

## 自治体職員の能力(2)

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、前号)

(以下、本号)
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

## 5. 能力の性格

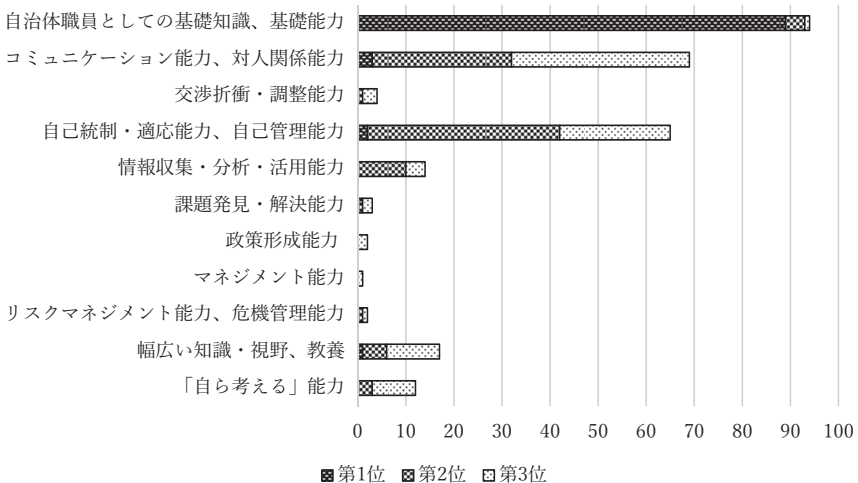
職員に求められる能力のそれぞれは、どのように認識され、どのように特徴づけられているのかを探る糸口とするため、さまざまな視点から問いを設け、

各視点に合致する度合いが高いと思われる能力項目を三つ選択し、1位から3位までの順位を付し回答してもらった。

## (1) 育成の難易度

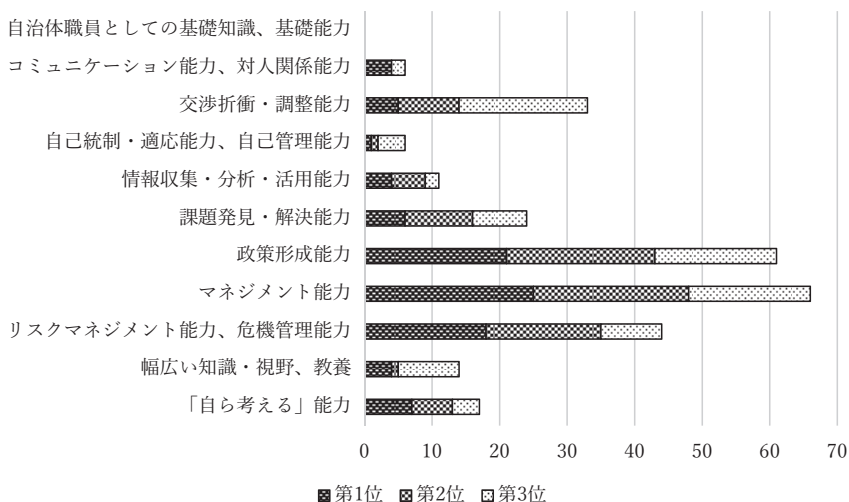
比較的習得しやすい能力と考えられているのは、圧倒的に基礎力であり、ほとんどの自治体が第1位に挙げている（図表16）。これに続くのがコミュニケーション能力と自己管理能力であるが、第2位と第3位の選択による。その他の能力は、選択されていてもごくわずかにとどまる。自治体職員に必須の基礎力及び第1層と第2層（図表7）の一部の能力は、習得がしやすいものと認識されている。

図表16：比較的習得しやすい能力



一方、習得がかなり困難な能力のほうは、図表17のように、マネジメント系能力、政策形成能力、交渉調整能力、課題対応能力といった第5層、第3層の能力が選択される。こうした能力は、集合研修による育成の必要度が高いものでもある（図表11）<sup>1</sup>。

