

# 自治体職員の能力(1)

一人材育成担当の視点から

中嶋 茂雄・梶原 静香・林 嶺那

## 目 次

1. はじめに
2. 調査の概要
3. 職員としての基礎力
  - (1) 基礎知識
  - (2) 基礎能力
4. 能力からみた職員像
  - (1) すべての職員に求められる能力
  - (2) 職員に応じた能力
  - (3) 能力の育成方法(以上、本号)
- (以下、次号)
5. 能力の性格
  - (1) 育成の難易度
  - (2) 組織の要請
  - (3) 個性の要因
  - (4) 時代の変遷
  - (5) 「できる職員」像
6. 能力の言語化
7. おわりに

## 1. はじめに

地域の自治の営みに関与し、生活に密着した公共サービスを提供し、さまざまな地域の課題に対応し、将来の方向性を探る自治体職員には、多様な能力が

求められる。しかも、社会の変化は速まり、複雑化していく一方、組織のスリム化や外部化がすすみ、個々の職員に必要な能力の質と幅はさらに増加している。

1997（平成9）年から、国の指針（総務省，1997）にそって、自治体は人材育成基本方針を策定することになり、目指すべき職員像とそのため求められる能力が記述されていく。また、それと並行して、自治体職員の「能力について議論している研究は多」く（田尾，2015）、そのなかで、業務や法令の知識はもとより、課題を探り、関係者を説得し、施策・政策を立案するなど多様な能力が列挙され、プロフェッショナルとしての、グローバル人材としての力量も問われてきている。

しかし、こうして記述され、提起される能力は、概括的であり、並列的、羅列的であり<sup>1</sup>、総花的であって、能力の内実を解明し、自治体における現実の組織運営のなかで、いかに具現化していくかが課題となる<sup>2</sup>。人によって解釈やイメージに差の生ずる多量の能力をすべて同じように求められても、個々の職員は困惑するほかになく、具体的で現実的な目標や方針が明示されて、ようやく行動に移すことが可能になる。そのうえで、実行性のある育成プランにそって研修カリキュラムなどが実施されるのでなければ、人材育成の実践にはむすびつかない。

---

1 人材育成基本方針は、一般に、職員に求められる能力を掲げるにとどまり、能力の必要度や能力間の関係、能力ごとの内容、特徴、意義などを具体的に示してはいない。また、能力をめぐる論考では、例えば、田尾（2015）およびそこに引用される文献も、それぞれの能力の必要性を指摘し意義を主張するにとどまり、能力そのものの解明にはいたらない。公共領域にかぎらず、日本企業においても『「能力」が一体何を示しているのかについてはっきりとした共通認識がない』という（小西，2020）。

2 政策形成能力をより具体的に扱ったものとして田中（2012）がある。

自治体職員の能力<sup>1)</sup> 一人材育成担当の視点から (中嶋 茂雄・梶原 静香・林 嶺那)

本稿では、自治体職員に求められる能力を、人材育成担当がどのように認識しているかをとおして、能力の必要度や関係性、習得方法、それぞれの能力の特徴などを探ることにより、能力の議論の深化と自治体における人材育成の実践に向けた一歩としたい。

## 2. 調査の概要

東京23区(特別区)の人材育成基本方針に記載された職員に求められる能力を抽出し、それらをもとに、基礎力と10項目の能力に整理して<sup>3)</sup>、自治体の人材育成担当を対象にアンケートを作成した。求められる能力がほかにもある可能性を考慮して、アンケートには「その他の能力」欄を設けたが、結果として、記入はほとんどなく<sup>4)</sup>、基礎力と10項目の能力でほぼカバーできるといえる。

調査対象自治体は、政令市、中核市、特別区の計103自治体であり、2020年11月から12月にかけてアンケートによる調査を実施し、101自治体から回答を得た<sup>5)</sup>。

