

## 自治体行政の視点

### 「組織論的観点からの地方自治体における人材育成・人材マネジメント」

#### －発展的 OJT の可能性－

同志社大学 政策学部・大学院総合政策科学研究科 教授 入江 容子

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策にお役立ていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

#### はじめに

総務省に設置された「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会」(令和3年度、以下「令和3年度研究会」とする。)では、2022年3月にその検討結果を報告書として取りまとめ、公表した。筆者は本研究会のほか、この前身となる「地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会」(令和2年度、以下「令和2年度研究会」とする。)及び「地方公共団体における人材育成・能力開発に関する研究会」(令和元年度、以下「令和元年度研究会」とする。)にも参画する機会を得、継続した議論を行ってきた。

本稿ではこれら3つの研究会の報告書を通して、組織論的観点、特に組織と個人の関係性という観点から筆者が重要だと考える論点を横断的に抽出し、検討を加えていく。さらに、実践的な取組として「発展的OJT」の好例を紹介し、その可能性を分析する。本稿での検討が、今後各自治体において具体的に人材育成・人材マネジメントを実践していく際の一つのヒントとして提示できれば幸いである。

#### 1 主体としての職員の自主性・自律性

上記3つの研究会での議論を通して、筆者が最も重視すべきと考える視点は「主体としての職員の自主性・自律性」についてである。とかく人材育成がテーマとなると、職員の自学、とりわけOJTや座学での積極的な学びというこ

との重要性が第一義的に述べられる。もちろんそうした個人の学びは非常に重要であるものの、本稿で指摘する「主体としての職員の自主性・自律性」とはそれのみを指すのではなく、むしろ制度の中において個々の職員が主体性を発揮できるような仕組みづくりを意図している。

#### (1) キャリアプランの自己選択・自己決定

例えば令和元年度研究会報告書では、「II今後の人材育成・能力開発に当たり留意すべき事項、展望」の一つとして、「(2) 公務を支える多様な人材育成のための取組」の中に「職員が将来のキャリアプランをイメージしやすい人材育成の取組」が挙げられている(総務省2020:13)。ここでは「職員が自身の将来のキャリアプランをイメージしつつ目標を設定し、日々の業務や自己啓発研修に取組むことは、職員一人ひとりの能力が高まり成長するだけでなく、効率的な組織運営にとっても重要である。そのためには、昇任・昇格のモデルケースを例示するなど、長期的な視点で人材育成に取組む仕組みが必要である」としている。

本稿がこの点に補足するなら、職員自身がキャリアプランをイメージするだけでなく、折々のタイミングで一定程度の自己選択が可能になるような仕組みが求められるということである。将来のキャリアの道筋が描けない中で、自己研鑽といっても限界があることは容易に想像ができるのであって、本来的には職務を通じた自己実現の前提としてキャリアの自己決定ができることが望ましい。とはいえ、組織に属している以上、必ずしも全員がキャリアをすべて自己決定できるわけではないが、少なくともキャリア

選択の過程への本人の関与が保証されなければ、能力形成や組織成果への貢献の実感は得られないと考えられる。

職員自身がキャリアプランをイメージし、キャリアを主体的に選択・形成していくための材料として必要なものの一つが人事情報である。これまでの職歴、受講してきた研修の履歴だけでなく、評価結果のフィードバック等も含め、総合的に情報として活用できればその利用価値は非常に高い。令和2年度研究会の報告書では、この人事情報について組織だけでなく職員の側からもアクセスできるようにし、自発的なキャリアアップを目指すために活用できるよう支援することの重要性について述べている（総務省2021:13）。一連の研究会における議論の継続性が読み取れる点だといえよう。

また、職員が長いキャリアの中で、具体的にその道筋をイメージし選択・形成していくためには、キャリアを分割的に考え、経験年数に応じたきめ細かなキャリア選択が可能になるような制度設計や支援も求められよう。すなわち、きめ細かく個々の職員に寄り添った人材育成の必要性ということである。現在でも、新規採用時や係長昇進時などといった節目での人材育成を実施している自治体は多いと思われるが、この育成等の機会をそれぞれもう少し幅を持たせて実施してはどうか。例えば新規採用時であれば、採用後2年目、3年目の職員に対するメンター制度の実施などがイメージされる。業務内容や庁内の様子などがある程度わかってくる2年目、3年目にこそ身近に相談できる先輩がいてほしいという声を卒業生から聞くことがある。近年はメンタルヘルスの不調を抱える若手も多く、早期離職を招かないためにも、若手に寄り添うような人材育成も今後益々必要になると考えられる。

