

## 部署間コミュニケーションの特徴とその効果に関する一考察

### ―市職員間のワーキング会議議事録を用いて―

#### Characteristics and effects of communication among several administrative offices

#### -Case of conferences held by the city personnel-

土居千紘\*・山根優生\*\*・谷口守\*\*\*

Chihiro Doi\*・Yuki Yamane\*\*・Mamoru Taniguchi\*\*\*

Now urban planning system which supported in limited resources requires to respond to many problems, such as depopulation, aging, disaster, and environmental issues. Interdivisional cooperation is very important when only one office cannot solve those problems by itself. This study analyzed characteristics and effects of communication among several administrative posts through proceedings of conferences held at the satellite city. Results showed that the offices except the city maintenance office gave very few comments relatively and most of them were limited such as requests and feedbacks but not suggestions. The communication styles are classified by different kind of categories such as “Exchange of Questions and Answers”, “Sharing”, and “one way communication”.

**Keywords:** communication, government, effect, the minutes  
コミュニケーション, 行政, 効果, 議事録

#### 1. はじめに

少子高齢化の急速な進展等により今後我が国では、未だ世界のどの国も経験したことのない超高齢社会を迎えると言われている。平成 26 年度版高齢社会白書<sup>1)</sup>によると、平成 25 年 10 月現在で 25.1%となっている高齢化率は、人口減少の影響も受け平成 72 年には 39.9%にまで上昇、国民の約 2.5 人に 1 人が高齢者となることが推計されている。このような状況の下、我が国の都市では防災や地球環境問題等、限られた財源の中で多種多様な課題に対応することが求められている。

また現在、地方分権化等を背景に、各地域における課題は自ら解決するという自助能力向上の重要性が更に高まっている。以前までは国等の上位機関に頼っていた部分を各地域の自己解決力あるいは相互扶助により解決せねばならなくなるというように、従来の社会構造からの大きな変革が起こっているのである。しかし各課題に対する施策は従来の縦割りのシステムのまま各部署が独立して実施しており、部署間において連携が十分に図られていないのが実情である。

そのような中、平成 26 年 8 月 1 日に政府より「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン」の策定・公表<sup>2)</sup>、並びに改正都市再生特別措置法が施行<sup>3)</sup>され、都市構造における大きな方向転換が行われた。具体的には今後到来する超高齢社会に対応するため、多くの高齢者が地域において活動的に暮らし、助けが必要な高齢者対しても医療、介護、介護予防、住まいおよび自立した日常生活へ向けた支援の包括的確保を促す「地域包括ケアシステム」の構築とまちづくりとの連携等により、地域

全体で生活を支えることができる社会の実現を目指すというものである。そのためにも立地適正化計画制度の活用等を通じて都市機能誘導区域へ都市機能増進施設（医療・福祉・商業施設、その他都市居住者の共同の福祉または利便のため必要な施設であり、都市機能の増進に著しく寄与するもの）の立地を図る等、健康・医療・福祉の視点から必要な事業や施策へと大きく舵を切るための技術的助言が示され、従来のシステムからの改革が行われている。

このような公的事業は、従来都市整備部署のみで取り組まれていたが、本ケーススタディでは福祉関連部署等、政策における各関連部署も計画段階から加わり検討を進めていることが大きな特徴とされている。このように、各課題に対して既存のある特定の行政部署だけでは扱いきれない場合、複数の部署が初期段階より互いに連携・調整し合い解決策を議論する「部署間コミュニケーション」への取組が非常に重要となってくる。人口減少や高齢化、防災、環境問題等、様々な課題が複雑に入り混じる現代では、このような部署間における横断的取組は今まで以上に必要になってくると予想できる。

部署間コミュニケーションという試みは、従来見受けられなかったものであり、実施する過程では様々な支障が発生することを前提とした準備が必要となる。しかし行財政改革問題や組織の縦割り問題について、ノルウェーを対象に行政部門間の関係に着目した谷口<sup>4)</sup>の見解のように、今まで関わることのなかった行政部門間の調整について、十分に整理・評価がされていないのが現状である。また類似研究として羽鳥ら<sup>5)</sup>は公共プロジェクト

\* 学生会員 筑波大学大学院 システム情報工学研究科 (University of Tsukuba)

\*\* 学生非会員 筑波大学 理工学群社会学類 (University of Tsukuba)

\*\*\*正会員 筑波大学 システム情報系 (University of Tsukuba)

