

# VUCA 時代を乗り越える職員の能力開発の方策【前編】

関東学院大学法学部地域創生学科准教授 牧瀬 稔

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

※ 後編は、次回発信の予定です。

本稿は、最初に人づくりの重要性を言及する（読者にとっては「耳にタコができる」状態と思われる）。次に地方自治体が VUCA 時代に勝ち残るために職員研修の充実（職員の能力開発）が求められると指摘する。そして具体的な取り組みとして、政策提言を志向した職員研修を提起する。本稿は筆者の経験によるところが大きい。その意味で読者に対する政策提言である。

## 1 人づくりの重要性

小見出しに「人づくりの重要性」と記した。読者から「そんなことは分かっている」と突っ込まれそうだ。特に「自治体行政の視点」の読者は、人づくりの重要性を認識しているはずである。そのため釈迦に説法となってしまう。だが敢えて「人づくりの重要性」を確認しておきたい。

1993年に世界銀行が『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割』という報告書を発表した。同報告書は、アジア NIEs（韓国、台湾、香港、シンガポール）などが急速に経済発展を遂げた要因を分析している。同報告書から得られる示唆は、いくつかある。例えば、新興国は先進国の開発した新しい技術を導入しながら工業化を推進する。そのため工業化のプロセスは短期化され、経済成長率も先進国を上回る高さを示すと指摘している<sup>1</sup>。

（人づくり）がある。アジア NIEs などの経済発展に貢献したのは、国民の能力開発があると主張している。特に、日本はアジア NIEs などに対して、能力開発を重要視した援助を掲げ、政府開発援助を進めていた。具体的には、教育施設の充実と講師育成、技術者養成（人材育成）などの協力である。これらにより、アジア NIEs などは経済発展の軌道に進んだとも言及している。

話はかわり、日本の経験を考える。日本は天然資源に恵まれない。そのため天然資源を活用した経済発展は選択できない。その中で、日本が経済発展を遂げた一要因に「人的資源」（人づくり）の存在を挙げる学識者は多い。例えば、日本は識字率が高い。基礎教育のレベルも高い。日本には良質な人的資源が存在していた。そのことが経済発展の土壌となったと指摘する学識者もいる（そのほか日本人の勤勉性や、防衛費の上限が決まっている関係で他の分野に国家予算が配分できたなど多くの理由がある）。

さらに、古くから「人は城、人は石垣、人は堀、情けは味方、仇は敵なり」という格言もある。武田信玄と武田勝頼が記したとされる『甲陽軍鑑』に明記されている。前半の「人は城、人は石垣、人は堀」は「人材」（人づくり）の重要性を説いている。

いくつか事例を出すまでもなく、何事においても「人づくり」は重要である。そして、地方自治体が持続的に発展していくためには、「人づくり」を基本に置いた行政運営が求められる。具体的には、職員研修の充実（職員の能力開発）

<sup>1</sup> この理論は経済学者のガーシェンクロンが発見し「後進性の優位」と言われる。後進性の優位は、自治体行政においても活用できる。先進であり、かつ成功

している自治体の取り組みを模倣すれば、短期間で先進自治体に変貌することができる。これは「ベストプラクティス」とも称される。

である。

しかしながら、地方自治体は大手企業と比較すると、職員の能力開発にかかる予算が少ないようだ。また景気の悪化に伴い歳入が縮小すると、職員研修に係る予算が削減される傾向もある<sup>2</sup>。さらに、言い方に語弊があるかもしれないが、首長や地方議員といった政治家は職員研修に大きな関心を持たない<sup>3</sup>。なぜならば、彼ら彼女らにとって、職員研修は票にならないからである。

人づくりの重要性は認識しつつも、現実的には軽んじられているように感じている。しかし、人づくりを軽視することは、中長期的には地方自治体が衰退していく可能性が強まることにつながる。特に昨今は、コロナ禍により「人づくりどころではない」という考えもあるだろう。しかし、そのような危機的な今だからこそ、未来を見据えて人づくりの重要性を再認識する必要がある。

