

## 自治体におけるこれからの人材育成 ～人材育成型人事管理・職場マネジメント・職員研修～

兵庫教育大学大学院学校教育研究科教授 浅野 良一

### 1 自治体職員育成の着眼点

#### (1) 人材育成とは何か

人材は、経営の立場からみると、「ヒト」「モノ」「カネ」「情報」の各種経営資源のひとつである。したがって、人材育成とは、人材という経営資源を大きくすることであり、職員の増員が難しい中、一人ひとりの力量を高めることで、最少の資源で最大の成果を生み出す勤務能率を実現しなければならない。

そこでまず、人材の特徴を整理してみよう。人材の特徴としては、①学習により能力が向上する、②意欲次第で、業務の質や量が大きく変化する、③学習それ自体も意欲に支配される、④組織の文化や風土からも大きな影響を受けるなどがあげられる。つまり、人材は状況次第で伸縮し、周囲からの影響を受けやすいことがわかる。

これらの特徴を踏まえると、人材育成とは、まず第1に、能力（知識技能）の向上だけでなく、意欲の喚起も含まれる。第2に、個人の力量を向上させることは、もちろん人材育成であるが、それに加えて組織やチーム・集団の力を高めることも人材育成である。そして第3に、職員が現在担当している仕事をうまくやるための育成だけではなく、今後も見通して必要となるであろう力量を今から学ぶことも人材育成といえるのではなからうか。

#### (2) 職員を育てる機会・経験は何か

自治体において効果的・効率的な人材育成を展開するためには、まず、自治体職員の力量がどの

ような経験や機会により形成されるのかを検討する必要がある。つまり、研修だけで育った職員はいないはずで、職員は、様々な経験や機会により自らの力を高めてきた。つまり、それらの経験や機会を整理することで、経験・機会を上手に提供、職員を育てることができると考えるからである。

#### ① 仕事が職員を育てる

自治体職員に限らず組織人を育てる機会や場面として一番多いのは、仕事における経験であることは間違いない。つまり、仕事そのものが教材だということである。ただ、仕事も漫然とこなしているだけでは、職員は育たず、いくつかの条件が整うことで、仕事が職員を育てる教材となる。

その条件の第1は、その仕事が、本人にとってやや難しいレベルだということである。簡単な仕事をただ繰り返すだけでは、その職員の力量は向上しない。しかし、その仕事が難しすぎても、どうせできないとの諦めから意欲を喪失したり、最悪の場合には、本人がつぶれてしまう。つまり、仕事が、本人にとって、できるかできないかぎりぎりのレベル、背伸びすれば届くような挑戦的な仕事が「やや難しいレベル」だといえる。仕事の難しさには、その中身の難度もあり、期限もある。また、自治体の職場の中にその仕事の前例がなく、ゼロから組み立てる必要がある場合も考えられる。

第2に、やや難しい仕事が職員を育てる機会になるためには、ある仕事を手伝う副担当ではなく、自分が責任者として、任されることが重要である。つまり、その仕事の中心人物や責任者として関わることが、仕事が教材になる条件である。



#### 浅野良一（あさの・りょういち）

昭和53年、東北大学教育学部教育学科（教育行政学専攻）卒業。民間企業を経て、昭和61年産業能率大学入職。HRMセンター長、経営管理研究所主任研究員を経て、平成19年4月から、兵庫教育大学大学院教授。大阪教育大学非常勤講師。国立特別支援教育総合研究所監事。

専門は、組織マネジメント、人事管理、人材育成。

主な著作には、「学校の組織マネジメント能力向上（共著）」（教育開発研究所）、「ステップアップ：学校組織マネジメント（共著）」（第一法規）、「学校のニューリーダーを育てる（共著）」（学事出版）、「学校におけるOJTの効果的な進め方」（編著）（教育開発研究所）等。

