HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	町村職員の研修に関する一考察
Author(s)	桑原, 隆太郎
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 3, 91-115
Issue Date	1996-10
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22271
Type	departmental bulletin paper
File Information	3_P91-115.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

町村職員の研修に関する一考察

桑　原　隆太郎

目　次

はじめに …… 92
第１章 「職員研修」に関する論点の考察
　第１節 「研修」概念の転換～「官治型の公務研修から自治の研究へ」…… 93
　第２節 「自治体職員による政策研究」の意味するもの …… 93
　第３節 「政策研究」と「階層別研修」 …… 96
　　１．公務員養成制度と職員採用制度 …… 96
　　２．道内町村職員採用の現状 …… 97
　　３．ドイツの公務員養成制度 …… 98
　　４．方法論としての「自治体法務」…… 98
第２章　北海道における町村職員研修の現状と課題
　第１節　道内180町村の現状～アンケート調査の分析 …… 103
　　１．貧弱な内部体制 …… 103
　　２．研修内容の３タイプ …… 104
　　３．JST中心の研修体系 …… 105
　　４．独自研修は低調 …… 105
　　５．職場研修の形がい化が浮き彫り …… 107
　第２節　町村職員研修の改革に向けた北海道町村会の試み …… 107
　　１．悉皆研修による全体的底上げ …… 108
　　２．カリキュラム・テキスト・講師養成の〝３点セット〟方式 …… 109
第３章　北海道町村職員研修体制の改革 …… 111
　〈質＝政策研究〉の追求と〈量＝階層別研修〉の拡充 …… 111
おわりに …… 115

はじめに

本稿は，戦後五十年の地方自治の歩みの中で画期を成す「地方分権推進法」の制定を時代背景とした「分権型地域社会」の構築に向けた自治体運営の改革を目指すにあたって，その基礎となる自治体職員の望ましい研修の在り方を考察しようとするものである。

「研修では人は育たない」。全国自治体学会の熱心なメンバーから期せずして耳にした言葉が心を離れない。その意味するところを，主体性の問題に絡めて「研修不要論」に短絡させて片付くのなら話は簡単だが，事の本質は別のところにあるに違いない。職員研修をテーマに選んだからには，「研修では人は育たない」とするアンチテーゼに対する反論を用意しなければならない。制度としての職員研修の「限界性」を見据えながらも，なお「職員研修」のフレームの中でしか出来ないことがあるのではないか。このこだわりを手がかりに，北海道における町村職員の研修体制に関わる改革の視座を探っていきたい。

いわば時代の要請としての「地方分権」を，その受け皿となる各自治体で実りあるものにするには，「自治体政府」を実質的に担う職員集団の力量の強化・人材の育成が極めて大きな課題とされることが，今や地方自治関係者の共通認識となっている。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。

こうした文脈に基づいた新たな職員研修の体系化が求められているが，その具体的方法論をめぐる議論は必ずしも煮詰ってはいない。たとえば，近年，「政策研究」が重要視されているが，その一方で従来型の階層別研修が十年一日のごとく行われている現実は基本的に変わっておらず，片や「進んだ政策研究」と片や「遅れた従来型研修」とに二極分化した構図の中で，自治体現場での有効性を重視した新たな方法論の検討が必要とされる。

つまり，これまでの自治体職員研修の理論と実践の主流をなしてきた人事院方式型の定型的階層別研修に代わって「政策研究」型の研修を重視する考え方が有力になっているが，しかしこの考え方は，独立の職員研修所や大都市の研修所管において実践するには有効性を発揮できても，北海道のように市町村向けの独立した研修機関がなく，かつ町村レベルにおける研修体制と組織的位置づけがきわめて遅れている実態の下では，現実論として無理がある。こうした問題意識に立って，本稿では，以下の構成に基づいて論考を進めていくことにする。

まず，第1章において，「『職員研修』に関する論点の考察」をテーマに，職員研修論に関する様々な文献の中から，筆者の問題意識に引き寄せて論点を整理することを通して，総論としての「職員研修論」のパラダイム（座標軸）の設定を試みる。

第2章では，第1章における，いわば理論面での考察を踏まえて，「北海道における町村職員研修の現状と課題」を分析する。ここでは，道内180町村を対象に行った独自アンケート調査及び筆者が当時，勤務していた北海道町村会における「町村職員研修の改善策」に沿ってみていく。

最後に第3章では，第1章の問題意識に立ち，第2章の分析結果を踏まえて，筆者なりの「道内町村職員研修体制の改革」に関する問題提起を試みる。

第1章 「職員研修」に関する論点の考察

時代が変わり社会構造が変わったことに伴い，自治体の位置も変わった。自治体の位置が変われば，望ましい職員像も変わってくる。「職員研修」の在り方が変わらねばならない理由もそこにある。

本章では，自治体職員の研修の在り方はどう変わらねばならないかを，「官治型の公務研修から自治の研究へ」という視点（第1節），その具体的表現としての「自治体職員による政策研究」の意味するもの（第2節），「政策研究」と「階層別研修」のかかわり（第3節）について考察する。職員研修をめぐる数ある論点の中から以上の3点を選ん

だのは，第2章及び第3章において，筆者が所属する小規模自治体の職員研修にかかわる現状の改革を考察するにあたって，有効かつ不可欠の論点であると考えるからである。

第1節 「研修」概念の転換～「官治型の公務研修から自治の研究へ」

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いうことができる。

これは，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。自治体職員の「勤務」すなわち仕事とは，「地方行政」[1]ではなく「自治行政」に携わることである。つまり「地方公務員」[2]研修から「自治体職員」研修へと研修概念を転換することが出発点になる。

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は，西尾勝東京大学教授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」[3]でふれられている。

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「修得」の合成語でありながら，戦前の「教育訓練」概念を引きずる「修得」の側面のみ強調され，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[4]。

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の破綻を指摘する。

この論点について，西尾教授は，日本の公務員制度の中で階層別研修が果たした一定の役割を評価しながらも，その限界についても言及している[5]。

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，国中心の法制度知識の習得に主眼が置かれてきた。「初めに国ありき」の思想から出発しては，いくら上手に教えたとしても，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」[6]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」ではなく「自治」の研修でなければならず，さらには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ーである。「地方公務員」としてのそれではない。「官治型の公務研修から自治の研究」への転換から出発せねばならない[7]。

第2節 「自治体職員による政策研究」の意味するもの

第1節において，自治体職員の研修概念を「公務研修」から「自治の研究」へと転換させる必要性について述べた。第2節では，その「自治の研究」の具体的表現として「政策研究」概念を取り上げ，「自治体職員による政策研究」の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。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」の参加呼びかけ文章の一節である。

「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』が求められている。

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，ちょうど10年たった。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」感を強くする。

今や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ち定着した「政策研究」だが，用語としては「曖昧さがあり誤解が伴なう」ものである[8]。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」[9]と理解したい。

第1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施にあたるという考え方が支配的である。たとえば議会でのやりとりの中で，「厳しい農業情勢の中で，我がまちの農業問題に理事者としてどう取り組むのか」という質問に対する答弁としては，「国の農業政策を踏まえ，道や農協などの関係機関・団体等と十分協議して，我がまちの農業問題の解決に向けて最大限の努力をしてまいりたい」といった答え方が一般的だ。

「農業問題」や「農業振興策」といった言い方をして，「農業政策」とは言わないのは，市町村が行うことは，国の「政策」を踏まえての個別的な「施策」であり具体的な「事務事業」である，という観念が行き渡っているからであろう[10]。「政策的配慮」とか「政策論議」といった一般的な言葉は使っても，我がまち独自の「○○政策」とか「政策づくり」といった物言いはあまりしない。

そこには，意識するとしないにかかわらず，「（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現実が反映されている。

自治体の側に「政策」という言葉に対する自己規制が働くのは，国の側の意識を反映したものと言える。中央省庁の公文書には，「地方自治体」なる言葉は存在せず，例外なく「地方公共団体」と記されてある。公文書だけではない。国の役人が書く文章や講演で使う言葉は，見事なまでに「地方公共団体」に統一されている。それと同じことが「政策」という言葉にもあてはまる。中央省庁は文字通りの「政策官庁」であり，地方自治体はその「実施官庁」ないしは「下請機関」である，という役割分担ないし使い分けが，長らく日本の「中央―地方」関係を支配してきた。

しかし，「地方分権」に代表される時代の変化は，

中央省庁の「意識改革」をも迫っているようである。平成6年10月17日付けの自治省事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための指針の施策について」という文章の中で,「政策」という言葉が使われている。地方自治体に対する事務次官クラスの通知文書の中で「政策」という言葉が使われたのは,恐らくこれが初めてのことではないかと思われる。

その文章では二度使われていて,一つは「時代に即応した組織・機構の見直し」という項目の中で「高齢化,国際化,情報化等社会情勢の変化に対応し,新たな行政課題や住民の多様なニーズに対応し,新たな行政サービスを展開できるよう,政策形成機能,総合調整機能の充実」が求められる,としたもので,もう一つは「効果的な行政運営と職員の能力開発等の推進」という項目の中で「住民ニーズの変化に即応した政策形成能力や新たな時代の流れに対応できる創造的能力を有する意欲ある人材を育成するため,明確な研修目標のもと,職場における実務研修,研修所における研修等効果的な研修を計画的に推進すること」とある。

