

6	自治体経営における政策指向型人材の育成に関する研究	
	～職員研修における公共政策ゼミナールのインプリケーション～	
1	政策形成能力向上に向けた既往の取り組み	133
2	外国自治体における研修プログラムとの比較の視座	140
3	今後における公共政策ゼミナールの発展可能性	143

自治体経営における政策指向型人材の育成に関する研究

～職員研修における公共政策ゼミナールのインプリケーション～

吉田 賢一*

1 政策形成能力向上に向けた既往の取り組み

せたがや自治政策研究所の設置以来実施されてきた公共政策ゼミナールは、政策思考型人材の育成に向けて、その機能と役割を進化させ今日に至っている。しかしながら、地方分権から始まり地方創生といった大きな経営課題に直面したことで、自治体においてはこれまで以上により高度で創造的な政策思考による取り組みが求められるようになってきている。

そこで、本稿では、政策形成能力の向上を目指して実施されてきた我が国地方自治体の研修の実績等を踏まえ、進化の途上にある公共政策ゼミナールが今後どのような方向性に進むべきか、その具体的なメルクマールを提示することを企図して以下に論じることとした。

1-1 地方自治体において政策形成能力向上が求められた経緯

地方自治体において、政策形成能力の向上が求められたのは、戦後の民主化の過程で、地方公務員法第 39 条第 1 項によって、服務規律の確保と「勤務能率の発揮及び増進」を図るために研修が必要であったという極めてプリミティブな制度的要請の段階から、「現在担当している職務についての知識・技能」と、それに加えての「基礎的教養」、「問題解決能力や創造力の育成」を図り、「行政管理能力が養成され、公務の能率性」¹の向上を達成するという、地方公務員制度が持続的に展開していくための段階に移行していくこととなった、いわばその必然性にあったといえる。

具体的には、多くの論者が記すように、1980 年代後半のバブル崩壊以降、地域経済の低迷や財政の逼迫、情報化や国際化の進展、少子高齢化や環境問題等の構造的課題のインパクトが、地方自治体において従来型の行政の取り組みでは解決ができない状況を招くこととなっている。そして、折しも地方分権の推進によって、個々の自治体職員自らの創意工夫で課題解決を図らなければならない状況が生じることとなったのである。²しかも、単に与えられた課題に対して解決策を立案する「事業立案能力」にとどまるのではなく、新たな

* 株式会社 JTB 総合研究所コンサルティング事業部主席研究員、せたがや自治政策研究所政策形成アドバイザー

¹ 石川義憲、「日本の地方公務員の人材育成」,財団法人自治体国際化協会政策研究大学院大学比較地方自治研究センター(平成 19 年 7 月), p.1.

² 「全国的な研修機関における人材育成のあり方研究会」の報告書(平成 22 年 12 月)では、「企画力(国際感覚を備え、鋭い感性と複眼的な思考力、さらには豊かな企画力等をもって総合的・体系的な政策形成を進めていく能力、及び住民ニーズをはじめとした地域情報を的確に把握・分析し、地域の魅力や資源を発掘・ブラッシュアップできる能力)と協働・コーディネート力(常に協働の感性や価値観を持ちながら、地域の先頭に立って協働を先導し、住民等との意見調整や地域間の連携づくりなどを推進していく能力)」が求められるとしている。(井筒宏和、「これからの人材育成に求められるものー「全国的な研修機関における人材育成のあり方研究会」の報告書について」(アカデミア vol.100), p.14.)

地方独自の課題設定を行うために、住民のニーズをよりの確に把握し社会の抱える問題を抽出することが求められるようになってきたのである。³

一般的に政策形成能力は、「仕事に関する知識・技能、対人（コミュニケーション）能力、課題発見・解決能力、制度立案能力などを総合的に組み合わせて発揮される能力であり、まとまった知識・技能の習得と実践の訓練が有効である」とされる。⁴

一方で研修に即してみても、大学教育、職場研修、民間派遣等職場外研修、自己啓発、法務研修、公共政策大学院、自治体大学校、市町村アカデミー、全国国際文化アカデミー等といった多様な形態で実施され、政策形成能力向上についても、同様の形態で今日まで進化してきているといえよう。⁵

1-2 我が国地方公務員の研修制度における政策形成能力向上プログラムの位置づけ

それでは現時点における我が国地方公務員の研修制度において、政策形成能力向上型研修が、具体的にどのような位置づけがなされているのかについて概観しておくこととする。

なお、ここでいう政策形成能力向上型研修は、自治体大学校が行っている経年的実態調査の定義に即した「特別研修」のうちの「政策能力向上研修」に該当するものであり、必要な政策形成能力などの育成を目的とした研修で、政策形成研修、企画力開発研修、政策課題研修等と呼ばれるものと同定義とする。

図表 1 政策形成能力向上型研修の実施機関

区分	研修実施機関
公的研修機関	自治体大学校、JAMP 市町村職員中央研修所(市町村アカデミー)、JIAM 全国市町村国際文化研修所（国際文化アカデミー）、東京都市町村職員研修所、公益財団法人神奈川県市町村振興協会市町村研修センター、彩の国さいたま人づくり広域連合、常総地方広域市町村圏事務組合、新潟県市町村総合事務組合、こうち人づくり広域連合等
大学等教育機関	高崎経済大学附属地域政策研究センター（自治体職員のための政策形成ゼミナール）、産業能率大学 総合研究所（官公庁・自治体 人材育成・研修ポータルサイト）、首都大学東京都市政策コース（自治体職員研修）等
民間企業・民間研修機関	株式会社日本コンサルタントグループ、行政マネジメント研究所、株式会社システムブレン、JKK 人材開発研究所、株式会社インソース、NEC マネジメントパートナー 研修サービス（政策形成（eラーニング））等
その他団体	一般財団法人自治研修協会、一般財団法人公共経営研究機構等

³ 真山達志氏はこうした能力を持つ行政職員を「政策人」と称している。

(<http://www.mayama.jp/details1001017.html>)

⁴ 石川義憲（前掲論文）、p.10.

