

三重県地方自治研究センター 2023年度定期総会開催

定期総会記念講演会

「地方自治体における人材マネジメント ～来たる職員半減時代に向けて～」

獨協大学法学部総合政策学科教授 **大谷 基道 氏**



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/



2023年6月2日(金)三重県総合文化センターにおいて、2023年度三重県地方自治研究センター定期総会を開催しました。はじめに、当センター田中理事長から「新型コロナウイルスが5類に分類を見直されたが、収束したわけではなく、むしろ増加していることも伺っている。まさにウイズコロナ

の時代に我々もコロナと上手に付き合っていくしかないと思われる。地方自治に携わる皆さんは、日々の業務の中、このコロナに的確に断なく対応し、地方の様々な課題に向き合う必要性があると思われる。当センターは、そうした皆さんのお役に立てるよう、良き応援団、サポーターとしての役割をしっかりと果たしていきたい。

昨年度、取り組んだ調査研究から例を挙げると、地方分権改革の一環として『提案募集方式』というものがある。地方の実態に合わないものを、内閣府を通じ、国の省庁に変更や改善を提案し改革していく方法の活用提言。もう一つ、『ナッジ』という、強制することなく、自発的に人々がより望ましい適切な行動を取るように促す手法。

このようなきめ細かな政策を遂行する上での手法も含め、お役に立てるような取り組みを今年度もしっかり行う決意を新たにしている。

皆さんのお知恵やお力を借りし、より業務の推進が図られるよう、当センターへご理解とご支援、ご協力を賜りたい」と挨拶があり、続いて、自治労三重県本部中央執行委員長の前田貴文様より、来賓を代表して祝辞と次のようなお話をいただきました。

「自治労における自治研活動は、労働組合が主体的に地方行政や自治体政策公共サービス、自らの仕事のあり方について、研究し実践することと

言われている。しかし、現在多くの組合における自治研活動は長く続く人員削減により、職場には全く余裕がなく、通常業務をこ

なすだけでもギリギリの状況であり、この3年間はコロナ禍に追われ、自治研活動を行う時間がないというのを聞いている。

業務の見直しは、当局サイドの仕事とも考えられるが、労働組合としても仕事を直し、改善策を当局に提案し、賃金労働条件の課題を労使交渉によって改善を求めていくべきだと思われる。

また、自治労の自治研活動の取り組みとして、隔年、自治労本部として全国集会を開催し、その間に自治労三重県本部として三重県地方自治研究会を開催し、今年三重県集会の開催を7月26日に予定している。

昨年にワーキンググループを立ち上げ、研究を進め、現在は報告書の取りまとめ段階であり、各単組から自治研活動の報告も予定している。今年の三重県集会は、持続可能な職場作り、人材育成をテーマに応募者数が減る中で新規採用者をいかに確保し、増加傾向にある若年層の離職の中で、いかに次代を担う人材を育成していくかを考える場にする

ことを考えているため、三重県集会にもご参加をいただきたい。」

総会の進行として、議長に伊勢市職員労働組合書記長の河俣敦士氏が選出され、会員総数1222名(団体・個人会員)中、当日出席者数29名、委任状39名、計68名が本総会に出席されました。

議事内容として、事務局より報告提案が行われ、2022年度事業報告・会計決算報告・会計監査報告が確認されました。続いて、第1号議案2023年度活動方針(案)、第2号議案2023年度予算(案)が提案され承認されました。また、第3号議案の役員の一部改選(案)の提案が満場一致で承認されました。

定期総会記念講演会

「地方自治体における人材マネジメント」

「来たる職員半減時代に向けて」

獨協大学法学部総合政策学科教授 大谷 基道氏



獨協大学法学部
総合政策学科教授
大谷 基道氏

定期総会終了後、総会記念講演会を開催しました。講師に獨協大学法学部総合政策学科教授 大谷基道氏をお招きし、「地方自治体における人材マネジメント」来たる職員半減時代に向けて」と題し、ご講演いただきました。以下、要点をまとめます。(文責：三重県地方自治研究センター)

