

平成22年 5月27日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2009
 課題番号：19530096
 研究課題名（和文） 地域政策科学から見た自治体政策形成に資する研修教材及びプログラムの開発・検討
 研究課題名（英文） Development and examination of teaching material and program that contributes to municipality policy formation seen from regional policy science
 研究代表者
 今井 照（IMAI AKIRA）
 福島大学・行政政策学類・教授
 研究者番号：40312764

研究成果の概要（和文）：

地域の自立が問われる今日、自治体職員自らが政策課題を発見・解決する「政策形成能力」の育成が急務となっている。そこで本研究では、そのための「政策形成型研修」の必要性を再確認し、自治体の現状に即した理念や教材・プログラムの開発・検討を行った。

その結果、現状の政策形成型研修では問題発見に基づかず、政策提案に偏重した演習が行われていることがわかった。したがって、研修の事前・事後を含めた、日常の職務と接続した研修の実施が必要であり、本研究ではそのための研修モデルを試行・提起している。

研究成果の概要（英文）：

At present, independence is an important problem for the municipality. Therefore, the training of "policy formation ability" in which the municipality staff discovers and solves the policy task is a pressing problem. Then, the necessity of "policy formation training" is confirmed in this study. Next, the teaching material and the program to promote the policy formation ability are developed and examined.

As a result, the policy proposal is valued more than the problem discoveries in present "policy formation type training". Therefore, the training related to the routine by the motivation and following up is necessary. In this study, the model of the training is proposed and tested.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2008年度	700,000	210,000	910,000
2009年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,400,000	720,000	3,120,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：地域政策科学、政治学、社会学、政策形成、自治体職員研修

1. 研究開始当初の背景

昨今のいわゆる地方分権改革の流れのな

かで、都道府県及び市町村は自立を求められている。この自立の概念とは極めて多義的で

あるが、とりわけ今日では社会・経済状況の変化から国に行・財政のいずれにおいても依存しない体質への転換が求められている。また、そうした制約条件に関わらず、現代の地域社会が抱える諸問題を俯瞰すれば、自治体による独自の自主的な政策対応にこそ、その解決の糸口があるように思われる。

こうした問題意識から自治体には政策形成能力の確立が求められてきた。しかし、長らく国の行政機構としての性格を持ち続けてきた自治体にとって、地域社会に向き合う政策過程を構想することは実質的に困難であった。また、地域や市民といった政策主体の概念自体が未確立なままであり、その一つとしての自治体が持つべき政策課題の位置づけも極めて不鮮明であった。そして、無限とも言える自治体の政策領域ごとに、分権と集権／自立と統合という現実的な調整課題がなお残されていることを言うまでもない。つまり、「政策過程」「政策主体」「政策領域」という3軸の枠組みを動態化することにより、自治体の政策形成能力の確立は未開拓かつ先端的な課題としてなお、立ち現れてくるのである(今井照〔2004〕,「自治体政策の改革と多様な政策主体の登場」,今井照編著『自治体改革 第3巻 自治体政策のイノベーション』ぎょうせい p.1-28 参照)。

この自治体の政策形成能力の確立をめぐる課題とは理論的課題であるが、その両輪として現状の自治体職員の職務と関わる、研修のあり方として具体化されるべき実践的課題である。森啓(2002)が「人事政策と研修」(松下圭一他編『岩波講座 自治体の構想 4 機構』岩波書店 p.143-165)において「課題を設定し解決策を考え出すのは職場である。職場での真剣な職務の実践をとおして政策能力は次第に身に付く」と指摘したように、実践的な課題と関わってこそ政策形成能力の確立は図られるのである。したがって、自治体職員に求められる政策形成能力を構想しつつ、その実現の場となる研修のあり方を検討・提起する必要がある。そして、さらに具体的な研究課題としては、その際に用いる教材及びプログラムを開発・実施・評価・検討することから、自治体政策形成に資する普遍的な示唆が得られると考えられよう。