平成14年度から文部科学省のマネジメント研修カリキュラム等開発会議協力者、平成16年度、中央教育審議会初等中等教育分科会行財政部会専門委員。その他、大阪府、兵庫県、京都府、鳥取県、埼玉県、高知県、大分県、神戸市等の教育委員会関係の各種委員を務める。

そして第3に、やや難しい仕事を任されて、苦労した末に、何とかうまくできた達成感が人を育てる。つまり、「やや難しい」「任せられ仕事」「達成感」の3つがそろうことで、仕事が職員を育てるのである。この逆が、学習性無力感である。

つまり、仕事を教材にするためには、まず、それを割り当てる所属長のリスクテイク（冒険）が必要である。具体的には、難しい業務やプロジェクトを持たせたり、本人の力量や年齢からすると、少し早目の役割を担わせることも職員を育てる方策である。

一方、簡単な仕事を割り当てられた場合も、自分でやや難しくすることが可能である。それは、自分の仕事にいろいろな工夫をこらしたり、さらに高いレベルへ挑戦することで、仕事を難しくすることができる。伸びる職員は、目標管理などに積極的にコミットし、ワンランク上の目標を設定することで仕事を教材にしているのである。

#### ②管理職や先輩が職員を育てる

自治体職員への調査【図表1】では、自分の力量が向上したのは、管理職や先輩との出会いや関わりをあげる場合が多い。そのひとつが、個別指導であり、「厳しい先輩に鍛えられた」「親切に、指導をしてくれた」「係長からの適切な指摘がためになった」等である。つまり、マンツーマンの向かい合った指導であり、コーチング等の個別指導といえる。

また、特別な個別指導をされたのではなく、存在そのものが教材となる場合がある。つまり、手本になるような職員が身近に存在し、「〇〇さんの

ようになりたい」との思いが自分を育てる教材になる。その手本となった職員は、その人を指導するつもりはないが、存在そのものが指導の代替をしていると考えられる。その逆が、反面教師であり、「ああはなりたくない」と、頑張る場合もある。

さらに、仕事の進め方や業務に関する具体的な技術を教えてくれたのではなく、「いろいろ世話を焼いてもらった」「目をかけていただいた」等、自治体職員としての留意点をアドバイスしてもらうことも職員が育つうえで重要な機会である。これは、いわゆるメンタリング（支援的助言）であり、「自らの体験をもとに公私にわたる適切な助言と指導を行いながら、直接的・間接的に支援する行為」といわれている。

#### ③職場が職員を育てる

職員が伸びる職場とそうでない職場がある。理由はいろいろ考えられるが、そのひとつが職場のありようである。つまり、職場のチームワークや人間関係等の状況が職員の育成を左右する。人が育つ職場として指摘されるのは、職場の中での「ワイガヤ」である。ワイガヤとは、仕事の話と同僚とざっくばらんに話し合うことで、まじめな雑談ができる状態であり、さまざまな相談やさりげないアドバイスを飛び交っている職場である。

慶応義塾大学が、以前に企業で実施した調査によると、新人が将来伸びるか伸びないかは、最初の3年が重要であると指摘している。その要因は、新人の能力の高低ではなく、配属された3年間の職場での管理職や先輩との仕事に関するコミュニケーションの質量であった。つまり、仕事の話をした

くさんしてもらい、突っ込んだ議論ができた新人は将来伸び、そうでなかった新人は、入った時の成績が優秀でも、将来伸びなかったとしている。最近、時間的な余裕がなくなったこともあり、「職場の教育力」が低下しているのが現状だと思われる。

