

自ら学び、考え、地域とともに未来を切り拓く熱い人づくり

こうち人づくり広域連合  
第3次広域計画策定の経過

平成25年3月

こうち人づくり広域連合  
*Kochi Human Resources Development Extended Association*

(目 次)

はじめに .....	1
巻頭記念論文(早稲田大学政治経済学術院教授 稲継裕昭) .....	2
高知県内市町村の人材育成上の課題 .....	9
1. 市町村職員に求められる能力と人材育成	
(1) 構成市町村の人材育成基本方針の策定状況	
(2) 「人材育成に関するアンケート」の概要	
(3) 「市町村長アンケート」の概要	
四大事業 .....	16
1. 研修事業	
(1) 階層別研修	
(2) 能力向上・開発研修	
(3) 地域づくり研修	
(4) 市町村長・市町村議会議員等研修	
(5) 人材育成の環境づくり研修	
(6) 派遣・通信研修	
2. 人材交流事業	
(1) 民間企業等派遣事業	
(2) 自主企画研修	
(3) 高知県建設技術公社派遣事業	
3. 人材確保事業	
(1) インターンシップ生受入れ支援事業	
(2) 市町村職員採用情報のホームページ掲載	
(3) 講師情報の整備	
4. 調査研究事業	
研修受講者数の推移 .....	31
こうち人づくり広域連合第3次広域計画の新たな視点 .....	33
1. 事業体系の統合・再編	
2. 各階層に求められる能力に着目した研修体系の再編	
3. 階層別研修の見直しについて	
4. 「地域づくり研修」から「地域力創造研修」へ	
5. 「調査研究事業」から「政策研究事業」へ	
6. 能力向上・開発研修の個別階層指定の推進について	
7. 研修効果測定と受講アンケートの充実について	
8. 今後における広域連合のあり方について	
おわりに .....	69
(資料編) .....	70

## こうち人づくり広域連合第3次広域計画策定の経過

### はじめに

平成12年4月の地方分権一括法施行後、市町村は、自己決定・自己責任のもとで自治体運営を行っていくために、より専門性を備えた人材を確保するための多様な人材育成施策を講じる必要性に迫られ、平成14年12月、高知県内全市町村の広域研修機関として「こうち人づくり広域連合」を設立し、平成15年に第1次広域計画を策定しました。

全国的な合併推進運動により高知県内市町村も53市町村から34市町村へと再編される動きのなか、平成20年に策定した第2次広域計画では、今後の人材育成は「地域の将来に夢をもって、未来を熱く語り行動する人づくり」が重要とのめざすべきミッションを定め、新たに各市町村の人材育成基本方針に対応した研修事業等を盛り込み、住民とのよりよい協働関係、経営的思考の確立をめざし、より効果的な事業実施に務めてきました。

この間、地域の自主性及び自立性を高める改革の推進を最重要課題に掲げる政府の施策により、新たに権限委譲される事務権限、義務付けが緩和されることへの対応などが重要課題としてうかびあがっていると同時に、地方財政を取り巻く状況はさらに厳しさを増し、最小の資源で最大の効果を挙げるべく、市町村においては、これまで以上に効率的な組織体制の構築及び分権改革を担う人材の育成が強く求められています。

一方、高知県内の市町村を取り巻く状況をみますと、経済・雇用情勢の悪化、全国に約10年先行する急速な高齢化の進行、住民意識の変化や価値観の多様化等の要因により、行政需要がますます増加し複雑化するとともに、急速な世代交代の進行により、職員の対応も困難度を増している状況にあり、組織を担う職員の能力向上及び意識変革が、急務の課題となっています。

第3次広域計画では、これらの諸課題を踏まえ、「自ら学び、考え、地域とともに未来を切り拓く熱い人づくり」をめざしながら、全体の奉仕者としての高い倫理観の醸成に努め、研修事業、研修支援事業、人材交流事業、政策研究事業に関する事務を、より発展的な視点から総合的かつ計画的に推進していきます。

平成25年3月

こうち人づくり広域連合長  
岡崎 誠也

## 広域計画にみる今後の県内自治体職員のあり方

早稲田大学政治経済学術院・教授・稲継裕昭

平成24年10月、こうち人づくり広域連合において、「こうち人づくり広域連合第3次広域計画」が議決された。分権改革をはじめとする自治体大激動の時代、すべての自治体において人材育成は喫緊の課題となっている。平成14年12月に高知県内の全市町村の広域研修機関として設立されて10年が経過したこうち人づくり広域連合においては、第2次計画の方向性を踏襲しつつも、第3次広域計画においてはさらにそれを発展させ「自ら学び、考え、地域とともに未来を切り拓く熱い人づくり」をミッションとして掲げており、時代の趨勢に沿った人づくりを目指している。

本稿では、まず、時代はどのような人材を求めているのか、その育成にはどのように取り組めばよいのかについての総論を述べた後、第3次広域計画について概観し各論を検討していきたい。

### 組織構成員に求められる能力

古くから言われるように、二人以上の人間が石を動かそうとする時そこに組織ができる。民間企業も、公益法人も、市役所や町役場といった自治体組織もその点では変わらない。高知県内の市町村においても同様である。目的が「石を動かす」のか、「車の売り上げを上げる」のか、あるいは、「地域住民のためのサービスを向上する」のかという点が異なってくるだけである。

その意味からは、会社でも市役所でも、組織構成員に求められる能力には、そのベースの部分に共通項がある。

組織構成員に求められる能力として、次のものが上げられることが多く、これらの能力育成が人材育成ニーズになるとしばしば言われる。

組織の共通の目的（組織や部門の方針）を理解し、行うべき目的を自分で設定できる課題設定能力

その目的を達成するための職務遂行能力

他の人と協力して目的を達成するための対人能力

目的達成の際に起こる問題を克服する問題解決能力

この共通項部分については、自治体職員についても本来同じである。しかしながら、1980年代の終わりに至るまでは、課題設定能力（ ）や問題解決能力（ ）の育成ということが声高に叫ばれることは多くなかったように思われる。それには日本の自治体が置かれてきた特殊な事情が背景としてある。

### 右肩あがりの時代の自治体組織と職員

戦後日本は、「先進諸国に追いつき追い越せ」というキャッチアップイデオロギーを共有する形で経済発展に努めてきた。戦後の行政需要の拡大の中で、「行政水準の全国的な統一性・公平性」確保の観点から導入された機関委任事務、補助金及び地方交付税などの財政調整制度は、日本の国・地方関係の根幹をなし、

所得の再分配と「国土の均衡ある発展」に大きな役割を果たしてきた。

この制度のもとでは、地方自治体に求められる独自政策は限定され、自治体は国で決定した政策の「執行機関」としての色合いが濃かった。ルーティンワークが特に重視され、職員としても定型的な事務処理を間違いなくこなす者が求められた。事務処理能力の優れている者、作業能率の高い者が自治体現場では必要とされていたのである。

Plan Do See のマネジメントサイクルのうち、Plan は国の各省庁本省（千代田区霞ヶ関）で考えられ、自治体現場では Do を間違いなく進めることが求められた。高知で実施する政策の企画立案を東京で行うということが当たり前に行われていた。また、予算の使い切りが重視され、See（評価）という考え方もあまりなかった。

各省庁で決定したことを間違いなくこなすためには、それらの指示を忠実に解釈することが必要となってくる。国の各省庁や、その出先機関（管区機関や地方事務所）あるいは高知県といった「上級官庁」の法令、通達を間違いなく読みこなすことが出来る者、確実に前例を重んじることが出来る者を選抜するための採用試験、トレーニングするための職員研修、職場研修が組み立てられてきた。

地域で生起する独自の問題も相当程度増えては来たが、それに独自に取り組むことよりも、それを県庁や（県庁を通じて）各省庁に伝え、県庁や各省庁からの回答を待つというタイプの職員が多かったように思われる。問題解決能力よりも、前例を踏襲したり、「上級官庁に問い合わせる能力」の方が重要だったりもした。

### **分権時代の到来と自治体大激動期への突入**

しかしながら、日本の高度経済成長の結果、国民の所得・生活水準が向上し、また、基本的な社会資本整備が達成されると、従来のような「行政水準の全国的な統一性・公平性」の議論が徐々に弱くなっていき、かわりに、個人・地域の個性や多様な価値観、自立と責任の観念が重視されるようになる。高知には高知のやり方がある。地域住民の自主的選択が重視され、課題の発見や、解決が自治体現場で求められることが多くなってきた。

1990年代の分権一括法の成立への流れだけでなく、行政情報の公開を求める声が、行政の意思決定への参加を求める声、住民協働の声にも発展していった。行政需要をみだすサービスの提供主体が自治体に限られていた時代から、民間や NPO など多様な主体と役割分担をする「新しい公共」の概念も重要になってきた。民間の経営原理を行政に導入するという考え方のニューパブリックマネジメントの動きとして、行政評価をはじめとする取組も驚くべき勢いで全国に伝播していった。

### **自治体職員に求められる問題解決能力**

このような環境の変化の中で、「上級官庁」の指示を仰ぐのではなく、第一線の自治体である市町村の職員が自ら課題を発見し、その解決策を考えていくことが必要になる状況が格段に増えてきた。前例のないことも多い。これまで行

ってきた発想や仕事の進め方、組織の行動原理そのものを根本的に変えていく必要が出てきたのである。

従来は東京の霞ヶ関に依存してきた課題解決のための「Plan」を各自治体が行い、それを実行し（Do）、そしてその執行や政策を評価する（See）、ということが一般的になり、そのための組織体制、職員のありようが求められるようになってきた。

このような自治体の大激動期にあって、自治体職員に求められる能力も大きく変容しつつある。複雑高度化した課題、多様化した住民ニーズ、などに対応できるか、創意工夫をこらして政策形成できるか、豊かで柔軟な発想ができるかが問われている。

地域で生起する問題を自ら発見し、考え、解決することが、自治体職員には求められるようになってきている。自治体としてのミッションを十分に理解し、その組織内で自分のセクションが何を行わなければならないのかを考える課題設定能力（ ） 目的達成の際に起こる問題を克服する問題解決能力（ ）が、ますます問われるようになってきているのである。（職務遂行能力（ ）や対人能力（ ）も当然必要である。）

#### **考え、調査し、行動する職員、プロ公務員の必要性**

自治体大激動期にあって、地方自治の担い手である自治体職員には、旧来の時代の「事務処理能力」にとどまらない、柔軟で、新しい能力が求められている。時代は新しい地方公務員、「考える職員」「思考する職員」「調査し行動する職員」を求めているのである。

従来の優秀な職員は、今は優秀ではないかも知れない。優秀な職員とは、「場の目的にどの程度貢献しているか」という基準をもって人を評価した表現である。

引き続き厳しい財政状況、総人件費削減、住民参加方式の模索、情報の透明化、入札方法に対する批判と改革、指定管理者制度をはじめとする民間経営原理の導入など、自治体はいま、極めて大きな渦の中にある。自治体組織・職員に対する逆風も極めて強い。

このような環境下では従来の「作業しているだけの職員」「思考停止状態の事務屋」では、とても自治体を支えていくことはできない。激動期を乗り切るために職員の能力を飛躍的に向上させる必要がある。「考え、調査し、行動する職員」を育てていく必要がある。さらには、政策企業家的な要素を持ち合わせた「プロ公務員」も求められている。プロ公務員とは、問題の流れ、政策の流れ、政治の流れの領域を泳ぎながら、カップリングの役割を主体的に演じられる公務員である。自治体職員自らが政策企業家あるいは変革のファシリテーターとなって、政策転換を行い、苦境の乗り切っていけるような公務員である。

第3次広域計画が目指す、「自ら学び、考え、地域とともに未来を切り拓く熱い人」というのは、まさに時宜を得た人材像である。そういった「人づくり」をすることが、こうち人づくり広域連合のミッションとして掲げられている。

## 「人材育成」の方法論 自学の重要性

新たな時代の自治体職員、考え調査し行動する職員、プロ公務員をどのように育成していくのかは、すべての自治体とその職員に共通の基本的課題である。自治体組織の大きな目標である「住民サービスに資する有能な職員集団」はどのように作りだしていけばよいのだろうか。

実は、人的資源を開発するのは、当該職員自身である。「馬を水辺まで連れて行くことはできるが、水を飲みたがっていない馬に無理に水を飲ませることはできない」といわれる。事情は人間でも同じである。

人材育成の基本は「自学」(自己学習)である。自ら学び、考え、成長する必要がある。人が育つプロセスの本質は、本人の自学のプロセス、自ら学習する自学のプロセスである。人材育成のために周りの人間が行い得ることは、その「自学」のプロセスに刺激を与えることにすぎない。厳密に言えば人は育てられない、育つのを助けることができるだけである。

人材育成のために、最も重要なポイントは「自学」をいかに促すのかという点である。個々の職員がどれだけ新しい知識や考え方を学び、自らの能力を高めようとするのか、というモチベーションを引き出す仕組みが最も重要である。

人は、そうせざるを得ない状況に置かれたとき、もっともよく学び、自己変革を遂げる。問題解決能力もまた、そのような経験の中で磨かれていくものである。まず、自ら学び、ということが最も重要である。そのうえで考え、地域とともに未来を切り拓く方向性をもったものである必要がある。

職場で仕事の工夫をする中で、改善提案を考える中で、他の自治体の事例を調査する中で、職員の能力が開発されていく可能性は極めて大きい。「自ら学び、考え、地域とともに未来を切り拓く熱い人」づくりをするためには、そのような職場風土を造っていく必要がある。解決すべき問題を次々に提示し、その解決策を職員に考える機会を与える状況をつくること、自学促進のための状況を現出することこそ、各職場の管理監督者に求められる役割であるし、また、人的資源管理の担当セクションである人事担当の責務でもある。そして、それを時にバックアップし、時に主導するこうち人づくり広域連合の責任は重大である。

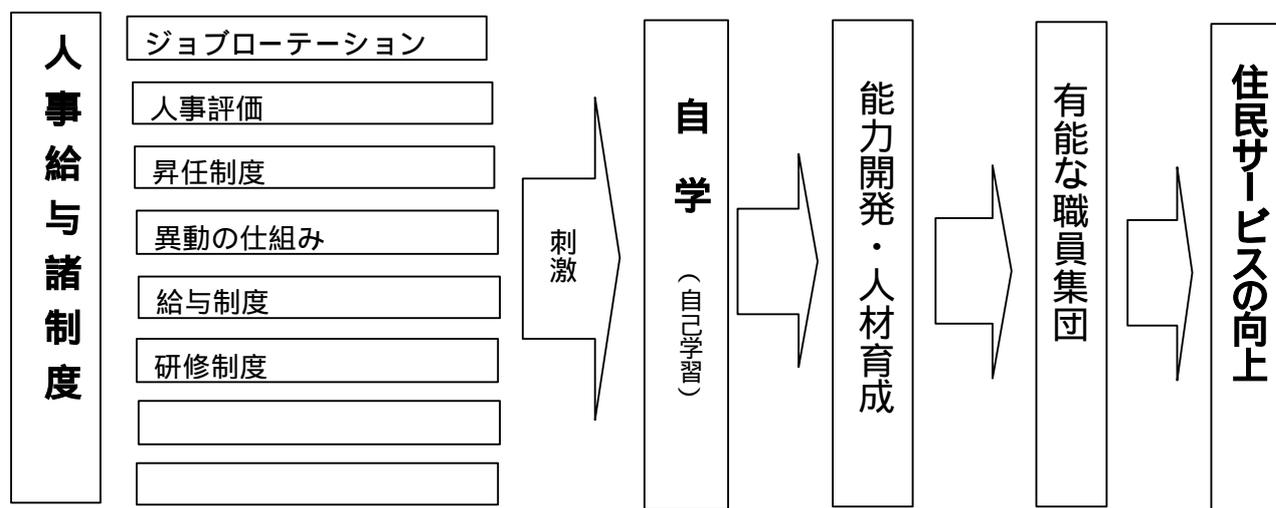
「自ら学び」という点が重視されていなければ、いくら豊富な「職場外研修」(Off-JT)のメニューを用意したところで、職員本人がその水を飲みたがっていないければ、喉が渴いていなければ、効果はない。せいぜい、研修時間中座っていることを強制できるだけであるが、本人の頭の中にストーンと入っていくためには、それを受け入れる姿勢、気持ちが必要である。研修に際して、いくら有名な講師を呼んだところで、受講者が能力開発の意欲をもたない限りすべて公費の無駄遣いに終わる。個々の職員がどれだけ新しい知識や考え方を学び、自らの能力を高めようとするのか、というモチベーションを引き出す仕組みが最も重要である。

そのような状況をつくってあげること、自学促進のための状況を現出することこそ、各職場の管理監督者に求められる役割であるし、また、人的資源管理の担当セクションである人事担当の責務でもある。人材マネジメント改革で最も重要なのは、自学をいかに促し、有能な職員集団をつくりあげていくのかという視点を一貫して持つことである。

自学がどのような時に刺激されるのかを考えていったとき、ポイントの一つはジョブローテーションや職務割当の変更であり、人事評価である。人は新しい仕事を割り当てられたときに、チャレンジ精神が鼓舞され、それに一生懸命に取り組もうとすることが多い。上司や同僚に、よく頑張ったね、とほめられたとき（評価されたとき）何ともいえない達成感を味わう。また、昇任を目の前にして、試験に取り組んで様々な知識の広がりや習得することもあるし、昇任後、新たな役職に任命されて、そのための自学に取り組む人も多い。そしてそれらを総合的に支援するものとして、職員研修がある。

図に示した、様々なシステムが相互に連動しながら、自学を刺激していく。自学が刺激されることによって、個々の職員の能力が伸びる。人材開発がなされる。そして全体としては有能な職員集団を形成することにつながるのである。

### 自学を促す人事給与システム



参考文献：稲継裕昭『自治体の人事システム改革 人は自学で育つ - 』（ぎょうせい、2006年）

### 第3次広域計画の基本理念

第3次広域計画では、次に掲げる基本理念にのっとり、そのミッションである「自ら学び、考え、地域とともに未来を切り拓く熱い人づくり」を目指して、事業を推進するとしている。すなわち、

時代の变化を的確に把握し、新たな行政課題に迅速に対応できる個性的で創造性の豊かな人づくり

多様な主体との新たな協働関係を構築し、地域の総合的活力を生み出す人づくり

高い人権意識、使命感、責任感にあふれ、住民福祉の向上を担う自立的な人

づくりである。

地方自治大激動の時代においては、時代の変化を的確に把握し、迅速な対応をすることが求められている。また NPO をはじめとする多様な主体との協働関係の構築も重要な点である。さらに、地方自治法 1 条の 2 に規定する「住民福祉の増進」が自治体の存在意義であり、それに積極的に取り組む職員である必要がある。このような観点から見ると、基本理念は、今、まさに求められている人づくりの理念が掲げられていると言えるだろう。

### 広域連合と構成市町村の基本的役割

両者の基本的役割は、第 2 次計画と類似している部分が多いものの、「広域連合の基本的役割」のところで、「研修の成果が効果的に構成市町村の行政に反映させていくことができるように、研修内容の見直しや研修技法等の適宜改善を行い、制度的支援を行っていく」としている点が大きな前進である。従来からも、構成市町村の行政への反映が念頭に置かれていたことは間違いないが、それを「基本的役割」のところで明示したことは大きい。広域連合でいくら研修を行ったところで、それが人材育成につながり、構成市町村の行政に現実に役立つものでなければ、意味がないからである。このように基本的役割で謳うことによって、広域連合自身も大きな責務を自ら担いそれにまっしぐらに取り組む姿勢がうかがえる。

### 基本方針

上の基本的役割を前提として、事業実施についての基本方針としては、4 つの柱を立てている。

- 1 構成市町村の研修ニーズの把握
- 2 構成市町村との相互補完的機能の充実
- 3 構成市町村の広域的な地域連携や事業の促進
- 4 地域づくりを担う創造性豊かな人材の育成

まず第 1 に、ニーズ把握は研修実施においては不可欠な作業である。アンケート調査の結果やヒアリング調査を駆使して積極的に構成市町村のニーズを把握し、そのニーズに応える事業展開が不可欠である。

第 2 に、構成市町村はそれぞれの人材育成基本方針を既に策定しているが、これに対応しつつ、両者が密接に連携を取り合っ研修効果を高めることが期待される。また、各構成市町村単独で行えるものと、広域連合でしか行えないものとの棲み分けも重要なポイントである。相互に補完的に機能して、職員の人材育成に努める必要がある。

第 3 に、研修担当者間や職員間のネットワークは極めて重要な財産である。ネットワークを強くしていくことにより、情報やノウハウを共有したうえで、広域的な地域連携や事業推進を図っていくことが期待される。

第 4 に、ミッションである「自ら学び、考え、地域とともに未来を切り拓く熱い人づくり」を進めるためには、職員の実践的な政策形成能力の向上が不可欠である。地域とともに地域課題の解決に向けた取り組みをできるような環境整備を担っていく必要がある。

## 事業計画について

事業計画としては、研修事業、研修支援事業、人材交流事業、政策研究事業のそれぞれについて、目的と実施方針が掲げられている。研修事業および研修支援事業については、着実な実施が求められることはいうまでもない。さらに進んで、人材交流事業、政策研究事業を効果的に進めるにはどうすればよいか、毎年悩みながら進んでいかざるを得ないが、広域連合、構成市町村が協力連携しつつ、地域の未来を切り拓くためにも努力をされることを期待したい。

