

序章

都市自治体における業務の変容と 技術職人材の現状

中央大学法学部教授 **工藤 裕子**

はじめに、1～4を担当

日本都市センター理事・研究室長 **石川 義憲**

5を担当

はじめに

本報告書の扱う「人材」および問題意識の所在

本報告書は、「人材確保と連携」をテーマに2018年度から2年間にわたって調査研究してきた日本都市センターの研究会の成果をまとめたものである。本研究会が対象とした「人材」は、地方公務員の中でも土木・建築分野、都市計画分野、情報領域の人材であるが、これらには、本報告書が指摘するさまざまな共通性もあるものの、根本的に異なる点も多い。

地方公務員制度上きわめて重要な相違の一つは、「土木職」「建築職」が地方公務員の採用において独自の採用区分、したがって試験区分を有しているのに対し、都市計画分野および情報領域には独自の採用区分や試験区分はない¹ことである。ただし、職務上要求される専門知識や経験を担保する必要から、前者については、土木職や建築職による採用の職員を中心に、事務職の職員も含め、組織内部でのOJTおよび人事異動によって育成し、適性なども考慮しつつ、専門性を付けた人材を充てていく、という方法が取られている。一方、後者については、現行の採用区分の中で要請される専門性を確保することもOJTや研修で専門性を付けることも困難であることから、事務職の職員を含め、本人の志向や適性などを考慮したうえで、人事異動によって経験を積んだ人材を充てるという方法が一般的である。また、情報システムに関連する業務の多くが民間企業への委託契約によって実施されていることから、民間企業からの派遣人材が日常業務の主要な部分を実質的に担っていることも多い。さらには、経験者採用によって民間企業等において業務経験のある専門人材を確保している例もある。もっとも、経験者採用は情報領

1 情報領域については、例外的に、横浜市の情報処理職や千葉市の事務（情報）といった採用区分の例がある。

域に限らず、事務職も含め、土木・建築職などの専門職においてはさらに広く実施されつつあり、多くの地方自治体において重要な人材確保の方法となりつつあり、この点については後に詳しく述べる。

当該課題の重要性は既にさまざまな機会で認識されてきた。最近では第32次地方制度調査会も、「広域連携」を検討する中で「専門人材の共同活用」や「技術職員の充実」などについても検討を行っている。また、これらとも関係し、地方自治体における業務プロセスやシステムの標準化やデジタル化もさまざまな形で検討されてきている。

本報告書は、研究会が中心的に議論してきた、都市自治体における土木・建築職に関する業務および人材のあり方を軸に、これらの専門職人材を中心としつつもそれらとは少し異なる性格を持つ都市計画分野、そして、両者に比べて比較的新しい業務領域であり、そもそも技術職としての任用区分などもなく、しかし重要な領域であって、実際には事務職の職員で適性のある人材を中心に、民間企業への委託や民間企業などからの経験者採用も活用している情報領域について、それぞれの業務内容の変容、都市自治体における人材の状況、特に採用および人材育成・能力開発の実態等を分析する。

なお、以下に説明するように、「技術職」「専門職」などについての明確な定義がないことから、本研究会において実施したアンケート調査では「土木・建築の技術系専門職」という表現を用いた。一方、本報告書においては、それぞれの執筆者の立場や背景の違いなどもあり、表現に幅がある。「土木・建築の技術系専門職」という表現以外に、「土木・建築職」「土木職」「建築職」「技術系公務員」「土木技術職」「建築技術職」などがあるが、同じ職種を示すことが明らかであるため、敢えて統一はしていない。

1 「技術職」および「専門性の高い人材」とは

都市自治体における専門性の高い人材について、日本都市センターはこれまでも多くの研究会を開催²し、報告書³を世に送り出してきている。例えば、2011年の報告書『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの』は、「都市自治体行政の専門性に関する調査研究」の成果をまとめており、この報告書によれば、「専門性」は、以下の5つに分類されるという(稲継、2011)。

1. 国家資格を有し、それだけで転職が可能な「専門性」：医師、看護師、薬剤師、獣医、歯科医師、公認会計士、弁護士、保育士など。
2. 国家資格を有しているが、それだけでは転職が難しい「専門性」：一級・二級建築士、社会教育主事、食品衛生監視員など。自治体内で専門職として扱うかどうかの違いがある。
3. 国家資格ではないが、自治体の外（民間）に出ても通用しうる「専門性」：ITの専門など。
4. 国家資格ではなく、自治体の外では通用しないが、自治体内

