

2009 年度

国際学研究科修士論文

地方自治体の人材戦略—職員の採用から退職後まで—

Human resource strategy of local government

宇都宮大学大学院国際学研究科

国際社会研究専攻

084104Y

篠田一輝

地方自治体の人材戦略 ―職員の採用から退職後まで―	
目次	…1
はじめに	…2
第1章 地方自治体を取り巻く現状から考えられる自治体人材戦略の必要性	
第1節 地方分権をめぐる動きの中での地方自治体の課題	…4
第2節 財政再建団体転落を防止する国と地方自治体の取り組み	…6
第3節 行政改革による職員数の減少と増加する精神疾病	…7
第4節 人材戦略の必要性とその3つの戦略	…10
第2章 多様化する地方自治体職員採用試験	
第1節 多様化する地方自治体採用試験の背景と類型化	…11
第2節 スポーツの業績を行政に活かす―足利市職員採用試験―	…13
第3節 独自の試験方法による多様な人材の獲得―市川市職員採用試験―	…14
第4節 社会変化に的確に対応した試験形式―宇都宮職員市採用試験―	…17
第3章 地方自治体職員の将来を見据えた研修制度の確立	
第1節 地方自治体職員研修所の組織とその研修の3つの柱	…20
第2節 ふくしま自治研修センターと福島市職員研修所の相互関連と課題	…22
第3節 一時国有化から動き始めた現場重視の人材育成―足利銀行研修センター―	…28
第4節 自己啓発の現状から見える新たな課題―小山市職員自主研究グループ―	…30
第4章 地方自治体退職職員の活用の方向性と新たな可能性	
第1節 地方自治体退職職員の活用と再任用制度の概要	…35
第2節 都道府県レベルでの人材バンクの設立	…36
第3節 市町村レベルにおける新たな退職職員の活用の可能性	…38
第5章 新たな地方自治体の人材戦略のあり方とは	
第1節 地方自治体人材戦略における課題の総括	…41
第2節 現場を機軸とした地方自治体人材戦略の展開	…44
おわりに	…47
あとがき・謝辞	…48
参考文献	…49

はじめに

90年代半ばからの地方分権の流れは、2000年代に入りいっそう加速し、国から地方自治体への権限委譲が進み、未だその流れは進行中である。さらに、「平成の大合併」により、地方自治体の再編が進み、その結果地域間格差等の問題も出てきた。また、2008年に起きた世界金融危機から継続している不況下から、日本経済は完全には脱しておらず、民間企業・地域住民に暗い影を落としている。こうした状況下での2009年に起きた政権交代は、地方自治体運営においても様々な影響を及ぼし、新たな対応が求められてくるものと考えられる。一方、地方自治体運営の担い手の中心である職員は、行財政改革の結果としてその数は減少し、残された職員への負担は重くなっている。また、いわゆる「団塊の世代」の大量退職により、彼らが持ち合わせていた経験・技術を、残された職員で補う必要も出てきた。

こうした地方自治体を取り巻く環境の変化に対応し、自立した自治体運営を遂行していくためには、地方自治体における職員採用や、人材育成は大きな課題の一つとなっている。また職員の人員削減により、退職職員の有効活用ということが必要であると考えられる。

そこで新たな自治体独自の「人材戦略」が必要なのではないかと考えた。そのためには、地方自治体で実施されている職員採用試験や職員研修、退職職員を活用している事例を、「先行研究」としてとらえ、批判的に考察することで、新たな「人材戦略」を提言することが可能となると考える。本論文は、職員という「人材」に着目し、地方自治体はいかなる戦略を実施してきたのかを、「採用戦略」・「育成戦略」「活用戦略」という3つの戦略を事例研究により明らかにする。そして、地方自治体の「人材戦略」のあり方を提示することを目的とする。また、各自治体が応用し、今後職員研修や人事制度等で活用し、独自の人材戦略を策定する際の一資料となることを目指す。

構成は、全5章とする。第1章は、地方自治体の取り巻く現状として、地方分権をめぐる動き、財政再建団体、行政改革での職員数の減少と増加する精神疾病という3点についてまとめ、その現状に対応するための人材戦略の必要性和、3つの戦略として、「採用戦略」・「育成戦略」・「活用戦略」を示す。

第2章は、地方自治体で実施されている多様化された採用試験から自治体の「採用戦略」を探る。自治体で実施されている多様化された試験形態を類型化する。さらに、多様化された採用試験を実施している自治体を研究事例とし、担当職員にヒアリング調査を実施し、その現状から、課題や展望を考察する。

第3章は、地方自治体で実施されている職員研修の事例を中心に自治体の「育成戦略」を探る。地方自治体の研修の実態として、組織や方針、そして、3つの柱となる「職場外研修」・「職場研修」・「自己啓発」の概要をまとめる。そして、その3つの柱に即した研究事例について担当者にヒアリング調査を実施し、課題や展望を考察する。

第4章は、地方自治体の退職職員についての「活用戦略」を探る。多くの地方自治体で実施されている、職員再任用制度の導入の契機とその概要をまとめる。また、都道府県レ

ベルで導入されている「人材バンク」、そして市町村レベルでの退職職員の活用事例の現状から課題や展望を考察する。

第5章は、第2章から第4章までで見てきた3つの人材戦略の課題を整理する。そして、新たな人材戦略として、現場を機軸とした人材戦略を提言する。

第1章 地方自治体を取り巻く現状から考えられる自治体人材戦略の必要性

本章では、地方分権をめぐる動き、財政再建団体、行政改革によつての職員数の減少と増加する精神疾病の3点を取り上げ、地方自治体の取り巻く現状をまとめる。そして、その現状に対応するための人材戦略の必要性とその3つの戦略「採用戦略」・「育成戦略」・「活用戦略」を提示する。

第1節 地方分権をめぐる動きの中での地方自治体の課題

(1) 地方分権の機運の高まりと地方分権一括法の制定

日本は、第二次世界大戦後、日本国憲法による地方自治の項目の創設などにより、地方に大幅な自立性を認める地方分権を目指した。しかし、実際は国に権限等が集中し、干渉・統制という中央集権の下で、地方自治体はその運営を余儀なくされてきた。そうした干渉や統制として、機関委任事務制度があった。これは、自治体の執行機関を国の機関と位置づけ、知事や市町村長に事務権限を委任する制度であり、自治体にとって、自治権を制約し、独自の政策を狭めるものであった。一方、国の指示の下で一定の行政活動が維持でき、地域格差の是正につながっていたという利点もあった。

90年代初頭バブル期から不況期に入ると、国の中央集権的メカニズムを発揮するのが困難な、地域住民のニーズの高度化・多様化が増加した。さらに、自治体の行政運営能力が発達・成熟し、地域住民のニーズに応えるために、地方分権を求める機運は高まっていった。

1993年6月の国会にて、衆参両議院が超党派で、地方分権推進の決議を行ったことに端を発し、95年に地方分権推進法の成立、さらに地方分権推進委員会が設置された。同委員会は、96年～98年まで計5次の勧告を内閣に行った。その勧告を受けて内閣は、地方分権推進計画を策定し、99年475本の法改正を含む地方分権一括法¹が制定され、2000年4月に施行された²。同法により、明治以来続いていた機関委任事務制度が廃止され、原則としてその事務は、自治事務と法定受託事務に振り分けられた。前者は、自治体自ら法令の範囲内でその内容を決定できる事務である。そして後者は、国が本来果たす役割に係るものであって、国においてその適正な処理を確保するため、法律・政令で定める事務であると、前者よりも強い国の関与を認めている。

こうして、地方分権一括法制定により、国と地方では、上下関係からパートナーの関係へと変える事を目指し、地方分権を推進してきた。しかし当然、国・地方双方に課題が残ったのも事実である。国は、地方への権限委譲に伴って、国税・地方税等の税財源についての見直しは可能であるのか、また、自治事務や法定受託事務における関与等の縮小・廃

¹ 正式名称は、「地方分権の推進を図るための関係法律を整備等するための法律」である。

² 内閣府 HP「地方分権関係の主要な経緯（過去20年間）」（2009年2月閲覧、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/index.html>）を参照。

止などを行えるのか等が課題である。さらに、地方自治体は、権限委譲の受け皿となるべき規模・財源は十分か、また自由・自立性を高め、国からの依存体質から脱却できるのかが問われることになる。

(2) 三位一体の改革と平成の大合併、そして道州制

三位一体の改革とは、経済財政諮問会議における「骨太の方針 2002」の中に盛り込まれたものである。地方分権を推進し、「地方にできることは地方に」を理念に、税源の移譲、国庫補助金改革、地方交付税の見直しを同時に行うものである。特に、税源の移譲については、納税者が国に納税する額を減らし、地方に納税する額を増加させるもので、国から地方へ税源を移すことである。実際に、2006年の税制改正において、約3兆円の財源が、国から地方へ移され、また国庫補助金改革・地方交付税の見直しも行われ、各約4.7兆円、約5.1兆円の減額がなされた³。

この改革は、税源委譲が進んだことは画期的であったが単純に地方へのマイナス分が、6.8兆円にもなり、地方分権の推進というより、国の財政再建ではないかという批判も多い。こうして削減された交付税と、税源委譲とで、差引きマイナスとなる自治体も出るなどの中央と地方、また地方間の格差も拡大した。

こうした中で、財政基盤の弱い自治体と強固な自治体の合併等が進み、「平成の大合併」と言われる事態となった。「平成の大合併」以前にも「明治の大合併」や「昭和の大合併」があった。その合併においても、かなりの市町村が減少した⁴。今回の大合併は、それに続く大合併である。この結果、1999年に約3200あった市町村数は、2006年3月には約1800に減少し2010年3月には、1772になる予定である⁵。しかし、合併によって自治体と住民との距離を遠ざけてしまうなど住民自治における問題があり、それぞれの市町村には固有の文化・歴史をもっているために、行財政面のみを優先とした強制的な合併は地域住民間の軋轢を起こす可能性もある。

税財源面の委譲や、基礎自治体の合併による基盤強化により、達成しうるものと考えられているのが道州制である。地方分権の到達点とも言われる道州制は、現在の都道府県を

³ 総務省 HP「三位一体の改革の成果」(2009年4月閲覧、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/zeigenijou.html)を参照。

⁴ 明治の大合併とは、近代的自治制度である「市制町村制」の施行に伴い、行政の目的に合った行政規模と町村数の隔たりをなくすために行われた町村合併である。町村数が約7万から1万5千と5分の1に減少した。昭和の大合併は、戦後新制中学の設置管理、公衆衛生関係等市町村の行政事務が増大し、その能率的処理には規模の合理化が必要とされ、昭和28年の「町村合併推進法」や昭和31年の「新市町村建設推進法」に基づき推進し、市町村数は、昭和28年の約9千8百から36年の3千4百までで約3分の1に減少した。総務省 HP「合併相談コーナー」、(2009年2月閲覧、<http://www.soumu.go.jp/gapei/>)を参照。

⁵ 同上「合併相談コーナー」2009年2月閲覧)より。

いくつかのブロックに分け、広域的自治体に再編し、州や道を置くことである。その広域自治体は、交通・情報通信の発達や、生活圏の拡大など、広域的な問題に対応し、さらなる行政運営の効率化を目指してゆくものである。

道州制は、国や政党などにおいて長年議論されてきた経過がある。その議論として、区割りの問題や、二重行政になりかねないという批判や、州都への一極集中と周辺地区の過疎化が一段と進むのではないかという懸念もある。また、どの組織がイニシアチブを持って道州制を進めていくのか等の課題も多い。しかし、道州制の一部を先行実施しようとする北海道道州制特区構想や、都道府県での連合は始めてとなる関西広域連合等の動きがある。こうした地方からの新たな動きによって、地方自治体間の様々な連携が進み、道州制を求める動きが盛り上がってくる可能性も考えられる。

第2節 財政再建団体の現状

(1) 夕張市の財政再建団体への転落と再生

財政再建団体⁶とは、「地方財政再建特別措置法」に基づき、財政赤字が標準財政規模の一定割合（都道府県で5%、市町村で20%）を超えた状態にあつて、総務大臣に申請し指定を受けた自治体のことである。指定されると、国の監督下で財政再建計画を作成し、歳出・歳入の厳しいチェックを受けることになる。再建中は、独自の予算編成が不可能となり、大幅な事務事業の削減や公共料金の引き上げなどが迫られることになる。ただし、財政再建団体への申請を行わず、自主再建を選ぶ道も残されているが、国の支援が受けられず、地方債の起債ができない等の制限も多い。

夕張市は、明治時代から、国内有数の炭鉱地の町として栄えていた。しかしエネルギー革命から次々に炭鉱が閉鎖され、観光の町としての転化を図るも成功せず、負債は雪だるま式に増えていった。結果として、北海道夕張市は、2007年3月に350億を超える赤字を抱え、財政再建団体となり、国の支援のもと再生を図り、負債を返済していくこととなった⁷。

2007年度の財政再建計画実施状況によると、歳入では、市税の増加（個人均等割が3,000円から3,500円、また個人所得割や固定資産税、軽自動車税等税率の引上げがなされた）、滞納分の差し押さえの強化などが行われた。また税以外では、戸籍抄本等の値上げや、ゴミ手数料の有料化が行われた。歳出では、人件費における職員削減では、1年間で165名から148名の削減となった。また、物件費、扶助費や補助費等においても、真に必要な以外のものは原則廃止となった。しかし寄付金が全国から寄せられ、また北海道の様々な支援もあつて、最終的には、計画額より、3億7千万を上回る赤字額の解消が図られた。2007年度から2036年度までの実質18年での返済計画はまだ始まったばかりであるが、今後夕張

⁶ 正式名称は、「準用財政再建団体」である。

⁷ 詳細については、総務省「夕張市財政再建計画の同意、財政再建計画の概要」（2007年3月）を参照。

市は再建できうるのか、注目される場所である。

(2) 自治体財政健全化に向けた国の方策と動き出した地方自治体の取り組み

国は、更なる自治体の財政健全化のために、2009年4月より、地方公共団体の財政の健全化に関する法律を施行した。それは、地方自治体に、毎年度健全化判断基準（①実質赤字比率②連結実質赤字比率③実質公債比率④将来負担比率）の公表を課したのである。その健全化判断基準のうちいずれかが早期健全化基準以上であれば、財政健全化計画を定めなければならない⁸。同法は、既に破綻状態にあった自治体を再建させることが目的であった地方財政再建特別措置法よりも、早く破綻状態に陥りそうな自治体を見つけ、早めに財政再建の監督を行うものであり、負債の増大等を未然に防ぐ効果はある。

2007年のサブプライムローン問題に端を発し、2008年9月のリーマンブラザーズの破綻によって、世界経済のグローバル化の下で、世界同時不況へと突入し、日本でも株価の大暴落や企業の倒産や業績不振が続いている。