図表17：習得がかなり困難な能力

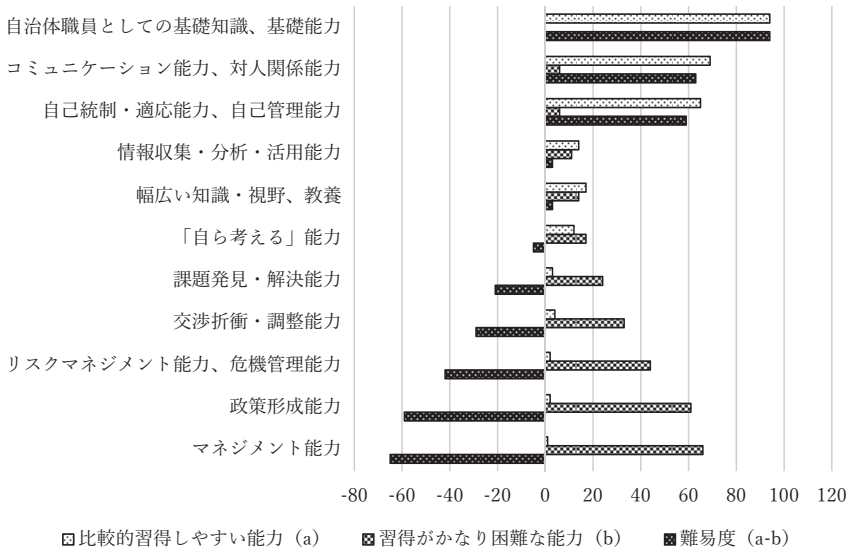


習得しやすい能力と困難な能力の選択数<sup>2</sup>の差をあらわしたのが図表18である。前述のような難と易のグループに分かれると同時に、中間のグループが認められる。「自ら考える」能力、幅広い視野教養、情報収集分析能力は、難と易の双方が拮抗しており、認識に隔たりがある。習得がしやすいとも習得が困難であるともみなされる能力ということになる。状況や価値観のちがいのより、能力そのもののとらえ方、認識のありよう、レベル感などに、かなり相違が生じているのではないだろうか。

1 習得しやすいとされるコミュニケーション能力も、集合研修による割合が比較的大きい。

2 選択数は、第1位から第3位までの合計数である。

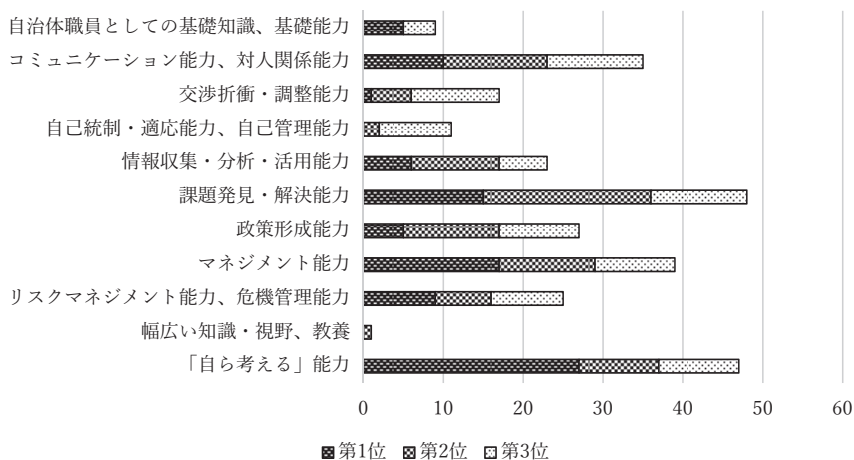
図表18：習得の難易度



## (2) 組織の要請

組織として特に強化したい能力をみると（図表19）、すべての職員に求められる能力（図表6）の場合と同じく、「自ら考える」能力の選択数は多く、しかも、第1位に選ばれる点で顕著である。総数として目立つのは、課題対応能力、マネジメント能力であり、コミュニケーション能力も依然として強化が求められている。基礎力は、選択数は多くないながら、特に強化したい能力の第1位として挙げられることのある点が注目される。

図表19：組織として特に強化したい能力



組織として特に強化したい能力とすべての職員に求められる能力（図表6）との関係を見ると図表20のようになる。組織としては、マネジメント能力の強化が特に必要であり、問題対応能力や政策形成能力への要請も高い。すべての職員にはそれほど求め得ないが、組織としては強化の課題となっている能力といえよう。しかし、こうした能力は、習得がかなり困難と認識されるものに該当する（図表17）。

