

自治体計画策定への職員参加と人材育成

東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授 松井 望

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。

1. 職員数の減少と計画策定の増加

1994年から長く続いてきた自治体の職員数の減少も2018年に2,737千人で底を打った。その後、2019年は2,762千人、2020年には2,762千人とこの2年間ではわずかではあるが増員傾向にある。すでに知られたことではあるが、この間、自治体の業務は減少したわけでもなく、むしろ増加傾向にあった。つまり、それぞれの職場では増え続ける仕事のなかで減り続けた職員が日々向き合ってきたのがこの25年間だった。

増え続けた仕事のひとつに計画策定がある。特に国からの法律に基づく計画策定要請の増加が、これに拍車をかけてきた。国による計画策定の増加傾向とその要因は、すでに松井(2019)でも論じているが、簡単に述べればその原因は地方分権改革の逆機能といってもよい。国としては関与の法定化を規則通りに対応したがゆえの、法律による計画策定の要請の増加である。これには、まずは国の各府省担当者自らが不要不急の計画の要請がないかを判断をし、自粛を要請したいところである。対して、自治体は粛々とこれらの要請にも応じてきた。ある自治体では国からの要請とばかりに恭順な態度で計画を作成し、またとある自治体では国との長期的な関係性を念頭におきながら、したたかに計画の形を揃えることに腐心をしてきた。

とはいえ、計画策定自体に係る負担は大きい。限られた職員体制のもとの業務負担と計画策定

に伴う利益を比べて、利益が大きければ、計画策定に臨むことは悪くはないだろう。しかし、負担が大きい場合はどうだろうか。はたして各自治体ではどのように計画策定に臨んでいるのだろうか。本稿では、人材育成という視点からこの問題を考えていく。

2. 自治体の計画策定に関わる職員体制の3つの特徴

まず、自治体の計画策定に関わる職員体制を、既存データをもとに素描してみる。そうすると三つの特徴を見てとれる。

まず一つめの特徴は、計画策定部門の担当職員の増加である。日本全国の自治体で計画策定に関わる職員数を把握する資料は現在のところはない。それは、計画策定に関わる職員は、いわゆる企画担当部門の職員に限定しないためである。事業部門の職員が参加する場合もあれば、事業部門内でも管理職や担当職員に限定される場合もある。正確な実態把握は困難である。

しかし、全庁的な計画担当部門の職員数の把握は可能である。坂本(2019)は、総務省の『地方公共団体定員管理調査結果』をもとに、同調査で中部門として集計された企画開発部門の職員数に注目した。本稿でも、坂本(2019)にならない、ひとまずは企画開発部門の職員に注目してみる。

図1は2005年から2019年までの15年間の各年度の『地方公共団体定員管理調査結果』のうち一般会計部門の11の大部門ごとでの職員数の推移を示してみた。部門間での対比が分かりやすいように、2005年の各大部門の職員数を1としてその後の推移を示した。また、坂本

(2019)と同様に中部門である企画開発の数値(都道府県と市町村等別の数値)も加えている。以上の12部門の職員数推移から一目でわかる特徴は、商工部門を除く11部門では、2005年の水準にも復元はされていないことである。職員数減は横並びの減少傾向にある。

しかし、11部門すべてが同様の推移を示してきたわけではない。大きく分ければ3つの傾向がある。一つめは減少しつづける部門がある。税務、衛生、農林水産である。二つめは、減少傾向がとまった部門もある。これは議会、土木がそうである。三つめには、減少傾向から増加しはじめている部門がある。総務・企画や民生、そして企画開発部門である。企画開発部門を特に注目してみると、2013年までの2005年比では約16%が減少してきた。しかし、その後の職員数は増加し、2019年には概ね2005年の水準にまで復元をした。これは、図2では企画開発部門の都道府県と市町村の推移を示しているが、いずれも同様の傾向である。とりわけ2014年以降の増員は顕著である。