---

3 人材育成基本方針に記載されている能力の整理は次のような方針で行った。

(a) 言いまわしの違いは一つの表現にまとめる。(b) 自治体の慣用からみて、類似するもの、関係が密接なもの、一連の内容と考えられるものなどは一つの項目とする。

また、自治体以外の能力項目をも参照した。例えば、早稲田大学の職員に求められる能力の項目には、「情報収集・調査・分析力」、「課題発見・課題解決力」とある。

4 5-(4) のところで言及する数例のみであった。

5 地方行財政調査会による「都市の自治体職員に必要な能力と学習に関する調べ」(特別区協議会「特別区長会調査研究機構」依頼調査)として実施した。こ

### 3. 職員としての基礎力

自治体の仕事は多岐にわたるうえ、定期的な人事異動が行われるため、自治体の職員は、転職したかのように異なった仕事に従事することがよくある。そうしたなかでも、自治体の職員であるからには身につけておく必要のある能力を基礎力という。人材育成基本方針においても、この基礎力を重視して詳細に記述するものがみられる<sup>6</sup>。

基礎力を基礎知識と基礎能力に分けて調査を行った。

#### (1) 基礎知識

すべての職員に必須と考えられる基礎知識<sup>7</sup>を、12種類の知識項目から、選択数に制限を設けずに選んでもらった(図表1)。公務員倫理をトップに、人権や個人情報保護といった住民にかかわる基礎知識、自治体の制度や運営に関する基本的知識が多く選択されている。各自治体の特性、課題、歴史に関してはやや減少する。また、行政法を必須と考える自治体は6割ほどになる。SDGsについては、すでに5割以上の自治体が、職員の知識として必須としている点が注目される。

その他の基礎知識には27の記入例がみられ、複数の自治体から寄せられたのは、接遇が5、情報セキュリティ、危機管理、防災、新型コロナ感染予防策

---

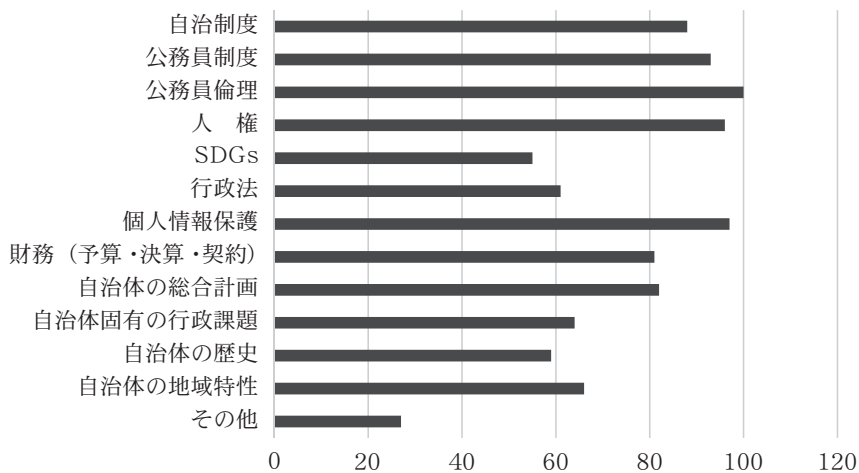
の調査の質問項目ごとの集計と結果概要については、特別区長会調査研究機構(2021)の第3章にまとめられている。

