

自治体職員の専門性の育成に関する一考察

日 時： 平成 29 年 12 月 15 日(金) 午後 6 時 30 分～9 時 10 分

場 所： 梅田サテライト 6 階

講 師： 西野 繁治（八尾市政策推進課）

担当教員： 永田 潤子

議事録担当： M17UB516 中山 義英

講師自己紹介のあと、レジュメに従って講義を進める。

講義は第 1 章から第 4 章ごとに進められたが、「自治体職員の専門性の育成に関する一考察」についての研究の主眼は、自治体として高度な専門知識や経験を確保するために、外部からの人材を登用するのではなく、自治体の組織内をどのようにして職員の専門性を育成していくかであると説明。

第 1 章 自治体職員を取り巻く環境の変化

【時代の変化に応じて求められる専門性がどのように変化してきたか】

- ・ 1947 年～2000 年まで導入された機関委任事務により、国・各省庁と都道府県・市町村の関係は主従の関係で、地方自治体の独自政策は限定され、自治体は国で決定した政策の執行機関であった。当時、自治体職員に求められた能力は、法解釈能力と上級官庁との人脈であった。
- ・ バブル経済の崩壊とともに 2000 年以降は、地方分権が始まり国と地方自治体の関係においては、本質・仕組み・目的・仕事の進め方が変化した。自治体職員には、以前の専門性に加え、課題設定や問題解決のための専門性が必要とされるようになった。
- ・ 地方分権の進展により、国は「小さな政府」を目指す。経済の低成長による財政圧迫から、より強力な構造改革が必要になり、それを推し進めるために行政改革を推進した。
- ・ 行政改革とは、組織の効率化と経費削減を目的として、組織の統廃合、事務の効率化、規制緩和などを行った改革で、効率化と経費削減の一環として、自治体職員の削減も行われた。

【行政改革の影響】

- ・ 総務省資料により、昭和 40 年～平成 24 年までの地方公務員数の減少状況を説明。昭和 40 年～50 年代にかけてはナショナル・ミニマム追求のため、職員数は右肩上がりであった。平成 1 桁から 2 桁にかけて徐々に少なくなり、国主導の集中改革プランで一挙に減った。
- ・ 国の職員数は、郵政民営化で減り、集中改革プランで一挙に減っている。
- ・ 50 年間以上守り続けられてきた公務員制度は、2005 年からの集中改革プランにより、事務事業の再編・整理や統廃合、定員管理の数値目標化による職員削減、民間委託化が推し進められた。

・行政改革の1つの手法としてNPMが導入されるようになった。NPMとは、民間企業における経営手法などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るという考え方である。

・従来型の行政管理とNPMとの比較では、組織のあり方は従来のピラミッド型による集中管理からフラット化、分立・多元化に変化してきている。住民や地域社会との関係では、今まで秘密主義とかで不透明であったことが、NPM導入により情報公開等による透明性の確保が図られるようになり、説明責任を重視することが求められるようになってきた。

【自治体職員制度の変化】

・1997年12月の行政改革会議「最終報告」で、各分野に精通している専門人材確保の必要性に対して、「多様な人材の確保」や「能力、実績等に応じた処遇の徹底」が提言された。

・1999年3月の公務員制度調査会答申では、新規採用者の長期的育成、中途採用等による人材確保が答申され、同年4月地方公務員制度調査研究会「地方自治・新時代の地方公務員制度」では、多様な勤務形態の導入として、任期付任用、中途採用やスタッフ職制・専門職制の活用が掲げられた。

・「多様な人材の確保」や「能力、実績等に応じた処遇の徹底」のために、自治体においては、成果主義が導入されるようになった。成果主義とは、仕事の成果を反映して賃金を決定しようとする賃金制度で、そのデメリットは社員が失敗を恐れ高い目標に挑戦しないことや、評価されない仕事や部所の職員のやる気・チームワークが阻害されるようになった。

・成果主義の導入について、2014年度勤務成績評定の実施状況等調査結果では、都道府県(80.9%)、指定都市(100%)、市区町村(36.2%)と市区町村の実施率が低い。

