

第4章 合併市町村の職員研修のあり方

平成11年度以降、全国的に推進してきた平成の大合併も一区切りがつき、「合併の推進」から「合併の円滑化」へ転換している。市町村合併は地域の将来を見据えて行われるものであり、その本来の効果が現れるまでには、10年程度の期間が必要であると考えられている。したがって、合併による効果は、多くの合併市町村において今後徐々に現れて来ようが、これまでにおいても、適正な職員配置による行財政の効率化を図りつつ住民サービスの低下を防ぐため、人材の育成には特に力が注がれてきたところである。

この章においては、第2章及び第3章を踏まえ、合併市町村の職員研修のあり方について、若干の提言を試みることにしたい。

1 行政課題の変化

地方分権の流れが新たな局面を迎える中で、市町村が置かれている状況や課題は多様であるが、合併市町村においては、さらに合併市町村特有の行政課題と向き合ってきた。

第2章の2でみたとおり、合併から相当の期間が経過した現在でも、いずれの市町村も多くの行政課題を抱えている。しかしながら、現在までと今後の行政課題を比較すると、その重要性に変化が見られる。

財政基盤や組織・人事管理に係る課題は、依然として重要課題に位置付けられているが、合併後に急を要する格差の解消や新たな事務の対応、市域全体の一体感の醸成などは、時間とともに徐々に解決の方向にあると見受けられる。今後は、さらなる権限委譲や、義務付け・枠付けの見直しに関心が高まる他、住民ニーズの多様化・高度化に対応するための能力向上が重要な課題となってきたと考えられる。

2 今後の自治体職員に求められる能力

分権型社会では、国と自治体の関係が上下・主従から対等・協力の関係へと移行し、自治体が権限と責任をもって住民ニーズや地域の実情にあった施策を展開して行かなければならない。自治体の自己決定・自己責任により政策が実施される以上、その職員の資質に求められる能力も高度化している。

ただ、第2章の3でみてきたように、職員に求められる知識や能力は、各階層別に応じて大きな違いが見られる。職員に求められる能力は、果たすべき役割が異なることから、求められる能力の内容や比重も異なる。一般職員は主に担当業務に精通し、仕事の状況や上司の指示等を踏まえて業務を確実に実行していくことが求められ、昇任するにしたがって、上司の補佐や後輩の指導といったミドルリーダーシップが求められるとともに、政策や施策を企画・立案する能力が求められる。さらに管理職級職員には、長として職員を育成し、業務を遂行するとともに職場をまとめていくマネジメント力がより求められる。

と考えられる。

3 職場研修と職場外研修

(1) 職場外研修の重要性

行財政改革のもと、予算は逼迫し、限られた財源を有効に活用するとともに資質の高い職員による少数精鋭での事業の実施と人的資源の開発・育成に努めなければならない、職員研修の重要性は今までになく、ますます高まっている。

職員研修は一般に、職員自身の自発的な意思に基づく「自己啓発」、職場において職務を通じて行う「職場研修（OJT）」、及び研修所等で行う「職場外研修（OffJT）」に分けられる。

このうち職場研修は最も実務的で参加しやすく、個別指導もできることから効果も高いと言えるが、その反面、指導者の資質、能力、態度などにより効果が大きく左右され、偏りが生じやすい。また、職場研修では現在直面している問題の延長を教育することになるので、大きい変化を迎えた今の時代には、外部の新しい手法・発想を取入れるという点で職場外研修の方が効果的であることも多い。

職場外研修は、体系的・専門的指導で効率的に教育でき、一定水準の効果も期待できるが、一方では、職場を離れなくてはならない点やコスト面などにデメリットが見られる。

このため、職場研修と職場外研修とは、相互に補完し合って、初めてその効果を発揮する場合が多いと言える。

第2章の4でみたとおり、今回のアンケート結果では、一般職員、監督職級職員及び管理職級職員の別を問わず、今後の行政課題に対応するために職員に求められる知識・能力の向上のためには、職場研修だけでなく職場外研修も必要であるとする団体が多数を占めている。すなわち、各自治体における職員研修担当の立場からは、職場外研修の重要性が高いと考えられていることが分かる。

