

# 福島県内地方公共団体の職員研修事務の共同処理における 研修基本要綱決定プロセスに関する研究

藤 本 吉 則\*

Study on the Policy-Making Process in the Cooperative System of the Fukushima Training  
Center for Local Governments' Officers

Yoshinori Fujimoto

本稿は、公益財団法人ふくしま自治研修センターの研修基本要綱見直しの決定プロセスを分析することを通じて、地方公共団体の事務の共同処理を行う上で発生する関係組織間の合意形成において、何が阻害要因となり何が助長要因となり得るのか、その要因を検討することを目的としている。

分析の結果、円滑に合意するためには、(1) 関係団体間での情報の共有・提供のための手段を多面的、多重的に講ずること、(2) 合意が困難な項目について、普段から関係団体間で理解を深め、問題意識を共有すること、(3) 関係者が直接会する機会を確保すること、が重要であることが明らかになった。このように透明性の確保は共同処理の円滑な合意形成に大きな影響を与えている。

キーワード：事務の共同処理、職員研修、政策決定プロセス、合意形成、透明性

## 第1章 はじめに

地方行政をめぐる状況は、人口が減少しているなか高齢人口割合が増加していること、税収入の大幅な増加が見込めないこと、社会保障関連費の増加が予測されることなど、厳しさを増している。直面する課題を解決するためには、限られた地域資源、行政資源で行政事務を効率的に運用していかざるを得ず、単独の団体で事務を処理するより、広域における事務の共同処理など複数のアクターが連携して対処したほうが有効な場合もある。さて、解決策として「連携」を選択したとき、果たして立場の異なる、そして、利害も異なる団体、アクター同士で合意形成や意思形成ができるのか、が問題となる。円滑に合意に達しないと組織間の協力、連携は遅延しかねない。今回は地方公共団体の事務の共同処理を行う上で発生する組織間の合意形成において、何が阻害要因となるのか、何が円滑に行われる助長要因となるのかに注目する。公務研修機関である公益財団法人ふくしま自治研修センター<sup>i</sup>の職員研修の共同処理の事例調査を通じて、どのように意思決定しているのか、そのプロセスを分析することが本稿の目的である。

---

2016年4月15日受理

\* 尚綱学院大学 現代社会学科 准教授

## 第2章 地方公共団体の事務の共同処理

本稿では、職員研修分野に焦点をあて、地方公共団体の事務の共同処理を対象とする。まず、一般的な事務の共同処理の現状をまとめ、職員研修分野について検討する。

### 第1節 共同処理とは

地方公共団体の事務の共同処理とは、総務省が地方公共団体の事務の共同処理の状況を把握するため、隔年で実施している『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）』によると、「都道府県（都道府県が加入する一部事務組合及び広域連合を含む。以下同じ。）相互間、市町村（特別区及び市町村が加入する一部事務組合並びに広域連合を含む。以下同じ。）相互間及び都道府県と市町村相互間において（略）事務を処理しているもの」をいう<sup>ii</sup>。地方自治法に基づいて行われる事務の共同処理のほか、職員の相互併任による任意組織、地方公共団体間での民事上の委託契約、定住自立圏形成協定等の協定など、団体間の任意の協力によって共同処理を行う事例があり、近年増加傾向<sup>iii</sup>にある。

地方自治法に基づくものについては、処理を行う主体が法人格を有する「一部事務組合」「広域連合」によって処理するものと、法人格を持たない「事務の委託」「機関等の共同設置」「協議会」によって処理するものに分けることができる。

ところで、どのような場合事務の共同処理が採用されるのであろうか。地方公共団体の事務の共同処理の目的について、『地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書』では、（1）日常生活圏の広域化への対応、（2）行政需要の高度化・専門化への対応、（3）事務処理体制の効率化の要請等への対応、があるとしている。今回対象とする職員研修分野でいえば、（2）の研修に求められる内容が高度化・専門化し、それに対応した研修の実施が求められていることと（3）の研修を共同で実施することで事務処理体制を効率化できることが共同処理を推進する理由として考えられる。

### 第2節 共同処理の概況

現在共同処理はどのように実施されているのか。地方自治法に基づく事務の共同処理の現状について『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）』から見ていく。地方公共団体が事務の共同処理をしている件数は、8236件、関係団体は延べ21256団体となっている。事務の種類別にみると最も多いのが住民票の写し等の交付に関する事務で1341件（構成比12.2%）、公平委員会に関する事務1271件（11.6%）、競艇に関する事務872件（7.9%）の順になっている。職員研修に関する事務は、132件、処理団体数は1084団体である。

共同処理のため採用している方法について、最も多いのが事務の委託で5979件（72.6%）、次いで一部事務組合1515件（18.4%）、機関等の共同設置416件（5.1%）、協議会210件（2.5%）、広域連合115件（1.4%）の順になっている。

職員研修の事務と共同処理のため採用している方法の組み合わせでみると、一番多いのが事務の委託であり、59件である。うち、市町村が都道府県に職員研修に関する事務を委託している事例は3件あり、福井県の自治研修所、鳥取県の職員人材開発センター、島根県の自治研修所である。

次に多いのが一部事務組合であり55団体である（処理団体数は773団体）。事例としては新潟県の「新潟県市町村総合事務組合<sup>iv</sup>」があり、市町村職員研修事業を行なっている。また、宮城県内の市町村職員研修の共同処理の場合、宮城県市町村職員研修所<sup>v</sup>が研修を実施しているが、同研修所は1993年11月に設立された一部事務組合である宮城県市町村自治振興センターの研修実施機関であり、市町村の負担金や公益財団法人宮城県市町村振興協会からの負担金などで管理、運営されている<sup>vi</sup>。

