

〈2018年度修士論文〉

協働型社会の推進に寄与する自治体職員像

澤井 優太

目 次

- はじめに 協働型社会へのまなざし
- I 地方自治体および自治体職員について
- II 協働型自治体職員研修について
- III ヒアリング調査
- IV 協働型社会の推進に寄与する自治体職員とは
おわりに 協働型社会の自治体職員像

はじめに 協働型社会へのまなざし

日本では2000年の地方分権一括法の施行によって各地方自治体の裁量権が拡大したことを受け、地域の実情に即した自治が検討されるようになり、近年は市民参加や協働に関する政策実施や条例制定が積極的に進められている。このことは、「分権時代」の到来が輝きをもって語られた2000年前後の時代において、将来の地方の活性化に対する大変期待感の高いものであったことが推察される（山口、2018）。

しかし、一連の地方分権改革によって、通常事務の他に、まちの状況に適合した独自の政策展開が期待される各地方自治体は、超少子高齢化に伴う社会環境の大幅な変化による財政の硬直化に直面し、分権時代に求められる地域政策を効果的に展開できない現状にある。

また、地方自治体に勤務する職員数は減少傾向にあり、1985年に114万2000人あまりであった一般行政部門職員数は、1995年の117万5000人をピークにほぼ一貫して減少し、2017年には91万6000人程度となった（山口、2018）。このことは、「自治体職員数の減少＝一人ひとりの自治体職員に求められるものの増加」という関係で考えることができる。

つまり、今後の地方自治体における財政的・人的資源の見通しを考慮すると、日本の地域社会は「関係各所が手を取り合った持続可能なネットワーク作り」を模索していかなければならないと言える。

そこで注目したいのが「協働」というキーワードである。協働は複雑な概念であるが故、定義については諸説あるが、いずれにおいても、共同生産、相互触発、相互補完の意味を含んだものとしての理解が一般的である（例えば、新川、2017；牛山、2017）。

協働の重要性が日本で認識され始めたのは、2000年

前後あたりから「新しい公共（空間）」という用語が使われ始めたことと関係する。1980年代からの行財政改革や1995年阪神・淡路大震災におけるボランティアの活躍を契機とした特定非営利活動促進法（通称、NPO 法）の制定において、企業や NPO も行政と同じく地域社会の公益の実現を目指しているという共通点が見出された。そこで、地方自治体は、企業や NPO との連携や協力を通じて公共サービスの刷新を図り、協働活動に積極的に関わっていくことになった。

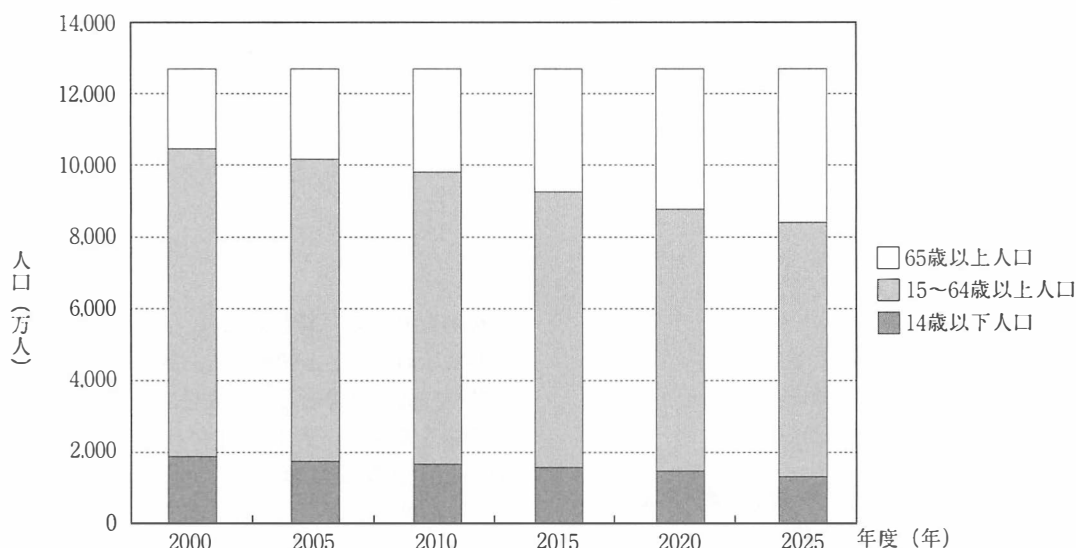
しかし、自治体における協働の現状には課題が多く残されている。高度成長期以降の政府政策の一部を NPO などの民間団体が安く下請けすることを美化するための用語になりつつあること（大矢野・土山、2008）や、公私の協働が公私の支配従属関係に転化してしまう危険性がある（西尾、2006）といった指摘や、協働はまだまだ理念が先行している段階にあり、本来は手段であるはずの協働が目的化してしまい、通常業務に加えたとりこし苦勞として認識される面も少なくない（田中、2017）といった見方もある。また、制度的にも、参加・参画や協働を条例として導入している自治体（市・区）は、全体の半数にも満たない（真山、2016）という結果も出ている。

だが、実情として協働はこれからの地域社会のあり方を考える上で不可欠なキーワードであることは紛れもない事実である。実際に、協働型政策の実践は多くの地方自治体の地域社会運営において必須の条件となっており、自治体の条例や計画において協働推進の方針や地域社会を取り巻く人財的資源の制約や社会経済、人口構造の変化を背景に、公共事業であれ、サービスの提供であれ、協働型による事業手法の検討が行われている（新川、2017）。

また、日本能率協会による調査では、「今後自治体に重要となる能力・資質」という項目において、「住民、庁内、関係者との協働力・調整力」が43.2%を示すなど、これからの市民協働、官民協働を踏まえ、協働はますます重要度を増していくことが示されている（牧野、2017）。

この方向性を実現可能にしていくためには、地域社会に集うお互いが、身の回りで起きている問題に対して、それぞれ多様な役割を果たしながら連携を仕組み、創造的な解決を展開していくような「小さな自治」

図1 今後の日本社会の総人口推計



出典：総務省「少子高齢化・人口減少社会」を基に筆者作成

(田中、2017、p. 46) を実践していくことが求められる。協働はその実現に向けた「手段」として機能していくべきであろう。

そこで、本論文では「協働型社会の自治体職員」というキーワードの下、自治体職員が備えるべき資質や能力に注目し、協働型社会の推進に寄与しうる自治体職員像を探りたい。また、このような視点は、既存の自治体職員像を再考するきっかけとして、新たな地域の担い手の育成に寄与するものと考ええる。

I 地方自治体および自治体職員について

1 地方自治体を取り巻く現状

近年の地方自治体を取り巻く環境は超少子高齢化が到来し、人口減少が本格化する中で様々な課題を浮き彫りにさせている。総務省の人口推計データによると、日本の総人口は2008年の1億2808万人をピークに減少の一途を辿っており、図1のとおり65歳以上の層にあたる高齢者の増加と、15～64歳の層にあたる生産年齢人口層の減少は著しい¹⁾。

また、国立社会保障・人口問題研究所の2017年の推計では、2065年の日本の総人口は約8800万人と想定されており、日本の人口は今後、加速度的に減少していくものと考えられる²⁾。

人口構造の変化について地域経済的な観点からは、人口減少は社会経済の基盤を大きく揺るがし、今後、推計通りの人口構造の変化が起これば、国と地方の財政状況はより厳しい制約を受けることになることが示唆されている(今川、2014)。また、政治や行政制度の観点からは、地方自治体は地方分権改革による事務領域の拡大を受けながらも、業務の効率化を目指した地方自治体組織のダウンサイジングを考えなければな

らないにもかかわらず、高齢化の影響による高齢者福祉の負担増や高度成長期に建設した公共施設といったインフラの更新など、取り組むべき課題の難易度がますます高まり、従来型の行政では、持続可能な地域社会の実現は危ぶまれると指摘されている(新川、2017)。つまり、今後の日本の地域社会は、限られた財源での効率的な自治体運営なしに地域の未来はない局面にあると考えられる。

このように日本の地域社会を取り巻く環境が大きく変化する中で、住民の意識が変化してきていることがある。サントリー文化財団(2015)による調査では、地域住民が自治体の公共サービスのあり方について、均一・公平なサービスではなく、多様で個別的なサービスの提供を求めるようになってきているとの結果が出ている。この結果から、多様化した住民のニーズにいかに対応するのかということが現在の行政の課題であることが指摘される(新川、2017)。

また、地方自治体も「住民満足度」といった掛け声を持って、サービス水準を高める努力をし始めているが、近年地域が抱える課題に対して、自治体が一方的に完成したサービスを直接的・間接的に提供し続けることが市民にとって意味のあることなのか、といった疑問がたびたび浮上しており、役所は一方的なサービスの提供ではなく、市民とのコミュニケーションを図りながら、サービスのあり方を模索すべきである(黒川、2018)。

2 自治体職員の現状

前節でも述べたように、地方自治体を取り巻く環境は大きな変化の中にあり、実際に地方自治体という組織の中で働く行政職員(以下、地方公務員または自治体職員)にとって看過できない状況に差し掛かってき

ている。

そこで、本節と次節では、地方自治体に勤務する自治体職員個人に焦点を当てて、考察していくこととする。

まず、公務員は公人であり、私益のためには働かないことが優先され、「何よりも公にあって公のために殉じるという信念」(田尾、2007、p. 106)がその基本にあること、本人や、その人に関わる身近にいる人も、ともにその信念を強化し合う関係にあることを前提としている。