⁵ 林奈生子氏は、政策形成能力を「政策立案展開能力」とし、自治体職員の「専門性」と深い関係にある人的要素のうちの「倫理」や「専門的知識や技術」と並ぶ重要な側面として挙げており、「問題解決のための方法やその行動計画を作ること。政策プロセスの実施（①問題の発見 ②公共的問題の選択 ③問題解決手法の追求 ④組織内調整 ⑤決定＝合意形成の社会的過程 ⑥執行 ⑦評価 ⑧フィードバック）」といった理念型を示している。その上で地方自治法制定初期から中央地方協調期、変動転換期、行政需要移行期、第一次分権改革期といった各段階において、その求められる具体的能力の構成要素が変遷していることを論証している。もっとも直近の第一次分権改革期では、政策科学の知識、現状分析・理論的思考に関する知識、創造力、対人能力、課題発見・解決能力と制度立案能力を挙げている。（林奈生子、「自治体職員の「専門性」概念 可視化による能力開発への展開」、公人の友社、2013.）

自治大学校における経年的な研修実態調査によれば、「各地方公共団体の研修機関においては階層別研修では選択制研修を実施する事例が増加しており、研修内容も政策形成能力の向上を目的としたものや、プレゼンテーション研修、マネジメント研修等が実施されている。特別研修については、法務能力向上に加え、地域課題をテーマとした研修など地域の政策課題について具体的な施策の実現方法を研究する研修や、ワークショップのファシリテーターとしての技術の習得、民間非営利法人との協働に関する研修など官民協働の地域づくりを念頭に置いたものが多く見られる」とされている。⁶

現在の政策形成能力向上にかかる研修プログラムを調査した論考は僅少であるが、福島大学行政政策学類准教授の今西一男氏らが行った調査によれば、「政策形成型研修の一般的は姿とは、与えられたテーマに対する解決を提案するもの」であって「「演習問題」の域を超えていない」と指摘されている。彼らが実施した都道府県単位もしくは政令指定都市単位 95 機関に対するアンケート調査の結果によれば、「講義やグループワーキング」というデスクワーク型の研修はすべての機関で行われているが、「先行事例視察は 60.0%、社会調査は 33.3%と減少」している。このことは、「既存の政策形成型研修は現実との接点が乏しく、しかも事前段階における研修生の確保と事後段階における実施効果の確保といったフォローアップのあり方に課題のあることが示されている。⁷

また、この調査では研修実施機関への聞き取り調査も行っているが、「政策形成型研修」プログラムについては、詳細にわたる内容のものがなく、「現状分析」から「課題」、そして「提言」へとつながる大まかな流れと時間的枠組みがあっても、取り組む課題が多い中で「提言」へ至ることは至難の業であることが指摘されている。一方で従来の枠を超えた職員間のネットワークの形成については是とする意見が示されており、政策形成能力向上にあたっては、政策資源を総動員する必要があることから、様々な情報を収集するための庁内外のネットワーク拡充は、必然的なことであると認識できる。

1-3 政策形成能力向上型研修プログラムの現状

政策能力向上型研修には、図表 2 のような代表的事例が挙げられるが、それらのディテールにわたっては異なるものの、いずれもいくつかの共通要素を持っている。

一般的なプログラムは、一定の期間で実施され、若手や中堅職員が主たる対象者となっている。また、実際の指導には専門の外部人材のほか、アドバイザーやメンターとして先輩職員や管理職が関与している。そして、内容面ではグループワークを主体に、ロジカルシンキング、プレゼンテーション、フィールドワークといった要素が組み込まれている。

⁶ 石川義憲（前掲論文）, p.29.

⁷ 今井照、荒木田岳 今西和夫、佐々木康文、千葉悦子、「地域政策科学から見た自治体政策形成に資する研修教材及びプログラムの開発・検討」2007～2009年度 文部科学省科研費基盤研究C課題番号 19530096 研究成果報告書（2010年3月）, pp.24-26.

図表 2 政策能力向上型研修の事例

団体名	研修名	内 容
北海道	北海道セールス研修	北海道では、若手職員の政策形成能力開発研修として実施している。この研修は、自治体セールスの目的と必要性を理解しロジカルソリューション営業やセールス理論、効果的なプレゼンテーション技法など、企画力と営業力の向上を図ることを目的とし実施。
三重県	ジュニアボード制度	各部局に設置された若手・中堅職員グループが、1～2年後の各部局における本来業務の中で解決・改善すべき課題に対する改善策の検討・実践を通じ、政策形成能力などを育成することを目的として実施。
大津市	政策形成能力向上研修	主任級昇任者の必須研修として、政策形成能力の必要性や政策形成のプロセスについて講義を受講し、現実の課題に対して、多様な職場職種の受講者と班ごとに共同研究を実施することで調整力を養い、実現可能な政策提案を行うことを目的として実施。
関西広域連合 広域職員研修局 (和歌山県)	政策形成能力研修	政策の組み立て手法や研修テーマに関する現状と課題を聴講した後、適宜フィールドワークを実施し、討議を行った上で、政策案を発表するなど、広域的な視点を持った職員の養成、並びに業務執行能力の向上を目的として実施。関西広域連合では、広域の政策課題等に関する研修を構成府県市合同で実施。
鳥取県	コミュニケーション研修 (チームを創る)	監督職級職員を対象に、メンバーが一丸となり、チームとしての成果を上げるための場の作り方やモチベーションの上げ方など、「コミュニケーション、対話力、調整力」を学び、OJTを効果的に推進する手法を身につけることを目的として実施。
高知市	実践！チーム力を強化する 業務改善研修	同一職場から階層の異なる3名程度のチームで参加し、職場全体の成果をあげるため、各自の役割に応じた仕事への取り組み方を学ぶことに加え、職員の問題解決力や目標達成能力の向上を図ることを目的として実施。
福岡市	課長研修「部長塾」	新たに課長へ昇任した職員に対して、マネジメント力の向上や視野の拡大を学ぶ座学に加えて、部長がアドバイザー、メンターとして、活動全体の方向性を見ながら軌道修正を手助けするなど、塾生の自主的な気づきを促すことを目的として実施。
秋田県	「意識・知識・見識」実践 研修	生活習慣病死亡率の改善。胃がんや心疾患、脳血管疾患の死亡率改善に関する事業に研修成果を反映。
埼玉県	政策課題共同研究	都市部における緑地の保全。提言内容の一部を予算化（身近な緑づくり活動への補助及び緑の活動を始めるきっかけとしての補助）。
新潟県	変革プロジェクト実践	県立病院における患者信頼度の向上。病院職員の大半を巻き込んだキャンペーン、コミュニケーションスキル向上研修会等を企画・実施したことにより、患者信頼度が向上。
兵庫県	政策課題研究グループ支 援事業	五斗長垣内遺跡を活用した地域活性化。公開討論会の実施、地域の活動拠点の整備。
つくば市	政策課題研究研修	断捨離～窓口機能の再編～。合併後の庁舎統一に伴う出先機関も踏まえた、今後におけるサービス業としての窓口機能のあり方について現状分析を行い、その問題点の中から具体的な解決策についてまとめあげたもの。
加古川市	先進地視察研修	「町内会の支援について」。自治会運営の手引きを作成し配付。
山形県	官民共同ワークショップ	県職員、市町村職員、民間企業社員、NPO職員との合同研修
茨城県	民間との協働講座	地域課題解決に向け、民間企業職員と一緒に、意見交換を進める。
茨城県	行政課題研究講座	県職員、市町村職員が合同で、地域課題解決に向けテーマを選定し、先進地調査等を踏まえ、学識経験者の指導のもと、提言をまとめ、発表する。

