

地方政府における職員の専門性とその限界

—基礎自治体の専門職員を対象に—

井寺 美穂

目次

- I はじめに
- II 行政における専門性とその概念
- III 地方政府における専門性確保の現状
- IV 専門性概念に関する再考
- V おわりに

I はじめに

住民ニーズに応えつつ、地域における社会的・公共的問題を解決することは、行政が果たさなければならない主要な任務のひとつである。少子高齢化や財政赤字など地方政府が抱える問題は複雑・多様化しており、それらの諸問題へ適切に対応していくためには、公務員の能力やその専門性が重要になるであろう。

行政の専門性は、行政官僚制において「永続性」や「中立性」と並ぶ基本的かつ重要な特質と捉えられ、我が国でも1990年代後半以降、それらの確保や向上は行政改革や公務員制度改革の目標のひとつとして掲げられてきた¹。しかし、今日のように官民における協働やアウトソーシングが積極的に推し進められる時代において、行政が保持すべき能力あるいは専門性とはどのようなものであろうか。また、地方政府はそれらの能力を持続的に確保しているのであろうか。

前述のように、行政において「専門性」とは、古くから重要な特質と捉えられている。しかし、その必要性に関する議論は交わされるものの、その内容に関する議論は等閑にされてきたという指摘もある²。

¹ 藤田由紀子(2008)『公務員制度と専門性』、専修大学出版局、ix頁を参照。

² 藤田由紀子(2015)「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか?—英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設—」、『行政の専門性と人材育成(年報行政研究 50)』、日本行政学会(編)、ぎょうせい、2頁を参照。藤田は、行政における国民の信頼が低下した時、あるいは

そのため、本論文では分析の対象を地方政府に限定した上で、そこにおける専門性概念の考察およびその実態について分析する。考察を進めるにあたり、まず行政学や地方自治における先行研究を通して、地方政府における職員の専門性概念について考察する(Ⅱ)。次いで、地方政府のなかでも特に基礎自治体における専門職員の配置状況を分析することにより、専門性確保の現状について概観する(Ⅲ)。その際、本論文では、資料として熊本県下の45市町村の職員のデータを使用する。最後に、今後の地方政府における専門性確保のあり方について言及する(Ⅳ・Ⅴ)。

Ⅱ 行政における専門性とその概念

我が国では専門性の「向上」に関する議論が行われる一方で、その「内容」に関する検討や議論が行われることは多くない。藤田(2015)は『専門性』をブラックボックスとする傾向は、薬事や食品安全、あるいは原子力などの特定の政策領域のみならず、政策形成や組織運営など行政の中核的な活動領域にもあてはまる。行政改革において『行政の専門性の向上』が声高に叫ばれながらも、専門性の具体的内容に踏み込んだ議論へと進展しなかったのも、その証左である。」と指摘している³。このような指摘は、中央政府のみならず、地方政府にも当てはまるであろう。

例えば、平成の大合併時には、その効果のひとつとして「専門性の向上(住民サービスの向上)」が掲げられた。しかし、その意図するところは抽象的であり、「専門職員の増強」を意味することもあれば、「職務の細分化」を含むこともあった。特に、我が国のようにジェネラリスト志向が強い閉鎖型任用制を採用する仕組みのなかで、「専門家」と呼ぶに相応しい人材を確保することは実質的に困難であろう。多くの職員が3年から5年ほどで配置換えを経験し、継続的にひとつの業務に携わる機会がほとんどないという職務環境において、行政の専門性とは何を意味するのであるのか。

本章では、西尾や藤田、林等による先行業績を参考にしながら、基礎自治体における専門性概念について考察する。

Ⅱ-1 個別政策分野の専門性と組織管理の専門性

西尾(1998)は、ムーア⁴によるプロフェッションに関する定義やブラウン⁵による専門職業化のための最低限の条件を手掛かりに、プロフェッションという制度のエッセンスを抽出し、公務員制度とプロフェッションの関連性について考察している⁶。また、公務員という職業集団について考

行政がその正統性の危機に直面した時に、行政の専門性が強調される場合があると指摘している。

³ 藤田(2015)、2頁を参照。

⁴ W.E.Moore, *The Professions: Role and Rules*, Russel Sage Foundation, 1970. ムーアのプロフェッション(専門職業)とは「顧客集団から提示された諸問題を解決するために、一般的知識を体系化し、その蓄積された知識を明示的に活用するような職業」という考え方である。これについては、西尾隆(1998)「公務員制とプロフェッショナルリズム」、『新時代の公務員制度』、良書普及会、38-39頁を参照。

