

テーマ②

# これからの自治体に期待される 政策形成能力と職場内の研修

東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 教授 松井 望

自治体職員には時代に応じて期待される能力がある。移り変わる自治体の課題に向き合い、将来を見据えた都市自治体を運営するためには、あらかじめ決められた固定的な能力を持ち続けるよりも、変化に対応する柔軟さが必要とされるからであろう。政策形成能力はそのような能力の一つである。それでは、政策形成能力とは、なぜ必要とされ、これまでではどのような研修を通じて習得が期待されたのか。そして、今後は都市自治体がどのように研修に取り組むべきだろうか。本稿では、自治体職員に期待される能力と職場内・外研修の役割を考えていく。

## 1 自治体職員に期待される能力

### (1) 能力主義と職員能力の多様性

自治体職員の基本原則は能力主義である。そのため、自治体職員に期待される能力はあらかじめ存在すると考えられており、能力は客観的に測定されるべきとされる。例えば、能力を測定する機会には採用試験がある。採用試験では自治体職員として業務を遂行するために必要となる能力を問う。試験科目には差異があるものの、そこで問われる能力とは、教養の修養や法学や経済学等の専門的な学術知の修得状況である。大森（1994）は、採用試験で試される能力とは、「圧倒的に言葉で表現される一定の知的能力」（大森 1994：5）と喝破した。言葉での表現能力は、実務遂行の基本となる能力であるからだろう。

とはいえ、採用時に測定される能力と採用後に期待される能力は一致しない。むしろ乖離がある。それは自治体の業務は多岐にわたるためだ（大谷 2023：3）。自治体業務では、人事や予算等の「総務系統知識」や各現課に関する「所管系統知識」、さらに働くうえでの心構えやコンプライアンス等のような「管理系統知識」（小林 2023：10）が必要とな

る。仮に複数部署での異動を前提とした人事運用を前提とすると、複数存在する人物の能力を一人の職員が満たすような能力が求められてくる。一人の職員が所属する部署によって異なる能力が期待されるため、採用時の試験に採用後に就任する未来の職を全て想定し、事前にすべての能力を測定することは、事実上不可能である。能力評価基準の曖昧さは、民間・公務の共通課題である（服部 2016：81）。

つまり、専門職を除けば、採用時点では能力主義の原則からすれば、むしろ特定の能力がないことを前提に採用する。訓練されていない無能力者を採用する、といえど表現が極端過ぎかもしれないが、近年の採用試験で「受験者負担軽減型」（大谷 2019：138）が増加している背景には、採用試験では能力を厳密に問わない、または、問えないからだろう。

それでは、自治体職員に期待される能力とはどのようなものだろうか。形式的にはその把握は難しくはない。各自治体が定めている「標準職務遂行能力」を見ればよい。そっけなく言ってしまうと、自治体職員に求められる能力とは「職制上の段階の標準的な職の職務を遂行することが求められる能力と

して任命権者が定めるもの」(地方公務員法第15条の2)以上でも以下でもない。

だが、「標準職務遂行能力」も確定したものではない。例えば、特別区長会調査研究機構(2021)の調査を見るとよく分かる。特別区が定めた標準職務遂行能力は、特別区人事・厚生事務組合の人事企画部が発出した参考例を踏まえて作成されている。特別区では、職層別に、倫理、構想、判断、企画、説明・調整、業務運営、組織統率、人材育成、業務遂行などの能力が必要とされている。倫理や判断のようにいずれの職層でも共通する能力もある一方、職層ごとに異なる能力がある。例えば、低い職層には知識・技術やコミュニケーションが期待される。これは業務遂行の役割が多いからだだろう。中位の職層には説明や調整、協調性が求められる。上司と部下の間に挟まり一組と束ねるために調整と協調性が不可欠だからだろう。高い職層になれば、組織統率や人材育成が加えられている。個別の事業よりも組織全体を束ねる役割からすれば、上位の職層には必要となる能力である(特別区長会調査研究機構2021:25-26)。