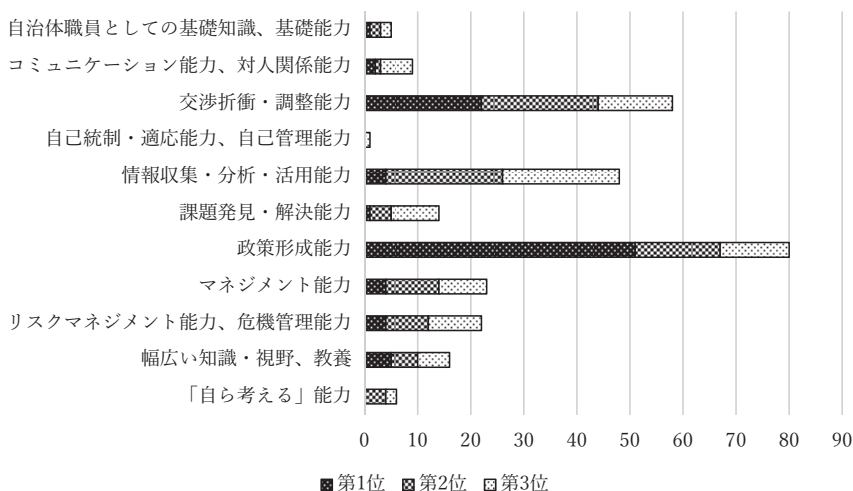
図表20：特に強化したい能力の相対的位置

能力	すべての職員に求められる能力の順位 (a)	組織として特に強化したい能力の順位 (b)	順位の差 (a-b)
マネジメント能力	10	3	7
課題発見・解決能力	5	1	4
政策形成能力	8	5	3
リスクマネジメント能力、危機管理能力	9	6	3
「自ら考える」能力	2	2	0
交渉折衝・調整能力	7	8	-1
情報収集・分析・活用能力	6	7	-1
コミュニケーション能力、対人関係能力	1	4	-3
自己統制・適応能力、自己管理能力	3	9	-6
幅広い知識・視野、教養	4	10	-6

※基礎力は、そもそもすべての職員に求められる能力であることから、調査の際に順位づけの対象外としており（図表6）、この比較表には入れていない。

業務によって必要度が異なる能力に対する回答は、図表21のようになる。政策形成能力が際立ち、しかも第1位での選択が顕著である。次に多く選択されるのが交渉調整能力であり、政策形成能力とともに、自治体行政の特色を表わしているともいえよう。選択数は少数ながら、基礎力や第1層、第2層に該当するベーシックな能力が、業務によって必要度にちがいが生ずるとするのは、どう考えればよいのであろうか。また、情報収集活用能力は、どの程度のレベルと認識されるのであろうか。

図表21：業務によって必要度が異なる能力



### (3) 個性の要因

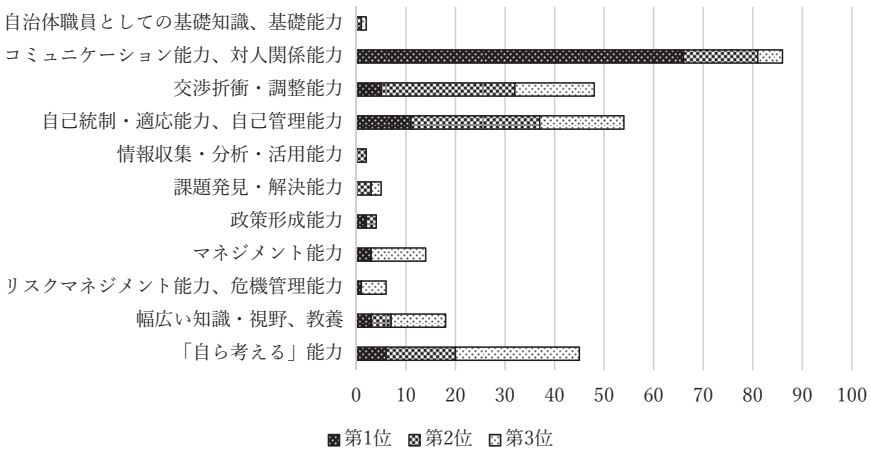
職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力はどれかという問への回答は、図表22ようである。結果をみると、すべての職員にとって最も基本的な(第1層の)コミュニケーション能力が、じつは、最も個性や性格の要因に左右されるという<sup>3</sup>。しかも、総数として最多であるばかりか、第1位での選択が群を抜いて多い。また、すべての職員に求められる能力(図表6)の第2位と第3位にあたる自ら考える能力と自己管理能力も、個性や性格の要因が大き

3 ところが、その一方で、図表16でみたように、コミュニケーション能力は、習得しやすい能力の上位に位置している。さらに、図表11、図表12が示すように、集合研修による習得の比重も比較的高い。個性や性格の要因は大きいのが、習得はかなり容易なほうで、集合研修が有効性を発揮するというのを、どう考えればよいのであろうか。

いと認識されている。

これに対して、マネジメント系能力のほうは、個性や性格との関連はあまり強く認識されておらず、政策形成能力、課題対応能力、情報収集分析能力になると、職員の個人的な要因の影響をほとんど考慮せずにすむという。

