

第1編 職員構造の変遷

本編においては、職員数の推移、職員構成の推移、配置換えの状況、採用、退職の推移から、いかなる行政の変遷をたどり、どのような問題点が提起されてきたか、また、将来予見されるかについて、各種統計を基礎として探った。

第1章 職員数の推移

第1節 県職員全体の定数推移

県職員全体の定数推移は、図1-1のとおりである。

教育委員会の急増は、図1-2に示すとおり、本県の小、中学校の学齢人口の急速なる増加に起因するものと考えられる。

図1-1 職員定数

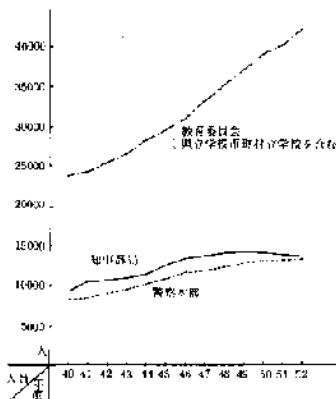
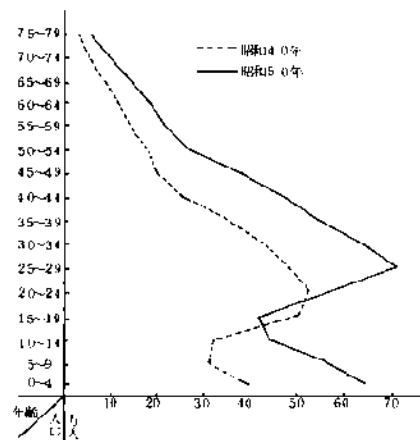


図1-2 神奈川県人口年齢別構成推移



第2節 知事部局職員定数の推移

知事部局の職員定数は、昭和40年から昭和52年までの間に3,617名の増加で、増加率は36.4%であるが、これを年度別に定数増減をみると図1-3のとおりである。

昭和45年においては、前年定数11,519人の7.6%に達する873人の増加が目される。ところが昭和50年には、定数増は0となり、昭和51年には定数減157人、昭和52年には定数減75人という状況となっている。これは、昭和48年のオイルショックの影響を受けた本県財政状況の悪化に起因するものと考えられる。

給料表別に職員数の増減を示したものが図1-4である。

図 1 - 3 職員増減数

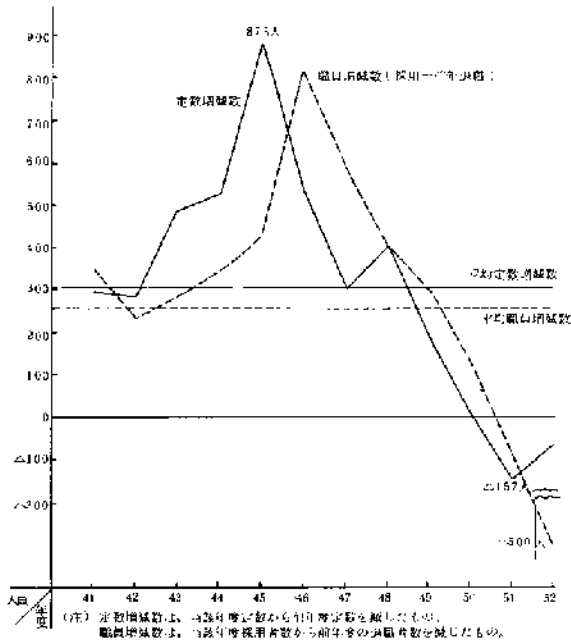
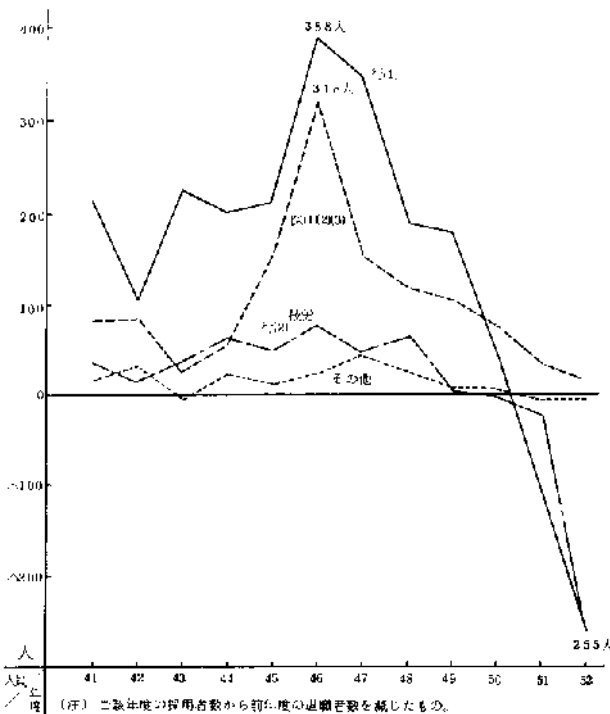


図 1 - 4 給料表別
職員増減数



医療関係職員は、昭和46年に最も大きな増員(318人)が図られ、その後も常に職員が増加を示している

第3節

部局別職員数の推移

知事部局の職員数推移について主な部局についてみると図1-5のとおりである。これによると推移の傾向によって次の4グループに区分できる。

毎年職員増加がなされているグループ、衛生、民生両部がこれにあたり、両部の職員増加2,267人は、実に知事部局増加の63%を占めたことになる。

昭和40年代後半まで増加していたが、昭和50年以降減少したグループ、土木部、総務企画がこれにあたる。

若干の減少又は横這いの傾向を示すグループ、農政部がこれにあたる。なお45年に増加を示したが地方事務所廃止に伴う職員の転入によるもので実質増加とは考えていない。

毎年職員の減少を示すグループ、基地縮小と駐留軍従業員の減少に伴い渉外部がこれに該当する。

第4節

給料表別職員数の推移

給料表別職員数推移をみたのが図1-6である。

医療(3)適用職員

図 1 - 5 部局別職員数

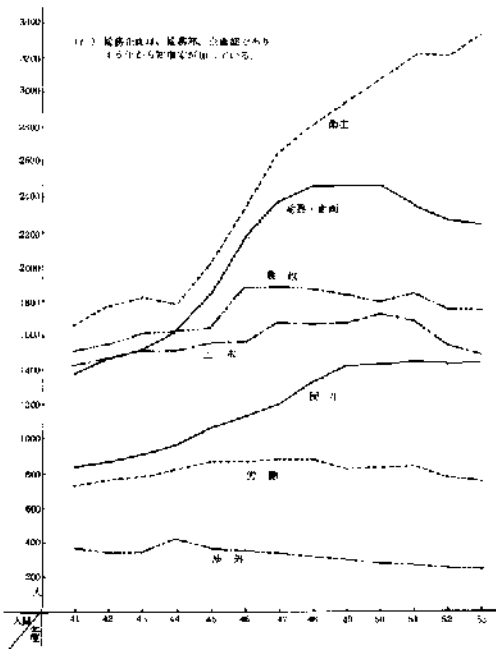
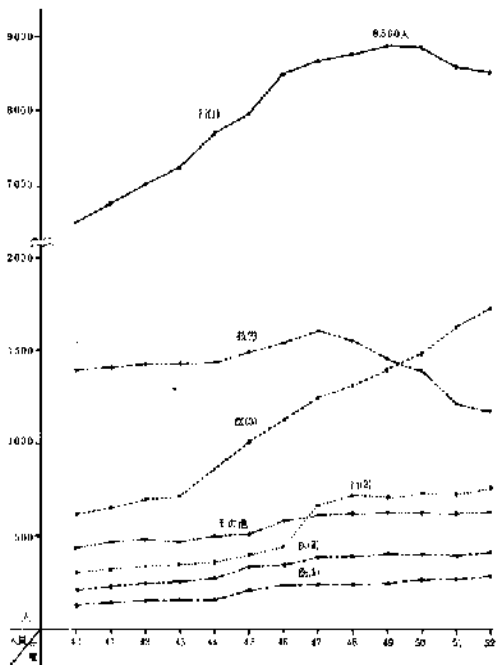


図 1 - 6 給料表別職員数



衛生、民生両部の看護婦、保母等は、昭和40年619人が52年には1,603人となり2.6倍となっている。両部のこの間の増加数が2,267人であるから、この約43%が看護婦、保母等であった。

行政職(2)適用職員

自動車運転員、ボイラー操作員、生活指導補助員、寮母等に適用され、後の2者は民生施設において収容者を直接介助する職員である。福祉施設の新増設により、自動車運転員等が減少の傾向にあると考えられるのにも拘わらずこの給料表の適用を受ける職員は増加している。

第5節

人件費予算の推移

総職員の増加を財政面から人件費としてとらえ、事業費と比較すると図1-7のとおりである。

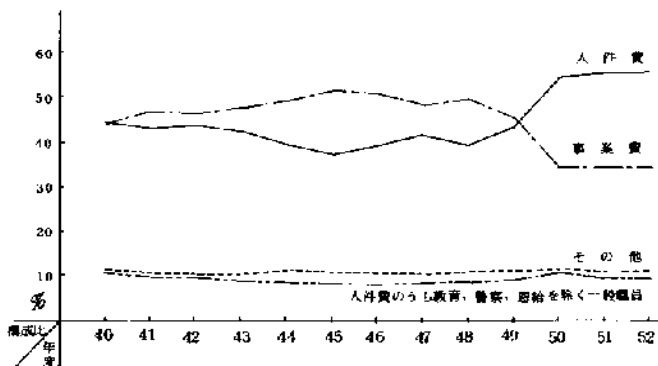
昭和50年以降の人件費率は、50%を超える状況となっており、昭和51年は55.1%という高い数値を示しており、昭和50年以後の税収の落ち込みと物価の高騰に伴う給与ベースの増加等に起因するものと考えられる。なお、人件費のうち一般職員の人件費比率は8%~10%で一定しており、教職員及び警察職員に係る人件費がいかに大きいものかがうかがえる。

第6節 要 約

行政需要の多様化・複雑化の波は

図 1 - 7 一般会計歳出予算性質別構成比推移

本県職員に直接対応を迫まる形で押し寄せてきた。昭和 48 年頃まで職員定数の増加が図られてきたのもこの状況に応えようとした結果でもあったと推測される。しかし近年、高度経済成長期のような量によって行政需要に対応する方法は今後困難となった。限られた職員により、さらに多様化・高度化する行政

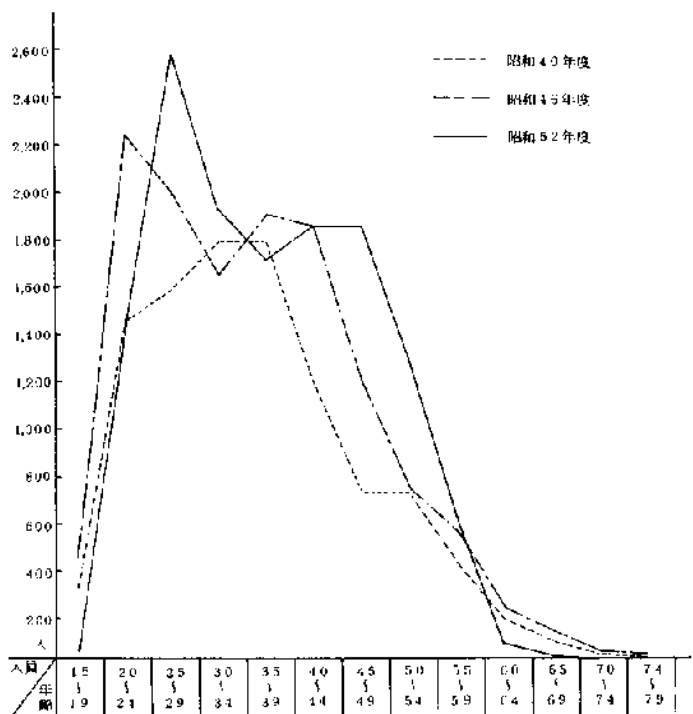


需要に対応するためには、優秀な若手職員の計画的採用とその育成方法の確立、中堅職員の教育訓練の実施、職種間の流動性の促進を図る一方、従来の固定的な組織にメスを入れ活性化を図る方策の実施が緊急の課題として強く望まれるところである。

第 2 章 職員構成の推移

第 1 節 年齢別職員構成の推移

図 1 - 8 年齢別職員数 (知事部局)



本県における知事部局の年齢別職員構成は図 1 - 8 のとおりである。

この図から次の問題点が指摘される。第 1 は、高齢職員の増大に伴い数年後には勸奨年齢の延長に関する要求が強まるとか、退職金支給財源の確保等についての問題が生じ適切な措置の要求が予想される。

第 2 は、職員の高齢化が確実に進み、給与、職制度上の諸施策、能力再開発及び能力適正評価実施への要望が予想される。

第 3 は、30 才前後の大量中堅層の存在であり、高学歴化の波を助長し、将来、急激な高齢化への推進力となって津波の如く押し寄せることとなる。この層からは、中高年層との間

に意識の断絶をみ、職務に対するモラルの低下及び能力選抜による昇任選考の再検討実施要求の高まりが予想される。

第4は、近年採用された若手職員の問題である。彼らは潜在能力の発揮する機会に恵まれず政策的業務に参画しにくいと、職務に対する不平不満とあわせて昇進制度の公平性を確保するための試験制度導入要求が予想される。これらの問題に対応すべき適切な人事制度の改善は勿論、人材の活用、特に育成という新しい視点を持ちつつ人事システムの活性化を図る行政運営に期待されるものとなる。

