

第1章

調査研究の背景・目的



第1章 調査研究の背景・目的

1. 研究の背景

近年、人的資源開発論の研究領域において「職場 (Workplace)」を「学習環境」としてとらえる研究が増えている。これらの研究では、いわゆる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。

中原 (2012) は、こうした研究の動きについて、官民間問わず人材育成において重要視されている「OJT」と「Off-JT」に対する2つの批判的な考察から生じているとしている。

第一は、「上司が部下に対して仕事を通じて計画的に必要な知識、技能、問題解決能力、および態度について教育訓練を行うこと」というOJTの一般的理解が、「同僚－同期間」や「上位者－部下間」など職場の多様な主体間で営まれる社会的相互作用を通じて生起する学習を見逃すことにつながったことである。第二は、人材開発施策を語る主要な概念がOJTとOff-JTに二分され、別々のものとして現場で実装されてきたがゆえに、「OJTとOff-JTの連動・連携」による「統合的な学習環境」を構築することができなかったことである。

そして、この2つの学習機会の非連動・非連携について、1) OJTとOff-JTを俯瞰する上位の理論体系 (学習理論体系) が存在していなかったこと、2) また一般企業においては、OJTはライン長の管轄、Off-JTは人事部・人材開発部門の管轄とされ、別々の主体によって管理・運営されたことを理由に挙げている。

特別区に限らず、地方自治体の人材育成においては、職員の育成は任命権者に義務付けられた研修 (地方公務員法第39条) が基本となる。

実務としては、総務省が「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」(平成9年11月14日付け自治整第23号)において、「長期的かつ総合的な観点で職員の能力開発を効果的に推進するため、人材育成の目的、方策等を明確にした人材育成に関する基本方針 (以下、「基本方針」という。) を各地方公共団体が策定する」としたことを受け、人材育成基本方針を策定し、それに基づく計画のもと研修を実施することが一般的である。

人材育成方針や研修実施計画では、各自治体の「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」に着目した研究はほとんど見られない。特に、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。

そのため本研究では、まず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、基本方針等に示されている理念や方向性を整理する。その上で、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という視点で検討することで、その構造の明確化を試みる。

2. 職場学習 (ワークプレイスラーニング) 研究

(1) 職場と職場学習の定義

中原 (2010) では職場を「責任・目標・方針を共有し、仕事を達成する中で実質的な相互作用を行っている課・部・支店などの集団」と定義している。本研究では基本的にこの定義にしたがい、地方自治体における「課」レベルの組織を念頭に検討を進める。

職場学習については、「個人や組織のパフォーマンスを改善する目的で実施される学習その他の介入の統合的な方法」(Rothwell & Sredl,2000) とされる。

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。

(2) 職場学習(ワークプレイスラーニング)研究に関連する学問領域の整理

ワークプレイスラーニング研究に関連する学問領域に、経済学、経営学、認知科学、組織エスノグラフィー、心理学の5分野を上げることができる。各分野における研究成果は以下のとおりである。

① 経済学

経済学では、企業が社員に行う能力開発を「投資」と捉え、その手法を企業内での長期にわたるOJTとOff-JT、自己啓発とに分け、特にOJTが技能形成上効率的な手法と重視されてきた。経済学においては「どのように仕事を経験するか」に注目し、仕事から従業員が何を学んでいるかについては明らかにできなかった。

② 経営学

古典的管理法、人的資源管理論、知識創造理論、場¹のモデルという4つのアプローチがある。

古典的管理法（科学的管理法、人間関係論）では、従業員が「学習する存在」であるという視点はほとんど存在しない。

人的資源管理論は、企業で実施されている人材育成施策の基礎理論の役割も果たしているが、「仕事によって従業員が何を、どのように学んでいるか」「どのようにOJTを実践すれば効果的なのか」という課題は解決されていない。

人的資源管理論と並列する形で1990年代から注目されるようになった知識創造理論やナレッジマネジメントは、OJTについて現場に立ち入り具体的に観察した点でワークプレイスラーニングに関する研究を一步前進させたと言えるが、学習のための場をどのように構築するか、そこで個人はどのように学習するかについては、まだ十分な実証研究が行われていない。