2. 研究の目的

本研究「地域政策科学から見た自治体政策形成に資する研修教材及びプログラムの開発・検討」の目的は、そうした政策形成能力の確立に対する問題意識をふまえた、自立を念頭に置いた自治体が行うべき政策形成の進展に資する基盤となる、自治体職員を対象とした研修教材及びプログラムの開発・検討を行うことにある。政策形成能力を自治体の現状、すなわち政策過程・政策主体・政策領

域という三つの角度から位置づけ直し、その上で自治体職員研修を念頭に置いた教材及びプログラムの開発を行う。これにより自立という時代潮流に対応することができる自治体あるいは自治体職員の育成支援に還元できる結論を残すことが、最終的な目的である。この理論的課題と実践的課題とを結びつけた視点を本研究では特に「地域政策科学」として位置づけ、その視点からの研究を体系化することも研究方法論上の目的となる。

関連する既存研究としては岡本義行ら法政大学大学院社会学研究科の研究者グループによる研究(2003)である『政策づくりの基本と実践』(法政大学出版局)がある。この研究は行政学・社会学という政策科学の基礎について触れた上で、個別政策領域の政策課題を紹介したものである。本研究も福島大学行政政策学類の研究チームによるものであり、研究の構成など推進の体制については参考になる点が多い。しかし、個別政策領域の検討に重点が置かれており、自治体の政策形成能力をめぐる理論的課題に十分に触れていない。本研究ではこうした既存研究に着想を得つつも、この研究課題がなお未開拓の課題であると考えている。

また、本研究の研究者グループは福島県内を中心に、自治体職員研修の現場に講師等として関わる経験を多く持っている。そうした研修の現場にあつてはやはり、自治体の現状にあつた研修教材及びプログラムが不足していると考えてきた。その現場では佐々木信夫(1996),『自治体政策学入門』,ぎょうせい、等が読まれているが、普遍的な論点が多くパターン化された側面があるため、自治体職員が現場を直視して政策を構想する内容になっていないという疑問が少なくなかった。本研究ではこのように自治体職員研修の実際に関わりながら、その現場に通用し得る教材及びプログラムを開発したいと考えた。

3. 研究の方法

本研究は次頁に示すフローに基づいて実施した。このとおり、本研究は大きく分けて(1)理論的検討、(2)実践的検討、の二つの系列から実施した。そして最終的には(3)自治体政策形成に資する研修教材及びプログラムを開発し、提示することが研究成果となる。これらの具体的な内容は以下に整理される。

(1) 理論的検討

理論的検討としては、まず、自治体が置かれている自立を求められる現状をふまえ、そのことと政策形成能力の確立がいかに結びつくのかという点を明らかにする。その上で、政策過程・政策主体・政策領域という三つの課題から見た自治体政策形成の論点を整理し、それぞれから見た政策形成能力の問題として捉えるべき検討課題を設定した。



図 本研究のフロー

そして、設定された検討課題を個別に検討するとともに、それら3軸の枠組みが合成された時に見える、自治体政策形成の動態化された課題を析出した。その作業を行うことにより、普遍化可能な自治体政策形成の課題をも明らかにすることができるものと考えた。次に、そうして得られた課題に対し、具体的にとりくむべき自治体職員研修上の課題を設定する。この設定をふまえ、具体化すべき研修教材及びプログラムの要点を抽出した。

(2) 実践的検討

理論的検討として扱うべき政策形成能力の確立に関する課題に対し、すでに多くの自治体において様々な自治体職員研修が行われているのが実際である。だが、これらの研修の全容については体系的な調査がなされているとは言い難く、そのとりくみ状況は把握されていない。そこで本研究では実践的検討として、以下の各種調査を実施した。

まず、2008年2月に都道府県・政令指定都市レベルの自治体職員研修機関 95 機関を対象として、調査票調査「全国の自治体職員研修機関における『政策形成型研修』の実施に関する調査」を実施した。その目的は「政策形成型研修」の実施実態の把握とともに、特徴的な研修のとりくみを行っている事例を抽出しようとしたことにある。有効回答件数は 74 機関 (77.9%) であり、目的に対する有用な回答を得るに至ったと考えている。この調査票調査の結果については、4 に示すとおりである。

