

人材育成エコシステム研究会中間報告

はじめに

地域活性化センターに設置された人材育成エコシステム研究会は、2022年6月1日に発足し、2023年度末現在で計6回の研究会を重ねてきた。本報告書は、中間報告の形で、その到達点を明らかにすることを目的としている。

1 求められる人材育成～基本的な問題意識

1-1 自治体職員に求められる行動特性

自治体職員には、さまざまな行動特性を備えることが求められている。必ずしも網羅的なものではないが、主なものを取り上げれば、以下の通りである¹。

第1に、誠実性・公正性・中立性である。与えられた仕事をルールに沿ってきちんと遂行し、恣意的な運用や不平等な取り扱いをしない、不偏不党の立場に立つということである(=公的倫理観の保持)。

第2に、応答性・柔軟性・答責性(説明責任)である。住民の声に耳を傾け、ニーズに応じて柔軟に物事に取り組み、仮にそれができなかった場合には、なぜそれができなかったのかについて、分かりやすく説明しなければならないということである。

第3に、効率性・正確性である。業務を迅速かつ正確に処理し、ミスや不要なコストの発生を抑制しなければならないということである。

第4に、積極性・チャレンジ性である。住民からの要望を受けて行動するのではなく、自ら積極的に問題を発見し、その解決に取り組むということである。それは社会の変化を敏感に感じ取り、それへの対応を図ることにほかならない。そのためには、自ら「地域に飛び出す」ことが有効である。

第5に、専門性である。問題解決のための能力を有し、発揮することである。具体的には、所管している法制度を熟知し、原因分析等のスキルを有し、他自治体の事例などにも通じていることが求められる。

第6に、協働性・協調性である。組織内外の他者と力を合わせ、問題解決に取り組むということである。そのためには、他者との信頼関係を構築し、対話を通じて、目的を共有する必要がある。

¹ Charles E. Gilbert (1959) “The Framework of Administrative Responsibility” *The Journal of Politics*, (Vol.21, No.3)で示されている、行政に求められる12の価値項目(=①応答性(responsiveness)、②柔軟性(flexibility)、③一貫性(consistency)、④安定性(stability)、⑤率先性(leadership)、⑥誠実性(probity)、⑦公正性(candor)、⑧専門的有能性(competence)、⑨効率性(efficiency)、⑩熟慮性(prudence)、⑪デュープロセス(due process)、⑫説明責任(accountability))をベースにしつつ、いくつかの自治体の人材育成基本方針を参考にした。

そのため、一定のコミュニケーション力を備えていることが前提となる。

上記のうち、第1～第3の行動特性は、住民から信頼されるために必要不可欠の要素であり、職員として最低限、具えていなければならないものだと言えよう。

一方、第4～第6の行動特性は、人口減少・少子高齢化をはじめとする厳しい環境変化の中で、その重要性が増している。自治体職員がこれらの行動特性を発揮しない限り、住民が安心と希望をもって暮らし続けられる地域の実現は困難だからである。

1-2 人材育成の必要性

しかしながら、現実にも目を向けると、第4～第6の行動特性を発揮している自治体職員は少数にとどまっているように思われる。それどころか、信じがたいミスや不祥事が発覚し、報道されるケースが頻発しているように、第1～第3の行動特性すら十分に発揮されていないケースも散見される。

その背景には、業務量が増える一方で人員が容易に増えないという構造の中で、与えられた仕事をこなすことだけでも精一杯という自治体現場の実情があるように思われる。そうした中で、モチベーションを維持できず、第1～第6の行動特性を支える使命感や責任感が希薄化するケースが生じていると考えられる。（「仕事よりもプライベートを重視する」という最近の風潮も作用しているのかもしれない。）

だが、今後厳しさを増していく環境変化に鑑みれば、こうした状況をそのまま放置するわけにはいかない。第1～第3の行動特性を発揮できることはもとより、第4～第6の行動特性をも発揮できる職員を増やさなければならない。不足しているならば、いかに育成していくのかを考える必要がある。その際に、基本に据えなければならないのが、次に見る「エコシステム(生態系)」という視点にほかならない。