・市区町村で進んでいない理由は、自治体において、給与の原資が職員の努力と関係のない倫理で決まることから、仮に高い評価を全員が受けた場合、職員個々の給与を上げることができないためである。

・自治体が多様で質の高い人材を確保するには、①採用した人材を長期雇用して専門性を育成する方法と②専門的な知識を持った人材を中途採用する方法の2種類がある。

・長期採用による専門性の育成については、日本の自治体や企業では、長期雇用を前提に新規卒業者を計画的に採用し、人事異動を通じて長期的に人材を育成してきた。メリットとしては、長期雇用と年功賃金が一体となることで、上位者から下位者への専門性の伝達が促進され、専門性が組織に蓄積されていった。しかし、近年は雇用形態の多様化で、長期雇用、年功序列の構造が崩れ、非正規労働者が雇用者の3分の1を占めるようになった。

・民間における雇用のポートフォリオは、従業員を「長期蓄積能力活用型グループ」、「高度専門能力開発型グループ」、「雇用柔軟型グループ」の3つに分け、それぞれに応じた賃金・教育訓練等の処遇を行うとともに、必要に応じた雇用調整を容易にするなどして、人材活用の面から経営の効率化を目指すものである。

【1章のまとめ】

第1章のまとめとしては、次の2点である。①自治体職員に求められ専門性がより高度化し、スペシャリストが求められてきていること。②自治体の職員削減で、職員一人ひとりが多能工

化せざるを得なくなっていること。

第2章 自治体職員の専門性確保について

【専門職員数の現状】

・2017年3月の総務省「地方公共団体定員管理調査結果」に基づく専門職員数の現状については、部門別では、全自治体職員は、3分の1ずつ教育部門、警察・消防・公営企業、一般行政に分かれている。また、一般行政部門内の一般管理部門内では、土木・税務・農林水産などは万遍にわかれている。

・同資料から、職種別の専門職員数は、土木技師などがほぼ1桁台で、一般事務は約42%である。

【外部の専門性を活用する取組みについて】

・職員採用制度については、2002年から任期付職員制度が採用されたが、それまでは正式採用・臨時採用・再任用職員採用の3通りしかなかった。

・2002年から導入された任期付職員制度により、多様化する住民ニーズに対応するため、自治体内部では得難い高度な専門的知識経験を有する者を、任期を定めて任用することができるようになった。

・任期付職員の活用については、2004年～2016年までの人数は右肩上がり、現在の任期付職員採用実施率は、都道府県は100%、政令指定都市も高いが、市町村は3割程度である。

・任期付職員の採用区分は、3条任期付職員、4条任期付職員、5条任期付職員の3つの区分に分かれている。3条任期付職員は、高度な専門的知識を必要とされる業務で、弁護士・大学教授など、4条任期付職員は、高度な専門知識は要らないが、一定期間内に業務終了が見込まれる場合に職員が採用されるもので、マイナンバーやイベント系、5条任期付職員は、対住民サービス向上や部分休業取得の職員に代替する場合に採用される。

・3条職員の活用人数の多い順は、福祉・教育・土木建築である。4条職員は、3条職員の倍近く採用しているが、一般事務が31%ということで、専門性にこだわって採用していない。

・外部の専門性を活用する取組みからは、次の3つのことがわかる。

①高度な専門性をもつ外部人材は、都道府県レベルの規模の大きい自治体で活用される場合が多く、市区町村で活用されることが少ない。

②専門人材の登用が主でなく、一定期間の任期であることがメリットとして捉えられ、活用されている。

③社会構造の変化などに対応し続けるためには、専門性ではなく一定期間を重視した組織と人材を流動化させたマネジメントが重視されている。

【内部人材の育成により専門性を確保する取組み】

・単一の業務ではなく、多くの業務を経験させるよう定期的に職務の異動を行う、ジョブ・ローテーションが多く利用されている。

・研修制度については、市民ニーズの多様化により、近年はOFF-JTによる研修が注目されて

いる。

【2章のまとめ】

- ・職種ごとの職員数の構成については、大半を一般行政職が占めており、専門化する組織にあわせて、それぞれに専門職を特別に雇用していない。
- ・任期付職員の活用については、都道府県は活用の動きが活発であるが、市区町村は活用実施率は低い。また、都道府県は、高度の専門性を持つ職員を活用しているが、市区町村については、専門性よりも任期が一定期間で終了することをメリットとして捉えている。
- ・内部職員の育成については、一般行政職職員をいかに専門性をもった職員に育成していくかがカギである。
- ・研修制度は、従来の上司から部下への教育・指導から、住民ニーズあわせた専門性などを勘案した制度に変化している。