そして、この結果を元に自治体職員研修機関への聞き取り調査も行い、自治体が置かれている現状と研修教材及びプログラムの開発に関わる課題を明らかにしようとした。また、自治体職員研修機関では直面する課題に対応するかたちでの研修に否応なく重きが

置かれるものと考え、本研究が行う理論的検討との結びつきから政策形成能力の育成について考えていく必要があるものと考えた。そこで実践的検討の一環として、全国的な自治体職員研修機関や自治体職員研修の委託を受けている民間企業の経験蓄積に学ぶ必要もあると考え、それらの機関に対しても聞き取り調査を実施した。以上の聞き取り調査の結果については、やはり 4 に整理するとおりである。また、聞き取り調査の対象一覧については表に示すとおりである。

表 本研究に関する聞き取り調査対象一覧

年	月	日	対象
2007	11	13	①ふくしま自治研修センター
2008	3	26	②彩の国さいたま人づくり広域連合
		27	③新潟市職員研修所
		28	④島根自治研修所
2009	3	10	⑤自治大学校
2010	2	2	⑥産業能率大学総合研究所
		17	⑦大阪府総務部人事室人事課人材G

(3) 研修教材及びプログラムの開発・検討

以上(1)(2)をふまえて、本研究では自治体政策形成に資する研修教材及びプログラムの開発、すなわちモデルを作成しようとした。その際には当研究チームでの検討をふまえることとした。

この研究教材及びプログラムを元に、本研究ではふくしま自治研修センターの協力を得て、模擬的な政策形成型研修の試行を行った。これは、同センターで「社会調査実践講座」の運営を担当している研究分担者が、協力を得て実施したものである。その実施前後には研修生への意向調査を行うとともに、同センターの担当者等との意見交換も行った。その一連の過程及び結果をまとめた。

4. 研究成果

本研究では3に基づき、まず理論的検討として「地域政策科学」としての自治体政策形成のあり方、そして具体的には自治体職員の政策形成能力、すなわち人材育成の課題について検討した。その成果は研究成果報告書に「自治体における政策形成と人材育成の課題」としてまとめた。その結論としては、自治体の「現場力」には規範・制度・政策を執行する「還り」方向と、政策化・制度化・規範化を目指す「往き」方向という二つのベクトルがあり、その両者を併せ持ち、循環させるしくみを持つことの必要性を指摘した。

(1) 全国の自治体職員研修機関における「政策形成型研修」の実施に関する調査

この理論的検討をふまえ、次に本研究では自治体政策形成に資する研修の実施実態を全国規模で把握したいと考えた。なぜなら、政策形成能力の必要性は各所でいわれているが、そのための網羅的な調査に基づく既存研究が見あたらず、果たしてその実施の枠

組みや内容の総括的な整理がなされていないと考えたからである。そこで本研究では都道府県・政令指定都市レベルの自治体職員研修機関を対象とすることからその実態がわかると考え、2008年2月に調査票調査「全国の自治体職員研修機関における『政策形成型研修』の実施に関する調査」を実施した。

本調査ではまず、「政策形成型研修」を「自治体職員自らがその自治体でとりくむ政策立案を遂行する能力を育成するための講座」と定義した。理論的検討とも関わって、自治体職員自身の現場力、ひいては地方分権、地域の自立に資する政策形成能力の必要性から、こうした概念として定義した。また、そのための「講座」の条件としては調査設計にあたり先行的な研修事例等の枠組みなども参考にして、「単年度における当該研修の日数のべ6日間以上」という設定にした。

以上の目的・設定に即し、郵送調査法によってのべ95機関を対象として調査を実施したところ、74機関(77.9%)からの有効回答を得た。その概要として、まず政策形成型研修を実施したことがあるとした機関は45件あった。その実施日数は6~10日が13機関と最も多く、平均は17.0日であった。そして、この研修で研修生に獲得させようとした能力としては、「問題を解決する政策提案能力」が24件を占め、「検討すべき問題を発見する能力」は3件に止まるなど、政策課題への解法を提案する能力が重視されていた。

