

令和 2 年度 調査研究報告書

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2年度 調査研究報告書

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

特別区長会調査研究機構



特別区長会調査研究機構

Kuchokai
Institute for Research and Study



特別区長会調査研究機構

Kuchokai
Institute for Research and Study

令和 2 年度 調査研究報告書

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



Kuchokai
Institute for Research and Study

特別区長会調査研究機構

はじめに

特別区23区長が組織する特別区長会は、平成30（2018）年6月15日、特別区長会調査研究機構を設置しました。

その趣旨は、特別区及び地方行政に関わる課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることにあります。

平成31（2019）年4月から、各区より寄せられた特別区の行政運営に資する課題について、学識経験者・特別区職員が研究員となり、プロジェクト方式で調査研究を開始しました。以降、特別区の課題解決を中心に据えながら、広く他の自治体の課題解決の一助となること、さらには国及び他自治体との連携の可能性も視野に入れ調査研究を行っています。

本調査研究報告書は、令和2（2020）年度の1年間の調査研究成果を取りまとめたものです。令和2年度は、新型コロナウイルス感染拡大という未曾有の環境変化に伴い、特別区の行政及び区民生活は大きな影響を受けました。このことは、本調査研究においても今後の展望を議論するなかで俎上に上る一方、オンラインによる会議の開催やインタビューの実施など、新たな手法を導入する契機ともなりました。

調査研究の成果が特別区政の関係者のみならず、地方自治体の皆様、学術研究の場など多方面でご活用いただけると幸いです。

最後に、調査等にご協力いただいた地方自治体関係者の皆様、民間企業の皆様をはじめとして、報告書完成までにご協力をいただきました全ての方に深く御礼申し上げます。

特別区長会調査研究機構
令和3年3月

目次

第1章 調査研究の背景・目的6

1. 研究の背景6

2. 職場学習（ワークプレイスラーニング）研究7

3. 関連する概念の整理―育成の手段に関する整理 10

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 13

5. 先行研究調査 14

6. リサーチクエスション 20

7. 研究の枠組み 21

第2章 特別区の人材育成の状況 24

1. 特別区職員に求められる能力 24

2. 特別区における求める職員像・求める人材 30

3. 特別区の人材育成基本方針のテキスト分析 37

4. 特別区の人材育成施策の特徴 41

第3章 自治体職員の能力と学習 48

1. 調査の設計・実施 48

2. 集計結果 49

3. 考察 62

第4章 特別区における職場学習 70

1. 研究手法 70

2. データの収集・分析の方法 71

3. 人材育成担当者インタビューの分析結果 72

4. 若手職員インタビューの分析結果 101

5. 考察 111

第5章 まとめと今後の展望 122

1. リサーチクエスション（1） 122

2. リサーチクエスション（2） 126

3. 職場学習の支援 127

むすび 職場での「学習」の時代的な背景 129

【参考】研究員からのアイデア提言 131

目 次	
《資料編》	140
アンケート調査票	143
研究体制、活動実績	153

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、基本方針等を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」とであると定義した。

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ィングは、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。

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

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、「上位者一下位者の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）

第 1 章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第 2 章	1
	2
	3
	4
第 3 章	1
	2
	3
第 4 章	1
	2
	3
	4
	5
第 5 章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

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 研修を土台にし 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 とともに学ぶ （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 二一ス型〉	・企業自身の ために企業自 ら行う〈企業 ディメンショ ン〉

資料出所：寺澤弘忠『OJTの実際（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。

第 1 章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第 2 章	1
	2
	3
	4
第 3 章	1
	2
	3
第 4 章	1
	2
	3
	4
	5
第 5 章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

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り、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)	・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	・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	結果、下記の特徴が得られた。 (1) 自治体の規模による人事異動形態の差異は小さい。 (2) 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。 (3) 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。 (4) 配属期間はおおむね4年程度となっている。 (5) 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)	・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）。

第1章

1

2

3

4

5

6

7

第2章

1

2

3

4

第3章

1

2

3

第4章

1

2

3

4

5

第5章

1

2

3

むすび

【参考】

資料編

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	・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。 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)	・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	・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、活動傾向や効果を掴むことにより、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。	・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。	—	・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。

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。

第 1 章

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7

第 2 章

- 1
- 2
- 3
- 4

第 3 章

- 1
- 2
- 3

第 4 章

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

第 5 章

- 1
- 2
- 3

むすび

【参考】

資料編

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	・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)	・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	・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)	・IT企業・部門においては、変化に対応しながら活躍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。		・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)	・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	・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は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)	・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	—

第 1 章

1

2

3

4

5

6

7

第 2 章

1

2

3

4

第 3 章

1

2

3

第 4 章

1

2

3

4

5

第 5 章

1

2

3

むすび

【参考】

資料編

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の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、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いがたい現状がある。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。

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

第2章

特別区の 人材育成の状況

第2章

特別区の人材育成の状況

1. 特別区職員に求められる能力

(1) 背景

平成16（2004）年12月24日閣議決定された「今後の行政改革の方針」において、地方分権の推進が定められており、その中に「能力・実績重視の人事制度の確立」が記載された。

その後、平成26年法律第34号の「地方公務員法及び地方独立行政法人の一部を改正する法律」において、能力及び実績に基づく人事管理の徹底が謳われた。人事評価制度の導入である。これにより、各任命権者は「標準職務遂行能力」を定めるものとされた。

特別区においては「共通基準」として取り扱うこととなり、特別区人事・厚生事務組合・人事企画部が発出している参考例を踏まえ各区で規程が定められている。

(2) 標準職務遂行能力

各区において、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第15条の2第1項第5号に規定する標準職務遂行能力に関し必要な事項が、以下のように定められている。

①行政系

標準的な職	標準職務遂行能力	
部長 (6級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、高い倫理感を有し、部の課題に責任を持って取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 構想	区政全般を取り巻く状況を的確に把握し、先々を見通しつつ、区民の視点に立って、行政課題について基本的な方針を示すことができる。
	(3) 判断	部の責任者として、その課題について、豊富な知識・経験及び情報に基づき、冷静かつ迅速な判断を行うことができる。
	(4) 説明・調整	所管行政について適切な説明を行うとともに、組織方針の実現に向け、困難な調整を行い、合意を形成することができる。
	(5) 業務運営	区民の視点に立ち、不断の業務見直しに率先して取り組むことができる。
	(6) 組織統率	指導力を発揮し、部下の統率を行い、成果を挙げることができる。
課長 (5級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、高い倫理感を有し、課の課題に責任を持って取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 構想	所管行政を取り巻く状況を的確に把握し、区民の視点に立って、行政課題に対応するための方針を示すことができる。
	(3) 判断	課の責任者として、適切な判断を行うことができる。
	(4) 説明・調整	所管行政について適切な説明を行うとともに、組織方針の実現に向け、関係者と調整を行い、合意を形成することができる。
	(5) 業務運営	コスト意識を持って効率的に業務を進めることができる。
	(6) 組織統率・人材育成	適切に業務を配分した上、進捗管理及び的確な指示を行い、成果を挙げるとともに、部下の指導・育成を行うことができる。

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

課長補佐 (4級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 課題対応	担当業務に必要な専門的知識・技術を習得し、問題点を的確に把握し、特に困難な課題に対応することができる。
	(3) 判断・企画	現実に適した結論や将来の事柄を推測し、最適な手段・方法を考えることができる。
	(4) 協調性	上司・部下等と協力的な関係を構築することができる。
	(5) 説明・調整	担当する特に困難な事案について、豊富な経験、知識等に基づき分かりやすい説明を行うとともに、係間等の調整を行うことができる。
	(6) 業務遂行	課長を補佐し、部下や同僚・後輩を指導・助言・育成するとともに、計画的に業務を進め、担当業務全体のチェックを行い、確実に業務を遂行することができる。
係長 (3級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 課題対応	担当業務に必要な専門的知識・技術を習得し、問題点を的確に把握し、課題に対応することができる。
	(3) 判断・企画	現実に適した結論や将来の事柄を推測し、最適な手段・方法を考えることができる。
	(4) 協調性	上司・部下等と協力的な関係を構築することができる。
	(5) 説明	担当する事案について分かりやすい説明を行うことができる。
	(6) 業務遂行	部下や同僚・後輩を指導・助言・育成するとともに、計画的に業務を進め、担当業務全体のチェックを行い、確実に業務を遂行することができる。
主任 (2級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 知識・技術	業務に必要な特に高度の知識・技術を習得し、活用することができる。
	(3) 判断・企画	現実に適した結論や将来の事柄を推測し、最適な手段・方法を考えることができる。
	(4) コミュニケーション	上司・同僚等と円滑かつ適切なコミュニケーションをとることができる。
	(5) 業務遂行	係長職を補佐し、同僚・後輩を指導・助言・育成するとともに、意欲的に業務に取り組むことができる。

係員 (1級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 知識・技術	業務に必要な知識・技術を習得することができる。
	(3) 判断・企画	現実に適した結論や将来の事柄を推測し、最適な手段・方法を考えることができる。
	(4) コミュニケーション	上司・同僚等と円滑かつ適切なコミュニケーションをとることができる。
	(5) 業務遂行	意欲的に業務に取り組むことができる。

②技能系・業務系

標準的な職	標準職務遂行能力	
統括技能長 (4級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 知識・技能	業務に必要な知識・技能を習得することができる。
	(3) コミュニケーション	上司・同僚等と円滑かつ適切なコミュニケーションをとることができる。
	(4) 業務遂行	複数の技能長を統括し、常に適切な指導及び業務の監督等を行うとともに、最適な手段・方法を考え、意欲的に業務に取り組み、業務の安全及び能率的運営を維持するよう努めることができる。
技能長 (3級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 知識・技能	業務に必要な知識・技能を習得することができる。
	(3) コミュニケーション	上司・同僚等と円滑かつ適切なコミュニケーションをとることができる。
	(4) 業務遂行	常に適切な指導及び業務の監督等を行うとともに、最適な手段・方法を考え、意欲的に業務に取り組み、業務の安全及び能率的運営を維持するよう努めることができる。

技能主任 (2級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 知識・技能	業務に必要な知識・技能を習得することができる。
	(3) コミュニケーション	上司・同僚等と円滑かつ適切なコミュニケーションをとることができる。
	(4) 業務遂行	業務の円滑化を図るため、現場作業におけるリーダー、あるいは、職務上の指導・育成等を行うとともに、最適な手段・方法を考え、意欲的に業務に取り組むことができる。
係員 (1級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服務規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。
	(2) 知識・技能	業務に必要な知識・技能を習得することができる。
	(3) コミュニケーション	上司・同僚等と円滑かつ適切なコミュニケーションをとることができる。
	(4) 業務遂行	最適な手段・方法を考え、意欲的に業務に取り組むことができる。

(3) 人材育成方針に示される能力

特別区において、ほぼ全ての区で「人材育成方針」（区によって名称は異なるが、本章では「人材育成方針」とする。）が定められている¹。

ここでは、地方公務員法の改正により標準職務遂行能力が定められた平成26年度の前後で区切り、人材育成方針において示されている能力を整理する。

1 江戸川区については、職員の能力開発と意識の向上について、「江戸川区基本計画（後期）えどがわ10年プラン」に記載している。

① 平成26年度以前に策定された人材育成方針の傾向

該当区は、千代田区、中央区、文京区、台東区、北区、荒川区、世田谷区、江東区の8区である。各区で提示されている職員に求められる能力は次のとおり。

区名	職員に求められる能力
千代田区	職務遂行能力、対人関係能力（コミュニケーション能力）、課題解決能力、行政経営能力（マネジメント能力）
中央区	自己管理能力、職務遂行能力、接遇・対人関係能力、政策形成能力、組織管理能力
文京区	職務遂行能力、政策形成能力、対人関係能力、マネジメント能力
台東区	職務遂行能力、政策形成能力、対人・接遇能力、マネジメント能力、自己統制・適応能力
北区	対人関係能力、業務遂行能力、政策形成能力、組織運営能力
荒川区	職務に必要とされる能力
世田谷区	職務遂行能力、課題設定能力、対人能力、自治行政の専門知識、自治体職員の自覚、政策形成能力、危機対応能力、専門知識・技術、プレゼンテーション力、経営感覚、広い視野、行動力、先見性
江東区	専門知識・幅広い知識、政策形成能力、対人関係能力（コミュニケーション能力）、人材育成能力、課題発見能力、業務遂行能力、理解力、表現力、政策立案能力、課題解決能力、調整力、判断力、政策決定能力、経営能力、総合調整能力、危機管理能力

名称にわずかな違いはあるものの、(1) 標準職務遂行能力に記載した能力の項目と大差はない。

② 平成27年度以降に策定・改訂された人材育成方針の傾向

該当区は、港区、新宿区、品川区、目黒区、大田区、渋谷区、中野区、杉並区、豊島区、板橋区、練馬区、墨田区、足立区、葛飾区の14区である。

傾向としては概ね4つに分類できる。

ア) 各区において定めている「標準職務遂行能力」を人材育成方針の中に記載し、さらに、区独自の解釈・説明をしている（港区、新宿区、渋谷区、板橋区、葛飾区）。

イ) 「標準職務遂行能力」をそのまま職員に求められる能力と記載するか、

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

- 人材育成方針の中には記載せずに参考資料として末尾に掲載している（品川区、杉並区、豊島区、墨田区）。
- ウ)「標準職務遂行能力」には触れずに、独自に職員に求められる能力を記載している（大田区、中野区、足立区）。
- エ)「標準職務遂行能力」に触れておらず、具体的な能力の記載まで踏み込んでいない（目黒区、練馬区）。

特筆すべき点としては、「標準職務遂行能力」以外の項目として「ICT活用能力」を掲げている区がある点である。

2. 特別区における求める職員像・求める人材

特別区では、特別区人事委員会が採用試験を実施し、その後に各区で採用を行っており、それぞれが求める人材像を示している。また、各区は、人材育成にあたり、求める職員像を描き、職員の指針としている。

- 特別区人事委員会では、「自ら考え行動する人材」を求めるとしている²。
- ①人の思いを理解し、誠実に「聴く」。そうして、自分のことのようにまっすぐ向き合う。
- ②向上心を持って、自ら「学ぶ」。そうして、自分をみがき、人として成長していく。
- ③想像力、そして創造力豊かに、人々が笑顔になるための方法を「考える」。そうして、「私は、こう考えます」とポジティブに表現できる。
- ④チャレンジする気持ちを忘れず、周りに働きかけて「行動する」。そうして、チームの中で自分の役割を果たしていく。

2 「特別区「東京23区」職員募集案内 2021」特別区人事委員会事務局

■各区の求める職員像³と職員採用時点での求める人材⁴を表にまとめると以下のようである。

千代田区	【求める職員像】 ・区民の目線で考え、行動する職員 ・プロの目と耳と心を研鑽する職員 ・時代の変化に対応し、チャレンジ精神旺盛な職員 ・高い倫理観を備え、確固たる信念で使命・責任を全うする職員 【求める人材（採用時）】 ・区民目線で考え行動できる人 ・プロの目と耳と心を研鑽できる人 ・固定観念にとらわれず時代の変化に柔軟に対応できる人 ・チャレンジ精神旺盛な人 ・高い倫理観を備え確固たる信念で使命・責任を全うできる人
中央区	【求める職員像】 ・「区民」とともに考え行動し、負託に応えていく職員 ・「自己」を高め、絶えず成長していく職員 ・「仲間」を重んじ、「組織の力」の強化に貢献していく職員 【求める人材（採用時）】 ・行政ニーズをキャッチできる人 ・果敢にチャレンジできる人 ・中央区の発展に全力を尽くせる人
港区	【求める職員像】 ・区民とともに、港区の魅力を育む職員 ・自ら考え、挑戦する職員 ・成長し続けるプロフェッショナルな職員 ・チーム一丸となって、区民のために頑張る職員 【求める人材（採用時）】 ・港区の輝かしい未来を切り拓くという「信念」や「気概」
新宿区	【求める職員像】 ・区民の立場で考え、区民と協働できる職員 ・変化に柔軟に対応し、自ら政策を立案できる職員 ・公務員としての基礎力を向上させ、職場や仕事を改善する職員 【求める人材（採用時）】 ・伝統に裏打ちされたノウハウと新たなチャレンジによって得られる達成感を共有できる仲間

3 各区の人材育成基本方針（令和2年2月時点の版）にもとづくが、江戸川区については、「江戸川区基本計画（後期）えどがわ10年プラン」による。

4 各区のホームページ・職員採用案内、特別区人事委員会職員募集案内などによる。

第 1 章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第 2 章	1
	2
	3
	4
第 3 章	1
	2
	3
第 4 章	1
	2
	3
第 5 章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

文京区	【求める職員像】 ・課題に気付き解決に向けて、自ら考え行動できる、改革志向の職員 【求める人材（採用時）】 ・区民の期待どおりのサービス（区民満足）を区民の期待以上のサービス（区民感動）に発展させていく姿勢 ・既成概念にとらわれず、新しい試みに果敢に挑戦し、区民と正面から向き合う姿勢
台東区	【求める職員像】 ・区民を愛し、区民に愛され、愛すべき台東区を創る職員（職員像の4つの柱） －おもてなしの心を持ち、区民の想いに応える職員 －努力を惜しまず、自らを高め続ける職員 －仲間とともに成長し、組織力の向上に貢献する職員 －にぎわいのまち台東区を、区民とともに育む職員 【求める人材（採用時）】 ・地域のみなさんと連携して、区政の課題に全力で取り組む意欲と使命感のある職員
墨田区	【求める職員像】 ・区民ニーズを的確に把握した新たな政策を提案・実行できる職員 ・前例にとらわれることなく、区民の立場に立って自ら行動できる職員 ・スピード感やコスト意識を持ち、失敗を恐れずにチャレンジできる職員 ・公平・公正・誠実な職員 【求める人材（採用時）】 区民の皆さんの声を聴き、同じ目線に立って、その期待に応えていくために、豊かな発想とスピード感、仕事の効率性を大切にしながら、区職員としての誇りを持ち、「できない理由」ではなく、「できるためにはどうすればよいか」を常に考えられる人を理想の職員像としています
江東区	【求める職員像】 ・区民と同じ目線を持つ ・常に問題意識を持ち、チャレンジする ・コスト意識を持ち、社会環境の変化に敏感に対応する ・高い倫理観とバランス感覚を持つ 【求める人材（採用時）】 ・「チーム江東」一丸となって区民の信頼に応え、積極・果敢にチャレンジする実行力のある職員
品川区	【求める職員像】 ・「輝く笑顔 住み続けたいまち しながわ」をめざして、感性豊かな創造力で新しい価値を創造して未来志向で積極果敢に挑戦し、区民一人ひとりに寄り添い傾聴し、高い倫理感を持って自ら考え自ら行動できる職員 【求める人材（採用時）】 ・若い感性を持ち、失敗を恐れず積極的にチャレンジする熱意を持った職員

目黒区	【求める職員像】 ・高い倫理観と責任感を備え、自ら考え行動する職員 ・区民ニーズを的確に捉える敏感な感性を持つ職員 ・経営感覚を備え、変革に果敢に取り組む職員 【求める人材（採用時）】 ・（同上）
大田区	【求める職員像】 ・未来のおおたをめざし、チャレンジをし続ける職員 【求める人材（採用時）】 求められる姿勢 ・大田区を愛し、区民とともに、魅力あるまちを創ります。 ・広く世界へ目を向け、「国際都市 おおた」をめざします。 ・おもてなしの心をもって、最適のサービスを提供します。
世田谷区	【求める職員像】 ・人と人とのふれあいを大切にする、コミュニケーション能力の高い職員 ・新しい発想のもと、バイタリティ溢れる行動派の職員 ・地域に愛着を持って惜しみなく汗を流せる職員 ・真の区民福祉向上について、常に区民の立場に立って考え実践する職員 ・顧客満足度の向上とコスト意識を合わせた経営感覚を備え、プロ意識に徹する職員 【求める人材（採用時）】 ・やる気と活気に満ち溢れ、柔軟な発想と構想力を持った職員
渋谷区	【求める職員像】 ・渋谷区に住む人・集う人の笑顔のために邁進する職員 【求める人材（採用時）】 ・区民や多様な人々と協働し、柔軟さと機動性を兼ね備え、既成概念にとらわれずにアクティブに取り組む姿勢
中野区	【求める職員像】 ・行政のプロとして自律的・主体的に区民へより高い価値を提供し、チーム力を向上させながら、信頼に応える仕事を進めている職員 【求める人材（採用時）】 ・前例にとらわれず、自ら主体的・自律的にスピード重視で取り組む。 ・地域に飛び出して、多様な人々と積極的に関わり、信頼関係を築く。 ・多様な地域の人材をコーディネートして、地域の課題を解決する。 ・日本国内はもとより世界の先進事例にも目を向け学ぶ。 ・客観的データや合理的根拠等のエビデンスに基づいて政策を立案し、効果を検証して仕事を進める。
杉並区	【求める職員像】 ・主体的に意欲と能力を高め、新たな課題に挑戦していく職員 【求める人材（採用時）】 ・新たな発想で課題解決にチャレンジしていく人材

豊島区	【求める職員像】 [基本姿勢] ・全体の奉仕者としての高い倫理観と、豊島区職員としての誇りを持つ職員 [目指す職員像] ・新たな課題に果敢に挑戦し、としまの魅力を高めていく職員 ・自らの力を伸ばし、発揮し、としまを堅実に支えていく職員 【求める人材（採用時）】 [豊島区はこのような人材を求めています] 「はい」 が5つ以上あるかた。是非、豊島区を志望してください。 あなたの求めているものが、豊島区にきっとあるはずです。 項目 ・豊島区に愛着・興味がある。 ・豊島区の魅力を3つ以上言える。 ・区民に信頼される職員になりたいと思っている。 ・時代の動きを読み取る先見性をもっているような気がする。 ・区の未来を創造するセンスと夢あふれるアイディアは自分に任せてほしい。 ・行政のプロとしての意識やバランス感覚はもてると思う。 ・常に向上心を持ち、積極果敢にチャレンジする気持ちに溢れている。 ・やる気は誰にも負けない。 ・輝きたい。 ・絶対、豊島区の職員になりたい！
北区	【求める職員像】 ・北区を愛し、区民とともに協働のまちづくりを推進する職員 ・職員としての使命と責任を自覚し、効率的な行政運営と質の高いサービス提供に努める職員 ・優れた人権意識と倫理観を持ち、誠実に職務を遂行する職員 【求める人材（採用時）】 北区が求める職員像「区民から信頼される職員」 ・プロ意識 - 行政のプロとして高い職業意識を持って取り組む。 ・協働 “区民とともに”区政を推進していく。” ・挑戦 - 困難な状況においても果敢に行政課題に挑んでいく。
荒川区	【求める職員像】 ・時代の推移とその中に暮らす住民の生活状況を肌で感じ取ることができる優れた感性を持つこと、財政状況を踏まえつつ区民が必要とする最適な行政施策を見出すことができる判断力と決断力、決定したことを実施に移すことができる行動力、その後の成果や影響を的確に看取することができる観察力といった様々な能力を持つことが望まれる。 【求める人材（採用時）】 ・「区民の幸せを実現する仕事」に、高い価値観を感じる。 ・広い視野と長期的展望を持ち、区民が求めていることを敏感に察知する。 ・困難を恐れず、新たな課題に果敢にチャレンジする。 ・区民の信頼と期待に応えていくために、常に行動を律し自らを磨き続ける。

板橋区	【求める職員像】 ・自ら向上心を持ち、挑戦し続ける魅力あふれる職員 ・目的意識を持ったネットワークを積極的に築いていく職員 ・区民や区政をよく知り、課題解決のために行動する職員 【求める人材（採用時）】 ・失敗を恐れず果敢に挑戦し続ける職員、職場のチームワークや地域とのネットワークを積極的に築く職員、そして、固定観念にとらわれることなく自ら課題を見つけ行動する職員
練馬区	【求める職員像】 ・問題意識を持って仕事に取り組み、突破力で現状を変えていける地域行政のプロ 【求める人材（採用時）】 ・困難に飛び込み、未来を切り開いていく職員
足立区	【求める職員像】 ・共に、学び、考え、行動する職員 【求める人材（採用時）】 足立区では3つの「ソウゾウリョク」のある人材を求めています。 ・区民の視点に立ってものごとを考えることができる「想像力」のある人 ・数十年後の足立区を見据えた政策を提言できる「想像力」のある人 ・足立区の持っている良さを活かしたまちづくりを展開できる「創造力」のある人
葛飾区	【求める職員像】 ・「区民第一、現場第一」の意義を理解し、実践する職員 ・「仕事のスピードアップ」の意義を理解し、実践する職員 ・「おもてなし」の意義を理解し、実践する職員 ・「業務改善」の意識を理解し、積極的に挑戦する職員 ・「葛飾らしい協働」の意義を理解し、実践する職員 【求める人材（採用時）】 ・葛飾区の職員としての誇りを持ち、区民一人ひとりのプロデューサーとして、その職責を全うし、積極的に挑戦する職員
江戸川区	【求める職員像】 ・区民第一主義に立ち、区民にわかりやすく説明する能力や柔軟な政策形成能力などを育成するとともに、コスト感覚や経営意識、新たな課題に対する果敢な挑戦意欲などを養う。 【求める人材（採用時）】 ・区民の幸せの実現に強い使命感と情熱を持つ人 ・現状に満足せず、積極果敢にチャレンジする人 ・人とかかわりを大切に出来る人 ・自らを高める努力を惜しまない人

第 1 章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第 2 章	1
	2
	3
	4
第 3 章	1
	2
	3
第 4 章	1
	2
	3
	4
	5
第 5 章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

採用後の職員の人材育成の点では、「自ら」「行動」「向上」「挑戦」といった用語が多く用いられている。状況の変化が多様化する中で、前例踏襲だけのマニュアル人間でない、積極的で柔軟な対応が出来る職員を求めていることが読み取れる。

用語に着目すると、最もよく出てくるワードは「区民」という単語であり、各区が顧客である区民に重点をおいていることがわかる。例えば、「今日の社会経済状況は目まぐるしく変化しており、区民ニーズは多様化、複雑化しています⁵。」と書かれているように、そのニーズに対応出来る職員や区民のために働く職員になることを組織として求めている。

一般的に、行政サービスについては、売上や商品で満足度を測るということは困難であり、またサービスの範囲も限られているが、予算の範囲内で多様化する住民ニーズを満たす政策を立案することが求められている。職務を行うには、法令や規則など様々な制約があるとはいえ、判断にあたっては、裁量や柔軟性を持つ部分がある。その裁量の部分で、住民サービス向上のため、どのように主体的に行動するかが特別区職員には求められる。

しかし、「区民のため」というワードに引っ張られ過ぎて、区民への感情に流されて事務処理をしたり、規則をグレーに読み取って職務を遂行したり、自分が責任を負える範囲を超えた対応を行うなどすると、他の職員との間に不整合を生じ、不規則な結果を導いてしまううえ、公務員として求められる「公平」「公正」さが失われ、職員にも区民にも強いストレスを与えることになる場合があるため、注意が必要である。どの職員が対応しても概ね同じ結果となる「仕事の品質」が求められている。経験年数などによる「人の品質の差」によって対応に差が出てしまうことは好ましくない。個々に寄り添った対応は良いが、ルールや基準を曖昧にしておくと、管理者が職務遂行を監督出来なくなり、組織としての対応というよりは個人対応となってしまう。どうしたら「(職員や組織が)よりよくなるか」を考えると同時に、どうしたら「安定した行政サービスを提供出来るか」という視点を併せて持つことで、組織も職員もともに発展する。

また、地方公務員の場合は、採用地区内での異動ではあるものの、性質の異なる職務への異動が3～5年の頻度であり、そのたびに新しい環境で業務を覚え直す必要がある。業務を一から覚え直す柔軟性と、円滑なコミュニケーション能力が求められることが、「チーム」や「仲間」という言葉となって表れている。

次に、採用の段階で受験者（後の職員）に対して求める能力は、区独自の能

5 渋谷区ホームページ等

力よりも、どこの自治体でも適合するような汎用性の高い人材像となっている。自治体ごとに魅力や特色をPRしている一方で、その魅力や特色を活かせる能力を持つ（であろう）人材、または部署ごとに必要な（と言われる）異なった能力は示されず、抽象度の高い人材像となっている。

一般的に、採用時点における「求める人材像」と採用後の「目指す職員像」との関係は、あまり明確とはいえない。採用した人を今後どのように職員として育成していくかをあわせて考えることが大切であり、その考え方が職員に伝わることで、職員の仕事の充実度や職務の成果につながる。

また、区によっては、外国人が多く住むなどの変化とともに、外国人と共生する豊かなまちづくり（多文化共生）を掲げている。「区と住民及び住民同士の情報の伝達・共有化がスムーズに進み、必要に応じて情報が多言語で伝達できる」ことを将来のあるべき姿に掲げているが、人材育成の中では外国語に強い職員といったものは示されていない。抽象度の高い職員像は、職員が能力開発のビジョンやプロセスをイメージしにくいいため、できるだけ具体的に職員像を描くと、職員もそれに近づこうと日々の業務等を通して何をしたらよいかを考えることができると思われる。

3. 特別区の人材育成基本方針のテキスト分析

ここでは単語頻度に着目し、各区人材育成基本方針の特徴について簡単な分析を加える。使用するのは令和3（2021）年1月現在、各区の職員育成に関する基本方針が定められている以下の文書である。すなわち『千代田区人材育成基本方針』『中央区人材育成基本方針』『港区人材育成方針』『新宿区人財育成基本方針』『文京区職員育成基本方針』『台東区人材育成基本方針』『職員育成基本方針（改訂版）』⁶『江東区人材育成基本方針』『品川区人材育成基本方針【改訂版】』『目黒区人材育成・活用基本方針』『大田区人材育成基本方針（平成31年1月改訂）』『世田谷区人材育成基本方針』『渋谷区人財育成基本方針』『中野区人材育成ビジョン』『中野区人事構想』『杉並区人材育成計画』『豊島新時代における人材育成基本方針』『人材育成基本方針』⁷『新しい時代に対応した人事戦略構想』⁸『板橋区人材育成・活用方針』『練馬区人事・人材育成改革プラン』『足立区人材育成基本方針』『葛飾区人材育成基本方針』である。

なお分析に際しては以下の留意点がある。第一に、23区の中でも江戸川区

6 墨田区による人材育成方針である。

7 北区による人材育成基本方針である。

8 荒川区による人材育成基本方針である。

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

においては同様の文書は存在しないため今回の分析からは除外する。第二に、分析に際しては、図表類は利用せず、本文のみを使用した。

人事委員会に関する事務を共同処理する特別区人事委員会の存在など、人事の面で特別区は相互に一定の共通性・一体性を保持する一方で、それぞれの地域特性等を反映し、人事上の取組みに関し各区には多様性も存在する。例えば、下の2つの図は、『中野区人材育成ビジョン』と『中央区人材育成基本方針』のテキストから抽出したワードクラウドである（左図は中野区、右図は中央区）。中央区には殆ど登場しない「専門」「キャリア」「戦略」といった各語が中野区の人材育成基本方針では現れる頻度が高い。中野区は「N map」という独自のコンピテンシーモデル⁹を採用しており、そのことが単語頻度の中にも反映されている。



下の各表は、各区の人材育成基本方針で使用されている名詞に着目し、その出現頻度の上位20位までをリストアップしたものである。単語リストに関して、特徴的と思われる単語あるいは単語群については色分けを行っている。例えば「知識」「一人ひとり」といった各単語、あるいは「環境」「地域」「区民」という組織外部を想起させる単語群、「専門」「エキスパート」といった専門的な能力を想起させる単語群などである。

下表からわかることは以下の通りである。第一に、職員、能力、職務といった人材育成基本方針にとって基本的な用語の出現頻度は、一般的に高い。職員が業務遂行を行う上での能力の向上が人材育成基本方針のテーマであるから、当然である。

第二に、職員の主体性を強調し、個々の能力の向上に重きを置くことが含意されていると思われる「一人ひとり」や「自己」といった単語の頻度には、各

区で大きなばらつきがある。中央区や台東区ではこれらの単語が出現頻度の点で上位に入っているものの、目黒区や渋谷区のようにあまり基本方針の中にこれらの語が現れないケースも見られた。

第三に、「専門」や「エキスパート」といった専門的な能力の育成を含意すると思われる各語の出現頻度についても、各区でばらつきは大きかった。全体的に見てこれらの語の出現頻度が低いことは、ジェネラリスト的育成を重視する各区の人事運用を一定程度反映している。その中でも、江東区、世田谷区、北区、練馬区では、「専門」という単語が相対的には多く現れていた。中でも、独自のコンピテンシーモデルを備える中野区では、「専門」や「エキスパート」といった言葉が頻出しており、少なくとも人事ポリシーのレベルでは専門性の向上に力点を置いていることをうかがわせる。