## 2 地方自治体に降りかかる VUCA

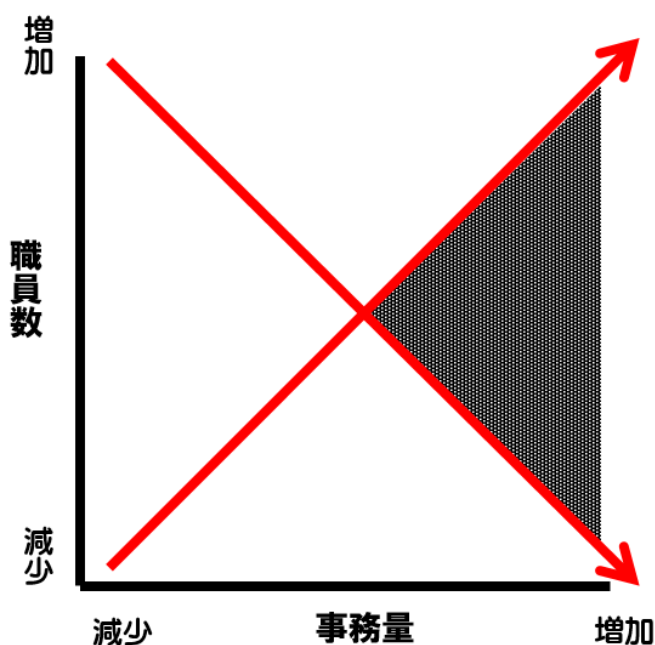
「VUCA」(ブーカ)という概念がある。VUCAとは「Volatility」(不安定)、「Uncertainty」(不確実)、「Complexity」(複雑)、「Ambiguity」(不透明)の頭文字をつなぎ合わせた概念である。現代はVUCAの時代と称されている。近年、ますますVUCAが顕著になってきたように感じる。

人口減少は多様な問題を発生させ、地域の存続を不安定にさせている。相次ぐ自然災害は日常生活を不確実にしている。地方創生を実現させていくには、多様な要素を組み合わせる必要があり複雑化しつつある。新型コロナウイルス感染症の存在は、未来を不透明にした。地方自

治体はVUCAに対応した行政運営が求められつつある。

地方自治体はVUCAに対応しつつ、図表のような現実的な悩みもある。図表の縦軸は職員数の増減を示している。横軸は事務量の増減の度合いを示している。時代の流れが左から右に進むことになる。職員数は、時代の経過とともに減少していく。一方で事務量は増加していく。増加する理由は、VUCAの時代に対応するため新規の事業の創出や住民の要望がある。また国などからの権限移譲もあるだろう。

図表 職員数と事務量のギャップ



職員数が減り事務量が増えることにより、右側にある「網掛け」の三角形の部分がギャップとして生じてしまう。このギャップに対応する一手段が、職員の能力開発である。つまり、地方自治体は職員の能力開発を進め、従来「1人・1事務量」だったのを「1人・1.2事務量」に高

<sup>2</sup> 古い調査で恐縮だが、筆者は2006年8月に、政令指定都市を除く全国人口20万人以上の113市区(当時)を対象に「職員研修に関する現状と課題」のアンケート調査を実施した(90市区から回答を得た(79.6%))。同調査から得られた知見として、能力開発に関して、職員一人当たりにかかる費用が意外と少ないということが分かった(その前には民間企業を対

象に能力開発の調査を実施している)。また、歳入の悪化により職員研修が縮小する結果も見られた。

<sup>3</sup> 筆者の調査によると、都道府県議会において「人材育成」や「職員研修」に関する議員質問は、他の質問(例えば地方創生や移住定住等)と比較すると、極めて少ない現状がある。

めることでギャップを縮小しようとする発想である<sup>4</sup>。

VUCAの時代に対応する一手段は職員研修(職員の能力開発)にある。しかし「職員研修」と言っても多様な取組みがある。その中で筆者が薦めているのは(実際に取り組んできたのは)、職員研修に政策提言の要素を持たせることである。これは政策づくりのOJTとも言える。同研修は、1日や2日の数日間です了する研修ではない<sup>5</sup>。数か月から半年以上の期間を要する研修である。

