

「地域公共人材」育成としての 職員研修



龍谷大学法学部教授
富野 暉一郎

はじめに

地方分権時代を迎えて、「公共」とは何か、という問いが地域社会における「協働」をめぐる幅広く論じられる状況にあり、学界においても公共政策学のあり方が改めて問い直されている⁽¹⁾。その背景としては、日本における中央集権・官主導の体制が地方分権と規制緩和によって変化し、政府の役割が後退して、地域社会や個人における自己決定・自己責任に基づく社会の再編成が急速に進んでいることがある。この社会構造転換は、明治維新以後百年余にわたって維持されてきた日本の後発資本主義国としての社会体制の根本的な変革を迫るものであり、また地方自治の理念と中央集権という現実のはざまで限界を持ち続けてきた日本の戦後自治制度からの決別を、中央政府・地方自治体・国民のすべてに迫っている⁽²⁾。

地方自治の現場では、2000年分権とそれに伴って政府から矢継ぎ早に提起されてきた市町村合併、三位一体の改革・道州制などの改革課題に対応し、さらに90年代以来の厳しい財政状況に対処することなどに追われて、新たな分権時代において地方自治体が実現すべき「公益」や、担うべき「公共性」、そしてその担い手としての自治体職員像などを再構築する動きは残念ながら未だ不十分なままに留まっている。

本稿では、筆者が関わっている「地域人材・公共政策開発システム・オープンリサーチセンター（LORC）」における研究成果を踏まえて、新たな分権

時代において地方自治体が担うべき公共性と地域社会との関係を論じたうえで、新たな職員研修システムの構築について論じることとしたい。

分権時代における地域社会の構造転換

2000年の地方分権一括法の施行によって、日本の地方自治は地域社会の構造転換をもたらす画期的な変革の時代を迎え、現在その後続く第2次分権改革が急速に進められている。2000年分権は国と地方自治体の関係の改革が中心となり、機関委任事務の廃止を含む地方自治体に対する国の関与の改革など、国地方関係を補完性の原理によって整理し、自治体事務執行における自己決定と自己責任原則を明確化したものであった。また、それに続く市町村合併は、基礎自治体を、自立して事務執行と財政運営ができる地域経営体として機能させるという論理の下で、国家による上からの改革として進められ、小規模自治体の解消や内部自治組織制度および道州制の導入検討など、戦後の地方自治制度の根幹を変革する方向に展開している⁽³⁾。また、2000年分権で積み残された財政改革は、現在進行中の三位一体の改革によって、財政における国の統制関与を縮小するとともに、地方自治体の公共サービス供給における国家の責任を執行・財政ともに地方自治体に転嫁する方向で改革が進められている。

これらの一連の改革に見られる基調は、国家の庇護・指導の下にある自治の本旨の実現主体としての地方自治体から、国家との相互補完関係にある地域

経営の主体としての地方自治体への転換である。現実の転換プロセスは、われわれが三位一体の改革で見ると種々の政治的対立や既存の価値観との衝突によってしばしば理念からは程遠い結果を産み出すものではあるが、大きな流れ自体は21世紀の自治のあり方として受け止めなくてはならないものであろう。ここで論じなくてはならないのは、この改革のあり方ではなく、地方自治体の地域経営主体への転換は地域社会にどのような構造転換をもたらし、それによって自治体職員のあり方にどのような変化が予測されるのかということである。

分権時代における新たな公共性と、地域社会における自治体の位置づけ

ここでは分権時代における地域経営が目指すべき現代的「公益」と、その公益を実現する上で地方自治体が担うべき「公共的役割」について考察してみたい。

<現代における公益>

まず、現代社会における「公益」とはどのように定義されるべきであろうか。公益とは、これまで主権在民の民主主義における基本的人権概念と結びついて、「最大多数の最大幸福の実現」すなわち社会全体の福祉の向上とされ、それが福祉国家形成の基盤をなす理念として通用してきた。しかし、科学技術の発達に伴う大量生産・大量消費の時代を経て、この公益概念は根本的な壁に直面しているのではないだろうか。それは政府（ガバメント）が国民の福祉の実現に責任を負う福祉国家では、原理的に国民の幸福を追求する権利に制約がないために、政府は常に国民の欲望の拡大に対応する圧力を受け続けなくてはならないことと、福祉の拡大を求める国民とそれを供給する政府との関係が依存と独善の一方的な関係になって、結果として資源やエネルギーの大量浪費に歯止めがかからず、人類生存の基本的条件の破壊まで至っている現代の地球社会に端的に現れている。