③ 認知科学

認知科学においては主に2つのアプローチがある。

「状況論的アプローチ」は、人間の知的行為は、「人と人との間、および人と道具の間に分散して個人を超えたひとつのシステムとして機能する」とし、人間のみを研究の対象に行ってはならないと考える立場である。

この研究領域では、これまで注目されなかった企業の学習の現場を深く記述することを目指しているものの、ブルーカラーや専門的技術者の職場を扱うことが多く、ホワイトカラーは対象とされていない。また、ワークプレイスにおいて何が学習のリソースになっているかに焦点が当たっており、ワークプレイスにおける学習をいかにデザインするかには言及されていない。

もう一つが、「アクターネットワーク理論によるアプローチ」である。研究や開発等の活動の業績は、複雑な人間関係や利害関係者の調整を行い、彼らの利害関係を翻訳して自分のネットワークに巻き込み、結集させるマネジメントに支えられている。この理論で研究の対象となっている政治的実践は、OJTの実施にも関与していることが推察されるが、研究の実例はない。

④ 組織エスノグラフィー

エスノグラフィーに関して、さまざまな定義が存在しているが、組織エスノグラフィーは「組織を対象とした民族誌的方法とその記録」と定義される。組

1 伊丹（2005）は「場」を、人々が参加し、意識・無意識のうちに相互に観察をし、コミュニケーションを行い、相互に理解し、相互に働きかけあい、共通の体験をするその「状況の枠組み」＝相互作用の「いれもの」と定義した。

織文化の変容をマネジメントしようとするプロセスコンサルテーションは、教育学でいうアクションリサーチの一種と考えられ、今後の研究課題と見られている。

⑤ 心理学

心理学の領域では、従業員（学習者）の動機づけに関する研究がなされた。内発動機づけと達成動機、いずれの理論も、学習者の意欲に影響する要因についてさまざまな分析が行われているものの、実際に企業でどのような状況で学習者の学習意欲が高まっているかについて具体的に分析した研究は少ない。

またリーダーシップ研究では、成長につながるOJTに経験する仕事の内容や上司が大きな影響を及ぼしているため、OJTは効果的な学習につながるようデザインされる必要がある。

全体として今後は各学問分野の知見を使って、現場の学習環境をいかにデザインするか、リデザインするかが研究課題となっている。

(3) デザインベースで教育実践を研究する領域

教育工学の中心概念で半世紀の研究成果を蓄積してきたインストラクショナルデザイン（以下、ID）は、「教育活動の効果・効率・魅力を高めるための手法を集大成したモデルや研究分野、またはそれらを応用して教材を作成したり、授業・研修を実施するプロセス」（鈴木2005a）を指し、日本ではeラーニングの浸透とともに注目を集めるようになった。

IDの応用分野は広範に及び、幅広い領域での教育活動を設計するための基礎理論として、情報技術者、医療専門職、営業所などの職業人教育訓練の実践をはじめ、初等中等教育、高等教育でも活用されてきた。

応用の粒度も様々で、人の学びのプロセスに従って対面授業をどう組み立てるかという小規模・短期間の設計から、人の成長を長期にわたって支援するためのカリキュラムや学習環境、学びを促進するためのしくみや制度をどう用意するかという大規模・長期間の設計まで、多様な分野領域での実績を踏まえて、多くの理論やモデルが提案されてきた。

IDの前提となっている考え方は表1のとおりである。特に、原理解明より現実の問題解決を志向している点、有用であればこだわりなく理論を選択・採用し、目標に向けた実践を繰り返しながら修正を図る考え方が特徴的である。

なお、先行研究調査においては自治体の研修等に関する研究にIDに基づいたものは見られなかった。

表1：インストラクショナルデザイン（ID）の前提となる考え方

前提	内容
学習支援	インストラクションとは学習の成立を支援するための外的な環境整備である。インストラクションは教え込みだけではなく、特定の方法を前提としない。
問題解決	IDはデザイン（処方）理論。原理解明ではなく問題解決を志向
学習成果の種類	学習支援に適する環境は、学習成果の種類ごとに異なる。万能薬は存在しない。
折衷主義	学習支援に役立つ基礎理論や実践成果は適材適所に何でも使う。こだわりを捨てる。
システムのアプローチ	目標を見据えて、やりながら修正を重ねていく。初回必勝は目指さない。

