

これからの自治体人材マネジメント ～個力を組織力に高める仕掛けづくり～



首都大学東京大学院経営学研究科 准教授
西村 孝史

1 多様な人材のマネジメント

「人材不足倒産」という言葉に象徴されるように、日本では民間組織でも、公務組織でも、人手不足が深刻化している。人手不足は、労働力人口が減少していることが大きな要因であるが、どの組織であっても人手不足への全方位的な対応が求められている。具体的な対応として1つは、職員の仕事を派遣労働者や請負など外部人材に任せる方法があるだろうし、2つ目として人ではなく機械（IT）によって代替する方法もある。3つ目に、正職員が足りないのであれば、中途採用で補充する手もあるし、4つ目として臨時職員や再任用職員、短時間勤務や仕事を限定した職員など雇用形態のバリエーションを増やし、潜在的な労働者を労働市場から掘り起こす方法もある。

上記の4つの方法は、「どこで」「どのような」人材を確保し、人材に「何を」してもらうのかに関わる問題である。その意味でこれまで主として「育てる（Build）」と「獲得（Buy）」の2Bだったものが、「Borrow（借りる：外部人材）」を加えた3Bに変化し、さらには「優秀人材のリテンション（Bind）」、「低業績者や力を発揮できていない者の社外転出も含めた再配置（Bounce）」、5つのBを上手く使いこなす「バランス（Balance）」の6B（Ulrich, 1998）へと変化している。

6Bへの変化は、自治体内の人材をどのように配置するのかという人材ポートフォリオの話であり組織の論理である。しかし、個人の

価値観も多様化している。正確に言うと、個人が「減私奉公」のように組織の価値観に合わせなくても、人手不足により個人の交渉力が増し、組織が個々人の価値観を尊重しないと人材を確保できなくなってきた。したがって、自治体内の人材の組み合わせも個人の価値観も踏まえて多様化しており、自治体の人材マネジメントはこれまで以上に複雑になっている。一連の働き方改革は、この複雑さに良くも悪くも貢献したと言える。

良い面としては、労働時間管理の厳格化や健康経営など、組織の論理を職員に押し付けるのではなく、職員に配慮した施策が展開され、脱時間給の流れが形成されたことであろう。仕事の効率化に対する意識がこれまで以上に高まり、自治体でもリモートワークを導入する動きがある。また、勤務地・労働時間・職務のいずれか1つ以上に制約がある限定正社員も、労働力の確保に寄与している。現に厚生労働省の「多様な正社員普及のための有識者懇談会報告書」（2014）では、限定正社員制度の導入の目的として、優秀な人材の確保・定着、ワークライフバランスが挙げられている。また、兼副業の解禁も1つの組織に頼らない生き方を提供するきっかけになっている。1つの組織に長く勤めると、稟議の仕方や書類の書き方、仕事の進め方、ものの考え方など「その組織ならではの」知識が個人に蓄積される一方で、転職したら他の組織には転用できない知識であるため、組織にしがみつ়く人々が出てくる側面があったが、兼副業はそ