## 各事業の連絡調整

最後に、第5章で、各事業間の連絡調整についての記述がある。

そこでは、広域市町村圏ブロック会、広域研修・政策研究部会、研修支援・人材交流部会、こうち人づくり広域連合連絡調整会議と、段階的に会議を積み重ねることによって意見を集約し、構成市町村に提供できるように十分な連絡調整を行うとされている。

ともすれば、事業計画をいったん作ってしまうと、各事業はそれぞれごとにバラバラに走り出してしまうことも一般にみられるところである。しかしながら、人材育成という目的は共通なので、各事業間の連絡調整というものは重要なポイントである。どうすれば、効率よく連絡調整ができるのか、より一層の工夫をこらされることを期待したい。

### 《 稲継 裕昭（いなつぐ ひろあき） プロフィール 》

#### こうち人づくり広域連合 第3次広域計画策定アドバイザー

（現職）早稲田大学政治経済学術院 教授

（所属学会）日本行政学会、自治体学会、日本自治学会、政治学会

（略歴）1983年、京都大学法学部卒業後、大阪市役所に入庁し、総務局、人事委員会事務局、市長室に勤務。95年、京都大学大学院法学研究科専修コース終了後、96年に姫路獨協大学法学部助教授、2000年大阪市立大学法学部助教授、01年同大学教授、05年同大学大学院法学部長などを歴任した後、07年より早稲田大学政治経済学術院教授に就任。現在は「総務省人材育成等アドバイザー」などの政府委員をつとめるとともに、各地方自治体の審議会委員等を多数つとめている。

こうち人づくり広域連合の指導実績では、平成19年度意識改革セミナーで「人材育成と人事考課」について講演を行っている。

（最近の著作）

- ・単著『プロ公務員を育てる人事戦略 PART2』2011年5月/ぎょうせい
- ・単著『現場直言！プロ公務員の変革力』2011年7月/学陽書房
- ・単著『地方自治入門』2011年8月/有斐閣
- ・編著『大規模災害に強い自治体間連携』2012年4月/早稲田大学出版部

## 高知県内市町村の人材育成上の課題

高知県内市町村の人材育成上の課題について検討する場合、特に注目しなければならないのは、階層別職員の年齢構成、市町村の行政課題、職員に求められる能力それぞれについての変化である。

地方公共団体の定員については、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」において、平成 17 年 4 月 1 日から平成 22 年 4 月 1 日までの 5 年間に 4.6%を上回る削減目標の設定が求められ、またその後の「経済財政運営と構造改革基本方針 2006」では、国家公務員の定員削減目標 5.7%と同程度の目標達成が求められた。そして高知県内の市町村の策定した「集中改革プラン」では、全体で 895 人、8.4%の定員削減目標を掲げ、その実績としては全体で 10,639 名から 9,477 名と 1,162 名、10.9%減（「地方公共団体定員管理調査」による）となった。

他方、「地方公務員給与実態調査」により平成 22 年 4 月 1 日現在の県下市町村の年齢別職員数（全職種）をみると、19 歳以下 23 人、20～29 歳 1,062 人、30～39 歳 2,947 人、40～49 歳 2,571 人、50～59 歳 2,828 人、60 歳以上 14 人となっており、全体に占める割合はそれぞれ 0.2%、11.2%、31.2%、27.2%、29.9%、0.1%で 30～39 歳の占める割合が最も多くなっている。

これを平成 17 年 4 月 1 日現在と比較してみると、19 歳以下 12 人、20～29 歳 1,502 人、30～39 歳 2,906 人、40～49 歳 2,942 人、50～59 歳 3,107 人、60 歳以上 11 人となっており、最も減少数が高いのは 20～29 歳であり、440 人減（減少率 29.3%）となっている。次いで減少数が高いのは 40～49 歳の年齢層で 371 人減、50～59 歳の年齢層で 279 人減となっており、逆に増加数が多いのは 30～39 歳の年齢層で、41 人増である。

なお、平成 22 年 4 月 1 日現在において最も職員の平均年齢が低いのは、田野町の 35.8 歳であり、次いで北川村 37.3 歳、大川村 38.4 歳、芸西村 38.5 歳、土佐市 39.9 歳等となっており、安芸ブロックでは相対的に平均年齢が低い。逆に平均年齢の高い市町村は、大豊町 45.3 歳、津野町 45.2 歳、須崎市 44.8 歳、大月町 44.8 歳等となっており、比較的、嶺北、高幡ブロックで平均年齢が高くなっている。

このように、高知県内市町村では「団塊の世代」の大量退職に伴う世代交代が急速に進んでいることがわかり、全体的な組織力の低下が指摘されるとともに、若手職員の早期育成、実務的能力の向上、短期的階層異動を伴った管理監督職員のマネジメント能力の向上などが強く求められている。

なお、能力・実績主義の人事管理の徹底を図るため、人事評価制度の徹底を義務付けることとしていた「地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案」（平成 19 年 5 月 29 日国会提出）は、平成 21 年 7 月の衆議院解散のため審議未了廃案となった（改正国家公務員法は平成 22 年 4 月から施行）。しかし人事評価は、現行の地方公務員法第 40 条に基づく「勤務評定」と法的な性質を異にするものではないため、人事評価制度の導入とその活用に取り組む地方公共団体も全国的に増加しているものの、高知県内市町村においては、勤務成績の評定を実施している市町村数は、わずか 12 市町村（平成 22 年 4 月

1日現在)で、実施率は35.3%となっており、全国と比較するとかなり下回っている状況にある。このことは、高知県内では、小規模の市町村が多いために、職員数が少なく、職員相互の関係が密であるため、人事評価制度導入の必要性が認識されにくいことなどが要因として考えられる。

一方、国立社会保障・人口問題研究所発表の人口推計によると、高知県全体の人口は、平成27年に742,000人となり、平成32年には708,000人となることが予想されている。この減少数は、今後5年間で現在の香南市(平成22年国勢調査速報値で33,836人)続く5年間で現在の四万十市(35,941人)に匹敵する数の人口が減少することとなるものである。さらに高知県は、全国に約10年先行して高齢化が進んでおり、中山間地域では生産年齢人口の大幅な減少が予想されるなど深刻な状況を示しており、地域の活性化を担う市町村職員の人材育成が急務の課題である。

【資料1】、【資料2】参照

## 1. 市町村職員に求められる能力と人材育成

### (1) 構成市町村の人材育成基本方針の策定状況

「人材育成」とは、「地方公共団体が時代の変化に的確に対応するために、能力と意欲をもった職員を育成するために取り組んでいる活動の総称」(『経営戦略研究』2008年 稲継裕昭)であり、さらには「組織が求める能力と職員が持っている能力の乖離を埋めるもの」(『アカデミア』vol.86 稲継裕昭)と位置づけられている。そのため、「人材育成」は、市町村の限られた財源・人的資源を活用し創造的、効果的な行政施策等を実施していくためにも最も重要な課題であるが、育成のための基本方針そのものの策定については、平成9年の自治省(現総務省)指針が出されるまで、地方公共団体ではあまり重視されていない傾向にあった。

地方公共団体における「人材育成基本方針」の策定は、平成9年11月の「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」に基づくものであり、平成8年度の地方行政運営研究会第13次公務能率研究部会における研究成果を踏まえ、「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」が出され、平成17年の地方公務員法改正により「研修に関する基本的な方針」を定めることが義務づけられることとなった。

高知県内では、平成17年度には「人材育成基本方針の策定」及び「研修の基本的な方針の策定」を行っている市町村数は17市町村に過ぎなかったが、平成22年4月1日の調査によると、34市町村のすべてが人材育成基本方針の策定を行っている状況(「集中改革プラン」詳細版)にある。

この指針で示された基本的な着眼点とは、自己啓発、職場研修、職場外研修の3つを人材育成のための直接的な方法として位置づけるとともに、さまざまな人事管理の制度を職員の能力開発という視点から、長期的・計画的に取り組んでいくことが必要であるという点であり、さらに人事管理と人材育成との連携のあり方について検討する必要性が提示されている。

そのため、人材育成基本方針には、求められる職員像、職員に求められる能

力を示すことによって、その職員をどのように育成していくのかという手順が示されており、県内構成市町村も概ね、この指針に基づいて策定されている。

これら構成市町村の人材育成基本方針の特徴をみる上で着目したのは、「目指すべき職員像」、「各階層に求められている能力」、「各階層で必要な研修の種類」、「こうち人づくり広域連合との連携」、「職場外研修の推進」、「職場内研修の充実」、「自己啓発の支援」、「ジョブローテーション」・「経歴管理システム」、職員申告制度、人事考課による人材育成、目標管理制度による人材育成、女性職員の積極的登用・育成、健康対策・健康管理の13項目である。

まず、の「目指すべき職員像」については、ほとんどの市町村で目指すべき方向性を明記しており、の「各階層に求められている能力」については、34市町村中15市町村が明記しているものの、「各階層で必要な研修の種類」について明記しているのは、1市町村に過ぎなかった。

なお、この市町村では、課長級職員が受講すべき研修として「マネジメント研修」、「人事考課研修」、「メンタルヘルス研修」の3つを具体的に挙げており、課長補佐、班長、主幹級の職員が受講すべき研修として「法制執務研修」、「政策形成研修」、「OJTの進め方研修」、「プレゼンテーション研修」の4つを挙げており、研修名を具体的に挙げており、どの階層で、どのような研修が必要であるかを明確に位置づけている。

また、の「職場外研修の充実」については、ほとんどの市町村でOJTだけではなく、OFFJTを充実させるべきことを方針として掲げている。

の職員申告制度については、9市町村、女性職員の積極的登用・育成についても、7市町村が明記しており、その他、1市町村において、「何をやるか、どうやるかという考え方よりどういう職場にするかという考え方」などのように、「役職や年齢を問わず職員に求められる考え方」を示しているところもあった。

また、健康対策・健康管理については、16市町村でメンタルヘルス対策の充実を明記しており、職員安全衛生管理規程を整備し、安全衛生委員会や産業医を中心とした、総合的な健康対策の充実に務める市町村が増加している。

その他、採用制度については、教養・学力のみにとられる画一性を避け、多面評価による人物重視の試験制度の確立をめざすことを明記している市町村も増えている。

なお、平成23年8月に実施した「第3次広域計画策定に向けてのアンケート」結果をみると、今後、人材育成基本方針の内容の見直しを検討している市町村は4市町村という結果であったが、「人材育成基本方針」は、それぞれの構成市町村における自治体としての公共経営戦略を反映するべきものとして重要な位置を占めるものであり、今後とも定期的な見直しが必要であろう。

また、その他、人材育成基本方針に関係する第3次広域計画策定に向けてのアンケート内容は次のとおりである。

「研修を通じて自学（自己啓発）を促進していくためには、どのような方法が効果的であるとお考えですか」という問いに対しては、人事異動、人事評価への反映、目標設定型の人事評価など人事管理制度そのものとリンクさせてい

く必要があるとの意見が多くみられ、研修を終えた後、数ヶ月後に実践報告を提出させ、研修後の検証を進めることなどによる事後評価の必要性についての意見があった。

「職場における OJT や OJL の推進を図り、学習しやすい職場環境を形成する上において、どのようなことを行う必要があるとお考えですか」という問いに対しては、風通しの良い職場環境を作ることが重要であるとの意見が多く、特に上司と部下とのコミュニケーションを密にすることが大切であるとの意見がみられた。

「研修成果をあげるための構成市町村の事後フォロー」については、「ほとんどできていない」市町村数が 27、「できたりできなかつたりする」市町村は 6 市町村という結果であり、広域連合と構成市町村相互に事業評価の検証を行うことについては、業務上、困難な面が多いというのが現状であり、今後の課題となっている。

【資料 3】参照

## (2) 「人材育成に関するアンケート」(平成 23 年 11 月実施)の概要

地方分権改革の本格的進展に伴い、国と地方自治体との関係が対等・協力の関係へと移行したことにより、自治体が権限と責任をもって地域住民のニーズや地域の実情にあった施策を展開していくためには、職員に求められる能力もより高度化しており、第 1 次、第 2 次広域計画策定時(第 1 次は平成 15 年、第 2 次は平成 20 年)と比較しても、「市町村職員に求められる知識・能力」もかなり変化している状況にある。

『地方公務員研修の実態に関する調査』(平成 22 年 3 月 自治大)をみても、職員に求められる知識や能力には、各階層別に応じて大きな違いが見られるようであり、こうした傾向をもふまえ、高知県内市町村における今後の人事行政課題は何か、またこうした課題に対応していくための「市町村職員に求められる知識・能力」について、各階層別に何が必要と思われるかを把握するため、平成 23 年 11 月に「人材育成に関するアンケート」を実施した。

なお、「市町村職員に求められる知識・能力」の分類選択肢については、『合併市町村職員研修状況調査』(平成 23 年 3 月 自治大)の「研修調査アンケート」で使用されているものを、標準の「分類モデル」(自治大)了承済)としている。

問 1 の直面している人事行政上の課題については、「人員削減による業務量の増大」が 26 市町村と最も多く、次いで「メンタル不調を訴える職員の増加」(20 市町村)、「職員の適性配置」(17 市町村)、「職場の活性化対策」(16 市町村)となっている。

高知県内の市町村職員数については、「集中改革プラン」において全体で 895 人、8.4%の定員削減目標を掲げ、取り組みを行った結果、その実績として全体で 10,639 名から 9,477 名と 1,162 名、10.9%減となっている。こうした定員的大幅削減による業務量の増大に伴い、メンタル不調を訴える職員も増加しており、市町村独自で企画する講師派遣研修においても、平成 23 年度以降、メ

ンタルヘルス研修が増加している傾向にある。

メンタルヘルス対策は、全国的にみても増加する傾向にあり、今後はメンタル不調に気づきを持つための研修から、セルフケア対策に重点をしばった研修需要も増加していくであろう。

問2の職員のモチベーションを高め、人材育成を図るために何が効果的であるかという問いに対しては、人事考課が19市町村で最も多く、次いで目標管理16市町村、ジョブローテーション14市町村、自己申告制度6市町村となっており、その他では、業務に役立つ資格を取得した場合の資格手当の支給、職員の主役意識を向上させるための制度・施策、目的意識を持つこと、信頼と感謝などの意見がみられた。

問3の市町村で実施している独自の研修については、「研修担当課の実施」が13市町村と最も多く、次いで「各部局・課で実施」(8市町村)、「外部の研修機関」(6市町村)、OJT(職場内研修)(3市町村)などとなっている。

研修担当課の実施する研修の種類については、人事考課研修や人権研修などが多く、各部局・課で実施する研修についても人権研修が最も多くなっている。

また、外部の研修機関で実施する研修については、日本経営協会、市町村アカデミー、全国市町村国際文化研修所などへの研修参加があり、その他には、産業振興市民講座、全国生涯学習フォーラム高知大会参加、委嘱している職員育成コーディネーターによる研修、自己啓発研修などの例がみられた。

なお、民間企業派遣研修については、2つの市町村で独自的に実施している。

問4のOJT(職場内研修)を進める上での課題については、「計画的に行われていない」が22市町村と最も多く、次いで「ノウハウがない」(18市町村)、「組織として方針を明確にしていない」(13市町村)、「管理監督職の意識が希薄」(10市町村)、「管理監督職の業務が多忙」(8市町村)となっており、その他では、日常業務に支障が出ること、専門的な人材が不在傾向にあり、タイムリーな研修ができずに悩んでいるなどの意見がみられた。

問5の研修を進める上での問題点については、「日常業務に支障が出る」が21市町村で最も多く、次いで「研修の効果がわからない」(7市町村)、「職場の理解がえられていない」(4市町村)、「予算がない」(3市町村)となっており、その他では、「研修に対する職員の意識が希薄である」、「組織として方針がなく、計画的に行われていない」、「各階層ごとに求められる知識・能力が明確になっていない」などの意見がみられた。

問6の「市町村職員の各階層ごとに求められる知識・能力」については、各階層によって果たすべき役割が異なるものであるから、当然、職員に求められる能力の内容についても異なるものである。

まず、新採用職員に求められる知識・能力については、チャレンジ・行動力(31市町村) 計画的遂行能力(20市町村) 担当業務に関する専門的知識(18市町村)等となっている。

また3年目職員に求められる能力については、担当業務に関する専門的知識(27市町村) 計画的遂行能力(27市町村) チャレンジ・行動力(20市町村)となっており、5年目職員では、担当業務に関する専門的知識(24市町村)に次いで、上司・住民等に分かりやすく説明する能力が23市町村

と高くなっており、 計画的遂行能力(17市町村)等となっている。

10年目職員では、 上司・住民等に分かりやすく説明する能力が22市町村と最も多く、次いで 現状における課題・問題点を解決する能力(20市町村)、 政策・施策案を企画・立案する能力(20市町村)等となっているおり、求められる能力も高度化している。

次いで、係長級では、 部下を育成する能力(27市町村)、 庁内外の関係者と調整・折衝する能力(19市町村)、 現状における課題・問題点を解決する能力(18市町村)となっており、管理監督職になると、特にミドルリーダーシップが求められている。

また課長補佐級では、 部下を育成する能力(30市町村)、 庁内外の関係者と調整・折衝する能力(22市町村)、 マネジメント能力(22市町村)となっており、ミドルリーダーシップのほかにマネジメント能力が求められている。

そして、課長級では、 組織を管理する能力(31市町村)、 危機管理能力(29市町村)、 組織経営戦略能力(28市町村)等となっている。

このように、一般職員には職務に精通するための専門的実務能力が強く求められており、係長職以上の管理監督職になると、ミドルリーダーシップが求められるようになり、課長級には、組織管理能力やマネジメント能力が求められている全般的な傾向については、「合併市町村職員研修状況調査」の結果とほぼ一致するものがある。

【資料4】参照

### (3)「市町村長アンケート」(平成23年6月~7月実施)の概要

第3次広域計画策定作業の一環で、平成23年6月から7月にかけて構成34市町村長に対するアンケートを実施した。

設問内容は、1.市町村職員の人材育成の現状、2.市町村職員研修の今後の方向性、3.こうち人づくり広域連合の実施する研修について充実を望む事項、4.市町村職員の他の機関・団体、民間への長期派遣等についての評価、5.その他、こうち人づくり広域連合の実施する研修についての要望等についてである。

「1.市町村職員の人材育成の現状」では、広域連合と構成市町村それぞれの役割分担により効率的な研修の実施が行われているものの、今後については、職員により高度な専門的知識が求められており、自らが公的施設の経営者であるという意識を持って取り組む必要性があるとの意見が多くみられた。

その他では、構成市町村の人材育成方針に沿った取り組みについては充分ではなく、今後とも見直しが必要であるとの意見があり、メンタル不調対策の必要性についての指摘があった。

「2.市町村職員研修の今後の方向性」については、世代交代に伴う若手職員の早期育成研修を強化してほしいとの意見とともに、職員にはより高いレベルでの問題解決能力が必要となるため、より専門的な実務能力を習得するための研修が必要ではないかとの意見が多くみられた。

「3.こうち人づくり広域連合の実施する研修について充実を望む事項」に

については、急激な世代交代に伴い総合的組織力の低下が指摘されるなかで、特に若年層に対してコミュニケーション能力の向上を求める意見とともに、管理監督職の職員の組織管理能力、部下育成能力の向上を求める意見が多くみられた。

「4．市町村職員の他の機関・団体、民間への長期派遣等についての評価」については、職員の資質向上のためにも必要不可欠であることはもちろんであるが、民間との基本的役割の違いを認識するとともに、職場での協力体制を改善する必要があるとの意見がみられた。

「5．その他、こうち人づくり広域連合の実施する研修」については、職員が参加しやすいように、できる限り1日研修を増やしてほしい、メンタル不調を訴える職員が増加しているため、メンタルヘルス研修に力を入れてほしい、実務者を尊重した講師を充実させてほしいとの意見があった。

【資料5】参照

## 四大事業（研修事業・人材交流事業・人材確保事業・調査研究事業）

### 1. 研修事業

#### （1）階層別研修

第1次広域計画期間における研修体系をみると、設立当初の階層別研修は、一般職員研修と管理・監督職員研修の2つに分かれ、一般職員研修は新採用職員研修、中堅職員（5年目研修）、中堅職員（10年目研修）、中堅職員選択必修研修、技能職員研修の5つに、管理・監督職員研修は係長研修、課長補佐研修、課長研修、管理・監督者職員必修研修の4つに分類されていた。

しかし平成16年度になると、中堅職員研修及び管理・監督職員研修の基本研修と能力研修がそれぞれ統合されたことにより、新採用職員研修、採用5年目研修、採用10年目研修、技能職員研修、係長研修、課長補佐研修、課長研修の7研修に再編され、さらに平成18年度には採用3年目研修が追加されて8研修に再編された。

第2次広域計画期間における研修体系は、「基本研修」という分類が導入されたことにより、基本研修、新採用職員研修、採用5年目研修、採用10年目研修、技能職員研修、係長研修、課長補佐研修、課長研修の9分類に再編され、期間中は同じ体系で推移している。

平成20年度からの階層別研修における主な変更点は、階層別基本研修を一般職と管理職に分けてそれぞれ1日、階層別能力研修を2日に統一し、さらに基本と能力を連続して3日間受講するのではなく、それぞれ分離して受講できるように制度改正を行った点にある。