3. 関連する概念の整理—育成の手段に関する整理

(1) 職場外研修（Off-JT）

地方自治体では一般的に「研修」と解されているが、「研修」という用語は文脈によって複数の理解が可能な言葉である。地方公務員法に位置付けられた「研修」の意、「研修制度」の意、職場外での学習機会の総称、実施されている個々の「研修」などである。

地方公務員法第39条は、「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」とし、任命権者が研修を行うと規定している。そして、「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする。」（地方公務員法第39条第3項）との規定を受け、各自治体が方針や計画を策定している。その中で、人材育成施策の柱となっているのは職場外研修（Off-JT）である。職場外研修は、実務で得た断片的な知識を結びつけるとともに、環境変化等に伴って変化する技術や知識を最新のものに更新する機会として有効である。

一方で稲継（2006）は、各種調査に基づき、任命権者が能力開発の柱と考えている職場外研修（Off-JT）が、職員にはそのように受け止められていない、効果が期待されていないことを指摘している。その理由として「地方公務員法上の規定のしかたが、職員には『研修を受ける機会が与えられなければならない』としながら、その研修は『任命権者が行うもの』としたため、研修の機会

が非常に狭く研修所や研修担当係が主催して行うものに限定されることになりやすかった」。また、勤務時間内（研修目的が「勤務」能率の発揮及び増進のためであるため）に「職場外で仕事の一環として行うものと考えられている」と大森（1991）²から引用して述べている。

(2) OJT

職場内研修（OJT）の定義には、「上位者—下位者の1対1の教育訓練」（小林2000）と捉えるものから、「日常の仕事を通じて上司や先輩、同僚など、会社にいるあらゆる人から仕事に関する指導や助言を受けるタイプの人材育成方法」（2010 上林、厨子、森田）と関わる人の範囲を広くとらえる定義もある。

OJTとして一括りにすることで、職場における教育と学習という問題が曖昧なままで、また実践についての記述もほとんどなされていないという指摘もなされている（2011 池谷、中原 2010）。

稲継（2006）は、「職場で仕事を行う過程で、上司が部下の育成必要点を見出し、それに対する一切の指導援助活動を行うことである」とする。そのうえで、自治体においては、地方公務員法第39条が「研修は任命権者が行うものとする」と規定していることから、上記の定義を素直に受け入れ、「職場研修とは、管理・監督者が、管理行動の一環として、部下の育成を意図し、日常の仕事を通じ、又は仕事に関連させ、知識・技能（技術）・態度等の向上について、計画的継続的に、部下を指導し、教育訓練すること」と考えるのが一般的であったとしている。また、「一般的には職場研修やOJTという言葉を使っても一つの教育制度として確立していないことも少なくなく、ややもすれば無方針、無計画に陥りやすく、その場だけになりがちなきらいがないともいえない」との指摘がしばしばなされてきたと述べている。

1997年の自治体への調査においては、7割以上の団体で「組織的・自覚的な職場研修」は行われておらず、「職場研修が活発に行われない所属がある場合その理由は何か」という質問に対する回答で、約7割が「仕事が忙しくて職場研修の時間がとれない」ことを挙げているほか、職場研修を実施し定着させるノウハウがないことを理由に挙げた団体も少なくなかった。

