人口減少局面における自治体人材育成のあり方
－生産性向上の鍵を握るマネジメント人材－

社会産業コンサルティング部
上席コンサルタント　　名取　雅彦

１．急速に減少する地方公務員

昨年末に公表された 2005 年国勢調査の速報は、わが国の社会に大きなショックを与えた。わが国が予想より早く人口減少社会に突入していることが明らかになったからだ。同調査によれば、わが国の総人口は１億 2,776 万人であり、増加率が 0.7%と戦後最低を記録した。さらに、2004 年の人口と比べると、戦後初めて前年人口を２万人ほど下回るというおまけまでついた。

予想より 1 年早い人口減少社会の到来は、様々な分野に影響を招いたが、ひとつは「小さな政府」に対する議論が以前にも増して盛んになったことだと思われる。人口が減少し、年金等の公的負担の増加がいよいよ現実感を増す中で、政府機能の縮小の必要性が重視されるようになったのである。

小さな政府を実現するためには、大半のコスト要因である人件費の削減、直接的には公務員の削減が重要な課題である。今年１月に公表された「構造改革と経済財政の中期展望－2005 年度改定」では、今後 5 年間については、国家公務員（日本郵政公社職員を除く）の 5%以上純減と地方公務員の 4.6%以上の純減上積みによる定員の純減、真に職務と職責に応じた給与体系への移行と官民比較方法の見直しによる給与制度改革の強力な推進等に取り組むことが明記された。

こうした状況をみていると、公務員の数が世界的にも多く、それほど減少していないという感じを持つが、よく知られているように実際にはわが国の人口当たりの公務員数は少なく、しかも急速に減少しているのである。特に、本稿が対象とする地方公務員の場合、その傾向は著しい。

実際、2005 年地方公共団体定員管理調査によれば、2005 年４月の地方公務員総数は 304 万 2,122 人であり、1995 年から 11 年連続の純減。累積減少数は約 24 万人に達している。また、一般行政職については、公務員全体より減少率が高く、1995 年の 117 万 4,838 人から、2005 年には 104 万 8,860 人へと減少している。（図表１）。

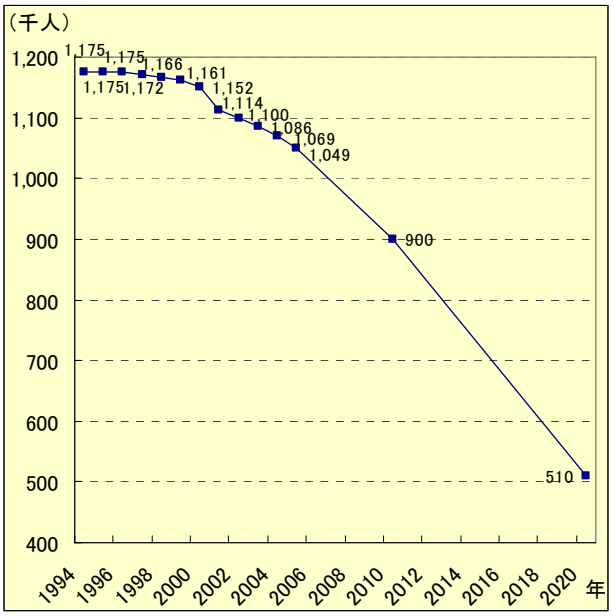
しかも、地方公務員の年齢構成が、一般の人口構成以上に団塊の世代が多いいびつな年齢構成であるため、今後も急激な減少が見込まれる。地方公務員給与実態調査によれば、2004 年の公務員一般職で最も多い年齢階層は 52～55 歳の 15.5%であり、1995 年と比べると高年齢へと山がシフトしている様子がうかがわれる。このことから、団塊の世代の退職期を迎え、新規採用が増えないようであれば、地方公務員は急減少することが容易に推察できる（図表２）。