2 「都市自治体行政の専門性に関する研究会」(2009-2010年度、座長：稲継裕昭・早稲田大学大学院教授)、「専門性実証研究会」(2010-2011年度、座長：藤田由紀子・専修大学准教授)、「都市自治体の広報分野における専門性に関する研究会」(2012年度、座長：河井孝仁・東海大学教授)、「都市自治体行政の専門性(生活保護、生活困窮者対策)に関する研究会」(2013年度、座長：岡部卓・首都大学東京大学院教授)、「都市自治体行政の専門性(医療・介護・保健)に関する研究会」(2014年度、座長：川渕孝一・東京医科歯科大学大学院教授)、「都市自治体行政の線の専門性(産業人材育成・起業支援)に関する研究会」(2015年度、座長：梅村仁・文京大学教授)が調査研究を行ってきた。

3 『都市自治体行政の専門性確保に関する調べ』(2010)、『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの』(2011)、『児童相談行政における業務と専門性』(2011)、『徴税行政における人材育成の専門性』(2012)、『都市自治体の広報分野における課題と専門性』(2013)、『生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携』(2014)、『地域包括ケアシステムの成功の鍵－医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上－』(2015)、『これからの自治体産業政策－都市が育む人材と仕事』(2016)を参照されたい。

で「専門性」と呼べるもの。あるいは、他の自治体で通用するもの：自治体法務、公会計、消防など。

5. 処遇の観点から「専門職」と位置付けているもの。

一方、都市自治体においては、医師や看護師、保育士などの資格を基に独立した採用区分で採用している人材に対してよりも、一般行政事務に分類されるにもかかわらず、高度な業務習熟を必要とする業務を担う人材への問題意識が一般に高いようである。前者が、国家資格の取得を前提とし、また統一的な研修制度等があるため、各自治体が研修等のキャパシティ・デイバロプメントをそれほど意識しなくてもよいのに対し、後者は行政職として採用された人材を、それぞれの業務に必要な知識、経験、能力などについてOJTや研修その他を通じて付与し、育成していかなければならないためと考えられるが、OJTや研修、業務経験をもってしても専門性の確保が困難な業務もある。

実際、日本都市センターが2009年に実施した「都市自治体行政の専門性確保に関するアンケート調査」（日本都市センター、2010）によると、順に、法務、情報管理（IT）、財務・会計、税務、生活保護（ケースワーク）、企画立案・調査研究などが「特に高度な業務習熟が必要」とされている（大谷、2016）。これらの業務習熟のためにどのような人材育成の取組みが有効かとの問いに対しては、OJT、広域研修機関研修、専門実務研修が多く、自己啓発支援や業務従事研修は少ない（大谷、2016）。中でも特徴的なのは、法務と企画立案・調査研修であり、OJTよりも広域研修機関研修が有効とする回答が多く、組織内部での育成には限界があることが認識されているのがわかる。一方、情報管理（IT）については自己啓発支援が他に比べてかなり多く、当該領域は特に個人の適性や能力の問題もあり、個々人の自発的な対応に依存しなければならないという実態がわかるが、この点についての詳細分析は本報告書の第2部

(後藤省二・石川義憲担当)に譲りたい。

なお、同アンケートによると、専門性を確保するために有効と考えられる手法としては、職員研修が圧倒的に多く、その後、外部専門家との連携、人事異動、自己啓発支援、集約的組織の設置、と続くが、業務領域によってまったく異なる傾向が見られる。本報告とも関係する都市計画・建築規制は、福祉・保健衛生とともに、職員研修への期待がやや低く、職員採用が有効とする比率が他業務に比べて高く、IT運用についても、職員採用と業務の外部化が高い(大谷、2016)。保健師、保育士、建築士のように専門的な資格・免許を要する職種や内部に専門人材が存在しない業務領域については、外部人材への期待が大きいことがわかる。本報告書の事例(北九州市、富士見市)および視察報告からもわかる通り、土木・建築職を含め、これらは多くの自治体が経験者採用を実施している分野であり、実際、民間企業あるいは他自治体、もしくは国や都道府県などからの転職者が採用されている。

2 地方公務員を取り巻く環境の変容

そもそも日本の公務員制度において専門性および人材育成および能力開発(キャパシティ・ディベロプメント)が課題となってきたことの背景には、大きく分けて、行政ニーズ側の課題と人材の確保側の課題がある。

