

はじめに

この研究は、公務研修所研究部が発足して、はじめて取り組んだ三つのテーマのうちの1つであって、公務研修所に置かれた、昭和52年発足の研究チームCが行ったものである。

地方の時代の幕開けに、地方自治を支える人材とは誰れを指すのであろうか。地域に住み生活する構成員全体であらうか。それぞれの領域のリーダー達を指すのであろうか。それとも地方公共団体の職員をいうのであろうか。

私達は、与えられたテーマに対応する1つの方法として、本県の一般職に属する職員にその目標をしぼることにした。そして、研究テーマ“自治を支える人材育成プログラムの開発”の報告書は、“あすの神奈川を担う職員像を求めて”と命名した。

私達は、「研究」に関しては、全くの素人である。どうすることが研究であるのか、どう進めばいいかもわからない。頼りないお互いが、お互いにしか頼りにならないという状況の中で、私達にとっては、長くて短い研究期間であった。昭和52年9月以降の休日を除くすべての火曜日をつかい、それでも足りなくて何日かの予備日を使った。その結果が、この報告書である。組織体内における人材について考えるとき、常に育成という見地に立つというのが、私達が達着した結論であった。この人材育成という見地から、関連事項を見直そうという試みがこの報告書である。せめて、1つの視点にじっくりと腰を据えたものとしたかったが、力足らず、時も足らず、ふらついてしまった。しかし、職員アンケート調査をはじめ、その他の調査研究を通じて今後における人材育成方向への示唆と問題提起だけはできたと考える。

報告書も思いのほか、大部のものとなり、その構成も必ずしもわかりやすいものではなく、アンバランスでもある。大方の御批判を覚悟しつつ、期限にせかれて報告する次第である。

研究メンバーは、次の11人である。

| | | |
|----------|--------|--------------|
| チームリーダー | 玉井友美 | (人委・総務課) |
| | 赤羽根日出夫 | (土木用地課) |
| | 石井喜代子 | (公務研修所) |
| | 石川貞夫 | (人事課) |
| | 中島俊直 | (職業訓練課) |
| | 畠中清松 | (人委・総務課) |
| | 馬場昭男 | (行政管理課) |
| | 林英樹 | (人事課) |
| | 福島隆吉 | (公務研修所) |
| | 横山千里 | (県央地区行政センター) |
| コーディネイター | 井上俊雄 | (公務研修所) |

なお、本研究を進めるにあたり、栃木県自治研修所長 吉岡晋作氏ほか2、3の講師から貴重な御意見をいただいたのをはじめ、アンケート調査の設計及び分析に際しては、(株)パブリックリサーチ機構、取締役柳井孝道氏の監修を得た。ここに厚く感謝の意を表する次第である。

1978年7月14日

「自治を支える人材育成プログラムの開発」研究チーム

目 次

| | |
|-------------------------------|----|
| 序 論 | 1 |
| 1. 人材育成の理念 | 1 |
| 2. 研究の方法 | 5 |
| 第 1 編 職員構造の変遷 | 8 |
| 第 1 章 職員数の推移 | 8 |
| 第 1 節 県職員全体の定数の推進 | 8 |
| 第 2 節 知事部局職員定数の推移 | 8 |
| 第 3 節 部局別職員数の推移 | 9 |
| 第 4 節 給料表別職員数の推移 | 9 |
| 第 5 節 人件費予算の推移 | 10 |
| 第 6 節 要 約 | 10 |
| 第 2 章 職員構成の推移 | 11 |
| 第 1 節 年齢別職員構成の推移 | 11 |
| 第 2 節 学歴構成の推移 | 12 |
| 第 3 節 職層別職員数及び等級別職員数の推移 | 13 |
| 第 3 章 配置換えの推移 | 15 |
| 第 4 章 採用と退職の推移 | 16 |
| 第 1 節 採用者数の推移 | 16 |
| 第 2 節 退職者数の推移 | 16 |
| 第 2 編 人材育成関連分野の現状と課題 | 18 |
| 序 章 | 18 |
| 第 1 章 人事システム | 18 |
| 第 1 節 人事システムの定義 | 18 |
| 第 2 節 人 材 の 確 保 | 19 |
| 第 3 節 人 材 の 活 用 | 23 |
| 第 4 節 給与制度その他の現状と課題 | 26 |
| 第 2 章 研修システム | 28 |
| 第 1 節 総 説 | 28 |
| 第 2 節 研 修 の 体 系 | 29 |
| 第 3 節 研修の内容と課題 | 31 |
| 第 4 節 研 修 評 価 | 40 |
| 第 5 節 研修財務および教育投資 | 41 |