試みに、過去数年の減少者数をもとに、定年退職者の増加がこれを加速するという前提で、将来の地方公務員数を推計してみると、2010 年に約 90 万人、2020 年には 50 万人と現在の約半分にまで減少する。わが国の総人口の半減は 100 年後であるが、公務員半減は 15 年後のことかもしれないのである*[1]。

*1　総人口の推計は国立社会保障・人口問題研究所予測による。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。
Copyright© 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

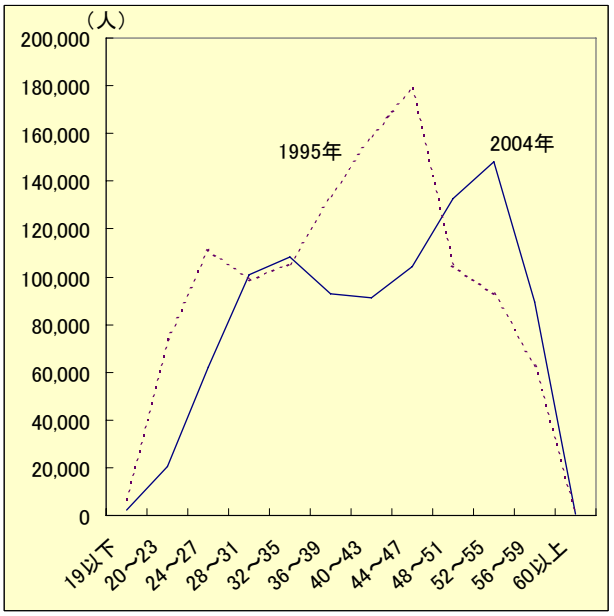
図表１　地方公務員（一般職）数の推移と見通し



出所）地方公共団体定員管理調査および地方公務員給与実態調査に基づき作成

注）2002-2004 年の平均職員減少数、今後の定年退職者数の増加見通しに基づき試算

図表２　地方公務員（一般職）の年齢構成の推移



出所）地方公務員給与実態調査

２．重要なマネジメント人材の育成
－求められるマネジメント力－

確かに、「小さな政府」の確立に向けた人件費の削減は重要な課題である。人件費の削減という意味では、膨大な退職金は別として、定常的な人件費の削減という意味で考えれば、地方公務員の減少は歓迎すべきだ。しかしながら、地方分権や市町村合併が進む中で、地方自治体の業務量は、当面、増加が見込まれ、職員一人当たりの業務負荷は高まる可能性が高い。また、豊富な業務経験を有する層の急激な減少は、ノウハウの喪失を招く。

行政の世界では、職員が保有する業務ノウハウ等知的資産の蓄積、可視化はまだまだ途上である場合が多い。様々な業務のマニュアル化が重要との総論は理解されていても、実際にマニュアルが作成されている業務は稀であり、定年を迎える経験豊かな公務員の退職とともに、貴重なノウハウが失われてしまう可能性が高い。

今後の急速な公務員の減少をみると、こうした不安が現実のものとなり、サービス品質が低下する懸念を覚える。必要な公共サービスの維持に向けた対応策を検討しておくことが喫緊の課題である。

当面、特に重要だと考えられる取組みは、徹底した業務フローの見直し、アウトソーシング、IT の活用などによる業務・システムの最適化である。行政が自ら実施しなくて良い業務の民間への開放を進めるとともに、電子申請、電子決済を通じて、無駄な業務を削減し、一人当たりの業務負荷を減らすことが重要である。業務・システムの最適化は、電子自治体の取組みとして推進が見込まれる。国によって取り組まれている電子政府の経験も踏まえて、効率的かつ効果的な推進が期待される。

もうひとつの重要な取組みは、個人と組織の人的生産性の向上である。今後、多くの経験豊かな職員が退職した後で、アウトソーシング先も活用しながら、高いパフォーマンスをあげられるようにする必要がある。組織としての生産性を高めるためには、これまで以