図表22：職員の個性や性格の要因が大きいと思われる能力



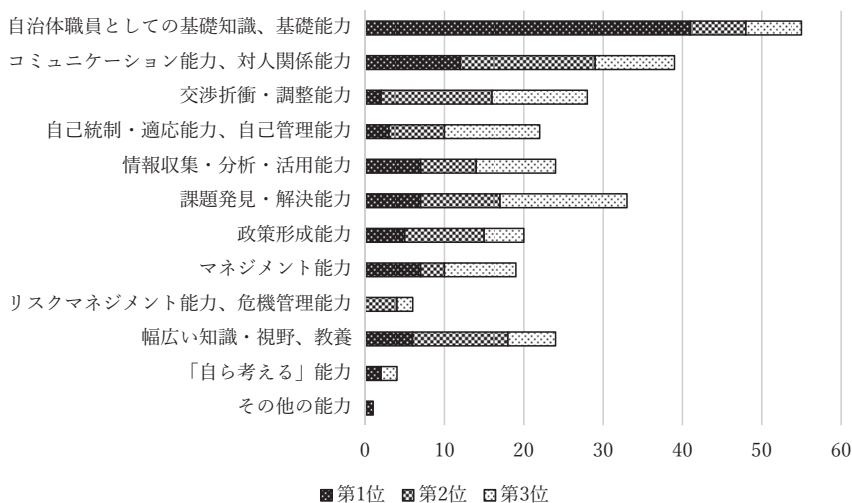
#### (4) 時代の変遷

時の経過は、自治体職員に求められる能力の相対的な重みに、変化を及ぼすのであろうか。

まず、かつての行政運営において重要であった能力を、現在から振り返った場合の評価をみると(図表23)、基礎力が最も重要であったとの認識で、第1位選択としては、圧倒的に重要性が支持されている。



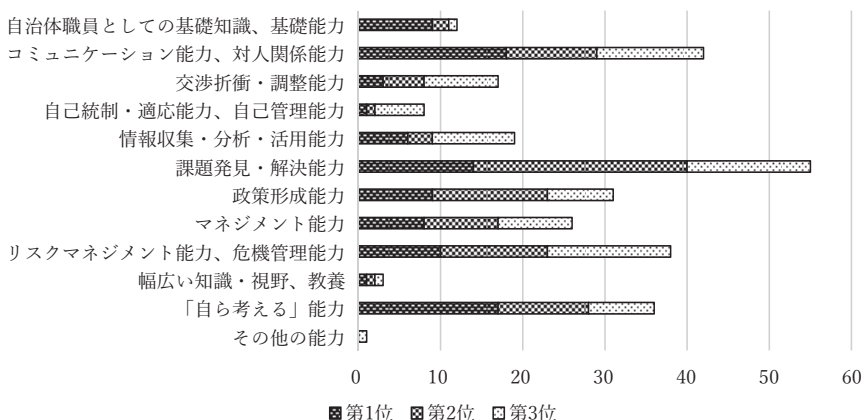
図表23：かつての行政運営において重要であった能力



次に、現在の行政運営において重要な能力は図表24のようになる。課題対応能力が、全体的に最も重要度が高くなるが、第1位選択の観点からすると、コミュニケーション能力と自ら考える能力のほうが重要とみなされている<sup>4</sup>。

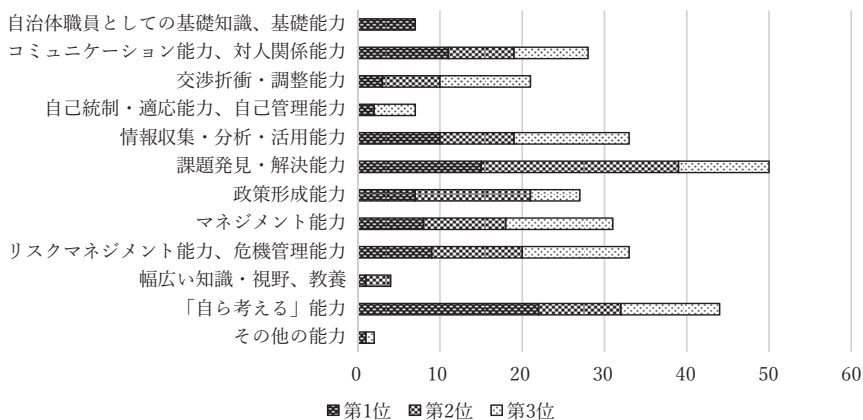
4 コミュニケーション能力と自ら考える能力は、すべての職員に求められる能力の最上位の二つである(図表6)。