第3章 自治体職員の専門性育成の取組みについて

【静岡県のキャリア・デベロップメント・プログラム】

- ・導入の経緯と背景は、2003年当時、静岡市と浜松市が合併により政令指定都市になったことで、県職員の役割が変化し、一層の専門性向上が求められるようになったこと。そこで県は、「専門性が高く積極的に行動する」職員が求められる人材像であるとして、職員に自分でキャリアプランを立てさせ、フォローする仕組みとしてキャリア・デベロップメント・プログラムを取入れた。
- ・キャリア・デベロップメント・プログラムは、従来の組織が個人を管理するという形から、組織と個人の共有する部分を最大限マッチングさせるという考え方である。キャリア・デベロップメント・プログラムでは、個人の意向と組織の要請をなるべく合致させることで、職員のモチベーションを高めて意欲・能力を最大限に発揮させ、結果として個人の能力アップと組織の活動レベルを高め、活性化する効果を期待している。

【制度のポイント】

- ・静岡県のキャリア・デベロップメント・プログラムのポイントは4つある。
 - ①3階層(30・35・40歳)の年代を指定して、キャリア開発研修の実施とキャリア調書の作成
 - ②調書をもとに上司のキャリア面談を受け、結果は人事異動の参考資料とする
 - ③職員が自らのキャリア実現のために、行動できるキャリアサポートを強化
 - ④研修所の研修と各部局実施の専門研修の整理と充実
- ・30歳前後(キャリアプランの基礎作り期)、35歳(キャリアプランの構築期)、40歳(キャリアプランの完成期)にキャリア開発研修を実施する。そのねらいは、これまでの職務経験や実績とその時の取組み意欲の振り返り、現在の能力の専門性、価値の自己評価(強み・弱みの把握)である。
- ・キャリア調書は、キャリア開発研修の成果を通じて、人事異動に反映させる仕組みで、調書には自己診断・キャリアに対する考え方・具体的なキャリア意向、能力開発の方向、計画を書

く。その後、所属長とのキャリア面談によって、所属の考える能力評価や適正と本人のキャリア意向を照らし合わせ、そのギャップをアドバイスしながら、適正なキャリアに導いていく。面談結果は、人事異動の基礎資料として活用することで、実効性を高めている。

- ・ 職員の希望により、スペシャリストとゼネラリストコースを選択できる。
- ・ 研修は、OJT と OFF-JT を効果的に組合せ、職員の専門性の育成を図っている。
- ・ 職員の育成は自前が基本であるが、常時でない事業や、育成に時間を要する場合に外部から任期付職員を採用している。語学堪能者・元自衛隊職員など。
- ・ 内部人材育成の必要性から、キャリア・デベロップメント・プログラムによる能力開発により、職員の専門性を育成していく手法が生まれた。

【岸和田市の簡易コンピテンシーによる人事考課制度】

・ 導入の経緯と背景は、団塊の世代の大量退職を前に、次世代リーダーを早期に育成しなければならぬという危機感からである。

【制度のポイント】

- ・ 岸和田市は、成果を報酬に結び付けない取組みが最大の特徴である。
- ・ 従来型の質的・能力・情意評価に比べ、簡易コンピテンシー評価は、「指標となる具体的な行動」が、どの程度の頻度で観察されたかという定量的な評価である。
- ・ 評価項目は、職員と市民を対象にしたアンケートにより 12 の評価項目となっている。
- ・ フィードバックと育成面談を通じて、どの能力は十分で、どの能力が不足しているかを認識させ、次の能力開発につなげている。また、部下が上司を評価する「マネジメント・サポート制度」を導入することで、多面的な評価により、課長に自らのマネジメントを振り返る機会を与えている。
- ・ 研修制度は、OJT でまかなえない能力をカバーするために、OFF-JT を活用している。研修計画の「着眼点との対応」には、12 の評価項目を分解したものを研修項目に当てることで、自分の行動に足りない点を人事考課によって気付くことができ、それに対応する研修を受講し、その項目にあった知識を得ることができる。