これからの自治体人材マネジメント
 ↳ 個人を組織力に高める仕掛けづくり

うした組織特有の知識だけでなく、汎用性を持つ知識の形成にも役に立つ。

悪い面としては、①管理職への負荷増大、②キャリアの自己責任、逆説的ではあるが、③画一化の進展、④手段と目的の逆転が挙げられよう。

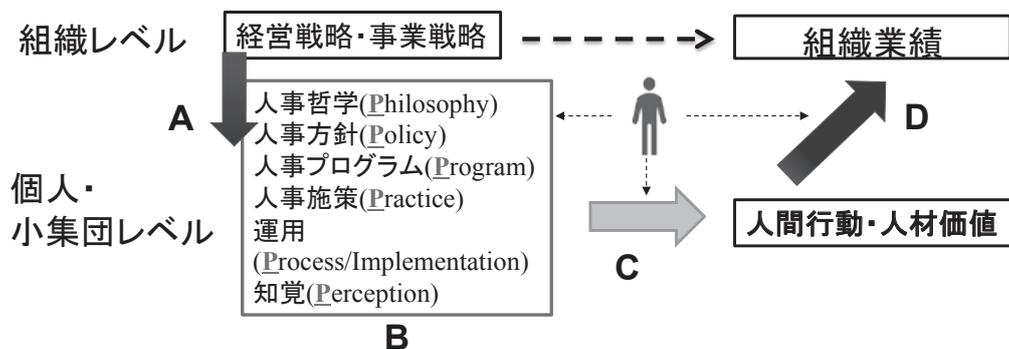
①は、ただでさえ管理職には法令遵守や健康経営などから管理業務が増えている中で、さらに労働時間管理が厳格化されたことにより管理職の魅力が低下している。官民間わず、「管理職になりたくない」という従業員が増えているのはそのあらわれであろう。②としては、多様な働き方を推進する以上は、キャリアの責任は自分で負わなければならない。厚生労働省の「平成30年度能力開発基本調査結果概要」(2019)では、能力開発の責任主体が労働者であるという割合が21.3%と増加傾向^{*1}にあり、企業に頼らないキャリア開発の意識が進展している。③は、日本全体が「ホワイト企業」「多様な働き方」など同じ方向を追求することで画一化に進んでいる可能性である。例えば、無期転換ルール(有期労働契約が更新されて通算5年を超えたときは、労働者の申込みにより、期間の定めのない労働契約に転換できるルール)は、非正社員の雇用や社会保険の安定を実現しようとする一方で、実は少しか労働市場で働いて家計の足しにしたり、社会とのつながりを持ちたいという

ニーズを持った人達の労働市場への参画意識を削いでいるかもしれない。こうした画一化に対し、先進的な働き方改革を進めるサイボウズ株式会社では、会社が用意した働き方のタイプを従業員が選択するのではなく、従業員が自分の働き方を宣言し、働く時間や場所を選択するという形式を採用している。④は、労働時間管理や女性管理職の数値目標などが掲げられることで、その数値を追求することが目的となってしまうことである。労働時間の削減に目が行くあまり、本来の業務に支障をきたしかねない。また、数値目標を掲げるあまり、本来その要件に満たない人まで昇進させるようなことになれば、周囲の納得感が低下するほか、昇進した本人にとってプレッシャーとなる。

2 人材マネジメントの3つのトレンド

上記の現状を踏まえ、これからの自治体経営の人材マネジメントを考えるうえで何が必要なかを整理したい。図1は、戦略的人材マネジメント(Strategic Human Resource Management: SHRM)において人材マネジメントを介して組織業績を高める流れを示しており、中央にいる人は現場の管理職であり、戦略的人材マネジメントは組織の業績に寄与する人事管理を研究する学問領域であるが、

図1 人材マネジメントが組織成果を高める流れ



守島基博 (2010) 「社会科学としての人材マネジメント論に向けて」『日本労働研究雑誌』 No.600, pp.69-74.をもとに筆者が加筆

特定の経営戦略や事業方針がすぐさま組織業績を高めるわけではなく、経営戦略や事業方針を実行してもらうような仕掛けとして人材マネジメントが策定され、人事施策が職員の行動を促し、成果を高めるとされる。図1では矢印が3本あるが、このうちCは、組織行動論（Organizational Behavior）と呼ばれる分野で多くの研究蓄積がある。例えば、成果給が職員のやる気やワークエンゲージメントを高めるといった内容が該当する。これからの人材マネジメントでより注目されるのは、図のA、B、およびDと現場の管理職である。

2-1 戦略と人材マネジメントの一貫性

図1のAにあたる部分が、戦略と人材マネジメントの連動である。具体的には自治体の方針を個々の職員が実行するように人事管理が設定されているか、という点である。典型的には目標管理制度（MBO）が挙げられる。例えば、住民サービスの向上を掲げているのに成果給を導入したとしたら、職員は住民サービスの「数」をこなそうとしてしまい、かえって住民サービスの質を落としてしまうかもしれない。むしろ、マニュアルにない創意工夫やちょっとした改善を評価するような仕組みが必要かもしれない。他の自治体と横並びで施策を導入するのではなく、自分の自治体が掲げる方針と合致する人事管理は何か、を考えなければならない。

2-2 人事管理内の一貫性

2つ目が、人事管理内の一貫性でBに該当する。Bが他のボックスと比べて大きいのは、人事管理と一口に言っても、6つの「P」があり、抽象度が異なるからである（Arthur and Boyles, 2007）。職員に関する自治体のスタンスを示す人事哲学から、内部育成重視・成果主義など人事施策の方向性を定める人事方針、