実施上の課題として、まずこれら45機関のすべてが事後のフォローアップを行っていないとしており、研修の効果が評価されていない実態がわかった。また、研修の実施においては「研修生が集まらない」が31件と最大の課題になっていた。この点は、この種の研修を実施したことがないとする28機関の理由の第1位(11件)にもあたる課題であった。すなわち、研修教材及びプログラムの開発に向けた課題としては、問題発見というテーマ設定に関わる過程がバイパスされて政策提案の「演習」になっていることがわかる。そして、事前の研修生の募集と事後のフォローアップが不十分であることもわかる。

(2)自治体職員研修機関への聞き取り調査

次に本研究では様々な自治体の職員研修の現状とその課題を明らかにするため、3の表に示した政策形成型研修を実施している(または実施した経験のある)研修機関などに対して聞き取り調査を行った。その結果の要点は以下の5点である。

①テーマ設定

今回聞き取り調査を行った政策形成型研修の多くで重視されているのは、テーマ設定の能動性である。すなわち、テーマを与えないか、または大枠のテーマだけ与えて、自分たち自身で考えた結果としてのテーマにた

どりつくプロセスが重視されている。もちろん、大枠のテーマにしすぎると研修生にとってのハードルが高くなる可能性もあるが、テーマは受動的に与えられるものではなく、例えば各自が持ち寄ったものを出発点にするなどして、議論と共有を繰り返しながら積み取るものである。

②政策形成型研修が目指すもの

政策形成型研修では、結果として生み出される政策が、現場で通用する有用なものになるということがもちろん大事である。しかし、重要なことは、それだけではない。つまり、生み出される結果を導くプロセスも大事であり、中身のあるしっかりしたプロセスの上に結果が生み出されるかたちが必要である。つまり、政策を生み出すプロセスのなかで、問題そのものを自分たちで発見し、表に見えていない諸要因を探り出すことも含めてその問題を構造化し、トータルに考える能力や手順を身につけることが重要なのである。

それゆえ、疑う姿勢、問題意識をしっかりと持って全体を眺める能力、加えて、他にないアイデア、着眼点、発想力も必要とされる。これらの重要性に気がつくこともまた政策形成型研修の大切な中身である。また、財政が厳しい状況が今後も続く予想される点から言えば、政策に関連する予算やその他の制約を熟知し、優先順位をつける力を身につけるということも重要である。

③政策形成型研修プログラムについて

今回聞き取り調査を行った機関の政策形成型研修では、細かいプログラムのようなものがないケースが多かった。例えば「現状分析」→「課題」→「提言」などの大まかな流れと時間が決まっている場合はあるが、途中で現地及び文献調査、座学の講義、研修講師からの指導などを受けてりしながら、基本的には自分たちで議論して考えることがプログラムの内容になっている。とりくむ問題が様々であるため、限られた時間のなかで、しっかりしたプロセスを経ながら、実際に提案までたどり着くのは大変である。

また、多くの政策形成型研修では、民間や大学から講師を招くことが多いが、それらの人々の力を借りるだけではなく、部局や企画のプランニングを行っている経験者がつなぎ役として研修に関わることで、全体が上手くいくという意見もあった。

④従来の壁をこえたネットワークの形成

今回調査を行った政策形成型研修は、個人ではなくグループで研修を行うものが多かった。都道府県と市町村が合同で設立した研修機関などでは、このようなグループ研修を行う場合、自治体の枠をこえた研修生どうしが協力することが不可欠となる。また、政策形成型研修は、そのプロセスそのものが、地域に存在する問題が従来の自治体の枠に収