6 例えば、「新宿区人材育成基本方針」平成30年5月改訂

7 人材育成基本方針に記載されている知識を集約し、SDGs、その他を加えて作成した。

がそれぞれ4である<sup>8</sup>。

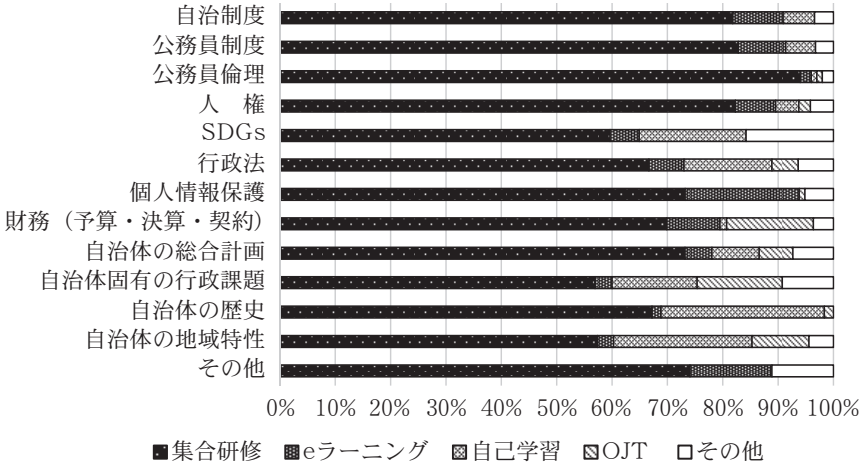
図表1：必須と考える基礎知識



基礎知識の習得方法は、図表2のように、集合研修を中心とし、それにeラーニングと自己学習が加わり、職員の個々人で学ぶ形態をとる。

8 1例のみの記入は、情報化の推進、男女共同参画、福祉の視点、協働、文書法制実務、健康管理である。

図表2：基礎知識の習得方法



※OJTには、職場上司と先輩同僚が含まれる。

## (2) 基礎能力

基礎能力にあたる文章力、法的能力、IT・ICTリテラシーを、それぞれ下記のように能力段階に区分して<sup>9</sup>、すべての職員に必須であると考えられるのはどれかを選択数に制限を設けずに尋ねた（図表3）。

文章力1：起案、通知などの定型文を作成できる

文章力2：場面に応じた住民へのお知らせ文を作成できる

文章力3：会議等の議事録を作成できる

9 人材育成基本方針から抽出した文章力、法的能力、IT・ICTリテラシーの三つの基礎能力については、自治体行政の実務を考慮して、能力のレベルを設定し、能力の具体化を試みた。

文章力4：全体の構成を考えながら会議資料や説明資料を作成できる

法的能力1：条例、要綱等の条文を正しく読むことができる

法的能力2：仕事の根拠法令及び条文を探することができる

法的能力3：逐条解説や行政解釈を調べることができる

法的能力4：要綱を作成できる

法的能力5：規則・条例レベルの条文を改正できる

IT・ICTリテラシー1：電子メールのマナーを踏まえたメールの送受信ができる

IT・ICTリテラシー2：Word, Excelを使って業務を行える（一般的な操作）

IT・ICTリテラシー3：インターネットのしくみを理解して業務に活用できる

IT・ICTリテラシー4：各種機能や特性を踏まえ業務効率化や施策の効果的な実施を提案できる（事業レベルでの活用）

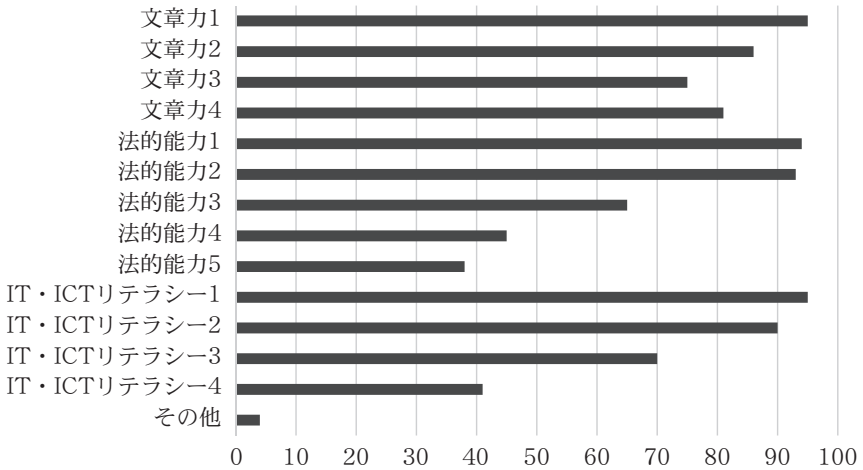
文章力は1～4のどの段階も多くの自治体で必須の能力とされるのに対して、法的能力とIT・ICTのほうは、段階によって必須度が異なる。法的能力のうち、法令等の条文を探し正しく読むことは、ひろく職員に求められるが、解釈を深め、条文の作成や改正をすることまでは、必ずしも求められてはいない。IT・ICTリテラシーについては、メールや基本ソフトウェアの一般的な操作が職員全体に求められている。