自治体の行政改革推進に,国が後見人よろしく「指針」を示して事実上の圧力をかけるやり方自体は問題があるし,その文脈で使われる自治体の「政策形成機能」の充実や自治体職員の「政策形成能力」の開発なる考え方を無条件で受け入れるわけにはいかないが,その点を割り引いても,中央省庁が自治体の「政策形成」を奨励するようになった事実は象徴的であり意味のあることであろう。「政策」は中央省庁の独占物ではなくなってきたのである。

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10年ほどの間に変わってきた[11]。その象徴的な出来事として自治体学会の設立がある。自治体学会は規約第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「市民的視野にた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暁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」はある。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と考えられる[12]。

筆者はこれまでの論考で,「政策研究」の必然性と重要性を強調してきたが,これに対して「そんなことはわかりきったことであり,現に多くの自治体職員によって実践されてきている。ことさらに政策研究を強調するまでもない」との反論もあるであろう。この点について研究者とは違う町職員の「現場感覚」に基づいて考えてみたい。

研究者や職員研修関係者あるいは職員研修の在り方について問題意識を持つ自治体職員等にとっては「政策研究」は自明のことであり，別に目新しい論点ではないが，実際の行政現場（とりわけ小規模な市町村レベル）にあっては，「政策研究」という言葉や考え方はそうなじみのあるものではない。

たとえば，辻隆夫早稲田大学教授が自治大学校の研修生に対して行ったアンケート調査の結果によると，「政策形成能力」や「政策立案能力」といった用語にふれる機会を持たなかった市町村職員が5～6人に1人の割合を占めている[13]。

自治大学校に派遣される職員は，市町村にあってはそれなりに選抜された30～43歳の係長以上の職員であり将来の幹部職員と目される人材である。そうした職員ですら，「政策形成能力」という用語の浸透度を調べるための設問において，「まったく馴染みがない」が10%，「本校の研修で初めて知った」が9.1%もおり，全体の54%が「本や資料等で読んだことはあるが職場では殆ど使われていない」と答えているのである。

「政策研究」と「政策形成能力」とでは意味するところも違い，アンケート回答者の受けとめ方も若干違ってくることを割り引いたとしても，このアンケート結果をもって「政策研究」なる考え方の市町村行政現場への浸透度はきわめて低いことが裏付けできよう。一般的な市町村職員の意識において，「政策研究」の重要性は，必ずしも自明のことではないのである。「これは，いわば今日の自治体職員研修をめぐる諸論議において，理念と現実との乖離を最も端的に示す断面のひとつといえよう」（辻教授）という指摘は的を射ている。

筆者が本稿において追求したいと考えているものも，こうした「理念と現実との乖離」を少しでも埋める方法はないか，という問題意識に根ざしている。全国的に〝研修（所）ブーム〟ともいうべきものが起こりつつある[14]一方で，小規模自治体とりわけ町村レベルの研修体制はきわめて劣悪な状況にある[15]。中でも町村数が多く自前の広域的共同研修機関を持たない北海道の町村職員にあっては，職場の内外を通じての研修機会は絶対的に少なく，研修体制の改善が大きな課題になっている[16]。

第3節 「政策研究」と「階層別研修」

第1節でみた「公務研修」から「自治の研究」へという，研修概念の転換は以下のような論理的帰結をもたらす。すなわち，「公務の研修」の実体である人事院方式型階層別研修はもはやその役割は終わったのであり，これに代わって階層を問わず個人自主参加を基本にした問題別の個別政策研究と基本研究の組み合わせによる「政策型思考の訓練・習熟」を目指すべきである―と。

こうした認識を是としながらも，「果たしてそれでいいのか。必要にして十分なのか。どこまで現実的有効性を持てるのか」というのが筆者の問題意識である。第4章で道内町村職員研修体制の改革を構想するにあたって，「政策研究」と「階層別研修」の関係をどう整理すべきか。これが本節のテーマであり，論考の方法として，「ドイツの公務員養成制度との比較」というフレームを設定した。

1．公務員養成制度と職員採用制度

早稲田大学教授で日本行政学会理事長の片岡寛光氏によれば，日本は「公務員を事前に養成する特別の機関を持たない極，稀な国となってしまった」[17]という。たとえば，フランスにはFNAと呼ばれる国立行政学院があり，「公務員を選抜するチャンネルとしての役割と，事前に公務員を養成するための機関としての役割を同時に果たして」おり，「公民としての必要な自覚と同時に実務的知識がたたき込まれる」。ドイツでは「公務員となるための第1次国家試験と第2次国家試験との間に，実地研修とシュバイヤー高等行政学院等におけるスクーリングとが交互に行われる」。イギリスでも最近になって「公務員大学校に将来のエリート公務員の卵として採用される行政修習生（AT）を研修するメニューが用意されている」。

一方，アメリカの場合は，公務員は「ジェネラリストとしてではなく，スペシャリストとして採用される」ため，大学や大学院において公務員向

けの「専門的職業教育が重視され」ているという。

翻って日本においては，フランスやドイツの「行政学院」にあたる公務員の専門的養成機関もなければ，アメリカのように大学教育において公務員向けの職業教育が行われているわけでもない。ごく最近になって，公共政策や地方自治関係のコースを新設する大学が増えているようであるが，その試みが一定の評価を生むのはまだまだ先のことであろう。

こうしてみてくると，自治体職員の養成制度はその出発点において職員採用制度と密接不可分な関係にあることがわかる。そこで，とりわけ地方公務員の養成制度が極めて体系的で充実しているドイツの事例を考察する前に，道内町村職員採用の仕組みと現状をおさえておこう。

2．道内町村職員採用の現状

道内では32市はそれぞれ単独の採用試験を実施するが，180町村については14地区町村会ごとに第1次試験を行い，その合格者の中から各町村が面接等を行って最終選考する仕組みになっている。第1次試験は，基本的に高校卒業対象の初級職と大学卒業対象の上級職に分かれ，初級職は①教養試験（2時間）②作文試験（1時間）③適性試験，上級職は①教養試験（2時間）②論文試験（1時間）③専門試験（2時間）がそれぞれ行われる。

試験問題は，北海道町村会を通じて日本人事試験研究センターに一括発注し，14地区が同一の試験問題を採用して実施される。上級職の一般事務職希望者は，専門試験の対象が「行政」で，その範囲は政治学，行政学，社会政策，憲法，行政法，民法，刑法，労働法，経済学，財政学，国際関係と広範だ。ちなみに設問は40問で，解答はすべて択一（5枠）方式になっている。

筆者は実際の試験問題を見ていないので，大卒対象の教養及び専門の試験内容の難易度等に言及する資格はないが，ある道内私立大学法学部出身者で2年前にある町に採用された職員の話によると，「自分の不勉強を差し引いても，およそ大学での講義等で学んだことだけではいい点はとれない。やはり公務員試験用参考書や問題集を使って受験勉強するしかないのでは」とのことであった。

次に平成7年度の道内町村職員採用資格試験実施結果状況について北海道町村会がまとめた総括表を〈表1〉に示した。

この表で注目されるのは被採用者の高校卒と大

〈表1〉　平成7年度　町村職員採用資格試験実施結果状況［総括表］

支庁	試験会場	大学卒				高校卒				計			大学卒比率	高校卒比率
		受験者数	合格者数	倍率	採用者数	受験者数	合格者数	倍率	採用者数	受験者数	合格者数	採用者数		
		人	人	倍	人	人	人	倍	人	人	人	人	%	%
石狩	1	431	88	4.9	25	348	63	5.5	24	779	151	49	51	49
渡島	3	41	12	2.9	2	364	98	2.7	22	405	110	24	8	92
檜山	3	35	9	3.9	5	129	40	3.2	23	164	49	28	18	82
後志	1	86	22	3.9	9	238	24	9.9	13	324	46	22	41	59
空知	2	130	29	4.4	20	368	75	4.9	36	498	104	56	36	64
上川	2	146	43	2.9	14	504	220	4.3	48	650	263	62	23	77
留萌	3	19	8	2.3	1	123	18	6.8	9	142	26	10	10	90
宗谷	3	5	3	1.7	1	76	26	2.9	17	81	29	18	6	94
網走	2	192	60	3.2	28	435	93	3.2	39	627	153	67	42	58
胆振	4	47	11	4.3	10	154	34	4.5	29	201	45	39	26	74
日高	1	40	17	2.4	8	244	70	3.5	39	284	87	47	17	83
十勝	1	194	52	3.7	18	424	66	6.4	17	618	118	35	51	49
釧路	1	59	20	3.0	6	264	42	6.3	17	323	62	23	26	74
根室	1	20	5	4.0	2	110	25	4.4	13	130	30	15	13	87
合計	28	1,445	379	3.8	149	3,781	894	4.2	346	5,226	1,273	495	30	70

学卒の比率である。全体では高校卒346人に対して大学卒149人と，高校卒が大学卒の約2.3倍になっている。地方公務員における大学卒の比率は全国的に年々高まっており，自治体職員の高学歴化が進んでいることが前掲の松下・西尾対談でも重要なポイントとして言及されているが，こと道内の町村においては，まだまだ高校卒中心の採用状況にある。この点は，職員研修の在り方を考える上で重要なポイントとしておさえておく必要がある。