| | | |
|----------|----------------------|-------|
| 第 3 章 | 組 織 風 土 | 4 3 |
| 第 1 節 | 組織風土と人材育成 | 4 3 |
| 第 2 節 | 本県の組織風土 | 4 3 |
| 第 3 編 | 職員意識構造の分析 | |
| | 人材育成のための職員アンケート調査結果 | 4 7 |
| 序 章 | | 4 7 |
| 第 1 章 | 人材育成のための職員アンケート調査の概要 | 4 8 |
| 第 2 章 | 職員の意識の実態とその傾向 | 5 1 |
| 第 1 節 | アンケート調査の集計結果とその状況 | 5 1 |
| 第 2 節 | アンケート調査結果からみた若干の考察 | 8 6 |
| 第 3 章 | 人材育成に働く要因の探索 | 9 1 |
| 第 1 節 | 分析のための仮設と図式 | 9 1 |
| 第 2 節 | 分析の方法 | 9 2 |
| 第 3 節 | 分析の結果 | 9 3 |
| 第 4 節 | 要 約 | 1 1 0 |
| 第 4 編 | 人材育成プログラムを求めて | 1 1 3 |
| 第 1 章 | 人材育成体系 | 1 1 3 |
| 第 1 節 | 人材育成の目的 | 1 1 3 |
| 第 2 節 | 人材育成体系 | 1 1 5 |
| 第 2 章 | 人材育成プログラムを求めて | 1 1 7 |
| 第 1 節 | 基 本 構 想 | 1 1 7 |
| 第 2 節 | 人材の積極的確保 | 1 1 8 |
| 第 3 節 | 人 材 の 活 用 | 1 2 3 |
| 第 4 節 | ＯＪＴの充実 | 1 2 8 |
| 第 5 節 | ＯＦＦ・ＪＴの充実 | 1 3 0 |
| 第 6 節 | 自己啓発の促進 | 1 3 4 |
| 第 7 節 | 「知」と「和」の組織風土の形成 | 1 3 5 |
| 研究報告を終って | | 1 3 7 |

序 論

1 人材育成の理念

(1) 人は石垣，人は城

いつの時代でも人材は組織の最大の財産である。組織の根源的な力量は、最終的には、擁している人材の質と量に依存している。どのような人材を採用しているか、どのように人材を育成しているか、どのように人材を活用しているかをみれば、組織の力量も又評価できる。

しかし、今日、“人材の時代”といわれるのは、単にこのような一般論から言及されているのではない。そこでは、現在という歴史的・社会的状況に規定された人材の質が改めて問われているのである。日本の歴史にとっても巨大な変動期であった高度成長時代の終焉とそれに引き続く新しい時代への転換期のはじまり、これこそ現時点で人材育成を考えるとときの基本的な時代背景である。高度成長時代を支え、高度成長時代に支えられた様々なシステムが、多少の曲折を経ながらも、歴史の裏舞台へ消えさろうとしているのである。

未来のすべてがみえるわけではないが、その一部は予見することができる。

今、その一部を“行政”の視点から点描してみよう。

第一に、中央集権システムから地方分権システムへの転換である。すでに、その動きは思想と精神の世界において活発に語られはじめている。地域主義の潮流は、やがて社会システムの様々な領域に影響を与えるであろう。

第二に、住民意識の変化、つまり受益者型市民から主権者型市民への転換と、意識そのものの多様化である。このことは、高学歴社会によって支えられ、価値観の多元化によって強められる。

第三に、経済の時代から文化の時代への転換である。生産よりも生活、量よりも質、画一性よりも個別性、物よりも心が人々を引きつけはじめる。

現在、時代はこのような未来へ向けての転換期にある。行政も又このような転換に耐えていかなければならない。課題の困難さを虞れて、問題をひきのばすならば、やがて来るべき行政批判の嵐に應えることはできないであろう。

高度成長時代を支えた人事や組織が、今や陳腐化し、腐朽化したのである。私達は、新しい人事や組織のシステムを、ゆっくりではあっても確実に変革して、新しい現実に対応していかなければならない。