### 3 政策提言を志向した職員研修

VUCAの時代に勝ち残るためには、職員の政策力は必須である。筆者は全職員に最低限の政策力はあるべきと考える。全職員とは一般行政職だけではなく、土木や保健などの専門職も含まれる。さらに正規職員だけではなく非正規職員も該当する。

筆者は講師として、職員研修に政策提言の要素を入れた取組みを担当してきた。秋田県、東大和市、磐田市、三芳町など、自治体の規模に関係なく実施してきた。

詳細は、次回に紹介するが、例えば、磐田市(静岡県)は「政策形成能力向上研修」(通称「草莽塾」)を展開してきた。草莽塾に参加する職員は、半年以上にわたり、本来の業務をこなしながら、自分たちで政策課題を見つけ、解決のための政策提言まで取りまとめる。なお、「草莽塾」

とは渡部修市長が命名している。江戸末期の思想家である吉田松陰の思想に「草莽崛起」がある。在野の人間に対して決起を促した言葉である。「草莽塾」には「職員が「磐田市を変えよう」という意識を持とう」という含意がある<sup>6</sup>。

政策提言を志向した職員研修は、「政策づくり」を意図しているため中長期間となる。その結果、職員の自学自習や自問自答を促すことになる。研修を離れ日常業務に戻っても、職員は意識下で政策提言を考えているため多くの発見が得られる(職員は常に情報のアンテナを張っているからと推測する)。さらに、チームを組むため仲間との切磋琢磨が経験できる。

同研修は実態的には「政策づくりのOJT」と言える。昨今では政策づくりのOJTの機会がなくなりつつある。そこで数か月以上の同研修は、参加する職員にとっては大きな糧になる。この糧は自治体職員として生きていくにあたり、必ずプラスの効用として働くと考える。同研修は、結果として、個性的かつ独自性を備えた職員の育成に貢献している。

次回では具体的な事例を紹介しつつ政策提言を志向した職員研修を紹介する。

<sup>4</sup> 職員の能力開発以外に、網掛けのギャップに対応する手段は、①職員数を増加させる(非正規職員も含む)。②職員の勤務時間を増やす(超過勤務により対応する)。③採用の時点で優秀な人材を採用する(新規採用職員に限らず、専門的知識のある者を任期付職員として採用する)。④AIやRPA等の新技術により対応する。⑤増加する事務量に対応しない(増加する事務は断る)。⑥増加する事務量の一部を外部主体に担当してもらう(公民連携や市民協働など)、などが考えられる。

また、既存の事務量を減少させていくことも大切である(行政評価が機能していれば、事務量は縮小するはずである)。いきなり事務量を削減することは難し

い。そこで筆者は会議の統一を勧めている。同じメンバーが集まっているのに、会議名称が異なるため、何度も集まることが多い。その場合は会議を統一するとよい。会議の統一が事務量の削減につながることも多い。

<sup>5</sup> 筆者は1日だけの職員研修の存在を否定しているわけではない。1日だけの研修に向いている内容もあるし意義もある。

<sup>6</sup> 渡部修市長(3期)は今期で退任することを表明している。一般論であるが、市長が交代すると市政の方針も変更がある。その結果、行政の継続性が担保されないことがある。草莽塾は大きく変わるだろう。

## 著者略歴

関東学院大学法学部地域創生学科准教授  
牧瀬 稔（まきせ みのる）

専門は、自治体政策学、地域政策、地方自治、行政学。

法政大学大学院人間社会研究科博士課程修了。民間シンクタンク、横須賀市都市政策研究所、公益財団法人日本都市センター研究室、一般財団法人地域開発研究所を経て、2017年4月より現職。

社会情報大学院大学特任教授、東京大学高齢社会研究機構客員研究員、沖縄大学地域研究所特別研究員などを兼ねる。

北上市、日光市、戸田市、春日部市、新宿区、東大和市、西条市などの政策アドバイザー、厚木市自治基本条例推進委員会委員(会長)、相模原市緑区区民会議委員(会長)、厚生労働省「地域包括マッチング事業」委員会委員、スポーツ庁参事官付技術審査委員会技術審査専門員などを歴任。