なお、参考に表2に時代背景や企業内教育の変化とともに意味づけが変わってきたOJTの変遷について示す。

2 大森彌「自治体職員研修の再検討」（山梨学院大学行政研究センター編『公務員行政研修のあり方』第一法規）

表2 これまでのOJTの経緯

期間	年代	OJTの パターン	時代背景	企業内教育の 骨組み	教育内容の 推移	教育の主体
第1期	1950年～ 70年ごろ	・MTP、TWIなど定型集合教育を土台にしたOJT（理論・理屈の段階であり、実践には結びついていない）	・アメリカに追いつけ・追い越せの模倣の時代	・アメリカからの行動科学理論などを導入・紹介の時代	・管理・監督の役割、仕事の教え方など基本的事項習得（職場集団の啓蒙型）	・外部教育 研修機関・団体主導
第2期	1970年～ 85年ごろ	・「目標による管理」のP→D→C→Aの管理のサイクルを基本にしたフォーマット類を活用したOJT（形式化・形骸化が著しい）	・企業の手で、企業丸抱えで従業員教育を行った時代	・企業内教育の三基本形確立の時代（OJTの重要性・必要性が叫ばれ始めた時代）	・仕事に必要な知識・技能・態度中心（個人の能力開発型）	・管理・監督者主体（OJTの基本パターン）
第3期	1985年～ 95年ごろ	・体験談を活用した事例研究を通しての実践的（ノウハウ型）OJT（体験談を持っている人が少ない）	・OJT再構築の時代	・上司の対応のあり方、反省の時代（OJTの定着に向けての職場環境整備の時代）	・育成事項の多様化、多面化（職場の問題解決型）	・上司も部下もともに学ぶ（OJTの変容、拡大解釈）
第4期	1995年～ 2004年 ごろ	・職場の活性化、個人の意欲・ヤル気を促すコーチング型のOJT（方法論の学習で終わり、一過性に終わっている）	・自立型キャリア・アップが叫ばれ「個」がもてはやされた時代	・自己啓発の重要性・必要性の強調の時代（脱OJTの傾向、新たな枠組み模索の時代）	・職場の目標達成に向けての取組み（方針管理型）	・上司、部下それぞれ自己啓発（自立型キャリア形成）
第5期	これから (2005年 以降)	・これまでの思考の枠組みを全国的に見直す時代になった（演繹的方法論から帰納的方法論への転換）	・企業が求め、必要としている人材を育成する時代	・21世紀社会の基本的理念確立の時代	・企業の業績・実績達成に向けての取組み（企業二一ズ型）	・企業自身のために企業自らが行う（企業ディメンション）

資料出所：寺澤弘忠『OJTの実践（第2版）』（2005年）18－19頁。

OJTでは個人の能力を考慮に入れ、いろいろな仕事を経験しながら幅広い分野の能力を修得させることが可能で、企業特殊技能の養成に有効な教育方法とされている。仕事に直結した実務知識を獲得でき、それをすぐに仕事で試すことができるので、指導者は学習効果を、学習者は自分の成長を迅速に確認できることが特徴である。

ただし、教える側は経験と勘で指導し、教えられる側は聞いてみて学ぶという、一種職人の世界のようなところがあり、体系だった教え方があるわけではない。そのため、学習者のモチベーションが低ければ期待通りの学習効果が得られないし、効果的に指導するには教え方がポイントとなる。

4. 関連する概念の整理 — 人材育成に影響を及ぼすアクター

職場学習の実態を解明するための有力なアプローチの1つが、組織心理学的なアプローチであった。ここでいう組織心理学とは、個人を基本的な分析単位として設定し、組織や職場環境との相互作用の中で個人の内面に生じる心理過程とそうした内面が態度や行動に表出するプロセスを主に分析する研究領域を指す³。こうした組織心理学的なアプローチに基づき、個人がどのようなプロセスで職務とそれに関連する知を獲得するのか（中原, 2018）、いかなる動機づけがより良い学びを促進するのか（上淵ほか, 2019）が探究されることとなった。

しかしながら、個人の心理過程を主な分析単位とする組織心理学的アプローチは、組織内に存在する諸アクターの利害対立の構造や認識の齟齬の問題を十分に扱ってこなかった。同アプローチは、効果的な教育プログラムのあり方に関心を寄せても、そうしたプログラムを実際に実施し、継続的に運用するために必要な、組織内での諸アクターの利害対立の調停や認識のすり合わせに関わる調整過程の問題を、十分な分析の対象としてこなかった。

3 もちろん職場学習論が、組織次元の分析を欠いてきたわけではない。例えば、Argyris and Schon (1978) は、組織として知を形成・保持・発展させる学びのあり方を、シングル・ループ学習とダブル・ループ学習に整理し、これらの2つを組み合わせることが、組織の成長の原動力になると主張している。こうした組織次元での学習を対象とする研究領域を組織学習論と呼ぶ。