第2節 学歴構成の推移

本県職員の学歴構成を知事部局についてみると図1-9のとおりである。本県職員構成が高学歴化に向き着実に進行していることがこの図から明らかである。

次に、本県幹部（部・課長級）に限定して学歴構成の推移をみると表1-1のとおりである。

昭和30年において大学卒比率の高さ及び平均年齢の若いことが大きな特徴を示している。昭和35年以後、幹部の大卒比率は徐々に低下したが、これは昭和30年代前半に於ける若いトップ層に代って本県に採用された職員が徐々にライン職だけでなく主幹・技幹といったスタッフ的職へ進出してきた過程でもあったといえよう。

このような経過の結果、近年では、戦後世代の若手職員の急増に伴い、内部的には職員間の意識感覚のズレ、外部的には、昭和49年以降の経済、社会的な大変動により行政需要の質的变化に対応が迫られている現状において年功序列昇任体系に安住して、問題意識を持たずに自己啓発、自己革新を怠っているような幹部職員は、とりのこされるであろう。

図1-9 学歴別職員構成（知事部局）

年度	大卒	短大卒	高卒	中卒
39年	166	145	480	711
41年	183	145	481	193
43年	206	142	426	184
45年	237	148	454	161
47年	273	151	432	144
49年	292	158	414	157
51年	308	169	404	119

表1-1 本県幹部学歴構成等推移表

年度	職名	職員数	平均年齢	学歴構成				職員全体の割合
				大卒	短大卒	高卒	中卒	
30	部長	13	47	77	-	15	8	11
	課長	115	48	42	23	29	6	
	計	128	48	47	20	27	6	
35	部長	33	52	64	21	12	3	15
	課長	217	51	31	30	28	11	
	計	250	51	36	29	26	9	
40	部長	56	53	46	27	20	7	17
	課長	338	50	25	38	26	11	
	計	394	51	28	36	25	11	
45	部長	95	53	42	23	27	8	24
	課長	800	49	21	34	36	9	
	計	895	50	23	33	35	9	
50	部長	157	54	40	27	22	11	30
	課長	1,620	50	26	29	37	8	
	計	1,777	50	27	29	36	8	

第3節 職層別職員数及び等級別職員数の推移

1 職制度及び組織数の推移

現行給与制度が昭和32年に導入されて以来、行政職(1)適用職員構成は、1等級から6等級までの6等級制であり、本庁の職制度は、部長(1等級) - 課長(2等級) - 係長(3等級) - 主事等(4.5等級) - 主事補(6等級)というライン職中心であった。

昭和39年に3等級に主任主事、主任技師、2等級が(A)、(B)に分割され、主幹、副主幹がスタッフ職と称して登場した。その後、若干の職制度の変更が行われたが、昭和49年には主幹兼課長補佐及び副主幹兼係長制が廃止され、課長代理及び複数課長補佐制の導入が行われた。

なお昭和52年においても、技監、総括管理主幹、総括企画主幹が追加されている。

一般職員の職層については、主事、技師と主事補、技師補との二つになっており、主事、技師へ昇任するための吏員昇任試験が昭和45年に昇任研修に切り替えられ、さら

に昭和51年には主事補、技師補の職が廃止され、主事、技師に一本化された。以上の経緯を示したものが、表1-2 職名推移で

ある。

次に組織数の推移を知事部局についてみ

表1-2 職名推移(知事部局行政職(1)適用)

年度 等級	昭和37年	昭和41年	昭和50年	昭和52年	年度 等級
1	部長 次長 参事 32	部長 次長 参事 38	部長 次長 参事 116	部長 次長 技監 参事 116	1
2	課長 副参事 課長補佐 252	課長 主幹 181	課長 総括主幹 課長代理 主(技)幹 549	課長 総括管理主幹 総括企画主幹 課長代理 主(技)幹 679	2 A
		課長補佐 副主(技)幹 179	課長補佐 副主(技)幹 830	課長補佐 副主(技)幹 982	2 B
3	係長 主査 761	係長 主査 主任主事(技師) 1,196	係長 主査 主任主事(技師) 2,264	係長 主査 主任主事(技師) 2,469	3
4	主事(技師) 1,338	主事(技師) 1,712	主事(技師) 2,503	主事(技師) 2,609	4
5	主事(技師) 2,394	主事(技師) 2,236	主事(技師) 1,899	主事(技師) 1,494	5
6	主事補(技師補) 1,274	主事補(技師補) 1,216	主事補(技師補) 681	主事(技師) 158	6

表1-3 組織数(知事部局)

年月日	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52 ^(B)	52	増加率
	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	8.1	4.1	4.1	4.1	5.16	^(B) ^(A) ×100 %
本庁	室・課	63	65	73	74	75	77	79	80	83	87	87	91	138.1
	係	278	287	315	288	289	308	323	336	355	454	458	328	160.1
出	所	227	225	227	232	247	253	263	265	279	287	288	261	126.9
	支所	7	11	13	19	26	29	27	26	20	21	22	23	328.6
	出張所	20	16	31	29	24	24	22	24	24	25	26	20	100.0
	部室	48	49	51	52	51	62	67	67	78	84	84	123	175.0
先	課(科)	428	439	503	502	526	580	585	603	657	715	719	721	168.5
	係											915	921	-
合計	1,071	1,066	1,120	1,104	1,152	1,228	1,257	1,296	1,339	1,414	1,498	1,519	1,422	241.7

図1-10 職層別人員

(注) 国家公務員をもって充てる組織を除く。

ると表 1 - 3 に示すとおりとなる。

2 職層別職員数の推移

職層別職員構成比推移を示したものが図 1 - 10 である。一般職員については、係長級への昇任者の増加と新採用職員との減少により急速に減少を続けている。一方、役付職員については、昭和 40 年 18% であったものが 52 年には 39% と倍増していることが注目される。これは、主幹、副主幹等本県においてスタッフ職と呼ばれている職員の増加、代理、補佐等中間管理職の設置、係組織の細分化と新設等に起因するものであり、さらに職員年齢、等級構成上、役付昇任対象職員の肥大化現象がこの背景にあったことがあわせて考えられる。なお、本県役付職員の特徴を明らかにしたものが表 1 - 4 である。

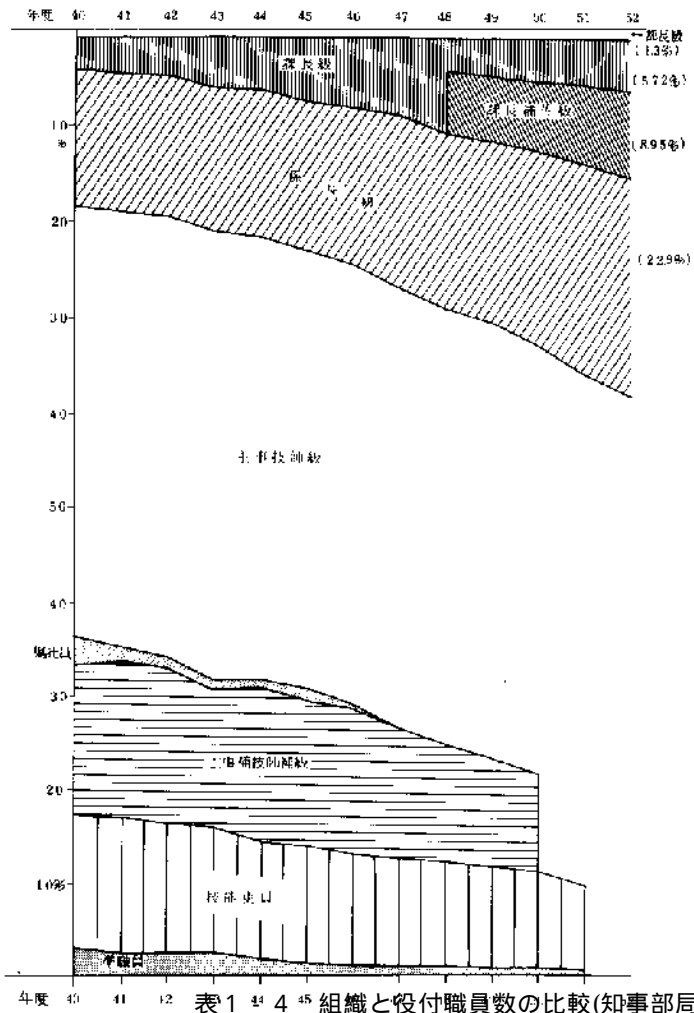


表 1 - 4 組織と役付職員数の比較(知事部局)

これにより、スタッフ的職員の増加が過半数を示していることが注目される。このような状況において、本来あるべき役割分担を十分に認識しないで機能し、業務遂行上の責任や権限の所在が不明確なまま推移し、混乱や事務の停滞を招いてはいないであろうかと危惧するところである。

3 等級別職員数の推移

等級別職員数の推移を知事部局における行政職(1)適用職員についてみたのが図 1 - 11 である。

これによると昭和 52 年においては、3 等級()以上が約 50% であり、今後この層は一層増加することが予想される。また、5 等級、6 等級職員

区分 \ 年	A 昭和 41 年	B 昭和 52 年	B - A
C 役付職員数	(100) 1,927	(266) 5,128	3,201
D 組織数	(100) 1,071	(242) 2,589	1,518
C - D 代理補佐職 スタッフ的職	(100) 851	(298) 2,539	1,688

() は指数

の顕著な減少傾向は、年数による特別な昇格の実態と近年の採用者の減少とが影響を与えていることを如実に示しているものである。

4 要 約

職員構成の推移を昭和40年以降ながめてきたが、これによると、高度経済成長を背景とした本県の財政の豊かさに支えられ、増大する行政需要に対応すると称して組織の拡大を図り、極めて年功序列型の昇進管理をなしつつ、ポスト不足に対しては代理、補佐等の中間管理職の設置あるいは主幹、副主幹等のいわゆるスタッフ的職の増嵩という方法で対応されてきたと推測される。

これに対して、組織階層の複数化及び細分化による非能率性、セクショナリズム化による不合理性が指摘される一方、昭和30年代後半以後大量に採用された大卒の職員が役付昇任適齢期にさしかかっており、さらには、年数による特別な昇格の実態によって膨大な役付予備軍を発生せしめている現実を考えると、高年齢化、高学歴化が急速に進んでいる状況の中で従来実施してきたと考えられる年功序列による昇任は困難であり、抜本的な解決策を検討することはもちろん、役付職員についても、新しい社会の動きに対応した能力開発等の教育の充実が必要である。また昇任において公正な能力評価を可能にする方法の探索についてはいうまでもない。

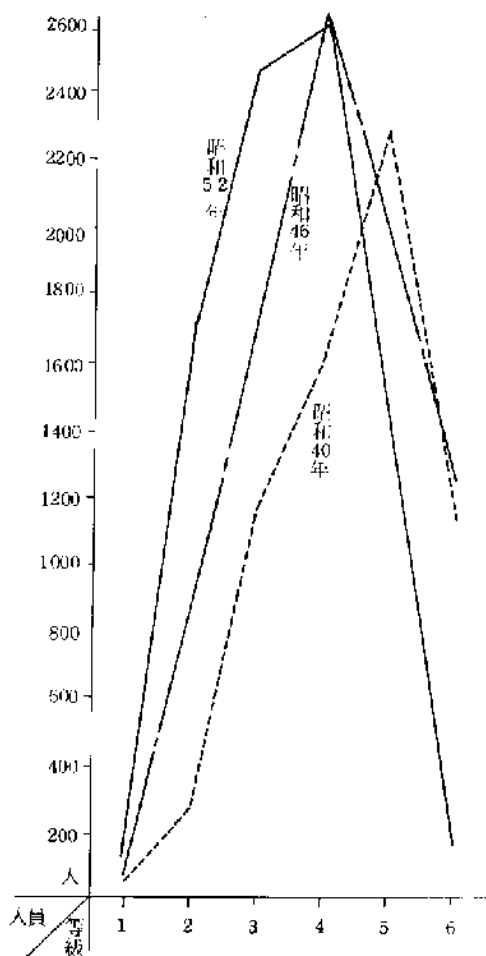
さらに、若手職員についても、将来の管理者として組織革新の原動力となる人材、創造力のある人材、人を伸ばし、組織を活かす人材に育成するための方法の開発が必要である。

第3章 配置換えの推移

本庁相互間、出先相互間、本庁と出先との交流を知事部局についての配置換えの状況を示したのが表1-5である。

人事異動基本要綱は、一般職員を対象としたものであるが、役付職員にも本人の適性を十分に加味した上でこの要綱の対象に加えていくことが組織活性化、人材育成上も必要と考える。しかし、あまりに形式的な要綱の運用は、支障も生ずると考えられる

図1-11 知事部局行(1)等級別職員構成推移



ため、ケース・バイ・ケースで慎重な配慮をすることも必要であろう。

表 1 - 5 配置換え状況推移

第 4 章 採用と退職の推移

第 1 節 採用者数の推移

1 公募試験採用者

試験区分別採用者数推移については、図 1 - 1 2 に示すとおりである。

昭和 4 6 年から 4 9 年にかけて大量採用が実施されたことと、昭和 5 0 年以後の採用者数の急激な落ち込みが各試験区分に共通していえる。この原因として、前者は行政需要の多様化、高度化と高度経済成長