人材育成プログラム、退職プログラムなど複数の人事施策によって構成されるパッケージを示す人事プログラム、個別の人事施策、人事施策を現場が実際に使用する運用の段階、最後に、自分が適用されている人事施策に対する知覚の6つがある。この6つのPの一貫性を意識した人事管理はほとんどなされておらず、多くの自治体で見られる「制度（タテマエ）としてウチは成果主義だが、実態（ホンネ）は年功で運用されている」といった「骨抜き」は、人事管理内の不一致の典型例である。人事管理内の不一致が問題になるのは、人事管理内でベクトルが一貫している方がモラルや生産性を高めるとされているからである。立道（2009）は、企業の人事部とそこで働く従業員に自社の成果主義の導入状況について尋ね、両者の認識がズレている企業では、モラルが低いことを示している。

2-3 個力を組織力に高める仕組み

図1のDが、冒頭の多様な人材と関わり、個力を組織力に高める仕組みである。これまでは、Cの部分を中心に議論がなされてきたし、労働時間削減に見られるように働き方改革が目指すのは主として1人あたりの生産性である。しかし、個人の生産性が組織レベルの生産性に結びつくためには、個人にばかりフォーカスするのではなく、その先の組織レベルの生産性に目を向ける必要がある。そのためどのような人達とどのような仕事を分かち合うのか、職場の人の組み合わせや彼（女）らの力を束ねるための組織開発型の働き方改革が注目されている。言い換えると、多様な人材が職場に増えるほど、個人の人的資本（human capital）からユニットレベルの人的資本を考える必要性が高まるのである。ユニットレベルの人的資本とは、「個人の知識、スキル、能力、およびその他の特性（Knowledge、

Skills, Abilities, and Other Characteristics: KSAOs) から創られるユニットレベルの資源」(Ployhart and Moliterno, 2011) を言うが、ここから示唆されることは、どのような軸で多様性を捉えることが組織力を高めることになるのか、ということである。例えば、外形的な年齢や人種、性別などによる多様性もあれば、本人が有しているスキルやキャリアのバックグラウンドの多様性もある。より身近な例を挙げるならば、再任用された職員や中途採用、育児・介護等で短時間勤務する職員などをどのようにマネジメントするのかといった課題が挙げられる。そのため人事・企画部門としては、どのようなコミュニケーションツールを現場に用意して意思疎通の風通しを良くするのかを意識する必要がある。

3 求められる職場マネジメント

図1の中でもう1つ重要なのが、現場の管理職である。管理職は、点線にあるようにB、C、Dのそれぞれに影響を与える。まず、Bに対して人事管理の一貫性は、現場の管理職がどの程度人事制度を理解し、その施策を部下に展開しているのかに依存する (Bos-Nehles, Van Riemsdijk and Looise, 2013)。例えば、過去に管理職自身が育児休業を取得した経験や育児休業を取得した部下を持った経験のある管理職は、他の部下に施策を紹介したり、制度を上手く運用して、そうした経験のない管理職に比べて部下の両立支援に配慮し、部下の意欲に貢献するであろう。

図中のCには管理職の日々の行動が影響を与える。塩月ら (2019) の研究では、上司と部下の関係や面談の質よりも、目標設定の質が重要で、目標設定の質 (適度な難易度の目標、部下が納得できる目標) が部下の有能感や自律性を經由して意欲を高めるとされている。また、上司の業務支援や精神的な支援が、

上司が自分のことを見てくれているという感覚 (Perceived Organizational Support、知覚された組織的支援：以下、POS) を高め、離職意思を低下させたり、働く意欲を高める。