階層別基本研修の履修4科目（公務員倫理・セクハラ・人権・メンタル）については、平成19年度まで3年目は4科目すべて免除、5年目はセクハラを除く3科目履修、10年目は人権を除く3科目履修、技能職はセクハラを除く3科目履修、係長は公務員倫理、セクハラを除く2科目履修、課長補佐及び課長はセクハラとメンタルを除く2科目履修というように、各階層ごとに履修科目にばらつきがあったため、一定人数の受講者確保を前提とする構成市町村でのブロック開催が困難な状況にあった。

この状況を改善するため、基本研修を一般職（3年目・5年目・10年目・技能職）と管理職（係長・課長補佐・課長）に階層ブロックを分離することにより、構成市町村でのブロック別開催が可能となった。

また、階層別能力研修についていえば、平成19年度まで能力研修の日数は、3年目、5年目、10年目、係長が2日、技能職1日、課長補佐、課長1.5日と各階層ごとにばらつきがあったが、20年度から各階層とも2日間に統一し、さらに3年目職員研修、5年目職員研修、10年目職員研修の階層別能力研修について「選択制」を導入し、市町村の方針と職員自身の意思でカリキュラムを選択し、受講できるように変更を行っている。

平成20年度の制度改正は、階層別基本研修と階層別能力研修の日数の統一だけではなく、基本研修の一般職と管理職の分離によりブロック別開催を可能にするとともに、階層別能力研修に「カリキュラム選択制」を導入したことに

より、構成市町村職員の研修機会の提供をより一層促進する役割を果たすものであった。

なお、第2次広域計画期の階層別研修の受講者数は、平成20年度1,744名（基本772名、能力972名）、21年度1,556名（基本683名、能力873名）、22年度1,750名（基本742名、能力1,008名）、23年度1,946名（基本828名、能力1,118名）、24年度2,007名（基本809名、能力1,198名）と推移しており、全体的に増加している。

なお、第3次広域計画における変更点については、 で詳述する。

## （2）能力向上・開発研修

第1次広域計画期間における研修体系をみると、設立当初の能力向上・開発研修は、「能力開発研修」と「専門実務研修」の二つに分かれ、能力開発研修では政策形成研修など4研修を、専門実務研修では地方自治法研修など10研修を実施していた。

しかし平成16年度には能力開発研修と専門実務研修の二つの研修を「能力向上・開発研修」というカテゴリーに統合し、政策形成研修を初級と中級に分けて実施するとともに、部下育成能力開発研修など10に及ぶ研修を新設することによって全部で22研修を実施した。

第2次広域計画期間当初の平成20年度の動きをみると、能力向上・開発研修の「1日で勝負！戦略思考マネジメント研修」、「相手に伝わる話し方研修」、「行財政問題研究研修」、「税・課税・徴収に関する研修」の実務能力系、スキル開発系の4研修を新設する反面、「マネジメント研修」と「変えよう意識」を廃止している。

また、地域づくり研修では、「NPOへの理解を深める研修」と「スポーツを通じた地域づくり研修」の2研修を新設し、人材育成の環境づくり研修では職場内講師養成研修の「接遇リーダー」を新設した。

平成21年度の主な変更点は、能力向上・開発研修の分類にあった「議会事務研修」を、市町村長・市町村議会議員研修の分類へと移行し、「議会事務局職員研修」として新設し、20年度に新設した地域づくり研修の「NPOへの理解を深める研修」と「スポーツを通じた地域づくり研修」の2研修を廃止している。

平成22年度には、能力向上・開発研修に分類される、いわゆる「戦略系」の2研修を廃止した反面、マネジメント系、実務能力系の「危機管理研修」、「産業振興研修」、「財務書類作成実務研修」を新設した。

平成23年度には、情報収集力向上研修と企画立案力向上研修のいわゆる政策形成系研修を廃止する一方、自治体マネジメント研修、コーチング研修、男女共同参画セミナーの3研修を新設した。また能力向上・開発研修では、2日間の研修をできる限り1日に短縮し、パソコン集合研修を除く研修延べ日数を36日間から29日間に短縮するなど、構成市町村職員の参加しやすい研修環境の整備を行った。

平成24年度は、これからの自治体経営のあり方研修、政策法務研修、プロ

の仕事術研修、公会計財務書類活用研修を新設し、自分と仕事を考える研修を廃止するとともに、個別階層指定を推進するため研修体系詳細に「特におすすめの職員層」を追加した。

第2次広域計画期間の能力向上・開発研修については、市町村職員の実務的能力向上を目指す研修に着目すると、専門実務能力向上をめざすものとして「企業決算書の見方研修」、「財務書類作成実務研修」、「行財政問題研究研修」、「滞納整理事務研修」、「広報技術向上研修」、「産業振興研修」、「議会事務局職員研修」の7研修、法務能力の向上をめざすものとして「政策法務入門研修」、「自治体法務入門研修」、「地方自治法・地方公務員法研修」、「事例で学ぶ民法研修」、「訴訟事例に学ぶ行政法研修」の5研修、情報処理能力向上をめざすものとしてパソコン（集合）研修があり、時代の要請に答えるかたちで、基礎的なスキルを高めるものから、実務的能力を高めるものへとシフトしつつある傾向にある。

また、自治体マネジメント研修、危機管理研修、管理職のためのメンタルヘルス研修、コーチング研修など管理的能力向上のための研修も、構成市町村の要望に応じて増加の傾向にある。

なお、能力向上・開発研修については、毎年、構成市町村に対して要望調査を実施するとともに、毎年7月と11月頃に「研修に関するアンケート調査」を実施することにより、より効果的な研修内容の見直しを行っている。

今後とも継続して講師情報の全国的把握につとめるとともに、時代の要請に応じたカリキュラム内容の検討を行っていく必要がある。

なお、第3次広域計画における変更点については、 で詳述する。

【資料6】、【資料7】参照

### （3）地域づくり研修

「地域づくり研修」は、地域住民と行政職員が一緒になって、具体的な地域課題を解決していく方策について実践的な研修を行い、行政と住民との「協働」を目指した仕組みづくりや地域づくりを担う人材の育成を目的として平成15年度より実施している。

この研修は、地域住民が参加できる唯一の研修であり、過去の経過をみると、平成15年度には、産業能率大学の講師二人を迎え、土佐市で2日間ずつの計4日間開催し、22名（内地域住民等13名）が参加している。

16年度からは、地域づくりの「総論コース」と「各論コース」を設け、土佐市、南国市、東洋町で合計8日間実施しており、受講者数は75名（内地域住民等39名）で、講師は産業能率大学と（株）アニメックスから迎えている。

17年度は「NPOへの理解を深める研修」（土佐市）、「地域のあるものさがし研修」（本山町）、「自主防災組織づくり研修」（安芸市・宿毛市）、「スポーツを通じた地域づくり研修」（高知市）の4研修を実施しており、受講者数も126名（内地域住民59名）と大幅に増加している。

18年度は、「協働についての理解を深める研修」（土佐市・高知市）、「地域のあるもの探し研修」（香美市）、「自主防災組織づくり研修」（芸西村・いの町）

「スポーツを通じた地域づくり研修」(黒潮町)、「県との連携・NPOとの協働について考える研修」の5研修を実施しており、受講者数171名のうち地域住民等110名の参加があった。

19年度は、「協働について考える研修」(高知市)、「地域のあるもの探し研修」(本山町)、「地域資源活用研修」(春野町・大豊町)、「自主防災組織づくり研修」(高知市)の4研修を実施しており、受講者190名(内地域住民等137名)と過去最高の受講者を迎えた。

20年度からの第2次広域計画期からは、「協働について考える研修」、「地域資源活用研修」、「自主防災組織づくり研修」の3研修に固定して実施しており、受講者数は20年度115名(内地域住民等77名)、21年度151名(内地域住民等120名)、22年度81名(内地域住民等56名)、23年度18名(内地域住民等5名)、24年度52名(内地域住民等18名)と推移しており、23年度以降、「地域づくり研修」の実施が、比較的低調である。

低調の原因として考えられることは、構成市町村企画の研修を優先する考え方によることもあるが、地域住民等をまきこんだかたちで研修を実施するだけの、構成市町村側の、ひいては事務局側も余裕がないという実態もあり、今後は研修の企画内容について検討し、改善する必要がある。

総務省自治大学校では、平成24年度から「新時代・地域経営コース」のカリキュラムの一部として、新しく「地域づくり人 育成演習」という研修を実施している。この研修は、昨年度開催した「地域づくり人育成講座」(自治大・JIAM・JAMO)及び「一日人材活性化研究会」のノウハウの蓄積を生かしたものであり、研修修了後、自らが各地域で地域づくり、又は地域の人づくりに対する具体的行動を起こしていくことを目的とするものである。

このように、地域づくり研修については、国でもさまざまな手法が開拓されており、中山間地域対策など「課題先進県」といわれる高知県においても、第二期産業振興計画で「産業人材づくり」を重要視している。こうした流れのなかで、広域研修を担っている当広域連合でも、「地域づくり研修」については、さまざまな観点から見直しを行い、第3次広域計画では「地域力創造研修」として新たな方向性を打ち出した。

【資料8】参照

#### (4) 市町村長・市町村議会議員等研修

市町村長・市町村議会議員は、設立当初の平成15年度からトップセミナーと市町村議会議員研修会の二つの研修のみを広域連合で行っていたが、翌16年9月に町村議会議長会主催研修の一部を人づくり広域連合へ移管する問題について、町村議会議長会事務局と意見交換会がもたれた。

その結果、新議員研修、議会広報研修(議員行政実務と隔年実施)、監査委員研修、議会事務局職員研修の4研修については広域連合に正式に事務移管されることが決定し、翌17年度から議会、監査委員関係の研修のすべてを広域連合で実施することとなった。地方議員向けの研修を積極的に行っている機関としては、全国市町村国際文化研修所などがあるが、市町村職員向けの広域的研

修機関で市町村長や市町村議会議員に対する研修を行っている機関は、全国的にみてもあまりみられない。

広域連合におけるトップセミナーと市町村議会議員研修については、設立当初より全国的にも非常に知名度の高い講師を招聘し、時事的なニーズに応じた研修を実施している。例えば、広域連合長や「エンジン01文化戦略会議」の高知県誘致に尽力した高知副市長等を通じて招聘した有名講師としては、平成18年度の童門冬二（歴史小説家）、19年度の姜尚中（東京大学大学院教授）、20年度の藻谷浩介（日本政策投資銀行地域振興部参事役）、西川りゅうじん（マーケティングコンサルタント）、21年度の堂垣彰久（NHK チーフプロデューサー）、野中ともよ（NPO 法人ガイアイニシアティブ代表）、22年度の黒岩祐治（ジャーナリスト）、池田弘（株式会社アルビレックス代表取締役会長）、23年度の前田隆史（株式会社原田教育研究所代表取締役社長）などがいる。

他方、受講者数の推移をみると、第1次広域計画期間内の受講者数は、市町村議会議員研修会 2,780 名、トップセミナー 659 名計 3,439 名、第2次広域計画期間内の受講者数は、市町村議会議員研修会 1,931 名、トップセミナー 881 名計 2,812 名となっており、市町村議会議員研修会で 849 名減少し、トップセミナーでは逆に 227 名増加している。

平成 24 年度トップセミナーについては、「こうち人づくり広域連合創立 10 周年記念事業」として位置づけて実施し、講師には元総務省自治大学校教授の本間奈々氏、経済評論家の岡田晃氏の 2 名を招聘し、セミナー修了後、創立 10 周年記念祝賀会を開催した。祝賀会には、市町村長、市町村議会議長など 113 名が出席し、郷土芸能として室戸市の佐喜浜俄（にわか）、津野町の津野山古式神楽、安田町在住のシンガーソングライター豆電球の演奏があり、祝賀会に花を添えることとなった。

なお、第3次広域計画では、受講者層の拡大と政策研究事業の事業化を促進するために、「トップセミナー」を階層別研修へ移行するとともに、「議会事務局職員研修」を能力向上・開発研修へ移行した。

【資料9】参照

## （5）人材育成の環境づくり研修

人材育成の環境づくり研修は、各市町村の主体的な体制づくり、各職場の環境づくりを支援するものであり、平成 16 年度から「講師派遣研修」、平成 15 年度より「職場内講師養成研修」と「人事・研修担当者研修」を実施している。

講師派遣研修は、構成市町村独自で、又は各ブロック等で実施する人材育成のための研修を当広域連合が支援する制度であり、第1次広域計画期間の平成 16 年度に「人材育成の環境づくり研修」の категория に新設され、実施市町村数 20、講師派遣件数 26、受講者数 1,902 名という実績であった。

そして 17 年度には実施市町村数 30、講師派遣件数 56、受講者数 3,590 名、18 年度には実施市町村数 27、講師派遣件数 71、受講者数 4,355 名、19 年度には実施市町村数 28、講師派遣件数 64、受講者数 6,507 名と年々受講者数が増加していった。

しかし、第2次広域計画期間の平成20年度になると、講師派遣研修の実績は、実施市町村数26、件数61、延日数88、受講者数4,662名となり、前年比で受講者数が1,845名減少する結果となった。

この受講者数の減少は、公務員制度改革の一貫として平成19年6月に成立した「国家公務員法当の一部を改正する法律」において、国家公務員に係る制度の改革を進める観点から、人事評価制度の導入等により能力及び実績に基づく人事管理の徹底を図ることとなり、地方公務員においても新たな人事評価の導入や点検・見直しを行うこととなったことが背景としてあり、高知県では、全国同様に平成19年度からその動きが本格化した。

平成19年度の人事考課研修実施件数は29件、受講者数4,000名という実績があり、なかでも高知市は全ての一般職員と管理監督者2,188名に対して人事考課研修を実施したため、その反動として20年度の受講者数の極端な減少につながったものである。

なお、平成20年度に実施回数の多かった研修テーマは、人事考課17件、法務8件、メンタルヘルス5件、意識改革3件、危機管理3件となっており、人事考課研修以外では法務的実務能力の向上をめざす研修や意識改革系の研修ニーズが増加している。

平成21年度は、実施市町村数23、件数45件、延日数69、受講者数3,666名となっており、前年比で966名減少する結果となった。この原因としては、人事考課研修以外の研修実施件数そのものが前年比で16件減少しているとともに、1研修当たりの受講人数が減少していることなどが考えられている。

なお21年度に実施回数の多かった研修テーマは、人事考課19件、接遇4件、保育4件、メンタルヘルス4件、法務4件となっており、接遇研修や保育所関係職員対象の研修ニーズが増加している。

平成22年度は、実施市町村数25、件数61件、延日数90、受講者数4,315名、前年比では649名増加した。また実施件数の多い市町村は、高知市8件357名、香美市6件811名、南国市4件513名、室戸市3件114名、四万十市3件138名となっている。

なお22年度に実施回数の多かった研修テーマは、人事考課17件、接遇11件、メンタルヘルス6件、保育4件、市町村議会議員4件となっており、相変わらず人事考課、接遇、メンタルヘルス研修のニーズが高く、保育所職員や市町村議会議員に対する専門研修のニーズも増加傾向にある。

また23年度に実施回数の多かったテーマは、接遇11件、人事考課8件、メンタルヘルス6件、人権5件、防災4件等となっており、24年度は人事考課、防災がともに8件、接遇、メンタルヘルスともに7件等となっている。

「職場内講師養成研修」は、公務員倫理やセクシュアルハラスメントなどの職場内講師を養成する目的で実施されたものであり、平成15年度から「セクシュアルハラスメント研修」、平成16年度から「公務員倫理研修」、平成18年度に「フォロー研修」(講師としての話し方、講義の進め方など)、平成20年度から「接遇リーダー研修」をそれぞれ新設している。

公務員倫理研修は、人事院方式に基づきJKET研修指導者として必要な知識・研修技法を学ぶものであり、この研修とセクシュアルハラスメント研修受

講師は、翌年度以降に階層別基本研修の講師として実績を残している。

「人事・研修担当者研修」は、平成 15 年度から実施しており、当初は「人事担当者研修」と「研修担当者研修」の二つを実施していたが、平成 17 年度から「研修担当者研修」に一本化され、第 2 次広域計画期の平成 20 年度には「人事・研修担当者研修」と名称変更された。

なお、第 3 次広域計画における事業体系、研修体系の変更に伴い、「人材育成の環境づくり研修」というカテゴリーを廃止し、講師派遣研修や自主企画研修を「研修支援事業」へ移行させるとともに、基本研修の再編に伴い「職場内講師養成研修」を廃止した。

【資料 1 0】、【資料 1 1】、【資料 1 2】参照

## (6) 派遣・通信研修

派遣研修については、財団法人全国市町村研修財団、総務省自治大学校などが実施する研修や、職場内講師養成研修のための公務人材開発協会の実施する研修や日本経営協会などの実施する研修に、職員を派遣する市町村に対して補助を行うものである。

通信研修については、自己啓発が重要であるとの認識のもとに、各種通信研修を受講する職員に支援をする市町村に対し補助を行っており、パソコンソフトの技術習得のための e ラーニング研修についても平成 16 年度から実施している。e ラーニング研修については、設立当初からワード、エクセル、パワーポイント、初級シスアド、管理者のための情報セキュリティを行っていたが、平成 21 年度から初級シスアド研修と管理職のための情報セキュリティを廃止し、代わりにアクセスの初級と中級を実施している。今後、e ラーニング研修については、研修効果そのものに疑問があるため、継続の是非についての検討が必要である。

派遣研修については、平成 20 年度から 18 市町村 99 名、21 年度 20 市町村 106 名、22 年度 21 市町村 127 名、23 年度 24 市町村 173 名、24 年度 25 市町村 180 名と実施市町村数、受講者数ともに増加しているが、通信研修については平成 20 年度 2 件以降、実績がない。

なお、第 3 次広域計画における事業体系、研修体系の変更に伴い、最近は利用実績のない「通信研修」を廃止して、派遣研修を「研修支援事業」へ移行し、e ラーニング研修を研修事業へ移行した。

【資料 1 3】、【資料 1 4】参照

## 2. 人材交流事業

人材交流事業は、住民の視点に立って行政を運営する人づくり、分権型社会に対応できる専門的知識を持った人づくり、国際化を推進する人づくりの三つの目標を掲げており、民間企業・NPO 等への職員派遣、自主企画による国内・海外研修の支援などを行っている。

## (1) 民間企業等派遣事業

民間企業派遣研修は、職員を公務とは全く異なった組織原理に基づいて運営されている民間企業に派遣することにより、「今後の行政に必要な知識や感性の習得及び幅広い視野からの問題解決能力の養成を図る」(協定書)ことを目的としている。

研修の目的という観点から民間企業派遣研修を大別すると、

民間企業のサービスの実際を職員に経験させることにより、職員の意識改革を図り、地域住民への窓口対応、接遇、問題解決能力などさまざまな能力の向上などに活用することを目的とするもの(比較的短期間)

民間企業の意思決定過程など公務とは異なる民間企業の経営そのものを学び、そうした人材を通して民間企業の考え方を行政に反映させることを目的とするもの(比較的長期間)

に分けられるが、全国の地方自治体の傾向をみると、を目的とする3日から5日間程度の短期間研修が多いのが現状であり、当広域連合もを目的とするものである。

民間等派遣事業は、平成16年度から事業を実施しており、当初は、当広域連合の交渉により受入協力団体を決め、その中から市町村が派遣先を選択する方式をとっていた。しかし、いくら広域連合側で受入協力団体を決めても市町村から要望があがらないケースが発生したため、平成18年度から市町村の派遣先の要望を先に聞いた上で、広域連合が相手方と交渉する方法に変更し、実施している。

また、平成19年度から21年度までの3年間は、民間等派遣の実績がないため、人材交流事業の促進を図る目的で、平成20年度に「お客様の感動を引き起こす働き方」、平成21年度に「旅行業界から見た高知県観光の現状と課題」というテーマで「人材交流セミナー」を実施した。

なお、平成22年度には3年ぶりの民間派遣が実現し、土佐電気鉄道(株)旅行部へ越知町職員が1名、6ヶ月間派遣され、引き続き23年度1名、そして24年度も同社へ同町職員2名が6ヶ月間派遣されており、来年度以降も継続的に実施する見込みである。

また、同社以外の受け入れ先企業でいえば、特に派遣実績はないが当広域連合職員とのつながりがある企業としてあげると4社程度が候補としてあがっている。

「第3次広域計画策定に向けてのアンケート」で「今後とも、民間派遣事業の必要性を感じておられますか。」という問いに対して、「感じている」が4市町村、「感じていない」が4市町村、「必要性を感じるができない」が25市町村という回答をえている。

「必要性を感じるができない」市町村が圧倒的に多かったというのは、一定予想された結果であるが、一方で必要性を感じている市町村は、「民間企業の業務内容や目的は公共団体とは大きく違うが、企業が行いたいことや、行政に求めていること等、多様な考え方や価値観に触れることは、職員にとって大きなプラスになると考える」、「費用対効果や顧客満足度など民間で学ぶことは非常

に多いと思う」、「公務員と企業との違いを体験、理解していくため」、「民間企業の仕事に対する姿勢・考え方等は、行政の仕事を進める上においても参考となるため」という前向きな意見がみられる。

平成 18 年度以降、3 年間ぶりに復活した民間派遣研修は、越知町長が民間企業出身者であることもあり、どちらかというところトップダウンですすすめられたといえる面もあるが、派遣された職員は、意欲的に職務に取り組むなかで、さまざまな成果をあげており、今後のその成果をどのように市町村に還元させていくかがひとつの課題である。

