

[論文]

地方自治体職員研修における OJT に関する研究の課題

鬼頭 文隆

1. はじめに

1990 年代後半以降、地方分権改革が進められる中、地方自治体（以下「自治体」という）における職員の人材育成の重要性がより強調されるようになってきている⁽¹⁾。人材育成のためには職員研修⁽²⁾（以下「研修」という）の果たす役割は大きいと、とりわけ「職場(内)研修 (OJT : On-the-Job Training)」の位置づけは、私的セクター、公的セクター⁽³⁾を問わず高いものとされてきた⁽⁴⁾。しかしながら、OJT の概念については戦後から現在に至るまであいまいなままで、私的セクター、公的セクターそれぞれの組織体の考えに基づき OJT が規定され実施されている現状である。OJT についてはその実態がつかみにくいため、その実証的研究はあまりされてこなかったという背景もある。しかも、私的セクターに比べ、公的セクターでの研修に関する研究蓄積は少ない⁽⁵⁾。

本稿では私的セクターではなく、公的セクター、とりわけ自治体⁽⁶⁾での OJT に着目し、これまでの OJT についての考え方や先行研究等を中心に概括し、今後の OJT のあり方等を検討する上での課題を提示することを目的とする。

2. 地方分権化と自治体における職員研修

研修は地方公務員法⁽⁷⁾（以下「地公法」という）にその根拠が置かれている。地公法第 39 条の第 1 項で、「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」、第 2 項で、「前項の研修は任命権者が行うものとする」と定められている。職員には研修を受ける機会が与えられ、研修を行うことは任命権者⁽⁸⁾の義務とされている。研修の実務は、組織内

(1) 小池治 (2001) は、「従来の自治体組織では事務・事業の精確な実施が目的化されてきたが、これからは各自治体が地域の課題に対して主体的かつ責任をもって取り組むことが求められる」とし、「分権社会においては、自治体職員の能力開発と人材育成が地域発展の鍵となる」と指摘する (p.74)。

(2) 一般的には、民間企業等では「教育訓練」という用語が使用されるが、本稿では同義語として「職員研修」を使用する。

(3) 私的セクターは私企業であり、公的セクターには中央政府と地方自治体がある (田尾 (2007) p.11)。

(4) 小池和男 (1997)、川端 (2003)、守島 (2004)、寺澤 (2005)、稲継 (2011) はじめ、多くの研究者、実務家が指摘している。

(5) 太田 (2011, pp.11-12) は、これまで公務員の動機づけについての議論や研究成果が少なかった理由の一つは、学問分野の「棲み分け」があると言う。経営学者にとって、行政組織は勝手の分からない世界であり、公務員のマネジメントや動機づけについて本格的に研究しようという人はなかなか現れず、一種の「空白地帯」になってしまったと指摘する。このことは公務員の研修についても同様なことがいえるであろう。

(6) 田尾 (2007) は、さまざまなマネジメントの施策が効率向上のために自治体に導入されようとしていることに関し、「地方自治体に見合った、行政サービスに適合した、独自の管理や考え方や手法があるべきである」

(p.10) と述べる。本稿では、この考えを踏まえ、自治体に焦点をあてることにする。また、田尾 (2015) は、公私比較の視点から、目標、過程、成果の相違について自治体の特異性をまとめている (pp.27-29)。

(7) 1951 年 2 月施行。

(8) 任命権者については、地公法第 6 条に規定されており、職員に対する人事権を行使する権限を有するものである。例えば、地方公共団体の長、議会の議長、行政委員会などである。

に置かれる研修担当部署（以下「研修所」という⁹⁾）が担当する。職員研修は、一般的には「職場外研修（Off-JT：Off-the-Job Training）」、OJT、「自己啓発」の3つの形態をとる。

自治体の職員研修のあり方について考察を進めるに当たっては、1990年代後半以降の地方分権改革の動向について注視しておく必要がある¹⁰⁾。国と地方を上下・主従の関係に固定してきた機関委任事務制度¹¹⁾が全廃され、国と地方は対等協力の関係になった。つまり、地方の自己決定領域・自己責任領域が拡大していくこととなったのである¹²⁾。

1997年11月、自治省は、地方分権推進委員会¹³⁾の第2次勧告¹⁴⁾を踏まえ、地方公共団体が政策形成能力の向上等を図るため、人材育成の目的、方策等を明確にした人材育成基本方針を策定する際に留意・検討すべき事項を指針として策定し、各都道府県、各指定都市市長に通知した。2005年4月には、改正地公法¹⁵⁾が施行され、地方公共団体¹⁶⁾には「研修に関する基本的な方針」の策定が法律上責務とされた¹⁷⁾。さらに2014年5月の地公法改正により、職階性が廃止され、人事評価に関する規定が新たに設けられ、任命権者は定期的に人事評価を行い、その結果に応じた措置を構ずることとなった。このように、研修に関する基本的方針を定めることや人事評価を行うことなど自治体の責務が地公法により規定されたことは、自治体職員の職務遂行能力や職務実績の向上をより具体的な形で示していくことが必要となったことを意味する。

