

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¹。

（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）

¹ 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²。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³。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

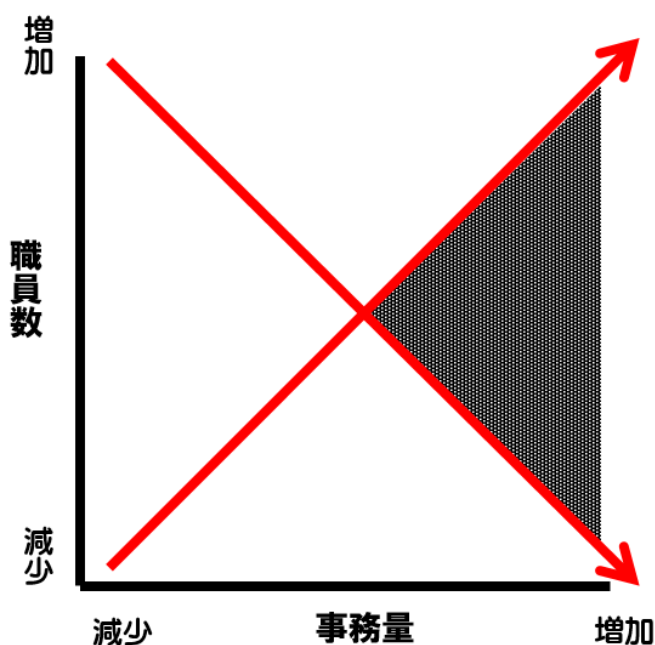
「VUCA」(ブーカ)という概念がある。VUCAとは「Volatility」(不安定)、「Uncertainty」(不確実)、「Complexity」(複雑)、「Ambiguity」(不透明)の頭文字をつなぎ合わせた概念である。現代はVUCAの時代と称されている。近年、ますますVUCAが顕著になってきたように感じる。

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

² 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。

³ 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⁴。

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日の数日間で終了する研修ではない⁵。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⁶。

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。

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 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。