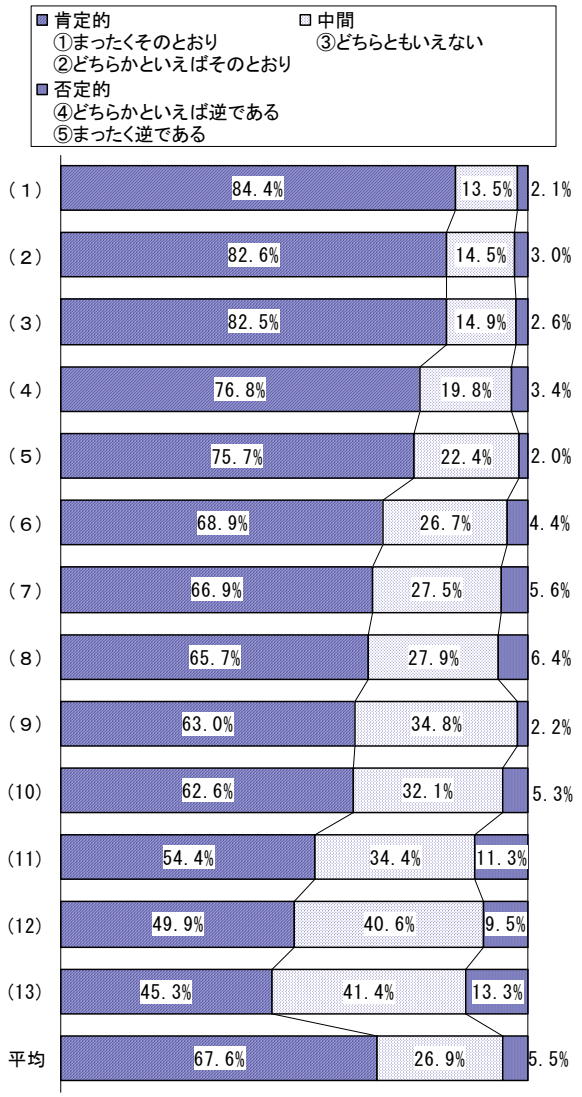
当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。
Copyright© 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

上に高いマネジメント能力を有する職員の育成が急務である。

実際、職員からも、このようなマネジメント層の改革に期待する声を聞くことは多い。一例として、福岡県が実施した職員調査では、今後の行政改革に向けて必要な取組みとして、「採用試験の区分（上級・中級・初級）や職種にとらわれない人事配置を行い、職員の意欲や能力を最大限に活かせるようにする必要がある」84.4%、「『前例踏襲主義』『守りの意識』等の『お役所文化』を打破するためには、現場のリーダーである本庁の課長、出先機関の所長など幹部職員の意識改革に重点的に取り組む必要がある」82.5%など、人材活用の仕組みとあわせて幹部職員の意識改革が求められている（図表３）。この例から、今後、経験豊かなマネジメント公務員が減少する中で、組織力を発揮させるためには、組織をリードするマネジメント人材の育成が重要になることがうかがわれる。