二つめの特徴は、計画策定に対する負担の増

加である。一つめの特徴であげた企画開発部門の職員が増加し始めた2014年は、いみじくも国が進めてきた地方創生が本格した時期であった。これをもって坂本(2019)は「計画行政への対応強化というよりも、むしろ地方創生の諸事業への対応のために急ぎ増員対応が図られたと捉えるのが妥当だろう」と看破する。なるほど、全庁的な企画開発部門の職員増加には地方創生対応が主因なのだろう。しかし、それ以外の要因もあるのではないだろうか。それはやはり国からの計画策定要請への自治体側での対応負担の増加である。

国からの計画策定要請に対する議論は、松井(2019)の公表以降、現実の制度改革の課題として急速に注目を浴びてきた。全国知事会では法律による計画策定の現状と課題を明らかにし、国では、地方分権改革有識者会議にて提案募集制度をもとに個別事項の協議が進められている。

国からの法定計画策定は個々の自治体にとって負担であることは間違いない。ただし、予算や人員でどの程度の負担であるかが心証の範囲での指摘に留まることが多かった。そのなかで、

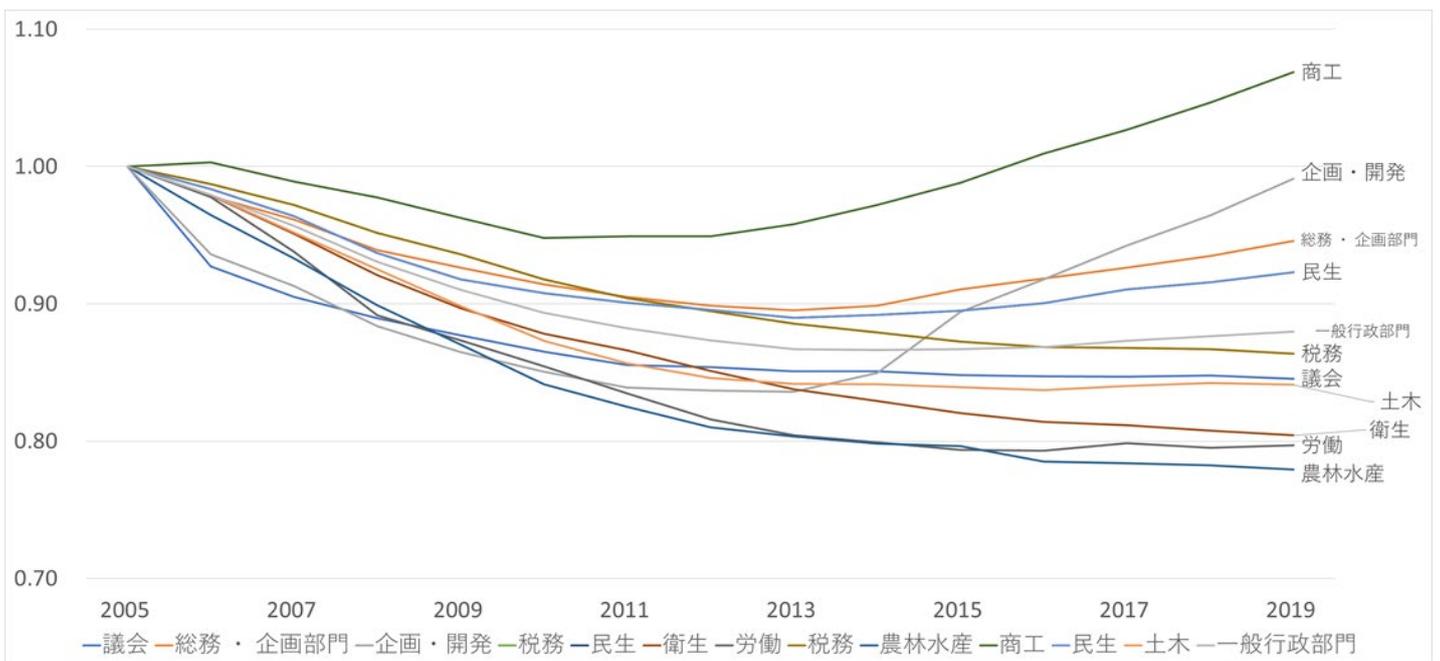


図1：部門別職員数の推移 (2005～2019年)