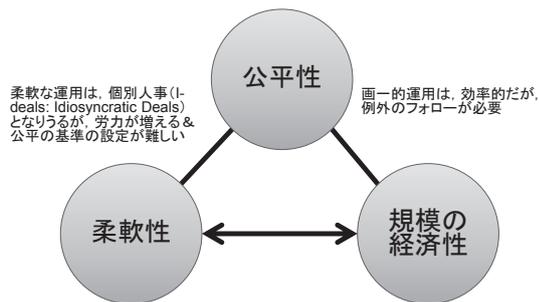
最後に、図のDの部分に管理職が与える影響とは、多様な人々で構成されている組織を束ねる力であり、さらに言うとも個力を組織力に変換する力である。一般的に個々人の成果は、「成果＝能力×[意欲×方向性]」であらわされる。この式は、難しいことはなく、本人の持っている【能力】を組織が求める事柄(【方向性】)にどれだけ出力するか(【意欲】)ということであり、掛け算になっているのはいずれか1つの出力が0の場合、成果は出ないことを示している^{*2}。能力の高い職員を集めるのであれば採用に力を注ぐことになるであろうし、入職後に能力を高めるのであればOJT、Off-JT、自己啓発といった能力開発に取り組むことになる。また意欲を高め、方向性を合わせるのは、処遇の設計や現場管理職の職場マネジメントによるところが大きい。問題は、個々人の力をどのように組織の力として束ねて成果を出すかという点である。実務的にも学術的にも個力の総和が必ずしも組織力にはならない ($\Sigma(\text{個力}) \neq \text{組織力}$) ことは感覚的には分かっているものの、なぜそうなるのかまだまだ不明な点が多い。

4 人事・経営企画部門に何が求められるのか

図1を用いて人材マネジメントを取り巻く現状を説明したが、では自治体の人事・企画部門は何をしなければならないのかを述べておきたい。

1つは、柔軟性と規模の経済性という2つの相反する概念である。もし自治体内の雇用形態・職員区分がごく少数のカテゴリーしかないとしたら、人事管理は人事・企画部門で

図2 人事管理を巡るバランス



一元化できるので、処遇の比較も簡単で一括管理ができる。そのため機械的にルールにしたがって人事管理を行いやすい。しかし、どんな仕事をしていようと等級や号俸で一律管理されているとしたら、必ず不満を持つ職員が出てくる。なぜなら例えば、企業誘致を目的とする部署に所属している職員と窓口サービスに従事している同じ等級の職員の成果の出し方が異なるからである。こうしたことを過度に意識しすぎると、人事評価で「B」（標準）に95%がプロットされるという事態が生じ、民間企業にならって成果にメリハリをつけるという大義名分が形骸化することになる。

他方で、柔軟性を重視することは、個別管理を促すことになる。個別管理をされた従業員の処遇の納得度は高まるかもしれないが、十人十色の就業形態を認めることは、「この人と比べると自分の処遇は妥当だ」といった比較対象を困難にし、かえって不満を増大させるかもしれない。また、管理職や人事・企画部門にも膨大な労力が増えることになる。

日本企業の働き方改革の動きを見ると、柔軟性を重視した働き方と公正性の確保の仕方に傾いている。なぜなら厚生労働省の多様な正社員の議論や民間企業を中心に兼業副業の解禁、リモートワークの普及など働き方の柔軟性を高める動きが盛んだからである。こうなると求められるのは次の2点である。

1つは、管理職のアカウントビリティ（説明責任能力）の向上である。働き方が多様に

なり、兼業副業やリモートワークが日常化するということは、上司との接点が今よりも相対的に減少することを意味する。しかし、他方で上司は部下を評価しなければならない。この時に重要になるのは、上司が部下を見てくれている感（POS）であり、自分の処遇に対して「なぜそうなるのか」を上司がきちんと説明できる能力である。民間企業では、環境変化の激しさから期初に立てた目標管理制度が陳腐化することが多くなってきており、期中に変更することを許容する企業も増えてきている。こうした柔軟な対応ができるためにも管理職のアカウントビリティを高める必要がある。

2つ目は、人生100年時代におけるキャリアの縦糸と横糸の明示である。働き方の自由度が高まると、同じ自治体にいながらも、個々が身につける能力のバラつきが大きくなる。そこで必要となるのが、それぞれの年代には最低限どんな能力を身につけておいて欲しいのかという横糸のキャリアと、当該の世代までにその能力を身につけるには何をしたらよいかという縦糸のキャリアの明示である。人生100年時代を前提とするならば、60歳や65歳は、人生の3分の2を超えたあたりに過ぎない。残りの3分の1を健康でい続けること、また意欲のある限り働き続けることを希望するのであれば、そのための能力開発や周囲との関係性構築などを事前に本人に伝え、そのための能力開発の機会を組織として整備する必要がある。例えば、再任用の職員には、再任用時に求められる能力（横糸）と希望する部署で引き続き働くために求められる能力が40代や50代のキャリア研修や面談で提示され、能力開発に取り組む機会が設けられており、すでに縦糸と横糸を本人に意識づけする仕掛けが整備されつつあるが、他の世代は手薄である。

