

自治体における人材育成と研修 ～世代継承という視点で考える～

東京都職員研修所客員教授（元東京都総務局長） 押元 洋

1 人材育成と世代継承

○ 人材育成の重点をどこに置くべきか

皆さん、こんにちは。これから「自治体における人材育成と研修」というテーマでお話します。平成12年に地方分権一括法が施行され、「分権時代の地方公務員像」を模索する動きが相次ぎました。こうしたなか、マスコミに「スーパー公務員」が登場します。

例えば北海道小樽市の職員、木村俊昭さん。木村さんは、小樽を「ガラスの街」としてブランド化し、観光客の大幅増に実績をあげたとされます。

石川県羽咋市の職員、高野誠鮮さんは、地元の米をローマ法王に献上し、「法王に米を食べさせた男」として有名になりました。

近年ではNHKの「プロフェッショナル 仕事の流儀」で紹介された島根県邑南町の職員、寺本英仁さんがいます。寺本さんは、「石見和牛」を中心に地元の食材を生かした「A級グルメのまちづくり」構想の展開に携わっています。

ここで取り上げた三人の方には次のような特徴が見られます。

- 既存の資源（ヒト、モノ、カネ、情報）を大胆に組み合わせ新たな資源や価値を生み出す。
- たとえ小さな可能性であっても見逃さずに粘り強く取り組む。
- 卓越した行動力と幅広いネットワークを駆使し、大きなうねりを起こす。

いずれも地方公務員として身につけたい優れた力であり、かつて「スーパー公務員養成塾」という催しが開催されていたことも納得できます。しか

し、自治体で人材育成の重点とすべきは、若手、中堅、管理監督者を通じた職員全体としてのマンパワーの底上げであると考えます。

そう考える理由は、公務職場の現状にあります。いま、多くの自治体が職員の仕事力の低下に悩まされています。仕事力という言葉はちょっと聞き慣れないかもしれませんが、仕事を成し遂げるための基礎的な力と考えて下さい。若手職員や中堅職員に対して「作成した文書や資料に誤りが多い」「説明や折衝、交渉ごとなどを任せられない」「仕事の段取りをつけられない」「緊急に対応すべき場合なのに“指示待ち姿勢”が目立つ」といった厳しい声が先輩職員から上がる一方、首脳部からは部長や課長、係長のマネジメント能力が十分ではないという不満が聞かれます。自治体では若手から管理監督者層までがマンパワーの危機に見舞われていると言っても決して大げさではありません。今は、しっかりした職員が要所を押さえているから役所は回っている。しかし、対策を怠れば自治体の崩壊につながりかねない深刻な事態がすぐそこまで来ています。なぜ、こうした状況に陥ってしまったのかは、後ほど「OJTの現状と世代継承の停滞」のところでお話します。

○ 人材は世代継承により育成される

自治体では、職員が仕事を通じて上司や先輩の指導を受け、世代を超えて公務の知識や技、心構えなどを受け継ぐ「世代継承」により人材が育成されてきました。世代継承は、主に職場研修（以下、「OJT」と言う）を通じて行われ、職員の仕事力が鍛えられてきたというわけです。受け継がれるのは次のようなもので、いずれも仕事力を構成す



押元 洋 (おしもと ひろし)

現在、東京都固定資産評価審査委員会委員長、東京都職員研修所客員教授。

昭和49年、東京都に入庁。市町村職員中央研修所(市町村アカデミー)教授・研修主幹、総務局行政部政課長、同人事部人事課長、衛生局病院事業部長、病院経営本部経営企画部長、病院経営本部長、総務局長などを務める。退職後、東京都職員研修所長、東京都人材支援事業団理事長、東京都保健医療公社理事長等を歴任。

る要素です。

- ① 仕事に必要な知識や技術・技能、ノウハウ
- ② 職場で経験と勘に基づいて蓄積された暗黙知
- ③ 仕事への思いや志、職員としての心構え

世代継承は、自治体行政を持続可能なものにしてきました。これは職員一人一人の仕事について見ても同じです。ですから、上司や先輩にあたる職員には、自分の仕事を、さらには自治体行政を未来へ引き継ぐために、後継者を育成する役割があることを理解してほしいのです。

○ “70：20：10の法則” ～世代継承とOJTの重要性～

世代継承とOJTは、実際には人材育成にどれほどの役割を果たしているのでしょうか。ここでは米国で行われたある調査を取り上げます。リーダーとして成功した人に「あなたの学習に影響を与えたものは何か」と質問したところ、次のような結果が出たというのです。(M・ロンバルド、R・アイチンガー、ロミンガー社 1996年)