しかしながら、こうした組織学習論も、組織内に存在する諸アクターの相互作用のダイナミクスを十分分析することができていない点に課題がある。

こうしたダイナミクスを、レイヴ・ウェンガー（1993）の「正統的周辺参加」論は、特定の実践共同体における新参者と既存の共同体との関係という形で一定程度扱っている。しかしながら、本報告書が明らかにする通り、職場における学習に関わるアクターは、新規参入者と既存の共同体だけではなく、人事部と一口にいっても、人事担当部門と教育研修担当部門で十分な連携が取れているわけではなく、現場の管理職との間でも認識の齟齬が生じている。さらに、各部門を横断する形で各年齢層の職員間でも意思疎通の不全が生じ、それが職場学習に関する連携を難しくしている。こうした組織内での亀裂のあり方を、組織心理学は十分に扱ってこなかった。

こうした組織内部でのダイナミクスは、行政組織の作動を主な研究対象としてきた行政学が最も重視してきたテーマの1つである。組織内で特定の利害や認識を有するアクターが、ある政策にどのように関わっているのかを分析することが、行政学における重要なテーマとみなされてきたのは、こうした組織内での複雑な調整過程が、政策のあり方に大きな影響を与えると考えられてきたからである（牧原2009）。

広範な活動を展開する行政組織において、業務の分業関係は複雑であり、一般的に相互の調整は難しいため、分断的な構造、いわゆる縦割りの構造が生じがちである。こうした縦割りの構造を乗り越えることがマネジメント部門には期待されるが、とりわけ自治体の場合、マネジメント部門を構成する下位組織間での連携が乏しいことが指摘されてきた。すなわち、人事、予算、評価、企画・計画、法務といった「マネジメント部門の乱立」（曾我2019, p. 73）である。

ある政策の成否は、こうした分断の構造を正確に捉え、的確な調整を実現できるかどうかにかかっている。しかしながら、行政学においても、行政組織における人材育成をめぐる、組織内でどのようなダイナミクスが生じているのか、は十分に分析されてこなかった。本報告書が明らかにする通り、人事部門と概括されがちであった人事担当部門と教育研修担当部門の間でも、職場学習に関して認識の齟齬が存在し、そのことが円滑な職場学習の推進を妨げる一因となっている。

適切な人材育成を促すためには、まずはどのような利害の対立や認識のずれが組織内部で生じているのかを把握する必要がある。経験的に語られることが少なく、また、理論化も十分なされてこなかった、人材育成をめぐる組織内のダイナミクスというテーマに取り組む意義は、研究のみならず、実践的にも大きい。

5. 先行研究調査

(1) 自治体におけるOJTに関する研究の整理

CiNii（サイニィ、NII学術情報ナビゲータ）で「自治体×OJT」「公務員×OJT」「自治体×人材育成」「公務員×人材育成」のキーワードで検索し、入手できるものを整理した（特定の領域における研究や海外比較等と除く）。

著者 (年)	概要	調査方法	主な結果
中嶋 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> 異動により実務経験を如何に組み合わせるかが人材育成のキーポイント 地方自治体で異動の状況と人材育成における意味を明らかにする 	2事例の聞き取り調査	<ul style="list-style-type: none"> 異動が職員の職務への努力を引き出し、行政組織に必要とされる幅広い見識の形成の点で人材育成の要素を含んでいることが明らかになった。 今後は自治体が組織目標を達成するために必要な技能とその形成のために、異動を含め人事管理がどのように行われているかを検討する必要がある。
中嶋・新川 (2004)	地方分権一括法の施行を受けて、今後ますます役割を増すと考えられる基礎自治体のうち、市レベルの自治体における人事異動の現状を把握し、実態を分析する。	アンケート調査	<p>結果、下記の特徴が得られた。</p> <ol style="list-style-type: none"> 自治体の規模による人事異動形態の差異は小さい。 採用区分による人事異動形態の差異はほとんど存在しない。 自治体は組織の活性化を第一の目的として人事異動を行っており、それゆえ配属期間が異動対象者選定の際の基準となる。 配属期間はおおむね4年程度となっている。 人事異動の幅としては、なるべく以前に配属されたことのない部門へ、部門を越えて幅広く人事異動が行われている。
榊原 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> 能力開発手法としてのOJTは、組織で重視される度合いに比して、その有効性に関する検証が十分とは言えない。 組織成員の能力の伸長に及ぼすOJTの効果を直接的に検討する。 	質問紙調査 重回帰分析	「業務推進能力」「職務遂行能力」「職場運営能力」の3つの能力尺度すべてに対して優位な正の効果を示したOJTは「権限委譲」で、「職場指導」はいずれの尺度にも有効ではなかった（部下への直接的な教育・指導が部下の能力向上に有効に結びついていない）。