行政ニーズ側の課題としては、日本全体の人口減少、少子高齢化、それが特に地方の中小規模地方自治体において顕著であることから、自治体に求められる公共サービスの内容、質、量が大きく変わりつつあることである。介護はもちろん、福祉・保健衛生分野のサービスは、高齢者向けのみならず子ども向けのそれも充実し続けているが、その内容も大きく変化している。さらには、戦後から高

度経済成長期前後にかけて整備、建設された主要なインフラ、具体的には道路や橋梁、上下水道、公共建築や公営住宅などが一斉に更新時期を迎えつつある。これまでは新設の計画や設計、建設や維持管理であったものが、更新という新しいフェーズを迎え、さらには、人口も経済も右肩上がりの時期に建設されたこれら多くのインフラを、人口減少および少子高齢化という新しい局面を前提に、場合によっては縮小や合理化を含めた更新しなければならなくなっている。これらはいずれも過去にはない、文字通り前例のない業務であり、革新的なアプローチおよびそれを計画、実施出来る人材を必要とする。行政サービスの変容および多様化に伴い、それを担う人材についても新たな知識やスキルが必要とされているが、それを確保するのは容易ではない。これらの中では、上下水道の維持管理および更新については、比較的早い時期から問題視されるようになり、広域連携やその他のさまざまな解決策が提案、また実施されてきている。

人材の確保側の課題としては、上記のような新たな課題に直面して創造的な解決策を考案、実施出来る人材をいかに確保、あるいは育成するかにあるが、その前段階として、人口減少や少子高齢化の波は、市民、したがって行政サービスの受け手側のみならず、サービスの供給者側、つまり地方自治体の職員にも押し寄せているということを確認しなければならない。実際、政令指定都市、中核市などを除けば、地方の限界集落でなくとも、大都市圏の中規模自治体であっても、人材の確保が思うようには出来ないという現実がある。本報告書においても、事例紹介にある富士見市（第1部第5章）、またヒアリングした多くの自治体はその悩みと課題、そしてさまざまな方策を紹介している（第1部第6章および第7章を参照されたい）。

地方公務員の人材確保の課題は何も、自治体側にのみ責任がある

わけではない。労働市場は需要と供給によって決まるものであり、地方公務員もこの例外ではない。供給側、つまり、一般の行政職であれば法学部をはじめとする文系学部の学生、本報告書が主に扱う土木・建築職であれば土木工学、建築・都市計画・環境系の学生から見て、地方公務員という職業選択がどのような意味を持つのかを検討しなければならない。実際、本報告書では第1部第2章および第3章がその視点から、市場の課題や解決策を検討している。

地方公務員志望者数は長期にわたって比較的安定していたが、民間企業の内定が早まる傾向にあること、また民間企業の選考方法が、ESや一般教養などの筆記試験、面接など、公務員試験対策にも通じる内容であったものから、インターンシップなどにおけるパフォーマンスによるものへと変化しつつある中、国家公務員総合職を含め、公務員志望者数が全体に減少している。大学入学当初は公務員志望であって、そのための準備をしていた学生の多くも、民間企業が3年生時に内々定を出し、周囲に内定者が増えている状況で、4年生の夏休み以降にしか進路の決まらない公務員を目指し続けるにはかなりの勇気と信念が必要となる。

国家公務員でも試験合格者および内定者の女性割合が顕著に増加しているが、政令指定都市をはじめ、地方公務員全体においても、合格者、内定者の女性比率が増加、公務員全体に占める女性比率があがっている。これは技術職についても同様であり、今回ヒアリングした自治体においてもそのような傾向が見られた（第1部第6章）。女性職員の増加は同時に、これまで多くの地方自治体があまり経験してこなかった、ライフイベントをどのように組織としてマネジメントするか、ライフイベントを本人のキャリア・デザインにどのように位置づけるか、などの新しい課題を認識させている。一方、大都市で民間企業に就職していた専門性の高い人材が、親の介護や家族の転勤などをきっかけに、居住地あるいはその周辺の地方

自治体に職を求めるというケースもあり、地方公務員の供給パターンが多様化していることも明らかになっている。

また、高齢化は公務員の人口構成についてもあてはまる。団塊の世代が年齢の上の層を大人数で占めていた時代は終わったが、全国的に長く続いた定員管理、特に新規採用者の抑制という政策の結果、そもそも採用の少ない技術職においては、管理職世代に人材がないという、特定世代の空白という課題もある。