また、6 ヶ月という派遣期間は、単なるお客さんではなく、充分、企業戦力となることのできる期間であると受入先企業もとらえている。

【資料 15】参照

## (2) 自主企画研修

自主企画研修事業は、当広域連合で平成 15 年度から開始した補助事業であり、補助金要綱において構成市町村職員が、幅広い視野と柔軟な発想を持つ人材として成長するために、自らが企画立案した国内及び海外での研修を対象としているものである。

自主企画研修の平成 22 年度までの企画件数の推移をみると、平成 16 年国内 4 件・海外 3 件、17 年国内 6 件・海外 0 件、18 年国内 11 件・海外 0 件、19 年国内 7 件・海外 0 件、20 年国内 2 件・海外 0 件、21 年国内 3 件・海外 0 件、22 年国内 2 件・海外 1 件、23 年国内 5 件、海外 1 件、24 年国内 2 件となっており、平成 18 年をピークに減少傾向にある。

また、研修生の人数の推移をみると、平成 16 年 11 名、17 年 15 名、18 年 19 名、19 年 22 名、20 年 3 名、21 年 12 名、22 年 5 名、23 年 10 名、24 年 4 名と推移しており、平成 19 年度をピークとして減少傾向にある。

また、構成 34 市町村で国内研修を実施している市町村数は、約半数の 15 市町村、海外研修にいたっては 3 市町しかない。件数的には、高知市と南国市が圧倒的に多く、2 回以上実施しているのは、室戸市、安芸市、本山町、佐川町、大豊町、中土佐町、四万十町、津野町、檮原町の 9 市町しかなく、構成市町村間でも大きな隔たりがみられる状況にある。

なお、平成 22 年度には、16 年度以降実績のなかった海外派遣研修（モンゴル国ウランバートル）が実現し、引き続き 23 年度にもドイツのミュンヘンへの海外派遣が実現した。

また、企画を審査する自主企画審査会では、近年直接の業務の推進に関する企画が多くなっているが、各市町村の業務出張で対応すべきではないか、「人材育成」を目的としていることから、対象から管理職を除き、一般職員に限定するのが望ましいのではないかと、広域連合での制度であるので、複数市町村の職員グループでの研修にするのが望ましいのではないかと、との意見が出されたため、「第 3 次広域計画策定に向けてのアンケート」で構成市町村に意見を求めた。すると、委員の意見とは逆に構成市町村からは、「各市町村の業務出張では予算化しづらい状況があるため、業務の推進に係る企画でも認めてほし

い、「管理職であっても小規模自治体では、担当の仕事を持っている場合があるので、研修に参加し、成果を職場に還元できれば良いと思う」との意見が多数出されたため、構成市町村の意見を反映させるかたちで、新たに「自主企画研修選定方針」を定め、平成 24 年 4 月 1 日から適用し、審査結果を点数化することとした。

自主企画研修については、定数削減、財政面からも「派遣する余裕がない」市町村も増えているのは事実であるが、地方分権改革に向けての創造型行政を実現していくためにも、構成市町村の積極的な利用を促進する必要がある。

なお、第 3 次広域計画による事業体系、研修体系変更に伴い、「自主企画研修」を「研修支援事業」へ移行した。

【資料 1 6】参照

### （ 3 ）高知県建設技術公社派遣事業

高知県建設技術公社への派遣事業は、土木担当課等に配属されて原則 2 年未満の職員を対象とする土木技術の基礎実務及び実習を行うものであり、同公社と当広域連合間で協定を締結することにより、平成 20 年度から実施している。

平成 21 年度からは、約 1 ヶ月間の研修にかかる経費（旅費、賃借料等）について、7 万円を上限として補助を行っている。

派遣実績をみると、平成 20 年度 3 名 3 市町村（高知市・土佐市・須崎市）、21 年度 5 名 4 市町村（高知市・須崎市・いの町・佐川町）、平成 22 年度 5 名 4 市町村（高知市・室戸市・南国市・いの町）、平成 23 年度 7 名 5 市町村（高知市・室戸市・土佐町・いの町・日高村）、平成 24 年度 12 名 6 市町村（高知市・室戸市・南国市・須崎市・香美市・越知町）の研修生が派遣されており、次世代を担う土木・建設系の技術職員養成に向けて大きな役割を果たしている。

なお、第 3 次広域計画による事業体系、研修体系変更に伴い、同事業を「新任土木技術職員研修」として「研修事業」へ移行するとともに、県建設技術公社との協定ではなく、委託契約を締結することとした。

【資料 1 7】参照

## 3 . 人材確保事業

人材確保事業は、多様な能力や視点を持った優秀な人材の確保、専門的知識を有する人材の情報整備を目標として掲げており、市町村職員採用情報の発信、高知市以外の構成市町村の実施するインターンシップに対する支援、講師情報の整備などを行っている。

### （ 1 ）インターンシップ生の受入れ支援事業

インターンシップ受入れ支援事業は、学生の職業意識や実務能力の向上、職場に対する理解を促進することにより、学生を実践的な人材として育成することにつながるものであるとの考え方のもとに、当広域連合でも人材確保事業としての位置付けにより平成 15 年度から実施している。

同事業は、学生にとっても実際の仕事や職場の状況を知り、自己の職業適性や職業生活設計など職業選択について深く考える契機となる相互に意義深い事業であり、対象者は高知県内出身者又は高知県内就職希望の大学生（4年生大学の主に3年生）で、出身大学は県内に限らず幅広く受け入れている。

受入れ人数の推移をみると、平成16年度に受入れ人数25名、実施市町村数17、依頼大学6校とピークを迎えた後は減少し、20年度7名、21年度8名、22年度14名、23年度7名、24年度3名と推移しており、当広域連合は毎年1名から2名を受入れ、研修事務補助業務に従事させている。

また、「第3次広域計画アンケート」では、インターンシップ生の受入に関し現在は時期を8月から9月に限定していることについて意見を求めたところ、「限定した方がよい」市町村が19市町村、「通年制がよい」市町村が9市町村という結果であった。

なお、第3次広域計画による事業体系、研修体系の再編に伴い、「人材確保事業」そのものを廃止し、インターンシップ受入れ支援事業を「人材交流事業」に位置づけた。

【資料18】参照

## （2）市町村職員採用情報のホームページ掲載

市町村職員採用情報のホームページ掲載は平成15年度から実施しており、広域連合のホームページから、構成市町村それぞれの職員採用情報のホームページへリンクをはるによりタイムリーな情報提供を行っているが、構成市町村側の協力により実施している。

なお、掲載市町村数は、平成15年度9、16年度11、17年度10、18年度14、19年度14、20年度7、21年度10、22年度27、23年度30、24年度32市町村と推移しており、増加傾向にある。また平成24年度より、ホームページ閲覧人数をカウントできるように改良している。

「第3次広域計画策定に向けてのアンケート」では、採用情報揭示の継続実施の有無について意見を求めたところ、継続実施が29市町村、継続実施しなくてよい市町村が4市町村という結果であった。

なお、第3次広域計画による事業体系、研修体系の再編に伴い、「人材確保事業」そのものを廃止するとともに、ホームページ掲載事業を「人材交流事業」に位置づけた。

## （3）講師情報の整備

こうち人づくり広域連合では、平成23年度に高知県緊急雇用創出臨時特例基金事業を活用することにより臨時職員1名を雇用し、講師情報の整備を行った。

この事業は、第2次広域計画の人材確保事業実施方針に基づく事業の充実を図るとともに、構成市町村で企画する講師派遣研修での講師選定等への活用に役立てるものであり、各種研修機関、自治体関係者等の講師情報を分野別に整理し、構成市町村の要望に応じて情報提供できるように実施したものである。

講師情報の整備対象となる期間は、広域連合設立後の平成 15 年 4 月 1 日から 24 年 3 月 31 日までであり、分類項目は、氏名、出身地、現職、分類、所属学会等、連絡先、HP・mail、経歴、資格、専門・分野、研修・講演テーマ等、広域連合指導実績、講師派遣、広域連合指導料(この項目は非公開)の 12 項目である。

最終的な講師のデータ整備件数は、公開 161 名、非公開名 393 名の合計 554 名であり、この研修講師を分類別にみると、県内自治体職員が 141 名と最も多く、次いで研修法人 128 名、民間 89 名、大学教員 59 名、県外自治体職員 32 名、財団法人 30 名等となっており、県内自治体職員及び研修法人の比率が高くなっている。

また、公開予定の研修法人所属講師 117 名の所属の内訳をみると、一般社団法人日本経営協会所属講師数が 50 名と最も多く、次いで株式会社ぎょうせい 13 名、株式会社インソース 7 名、株式会社行政マネジメント研究所 7 名等となっている。

なお、講師情報のデータ公開については、ホームページ上ではなく、構成市町村の研修担当者へのデータ提供という限定公開としているが、公開扱いとなる講師については、すべて本人承諾を前提としている。

このように講師情報の整備は、広域連合と構成市町村の相互補完の関係性を強めるとともに、構成市町村による独自の研修企画の推進、委託先研修法人の傾向性把握等にも役立つものであり、今後とも定期的に講師情報のデータ整備を更新し、迅速に構成市町村に提供していく必要がある。

なお、講師情報の整備については、第 2 次広域計画の事業体系上は人材確保事業に位置づけていたが、第 3 次広域計画で人材確保事業を廃止したことにより、講師派遣研修との関連性から、新しい事業体系である「研修支援事業」に位置づけた。

#### 4. 調査研究事業

調査研究事業は、地域課題の調査研究の実施及び地域を担う人づくりと地域住民と行政の協働による地域社会づくりの推進を目標に掲げ、高知大学人文学部教授を指導講師に迎え、平成 15 年度に最初の事業をスタートさせた。

第 1 回目の参加者は、自治体職員 4 名、NPO 法人職員 2 名、JA 職員 1 名、商工会議所職員 1 名、社会福祉法人職員 1 名の計 9 名(男 4 名、女 5 名)であり、それぞれ 3 グループに分かれ、テーマとして「本当に使えるまちのサイン(案内板)を考える」「地域におけるコーディネート機能」「地域イベント活性化への提案」の三つを設定した。

テーマのグループは、本当に使えるサインとは、郷土の誇りの再発見につながるものであり、一人ひとりが自分の地域の良さを理解し(情報探知)その良さを表すサインを作っていく(情報発信)ことが重要であることを、テーマのグループは、自律的な地域づくりを進めていくためには、行政へのフィルター機能を持つコーディネート機能が必要であることを、テーマのグループは地域イベントを活性化させていくためには、学生が参加するための仕組みを

作り、地域イベント実行委員会の情報公開が必要であることをそれぞれ提案した。

報告書は全体で 34 頁にのぼるものであったが、より具体的な政策提案に結びつけていくために調査研究事業のあり方について検討がなされ、第 2 回目事業から、指導講師を自治体研修の専門機関である（株）行政マネジメント研究所の講師に変更するとともに、NPO 法人からも指導を受けた。

第 2 回目の事業は、自治体職員 5 名、JA 職員 1 名の計 6 名（男 5 名、女 1 名）で、テーマを「味にこだわる野菜のマーケティング機構運営事業」にしぼり活動を行った。

内容的には、課題の選択にはじまり、事業の手順、生産者・消費者への効果、予算、費用対効果、推進体制、日程と具体的な事業化に向けて進められ、消費者にとって魅力的な商品とは何かを追求し、消費者にその魅力を伝え、新たな価値観を提供していくシステムの構築の必要性を提案した。また、報告書もカラー、35 頁となり、構成内容も一新された。

第 3 回目の事業では、自治体職員 4 名（男 4 名）の参加があり、テーマを企業向けの「仁淀川心の健康回復ツアー提供事業～リフレッシュ休暇を利用した五感休息のひととき～」とし、ストレス社会に対応するためのメンタルヘルス対策として、仁淀川ヒーリングアカデミーツアーを企画した、

事業内容は、仁淀川の流域資源調査、プログラム作成、五感セラピスト育成等を行うことの提案に始まり、交流人口増による地域活力の増大という地域効果により「ツアー参加者数は 10 年間で 2,108 人」とであると試算し、NPO 設立までの推進体制を提案するものであった。

第 4 回目の事業は、東部の自治体職員 5 名（男 5 名）、西部の自治体職員 5 名（男 3 名、女 2 名）の参加があり、「父親の家事意欲向上事業～男よ台所に立て～」、「ジョギングのまちづくり事業～メタボ撃退！健康回復！！～」というテーマをそれぞれ設定し、調査研究活動を行った。

前者は、男性の家事に対する意識改革を行うことは、次世代への男女共同参画教育につながることを提案するものであり、後者は、初期投資・必要人数・場所等の点において取り組みがしやすいジョギングを日常的に継続することが、地域コミュニティの活性化、ひいては医療費負担の軽減につながることを提案するものであった。

なお第 4 回目の事業から、事業化の要点を印象づけるため、報告書のコンパクト化（A4 サイズで 4 頁以内）が図られることになり、最終頁は「即、事業化すべきです！！」という赤の大文字の言葉で締められており、現在でもこの方式を踏襲している。

第 5 回目の事業は、東部の自治体職員 4 名（男 4 名）、高幡地域の自治体職員 4 名（男 4 名）の参加があり、「個人・家族の防災シナリオ作成事業～大災害のとき、迷わず行動するために～」、「こだわり野菜宅配事業～やる気のある農家が美味しい高幡野菜を直接届けます～」というテーマをそれぞれ設定し、調査研究活動を行った。

前者は、「阪神・淡路大震災」の救助・救護活動の実態をもとに、個人、地域組織に対して災害時にいかに行動するのかを具体的にイメージさせることによ

り、市町村の防災力を向上させる防災シナリオ作成事業を提案するものであり、後者は、「食の安全性」が問われるなかで、小規模でもこだわりのある農家と食の安全に敏感な消費者をつないでいくために、消費者との直接取引である「こだわり野菜宅配事業」を提案するものであった。

第6回目の事業は、東部の自治体職員4名（男4名）、高幡地域の自治体職員3名（男3名）と商工会職員1名（男3名、女1名）の参加があり、「高齢農家ライフプラン作成事業～笑顔で百姓人生を終えるために～」、「シニアのおしゃれ野菜ネット販売事業～目指せ！粋・生き高齢者～」というテーマをそれぞれ設定し、調査研究活動を行った。

前者は、農業就業者の高齢化と経営耕地面積が減少するなかで、訪問によるライフプラン表を作成することにより、高齢農家の今後の目標、目的、意識を明確化することにより不安を解消し、効果的な農業施策に活かしていくことを提案するものであり、後者は、高齢者の社会参加を促すためにプロジェクトチームを立ち上げ、高齢者がおしゃれ野菜を作り、インターネットを通じて販売し、買い手とのふれあいのなかから生きがいを見いだしていくことを提案するものであった。

なお、「高齢農家ライフプラン作成事業～笑顔で百姓人生を終えるために～」は、県内の一自治体において、平成22年度に実際の事業として初めて予算化された経過があるものの、実質的な事業実施にはいたっていない。

第7回目の事業は、自治体職員4名、地域雇用創造協議会職員1名の計5名（男5名）の参加があり、「『旬』の情報収集発信事業～旬の食を、旬の情報で届けます！～」というテーマで調査研究活動を行った。

この事業は、NHK大河ドラマ「龍馬伝」の影響による龍馬ブームを観光客誘致につなげていくために高知の「食文化」にスポットを当てたものであり、観光コンベンション協会の協力のもと、ホームページ上で高知の食をアピールするものであり、特に情報提供者の募集を一般住民にも広げていることを特徴とするものであった。

第8回目の事業は、自治体職員5名（男性3名、女性2名）の参加があり、「自治体間情報誌『FREEDOM』配信事業～自治体職員の使命感を高めるために～」というテーマで調査研究活動を行った。

この事業は、若い世代の市町村職員の数が減少しているなかで、年齢を重ねるごとに失いつつある傾向にある公務員としての「誇り」、「やりがい」を高め、情報共有こそが不可欠であるとの視点から生まれたものであり、人件費以外は新たな予算も発生しない、事業の実効性が高い内容であった。

第9回目は、自治体職員5名（男性のみ）の参加があり、「南海地震に備える行動基準習得事業～高知県内全職員の足並みをそろえるために～」というテーマで調査研究活動を行った。

この事業は、県内自治体職員一人ひとりが、災害対応能力を高めるために、「南海地震心がまえ10ヶ条」、「災害時行動支援シート」、「演習」を効果的に組み合わせた事業を提案したものであり、公務員としての意識・行動・イメージ能力を向上させる上で実効性の高い内容であった。

このように調査研究事業は、第 2 回目（平成 17 年度）から指導体制を充実させたことにより質的に転換し、第 4 回目（平成 19 年度）から報告書のコンパクト化により具体的に「事業化」することを明確な方針として打ち出し、第 6 回目（平成 21 年度）の提案が、翌年度に一自治体で予算化（事業化には至っていない）された経過をたどり、今日に至っている。

しかし、この事業は自治体職員の政策形成能力を向上させるための極めて実践的な研修として認知されている反面、活動期間が 7 ヶ月間という長期にわたること、全体会 4 回だけではなく、平均 10 回以上のチーム会参加のため日常業務との調整が難しいことなどの理由により、積極的な参加を希望する職員が年々少なくなるとともに、組織体制として職員の参加を促しにくいのが実情である。

平成 19 年度から 21 年度までは二チームで活動を行っているが、平成 22 年度以降は、複数チームでの活動が困難となっており、今後とも構成市町村とも連携し、職員の研修受講環境の整備に努めるとともに、調査研究事業のテーマ設定の仕方などについても検討すべき多くの課題を有している。

なお、「第 3 次広域計画策定に向けてのアンケート」（平成 22 年 8 月実施）で「調査研究事業の今後のあり方」について意見を求めたところ、「テーマ未定、日程未定では募集しにくいので事前にテーマをしぼるべきである」、「職員の削減で職場を離れるのが困難となっているため、回数を減らすべきである」、「職場の実情として、研修生となる職員を応援できる体制と意識に乏しい」などの意見があった。

また「調査研究事業の事業化推進に向けての仕組み作り」については、「市町村の予算化につなげるには、調査研究事業の内容をもっと PR すべきである。」、「県や国との補助事業との連携を考えるべきである。」などの意見があった。

さらに「職員への周知を図っていくための方策」については、「企画書・報告書の配布」、「ホームページでの動画配信」、「他市町村での短時間の発表会の開催」などの意見がみられた。

このような構成市町村からのさまざまな意見を受けて、平成 24 年度の調査研究事業では、募集の段階から「防災」という大きなテーマを決めて取り組むとともに、事業内容をよりわかりやすく周知させるために「Q&A」を作成するとともに、第 3 次広域計画策定作業のなかで事業体系の見直しを行い、新たに「政策研究事業」として新たな実施方針を策定することとなった。

【資料 19】参照

## ・研修受講者数の推移

研修受講者数の推移をみると、平成 20 年度に階層別研修を基本研修と能力研修に分離する制度改正を行ったことにより、階層別研修全体の受講者数は 1,744 名と前年度比で 818 名増加したが、反面、講師派遣研修が 1,492 名と大幅に減少したこともあり、全受講者数は 8,476 名と、前年度比で 330 名減少した。

平成 21 年度は、階層別研修（基本研修＋能力研修）で 1,556 名と前年度より 188 名減少、能力向上・開発研修が 657 名で 216 名減少、講師派遣研修で 3,666 名と 996 名と大幅に減少したことにより、全体では 7,044 名と、前年度比で 1,432 名減少した。講師派遣研修が大幅に減少した要因は、構成市町村で実施していた人事考課系の研修がほぼ一巡したことによるものである。

平成 22 年度は、階層別基本研修受講者数は 742 名と前年度比 59 名増、階層別能力研修受講者数は 1,008 名と前年度比 135 名増となっているが、新採用職員が 224 名と前年度比 65 名増となっており、初めてコース数を 3 コース設定することとなった。また、採用 5 年目、10 年目、技能職員受講者は全体で 250 名と前年度比で 78 名減となっている反面、係長、課長補佐、課長研修の受講者数は全体で 441 名と前年度比で 133 名増加した。

また、能力向上・開発研修で 797 名と前年度比 140 名増、講師派遣研修が 4,315 名と前年度比 649 名増加したこともあり、全体では 8,016 名と前年度比 972 名増となった。

平成 21 年度の階層別研修受講者数は 1,556 名と前年度比 188 名減となり、平成 22 年度は 1,750 名と逆に前年度比 195 名増となり、特に係長級以上の管理監督職が前年度比で 133 名増加したことは、団塊の世代の大量退職による構成市町村職員の世代交代を象徴する出来事としてとらえることができる。

平成 23 年度の全受講者数は、8,952 名となっており、前年度比較で 936 名増となっている。これは主に、階層別研修で 828 名と前年度比 86 名増加したことと、講師派遣研修で 4,886 名と前年度比 571 名増加したことによるものである。

平成 24 年度の全受講者数は、8,567 名となっており、前年度比較で 385 名減少しているが、これは主に講師派遣研修の前年度比較 438 名減少によるものである。

第 1 次広域計画期間から第 2 次広域計画期間を全体的に俯瞰すると、第 1 次最終年の 19 年度をピークとする受講者数は、その後、若干の反動により減少傾向に転じているものの、22 年以降増加傾向にあると見てよいが、これは主に構成市町村で企画する講師派遣研修の増加に起因するものである。