ついでながら，大学卒採用に関して支庁別でかなり開きがあることも留意しておきたい。札幌圏にある石狩，人口規模やまちの活力の点で相対的に優位にある十勝では，大学卒が高校卒を上回っている。網走，後志，空知も大学卒の比率が高いが，そのほかは明らかに高校卒中心の採用方針が見てとれる。自治体職員に求められる資質と学歴とは基本的に無縁であることはその通りであるにしても，小規模町村であっても「高校卒業が基本で大学卒業は特別」といった採用の考え方は時代遅れと言わねばならない。

3．ドイツの公務員養成制度

木佐茂男・北海道大学教授によると，ドイツの公務員養成制度が現在の姿に整備されたのは1970年代後半から80年代初頭にかけてという。市民社会の成熟を背景に市民が行政に対して権利主張を行い行政批判を強める中で公務員行政の重要性が認識されたためで，公務員の力量を高めるには，採用してからの事後的な研修制度よりも，採用する前の段階に照準を合わせた抜本的な養成制度が有効として，各級の公務員学校が州ごとに誕生してきた経緯があるという。

では，そうした公務員養成が実際にどのような体制とカリキュラムで行われているのか，木佐教授の著述[18]に基づいて見ていこう。

バイエルン州を例に見ると，初級職の公務員養成を行うバイエルン行政学校と，中級幹部養成のバイエルン州官吏大学校がある。前者は2年制の一般事務職養成コースで，16～18歳で入学し，給与を受けながら理論教育と行政現場での実習を交互に学び，卒業試験に合格して初めて正式に特定行政機関の公務員となる。後者は3年制の単科大学で，18～21歳で入学し，日本でいえば小規模町村の総務課長ないし助役にあたるクラスまで昇りつめる人材の養成にあたる。

さて，こうした学校で実際にどのような教育が行われているだろうか。〈表2・3〉に掲げた両校のカリキュラムを見て驚くのは法律科目の多さである。高等教育を受けていない16～21歳の青少年に，これだけ広範な個別法を体系的かつ専門的に教育する狙いはどこにあるのだろうか。それは，「一言でいって，市民にやさしい公務員を育てるための教育」（木佐氏）を行うことであり，そのために「徹底して市民のために有用な法知識を備えさせる」（同）考え方にある。こうした教育方針で養成された新任職員が自治体の窓口に立ち，市民と接する実務にあたるのだから，ドイツの自治体職員の力量は相当のものであろうし，住民自治の質の高さがうかがえる。日本との開きは歴然としている。

もちろん，日本とドイツでは国の成り立ちや地方自治制度あるいは自治体の運営システムや執務スタイルなどに基本的な違いがあり，両者の単純な比較は飛躍に過ぎるであろう。しかし，道央圏町村職員政策研究会が職員研修体制の改革を求める中で「職員の能力養成体制をも根本から変えていき，将来的には自治体職員の採用制度そのものの改革を目指すべきである。時代がそれを要請しているのであり，いわば『採用してから能力養成する』現行の在り方から脱皮して『能力養成された者を採用する』考え方を追求していきたい」とする問題提起は重く受けとめるべきであると考える。

4．方法論としての「自治体法務」

こうした将来的課題を視野に入れつつも，前項で見た道内町村職員採用状況を直視するとき，従来型の法制研修を主軸にした「階層別研修」は未だその役割を終えていないと言わざるを得ない。

〈表2〉

バイエルン州行政学校・教育科目

- 一般法学
- 国家学
- 行政手続と権利救済制度を含む行政法総論の基礎概念
- 民法の基礎概念
- 公行政における行政技術と情報技術の基礎を含む行政組織
- 行政活動の心理学入門
- 地方自治法
- 国と自治体の財政・行政費用法・税法の基礎概念，経済の基礎知識
- 官吏と給与の法，公勤務における職員と労働者の法
- 建築公法と基礎環境(自然保護法，近隣公害法，廃棄物法)
- 基礎営業法
- 基礎治安・警察法
- 基礎生活保護法・社会保険法
- 国籍法と外国人法

〈表3〉

バイエルン州官吏大学校

1991年入学生Aコース1

［1　法　］

1.01　法の基礎と法適応
1.02　国家論，憲法
1.03　ヨーロッパ法
1.04　一般行政法，行政手続法
1.05　地方自治法
1.06　行政費用法，税法
1.07　公務員法
1.08　警察法概説
1.09　経済行政法
1.10　建築公法
1.11　環境法
1.12　社会法
1.13　私法

［2　経済学及び財政学］

2.01　行政作用の経済的基礎
2.02　公共財務管理の基礎，財政調整と補助金
2.03　行政経営学
2.04　国と地方自治体の財務管理

［3　行 政 学］

3.01　行政組織
3.02　行政における統計
3.03　情報・コミュニケーション技術，データ保護
3.04　計画と決定
3.05　行政作用の社会科学的基礎，管理行為
3.06　広報活動

［4　その他の科目］

4.01　頭脳労働の方法と技術
4.02　行政作用の諸形式
4.03　講演，交渉，討論の技術

換言すれば，道内町村職員研修をめぐっては「政策研究」以前の問題状況が存在するということである。

この問題状況を切り拓くには，「政策研究」の志向とは別に，「階層別研修」の領域に立ち入って，その質を変えていく方法論があり得るのではなかろうか。「階層別研修」の質を変えるとは，必須科目である「地方自治制度」や「地方公務員制度」等で「教える」中身を変えることから始まる，というのが筆者の仮説である。「初めに国家ありき」の思想に基づく地方自治制度論や，自治体職員のアイデンティティーを捨象して「公務員」一般に還元させて説かれる地方公務員制度論，理論ばかりで行政現場から遊離してしまっている行政法講義では，自治体職員の「階層別研修」としてふさわしくない。「教える」中身は，「公務」ではなく「自治」の思想に基づき，「地方公務員」ではなく「自治体職員」のアイデンティティーに根ざしたものでなければならない。

この主張に関して，大森教授の具体的提案を切り口にして論点を深めてみたい。まず大森氏の提案を長くなるが引用する。

> 「第１に，研修担当職員は，自分でも納得できない，意欲のわきそうにない研修プログラムを思い切って発展的に解消すること。例えば，大学の法学部で開講されているような実定法の講義科目を廃止することである。それに代えて，現在すでに自治体職員の手によって形成されつつある『自治体法務行政』の科目を採用することである。既存の法令解釈にどのように挑戦して再解釈すれば，具体的にどのような施策が可能になるのか，そうした実例を学習できるプログラム（例えば『政策法務の理論と方法』）を組むことである。中央官庁による既存の解釈，学説，判例などは必要に応じて参照すれば十分であって，わざわざ集合型の講義を設営するには及ばないのではなかろうか。法令解釈が重要でないということではなく，どの視点に立ち，いかなる方法を用いれば自治体職員の法的能力を向上させることができるかがポイントである。あえて既存の法制科目の廃止を含む抜本的再検討を提案したい」[19]

極めて明快にして説得力のある提案であると思う。自治体職員が「市民のために有用な法知識」を身につける上でも有効であろう。目指すべき方向として全面的賛意を表したうえで，しかしなお既存の法制科目を廃止して一足跳びに「政策法務」に切り替えることには慎重にならざるを得ない。その理由について，大森提案の趣旨から多少，逸脱するかもしれないが，あえて「政策法務」を「自治体法務」に対比させる中で説明したい。

大森氏が言うように「政策法務」は，既存の法令解釈を超えて再解釈を行うことで自治体現場での施策展開の可能性の枠を広げるものとしてある。それは，天野巡一氏（武蔵野市職員）―「政策法務」の提唱者の一人であり，大森提案も天野氏の理論と実践を踏まえてのことと想像される―によると，次のように想定される。

「そこで，自治体の法務政策を自治体政策を中心とした法務として再構築することの必要性を強調したい。ここで注意したいのは，政策法務は，現行法体系を考えずに自治体政策を行うことではなく，現行法制度を駆使して自治体政策を企画段階から法的整合性の検討，法的問題点の分析を行うことである。そのうえで，法的なシミュレーション，ブレーンストーミングなどの手法を行い，政策を実行するにはどうするかを法的な視点から検討することが必要となる。さらに政策を実行した場合，情報公開による公開文書の開示，行政手続法による執行基準の公開，不服審査，訴訟なども想定して政策を行い，自治体は政策主体であることを主張する企画型の法務を政策法務と位置付けることにより，自治体の政策領域もますます広がりを持つことになる」[20]。

この説明を見てわかるように，「政策法務」とは極めて高度かつ広範なテーマであり，まさに先駆政策の一つと言える。これを実践に移すとなると，相当な専門知識と問題意識を兼ね備えた職員の存在と組織体制上の整備が不可欠だ。率直に言って，

天野氏のような力量のある職員がいる武蔵野市だから可能なのであって，平均的市町村が手がけようとしても，将来的にはともかく現時点では事実上，不可能に近い。

「政策法務」に対し，その基本的問題意識は共有しながらも，焦点のあて方を異にするのが，木佐教授らが提唱する「自治体法務」である。自治体職員が多数参加している「札幌地方自治法研究会」の代表でもあり，自治体現場や職員研修問題にも詳しい同教授は，同研究会が1991年に実施した，自治体法務の現状を調査する全国的アンケート調査の結果[21]を踏まえ，「政策法務」以前の問題状況を重視する中で，次のように述べている。

「今後の自治体法務は，政策法務として説かれる内容のみならず，それ以前に，市民が行政法のクライアント（顧客）であることを考えた全職員的広がりにおける法的基礎教育を不可欠としよう。ここで市民とは，自治体職員自身を含んでいる」[22]。