公務員の人口構成がいびつな状態は、地方公務員のみならず、国家公務員においても、実務の中核を担いつつ、仕事と家庭の両立に直面する時期である30代の職員に大きな負担がかかり、事務的な作業の増加と責任の増大、長時間労働などから、もっとも満足度が低いことがわかっている（人事院、2017）。この世代の多くが、仕事にはやりがいを感じ、給与・賞与などの処遇についてもそう大きな不満はない一方、業務多忙のために自己の成長などが実感出来ず、能力開発や専門性の取得の方向性に大いに不安を持っており、これは仕事と家庭の両立への不安よりもかなり多い（人事院、2017）。この中で、30代の職員が求める業務改善等としては、業務量に応じた職員の配置、業務合理化・超過勤務縮減、偏りのない業務分担などが上位を占める。

都市自治体においてはこの傾向はもっと顕著であり、もともと採用人数の少ない技術職や専門性の高い人材については、ロールモデルとなる上司がいない、あるいは部下のいない30代職員もおり、OJTが機能していないことはもちろん、今後のマネジメント能力向上にも課題がある。

これらを背景に、地方自治体も経験者採用を増やしたりしている。もっとも、その評価は大きく分かれており、前述のようなウィンウィンのケース、つまり高い専門性を地方でも活かせる職場を得てハッピーな中途採用者と、経験も知識もあり、地元に貢献したい

という優秀な人材を得られた地方自治体、という事例もある一方、民間企業の厳しい環境についていけなかった、あるいは民間よりも楽そうだからという理由で地方自治体を希望する、やや逃避的な人材を採用してしまい、経験や知識はそこそこあるものの、本質的に働く意欲が少なく、地元への貢献の気持ちも薄いために使い物にならない、と悩む自治体もある。

定年延長や再雇用についても同様の傾向が見られる。事例研究やヒアリングの結果は実に多様であり、不足している経験豊かな専門人材を定年延長や再雇用によって確保出来ているという事例もあれば、これらが必ずしも人材の供給源にはなっていないとする事例もあり、経験者採用同様、本人のキャパシティとモチベーション、組織側の要求するコンピテンシーや人材像とのギャップがあることがわかる。では次に、地方公務員、特に技術職公務員の採用と能力開発を考慮する際、何が必要となるのか、理論を中心に検討したい。

3 公務員の確保と能力開発

(1) PSM (Public Service Motivation) 理論から

行動行政学 (Behaviour Public Administration, BPA) へ

PSM (Public Service Motivation) 理論は、公務を志向する人材がなぜ公務を志向するのか、いかなるモチベーションが人材を公務に留める、もしくは公務から離れる決定をさせるのか (Bright, 2008; Gamassou, 2015; Jensen and Vestergaaed, 2017; Kjeldsen and Jacobsen, 2013)、個人のモチベーションとそのパフォーマンス (Belle, 2013)、また個人のモチベーションと組織のパフォーマンスの関係 (Ritz, 2009; Taylor, 2008) などを分析するものであるが、モチベーションのみならず、キャパシティとモチベーションの関係、公務を志向する人材と人材を必要とする組織側の関係

(Giauque et al., 2012; Moynihan and Pandey, 2007; Paarlberg and Lavigna, 2010)をも検討することで、ともすると組織の必要性からのみ議論されることの多い公務員人材問題を、公務を志向する一労働者としての立場を考慮し、両者のマッチングという労働市場であれば当然の課題を検討する。なお、民間企業における従業員のモチベーションとパフォーマンス、従業員のモチベーションと組織のパフォーマンスなどは、ビジネスマネジメントの一環として従来から調査研究されてきたが、これを公務領域において応用したのがPSMであり、2000年代後半から2010年代前半にかけてさかんになった(Bozeman and Su, 2015; Perry and Hondeghem, 2008; Vandenberg and Skelcher, 2015)。

近年は、政策によって市民社会の行動を変容させる可能性を研究する公共領域における行動研究、行動行政学(Behaviour Public Administration, BPA)の一環として研究されるようになってきている。職員の行動およびパフォーマンスも、その意識やコミットメントによって分析出来ることから、PSMとして一理論としてというよりは、BPAの一領域として再確立したといえよう。