その他の基礎能力には5つの記入例があり、うち3つは接遇能力である<sup>10</sup>。接遇については、基礎知識はもちろんのこと、その上にある程度のレベルの能力が遍く求められるということであろうか。

---

10 あとの2つは、健康管理と協働・共創となっている。

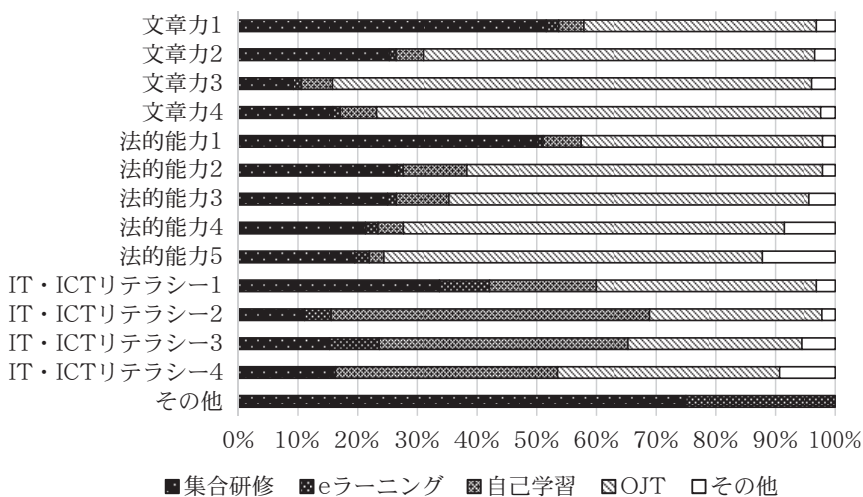
図表3：必須と考える基礎能力



基礎能力の習得方法は、基礎知識の場合とは対照的に、集合研修の割合は少なく、OJTの役割が大きい（図表4）。文章力と法的能力ともに、レベル1のみ集合研修の比重がある程度認められるが、あとはほとんどOJTに依る。一方、IT・ITCリテラシーは、かなり自己学習に委ねられている。



図表 4 : 基礎能力の習得方法



※OJTには、職場上司、先輩同僚、経験が含まれる。

## 4. 能力からみた職員像

### (1) すべての職員に求められる能力

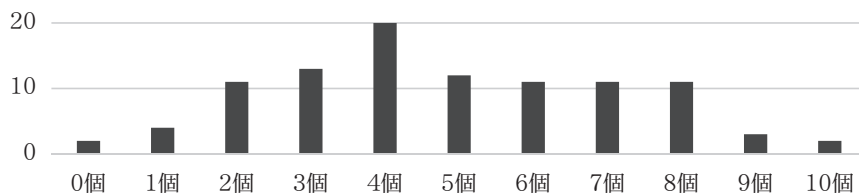
基礎力とは別に掲げられている10項目の職員に求められる能力について、すべての職員に求められる能力はどれかを、選択数に制限を設けずに回答してもらった。

選択された能力項目の数は、0から10までと自治体ごとに大きく分かれるが、4項目の選択をピークにはほぼ山状の分布を示す(図表5)<sup>11</sup>。「すべての職