地方分権を進めるためには、自治体においてはより高い資質や能力を備えた人材¹⁸⁾が必要であり、

-
- (9) 小規模の自治体では、研修を専門に担当する独立した課・係といった組織を有しない場合もあるが、本稿では一律に「研修所」と呼ぶことにする。
- (10) 間島（1995）は、分権型社会に転換するこの時期において、地方公務員研修の「第三の波」が押し寄せているとする。第一の波は昭和20年代末から30年代前半にかけての制度研修を中心とするものであり、第二の波は高度成長期における行政管理や地域開発関連の研修を中心とするものである（p.26）。
- (11) 機関委任事務制度とは「知事を初めとする都道府県の執行機関および市町村長を初めとする市町村の執行機関を国の機関とし、自治体の執行機関に『国の事務』の執行を委任する仕組み」（西尾勝（2001）p.81）である。
- (12) 地方分権一括法において、地方自治法第1条の2につぎの2項が規定された。第1項では、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」ことが、第2項では、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、（中略）施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」ことが規定されている。
- (13) 地方分権推進法第9条は、内閣府に地方分権推進委員会を置くことを定めた。その所掌事務は、地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告することなどであった。
- (14) 第6章の3.(2)に「地方公共団体は、政策形成能力の向上等を図るため、職員の資質向上と優秀な人材を確保する観点から、共同研修の開催等による研修機会の多様化や研修レベルの向上、研修内容の充実に努める」と記されている。
- (15) 第3項に「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする」ことが新たに規定された。
- (16) 地公法では「地方公共団体」「地方公務員」という用語が使用される。本稿では、それに対応する用語として「地方自治体」「地方自治体職員」を用いるが、両者の意味するところは本稿では同じである。
- (17) 小池治（2005）は「今回の法改正は実質的に全国の自治体に対して『人材育成基本方針』の策定を義務付けたものといえる。総務省が計画的な人材育成を強く求める背景には、分権時代に自治体が的確に対応していくためには自治体職員の能力開発と人材育成がきわめて重要になるとの認識があるからであろう」（p.6）と述べる。
- (18) 大森（2015a）は、「人材」を「担当する職務に関し課題を発見し施策を的確に遂行するために必要とされる能力と意欲を持っており、職務に積極的に取り組むとともにそうした持てる能力と意欲の向上に自覚的に努めている職員のこと」（p.48）と定義する。

そのために能力開発、人材開発のあり方についての再検討が急務の課題となっている⁽¹⁹⁾。

3. これまでの OJT の考え方や先行研究の整理

3-1. OJT についての基本的考え方

まず、1975 年 2 月に、自治研修協議会⁽²⁰⁾において報告書としてまとめられた『職場研修の理論と実際—仕事を通じての職員指導のあり方—⁽²¹⁾』(以下「75 年報告書」という)の内容を見てみよう。

OJT については、「管理監督者が、部下の啓発・向上を意図して、仕事を通じまたは仕事に関連させて仕事に必要な知識・技能・問題解決能力・態度等の向上について、部下を指導し、教育訓練すること」(p.3)と定義づけがされている。

さらに、つぎのような説明がなされている。長文になるが引用する。

「職場研修の考え方については、上に述べた実施責任者(職員の上司である管理監督者)と場所ないし機会(職場における仕事を通じ、または、仕事に関連して行う)という二つの要素のほかに、さらに『方法』の要素を加えて、職場研修を特定部下の『個別的な』指導教育訓練に限定するものもある。しかし、現実には課ないし係の全員を職場内に集めて集团的に仕事について指導する場合も多いので、職場研修を個別的な指導教育訓練だけに限るのは妥当とはいえない。

なお、職場研修については、これを単に管理監督者が直接部下を指導教育するという面からだけではなくて、職場における職員相互の仕事に関する自主的学習ないし相互啓発の場までに拡張して広くとらえる人もいる。

職場研修は仕事を行いながら、仕事に関して行う教育訓練であるが、必ずしもその幅を狭く限定的に考える必要はない。職場研修の内容には、直接仕事に関する専門実務的知識・技能のほか、その理解・習得等をささえる基礎的または関連的知識さらにこれらの基盤となる一般教養・一般能力の向上のための指導教育をも含むと考えてさしつかえない。また『場所ないし機会』についても、課とか係のある事務所、つまり、厳密な意味の職場だけでなく、職場外の会議場などで仕事に関して指導を行うのも職場研修に含まれると考えるべきである」(p.3)。

上記のように、職場研修については従来の OJT の考え方である管理監督者が部下に 1 対 1 の関係において指導・助言するという関係(本稿では、この OJT を「従来型 OJT」と呼ぶことにする)だけに捉われない考え方が示されてはいるが、その考え方は管理監督者による部下指導⁽²²⁾が基本とされ

(19) 真山(2001)「地方分権が進んでいるので自治体は政策形成能力を高めなければならないのではなく、本当の意味での地方分権を進めるために自治体は政策形成能力を高めなければならない」(p.39)と述べる。例えば、具体的にどのようにしたら政策形成能力を高めることができるか、といったことなどについての具体的方法等の研究も必要となろう。

(20) 自治研修協議会は、地方公共団体の研修関係機関相互及び自治大学校と地方公共団体の研修関係機関の連絡協力及び研修に関する各種の研究を行い、研修関係職員の資質を向上させ、もって地方公務員研修の発展を図ることを目的とし、1959 年 4 月に設立された。都道府県及び市町村の研修関係機関並びにその他の地方公務員研修に関係のある機関で構成される。2010 年度に解散した。

