

第4章 おわりに

平成19年4月に地方分権改革推進法が施行され、地方分権改革推進委員会による審議、勧告が行われるなど、地方分権改革の流れは新たな局面を迎えている。地方分権改革は、地方公共団体の「自己決定・自己責任」のもとに「地方が主役の国づくり」を目指すものであり、その推進の基本原則のひとつとして、「基礎自治体優先」の原則が掲げられている。住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な市区町村が担うことが望ましい。こうしたことから、市区町村の職員には、自らが地方自治の担い手であることを強く自覚し、目指すべき地方分権改革の実現に向けて、地域における政策課題を解決していく力を備えていくことがこれまで以上に強く求められている。

本調査では、広く全国の市区町村や広域共同研修機関等、都道府県を対象とし、「市区町村職員研修の実態」を把握することとしたが、その結果においては、市区町村における今後の職員研修のあり方を展望するうえで、いくつかの特徴的な動向をみる事ができた。

(市区町村における職員研修の実施状況等)

全国の多くの市区町村においては、「人材育成基本方針」、「研修に関する基本的な方針」を策定し、担当の部署と職員を設置して、職員研修の実施に取り組んでいる。市区町村長アンケートにおいても、そのほとんどは、多様化・高度化する住民のニーズに的確に対応するために、「職員の能力の開発・向上を図る職員研修の充実が必要である」と認識していることがうかがえた。

しかしながら、職員研修を「階層別研修」と「特別研修等」に区分して、その実施状況等をみると、まず、階層別研修については、指定都市、中核市、特例市など規模の大きい団体ほど研修を実施した団体の割合が高い傾向にあり、その主な実施主体についても、規模の小さい団体では「市区町村関係団体」や「市区町村等の共同研修機関」、「都道府県」の役割が大きくなっている。特別研修等（政策能力向上研修、特定課題研修・専門研修等）についても、町村など規模の小さい団体ほど研修を実施していない団体の割合が高い傾向にあり、その主な実施主体についても、一般的に「市区町村等の共同研修機関」や「中央研修機関」の役割が大きくなる傾向がみられた。

次に、職員研修の内容については、地方分権改革の進展により、地域の個性を活かした特色のある政策形成が求められることなどを背景に、政策企画や政策法務など政策形成能力の向上のための研修に力を入れている団体が多くみられた。また、多様な行政ニーズに対応して、住民との協働を進めるため、ファシリテーション、ワークショップ、クレーム対応などのコミュニケーション能力の向上を図る研修に力を入れる団体も多かった。このように、市区町村の行財政を取り巻く環境の変化に的確に対応するため、実践的な研修の内容にシフトしている傾向がみられる。市区町村長アンケートにおいても、職員研修の内容として、地方分権の進展に伴い、市区町村の実情に合った独自の施策を展開していくため、「政策形成能力」や「政策法務能力」の向上が今後ますます重要になっているという意見が多くあったほか、「住民との協働」を進める職員や「組織のリーダー」となる職員を養成していきたいという意見もあった。

なお、規模の大きい団体を中心に、研修受講者の選定についての指名制から公募制への変更、階層別研修におけるカフェテリア方式の導入や拡充など、職員が研修を自発的に受講することができるようにする工夫がなされている団体が多くみられた。

職員研修の今後の方向性について、市区町村長アンケートにおいては約7割が「充実・強化していく」としているものの、職員研修担当部門による回答では「現状維持」が多くなっており、行政改革の推進や財政状況による制約のもとで、厳しい認識をもっていることがうかがえる。

（広域共同研修機関等による職員研修の実施等）

本調査では、103の広域共同研修機関等（なお、(財)東北自治研修所を含む）から「市区町村職員向け研修を実施している」という回答があったが、これを都道府県別にみると、いずれの都道府県にも、都道府県の研修機関を含めて少なくとも1の広域共同研修機関等があることになる。

しかしながら、それらの研修機関等の組織形態や職員の構成、研修に要する施設の保有形態、実施している市区町村職員向け研修の対象者や分野・テーマなどは様々であり、研修実施に要する経費を市区町村のほか、(財)市町村振興協会など市区町村関係団体が負担しているものも多い。

その研修運営上の課題として、市区町村が実施する研修との役割分担、共同で実施すべき研修科目の設定、専門性の高い講師の確保、研修の実施体制の充実、関係市区町村の当事者意識の希薄さ、受講者の減少への対応、研修効果の測定手法の確立などがあることも明らかになった。