まらないことを実感・共有し、相互に連携しながら問題をとらえて解決策を考える良い機会になる可能性がある。

地方分権の時代には、従来の枠組みをこえた自治体間の連携がなければ、地域に横断的に生じている諸問題に対応することは難しい。それ故、このような研修を通じてつくり上げられたネットワークと交流の広がりには重要であるし、それを研修のねらいの一つとして位置付けているケースもあった。

⑤その他

市町村合併による自治体の広域化、国と地方や都道府県と市町村の役割の見直しの流れのなかで、すべての自治体に政策形成型研修が必要であるとは言えなくなってきたのではないかという意見があった。また、厳しい財政状況のもとで、地方分権時代に必要はずの政策形成型の職員研修の実施が不可能になったケースや、予算がしぼられたために研修事業費に余裕がなくなったというケースもあった。

(3)ふくしま自治研修センター「社会調査実践講座」での試行

(1)(2)をふまえ、本研究では以下に留意して研修教材及びプログラムを作成、協力を得られた自治体職員研修機関であるふくしま自治研修センターにおいて試行を行った。

①プログラム

試行プログラムでは実施以前にテキスト及び事前課題、意向調査を配布してとりくんでもらうとともに、事後にもフォローアップシート（自己評価）及び意向調査を配布して回答を得た。このように事前・事後のプログラムを組み合わせることで、研修生の講座に対するモチベーション、特に政策形成に対する意欲を喚起することができるものと考えた。また、この試行の評価も可能になると考えた。

そして、2009年7月28日から30日にかけて3日間の日程で行った講座では、まず、講義1「社会調査の基本的なルールとツール」・講義2「量的調査の設計と実施」という二つの講義を行った。講義1では政策形成の過程をモデルとして示した後、その様々な段階において社会調査を用いる場面があり、その際には単に根拠としてデータを示すだけではなく、データから従来は見ていなかった新たな問題発見が行われる可能性について概説した。このことは、政策形成型研修の問題発見にかかる要素を意識したものである。また、講義2では行政の現場で特に要望の多い調査票調査の一連の流れについて基本的理解を深めることを目的としたが、研修生の平素の業務と関連づけて考えるよう指導した。

講義をふまえた実習1・2では、グループワークで調査票調査の企画書と調査票をつくる課題を課した。この際、テーマを与えるのか否かという問題が生じる。だが、研

修生の平素の業務が事務系から技術系まで多岐に渡っていたこと、実習時間は講義2終了後の約2時間30分（実習1）と翌日午前に行う発表前の約1時間30分（実習2）に限られていたことを勘案し、あらかじめ「自治体職員の『政策形成型研修』に対する意識とニーズを把握するための調査票調査」というテーマを提示して考えてもらうこととした。

実習1・2に続く講義3「データ分析の基礎」・実習3「量的データの集計」・実習4「データ分析（仮説－検証）」は実習1・2で提示したテーマであらかじめ設計した調査票調査を同センターの別の講座で実施しておき、そのデータを分析の対象とした。つまり、実習1・2でもその方向に結びつくよう意図した。

②教材

この社会調査実践講座の試行では、以下の教材を用意した。

- ・事前課題…特に自身の業務や職場との関わりで、政策形成のなかでの社会調査の位置があらかじめ考えられる課題を課した。
- ・テキスト…講義1・2については事前課題と同時に研修生に配布し、あらかじめ目をとおすよう指導した。その分量は19ページであり、当日の講義を聴いて記入する形式とした。この形式で講義中の緊張感は保たれるものと考えたが、一方では問題関心が「穴埋め」で培われるのかといった課題が残された。また、講義3についてはデータ分析の基本及び関係するパソコンソフトの操作方法について触れた。
- ・データ分析のためのサンプルデータ…実習1・2で設計した調査票調査の企画書・調査票を実行する実習ができれば望ましいが3日間では無理があり、あらかじめ同センターの協力によって他の講座で実施して入力までを済ませた状態のデータを提供した。
- ・フォローアップシート…事後の復習という意味合いではなく、その平素の業務との関連に生じた変化などを知るためのフォローアップシートを配布・回収した。