第四に、「政策」という語の出現頻度は非常に低く、新宿区でのみ上位にランクインしている。地方分権改革の延長で、自治体レベルの政策形成能力の向上がトピックとして挙げられることも多いが、少なくとも人材育成基本方針の中でそのことが明示的に語られることは余り多くはなかった。

	知識
	環境、地域、区民
	一人ひとり
	職場
	専門・エキスパート
	自己
	目標
	政策

千代田区	中央区	港区	新宿区
職員 64	職員 180	職員 188	職員 214
能力 49	職場 115	区民 74	職場 100
職務 24	人材 61	人材 69	力 96
区民 24	能力 49	能力 52	能力 96
人材 21	一人ひとり 35	港 50	情報 67
知識 18	取組 31	区 50	区民 60
職場 18	中央 30	人事 41	知識 58
技術 15	職務 29	職場 31	政策 55
地域 13	区民 29	職務 26	新宿 55
環境 13	自己 27	一人ひとり 24	基礎 48
区 12	業務 25	役割 23	区 46
業務 12	知識 24	課題 22	基本 37
効果 11	意欲 24	政 19	マネジメント 36
自己 10	区 22	平成 18	危機 35
制度 9	環境 22	人 18	自分 34
行政 9	力 21	支所 18	コミュニケーション 33
コミュニケーション 9	制度 21	福祉 17	自己 30
千代田 8	基本 21	制度 17	目標 29
基本 8	役割 20	目標 15	リーダー 29
社会 7	体制 18	魅力 15	人材 28

9 優れた構成員の思考・行動特性を整理しモデル化したものを指す。

第 1 章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第 2 章	1
	2
	3
	4
第 3 章	1
	2
	3
第 4 章	1
	2
	3
	4
	5
第 5 章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

文京区	台東区	墨田区	江東区	品川区	中野区②	杉並区	豊島区	北区	荒川区
職員 134	職員 235	職員 159	職員 136	職員 132	職員 158	職員 122	職員 311	職員 183	職員 150
能力 52	能力 87	職場 60	能力 96	能力 39	業務 64	職場 51	職場 88	職場 64	職務 46
職場 52	職場 68	能力 35	職場 57	区 38	能力 43	能力 42	能力 86	能力 59	制度 44
課題 29	自己 60	制度 35	人材 52	品川 35	課題 36	人事 36	人材 70	人材 52	区 44
制度 24	人材 55	区 26	知識 32	区民 34	人材 34	人材 34	人事 53	制度 32	目標 42
職務 24	職務 54	区民 24	自己 27	制度 23	区民 34	取組 26	豊島 50	意欲 30	人事 36
区 24	区民 50	人事 20	課題 27	基本 22	体制 29	基本 23	取り組み 43	業務 24	行政 34
目標 23	制度 47	職務 20	人事 25	人材 20	区 26	目標 22	業務 43	人事 22	人材 33
文京 19	区 42	環境 20	業務 24	環境 15	制度 25	制度 21	課題 37	知識 21	意欲 29
知識 19	目標 36	自己 18	区民 22	区民 15	目標 24	意欲 16	知識 32	行政 18	荒川 27
人事 18	台東 33	業務 18	目標 21	意欲 15	知識 24	方針 15	区民 30	区 18	平成 26
自己 18	政 28	高い 17	制度 21	政 14	職務 22	杉並 15	制度 28	課題 18	政 26
基本 18	意欲 28	基本 17	区 20	一人ひとり 14	専門 21	区 15	時代 28	職務 17	能力 22
具体 16	平成 27	意欲 16	意欲 20	役割 13	人事 21	係長 13	目標 27	自己 17	事業 20
方針 15	係長 27	平成 15	基本 19	課題 13	行政 19	区民 13	地域 25	環境 16	課題 19
一人ひとり 15	知識 25	目標 14	江東 18	職務 12	係長 18	重点 12	課長 24	区民 15	役割 18
区民 14	自分 25	政 14	環境 15	方針 11	職 16	環境 12	視点 21	目標 13	取組 18
マネジメント 14	公務員 24	行政 14	効果 13	知識 11	区役所 16	キャリア 12	具体 21	専門 13	区民 16
取組 13	人事 23	人材 13	体制 12	人事 11	中野 15	O J T 12	役割 19	職 13	体制 15
平成 12	業務 23	方針 12	専門 12	情報 11				役割 12	戦略 15
目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区①	板橋区	練馬区	足立区	葛飾区	
職員 246	職員 50	職員 335	職員 104	職員 75	職員 171	職員 207	職員 50	職員 325	
職場 68	能力 25	人材 133	人 60	人材 55	人材 71	取組 72	人材 36	人材 95	
制度 47	大田 19	能力 124	能力 49	能力 29	能力 54	制度 50	職場 21	業務 79	
職務 40	人材 18	職場 121	職場 46	専門 20	業務 49	人事 44	力 19	平成 61	
課題 39	職場 14	制度 87	課題 44	目標 18	区 45	区 42	方策 15	職場 60	
係長 38	業務 13	職務 66	渋谷 35	キャリア 17	職場 39	課題 40	基本 15	能力 59	
区 35	基本 13	区 55	区民 29	中野 15	方針 35	政 31	役割 11	区民 59	
知識 33	一人ひとり 10	知識 48	基本 29	職場 13	政 31	専門 30	方針 10	部下 57	
状況 31	次 8	区民 43	取組 28	成果 12	板橋 28	区民 28	制度 10	取り組み 39	
取り組み 31	区民 8	目標 42	職務 23	職務 12	人事 27	対象 26	人事 10	制度 38	
環境 28	ワーク 8	課題 39	目標 22	マネジメント 12	課題 26	分野 22	視点 9	基本 37	
能力 27	キャリア 8	政 37	部門 22	ビジョン 12	キャリア 26	若手 20	身 8	視点 36	
業務 27	方針 7	専門 36	区 22	区 11	制度 25	職場 18	自己 8	目標 35	
目標 24	平成 7	世田谷 36	環境 20	取り組み 10	環境 24	平成 17	課題 8	方針 33	
平成 23	知識 7	意欲 36	人事 19	エキスパート 10	取り組み 21	知識 17	目標 7	職 33	
女性 23	スマート 7	効果 33	未来 18	要素 9	具体 21	職務 17	業務 7	葛飾 33	
基本 22	おい 7	手法 32	業務 18	戦略 9	効果 20	体制 16	内容 6	一般 32	
意欲 21	O J T 7	基本 30	方針 15	人事 9	クレド 19	働 15	知識 6	具体 27	
人事 20	制度 6	人事考課 29	街 15	自己 9	O J T 19	具体 15	職 6	上司 25	
年金 19	人事 6	取り組み 29	項目 14	map 9	機会 18	能力 14	主体 6	キャリア 25	

4. 特別区の人材育成施策の特徴

(1) 背景

わが国においては 第二次世界大戦後、新憲法の下で新たな地方自治法が制定され、地方公共団体は地方行政の民主的、能率的運営な運営を図ることとなった。これを受け、現在の日本の公務員制度は、民主的制度と能率的制度の

第 1 章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第 2 章	1
	2
	3
	4
第 3 章	1
	2
	3
第 4 章	1
	2
	3
	4
	5
第 5 章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

二つを基本として運営されている。

民主的制度について日本国憲法では、「公務員は全体の奉仕者である」（憲法第15条第2項）と規定されている。民主的制度ということは、公務が平等で公平の下で行われるということであり、恣意的な人事が行われることなく成績主義の人事が行われること、特定の政治的な立場で仕事をするのではなく政治的中立性の確保を基本として組み立てられることである。

能率的制度とは、住民福祉のために原則として最小限の経費で最大限の効果を上げることである。政治的中立性の確保の観点から公務員の身分が保障され、成績主義の実現のため勤務成績の評定が行われ、そして勤務能率の発揮及び増進のために研修が必要とされている。

地方公共団体においては都道府県を中心に、地方行政の運営を直接担う地方公共団体の職員の質的向上を図るため、独自に研修機関を設置する動きが拡大した。

特別区においては、共通の事務を共同処理するために設置した地方自治法上の一部事務組合である「特別区人事・厚生事務組合」（昭和26年設置）の機関の1つに「特別区職員研修所」がある。

(2) 特別区職員研修所について（特別区の人材育成体系）

特別区職員研修所においては、特別区職員約5万6,000人を対象とした共同研修を実施している。区民の奉仕者としてふさわしい人間性を磨くとともに、区政担当職員として職務遂行上必要な能力の開発を図ることにより、積極的な意欲を持って職務に取り組み、時代に即応できる職員の育成を目指している。

各区に共通する事務として職層研修、専門研修、特別研修などを実施しているが、地方分権改革の影響から各区が独自に人材育成に取り組む機運も生まれた。平成18年2月には特別区長会総会において「共同研修の見直し」が関係課長会等の下命されて研修制度の見直しが行われ、現在に至っている。

① 基本方針

『特別区職員共同研修基本計画』における基本方針は次のとおりである。

- ア 各区の共同研修の活用状況を踏まえ、各区のニーズから必要な研修を見極め、柔軟かつ効果的に対応できる計画とする。
- イ 区政を取り巻く環境や法改正に伴う人事制度への影響等を勘案し、各区の人材育成に資する計画とする。
- ウ 他区の職員との交流を通じたネットワークづくりや情報の共有化など、共同研修の特長やスケールメリットを最大限に活用できる計画とする。

② 共同研修体系

特別区職員研修所の共同研修体系は次のとおりである。

- ア 専門研修
 - ・実務（戸籍・税務・一般）、保健、衛生、福祉、まちづくり
 - 同一施策又は同一実務に携わる職員を主な対象として、当該職務の専門的知識及び技術の習得により、職務遂行能力の向上を図る。
 - ・児童相談所関連研修
 - 児童相談所開設に向けた各区の意向を踏まえ、共同研修の体系を整備
- イ 職層研修
 - ・新任研修
 - ・現任、係長研修
 - ・管理職昇任前研修
 - ・管理職研修
 - ・清掃研修
- ウ ステップアップ研修
 - 育成すべき能力分野や対象を明確化し、職員の能力及び組織力の向上を図り、職場の課題解決や政策形成につながるような研修を実施する。
- エ 自治体経営研修
 - 最新のトピックスを軸に、政策課題について、本質や解決の糸口にアプローチする研修内容とする。
- オ サポート研修
 - 講師等養成研修、公務基礎研修といった、各区における人材育成体制等の充実に寄与することを目的とする研修及び講演会をいう。

③ 参考資料

前述に概括した人材育成の変遷について、「表1：組織における人的資源管理と人材育成の変遷&地方公務員の人材育成」に整理した。

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

【表1】 人的資源管理と人材育成の変遷

年代	概要	地方自治体の動き	特別区職員研修所の動き
1945 (昭和20)年 から 1960年	・農地解放や労働組合法の制定など経済の民主化政策が進む ・産業界は生産復旧と生産性の向上に取り組む ・戦後の徒弟制度から近代的職場運営に転換するために現場管理体制の改善が進められ、アメリカから技能訓練や管理監督者向け定型訓練（TWI、MTP）などが導入された。	・1950年代、講師や施設の確保の観点から、高度な研修機関の設置が期待され、1953年、自治大学校設置法が制定され、同年、東京都港区麻布に自治省（当時、現・総務省）の付属機関として自治大学校が設置された。 ・1958年に地方公共団体の研修機関相互間及び自治大学校との間の連絡協力及び研修に関する研究を行うことを目的に自治研修協議会が設立された（理事長 自治大学校長）。	・昭和33年4月、特別区職員研修所設置（九段北一丁目1場番4号東京区政会館内）
1961 (昭和36)年 ～1975年	・高度成長期に突入 ・東京オリンピック（1964年）、大阪万博（1970年）を成功させるも、ニクソンのドル防衛策による為替変動や第一次石油危機による経済危機に直面 ・企業は経営多角化を進め、事業規模が拡大し、事業部制の普及やプロジェクトチームの導入、意思決定システムの研究が課題となった。 ・経済社会の安定につれて国も産業界も中長期計画に取り組み、組織内教育の体系化により能力開発が計画的に進められるようになった。		・昭和45年1月、派遣研修（自治大学校）を開始
1976 (昭和51)年 ～1990年	・日本経済が躍進し、国際化と技術確認に力が注がれ、欧米諸国から日本の産業界への視察が始まる。 ・拡大した組織の硬直化を防ぎ、ダイナミックな組織風土を維持するために、組織開発（OD）やリーダー養成が急務となり、海外要員や新規事業開発要員の育成など、事業拡大に伴うテーマが着手された。	・日本経済の発展とともに地方公共団体は多様な行政を幅広く担当することとなり、地方公務員数は増加していくとともに、特に基礎自治体である市町村の人材育成は急務となった。 ・1980年代前半までは、高度な研修機関は、自治大学校しかなく、市町村 職員の自治大学校への入校希望が殺到したが、施設の規模に限界があり受け入れることができない状況がしばらく続いたため、（財）全国市町村振興協会が1987年、千葉県千葉市に市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）を設置し、開校した。	・昭和55年4月、特別区職員研修所開所（江東区塩浜二丁目22番10号） ・平成2年4月、特別区職員研修所別館開所。資料室設置 同年5月、OA研修、外国語研修及びCAD研修を開始

1991 (平成3)年 ～2005年	・グローバル化、IT革命、バブル経済の崩壊など、日本経済の多難の始まり ・企業は、生産拠点の海外移転、リストラなどの戦略を取り、成果主義や年俸制の導入など、日本の経営が大きく変化 ・働き方・雇用形態の多様化を容認する雇用ポートフォリオの考え方（日経連、1995年）が入り、能力開発の自己責任が主張され自己啓発支援の比重が高まり始める。 ・国の施策も、職業能力開発促進法の改正（2001年）によって、職業能力開発の重点を「労働者の職業生活設計に即した自発的な職業能力開発と、これに資する職業能力評価制度の整備」に置くこととされ、第7次職業能力開発基本計画（2001～2005）でキャリア形成支援が促進されることとなった。	・日本の経済社会の国際化に伴い、地方公共団体においても、地域の国際化を担う人材育成が急務となってきたため、（財）全国市町村振興協会は滋賀県大津市に全国市町村国際文化研修所（国際文化アカデミー）を設置し、1993年に開校した。 ・2001年、自治大学校が総務省の付属機関となり、2003年度に東京都立川市に新校舎を建設・移転した。 ・1990年代から2000年代前半にかけて、相次いで公共政策等を専門とする大学院が設置され、実務経験者を対象とした授業が行われている。 ・1997年11月8日に自治省（当時）が「分権時代の人材戦略報告書」等を踏まえ、「地方自治・新時代における人材育成基本方針」を策定した。これを契機に、各地方公共団体において人材育成基本方針が策定されるようになった。	・平成7年7月、統括課長研修に官民合同方式の研修を導入 ・平成14年4月、OA操作研修を廃止し、IT研修を開始 ・平成15年4月、政策形成研修（ビジネススキル研修）を開始
2006 (平成18)年 ～現在	・日米欧先進国の経済低迷とアジア諸国の対応、東日本大震災、財政再建など深刻な局面が続く。 ・3人に1人が非正規雇用者となり、ダイバーシティや定年延長の要請もあって日本的な人事制度の見直しが急がれるようになる。 ・教育産業の発展、放送大学や通信教育、社会人向け夜間大学、大学院の設置や公開講座、市町村の公民館・博物館・福祉機関などのセミナーなど個人主導の学習のためのインフラが整う。	・自治大学校の地方公務員研修研究会が2006年に実施した「地方公務員研修の実態に関する調査」（以下、「研修実態調査」という）によれば2006年4月現在で45都道府県（95.7%）、13指定都市（86.7%）（なお、2007年3月までに100%となる見込み）、30中核市（83.3%）（なお、2007年3月までに100%となる見込み）、33特例市（84.6%）（なお、2007年3月までに91.7%となる見込み）が策定済み。このうち、67.7%は研修に関する基本方針を包含しており、残りは別途、研修に関する基本方針を策定している。	・平成18年2月、特別区職員研修所HP運用開始 ・平成19年4月、全研修を対象に、各区の判断による選択制を導入し、共同研修事務分担金を新設 ・平成19年9月、特別区職員研修所が東京区政会館（九段北一丁目1場番4号）に移転し、10月より事業再開 ・平成26年4月、インストラクショナルデザイン（ID）理論を共同研修に適用 ・平成28年2月、特別区職員研修所が秋葉原センタープレイスビル（神田相生町1番地）に移転

桐村（2013）、石川（2007）、特別区人事・厚生事務組合事業概要をもとに研究会作成

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

第3章

自治体職員の能力と学習

第3章 自治体職員の能力と学習

1. 調査の設計・実施

(1) 調査の目的

特別区の人材育成基本方針に示された職員に求められる能力*をもとに、自治体において、職員に求められる知識・能力や学習についてどのようなことに関心、あるいは課題認識があるかを問う調査を行うことを通じて、必要な知識や能力、習得方法などの実態を探索的に明らかにしていくことを目的としている。

(2) 調査の概要

本調査は、①人材育成の組織体制、②職員に求められる能力、③能力の性質、④能力をはぐくむ職場環境、⑤人材育成担当の視点の側面から、実態を明らかにするために実施したものである。また、本調査では、オン・ザ・ジョブトレーニング（OJT）、研修、自己啓発に限らず、職員が日々の職務を通じた体験から学び、成長していく過程を広く「学習」と捉えているものとして実施した。

(3) 調査期間

令和2年11月～12月

(4) 調査対象

政令市、中核市、特別区（103自治体）

* 調査票に記載した「コミュニケーション能力・対人関係能力」から「自ら考える能力」までの10の能力のほかに「その他の能力」の欄を設けたが、回答は全く記入がなかったため、10の能力に集約できると考えられる。

(5) 調査方法

一般社団法人地方行財政調査会を通じて実施

(6) 回収率

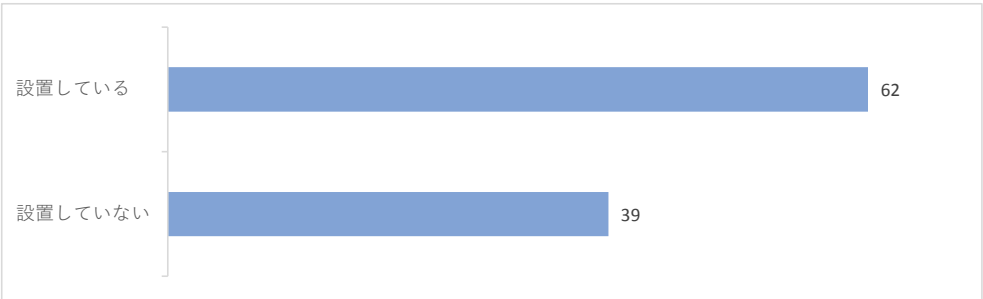
101団体（98.1％）

2. 集計結果

(1) 人材育成の組織体制について

Q 1- 1. 職員の人材育成を担当している専任部署を設置していますか。
（専任部署とは人材育成方針の策定など人材育成に関する企画立案部署です）

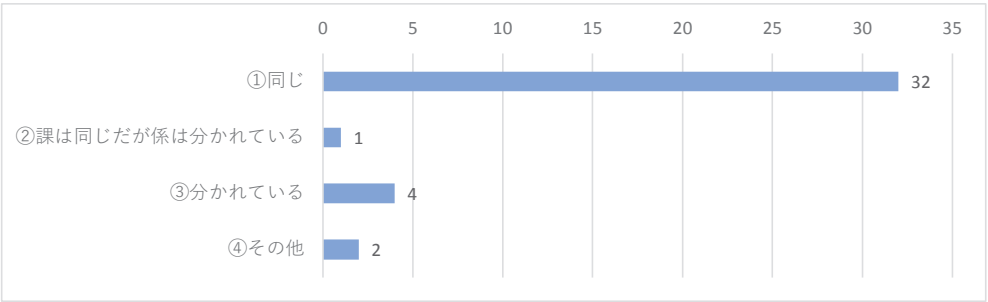
図表3-1



職員の人材育成を担当する専任部署の設置の有無について、図表3-1のとおり設置している自治体は62団体で、6割を超えている。

Q 1- 2. Q 1- 1で「設置していない」とお答えした方にお尋ねします。人材育成に関する企画立案部署（課）と研修実施部署（課）は同じですか。

図表 3-2



職員の人材育成を担当する専任部署を設置していない39団体について、人材育成に関する企画立案部署と研究実施部署の状況は、図表3-2のとおり32団体が同じ部署である。

Q 1- 3. 人材育成担当および研修実施担当の人数（課長を除く）はそれぞれ何人ですか。（令和2年10月1日現在）

図表 3-3

担当職員別団体数	1人	2人	3人	4人	5～9人	10人以上
人材育成担当職員	2	21	25	15	33	5
研修実施担当職員	1	21	32	17	27	2

※兼務等による担当職員を含む

人材育成担当および研修実施担当の人数について、図表3-3のとおり、人材育成担当職員、研修実施担当職員ともに3人の団体が一番多い。また、人材育成担当職員が5人以上の団体が38団体となっている。

Q 1- 4. 人材育成部門と職員採用部門の連携はどのような状況ですか。

図表 3-4

①同じ職員（係）が担当している	28
②同じ課だが、別の係なので、情報や課題認識はある程度共有している	40
③課は異なるが、情報や課題認識はある程度共有している	21
④課が異なるので、それぞれが業務を行っている	8
⑤その他	4

人材育成部門と職員採用部門の連携について、図表3-4のとおり、「②同じ課だが、別の係なので、情報や課題認識はある程度共有している」が40団体

と一番多く、「①同じ職員（係）が担当している」、「③課は異なるが、情報や課題認識はある程度共有している」と続き、89団体が人材育成部門と職員採用部門で連携している状況となっている。

(2) 職員に求められる能力について

Q 2- 1. 自治体職員としての基礎知識としてすべての職員に必須と考えるものおよびその主な習得方法

図表 3-5

基礎知識	必須 回答数	習得方法					
		集合研修	eラーニング	自己学習	職場上司	先輩同僚	その他
1. 自治制度	88	72	8	5			3
2. 公務員制度	93	77	8	5			3
3. 公務員倫理	100	94	2	1		1	2
4. 人権	96	79	7	4		2	4
5. SDG s	55	34	3	11			9
6. 行政法	61	42	4	10		3	4
7. 個人情報保護	97	71	20			1	5
8. 財務（予算・決算・契約）	81	58	8	1		13	3
9. 自治体の総合計画	82	60	4	7	3	2	6
10. 自治体固有の行政課題	64	37	2	10	5	5	6
11. 自治体の歴史	59	41	1	18		1	
12. 自治体の地域特性	66	39	2	17		7	3
13. その他	27	20	4				3

基礎知識【13.その他】は、新型コロナウイルス感染予防策、危機管理、情報セキュリティ、接遇などが挙げられている
習得方法【その他】は、「専門部署からの情報発信」が多い。

自治体職員としての基礎知識としてすべての職員に必須と考えるものおよびその主な習得方法について、図表3-5のとおり、「公務員倫理」（100団体）と一番多く、「個人情報保護」（97団体）、「人権」（96団体）、「公務員制度」（93団体）と続く。習得方法は、各知識とも集合研修が一番多いが、自己学習では、「自治体の歴史」（18団体）、「自治体の地域特性」（17団体）、「SDGs」（11団体）が上位を占め、先輩同僚からは「財務（予算・決算・契約）」（13団体）が一番多かった。

Q 2- 2. 自治体職員の基礎能力として職員が身につけるべきと考える能力のレベルとその主な習得方法

図表 3-6

基礎能力	必須 回答数	集合研修	eラーニング	自己学習	職場上司	先輩同僚	経験	その他
1. 文章力：起案、通知などの定型文を作成できる	95	49	2	4	5	30	2	3
2. 文章力：場面に応じた住民へのお知らせ文を作成できる	86	22	1	4	6	48	3	3
3. 文章力：会議等の議事録を作成できる	75	7	1	4	4	50	7	3
4. 文章力：全体の構成を考えながら会議資料や説明資料を作成できる	81	13	1	5	18	41	2	2
5. 法的能力：条例、要綱等の条文を正しく読むことができる	94	47	1	6	6	25	7	2
6. 法的能力：仕事の根拠法令及び条文を探すことができる	93	25	1	10	6	43	7	2
7. 法的能力：逐条解説や行政解釈を調べることができる	65	17	1	6	3	35	3	3
8. 法的能力：要綱を作成できる	45	10	1	2	9	20	1	4
9. 法的能力：規則・条例レベルの条文を改正できる	38	8	1	1	10	15	1	5
10. IT・ICTリテラシー：電子メールのマナーを踏まえたメールの送受信ができる	95	32	8	17	3	30	2	3
11. IT・ICTリテラシー：Word・Excelを使って業務を行える（一般的な操作）	90	10	4	48	2	21	3	2
12. IT・ICTリテラシー：インターネットのしくみを理解して業務に活用できる	70	11	6	30	1	16	4	4
13. IT・ICTリテラシー：各種機能や特性を踏まえ業務効率化や施策の効果的な実施を提案できる（事業レベルでの活用）	41	7		16	2	10	4	4
14. その他	4	3	1					

基礎能力【14.その他】は、接遇能力、健康管理などが挙げられた。

図表 3-6 のとおり、「すべての自治体職員に必須な基礎能力」では、「10. マナーを踏まえたメールの送受信ができる」「1. 起案、通知などの定型文を作成できる」のほか、「5. 条例、要綱等の条文を正しく読むことができる」(94 団体)、「6. 仕事の根拠法令及び条文を探すことができる」(93 団体) といった回答が多くなっている。習得方法は、文章力については、「1. 起案、通知などの定型文を作成できる」は集合研修の割合が一番多いが、「2. 場面に応じた住民へのお知らせ文を作成できる」、「3. 会議等の議事録を作成できる」、「4. 全体の構成を考えながら会議資料や説明資料を作成できる」はいずれも先輩同僚からが上位を占めている。

法的能力についても、文章力と同様の習得方法の傾向がみられた。

IT・ICT リテラシーは、相対的に集合研修の割合が低く、自己学習や先輩同僚からという回答が多くなっている。

Q 2- 3. 職員に求められる能力の対象者の範囲と習得方法

図表 3-7

①対象者の範囲

	㉖ 自治体職員としての基礎知識・基礎能力	㉗ コミュニケーション能力・対人関係能力	㉘ 交渉折衝・調整能力	㉙ 自己統制・適応能力・自己管理能力	㉚ 情報収集・分析・活用能力	㉛ 課題発見・解決能力	㉜ 政策形成能力	㉝ マネジメント能力	㉞ リスクマネジメント能力・危機管理能力	㉟ 幅広い知識・視野、教養	㊱ 「自ら考える」能力
1. 全ての職員		90	29	73	40	50	22	5	16	56	83
2. 可能な限り多くの職員		7	42	19	50	37	42	14	17	32	13
3. 適性のある職員			2	2	5	4	7	2		1	
4. 一定の職員（管理職【課長級以上】）		1	1				6	9	34	1	
5. 一定の職員（係長級以上）			23	1	1	4	16	63	25	3	
6. その他			1	1	1	3	5	3	5		1
7. 必要ない											

図表 3-8

②習得方法

対象別の各能力評価 (Q2-3) 習得方法	ア	イ	ウ	エ	オ	カ	キ	ク	ケ	コ	サ
	自治体職員としての基礎知識・基礎能力	コミュニケーション能力・対人関係能力	交渉折衝・調整能力	自己統制・適応能力・自己管理能力	情報収集・分析・活用能力	課題発見・解決能力	政策形成能力	マネジメント能力	リスクマネジメント能力・危機管理能力	幅広い知識・視野・教養	「自ら考える」能力
①集合研修		49	44	36	37	67	69	75	68	5	15
②eラーニング					1	1				1	
③自己学習		11	3	30	16	3	2		1	68	40
④職場の上司から学ぶ		1	9	7	3	5	10	11	13	2	11
⑤職場の先輩や同僚から学ぶ		15	22	6	27	9	10	5	2	4	5
⑥経験		19	17	15	8	9	3	3	11	11	20
⑦その他		3	3	2	5	4	4	2	2	2	6
⑧必要ない											

職員に求められる能力の対象者の範囲と習得方法のうち、①対象者の範囲については、図表3-7のとおり、1.すべての職員では、「コミュニケーション能力・対人関係能力」が一番多く、「「自ら考える」能力」、「自己統制・適応能力・自己管理能力」が上位を占めている。2.可能な限り多くの職員では、「情報収集・分析・活用能力」が一番多く、「交渉折衝・調整能力」、「政策形成能力」が上位を占める。また、一定の職員では、係長級以上では、「マネジメント能力」、「リスクマネジメント能力」、「交渉折衝・調整能力」が上位を占め、管理職（課長級以上）では、「リスクマネジメント能力・危機管理能力」が一番多くなっている。

②習得方法は、図表3-8のとおり、「幅広い知識・視野・教養」と「「自ら考える」の能力」以外は集合研修が一番多いが、自己学習では、「幅広い知識・視野・教養」が一番多く、「「自ら考える」能力」、「自己統制・適応能力・自己管理能力」が上位を占めている。また、職場の先輩や上司から学ぶでは、「情報収集・分析・活用能力」、「交渉折衝・調整能力」、「コミュニケーション能力・対人関係能力」が多くなっており、経験では、「「自ら考える」能力」、「コミュニケーション能力・対人関係能力」、「交渉折衝・調整能力」が多くなっている。

(3) 能力の性質について

Q 3- 1. 職員に求められる能力の性質の評価について

図表 3-9

性質別の各能力評価 (Q3-1)		ア	イ	ウ	エ	オ	カ	キ	ク	ケ	コ	サ	計
		自治体職員としての基礎知識・基礎能力	コミュニケーション能力・対人関係能力	交渉折衝・調整能力	自己統制・適応能力・自己管理能力	情報収集・分析・活用能力	課題発見・解決能力	政策形成能力	マネジメント能力	リスクマネジメント能力・危機管理能力	幅広い知識・視野・教養	「自ら考える」能力	
1. 比較的習得しやすい能力	①	89	3		2						1		95
	②	4	29	1	39	10	1			1	5	3	93
	③	1	36	3	23	4	2	2	1	1	11	9	93
	計	94	68	4	64	14	3	2	1	2	17	12	281
2. 習得がかなり困難な能力	①		4	5	1	4	6	21	25	18	4	7	95
	②			8	1	5	10	21	22	19	1	6	93
	③		2	19	4	2	8	17	18	9	9	4	92
	計		6	32	6	11	24	59	65	46	14	17	280
3. かつての行政運営において重要であった能力	①	41	12	2	3	7	7	5	7		6	2	92
	②	7	17	14	6	7	10	10	3	4	12		90
	③	7	10	12	12	10	14	5	9	2	6	2	89
	計	55	39	28	21	24	31	20	19	6	24	4	271
4. 現在の行政運営において重要な能力	①	9	18	3	1	6	14	9	8	10	1	17	96
	②	2	11	5	1	3	26	14	9	13	1	10	95
	③	1	13	9	6	10	15	8	9	14	1	8	94
	計	12	42	17	8	19	55	31	26	37	3	35	285
5. 今後の行政運営において重要となる能力	①	7	11	3	2	10	15	7	8	9	1	22	95
	②		8	7		9	24	13	10	11	3	10	95
	③		9	11	5	13	11	6	13	13		12	93
	計	7	28	21	7	32	50	26	31	33	4	44	283
6. 組織として特に強化したい能力	①	5	10	1		6	15	5	17	9		27	95
	②		13	5	2	11	21	11	12	7	1	10	93
	③	4	13	11	8	6	12	10	10	10		10	94
	計	9	36	17	10	23	48	26	39	26	1	47	282
7. 業務によって必要度が異なる能力	①	1	2	22		4	1	51	4	4	5		94
	②	2	1	22		22	4	16	9	8	5	4	93
	③	2	6	13	1	21	9	13	9	10	6	2	92
	計	5	9	57	1	47	14	80	22	22	16	6	279
8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力	①		66	5	11			2	3	1	3	6	97
	②	1	15	27	26	2	3	2			4	13	93
	③	1	5	17	17		2		10	5	11	25	93
	計	2	86	49	54	2	5	4	13	6	18	44	283
9. 「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力	①		19	9	5	3	8	4	8	1	3	35	95
	②		10	18	5	8	26	3	3	5	9	9	96
	③		15	15	7	8	18	2	7	2	7	11	92
	計		44	42	17	19	52	9	18	8	19	55	283

