

論文（査読付き）

自治体職員の能力向上メカニズムに関する研究（II）

—成長行動が専門性向上をもたらすプロセスの実証分析—

岡村 誠
(東海学園大学経営学部)

—要旨—

本研究の主要な目的は、自治体職員の専門性（能力）向上メカニズムと自治体における人材育成制度の効果を実証的に解明することにあつた。それゆえ、WEB調査を通じて収集した、能力形成期にあるキャリア10年未満の自治体職員354名分のデータを用いて、「挑戦行動（挑戦的な業務経験を得ようとする行動）」や「越境行動（組織外での活動経験を得ようとする行動）」、「観察・閲覧行動（間接経験を得ようとする行動）」が専門性向上に与える影響や、自治体の組織で導入されている主要な人材育成制度と職員の成長行動との関連を実証的に分析した。その結果、越境行動は直接的に専門性向上に影響し、挑戦行動と観察・閲覧行動は内省行動を媒介して間接的に専門性向上に影響していることが明らかとなった。また、目標管理制度やメンター制度は、観察・閲覧行動と内省行動を促進することで専門性向上に寄与する有効な施策であることが確認された。

[キーワード] 自治体職員、行政人材育成、経営学習論、目標管理制度、メンター制度

1. 研究の背景と目的

今日、地方分権化が進展するとともに、社会の成熟によって地域における行政需要が高度化・複雑化している。このような状況下において、地方自治体（以下「自治体」という）にあつては、省庁政策を遂行する国の従属機関から地域活性化を主導する自律性を備えた政策官庁への変革が求められており、そのためには地域に即した政策の形成や質の高い公共サービスの供給を担う、高い専門性^{注1}（能力）を備えた行政人材の育成・確保が急務となっている。

翻つて、学術界においては、このような行政現場の要請に応えるかのように、近年、「経営学習論^{注2}」を援用し、自治体職員の能力向上メカニズムや、能力開発施策のあり様について吟味・検討した研究（齋藤ほか2017；畑ほか2022；岡村2023aなど）が散見される。例えば、岡村（2023a）は、現役の市役所職員を対象としたインタビュー調査を通じて自治体職員の専門性形成過程を分析し、挑戦的な業務経験や組織外での活動経験、職場内の他者の経験が自治体職員の成長をもたらす重要な学習資源となっている可能性を指摘している。とは言え、これらの先行研究は、政策・行政分野における経営学習論の端緒として評価できる一方で、いずれもケーススタ

ディを通じてモデル（仮説）を提示するにとどまっている。それゆえ今後は、量的調査データの分析を通じた実証研究によってモデルを理論化・一般化していくことで、効率かつ効果的な行政人材育成システムの構築・確立に必要な知見（エビデンス）を蓄積していくことが重要な研究課題となる。

そこで本研究は、経営学習論を援用し、量的調査データの統計分析を通じて自治体職員の専門性（能力）向上メカニズムや自治体組織で採用されている人材育成制度の効果を実証的に解明することによって、自治体における人材育成の現状と課題を考察することを目的とする。

2. 研究方法

2.1 先行研究の検討と仮説モデルの設定

行政（自治体）研究の領野において、量的調査を通じて専門性（能力）向上メカニズムを実証的に分析した研究は見当たらない。それゆえ本研究では、岡村（2023a）が提示した自治体職員の学習資源（挑戦的な業務経験、組織外での活動経験、職場における他者の経験）と専門性（能力）の関連を、民間企業を対象とした経営学習論に関する既存の実証研究結果から推理することによって、分析枠組みとなる「自治体職員の専門性向上メカニ

ズムに関する仮説的概念モデル」（以下「仮説モデル」という）を設定する。

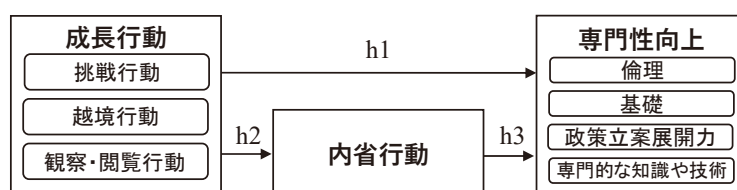
第一に、挑戦的な業務経験から学ぶ行為は「経験学習」と呼ばれ、その端緒的研究として松尾（2006）を挙げることができる。松尾（2006）は、経験概念を、Dewey（1938）を参考にして「人間と外部環境との相互作用」（松尾2006:59）と定義するとともに、身体を通して直接的に事象に関与する「直接経験」と、言語や映像を通じて間接的に事象に関与する「間接経験」に類型化した。その上で、直接経験の重要性に着目し、不動産販売会社の営業担当者218名を対象とした質問紙調査データを用いて、学習を促進する直接経験の特性を分析した。その結果、入社から5年目までのキャリアの初期段階で「職務の広がり」、6から10年目までの中期段階で「高度な仕事の達成」「職務の広がり」「紹介の増大」といった経験をした者ほど高い業績を上げる傾向にあることなどを明らかにしている。さらに、木村（2012）は、「具体的経験」「内省的観察」「抽象的概念化」「能動的実験」といった4つの過程の循環によって説明されるKolb（1984）の経験学習モデルを、量的調査データの分析を通じて検証し、経験学習の各過程で能力向上がもたらされることを明確にしている。ほかにも田中ほか（2021）は、従業員数50名以上の国内民間企業に勤務する20歳代の社員942名を対象とした質問紙調査を通じて、「プロアクティブ行動（先見のかつ未来志向・変革志向的な行動）」（Grant and Ashford 2008）によって得た仕事経験が、リフレクション（内省）を通じて能力向上に正の影響を与えることを示している。

