

人事政策を柱とする意識改革

荒木 和美

1. はじめに

今、自治体は変わらなければならない。地方自治体を取り巻く社会経済状況は大きく変化している。地方分権の進展により、自治体においては自己決定、自己責任のもとで自主的・自律的な行政を推進することが求められてきている。一方で、国・地方を取り巻く財政状況の悪化や、寝屋川市でもすでに始まっている人口減少など、これからまちの活力をどのように保っていくかということは大きな課題である。

また、市民社会の成熟、市民の意識・価値観の多様化への対応が求められる。加えて、市民の行政に対する不信の払拭が必要である。市民の目は非常に厳しく、行政に対する不信感も高まっている。

このような様々な変化に対応するためには、今までの行政運営では限界が生じてきている。地方自治体が新しい時代に対応した行政を展開していくためには、これまで行ってきた行政の手法を大胆に見直し、長期的展望に立って行政全般にわたって自主的・自律的に改革を進めることが必要である。

寝屋川市も変えよう、変わろうとしている。市民と行政が協働して「元気都市 寝屋川」を築くため、何よりもまず、前例踏襲、事なかれ主義に凝り固まった職員の意識を改革することから始め、全庁一体となった自治経営改革へと取り組んでいる。

この報告では、寝屋川市における人事政策を柱とする職員の意識改革、また、行政評価導入による仕事の仕方の改革について紹介し、その

中で見えてきた課題と今後どのように改革を持続していくべきかについて考察を加えていきたい。

2. 寝屋川市の概略

寝屋川市は、大阪府の東北部、北河内地域に位置し、西を淀川、東を生駒国定公園にはさまれた地域である。また市内を一級河川「寝屋川」が流れ、平成17年5月には、京阪本線寝屋川市駅前の河川空間を水と親しめる「寝屋川せせらぎ公園」として整備・オープンするなど、川とともにその歴史を刻み、歩むまちである。

古く京街道沿いの守口宿、枚方宿の間に位置し、また、市域の東部には高野街道、東高野街道が通過していたこともあり、市内には早くから集落が形成されていた。淀川・寝屋川などの河川を利用した舟運送が発達し、農業は米作を中心とし、菜種・木綿・梨などの栽培も盛んであった。

大阪市内へ約15km、20分という、その利便性の良さから、大阪都市圏への通勤者の住宅都市として発展し、高度経済成長期に急激な人口増加・都市化が起こった。昭和35年から昭和50年までの15年間で人口は約20万人増加し、現在においても人口密度は1万人に近い過密都市である。

戦後の高度経済成長期までは農耕地帯であり、市内にはその頃までに住み着いたいわゆる地付層と呼ばれる市民と、高度経済成長の人口急増期に、主に大阪都市圏や近郊都市への通勤者が住宅地を求めて流入してきた新興住民が在住し

ている。人口急増と、それによる住民の2層構造が、他の都市圏近郊自治体と同じように、本市にも大きな影響を及ぼしている。

もともと、利便性の良さから手ごろな住宅地として発展し、人口の社会移動が多く定住率が低いのが本市の特徴であるが、あわせて、市内に基盤となる産業が少ないことが、本市の脆弱な財政基盤の大きな原因となっている。

3. 現市長以前の状況

寝屋川市の都市形成の特徴として、大都市近郊で急激な人口増加・都市化といった点が挙げられるが、しかし、この急激な人口増加・都市化は自覚的な都市形成ではなく、まちづくりの戦略を持たない、対症療法的・緊急避難的なものであった。この時期、道路・水道などの基盤整備、保育所・小中学校などの施設整備により行政課題が急激に増大した。まちづくりの後遺症は、緊急車両の入れない狭隘な生活道路や密集市街地の形成、住工混在した計画性のないまち並みなど、現在でも市内の多くの場所で見ることができている。そして、戦略を持たないまちづくりはまた、寝屋川市がよく言われる「特徴のないまち」となってしまった原因の1つであろう。