をめぐり、異なる認識体系を有する行政と個人間のコミュニケーションにおける調整にも多くの研究課題が残されていると指摘している。特に財政状況が厳しく自助能力が乏しい地方自治体においては、今後その地域内だけでなく他地域との連携も必要となる可能性も高いことから、従来関わることのなかった部署・機関とのコミュニケーションによる様々な支障の発生が顕著となることが考えられる。現在先駆的に取り組まれている部署間コミュニケーションの中で実際に生じた効果と問題を検討することは、今後の都市政策の展開において生じうる諸問題解決への一助となると思われる。

そこで本報告では、国の事業としてモデル都市に選ばれ部署間コミュニケーションの実施に先駆的に取り組んだ関東地方の衛星都市 U 市を対象とし、実際に行われた複数部署間におけるワーキング会議の議事録をデータとして使用し、各部署におけるコミュニケーションの特徴を捉える。続いて、どのようなケースにおいて複数部署間での相互理解が促進されるのか、議事録から具体的に読み取りを行う。以上から今後必要とされる部署間調整で生じうる、効果あるいは諸問題について整理を行う。

## 2. 関東地方の衛星都市 U 市での取組

本報告で対象とする U 市では、高齢化・少子化による弊害を回避するため、市民がお互い助け合い、郷土の自然や食とのつながりを持ち、ゆったりと暮らすヒューマンスケールのまちとしての「スローシティ」の実現が都市計画マスタープランにおけるまちづくりの将来像として記されている。その実現に向け、計画の骨格となる考え方として「グリーンロード構想」というものが定められた<sup>9)</sup>。

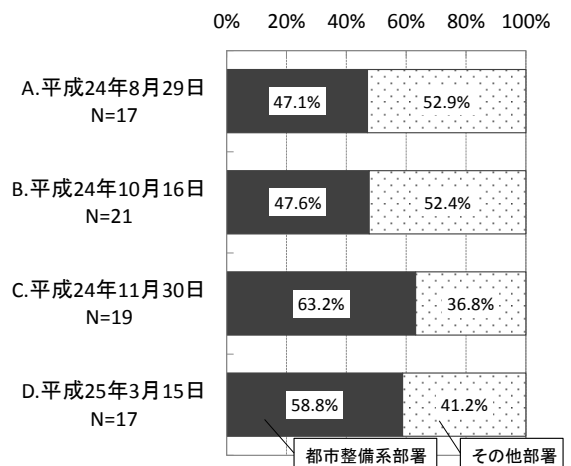
「グリーンロード構想」とは、市内 8 つの小学校を中心とする地域生活圏と JR 線の 2 駅を中心とする中心市街地を位置付け、各地域を公共交通や歩行者自転車道路等の人や環境にやさしい交通手段（グリーンロード）で結び連携を図ることにより、メリハリのある生活圏やコンパクトな市街地の形成を図るというものである。この計画の実現のため、平成 24 年度より U 市役所都市計画課内に「まちづくり推進室」が新たに設置された。一方で本構想では、グリーンネットワーク、空き家空き地、公共交通といった都市整備面での課題に加え、健康福祉促進が念頭に置かれており、都市整備部署のみでは十分な効力を持つ政策の実施が難しいと考えられた。また将来の人口減少や高齢者の増加に対する対策として市政のコストパフォーマンスの向上が目指された。こうしたことから複数部署間でのコミュニケーションが必要とされたため、都市計画マスタープランに基づく実現化方策の検討会として、副市長、教育長、全課の長、社協事務局長等により構成される「グリーンロード構想実現化実行委員会」が組織され、部署間コミュニケーションを実施する場が

設けられることとなった。

## 3. 使用データの概要

本報告では、複数の部署が集結するグリーンロード構想実現化実行委員会と国交省、学識経験者等が集まり、健康・医療・福祉政策及びコミュニティ活動と連携したまちづくりについて検討が行われた 4 度に渡る U 市職員によるワーキング会議（A.平成 24 年 8 月 29 日、B.10 月 16 日、C.11 月 30 日、D.平成 25 年 3 月 15 日）の議事録をデータとして用いる。行政組織内においては、部署間でコミュニケーションを行うこと自体が一般的ではなく、また行われたとしても非公式な場合が多く記録に残らないのが一般的である。しかしこの点において、U 市のケースでは各会議における議事録が作成されており、この中で各会議の出席者名とその所属先が名簿形式で記載されているため、どのような立場の者が会議に出席しているかが分かるようになっている。各会議における出席者の所属部署別割合を図 1 に示す。本報告では出席者を都市整備系部署とその他部署に分類している。都市整備系部署とは都市計画関連に携わる部署を指し、建設部都市計画課と道路建設課が相当する。その他部署とは都市整備系部署以外の部署に所属するものを指し、ここでは市長公室（行政経営課）や環境経済部、市民総務部（人材育成課、市民活動課、防災交通課）、保健福祉部、教育委員会、社会福祉協議会等が相当する。なお市民総務部の防災交通課は、分担事務として交通安全の指導・啓発や防犯対策の企画立案等を扱っており、都市整備に係る実務には携わっていないことから、その他部署に分類している。また国交省や学識経験者等の U 市に所属しない出席者は除いて示している。