第二に、組織外での活動経験から学習する行為は「越境学習」と呼ばれ、主要な実証研究に荒木（2007）や館野（2012）、石山（2018）、中原・保田（2021）がある。荒木（2007）は、民間企業社員300名への質問紙調査結果と13名に対するインタビュー調査結果を分析することで、社外勉強会のような職場外の「実践共同体（興味・関心を共有したメンバーが共同で活動を行う共同体）」（Lave and Wenger 1991）への参加が、個々の社員のキャリア確立を促すことを明確にしている。また、館野（2012）は、民間企業社員623名から収集した質問紙調査データの分析によって、社外勉強会に参加している者は参加していない者と比較して成長実感が

高いことを明らかにしている。さらに石山（2018）は、300名以上の従業員規模を有する企業の社員721名分の質問紙調査データの統計分析によって、社外活動への参加が「ジョブクラフティング（個人が職務または仕事に関連する境界に加える物理的および認知的変化）」（Wrzensniewski and Dutton 2001）に有意な正の影響を与えること明確にしている。加えて、組織（職場）内の人的資源に制約がある中小企業に着目した中原・保田（2021）は、日本の中小企業227社に勤める一般（非管理職）従業員824名を対象とした質問紙調査を通じて、中小企業の若手・中堅社員は社外の顧客とのコミュニケーションを通じて能力を向上させていることを明らかにしている。

最後に、他者の（代理）経験、すなわち間接経験から学ぶ行為として「観察学習（モデリング）」があり、実証研究として池尻ほか（2022）を挙げることができる。池尻ほか（2022）は、若手（29歳以下）の民間企業の社員718名を対象とした質問紙調査によって、職場における上司や先輩の仕事での考え方や工夫に関する方略を観察して学び、仕事の概念モデルを形成するという「思考のモデリング」が新人の能力向上に寄与することを明確にしている。

このように経営学習論に関する既存の実証研究では、挑戦的業務経験や組織外活動経験、間接経験（職場における他者の経験）が組織成員の能力向上をもたらすことが明確にされている。また、経験が能力向上をもたらすメカニズムについて、木村（2011）や田中ほか（2021）では、経験そのものが能力を向上させるのみならず、経験を内省することが能力強化をもたらすことが示されている。以上から本研究では、挑戦的業務経験を得ようとする行動（以下「挑戦行動」という）や組織外活動経験を得ようとする行動（以下「越境行動」という）、あるいは間接経験を得ようとする行動（以下「観察・閲覧行動」という）を自治体職員の成長（学習）を促進する行動（以下「成長行動」という）として指し、それらが専門性向上に直接的に影響するとともに、内省行動を媒介して間接的に専門性向上に影響する図1のような仮説モデルと3つの作業仮説（h1～h3）を設定した。



作業仮説1（h1）：成長行動は専門性向上に正の影響を与える

作業仮説2（h2）：成長行動は内省行動に正の影響を与える

作業仮説3（h3）：内省行動は専門性向上に正の影響を与える

図1 自治体職員の専門性向上メカニズムに関する仮説的概念モデル

2.2 尺度の設定

本節では、仮説モデルを検証するために必要となる尺度を設定した。

はじめに、成長行動に関しては、すでに岡村（2024）が量的調査を通じて3次元11項目（挑戦行動3項目、越境行動4項目、観察・閲覧行動4項目）から成る測定尺度を作成していることから、本研究では当該尺度を活用することとした。続いて、内省行動尺度に関しては、木村（2012）が作成した経験学習行動尺度のうち、内省過程（内省的観察および抽象的概念化）を構成する6項目を用いた。ただし、木村（2012）の尺度は、学習資源として組織成員個人の直接経験のみを想定したものであるため、本研究では、間接経験（他者の経験）をも含んだ内容に修正した。最後に、自治体職員の専門性向上の度合いを測定する尺度（以下「専門性向上尺度」という）に関しては、林（2013）を参考にして岡村（2023b）が作成した34項目の「自治体職員の専門性測定尺度」のうち、汎用性の高い能力項目を抜粋し、4次元12項目（倫理3項目、基礎3項目、政策立案展開力3項目、専門的な知識や技術3項目）を設定した。以上をまとめたものが表1である。

なお、尺度のスケールについては、成長行動と内省行動で「まったくあてはまらない」から「とてもあてはまる」までの5件法を用い、1点から5点を付与することでリッカート型5段階尺度とした。他方、専門性向上尺度については、自治体職員になってから現在までに各能

力に関する項目がどの程度身についたかに対して「まったく身につかなかった」から「とても身についた」までの5段階で回答を求め、1点から5点を付与することでリッカート型5段階尺度として扱った。

2.3 質問紙調査の概要

今日の自治体職員の専門性向上メカニズムをより正確に把握するためには、現在、成長段階にある自治体職員のデータを収集することが望ましい。それゆえ本研究の質問紙調査は、アイブリッジ株式会社のネットリサーチ「Freeasy」の会員モニターのうち、能力形成期にあるキャリア（自治体勤務歴）10年未満の一般（非管理職）行政職員（教育職、警察職、税務職、医師・歯科医師職、看護・保健職、福祉職、消防職、企業職、技能労務職以外の一般職員）を対象に実施した。