70%の人：仕事上の経験。上司や先輩から受けた指導。

20%の人：上司や先輩など他者の観察。上司や先輩、顧客などから得た助言や薫陶。

10%の人：研修の受講。読書などの自己啓発。

この調査から、人材育成においては上司や先輩が職員に良質な仕事経験を与え、指導や薫陶を通じて成長を促すことが重要であるとの結論が導かれました。これを“70：20：10の法則”と呼ぶ専門家もおり、人材育成におけるOJTについては世代継

承の重要性を示すものとされています。「人材育成の場は職場であり教室ではない」ということです。

2 世代継承を進めるOJT

○ OJTとは何か

OJTは、職場で上司や先輩が実務に即して知識・ノウハウを意識的、継続的に指導、伝授して行う人材育成のための多様な取組です。多様なので工夫の余地が大きく、「何でもあり」と言っても過言ではありません。

OJTの中心は、職員の成長に応じて「良質な仕事経験」を与え、その仕事を成し遂げる過程で上司や先輩から必要な知識、ノウハウを伝え、指導、助言することです。良質な仕事経験とは、上司や先輩の助けを借りれば達成できる程度の「より困難な仕事」を職員にやらせることを言います。また、上司や先輩が折に触れて、仕事に対する自らの思いや志、心構えなどを職員に伝えることも大切です。これは“70：20：10の法則”のところで述べた「薫陶」ですね。

OJTは、効果が出るまでにある程度の時間がかかるため、粘り強く進める必要があります。とりわけ大切なのは、研修担当が管理監督者や指導者など職場でOJTを受け持つ職員に対する支援やフォローをきちんと行うことです。そうでないとOJTが先細りになってしまいます。

○ OJTの現状と世代継承の停滞

ここで、先ほど述べた仕事力の低下の原因について考えてみましょう。さまざまな理由が推測できますが、主としてOJT機会の減少による世代継承

の停滞ではないかと考えています。それではなぜOJTが減ったのか。定数削減により職場に余裕がなくなり、指導する側が忙しくなったことが大きいと思います。指導すると却って若い職員から嫌われる、煙たがられると考えて指導を控えるということもあるのでしょうか。ある自治体で聞いた話ですが、係長が若手を指導したら「上から目線の指導はやめて下さい」と反発され、OJTをやめてしまったそうです。しかし、OJTひいては世代継承が止まれば、自治体行政の持続可能性が危うくなります。こうした状況を打開するためにOJTの活性化による世代継承の再生が求められているのです。

○ OJT推進体制の構築

OJTを推進する体制を構築するために次のようなシナリオを考えてみました。まず首長さんが庁議などで幹部にOJTの重要性を説き、推進体制の構築を指示します。その上で、各職場でOJT指導計画の立案、進行管理を行うOJT推進員を任命し、首長さんから辞令を渡す。推進員を対象に指導法の講習や指導計画の立て方について研修を実施するなど、支援・相談の体制を整備する。年に数回は推進員を集めて首長から激励し、モチベーションを維持する。人材育成ないしはOJTへの取り組みを人事評価の重要項目とし、OJTに貢献した職員を的確に処遇する。ざっとこういった具合です。次に述べる上司や先輩の「気づき」も欠かせません。熱心に取り組まない人は、上の方から厳しく指導してもらいます。「OJTの手引」を作成することも必要です。優れた手引を作成している自治体があるのでぜひ参考にしてください。

○ 指導する立場の職員に役割の再認識を求める

OJTで指導する立場の上司や先輩には、人材育成に関する研修などで「振り返り」を通じて自らの役割を再認識してもらいます。

- あなたは、どのようにして一人前の職員に成長してきましたか？
- これまで職場で出会った上司や先輩は、あなたをどのように育ててくれましたか？
- 自分が職員としての成長を実感したのは、誰の下で、何の仕事をしていたときですか？

こうした振り返りにより「今度は自分が後輩や部下を育てる番だ。自分の指導が職員を育て、ひいては自治体行政を持続可能なものにするのだ」と気づいてもらえる筈です。

○ 人事評価をOJTに活用する

人事評価に関する情報は上司と部下が共有するため、これを基にOJTの計画を立てれば職員の納得性が高まり、指導を効果的に進めることができます。

管理職（評価者）は、OJT推進員などと連携して、人事評価に基づいて個々の職員毎に指導計画の案を作成します。計画には、職員の強みと弱み、伸ばしたい能力、補強したい能力などについて、現状と目標、達成期間等を記入します。「誰が、何を、いつまでに、どのように指導するか」という形です。計画の様式は、全庁的に統一した方がよいでしょう。これを職員に説明し、本人の意見も聞いて計画を決めます。

