

特集論文

自治体職員の政策研究・研修

桑原隆太郎
(北海道風連町職員)

要約

地方分権が実行段階に入った今日、各自治体は待ったなしの自己改革に迫られている。自治体改革の第一の主体は職員である。その自治体職員の意識改革や政策能力の開発の有力な方策である職員研修の在り方について、基礎概念の考察を踏まえ、北海道における「地方自治土曜講座」と北海道町村会による道内町村職員の研修機会の拡充方策の取り組みを検証し考察する。

職務執行のための知識の習得を主眼とした従来型の地方公務員研修の観念を払拭し、「官治型の公務研修から自治型の政策研究へ」と研修概念の意味転換がなされなければならない。それは、まちづくりの公共課題が基盤整備から都市型社会の成熟過程に対応した質的整備へ変わった日本社会の構造変化による要請である。

キーワード：地方分権時代における自治体職員の政策能力

はじめに

時代の要請としての「地方分権」を、各自治体で実りあるものにするには、「自治体政府」を担う職員集団の力量の強化・人材の育成が大きな課題となる。行政の実質的な担い手である自治体職員の意識と仕事のスタイルの改革が不可避となっており、そこにおける「職員研修」の在り方は優れて今日的なテーマとして切実さを増している。

たとえば、地方分権推進委員会の第1次勧告では、「地方分権の実を上げるためには、地方公共団体における有能な人材の育成・確保がますます重要になる」として、各自治体においてはこれまで以上に「職員の研修機会の多様化や研修レベルの向上が必要になる」との指摘がある。

この指摘は、5年前に北海道大学法学研究科公共政策コースで町村職員の研修問題をテーマに2年間学ぶ機会に恵まれ、北海道における町村職員研修の現状と問題点を調査した経験を持つ筆者の問題意識と重なる。

その意味で、北海道における「地方自治土曜講座」の成功と北海道町村会による道内町村職員の研修機会の拡充を

目指した取り組みは、自治体における「有能な人材の育成・確保」に向けての「研修機会の多様化と研修レベルの向上」を具現化する動きとして特筆に値するものであり、自治体職員の研修観を塗り変えた好例と思われる。

本稿ではまず、「自治体職員研修概念の転換」という論点についての考察を加えたうえで、この2つの取り組みの意義を検証し、最後に筆者の職員研修観を述べてみたい。

1. 「研修」概念の転換

～「官治型の公務研修から自治型の政策研究へ」

地方公務員法は、職員研修について、「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。」(第39条)と規定している。これによれば、職員研修の目的は「勤務能率の発揮及び増進」にある。目指すは「能率」であり、勤務の質の向上ではない。「地方公務員」の勤務内容は所与のものとしてあり、それをいかに能率よくこなすか、そのための研修機会を、任命者たる長は職員に対して与えねばならない というのが、旧来の職員研修観と言える。

この職員研修観は、地方行政を司る「地方公務員」に対する研修観であり、自治の担い手の一員である自治体職員を念頭に置いた研修観ではない。なぜなら、自治体職員の「勤務」すなわち仕事とは、「地方行政」ではなく「自治行政」に携わることだからである。

地方公務員法に法定された「研修」概念が、どのようにして今日に至ったか その核心に触れる議論が、西尾勝東京大学教授（当時）と松下圭一法政大学教授による対談「公務研修から自治の研究へ」⁽⁴⁾で行われている。

西尾教授によると、敗戦直後に「突如として登場」した「研修」という言葉は、いわば「研究」と「修養」の合成語でありながら、戦前の「教育訓練」概念を引きずる「修養」の側面のみが強調され、職員の自発的な「研究」という側面が軽視されてきたという。一方、松下教授は、戦後の公務研修は「いわゆる科学的人事管理を目指すという人事院制度」の一環としてのJST（人事院式管理監督者研修）であり、それは企業のQC（品質管理）のための社員訓練との同質性において、「公務研修とは企業研修の公務員版」とみなし、こうした人事院方式の中核を成す階層別研修はすでに破綻していることを指摘する。

このように、地方公務員法が想定した、「地方公務員」の「勤務能率の発揮及び増進」を目的とした「研修」概念は、いわば官治理論としての人事院方式に体系化され制度化されて今日に至っている。その中身は、専ら知識の習得である。「地方行政とは国法の執行である」という行政観を反映する形で、官治型行政法が主要な研修科目に据えられ、国レベルの法制度知識の習得に主眼が置かれてきた。「初めに国家ありき」の思想から出発した研修では、いくら上手に教わったとしても、教わる側にとっては生きた知識や思考訓練にはならない。