自治体職員的能力は定型的にまとめることはできず、少なくとも事務分掌と職制という二つの基準ごとに異なる。「標準職務遂行能力」ではある程度の能力は定められるものの、職員的能力とは多様性に富むものである。さらに色のスペクトラムのように一つの能力のなかにも濃淡がある。多種多様な能力の一つ一つはゼロ・サム的に能力を取得できるものではないだろう。そのため、自治体職員とは期待される能力の完全習得はできず、無能力又は限定された能力であることを自覚しながら能力の習得に励み続けなければならない。

## (2) 職員能力の諸類型

とはいえ自治体職員的能力にもある程度の共通性はもちろんある。それは、水谷(1999)が整理した専門能力、職務能力、職場能力の三つの能力に尽きる。いずれの能力も知識、とりわけ修得には一定の自覚と努力必要な「専門的知識」(真淵2020:324)と密接に関わりがある。

第一の専門能力とは、学校で修得する法学、経済学、工学等といった各学問分野にもとづく知識に基

づく能力である。これらの知識は学問ごとの体系的があり、内容は包括的でもある。修得のための手順は比較的標準化している。能力習得にはある程度の時間と労力がかかるかもしれないし、さらに極めようとするに才能が必要となる。しかしながら、ある程度までの能力は習得が可能である。専門職のように専門能力と業務が直結した職はある。事務系職員の専門能力は特定業務に即効性がある有効な能力というよりも、仕事全体を俯瞰し仕事の意味や仕組みを自覚することにつながる。古くは読み、書き、算盤、現代であればデジタル技術の操作方法も含まれるだろう。そのため、「特殊体系化された知識・技能」として、「個別の職域の特徴にかかわらず、共通に応用可能な性質が濃い」能力である(水谷1999:359-360)。

第二の職務能力とは、仕事上の書類の書き方から始まり、仕事に必要な制度や仕組みに関する知識に基づく能力である。いわゆるがなだが行政の世界は法(ルール)に基づき運営される。そのためまずは法律、政令、府省令、通知、技術的助言、そして、業務運営上のマニュアルといったルールの内容や各種財政制度や指標等を理解する能力である。法(ルール)の情報は成文化されたものが大半である。そのため読解することで能力を習得できる。しかし、個々の専門的な知識が実務処理で役に立たせるためには、「職場・職域に固有の(または特徴的な)事情・約束事」を理解しなければならない。法(ルール)には成文化されていないものも多い。成文化されていない職務上の法(ルール)を読み解くためには、先ほどの専門能力という「普遍的」な能力に比べれば、「当面する職場・職域の必要に応じて修正・発展」させる能力と言い換えることができる(水谷1999:360)。これら二つの能力は、専門能力は理性に基づく能力、職務能力は紙あしらいに関する能力とも言い換えることができる。

第三の職場能力とは、「さまざまな固有名詞と個体差にかかわる情報を入手し、可能なかぎりそれを自己に利用」する能力である(水谷1999:362)。職場を動かすためには人と人との関係性、組織と組織の結びつきなどの実態的な知識が必要となる。文字になっている情報はあがるが、文字化されていない情報が圧倒的に多い。これらを読み取り理解する能

力が必要となる。いわゆる職場の空気を読み抜く能力であり、ハイ・コンテクストな能力である。そのため、「個別には重要ではなく、部外者には意味の薄い知識・技能」となりがちである（水谷 1999：362）。有り体にいえば、「あの上司は、誰と仲がよい」というような情に基づく能力であり、人あしらいに関する能力といえる。習得にはまずは特定の職場に所属しつづけていることが必要となるため、一定時間を要する。3.で述べるように同じ職場にいるからといっても、必ず習得できるわけではない難しさがある。

職場内ではこれらの三つの能力が渾然一体で動いている。いずれかの能力だけでは職場は動かない。しかし、三つの能力の間には重みは異なる。専門能力よりも職務能力、職務能力よりも職場能力の重みが増すとされてきた（水谷 1999：373）。三つの能力の間には軽重があるものの、いずれも習得は職場内であるという点が共通する。とりわけ、職務能力と職場能力は職場で習得せざるをえない。確かに法令知識、財務知識等の専門能力は職場外研修が整備されてきた。しかし、実際の職場で使用する法令・財務知識は「所管系統知識」（小林 2023：10）であり、実際の業務を通じて理解せざるをえない。