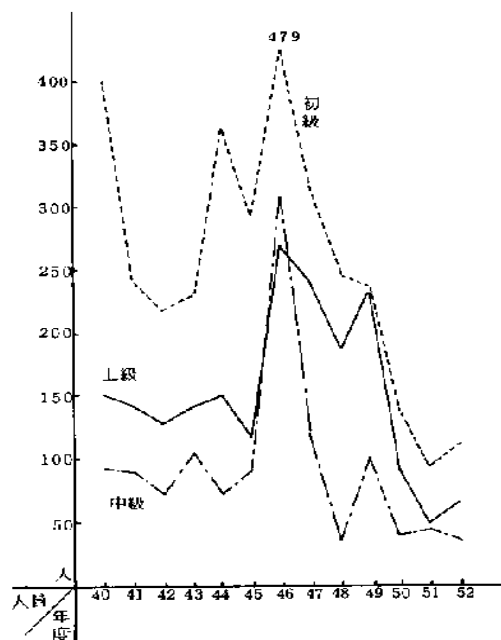
年度	本庁相互	出先相互	本庁 出先	出先 本庁	計
4 6	153 (15)	596 (58)	131	154 (27)	1,034
	287 (15)	1,181 (41)	238	234 (24)	1,940
4 7	134 (13)	597 (58)	124	172 (29)	1,027
	276 (15)	1,006 (54)	264	314 (31)	1,860
4 8	201 (22)	417 (46)	135	161 (32)	914
	376 (21)	838 (50)	314	294 (34)	1,822
4 9	160 (15)	634 (57)	197	110 (28)	1,101
	354 (16)	1,294 (56)	380	263 (28)	2,291
5 0	228 (24)	424 (44)	168	144 (32)	964
	527 (24)	1,021 (46)	312	359 (30)	2,219
5 1	191 (20)	476 (50)	179	111 (30)	957
	419 (19)	1,153 (52)	332	334 (30)	2,238
5 2	117 (12)	463 (48)	192	197 (40)	969
	366 (16)	1,239 (52)	362	407 (32)	2,374

年度下段は全職員合計、上段は一般職員の計

() は計を 100 とした場合の構成比

(注) 出先 本庁欄の () は本庁 出先と出先 本庁の合計に対する構成比である。

図 1 - 1 2 採用者数



のとおりである。

の波に乗った財政力の富裕の時代における職員定数の増加と相まって実施できたものと考えられ、後者においては、財政の深刻な危機及びマンパワーの量から質への転換に伴い、退職による欠員補充として採用者数をしばったためと考えられる。

2 給料表別採用者

給料表別採用者数推移については、図 1 - 1 3 のとおりである。

行政(1)適用職員は、昭和 5 0 年以降急カーブで下降線を描いており、公募試験採用者の急激な減少と密接に関連している。また、医療職(3)適用職員の数値が高いことは、医療行政への需要の増加も影響していることにもよるが、退職者の数が多いこととも関連している。

第 2 節 退職者数の推移

給料表別退職者数の推移については図 1 - 1 4

図1 - 13 給料表別採用者数（知事部局）

医療職(3)適用職員についての退職者数は多く、特に昭和48年には、240人と急増し、同年における職員数が約1,300人であったことに鑑みると退職者は実に18.5%に及んでおり定着率が悪いことが窺える。行政職(1)適用職員については、昭和48年までは5等級及び6等級の職員の退職者が行(1)の半分を越えていたが、昭和49年以降前記職員の割合は減少し、高齢職員、役付職員の占める割合が増加する傾向を示している。

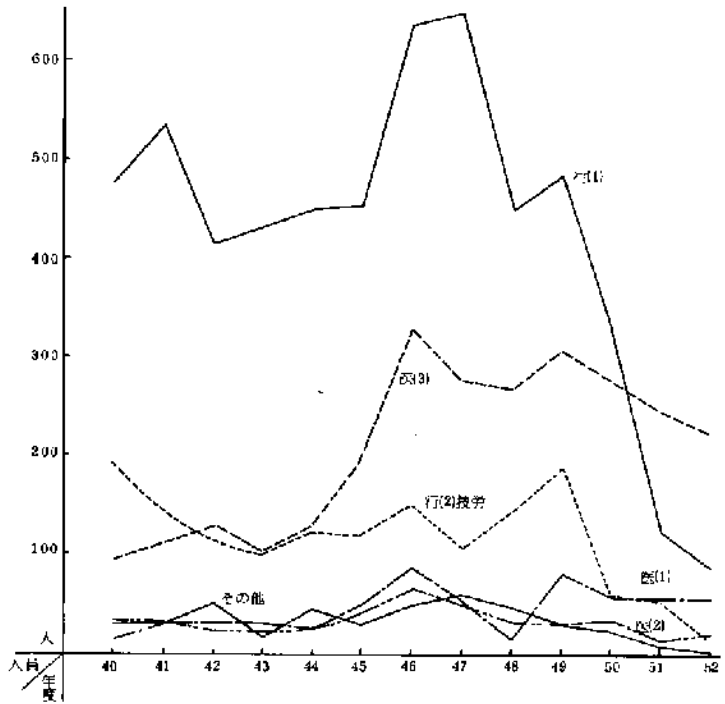
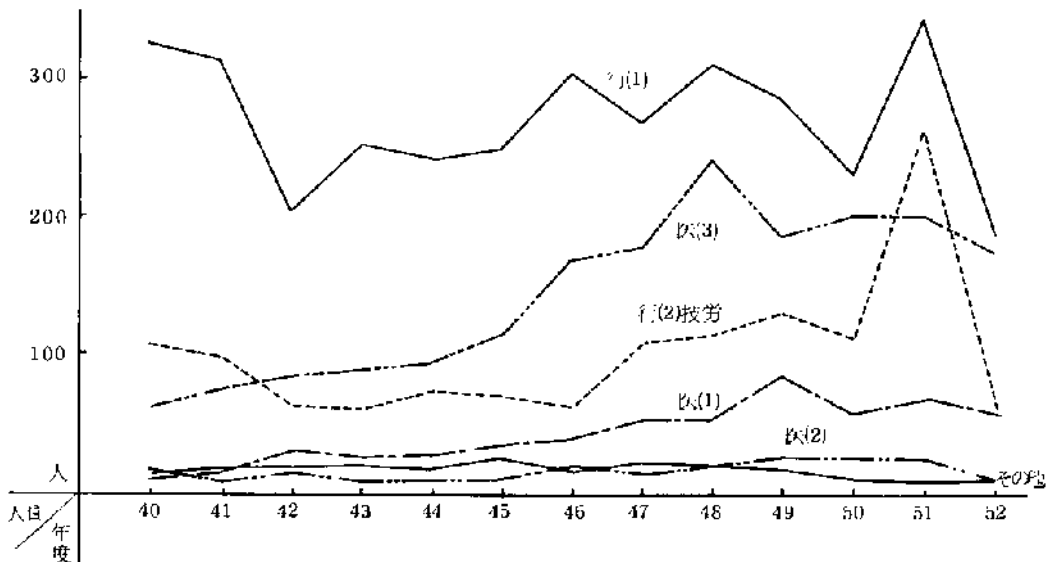


図1 - 14 給料表別退職者数



第 2 編 人材育成関連分野の現状と課題

序 章

人材育成に関連する分野は多元的である。第一に考えられるのは、人間の心理・行動に属する問題である。人間は状況に順応するだけでなく、状況を改めることもする。また、人間は自己を実現しようとするが、他方、現実自己に対応させもする。英語で前者を ability、後者を competence と使い分けるのは象徴的である。これらの問題は、人材育成を考えると避けて通れない問題であり、制度論からは解けない、人間の精神行動固有の問題でもある。

第 2 に考えられるのは、所謂広義の“制度論”である。これは、ハードの領域だけでなくソフト的な領域も含んだ人間の精神と行動において、ひとまずは与件として考えなければならない領域の問題である。

既に序論で述べたように、この研究において取り組んだのは後者の問題である。人材育成という課題について、本質的な枠組とは何であるのか。この課題について寄与度、影響度の高い条件とは何であるのか。私達は、この問に答えて、人事システム、研修システム、組織風土の 3 つを選んだ。いうまでもなく、これら 3 つの分野は独立して存在するわけではなく、相互に関連し、影響しあって「人材育成」に係る。この関連は第 4 編において、ある程度整理されて記述される。本編においては、このそれぞれの分野固有の現状と課題が記述される。そしてチームとしては、その各分野において現在支配している論理と倫理が“人材育成”の視点で転換されることを期待している。

第 1 章 人事システム

第 1 節 人事システムの定義

人事システムとは、組織体における人間の諸活動およびそれを規定する制度、慣習の総称である。主体としての人間からみれば、1 人の人間がその組織で働くことを決意し、それが承認され、仕事を覚え、評価され、異なる仕事につき、やがてはリーダーに選ばれ、ときには賞められたり貶されたりして、時がくればその組織から去っていく全過程が人事システムの内容である“働く”ということがある。もつ人間における意味を考えるならば、1 人の人間が“生きる”ことに関りあいをもつシステムである。その意味からすれば、人事システムを考えるときの根源的な哲学は人間論でなければならない。豊かな人間論に基礎をおかない人事システムは魂の入らない仏と同じである。生きている 1 人 1 人の人間の原点に戻ってシステムを設計していく必要のある理由でもある。

他方、客体としての人間をみれば、人事システムは一種の制度である。採用制度、異動制度、評価

制度、昇任制度、考査制度、退職制度、福利厚生制度等々の単位の集合が人事システムである。この観点からすれば、人間は人的資源であって、ある生産関数におけるインプット変数である。

この両者の視点は、人間と組織と置きかえてもよい。人間は人間の論理を主張し、組織は組織の論理を主張する。両者は各々自己を主張して、次第次第に組織体独自の統合化された一種の交化構造ともいべき人事システムを形成する。

近代はこのような個と全体を律する原理として“契約”というルールを提出した。近代市民社会は実質上はともかく、形式上は“契約”によって成り立つ社会システムである。しかしながら、日本の官僚制度は、“天皇の官吏”として出発した事もあって、戦後は公務員制度として再出発したが、近代的意識は稀薄であり、つい最近まで個と全体を律する原理として“特別権力関係”の概念が使用されてきた。今もなお、組織原理としての分課分掌体制と並んで日本の役所における根本原理であることにはかわりはない。

人事システムが通常は人事管理とよばれるのも、このことと無縁ではない。人事管理とは最も抽象的には、「労働力の持続的な高度利用を図るための方策」と定義づけられるが、要するに組織の秩序に人間を合わせていくための管理システムと考えてよい。組織の統一性が、最終的には人事権（より具体的にはそれに基づく職務命令権）によって支えられる冷厳な現実がある以上、人事システムから人事管理の視点をはずすことはできない。

しかし、既に序論で展開したような時代の転換期にあたって伝統的な人事管理の思想だけで人事システムを考えることはできない。本県においてもいくつかの萌芽（自己申告方式等）がみられるように人事管理の中味と運用が次第に転換しつつある。これを思い切って“人材育成”の視点ではっきりと転換させることが、今日における人事システムの根本的な課題であると考えられる。人間行動の本質的な理解のうえに立って、人事システムの各組織を“育成”の視点で組み替えることが必要であろう。その場合、公務員倫理として定着している“特別権力関係の人間関係”を“契約型の人間関係”に転換させる必要があると思われる。個性をあらかじめ抑制させる人間関係では“育成”の視点など入りこむ余地がない。育成は何よりも本人の自発性に依拠するし、しなければならない。育成は、従って、甘えの構造とは無縁である。

育成における基本は、あれやこれや大小の制度改革よりも“仕事”を通じて行われるべきものでこれが大道を行く方法でもある。そして、まさに“仕事”が組織の壁を越えようとしているのである。今、私達は ability ばかりでなく competence をも必要としはじめたのである。

第2節 人材の確保

1 人材の確保の意義

組織体としての活動は、その活動のすべてを人間に負うといっても過言ではないと考えられる。この組織体に入れるか入れないかが採用の問題であり、当然そこに人間の評価が行われる。通常採用試験によって組織目的により適した人材が採用される。

採用された人間は、人材として機能しなければならない。人材とは人才であり、才知ある人、役に立つ人物のことである。採用された人材は、組織全体の目的に添うように機能することであり、

採用されたということは、その組織の期待する特定の条件を満たしているはずである。

採用者は、その持てる能力を組織の目的に照らして発揮しなければならない。発揮するには、その者の保有している能力を出し、潜在している能力を発現することにある。その能力の発揮を有効にし、組織の目的に照らして機能させるための措置が必要である。そこに採用者の職場適応の教育訓練の必要性が生ずる。

また、組織の側は、常に外部環境に適応することが組織の使命である。組織とは、単なる機構ではなく、トップ層の活動をはじめ、組織体の諸活動を含む動態である。従って人材の確保とは組織が採用者の持つ新しい感覚をその組織の中に人的資産として取りこむことである。

採用者は組織体の中の単なる歯車ではない。組織に働く、主体的活動体としての位置づけも同時に獲得しているのである。組織は、採用者の保有能力を発揮させ、潜在能力を発現させるよう努力する必要がある。それがひいては新たな人的資産としての有効活用につながるのである。従って、人材の確保としての採用は、人的資産の確保であり、人材育成のスタートとして重要な意義を持っていると考えられる。

2 現状と課題

(1) 採用の方針

組織目的により適した人材を採用するには、組織目的に合致した明確な採用方針が確立されていることが必要不可欠からざる基本的条件であろう。

最近の地方自治体の行政需要は、社会的諸条件の急激な変化に伴い、量的には増大し、質的には高度化、多様化、複雑化し、しかもこれらは加速度的なスピードで日々変化している。組織体がこれらの外部環境の変化に適応し、行政需要の変化に対応していくためには、当然行政執行の担い手であり、人間資産としての職員に新たな能力が要請される場所であり、従って採用方針は、固定的、静態的なものではなく、動態的なものとして認識することが必要であると考えられる。また、採用方針は、大きくわけて短期的な面と長期的な面から考えることができるであろう。従来は、とかく欠員を補充するといった短期的な面での配慮に主眼がおかれ、長期的な面での配慮が欠けていたということがいえよう。この結果、第1編職員構造の変遷ですでに論述したところであるが、職員の年齢別構成を悪化させ、25才～29才と40才～49才の2つの団塊の世代を形成することになった。これの抜本的解決をはかるためには高学歴化や高齢化が急速に進行する中で的人事システム全般の見直しの中で、よりよい解決策を見出すよう検討を加えることが、最も適切な方法ではなからうか。