理論的にPSMは、安定性やプレステージ、国や地域によっては民間よりも高い給与や好条件、能力主義の徹底などが主要要因であるとされるが、公益や社会一般、他社への貢献、国の政策への参画、それを通じた自己実現などもある。日本の場合、公務は必ずしも民間企業に比べて経済的なメリットがあるわけではないので、公益や社会、他社への貢献、政策への参画などが主要な理由を占める。ただし、それらが経済的な理由や安定性よりも優れているか否かが問題なのではなく、本人のキャパシティとモチベーションとの関係が組織にとっては重要である。

なお、PSMは汚職や腐敗などの研究においてもしばしば説明要因として活用されてきた。移行期にあり価値観が流動的な国家や公

務のプレステージや経済的的魅力がきわめて低い国や地域においては、公益への貢献や全体への奉仕などの価値観が育ちにくく、公務に就いていることによるFRINGEベネフィットがモチベーションになることもあるからである。PSMはまた、公的組織のパフォーマンスが低い多くの場合、その魅力が安定性にあることも明らかにしてきた。

(2) キャパシティとモチベーション、コンピテンシー・マネジメント

キャパシティとモチベーションとの関係は、きわめて単純化すると下記（図1）の4パターンに分類出来る。もちろん、能力もモチベーションも高い人材は組織にとって最高の選択肢であり、逆に能力もモチベーションも低い人材は組織にとっては最も回避すべき選択肢ということになるが、組織は必ずしも「○」部分に属する人材のみを採用出来るわけではない。必要があれば、「A」もしくは「B」に属する候補者も採用しなければならないことになる。

評価が分かれるのは、能力は高いがモチベーションの低い人材と能力は低いがモチベーションは高い人材である。前者は、前述のケースに見られるように、民間企業の成果主義を辛いと感じ、民間よりも厳しくない職場として地方自治体を選ぶ人材に多く見られるパターンである。もちろんこれも、介護や育児などのライフイベントとの関係で、安定的かつ時間的なゆとり、勤務地の近さなどの理由で公務を選ぶ女性などの場合には双方にとって極めてウインウインになる可能性がある一方、公務の緩さを求めて転職する一部の人材においては組織にとって使いにくい人材となる可能性もある。一方、後者、つまり能力は低いがモチベーションは高い人材、これは経験者採用には少ないが、新卒の中にはあり、民間や他自治体との駆け引きの中で、理想的な「能力もモチベーションも高い」人材が残らないことを想定する際、次点としてどのような人

材を確保するのか、その際にどのような特性を優先するのか、という点で重要になる。最も理想的な人材よりは能力的に少々劣るとしてもモチベーションの高い、例えば出身地の学生でUターンを想定しているなどの場合は、その後のOJT、研修、キャリア・デザイン次第では使える人材になっていく可能性もあるので、能力はあってもやる気のない人材よりは、長期的にははるかに使える人材となる可能性がある。

図1 キャパシティ（能力）とモチベーション（志向）と組織側の必要性との関係

モチベーション キャパシティ	高	低
高	組織にとって最高 (○)	組織にとっては、活用が難しい (B)
低	組織にとっては、人材育成次第でチャンスあり (A)	組織にとって最悪 (×)

出典：PSM理論および本研究会での議論を基に筆者作成

ただし、長期的なシナリオは、組織側が適切なキャパシティ・ディベロプメントの制度や方法を持っているかどうかによる。組織が、人材の可能性を引き出し、必要とされるコンピテンシーを付与し、適材適所のマネジメントを行うことが出来るようになっていれば、図1の(A)が次善の策となるが、そうでない場合は、当初から困難が付きまとうことは明らかであるものの、(B)が次善策となる。

上記で重要になってくるコンピテンシーには、「専門性」はもちろん、「公務に必要とされる知識やスキル」もあるが、これらの考え方は近年、大きく変容してきている。また、キャパシティ・ディベロプメントの方法も、従来型のOJTや研修のみならず、出向や派