三つの能力は職種間でのポータブル性が低い点も共通する。同質性が高い組織に居続ければ、いずれの能力も価値が高い能力ではあるが、行政組織を越境してしまうと全く役に立たない能力となりがちである。もちろん、早期退職者のなかには行政組織で習得した知識や能力を元手に、コンサルティング業等に転職する者も少なくはない。しかし、三つの能力は職場に土着的である。今後は過去にある自治体に離職した職員が元の自治体に再度採用されるアルムナイ採用（出戻り採用）が広がる可能性がある。かつて習得した（習得の途中にあった）能力が組織を離れて少し古びていても再び使用できるのは、逆説的ではあるが能力のポータブル性の低さからであろう。

現代では一つの職場で働く人々が任用・雇用形態が異なる、同一職場・不同一条件が前提となりつつある。年齢・属性が多様化することはもちろん離職者が増加する現代では、共通するコンテクストが希薄になりつつある。多様な属性をもつ人々から構成

される職場であるからこそ、従前の職場能力を上回るようなハイパーな職場能力が期待されるとはいえない。しかし、あまりにも職場能力が優位であり続けているのは、異なるコンテクストにある働く人々の間では仕事が成り立たなくなる。そのため、むしろ文字化しないような職場能力は全く役に立たずロー・コンテクストで業務を果たす能力こそが重視されているかもしれない。三つの能力の間での軽重は、行政組織に一度所属すると定年退職までは離職しないことに基づく、同質性が高く非流動的で継続的な職場であった時代の産物である。そのため現代の職場に即した能力が必要となるだろう。

### （3）職員能力の栄枯

自治体職員に期待される能力には固定的なものはない。ある時代に期待された能力があまり重視されなくなり、新しく期待される能力がある。いわば、職員能力には栄枯がある。例えば、総務省が設置した「ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会」が実施した『地方公務員行政に関する自治体アンケート』からは、このことがよくわかる。

同調査は、都道府県 47、政令指定都市 20、市区町村 944 の合計 1011 自治体を対象に地方公務員に求められる能力を尋ねた。重要度が高い能力では、「主体的な課題整理、解決策の導出」が最も高い。その他では、「時間効率を意識して働く」、「新しいことにチャレンジ」、「法令理解、正確な業務」、「仕事の質を上げる工夫」、「住民や民間などとのネットワーク構築」はいずれも重要度が高い（総務省 2022b：3）。同調査の興味深い点は、過去に比べて現在の重要度が増した能力を尋ねている。もちろん回答者個人の回顧による認知の結果であるため実際の能力の推移ではないが、まさに期待される能力の栄枯が窺える。

重要度が高い能力のなかから「法令理解、正確な業務」を除くと、いずれも 3 割以上の回答で重要度を増している。他方で、現在の重要度はあまり高くはなく過去からの重要度が高まっていない能力がある。例えば、「対外的に粘り強く交渉」、「施策をわかりやすく説明」する能力、「データに基づく分析」、「専門知識や経験に基づく業務実施」はいずれも他の重要度が高い能力に比べると高くはない（総

務省 2022b : 3)。同結果を踏まえて、同調査では「コツコツ仕事をするといった能力」は過去からの高まりは大きくはなく現在の重要度は高いはないとする（総務省 2022b : 3）。

むしろ「コツコツ仕事をするといった能力」が不要であるわけではないだろう。むしろ、実務を進めるためにはコツコツと仕事をすることは前提である。同調査が設定した重要性という尺度からは優先順位が劣位になったと捉えておく方が適切である。いずれにしても同調査からは職員能力とは決して画一的ではなく変化があることが分かる。まさに、その時代時代で求められる能力に栄枯がある。

栄枯がある能力の一つが「政策形成能力」である。自治省が各自治体に人材育成基本方針を策定する際の指針となるよう 1997 年 11 月に策定した『地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針』では、職員にとって今後重要性が高まる能力として「政策形成能力や創造的能力、法務能力等」と明記した。『地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針』でこの様な能力を提示したのは、地方分権推進委員会が『第 2 次勧告』で行政体制の整備・確立の一環として、「政策形成能力の向上等を図る」ことを提示したことが背景にある。