【専門性についての捉え方】

- ・ 能力考課シートの 12 の評価項目は、自治体職員に共通して必要な専門性であり、どの職場でも求められ、発揮できる要素となっている。
- ・ 考課項目に例示してある行動の実行頻度によって評価が変わるため、半ば強制的に専門性を上げることになっている。しかし、その反面、考課項目に例示していない行動でも、課によってはその行動を頻繁にとっているも、評価項目にないため評価されにくい欠点がある。その点について岸和田市は、多少の漏れはあっても、職員のモチベーション向上を優先して、あえて簡単でわかりやすい方法を採用している。

【職員の専門性育成についての考え方】

- ・ フィードバックにより、職員に気付きを与え、そこから自学を促し、自学から専門性の育成につながる流れを目的としている。
- ・ 岸和田市の人事考課制度は、報酬に反映しないため、相対評価ではなく絶対評価である。そ

のため、できない職員も頑張った年は、高評価をつけてもらえる。

・岸和田市では、自治体職員の成果を定量的に量りにくいというデメリットを逆手にとって、やる気をはかる人事考課制度を導入している。

第4章 自治体職員の専門性育成についての考察

【静岡県と岸和田市の比較検証】

・静岡県は、組織が専門分化し、分野ごとの狭くて深い知識や経験を求めているのに対して、岸和田市は、規模が小さく住民に近いため、どの分野の職場でも発揮できる共通の広い知識や経験を専門性として捉えている。

・職員の専門性育成についての考え方は、静岡県は個人の専門性を重視しているが、岸和田市は集団の専門性を重視している。静岡県と岸和田市は、人口規模の違いから異なる点が多いが、共通している事は、職員のモチベーションを向上させ専門性を確保するために、年1回の上司との面談を通して、方向性の修正やフィードバックを実施している点である。

・静岡県のように規模の大きい自治体は、分野別専門性を伸ばすことを重視した「引き上げ型」の育成方式で、岸和田市のような規模の小さな自治体では、住民サービスを目的とした基礎的専門性を積み上げる「底上げ型」の育成方式を採用している。検証で明らかになったことは、「引き上げ型」がゼネラリスト型スペシャリストを育成し、「底上げ型」がスペシャリスト型ゼネラリストを育成していることである。

【今後の課題】

静岡県の場合、

・ヒアリング調査では、キャリア・デベロップメント・プログラムが適応できる職種と、適応できない職種がある。さらに、ニーズが多様化し高度化し過ぎると、現在のキャリア形成による専門性の育成では、効果がないことが課題である。

・年々スペシャリストを希望する職員が増えており、管理職になれば、議会对応・財政事務・法務事務など幅広い知識が必要な場面に遭遇するので、スペシャリストだけでは成り立たないことが課題になっている。

岸和田市の場合、

・人事考課制度が、地方自治法改正により、成果と報酬・昇任・昇格などと結び付けることが義務付けられたことで、やる気をインセンティブに反映させる人事考課がこれから続けられるかどうか課題となっている。

【最後に】

・静岡県と岸和田市の事例から、職員のモチベーションは、報酬などの外発的なものによるのではなく、自己実現などの内発的なものによる取り組みが必要である。

・任期付職員制度は、あまり積極的には活用されていない。原因は、制度の未成熟以外に、行政独自の意思決定や組織文化に、短い任期では対応しきれないことがあげられる。

・人口減少社会では、自治体職員には「将来最適への課題解決力」が求められており、これま

での専門性に加え、民間委託分野のノウハウも求められている。しかし、これらの専門性は、現時点で住民が求めている専門性ではないため、理解が得られにくい。

・自治体は、今後、個性ある自治体を作り上げていくために、柔軟に制度を変化させながら、職員の専門性を育成していくことが課題となる。

【質疑応答】

Q1. 外部からの任期付雇用について、通常は外部委託することが多いのに、あえて任期付雇用を採用する理由は何か。何かを吸収したりとかの狙いがあるのか。また、任期付雇用者のその後について、公務員になるのか、それとも民間に戻るのか。