(2) 人事・組織に与えた高度成長の影響

高度成長のもたらしたものは GNP の大きさだけではない。県行政の内部構造にも大きな変動をもたらした。

昭和52年を昭和40年基準でみると、県職員の定数は1.65倍（教職員1.80倍、警察職員1.62倍、行政職員1.36倍）、組織の数（係数）は2.4倍、予算規模（名目）は7.3倍になった。職制は部長から担当者まで5階層であったものが8階層になり、それに加えてスタッフ職のライン化により意志決定過程はますます複雑なものになってきた。

さらに、問題はこのような量的変化だけではない。第1に、採用計画の歪みが、県の職員構造に二つの団塊の世代を形成した。とりわけ40歳前半の団塊の世代は、いわゆる中高年問題として組織の活性化にとって重大な圧力になっている。第2に、高学歴化の進行である。県職員全体でみても30.8%が大卒者であり、若い世代においては、その比率はさらに上昇する。このことは、世代間における感覚意識の格差の原因の一つになっている。

この事実は次の問題をもたらす。第一に中高年問題は、長年とられてきた年功序列型の昇進制度が動揺する遠因になる。新しい制度が提出されない限り、これまでの昇進制度に安住している職員の不満は潜在化し、他方ポスト濫造の危機をもたらして行政の効率性は低下しはじめる。このことは、既に部分的には事実として現象しはじめている。第二に、若い世代の意識と感覚は、マクレガーがいうところの伝統的なX理論による人事管理に納得せず、自己実現要求を強くもつに至っている。単なる命令と強制だけでは、本人のやる気を組織できない時代になったのである。職員参加を求める心理学的根拠でもある。伝統的な秩序維持的な管理では“シラケの世代”をますますシラケさせるだけである。

しかし、わが管理者はこの様に自己実現要求をもつ若い世代の意見を吸収し、その自発性を組織化する術を十分には知らないのではないだろうか。

以上のことに加えて、女性の職場進出は、新たな問題をつきつける。職員構成比で約30%を占める女子職員のパワーアップは重要な課題である。そして“職場の華”に満足しない女子職員は今後ますます増加していくであろう。

組織面においても、従来の縦割り構造が、新たな行政課題に対応できない状況が生まれてきた。問題が量的拡大によって解決しえた時代には、縦割りのメリットは存在しえたといえる。行政対象をバラバラに分断し、そのうちの一部だけに対応して組織をつくる。それは、ちょうど分業が生産の発展を促した論理と同じ様に、行政の効率性を保障しえる組織形態であった。しかし、行政そのものが質的な課題を背負う時代には、行政対象そのものがバラバラに処理されることを拒否しはじめる。現時点においては既存の一つの組織が単独で対応できるような課題の方が少ないとみてよい。一つの課題に複数組織が関係することの方が一般的であるということが出来る。このように行政における総合性の回復は、組織面における横断的機能の強化を求める。さらに、総合性の回復は、組織機能における「計画」や「評価」の役割強化を求める。

しかし、これまでの組織に期待されていた機能は「執行」の側面に重点がおかれ、計画や評価の機能は事実上稀薄であったといってもよい。さらに、稟議の意志決定は執行のためには有効であり得ても、計画や評価の場合には必ずしも有効といい難い。頭脳は国であって、地方は手足にすぎない時代はそれでもよかったかも知れない。しかし地方も考える時代には適切とはいえない。

このように、私達は、執行者から計画者へ変貌する職員像を必要としはじめたのである。

(3) 組織風土の本県における課題

本県における人事と組織の問題は、本県だけに固有の問題ではない。日本のあらゆる組織に共通する組織風土の規定を受けて、本県の問題も存在する。その特徴は、人事管理面での終身雇用制と年功序列制、組織管理面における集団主義、縦割り、総務主導及び稟議制に要約できるだろう。

本県における独自性は、この日本的組織風土の集積・凝縮として特徴づけられるのではないか。国が年功序列をとりつつ、キャリア・システムを導入したとき、本県は原則として年功序列を強化させた。先進府県が、企画・計画機能を強化させたとき、本県は伝統的なスタイルを守った。

このことは、本県における期待される職員像が、消極型・抑制型であることと無縁ではない。減点主義が浸透しているため、積極型・肯定型の職員が育ちにくい。プラスの仕事は看過され、マイナスの仕事が注視される。もちろん、このようなマイナス面と並んで、プラス面の評価も忘れてはならない。協調性の高さ、与えられたフレームの中での問題処理の高さ、家族的雰囲気存在等々である。