広域連合は14団体であり処理団体数は228団体である。もっぱら人材育成を目的に設立した広域連合として埼玉県と高知県の事例がある。埼玉県の彩の国さいたまづくり広域連合<sup>vii</sup>は、埼玉県と埼玉県内市町村から構成される広域連合である。高知県のこうち人づくり広域連合<sup>viii</sup>は、高知県内市町村相互間の共同処理を行う広域連合である。このほかにも、気仙広域連合や松本広域連合のように、他の事務に加えて職員研修を実施している事例もある。特殊な事例であるが、関西広域連合<sup>ix</sup>の「政策形成能力研修」のように、広域的な見地から2府4県4政令市の若手職員により都道府県をこえて職員研修を実施しているものもある。

なお、都道府県職員と市町村職員が同じ研修機関で受講しているも、都道府県職員のみ対象の研修、市町村職員のみ対象の研修、そして一部の研修のみ両方の職員が受講できるなど、都道府県職員と市町村職員がすべての課程において同じ研修を受講するケースはほとんどない。また、市町村の職員研修は一つの研修機関だけが担っているとは限らない。例えば、長野県松本地域の場合、長野県市町村職員研修センター<sup>x</sup>と松本広域連合<sup>xi</sup>で職員研修を実施しており、双方の機関の研修を受講することができる。このように、共同で実施される職員研修は、一部事務組合や広域連合など各地域の事情に合わせ、様々な形態で実施している。

### 第3節 職員研修と共同処理

以上見てきたように、他の事務分野と比べ職員研修事務は共同処理件数が少ない。そのため、合意形成における分析対象として不十分との指摘もあろう。そこで、具体的な事例分析へ進む前に、研究対象として職員研修を選択したことの意義を補足したい。

職員研修事務は、住民票の写し等の交付に関する事務、ごみ処理に関する事務、消防に関する事務といった他の分野と比べ、目標が抽象的であるという特徴を有する。後者は、住民票を発行する、ごみを処理するといった処理内容が具体的であり、共同で行うことの目的が共有しやすい。一方、職員研修、人材育成は、「地域に貢献できる職員を育成する」といった抽象レベルでは共有しやすいものの、個別具体的な職員像や達成するための手法、例えば研修期間やその内容などについてはその立場によってイメージするものは大きく異なり共有しにくい。そもそも、地方公共団体によって置かれている社会状況が異なるため、求める職員像も人材育成方針も違うのが一般的である。そのため研修を共同で実施する際、すべての団体の意向を取り入れることは難しく、地方公務員といった大枠での研修内容になりやすく、結果として各団体が求めている研修内容になるとは限らない。市町村同士でも職員に求められる資質は異なるが、県職員と市町村職員では業務の違いが更に大きく、同じ研修を受講してもそのギャップは大きくなり研修効果が限定的なものになりかねない。

それでは単独で実施したほうがよいとの意見もあるかもしれないが、共同処理を行うことの利点もある。地方公務員一般に求められる資質、例えば、接遇、文書法令等については団体によって大きく異なるわけでもなく、同一内容であれば共同実施したほうが効率的である。ま

た、共同処理することでスケールメリットをいかし、単独の団体では実施することが困難な専門的な研修の実施が可能となる。研修に十分な予算を割くことができない小規模自治体にとっては共同で実施したほうが質の高い講師、つまり講師料も高いであろうと想像される講師を招聘することができ、研修の質の向上が図られる。職員の視野を広げる点でいえば、他団体との共同研修は、地方公務員として一定の基盤を共有しつつ、組織の違いや地域の違いなど、異なる見解、意見を持つ職員同士で議論することができ、自らの組織の新たな魅力を発見し、再構築することが可能となる。特に政策形成科目は、思考の飛躍ともいえる視点、発想の転換は重要であり、グループワークを通じた研修においては、暗黙知が形成された単独の組織では出にくいアイデアも出やすくなることで、高い研修効果が期待できる。

このように職員研修をめぐる議論は大枠では合意しやすいものの、構成団体間の利害も生じやすく実施する際の細部では対立が生じやすい、政策形成プロセスも複雑になりやすい傾向があり、目的が抽象的であるため合意に至る議論が拡散しやすい性質を有する。その異なる立場がどのように合意に至っているのかを分析することは、複数団体間の連携、共同処理のあり方、スムーズな連携など、今後他の共同処理の分野を拡大していく上で有益な示唆をもたらすと考えられる。

### 第3章 ふくしま自治研修センターの共同処理の実態

#### 第1節 ふくしま自治研修センターの概要

今回は、公益財団法人ふくしま自治研修センター（以下「研修センター」と表記する）が実施する職員研修の事務の共同処理を対象とする。研修センターは、1992年に開所した福島県と福島県内市町村が基本財産を折半して出損した財団法人（2012年より公益財団法人へ）であり、福島県庁職員、福島県内59市町村職員、その他一部事務組合職員等を対象とした公務研修機関である。

地方公務員の職員研修について、地方公務員法は「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」（地方公務員法第39条）と定めており、任命権者が行うこととされている。ただし、任命権者が自ら行わず、委託することが認められており、福島県と福島県内市町村では公益財団法人に職員を派遣する形で職員研修を実施している。

全国的にみると、都道府県職員と市町村職員は原則別メニューで実施するのが一般的であるなか、福島県では、同じ研修カリキュラムを県職員と市町村職員が受講しており、全国でもユニークな取り組みを行っている事例である。事務の共同処理は、国が特定の政策を推進するため全国で類似した枠組みで実施されているものも多い。そのような中、福島県では地域状況に適した研修実施体制のあり方を検討し、他県では見られない公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律<sup>xiii</sup>に基づく公益財団法人による共同処理方式を採用している。地方自治法に基づかない処理であり、この点でもユニークな取り組みと言える。

先に共同処理の不利な点について検討したが、福島県内の関係団体を対象としたアンケート調査<sup>xiii</sup>によると、研修事業の運営方法の見直しの必要性について、「見直しの必要性はない」は84団体（95.5%）、「見直しの必要性がある」は3団体（3.4%）、「未回答」は1団体、と現状の共同処理の運営方法を肯定的に捉えている団体が多いことが伺える。