この壁を乗り越えることを可能にする新たな公益

はどのようなものとして構想できるのだろうか。本稿はそれを論じることが目的ではないので詳しい議論は避けるが、筆者は現代社会において必要な公益概念は「拡張された持続的発展」ではないかと考えている。持続的発展（ないし開発）概念は、よく知られているように、ブルントラント委員会が提起したもので、基本的には地球環境問題の深刻化に対応し、それまでの開発優先の発展モデルに対し、環境と開発のバランスを基本原則とし、持続可能な地球環境に適応可能な開発や社会システムを提起したものである。その後欧州における地域政策の発展に伴ってこの持続的発展概念は次第に拡張され、特に地域社会における持続可能性は、（1）環境的持続性、（2）経済的持続性、（3）社会的持続性、の3つの要素の充足によって実現されることが明らかにされてきた。具体的には、①人類の生存基盤としての環境が永続的な再生産・循環可能な状態にあり、②地域社会における雇用や安定した地域経済循環が住民の生活基盤を保証し、さらに③地域社会における人々の連帯や人材のネットワークが機能する安心かつ安全な社会生活が実現することが、いわゆる「拡張された持続的発展」である。

この概念の特徴は2点挙げられる。まず、持続可能な発展は、経済指標優先の拡大型経済発展モデルや人々のあくなき欲望の膨張に対して、地球環境のみならず、地域社会が実現すべき倫理的な価値を対置し、それらに一定の合理的な抑制をかけることを可能にするものである。また、環境・経済・社会の3つの要素によって公益が構成されるために、それぞれの公益の実現に向けて社会における各セクターが果たすべき“公共的”役割を分析し政策化できる操作概念でもありうることである。ここにおいて公益は政府が国民に対して供給すべき社会的価値ではなく、社会の各セクターが持つ社会的機能を連携し統合して初めて実現可能となる複合的な社会的価値と定義され、統治機構ではなく当事者が主体として関与する自己統治による課題解決のあり方（ガバナンス）の重要性が認識されることになる。

<明治維新以後の官主導型社会における公共性>

ところで、「公共」ないし「公共性」とはそもそも何を意味しているのであろうか。

ここではとりあえず、公共とは、公益を実現するための社会的システムであり、個人では対応できない社会的な課題に対応するための社会的な“しかけ”であると定義しておこう。従来、公共事務 public affairsとは即ち政府が関与する活動の総称とされてきたように、明治維新以後の中央集権・官主導の日本社会では、基本的には公共（public）＝政府（governmental）＝官であった。

それは日本が明治維新以来置かれていた状況、すなわち欧米列強の植民地主義に対峙して国際社会において生き残るために、脱亜入欧による富国強兵を急速に進めて日本を先進国にするという国家目標がすべてに優先し、その手段としてすべての資源（ヒト・モノ・カネ・情報）を中央に集中して効率的に再配分する中央集権・官主導型の社会システムを戦後の高度経済成長期まで維持してきたことの反映といえる。その結果、主権者である市民は選挙のときだけ機能する概念でしかなくなってしまった。

地方自治体については、日本経済の高度成長に伴う社会のひずみが公害問題や過疎過密問題などとなって地域社会に大きな問題をもたらし、それに対して革新自治体を中心としてそれらの問題群に政府とは異なる政策を次々に打ち出した結果、70年代から地方自治体は国とは別の公共政策形成主体であることによりやく目が向けられるようになった。この時期から自治体の職員研修制度の整備が進み、また自治体職員の大学院派遣や留学が一般化し始めたことは、改めて認識しておく必要がある。

しかし、80年代以降、日本の官主導型国家システムはその限界をあらわにする大きな変革期に直面することとなった。それは第一に、高度経済成長を経て日本が豊かな社会を実現し、明治維新以来の国家目標であった先進国へのキャッチアップが基本的には実現することによって、明治維新以後続いてきた国家目標と一体となって機能してきた中央集権・官主導の右肩上がりの社会システムがその目的を失い、新たな目標設定がないまま日本の社会経済の全体が