すなわち、研修機会を与える側の「研修観」と、研修を受ける側の職員の「研修イメージ」の双方が変わらねばならない。「地方公務員」の「公務」とは、実体として「お上が民を統治する」官治の体質を内包している以上、前提抜きの「公務」の研修ではなく「自治」の研究でなければならず、所与の知識の習得としての「研修」から脱皮して、テキストには答えが書かれていない自治の現場における課題の解決に目標を定めた「研究」へと進んでいくべきであろう。中心に据えられるべきは、自治体職員としてのアイデンティティである。

研修目的が地方公務員の勤務能率向上から自治体職員の政策能力と研究開発へと意味転

換が迫られる背景には、日本社会の構造変化、すなわち都市型社会の出現とその成熟化がある。都市型社会の成熟によって、自治体における公共政策課題の所在が変わってきた。国からの補助金をあてにした公共事業の導入による地域社会の量的基盤整備を主軸としたまちづくりの時代が終わり、量的基盤整備によっては解決のつかない政策課題が噴出する時代に入った。いわば前例なき公共政策課題を抱えた自治体は、自らその解決策を見つめなければならぬ。これが、地方分権たらざるを得ない理由である。

自治体の位置が変われば、望まれる職員像も変わってくる。すでにある仕事を能率よくこなす職員から、地域の切実な課題の解決策を考え出す政策型思考と政策開発能力を身につけた職員へと、自己改革が迫られる。こうした自己改革に踏み出す契機となるのが職員研修である。

1.1 政策研究

「公務研修」から「自治の研究」へと意味転換させる必要性について述べたが、ここでは、その「自治の研究」の具体的表現としての「政策研究」概念を取り上げて、「自治体職員による政策研究」が意味するものについて考察する。

まず、「政策研究」という言葉が最も端的に、かつインパクトを持って使われている文章を紹介する。それは、1985年、横浜市で開催された第1回「自治体政策研究交流会議」の会場入口に張り出されたアピール文の一節である。

自治体に政策研究の波が高まっている。

この波は、自治体が自立的な政策主体になったことを示すものである。戦後40年、いまや「政策の質」が問われ、自治体では総合的な観点からの政策研究が必然となっている。

自治体は、現代社会の難問に挑み問題解決をはかる現場であり、仕事を通して議論をたたかわせる論壇である。

自治体を舞台に「自治体学」の研究がすすみ、新しい理論が確立されることを、「時代」と「地域社会」が求めている。

自治体は政策研究の時代に入ったのである。

この宣言文が出されてから、15年たつ。この間、地域の活性化と個性あるまちづくりを目指す全国の自治体の取り組みは、質・量ともに大きな飛躍を見せた。その延長線上で、長年の懸案であった地方分権の推進についても法律が制定され、今や時代の大きな潮流になろうとしている。この意味において、まさしく「自治体は政策研究の時代に入った」の感を強くする。

今日、自治体行政にかかわるキー概念の一つとして広がりを持って定着した「政策研究」だが、用語としては「曖昧さがあり誤解が伴う」ものである。その定義はさまざまだが、ここでは「自治体が地域自治の政策主体になろうとするあらわれ」つまり「『政策研究』とは、自治体が政府であろうとする『思想のことば』として認識し、そのような運動を展開する『課題概念』として構成すべきであろう⁽²⁾」と理解したい。

前節でみた「研修」概念の転換と同様に、ここでも「政策」と「研究」の双方の意味転換が起きている。つまり、中央政府に独占されていた「政策」が地方政府としての自治体に解放され、学者や研究者などの専門家による「研究」と同様に、自治体職員による実務から出発した「研究」があり得るという発見である。

「政策」という言葉は、長らく自治体では使われなかった。現在においても、「政策」は中央政府が決めることであり、地方自治体はその実行にあたるという考え方が支配的に見える。「(地方)行政とは国法の執行である」という伝統的観念にしばられ、「行政とは法の執行ではなく、政策の立案と執行である」とする認識が根をおろしていないからであろう。

一方、「政策研究」における「研究」についても、固定観念や既成概念からの解放過程に入っている。従来、自治体職員とりわけ市町村職員は研究などとは無縁の存在と考えられてきた。それがここ数十年の間に変わってきた。その象徴的な出来事として全国自治体学会の設立がある。自治体学会は会則第2条で「本会は、市民的視野に立ち地域に根ざした実践的な研究及び会員相互の交流をとおし、地域ごとの研究活動を促進し、自治体の自律的政策形成を促し、もって自治体学の創造と地域自治の発展に寄与することを目的とする」とうたっている。その「市民的視野に立ち地域に根ざした実践的な研究」を行う主体として自治体