本格的な地方分権改革をすすめるなかで、構成市町村のおかれた状況は極めて厳しく、定員削減により事務量増大に伴い、職員の研修受講環境はますます悪化の一途をたどっている。しかし、反面では職員一人一人に求められる能力も高度化・複雑化していることから研修の必要性は高くなっており、今後とも構成市町村との連携を深めて研修内容の見直しを行うとともに、さまざまな側面からも研修環境の整備を行っていく必要がある。

第3次広域計画では、特に階層別研修の充実を図っているため、計画定員についても約500名増となる見込みであり、今後とも能力向上・開発研修についても、構成市町村の個別的階層指定が徐々に進んでいる状況にあるため、講師派遣研修という変動要因はあるものの、将来的に受講者数の一定の増加が見込まれている。

但し、能力向上・開発研修における一般的傾向としていえば、政策形成系研修やマネジメント系研修など「長期的需要の一般的研修」については、受講希望者が極端に少なくなる場合もあるが、この場合も単に受講希望者数だけに左右されるのではなく、職員の能力開発に必要な研修であるか否かという広域連合としての判断が不可欠である。そのため、受講希望者の増加を図っていくための対策(講師の選定、企画内容の見直し、実施要領等の広報の仕方の改善等)については、さまざまな側面からの検討が必要である。

【資料20】参照

## ・こうち人づくり広域連合第3次広域計画の新たな視点

第2次広域計画(平成20～24年度)は、第1次広域計画の3つの基本理念、4つの事業、6分類の研修体系をそのまま継承し、平成19年5月の5つのブロック会(19年度から本格実施)、平成19年8月の2つの部会、平成20年1月の連絡調整会議に諮り、同年2月議会で正式決定された。

第2次広域計画における主な変更点は、新たな研修ビジョンとして「地域の未来を熱く語り行動する人づくり」を掲げ、広域連合と構成市町村とは相互に補完関係にあることを明確に位置づけ、さらに制度的には、階層別研修を階層別基本研修(一般職・管理職)と階層別能力研修に分離した点にある。

第3次広域計画(平成25～29年度)は、平成24年5月のブロック会、平成24年8月の2つの部会、平成24年9月の連絡調整会議に諮り、同年10月議会で議決された。

計画策定にあたっては、当初予定していた特別な委員会の設置は行わず、新たに早稲田大学の稲継裕昭教授に全体的監修を依頼し、研修ミッション、基本理念、目標、実施方針について全面的に検討を加え、事業体系や研修体系について再構築を行った。

### 1. 事業体系の統合・再編

こうち人づくり広域連合の実施する研修事業は、広域連合と構成市町村が連携を図りながら進めることを前提とし、大きく分けると、広域連合が研修を企画・実施する場合と、構成市町村側が研修を企画し、広域連合がそれを支援する場合の二つに分類することができる。

ところが、後者の「構成市町村側が研修を企画し、広域連合がそれを支援する場合」については、第2次広域計画では「相互補完」という概念のもとで、それぞれの研修形態によって事業の分類を異なる位置付けにしているため、全体的な枠組みがわかりにくい状況にあった。

「構成市町村側が研修を企画し、広域連合がそれを支援する場合」に該当する研修支援(補助的なものを含む)の形態とは以下のとおりであり、それぞれ事業の位置づけが異なっていることがわかる。

(研修支援的な側面を有する事業)

- ・講師派遣研修(研修事業に含まれる)
- ・派遣・通信研修(研修事業に含まれる)補助金
- ・自主企画研修(人材交流事業に含まれる)補助金

(補助的な研修支援)

- ・講師などの情報整備・情報提供(人材確保事業に含まれる)

このため第3次広域計画では、事業体系上「研修支援事業」を新たに位置づけることにより、研修事業、人材確保事業、人材交流事業、調査研究事業の四大事業のそれぞれの実施方針を見直し、下記のように統合・再編を行うこととした。

(新しい四大事業体系)

- ・研修事業
- ・研修支援事業
- ・人材交流事業(人材確保事業は廃止)
- ・政策研究事業

## 2. 各階層に求められる能力に着目した研修体系の再編について

研修体系の見直し作業は、前年との継続性を求められるため、どの研修機関でも最も頭を悩ます問題であり、そのチェックポイントについて早稲田大学の稲継裕昭教授は、下記の8点を指摘している。

人材育成基本方針(あるいは広域計画)を具体化したものであること。

職員各自の自学を促進し、能力向上への動機付けを行っているものであること。

それぞれの研修の目的を明確にし、他の研修との関連づけをはっきりとするものであること。

組織や人事諸制度との連携をはかること。

生涯能力開発という観点から考えて、職制上の地位に対応した一貫した階層別コースを設けること。

職場や職員の研修ニーズを反映したものであること。

集合研修だけでなく、職員個々人の個性や適性の開発にウエイトをおいた個人的キャリア形成のプランも盛り込むこと。

能力開発の推進機関が明確に定められ、責任と権限が明示されていること。

まず、についてみると、広域連合は構成34市町村の人材育成基本方針の概況をしっかりと把握する必要がある、最初に検討を加えるべき課題である。特に、共通的要素の具体化を図る必要がある、計画策定時に実施している「人材育成アンケート」の内容とも関連している。

については、研修の理念的なものであり、研修機関の役割を把握する上で重要な点である。

について広域連合にあてはめて考えてみると、特に研修目的の明確化と他の研修との関連づけが不透明であり、にいうように、本当の意味での職場や職員のニーズを反映したものであるかどうかを考えてみると、本格的職員意識調査を実施しているわけではないので疑問な点も多い。特に「実務」に重点をおくのか、「スキル」に重点をおくのか、という点だけでも調整が非常に困難な側面がある。

なお、将来的にも広域連合と構成市町村との相互補完性を高めていくためには、構成市町村の判断による個別的な階層指定研修を増やしていくことも重要であり、階層指定の指標となるような体系上の整理も必要である。

以上の点をふまえ、第3次広域計画における研修体系を以下のとおり再整理を行った。

まず、研修事業については、階層別研修、能力向上・開発研修、地域力創造研修、市町村議会議員等研修の4分類とし、「人材育成の環境づくり研修」を廃止するなど、再編を行った。

なお、階層別研修については、採用3年目研修を採用2年目研修に変更するとともに、新たに採用15年目以上研修を新設するとともに、トップセミナーを階層別研修として位置づけることにより、全部で12分類とした。

次に能力向上・開発研修については、カツモデルによるテクニカルスキル、ヒューマンスキル、コンセプチュアルスキルの3つに再分類することにより、構成市町村独自の階層指定の促進にも役立つようにするために再分類を行ったものである。

テクニカルスキルは、一般職に多く求められ、管理監督者級の階層になるに従い必要性の幅が狭まり、逆にコンセプチュアルスキルは、管理監督者級の階層になるに従い、必要性の幅が広がっていく傾向にあるものである。なおヒューマンスキルについては、どの階層においても共通して求められる能力であると考えられており、一般職と管理職の区別はない。

さらに、他の分類からの変更点でいえば、議会事務局職員研修、人事・研修担当者研修、新任土木技術職員研修、パソコン(e-ラーニング)研修の4研修をテクニカルスキルに分類される研修へ再編することとした。

また「地域づくり研修」については、「地域力創造研修」と名称変更し、「市町村議会議員等研修」については、トップセミナーを階層別へ、議会事務局職員研修を能力向上・開発研修へとそれぞれ再編した。

また「派遣・通信研修」については、自主企画研修と派遣研修を「研修支援事業」へと再編したため、研修事業上の分類としては廃止した。

なお、「人材交流事業」については、講師情報の整備等を研修支援事業に再編するとともに、「調査研究事業」については「政策研究事業」と名称変更するとともに、制度的充実を図ることとした。

### 3. 階層別研修の見直しについて

一般的に階層別研修は、市町村職員の職務上の階層に必要とされる基本的な能力・知識などを習得させることを目的として実施されるものであるが、最近、全国の自治体において階層別研修のあり方について見直しを図っているところも多い。

しかし、早稲田大学の稲継裕昭教授は、階層別研修の意義として「リフレッシュと人的ネットワークの強化、同一プログラムの提供による平準化した知識の付与、視野の拡大を挙げるとともに、日本の自治体の場合、仕事の進め方が「大部屋主義」であることから全廃の動きに対しては否定的な見解を示している。特に、当広域連合のような広域的研修組織においては、研修体系上、階層別研修の意義は非常に大きく、事業上、根幹をなすものであるため、見直しの作業については、構成市町村の意見を十分に反映させながら、慎重に協議を重ねていく必要がある。

都道府県 47 団体、中核市 41 団体など 148 団体を対象とする『合併市町村職

員研修状況調査』(平成23年3月 自治大学校)によると、今後の行政課題に対応するための職員に求められる知識・能力について、各階層別に次のような結果が出されている。

まず、一般職員(主事・主任等の職にある職員)に求められる能力では、  
担当職務に対する専門知識  
現状における課題・問題点を発見する能力  
政策・企画案を企画・立案する能力

の3つが上位を占めており、その他の能力では「チャレンジ・行動力」、「法務能力」等が挙げられている。

また、監督級職員(係長・課長補佐等の職にある職員)に求められる能力では、

政策・企画案を企画・立案する能力  
部下を育成する能力  
庁内外の関係者と調整・折衝する能力

の3つが上位を占めており、その他の能力では「マネジメント能力」、「問題解決能力」等が挙げられている。

さらに、管理職級職員(課長等の職にある職員)に求められる能力では  
組織を管理する能力  
政策・施策案を実行に移すべき否かを判断する能力  
部下を育成する能力

の3つが上位を占めており、その他の能力では「組織経営戦略能力」、「危機管理能力」、「マネジメント能力」等が挙げられている。

また、「職員の当該能力向上に向けた望ましい職場外研修」の形式については、一般職員、監督職級職員、管理職級職員ともに

コース別の選択制を導入した階層別研修  
課目別の選択制を導入した階層別研修  
、 以外の選択制を導入した階層別研修

の3つが上位を占めており、その他では、選択制を導入しない階層別研修、階層別研修以外の専門研修・特別研修などとなっている。

このようにみると、職員に求められる能力は、各階層に応じて大きな違いがみられることがわかり、これはそれぞれの階層に応じて果たすべき役割が異なってくるものであるから、求められる能力も自ずと異なっていることから当然のことと考えられる。

一方、こうち人づくり広域連合が第2次広域計画策定時に実施した「人材育成アンケート」調査結果では、係長に必要とされる能力部門は、問題解決力 業務改善力 コミュニケーション力、課長補佐に必要とされる能力部門は、調整力 管理力 情報分析力、課長に必要とされる能力部門は、統率力 危機管理能力 決断力等となっている。

この結果は、『合併市町村職員研修状況調査』同様に、職員に求められる能力は、各階層に応じて異なっていることを示しており、内容的にある程度の共通性もみられ、参考資料としても興味深い。

こうち人づくり広域連合が実施している新採用職員研修を除く階層別研修は、

採用3年目研修、採用5年目研修、採用10年目研修、採用10年目技能職員研修、係長研修、課長補佐研修、課長研修の7階層で行っており、それぞれ基本研修(1日)と能力研修(2日)に分けて実施している。

また基本研修は、採用3年目研修、採用5年目研修、採用10年目研修、採用10年目技能職員研修の4階層を対象とする基本一般職研修と、係長研修、課長補佐研修、課長研修の3階層を対象とする基本管理職研修とに分けられており、基本一般職研修の4階層と基本管理職研修の3階層は、一般職と管理職それぞれのくくりの中で、階層が混じり合いながら実施している。

なお、基本一般職研修と基本管理職研修ともに、実施科目は 公務員倫理、セクシュアルハラスメント、人権学習、メンタルヘルスの4科目となっており、広域連合としては、各階層毎に基本研修4科目の受講をすることとなっている。

また、各階層における能力研修は、原則としてはすべての階層で実施することとなっており、さらに採用3年目研修、採用5年目研修、採用10年目研修の3階層では、市町村や受講生の意思でコース選択できる「選択制」で実施しており、そのコースは「仕事の進め方」、「対人能力」、「住民の満足度」などの視点から設定している。

しかし実態としてみると、各階層における基本研修や能力研修の受講を独自の判断により免除している市町村も多く、例えば中央ブロックの市町村では、管理監督職の階層について行う基本管理職研修を免除したり、幡多ブロックや中央ブロックの市町村では、採用3年目研修を免除しているところもあり、他にも職員削減による業務多忙、首長の方針等の理由により、参加できない市町村もある。

このような「基本研修」と「能力研修」の分離という広域連合方式のメリット・デメリットについては、次のように整理できる。

- まず、受講者にとってのメリットとしては、
- ・職場を3日連続空けるのは困難なので、基本研修1日・能力研修2日と分けて実施する方が参加しやすい点。
  - ・基本研修1日は、一般職と管理職というまとめた区分で実施しており、ブロック毎に受講人数がまとまるので、ブロック毎での研修開催が可能である点。
- の2点があり、さらに、研修担当者側、広域連合事務局側のメリットとしては、
- ・各階層ごとに必ず4科目を実施していることが、不祥事等の対応策として各市町村で位置づけることができる点
  - ・基本研修を能力研修から分けて、一般職と管理職にまとめて行うことにより、基本研修の講師手配等、効率的に研修実施ができる点
- の2点が考えられている。

- また、受講者にとってのデメリットとしては、
- ・1日間の基本研修で4科目実施すると、1科目1.5時間から2時間の短時間講義となるため、内容を充分理解できない点
  - ・採用3年目研修で基本一般職研修を受講した2年後に、採用5年目研修で同じ基本一般職研修を受講することになると、講師も内容も全く同じケースが生じる点

の2点が考えられており、広域連合事務局側のデメリットとしては、  
・短時間の講義であるとともに回数が多いため、県外講師では旅費・講義料が高額となるため、高知県内や近隣市町村の講師に限られてしまい、講師数も少ない点

などが挙げられる。

平成23年度に実施したブロック会においても階層別研修についての意見を各ブロックで聴取したが、概ね、基本研修と能力研修の分離という現行方式や実施4科目についての意見は予想外に少なかったものの、特に、3年目と5年目の基本一般職研修では、講師数が限られているため、講師も内容も重なってしまうケースがあるため、内容及び講師の変更を求める意見が、複数のブロックで出されていた。

このような構成市町村の要望をふまえると、第3次広域計画策定にあたり、階層別研修のあり方について検討すべき事項は、実施4科目そのものの検討はもちろんのこと、階層別研修のあり方（特に3年目・5年目のあり方）、階層別基本研修のあり方、研修内容と講師についてである。

そして、階層別研修を検討する上で留意すべきは、受講者側の本音としての意見を広域連合が把握しているか否かという点である。「分権時代の自治体職員」（稲継裕昭）でも、「職員側にとって最も重要だと認識されているものは、自分自身のイニシアティブによる能力開発、自己啓発、そして、それを刺激する、職場における仕事を通じた能力開発」であると、研修担当者側と職員間の供給と需要のギャップがあるとの指摘もあるが、高知県内では特にこうした調査の実績もなく、実態が把握できていない。

特に、基本研修については、研修担当者側のメリットとして不祥事対策上有効との意見もあるが、受講者にとっては、負担となっているという意見は、実際あったとしても出にくい状況にあるのはまちががなく、さらには各市町村の研修担当者側からしても、階層によっては、必要ないと独自に判断している市町村も存在する。

また、構成市町村の現状をみると、団塊の世代の大量退職により世代交代が急速に進み、管理職の急激な若返り傾向にあるとともに、上位の階層に進むスピードも速くなっているのは全般的傾向として見受けられる。しかし、今後は徐々にゆるやかになっていくと思われるものの、構成市町村によっては、それぞれ事情が異なるものがあり、財政状況や首長の方針に左右される場合も少なくない。

さらに、広域連合では、平成24年4月に階層別基本研修及び階層別能力研修についてのアンケートを実施することとした。内容は、メンタルヘルス研修、人権研修、ハラスメント研修、公務員倫理研修、階層別能力研修の変更についてである。

メンタルヘルス対策については、全国的にも極めて重要な課題となっており、県内構成市町村の状況を把握するために、メンタル不全者の現状、メンタル不全の否定的風潮、現代型うつ病について、メンタルヘルス対策の必要性について、産業医による相談、産業医による相談の仕組み、復職支援について、公務適応支援について、広域連合での公務適応支援研修の必要

性について、その他の10項目にわたる詳細なアンケートを実施している。

このアンケートによると、高知県内市町村において、長期病休者のうち「精神及び行動の障害」に分類される者、すなわちメンタル不全者の数は、平成23年度実績で243名中113名(46.5%)となっている。これを過去の推移と比較すると、やはり平成22年度以降、長期病休者のうち「精神及び行動の障害」に分類されるものの割合が高くなっている。

次に、メンタル不全の否定的風潮については、「感じている」と回答した市町村が17市町村もあり、まだまだ全庁的な啓蒙活動を行う必要性を示している。

さらに「現代型うつ病」については、どのように対処したらいいのかわからないのが現状であり、問題がかなり深刻である。

現代型うつ病というのは、モラトリアム(猶予期間)が与えられたことにより人格的な成熟の遅れに起因しており、「ギャングエイジ(ガキ大将)喪失に伴う集団内葛藤体験が減少し、それが故に情緒的共感性が十分に育成されていないためである(牛島定信慈恵医大名誉教授)」と指摘されている。

その結果、未成熟社会で育った若者たちは、小さな挫折で入社することが出来なくなり、慢性化してしまうケースが多くなっているが、これがいわゆる「現代型うつ病」といわれるものである。

この「現代型うつ病」についての問いに対しては、「ある程度理解している」26市町村、「理解できない」と「どちらともいえない」が併せて8市町村となっており、その対応に苦慮しているのが現状である。

最近の企業では、若い社員の人格的成熟を支援するためのメンター制度(組織に属する人の業務遂行能力の向上や社会的・人間的向上を促すシステム)やエルダー制度(先輩の社員が新入社員などに対しマンツーマンで指導にあたることにより、能力を育成していくためのシステム)をもうけているところもあるが、県内自治体ではそのような制度を検討しているところは皆無であり、今後の課題となっている。

実際、産業医や保健師等による定期的な相談の仕組みがある市町村は、わずか5市町村しかなく、全く行っていない市町村は15市町村となっている反面、これらの相談の仕組みを作る必要性を感じているのは24市町村となっている。

また、復職支援については、その必要性を感じているものの職場の体制としてできないのが12市町村、復職支援制度を検討しているのが10市町村、その他が11市町村等となっており、特にすでに制度として導入済みの8市町村でも、その運用については個々の状態として一定していないため苦慮しているのが現状である。

また、福岡市で実施している「公務適応支援研修」の実施については、「特に実施する予定はない」が15市町村、「検討中」が12市町村となっている。

また、「公務適応支援研修」に関しては、「広域連合で実施する必要がある」と回答した市町村が22市町村もあり、人事研修担当者を対象とした研修での実施を求める意見もあった。

人権研修については、高知県では、今後の人権施策の推進について、さまざまな人権の中から、県民に関わりが深く、身近な人権として「高知県人権尊重

の社会づくり条例」及び「人権教育のための国連 10 年高知県行動計画」で例示した同和問題、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人、HIV 感染者等に関わる 7 つの人権問題について共通する施策の方向性を示すとともに、推進方針を定め取り組みを行っており、当広域連合もこの方針に準じ、財団法人人権啓発センター等の協力を得て人権研修を実施している。

7 つの人権に関する個別重点課題については、それぞれさまざまな意見が寄せられているが、主なものを列挙すると以下のとおりである。

#### 同和問題

- ・同和問題に対する歴史や日常的な人権感覚が身につくような内容、また学校教育関係者には、人権に関する学習の取り組みが児童・生徒の確かな人権感覚や自他を尊重する態度や行動力の育成につながっていくような内容の研修が必要である。

#### 女性

- ・特に中高齢者の中に、女性に対する差別意識が強い者が多いため、中堅以上の職員を対象とし、現実の状況の理解を徹底された上で考え方自体を変えることができる研修が良いと考える。

#### 子ども

子どもを地域住民の一人として捉え、子どもとしての権利や自由を尊重し、学校、家庭、地域が連携をし、それぞれの役割を果たしていくことが大切である。就学前教育では、ひとり一人の発達段階に応じた保育を、また学校においては、学校生活全般の中での指導を行うとともに、他人を思いやる心や生命を大切にし、人権を尊重する心などを育成する内容の研修が必要ではないかと考えます。

#### 高齢者

- ・高齢者が社会の重要な一員として、その個性や能力を十分に発揮しながら、主体的に社会活動に参加し、生きがいを持って生活し、活動できる環境づくり、保健・医療・福祉サービスが重要である。学校教育においては、高齢者が地域づくりのために尽くしてきたことを理解し、心と心が触れあう体験的学習などの内容の研修が必要ではないかと考えます。

#### 障害者

- ・障害者が一人の人間として尊重され、誰もが同じように生活し、活動できる社会の実現に向け、基本的な理解認識を深め、理解の不足から生じる差別や偏見の解消やソーシャルインクルージョンによる支援体制とノーマライゼーションの理念を定着させるような研修が必要ではないかと考えます。

#### 外国人

- ・国々の言語や生活習慣、宗教等に対する理解を深め、自分たちとの違いを個性として認識できる考え方を身につけ、共存を図っていくために、外国人の方と一緒に参加することのできる研修が望ましいと考えます。

#### HIV 感染者等

- ・感染症に対する理解を深めることが過剰な反応を抑制することにつながるため、正しい知識を身につけることのできる研修が初期段階では必要と考える。

## 共通意見

- ・現在の社会状況と自分たちの客観的分析を行い、自ら気づきを知ることができるような研修が必要であり、誤った見方や閉塞した思考に陥らないように、活気あふれる話し合いの場となるような研修