東京都	都市政策研修	都市の課題や政策形成の基本的視点・方法を学び、課題について調査及び議論することにより、政策形成に必要な基本的知識・能力を身につける。
東京都	高度建設技術研修	高度な建設技術に対応するための知識、技術を付与することによって、ますます複雑・高度化する行政に対応できる技術職員を長期的かつ計画的に育成する。
富山県	元気とやま体験研修 (長期)	係長に未登用の職員のうち希望する職員が、県内の「農林業法人」、「一般企業」、「福祉団体・施設」等、県政と関わりの深い分野において、3日から5日、実地に活動を体験することにより、県民ニーズを踏まえた行政のあり方を学ぶ。
福井県	行政経営戦略研修	県の課題について、グループで政策を立案。
福井県	女性キャリアアップ研修 Ⅲ(企画力向上)	女性職員を対象とした政策立案力の向上を図る。
静岡県	政策研究ゼミナール	ゼミ形式の講師指導のもと政策課題の研究を行い、政策提言を行う。
兵庫県	管理職政策づくり合同研修	特色的な活動を行っている実践者をゲストに迎え、パネルディスカッション等を実施。
岡山県	若手職員政策研究研修	講義に加え、インタビューなどフィールドワークも取り入れた。
大分県	研修所内大学「地域政策 スクール」	専任講師及びアドバイザーのスクーリングと自主研究により、県政の課題から考えられる施策案・条例案を作成する8ヶ月間の通所研修。
大分県	問題発見・解決能力向上 講座	県・市町村の職員、NPO、企業の社員がケースメソッド方式により、問題発見・解決の具体的方策を検討する研修。
沖縄県	住民と行政の協働による 政策形成研修	会場の飾り付けを行うことにより、住民との協働による政策形成が楽しいものと意識付けを行う。
仙台市	～せんだい大志塾～ 「新型発想人」養成講座	局長、区長等の推薦、または自薦の若手職員を対象とし、半日×8回で実施。本市を取り巻く社会経済状況等をテーマに、グループ討議や意見発表を行いながら、前例や従来の枠組みにとらわれない柔軟な発想力を身につける。
旭川市	政策形成研修	グループ討議を中心とし、まちの具体的な課題解決を目指して政策案を作成し、管理職に向けプレゼンテーションする。
西宮市	国内先進事例研究研修	様々な行政課題について、先進自治体などへ調査訪問を行い、様々なアイデアや行動のあり方を学ぶことにより視野を広げ、政策形成力・業務遂行力の向上を図る。
山形市	地域計画研修	定住自立圏に関する取り組みとして、3市2町合同の研修。研修対象の地区選定を持ち回り。
枚方市	政策研究グループ研修	約一年間にわたり、テーマに沿って、グループでの調査・研究を行う。
佐世保市	政策課題研究課程	政策課題(テーマ)について約半年間の研究を行い、政策提言書(論文)を作成・発表。

【出典】自治大学校、「地方共同体の人材育成のための職員研修の活用に関する調査」(平成26年3月), pp.2-4, p.26、自治大学校、「地方公務員研修の実態に関する調査」(平成25年3月), p.50, p62を基に筆者作成。

統計的な実態としては、特別研修（法務能力向上研修を除く）のうち、実施割合が最も高い分野は「特定課題研修・専門研修」（137団体、91.9%）であり、次いで「コミュニケーション能力向上研修」（122団体、81.9%）、「政策能力向上研修」（91団体、61.1%）となっている。団体区別にみると、いずれの分野においても、都道府県及び指定都市に比べて、中核市及び特例市の実施割合が低い傾向がみられる。

また、政策形成能力向上と密接な関係がある法務能力向上研修を実施しているのは119団体（79.9%）であり、21年度と比べてやや減少している。そのうち、内容は「政策法務研修」が76団体（63.9%）と最も多く、次いで「法制執務研修」が59団体（49.6%）である。研修技法は「講義中心」が85団体（71.4%）と最も多く、次いで「条例・規則の立案」が68団体（57.1%）である。⁸

図表 3 「政策能力向上研修」の位置づけ

（上段：団体数 下段：割合）							（上段：団体数 下段：割合）								
内容	団体						内容	団体							
	都道府県	指定都市	中核市	特例市	東北自治研修所	合計		都道府県	指定都市	中核市	特例市	東北自治研修所	合計		
調査対象団体数	47	20	41	40	1	149	キャリア形成研修								
指導者養成研修							実施団体	17	7	8	13	1	46		
実施団体	21	10	17	7	1	56		36.2%	35.0%	19.5%	32.5%	100.0%	30.9%		
自団体	14	9	12	5	1	41	自団体	8	6	5	10	1	30		
自団体以外	7	1	5	2	0	15		47.1%	85.7%	62.5%	76.9%	100.0%	65.2%		
政策能力向上研修							自団体以外	10	1	4	3	0	18		
実施団体	40	17	19	14	1	91		58.8%	14.3%	50.0%	23.1%	0.0%	39.1%		
自団体	22	12	17	13	1	65	語学・OA・統計研修								
自団体以外	25	9	3	2	0	39	実施団体	12	6	11	7	0	36		
特定課題研修・専門研修								25.5%	30.0%	26.8%	17.5%	0.0%	24.2%		
実施団体	43	20	39	35	0	137	自団体	6	6	7	5	0	24		
自団体	28	18	33	34	0	113		50.0%	100.0%	63.6%	71.4%	—	66.7%		
自団体以外	23	7	16	10	0	56	自団体以外	7	0	4	3	0	14		
コミュニケーション能力向上研修								58.3%	0.0%	36.4%	42.9%	—	38.9%		
実施団体	41	18	31	31	1	122	その他								
自団体	22	14	25	29	1	91	実施団体	27	13	22	20	0	82		
自団体以外	24	4	8	3	0	39		57.4%	65.0%	53.7%	50.0%	0.0%	55.0%		
	58.5%	22.2%	25.8%	9.7%	0.0%	32.0%	自団体	18	10	20	19	0	67		
								66.7%	76.9%	90.9%	95.0%	—	81.7%		
							自団体以外	12	8	6	3	0	29		
								44.4%	61.5%	27.3%	15.0%	—	35.4%		