## （2）エンゲージメントを高める仕組みづくり

「職員のエンゲージメント」については令和2年度及び令和3年度研究会報告書で複数回言

及されており（総務省2021:24、総務省2022:5、9、15など）、前者では今後の人材育成の推進に必要なポイントとして「人材確保」、「人材育成」、「適正配置・処遇」、「職場環境の整備」が挙げられているなかで、職場環境の整備に必要な視点の一つとして職員のエンゲージメントの把握を行う重要性が指摘されている。ここでは「働きがいや意欲、組織に対する思い入れ、愛着などの「職員のエンゲージメント」を把握することにより、組織運営における課題改善を図り、さらなる組織の健全化や組織力の向上と、個人のモチベーションの向上につなげていくことが重要」とされている。

当然のことながら、働きがいを何に見出すかということや、組織に対する思い入れの程度などは人によって異なる。しかし、そうした個々のエンゲージメントをそれぞれに高めることで、職員が主体性をもって仕事に取り組むことにつながり、ひいてはそうした自律的な労働が個人のパフォーマンスを高めるとともに、組織のパフォーマンス向上にもつながることが期待される。

ただし、こうしたエンゲージメントについて、個々の職員がそれぞれ勝手に高めてくれることを組織が期待するというのではない。組織としては、エンゲージメントが高まるような仕組み・仕掛けづくりが重要ということになる。その一つが次に指摘する視点の「可視化（見える化）」であろう。そしてここにもやはり職員の自主性・自律性という要素があつてこそ、エンゲージメントが高まっていくと考えられる。

## 2 可視化（見える化）

### （1）個人の能力形成と組織目標

次に、「可視化」にかかるポイントの一点目として、個々の職員の能力形成の可視化があげられる。何をどこまでできるようにするのか、いつまでにできるようにするのか、できるようにするには何が必要なのかといった点をできる限

り可視化し、目標達成までの距離感を客観的につかむことが重要である。

二点目として、組織目標の可視化があげられる。抽象的な表現ではなく、中期的、短期的に目標を具体的に落とし込み、個人目標とのリンクづけを行う。また、組織目標を可視化することにより、組織のトップと個々の職員が組織ビジョン・理念を共有できるようになることも重要な点である。この二点をきちんと職員個人の中で関係づけることができれば、「職員の主体性や意欲を引き出し、組織への共感・エンゲージメントを高めていくことができる」（総務省2022：15）ようになると考えられる。

この点に関し、令和2年度研究会の報告書では先述したように今後人材育成の取組を総合的に推進していくうえで必要となる要素4つをあげているが、このうち「人材育成」に必要な視点の一つとして「人事評価制度の人材育成への積極的な活用と管理職員の関与」が、またそのうちの一項目として「組織理念の構築と共有による人材育成の実効性の向上」が指摘されている（総務省2021：14）。また、令和3年度研究会報告書においても、人材マネジメントを効果的に推進するために「組織の貢献度の“見える化”」、「中長期的なキャリア形成イメージの“見える化”」、「PDCAサイクルによる効果・改善点の“見える化”」があげられている。

企業組織であれば、組織目標や組織で重視する価値観の共有などは経営上重要視される場所であるが、地方自治体の中で、組織理念の構築という作業を明示的に行ってきたところは少数であろうと推測される。地方自治体の組織目標は「住民福祉の増進」、「地域行政を担う」など、抽象的なレベルでありながら所与のものとして存在すると考えられてきたからこそ、これまで明示的に扱われてこなかった面がある。したがって、この機に地域の実情を加味して再確認する必要性が生じよう。その際、短期的目標と中期的理念を連動させることが肝要である。

実効性の高い人材育成を行うためには、組織理念において目標や価値観を可視化し、組織活動の方向性を組織全体で共有することの意義は非常に高い。個々の職員の行動のベクトルの方向性を合わせるとともに、組織としてどのような人材を求めるのか、そのためにはどのような育成を行うのかがはっきりするからである。