市民の様子に目を移すと、地付層と呼ばれる住民層と新興住民層の二重構造がみられる。地付層の市民は自治会を中心として活動し、昔からのムラ社会のつながりが地域のつながりとなっている。一方で、新興住民層は自治会には加入するものの、実質的な地域活動にはあまり参加しないという状況がある。このような住民間の意識の隔たり、また交流が行われていない点は、地域づくりにおける大きな課題である。

人口急増に伴って行政課題が大きく膨らんだこと、行政運営に対して陳情や要望などの地付層の影響力が大きく、選挙のたびに行政サービスの範囲が広がった結果、身近な利益を優先させて大局的な判断ができない体質、住民と役所

との関係がもたれ合い・依存体質に甘んじ協働や参画の雰囲気薄いという役所風土、市民層ができあがった。

4. 現市長の改革へのインパクト

2000年4月の統一地方選挙で、市制施行以来6代続いた助役出身の市長という流れを初めて打ち破り、元議員で民間企業経営者であった現市長政権が誕生した。

所信表明で、

- ◇わかりやすく公正な、ガラス張りの政治
- ◇新鮮な発想と熱き情熱を持つ、人間味あふれる政治
- ◇現状に満足することなく、常に理想を実現していく政治

を表明し、これらを本気に進めていく姿勢を鮮明に示したことから、今までとは違った改革を行う動きが庁内に生じ、様々な変革が始まった。

それまでの寝屋川市は、財政的には慢性的な赤字体質、ともすれば「お役所仕事」と揶揄される保守的な役所風土、低いコスト意識、また、不透明な職員採用基準や人事制度など、組織としての課題を抱えていた。

現市長はまず、職員に対して、前例踏襲・横並び主義の発想を転換し、市政運営の担い手として自ら判断して職員間で議論することや、コスト意識・職員の給与に見合った働きをすること、職員では見落としがちな市民の目線を求めるなど、厳しい姿勢で向き合った。その反面、職員との対話を重視する姿勢を打ち出し実行したことから、職員の中に話を聞いてもらえるという雰囲気が生まれた。

そのような市長の明確な姿勢により、それまで庁内に潜在的にあった改革へのモチベーションが高まるとともに、「不透明な市政運営の払拭」「仕事の見直し」などに向け、庁内で議論をする雰囲気が生まれってきた。

5. 改革への具体的取り組み

改革への具体的な取り組みは、大きく3つに分けられる。「職員の意識」を変えること、「仕事の仕方」を変えること、「市民との関係」を変えることである。

1つ目の「職員の意識」を変えるために、まず人事制度の変革を行った。特に、これまでの不透明な人事制度は、職員のモチベーションや役所の風土に大きく影響し、ここを変えなければ役所は変わらないとの思いから、寝屋川市では、人事制度の改革を自治経営改革の大きな柱であるにとらえた。

職員のやる気・モチベーションに大きく影響し、組織の風土を決めかねない人事政策であるが、自治体における人事政策は、これまで明確なものなかったのではないかと。国と地方との関係などで自治体独自の政策を打ち出せなかったこと、市民・議会・労働組合など自治体特有のデリケートな人間関係、また年功序列に基づく人事制度が根付いている公務員制度などにより、今まで明確なものなかった人事政策であるが、これからは特に公正で透明な人事制度、権限と責任にあった処遇、評価に基づく人事政策等、さまざまな形で明確にしていくことが必要である。

2つ目の「仕事の仕方」を変えることであるが、これまでは「仕事は勘と経験と度胸です。“KKD”だ。」という言葉に代表されるような体系的・戦略的でない仕事の仕方や、前例踏襲的に事業を執行し、前年のおり予算は残さずやりきるといった仕事の仕方が主であった。また、費用対効果といったことも検証されず進められてきた。これらを、目標管理・成果主義に転換するとともに、仕事の業績について市民への説明責任を果たすことをめざして改革を進めた。

