

令和2年度 調査研究報告書【概要版】

特別区における職場学習の現状と 効果的な学習支援のあり方



令和3年3月 特別区長会調査研究機構



第1章① 研究目的と背景

- 職場学習に関する研究は、状況的学習論の理論的影響を受けつつ、実際の仕事場において、人間の認知・学習が、仕事のやり方や構造、仕事場における人的リソースに埋め込まれていることを強調し、その解明に当たろうとする学際的研究領域である。
 - 「職場（Workplace）」を「学習環境」としてとらえ、OJT、Off-JTという概念では見落としてしまいがちな「職場における学習の実態や可能性」に着目し、実践的研究が行われている。
 - 特別区各区では、人材育成方針や研修実施計画を策定し、「望ましい職員像」や「求められる能力」などの理念が示されているが、「職場における学習の実態や可能性」に着目を検証する研究はほとんど見られない。
 - 制度に形作られた自治体職員の職場環境は民間企業とのそれとは異なるにもかかわらず、学習環境として職員にどのように影響を及ぼしてきたかについて明らかにされてこなかった。
- 特別区において人材育成がどのように行われているのか、人材育成基本方針等に示されている理念や方向性を整理した上で、組織のあり方や人事制度なども含めた職場を学習環境ととらえ、特別区の現場での教育と職員の学習の視点で検討することでその構造の明確化を試みる。



第1章② リサーチクエスチョン

1. 特別区各区における組織の人材育成の取り組みについては制度化され、その構造は共有されているものの、実際には期待通りに機能しているとはいえない現状がある。
そのため、制度の構造とは別に、運用としての「職場の人材育成」の構造が存在するのではないか。
2. 人材育成の対象となっている職員が、制度及び運用の構造の下でどのように学習しているかを明らかにし、人材育成の効果と効率を高めるための取り組みを検討できるのではないか。



研究の枠組み

● 第2章

各区の人材育成基本方針等をもとに、特別区の人材育成の特徴と、「目指す職員像」と「必要な能力」に示された内容を整理する。

● 第3章

特別区を含む都市部の自治体を対象としたアンケート調査の結果をもとに、特別区各区の取り組みの比較、特別区と他自治体の取り組みの比較などの量的な分析を行う。

● 第4章

特別区の人材育成担当者及び若手職員へのインタビューを分析し、G T A（グラウンデッド・セオリー・アプローチ）の継続的比較分析法により分析し、職場学習の実態を明らかにするとともに、効果的な支援の理論化を試みる。



第2章 人材育成方針の分析

人材育成基本方針は、特別区においては23区のうち22区が方針を策定

「職員に求められる能力」の記載状況

- ・方針を策定している22区のうち20区が提示
- ・地方公務員法に標準職務遂行能力が定められた平成26年の前後の書きぶり、また標準職務遂行能力の取り込み方に区ごとの考え方があらわれているが、「職務遂行能力」「政策形成能力」「対人関係能力」「課題解決能力」といった項目は共通して含まれている。

「求める職員像」の記載状況

- ・方針の策定に限らず、採用時に提示するものなどを考慮するとすべての区が示している。
- ・採用後の職員像においては、「自ら」「行動」「向上」「挑戦」などの主体性や積極性を表現する用語が多く用いられている。また、「区民」を顧客と意識した記載が多い。

人材育成基本方針のテキスト分析

職員の主体性、個々の能力開発を含意した「一人ひとり」「自己」などの単語の頻度に区によって違いがあり、多用されている区と現れない区が見られた。



第3章 自治体へのアンケート調査

政令市、中核市、特別区（103自治体）対象に令和2年11月～12月実施、回収率98.1%

1 人材育成方針の浸透度

ほとんどの自治体が方針を作成しているが、「人材育成ビジョンや成長モデルについて、職員の理解を促し浸透させていきたい」を課題に挙げた団体は70%を超える。

2 学びの対象と習得方法の関係

方針の「職員に求められる能力」には、その習得に職員自身の学びの機会や経験の蓄積がポイントとなるものや、業務を通じた習熟を動機づける必要がある能力も多いが、採用されている習得方法は集合研修が多い。