このことから分かるように、公務員、中でも地方自治体に勤務する自治体職員には、民間企業のようにそれ自身の存立を支えるために利潤を追求するのではなく、地域社会の福祉の向上に努めることで、地域社会の今後の発展のために働くことが何よりも求められている。

では、実際に地方自治体に勤務する自治体職員を構成する特徴にはどのようなものがあるのだろうか。この点について田尾(2015)は次の6つを挙げている。

一つ目はローカル志向である。地方公務員には一般的に地域社会への愛着が強い人が多い。特に市町村に勤務する自治体職員は、ほぼ近くの市役所か町役場に勤務し、毎朝毎晩その土地のことを見聞きするため、当然地域への愛着が湧いてくるものである。

また、地方公務員を志望する段階で、昔から育ってきた地域への恩返しや、学業等を通じた地域社会への強い関心を持っており、これらの要因が自治体職員を志す者のローカルを重視した態度を作り上げていると言える。つまり、社会全体や国よりも、まず地域社会の福祉の向上や改善に熱意を示すことに繋がっていくと言える。

二つ目は安定重視である。地方公務員はリスクや冒険といったことを避け、平穩無事に職責を遂行することに基本的なスタンスをおくことが多いと考えられている。このような態度の傾向は、複雑な地域の利害を調整するという地方公務員の役割に適合するという見方もある。

三つ目は社会的な技術の不得手である。地方公務員は、民間企業で勤務するビジネスマンと比べ、他人を説得したり納得させたりという社会的な技術があまり得意ではない傾向がある。というのも、一方的なサービスの供与という職務の特性上、新規の顧客を開拓していくといった営業活動の必要があまりないからである。

また、法規による行動規範の下敷きができているため、仕事上、ことさら対人的な技術に磨きをかけないと困るといった局面が少ないこともある。換言すれば、決められたことを決められたようにすればよいということもできる。

四つ目は経済的な報酬への無関心である。このこと

について、富野(2008)は、地方公務員は地域社会のために働いているという仕事そのものに興味があり、何かを成し遂げた時や住民の感謝を受けた時などは、もっとも大きな報酬になると述べている。また、太田(2012)による、「現職公務員がやる気が出た瞬間に関する聞き取り調査」では、調査対象者の内ほぼ半数の者が、承認、すなわち周りから認められたり感謝されたりした瞬間をあげたという調査結果もある。

前述したように、そもそも多くの地方公務員は、公務員としてのキャリアを志望する段階から、「地域への貢献」や「住民の役に立つ」といった動機を有しており、社会人としての給与といった金銭による動機ももちろんあるが、それ以上に、周りから認められたり、感謝されたりすることでやりがいを見出す「承認人」としての側面が強いと言える。

五つ目は結果よりも過程重視である。公務員の仕事はサービスの提供という可視的な尺度で成果を図りにくい仕事であるため、目標を達成できたかという点よりもどのくらい努力したかという点で評価されがちである。

六つ目はリアリズムの不在である。地方自治体は、事業を評価する適切な判断基準がないことが多い。というのも、地方自治体の仕事の多くが中長期的な計画の中で位置づけられたものであり、現時点での評価が難しいという実情を抱えているからである。

これらの特徴は類型的な自治体職員像を描き出すことになるが、あくまでも一般的なモデルであるため、これらの特性を持っているから良い公務員、悪い公務員と論じるのは現実的ではない(田尾、2015)。

しかし、近年、従来のある種ステレオタイプ的な自治体職員像からの脱却が推奨され、それぞれの資質や能力、意欲に加え、企画立案のためのさらなる創造力が問われ始めていることもあり、その点については本稿において主要な関心事であるため、引き続き先行研究の整理を通じて考えていくこととしたい。

3 自治体職員に求められる資質と能力

自治体職員についてさらに述べると、公務に求められる能力や資質について考える必要がなかった時代が過去に存在した。それは、企業以上に年功序列を当たり前とみなし、職員の能力は平等であることを前提として処遇を行ってきた過去である(大森、1987)。

しかし、高度成長期を経て、現在その限界が露呈しつつある。繰り返しになるが、社会環境の複雑化や住民ニーズの多様化といった背景の中で、自治体職員はその変容に真正面から立ち向かう資質や能力が問われるようになってきている。

とはいっても、ひっ迫した地方財政の影響を受けている自治体は職員の定員削減によって、一人当たりの行政サービスの範囲が拡大しており、今日の自治体職

員は多忙を極めている現状がある。同時に、地域社会の運営を担うものとして、行政サービスの中身を充実させ続けることは、自治体職員として不可欠なミッションであると言える。

そこで、自治体職員に今日的に求められる資質や能力を整理していくものとして、まずは、地方公務員に求められる適正について田尾（2015）より、5つ整理していくこととする。

一つ目は住民に対する感受性である。公務員は公人であり、地域社会におけるサービスの従事者でありサービスの提供者である。そのため、住民という人を相手にするためには、コミュニケーション能力が不可欠であり、そこから彼らのニーズを的確に捉えることで、適切なサービスの提供に繋げていくといったことが、業務の本質的な部分を構成している。

市民には絶えず何かしてほしいという思いがあり（室、2008）、それに対して、自治体職員に求められることは、住民と自治体の双方が対等であることを自覚して、現実的な合意形成の可能性を探ることである。

しかし、職員がそのような能力を磨く機会は少なくなっているのではないかといった指摘（小池、2011）もあるが、そのことは後に譲ることとする。

二つ目は理想主義的な信念である。このことは困難な状況に対して、簡単に折れない姿勢とも換言できる。公務員の仕事である公務は、奉仕の理念を多く含んでおり、私的な利害を越えたところに達成すべき目標をおかなければならない。このことは先に述べたとおりだが、この理念を自治体職員にあてはめれば、地域社会の奉仕者として、地域住民の福利の向上に貢献するという目標に奉仕することと言える。

このような理想主義的な信念は、たとえそのまま実現に至ることは稀であっても、自治体職員自らが理想を掲げ、そこに邁進する姿勢は、地域社会から信頼を得られるためのもっとも重要な要件であると考えられる。

三つ目は広角的、複眼的視点である。ここでは地域内での協働事業を例にとって考えてみる。協働事業においてその利害関係者である各主体は、いかなる場合においても自らの利害を優先させている。

これに対して、自治体職員は調停的な機能を果たさなければならず、そのためには各主体を説得し納得させ得る素材を用意しなければならない。例えば、一方に加担するならば、他方に対しては相応の理由を提示して納得させなければならない。ある時点では、八方美人であることもやむを得ない。これはゼネラリストとして仕事を進めていく上で欠かせない要件であると考えられる。

四つ目はロング・スパンの価値意識である。地方自治体には、今日明日には結果が分かるようなルーティン作業が多くあると同時に、1年後、数年後といった

長期的な経過を経て成果を判断しなければならないような事業、施策も多くある。その結果、成果を手にするのは企画を立案し実施した人ではなく、何代か後の人であることもある。仕事の流れそのものがロング・スパンの中にあり、長期的な視点で取り組まなければならないこともある。

したがって、自分のことだけ考えて後先のことを考えられないような姿勢ではなく、節度ある、あるいは見通しを立てた行動が望まれる。そのような寛容さがないと、地方自治体の中長期的な展望のもとで一貫した行政サービスのための資源を蓄えることができず、住民から見た自治体の信頼が揺らいでしまいかねない。

要するに、近い将来でさえも予測することは困難であるが、だからといって今が良ければそれで良いと考えるのではなく、常に近い将来を見据えた思考が求められる。

五つ目は責任の観念である。一連の地方分権改革によって地方自治体および職員に多くの裁量権が委譲され、かなりの程度のことを自らの判断で決定することができるようになった。つまり、このことは自治体や職員自身が下した決定に対して責任が問われるようになったということである。

以上で、田尾（2015）の文献を中心に、自治体職員を構成する6つの特徴と自治体職員に求められる5つの適正について見てきたが、それらを比較検討すると、表1のような要素の関係性が考えられる。

①の3つについては、引き続き自治体職員が持つべき姿勢であり、②については、まず自治体職員が現状として持ちうる4つの特徴を、⇒の方向へ転換させるべきと考える姿勢を示している。そして、その先の➡では4つの特徴を転換させる上で鍛えるべきと考える能力を示唆している。

ここから、自治体職員の資質や能力について、まず、「ローカル志向、承認人としてのやりがい、住民に対する感受性」の3つの姿勢を備えた上で、「自治体職員としての理想主義的な信念を掲げ、広い視野と責任感を持ち、長い目で地域を考える力」を鍛え上げていく必要があることが学術レベルで明らかになった。本稿ではそれらを、「公務マインドの確立」、「ネットワーク形成力」、「説明責任能力」、「一地域住民として地域と向き合い、誰のための政策なのか考える思考力と実行力」の4つの能力として設定する。

しかし、近年では新しい問題を発見し、それに対応するかといった自治体職員に新たに求められる能力が問われている。次章では、そのような自治体職員を育成する研修制度の面から、引き続き自治体職員に求められる能力について考えていくこととする。