【図表 1】自治体職員の育成機会

(1) 仕事そのものが私を育てた (30.1%)
①多くの業務・職場を経験したこと
②未知の仕事にチャレンジして為し遂げた経験
③ひとかたまりの責任のある仕事を任されたとき
④仕事上の困難な課題を解決したとき
⑤仕事そのものが、常に新しい知識と知力を要求した
(2) 学びのモデルとなる人々との出会い (18.2%)
①人生の模範としたい上司・先輩に出会った
②優秀な上司・先輩の仕事ぶりに感化された
③優秀な同僚の仕事ぶりをみならった
④反面教師とすべき上司・先輩がいた
⑤部下からの意見で学ぶ機会があった
(3) 職場外の人々との情報交流が刺激となった (14.6%)
①組織内でのさまざまなプロジェクトに参加した経験
②部門間の調整会議などへの出席で視野がひろがった
③他の自治体や民間の人々との交流が刺激となった
④他部門の同僚との交流や意見交換
⑤異業種交流会などでの意見交換
⑥各種研修会への出席
(4) 私は自分自身の努力で育った (12.5%)
①良い上司・先輩に恵まれず、逆に啓発意欲が湧いた
②ライバルに刺激され努力した
③先輩に負けたくなかったので人一倍努力した
④自らすすんでさまざまな研修を受けた
⑤自ら新しい仕事の企画を練り、取り組んだ
(5) 上司・先輩による指導が刺激となった (12.2%)
①教え上手な上司・先輩の下について
②仕事の成果に対する上司の賞賛に動機づけられた
③ミスをしたときの上司の励ましがきっかけとなった
④常日頃、小まめに教えてくれる先輩がいた
⑤先輩が時間外でも後輩達の面倒をみてくれた

#### ④評価が教員を育てる

評価も人を育てる。評価というと、人事評価制度も評価のひとつであるが、日常的な「うまくいった、いかなかった」の振り返りは自己評価であり、他人からの「ほめる、叱る」も評価である。日常の仕事のプロセスや結果を自己評価したり、所属長や同僚からの評価により職員を育てるのである。

#### ⑤顧客が職員を育てる

顧客の評価も人を育てる力を持っています。それは、顧客とのやりとりは、内部の同僚等とのやり取りに比べて、取り組む真剣味が違うからである。したがって、職員にとっての「顧客」である住民や関係団体との接触や評価を受けることは、自治

体職員を育てるよい刺激としてとらえるべきである。

#### ⑥外の風が教師を育てる

外の風も職員を育てる。異業種と触れ合うことで、意識改革のきっかけになったり、自治体の外部からいろんな刺激を受けることは学ぶところが多い。情報公開は全国に広がっているが、開かれた自治体とは、人材育成の観点からみると、外の風を取り入れることで、職員を育て自治体の動きを変えていくことでもある。また、人事異動も外の風に触れる機会である。

これまで述べてきた項目に加え、職場研修や研修センターでの研修も教師を育てる有力な方法である。また、自学自習もある。自治体職員は、研修だけではなく、多くの機会や場面で育つのであり、そのほとんどは職場の中にある。つまり、職員を育てるためには、研修の充実も必要であるが、それ以外の育つ経験の提供が欠かせない。特に、職員が育つ経験や機会は職場内にあり、管理職のマネジメントのあり方次第だともいえる。

自治体職員を育てるためには、何も教え上手になる必要はなく、学ばせ上手、場づくり上手が求められる。自治体における人材育成のあり方とは、管理職や職員課が、どれだけ意図的・計画的に職員を育てる工夫を提供できるかである。その意味で、職員の育成は、管理職や職員課・人事課の責任が大きい。

## 2 年代に応じた人材育成

人材は、経営の観点から考えると、経営資源のひとつであるが、人材である人はかけがえのない人生を歩む存在であり、他の経営資源とは異なった存在であることも確かである。また人は、モノや金と違って、能力開発や意欲喚起により、大きくなる資源である。そこで、人材育成を中長期的な視点、すなわち「キャリア開発」の観点でとらえてみたい。

### (1) キャリアとは何か

キャリア (Carrier) とは、もともと持ち運びする道具であるキャリーが語源だとされている。そこから転じて、荷馬車や運搬車の意味となり、荷馬車や運搬車の痕跡である「わだち」から、その人