この認識は，ドイツの公務員養成の原理原則とも言える「市民にやさしい公務員を育てるための教育」「市民のために有用な法知識」の考え方を踏まえ，かつ日本の自治体現場の実態を直視した中から生まれたものと言えよう。思うに，「基礎的教育」を不可欠とする「自治体法務」はそれ自体として職員研修の方法論となるのではないか。「政策法務」に例示される「政策研究」と，「既存の法解釈」の域を出ない法制研修に基づく「階層別研修」の両極をつなぐことのできる有効な方法論になり得るのではないか―。この仮説を実証する試みは他日に期したいと思う。

ただ，現時点での問題意識として，「政策研究」の質に通じる「全職員的広がり」を持つ基礎教育の道筋は，「階層別研修」の法制度科目で使用されるテキストの開発が最も有効かつ実現可能な手だてであるとの認識を持っている。現に，筆者も参加している札幌地方自治法研究会では，自治体職員，研究者，市民の協働作業を通じて，新しいコンセプトによる自治体法務テキストの研究開発に着手していることを紹介しておきたい。

〈注〉

1）大森彌「地方分権と自治体職員」『季刊行政管理』（東京都職員研修所・1995年春）4頁。国の行政を地方において実施することを「地方行政」と呼び，市町村を「地方行政の末端機関」と呼ぶ「行政」観を批判している。

2）森啓『自治体の政策研究―職員研修所の改革問題―』（公人の友社・1992）55頁に「『地方公務員』とは，かつては低賃金の代名詞であり，末端機関の職員という従属的下級公務員のイメージをぬぐいがたくつきまとっていた」とある。

3）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）

4）同上5頁。そこでは，研修という概念は，初めから「教育訓練」と同義だったため，「研修所」という教育訓練機関があり，「教官」がいて，「受講生」に「訓練」し，「教える」という研修イメージが出来上がってしまった，と指摘されている。

5）同上8頁。「今までの研修」つまり「階層別研修」の問題点として，仕事や政策と切り離された研修体系になっているため，現実の課題に答えられなくなったことを指摘している。

6）たとえば大森彌『自治体職員論―能力・人事・研修』（良書普及会・1994）146頁。

7）大森教授は前掲書で「おそらく，つきつめれば現行地方公務員法の研修に関する規定自体も改正しなければならないだろう」（153頁）と述べている。

8）森啓『自治体職員の政策研究』（公人の友社・1992）。

9）同上5頁。

10）首都圏政策研究・研修研究会『政策課題研究の研修マニュアル』（公人の友社・1992）9頁。

11）大森彌『自治体行政学入門』（良書普及会・1987）193頁。

12）「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）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①政策には色々のレベルのものがあり，ヒントやアイデアの段階における政策もありうる，②調査研究も政策研究の一部である，③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，④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，⑤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，⑥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。

13）辻隆夫「〈報告〉自治体職員の政策形成能力と研修の在り方」『月刊自治フォーラム』432号（1995）37〜44頁。

14）足立忠夫「我が国の研修制度の問題点」『公務員研修のあり方』（山梨学院大学行政研究センター編・第一法規・1991）3〜19頁。

15）たとえば間島正秀「分権型社会を創り支える地域人材の開発」『月刊自治フォーラム』433号（1995）24頁によると，政策能力開発研修の実施状況は「都道府県レベルでは10割近く，市レベルでは7〜8割台と多くの団体で実施されているにもかかわらず，町村レベルでは3割台ときわめて低い状況にある（地方自治研究資料センター調査，平成6年7月現在）」。

16）札幌市に近い町村の職員有志による自主研究グループ「道央圏町村職員政策研究会」が1994年にまとめた「望ましい町村職員研修の在り方に関する調査研究報告書」によると，道央圏12町の係長以下一般職員1,361人を対象にしたアンケート調査（1994年実施，回収率73.99%）の結果，採用5年目までの職員の約7割，同9年目までの6割強が，新任研修を除く一般職員研修を受けていない実態が明らかにされている。

17）片岡寛光「公務員研修の理論と実践」『公務員研修のあり方』（前掲書〈注14〉）25〜26頁。

18）木佐茂男「自治体法務とは」『総研ジャーナル』（神奈川県自治総合研究センター）59号（1995）2〜5頁，「政策法務と自治体①自治体法務の課題」『地方自治ジャーナル』208号（1995）63〜77頁，「自治体で行政法はどう生きているか」『法学セミナー』455号（1992）40〜45頁，「地方自治土曜講座ブックレット No.6　自治体法務とは何か」（北海道町村会・1996），「自治体法務の現場から」『判例地方自治』105号（1993）。

19）大森彌・前掲書〈注6〉161〜162頁。

20）「自治体政策法務の時代」『季刊地方自治の窓』52号（地方自治協会・1994）89頁。

21）前掲〈注18〉『判例地方自治』105号（1993）の緊急レポート「自治体法務の現場から」で調査結果とその分析が詳細に紹介されている。

22）木佐茂男・前掲「政策法務と自治体①自治体法務の課題」〈注18〉74頁。

第2章　北海道における町村職員研修の現状と課題

本章では，北海道の180町村に的を絞り，各町村の職員研修がどのような体制のもとに，どのような内容で実施されているのか，アンケート調査結果をもとに現状把握を行うとともに，広域的な立場で町村職員研修の具体的改善に乗り出した北海道町村会の取り組みを検証する。第1章では自治体職員研修の今日的な在り方に関する理論面の総論的な考察を行ったが，本章においては実際的な各論レベルの考察に踏み込んでいきたい。

第1節　道内180町村の現状～アンケート調査の分析

1．貧弱な内部体制

都道府県単位で全国一の町村数があり，かつ自前の広域的共同研修機関を持たない条件下にある本道にあって，各町村の職員研修がどのような現状にあるかは興味深いテーマである。各町村の研修担当者に対してアンケート調査を行い100パーセントの回答を得た。アンケートの狙いは2点ある。1つは職員研修にかかわる内部体制の把握であり，もう1つは実際に行われている研修の具体的中身を知ることである。なお，他県との比較を行うため，同一のアンケートを神奈川，島根，佐賀の3県を対象に行った[1]。

まず研修体制だが，集約結果を〈表1〉にまとめた。職員研修の担当課は180町村すべて総務課である。前述の3県でも90パーセント以上が総務課所管であることから，これは全国的傾向と言えよう。松下圭一氏は，政策研究を重視する観点から研修における企画セクションの役割を重視しているが[2]，現状においてはその兆しは見られない。総務課所管となれば，研修実務を行う担当係は総務係と庶務係が大半を占めるのは自然の流れである。人口規模の比較的大きな町では総務係や庶務係から独立させて職員（厚生）係を設け，ここで研修業務を担当しているところが多い。

さて，研修体制が充実しているかどうかのメルクマールとなるのが専任の研修担当職員配置の有無である。結果は専任職員を置いているのはわずか10町しかない[3]。残りの170町村は兼務ということになるが，町村役場における総務係や庶務係の一般的な姿から推測するに，「兼務」としての職員研修業務にどれだけ手間暇をかけられるかは極めて疑わしい。少なくとも年間計画が「無」と回答した108町村については，職員研修業務は「片

〈表1〉

		北海道	神奈川	島根	佐賀
回収率		100%（180/180）	67%（13/18）	57%（29/59）	74%（31/42）
担当課	総務課	180	8	29	31
	庶務課	0	3	0	0
	管理課	0	2	0	0
担当係	総務係	54	0	18	6
	庶務係	51	8	7	20
	職員係	41	3	2	0
	職員厚生係	22	0	1	0
	人事係	0	2	6	3
	行政係	0	0	5	2
専任職員配置		10	0	0	1
規程を制定		46	3	5	2
年間計画を策定		73	7	3	2

手間」に行われている公算が大きい。

このように職員研修が役場の機構の中に明確な位置付けがなされていないことは，研修規程等を持つ町村が46しかなく，全体の4分の1にしかすぎない事実が雄弁に物語っている。研修規程もなく，忙しい総務課の職員が兼務で職員研修を担当する中で年間の研修計画も存在しない—これが道内町村役場での職員研修体制をめぐる平均点な姿と概括することが可能であろう。

2．研修内容の3タイプ

次に研修の中身である。年間計画が「有」と回答のあった73町村のうち実際に年間計画書が添付された41町村の平成7年度計画の内容を分析するが，各論に入る前に全体的イメージを持つために，計画内容の濃さに応じて便宜的に3ランクに分け，各レベルでの標準的な事例を紹介する。

〈A町（人口規模6,000人）の場合〉

○初任者研修(管内町村会主催)～平成7年度採用者7人を派遣

○一般職研修(道自治研修所主催)～法制コースに主事2人を派遣

○監督者研修(同上)～政策能力コースに主事2人を派遣

○管理者研修(同上)～管理能力コースに主事1人を派遣

○永年勤続研修（町主催)～20年勤続の4人を国内先進地視察に派遣

〈B町（同4,500人）の場合〉

○市町村アカデミーに派遣～①政策課題研修課程の「魅力と活力ある地域づくり」コース（3日間)，「地域・社会の新経営」コース（同)，「アート・マネジメントの実践」コース（同）にそれぞれ課長1人を派遣②行政課題研修課程の「地域政策の企画管理」コース（8日間）に課長補佐1人，「農山漁村地域の活性化」（同）コースに係長1人を派遣