そして、3つ目として「市民との関係」を変えることがあげられる。寝屋川市の都市形成の過程において培われてきた市民と行政との関係

を見直し、地方分権時代の地域社会を構築するために、企業OBとなった新興住民層やNPO等との関係づくりも視野に入れて、市民と行政との新しい関係づくりをめざした様々の取り組みを推進している。

(1) 「職員の意識」の変革

まず、改革の拠点となる自治経営推進室（当時）を設置し、その室長に全国公募で民間人を登用した。この室長は部長級で登用され、議会への出席・答弁を行うとともに、庁議（部長会議）へも出席した。民間人としての独自の視点での発言を積極的に行い、これまでの役所の風土に対して民間の経営の視点の導入を図った。次に、昇任・昇格試験制度を導入し、若手の役職者登用を積極的に図り、年功序列意識の払拭を行った。現在、課長試験と係長試験の2段階実施を行うとともに、係長試験の対象年齢の引き下げを進めており、今後、最短で36歳の課長が誕生する可能性が出てきた。3番目として、人事評価制度を導入し、役職者への人事評価を徹底させ、横並び意識の払拭を図っている。

併せて、定員適正化計画に基づいた人員削減・計画的な職員採用、職員給与の見直しなどを進めた。

採用から退職・再任用に至るあらゆる場面で透明性・公平性を確保して、これまでの不透明な人事制度がもたらしてきた負の遺産への対応を行い、頑張れば報われる職場づくり、職員だけでなく市民へも説明責任を果たせる人事制度をめざしている。

(2) 仕事の仕方の変革

仕事の仕方の見直しについては、まず事務事業評価の導入がある。いわゆる財政削減型の要素を前面に出さず、①仕事の点検と自己診断に基づく改善・改革、②仕事の業績（パフォーマンス）に関する市民への説明責任、③職員の意識の転換を目的として導入し、現在は施策評価と事務事業評価を行っている。そして、部局別運営方針を策定して目標管理を徹底するとともに、職員提案制度を充実させるなど、前例踏襲

的な仕事の仕方から、成果をめざした仕事の仕方への変革を図っている。

また、行財政改革を積極的に推進し、経費の削減、アウトソーシング、施設の有効活用など効率的・効果的な市政運営を進めた。

(3) 市民との関係の変革

市民との関係の見直しとして、まず第一に情報公開・情報発信を推進している。

そして、日常的な市民との関係改善をめざし、「窓口応対マニュアル」の作成や顔写真入の大型名札の着用を行い、さわやかな窓口サービス・職員の顔の見える応対を徹底し、その評価については定期的・継続的な市民アンケートの実施により見直しを進めている。

また、市民活動支援指針を策定し、市民活動センターを設置するとともにその管理運営をNPOへ委託する、公園・広場等の地元自治会による自主管理など様々な場面において市民との協働を推進している。併せて、市政運営のあり方を議論する各種審議会等への公募委員の参画についても積極的に取り組んでいる。

また、現在、自治経営の理念と原則を明らかにした「(仮称)みんなのまち条例」(自治基本条例)の策定にも取り組み始めている。

6. 寝屋川市の人事評価制度

人事評価制度導入以前の、寝屋川市における人事異動を含む昇任昇格などの人事制度については、①部長による所属職員の内申、②本人の人事異動希望調査(自己申告制度)を基礎として行ってきたが、客観的な統一の評価基準がなく、年功序列的で、かつ、感覚的・主観的な評価であった。平成10、11年度に課長候補者試験、係長候補者試験の導入を行い、より一層の人事制度の信頼性の確保と職員のモチベーションの向上を図るために、平成13年度に人事評価制度を導入した。

導入に際して、職員組合が賛否に関するアンケートを実施した結果、管理職への導入に対し

ては、組合員も管理職も賛成が反対を大きく上回った。また、一般職員にまで適用することの可否について尋ねたところ、組合員の声は反対が上回ったものの、能力や実績を評価する仕組みの導入そのものに対しては、多数が支持するという結果が出た。