ただし、こうした組織理念の構築作業が、首長や管理職、あるいは企画担当部署など一部職員のみで行われることは好ましくない。そこには個々の職員の主体性は反映されず、結果としてお仕着せな組織理念になるからである。人材育成基本方針の改定など、新たに組織理念の構築を行う機会があるのであれば、その過程において多くの職員の関与があることが望ましいと考える。同時に、自治体ごとの地域特性、強みや弱み、重視し実現したい価値などを盛り込み、自治体独自のものとなるよう工夫が凝らされるべきであろう。多くの職員を巻き込み、過程を共有することで「自分事」にするという丁寧な構築がなければ、組織理念は職員にとって実体のあるものとはならないと考えられる。

## （2）人事評価制度との関連

なお、令和2年度研究会報告書では、人材育成の観点から、人事評価制度に基づく面談の積極的な活用が上記（1）に続いて述べられている（総務省2021：15）。組織理念の共有とともに、キャリアビジョンの明確化の手助けとなるような面談の有効性については論をまたないが、評価のためのルーティン的な面談ではなく、日常からのコミュニケーションツールの一環としての面談とそのスキルが管理職員には求められるところである。

人事評価を機能させるために目標管理制度を導入している自治体もあることと思われるが、目標管理制度の運用に際しては、業務及び自身のキャリアプランに関し、職員のセルフマネジメントのツールとして位置づけることが望ましい。目標管理の本来的意義としては、組織の構

成員の貢献を共通の方向に向けるとともに、目標設定の作業に個々の職員が主体的に参画することによって、職員自身の目標の妥当性に対する納得と目標達成への意欲が高まることが期待され、ひいては職員による自己管理及び自己統制が可能になることにある（奥野 2004）。個人の貢献と組織目標を可視化し、その達成に職員が主体的に関わることが重要となる。

ただし、ともすると業績評価の結果は短期的になりがちである。2000年代初頭に多くの企業が成果主義型賃金体系を導入したものの、見直しや撤廃を余儀なくされたことを思い起こせば、これを処遇と直結させることの弊害について今一度認識すべきである。そのため評価結果については、長期的視点から人材育成に活かすツールとするというメッセージを組織の側から継続的に発していく必要がある（入江 2020）。

### **3 実践に向けて－発展的OJTの可能性**

以上の視点は、決して独立的に存在するのではなく、それぞれ密接に関係しあっていることから、組織内の仕組みの相互補完性について留意しつつ、人材育成が推進されるべきと考える。それでは、従来型の研修やOJTにとどまらず、実践的にはどのような取組を進めればいいのか。以下ではその一つの好例になりうる取組を取り上げる。

愛知県知多市では、非常にユニークな手法を用いて、第6次総合計画の進行管理を実施している。一般的に考えられる進行管理としては、目標値に対してどこまで達成できたかを定量的あるいは定性的に評価し、達成できていなければ目標値に近づけるべく改善を促すか、場合によっては計画残存期間の目標値を修正するという作業になる。しかし、知多市で用いられているのは各職場のチーム長を進行管理に係る推進員として設定し、数人の推進員と、市民を含む有識者らとの意見交換会を行うというスタイルである。令和4年度に実施された意見交換会で

は、「多様な主体や地域とのつながりによるひとづくり」や「観光や地域資源等を活用したにぎわいづくり」といった横断的なテーマが設定され、総合計画に位置付けられており前年度に実施した事業の中からこれらテーマに合致すると考えられるものがそれぞれ4事業ずつ選定された。具体的な意見交換の内容としては、各事業について、3年から5年後という近未来に向けて「したいこと、してみたいこと」の方向性や、困り事（課題）解決のヒントとなるような前向きなものが期待された。

筆者はこれまで同市第6次総合計画の策定及びこの進行管理の取組に継続的に参画してきた。実際に意見交換会に参加し実感したことは、推進員としてのチーム長の方々の表情の変化である。開始直後はいずれも固い表情だったが、所属を超えて他の推進員や幅広いバックボーンの市民、有識者と自由な意見交換を行ううち、終盤には非常に生き生きとした表情に変わっていった。