職員が登場したのである。

同学会設立の記念論文である「自治体学展望」の中で西尾勝代表運営委員は、「職員の研究こそ自治関連諸学にあたらしい地平を拓く突破口」と位置付け、その「職員の研究」の特性を以下のように整理している。

その第1は「職員のみが接しうる情報を活用した研究」であり、その研究の蓄積は「行政学の発展に寄与すること疑いなし」とする。第2に、個別の行政領域の研究についてもいわゆる「通達行政」の弊害を体得しているのは職員だけであり、政策の立案と執行に要する役所内手続に通曉しているのも職員であり、いわゆる業務統計を手近に活用できる立場にいるのも職員である。さらに政策の遂行に要する経営の分析は市民や研究者がやろうとしても限界があり、「要するに、職員の日常業務の中から発見した問題を、執務知識を活用して研究する」ところに、自治体職員としての研究のアイデンティティーを見いだしている。

地域の自治に責任を持つ自治体政府が、地域が抱える切実な課題を行政手段を駆使して解決していくための方策として「政策」はつくられる。そうした政策を、行政現場における実務を通じて研究し具体化し得るのは、自治体職員だからこそである。ここに、「自治体職員の政策研究」が、「地方自治の本旨」に照らし、また時代の要請として、必然とされる根拠があり、「研修」とのかかわりにおいても現実的基盤と有効性を持つ今日的状況が生まれている⁽³⁾。

2. 新たな研究運動としての「地方自治土曜講座」

北海道における「地方自治土曜講座」の開催は、今年で5年を経過した。地方自治と自治体職員に理解のある多彩な講師陣による質の高い連続講座の開催は、北海道では初の試みであり、全国的にみてもこの種の実例は少なく、まさに画期的な企画と言えよう。

「土曜講座」が実際にどのようなものか、その概要は注(4)に掲げた過去5年間の講義プログラムを見ていただければイメージいただけるであろう。講師陣は、北大法学部教授はじめ道内外の学者、研究者、自治体職員、首長、市民、議員、企業関係者など多彩だ。講義のテーマは地方分権時代における自治体理論や行政技術に関する魅力ある論点が設定されており、道内の自治体が共通して抱えている政策課題を解決する方策についてのヒントを学ぶことができる。

北海道での「土曜講座」が成功している要因は多々あるが、そのベースになるのは、受講者の熱意である。6～10月にかけて毎月1回、広い道内各地から会場の北大に通い、1講義2時間ないし1時間30分の講義を3コマ受講する。その真剣な受講態度は、講師陣から異口同音に称賛されている。一般的な研修や単発の講演会では望むべくもない密度の濃さがある。2年目からは、札幌以外の地で1泊2日の日程で開催する「サマーセミナー」が加わり、地元の市民等の参加も得ている。また、講義を聞いたあとで、講師を交えての討論の時間を設けるなどの工夫も凝らしている。講義が終わってからの講師との交流も深まっている。

「土曜講座」が年を重ねて蓄積したものは、各講師が講義録に補筆したブックレットに結実している。受講生にとって、受講時の臨場感を思いだしながら、整理された講義内容を活字で確認する作業には充実感がある。受講者以外の愛読者も少なくない。現在は在京の出版社で取り扱うようになったので、北海道地方自治土曜講座ブックレットの読者は全国に広がっている。

こうした「土曜講座」の質は、個別の法制度を知識として学ぶのでもなければ、行政組織が要請する職員の能力開発技術やマネジメント手法を習得することでもない点で、従来の研修の質とは明らかに違う。「土曜講座」は、いわば自治体職員と市民による研究運動である。分権改革の時代を迎えた今日の自治体の全体像と自治体職員としてのアイデンティティーをつかみとり、そこからいかにして我が市町村のまちづくりを担う主体たるべく自己形成していくか――という問題意識に根ざした研究運動として展開されてきている⁶⁾。

受講者の一人である筆者自身の経験に即して言えば、「土曜講座」を通して地方分権時代における自治の全体像についての自分なりの見取り図を描くことができたように思っている。その見取り図の中で、町職員である自分自身の置かれた位置を、戦後の自治の歩みに沿った時間軸と今日の日本社会の全体状況を視野に入れた空間軸による座標軸に照らして確認できたことが大きな収穫となった。