調査期間は2023年5月25日から6月7日までであり、調査の実施に当たっては、氏名や生年月日など、個人の特定につながる情報は収集しないようにするとともに、調査協力依頼および回答フォームにおいて、調査の趣旨や目的のほか、回答データが統計的に処理されること、回答は強制ではないことなどを明示し、個人情報保護および倫理的配慮を徹底した。

以上のような方法によって集めた回答データのうち、回答時間が極端に短い、あるいは回答に規則性があるといった不良回答を除くことで、最終的に354人のデータをサンプルとして用いた。サンプルの概要は表2のと

表1 尺度

尺度区分	下位概念(次元) No.	質問項目
挑戦行動	1.	困難な業務に立ち向かってきた
	2.	様々な経験の機会を求めてきた
	3.	常に新しいことに挑戦してきた
成長行動 尺度	4.	国や他自治体の職員と積極的に交流してきた
	5.	庁外で開催される研修会や研究会(学会含む)に積極的に参加してきた
	6.	地域活動(自治会活動、まちづくり活動、消防団活動、ボランティア活動など)に積極的に参加してきた
	7.	異業種(事業者や団体など)の人と積極的に交流してきた
	8.	他人の仕事の仕方や様子を意識的に観察してきた
	9.	職場での他人同士の(仕事に関する)会話に聞き耳を立ててきた
	10.	他人に仕事のやり方や業務経験について積極的に聞いてきた
内省行動 尺度	11.	過去の事例に関する記録(報告文書など)をよく読んで調べた
	12.	必要な情報を集めて、自分や他人の経験を分析してきた
	13.	自分や他人の経験を多様な視点から捉えてきた
	14.	自分や他人の仕事の成功や失敗の原因を考えてきた
	15.	自分や他人の経験の結果を自分なりのノウハウに落とし込んできた
	16.	様々な仕事場面に共通する法則を見出してきた
	17.	他の状況にもあてはまるような仕事のコツを見つけようとしてきた
倫理	18.	住民にとって何がよいのかを考えながら業務を遂行する力
	19.	地域全体の利益のバランスをとりながら業務を遂行する力
	20.	特定の者に肩入れすることなく、公平・中立な立場に立って業務を遂行する力
基礎	21.	法令を読み解き、適切に運用する力
	22.	規程(法令や要綱等)に基づいて正確かつ迅速に事務を処理する力
	23.	自治体組織の構造や意思決定の仕組みに関する知識
専門性向上 尺度	24.	根拠(データ等)に基づいて効果的な施策や事業を立案する力
	25.	施策や事業を展開するための行動計画をつくり、的確に遂行する力
	26.	施策や事業の案を関係部局(財政部局など)に説明し、合意を形成する力
専門的な知識や 技術	27.	担当業務に関する最新の社会動向についての知識
	28.	担当業務に関する地域の現状や課題についての知識
	29.	担当業務に関する国や他自治体の取組みについての知識

表2 サンプル概要 (N=354)

プロフィール項目	サンプル		地方公務員給与実態調査		
	度数	割合 (%)	度数	割合 (%)	
性別	男性	156	44.1	132,114	60.7
	女性	198	55.9	85,506	39.3
採用区分	事務(行政)職	282	79.7	データなし	
	技術職	72	20.3		
学歴	中学卒	0	0.0	19	0.0
	高校卒(専門学校卒含む)	34	14.1	33,946	15.1
	短大卒	19	5.4	9,173	4.1
	大学卒(大学院修了含む)	285	80.5	182,129	80.9
所属自治体の区分	都道府県	95	27.1	70,815	31.4
	政令指定都市	46	13.1	26,258	11.6
	市	162	46.3	91,072	40.4
	町・村	36	10.3	23,754	10.5
	東京都特別区	11	3.1	13,531	6.0
	その他(一部事務組合等)	4	-	データなし	
所属自治体の所在地域	北海道地方	18	5.1	13,443	6.0
	東北地方	33	9.3	20,365	9.0
	関東地方	101	28.5	70,311	31.2
	中部地方	55	15.5	36,359	16.1
	近畿地方	59	16.7	33,510	14.9
	中国・四国地方	34	9.6	22,417	9.9
	九州地方	54	15.3	29,025	12.9

※1 地方公務員給与実態調査のデータについて、性別に関しては平成30年の基幹調査、性別以外の項目に関しては令和4年の補充調査が直近である。

※2 学歴区分における構成割合は、サンプルでは「実際の学歴」、地方公務員給与実態調査では「給与決定上の学歴」の値を示した。

※3 所属自治体区分に関しては、地方公務員給与実態調査において「その他(一部事務組合等)」のデータがないため、割合の比較対象から除外した。

おりである。本研究のサンプルと全数調査である「地方公務員給与実態調査」(総務省 2023a; 2019)の直近の結果(母集団)を比較してみると、学歴や所属自治体の区分、所在地域については、概ね母集団と同様の構成割合を示したことから、本研究のサンプルは母集団に対して一定程度の代表性を有していると考えられる。しかしながら、本サンプルにおける女性の構成割合が母集団と比較して16.6%高く、またインターネット調査によって収集したものであることから、サンプリングバイアスを完全に排除しきれていないことには留意する必要がある。