次にハラスメント研修について述べると、近年、さまざまなハラスメントが一般企業だけではなく公務職場でも増加しており、職員のモチベーション低下、メンタルヘルス問題の増加、モラルハザードの発生など、さまざまな問題を生み出している。

そこで当広域連合では、ハラスメントの種類をセクハラ、パワハラ、モラル、アルコール、ジェンダーの5つに限定して調査したところ、平成23年度のハラスメント事象としてセクハラ1件、パワハラ4件が顕在化しているようであり、特にパワハラ事象の増加が特徴的である。

また、ハラスメントが職場にもたらすリスク、損失とは何かという問いに対しては、「職員の心の健康を害すること」が30件と圧倒的に多く、メンタルヘルス対策とも関連していることが浮かび上がっている。

ハラスメント防止に向けての対策については、管理職を含む職場内研修が効果的との意見が26件と多く、次いで職場の仲間意識の回復が15件等となっている。

次いで公務員倫理研修についてであるが、第2次広域計画期まで当広域連合では、JKET（人事院公務員倫理指導者養成研修）方式の倫理研修を中心として実施している。しかし、JKET方式の研修については、内容的にどちらかというとなら国家公務員よりであるためずれがあり、時代の流れにも即応したものではないとの批判もあるため、倫理研修の内容についても検討を行った。

公務員倫理研修のなかで最も充実させたい内容については、「公務員に求められる倫理」が24件、「公務員に求められる服務規律」が25件となっており、このふたつの項目について研修内容を充実させていくことが必要である。

こうしたアンケート調査結果等をふまえ、階層別能力研修の階層についての広域市町村圏ブロック会への最初の提案は、以下のとおりとした。

- ・階層別基本研修（一般職）の課目を「公務員倫理」、「人権」、「ハラスメント」の3課目とし、メンタルヘルス研修は、能力向上・開発研修と講師派遣研修で対応し、講師はすべて外部講師とする。
- ・階層別基本研修（管理職）を研修指導者養成研修と位置づけて実施し、科目を「公務員倫理」、「人権」、「ハラスメント」、「メンタルヘルス」の4科目とし、カフェテリア方式（1ヶ目以上の完全選択制）とする。
- ・採用3年目研修を2年目研修に変更する。
- ・採用15年目研修を新設する。
- ・トップセミナーを階層別研修に位置づける。

次に、これらのアンケート調査結果をふまえた上で、5つの広域市町村圏ブ

ロック会を開催したが、同ブロック会での主な意見を集約すると、以下のとおりであった。

- ・高知市においては、メンタルヘルスの不全による休職者等が増えており、100人を超える状況である。高知市が独自に全職員を集めて研修を実施するのは困難であり、階層別研修に「メンタルヘルス」の科目をぜひ入れてもらいたい。
- ・人事研修担当者研修で「面接能力向上研修」のようなものを実施してもらいたい。
- ・トップセミナーの対象に人事研修担当課長を加えているが、調査研修事業のテーマに関連する部署の課長の方が事業化の面では効果的ではないか。
- ・公務員倫理とメンタルヘルス、人権とハラスメントがそれぞれ同日開催で固定となると、例えば、公務員倫理と人権を受講する場合、遠方の市町村は丸2日を要することになる。
- ・メンタルヘルス研修については、講師派遣で実施するという点で問題はない。市町村によっていろいろと違いがあると思う。
- ・15年目研修について新設することに異論はないが、受講対象者の位置づけを明確にしてほしい。

さらに、平成25年度研修計画作成に向けてのアンケート結果（平成24年7月実施）をみると、3年目研修を廃止し、2年目研修を新設することについては、賛成8、おおむね賛成3、反対2、回答なし21市町村となっており、賛成、おおむね賛成が全体の32%となっている。

構成市町村からは、「フォロー研修の実施は重要であり、研修内容が問われる。」、「継続的に研修を行うことで、新採用研修の補完的な要素を含み、なおかつ他市町村職員との交流の輪も広がるものと期待できる。」などの意見が出されている。

次に、新設を予定している採用15年目以上研修については、賛成11、おおむね賛成2、反対1、回答なし20市町村となっており、賛成、おおむね賛成が全体の38%である。

構成市町村からは、「係長以上に昇格しない限り統一的な研修を受ける機会がないので良いと思います」などの意見が多かったが、反面、「採用15年目以上職員研修は、どの市町村も対象者が多いと思われる。希望者優先又は対象者割当などが必要となります。」などの意見が出されている。

実際、集計結果をみると、採用15年目の対象職員数は206名、16年目以上の対象職員数は377名、合計583名となっており、標準的コース定員36名で計算すると、16コース以上となることが判明した。

この集計結果により、採用15年目研修、あるいは採用15年目以上研修の新設については再検討を行うこととした。

次に、基本研修（一般職）の対象を5年目、10年目に限定することについては、賛成6、おおむね賛成1、反対2、回答なし25市町村となっており、なかには「公務員として日常的に気をつける内容であり、2年目も対象としてほしい。」との意見もみられた。

さらに基本研修（一般職）及び基本研修（管理職）の科目をそれぞれ「コンプライアンス推進研修」、「人権研修」、「開かれた職場と心の健康づくり研修」の3科目とすることについては、回答なし市町村が29と多かったが、「住民協働」についての科目の追加について検討してほしい」との意見もみられた。

以上のように、アンケート調査、広域市町村圏ブロック会での意見等を総合的に勘案し、第3次広域計画における階層別研修については、下記のような制度的見直しを行うこととした。

- 1．採用3年目研修を廃止し、採用2年目研修を新設する。
- 2．採用15年目以上研修を新設する。
- 3．トップセミナーを階層別研修として位置づけて、受講対象者を拡大する。

採用3年目研修を2年目研修に変更することは、現状で新採用職員が全県下的に増加しているなかで、新採用研修のフォロー研修としての位置づけを明確にするものである。

採用15年目以上研修の新設については、さまざまな意見が出されているが、管理監督職（係長級以上）への階層異動前の採用15年目職員の研修の必要性を感じていることと、15年目以上職員で、管理監督職に昇格していない職員に対する研修機会の創出を望む構成市町村が多かったことにより新設したものである。

トップセミナーの階層別研修への移行は、異論もあったが、受講対象者を拡大することにより受講者数を増加させるとともに、「政策研究事業」の事業化をより一層推進していくために、階層別研修という位置づけに変更したものである。

なお、階層別基本研修については、構成市町村の要望等をふまえ、下記の基本方針により実施することとした。

- 1．基本研修一般職の受講対象者を5年目職員と10年目職員に限定するとともに、基本研修管理職の受講対象者については、構成市町村の完全選択制とする。
- 2．基本研修一般職の受講科目を「コンプライアンス推進研修」（3時間）、人権研修（2時間）と「開かれた職場と心の健康づくり研修」（2時間）の3科目（計7時間）とする。
- 3．基本研修管理職の受講科目を「コンプライアンス推進研修」（3時間）、人権研修（2時間）、「開かれた職場と心の健康づくり研修」（2時間）の3科目（計7時間）とし、職場内講師養成研修としての位置づけを行う。なお、従来の職場内講師養成研修は、すべて廃止し、体系上の見直しを行う。
- 4．基本研修一般職及び管理職の受講方式は、カフェテリア方式（科目選択、日数選択を自由とする方式）を採用せず、従来どおり1日3科目受講とする。
- 5．基本研修受講科目について、それぞれ明確な基本方針を定め、この方針にそって講師選定、打ち合わせに臨む。

(1)「コンプライアンス推進研修」の基本方針

第3次広域計画期の「公務員倫理研修」は、一般職及び管理職とも「コンプライアンス推進研修」と名称変更し実施する。

「コンプライアンス」という用語は、「法令遵守」という意味でよく使われているが、ここでいうコンプライアンスとは、狭義の意味ではなく、公務員倫理や社会的道徳などを含む広義の意味で使用するものであり、より積極的に地域住民のために行動すること(ドゥアプローチ)を目指すものとして一般的に使用されている。

「コンプライアンス」を推進するためには、特定の職員だけではなく、構成市町村職員個々人が日常業務においてコンプライアンス推進を心がけ、行動することが必要となるが、現状の当広域連合の公務員倫理研修では、「コンプライアンスの推進のためには、最低限何を学ぶべきか、どういう取り組みが必要か」という基本的な方針が示されておらず、講師まかせとなり、内容的なばらつきがあることがひとつの課題となっている。

平成21年3月、総務省より報告書「内部統制による地方公共団体の組織マネジメント改革」が各地方自治体に配布され、各自治体では、独自に「コンプライアンスハンドブック」あるいは「コンプライアンスマニュアル」を作成して、職員に対してコンプライアンスの重要性と意義を熟知させるとともに、その推進活動を活発化させているものの、自治体によって温度差があり、県内でも同様の状況にある。

これにより、第3次広域計画期における当広域連合の「公務員倫理研修」については、総務省報告書や各自治体で作成しているハンドブックやマニュアルを参考にして、それぞれの階層に応じて学ぶべき基本的な方針や内容を定め、その方針にそって講師と打ち合わせを行い、研修を実施すべきである。さらにいえば、広域連合の基本研修で果たすべき役割は、コンプライアンス推進のための、構成市町村それぞれの組織的推進体制の確立を促す方向性を示すものでなければならないと考える。

なお、(株)野村総合研究所 NRI パブリックマネジメントレビュー(2010 vol81)によると、一般的な企業と地方公共団体では、下記のような点において、内部統制を取り巻く環境について違いがあることを示しており、自治体の内部統制の困難性を指摘している。

	民間企業	地方公共団体
法律ルール	・内部統制の仕組みは義務。義務を果たさないと事業が継続できない。	・内部統制の仕組みを構築できなくても市場からの撤退はない。
倒産リスク	・リスクが現実化すると倒産したり、自分の職や収入を失うことに直結する。	・倒産する可能性は低い ・首長が変わることで、社会的な責任追及を逃れられる。
事業範囲	・限定的であり、特定の分野に対しての取り組みが中心	・広範囲であり、すべてを一括して管理・統制することが困難

執行方法	・経営者の問題意識や指示などで全社的に取り組むことが可能	・内部統制、業務改革、研修などの部署がバラバラであり、一元的な導入が困難
内部統制への感度	・統一的な内部統制という仕組みでリスクをコントロールする、という変化は見えやすい。	・そもそも日常業務がリスクをヘッジ（減少させる行動）している部分もあり、内部統制導入のメリットが感じにくい。

これにより、第3次広域計画による「コンプライアンス推進研修」は、下記の基本方針をふまえ、研修を実施することとした。

なお一般職では、 と 、管理職では と に重点を置いた内容とする。

（基本方針）

リスクマネジメントの重要性を認識させる。  
 コンプライアンスを推進するため「行うべきこと」を認識させる。  
 コンプライアンスを推進するため「行ってはいけないこと」を認識させる。  
 コンプライアンスを推進するための組織的取り組みの重要性を認識させる。  
 コンプライアンス推進研修（特に管理職）の研修資料は、職場で活用できる内容とする。

（研修事例）

- 1．リスクマネジメント
  - （1）「不祥事」、「懲戒処分の実態」（県内自治体の事例で説明）
  - （2）職員に徹底すべき危機管理の行動原則
- 2．コンプライアンスを推進するため「行うべきこと」
  - （1）地方公務員法の遵守
  - （2）その他関係法令の遵守
- 3．コンプライアンスを推進するため「行ってはならないこと」
  - （1）倫理行動基準（高知県や高知市の倫理規定事例）
  - （2）「懲戒処分の指針」（人事院）
- 4．コンプライアンスを推進するための組織的取り組み
  - （1）公益通報制度の運用
  - （2）不当要求行為に対する対応
  - （3）構成市町村独自の研修の推進体制の確立、健全な職場環境の形成等

（2）「人権研修」の基本方針

我々市町村職員は、業務の遂行に当たって、地域住民一人ひとりの人権を侵害することがないように、十分留意するとともに、人権を擁護する職責意識を持つことが不可欠であり、人権保障の歩みや人権についての考え方ははじめ、様々な人権問題について理解を深め、人権問題の解決を自らの課題として取り組むことが求められている。

このため、市町村職員に対する人権研修については、様々な人権問題の背景や現状、課題について知的理解を図るだけでなく、豊かな人権感覚を身につけ、人権問題を的確に捉える能力、感性を適正に育むことを目的に、計画的な取組みを行うことが重要である。

さらに、我々市町村職員は、あらゆる差別の解消を目指す国際社会の一員であることを認識し、すべての人々の人権が尊重される地域社会を構築する責務があることを深く認識する必要がある。これにより、第3次広域計画期の「人権研修」については、下記の方針により実施することとする。

なお、研修に当たっては、「広域研修」であるものの可能な限り研修参加者の階層に応じた研修内容、手法等について定めた研修カリキュラムを策定することにより、参加者の具体的なニーズやレベル、業務内容に応じた多様な取組みを進めるとともに、その効果の検証に努め、さらなる改善に結びつけるなど、研修の充実を図る必要がある。

#### (基本方針)

1. 国や県の人権に関する施策等の最近の動向や、人権をめぐる国際的な動向について理解を深める研修を実施する。
2. 人権啓発に関する取組みについて理解を深める研修を実施する。
3. 人権に関する普遍的な視点からのアプローチと個別的な視点からのアプローチを関連づける研修を実施する。
4. 人権に対する職員の理解と認識を深め、人権尊重の視点を取り入れられた職場環境づくりを推進するため、基本研修管理職の人権研修を、指導者養成研修として位置づける。

#### (研修内容の事例)

1. 人権をめぐる国際的動向
  - ・「世界人権宣言」
  - ・「児童の権利に関する条約」
  - ・「ISO26000」 人権デューデリジェンス（相当の注意）
2. 国・県の人権に関する施策等の動向
  - ・「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」(平成12年)
  - ・「人権教育・啓発に関する基本計画」(平成14年3月)
  - ・「高知県人権尊重の社会づくり条例」(平成10年4月)
  - ・「人権教育のための国連100年高知県行動計画」(同年7月)
  - ・「高知県人権施策基本方針」(平成12年3月)
  - その他、県内市町村の人権に関する条例等施行状況など
3. 人権啓発に関する取組み
  - ・「部落差別をなくする運動」強調旬間啓発事業
  - ・「人権週間」記念行事

#### 4. 「7つの人権」についての現状と課題

#### 5. 個別重点事項について（年度毎に個別重点事項を決定すること）

#### 6. 今後の動向

人権擁護法の制定、公契約のあり方の見通し、障害者自立支援法の施行、外国人登録の廃止を含む改正住民基本台帳法の施行など

なお、人権研修との関連において「ISO26000」について付言しておきたい。

平成 22 年 11 月 1 日、国際標準化機構（ISO）が、組織の社会的責任に関する国際的マネジメント規格である ISO26000 を発行した。これにより世界中のあらゆる組織を対象にした国際規格として、「人権・平和・環境」という普遍的課題に基づく認識や行動が強く求められるようになり、なかでも人権については、国際的な基準が明示されたことによりその重要性がより一層高まっている。

国連事務総長特別代表ジョン・ラギーの示した「人権デューディリジェンス（相当の注意）」という考え方は、人権という視点の横断的なマネジメントに重点をおいて課題に取り組まなければ、組織の人権尊重責任を果たしたとはいえないというものであり、環境と同様に人権に関してもマネジメントの確立が国際標準になりつつある。

そして、この ISO26000 の発行により、企業だけではなく全国の自治体でも、新たな人権啓発のあり方を考えていく動きが活発化しているため、可能な限り、ISO26000 の中核主題である「人権」について、研修のなかでふれていくことも必要と考える。

#### （3）「開かれた職場と心の健康づくり研修」の基本方針

メンタルヘルス対策については、「労働者の心の健康の保持増進のための指針」（平成 18 年 3 月）によると、職員自身がストレスや心の健康について理解し、自らのストレスを予防、軽減、対処する「セルフケア」、職場の管理監督者が、心の健康に関して職場環境等の改善や相談対応を行う「ラインケア」、「職場内産業保健スタッフ等によるケア」、「職場外資源によるケア」の 4 つのケアが継続的かつ計画的に行われることが重要であるとされている。

また、『高知県における職場のメンタルヘルス対策の現状』（平成 23 年 3 月高知産業保健推進センター）をみると、過去 3 年間にメンタル不調者を経験した事業場は 39% と前回より増加しており、不調の内容では、従業員 300 人以上で「職場の人間関係」、「仕事のミス・トラブル」、「入退院の繰り返し」が多くなっている。この調査は、民間企業のみを対象として実施しているが、公務職場においても同様の傾向にあり、県内市町村で長期病休者のうち「精神及び行動の障害」に分類される職員数は、238 名中 109 名となっているなど増加傾向にある。

さらに、人権問題についてはさまざまな角度からの課題があるが、その中のひとつとしての「ハラスメント」、特に「職場のセクシュアルハラスメント」と最近増加の傾向にある「パワーハラスメント」についてみると、事案的に増加

傾向にある。

そして、これらの「ハラスメント」を要因としてメンタル不調となるケースもみられるため、これまでのようにハラスメント対策とメンタルヘルス対策を別々の研修とするのではなく、両者を関連づけた研修を実施し、職場環境等の改善に向けたアプローチの仕方に結びつけていくのも有益であると考えます。

これにより、第3次広域計画期の研修については、ハラスメントとメンタルヘルスを統合したかたちで「開かれた職場と心の健康づくり研修」とし、下記の基本方針により実施する。

(基本方針)

1. ハラスメント対策とメンタルヘルス対策を関連づけた研修を実施し、職場環境等の改善に向けたアプローチの仕方を明示する。
2. 「ハラスメント」については、主にセクシュアルハラスメントとパワーハラスメントについての理解と認識を深めるため、それぞれの階層に応じた研修（一般職はセクハラ中心、管理監督職はパワハラ中心）を実施するとともに、相談機関等の必要な情報提供を行う。
3. 「メンタルヘルス」については、「労働者の心の健康の保持増進のための指針」にいう4つのケアが適切に実施されるように、それぞれの階層に応じた研修（一般職はセルフケア中心、管理監督職はラインケア中心）を実施するとともに、相談機関等の必要な情報提供を行う。

【資料21】参照

#### 4. 「地域づくり研修」から「地域力創造研修」へ

総務省の「地域力創造に関する有識者会議」の最終取りまとめ案（平成22年8月）をみると、「地域力には地域資源や人的要素、社会的要素、経済的要素など多様な要素・内容が含まれている。地域を活性化させる要因としては、究極的には人材力の要素が大きい。」との指摘がある。

さらには第2期高知県産業振興計画でも、「地域産業人材の育成」に向けての取り組みを重視しており、地域力創造のためには、何よりも「人材力」の強化に向けた取り組みが不可欠である。

こうしたなかで、広域連合では、第3次広域計画の基本理念においても「多様な主体との新たな協働関係を構築し、地域の総合的活力を生み出す人づくり」が重要との方向性を示したことにより、「地域づくり研修」の位置づけの見直しを行うこととした。

そして第3次広域計画では、研修名を「地域づくり研修」ではなく、新たに「地域力創造研修」として、その目的については「地域固有の資源を活用し、多様な主体との協働により「地域力」を高め、活力ある地域づくりや課題解決に取り組むためのスキルや手法を学び、主体的に地域の活性化に取り組む人材を育成する」とし、構成市町村のニーズに応じてNPO法人、地域自治組織等からの参加を含む、より効果的な研修を実施することとした。

「地域力創造研修」の実施手法については、「地域づくり人の育成に関する手

引き」(平成24年3月 人材力活性化研究会)等を参考としたが、この手引き書をみると、実施手法と対象者等について下記のような指摘がある。

(実施手法)

1. 地域づくり活動に対する興味を引き出すもの  
地域づくりのリーダーとしての心構えや姿勢、意識改革、意欲向上、熱意などの理念や心を中心とするもの  
少子高齢化・人口減少の進展や社会環境の変化、地域づくり活動の変遷などの現状把握(トレンド)を中心とするもの
2. 具体的に問題の解決ノウハウ等を学ぶもの  
地域分析手法やプランニング、進行管理、広報戦略等の「理論・ノウハウ・スキル」を中心とするもの

(対象者)

1. 初動期における研修企画・実施案      研修の手法は「講義」中心  
より多くの「理念、心、想い」を聞くことで気づきを促し、状況に応じて現状把握(トレンド)を学ぶことで、地域づくり活動を主体的に行う必要性の認識を図る。  
できる限り多くの事例を聞けるような実務家を中心とした講義を行い、特に「理念・心・想い」に焦点をあてる。
2. 実践期における研修企画・実施案      研修の手法は「講義」「演習」中心  
地域住民を巻き込むための手法、地域資源をプロデュースするための方法、課題に直面したときの解決方策の糸口の発見方法などといった「理論・ノウハウ・スキル」を中心とする構成とする。  
これまでの活動のたな卸し、振り返りをする機会や、直面している課題等について相談し合う場や機会を設ける。
3. ステップアップ期における研修企画・実施案      研修の手法は「講義」「演習」中心  
進行管理、事業評価などのマネジメント、会計や資金調達技法、活動の高度化・付加価値のための方法など、よりテクニク的な「理論・ノウハウ・スキル」を中心とした構成とする。  
グループワークで講師の助言を仰ぎながら、アイデア創出から具現化までの計画書などを作成する。

