

地方行政の変容と自治大学校の役割の変化

有 岡 宏

地方自治法の施行は昭和二二年五月。その後六年余を経て自治大学校が誕生した。そして自治大学校は地方自治法と同じ時代を歩みつつ今日を迎えている。以下ではこの間の自治大学校の歩みを研修カリキュラムを中心にふりかえるとともに、地方公務員を取り巻く環境の変化やこれに伴って生じている人材育成の課題を取り上げ、自治大学校の取り組みや今後の方向について述べることにする。

一 自治大学校の歩み

地方公務員を対象とする中央研修機関についての検討は、すでに自治法施行の前年である昭和二十一年から進められていたが、内務省解体等の事情もあり具体化には至らなかった。しかしながら昭和二五年の地方公務員法の審議の中で政府から「いよいよ新しい地方自治が確立されようとする今日におきましては、ぜひ、少なくとも地方自治の職員の養成のために、最も望ましいかつ最高の機関として、自治大学というふうなものをつくることに

よりまして・・・」との答弁がなされ、これを受けて自治大学校設立のための作業が進められたところである。

そして昭和二八年七月に自治大学校設置法が可決成立し、同年一〇月に開校が実現したものである。当初港区麻布材木町にあった校舎は、翌年同区麻布富士見町に移転し、五〇年近くの歳月を経て平成一五年四月に立川市に移転して現在に至っている。

自治大学校設置法では自治大学校を「地方公務員に対する高度の研修を行う機関」と位置づけており、この「高度の研修」という概念が一貫して学校運営のよりどころとなっている。

二 自治大学校での研修内容の変遷

ここではこれまでの自治大学校の研修課程の動きを述べるとともに第一部課程（主に都道府県・指定都市の中堅幹部職員を対象とする一般研修）を例にとって研修科目の移り変わりをみることにする。

（一）研修課程の動き

（1）一般研修

開校当初の研修課程は現在の第一部課程に相当するものであり（当時は都道府県職員と市町村職員のいずれをも対象としていた）、基本法制、地方行財政から国の行政までを広く対象とする約六か月間の一般研修であった。また、翌年には現在の第二部研修に相当する約二か月間（その後約三か月間に延長された。）の研修課程が、昭和三〇年には主に管理職を対象とする第三部課程が設けられた。現在ではこれらの課程に加えて女性職員の積極

的登用を推進するため、女性職員が参加しやすい約一か月間の第一部・第二部特別課程が実施されている。

(2) 専門研修

特定の行政分野を対象とする特別研修には昭和三二年に開設され現在まで継続している税務専門課程などがあり、近年では公共政策の各分野における諸課題への対応を内容とする政策専門課程が実施されている。その一方で電子計算機専門課程など地方行政の変化にともない休止に至っている課程もある。

(二) 研修内容の推移

第一部課程は開校から現在に至るまで五、六か月間の研修期間となっているが、社会経済や地方行政の変化にともない研修内容は以下のように大きな変貌を遂げている。

(1) 昭和二八年の第一部課程

開校当初は戦後に整備された各種法制度や地方行財政制度に重点が置かれ、この両者で講義全体の半分近くを占めていた。講師は地方自治運営が小林与三次自治庁行政部長、地方自治法は長野士郎行政課長といった顔ぶれであった。また、公共政策に関しては各省庁の担当者が所管事務を説明するといういわば国の縦割り行政を反映したスタイルが取られていた。一方で現在の自治大学校で多くの時間を確保している演習は地方自治法や地方財政を対象とする程度できわめて限られた時間が充てられていたに過ぎない。なお、この年はいくく戦後八年が経過という時期であるが、この時点で「絵画の見方」といった教養科目があったことは興味深い。

(2) 昭和六〇年の第一部課程

開校から三二年を経た昭和六〇年の第一部課程の科目構成を見ると、法制経済や地方行財政制度に関するもの

は全体の三分の一程度に縮減され、公共政策論や地域政策論に関する政策横断的な視点からの科目が増加していることがわかる。一方で白書研究という形で各省の施策を研修課題としていた。演習に関しては徐々に充実が図られてきているものの、その時間数はこの段階においても全体の一割程度を占めるに過ぎず、政策立案を目的とする演習もまだその具体的な姿を見せていない。

(3) 現在の第一部課程

さらに三二年を経過した平成二九年の第一部課程を見ると、法制経済と地方行財政制度のウェイトに大きな変化は見られないが、その一方で公共政策論の分野では政策法務やデータサイエンスといった科目が設けられ、昭和六二年には一本の科目だった社会福祉論は総論、地域医療、地域福祉、少子化対策、女性活躍という個別分野ごとの科目設定となっている。また行政経営の分野でも公会計改革、コンプライアンス、ICTの動向といった新しい科目を見ることができるといえる。