習得の優先順位 ①：1 番目 ②：2 番目 ③：3 番目

第 1 章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第 2 章	1
	2
	3
	4
第 3 章	1
	2
	3
第 4 章	1
	2
	3
	4
	5
第 5 章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

職員に求められる能力について、㊦から㊴に掲げる能力の性質の評価と、習得の優先順位は図表 3-9 のとおりである。

1. 比較的習得しやすい能力は、「自治体職員としての基礎知識・基礎能力」が一番多く、「コミュニケーション能力・対人関係能力」、「自己統制・適応能力・自己管理能力」が上位を占めている。

2. 習得がかなり困難な能力は、「マネジメント能力」が一番多く、「政策形成能力」、「リスクマネジメント能力・危機管理能力」が上位を占めている。

3. かつての行政運営において重要であった能力は、「自治体職員としての基礎知識・基礎能力」が一番多く、「コミュニケーション能力・対人関係能力」、「課題発見・解決能力」が上位を占めている。

4. 現在の行政運営において重要な能力は、「課題発見・解決能力」が一番多く、「コミュニケーション能力・対人関係能力」、「リスクマネジメント能力・危機管理能力」が上位を占めている。

5. 今後の行政運営において重要となる能力は、「課題発見・解決能力」が一番多く、「「自ら考える」能力」、「リスクマネジメント能力・危機管理能力」が上位を占めている。

6. 組織として特に強化したい能力は、「課題発見・解決能力」が一番多く、「「自ら考える」能力」、「マネジメント能力」が上位を占めている。

7. 業務によって必要度が異なる能力は、「政策形成能力」が一番多く、「交渉折衝・調整能力」、「情報収集・分析・活用能力」が上位を占めている。

8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力は、「コミュニケーション能力・対人関係能力」が一番多く、「自己統制・適応能力・自己管理能力」、「交渉折衝・調整能力」が上位を占めている。

9. 「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力は、「「自ら考える」能力」が一番多く、「課題発見・解決能力」、「コミュニケーション能力・対人関係能力」が上位を占める。

(4) 能力をはぐくむ職場環境

Q 4- 1. 職場での学習を促進するために効果的と考えられる取り組みの有無

図表 3-10

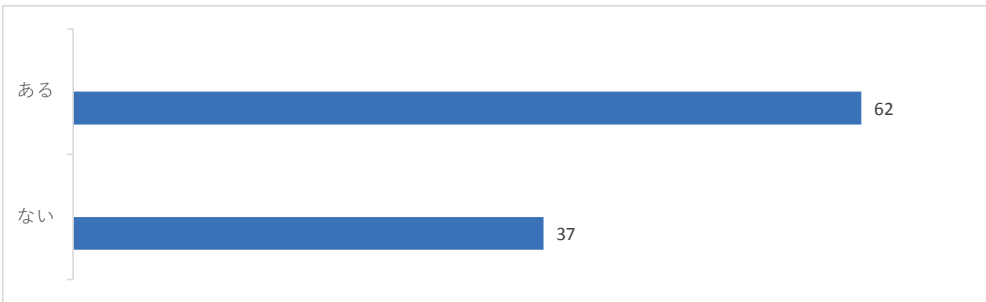


職場での学習を促進するために効果的と考えられる取り組みが「ある」と回答した団体は84団体で、事例として新規採用者を対象とした指導担当者等の配置や各職場における OJT 計画書に基づく取り組みの推進、職場における改善事例や困難事例の検討・勉強会による共有機会の確保、職員表彰制度の導入などが挙げられた。

「ない」と回答した14団体では、通常業務をこなすことが精一杯、所管業務を優先といった回答が多い。

Q 4- 2. 職場での学習を阻害する要因はありますか。

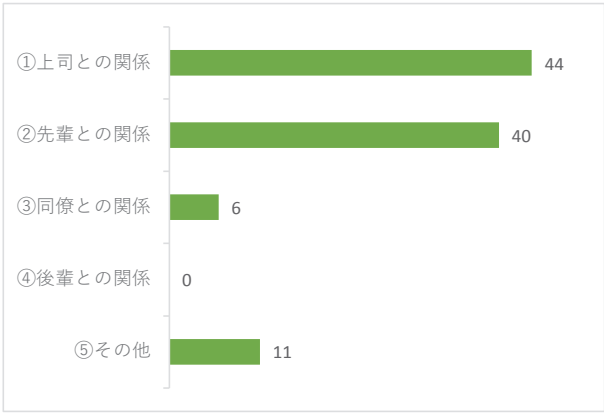
図表 3-11



職場での学習を阻害する要因が「ある」と回答した団体は62団体で、内容として通常業務の多忙さによる時間の確保が困難であることや、職場や上司の理解不足といったことが多く挙げられた。

Q 4- 3. 職場での学習を支える主要な関係

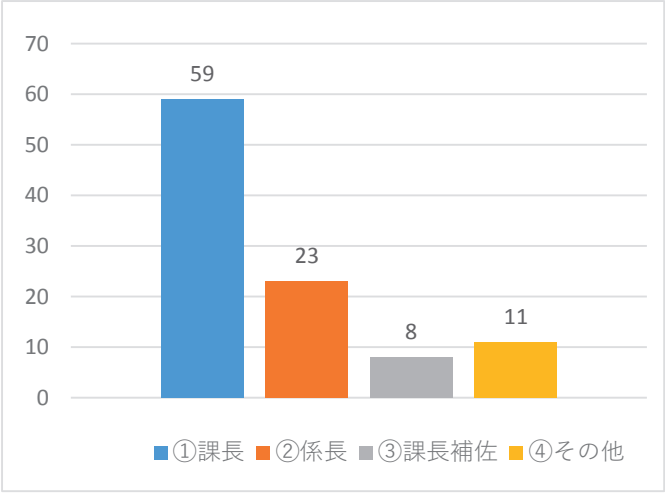
図表 3-12



職場での学習を支える主要な関係は、「上司との関係」が44団体と最も多く、「先輩との関係」が40団体と続き、この2つの関係が全体の8割を超えている。「その他」は、職場全体の理解や職場を超えた職員との関係、職場風土を醸成する全員の関係性といった点が挙げられた。

Q 4- 4. 職場（課単位）で人材育成を担うリーダーは誰ですか。

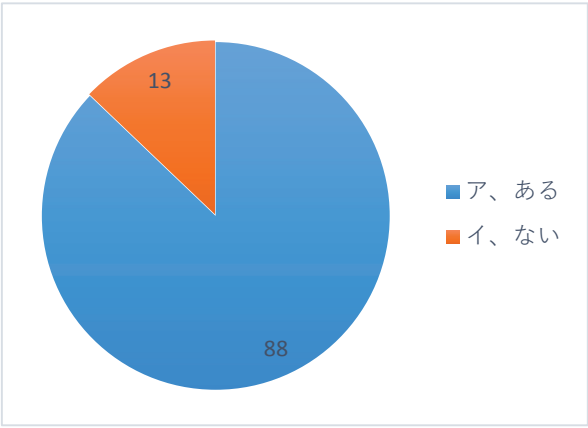
図表 3-13



職場（課単位）で人材育成を担うリーダーは、「課長」と回答した団体が59団体であり、「係長」が23団体である。「その他」は、実際の担い手としては主任や先輩・同僚職員などが挙げられた。

Q 4- 5. 職場での人材育成を担うリーダー養成について組織としての取り組み

図表 3-14



職場での人材育成を担うリーダー養成について組織としての取り組みは、「ある」と回答した団体が88団体と全体の8割を超えている。内容としては、係長職以上の職員を対象として職層研修でリーダー養成やOJT研修の実施や指導者向けの研修、人材育成に関する冊子の発行などが挙げられた。「ない」と答えた団体では、職員育成は管理職の本務と位置付けているとの回答が多かった。

Q 4- 6. リーダーの養成のため、各職場で必要と考えられる取り組み

リーダーの養成のため、各職場で必要と考えられる取り組みは、上司、所属長からの適切な指導やアドバイスをはじめとして、職場におけるフォローや情報共有、職場全体で取り組む風土の醸成、組織的、計画的に行うための現状把握や定期的な検証が必要との回答があった。

(5) 人材育成担当の視点から

Q 5- 1. 人材育成上の課題について、今後、取り組みが必要と考えるもの

図表 3-15

項目	総合						
	選択		優先度				
	件数	順位	1 番	2 番	3 番	件数	順位
①職員に対して必要な能力や学習すべき時期についての明確なビジョンや成長モデルを示していきたい	49	6	19	10	9	38	4
②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	74	1	22	22	13	57	1
③新規採用職員のプロフィールが多様で、一律の育成が難しくなっているなか、できる限り個別対応を組み入れていきたい	26	8	4	1	10	15	8
④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	54	2	14	8	9	31	6
⑤管理職の仕事の一つとして人材育成を位置付け、機能させる仕組みをつくりたい	51	4	8	21	10	39	3
⑥学びに対するモチベーションの個人差を埋めていくような働きかけをしていきたい	54	2	10	12	19	41	2
⑦教える側と学び手の世代間のギャップを踏まえた、効果的な育成手法を工夫していきたい	39	7	3	11	13	27	7
⑧これまでの人材育成手法から発想の転換を図り、職員意識や環境の変化への対応を進めていきたい	50	5	15	7	11	33	5
⑨人材育成を抜本から見直すための人的資源を確保したい	5	10	1	1	0	2	10
⑩その他※	6	9	4	2	0	6	9

※ 育成する組織風土の醸成及び仕事に対するやりがいの向上、ICT利活用に関する意識をさらに浸透時代の変化に対応できるデジタル人材育成の実施、職員研修を含めた人材育成を専門に担う組織作り

人材育成上の課題について、今後、取り組みが必要と考えるものとしては、「②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」が74団体と一番多く、「④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」、「⑥学びに対するモチベーションの個人差を埋めていくような働きかけをしてい

きたい」が各54団体と続く。

「③新規採用職員のプロフィールが多様で、一律の育成が難しくなっているなか、できる限り個別対応を組み入れていきたい」(39団体)、「⑦教える側と学び手の世代間のギャップを踏まえた、効果的な育成手法を工夫していきたい」(39団体)、「⑨人材育成を抜本から見直すための人的資源を確保したい」(9団体)といったことは比較的少数にとどまっている。

それぞれの項目の優先度は、1番目としては「②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」、「①職員に対して必要な能力や学習すべき時期についての明確なビジョンや成長モデルを示していきたい」、「⑧これまでの人材育成手法から発想の転換を図り、職員意識や環境の変化への対応を進めていきたい」との優先順位となった。

2番目としては「②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」、「⑤管理職の仕事の一つとして人材育成を位置付け、機能させる仕組みをつくりたい」、「⑥学びに対するモチベーションの個人差を埋めていくような働きかけをしていきたい」との優先順位となった。

3番目としては「⑥学びに対するモチベーションの個人差を埋めていくような働きかけをしていきたい」、「②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」、⑦教える側と学び手の世代間のギャップを踏まえた、効果的な育成手法を工夫していきたい」との優先順位となった。

取り組みに関しての「該当（選択）」と「優先度」では、「該当（選択）」の件数と優先度がつけられた件数の合計は同じ傾向にあるが、「④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」については、優先度が下がっている。

Q 5- 2 人材育成担当として、職員や各職場などの現状や課題についてなど日頃感じていること

人材育成担当として、職員や各職場などの現状や課題についてなど日頃感じていることについて、自治体名匿名を条件に聞いたところ、業務量の増加により人材育成を意識する余裕がない職場環境に起因する課題や、人材育成に対する目的意識の温度差や当事者意識が低い職

員の意識や組織的な風土に起因する課題、育成の見える化や効果に関する人材育成ビジョンを描く困難度に起因する課題認識が挙げられた。

3. 考察

(1) 職員に求められる知識・能力

①基礎知識

基礎知識は「自治体職員」の前に「公務員」（法令や倫理）として規範的なものが上位を占め、その習得方法も集合研修が8割から9割を占めており、どの職場でも必要かつ不可欠な知識であると考えられている。一方、自治体の計画や課題、地域特性に関することは、それらを所掌する部署や職種など特定の担い手が存在することから、一様に職員に対し求める知識ではないとされ、習得方法も自己学習や先輩同僚から学ぶものが多く、機会を捉えもしくは必要に応じて身に付けるものとされている。

習得方法をeラーニングとするものは、職員に必須とされる基礎知識のもので割合が高く、いつでも触れることができるよう工夫がされている。また、習得方法の「その他」では、「専門部署からの情報発信」により組織内で知識共有を図る取り組みが見られた。

②基礎能力

基礎能力は、実務的に必要となる文章力、法的能力、IT・ICTリテラシーについて、それぞれ業務の具体的場面を示したうえでその必要度と習得方法を問うたものである。

ア 文章力（基礎能力：1. 2. 3. 4.）

文章力（1.から4.）をみると、「1.文章力：起案、通知などの定型文を作成できる」は必須割合が高く、習得方法も「集合研修」によるものが半数を超え、「先輩・同僚」が続いている。仕事を進めていくうえで日常的に活用が期待される能力として組織内で習得を支援する環境が用意されているといえる。

「2.文章力：～」から「3.文章力：～」では、必須割合に大きな傾向の違いはないが、習得方法においては「先輩・同僚」と回答した割合がいずれも集合研修よりも高くなっている。各職場において培われてきた経

験則などに基づく実践的な知恵ともいうべきノウハウは、その職場の職員、あるいはマニュアルという形で職場にあることを示唆している。

「4.文章力：～」も必須割合は「2.文章力：～」、「3.文章力：～」と同じ傾向にあるが、習得方法において「職場上司」の割合が高くなっている。「1.、2.、3.」のいずれもが、仕事の一部を切り出した場面であるのに対し、4.は物事を時系列・体系的に整理しストーリーを描くといった作業が含まれ、単なる文章表現に収まらない、見えないタスクの完遂が求められる、先輩同僚から相談や助言を受ける、職場上司から指導あるいは指示を受けるといった場面のなかで習得していると考えられる。

イ 法的能力（基礎能力：5. 6. 7. 8.）

法的能力（5.から8.）をみると、文章力と同様の傾向がみられるが、習得方法については自己学習や経験といった選択が文章力に比べて回答数が多かった。組織内での習得の支援のほか、仕事を通じて実際に職員がやっていくことが習得に効果的である分野であると言えそうである。

ウ IT・ICTリテラシー（基礎能力：10. 11. 12. 13.）

IT・ICTリテラシー（10.から13.）をみると、「10.IT～」は集合研修と先輩同僚がほぼ同数で上位を占めており、仕事を進めていくうえでの基本的なマナーや実際の仕事での活用は組織内での支援が必要だが、「11.～13.」では、文章力、法的能力と比べ集合研修よりも自己学習の割合が高い。インターネットやスマートフォンなどが一般的に普及したことで、職員の日常生活でも身近になり、改めて組織における支援の必要性の順位が相対的に下がったものと考えられる。とはいえ、先輩同僚から習得する部分もあり、実際に仕事をするうえでのその仕事に見合ったレベルには先輩同僚からの支援が必要ともいえる。また、この分野は新しい技術や提供サービスが日々開発され、組織的にタイムリーな習得支援を行っていくことが困難とも考えられる。

③職員に求められる能力の対象者の範囲と習得方法

職員に身に付けてほしい能力は、すべての職員を対象とした場合、④コミュニケーション能力・対人関係能力、⑨「自ら考える能力」、⑤自己統制・適応能力・自己管理能力が回答の上位を占めている。これらの主な習得方法をみると④コミュニケーション能力・対人関係能力は、①集合研修、⑥経験、⑤職場の先輩や同僚から学ぶ。の順、⑨「自ら考える能力」は、③自己学習、⑥経験、①集合研修の順、⑤自己統制・適応能力・自己管理能力は、

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

①集合研修、③自己学習、⑥経験、の順となっている。（図表3-16A参照）

図表3-16A

能力	習得方法		
④コミュニケーション能力・対人関係能力	①集合研修	⑥経験	⑤職場の先輩や同僚から学ぶ
④「自ら考える能力」	③自己学習	⑥経験	①集合研修
①自己統制・適応能力・自己管理能力	①集合研修	③自己学習	⑥経験

習得方法別に各能力をみると、①集合研修では、㉔マネジメント能力、㉕政策形成能力、㉖リスクマネジメント能力・危機管理能力の順、③自己学習では、㉗幅広い知識・視野・教養、㉘「自ら考える」能力、㉙自己統制・適応能力・自己管理能力の順、⑥経験では、㉘「自ら考える」能力、①コミュニケーション能力・対人関係能力、㉚交渉折衝・調整能力の順になっている。また、「職場」の上司、先輩同僚（④、⑤）の合計では、㉚交渉折衝・調整能力、㉛情報収集・分析・活用能力、㉕政策形成能力の順になっている。（図表3-16B参照）

図表3-16B

習得方法	能力		
①集合研修	㉔マネジメント能力	㉕政策形成能力	㉖リスクマネジメント能力・危機管理能力
③自己学習	㉗幅広い知識・視野・教養	㉘「自ら考える」能力	①自己統制・適応能力・自己管理能力
④職場上司 ⑤先輩同僚	㉚交渉折衝・調整能力	㉛情報収集・分析・活用能力	㉕政策形成能力
⑥経験	㉘「自ら考える」能力	①コミュニケーション能力・対人関係能力	㉚交渉折衝・調整能力

職員に求められる能力の習得は、自治体の業務が広範かつ多様な領域を持つことからベースとなる能力は組織的な支援が比較的充実している一方、業務の内容や性質によりその習得水準の設定が困難であり研修で培いにくい能力は、職員側にその習得が委ねられる傾向にある。多くの職員に求められている能力の上位3つを見て明らかなように、その能力の習得には、職員自身

の学びの機会や経験の蓄積がポイントとなるが、それはいかなるトリガー（引き金）により促進されるのか、そのような場面に組織、職場はどのような支援をできるのかは検討の余地がある。

④能力の性質

職員に求められる能力の「性質」について、習得の難易度や必要とされる場面、能力に関してどのような評価、イメージを持っているかを問うたものだが、各能力の評価を選択された性質上位3位までを示すと図表3-16Cのとおりである。

図表3-16C

㉗自治体職員としての基礎知識・基礎能力	1. 比較的習得しやすい能力	3. かつての行政運営において重要であった能力	4. 現在の行政運営において重要な能力
①コミュニケーション能力・対人関係能力	8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力	1. 比較的習得しやすい能力	9. 「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力
㉚交渉折衝・調整能力	7. 業務によって必要度が異なる能力	8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力	9. 「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力
①自己統制・適応能力・自己管理能力	1. 比較的習得しやすい能力	8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力	3. かつての行政運営において重要であった能力
㉛情報収集・分析・活用能力	7. 業務によって必要度が異なる能力	5. 今後の行政運営において重要となる能力	3. かつての行政運営において重要であった能力
㉔課題発見・解決能力	4. 現在の行政運営において重要な能力	9. 「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力	5. 今後の行政運営において重要となる能力
㉕政策形成能力	7. 業務によって必要度が異なる能力	2. 習得がかなり困難な能力	4. 現在の行政運営において重要な能力
㉔マネジメント能力	2. 習得がかなり困難な能力	6. 組織として特に強化したい能力	5. 今後の行政運営において重要となる能力

第1章

1

2

3

4

5

6

7

第2章

1

2

3

4

第3章

1

2

3

第4章

1

2

3

4

5

第5章

1

2

3

むすび

【参考】

資料編

㊦リスクマネジメント能力・危機管理能力	2. 習得がかなり困難な能力	4. 現在の行政運営において重要な能力	5. 今後の行政運営において重要となる能力
㊧幅広い知識・視野、教養	3. かつての行政運営において重要であった能力	9. 「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力	8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力
㊨「自ら考える」能力	9. 「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力	6. 組織として特に強化したい能力	5. 今後の行政運営において重要となる能力 8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力

上表と図表3-7との関連を見ると、例えば、㊦マネジメント能力は、係長級以上の職員に求められ、習得方法は集合研修が多いが、性質評価では「2. 習得がかなり困難な能力」、「6. 組織として特に強化したい能力」、「5. 今後の行政運営において重要となる能力」となっており、現在の能力習得水準や習得方法の効果に必ずしも満足していない状況が伺え、同様の傾向は㊧政策形成能力、㊦リスクマネジメント能力・危機管理能力にもみられる。

また、㊨「自ら考える」能力では、できる職員を除いた場合だと、「6. 組織として特に強化したい能力」、「5. 今後の行政運営において重要となる能力」、「8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力」であるが、習得方法は自己学習と経験に頼っており、組織としての対応が困難な能力であるといえる。

(2) 職場環境と課題認識

調査結果を見ると、人材育成に関する取り組みのアプローチは、実務的な職場内研修や新人を対象とした指導担当の配置、職種単位での勉強会や事例検討会など職場における主体的な取り組みと、OJT推進研修の実施や担当者向け研修の実施、ガイド・マニュアル作成、表彰制度や経費助成など人材育成部門からの要請・サポートに大別される。

また、職場における学習の主要な関係は、上司・先輩が多数で、育成リーダーは課長級が多い。リーダー養成の取り組みは、昇任時や担当就任時に「研修」による養成が多数を占める。一方で、職場においては業務の多忙さや、職場による学習の重要性に関する温度差、上司や周囲の理解不足が職場での学びを阻害する要因として挙げられており、現在の職場環境ではなかな

か学習を促進できる環境にないことが伺えた。

このような状況のなかで、職場での取り組みとして育成担当者の孤立防止、職場全体での育成風土の醸成、計画的、継続的な取り組みから習慣的な取り組みへの転換を進めていきたいとの意見があった。また、人材育成部門としては、人材育成に関するビジョンに対する職員理解不足や学びに対するモチベーションの個人差を解消していくことへの課題認識が見られた。

(3) まとめ（調査結果から見えてきた現状と課題）

自治体の人材育成は、第1章 調査研究の背景・目的でも触れているように、地方公務員法に定める研修を中核に据え、（人材育成）基本方針を策定することで進められてきている。一方で、自治体へのニーズの多様化・複雑化が進展を見せるなかこれらへの対応と並行してサービス効率化の要請に応じていくため、業務の見直しや職員数の削減などにより職場の環境は常に変化している。

本章ではこのような状況にある自治体において、人材育成に関する知識・能力の捉え方や習得方法、職場や組織での取り組み、課題を分析した。これらの結果から得られた特徴的な傾向を以下に示したい。

①学びの対象と習得方法の関係

職員に求められる基礎能力は、研修による習得が広く採用されている。難易度や実務的な要素が強くなるにつれて先輩・同僚から学ぶ割合が高くなり、比較的専門的な知識を前提とする能力は、自己学習による習得割合が高くなっていることが確認できた。一般に研修による学びは必要な知識の習得を目的の主眼に置いているが、調査では研修で得た知識は職員がそれぞれの業務を遂行するなかで職場の支援を受けてより実践的なものとして活用できるものになっていくことが確認できた。一方で、研修で培いにくい能力は、組織的な習得支援が難しく、職員側にその習得が委ねられている状況にある。特徴的なものとしては、多くの職員に求められる能力のうち、コミュニケーション能力をはじめとして折衝・交渉能力や自己統制能力などにあり、職員が持つ人間性なり適性や個性に深く関連があると思われる能力は、職員自身による学びの意欲や職場での周囲の刺激がその習得に少なからず影響していることが調査結果から示されている。また、「自ら考える能力」については、組織的な強化や今後の行政運営において必要と多くの自治体から回答が寄せられているが、その習得は職員に委ねられている。このように学びの機会・

第1章

1

2

3

4

5

6

7

第2章

1

2

3

4

第3章

1

2

3

第4章

1

2

3

4

5

第5章

1

2

3

むすび

【参考】

資料編

場面で習得が期待できる能力は一律ではないことから、習得を期待する能力はどのようなプロセスで身につくのか、より効果的な方法を考えていくことが今後の検討課題である。

②職員の学びの環境と組織的支援の関係

前述したように、行政サービスの効率化への要請は、職場に大きな変化をもたらしてきた。とりわけ、職員数は、業務の効率化などにより常に削減要請がある一方、業務の量的、質的变化に柔軟に対応することが困難な状況が発生している。職場における業務への負担感が増し、業務優先の雰囲気により濃くなってきている。このような状況が常態化しつつあるなかで、かつて行われていたような職場における学びの機会は減少を余儀なくされている。

しかし、職場を舞台とした学習の有用性は調査結果からも認められたところである。一般的に職場のリーダーは誰かといった場合は、多くの自治体において課長となることが多いだろう。調査結果からも職場の人材育成のリーダーは課長との回答が多く、現在の職場での人材育成の鍵を握っているのは課長である。そして職場における「業務」と「学び」のバランスをコントロールできるのは課長であり、そこに所属する職員の理解・協力があって成立するものだろう。また、組織的な支援においては、人材育成部門のほか、組織体制に関する部署や財政部門など、職場環境に影響する他部門との連携・協力は不可欠なものと考えられる。

職員が習得した能力を組織が評価・活用する機会を設け、職員の自主的な取り組みの支援や、職員が習得したスキル等を組織的に把握することで、せっかく培ったものをより組織内で活用していく方策について検討を進めることが必要であると思われる。

第4章

特別区における職場学習

第4章 特別区における職場学習

1. 研究手法

本研究は、特別区における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目指していることから、グラウンデッド・セオリー（Grounded theory）の継続的比較分析法を研究の方法として採用した。

グラウンデッド・セオリー（Grounded theory、以下、GT）は質的データの分析に有効な方法であり、研究の過程を通じて体系的に集められ、分析されるデータから引き出された理論であり方法論である。グレイザーとスト劳斯によって、1960年代に主流であったグランド・セオリー（Grand theory）に対抗して作られた。理論は調査に先立つものでなく、データから帰納的に浮かび上がってくるものと考える。データに基づいているので、GTによる理論は、現象をよりよく理解するのに役立つといわれる。

本研究においては、地方自治体のOJT、Off-JTが民間企業とは異なり、行政組織のあり方や制度の影響を様々に受けていると推察されることから、計量分析等に基づく仮説を研修する方法では、実際に特別区の現場で職員の学習がどのように行われているのか、どのような要素が影響を及ぼしているのかを明らかにすることは難しいと判断した。例えば、地方自治体におけるOJTには、行政組織特有の意思決定過程や営利など数値で業務の成果が図れない状況下での人事評価、転職に比類すると言われる定期人事異動などが影響していると考えられる。これらの点についてはこれまで人事制度としての議論を中心に行われ、職場での職員の学習に対する影響や効果を調査した研究は見られない。さらに、これまで地方自治体においてはOff-JT、OJTも含めて一般的に「研修」として認識されており、職員の学習の視点からの研究は行われてこなかった。

そのため、データを基に分析し、データの中に現れた現象がどのようなメカニズムで生じているかを理論化するため、GTによる質的分析（Glaser & Strauss = 1996）を行うこととした。GTにはオリジナルの方法から派生したいくつかの方法があるが、本研究ではグレイザー派（クラシックGT）の手順を参考に分析を実施した。

2. データの収集・分析の方法

(1) データの収集と分析プロセス

データの収集と分析のプロセスは以下の通りである。

- ① 各区の資料を分析し、インタビューのためのターゲットグループを抽出する。
- ② インタビューを実施し、逐語録を作成する
- ③ 逐語録をデータとしてコーディングを実施し、理論的サンプリングに導かれる新たな対象者にインタビューを実施する。
- ④ 継続的比較分析法により効果的な学習支援の可視化、言語化を企図する。

(2) ターゲットグループの抽出

① 人材育成を所管する管理職

区の行政課題や組織課題を踏まえて職員の学習をどのように支援しているか明らかにするため、人材育成を所管する管理職を研究対象とした。

インタビューの選定に当たっては、23区のうち人材育成を担当する管理職を配置している区をピックアップし、区の地域特性や管理職の経験年数等を考慮して4名を選出した。

② 採用から7～8年程度経過した若手職員

区の人材育成施策が推進されるなかで実際に職員がどのように学習し、成長しているかを明らかにするため、2～3か所の職場を経験していると思われる経験年数7～8年程度の職員を研究対象とした。

インタビューの選定に当たっては、特別区人事・厚生事務組合に各区から派遣されている職員に個別に協力を依頼し、研究の主旨に賛同を得た職員3名を選出した。

(3) 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は令和2年1月～8月の間、1名につき2時間程度実施した。

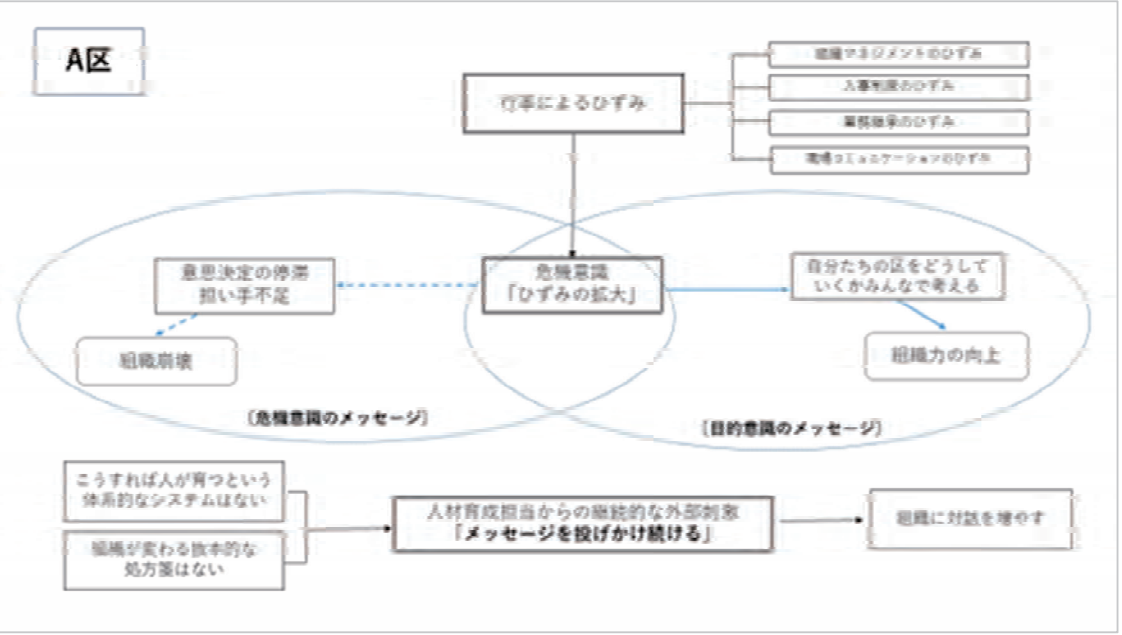
また、若手職員3名へのインタビューは令和2年8月に、1名につき1時間程度実施した。

インタビュー実施後、逐語録を作成した上で、コーディング、分析を実施した。

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

3. 人材育成担当者インタビューの分析結果

(1) A区に関する概念図とその説明



① A区の問題状況

A区では、行革を進めこの10年の間に約1,000人の職員数を削減してきた。その影響で、職員構成に由来する組織の課題が顕在化してきた。定数を削減するために過去の一時期採用を抑制し、現在の組織で中堅層にあたる職員層が薄くなった。また、層の厚かったベテラン層が退職した分、新規に職員を採用して補充している状況である。

これらの影響から、人員減により職員の業務が全体的に多忙化するとともに、過去には各職場で行われていた職員の人事管理や人材育成のプロセスに手が回らなくなってきた。これらに代表される【行革のひずみ】が、各職場で顕在化している。

② 4つのひずみ

【行革のひずみ】は主に、〔組織マネジメントのひずみ〕〔人事制度のひずみ〕〔業務継承のひずみ〕〔職場コミュニケーションのひずみ〕の4つに集約することができる。職場で生じている状況をそれぞれのひずみごとに列挙する。

(ア) 〔組織マネジメントのひずみ〕

- ・多忙化により、業務改善にエネルギーを割けない

- ・管理監督者がプレイングマネージャー化し、仕事をしながら職場のマネジメントに手が回らない（職員への目配りや指導の余裕がない）
- ・管理職不足から定年退職してもラインの課長を務めなければならない
- ・中堅層が薄いなかでポスト管理が難しくなる（人数が少ない層が歳を重ねたとき、管理職や係長職を担いきれるか）

(イ) 〔人事制度のひずみ〕

- ・管理監督者が不足している
- ・職員の昇任意欲が低く、管理監督者を確保する見通しが厳しい
- ・行政系人事制度が改正され係長の昇任が指名制となったが、昇任を留保する職員が多く、十分な人数の管理監督者を確保できていない
- ・退職してもラインの管理職で居続けなければならない
- ・目標管理の人事評価が人材育成につながるサイクルがなかなかうまく流れない