1 自治体の現状

地方公務員の数は大幅に減少している。私が茨城県庁に採用されたのが平成5年だが、この頃が地方自治体の職員数が最大で328万人ほどだった。近年は、大体270万人ほどで底を打って、最近若干微増傾向ではあるが、それでもこの30年で15%人員が削減されている。15%というのは全職員の平均であり、治安、防災、福祉、観光部門等といったところは増えている。逆に言うと、それ以外の部門は15%どころではない減り具合である。一般行政部門は平均で20%以上の減になっている。基礎自治体は、地方分権、住民ニーズの多様化で、昔に比べればか

なり業務量が増えている。人が減って業務量が増えているため1人当たりの業務量は激増し、ルーティン業務で一杯で企画立案する時間もない、そして能力も失われていくという由々しき事態になっている。管理職は、かつては部下の指導・指導がメインであったが、人員を削減する中でプレイングマネージャー化した。その結果、自身の業務で一杯で部下、後輩の指導に手が回らない状態となり、OJTも崩壊しつつある。

また、人を減らしすぎて、人的バツファの喪失により、災害や先般の新型コロナウイルスのような突発的有事が発生すると、もう対応しきれなくなる。職員は疲弊し、モチベーションも低下している。公務員バッシングなどもあって公務員人気に陰りが出ており、絶対に公務員になりたいという程ではなく、「勤務条件が良さそうだからちよつと受けてみようかな」という程度の公務員受験における浮動層が受験しなくなっている。

つまり、魅力のない職場、悪く言えばブラック職場化が進行していると言える。このままでは、職員が能力を100%発揮して働けるような職場ではなくなるため、人事諸施策の見直しが必要なる状況にある。さらに、総務省の「自治体戦略2040構想研究会」は、2040年頃には日本の労働力は半減し、自治体の職員数も同じように半減する可能性がある」と報告している。そのような状況に備え、AI・R

PAにより事務事業を自動化・省力化して、少ない人数でもできるような備えておかなければならない。職員がルーティン業務から解放され、本来やるべき企画立案業務、あるいは住民に手厚く対面で行わなければならない業務に注力できる「スマート自治体」の推進ということが言われるようになった。職員は少ない人員で色々な業務をしなければならぬ。従って優秀な人材を確保する必要がある。とはいえ、「優秀な人材」とはどのような人材を指すのか。ここをきちんと見定めないと採用も覚束ない。採用するといっても、買い手市場ではないので、労働環境を改善して、魅力ある職場にしないと優秀な人に来てもらえない。育成・配置をきちんと見直す。既存職員の能力アップも図らないといけない。それから女性職員、高齢職員の労働環境の整備もしていく。中途採用あるいは数年だけ働いてもらう、外部人材のスポット的な活用も必要になってきている。

2 これからは自治体も「人材マネジメント」

このような状況を踏まえ、様々な施策を打ち出していく必要がある。自治体も「人材マネジメント」という感覚を持たなければならぬ。総務省の「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会」の令和3年度報告書では、人材マネジメントは、組織の運営に資するような方向で職員をマネジメントしていく。そのときには人材の確保・育成・評価・配置・処遇等と、つまり人事諸施策をトータルで考えていく必要がある。

採用や育成も考えなければならぬし、職場環境の整備も考えなければならぬ。採用だけ考える時代ではもうない。人事諸施策を俯瞰して考える必要がある。ピースミールのにやっつけていくのでは駄目。採用強化には職場環境の見直しが必要。育成には当然人事評価が必要。人事評価を行えば、その職員には何の能力が足りないかということがわかる。その足りない能力について育成を施せばいい。人事諸施策は互いに連関しており、断片的な対応では必ず他に影響を与えるので、トータルで見なければならぬ。人事諸施策の失敗は、職員に対するダメージが大きい。離職者は直接的な動機が別にあつたとしても、かなりの割合で人事に不満を持つことが多い。人事諸施策は自身の処遇待遇に直結するため職員が不満を持ちやすく、その失敗は、離職者の増加やモチベーションの低下に直結する。