しかしながら、後述するように多くの地方自治体の声を聞いていると、こうしたマネジメント人材の育成の仕組みはあまり機能していない可能性がある。

図表３　行政改革を推進する際の重要事項



出所）福岡県行政改革審議会第三次答申、
平成 2002 年 9 月

項　目　内　容
（1）採用試験の区分（上級・中級・初級）や職種にとらわれない人事配置を行い、職員の意欲や能力を最大限に活かせるようにする必要がある
（2）これからの出先機関は、県民の暮らしにトータルに向き合い、行政サービスや相談を複合的に提供できるようにする必要がある
（3）「前例踏襲主義」「守りの意識」等の「お役所文化」を打破するためには、現場のリーダーである本庁の課長、出先機関の所長など幹部職員の意識改革に重点的に取り組む必要がある
（4）一般経常的なもの等に係る予算編成・執行の権限や、部内の人事・定数配置の権限を各部長に委譲し、「既定予算前提主義」「費用対効果やスピードの軽視」から脱却した柔軟で機動的な行政運営を行う必要がある
（5）課題への対応そのものより内部の意思決定に膨大な時間を費やしていることから、中間職の整理やグループ（班）制の導入により、職員の多様なアイデア・発想を活かしながら、意思決定の迅速化を図る必要がある
（6）戦略的・機動的な行政を行うためには、より現場・県民に近い出先機関に思い切って権限を委譲する必要がある
（7）ハード面の変革だけでは意味がなく、職員の意識が変わることが最も重要。「脱・お役所体質」への意識改革を含めた新しい行政運営システムを推進する中核組織を設置する必要がある
（8）「政策創造型県庁」を構築するためには、各部の施策・事業を「調整」するだけの機能では不十分であり、県としての総合的な政策を立案して各部を「引っぱる」ことができる組織をつくる必要がある
（9）本庁と出先機関とで労働密度の格差が大き過ぎるので、これを是正する必要がある
（10）職員が組織目標を明確に認識できるよう、県庁を目標指向型の組織に再編し、「県民に成果が見える県庁」を目指した行政運営を行う必要がある
（11）年１回（年度当初）の定期人事異動に加え、年度を通じた随時異動を積極的に行い、緊急・重要課題に機動的に対応できるようにする必要がある
（12）年齢とともに自動的に上がっていく年功序列型の人事・給与システムを改革する必要がある
（13）客観的・科学的な能力・業績評価システムを構築し「加点主義」（変化を起こすことへのインセンティブ）を取り入れた評価の基準やプロセスを職員に明示したうえで、評価結果を人事や給与に反映する必要がある
平均：全項目の平均

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。
Copyright© 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

３．変革が求められる人材育成の仕組み

１）不明確な職員像と能力要件

人材育成に係るひとつの問題は、地方公務員の職員像や能力要件が不明確なことだ。職員像については、1997 年の自治省通知に基づき、ほとんどの自治体が「人材育成基本方針」を定めており、一応そこに記載されている。ただし、人材育成基本方針に記載されている職員像は、総合計画に記載されている地方自治体の将来像と同様、極めて抽象度が高い。

例えば、ある県では、「挑戦する職員」「信頼できる職員」「協働する職員」を掲げている。また、ある市では、目指すべき職員像を「変化を先取りし,市民の目線で考え,果敢に行動する職員」とし、行動基準として、「よく受けとめ，よく応える職員」「よく調べ，よく考える職員」「よく議論し，よく実践する職員」を掲げている。地域名を織り込むなどの工夫している地方自治体もあるが、大体、どこの地方自治体も同様の内容である。

このレベルであれば、むしろ、GEの元会長ジャック・ウェルチが最近の著書*2で紹介している人材採用のフレームワークの方（4E+P）が実践的なように思われる。この要件は地方公務員も含めて、広く一般の組織に当てはまると考えられる*3。

（1）ポジティブなエネルギー（Energy）
（2）周囲の人にエネルギーを吹き込む能力（Energize）
（3）Yes, No を決めづらい事柄に決断を下す勇気（Edge）
（4）仕事を実行する能力（Execute）
（5）情熱（Passion）

組織から求められているリーダーとしての幹部職員を育成するためには、こうした職員像を能力要件にブレークダウンし、そのもとで計画的に人材育成を行っていくことが重要である。しかしながら、能力要件が人材育成計画の中で公表されている地方自治体は寡聞にして知らない。

実際に職員と接している限りでは、公務員制度改革大綱等をきっかけに、やっと一部の職員が能力要件を意識するようになった状態だと思われる。一般職はもとより、マネジメント層であっても、意識していない職員も多いようだ。

したがって、今日、求められているリーダーとしての幹部職員を育成するためには、こうした要件に裏打ちされた幹部職員像を明確にするとともに、その役割と要件を個人が日々の業務の中で磨きをかける仕組みを構築しておくことが重要だと思われる。例えば、成果計画（目標管理）制度等を確立し、その中でマネジメントリーダーとしての幹部職員の役割を定期的に確認する仕組みが必要だと思われる。