(ウ) 〔業務継承のひずみ〕

- ・大量退職した層の仕事を少ない人数の層で引き継ぐ
- ・少ない人数で引き継いだ仕事を、倍の人数の層に伝えていかなければならない
- ・人数が少ない層が教えられた経験がないまま昇任し、教える立場になる

(エ) 〔職場コミュニケーションのひずみ〕

- ・多忙化により、対話や議論をする余裕がない
- ・急激に若手が増え、上司とのコミュニケーションギャップが生まれやすい（若手と上司との経験の質の違い）
- ・上司が部下を指導してもうまく伝わらない
- ・職場で議論して何か物を作っていく風土がない
- ・仕事のことを聴きたくても教え手の職員が忙しくて聞けない
- ・係長と主査が同列ななかで、主査に昇任した人が係長に仕事のことを聞きづらい

これらの状態が今後一層進むならば、【行革のひずみ】が拡大し、組織が立ち行かなくなる危機感がある。「人員削減のひずみは10年後に大きくなって現れる」と【ひずみが拡大する危機意識】を持ちながらも、忙しいなかでも人を育てていかなければならない、何かやっていないといけないと職員に働きかけている。

この働きかけ【人材育成担当からの継続的な外部刺激】は、研修の場で、人材育成担当課長からメッセージを繰り返し発する形で投げかけられている。職員に向けたメッセージによる投げかけは「ボールを投げる」とも表現される。メッセージには2種類あり、ひずみが拡大し続け、〔意思決定の停滞〕〔担い手不足〕が〈組織崩壊〉につながってしまうかもしれないという悪化傾向のビジョンを伝える〈危機意識のメッセージ〉と、〔自分たちの区をどうしていくかみんなで考える〕ことを地道に続けていけば〈組織力の向上〉を図ることができるという改善方向のビジョンを伝える〈目的意識のメッセージ〉を使い分けながら、職員の意識改革を促そうとしている。

人材育成担当者から職員に向けて【メッセージを投げかけ続ける】ことにより、組織のビジョンを共有し、現場に現れているひずみによる苦境をしのぎ、少しでも解決に向けた取り組みをねん出しながらチームとしての力を発揮できるよう、意識改革に取り組んでいる。この「繰り返し繰り返し言う」取り組みの背景には、人材育成に対する明確な考え方がある。

③ 人材育成に対する考え方

人材育成基本方針を策定するにあたって、人材育成のビジョンを計画のゴールとして数値化、見える化し、目標管理制度と連動させることにより、人材育成の効果を高めようと試みている。しかし、計画自体は組織に浸透しているとは言えない状況であり、目標管理制度が育成的に十分機能しているとは言えず、職員は研修に対するアレルギーが強い。

そうした組織に向けて人材育成を促すにあたっては、「こうすれば人が育つという体系的なシステムはない」「組織が変わる抜本的な処方箋はない」と考えている。何かしらの新たな仕組みで対応するのではなく、人材育成担当者が「繰り返し繰り返し言う」ことを通して「継続的な外部刺激」を職員に与えていくアプローチをとっている。

職員に向けてボールを投げ続け、重層的にさまざまな取り組みを続けていくことが、区が求める人材を育てていくことにつながる。メッセージを伝える際には、「『伝える』と『伝わる』は違う」「ちゃんと見える化する」「無意識を意識化する」「インパクトのある情報提供をする」ことを意識している。

また、メッセージは、職層ごとに投げ分けられている。管理職に対しては、自らが仕事を進めやすい組織づくりのために、まわり道のようにも職員の話聴くこと、目標管理制度を活用した育成を職場で実践してほしいというメッセージを、広く職員に対しては、主に職層研修を通して、組織に関する「共通認識」や職員への期待、忙しいなかでも研修に参加する意義、研修での学びを職場に持ち帰り還元することがビジョンの実現につながる行動であるとのメッ

セージが伝えられている。

さらに研修受講の動機づけとしても、「研修というのは受けて終わりじゃないし、結局受けた上で、それをどう生かすかが大事である」とねらいを投げかけている。

④ 【組織に対話を増やす】

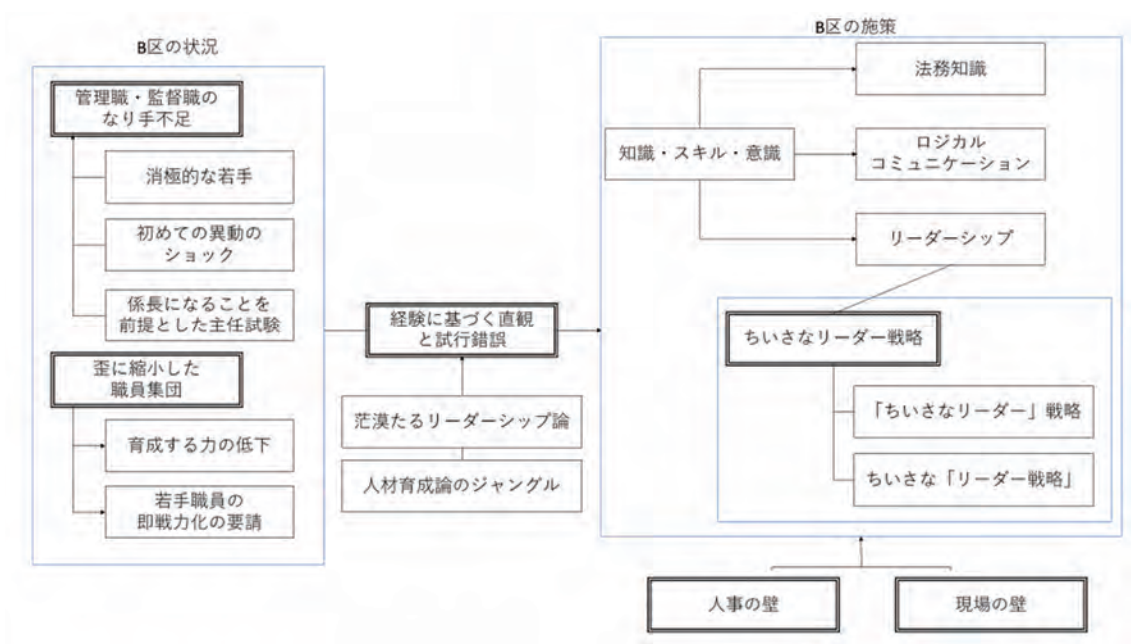
組織力を高めて危機を乗り越え組織を維持するために、「みんなで共通目標をつくって、それに向けてお互いの弱いところ助け合わなきゃいけない」ことを、対話を増やすなかで共有することを重視している。

組織のなかで、若い層の人数が少ないうえ業務多忙化のために対話が少なく、人と議論をして何か物をつくっていくというものの風土が見られないなかで、採用10年目までの職員に重点的に研修を提供している。

職員の成長については、現実の仕事において限界事例に向き合うことや、失敗することを通して学ぶウエイトが大きいと考えており、知識や経験の再構築の場、仕事で得られない知識を得る場として研修を活用し、受講した職員が学びを職場に還元し、支え合う職場づくりに活かすことを期待している。

そのため制度として行っている人材育成施策のほか、担当者自ら時間外に対話の機会を設けたり、職員が「やってみたい」と提案したことを実践に向けて後押ししたりしながら、若手職員に経験を積む場を提供している。

(2) B区に関する概念図とその説明



① B区の問題状況

B区における人事政策上の課題は大きく分けて二つある。すなわち、1)【消極的な若手】や【初めての異動のショック】、【係長になることを前提とした主任試験】が複合的に作用することによって生じている【管理職・監督職のなり手不足】と、1)【歪に縮小した職員集団】に起因する【育成する力の低下】、【若手職員の即戦力化の要請】である。

a 【管理職・監督職のなり手不足】

まず前者について説明する。B区においては管理職や監督職になろうとする職員数を十分確保できていないという状態、すなわち【管理職・監督職のなり手不足】の問題が深刻化している。この問題に関する危機感は、組織の上層部、首長、議員にまで広がっており、対策が急務となっている。この問題を生み出している背景には、相互に結びついた3つの要因がある。

1つ目は、【消極的な若手】の存在である。現在の若手職員は、自ら率先して行動したり発信したりすることが少なくなっているといわれる。こうした若手職員は、管理職や監督職になることを忌避する傾向にあるとされる。

2つ目は、こうした若手職員が経験する【初めての異動のショック】である。B区では【広範かつ短期の異動】が展開されており、異動はあたかも「転職」のように職務内容を大きく変更させる。そのため、異動の結果、特定の職務に関する知識のない状態から執務を開始しなければいけない状態、すなわち【異動によるリセット】を経験することとなる。入区後の執務を通じて徐々に自信をつけてきた若手職員が初めて【異動によるリセット】を経験すると、それまでに築き上げた自信を失ってしまう場合がある。これが【初めての異動のショック】である。それによって将来への見通しを失い、管理職や監督職になる意欲を減退させてしまう。

3つ目は、【係長になることを前提とした主任試験】という仕組みである。B区では主任への昇任に際して試験が課されており、この試験に合格して主任になることが、実質的には将来の係長になることを意味している。この主任試験は入庁後5年目で受験可能であるため、キャリアのかなり早い段階で、キャリアの中盤以降を見通して、同試験を受験するかどうか、という選択を若手職員は迫られることとなる。その選択の重さから、主任試験を受けることを避ける若手職員が増大しており、結果的に、係長や課長以上の職員のなり手を確保できない状態が生まれている。

これら3つの要因は相互に関連しつつ、【管理職・監督職のなり手不足】問題を深刻化させている。ただでさえ【消極的な若手】は、【初めての異動のショック】によって大きく意欲を減退させ、【係長になることを前提とした主任試験】

を受験しなくなる。このようにして、組織を担う人材の確保が難しくなっている。

b 【歪に縮小した職員集団】に起因する諸問題

次に【歪に縮小した職員集団】に起因する【育成する力の低下】、【若手職員の即戦力化の要請】という2つの問題について説明する。B区の職員の年齢構成は、40代を中心とした中堅職員が少なく、20代の職員が多いという歪な構造を有している。しかも、1990年代以降の地方行革を通じて、職員数は大幅に減少している。これが【歪に縮小した職員集団】である。

この結果、【育成する力の低下】が顕著となっている。従来、若手職員の育成にも労力を割くことのできた管理職や監督職は、増大する事務量の中で、育成にまで目を向けることが難しくなっている。また、歪な年齢構成によって中堅職員が若手職員の面倒を見ることができなくなっている。このように【育成する力の低下】が顕著になっているにも関わらず、【若手職員の即戦力化の要請】は強まっている。職員数が減少している以上、新人にも執務の主力となって活躍することが求められているからである。

② B区の人材育成政策：【ちいさなリーダー戦略】

【管理職・監督職のなり手不足】や【歪に縮小した職員集団】に起因する諸問題を克服するために、若手職員を適切に育成し、職場の現在だけではなく、組織の将来を担う人材に成長させることが急務となっている。では、どのようにすればそうした人材を育成できるのか？こうした人材育成システムの構築に際して、既存の研究や他組織の実践例は、十分役に立つものではなかった。人材育成に関する議論は膨大でありかつ体系性が不十分であるという意味でジャングルの様相を呈しており（【人材育成論のジャングル】）、リーダーシップの養成に関する知見も茫漠としてつかみどころがなかった（【茫漠たるリーダーシップ論】）からである。そのため、B区の人材育成担当組織は、【経験に基づく直観と試行錯誤】によってシステムを構築せねばならなかった。システムの内容には客観的な根拠が十分あるわけではなかったが、まずはプログラムを実施し、その中からフィードバックを得ることでシステムを改善することが目指された。

こうした【経験に基づく直観と試行錯誤】の結果、【5年目までの一貫した若手育成】プログラムが構築された。特に5年目までのプログラムとなっているのは、【係長になることを前提とした主任試験】までに将来を見据えて意欲的に職務に取り組む人材を育成する必要があったためである。このプログラムは、【知識・スキル・意識】という3つの要素をターゲットにしており、【法務

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

知識、ロジカルコミュニケーション、リーダーシップ】という3つの施策を柱としたものとなっている。中でもB区の人材育成政策を特徴づけているのが「リーダーシップ」に関する施策である。

B区のリーダーシップ養成プログラムは、その特徴から【ちいさなリーダー戦略】と名付けることができる。それは「ちいさなリーダー」を育てる戦略（【「ちいさなリーダー」戦略】）であると同時に、小規模な「リーダー戦略」を組み合わせるという戦略（【ちいさな「リーダー戦略」】）でもある。まず「ちいさなリーダー」とは、組織のトップを現に担うリーダーではなく、その候補あるいは卵を指す。【マネジメント型のちいさなリーダー】と【企画立案型のちいさなリーダー】に大別され、それぞれ特定のプログラムによる育成が目指されている。

次に、【ちいさな「リーダー戦略」】とは、大規模な政策ではなく、小規模な政策の組み合わせによって将来的なリーダーの育成を目指す戦略を指す。こうした戦略が採用される背景には、【茫漠たるリーダーシップ論】【人材育成論のジャングル】といったB区に応用可能な体系的な知識の不在がある。確立した体系を大規模に導入するのではなく、効果が期待される政策の逐次導入による試行錯誤の過程によって特徴づけられる。また、後述する【人事の壁】や【現場の壁】という教育部門への制約が厳しい状況の下では、「リーダー」育成の必要性を訴えつつ、「ちいさな」戦略を積み上げていく必要がある。

③ B区の人材育成政策を制約する2つの壁：人事の壁と現場の壁

【ちいさなリーダー戦略】という特徴を持つB区の人材育成政策の実現は、【人事の壁】と【現場の壁】という2つの制約要因によって容易ではない。前者の【人事の壁】とは、人材育成を担当する部門に対して、人事管理部門の権限が非常に強いため、施策の導入に関して人事管理部門が障害いわば「壁」となる現象を指す。人事課の下に両部門は置かれているものの、「人事が圧倒的」な力を有しており、「人事係にあらざるば人事課にあらざる」という状況が常態化している。強力な権限を握る人事担当にとって重要となるのは、育成よりも管理であり、能力をいかに向上させるか、という問題意識が後景に退きがちである。こうした【人事の壁】があるために、教育部門としては「お願いしたり、訴えたりして一つ一つマイナーチェンジを図っていくしかない」。

次に、【現場の壁】とは、人材育成施策を実施するに際して、管理職層を中心とした各職場が「壁」となる現象を指す。【歪に縮小した職員集団】では育成にリソースを割くことが難しく、人事部門主導でマネジメントが実行される状況の下では、「育成」を重視した職場運営を展開することは難しい。

■ 各概念の説明

【管理職・監督職のなり手不足】

管理職や監督職の需要に対して、それを充たす供給が組織内で得られていない状態を指す。この問題についての危機感は、組織の上層部、首長、議員にまで広がっており、対策が急務となっている。【消極的な若手】と【係長になることを前提とした主任試験】の2つの要因が、管理職のなり手不足の問題を加速させていると述べられている。

【女性管理職のなり手不足】

B区において管理職になろうとする女性が不足している状況を指す。B区全体で【管理職・監督職のなり手不足】は問題となっているが、とりわけ女性に関して深刻である。そのため、「女性のリーダーをつくっていかなくさいけない」と担当者は述べる。また、ライフイベントでのキャリアの途絶を招かないためにも、「ちょうど結婚される、子育てをされる前になるべくそういった研修を受けてもらっちゃって、子育て期が終わった後に、モチベーションをひとつ持っていてもらえればいい」と述べている。

【政策形成能力を求める「上」からの声】

職員に対して政策形成能力の向上を要求する、主に組織外部からの要求を指す。B区では、議員からのこうした要請を背景に、専任の人材育成担当組織が置かれることとなった。

ただし、職員自身は、政策形成能力をあまり重視していないという。担当者は「政策形成というのは[…], 本当は毎日しているんですけども、それを政策形成と考えていない」という職員の認識が背景にあると考えている。また、実際には提案や事務改善を通じて政策形成に関与しているにも関わらず、それを「政策形成」とみなさず「私[に]は政策形成[は]関係ありませんと言い切っちゃう」ことによって「不足も何も関係ないと思っちゃうところがある」と述べている。つまり、自らの行う提案や事務改善を「政策形成」とみなさないことによって、提案や事務改善の能力としての「政策形成能力」を高める必要性を（意識的ないし無意識的に）遮断してしまうという認識構造がある、と担当者は考えている。

【「間違い」が許されない職場】

それが仮に軽微なものであっても、職務遂行上の「間違い」が重大な問題とみなされている職場の状態を指す。ここでいう「間違い」は、プレス発表前の情報漏洩、メールのBCCとCCの取り違い等を幅広く含む。B区においては、

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

現場から組織の上層部まで、「とにかく間違わないこと」が、政策形成能力等の他の能力以上に、育成上の最優先事項とみなされている。また、そうした「間違い」が「ゼロ」にならないことが育成上の大きな問題と考えられている。

【消極的な若手】

自ら主体的に行動したり発言したりすることを控える若手職員を指す。「全体のイメージとしてはおとなしく話を聞く」し、その内容を「理解してくれているんで頼んだことはきちんとやってくれる」けれども、「なかなか目立って手を挙げて発言をしたりとか、発信をすることが少なくなっている」というB区における若手職員の状態を意味している。「講義をやっていると、副区長なんかから講話もされるんですけど、ちょっと空気にしゃべっているような感覚がある」と批判的に形容される。ただし、そうした職員を選別し採用しているのは当局自身であるという認識は余りない。

こうした【消極的な若手】が生み出される背景として、採用試験における競争率の低さが担当者からは指摘されている。競争率が低いため「ガッツがない」と表現される。

【知識・スキル・意識】の3要素の観点では、「意識」に働きかけることが重要であると考えられている。例えば、若手の消極性を踏まえ、次世代リーダー研修などは指名制が導入されているが、これは当局等の周囲の期待を認識させ、【企画立案型のちいさなリーダー】としての意識を植え付けるための施策である。

【歪に縮小した職員集団】

年齢の観点で職員構成に歪みを生じさせつつ、全体数が減少した職員集団を指す。B区を含めた地方自治体では、1990年代以降の地方行革を通じて職員数が急速に減少したが、ここ4、5年は国による厳しい定数減の要請が緩和されたこともあり、大量の採用を続けている。その結果、2、30年前に比べて職員の全数は減少しており、また40代を中心とした中堅層の数が少なく、20代の若手職員が極めて多いという年齢構成の歪みが生じている。

この結果、いくつかの問題が生じた。第一に、それまで育成を担当していた中堅層に対して若年層の数が多くなったため、「面倒を見切れない」状態となり、育成に手が回らなくなった。「新採だから鍛えてあげようとか、2年目だからどうしようというのが、毎年毎年来る」のに対し、職場での受け入れ態勢は十分整備されていない。【5年目までの一貫した若手育成】が求められるようになった重要な背景の一つである。

第二に、職員の絶対数が減少する中で、若手職員の比率が増大したため、【若

手職員への即戦力化への期待】が高まった。「今もうちょっと新人でもですね、もう1週間たったら窓口に出なきゃいけないような人の配置」になっている。各現場では「職員の方がとにかく即戦力で動かされてしまう」状況が生じ、研修に出す余裕もなくなって、長期的な育成は疎かになりがちである。【育成部門と現場との連携不足】の一つの例である。

【育成を担う主体の拡大】

他の主体の育成を念頭に置いて、管理職、監督職から3年目、4年目の若手職員にまで育成主体が広がるという量的拡大に加え、ある主体が自分自身を育成する、という自己啓発の重視という質的な拡大も意味する。「前は5年目職員、6年目職員、10年目職員がやんなきゃいけなかったのが、結局はもう3年目、4年目の職員ができるようになりました」という状況は、育成を担当する主体の拡大という肯定的な側面もある一方で、【歪に縮小した職員集団】の中で先輩の若手職員も「教えざるを得ない」という状況に追い込まれたという側面もある。入区3年目以降の職員をサポートという形で新採職員の指導役に当たらせる制度が導入されているほか、職場レベルでは先輩と新しく来た職員を必ずペアで座るようにするといった座席の工夫、「見える化の研修」と呼ばれる「暗黙知を形式知に」する風土も広がっているという。

【役割の不明確】

組織の中で職員の担う「役割」¹が不明確な状態を指す。人材育成基本方針には一定の「役割」の記載があるものの、法令等の根拠があるわけではない。保健師、建築職、土木職等では、独自の人材育成方針が定められ、キャリアのステージごとにモデルを整備しているが、B区の職員の中でも、事務系職員に関しては「役割」が不明瞭である。

【係長になることを前提とした主任試験】

B区では一部の昇任に関して試験制度が導入されている。かつては係長への昇任に際して選考が実施されていたが、現在では能力実証制度への制度改革が行われ、実質的に主任主事選考に合格して主任になることが将来係長になることを意味している。この主任試験は入庁後5年目で受験可能であるため、キャリアのかなり早い段階で、キャリアの中盤以降を見通して、同試験を受験するかどうか、という選択を若手職員は迫られることとなる。

1 一般に「役割」とは、「組織化されたひとそろいの社会的関係におけるある地位に付与される一組の行動に関する期待」を指す。こうした「役割」によって、相互に結びついたタスクや責任のセットが与えられ、人々の態度や行動を方向付ける。

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

第 1 章
1
2
3
4
5
6
7
第 2 章
1
2
3
4
第 3 章
1
2
3
第 4 章
1
2
3
4
5
第 5 章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

現在、係長になることに不安を感じている者が増大しており、結果的に、主任試験への受験を控える傾向が生じている。その背景の一つに、【初めての異動のショック】がある。入庁後3年目には、若手職員は2つ目の部署に配属されることが多いが、その際、若手職員の中には【異動によるリセット】を経験することで自信を失い、将来への不安を抱く。こうした不安感から、主任試験の受験を控える者が増大しており、係長のなり手不足、ひいては課長以上のなり手不足の問題を加速させている。「主任試験が5年目で受けられてしまう」こと、つまりキャリアの序盤で、将来を見据えることが求められる制度設計になっていることによる弊害の一つである。とりわけ女性の受験率が大きく低下しており、【女性の管理職不足】問題を悪化させている。

こうしたことから、人材育成上、5年目までどうやってモチベーションや自信を維持するのか？ 将来への不安をいかに除去するのか？ が課題となっている。【5年目までの一貫した若手育成】が採用されている重要な背景の一つである。

【初めての異動のショック】

若手職員が、最初の異動によって自信を失ってしまう現象を指す。B区では、【広範かつ短期の異動】が全庁的に採用されており、職員は3年目から4年目にかけて最初の異動を経験する。この異動で、今までとは大きく異なる職場に配属された職員が、【異動によるリセット】を初めて経験し、これまで築き上げた自信を失ってしまう場合がある。担当者は次のように述べている。

「異動すると転職したような状況に、福祉から管理、管理からまた教育となりますので、このつながりが非常に悪くなってきて、1年目から5年目まできちんと社会人として、公務員として育てましょうというスキルとか知識の部分、生き方とか育てるんですが、今年異動となりますと、それがもう切れてしまう」

若手職員は【係長になることを前提とした主任試験】を最初の異動の後に受験することが可能となるが、【初めての異動のショック】によって受験を控える場合が多くみられ、【管理職・監督職のなり手不足】を深刻化させている。異動を通じて「ステップアップ」する場合と「自信を失う」場合が生じることは若手以外にも観察されるが、若手の場合には、特に自信の落ち込みが大きくなる傾向がある。そういった意味で「人事異動というのは怖い」。人材育成上、どのようにこのショックをやわらげ、成長につなげることができるかが課題となっている。

【広範かつ短期の異動】

様々な部署を幅広く、頻繁に異動するB区を始めとした自治体で一般的に観察される配置転換の形態を指す。異質な業務への異動は「転職」とも形容される。担当者によれば、近年、部署の経験の幅が広がり、かつ特定の部署での在職期間が短期化する傾向が強まっているという。こうした異動形態によって、人材育成上、以下のような現象が生じる。第一に、【上下関係の逆転】である。「先輩後輩関係の逆転」や「上司部下関係の逆転」といった下位概念に区分される。区経験年数では「先輩」と「後輩」であっても、初めて経験する部署では当該執務の経験年数について＜後輩＞と＜先輩＞になるという捻じれがしばしば生じる。その結果、「上下関係が逆転」する現象が「先輩後輩の逆転」である。同様に、係長が特定の部署の経験年数という点で部下を下回るとき、その執務について十分な指導ができないという現象が、「上司部下関係の逆転」である。かつては、係長の下に「次席」が設置され、現在の主任級ではあるが、当該執務に関するベテランが配置されることが多かった。しかしながら、職員数の削減の中で、廃止され、「上司部下関係の逆転」を補うことのできる職員がいない状態になっている。これらの【上下関係の逆転】によって育成が不十分になりうることが問題視されている。その対策として、「自分がその知識は持っているから偉いわけでも何でもなくて、あなたもいずれは[知識を持たない状態になる]」という認識を定着させることを目指しているという。

第二に、どういったキャリアを構築できるのか、という具体的なイメージを提供できないという点である。「反省しているのが、ジェネラリストとスペシャリスト[のどちらを目指すのかという点を]なかなか明確に打ち出せないということ」と担当者は自省的に述べている。【係長になることを前提とした主任試験】がキャリア序盤に訪れ、若手職員に将来の展望を提示する必要があるとき、このことは問題になりうる。

【異動によるリセット】

B区で実施されている【広範かつ短期の異動】により、特定の職務に関する知識のない状態から執務を開始しなければいけない状態のことを指す。特に採用4年目前後の最初の異動によって若手職員は「新人に戻る」という【初めての異動のショック】を経験し、それが自信の大幅な低下につながるものが問題視されている。

他方で、【異動によるリセット】を通じて、新たな業務を身につけなければならぬ状態となり、それが新たな刺激となってモチベーションの向上にもなりうるものがメリットとしても指摘されている。また、多様な業務の経験がその後の「財産」にもなりうると、次のようにも述べている。

「役人というのはすごく長いもので、仕事は異動させられて、どんどん、どんどんいろんな仕事を身につけなきゃいけない、大変ですけど、それが10年たって、20年たってみると自分の財産になっていますし、1か所で営業だけやるよりは、もしかしたらいいかもしれない」

【平等性確保と潜在的選抜の矛盾】

平等に育成機会を付与しなければならないという横並び意識が強い中で、次代を担うリーダーを選抜することに「矛盾」があると語られている。例えば次の通りである。

「矛盾するのが、全員が5年目までは何とかして異動しても何でもモチベーションを続けるようにというものを一方でやりながら、職場でもそれをお願いしながら、もう一方では、そこで次世代のものをやっていこう [という点です]」

全員を育成しつつ、潜在的に選抜を行うという「矛盾」に葛藤もあったようである。そのため、自身が目指す方法を、「ずるいやり方」と否定的に表現することもあった。次の通りである。

「全員をまだ5年目まではフォローしたいなというところがある [一方で] […] これは矛盾したことをどんどん言ってしまうって恐縮なんですけど、全員が管理職になれるわけではありませんので、そこは私たちもずるいやり方なんですけど、実はこれはやっていいのかどうかという判断が非常にあったんですけど、次世代リーダー育成研修というのを [やることにしたのです]」

【マネジメント型のちいさなリーダー】

主に宿泊研修を通じて育成が図られているちいさなリーダーを意味する。宿泊研修自体は、あくまで新規採用職員の育成を目的としたものであるが、その宿泊研修に「親分肌」のある先輩職員を4人から6人同行させ、リーダーとしての活動をさせることで「みんなをまとめ」ることのできるマネジメントが上手なリーダーの育成を企図している。企画立案型のちいさなリーダーとは重複しないような人選がなされているという。

【企画立案型のちいさなリーダー】

主に次世代リーダー育成研修を通じて育成が図られているちいさなリーダーを指す。市町村アカデミーの管理職養成プログラムに1週間程度派遣されることとなり、将来的には、政策形成能力の発揮が期待されている。【消極的な若

手】という特徴を踏まえて、指名制が採用されている。

そのプログラム自体への期待とは別に、指名されたという事実そのものによる「意識」への働きかけが重視されている。次のように述べられている。

「[市町村アカデミーに] 送り込んで学んでもらうことも大事なんですけど、実はあなたが指名されましたよと。[…] もう周りから見れば、将来を逆に言えば託されていますよという [メッセージとなる]」

【5年目までの一貫した若手育成】

担当者を中心に導入されることとなった入区1年目から5年目までの若手職員育成プログラムを意味する。【知識・スキル・意識】の3要素を重視し、間違いをせず、法務知識を備え、適切なコミュニケーションをとって、リーダーとして組織を担うことができる職員を育成するため、【リーダーシップ、法務知識、ロジカルコミュニケーション】の3本を軸とした育成プログラムが実施されている。

【若手職員への即戦力化への期待】を反映したプログラムであるが、特に5年目までのプログラムとなっているのは、【係長になることを前提とした主任試験】までに将来を見据えて意欲的に職務に取り組む人材を育成する必要があるためである。

プログラムの概要は以下の通りである。

- 1年目：社会人基礎力
- 2年目：プロ意識
- 3年目：キャリアデザイン、仕事の見える化
- 4年目：文章力、法制執務
- 5年目：公務員基礎力、リーダーシップやマネジメント

【リーダー育成を再構築する必要】

従来のリーダー育成方法が十分機能しなくなり、新たにその方法を再構築する必要が生じていることを意味する。かつては部課長が自ら私的な勉強会を開き、管理職試験の論文のチェックをしたり、目を付けた職員の受験勧奨を行ったりすることで、属人的に次世代のリーダーが部課長によって養成されていた。しかしながら、近年はこうした部課長の属人的な取組みは失われてしまったようである。

また、企画課、財政課、人事課といった官房系に所属する職員は、管理職試験を受けなくてはならないという「雰囲気」が漂っており、実際、それらの課の職員が「圧倒的に管理職に受かっていた」という。次のように述べられてい

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

る。

「[企画課、財政課、人事課] へ行くと、何となくもう受験。要するに、例えば、今、人事係長でも管理職にならないんですけども、人事係長になったら受けないわけにいかない。文書係長になったら受けなきゃいけない。もう財政課の職員は絶対受けなきゃいけないって」

こうした雰囲気はすでに失われ、官房系の職員が管理職試験に受かるといった傾向も今は存在しない。

【ちいさなリーダー戦略】

【リーダー育成を再構築する必要】 から担当者が提案しているリーダー養成戦略を意味する。①「ちいさなリーダー」を育てる戦略、そして②ちいさな「リーダー戦略」を組み合わせることを指す。担当者が述べるB区の人事戦略の大きな特徴となっている。

①の「ちいさなリーダー」は、組織のトップを現に担うリーダーではなく、その候補あるいは卵を指す。企画立案型とマネジメント型あわせて10人の育成を目指しているが、この人数は、ポスト数との兼ね合いから同期の中で最終的に管理職になることができるであろう人数と一致している。

②のちいさな「リーダー戦略」とは、大規模な政策ではなく、小規模な政策の組み合わせによって将来的なリーダーの育成を目指す戦略を指す。こうしたちいさな「リーダー戦略」が採用される背景には、【茫漠たるリーダーシップ論】【人材育成論のジャングル】といったB区に応用可能な体系的な知識の不在がある。確立した体系を大規模に導入するのではなく、効果が期待される政策の逐次導入による試行錯誤の過程によって特徴づけられる。また、【人事の壁】や【現場の壁】という教育部門の権限の小ささ、あるいは人事や現場との連携の不足という状況の下では、「リーダー」育成の必要性を訴えつつ、「ちいさな」戦略を積み上げていく必要がある。

【人材育成論のジャングル】

人材育成に関する学術的な議論が、膨大にありかつしばしば体系性を欠いているという担当者の認識を指す。次のように述べられている。

「何人かの方にも、ちょっと聞いてみたり、あるいはコンサルタントで昔の知り合いの方に聞いてみると、経営学の基本を知らなければ駄目だよとか、組織論知らなければ駄目だよとか、人材、ヒューマン・リソース・マネジメント

ですか、知らなければ駄目だよとか、教育心理学をしなきゃ駄目だよ。そこまではやり切れないなと」

「どういった人材育成の手法というのをちょっと学問的に調べてみよ[うとしてみたのですが] 余りにもいろんな知見があり過ぎて、何というんでしょうか、何をどう導入していけばいいのか分から[なかった]」

【茫漠たるリーダーシップ論】

B区の文脈を踏まえつつ、どのようにリーダーシップを養成するべきであるのか、という需要に応えうる研究や実践に関する適切な知見が欠如している状況を意味する。リーダーシップに関する知見は茫漠として、つかみどころがないと認識されている。例えば次のように述べられている。