A1. 外部委託するか、直接雇用するかの違いについて、はっきり整理しているところは少ない。2010年からいっきに伸びているが、その理由は災害対応職員が必要なためである。土木関係では、正規雇用すると、工事が終わったときに行く部署がなくなる。一般的事例だが、他の業務の線引きはまちまちである。教育部門では、英語教師など、内部で専門性を育成するのが難しい業務で雇用していて、いつまで続けるのか職員の迷いがあるため、直ぐに即戦力を雇用しなければいけないことから、任期付という形で雇用している。ケースワーカーについては、委託できない業務で、景気が悪くなれば生活保護者が増えるので、任期付雇用を行っている。

任期満了後は、自治体との契約も終わる。法的には、5年以上雇用すると正規雇用しなければいけないルールがあるので、今働き方改革で検討されている。

Q2. ①八尾市の人材育成の特徴について。②静岡県と岸和田市の上司との面談について。

A2. ①岸和田市を真似てやっているところが多く、職員全員に必要とされる能力の育成を図っている。課題は、将来コンセプトが欠如しているところである。30年後・50年後の未来の計画書を書くが、それは住民が求めているものではない。市町村レベルでは、窓口対応など、その場その場の専門性が求められていると考える。

②上司との面談は、上司によって評価やアドバイスが変わるため、静岡では評価・採点が平等に扱われるように、上司に対する研修を行っているので、充実し成果報酬に結びついている。

岸和田市は、制度開始当初は入念に研修をしていたが、今は形骸化するようになって、あまり研修を行っていない。制度当初に研修を受けた者が、現在管理職になって評価しているので良いが、これからの若者が上司になった時、部下にどのようにアドバイスするかが課題である。

(担当教員より)

八尾市の人材育成の特徴は、八尾市長も言っていたが、職員を地域に行かせることで、政策課題の発見・人材育成を進めることが大事である。八尾市は副市長を内部登用しているが、こういった取組みも職員のモチベーションにつながる。上司の評価については、評価者の研修が大事で、民間企業も力を入れている。評価の目的は、次に何をやるかの面談の場なので、上司にアドバイスなどのスキルがないと成績評価だけの面談に終わってしまう。

Q3. 静岡県の場合、スペシャリストを希望する職員が、ゼネラリストを希望する職員より多い合で、例えば、税務や福祉のスペシャリストになるためには、その職場にずっと居たいという職員は多いのか。そうした時に起こる人事の硬直はどのように対応しているか。

A3. 静岡県では、職員の意見を全部聞く訳ではない。直接その職員を応援したかったら、それに付随する窓口業務や地域に出て行くなどのアドバイスを上司にさせる。若いうちにコースの中の色んなところを経験させて、ゼネラリストとしてスペシャリストを育成するのが、キャリア・デベロップメント・プログラムである。スペシャリストとしての考え方は、長くいると次の課題が出てくる。それが気になってここに居たいという意見が出てくるところを、解きほぐすのが上司の面談と考える。

Q4. コンピテンシー評価する場合のメタ評価は大丈夫か。

A4. 岸和田市の場合、独りよがりになると思ったので、最初やる時に市民アンケートを取った。岸和田市は、自治体サービス業に企業理念があるので、市民がどういう職員になってほしいか、また、どういう行動を取ってほしいかをアンケートを取った。また、偏ってはいけないので、職員からもどういう行動をするか、アンケートを取って項目にまとめ、どちらにも偏らないように調整をかけている。