3 採用

(1) 求める人物像の明確化
採用するにあたっては、当然、求める人物像の明確化が必要になって

人材マネジメントとは、組織理念の実現に向けて、その組織目標を実現するために行うものであるということが大前提。職員をどう採用・育成・配置・処遇していけばいいのか。組織の目指す方向性がまずあつての人材マネジメント。あくまでも人材は、自治体の運営をするための経営資源の一つに過ぎない。まず、組織理念を決め、そのためにはどのような職員が必要なのか、これが求める人物像になってくる。それに合わせて人材を採用・育成する。それが人材マネジメントの基本である。

くる。人事担当課に、優秀な人材が欲しいと依頼するときに、「優秀な人材はどのような人材か」を明確に説明できないならば、本当に欲しい人物を採用することはできない。そのためにも、求める人物像を明確にしておかなければならない。

かつて、自治体職員に求められるのは堅実な事務処理能力であるとされた。地方分権前は、中央政府が決めたことを粛々と着実に実行できる人材が求められた。法令を的確に解釈して適切に実行していく、そのためには文書作成能力も必要。しかし地方分権の時代になり、課題発見・解決能力や、合意形成能力、住民とのコミュニケーション力も必要になり、近年では地域や組織の枠にとらわれずに行政のあり方をもっと俯瞰して見るような構想力まで必要だと言われるようになった。加えて、近年はDX時代に対応して、ある程度のデジタル知識も必要になっていく。さらに最近では、自治体でも生成型AIを活用するようになるなど、自治体を取り巻く環境が日々変化しており、時代によって職員に必要とされる知識・能力も変わってくる。

このように、組織としてどこを目指すのかによって自治体が求める人材も変わってくる。各自治体は、それを「人材育成基本方針」において規定しているはずだが、最初に制定した当時の雛形をほぼ踏襲している自治体が多い。各自治体特有の事情も反映しておらず、どこでも使えるようなファジーな人材像になってしまっているケースが多い。

自治体の運営方針がまず初めに来て、そのための人材育成方針が2番目に来て、それに従って具体的に人材をどう動かすのかが出てくる。かつて、90年代に人材育成基本方針を策定したときは、この自治体の運営



方針が欠けているところが多かった。求める人物像も明確化されておらず、自治体が目指す方向ともリンクしていない。これでは実効性がない。DX時代になり、目指す人材の方向も変わるはずなので、これを見直してはどうか。

(2)採用試験の変化

かつては学力重視で、特にペーパーテストの成績を重視していた。学力重視が行き過ぎると、同じような秀才型ばかりになり、発想も似かよってくる。80年代から90年代になると、自治体政策に多様な発想を反映させるため、面接や集団討論を充実させるようになった。

近年は、地方分権改革の結果、自治体業務の質が変わり、さらに多様な人材の確保が課題となってきた。これまで公務員試験を受けなかったような民間志望者層も取り込んでいかないと多様な政策展開には対応できない。民間志望者層の採用となると、試験内容をより民間に近い形にしないと受けてもらえない。受験者の負担を軽減して受験しやすくする必要があり、自己アピール採用の拡大など、多様な人材を迎え入れるための採用改革が進んできた。

そうした中、2010年頃をピークに地方公務員の人気が低下の一端をたどるようになる。今までは民間志望者から優秀な人材を集めるべく、人物重視型の多様な選抜方法を取り入れてきたが、まずはとにかく受験者数を集める必要がでてきた。

自治体の採用試験の競争率は全国平均で5倍〜6倍。大都市や政令市は、それなりの倍率を確保しているが、地方部は2倍〜3倍は当たり前。職種によっては1倍を切るところもある。一般的に3倍を切ると優秀な人材を採用できないと言われるが、そのようなレッドゾーンに入っている自治体もかなり多い。受験者を増やすため、ペーパーテストを廃止して負担の軽減を図り、民間型の採用試験へ移行する。私はこれを「受験者負担軽減型」の採用試験と名付けたが、これが今、急速に拡大している。これに伴って様々な問題・弊害も出てきている。