(出典) 各年度の『地方公共団体定員管理調査結果』をもとに筆者作成

(凡例) 各年度の各部門の職員数は2005年度を1とした場合での割合を示している。

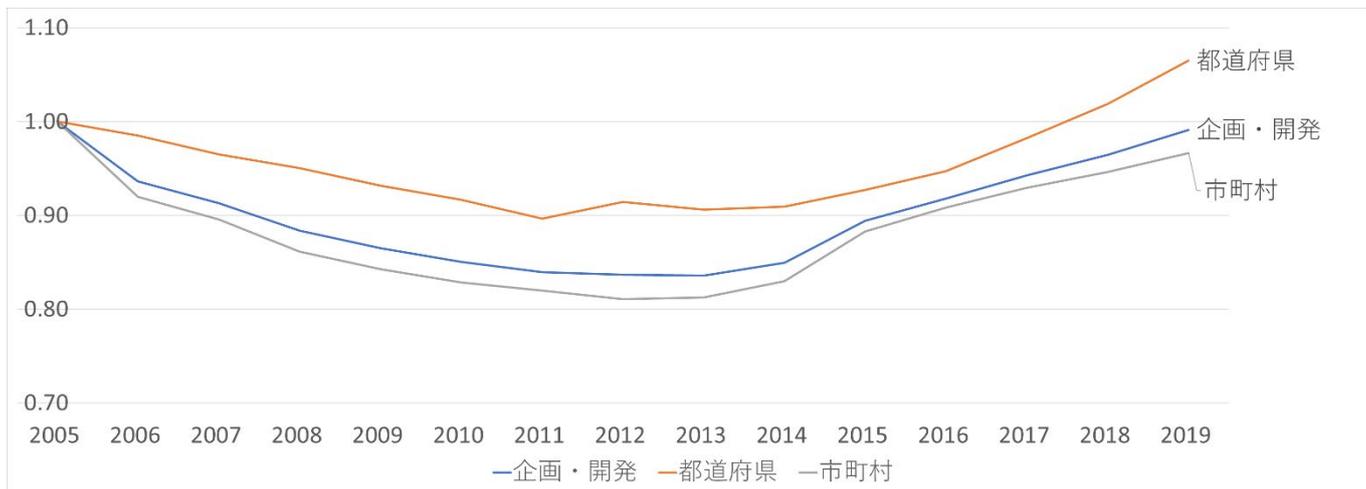


図 2：企画開発部門職員数の推移（2005～2019年）

（出典）各年度の『地方公共団体定員管理調査結果』をもとに筆者作成

（凡例）各年度の各部門の職員数は2005年度を1とした場合での割合を示している。

	事業費	人件費	合計
国土強靱化地域計画	6,098千円（40.6%）	8,932千円（59.4%）	15,030千円
港湾計画	166,553千円（86.4%）	26,133千円（13.6%）	192,686千円
温室効果ガス排出削減等実行計画	5,969千円（35.9%）	10,657千円（64.1%）	16,626千円

表 1 『国土強靱化地域計画』『港湾計画』『温室効果ガス排出削減等実行計画』の三つの計画の策定コスト

（出典）全国知事会(2021)『地方分権改革推進 WT 中間報告書（概要）』

（凡例）調査回答府県の平均値。また、()内の数字は合計に対する割合を示している。

	20代 - 30代の 若手職員	30代 - 40代の 中堅職員	40代 - 50代の 幹部職員	各世代をバラ スよく集めた	その他	無回答	%	N
A県・B県市町村	2.6	14.5	47.4	10.5	9.2	15.8	100.0	76
A県市町村	3.4	13.6	45.8	10.2	8.5	18.6	100.0	59
B県市町	0.0	17.6	52.9	11.8	11.8	5.9	100.0	17