⁵ J.Brown, *The Definition of a Profession*, Princeton Univ.Pr., 1992. ブラウンは、専門職業化のための最低限の条件として①知識、②実務家集団、③顧客集団という三つの要素を指摘している。これについては、西尾(1998)・39頁を参照。

⁶ 西尾(1998)・39-42頁。

察する場合、「政府内のプロフェッショナル」と「政府(組織)に関するプロフェッショナル」を区別する必要性を提示している⁷。前者は、医師資格や弁護士資格を保持する専門家をはじめ、保健師や司書などの専門家を指す。これらの能力は、主に個々の政策領域における行政サービスの提供時に発揮されるものである。また、後者は分業化された各種の行政活動を調整する組織管理能力を有する専門家を指す。組織管理能力とは、米国の行政学者ルーサー・ギューリックが示した POSDCORB をイメージすると分かり易い。彼は、組織管理に関して Planning(計画)、Organizing(組織化)、Staffing(人事)、Directing(指揮監督)、Coordinating(調整)、Reporting(報告)、Budgeting(予算) という7つの管理者の役割を示している⁸。これらの能力は、公私に限らず、一定の大規模組織を運営する場合に必要な能力である。しかし、「公益の追求」を組織目的とする行政組織では、単に管理に関する技術力のみが求められるのではなく、公益性や公平性、権力性などの行政が重視しなければならない価値や特質を認識した上でそれらの能力を発揮する必要がある。後者の能力は、一般に採用時から求められるものではなく、組織における経験とともに育まれていく能力であろう。

藤田(2003)もまた専門性という言葉には「政策の企画立案や決定に必要とされる自然科学・社会科学を基盤とした専門知識に基づく能力」を指す場合もあれば、「制度的・手続き的な知識や経験の集積とも言える執務能力に基づく能力」を指す場合もあり、専門性の多様性について指摘している⁹。

通常、行政における専門性は、採用時に求められる「資格・免許」などとして捉えられる傾向が強いが、従来の研究ではそれらの資格型の能力や技術だけでなく、人員が大規模化し、業務が細分化された行政組織を管理するための能力や執務能力もまた行政の専門性と捉えられていることがわかる。

II-2 資格職(個別政策分野の専門性)の分類化

また、藤田(2002)は、資格職はそれらの任用資格の厳格さの度合いに応じて分類することができる¹⁰。まず、最も厳格度が高いものが「民間と共通の国家資格の保有者がその資格を要件とする職に就く場合」である。例えば、医師や弁護士、獣医師、看護師などが当てはまるであろう。公立病院や診療所を設置している団体は多く、そのような団体では医師や看護師の資格を保有する人材を常勤で雇用している。また、近年では弁護士資格を有する人材を任期付で雇用するケースもみられるようになってきている¹¹。

⁷ 同上・42頁。

⁸ Planning(計画)は、目的達成のために必要な方法の大綱を考え出すことである。また、Organizing(組織)は、目的達成のために整理された命令機構・組織をつくること、Staffing(人事)は職員を募集・訓練し、快適な勤務状況をつくり出すことである。Directing(指揮監督)は命令・決定を下す指導者の任務のこと、Coordinating(調整)は仕事を相互に関連づけること、Reporting(報告)は責任を与えたものに対して、仕事の情報を提供することである。Budgeting(予算)は財政企画・会計に伴うすべての仕事を指す。

⁹ 藤田(2003)「公務員制度改革における技官と専門性」、『公務員制度改革の展望(年報行政研究 38)』、日本行政学会(編)、ぎょうせい、85頁。

¹⁰ 藤田由紀子(2002)「職員の専門性と資格職」、『機構(自治体の構想4)』、岩波書店、193頁。

¹¹ 彼らは、職員向けの行政法律相談や訴訟、行政不服審査、条例規則等の法制執務、研修講師等の人

次に、厳格度の高いものとして「地方政府独自の資格であり、独自の資格検定が実施され、その合格者が任用される場合」であり、これには土木技師や電気技師などが当てはまる。一般に、これらの職員は、各地方政府が実施する公務員採用試験の技術職試験に合格し、各団体に採用された職員を指す。例えば、熊本市では土木や建築、機械、電気、化学、水産、造園などの職種が存在し、平成28年度の市職員採用試験では土木16名、建築2名、機械5名、電気11名、化学3名、水産1名、造園1名の職員採用を予定している。