２）研修内容をめぐる食い違い

第２の問題は、現在実施されている研修が、必ずしも求められる人材を育成するための研修とはなっていないことだ。

職員研修所における研修が役に立たないとの指摘はよく聞く。先の福岡県における職員アンケートによれば、その理由として、「実務とかけ離れた一般的な研修に留まっており、実践的でないから」（47.2%）、「職員のどういう能力・適正を開発しようとするのかという研修のねらいが明確でないから」（26.6%）、「ノルマとして義務的に参加したもので真剣に取り組まなかったから」（10.4%）、「研修の成果を生かした適材適所の人事配置が行われ

*2　ジャックウェルチ・スージー・ウェルチ「ウィニング　勝利の経営」、日本経済新聞社
*3　同書では、部門長あるいは会社全体をみる幹部クラスのリーダーを採用する際の視点としては、4E+P に加えて、①ホンモノであること、②曲がり角の無効を見通す能力があること、③自分よりも優れた聡明な人たちに囲まれる傾向が強いこと、④力強く立ち直る力を挙げている。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。
Copyright© 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

ていないから」（6.8%）との回答が挙げられている（図表４）。

また、「研修用にテーマを設定しているため、実際に活用することが難しい」「研修効果がよく見えない」「人事制度と研修体系が連動していない」というような意見を聞くことも多い。

やはり、職員研修所で提供されている研修内容と必要な研修との間にはギャップがあるようだ。

研修を提供する側の声として、研修企画・実施体制の課題としては、「現場の研修に対する理解が不十分」（72.8%）という調査結果もあるが（図表４）、実際に重要と考えている研修と提供されている研修の内容の食い違いがある状況を踏まえると、現場の協力が得られないのもある意味で当然のように思われる*4。研修の提供サイドと受け手職員とのコミュニケーションの改善が課題である。

３）開発が課題となっている人材育成プログラム

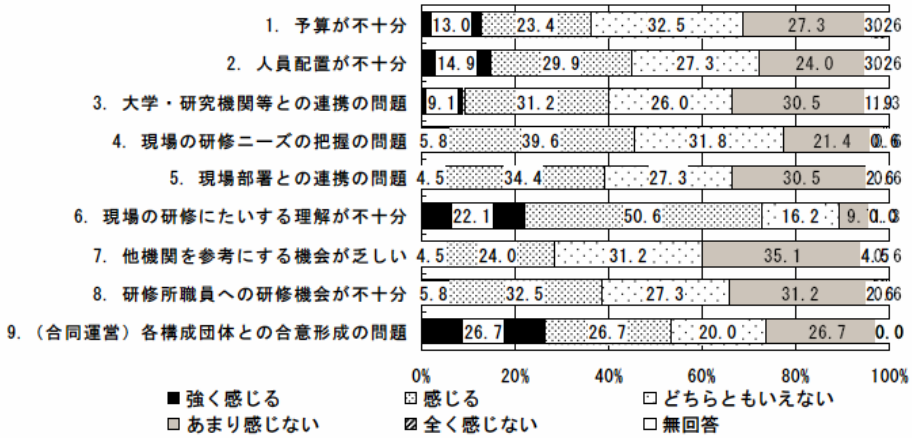
第３の問題は、プログラム開発の遅れである。龍谷大学の調査では、「研修ニーズに対応したプログラム開発が課題」（77.9%）、「体験・参加型プログラム開発が課題」（59.3%）、「自主研修・自己企画などを拡充する必要」（58.4%）等が挙げられている（図表５）。特に、マネジメント研修のプログラムは、民間企業向けのプログラムを準用している場合が多く、実践的なパブリックマネジメント用のプログラム開発は遅れている。

幹部職員向けの研修メニューの充実に向けて検討が行われている場合もあり、ワークショップを取り入れた研修、フィールドワーク型の研修、現場体験型の研修などの工夫を行っているが、必ずしも十分な対応とはなっていないようだ。