（市区町村職員研修に対する都道府県からの支援等）

すべての都道府県において、市区町村職員研修に対する支援が行われており、知事アンケートにおいても、大多数の知事が「市区町村の人材育成は都道府県にとっても重要であることから、都道府県としても市区町村職員研修に対して支援を行う必要がある」と回答している。

支援内容として、市区町村職員向け研修を実施していると回答した都道府県は27団体であり、その他の支援としては、市区町村や広域共同研修機関等が実施する職員研修に対し、講師の派遣・あっせん、研修に関する情報の提供、研修の企画・実施に関する助言などが行われている。

なお、市区町村に対する調査や市区町村長アンケート、広域共同研修機関等に対する調査では、都道府県は現行と同程度の役割を担う必要があるとの回答が多く、具体的な支援内容としては、都道府県と市町村の連携・共同による市区町村職員向け研修の実施を望む回答が最も多かった。

（中央研修機関による研修実施とサポート）

中央研修機関（自治大学校、市町村アカデミー、国際文化アカデミー）が実施する研修に毎年職員を派遣している団体の割合が高いのは市であり、町村や特別区の回答割合を大きく上回った。派遣をしていない理由は、「職員を長期間派遣する時間的余裕がない」、「財政状況が厳しく、予算の制約がある」、「市区町村共同研修機関で実施する研修等により対応している」などであった。

中央研修機関による実施を希望する研修については、「市町村や広域共同研修機関等で実施することが難しい高度でかつ専門的な研修」や「制度改正等を踏まえたタイムリーな内容の研修」を望む回答が多く、また、政策能力や法務能力の向上に関する研修、ケーススタディを取り入れた研修、講師養成に関する研修などの実施を希望する回答もあった。

また、中央研修機関からのサポートが必要と思われる事項として多かったのは、研修内容や講師に関する情報の提供、研修の企画・実施に関する相談である。その他の意見・要望としては、研修期間の短縮や研修期間の短い課程の充実、eラーニングによる研修科目の拡充、「一日自治大学校」のような各地に出向いて行う研修の充実、講師の派遣・あっせんに関するものが多かった。

次に、本調査の結果により明らかになった「市区町村職員研修の実態」を踏まえながら、今後、これらの研修をより効果的に実施するうえで、留意すべき点についていくつか述べておく。

① 市区町村における職員研修の取組の強化

現在、地方分権改革が進められる中で「基礎自治体優先の原則」の実現が求められており、市区町村においては、新しい分権型社会のあり方に的確に対応した行政を展開していくため、その担い手となる人材の育成が不可欠であり、職員研修の重要性はますます高まってきている。一方、市区町村においては、昨今の厳しい財政状況のもと、行財政改革の一環として組織体制の見直しや定員削減が進められており、町村など規模の小さい団体では、職員研修の実施体制や予算の確保の面で十分な取組が行われていないところがみられた。

また、調査対象とした「職場外研修」は、職員が一定期間、職場から離れて行う研修であり、職務を遂行する上で必要な知識や技能を体系的に学んだり、高度でかつ専門的な知識や能力を修得したりするために効果的な手法であると考えられるが、調査結果によると、「階層別研修」についても、これを十分に実施していない団体がみられるという状況であった。

こうしたことを踏まえ、各市区町村においては、まず、当面する地域の政策課題等の状況、自らの組織の特性や問題点を把握したうえで、組織としてどのような職員を求めているのか、また、それをどのように育成していくのかという「人材育成と職員研修の目標」を明確にし、市区町村長その他の任命権者をはじめ、組織全体においてこれを共有することが重要である。

そして、その目標を達成するために、職員研修を計画的かつ効果的に実施していくことが求められるが、その際には、自ら実施することが難しい研修の内容や分野についても、広域共同研修機関等や中央研修機関が実施する市区町村職員向け研修の活用などにより、職員が研修を受ける機会を確実に設け、職員の人材育成や能力開発に積極的に取り組むべきである。

② 市区町村職員研修の内容の充実等

市区町村を取り巻く環境が大きく変化する中で、地域の政策課題や多様化・高度化する住民ニーズに的確に対応していくためには、幅広い職務経験や知識と高い政策形成能力や政策法務能力を身に付けた職員、特定課題や専門分野についての多くの経験と実践的な知識や技能を有する職員などの確保と育成が求められている。