○道と市町村の職員交流による実務研修～道庁保健環境部総務課に主査1人を1年間派遣

○道自治研修所に派遣～①長期研修（前後期各26日間）に係職1人②一般職員研修の「政策能力」コース（5日間）に係職1人③監督者研修の「指導能力」コース（前中後期各9日間）に主査1人，「政策能力コース」（前後期各4日間）に主任と係長各1人④税務事務研修「基礎」コースに係職1人—を派遣

○海外産業視察研修派遣～圏域の広域行政組合主催の事業に1人派遣

○初任者研修～管内町村会主催の研修会に3人派遣

○自主研修～地域づくりの先進地視察に2人派遣

〈C町（同13,000人）の場合〉

1　組織内（集合）研修

(1)　新規採用職員研修～前期5日間，対象者10人。

(2)　一般職研修～中堅職員研修（対象は主事・主任クラスの18人）

(3)　管理者研修～①新任管理者研修（昇任後2年以内の課長，課長補佐職）②現任管理者研修（課長，課長補佐職）

(4)　特別研修～前職員対象に交通安全講習会と特別講演会を実施

2　派遣研修

(1)　市町村アカデミー～①「成熟化社会への対応」コース（8日間）に係長～課長の1人②「パソコン指導者養成（基礎）コース」に1人を派遣

(2)　道自治研修所～①長期研修に1人②一般職員研修「法制」コース（12日間）に3人③監督者研修「指導能力」コース（3日間）に現任係長2人④指導者研修「研修問題研究会研修」（1日間)に1人⑤専門研修「法令実務(基礎)」コース（5日間）と「社会福祉事務研修」（同）に各1人を派遣

(3)　管内町村会～①初任者研修会（3日間）に6人②監督者研修（JST標準課程・3日間）に昇任後2年以内の係長2人を派遣

(4)　洋上研修～釧路市主催事業（7日間）に

25～35歳の4人を派遣

(5) 道内外視察研修～①道内（勤続2年以上の2人，4日間）②道外（同5年の2人，7日間）③地域づくり（同5年の1人，7日間）④プラスワン（希望者3人，1日）

(6) 各種セミナー，講演会～①システム委託管理セミナー（3日間）に1人②応対マナー研修会（1日間）に2人

(7) 民間企業派遣職員～勤続10年以内の職員3人を地元第三セクター企業に14日間，派遣

3 自己啓発

(1) 自主研修グループ活動～原則として勤務時間外において5人以上の職員が1年程度継続して行う活動に5万円以内で助成する

以上，町村における研修実施内容の実例を便宜的に3つのレベルに分けて見てきたが，研修体系や派遣先，派遣コース，派遣人数等に大きな開きがあることがわかる。道内180町村の研修実施内容のレベルを図式的に描くとすれば，年間計画を持たない「遅れた」町村が全体の約60%を占め，残り40%のうちいわば基礎レベルの町村が10%，中レベルが20%，積極的に取り組んでいるところが10%といった全体像が浮かび上がってくる[4]。

次にこうした全体イメージを持った上で，各論の分析に入ろう。分析の観点を①研修体系②独自研修の比重③職場研修に設定し，それぞれ特色ある取り組み事例の紹介を交えながら論評していく。

3．JST中心の研修体系

まず研修体系だが，すべてに共通しているのは，いわゆるJST方式の階層別研修を中心にした組み立てがなされている点である。初任者研修→係長クラスの監督者研修→課長クラスの管理者研修を主軸に，これに個別の実務研修を加える―というスタイルだ。これは，「階層別研修は集合研修全体の中心である」[5]という積極的評価に基づく考え方を反映したものととらえることも可能だが，むしろ実態的には，町村における研修の大半は各種研修機関への派遣研修に依存しており，その研修機関が伝統的な階層別研修体系を採用しているため，結果的に「研修とはこういうもの」との観念が出来上がってしまった事情が介在しているのではなかろうか。

研修体系でユニークな事例はニセコ町の研修計画に見られる。同町の場合も「職員研修」という区分の中で道自治研修所での階層別研修コースへの派遣を行っているが，それは全体の中の一部という位置付けであり，力点が置かれているのは各係ごとの「研修」である。その中身は，議員や専門委員等が行う道内外先進地視察の随行や，毎年行われる広報広聴研究大会，地方統計職員研修会，年金事業優良市町村研修会といった部門別の研究・研修会への参加，さらには観光キャンペーンや全国ひらカナ市町村サミットへの派遣，まちづくり推進係の道内外視察などである。これらは同町に限らず全ての市町村で大なり小なり行われているが，こうした原課対応のものは，総務課所管の研修計画には位置付けされない。ニセコ町の場合，従来の固定的な「職員研修」観から脱却して，原課対応の各種出張派遣であっても内容が「研修」に値するものであればきちんと研修計画に位置付けしているところに，意図的かつ積極的な取り組み姿勢が読みとれる[6]。

4．独自研修は低調

次に，外部機関への派遣研修のほかに，町村独自の研修がどの程度，実施されているのか，という点である。結論的に言えば，全体的に質量ともに極めて低調である。「研修事業とは各種研修機関に派遣すること」であり，自前の研修事業については，テーマ設定や講師の確保，さらには職員の関心が低いことなどの〝現実的〟理由により実施は困難，と決め込んでしまっている感が強い。

独自研修の位置付けの中で行われているもので最も多いのは，国内外の視察研修である。事業計画書を添付してくれた41町村についてみると，国内視察研修を実施しているのが27町村，海外視察研修が22町村あり，事業計画を入手できなかった

町村でもこの種の視察研修を実施しているところがかなりあるものと考えられる。

松下圭一氏が強調するように，地方分権の時代を迎え，個々の自治体にますます自前の政策開発が要請されてくる今日，特定政策分野での先駆自治体に職員を出張させてナマの情報を入手してくる視察研修の手法は重要かつ効果的であると思われる。それだけに，多くの町村が比較的若い職員に道内外の視察研修機会を与えていることは評価できる。ただし，国内研修視察を実施している27町村のうち7町村で「永年勤続研修」というのが行われており，勤続30年，35年といった定年間近の職員を慰労的な形で出張させているが，これなどは果たして独自研修に値するものかどうかは疑わしい。

いわゆる階層別研修を単独で実施している町村は数えるほどしかないのは，全体状況からしてやむを得ないが，新規採用職員に対する研修を自前で実施していないところが76町村もあり，一応実施してはいても少ない実施時間から見て内容的に不十分なところがかなりありそうだ（延べ5時間以内が15町村ある）。支庁単位にある地区町村会が管内全町村を対象に広域的な初任者研修を実施しており，ここに送り込むことで済ませてしまっている町村が多いことがわかる。しかし地区町村会主催の初任者研修に出す前に，我が町の全体像や行政課題，仕事の心構えといった基本的事項については自前の研修カリキュラムを設定する中で実施すべきであろう。それをしないで，いわゆる「職場研修」にすべてを委ねてしまうのでは，配属された部署の職場環境や上司の個人的資質に左右されやすく，下手をすると〝従弟〟的な新人教育が幅を利かせかねない。

さて，独自研修の取り組みで特筆される事例をいくつか紹介しよう。まず最も体系的に実施しているのが美幌町で，階層別に受講対象者を特定した中で全部で15本の研修を組み立てている。新規採用者や初級職には経理事務，職場の人間関係，法制執務・文書実務，地方税財政制度などの実務研修，中級職には自治体のOA化，給与，休暇等制度，上級職には地域活性化，公務員論理，中堅職員の役割といったテーマ研修を実施。これらの講師はすべて係長クラスを中心とした職員であり，庁内講師の活用においては恐らく全道212市町村で最高水準にあるのではなかろうか。このほか海外研修派遣職員による「欧州事情」，町長，助役，収入役の各講話もあり，バラエティーに富んでいる。

一方，外部講師を招いて独自研修に力を入れているのが中頓別町。日本経営協会専任講師による①管理者研修（テーマは「マネジメント能力開発」，3日間，課長職及び課長補佐職全員が対象），②一般職員研修（同「元気な〝わたし〟発見コース」3日間），短大助教授による③課題別研修（同「まちづくりについて考える」，延べ2日間，概ね40歳以下の一般職員と町民との合同研修），④OA研修一の4本を組んでいる。

こうした独自研修は，派遣研修と違って，一定数の職員が同じ研修を受けることによって問題意識を共有することができ，研修内容を実務に生かすための事後研修も可能になる。やりっ放しではなくフォローアップの工夫が加われば，独自研修ならではの効果が期待できる。職員と住民との合同研修も良い企画だ。職員にとっても住民にとっても「協働のまちづくり」に取り組む上で貴重な経験になるに違いない。

独自の新任職員研修で最も充実しているのは鷹栖町であろう。4月4日間，5月8日間，6月4日間，9月1日間の延べ17日間にわたり，体験型の研修プログラムが用意されている。4月は「マチを知り，役割を学ぶ」を研修目標に，オリエンテーリング，健康講座，町内施設を知る，電話対応などを実施。総務課が担当し，事前提供情報として「ジャンプぶっく」，町図，共通例文集，気になる言葉の改善例集などが配付される。5月は町内福祉施設への訪問研修，農業体験研修，上川支庁や地区町村会等への訪問，6月は地区町村会主催研修に参加，9月はトマトジュースづくり体験研修と，いずれも準備の行き届いたメニューになっている。