『地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針』の興味深いところは、「政策形成能力や創造的能力、法務能力等」以外の能力は具体的には例示していない点である。むしろ、職員がもつ潜在的能力を「最大限引き出していくこと」を強調する。これは、初めに能力がありき、というよりも、初めに人がありき、であり、職員が持つさまざまな潜在能力を、それぞれの職場で引き出し続けることを重視した。

総務省は 2023 年 12 月にこの指針を全面的に改正し、『人材育成・確保基本方針策定指針』を策定した。同指針では 1997 年に例示された「政策形成能力や創造的能力、法務能力等」という能力は記載されていない。政策形成能力はすでに自明の能力となったのか、はたまた時代遅れの能力の定かではないが、例示はされていない。他方、具体的に例示した能力がある。職員の「実務能力」や「デジタルツールを活用できる能力」、管理職がもつべき「マネジメント能力」は期待されている。これは、デジ

タル化によるアジャイル型の行政を実現するためには、例えば仕様書が地域の課題にあっているかを判断し、システム開発では無駄なコストが生じないように管理する能力が必要とされるためである（辻 2024 : 9）。ただし、これら以外の能力を具体的には明示されていない。四半世紀の前指針から共通している立場ではあるが、やはり、初めに能力がありき、というよりも、初めに人がありき、であり、その人が持つさまざまな潜在能力を引き出しながら仕事をすると、という姿勢は変わらない。

## 2 研修と能力

### (1) 職員研修制度と能力開発

初めに人があり、その人が持つ潜在能力を引き出すためにはきっかけが必要である。潜在能力を向上するためのきっかけが研修である。自治体職員には資質と能力が求められているとすれば、資質は教育・訓練では容易には変えられない。しかし、能力は教育・訓練で向上できる（村上・橋野 2020 : 79）。潜在能力の教育・訓練のための研修には、職員自身が自発的に取り組む自己啓発、職場で上司・先輩等が仕事を通じて行う職場内研修（OJT）、日常の職場を離れた所で実施する職場外研修（Off-JT）があり、いずれも潜在能力を引き出すきっかけとなりうる。

地方公務員法 39 条では、「職員には、その勤務能力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」と規定する。地方公務員法が規定する「勤務能力の発揮及び増進」という目的を厳密に捉えれば、研修とは個々の職員に知識を付与したり、それぞれの広く一般的な能力を向上したりすることが目的ではなく、組織としての能力と生産性の向上にある（石橋 1991 : 133）。そのため、研修の目的とは、初めに組織ありき、と断定してもよいだろう。このように厳密に研修を捉えていくと、任命権者を介さず職場外で職員達が自主的に集まり、学ぶ機会は、組織目標との一致が判別困難な場合があるため研修に該当しなくなる。任命権者が行う職場外研修こそが研修となる。

だが、公式の職場外研修は厳しい現実がある。例えば、大谷（2023）が述べたように、職場外研修の受講の可否は職場の支援体制の有無次第である。と

りわけ、現代では職場外研修に送り出せるほどに職場の人的余力がない職場が多い。送り出したくても出せない職場もある。さらに、職場外研修を受講した場合でも、大森（1987）がかつてその風景を表現としたように「囚われの聴衆（captive audience）」（大森 1987：170）となる可能性も避けられない。つまり、「本人の自発的な意思による参加出ない場合は、やらされる感が強く、研修効果があがらない」（大谷 2023：7）ことになる。

他方、職員能力開発では、自己啓発や職場内研修のような「自学」（稲継 2006：94）が重視されてきた。二つの指針でもこの立場は共有されている。人材育成には本人の意欲と主体性があるこそであり、職員本人のやる気がなければ潜在能力を引き出せないからだろう。研修では、初めに自己啓発ありき、との考え方は古くて現代的なテーマであり続けている（鹿児島 1995：165）。例えば任命権者による研修計画では、一定数のグループによる自主的な学びに奨励金を交付するなどより「自己啓発」である職員の自主的な学びを、研修として位置づけてきた（田中 2012：148-149）。職員の自主的な学びを組織的な研修のなかに位置づけていくことで、個人の自己啓発による内発性と研修という外発性の双方を実現する取り組みである。