の歩んできた、またこれから歩む道筋の意味として使われている。

文部科学省が平成15年に出した「多様なキャリアが社会を変える（第2次報告）」では、「職業だけでなく見える価値と見えない価値が結びついた個々人の生活経歴、すなわち、生涯の意志的な設計の道のり全体」としており、キャリアとは、広義でいえばその人の人生そのものであるといえる。ただ、学校でのキャリア教育や、企業・自治体でのキャリア開発では、キャリアを仕事や職業人生に限定している場合が多く、本稿においても、主に狭義の意味で使用したい。

## (2) キャリア開発における3つの時期

エドガー・シャイン (E.H.Schein) のキャリアサイクルの考え方をベースにして、自治体職員に限らず組織人のキャリアに焦点を当て、キャリア開発の時間的な流れを整理したのが【図表2】である。

まず、職に就いてからから30歳前半までの時期の約10年は、「初期キャリア」と言われている。ここでは、ジョブローテーションなどによりいくつかの部署や仕事を経験し、組織や業務に適応するとともに、自分の持ち味や関心領域を把握し、将来を探索する段階であり、「キャリア探索期」とも呼ばれている。つまり、中長期的な育成の視点から考えれば、この時期は、「場数を踏ませる」ことが重要であるといえる。

したがって、このキャリア探索期では、はまり役だとしても、さまざまな職場や業務経験を積ませることが重要であり、企業においても、育成的なロー

テーションを実施している。

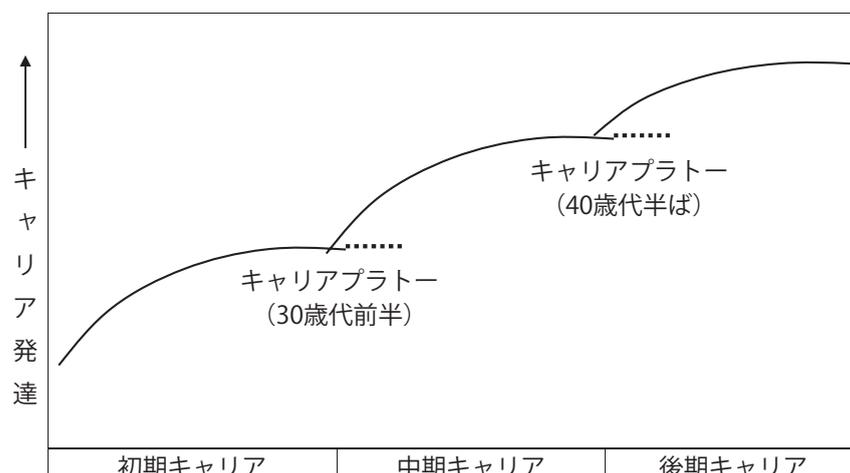
次の時期は、30歳前半から40歳半ばまでで、組織の中堅として、自らの専門性を深化・発揮することで、自分の存在意義を確認し自分の存在意義を確認する段階である。この「中期キャリア」は、初期キャリアにおける自分のキャリア探索をベースに、さまざまな面で自分らしさを形成していく時期であるといえる。したがって、中長期的な育成の視点から考えれば、この時期は、「一芸を磨く」ことが求められ、自分のキャリア深く耕やす時期（キャリア深耕期）であるといえよう。

そして、40歳半ばから定年（60歳）までが「後期キャリア」である。この時期は、自治体でいえば、係長・グループ長・課長といった管理職となり、部下にリーダーシップを発揮し、自治体経営に携わるゼネラリストとして活躍するか、磨いた一芸をよりどころに、業務のスペシャリストとして自らの能力を発揮すると同時に、後進の指導や変革の推進など、組織に対して貢献する時期である。

