

人口減少時代の自治体職員像

—政策企業力と「現場実践する自治体職員」「越境する自治体職員」—

首都大学東京大学院社会科学部教授

大杉 覚

人口減少時代の自治体職員像を新たに模索するとき、様々な観点から考えることができるが、本稿ではまず現在自治体が直面する地方創生への本格的な取組みとの関係で捉えることから出発する。人口動態の把握、市民参加・協働の取組みの程度などで必ずしも自治体が同じスタート・ラインにしているわけではないという現状認識から、改めて政策企業力が鍵を握ることを指摘し、政策企業力を有する自治体職員を、「現場実践する自治体職員」と「越境する自治体職員」という役割期待像から検討する。提案募集方式、手挙げ方式など全国一律ではない地方分権改革手法が模索されるなかで、現場実践に根ざした自治体経営が重要な意義を有すること、また、新たな広域連携の取組みに見られるような自治体職員を取り巻く各種の境界線を越えた視点からの政策企業力に結びつける能力・行動力が必須であることを指摘し、人口減少時代の自治体職員像を提示する。

1 地方創生と新たな自治体職員像

人口減少時代という観点から新たな自治体職員像の模索を求めるとするならば、人口減少によって、自治体職員が自治体で果たすべき役割や位置づけになんらかの変更がある、あるいは職務環境に変化がもたらされることが前提となる。その意味でいえば、いよいよ地方創生に本格的に取り組むこと自体が、少なくとも自治体職員像を新たに考えるひとつのきっかけとってよいのかもしれない。

日本社会が全体として人口減少局面に入るとともに、そのことを問題として国民全体が広く認識を共有するようになったという意味で、本格的な人口減少時代が到来したと考えてよい。やがて日本社会が人口減少となるであろうことは、かなり以前から予測されていたことであつたし、また、実際にそうなる前から既に数年が経過している。しかしながら、「我がこと」として国民・住民が受け止めるようになったのはやはり、ここ1年あまりの間に矢継ぎ早に発表された増田寛也元総務相らを中心とした日本創成会議によるレポートの数々を契機としたことに異論はないであろう。増田らによる問題提起は、「壊死する地方都市」「消滅可能性都市」「地方消滅」など極めて刺激的なキー・ワードとともに論争を巻き起こす一方で、

安倍政権の政策課題として地方創生をトップ・プライオリティに押し上げた。

安倍政権は、まち・ひと・しごと創生本部を立ち上げ、まち・ひと・しごと創生法を成立させるとともに、2060年までの国の長期ビジョンと2019年度までの国の総合戦略を既に打ち出している。まち・ひと・しごとの好循環を生み出すために若年層を意識した政策目標として、①若年雇用の創出などによる「地方における安定的な雇用を創出する」、②地方移住や企業の地方立地の促進による「地方への新しいひとの流れをつくる」、③「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、そして、好循環を支える「まち」の活性化として、④地域特性に応じた地域づくりなどによる「時代にあった地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」を打ち出し、これに対応した施策展開を見据えている。また、本稿執筆時点では、2015（平成27）年度予算案、2014（平成26）年度補正予算案でのまち・ひと・しごと創生関連事業の概略も示されているところである。

自治体にとっては目の前の課題である、国の地方創生の取組みを受けた展開が必須となる。国の長期ビジョン、総合戦略を勘案して地方人口ビジョン、地方版総合戦略の策定に都道府県、市町村それぞれが取り組むことが求められている。後者では、都道府県、市町村それぞれの区域内での、①目標、②講ずべき施策に関する基本的方向、③講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項について定めることとされている。

2015（平成27）年度からは地方版総合戦略に基づく具体的な施策展開へと進むことになるが、それに先立ち、先行して上述の2014（平成26）年度補正予算による事業取組みもある。まずは最低限これらに対処する必要がある、「人口減少時代の自治体職員像」ということでいえば、これら一連の業務に向き合い、対処する姿勢・能力を持つ職員、ということになるだろう。

しかし、ただ単に「こなす」だけで済むわけではないことはいうまでもない。

そもそも安倍政権での地方創生の取組みの特徴は、地方創生を力強く後押しすることを意図したスキームの提示にある。コンテンツの提示は地方発の創意に委ねられていることと表裏の関係にある。これまでのように国からの全国一律な、しかも府省ごとに分立したバラバラの取組みをばらまきのまま享受するということはあってはならず、総合的で一貫した戦略のもとでそれぞれの地域で実効性を確保できる具体的な施策として結実することが求められる。