図表24：現在の行政運営において重要な能力



さらに、今後の行政運営において重要となる能力を展望した場合（図表25）、全体的に課題対応能力が最重要であるには変わらないが、自ら考える能力の重要度が増して、両者の差はほとんどなくなっていく。

図表25：今後の行政運営において重要となる能力



自治体職員の能力<sup>(2)</sup> 一人材育成担当の視点から (中嶋 茂雄・梶原 静香・林 嶺那)

現在においても(図表24)、今後においても(図表25)、少数ながら、基礎力を第1位に選択する自治体が見られる。このうちの五つの自治体<sup>5)</sup>は、かつて、現在、今後ともに首尾一貫して基礎力を第1位に掲げる。これもまた、確たる一つの見識といえる。

なお、時代の変遷に関する部分に限って、「その他の能力」を選択する自治体があった。かつての行政運営において重要であった能力では(図表23)専門性(第1位選択)が、現在の行政運営において重要な能力では(図表24)ICTを使いこなす能力(第3位選択)が、今後の行政運営において重要となる能力では(図表25)法務・会計・福祉等高度な専門知識(第1位選択)とICTを使いこなす能力(第3位選択)が記載されており、自治体職員の能力のありようについて、具体的なイメージを持ち、明確なビジョンを提示している。

現在を基点として、回顧される過去と展望される未来に、どのような変化の様相が見られるであろうか。過去・現在・未来、つまり、かつての行政運営・現在の行政運営・今後の行政運営のそれぞれにおいて、能力の相対的な順位づけをし、対照したのが図表26である。

---

5 内訳は、政令市1、中核市2、特別区2である。

図表26：相対的な順位の変化

能力	かつての行政運営において重要であった能力	現在の行政運営において重要な能力	今後の行政運営において重要となる能力
自治体職員としての基礎知識、基礎能力	1	9	10
コミュニケーション能力、対人関係能力	2	2	6
交渉折衝・調整能力	4	8	8
自己統制・適応能力、自己管理能力	7	10	9
情報収集・分析・活用能力	5	7	3
課題発見・解決能力	3	1	1
政策形成能力	8	5	7
マネジメント能力	9	6	5
リスクマネジメント能力、危機管理能力	10	3	3
幅広い知識・視野、教養	5	11	11
「自ら考える」能力	11	4	2

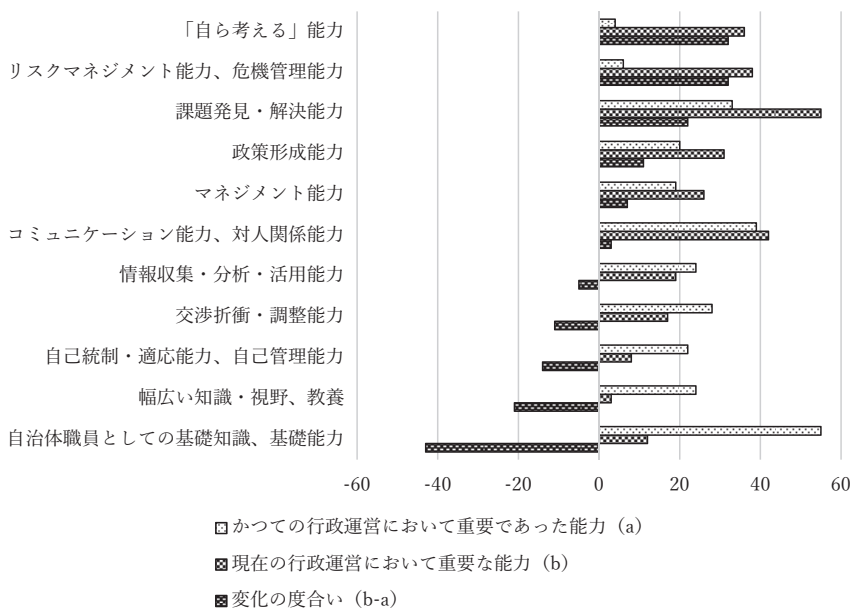
過去から未来に向けて、順位を上昇させていくグループと、順位を下降させていくグループに大別される（図表27）。なかでも、基礎力と自ら考える能力の落差は大きい。一方、政策形成能力は上昇から下降へ、情報収集分析能力は下降から上昇へ、とそれぞれ別個の変化を示す。

図表27：順位の変化傾向

上 昇	下 降
「自ら考える」能力 マネジメント能力 リスクマネジメント能力、危機管理能力 課題発見・解決能力	自治体職員としての基礎知識、基礎能力 コミュニケーション能力、対人関係能力 自己統制・適応能力、自己管理能力 幅広い知識・視野、教養 交渉折衝・調整能力