最後に、任用要件に幅があり、難易度もそれほど高くない資格職が「地方政府独自の資格であるが、資格検定は実施されず、大学の単位取得、講習会の受講等の一定の要件を満たすものが任用される場合」である。これには社会福祉主事や児童福祉司などが当てはまる。例えば、社会福祉主事の場合、これは福祉事務所などの現業員として任用される者に要求される資格であり、大学等において社会福祉に関する科目を3科目以上修めて卒業したものと都道府県等の講習会において19科目(279時間)を修めたものに対して与えられる¹²。

このように行政の専門性は、単に資格保持の存否という観点からだけではなく、それらの資格取得の難易度からも、専門性の分類を行うことが可能である。

II-3 政策能力に係る専門性

行政および行政職員の主要任務のひとつは、公共政策の企画立案および実施である。そのため、当然に地方政府の職員には、公共政策を企画立案し、それらを実施し、評価する「政策能力」が求められる。言い換えるならば、地域の諸課題を発見し、住民の合意を形成しながら、問題解決のための行動方針を策定・決定し、それらを有効に実施するための能力が求められる。地域の諸課題を発見するためには、各種統計データの分析はもちろんのこと、日常的に地域に目を向け、住民の声を聴く必要がある。また、住民満足度の高い政策を立案するためには行政に対する信頼が不可欠であり、住民を巻き込んだ計画策定や企画立案を行う必要もあるであろう。そのためには、コミュニケーション能力やファシリテーション能力などの様々な能力が職員に求められるといても過言ではないであろう。

林は、自治体職員の専門性を「自治体職員が社会の中で果たすべき役割からくる能力」と定義している。そして、これらの能力は「倫理」・「専門的な知識や技術」・「政策立案展開力」・「基礎」の4つの人的要素から構成され、それぞれの相互作用により発揮されると指摘している¹³。林は、政策立案展開力について「問題解決のための方法やその行動計画を作ること」とし、問題発見や公共的問題の選択、問題解決手法の追及、組織内調整、合意形成の社会過程、執行、評価、フィードバックに関する能力と説明している。

材育成、債権管理回収、コンプライアンスの施策立案、議会对応、住民への直接対応、選挙事務など多様な業務を担当している。これについては、日本弁護士連合会(2014)「地方公共団体における弁護士採用Q&A」、日本弁護士連合会業務部業務第三課、1頁を参照。

¹² 厚生労働省ホームページ(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/shakai-kaigo-fukushi9.html> : 平成28年10月5日参照)

¹³ 林奈生子(2013)『自治体職員の“専門性”概念—可視化による能力開発への展開—』、公人の友社、231-232頁を参照。

地方政府の主要な役割が公共的諸問題の解決、すなわち公共政策の立案および実施である以上、それらに関する能力等が職員には求められ、またそれらは組織においても育まれるべき専門性といえるであろう。

II-4 地方政府の職員における専門性

これまでの考察を整理すると、地方政府の職員における専門性を検討するにあたり、考慮しなければならない点が大きく四点挙げられる。

まず、個別政策分野における専門性と組織管理における専門性を区別して捉える必要があるということである。個別政策分野における専門性とは、行政の業務を行う際に必要とされる自然科学や社会科学を基盤とした専門知識に基づく能力や技術であり、一般に資格職や技術職といわれる職種が保持するものである。他方で、そのような専門性とは別に分業化された行政組織を調整し、統一的・総合的な意思決定を行うための管理能力も不可欠である。次いで、行政には住民票や戸籍の発行、その他の各種制度による手続きを担うという行政特有の業務があるということである。これらの制度的・手続き的な知識や経験の集積とも言える執務能力もまた公務員に求められる能力であろう。そして、最初で指摘した専門性は、資格や技術の難易度の度合いによって更に分類することができるという点である。最後に、行政の本来の役割から生じる「政策」に関する専門性も忘れてはならない。

以上のとおり、行政の専門性は以下の表1のように大きく三つに分類することができると考え得る。つまり、行政における専門性は政策能力以外にも、組織管理能力や行政特有の執務・事務を実施するために必要な知識や経験に基づく能力に分けることができる。そして、政策能力もまた政策そのものに関する知識や技術の他に、個別政策領域における個々の専門知識や技術に分けることができる。そして、それらの個別政策領域にける専門知識や技術は、それらの能力を保持していることを保障する仕組みの違いから、更に再分類することが可能である。