11 回答を得たのは101自治体であるが、自治体によっては個別の質問に対して回答欄に記入せず空白のままにすることがあるため、集計においては、自治体の

員」に対する期待・願望と実現性・可能性のバランスのなかで、選択数に差が生ずるのではないかと思われる。

図表5：選択項目数

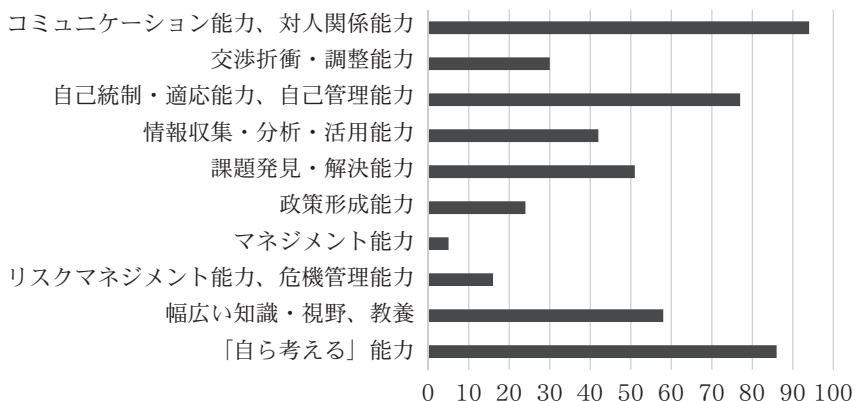


自治体において、すべての職員に求められる能力は図表6のようである。コミュニケーションや自己管理といった公共サービス従事者としての能力とならんで、自ら考えることができる広い視野と教養が求められる一方、課題対応や企画関連の能力の必要性はあまり高くない。少ないとはいえ、すべての職員に対して、マネジメント能力を求めていることは注目され、危機対応への要請はより顕著である。

---

計が必ずしも101になってはいない。

図表 6 : すべての職員に求められる能力



能力項目の選択数順に、どのような項目を選択したかをみていくと、1項目だけを選択した自治体は、すべてコミュニケーション・対人関係能力を選んでいる。2項目を選択した自治体になると、自ら考える能力、自己管理能力、広い視野と教養が加わり、3項目選択では課題対応能力と政策形成能力、4項目選択では情報収集分析能力が付加され、5項目選択のなかに交渉調整能力とマネジメント関係の能力がはじめてあらわれる。これを図式的に示すと図表7のようになり、能力の選択と組み合わせには一定の階層が認められる。すべての自治体職員に求められる能力は、基底をなす能力に順次能力が付加されていく層状構造として描くことができよう。

図表7：項目選択数による能力

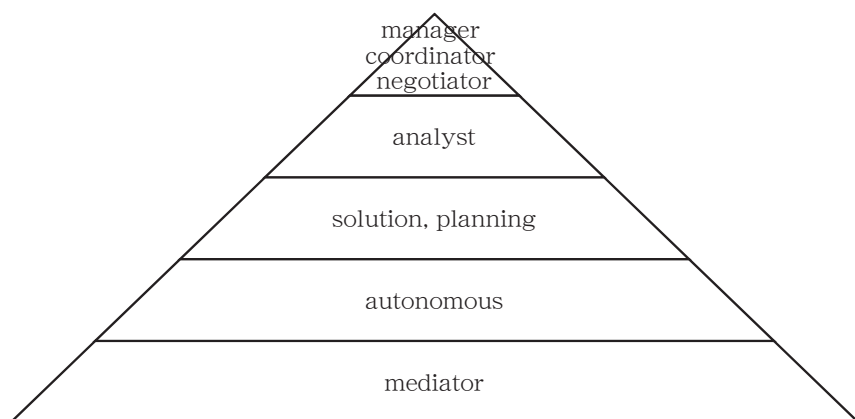
1項目選択 (4)	コミュニケーション①				
2項目選択 (11)	同上	自ら考える② 自己管理③ 広い視野教養④			
3項目選択 (13)	同上	同上	課題対応⑤ 政策形成⑧		
4項目選択 (20)	同上	同上	同上	情報収集分析⑥	
5項目選択 以降	同上	同上	同上	同上	交渉調整⑦ リスクマネジメント⑨ マネジメント⑩
	第1層	第2層	第3層	第4層	第5層

※（ ）内は自治体数

※能力に付された①から⑩は能力として求められる順位

これを職員像としてみると（図表8）、最も基底をなすのは、コミュニケーション・対人関係能力であり、仲介者・媒介者（mediator）としての役割が基本となる。次に大切なのは、自ら考えることができ、自己の統制管理も可能で、広い視野や教養を備えた職員であることであって、自律的（autonomous）な人間としての資質が求められる。そのうえで、課題を発見し解決したり（solution）、政策形成（planning）を行ったりする力量をそなえ、また、情報を収集分析し活用することができる職員（analyst）となる必要もある。さらに、交渉調整者（negotiator）をつとめ、必要な場面ではリスクマネジメントやマネジメントも行える（manager, coordinator）ことが期待されている。