これは、マネジメントに係る知見を有する行政職員が研修所に少ないことに加えて、職員研修所の権限と予算が少なく、独自のプログラム開発が進まないためだと思われる。

現在の職員研修所は、本庁から与えられた業務をその範囲で実施するのみの機関という感がある。単に、研修所の予算を削減する対象とみるのではなく、今後の人材育成を担う機関として、目指すべき職員像を明確にするとともに、職員のニーズを踏まえた教材開発を行う企画力を持つ機関として機能強化する必要がある。

図表４　研修企画・実施体制の課題

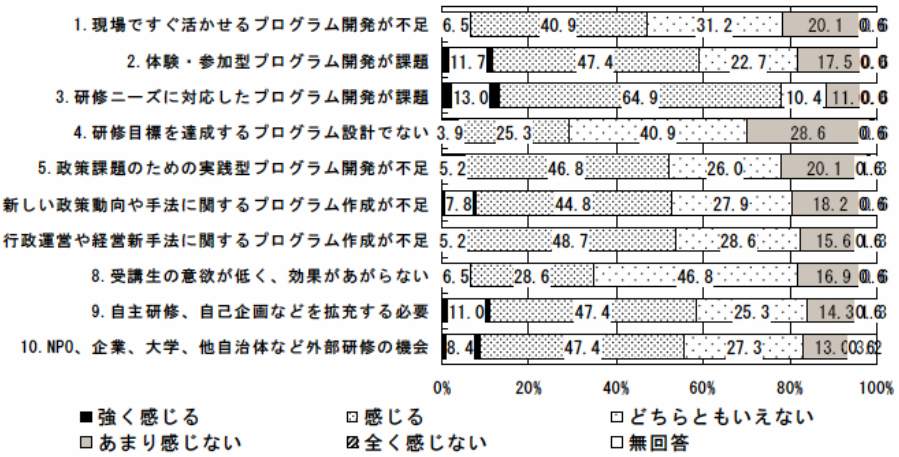


出所）龍谷大学 LORC「地域政策を担う人材育成のあり方と課題に関するアンケート調査」（2005 年）

*4　自治大学校が実施した「地方公務員研修の実態に関する調査」（2004 年３月）においても、地方自治体の研修担当者からは、研修の問題点としては、研修ニーズを充足し得ない理由として、「人員・予算の不足」とあわせて、「受講時間の確保の困難」が挙げられているが、これも同様の背景によるものだと考えられる。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。
Copyright© 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