不況下においては、当然ながら多くの地方自治体の税収も激減した。例えば、栃木県では、県債の償還が、高水準であることや、医療費関係の増加、三位一体の改革による交付金の減少等の結果財政不足の補填のための基金の切り崩しが増大し、2009年度の当初予算において財政調整基金をすべて使い果たしてしまった。こうした経緯から、本県は、今後毎年300億を超える財政不足の見込みとなり、財政再建団体に転落する可能性が出てきた。そこで、収支の均衡した予算を目標として、2009年度から4年間で、約370億円の収支改善を目標とした「とちぎ未来開拓プログラム（試案）」が決定・公表された⁹。

同プログラム（試案）によると、2009年5月に、県議会や市町村の意見を聴取し、9月に同プログラムの決定・公表がなされ、2010年4月より、プログラムに沿った具体的な取り組みがスタートされる。当然、県民の生活や県内市町村にも大きな影響が及ぶことが予想される。

第3節 行政改革による職員数の減少と増加する精神疾病

(1) 集中改革プランと自治体職員数の減少

総務省は、2007年3月に「地方公共団体における行政改革の新たな推進のための指針」と題し、行政改革大綱の見直しと「集中プラン」の策定を地方自治体に求めた。その集中改革プランについては、2009年度までの自治体の具体的な取り組みを公表するものである。その取り組みとは、事務・事業の再編、整理、民間委託等の推進、定員管理の適正化、手当の総点検をはじめとする給与の適正化、第三セクターの見直し、経費節減等の財政効果である。

特に職員定員に関して、過去5年間の地方自治体の総定員純減（1999年～2004年までに4.6%純減）を上回ること、そして各団体において、定員適正化計画の中で明確な数値目

⁸ 総務省「地方公共団体の財政健全化に関する法律の概要」（2007年6月）を参照。

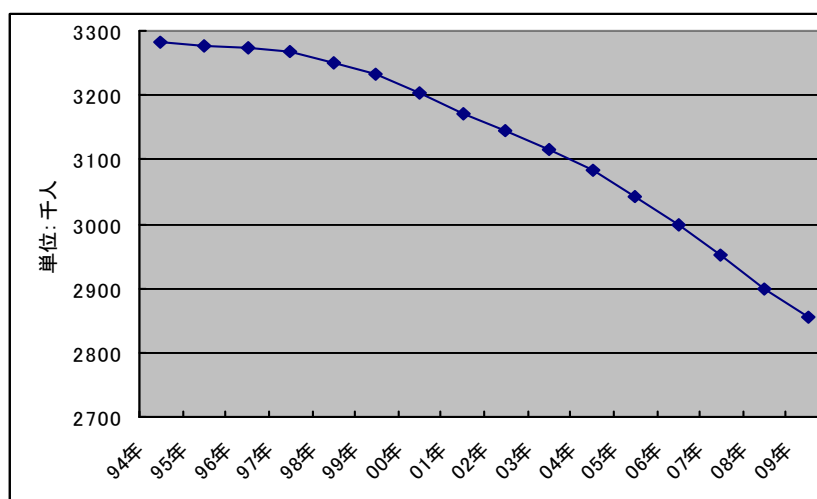
⁹ 栃木県「とちぎ未来開拓プログラム（試案）の概要」（2009年5月）を参照。

標を示すように求めた。さらに、「骨太の方針 2006¹⁰」を受けて、総務省は 2006 年に「地方公共団体における更なる行政改革の推進のための指針」を策定し、2005 年 4 月から 2010 年 4 月までにおいて、国と同程度の 5.7%の純減の実施を求めた。その取り組み状況については、総務省が取りまとめ、各自治体の状況として公表した¹¹。

その結果、総務省地方行革の取り組み（2009 年 10 月 23 日公表）によると、2009 年の地方公務員数は、対前年度比で、4 万人以上純減の見込みとなり、1995 年から、15 年連続して純減となった（約 42 万人の純減）。下図 1-1 において、その推移を表した。また、地方自治体においては、6.4%の純減を策定し、実施中であり、2009 年までで、6.2 パーセントの純減を達成できる見込みである。

なお一般行政部門職員については、下図 1-2 のように、1994 年と 2008 年の職員数を対比した場合、地方公務員総数の減少率を上回っている。

図表 1-1 地方公務員の総数の推移



出典：総務省「地方行革の取り組み」（2009 年 10 月公表）をもとに筆者作成。

図表 1-2 地方公務員総数と一般行政部門の対比

種類	地方公務員総数	一般行政部門数
1994 年	3,282,492 人	1,174,514 人
2008 年	2,899,378 人	976,014 人
対比	▲383,114 人 (▲11.7%)	▲198,500 人 (▲16.9%)

出典：総務省「平成 20 年地方公共団体定員管理調査の概要」（平成 20 年 12 月）をもとに筆者作成。

¹⁰ 経済財政運営と構造改革の基本方針 2006 について（2006 年 7 月閣議決定）を参照。

¹¹ 総務省 HP「地方公共団体における行政改革の推進について」（2009 年 11 月閲覧、<http://www.soumu.go.jp/iken/>）を参照。

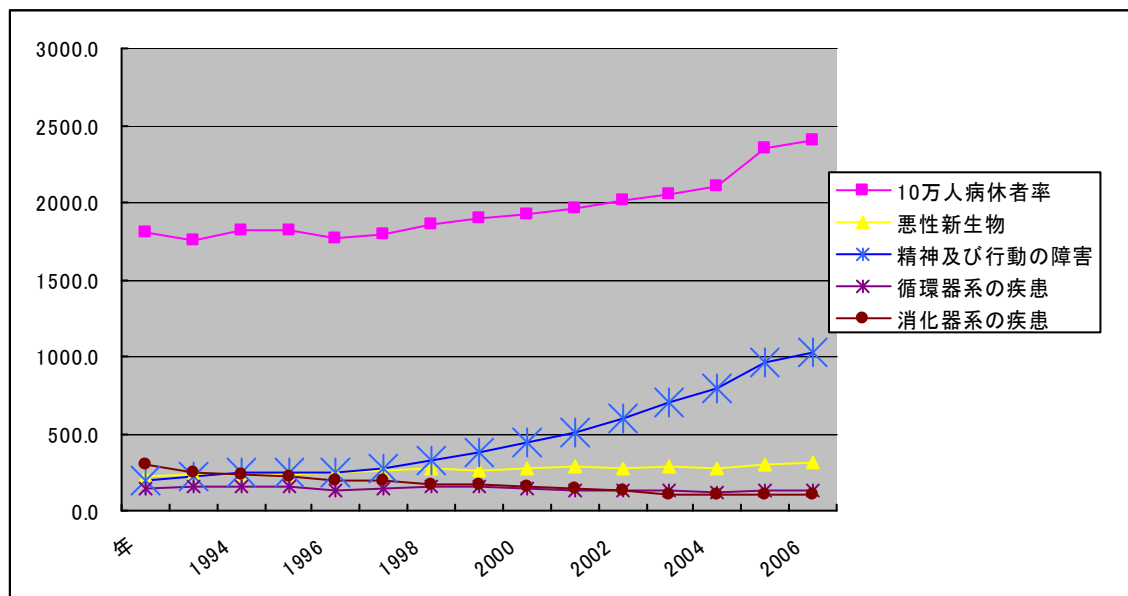
(2) 増加する自治体職員の精神疾病

このように、大幅に減少している地方自治体の職員であるが、残された職員の負担も大きくなっていく。業務への重圧や業務量の増加などでストレスもたまり、傷病になる職員も増加していく。

それではその現状についてはどのようになっているのであろうか。(財)地方公務員安全衛生推進協会が一般職の地方公務員(警察・教職員を除く)を対象に地方公務員健康状況等の現況の調査¹²を実施している。

長期病休者¹³を中心に見ていくと、同協会では調査対象団体職員総数を基に、職員10万人当たりの長期病休者数を算出しており、その推移についてまとめたのが図1-3である。

図表 1-3 職員10万人当たりの長期病休者率及び、主な疾病分類別長期病休者率の推移



出典：(財)地方公務員安全衛生推進協会データを基に筆者作成。

図表 1-3 を見て明らかなように、2000 年前後から、長期病休者が増加している。特に、主な疾病の中で、精神及び行動の障害によるものの増加も同様に同年代から激増している。1993 年と 2007 年を比較すると、223.4 人から 1028.9 人と 5 倍弱の増加となっている。他

¹² (財)地方公務員安全衛生推進協会「地方公務員健康状況等の現状」(2008年11月)。調査の要領について、対象団体は、都道府県・政令市(計64団体)、市(政令市を除く)県庁所在地及び、その他人口30万人以上の市(計66団体)、市(都道府県ごと)人口5万以上10万以下の市のうち2団体を選定(計94団体)、町村(都道府県ごと)人口1万以上2万以下2団体(計94団体)を対象とした。

¹³ 同協会によると、公務災害や通勤災害によるものと認定された者も含め、疾病等により、年次有給休暇、病気休暇及び、休職等休業の種類を問わず、休業30日以上又は、1ヶ月以上の療養者とするとしている。

については、悪性新生物や、循環器、消化器系の疾病が、1993年と比較してほぼ横ばいであるのに対して、非常に対照的である。

この長期病休者の増加について負のスパイラルを発生させていると考えられる。それは、改革プランによる職員の減少から、残された職員の負担増加による重圧、ストレス増加による精神、行動の障害等の疾病が増加し、長期病休者の増加、そして、残された職員の重圧という負のスパイラルである。

第4節 人材戦略の必要性とその3つの戦略

本章第1節から第3節までで見てきたように、地方自治体を取り巻く現状は非常に厳しいものである。国からの権限の委譲により、自治体の業務量は増加する。また、急激に市町村合併が進んだことで、地域間の軋轢も生じてくる。さらに、国の自治体財政へのチェックも厳しくなり、不況下では、財政再建団体の対象となる自治体は増加して行くことも予想される。こうした厳しい現状に対応していくのは、自治体運営の担い手の中心となる職員である。しかし、その職員数は、行政改革等で減少し、残された職員の負担も増加している。

地方分権が進展し、自治体が自主自立の運営を展開していくには、職員という「人材」に着目すべきである。「人材」の重要性・必要性を認識し、戦略の下で、「人材」を採用し、育成し、活用していくという「人材戦略」が必要であると考えられる。

本論文では人材戦略を、「採用戦略」・「育成戦略」・「活用戦略」の3点に分類し、第2章から第4章で、地方自治体を中心とした事例研究を行い、その人材戦略を探る。1点目の「採用戦略」は、自治体職員採用の戦略である。自治体の求める人材をどのように発掘し、採用していくのかということである。そのために、自治体によっては、従来の試験方式に加えて、多様な採用試験を実施している。そこで、第2章にて、多様化した職員採用試験について、地方自治体で実施している事例を取り上げ、その「採用戦略」を探る。

2点目の「育成戦略」は、自治体職員研修の戦略である。自治体では、その「人材」としての職員をいかに育成していくのかということである。自治体の職員研修体系は、職場研修(OJT)、職場外研修(OFF-JT)、自己啓発の三本柱で構成されている。そこで第3章にて、この各柱を現在自治体等で実施されている事例を取上げ、その「育成戦略」を探る。

3点目の「活用戦略」は、自治体職員を活用するための戦略である。職員数が減少していく中で、「人材」を活用する方法の一つとして、退職職員の再任用ということが挙げられる。また、自治体によっては、社会貢献等の理由から、退職職員を民間企業等へ斡旋も行っている。そこで第4章にて、自治体で実施されている退職職員の活用や斡旋の事例を取上げ、その「活用戦略」を探る。

第2章 多様化する地方自治体職員採用試験

本章では、職員採用の多様化という地方自治体の「採用戦略」について探る。第1節では、現在の多様化された地方自治体の採用試験についての背景を考察し、その試験について類型化する。第2節から第4節では、研究事例として、3つの自治体の採用試験を取上げ、直接担当職員にヒアリング調査を行い、課題や展望を考察した。

第1節 多様化する地方自治体採用試験の背景と類型化

(1) 地方自治体採用試験多様化の背景

採用試験が多様化された背景について考察する。なぜ、従来の新卒を中心とした一括採用試験から、多様化された採用試験がなされるようになってきたのか。その地方自治体の背景について、以下の4点を挙げる。

1点目に、第1章でも述べた地方分権が進んだことが挙げられる。地方分権一括法施行後、国と地方との関係は、主従からパートナーへととなり、そこで地方自治体でも自由な裁量で行う政策が増えてきた。その政策の一環として、多様化された採用を行う自治体が増加したということである。いわゆる派遣切りや不況等で職を失った人々に対する、2008年末から09年初頭における地方自治体の臨時職員の募集や特別正規職員採用試験の実施は、国の政策よりいち早く行われたことも記憶に新しいであろう。

2点目に、行政運営の中で従来の新卒を中心とした一括採用では限界が出てきたということも挙げられる。採用後年数が経てば経験年数が増加するが、その分だけ住民感覚から乖離してしまうと考えられる。こうした職員のみでは、多様化された住民ニーズに対応しきれなくなってしまうということである。また、新卒一括採用には該当しないが、自治体を志望する人材が増加してきたということも挙げられる。外国籍や中高年などの優秀な人材のニーズに対応する必要が出てきたということである。

3点目に、民間企業等のノウハウを自治体に導入しようとする考えが、自治体に浸透してきたことも挙げられる。指定管理者制度やアウトソーシング、PFI制度などを活用する自治体も増え、民間と自治体との障壁も緩和されてきたということもあるであろう。

4点目に、現状の試験形態では志願者の能力を判断するのに限界が出てきたことも挙げられる。いわゆる公務員予備校が全国に乱立し、志願者の多くがそこに通い、筆記試験対策や面接対策まで実施してきた。そのために、面接などでは、志願者の多くが同じ回答となってしまう、その能力が判断できないため、新たな試験を課す必要が出てきたことである。

こうした要因等が背景となって、自治体では職員採用の多様化が見られるようになってきた。それではどのような形態で職員を採用しているのだろうか。次にその多様な採用試験について事例を類型化して提示する。

(2) 地方自治体採用試験の類型化と研究事例選定

自治体の採用試験について、単に事例化していくよりも、まずその事例を類型化して提示したほうがより分かりやすいかもしれない。多様な自治体の採用試験だが、前にも述べたように、基本にあるのは、新卒を中心とした一括採用である。その一括採用試験の中で特別な試みをしていたり、新たに特別な試験を設けたり様々である。しかし、類型化していくと数種類のパターンに納まるのではないかと考える。筆者が、独自に以下の 5 つに採用試験を類型化してみた。「年齢限定型」・「門戸開放型」・「一芸・自己 PR 型」・「イノベーション型」・「合同採用試験実施型」である。それでは各類型について説明する。

「年齢限定型」については、いわゆる社会人対象の採用試験である。年齢を新卒採用年齢（概ね 22 歳～25 歳）よりも上げ、その年齢の枠内の年齢を対象とするものである。施行している自治体の多くが、民間等経験が何年以上と条件付けている場合も多い。さらに民間対象を鮮明にするために公務員としての年数をその条件の対象外とする自治体も多い。本章第 4 節で述べる宇都宮市採用試験（市職員 I 類 B）がこの類型に該当すると考えられる。