③評価

講座実施にあたっては22名の研修生を募ることができた。福島県内各地域の自治体から研修生が集まったが、内訳としては福島県2名、市18名、町2名であった。当日は研修生を5グループに分け、実習にあたってもらった。実習では全体的な指導を行うとともに、各グループに入って話し合いの内容を聞くとともに、助言を行うこととした。

試行では事前・事後にほぼ同様の内容で研修生への意向調査を行った。そのなかでは事前・事後での「自治体職員として必要と感ずる能力」「現在の職務において必要と感ずる能力」という二つの問を聞いた。回答者は22名の研修生の内14名であったが、その比較から講座による研修生の変化がうかがった。

前者について事前では「日常業務に関わる知識」を選んだ研修生が6名と最も多かったが、事後では「政策提案を実際に運用する能力」に2名が転じるなど、分散が見られた。また一方、後者について事前では5名が「日常業務に関する知識」を選んだが、事後でも同項目が4名と最多で、研修で獲得すべき能力のあり方として、「自治体職員として必要と感じる能力」と「現在の職務において必要と感じる能力」の間でずれがあると考えられた。

政策形成型研修では「自治体職員として必要と感じる能力」に価値が置かれがちである。しかし、「現在の職務において必要と感じる能力」との間に乖離があっては研修生の動機は高まらない。試行より、この間のずれを埋めていく工夫が課題として残った。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計6件)

- ① 今井照、自治体・国関係をどう打開するか、地方自治職員研修、査読無、通巻592号、2009、14-16
- ② 今井照・柏村秀一、市町村合併期の政策主体間関係の変化について－福島県内の市町村議会議員意識調査－、自治総研、査読有、通巻369号、2009、1-25
- ③ 片山善博・福嶋浩彦・今井照、地域ガバナンスの現在・未来、ガバナンス、査読無、通巻124号、2009、16-22
- ④ 今井照、自治体行財政の課題、JP総研リサーチ、査読無、通巻2号、2008、36-43
- ⑤ 今西一男、なぜいま政策形成型研修か－「全国の自治体職員研修機関における『政策形成型研修』の実施に関する調査」から－(上)、地方自治職員研修、査読無、通巻578号、2008、84-85
- ⑥ 今西一男、なぜいま政策形成型研修か－「全国の自治体職員研修機関における『政策形成型研修』の実施に関する調査」から－(下)、地方自治職員研修、査読無、通巻579号、2008、82-83

[学会発表] (計3件)

- ① 今西一男、自治体のための「政策形成型研修」を考える、東北自治研修所第42回研究会、2010年3月5日、東北自治研修所(富谷町)
- ② 今井照、自立したまちづくりをめざして－地域公共政策の形成プロセスと市民参加－、日本公共政策学会フォーラム2009in多治見、2009年10月19日、多治見市産業文化センター(多治見市)
- ③ 今井照、自治の担い手を育てる～新しい職員像～、第23回自治体学会福井大会、2009

年8月21日、福井県県民ホール(福井市)

[図書] (計1件)

- ① 今井照、公人の友社、自治体政策研究ノート、2008、62

[産業財産権]

- 出願状況(計0件)
- 取得状況(計0件)

[その他]

ホームページ等

- ①研究成果報告書

http://www.ads.fukushima-u.ac.jp/~imani-shi/data/09policy_training.pdf

6. 研究組織

(1) 研究代表者

今井 照 (IMAI AKIRA)

福島大学・行政政策学類・教授

研究者番号：40312764

(2) 研究分担者

荒木田 岳 (ARAKIDA TAKERU)

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号：70313434

今西 一男 (IMANISHI KAZUO)

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号：40323191

佐々木 康文 (SASAKI YASUFUMI)

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号：30323190

千葉 悦子 (CHIBA ETSUKO)

福島大学・行政政策学類・教授

研究者番号：30217244

(3) 連携研究者

北村 寧 (KITAMURA YASUSHI)

福島大学・名誉教授

研究者番号：10097454

(H19 研究代表者・H20～連携研究者)