研修センターの事務職員は、公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律に基づき、福島県、福島県内市町村より2年から3年の期間で派遣された職員から構成されている。職員は研修生受け入れ、研修企画などの研修事務を担当しつつ、研修講師の役割も担っている。財源は、福島県と公益財団法人福島県市町村振興協会<sup>xiv</sup>の負担金収入による。福島県は広域で各地域の職員が通いで研修を受講することが困難であること、業務から離れた環境で集中して研修を行うなどの理由により、研修センター内での宿泊研修が基本であり、研修期間が3日とは2泊3日で研修を実施していることを指す。

## 第2節 共同処理の実績

研修センターの『平成26年度事業報告書』<sup>xv</sup>によると、研修センターは研修事業と調査研究支援事業を行っており、研修事業は、基本研修、選択研修、指導者養成研修、行政経営セミナーの4種からなる。

基本研修のうち一般職研修とは、「新規採用職員から経験豊富な職員までのスタッフを対象として、対象職層の職員に共通に求められる意識の醸成及びその年代の職員に必要とされる能力の養成を目的として実施」（『平成27年度研修概要』<sup>xvi</sup>）する研修であり、6課程<sup>xvii</sup>ある。新規採用職員を対象とした「新規採用職員（前期）研修」（5日、766人）<sup>xviii</sup>と「新規採用職員（後期）研修」（5日、843人）、採用後4年目の職員を対象とした「基礎力アップ研修」（3日、551人）、採用後8年目の職員を対象とした「応用力アップ研修」（2日、317人）、採用後12年目の職員を対象とした「実行力アップ研修」（3日、399人）、採用後20年目の職員（係長・管理者・監督者を除く）を対象とした「総合力アップ研修」（2日、383人）がある。このほか、基本研修のうち管理者・監督者研修は3課程29回1394人であり、選択研修14講座28回794人、指導者養成研修3講座5回68人、行政経営セミナー1課程1回80人、と2014年度の研修生総受入人数は5595人である。団体別では、福島県職員1644人、市町村職員3605人が受講している。

本稿では、主に基本研修をめぐる合意プロセスを中心に取り上げる。基本研修はすべての公共団体に関係する一方、選択研修は受講しない団体もあり予算や受け入れ体制の関係で選択研修は縮小傾向にあること、今回研究対象とする研修基本要綱（研修体系見直し）の議論では基本研修をめぐるものが多かったこと、が理由である。加えて今回は共同処理をテーマとしたため、センター内部の研修基本要綱の見直し作業ではなく、関係団体との間での見直し作業を対象とする。そのため、分析の対象時期を、研修センターが見直しのため関係機関に変更案を初めて提示した2014年2月から研修センター理事会で研修基本要綱を決定した2015年6月までに限定する。なお、今回の研修センターの研修体系見直しプロセスを検討するにあたり、研修センター担当者に対して聞き取り調査を行った<sup>xix</sup>（2015年9月14日、9月28日に研修センター内で実施した）。

## 第4章 ふくしま自治研修センターにおける政策決定プロセス

### 第1節 研修基本要綱の位置づけ

今回合意形成を分析するために対象としている研修基本要綱とは、ふくしま自治研修センターの研修の体系と研修の内容、運営などについて基本的方針をまとめたものである。この方

針に基づき、年度ごとに研修実施計画が策定され、職員研修が実施される。2010年に定めた研修基本要綱は、(1)自治研修センターの基本理念、(2)自治研修センターの基本的役割、(3)研修事業の基本戦略、(4)支援事業の基本戦略、から構成されている。

研修センターでは、1992年の開所以来3度の研修体系の見直しを行っている。2015年度の研修は2010年に作成した研修基本要綱に基づいて実施している。おおよそ5年をめぐりに改定していたため、2014年2月時点では、2014年度に改定作業を行い、2015年度から新体系での研修実施を計画していた。しかし、見直しにあたり実施したアンケート調査結果も含め、時間を取って検討すべきとの意見があったため、2014年度、2015年度の2か年にわたり検討することとなった。

研修基本要綱の性質について、先に研修体系を策定し、その後その方針に従って具体的な研修実施計画を立案、実行するのが基本であるが、一方で個別の研修をどのようなカリキュラムにするのか、そのカリキュラムは実行することが可能なのか、といった点が研修基本要綱の内容に影響を与えることに注意する必要がある。例えば、今回団体講師<sup>xx</sup>制度の見直しが研修センター内で議論されたが、団体講師の存続を前提とするか、廃止するかによって、実施できる研修は大きく異なる。団体講師制度を廃止すると、より費用のかかる外部の講師に依頼せざるを得なくなり、限られた予算の中では実施できる研修数が減少してしまい、研修基本要綱で定めたとしても、研修を実施することができなくなる可能性がある。このように、研修基本要綱の見直しと具体的な研修の企画、予算、各年度の研修実施計画との間には密接な関係があり、研修体系全体の方針を議論しつつ、個別具体的にどうすれば研修が実現可能か、といった議論を同時並行で進める必要がでてくる。

## 第2節 見直しの背景

研修基本要綱見直しの背景として、福島県内地方公共団体、地方公務員を取り巻く環境の変化がある。研修センターが研修基本要綱見直しにあたり作成した資料によると、2011年3月11日の東日本大震災及び原子力災害の発生に伴い、これまで経験したことのない困難な課題に直面、新たな行政課題への対応が必要となったこと、復興・再生に向けた業務が大幅に増加したこと、など社会環境の変化を理由としてあげている。

このほか、研修センターを取り巻く環境の変化もある。研修センターが研修体系見直しにあたって行ったアンケート調査の結果において、自治研修センターの基本理念の見直しの必要性について、「見直しの必要性はない」は74団体(84.1%)、「見直しの必要性がある」は13団体(14.8%)、「未回答」が1団体、自治研修センターの基本的役割の見直しの必要性についても「見直しの必要性はない」は83団体(94.3%)、「見直しの必要性がある」は4団体(4.6%)、「未回答」は1団体、研修事業の方針の見直しの必要性についても「見直しの必要性はない」は82団体(93.2%)、「見直しの必要性がある」は5団体(5.7%)、「未回答」が1団体、と現行の方針に対して関係団体から変更を求める声が大きかったわけではない<sup>xxi</sup>。