2 「エコシステム(生態系)」という視点

2-1 単独(少数)では生き延びて活躍することの難しさ

こんな話がある。豊かな緑に囲まれた団地の全面建て替えの話が持ち上がった。周りの樹木等をすべて伐採し、建て替えを行うという構想であったが、その団地の中心部には珍しい花が植えられていた。そこで、その一角だけは残そうということになった。確かにその一角はそのまま残された。しかし、その花は枯れてしまった。なぜか？ 周りの樹木等を伐採してしまったために、受粉に必要な昆虫がいなくなってしまったからである。つまり、すべてはつながりあってエコシステム(生態系)を形成していたのであり、それを無視して一部分だけを残すことなどできなかったのである。

組織の場合も同様である。ごく一部の人間がやる気を持ち、第4～第6の行動特性を発揮しても、組織の中で浮いてしまい、本領を十分発揮できないことが珍しくない。居づらくなったり、モチベーションを維持できなかつたりして、退職につながってしまうこともある。組織の中で単独(少数)で生き延びて活躍することは容易ではないのである。

以上に鑑みれば、第4～第6の行動特性を発揮できる人材がたとえ少数にとどまるとしても、組織の中で阻害されることなく、互いに励まし合い、やっていけるような「人材育成のエコシステム(生

態系)」を構築するという視点がまずは必要となる。

2-2 特定のすごい人に頼らない組織の必要性

やる気を持ち、第4～第6の行動特性を発揮している人が単独もしくは少数である場合であっても、自治体組織の中で高く評価され、活躍できている場合もちろんある。しかし、そうした場合でも、なお問題は残る。それは、「特定のすごい人に頼ってしまう組織は、その人がいなくなったとたんにダメになってしまう」という問題である。

戦前の町村是²の取り組みを例にとれば、「町村是調査の最も理想とされるもの」と評される村是を作成し、実行していた愛媛県余土村につき、「今や森氏³村長の職を去り、村是の実行当年の如くならず、余土村の令名亦昔日の如くならざる⁴とされ、村長が交代したことで、その取り組みが形骸化していったことが指摘されている。

同様のケースは、どこにでも見出すことのできるであろう。特定の人物がいなくなると、活動が一気に停滞するというような組織はやはり危うい。

やる気を持ち、第4～第6の行動特性を発揮するような職員が次々と生み出される持続的なエコシステム(生態系)の構築を通じて、特定の職員がいなくなってもそれを代替できる職員が広く自治体組織全体に相当数常にいるような組織を目指すべきなのである。

2-3 地域全体での人材育成エコシステム(生態系)の構築～人材育成・社会的創発・共進化

エコシステム(生態系)は、同種の生き物のみで形成されているわけではない。そのことのアナロジーで言えば、人材育成エコシステムも、必ずしも役場内完結型で考える必要はない。むしろ、自治体の地域全体(場合によっては地域外にも開かれた形)で人材育成エコシステムを構築し、地域住民、NPO、民間企業など多様な外部の人々・主体との出会い、対話、協働を通じて、自治体職員が育っていくようなあり方を目指すことが考えられる。そうしたあり方を実現できれば、人材育成のみならず、「社会的創発」や、相互の学び合いや高め合いのプロセスに基づく多様な主体の「共進化」がもたらされることが期待できる。実際、島根県海士町などでは、実際に、そうしたあり方が実現できているように思われる。

そうしたあり方を具体化するための方策としては、①NPO・民間企業等との共同研修(美瑛町など)や協働を推進したり、②(副業・兼業、プロボノなどの仕組みを整備することで)内外から多様な

² 「町村是」とは、農相・陸奥宗光と衝突し、在野に下った前田正名が民間運動としてその策定を推進し、明治20年代～昭和初期に至るまで全国で策定された農村計画あるいは地域振興計画のことである。(少なくとも当初は)「人ニハ問ハズ物ニ問フ」という前田の基本思想を反映する形で策定され、「今日の『むらおこし』の原型」とも評されている。なお、実際の名称はさまざまで、「農事調査」(島根県、東京)、「農村経済調査」(新潟県)、「産業調査」(岩手県)など、必ずしも「～村是」といった名称に限定されていない。

³ 「盲天外」こと、森恒太郎のこと。彼は、若き日に、民政、実業関係での華々しい活躍をした後に失明し(明治27(1894)年、31歳の時)、挫折し、失意の極に陥った。しかし、明治32(1899)年、京都で療養中のところ村会議員・鶴本房五郎に請われ、余土村長に迎えられ、「盲目村長」として名を馳せることとなった。