出口の見えない閉塞状況に陥ってしまったことである。また第二に、80年代末におきた冷戦構造の崩壊は、世界が市場経済によって急激に覆い尽くされて世界競争に直面させられるグローバル化の時代をもたらした。世界規模の激しい競争時代に的確に対応できる政府が求められ、それは具体的には規制緩和と地方分権による国の役割の縮小を基本とする市場経済志向の構造改革をもたらしたことである。

それを、地域社会の側から見ると、日本は経済的繁栄や規模の拡大指向から、今世界の各地共通の地域開発概念となった環境・経済活動・社会的活力を兼ね備えた地域社会の豊かさの実現（拡張された持続的開発概念）へと社会開発をシフトさせる改革の時代ということになる。また、地方分権によって、まちづくりの主導権と責任が行政の独占を離れて、補完性の原理を基本として、地域社会の住民や企業など多様な主体に振り分けられ、それぞれの役割が最適に組み合わせられることによって地域社会全体の公共性が担保される方向への地域社会システムへの転換が求められているともいえる。

<現代的公益に対応する新たな公共性>

それでは、住民、地方行政、企業など地域社会の様々な主体が相互補完の関係によって「公共性」を担保する社会とはどのようなものであろうか。

日本は第二次世界大戦後の高度経済成長期に財政が拡大したために、行政は住民を行政の対象物としてつつ行政サービスを肥大化させ、住民は行政に社会的サービスを依存することで“官＝公共”という図式が定着した。その結果、社会的課題に対応する「公共」は行政がもつぱら担うべき領域として拡大し、権限を手中にして君臨する官がすべてに優先する社会が出現する一方で、住民相互の社会的連帯に対する関心は弱まらざるを得なかった。そのなかで、一部の例外を除いて公共事業は地方の中央依存と地域住民の行政依存を昂進させ、そのために中央集権システムはさらに強化されることとなった。その結果、住民の主體的な参加・参画は進まず、住民の地域活動が行政の閉鎖的体質と首長や地方議会が地域社会の命運を決める間接民主主義の壁を突破できな

い状況が続いた。

しかし、90年代に入って日本経済が失速すると地域づくりの主体は大きく変化することになった。不景気の中で自治体の財政危機が進行し、行政サービスの維持は質・量とも低下することは避けられない。その一方で、中間層の拡大による市民社会の成熟に伴って、従来の要求・批判型住民運動に飽き足りない提案・参加型の住民運動が80年代以降各地で芽を出し、住民の参加と連帯による住民自らのまちづくりが全国で活発化してきている。

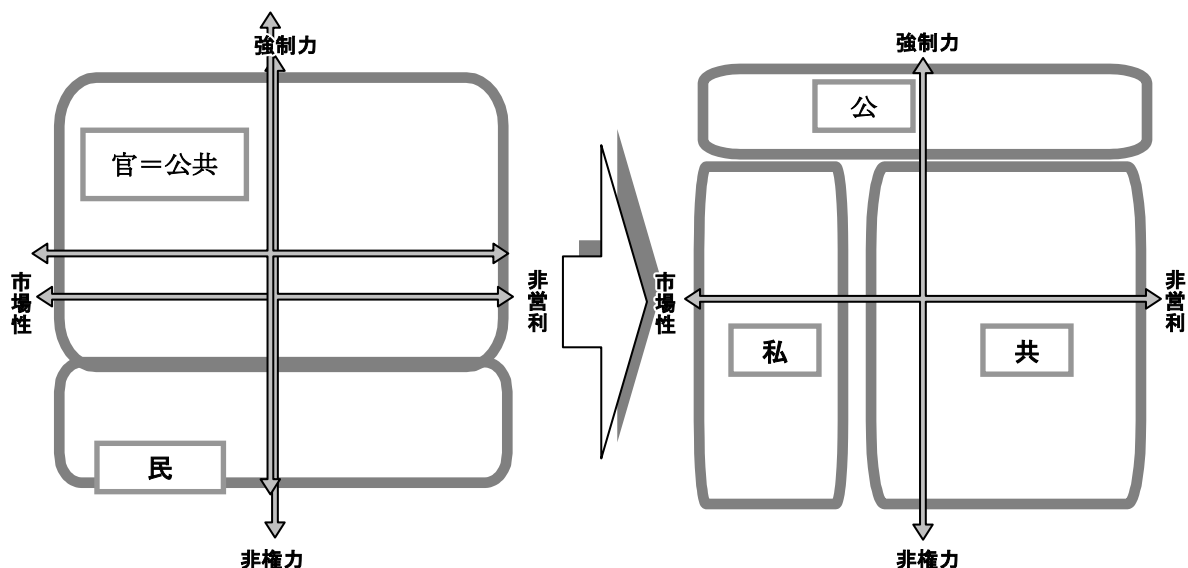
そのような流れを踏まえて、高度経済成長を経て、肥大化し独善的になった行政と要求批判型無責任住民、という日本の地域社会における双子の社会的病理をどのように解決するべきなのだろうか。