「物の本を読むと余りにもいろんなことを皆さん書かれて[おり]、余りにもばらつきが大き過ぎて、どちらかというと、マネジメントのほう割とまだ幾らか簡単に書かれているところ、答えがあると思うんですけども、何が何だかというところがあって手をつけなかったところもある」

「PM理論とか何かいろんなことをやっていたんですけども、その程度であって、それを聞かされたほうも、それはそうだなと思[うだけである]」

「急に松下幸之助さんのPHPの話をされても、どうしたもんだろう[という気持ちになる]」

ただし、中にはインバケットなどの有用な手法も見出すことができた、と述べられている。また、民間業者の中でも、「割合と私たちのアレンジを[…]聞いてくれ」る場合や、「テキストから講師がこう作ってくれる」場合には、有用であったと述べられている。

【経験に基づく直観と試行錯誤】

B区の文脈に適合的な学術的な議論や科学的な手法が見つからない中で、体系的な育成プログラムを構築するために用いられた育成担当の経験を踏まえた直観²と試行錯誤のプロセスを指す。【人材育成論のジャングル】や【茫漠たるリーダーシップ論】という状況を踏まえて、担当者を中心にまずは直観的なプログラムが組まれることとなった。次のように述べられている。

「[人材育成に関して議論しても] 結局は話がうまくまとまらないので、あと

2 直観とは、知識の持ち主が熟知している知の領域で持つ、推論、類推など論理操作を差し挟まない直接的かつ即時的な認識の形式を一般には指す。

第 1 章
1
2
3
4
5
6
7
第 2 章
1
2
3
4
第 3 章
1
2
3
第 4 章
1
2
3
4
5
第 5 章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

はぶっちゃけ言うと、係長と私で決め打ちでこれとこれにしちゃおうという[ことになった]」

「[人材育成プログラムについて] ああだこうだお互い言うんですけど、結局元がない[客観的な根拠が十分ではない：筆者注]ので、もうそれ[係長と私の決め打ち：筆者注]しかないねということで[決まった]」

「[職員に身に着けて欲しい知識・スキル・意識の内容は]本当に決め打ちで、何の根拠もなく、本当に2人だけでしゃべって、あと係員の意見を[参考にした]」

こうして直観的に決定したプログラムをまずは実施し、そこからフィードバックを得ることで逐次改善するという試行錯誤のプロセスをたどった。ただし、育成プログラムに関する【効果検証の困難】という問題から、十分なフィードバックを得ることもまた難しい。また、十分な権限を教育部門が持っていないこともあり、試行錯誤は、周囲に問題を訴えつつ「一つ一つマイナーチェンジ」するというピースミールのプロセスをたどる。

【知識・スキル・意識】

担当者が述べる育成プログラムを通じて育成すべき3つの要素を意味する。知識は法務知識等の保有している情報量、スキルは段取り力等の一定の行動をとることができる力、意識は、自らの置かれた状況の認識作用を指す。意識として挙げられているのは「公務員としてのプロ意識」「最初の異動で新人に戻ること」などである。人材育成上は、これらのバランスが重要であると述べられている。

【人事の壁】

人材育成を担当する部門に対して、人事管理部門の権限が非常に強いため、施策の導入に関して人事管理部門がいわば「壁」となる現象を指す。人事課の下に両部門は置かれているものの、「人事が圧倒的」な力を有しており、「人事係にあらずんば人事課にあらずという言葉があるぐらい」と担当者によって述べられている。

例えば、eラーニングを実施できる環境を整えようとした際、人事担当は否定的な応答を示した。「さぼりたい職員がそういうこと[休憩：筆者注]に使わないとも限らない」というのがその理由である。人事担当にとって重要となるのは、育成よりも管理であることを象徴的に示す事例である。次のようにも述べられている。

「単純に能力のある人間だけを上に上げていくんじゃなくて、能力を上げていくということをふだんの仕事からさせるかと[…]口では言っているんですけど、なかなか人事異動もそうは[なっていない]」

こうした【人事の壁】があるために、教育部門としては「お願いしたり、訴えたりして一つ一つマイナーチェンジを図っていくしかない」という状況が生まれる。こうしたマイナーチェンジが実現した事例の一つが、人事評価シートへの人材育成の欄の導入である。ただし、【人を育てる力が弱体化した現場】において、人事評価を人材育成に結びつけるような運用を実現することは難しいという【現場の壁】が存在する。

【現場の壁】

人材育成施策を実施するに際して、管理職層を中心とした各職場が「壁」となる現象を指す。【歪に縮小した職員集団】では育成にリソースを割くことが難しく、【役割の不明確】という状況の下では何を目指して育成をすればよいのかも不明瞭である。結果的に、「育成」を重視した職場運営を展開することは難しくなる。

【効果検証の困難】

人材育成に関わる施策と、その職員の能力との関係を同定することの難しさを指す。次のように述べられている。

「結局何が原因でその職員が能力伸びたのかも断定することもできません」

【仕事をやれば誰もがリーダー】

管理職か監督職かといった職位に関わらず、全ての職員が、各職場での目標の実現に向けてグループメンバーの力を引き出せるよう働きかけていく状態を指す。例えば、次のように述べられている。

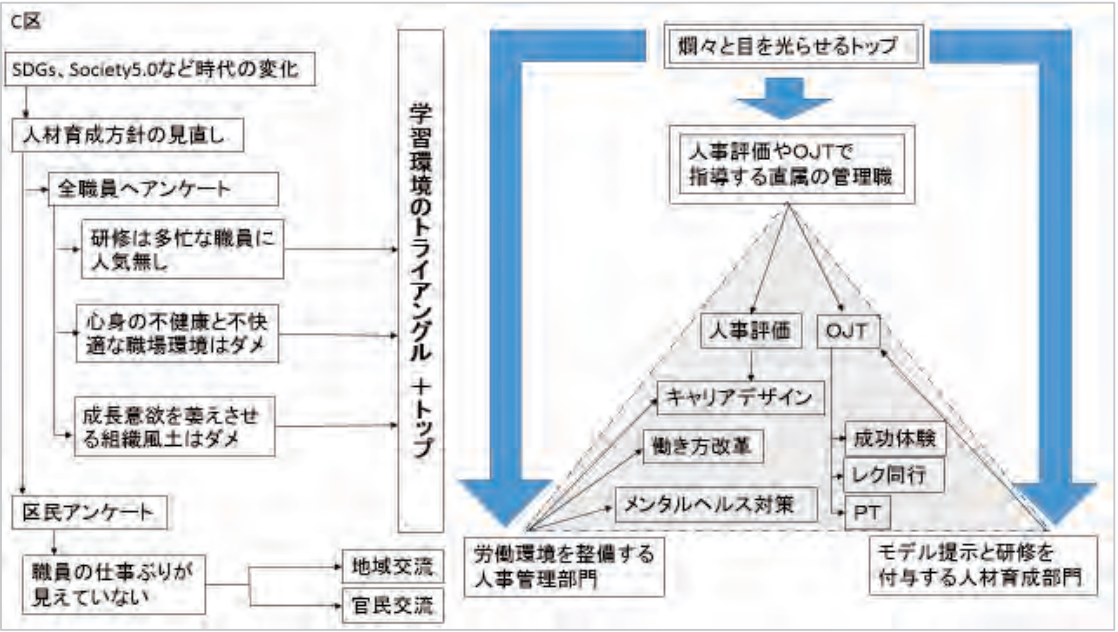
「別にトップにならなくても、何か仕事をやればリーダーになります。[そうした意味でのリーダーとしての役割を]意識としても、知識としても、スキルとしても持ってもらいたいたいというところは全庁的にイメージとしては持っているところですね、はい。」

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

【リーダーシップ、法務知識、ロジカルコミュニケーション】

担当者が述べる研修の3つの柱を意味する。間違いをしない職員を育成するために、法務知識を修得し、区民と適切なコミュニケーションが取れるようにロジカルコミュニケーションを学び、リーダーシップをもって次世代につなぐことができるようにリーダーシップの養成に力を入れることが目指されている。

(3) C区に関する概念図とその説明



① C区の問題状況

C区は【SDGsやSociety5.0など時代の変化】があることから、策定後4年目のタイミングで【人材育成方針の見直し】をした。見直すにあたり、内部的な意見として【全職員へアンケート】を実施した。また、外部から見た評価として【区民アンケート】も実施した。

【全職員へアンケート】をした結果では、【研修は多忙な職員に人気なし】、【心身の不健康と不快適な職場環境はダメ】、【成長意欲を萎えさせる組織風土はダメ】という職員の考えが見えてきた。

それぞれの背景を説明する。まずは【研修は多忙な職員に人気なし】である。人材育成と聞くと、すぐに研修をイメージしがちであるが、アンケートでは、研修メニューの充実について選択肢を設けたものの、希望者は少なかった。これは、「研修があっても仕事が忙しくていけない」ことや「研修に行くと職場

から嫌な目で見られる」ことが背景にある。また、研修は「その場だけ」に終わりがちであり、研修に参加しても「こんなことを聞いたってうちの職場じゃ役立たないよ」と感想を持つ職員がいることから、需要と供給のミスマッチが見受けられる。

次に【心身の不健康と不快適な職場環境はダメ】である。右肩上がりのメンタルヘルス不調が背景にある。メンタルヘルス不調は、「ここ三年ぐらいで全国的に増えて」いると話があった。

三つ目に【成長意欲を萎えさせる組織風土はダメ】である。マネジメントサイクルが機能していると感じているかという設問に対して、約8割以上の職員が実感していないと回答した。直属の上司との話し合いの場（年数回行われるヒアリングのこと）で、自分の成長について話し合ったことがない職員が多く、これは人事評価が業務上の目標管理になりがちであることに要因があると考えられる。

一方、区民アンケートからは【職員の仕事ぶりが見えていない】という現状がわかった。逆にいうと、職員から区民が見えていないとも考えられる。所属部署によっては区民と接する機会が得られない職員がいる。

② C区の人材育成政策：「学習環境のトライアングル+トップ」

C区では、【全職員へアンケート】した結果を人材育成方針の見直しに反映させて、職場学習の機運を高めたといえる。また、今回のヒアリングを通じて、【学習環境のトライアングル+トップ】が見えてきた。

【学習環境のトライアングル+トップ】のトライアングルとは、【人事評価やOJTで指導する直属の管理職】、【モデル提示と研修機会を付与する人材育成部門】、【労働環境を整備する人事管理部門】、の三者である。+トップとは【爛々と目を光らせるトップ】である。これらの中でも、特に、【爛々と目を光らせるトップ】と【人事評価やOJTで指導する直属の管理職】は重要であり、概念図では四角を二重にしている。

【爛々と目を光らせるトップ】とは、組織のトップが人材育成に強い思いがあり、管理職に対してメッセージを出していることである。当然、管理職の人材育成への意識が高まる。組織にとって、トップのメッセージが一番強い。

【人事評価やOJTで指導する直属の管理職】とは、今回のケースでいうと、最も重要な立場である。「育成の中心を担うのは所属長」「所属長がその気になれば絶対できる」という力強い話があった。従来通りの人事評価ではどうしても業務上の目標管理になりがちである。そこを、所属長が職員のキャリアデザインまで一緒に考える、意識の擦り合わせをすることで、職員の成長を加速

できる。直属の上司がOJTで、部長レクへの同行やPTの機会を与えるなどをして、成功体験を積み重ねることが職員の確かな成長につながる。

【モデル提示と研修機会を付与する人材育成部門】とは、主に人材育成を担当する部門を示す。人材育成基本方針を提示することで、職員が目指す職員像や求められる能力を理解して、自身を成長させる上での指標になる。また、職員からの人気は決して高くはないが、研修の機会を付与している。職員が伸ばしたい能力と研修の内容をいかにマッチさせていくかがポイントである。

【労働環境を整備する人事管理部門】とは、主に人事管理をする部門を示す。【メンタルヘルス対策】や【働き方改革】を徹底することで、「安心して働ける環境」を整備する。そうすることで、職員が「勉強しよう」、「力を伸ばそう」という意欲が湧く。

③ 人材育成を加速化させるために

【学習支援のトライアングル+トップ】が見えてきたC区であるが、育成の要である【人事評価やOJTで指導する直属の管理職】の意識づけは一筋縄にはいかない。役所は数年で異動ローテーションがあるため、上司と部下の付き合いは2～3年と短く、長期的な視点でのキャリアデザインを考えるとところまで、なかなか意識が向かない傾向にある。いかにして全管理職に職員を育成するという意識を浸透させていくかが大きな課題といえる。先輩職員の背中を見て育ってきたベテランの管理職に話してもピンとくることが少ないようだが、若手の管理職は後輩の若手職員を意識して育成していくという意識が強いそうで期待できる。

■各概念の説明

【SDGs、Society5.0など時代の変化】

SDGsとは、外務省HPによると、「策定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継として、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」にて記載された2030年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標です。17のゴール・169のターゲットから構成され、地球上の「誰一人取り残さない（leave no one behind）」ことを誓っています。」（<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>）とある。

Society5.0とは、内閣府HPによると、「サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）」（https://www8.cao.go.jp/cstp/society_5_0/）とある。

このような目標を国連や日本政府が掲げることで、時代の流れが変わりつつ

ある。

【人材育成方針の見直し】

【SDGs、Society5.0など時代の変化】を受けて、当初の人材育成方針を見直すことにした。もともと策定後3～5年のタイミングで中間の見直しをする予定だった。とかく人材育成部門だけで終結しがちだが、一般の職員の意見や外部の目を入れて見直した。内容の特徴として挙げられることは、（1）全職員に必要な能力をしっかりと定義したこと（2）年代別の役割を明確にしたこと（3）目指す職員像をさらに浸透させるために具体的な行動事例を充実させたことなどが挙げられる。

【全職員へアンケート】

約1年かけて全職員へアンケートを行った。若手の管理職にはインタビュー調査も行った。今の人材育成に何が足りないか、今後どういうふうに分が成長していくために組織として支援をしてほしいか等を確認した。

【研修は多忙な職員に人気なし】

人材育成と聞くと、すぐに研修をイメージしがちであるが、職員アンケートでは、研修メニューの充実について選択肢を設けたものの、希望者は非常に少なかった。これは、「研修があっても仕事が忙しくていけない」ことや「研修に行くと職場から嫌な目で見られる」ことが背景にある。

研修はどうしてもやることが目的化してしまう。「その場だけ」に終わりがちであり、研修に参加しても「こんなことを聞いたってうちの職場じゃ役立たないよ」と感想を持つ職員がいて、需要と供給のミスマッチが見受けられる。

【心身の不健康と不快適な職場環境はダメ】

職員が成長していくためには、安心して働ける環境がなければ仕事にも集中できないし、自ら勉強しよう、力を伸ばそうという気持ちにもならない。

メンタルヘルス不調は、「ここ三年ぐらいで全国的に増えて」いてC区も同じような動きをしているという。

【成長意欲を萎えさせる組織風土はダメ】

課長の意識は業務上の目標管理になりがちで、部下の成長目標を話し合ったことがないことが多い。

【全職員へアンケート】にて、マネジメントサイクルが機能していると感じているかという設問に対して、約8割以上の職員が実感していないと回答し

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

た。直属の上司との話し合いの場（年数回行われるヒアリングのこと）で、自分の成長について話し合ったことがない職員が多く、これは人事評価が業務上の目標管理になりがちであることに要因があると考えられる。

【区民アンケート】

区民に対して、区の職員の印象の変化についてアンケートをしたところ、わからないという回答が多かった。

【職員の仕事ぶりが見えていない】

区民と接する機会があるのは窓口職場などに配属されている職員で、全ての職員ではない。区民は手続きに頻繁に行くものでもない。業務上、区民と接する機会が得られない職員がいるというのは課題である。職員の活躍が区民に伝わると、区民は住んでいる地域を誇りに思ってくれるだろう。

【爛々と目を光らせるトップ】

区役所のトップ層が人材育成への思いがすごく強いと管理職に伝わることで、管理職の意識が高まる。トップのメッセージが一番強い。

【人事評価やOJTで指導する直属の管理職】

直属の管理職が「人を育てる」という意識を持っているかどうかが重要である。職員が成長する「いい機会」を与えられるのは直属の管理職である。育成の中心を担うのは直属の管理職である。異動ローテーションがあり、2～3年の付き合いで終わるため、職員の成長まで考えが及ばないケースが多い。業務に埋没してしまうと、日常的に職員の育成まで考えることはなかなか難しいのが現実である。しかし、管理職がその気になれば絶対にできる。

【人事評価】

管理職は人事評価をするためにヒアリングを行うが、業務上の目標管理になりがちである。この中に人材育成が浸透しきれていないと思われる。人事評価は人材育成のための重要なツールである。ヒアリングの場で管理職と職員がその職員の伸ばしたい能力についても話し合うことが望ましい。さらにC区では、前年の人事評価結果をRPAで引っ張り、面談での話し合いに役立てることができのではないかと考えている。

【キャリアデザイン】

職員が入区してからのキャリアプランを、管理職と一緒に共有して、一緒に

いる間にどういうふうに伸ばしてあげようかというところまで考えるべきである。そのような管理職のもとで仕事をした職員は、自身が管理職になった時に、同様のことを後輩にしてあげたいという気持ちが湧きやすい。

【OJT】

On-the-Job Trainingの略である。「人材育成の原則」といえる。【PT】や【レク同行】などの機会を【成功体験】につなげることが職員の成長にとって大事である。若手職員は本当に優秀である。管理職がうまく使うことで絶対に伸びていく。管理職の果たす役割は非常に大きい。

【成功体験】

若手職員にとって部長は遠い存在。そのような偉い人に認められる経験、褒められる経験、成功体験をすることが自信になる。

【レク同行】

例えば部長のもとへレクに行くときに若手を同行させることで、経験を積ませる。若手職員が、「自分が何かアイデアを出すということの価値」や「（そのアイデアが）サービス向上につながるということを感じる」機会を得ることで、積極性の向上につながる。

【PT】

PTとは、project teamの略である。例えば、サービス改善や働き方改革などテーマを設けて、一年間、スケジュール管理も含めて取り組む。課全体の課題に取り組むと同時に人材育成にもなる。いろいろな人と、みんなでいろいろな意見を出して、それをまとめ上げて新たなものをつくり出していく経験をすることができる。所属する係を超えてのやり取りも非常に重要である。

【モデル提示と研修機会を付与する人材育成部門】

人材育成方針を策定して、職員に必要な能力や目指す職員像を提示するのが人材育成部門である。目指す職員像は、行動例を具体的に載せることで、職員の理解が深まる。人事部門だけで方針を作るのは危険である。庶務担当課長会などで意見をもらいつつ取り組むべきである。

研修機会を付与するのも人材育成部門である。【全職員へアンケート】の結果では、研修の充実を求める声は少なかった。忙しい職員にとって研修は不要と考えている節もある。そのような中、例えば、人事評価の能力ごとに研修メ

第 1 章
1
2
3
4
5
6
7

第 2 章
1
2
3
4

第 3 章
1
2
3

第 4 章
1
2
3
4
5

第 5 章
1
2
3
むすび
【参考】

資料編

ニューを紐づけるなど工夫が必要である。

【労働環境を整備する人事管理部門】

【メンタルヘルス対策】や【働き方改革】などの旗振り役として、労働環境を整備するのは人事管理部門である。

【メンタルヘルス対策】

早期発見、早期対応、課長・係長によるケアが大事である。管理監督者である管理職自身もダメになってしまうケースが多いため、管理職のメンタルヘルスケアも欠かせない。また、背景にハラスメントがある場合もある。この場合、組織的対応が必要である。

【働き方改革】

RPA、テレワーク、フリーアドレス、集中的に仕事ができるようなスペース、きれいなフロア、共通事務センター（消耗品の一括発注、配布資料のセット作り等を担う事務センター）などが挙げられる。職員のやる気向上につながる。

【官民交流】

自分の入った区役所の中の風土、文化に凝り固まってしまうため、異文化に触れることは成長のために非常に重要である。他の組織に派遣されることで、文章の作り方一つ取っても仕事の進め方や価値観などにカルチャーショックを受ける。また、地域の課題を一緒に解決していくパートナーでもある民間との交流も進める方が良い。合同研修を開催するのも良いかもしれない。

【地域交流】

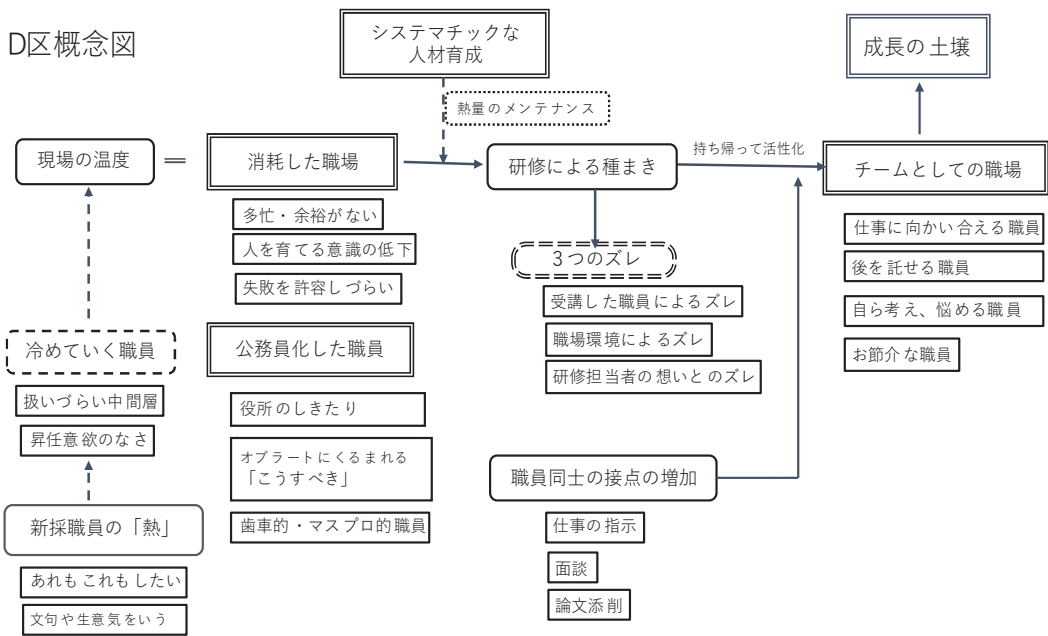
まだ耐性ができていない職員が区民から苦情を受けるとへこんでしまう。しかし、区役所はそういうところがメインでもある。そのようなことを言うに至った背景があるだろうから、寄り添うことにより本音で相談されることもある。場数を踏むことが大事である。また、その際に対応した職員と一緒に振り返ることもOJTである。

また、地域の活動団体との交流もある。区への理解もあり、職員にも優しく接してくれるが、職員がそれに甘えてはならない。そのあたりの線引きも場数を踏むことで覚えていく。

C区においては、窓口業務と地域のいろんな住民活動をサポートする出張所に若手職員を配置して、公務員としての基礎を身につけていくようにしてい

る。

(4) D区に関する概念図とその説明



【概要】

新規採用職員が社会人として立派になり、区の後を託せる職員になるためには【成長の土壌】である職場を活性化することが必要であり、土壌の活性化に向けてどのような研修を行ったり、どのように職員同士が関わるとよいかという関係性が見えてきた。

【熱】を持った新規採用職員も、【消耗した職場】にいと徐々にその熱量が薄れていき【公務員化した職員】となる。その冷めていく【熱量のメンテナンス】を行う場が研修であり、研修担当者は職場の活性化に繋がるシステムチックな研修を意図・企画するがいくつかの要因により【ズレ】が生じてしまっている。【ズレ】が生じている中においても「研修という種をまく」ことを続けている。また、職場において【職員同士の接点の増加】があることで、研修と併せて【チームとしての職場】となり、職員の成長の土壌となる。

人材の育成にあたってはまずは成長の土壌となる職場の改善をする必要性が見えてきた。

【新規採用職員の「熱」】

区での仕事に対して熱い思いを持って入区した新規採用職員の熱のことを言う。

自ら積極的にアピールすることはないものの、話をしてみると「こんなことをしてみたい、あんなことをしてみたい」という意見が出てくるがアピールがないため表に出てこない。しかし、職層は別にしても現在中心的な位置づけでグループをまとめていたり区を中心を担っている人は、若い頃に【文句や生意気をいう】職員であり「文句を言ってきた生意気な奴ほどかわいかった」と述べている。

また、[冷めていく職員]は年次を重ねるごとに[扱いづらい中間層]職員となり、[昇任意欲]がないことが特徴である。「冷めちゃった長い主任生活の人たちに火をともしかというところは一番難しい」「前のままやっていればまあまあ怒られはしないというところが到達点になっちゃっている」と述べている。

【消耗した職場】

以前に比べて[多忙で余裕のない]職場において、[失敗を許容しづらい]職場環境のことをいう。以前の職場環境であれば、失敗という穴に落っこちて痛い思いをすることで仕事のやり方を覚えていき、教える側も[穴に落っこちるのを見る]余裕があった。しかし、現在の職場状況では失敗されてしまうとフォローに手間と時間がかかってしまい、結果として区民へのリターンが遅くなってしまうことから、穴に落ちないように職場を効率よく回していくことが優先されている。係長や管理職の職員も人を育てるという役割は認識しているものの、目の前の仕事を追うことでいっぱいであり、[人を育てることの優先度が下がって]いる。消耗した職場は[現場の温度]の低下につながってしまう。

【公務員化した職員】

いい意味で仕事がある程度出来る公務員となった一方で、区民の感覚から離れていき仕事に対する熱量が冷めてしまった状態の職員のことを言う。「新規採用職員がすごく熱い思いを持って区に入ってきて仕事を始めても、何年か経つとその熱が薄れていってしまう」と述べている。毒されていない、汚れていない新規採用職員も区役所の組織の中に長くいると[区役所のしきたり]や慣習を自然と身に付けていく。やらなくてよいこと、やらない方がいいことや言わなくていいこと、言わない方がいいことなど、暗黙のルールを意識するようになり、没主観的な官僚的な公務員となり徐々に[歯車的・マスプロ的職員]に変わっていく。

【システムチックな人材育成】

【システムチックな人材育成】とは研修を受講した職員がその研修成果を職場で発揮出来る状況のことをいう。D区では、研修を職層というよりも縦割りに職員を集めることで世代交流を促す工夫をしている。研修の場は2つのきっかけを職員に与える場と考えており、研修のことを[種まき]と表現している。きっかけの1つは[若手の熱量を感じる]、もう1つは人を育てることを実感することである。組織に長くいることで没主観的になりつつある職員個人の[熱量をメンテナンス]する。若手職員の仕事への熱意を感じることで、下がりすぎた職員の仕事への熱量を上げるきっかけとなる。熱量が下がると機械的・歯車的に感じられる部分も出てきてしまうが、「人間の温かさ、人それぞれの個性的な考え方をいかに出せていけるような人材育成がシステムチックにできるようにしていきたい」と述べている。

また、研修をきっかけとして[若手職員の熱]を感じることで、その意識を職場に持ち帰り、職場にいる若手職員をどのように一人前にしていけるか、立派な社会人になっていけるかという意識を持ってもらうということも研修の目的となっている。

【3つのズレ】

職場で成果を発揮出来る【システムチックな人材育成】を理想としながらも、なかなか思うようにいかない理由のことをいう。「システムチックと言いつつも[研修を受けた人にも左右され]ますし、その職員が[所属している職場風土にも左右されてくる]という未知数があるので本当にシステムチックなのかというところは「自分でも疑問には思っていました」と述べている。ただし、[研修による種まき]をすることで、種が芽吹き成長する、その土壌となるのが職場であると考えている。

また、システムチックでなかった過去の自主学習についても述べている。「職員一人一人に考えてもらう、悩んでもらう。答えを出さないで、これをどうするの、それをどうするの、なぜするの、と掘り下げていく思考方法を主体としてやっていた」が、自主学習とはいえ区の研修の一環を17時以降に行っていたことや、自主学習に参加した職員の上司等から[職員を悩ませないでくれという反応]を受け、結果的に打ち切りとなり残念に思ったことがある。自身が研修担当者となったことで、研修をシステムチックに企画して実施を試みたが、企画の意図と[担当者との想いとのズレ]が生じる状況となり、[システムチックな人材育成]には至らなかった。

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

【職員同士の接点の増加】

成長の土壌となる職場を活性化させるための方法の1つである。最近では、組織の大括り化により1課あたりの人数が多い、大きな組織も見られ、課長と職員との接点が薄い。業務を行う上で「仕事の指示」をするのは主任や係長であり、行政は係長行政と言われるくらい仕事は係長がいれば回っていく部分がある。そういう意味で「仕事というか職場の人を育てるところが主任であったり、やっぱり係長なのかなとか思っている」。また、「面談」も職員のことを理解する機会の1つである。自己評価の面談も多くは5分くらいで終了するヒアリングとなるが、「なかなかお互いに言いたいことが言えない」ためお互いを理解し合うことが困難である。しかし、1人1時間くらい時間をかけて面談すると、お互いのコミュニケーションが取りやすくなり、職員も「ちゃんと見てくれている」と実感することができる。

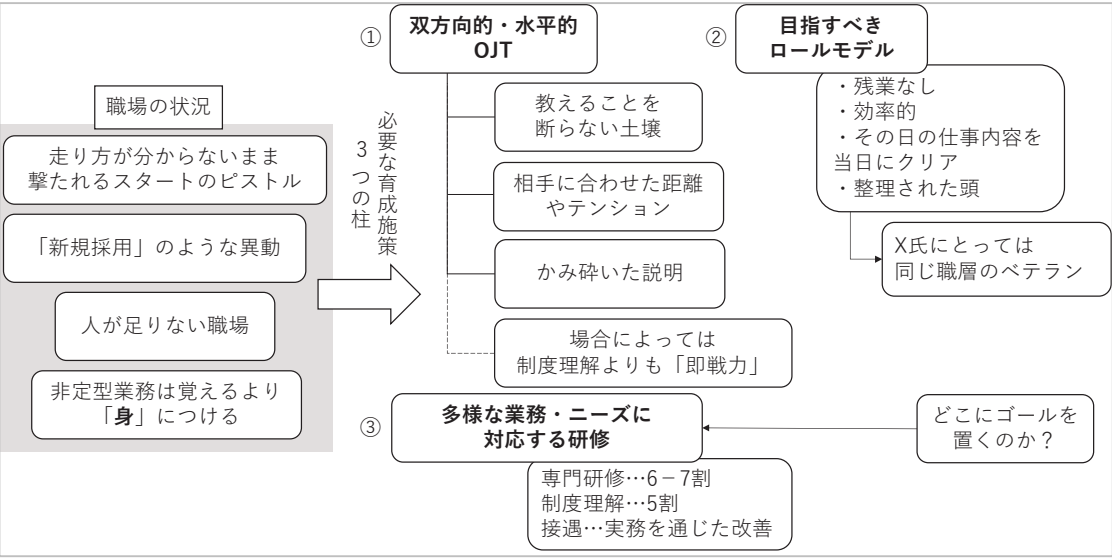
また、昇任試験の時の「論文の添削」の際などにも職員に考えてもらうきっかけの機会と捉えている。「それぞれ論文を書くということを通して考えて欲しい」と述べており、論文は試験を受けるために勉強するものではなく、「今までちゃんと仕事をしていた人は仕事を振り返ればそのまま書ける」ものと考えている。ただし論文添削した職員は試験に1回で受かることはなかなかなく、「ちゃんと書けるのをさっさと教えて」と言われてしまうのが今の状況である。

【チームとしての職場】

研修や、職場での働きかけを通して成長の土壌となる【チームとしての職場】の意識がある状態のことをいう。職場は「基本的に、上下じゃなくてみんな同じ方向を向いた仲間」であると述べている。質問したり情報共有がしやすい職場環境となることで、研修を行わなくても日々の仕事を通して「仕事に向かい合える職員」「後を託せる職員」、「自ら考え悩める職員」といった職員像に近づくことができる。区民のためを思って案内したことが「余計なことを言うな」と言われてしまうような職場環境だと職員もやる気がなくなってしまうが、次の窓口や手続きを案内出来る「お節介な職員」であることも大切であり、「区民にとってよかったらそれはいいことでしょう」としっかりとと言える職場環境にしたい」と述べている。