注 「自団体」及び「自団体以外」の欄の割合は、実施団体（当該研修を実施すると回答した団体）に占める割合である。

【出典】自治大学校、「地方公務員研修の実態に関する調査」（平成25年3月），pp.35-36，表14を再掲

さらに、自団体で実施する特別研修の課程数についてみた場合、それまでは全体1688課程のうち、「政策能力向上研修」は152課程（9.0%）と極めて少なかったが、平成22年度以降に新設した特別研修の課程数の状況（自団体実施分）では、総課程数417課程のうち、「政策能力向上研修」が48課程31.6%と最も高い割合となっており⁹、政策形成能力向上の必要性を反映しているといえよう。

⁸ 自治大学校、「地方公務員研修の実態に関する調査」（平成25年3月），pp.2-6

⁹ 自治大学校，前掲書，pp.40-41.

1-4 小括

自治大学の経年的な実態調査では、アンケート及び研修実施機関へのインタビュー調査を経て、政策形成能力にかかる研修プログラムを実施する自治体が増えている一方で、財政上の理由や、勤務との関連から参加者が思うように集められない募集上の課題も指摘されている。

その上で、「日常業務の中で明確な目標を設定し計画的・意図的に OJT を実施するためのアプローチを行うことが必要である」としており、「OJT の手法が適切であるか、客観的な意見による振り返りを促すなど、PDCA サイクルを活用することで、効果的な OJT の推進が図られると考えられ」、「現実に効果を上げている具体的な事例を発表する機会を設けるなど、個人の資質に頼らず、ノウハウを共有することのできる仕組みづくりも重要である。」¹⁰としている。

また、職員研修の今後の展開については、「研修事業の費用対効果を十分精査するのはもちろんのこと、研修事業の評価結果等を活用しつつ、研修ニーズや地域の課題に沿って研修メニューの見直しを進める必要」があり、「さらに、研修機関の共同設置、外部委託や外部連携、中央研修機関等への派遣など様々な工夫により、研修事業をより効率的・効果的に実施することが必要である。また、情報化社会においては、外部の研修機関や外部連携により、様々な立場の人々と研修を通じて人脈を広げること」の大切さが指摘されている。¹¹

総じて我が国の自治体で実施されている研修の動向を踏まえれば、政策形成能力向上にあたっては、基礎的な知識を学ぶ座学と課題解決に向けたグループワークといった最低限の学びのカリキュラムを実施し、従来の研修との差別化を図りつつも、OJT との連動や、適切な事後評価に基づく PDCA の取組みが重要であることに加えて、外部機関との連携によるネットワークを生かした研修のあり方も視野に入れた取組みを検討することが必要であるといえるのである。

¹⁰ 自治大学校, 前掲書, pp.4-5.

¹¹ 自治大学校, 前掲書, pp.5-6.

2 外国自治体における研修プログラムとの比較の視座

ここでは、公共政策ゼミナールの位置づけをさらに明確に彫琢していくための一助として、比較の視座から外国における自治体の研修プログラムを概観しておくこととする。

現時点において筆者が調査する限り、外国自治体の政策能力向上型も含めたまとまった研修プログラムに関する論考はほとんど認められない。

従って、以下は各国政府のホームページ等の調査で得られた知見を試論的に整理したものである。

2-1 欧州（大陸）の研修プログラム

「欧州（大陸）の地方公務員はいくつかの職員のカテゴリーに分けられており、それぞれを対象とした研修が行われている。また、正式に職員に任用する前に一定の準備業務期間を設けており、研修機関における研修や地方公共団体で実習を行う就任前研修が行われ、その研修成績をもとにするか、あるいは別途試験が行われた上で正式に任用が行われる。欧州の地方公務員研修機関では、この就任前研修のウェイトが比較的大きい。行政分野の職員については、法律、経済などの基本的な素養についてはここでしっかりと教育が行われている。」「通常研修では、リーダーシップ養成、コミュニケーション技術、コンピテンシーといったものから、行政改革、地域振興といった経営的なもの、個別行政法、財務会計、福祉事務といった実務的なもの、ICT（情報通信技術）、語学のほか、欧州統合との関連といった国際的なものに至るまで、様々な研修機関で幅広い研修が行われている。1年間の行政学の修士課程等を提供している例（ドイツ行政大学院シュパイアー）」もあり、「フランスでは、プロジェクトの推進方策により効果がある公共政策の特定を目標とした戦略関係科目「プロジェクトの実施」課程が」¹²整備されている。

2-2 アングロサクソンのプログラム

① 米国の研修プログラム

米国では各州エリアの公共政策系大学の研修プログラムが充実している。例えばジョージア大学カールヴィンソン行政府研究所（Carl Vinson Institute of Government The University of Georgia）、デラウェア大学行政研究所（Institute for Public Administration University of Delaware）などがある。また、公共政策系大学院ネットワーク（Network of Schools of Public Policy, affairs, and Administration; NASPAA）は全米及び他国の300大学の公共政策関連大学課程からなり、公共サービスにかかる教育のグローバルスタンダードであり、優れた教育、公共サービスの提供に向けた研修、公共サービスの理念の実現促進を担っている。「修士課程向けのアクセディテーション基準」（NASPAA Accreditation

¹²自治体国際化協会、「平成17年度 専門家海外派遣調査報告書 海外の地方公務員研修機関」, p. i, pp.1-15.