今後の課題としては、著しい行政需要の変化に対応し、しかも組織目的に合致した。長期的展望に立った計画的な採用方針を確立し、組織目的により適した人材を確保することが、人材育成のスタートとしての採用にあたって強く望まれるところである。

(2) 採用方法

採用方針にもとづき組織目的により適した人材をどのように評価し、人的資産として組織に組み入れるか、この具体的な手法が採用方法である。

採用には、競争試験と選考による方法がある。原則としては競争試験によることになっている

が、職の性質、応募状況等から競争試験によることが必ずしも適当でないと判断されるものについては、選考という方法が認められている。現状では競争試験は、上級試験、中級試験、初級試験、警察官採用試験、小・中学校事務職員採用試験の5種類を実施している。又、選考については、特殊な専門的知識を要する職、資格、免許を要する職で医師、看護婦、栄養士、保母等において実施している。

採用方法全面についての論述は、不可能なので、いくつか問題点を限定して論述したい。

ア 試験区分について

試験区分とは、ここでは、上級、中級、初級の級別試験を試験区分と称して以下論述する。各採用試験の受験資格は、すべて年齢制限のみで、上級試験は22才～26才、中級試験は20才～22才、初級は18才～21才となっている。また試験内容としては、上級試験、中級試験、初級試験は、それぞれ、大学卒業、短大卒業、高校卒業程度の能力を有する者を採用する試験であり、問題の難易度も、それぞれに応じて出題されている。ところが初級には短大卒業者が、中級には大学卒業者が、受験可能であり、この結果、最近の傾向として、初級試験には、短大卒業者が、中級試験には大学卒業者の進出が目立ち、特に中級試験については合格者の大部分が大学卒業者によって占められている(昭和52年度試験合格者156人中154人が大学卒業者でその比率は98.7%である。)

高学歴化の進行の中で、現状のような試験区分や受験資格を存続するならば、更にその傾向がつかよまるであろう。

本県においては、国のような採用時の試験区分による徹底したエリート教育が実施されておらず、採用後の処遇については、各採用試験による明確な格差がほとんどないと一般的にいわれている。

国のように幹部候補者を採用時の試験区分によってはじめから特定してしまう方法と、本県のように試験区分に関係なく全員を対象に選抜していく方法があるが、どちらがよいかについては、それぞれ一長一短があり、意見がわかれるところである。しかしながら本県の上級、中級、初級の試験区分についてその位置づけを採用後の職員の育成と活用という観点からみると、その意図するところが極めて不明確である。

高学歴化が今後益々進行すると共に行政需要が日々変化しているという社会的背景を十分認識したうえで、組織体の人的資産としてくみ入れた後、いかにして育成し、活用していくかの観点から現行の試験区分について見直しし、その改善についての検討を加えることが必要であると考えられる。

イ 試験問題について

地方自治体には、外部環境の急速な変化に伴い、次から次へと今までに経験したことのない難題をかかえ、その解決に迫られている。これらの外部環境の変化に迅速に対応し、この難題の解決に果敢にとりくんでいくためには何んといっても人的資産としての職員に新たな資質や能力が要請されてくる。それには新しい時代を支えるにふさわしい地方公務員像は何かについて具体的にかつ明確な目標が設定されることが先決であろう。採用時においては、これらの

目標にそった能力を保有しているかどうか、十分評価し、人的資産としてくみ入れることが必要となってくる。

現在の採用試験の方法は表2 - 1のとおりである。

(表2 - 1) 採用試験の方法

		第1次試験	第2次試験	人物調査	
上級	1部	教養試験...択一式50題...2時間 専門試験 行政.....択一式50題 建築、土木、林業 択一式40題 } ...2時間 農業、農業土木 電気、機械...記述式12題	人物試験 個別面接法	申 受 込 験 記 資 載 事 格 項 の 真 有 否 等 無	
	2部	行政.....記述式4題 電気、機械、土木、林業 農業、農業土木...記述式2題 } ...2時間 建築...記述式1題			
中級	教養試験.....択一式50題.....2時間 専門試験.....択一式50題.....2時間				
初級	教養試験.....択一式50題.....2時間 適性試験.....択一式150題.....15分 作文試験.....1題.....1時間				
警察官	教養試験.....択一式50題.....2時間 論文(作)文.....1題.....1時間 体格検査 (検査項目) 身長、体重、胸囲、視力、弁色力、 五指及び関節の運動	人物試験 個別面接法 適性検査 身体検査 (検査項目) X線検査 理学的検査 局部検査			
小中学校事務職員	上級	教養試験.....択一式50題.....2時間 専門 "択一式50題.....2時間 論文 "1題.....1時間	人物試験		
	初級	教養試験.....択一式50題.....2時間 適性 "択一式150題.....15分 作文 "1題.....1時間	個別面接法		

採用試験の方法については、採用試験の実施以来大きな改善もなされないまま、今日に至っており、その見直しも必要であると考えられるが、ここでは上級試験、中級試験の行政職の専門試験の出題分野についてみると、法律、経済に偏重している傾向がみうけられる。かつての行政主導型の時代は、法律万能時代でもあり、法律に精通することが何よりも優先して必要とされた。しかし今や各地方自治体がかかえている難題は、複雑多岐にわたり、法律や経済等の社会科学的分野の知識のみでは解決出来ない状況にたち至っている。

今後は事務系職員(行政職)といえども、法律、経済のみならず幅広い人文科学や自然科学の分野の知識も必要となっている。

もちろん採用時にこのような学際的な知識を期待することは困難であり、採用後の教育にまつところ大であるが、いずれにしろ現在の出題分野等試験問題のあり方については検討の余地があると思われる。

ウ 面接試験について

面接試験とは、一定の環境に相対した面接官と受験生が主として言語を媒介とした質問 回答の過程により、受験生の性格、態度、考え方などを総合的に判断する人物評価の手法といえることができる。したがって面接試験は、筆記試験では評価できないような受験生の能力、特性を評価することが可能なので採用試験の中で最も重視すべきであろう。面接試験は、概ね次のように分類できる。

集団面接法	<ul style="list-style-type: none"> — 集団討論法 — 集団面接法 	本県の採用試験では、自由面接法を採用し、評定は、容姿態度、理解力、表現力、社会性、積極性、堅実性の項目から総合的に評定している。
		自由面接法は、受験者に応じ、またその場の雰囲気に応じた面接が展開できる。試験官が自由に質問できるので、受験生の人物を深く掘り下げて知ることができるという長所がある。反面、主観
個別面接法	<ul style="list-style-type: none"> — 自由面接法 — 標準面接法 — 臨床面接法 — 圧迫面接法 	

的評価になりやすい、集団内における行動傾向がとらえにくい、緊張状態にある受験生から平常時の姿をとらえにくい、受験者全体の序列がむずかしい等の短所がある。

集団討論法は、受験生、数名を1グループとして集団を構成させ、その集団内で受験生がどのような社会的行動をとるかを逐一観察し、将来実際に職務遂行する場合の対処の仕方を予測しようとするものであり、比較的实际場面に近い状態が作り出せる。また、自由面接法に比して受験生の緊張度が少なく、グループ内の受験生の比較が可能である等の長所がある反面、受験生個々の事情を深く掘り下げて知ることができず、各グループ間の質の均一性を保ちながらグループを構成することがむずかしい。また、数多くのグループがある場合、グループ間の比較が困難である等の短所がある。

このように各面接法には、それぞれ一長一短があるが、現在採用している自由面接法の短所を補って、その充実を図るとともに、人物評価を一層充実するため、他の面接法との併用などの導入の適否についても検討が望まれる。

第3節 人材の活用

1 人材活用の意義

(1) 人材の活用とは、人的資産としての職員の能力を発見し、自治体の果すべき機能を活性化させること、つまり個人としての“やる気”と組織の目的を統合させることである。それには、まず第1に自治体の果すべき機能を正確に分析し、職務として表現し、次いでそれを果すに必要な人的能力をはっきりさせなければならない。第2に、職員の有する能力を分析し、できる限り広範囲（能力を一面的に捉えてはならない。）に諸能力を把握し、これを人事情報として作成し、維持し、更新していかなければならない。第3に、職務に必要な能力と職員の持つ能力を統合し、不一致があれば教育訓練を実施し、或は他の職務に異動させなければならない。

以上は要するに「適材適所」の原理である。問題は、この原理を規制する様々な要因の存在である。第1に最も不透明な存在としての組織風土がある。組織風土にも様々な要因があるが、中でも問題とすべきは年功序列観念の徹底である。これは“和の論理”に支えられ上下心を一にしている。確かに和を保つには最も効果的な論理といえる。しかし能力と無関係にポストが与えられ又は与えられないとすれば、組織にとっても個人にとっても重大な損失といわなければならない。年功序列は日本の組織風土であり、本県独自のものではない。しかし、その長所を生かすつつも、弊害をなくす様々な工夫が必要にも拘らず、その形跡をみることができないのが現状であ

ろう。第2に様々な制度上の制約があげられる。特に職制度とそれに関連する給与制度の問題である。建前としての職務給原則が年功序列の論理に圧迫されて、組織の細分化、職の濫造（処遇職の増大）をもたらす。結果として、ラインは伸び、コミュニケーションは不活性化し、ひいては職員のやる気が沮喪する。

第3に、様々な要請にも拘らずやるべき事や出来る事にもほとんど手をつけなかったのではなからうか。先にあげた適材適所の原理を実現させるシステム作りのための研究・調査が組織的に取り組まれた事実がない。依然として管理者が要請される能力は明文化されず、職務分析も一般的、形式的なもの以上ではない。

- (2) 人材の活用とは、制度的にみるならば、評価制度、職務分析制度、教育訓練制度、昇任制度、配置換え制度、給与制度、職制度等々の影響を受け、実施されている。これを人材育成の視点でとらえ直すと、一つには本人のやる気をいかに組織化しているか、二つには計画的、総合的なシステムのもとに人づくりが行われているか、ということである。

この節では、本人のやる気、つまり仕事への動機づけ要因として最も比重の高い“配置換え”（アンケート調査によれば56.5%）と“昇任”（同じく35.3%）に限定して論述しトータルシステムとしての人事異動原則の確立が人材育成にとって不可欠なものであることを訴えたい。

2 昇任と配置換え

(1) 昇任

ア 昇任は、前述のように仕事への動機づけ要因として極めて高い関心が持たれている。それ故、客観性と納得性を備えた体系的な昇任制度が設定され、職員にオープンにされるならば、職員の自己啓発にも刺激を与え、人材活用の面からも、人材育成の面からも高い寄与効果をもたらす。

昇任は能力実証によって行うというのが基本原則であり、その方法としては競争試験と選考の2つがある。現在、県が採用している方法は選考であるが、任用における裁量権として基準が明示されず又は存在せず、従って客観性と納得性に欠けるのが現状の最大の問題である。職員は人事当局や管理者の心にひそむ昇任基準を組織風土との関連で類推解釈し、それに身を処することで、昇任に対応しようとする。他方、これまでの高度成長時代の経験から、又根強い年功序列の風習から、誰もが相応のポストまで昇任が可能であるとの期待感をもって、県庁の風土、特に減点主義的風土に身をゆだねている。確かに、従来は、一部の例外を除けば、やがてはポスト増によって昇任が可能となり、職員の期待感が裏切られることは少なく、従って昇任基準の不明確さも、非オープンであったことも、さしたる問題として意識されなかった。

イ 高度成長の終焉は、このような甘い構造を打ち砕くものであった。組織の拡大や有意のポストの増は既に限界であり、他方において行政の質的転換への要請は既に明白なものになっている。しかも、長期的展望に立った採用方針や採用計画の欠如（結果からみてそう推量されるのだが。）のために、職員の年齢構造に二つの団塊が生じ、これらの大量昇任候補者に対し、いかなる対応をしようとするのか、今まさに問われはじめているといえる。すなわち、抜本的な見直しが行われないままに放置するならば、不平不満は潜在化し、年功序列によって保って来た

秩序は活発性を失い、硬直化する危機にさらされてくる。

ウ 年功序列に伴う弊害を除去するには通常二つの制度的対応が考えられる。

一つは、国の採っている採用時における区分を基に、徹底したエリート教育を行う方法である。

二つは、昇任にあたって厳しく人間能力の評価を行って、幹部職員の登用に“甘え”を許さない構造をつくることである。本県が取り得る道は結局のところ後者しかありえないのではないかと、というのがチームの結論である。

(2) 配置換え

ア 配置換え、すなわち一般に人事異動とよばれるものは、人事システムの中でも最大の量と質を伴う仕事である。と同時に配置換えは人材育成の面からも最も寄与度、影響度の高い人事システムである。このことは第一に古来から人材とはまさに発掘さるべきものであり、適材を適所に配置することこそ組織運営の要であったことに起因する。そして、このことは現在の県の人事システムの中では、配置換えという契機を通じてしか行けない。第2に、職員自身もまた、意欲をもって自己の力量を発揮するには職務満足感が不可欠であり、それは適所への配置が前提であると考えているからである。このことについては第3編でより詳しく展開される。なお、適材適所ほど言うは易く、行うは難いものはない。少くとも適材適所を実現させるには、組織目的を踏まえた職務分析が普遍的に行われていること、職員個人の力量、資質、性格が客観的に判定されること、以上を人材育成の視点で動態的に運営すること、の3点が必要であり、現状ではこのような要件を備えるには長期的な計画を必要とするであろう。