4. 若手職員インタビューの分析結果

(1) 若手職員Mに関する概念図とその説明



① 職場の状況

M氏が当面したA区やB組合における職場の状況は、【走り方が分からないまま撃たれるスタートのピストル】【「新規採用」のような異動】【人が足りない職場】【非定型業務は覚えるより「身」につける】といった諸点によって特徴づけられる。まず【走り方が分からないまま撃たれるスタートのピストル】とは、A区において新人が、具体的な業務の進め方についての指導が殆どないまま職務を開始せねばならない状態を指す。特にM氏は、関連する分野の知識が広く問われ、非定型業務も多いケースワーカーを最初に経験したことから、【走り方が分からないまま撃たれるスタートのピストル】という認識を強く持つこととなる。次に【「新規採用」のような異動】とは、入区後、一定の経験を積んだ職員であっても、業務内容、運用システム、人間関係の全く異なる異動によって、あたかも「新規採用」を受けたかのように感じる現象を指す。第三に【人が足りない職場】業務量に対して職員数が不足している状況を指す。最後に【非定型業務は覚えるより「身」につける】定型化されていない業務の習得に際して、事務のあり方を「覚える」よりは、色々なパターンを数多く経験することで、少しずつ身体化するという方法を指す。

区においては、職場によってはどうやって業務を遂行すればよいのか分からないまま職場に新人職員が配置される。その後、経験を積むことで職務に精通するようになるものの、異動によっては「新規採用」のような経験をし、また

新たな職務の習得に努めねばならない。十分な人員が確保されていない職場もあり、その場合、1人1人の力を十全に引き出すことが求められる。業務によっては定型化しがたい性質のものもあるため、その場合、業務を覚えていくというよりも、「身」につけていくといった身体化のプロセスが有効となる。

②【必要な育成施策3つの柱】

こうした職場の状況を踏まえて要請される人材育成施策は【双方向的・水平的OJT】【目指すべきロールモデル】【多様な業務・ニーズに対応する研修】の3つである。まず【双方向的・水平的OJT】とは職場のアクター間で双方向的かつ水平的に展開されるOJTを指す。OJTといった場合には、職位、先輩・後輩、職場歴といった上下関係に基づき職場において「教える側」と「教えられる側」を想定しがちであるが、M氏によれば、職務への習熟度合がこうした上下関係に基づいて規定されているわけではないため、上下関係に縛られたOJTは有効とは言えない。例えば仮に職場歴が長いことで、業務のある部分に知悉していても、他の部分については詳しくないかもしれない。そうである以上、OJTは常に双方向的に展開されるべきであるし、また水平的にも実施されなければならない。

こうした【双方向的・水平的OJT】を進める上で、【教えることを断らない土壌】（たとえ業務多忙であっても、教えを乞われた場合には断らずに教えるという職場の雰囲気）、【相手に合わせた距離やテンション】（教えられる側の心理的距離等に配慮した相互的なコミュニケーション）、【かみ砕いた説明】（専門用語、その職場や業務の中だけでしか通用しない言葉などをなるべく避け、できるだけ分かりやすく行われる説明）が重要となる。上下関係に縛られないOJTを円滑に進める必要がある以上、総じて、教えを求める側の立場に立ってOJTを進めることが求められる。その際の3つのポイントとなる。

次に【目指すべきロールモデル】とは、ある職員にとっての理想を体現した身近な別の職員が存在する状況を指す。こうした目指すべき状態を体現する人間が存在することで、業務の習得へと動機づけられる。

最後に【多様な業務・ニーズに対応する研修】とは、業務の種類や職員のニーズに応じて多様に設計される研修を指す。専門的な業務内容に関わるような専門研修や、制度理解に関わる研修は、実際の業務に大きく貢献をする。他方で、接遇は研修では身につけることが難しいため、OJTに依存せざるを得ない。業務の内容や職員ニーズは多様であり、OJTが有効な場合もあれば研修が有効になることもあり、両者を有機的に組み合わせることが必要となる。

■ 各概念の説明

【走り方が分からないまま撃たれるスタートのピストル】

A区において新人が、具体的な業務の進め方についての指導が殆どないまま職務を開始せねばならない状態を指す。M氏は、ケースワーカーとして勤務を開始する。ケースワーカーは業務上、広範な関連分野の知識を要求されるが、そうした知識のないまま職務を開始せざるを得なかったX氏は、「走り方が分からない」という思いをより強く持ち、「スタートのピストルだけが撃たれてしまった」状態に強く戸惑いを感じるようになった。以下のように述べられている。

「たまたま、配属がそのケースワーカーという性質上、いろいろなところでどうしても関わりを持っている仕事というところがあるので、その辺の知識は何もないまま、スタートのピストルだけ撃たれてしまったというような状態なので。そうですね。どういう走り方をすればいいのか分からないとか、いうところはあったかなというのは記憶はしていますね。」

【「新規採用」のような異動】

入区後、一定の経験を積んだ職員であっても、業務内容、運用システム、人間関係の全く異なる異動によって、あたかも「新規採用」を受けたかのように感じる現象を指す。M氏は、A区から特別区の共同事務処理を担うB組合に異動した際、初めて企画業務を担当することとなった。その際、①業務内容のみならず、②事務手続きシステムが異なり、③新たな人間関係を作る必要にも迫られたという意味で、あたかも「新規採用」を受けたかのような状況に置かれることとなった。以下のように述べられている。

「そもそも事業というか、企画的な仕事をするのが初めてだったというところがあるので、その辺の要領も分からないのと、単純なところで言うと、休暇のシステムとか、文章のシステムが全く違っていたので最初は時間休一つ入れられないような状態から、始まったというところもあったので、周りにももちろん同期も知り合いもないという状況があったので、もうある意味、全て新鮮というか、本当に新規採用でここに来たような気持ちにはなっていました。」

X氏はそれまでA区内で公務員として2つの職場を経験していたが、X氏は「本当に何もできないというような感覚」に陥ったという。ただし、それまでの経験を通じて【双方向的・水平的OJT】という職場で学習を進めるパターン

を構築し、【目指すべきロールモデル】が何かは認識していたため、業務遂行に関わる方向付けを失うことはなかった。

【人が足りない職場】

業務量に対して職員数が不足している状況を指す。人材育成が要請される重要な背景の1つである。

【非定型業務は覚えるより「身」につける】

定型化されていない業務の習得に際して、事務のあり方を「覚える」よりは、色々なパターンを数多く経験することで、少しずつ身体化するという方法を指す。

【必要な育成施策3つの柱】

区における人材育成で重要となる【双方向的・水平的OJT】【目指すべきロールモデル】【多様な業務・ニーズに対応する研修】の3つを指す。

【双方向的・水平的OJT】

職場のアクター間で双方向的かつ水平的に展開されるOJTを指す。OJTといった場合には、職位、先輩・後輩、職場歴といった上下関係に基づき職場において「教える側」と「教えられる側」を想定しがちであるが、X氏によれば、職務への習熟度合がこうした上下関係に基づいて規定されているわけではないため、上下関係に縛られたOJTは有効とは言えない。例えば仮に職場歴が長いことで、業務のある部分に知悉していても、他の部分については詳しくないかもしれない。そうである以上、OJTは常に双方向的に展開されるべきであるし、また水平的にも実施されなければならない。そうしたOJTによって円滑な業務習得が可能となる、というX氏の発想を指す。

【目指すべきロールモデル】

ある職員にとっての理想を体現した身近な別の職員が存在する状況を指す。M氏の場合は最初の職場でロールモデルとなりうる存在に出会い、その後も「その人のできるだけ背中を追っかけるといった意識」を持つこととなる。以下のように述べられている。

「てきぱきと言いますか、効率的にというほうが、恐らく何といえ、こう見ただ目で分かりやすいというか、本当に決められた仕事、例えば、8時半から5時15分という範囲の中できれいに仕事を終わらせても、もう15分にお疲れ

さまでしたとぱっと帰られる方もいらっしゃるのを見ると、本当にすごいというか、もう頭の中が全部整理されていて、今日は何をやるという項目を全部クリアしてから帰られるんだらうなという感じることは往々にして、どの職場でもそうなんです、あって、僕個人的にはその人のできるだけ背中を追っかけようというような意識ではいたところもありましたので、多分、その論より見るほうがという意味では、[業務を効率的に回せる人か、人づくりを進められる人かでいうと] 前者の仕事を実際に回している様子というほうが、大分、影響自体が大きいのかなと個人的には思います。」

①業務遂行の手際がよく、②残業を全くせず、③他の職員のフォローを行い、④ときに係長との話をまとめることもできる、といった諸点に、M氏のロールモデルの特徴をまとめることができる。業務遂行をする上での具体的なロールモデルとなった職員は、M氏にとって係長等の上司ではなく、同じ職層のベテラン職員であった。

上司からは、具体的な業務上のサポートよりも、心理的、情緒的サポートが業務遂行上の助けになったという。それが業務遂行知識や経験の上司の保有状況とどのように関連しているのかは不明である。なお、ここでいう上司は課長ではなく係長であり、以下のように述べられている。

「若干、精神的に不安定になった時期があって、そのときも結構、係長が仕事に限らず、いろんな話を聞いてくださったというところがあって、非常に助けていただいたようなところはあるので、直接、何かをいただいたということはないと言ってしまうと、またあれなんです、それだけいろんな話を聞いてくださるだけでも非常にありがたかったというのは、覚えているので。そうですね、言葉で残っているというよりも、何かそうしてくださること自体、態度と言いますか、それが非常にうれしかったというのは、よく記憶しています。」

【教えることを断らない土壌】

【双方向的・水平的OJT】を有効に実現するために、たとえ業務多忙であっても、教えを乞われた場合には断らずに教えるという職場の雰囲気を目指す。仮に断らないとしても「聞いてもらったときに嫌な顔をしない」という教えることに積極的な態度も求められている。

いったん断られると、再度聞きづらくなるだけではなく、その他のコミュニケーションまで停滞する。また、先々の異動で職場が一緒になったときの人間関係にも悪影響を及ぼしかねない。そうした意味で「こっちから繁忙期になかなか声をかけることができなくても、聞いてもらったときに嫌な顔をしないと

いうのは、比較的、大事なこと」であると指摘されている。

【相手に合わせた距離やテンション】

【双方向的・水平的OJT】を円滑に進めるための相互的なコミュニケーションを指す。例えば、相手が心理的な距離を近づけようとするなら、こちらからも近づき、相手が距離をとろうとするならこちらも距離をとることとなる。このように「なるべく同じ土俵に立つ」ことによって、【双方向的・水平的OJT】のベースとなる基本的な信頼関係を構築することが目指される。

こうした【相手に合わせた距離やテンション】は「具体的に何といわれるとなかなか難しい」とX氏によって表現されており、言語的に明確化できるものというよりは、身体化された知の一種であることをうかがわせる。

【かみ砕いた説明】

専門用語、その職場や業務の中だけでしか通用しない言葉などをなるべく避け、できるだけ分かりやすく行われる説明を指す。【双方向的・水平的OJT】を円滑に進める際の要素の1つである。「かみ砕く」という比喻にもある通り、業務のあり方をいったん身体化するという含意がある。そうして「身」につけた内容を、相手にとってイメージしやすいように伝えることが目指される。

【場合によっては制度理解よりも「即戦力」】

業務遂行の基礎として、その業務の基礎となる法令等に関する制度の理解と、職場での業務遂行のために利用されているシステムの理解を比較したとき、人員が不足しているとか、その職場における繁忙期にあたりといった事情がある場合に、後者を優先して習得し、その後、制度理解につなげることを指す。「本当はたぶん、制度が先にたったほうがいい」とM氏は述べつつも、まずは現場の業務遂行に貢献することが求められる状況の下では「致し方ない」し、そうしたシステム理解がその後の精度理解を促進することもありうるという意味で、ありうるOJTの方法の一つとして挙げられている。

【どこにゴールを置くのか？】

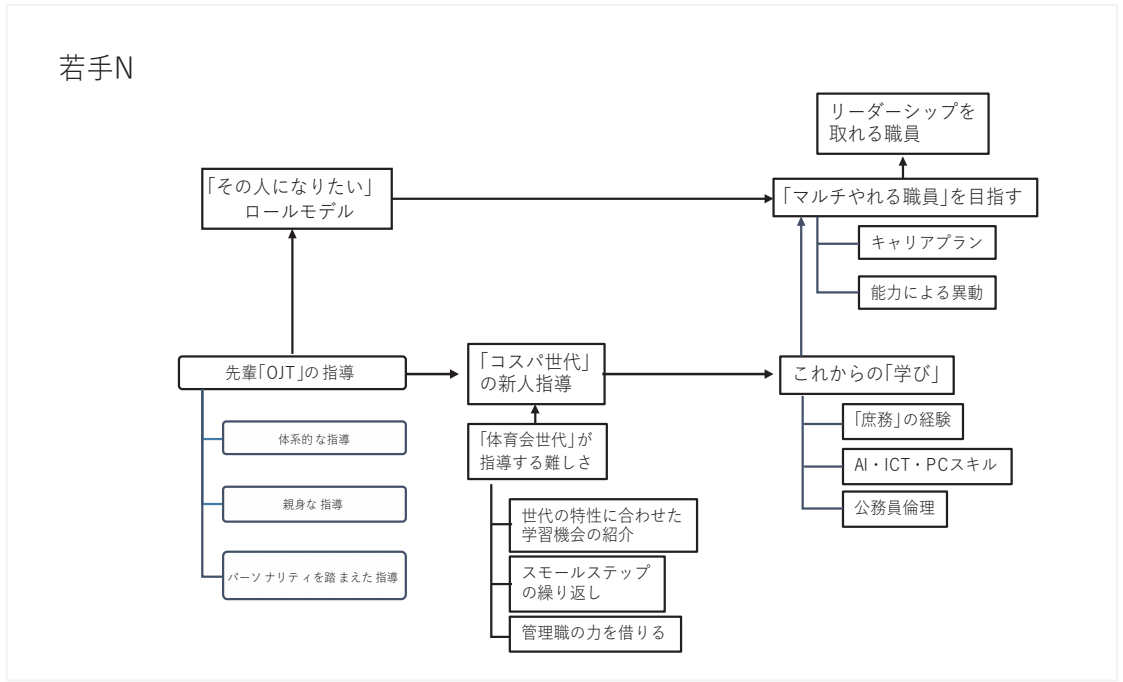
何を「ゴール」に業務を遂行するのか、が一意に決定されていない状況を指す。

【多様な業務・ニーズに対応する研修】

業務の種類や職員のニーズに応じて多様に設計される研修を指す。専門的な業務内容に関わるような専門研修や、制度理解に関わる研修は、実際の業務に

大きく貢献をする。他方で、待遇は研修では身に着けることが難しいため、OJTに依存せざるを得ない。業務の内容や職員ニーズは多様であり、OJTが有効な場合もあれば研修が有効になることもあり、両者を有機的に組み合わせることが必要となる。

(2) 若手職員Nに関する概念図とその説明



【概要】

N氏の事例では、自身が入区した際に受けた先輩職員からのOJT指導で目指すべきロールモデルの職員像を思い描きながら、年次を重ねて新人職員のOJTを担当して感じたこと、いままで経験した部署や職務内容を振り返りながら、今後学んだり経験したい仕事を考え、将来自分がどのような職員になりたいかについて述べている。研修担当でない職員が現場のOJTでどのように考えて行動したかも述べている。

【先輩OJTの指導】

N氏は、「入区1年目のときにOJTを担当する職員が目指そうと思う【ロールモデル】となった」と述べている。電話の取り方や身なり、話し方などを「体系的」に教えてくれ、「親身になって」話してくれた仕事のできる人であり「私にとって、その人を目指そうというのが最終目標になっている」とも述べている。新人職員にとって理想的なOJTを担当する先輩職員は「できれば同性で、

歳が近く、自分の目標になるような人」が理想であり話しかけやすい関係になると考えている。またOJTは仕事の面だけを見るわけではないため担当する職員の人となりや[パーソナリティを見れる人]が向いていると考えている。「話しかけて欲しい雰囲気を感じて「どう？」と言ってくれた」り「自分から言い出しにくいことをサポートしてくれた」また、「お手紙をくれたりとかもした」と自身を担当した先輩職員について述べている。

【[コスパ世代]の新人指導】

N氏が2か所目の職場へ異動し、OJT担当として新規採用職員に教える立場になった際に「ジェネレーションギャップ」だけでなく仕事に対する考え方が「やっぱ私たちと違うんだな」というのをすごく感じ」と同時に「新人を育成することの難しさを感じた」。また「異様とちょっと感じ」たとも表現している。最近の新規採用職員はスマホ世代、SNS世代であり、コストパフォーマンス時代とも言われている。自分で一から努力して調べるのではなく、最短でより良い効果を出す形を求める新人に対して教えられるようなスキルを教える側が持たなければならないため、努力して職人のようなことをするのが正しいと考えていた自分が「体育会系世代」であったと感じたと述べている。

公務員は仕事を行う上で根拠にあたることを実践しているが、その法的根拠がどこにあるか探す際に以前は「自分で探す」ことに意義を見出していた。一方、現代の新規採用職員は、「どこに書いてあるかを伝える」と、すぐに調べて確認することが出来るため、「世代の特性に合わせた学習機会の紹介」が求められている。調べ方さえ教われれば、調べる能力は先輩職員よりも高いことが特徴である。

OJT担当として新規採用職員に対してやれることは出来るだけ提供し、それらを着実にやらせるプロセスをもたせることが大切であり、またOJTは「スモールステップ」とその確認の繰り返しである。また、職員の意欲を上げたり、1年間の総合評価をする部分は管理職の仕事と述べている。担当した新人が受け身であったため当初は「その子をいかに意欲的にするかと考えていたんですけど、意欲的にする必要もないのかなという風に思いました」と語っており、すべてをOJT担当がやらなくてはならないと考えるのではなく「管理職の力を借りながら」指導していけばいいんだと考え方の変化があった。アメとムチ戦法を取り、傾聴と承認はOJT担当者が行い、職員として求められる能力の部分については管理職がピシッと言う、メリハリを持ってやっていたと述べている。

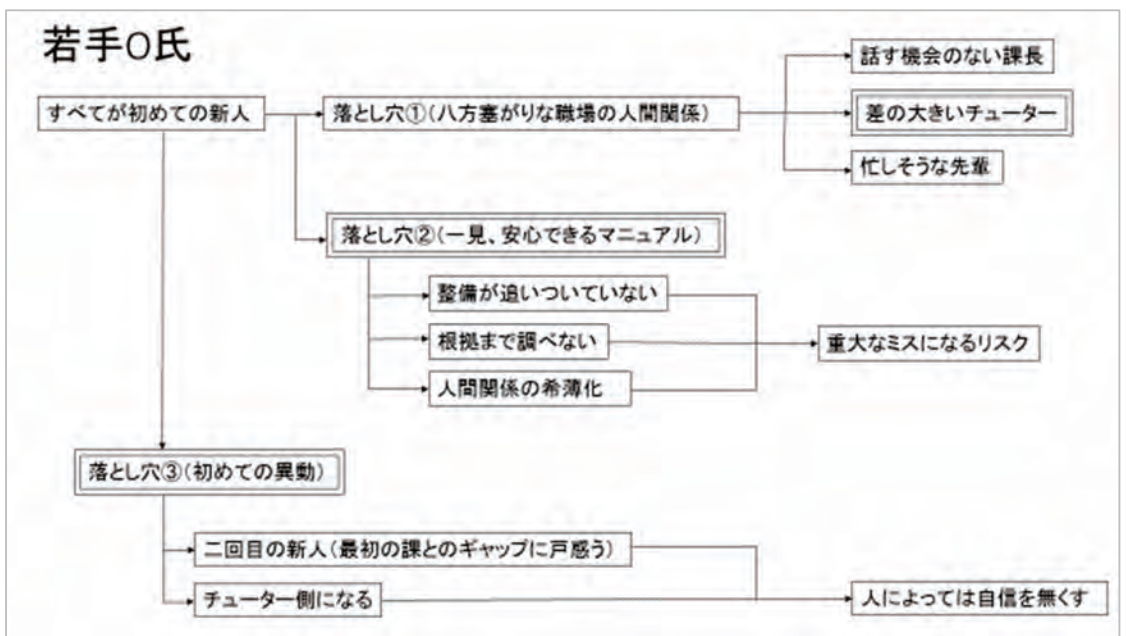
【これからの学び】

N氏は今後「庶務」の経験や「AI・ICT」などのトレンド、「WordやExcel」などのパソコンスキルについて学びたいと考えている。将来的には業務を効率化できる人が仕事のできる人になっていくと考えており、部や課の状況がわかる人、パソコンなどに強い、スキルを身につけた職員になりたいと考えている。また、若いうちに事業の組み立て方や段取り、公務員倫理や人権について学ぶことが大切であり、特別区職員研修所の研修がその役割を果たせると考えている。

【マルチにやれる職員】

N氏は将来どのような職員になるかについて、将来的には「リーダーシップ」を取れる職員になりたいと述べている。過去の自身の異動で事業系の部署や出張所を経験したことを通じ、「マルチにやれる職員」を目標とするようになったことと関連している。異動に関しては、単に行きたい部署を希望するのではなくキャリアプランを考えながら「自分の能力開発にとってどうかという点についてもっときちんと考えればよかった」、また「庶務や予算、契約のことをわからずに歳を重ねるのがすごく怖い」と述べている。過去にどのような部署を経験したかが将来スペシャリストを目指すのかジェネラリストを目指すのかの分岐点となるといった点や、年齢を重ねた際に役立つ汎用的なスキルを若いうちに学びたいと考えている。

(3) 若手職員Oに関する概念図とその説明



若手O氏は、【すべてが初めての新人】として入区した。現在3か所目の部署になるが、いずれも職場環境に恵まれてきたため、順調に成長してきていると言える。幸い、O氏は落ちずに済んだものの、ほんの小さな職場の状況の違いから新人が陥るかもしれない「三つの落とし穴」が見えてきた。

初めての職場で気をつけるべきは、「職場の人間関係」と「マニュアル」である。これが三つの落とし穴の二つである。

新人職員にとって最初どの職場に配属されるかは、まるでくじ引きのようである。ふたを開けるまで分からない。もし、人間関係が悪い職場に配属されてしまうと、いきなり【八方塞がりな職場の人間関係】に悩むことになる。

所属長は【話す機会のない課長】であり、新人トレーナーは【差の大きいチューター】である。チューターは新人職員に年齢の近い若手職員がなることもあれば、さまざまな事務に精通したベテラン職員がなることもあり、指導に個人差が大きいという現実がある。質問にきちんと答えてくれ、聞きやすい雰囲気チューターに恵まれれば、新人職員の不安は相当軽減されるが、仮に相性の悪い人に当たってしまうと頼りになるのは周りの先輩職員たちである。ところが、【忙しそうな先輩】に声を掛けにくいのが新人職員の常である。

【八方塞がりな職場の人間関係】に絶望し、仕事をどう進めていけばいいかわからない時に際立つのが【一見、安心できるマニュアル】である。公務員はさまざまな仕事をするため、誰でも仕事を回せるように、マニュアルはどの職場にもある。マニュアルがあれば、人によって処理が違うということを防ぐことにもなるし、何より自己解決できるので、忙しそうな周りの先輩職員の手を止めてまで聞く必要がなくなる。

ところが、【一見、安心できるマニュアル】には落とし穴がある。公務員の仕事は常に法改正などの影響を受けて変化しており、しかも年々、変化のスピードが加速しているので、そもそも目の前にあるマニュアルが最新の情報を反映させているとは限らず、「整備が追いついていない」可能性がある。また、マニュアルに満足して法律など業務の「根拠まで調べない」ようになってしまうリスクがある。加えて、マニュアルに頼って自己完結してしまうと、「人間関係の希薄化」につながり、周囲に確認しないゆえにミスに気づかないリスクも生じる。結果、【重大なミスになるリスク】があり、危険である。

したがって、新人職員は、まずは職場で人間関係を築くことが不可欠である。そして、マニュアルに依存せず、周囲の職員に確認したり、自ら根拠を調べたりしながら業務を進めていくことが肝要である。

新人職員にとって、三つの目の落とし穴は【初めての異動】である。区役所

の業務は幅広く、【初めての異動】は転職のようなものである。

【初めての異動】は【二回目の新人】とも言えるが、配属先としては2か所目になるため、まったくの新人と異なり【最初の課とのギャップに戸惑う】可能性がある。各職場にはその職場ならではの文化が根付いているものである。この落とし穴に落ちてしまうと一か所目の経験に二か所目の経験を積み重ねるどころか、【人によっては自信を無くす】ことになる。

最初の職場の人間関係やマニュアルの精度とのギャップに戸惑っていないか、迎える側は気を付けて見ておきたい。また、異動した職員側は、いち早く新しい職場に溶け込みたいところである。

また、今度は【チューター側になる】可能性がある。そこでの体験が成功体験になり、成長を加速させるかもしれないが、逆の可能性もある。ここでも、【人によっては自信を無くす】かもしれない。

5. 考察

4区の人材育成担当課長及び3区の若手職員へのインタビューをグラウンデッド・セオリー（以下、GT）により分析した結果、特別区に共通性が高く見られる状況が浮き彫りになった。

(1) 人材育成担当課長インタビュー及び概念図の作成を通しての考察

① 限界に追い詰められていく職場の姿

各区インタビューにおいて、「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、職場が追い詰められている様子が語られていた。

職員は減る一方で仕事が増え、忙しさが増すばかりの職場のなかで、世代交代が急速に進んでいる。

現場を回すのに精一杯で職員は冷めていき、先輩職員は後輩職員に教える余裕もない。そうしたなかで研修に行く職員はときに白い目で見られてしまう。また、メンタルヘルスの問題を抱える職員も増えている。

さらに、こうした状況下で仕事をする職員の働きぶりは、区民からは見えていないようである。

② ロールモデルなき職場学習

ほとんどの課長が、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手探り状態で学び、計画を練り、試行錯誤を重ねながら育成に取り組ん

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

でいる。その姿は、まるでジャングルを彷徨っているようでもある。

職員個々の意識改革を促すためにメッセージを出し続ける、やれることは何でもやると片っ端から手を打つ、全職員にアンケートをとるなど、手法は様々だったが、どこも「人材育成がうまくいっている」という決め手に欠ける。加えて、人材育成は短期的な成果が見えにくい点が厄介である。

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は研修である。しかし、研修は多忙な職員から人気がない。

目標管理制度など、人事評価のツールを育成に活かしていきたいが、人事部門は病欠対応や人員配置などの「対応」に精一杯で、育成まで視野に入れる余裕がない。そして、両者の”対話”が足りない。人材育成担当課長は、いわば片思いの状況にある。

また、人材育成担当が育成のパートナーとして大きな期待を寄せている所属長は、「育成は人材育成がやるもの」という意識が強い人が多く、トップのコミットメントの度合いにも組織によって違いがある。

(2) 若手職員インタビュー及び概念図の作成を通しての考察

① 双方向的・水平的OJT

職場において、新人及び異動直後の職員は、とにかく即戦力になることが期待されている。仕事の根拠や経緯をていねいに調べて覚えるより処理の仕方を「身につける」ことの優先度が高く、一定の処理を身につけて仕事をしながらマニュアルや専門研修で必要な知識や手順を補完していく。

新人及び異動直後の職員は、主に【教わる】立場である。すでにその職場で配属2年目以上が経過した職員には、【教える】立場が期待される。職場で新規異動の職員を指導する場面は、一見、仕事を教わる側が受け手の一方通行の関係に見えるが、実はそうではない。主に【教わる】立場である新規異動の職員が、配属2年目以上の職員が知らないことを知っていて【教える】こともある。また、新規異動ごとに【教える】立場となり、他人に教えることを通じて、教え方を考え、他者の考え方や感性を理解するなどの学習をしている。【教わる】立場にあることが多い新人や異動直後の職員から質問を受けることで、新しい発見や気づきを得ることもある。

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、前述のとおり職場では年齢を問わず立場を交代しながら繰り返し【教わる】立場と【教える】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ことが垣間見えた。

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。

一方で、課の規模にもよるが、課長は基本的に【遠い存在】のようで、あまり言及がなかった。このことは、課長が育成に十分関与できていないことの証左と言えるかもしれない。

② ロールモデル職員の与える影響の大きさ

新人時代に「この人はロールモデルだ」と感じた先輩職員の存在が、その後の新人職員に与える影響は大きい。それはチューターかもしれないし、同僚かもしれない。

新人職員にとってロールモデルになる先輩職員が、決められた時間に決められた仕事をこなすだけでよしとするタイプなのか、現状の業務をさらに改善・改革しようとする意欲あるタイプなのか、ロールモデルになる先輩職員の姿勢が新人職員の将来に与える影響は大きい。

③ 隅々まで届いていない人材育成担当課長の思い

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の足りなさを感じていることがうかがえた。一方、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。人材育成担当課長の組織の未来に関する危機感は、若手職員たちの層までは届いていない。

課長、係長も現場を回すことに精一杯で、その状況が若手職員たちに「現場を回すことができれば十分」と思わせてしまうような影響を与えているのではないかと推察される。

(3) 運用の実態

第4章では、特別区の現場においてどのような人材育成の取り組みが行われ、職場の反応や効果を含めた運用の実態を確認すべく、4区の人材育成担当課長へのインタビューをグラウンデッド・セオリー（以下、GT）により分析した。その結果、以下の状況が把握できた。

職員減、組織の職員構成の変化、ワークライフバランスなどの職場環境に伴い、人材育成に資する人事制度の運用は難しくなっていると言える。

第1章
1
2
3
4
5
6
7
第2章
1
2
3
4
第3章
1
2
3
第4章
1
2
3
4
5
第5章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

① 区の組織について

- ・管理監督者が不足している
- ・配置による幹部候補の育成ができなくなっている
- ・待ったなしの急速な世代交代が進んでいる

② 職場について

- ・職員数減による業務の多忙化、職員構成の偏り、対話の不足、業務継承ができないなどの状況が生じている。
- ・若手職員の急増により、教える側より指導を受ける側の人数が多い、教えた経験がないまま指導側の立場になるなどの状況が生じている。
- ・メンタル不調の職員が増えている。

③ 人材育成・職場学習の状況

- ・人材育成基本方針が組織に浸透していない
- ・体系的なOJTはあまり行われず、管理監督者によって育成の度合いが異なる
- ・研修は総じて人気がないと評されているが、例えば専門研修は業務の知識を得る際に有力な手段と認識されている。
- ・人材育成担当は区の組織を支える人材の育成を意図しているが、各職場、若手職員は担当職務をいかに時間内に効率よくこなせるか、間違えずに仕事ができるかに関心がある。
- ・区の組織を支える人材としての育成は、若手職員に重点を置いた職層研修で計画されていることが多い。
- ・若手が求める学習は「仕事ができる人になる」ためのものであり、周囲が仕事のことを聞きやすい環境や状況であること、忙しい同僚をわずらわせないよう一定のマニュアルが整備されていることが安心材料である。
- ・若手の時期に庶務担当を経験しておきたい、ICTを活用できるようになりたい、との意識が見られた。
- ・どの職員も、定期人事異動により年齢に関係なく「仕事を教わる立場」を経験する。年数を重ねて「仕事を教える立場」になっては異動によってまた教わる立場となる経験していく「指導と学習の立場の交代」、つまり「双方向的・水平的OJT」を繰り返していると言える。
- ・昨今の若手の気質（例：自ら率先して行動したり発信したりすることが少ない）が上司・先輩とのコミュニケーションギャップにつながり、育成に影響する場面がある。
- ・初めての異動を契機にメンタル不調をきたす職員がおり、異動が人材育成

にとして機能するケースばかりとは言えない。

(4) 運用の構造－人材育成のアクターの視点から

第4章での人材育成担当へのインタビューとその分析を通じて、人材育成のアクターに着目すべきとの視座が生まれた。その理由には2点ある。

第一に、人材育成担当は、人材育成機能に関わる結節点に位置するため全体像を得やすい。第二に、他のアクターに対する権限が小さいため、諸アクターの利害の十分な調整抜きに、育成機能を十分発揮することが難しい。この点は、人事部門が個別の配置に関するアカウントビリティを求められないこととは対照的である。結果的に、諸アクターの利害の構造に敏感となりやすく、人材育成に関わる諸アクターの思惑に沿った相互作用を捉えやすい。ただしそれは、あくまで人材育成担当の認識であり、他のアクターの認識とは異なる。

組織内のアクターには、以下を挙げることができる。

- ・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
- ・地域・区民

また、アクター間の関係を整理すると、次のような特徴を指摘できる。

- ・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ージャー化、課の規模や育成への関心の度合いによって取り組みにばらつきがある。
- ・トップ層が人材育成に強く関与している区は、管理職がその役割を自覚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