表1 文献から見た今日的な自治体職員の方向性

①【特徴+適正で持ち続けるべき姿勢】 ・ローカル志向⇒地域への愛着 ・経済的な報酬への無関心⇒「承認人」としてのやりがい ・住民に対する感受性⇒ネットワークづくり ②【特徴⇒適正への転換が求められるものとそのために必要な要素】 ・安定重視⇒理想主義的な信念⇒公務マインドの確立 ・社会的な技術の不得手⇒広角的、複眼的視点⇒説明責任能力の育成 ・リアリズムの不在⇒責任の観念⇒誰のための政策なのか考え、実行する力 ・結果よりも過程重視⇒ロング・スパンの価値意識⇒自治体職員であり、一地域住民として地域を考える力 ⇒は現状で持ちうる特徴を何らかの方法で転換させるべき型 ⇒は持続、または転換させるために必要な要素
--

出典：田尾（2015）を基に筆者作成

Ⅱ 協働型自治体職員研修について

1 従来の自治体職員研修

自治体職員に研修の機会を与えることについて、地方公務員法第39条1項にて、「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」と定められている。能率とは、ある一定の仕事達成するために投入するヒトやカネ、モノなどを最小にし、ムダをなくすことで、最大の成果を収めることである。

それと同時に、地方自治体による行政目的の実現は、達成される成果とその過程も民主的でなければならない。例えば、公共の施設の運用において、特定の住民に対して差別的であったり、その施設の建設過程において疑惑を招くようなことがあったりしてはならないのである。

行政目的の民主的な実現を図るためには、単に自治体職員の能力を向上させ、勤務能率を高めるだけでは足りず、そこには公務マインドの確立が必要となる。公務マインドの確立は、地方公務員法第6節「服務」を中心に法律で規定されており、研修の有無にかかわらず、自治体職員は当然に実行しなければならないことである。これらは、自治体職員の研修から落とすことができないものとして想定されているものである（地方公務員人事実務研究会、1993）。

また、自治体職員は社会情勢の変化に対応しても仕事内容は変わってくるだけでなく、通常、数年に一度部署の異動があり、その都度新しい仕事を覚えていかなければならない。そのため、日々の業務を過不足なく適切に処理するといった「実務能力」を絶えず鍛え上げていく必要がある。

「実務能力」はこれまで、職場内での実務を通して上司や先輩職員から知識や技能を習得する訓練方法である On the Job Training（以下、OJT）によって、

習得がなされてきた。

しかし、OJT による「実務能力」の養成は、「かつて」の実務能力の養成であり、「いま」必要とされている実務能力かは不明であり、OJT や既存の研修だけで必要な「実務能力」を習得できる時代ではないといえる（澤、2012）。

また、近年の人口減少社会の本格化や住民の価値観の多様化といった社会環境の変化への対応や地方分権改革や地域主権改革による自治体の裁量権の拡大によって、自治体職員は「実務能力」に加え、地域の課題について情報収集し、調査分析し、それをもとに課題を解決するための制度設計をし、関係者の合意の下、政策を実現していく「政策形成能力」といった力が求められるようになってきた。職員の中でも、現場に近いほど「実務能力」が求められ、企画系の職場ほど「政策形成能力」が求められることが指摘されている（澤、2012）。

2 自治体職員の能力の育成に関する調査

政策形成能力や協働力の重要性については、先行研究にて指摘されているだけでなく、すでに多くの自治体が認識している。そこで、今後の職員研修の内容の充実に向けた資料作りを目的として、職員に身に付けてもらいたい能力や、その能力の向上に必要な研修のあり方について、総務省が設置した中央研修機関である自治大学校が実施した「地方公共団体の人材育成のための職場研修の活用に関する調査」（2014年3月）について紹介したい。

この調査の対象団体は、47の都道府県、20の政令指定都市、42の中核市、1の共同設置機関の合計110団体であり、2013年12月9日から2013年12月20日の間に調査票を発送して回収した結果であり、回収状況は全110団体、100%となっている。なお、この調査では一般職員、監督職級職員、管理職級職員といった各階層別に求められる能力のうち、Off-JT³⁾により向上さ

表2 一般職員に求められる能力に関する調査結果

一般職員に求められる能力	団体数	割合
1 担当職務に対する専門的知識	42	38.2%
2 公共政策・行政経営に係る知識	15	13.6%
3 現状における課題・問題点を発見する能力	85	77.3%
4 政策・施策案を企画立案する能力	69	62.7%
5 上司・住民等に分かりやすく説明する能力	68	61.8%
6 府内外の関係者と調整・折衝する能力	21	19.1%
7 その他	16	14.5%

出典：自治大学校（2014）を基に筆者作成

表3 一般職員の能力育成において望ましい研修のあり方に関する調査結果

一般職員の研修形式	団体数
1 行政課題についての知識・スキルを習得する講義を中心とした研修	85
2 具体的な行政課題に対する対応事例を題材に、グループで討議又はディベートを行う研修	124
3 具体的な行政課題に対する政策・施策案をグループで企画・立案する研修	71
4 その他	36

出典：自治大学校（2014）を基に筆者作成

せる必要があると考える能力について調査しているが、本論文では、管理職級よりも広く一般職員に焦点を当てているため、一般職員の結果を参照することとする。

まず、今後の行政課題に対応するために職員に求められる知識・能力について、一般職員に求められる能力は、「現状における課題・問題点を発見する能力」（85団体）が最も多く、次いで「政策・施策案を企画・立案する能力」（69団体）、「上司・住民等に分かりやすく説明する能力」（68団体）となっている。なお、「その他」の能力に関しては、「計画的業務遂行能力」、「法務能力」、「部下力（フォロワーシップ）」等が挙げられている。

このことから、一般職員には、「担当職務等に関連する現状における課題・問題点を発見し、その課題・問題点を解決するための政策・施策案を企画・立案する能力とともに、現状の課題や政策の必要性について、上司・住民等に分かりやすく説明する能力が求められている」（自治大学校、2014、p. 10）と考えられる。表2はその結果をまとめたものである。

次の調査結果は、今後の行政課題に対応するために職員に求められる先述した知識・能力を育成するのに望ましい Off-JT の進め方について、階層別に調査した結果である。

この項目について、一般職員の場合は、「具体的な行政課題に対する対応事例を題材に、グループで討議又はディベートを行う研修」（124団体）、「行政課題についての知識・スキルを習得する講義を中心とした研修」（85団体）の順となっている。なお、「その他」の研修の進め方としては、「講義と演習を組み合わせた

研修」として、具体的な行政課題ではなく、講義内容についてグループワークを実施している団体が多く見られた。表3はその結果をまとめたものである。

また、これらを求められる知識・能力ごとに分類すると、一般職員に特に求められている「課題・問題発見能力」に対する回答では、7割ほどが「2. 具体的な行政課題に対する対応事例を題材に、グループで討議又はディベートを行う研修」の項目を選択し、「企画・立案能力」では、「3. 具体的な行政課題に対する政策・施策案をグループで企画・立案する研修」の項目が多く選択されている。

この調査では、研修の進め方について、一般職員、管理職員といった階層を問わず、「具体的な行政課題に対する対応事例を題材に、グループで討議又はディベートを行う研修」が最も多くなっている。しかし、階層によって求められる能力は異なっているため、その能力向上に望ましい研修の進め方に違いがあることには留意する必要があるだろう。

また、近年自治体職員が持つべき能力として注目されている「政策形成能力」は、政策形成のプロセスや解決策を学ぶといった座学に加えて、グループ討議による意見調整などの実践演習を組み合わせる必要があるため、長期間にわたる研修が必要であるが、厳しい地方自治体の財政状況や定数削減が進行している現状においての実施は困難であるとの結果が出ている（自治大学校、2014）。

3 政策形成能力に関する調査

次に、日本能率協会によって2016年3月に実施され

表4 「自治体政策形成力・人材育成に関する調査」の調査対象団体の内訳

調査対象：地方公共団体数（2016年3月時点）	
政令指定都市	20
中核市	47
特例市	37
市	686
町	745
村	183
特別区	23
計	1741
都道府県	47
総数	1788

出典：日本能率協会（2016）を基に筆者作成

表5 「自治体政策形成力・人材育成に関する調査」の調査対象団体の回答内訳

調査回答者数	
（自治体数）	（回収率）
政令指定都市（11）	55.0%
中核市（19）	40.4%
特例市（25）	67.6%
市（409）	59.6%
町（324）	43.5%
村（75）	41.0%
特別区（10）	43.5%
計（873）	50.2%
都道府県（17）	36.2%
総数（894）	50.0%

出典：日本能率協会（2016）を基に筆者作成

表6 自治体職員が十分に持ちうる能力・資質の現状

順位	現状十分に持ちうる能力・資質 [十分+やや十分の合計]	
1	住民、庁内、関係者との協働力・調整力	25.3%
2	事務処理能力	21.0%
3	成果創出への業務完遂力・やり抜く力	13.2%
4	IT 活用力	10.8%
5	資料作成力	10.2%

出典：日本能率協会（2016）を基に筆者作成

表7 自治体職員に不足している能力・資質の現状

順位	現状不足している能力・資質 [やや不足+不足の合計]	
1	国際力	81.8%
2	成果志向・経営感覚	63.0%
3	主体性・挑戦力	51.5%
4	企画力	51.2%
5	プレゼンテーション力	45.0%