運動論としても「土曜講座」は、北海道自治体学会設立をうみだすなどの新機軸を切り開いた。今日では、全国自治体学会の活動実績は広く知られているが、「土曜講座」がスタートした当時、都道府県単位の自治体学会活動は必ずしも活発ではなかった。地域ごとに単発のフォーラムを

開催するなどの積極的な活動を行っている府県も少数ながらあったが、年間を通じて自主的・継続的な自治体学会活動を展開するまでには至っていなかった。北海道においては、「土曜講座」が始まった熱気の中で、1997年7月に北海道自治体学会が旗揚げし、「土曜講座」の受講者が大挙して参加した。

その後、北海道自治体学会は、各地持ち回り開催で地元市民などとの交流に重きを置いたフォーラムと、講演と事例報告、討論を内容とする政策シンポジウムを各1回、毎年継続して開催するとともに、内容の濃い会報「ニュースレター」を年4回発行して、持続的な活動の質を保っており、全国的にも先進的な取り組みとして高い評価を受けている。

自治とまちづくりにかかわる研究運動論としての「土曜講座」のもう一つの側面は、全道各地で地域版の「土曜講座」を開催する動きが広がってきていることである。札幌の「土曜講座」で学んだ自治体職員らが中心になって地元で実行委員会を結成し、運営方式に創意を凝らしながら地域での学習運動を展開しだしている。道北地域や釧路、十勝など地域版「土曜講座」の数は十近くに上る。相互にネットワークを組んでおり、札幌会場を含めた受講者数は2500人を超える広がりを見せている。自治体職員や市民、長・議員を含む講師陣も、各地の講師を積極的に引き受けられ、地域における自治体職員や市民、議員と研究者との貴重な出会いの場ともなっている。

こうした「土曜講座」の活動は、まさに地方分権推進委員会が提言した「研修機会の多様化」を具現化したものと言えだろう。「土曜講座」の事実としての圧倒的なインパクトは従来の「研修」イメージを塗り替え、既存の研修所等で受ける研修のほかにも多様な研修の形があり得ることを実証した。自分たちが知りたいことや学びたいテーマについて、自分たちが選んだ講師を招いてじっくり話を聴く。そうした新しい形の研修を可能とする具体的方法と経験を手に入れたのである。まさに従来の研修概念が塗り変えられたのであり、「土曜講座」の充実感と有効性を体得することにより、自治の現場において「地方公務員から自治体職員へ」そして「住民から市民」へと自己形成を図る大量の主体が生まれている。

3.北海道町村会における町村職員研修

前節にみた「研修機会の多様化」が、地方公務員法第39条に淵源する従来型職員研修の質的転換を迫るものとするれば、北海道町村会が進めている全道町村職員の研修機会の拡充は、分権推進委員会のいう「研修レベルの向上」を具現化したものと言えるだろう。

都道府県や大都市と違って、小規模市町村職員の研修体制の貧弱さは、つとに指摘されるところだが、とりわけ北海道の事態は深刻である。独立した研修機関は道と札幌市にしかない。それでもまだ市の場合、専任の研修担当職員を配置するなど、それなりの体制を組んでいるところが多いが、町村となると兼務の研修担当職員のもとで名ばかりの研修体制にとどまっているところがほとんどである。

加えて、いわば特殊北海道的状況として、市町村職員の研修機会が絶対的に少ない現実がある。市町村職員向けの自前の研修機関を持たない北海道においては、札幌市を除く全市町村は、道の研修機関における各種研修に職員を派遣する形をとらざるをえない。当然ながら、道の研修機関は道職員向けのものであるから、市町村職員が参加できる枠は限られている。施設の規模や講師スタッフ数の関係で、年間を通じて市町村職員がここでの研修機会を与えられるチャンスは、全体数のわずか数%にすぎない。

こうした現実を憂慮した北海道町村会は、町村職員の研修機会の拡充を目指して平成6年から取り組みを開始し、7年2月に「地区町村会主催による研修の当面の改善策と北海道町村会として取り組むべき支援策について」を中間報告し、以後、この中間報告に盛り込まれた内容を着実に実現させてきた。その成果として、ここ2、3年で道内町村職員研修の全体的な底上げが図られている。

そこで、北海道町村会の取り組みの概要を紹介する中で、その意義について私見を述べることにする。

3.1 悉皆研修による全体的底上げ

北海道町村会の町村職員研修改革の目標は、すべての町村職員（全道178町村の職員総数は約3万人で、うち一般行政関係職員は約2万人）に一定水準の研修を確保することに置かれている。そのための実現可能な方法として、採用10年目までの間に4段階の悉皆研修を実施してきた。