配置換えとは、本質的には仕事の異動である。従って、具体的には職務の異動が基本であって(その意味では所属内異動も配置換えの一環であり、所謂職種の変更もまた配置換えの一環である。)次いでそのための付随的要件として所属間異動が必要となる。現状の運用がややもするとに重心が置かれているのは、少くとも理論的には不相当であり、目的と手段の転倒が行われているといっても過言ではない。

その意味からすれば、異動原則を考えると、勤務場所の変更だけを問題にしているとすれば、それは誤りではないとしても配置換えを考える際のある一側面でしかない事を知るべきである。

イ 現在、一般職員の配置換え原則は人事異動基本要綱(S51.6.1)によって行われている。この要綱は、同一所属の在籍期間は3～4年を基準とする、本庁、出先、部局相互、他の任命権者との交流を積極的に行う、により難しい場合は部局長と人事課長の協議により定める、の3点から成り立っている。

要綱の判定により、これまで全くブラックボックスであった配置換え基準が公開されたことは評価されてよい。しかし、内容的にみると第1に依然として勤務場所異動を配置換えの原則としてとらえていること、第2に役付職員(県職員の過半数を占める)の配置換え(転任)はこの要綱が適用されず、依然として基準非公開または不存在のまま転任が行われていることが問題としてあげられる。

さらに問題とすべきは配置換えが困難な仕事を次の担当者に繰り延べる理由として悪用さ

れることもありうる。ともすれば、これは無責任のあらわれであり、“大過なく果す”役人倫理を支えることになりかねない。

第4節 給与制度その他の現状と課題

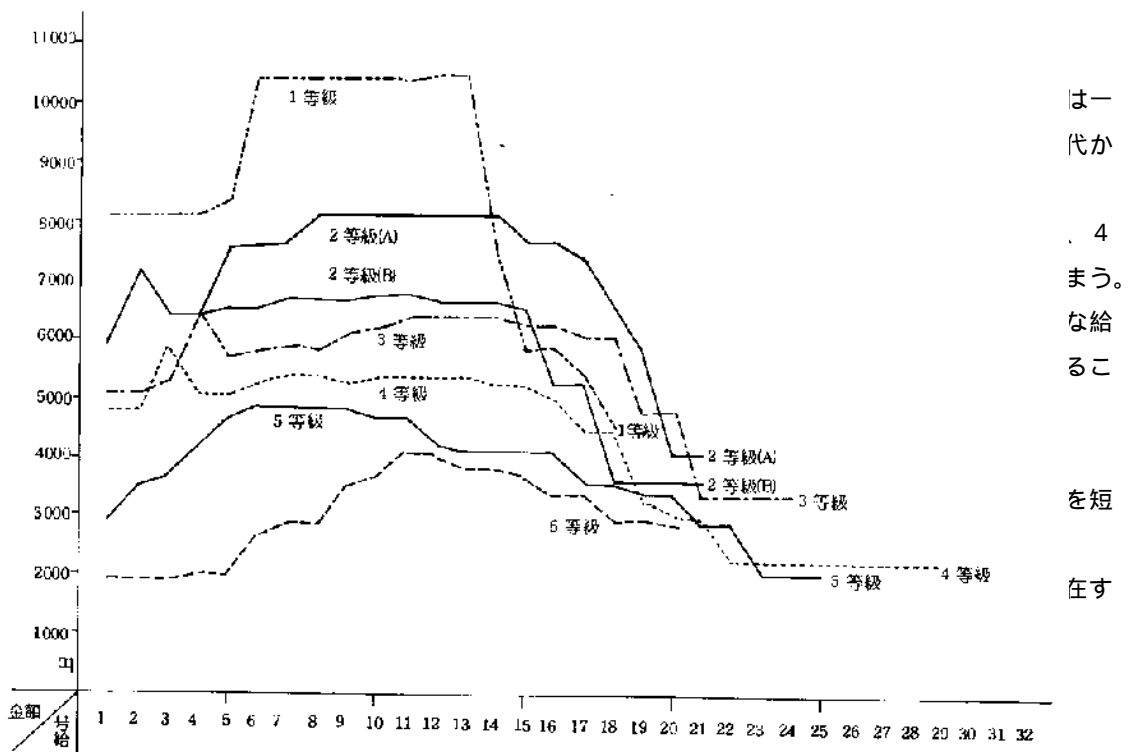
1 給与制度

日本の公務員制度において給与制度は独得な意味をもっている。ある職員がなんの給料表を適用され、いずれの等級に位置づけられるかは、単に給与の額の問題ではなく、その職員のいわば“身分”を示すものである。それは律令体制下の位階制に相当するといっても過言ではないほどに、給料表上の位置がこれに相当する職の位置をも規定することになる。給料は、従って、契約金(年俸円)のように労働力対価としての報酬といったアッサリしたものではない。給与が役所という組織体においてある種の人間関係を示しているのである。等級間の異動に昇格とか降格とかいう独特の言葉が用いられるのは、このことを示している。

現在、公務員の給与制度は理論的には職務給制度と表現されているが、実態は年功序列制にのっつた身分給、経験給であるといつてよい。このことは、現行給与制度が建前はともかく本音としては生活給的に運用されていることを意味する。(勿論、例外はある。)しかし建前優先の制度作りをする結果、一職一等級制を貫くために、どうしても職の濫造が不可避なものになってくるものと危惧される。

そこで、現行給与制度における最大の問題は、現状のように職務給原則で貫き通すか、給与制度を生活給的の原則を基調とし職制度との分離に踏み切るかの選択であろう。現在の方法を固執すれば給与制度の制約によって、一方で職は増大し、他方で幹部職員は高齢化する(50歳にならないと課長になれない。)という弊害を除去できず、人材活用の余地は大幅に制限されることになる。

以下は、このような本質的課題を除いたその他の人材育成上考慮しなければならない給与制度の



る。“勤務実績が良好”の意味について明確な定義がないためあって、この特別昇給制度の公正な運用は過去においてもいくつかの問題点があったが、現在のようにややもすれば持回りのな運用または給与是正的な運用におち入りがちになっていたのではなからうか。従って、人材育成の視点で客観的且つ批判に耐え得る運用を検討する必要がある。

2 表彰制度

表彰は、職員の業績や行為を積極的に認知し、その努力を称えるもので、効果的な運用を図れば、人材育成上の視点からしても、減点主義の組織風土からしても、非常に意味のある制度である。

現在、本県における表彰制度としては次の2種類がある。

(1) 功績賞・業績賞・善行賞

これは勤務実績や行為の結果に重点を置いて職員の努力を称えるもので、「神奈川県職員ほう賞要綱」に基づくものである。

(2) 優良職員表彰

30年間という長期にわたって職務に精励してきた事実に着目してその努力を称えるもので「神奈川県優良職員要綱」に基づくものである。

なお、神奈川県考査委員会も職員の善行を賞することになっているが、発足以来その事実は一度もない。

今後活性化して用いるべきは前者の表彰制度である。加点主義的組織風土づくりのうえからも積極的に活用する必要がある。表彰の対象も個人のみならず組織にまで拡げて考え、発明、工夫、新システムの設計、技術革新、県民への奉仕等々、様々な領域における先進的な仕事に着目して顕賞をしていくべきである。この場合、選考委員会の運営に関して、職員参加ないし県民参加の手続きを検討すべきである。運営の民主化が表彰の権威を高めるものであることに留意したい。

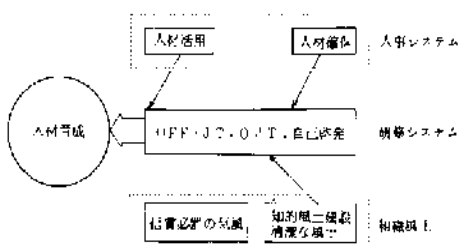
第2章 研修システム

第1節 総説

1 人材育成における研修の意義

行政の体質改善や行政需要の変化に対応する人材を育成するためには、職員に対する計画的な研修体系が用意されなければならない。この研修システムは、職員自身の自己啓発と並んで、人材育成という県政にとって、最も重要な課題を担うことになる。

図2-2-1



研修システムとは、人事システム・組織風土と有機的な連携のもとにおこなわれる職場外研修、職場研修および自己啓発等である。

本県の職員研修30年の歴史の中で築かれた良い伝統は継承しつつも、人材の質の方向性に沿った長

期的計画のもとに研修システムの改革を図っていく必要がある。その場合の視点は次のとおりであろう。

- (1) 階層別、職能別研修の見直し
- (2) 研修体系の見直しと研修重点の見直し
- (3) 職場研修と職場外研修との連携
- (4) 研修と人事システムとの連携

教育方法論の中に「教育課程論」と「教育技法論」があるように、職員研修にも「研修課程論」と「研修技法論」があり、上記の視点は、研修課程論の一分野である。

以下に述べることは主として研修過程論に属するが、各論においては研修技法の分野にも多少ふれることにした。

2 研修と人事システムとの有機的連携

自治を支える人材育成という巨大なプロジェクトに研修システムが寄与するところは、研修の形式を整えることではなく、あくまでも実質的な人材育成の視点に立った研修体制を確立することにある。

人材育成上からみた研修システムの目的は、個人能力の向上から個人開発、組織の活性化へと進展されねばならない。すなわち受動的、消極的組織から能動的で行動科学的な組織の開発がその目的である。

人事管理に視点を置いた人事システムから人材育成に視点を置いた昇進、昇格、配置換え等の人事システムに転換しなければならない。

つまり、OJT、OFF・JT、自己啓発を重要な契機とする、配置換え、昇進、昇格を行っていく必要がある。

第2節 研修体系

1 新しい研修体系のあり方

(1) 職場研修(OJT)と職場外研修(OFF・JT)との連携

従来の研修の目標は、職員能力の補完であり、組織への適応であって、本質的に静態的なものであった。しかし、今後の研修の目標が、組織の活性化にある以上、これまでの研修体系を改革していく必要がある。このためには、OJTとOFF・JTが持つ機能を、有機的に連携させた研修体系を設計する必要がある。

もともとOFF・JTは、職場の研修ニーズが、職場ではかなえられない場合に、職場から要請されたものであった。従ってOFF・JTは、OJTに触発されながら発展することとなり、その効果が職場にフィードバックされ、OJTは、それによってさらに研修ニーズを高度化し、OFF・JTを触発するといった動的過程をとることが望ましい姿であろう。ここに両研修連携の重要性があるわけで、研修効果をあげるためには、OJTの重要性とともに、このことを念頭に置かなければならない。

(2) 長期育成計画との関係

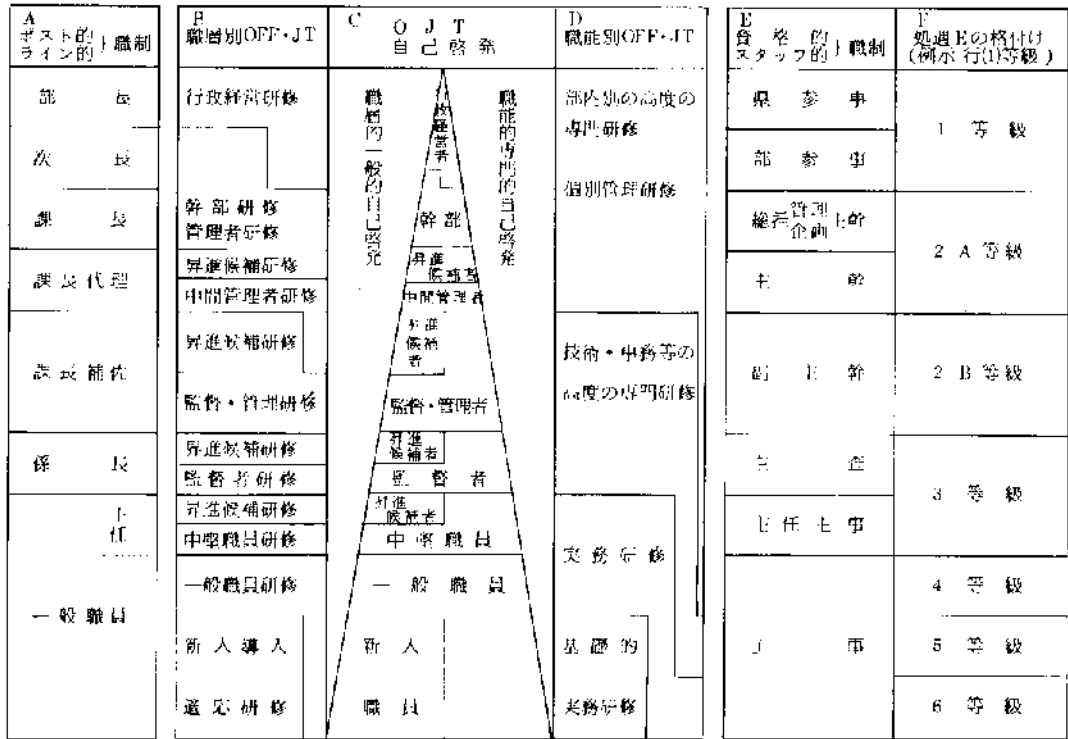
現在の人事システムは、終身雇用形態を前提としており、職員は生涯を同じ組織の中で送ることが多い。そこに長期的展望にたった職員の能力育成を考えなければならない状況が発生する。

能力育成は、現職務能力の改善というものだけでなく、その職員の適性を生かす方向に合わせ、外部環境の流動化の中で、将来を見透す能力を、新入職員から上級管理者に至るまで系統的な体系を通して行う必要がある。これらのため、私達の考えた研修体系が、図 2 - 2 - 2 (全庁的な研修体系概念図) である。

この場合、考慮したのは次の 2 点である。

- ア．新採用職員、中堅職員、係長、課長と職層が高まるにつれ、必要とされる能力は高まっていく。従って職層により研修ニーズが異なるはずであり、そこに職層毎に段階化された研修体系が必要となってくること。
- イ．専門性のかん養、知識の高度化は、現代組織の要請である。研修必要点と、そのレベルを明確にし、合理的に職能別体系の中に組み込むべきこと。