出典：日本能率協会（2016）を基に筆者作成

た「自治体政策形成力・人材育成に関する調査」を紹介したい。この調査は、①自治体の政策形成力向上に向けた各自治体の取り組み実態と課題の明確化、②政策形成力向上に求められる能力・資質の要件を探ることを目的にしたものであり、全国の県・市町村1,788を対象に、調査票を送付し回収したものである。回収数は894自治体であり、そのうち有効回答は890自治体、無回答は4自治体であり、回収率は50.0%となっている。表4と表5は調査の集計結果の詳細な内訳である。

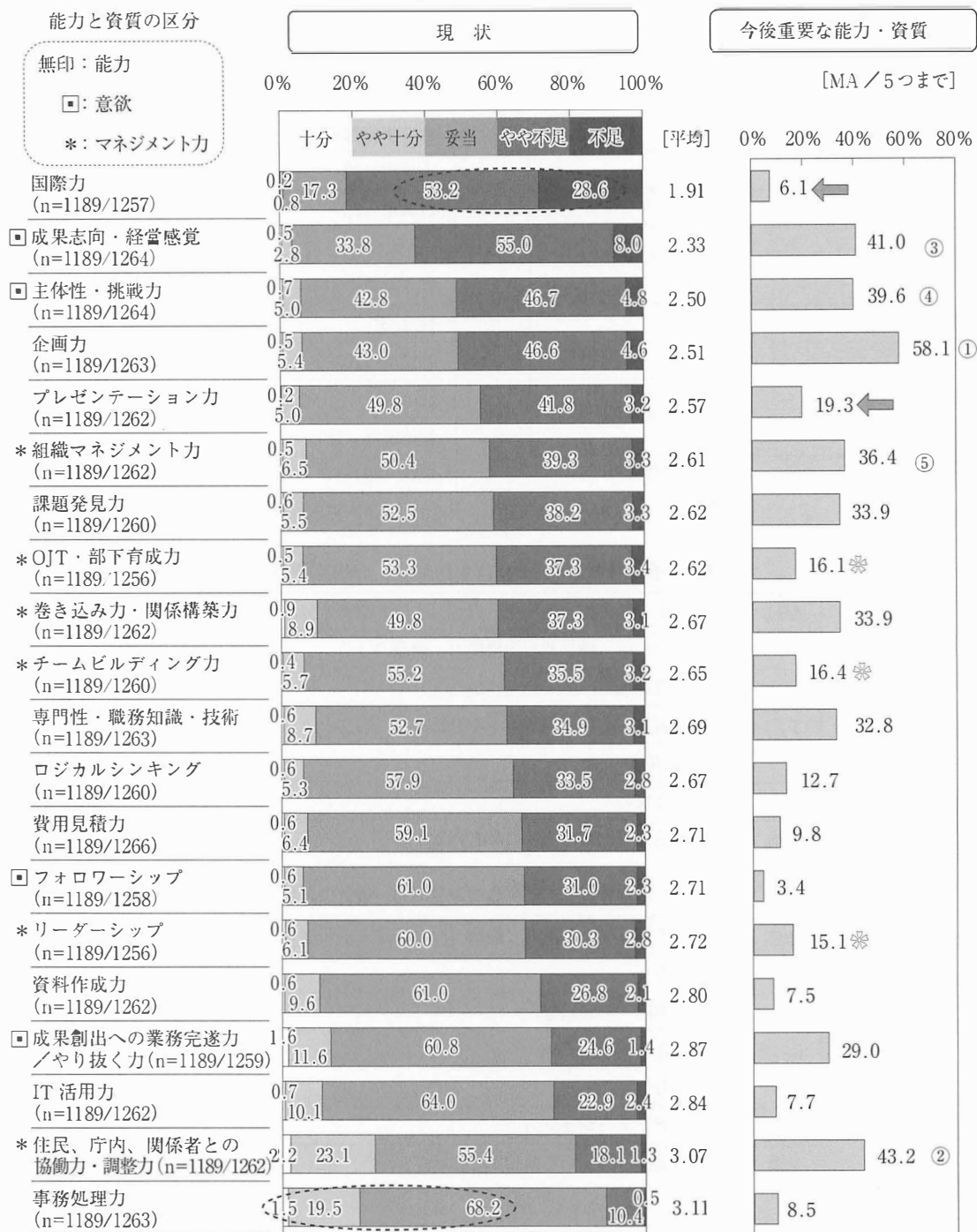
ここでは、②の部分に関するデータを紹介する。なぜなら、②の部分こそが本稿で説明したい自治体職員個人の資質に関わる箇所であるからである。

以下の表6、表7は、自治体職員が政策立案と成果を生み出すにあたって、現状における能力・資質の実態と、今後重要であると考ええる要素を一覧にしたものである⁴⁾。

結果を見ると、調整能力や事務処理能力に長けていると自信を持つ自治体職員は上位5項目を見ても、25～10%ほどしかない。一方で不足していると感じる能力や資質については、成果志向や主体性、企画力・プレゼンテーション力、国際力といった部分において、約50～80%が自信を持っていないとの結果が出ている。

次に、以下の図2で紹介したいのは、上記の結果を基に、自治体職員が今後重要と認識する資質・能力に

図2 自治体職員が「現状」と「今後重要なもの」と考える能力と資質



出典：日本能率協会（2016、p. 38）

ついてまとめたものである。現状で、十分に持ちうる能力として、8割の職員が認める能力は「事務処理能力」（89.2%）、「住民、庁内、関係者との協働力・調整力」（80.7%）となっている。

一方で、最も不足している能力は「国際力」（81.8%）であり、次いで「成果志向・経営感覚」（63.0%）、「主体性・挑戦力」（51.5%）、「企画力」（51.2%）となっている。加えて、この調査では20の項目から5つ今後重要となる能力を選んでもらう形式

となっており、不足している能力・資質の多い順の項目と、今後重要だと思う能力・資質を比較すると、「企画力」「成果志向・経営感覚」「主体性・挑戦力」「組織マネジメント力」は現状不足されていると認識され、今後重要なものとなっている。

中でも、この調査結果で最も興味深いものが「住民、庁内、関係者との協働力・調整力」の項目についてである。先述したようにこの能力については、約8割の職員が妥当、または十分な能力を有していると自覚し

ているものの、今後重要な能力・資質の2位となっている。

以上の先行研究の調査結果から、従来の自治体職員研修においては、「能率」や「実務能力」の育成、「民主的なプロセス」や「公務マインド」の確立、といった要素が求められていたことが分かった。その中で、近年の人口減少社会の本格化や住民の価値観の多様化といった社会環境の変化によって、今後ますます住民や外部のステークホルダーとの協働が求められている自治体職員には、「実務能力」に加え、「政策形成能力」といった力が求められるようになってきていることも明らかになった。

「政策形成能力」という力に関連するかどうか定かではないが、2つの報告書の調査から今の自治体職員には、「現状における課題・問題点を発見する能力」や「政策・施策案を企画・立案する能力」、「上司・住民等に分かりやすく説明する能力」や「住民、庁内、関係者との協働力、調整力」が求められていることが分かった。これらは順に、「ネットワーク形成力」、「一地域住民として地域と向き合い、誰のための政策なのか考える力」、「説明責任能力」、と換言することができるのではないだろうか。

また、これらを鍛え上げる研修の望ましいあり方として、「具体的な行政課題について、グループで討議、ディベート、企画を行う研修」が挙げられた。このことから、今後の研修のあり方として、実際に現場で起きている現実の問題に対してチームで検討し、解決策を立案し、実施・行動するといった実利を兼ねた研修手法を導入することが効果的かつ効率的ではないかと私は考える。実際に、研修の成果が実務において直面している課題に対する解決策への提言となれば、実務の一環であるとの関連性も見出しやすく、研修への参加に対する抵抗感が減少することも期待できるのではないだろうか。

その際には、地域が抱える課題に対して、自治体職員のための研修だけでは習得できる知識や経験に限られるということであれば、近隣団体との共催にするなどの工夫により、政策形成能力といった力だけでなく、人材ネットワークについても得ることが可能となることが示唆される。

しかし、先述したように、このような研修には長期間にわたる準備や予算が必要なことが懸念される。そこで次節では、上記で述べたような協働といったテーマを基に実際に職員の育成を図っている2つの自治体の事例について紹介したい。

4 協働型自治体職員研修がもたらす資質と能力

—— 2つの事例の紹介 ——

前節では、自治体職員研修について触れた上で、現在「政策形成能力」なるものが注目されており、調査

結果の分析から「ネットワーク形成力」、「一地域住民として地域と向き合い、誰のための政策なのか考える力」、「説明責任能力」、「住民、庁内、関係者との協働力・調整力」といった能力が、今後の自治体職員に求められている力ではないかといった点が見えてきた。

そこで、本節では、これらの能力の育成に寄与する可能性を秘めた「協働型自治体職員研修」に関する事例を紹介したい。紹介する事例は、①山口県光市「地域ふれあい協働隊」と②兵庫県宝塚市「地域活動きずな研修」の2つであり、これらの事例の分析を通じて、引き続き自治体職員に求められている能力について考察していく。

(1) 山口県光市「地域ふれあい協働隊」

山口県光市では、市の将来像と市の職員像の実現に向けて、職員の意識改革と組織の活性化を目指し、「光市人材育成基本計画」が策定されている。

また、この計画は、平成16年6月の地方公務員法改正によって「研修に関する基本的な方針」を定めることが法律上の責務となったことを踏まえ、「職員の自己啓発」を基本とし、OJTやOff-JTといった研修を総合的に推進するための基本的方向及び具体的方策を示すものとしての意義もある。