Standards For Master's degree programs) では、「基準 5 ミッションを伴った運営への適合：修学 5.1 普遍的に求められる能力：カリキュラムの基礎として、プログラムはミッションに関連して求められる能力を採用する。必要能力は 5 つの次元を持つ。」とされており、「公共ガバナンスを知り管理できること、政策形成過程に参加し貢献できること、課題を分析、統合し、そして批判的に検討し課題を解決して意思決定できること、公共サービスのパースペクティブを明確に示し適用すること、多様で変化する労働者や市民と意思疎通を図り、生産的に交流すること」が示されている。

② 豪州の研修プログラム

労働市場の流動性が高い豪州では、知識、技術、経験は売込みのための個人の財産と考えられているため、将来の昇進に対応できる能力を高めることは、しばしば転職を意味し、我が国のように長期間にわたって研修に職員を派遣することはほとんどない。そうした状況下で、国家研修制度、すなわち「国による豪州研修の質に関するフレームワークにおける国営職業教育訓練制度」(Vocational Education and Training under the Australian Quality Training Framework; AQTF) によって、州政府及び地方自治体政府職員に対する研修の機会が提供されている。また、比較的規模の大きい市などでは、短期大学等で準学士に相当する継続教育 (Further Education) ¹³のプログラムを実施している。さらに登録研修機関として認証された民間企業等も存在している。

③ 英国の研修プログラム

「英国の地方公務員の各職務 (ポスト) は、それぞれ必要な資格、技術、経験などが職務評価により、明確にされていることに特徴がある。研修方針は全国合意として、全国評議会 (National Council) 中の地方団体研修委員会 (Local Government Training Board) において定められ、各地域評議会 (Provincial Council) が、それに沿って具体的な研修計画を作成し、地方団体に提供」している。¹⁴

英国の主な地方においては、北アイルランド地方公務員委員会 (Local Government Staff Commission for Northern Ireland) が、地区カウンスル (district councils) や北アイルランド住宅相談官 (the Northern Ireland Housing Executive) に助言を行い、「Achieving Excellence through People (市民による卓越性の達成)」を目指すほか、地方政府研修グループなどにファシリテーターとなる事務官 (secretariat) を派遣している。地方政府研修グループ (Local Government Training Group) では、例えば次のようなプログラムが用意されている。¹⁵

¹³ 義務教育の対象となる中等教育の水準を超えたものであれば、基礎的な技術教育から、高度な職業技能資格を与えるものまで、どのようなレベルの教育も含まれる。

¹⁴ 財団法人自治体国際化協会、「英国の地方団体の人事制度」, CLAIR REPORT NUMBER 114 (FEBRUARY 1, 1996), p.39.

なお当該調査は年次が古く英国の行政制度の変動性を考慮すると、詳細については現在とは異なっている可能性が高いが、基本的な関係諸機関のスキームには変更がないと考え引用した。

¹⁵ <http://www.lgsc.org.uk/LGTG/>.

- ・ 上級管理職向けメンタリングとコーチング
- ・ 評価技術
- ・ 中級管理職向けコンピテンシー型インタビュー技法
- ・ 信頼を得る話し方とプレゼンテーション
- ・ 管理職向け難しい人々の扱い方
- ・ 影響を与えるような交渉術
- ・ 実践的プロジェクトマネジメント
- ・ 全脳を活用した意思決定 (Whole Brain Decision making) と問題解決

また、地方政府改善・発展庁 (Local Government Improvement and Development Agency; LGA)は、イングランドとウェールズにおける地方政府協会 (Local Government Association) によって監督される地方政府グループ (Local Government Group) を形成する6つの団体の一つである。この機関は、LGA の下、全てのカウンシルとのパートナーシップを持ち、地方政府のパフォーマンス向上を企図した活動を行う。職員研修プログラムの主たる供給を担い、ファンドは中央政府から得ている。I&DEA は研修プログラムの開発、オンライン研修、出版等に責任を負っている。管理職や選出された代表者の双方に対しサービスを行い、「リーダーシップとガバナンス」、「顧客への焦点の当て方」、「組織と人間」等の中央政府が規定している組織的課題を研修プログラム化している。¹⁶

2-3 小括

職能分化的に能力別に体系化されたプログラムは、職階的に形成されたアングロサクソン系諸国の公務員制度に対応して進化し、それとともに政策上の課題が発生する都度、政策分野のトピックス別に特化したプログラムも発達していると考えられる。

また、大陸系諸国の公務員制度は、国が整備した教育カリキュラムのもと、大学等公的な教育機関が一括してコンテンツを体系化しているが、政策課題ごとのプログラム化などは同じ傾向にあると考えられる。

その上で、いずれの国においても、我が国の政策形成能力向上型研修のように明確に特化してカリキュラム化されたケースは確認できなかったが、原論的な日本のカリキュラムに対して、職場に戻ってからも実践的に生かせるよう極めて具体的なテーマによる学習となっている。従って、敢えて政策形成能力を機能として個別的に切り分けずとも、政策分野別の課題ごとの専門科目の受講や、プロジェクトマネジメント等専門的能力の錬成に合わせて、政策形成能力が体得できるようプログラム化されていると考えられる。

¹⁶ Moshe Maor, "Local Government Training in England and Wales, Denmark and Israel," Israel Affairs, Vol16, No.3, July 2010, pp.365-385.

3 今後における公共政策ゼミナールの発展可能性

これまで概観した政策形成能力向上型の研修プログラムのアウトラインを踏まえ、ここでは、せたがや自治政策研究所における公共政策ゼミナールの原点に立ち戻りつつ、多様な研修プログラムの中での位置づけを明確にし、各種プログラムの実態を踏まえた公共政策ゼミナールの今後の方向性について論じておくこととする。

3-1 政策形成能力向上型研修を分析するフレームワーク

① プログラムの構造

ここでは、位置づけを行うためのフレームワークを整理しておくこととする。

まずプログラムの構造については、その形態として講義等の座学とフィールドワーク等の実践方式がある。

次に、知識修得の形態については、「研修型」として **Off-JT** 指向、すなわち形式知の獲得が挙げられる。また、「実務型」として **OJT/OJE** 指向、すなわち暗黙知の獲得が考えられる。