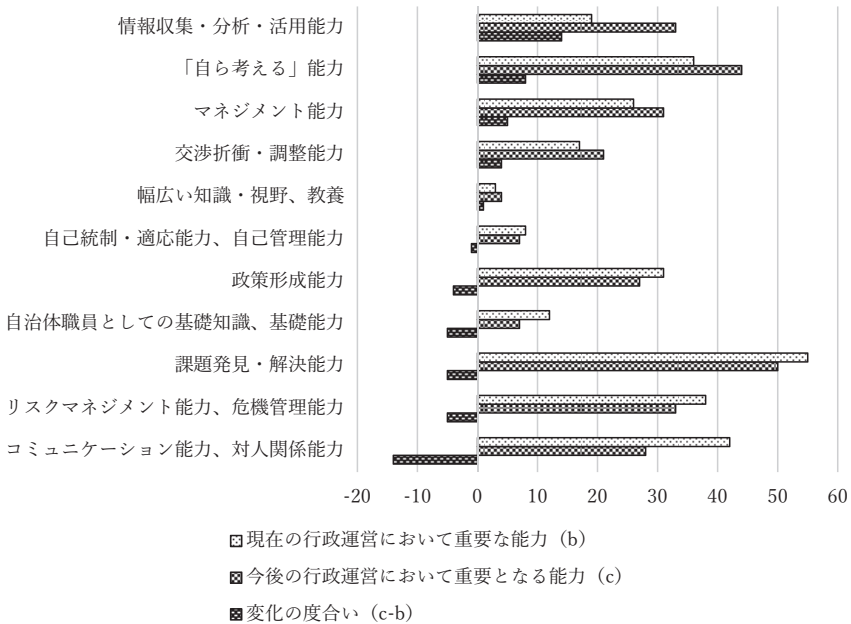
相対的な順位は選択の数量的な差異を必ずしも反映してはいない。そこで、まず、かつて（過去）と現在の選択数の差をみたのが図表28である。コミュニケーション能力の選択数が、なおも増加を続けていること以外は、順位の傾向と同じであるが、変化のようすをうかがうことができる。

図表28：過去から現在へ



次に、現在と今後（未来）の選択数の差をとると図表29のようになる。変化数は大きくはないながら、課題対応能力とリスクマネジメント能力は減少に転じ、交渉調整能力と広い視野教養は増加に転じる点で、順位の変化とは異なる。現在から未来への変化は、過去から現在までの変化よりはゆるやかであること、情報収集分析能力の増加やコミュニケーション能力の減少が顕著であることなどが認められる。

図表29：現在から未来へ

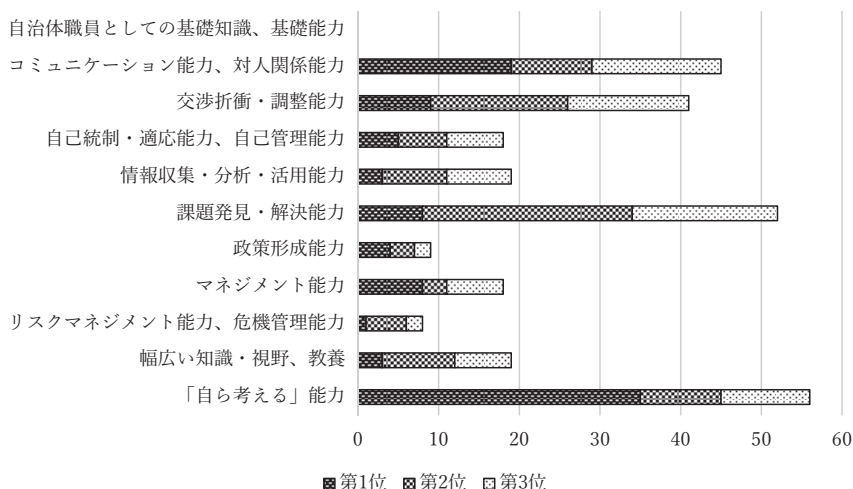


過去から現在へは、基礎力から自ら考える能力への移行であったのに対して、現在から未来へは、コミュニケーション能力にもまして情報に関する能力が求められていくということであろうか。

### (5) 「できる職員」像

いわゆる「できる職員」とは、能力の視点からどのように認識されているかを示すのが図表30である。すべての職員に求められる能力（図表6）と比較すると、自ら考える能力やコミュニケーション能力が高いのは共通するが、課題対応能力や交渉調整能力のところは、特異的に高くあらわれている。一方、政策形成能力はとても低く、最下位のほうに位置する点が注目される。