図表 8 : 求められる職員像



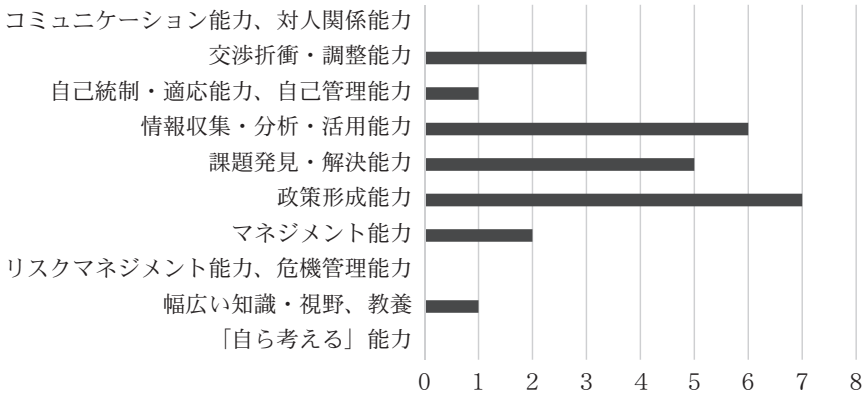
図表7において、能力の順位⑥～⑧と層位の順位との間に一部不整合が認められる。⑥と⑧に関しては、論理的にも逆転しているようであるが、能力のとらえ方やイメージに幅があり、その解釈によって差異が生じているのであろうか。また、⑦はマネジメント系の層に含まれる。

## (2) 職員に応じた能力

適性のある職員に求められる能力にはどれが該当するかとの問いになると、空欄のままの回答が多数を占め、記入のあったのは16自治体だけであった。他の問いへの回答状況に比べて、この問いへの回答数は極端に減少した。これほどの回答留保の生ずるのは、どのような理由によるのであろうか。能力と適性の関係は平素考慮することのないことがらであり、判断に困るあるいはしにくいということであろうか。これまで人材育成において職員の個性や適性への視点到乏しく、近年注目されているダイバーシティの視点もまだ浸透していないということかもしれない。

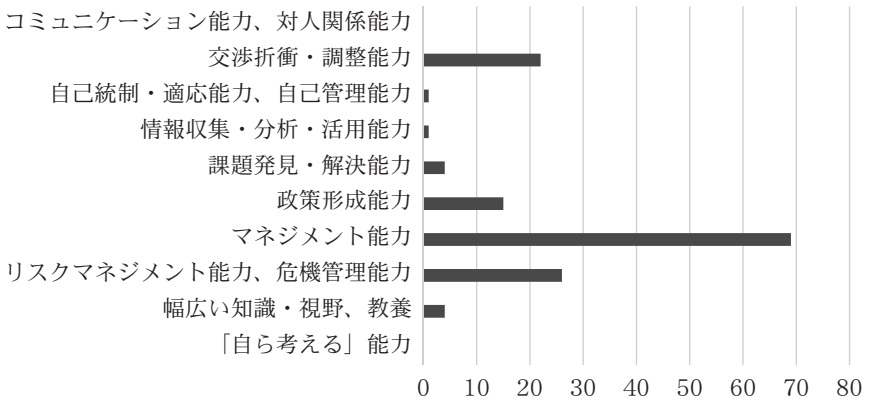
限られた回答数ではあるが、集計結果は図表9のようになり、第3層と第4層のテクニカルな能力のところに集中する。

図表9：適性のある職員に求められる能力



一定の職員（係長級以上）に求められる能力は、マネジメント能力が圧倒的に支持を集め、リスクマネジメント能力と交渉調整能力が続く<sup>12</sup>（図表10）。