野中郁次郎らの名著「知識創造企業」（東洋経済新報社、1996年）では、文法に則った文章、数学的表現、技術仕様、マニュアル等に見られる形式言語によって表すことができる知識を「形式知（**explicit knowledge**）」、形式言語で言い表すことが難しく、人間一人ひとりの体験に根ざす個人的な知識であり、信念、ものの見方、価値システムと言った無形の要素を含んでいる「暗黙知（**tacit knowledge**）」という2つの知識体系が示されている。まさに一定の知識を講義等で伝授する「研修」は形式知に該当し、また、上司・先輩の指導や職場での業務を通じた経験知に基づく「実務」は暗黙知として捉えることができる。

② プログラムの枠組み

構造に対する枠組みとしては、対象範囲と選定、研修手法、そして実施形式が挙げられる。

まず対象範囲と選定については、全職員を対象とし、募集に応じた者のうちから受講者を決定、一部職員を対象とし、募集に応じた者のうちから受講者を決定、全職員を対象とし、研修担当又は所属長等の指名により受講者を決定、一部職員を対象とし、研修担当又は所属長等の指名により受講者を決定といったパターンが考えられる。

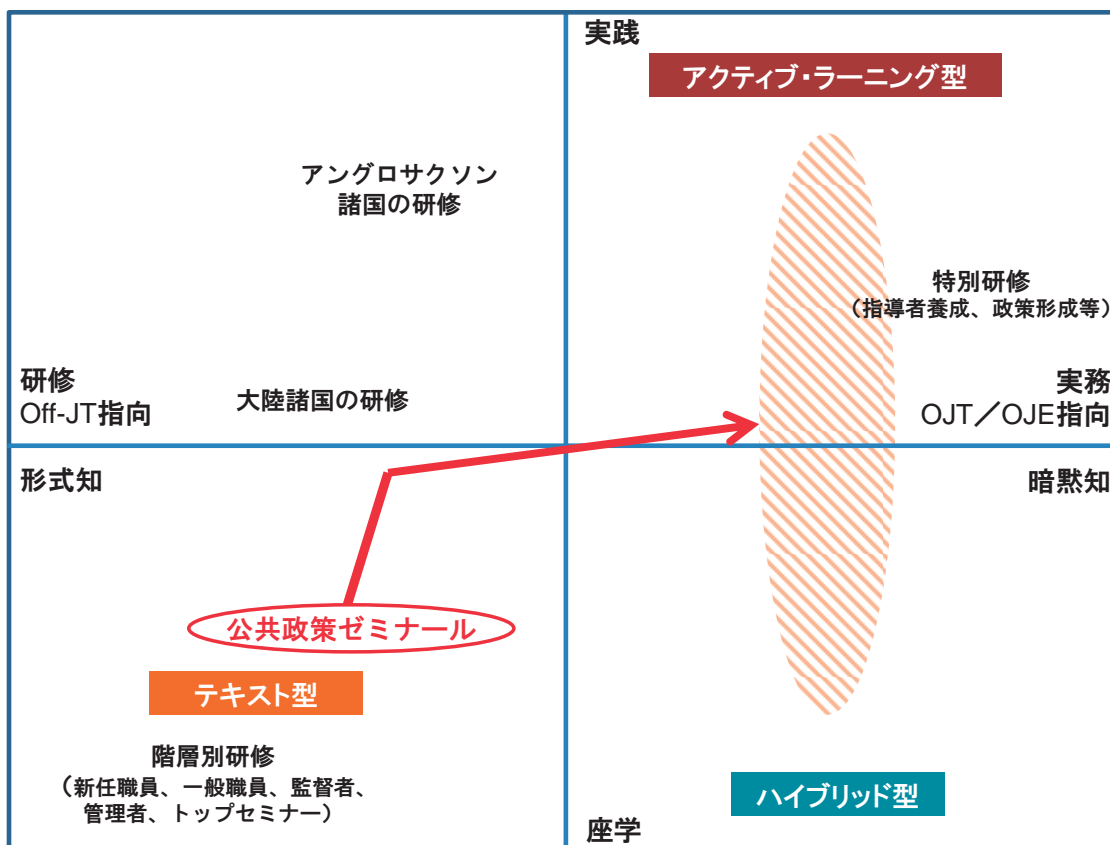
研修方法については、講義・事例演習等の従来型の手法のみによる座学中心の研修、市民・民間企業等との合同・交流型の研修、ワークショップの手法を用いた研修、インタビュー、タウンウォッチングなどフィールドワーク型の研修、社会福祉施設での介護補助など現場体験型の研修、その他の特色ある手法を用いた研修といったパターンが考えられる。

そして実施形式としては、当該団体単独で実施、他の自治体と共同で実施、他の自治体が行う研修に職員を派遣して実施、民間企業以外の団体に外部委託して実施、民間企業に

外部委託して実施等といったパターンが考えられる。

これらを整理し、「座学」－「実践」と「研修」－「実務」の2軸によって生まれる4つの象限にプロットすると、せたがや自治政策研究所の公共政策ゼミナールは以下のとおりとなる。

図表 4 公共政策ゼミナールの立ち位置



現在の公共政策ゼミナールは、主にせたがや自治政策研究所の人材育成を目的として、政策・法務に関する基礎力の総合的な向上・蓄積を図り、自治体職員の役割を考えることを目的に、平成20年度より実施されている。その構造は、行政法（基礎知識パート）、政策・法務（理論応用パート）について学ぶことを基本としており、いわゆる形式知の提供をベースとする「テキスト型」に位置する。これは、いわゆる階層別研修と同じカテゴリーである。

しかしながら、平成 24、25 年度においては若手職員の基本構想策定に関する勉強会との連動が図られ、それまでは1～2日間で実施していたが、平成 26 年度においては約 6 か月間にわたりプログラムを走らせ、独自の調査や資料分析等の実践的な要素がより強く盛り込まれ、暗黙知を手探りで追及するような形態となっている。これは、一般的な「特別研修」としての「政策能力向上研修」と同じ立ち位置にあるといえる。

このことは、自治体大学校の調査でも示された問題意識に合致するものであり¹⁷、いわば発展途上にあるとするならば、それが今後、座学の要素をより強め、形式知への親和性が高い「ハイブリッド型」を指向するのか、それとも実践の要素を強め、発見学習、問題解決学習、体験学習、調査学習等に加え、グループ・ディスカッション、ディベート、グループ・ワーク等を通じて、研修生が能動的に学修することによって、認知的、倫理的、社会的能力、教養、知識、経験を含めた汎用的能力の育成を図る「アクティブ・ラーニング型」を指向することとなるのかについては、次に具体的な方向性の提示において、展望することとする。