表1 専門性概念の分類

政策能力	政策一般能力 (課題設定能力、政策形成能力、合意形成・調整能力、コミュニケーション能力など、政策を立案する際に求められる一般的な能力)	
	個別政策領域に関する専門知識・技術 (政策立案を行う際に必要とされる自然科学や社会科学を基盤とした専門知識に基づく能力や技術)	官民共有の国家資格
		行政独自の資格検定 大学での単位取得、講習会の受講等
組織管理能力	業務が細分化された行政組織を管理するための能力 (計画策定能力、組織編成や人事制度、予算編成に関する知識や調整能力など)	
執務・事務能力	制度的・手続き的な知識や経験の集積とも言える執務能力 (住民票や戸籍の発行、情報開示手続や不服申立てに関する知識など)	

(出所)筆者作成

これらの専門性はすべての職員に共通して求められるものではない。政策一般能力は公共政策に携わるすべての職員に必要な能力である一方、個別政策領域に関する専門知識や技術は、限られた職員のみが必要とされる専門性である。また、執務・事務能力もまた適正手続きや住民トラブルの防止のためには政策一般能力と同様に、すべての職員に求められる能力である一方、採用前にこのような能力を育成する場は少ないのが現状である。組織管理能力もまた組織活動の効率性を高めるためには全職員に備わっているべき能力であるが、実際は様々な業務や管理職などのポストを経験することにより、備わるものであろう。従来、我が国ではこのような能力は日常の業務経験や研修等を通して長期的に育成されてきた。



図1 行政の専門性

(出所)筆者作成

行政における専門性をイメージ化すると右の図1のように描くことができる。まず第一に、すべての職員には専門性の基礎として公益精神や公務員倫理などが不可欠である。それらの精神や倫理観を基盤にして、政策一般能力や執務・事務能力が職員に共通の能力として求められる。また、様々な業務を経験し、多様な組織活動や管理職等を経験しながら組織管理能力が育成されていく。そして、一部の技術系の職員においては官民の共通するような高い知識や技術が求められる。

III 地方政府における専門性確保の現状

では、基礎自治体において上記で示した専門性はどれほど確保されているのであろうか。本論文では、専門性のなかでも、特に「個別政策領域に関する専門知識・技術」に焦点を当て、それらの確保の現状について分析を試みる。

先述のとおり、そもそも閉鎖型の任用原理を採用し、ジェネラリスト志向という特徴を保持する日本の公務員制度において、これらの能力を保持する職員は少数であることが予測できる。果たして、その実数はどれほどのものであろうか。

平成25年度の熊本県下の45市町村における専門職員の配置状況に関する資料を参考にと、司書(補)・学芸員(補)や医師・歯科医師、看護師、保健師・助産その他医療技術者、栄養士、農林水産技師、建築技師、土木技師、保育所保育士、施設保育士・寄宿舎指導員等、生活・作業等指導員、生保担当ケースワーカー、五法担当ケースワーカー、査察指導員、各種社会福祉司、電気・ボイラー等技術員、調理員などの多様な専門職員が配置されていることがわかる。また、

それらの職員数はおおよそ 7000 名弱となっている¹⁴。このうち 31.2%が医療従事者(看護師や医師、歯科医師、その他医療技術者の合計)であり、保育士 11%、土木技師 11%、保健師・助産師 7.7%という割合である。但し、このうち 41.8%は県内唯一の政令市である熊本市に配置されている。下記の図 2 は、熊本県下の基礎自治体における一般職以外の職員の配置状況を円グラフで示したものである。多様な職種が存在することがわかる。