(21) 本報告書は、1973 年 3 月に、職場研修について検討を行うために自治研修協議会内に設けられた職場研修研究委員会によってまとめられたものである。この研究会委員会のメンバーは、15 都道府県(16 名)、指定都市(4 名)、その他の市(1 名)の主として研修担当部署の課長職・係長職 21 名及び自治大学校から幹事として 1 名の 22 名で構成されている。

(22) 冒頭の「編集のことば」の中で、幹事として委員会のメンバーに加わった自治大学校研究部長の加藤富子は、つぎのように述べている。「職場研修研究委員会の報告書が強調しているのは、職場研修すなわち『仕事を通じて部下を教育し、訓練してゆくことは、管理者の管理機能の重要な一環である』ということである」。

ている。

つぎに、OJT の人材育成における位置づけについて見る。

75 年報告書では、地方自治体における研修を、職場研修、研修所研修、派遣（委託）研修の 3 つに体系化した上で、職場研修と研修所研修の役割について述べている。その中で、「従来の研修では研修所研修が中心となっていたが、上記のような職能教育⁽²³⁾の観点からしても、研修所研修とともに、管理監督者が日常の業務遂行過程において、実務に即して行う職場研修がより充実されなければ、十分の効果をあげることはできない。とくに最近問題となっている、組織集団の能力を開発するためには、職場研修の役割はますます重要になってくる」(p.5) とする。この時点では、従来の研修の中心は研修所研修であって、職場研修の役割が今後「ますます重要になってくる」という職場研修への期待感が述べられている。

近年の OJT の考え方には、上司のみならず先輩が後輩に指導するもの⁽²⁴⁾、職員相互でおこなうもの⁽²⁵⁾、若手職員がその上司や先輩職員にレクチャーするもの⁽²⁶⁾などのように、従来型 OJT の考え方を超えた捉え方をする例も見られる。OJT については、多くの自治体が人材育成の中心的なものとして位置づけている⁽²⁷⁾。

3-2. OJT のあり方に関する論考

西尾勝 (1989) は、行政学の視点から「研修の概念と体系の転換を求めると題し、研修に関する彼の見解をまとめている (pp.2-9)。まず「研修という概念は戦後になって生まれ定着したものであるが、この言葉がもつニュアンスの故に研修についてある種の固定概念が成立し、そのことが地方公務員研修のあり方を強く拘束しているのではないかと指摘する。そして、研修概念についての弊害を 3 つあげている。第 1 に、「研修とは、教官ないし講師が教えること、訓練することであるとする観念を固定させた」ことである。このことは、研修生は受動的な立場に置かれ自発的能動的に研究する行為を研修の一環として認めることが難しくなることを意味する。第 2 は、「研修とは、任命権者が行うもの、授けるものであるとする観念を固定させた」ことである。地公法第 39 条第 2 項は「前項の研修は任命権者が行うものとする」と規定しているが、教育公務員特例法第 19 条は「絶えず研究と修養に努めなければならない」と規定した上で、第 20 条で「研修を受ける機会」について規定しており、地公法と教育公務員特例法ではその規定の仕方が異なる⁽²⁸⁾。第 3 に、「研修とは、教育訓

(23) 職能教育については、「職員が現在担当している職務ないし将来担当するであろう職務に関する必要な知識・技能・態度等を習得・向上させ、組織目的を効果的に達成することを目的とする」(p.5) ものである。

(24) 「上司や先輩が部下・後輩に対して、仕事などを通して、計画的・継続的に必要な知識や技能、態度などを指導・育成する方法」(「名古屋市人材育成基本方針」(2014)、p.11)

(25) 「OJT とは、業務遂行上、日常的な場面においてあらゆる機会を捉えて行う指導のことで、職員相互で行うものも含まれます」(「横浜市人材育成ビジョン」(2014)、p.4)

(26) 「OJT の形態も、上司と部下、先輩と後輩といった 1 対 1 の関係に限られるものではなく、法令改正等に関する集合研修や事例研究会などを職場全体で行うものも OJT に含まれる。新しい知識・技術によっては、若手職員が上司や先輩職員にレクチャーすることもあるでしょう」(「北九州市人材育成基本方針」(2015)、p.32)

(27) 例えば、「OJT を人材育成の中心に据え、Off-JT が補充しながら、相互に連携させて人材育成に取り組みます」(「横浜市人材育成ビジョン」(2014)、p.4)、「OJT を人材育成の核として位置づけます」(「さいたま市人材育成指針」(2013)、p.27)、「人材育成に関しては、研修等の『Off-JT』もその方法のひとつですが、最も重要な役割を担っているのは、職場で仕事を行った経験を通じて学習できる『OJT』であり、人材育成の基盤となるものです」(「福岡市 職員の人材育成・活性化プラン」(2014) p.5) などの例が見られる。

(28) 今枝 (1966) によれば、地公法上の「研修」は他律的なものであり、教育公務員特例法上の「研修」は自律的なものであるという (p.521)。

練機関である研修所で行うものであるという観念を固定させた」ことである。これにより、研修の中心は職場外研修としての集合研修であり、「職場内研修はつねにその重要性を説かれるだけで、その具体的な推進方策にまで結実することなく終始してきてしまったのではないかと指摘する (pp.4-5)。