第1段階の基礎研修（採用後半の職員が対象）については、標準カリキュラムの作成とテキストの選定、講師用

マニュアルの作成を行い、研修講師（自治体職員が担当）養成講座の実施を経て、平成9年度から道内14支庁単位にある地区町村会ごとに14の全地区で悉皆研修を行っている。第2段階の初級研修（採用2年目の職員が対象）についても、標準カリキュラムの作成とテキストの選定、講師用マニュアルの作成を行い、平成9年度からそのマニュアルを用いてのモデル研修を数地区で行っている。第3段階の中級研修（採用後4年目の職員が対象）については、標準カリキュラムの作成、研修講師養成講座の実施を経て、平成8年度から全地区で悉皆研修を行っている。さらに、体系的な研修の第4段階となる上級研修については、道職員と合同で行うこととし、平成9年度からモデル研修を数地区で行っている。

以上の取り組みのポイントとして、研修の対象を新採用職員から係長昇任前の若手職員に絞ったこと、地区町村会単位の集合研修方式を採用することにより、在職年数によって受講対象となる者は道内全町村のすべての職員がもれなく同一のカリキュラムとテキストで研修を受けられるようになること、講師は原則として町村の課長クラスから採用し、そのための講師養成研修も行うこと、14地区町村会ごとの研修の質に大きな差が生じないように、テキストや講師用マニュアルを自前で作成することにしたこと - - の4点を挙げることができよう。

1点目については、現実的側面として、係長になるまでの若手職員の研修機会が絶対的に不足している現実が背景にある。係長や管理職になれば急に研修機会が増えるわけではないが、まずは、ほとんど研修所での研修機会に恵まれない若手職員の改善から、という考え方である。また、価値判断の面からは、「鉄は熱いうちに打て」のことわざではないが、一般論として研修効果は若いうちの方が期待できることがあるだろう。多数を集めての講義型研修はそれ自体、成果の面で限界があり、過大な期待は禁物であろう。わずか数日間の定型的な集合研修を前提とする以上、その制約からくる限界性を直視する中で、新規採用職員に始まる若手職員を優先して出来るところから手をつけていく、という考え方は地に足のついたものと思われる。

2点目については、悉皆方式の採用とモデルカリキュラムの導入及びそれに伴う統一テキストの採用に見られる「平等性」重視の姿勢が見てとれる。これを貫くには、対象町村及び人数の多さ、対象職員を計画通り送り出すこと

に対する職場理解の確保、講師陣の確保など、実際の運営面を考えるとクリアすべき課題は少なくなかったが、町村側の理解も進んで今では軌道に乗っており、受講者の反応もまずまずのようである。

次に3点目の講師養成問題である。従来は道の支庁の若手職員に頼っていたが、それを町村の課長クラスの登用に切り替え、講師養成のための研修機会も整備する考え方は理念的にも実際的にも的を射たものと言える。町村の行政現場を知り尽くしたベテラン職員であれば、教科書的な知識の伝達から一歩踏み込んで実務とのかかわりにおいて話ができる強味がある。同じ自治体職員として先輩が後輩を指導することの教育的意味も小さくはない。講師を務めることで研修そのものに対する認識も深まり、役場全体の研修水準を見直しレベルアップを図る契機にもなり得るであろう。

講師養成研修とともに効果的と思われるのが、4点目の統一テキストの採用とマニュアルの作成である。基礎研修と初級研修のテキストには市町村アカデミー編集の「ジャンプぶっく」を採用し、そのうち基礎研修の「地方自治の話」「文書実務」「地方公務員法の話」「課題研修」については講師用の「指導の手引き」づくりが小委員会委員の手によって進められた。テキストが統一され、講師用マニュアルが作成され、さらに講師養成研修において実技訓練等を経験した上で実際の研修に臨むというのは手堅い手法であり、講師不足の解消に対する具体的方策として有効性を発揮している。

このように、北海道町村会による町村職員研修機会の拡充に向けた実践は、その現実的な方法論と、「地方公務員一般」ではなく飽くまでも町村職員のアイデンティティを重視した方法と内容において、地方分権時代における自治体職員の能力開発・人材育成に貢献しており、全国的見地からも参考になる事例と言えるだろう。

4 これからの職員研修

本稿を結ぶに当たって、分権改革の時代における自治体職員研修の在り方について、3つの枠組み 1つは、既述の「土曜講座」に代表される新しいかたちのもの、2つは一定の制度的保障がある職員研修所における研修、3つめは市町村における研修 を設定して、筆者の思うところを述べてみたい。