むしろ業務量増加に伴う採用職員の増加、つまり研修センターが受け入れる新規採用職員数が増加し、高止まりするため、これまで同様の研修実施が困難になりつつあることが、見直しの理由として大きい。具体的に言えば、2010年度の新規採用職員(後期)研修の受講者は443人であったものが、2012年度には597人、2013年度には881人、2014年度は843人と増加傾向にある。4年後の基礎力アップ研修、8年後の応用力アップ研修、12年後の実行力アップ

研修と、同等の人数が受講することが予想され、収容容量を超える可能性が高いなか、これに対応できる研修体系とする必要があり、限られた施設、財源のなか、いかに有効な研修を実施することができるのかという視点で見直しを行うことが求められるようになった。

### 第3節 研修基本要綱の見直し・作成プロセス

以上の理由により、研修センターにおいて研修基本要綱の見直しを検討することになった。これ以降、どのようなプロセスで見直しが進んだのか、合意を得るためにどのような取り組みが行われたのかを見ていく。

研修基本要綱の見直し・作成プロセスは研修センター内部における決定部分と関係団体を巻き込んだ合意形成部分に分けることができる。手続面だけでいえば、研修センターは公益財団法人であるため、研修センターの理事会、評議員会の議決だけをもって研修基本要綱を定めることは可能である。しかし、研修の受講者は、福島県職員、福島県内市町村職員であり、これら関係団体の理解を得ないで研修基本要綱を作成するわけにはいかず、関係団体の合意を経たうえで策定する必要がある。

組織内部における検討について、基本的な流れは他の行政事務と同様センター事務担当者が改定原案を作成し、提案する。この初期案作成にあたり、その発想、アイデアの源は様々なものがある。担当者自身の研修事務、研修講師としての経験、自らが受講生であったときの経験、研修生の受講アンケートの結果や直接の対話を通じての感想、各団体の研修担当者とのやり取り、ヒアリング調査、アンケート調査による各団体の意見、幹部職員の意向、他都道府県の動向など、多様な要素を考慮し担当者原案を作成している。

担当者個人による原案が作成されると、組織内部において公式、非公式な場面で職員レベルの議論が行われる。また、組織として決定するために行う幹部職員に対するレクチャの中で出た指示、意見を踏まえて再度案を見直すことになる。これらのプロセスを数度繰り返すことでセンター事務局原案は決定する。

一般的な行政組織であれば、長が認めたうえで議会の審議へとうつるところであるが、研修センターの場合、関係団体の支持を得るプロセスがあり、その上で理事会、評議会に議題として提出される。

関係団体を巻き込んだ合意形成部分については、いくつかのプロセスが同時並行で進み、合意形成へと至る。ここでは関係団体からの意見聴取、合意形成のために用いた手段についてまとめる。

#### 第1項 研修体系に関するアンケート調査の実施

研修体系見直し原案を作成するため、2014年2月から3月にかけて「研修体系に関するアンケート調査」（以下「アンケート調査」と表記する）を実施した。現在の研修体系に対する評価、要望等と見直しの内容、新たな研修体系への意見や要望を把握するための調査である。

アンケート調査の対象は、研修センターに研修生を派遣している県、市町村（59団体）、一部事務組合（26団体）、公立大学法人（2団体）の計88団体である。県、市町村のすべてから回答があり、見直し方針を策定する上で基礎資料となっている。

## 第2項 平成26年度研修体系等に関するヒアリング調査の実施

研修生を派遣している団体のニーズ、意見をより詳しく把握するため、研修センター職員が各団体に出向き研修担当者に対しヒアリング調査（以下「ヒアリング調査」と表記する）を実施した。12市町村（福島県、7市、3町、1村）が対象で、2014年10月16日から11月5日まで実施、ヒアリング調査の時間はおよそ1時間半程度である。

各団体に出向く前に、予め「平成26年度研修体系等に関するヒアリング調査票」を送付し、その調査票に沿って回答をしてもらう形式で実施した。ヒアリング調査の内容は、研修サイクルの変更（2年目研修の創設、20年目研修の廃止）、基本研修の科目構成、基本研修の研修期間、民間企業経験者の新規採用職員研修、団体講師の派遣、必修科目と選択科目、政策形成科目、サテライト研修の廃止、選択研修等についてである。アンケート調査と異なり全関係団体を対象とした調査ではないが、研修実務の詳細を把握する、そして、他の議論を補完する資料となっている。

## 第3項 研修担当課長会議における説明、意見聴取

研修担当課長会議（以下「課長会議」と表記する）とは、研修センターに研修生を派遣している団体の研修担当課長を集めての会議である。研修体系の見直しと関係なく、年1回定期的に福島市にある研修センターで開催している。参集範囲は、福島県、各市町村、各一部事務組合の研修担当課長・担当者及び福島県市長会事務局担当者、福島県町村会事務局担当者である。

2014年度の「課長会議」は2014年9月16日に開催した。代理も含め出席団体数は44団体である。開催にあたり研修事業など研修運営全般について意見・要望を事前に書面で受け付けている。研修体系見直しの関係でいえば、研修センターと関係団体が直接情報交換や情報共有を行うことができる場として位置づけることができる。

2014年度の「課長会議」では研修体系見直しに関して、（1）「新研修体系の検討に関する基本的な考え方」について、（2）研修体系《研修基本要綱》の見直しに関する想定スケジュール（案）、（3）2014年2月に実施した研修体系に関するアンケート調査の結果の概要、の説明をおこなった。

## 第4項 ふくしま自治研修センター研修体系検討会議での議論

ふくしま自治研修センター研修体系会議（以下「検討会議」と表記する）は研修基本要綱を見直すため新たに設置された検討会である。構成メンバーは、研修センター教務部長、県2名（職員研修課、市町村行政課）、市町村の研修担当者（市3名、町2名、村1名）の全9名で、実務担当者（係長相当）から構成されている。市町村委員は市長会、町村会の推薦であり、基本研修への派遣人数や地域バランスを考慮して決められている。福島県職員研修課は県職員の直接の研修担当課であるため、福島県市町村行政課は市町村のとりまとめ役であるため、委員として参加している。