⁴ 山崎延吉『増訂 農村自治之研究』有隣堂、1910年、187-188頁。

人材を確保し、彼(女)らと連携したりすることが考えられる。

エコシステム(生態系)という視点は、こうした新たな着想をもたらす効用を有しているのである。

3 人材育成エコシステム(生態系)を実現するためのステップと現段階の到達点

3-1 3段階で考える

以上を踏まえるならば、人材育成エコシステム(生態系)の構築は、以下の3段階を通じて行っていくことが有効であるように思われる。

<第1段階(ホップ)>やる気を持ち、第4～第6の行動特性を発揮している人材が組織の中で阻害されず、活躍できる人材育成エコシステム(生態系)を構築する。

<第2段階(ステップ)>やる気を持ち、第4～第6の行動特性を発揮している人材が次々と生み出されるような持続的な人材育成エコシステムを構築する。

<第3段階(ジャンプ)>地域全体での人材育成エコシステム(生態系)を構築し、多様な人々との出会い、対話、協働を通じて、第4～第6の行動特性を発揮する職員の育成のみならず、「社会的創発」や「共進化」が次々と生み出される状態をつくりだす。

3-2 組織の現状把握と改革

上記の第1～第3段階を実現するためには、少なくとも、①採用の仕方、②人事異動の仕方、③研修(OJT、OFF-JT)のあり方、④人材育成基本方針、⑤人事評価のあり方、⑥職場環境の整備、⑦マネジメント体制などを体系的に変革する必要がある⁵。そのためにもまず求められるのが、組織の現状把握である。

問題は、どこを足掛かりにしてこの作業を始めるかである。この点、まず足掛かりとすべきは、人材育成基本方針の改定だと考えられる。その改定プロセスを通じて、(イ)その自治体における働き方や人材育成をめぐる現状を把握するとともに、(ロ)研修・講演を行うことや対話をうながすことで職員の心の熾火起こしを行っていくことができるように思われるからである。人材育成基本方針は、自治体の人材育成の要であるはずであるにもかかわらず、多くの自治体において、(A)ほとんどの職員がその内容を把握していない、(B)人事評価との連動がなされていない、(C)改定されることもなく放置される、といった状況にあった。こうした状況の中で、2023年12月22日には、総務省から「人材育成・確保基本方針策定指針」が示された。今後、各自治体は、早晩、人材育成基本方

⁵ 言うまでもなく、その際には、定年延長に伴い高齢職員の組織における位置づけをどうするか、いわゆる「メンタル」の増加にどう対応すべきか、ワーク・ライフ・バランスをどう実現していくか、といったさまざまな視点を踏まえることが必要である。

針の改定(=人材育成・確保基本方針へのバージョンアップ)に取り組むことになると思われる⁶。

そこで、本研究会では、この改定プロセスを活かすための具体的な手順・方法を確立すること第1の課題として設定した。そして、その課題は、2023年度末段階である程度クリアできたように思われる。以下、現段階での到達点を示すことにしたい。

3-3 2023年度段階での到達点

3-3-1 現状把握のためのアンケート調査の実施

多くの自治体では、人材育成基本方針を策定する際にアンケート調査を行っている。しかし、このアンケートの内容が、職員のモチベーションをめぐる現状、スキル不足の実態、職員が働く中で感じている制度上の制約等を析出する上で十分なものになっているとは限らない。

そこで、本研究会では、いくつかの自治体のアンケート調査を収集し、有用な質問項目を集め、また、そこで不足している質問項目を補うことで、有用なアンケート調査のフォーマットを作成した。このようなアンケート調査フォーマットを利用すれば、(各自自治体の求めに応じて、個別の追加項目をプラスアルファで入れ込む場合があったとしても、ほとんどが共通した質問項目となるので、)各自自治体にとっては、他自治体と比較する形で、自分たちの相対的な傾向性を把握できる。

2023年度においては、このアンケート調査フォーマットの有効性を確認すべく、長久手市において、実際にアンケートを行った。そして得られたアンケート結果のデータ分析まで含めて地域活性化センターで行うことができた。

3-3-2 ワークショップを通じた課題認識の共有

アンケート結果の共有や深掘りを図るためには、そこでワークショップなどが有効である。こうした場での対話を通じて、職員一人ひとりの思いを引き出し、組織変革の機運を高めることが有益である。