まず「土曜講座」型研修については、今後、同種の試みが北海道だけでなく全国各地に広がっていくであろう。それだけの普遍性が「土曜講座」にはある。待たなしの分権改革の時代を迎えて、主体的に学びたい、問題意識を共有できる多くの職員と交流したい、地方公務員ではなく自治体職員としてのアイデンティティを見つけ出したい、との思いを強くしている自治体職員は、今はまだ職場では少数派ではあろうとも、どこの市町村でも増えている。そうした職員の自発性の発露が形になった「土曜講座」型研究運動が近い将来、全国的な広がりをもつであろうことを予感している。

北海道での「土曜講座」について言えば、今後は自治体職員が講師となって職場や地域での実践を客観化・理論化して発表することの重要性が増すであろう。自治体職員の武器は現場性にある。自治体職員にとって、日々の実務を通じて問題意識を磨き、課題の発見とその解決方を模索する政策研究は今後ますます必要になる。自治体職員による政策研究の成果を、「土曜講座」を通じて多くの職員や市民、研究者らと共有していく場面を増やしていくことが、北海道における自治の質を高めるための具体的な姿であると考えている。

研修所の在り方も変わらねばならない。かつては、職員研修とは研修所に行って受講する（させる）こと といった感があったが、言うまでもなく今日の研修は研修所だけで担えるものではない。研修機会の多様化は時代の要請であり、その意味で研修所の役割は相対的なものにならざるを得ないが、だからといって制度的な保障のある研修所そのものの存在意義が薄れているわけではない。

図式的な言い方をすれば、「研修所での研修」と「土曜講座」の大きな違いは、熱気である。それは受講者が行政職員に限定されていないからだ。市民、議員、首長、シンクタンクのスタッフも受講し、語り合うからである。そこに、研修所での研修には存在しない熱気が生まれてくる。時代転換の視座を獲得するには、この熱気が重要である。

さらに「参加の動機」の違いも大きい。自由意思で身銭を切って参加する「土曜講座」と違って、通常、研修所には職場の命を受け仕事として旅費をもらって参加する。言わば受動的・消極的な参加者が少なくないだけに、そこで行われる研修内容が従来型の説教的講義スタイルの域を出ないとすれば研修効果は上がらない。研修所は、切り売り

の知識を仕入れてくるところではない。消化不良の知識を持ち帰っても、職場や地域に戻った時点で使い物にならなくなる。

ところで、研修所の長所は別のところにある。筆者自身の経験から言えば、研修所においては、物理的にも心理的にも職場での日常業務から一旦離れて自由な精神で物事を考えることができる機会が与えられるところに最大の魅力がある。それまでは知らなかったものの見方や判断の基準、認識の枠組みといったものに出会い、そこから自身や地域が抱えている課題を発見し、問題の解決方法に思考が伸びていききっかけを与えてくれるところそれが制度として保障された研修所に期待される役割であろう。

その意味で、これからの研修所に求められることは、参加する職員に一種のカルチャーショックを与えるほどのインパクトのある情報と講師を準備して提供する点にあるように思う。とくに情報はテキストの中よりも、現場にこそある。現場とは、職場であり、地域であり、地域の課題に向き合って行動している人々のことである。現場にある生きた情報を求めて研修所はもっと視察型、交流型の研修メニューを増やし、これまでの座学型の研修スタイルからの脱皮をめざすべきであると思う。

最後に、市町村における職員研修について、役所（役場）の組織風土の改革という視点から考察する。いまようやくにして分権改革の流れが全国の自治体に浸透しつつあるとはいえ、市役所や町村役場には「市町村行政は国や都道府県の末端組織であり、住民は行政サービスの客体である」とする統治理論が生きており、それと結びついた「公務員意識」に縛られた職員が少なくない。

小規模市町村の場合、職員の大半は地元出身者であり、地元の小学校、中学校、高校を出て役場に就職するパターンが主流である。このため、学校時代の先輩後輩の関係がそのまま職場に持ち込まれる。しかも、役場の仕事は大部屋主義の人間関係の中で行われるから、仕事をおぼえる仕方は、いわば徒弟制に近いものになりがちだ。そこに無自覚な「公務」意識が加わって、役場独特の組織風土と職場文化が形成される。日本の美風なるものの誤解に基づく横並び主義の仲間意識や組織防衛を第一義とする本能的な身内意識は、役所に限った属性ではないが、前述したように同じような経歴の地元出身者で構成される小規模市町村役場においては、職員集団の同質性もたらす弊害は深刻で