## (3) 中長期的な育成の節目であるキャリアプラトー

キャリア開発の課題や3つのキャリアの段階を整理すると、キャリア開発上の転機は、初期から中期、そして後期キャリアに移行する時期である30歳前半と40歳半ばにあるといえる。この2つの時期の共通項は、組織内で置かれた立場や仕事上での期待の質が変化し、それまでのやり方や取り組み方のままでは、その後のキャリア段階への連続性が保証されず、自らの意識や行動の転換が求めら

【図表2】 キャリア発達理論



【図表3】 キャリア段階における発達課題

年齢と キャリア段階	キャリア発達課題	ライフ課題
■初期キャリア (20～30歳代前半)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○組織における行動規範の理解</li> <li>○組織からの期待の自覚</li> <li>○経験による業務遂行の応用力の習得</li> <li>○経験を通じた仕事スタイルの確立</li> <li>○理想とギャップに建設的に対応</li> <li>○メンター（支援的助言者）の発見</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○社会と出会い、社会人としての自覚</li> <li>○特定の間関係から、様々な価値観年齢層との人間関係づくり</li> <li>○信頼できる友人関係づくり</li> <li>○ライフスタイルの探索</li> </ul>
■中期キャリア (30歳代前半～ 40歳代半ば)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○自分の専門領域の選択・開発</li> <li>○組織からの期待の増大に対処</li> <li>○自分の存在意義・価値の発見</li> <li>○将来の方向を選択し、今後のキャリアをデザイン</li> <li>○キャリアアンカーの確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○配偶者、家族の発生と存在意義確認</li> <li>○配偶者あるいは親の役割を担当</li> <li>○アイデンティティーの確立</li> <li>○生活基盤の確立と将来の生活設計</li> <li>○家庭生活と仕事生活の間に発生する葛藤への対処</li> <li>○ライフスタイルの確立</li> </ul>
■後期キャリア (40歳半ば)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○深化された専門性の発揮、あるいは管理業務の増大への対処</li> <li>○仕事のスタイルの定着と変化への対抗の克服</li> <li>○管理職・専門職としての革新力開発</li> <li>○メンターとしての存在</li> <li>○残された時間で可能性の検証</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○経済的負担の増大への対処</li> <li>○身体的変化や機能上の衰えの内容</li> <li>○前半の人生で排除した自分をみつめ自分を再定義</li> <li>○両親の扶養・介護などの問題の顕在化と対処</li> <li>○老後に対する不安の対処</li> </ul>
■定年前	<ul style="list-style-type: none"> <li>○後継者の育成</li> <li>○再就職の可能性の検証</li> <li>○勇退に備え、これまでのキャリアを振り返り、心理的・物理的な整理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○親の役割を果たして後、配偶者との絆の確立</li> <li>○老後の人生設計を現実的なものとして受容</li> <li>○健康上の問題に対処</li> </ul>

れることである。特に40歳半ばは、組織人としてのキャリアに限らず、個人生活上も多くの変化が起こる時期で、「中年危機（ミドルクライシス）」「締切りの年代」「人生の正午」等の表現がなされている。

ただ、この2回の転機は、その対処の仕方だけで、そのままのキャリア段階にとどまり、成長が停滞するのか、それとも、次のキャリア段階へ移行し、再度キャリア開発のカーブを描けるのかが決まる。つまり、組織人にとって30歳前半と40歳半ばは、キャリア開発上のプラトー（高原）の時期であるといえる。

キャリア開発におけるプラトーとは、自分の能力なり仕事への取り組みが、その年代相応に習熟し、ある意味では安定している状態のことである。しかし、その状態に安住すれば、次のキャリア段階に進めず、キャリア開発は停滞する。自治体職員の中長期的な育成のポイントはここにあり、プラトーで大切なのはメンタリングであると思われる。