表4-1 インタビューにおいて人材育成に言及があったアクター間の関係

関係するアクター	インタビューでの発言要旨
地域・区民―職員	・職員だけではなくて地域の方々、いろいろな支援の担い手も含めて、地域に住んでいる方全員で地域の課題を解決していく必要がある ・地域の方々、民間企業、団体、全国の自治体と区の職員がコミュニケーションを取り、課題に対してともに取り組むには、つながっていく力が必要である ・行政と民間は地域の課題を一緒に解決していくパートナーでもあるので、一緒に一つのテーマに取り組んでいくという経験を職員にしてほしい ・区民のニーズをしっかりと聞き取って、きめ細かな対応をします、相談に来た区民に寄り添い、誠実で丁寧な接遇をします、企業やNPOなどと交流をして、幅広い人間関係を構築しますなどの行動例を方針でうたった ・職員の活躍やいい仕事が区民に伝わっていないんだろう、それをどんどんアピールしていく必要があるだろう、と考えた ・地域の人が自分の名前を呼んでくれたり、つながりを持とうとしてくれたり、昔ながらの人とのつながりを大切にしている、とても大切だと思っていた ・まちの人たちが職員を育成する部分もあった
トップ―人材育成担当	・とにかく政策形成と上から言われている ・トップ層は、新人は半年ぐらい預かって仮配属にすればいいんだよと言うが、人事の回しとしては100人が半年間いない状態になるのでできない ・ここまで研修をやったのにミスが減らないじゃないかと上層部から言われた ・働き方改革は区長が先導してやると宣言し、それに基づいているような取組をした ・トップ層が人材育成に強い思いがあり、やらないとお叱りを受ける ・人材育成はやらなければいけないという職場風土をどうやってつくるかというのが重要で、人事課だけが言っても何も動かないので、うまく特別職を巻き込まないと進まない
人材育成―人事担当	・教育部門と人事管理部門の連携が非常に弱く、研修は研修でやり、人事管理は人事管理でやっている。大事なのはどちらかというと人事管理のほうなので、人事管理部門のほうでいかに能力開発が大事か、能力のある人間を上 to 上げるだけでなく、日ごろの仕事でいかに能力を高めさせるかである ・いくら教育部門のほうで言っても、育成的な人事配置は難しく、人事評価もどちらかといえば、査定に使うのがいっぱい。各課長さんには育成的な評価をお願いしているが、そこまでできていない。 ・どうしても人事課長がメインになるので、教育部門というのはすごく弱い。そこはもうとにかく働きかけて、使えるツールを活用させてもらう ・お願いしたり、訴えたりして一つ一つマイナーチェンジを図っていくしかないが、それだけ人事の壁は高い

ど、職場環境が職場学習を左右しやすい。

なお、これらのアクターが存在することを踏まえ、インタビューにおいてアクター間の関係において育成に関する言及のあった発言の要旨を表4-1に示した。

関係として取り上げたのは、「地域・区民―職員」「トップ層―人材育成担当」「人材育成―人事担当」「人材育成―所属長（課長）」「人材育成担当から各職場へ」「部長-課長」「課長-所属の職員」「係長-職員」である。

人材育成一所属長 (課長)	・人事評価を柱に据えるということで、管理職全員に人事評価の研修を評価のぶれがないようやるのだが、そもそもどうやって人材育成に使うのか ・キャリアデザイン研修と、あとは人事評価を使って育成を進め、人事評価のための手法を係長さん、課長さんにきちんと身につけていただく ・上司がいかにコーチングの能力とファシリテーション能力を持てるかだが、職員の気持ちを引き出せるような上司をいかにつくっていくかというのは大きい。そこで、私たち人材育成の立場でモチベーションを上げていく ・やっぱり課長さん、係長さん、主任が叱れる人間にならなければいけない
人材育成担当から 各職場へ	・ノウハウができてきて、新採が入ってきたらOJT計画書に基づいて教えていくというのがある程度ルーティン化してきたので、入ってきたら必ず横に先輩が来て教えるみたいな形が自然にできてきてはいるのかもしれない ・本当は全職員にOJT計画書を作って係長が全部チェックすればよいが、役人の特性で異動すると係長もその仕事は初めてで職務に関しては指導ができなかったり、あるいは先輩職員ができなかったりする ・係長の下に次席というのが必ずあって、その職員が実はかなりベテランで係長さんより長くいたりして、その仕事の面でも、職員の日常生活の面倒を見てあげるような雰囲気があったが、どこの職場も職員数が減ってしまって、そういうところまで回らなくなった ・本来は係長がOJTの中心かもしれないが、どちらかという主任のほうが仕事を実は知っているというところもあるので、次の段階は主任かなというところでやっている ・最近の職員は、課題があって解決策が提示されるんだけど、そこまでにどういう手順、どういうスケジュール感で進んでいくかというロードマップを非常に描く力が少ないんじゃないかというような議論があった ・係の中で中心になる、係の責任者になる、課の責任者になるときに、やっぱりやらなくちゃという気持ちが当然あると思うので、やる気があるところにうまくきっかけを滑り込ませればいいのかなどは思っている。 ・なかなか人事のほうからはアプローチはしてくれない。議会答弁には研修を使われるんですけど、人事制度はなかなかいじれない
部長一課長	・PTの動きで新しいアイデアが出てきたときには、部長レクと一緒に連れて行って説明してもらおうようにしている ・1～3年目ぐらいの職員は、課長とだけの関係になりがちで、自分の部長と直接話をして褒めてもらったりすることがない

課長一所属の職員	・OJTで、1 on 1（ワンオンワン）も導入を検討したが、15分、20分でも、さすがに課長と職員が1週間に一遍話はできない ・業務担当とは非常によく話するが、それ以外の業務については、あんまり知らないし、雑談の中で多少情報を聞くぐらいというふうになりやすい。もうちょっといろんな人と、みんなでいろんな意見を出して、それをまとめ上げて新たなものをつくり出していくという経験をしてほしいと思っている ・業務改善提案が出てこないのは職員数が多い職場で、一人一人、課長と職員との接点が薄い職場からは出てこない。人数が少ない職場は比較的出てきている。本当に今は効率化で管理職も少なくなって1課の職員数が増えている。そうするとやっぱり一人一人の接点が薄くなる ・課長は指導監督するが、同じ目線で話すことの大事さは当然あるし、それをできるとやっぱりお互いに信頼関係にもつながる。信頼関係の積み上げの中で仕事に対して前向きに取り組んでいける職場雰囲気につながっていくのかなと思う
係長一職員	・行政は係長行政といわれるぐらい、係長がいれば仕事が回っていく部分がある。仕事というか職場の人を育てるところが主任であったり、やっぱり一番は係長なのかなとは思う

第 1 章
1
2
3
4
5
6
7

第 2 章
1
2
3
4

第 3 章
1
2
3

第 4 章
1
2
3
4
5

第 5 章
1
2
3
むすび
【参考】

資料編

第5章

まとめと今後の展望

第5章 まとめと今後の展望

第1章では、2つのリサーチクエストンを立てた。本章では、この問いに沿って研究を振り返る。

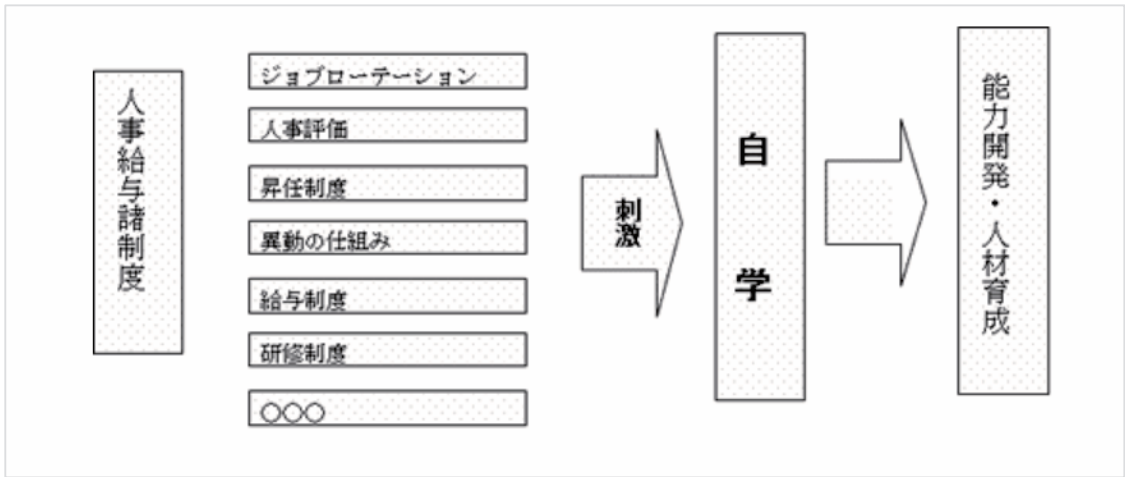
1. リサーチクエストン（1）

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。

(1) 人事制度の検証（第2章及び第3章）

自治体の人材育成を論ずる際に、人事制度を通じた人材育成をすべきといわれる。稲継（2006）では、いわゆる「研修」だけでなく、それ以外の人事諸制度（人事異動、人事評価、昇任制度など）を点検し、人材という資源を成長させるものになっているのか検討することが課題であるとしている（図5-1）。

図5-1 自学を促す人事給与システム（稲継（2006））



このシステム（構造）に沿って点検していくうえで、能力開発・人材育成の目標に当たるのが、「職員に求められる能力」及び「求める職員像」である。

特別区においては、方針を策定している区は概ね「職員に求められる能力」

を示している。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」は、方針の策定にかかわらず、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。

方針のテキスト分析では、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。

続いて第3章では、特別区以外の自治体も含め、職員に求められる知識・能力や学習についてどのようなことに関心、あるいは課題認識があるかを問うアンケート調査を行った。

職員に求められる基礎能力は、難易度や実務的な要素が強くなるにつれて先輩・同僚から学ぶ割合が高くなり、比較的専門的な知識を前提とする能力は、自己学習による習得割合が高くなっていることが確認された。また。一方で、研修で培いにくい能力は、組織的な習得支援が難しく、職員側にその習得が委ねられている状況にある。

自己学習による習得への組織的支援を見ると、職員数の減少により職場の業務への負担感が増していることの影響を受けている。多忙さから業務が優先されるなかで、かつては職場で行われていた学びやその機会は減少を余儀なくされていることが確認できた。

(2) 人事制度が形づくる人材育成の構造

前述してきた通り、特別区の人事制度を通じた人材育成は、方針など区が示した「職員に求められる能力」や「求める職員像」をよりどころに計画されている。そして、方針に示した人材に関するビジョンと標準職務遂行能力をリンクさせることにより、人事評価を育成的に運用することを意図していると言える。

(3) 「学習環境」としての人事制度

人事制度による人材育成を職員の学習の視点からみた場合、人事制度は職員の学習に働きかける「学習環境」の一部ととらえることができる。

第1章

1

2

3

4

5

6

7

第2章

1

2

3

4

第3章

1

2

3

第4章

1

2

3

4

5

第5章

1

2

3

むすび

【参考】

資料編

「学習環境デザイン」は、学習者を「能動的に学ぶ存在」として捉えながら学習環境を「活動」「空間」「共同体」「人工物」という4つの要素に分解し、それぞれを結びつけながらデザインしていく考え方で、ヴィゴツキーの「最近接発達領域」に基づく考え方である。

伊藤（2014）は、「ワークプレイスラーニングの有効性を高める取り組みは、中長期的な経営ビジョンと整合する「期待する人材像」の実現に向けた諸制度・施策を、「学習環境デザイン」の視点から統合的にとらえていくことであると言える」としている。

ここでは、学習環境デザインを職場学習の支援を考えるうえでの視点として指摘するにとどめ、具体的な支援の考え方については後の項で論じる。

(4) アンケートに見る人材育成の「運用の構造」

第3章の調査結果から、人材育成の運用に関して次の3点を指摘したい。

第一に、人材育成方針の浸透度である。第2章でみたとおり、ほとんどの自治体の方針を作成しているが、人材育成担当者がとらえている人材育成上の課題として、「②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」を挙げた団体は70%を超えている。方針や研修計画を策定する作業には、多忙な職場において職員の多大な労力を伴い、浸透の度合いは業務のコストと関連する。人材育成ビジョンを組織内で共有する手段については再考の余地があろう。

第二に、求められる能力とその支援の整合性についてである。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が多く含まれている。また、業務での取り組みを的確に振り返り、習熟への動機づけが必要な能力も多い。習得方法の調査を見ると、「コミュニケーション能力・対人関係能力」「課題発見・解決能力」「マネジメント能力」の習得方法が集合研修によるとの回答が多数であるが、実際には業務知識と同様、業務実践を振り返り、職員自身の経験の蓄積を促す必要がある能力ばかりである。職員の動機づけや組織や職場の支援のあり方を改めて検討する必要がある。

第三に、人材育成上の課題として、人材育成担当と他のアクターとの関係がうかがえる回答があったことを指摘したい。「②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」とともに、「④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」が半数を超えている。この回答から、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る。

(5) インタビュー分析に見る人材育成の「運用の構造」

第4章でのGTによる分析を通じて、各区の人材育成に関わるアクターの存在とその関係が確認できた。

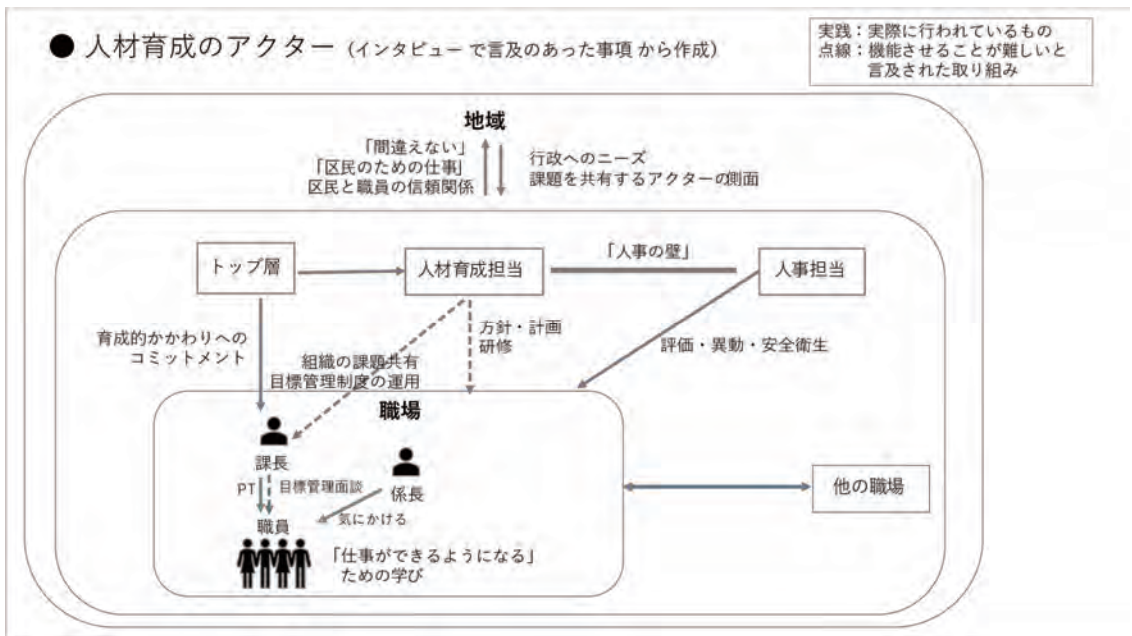
アクター間では、それぞれの役割や権限によって取り組みの優先順位付けが行われる。職員数が少なくなった職場で、人材育成より目先の業務が優先されることもその一例である。

人材育成にかかわるあらゆる活動は学校における教育活動と同様の「教育」という側面を持っていると同時に、組織内で展開される広い意味での「ビジネス」の一部であり、教育的な評価とビジネスにおける評価が異なっていることは、多忙な職場に研修が敬遠されることから見て取れる。そしてこの視点の違いにより、各アクターから相反する複数の目的が主張され、利害対立として表面化することもある。

こうした状況において、人材育成担当から各所属長への働きかけは権限を伴わず、前述の通りアクター間の利害が対立または一致しない場面も生じる。そのため、人材育成の計画を立てるにあたっては、関係するアクターのふるまいを理解しておく必要がある。

なお、今回の研究で利害の対立を調整するアクターの存在は、トップ層が強く関与している事例のみで、他のアクターによる調整の例は見られなかった。インタビューで言及のあったアクター間の関係を、図5-1に整理した。

図5-1 人材育成のアクターとその関係



GTの手法に基づいて、第4章で作成した4区の概念図をさらに検討し、統合した概念図を作成、アクター間の利害の構造などを示すべきところであるが、今回の研究ではその分析には至らなかった。GTの分析によるアクター間の関係を概念図としてまとめ上げる作業は、今後の課題である。

2. リサーチクエストン (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。

(1) 調査から把握できた職場学習の実践

第4章の若手職員インタビューから、職員は配属された職場において周囲の人間関係から支援を受けながら学んでおり、質問しやすい環境を望んでいること、ロールモデルの影響が大きいこと、素早く的確に仕事をこなしてワークライフバランスに留意した働き方をイメージしていることがわかった。学びたいこととしては、若手の時期に庶務担当を経験しておきたいとの発言が複数あった。

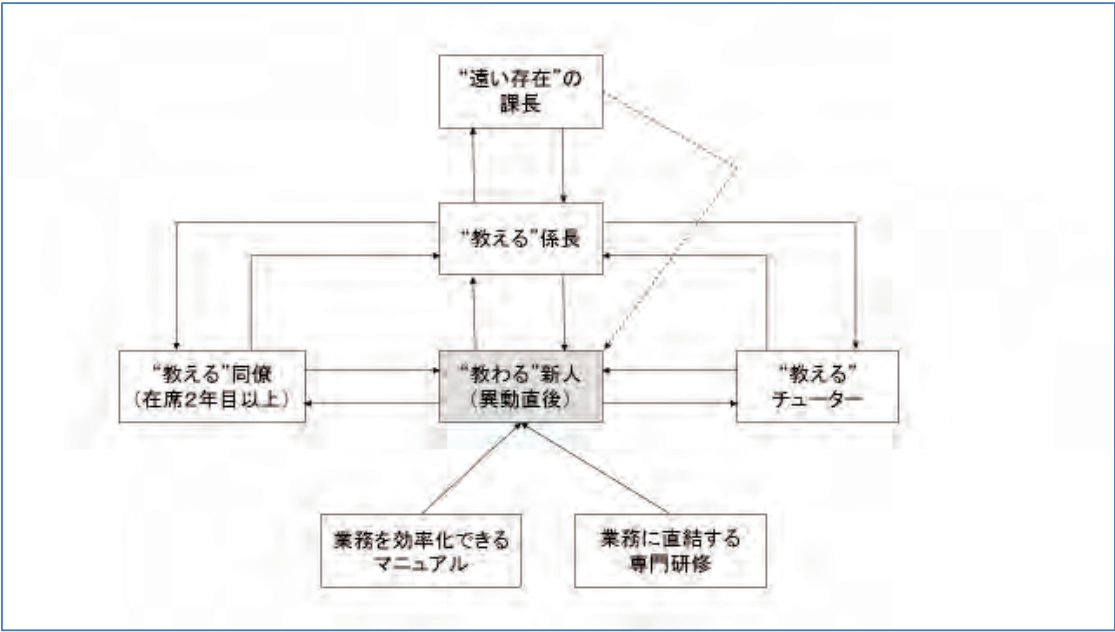
分析を通して把握できた点として、「双方向的・水平的OJT」の存在を指摘しておきたい。

年齢を問わずどの職員も、定期人事異動により「仕事を教わる立場」を経験し、業務を通じて習得した知識や技能を次に新規参入した職員に伝える「教える立場」となる。そして、人事異動によってこの立場の交代を繰り返している。このことは学習機会としてあまり意識されていないが、職場学習の支援において着目すべき点であると考える。

(2) 若手職員から見た職場学習の構造

若手職員へのインタビューで言及のあった職場学習の状況を、[図5-1](#)と同様に[図5-2](#)に整理した。

図5-2 若手職員から見た職場学習の構造



職場では年齢を問わず同僚どうしが業務知識や進め方を教え合う「双方向的・水平的OJT」を通じて学習しており、人材育成基本方針に示されているような課長の関与や職層研修についてはあまり語られなかった。

専門研修は、業務の知識を得るうえで必要で、有益なものと受け止められている。

また、多忙な職場では、忙しい同僚に質問することは迷惑ではないかとの気遣いも生じるため、その頻度を少なくするためのマニュアルが望まれている。しかしながら、マニュアルに依存して周囲の職員とのコミュニケーションをおろそかにすると重大なミスにつながるかもしれない。職員の職場学習を充実させるためには、職場の心理的安全性を高めて雰囲気の良い職場づくりをすることが大事であるといえる。キャリアの初期に安心して経験を積み、学習できた職員は、後の職場でよい影響を与えていくことが期待できる。

なお、GT分析による概念図作成については[図5-1](#)と同様、今後の課題である。

3. 職場学習の支援

前述の通り、方針で想定した通りには人材育成は進んでおらず、職員は意識せずとも職場で学習的な活動に取り組んでいるにもかかわらず、その評価ができていない。

今後はこれらのギャップをいかに埋めていくかを検討する必要がある。以

下に、その取り組みの視点を提案する。

(1) すでに実践できていることを学習として評価する

第4章の人材育成担当課長へのインタビューでは、職員が日々職場で政策形成に携わっているにもかかわらずその自覚が持てていない、との指摘があった。

第4章の若手職員インタビューでは、若手が求める学習は「仕事ができる人になる」ためのものであり、周囲が仕事のことを聞きやすい環境や状況であること、忙しい同僚をわずらわせないよう一定のマニュアルが整備されている中で仕事を覚えていけることが安心材料であることが語られた。組織が求める管理監督者へと成長するための学習は、まだ視野に入っていないようであった。

一方、第3章のアンケート調査では、職員が求められる能力を身につける際、基礎的な知識を研修で得たのち、その知識をベースとして、職場の支援を受けながら実務を通じて実践的な能力へと段階を踏んで高めていくとみられた。

この2点から、業務において日々当たり前実践していることが、すでに学習であると言える。日頃から何気なく行っている学習の評価と動機づけを支援的に行うことを検討すべきである。

(2) 学習環境デザインの立場からの支援

学習者を「能動的に学ぶ存在」として捉えながら、学習環境を「活動」「空間」「共同体」「人工物」という4つの要素に分解し、それぞれを結びつけながらデザインしていく考え方について、そして人事制度を学習環境として捉える考え方については先述した。

齊藤（2010）は、人事・人材開発部門にはより直接的に経営への貢献やアカウンタビリティが求められるといわれる中、これからの人事・人材開発部門は単にフォーマルな研修を企画・実施するだけにとどまらず、ライン部門へも積極的に介入し、現場（ワークプレイス）の様々なインフォーマルな学習の場を支援していく役割も担っていく必要があるのではないかと指摘している。

第3章のアンケートで「職場での学習を促進するために効果的と考えられる取り組み」を行っている団体は、101団体のうち84団体と80%を超える。取り組めていない団体は「通常業務をこなすことに精一杯」「所管業務を優先」など、多忙さが理由として挙げられている。多忙さは、職場での学習を阻害する要因としても挙げられている。

学習環境デザインの視点からは、組織全体に向けた人材育成の取り組みとしての検討のほか、職場への教育的な介入策の検討が望まれる。所属長と連携し、各職場の実態を把握し、職場の人員体制や配置メンバーの状況から業務支援を視野に入れた教育的な介入の検討も一考の余地がある。

(3) 本研究の限界と今後の展望

第2章、第3章で確認したとおり、ほぼ全ての区が人材育成基本方針を策定し、一定の職員像や能力を示しながら対策を講じている。

しかし、職員構成が変化するなかで、各区とも人数が少ない中堅層が各職場の職務遂行上の中核を担い、組織のリーダーを輩出すべき年齢に差しかかり、これまで人材育成の定石として広く共有されてきた業務継承や人材育成の役割が、すでに機能しなくなっていることは第4章で述べたとおりである。

職場の業務遂行自体が限界を迎え、職場の環境がさらに悪化するようなことになれば、特別区職員という職業自体の魅力が低下し、採用難の深刻化に拍車をかける可能性もある。そうなれば、行政サービスの質の低下は避けられない。

現状は、人材育成の諸施策を機能させる土台が失われている状態とみることができ。こうした状況から生じている人材育成上の様々な課題に対して、直ちに研修プログラムを計画して効果測定をしようとしても、計画段階での課題設定や解決策の検討が十分でなければその成果や改善のポイントを把握することができない。その代替策については、今回の研究では検討が及ばなかった。

一方、職場学習のGTによる分析については、先に述べた概念図の統合のほか、職員のインタビューを追加的に行う必要があると考える。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、さらなる検討が望まれる。

むすび 職場での「学習」の時代的な背景

行政に限らず、人々が仕事で成果を上げるには、職場でのすべての活動に学習が埋め込まれているといっても過言ではない。日々発生する問題を認識して解決策を探ることや、区民をはじめとする来庁者へのサービスの提供など、日常の職務遂行は学習なしには成立しない。ただほとんどの職員は、管理監督者も含め、そうした日々の取り組みを「学習している」とは認識していない。

今日では、インターネットの発達によって人類の総知識は5年に1回のペースで更新されるといわれ、「知識の半減期」は短くなる一方である。このよう

にスピードが速く、知識をベースとしている広い意味でのビジネスの世界では、当たり前と考えていたことがある日突然変化してしまうことがある。コロナウイルス感染症をきっかけに生まれた「新しい生活様式」もその一例といえるかもしれない。

手足を動かすことが主体だった農業社会や工業社会と異なり、今日の情報化時代では、仕事の中で多くの時間を情報の獲得、分析、活用に充てており、職務の現実的な問題を解決する方法をリアルタイムに、かつ頻繁に学ばなければならない。

業績達成に向けてコーチングやメンタリングが管理監督者にとって重要なスキルとなってきたのは、職員の数が減る一方で、仕事が多岐にわたって増え続ける中、仕事に必要な知識やスキルのすべてを組織的にかつ体系的に教えることが困難になってきたことがその背景にある。しかし、職員も管理監督者もこうした社会の変化に対応する学習の仕方を指導されていないこともあり、現在の職場の状況ではその重要性がまだ認識されていない段階といってもよい。

今回の研究では誰もが手探りで取り組んでいる人材育成に関して、GTという研究手法を用いて、現場の声から見えてくるコンセプトをつかもうとした。特別区の職場における職場学習の現状を一定程度明らかにすることができたが、新たな課題も見えてきた。この研究を契機として業務に埋め込まれた学びに着目する一端となれば幸いである。また、末尾に研究員からのアイデア提言を掲載した。何かのヒントにつながれば、これ以上の喜びはない。

最後に、GTの分析をご指導下さった東洋大学社会学部社会福祉学科教授の志村健一先生、研究趣旨に賛同して参加して下さった研究会メンバーの皆さま、メンバー同様にかかわりご支援下さった事務局の皆さまに心より感謝申し上げます。

【参考】 研究員からのアイデア提言

本研究には、特別区職員 3 名、学識経験者 1 名の年代、担当職務、キャリアなどが異なる、多様性が特徴ともいえる体制で臨んだ。

報告をまとめるにあたり、1 年余りにわたって資料分析、インタビュー、概念図作成等の研究に取り組んできたなかで、特別区職員であるメンバーが発想した「職場学習を支援するアイデア」を以下に示す。

データ分析等の裏付けがあるものではないが、特別区の職場学習についてさまざまな情報に触れたプロセスで生まれたアイデアから、一部でも各区の人材育成や職場学習の参考になれば幸いである。

①「失敗学」研修の創設

インタビューを通じて、「ミスしない」ことが公務員の仕事において重視されていると耳にすることが多かった。

そこで、自治体で実際に起きた過去の失敗例などを学ぶ「失敗学」研修を開設する。特別区職員研修所において開講することで、スケールメリットを活かせる。事例ということで職員に響くうえ、業務に直結するためニーズが高いと推察される。職員の失敗したくないという思いは強い。

② 人材育成担当課長と各課長のヒアリングの場を創設

人事課長と各課長は、次年度の体制についてヒアリングの場が設けられているが、人材育成担当課長と各課長にはそのような場はない。そこで、人材育成担当課長と各課長のヒアリングの場を設けることで、各課長の部下に対する人材育成の意識を高める。トップの声が人材育成担当課長を後押しする。

③ 特別区職員研修所に常設のプロコーチを配置

所属長の職員を育成する意識を高めることが大事と聞くことが多かった。しかし、所属長は忙しい。そこで、特別区職員研修所に人材育成に強いプロのコーチを常時配置することで、所属長が部下の育成に悩んだ時に気軽に相談できる体制を整える。

各区で配置すると負担が大きいため、特別区職員研修所のスケールメリットを活かす。

④ 特別区職員研修所に常設のコンサルタントを配置

どこの区の職場も疲弊しており限界に近づきつつある現状が見えてきた。職員には後輩職員の育成や業務改善を考える余裕がなくなっている。

第 1 章
1
2
3
4
5
6
7
第 2 章
1
2
3
4
第 3 章
1
2
3
第 4 章
1
2
3
4
5
第 5 章
1
2
3
むすび
【参考】
資料編

そこで、特別区職員研修所に常時コンサルタントを配置し、各職場の負担を少しでも軽減できるようアドバイスをもらえる場を作る。その改善事例を特別区全体で共有することで、各区の職場環境改善を促す。

各区で配置すると負担が大きいため、特別区職員研修所のスケールメリットを活かす。職場環境が改善されれば、時間に余裕が生まれ、後輩職員の育成に時間を使うことができる。

⑤ 自主学習プログラム開発

研修は多忙な職員に人気がないため、すべて廃止することも考えられる。その代わり、職員が自主学習独学できるように、公文式のような区職員向けの学習プログラムを開発し、各職員は時間外を使って好きな時間に自主学習独学をしてもらう。自主学習独学のみとすれば、職員はマイペースに学習することができる。

⑥ 完全独学

極論だが、研修は多忙な職員に人気がないため、すべて廃止して、すべてを独学に切り替えることも考えられる。すべてを個々に任せるため、リスクは高いが、「自ら考える」職員を育成する。

⑦ 共通言語・共通スキルの徹底

人材育成基本方針が組織に定着しないのは、総花的な能力提示が職員にとって現実的でないことも一因であると考えられる。

職場に埋め込まれ、ほとんどの職員が少々トレーニングすれば実践できそうな知識・スキル・態度を「最低限身に着けるべき能力」として示し、習得に必要なリソースを提供して支援するしぐみを検討すれば、達成のハードルも下がるし、組織の共通言語づくりも期待できる。

⑧ 職場の心理的安全性を定期的に点検する

職員間で、日頃から双方向的・水平的OJTが行われていることが見えてきた。この双方向的・水平的OJTが円滑に行われている職場環境は、職員の職場学習が盛んであり、また、職場の心理的安全性が高いといえる。そこで、職場の心理的安全性を定期的に点検することにより、各職場の現状を把握するとともに効果的な学習支援につなげていくことができると思われる。同時に、メンタル不調に陥っている職員を救うきっかけになるかもしれない。

⑨ HPT（ヒューマンパフォーマンステクノロジー）のフレームワーク

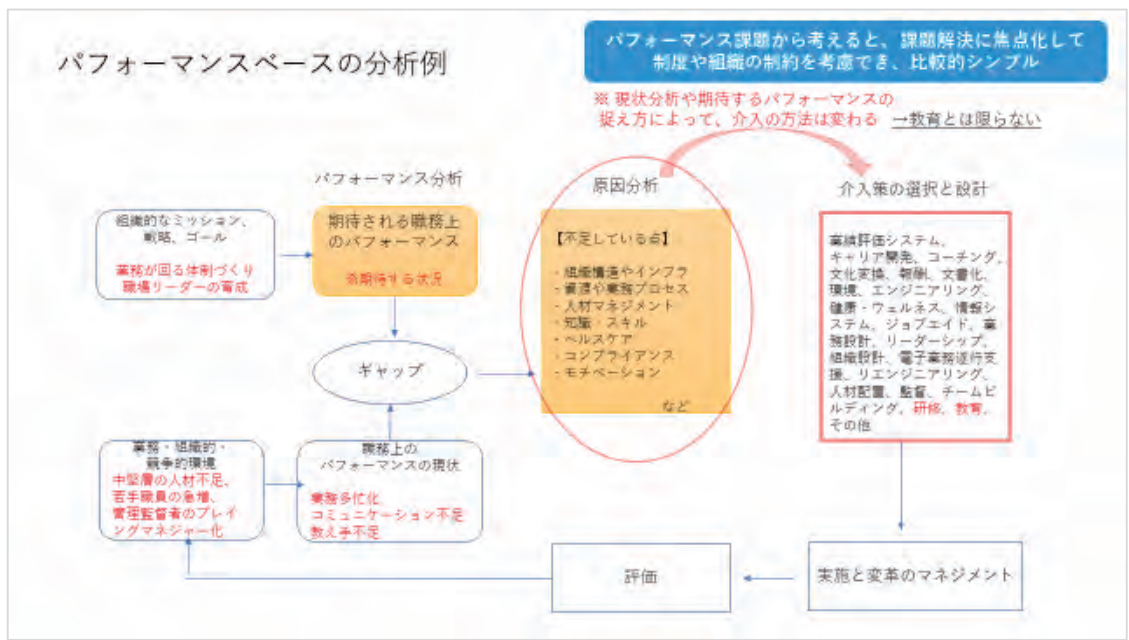
職場で起きている問題は多種多様であるため、すべてを研修という手段で解決できるとは限らない。