地方分権の進展に伴い、「自己決定」や「自己責任」に基づいた自治体経営がこれまで以上に求められる中で、光市では、過去の経験重視・前例踏襲主義といった行政や職員の体質・風土・環境を積極的に変革していく強い意志と実行力の養成を目指し、「改革・信頼・ひかり輝く職員」の育成を基本理念として、「めざす職員像」を掲げている⁵⁾。表8は光市が掲げる職員像の具体的な詳細である。

また、表9は、先述した職員を育成するにあたって必要と考える能力や意識である。

これらの能力や意識は、各等級によって当然求められるものに差異があり、光市の一般職員においては「市民の視点で課題を発見する」、「事務の改善、工夫ができ正確迅速に処理する」といった行動と、それに伴う「課題発見能力」、「職務遂行能力」、「専門能力」、「理解力・表現力」といった能力が求められている。そこで、光市の「改革・信頼・ひかり輝く職員」の育成の一環として発足した、地域ふれあい協働隊は、「地域の最前線で活躍されている地域の方々と共に働き、地域活動を応援する活動を行うため、採用3年目以下の職員で結成されたグループ」であり、「この活動によって地域自治の実現に向けた地域と行政の協働になる取組みの推進、また隊員の地域づくり・協働に対する理解や意識の向上」を目指して結成されたものであり、光市人材育成計画の理念に則って、2014年12月に策定された「光市コミュニティ推進基本方針」がその直接的なきっかけとされている。

表8 山口県光市が掲げる自治体職員像

基本理念	めざす職員像
改革 (改革する職員)	◎常に自己啓発に努め、行政課題に果敢に挑戦する職員 ◎先例や慣習にとらわれず、積極的に改革・改善に取り組む職員 ◎最小の経費で最大効果をめざすコスト意識を持って計画的・効率的な行財政運営に取り組む職員 ◎環境の変化を的確に把握し、迅速柔軟に対応する職員
信頼 (信頼される職員)	◎公正・公平・誠実に行動し、信頼される職員 ◎全体の奉仕者としての使命感と責任感を持ち、市民の視点で良く考える職員 ◎目的意識を持って情報を積極的に収集し、自ら政策を立案、実施し、説明責任を果たす職員 ◎よく視(み)、よく議論し、よく実践する職員
ひかり輝く職員	◎市民を行政運営のパートナーと捉え、市民と協働のまちづくりに取り組む職員 ◎心身ともに健康で、笑顔と情熱あふれる職員 ◎人と自然を愛し、感動・感激・感謝する心豊かな職員 ◎個性豊かな発想と夢を持つ職員

出典：山口県光市（2006）を基に筆者作成

表9 「改革・信頼・ひかり輝く職員」に求められる能力

能力・意識	内容
行政経営能力	時代や環境の変化を的確に捉え、行政機関として、物事の妥当性や適否を正しく判断し、総合的な見地から政策運営する能力
政策決定能力 意思決定能力	物事の妥当性や適否を正しく識別し、状況把握や手段、方法を選択するために必要な能力
政策形成能力	時代とともに変化し、多様化していく市民ニーズを的確に把握し、新たな課題を設定、有効な方策を企画立案できる能力
組織管理能力	時代環境や組織の目標を的確にとらえ、部下を統率し、円滑な行政運営を行う能力
職務遂行能力	課題や目標、役割を果たすために創意工夫や改善を重ね、業務を推進し、期待される成果を達成する能力
指導育成能力	組織のメンバーが組織目標達成のために行動できるように働きかけ、育成する能力
折衝交渉能力	業務を遂行する上で、関係者に対し説明し理解を得ることや課内の調整を行う能力
課題発見能力	新たな課題を発見し、事業・施策として具現化する能力
専門能力	自治体職員としての専門能力
市民意識	常に市民の視点で考え、市民との協働のもとに課題解決を図ろうとする意識
公務意識	全体の奉仕者であることを深く認識し、公務員倫理からの要請に照らして自ら律していく意識
人権意識	様々な立場や考え方、生き方をもった個人の人権を尊重しながら、公共の福祉を推進する意識
コスト意識	事業・施策の目的や成果を考え、効率的な行政運営を追求する意識
情勢適応意識	国際化、情報化、男女共同参画、地方分権などの情勢の変化に的確に対応しようとする意識

出典：山口県光市（2006）を基に筆者作成

コミュニティ推進基本方針では、「地域自治の実現」を明確に打ち出し、「対話」と「つながり」をキーワードに地域活性化を図っており、その手段として、市民と行政の適切な協働体制の構築を目指した行政側の取り組みについて言及がなされている。その一つが「職員の意識改革」であり、協働を仕事の進め方の基本の一つと捉え、地域づくりへ積極的に参加すること

を職員に求めている。地域ふれあい協働隊も、このような意識改革を促す具体策の一環として導入された。

地域ふれあい協働隊のメンバーは市長部局および教育委員会の入庁3年目までの全職員（2016年度は56人）であり、これを5つの隊に分け、各隊の隊長として地域担当職員⁶⁾を配置している。活動期間は、6月から翌年5月までの1年間であり、各地域が実施する

行事や活動の現場に入って、住民と一緒に汗を流すことが活動内容の基本となっている。対象とする行事・活動は、年度はじめに隊長と各コミュニティ協議会が話し合っ、1地区あたり2事業程度をピックアップし、実行していくこととなっている。

中でも注目したいのが、光市では、地域ふれあい協働隊の活動を、若手職員の研修の場としても位置付けている点であり、この活動を通して表10のような効果を期待している。

表10 地域ふれあい協働隊による人材育成の方向性

①「市民力」「地域力」の実態を学ぶ
②「協働」という概念の意識づけ
③市民感覚を学ぶ
④地域住民とのコミュニケーション能力を高める
⑤地域住民との距離感を縮め、顔見知りの関係になる

出典：北井（2017）を基に筆者作成

実際に研修に参加した光市の職員の声を見ると、「地域住民たちの地元を盛り上げたいという熱い思いを身近に感じることができた」、「人に言われて動くのではなく、自ら積極的に行動したことで、地域のニーズや課題を実感できた」、「地域の人たちとのネットワークができた。これは将来必ず自分を助けてくれる財産になる」といった成果が見られた。

（2）兵庫県宝塚市「地域活動きずな研修」

兵庫県宝塚市では、時代の要請に応える人材を総合的に育成していくことについて、目指すべき職員像を明確にし、職員自身の意識改革、意欲の向上を図ると共に、計画的な人材育成・主体的な能力の開発を進めていくことを目的として、「宝塚市人材育成基本方針」が定められた。

その中では、新しい時代の変化に対応できる資質や能力を備え、市民の期待に応える使命感、プロ意識にあふれた職員の育成を目指し、「人材育成基本理念」を定めており、表11は、その理念の内容である。

また、それと同列に求められる職員像として、「市民の満足を追求し続ける職員」を掲げている。「行政の活動は、行政サービスの受け手である市民の立場から統制され、行政はそのようなサービスの提供を通して、市民の満足度を高めることをその目的としなければならない」という認識に立って、宝塚市では市民から期待される職員の理想像として「市民の満足を追求し続ける職員」を掲げ、理想の職員を目指す日々の7項目の行動目標を定めている⁷⁾。表12はその詳細である。

加えて、宝塚市では、全職員に対し求められる能力について、「達成行動」、「思考・判断」、「チームマネジメント」、「対人影響」、「セルフマネジメント」と

表11 宝塚市の「人材育成基本理念」

①市民の期待に応える使命感、プロ意識にあふれた職員の育成
②活力に満ちた職場風土の醸成
③職員のやる気を尊重し、その成長を応援するシステムの確立

出典：兵庫県宝塚市（2005）を基に筆者作成

いった観点から設定している。同市の「人材育成基本方針」では、等級ごとに求められる能力を記載しているが、表13では、本稿の趣旨に沿って、一般職員に求められる能力の箇所のみを抜粋する。

表12 宝塚市職員の7つの行動目標

もっと見よう	……生活者の視点を持つ
もっと聴こう	……市民の声を聴き、共に考える
もっと感じよう	……時代の流れ、情報をつかむ
もっと考えよう	……斬新で効果的なアイデアを出す
もっと動こう	……受け身から脱皮し、行動力を発揮する
もっと変わろう	……勇気と情熱をもって、革新する。自分もまわりも変わる
もっと磨こう	……個性を大切にし、才能の芽を伸ばす

出典：兵庫県宝塚市（2005）を基に筆者作成

表13 宝塚市一般職員に求められる能力

達成行動	顧客指向性、状況対応力、効率・効果指向性、チャレンジ達成志向性
思考・判断	情報の収集・活用力、論理的思考力、理解力
チームマネジメント	チームワーク
対人影響	説得・折衝力、信頼感
セルフマネジメント力	学習意欲、組織役割の受容性

出典：兵庫県宝塚市（2005）を基に筆者作成

このような人材育成の方針は、平成17年度に定められたものであるが、第5次宝塚市総合計画後期基本計画の中で、新たな職員像として「戦略的な都市経営を行うための、意欲と能力、行動力を持った自律的職員の育成」を掲げている。その中で、「地域活動への関わりを通して、協働の視点で問題解決を図る職員を育成すること」が目指され、平成29年1月に、「地域自治の推進に向けての今後の取り組み」を決定し、市民との協働によるまちづくりの推進に向けて、住民自治組織との連携を深めていく一環と協働についての職員研修として、2017年度から若手職員が各まちづくり協議会の活動現場へ出向く実地研修として「地域活動きずな研修」がスタートした。