# 自治大卒業生の声

## 自治大学校卒業生（第1部課程第134期）

福島県福島市 戸倉川 二郎

編集者注：本稿は、自治大学校における研修の特長などについて、自治大学校の卒業生が記したものです。

### 1 はじめに

私は、約3ヶ月にわたり、第1部課程と基本法制研修Aを受講させていただきました。

第1部課程では、講義と演習により政策形成能力や行政経営能力を身につけ、基本法制研修Aについては、主に講義により憲法、行政法、民法などの行政に関係する法体系を学ぶことができました。

研修期間中は寮において、全国から選ばれた研修生と共同生活を送り、お互いに切磋琢磨しながら研修生活を送っていくこととなります。

本年度は新型コロナウイルス感染症の影響により、第1部課程と基本法制研修Aの受講順序が逆転し、研修の実施及び寄宿舎での生活全般に新型コロナウイルス感染症対策が求められるなど例年とは異なる面が多々ありました。

### 2 第1部課程について

第1部課程においては、講義受講と演習を平行して実施していくこととなります。

講義の受講においては、総合的な教養課目や政策形成能力を高めるための公共政策に係る課目、地方公共団体を巡る最新の話題など幅広い分野の知識習得を目的として、各分野の第一人者である講師の講義を受けることができます。

演習においては、政策立案演習、事例演習や条例立案演習、ディベート型演習、データ分析演習、模擬講義演習などがあり、演習の実施により、講義で得た知識を活用して、

自治体において政策立案をする能力が身につくようになっていきます。

ご紹介したように多くの講義や演習がありますが、一番の主演となる研修は政策立案演習であると思います。

政策立案演習はグループワークにより、62時限、時間にして約70時間以上をかけて一つの政策を立案し、約30ページの報告書にまとめて、首長への提言を想定した発表まで実施することとなります。

各講義、演習において獲得した問題発見・解決能力、条例立案能力、データの分析能力、論点の整理、論理構築能力、そしてそれを伝えるためのプレゼンテーション能力など全てを発揮することにより政策提言を実施することになるため、いわば全ての講義・演習の集大成としての演習であります。

例年であれば、先進自治体への現地視察なども実施しているところですが、新型コロナウイルス感染症対策のため、現地視察をすることが制限されるなど厳しい状況となりました。しかし、ZOOMを利用したオンライン視察も実施するなど、新しい方式へのチャレンジにつながる面もありました。

第1部課程は講義と演習が平行して実施され、演習においては各演習でグループの構成員が違ったり、それぞれ提出物の提出期限があつたりと複雑になっています。

そのことにより、提出期限が重複したりする時期には苦労したりする面もあります。

しかし、各演習のチームメンバーと進行状況を確認しながら必要性を判断した上でチームが夕方以降に自主的に集まって業務を進めることで、業務の進行管理やチームのマネジメント能力も鍛えられていくこと



で、厳しい面もありますがこれを乗り越えることで自治体職員として大きく成長するきっかけになります。

### 3 基本法制研修Aについて

基本法制研修Aは「憲法」「行政法」「民法」「地方自治制度」「地方公務員制度」「財政学」の6課目について、約1ヶ月間をかけて学ぶ研修となります。

公務員に求められる法的な知識や制度について、公務員試験よりも実践的な、行政との関係を意識した内容について講義を受けることができます。

講義においては、講師の先生が研修生を指名のうえ講義内容に関する質問をする機会が多く、必然的に集中して講義に挑むことができます。なお、学習範囲が広くハイペースで講義が進行していくため、事前に予習をして講義に挑むことが必要になります。

座学にとどまらず、グループ演習も多く含まれており、他の研修生と協力しながらグループで課題について検討して結果を発表することになります。研修生が主体的に課題を調査・発表することで、より深い知識を得ることができるようになっていきます。

なお、研修の最後に効果測定として筆記試験とレポートの提出があります。

試験直前まで続く講義の予習と試験の準備を平行して進めるため、なかなか大変でしたが、それぞれ得意分野を持つ研修生に授業の不明な点を教えてもらったりして、大変でしたが良い経験になりました。