「ふくしま自治研修センター研修体系検討会議設置要綱」によると「検討会議」は、研修センターの研修体系、研修課程、講座及び科目等を審議するために設置されている（第3条）。具体的に言えば、研修基本要綱の内容とそれに基づく研修体系のあり方、4年サイクルや研修対象年次など基本研修に関する基本的な枠組、講座メニューや効果的な実施方法など各研修課



程の科目構成、選択研修等のあり方について審議する。

「研修体系検討」とあるため、大きな方向性についてのみ議論する印象を受けるが、実際には先に述べたとおり基本方針と具体的な研修内容は密接に関係しているため、研修方針に加え個別の研修内容についても議論がされている。例えば、新任係長研修のメンタルヘルスのなかで、ラインケアを入れたほうが良いのではないか、といった個別具体的な提案が出され、議論されている。

会議は3回開催され、第1回は2015年1月13日、第2回は2015年3月6日、第3回は2015年7月9日に開催された。

第1回の「検討会議」では、(1)「検討会議」の役割、(2)現在までの検討経緯(アンケート結果、検討方針、ヒアリング結果)、(3)今後のスケジュール、(4)検討の視点、(5)再編案、が議題であり、研修体系の再編に関する検討の視点として、(1)基本研修における若年層・中堅層の研修機会の確保、(2)基本研修における科目構成等、(3)復興・再生に向けた人材育成の支援、を中心に議論が行われた。

第2回の「検討会議」では(1)研修体系再編(案)への意見及び対応、(2)選択研修等の再編に関する考え方、(3)研修基本要綱(案)、が議題であった。

議論で出た意見がすべて改定案に採用されるわけではないが、研修基本要綱の大きな方針を決定する上で大きな役割を担っている会議である。

#### 第5項 検討会議の議論を踏まえたうえでの関係団体への照会

「検討会議」での議論内容を関係団体に対し情報提供し、改めて意見を聴取するため、「検討会議」開催後、同会議で配布した資料を県、市町村、一部事務組合等に配布し、「ふくしま自治研修センター新研修体系(案)に対する意見(照会)」として意見を募っている。なお、多くの意見が提出されることはなく、「検討会議」委員が属する団体以外からの提出件数は数件程度であった。

#### 第4節 研修基本要綱の決定

意見照会や「検討会議」の開催などを繰り返しながら、研修生を派遣している県・市町村等の意見を反映した新研修体系案や研修プログラム案を作成する。これらのプロセスを経て、見直し案に対して反対意見が見られなくなった段階で、議案は理事会に提出される。

理事会は研修センターの業務執行の決定(公益財団法人ふくしま自治研修センター定款第35条)の職務を行うと定められている。これに基づき研修基本要綱の見直しについて、最終決定する権限を有している。理事会は、7名の理事と2名の監事から構成される。研修センター所長(代表理事)、研修センター副所長(常務理事)のほか、福島県総務部次長、二本松市人事行政課長、大玉村総務部長、福島県市長会事務局長、福島県町村会事務局長からなる。研修体系見直しについて理事会の議論に関して言えば、具体的な研修内容に関して議論されることはなく、例えば、県や市町村等関係機関の意見を聞きながら見直し手続きを進めてほしいなど、大局の見地に立った議論がほとんどである。理事会の議決を経た上で新研修基本要綱は決定される。

## 第5章 合意を得るうえでの主要な論点

関係団体から合意を得るためのプロセスは第4章のとおりであり、複数の手段が並行して用いられている。ところで、このプロセスの中では当然のことながら反対の立場を表明した団体も存在し、すべての団体の要望をすべて受け入れたわけではないが、それにもかかわらず大きな異議申立てはなかった。なぜ合意に至ったのであろうか。まず、いくつかの論点を取り上げ、それぞれの段階でどのような議論が行われたのか経過をみていく。

### 第1節 採用2年目研修の新設と総合力アップ研修の廃止

研修体系見直しにあたり研修センターは、いくつかの研修基本要綱の見直し方針を提示した。その一つは基本研修の研修対象者の変更であり、採用2年目研修の新設と採用20年目の職員を対象とした総合力アップ研修の廃止の提案であった。背景として、研修基本要綱見直しの背景でみたように研修対象者数が増加しており、日程的にも施設のにも受け入れに限界が来つつあること、一方で職員の業務をめぐる環境変化、特に、復興業務において若手職員に対する期待と、それを実現するための政策形成能力をはじめとする各種能力開発を求める声が高まったことがある。以下、それぞれの場面でどのような意見が表明されたかを見ていく。

アンケート調査では、採用2年目の職員を対象とした研修を新設し、採用20年目の職員を対象とした総合力アップ研修を廃止することの賛否を尋ねたところ、「賛成である」は59団体(67%)、「賛成できない」は8団体(9.1%)、「その他」20団体(22.8%)であった。若いうちに集中的に研修を実施したほうがより高い研修効果が期待できるから、新採用職員は経験不足で悩みも多く手厚い研修が必要だから、という理由で採用2年目研修の新設を支持する意見があった。

総合力アップ研修については、20年目の職員は能力開発より能力を発揮する時期だから、新任係長研修と重複するから、20年目の職員は経歴・立場もさまざま一律的な研修は効果が薄いと思われるから、20年目の職員は業務の中心的存在で研修日程を複数日確保することは難しいから、などの理由で必要性は感じるが廃止はやむなし、と総合力アップ研修の廃止に賛成する意見が見られた。一方で役職なしの採用12年目以降の職員が受講できる基本研修がなくなるから反対するとの意見もあった。