図 2 - 2 - 2 全庁的な研修体系概念図



(3) 自己啓発との関係

広い視野、豊かな情報、情報の選択能力等は、自己啓発によるところが多い。自己啓発を人材育成の必要要素として積極的に位置づけることが必要であろう。その点からも自主研究グループの活動を促進させることは、自己啓発にとって重要なことである。

2 現在の研修体系の分析

(1) 公務研修所研修

職層別研修が中心で、その他に単科目研修といわれる専門研修が置かれている。各研修の目標、位置づけは、各年度毎の研修概要に記載のとおりであるが、図 2 - 2 - 2 (全庁的な研修体系概念図)と比較すると、昇進候補研修が行われていないことが指摘できる。

(2) 部局研修

部局研修は、各部局等で必要に応じて開催され各部局の事業に関する実務研修が主要なものであり、対象職層は係長程度までである。

3 今後の研修体系の考え方

(1) 研修所研修と職場研修と自己啓発

1で述べたとおり、OJTとOFF・JTとの連携は必然的であり、これが阻害されることは、せっかくのOJT、OFF・JTの効果を減殺せしめることになる。OJT、OFF・JTの成果は、各課の研修担当者が把握し、次の発展に向け、受講者本人と公務研修所にフィードバック

されるようなシステムが必要である。

また、自己啓発は、現体系では見ることができないが、その活動を促進するため研修体系の一環に加えるべきで、その援助手段としては、通信教育研修制度の創設、自主研究グループの育成措置などが考えられる。

(2) 昇進候補研修についての考察

1 - (2) - アで述べたごとく、各職層には下位の職層より高度な能力が要請されている。そこで、昇進前にこの能力を備えるため昇進候補者研修が考えられる。

現在、この研修は体系化されていないが人事システムとも関連し、今後の検討課題としたい。

第3節 研修の内容と課題

1 職層別職員研修の現状と課題

(1) 新採用職員研修

ア。これからの新採用職員研修に求められるもの

新採用職員は、高い意欲を持っているが、それを持続させるためには、スタートが肝心である。

どうすれば始めをよくすることができるか。それにはまず、新しい社会にのぞむ心構えの重要性を認識させるとともに、今後のあらゆる行動の基礎となる地方公務員としての自覚と責任を明確にし理解する必要がある。

また、新人としての「パイタリティーと白紙の価値と豊かな感受性」にも注目する必要がある。

新採用職員研修では、従来から二つのねらいがあるといわれる。

(ア) 導入教育、基礎的実務教育もこの中に含まれる。

(イ) 新採用職員が担当業務に精通し、精神的にも健全な一人前の職員となるよう養成する。
私達は、さらに、次の1項を加えるべきであると考える。

(ウ) 新採用職員の能力、エネルギーを活用するための対象、または、機会としてとらえる。
新鮮なる感受性を持った能力の高い若人に知識をつめ込み、組織が持っている体質の型にはめ込む対象としてとらえるのではなく、やる気のあるエネルギーを組織の側が吸収し活用する対象としてとらえることが必要であろう。

そのための措置として次のようなものがあげられる。

a 採用後4、5年未満の職員と会議形式による研修会を開催する。

職員も採用後数年を経過すると、古い組織の中に同化してしまうものである。新採用職員との研修により、新鮮さをとり戻し、新たな観点に立った視野を開くことができるし、そのエネルギーを吸収することができる。

b 部単位等による特定課題検討のためのインフォーマルグループ結成の呼びかけ

部のかかえる諸問題を理解するための機能として、同期意識が強く、生産性の高いインフォーマルグループ結成の呼びかけを積極的に行う。

若いエネルギーの吸収と活用が狙いである。職員として研究態度の養成にもなる。

c 新神奈川計画および直面する行政課題に関するカリキュラムの導入

新神奈川計画は、県政の目標であると考えられる。この内容を理解することは、神奈川県職員として必須の課題である。

また、直面する行政の課題と問題点を摘出し、それに対応している実際の姿を明らかにする。当面する自治体の諸問題を知らせることにより、自ら解決策を考えさせる等、挑戦する意欲を持たせ神奈川県職員としての誇りを持たせるのに役立たしめる。

イ．今後の新採用職員研修に望まれる事項

(ア) 新採用職員職場指導者について

県組織へのスムーズな導入は、実質は研修所研修によって達せられるのではなく、職場における指導がその重要な役割を演ずる。

その実効を図り、職場適応の実をあげるため、職場指導者制度の強化を図り、建前としてではなく、実質的な強化を図るべきである。あわせて、当面する対策として会議形式による研修会の開催を提案する。

具体的目標は

第1に、新鮮な感受性を組織内に伝え、内部組織の活性化をはかり、柔軟な組織への機動力とする。

第2に、自治体のかかえている課題を新しい観点から対処する人材として、アイデアマン、地域行政のデザイナーの尖兵といったかたちで活用する。

等である。

また、職場指導者ばかりでなく、管理監督者全体も、これをチャンスとして、職場研修が本来の職務であることを再認識する必要がある。

(イ) 採用後4・5年未満の職員と会議形式による研修会を開く。

(ウ) 特定な行政課題についてインフォーマルなグループ結成の呼びかけをする。

(エ) 採用後数年の市町村職員と採用後2・3年の県職員との合同研修会を開く。

(オ) 新神奈川計画および直面する行政課題に関するカリキュラムを導入する。

(2) 初級職員研修

この研修の対象職員は、新採用職員研修で、県職員としての基礎的な知識、技能および態度を身につけたのち、担当職務にも一応精通した段階である。職員にとっては、専門知識を一層深めようと情熱に燃える反面、良からぬ要領も覚えて惰性に流れやすくなる段階でもあるが、一般的には、知識の習得意欲が旺盛で貪欲に次の職務を求める時期である。

ア．他府県との比較

本県の場合は、都市問題、住民運動、自己啓発等の科目がカリキュラムに編成され、現在のそのような社会変動を理解させるための内容が導入されており、他の府県に比べて法制科目より実務科目と教養科目にウェイトを置き内容面からもユニークな研修となっている。しかし、研修時間が大阪に次いで少ないことが問題である。(神奈川県54時間、大阪府42時間、栃木県

78時間、愛知県60時間、兵庫県57時間)

内部講師の活用については、本県13%、愛知県35%となっており、本県のおかれている社会的背景を理解させ、多角的に行政課題を見直した論理展開がなされるためにも内部講師(所内講師)の養成と活用が望まれる。

イ. 課題と今後の方向

この層の職員には十分な研修の機会を与えるべきである。しかし、OJTと自己啓発によって相当程度の資質向上が図れる職層であり、職務遂行上必要とされる知識、技能、態度を明確にして、OJTで実施する内容とOFF・JITで補完すべき内容を体系的に整備する必要がある。さらに今後の方向づけとして、次の2点も必要とされる。

(ア) 職務環境の現状認識と問題点の認識

新入職員の時に与えられた現状認識と現在の現状認識とは異なるはずである。そこにおいて何が問題かを発見する科学的で論理性的のある「眼」を与える。

こうした「眼」は、自己の仕事をめぐる問題点や解決を迫られている課題への眼を開き、仕事に対する異なった角度からの反省と、その改善への契機となろう。

(イ) 専門知識の付与

この時期の新鮮な感覚の職員に質の高い専門性を付与することは、職員の適性を発見し、開発して行く上からも研修の重要な必要点と考えられる。

かかる課題を効率よく処理し、実務に直結した研修成果を期するためにも、部内講師の活用率を現在の13%から大幅に拡大する方向を考慮すべきである。

(3) 単科目研修

本講座は、行政職給料表(1)4等級から6等級(相当職も含む。)に在職する職員を対象として、民法、行政法、地方自治法、経済学等に関する基礎的理論を体系的に理解させることにより、日常の職務遂行能力の向上を図ろうとする研修である。

ア. 研修の推移

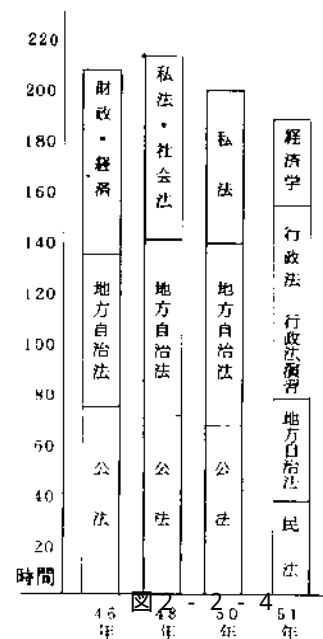
右の図は、下の年度に実施された科目と時間数である。昭和51年度には全体的に改革され、3コースを5コースに細分化し、長期間にわたる研修期間を短時間に独立させて、受講しやすくしたと思われる。

イ. 他府県の状況

本県と他府県とは、受講対象者が必ずしも同一職層とは限らず、明確ではないが、次の図は、各県の研修時間を総計したものである。

本県の特徴的な研修内容は、経済科目が導入されていることである。研修技法、グループ研究、自由討議及び演習

図2-2-3



が多く使われて、相互啓発と実務への応用力の養成をねらったものとして高く評価できる。

ウ．課題と今後の方向

(ア) 5コースの講座数では、他の府県にくらべても少ない。希望受講、選択制でもあるので、実務から要望される専門的研修コースを他県なみに10コース以上に拡大する。

(イ) ある課題について、賛成意見の講師と反対意見の講師をコーディネイターとして討議させ、価値観の多様性を認識させるよう考慮する必要がある。

(ウ) 単科目研修については、通信制研修の方法が考慮されることが望まれる。

(4) 主任研修

本講座は、主任主事、主任技師等を対象とする研修である。本県の職層別研修の中で、その時間配分や内容面から、最も重要視されている研修講座と見える。

ア．研修の推移

51年には、法制科目の時間を大巾に減らして、実務科目と教養科目に重点を移した。受講者の高学歴化の反映とも見られるが、法制科目中心から実務科目、教養科目への移行は適当であろう。

しかし、効果測定が完全に廃止され、評価システムがないため惰性に流れる虞れもある。

さて、本県の研修体系における研修重点はこの主任研修におかれていると見られるが現在の職員構成と給与制度上から3等級は年数による特別な昇格制度になっているためもあって、この職層の職務上の役割りも10年前とは、異質のものとなっている。

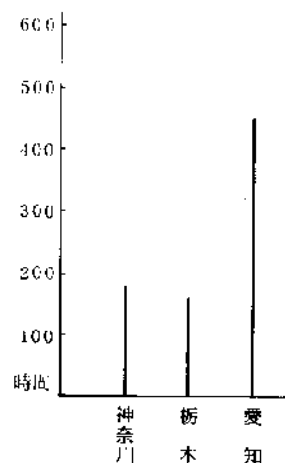
本講座発足当時の主任主事、主任技師等は現在の係長級に相当するものである。実態に適合する研修とするためにも、本講座の見直しと、研修重点を係長級に移行する方向を考える必要がある。

イ．課題と今後の方向

(ア) 現在の組織の中で主任級の位置づけは、従来と異質なものとなっている。1係担当課長補佐職は、従来の係長に相当し係長が主任級に相当する。この現状の上で役割を見すえて研修計画を企てる必要があり、現在の研修体系と受講職層とのずれは、主任級研修に顕著にあらわれており、この是正が必要である。

(イ) この職層には、専門的能力の深化と応用能力の育成が要請される。

(ウ) マネジメント一般についての基礎的な知識の付与と民間企業における徹底した従業員教育の実態についても、認識させる必要がある。(上昇志向型意識の是正)



(5) 監督者第1部研修

本研修講座は、係長級(係長、主査)を対象に管理の原理原則、職場研修の重要性を認識させ、監督者としての職場の現状に合った判断力と行動力を身につけることを目標として、JSTの標準課程を中心に実施されている。この職層も、主幹、課長補佐、副主幹等との関係が職責上極めて不明確な位置づけとなっていることに留意したい。

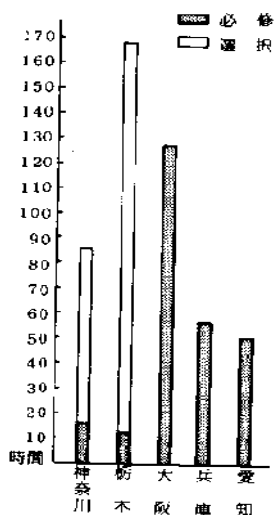
ア. 推移

この研修講座が、監督者研修として実施されたのは、昭和26年で、その後、人事院が中心になって開発したJST(Jinjiin Supervisory Training)が導入され、これを基礎において監督者研修の形態が昭和32年頃に確立する。

昭和51年度からは、研修科目と時間を、JSTの圧縮版とし監督者研修としての内容を表的に盛り込み実施されたと思われる。これは、係長級の人員が約2,200名と、主任級1,700名を大幅に上まわる急増が原因であろう。

図2-2-5

イ. 他府県の状況



本講座に相当すると思われる他府県の状況を研修時間で見ると左の図になり、大阪は管理科目、兵庫県はJST、愛知県もJSTをそれぞれ中心に実施されている。

栃木県の係長研修は、管理者訓話、県行財政等の実務科目を中心に実施し、特に選択コースを9コース設けるなどの工夫を凝らしている。研修形態としては本県と似たものである。