役場職員は意外と自分のまちのことを知らないものである。小さなまちであっても，所管が違えば各種施設の基礎的知識を身につける機会は少ない。新任職員時代に，我がまちを知る体験型の研修機会を与えることは大事なことであり，これはやろうと思えばすべての町村で実施可能なことである。そのことを当たり前のこととして実践している町村とそうでない町村との違いは大きい。

このほか特色ある独自研修メニューとして，東川町の新規採用職員事前研修（3月末に2日間実施），豊頃町の職員課題研修(毎月1回，理事者と課単位職員とが意見交換を行う)，松前町の「東京研修」(係長クラス3人がそれぞれのテーマに基づいて首都圏で1ヵ月間の独自研修を行う)，白老町の国内現地研修（行財政及び産業振興をテーマに公募論文により対象者4人を選考し，研修結果を実践発表させる）などがある。

5．職場研修の形がい化が浮き彫り

次に3点目の「職場研修」の実施状況である。研修体系の中に職場研修が位置付けされているのはわずか8町にすぎない。しかも位置付けはあっても具体的な中身が示されおらず，「職場研修」は形がい化しいている実態が浮き彫りになっている。

いわゆるOJTを推進するために，職場のリーダーを養成する目的のOJT，ET，JSTなどの指導者養成研修が道自治体研修所などで行われている。この研修を積極的に受けた職員はこれまでに57町で182人（1994年11月1日現在）にのぼるが，そうした研修成果を職場研修に活用しているところはごく少数であり，「研修のための研修」に終わっていると言える。

「職場研修」の単位は各課各係であるが，そこでの「研修」は何か特別のことをしなければならないものと考える必要はない。いい仕事をするために，日頃から自覚的に必要な情報収集に努めたり，課内，係内での議論を活発に行う職場環境と仕事のスタイルをつくり出すことが実効ある職場研修であると思われる。たとえば，情報収集のために一般旅費を活用して積極的に各種研究会やセミナー等に参加するとともに，そこで学んできたものを同僚と議論することで情報の共有化に努めたり，需用費を活用して専門書や定期刊行物を購読したり，実務に直結したテーマを設定して住民有志と話し合う機会を設けたり，色々と出来ることはある。

総務課所管の研修だけが職員研修ではない。現に各課対応の研究・研修会等への参加出張は広く行われている。総務課の研修予算であろうが原課の一般旅費で支出しようが，研修先がどこであろうが，その形態がどのようなものであろうが，要は中身の問題である。研修に値する内容であれば，それは役場全体の職員研修体系の中にきちんと位置付けされて然るべきである。それは各課ごとに研修計画を提出させて，それを研修担当係が集約し一元的な研修体系に整理すれば出来ることである。そうすることによって初めて，職員研修の目的である人材開発を含めた人事政策―従来型の固定的な研修観に基づく「人事管理」ではなく，職員個々の主体性を重視した人事政策―の展開が可能になるものと考える。

以上，3つの視点で現状分析を試みたが，最後に研修体系，独自研修，職場研修のすべての面で他の町村の模範となる実践を行っているところとして標茶町を挙げておく[7]。

第2節　町村職員研修の改革に向けた北海道町村会の試み

第1節で見たように，道内180町村の職員研修をめぐる現状は数々の問題点を抱えて事態の改善が急がれる状況にある。この課題の解決に乗り出したのが北海道町村会であり，平成6年8月に検討委員会を設けて検討を重ね，7年2月には「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」の中間報告が行われている[8]。その一部は既に実施に移されおり，ここ2，3年の間に中間報告に盛られた改善策が本格的に展開されるようになれば，道内町村職員研修の全体的な底上げに貢献するも

のと思われる。

幸い筆者は北海道町村会に派遣されており，検討委員会にもオブザーバー出席を許され議論の経過も見聞する機会に恵まれたこともあり，筆者の問題意識に沿って北海道町村会の試みを検証してみたい。

1．悉皆研修による全体的底上げ

これは中間報告であり，「当面の改善策」としていることからもわかるように，今後，さらに時間をかけて「北海道における町村職員の望ましいあり方（長期ビジョン）」や道自治研修所と道町村会の役割分担等に関する検討がなされることになっており，そこでは市町村職員向けの研修機関の設立が重要テーマの一つになるものと思われる。ある意味では分権時代における道内市町村職員研修のカギを握ると言ってよい新たな職員研修機関の創設問題については後にふれることにして，ここでは「当面の改善策」に限定して，その有効性等について検証していくことにする。

この「改善策」の特徴は，そこに盛られた内容は，すべて実現可能なプランであり，ここ3～4年のうちに全面展開されることが射程距離に入っている点である。構想倒れになることを避け，極めてプラクティカルな発想で現実的なプランを組み立てている。そこで①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，②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180町村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，③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，④14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―を切り口にして考察していく。

1点目。研修対象を若手職員に絞ったことには現実的要請と価値判断の両面があるように思われる。現実的側面は，第1章でもふれた道央圏町村職員政策研究会のアンケート調査結果で実証されたように，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である。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，若手職員に比べると相対的にパーセンテージは高いものと考えられる。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，という考え方は当を得ている。

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。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言えるだろう。

2点目は，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」重視の姿勢についてである。これを貫くには，対象町村数及び人数の多さ，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い。全面実施に向けては綿密な準備と多大なエネルギーを必要とするだけに，組織的な決断と実務的処理能力が要求される大仕事になる。

全町村悉皆性を原則にしたことは，北海道町村会という組織目的にかなったことであり，「全体の底上げ」に寄与したい，という明確な意思の表れと言える。方法としては14地区町村会単位で実施することで現実的な選択を行っている。各地区町村会は，密度の差はあれ，これまで新任研修を実施してきた実績があるし，受講する方も新任研修で一度経験しているので，その後の初級研修，中級研修についても，別の方法でやられるよりは比較的，抵抗は少ないであろう。

2．カリキュラム・テキスト・講師養成の〝3点セット〟方式

次は中身の平等性である。せっかく対象者全員が平等に研修機会を与えられても，研修内容の面で地区町村会ごとに格差がついてしまっては意味がない。そこで，14地区すべてにおいて同一水準の研修内容を確保するには，カリキュラム，テキスト，講師の〝3点セット〟を用意する必要に迫られる。ここでは，検討委員会内の小委員会で検討中の素案をもとにカリキュラムの内容を吟味する（テキストと講師については後述する）。

まず，基本的な考え方として新規採用後1～2年目の職員に対する研修を初任者研修とおさえ，①採用直後の新採用研修，②半年後の基礎研修，③一年半後の初級研修の3段階方式をとる。新採用研修については，対象者の所属町村で実施することとし，役場の仕事と仕組み，給与や福祉厚生の仕組み，接遇等をカバーする。基礎研修と初級研修は地区町村会が実施し，基礎研修は4日間全23時間とし，内容は「地方自治の話」（4時間），「地方公務員の話」（4時間），「財務会計(一)」（4時間），「文書実務」（3時間），「管内町村行政の課題」（2時間），「課題研修」（4時間），「町村長講話」（1時間），開講式及び閉講式（1時間）で編成。次の初級研修は「法律の基礎知識」「地方自治制度」「地方公務員制度」「地方財政」及び「財務会計（二）」の5科目を計画しているが，時間配分等は平成8年度で詰めることになっている。

採用後2年未満の職員に3段階方式で自治体職員としての基本的事項をパブリックな形で研修させる仕組みは，全国水準からみても進んだ体制と言え，現状との比較において格段の前進になる。ただし，第1段階の所属町村での新採用研修については情報提供やノウハウの便宜供与等の面でのフォローアップが必要だろう。アンケート調査結果では180町村の70%にあたる124町村で何らかの形で独自の新採用研修が行われているが，その中には研修時間がわずか1～2時間というところも10町村あり，内容的にみても職場研修の延長上で形式的な中身で実施されているところも少なくないことが推察されることから，鷹栖町，標茶町，八雲町，丸瀬布町といった先進事例等を紹介するなどして全体の底上げが不可欠であろう。

基礎研修と初級研修については，カリキュラムとしてはオーソドックスなものであり，府県の先進的新任研修に比べても見劣りしない。

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ている。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するものと思われる。

将来的にはテキスト自体も独自のものを開発すべきであろう。行政現場と住民自治に通暁した自治体職員自らのイニシィアティブのもとに学者や研修者の知恵を借りながら自前のテキストづくりに挑戦する—そういう時代に入ってきたように思われる。第1章第3節でもふれたが，自治体職員としてのアイデンティティーに根ざし，市民の側の視点を重視した今日的問題意識に立脚して，新しいコンセプトの自治体法務テキストをつくろう

という先駆的な試みが，札幌地方自治法研究会の活動として始まっている。研修におけるテキストの位置は極めて大きなものがあると思う。

〈注〉

1）神奈川，島根，佐賀の3県を選んだのは，前掲「自治体法務の現場から」(第1章〈注18・21〉)でふれた，札幌地方自治法研究会が行った自治体法務のアンケート調査においてこの3県が対象とされていたことによる。神奈川は都市型の県，島根と佐賀は北海道と類似性のある農村型の県と考えられる。北海道との比較については以下のように分析できるであろう。①担当課・係については4道府県で大きな違いは見られない②専任職員の配置については3県では佐賀に1町あるのみで，全国的にも専任の研修担当を配置している町村は圧倒的に少数であることが推測される③規定と年間計画の有無については，相対的に神奈川県の水準が高い。特に年間計画の策定率は神奈川が50%を超えているのに対して，北海道，島根，佐賀は10%前後とかなりの格差が見られる。