その場で抽出された個別の課題を実際に改善につなげていくということを事前に確認しておく、職員自身のモチベーション回復の機会にもなる。また、ワークショップの前に、職員としての原点を思い起こさせるような研修・講演などを行うと、心の熾火が再び炎を上げることになり、ワークショップも盛り上がると思われる。

こうした手法の有効性についても、それを確認すべく、長久手市において試行的にその実施を試みた(2023年11月14日)。それは、具体的には、以下のような内容であった。

第1に、ワークショップの前に、職員としての原点を思い起こさせるような講演を行った。その中では、上記アンケート結果から見えてきた長久手市の職場としての課題についても言及がなされた。

第2に、地域活性化センター職員がファシリテーターを務める形で、若手職員を中心としたワークショップを行った。アンケート結果を踏まえて設定された三つのテーマを基に話し合うことで、職員たちが感じている職場の課題等を改めて抽出することができた。

⁶ 今回の総務省の指針では、「人材育成・確保方針」という形で、「人材育成」のみならず「人材確保」もそのタイトルに入ってきたわけであるが、本来、同方針は、採用、人事異動、マネジメント体制のあり方、人事評価など、「人材」に関わる事柄を包括的にワンパッケージで示すようなものであるべきであろう。

終了後のアンケートの結果は、講演、ワークショップ共に好評であり、また、人材育成基本方針の改定の機運も生まれてくるなど、一定の成果を得ることができた。この手法の有効性は相当程度確認されたように思われる。

3-4 さらなる展開

以上の作業を踏まえ、アンケート結果並びにワークショップを通じて明らかになった課題や職員のニーズを、①研修プログラムの提供、②人材育成基本方針の改定のコンサル、③それを踏まえた人事評価制度のアップデートについてのコンサルにつなげていくことが期待される。

このうち、①については、地域活性化センターでは、人材育成パッケージプログラムを提供しており、これと連動させることが有益であると考えられる。その際、「越境学習」のシステム化・制度化など、メニューのさらなる充実を図ることも肝要であろう。地域活性化センターは、他の関係機関等との連携を図りつつ、研修プログラムの充実・提供に努めるという発想も重要である。

②については、3-3 で示した手法の延長線で対応することが可能であると思われる。

一方、③については、アンケート調査項目に人事評価関連の項目を入れ込むことで、そのための手がかりを得ることまではできているものの、実際にこれに取り組むには、各自治体における人事評価制度の運用実態を十分踏まえる必要があり、そのための調査が欠かせない。そのため、今後の課題としていきたい。

おわりに

前述の通り、人材育成エコシステム(生態系)を構築するためには、段階的に取り組む必要性があるとともに、①採用の仕方、②人事異動の仕方、③研修(OJT、OFF-JT)のあり方、④人材育成基本方針、⑤人事評価のあり方、⑥職場環境の整備、⑦マネジメント体制などを体系的に変革する必要がある。そのためにまず求められるのが、組織の現状把握である。

ここまで述べてきた通り、上記のうち、組織の現状把握、人材育成基本方針の変革、研修(OJT、OFF-JT)については、一定の成果を得ることができた。そこで、現在、ネクスト・ステップとして、採用の仕方について研究を着手したところである。

今後は、社会経済情勢等に左右されず一貫して上記の一連の取り組みを推進していけるようにするための「人材育成基本条例」(仮称)についても検討をしていく必要がある。

いずれも大きな課題ではあるが、引き続き真摯に取り組んでまいりたい。

以上

一般財団法人地域活性化センター 人材育成エコシステム研究会委員名簿（敬称略）

嶋田 暁文 九州大学大学院 法学研究院 教授 *座長

入江 容子 同志社大学 政策学部 教授

田井 浩人 公益財団法人日本都市センター 研究員

前田 広子 所沢市 福祉部長

堤 直規 小金井市 子ども家庭部長

開催実績

第1回:令和4年6月1日(水)15:30~17:00

地域活性化センター大会議室

第2回:令和4年11月18日(金)14:30~17:00

WASEDA NEO 早稲田大学日本橋キャンパス

第3回:令和5年2月21日(火)16:15~17:45

移住・交流情報ガーデン

第4回:令和5年7月18日(火)15:00~17:00

日本橋プラザビル3階展示ホール

第5回:令和5年12月22日(金)15:00~17:00

ビジョンセンター東京八重洲 904

第6回:令和5年3月5日(火)15:00~17:00

ビジョンセンター東京八重洲 904