(3)採用におけるマッチング

今までは、本人の志望度も高く、資質能力も高いという人を採用してきた。しかし、受験者数が減ってくると、志望度は高いものの、能力がやや低い人材もやむを得ず合格とする場合も出てくる。近年急速に増えている民間型の採用試験は、公務員志望度は多少低くても資質能力の高い民間志望者にも受けてもらおうという考えである。とにかく受験者が増えれば、そこに含まれる優秀な人も同じように増えるという理論であり、学問的にはこれを「大規模候補者群仮説」と言う。

しかし実は、民間企業を対象とした研究によれば、受験者を闇雲に増やしても優秀な人が増えるわけではないという結果が出てくる。それは、求める人物像に合致しない人もエントリーしてきてしまうためであ

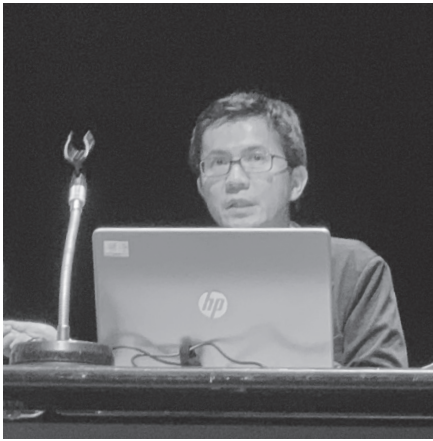
る。また、受験者数を増やせば、選抜コストも著しく増加する。とにかく受験者を増やせばいいというものではない。自治体が求める「能力」と受験者の「能力」、自治体職場の「雰囲気」と受験者が求める職場の「雰囲気」、採用とは自治体と受験者の求めるものをうまくマッチングさせる作業である。これがうまくいかなければ、採用された人も採用した自治体も満足する結果とはならない。闇雲に門戸を広げるのではなく、求める人物像を明確にし、さらに勤務条件なども隠さずに表示必要がある。大事なものは、都合の悪い情報も含めて正直に情報を提供する必要がある。これを「リアリストティック・ジョブ・プレビュー(RJP)採用」と言う。このRJP採用は、受験者を考えている人たちにも好印象を与えることができる。現状を理解した上で受験するため早期離職も少なくて済む。これを「ワクチン効果」と言う。

また、求める人物像を理解していれば、公務員試験を受けようか迷っている人たちが、自己スクリーニングをし、自身と合致しなければ無駄にエントリーすることもない。これを「セルフスクリーニング効果」と言う。求める人物像に合致しないにもかかわらず、どうしても公務員になりたくて受験する人たちもゼロではない。そのような受験者については、人事当局が見抜く必要がある。面接の回数を一定程度まで増やせば精緻な結果が出るという調査結果もあり、そのような工夫も合わせて行っていく必要がある。

4 育成・配置

(1)能力育成以前の問題

育成もマッチングが大事であり、採用時だけでなく、入職後も何が



必要なかを見定めなければならぬ。育成では主に能力面がフォローカスされるが、能力面だけでなく、入職前のイメージとのギャップの解消も重要である。

今の若者が働きたいと考える職場は、互いに助け合う、アットホーム、個性重視というものであり、上司に期待するのは、真摯に耳を傾け、丁寧に指導し、気を配り、そして褒めてくれるというものである。最近の若年層は、褒めて伸ばす教育を受けてきていることを踏まえた上で指導しなければならぬ。

メンター制度も効果がある。メンターをつけられる若手職員と考え方が似ている人をメンターにすると、効果が全然違うとも言われていることから、メンターの人選も重要である。

また、最近ではワーク・エンゲージメントという考えも広まってきている。いわば職場への愛着や一体感、満足感などを高めることでパフォーマンスが上がり、離職者も少なくなるというもので、職員のウェルビーイング向上にも繋がる。

(2) キャリア形成支援の重要性

キャリア形成も重要であり、最近の若者気質は、伸びたい、褒めてほ

しい、そしてキャリア意識が高いことから、キャリアと一緒に考える仕組みが必要である。

キャリア形成にあたっては、若いうちに色々な部署を経験させてから、自身のキャリアを改めて振り返る機会を作り、その後の育成・配置に反映させる取り組みが多く見られる。

自身のキャリアをどう考えていくか、自分が将来何になりたいかを見通せるような仕組みを作ることが必要。キャリア形成を支援するのは、決して職員のためだけではない。職員のキャリア意識を高めると仕事に対する意識が高まり、職場が活性化される。職場定着も促進されることから組織のためにもなる。