論理的な順序としていえば、地域発というボトム・アップの企画構想が先行していなければならないだろう。総合戦略については年々見直しが重ねられていくことになろうが、当初の意図と異なり、仮に中央府省の動向が従来のスタイルに回帰するようなことがあったとしても、国からの圧倒的なばらまきの圧力や誘惑に太刀打ちできるだけのブレない姿勢が求められる。国での「異次元の対応」（安倍首相）を上回る気概を自治体が示すことができるかが問われているのである。そして、国の総合戦略を「勘案して」地方版総合戦略が策定される

こととされている真意は、この点にあると考えるべきだろう。

先行して、といっても、2014（平成26）年度補正予算での本格的な対応は無理ではないかという声が上がっているのは確かである。確かに、地方版総合戦略に基づいた対応は2015（平成27）年度からとされている。そして、推測するに、多くの自治体では、予算編成をはじめ通常業務で手一杯のところを、2015年度中の地方版総合戦略策定にむけて庁内体制をどう整え、どのような決定プロセスをとるべきなのか、また、既に策定している、あるいは、策定中であつたり、まさに策定に着手しようとしていたりする総合計画との整合性をどうすべきのかなどで頭を悩ませていることであろう。そのようななかで2014年度補正予算については、さしあたり次年度予算の繰り上げで対応せざるを得ないという自治体も少なくないだろう。

地域間競争をあおるような発言が閣僚等有力政治家から聞こえてきており、それに対して地方創生の主旨からすればいかかとの反発の声がないわけではないが、現実には、すべての自治体が同じスタート・ラインに立ち、同時に出発するわけではないことも、残念ながら確かなのである。冒頭に述べたように、日本社会が人口減少となるであろうことはかなり以前から予測されており、実際にそうなってからも既に数年が経過している。個別の自治体ごとでみれば、人口動態という基礎的なレベルの変動はより身近に受け止めていたはずである。それに対して都度対応してきたかどうか。自治体ごとに大きな差異が認められる。

また、人口動態云々に関わらず、市民参加・協働の実践を着実に積み重ね、戦略的な自治体経営に専心してきていれば、地方創生の主旨そのものは、ことさらながらのカレント・トピックでは決してないはずである。地域発の創意に基づく政策提案は、地方創生の旗が掲げられた時点から、ゼロ・ベースでひねり出すものではなく、これまで着実に取り組んできていた政策体系に既に埋め込まれているはずのものなのである。したがって、まち・ひと・しごと創生法に基づく地方版総合戦略の策定自体はこれからではあっても、先行して上記の意味合いで取り組んできた自治体にすれば、総合的で一貫した方針のもとに事業提案を即座に繰り出してみせることは決して難しくはない。むしろ、温めてきたアイデアが陽の目をみる好機と受け止めている自治体も少なくないのである。

もっとも、いずれの自治体でもこうした「事前準備」が十分に整っているわけではないのが実情である。ここで求められている能力・姿勢は、「人口減少時代の」という冠がつく前に多用されていた「地方分権時代の」という段階でしっかりと身につけ、クリアしておくべき要素であったのではないか。

この要素を、ここでは政策企業力と呼びたい。

自治体が政策企業力を身につけ、定着させ、向上させているかという点でいえば、いまだ「未完の分権改革」といわざるを得ないだろう。しかし、これからは真価を問われる局面にある。仕切り直しを図り、真摯に考えるべきだろう。自治体の政策企業力を自治体職員像に結びつけて考える上で、これまでも筆者が繰り返し指摘してきた「現場実践する自治体職員」

と「越境する自治体職員」について、改めて振り返ってみたい。

2 「現場実践する自治体職員」

(1) 現場実践への着目

まず、「現場実践する自治体職員」とは、地域の実情を踏まえ、地域の発意をきめ細やかにすくいあげつつ、地域のなかで具体的な課題の解決に資することのできる職員と言い換えられよう。

「現場実践する自治体職員」像を検討する上で、先行する取組みを紹介しておきたい。地方分権改革の成果が第1次分権と画期される前夜の時期にあり、かつ、その後の地方公務員制度改革の視点に直接連なる起点ともいべき取組みである、地方公務員制度調査研究会による報告書『地方自治・新時代の地方公務員制度』（1999（平成11）年）である。

そこには、「分権型社会における地方公務員のあり方にふさわしい」自治体職員が求められるとして、期待される能力も一層多様化し、「行政サービスの高度化に伴う専門的能力、新たな課題に積極的に取り組む進取の気性と創造力、状況に適切に対応できる柔軟性」が掲げられている。それとともに、「加えて、地方公務員も地域で生きる一員として、住民とともに地域の問題を語り合い、考え、解決に努力する人間であることが望まれている。言い換えれば、専門性、創造性と並んで、あるいはそれ以上に、協働性ひいては、豊かな人間性やコミュニケーション能力が要求される」としている点は重要である。従来から論じられてきたプロフェッションとしての自治体職員に求められる「専門性」「創造性」「柔軟性」といった点のみならず、現場実践的な視点から自治体職員像を再構成しようという意図が強く打ち出されているからである。