なお、本研究では、収集したデータの統計分析・処理にあたって、IBM SPSS Statistics Version 27.0およびIBM SPSS Statistics Amos Version 27.0を用いた。

3. 結果と考察

3.1 尺度の信頼性と妥当性

仮説モデルの検証に先立ち、尺度を構成する各項目の基本統計量(平均値:M、標準偏差:SD)を算出した上で、各構成概念(次元)の信頼性と妥当性を確認した。結果は表3のとおりである。

はじめに、尺度の信頼性に関しては、ある概念の測定尺度を構成する複数の項目に共通した回答が得られるかといった「内的整合性(一貫性)」を確認することで検証することができる。内的整合性の指標として

Cronbach's α (以下「 α 」という)がある。 α は、0から1までの範囲の値をとり、「 $\alpha \geq .60$ 」であれば項目間の内的整合性が高い、「 $\alpha \geq .80$ 」であれば項目間の内的整合性が非常に高いと判断することができる(宮本・宇井、2014、pp.65-70)。分析の結果、挑戦行動で $\alpha = .72$ 、越境行動で $\alpha = .75$ 、観察・閲覧行動で $\alpha = .80$ 、内省行動で $\alpha = .89$ 、倫理で $\alpha = .75$ 、基礎で $\alpha = .85$ 、政策立案展開力で $\alpha = .83$ 、専門的な知識や技術で $\alpha = .87$ となり、いずれも高い値が示されたことから、本尺度の各構成概念は十分な信頼性を備えていることが明確となった。

続いて、尺度の妥当性に関して、本研究で用いた尺度はすでに先行研究において妥当性が検証されたものである。それゆえ本研究では、あらかじめ設定したモデルのデータへの適合性を検討するための手法である共分散構造分析を活用し、先行研究(理論)に基づき構築された本研究尺度が収集したサンプルデータに適合することを確認することによって尺度の因子構造の妥当性を担保した。その際、共分散構造分析におけるモデル適合度指標は、一般に「GFI (Goodness of Fit Index)」「AGFI (Adjusted Goodness of Fit Index)」「CFI (Comparative Fit Index)」「RMSEA (Root Mean Square Error of Approximation)」が用いられる。しかし、豊田(2007)によれば、変数が多く自由度が高い場合、GFIとAGFIが低いという理由でモデルを棄却する必要はないとされる。したがって、GFIとAGFIは参考値とし、CFIとRMSEAのみを評価指

表3 尺度の信頼性と妥当性の検証結果

尺度区分	構成概念(次元)	No.	M	SD	λ
成長行動尺度	挑戦行動 ($\alpha=.72$)	1.	2.98	1.10	.61
		2.	2.84	1.06	.69
		3.	2.58	1.05	.74
	越境行動 ($\alpha=.75$)	4.	2.04	1.11	.64
		5.	2.04	1.06	.62
		6.	1.90	1.10	.63
		7.	1.99	1.06	.71
	観察・閲覧行動 ($\alpha=.80$)	8.	2.98	1.08	.72
		9.	3.18	1.13	.70
		10.	3.11	1.07	.71
		11.	3.21	1.11	.69
12.		3.00	1.10	.83	
内省行動尺度 ($\alpha=.89$)	内省行動尺度 ($\alpha=.89$)	13.	2.86	1.06	.78
		14.	3.06	1.01	.71
		15.	3.08	1.03	.80
		16.	2.72	1.07	.69
		17.	3.02	1.04	.74
専門性向上尺度	倫理 ($\alpha=.75$)	18.	2.88	1.01	.74
		19.	2.62	.98	.79
		20.	3.16	1.07	.62
	基礎 ($\alpha=.85$)	21.	3.01	1.10	.84
		22.	3.04	1.08	.85
		23.	2.95	.99	.76
	政策立案展開力 ($\alpha=.83$)	24.	2.81	1.10	.71
		25.	2.70	1.11	.86
		26.	2.62	1.10	.82
	専門的な知識や技術 ($\alpha=.87$)	27.	2.90	1.06	.84
		28.	2.93	1.03	.82
		29.	2.92	1.05	.84

※ モデル適合度： $\chi^2=811.24$ 、 $df=349$ 、 $GFI=.86$ 、 $AGFI=.82$ 、 $CFI=.92$ 、 $RMSEA=.06$

標として用いた。そしてモデル採択基準については、山本・小野寺(2002)に基づき $CFI \geq .90$ 、 $RMSEA \leq .08$ とした。分析の結果、 $GFI=.86$ 、 $AGFI=.82$ 、 $CFI=.92$ 、 $RMSEA=.06$ といったように、基準を満たす値が得られたことから、本尺度構造のデータへの適合が確認された。

3.2 自治体職員の専門性向上メカニズム

本節では、共分散構造分析を用いて仮説モデルを検証することで、自治体職員の専門性向上メカニズムについて検討した。なお本研究は、成長行動が専門性のどの構成要素に影響しているのかを吟味することではなく、成長行動が専門性を向上させる経路(プロセス)を明らかにすることを主要な目的としている。ゆえに、共分散構造分析の実施に当たっては、分析モデルを単純化するため、専門性向上尺度における4つの構成概念(倫理、基礎、政策立案展開力、専門的な知識や技術)を包括する高次因子(「専門性」)を成果変数として設定した。結果は図2のとおりである。適合度指標をみると、 $GFI=.86$ 、