地域活動きずな研修では、採用3年目から5年目程度の若手職員が対象（2017年度は採用4年目9人と5年目の31人の計40人が参加）となっており、研修は6

月から翌年の3月にわたって実施されている。「市職員となった早い段階で、まちづくり協議会の活動内容や課題の把握に努め、協働による仕事の進め方を習得すること」や「研修という形でありながらも市民と関わることに変わりはないので、そのような交流を深めることで、市民との息の長いつながりをつくること」がこの研修のねらいとして設定されている。

実際に研修に参加した宝塚市の職員の声を見ると、「現在の業務で地域へ出る機会のない職員も、今後、異動で別の部署に配属され地域との関わりが出てくる可能性がある。その中で、若手の間に地域や人との繋がりを持っておくことには大きな意義がある」といったことや、「研修を通じて、今まで分からなかった地域の課題を再認識することができ、もっと自分たちのまちを知ろうという意欲が生まれた」といった成果が見られた。

ここまで、山口県光市と兵庫県宝塚市の2つの事例について見てきたが、両者からはある共通点を見出すことができる。それは、両者とも「市民目線で地域課題を発見するための行動ができ、市民への理解力や表現力を持って職務を遂行する職員像」が求められており、その像に必要と考えられる能力や姿勢である「市民力」や「地域力」を知ることや、「市民とのネットワークを形成する力」を、協働型自治体職員研修によって若手職員のうちから育成しようとしている点である。

これらの点は、第1章の表1で示した要素や本章の第3節で提示した「ネットワーク形成力」、「一地域住民として地域と向き合い、誰のための政策なのか考える力」、「説明責任能力」といった力とも関連するものであり、このことから、今後求められる自治体職員を育成していく上で、協働型の自治体職員研修を推進させることには一定の意義を見出すことができる。

そこで、次章では、実際に地方自治体で働く自治体職員の方へ実施したヒアリング調査の概要と結果を紹介し、実際の行政の現場の話を通して、より一層現場の実情に即した自治体職員像を考えていくこととする。

Ⅲ ヒアリング調査

本章では、「協働型社会の推進に寄与する自治体職員像」を考える上で、実際に地域の現場で協働型の事業に長年取り組まれており、地域運営のキーマンになっている2名の自治体職員の方への聞き取り調査を行い、職員の方個人が持たれている姿勢や能力、また、それらを後押しする自治体としての組織的な土壌が存在しているのかといった点について、お話を伺った概要と結果についてまとめた。なお、聞き取り調査を実施した自治体およびその職員の名前については、調査

に応じていただいた職員の方の意向を尊重し、①A市Bさん、②C市Dさんと表記させていただくこととする。

1 ヒアリング調査の概要

本調査は、2018年12月17日（月）と同年12月19日（水）に行なったものであり、「経歴」、「現在取り組まれている協働に関する仕事」、「〇〇市役所という組織」、「〇〇市役所の研修」、「モチベーション」の5つのトピックガイドを記載した調査票を事前に送付し、当日はその調査票を用いたインタビュー形式で行った。

2 ヒアリング調査のまとめ

（ア）経歴について

①A市Bさん

・公務員を志したきっかけについて

地元から離れた大学に進学し、卒業を機に就職を考えた際、地元に戻ることを決意。その時に安定した仕事を考え、公務員を目指す。しかし、大学卒業年次には地元の役場の募集がなかったため、1年間のアルバイト経験を経て地元の役場に就職。

・入庁してから今日に至るまでの経歴について

農林水産課→建設課→産業振興課→現在、農政課にて勤務している。

②C市Dさん

・公務員を志したきっかけについて

学生時代は飲食店でアルバイトをし、就職を考えた際、最初は飲食関係の仕事を考えていたが、両親が安定職を求めているため、公務員が就職先の選択肢の一つとなる。その中で当時のアルバイト先の社長とのこれからの話をしたとき、「顧客にサービスを提供する」という点で飲食の仕事と公務員の仕事は共通しているというお話をもらい、自分の中で公務員としての安定だけでなく、サービスの提供を通じた仕事を行うことができると納得し、地元の市役所に就職。

・入庁してから今日に至るまでの経歴について

納税、徴収に関する部署→課税に関する部署→国体の開催に関わる部署→下水道関係の部署→以後、企画課と生涯学習部を行き来している。

（イ）現在取り組まれている協働に関する仕事について

①A市Bさん

・協働に取り組んだきっかけについて

2006年の10月から旧S側の農政課に勤務し、2006年度事業として、Bさんと上司のMさんの2人でA市再生可能エネルギーに関するビジョンを作成。以降はA市の再生可能エネルギーに関する事業について地域住民の方や地元企業、大学といった組織との連携に携わっている。

・協働に伴う地域の変化について

これまで住民側から活動をやめたいと言われたことはない。Bさんはその理由として、「若い世代と共に、地域の課題を自分事として考えて活動することが、住民の方の生きがいに繋がっている」といったように、活動を通じ、住民の方の心の面での充足感が満たされているからではないかと考えている。

・Bさんが担当する協働の取り組みに関する役所内の評価について

役所内で認知はされているが、大した評価ではないのが現状。Bさん自身は、取り組んでいる活動そのものが、もうけを生み出す仕組みになっていないからではないかと考えている。

②C市Dさん

・協働に取り組んだきっかけについて

Dさんは、自治体職員としての公務以外に3つのNPO活動に関わっている。その一つが自治体のまちづくりや企画関係の職員が集まって作り上げたNPO団体⁸⁾である。

Dさんは、このNPO団体を「縦型組織である行政を横に繋ぐ役割」として認識しており、行政が、地域の住民や企業などと手を取り合って行う協働をしっかりと機能させるためのネットワークづくりの一環としてこの活動を行なっている。

(ウ) 組織について

①A市Bさん

・A市役所の雰囲気について（実際に働かれている職員の方の特徴など）

A市役所は、旧S市役所と旧G役場が合併してできた組織であり、前者は、プライドが高く保守的なタイプが多い、後者はチャレンジ精神が旺盛で、行動力のあるタイプが多いといった、職員の質や姿勢に大きな差があると感じている。このことはA市に限らず、市町村合併を経験した市町村が抱えている問題の一つではないかと考えている。

また、公務員の仕事は究極のサービス業であるため、「対価を得るに値するサービスを住民に提供すること」を軸に仕事をすべきである。だからこそ、「なぜ、自分は給料をいただいているのか」という仕事への姿勢が大切だと考えている。しかし、公務員の仕事は性質上、ルーティンワークに陥りがちであり、「なぜ、自分は給料をいただいているのか」といった意識を持つ職員は、Bさんの体感的には少ない気がする。そのため、改めて仕事に対する姿勢を考えていかないと感じている。

・ご自身の他にA市役所内で一目を置く職員について
数人思い当たる職員はいるが、いずれも「自分のやりたいこと＝住民のやりたいこと」を一致させて動く

ことを大切に行動できており、そのような職員は、モチベーションを持続して仕事できる人であると感じている。

ルーティンワークばかりだと、まちを良くしよう、住民に喜んでもらおうという意識に繋がらない。自治体職員の仕事は、地域住民のために仕事をし、その喜びを実現することであり、そのためには「住民目線で地域を考えて、仕事をする」とが、本来、一番のモチベーションとして持ち続けなければならないと考えている。

②C市Dさん

・C市役所の雰囲気について（実際に働かれている職員の方の特徴など）

地方自治体はすべて市長の決定を持って、職員が働くというのが定式となっていることは大前提である。そこで重要となるのが市長の性質や考え方。C市は市長が若く、行動派であるため、比較的良い雰囲気の中で働くことができていると感じている。

・ご自身の他にC市役所内で一目を置く職員について
担当課に関わらず一定数いるが、いずれの職員も内々にこもらず、外とのネットワークを確立している職員は活躍しているように感じている。そのような職員は物の考え方が違い、公務以外のネットワークで得た情報量を別の新たな発想に活かすことができている。

(エ) 研修について

①A市Bさん

・A市役所の職員研修の内容や仕組みについて（研修を通じて「市民との協働」を実践するといった何か具体的なテーマ設定がなされているかどうか）

そのような研修は基本的にはない。キャリアアップ的な研修もあるかもしれないが、市役所は基本的に年功序列であるため、研修を通して一人ひとりのスキルの向上を図るといった意識はそこまでないのではないかと感じている。

しかし、部署によっては、上司からの指示や個人的に興味のある社外の会議やイベントがある場合はそれに参加することもあり、そこで得た知識や人間関係を仕事に活かすという捉え方をすれば、ある種の研修といえるのかもしれない。

要するに、基本的には自分で必要だと感じたことは、自分で勉強しなさいというスタンスだと認識している。

②C市Dさん

・C市役所の職員研修の内容や仕組みについて（研修を通じて「市民との協働」を実践するといった何か具体的なテーマ設定がなされているかどうか）

研修は基本的には人事課が仕組んでいるが、個人のスキルアップに関する研修について言えば、C市では具体的なテーマを掲げたものはない。

「市民との協働」といった何らかの具体的なテーマ

を掲げた研修は今後必要であると感じているが、最初から「協働」を掲げて動かしていくのは、よっぽどの熱意がないと難しいのではないかと考えている。

そこでDさん自身は、公務以外のNPOなどで築き上げたネットワークを使って、何か自分たちで面白い研修を作っていくことができないかを模索しているところである。

(オ) モチベーションについて

①A市Bさん

・自治体職員として働く中で、苦勞する瞬間について
実際に現場に出るの仕事よりも、内部での仕事が大変だと感じている。特に、実際に自分が取り組んでいる事業に関して、地元住民からの評価が高くて、役所内での評価が低いと、予算の確保に苦勞するといった対財政に関する仕事が大変。