表 2 A 県と B 県に位置する市町村の計画策定組織の職員の年齢・階層数の推移

（出典）松井望（2020）「自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用」を一部改

全国知事会が設置した地方分権推進特別委員会では、2021年5月に『地方分権改革推進 WT 中間報告書』を公表している。同報告書では、表1のとおり『国土強靱化地域計画』『港湾計画』『温室効果ガス排出削減等実行計画』の三つの計画の策定コスト（人件費と事業費）を算出した。その結果、人件費をみると、『温室効果ガス排出削減等実行計画』は6,098千円(64.1%)、『国土強靱化地域計画』は8,932千円(59.4%)であった。対して『港湾計画』の人件費は26,133千円(13.6%)であった。港湾計画の策定費用の実額が他の二つに比べても10倍程度があり、人

件費の実額が高いことが分かる。以上の結果から計画策定に要する人的負担は決して少なくはないことがわかる。

三つめの特徴は、計画策定は素人によって行われてきたことである。素人という表現には反発を抱かれるかもしれない。本稿でいう「素人」とは計画策定経験の有無と定義しておく。

松井（2020）では、2つの県（A、B県）に位置する市町村で計画策定分に加わった職員の計画策定の経験を調査した。表2からも明らかのように、年齢では総じて40～50代の職員が中心であった。別途、職員規模で集計をしてみると、

	初めて長期計画等を策定した(策定する)職員が多い	過去に長期計画等の策定に関わった職員が多い	各部局の基本計画等の策定に関わった職員が多い	その他	無回答	%	N
A県・B県市町村	48.7	9.2	9.2	7.9	17.1	100.0	76
A県市町村	52.5	6.8	15.3	6.8	18.6	100.0	59
B県市町	35.3	17.6	23.5	5.9	11.8	100.0	17

表3 A県とB県に位置する市町村の計画策定組織の職員の計画策定経験

(出典) 松井望(2020)「自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用」を一部改

比較的大きな町村では30～40代の職員が参加をする割合も一定程度はあった。このように計画策定の担当職員には組織内で職務経験が豊かであることが前提とされてきているかのようにある。

それでは職務経験は豊かであるとしても実際の計画経験はどうだろうか。表3をご覧ください。計画策定部門に所属する職員のうち初めて長期計画を策定した職員が多いという回答した市町村が半数を占めた。対して、過去に長期計画等の策定に職員が多い、または、各部局の基本計画等の策定に関わった職員が多い市町村は1割程度であった。

自治体で策定される計画の重要度を考えてみれば、一定程度の計画策定の経験や専門性を有した職員が計画策定に関わることが有益だろう。そのため幹部職員や経験者が策定に参加することが合理的ともいえる。しかし、実際の策定では幹部職員は参加するものの、計画策定では未経験の者が大半を占めていた。一見すると相反するような結果ではある。しかし、この結果は計画策定には、専門性以外での価値や目的があるのではないかと考えられる。それは計画策定を通じた職員参加による人材育成である。

3. 自治体計画と職員参加

職員参加とは、日本の自治体で計画行政が定着しはじめた1960年代ごろに提唱された造語である。同時期に日本の自治体が取り組み始めた住民参加との対語として生まれた職員参加で

あるが、おおむね3つの効果が期待された。

一つめは、政策の総合化である。放っておくと専門分化・分立しがちな自治体組織を職員の参加を通じて総合化するという目的があった。

二つめは、計画策定の内部化による信頼確保である。計画策定を外部機関に委ねることは効率化の観点からも望ましい場合もある。しかし、財源制約からも委託の範囲には限界がある。部分的な委託で計画の質を確保できなくなるおそれがあると当時は認識された。そこで、外部化するよりも組織内部での計画作成が推奨され、さらには計画の信頼を得やすいとの心証をもつ時代が続いてきた。