松尾 (2011)	行政組織における経験学習プロセスを明らかにし、公務員の人材育成のあり方を検討する	<ul style="list-style-type: none"> 自由記述式の質問紙調査 回答から48の経験（イベント）と50の教訓を抽出し、内容の類似性に基づいてグルーピング、カテゴリー化 	行政組織のマネジャーについて明らかになったのは3点。 <ol style="list-style-type: none"> ①上司から学ぶ経験によって大きく成長する傾向があった。 ②経験を通して対人スキルを獲得するケースが多くみられた。 ③様々な時期に経験から学んでいるものの、最初5年間に大きく成長するマネジャーが多い。
鬼頭 (2016a)	<ul style="list-style-type: none"> 地方分権改革の進展により職員の人材育成の重要性が強調されている地方自治体において、職場（内）研修（OJT）の位置づけは私的セクター、公的セクターを問わず高いものとされてきたが、OJTの概念は戦後から現在に至るまであいまいなまま、それぞれの組織体の考えに基づき規定され、実施されている現状がある。 公的セクター、とりわけ自治体でのOJTに着目し、OJTについての考え方や先行研究を概括し、今後の検討課題を提示する。 	先行研究レビュー	<ul style="list-style-type: none"> 自治体におけるOJTに関する研究、とりわけ理論的、実証的研究は極めて少ない。 今後、行政学、心理学、教育学、社会学など隣接する領域の研究者、実務からさらに連携を深め、協働してOJTに関して理論的・実証的な研究を積み重ねていくことが必要
鬼頭 (2016b)	OJTは基本的かつ重要な教育訓練として重視されてきたが、近年OJTの機能性に疑問が呈されるようになってきた。そのため、上司一部下関係や先輩後輩関係として捉えられてきた従来のOJT以外の新たなOJTの可能性を探り、OJT概念の革新を試みる。	政令指定都市・全国8市から係員23人、係長8人を対象に、半構造化面接法により1人当たり2～3回の調査を行い、逐語録を分析	本研究の到達点として、職員が仕事を通して自律的に学習することも自律的OJTであるという新たな考えを導き、OJT概念の多様性モデルとして提示した。

杉山 (2019)	自主研究活動が職員の能力向上に寄与すると仮定し、活動傾向や効果を掘むことにより、人材育成の新たな可能性を探る	「関東自主研サミット」「全国自治体職員ネットワーク（旧全国自主研祭り）」に対し、インターネットによるアンケート調査を実施。	<ul style="list-style-type: none"> 調査結果から、「周囲の職員の理解不足」、「取り組み姿勢が評価されていない」、「成果を組織に還元する仕組みがない」といった自治体組織の課題がみえた。 自主研究グループが、助成金の補助や施設貸与等のハード的支援以上に、組織に学びを奨励する制度や自主研究活動に取り組む姿勢に対する人事評価といったソフト的支援をより希望していることも一考に価する。
杉岡 (2020)	自治体における副業・プロボノの導入状況を概観し、その類型化を試みる。続いて、先行事例1件を詳察し、現行の到達点と課題を確認したうえで、考察を踏まえ、自治体における副業・プロボノ活用による自治体の人材育成について政策提言を行う。	—	<ul style="list-style-type: none"> 副業・プロボノはMBO（目標による管理）の本質に繋がる可能性が高いキーワードであるといえる。 大森・大杉（2019）が示したこれからの自治体に必要な人材像（他者を思いやる心情としての「仁」と、プロフェッショナルとしての備えるべき能力としての「才」としての「仁才」）に近づくための重要な一歩と言えるのではないかと。