そこで、職員の各階層・職層に応じた研修はもちろんのこと、職員一人ひとりのキャリアの形成に応じた効果的できめ細かな研修を行うため、それぞれに必要な研修の内容を的確に把握し、様々な方法を通じてこれを実施していくことが重要である。本調査では、全国の市区町村や広域共同研修機関等における「階層別研修」と「特別研修等」の実施状況等を調査したが、今後、これらの研修を実施するに当たっては、次のような事項に留意することが必要である。

(階層別研修)

階層別研修については、受講者の参加意欲を喚起し、研修内容に対する理解を深めるため、各階層・職層ごとに研修のねらいや実施目的、必要とされる能力をより一層明確にして、その職務の実態に応じた実践的な研修のカリキュラムを編成することが必要である。

また、受講者のモチベーションを高め、研修の成果を確実に職務に反映させるため、選択科目制の導入、研修内容のステップアップ方式の採用、実施時期の見直し（例：昇任後の実施を昇任前の実施に変更）、人事評価や経歴管理との連携などに取り組むことが必要である。

(特別研修等)

特別研修等については、職員が各自の現在の状況や必要とされる能力等を認識したうえで、多様な研修を通じて希望する分野の能力開発や政策課題に取り組む機会を設け、職員が主体的に研修を受講するようなものとする必要がある。

特に、地方分権改革の推進や条例制定権の拡大等に伴い、これからの職員に求められる政策形成能力の向上を図るための研修の充実（例：政策の企画立案から実施・評価までのプロセスを理解して、実務に応用できるような実践的な研修の実施）、政策法務能力を早い段階から身に付けるステップを踏んだ法務研修の実施などが重要である。また、今日の変革の時代に対応できる人材を育成するためには、地方行財政を取り巻く環境や社会経済情勢の変化を鋭敏に読み取り、時宜にかなった新たな研修内容の導入を常に心がける必要がある。

③ 市区町村と都道府県、広域共同研修機関等との連携・協力

第1次地方分権改革の実現や平成の大合併を契機に市区町村の役割は飛躍的に高まっており、今後、第2次地方分権改革による都道府県から市区町村への権限移譲などによって、ますますその重要性が大きくなることを見込まれる。こうした状況を踏まえると、市区町村と都道府県、広域共同研修機関等は、「分権時代を担う人材」の育成や確保の面でこれまで以上に連携や協力を進め、それぞれの職員の知識や能力の向上を図っていくことが重要である。

市区町村職員に対する研修は、本来、市区町村において自ら実施すべきものであるが、規模の小さい団体を中心に都道府県の積極的な役割を期待する意見も多く、これらの団体では予算や組織・人員等の制約から、必要かつ十分な職員研修が行われていない実態がうかがわれた。

そこで、都道府県の研修機関を含む広域共同研修機関等においては、都道府県職員と市区町村職員を対象とした合同研修を実施し、あるいは、複数の市区町村職員を対象とした共同研修を拡充することが望ましい。こうした研修は、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、都道府県と市区町村間の連携を一層緊密にする契機となるものである。

また、都道府県、広域共同研修機関等には、地域における共通の課題を抱える団体として、広域的な立場から市区町村が実施する職員研修を支援するため、研修の講師・指導者や担当者の養成、講師の派遣・あっせん、情報の提供などの支援を充実することも求められる。

なお、広域共同研修機関等の中には研修運営上の様々な課題を抱えているところもあるが、市区町村と広域共同研修機関等は緊密な連携のもと、役割分担を明確にして、それぞれの実施する職員研修が最大限の効果を挙げられるような仕組みを構築していく必要がある。

④ 中央研修機関に期待される役割

中央研修機関（自治大学校、市町村アカデミー、国際文化アカデミー）においては、市区町村の要望等を踏まえ、引き続き、市町村や広域共同研修機関等で実施することが難しい高度で専門的な研修や制度改正等を踏まえたタイムリーな研修の実施や拡充、実践的な政策形成能力を養成するための政策課題研究や条例立案演習の充実などを図ることが求められる。

また、市区町村や広域共同研修機関等に対する研修に関する情報の提供、講師のあっせん、課題研究用事例やeラーニングの研修教材の開発・提供、「一日自治大学校」などの出張研修の充実、研修実態の詳細や効果的な研修方法に関する調査研究等を行うことも必要である。