しかし、対財政に折れて事業を切り捨てていくのは市役所内部の都合であり、住民の方には関係のない話。「お金がないからできません、ごめんなさい」ではいけないと、諦めずに日々精進している。

・自治体職員として働くうえで大切にしていること

自分が現在担当している仕事は、かなり現場に密接した部署であり、そのため、「住民のために」という意識が強くなっている。

そこで、自分自身も「自分のやりたいこと＝住民のやりたいこと」という意識を大切に住民の方と向き合っている。

・ご自身も含めたこれからの自治体職員へのメッセージについて

これからの市役所の中では、縦割りを乗り越えた横の繋がりが大事だと考えている。部署異動もその一つであり、市民にとってはネガティブに捉えてしまうものかもしれないが、薄く広く知識を身に付けた職員（ゼネラリスト）の育成を目指す市役所では、一つのことに特化しすぎるとその仕事が属人化してしまう可能性を危惧しているため、部署異動を否定してはいけない。市民サービスの質を確保するということを考えると部署異動は少ない方がいいが、いろいろな考え方があることは認識しておく必要がある。

自治体職員は市民に熱い思いを持って仕事をすべきだが、「市民への思い」といったモチベーションは、本来、研修などで培われるのではなく、自分で気付かなければならないものであると考えている。研修といった仕組みはあくまでも、刺激や情報を得る場であり、それらを身に付け、自治体職員としてのあるべき姿勢を作り上げていくのはやはり現場経験である。

②C市Dさん

・自治体職員として働く中で、苦勞する瞬間とやりがいを感じる瞬間について

ケースバイケースだが、膨大な量の事務作業を捌か

ないといけないルーティンワークは、時間との戦いになるので苦勞といえば苦勞。だが、対人的な部分において、住民や業者さんへの説明責任を果たすといった、理解を示さないといけないような話をする時に、誠意をもって理解していただけるまで粘り強く話し続けたいといけないといったことが大きな苦勞の一つだと感じている。

一方で、一緒に汗をかけた住民の方が一緒に感動してくれたり、喜んでくれたりといった瞬間は、やはりやりがいに繋がる。

・ご自身も含めたこれからの自治体職員へのメッセージについて

今までは国が地方の面倒を見るという時代であったが、それらがもう難しくなっている中で、自治体職員は、地域課題をどう見抜き、地域課題を的確に解決できるための事業をどう設定し、国に頼らず自分たちで自分たちのまちをどう作りあげていくかという「政策形成能力」を身に付けていかなければいけない時代へ転換していると考えている。

それは、住民との信頼関係を結ぶために、自治体職員としてはもちろん一人の地域の人材としてしっかり働く職員像であり、そのためには地域の方と本音での会話ができる関係性を築きあげ、住民自体が自分の社会を作っていくような環境づくりを行政職員として、手掛けていかなければならない。

自治体職員に求められるものは、「地域愛と誇り」、地域でのネットワーク作り、外から自分が所属する自治体を視るといった視点であり、これからの自治体職員は、それらの要素を備えた住民と一緒に地域で生きていく覚悟と能力を発揮する人材でなければならぬと考えている。

「プランニングに机はいらない。必要なのは足と目と住民と対話する耳と口、そして何よりもその土地の人々の気持ちになりきる心である」これは、福岡県柳川市の職員であった故・広松傳氏の言葉だが、この言葉には、地域愛、協働、対話、ネットワークといった全ての意味が含まれており、自治体職員は今後そのような心を持って仕事をしないといけないと感じている。

以上が、2人の自治体職員の方からお話を伺った内容であるが、以下の表14はそれらのキーワードを抽出したものをまとめたものである。

ここから2人の自治体職員に共通して見えてくる点がある。それらを一言で言うならば、両者ともに、「究極のサービス業といわれる公務に対し、そのサービスの享受者である住民のことを第一に考え、内々にこもらず、地域へのネットワークを広げている点」であると言える。それらは、「一人の自治体職員としての意識と一人の地域住民としての意識を持って、公務に勤しむ潜在意識の土台」があってはじめて、成立し

表14 ヒアリング調査の結果

トピックガイド	①A市Bさん	②C市Dさん
(ア) 経歴について	・安定した仕事。	・顧客にサービスを提供する仕事。 ・安定した仕事。
(イ) 取り組まれている協働政策について	・市または上司の方針による再生可能エネルギー事業。 ・住民の方の心の面での変化をもたらしている。 ・もうけを生み出す仕組みになっていないため、役所内からの評価は芳しくない。	・公務以外で3つのNPO団体に所属。 ・縦型組織である行政を横に繋ぐ役割。
(ウ) 組織について	・市町村合併によって職員の意識に差がある。 ・「なぜ給料をもらえているのか」という意識を持って働いている職員が少ない。 ・「自分のやりたいこと＝住民のやりたいこと」で動くことができる職員は活躍している印象がある。	・市長が若く、行動派であるため、良い雰囲気の仕事ができている。 ・内々にこもらず、外とのネットワークを確立している職員は活躍している印象がある。
(エ) 研修について	・基本的には自分で必要だと感じたことは、自分で勉強しなさいというスタンス。	・「市民との協働」といった具体的なテーマを掲げた研修は今後必要であると考えているが、C市には今のところない。 ・最初からテーマを掲げて研修の仕組みを作り上げていくには、よっぽどの熱意がないと難しいのではないかと考えている。
(オ) モチベーションについて	・対財政に関する仕事で苦勞している。 ・「住民のために」という意識で仕事をし、住民の方に喜んでもらえることがやりがいになっている。 ・「自分のやりたいこと＝住民のやりたいこと」という意識を大切にしている。	・対人的な仕事で苦勞。 ・一緒に汗をかけた住民の方が一緒に感動してくれたり、喜んでくれたりといった瞬間は、やりがいに繋がる。

ている要素なのではないかと、私は2人からお話を伺う中で、感じ取ることができた。

また、これらの要素は、第1章の表1で示した要素や本章の第3節で提示した力と大きく関連するものであると私は考える。

そこで、次章において、第1章から第3章までの調査から分析し、抽出した要素を基に、本稿の主要テーマである「協働型の自治体職員像」について考察することとする。

Ⅳ 協働型社会の推進に寄与する自治体職員像とは

本章では、これまで第1章で地方自治体および自治体職員に関する学術的な議論を整理し、第2章では自治体職員を育成する研修制度に求められる育成能力や、先進的な自治体職員研修の事例として「協働型自治体

職員研修」について分析し、学術レベルと現場レベルの視点から自治体職員像を考察してきた。また、第3章のヒアリング調査では、上記に加えて、個人レベルでの自治体職員像を分析した。

以上を踏まえて本章では、これまで各章の分析から明らかにしてきた自治体職員の要素を基に、「協働型社会の推進に寄与する自治体職員像」について私なりの見解を述べることにする。

まず、第1章では、田尾（2015）を主要文献とし、自治体職員の特徴や適正について学術レベルから考察し、自治体職員は、「ローカル志向、承認人としてのやりがい、住民に対する感受性」の3つの資質を備えた上で、「自治体職員としての理想主義的な信念を掲げ、広い視野と責任感を持ち、長い目で地域を考えること」を鍛え上げていく必要があることを示唆した。そして、それらを、「公務マインドの確立」、「ネットワーク形成力」、「説明責任能力」、「一地域住民として

地域と向き合い、誰のための政策なのか考える思考力と実行力」の4つの能力として表現した。

次に第2章では、実際に自治体職員が必要と感じている能力について、自治体職員研修という現場レベルからの考察を試みた。すると、近年の自治体職員研修では、日々の業務を過不足なく適切に処理するといった「実務能力」に加え、地域の課題について情報収集し、調査分析し、それをもとに課題を解決するための制度設計をし、関係者の合意の下、政策を実現していく「政策形成能力」なる力の育成が求められてきていることが明らかになった。また、2つの報告書や2つの研修の事例から、今の自治体職員には「現状における課題・問題点を発見する能力」や「政策・施策案を企画・立案する能力」、「上司・住民等に分かりやすく説明する能力」や「住民、庁内、関係者との協働力、調整力」といった力が求められてきていることが明らかになり、これらは前章で述べた「ネットワーク形成力」、「説明責任能力」、「一地域住民として地域と向き合い、誰のための政策なのか考える思考力」と関連していることを提示した。

そして、第3章では、実際に地域の現場で協働型の事業に長年取り組まれており、地域運営のキーマンになっている2名の自治体職員の方への聞き取り調査を行い、自治体職員が持つ能力や姿勢について個人レベルからの分析を試みた。すると、両者の共通点として、「究極のサービス業といわれる公務に対し、そのサービスの享受者である住民のことを第一に考え、内々にこもらず、地域へのネットワークを広げている点」が見られ、それらは、「一人の自治体職員としての意識」と一人の地域住民としての意識という2つの意識を持って、公務に勤しむ潜在意識の土台」が存在していることが明らかになった。