2）前掲『自治体の政策研究』第1章〈注2〉192頁。

3）形の上では専任職員を配置していることになっていても，年間計画の有無や計画内容の質から判断して，果たして実質を伴った「専任職員」を配置しているのかどうか疑問視されるところも2～3見うけられる。

4）専任職員(ア)，研修規程(イ)，年間計画(ウ)，独自研修（エ）の有無を指標にして，その組み合わせによってランク付けを行うと別表のようになる。さらに独自研修を実施している140町村の内訳と，独自研修で最も多い新任研修の実施内容を示した。

※　A・Bランクには道東方面の町村の比率が高く，特に網走管内の11町が入っているのが目を引く。全体として道東方面とくに網走管内の水準の高いことにどのような背景があるのかは，推測の域を出ないが，同管内は社会教育や公民館の分野で先進的なところとして知られていることと何らかの関係があるのかもしれない。少なくともBランクの上位に入るT町の場合は，社会教育部門との連携を念頭に置いて研修計画をたてているという。A・Bランクに属する2，3の町の研修担当者に話を聞いた限りでは，研修体制の強化は，首長のリーダーシップに負う

(別表)

記　号	ア	イ	ウ	エ
指　標	専任職員	研修規程	年間計画	独自研修
町村数	10	46	73	140

Aランク（ア，イ，ウ，エ）── 3町
Bランク（イ，ウ，エ）── 18町
（ア，イ，ウ）── 1町
（ア，ウ，エ）── 3町
Cランク（ウ，エ）── 33町
（イ，ウ）── 2町
（イ，エ）── 8町
（ア，エ）── 3町
（ア，イ）── 1村
Dランク ──108町村

〈独自研修実施140の内訳〉

新任研修のみ	75
接遇のみ	6
新任研修と接遇	9
組み合わせ	50

〈新任研修の中身〉

町村職員の心構え	101
地方行政の基礎知識	83
接遇	82
我が町の状況	80
文書の取り扱い	48
その他	33
体験談	24

ところが大きく，機構改革の際に研修セクションを強化した事例が見られる。

5）北海道町村会研修問題検討委員会における「階層別研修について」の内部資料に「何故階層別研修をしなければならないか」について次のような説明がある。――「階層」～縦型社会において行政事務の推進のために必要な形態である。組織としてのまとまりを保つ。順調，円滑な仕事の推進のために，階層によって役割を変える。各人がそれぞれの役割を認識するために階層別研修が必要である。階層別研修は集合研修全体の中心である。

6）同町職員研修担当によると，各課各係対応の「研修」を研修計画に位置付ける考え方は以前からあったが，多彩な研修機会の積極的な提供はここ1，2年のことという。理事者の理解もあり，20～30歳代の若手職員の意識が変わってきているとの受けとめ方をしている。

7）その内容は，北海道町村会発行『フロンティア180』12号（1995）42～44頁の「標茶町における職員の能力開発」（佐藤吉彦・同町行政開発係長）で紹介されている。

8）北道町村会発行『フロンティア180』13号（1995）42～44頁。

第3章　北海道町村職員研修体制の改革

第1～2章での論考を踏まえて，本章において，本道の町村職員の一人としての思いをこめて，全体的研修体制の改革の方向性について問題提起を行う。各論にわたる町村レベル，広域レベルそして全道レベルにおける具体的改革試案を用意したが，紙幅の都合で割愛せざるを得ないので，ここではその概要のみを紹介するにとどめる。

〈質＝政策研究〉の追求と〈量＝階層別研修〉の拡充

「政策研究」と「階層別研修」とを対比的にとらえ，前者を〈質〉の問題，後者を〈量〉の問題とそれぞれ規定する仮説について，筆者も深くかかわった「地方自治土曜講座」と北海道自治体学会の設立という二つの体験に引き寄せて論じてみる。

北海道町村会が，新しい形の職員研修の一つとして，北海道地域リカレント教育推進協議会の支援を受けて，昨年実施した「土曜講座」は道内外に大きな反響を呼んだ[1]。町村職員を中心に道や市の職員，市町村議会議員，市民あわせて300人を超す受講者が，地方分権や政策開発，行政手続と市民参加，自治体法務など極めて今日的なテーマについて学んだ。北海道大学法学部教授を中心とした講師陣による質の高い連続講座の開催は本道では初めての試みであり，全国的にみても画期的な企画であった。

「土曜講座」が大成功を収めた理由は色々あるが，ベースになるのは受講者の熱意であろう。月1回ペースで全7回のロングランにもかかわらず，皆勤者，精勤者が全体の6割を占め，その真剣な受講態度は，講師陣から異口同音に称賛された。まさに講師と受講者が四つに組んでの熱気に満ちていた。確かに受講した町村職員250人は道内町村職員3万人の1％にも満たない。しかし，180町村の半数近い町村から，遠方の受講者は身銭を切って1泊2日の日程でやってくるエネルギーは大変なものだ。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であった。

「土曜講座」の質は，一般的な研修の質とは明らかに違う。個別の法知識や制度論を知識として学ぶのでもなければ，能力開発やマネジメント技術の習得でもない。今日の時代背景と社会構造における自治体の位置や自治体職員のアイデンティティーといった全体像と座標軸をつかみとり，そこから我が町村のまちづくりの主体としてどう自己形成していくか―そうした問題意識に根ざした学習運動として「土曜講座」をとらえることができるであろう。

こうした「土曜講座」の質は，北海道自治体学会の設立につながっている。7月にニセコ町で行われた第9回自治体学会北海道フォーラム[2]には，「土曜講座」メンバーが大挙して参加した。同時に設立された北海道自治体学会[3]の会員も約6割が市町村職員である。こうしたメンバーが中心

となり役場内外の自主研究グループが恵庭市，小樽市，士別市，名寄市，風連町，ニセコ町，中標津町，白老町，南幌町，月形町，愛別町，浦河町，標茶町，小清水町などで次々と生まれている[4]。

こうした「土曜講座」，自治体学会，自主研究グループに象徴される自己啓発の系譜は，第1章で考察した「研修」概念の転換，すなわち「官治型の公務研修から自治の研究へ」における「自治の研究」につながる。これを研修体系にあてはめると，階層別研修の対極を成す「政策研究」に属するものと図式化できる。

では，町村職員研修体制の改革を目指すにあたっては，「土曜講座」や自治体学会型の「自治の研究」ないしは「政策研究」の充実，強化という路線を追求することに主眼を置くことで，現状の改革が進むであろうか。階層別研修を廃止して全面的に「政策研究」型の研修体系に切り替えることが可能かつ有効であろうか。

さしあたっては，「政策研究」型は個人の主体性に依拠した「質」重視の方法論としてとらえ，一方の階層別研修に代表される研修機関での研修は，全員を対象に底上げを目指した「量」的対応策ととらえ，量的拡充と質的転換の関係という構図を描くことが可能であろう。この図式を，唐突なアナロジーとなることを覚悟のうえで第1章第3節でふれた「政策法務」と「自治体法務」の関係になぞらえて以下のような説明を試みてみる。

繰り返しになるが，「政策法務」ないし「法務政策」と「自治体法務」の概念を整理すると，前者は「現行法制度を駆使して自治体政策を企画段階から法的整合性の検討，法的問題点の分析を行うこと」であり，「自治体は政策主体であることを主張する企画型の法務を政策法務と位置付け」るのに対して，後者は「政策法務として説かれている内容のみならず，それ以前に，市民が行政法のクライアント（顧客）であることを考えた全職員的広がりにおける法的基礎教育を不可欠」とするものである。

図式化すれば，「政策法務」は自治体の実務における法務が既に一定の基礎と力量を備えていることを前提として「その先」の政策課題にトライする，いわばハイ・レベルな問題提起であるのに対して，「自治体法務」は「それ以前」の問題，すなわち法的素養や法的思考訓練に欠ける「全職員」向けの「法的基礎教育」を重視する立場と言えるだろう。

つまり「政策法務」の主眼は政策法務室の設置に集約される「質」の向上にあり，「自治体法務」のそれは全体的な「量」の拡充にあると換言でき，それは「政策研究」における「質」的追求と，職員研修における「量」的整備と同質の位置関係にあると見てとれる。「真理は少数にあり」[5]という価値観も首肯できると同時に，「量的拡充なくて質的転換もあり得ない」とも言える。

結論は，平凡だが，質的追求と量的拡充の両方を視野に入れた研修体制の構築ということになる。一方で，「研修」のフィールドとスタイルを思い切り拡大し，「土曜講座」や自治体学会など自発的・自主的な学習・研究の活動を多種多様に展開する。その一方において定型的研修の体制を整備するとともに研修の中身を変えていく。この両方のベクトルに向かって一歩一歩できるところから手をつけ，経験を積み実績を蓄積していく複眼的方法論を目指したい。

とりわけ後者については，「何を，どう教えるか」に焦点を当て，中心となる法律・制度科目については行政現場の実務に裏打ちされた理論に基づく「自前のテキストの開発」が不可欠となろう。それは，自治体職員がイニシアティブをとって取り組む以外に術はない。