ただし、あまり度が過ぎると、本来は職員個人の修養を目的とした学びの機会が、結果的に組織のために自発的に能力を開発していく機会になる、というパラドクスを生みだしていく。自律的な動機づけで始めた「自学」がいつのまにか他律的動機づけとなり、学ぶ意欲の減退にもなりかねない。せっかくの学びの自主性を失わないように、組織的な位置づけには節度が必要である。

## （2）政策形成能力と職員研修

組織のための能力育成が職場外研修の目的とすれば、政策形成能力とは組織に貢献しうる能力である。職場外研修で実施されるべき内容である。政策形成や政策研究という研修科目は1980年代後から普及してきた（大森 1994：141）。当時は、政策形成能力という言葉の目新しさがあったようだが、現代から振り返ってみると何も特殊の能力ではない。大森（1994）の表現にならえば、政策形成能力とは

「地域における新たな課題を発見してその解決に取り組む」（大森 1994：141）とある。実務では当たり前前に期待される能力である。

鹿児島（1995）が、日々の業務の中で迫られる判断の一つ一つが「政策形成そのもの」（鹿児島 1995：35）であるという指摘は、現場の変化に敏感に気づき政策形成につなげていくのは、特定の職員だけではないという思いがあったようである。地域のなかに問題に気づき、政策課題として捉え直し、対応方策を考え、関係者との合意形成を経たのちに、政策を実施する、という、政策サイクルを営むための政策形成能力は、政策形成とは管理職だけの仕事ではなく、まさに「みな政策形成の当事者」（鹿児島 1995：34）である。当時の自治体職員に期待された政策形成能力をよくあらわしている。

当時の機運を受けて、現在まで政策形成能力の向上のための研修が設けられてきた（大森 1994：192-193）。名称は、政策形成研修、政策立案演習、政策課題研修等とさまざまであった。内容は、自治体が直面する現状や問題を題材に解決するにはどのような方策があるかを考えるものであり、複数の職員が集いグループワークを行う場合が多い。いわば、職員の主体的、対話的で深い学びの体験を通じて展開されてきた。

総務省自治大学校では、定期的に、都道府県、政令指定都市での研究の実施状況を把握している。2003年度と同調査結果をみると、各自治体の政策課題や地域課題を研究討議、現地調査、報告書作成、研究成果の発表により職員の政策形成能力と課題解決能力の向上を図る研修（「政策課題、地域課題研修」）は、都道府県では16、政令指定都市は5であった。さらに、複数の都道府県による合同研修が2、都道府県職員と市町村職員の合同研修が4であった（総務省 2004：29）。

18年経過した後の2021年度の調査では、「必要な政策形成能力などの育成を目的とした研修（政策形成研修、企画力開発研修、政策課題研修など）」を「政策能力向上研修」と定義している。2003年度調査の「政策課題、地域課題研修」と概ね同一の対象とみてもよい。調査結果からは、都道府県は同じく16、政令指定都市も同様に5である（総務省 2022a：46）。このように研修数では変化がないよう

ではあるが、演習を含む政策能力向上研修を見ると、都道府県は25、政令指定都市は10で実施している。つまり、演習スタイルで政策形成能力の向上のための研修が広がっている（総務省2022a：46）。さらには、2019年度以降に新規に採用したケースもある。政策能力向上研修は都道府県では8、指令指定都市は4、遠州を含む政策能力向上研修ではそれぞれ14と2となっている（総務省2022a：54）。政策形成能力の習得には、職場外研修を用いている現状が窺えるだろう。

### (3) 研修を通じた政策形成能力の習得の限界

しかしながら政策形成研修を受講した者のなかには、期待外れであったという感想を持つ場合もなくはないという（伊藤2022：8）。

その理由の一つには、講師側に原因がある。伊藤（2022）によると、研修のなかで政策の中身をどう作るかを触れられていないことに理由があるという（伊藤2022：8）。講師は大学の研究者や、過去に行政職員であった者が務める場合が多い。前者は専門能力には長けているはずだが、職務能力や職場能力は持ち得ない。そのため、政策の現場で何が求められているかを分らない。大学教員はみずからの専門能力をどのように実務に結び付けるかを分かっているためである（伊藤2022：8）。後者は退職後も現場の動向把握への自学を継続していなければ、自らがもつ職務能力や職場能力は陳腐化してしまう。過去に行政職員であったときの能力と現代の政策課題との間でタイムラグが生じてしまうことは避けられない。そのため、研修内容にリアリティが乏しくなり、現実でありそうな政策をあたり障りのない内容でまとめがちであることが、期待外れに終わるのだろう。