図表５　研修内容の課題

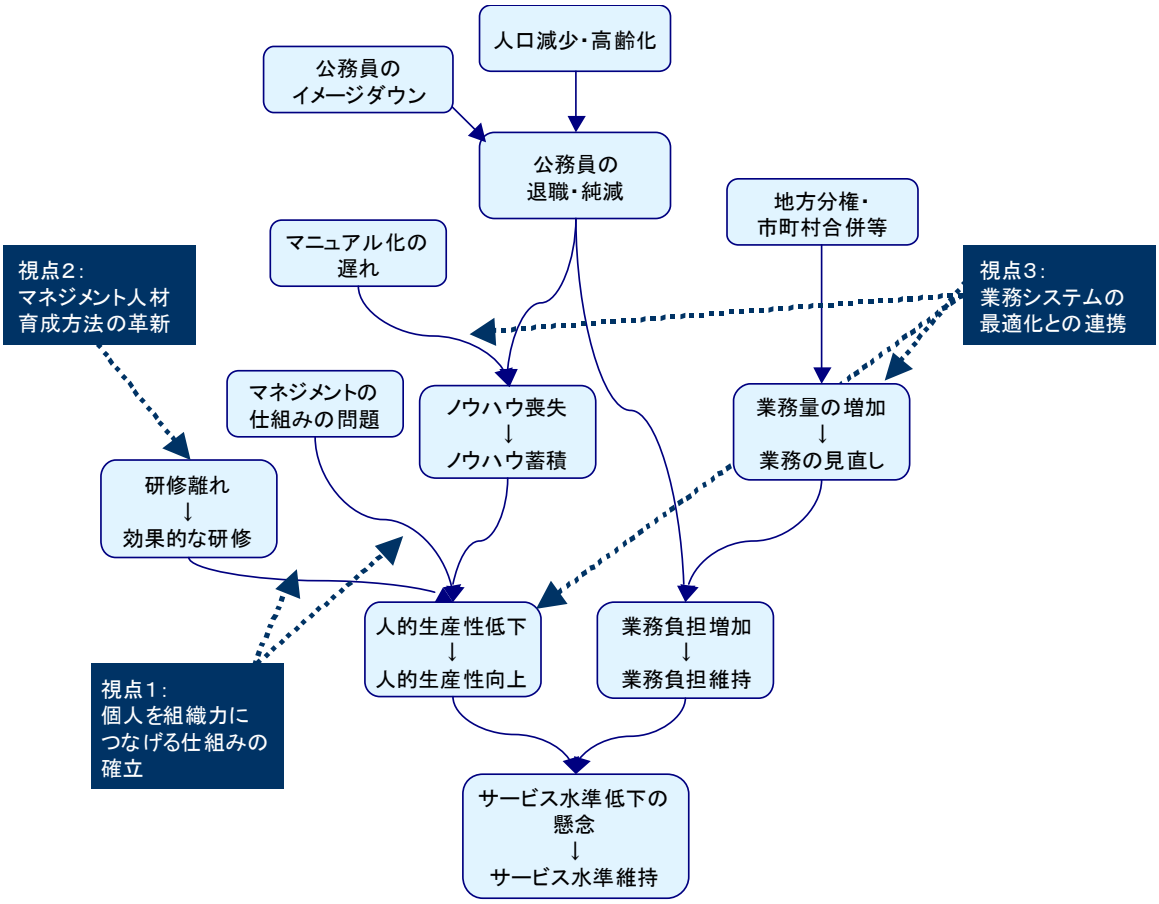


出所）龍谷大学 LORC「地域政策を担う人材育成のあり方と課題に関するアンケート調査」（2005 年）

４．マネジメント人材育成の方向

公務員大量退職期を乗り切るためには、以上の点も踏まえ、人的生産性を高める必要がある。そのために必要なマネジメント人材育成・活用の方向を、「個人の能力を組織力につなげる仕組みの確立」「マネジメント人材育成方法の革新」「業務システム最適化との連携」の観点から提案することにしたい。

図表６　生産性向上に向けたマネジメント人材育成・活用の方向



当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。
Copyright© 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

１）個人の能力を組織力につなげる仕組みの確立

①成果計画（目標管理）制度等の導入によるマネジメントの仕組みの確立

今後、見通される職員減に対応するためには、組織としての生産性を高める必要があるが、これは単に研修を通じて個人の能力を高めるだけで対応できる課題ではない。成果契約（目標管理）制度等、組織のビジョンや戦略を、個々の職員が共有し、PDCA（計画－執行－評価－行動）サイクルを通じて、高まった個人の能力を組織力につなげる仕組みを確立することが重要である。

こうした中で幹部職員は、部、課などの組織目標を担い、その目標の実現に向けて組織として取り組むべき業務の方向を明らかにするとともに、部下のモチベーションを高め、成果に結びつけることが期待されている。こうした取組みを支えるためにも、組織と個人の目標の関係を PDCA サイクルの中で具体化する成果契約、（目標管理）制度等の仕組みを導入する必要があると考えられる。

②オープンな人材登用の検討

職員が減る中で、できるだけ職員の能力を有効に活用するためにも、マネジメントを理解し、実践できる人材を速やかに育成する必要がある。採用試験の区分や職種に拘らずに、有能な人材を活かす、オープンな人材登用を積極的に推進することが望まれる。

２）マネジメント人材育成方法の革新

①マネジメントの仕組みや人事制度と連動した研修の実施

成果契約（目標管理）制度など、個人の能力を組織力につなげるマネジメントの仕組みを機能させるためには、マネジメントを担う幹部職員の職員像や能力要件を明確にしたうえで、効果的な研修を実施する必要がある。当然、人事制度とも連動する必要がある。マネジメントの仕組みや人事制度と連動した人材育成を推進することが重要である。