江口 (1997) は、分権時代における職員研修、とくに職場研修をどのように再構築するかを考える際には、これまでの自治体において「職場研修」ということを OJT として捉えるのが一般的であるが、その姿勢は転換されるべきだとする。「職場研修」を、「職場において行う研修」「職場の研修ニーズに応えるための研修」のようにもっと広義に捉える。「職場研修」は、OJT (仕事を通じて行う研修)、構成員相互による相互研修、政策研究などによって構成されるという考え方である。これからの職場研修の課題として、「①多様な研修ニーズ、高度な研修ニーズにどう応えるか、②仕事を通じて上司が部下に対して行う研修、いわゆる OJT のみならず、成員相互のグループ研修、さらには政策研究に取り組む体制をどう整えるか、③上司のイニシアティブのみならず、成員の協働によるイニシアティブ、個人のイニシアティブをどう発揮させるか」(p.15)をあげている。

稲継 (2008) は、「自治体において『職場研修』の意味は (非常に) 限定的に解されてきたきらいがある」(p.200)と述べる。それは、国の担当官による OJT 解説書・マニュアルの影響を受けてきたこと、地公法第 39 条第 2 項の規定などを採用する形で、上下関係による職場研修を前提にしてきたことによる。自治体における、従来の管理監督者が部下を育成するという形で記載された OJT マニュアルは形骸化しているのが多く、その理由として、「時代環境の変化に対応した OJT の変革が行われず、また OJT の再定義がなされないままであったこと」(p.201)をあげる。彼は人材育成の基本は、「自ら学び、学習し、成長すること」(稲継 2011、はしがき)と主張する。

遠藤・小野寺 (2007a) は、従来の OJT は、その必要性や重要性が強調されながら、以下の理由から充分機能していないのではないかと指摘する。第一に、今日のように急激に変化している社会の中では、現場に遠い上司よりも、市民に密接に関係をもっている第一線で働いている職員の方が、効果的に仕事を行える機会を持ち合わせている場合もある、第二に、仕事が出来ようになるということは、形式的知識や技術の理解ばかりでなく、職場の人間関係や作法、振る舞い、中心的価値へのコミットメント等、仕事を行う上で関係するさまざまな組織的關係に身体を投じて、身をもって習得することが含まれる、第三に、知識や技術の習得は、教え込む場合に効率よく効果的に行われる場合があるにしても、ある一定水準以上の意欲と技能を持ち合わせている職員の場合には、むしろ仕事の目的やビジョンを確認するだけで、自律的に仕事を行っていくスタイルの方が効果的である場合も少なくない、という理由をあげている (pp.55-56)。

大森 (2015a) は、OJT の「訓練する」ということについて、つぎのように説明する。「①あることを反復練習させて体得させ、独りでも上手にできるようにさせること、②ある課題を出し、それに取組みませ、いわゆる応用問題を解決できる能力を身に付けさせること」であり、この訓練にはトレーナー (訓練の指導者) がいることが前提になっている。ただし、「自主トレ」という言い方ができるように、本人が自分に課題を出し、それに挑戦し、自分を鍛え、自分の能力を高めるやり方も考えられる (pp.149-150)。

西尾勝は、OJT はその重要性が説かれるだけで具体的な推進方策にまで結実していないこと、江口は、OJT は「職場研修」の一部であること、稲継は、OJT が時代に対応した変革が行われていないということ、遠藤・小野寺は、OJT は必要性や重要性が強調されながら充分機能していないこと、など、OJT のあり方についての問題を提起している。これに対し、大森は OJT についての従来の考え方を広げ

るものである。

OJT を積極的に活用すべきとする考えも見られる。

田中優 (2012) は、1990 年代以降、自治体職員に求められる能力に政策形成能力をあげ⁽²⁹⁾、その能力向上に対する影響が最も大きいのは OJT であると言う。しかし、「わが国の自治体における研修では、体系的な人材育成システムに組み込まれた OJT は、ほとんどなく、政策形成能力育成の大半を、Off-JT に委ねてきたというのが実情である」(p.69) と指摘する。Off-JT は、意識面を変えるきっかけになり得ても、行動面の変容をもたらすものではないので、「行動面の変容は実務面でのトレーニング (OJT) によらなければ期待できない」(p.70) とする。その OJT を「経験や実践に裏づけられたトレーニング」(p.71) と彼は捉えている。政策形成能力が「わざ」の領域に関するものである限り、経験の積み重ねを重視することは不可避であり、短期間の Off-JT により一朝一石で身に付くものではないとする。例えば、地域のために責任感をもって課題を解決する姿勢と問題の本質を見極めようと探索する訓練が有効な経験になり、政策形成能力に発展するのであり、「OJT の本質はこのような有効な経験をもつことであり、経験から導かれる広い視野と鋭い洞察力によって、問題の本質に迫ることができるのである⁽³⁰⁾」と指摘する。この場合の OJT についての定義づけはなされていない。ここでの OJT については、上司が部下に指導するというよりは、職員自らが経験を通して自律的に学習するという姿勢がうかがわれる。

3-3. OJT に関する実証的研究

OJT に関する実証的研究を見てみよう。

榎原(2005)は、自治体職員を対象⁽³¹⁾に OJT に関する質問紙調査を実施した。その調査結果から、能力向上については、「業務推進能力」、「職務遂行態度」、「職場運営能力」の 3 因子が、OJT の内容項目については、「職場指導」と「権限委譲」の 2 つの因子が抽出された。OJT の効果として有意な正の効果を示した OJT は「権限委譲」であったが、「職場指導」はいずれの能力向上尺度に対しても有効ではなかった。「この結果は、部下に仕事上の模範を示したり、部下の仕事の誤りを正したりというような、上司による、部下への直接的な教育・指導が部下の能力向上に有効に結びついていないということを明確に示すものであった。一方、職務機会提供と自由裁量付与こそ部下の能力向上に対して有効な、上司による唯一無比の OJT であった。言い換えれば、部下の自ら学ぶ姿勢を尊重し、そのような機会を部下に与える上司の行動が OJT の有効性を高めていたといえよう」(p.30) と考察で述べている。研究の今後の課題として「能力向上に対する OJT の有効性は限定的であり、能力向上自己評価に対する OJT の効果が十分認められたとはいえない。したがって、OJT および OffJT に代表される教育訓練関連要因以外の他の要因を検討する必要性が新たに生じた」(p.31) と指摘してい