法制科目を研修で教えることそれ自体がもはや今日的役割を終えたわけではない。たとえばドイツでは「市民にやさしい公務員」養成という価値観に基づいて「徹底して市民に有用な法知識」を教えている。それは，「自治体は国の法律や中央省庁の通達に基づいて仕事をする」という意味において「自治体は国家行政の末端の執行機関である」から国の法律・制度を知ることは重要であり，従って法制研修が必要だ—という論理とは明らかに違う。日本における今日的問題状況は，国から降り

てきて市民に向かう「法律至上主義」の固定観念に基づく「伝統的法治主義」を克服する文脈において「自治体行政と法治主義」[6]の関係を明確にすることを必要としている。

とすれば法制科目それ自体を切り捨てるのではなく，自治体職員にとって「役に立たない法制科目」は「役に立つ法制科目」に中身をつくり変えて悉皆研修カリキュラムに組み込むことで，人事院方式を止揚した自治体サイドの階層別研修の可能性が生まれるものと考える[7]。

一方における個の主体性，機会と形態の拡散・多様化の追求と，一方における全体性，制度的統一と体制整備，その双方を座標軸に据えて，以下に町村レベル，広域レベル，全道レベルにおける各論的改革の概要を提示する。

・町村レベル

1）研修担当所管を総務課から企画課に移す。

2）各課における広義の職員研修情報を，企画課の研修担当が一元的に集約して全庁的な職員研修の実施状況を把握した上で全体化する。

3）総合計画策定の機会をとらえて，全職員参加のプロジェクト方式による政策研究を行う。研究テーマは，現行の総合計画に盛り込まれた諸々の政策課題の中から各チームが自主的に設定し，研究成果を報告書にまとめてラインにつなげる。

4）武蔵野市方式の「地域生活環境指標」づくりを研修事業として位置づけて実施する。

5）定型的な階層別研修に代わる「階層別会議」をルール化して庁内議論を活性化させる。これが定着すれば，「よその課のことには口を挟まない」「会議の場で議論すると何かと波風が立ち人間関係を損ねる」「忙しくて会議どころでない」等々が常識となっている組織風土や役所文化に風穴をあけて体質改善することこそなによりの「職場研修」になるに違いない。

・広域レベル

1）職員研修に関する情報交換を近隣市町村同士，担当者レベルで行う。

2）北海道町村会の地区町村会との連携を強める。その中で，地区町村会主催の各種研修に対する関わりを深め，研修担当者の実務レベルでの会議を持つなりして情報交換を密にする。

3）地区別あるいはブロック別に，様々なテーマのフォーラムやシンポジウムなどを広域的研修事業の一環として実施する。

・全道レベル

仮称「北海道自治総合研究センター」の創設を目指し，以下のとおり構想する。

1）研究部門と研修部門を設け，運営に当たっては職員スタッフを各市町村からの派遣職員で構成する。

2）研究部門は，①市町村に共通する政策課題や行政システムに関する調査研究　②道内における先駆的政策の体系化　③「自治の原則」に関わる論点の研究　④自治体職員向けのオリジナル研修テキスト，各種政策資料，研修手法等の研究開発などを行う。

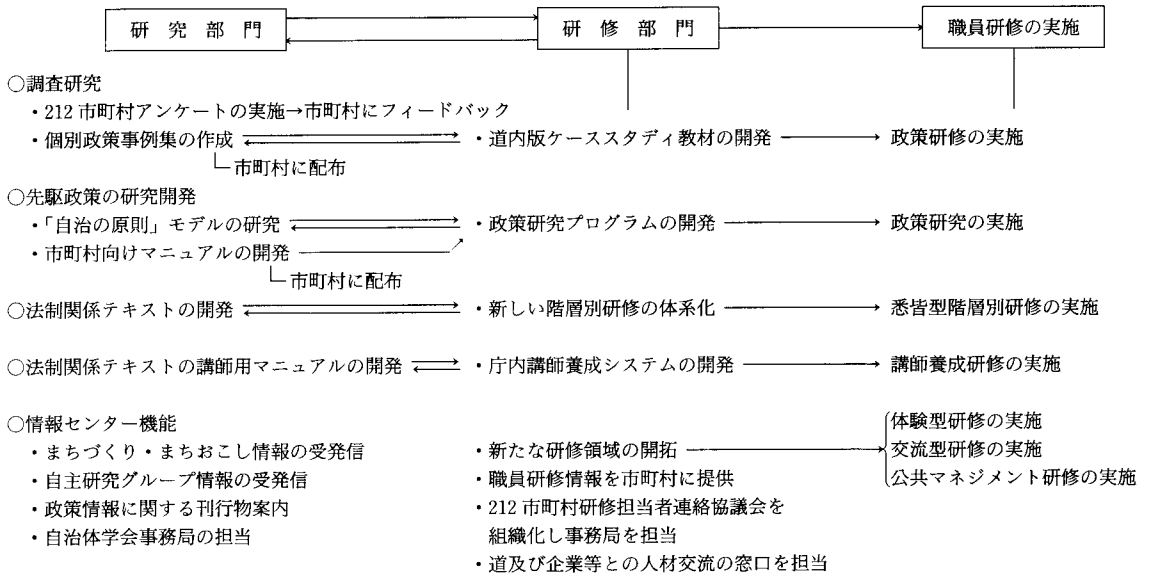
3）研修部門は，①実際に研修事業を担当する。②階層別研修はじめ各コースにおける研修内容の体系化に研究部門と連携して当たる。③212市町村の研修体制の充実強化に向けて情報提供や運用ノウハウの教示といった役割を担う。④個別研修として・交流型研修・体験型研修・地域人材活用型研修・リーダー養成研修などに力を入れる。

4）研修分野に限らず広く「まちづくり」「まちおこし」一般に関する情報センター的機能を果たす。また，自主研究グループを支援する。

5）212市町村の政策開発を支援するコンサルタント機能を果たす。

以上，仮称「北海道自治総合研究センター」の全体的見取り図を示すと次のようになる。

仮称「北海道自治総合研究センター」見取り図



〈注〉

1）朝日新聞1995年11月12日付け地方総合版「列島細見分権の担い手」，北海道新聞1995年11月7日付け1面「卓上四季」，北海タイムス1995年12月14日付け「社説」，山口二郎「今を読む」(1995年11月19日付け北海道新聞)，神原勝「神原教授の着眼・着想（26)」(道新情報研特別企画ニュース番号1123)

2）同フォーラム実行委員会（ニセコ町）から詳細な報告書がでている。北海道町村会発行『フロンティア180』15号（1995）に特集記事が掲載されている。

3）同上16号（1996）に，同学会主催の「政策シンポジウム」における基調講演とパネル討論が掲載されている。

4）同上誌に「自主研究グループからのメッセージ」欄があり，これまでにおいて愛別町，小清水町，月形町の実践側が紹介されている。

5）森啓『自治体の政策研究』(北海道町村会・「地方自治土曜講座ブックレットNo.2」・1995) 62〜63頁。

6）磯部力「自治体行政と法治主義」『地方自治職員研修』387号（1996）

7）椎名慎太郎・山梨学院大学教授は市町村職員の法制研修講師をしている経験に基づいて，「国民あるいは住民の側に立つ法解釈とはどうあるべきか」を研修で学んでおくべきことを提言している（第1章注12『政策と公務研修』91〜92頁)。

おわりに

リサーチ・ペーパーを書く作業の中で気づいたことがある。それは，職員研修に関する研究書や掲載論文等のほとんどは，広域共同型研修所及び都道府県と大都市の単独型研修所もしくは庁内研修所管を念頭においたものであり，小規模自治体とりわけ町村レベルにおける職員研修を正面に据えた文献は皆無に近いという事実である。

自前の研修機関を持つことは事実上，不可能な小規模市町村が広域共同型研修所に多くを依存するのは構造的にやむを得ないことであり，そのこと自体を批判するつもりなはい。しかし，小規模市町村レベルの研修問題は「職員研修所の改革」という視点だけでは解決がつかない。だからといって，お決まりの「職場研修の強化」をいくら説いてみても生産的ではない。研修所における研修と個別市町村段階での研修とをつなぐ方法とシステムの不在が問題なのであり，ここに着眼した職員研修理論こそ，小規模市町村が必要とするものであろう。

職員研修に関する学者・研究者の役割は，大局的な視点に立った全国レベルの分析に基づく理論化にある。そうした学者・研究者が小規模市町村における職員研修の実態を承知しないのは当然のことであり，問題はむしろ自治体側が，より正確に言えば自治体職員が現場からの情報発信を怠っている点にある。研修所の職員や先進的な自主研究活動をしているごく一部の職員だけでなく，「専門外」の自治体職員による情報発信が必要であろう。一般状況として学者・研究者に十分な素材を提供してこなかったことが自治体職員の側の反省材料とあるのではないか。

職員研修を充実強化させる使命は自治体職員にこそある。研修の当事者であり，現場に依拠する自治体職員だからこそ改革の主体になり得るのだと思う。職員研修は「自治の原則」における行政スタイルの重要なテーマの一つである。それは，自治体職員のみならず，間島教授が言う地域住民と行政とのパートナーシップに基づいた「地域人材の開発」1）の視点に立った実践を要請しているのである。

まずは市町村段階における「職員研修」の在り方をめぐって広範な議論を起こす必要がある。固定観念や惰性を打破して「我がまちの職員研修」を再点検し組み立て直す作業にとりかかることであろう。「職員研修」に息を吹き込まなければならない。

〈注〉

1）間島正秀「分権型社会の構築と人材・能力開発　成熟社会への道程」『地方自治』569 (1995) 2〜16頁。