図表30：「できる職員」に共通する他の職員と比べて高い能力



「できる職員」は、第1位の選択が圧倒的に多数を占める自ら考える能力とコミュニケーション能力、第2位選択がきわめて多い課題対応能力と交渉調整能力、この四つの能力で特徴づけられる。いちはやく課題をみつけ、こまかに指示を待つまでもなく自ら考え、解決策を模索し、関係するところと連携をとり、調整を行い、必要に応じて交渉までこなす、という職員像を一般的には描くことができよう。しかし、これは理想型を漠然と表現しただけであって、具体的な職員の姿を思い浮かべ、現実の場における行動として思い描くには、どのような課題を発見するのか、何をどう自ら考え、どのような解決を目指し、だれと連携して何の調整を行い、何のために交渉するのかなど、具体的な場面をはっきりする必要がある。一般的概念的に表現された能力の内容や解釈のありようなどにより、「できる職員」のイメージや印象は、さまざまに変化し得る。

## 6. 能力の言語化

自治体職員のさまざまな能力を、職員の属性、育成の難易度、組織の要請、個性の要因、時代の変遷、できる職員といった観点から、比較検討してきた。それでは、一つ一つの能力に着目すると、どのような特徴が認められるであろうか。

例えば、政策形成能力は、自治体職員の能力のなかでも注目され言及されることが多く、論評や議論の対象としてしばしば取り上げられ、研究の対象ともなってきたが、今回の調査からは、次のような認識がうかがわれる。

総体的な認識によれば、政策形成能力は、可能な限り多くの職員に求められるが、すべての職員とまではいかず、係長級以上の職員にもそれほど求められない。その必要度は業務によって大きく左右され、組織として最優先で強化するほどではないとの判断がある。しかも、現在の行政運営における相対的な重要さは中位程度であって、過去よりは重要さが上昇したとはいえ、将来に向けては再び低下する。さらに、「できる職員」の能力としては最下位のほうに位置する。そして、習得はかなり困難とされながらも、個性や性格の要因は大きくないと思われており<sup>6</sup>、多くの場合集合研修による育成が図られている。

こうしたイメージが現実的に共有され得るのであるならば、政策形成能力が必要な場面は限られ、組織全体としての相対的重要性は一貫して高くはなく、習得は困難なうえに、マネジメント層での重要度も高くはなく、いわゆる

---

6 「4-(2)職員に応じた能力」のところで記したように、適性のある職員に求められる能力への回答数は少なく、一般化には注意を要するとはいえ、政策形成能力は適性の求められる能力の第1位にあたる(図表9)。適正と個性・性格との関係性をどう考えるかにもよるであろうが、適性の要因は大きいのが、同時に、個性や性格の要因は小さいというのは、整合性に欠けるのではないか。



「できる職員」の特徴ともいえないことになる。そうであれば、求められる能力として広く職員に示し、育成をうながすよりも<sup>7</sup>、むしろ、適性や希望を考慮して必要数を選抜し、集中的に目的のレベルにそった育成をする、あるいは、専門職と位置づけ適切な能力の保有者を採用するなどの方向性を考えることもできよう。

その一方で、少数派ながら、相反するような認識も示されており、それらをたどっていくこともできる。つまり、政策形成能力は、比較的習得しやすく<sup>8</sup>、組織として強化を特に望み、過去・現在・未来とも行政運営において最も重要な能力であり、係長級以上にも求められ、「できる職員」の構成要素をなし、すべての職員に求められるというのである。

認識の相違は、自治体ごとにみていくと、さらに大きくなる<sup>9</sup>。政策形成能力を過去、現在、未来にわたり最も重要な能力(第1位)と位置づけ、組織として特に強化を望み、できる職員の最も主要な能力であるとする自治体がある一方、過去には最も重要な能力であったとしながらも、現在や未来は第1位から第3位までの重要な能力に該当しないとする自治体、過去は第1位、現在は第2位、未来は第3位と重要さの順位を次第に下げていく自治体もある。また、①過去、現在、未来、組織、できる職員といった項目のいずれかに1位～3位の重要性を認める自治体と、②そのどれにも特段の重要性を認めず、習得が困難、業務によって必要度が異なるといったことだけを淡々と指摘する自治体の二つのグループに分かれ、①と②の数はほぼ同じになっている。自治体の人材育成担当という専門的な共通のセクションにおいて、これほどの相違がみられ