二つめの理由は、政策とは政治と密接不可分であるためである。政策能力（policy capacity）とは、政策を分析する能力にとどまらない。政策実施を含めた日常的な政策の運営を果たす能力も含まれる（Howlett 2015）。さらに、政策を運営するには政治との整合性が不可欠である。例えば深谷（2022）によると、精密な証拠に基づく情報であっても、その情報に政治性を帯びていない場合には政策形成過程では関心が失われてしまう（深谷2022：78）。つま

りは、政治から距離を置くと現実の政策になりえない。

近年ではEBPMが喧伝されている。EBPMはしばしば政治とは距離を置くことが強調される。データに基づく政策内容の客観化を重視するためだろう。しかし、大竹・内山・小林（2022）が述べるように、EBPMの結果を最終的な決定権をもつ者は政治家である。EBPMとは行政がデータに基づく結果を行政職員が率直に政治家に助言するため手段である。行政職員たちは助言者に留まる。政治家の側が、助言の内容を真摯に受け止める素地と能力がなければ、EBPMの結果をもとにした政策の決定や実施されることはない（大竹・内山・小林2022：35-36）。そのため政策能力には分析能力、運営能力、そして、政治能力の三つのタイプの能力が必要なのである（Wo, et al. 2015）。

ここで改めて考えておかなければならないことは、「政策形成能力」という能力のうち「政策形成」という概念である。西尾（1990）は、「決定作成（decision making）」という概念を次の二つに分けた。一つは、人間による人間の操作を目的とした行為を「政策作成（policy making）」と位置付けた。つまり、問題を解決する手段を定めるためには、特定の価値をまずは確定し、その価値のもとに一元的な体系を作成する行為を「政策作成」と整理した（西尾1990：169）。もう一つは「政策形成（policy formation）」である。これは政策の実現可能性を確保するために、人々からの支持や協働を調達する行為とした（西尾1990：169）。この二つの概念を平易に捉えなおしてみると、政策の形をつくるのが「政策作成」、それを作動させることが「政策形成」といえるだろう。

自治体職員に期待される「政策形成能力」とはいずれかと問われれば、両方であろう。政策をつくるために必要な知識、例えば法令や財政等の制度的知識の修得は必要となる。現代ではとりわけEBPMのようにデータを読み、それを使いこなすデータリテラリーが必要となる。EBPMのための研修を通じた政策分析手法の修得は、経験だけの政策作成とは区切りをつけるためには有益である。現状を調べ、説得的な結果にまとめ上げる社会調査の技法の修得も必要である。しかし形が整っても作動するわ

けではない。西尾（1990）の概念整理にならえば、EBPM とはその言葉の通り「政策作成（policy making）」であり、「政策形成（policy formation）」ではないだろう。形作った政策を作動する／させるための能力、つまりは、職務能力と職場能力が必要となる。しかしこれらは職場外研修では習得するものではない。これが政策形成研修が期待外れになりがちな理由の二つ目である。

三つめの理由は、研修効果の不確実性にある。稲継（2023）は数多ある研修を四つの類型に分類した。分類の基準は二つである。一つ目の基準は、いつ必要とする能力か、という研究ニーズによる基準である。この基準に基づき、研修を「短期需要充足」型と「長期需要充足」型に分けている。もう一つの基準は、必要とされる能力の専門性や研修内容の専門性である。専門的な能力を研修する「専門的」型、自治体職員一般に求められる「一般的」型に分けた（稲継 2023：13）。以上の四つの類型からすれば、政策形成能力に関する研修とは「長期需要充足・一般的」型に属する。同類型には交渉能力向上研修や問題解決能力向上研修がある。