「門戸開放型」については、採用試験を受験する場合の受験要件を一部緩和もしくは撤廃している採用試験である。採用試験には、上に述べたように年齢や、学歴、さらに国籍等も資格要件になっている場合が多い。それを、全て撤廃、もしくは一部を緩和して志願者への門戸をできるだけ開いていこうとするものである。採用試験については、特別この型の採用試験を設けずに、一括採用の際での資格要件を広げるものが多い。本章第 3 節で述べる市川市採用試験がこの類型に該当すると考える。

「資格・一芸・自己 PR 型」については、いわゆる技術職による有資格者の限定、例えば保育士資格や管理栄養士資格というものでなく、優れた技能や、特技また資格等を持つものを対象とした採用試験である。自治体によっては、資格・技能について特定してあるところもある。本章第 2 節で述べる足利市採用試験がこの例に該当すると考える。

「イノベーション型」については、従来の試験方法にとられない独自の試験方法で行っている採用試験である。例えば、従来であれば一次試験は、教養等筆記のみであり、二次以降が集団面接、個別面接というのが主流であるが、そのパターンを変え、新たな試験内容を試みている自治体もある。本章第 3 節で述べる市川市採用試験がこの類型に該当すると考える。

「合同採用試験実施型」については、新卒採用試験において、市町村を中心とした複数の自治体が合同で実施する採用試験である。採用試験のコストも、合同で実施する自治体間で賄われるため、比較的財政規模の小さい自治体が多い。

それでは、第 2 節から 4 節まで多様化された地方自治体採用試験の事例を考察していく。第 2 節は、は栃木県足利市である。事例類型化では、「資格・一芸・自己 PR 型」と考えられるように、同市はスポーツで優秀な成績を収めた者を対象とした採用試験を実施している。事例を選定した理由として、前章第 3 節で述べたように、自治体職員にも精神疾患が

増加しており、メンタル面で強いと言われるスポーツ選手を採用することで、自治体組織にどのような効果をもたらすのか研究しようと考えたからである。

第3節は千葉県市川市である。事例類型化では、「門戸解放型」「イノベーション型」と考えられるように、同市は、独自の方式で採用試験を実施している。事例を選定した理由として、前章第1節で述べたように、地方分権は確実に進んでいる。そして、自治体も新たな人材を、志願者の中から求めてくる。こうした新たな方式の採用試験を実施することで、自治体の望む人材を採用できるのか研究しようと考えたからである。

第4節は、栃木県宇都宮市である。事例類型化では「年齢限定型」と考えられるように、同市では、年齢を通常の採用試験より高め、社会人経験者等を対象とした採用試験を実施している。事例を選定した理由として、前章第2節で述べたように、自治体が破綻すると地域住民の生活等に、大きな影響を与えることになる。破綻を防止し自立した自治体運営を行うには、民間企業の経営手法を導入することは有効であると考えられる。そこで、民間企業等の経験者を対象とした社会人採用は、自治体組織にどのような効果をもたらすのか研究しようと考えたからである。

第2節 スポーツの実績を行政に活かす―足利市職員採用試験―

(1) 足利市の採用試験の概要

足利市は栃木県西南に位置している。両毛地域の中心として栄え、足利学校等有名な史跡も多い。人口規模は宇都宮市、小山市に次ぐ県内3番目で約15万7千人である¹⁴。

足利市の採用試験の特徴は、2点ある¹⁵。1点目は、行政スポーツ採用試験を導入しているということであり、2点目は、教養試験内に足利市に関する問題が盛り込まれているということである。前者の行政スポーツ採用については、特技としてはスポーツに限定し、全国大会等で上位の成績を収めている。または、同等の実績と試験委員会が認めたもの、ということになっている。また受験資格の年齢については、22歳～30歳までとなっている。採用試験については、スポーツ採用であっても、従来的一般採用試験と同様の内容となっており、1次においては教養試験・適性検査・作文の試験が行われ、2次試験での集団・個別面接で採用が決定される。

後者における教養試験内での足利市についての問題については、広報・市勢要覧・ホームページ等を参考としたものとなっている。試験案内において、公務員であればどの自治体でもよいという考えではなく足利に愛着と関心を持ち続けた人物、採用されたら足利の住民となってまちづくりに貢献してもらえ人の受験を希望していると足利市長吉谷氏のメッセージが掲載されている。

¹⁴ 足利市HP「足利市の概要」、「人口世帯数」(2009年、6月閲覧、<http://www.city.ashikaga.tochigi.jp/031gaiyou/020gaiyou/gaiyo.html>)を参照。

¹⁵ 「2008年度足利市職員採用試験案内行政(一般行政、及びスポーツ採用)」を参照とした。

(2) 足利市職員採用試験の現状から考察する課題と展望

現状について、担当者にヒアリング調査を実施し¹⁶、課題や展望を考察した。現状として、スポーツ採用試験の導入までの流れ、及び採用後の職員の配属やその効果について述べる。行政（スポーツ採用）は、2007年度より施行している採用試験である。一般行政採用試験は、2004年度まで、Ⅰ・Ⅱ種試験として、各6月（大卒）と9月（短大・高校）に実施していた。しかし、2回に分けて行う経費も大きく、人物重視という方向性から、2005年度より試験を統一して9月のみの試験にし、専門試験を廃止した。2006年度では、福祉部門の強化を目的に、社会福祉士や保健師の採用も実施した。しかし、9月試験では、他の近隣自治体との競合により、行政一般の受験者数が伸び悩んできた。人物重視という方向性で採用者の中から、若干名でも別枠での採用を検討し、2007年度よりスポーツでの実績を収めている者の中から採用を実施した。スポーツでの実績は、メンタル面の強さや組織での協調性等に通じるという考えのもとで、導入された採用試験である。

採用実績初年度（2008年度）は、3名採用（男2名・女1名）であり、2009年度現在は社会福祉課・税務課・市民スポーツ課に配属されている。まだ採用2年目ということで、表立った効果等は出てきていないが、今後の継続にも関わることなので注意深く見守っていく。

上にも述べたようにまだ施行して2年であるが、現状から分析される課題として2点ある。1点目は、採用担当者も述べていたが、事務能力への懸念である。筆記試験は一般行政と同じ問題で行っているが、合格ラインはそれに比べて若干低い。このため、事務能力に差が出てきて、組織の停滞を引き起こす事態も予想される。

2点目は、採用者のスポーツ実績等をどのように組織や行政に活かしていくのか方針が不明確ということである。スポーツ採用試験を導入することで、実際どのように職員のメンタル面を強化していくのか、また組織の協調性を育むのかという採用者の位置づけを市の方針として示さなければ、試験自体が形骸化していく恐れがある。

今後の展望について、スポーツ採用者と、地域住民との交流なども考えられる。適切な指導者がいない場合、採用者が指導者となり、そこから交流が始まる可能性もある。また、メンタル面の強化やその理解のために、スポーツ採用者と厚生担当職員が連携し、職員を対象としたメンタル講座や相談なども展開することができると思う。

第3節 独自の試験方式による多様な人材の獲得—市川市職員採用試験—

(1) 市川市職員採用試験の概要

市川市は、千葉県の西部に位置しており、江戸川を隔てて東京都と相對している。都心から20kmの圏内に位置し、文教・住宅都市として発展してきた。人口は、約47万人で、

¹⁶ 2009年5月22日足利市役所人事課関口主査に対する筆者ヒアリング調査による。

千葉市、船橋市、松戸市について県内4番目である¹⁷。

市川市の採用試験の独自点は、以下の4点である¹⁸。1点目は、受験資格の年齢制限の撤廃である。採用時59歳以下であれば受験可能である。また学歴についても、義務教育以上を修了したものであり、実質学歴不問ということになっている。

2点目は、受験料として1,000円を徴収しているということである。通常全国の地方自治体や国家公務員試験について受験料は無料で実施しているところがほとんどである。そうした中で、実質事務費等の負担を志願者に求める市川市の手法は全国でも異例と言える。

3点目は、二次試験における集団面接と個別面接の際に面接官に民間人を加えているという点である。通常地方自治体の採用試験での面接官には、市長や市幹部、人事担当者等によるものが大多数であるが、民間人を起用している自治体は数少ない。

4点目は、3次試験において、専門試験を課している（行政・土木・建築等6科目中1科目選択）という点も、他の自治体採用試験では見られない試験形式である。

(2) 市川市職員採用試験の現状から考察する課題と展望

現状について担当職員に対してヒアリング調査を実施し、そこから課題や展望を考察した¹⁹。採用試験方法として以下3点から現状を述べる。1点目に、年齢制限の撤廃について、2点目に2次試験での民間面接官の導入と3次試験での専門試験について、3点目に受験料の徴収についてである。

採用年齢制限の撤廃について、2003年度職員募集から実施した。長期不況により解雇された優秀な人材の獲得と、現行の採用試験での市民ニーズへの対応への限界等の理由から導入した。効果として、現組織の活性化や、経験者の持つスキルを生かす職場配属によって、行政ニーズへの迅速な対応が可能となった。実際に50代で採用された職員もおり、過去5年間の採用状況は下図3-1のようになっている。

2次試験での民間面接官の導入について、行政色に偏らないこと、また試験の透明性を高めるという狙いがあった。面接官は人材派遣会社に依頼して、民間での人事部門経験者を採用している。なお、3次試験での専門試験については、社会人受験者の負担を減らし、段階的に試験勉強を行うことができるとの考えからとのことである。

受験料を徴収することの理由については、2点ある。1点目は、試験関連費用が増大するのを抑制するためである。年齢撤廃の結果、2003年度受験申込者は、前年度の4倍に達した。その試験費用を増大させることは、財政の面から、また試験の質が低下する懸念もあり回避したい考えがあった。こうした点から、円滑に試験を進め、適切な試験を実施するため、受験者に、一次試験までに要する経費を、実費の範囲で負担してもらうことになっ

¹⁷ 市川市HP「市のプロフィール」（2009年6月閲覧 <http://www.city.ichikawa.lg.jp/pr/guide/>）を参照。

¹⁸ 同市「2008年度市川市職員採用試験案内一般行政職」を参照。

¹⁹ 2009年5月26日市川市人事課石川主査に対しての筆者ヒアリング調査による。

た。2点目は、適切な受験者数の確保である。2003年度は、申込者の23%の1,251人が受験しなかった。これらの志願者についても受験可能な環境にするための費用は発生しており、事務処理上も非効率である。こうした理由により、申込者1人あたり、1,000円を徴収することにより、受験の意思が確実な志願者が申し込む仕組みとなり、経費の節減・事務の効率化が図られるものとする。こうしたことで、市川市に採用されたいと熱望する人にとって必ずよい結果になるものとする確信しているとのことであった。

現状から考察する課題としては2点挙げられる。1点目は、年齢制限の撤廃等で多様な人材が職員として採用される。そうした職員に対するフォロー機能の強化が必要であるということ。2点目は、独自の試験に見合った人材を採用できているのかということである。

1点目の採用後の職員に対してのフォロー機能の強化については、担当者も挙げている。特に年齢制限を撤廃したことによる高年齢の採用者の問題として、職場内でのコミュニケーションへの不安を持つこと、現在の給料に対しての格付けの低さである。また、こうした採用者の職務経験の能力を正確に評価するシステムが未整備であるといった課題もある。

2点目は、独自の採用試験に見合った、市が望む人材を採用できているのかということである。同市の採用試験は、今まで見てきたように独自であり、受験料を徴収していても、採用試験実施にあたっての担当課の労力や経費も大きなものである。その採用の成果の例として、担当者は、組織の活性化や、経験者のスキルを活かし、市民の行政ニーズへの迅速対応を挙げているが、それがこの膨大な労力と経費に見合うものであるかは疑問が残るのも事実である。

展望として、固定化されていた自治体採用試験に対し風穴を開ける可能性を持っているということである。横並びであった自治体採用試験の中で、独自に採用試験方法を確立し、展開する市川市はそれだけで意義深いと言える。地方分権が進むことで、追随し独自の試験を実施する自治体も増えてくるものとする。そのためには、採用試験によって公表できる際だった効果というものが必要となる。

図表 3-1 市川市職員採用試験（一般行政）2002年～2007年総計実施状況（人）

	申込数	受験者数	採用者数
10代	71	60	0
20代	5,053	3,783	164
30代	4,266	3,502	51
40代	2,117	1,757	13
50代	856	672	1
総計	12,363	9,774	229

出典：市川市役所人事課資料。

図表 3-2 市川市職員採用試験（一般行政）実施状況（2002・2003・2004 年度）

2002 年度受験資格 28 歳以下（人）

受験年代	申込数	受験者数	採用者数
20 代	983	768	19
総計	983	768	19

2003 年度受験資格 59 歳以下（人）

受験年代	申込数	受験者数	採用者数
10 代	25	18	0
20 代	1,794	1,242	24
30 代	1,952	1,546	11
40 代	1,057	867	4
50 代	552	426	0
総計	5,350	4,099	39

2004 年度受験資格 59 歳以下（受験料 1000 円徴収）（人）

受験年代	申込数	受験者数	採用者数
10 代	16	15	0
20 代	724	542	26
30 代	715	600	10
40 代	320	275	4
50 代	89	69	1
総計	1,864	1,501	41

出典：市川市役所人事課資料を基に筆者作成。

第 4 節 社会の変化に的確に対応した試験方式—宇都宮市職員採用試験—

(1) 宇都宮市職員採用試験の概要

宇都宮市は、栃木県のほぼ中心に位置している県庁所在地である。1996 年に中核市に移行し、人口は、2007 年に近隣の河内町・上河内町を編入し県内第 1 位で約 51 万人である²⁰。

宇都宮市の採用試験について、特徴は 3 点ある²¹。1 点目は、面接を重視し、ほとんどの試験区分で 1 次試験から個別面接を実施しているということである。通常地方自治体の採用試験では、1 次合格者に対し面接試験を行う形式であるが、同市では、志望者の多い市職員 I 類の 1 次試験においても実施している。

²⁰ 宇都宮市 HP 「宇都宮市のあらし」(2009 年 6 月閲覧、<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gaiyo/index.html>) を参照。

²¹ 同市「2009 年度宇都宮市職員採用試験要綱（自己アピール採用）」及び「2009 年度職員採用試験パンフレット」を参照。

2点目は、自己アピール採用試験を実施しているということである。受験資格は、スポーツ・文化芸術・研究・学術分野等で大きな成果を収め、その成果を市政に発揮できる人材を対象とし、年齢は、22歳～30歳までとしている。

3点目は、2009年度より前年度まで実施されてきた、民間等経験者を対象とした社会人採用試験から30歳から40歳を対象とした採用試験に変更した点である。前年の社会人採用試験ではなかった1次試験から教養問題が組み込まれ、採用試験名は市職員Ⅰ類Bとなり、技術職(建築・土木・機械・電気)の区分もある。また面接試験は2次試験より行われる。