$AGFI=.82$ 、 $CFI=.91$ 、 $RMSEA=.06$ であり、基準を満たす値が得られたことから、設定した仮説モデルがデータと適合していることが明確となった。そこで以下では、個別パスの標準化係数(λ)の値を吟味することによって各作業仮説の検証を行った。

はじめに、作業仮説1に関して、成長行動のうち越境行動から専門性へのパスの係数(λ)は.31であり、0.1%水準で有意な影響が確認された。しかし、挑戦行動と観察・閲覧行動から専門性へのパスは有意ではなかった。それゆえ作業仮説1は一部のみ支持される結果となった。続いて、作業仮説2に関しては、観察・閲覧行動から内省行動へのパス($\lambda=.80$)において高い値が示され、0.1%水準で有意となったが、挑戦行動から内省行動へのパス($\lambda=.14$)の値は小さく、有意傾向(10%水準)を示すにとどまった。また、越境行動から内省行動へのパスは有意ではなかった。したがって、作業仮説2についても一部のみが支持される結果となった。最後に、作業仮説3については、内省行動から専門性へのパスの λ

の値は.62となり、0.1%水準で有意であったことから、支持する結果が得られた。

このような結果から、越境行動によって生じられる組織外活動経験は、唯一、経験それ自体で自治体職員の専門性（能力）向上をもたらしているものと思料される。越境先は、所属組織内の常識や共通言語（コード）が通用しない、いわば異質の者とのコミュニケーションの場（空間）であり、そこで得る経験や知識は、自治体職員にとって新鮮かつ刺激的で、大きなインパクトを持つこととなる。それゆえ越境行動が自治体職員個人の成長（専門性向上）に直接的な影響を及ぼしているのではないかと推察される。他方で、挑戦行動と観察・閲覧行動は、直接的に専門性向上をもたらすのではなく、内省行動を介して間接的に専門性向上に寄与していることが明らかとなった。このことは、挑戦的な業務遂行によって得る直接経験、あるいは他者の観察や文書の閲覧によって得る間接経験は、職場という日常空間で生じることがゆえに、そこで生じる無数の業務経験の中から意識的に抽出され、吟味されることによってはじめて専門性の向上に寄与すると解釈することができよう。

また、挑戦行動と観察・閲覧行動の内省行動へのパスに着目すれば、挑戦行動から内省行動へのパスは、観察・閲覧行動から内省行動へのパスと比較して極めて低い値であり、有意傾向にとどまったことから、自治体職員は民間企業社員と異なり、自らの業務経験を十分に内省できていないという現状を指摘することができる。こうした背景として、自治体組織においては、一つの業務（事務分掌）に対して一人の職員を割り当てるといふ、いわば担当制が採用されていることや、業務がルーティン化しているがゆえに、民間企業と比較して業務成果の評価が困難であるという行政の職務特性が関係しているのではなかろうか。すなわち、担当制のもとでは業務が属人化する傾向にあり、また、業務の成果を客観的・定量的に測定することが難しいため、齋藤ほか（2017）でも指摘されているように、自治体職員は、特定の業務に習熟してしまうと、他者から指摘を受けたり、評価してもらったりすることが少なく、ゆえに自らの業務経験（行

動）を振り返ることもほとんどない。こうした事情が分析結果に反映されているのではないかと考えられる。

他方、観察・閲覧行動から内省行動への影響が大きいことは、岡村（2024）でも指摘されているように、自治体職員は、主に間接経験の内省（分析）によって専門性を大きく向上させていることを意味する。こうした要因として、自治体には公平性や中立性が強く求められるという行政組織特有の事情があると考えられる。具体的には、法令等の許認可事務や窓口受付業務といった自治体の業務の多くは、新規性や事業成果ではなく、他の職員や過去（前任者）の対応との整合性・一貫性が重要視されることとなる。それゆえ自治体職員にあっては、職場における他者の仕事のやり方を観察したり、前任者等の対応記録や規程・マニュアルなどの文書・文献を閲覧したりすることによって得た知識・情報を吟味・分析し、自身のノウハウとして取り込むことで自治体職員として必要な能力を向上させているといえよう。

3.3 目標管理制度とメンター制度から見た自治体における人材育成の実情と課題

本研究では、自治体組織における人材育成の手法として「目標管理制度」と「メンター制度」に着目した。前者は、自らの担当業務について、上司や先輩の助言・指導のもとで目標を設定し、実践し、内省・評価を行う仕組みであり、人事評価^{註3}や能力開発のための手段として、すでに多くの企業や官公庁で活用されている。他方で後者は、先輩職員が後輩職員に対して様々な支援を行う仕組みであり、総務省（2023b）が2023年12月22日に公表した「人材育成・確保基本方針策定指針」では、メンター制度の導入が、自治体における人材育成・確保の取組を具体化する際の検討事項として挙げられている。本節では、近年、自治体において導入が推奨されているこれら2つの人材育成制度の効果や実施状況を明らかにすることによって、自治体における人材育成の現状と課題について考察していきたい。