以上がこれまでの章の分析によって明らかになってきた、自治体職員が備えるべき姿勢や能力についてだが、これらにはいくつかの共通したキーワードがあると考えられる。それらをピックアップしていくと、「地域への愛着」、「住民の方からの感謝の声」、「住民目線」、「公務に従事する全体の奉仕者としての理念」、「地域への責任感」、「地域とのネットワーク形成」、「一人の自治体職員であり、一人の地域住民であるという意識」といった言葉で表すことができる。

よって、本稿の主要テーマである「協働型社会の推進に寄与する自治体職員像」とは、「地域への愛着を忘れることなく、承認人として真摯に地域と向き合う」といった公務員としてのマインドを有する」姿勢を持ち、「全体の奉仕者でありながら、まずは一人の地域住民として、積極的に外への目線を広げることで公務に留まらない地域でのネットワークを形成し、一人の自治体職員として、誰のための政策なのかを考えて、

実行することができる思考力と実行力」といった能力を持つ人材とする。

おわりに 協働型社会の自治体職員像

日本の地域社会において今後、協働の必要性が叫ばれる中で、自治体職員が強く意識づけをしなければならないと実感した言葉が、C市のDさんからヒアリング調査時にお聞きした、福岡県柳川市の職員、故・広松傳氏の「足と目と住民と対話する耳と口、そして何よりもその土地の人々の気持ちになりきる心である」という言葉である。

これからネガティブな予測が渦巻く地域社会において、その運営を担う自治体職員には故・広松傳氏の言葉のような熱意ある行政運営によって協働に取り組み、住民目線に立った協働型社会の実現に寄与していく行動が求められるのではないだろうか。職員像については、本稿の第4章にて示したとおりであるが、実際に協働の現場での行動を考えた際は、田中（2017）の言葉が多いに参考になるだろう。それは、行政およびその職員が担うべき役割は、ある課題に対して、解決しようとする意思や意欲を有した人や組織を育み、後押しし、各々が持つ能力や技術を見出し組み合わせることで、仕事として使命感を持って地域課題に関わっていく存在を「支え」として紡いでいくような、ネットワークコーディネーターとしての役割ではないだろうか。言うまでもなく、自治体組織自体や職員自身のみで地域課題の解決やまちづくりが完結する時代ではもはやなくなっており、これからの自治体職員には、各課題の関係主体による協働のネットワークを、どう作り、維持し、修繕して解決へと導いていくのかという姿勢が求められていると言える。

以上のように、現在の地方自治体を取り巻く環境や自治体職員の現在地を位置づけ、自治体職員に必要とされている能力や姿勢、またそれらを育てる研修制度を統計データや事例、実際に自治体に勤務する職員の方へのヒアリング調査から改めて指摘し、今後自治体職員が目指すべき方向性を示した点が本論文の成し得たことと考えている。

一方で、本論文に残る課題は多くあるが、中でも、本稿で提示した自治体職員の方向性を鍛え上げていくことができる自治体職員研修の制度について具体的に思考し、そのモデルを提示することができなかった点は、引き続き追究していくべき課題であると考えられる。その点については今後の研究に譲ることとしたい。

謝辞

本研究を進めるにあたり最後まで懇切丁寧に、そして親身にご指導賜りました修士論文指導教員の的場信敬教授に心より感謝申し上げます。また、白石克孝教授、白須正教

授には本研究における貴重なご助言を頂きました。ここに感謝の意を表します。

そして、ご多忙の中にも関わらず、ヒアリング調査に協力くださいました、お二人の自治体職員の方々に心から御礼申し上げます。最後になりましたが、これまで学士、修士両課程の生活を支えてくれた両親に、深く感謝申し上げます。

注

- 1) 総務省「少子高齢化・人口減少社会」
- 2) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成29年推計」
- 3) Off-JT とは、職場外での教育訓練である。特に集合研修、講習会、通信教育等、日常の業務を離れて行う教育訓練のことを言う。現場の状況に左右されない、均一な知識習得の機会を提供する意味で非常に効果的な取り組みであるが、一方で現業への活用・応用において効果的に用いられない場合もある。したがって、OJT、Off-JT、自己啓発の3つの視点で複合的に教育訓練行うことが効果的である。
- 4) 全国自治体 政策形成力・人材育成に関して 提言ならびに調査報告 (2016) によると、この結果の順位は「十分」、「やや十分」、「妥当」、「やや不十分」、「不十分」の5つの選択肢のうち、「妥当」と判断したものを除外し、その傾向をより鮮明に把握するために回答者自身が確信をもって答えた「十分」と「やや十分」、「やや不十分」と「不十分」に絞った結果を集計した割合となっている。
- 5) 山口県光市 HP「光市人材育成基本計画 ～改革・信頼・ひかり輝く職員をめざして～」
- 6) コミュニティ推進基本方針をきっかけに創設された仕組みであり、地域と行政をつなぐコーディネーターとしての役割を担う。各出張所長と、2004年に合併した旧大和町をエリアとする大和支所の住民福祉課長がそれぞれ兼務している。
- 7) 兵庫県宝塚市 HP「宝塚市人材育成基本方針 (改訂版)」
- 8) Dさんの話によると、その NPO 団体は自治体職員だけでなく、県府庁級の行政職員や大学も参加したネットワークであり、実際にその団体に活動することで、人を知ることができたり、自分たちがやっている事業を周りに紹介することで他の事業に繋がったりしていくことで、新たな協働事業が生みだしていくといった相乗効果を期待している。

参考文献

- ・荒木昭次郎 (1990)、『参加と協働－新しい市民＝行政関係の創造』、ぎょうせい
- ・磯部力、小早川光郎、芝池義一編 (2011)、『行政法の基礎理論』、有斐閣
- ・一般社団法人 日本能率協会自治体経営革新センター (2016)、「全国自治体 政策形成力・人材育成に関して提言ならびに調査報告」
- ・今川晃編 (2014)、『地域の自立は本当に可能か』、学芸出版社
- ・牛山久仁彦 (2017)、「公共サービス供給と協働政策」、『都市とガバナンスVol. 27』
- ・太田肇 (2012)、「「やる気」を引き出す公務員革命」、『地

方自治職員研修』2012年2月号

- ・大森彌 (1987)、『自治体行政学入門』、良書普及会
- ・大矢野修、土山希美枝編 (2008)、『地域公共政策をになう人材育成——その現状と模索——』、日本評論社
- ・小田切康彦 (2014)、『行政－市民間協働の効用 実証的接近』、法律文化社
- ・北井弘 (2017)、「地域とのつながりや対話の促進を目指し「地域ふれあい協働隊」を結成」、『月刊ガバナンス』2017年2月号
- ・黒川滋 (2018)、「市民が動き出す職員像の探求を」、『地方自治職員研修』2018年4月号
- ・小池治 (2011)、「協働力を育てるための人材管理」、『地方公務員月報』no. 576
- ・小山由香 (2018)、「若手職員が地域へ出向く「地域活動きずな研修」」、『月刊ガバナンス』2018年4月号
- ・公益財団法人サントリー文化財団・アステイオン編集委員会編集 (2015)、『アステイオン83【特集】マルチプル・ジャパン－多様化する「日本」』、CCC メディアハウス
- ・澤俊晴 (2012)、「「自学」・「自主研究」をしてみよう!」、『地方自治職員研修』2012年2月号
- ・総務省自治体大学校 (2014)、「地方公共団体の人材育成のための職員研修の活用に関する調査」
- ・田尾雅夫 (2007)、『自治体の人材マネジメント——経営センスある職員をいかに確保・育成し、活用するか——』、学陽書房
- ・田尾雅夫 (2015)、『公共マネジメント——組織論で読み解く地方公務員——』、有斐閣ブックス
- ・田中優 (2017)、「協働型まちづくりの実践と職員の人材育成」、『月刊ガバナンス』2017年2月号
- ・地方公務員人事実務研究会編著 (1993)、『地方公務員の図説・人事実務シリーズ3 研修』、学陽書房
- ・富野暉一郎、早田幸政編 (2008)、『地域公共人材教育研修の社会的認証システム』、日本評論社
- ・新川達郎 (2017)、「地方自治体における協働政策の課題」、『同志社政策科学研究』19巻1号
- ・西尾勝 (2006)「参加論から協働論へ——住民自治の歴史を回顧する」、『地域政策研究』35
- ・兵庫県宝塚市 (2005)「宝塚市人材育成基本方針 (改訂版)」
- ・真山達志編著 (2016)、『政策実施の理論と実像』、ミネルヴァ書房
- ・室雅博 (2008)、「自治体職員のフィールドはどこにあるか」、『地方自治職員研修』2008年4月号
- ・山口県光市 (2006)「光市人材育成基本計画～改革・信頼・ひかり輝く職員をめざして～」
- ・山口道昭 (2018)、「分権時代を生きているか」、『地方自治職員研修』2018年4月号

URL (最終閲覧日、全て3月1日)

- ・Off-JT とは-コトバンク <https://kotobank.jp/word/Off-JT-2054>
- ・国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成29年推計」http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf
- ・総務省「少子高齢化・人口減少社会」<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h24/html/nc112120.html>

- 地方公務員法－e-Gov 法令検索－電子政府の総合窓口
e-Gov イーガブ http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=325AC0000000261
- 山口県光市 HP「地域ふれあい協働隊」https://www.city.hikari.lg.jp/chiiki/fureaikyoudoutai/kyoudoutai_top.html