(研修実施の際に気をつけるべきこと)

1. 研修コンセプトと到達目標の確認と徹底
2. 地域づくりネットワーク創出のための仕掛け
3. 対応方法とその背景把握がセットとなった講義

これをみると、広域連合で企画する「地域力創造研修」は、構成市町村間に

温度差があるため、1と2の初動期と実践期を組み合わせたかたちの研修が望ましい。つまり、より多くの「理念、心、想い」を聞くことで気づきを促し、状況に応じて現状把握（トレンド）を学ぶことで、地域づくり活動を主体的に行う必要性の認識を図るとともに、地域住民を巻き込むための手法、地域資源をプロデュースするための方法、課題に直面したときの解決方策の糸口の発見方法などといった「理論・ノウハウ・スキル」を中心とする構成とするものである。

3のステップアップ期における研修は、「研修コンセプト」（地域活動の重要性の理解・ネットワーク作り・地域リーダー育成等）、「到達目標」、「学習項目・内容」について、企画段階から構成市町村側の主体的参加を必要とするため、広域連合企画としては適当ではない。

このように考えると、広域連合企画の地域力創造研修は、基本的には初動期と実践期を組み合わせたかたちの研修形態が望ましく、構成市町村企画のものは、主に実践期、場合によってはステップアップ期に近い研修形態が望ましいと思われる。

広域連合で企画する研修は、その年度の「研修コンセプト」（地域活動の重要性の理解・ネットワーク作り・地域リーダー育成等）、「到達目標」、「学習項目・内容」を決めて構成市町村に対して働きかけを行う必要があり、講師選定については、県内はもちろんのこと、全国的に地域づくり研修の具体的事例について、広く情報収集を行っていく必要がある。

逆に、構成市町村から積極的な企画要望があった場合、構成市町村主導により「研修コンセプト」、「到達目標」、「学習項目・内容」について決定して手法を決め、講師の選定、研修実施日などを決定していくこととなるが、11月アンケート結果をみても、構成市町村から積極的な要望があるケースは少ないのが実状である。

今までの「地域づくり研修」は、構成市町村側からの企画要望というよりも企画側の判断により、「実践期」、さらには「ステップアップ期」に近い研修形態の実施が多かったが、今後は、広域連合側が主体的に「研修コンセプト」、「到達目標」、「学習項目・内容」について確認を行いながら、「初動期」、「実践期」、「ステップアップ期」のどの手法で実施することが適当なのかを検討していく必要がある。

なお、「地域力創造研修」の講師の選定については、総務省自治大学、一日人材力活性化研究会、一般財団法人電源地域振興センター、市町村アカデミーなどの全国的研修事例をもとに、講師を選定する方法もあるが、高知県内においても、地域づくりに関係する人材（構成市町村職員、県内地域づくり関係団体、高知県地域支援企画員、地域おこし協力隊員、大学教員、土佐まるごと社中など）の開拓を積極的に行い、さまざまな関係団体との連携を深めていくべきであろう。

なお、平成25年1月に実施した「第3次広域計画重点事業（地域力創造研修）に関する市町村アンケート」結果については、次頁のとおりである。

## A . 地域力創造研修

地域力創造研修は、地域固有の資源を活用し、多様な主体との協働により「地域力」を高め、活力ある地域づくりや課題解決に取り組むためのスキルや手法を学び、主体的に地域の活性化に取り組む人材を育成するためのものであり、NPO 法人、地域自治組織、地域住民等の参加が可能な研修です。

問 1 . 地域力創造研修の企画について（広域連合主体の場合）

今後、広域連合が実施する地域力創造研修について、貴市町村では、どのような企画内容のものを実施すべきであるとお考えですか。（該当番号に をして下さい。複数回答可）

より多くの「理念・心・想い」を聞くことで気づきを促し、状況に応じてトレンド（時代の潮流）を学ぶことで、地域づくり活動を主体的に行う必要性の認識を図る研修

地域住民を巻き込むための手法、地域資源をプロデュースするための方法など「理論・ノウハウ・スキル」を中心とした研修

進行管理、事業評価などのマネジメント、会計や資金調達技法、活動の高度化、付加価値のための方法など、よりテクニク的な「理論・ノウハウ・スキル」を中心とした研修

その他

### 【集計結果】

20市町村【順位2】

27市町村【順位1】

13市町村【順位3】

その他

・県内市町村1泊2日で行政、地域コミュニティ等活動している方々との意見交流会。

問 2 . 地域力創造研修の企画について（構成市町村主体の場合）

貴市町村が主体となって地域力創造研修を実施する場合、どのような点を重視し、実施したいとお考えですか。（該当番号に をして下さい。複数回答可）

地域活動や協働に対し、地域住民ともども職員の意識の向上を図る研修

県内外の地域づくりの先進事例や各市町村の取組事例等の情報共有、ニーズの把握を図る研修

住民協働の仕組みや環境づくりを中心とする研修

地域内の住民協働を推進していくために、専門部署設置など行政組織を整備していくための研修

その他

### 【集計結果】

23市町村【順位1】

13市町村【順位3】

21市町村【順位2】

3市町村【順位4】

特になし

問3．貴市町村で参考となる地域づくりの事例があればお聞かせください。

【例】津野町「森の巣箱」、越知町「横畠地区の取り組み」etc

【集計結果】

- ・地乳プロジェクト（佐川のじちち）（佐川町）
- ・釜揚げチリメン丼のまちおこし（安芸市）
- ・書道のまちおこし（安芸市）
- ・童謡の里づくり（安芸市）
- ・地域の資源を活かした産業振興と交流人口の拡大（馬路村）
- ・「塩の道」保存会による古道整備と案内人養成等活動（香美市）
- ・アンパンマンミュージアムを中心とする交流人口滞留活動（香美市）
- ・廃校利用による宿泊施設「ほっと平山」及び体験施設整備と地域住民による運営活動（香美市）
- ・イベント「ゑびす昭和横丁」開催による商店街活性活動（香美市）
- ・ジオパーク推進協議会（室戸市）
- ・町並み保存会（室戸市）
- ・佐喜浜の原木を育てる会（室戸市）
- ・リキュール特区などを参考に今後を考える（土佐清水市）
- ・土佐山百年構想（高知市）
- ・赤岡町の絵金歌舞伎伝承会（香南市）
- ・小川柳野（ソバ打ち体験他）（いの町）
- ・出来地（休校を利用した給食配達サービス他）（いの町）
- ・上東（ドラム缶楽器スティールパンなどの交流事業）（いの町）
- ・おいでよ「おおとよ」の挑戦として、交流から地域の元気を再生するため、山村の日常の営みやアウトドアスポーツ等を資源とした交流の推進。「せせらぎ会」や「あけぼの会」などの取り組み（大豊町）
- ・まちかつ事業（本山町）
- ・庭先集荷（黒潮町）
- ・山村自然楽校「しもなめ郷」の取り組み（仁淀川町）
- ・集落活動センター「はつせ」、「まつばら」（檮原町）
- ・大野見北地区振興会（中土佐町）
- ・矢井賀をよくする会（中土佐町）
- ・あまの里やいか（中土佐町）
- ・石原地区集落センター「いしはらの里」の取り組み（土佐町）
- ・横畠地区の取り組み（越知町）
- ・野老山・大人の学校（越知町）

問4 . 全国的にみて関心の強い地域づくりの事例があればお聞かせください。

【例】鹿児島県鹿尾市の「やねだん」、宮崎県五ヶ瀬町の「夕日の里づくり」etc

**【集計結果】**

- ・佐川町歴史的風致維持向上計画（歴史的まちづくり法）によるまちづくり
- ・八戸市、鶴岡市、遠野市など
- ・全国過疎シンポジウムで表彰を受けた団体
- ・徳島県勝浦郡上勝町「彩事業」
- ・現在やっている（現企業体元気プロなど）発展強化する方向
- ・香川県高松市「丸亀町商店街」
- ・広島県川根地区、神石高原町
- ・島根県隠岐郡海士町「地域活性化の取り組み」
- ・長野県木島平村

問5 . 貴市町村に、構成市町村職員に対して地域づくりに対する「理念・心・想い」を語っていただける「地域づくりびと」がいらっしゃいましたら、お聞かせください。

**【集計結果】**

- ・佐川のじちちプロジェクト関係職員（佐川町）
- ・鍋焼きラーメンプロジェクトのメンバー（須崎市）
- ・農協組合長、観光では支配人、行政では産業建設・福祉課長他、森林ではエコアス（馬路村）
- ・公文寛伸（土佐塩の道保存会会長）（香美市）
- ・岡田法生（高知市まちづくり未来塾代表）（高知市）
- ・川島昭司（中土佐町商工会長）（中土佐町）
- ・片岡継雄（農事組合法人ヒューマンライフ土佐代表）（薬草作物による地域づくり）（越知町）
- ・大原泰生（横畠虹色の里代表）（越知町）

問6．地域力創造研修の講師として、ぜひとも招聘したい人物がいましたらお聞かせください。

**【集計結果】**

- ・ 矢崎節夫（金子みすず記念館館長）
- ・ 森賀盾雄（愛媛大学教授）
- ・ 塚越寛（伊那食品工業株式会社 会長）
- ・ 安藤周治（財団法人あしたの日本を創る協会会長）
- ・ ごっくん馬路の代表の方
- ・ 吉田類（酒場詩人）
- ・ 椎川忍（内閣官房地域活性化伝道師）
- ・ 中澤さかな（萩シーマート駅長）
- ・ 小田切徳美（明治大学農学部教授）

問7．平成 25 年度以降、貴市町村主体による「地域力創造研修」の実施を検討されていますか。

（該当番号に をして下さい）

実施したい

現状では実施を考えていない

検討中

と に回答された方は、時期と内容についてお聞かせください。

**【集計結果】**

3 市町村【順位 3】

2 5 市町村【順位 1】

5 市町村【順位 2】

時期と内容

- ・ 平成 24 年 1 月と 2 月に創造に対する基本的な考え方を研修し、その熟度を見ながら平成 25 年度以降の研修につなげたい。
- ・ 25 年度中に職員の政策立案、マネジメント力向上の研修を実施予定

問8．その他、地域力創造研修に関するご意見がありましたらお聞かせください。

**【集計結果】**

- ・ 物（経済）の豊かさより精神的（道徳等）な豊かさを求める心を育てる。
- ・ 個人主義の社会から、家族社会、連帯社会への移行に適応する人間を育てる。
- ・ いろいろな手法や、各方面と人たちと接触しつつ今後の事を検討している。
- ・ 防災を通じた地域力創造と他市町村との連携による全体（広域的な）底上げ

## 5. 「調査研究事業」から「政策研究事業」へ

総務省自治大学校の自治体研修状況調査や研修法人独自の調査結果によると、今後の市町村職員に求められる能力については、地域住民との協働能力と政策形成能力の二つが必ず上位にあがっている。

しかし反面、協働や政策形成系の研修は、どの自治体でも手上げの受講者が少なく、特に長期にわたる研修では、研修生の確保に苦慮しているのが現状である。早稲田大学の稲継教授も、研修ニーズの時間軸として「長期的需要を充足」し、研修内容の専門性において「一般的」であるカテゴリーに分類される協働や政策形成系の研修は、「答えがないから難しい研修であるが、反面、このような研修は、自学の芽が出る、自学の種を蒔く、自学の畑をきれいにする3つの効果が期待できる。」と指摘されている。

調査研究事業は、職員の政策形成能力を向上させるためには最も有効な研修でもあり、構成市町村と連携を保ちながら事業を実施してきたが、将来的に調査研究グループ構成員（研修生）の確保が困難となる状況が予想されるため、下記のとおり調査研究事業の見直しを行い、新たに「政策研究事業」として事業的拡大を行い、以下のような実施方針を策定した。

### （実施方針）

広域的な地域課題をテーマとして政策研究を行い、職員の実践的な政策形成能力の開発を図るとともに、地域課題の解決に向けて地域住民と取り組み、地域づくりを担う人材の育成に努め、活動成果を構成市町村の施策に反映させていくことを目指す。

政策研究の成果を構成市町村が具体的に実施する場合に必要な支援を行う。構成市町村職員の政策形成能力を高めるために必要な基本的知識や技法を習得するための研修を実施する。

構成市町村の政策形成に関する自主研究グループ活動を支援する。

これにより 25 年度は、政策研究事業指導講師による入門部分の公開講座の実施と、トップセミナーでの講演を行うことにより、市町村職員に対する政策形成系研修の重要性を再認識させるとともに、事業化の推進とともに内容的充実を図っていくこととした。

なお「政策形成系入門研修」は、過去において能力向上・開発研修で実施していたが、受講生が集まらず休止した経過もあり、今後とも事業的拡大と合わせて「政策形成系入門研修」のあり方について検討を加えていくべきである。現在、大学等の高等教育機関の公共政策部門は、教授陣を含めて充実しつつあるので、政策研究大学院大学や総務省自治大学など関係機関の情報収集を継続していく必要がある。

なお、平成 25 年 1 月に実施した「第 3 次広域計画重点事業（政策研究事業）に関する市町村アンケート」の結果については、次頁のとおりである。

## B . 政策研究事業

政策研究事業は、広域的な地域課題をテーマとして政策研究を行い、職員の実践的な政策形成能力の開発を図るとともに、地域課題の解決に向けて地域住民とともに取り組み、活動成果を構成市町村の施策に反映させることを目指しています。

そしてこの事業の目的を達成するために、第3次広域計画では、政策研究の成果を構成市町村が具体的に実施する場合に必要な支援を行うとともに、構成市町村の政策形成に関する自主研究グループ活動を支援するなど事業的拡大を図ります。

政策研究事業は、「長期的需要の一般研修」(研修需要として長期的に潜在しているが、法務のように専門的ではない研修)に分類され、受講生確保などさまざまな面で困難度の高い研修であります。この事業のより一層の充実に向けて以下の問いにお答えください。

問1 . そもそも自治体職員の「政策力」を高めるためには、どのような能力が必要であるとお考えですか。(該当番号に をして下さい。複数回答可)

- |          |        |        |
|----------|--------|--------|
| 課題発見能力   | 問題解決能力 | 政策形成能力 |
| 政策法務能力   | 説明説得能力 | 政策評価能力 |
| マネジメント能力 | 広報広聴能力 | 住民協働能力 |
| 議会对応能力   |        |        |
| その他      |        |        |

### 【集計結果】

- 26市町村【順位2】
  - 21市町村【順位3】
  - 27市町村【順位1】
  - 10市町村【順位7】
  - 17市町村【順位5】
  - 8市町村【順位8】
  - 20市町村【順位4】
  - 5市町村【順位9】
  - 15市町村【順位6】
  - 4市町村【順位10】
- 特になし

問2．貴市町村の抱える地域課題に関連して、政策研究事業で検討を希望する  
具体的テーマがありましたらお聞かせください。(平成24年度は「防災」)

**【集計結果】**

- ・ 少子化対策、又は協働推進方策
- ・ 防災、災害復旧対策
- ・ 人口、経済
- ・ 地場産業振興、中山間地域生存対策
- ・ 新エネルギー
- ・ 少子化対策、特に結婚対策
- ・ 定住対策と地域協働
- ・ 超高齢化社会における高齢者福祉サービスのあり方
- ・ 地域の人たちでの協働の企業化(地場産業化)
- ・ 住民協働
- ・ 産業振興計画の策定、高台移転の実施
- ・ 雇用創出、少子高齢化
- ・ 災害弱者の命を守る対策
- ・ 地域力活性化
- ・ 防災、産業振興
- ・ 定住対策における施策とその課題と現状分析
- ・ 中山間地域対策における施策とその課題と現状分析
- ・ 少子化対策
- ・ 中山間対策(防災含む)、少子高齢化対策
- ・ 少子化、移住促進、地域集落の維持

問3．広域連合では、市町村職員の政策形成系の自主研究グループの活動を支援する制度（大学の専門教員の派遣等）を来年度から実施します。貴市町村では、この支援制度の活用を希望されますか。

（該当番号に をして下さい。）

希望する

希望しない

検討中

と に回答された方は、具体的な内容についてお聞かせください。

**【集計結果】**

6市町村【順位3】

16市町村【順位1】

11市町村【順位2】

具体的内容

- ・広域観光、文化創造、危機管理
- ・職員の資質向上
- ・本市を研究していただき（大学ゼミの学生もOK）、本市の魅力をクローズアップして情報発信するスキル向上、産業振興、少子化対策、高齢者対策
- ・新エネルギー開発と地域づくり
- ・必要性は感じているが、職員数が少なく悩んでいる。
- ・地域の資源を再発見し、それを企業化できる方策などのテーマ
- ・研究活動の必要に応じて活用できる支援制度は利用したいと考えている。
- ・当面は、南海地震対策の影響で体制が整えられないが、必要な仕組みであるので導入を考えたい。

問4 . 貴市町村において、過去に職員や自主研究グループからの政策提案を受けて、事業化を検討された事例があればお聞かせください。

**【集計結果】**

- ・平成 12 年度から 5 年間ほどサステナブル運動と名付けた職員提案制度を設けたが、具体的な事業化にいたった事例はなかった。(佐川町)
- ・新採用職員研修と職員提案を本年度より試行中(須崎市)
- ・特別村民制度(交流人口の拡大)、イベント(おらが村フルマラソン)(馬路村)
- ・再生エネルギー問題、観光施策、地場産業の開発など(土佐清水市)
- ・サーフィン大会の誘致、よさこいチームの結成(東洋町)
- ・高知大学と連携して、教職員を目指す大学院生とともに、これからの高知市を担う子ども達が地域の可能性を考える手かがりとして活用できる冊子『子ども版 高知市総合調査』を作成し、市内小学校(高学年)に配布するもの。23、24 年度事業。(高知市)
- ・ミーティングの実施、総合案内の実施(現在は休止中)、ガイドブックの配布(いの町)

問5 . 貴市町村において、過去に広域連合の政策研究事業(旧 調査研究事業)グループの政策提案を受けて、事業化を検討された事例があればお聞かせください。

- ・高齢農家ライフプラン事業(予算化されたが、事業実施にいたっていない)

問6．政策形成研究会等開催事業（職員の政策形成能力を高めるために必要な基本的知識や技法を習得するための研修事業）で、政策形成系の研修を実施する場合、どのようなテーマでの実施を希望されているかお聞かせください。

**【集計結果】**

- ・テーマというよりも、まずは政策形成の基本的ノウハウ及びパッションの持ち方をしっかりと学ぶことが大事
- ・政策の定義、課題抽出方法、PDCA手法の定着等
- ・産業振興、少子高齢化対策
- ・人口対策、住民との協働
- ・今、地方自治体に求められているもの
- ・少子高齢化、過疎化社会における自治体の役割
- ・人と地域資源と市町村行政
- ・問題発掘、論点整理、企画化、企業化など
- ・テーマ設定については各グループの自主性を尊重している。
- ・マネジメント力の向上
- ・地域福祉のあり方と方向性
- ・地域公務員（地区担当制含）
- ・人口減少、産業の衰退、南海地震を踏まえ、地域が継続できるための産業振興（暮らせる地域づくり）
- ・中山間対策
- ・地域集落の維持

問7．政策形成研究会等開催事業で、政策形成系の研修を実施する場合、ぜひとも招聘したい講師がいましたら、具体的人名をお聞かせください。

**【集計結果】**

- ・具体的人名はないが、「電通」等で企画を担当している人
- ・塚越寛（伊那食品工業株式会社 会長）
- ・椎川忍（内閣官房地域活性化伝道師）
- ・高橋公（ふるさと回帰支援センター事務局長）

問8．その他、「政策研究事業」に関するご意見がありましたらお聞かせください。

**【集計結果】**

- ・夢が語れて、現実へどうもっていくか（遊び心）
- ・公務員としての基礎（地域を高めようとする気持ちと地域の基礎とがうまく分かっていない）

## 6．能力向上・開発研修の個別階層指定の推進について

第3次広域計画では、構成市町村の基本的役割として、構成市町村で定めた人材育成方針に基づき自ら各種研修事業の実施に努める広域連合が実施する各種事業に主体的かつ積極的に参画する  
個別的な階層指定を行うなど職員の人材開発を計画的に推進する

の3つの項目を打ち出している。なかでも「個別的な階層指定の推進」は、構成市町村の「主体的かつ積極的に参画」を進めるためにも有効であるが、特定階層の個別的階層指定を実施している構成市町村は、非常に少ない現状にある。

平成24年度に実施した「11月アンケート」によると、25年度に個別的階層指定を実施する市町村は7市町村であり、15研修が指定の対象となっている。

なかでも個別階層指定の多い市町村は、中央・嶺北ブロックの1市であり、自治体法務入門研修（8年目）、住民対応力向上研修（職種変更）、相手に伝える話し方研修（職種変更）、接遇力向上研修（新任接遇リーダー）、コーチング研修（民間経験者4年目）、OJTの進め方研修（部局推薦）、これからの自治体経営のあり方研修（課長・課長補佐級）、危機管理研修（課長・課長補佐級）、管理職のためのメンタルヘルス研修（新任課長級）、男女共同参画セミナー（新任課長補佐級）となっている。

他の市町村の傾向では、係長を中心とする階層に個別指定を行っている研修も多いが、特に東部ブロックの2町では、それぞれ6階層、4階層と個別指定を積極的に増加させている。