(2) 広域共同研修機関等の重要性

(1)で述べたとおり、今後の行政課題に対応していくためには、職場研修だけでなく職場外研修を組み込むことが重要であると考えられるが、合併市町村と言えどもその規模によっては、自治体が職場外研修を「階層別研修」、「特別（専門）研修」に区分して単独で実施することは、研修カリキュラムの策定や研修講師の選定に関するノウハウが必ずしも十分ではないことなどを理由に、一般的には大変困難であると思われる。

そこで、第3章の3で紹介した北海道市町村職員研修センターや、第3章の6長崎県市町村行政振興協議会の事例にもあるように、広域共同研修機関による階層別研修、専門研修等が企画・実施され、積極的に活用されている。こうした合同研修は、職員の広域的な交流による相互啓発の機会となるだけでなく、市町村間の連携を一層緊密にする契機となるものであり、分権時代を担う人材の育成の面で、今後ますます重要性が増してくると考えられる。

一方で、県と市町村、広域共同研修機関が実施する研修の役割分担や、共同で実施すべき研修の科目設定、研修の実施体制の充実、関係市町村の当事者意識の希薄さ、研修効果の測定方法の確立など、研修運営上の課題もあげられる。

また、第3章の7で紹介した壱岐市の事例では、島しょ部における集合研修派遣の難しさが、改めて浮き彫りとなった。島しょ部や中山間地域からは、研修場所へ派遣するための費用（交通費、宿泊費等）がかさみ、積極的な参加が難しいため、都道府県などから、何らかの支援を行う余地があるのではないかと考えられる。

4 求められる能力に対応した研修形式

本章の2でみたとおり、職員階層に応じて求められる能力は異なると考えられ、これらの能力は、本章の3(1)でみたとおり、いずれもその向上のためにはOJTだけでなくOffJTを必要とすると考える団体が多数を占めている。

しかし、当然のことながら、これらの能力を向上させるためには、職員階層に応じて求められる能力が異なることに対応した研修形式を導入することが、研修効果を高める意味でも重要である。

すなわち、一般職員において最も求められる課題・問題点を発見する能力には、選択制の有無に関わらず階層別研修を、専門的知識の修得には専門・特別研修を導入する必要がある。監督職級職員において最も求められる政策・施策案を企画・立案する能力には、コース別または科目別の選択制を導入した階層別研修で対応し、自らの意思で向上を図る必要がある。また、管理職級職員において最も求められる組織管理能力には、行政の分野を問わず、全ての管理職に求められる能力であるため、選択制を導入しない階層別研修による全員受講が望ましいと考えられる。これらは、第2章の5の結果に明確に表れている。

5 求められる能力に対応した進め方

(1) 演習を用いた研修の重要性

第2章の6でみたとおり、行政課題に対応するために職員に求められる能力の向上に向けた望ましいOffJTの進め方も、ケースによって異なる。主事・主任等の一般職員にあつては専門的知識の修得が多く求められ、これには講義中心の知識供与型研修が望ましいと考えられ、他方、課題・問題発見能力には、発表や意見交換、事例を題材にしたグループ討議やディベートなどの参加型研修が望ましいと考えられる。係長・課長補佐等の監督職級職員にあつては、企画立案能力が多く求められており、これにはもちろん政策・施策案をグループで企画・立案する研修が望ましい。課長等の管理職級職員にあつては、組織管理能力が多く求められるところであるが、アンケートでは回答が分散している。組織管理には、人間対応力、状況判断力、業務遂行力などあらゆる能力が求められるため、①講義から、②コーチング、インバケット等の演習、③グループディスカッションに方針

立案プレゼンテーションを組み合わせた研修などが必要になるであろう。

アンケート結果からは、専門的知識の修得については講義中心の研修が適するが、それ以外の能力向上には、いずれも演習を用いた研修、特に「具体的事例を題材にした演習」のニーズが高いことが伺われる。