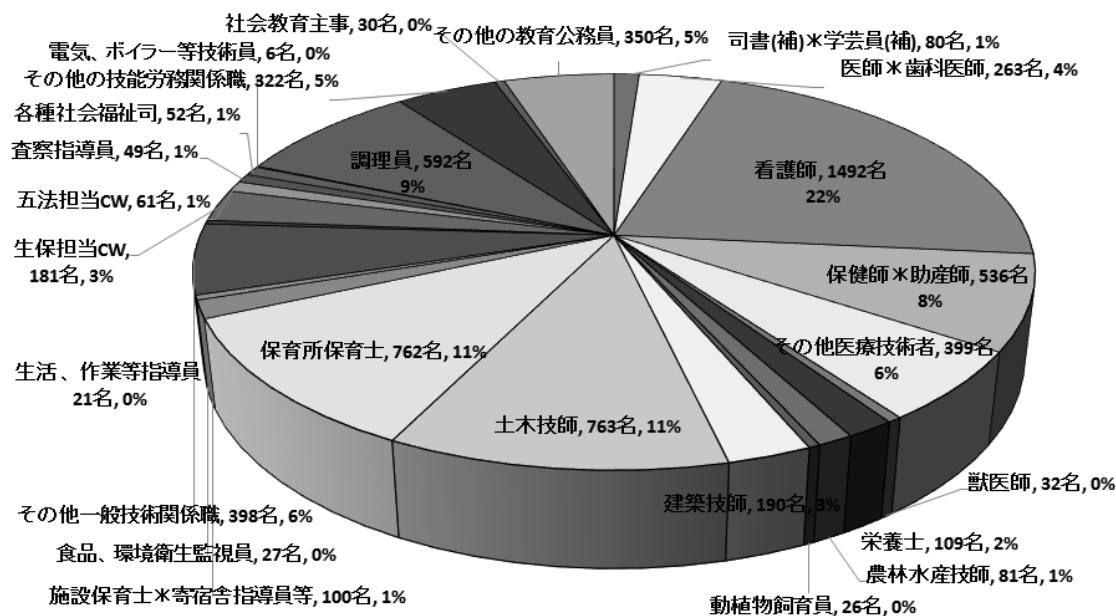


図 2 一般職以外の職員の人数およびその割合 (小数点以下は非表示)

表 2 専門職員の配置の存否(割合：%、団体数)

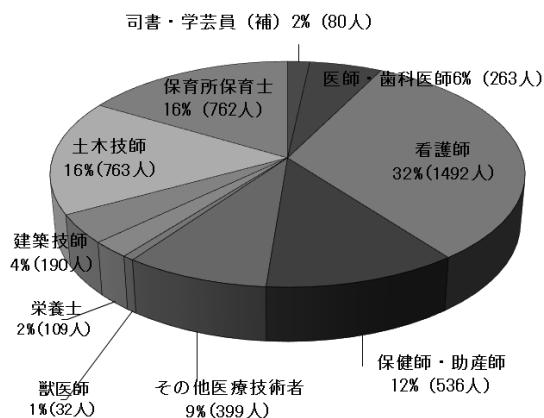


図 3 専門職員の人数およびその割合

(出所)図 2 および図 3、表 2 に関しては熊本県「平成 25 年度定員管理調査 07 表」を参考に作成

¹⁴ これらは、資料「熊本県の平成 25 年定員管理調査 07 表」および「熊本県内市町村の総職員数の推移(地方公共団体定員管理調査を参考)」を参考にした。

また、資格取得の難易度により専門職員の職種を狭めた場合、その数は約 4500 名強へと減少する。上記の図 3 は、その場合における職員の人数と割合を示したものである。このうち 47%が医療従事者(看護師や医師、歯科医師、その他医療技術者の合計)であり、保育士 16%、土木技師 16%、保健師・助産師 12%となっている。

また、これらの職員が多くの団体に一様に配置されているかという点と実際は大きな格差が生じている。当然に市町村の規模の違いによって、権限委譲の度合いや取り扱うことのできる事務に相違があるため、団体によっては設置する必要のない専門職等も生じ得る。上記の表 2 は、専門職員の配置の存否を割合で示したものである。保健師・助産師に次いで多いのが、保育士 31 団体 (68.9%)であり、建築技師に関しては 45 団体のうち 28 団体は正規職員として職員を採用していないことがわかる。

表 3 専門職員の配置実数(職員数：名)