以上の整理から、下記の点を指摘することができる。

①異動について

人材育成の機能は認められるが、組織活性化や幅広い経験を積むことによる能力開発が期待されており、職員個々の現有能力について過不足を考慮して能力開発を促すことは今後の検討課題である。

②OJTについて

- ・OJTは能力開発手法として組織で重視される度合いに比べ、その有効性に関する検証が十分とは言えない。
- ・自治体におけるOJTに関する研究、とりわけ理論的、実証的研究は極めて少なく、今後、行政学、心理学、教育学、社会学など隣接する領域の研究者、実務からさらに連携を深め、協働してOJTに関して理論的・実証的な研究を積み重ねていくことが必要と指摘されている。

③自己啓発について

自主研究活動に関する調査結果からは、「周囲の職員の理解不足」、「取り組み姿勢が評価されていない」、「成果を組織に還元する仕組みがない」といった自治体組織の課題がうかがえる。

なお、研修に関する研究は、実施された個別プログラムの結果報告や自治体における人材育成の重要性を論じるタイプの論文が多く、実証的な研究は見られなかった。

以上の通り、地方自治体における人材育成の研究は総じて十分に行われてきたとは言えない。特にOJTについては、概念自体も様々な定義があり、また時代とともに変化してきている。

こうした中で、本研究は特別区においてデータを収集した上で分析する実証的な研究である点、行政学の研究者と実務につく職員による共同研究である点で過去の例がない。

(2) 職場学習に関する研究の整理

CiNiiで「職場学習」「ワークプレイスラーニング」のキーワードで検索し、入手できるものについて整理した。

著者(年)	概要	調査方法	主な結果
中原・荒木(2006)	「企業の人材育成施策活動」を総称して「ワークプレイスラーニング」という概念で把握し、1) 経済学、2) 経営学、3) 認知科学、4) 社会学、5) 心理学の研究知見の中で、特にワークプレイスラーニングに関連する上記の諸科学の知見をレビューする。レビューを通して、今後の教育工学研究の課題を提示する。	文献レビュー	<ul style="list-style-type: none"> 多くの学問領域では「そこで起こっていることは何か?」という記述的な研究に注力してきたが、今後は「それらの知見を使って現場の学習環境を如何にデザインするか/リデザインするか」が研究課題となっている。 それを体現するデザイン実験やアクションリサーチなどの研究手法は研究者の現場への関与度が高く、実際の教育現場を変革しつつデータ収集を行うため、「実践学」としての教育工学の役割は大きい。

荒木(2008)	<ul style="list-style-type: none"> 仕事のための学習は、企業においても物理的職場の境界を越えつつあり、職場での学習を指す「ワークプレイスラーニング(WPL)」という概念自体、今後は拡張していく必要があると考えられる。 そこで仕事のための学習に関する研究課題を明らかにするため、WPLに関する先行研究をレビューする。 	文献レビュー	<ul style="list-style-type: none"> メンタリング、コーチング、仕事経験に関する研究は職場経験アプローチに分類され、職場を越境した学習や経験を含めて分析する研究はほとんどない。 越境する学習の研究は参加アプローチの研究で蓄積され、実践的共同体の参加実態を明らかにしようとするものが多く、仕事のための学習を効果的に行うための介入などの視点の研究は少ない。 今後は「越境経験アプローチ」による実証的研究の進展が望まれる。
青木・西野(2010)	<ul style="list-style-type: none"> IT企業・部門においては、変化に対応しながら活躍し続けられる自律型人材と、社員の相互作用により継続的に成長する場が求められている。 新入社員研修の「職場へ馴染み、仕事ができるようにする施策」を企業学習論の観点から検証する。 		<ul style="list-style-type: none"> 検証の結果、組織社会化モデルに対応している 「配属後も継続的に成長し続けるための施策」は実施状況により、3～4年後の育成状況に差異が発生する
高橋(2015)	<ul style="list-style-type: none"> 今日、仕事の現場でのより効果的・効率的な人材育成や、目的達成のための連携の必要性が高まり、それを可能とする現場における学習メカニズムの解明が求められている。 現場における学習を検討する上での理論的枠組みを整理するため、経験学習研究、状況的学習研究、水平的学習研究、熟達研究、能力研究のレビューを行った。 	文献レビュー	<ul style="list-style-type: none"> 経験学習のプロセスを検討する上でのモデルや、獲得されている能力の内実、現場での学習を分析する上で検討すべき課題が抽出され有益な示唆が得られた。 一方で、水平的学習研究の視点に立った学習のリソースとしての経験や学習成果の内実の研究がほとんど空白であること、連携のタイプや内実が明確化されていないこと、また、現場での学習プロセス全体を包括するモデルも未構築であり、現場で行われている連携による経験と能力獲得の関係はほとんど検討されていないといったように、現場における学習については、断片的な解明しかなされていないことが明らかとなった。 今後、各研究領域の知見をもとに研究枠組みを作り上げ、現場での学習プロセスの実証的分析を進めていくことが求められる。
吉野(2017)	<ul style="list-style-type: none"> 現在のワークプレイスラーニング研究で定着している状況的学習論の含意を確認及び検討する(周辺の参加、十全的参加、共同体の実践) 百貨店の人材育成プログラムの事例分析 	人事部へのヒアリング調査	—