(2) 具体的事例を題材にした研修の例

【自治大学校における取組み】

自治大学校においては、具体的事例を題材にした研修として、都道府県・市の課長補佐、係長相当職の職員を対象にした第1部課程、市町村の係長相当職以上の職員を対象にした第2部課程のいずれにおいても、事例活用型の研修を実施しているところである。ここでは、そのうち第2部課程において実施している「政策・条例演習」を紹介する。

この演習は、大きく分けて、①地方公共団体が直面する重要な政策課題に対する取組事例を収録した教材（「課題研究用事例」）を題材にした討議5時限（1時限は70分。小グループ討議2時限＋班別討議3時限）、②当該事例等に関するディベート6時限（ビデオ上映1時限＋小グループ準備2時限＋小グループ対抗討論会3時限）、③研修生が、それぞれの所属団体において直面している具体的な行政課題に関し、課題・問題点を記載の上、事前に提出した事例を題材にした討議10時限（（小グループ討議2時限＋班別討議3時限）×2）の3つの部分で構成されている。なお、この演習における班は、地域性等を考慮して15人程度で編成することとしており、小グループは指導教官がこの班をさらに細かく3、4人に分けて編成することとしている。そして、上記の①及び③においては、班別討議で討議する項目を小グループごとに調査・討議したうえで、その結果をもとに、班員全員が集まる班別討議の場で発表し、検討・討議を行うというスタイルを採用している。班別討議においては、指導教官があらかじめ指名した司会担当の小グループを中心に自主的に議事運営を行っているが、討議項目ごとの標準的な進め方は以下のとおりである。

① 各小グループの討議の経過と結果の発表（全体で20分程度）

② 班員全員による検討、討議等

③ 記録者による結果の整理（5分程度）

（研修生からの提出事例に係る班別討議の場合は、③' 事例を提出した者のコメント）

④ 指導教官のコメント

（研修生からの提出事例に係る班別討議の場合は、④' 次回の班別討議で取り上げる事例を提出した者からの趣旨説明及び質疑応答）

(3) 効果的な研修のための広域的取組

自治大学校における具体的事例を題材にした研修の具体例は以上のとおりであるが、仮に研修参加者が持ち寄った事例を題材にするにしても、研修参加者どうしの討議が活発になるような良質の事例をある程度の数量持ち寄らせる必要があることから、市町村が単独で実施することは困難であると思われる。したがって、効果的な研修にするためには、本章3(2)で述べたような都道府県の支援や広域的取組が不可欠であると考えられる。また、自治大学校が作成している事例教材を活用することも考えられる。

6 政策・施策立案型研修の手法

(1) 政策・施策立案型研修の必要性

第2章の2でみたとおり、合併後の急務な課題を解決しつつある今、「住民ニーズ・政策課題の把握」が今後の行政課題として大きな伸びを示している。また、第2章の3でみたとおり、係長・課長補佐等の中堅職員には、企画・立案能力が強く求められるところであり、今後ますます「政策・施策立案型研修」の必要性は高いと考えられる。

(2) 地域づくりと市町村連携

また、今後の行政課題として「地域の活性化」が重要視されている点、「新たな広域連携の構築」が高い伸びを示している点などから、近隣市町村が連携・協働して、地域資源を利用し地域活性化を推進する政策・施策立案型研修が有効であると考えられる。

市町村間の共通の課題を認識し、水平的な連携の取り組みがより一層求められている中、こうした研修では、職員のスキルアップとともに郷土愛の醸成、さらに市町村の職員が議論や研究を通じて共通認識を持つことにより、互いの行政課題を理解し、職員間の交流を図ることができる。

第3章で紹介した北海道で行われている「地域政策研究」や、函館市の「青函合同政策立案研修」などは、市町村連携によってより一層効果をあげている事例であり、長崎県市町村行政振興協議会の取り組む「地域づくりコーディネーター養成研修」は、それに各地の特性を生かした地域活性化策をテーマとして、現実的な課題解決に取り組んでいる。