3-2 公共政策ゼミナール発展のシナリオ

公共政策ゼミナールが、ハイブリッド型かアクティブ・ラーニング型か、いずれかの方向性に発展するのを見極めるためには、過年度の実績を踏まえ、次の諸点から検討することで、新たな形態への発展に向けたシナリオ化も可能となると考えられる。

図表 5 発展可能性のメルクマール

視点	対応の方向性
a) 何をテキストとするのか	配属によって左右される職場での経験知（暗黙知）を形式知化したコンテンツの作成
b) 何を具体的に伝えていくのか	基本に立ち返った平易な講義と必要にして十分な知識の伝授
c) どのように臨むのか	ワークショップなど能動的な参加型演習の積極的活用
d) どのくらいの期間で実施するのか	短期間集中コースの設定
e) 何を得られるのか	知識ではない、研修生同士の知識融合による知見の共有、新たな仲間とのネットワーキング
f) 何を生かすのか	適切な効果測定、事後評価の実施

a)については、外部講師が提供する大学院修士課程の入門レベルを想定した汎用的な知識を体系化したテキストを活用してきた経緯がある。これにより政策にかかる共通の知識を得ることはできるものの、実際の職場で生かすためには、その知識と現場との乖離があることは否めず、実際の現場での応用の可能性は依然として低いと言わざるを得ない。体系的な知識を体得することの意義は重要であるが、実務の連続の中で具体的に生かせるよう、OJT の場での指導者の持つ知見との整合・接続を図る仕組みが必要ではないかと考えられる。

¹⁷ 自治体大学校、「地方公務員研修の実態に関する調査」（平成 25 年 3 月）では「政策形成能力の向上については、政策形成のプロセスや解決策を学ぶ座学に加えて、グループ討議による意見調整などの演習を組み合わせる必要があるため、長期間に渡る研修が必要であるが、厳しい財政状況や定数削減が進んでいる現状においての実施は困難との意見が見られた。このため、現実の問題をチームで検討し、解決策を立案し、実施・行動するアクションラーニングの手法を導入することが効果的・効率的ではないかと考える。また、研修成果が現実に直面する課題に対する解決策の提言となれば、本来業務の一環であるとの所属の理解も得やすく、研修への参加に抵抗感が減少することも期待できる」とされている。（p.4）

b)については、講義内容を中心に、研修生へ伝えるべき情報や知識に一定のレベル観がないまま、基本的知識の教授のみで対応しているのが現状である。研修生の多様性を考えれば、より平易でポイント押さえた形で指導がなされ、グループワーク等ではより深掘りする形での知識習得のセットアップが必須になるといえる。

c)については、ワークショップは既往のカリキュラムであり、研修生の感想等からはより充実したカリキュラム整備への期待が感じ取れるが、日程確保の問題と、形式知が得られる座学のあり方とのバランスに配慮しつつ、研修への参加者を増やす工夫も必要になるといえる。

d)については、個々の研修生の受けとめ方にもよるが、少なくとも集合型のパッケージ研修を受ければ、その多くはこれまで出会ったことのない他部署の職員や講師等の外部人材との接点から、ネットワーク拡充のメリットを感じることはできる。しかしながら、それを研修のプログラムとして具体的にどう生かしていくかについては、依然として不透明である。

そしてe)については、今日までほとんどなされていない事後の対応であり、より研修内容を充実させ、かつ高度化させていくためにも、一定の指標による第三者の評価を受けPDCA サイクルの確立が、改善への取組みの容易性つながることをプログラム設計時にしっかりと組み込みことが必須となる。

ところで、公共政策ゼミナールがこれまで採ってきた短期間の **Off-JT** や集合型のパッケージ化された研修では、複雑化、多様化、高度化した地域の行政課題に完全に対応できるような能力を体得させることが容易ではないことは想像に難くない。

従ってシナリオの具体化のためには、図表5の、特にa)、d)、e)に応え、政策現場で役立つプログラムの設計に向け、「長年の政策実務の経験を通じて透徹した洞察力と鋭敏な感覚（直観）を体得した者だけが、政策形成（課題解決の処方箋構想）のマスター（匠）となることができる」¹⁸という、いわゆる暗黙知の体系化を進めていくことの必要性が改めて認識できるのである。

翻って政策形成能力向上には技（skill）や術（art）といった領域につながらざるを得ないため、**OJT** による職場指導（プリセプター制度等）が存在しているといえる。政策デザインという「技」は、課題状況がある現場と研修の場所とがシームレスにつながっているという実感の中で体得できるものである。また、同時に**OJT** での政策形成能力向上を図る難しさは、指導者と指導される者との個々の信頼関係の微妙なバランスの上に成り立っている「ティーラーメイド」型の研修とならざるを得ないことにあるといえる。

一方で、一見偶然の産物と思われるようなこうした暗黙知の体系化にあたっては、いくつかの条件を見出すことで、具体的な政策形成能力向上の研修を実施することが可能になるとも考えられる。

¹⁸ 田中優、「ガバナンス時代における自治体職員の政策形成能力」、国際研究論叢（大阪国際大学）、26(1):39～59, 2012年, p.43.

各自が持つ知識をより客観化して具現化していくためには、「人」、「場」、そのための「ノウハウ」が必要になるとした仮定した場合、「人」は「政策マスター」、「場」は実際の「職場」、そして「政策マスター」が持つ経験に裏付けられた知見を引き出す「ノウハウ」が重要となる。

Off-JTは「きっかけを与える役割、意識啓発に資するメカニズム、基礎的な知識付与という機能」を有しているが、一定のケースに基づく教科書的な政策デザイン研修はプログラムとしては必要となろう。しかしながら、「ある地域課題にとっての政策形成の「初心者」は、先人としての政策形成を体現している職員をまずお手本とし、彼・彼女から、言語的・非言語的に学習していくようなフレームがなければ、そもそも政策形成能力の育成システムは起動しない」¹⁹こととなる。そこで、OJTをさらに政策デザインにかかる暗黙知の体得という目的を明確に絞り込んだ形で実施する「OJE (On the Job Experience)」²⁰が必要になってくるのである。