本当に求められているかどうかは、この行動評価はかなり厳しい評価なので、こういう事をしないと評価しないという表れである。実際に望ましいかどうかの議論はあるが、強制的にこういう人間を作り出していきたいと考えている。岸和田市のように、絶対評価しながら、やる気を引き出していくやり方は画期的である。

Q5. 人事異動についての質問である。基礎的専門性を養う上で、いろんな所を経験する事は必要であるが、課題を設定して少しでも課題解決してから、別の分野に行くと複数分野を経験したことが生きてくる。しかし、そこまで行くには年数がかかるため、その経験を出来ないまま人事異動をすると、ただ辞令書を複数重ねるだけの印象を受けたが、そこらあたりの事実状況を教えてほしい。

A5. どの自治体もそうであるが、20代は3年周期で異動して色々な職場を経験するが、ある程度年数が経つと5年周期で異動し、管理職になるともっと早く異動する。

Q6. 3年や5年で異動することは、専門性の育成という面で言いように回っているのか。

A6. 目的による。静岡県のように、大きな目的を持ったまちづくりや観光といった所に異動するのであれば、短期異動でも、ある程度勉強になるが、市町村の事務職では、年数が必要である。これは私(講師)の体験からそう考える。だから、一概に年数で計るべきではない。何を目的にして異動しているか、市町村職員の場合は次の異動先が読めないので、モチベーションにつながってこない。静岡県のように、自分の行きたい所や、やりたい事が決まっていれば、将来のためにこうしておこうとするモチベーションに働く。

(担任教員より)

大企業の組織でも、そのポストに誰が座っても、ある程度仕事はやってもらわないといけな
いという考え方で、組織としてみると2~3年の人事異動で、そこに座っていたらその通り仕
事をしてもらわないと困る。組織が回らないので、そうせざるを得ない。その中で、やる気を。
組織を動かす原理と個人を動かす原理は違うから、それをどうマッチングさせていくかにトラ
イしたのが、静岡県と岸和田市である。

**Q7. 岸和田市の場合、評価項目にあげられていないために、こういう行動になってしまったと
か、市民が求めてきたので、こういう項目になったという具体例はあるか。**

A7. 具体的な事例までは聞いていない。評価項目にあがっていない項目は、全職員が求められ
ている行動なので、それが作用しない専門的な分野が求められているところかなと思う。交渉
力とかは、どの部門にも必要という訳ではない。また、技術専門職の分野では、コンピテンシ
ー評価は、書き辛いとの課題がある。岸和田市が言うには、建築課とか専門的な部門は、市民
と接触する機会が少ないので、考課シートの評価は、必然的に低くなる。課として評価が低く
なるので、報酬と結びつけると、課の職員全員の報酬が下がる。そこで上手くモチベーショ
ンを上げるために、上司との面談の中で、シート以外の部分について、アドバイスや褒められる
所を見つけてあげる。多分、それは評価者の人間性とか知識に頼らざるを得ないところである。
(担当教員から)2030年・2050年を見据えた時の長期的な視点での、能力育成をどうやってい
くかは、コンピテンシーからは出てこない。2050年にどんな能力が必要とされるかは、民間
にも自治体にもわからない。この辺が、職員の能力とかを考えた時に問題点と指摘されていた
ことが、今現実味を帯びてきている。今後の自治体職員の能力育成で課題となるのは、将来を
見据えた組織としてどう対応できるかである。

(最後に感想)

- ・レジュメ(4-2)の図の分け方については、規模の大きい自治体、小さい自治体の分け方以外
に、分け方があるかなと思う。例えば、中核都市を入れる分け方とか。
- ・将来、先の見えない所をどうやっていくかがこれからのテーマと考える。
- ・20年、30年先高齢者の多い自治体では、住民の理解を得るのは難しい。将来を考えると、
自分たちは誰のために、何のために仕事をしているかを考えていく必要がある。
- ・今日の講義は、民間でも役立つ講義と思った。
- ・人材育成は、最終的に市町村長のやる気に関わると考える。
- ・自治体職員が減る中で、専門性の知識を身につけていく必要があるが、外部から専門性を持
った人材を入れることで、職員の専門性の育成が削がれているように思う。