なお、全体意見としては、中央・嶺北ブロックの1市より「専門実務研修に健康福祉部門の研修がないので、新任者を対象とした健康福祉行政を横断的な内容で教授してくれる研修や、毎年テーマを変えた（医療、介護、高齢者福祉、生活保護、子育て支援など）研修があればニーズがあるのではないかと」との意見が出されている。

実はこの指摘は、大変重要な意味をもっており、能力向上・開発研修の今後の方向性を大きく左右するものである。

広域連合は、平成14年設立以来、どちらかというと「スキル系」の研修を中心に研修計画を構築してきたが、最近では専門実務能力、法務能力の向上に重点をおいた研修が8研修と増加傾向にあり、今後とも構成市町村のニーズに応じて「専門実務研修」を充実させていくべきであろう。

## 7．研修効果測定と受講アンケートの充実について

最後に、研修効果の測定と受講アンケートの項目変更等について簡単にふれておきたい。

研修の費用対効果を考える場合、委託費、報償費、旅費等の「直接費用」や、職員人件費などの「間接費用」だけではなく、「機会費用」（ある生産要素をある特定の用途に利用する場合に、それをもし別の用途に利用したならば得られたであろう最大の貨幣額）を考慮したフル・フル・コストを計算しなければならないことを、アドバイザーの稲継教授は指摘されている。

「機会費用」という視点からみると、研修日数が多ければ多いほど機会費用が奪われることになり、研修企画や研修効果の測定などに要する時間も限られてくるため、今後ともアンケート内容を充実させ、受講生の声や講師からの意見を把握ことにより、研修効果の測定を充分に行っていくことが必要である。

そこで当広域連合では、第3次広域計画策定準備に並行して、アンケート内容について検討し、平成24年4月1日から新様式に変更することとした。

当広域連合の旧の受講アンケート様式の一般モデルは、「研修内容は理解できましたか」、「講義の指導・進行は適切でしたか」、「時間はいかがでしたか」、「有意義でしたか」、「今後の業務遂行の参考になりましたか（理由含む）」、「研修を受講する前と受講後の変化や気付き等、その他、ご意見・ご感想を記入して下さい」の6項目となっていた。

当広域のアンケートは、カークパトリックモデルでいえば「レベル1 リアクション」、参加者はそのプログラムを気にいったか、に該当するものであり、「レベル2 ラーニング」にはいたっていない。

定量評価の段階数は、5段階であり、適当な段階数であると認められ、定量評価の並べ方でいえば、左が肯定的となっており、適当である。

定量評価の表現方法としてみると、最大値と最小値を言葉表現とし、間を点数表現しているが、それぞれの点数の意味が不明瞭であり、改良の余地がある。ある意味で中庸の表現は非常に重要であり、「3.どちらでもない」をもうける必要がある。中庸選択が多い研修は、問題あるケースが多い。

定量評価の記入方法については、点数表現に を付ける方式であり、適当と思われる。

次に、質問文の表現方法について検討してみると、「研修内容は理解できましたか」最大値＝理解できた、最小値＝理解できないとなっている。この質問は、研修の理解度を問うものである。最大値を「1.よく理解できた」とし、「2.ほぼ理解できた」、「3.何とか理解できた」、「4.あまり理解できず」、「5.ほとんど理解できず」とするのが望ましい。また、研修項目が複数ある場合はそれぞれに理解度を問う仕様にすべきである。

「講義の指導・進行は適切でしたか」については、研修の内容と進め方についてきいているのか、演習など研修の進め方について問うているのかよくわからない表現である。

研修の進め方を問うものであれば、「1.良い」、「2.ほぼ良い」、「3.どちらでもない」、「4.やや悪い」、「5.悪い」が望ましい。

「時間はいかがでしたか」(最大値＝短い、最小値＝長い)については、あまり適切な表現方法ではない。何の時間を聞いているのか、具体的に明示すべきであり、「時間配分は適切でしたか」の方が望ましい。

「研修時間(2日で10時間)」とし、「5.長い」、「4.やや長い」、「3.どちらでもない」、「2.やや短い」、「1.短い」とするのが望ましい。

「有意義でしたか」最大値＝有意義である、最小値＝有意義でないという質問は、ほとんど無意味である。質問するならば、「研修に満足しましたか」という問いに変えることが望ましい。

「今後の業務遂行の参考になりましたか」最大値＝なった、最小値＝なら

ないという質問については、「参考になりましたか」ではなく、「今後の業務活動に役立つと思いますか」という表現が望ましい。表現は「5．役立つ」、「4．少し役立つ」、「3．どちらでもない」、「2．あまり役立たない」、「1．役立たない」が望ましい。

また、その他の問題点としては、配布テキストやパワーポイント資料についての質問項目がなく、さらには研修環境に関する設問例を追加した方が良いであろう。

以上のように、内容について検討した結果、平成24年度から新様式に改め実施しているが、旧様式と比較すると明らかに受講生の反応を反映させやすい内容となっており、一定の効果が期待できるものと判断している。

また、「受講アンケート」の項目を新様式に改めると同時に行ったことは、「研修記録」や「講師選定・評価チェックシート」についても、「受講アンケート」の項目と内容的連関性を持たせるために様式変更を行ったことであり、さらには、「講師アンケート」を新たに実施することとした。

このように、「受講アンケート」、「講師アンケート」、「研修記録」そして「講師選定・評価チェックシート」を有機的に連関させていくことは、双方向の評価を効果的に推進するとともに、研修効果を総合的に測定する場合の有効な手段となるであろう。

最後に、研修実施日より1ヶ月後に提出を義務づける「事後課題」を課している研修のなかで、研修の効果性、受講生の成長というものを実感できる事例がいくつかみられるため、平成24年度の事例の一部を紹介しておきたい。

#### （事後課題 アンケート項目）

- 1．研修受講後、最初の勤務日の午前中に、所属職員に何を話すか、またどう行動するかを考えるよう講師から指示があったと思います。その具体的な内容についてお書き下さい。
- 2．研修受講後、実践したこと（これから実践する場合、実践する予定）
- 3．研修受講後、実践したことに対する職員の反応

#### （事例1）

- 1．自分は今まで職員とコミュニケーションをとっていなかったように思う。研修後、職員とのコミュニケーションの重要性を認識し、まずは朝のミーティングで「署長室は、いつでも開けているので垣根はない。いつでも自由に署長室に入ってきて世間話でも、ちょっとした仕事の話でもかまわないので話をしてほしい。」と言った。
- 2．職員とのコミュニケーションをとってくれた何人かのうち自分と同じ趣味を持っている者が何人かいた。いやま話をする場合、最初、趣味の話から入って本題に入る順序だと、相手もスムーズに反省すべき事を受け入れてくれ、又他の職員でも仕事以外で興味を持っている事をメモして、朝の挨拶や会話の端々で話がスムーズに流れる様にして、自分の伝えたいこと事を受け入れてもらえる様にしたい。
- 3．自分と同じ趣味を持っている職員からは、自分が気づかない、遠くからで

も元気よく挨拶をしてくださいました。

(事例2)

1. 研修日の翌日の朝、早々に課内会を開き、課員に研修内容についての報告を行いました。主な報告内容は、コミュニケーションを積極的に活用することで、風通しのよい職場作りをめざす、始業前の課内会を定例化することで、情報交換及び情報の共有化を図る、また、話し合うことで智恵が生まれる職場を作ること、月曜日の朝、職員が元気に笑顔で出勤できる職場の環境を作ること、課内や机の周りの整理・整頓に努め、働きやすい環境を作ること、など、研修内容を思い出しながら職員に報告しました。
2. 「報告」、「連絡」、「相談」について課員への徹底、挨拶、声かけの励行、不要な書類等の処分など、机の周りの整理
3. 早速、課内での飲み会が話され、計画されました。

(事例3)

1. 朝会において研修の主な内容を報告するとともに、TA(交流分析)の演習シートを活用して全員に行ってもらいました。
2. その3日後に職員に集ってもらい、自分たちの業務の目的や方向性等を説明し、職員同士で自分が担当する業務の内容や進捗について話し合ってもらいました。
3. 職員からは、担当として受け持つ以外の業務について理解できてよかったという声があり、今後は2週間に1度のペースで、継続的に職員同士で話し合いを行うこととなりました。

以上の3事例については、いずれも研修後の実践による結果であり、行動変容の短期的事例としても非常に興味深い。特に事例1については、所属長自らが最初の一步を踏み出すことによって、職場全体が劇的な変化を遂げている。これについて担当講師も「署長さんの「扉を開けっ放しにするというひとつの行動がなければ、今のような自由に話し合える雰囲気にはなっていないのですから、署長さんが自ら一步踏み出すこと、他人を変えるのではなく、自分の心の扉を開けることの大切さをあらためて学ばせてもらえた事例です。」とのコメントを残している。

## 8. 今後における広域連合のあり方について

最後に、当広域連合の今後のあり方について簡単に付言しておきたい。

当広域連合は、平成14年度創立以来24年度までの10年間で、県職員及び構成市町村職員の総計30名で運営してきた。内訳をみると、県職員10名(事務局長1名、総務チーフ5名)、高知市職員7名(事務局長3名、人づくりチーフ3名)、高知市以外の市町村職員13名となっており、男女別でみると男性19名、女性11名である。これをブロック別にみると、高知中央・嶺北ブロック10名、安芸ブロック1名、仁淀川・高吾北ブロック3名、高幡ブロック2

名、幡多ブロック 4 名となっており、安芸ブロックの派遣割合が低くなっている。

他方、県市町村別にみると、県 10 名、市 13 名（高知市 7 名）、町 5 名、村 2 名となっており、市で派遣が実現していないのは、香美市、室戸市、安芸市、須崎市の 4 市である。

また、高知市以外の構成市町村の派遣期間をみると、創立年からの南国市、大豊町を除くとほとんどの職員が 2 年派遣となっており、平成 23 年度より初めて土佐市職員の 3 年派遣が実現しているが、今後とも年度毎の職員の入れ替わりによる事務引継に課題を残している。

さらに平成 25 年度からは、県職員 2 名のうち 1 名（人づくりチーム）の派遣引き上げが決定しており、今後はその役割を構成市町村職員が担っていかなければならない。

事実上、当広域連合の研修事業を牽引した県職員の役割は、構成市町村職員に引き継がれることとなるが、当広域連合にとって、今後最も重要なことは、「変化していくもの」、「変化しなくてはならないもの」そして今後とも「変化してはいけないもの」の 3 つの項目を明確に認識しなければならない。

この点について、(株)行政マネジメント研究所代表取締役の本多鉄男先生は、広域連合に対し、下記のような提言を残している。

（変化していくもの）

- 1 . 事業！事業！事業！で成果と成長のバランスが崩れており、「仕事のやる気」よりも「主体者の自覚」を高める研修への転換を図ること。
- 2 . 自治体は、それ自体が社会基盤（インフラ）であり、地域の人々とともに、地域社会を支える人材育成施策への転換を図ること。
- 3 . 地域を支える力＝協働力、政策形成力、マネジメント力などは、実践の行為を通じて習得される能力であり、実践型の研修への転換を図ること。

（変化しなくてはならないもの）

- 1 . 広域型研修機関と各自治体は、研修だけではなく、人材育成トータルシステムとして考えて、議論を積み重ねること。
- 2 . 各自治体の研修部門は、前例踏襲、横並びの模範になっている自分たちの姿を鏡に映して、その姿を変えること。
- 3 . 多忙な時代にあって、行政活動の全てが手段、それ自体が目的化していることを忘れずに、各人材育成施策の目的に目を向けること。

（変化してはいけないもの）

- 1 . 自分たちの担当する仕事の意義を考え、貢献することを心がけ、労を惜しまず、新たな仕組みを構築すること。
- 2 . 第 3 次広域計画がその目標を達成できていることについて、毎年度、評価する（見える化）の仕組みを構築すること。
- 3 . 人材育成の各種施策は、いつも後追いになる性質があり、「未来に目をむけた研究会」を発足させること。

他方、第3次広域計画策定アドバイザーの稲継裕昭教授は、地方自治体の大激動期にあるなかで、時代は、新しい公務員、つまり「考え、調査し、行動する職員」、さらには政策企業家的な要素を持ち合わせた「プロ公務員」を求めていることを指摘されている。新たな時代に求められている職員をどのように育成していくべきなのかは、どの自治体においても基本的課題となっているものであるが、最も重要なポイントは、「自学（自己啓発）をいかに促すか」という点である。確かに、どのように素晴らしい講師を招聘したとしても、受講者自身が自らの能力開発に対する強い意欲を持っていない限り、その研修の意味はないに等しい。「主体者の自覚を促す」と「自学を促す」のは、ほぼ同義である。

さらに稲継教授は、職員のモチベーションを高め、自学を促していくためには、トータルな人事評価システムを構築する必要があることを指摘しているが、こうしたシステムの構築は容易ではなく、今後における県内市町村の大きな課題であり、神奈川県や静岡県など先進県の制度研究が不可欠である。

広域連合における研修の困難性は、県内34市町村のさまざまな行政環境の相違、首長の考え方、職員の階層年齢等に大きな違いがあるため、研修ニーズの把握、具体化、調整が非常に難しい点にあり、常に時代が求める職員像を育成していくための研修を充実させていくという方向性が最も重要である。

例えば、「自学を促し、主体者の自覚を高めるための研修」というのは、平成23年度以降、企業や自治体でも注目されており、全国市町村国際文化研修所（JIAM）でも「ソリューションフォーカスによるマネジメント」を実施している。ソリューションフォーカスとは、もともと心理療法のひとつであり、「目指すべきところ」といった未来の成功イメージやすでに存在する肯定的要素に焦点を当てながら、解決に向けての着実なスモールステップを見いだすアプローチ方法をいうものである。

これまでの研修では、「何が悪かったのか」という原因分析型の手法が多かったが、これでは感情的な軋轢を生み出し、解決行動を停滞させることにつながる弊害があり、逆にストレスを高めてしまっている。また、ソリューションフォーカスという考え方を活用することにより、地方自治体においても、様々な行政課題に対応できる柔軟な組織づくりに資する可能性が高いということで注目されている研修であり、今後とも広域連合での実施を検討すべきである。

さらに「実践型の研修への転換」については、特に広域連合では、重点事業である「政策形成系研修」や「地域力創造研修」を充実させることによって、実践型のさまざまな手法を取り入れて研修を実施し、確実に自学の種を蒔き、実らせていくことが必要である。また、今後とも重要な行政課題となる「健康福祉部門」や「環境部門」などの専門実務研修を充実させていくことなども、構成市町村と十分な連携をとりながら具体化すべきである。

さらに「専門実務研修」の充実に関連して述べると、基本研修を充実させる方向性は、ある意味では時代の流れに逆行している。なぜならば、本来的に基本研修部分は、構成市町村それぞれが主体的に実施していくべき性質のものであり、さらにいうと繰り返し日常的に学ぶべき必要性があるため、市町村独自の基本的なハンドブックの作成等を念頭において考えるべきだからである。第

3次広域計画における基本研修部分の充実は、もちろん将来的に構成市町村移行の実現という視野を持つものであるが、その将来像は、今後とも市町村それぞれの取り組み方によって変わってくるであろう。

現状の広域連合には、ある意味「1対33」の論理がある。「1」とは、もちろん人口34万人を有する中核市の高知市であり、高知市と他33市町村の行政環境、職員のおかれていた状況は全く異なっている。従って33市町村では可能であっても、高知市ではできない、逆に高知市では可能でも他の33市町村ではできないという要素があり、これが調整困難性の最大の要因である。

このため、広域連合設立時にも高知市が構成市町村として加わるべきか否かという議論もなされたが、10年経過したなかで確実にいえることは、構成34市町村間の人的相互交流のメリットは、図りしれないものがあり、広域連合の研修体系で、高知市のみ研修体系を再構築するような、二重研修体系の方向性は避けなければならない。

また、広域連合にとって「変化してはならないもの」についてしっかりと把握し、職員間で共有しておくことは、とても大切である。なぜならば、広域連合職員は、どの時代にあっても、公務員としての貢献意識を持って新たな仕組みを構築していくために、担当者としての熱い「想い」、そしてこの「想い」を、「燈々無尽」に引き継ぐ使命を常に有しているからである。

第3次広域計画における評価の「見える化」の仕組みを構築することは大変難しい面があり、評価の前提としてアンケート資料等（受講アンケート、講師アンケート、研修記録、講師選定・評価チェックシート等）の横断的分析が、最低限必要である。さらには構成市町村とも充分連携して、研修でより良い行動変容につながった具体的事例を拾い上げてもらう作業が必要となり、こうした作業を相互に積みあげていくことが、広域連合と構成市町村の相互補完機能を充実させることにつながり、最終的には評価の「見える化」につながっていくものと考えられる。

「人材育成の未来に目を向けた研究会（仮）」を発足させることは、大変有意義な試みである。ともすると機械的な研修事務作業に日常的に埋没しがちであるが、定期的に「人材育成の今後のあり方はどうあるべきか」を考えていくことは、公務員の最終ミッション（地域の活性化と住民福祉の向上）を確認することにもつながってこよう。

「人材育成の未来に目を向けた研究会（仮）」は、広域連合職員と構成市町村研修部会のメンバーを中心とすることは言うまでもないが、まずは県内情報、さらには全国情報を収集し、共有する作業が必要となる。特に全国情報収集のためには、メーリングリスト（ML）による情報・意見交換を行うことのできる「自治体職員有志の会」、「地域に飛び出す公務員ネットワーク」等に参加し、横軸の連携を深めていくことも有益な手段である。また、異業種交流の場（「土佐まるごと社中」等）などにも積極的に参加し、さまざまな分野の方々との縦軸の連携・交流を深めていくことも効果的である。元総務省地域力創造審議官の椎川忍氏も「公務員は自分の時間とお金を使ってでも積極的に民間人も交えた勉強会やグループミーティングに出かけて行き、知識、人脈、ノウハウなどを広げて、仕事やライフワークに生かすようにしなければならない。」と述べら

れており、自治体間連携、異業種交流の動きは、全国的に活発化しつつある。

いずれにしても人材育成について、こうした研究会を通じ、単なる方法論ではなく抽象的な骨太の議論を積み重ねていくことは、結果的に仕事の深みを増すことにもつながるものであり、今後の広域連合にとっても大きな力となるであろう。

最後に、世界中に最も影響を与え、現在も不滅の光を放つ経営学者ピーター・F・ドラッカーの箴言（『プロフェッショナルの条件』）をもって、「まとめ」の言葉としたい。

組織は、イノベーションをもたらすべく組織される。イノベーションとは、アメリカの経済学者ジョセフ・シュンペーターが言ったように創造的破壊である。組織は絶えざる変化を求めて組織されなければならない。組織の機能とは、知識を適用することである。知識の特質は、それが急速に変化し、今日の当然が明日の不条理となるところにある。新しい組織社会では、知識を有する者が、4、5年おきに新しい知識を仕入れなければならない。さもなければ時代遅れとなる。

組織は社会の機関である。外の世界へ貢献することが存在理由である。組織は成長するほど、特に成功するほど、組織に働く者の関心、努力、能力は、組織の中のことで占有され、外の世界における本来の任務と成果が忘れられていく。したがって、組織に働く者は、意識的に外の世界を知覚する努力をしなければ、やがて内部の世界の圧力によって、外の世界が見えなくなる。

【資料22】、【資料23】参照

## おわりに

こうち人づくり広域連合が設立されてから 10 年、広域連合の諸事業に関係した県及び市町村職員は 30 名にのぼり、この間、7 万名以上の受講生を職場に送り出すことができました。広域計画につきましても、市町村職員に求められる能力が次第に変化していくなかで、第 1 次、第 2 次、そして第 3 次広域計画の時代に突入することとなりました。第 3 次広域計画策定にあたりましては、当初、「高知県内市町村職員の人材育成に関する懇話会」(仮称)の設置も検討しましたが、広域連合と構成市町村との連携、相互補完という観点からも、5 つの広域市町村圏ブロック会、2 つの部会、連絡調整会議での意見交換と、アンケート調査等を活用して策定することとし、全体的な監修につきましては、総務省人材育成アドバイザーの稲継裕昭(早稲田大学政治経済学術院教授)氏に務めていただきました。

さらに、この計画の策定にあたりましては、構成市町村人事・研修担当課の皆様方のご協力によることはもちろんですが、全国の研修機関等の研修情報を参考にさせていただくとともに、広域計画策定アドバイザーの稲継裕昭氏をはじめ、さまざまな分野の方々より貴重なご助言をいただきながら作業を進め、平成 24 年 10 月 25 日の第 21 回定例会におきまして広域計画議案の議決をいただきましたこと、関係者の方々に深く感謝申し上げたいと思います。

また、議会翌日の 26 日には、こうち人づくり広域連合創立 10 周年記念祝賀会を開催し、市町村長、副市町村長、正副議会議長、各種委員会委員長、会計管理者、人事研修担当課長、広域連合歴代職員など、総勢 113 名となる多数の関係者の皆様方のご参加をいただき、盛会に終わりましたことも、広域連合の伝統と関係者の方々の深い想いを感じるものがあり、重ねてお礼申し上げます。

今後とも、こうち人づくり広域連合は、新しい事業体系となる研修事業、研修支援事業、人材交流事業、政策研究事業を通じまして、「自ら学び、考え、地域とともに未来を切り拓く熱い人づくり」というミッションの実現に向け、皆様方とともに歩んでまいりたいと思いますので、皆様方の変わらぬご支援・ご協力をよろしく願います。

平成 25 年 3 月

こうち人づくり広域連合