それは、「公共」＝「官（行政）」とひと括りにされることによって行政が独占してきた「公共」を分解し、公＝おおよけ（権力軸）と共＝共同（連帯軸）からなる二次元空間に再構成することからはじまる⁽⁴⁾。つまり、従来の「公共」事務を、権力という強制力によってしかできない、または権力を背景に実行されることがもっとも効率的でありかつ社会的に有効である「公（行政）」的事務と、地域社会における住民の連帯や各種資源のネットワーク化によっ

て機能する「共（連帯）」的事務に分割して官民の役割分担を再構成することである。もちろんその見直しと並行して、従来行政が執行してきた事務を市場に開放する「市場化」が必要なことはいうまでもない（図1参照）。そしてその公・共・私各セクターの組み合わせが地域社会の諸活動の総体となりかつ地域社会における各主体が自律と対等の関係で協働する「公・共・私」を基本構造とする地域社会への転換が新たに拡張された公共空間を構成して、地域社会全体の公益を推進する社会構造が確立することになる。（図1 官民型社会（左）と公・共・私型社会（右）のモデル）

その場合、地域社会は、行政＝「官」が地域社会の住民＝「民」を指導し啓発して課題の解決に当たる「官民型社会」から、行政と社会的・私的セクターが連携して地域社会を動かす「公・共・私型社会」に転化することになる。ここでいう、「官民型社会」から「公・共・私型社会」への転換は、従来の市民参加とは質的に異なっていることに注意が必要である。市民や事業者は行政に参加するのではなく、「公共」を独占して来た「官」から「共」と「私」をいわば剥ぎ取ることで、地域社会の新たな公共空間に「参入」するのである。

図1 官民型社会（左）と公・共・私型社会（右）のモデル



「公・共・私型社会における新たな地域マネジメントの展開について―都道府県における公共性の再構築の検討」『平成14年度福井・岐阜・三重・滋賀四県共同研究報告書』2003年3月、18頁より引用