しかし、他の府県の場合は、前述した本県の係長級の位置づけとは異なる状況にあるためか、本県より、その目標が明確化され、目標と実施内容が関連あるものとなっている。

本県の場合は、JSTを中心に実施されているが、JST標準課程12会議24時間を、8会議12時間で実施している。

東京都については、昭和52年2月に「係長にどのような能力が求められるか」について係長本人と、その上司にアンケート調査が実施され、その結果は次表のとおりである。

この表のうち、上位にあるものを考慮する必要がある。

ウ. 課題と今後の方向

本講座の目標は前述したが、昭和43年当時の監督者研修の目標も、仕事と部下の管理に関する原理原則を体系的に理解すること。現実の現場で、原理原則を応用する技能をみがくこと。となっており、ほとんど変わっていない。

研修の基本理念は、かつての主知主義、訓練中心主義から組織開発と自己啓発に向けられるべきであると私達は考える。すなわち「職場に入ってきた新しい刺激に対する適応力をつけること。」にウェイトを置く必要がある。

表 2 - 2 - 1 係長にはどんな能力が求められるか。

() %

区分 順位	係長職本人		上 司	
1 位	仕事に関する専門的知識	32人 (17.1)	係の仕事の進行管理	31人 (15.9)
2 位	問題（発見）解決能力	31人 (16.6)	仕事に関する専門的知識	30人 (15.4)
3 位	係の仕事の進行管理	28人 (15.0)	問題（発見）解決能力	28人 (14.4)
4 位	人間関係調整能力	24人 (12.8)	係員の指導・育成	26人 (13.3)
5 位	総合判断能力	16人 (8.6)	計画立案能力	19人 (9.7)
6 位	正確な事務処理	15人 (8.0)	正確な事務処理	16人 (8.2)
7 位	計画立案能力	14人 (7.5)	総合判断能力	13人 (6.7)
8 位	仕事についての改善意欲	9人 (4.8)	人間関係調整能力	12人 (6.2)
9 位	係員の指導・育成	8人 (4.3)	仕事についての改善意欲	9人 (4.6)
10 位	目標を設定し、動機づける能力	8人 (4.3)	目標を設定し、動機づける能力	8人 (4.1)
11 位	対外折衝能力	1人 (0.5)	対外折衝能力	1人 (0.5)

現在の研修は、目標が従来と変わっていないし、研修の内容は、時代の趨勢を反映したものになっていない。今後の方向としては、従来の目標に実現方策として、次の3点を追加されることが望まれる。

- (ア) 事象の中からそれに含まれる問題を的確につかむ問題発見能力の開発育成
- (イ) 問題を自らの判断によって着実に解決してゆく問題解決能力の開発育成
- (ウ) 問題解決の方向を積極的に見きわめる創造力、計画力の育成

なお、これらの能力は、単に知識を付与するという形で育成される性質のものではない。いわば、その人の持つ人格特性を磨き上げることに関連することだと言える。

これらの能力は、上層部に行けば行く程必要とすることは言うまでもないが、能力の拡大、潜在能力の開発、創造性の育成等の要請は、研修目標にも、その質的転換を迫っている。

(6) 管理者研修

ア．これからの管理者像

序論第1章で述べたごとく、自治は新しい時代を迎え、これを運営する自治体組織およびその職員にも今までなかった資質、能力が要求されるようになってきた。

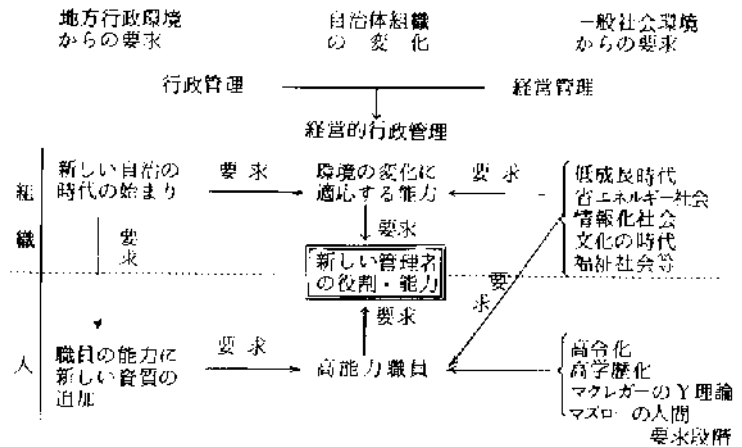
また、一般社会も低成長時代、高齢化社会等といったような転換の時代に入っており、組織にも新しい能力が要求されてきている。

(ア) 管理者の役割

地方自治体の最終目標は、住民福祉の向上である。価値の高い行政サービスを送り出すには、効率の良い組織運営が必要となってくる。

組織効率の力
 ぎは、マネジメントの効率化にある
 といつてよく、組織運営における
 マネジメントの質が、これからの
 時代には、行政の質を決定的に
 左右するものと予想される。

図 2 - 2 - 6 新しい管理者をとりまく環境



マネジメント

の効率を高めるためには、

第 1 に、人材、情報、設備等の入力側の質を向上させる必要がある。

第 2 に、組織機構、人事制度といった変換システムそのものの能力を高めていくことである。

更に新しく追加される項目として

第 3 に、これらのメカニズムの整備とならんで、組織内の個人や集団の行動に影響を与える組織風土の改善である。

組織を運営していく中心的存在である管理者は、組織を効率的に運営していくため、この 3 項目を推進する役割を担わなければならない。

(イ) これからの管理者のあるべき能力

組織の効率を高める責任を管理者が遂行していくためには、管理者の能力をこれまでとは違った観点からとらえ直して見るが必要となる。その観点を掲げれば次のとおりとなる。

a . マネジメント機能のスペシャリスト

マネジメントの理念と意義をよく理解しているだけでなく、その技法がすぐれ、具体的な行動となってあらわれてこななければならない。

b . 集団のリーダー

職場において部下の能力を開発し、部下一人ひとりの意思と能力を共通の目標に向け結集し、集団全体としての成果を高めていくのも管理者の重要な能力である。

c . 革新の推進者

環境の変化に応じて業務構造、組織改正、体制の革新、組織風土の刷新を行っていく責任認識とそれを果す能力。

d . システムの調整者

組織が関係するシステムは、職員組合、地域社会、国家機関と様々であり、管理者は

とくにこれらに直面せざるを得ない。各システムの調整者としての特性が、今後一層つよくなっていくことは明らかである。(以上は池沢章雄著「管理職」を参考とした。)

イ. 管理者研修の実態

(ア) 管理者第1部研修

この研修は「行政の能率的な推進に必要な運営管理能力の向上をはかる」ことを目標に、課長代理級を対象として行われている。

昭和46年度からの推移、他府県との比較では、配当時間、内容等は、年度毎にそれ程変化はなく他府県とも大きな格差はない。

(イ) 管理者第2部研修

この研修は課(室)長級を対象として行われ、その内容は昭和48年度までは、マネジメント科目が少なく、他科目のウエイトが高かった。

これが昭和49年度以降はマネジメント科目が圧倒的に多くなってきた。しかし、昭和49、50年度は、その内容が示すとおり、一般経営科目が中心であり、行政管理と直接関連があるものではなかった。昭和51年度以降になると、行政管理を中心としたマネジメント科目に焦点が移ってきた。その内容は「現代管理者論(変革の時代における組織管理者のあり方)」(地方自治研究資料センター編集)をテキストとした講義、討議と意思決定、政策決定に関する講義で、合計22時間前後であった。

以上のことからみれば、当研修は形式的には、そのあり方を改革しているといえる。しかし、あるべき管理者像が要請する職場での部下の育成指導、組織革新の推進者としての能力開発等についてはあまり考慮がはられていないようである。

ウ. 今後の課題

管理者研修に、次の項目を強化、または、新設する必要がある。

(ア) 管理者の役割として職場研修が重要な位置を占めること。部下の能力発見、育成に関する必要がある。

(イ) 組織革新の原動力となる人材を育成するための継続的な研修科目の設置

(ウ) (イ)に関連して、新しい組織風土づくりの推進責任者としての自覚、能力を付与する科目の設置強化。

(エ) 管理者第1部、第2部研修を連携させ、一本化した継続コースとする。

2 研修をとりまく問題の現状と課題

(1) 職場研修について

ア. 研修担当者の設置

OJTは、職場における職員相互の少数または単数の研修形態である。JST受講者である管理監督者は、OJT指導者としての原理原則は修得しているはずである。

しかし、その管理監督者の認識の仕方によっては充分その機能が果されず、前例踏襲になったり、習うより慣れるといった徒弟的考え方でOJTを実施する。このためその方法は、千差万別となり統一のとれた科学性のあるものとはならない。そこで、各課に研修担当者を置き、

次の事務を所掌させる。

- (ア) 事業マニュアルの整備、そのカリキュラムの計画、立案、実施
- (イ) 職場研修の指導
- (ウ) 研修所との連絡調整、研修ニーズの伝達、OFF・JT成果の評価、フィードバック等
- (エ) 個人別研修記録カードの作成整備

体系的な生涯教育を行うためには、個人履歴と同様、人材育成情報として重要な要素となる。

イ. 管理者の意識改革

職場研修の成果は、管理者の意識に左右されることが多い。職員に高い能力があり、それを育成することにより、組織が高い活力を得られるような場合であっても、管理者が無理解であっては宝の持ちぐされである。むしろ管理者は積極的に部下の能力を開発し、組織の活性化をはかるべきで、これこそが管理者の大きな役割の一つであることを認識しなければならない。このためにも管理者研修では部下の育成に関する科目の強化が望まれる。

(2) 職員派遣研修

現行の派遣研修としては、自治大学校派遣、大学院等派遣および海外派遣とあるが、大学院等派遣研修は職務専念義務免除の変則的な形で実施されている。このため、本務と研修任務の二つの任務を負担することになり、研修に没頭できないのが現状である。

また、研修期間の点においても中途半端なものとなっており、研修成果も十分な活用が図られているとは思われない。

そこで、次の点を改める必要がある。

ア. 自治大学校派遣職員の選考方法等の改善制度としては、大学院等派遣研修の一環として位置づけ、選考方法も公募によるべきである。

イ. 海外派遣、大学院等派遣の期間延長等、海外派遣は3ヶ月を6ヶ月に延長する。

大学院等派遣は、毎週1日～2日で1年間であるが、一定期間は全日とすべきである。

ウ. 研修の成果については、全職員に公表する等の処置をとるとともに、その成果が県行政から見ても、どうであるか責任部局長の評価コメントも添える等の工夫も必要である。

(3) 自己啓発と通信教育研修

研修はまず、職員の自発性に依拠するものでなければならない。研修生の自己活動を重んじ、研修活動の主体は、研修生自身であることを徹底すべきである。

研修生自らの積極的な態度が、研修には是非必要である。ましてや、今日の変動の激しい社会においては、職員個人の価値観の多様化とか、専門分野の違う職員を画一的な研修内容で迎えても満足を得させることはできない。自らの力で自分自身を鍛練していくことが強く要請されている。そこに自己啓発の必要性があるのである。

研修所研修では、この自己啓発を習慣化するため、習慣化しようとすることに興味を持たせ、強制するのではなく、自発的、積極的にやろうとする態度を養成することが必要であろうが、既に、自己啓発意識を持っている職員のため、研修所側からの側面的援助策として、通信教育研修

制度の創設を提案したい。

(4) 庁内講師の養成

庁内講師の内訳は県行政に係るものは庁内講師が中心であるが、その他についてはほとんど庁外講師である。

庁外講師は、それぞれの専門分野のエキスパートであるので研修内容に奥行きがあり、講義の仕方も巧みであるという利点があるが、県行政には詳しくないため、講義が一面的になりやすいという欠点もある。

庁内講師は、行政実務経験があるため行政と密着した研修ができること、研修日程の編成が容易であること、講師としての知識が行政にそのまま生かせること等の利点があるので、本県においても庁内講師の活用をもっと多く使用することが望まれる。しかし、本県の庁内講師は、講師を本務とする専任講師はなく、他に本務を持つ兼務講師がすべてであるが、本務が多忙で、教科について研究の時間があまりないこと、研修講師になるための周囲の理解が薄いことなどの理由により講師を引き受ける積極性がない。

庁内講師を多用するためには、このような隘路を打開するとともに、積極的に養成を図らなければならない。庁内講師の活用の仕方の一つとして、派遣研修修了者の庁内講師化、公務研修所研究部職員の庁内講師化も考慮してよいのではないだろうか。

第4節 研修評価

1 研修と研修評価

常に研修効果をあげ、新しい事態に対応できる活動力の確保は、研修の実施のよりよい展開にまつことが大きく、その有効性は、実施結果の総合的たしかめ「評価」に帰するものといえる。ここでいう研修評価とは、単なる効果測定という狭い範囲にあるばかりでなく、もっと広い意味であって、研修対象者の学習の成果を始め、行動、研修計画、そしてその運営の実態、研修全般にわたる成果など研修にかかわり合いを持つことがらの価値を、研修目標や研修価値観に照らして所定の基準によって判定するということである。

評価は、具体的には、次の4点に集約される。

- (1) 研修計画が、研修の理念や方針に合っているかどうかの確認
- (2) 計画の実施状況を基として、研修目標を達成したかどうかの確認
- (3) 実施の結果を診断して、すぐ効果のため追指導の方向を見出す
- (4) 研修の目標を判定基準として、計画、内容、方法などを適正であったかどうかを検討し、問題点を発見して、次の計画への改善をしていくためフィードバックする。

2 研修評価の現状

現在、公務研修所で行われている研修評価は、研修実施後の研修生のアンケート、研修所職員が経験的に得る研修生からの感触、講座の聴講、講師との雑談等から行われているにすぎない。これらは当事者の強い主観的要素を含んでいるので、科学的合理的な評価とは言い難い。