なかでも「豊かな人間性」が掲げられているのは特徴的である。自治体職員にとっての「豊かな人間性」とは何かは、容易に結論の得られる問いではないだろうし、それをどう具体的に示すかも様々に考えられよう。例えば、「豊かな人間性」の涵養を目的とした研修プログラムを自治体研修担当などが設けるなどが考えられるが、プログラム化された研修だけで事足りるものではなく、その意味で本質的な課題ともいえよう。

ともあれ、こうした現場実践的な自治体職員像は、引き続き中核に据えられるべき重要な視点である。

(2) 現場実践力と政策企業力

「現場実践する自治体職員」のベースとなる発想として、現場主義を挙げたい。本稿で述べる現場主義とは、「現場で様々な事態に直面し、悩むなかから考え抜き、そこから得た知恵や理屈や経験を自治体経営の方法論へと昇華させつつ、試行錯誤を経ながらより洗練された実践につなげる行動様式」¹と捉えられるものである。要するに、ここでは通念的な現場第一あ

るいは現場重視としていわれる、現場での実践段階（フロント）のみに着目するのではなく、現場での個人的体験から得られた成果を職場で共有すること（ミドル）、さらには全庁的な自治体経営の視点と突き合わせそこに反映させるまで（バック）の一連の流れをすべて含めて指すものである²。この一連の流れのなかに現場実践を位置づけて考えるべきだということでもある。

この現場主義の流れからは、自治体職員に求められる役割・能力の要素として、①現場実践力（フロント）、②職場コミュニケーション力（ミドル）、③政策企業力（バック）が抽出されることになる。

なかでも政策企業力について補足しておきたい。このことばは政策企業家policy entrepreneurをヒントとしたものである。ここで政策企業力とは、政策企画力はもちろんのこと、企画して練り上げた案を実践へと具体化するためにあらゆる努力を傾注しようという意思の強さを込めたことばである。例えば、キングドン（J. Kingdon）は政策企業家の資質として、有力なポジションにあって重要な機会に関わったり、また、そうするだけのコネクションや交渉技術などのリソースをあわせ持ったりしていること、そして、もっとも重視されるものとして、たゆまぬ持続力があること、を挙げている³。かつて「カリスマ職員」、「スーパー公務員」として全国的に固有名詞で語られた自治体職員などは、政策企業力に秀でた人々といっただろう。

「全国一律、の地方分権改革が一段落つき、提案募集方式や手挙げ方式が新たに導入されたなかで、現場実践に根ざし、自治体経営の枠を超えた政策企業力の発揮がますます重視されることになろう。