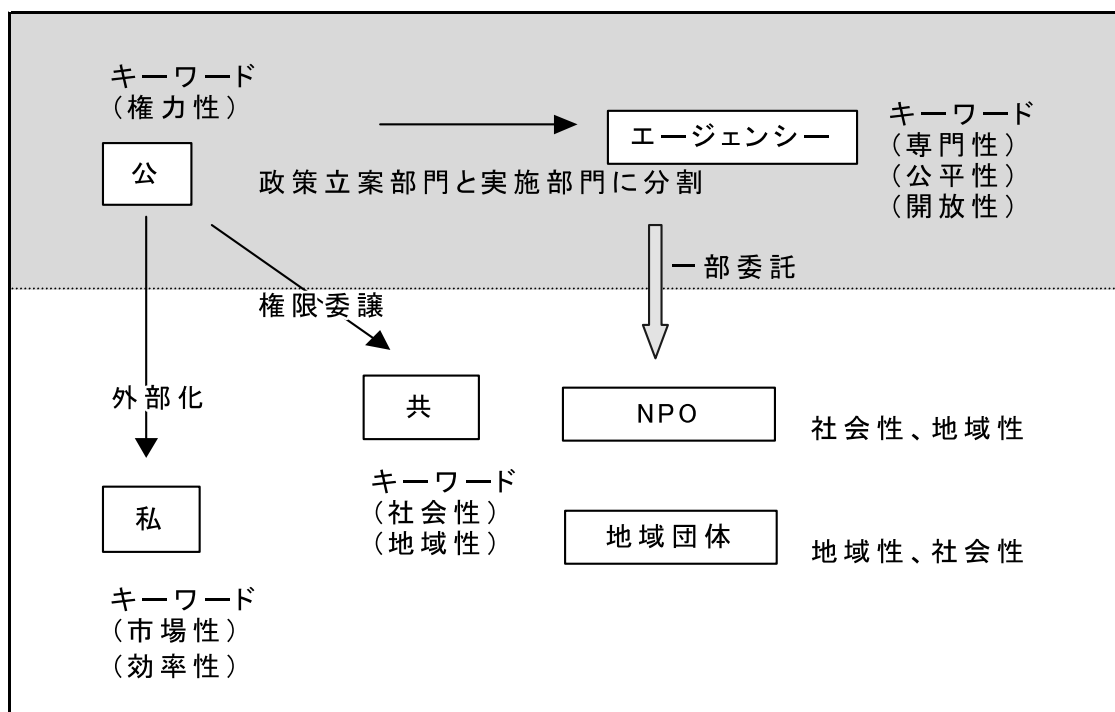
もちろん、高度化し複雑に諸関係がからみ合っている現実の行政の事務事業を単純に「公」「共」「私」に区分けすることは殆ど不可能であり、かつその区分は社会の時代的变化に伴って流動的でさえある。しかし、従来NPMで導入されてきた市場への事務の開放とは別に、地域づくりや、福祉・環境・社会教育などの地域社会の生活に直接関わる分野の行政事務の社会化、また、受付や書類・データの作成及び整理などのルーティンワークの大部分の市民団体への委託、さらには入札への市民団体の参加による事業執行の社会化など、相当な事務事業が新たに公・共分離の対象となる可能性があることは否定できない。さらに、行政の中核をなす専管分野と考えられてきた権力的事務に関しても、例えば徴税業務や許認可事務のうち、強制力を伴う決定行為以外の権力的事務に付随する周辺的事務に関しては、独立行政法人（エージェンシー）化や業務委託などによって外部化・社会的事務化することが現実化しつつある。（図2 公共分離による自治体の事務事業移転の模式図）

いずれにしろ、ここで示したような地方自治体の行政事務の公・共分離は、行政の責任範囲を根本的に変更し、基本的には業務執行のPDCサイクル⁽⁵⁾のうち、①強制力を伴う意思決定（decision）②社会的規範の設定とその維持（ruling）③他の社会的主体が未形成な事務の執行（sweeping）3分野を核とし、その周辺的事務も包含しうる方向への行政事務の純化を可能とするものである⁽⁶⁾。なお、公共分離とNPMとの異同について言えば、NPMは行政事務の民間移転に比重がかかっているのに対して、公共分離では、行政事務はむしろ地域社会に移転され、ソーシャルセクターが担う共同的事務ないしコミュニティビジネスが担う地域経済循環への寄与が重視されることと、NPMが経済的または政治的合理性を指導理念にしていることに対して、公共分離は地域社会における公共事務の社会的最適化を目指していることを注意しておきたい。

＜地方公務員から地域公共人材へ＞

大きな政府であった自治体の事務事業の一部が

図2 公共分離による自治体の事務事業移転の模式図



「公・共・私型社会における新たな地域マネジメントの展開について—都道府県における公共性の再構築の検討」『平成14年度福井・岐阜・三重・滋賀四県共同研究報告書』2003年3月、24頁より引用

「公」に純化されて自治体の内部事務として残る一方で、それ以外の相当な規模の事務が、NPO等が担う地域社会の共同事務や独立行政法人などが担う外部事務に転換された場合、その大きな政府を担ってきた自治体職員のあり方はどう変化するのだろうか。かなり長期的な流れとはいえ、公・共分離が実質的に進んだ場合、地方自治体事務の縮減に伴って自治体職員の定員は相当削減されざるを得ないことが予測される。そのことは、削減対象となる自治体職員が本来持っている高い能力をどのように社会的な資源として活かすべきなのかという問いと共に、新たな地方行政に求められる人材としての職員像を明らかにし、その職員像に対応する資質と専門性を持った職員の育成と研修システムを早急に構築することの重要性を示唆している。それに対応する改革は、自治体職員の採用及びキャリア形成の全般に及ぶものであり、最終的には自治体職員だけでなく、NPO・内部自治組織などの地域社会の人材が公共的活動の主体となるための人材育成と人事交流システムまで及ぶ大規模な「地域公共人材」の創出を展望する改革に帰結することが予測される。以下の論考で、新たな地方公務員像としての「地域公共人材」について若干の検討をしておきたい。