私達が、当面している現実には、このような正と負の遺産があり、それを明確に区分することが必要である。改革の対象は負の遺産であって、正の遺産は今後も継承していかなければならない。

組織風土に最も影響のある人事のシステムが他のシステムと比較して相対的に立ち遅れたのは理由がないわけではない。第1に人事システムは組織における文化構造ともいべきもので、組織風土と不可分に密着している。ここで制度と風土は互いに因となり果となって問題を拡散させ、解決の方向を不可視にする。第2に、高度成長時代における自然増収システムは、他の様々な領域における自己革新の動機を退化させたが、人事システムの場合も又例外でない。厳しい行政環境が人を育てるとするならば、高度成長時代は本県にとって“甘い時代”として育成の契機を失わせるものであった。その結果としては、49年8月の課長代理職の創設及び課長補佐職の大量創設にみることができる。

組織についても自然成長的な肥大化がすすむ一方、組織が“仕事”のためというより応々にして“管理”のために機能する弊害を克服できなかった。組織機能における横断的機能への意識的着目はごく最近のことである。ラインの短縮、稟議の簡素化、職員参加、現場主義、計画機能を含めての権限委譲、横断組織の強化、予算編成をはじめとする意思決定過程の改革、スタッフ機能の充実等々今後に残された課題は多い。以上のことは、組織開発の必要性を示唆する。

(4) 地方の時代の幕開け

先に展望したように、日本の社会システムがその分権化によって、生命力を回復しようとするとき、自治体の役割は非常に重要なものになってくる。

価値観の多元化がすすみ、社会全体が生産者集団と生活者集団の多種多様な組み合わせになってくると、地域における総合的な組織体としての自治体は、単に行政の執行者にとどまるだけでなく、地域社会のシステムデザイナーとしての役割が要請されてくる。

しかも、このデザインを行政だけで担うわけではない。これは、役割分担論のような静態的な論理から要請されるだけでない。第1には、かつては行政対象でよかった住民が行政主体としても登場しはじめ、多かれ少なかれ、住民自治の理念が現実のものになってきたからである。第2に、このよう

に高度化した社会システムの設計が、社会の一構成要素にすぎない自治体にとって能力的にも資源的にも対応しえないからである。むしろ、今後の行政にとって重要なことは、行政主導で様々な設計を行うのではなく、住民の様々なエネルギーをいかに結集していくかに問題の重心が転換したのである。このことは又、自治体職員の能力に新たな質を要求する。住民の側の納得と合意を得ながら、地域における社会システムの設計を行っていくというこの緊張する課題に自治体職員は耐えていかなければならない。

(5) 新たな人材の質への展望

私達は、転換期にあって未来を展望しようとするが、“自治”の原点が簡単に変貌するわけではない。従って、自治を支える人材の憲法的規定を確認することから、新たな人材の質を展望していきたい。

地方自治が、団体自治と住民自治により支えられることは今も昔も変りはない。前者は行政の立案、執行、評価を自己の権限と責任により行うことを意味し、後者は、地域の行政が直接・間接に地域住民の意思に基づかなければならないことを意味する。前者を支える精神は“自律”であり、後者を支える精神は“民主”である。

自律の精神は、他に依存することなく、自らの能力と責任において行財政の運営を行うことを求める。

民主の精神は、住民が行財政運営の主体であることを求める。住民の中に入り、住民と言葉をかわし、生活感情を共有することを求める。住民の参加を求め、専門家集団として問題を受けとめ、そして投げ返し、ある場合には、住民のエネルギーを結合する。

このような“自律の精神”と“民主の精神”は自治の精神として自治の制度に魂を入れる。私達はここから出発して、転換期における職員像を次のように展望する。

- (1) 自治体職員は、地域社会のプランナーとして地域住民に雇用される知的な専門家集団である。主権者たる住民の“スタッフ”として問題を整理し、共有し、未来への橋をかける。執行者である前に計画者であり、問題処理者である前に問題提起者である。
- (2) 生産から生活への社会的重心の移動に対応して、住民生活の原点に立ち戻った行政サービスの提供者となる。
- (3) 住民生活の擁護者として、市場メカニズムの拮抗力となって、社会的利害を調整する。
- (4) 科学性、統合性、計画性、全体性を大切に、システムの的に思考し、行動する。
- (5) 感受性を重んじ、人間性を何よりも尊重する。