また、研修評価のなかで受講者の態度変容、必要な能力の開発向上、業務への貢献等は、研修実

施直後においても評価されるが、一定期間経過後に評価するのも大切である。

本県の場合は、この評価はほとんど行われていないのが実情である。

3 研修評価の今後の課題

研修評価の現状は、2に述べたごとく、ほとんど行われていないといえるが、研修を効果あらしめるためには、1に述べた4点のたしかめが是非必要である。それには、

- (1) 研修評価を、集合研修や研修専門機関の専門機能としてのみに止めず部課長の日常の部下の能力育成の必須条件であると自覚し、その自覚が職場全体に定着していくよう管理者教育を行う必要がある。
- (2) 職場研修の監督者の手による個人的指導面においては、評価ということへの認識と定着の教育が必要である。
- (3) 研修修了後、一定期間経過後に研修評価をする体制を整える必要がある。

第5節 研修財務および教育投資

研修機関の予算、施設の充実は、効率ある研修を行うために非常に重視されなければならない。

1 研修予算の現状

職場外研修経費として、公務研修所予算を掲げると、表2-2-2(研修実績一覧表)(f欄)のとおりである。

表2-2-2 研修実績一覧表

実績項目	年 度	52	51	50	49	48	47	
研修終了(日×人)	a	24,778 日人	28,749 日人	33,642 日人	29,049 日人	29,914 日人	23,372 日人	
研修修了人員	b	5,439 人	6,176 人	6,182 人	4,791 人	4,803 人	3,693 人	
講座数	c	68	67	56	59	64	48	
研修対象人員	d	16,803 人	16,762 人	17,208 人	17,095 人	16,796 人	16,432 人	
講師(左庁内 中庁外 右計)	e	人 人 人 232 347 579	人 人 人 256 310 566	人 人 人 386 298 684	人 人 人 211 231 442	人 人 人 331 316 647	人 人 人 276 260 536	
研修予算(研修事業費) 当初	f	(30,804) 30,804千円	(28,964) 26,670千円	(36,735) 30,948千円	(42,185) 31,914千円	(40,499) 24,770千円	(45,242) 24,660千円	
研修所職員数()内は県職員研修 と関係のない者 外数	g	22人(9人)	20人(3人)	24人(3人)	25人(3人)	23人(3人)	23人(3人)	
神奈川県消費者物価指数	h	100 (118.7)	1,086 (1,093)	118.7 (100)	132.2 (89.8)	163.5 (72.6)	183.5 (64.7)	
研修室面積 m ² 室数 室 定員人	i	m ² 室 人	m ² 室 人	m ² 室 人	m ² 室 人	m ² 室 人 824 9人	m ² 室 人	
全職員平均受講日数	a/d	j	1.47日/人	1.72日/人	1.96日/人	1.70日/人	1.78日/人	1.42日/人
研修対象年1人当り予算	f/d	k	1,833円/年	1,591円/年	1,798円/年	1,867円/年	1,475円/年	1,501円/年
受講者日1人当り予算	f/a	l	1,243円/日	928円/日	920円/日	1,099円/日	828円/日	1,055円/日
1講座当りの平均人員	b/c	m	80.0人	92.2人	110.4人	81.2人	75.0人	76.9人
受講者1人当りの平均受講日数	a/b	n	4.56日	4.7日	5.4日	6.1日	6.2日	6.3日

48年10月庁舎移転

この欄は、職員人件費、研修と直接関係のない団体会議開催経費、および研究部門事業費を除い

たものである。

昭和51年度はoilショックの影響を受けて、大幅な落込みをみせているほか物価の騰貴率が予算の伸長率を上回った結果、実質予算は毎年下降しているのがわかる。

2 研修実績

昭和47年度からの研修実績を示したのが、表2-2-2(研修実績一覧表)である。

研修修了日人は、各講座毎の修了人員とその研修日数との積の総和である。公務研修所研修の対象は、知事部局、企業庁、教育庁(県立学校を含む)および、各委員会事務局のそれぞれの一般職員と技能職員の一部である。その推移は、昭和47年度から昭和52年度までは、17,000人(d欄)を前後していて大きな変動はない。

ここで県職員全員(研修対象人員)が今後年間何日位の研修を受講できるであろうか。公務研修所の研修効率に変化がないとすれば、過去の実績から約1.4日~2日(j欄)とすることができる。また、県職員全員(研修対象人員)1人当りの公務研修所の年間予算は、約1,400円~1,800円(k欄)であり、研修修了日人に対しては、820円/日~1,240円/日(l欄)ということになる。これは、研修生1人が1日研修を受講した際に要した費用で、公務研修所運営費、講師謝礼、レジメ印刷製本費、通信運搬費等一切を含むものである。

次に、1講座当りの平均人員を見ると、昭和47年度は、76.9人(m欄)であったものが順次増加し、昭和52年度には、80.0人となっている。これに対して、受講者1人当りの平均受講日数は、6.3日~4.6日(n欄)と減少している。これは、職員に研修の機会を多く与えるといった考えによるものと思われる。受講日数の長短を別にした研修機会をもったものとしての研修修了人員は、3,693人~5,439人(b欄)へと増加している。しかし、1講座毎の受講人員の増加と受講者の平均受講日数の減少とは、研修内容を貧弱化するものと考えられることも特記すべきであろう。

3 研修施設運用の合理化

昭和51年度の研修室の使用率はあまり高くない。これは次にあげる理由のためであり、現状の態勢で運用する限り、改善することは困難である。

- (1) 研修生の本来業務、教育効果の面から週2日~3日の研修日程にする必要がある。
- (2) 講義式研修が多いため、大定員研修室を使用するには他研修との競合が多く生じること。
- (3) 研修室使用の競合を避けて順序立てたはめ込みを進行すると、それに見合う講師の日程の調整が急激に困難になること。
- (4) 好評の講師の日程の調整に困難があること。

これを改善するには、

- (1) 研修室を合理的に使用するため、年間研修室使用計画を作成し、この計画に基づいて研修を実施する。これには、本務を優先する大学教授等に依存することは無理であり日程調整のつき易い庁内兼任講師あるいは所内講師の起用が前提となる。
- (2) 2で述べたように、1講座当り定員の多い講座が多いので、小定員の講座に方向を変える。このことは、教育効果を上げるのにも役立つ。

- (3) 間仕切等により大研修室と小研修室との互換性をはかる。
- (4) より高い研修効果をあげるためには、施設の新増設が必要なのは言うまでもない。

第3章 組織風土

第1節 組織風土と人材育成

1 人材育成における組織風土の位置づけ

どこの国や地方にもそれぞれ固有の風土があり、それが国民や住民の生活様式や行動に影響を及ぼしていると同様に、どの組織にもそれぞれの特徴や雰囲気、すなわち組織風土がある。それは、メンバーの行動を規制したり、能力の発揮や向上、さらには仕事への意欲に影響を及ぼす。

人材育成の目的は、組織メンバーの能力を発揮、向上させ、また仕事に対する意欲を高めることにあるが、組織風土はメンバーの能力の発揮、向上や仕事に対する意欲に影響を与えるものであり、人材育成に関連する要因の一つである。そして組織風土の良し悪しは、人材育成の究極目標である組織目的の達成にも大きく影響してくる。

この研究では、人事システム、研修、組織風土の三つを人材育成に関連する基本的要因と考えた。これらの要因は、それぞれ独自で人材育成に影響を与えたり、又は相互に有機的な関連をもって人材育成に作用している。

2 組織風土の形成と改革

組織風土は、管理者のリーダーシップ・スタイル、メンバーの行動の相互作用、仕事の性格などの影響を受けて形成される。特に管理者のリーダーシップ・スタイルがその形成にもっとも大きな影響を及ぼすとされている。

組織風土の多くは伝統的なものであるが、一度形成された風土は、リーダーシップ・スタイルや管理者の人格をも超越してリーダーシップ・スタイルにも影響を与えたりする。

したがって、組織風土の改革はなかなか困難である。そのためには何よりも強力なリーダーシップが要請され、またメンバーも一度形成された風土はもはや動かしえないものと考えことなく、一人ひとりの行動によって制御できるものとして認識する必要がある。好ましくない組織風土を除去することは、人材育成にとって不可欠な要件である。

第2節 本県の組織風土

本県の主な組織風土をあげると、次のとおりであり、それぞれについて人材育成上の問題点と方向性をさぐってみたい。

1 和の論理と議論の回避

組織や職場における和を重んじ、人間関係を円滑にして業績を向上させようとすることは、日本的経営の特質といわれている。本県においても和が重視されていることは、会議や職場において議論を回避することに端的に現われている。その理由は、議論をすると、後で人間関係にしこりが残ったり、他の人から協調性のない人間というレッテルをはられたりして、決してプラスにならない

ことをお互いに自覚しているからである。

和の論理は、わが国のような終身雇用、年功序列の制度下においては、それなりのメリットがあり、それを否定するものではない。しかし、和を重んずるため議論を回避するのも程度の問題で、あまりにも強調されると、次のような弊害が生じてくる。

- (1) 問題提起がしにくく、問題発見能力の育成上マイナスになる。
- (2) 創造性や個性の発揮ができない。
- (3) 組織が活性化されない。

2 減点主義

わが国のように年功序列指向が強く、和を重視する集団主義経営のもとでは、能力のある者だけを特別に処遇するのは必ずしも得策とはいえず、また組織が大きく、人事考課や昇進についての確たる方針もないところでは、各人の業績をどのように評価し、どのように処遇するかは、大変むずかしい問題である。そこで、どのような失敗やマイナス面があったかによって、評価や処遇をするという減点主義の人事管理が、無難であり、受け入れられやすいと考えられる。

意識調査の結果では、「実力のある人は少々失敗しても早く昇進する」と考える人は、ごくわずかであり、このことは、職員が減点主義を意識していることを物語っている。

もちろん、職員が犯罪を犯すなど公務員の信用失墜になるような行為をした場合には、その処分は当然厳しくなければならない。しかし、職務遂行上軽易な失敗をしたり人間関係で多少のトラブルがあったりしたがために、以後いかにプラス面があっても相殺も加点もされないとなると、職員はわずかの失敗もおそれて、積極的に仕事に取り組む意欲を失うとともに、能力や創造性の発揮が期待できなくなるなどの問題が生ずる。

3 専門性に対する配慮不足

ここでいう「専門性」とは、単に狭い範囲での専門家の知識や技能ではなく、行政の多様化、高度化に対応でき、これを克服するに必要な体系的な専門知識をもつことをいう。

本県にも特定分野の知識や技能をもった専門家は数多くいるが、ここでいう専門性をもった職員は少ない。

しかし、これからの厳しい行政環境に対応していくには、専門性をもった人材の育成とその活用が必要であり、このためには配置換えなどの人事システムや研修において、十分な配慮が必要である。

意識調査においても、職員のほとんどが専門性をもった人材の育成を必要と認めていることは、大いに注目すべきである。

4 知的勉学風土の不足

ここ数年、自主研究グループが発足したり、職員提案もかなりなされるようになったが、まだ知的勉学風土に欠けていることは、次のようなことにみることができる。

- (1) 勤務時間中に本を読むのは、気がひけ、又はきらわれる。
- (2) 論文への応募や雑誌への投稿がなされない（意識調査結果参照）。
- (3) 全庁的な調査研究誌が刊行されていない。（「公研かながわ」が多少その機能を果している程

度である。)

(4) 公務研修所における専門科目の研修の講師としての適任者が庁内にいない。

(5) 調査研究費にはあまり予算をつけない。

調査や研究をしようとする科学志向は、地位志向よりも組織業績に大きく影響するといわれており、知的勉学風土がないことは、人材育成上マイナスであり、この風土の形成が望まれる。

5 ババ抜きゲーム

いやな仕事やむずかしい仕事は、できるだけさげ、後回しにして、人事異動を待とうとする傾向がある。したがって、後任者はトランプのババを引かされたかっこうになる。これは減点主義の弊害であり、無責任主義の現われである。このような風土は改める必要がある。

6 横の調整機能の不足

県行政の課題を解決していくためには、関係部局の横の調整と連携が必要であることはいうまでもない。

横の調整が十分でないことは、意識調査の結果にもよく現われており、依然として縦割指向が強いことを物語っている。これは部局間の調整にあたるべき機関や会議がその機能を十分果たしていないこと、その任にあたる者が問題発見能力や調整能力を十分もっていないことによるものと考えられる。

上下や横のコミュニケーションが十分でないところでは、意思決定や職務遂行上支障をきたし、仕事に対する意欲にも影響してくるので、人材育成上からもその改善が望まれる。

7 地域社会活動等への参加の意欲不足

本県の職員に限らず公務員は、政治的中立性の保持という立場もあって、自分の住む地域社会の活動やボランティア活動に無関心又は消極的であり、あまり参加したがない。このことは職員の意識の問題であり、組織風土の問題ではないが、自治を支える人材育成に関係すると考えられるので付言する。

すなわち、県民本位の行政を実現するには、職員一人ひとりが県政の基本方針や重点施策を十分理解し、地域社会活動等への参加の機会を通じて、県政の情報を地域住民に提供するとともに、住民の側に立った発想を体得し、そこで得た住民ニーズや知識、体験を県政に反映させるような態度が望まれる。

このような意味で、地域社会活動等への参加は一種の自己啓発として人材育成上も意義があるといえる。

8 管理者の研修に対する関心不足

このことは、次のことにみることができる。

- (1) 仕事を通じての部下に対する指導（OJT）が十分でない（意識調査結果参照）。
- (2) 全般的にみて、職場における集合研修はあまり行われていない（公務研修所の照会調査結果による）職員もあまり参加したがない。
- (3) OFF・JTの成果についてフォローアップがなされていない。
- (4) 上司や同僚に気がねしながら研修に出る。

(5) 研修マニュアルが作成されていない。

人材育成における研修の必要性については第2章で述べたので、ここではこのような風土を改めるには、管理者の研修に対する認識と強力なリーダーシップが必要とされることを指摘するにとどめる。