図表10：一定の職員（係長級以上）に求められる能力



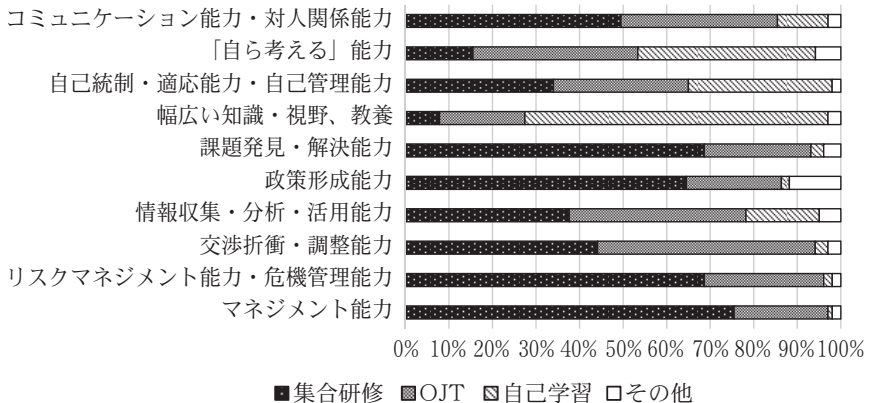
12 この三つの能力は、図表8の最も外側の第5層のグループに該当する。

マネジメント能力は、課長級以上の管理職のみに特有な能力というわけではなく、現在の組織においては、係長にも、実質的にマネージャーとしての役割や機能が求められているといえよう。

### (3) 能力の育成方法

それぞれの能力の育成方法について尋ねたところ、図表11のような結果であった。マネジメント系能力、課題対応能力、政策形成能力など第3層から第5層の能力育成は、集合研修による割合がかなり高い。そのなかで、交渉調整能力と情報収集活用能力は、OJTへの依存が大きい。第2層の自律的な人間としての資質にかかわる能力になると、OJTとともに、自己学習にたよる割合が急増し、幅広い視野教養については、重要度の比較的高い能力でありながら、職員自身の自己学習にたよらざるを得ない。最も基盤に位置する第1層のコミュ

図表11：能力の育成方法



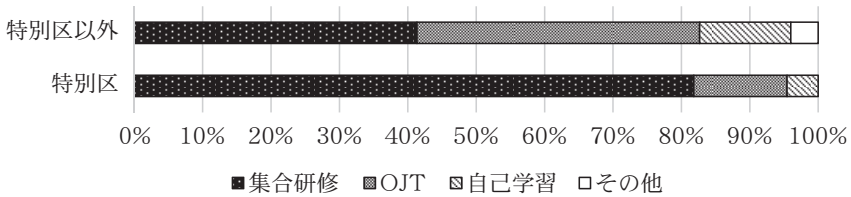
※能力の配列は、図表7の順番にあわせて、第1層から第5層へと  
なっている。

※OJTには、職場の上司から学ぶ、職場の先輩や同僚から学ぶ、経験  
が含まれる。また、eラーニングには該当がなかったため記載してい  
ない。

ニケーション能力は、集合研修とそれ以外の方法が拮抗する。育成方法が多様であり有効性の評価に差があるのか、育成方法の有効性に関する考え方が異なるのか、能力の認識のしかたやレベル感に違いがあるのか、最も基本的で普遍的な能力の育成に関するところで見解がかなり分かれる。

コミュニケーション能力に関しては、特別区とそれ以外の自治体では顕著に異なり、特別区では集合研修による育成を選択する割合が極めて高い<sup>13</sup>（図表12）。

図表12：コミュニケーション・対人関係能力の育成方法



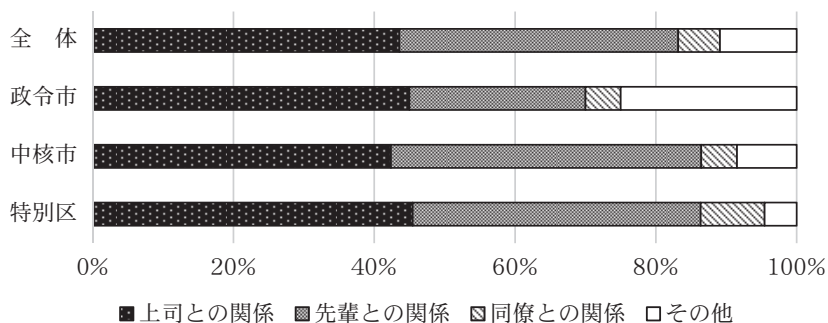
人材育成や能力習得にとって重要な職場環境は、どのように認識されているのであろうか。