成果契約（目標管理）制度など、こうした取組みは、制度の導入と合わせて研修を行うことによって、効果を高めることができる。組織目標設定のためのワークショップ、組織業績に係る評価者研修等を通じて人材育成を推進すべきだと考えられる。

②公共経営カレッジ・プログラム（仮称）の開発

先述のように、現在の職員研修制度は、実践的でないとの評価も多く、職員の研修離れを起こしているのが現状である。

組織の生産力の向上を担うマネジメント人材を育成するためには、民間企業向けではなく地方自治体の実務に即した、実践的なマネジメント研修のためにプログラムを開発する必要がある。

わが国でも、政策評価や事務事業評価の業績評価、ABC（活動原価計算）や BPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）等の業務改革をはじめとして、公共経営に関する取組みが増えてきた。こうした取組みケースを活かした標準的な研修プログラムの開発が望まれる。

③アウトソーシングによる研修内容の高度化

マネジメント人材育成のノウハウは、地方自治体よりも、民間企業が多くの経験と知見を有している。

研修についても、必要に応じて、アウトソーシングを行ったり、最近、増えている大学院大学の公共経営講座への参加を行ったりするなど、外部の専門家を活用するこ

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。
Copyright© 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

とによって、研修の質を高めることが可能であると考えられる。

すでに、多くの地方自治体が研修のアウトソーシングを行っているが、コスト削減が主眼におかれているようだ。しかし、アウトソーシングは必ずしもコスト削減に結びつかないとの指摘もある。アウトソーシングを活用するのであれば、むしろ研修内容の向上という視点に立って推進すべきである。職員研修の目的と手段を改めて確認すべきであろう*5。

３）業務システム最適化との連携

公的サービスの品質を維持するためには、職員の能力と組織力の向上を通じて生産性を向上させるとともに、個人の業務負荷が過大にならないようにする必要がある。そのためには、業務の見直しと IT の活用は不可欠であり、業務システムの最適化、電子自治体の実現を推進する必要がある。

こうした中で幹部職員は、電子申請、電子決済など、新しい業務システムと業務スタイルを積極的に推進し、リーダーとして組織の生産性を高めることが望まれる。

その意味で幹部職員に対しても、業務の可視化、プロジェクトマネジメントなど、業務システム最適化の要素を取り入れた研修を実施することの重要性が増してきている。

今日、地方自治体でも CIO 研修が始められているが、マネジメント人材の育成に当たっても、プロジェクトマネジメント研修などのプログラムを活用することが考えられよう。

５．おわりに

「小さな政府」が声高に叫ばれる中で、地方自治体において職員研修所は格好の効率化対象となっている。予算も人もない中で、四苦八苦して運営しているのが実状のようだ。

確かに、従来型のあまり役に立たない研修は削減すべきだと思われるが、一方で、これからは少ない「人財」で、住民からのニーズに応えられる高質なサービスを提供する必要がある。その意味では、すべての研修を圧縮するのではなく、プログラムを選別し、重要な人づくりには重点的な投資を行うことが必要だと考えられる。

本稿では、人口減少局面の中で最も早期に問題が顕在化する地方公務員（一般行政職）に焦点を当てたが、問題の構造は、地方公務員（教育職）、企業会計、さらには国家公務員についても同様である。

「人財」としての公務員の育成と活用に向けた、幅広い議論の深化と挑戦的な取組みに期待したい。

筆 者
名取　雅彦（なとり　まさひこ）
社会産業コンサルティング部
上席コンサルタント
専門は、公共経営、国土・地域計画 など
E-mail: m-natori@nri.co.jp

*5　時事通信社の調査によれば、2005 年度に研修の一括アウトソーシングを行っている都道府県が 10 団体あり、来年度以降増加が見込まれる。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法及び国際条約により保護されています。
Copyright© 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.