(2) 宇都宮市職員採用試験の現状から考察される課題と展望

現状について、社会人採用試験(市職員Ⅰ類B)を中心に担当者にヒアリング調査を実施し、そこから課題や展望を考察した²²。社会人採用試験は、2003年度採用試験から導入した。社会情勢として、行政運営に民間の経営手法を導入する動きが目立ってきたためである。また、自治体職員の通常の業務では、民間での大きな事業や企画運営等はなかなか経験できない。そこで、民間での事業に携わった経験といったものを市政に生かしていくことを目的とした。社会人採用導入への効果について、採用者は、2,3年のジョブローテーションで、様々な職場を経験する。その中で、民間企業等でのコスト感覚や、経営感覚等を組織にもたらし、その組織が活性化されたことが挙げられる。一方で、長期的な人材育成の観点で、ジョブローテーションでは、採用者の専門的能力とはあえて違う職場を経験させることで、多様な能力開発やその専門性の向上を目指している。

今年度(2009年度)より採用方法を変えたのは、2007年10月の雇用対策法改正²³によるものである。地方自治体の職員採用もその対象となり、年齢制限を撤廃することや職務経験を不問にすることは努力義務となった。そのため、社会人採用について受験年齢を3から40歳までとし、職務経験については不問とした。当然そこには、近年の社会情勢での不況の長期化からのリストラや、派遣切りでの職を失った人材の発掘というねらいもあった。

2009年度に試験方法に変更がありこれから実施となるが、現状から考察される課題については、2点あると考える。1点目は、市川市と同様であるが、採用者のフォローについての課題である。採用者に専門能力と違う職場を配置するということであるが、採用者と人事課、そして配属課が共通理解の下でのジョブローテーションを行わないと、採用者が過去の業務で培った経験や能力を発揮できず、配属先が採用者のそうした経験や能力を活用できないという結果を招く恐れがあるということである。

2点目は、採用担当者が述べていた、受験人数の減少である。高倍率が続いたからか、開

²² 2009年6月1日宇都宮市人事課青柳総括主査、鈴木主事に対しての、筆者のヒアリング調査による。

²³ 詳細については、厚労省HP「雇用対策法及び、地域雇用開発促進法の改正について」(2009年6月閲覧、<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other16/index.html>)を参照。

始当時は、約 300 人の受験者がいたが、2007 年度では、179 人となり、受験者が大幅に減少した。一般採用試験においても、年度によって多少ばらつきがあるが、少子高齢化による受験人数の減少の傾向にある中で、いかにして人材を確保していくのかという課題がある。しかし、本年度から実施の社会人採用試験は、年齢枠も広く、また職歴が不問となっている。この結果、増加に転じるのではないかと予想される。また、1 次試験から教養試験があることから、市川市の年齢請願撤廃当初の様な、採用試験を申込みするが、高倍率のため受験をしないという事態が起こると考えられる。この採用試験が軌道に乗るまで、担当者の事務負担は大きなものとなる。

展望としては、課題としても挙げたが、社会人採用者の新たな能力開発ができる可能性があるということである。専門能力とあえて別の業務を担当させるジョブローテーションによって新たな潜在能力を採用者自身が、また配属課が見出すことが考えられる。

第3章 地方自治体職員の将来を見据えた研修制度の確立と展開

本章では、地方自治体職員の将来を見据えた研修制度の確立と展開として、自治体の「育成戦略」を探る。第1節で、地方自治体の研修の実態として、組織や方針、そして、3つの柱となる「職場外研修」・「職場研修」・「自己啓発」の概要をまとめる。第2節から4節でその3本柱に即した研究事例として、「職場外研修」については、ふくしま自治研修センターと福島市職員研修所の研修制度、「職場研修」については、足利銀行の人材育成制度、「自己啓発」については、小山市の自主研究グループである。その現状を担当者にヒアリング調査を実施し、課題や展望を考察する。

第1節 地方自治体職員研修所の組織とその研修の3つの柱

研修については、地方公務員法 39 条において、「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²⁴」とあり、地方自治体は職員に対して研修を実施してきた。その実態は様々で、研修所等を持ち大規模な職員研修を行うもの、他の市町村と合同で研修協議会を組織し実施している自治体もある。また、海外や民間企業、国や他の自治体に職員を派遣する研修もある。しかし近年の財政難により、研修に係る予算や職員研修を担当する人員は減少している²⁵。そのため、単独で研修を実施する自治体は政令市や中核市に限られ、小規模な自治体は複数の自治体が共同運営で研修を実施していくことになると考えられる。そうした、共同運営で研修を実施している組織について見ていくことにする。

小山地区研修協議会は、小山市・下野市・野木町が共同で組織され運営している研修協議会である²⁶。栃木県では、各市町村全てに職員研修所はなく、各ブロックに分かれて研修を行っている。栃木県市町村研修協議会が統括し、宇都宮から那須北ブロックまで、全 8 ブロックで研修協議会があり、小山地区もそのうちの一つである。

その小山地区研修協議会の基本方針は、共同で組織された各自治体の人材育成方針に基づいた「求められる職員像」の実現を目指し、職員の育成に努めることである。また、同協議会では、「職員研修の充実」への取り組みを基本目標としている。その内容については、「自己啓発」・「職場研修」・「職場外研修」という職員研修の3つの柱である。その3つの柱については以下の通りである。

自ら学ぶという「自己啓発」こそが、能力開発の基盤である。そこで、職員の自己学習

²⁴ 地方公務員法第 39 条より。

²⁵ 自治大学校地方公務員研修研究会「地方公共団体の人材育成のための人事評価、職員研修の連携・活用に関する調査」（2008年3月）によると、職員研修予算の推移は、調査団体の2002年の予算を100とすると、2007年度は86.5となっている。また担当人員についても、平均7.4人から5.7人に減少している。

²⁶ 小山地区職員研修協議会事務局「平成21年度研修ガイダンス～人と組織の活性化を目指して」（2009年4月）を参照とした。

の意欲を喚起し、公務能率の向上を図るために、通信教育の受講料や資格獲得者への受験料の助成を行っている。また職員の自主的研修グループ活動を奨励し、その支援や助成を行っている。

「職場研修（OJT）」は、人材育成の根幹となる中心的手法であり、日常的に、職員の特性に応じた個別・集団指導ができるので、職場研修指導計画書を活用し全庁的に取り組むことができる。研修所では、必要に応じた情報提供や、図書やその他研修用機材の貸出等支援を行い、計画的に職員の育成ができるように学習する職場風土づくりを推進している。

「職場外研修（OFF-JT）」は、本来の職務から離れ、一定時間集中して研修を行うことで、効率的であるとともに、他の職場や、他の自治体職員と交流し、相互に啓発しあう重要な機会でもある。大きく分けて、研修所での研修と派遣研修がある。

研修所研修では、多くの職員が、職務を遂行する上で、必要な基本的知識・技能の養成や行政を取り巻く課題に対応した内容について体系的に学んでいく。新規採用職員から、管理職員までの各階層に応じて必要となる能力の取得を目的とする階層別研修の実施と併せ、様々な専門研修を実施し、より実践的な知識・能力の向上を図る。

派遣研修では、複雑多様化する職務に対応するために全国や県内の市町村の職員を対象とする研修に職員を派遣し、最新のより専門的知識・情報・技術の習得を図っている。また、民間企業のコスト感覚やサービス精神を学ぶために、民間企業への派遣研修を実施している。

それでは、次節以降で、3本柱に即した研修の事例から、地方自治体の「育成戦略」を考察する。第2節では、「職場外研修（OFF-JT）」として、ふくしま自治研修センターを中心に事例研究を行う。事例を選定した理由として、同センターでは、新規採用職員研修から県職員と市町村職員とを対象に合同研修を実施している。こうした大規模な研修所が、どのような効果を自治体に与え、またどのような課題があるのかを周辺自治体も交えて考察しようと考えたからである。

第3節は、「職場研修（OJT）」として（株）足利銀行の人材育成システムの考察を行う。足利銀行という民間企業の事例を選定した理由は、2点ある。1点目が、足利銀行が国有化を経験し、そこから再生し、現在の人材育成システムを構築したということである。第1章2節で述べたように、夕張市のように破綻した自治体もあり、足利銀行の人材育成システムを考察することで、新たな発見があるのではないかと考えたからである。また2点目として、民間企業の手法を導入する動きが自治体にも見られるようになり、前章で述べたように、社会人等を対象とした採用試験を実施する自治体もある。そこで、職員研修でも、民間企業の研修を考察することは、今後自治体に導入することも含めて、有効であると考えたからである。

第4節は、「自己啓発」として、小山市自主研究グループの考察を行う。事例を選定した理由として、本来個人で行うものである自己啓発を、それをグループで実施することで、どのような効果が生まれ、また課題が発生するのか考察しようと考えたからである。また

小山市では、能力開発の基盤として自己啓発を位置づけており、どのような支援を行っているのか検証してみたいという考えもあった。

以上のように、第2節から4節の研究事例では、実地視察を行い、担当者に筆者が直接ヒアリング調査を実施した。

第2節 ふくしま自治研修センターと福島市職員研修所の相互関連と課題

(1) ふくしま自治研修センターの開設までの流れとその研修体系の概要

ふくしま自治研修センターの特徴は、福島県職員と県内市町村職員を対象とし、原則合同で研修を実施している点である。それは、同センターの開設までの流れ²⁷にも起因している。1986年1月に、知事と市町村代表との懇談会でその設置についての要望があり、1987年、福島県自治研修所設置検討委員会を設置し、1988年「財団法人福島県自治研修センター」が設立された。その後、1990年7月に総事業費37億5千万円（県、市町村折半負担）で着工され、1991年3月、研修施設が完成し、翌年4月開設となった。福島市荒井にあるその施設は、敷地面積約53,000㎡を超え、4階建ての鉄筋コンクリート造である。200人収容可能な講堂から、大教室・演習室やパソコン室や図書館も備えている。さらに、100部屋（2人部屋）の宿泊室も完備している。これは、基本的に研修は原則宿泊であり、日常の業務から離れて研修に専念できる環境を整え、研修生同士の人的ネットワーク形成に寄与するねらいもあった。

次に、研修体系の概要について見ていく²⁸。同センターでは、2004年度から2年間で、研修体系を県・市町村と協働で調査・検討した。基本理念として、自分の能力を自分で開発し、自ら変わろうとする職員を重視した研修体系とするため、職員の挑戦意欲と自発性に焦点を当てた自主選択・応募型の研修に重点を置いた。2006年度から新たな研修体系で実施している。

その研修体系は、図表3-1のとおり「指名研修」と「選択研修」である。「指名研修」は、「一般研修」と「能力開発研修」が中心である。

「一般研修」については、新規採用職員から管理職までの適切な時期に、その年代、階層で共通に求められる基礎的な知識、意識及び能力の習得に重点を置いた研修を実施している。具体的な研修内容については、図表3-2にある採用4年目の職員が対象となる基本研修1を挙げた。2008年度は2日間に及ぶこの研修を年4回実施し、315人の職員が受講した²⁹。

「能力開発研」については、自分の今後の目標や所属する自治体が職員に求める能力を考慮し、職員が自ら開発したいと考える能力を養成する講座を、自ら選択して受講できるように実施している。

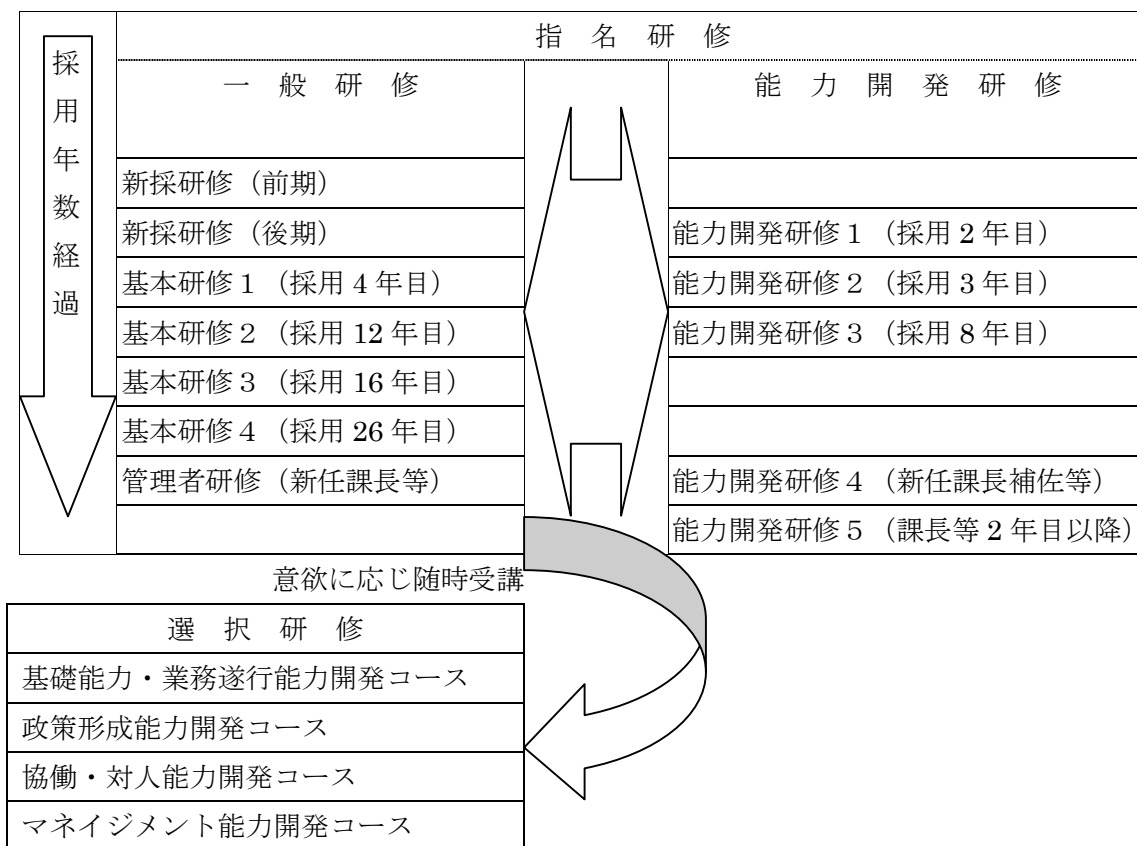
²⁷ ふくしま自治研修センター「研修センターの組織とあゆみ」（2006年3月発行）を参照。

²⁸ 同上「2009年度研修概要」新研修基本要綱のポイント、2009年度研修計画を参照。

²⁹ ふくしま自治研修センター「2009年度研修概要」課程別実施状況を参照。

こうした研修科目の中で、特徴的なものが、採用後 16 年目の職員を対象とした基本研修 3 において行われる「OJL」研修である。この「OJL」とは、“On the Job Learning”の略称で、同センターで開発された研修である。分権時代に求められる「学習する組織」を創造するため、組織風土の改革を含む実践的な OJL の考えと技術の習得を図ることを目的として、1泊2日の日程で研修が行われる。内容としては、OJL の概論から始まり、学習する組織について、職場の分析等である。2008 年度は、3 日間に亘るこの研修を 14 回実施し、694 人の職員が受講した³⁰。