稲継（2023）によると、政策形成能力に関する研修は、問題解決能力向上研修がもつ課題と同様に政策の基本や手法を学ぶことが目的となる。そのため、「実際にどれだけ身に付いたのか、また、実務の中でどれだけ役になっているかはわかりにく」い結果に陥りやすいとされる（稲継 2023：13）。政策形成研修とはそもそも答えがない研修である。それゆえに研修の成果が把握しがたいのである。他方、稲継（2023）は、職場外研修だけで政策形成能力を習得することは望めないとしても、カリキュラムが職員に与えたよい意味での刺激次第では、職場外研修後に職場に戻り、自ら学びつづけて、職場内研修で使える能力に芽が出ることもあるという。

政策形成研修は特定分野の政策を扱いがちである。課題が現代的であり具体的であればあるほど、現実の所管体系での業務が研修対象として扱われていく。しかし、あまりにも時宜を得た政策課題は、庁内での政策の優先順位や庁内の反応が推し量られてしまい、研修では優先的には取り上げられない／取り上げにくくなる。結果として、現実に即しながらも研修を通じて行儀よくまとめられた政策が素

材となる。よく言えば長期的であり、控えめに言うると抽象的で現実からは少し距離があるものが政策研修である（大森 1994：191）。

その結果、政策形成能力を習得するはずが、大過なく無難にまとめあげる能力を習得する結果が生じやすい。むしろ、そのような能力こそが実務では重要といわれてきた能力かもしれない。しかし、政策形成能力を習得するはずが、職務能力、職場能力の素地を習得する機会となることはやや皮肉な結果である。政策形成能力は机上で学んでも能力発揮にはつながらず、かといって現場に近すぎるとは現状追従的な能力になりやすい。ほどよいタイミングとほどよい間合いを保つことで、今後の政策形成研修にも可能性があるのかもしれない。

### 3 これからの自治体職員の能力開発にむけて

職場外研修とは標準的な知識を大過なく学ぶ、または学びなおすきっかけである。実務に利用できるような政策形成能力を学ぶ場では決してない。実務で利用できる能力とは働くことを通じて習得するしかない。

「ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会」の調査を再び見てみると、人材育成上の取り組みを把握した。「職員に対して求められる職員像を明示した上で、職員全般に求められる能力を習得するための研修を計画的に行うことが重要」は「そう思う」が51%、「少しそう思う」が42%と大半の回答者が研修に高く期待している。

これに対して現状認識は極めて悲観的である。例えば、「標準職務遂行能力を習得するための体系的な研修の実施ができていない」は「そう思う」が12%、「少しそう思う」が34%である（総務省 2022：16）。職場外研修への期待が高いものの実施状況が低調ななかで、自己啓発や職場内研修への期待が高まっていく。肝要なことは能力開発をどこで行うかである。自己啓発がすべての基盤であり、そのうえに職場内研修があり、職場外研修を仕事の折々のなかに研修を組み入れることが現実的であるだろう（稲継 2023：13）。

他方、現場だけで学ぶことの限界にも留意する必要がある。例えば、現場では非難回避思考が先行し、思考停止が生じるおそれがあるという（嶋田

2020：11)。さらには、能力開発の機会を職場のコンテキストに大いに依存してしまう。職場内研修では、見えにくい制約が生じてくる。分かりやすいところでは、現場任せや個人任せになりがちであり、職場によって内容が異なってくることもある（神山2024：32）。最近の用語を用いれば「職場ガチャ」「上司ガチャ」に外れた場合は、職場内研修のはずが職場無研修となってしまうだろう。

より深刻な問題は職場内の同質性の問題がある。佐藤（2023）は公務職場でのジェンダー分析を通じて、性別によって習得する能力の内容と習得時期に差異があることを解明した（佐藤2023：28）。政策形成能力は職場内で学ぶことで実を伴う能力となりうる。しかし、その職場内に存在しているバイアスが、職員を選別するおそれがある。とりわけ、一つの職場で働く人々の属性が多様化し、生活と仕事とのバランスが人により異なりゆくなかでは、闇雲に現場や職場内での学ぶことを重視しつづける姿勢には限界があるだろう。