団体名	全職員数	司書(補)・ 学芸員(補)	医師 歯科医師	看護師	保健師 助産師	その他 医療技術者	獣医師	栄養士	建築 技師	土木 技師	保育所 保育士
A市	6441	12	107	462	133	128	32	25	122	483	200
B市	1090	12	5	25	34	6	0	5	26	85	69
C市	336	3	0	0	11	0	0	2	3	16	0
D市	730	0	31	207	18	64	0	1	5	6	9
E市	668	0	47	215	22	69	0	8	3	13	0
F市	544	6	0	1	18	0	0	4	3	31	37
G市	787	0	21	157	32	28	0	8	2	2	38
H市	499	3	0	3	15	1	0	2	3	12	10
I市	263	2	0	0	8	0	0	2	5	20	0
J市	562	0	18	129	24	35	0	6	0	5	16
K市	547	3	2	16	18	5	0	6	3	6	36
L市	426	8	6	60	10	15	0	6	1	6	34
M市	1236	12	16	125	32	30	0	10	6	30	59
N市	314	3	0	0	14	0	0	0	1	0	0
A町	142	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0
B町	65	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0
C町	127	0	0	1	5	0	0	1	0	0	0
D町	134	0	0	0	5	0	0	0	0	0	12
E町	258	0	4	44	8	8	0	5	0	0	4
F町	206	4	0	0	8	0	0	1	1	5	8
G町	221	2	0	0	10	0	0	0	2	13	24
H町	75	0	0	0	2	0	0	0	0	0	11
I町	123	1	0	1	3	0	0	0	0	0	24
J町	92	0	0	0	4	0	0	0	0	0	9
K町	181	2	0	2	6	0	0	2	0	3	18
L町	80	0	0	0	3	0	0	1	0	4	0
M町	250	0	0	1	7	0	0	2	1	6	28
N町	120	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0
O町	357	2	5	39	11	10	0	4	0	6	33
P町	121	0	0	0	5	0	0	0	0	1	7
Q町	238	2	0	3	4	0	0	1	3	4	9
R町	66	1	0	0	2	0	0	0	0	0	1
S町	91	0	0	0	5	0	0	1	0	0	0
T町	111	0	0	0	5	0	0	1	0	5	6
U町	64	1	0	0	2	0	0	0	0	0	2
V町	219	0	0	1	11	0	0	4	0	1	17
W町	104	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
A村	44	0	1	0	1	0	0	0	0	0	6
B村	79	0	0	0	3	0	0	0	0	0	8
C村	162	0	0	0	6	0	0	1	0	0	18
D村	54	0	0	0	2	0	0	0	0	0	7
E村	65	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
F村	47	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
G村	58	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
H村	67	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
合計	18464	80	263	1492	536	399	32	109	190	763	762

(出所)熊本県「平成 25 年度定員管理調査 07 表」を参考に作成

上記の表 3 は、専門職員の配置実数を示したものである。職員不在(塗りつぶし箇所)が見られない職種は「保健師・助産師」のみであることが確認できる。

以下の表 4 は、全職員に占める専門職員の割合を整理したものである。職員規模の大きな団体ほど多くの専門職員を配置していることがわかる。ただし、同規模の団体であっても、病院業務の存否に応じて、全職員に占める専門職員の割合は異なる。そのため、備考欄に病院業務を行っている場合を「病院あり」、行っていない場合を「なし」と記し、それぞれの割合を示した。「なし」の割合を参考にすると、団体の規模と専門職員数の割合におおよそ正の相関関係があることがわかる。

表 4 全職員に占める専門職員の割合(職員数：名、割合：%)

	規模	全職員数(平均)	専門職員数(平均)	割合	備考
市	5000人以上(1団体)	6441	2893	44.9	病院あり
	1000人以上(2団体)	1163	426.5	36.7	病院あり39.5%、なし33.5%
	500～1000人未満(6団体)	639.7	285.3	44.6	病院あり52.9%、なし23.7%
	500未満(5団体)	367.6	99.4	27	病院あり46.0%、なし21.2%
町村	200人以上(7団体)	249.9	84.4	33.8	病院あり46.5%、なし26.9%
	100～200人未満(10団体)	132.5	24.8	18.7	病院なし
	100未満(14団体)	67.6	9.1	13.5	病院なし

(出所)熊本県「平成 25 年度定員管理調査 07 表」を参考に作成

すなわち、団体の規模が小規模化するに連れ、職員全体に占める専門職員の割合は減少する。これらの資料から、小規模団体の多くが資格職の専門職員を十分に確保することができていない現状を垣間見ることができる。

インタビュー調査においても¹⁵、「要資格職員の募集は行っているが、基準を満たす人材の確保が難しい。」あるいは「行政改革により職員削減を進めるなか、専門職員数のみを維持・増強するのは難しい。」、「外部委託で対応している。」、「都道府県からの人材支援をお願いしたい。」等という声が聴かれ、内部および外部双方の要因により、専門職員を確保することの困難さをうかがい知ることができる。

以下の表 5 は、「防災・危機管理」および「地場企業振興・企業誘致」、「情報企画」、「高齢者福祉」、「子育て支援」の 5 分野における専任職員の配置状況を示したものである¹⁶。市においては、すべての分野において半数以上の団体が専任職員の配置を行っているのに対して、町村は子育て支援部門を除いて専任職員の配置割合が低い。これは、町村においては専門職員の確保そのものが困難である以外にも、マンパワーの限界により、職務の細分化が難しく、一人の職員がいくつかの職務を兼務しているからである。例えば、小規模町村では「健康福祉課」というひとつの組織で行う業務を、市レベルでは「健康福祉政策課（健康福祉政策係、地域福祉係）」や「福祉課（障