図表 3-1 ふくしま自治研修センター指名研修体系図



出典：ふくしま自治研修センター2009年度研修概要より筆者作成

³⁰ 前掲を参照。

図表 3-2 ふくしま自治研修センター基本研修1の概要

対象・期間	採用4年目 2日間		
方針・目標	自律型職員の基礎となるモラル・モラールの向上、自治体職員として求められる役割の自覚、自ら学ぶ力の育成を図る		
科目	信頼される公務員	0.5 時間	信頼される公務員について講話とビデオで考える。
	時代の変化と意識改革	2.0 時間	分権時代にどのような態度で公務に臨むべきかの意識改革
	分権時代の地域づくり	2.0 時間	先進自治体の事例を通して分権時代に適応した地域づくりを学ぶ
	自律的学習能力の育成 キャリアデザイン研修	5.0 時間	これまでの業務経験での習得した知識・能力を振り返り自らを把握して問題意識を持ち能力の自己開発を設計する

出典：前掲

(2) ふくしま自治研修センターの現状と課題そして展望

ふくしま自治研修センターの現状について担当職員にヒアリング調査を実施し、課題や展望を考察した³¹。現状として、現在の組織全般や研修体系について述べる。

2009年現在の組織は総務部、教務部と調査研究支援部という3部制で、所長以下25名で構成されている。職員構成は、財団職員及び、県・市町村から派遣される職員となっている。県職員(11名)・市(福島市・南相馬市他計3名)町職員(下郷町1名)である。市は持ち回りでの派遣、町村は、福島県町村会会長の自治体が職員を派遣することになっている。組織の特徴として、調査研究支援部があることである。同支援部は、本センター開所後、シンクタンクふくしまとして発足したが、組織の見直しとなり現在のものになった。しかし、市町村との共同研究を行い、行政改革や地域公共交通総合計画、まちづくり計画の作成支援を行っている。

研修体系全般について、細かな研修内容の見直しは、毎年内部で実施しているが、地域住民や、時代や自治体のニーズまた受講する職員のニーズに見合うような研修体系とするために4、5年で大幅な見直しを行うことにしている。2008年度に県・市町村の研修担当者を迎えての研修体系見直し検討会議を実施し、2010年度に新たな研修体系に移行する予定である。開設当初と比べて、税収の落ち込みや、行政改革によって、大幅な予算の削減がなされているために、研修科目の削減も必要となってきた。

³¹ 2009年9月11日(金)財団法人ふくしま自治研修センター教務部長兼調査研究支援部長菅野氏に対してのヒアリング調査による。

現状から考察した課題として3点挙げる。1点目は、研修を実施する対象職員が県職員から市町村職員までと幅広いことから、各自治体の実情やニーズに対応した研修が実施できるのかということである。自治体でも、県職員と市町村では、その実情は異なる部分が多い。また同じ市であっても、異なる部分も出てくる。一つの研修所に対応するのは無理が出てくる。様々な実情なニーズに対応するために、膨大な知識の詰め込み型の研修に終始してしまう可能性も出てくる。

2点目は、担当者が挙げていた課題である実質的な学習時間の少なさである。研修は原則宿泊であるが、1泊2日でも、当日は10時半から、2日目は15時半終了である。これは、研修所から遠隔地にある自治体職員に配慮しての措置であるが、交通機関も発達してきたため再考の余地があると考ええる。

3点目、自治研修センターの組織上の課題である。組織内には財団法人の職員、県職員、市町村職員が在籍しており、人事交流という点では有効かもしれないが、数年で異動となる自治体職員に対して、業務や連携などでの組織的位置づけを明確にしないと、有効に活かせない可能性も出てくる。

展望として、やはり自治研修センターが自治体職員の交流の場として機能することであろう。研修で一緒になった自治体職員同士が交流を持ち、研修終了後もその交流を続けていくことで、県内自治体間ネットワークの確立に役立つと考えられる。また、自治体から派遣された職員を介して、その派遣元の自治体と自治研修センターの新たな連携や協同で行う研究等も生まれてくるという発展も考えられる。

(3) 福島市職員研修の概要

ふくしま自治研修センターと自治体との研修の相互関係はどうなっているのでしょうか。同住所にある福島県福島市の研修体系を見ていくことにする³²。福島市研修体系の特徴としては、職場内研修における、ふくしま自治研修センターとリンクさせた形での階層別研修である。これは、研修センターにおける研修が無い対象の採用年数の職員に対して研修を実施している。対象としては、採用5・7・9年目の職員である。採用5年目の職員には、係員基礎研修として、メンタルヘルスの基礎・ストレスへの対処を中心とした研修を実施する。また、採用7年目では、中堅職員研修として住民対応についてのプレゼンテーション研修、9年目では、政策形成研修として、政策形成のための基礎知識、またその手法や技法を学ぶこととなっている。

新規採用職員研修について、福島市では、研修センターで行われる新規採用職員研修の他に、職員研修所でも4日間、また採用後6ヶ月経過後4日間行われる。職員研修所の研修では、福島市職員として必要とされる知識・技術の習得や市政の概要や、政策の基本などを理解することを目的としている。また新規採用職員による次年度の職員採用案内作成も行っている。これは、福島市職員採用案内というだけでなく、市の組織や職員について

³² 福島市役所職員課「2010年度福島市職員採用案内」福島市職員の研修体系を参照。

紹介し、具体的な仕事のイメージを持つことができ、福島市で働いてみたいという意欲を志願者に与える内容となっている。

(4) 福島市職員研修所の現状と課題、そして展望

職員研修所の現状と課題³³について担当職員にヒアリング調査を実施し、課題や展望を考察した。福島市職員研修所での研修は、図表 3-3 の通り、ふくしま自治研修センターの研修日程と対応している。担当職員によると、福島市職員研修所研修は、自治研修センターの研修を補完するものではなく、互いに車の両輪のように無くてはならないものとして研修を実施している。

全て自治研修センターの研修を採用年数に達し、研修受講対象だからということで、職員を派遣しているわけではなく、慎重に研修科目等を考慮している。こうした例として、新規職員採用研修を挙げる。これは、自治研修センターで前期・後期に行われる新規採用職員研修に、福島市は前期のみしか新規採用職員を参加させていない。その理由として、福島市でも前期・後期で実施している新規採用職員研修は、後期に関しては、自治研修センターの研修科目と重なる科目が多い。重なる部分が多いのであれば、自治研修センターの研修に参加した方が、財政的にも、また職員研修所の職員の労力も面からも有効であるが、新規採用職員であると注意が必要な部分も出てくる。それは、経験年数のある職員なら、他の自治体と自らの自治体の事例の区別を付けて研修に望むことが出来るが、新人であると混同してしまい、今後の業務にも影響がでると懸念しているからである。こうした理由から、自治研修センターの後期の新規採用職員研修には、派遣させず、福島市単独で新規採用職員に対し研修を実施している。

現状から考察される課題としては、自治研修センターとの連携である。これは、担当者も挙げていた課題である。自治研修センターが研修科目を頻繁に変更することによって、職員研修所もそれに対応してかないと、受講科目による育成の偏りが職員によって生じる可能性が出てくるということである。福島市は、自治研修センターに職員を派遣しているため、今後その職員を介し、連携を深めていく必要がある。

課題を克服することで見えてくる展望もある。それは、自治研修センターと福島市研修所は、同じ福島市にあり、上でも述べたように福島市は職員を派遣していることから、こうした利点を活かし連携を深めることで、互いに相乗効果が得られるということである。例えば、福島市職員研修所は、自治研修センターの支援を受け、新たな研修科目の創出が可能となり、自治研修センターでは、自治体の研修ニーズや研修の実態を、研修体系に活かすことが可能となる。

³³ 2009年9月11日（金）福島市役所職員課職員研修所尾形主査への筆者のヒアリング調査による。

図表 3-3 福島市職員の同市職員研修所研修とふくしま自治研修センター受講時期
(一般職員)

研修受講時期		研修名	
		福島市研修所研修	ふくしま自治研修センター研修
採用後 	1年目	新規採用職員研修	
			新規採用職員研修
		新規採用職員フォロー研修	
	2年目		能力開発研修 1
	3年目		能力開発研修 2
	4年目		基本研修 1
	5年目	係員基礎研修	
	6年目		選択研修 1
	7年目	中堅職員研修	
	8年目		能力開発研修 3
	9年目	政策形成研修	
	10年目		選択研修 2
	12年目		基本研修 2
	14年目		選択研修 3
	16年目		基本研修 3

出典：福島市職員研修所資料をもとに筆者作成。

第3節 一時国有化から動き始めた現場重視の人材育成

—株式会社 足利銀行研修センター—

(1) 足利銀行人材マネジメント改革と新入行員育成の概要

足利銀行は、栃木県宇都宮市に本店営業部を置き、支店本店合計 147 店、職員約 2700 人を抱える地方銀行である³⁴。2003 年 11 月金融庁の特別危機管理開始決定により、足利銀行は一時国有化された³⁵。こうした原因を追究するために、過去問題調査ワーキングチームを立ち上げた。この調査研究の結果、個々の行員の意識を変え、地域金融・サービス業の原点に立ち返ることであると結論に達した。

2005 年 4 月、特別危機管理の早期終了と持続的成長の確立という経営の方向性の実現のため、「新人事制度の確立」というハード面と「従業員の意識改革」というソフト面の改革を両輪とした人材マネジメント改革をスタートさせた。こうした、人材マネジメント改革を推進するにあたり、従業員参加型の改革をコンセプトに全従業員を対象とした、意識調査や、参加公募型の意見交換会を実施し、主体性を重視したプロセスを採用した。2008 年 7 月 1 日、一時国有化期間を終了し、株式会社足利ホールディングスを 100%株主として再出発した。

こうして人材を重視する形で新たに始まったのが新入行員の育成である³⁶。その育成は、3 点ある。1 点目が、新入行員の育成体制の確立であり、2 点目が、新入行員のジョブローテーションの明確化である。3 点目が集合研修(OFF-JT)である。

1 点目の新入行員の育成体制については、通常 OJT(オン・ザ・ジョブ・トレーニング)と呼ばれている職場内研修を、各行員が主体的に能力開発に取り組んでもらいたいという想いをこめて、「OJD(オン・ザ・ジョブ・デベロップメント)」とした。それは、新入行員を組織全体で支え、育成していくことを目的としているからである。新入行員一人について、メンタル面をフォローする「メンター」、業務内容について指導する「ジョブコーチ」、新入行員の模範的な存在となる「スキッパー」、OJD による新入行員の能力開発や、モチベーションアップを図る「管理職」を中心として新入行員の育成・指導にあたっている。

2 点目の総合行員のジョブローテーションは、2 年間で行われる。まず、原則全行員が営業店に配属され、その店内業務である、「融資」と「営業」について各 6 ヶ月担当する。その後 2 年目は、本人の適性や行員のバランスを考え、どちらかを 1 年間担当する。そして、3 年目以降に、いわゆる外回りと呼ばれる、「渉外」担当として銀行外の交渉か、上に述べた店内業務を担当する。

3 点目の集合研修は、社会人としてのマナーや金融の知識を習得するため、幅広い分野の研修を用意している。

³⁴ 足利銀行 HP「会社概要」(2009 年 9 月閲覧、<http://www.ashikagabank.co.jp/ashigin/company.html>) を参照。

³⁵ 同上 HP「足利銀行の今」(2009 年 9 月閲覧、<http://www.ashikagabank.co.jp/recruit/topic/today.html>) を参照。

³⁶ 同上 HP「人材開発について」(2009 年 9 月閲覧、<http://www.ashikagabank.co.jp/recruit/topic/development.html>) を参照。

(2) 足利銀行人材育成体制の現状と課題

現状について、新入行員の育成を中心に研修担当行員にヒアリング調査を実施し、課題や展望を考察した³⁷。

以前の新入行員の育成体制は、パーソナルコーチとして、メンターとジョブコーチを兼任していたが、負担の増加や、職務の多忙さから形骸化していた。こうした反省を活かして、2年前に、「OJD」と呼ばれる新入行員の育成体制にした。ジョブコーチ・メンター・スキッパーと呼ばれる担当者を、新入行員が配属された支店内から選任し、育成体制を整えている。担当者に選任された場合、研修センターによる各担当の研修が行われる。業務に関してはベテランのパート職員がジョブコーチになることもある。

現在の育成体制に移行して、2年目である。明確に役割を分担制にしたことでうまく軌道に乗ってきたが、まだ日が浅いため今後は未知数である。近年業績の改善等から、新規での採用行員数が増加してきたため、今後もこうした体制を整え、引き続き継続していく。

新入行員は、ジョブローテーションとして、2年間育成期間を持つ。1年目は、営業・融資を半年ごとに担当する。そして、2年目は、本人の適性や、支店の事情等から、どちらかを継続して担当させる。こうした明確なジョブローテーションは、新入行員育成に有効なものと考えられる。

新入行員の集合研修は、4月に5日間の新入行員研修を宿泊等で行う。宇都宮市大通りにある宇都宮中央店に隣接している研修センター6階が宿泊所になっており、80人収容の施設となっている。内容は、ビジネスマナーや破綻を経験した足銀の歴史等、金融の基礎等について学習する。

現状から考察される課題としては、3点ある。1点目は、「OJD」と呼ばれる新入行員育成体制を全ての新入行員に適用してよいのかということである。2点目として、新入行員育成体制での各担当行員の連携である。1点目は、一人の新入行員を複数の行員で支えるという育成方式は、その役割分担と責任が明確である。しかし、こうした支援体制を苦手とする新入行員もおり、また、各担当行員との相性も重要であると考えられる。新入行員と、各育成担当行員とで、共通理解の下で育成体制を構築しないと、新入行員の育成体制が機能しなくなってしまう可能性もある。

2点目は、新入行員育成体制における各担当行員の連携である。それは、新入行員を育成していく中で、どの担当分野にも属さないグレーゾーン部分が出現することや、各担当行員が担当分野に特化しすぎて、温度差やズレが生じてくる。こうした問題をいかに修正し、育成に繋げていくのか、連携が必要となってくると言える。

展望として、足利銀行の新入行員育成制度を地方自治体に導入できるか考察する。ジョブローテーションについては、その方針の明確化ということを自治体は導入するべきであると考えられる。足利銀行のジョブローテーションは、上に述べたように、2年間定まっている。

³⁷ 2009年9月14日(月)足利銀行研修室北爪室長代理に対し筆者のヒアリング調査による。

銀行内の業務の理解という方針があり、それに基づいてジョブローテーションが組まれている。新入行員もこうした方針を理解し、2年間のジョブローテーションの中で、業務を通じて自分の適性や能力を知ることが可能となる。地方自治体においても、採用からの数年間は育成期間とし、明確なジョブローテーションを提示することで、同様の効果が得られる可能性がある。

育成体制については、新規採用職員を育成する手段として自治体に導入する余地はあると考える。特に、職場研修（OJT）が形骸化し、新人の育成がおざなりになっている自治体には、各担当者の役割を明確にしたことで責任感が生まれ、有効に機能する可能性がある。しかし、課題で述べたように、全ての採用者がこうした育成体制に適応するとは限らない。また、担当者の負担の大きさから形骸化することも考えられる。