また議事録には、会議の意見交換時における各出席者からのコメント内容が記載されている。ただしその発言者に関しては氏名の記載と不記載とが混在している。



N：出席者数

図 1 各会議出席者の所属部署別構成比

#### 4. 部署間コミュニケーションの定量的把握

本稿では、実施された4度のワーキング会議の議事録より、会議におけるコメントについて都市整備系部署とその他部署に所属する者に分類しその頻度と内容を定量的に把握する。これにより部署間コミュニケーションの特徴を明らかにする。

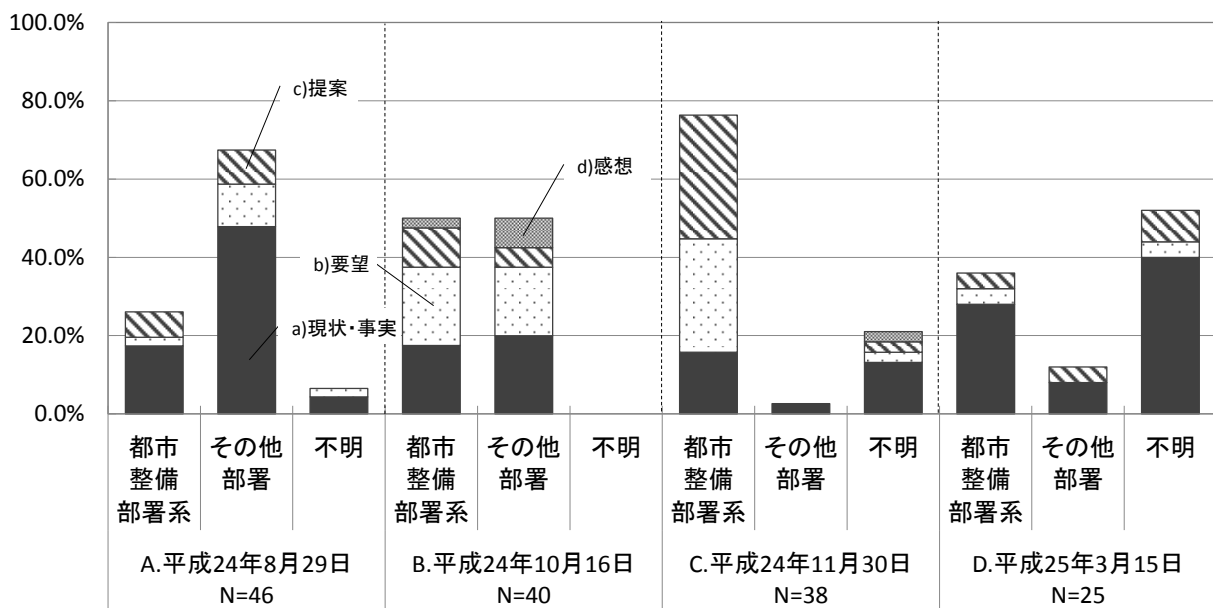
各会議におけるコメントについて、句点をコメントの区切りとし一文を1サンプルとして集計した結果、4度の会議を合わせて149サンプル集まった。これらのサンプルを発言者別に都市整備系部署とその他部署、不明の3つに分類した。またコメントの内容別に4種類(a)現状・事実、b)要望、c)提案、d)感想)に分類を行った。各会議における発言者の所属部署別のコメント割合を図2に示す。以下、得られた知見を示す。

- 1) 会議A, Bにおいて、都市整備系部署所属者によるコメントよりもその他部署所属者によるコメントの方が割合が大きくなっている。これは会議A, Bの出席者の割合において、図1よりその他部署の出席者割合が大きいことが影響していると思われる。
- 2) 会議C, Dについて、発言者が不明な部分も多いため有意な結果とは言えないが、相対的に見てその他部署所属者によるコメントがほとんどないという結果となった。
- 3) 会議全体を通して、a)現状・事実に関するコメントが多いことが分かる。これは複数部署所属者が集まる場において、現状の共有が一番に重視されている(現状の共有が一番に時間が割かれている)ことを表す結果であると思われる。