計画の進行管理は、管理職（評価者）がOJT推進員と連携して行います。OJTの結果、職員がどう成長したかを次年度の人事評価に反映させ、新しい指導計画を作成します。このような指導計画の作成を管理監督者に義務づける自治体が次第に増えつつあります。

○ OJTにおける指導の基本

OJTで指導する職員には研修などで指導法を身につけてもらわなければなりません。「やって見せ言ってみせてさせてみてほめてやらねば人は動かじ」という有名な言葉がありますが、これが指導の基本です。この言葉には「話し合い耳を傾け承認し任せてやらねば人は育たぬ」「やっている姿を感謝で見守って信頼せねば人は実らず」という続きがあります。いずれも人材育成の心得として記憶しておくべき言葉です。

新人や転入者には、具体例を挙げ、そうする理由を分かりやすく説明します。足りない点、得意な点、つまづきそうな点など、相手の様子を観察し、それに合わせたメリハリある指導を心がけます。

指導は、概略や全体像を説明する⇒説明し、やってみせる⇒実際にやらせ、体験を通じて覚えさせる⇒相手に説明させ、本当にできるかやらせ

てみる ⇒ 指導の結果よくなった点を相手に明確に指摘する ⇒ 締め括りとして教えたかったことを整理して相手に伝える、という手順を進めます。できなかったことより、できたことを見つけてほめる。これが肝心です。

職場にも慣れ、指導もある程度進んできたら、今度は職員が自分で答えを見つけ、自ら対策を考え、提案し、自発的に行動を起こすよう指導します。「答えは相手の中にある」と考えるわけです。具体的には「はい」や「いいえ」という答えで終わらないような質問、たとえば「A案とB案では、どちらがよいと考えるか?」「他に方法はないか?」「そう考える理由は何か?」などと質問し、自発的行動へと導きます。

指導に際しては、相手の言うことを傾聴する、相手への共感を示す、相手を承認する、などの態度を示すようにします。話し始めるまで待つ。最後まで粘り強く聴き、途中でさえぎらない。熱心に聴く態度を見せる。話し方や言葉づかいを相手に合わせる。相手の行動や努力、成果を受け入れていることを明確に伝える。こうした注意が必要です。

○ 指導を小まめに積み重ねる

OJTにまとまった時間を取るのが難しいときもあるでしょう。電子決済の普及に伴いOJTの機会が減ったという指摘もあります。意識して機会をとらえ、小まめに指導を積み重ねることが大切です。指導のきっかけを幾つかあげておきます。

- ① 仕事に関する指示や打合せをするとき、一緒に仕事をするとき、仕事について議論するとき、雑談しているとき
- ② 職員が折衝や応対をしているのを見たとき、電話しているのを見たとき
- ③ 仕事が終わったとき、成果を出したとき、成果を出さなかったとき、仕事の報告が遅れたとき、仕事の報告がなかったとき
- ④ 指示と違う動きをしたとき、態度や行動に疑問があるとき
- ⑤ 職員が相談に来たとき（来ないとき）、意見や提案を持って来たとき（持って来ないとき）
- ⑥ 出張するとき、出張から戻ったとき、研修に行くとき、研修から戻ったとき

- ⑦ 職員が意欲を失っているとき、壁にぶつかっているとき

○ OJTの実践例

次にOJTの実践例を幾つかお示しします。OJTと一口に言ってもなかなかイメージが湧かないという職員もいるので、実際に指導にあたる職員に講習会などを通じて実践例を説明し、時と場合に応じた指導方法を身につけてもらう必要があります。