(3) 人事評価制度と現場実践力の向上

さて、自治体経営は、この現場主義の流れとともに、それと対をなすリーダーシップの流れと結びついたかたちで、そのイメージが完結すると考えることができる。

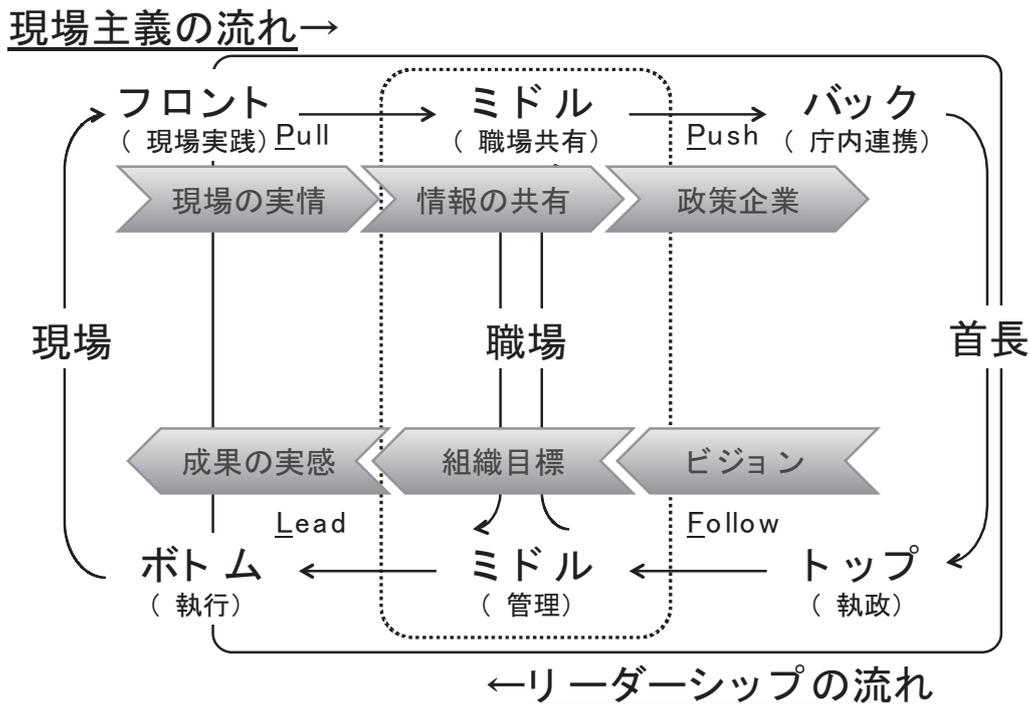
よきリーダーシップは、優れたリーダーの存在とともに、それにもましてよきフォロワーの存在が不可欠である。図1中では例示的に「ビジョン」と表示してあるが、これは首長が発する選挙公約や議会での所信表明、庁議での発意、部下への職務命令などのかたちをとることもあれば、住民参加などを交えて庁内でまとめあげた総合計画をはじめとした各種計画などの形式をとることもあるだろう。ミドル・マネジメントのよきフォロワーシップとは、首長をはじめとするトップ・マネジメントが発するこれらメッセージを、組織構成員である職員が適切に受け止められるように、それぞれの持ち場に応じたかたちで伝達していくこと

¹ 大杉覚「総合計画に基づく政策マネジメントの射程（2）」『月刊自治フォーラム』2010年8月号、56頁。

² この点については、大杉覚「経営改革における管理職のリーダーシップ」『月刊ガバナンス』2012年5月号（133号）、28～30頁参照。

³ 大杉覚「利益、公共精神とシステム改革」『季刊行政管理研究』No.99、2002年、7頁。

図1 自治体経営における現場主義とリーダーシップの流れ



(出典：筆者作成)

である。これは職場の長である管理職の重要な役割である。

例えば、図1中に示したように組織目標として見える化を図ることが挙げられる。その際には、トップの意向のフォローはもちろんのこと、そのみならず、職場でのこれまでの業務遂行のあり方との接合、既存の業務のあり方の見直し、職場を構成する職員からの発意と了解といった様々な要素を取り込み、実質的な意味で職場のなかで共有されるものとして練り上げられなければならない。

加えて、職場の長である管理職は、組織目標を踏まえて職員個々の個人目標を適切に設定し、個人目標に基づく職務遂行のマネジメントを図る必要がある（目標管理）。

目標管理手法をとる上で、現在は好機といえる。地方公務員法が改正され、いよいよ地方公務員についても人事評価制度が導入されることとなり、これにより発揮した能力及び挙げた業績に基づく人事管理が本格化される。とりわけ業績評価については目標管理手法を採用する傾向が見られ、組織目標・個人目標の設定とその運用を図るチャンス到来といえそうである。

目標管理手法は、任用・給与・人材育成等に資するための人事マネジメントのツールであるが、それと同時に組織運営のツールとして、上司・部下間のみならず職員間のコミュニケーションの基盤をなすことを意識した活用が求められるのである。

例えば、人事評価の面談等を公式的に位置づけることを通じて、職場内のコミュニケー

ションの機会を確保したり、組織目標・個人目標の設定とそれに基づく評価を行うことで、職員が自らの仕事の振り返りの機会としたりすることを自覚的に取り組むことが求められる。目標管理によって「業務の成果や完成度が目に見える」ようになることで「やりがい」を感じるきっかけとするなど、職員の業務従事に対するモチベーションの源泉として捉える視点を、評価者である管理職はもちろん、評価される側の一般職員も意識することが重要であろう⁴。

加えて、現場実践のなかで組織目標・個人目標の有効性を検証することが重要である。自治体は総合計画の策定など体系だった政策形成を試みようとし、それに対応する事務事業や施策のレベルでの検証の仕組みとして既に各種行政評価を行っているだろう。しかし、それらは、仮に外部評価の仕組みをそのプロセスに組み込んだとしても、あくまでも行政内部での到達度の測定にすぎないのが通例である。自治体活動に関する有効性の真の検証は、「現場で様々な事態に直面し、悩むなかから考え抜くこと＝「成果の実感」を通じてでなければ、なし得ないということである。刹那的・個人的な感情に流されずに、されども「豊かな人間性」をもって現場の実情に寄り添いつつ、組織の一員として、現場の実態に照らして冷徹に組織目標や個人目標を見つめ直すだけの力量が問われる局面といえるだろう。