「地域公共人材」と地方公務員像

さて、それでは現実の地方自治体における人事政策・人事管理はどのような状況にあるのだろうか。ここではまず、LORCが2003年に全国の自治体研修機関等における職員研修の現状と課題について調査・分析を行った結果を参考に、職員研修における課題を提起したい⁽⁷⁾。

まず、自治体の内部における研修の位置づけについては以下のような課題が見られる。①一部の自治体を除いて、政策研修や協働型行政に対する研修などに関する要求は強いものの、一般的に研修に対する期待度がかなり低く、②予算の削減や研修担当部局の庁内における孤立、および予算や人員の削減・外部委託化が進んでいる。③また研修計画自体も、自治体独自の職員像や研修目標を確立しているところ

はそれほど多くなく、人事当局と企画当局が戦略的人事政策の策定に向けて連携しているケースはほとんどない。④さらに、職員研修が自治大学校など一部の機関を除いて行政内部に閉塞しており、外部の高等教育機関や地域社会の活動との体系的な連携がほとんど見られない。

自治体職員の能力開発や資質の向上の重要性については、すべての自治体の首長がその必要性について日常的に言及しており、また地方議会においてもしばしば厳しい指摘がなされている。しかし現実には、多くの自治体における職員の能力開発がその有効性に疑問が投げかけられており、また研修に対する人的財政的な措置も貧弱なままで留まっている。そのことは、地方行政を取り巻く厳しい環境や地域社会の構造変化に自治体の人材育成が的確に対応できていないことを示唆するものであり、それらの課題の原因を明確にし、課題解決に向けて具体的な改革が必要であることを示している。

それらの現実の分析を踏まえた上で、当該報告書では、特に次の4点を中心とする改革を提言している。①自治体内部における研修当局と他の部局との連携の強化。特に人事政策を自治体の基幹的な政策課題として、企画当局と人事当局との連携の下に再構築すること。②地方行政における専門性を階層的に理解して職員研修のレベルを専門性の階層のレベルと対応させて外部の教育研修機関との連携を含めた研修計画に展開する。③地域社会との連携やコーディネート機能に対応する研修の強化と地域社会に開かれた研修の実施。④地域社会の構造変化に対応する職員像の確立。

これらの提言を地方自治体の研修システムの改革に結びつけて現状の打破に結びつけると共に、これまで述べてきた地域社会構造の転換に対応する自治体の戦略的人事政策を構築するためには、どのようなシステムを構想すれば良いのだろうか。

地方自治体における戦略的人事政策 と研修システムの再編

＜「地域公共人材」としての地方公務員の

キャリアデザイン＞

本章では、自治体における戦略的人事政策の全体像について簡単に提起したい。既にこれまでに議論したとおり、公益としての持続的発展の3つの要素である環境・経済・社会的連帯を同時に実現する公共空間が、市民・社会セクターと政府セクター及び市場セクターによって構成されて、その役割分担と連携によって地域社会の福祉が実現されるとすれば、公共的活動を担う人材は、いくつかのレベルの能力を段階的に獲得し活用することが求められるだろう。

まず第一に、地域社会全体としての市民的コンセンスを形成する基礎的教養と市民的倫理を幅広く身につけることが要請される。次に、その基礎的教養の上に、地域公共空間において各セクターに共通する公益と公共性を理解したうえで、具体的な地域課題を把握しそれを各セクターの連携のもとに解決するための企画立案執行の政策過程において適切な役割を果たす基礎的な能力を要求される。さらに、次の段階としては、それらの政策過程を方向付け、機関の内外においてコーディネートするプロセスを主導する能力と地域社会における各機関のミッションに適合した創造的マネジメント能力がトップマネジメントに要求される。