はじめに、成長行動と内省行動の各構成概念の得点（項目得点を構成概念ごとに算術平均した値）を算出し、

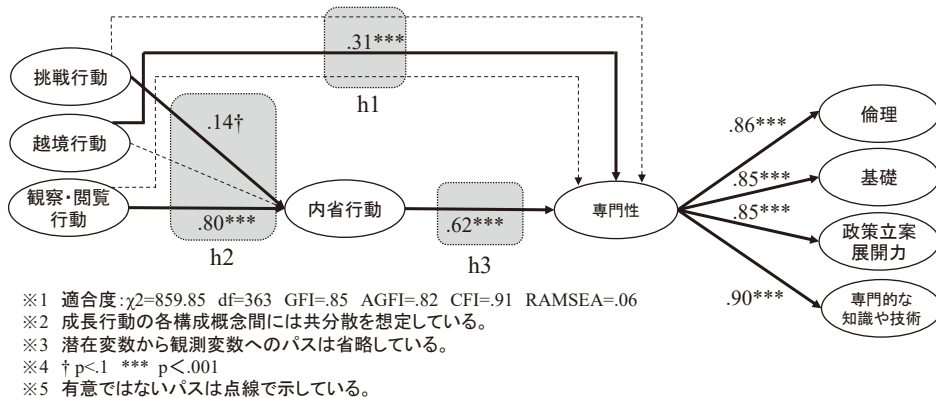


図2 仮説モデルの検証結果

2つの集団（群）の間における平均値の差を検討する統計分析手法であるt-検定を用いて、人材育成制度の有無によって得点の比較を行った。結果は表4のとおりである。各構成概念の得点を見ると、サンプル全体では、観察・閲覧行動（3.12）で最も高く、越境行動（1.99）で低い値を示した。このことは、自治体職員の多くが意識的に職場内の他者の観察や文書（過去事例）の調査・閲覧を行っている一方で、積極的に組織外活動を行っている者は少ないことを意味するものである。また、制度の導入の有無によって成長行動と内省行動の得点を比較してみると、目標管理制度とメンター制度の両方において、制度があると回答した群の方がないと回答した群より、観察・閲覧行動と内省行動で有意に高い得点を示した。しかしながら、挑戦行動や越境行動では、制度の有無で有意な得点差はみられなかった。

次に、人材育成制度の導入状況を自治体区別に比較した。表5は、調査回答者の所属自治体における目標管理制度とメンター制度の導入状況を所属自治体区分ごとに算出したクロス表である。目標管理制度に関して、調査回答者354名のうち315名（89.0%）が、所属自治体において制度があると回答した。自治体区別にみると、所属自治体において制度があると回答した者の割合が最も大きいのが政令市の95.7%（44/46）で、逆に最も小さいのが特別区の72.7%（8/11）であり、カイ2乗（ χ^2 ）検定の結果、目標管理制度の導入状況と自治体区分には有意な関連は認められなかった。また、メ

ンター制度に関しては、調査回答者全体でみると、354名のうち252名（71.2%）が、所属自治体に制度があると回答し、目標管理制度と比較して割合が17.8%低かった。自治体区別の比較では、政令市において制度があると回答した者の割合が80.4%（37/46）と最も高い値を示し、都道府県の76.8%（73/95）が続いた。逆に、最小値を示したのは町・村であり、33.3%（12/36）という値であった。カイ2乗（ χ^2 ）検定の結果では、メンター制度の導入状況と自治体区分には0.1%水準で有意な関連が確認された。

以上の結果を総括すれば、目標管理制度やメンター制度が導入されている職場においては、上司（目標管理の指導担当）や先輩職員（メンター）からの支援やフィードバックによって、観察・閲覧行動や内省行動が促進されていると解釈できる。したがって、目標管理制度とメンター制度は、自治体職員の専門性向上をもたらし有効な人材育成制度であり、全自治体組織が導入することが望ましいといえる。しかし、目標管理制度に関しては、自治体区分によらず、ほとんどの自治体で導入されている一方で、メンター制度に関しては、町・村といった小規模自治体の多くが導入できていないという現状が明らかとなった。こうした背景として、小規模自治体にあっては、若手職員一人一人に対してメンターを配置し、育成していただくだけの予算的あるいは人的な余裕がないという事情があるのではないかと考えられる。より具体的には、稲継・大谷（2021:36-39）で述べられているように、

表4 成長行動と内省行動の得点の人材育成制度の有無による比較

構成概念 (次元)	サンプル 全体	目標管理制度			メンター制度		
		ある (n1=315)	ない (n2=39)	検定 結果	ある (n1=252)	ない (n2=102)	検定 結果
挑戦行動	2.80	2.83	2.58	n.s.	2.84	2.70	n.s.
越境行動	1.99	1.98	2.08	n.s.	1.96	2.08	n.s.
観察・閲覧行動	3.12	3.17	2.72	**	3.18	2.97	*
内省行動	2.96	3.00	2.61	**	3.02	2.81	*