- 意識して職員に資料を作らせる。あらましを示し、何回かのやり取りを通じて盛り込む情報の取捨選択、表現法（見出し、図や表の活用）など作成のコツを会得させる。
- 決裁文書は、できるだけその場で説明させ、内容や関連事項を質問し、どこに着目しているか、どこが重要な点かを理解させる。答えられなかった事項は、後で調べて必ず報告させる。
- 説明や折衝、交渉などに職員を同行し、場数を踏ませ、雰囲気慣れさせる。
- 会議の進行役・司会などを任せる。行き詰った場合は助け舟を出す。終了後は、よかった点をほめるとともに、反省点を指摘し、励ます。決して批判したり、からかったりしてはならない。
- 現場での業務実態を知る意味から、職員に同行して状況を観察しつつ、その場で気がついた点を指導する。詰所に戻ったら、指導内容をもう一度確認する。
- 大規模職場で職員が多く目が行き届かない場合は、リーダー役を置いて方針と指導内容のあらましを伝え指導を任せる。リーダー役とは定期的に打合せするなどして、密接に連携をとりながらOJTを進める。
- 交代制勤務職場などで職員と顔を合わせる機会が少ない場合は、人事の意向調査をはじめ職員と面談する機会を利用して、以前から気になっている点を個別に指摘・指導する。また、打合せや会議など職員が全員で顔を合わせる機会は貴重であるから、予定された議事を早く終え、浮いた時間を利用して作業マニュアルの遵守や公務災害の防止に関する注意など、気になっている点を指導する。業務日報や連絡帳に指導欄を設けて指導するのもよい。

3 人材育成・研修のポイント

○ 研修を効果的に行う

担当者としては、限られた経営資源を使い、最も効果的に目的を達成できるよう研修を組み立てなければなりません。

効果的な研修とは何でしょうか。第一に、学んだ知識やスキルなどを受講後に活用・実行できること。研修の内容が仕事と密接に結びついていなければなりません。第二に、多くの「気づき」ができ、受講者のものの見方が変わる。研修の結果、受講者が「動揺」し、内部で「葛藤」を起こし、それまでの考えを修正して新たな見方を受け入れるようになれば研修は「効果的」と言えます。第三に、費用対効果が大きいことです。

人事担当や現場が求める知識、スキル、心構えなど、受講者に期待する変化や到達点を明確にし、それを達成できるようにすることが第一ですが、その一方で、あれもこれもと欲張らず的を絞ることも必要です。一回で終わらなければ複数回のシリーズとして実施することも考えます。

研修終了後は効果を的確に把握し、今後の研修に活かします。アンケートは当然として、抽出調査でよいから受講者とその上司を対象に受講者の変化を探る。あるいは、研修の契機となった数値、たとえば徴収率の変化をビフォー・アフターで調べる。効果測定には筆記テストや実技テスト、eラーニングも用いられます。私の知っている企業では100問以上もあるテストを行っていました。

○ 人事担当との連携

人材ニーズに対応するために人事担当と研修担当が連携するのは当然ですが、それがなかなかできていないのが実情でしょう。近い将来必要になる人材を人事担当が研修担当に伝え、必要な研修（職場研修、集合研修、官庁や民間・大学等への派遣、自己啓発への支援など）を実施する。メンタル・ヘルス対策や信用失墜行為の防止など、その時々的人事管理上の課題に対応した研修を両者が連携・協力して実施する。研修により職務遂行能力が向上した職員は、それを活かせる職場へ異動させたり、職務拡大や職務変更を行う。職員のキャリア設計で

は、適切な指導者のいる職場や必要な経験を積める職場への異動、ジョブローテーションなどを連携して実施する。このように人事と研修の連携がスムーズに行けば研修の効果は格段に上がるでしょう。

○ 育成の効果を高める「成長する組織風土」

育成の効果を高めるには、職員の側に学びたい、成長したいという意欲が必要です。このため自己啓発活動への支援制度を設けている自治体が少なくありません。

自己啓発の奨励には、実務にどのように活かせるか、職員自身のキャリアにどのようなメリットがあるか、などを具体的に説明するのが一般的ですが、より効果的なのは、職員が職業人として成長できる「成長する組織風土」を上司がつくり出すことです。職員が成長すると組織目標の達成に向け自律的に行動するようになり、今度は組織が成長し始めます。こうした風土を上司が職場につくり出す。これが「成長する組織風土」づくりです。要は、上司が「仕事の勉強をする雰囲気づくり」を行うことです。上司には研修等を通じてこうした活動を奨励します。

たとえば、上司が職員に研修への参加を奨励し、受講後は継続的にフォローします。学んだ内容を職場で報告させたり、関連事項について調査させ結果を報告させる。研修成果を活かせるよう職務変更や職務拡大を行う。会議を効率的に進め予定していた議事を早く終え、浮いた時間を先進事例や最新動向を共有する機会にあてる。なかでも効果的なのは、上司や先輩が率先して自己啓発に取り組む姿をごく自然なかたちで部下や後輩に見せることです。