第4節 自己啓発の現状から見える新たな課題—小山市職員自主研究グループ—

(1) 小山市自主研究グループの概要と活動状況

小山市職員自主研究グループは、自主的に研究するために結成されたグループである。その研究対象は図表 3-4 の通り、まちづくり・小山市政策・職員の資質向上に関することである。そのグループ構成は、小山市職員主任以下で 5 名以上であるが、必要に応じて研究テーマの公募や、外部の者の参加も可能となっている。

その活動支援のために、副市長を委員長とする自主研究支援委員会が組織され、研究経費の一部を予算の範囲内で助成を行う。また、委員会で市の政策に有効であると認められる提案については、関係機関に実現化に向けて協力を依頼することが可能となっている。

自主研究参加者の募集方法と日程については、年度当初に職員研修所長から各課へ文書で自主研究グループを募集する旨の通知が配布される。自主研究の主な活動は、図表 3-5 の通りである。第 1 回支援委員会でテーマが了承された後、本格的に自主研究がスタートする。全 5 回に及ぶ自主研究を行い、その内 3 回行われる自主研究指導研修は社団法人日本経営協会専任講師による研修となっている。また、自主研究の名のとおり、通常業務終了後にメンバーが集まり、継続して研究を行っている。最終的には、1月に小山市立文化センター小ホールにおいて研究発表を行う。

図表 3-4 過去の小山市職員自主研究グループ研究テーマとグループ人数

活動年度	研究テーマ	グループ人数
1997 年度	小山の未来をデッサンしよう 市民参加のまちづくりの実現 ～市民と行政のパートナーシップによるまちづくりを目指して～	代表者他 7 名
	縦割り行政の見直し	代表者他 13 名
1998 年度	EM（有用微生物）で創ろう循環型社会	代表者他 19 名

	阪神大震災にみる非常時に対する地方自治体と公務員の役割	代表者他 4 名
1999 年度	EM（有用微生物）で創ろう循環型社会（前年度から継続）	代表者他 19 名
	阪神大震災にみる非常時に対する地方自治体と公務員の役割（前年度から継続）	代表者他 4 名
	子育て環境を考える ～市民とともにつくる子どもにやさしいまち～	代表者他 5 名
	公共サービスのバリアフリーを目指して ～地域行政情報を市民にとって身近なものに～	代表者他 7 名
2000 年度	子どもにやさしいまちづくりのために ～わたしたちの考える子育て支援～	代表者他 9 名
	よりよい市民サービスのために ～職員の資質向上への一考察	代表者他 5 名
	市民のための市役所を目指して	代表者他 5 名
	魅力ある小山の発掘	代表者他 5 名
2001 年度	小山市民が健康で、いきいき生きるまちを目指して ～あいさつ運動の展開とボランティア活動のしくみづくり～	代表者他 5 名
	e 行政@おやま大作戦 ～双方向の行政サービスを図る 3 つの提案～	代表者他 5 名
	小山の特色を生かした土産物の創造 ～土産物コンテストの実施～	代表者他 6 名
2002 年度	職員 IT サポーター制度の構築 ～住民が行政サービスに満足できるまちづくり～	代表者他 7 名
	ボランティアを活用した配食サービス事業 ～食をとおした自立支援のしくみづくり～	代表者他 4 名

2003 年度	保育士による家庭巡回事業の推進 ～健やかな成長を育むサポート体制づくり～	代表者他 5 名
	住民主体の行政システムのための 4 つの提案 ～ふれあいと助け合いにあふれたまちづくり～	代表者他 6 名
2004 年度	図書館・公民館連携による「ビジネス支援体制」の構築 ～次代を創る図書館・公民館の実現に向けた 6 つの提案～	代表者他 7 名
2005 年度	チャイルドスマイル大作戦 ～児童家庭福祉と高齢者福祉をつなぐ 3 つの提案～	代表者他 5 名
2008 年度	親子でつくる体力づくりに向けた提案 ～子どもの生きる力の育成と健康と安全・安心の確保～	代表者他 5 名

出典：小山市職員研修所『平成 20 年度自主研究報告書』（2009 年 1 月）を基に筆者作成。

図表 3-5 2009 年度自主研究グループ活動表

年日	自主研究グループ活動内容
4 月	グループ募集
6 月	第 1 回自主研究支援委員会 自主研究指導研修
10 月	自主研究指導研修
11 月	自主研究 自主研究 第 2 回自主研究支援委員会（中間報告）
12 月	自主研究指導研修
1 月	第 3 回自主研究支援委員会（予定） 自主研究グループ研究発表会 文化センター小ホール

出典：2009 年度小山市職員研修所自主研究グループ日程より筆者作成。

(2) 小山市職員自主研究グループの現状と課題

現状について担当職員にヒアリング調査を実施し、課題や展望を考察した³⁸。小山市職員研修所では、住民福祉の向上を効率よく実現し職員の能力の向上と組織の活性化を図るため職員研修を実施している。その基本構造を、「職場研修」・「職場外研修」・「自己啓発」の3本柱を中心として相互補完的なものとしている。職員研修所では、「自己啓発」を能力開発の基盤とし、小山市職員自主研究グループに対して前項で述べたように、研修を含め様々な支援を行っている。

自主研究グループは、上に挙げた図表 3-4 の通り、1997 年度から活動を開始し 2008 年度までで、職員延べ人数 153 人が参加し、21 の多彩なテーマで研究してきた。しかし、近年、そのグループ活動は減少傾向にある。小山市職員研修所としては、政策形成に関心を持ちそこから政策提言に向けて、自主研究グループ・個人で活動してくるのは、小山市職員の責務の一つであると考えている。しかし、自主研究グループについて、2005 年度から参加人数が低下しているのも事実である。

こうしたことから、職員の意識改革を目的に「キャリアデザイン研修」と「行動力育成研修」を 2009 年度から新設した。「キャリアデザイン研修」は、採用より 10～15 年目の職員が対象となり、現在までの自らの経験してきた業務を振り返り、今後の業務を体系立てて考え、得意分野について伸ばしていくことを目的とする研修である。また、「行動力育成研修」は、20～30 代の職員を対象とし、自治体を自ら改革していこうという意識の向上と行動力を育成することを目的とする研修である。自治体を含め、様々な分野で活躍している方々を講師に迎えた講演会と意見交換会をベースとして、最終的には研修グループからまちづくり等に関する提案も視野に入れている。そして、この研修グループが自主研究グループへ発展を遂げるといふ、新たな可能性を期待している。

現状から考察できる課題として 3 点挙げる。1 点目は、自主研究グループを含めた自己啓発の重要性を職員の意識に浸透させていくかということである。2 点目は、過去の自主研究グループの政策提言を様々な方法で PR する方法を検討するということである。

1 点目については、職員の参加数の減少から、本来能力開発の基盤である自己啓発というものが、職員に浸透していないことが予想される。「職場研修」・「職場外研修」・「自己啓発」という職員研修の 3 本柱においても、自ら学ぶという「自己啓発」が基盤となることで、有効に機能していくものと考えられる。また市職員の責務の一つとなっている。そのため、自己啓発の重要性を職員に認識させ、浸透していく方法を検討すべきである。それを踏まえた上で新たな研修等を実施しないと、職員の意識も変わらず、無駄な結果に終わる可能性がある。

2 点目については、過去の研究実績を全職員がすぐにアクセス可能な状態にしておく方法を検討するということである。過去の研究実績はいわば、職員の知力の結晶である。研究発表会は実施するが、時間の関係上などから、それは研究の一部でしかない。他の職員が

³⁸ 2009 年 7 月 4 日（月）小山市職員研修所宮川係長に対する筆者ヒアリング調査による。

その研究実績を見ることで、新たな刺激を生み、業務上のヒントになりえるということである。

展望としては、職員研修所が職員の現状を把握しているということである。自主研究グループの減少から、職員全体に自己啓発の意識が低下していることを察知し新たな対策を立て、研修を実施しているということは意義深い。課題でも指摘したが、自己啓発の重要性をこうした研修に組み込んでいくことでさらに有効な研修となりえると考えている。

第4章 地方自治体退職職員の活用の方向性と新たな可能性

本章では、地方自治体の退職職員についての「活用戦略」を探る。現在の在籍している職員が定年退職し、財政難の状況から、新規採用職員を退職者に見合う人数だけ採用することは困難であり、そのため、退職職員の有効活用ということが必要であると考えられる。また、自治体によっては、社会貢献等の理由から、退職職員を民間企業等に斡旋を行っている。そこで、第1節では、地方自治体の再任用制度の導入の契機とその概要をまとめる。また、第2節では、都道府県レベルで導入されている、「人材バンク」の現状を栃木県の事例から見ていく。そして、第3節では、福島県矢祭町で頓挫してしまった「第二役場」の事例と筆者が直接関わった退職職員活用の事例から、市町村レベルでの退職職員の「活用戦略」を探る。

第1節 地方自治体退職職員の活用と再任用制度

(1) 退職職員活用の有効性と危険性

地方自治体の職員は、「定年に達したときは、定年に達した以降における最初の3月31日までの間において、条例で定める日に退職する」と、地方公務員法第28条の2にある。

その退職後も自治体に再任用されるケースや、民間企業への再就職するケースなどがある。そうした退職後の職員を活用することは、2つの側面を持つと考えられる。それが、その有効性と危険性である。

有効性については、長年行政で携わった経験やノウハウを、退職後という比較的余裕を持ち、後輩職員の伝えることが可能であるということ、また年金支給の段階的な引き上げや少子高齢化社会の進行による高齢者の雇用対策という側面もある。さらに、民間企業等に再就職することで、社会貢献という意味合いもある。

危険性については、まずはその不透明性が挙げられる。関係機関等への天下りについては、国家公務員のキャリア官僚の問題がクローズアップされるが、地方自治体においても、それは同様である。また、元上司が部下として再任用されるケースが頻発し、業務の停滞を引き起こす可能性もある。さらに、新規に採用する職員の数の減少による、自治体組織の高齢化が進行してしまう懸念がある。

こうして、有効性や危険性を孕んでいる退職職員の活用について代表的なものは再任用制度である。その定年退職者等の再任用については、地方公務員法第28条の4に明記され、地方自治体で条例化され、導入が進んでいる。

(2) 地方自治体へ導入された職員再任用制度

地方自治体職員再任用制度の契機は、1994年に閣議決定された「公務部門における高齢者雇用について」により、年金の支給年齢に併せた、高齢国家公務員についての雇用の考え方や推進方策がなされたことから始まった。地方自治体も、国との均衡をとりつつ高齢

者の職員の雇用について取り組むものとしたことから国に併せた形で進行した。

1999年7月に再任用制度について国家公務員法が改正され2001年4月に施行された。同様に、1999年地方公務員法も改正された。これにより、各自治体で条例化され導入が進んだ。しかし、現在地方自治体の財政は厳しく、人件費削減が求められており、退職職員の再任用になると、退職者全員の希望をかなえることが難しい。それは、地方公務員法において、「従前の勤務実績等に基づく選考により³⁹⁾」ということになっているからである。

国家及び、地方公務員については、適用除外⁴⁰⁾となっているが、民間企業の退職者に適用される改正高齢者雇用安定法⁴¹⁾がある。同法では、年金支給開始の延長に合わせた形で、事業主は、定年の延長、定年の廃止、継続雇用制度のどれかの措置を講ずることが義務となっている。

年金が支給される年齢までの生活を支えるのも雇用主の義務の一つと考えると、希望者を全員再任用することが必要であるが、財政の面からも難しい課題である。こうしたことから、再任用制度は自治体に導入は進んでいるが、現在は過渡期にある。今後、年金の支給年齢が65歳と確定し、自治体に再任用職員の組織的位置づけが明確にならないと活用は難しいものとする。

第2節 都道府県レベルにおける人材バンクの設立とねらい

(1) 栃木県人材バンクの概要と導入の契機

地方自治体、特に都道府県において、再任用とは別に、退職職員を民間企業等に斡旋する機関が設立された。栃木県においても2007年度末の退職職員から対象に、退職職員が公務で培った知識・経験の活用を図るとともに、退職職員の透明性を確保するため、「栃木県人材バンク」を設置し、退職職員の民間企業・各種団体等への再就職のあっせんを行っている⁴²⁾。

導入にあたって栃木県福田知事は、公務員の再就職には高い透明性が求められている。また、今後団塊の世代の大量退職が見込まれ、退職職員が長年培った知識・経験を活用できるように再就職を支援することも雇主である県の責務であるとした。従来行ってきた関係団体への退職職員のあっせんを、その他の団体や民間企業まで拡大し、その管理・公表を行うことで、再就職の透明性と職員の再就職の機会を確保するものであるとした。さらに、今後は、市・町の職員の経験や知識を必要とする民間企業もあると考え、市・町との連携

³⁹⁾ 地方公務員法第24条の4を参照。

⁴⁰⁾ 高齢者雇用安定法第7条参照。

⁴¹⁾ 厚生労働省 HP 『高齢者雇用安定法改定のお知らせ』参照。(2009年11月閲覧、<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/index.html>)

⁴²⁾ 栃木県 HP 「栃木県人材バンク(県庁職員の再就職のあっせんのご案内について)」(2009年11月閲覧、<http://www.pref.tochigi.lg.jp/pref/zaiseijinji/jinji/1191981290041.html>)を参照。

や情報交換を視野に入れてシステム運用をしていきたいと定例記者会見で述べている⁴³。

(2) 栃木県人材バンクの現状と考察される課題、展望

現状について栃木県担当職員にヒアリング調査を行い、課題や展望を考察した⁴⁴。導入の契機としては、長年の行政経験の提供と共に、団塊の世代の大量退職や年金支給時期の引き上げ等があり、再任用制度と併用する形で、退職職員のフォローの必要性が高まったこと、また、退職後の再就職にあたって更なる透明性を高める意味合いもあった。

ただし以前より、県関係団体への斡旋は行われていたが、所属長以上の再就職の状況については、記者クラブ等に発表は行われており、情報は公開してきているため透明性は保持してきた。また、民間企業への再就職者は3年間の営業等の企業活動の自粛を促しており、念書も取っている。

人材バンクについては、2007年度退職職員からが対象となり、その斡旋状況については、図表5-1のようになっており、まだ設立して2年ではあるが、退職者数の増加もあるが、民間企業への再就職数は増加している。

図表5-1 栃木県人材バンクによる人材のあっせん状況

	年度	退職者	再就職者	内訳			
				栃木県		関係団体	民間等
				再任用	非常勤		
定年退職	2008年度	225	128	29	16	69	14
	2007年度	164	89	15	3	65	6

出典：栃木県経営管理部人事課資料をもとに筆者作成

さらに、民間に再就職した職員の内訳を示したのが、図表5-2であり、事務職よりも技術系職員のニーズが高いことがわかる。技術職では、建築・土木技師、農業関係のニーズがあった。さらには、介護や薬剤師等のニーズがあったという。さらには、税関係のシステムの求人があり、県内の市町村会に声をかけ再就職をしたケースなどもあったという。