そして、三つめが人材育成である。職員参加を通じた人材育成・活用には、次のような効果が指摘されている。一つめは、職員たちの意欲向上である。経営学者の田尾雅夫が述べるように、「意思決定に実質的に参加できることがモチベーション要因になる」のである。計画策定という組織的な意思決定への参加を通じて、個々の職員が公務の意義を自覚し、その自覚を通じて個々の職務に対する意欲が向上するという誘因構造が考えられてきた。公務の動機付け

(Public Service Motivation)に関する研究では、公共に参加することの魅力、公共的な価値へのコミットメント、思いやり、自己犠牲によって組織のモチベーションが強くなるとされている。計画策定への職員参加にはまさに公務の動機付けが期待されてきた。

二つめの効果は、若手職員の能力開発の機会

である。行政法学者の大橋洋一はこれを「計画がもたらす間接的効果」(大橋 2008:148)と呼ぶ。大橋は、計画策定の外部化により「外見上は立派な自治体計画を入手できたとしても、他方で、職員の能力開発の機会を放棄している」

(大橋 2008:148)とまで喝破する。下位の職員や若手の職員たちの参加は、現場の意見を汲む機会になるだろう。個々の職員は自らの意見が反映されるという意思決定への実質的参加の経験となる。これにより、個々の職員の職務能力を育成し、さらには「職員のエンゲージメント」(総務省 2021:24)を高める効果が期待されていくのであろう。

三つめの効果は、以上の二つの効果とも関連をするが、計画策定の経験を通じて人事配置上の選抜機会に用いられることがある。行政学者の西尾隆は、三鷹市の長期計画の分析を踏まえて、三鷹市では計画策定に係わった職員のうち、優秀な職員を「企画部門に集中させる傾向」(西尾 1995:127)の人事配置があったことを明らかにした。いわば、計画策定経験を通じた全庁的な人材選抜が行われていたのである。このような職員参加を通じた人材選抜は特定の市に限られるものではない。他自治体での分析結果は、松井(2020)をご覧ください。

4. 自治体計画へのこれからの職員参加について

以上のように、計画策定への職員参加には人材育成の効果が期待されてきた。それでは、そもそも計画策定を通じて開発される能力とは具体的に何だろうか。地方自治学者の申龍徹によると、職員プロジェクトチーム方式で経験した職員たちの間には、他部門との情報交換が行われ、「組織間の円滑な意思疎通」や「職員同士のコミュニケーションの活性化により政策形成能力の向上」(申 2004:94)であったという。

計画、特に長期計画となると組織内外の多くの部門や人々との間で幾重もの約束が積み兼ね

られる。いわば長期多角決済となりうる計画を職員がつくり動かしていくには、計画策定の技術以外にも職員には、特殊な専門性の修得が必要となる。地方自治学者の竹内直人による財政課職員のスキルを分析した論考にならうと、職員参加を通じて何かを知るというよりも、職員間での交流を通じて、誰が何を知っているかを知り、さらにはこれにより「自分がいかに知らないかを自覚し、情報を大切に作る気質を身につけ、周囲にもそれを求める」(竹内 2019:124)能力が必要となる。つまり、自治体組織内に多数ある専門性を持った職場や職員との交流を通じて、自治体内での一般性を持ち、共通性があり、普遍性の高い知識を習得していく「柔軟な専門性(flexspeciality)」(本田 2009:194-195)の体得が期待されるのだろう。

自治体の行政計画は第一義的には、まちづくりを計画的に推進し、限られた行政資源のなかで優先順位をつけ、社会経済環境の変化に対応することにある(西尾 2013:100-106)。自治体計画の策定に際して職員参加が重視された背景には、自治体にとって将来的に有為となる人材を育成することも目的と考えられてきたためである。経営学者の田尾雅夫の表現にならえば、「現場重視を内実化して有為の人材」となるとともに、「大所高所の立場に立つ」(田尾 2015:234)ことが計画策定の職員参加に期待されてきたのだろう。