- 4) 都市整備系部署所属者によるコメントでは、b)要望やc)提案の割合が全体を通して大きいことが分かる。これは図1より会議C, Dにおける都市整備系部署の出席者割合が大きいこと、また「健康・医療・福祉政策及びコミュニティ活動と連携したまちづくり」といった都市計画関連の内容について検討を行っていたため、都市計画の知識を持つ都市整備系部署が発言をし易かったことが影響しているのではないかとと思われる。
- 5) その他部署所属者によるコメントでは、全体でc)提案よりもb)要望の割合が大きくなっていることが分かる。「空き家を地域検診の場としても今後使っていきたい」というように要望は出せるものの、実現への具体的な方策といった提案内容まで意見をまとめられないのではないかとと思われる。
- 6) また、その他部署では会議Bにおいて、d)感想が述べられていることが分かる。「健康問題と交通等の問題の両方を検討できる機会があり、ありがたいと感じている」等のコメントから部署間コミュニケーションの重要性がワーキング会議を通じて理解されていることが明らかとなった。

#### 5. 部署間コミュニケーションに見る相互理解の促進

3章の分析結果より、その他部署の所属者においてはそもそも発言量が相対的に少ないこと、c)提案よりもb)要望やd)感想に関するコメントが多いこと等、受身に回っているということを総じて確認することができた。ここでは、部署間コミュニケーションの中で現れた典型的なやり取りを具体的にいくつか取り上げることに、



N: 各会議におけるコメント数

図2 各会議におけるコメントの割合

どのような障壁が部署間に存在し、それをどのような言葉で乗り越えようとしているかについて整理を行う。

検討の結果、A. 都市整備系部署をはじめとする特定の部署所属者が何らかの回答を行うことを通じて相互理解を促進したといえるケース（以下、回答型ケース）と、B. 回答は無理であっても、問題点の共有を通じて相互理解が促進されたと考えられるケース（以下、共有型ケース）、C. 相互理解の促進に寄与したとは必ずしもいえないケース（以下、発散型ケース）に大別されることが判明した。以下では、各ケース別に例を提示する。

#### A. 回答型ケース

- 1) 住民からの意見の聴取について、保健福祉部（その他部署）による「地域の人の意見をどう取り込むのか」、「地区の中でこのような問題を話せるような場所があれば」というコメントや、教育委員会（その他部署）からの「地域の声を拾えれば」というコメントに対し、都市整備系部署が「新たな議論の場をつくることも考える」、「人間関係等難しい場合は、むしろビジネスとして入ることもありえる」と回答している。
- 2) 事業の継続性について、保健福祉部（その他部署）が「コミュニティバス等の今後の継続性が不安」というコメントに対し、「まだ実施していない利用促進策の導入」や「地元企業への協力依頼」といったように、都市整備系部署が具体的な解決策を上げることにより対応している。
- 3) 資金面と担い手について、市長公室の行政経営課（その他部署）が「まちづくりにお金を使って借金が残るのは良くない」と発言していることに対して、「高齢者も人材として活用し、住民理解を通じて利用してもらえるような施設に」と社会福祉協議会が回答している。また、「10年後を考えると、今の50歳代等、東京勤務者と地域のつながりが薄い（会社勤めにより普段地域と関わる機会がほとんどない）」という市民総務部人材育成課（その他部署）のコメントに対し、「定年退職者には地域デビューができるように地域の取組に仕事の要素を加味したい」というように都市整備系部署が対応を行っている。

#### B. 共有型ケース

- 1) 「部署間での連携が重要と感じた」、「健康と交通の問題の両方を検討できる機会はあるがたい」という教育委員会や保健福祉部（いずれもその他部署）からのコメントより、複数部署によるワーキング会議で部署間コミュニケーションの重要性が理解されたことが読み取れる。
- 2) グリーンロード構想実現化実行委員会による住民

への聞き取り調査や懇談会の実施等を通じて、部署間で「住民の基本単位である行政区に対する実態と課題」という基本的な情報の共有が行われたことが分かる。

- 3) 「新たな施設整備を行っても、そこまでの交通アクセスをどう考えるのか」、「空き地空き家バンクの登録方法を明確にする必要あり」といった問題を部署間で共有することにより、共通認識を形成している。