時間的制約もあり、所属を超えての意見交換であるため、課題についての専門的観点からの掘り下げや実用的な解決策に直結するような議論が期待されているわけではない。確たるゴールや正解にたどり着くことが所与とされておらず、むしろその過程を模索しながら多くの人と共有する。担当課だけの目線ではなく、複合的観点や領域横断的観点、外部からの問いかけに気付きを得る。そしてその意見交換の過程を楽しむ。結果として人的ネットワークの構築にもつながり、チーム長である推進員が今後政策形成・実施の現場で壁に直面した際、ここで得た人的つながりが突破口の一つになりうる可能性もあると考えられる。

このように、同市総合計画の進行管理に係る意見交換会の取組には、本稿で指摘した人材育成・マネジメントについて求められる視点やポイントが複合的に盛り込まれており、様々な点において有効性の高い取組であると考えられる。

主たる目的はあくまでも総合計画の進行管理ではあるが、この意見交換会はさながら「発展的OJT」ともいうべき場として機能している。業務に直接関わらない他者に対し、近未来の方向性や課題となっていることを説明することで、自身の業務を俯瞰的に「見える化」することができる。あらかじめ想定されたゴールや正解に縛られず、どちらかという議論の過程を「ワクワク」<sup>1</sup>しながら楽しむことができる場になっており、職員が主体的に成長できる機会となっていることが特徴的である。業務上の困り事を多くの人と共有するという場を組織が設定することで、担当だけで抱え込まず、市民や有識者、庁内の他部署とオープンかつ発展的に議論することを組織が応援するというメッセージとして職員が受け取ることができる。こうした経験を通し、結果として個々の職員のエンゲージメントを高める効果も得られると考えられる。さらに言えば、総合計画の進行管理とは、実は中長期での組織理念の具現化である総合計画を短期的目標に落とし込んでいく作業であり、この過程において職員は組織目標や価値観を「可視化」し、個々人の行動のベクトルの方向性を合わせていくこともできると推定される。

## おわりに

人材育成を推進し、それを組織での人材マネジメントにつなげていくためには、個人の能力形成だけでなく組織の側からもその形成された能力を発揮する場を提供し続けなければ、長期的かつ組織的な能力形成は望めない。仮に突出した能力を有する職員数名を育成できたとしても、その一部の優秀な職員が空回りすることがないよう、組織としてその人材を活かし、さらにそうした人材が継続的に輩出され、活躍する場が提供されるような組織としての持続性がな

ければならない。

組織と個人の理想的な関係性としては、組織も職員もともに成長していくことと考えられるが、あくまでも出発点は個々の職員の自己実現や幸福感であるべきであろう。「職員の成長が組織への貢献を生み、それがさらに組織の成長につながるよう、職員の成長実感を人材マネジメントの中核」（総務省 2022 : 5）として捉える必要があるといえよう。

## 参考文献

- ・入江容子（2020）『自治体組織の多元的分析—機構改革をめぐる公共性と多様性の模索—』晃洋書房。
- ・奥野明子（2004）『目標管理のコンティジェンシー・アプローチ』白桃書房。
- ・総務省（2020）『地方公共団体における人材育成・能力開発に関する研究会 令和元年度報告書』（令和2年2月）
- ・総務省（2021）『地方公共団体における今後の人材育成の方策に関する研究会 令和2年度報告書』（令和3年3月）
- ・総務省（2022）『地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会 令和3年度報告書』（令和4年3月）

### 著者略歴

同志社大学 政策学部・大学院総合政策科学研究科教授 入江 容子（いりえ ようこ）

専門は自治体の組織的問題—構造・管理・政策  
同志社大学法学部政治学科卒業。民間企業勤務後、同志社大学大学院総合政策科学研究科博士後期課程修了。愛知大学法学部講師、准教授、教授を経て、2021年より現職。

### 著書

- ・『自治体組織の多元的分析—機構改革をめぐる公共性と多様性の模索—』（晃洋書房、2020年3月）
- ・『地方自治入門』（共著、ミネルヴァ書房、2020年5月）等

<sup>1</sup> 付言すれば、同市の第6次総合計画の策定においてはバックキャストイングの手法が用いられ、「理想の未来」を描くことに主眼を置くものとなっており、市民ワークショップや総合計画審議会では各委員が同市の未来への想いを率直に交わすなど、丁寧か

つ創発的な議論がなされた。このような経緯があったからこそ、同市総合計画の進行管理においてこうした「ワクワク」する議論が展開されうるといえる。知多市第6次総合計画については <https://www.city.chita.lg.jp/docs/2018020900093/> を参照。