本稿でも繰り返し取り上げてきた大森（1994）の表現にならえば、「革新（イノベーション）」とは「現実を無視することなく、しかし現実を望ましい状態へ一歩でも近づける」（大森1994：197）ことにある。職員たちが現実から自らの地域を望ましい状態にするためには、職員個人の能力に加えて、職場の能力もまた必要である。大杉（2017）では、組織の自律性が高く、柔軟性も高い職場を政策起業型と呼んだ。現場の職員が政策起業的な行動をとるには、意欲と能力、そして、きっかけが必要となる（Cohen2021：57）。だが、能力と意欲に満ち溢れた職員がいたとしても、職場がそれらを受け入れなければ政策を起業するような創造的な活動にはつながらない。創造的な活動を発揮するための職場風土は一日でできるものではない。政策現場、職場、そして、職員個々人が、現代の地域社会のなかでの課題を把握し、その地域に適した望ましい状態を実現することを漸進的でも粘り強く近づけていく能力が必要であろう。

本研究はJSPS科 研 費 22H00805、22H00806 21K01297、20H01456 の助成を受けた。

## 【参考文献】

- 石橋孝雄（1991）『地方公務員制度4 定員管理・公務能率・研修・勤務評定』ぎょうせい
- 伊藤修一郎（2022）『政策リサーチ入門 仮説検証による問題解決の技法 増補版』東京大学出版会
- 稲継裕昭（2006）『自治体の人事システム改革』ぎょうせい
- 稲継裕昭（2023）「地方公務員の人材育成」『地方公務員月報』719号、2023年6月号
- 大竹文雄・内山融・小林庸平（2022）「EBPMとは何か」大竹文雄・内山融・小林庸平『EBPM エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』日本経済新聞出版社
- 大森彌（1987）『自治体行政学入門』良書普及会
- 大森彌（1994）『自治体職員論 —能力・人事・研修』良書普及会
- 大杉覚（2017）「首長・職員関係の行政学」『年報行政研究』第52号
- 大谷基道（2019）「ポスト分権改革時代における自治体の職員採用」河合晃一・大谷基道編著『現代日本の公務員人事』第一法規
- 大谷基道（2023）「他の人事諸施策と連動した人材育成の展開 —人材マネジメント、トータル人事の中の人材育成」『地方公務員月報』725号、2023年12月号
- 鹿兒島重治（1995）『地方公務員の政策形成』学陽書房
- 神山道彦（2024）「人材育成・確保基本方針策定指針の策定について」『地方自治』No.915、2024年2月号
- 小林悠太（2023）「知識労働としての公務：出版市場からの接近」『季刊行政管理研究』No.183、2023年9月号
- 佐藤直子（2023）『女性公務員のリアル なぜ彼女は「昇進」できないのか』学陽書房
- 嶋田暁文（2020）「臨床行政学の構想 行政学のレリバンス向上を求めて」『季刊行政管理研究』No.171、2020年9月号
- 総務省自治大学校（2004）『「地方公務員研修の実態に関する調査」報告書』2004年3月
- 総務省自治大学校（2022a）『地方公務員研修の実態



- に関する調査』2022年3月
- 総務省（2022b）「第4回ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会 資料1 地方公務員行政に関する自治体アンケートの結果について」
- 総務省（2023）『人材育成・確保基本方針策定指針』2023年12月22日
- 田中孝男（2012）『自治体職員研修の法構造』公人の友社
- 辻琢也（2024）「デジタル時代の人口減少社会において地方公務員として働く魅力を考える」『地方公務員月報』727号、2024年2月号
- 特別区長会調査研究機構（2021）『特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方』公益財団法人特別区協議会
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 服部泰宏（2016）『採用学』新潮社
- 深谷健（2022）「EBPMへの道・再考 - その客観的証拠をめぐる組織的諸問題の検討 -」『公共政策研究』第22号
- 真淵勝（2020）「公共政策における専門的知識：キャリア官僚を中心に」『政策科学』27巻4号
- 村上祐介・橋野晶寛（2020）『教育政策・行政の考え方』有斐閣
- 水谷三公（1999）『官僚の風貌』中央公論新社
- Cohen, Nissim. (2021). Policy Entrepreneurship at the Street Level : PMRA
- Howlett, M. (2015). Policy analytical capacity : The supply and demand for policy analysis in government, Policy and Society, Volume 34, 2015-Issue 3-4
- Wu, X., M. Ramesh & M. Howlett (2015). Policy capacity A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, Policy and Society, Volume 34, 2015 - Issue 3-4