(29) 佐々木 (1993)、地方分権の議論の中では、分権の受け皿である自治体を従来の事業官庁から政策官庁に改革していくことを求められているとし、「その一つの核心は、それぞれの自治体が今までの実務家=事業マンのイメージで語られてきた職員を、実務能力と研究能力と批判力をバランスよく備えたプロの政策マンにどう変えて行くかが論点となる」と指摘する (p.20)。

(30) 彼は、このような仕事を通じた政策能力形成に直結する経験について、On the Job Experience(OJE)とも表現している。

(31) 対象は、採用後 10 年目の大学卒職員と採用後 14 年目の高校卒職員が受講対象となる吏員後期研修と、主査に昇格後 2 年目の職員を対象とする新任主査級後期研修のいずれかに参加した職員である。OJT については「日常の職務遂行の場面で、業務に必要な知識・技能を、教育的な配慮を加えながら、業務遂行の過程で習得させようとする方法であり、主として職場の上司や先輩が行う研修」としている (p.25)。

るが、その要因については明らかにされていない。

他方、OJT に批判的な立場から、遠藤・小野寺(2007a/b)は、従来型の上司・部下関係による OJT に対して OJL (On the Job Learning) ⁽³²⁾ という形の組織戦略 (人材育成) を提案し、自律的相互学習としての OJL が生じやすい組織スタイル⁽³³⁾を検討した。日米の調査結果から、「学習する組織」を創出する上で、職場の管理職以外のキーパーソンの存在が大きいことが示され、このことから組織風土の変革の担い手は必ずしも幹部職員だけではないことを指摘する (2007a,p.64)。また、彼らは、OJL というコンセプトをもとに開発された研修の有意義評価について、受講した自治体職員の実施 1 カ月後の時点での評価は高い結果が得られた、と報告している (2007b)。

榊原 (2005) は、上司の職務機会と自由裁量付与が部下の能力向上に対して有効であることを明らかにし、遠藤・小野寺 (2007a,b) は OJT に対し、自律的相互学習としての OJL (On the Job Learning) による人材育成を提案する。これまであげられた OJT は、上司・先輩が部下・後輩に指導するという従来型の OJT を想定しているものであり、さまざまな要因によって従来型 OJT はその機能が低下しているというのが、近年の特徴的な見解であろう。

これに対し、従来型 OJT のほかに、新たな OJT の可能性はないのかという視点からの研究もなされている。

鬼頭 (2015b) は、指定都市の区役所まちづくり課⁽³⁴⁾の職員を対象に仕事場での教育・学習過程についてインタビュー調査を実施し、考察を進めた。その結果、OJT については、学習者の視点から捉えた場合、上司や先輩からの指導や同僚間での指導的やりとりを通して学習する指導型だけでなく、職員が自律的に学習する自律型、職員と他者との相互作用を通して学習する相互交流型、という 3 つの様式から構成されるという結論を導き出し、図 1 のような OJT 概念の多様性モデルという形で提示した。本稿では、こうした OJT を「多様型 OJT」と呼ぶことにする。自律型 OJT は先に見た大森

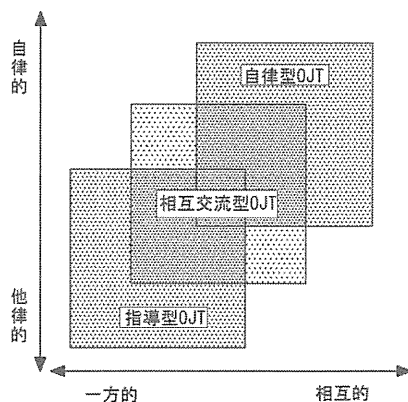
(2015a) の言う「自主トレ」に相当するものである。多様型 OJT は、従来型 OJT のような限定的・画一的なものではなく、もっと多様な概念であるという考え方である。

自治体における OJT に関して 3 つの実証的研究例をあげたが、それぞれが関連したものとなっていないし、研究例は限られたものとなっている状況である。

4. 自治体における OJT 研究の課題

以上のレビュー等を踏まえ、自治体における当面の OJT 研究の課題について、2 点あげる。

第 1 の課題は、OJT 概念についての共通認識をいかに



【図 1】OJT 概念の多様性モデル

(32) OJL については、「職場内外における自律的相互学習を通じて職場風土を改革し、個人の成長と職場への貢献意欲を高める学習プロセスを重視した組織戦略」(2007a, p.56)、「職場における共感に基づく自律的相互学習を通じて職場風土を改革し、個人と組織の成長を促す学習プロセス」(2007b, p.39)と定義づけがされている。

(33) ここでは、「学習組織」、「ニューパブリックマネジメント」、「官僚主義的組織」の 3 つの組織スタイルが理念型として特定された (2007a, p.56)。