※ n.s. no significant * p<.05 ** p<.01

表5 人材育成制度の導入状況の自治体区分による比較

人材育成制度	サンプル 全体	所属自治体の区分												検定 結果		
		都道府県		政令市		市		町・村		特別区		その他				
		n1=95	n2=46	n3=162	n4=36	n5=11	n6=4									
	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%				
目標管理制度 (N=354)	ある	315	89.0	83	87.4	44	95.7	145	89.5	32	88.9	8	72.7	3	75.0	n.s.
	ない	39	11.0	12	12.6	2	4.3	17	10.5	4	11.1	3	27.3	1	25.0	
メンター制度 (N=354)	ある	252	71.2	73	76.8	37	80.4	120	74.1	12	33.3	8	72.7	2	50.0	***
	ない	102	28.8	22	23.2	9	19.6	42	25.9	24	66.7	3	27.3	2	50.0	

※ n.s no significant *** p<.001

近年、自治体職員一人当たりの業務量が増加する中、上司や先輩が自身の仕事をこなすことで精一杯となっており、一職場(部署)当たりの職員数が少ない小規模自治体では、若手職員の支援・指導を行うメンターの確保ができないのが現状であろう。ゆえに、小規模自治体において効率的かつ効果的な人材育成を実現するためには、メンター制度の導入と並行して、業務の効率化・スリム化を進めていくことが不可欠であるといえる。あるいは、小規模自治体において導入可能な、メンター制度に代わる人材育成制度の検討が求められる。

また、本研究では、目標管理制度およびメンター制度には挑戦行動と越境行動を促進する効果は確認できなかった。こうした要因として、そもそも若手(能力形成期)の自治体職員の多くは、ルーティン業務に忙殺され、新規施策(事業)の立案に従事する機会はほとんどなく、それゆえ上司や先輩からも、前例に従って円滑に仕事(事務)を遂行することが推奨され、新たな取組みへの挑戦や、職場外の研修会・勉強会への参加は必ずしも奨励されていないという現状を指摘することができる。しかしながら、今後、自治体が政策官庁としての役割を果たしていくためには、自治体職員の専門性、とりわけ政策立案展開力を向上させていくことが不可欠となり、その実現に向けて、新規施策の立案業務への挑戦や庁外の政策に関する研修会・勉強会への参加、あるいは多様な政策アクターとの意見交換などを経験する機会を積極的に提供していく必要がある。それゆえ今後は、新たな施策の企画・提案を推奨する制度や庁外の研修会・勉強会への参加を支援する制度など、能力形成期の職員の挑戦行動や越境行動を促進する人材育成制度の構築・普及が重要な課題となる。

4. 研究の限界と今後の課題

本研究では、能力形成期(自治体職員歴10年未満)の自治体職員354名分の質問紙調査データを統計的に分析することによって、自治体職員の成長行動が専門性向上をもたらすメカニズムを解明するとともに、自治体組織における人材育成制度の現状と課題を明らかにすることができた。このように本研究の成果は、地方分権下において政策形成とその執行を担う自治体職員の育成のあり様を示すものであり、政策過程の合理化・最適化をめざす政策情報学に新たな知見をもたらしたといえる。と同時に、行政現場において、効率的かつ効果的な人材育成施策を考案するために必要な基礎情報やエビデンスを提供するという実践的示唆をも見出すことができる。

このように本研究には学術的、実践的意義が確認できる一方で、次のような限界と課題がある。第一に、本研究においては、自治体職員が職場における他者からどのような支援・サポートを受けているか、また、それが専門性向上にどのような影響を与えているのかについては

分析できていない。目標管理制度やメンター制度に成長行動や内省行動を促す効果が認められたことから推察できるように、職場の上司や先輩、同僚などからの支援は極めて重要な学習資源であると考えられる。それゆえ、自治体職員の専門性向上メカニズムの一層の解明に向けては、そうした職場における他者とのコミュニケーション(相互作用)を通じた学習、すなわち「職場学習」(中原2021b)が専門性向上に与える影響を明らかにすることが求められよう。第二に、仮説モデルの検証に必要な量的調査データ(サンプル)について、所属自治体の区分や地域に関しては母集団に対する代表性が確認されたものの、性別に偏りが生じていたことから、サンプリングバイアスを完全に排除できなかった。今後、調査手法の工夫・改善によってサンプルの代表性を一層確保していくことが必須となる。第三に、本研究では自治体職員の能力向上メカニズムの全体的な傾向を把握することに主眼を置いたため、一般行政職員を一括りにして分析を行ったが、性別や採用区分、所属自治体の区分などによって分析結果が異なる可能性がある。今後、サンプルサイズを増やすとともに、自治体職員個人の特性や所属組織の特性ごとに、求められる能力やその向上メカニズムを詳細に分析・解明していくことが課題となる。最後に、本研究では、専門性向上をもたらす具体的な行動や経験とは何かについては分析できていない。今後、自治体における行政人材育成カリキュラムの構築・確立に向けては、自治体職員の専門性向上をもたらす経験の詳細の内容や、それが能力として内面化されるプロセスを、質的調査を通じて解明していくことが重要な課題であろう。