ある。

人は異質なものと出会いによって育つ。自治体職員にとって異質なものは職場ではなく、地域にある。地域の本質は多様性にある。地域の多様性の中にある異質なものと出会うことなくして自治体職員は育たない。市町村段階における職員研修は、ここに視点を据えるべきである。それには従来型の研修観念を切り変えねばならない。職場内における新人職員向けの接遇研修や中堅職員向けの法制研修などの機会を充実させることの意義を頭から否定するものではないし、それはそれできちんとやるにこしたことはないが、今日の研修問題の核心はそこにはない。鮮明にすべきは地域住民や団体、企業などとの交流であり、そのための方法と機会を整備することことが、市町村段階における職員研修改革の主要な論点と強調したい。

注

(1)西尾勝・松下圭一「対談 公務研修から自治の研究へ 『研修』神話の解体と再生」『地方自治通信』206号（1987）

(2)森啓『自治体職員の政策研究』（公人の友社・1992）5頁。

(3)「政策とは何か - 政策の概念」に関して有益な視点を提供してくれるものに、『政策と公務研修』（良書普及会・1993年）に収められた山梨学院大学行政研究センター主催シンポジウム「政策とは何か」における西尾勝氏の主報告（17～24頁）がある。この中で西尾氏は「政策とは課題を解決する方策であり、課題を解決する方策とは課題と行政手法の組み合わせについての方策である」と規定したうえで、その「政策」概念を限定的・固定的に使うべきでないことを強調している。具体的には政策には色々のレベルのものがああり、ヒントやアイデアの段階における政策もありうる、調査研究も政策研究の一部である、状況調査を行って課題を明確に定式化することも政策研究のカテゴリーに入れるべき、行政活動を支えている管理活動、マネジメント活動についての政策もありうる、自治制度の在り方についての研究も政策研究であり、地域の諸団体あるいは諸企業や住民の活動についての立案提言も立派な政策研究である、理事者や管理職など行政のトップレベルの者が考えることだけが政策ではない。平の職員から政

策研究を行うべきである としている。

(4)「地方自治土曜講座」の概要(テーマと講師)

【1995年度】

「現代自治の条件と課題」(北大教授) / 「自治体の政策研究」(北大教授) / 「現代 政治と地方分権」(北大教授) / 「行政手続と市民参加」(北大教授) / 「地域経営の視点と人材、能力開発」(北大教授) / 「自治体法務とは何か」(北大教授) / 「自治と参加 アメリカの事例から 」(北海学園大教授) / 「高齢化社会への軟着陸をめざして」(町長) / 「まちづくりの情報戦略」(町長) / 「自治体職員の政策開発」(北海道町村会常務理事)

【1996年度】

「まちづくりと国づくり」(元内閣官房長官) / 「地方自治について思うこと」(元町長) / 「自治体デモクラシーと政策形成」(北大教授) / 「自治体理論とは何か」(北大教授) / 「政府間関係を考える 開発・集積モデルから成熟・分権モデルへ 」(北大教授) / 「自治体法務論の現状と課題」(札幌大助教授) / 「ヨーロッパ・都市の政治史」(北大教授) / 「憲法と地方自治」(北大教授) / 「地方政府の多様化と地方自治」(北海学園大教授) / 「まちづくりの現場から そのタテ軸とヨコ軸 」(町長) / 「これからの社会が必要としている地方の姿」(市民) / 「環境問題と当事者～法律論」(北大教授) / 「環境問題と当事者～政治論」(道教育大助教授) / 「まちづくりのめざすもの」(道職員) / 「市町村の行政システム構築に向けて」(町職員) / 「市民自治の制度開発」(北大教授)

【1997年度】

「行政の文化化 分権時代の政策水準 」(北大教授) / 「政策法学と条例」(神戸大教授) / 「政策法務と自治体」(都内市職員) / 「町村行政と道政改革」(町長) / 「道庁改革と地方自治」(北海学園大教授) / 「自治体経営に望むもの」(中小企業家同友会専務) / 「地方分権推進委員会とこれからの地方自治」(東大教授) / 「産業廃棄物処理問題を考える」(北大教授) / 「自治体のサイズと政策過程」(道教育大助教授) / 「自治体計画の理論と手法」(北大教授) / 「自治体の施策原価と事業別予算」(都内市職員) / 「地方分権と地方財政」(北星学園大教授) / 「自治体の直接民主政～ヨーロッパ政治の中から～」(北大教授) / 「比較の中の分権と改革」(北大教授)