(34) 区役所には、戸籍、市民税、健康保険、高齢者福祉、障がい者福祉などのほか地域課題の解決やまちづくりの振興などについて地域市民と行政が協力、協働して対応していくための専門の部署がある。その部署の名称は市によって異なるが、「まちづくり課」として統一して扱う。

確立するかということである。OJTのあり方について、さまざまな問題が指摘されるようになってはきているが、職員の能力開発にとって、オン・ザ・ジョブ、つまり、「仕事をしながら」、「仕事を通じて」訓練する⁽³⁵⁾、というOJTが重要な役割を果たしているという点においては異議のないところであろう。しかし、現実にはOJTを管理監督者が部下に指導するという狭く捉える考え方もあれば、職場での職員相互による学習活動全般を指すように広く捉える考え方もある。また、OJTが形骸化している、機能していないなどといった指摘もなされるようになった。OJTに関する問題の提起はされているが、そもそもOJTとは何かについて理論的研究及び実証的研究を踏まえた検討が十分なされていないという問題点がある。

例えば、理論的研究である。西尾勝(1989)の研修概念についての3つの弊害を3-2であげたが、1番目の「研修」を「OJT」に置き換えてみると、「OJTとは、上司・先輩が教えることや訓練することであるとする観念を固定させた」となる。2番目についても「研修」を「OJT」に、「任命権者」を「上司・先輩」と置き換えることで同様なことがいえる。今枝(1966)の指摘にあるように、教育公務員特例法上の「研修」は自律的であったが、地公法上で規定する研修は、元來他律的なものであったと考えられる。OJTの概念について、制度面における他律性と自律性の視点から捉えてみることも必要であろう。

また、自治体の現場では、職員数が減少する中で、職務経験を持った中途採用者や実務能力を備えた退職者の再雇用など、地方分権が進められる以前と比較し状況は大きく変化しつつある。変化してないのは、わが国の特色と言える「大部屋主義⁽³⁶⁾」であろう。地方分権が進展する中では、それ以前と比べ、職場での教育・学習過程に関して、職員の相互的関係において何らかの変化が生じていることが考えられる。つまり、従来職場での教育の主体とされた管理監督者に代わる教育の主体者の存在が浮き彫りにされる可能性がある。大森が触れた「自主トレ」は、職員本人自身がその主体者である。職場での職員の教育・学習過程を明らかにする中で、その時々での教育の主体を浮き彫りにすることを通して、OJTとは何かをあらためて再検討することが必要であろう。鬼頭は、教育学・心理学からのアプローチにより、このことを試み、OJT概念の多様性という考え方を示した。限られた職域での調査から得られたデータをもとにした分析であるので、さらに異なる職域での実証的研究が望まれる⁽³⁷⁾。

第2の課題は、能力開発のためには、どのようなOJT行動が効果的なのか、その方法を明らかにすることである。

分権型社会において、行政職員に求められるとされる政策形成能力を例にとってみよう。

政策形成能力の向上に対する影響が最も大きいとされるのはOJTであるという先の田中優(2012)の指摘を見てみよう。問題は、このOJTがいかなるものかである。彼は政策形成能力向上のために

(35) 大森(2015a) p.149.

(36) 大部屋主義とは「①公式の(事務分掌規程上は)所掌事務は、部、課、係という単位組織に与え、②その規定は概括列挙的(〇〇に関すること)であり、③職員は、そのような部、課、係に所属し、④しかも、物理空間的には一ひとつとこ所(同じ部屋)で執務するような組織形態」のことである(大森(2015b) p.46)。

(37) 西尾隆(2015)は、自治体における専門性の確保について論述する中で、「現場での経験を『専門性』にまで高めるためには、経験の量と共に、想像力をとおして個別の経験を相対化していく思考が不可欠である。(中略)現場の経験から類型化を試みる思考の質が問われるであろう」(p.67)と述べる。このことは、職場におけるさまざまな教育・学習過程を分析することで新たなOJT概念を探索する際にもきわめて示唆に富んだ指摘であろう。

は、「実務面でのトレーニング (OJT)」が必要だと言う。つまり、職員に求められる能力は、かつてのように決められたことを正確に早くこなすだけでは不十分であり、地方分権を進めるためには政策形成能力など研究的な要素を含む能力の開発が必要となっている。このトレーニングのあり方が問題となる。仮に、従来型 OJT ということが想定されているとすると、それだけで政策形成能力の向上が本当に図れるのか、吟味する必要がある。江口は従来型 OJT だけではなく、構成員相互による研修なども含める必要性を示唆し、職場研修の課題を、「政策研究に取り組む体制をどう整えるか」をあげる。研究的な要素を含む能力開発のためには、従来のような他律的な指導を待つのではなく、自律的な学習が必要となろう。

しかしながら、どのようにしたらその能力を向上させることできるのかといった具体的な方法等についての研究蓄積が少ないのが現状である。それ故に、課題も見えてこないのである。

これら2つの課題を検討するには、職場における人々の学習に焦点を当てた職場学習論からの研究知見や研究蓄積の多い学校教育現場における教育・学習活動に関する研究知見などが参考になりそうである。

中原 (2010) は、職場の中の学習の研究を進める中で、上司・上位者に限定されない同僚・部下という水平的な発達支援関係が、成人の学習における果たす効果を実証的に明らかにした。具体的には、上司の「精神支援」「内省支援」、上位者・先輩の「内省支援」、同僚・同期の「内省支援」「業務支援」が、それぞれ「能力向上」に資することなどである⁽³⁸⁾