参考文献

- 荒木淳子(2007)「企業で働く個人の『キャリアの確立』を促す学習環境に関する研究：実践共同体への参加に着目して」『日本教育工学会論文誌』第31巻第1号、15-27。
- Dewey, J. (1938) Experience and Education. Kappa Delta Pi.
- Grant, A.D., and Ashford, S.J. (2008) The Dynamics of Proactivity at Work. *Research in Organizational Behavior*, 28:3-34.
- 畑正夫・勝浦信幸・石井雅章(2022)「変革の時代における自治体職員に求められる能力とその形成に向けた考察：学びのプロセスと構造を視座に」『地方自治研究』第37巻第1号、52-71。
- 林奈生子(2013)『自治体職員の「専門性」概念：可視化による能力開発への展開』公人の友社。
- 池尻良平・池田めぐみ・田中聡・鈴木智之・城戸楓・土屋裕介・今井良・山内祐平(2022)「思考のモデリングが経験学習と職場における能力向上に与える影響：若年労働者を対象にした調査をもとに」『日本教育工学会論文誌』第46巻第1号、15-24。
- 稲継裕昭・大谷基道(2021)『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい。
- 石山恒貴(2018)『越境的学習のメカニズム：実践共同体を往還しキャリア構築するナレッジ・ブローカーの実像』福村出版。
- 木村充(2012)「職場における業務能力の向上に資する経験学習のプロセスとは：経験学習モデルに関する実証的研究」中原淳編著『職場学習の探求：企業人の成長を考える実証研究』生産性出版、34-71。

- Kolb, D.A. (1984) *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*. Prentice Hall.
- Lave, J. and Wenger, E. (1991) *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press.
- 松尾睦 (2006) 『経験からの学習：プロフェッショナルへの成長プロセス』 同文館出版。
- 宮本聡介・宇井美代子 (2014) 『質問紙調査と心理測定尺度：計画から実施・解析まで』 サイエンス社。
- 中原淳 (2021a) 『経営学習論：人材育成を科学する (増補新装版)』 東京大学出版会。
- 中原淳 (2021b) 『職場学習論 (新装版)』 東京大学出版会。
- 中原淳・保田江美 (2021) 『中小企業の人材開発』 東京大学出版会。
- 岡村誠 (2024) 「自治体職員の能力向上メカニズムに関する研究 (I)：若手職員の成長を促進する行動の解明」『地方自治研究』第39巻第1号、1-13。
- 岡村誠 (2023a) 「自治体職員の専門性形成過程に関する質的研究：自治体における人材育成方策の確立に向けた展望と課題」『日本産業科学学会研究論叢』第28号、27-33。
- 岡村誠 (2023b) 「地方分権時代における自治体職員の専門性の実証的解明：専門性測定尺度の信頼性と妥当性の検証」『政策情報学会誌』第17巻第1号、5-16。
- 齊藤光弘・辻和洋・中原淳 (2017) 「地方公共団体の人材開発」中原淳編『人材開発研究大全』東京大学出版会、第33章、827-849。
- 総務省 (2023a) 「令和4年地方公務員給与の実態：令和4年4月1日地方公務員給与実態調査結果」。https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/r04_kyuuyo_1.html (2024.5.22 最終閲覧)。
- 総務省 (2023b) 「人材育成・確保基本方針策定指針」。https://www.soumu.go.jp/main_content/000918405.pdf (2024.8.29 最終閲覧)。
- 総務省 (2019) 「平成30年地方公務員給与の実態：平成30年4月1日地方公務員給与実態調査結果」。https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h30_kyuuyo_1.html (2024.5.22 最終閲覧)。
- 田中聡・池田めぐみ・池尻良平・鈴木智之・城戸楓・土屋裕介・今井良・山内祐平 (2021) 「プロアクティブ行動がリフレクションを媒介して職場における能力向上に及ぼす影響：20代の若年労働者に着目して」『日本教育工学会論文誌』第45巻第2号、147-157。
- 館野泰一 (2012) 「職場を越境するビジネスパーソンに関する研究：社外の勉強会に参加しているビジネスパーソンはどのような人なのか」中原淳編著『職場学習の探求：企業人の成長を考える実証研究』生産性出版、282-312。
- 豊田秀樹 (2007) 『共分散構造分析 (Amos編)：構造方程式モデリング』東京図書。
- Wrzesniewski, A. and Dutton, J. E. (2001) *Crafting a Job: Revisioning Employees as Active Crafters of Their Work*. *Academy of Management Review*, 26(2): 179-201.
- 山本嘉一郎・小野寺孝義 (2002) 『Amosによる共分散構造分析とその解析事例 (第2版)』ナカニシヤ出版。

的に探究するものであり、『企業・組織に関係する人々の学習』を取り扱う学際的研究の総称」(中原2021a: 2)と定義される。

- 3) 人事評価とは「任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価」(地方公務員法第6条第1項)のことである。自治体においては「地方公務員法」(昭和25年法律第261号)において人事評価の実施が義務付けられるとともに、その結果を任用、給与、分限その他の人事管理の基礎として活用するものとされている。

脚注

- 1) 林 (2013) によれば、「自治体職員の専門性」は、「自治体職員が社会の中で果たすべき役割からくる能力」(林2013: 7)と定義することができ、「倫理 (地方公務員としての行動の根拠となる心理的作用、あるいは職務に関する行動の適正な判断基準)」「基礎 (職務遂行上求められる基本的な能力)」「政策立案展開力 (問題解決のための方法やその行動計画を作る能力、あるいは政策プロセスの実施能力)」「専門的な知識や技術 (職務遂行上求められる専門的な知識や技術)」といった4つの人的要素から成るとされる。
- 2) 経営学習論は、中原 (2021a) によれば、様々な領域の研究者が多様な研究方法論を用いて経営現場における人々の学習を学際