そして最も大きな変化を見せたのが演習であり、今や研修全体の約三割を占めるに至っている。またその内容も政策立案研究、事例演習、条例立案演習、データ分析演習など多岐にわたっており、その中心となる政策立案研究には八七時限が充てられているところである。

三 地方公務員をめぐる環境の変化

ここでは地方公務員の仕事のあり方にどのような影響を及ぼしてきたかという観点から地方行政の変化について

て述べる。

(一) 地方分権の進展に伴う事務の拡大

政策決定権限や財源を地方自治体に移しその自主性や自立性の拡大を目指す地方分権改革の必要性が叫ばれて久しいが、具体的な進展を見せたのは平成の時代に入ってからである。

平成五年の衆参両院における地方分権の推進に関する決議を契機に第一次分権改革が進められ、平成十一年には地方分権一括法が成立して機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る新しいルールの創設等が実行に移された。その後、三位一体改革を経て地方に対する規制の緩和や事務権限の委譲等を含める第二次分権改革が進められており、地方自治体の自由度が高まる中でその事務の拡大も見られるところである。

また、ふるさと創生事業から近年の地方創生推進に関する事業に至るまで自治体の創意工夫の下で個性のある地域を作り出すことが強く求められている。

(二) 社会情勢の変化や新たな住民ニーズへの対応

戦後の地方行政では戦争による荒廃からの復興、社会資本の整備、景気対策やベビーブーマーへの教育の充実といったテーマの下で土木分野と教育分野にウェイトが置かれてきた。しかしながら近年の少子高齢化の急速な進展の中で住民ニーズも大きく変化し、地方行政においても事業の多様化が進むとともに医療福祉分野のウェイトが急速に高まっている。

かつては保育所や幼稚園に関わるものが中心であった児童対策も近年は少子化対策あるいは子育て支援という形で大きく変容し拡大しつつある。

また、危機管理行政について取り上げると、地方行政にその概念が定着したのは二〇一〇年ほどのことであり、当初その対象は自然災害対応が中心であった。しかし今ではその範囲は感染症対策、食品安全、外国からの脅威に対する対応などへと広がりを見せているところである。併せて住民への確実な情報伝達や避難勧告の着実な実施などが強く求められる等自治体の責任も重くなりつつある。

(三) 業務の複雑化と高度化

今述べたように地方行政では医療福祉分野で業務の顕著な拡大が見られるが、同時にその内容の複雑化と高度化も進んでいる。介護行政を例にとると、平成一二年にスタートした介護保険制度は従来の制度を精査した上で構築したシステムであるが、これまでの法改正や介護報酬改定の結果、制度そのものが相当複雑なものになっているという声が自治体からも聞かれる。さらに認知症への対応や介護人材の確保といった課題も制度発足当時と比べるときわめて大きなものとなっており、最近の要支援者を対象とするサービスの見直しや医療介護連携の推進における自治体の役割の増大も職員の負担増になっていると指摘されている。

ちなみに自治体行政がこの医療介護分野のように多様化、複雑化する中でとりわけ市町村においては一つの窓口で複数の手続きを完結させるいわゆるワンストップサービスが定着しつつある。

(四) 市町村合併による組織の充実と業務の拡大

市町村数が約三、二〇〇から約一、七〇〇となったいわゆる「平成の大合併」の功罪についてはさまざまな議論があるが、合併により組織規模が大きくなり、マンパワーが充実したことによるメリットには注目すべきものがある。組織の分化が可能となると同時にこれまで少人数で対応してきた業務について職員間での役割分担が図

られ専門的な対応も可能になった。また、市町村でのパスポートの発行や建築確認の対象範囲の拡大などに見られるように市町村合併を契機に都道府県から市町村に対する権限委譲が大幅に進んだことも事実である。

(五) 行財政改革の進展

近年の厳しい地方財政の下で行財政改革の手法の一つとして定員の抑制が図られてきた。団塊の世代をはじめ多くの地方公務員が退職する一方で、新規採用が厳しく抑えられた結果、一般行政部門で見るとその職員数は平成二八年までの二〇年間で一一七万人から九一万人に減少している。また、新規採用の抑制は職員の年齢構成のアンバランスをもたらしており、適正な組織運営の阻害要因となっている。さまざまな分野でのアウトソーシングの増加も定数減の原因であり結果でもある。一方でこうした動きとは対照的に臨時・非常勤職員や再任用職員が拡大していることも無視できないところである。

なお、意思決定の迅速化や各職員の責任の明確化を目指して進められた組織のフラット化も定数削減とは無縁と言えないであろう。パソコンやインターネットの活用をはじめとする行政の電子化についても同様のことが当てはまる。