学校教育現場における教育・学習活動に関する研究についていくつか見てみよう。

速水 (2004) は、教育が成立するのは、教師が教授内容を学習者に伝達できた場合であるが、真に教授内容を伝達できるかどうかは、学習者を意欲づけることができるかどうかにかかるといえる。学習者を意欲づけるとは、「それは教育の本来の流れ、教師→教授内容→学習者という方向の力から、逆の流れ、学習者→教授内容→教師という方向の力を生み出すことと言えるでしょう。つまり、他律的な学習者から自律的な学習者に変化させることで、自ら学び、むしろ教師に問いかける姿勢をつくることです」と述べる (pp.29-30)。

田中俊也 (2015) は、授業形態について、教師が中心で、教えたい内容を獲得させることをめざす「教える」授業から、いかに学ぶか、いかなる学び手に育てるかという「学ぶ」授業へと授業論がシフトしてきていると指摘する (pp.142-147)。

浅田 (2004) は、授業という体験をいくら積み上げても実践知ではないとし、「教師が授業を行うという体験から授業に関する知を生み出すということは、授業の中で自らが探究する問題を解決するという体験 (プロセス) を通してのみ可能となります。つまり、教師自身が自らの授業における問題をいかに明確につかむかが、授業体験が授業に関する知を生み出すか否かの大きな鍵となるのです」と述べている (p.213)。ここで「教師」を「職員」に、「授業」を「仕事」に置き換えてみると、これは自治体職員にもあてはまることと推察される。

伊藤・中谷 (2013) は、教育において「ピア・ラーニング⁽³⁹⁾」という概念の重要性が指摘され、検

(38) 「業務支援」とは業務に関する助言・指導、「内省支援」とは折に触れ、客観的な意見を与えたり、振り返りをさせたりすること、「精神支援」とは折に触れ、精神的な安らぎを与えたりすることをいう (中原 (2010) p.70)。

(39) 「同じような立場の仲間 (ピア) とともに支え合いながら、ともにかかわりをもちながら、知識やスキルを身につけていくこと」 (伊藤・中谷 (2013) p.2)。

討が進められていることをあげる。ピア・ラーニング経験のプロセスについては、教師—子どものタテの人間関係においては実現しにくい側面であり、『類似性』や『対等性』をもとにピア同士が親密な信頼関係を築いていき、『自発的』で『互恵的』な形で学びあいを深めていく活動は、自律的に学び、成長をとげていく学習者を育てていくうえで大きな力をもつといえる」と指摘する (pp.1-5)。

このような教育現場における教育・学習活動に関するさまざまな研究知見には、職場での教育・学習活動について考えていく際に援用すべき示唆に富む事項が多く含まれているのである。

以上、自治体における OJT 研究の課題をあげてみた。まずはこれまでの OJT 概念のあいまい性に焦点を当て、職場における教育・学習過程を明らかにする中で、OJT の概念についての再構築が必要である。その上で、職員の能力開発のための望ましい OJT のあり方が検討できることになる。

5. おわりに

本稿では、自治体における職員研修での OJT に着目し、行政学はじめ関連する分野の論考や先行研究などをレビューして考察を進めた。しかし、見てきたとおり、自治体における OJT に関する研究、とりわけその理論的・実証的研究はきわめて少ない。「企業内教育の中で最も非学校教育的な様式であり、社会諸科学の境界領域的研究課題である OJT」(寺田 2009、p.146) という認識は公的セクターにおいても同様である。今後、行政学、心理学、教育学、経営学、社会学など隣接する領域の研究者、実務家らがさらに連携を深め、協働して OJT に関して理論的・実証的な研究を積み重ねていくことが必要である⁽⁴⁰⁾。

引用・参考文献

- 天野巡一 (2015) 「基礎自治体における中核人材の育成手法」『都市問題』2015年10月号、pp.52-60.
- 浅田匡 (2004) 「第11章 授業体験の知」梶田正巳編著『授業の知—学校と大学の教育革新』有斐閣 pp.199-215.
- 江口清三郎 (1997) 「分権時代の職場研修」『月刊自治フォーラム』452号、pp.13-17.
- 遠藤哲哉・小野寺哲夫 (2007a) 「自治体経営の組織戦略—日米のデータを用いた組織戦略と組織心理学的観点との統合—」『青森公立大学経営経済学研究』第12巻第2号、pp.53-77.
- 遠藤哲哉・小野寺哲夫 (2007b) 「自治体経営における学習する組織—福島県内自治体のデータを用いた組織戦略と組織心理学的観点との統合—」『青森公立大学経営経済学研究』第13巻第1号、pp.35-52.
- 速水敏彦 (2004) 「第2章 学ぶ人を意欲づける知」梶田正巳編著『授業の知—学校と大学の教育革新』有斐閣 pp.23-41.
- 今枝信雄 (1966) 『逐条地方公務員法<第3次改訂>』学陽書房
- 稲継裕昭 (2008) 『自治体の人事システム改革—ひとは「自学」で育つ— (3版)』ぎょうせい
- 稲継裕昭 (2011) 『プロ公務員を育てる人事戦略 PART2 —昇進制度・OJT・給与・非常勤職員』ぎょうせい