3 「越境する自治体職員」

自治体職員とは、その周囲に様々な境界線が引かれ、あたかも壁を張りめぐらされたなかに置かれた存在かのようにみなされることがある。あるいは、そのように自治体職員自身が自己規定しているのではないかと思われることもしばしばである。確かに、庁内の組織の縦割りにはじまり、近隣自治体間での行政界もあれば、国・地方という役割分担もある。また、行政と民間との間では、公務員という身分的相違を含めた明確な境界線が際立っているともいえる。

他方で、こうした境界をしなやかに乗り越え、自治体職員間はもちろん地域に関わる人々で形成される全国規模から局地規模までに至る様々なネットワークをフル活用できるタイプの自治体職員が、実態として既に一部では顕著に活躍している。人口減少時代にあっては、こうした「越境する自治体職員」が求められるのではないかと筆者は考える。

境界線が引かれているからといって、そこに乗り越え難い壁があるとは限らない。堅固な壁があっても、どこかに向こう側に通じる扉があるかもしれない。あれば根気よくノックし続ければいいし、なければ扉をつくってしまえばよい。「越境する自治体職員」とは、そのように発想できる職員のあり方を喩えたものである。

一例として、新たな広域連携の取組みとの関係で考えてみたい⁵。

⁴ 大杉覚「人口減少時代の自治体職員に求められる姿勢・能力と人事管理のあり方」『地方公務員月報』2014年12月号参照。

⁵ 新たな広域連携については、大杉覚「新たな広域連携への取組」『地方議会人』2014年8月号、同「人口減少社会における行政サービスと自治体経営」『公営企業』2014年12月号参照。

地方自治法改正により、①自治体が連携して事務を処理するにあたって、別法人・組織の設置を要することなく、その基本的な方針及び役割分担を定める「連携協約」を締結できるようになり、また、②自治体はその事務の一部を、当該自治体の名において、他の自治体の長等に管理・執行させる「事務の代替執行」が可能となるなどの法的整備がなされるとともに、これまでの定住自立圏構想のほかに、新たな広域連携として、地方中枢拠点都市圏（その後、連携中枢都市圏と変更）、条件不利地域、三大都市圏といった3つの地域区分が示された。まち・ひと・しごと創生本部の基本方針にも、こうした新たな広域連携の取組みを推進する考えが示されている。特に定住自立圏、連携中枢都市圏、そして三大都市圏では、都市自治体に求められる役割は極めて大きい。

都市自治体を含め基礎的自治体は、一自治体による自己完結・フルセット型の単体経営の限界を直視し、自治体間での連携交流・相互補完型の連携経営を見据える必要があるということである。そして、こうした連携経営の視点の前提として、`強み、をコアとした地域目標の達成に向けて、行政内部では縦割り分野に捉われず総括的に総力を結集させる意味での「総合」でなくてはならないこと、また、連携が行われる圏域単位でいえば、自治体行政のみならず圏域住民、企業、NPOなど多様な主体を巻き込み、その力を適切に引き出し結びつけることが不可欠である。ときに媒介役として、ときにファシリテータ役として連携経営を実効的なものたらしめる役割が「越境する自治体職員」に期待されるだろう。

実際、公務、プライベートを問わず、文字通り全国を飛び回る行動力に加え、ITを巧みに使いこなした「越境する自治体職員」の行動力は目覚ましい。他方でまだまだ現場からも距離を置き、職場の一角の殻に閉じこもった`引きこもり型自治体職員、も少なくない。「越境する自治体職員」像を明確かつ強力に打ち出して行くことが強く望まれよう。

4 おわりに

日本社会全体でいえば、人口減少は超長期にわたることが予想されている。先述した国の長期ビジョンも2060年を目標年次としているが、その期限をもって人口減少問題が終息するわけではない。地域によってこれからの人口動態のありようは様々であろうが、いずれにしても息の長い取組みが不可欠である。一世代の自治体職員だけで済む話ではないということである。自治体職員個々に政策企業力を磨き上げることはもちろんであるが、それとともに次の世代にバトン・タッチしながら課題に取り組み続ける組織的な持続力こそが、現在の世代の自治体職員及び自治体にもっとも要請されている役割期待といえるかもしれない。

「現場実践する自治体職員」であり、かつ、「越境する自治体職員」である自治体職員像を、それぞれの自治体で、そして、それぞれの職場のなかで、たゆまなく考え、描き、そして実践の積み重ねのなかで検証して行く体系だった取組みが望まれる。