#### C. 発散型ケース

- 1) 共有が必ずしも進まないケースとして、言いっぱなしになるケースが挙げられる。これは、発言者に必ずしも問題があるというわけではなく、議論の枠組みを最初にきちんと明示することが必要であると思われる。また発言内容によっては、誰かがコメントを返すという努力が必要な場合もある。
- 2) 「健康活動は保健福祉部署を中心に立ち上がっていくべき」等、既存組織の構成を強く意識することにより、部署間の壁をむしろ明確化しようとしているケースが窺える。

#### 6. おわりに

本報告では、複数の部署が集結し実際に取り組まれたワーキング会議の議事録を用いて、部署間コミュニケーションの特徴と効果について整理・考察を行った。得られた知見を以下に示す。

- 1) 委員会の中心となってワーキング会議に取り組んでいる都市整備系部署は、まちづくりがテーマという会議の内容からも、今後どのような政策を行っていききたいか、あるいは具体的な政策について提案する等、その他部署より要望や提案について発言の割合が大きくなった。
- 2) 複数部署を集結させ話し合いを行うといった、従来には見られなかった会議の形式が取られていたこともあり、その他部署はまちづくりに関連する具体的提案について発言する割合が少なかった。都市整備系部署は、その他部署の要望を具体的提案に結び付ける方策について、サポートする必要があるのではないかと思われる。
- 3) 今回のように複数部署を集結させ話し合いの機会を設けたことにより、その他部署においても部署間調整の重要性が共有できたことは大きな収穫であると思われる。
- 4) 議事録の文面より部署間コミュニケーションを具体的に読み解くと、回答型ケース、共有型ケース、発散型ケースといった3つの典型的なやり取りが行われていることが窺えた。

- 5) 回答型ケースでは、ある問題や不安に対して、都市整備系部署やその話題に関連する部署が何らかの回答をすることにより相互理解を促進する形式が図られていた。
  - 6) 共有型ケースでは、複数部署が集まり話し合いの場を設けたことにより、部署間コミュニケーションの重要性が理解されたこと、各問題について共通認識が形成されたことが確認された。
  - 7) コメントに対して回答が行われず、言いっぱなし状態になるケースや、部署間の壁をむしろ明確化しようとするケース等の発散型ケースが見受けられるように、部署間コミュニケーションを通じて全ての課題が部署間で共有されたというわけではないことに注意する必要がある。
  - 8) 特に部署間の壁を明確化しようとするケースについて、これは「縦割りの強調」と批判的に受け取れる一方で担当部署の業務を真面目にこなそうとしていることの裏返しとも捉えられる。一概に良し悪しを論じることは適切ではなく、人事交流等を通じて会議以外の側面から部署間の障壁を低くしていくことも必要であると考えられる。
- 土木計画学研究・論文集, No.16, pp69-76, 1999
- 5) 羽鳥剛史・越水一雄・小林潔司：公共プロジェクトをめぐる認識の不一致と合意形成，都市計画論文集，No.39-3，pp685-690，2004
  - 6) 益子政一：グリーンロード構想及び地域コミュニティを活かしたまちづくり，新都市，Vol.67, no.10, pp38-41, 2013

都市整備系部署が提示する課題である「あらゆる人・団体が連携することの必要性や人材確保」について、今回取り組まれたワーキング会議を通じて、地区包括センターと地区社協が連携可能性を見出す等、異なる団体同士の連携について意見交換が為されている様子が伺えることから、このような複数部署を集結させた会議の開催に積極的に取り組んでいくことで、幅広い課題により適切に対処することに繋がるのではないかと思われる。

**謝辞：**本報告は、対象都市である U 市に多大なるご協力を頂いた。また本報告は、一般財団法人国土技術研究センターの研究開発助成（平成 26 年度）を受けて実施した。記して謝意を申し上げたい。なお、本文中の如何なる誤謬も筆者らの責任であることは言うまでもない。

#### 参考文献

- 1) 平成26年版高齢社会白書[http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/26pdf\\_index.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/26pdf_index.html), 2014.8 最終閲覧
- 2) 国土交通省, 都市再生:健康・医療・福祉のまちづくりの推進 [http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_machi\\_tk\\_000055.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_tk_000055.html), 2014.8. 最終閲覧
- 3) 国土交通省, 都市計画:都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画制度 [http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city\\_plan/compactcity\\_network.html](http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html), 2014.8.最終閲覧
- 4) 谷口守:北欧社会におけるプランニング制度の進化と課題-環境コンフリクト解決に向けたノルウェーの試みを中心に、