(3) 現実の課題を題材にした手法

近年、政策・施策立案型研修についてはより実践的なもの、例えば現実の問題をチームで検討し、解決策を立案し、実施・行動するといった、研修における提言を実際の政策・施策に活かしていく、いわゆるアクションラーニング的手法を導入する必要性が高まっているのではないかと考える。このような手法は既に一部の民間企業では導入されているところであるが、それらを参考に具体的な流れを示すと以下のとおりである。

① 課題提示

当該合併市町村の中で実際に起こっている行政上の緊急かつ重要な課題を研修で取り組む課題とする。当該課題は、事業担当部局がその背景に関する資料等を準備のうえ提示することとする。なお、研修のコーディネートは、職員研修担当が行う。

② 課題に対する質問

研修参加者は、当該課題を提示した事業担当部局の担当者に対して、当該課題の全体像を把握するため、当該課題についての現状や疑問点等について徹底的に質問する。

③ 現地調査

研修参加者は、課題を解決するための政策・施策案を検討するに当たって、実態把握が必要と考えられる現場に実際に赴き、詳細な調査を実施する。研修参加者が所属する合併市町村の事業担当部局のみならず、当該課題に関係する住民・NPO等や、当該課

題に先進的に取り組んでいる合併市町村に対しても、必要があれば実際に調査に赴いて話を聞き、多方面から課題を把握するよう努める。

④ グループ討議

現地調査の結果等を踏まえ、グループ内で徹底的に討議し、政策・施策案を企画・立案する。

⑤ 政策・施策案の発表

市町村長をはじめとする幹部職員の前で、グループごとに政策・施策案について発表する。この場での発表の結果が、研修参加者の評価につながる。また、優れた案は市町村長の判断により実行が採択される。

⑥ 政策・施策案の実行

実行が採択された政策・施策案は、事業担当部局が引き受け、それぞれの現場で実行に移していくものとする。

以上のような手法を導入することにより、①研修参加者については、市町村長をはじめとする幹部職員の前で行う発表の結果が評価につながる。②事業担当部局については、市町村長が実行を採択した政策・施策案をもとに成果を出すことが求められる。③市町村長については、実行を採択した政策・施策案が課題解決につながらなければ判断の誤りということになり、一定の責任を負うことが求められる。というように、三者がいずれも緊張感をもって研修に対処することになり、その効果は非常に高いと考えられる。

7 中央研修機関に求められる機能

(1) 中央研修機関に期待される役割

第2章の8でみたとおり、自治大学校や市町村アカデミー等の中央研修機関に求められる機能としては、「地域経営全般についての総合的な政策形成能力や行政管理能力の向上を図ること。」をあげる団体が最も多く、高度で専門的な研修や、実践的な政策形成能力を養成するための各種演習の充実が求められているところであるが、「具体的な行政課題に対する様々な対応事例に関する情報を収集・整理し、提供すること。」をあげる団体もまた多く存在したところであり、このような機能も中央研修機関に期待されていることがわかる。

(2) 中央研修機関における(1)に掲げる機能のあり方

そこで、そうした機能のあり方についてであるが、自治大学校における具体策としては、①自治大学校が毎年作成している教材において、行政課題に対する対応事例を今後とも掲載することとし、当該教材を市町村に対して広く配布すること。②自治大学校において実施している具体的事例を題材にした研修のために研修生から提出された事例のうち、一定水準以上のものについて、ホームページに掲載すること等を通じて市町村の閲覧に供するようにすることなどが考えられる。

(3) 中央研修機関のネットワーク効果

全国の地方公共団体から派遣された研修生が、全寮制による合宿研修に参加し、活発な交流を行うことによって、特定の地域や行政分野の枠を越えた幅広い知識や視野を得ることができ、研修を通じて結ばれる他の自治体職員との人的ネットワークの意義は大きいものがある。研修で得られた成果や人的ネットワークを、派遣された職員のみにとどめることなく、広く職場等へ還元していくような取組みが、中央研修機関での効果を高めることにつながる。