この他、人事管理をめぐる動きとして能力主義と実績主義に重点を置いた人事評価の実施が挙げられる。この動きは平成二六年の地方公務員法改正によりさらに加速化しているところであり、評価結果を研修プログラムの設定や改善に活用したり、評価結果を踏まえて当該職員の研修受講を促すことも求められている。

(六) 行政運営の透明化の要請

地方自治体においては早くから行政の公正の確保と透明性の向上を目指して情報公開制度が導入されたが、一

方で行政側が有する住民の情報について適正で厳格な管理を求める個人情報保護制度も定着した。とりわけこのたびのマイナンバー制度の導入は住民の関心をさらに高めているところである。

また、包括外部監査や平成三二年に導入が予定されている内部統制制度、二〇年ほど前から急増した住民訴訟も行政運営の透明化に深く関わっているところである。

この他、いっそう厳しくなっている公務員批判も見逃せないファクターである。かつては窓口対応への苦情がその中心であったが、この二〇年をふりかえってみると不正経理問題、官製談合問題に始まり近年では個人情報の不適切利用や漏洩事案、交通事故を含めた不祥事などにより地方公務員に対する住民からの視線はますます厳しいものとなっている。

以上で述べてきた(一)から(六)までの状況変化は地方公務員の勤務環境に少なからず影響を及ぼしているものと考えられる。

(七) 働き方の変化

これまで述べた環境の変化以外に注目されるのは働き方に対する国民の意識変化とこれに対する政府・自治体・企業の姿勢の変化である。

今や仕事と家庭の両立という概念には収まりきれないワークライフバランスの推進、長時間労働の是正や業務の効率化等を目指す働き方改革の推進が急がれており、さらに女性活躍の推進という視点から女性登用の拡大、子育て支援を進めることや、仕事と介護の両立を可能とするための介護の環境整備などが目指されている。

こうした変化に対応するため地方自治体においても時間外勤務の縮減はもとより、フレックスタイム制の導入

やテレワーク、ゆう活の実施などを進めている。また、過労死や精神疾患に対応するため職員の健康管理やメンタルヘルス対策に力を入れている自治体が増加しつつある。

四 職員研修の動向と課題

(一) 求められる職員像

以上で述べたような地方行政の変化は地方公務員のあるべき姿にも大きな影響を与えている。首長アンケート等では職員に求められる資質・能力として「自分のミッションを把握・解釈できる」、「住民のニーズに敏感である」、「創意工夫に満ちている」、「実現可能な政策形成能力を持つ」、「制度に精通している」、「他の関係分野に対しても広い視野を持つ」、「プレゼンテーション等において強い表現力を持つ」、「多方面との交渉能力や調整能力を持つ」などが挙げられている。

ではその実現のための自治体の人材育成策、ここでは研修の現状がどうなっているのかを見ることとする。

(二) 地方自治体における研修の現状

地方行政が大きく変化する中で職員研修の充実強化が強く求められ、人事当局も同様の意識を持っているにもかかわらず、残念ながら地方公務員研修が拡充の方向にあるとはいえない。

平成二八年三月に公表された「地方公務員研修の実態に関する調査」(都道府県・指定都市・中核市など一九九団体が調査対象。以下「実態調査」という。)によると、職員研修所の廃止、外部委託が進行している状況に

ある。また、研修ニーズを満たしているかについての問いに対しては「ある程度十分」と回答する団体が多いものの「十分なものと考える」とした団体は一割にも満たない。

一方、研修の多様化も進み、分権の進展や住民ニーズの高度化を背景に政策能力向上研修を実施している団体は全体の七八・二％に達しており、その七割が政策立案を行うものである。しかしながら、研修期間については多くの団体が一～二日間という状況にある。さらに、法令の解釈から条例立案、訴訟対応までを広く対象とする法務能力向上研修についても七九・九％の団体が実施しているものの、このうちのいわゆる政策法務研修のウェイトが減少傾向なのは気がかりなところである。この他六割を超える団体が女性の活躍推進に向けた研修を実施しており、約四割の団体がeラーニングを用いた研修を行っていることも自治体研修の多様化の例として挙げられる。

また、こうした研修とは異なる形態のものとして、国や他の自治体との人事交流や民間企業への派遣研修も継続的に行われているが、ミッションと派遣先での職責にミスマッチが生じているケースや復帰したポストで経験が生かされていないケースが指摘されている。

(三) 業務と組織の変化への対応の難しさ

これまで述べてきたように自治体における職員数の減少や業務量の増大を背景に公務能率の向上が求められているが、同時に採用抑制による幹部候補生の絶対数の不足という課題を克服すべく若手・中堅職員の指導力や政策形成能力を培うことも必要とされている。このように職員研修の重要性はさらに高まっているものの、職員一人当たりの業務量の増加などが研修への参加を難しいものとしている。実態調査においても研修ニーズを充足で