職場学習を支える主要な関係（図表13）は、上司との関係と先輩との関係がほぼ均衡する。その他を選択する回答は、ほとんどが「すべての関係」とするが、所属により異なる、所属を超えた横の関係、所属を超えたモチベーションの高い人間関係、とするところもある。

13 アンケートの他の問いと同じように、この場合も選択の理由を聞いてはいないので、なぜ違いが生ずるのかはまでは知りようはないが、特別区の特徴として、23区の共同研修を長年にわたり大規模に実施してきている伝統はある。

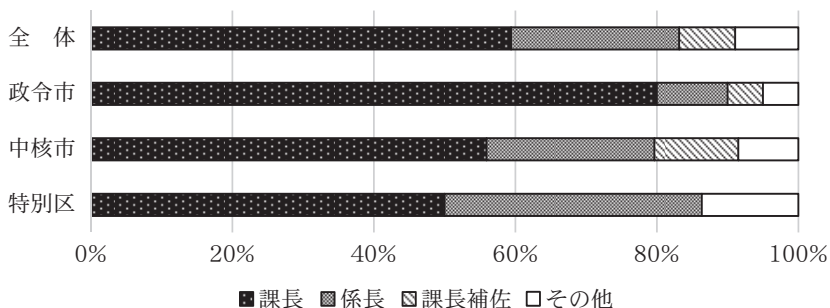


図表13：職場の学習を支える主要な関係



職場（課単位）で人材育成を担うリーダーは誰か、という問いに対しては、図表14のような回答であった。リーダーとしては課長が主となるが、政令市、中核市、特別区の間には差が生じており、特別区では係長の比率が高い。組織的な違いの要因があるのかもしれない。その他を選択した自治体では、先輩職員などを挙げている。

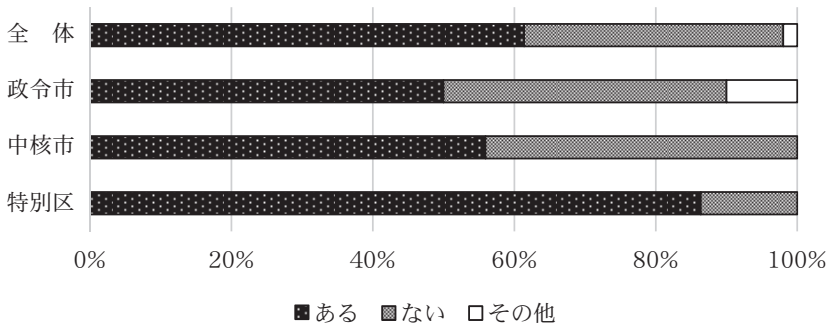
図表14：職場（課単位）で人材育成を担うリーダー



職場学習の阻害要因はあるか、という問いについては、あると回答する自治体の割合が高く、政令市より中核市でより高まり、特別区ではきわだって高い（図表15）。阻害要因としては、業務量が多く時間がとれないといった内容のものが圧倒的に多い（76%）。次に多いのは職場の意識に関することで

(19%)、所属長の意識や職員の意識に問題があり、コミュニケーション不足、風通しの悪い職場環境、職場による温度差などもみられる。そのほか、eラーニングやIT環境の未整備、多様な働き方やコロナ対策のなかでの見直しが必要といった指摘がある。政令市の「その他」は、回答なし（空欄）である。

図表15：職場学習の阻害要因



【参考文献】

小西琴絵（2020）「従業員の能力に関する先行研究の整理 — 人材育成システム再構築のために —」『東海学園大学紀要』第25号 1－17ページ  
 総務省（1997）「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」  
 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  
 田中優（2012）「ガバナンス時代における自治体職員の政策形成能力」『国際研究論叢』26（1） 39－59ページ  
 特別区長会調査研究機構（2021）『特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方』