(3) 自主的な研修・研究活動の支援

能力の育成を図る上で、最近、注目されているのが自己啓発である。やりたくない研修を受けるよりも、自ら学びたい研修を受ける方が、はるかに効果的である。研修を企画立案して開講すると多大な手間と予算がかかるが、自主的な研修に必要な支援をするだけであればコストも少なく済む。自主研活動は効率的な人材育成手法である。

近年は自主的に学ぼうとするグループが増え、自治体の枠を超えて自主的な活動を展開するグループも出てくるようになった。オンライン上にバーチャルな市役所を作りそこで相談し合うといった活動も見られる。また、数年前には、地方行政実務学会という自治体で10年以上実務経験のある大学の教員と自治体職員で構成する学会も現れた。

仲間がいれば続けやすく、新たな気づきもある。それも他の自治体の職員と一緒にいえば、他の自治体の政策を取り入れる機会にもなる。これを支援しない手はないのではないか。

また、忙しいからという理由で、自己啓発ができない、研修に行けないような職場風土は変える必要がある。一番身近な管理職である課長クラスを中心に、職場の風土を変えていく必要がある。

(4) 職員の副業・兼業に対する支援

自治体職員の副業・兼業としての活動を支援する動きが広がり始めている。営利事業ではなく、地域活動やボランティア活動を行って必要最低限の報酬をもらおうというレベルで行うものであり、神戸市の「地域貢献応援制度」がその嚆矢(こうし)であると考えられる。

社会性、公益性の高い地域貢献を行う際は、相応の報酬を堂々ともらって行い、その経験を職場にフィードバックすることは、地域のためにもなるという発想である。神戸市のほか、尼崎市、生駒市など他の自治体にも広がっており、業務外の様々な経験を積むことで、本人の能力育成にも良い影響がある。

5 自治体DXと人材マネジメント

自治体DXは、デジタル技術やビッグデータを使い、自治体の仕事のやり方や仕事そのものを見直し、業務効率の向上のみならず、質の高い政策展開や住民の利便性向上にも繋がる。業務プロセス改革の結果、職場の風土・文化の改革まで行き着くことも期待される。自治体DXは、かつてのOA化、IT化とは異なり、単なるデジタル技術の導入だけでなく、その先の職場改革まで達成しようとするものである。

このような自治体DX時代においては、ある程度のデジタル知識とそれを業務にどう適用できるかの理解、そして従来のやり方を見直すという改革マインド、この3点セット

トがある人材が必要とされる。デジタル技術の専門人材は、自治体の仕事内容はよくわからない。それをよく知っているのは担当職員である。デジタルの専門人材は必要だが、業務をよく知る職員も最低限のデジタル知識を持つてないと自治体DXは覚束ない。

デジタルの深い専門知識を持つ人材は外部から採用すれば良い。その一方で、「今こういうデジタル技術があつて、その技術をこの仕事に導入すればこう見直せるのではないか」といった程度の最低限のデジタル知識、デジタル・リテラシーと称しても良いかもしれないが、その程度のデジタル知識を有する職員を内部で育成する必要がある。

例えば、金沢市は、デジタルのスペシャリストを10人程度、その下のレベルのアドバイザーを40人程度置くほか、裾野の全職員2,000人も最低限のデジタル知識を持つという発想のもとに、全員にデジタル研修を行っている。さらに、2,000人の中から、特にデジタルに詳しい職員を各課に1人、全庁で1000人程度養成し、それが各課のDX推進のリーダーとなるようにしている。

DXのような新しい時代においても、人材育成を図るには、採用など他の人事施策と関連付けて考えることが必要であり、「どのような組織目標の下、どのような人物像を求めたのか」ということから見定めていかねばならない。

最後は、採用や育成などの各論を申し上げたが、最終的には組織がどの方向を目指すかによって、この各論のやり方も少しずつ変わる。人事施策はトータルで見えていく必要があるということにくれぐれも留意いただければと思う。