¹⁵ 本インタビューは、平成 26 年度に熊本県および熊本県立大学が「市町村合併の効果および課題」を調査する際に実施したものである。

¹⁶ 本表は、『熊本県における平成の市町村合併検証報告書』および『別冊(2)行政体制関係資料集』を参考に、筆者が作成したものである。専任職員の配置状況に関するデータは、本庁および支所に関するデータがあるが、ここでは本庁のみをとり上げている。

がい福祉係、生活支援係)」、「子育て支援課(子育て支援係、子ども福祉係、子ども相談係、保育所)」、「高齢者支援課(高齢者福祉係、介護給付係、介護認定係、介護サービス係、地域支援係)」、「健康増進課(健康増進係、成人保健係、母子保健係、保健センター)」などの多くの組織で分業して担っている¹⁷。

表5 専任職員(本庁)の配置状況(割合：%)

	防災・ 危機管理	地場企業振興・ 企業誘致	情報企画	高齢者福祉	子育て支援
市	92.9	92.9	100.0	64.3	100.0
町村	22.6	19.4	35.5	29.0	54.8

(出所)熊本県「本庁における専任職員設置の状況一覧(平成26年4月1日時点)」を参考に作成

IV 専門性概念に関する再考

以上のように、行政の専門性を「個別政策領域に関する専門知識・技術」という側面から捉えた場合、町村、特に小規模町村における専門性確保には限界があることがわかる。しかし、先述したインタビュー調査の結果のように、各地方政府は事務事業の特徴に合わせて、専門性を委託制度や非常勤職員の配置等の手段により外部から補完しており、専門職員による業務が全く実施されていないことを意味するものではない。資料上の数値だけでは読み取ることのできない実態も考慮する必要がある。

IV-1 事例—非常勤職員の配置による補完—

例えば、I市では、産物価格の低迷、農業粗生産額の低下、耕作放棄地の解消や農業後継者の育成など、農業を取り巻く課題が山積するなか、県の補助事業を活用して、農業振興を図る上で農業分野の施策や技術に精通した人材を「農業経営アドバイザー」として配置する事業に取り組んでいる¹⁸。具体的には、農業経営の専門家をアドバイザーとして配置し、農業の担い手支援や農家に対する経営改善支援、農村づくり支援など多様な業務を実施している。

そもそも本事業の背景には、市職員に農業の専門家が存在しないという事情がある。県の補助制度を活用することにより、農業技師の資格を有するアドバイザーを非常勤職員として配置することが本事業の柱であり、この非常勤職員の専門性を活用して農業振興に取り組んでいる。このように、前章において確認した資料だけでは読み取ることのできない外部人材の活用が、I市のみではなく、多くの団体で活用されている可能性は高い。

実際、官民間や政府間には多くの類似する業務が存在し、国家資格や民間資格を保有する人材は行政のみでなく、むしろ民間部門に多い。行政が組織運営の効率性から常勤の職員を配置せず、非常勤職員の配置や委託業務という選択をとることは十分に考え得ることである。しかし、専門

¹⁷ 本体制は、過去のM市の組織体制を参考にした。

¹⁸ I市の事例は、筆者が関わった事務事業評価の対象事業を事例としてとり上げた。

的知識や技術を保持していないことを要因に、民間に対する適正な指導を行うことができない、客観的な評価ができない、あるいは不利な契約を締結するなど問題が生じないように何らかの対策が必要であろう。

IV-2 組織管理能力および政策能力

前章では触れていない「組織管理能力」および「政策能力」に関しても若干の考察を試みる。

前者は、組織管理のための知識と技術に関する専門性であり、後者は政策の立案能力やその展開能力を指す。これらは一般に行政大学院において修得することのできる能力と考えることが適当であろう。西尾は、米国の場合、行政大学院に進学すると「財務管理や人事管理、労務管理、組織管理、事務管理など行政管理にかかわる諸科目と、これに加えて都市行政とか公共政策にかかわる諸科目が幅広く、細分化されて教授されている」と指摘している¹⁹。つまり、それらの科目の修得により、行政管理(行政経営)に関する知識や技術を体系的に身につける機会が確保されている。他方、日本の場合、公共政策大学院がそれと類似するものとして挙げられるであろう。では、これらの大学院を修了したものが実際に行政の現場で管理職となっている例はどれほど存在するのであろうか。おそらく全体に対する割合においては微々たるものである。