ヒアリング調査では、採用2年目研修の新設について、賛否は大体半々であった。新規採用職員研修の振り返りも踏まえ是非ともやってほしいという団体もあり、震災後の職員増から若い世代の研修を重視する傾向は理解できるとの意見があった。一方で、採用2年目といえども実際に業務を担っており人手不足となるから、新規採用職員(後期)研修から期間が短いから、独自に研修を実施しているから、などの理由で反対の団体もあった。研修サイクルの変更を嫌う意見や、現行の研修体系をベースに人材育成を考えているので変更する必要はないとの意見もあった。

また、総合力アップ研修の廃止について、やや賛成した団体数が多いものの、意見は分かれていた。廃止に賛成の意見としては、すでに能力開発の年齢ではないから、係長昇任の時期であり総合力アップ研修を受講した翌年に新任係長研修を受講するので廃止しても構わないから、20年目到達前にはほぼ係長に昇任するため廃止しても構わないから、があった。廃止に反対の意見としては、新任係長研修を受講できない職員のために受講機会を確保してほしいか

ら、中核職員としての意識改革、モチベーション向上等に必要であるから、があった。

これらの調査結果を踏まえ、研修センターは採用2年目研修の新設を見送りし、総合力アップ研修を廃止するとして事務局案を「検討会議」に提出した。第1回「検討会議」では、総合力アップ研修の廃止を支持する意見のほか、総合力アップ研修を受講した直後に新任係長研修を受講するケースがあまり見られず庁内で検討したときには存続が必要だとの意見もあり慎重に検討すべきではないか、新規採用職員（後期）研修を廃止し代わりに採用2年目研修を実施してはどうか、など様々な意見が出た。「検討会議」後、同会議の資料を関係団体に送付し意見を募ったが、採用2年目研修を新設するべきとの意見や総合力アップ研修廃止に反対する意見は見られなかった。ただ、総合力アップ研修を廃止するなら採用16年目を対象とした研修を実施してほしい、総合力アップ研修と類似した内容の研修を別途実施してほしいなどの要望は寄せられた。

これまでの議論を踏まえ、研修センター事務局では、基本研修については総合力アップ研修を廃止した改定案を作成した。

## 第2節 研修期間の変更、新規研修カリキュラムの要望

研修期間の変更、新規研修カリキュラムの要望は研修体系見直し時に限らず、毎年の「課長会議」や団体からの意見聴取の場でも繰り返し提出され、研修センター内部だけでなく、「課長会議」の場においても議論されている。

そもそも、適切な研修日程を決めることは難しい。時間が多ければ多いほど研修の質を高めることは可能であるが、一方で本来の業務の支障になりかねず、そのバランスは難しい。新規採用職員研修の5日間を除けば、福島県では基本研修を2日から3日で実施している。研修の質の向上のため、2日の研修を3日に延ばすよう求める声もあれば、できるだけ短く、可能であれば日帰り研修で十分との団体も存在する。また、団体によって、仕事を多少犠牲にしても十分な研修を行うべきとの意見もあれば、業務を優先すべきとの意見もあり、研修に対する考え方は異なる。今回の見直しでは基本研修の研修期間について、応用力アップ研修は2日から3日に増やし、比較的日数減を求める声大きい新任係長研修は3日のまま据え置く改定案を研修センター事務局が作成し、関係団体に対して提案した。以下、各団体から提出された意見を見ていく。

アンケート調査では、現在の研修体系に対する意見・要望のうち基本研修については、「意見等はない」は73団体（83%）、「意見等がある」は14団体（15.9%）、「未回答」は1団体と意見がない団体が大半を占めるものの、新規採用職員研修や新任係長研修などの研修期間を短縮してほしいという意見が見られた。また、研修の実施内容に対する要望、例えばメンタルヘルスはすべての階層で実施する必要があるのではないかと、市民協働、OJT、危機管理などの研修カリキュラムを充実させてほしい、といった意見がアンケート調査結果に見られた。

ヒアリング調査でも、基本研修の科目構成については、そのままでよい、意見なし、科目の充実を求めるなど、団体によってさまざまであった。基本研修の研修期間について、現行のままでもよいという意見が多いものの、応用力アップ研修については2日を3日にしてほしい、新任係長研修、新規採用職員研修の日程を短縮してほしいとの意見があった。係長が3日間業務から離れると本人だけでなく職場にも負担になるため短縮を、という意見もあれば、仕事を円滑に進めるための研修に仕事が忙しいという理由で短縮を求めるのは本末転倒、などの意見が

あった。

「課長会議」の間でも新規研修カリキュラムを求める声のほか、公務員倫理やメンタルヘルスを充実してほしい、放射線に関する基礎的知識や情報発信の能力を高めるなど復興再生を進める人材育成を進めてほしいとの意見が出された。「課長会議」の開催にあたり研修事業など研修運営全般について事前に書面で提出してもらった意見・要望において、係長研修について3日ではなく2日にしてほしいなどの研修期間短縮の要望や、任期付職員向けの研修、人事評価制度に関する研修などカリキュラム新設の要望が出された。

「検討会議」でも、同様の傾向がみられた。研修期間については、短縮してほしいとの意見があった。管理職のハラスメント研修、人事評価研修など研修カリキュラムに対する要望など、具体的な研修内容に対する希望が出された。

「検討会議」の資料を関係団体に送付し意見照会した際、改めて基本研修の研修期間の短縮を求める意見があったものの、アンケート調査の傾向と異なり、その数は少なかった。カリキュラムについては、メンタルヘルスやキャリアデザインの充実を求める声があった。

ここまでの議論を踏まえ、研修期間について、当初のとおり、応用力アップ研修は2日から3日に増やし、新任係長研修は3日のまま据え置いた事務局改定案を作成した。

### 第3節 検討会議の設置

研修センターの当初案では、「検討会議」を設置せず、2014年度に研修体系を見直し、2015年度から新体系での研修実施を計画していた。アンケート調査の際に送付した「研修体系の見直しに関する想定スケジュール（案）」によると、2014年7月上旬に新研修体系・研修プログラム骨子案に対する意見照会を行い、7月中旬から下旬にかけてヒアリング（10団体程度、市町村、市長会、町村会、市町村振興協会及び県）を行ったうえで理事会に諮るとされていた。