【1998年度】

「議会改革とまちづくり」(北海学園大教授) / 「自治の課題とこれから」(町長) / 「内発的発展による地域産業の振興」(島根大教授) / 「地域の産業をどう育てるか」(北大教授) / 「金融改革と地方自治体」(北大教授) / 「ローカルデモクラシーの統治能力」(北大教授) / 「政策立案過程への『戦略計画』手法の導入」(北海学園大教授) / 「市民から自治体職員に望むこと」(日本消費者連盟運営委員) / 「変革の時に思うこと、願うこと」(道職員) / 「複眼で捉える地域マネージメント 地域意識と地方分権、そしてマスコミ 」(ジャーナリスト) / 「地方自治のシステム改革 地方自治基本法の構想 」(中央大教授) / 「分権時代の政策法務」(神奈川県職員) / 「地方分権と法解釈の自治」(都立大教授) / 「市民的自治思想の基盤」(北大教授) / 「自治基本条例への展望」(道地方自治研究所研究員) / 「少子高齢社会と自治体の福祉法務」(都内市職員)

【1999年度】

「改革の主体は現場にあり～分権改革を虚像としないために」(町長) / 「自治と分権の政治学～自治体改革の軌跡と展望」(関東学院大教授) / 「公共政策と住民参加」(立命館大教授) / 「農業を基軸としたまちづくり」(町長) / 「これからの北海道農業とまちづくり」(町長) / 「自治の中に自治を求めて」(岩手県内町長) / 「介護保険は何を変えするのか」(龍谷大助教授) / 「介護保険と広域連合」(町職員) / 「自治体職員の政策水準～如何にして上昇したか～」(北海学園大教授) / 「分権型社会と条例づくり」(東大名誉教授) / 「自治体における政策評価の課題」(北海学園大教授) / 「小さな町での議員と自治体」(町議会議員) / 「地方自治を実現するために法が果たすべきこと」(北大教授) / 「改正地方自治法とアカウントビリティ」(千葉大教授) / 「財政運営と公会計制度～地方自治と社会資本の視点から～」(北大教授) / 「自治体職員の意識改革を如何にして進めるか」(市職員) / 「道制改革の検証」(北大教授)

なお、過去5年の受講状況は次のとおりである。

	1995	1996	1997	1998	1999
受講者総数	360	824	503	467	490
町村職員	251	538	285	213	233
市職員	33	146	126	121	109
道職員	23	76	54	70	93
議員・市民	53	64	38	63	55

(5) 「土曜講座」の講義録をまとめた『地方自治土曜講座ブックレット』（北海道町村会行）に「刊行のことば」として次の一文がある。

「時代の転換期には学習が大いに高まる」といわれています。今から百年前、自由民権運動の時代、福島県の石陽館など全国各地にいわゆる学習結社がつくれ、国会開設運動へと向かう時代の大きな流れを形成しました。学習を通じて若者が既成のものの考え方やパラダイムを疑い、革新することで時代の転換が進んだのです。

そして今、全国各地の地域、自治体で、心の奥深いところから、何か勉強しなければならない、勉強する必要があるという意識が高まってきています。

北海道の百八十の町村、過疎が非常に進行していく町村の方々が、とかく絶望的になりがちな中で、自分たちの未来を見据えて、自分たちの町をどうつくり上げていくかを学ぼうと、この「地方自治土曜講座」を企画いたしました。

この講座は、当初の予想を大幅に超える三百数十名の自治体職員の心にこだまし、これだけの参加になった。これは、事件ではないか、時代の大きな改革の兆しが現実となりはじめた象徴的な出来事ではないのかと思われます。

現在の日本国憲法は、自治体をローカル・ガバメントと規定しています。しかし、この五十年間、明治の時代と同じように行政システムや財政の流れは、中央に権力、権限を集中し、都道府県を通じて地方を支配、指導するという流れが続いておりました。まさに「憲法は変われど、行政の流れ変わらず」でした。しかし、今、時代は大きく転換しつつあります。そして時代転換を支える新しい理論、新しい「政府」概念、従来の中央、地方に代わる新しい政府間関係理論の構築が求められています。

この講座は知識を講師から習得する場ではありません。ものの見方、考え方を自分なりに受け止めてもらう。そして是非、自分自身で地域再生の自治体理論を獲得していただく。そのような機会になれば大変有り難いと思っています。

「地方自治土曜講座」実行委員会・北海道大学法学部教授 森啓（1995年6月3日「地方自治土曜講座」開講挨拶より）