○ 専門分野に強い職員の育成

行政が複雑化、多様化の度を加えるなか、従来型の「広く、浅く」という人材育成策を転換し、職員のキャリア設計を指導、支援して専門分野に強い職員を育成する自治体が増えています。ここでは大久保幸夫さんが提唱した日本型キャリアデザイン「筏下りと山登り」を紹介します。

若い頃は、筏に乗って川を下るようにしてさまざまな仕事を経験する。川の両岸には「福祉山」や「財政山」など専門分野の「山」がそびえているので、筏下りの間に将来登る「山」の見当をつける。

入庁後10年程度したら筏を降り、今度は山を登るようにして専門分野を極め、プロフェッショナルをめざす。専門分野の知識やスキルを習得するための研修やジョブローテーションの構築などについて、上司や人事担当、研修担当が連携・協力して職員の「山登り」を支援します。

○ 研修の組み立て

研修を組み立てるには、まず人事担当と連携して現場のニーズに基づき人材育成の課題を把握します。次に課題を重要度・緊急度により整理し、優先的に対応すべきものを決めた上で、研修の構成、内容を検討し、具体化します。

カリキュラムは、「講義⇒演習」という流れを一つのまとまりとし、これを積み上げて構成します。演習は、「個人ワーク⇒グループワーク⇒グループ発表」の順で組み入れます。講義を先にまとめて行い、その後で演習を行います。演習でワークが続くと単調になるので発表などを適宜挿入し変化をつけます。構成例をあげましょう。

- ① アイスブレイク：研修の冒頭に置き、受講者の緊張をほぐします。
- ② 講義
- ③ 演習（個人ワーク）：まず課題を個人で検討します。検討は最低でも10分程度とします。事前に課題を与え、検討時間を短縮する方法もあります。
- ④ 演習（グループワーク）：グループに分かれ課題について議論します。全体を通じ最低でも一人10分程度の発言時間を確保したいところです。グループごとの発表は、質疑応答を含め1グループあたり15分程度、講師の講評は5分程度を見ておけばよいでしょう。講師が総評を行う時間も忘れずに確保します。

ここで研修技法について一言。「枯れた技術」という言葉をご存じですか。発表から長期間を経た技術は、不具合が修正され、情報も大量に蓄積されているため、安定した導入・運用が期待できるというのです。これを「枯れた技術」と呼んでいます。研修技法も同様で、目新しいけれど効果は明確でない技法に目を奪われることなく、定評ある技法を採用した方がよいと考えます。

○ 自治体と広域研修機関との機能分担

職場外研修については、予算とスタッフが削減される傾向にあり、個々の自治体での実施が難しくなっています。広域と「中域」、個々の自治体との間で機能を分担し、明日の自治体を担う人材の育成に取り組む必要があります。

個々の自治体では、OJTを中心とする研修体系に思い切って切り替えることが得策であると考えます。「中域」では、ブロックごとに複数の自治体が共同して研修を実施する体制を整えます。都道府県の市町村自治研修所など広域研修機関では、幹部・リーダー養成、講師養成、企画・政策能力や高度な実務能力の涵養を目的とする集合研修を中心に実施することとします。このように、限られた経営資源の下では、それぞれの研修主体がメリットを活かしつつ緊密に連携し、より効果的な人材育成を進める体制を確立する必要があります。

おわりに

中国では、野山に花を咲かせる神を「花神」と呼ぶそうです。花の咲く場所にはどこにでもいるから神様ではあるけれどエラくない。それに、花を咲かせた後は人知れず消えてしまうと言います。作家の司馬遼太郎さんは、花神を「我が国の花咲かじいさんのようなもの」と語っていました。

この花神、どこか地方公務員を連想させると思います。地方公務員も地域に住民福祉という「花」を咲かせ、役目を終えると異動や退職で姿を消してしまふ。どこにでもいる。地方公務員は「花咲かじいさん・ばあさん」ではないでしょうか。

司馬さんは、小説「花神」で、幕末、戊辰戦争に活躍し、年号が明治に代わってすぐにこの世を去った大村益次郎の生涯を花神に重ね合わせました。しかし、歴史に名を残す偉人より名もない地方公務員こそ花神と呼ぶのにふさわしいのではないかと思います。

住民福祉の花を次の世代の職員が引き継ぎ、新しい花を咲かせる。こうして自治体行政は、未来へと続いていきます。人材育成は、この流れを力強く支えます。人材育成は、そして研修は、自治体の明日に架ける橋です。皆様のご健闘をお祈りします。