3 職員の学びの環境と組織的支援の関係

「人材育成は人材育成部門が担うべきとの各職場の意識を変えていきたい」との回答が半数を超え、人材育成担当の活動に支援的なアクターが少ないことがうかがえた。



第4章 GTによるインタビュー分析

1 データの収集

インタビューのためのターゲットグループを抽出

- (1) 人材育成担当課長のグループ
- (2) 若手職員のグループ

2 インタビューを実施して逐語録を作成

逐語録をデータとしてコーディングを実施

継続的比較分析法によりコンセプト生成し、概念図を作成

※インタビュー及び分析の実施状況

管理職4名へのインタビュー：令和2年1月～8月

1名につき2時間程度

若手職員3名へのインタビュー：令和2年8月

1名につき1時間程度



G T による分析から—人材育成担当課長

1 限界に追い詰められていく職場の姿

各区とも、「行革のひずみ」、「歪に縮小した職員集団」、「消耗した職場」など、表現は様々だが、職員は減る一方で仕事が増え、忙しさが増す一方の職場のなかで、世代交代が急速に進んでいる状況がある。

2 ロールモデルなき職場学習

どの課長も、いかに職員と意識を共有して職員や職場を善くしていこうかと試行錯誤を重ねながら育成に取り組んでいるが、短期的成果が見えにくく、「人材育成がうまくいっている」という決め手に欠ける。

3 片思いの人材育成担当課長

人材育成担当が打てる最も有力な手段である研修は多忙な職員から人気がない。人事部門や現場の管理職は目の前の「対応」に精一杯で、育成まで視野に入れる余裕がないことも少なくない。

4 人事ポリシーと職場学習の不整合

特別区各区には、人材育成基本方針という整備された人事ポリシーがあり、人事評価制度も整備が進み、戦略的に評価を通じた育成ができる制度的条件は整ったように見えるが、制度をその想定通りに機能させることは難しいと考えられている



G T による分析から－若手職員

1 双方向的・水平的OJT

人材育成基本方針等では、職員は「指導される立場」と位置づけられているが、職場では年齢を問わず立場を交代しながら繰り返し「教える」立場と「教わる」立場に立つ【双方向的・水平的OJT】が行われており、それを通じて職員が成長している。ただし、扱われている知識や技能は暗黙知の状態であるものも多く、職場学習として体系化できているとは言えなかった。

2 ロールモデル職員の与える影響の大きさ

新人時代にロールモデルと感じた先輩職員の存在が、その後の職員に与える影響が大きい。

3 人材育成担当課長インタビューとのギャップ

人材育成担当課長へのインタビューでは、決められた時間に決められた仕事をこなすだけの職員の姿にももの足りなさを感じていることがうかがえたが、若手職員たちは、時間内にやるべき仕事をきっちりこなして定時に帰るような「仕事ができる人になりたい」との意識を持っている。



人材育成におけるアクター間の関係①

人材育成のアクター

本研究において、人材育成や職員の職場での学習に影響を及ぼしていると考えられるアクターは以下のとおりである。

- ・ 人材育成担当
- ・ 人事担当
- ・ 各職場の管理職
- ・ 各職場の係長
- ・ 同僚職員
- ・ 若手職員
- ・ 新人
- ・ トップ層
- ・ 他の職場
- ・ 業務でかかわる区民
- ・ (広い意味での) 区民



人材育成におけるアクター間の関係②

アクター間関係

- ・ 人事担当と人材育成担当とは、必ずしも育成において連携が図れているとは言えず、「人事の壁」を感じる場合が多い。
- ・ 人材育成担当は課長の育成の役割に大きな期待を寄せているが、課長・係長のプレイングマネジャー化、課の規模や育成に対する関心の度合いによって取り組みにばらつきがある。
- ・ トップ層が育成に強く関与している区は、管理職がその役割として人材育成に取り組んでいる。
- ・ 若手職員にとって、身近な人間関係のなかで接するチューターや一緒に業務を担当している職員を通じて仕事を覚えるため、忙しさや人間関係など、職場環境が職場学習を左右しやすい。



第5章 全体考察と今後の課題

職場学習を支援するために

- 人事ポリシーと職場学習の不整合の解消
- 業務において日々当たり前に実践していることが、すでに学習であり、政策形成であることを職員に動機づける
- 人材育成に関わるアクター間の利害調整機能
- 職場への教育的な介入策の検討
- 職場環境の改善

今後の課題

- 職場学習のG Tによる分析として、各区の概念図の統合や職員のインタビューを追加的に行う必要がある。
- 人材育成担当課長が述べていた職場の規模による学習の差異はどのように生じているのか、人事部門と人材育成担当部門の関係、「仕事ができるようになるための学び」をマネジメントにつなげる足場かけについてなど、職場学習の支援策についてさらなる検討が望まれる。



研究体制

リーダー	千代田区保健福祉部在宅支援課長 佐藤 久恵
	中野区区民部税務課 竹中 雅人
	豊島区政策経営部区民相談課 赤羽 郁也
	福島大学行政政策学類准教授 林 嶺那
アドバイザー	東洋大学社会学部教授 志村 健一
事務局	中嶋 茂雄 梶原 静香 内山 大輔