荒木 (2017)	・仕事に対する態度や価値観、状況への意味付けといったキャリアの主に主観的側面（仕事にかかわるアイデンティティ）に着目し、企業の中で専門的な知識やスキルを持って働く職種を対象に、個人のキャリア発達と学習環境のかかわりについて分析する。	・日本企業で働く20代後半から40代後半の社会人302名を対象に行った質問紙調査 ・質問紙の回答者13名に行ったインタビュー調査	・分析の結果、実践共同体への参加経験がキャリア発達を促すこと、特に多様な背景や考え方を持つメンバーからなる実践共同体への参加が、キャリア発達を促す可能性のあることが示唆された。 ※実践的共同体とは、興味関心を共有するメンバーが集まり、共同で活動に従事する共同体である
--------------	--	---	--

職場学習に関する研究の背景には、人事施策の運用の現場である「職場」、人ならではの要因が関わる職場でのメンバー間の社会的関係に着目してこなかった反省がある。

地方自治体の人材育成に関する議論も人事制度が中心であり、その運用や職場での職員間関係に着目した研究は行われてこなかった。

地方自治体の人材育成にはさらに、公務職場特有の倫理や制度、アクターの行動などの影響が及んでいることが推察され、実証的な研究を実施する意味は大きい。

6. リサーチクエスト

自治体職員の人材育成においては、職場外研修(Off-JT)、職場研修(OJT)、自己啓発が3つの柱として幅広く認識されている。

その一方で、職場外研修の効果は任命権者が期待するほどには職員から期待されていないとの指摘がある。職場研修は、職場における教育と学習という問題が曖昧なままで、また実践についての記述もほとんどなされておらず、体系的な教え方があるわけではない。自己啓発に関する研究はほとんど見られず、「研修」についてはその対象である職員の学習に焦点を当てられてこなかった。

そこで、下記のリサーチクエストを提示する。

- (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。

7. 研究の枠組み

本研究では、GTA（グラウンデッド・セオリー・アプローチ）という一貫した方法論に基づくモデル構築を目指す。

先行研究においてとられた方法論は、質問紙調査（榊原2004, 中嶋・新川2004）（田中2007）が中心であった。聞き取り調査（中嶋2002）も存在するが、諸アクターの関わり方は不明である。

インタビュー調査を実施後にGTAを参考に内容の類似性に基づいてグルーピング及びカテゴリー化した研究も存在する（松尾2011）が、人材育成の構造の理論化やモデル化は行っていない。

本研究では、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実施したうえで逐後録を作成、GTA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。

GTAによる研究に関する第4章を中心に、第2章では、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章では、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や、特別区と他自治体の取り組みの差異が見られるか、量的な分析を行う。

なお、各調査の詳細は、各章で詳述する。