(40) 間島 (1995) は、「分権型社会を担う地域人材の開発という急務の課題を考えれば、研修機関各々が努力を払い、実績を積み重ねる過程の中から、日本の公務員研修全体の水準の向上が図られ、さらに将来の役割分担のありべき姿がおのずと浮き彫りにされるということなのである。」(p.26) と述べる。OJT のあり方を含めその活用の方法等の確立に当たっては、同様にこの考え方が重要であろう。

うせい

- 伊藤崇達・中谷素之（2013）「序章 ピア・ラーニングとは」中谷素之・伊藤崇達編『ピア・ラーニング—学びあいの心理学』金子書房、pp.1-10.
- 自治大学校・自治研修協議会共編（1975）『職場研修の理論と実際—仕事を通じての職員指導のあり方—』（自治研修協議会・職場研修研究委員会報告書）第一法規
- 川端大二（2003）『人材開発論—知力人材開発の論理と方策』学文社
- 鬼頭文隆（2012）「分権時代の自治体内教育に関する一考察—市民協働の職場における新たな OJT の可能性」『名古屋大学院教育発達科学研究科紀要(教育科学)』第 58 巻第 2 号、pp.83-93.
- 鬼頭文隆（2014）「自治体職員教育における OJT に関する質的検討—入庁後 3 年間の振り返りの分析から—」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要(教育科学)』2014、第 60 巻第 2 号、pp.73-83.
- Kito, F. (2014) Empirical Study regarding On-the-Job Training in Japan *Journal of Asian Vocational Education and Training* Vol.7, pp.64-73.
- 鬼頭文隆（2015a）「OJT に関する質的・実証的研究—地方自治体組織の監督者を例として—」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要(教育科学)』第 61 巻第 2 号、pp.65-75.
- 鬼頭文隆（2015b）「OJT の様式の多様性に関する実証的研究—地方自治体職員へのインタビュー結果の分析を通して—」名古屋大学大学院教育発達科学研究科博士論文
- 小池和男（1997）『日本企業の人材形成』中央公論社
- 小池治（2001）「分権時代の人材育成と能力評価」『月刊自治フォーラム』497 号、pp.74-77.
- 小池治（2005）「人材育成と人事管理の連携」『月刊自治フォーラム』547 号、pp.4-9.
- 間島正秀（1995）「分権型社会を創り支える地域人材の開発」『月刊自治フォーラム』433 号、pp.24-31.
- 真山達志（2001）『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』成文堂
- 守島基博（2004）『人材マネジメント入門』日本経済新聞出版社
- 中原淳（2010）『職場学習論—仕事の学びを科学する—』東京大学出版会
- 西尾勝（1989）「研修の概念と体系の転換を求める」『地方公務員月報』平成元年 8 月号、pp.2-9.
- 西尾勝（2001）『行政学〔新版〕』有斐閣
- 西尾隆（2015）「自治体における専門性の確保—プロフェッショナルリズムと現場の知」『都市問題』2015 年 10 月号、pp.61-69.
- 大森彌（2015a）『自治体職員再論～人口減少時代を生き抜く～』ぎょうせい
- 大森彌（2015b）「自治体の現場と職員の現状」『都市問題』2015 年 10 月号、pp.44-51.
- 太田肇（2011）『公務員革命—彼らの〈やる気〉が地域社会を変える—』筑摩書房
- 榊原國城（2005）「職務遂行能力自己評価に与える OJT の効果—地方自治体職員を対象として—」『産業・組織心理学研究』第 18 巻第 1 号、pp.23-31.
- 佐々木信夫（1993）「政策研修のすすめ方—政策思考の職員像を求めて—」『月刊自治フォーラム』411 号、pp.20-27.
- 佐藤博樹（2012）『人材活用進化論』日本経済新聞出版社
- 田中優（2012）「第 3 章 職員の政策形成能力」真山達志編著『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス—』ミネルヴァ書房、pp.65-86.
- 田中俊也（2015）「第 7 章 授業の方法と教師の役割」子安増生・田中俊也・南風原朝和・伊東裕司

『教育心理学 (第3版)』有斐閣、pp.135-152.

田尾雅夫 (2007) 『自治体の人材マネジメント』学陽書房

田尾雅夫(2015) 『公共マネジメント—組織論で読み解く地方公務員—』有斐閣

寺田盛紀 (2009) 『日本の職業教育—比較と移行の視点に基づく職業教育学—』晃洋書房

寺澤弘忠 (2005) 『OJT の実際<第2版>』日本経済新聞出版社

Development and Challenges of Researches regarding On-the-Job Training in Local Governments

Fumitaka KITO

(Retired Nagoya City Government Official)

Abstract

The purpose of this article is to examine issues concerning improvements for conventional On-the-Job Training (OJT), which has traditionally been defined within the context of hierarchical relationship between superiors and subordinates. This study focuses on officials working in public sectors, especially local governments. OJT is the main education and training method conducted in local governments, and its significances has been increasing since the late 1990s when the decentralization reform was launched.

Basing on the analysis of previous studies regarding OJT, two issues have been noted about OJT. The first is the need to establish a new common concept about OJT. The conventional understanding of OJT does not fit into the present age, as it is viewed to be old-fashioned. The second issue is to clarify the method of what kind of OJT behavior is effective for the development of officials' new skills and knowledge in the workplace.

There's been very little theoretical or empirical research conducted regarding OJT in local governments. However, not only researchers but also public officials will be able to add to the theoretical and empirical findings about OJT.