3-3 公共政策ゼミナールのネクスト・スタイル

これまでの政策形成能力向上研修では前述のとおり企画力やコーディネート力の獲得が目指されてきたが、法務研修がベースにあるケースが多いことから、手続き的責任を確保することが重視されてきたため、講義中心の座学型が成り立ってきたといえよう。しかしながら、一定の条件のもと、具体的な事業案策定を行う従来型の事業指向の思考や行動様式では、課題を惹起する原因に対する分析が十分になされず、参考とすべき先進事例の研究もままならないため、ましてや限られた時間内での解決案や新たな事業の提案等は内実の不足したものとならざるを得ない。こうした不確実性の要素を捨象した単線的な問題解決の行動様式では、高度化した地域課題に対するには明らかに不足するといえるのである。

そこで重要となるのが、問題状況における課題を正しく抽出し客観化して把握するための「メタ認知力」であり、それこそが政策形成能力向上のキーとなる要素であるといえよう。この「メタ認知力」を研ぎ澄ますことで、より広い視野、俯瞰的な視点から問題状況を見つめることが可能となり、課題を適切に把握することができると考えられるのである。

「メタ認知力」を発揮するためには、幅広い文脈物から物事を見つめつつ、解決の具体案を探索するメカニズムが必須となるのであり、そのメカニズムとして「ネットワークガバナンス」の概念がポイントとなるのである。

「自治体職員の政策形成能力」の構成要素を、広く政策ネットワークを機能させるための「ネットワークを戦略的思考で概念化、設計できる能力」、「安定的に統合、調整しネットワークを統合管理する能力」、「ネットワークの中でエンパワーメントを図り効果的な知識共有の慣行を作り上げる能力」であるとするならば²¹、従来の行政はあらゆる経営資源を

¹⁹ 田中優（前掲論文），p.45.

²⁰ 田中優（前掲論文），p.45.

²¹ 田中優（前掲論文），p.56.

統合的に把握する（統治する）ことで、課題が生まれる都度、政策的対応策を展開してきたのである。これに対し、ネットワークガバナンスは、自身もアクターの一部であると位置づけ、政策を解決するためのネットワークを争点ごとに形成して、自律・分散・協調のスキルを活用し、そのために必要となる地域のアクターと地域の経営資源とを適切にマネジメントすることがポイントとなる。

図表 6 政策形成能力の構成要素

ネットワーキング力	ネットワークを戦略的思考で概念化、設計できる能力 大局的視野、戦略的思考、リスク分析、チームづくり、地域診断
マネジメント力	仲裁、交渉、対人コミュニケーション能力
エンパワーメント力	先導的役割、知識共有・融合

【出典】田中優（前掲書）,pp.56-57 を基に筆者作成。

こうしたネットワークガバナンスを有効に機能させるために政策課題の現場に臨み、ネットワークを設計、形成して適切に管理をしていくための実践的トレーニングを通じて、政策マスターの暗黙知を獲得する OJE を指向したアクティブ・ラーニング型の研修へと発展させていくことが、もっとも挑戦的ではあるが、現実的で実効的な道程となると考えられるのである。²²

そこで、最後に今後の公共政策ゼミナールにおいては、以下のようなプログラム構成をプロトタイプとして検討することを提案することとする。

<前提条件>

限られた予算、短期間の日程、参加者の動機づけ、そして物理的な参加機会の創出（既存業務とのバランス）といった前提となる所与の条件をクリアするとともに、「総花的」ではなく体得すべき能力の要素に絞った「一点集中型」のプログラム編成となることに留意が必要となる。

① 事前段階（自己学習）

事前において、基本書や関連図書の学習、資料検索や整理等の基本的な政策立案のための「形式知」にかかる情報や知識の習得を行い、研修段階ではそれらを前提にした課程プログラムを体験できることが望ましい。

²² 田中豊治は総合的開発型研修として、組織開発（企画課＝人事課＝研修課のタイアップ）、職場開発（課内政策会議、自主的政策グループの編成と支援）、能力開発（政策開発型研修、政策形成能力の育成）、政策開発（政策会議、政策チーム）、地域開発（まちづくり政策事業、行政版【計画書】と市民版【白書】との調整）を組み合わせた総合的変革モデルを提案している。具体的には理念（目的・目標・ねらい）、対象（階層・職種・部門等の明確化、組み合わせ）、方法（専門的トレーニング、スキルと導入）、効果（具体的成果、政策提案の提示）を明確化することで、講義（デスクワーク）、演習（グループワーク）、体験学習（フィールドワーク）の三位一体型を基本としている（田中豊治、「地方分権時代における公務員の能力開発－職員研修における政策形成の理論と実践」、J.Fac.Cul.Edu.Saga Univ, Vol.1, No.1(1997)93-109, p.98.）

② 課程段階（研修）

ここでは、短期間のパッケージ化された集合研修（講義、演習、グループワーク等）がメインの要素となるが、最終的には仕上げとして、一定のフォームに即した「政策提言書作成」を行うことで、学習した知見を参加者全員で共有すると同時に、チームの仲間とのネットワークをさらに強固な「副産物」として今後に生かせるように整理しておくことが重要となる。

③ 事後・フィードバック段階

研修終了後、それで終わりとなるのではなく、まさに OJE が活用できるよう、上司・先輩の指導的関与を基に、提言書の実務還元や、フォローアップ研修、さらには自主的政策研究グループの編成等によって、PDCA サイクルをベースに、継続的な横展開が可能となるような仕組みづくりが求められることになる。

いずれにしても、これまでの公共政策ゼミナールの実績を踏まえての取組みの可能性を示唆したに過ぎないため、依然として「政策マスター」の持つ暗黙知をいかに体系化し体得するかについては、具体的な方途を明示できていない。

しかしながら、この暗黙知の体系化による OJE 等を具体化していかないことには、「世田谷モデル」として全国の自治体に先駆けた条例や事業等を生み出した先達の知見を引き継ぎ、練磨し発展させることは困難となってしまうであろう。

従って、今後とも公共政策ゼミナールは模索しながらも進化していくこととなるが、「アクティブ・ラーニング型」のメリットを最大限生かし、次なる研修のスタイルを設計していくためには、これまで以上に研修生 OB や各所管課の意見、国内外の自治体における取組み事例や民間の智慧を積極的に取り込み、漸变的な改良の推進が肝要となることを提示しておくこととしたい。

以上