これらの資質は、基本的には第1段階が大学における教養科目群の教育が、第2段階が大学の専門課程における専門教育が、また第3段階が各機関におけるOJTと大学院修士課程における研究教育が、そして第4段階が専門職大学院や大学院の博士課程における研究教育が対応すべきものと考えられるが、現実にはこのシステムは機能していない。その理由は単純ではないが、まず現行の地方公務員の採用制度の欠陥が挙げられる。すなわち、公共政策学部大学における基礎的教育が、教養教育・専門教育とも現代の地域社会としての人材に必要な市民教育や専門的知識の体系的な教育に徹しきれていない

状況がある一方で、自治体の公務員試験の状況が大学における教育よりも受験校による受験対策に多くの学生を走らせているために、採用時点で当該自治体が求める職員の資質を持った受験者が必ずしも採用されず、また採用時点で改めて無駄とも言える基礎的な公務員研修を幅広く実施しなくてはならないという人材育成上の壮大な無駄が存在している。次に、第2段階に相当する自治体における職員研修では前述した通りの課題があり、さらに幹部やトップの研修はほとんど体系的な研修プログラムと能力評価のシステムが存在していない。今後地方公務員に要求されるこのような資質と能力は、採用前の大学教育から採用後の全キャリアにわたる絶えざる革新と評価によって初めて担保されるべきものである。

さらにいえば、新たな公共空間を前提とする公・共・私型社会における職員研修は、地域社会に開かれた検証可能なものであり、また自治体特有の専門的知見を除けば社会セクターや市場セクターにおける公共人材とその資質を共有することを可能とするものでなくてはならない。

それらの要件を満たすためには、大学・大学院における公共政策系教育研究を真に地域社会全体の新たな公共性に対応する幅広い地域公共人材の育成に有効に対応するものに再編成するとともに、自治体における人事管理と研修を一定の資格制度を通じて連携させ、さらに将来的にはNPOや事業所との人事交流が可能となるように再編する必要がある。大学院等における公共政策系プログラムの修了が公務員のキャリアと直結する制度は特に英国など欧州の諸国を中心として発達しているが、日本においても今後公務員の能力や倫理が厳しく問われる時代を迎えて、一般職の公務員については試験制度を主とする能力評価から、一定のレベルが保証された研修を資格化して、客観的に認証されたプログラムの修了を昇格や職位の前提とする透明な人事管理が一般化する方向に転換する可能性が高い。

LORCではそのあるべきシステムを日本において構築するために国際的な共同研究プロジェクトを推進しているが、地方公務員とNPOなどの地域社会の人的資源を「地域公共人材」という共通の概念

の下に育成する仕組みの重要性は、国際社会においても英国などの先進地域を含めてその重要性が認識され始めた段階に留まっており、今後先進国・開発途上国を問わずシステムの開発と構築が進められることが予想される。

＜地域公共人材育成にかかる教育研修の認証と

「地域人材開発機構」＞

以上のべた地域公共人材としての地方公務員の戦略的人材育成が有効に機能するためには、異なるセクター間にあるそれぞれの特異な文化の壁を取り除き地域社会における市民文化と共通言語を機能させるための、いくつかの教育研修システムの改革と新たな社会システムの構築が求められる。

○大学等における教育研修の評価認証と資格制度の導入

まず大学教育と地方公務員の採用との関連を強めて、大学・大学院の教育の受講者が、職員採用や人事において一定の資格を与えられる制度を構築することが考えられる。大学側の体制としては、すでに法科大学院を皮切りとする専門職大学院制度の登場によって、公共政策系の学部大学院を持つ大学では、第三者による教育プログラムの評価認証システムが整備されつつある。この国の評価認証制度を前提として、地域公共人材の教育研修プログラムを認証する機関を地域が設立し、その機関による認証をうけた教育プログラムを終了した受講者に一定の資格を認定することに制度上の困難はない。また自治体の職員採用も最近では多様な人材を受け入れる制度の創設や、任期制の公務員の導入等による職員採用の弾力化によって、一定の能力を持つ人材に特定の採用枠を設定することはそれほど珍しいことではなくなっている。もちろんその教育の質を担保するためには、専門職大学院で求められるとおり、現職の地方公務員やNPO職員の教員としての採用や、それぞれの研修機関との連携など、大学と地域社会の諸機関との連携協力体制の構築が欠かせない。