他の世代の育成として、人事異動がある。頻繁な人事異動は民間企業と比べた際の自治体の特徴の1つであるが、人事異動は異動先・異動元の職場にも本人にも大きな学習の機会である。なぜなら人が異動することで異動元・異動先の双方で職場の仕事の再編成が行われ、業務の見直しや効率化が図られる一方、本人にとっては異なる環境で新しい仕事を覚えることや、これまで培った別の仕事と組み合わせることで新しいものの見方を獲得できるからである。「そろそろ異動の時期だから」というルーチンワークから抜け出し、自治体内で活躍している職員は、どのような異動経験をしているのか、またその部署では何が得られるのか、といった分析を行い、何となく共有されている異動の意味を知識として体系化しておくことが求められる。

日本では働き方改革の後押しもあり、「ヒト」に対する注目がこれまで以上に高まっている。もちろんそこで中心となるのは人事・企画部門、そして現場の管理職である。自治体を活性化する原動力として多様な職場の人材マネジメントに取り組んで欲しい。

- *1 「労働者個人で決定に近い」および「労働者個人で決定する」の合計。
- *2 この[意欲×方向性]は、広義のモチベーション理論の範囲であるため[]で表現している。

【引用文献】

Arthur, J. B. and Boyles, T. (2007). Validating the Human Resource System Structure: A Level-based Strategic HRM Approach, *Human Resource Management Review*, 17, 77-92.

Bos-Nehles, A., Van Riemsdijk, M., Looise, J. K.(2013). Employee Perceptions of Line Management Performance: Applying the AMO Theory to Explain the Effectiveness of Line Managers' HRM Implementation, *Human Resource Management*, 52(6) 861-877.

塩月顕夫・三原祐一・古屋順・敦奎利・開本浩矢(2019)。「目標管理制度の運用と従業員の内発的モチベーションの関係」『日本労働研究雑誌』, 709, 86-100.

厚生労働省 (2014)。「多様な正社員普及のための有識者懇談会報告書」 <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11201000-Roudoukijunkyouku-Soumuka/0000052523.pdf>

厚生労働省(2019)。「平成30年度能力開発基本調査結果概要」

https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/00002075_000010.html

守島基博(2010)。「社会科学としての人材マネジメント論に向けて」『日本労働研究雑誌』 No.600, pp.69-74.

Ployhart, R. E., and Moliterno, T. P. (2011). Emergence of the human capital resource: A multilevel model. *Academy of Management Review*, 36(1), 127-150.

Ulrich, D. (1998). Intellectual capital= competence x commitment. *MIT Sloan Management Review*, 39(2), 15-26.

立道信吾(2009)。「成果主義がモラルと生産性に与える影響—鉛か鞭か—」『社会学評論』 Vol.60, No.2, pp.225-240.

著者略歴

西村 孝史 (にしむら・たかし)

株式会社日立製作所にて人事に従事後、大学院に進学。2008年一橋大学大学院商学研究科博士後期課程単位取得退学。博士(商学、一橋大学)。徳島大学、東京理科大学を経て2013年より現職。専門は、人的資源管理論、組織行動論。主な研究テーマは、戦略的人的資源管理、ソーシャル・キャピタルなど。政府および外郭団体委員会委員、企業研修講師・コーディネーター、企業サーベイデータをを用いた企業との共同研究等、多数実施。最近の論文に、「戦略的人的資源管理におけるミクロ的基礎の実証研究—2014-2018年度のJ1リーグデータの分析—」『組織科学』(2020年)、「ソーシャル・キャピタルの規定要因としての人事管理施策」『組織科学』(2018年)、「採用の外部化は何をもたらすのか—2020年新卒採用に関する質問票調査から—」『日本労働研究雑誌』(2020年、島貴智行との共著)などがある。