この理由として、人員が減少している体制のなか、受講者が激増する新規採用職員研修を実施しながら見直し作業をしなければならないことや、人事異動によりスタッフが大きく入れ替わる見込みであることなどがあり、会議などの形式的なものにとらわれることなく実質的な作業を優先し、重要な時点で関係団体に説明することで対処する方針をたてた。

ところが、この方針に対して複数の団体から反対の意見が出た。アンケート調査において、研修体系見直しにかかる検討体制と検討方法について進め方を見直すよう要望があった。関係機関が意見交換や情報交換できる場を作ってほしい、県や市町村の意向を十分に尊重すべき、これまでの体系見直しで実施していた検討見直し会議を設置し、慎重かつ十分に市町村の意見を反映してほしい、書面での意見集約だけでなく意見を取り入れやすくするためにワーキンググループを設置してほしいなど、派遣元の希望や要望を踏まえてほしいとの意見が見られた。見直しにあたりより明確なプロセスの透明性が求められたため、前回の見直しと同様に体系見直しの「検討会議」を立ち上げることとし、検討期間も1年延長した。

なお、ヒアリング調査、「課長会議」は、「検討会議」を設置すると方針転換したのちに実施したため、これに関する議論は出ていない。

## 第6章 共同処理の合意形成に対する示唆、考察

第5章では、採用2年目研修の新設と総合力アップ研修の廃止、研修期間の変更、新規研修

カリキュラムの要望、「検討会議」の設置、について取り上げ、それぞれの段階でどのような議論が行われたのか経過をみてきた。これをもとに、なぜ大きな異議申立てなく研修基本要綱の合意に至ったのか、検討する。

第一に、情報を共有する機会を複数回設定することで、研修体系見直し内容の説明とそれに対する意見を表明できる機会を十分確保したことが要因として考えられる。これまで見てきたように、アンケート調査、ヒアリング調査の実施、「課長会議」、「検討会議」の開催、「検討会議」資料を送付しての意見照会、と複数の多様な経路で十分に説明し、意見聴取を重ねてきた。関係団体とのやり取りの回数が増えるということは、それだけ説明や情報共有が不十分な点を補足できる機会が増えることを意味する。また、意見を取り入れて修正する機会も増える。

たとえば、総合力アップ研修の廃止を巡る議論では、総合力アップ研修は採用後20年目職員が対象であり、ちょうど係長昇任時期の前後にあたるため、総合力アップ研修受講直後に係長研修を受講するケースも目立ってきた、などの理由により廃止となったと説明したが、ここにおいても、アンケート調査で得られた意見を踏まえて、総合力アップ研修を受講した直後に新任係長研修を受講するものはどの程度いるのかなど数値データを追加して廃止の理由を補強した説明を行うなど、双方向のコミュニケーションのなかで説明責任を果たす姿勢が見られた。また、意見照会の際提出された意見についてはその都度「研修体系再編（案）への意見及び対応」という資料を作成し、寄せられた意見に対してどのように対応したのか文書化し、提供することで議論の透明性確保に努めていた。これだけが原因とは限らないものの、やり取りを重ねるにつれ、総合力アップ研修廃止のように補足説明を行った改定案の部分に対して、反対意見を述べる団体数は少なくなり、第1回「検討会議」以降反対意見は見られなくなった。

第二に、日常から対立点の存在を共有していたことも要因として考えられる。研修期間をめぐる問題や新しい研修カリキュラムの要望は研修体系見直しに関係なく、毎年行っている「課長会議」や意見照会等で繰り返し出されており、その都度議論されているテーマである。このように平素からさまざまな立場があり、繰り返し提示される対立点が存在すること、その争点は簡単に解決できないこと、妥協の上決定していることを関係団体間で共有できていたことで、提出した意見が採用されない可能性があることを十分想定でき、それ故取り入れられなくても反発が少なかったのではないだろうか。見直しの初期の段階ではいろいろな見解が寄せられるものの、意見聴取のプロセスを経て決定した事務局案に対する意見照会の段階では大きな反対が無いことからこの理由が推察される。

第三に、担当者が直接会する機会を確保することで策定プロセスの透明性を高めたこと、今回で言えば「検討会議」を設けたことが要因として考えられる。先に見たように「検討会議」なしの当初案に対して明確に反対の立場を表明した団体が存在したため合意に至らず、「検討会議」を設置するよう方向転換した。この「検討会議」の位置づけのなかでも直接会する部分に注目したい。というものの、2013年度の「課長会議」は開催しなかったのだが、これに対して、生の情報交換する場として重視してほしい、担当者が一堂に会し情報共有・情報交換を行い、連携を深める場なので次年度開催してほしいとの意見が寄せられるなど、直接会することを重視する意見が見られたからである。2014年度の研修体系見直しに関する説明の際もそうであったが、意見交換の場といってもほとんど発言、意見が出ず、事務局が一方的に発言する会議となっていたため、2013年度は例年同様「課長会議」用の資料を作成、送付しただけで対応した。しかし、「課長会議」を開催しなかったことに対しては上のような不満がみられ、そ

して、これまでの研修体系見直しで設置していた「検討会議」を設置せず、関係者が直接会することなく研修体系の見直しを進めようとしたことから、検討体制や検討方法に対して不信感が高まり、疑念を持たれ、結果として反対意見が出てきたのではないかと推察される。「課長会議」もそうであるが、直接会する機会を担保した上で、研修運営方針を決めるよう求める声大きい。今回の体系見直しにあたり「検討会議」を設置したことにより、その後の議論が円滑に進んだのではないだろうか。