我が国における行政現場の実態としては、配置転換や昇任を繰り返すことにより、多様な業務や役職を経験し、実地で行政管理や政策形成に関する能力を身につけることが一般的な専門性確保の手法となっている。そのため、これらの専門性を確保するためには長い年月が必要となる。近年、経験者採用や任期付採用等の新たな取り組みも導入されているとはいえ、未だ入口採用が基本である²⁰。そのため、個々の職員は、OJT やその他の研修、人事交流などを通して、行政職員として求められる知識や技術を習得しているのが実際の状況であろう。

V おわりに

本論文では、地方政府、特に基礎自治体における専門性に焦点をあて、専門性概念およびその実態に関して考察した。規制緩和や民間委託が推奨される時代において、官民の活動の境界線は明確に分けることができるものではなく、官民には多くの共通する専門的業務が存在する。そのため、人材の補完はもちろんのこと、住民自治を実現するという目的のもと、行政事務や事業の外部委託や民営化、住民参加・協働が積極的に推進されている。このような状況において、「行政における専門性」として捉えられてきた知識や技術は、行政のみが保持するものではなく、全てのセクターに求められるものであると捉えることも可能である。

しかし、地方政府の存在意義が住民利益の実現である以上、政府はすべての政策領域における社会的・公共的な諸問題を総合的な観点から解決する義務を負う。また、政府は市民から徴収した資源を割り振り、時に強制力をもって住民活動を制限することができる特別な存在でもある。そのため、行政の専門性とは、単なる知識や技術ではなく、行政の特殊性を基盤にしたものでな

¹⁹ 西尾勝(2009)『行政学(新版)』、有斐閣、42頁を参照。

²⁰ 金井利之(編)(2013)『組織・人材育成(シリーズ自治体政策法務講座・第4巻)』、きょうせい、164頁を参照。

なければならない。行政の存在意義が公益の実現である以上、行政の専門性は公益精神等を基盤にしたものであるべきであろう。

限られた資源のなかで、住民ニーズに沿った行政運営を実現するためには、政府セクターの活力だけでは当然に限界があり、各セクター間における協働が不可欠である。現在、基礎自治体では、「職員の能力・得意分野の登録制」や「スペシャリストの採用・育成」、「職員の共同設置」、「国や県など、公益団体による補完」、「審議会の活用」等の多様な手法により、内部における人材育成はもちろんのこと、外部による補完を積極的に実施している。

今後、各セクター間の協働をより促進し、市民にとって望ましい社会環境を実現するためには、各セクターが自らの役割やその専門性に関する認識を明確に自覚した上で、それらの能力を一層育んでいくことが望まれるであろう。

《参考文献》

- ・藤田由紀子(2015)「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？－英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設－」、『行政の専門性と人材育成(年報行政研究 50)』、2-23 頁、日本行政学会(編)、ぎょうせい。
- ・熊本県・熊本県立大学(2015)『熊本県における平成の市町村合併検証報告書』、『別冊(2)行政体制関係資料集』、熊本県。
- ・西尾隆「任期付職員採用がもたらす効果と課題」、『市政(2014年11月号)』、Vol.63、16-18 頁、全国市長会。
- ・林奈生子(2013)『自治体職員の“専門性”概念－可視化による能力開発への展開－』、公人の友社。
- ・金井利之(編)(2013)『組織・人材育成(シリーズ自治体政策法務講座・第4巻)』、ぎょうせい。
- ・西尾隆(2010)「都市自治体の人事政策と行政の専門性確保」、『都市とガバナンス vol.14』、82-87 頁、日本都市センター。
- ・西尾勝(2009)『行政学(新版)』、有斐閣。
- ・藤田由紀子(2008)『公務員制度と専門性－技術系行政官の日英比較』、専修大学出版局。
- ・西尾勝(2007)『地方分権改革』、東京大学出版会。
- ・大矢野 修(2005)「“地域人材”と自治体職員の専門性－公共政策の変容のなかで－(上)」、『龍谷法学 38(3)』、942-887 頁、龍谷大学。
- ・大矢野 修(2005)「“地域人材”と自治体職員の専門性－公共政策の変容のなかで－(下)」、『龍谷法学 38(4)』、1293-1249 頁、龍谷大学。
- ・藤田由紀子(2003)「公務員制度改革における技官と専門性」、『公務員制度改革の展望(年報行政研究 38)』、85-104 頁、日本行政学会(編)、ぎょうせい。
- ・藤田由紀子(2002)「職員の専門性と資格職」、『機構(自治体の構想 4)』、189-206 頁、岩波書店。
- ・西尾隆(1998)「公務員制とプロフェッショナルリズム」『新時代の公務員制度』、36-55 頁、良書普及会。