(1) 目的

①「頑張れば報われる」職場環境づくり、②人事評価に対する公平・公正さの向上、③管理監督者及び職員の資質の向上、をめざしている。

(2) 特徴

大きな特徴として、1つ目は「360度(多面)評価」を実施しているところである。

部長級に関しては、上司・部下による評価に加えて、同格者による評価と自治経営評価(自治経営推進室長、平成17年度より企画財政部担当助役による)がある。

2つ目としては、職員の持っている能力を評価するのではなく、持っている能力をいかに発揮し、目標実現のためにいかに行動したかという「行動重視」の評価、また、新しい事態や困難な環境の中で努力しているかという「チャレンジ重視」の評価としていることである。

3つ目として、平成14年度より導入した「成果評価」(目標による管理の要素)がある。これは、総合計画、行政評価、市政運営方針、行財政改革などの懸案事項から、今年度に取り組む「課題目標」や人材育成のために取り組む「人材育成目標」を事前に設定し、どれだけできたかを評価するものである。

また、評価の結果は、勤勉手当の成績率や人事異動に反映させている。

(3) 課題と今後の展望

人事評価を導入したことで、職場の緊張感が高まったことは成果として挙げられる。部長会議などでの積極的な意見の発言など、部長級の意識の変革は感じられ、また、全庁的にも人事政策への信頼感の回復ができたと言われている。反面、評価の是非、評価者の資質の問題などは常に指摘されている。評価者研修の継続的な実

施、評価表や評価基準の見直しなども継続して行ってはいるが、公正でかつ有効な評価とする工夫はこれからも必要である。

また、いわゆる「負け組」の職員の開き直りがあるとも言われている。評価によって下位に位置づけられた職員のモチベーションの維持や評価結果をいかに人材育成につなげるかという点も大きな課題である。評価の目的はエリート の絞り込みや問題職員の切り捨てにあるのではなく、職員全体の資質の向上であると考えている。低評価の職員へは、現在は低評価となった理由を付記して成績を伝えているが、今後は問題解決のための支援、フォローアップ研修等が必要になるのではないかと考えている。平成18年度からは一般職への人事評価制度の拡大を構想しているが、システムのIT化とあわせてこの点が必要になってくると考えている。

7. 寝屋川市の行政評価制度

寝屋川市の行政評価制度は、平成12年度に1部1事業、1課1事業のパイロット事務事業評価を実施した後、平成13年度に全事務事業に拡大。平成15年度には、施策評価を一部導入し、平成16年度から全施策において施策評価を実施している。

(1) 目的

「既成概念に挑戦（チャレンジ）し、これまでのしくみを根本的に見直し、改善・改革していく」と位置づけている。

(2) 特徴

行政評価導入に向け、まずは「仕事のリスト」として市全体の事務事業のリストを作成した。これまで各部・各課において行われてきた仕事の管理を全庁的に統一したリストにした。

寝屋川市の行政評価制度は、施策評価（施策のチャレンジ）と、事務事業評価（仕事のチャレンジ）を実施しているが、事務事業評価については「これまでの仕事のしくみを根本から見直し、改善・改革していく取組」、施策評価に

ついては「経営目標の実現という視点から根本的に見直し、改善・改革していく取組」と位置づけている。

あえて「評価」という切り口ではなく仕事の見直しという観点で行政評価を導入し、財政削減型の要素を前面に出さずに「改善・改革」に重点をおいている本市の行政評価の目的は、そのマネジメントサイクルにPDCIサイクルを採用していることにも現れている。

(3) 課題と今後の展望

市役所の仕事を「仕事のリスト」として整理できたこと、事務事業や施策の目標を行政評価を通じて明確にできたことは成果としてあげられるが、一方で、シート作成そのものが目的化していたり、本市における評価の位置づけがきちんと認識されていないところも見受けられる。

平成16年度には、総合計画と行政評価の施策・事業体系を統一し、施策票を一体化して直近の実施計画策定に施策評価の結果を反映させるなど、総合計画の進捗管理が可能となるよう基盤整備を行った。今後、本市における行政評価制度の意義目的を明確にし、簡略化できるところについて見直すなど、制度の改善・改革を行っていくことが必要である。