以上は要するに、住民との協働によって、地域の社会システムを設計し、推進していく自治体職員の像である。

このような課題を担いうる人材を育成するために、関連分野を改革すること、これが今後の課題である。簡単にいって、これまでの人事制度、研修制度、組織風土は、“管理”のために存在していたのではないだろうか。これを“育成”のために転換することが必要である。その場合の転換のポイントは、人事システムの場合は、特別権力関係型のものから、むしろ契約型の人間関係の創造へ、研修制度の場合は職員の学習機会のより一層の確保へ、組織風土の場合は組織開発への努力になるであろう。

2 研究の方法

(1) 最初の仕事

チームは部局研究員5人、公募研究員3人、公研研究員3人の11人で編成された。当初はじめての出会いをした研究員(言うまでもなく研究に未知な研究員である。)は、研究の方法論を議論するよりも、もっとお互い自身を知ることに関心を費した。異なる経験をつきあわせることが、このような研究活動を活性化する原動力である。各自がばらばらに発言し、それをKJ法によりまとめて、一応問題意識を整理したのが次頁図(KJ法索引図解)である。

人材の育成に関連する分野の大きいことに改めて驚かされ、それが又複雑にからみ合っている以上、それを分析し、整理し、統合し、最終的にプログラムを提示するまでには相当困難が伴うであろうことは研究の初期の段階から予想されたことであった。従ってこの研究の成果は、問題を氷山にたとえれば文字通りその一角に触れたにすぎない。端緒的な問題提起で終わっていることについてあらかじめご了解を得たい。この問題提起は、育成過程の方向づけを示したものであって、実施上の具体策まで展開したものではない。願わくは、この研究が端緒になって県の人事、組織、研修、風土についてさらに研究と議論が深まることを期待したい。

(2) 人材育成関連分野の整理

前記KJ法による図解を基調として、人材育成に関連する事項を整理し直した。その結果、次の三分野を柱として、それをさらに分解していった。

第1分野 人事システム

第2分野 研修システム

第3分野 組織風土

これをまとめたのが次表(人材育成関連分野の一覧表)である。私達はこの表に従って現状把握を行い、分析の診断点とし、改善措置や人材育成プログラムの足がかりにした。しかし、現状把握自身が非常に困難である。特に、政策的と考えられるものは、その記録の所在は明らかでなく、証言を得ることは、さらに困難を伴った。結局、現状把握の具体的方法として職員意識調査が提案され、実施することになった。さらに、本研究の道筋を次のように定めた。

第一に、帰納的研究の方法である。この方法によったのは、人事統計を基礎とする職員構造の変遷と前記職員意識のアンケート調査である。

第二は、演繹的研究の方法である。この方法によったのは、人材育成関連分野の分析である。

以上の結果、本研究報告書は次のような構成になった。

まず、第1編において職員構造の歴史的推移が述べられ、第2編において人材育成関連分野の現状と課題が記述される。第3編において職員意識調査に基づき、職員意識構造の分析が行われる。最後

に、以上の各編の問題提起を受けて、人材育成プログラムの端緒的な提案が行われる。

人材育成関連分野一覧表

| 分野 | 項目 | 小項目 |
|--------|--------------|---|
| 人事システム | 採用 | 採用計画 新採用職員配置計画 採用方法 |
| | 人事情報 | 量と質 基準 活用状況 公平性 |
| | 人事異動 | 昇任 褒賞・懲戒 配置換え |
| | 給与 | 体系・運用 昇給 昇格 手当 |
| | 機構 | 機構 職責・権限 職制 責任 |
| 研修システム | 育成方針 | 方針の有無 立案・決定 実施 内容 周知徹底 |
| | 育成体系 | 体系・計画 OJT 実施・評価 設備・予算 |
| 組織風土 | リーダーシップの特性 | 信頼度 自由度 |
| | 動機力の特性 | 動機づけ方法 満足度 責任感 |
| | コミュニケーションの特性 | 下方コミュニケーション 横方向コミュニケーション 上方コミュニケーション 公開の程度 |
| | 相互作用の特性 | 上司の影響力 他所属への影響力 部下の影響力 |
| | 意思決定過程の特性 | 意思決定のレベル 関与の程度 情報の正確度 意思決定と動機づけ |
| | 目標の設定命令の特性 | 方法 受容の程度 |
| | 統制過程の特性 | 統制機能の形態 フォーマル組織とインフォーマル組織 情報の正確度 |

(なお、小項目の詳細については省略する。)