⁴³ 2007年10月10日栃木県第10回知事定例記者会見、退職職員の再就職支援システム(栃木県版「人材バンク」)を参照。

⁴⁴ 2009年11月9日栃木県経営管理部人事課山形主査に対し筆者のヒアリング調査による。

図表 5-2 人材バンクからの民間企業等における再就職の状況

職種	年度	求人数 A	内定者数 B	内定率 B/A(%)	内定者内訳
事務系	2008 年度	5	4	80	
	2007 年度	7	4	57.1	
技術系	2008 年度	21	13	61.9	
	2007 年度	7	3	42.9	
合計		26	17	65.4	定年退職者 14 名・既退職 2 名 市定年退職者 1 名
		14	7	50	定年退職者 6 名 市定年退職者 1 名

出典：前掲

現状から考察される課題については 2 点ある。1 点目は、企業と退職職員とのマッチングの難しさである。いかに民間企業と退職者の希望を合わせていくのか非常に困難な作業であり、人事部門の業務ということより、むしろハローワーク的な業務に属していると考えられる。また、企業はやはり即戦力を望んでいることが判明し、事務系の退職者をいかに再就職させるのかも課題となってくる。

2 点目は、退職者数に対しての、民間企業の求人数も少なさである。県職員の知識・経験を民間企業にも活かしていくため、本制度を、民間企業に浸透させていく必要があると考える。また、県関係団体から、民間企業等にあっせんの間口をひろげたのなら、さらに、地域貢献も含めたボランティア活動に間口を広げるべきである。

展望としては、県内市町村との連携である。本制度から、市町村職員退職者を紹介したケースもあり、今後市町村職員退職者に対して、本制度が活用できる可能性を示したと考えられる。

以上、施行してから日が浅く試行錯誤の状態であるが、市町村退職職員の斡旋という新たな展望もあり、今後本制度が定着していくことで、更なる発展を遂げる可能性を持った制度であると考えられる。

第 3 節 市町村レベルでの退職職員の活用

(1) 福島県矢祭町「第二役場」構想と挫折

市町村レベルにおいて、雇用形態は再任用であると考えられるが、自治体としての退職職員を活用する方針を鮮明に提示した事例を挙げる。それが、福島県矢祭町の「第二役場」構想である。福島県矢祭町は、人口 6 千人ほどの福島県中通りの最南端の町である。前町長根本良一氏の下で平成の大合併の時期に合併しない宣言を行った。また様々な行政改革

を提供し、多くの自治体が視察に訪れるなど、注目されている自治体である。そこで矢祭町で構想されていたのが、第二役場の設立であった。

町では、事務事業の一部を町職員 OB らによる組織が受け持つ「第二役場」設立を検討する。そして設立に向け 3,4 人程度の町職員 OB や町民で構成される準備室を立ち上げ、2009 年度スタートを目標に、町が各課でリストアップした外部委託できる事務事業を精査し、第二役場が受け持つ内容を決める⁴⁵。

上記のように準備室も立ち上げ設立に向けて動き出していた。しかし 2009 年に入り、古張町長は、事務事業の一部を委託する第二役場「一般法人やまつり公共サービス」について将来の検討課題とし、2009 年 4 月 1 日の業務開始を断念した。同日に開かれた町議全員協議会において、町議にあらためて理解を求めたが、町議から、正職員や嘱託職員を補充すべき、もう少しじっくりと煮詰めるべき、との批判的意見が相次いだことから判断した。町が設置していた第二役場準備室は整理が終わり次第閉じる方針⁴⁶である。

以上のように、現在は頓挫してしまったこの第二役場構想であるが、今後の退職職員の活用への様々な示唆を与えてくれている。それは、住民（町議会）の理解と信頼に基づいた活用でなければならないこと、新規職員の採用を圧迫するような退職職員の大幅な再任用にならないようにすべきことである。

逆に、上に挙げた 2 点を修正していけば、十分に活用できうる構想であったと考えられる。そのためには、町の現状とその展望について懇談会や説明会等を活用し、住民や議会への理解を深め信頼を得ることが先決である。さらに、矢祭町では、さらなる職員削減を求め、新規での採用職員を抑制しているが、必然的に職員の年齢層の高齢化、まして退職職員の再任用等を増加させれば、更なる高齢化は必至である。今後は、継続的な新規職員の採用も継続し、組織の流動化・活性化も考える必要がある。

(2) 退職職員のネットワーク構築からの新たな可能性

市町村レベルでの退職職員の活用について、2009 年現在筆者の勤務している小山市立中央公民館の事例を挙げる。筆者が直接退職職員と関わり、退職職員の活用に有効であると考えられるからである。

中央公民館は栃木県小山市の中心地域を管轄する公民館である。中心的な事業の一つとして、同公民館を拠点に活動しているサークル等の学習成果の発表や、地域住民間の交流を目的として、毎年 2 月に開催される中央公民館まつりがある。

この中央公民館まつり実施にあたって、退職職員が協力し活動している。筆者が、ある公民館講座に参加していた元職員にボランティアとしてのまつり協力を依頼し、快諾をも

⁴⁵ KFB 福島放送 HP「新年度に第二役場準備室を設置/矢祭町」（2007 年 11 月 19 日配信）（2009 年 11 月閲覧、<http://www.kfb.co.jp/news/index.cgi?n=2007121918>）を参照。

⁴⁶ 同上「4 月業務開始断念/矢祭町」（2009 年 2 月 28 日配信）（2009 年 11 月閲覧、<http://www.kfb.co.jp/news/index.cgi?n=200902280>）を参照。

らったことから始まった。さらに、公民館に繋がりのある元職員数名も、筆者の呼びかけに応じまつりへの協力が可能となった。その内容としては、活動サークル作品発表の場となる展示会場を準備し、まつり終了後片付けることが中心である。しかし、この準備は、大小様々な公民館研修室を展示可能なスペースにして、さらに展示をするための大きなパネルを運び込み、組み立てる作業である。そのために、研修室の机・イスの撤去やパネルの運搬など、作業をする者への協力が非常に重要になってくる。片付けはその準備と逆の作業をすることになる。こうした準備・片付けの際に、過去の経験やコネクションを活かし、作業する地域住民に対して積極的に指導・指示を行い、安全・迅速に作業を行っている。2006年度から始まったこの活動であるが、2009年度現在も継続している。

この事例を通して、退職職員を活用する際の手がかりになると考える。その理由として、3点挙げる。1点目は、退職後も在籍した自治体に貢献することが可能と考える退職職員がいるということである。しかし、退職職員の考えている貢献レベルと、自治体の求めている活用レベルがマッチングしないとお互いがうまく機能しないことも考えられる。

2点目は、在籍した自治体で経験していた業務に即した形での活用であることも挙げられる。退職職員も自分の過去の業務に対してはプライドをもち続けている。こうした過去の担当した業務による経験を活かす活動でないと軋轢が生じる恐れがある。

3点目は、退職職員の新たなネットワークが形成される可能性があるということである。自治体としては、退職職員の知識や経験に対するニーズは高い。自治体関係のボランティア活動を通じて、様々な退職職員が集い、そこから新たなネットワークが形成される。こうしたネットワークを通じて、自治体は退職職員の知識・経験を活用することが可能となり、また退職職員は知識や経験を提供することができる。

以上、こうした退職職員の活用は、再任用制度や、人材バンクとは異なり、退職職員の生活については考慮していない側面はあるが、退職職員を活用する新たな「活用戦略」の一つとなりえるものとする。

第5章 新たな地方自治体人材戦略のあり方とは

第1章において、地方自治体を取り巻く現状から、その人材戦略の必要性和「採用戦略」・「育成戦略」・「活用戦略」という3つの戦略を提示した。そして、第2章は、地方自治体職員採用試験の多様化という「採用戦略」を自治体の事例から考察した。第3章は、地方自治体の職員研修の3つの柱である「職場外研修」・「職場内研修」・「自己啓発」に対応した自治体中心の事例から考察し、自治体の「育成戦略」を探った。第4章は、地方自治体退職職員の活用という自治体の「活用戦略」を、都道府県レベルや市町村レベルにおいての事例を交え考察した。本章は、最終章として、今まで見てきた「採用戦略」・「育成戦略」・「活用戦略」という3つの人材戦略の課題を整理する。そして、新たな人材戦略として、「現場」を機軸とした地方自治体の人材戦略を提言する。

第1節 地方自治体人材戦略における課題の総括

(1) 「採用戦略」の課題と限界

第2章では、採用試験の多様化という地方自治体の採用戦略を見てきた。この研究事例を参照とし考察した課題を3点挙げる。1点目は、採用試験の有効性という課題。2点目は、採用者へのフォロー機能の強化という課題。3点目は、採用試験を実施する制度上の課題である。

1点目は、多様な採用試験を実施するだけの有効な効果というものが、実施した自治体に現れているのかということである。採用試験制度全般から、その効果について評価することは非常に難しいと考える。それは、評価のレベルが様々であり、その基準も均一ではないからである。例えば、評価対象を配属組織にするのか、採用者個人にするのか、評価期間を長期にするか短期的なものか等様々である。しかし、多様な採用試験を実施するには、担当課の事務量は増加し、コストも大きなものになる。効果について、宇都宮市や市川市の事例では、組織の活性化や社会人経験者のスキルを業務での活用等を挙げているが、膨大な労力に見合うものであるか、他の方法で対応可能なのではないかといった疑問が残るのも事実である。こうしたことから、その効果について評価し、それを来年の採用試験にフィードバックできるシステムの構築も実施する自治体としては課題となっていると考えられる。

2点目は、育成戦略との連携になるが、多様な採用試験で採用された採用者は、年齢や職務経験等様々であり、そうした採用者を自治体に入庁した後のフォロー機能を強化することである。採用者の過去の実績や経験を自治体組織に活かしていく方針の場合、障壁となるのが、採用者の考える自治体とその現実の自治体とのギャップであると考えられる。こうしたギャップを埋め、採用者の実績や経験を組織に活かしていくため、人事担当、配属先を交えたジョブローテーションを中心としたフォロー機能の強化を自治体で考案する必要がある。

3点目は、制度上の課題というより、採用試験としての限界点である。自治体は、その求める人材を採用すべく独自の試験方法等で志願者から採用者を選抜してきた。足利市は、市に関する設問を教養試験に組み込んだ。また、市川市では、民間人を面接官として導入した。そして、宇都宮市は、面接試験を1次試験より導入している。しかし、採用前に試験として接するのは、多くて3次試験までで3回という限られた時間である。その限られた時間の中で志願者の人物を判断することは難しいのも事実であり、そこに採用試験の限界があるものと指摘できる。当然に採用担当者も人間であり、判断ミスをする可能性もある。こうした限界点を見据えた上での課題として、条件付採用制度をいかに活用するかが挙げられる。採用試験の最終試験の後、翌年の4月から勤務となるが、採用されてから6ヶ月勤務した上で、職務を良好な成績で遂行したときに正式採用となっている⁴⁷。すなわち、採用試験では見られなかった志願者の姿について職務を通じて再度確認することができる。もし、実際の勤務についての能力が極端に低い場合には正式採用しなくてもよい。しかし、本制度の活用については、採用か免職かというのではなく、明確な勤務評定の基で条件付の再延長など各自治体の情勢に合わせて、また育成機関である研修担当課と連携して運用する必要がある。

(2) 「育成戦略」の課題と可能性

第3章では、地方自治体の育成戦略として、自治体の事例を中心に見てきた。地方自治体職員研修の3つの柱に即した形で、「職場外研修」については、ふくしま自治研修センターと福島市職員研修所、「職場研修」については、足利銀行の人材育成システム、「自己啓発」については、小山市自主研究グループというように各事例について、担当者に対してのヒアリング調査等から課題を考察した。以上のような事例から考察した採用戦略の課題は3点ある。1点目は、自治体研修の効果測定という課題。2点目は、新たな連携の創出という課題。3点目は、研修の3つの柱の相互補完という課題である。

1点目については、上に述べた採用戦略の課題の1つでもあるが、研修を受講した際の効果をどのように測定していけばよいのかという課題である。これも非常に難しい課題であるが、研修費が削減されその研修が問題になった場合、研修の効果を示す方法が必要になってくると考えられる。職場外研修は、研修体系に応じて様々な研修を実施してきた。その研修科目についてどのような効果を受講者やその組織にもたらしているのか。効果によっては研修科目の削減の検討が必要となる。また、来年度の研修体系の見直しにフィードバックさせるようなシステムの構築のためにも、研修科目についての受講者への効果を測定する方法を考案する必要があると考える。

2点目については、新たな連携を考えていかなければならないという課題である。研修体系や研修科目の企画から、研修の実施や運営に至るまで、様々な分野で連携が必要になってきたということである。育成戦略の研究事例で足利銀行の人材育成システムを取上げた

⁴⁷ 地方公務員法第22条を参照。

が、民間企業における人材育成のノウハウは、自治体にも有効なものもある。民間企業との連携も含めて新たに検討していく必要があると考える。

3点目については、地方自治体の職員研修の「職場外研修」・「職場研修」・「自己啓発」という3つの柱は、独立しているものではなく、相互補完的であり、その意識を職員にどう植えつけていくのかという課題である。例えば、職場外研修に参加して、自身の知識の不足から、自己啓発に励むといったものから、職場研修の担当者として、必要な知識を得るために、職場外研修を受け、また自己啓発に望むというものもある。重要なのは3つの柱が相互補完的なものであり、そこで職員の能力の向上が図られるということである。しかし、いかにして、こうした意識を職員に浸透していくのか課題となっている。小山市自主研究グループの事例で見たように、自主研究グループへの参加者が低下し、自己啓発の意識が低下していると考えられる状態にある場合、どのように職員の意識を変革していくのか課題となる。

最後に、採用戦略の限界を補う補完的な機能が育成戦略には有しているということが言える。それは、採用後のフォローにより、自治体の望む職員像に採用者を育成し、またその採用に見合うだけの能力があるのか観察し、採用課に報告していくことが可能となるからである。

(3) 「活用戦略」の課題と新たな可能性

第4章では地方自治体の活用戦略として、職員の再任用制度や栃木県の人材バンク、そして、福島県矢祭町の「第二役場構想」や筆者自身が関った退職職員の活用を見てきた。そこで事例から考察した課題について3点挙げる。1点目が、自治体としての退職職員の組織的位置づけである。2点目が、地域に密着した形での退職職員活用である。3点目が、新規採用職員との調整である。

1点目は、退職職員の自治体における役割や所属などといった組織的位置づけが不完全であると考え。再任用制度を中心に、制度としては、年金が支給されるまでの生活手段であり、いわゆる雇用主としての自治体の責務の面が強い。再任用制度など制度自体が過渡期であるのも位置づけが不完全である要因と考えられるが、組織的位置づけを明確にする必要がある。