---

7 人材育成基本方針に能力として掲げ、あるいは、職員像として描けば、職員はだれもが目指すべき能力と受け取るのが自然であろう。

8 2つの自治体のみで、第3位の選択ではあるが。

9 自治体ごとの認識のようす、バリエーション、人材戦略などに関する分析は、稿を改め別の機会を待ちたい。

るのは、人材育成に関する考え方や価値観のちがいはばかりではなく、能力それ自体の認識に差があるのではないだろうか。

政策形成を文字どおり policy making, policy formulation と解するならば、先に記した調査結果から得られた概括的イメージとそう齟齬はないであろう。しかし、政策形成能力に言及する事例をみていくと、その意味内容が定まっているとは言い難い。例えば、問題を発見したり解決したりすることであったり（佐々木2003）、住民ニーズ等情報収集、問題発見・分析力、創意工夫、企画提案、政策立案の総称であったり<sup>10</sup>、政策サイクルの各フェーズを遂行できる能力の総体であったり（田中2012）と、能力の内容やレベルは多岐にわたり、時に他の能力と競合したり区別が不明確であったりもする。このように多義的であればあるほど、どこに着目し、重点をおくかによって、認識にずれが生ずることになる。

他の能力もそれぞれにこうした多義性を内包しており<sup>11</sup>、そのことを明確に意識し、共通の認識を形成しておかなければ、議論を深めることはできず、能力の適切な育成に結びつけることも難しい。まずは、それぞれの能力を明確化し、的確に記述すること、つまり能力の言語化<sup>12</sup>が不可欠となる<sup>13</sup>。

---

10 東北自治総合研修センター「市町村職員に必要とされる能力の解説」([http://www.thk-jc.or.jp/sityouson/2\\_3/need.pdf](http://www.thk-jc.or.jp/sityouson/2_3/need.pdf))。

11 基礎力のようにかなり認識が共有化されているものから、幅広い知識・視野、教養のような漠然とした概念である上に行政運営での経験や実例の乏しいものまで、多義性の度合いは能力ごとに異なる。

12 Graen & Uhl-Bien (1995) の “meaningful categorization” ともいえる。その際には、「長きにわたる経験で培ったもの」の「理論的な検討と、さらにその分析的方法の検討」（小西2020）、つまり、常識の理論的言語への翻訳が必要となる。

13 あわせて、「日本の文脈における能力概念の曖昧さ」（小西2020）が指摘され

## 6. おわりに

自治体職員に求められる能力の特性や関係を、人材育成担当の認識をとおし  
て検討した結果、次のような点を認めることができた。

第一に、求められる能力は、併存的、並列的な集合体をなすのではなく、層  
状の構造として認識されることである。基底をなすのはコミュニケーション能  
力であり、次に、自ら考え、自己管理ができ、幅広い視野や教養を備えた自律  
的な人間としての資質が必要とされる。その上に、テクニカルな能力やマネジ  
メント力が求められる。

第二に、能力ごとに、認識のされ方は、かなり異なることである。育成の難  
易度、組織の要請、個性の要因、時代の変遷、「できる職員」像といった観点  
から、能力の性格づけを確認した。

第三に、能力の認識には、相反するものや整合性に欠けると思われるものが  
併存していることである<sup>14</sup>。自治体ごとの考え方、人材戦略、価値観などのち  
がいがからとするには相違の度合いはあまりに大きい。むしろ、一般的、概括的  
に語られる能力それ自体が多義性を内包するといえ、能力の内実をさらに探  
り、人材育成の実践に結び付けていくには、能力の言語化がまず必要となる。

今後は、能力の多義性を解明する調査の実施と能力の言語化、能力測定尺度  
の検討を行い<sup>15</sup>、そのうえであらためて能力に関する調査を継続し、あわせて、  
政令市、中核市、特別区から得られた今回の結果が、自治体の認識として

---

るように、能力概念自体の整理も必要となろう。

14 例としてとりあげ注6でも言及した政策形成能力のほかにも、本稿のなかで  
いくつか言及してきた。例えば、3ページ、6ページ、注3参照。

15 これに関しては、Benkarim, A. (2016)に方法論の詳細な記述があり参考にな  
る。

一般化可能かの検証、自治体ごとの認識の検討などをすすめていきたい。

〔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頁。
- 佐々木信夫（2003）「自治体職員に必要な能力をどのように涵養するか」『法律文化』第15巻第12号32-35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』第26巻第1号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』特別区長会調査研究機構。
- Benkarim, A. (2016), *LMX à distance: Analyse qualitative et développement d'une échelle de mesure*, Université de Montréal.
- Graen, G.B. & Uhl-Bien, M. (1995), Relationship-Based Approach to Leadership: Development of Leader-Member Exchange (LMX) Theory of Leadership over 25 Years: Applying a Multi-Level Multi-Domain Perspective, *Leadership Quarterly*, 6 (2), pp.219-247.