### 4 研修生活全般について

研修期間中は、3ヶ月以上の長期間にわたり、寮での共同生活になります。

研修出発前には多くの先輩方から、「研修の内容も大事だが、自治体職員のつながりを作ることも大切だ。たくさん飲んで多くの人と交流すると良い。」とアドバイスを受

けていました。そんな中で私の一番の悩みは「新型コロナウイルス感染症のリスクに対してどう対応すれば良いか」でした。

マスク着用、場合によってはフェイスシールドをつけて研修を受ける中で、他の研修生と交流できるのか心配していたのが正直なところでしたが、例年実施している入寮パーティや寮外部での派手な飲み会などはできないながらも、寮の談話室で毎日交流することや、集会室などの大部屋を区切って人数を減らして懇親会を実施するなど、感染症対策を意識しながら交流することで他の研修生との絆が深まりました。

研修生が自分の健康状態に気を配ることで、結果として、誰一人としてコロナウイルス感染やインフルエンザ感染等の重篤な体調不良者を出すことなく研修を実施できたことは本当に良かったと思っています。

### 5 おわりに

公務員人生のなかで多くの研修を受ける機会があるかと思いますが、この研修のように長期間にわたり業務を離れて、集中して学ぶ機会はなかなかないと思います。

この貴重な体験は多くの自治体大学の先生方やスタッフ、地元の職場の同僚や家族の支えにより成り立っているものであり、このような学びの場を提供していただいた皆様には本当に感謝の念に堪えません。

今後はこの研修により得られた成果を地元の自治体へと還元し、地域の福祉向上へ貢献すべく、公務に取り組んでまいります。



寮の窓より見た富士

# マネジメントコース研修生のつばやき

編集者注：このコンテンツは、マネジメントコース(※)の研修生が持ち回りで担当し、それぞれの所感を述べたものです。

※ 自治大学校における一年間の研修であり、研修期間中の概ね半分は自治大学校における実務に参画し、もう半分は通常の研修(第1部課程等)を履修することにより、実践的に高度の政策形成能力及び行政管理能力の向上を図るもの。

特研究生のつばやきということで、拙い文章で恐縮ですが、研修の所感を述べたいと思います。

『3か月間にわたり同じ屋根の下で暮らすという経験は、別れ際に熱い感情をこみ上げさせるには十分であった。新型コロナウイルス感染症がいかにか、研修生の中にソーシャルディスタンスを保たせることがあったとしても、濃密な絆を妨げるものではなかった。

ハードな研修生活が終わり、1か月を過ぎた頃、研修生同士LINEで連絡を取り合った。コロナや鳥インフルの対策部署に異動になり、北から南まで地方自治の最前線で仕事に邁進する研修生の活躍ぶりを聞き、全国に同志ができたことについて改めて自治大学校での経験の貴重さを実感した。

研修は確かにハードであった。自主討議室などの学習施設が遅くまで利用できるのも、とことん他の研修生と演習の課題について話し合った。それだけではなく、夜には談話室(注：手洗い、手指消毒、咳エチケット、利用歴の管理、三密の回避を徹底して利用)に毎日のように集まり、地方自治(それだけではないが笑)について激しく語り合った。談話室は、研修生の人となり(皆、個性は強いが本当にいい人だった。)を知る最高の場所であった。多少のアルコールは胸襟を開くのに抜群だった。さらには、体育館やジム、テニスコート、グラウンドなどの運動施設も上記のように感染防止対策を徹底した上で利用することができ、良い気分転換も出来た(テニスコートで聴いた校歌は格別だったな。)

校歌といえば、最終日に自室で聴いた校歌は胸に来るものがあった。しかし、校歌の3番の歌詞が寂しさを和らげてくれた。♪学びや後に 西 東♪郷土の栄え めざしつつ♪栄えあるわれら♪…ありがとう自治大学校！そして、全国のみんな！また会う日まで！』

貴重な経験をさせていただいたことについて、自治大学校の皆さま、派遣元や家族に感謝しています。これから教務部で担当する第2部課程では恩返しするつもりで頑張りたいと思います。(S.I)



(研修後の談話室、新たな研修生を迎えるために整頓されている)