以上、職員研修という一分野の分析であり、共同処理の全般的な合意形成に応用できることを導き出すことは難しいが、今回の結果から得られたいくつかの知見を検討したい。まず、深刻な対立が生じていない分野の分析結果であることを前提として、情報の共有・提供のための手段は多元的・多重的に講じたほうが合意に至りやすいことが推察される。もちろん、多元・多重に行うとその分手間、コストがかかるため、バランスを吟味する必要が出てくる。また、普段から合意が困難な項目について理解を深め、問題意識を共有することも合意を得るうえでは有効であろう。プロセスの透明性を高める行為も合意形成において非常に重要である。情報の質それ自体も重要であるが、そのやり取りにおいて直接顔の見える関係で進めるとより効果が高まる。

最後にいくつか今後の検討課題を指摘したい。今回は公式な団体間の策定プロセスを見てきたが、当然インフォーマルな人間関係が合意プロセスに影響を与える可能性がある。研修センターの組織形態からすれば、研修センター事務職員と福島県庁などの派遣元団体職員との間に人間関係が存在するのは当然のことであり、そこを経由して、何らかの形で意向が伝えられる可能性も否定できない。また、関係団体の職員と研修センター事務職員との間の日常業務における会話のなかにも影響を与える要素があろう。担当者間によるやり取りのため、あまり詳細に分析することが難しい分野であるが、こういった他団体とのやり取りのなかで担当者が原案を作成する時になんらかの影響を受ける可能性も否定はできない。今後の検討課題としたい。

もう一つは見直しの期間が与える影響についても検討が必要であろう。今回の見直しは過去の研修体系見直しの検討期間に比べ、短期間のうちに作業が進められた。仮に意見聴取の機会が多ければ、他の議論、例えば、選択研修のありかたについて、掘り下げた議論が行われた可能性もある。研修は理想とするビジョンとその達成方法について多様なバリエーションが存在し、担当者によって意見は異なるため、期間が長ければまた違った展開、合意形成上の問題が表出した可能性もある。見直しの検討期間が与えた影響についても今後の検討課題である。

## 謝辞

公益財団法人ふくしま自治研修センター所長及び職員の方々には数度にわたる聞き取り調査及び資料提供等ご協力頂き心より感謝申し上げます。

## 【参考文献】

- 1 秋田周（1973）『執行機関・共同処理』第一法規。
- 2 倉坂秀史（2012）『政策・合意形成入門』勁草書房。
- 3 公益財団法人ふくしま自治研修センター（2015）『平成27年度研修概要』。

- [http://www.f-jichiken.or.jp/kensyu-gaiyou/kensyu\\_gaiyou.html](http://www.f-jichiken.or.jp/kensyu-gaiyou/kensyu_gaiyou.html)
- 4 公益財団法人ふくしま自治研修センター（2015）『平成26年度事業報告書』。  
<http://www.f-jichiken.or.jp/zaidan-syokai/26jigyohoukoku.pdf>
  - 5 齊藤誠（2012）『現代地方自治の法的基層』有斐閣。
  - 6 佐藤俊一（2006）『日本広域行政の研究』成文堂。
  - 7 財団法人日本都市センター（2009）『基礎自治体の将来像を考える』財団法人日本都市センター。
  - 8 総務省自治行政局市町村課（2015）『『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）』について（概況）』『住民行政の窓』27・2-412、pp.62-85。
  - 9 総務省自治行政局市町村課（2014）『平成26年度地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の結果の公表』  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei03\\_02000025.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000025.html)
  - 10 地方公務員制度調査研究会報告（1999）『地方自治・新時代の地方公務員制度 - 地方公務員制度改革の方向-』。  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/tanjikan\\_kinmu/pdf/080718\\_1\\_sal.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/tanjikan_kinmu/pdf/080718_1_sal.pdf)
  - 11 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会（2010）『地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書』。  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000051523.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000051523.pdf)
  - 12 村上博（2009）『広域行政の法理』成文堂。

なお、本稿のURLは2016年3月15日現在で閲覧できることを確認した。

- 
- i <http://www.f-jichiken.or.jp>
  - ii 総務省自治行政局市町村課（2015）『『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）』について（概況）』（参考文献8）。
  - iii 地方公務員制度調査研究会報告（1999）『地方自治・新時代の地方公務員制度 - 地方公務員制度改革の方向-』（参考文献10）。
  - iv <https://www.sinsogo.jp/kensyu/kensyu.html>
  - v <http://www.thk-jc.or.jp/sityouson/index.htm>
  - vi [http://www.thk-jc.or.jp/sityouson/3\\_2/3\\_2.html](http://www.thk-jc.or.jp/sityouson/3_2/3_2.html)
  - vii <http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/>
  - viii <http://www.kochi-hitozukuri.or.jp/>
  - ix <http://www.kouiki-kansai.jp/index.php>
  - x <http://www.cheering-nagano.jp/kensyu/index.html>
  - xi <http://www.m-kouiki.or.jp/>
  - xii 以前、財団法人は民法の規定に基づいて設置されていた。
  - xiii 2014年2月に実施した「研修体系に関するアンケート調査」より。詳細は後に記す。
  - xiv <http://www.fksm.jp/sinko/>
  - xv 公益財団法人ふくしま自治研修センター（2015）『平成26年度事業報告書』（参考文献4）。
  - xvi 公益財団法人ふくしま自治研修センター（2015）『平成27年度研修概要』（参考文献3）。
  - xvii 課程とは複数の科目で構成される研修プログラムのことである。
  - xviii 括弧の中は、研修日数と2014年度の受講者数である。以下同じ。
  - xix 筆者は1999年12月より公益財団法人ふくしま自治研修センター教授として2015年3月まで勤務していた。今回の論文執筆に当たっては在籍中知り得た内部情報によるものではなく、2016年度に改めてふくしま自治研修センターに調査協力を求め、許可頂いた情報に基づき作成している。
  - xx 福島県内地方公共団体職員が研修の講師をするもの。これまで地方公務員制度研修や接遇研修などで採用されていた。
  - xxi もちろん、東日本大震災や原発事故の影響に関する内容や、東日本大震災や原発事故からの復興・再生について内容を盛り込む必要があるのではないかと、震災に関する記載が必要、といった理由で見直しの必要があると回答した団体も存在する。