○研修機関等における研修の共通プログラム化と共通資格の付与

次に、自治体やNPOの研修機関との共通プログラムまたは委託による人事に関する資格を付与する職員研修の実施が考えられる。これらの研修はこれまで各自治体内部に閉塞されてきた人事管理を共通化するとともに客観的な評価を通じて透明なものとし、さらに地方公務員を他の自治体やNPOなどの地域団体、さらには企業のパブリシティ部門との間で円滑に交流させるための人材の流動化のための基盤となるものである。

○一般研修の市民開放

また職員研修一般については、政策法務や政策形成・計画行政などの一般的専門能力の向上を目指すものと、特定の部局で要求される特定の専門領域に必要な知識やノウハウを付与するものに大別されるが、公・共・私型社会における役割分担とガバナンスを実質的なものとするためには、第1のカテゴリーの職員研修は原則として市民や議会に公開すると共に、企画段階からの市民参画を導入することによって、市民協働に関するOJTとしても機能することが期待される⁽⁸⁾。

○「地域人材開発機構」の構築

上記の公・共・私型社会における地域公共人材の教育研修システムの拡充が各自治体や大学等で可能であっても、それが社会的に定着するためには、個々の限界性を超えて一定の広域的な地域において制度の整備が必要であろう。LORCでは、中間的な政策提言でその広域的な地域人材育成制度を「(仮称)地域人材開発機構」として提起している。

その概要は、関西地域または府県程度の広域で地方自治体・NPO・大学・企業等によって構成される地域公共人材の育成と社会的活用を目的とする財団を設立し、その財団の下に、①大学や研修機関における地域公共人材育成プログラムの評価と認証を行う組織、②大学・大学院の認証された課程の修了者に一定枠の職員採用試験を受ける資格(例えば1次試験の免除)の認定を行う組織、③自治体、NPO、企業等の職員研修の研修修了

者に対して各段階の専門性に応じた資格を付与する組織（②と共通も可）を組織して、第三者機関による透明で社会的な流動性を実現しようとするものである。

以上、公務員の研修システムの今後の姿を、分権時代における公益の現代的定義から新たな公共空間のあり方を導き、そこにおけるあるべき地方自治体職員像を地域公共人材として地域社会に位置づけた上で、それに対応する教育研修システムと人事政策のあり方について考察を進めてきた。分権化の中で職員が日常業務に追われ、厳しい財政事情によって財政的制約を受け続けるであろう職員研修の現実を無視することはできないが、厳しい時代であればあるほど、その時代を切り抜け新たな活力を組織と地域社会に吹き込む主体としての人材の重要性はより大きなものになるはずである。地方自治激変の時代にあつて、地域社会構造の転換に対応できる職員研修の構造改革が自治体の主体性の下で進むことを強く期待したい。

（注）

- （1）例えば、足立幸男「政策デザインにおける政策学的思考—学びとしての公共政策学の成立可能性」『公共政策研究』vol.3、2003年10月、5頁
- （2）富野暉一郎「自治体における公共空間～地方分権と公・共・私型社会」、山口定ほか編『新しい公共性—そのフロンティア』に収録 有斐閣、2003年
- （3）富野暉一郎「第27地制調と地域住民活動—地域自治組織と選択的自治をめぐって」『信州自治研』no.135号、2004年2月、26頁
- （4）「公・共・私型社会における新たな地域マネジメントの展開について—都道府県における公共性の再構築の検討」『平成14年度福井・岐阜・三重・滋賀四県共同研究報告書』2003年3月、18頁
本報告書は、4件の全事務事業を対象に、公・共・私分類を行い今後の都道府県における事務事業の外部化を総合的に検討したものである。
- （5）Plan、Do、Check
- （6）ただし、ハードの都市基盤整備にかかる公共事業

は、基本的に「権力が背景にあることで効率的に実施可能な事務」としている。

- （7）本章の論考は、土山希美枝『地域人材を育てる自治体研修改革』地域ガバナンスシステムシリーズNo.1、龍谷大学地域人材・地域公共政策開発システムオープンリサーチセンター企画編集、公人の友社 2005年5月の内容を筆者の責任で自由に引用したものである。
- （8）LORCでは2005年から、地方自治体の研修担当部局などと協力して、市民協働に関する研修を、企画の段階から協働方ですすめるOJT形式の市民協働研修をモデル事業として展開している。