#### (4) キャリアプラトーにおけるメンタリング

##### ①30歳代前半のメンタリング

メンターとは、メンタリングを行う人で、自らの

体験をもとに、公私にわたって適切な助言や指導を行いながら、キャリア上のさまざまな課題の克服を援助してくれる支援的助言者のことである。企業を対象とした調査によると、30歳前半の6割は「自分にメンターがいる」と回答し、その7割は直属の上司や先輩であった。ただ、メンターは上司や先輩とは限らず、またひとりであるとも限らない。学校時代の恩師、同僚、職場内外の友人、そして家族など多岐にわたるが、その役割を見ると、やはり上司や先輩の関わりが重要であることが分かる。

##### ②40歳代半ばのメンタリング

また、長い仕事生活を遠洋航海にたとえると、港で下ろす錨がキャリアアンカーであり、仕事をする上で、仕事に対する基本的な考え方や取り組み姿勢の核になる仕事観・勤労観である。そして、キャリアアンカーは、「自分は何ができるのか」（能力・才能）、「自分は何をやりたいのか」（欲求・動機）、そして「自分にとって仕事とは何か」（意味・価値）といった仕事との接点で自覚する自己イメージで、仕事生活のよりどころになる。

40歳半ばには、自分のキャリアアンカーを自覚し、自分なりの仕事観・勤労観を確立することで進路を決定し、これに向けた覚悟を決めることが、自ら

の今後の成長を促すポイントである。一方、所属長や職員課・人事課は、この時期にキャリア（進路）面談を行い、職員の希望と適性に応じた道筋をアドバイスすることが求められる。

40歳代半ば以降のキャリアには、管理職としてのマネジメントのプロ、ある領域に秀でたエキスパートがある。特に、保守的になりがちな自分に新たな挑戦を課すのも必要であり、後輩の面倒を見るメンターとしての関わることにより、自らを育てていくことが重要である。

### 3 これからの自治体職員育成を育てるために

#### (1) 自治体職員の条件

これからの自治体職員の条件とは何だろうか。まず第1に、組織の中で仕事をし、成果を出すことを求められている。第2に、創造性の発揮である。分権時代の自治体は、特色ある施策や事業展開により、新しいことへの挑戦が求められている。そして、この挑戦が仕事の能力を開発する原動力となり、仕事へのやりがいにつながる。仕事の持つ意味には、①経済的価値、②社会的価値、③創造的価値の3つがあるが、自治体の仕事には、「日々、新しいことに挑み、自らを成長させる」、「昨日の自分と違う自分をつくりだす実感」等の創造的価値がふんだんに盛り込まれている。

そして第3に、自分の強みの開発と発揮である。本田宗一郎の「得意に帆あげて」は、自分の得意手を使って仕事をする喜びを語ったものであり、

P.ドラッカーのいう「部下の弱みに目を向けることは、間違っているばかりか無責任である。上司たる者は、組織に対して、部下1人ひとりの強みを可能なかぎり生かす責任がある。部下に対して、彼らの強みを最大限に生かす責任がある。」も、強みを生かすことの重要性を指摘している。

これからの自治体職員とは、自らの強みを生かし、創造的な挑戦をすることで、組織に貢献できる組織人である。その育成には、仕事を担当し、後輩たちの面倒を見ながら各種の困難を乗り越えさせることであり、これからの自治体は、自分自身のキャリア開発に積極的に取り組む、「滅私奉公」ならぬ「活私奉公」の職員が求められる。

#### (2) 人材育成視点での人事管理や職場マネジメントの見直し

このように自治体職員を育てるためには、職員研修の充実だけでは不可能である。職員の育成に関わる様々な要素に手を打つ必要があり、人事管理の各制度（採用・異動・評価・昇任・給与等：【図表4】）を人材育成の視点で見直す必要がある。また、職員が育つ最大の場所である職場のマネジメントも目標管理や事業評価等を育成視点で活用することも重要である。

全国の自治体が人材育成基本方針を策定しているが、それを見ると、自治体の人材育成に関わる職員課や人事課の意欲や本気度がよくわかる。人材育成への取り組みと成果が自治体力のパロメーターだと私は考えている。

【図表4】 人事管理システムの全体像