松井(2020)でも明らかにしたように、自治体計画策定への職員参加を通じた人材育成と人材活用は現代では広く定着している。ただし、調査結果とはいえ、かつての職員参加論が喧伝してきた自主参加よりも、制度化された職務による職員参加が定着している実態がうかがえた。

これは、職員参加が主張された60年前に比べると、現代の執務環境は大きく変化していることが関連している。「職務の専門家」ではなく「自治体の専門家」(松下 1980:330)となるべく幅の広い知識と経験を取得するために職員参

加が謳われた当時は、個々の職員の仕事と生活では仕事が優先され、個々の職員の生活よりも職場での仕事が、自らの人生で優先されてきたのかもしれない。私的な生活時間を仕事に関連する職員参加に時間に費やし、自己を陶冶することが期待されてもしたのだろう。

しかし、現代ではどうだろうか。2010年代に取り組みられた働き方改革を契機に、民間部門と公共部門のいずれでも適正な働き方の実現が目指されてきた。さらに、新型コロナウイルスの感染拡大とデジタル化の進展がこの流れに竿をさし公務の働き方自体が変わりつつある。いわずもがなではあるが、公私の分離は官僚制本来の姿である。「公務の動機付け」の美名のもとに私的な生活時間を公務に侵食される必要はない。

意欲がある職員たちは、職場に限定することなく、自主的に研鑽する機会を自治体外に求めて活動をしてきている。さらに、職員の範囲も従来のように常勤職には限定されない多様な経験と知識をもった職員が多様な勤務形態のなかで一つの職場にいる。職員と執務状況の多様化が日常風景である現在、旧態依然とした職員参加では職員全体の能力向上は期待できない。職員と働き方の現状に即した自治体計画策定への職員参加のあり方の検討が今後の課題であろう。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 21K01297、20H01456、19K01460 の助成をうけたものです。

参考文献

- ・大橋洋一 (2008) 『都市空間制御の法理論』有斐閣
- ・坂本誠 (2019) 「計画策定業務の外部委託をめぐる諸課題」『都市問題』Vol.110、2019年9月号
- ・申龍徹 (2010) 「自治体計画の戦略的改革」武藤博己『自治体経営改革』ぎょうせい
- ・全国知事会(2021)『地方分権改革推進 WT 中

間報告書』

- ・総務省 (2021) 『地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会 令和2年度報告書』(令和3年3月)
- ・田尾雅夫 (2015) 『公共マネジメント』有斐閣
- ・竹内直人 (2019) 「遅い昇進の中の隠れた早い選抜」河合晃一・大谷基道『現代日本の公務員人事』第一法規
- ・本田由紀 (2009) 『教育の職業的意義』筑摩書房
- ・松井望 (2019) 「分権改革以降の自治体計画策定 国の〈計画信仰〉と自治体の「付度・追従」」『都市問題』Vol.110、2019年9月号
- ・松井望 (2020) 「自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用」松井望・荒木一男編『東京大学社会学研究所研究シリーズ No.70 自治体計画の特質および地方分権改革の変化と現状』東京大学社会科学研究所
- ・松下圭一 (1980) 「職員参加の意義と理論構成」松下圭一編著『職員参加』学陽書房。
- ・西尾隆 (1995) 「自治体総合計画の展開とその意義」辻山幸宣編著『分権化時代の行政計画』財団法人行政管理研究センター
- ・西尾勝 (2013) 『自治・分権再考』ぎょうせい

著者略歴

東京都立大学都市環境学部都市政策科学科教授
松井 望 (まついのぞみ)

財団法人日本都市センター研究室研究員、首都大学東京助教、同大学准教授、教授をへて、現職。

専門は行政学・都市行政論。自治体計画、公務員制、人事管理、庁議制度・調整機構を主に研究。近年は、女性の地方公務員に対する人事管理を中心に調査研究を進めている。研究成果は以下の URL を参照。

<https://researchmap.jp/nozomimatsui>

東京都に位置する市区町村を中心に行政管理関係の各種委員会の委員を務める。