2点目は、自治体は、職員に対しての退職後の方向性をいかに示し、そして、職員自身にその意識を植えつけていくのかという課題である。退職時になってから考えるのではなく、時期を考えて退職後の方向性を示し、在職中から考えさせる必要があると考える。再任用制度を活用するのか、人材バンクによる斡旋で民間企業に行くのか等様々な選択がある。こうした選択肢を退職時数年前からではなくて、もっと早い時期に育成戦略に組み込むことで示し、その選択の結果での方向性で自治体が支援していくべきである。

3点目は、主に再任用制度であるが、新規採用職員と調整する必要があるということである。定期的な新規採用職員数の確保は組織の硬直化を防ぐ意味でも、人材育成の観点

からも必要である。しかし、今後再任用を希望する職員が増加することで、様々な調整が必要になる。

再任用制度をはじめ、制度自体が過渡期にあるが、自治体退職職員の活用戦略の新たな可能性を挙げる。第 4 章での栃木県人材バンクの事例で見た、県退職職員の民間企業への斡旋に、少数ながらも市町村退職職員が加わったことや、筆者が関った退職職員活動の事例から、自治体間の新たな連携や退職職員のネットワークの形成という可能性が出てきたことである。こうした新たな連携や、ネットワークの形成により、地域社会から民間企業までというように退職職員の活用の幅が広がりを見せると考える。

第 2 節 現場を機軸とした地方自治体人材戦略の展開

(1) 地方自治体における「現場」の重要性

前節では、地方自治体の人材戦略における 3 つの戦略の課題を考察した。そこで挙げた課題を踏まえて、新たな人材戦略を提言する。

地方自治体における現場とは、住民を含めた地域社会との接点として考えられているが、自治体内組織での、管理部門との対比として、事業を展開する実務部門や事業部門のことを指す場合もある。その実務部門や事業部門の殆どが住民の生活に直結する事業を実施している。そして、住民生活には欠かすことができない部門である。

そこで、現場を機軸とした新たな人材戦略を提言する。その人材戦略とは、現場を機軸として、「採用戦略」・「育成戦略」・「活用戦略」という人材戦略を展開するということである。現場を人材戦略の機軸とした理由は、3 点ある。

1 点目は、地方自治体の目的として、住民の福祉の増進⁴⁸がある。そのため、地域住民との接点である現場を機軸とした人材戦略を展開すべきであると考えたからである。地域社会の主体である地域住民のニーズが尊重されなければ、地方自治体の本来の目的も達成させず、人材戦略も無意味なものになってしまう。そのためには、現場における地域住民のニーズを把握・集約し、それを人材戦略に反映させていく必要があると考える。

2 点目は、内部志向からの転換が必要であると考えたからである。人材戦略の実施機関は人事部門を中心とした管理部門である。上に述べたとおり、現場である実務部門に比べると、自治体組織を中心とした管理業務のために、連携等を考慮しない内部志向になってしまう傾向がある。こうした傾向を転換するために、現場を軸に様々な機関や地域住民との連携によって新たな人材戦略の可能性が広がるものとする。

3 点目は、自治体を取り巻く環境の変化への対応が人材戦略にも求められていると考えたからである。第 1 章で述べた、地方自治体を取り巻く環境の変化は、地域社会にも大きな影響を与え、現場にも現れてくることになる。こうした現場の課題やニーズを人材戦略に反映させることで、環境の変化に対応した人材戦略となりえるのである。

以上が、現場を機軸とした人材戦略を提言した理由である。では実際に現場をどのよう

⁴⁸ 地方自治法第 1 条の 2 参照。

に人材戦略を組み込ませていくのか、次項より提示する。

(2) 現場と連動した採用戦略

地方自治体の職員採用試験を様々な形で現場と連動させることで、現場の現状や地域住民の意思が反映され、新たな効果や可能性が広がってくると考えられる。その現場を機軸とした採用戦略について3点挙げる。1点目は、現場を反映した新たな職員像の設定である。2点目は、現場を活用した効果測定である。3点目は、採用試験という現場を通じての試験制度改革である。

1点目は、新規採用職員として求める職員像を、人事部門のみでなく、実務部門の意見を反映させたものにするということである。さらに、現場を通じて、地域住民の意見を反映させることも検討すべきである。時代の情勢と共に変化していく現場に基づいた職員像を設定することで、変化に対応した人材を求めることが可能となる。

2点目は、現場を活用し、採用試験の効果を測定することができる。実務部門が中心となってしまうが、採用者が配属された課やその現場を通じた住民の意見から、その採用者の組織への効果を測定することが可能となる。地域住民への接遇アンケートのどを実施している自治体もある。なお、こうした効果の測定は、採用者についての採用後のフォロー機能の一つとして、採用担当者や育成担当者へフィードバックも可能となる。

3点目は、採用試験自体も現場として考えられるということである。採用試験は、志願者と採用試験を実施する担当者が直接に接する現場だからである。そこで、担当者は志願者の実態やニーズを把握し、来年度の採用試験制度等に活用することが可能となる。その結果として、志願者の増加や自治体の望む人材を獲得できる等、様々な効果が予測できる。

以上、現場と連動した採用戦略について考察してきた。早急に導入可能であるものから長期的なものまでであるが、採用戦略に現場を組み入れることで新たな可能性が広がり、地域住民本位とした採用戦略が展開できると考える。

(3) 地域と協働した育成戦略

第3章での足利銀行の事例で述べたように、現場を中心とした人材育成は「職場研修」によって実施されることが多い。現場を活かしたジョブローテーションによる人材育成など有効なものも多い。それをさらに発展させ、地域社会の接点という現場の特性を活かした育成戦略を提言する。それは、地域と協働した育成戦略である。

地域には様々な育成戦略を効果的なものにする素材がある。例えば、地域住民や大学、また民間企業など様々である。こうした地域との協働で研修を実施することで育成戦略の効果は高まると考える。そうした地域の中で住民との協働研修について3点挙げる。1点目は研修体系の中で、地域から選定した講師による研修科目を組み入れることである。そして、2点目は、研修参加者に地域住民を参加させることである。最後に3点目は、市民講座の講師として職員が講義を行うということである。

1点目については、地域住民の中の、様々な人材を活用することで、地域住民のニーズの把握が可能となり、新たな連携が生まれてくる可能性も出てくる。また、地域にある学校や民間企業も視野に入れるとさらに人材の幅は広がりを見せる。

2点目は、地域住民が研修に参加することで職員に様々な効果が生まれるということである。住民が参加することで、職員に緊張感が発生し、地域住民との交流によって、新たな刺激やモチベーションが生まれる可能性がある。また地域において、研修等を社員に実施できない中小企業もあり、その手段として社会人に共通した研修を実施するなども考えられる。3章で述べた小山市職員自主研究グループへの住民の参加も考えられる。職員と住民の協働で研究することによって、新たな政策提言が行われ、自治体の政策に反映することができる。また、住民が参加することで、職員に新たな意識改革がなされ、自己啓発への意欲の高まりや自主研究グループへの参加が増加することも見込まれる。

3点目は、自治体の公民館やコミュニティセンターの講師として、職員が地域住民に対して講座を行うことである。地域住民のグループに対して、政策全般や自治体業務に関することを、職員が直接出向いて講義する出張講座のような事業を実施している自治体も多い。こうした機会を利用しつつ、積極的に外に出てさらなる連携を深めていくことで新たな発展が望まれる。地域の学校や施設、また民間企業などニーズがある場合も多い。講座を担当することで、自分の業務に関して不正確な部分の見直しや、新たな業務解決の糸口も発見できる可能性もある。

以上、地域と協働した育成戦略を考察してきた。「職場外研修」を中心に地域との協働について検証したが、自治体職員のみが行っていた職場外研修に地域住民が参加することで新たな研修効果や能力開発の可能性が広がると考える。

(4) 現場から考える退職職員の新たな役割

退職職員の特性を活かして、現場において特別な役割を担うことが可能になると考える。それは、現在は地域住民であり、かつては自治体職員であったということである。現場を介して自治体と地域と両方を知る存在である。通常地域住民と違い、退職職員には様々な役割を果たしてもらう必要がある。

その退職職員の役割については、自治体と地域住民のパイプ役を担うということである。つまり、新たな地域住民の行政ニーズを発見し、自治体に繋げるということである。その役割とは、民生委員や児童委員といった行政サイドから、NPOやボランティアなど地域に近い団体での活動まで様々である。退職職員の意向や適性を考慮し、役割を担ってもらう。

しかし、地域住民となってしまうと、強制的に役割を担ってもらうことは難しい。そうした役割を果たしてもらうには、育成戦略において、在職中から地域貢献の意識を植え付け、活用戦略により、様々な地域への貢献方法を提示していく必要がある。また、様々な地域との連携が必要なことから、4章において筆者が関った退職職員の事例で挙げた、新たな退職職員ネットワークの形成も有効であると考えられる。

おわりに

本論文は、地方自治体の人材戦略として、職員という「人材」をどう採用し、育成していくのか、また自治体退職後の職員をどう活用していくのかということ、自治体の事例を中心に考察してきた。最後に本論文全体の流れを見ていき、その課題や展望を挙げることにする。

第1章は、地方自治体を取り巻く環境の変化から、自治体の人材戦略の必要性と、「採用戦略」・「育成戦略」・「活用戦略」という3つの戦略を提示した。第2章は、地方自治体職員採用試験の多様化という「採用戦略」を自治体の事例から考察した。第3章は、地方自治体の職員研修の3つの柱である「職場外研修」・「職場研修」・「自己啓発」に対応した自治体中心の事例から考察し、自治体の「育成戦略」を探った。第4章は、地方自治体退職職員の活用という自治体の「活用戦略」を、都道府県レベルや市町村レベルにおける事例を交え考察した。

こうした、地方自治体の人材戦略について事例研究を進めるうちに、3つの戦略は独立して実施するのではなく、相互に連携しはじめて機能していくものであると考えた。例えば、多様な人材を職員として採用しても、業務で活かすためのフォロー機能として育成が必要になってくる。また、退職職員の再任用制度の活用においても、新規採用職員数との調整も出てくるといったことである。

その3つの戦略が有機的に連携していくために、考案し辿り着いたのが、現場の存在であった。第5章では、住民を含む地域社会との接点である現場と、地方自治体の人材戦略を結びつけることで、様々な課題が解決され、新たな人材戦略の可能性が広がると考えた。

そこで、現場を機軸とした人材戦略を提言した。それは、「採用戦略」・「育成戦略」・「活用戦略」という3つの戦略に現場の視点や意見を組み入れるものである。そこで具体的な戦略として、現場と連動した採用戦略、地域住民と協働した育成戦略、現場から考える退職職員の役割という3点を提示した。

以上が本論文の全体の流れであるが、課題も多く残った。それは、自治体職員の現状をできるだけ多く本文に反映させようとする結果、事例集や報告書のようになった側面がある。また、現場を機軸とした新たな人材戦略を提言したが、理念モデル提示まで至らず、参考とする自治体等の事例検証の不足により、抽象的な部分も多かったと考える。

しかし、数多くの地方自治体を中心とした研究事例を通じて、結論として一つの提言に至ったことはまぎれもない事実である。今後は自分自身の業務における現場を通じて人材戦略を考え、実践して行きたい。

あとがき

地方自治体職員として自分の過去を振り返った場合、どこで学ぶ機会が多かったかという、住民を含む地域社会との接点である現場であったといえる。それは職場外研修を否定するわけではないが、それだけ現場にはインパクトのある出来事が多かったし、様々な苦難や危険もあったからだ。現場から学びそれを職員の能力開発に結びつけ、そしてまた現場に還元していく。こうしたプロセスによって能力は向上され、それが自分のキャリアになっていくと考えられる。それは自分自身でも実感してきた。

あらためて現場というものを考えた場合、自分の知識の不足や対応が、そのまま跳ね返ってくる。逆に、十分な知識で心を尽くした対応になると、それ以上に得られるものも多い。現場は自分を映す鏡のような存在であり、自分を様々な意味でチェックできるものである。現場を通じた住民との出会いは、交流を通じて連携へと発展し、新たな可能性を感じさせてくれるものである。

本論文では、現場を持つ地方自治体の強みを活かして、現場を機軸とした人材戦略を提言した。こうした現場を機軸とした人材戦略によって、自治体を取り巻く厳しい現状に対応し、自立した自治体運営を遂行できる職員を生み出すものと期待している。

謝辞

本論文作成の過程で、地方自治体を中心とした様々な担当者にお会いすることができた。ヒアリング調査が不慣れであるにもかかわらず、様々な質問にも真意に対応して頂いた。心より感謝申し上げます。

最後に本論文の完成と共に、2年間の学生生活を支えて頂いた方々に感謝したい。中村ゼミの3・4年生の皆さん、大学院生の中山さん、ゼミでの活発な意見や発表は論文作成のみならず、自らの業務でも参考になることが多かった。そして大学院生の大宅さん、館野さんには、本論文の見直しから適切なアドバイスを頂き、完成に至ることができた。副教官の内山先生、磯谷先生には、講義からその研究姿勢を学ぶことができた。そして、指導教官の中村先生には、入学時から2年間、本論文の草稿から完成に至るまで、ご多忙な中親身な指導を頂いた。こうした方々のお陰で、2年間で修士論文を完成させ、また有意義な学生生活を過ごすことができた。心より感謝申し上げます。

参考文献

- 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略』ぎょうせい、2008年
今井照『行政組織と職員の将来像』公人の友社、2005年
上山信一・梅村雅司共著『行政人材革命』ぎょうせい、2002年
金井壽宏『働くひとのためのキャリアデザイン』PHP新書、2007年
佐々木信夫『自治体をどう変えるか』ちくま新書、2006年
田村秀『自治体格差が国を滅ぼす』集英社新書、2007年
堤宇一『はじめての教育効果測定』日科技連出版社、2008年
中原淳編著『企業内人材育成入門』ダイヤモンド社、2008年
中原淳・金井壽宏『リフレクティブマネージャー』光文社新書、2009年
福嶋寛『ムダ！な研修』日本実業出版社、2007年
西尾勝『行政学』、有斐閣、2005年
村松岐夫『行政学教科書』、有斐閣、2006年
村松岐夫『地方自治』、東京大学出版会、1994年
森田 朗『現代の行政』、放送大学教育振興会、2002年
山本直治『公務員、辞めたらどうする？』PHP新書、2007年
新任職員研修研究会編『地方自治行政ファーストステップ』学陽書房、2009年

参照 URL (2009年12月現在)

- 総務省 <http://www.soumu.go.jp/>
厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/>
栃木県 <http://www.pref.tochigi.lg.jp/>
北海道夕張市 <http://www.city.yubari.lg.jp/>
福島県福島市 <http://www.city.fukushima.fukushima.jp/>
栃木県宇都宮市 <http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/>
栃木県足利市 <http://www.city.ashikaga.tochigi.jp/>
栃木県小山市 <http://www.city.oyama.tochigi.jp/>
自治大学校 <http://www.soumu.go.jp/jitidai/index.htm>
財団法人ふくしま自治研修センター <http://www.f-jichiken.or.jp/>
株式会社足利銀行 <http://www.ashikagabank.co.jp/>