きない理由として「研修対象者の受講時間確保の困難」が最も多くなっている。

また、業務の複雑化・高度化への対応として、専門研修の実施が広がってきているところではあるが、繁忙という理由以外に講師を確保することが困難という事情も存する。

もちろん、OJT（職場研修）も人材育成の有力な手法であるが、このOJTについてもかつてほどの効用は期待されていない。その理由としては、そもそも多忙のために時間的余裕がないこと、業務の専門化が進み複雑化する中で管理職の有するこれまでの経験則が生かされにくいこと、組織のフラット化や業務の電子化が進展する中職員間で相互に意思疎通を行い啓発する場面が少なくなりつつあることなどが挙げられる。

次に研修と任用の関係であるが、実態調査では「一定の研修の受講を昇任の前提要件としている」団体や「研修効果の測定結果を昇任に反映させている」団体は少数であり、「昇任後に一定の研修の受講を義務づけている」団体が多くを占めている現状にある。研修成果を身につけた者を昇任させるという考え方は依然として定着していないが、昇任試験を実施している団体が少ないことや研修への参加意欲を高める必要性を考えると、研修成果に応じた人事評価や昇任を行うことも検討されるべきであろう。

このように自治体職員の研修をめぐる環境には厳しいものがあるが、この時代だからこそ人材を育てるべきだというトップの意識と現場で業務配分と進捗管理を行っている管理職の研修への理解が不可欠と言えよう。

五 自治大学校の取り組みと目指す方向

以上で見たように自治体での職員研修については多くの課題があるが、こうした状況にあつてこそ自治大学校が果たすべき役割は大きいものと考えている。

ここで強調すべき点の一つは地元での研修時間確保が困難な場合こそ一定期間の宿泊研修で集中的に受講させ効果を上げることが重要だということである。また、他の自治体の職員とともに切磋琢磨し全国に強固なネットワークを構築できるという効果もある。二点目は研修内容が高度化する中で講師の確保が困難になっているという課題も自治大学校が解決できるということである。

これまでも自治大学校ではさまざまな取り組みを行ってきた。知事に対するアンケートでは、「自ら考え、判断し、行動する資質を備え、高い専門性・知識と政策立案能力を身につけた人材」を求める意見が多く、具体的には「政策形成能力を養成する研修」、「政策法務研修」、「地域経営手法に関する研修」や「財務・金融研修」などの科目の充実が求められている。こうした要請を受けて、公共政策論に関する研修科目の見直しを恒常的にを行い、併せて分野横断的な科目を設定しているほか、政策法務、金融、公会計や危機管理などについても積極的に科目として取り入れている。さらに近年では政策形成能力の向上を目的とする演習に特に重点を置いている。また、地方自治体における女性幹部の登用を支援するため女性職員が参加しやすい第一部・第二部特別課程の実施回数を平成二六年度に年一回から年二回に増やすとともに平成二七年度から対象を女性職員に限定したところ

ある。

このように設立当初から自治大学校における研修の基本的な考えであった「高度な研修」の意味合いも大きく変化しており、研修内容は設立当初の基本法制・地方行財政制度の習得から近年は公共政策に関する体系的な講義と政策形成能力の向上を目指す実践的な演習の実施へと大きく重心を移しつつある。特に演習においては政策立案能力にとどまらず、プレゼンテーション能力やマネジメント能力の習得もその目標としている。

このような取り組みを進める一方で研修の受講者数に関しては懸念もある。自治大学校全体の受講者数は一定の水準を維持しているものの、課程によってその動きにはばらつきがあり、特に第一部課程についてはこの一〇年間で受講者が半分近くまで減少しているところである。その大きな原因は長く続いた新規採用の抑制であり、特に研修期間の長い第一部課程にはこの点が大きく影響しているものと思われる。第二部課程の研修生数については比較的堅調に推移しているものの、派遣実績のない自治体が多数あり、派遣実績の少ない団体からは研修期間の短縮が要望されている。

このため第一部課程と第二部課程については将来の自治大学校運営を見据えた上で平成三〇年度から研修の内容、手法、期間のすべてについて大幅な見直しを行うこととしている。

まず、講義については公共政策論、行政経営論に科目を重点化し、このことによって研修期間の短縮を図るものとする。なお、期間の短縮によって研修水準に影響が生じないよう科目間で内容の重複を解消するなどの方法を取ることにしている。また、演習については政策立案研究を中心にさらにウェイトを高めることにしている。一方でこれらの科目に加えこれまで通り基本法制もしっかりと学ばせたいという要望もあることから基本法制科

目を選択制で存続することとした。

「限られた研修期間に本当に役立つものをどれだけ盛り込めるか」という悩みは尽きないが、自治体や職員のニーズに応えつつ常に変化していくこそ自治大学の責務であると考えている。

（自治大学校長）