8. 挑戦の先に見えてきたもの

寝屋川市におけるこれまでの取り組みは、庁内に潜在的にそのモチベーションがあったとはいえ、やはり改革に意欲をもっている現市長の誕生が大きなきっかけであった。

しかし、市長の存在だけでは改革に取り組むことはできなかった。改革への意欲を持ち、それを制度化していく職員が存在していたことが、本市が改革に踏み出せた大きなポイントである。このように、改革には、首長の強力なリーダーシップと、その首長のアイデアを具体化・制度化できる職員集団が必要である。

地方分権時代、自治体が個性的な施策を自律的に推進するためには、寝屋川市にとって何が

必要かを見極めて制度設計を行うとともに、社会経済状況、地域の課題、市民ニーズ・参画、他自治体の取り組み等情報を収集し、寝屋川市に必要な要素を取り入れるコーディネート力が求められる。そのためには職員の政策形成能力や法務能力などの基礎力の向上が必要である。

また、人事政策の面においては、今の人事評価制度を充実し、客観性のある適正な人事評価や成績主義を徹底させながら、人材育成のための連続性を持った人事制度を構築しなければならない。団塊の世代の退職など、これからの職員の総数の急激な減少に対して、職員の能力を系統立てて育成し、人事管理と研修等をリンクさせながら人材育成を総合的・計画的に行っていくことが重要であり、そのためには、採用から定年退職までの経歴管理を適切に行うこと、庁内公募制の導入など職員の意欲を促すような人事管理を実施することが必要である。

今後は、人事評価、行政評価、予算、組織、行政改革、職員提案制度など個々に推進してきた改革を連携させて全庁的なマネジメントにつなげていき、仕事の仕方を変える体系的な取り組みを継続して行っていかなければならない。また、豊かな地域社会を構築し、多様化・高度化する市民ニーズに答えていくためには、行政だけで実施するのではなく、民間でできることは民間で、さらに市民と行政がそれぞれの役割と責任を分担し、イコールパートナーとしてともに手を携えてまちづくりを担っていくことが非常に大事になってくる。そのためには、行政情報の積極的な提供とともに、市民の豊富な知識や経験、熱意や汗をまちづくりに取り込み、コーディネートしていくことが行政の重要な役割である。

9. 改革へのエネルギーをいかに持続するか

以上、人事政策を柱とした意識改革、また、行政評価導入による仕事の仕方の改革など寝屋川市における改革を紹介し、その過程で見えて

きた課題とこれからの方向性について述べてきた。

寝屋川市のこれまでの改革は、市長の明確な政治姿勢に職員が応えることで成り立ってきた。しかし全庁的に見れば、旧態依然とした職員感覚は根強く残っている。一步を踏み出してはみたものの、職員の意識改革は一朝一夕にはならないものであり、役所の風土が変わるにはまだまだである。現在、改革を担っている職員の退職等が進んだとき、今の改革へのモチベーションを保つことができるかということが、今後の本市の大きな課題である。組織が人によって成り立っていることに鑑みれば、そのキーマンがいなくなることで、改革が停滞してしまうことはあり得ることである。今の取り組みを、一過性のものではなく全庁的・全職員の改革へ、そして地域に根ざし、地域づくりの原動力となる改革へと発展させていくためには、職員の意識や意欲をどれだけ持続させることができるかが、重要な鍵となる。

現在取り組んでいる人事評価制度、行政評価制度を、制度としてバージョンアップして実効性を持たせる一方で、現状維持に甘んじることのない職員を育成し、真に市民の役に立つ人材を育てていかなければならない。

改革エネルギーが持続する人材を層として作り上げられるかという課題は重いが、一步を踏み出した今の時期を逸しないことが重要であり、今後、時間を置かず継続的な取り組みを進め、職員の主体性・自主性を喚起させることが大事である。