本来あるべき姿と現状のギャップを明らかにし、研修以外の解決策も視野に入れて問題の解決を考えるための手法に、パフォーマンス分析がある。そして、このパフォーマンス分析を活用して職場のパフォーマンスを向上させていく技法をヒューマンパフォーマンステクノロジー（HPT）という。その一般モデルを図5-3に示す。

制度や能力の定義、教育理論などの細部に不必要に立ち入らず、課題への対応策を検討・評価することができるため、人材育成担当課長が「いろいろな理論があって何が効果的なのか判断がつかない」と述べていた点にも対応するものである。

たとえ研修担当者の職責が研修の計画と実施であったとしても、研修によって職場の行動変容が期待できる事項と、他の方法で取り組むべきことを切り分けた上で、研修で可能なことを解決策の全体像の一部に位置付けて取り組むことには大きな意味がある。研修の責任範囲について説明責任を果たすことにつながるし、第3章のアンケートでみられた「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」との意向にも沿うものである。

図5-3 パフォーマンススペースの分析例



⑩ ニーズ分析の活用

職員の学習を支援する場合に、組織内の各アクターのふるまいを理解してお

く必要があると述べた。

その事項をアクターと職層をクロスさせる形で表5-2に整理した。

人材育成の計画や企画を検討し、実行するにあたっては、それぞれのニーズを把握する作業が欠かせないし、職員個人にとっても、新たに職場に参画した際、周囲の多忙な状況等で思うような支援が受けられない場合の独学や将来のキャリア形成を見据えた学習の参考にできる。

表5-2 人材育成にかかわる各アクターが想定するニーズ

	組織のニーズ	職場のニーズ	若手職員のニーズ
新人～3年目	・組織の一員としての成長（10年間で1スパン） ・業務で間違えない	・業務の即戦力（業務知識の習得は各職場による）	・ロールモデルとなる「できる先輩」に指導してほしい。 ・「聞いても断らない」コミュニケーションの保証
4～6年目		・2つ目の職場への社会化（メンタルヘルス課題と関連） ・業務の即戦力（業務知識の習得は各職場による） ・先輩職員として後輩指導	・人に聞かなくても仕事ができるマニュアルの整備 ・良好な人間関係 ・やるべきことをてきぱきこなして、定時に退庁するような働き方
	・昇任選考へのチャレンジ		主任主事選考（オプション） ※合格時期には幅がある
主任		・職場リーダー、係長の補佐の役割（「ちいさなリーダー」）	主任昇任後、能力実証により係長昇任
係長	・管理職選考へのチャレンジ（組織の期待は大きいですが、受験率は期待ほど伸びていない） ※人材育成方針にあるべき姿や求められる能力等について言及はあるものの、プレイヤーとして認識されており、育成対象としての言及は少ない	※（「以前の職場の係長」との比較としての言及が多く、「以前通りを望みたいがそうはいかない」心情がのぞく）	※（上司からの指導に関する言及がほばない）
課長	・職場での部下指導 ・目標管理制度を通した人材育成 ・職場での育成リーダー ※育成上の役割が非常に重要視されているが、実際には業務多忙化によりプレイングマネージャー化していることが多く、育成の優先順位が高いとは限らない	・職場での部下指導	・新人を指導する際のバックアップ ・職員と対話する（組織の考えを伝える、個々の職員の学習の相談に乗る、個々の思いをキャッチする） ※（管理職の仕事は「大変そう」に映り、若手にとって昇任は「まだまだイメージできない」状態）

⑪ 職場ですでに実践されている学習の洗い出し

各職場で具体的にどのような方法で職員が学んでいるか、評価する場合の一手法として、今回の研究に参加した研究員の職場を例に洗い出しを行った（表5－3）。

洗い出しに当たっては、人材育成方針にも取り込まれるようになっている「標準職務遂行能力」のうち、一般職員の項目に沿うこととした。

標準職務遂行能力は人材育成基本方針のなかで「職員に求められる能力」として引用されているものの、実際に点検してみると能力要件として職場の実態に合っていない項目もあるため、必要に応じて一定の解釈を加えたうえで整理した。

整理した内容は、学び合いに該当するもののほか職員の独学によるものが含まれており、人材育成担当が関与せずとも各職場の実態に応じて個々の職員が取り組めることも多い。ただし、初任者研修を中心に実務的な知識を効率よく得るための研修はかなりの職場で有効に活用されている。

なお、今回使用した表は項目立てに課題はあるものの、職場ごとにすでに行われている学習を洗い出し、より効率的に実践できること、補うべきことなどの検討、職場独自の学習計画、学習資源マップとしての活用なども考えられる。

表5－3 職場ですでに実践されている学習の検討(研究会メンバーの職場の状況の聞き取りによる)

	標準職務遂行能力の項目	項目の解説	区民相談所管課	納税所管課	高齢者福祉所管課
係員 (1級職)	(1) 倫理	全体の奉仕者として、責任を持って業務に取り組むとともに、服従規律を遵守し、公正に職務を遂行することができる。	・人材育成による研修 ・所属長からの訓示	・研修（税務課研修主税局研修・特別区専門研修） ※税務職員は一般行政職員よりも高い倫理観が求められるとの指導などもある	・人権研修（3年に1回悉皆） ・公務員倫理研修（3年に1回悉皆） ・各種ハンドブック（個人情報、情報セキュリティなど）
	(2) 知識・技術	業務に必要な知識・技術を習得することができる。	・転入者研修、課のOJT（課内研修） ・各種マニュアル、パンフレット ・ケーススタディ ・幅広い情報収集	・一般的な税務知識は税務課研修 ・技術的な部分は特別区職員研修所・主税局研修 ・国税OBの専門員 ・端末操作等は同僚、書籍、先輩からのケーススタディ	・引き継ぎ ・都主催の専門研修 ・書籍 ・保健衛生ニュース等の情報紙
	(3) 判断・企画	現実に適した結論や将来の事柄を推測し、最適な手段・方法を考えることができる。 ※課題設定、段取り、PDCAサイクルを活用した改善等を指す項目と解釈	・広報誌掲載に向けて関係団体と調整 ・区民相談パンフレット更新 ・区民の声の処理課・供覧課の送付先の検討 ・区役所コールセンター（代表番号）の運用	・判断…日々の業務内（周りがどのような判断基準を持っているか） ・聞き取りや書類を通じたケーススタディの疑似体験 ※企画を1級職職員が行うことはない（税務課の仕事内容自体に企画事案が少ない）。	【業務の積み重ねによる習得】 ・1級職の場合、先輩や上司に指示を受けた仕事を的確に処理する業務が中心か？ ・個々の事案を通して事案の性質やステークホルダー、処理ルールや配慮を習得
	(4) コミュニケーション	上司・同僚等と円滑かつ適切なコミュニケーションをとることができる。	・報・連・相 ・区民対応 ・事業者との調整 ・他課との調整	・区民等義務者対応（研修では交渉決裂可と教わる） ・上司等への相談	・先輩や上司に相談して手段、方法を決定することや中間・結果の報告 ・メールのマナー、接遇 ・会議の記録作成 ・地域包括ケアシステムにかかわる多職種との連絡や情報共有
	(5) 業務遂行	意欲的に業務に取り組むことができる。 ※モチベーションコントロールやモチベーションに影響する要因への対処として解釈	・意欲的に業務に取り組む ・迅速かつ正確に処理する ・業務を改善する	・進捗管理表による管理 ・行動予定欄による管理	・仕事を進める見通しの具体化と共有 ・進捗確認 ・困難な局面での職場の同僚からの支援

第1章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第2章	1
	2
	3
	4
第3章	1
	2
	3
第4章	1
	2
	3
	4
	5
第5章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】

資料編

資料編



参考文献

【論文】

青木美代子・西野弘明（2010）「新人研修から職場学習への円滑な連携施策」『情報システム学会 第6回全国大会・研究発表大会論文集』

荒木淳子（2008）「職場を越境する社会人学習のための理論的基盤の検討ーワークプレイスラーニング研究の類型化と再考ー」『経営行動科学』21(2),119-128.

荒木淳子（2009）「企業で働く個人のキャリアの確立を促す実践協働外のあり方に関する質的研究」『日本教育工学会論文誌』33(2),131-142.

池谷のぞみ（2011）「ワークに学習を埋め込む：ワークの研究に基づくOJTの再考」『日本教育工学会論文誌』35 Suppl),189－192.

伊藤精男（2014）「学習環境デザインの当事者研究ー諸施策の「部分最適」と「全体最適」に注目してー」『経営学論集』25(2),75-94.

鬼頭文隆（2016）「地方自治体職員におけるOJTに関する研究の課題」『職業とキャリアの教育学』21,109 - 120.

鬼頭文隆（2015）「OJTの様式の多様性に関する実証的研究ー地方自治体職員へのインタビュー結果の分析を通してー」『名古屋大学学位論文（博士論文）』

桐村晋次（2013）「人的資源管理とキャリア開発」『日本労働研究雑誌』639, 1

齊藤弘通（2010）「ホワイトカラーの学習・熟達を促す人材育成の方法と人事・人材開発部門に求められる機能」『日本労働研究雑誌』（特別),595

榊原國城（2005）「職務遂行能力自己評価に与えるOJTの効果ー地方自治体職員を対象としてー」『産業組織心理学研究』18(1),23-31.

杉岡秀紀（2020）「自治体における副業・プロボノ活用による人材育成ー京都府福知山市を事例としてー」『福知山公立大学研究紀要』4(1),149 - 166.

杉山宏（2019）「地方自治体における職員の自主研究活動に関する研究」『自治体学』32(2), 52-55 .

鈴木克明（2005）「〔総説〕e-Learning 実践のためのインストラクショナル デザイン」『日本教育工学会誌』28(3), 197-205

高橋平徳（2015）「現場における学習研究の現状と課題」『経済学研究』65(2),3-32.

中嶋学（2002）「地方自治体における異動と人材育成に関する考察」『同志社政策科学研究』3,345-358.

中嶋学・新川達郎（2004）「地方自治体における人事異動に関するアンケート調査報告」『同志社政策科学研究』5,85-99.

中原淳（2012）「学習環境としての「職場」：経営研究と学習研究の交差する場所」『日本労働研究雑誌』54(1), 35-45

中原淳・荒木淳子（2006）「ワークプレイスラーニング研究序説:企業人材育成を対象とした教育工学研究のための理論レビュー」『教育システム情報学会誌』23(2),88-103.

松尾睦（2011）「公務員の経験学習と人材育成」『国民経済雑誌』204(5),31-41.

吉野直人（2017）「ワークプレイスラーニング研究における状況的学習論の適用と課題ー人材育成プログラムを巡る十全的参加と相互構成的な共同体の実践ー」『松山大学論集』29(3),101-133.

【図書】

Argyris, C., & Schon, D. (1978) Organizational learning: A theory of action perspective. MA: Addison-Wesley.

伊丹敬之（2005）『場の論理とマネジメント』東洋経済新報社

稲継裕昭（2006）『自治体の人事システム改革』ぎょうせい

ウィリアム・ロスウェル（2017）『組織における成人学習の基本』ヒューマンバリュー

上林憲雄・厨子直之・森田雅也（2015）『経験から学ぶ人的資源管理』有斐閣

上淵寿・大芦治編著（2019）『新・動機づけ研究の最前線』北大路書房

鈴木克明（2015）『研修設計マニュアル』北大路書房

曾我謙悟（2019）『日本の地方政府：1700自治体の実態と課題』中央公論新社

デイブ・ウルリッチほか（2014）『グローバル時代の人事コンピテンシー』日本経済新聞社

寺澤弘忠（2011）『OJTの実際〈第2版〉』日本経済新聞社

中原淳ほか（2006）『企業内人材育成入門』ダイヤモンド社

中原淳（2018）『職場学習論』東京大学出版会

牧原出（2009）『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会

ジーン＝レイヴ・エティエンヌ＝ウェンガー（1993）『状況に埋め込まれた学習ー正統的周辺参加』産業図書

【その他資料】

石川義憲（2007）「日本の地方公務員の人材育成」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.2』自治体国際化協会：比較地方自治研究センター
特別区人事・厚生事務組合事業概要

〔都市〕行財政第27回調査

調査の締切日12月2日(水)

都市の自治体職員に必要な能力と学習に関する調べ

調査の趣旨	自治体職員が身につける必要のある能力および職場での学びについて実態を把握することで、人材の育成に当たって効果的な学習支援について検討するための基礎資料とする。【特別区長会調査研究機構依頼調査】		
記入上の注意	○回答は、太線枠の入力欄に記入願います。入力欄に記入した回答はすべて、「DATA」シートに反映されます。この「DATA」シート上の回答をもとに、当会が調査結果資料の作成作業を行います。 このため、 ①入力欄の移動や入れ替え、削除などは行わないでください。「DATA」シートに正しく反映されなくなるためです。 ②入力欄以外の場所(セル)への記入は「DATA」シートに反映されません。記入はすべて回答記入欄をお願いします。 ③「DATA」シートを削除しないでください。		
	回答は、調査票ファイルに入力・返信(メール調査)する方法をお願いします。「メール調査」の調査票ファイルは、当会ホームページ「行財政Web」からダウンロードできます。 行財政Web http://www.gyouzaisei.or.jp/ (→「調査票ダウンロード」をクリックしてください)		
回答返送および問い合わせ先メールアドレス	一般社団法人地方行財政調査会 担当：青木 電話 03-3546-1675(ダイヤルイン) メール enamiaoki@jiji.co.jp	FAX 03-3542-8122	

都道府県名		市町村名	
部署名		メールアドレス	
記入者名		電話番号	

調査の留意事項

本調査では、オン・ザ・ジョブトレーニング（OJT）、研修、自己啓発に限らず、職員が日々の職務を通じた体験から学び、成長していく過程を広く「学習」と捉えています。
本調査の回答に当たり、回答を記入いただく人材育成担当部署から庁内の各課にご照会等を

1. 人材育成の組織体制について

Q1-1. 職員の人材育成を担当している専任部署を設置していますか。
(専任部署とは人材育成方針の策定など人材育成に関する企画立案部署です)

選択肢

設置している
設置していない

※入力①は①回答欄(セル)をクリック →②セル右に表れる「▼」をクリック →③「▼」をクリックして表示されるリストの中から該当するものをクリックしてください。

選択肢の回答	「設置している」を選んだ場合は「設置時期(年、月)」と「部署名(部、課、係)」を、「設置していない」を選んだ場合は「現在人材育成を担当している部署名(部、課、係)」を下の欄に具体的に記入してください

(記入例)

選択肢の回答	「設置している」を選んだ場合は「設置時期(年、月)」と「部署名(部、課、係)」を、「設置していない」を選んだ場合は「現在人材育成を担当している部署名(部、課、係)」を下の欄に具体的に記入してください
設置している	設置時期：○年△月、部署名：▼部◎課×係

Q1-2. Q1-1で「設置していない」とお答えした方にお尋ねします。人材育成に関する企画立案部署(課)と研修実施部署(課)は同じですか。

選択肢

①同じ

②課は同じだが係は分かれている

③分かれている

④その他

※入力は①回答欄(セル)をクリック →②セル右に表れる「▼」をクリック →③「▼」をクリックして表示されるリストの中から該当するものをクリックしてください。

選択肢の回答	「④その他」を選んだ場合、下の欄に具体的に記入してください

Q1-3. 人材育成担当および研修実施担当の人数(課長を除く)はそれぞれ何人ですか。(令和2年10月1日現在)

人材育成担当職員(人)	研修実施担当職員(人)

Q1-4. 人材育成部門と職員採用部門の連携はどのような状況ですか。

選択肢

①同じ職員(係)が担当している

②同じ課だが、別の係なので、情報や課題認識はある程度共有している

③課は異なるが、情報や課題認識はある程度共有している

④課が異なるので、それぞれが業務を行っている

⑤その他

※入力は①回答欄(セル)をクリック →②セル右に表れる「▼」をクリック →③「▼」をクリックして表示されるリストの中から該当するものをクリックしてください。

選択肢の回答	「⑤その他」を選んだ場合、下の欄に具体的に記入してください

2. 職員に求められる能力について

以下の「職員に求められる能力」11種類(㉖～㉑)について、その対象者の範囲と習得方法について伺います。

㉖	㉗	㉘	㉙	㉚	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱
自治体職員としての基礎知識・基礎能力	コミュニケーション能力・対人関係能力	交渉折衝・調整能力	自己統制・適応能力・自己管理能力	情報収集・分析・活用能力	課題発見・解決能力	政策形成能力	マネジメント能力	リスクマネジメント能力・危機管理能力	幅広い知識・視野、教養	「自ら考える」能力

★注★このうち、㉖については、すべての職員に求められる基礎的な知識や能力を意味します。

Q2-1. 「㉖自治体職員としての基礎知識」についてお尋ねします。

下記の1～12までの基礎知識について、すべての自治体職員に必須と考えるものには、「必須」の欄に「○」を付けてください。「習得方法」の欄には、主に行っている習得方法を【表1】の選択肢①～⑤の中から一つ選んで番号を記入してください。なお、「⑥その他」を選択した場合は、具体的に記載してください。

基礎知識	必須(該当するものに「○」=複数回答可)	習得方法(下記【表1】の中から一つ記入)。 「⑥その他」を選択した場合は具体的に記載
1. 自治制度		
2. 公務員制度		
3. 公務員倫理		
4. 人権		
5. SDGs		
6. 行政法		
7. 個人情報保護		
8. 財務(予算・決算・契約)		
9. 自治体の総合計画		
10. 自治体固有の行政課題		
11. 自治体の歴史		
12. 自治体の地域特性		
13. その他()		
14. その他()		
記入例 その他		
13. その他(観光名所)	○	③
14. その他(新型コロナ感染予防策)	○	⑥専門部署からの情報発信

【表1】習得方法 選択肢

①集合研修 ②eラーニング ③自己学習

④職場の上司から学ぶ ⑤職場の先輩や同僚から学ぶ ⑥その他

Q2-2. 「㉗自治体職員の基礎能力」について、職員が身につけるべきと考える能力のレベルを伺います。下記1～13までの基礎能力について、すべての自治体職員に必須と考えるものは、「必須」の項目に「○」を付け、「習得方法」の欄には、【表2】習得方法選択肢①～⑥の中から、主に行っている習得方法の一つ選んで番号を記入してください。なお、「㉗その他」を選択した場合は、具体的な習得方法を記載してください。

基礎能力	必須（該当するものに「○」＝複数回答可）	習得方法（下記【表2】の中から一つ記入）。 「㉗その他」を選択した場合は具体的に記載
1. 文章力:起案、通知などの定型文を作成できる		
2. 文章力:場面に応じた住民へのお知らせ文を作成できる		
3. 文章力:会議等の議事録を作成できる		
4. 文章力:全体の構成を考えながら会議資料や説明資料を作成できる		
5. 法的能力:条例、要綱等の条文を正しく読むことができる		
6. 法的能力:仕事の根拠法令及び条文を探すことができる		
7. 法的能力:逐条解説や行政解釈を調べることができる		
8. 法的能力:要綱を作成できる		
9. 法的能力:規則・条例レベルの条文を改正できる		
10. IT・ICTリテラシー:電子メールのマナーを踏まえたメールの送受信ができる		
11. IT・ICTリテラシー:Word・Excelを使って業務を行える(一般的な操作)		
12. IT・ICTリテラシー:インターネットのしくみを理解して業務に活用できる		
13. IT・ICTリテラシー:各種機能や特性を踏まえ業務効率化や施策の効果的な実施を提案できる(事業レベルでの活用)		
14. その他()		
記入例 14. その他(統計データを読み解く能力)	○	㉗有志の自主学習

【表2】習得方法 選択肢
①集合研修 ②eラーニング ③自己学習 ④職場の上司から学ぶ
⑤職場の先輩や同僚から学ぶ ⑥経験 ⑦その他

Q2-3. 「職員に求められる能力」の対象者の範囲についてお尋ねします。
㉔～㉞までの能力の習得が必要と考える職員の範囲を1～8からそれぞれ一つ選んで「○」を付け、主に行っている習得方法について【表3】にある①～⑧から一つ選んで一番下の「習得方法」の枠に記入してください(※職員の範囲で「その他」が複数ある場合、6と7の項目を使ってください)。なお、【表3】で「7. その他」を選んだ場合は、具体的な習得方法を記載してください。「8 必要ない」を選択した場合は、習得方法も「⑧必要ない」を記入してください。

		㉔自治体職員としての基礎知識・基礎能力	㉕コミュニケーション能力・対人関係能力	㉖交渉折衝・調整能力	㉗自己統制・適応能力・自己管理能力	㉘情報収集・分析・活用能力	㉙課題発見・解決能力	㉚政策形成能力	㉛マネジメント能力	㉜リスクマネジメント能力・危機管理能力	㉝幅広い知識・視野、教養	㉞「自ら考える」能力	㉟その他の能力
	職員に求められる能力												
㉔～㉞までの能力の習得が必要と考える職員の範囲を1～8の中からそれぞれ一つ選んで「○」を付けてください	1. 全ての職員												()
	2. 可能な限り多くの職員												()
	3. 適性のある職員												()
	4. 一定の職員(管理職【課長級以上】)												()
	5. 一定の職員(係長級以上)												()
	6. その他()												
	7. その他()												
	8. 必要ない												
習得方法(【表3】の該当する番号を記入)													
【表3】「㉗その他」の具体的習得方法													

【表3】習得方法 選択肢
①集合研修 ②eラーニング ③自己学習 ④職場の上司から学ぶ
⑤職場の先輩や同僚から学ぶ ⑥経験 ⑦その他 ⑧必要ない

記載例

		㉗	㉘	㉙	㉚	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷	㊸	㊹	㊺	㊻	㊼	㊽	㊾	㊿
	職員に求められる能力	自治体職員としての基礎知識・基礎能力	コミュニケーション能力・対人関係能力	交渉折衝・調整能力	自己統制・適応能力・自己管理能力	情報収集・分析・活用能力	課題発見・解決能力	政策形成能力	マネジメント能力	リスクマネジメント能力・危機管理能力	幅広い知識・視野、教養	「自ら考える」能力													その他の能力
㉗～㊿までの能力の習得が必要と考える職員の範囲を1～8の中からそれぞれ一つ選んで「○」を付けてください	1. 全ての職員				○							○	○	()											
	2. 可能な限り多くの職員		○			○		○						()											
	3. 適性のある職員						○							()											
	4. 一定の職員(管理職【課長級以上】)			○						○				()											
	5. 一定の職員(係長級以上)								○					()											
	6. その他()																								
	7. その他()																								
	8. 必要ない																								
習得方法【表3】の該当する番号を記入)			③	⑦	③	①	②	③	④	⑦	③	③													
【表3】「㉗その他」の具体的習得方法		㉘:民間企業との交換派遣による民間でのオン・ザ・ジョブトレーニング ㉙:被災自治体への職員派遣による勤務体験																							

【表3】習得方法 選択肢			
①集合研修	②eラーニング	③自己学習	④職場の上司から学ぶ
⑤職場の先輩や同僚から学ぶ	⑥経験	⑦その他	⑧必要ない

3. 能力の性質について

上記「2. 職員に求められる能力」を対象とする、習得の難易度、必要とされる場面など、能力の性質についての質問です。

Q3-1. 職員に求められる「能力の性質」についてお尋ねします。
㉗～㉚までの能力のうち、その性質をよく表していると考えられるものを、1～9の項目ごとに三つ選び、そのうち、最もよくその性質を表しているものから順番に①、②、③と記入してください。

		㉗	㉘	㉙	㉚	㉛	㉜	㉝	㉞	㉟	㊱	㊲	㊳	㊴	㊵	㊶	㊷	㊸	㊹	㊺	㊻	㊼	㊽	㊾	㊿
	能力の性質	自治体職員としての基礎知識・基礎能力	コミュニケーション能力・対人関係能力	交渉折衝・調整能力	自己統制・適応能力・自己管理能力	情報収集・分析・活用能力	課題発見・解決能力	政策形成能力	マネジメント能力	リスクマネジメント能力・危機管理能力	幅広い知識・視野、教養	「自ら考える」能力													その他の能力
	記入例 1. 比較的習得しやすい能力	①	③	②										()											
優先順位の高いものから①②③をつける	1. 比較的習得しやすい能力													()											
	2. 習得がかなり困難な能力													()											
	3. かつての行政運営において重要であった能力													()											
	4. 現在の行政運営において重要な能力													()											
	5. 今後の行政運営において重要となる能力													()											
	6. 組織として特に強化したい能力													()											
	7. 業務によって必要度が異なる能力													()											
	8. 職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力													()											
	9. 「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力													()											

第 1 章	1
	2
	3
	4
	5
	6
	7
第 2 章	1
	2
	3
	4
第 3 章	1
	2
	3
第 4 章	1
	2
	3
	4
	5
第 5 章	1
	2
	3
	むすび
	【参考】
資料編	

4. 能力をはぐくむ職場環境

職員が日々の職務を通じた体験をもとに学び、成長していく過程を「学習」として広く捉えた上での質問です。回答する担当者が把握している範囲内で記載してください。

Q4-1. 職場での学習を促進するために効果的と考えられる取り組みをしている職場はありますか。

選択肢

ある

ない

※入力は①回答欄(セル)をクリック →②セル右に表れる「▼」をクリック →③「▼」をクリックして表示されるリストの中から該当するものをクリックしてください。

選択肢の回答	「ある」を選んだ場合、「取り組みの内容」を、「ない」を選んだ場合、「理由」を下の欄に具体的に記入してください

(記入例)

選択肢の回答	「ある」を選んだ場合、「取り組みの内容」を、「ない」を選んだ場合、「理由」を下の欄に具体的に記入してください
ある	職場で定期的に困難事例検討会を設定
ない	通常業務をこなすのに精いっぱいである

Q4-2. 職場での学習を阻害する要因はありますか。

選択肢

ある

ない

※入力は①回答欄(セル)をクリック →②セル右に表れる「▼」をクリック →③「▼」をクリックして表示されるリストの中から該当するものをクリックしてください。

選択肢の回答	「ある」を選んだ場合、「学習を阻害する要因」を下の欄に具体的に記入してください

(記入例)

選択肢の回答	「ある」を選んだ場合、「学習を阻害する要因」を下の欄に具体的に記入してください
ある	職場での学習が重要という認識がない

Q4-3. 職場での学習を支える主要な関係はどれですか。(一つのみ回答)

選択肢

①上司との関係

②先輩との関係

③同僚との関係

④後輩との関係

⑤その他

※入力は①回答欄(セル)をクリック →②セル右に表れる「▼」をクリック →③「▼」をクリックして表示されるリストの中から該当するものをクリックしてください。

選択肢の回答	「⑤その他」を選んだ場合、下の欄に具体的に記入してください

(記入例)

選択肢の回答	「⑤その他」を選んだ場合、下の欄に具体的に記入してください
⑤その他	職場を超えた斜めの関係

Q4-4. 職場(課単位)で人材育成を担うリーダーは誰ですか。(一つのみ回答)

選択肢

①課長

②係長

③課長補佐

④その他

※入力は①回答欄(セル)をクリック →②セル右に表れる「▼」をクリック →③「▼」をクリックして表示されるリストの中から該当するものをクリックしてください。

選択肢の回答	「④その他」を選んだ場合、下の欄に具体的に記入してください

(記入例)

選択肢の回答	「④その他」を選んだ場合、下の欄に具体的に記入してください
④その他	先輩職員

Q4-5. 職場での人材育成を担うリーダー養成について組織として取り組みはありますか。

選択肢

ある

ない

※入力は①回答欄(セル)をクリック →②セル右に表れる「▼」をクリック →③「▼」をクリックして表示されるリストの中から該当するものをクリックしてください。

選択肢の回答	「ある」を選んだ場合は「取り組みの内容」と「対象」を、「ない」を選んだ場合は「理由」を下の欄に具体的に記入してください

(記入例)

選択肢の回答	「ある」を選んだ場合、「取り組みの内容」を、「ない」を選んだ場合、「理由」を下の欄に具体的に記入してください
ある	取り組みの内容:職員に対し養成研修を実施 対象:係長級
ない	職員育成は管理職の本務と位置付けている

Q4-6. リーダーの養成のため、各職場で必要と考えられる取り組みがありましたらご記入ください。(自由記述)

5. 人材育成担当の視点から

Q5-1. 人材育成上の課題について、**今後、取り組みが必要と考えるもの**には「該当」の欄に「○」をつけ、それらの中から優先度が高い上位三つを選び、番号を「優先度の欄」に記入してください。「該当」の欄に「○」を付けるのは四つ以上でも構いません。

人材育成に関して取り組みたいもの					該当
①職員に対して必要な能力や学習すべき時期についての明確なビジョンや成長モデルを示していきたい					
②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					
③新規採用職員のプロフィールが多様で、一律の育成が難しくなってきたり、できる限り個別対応を組み入れていきたい					
④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					
⑤管理職の仕事の一つとして人材育成を位置付け、機能させる仕組みをつくりたい					
⑥学びに対するモチベーションの個人差を埋めていくような働きかけをしていきたい					
⑦教える側と学び手の世代間のギャップを踏まえた、効果的な育成手法を工夫していきたい					
⑧これまでの人材育成手法から発想の転換を図り、職員意識と環境の変化への対応を進めていきたい					
⑨人材育成を抜本から見直すための人的資源を確保したい					
⑩その他()					
優先度	1番目		2番目		3番目

Q5-2 人材育成担当として、職員や各職場などの現状や課題についてなど日頃感じていることがあれば、自由にお書きください。【自治体名
匿名(この項は自治体名は公表しません)】

--

以上で調査は終了です。ご協力どうもありがとうございました。

付記

研究体制（研究プロジェクトメンバー）	
リーダー	千代田区保健福祉部在宅支援課長 佐藤 久恵
研究員	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

■活動実績

年月日		活動内容	
令和元年度	研究手法の実践に関することおよび研究スケジュールの調整その他研究にかかる準備		
令和2年	8月	13日	インタビュー調査（管理職）
	8月	26日	コンセプト、今後の進行
	9月	17日	アンケート調査（案）検討
	10月	5日	インタビュー調査（職員）
	10月	21日	コンセプト検討
	10月	23日	コンセプト検討
	11月	13日	コンセプト検討
	11月	30日	コンセプト検討
	12月	11日	コンセプト検討
	12月	21日	報告書構成案、コンセプト検討
令和3年	1月	6日	報告書、コンセプト検討
	1月	22日	報告書、コンセプト考察
	1月	29日	報告書、コンセプト考察
	2月	2日	報告書素案検討
	2月	9日	報告書案検討
	2月	15日	報告書案検討、確認

令和2年度

特別区長会調査研究機構調査研究報告書一覧

テーマ名	提案区等
基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法	品川区
「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について	荒川区
自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究	板橋区
大局的に見た特別区の将来像	江戸川区
特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題	基礎調査
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	千代田区
特別区におけるごみ減量に向けた取り組みの推進と今後の清掃事業のあり方	江東区
将来人口推計のあり方	世田谷区
特別区が行うソーシャルビジネスの活動支援策～地域課題の現状把握を踏まえて～	世田谷区
債権管理業務における生活困窮者支援・外国人対応	中野区
地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策	葛飾区

以上の11テーマを各テーマ別の報告書（計11冊）にまとめて発行しています。
各報告書は、特別区長会調査研究機構ホームページで閲覧できます。

<https://www.tokyo23-kuchokai-kiko.jp>

特別区長会調査研究機構

検索

CLICK!



令和2年度 調査研究報告書

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31日発行

発行：特別区長会調査研究機構 事務局：公益財団法人特別区協議会

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 3-5-1 TEL：03-5210-9053 Fax：03-5210-9873

※本書の無断転載・複製は、著作権法上での例外を除き禁じられています。

印刷所：図書印刷株式会社