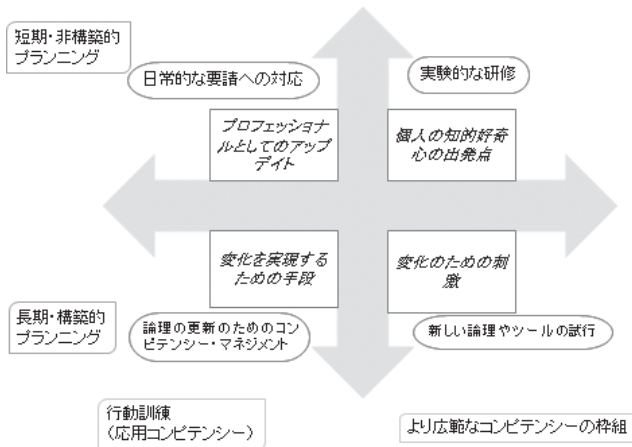
遣などの活用、また研修の方法も大きく変化しつつある。伝統的な公務員研修は、職域、職位に対応すべき人材の学歴や職歴を重視する人事管理手法に基づき、特定の知識やスキルを習得させることを中心とし、個人や組織のパフォーマンス・マネジメントに影響を与えるその他の要因をあまり考慮しない（Hondegheem and Vangermeulen, 2000）が、最近では、民間では既に導入されているコンピテンシー・マネジメント（Horton et al., 2002）の考え方が公務員の人事管理にも取り入れられつつあり、それに基づく研修においては、組織の戦略的な目的およびそこから派生する更なる目的やパフォーマンスを達成するために必要な多様な知識、スキル、行動の構築、キャパシティ・ビルディングが強調されるという。

コンピテンシー・マネジメントは、NPMの導入と普及によって、公的部門においても次第に市民権を得つつあるが、行政官僚制の伝統とその改革を考慮すると、本格的に実施することはそう容易ではないと考えられる（Hood and Lodge, 2004）。したがって、公務員研修の状況を分析することにより、その背景にある公務員制度がどのような公務員像を求めているのか、どのようなコンピテンシーを要求しているのか、が把握できることになる。

研修は、個人の能力、組織の要請、そして制度変化の方向性の間の均衡を図り、改革の実施と新しいスキルとの間の橋渡しをするものである（Reichard, 1998）。したがって研修のモデルは、公務員に要請されるコンピテンシー、ひいては行政官僚制に求められる役割によって決まるといえる。研修モデルは、その性格、対象、期間、方法などにより、4種類に分類（図2）される（Borgonovi, 1998）が、これらのいずれに重きが置かれているかによって、当該国において求められる公務員像がわかる。

第一の類型に含まれる研修は、法律や関係する規則の執行に際して必要とされる最新の知識やツールを提供するものであり、必ずし

図2 研修モデル4類型



出典：Borgonovi, 1998を基に筆者作成

も長期的な人材育成計画に沿って実施されるものではない。しかし、制度や経済社会状況の変化に対応して、その時々が必要となるものである。第二の類型に属する研修は、個人の知的好奇心に働きかけるものであり、これも長期的な人材育成計画を強く意識したものではないが、さまざまな方法によって実施されることに特徴がある。講義やセミナー、ワークショップなどのみならず、人事交流を通じた異なる組織や仕事の体験、調査研究なども含まれ、日常業務に必要なツールや知識に必ずしも直結しない課題を扱い、個人が自発的に成長するための基礎を構築することを目的とするものである。

第三の類型は、他の組織から引き出される新しい論理や新奇な方法を試みる研修であり、変化による潜在的な可能性の理解を刺激することを目的とし、変化のための刺激となることが期待される。そして第四の類型に属する研修は、コンピテンシー・マネジメントに基づく人材育成の長期計画の最終形としての研修であり、組織の要請と、周辺環境の進化および改革の指針から引き出される変化への

要請との均衡を見つけることを目的とする。さまざまな方法で実施され、獲得した知識をマネジメントに適用できるようにするものである。

一般に研修は、第一の類型から順に第四の類型に向かっていくとされている。実際、フランス、イタリア、ドイツ、オランダなど大陸ヨーロッパ諸国の研修は近年明らかに、第一の類型から第二の類型へ、そして第三の類型へと向かいつつある。これはNPMの導入のプロセスとも関係しているが、経済社会状況の変化などにより、公務員に求められる役割が変わってきているためでもあると考えられる（工藤, 2012; Zarone and Kudo, 2015）。

(3) 労働市場を考慮した専門人材のあり方

本報告書が主に扱う土木・建築職のように、大学の所属学部によってキャパシティもモチベーションも限定される専門人材の場合は、労働市場への送り出し側と受け入れ側とのマッチングを戦略的に考慮しなければならない。地方自治体における土木・建築の重要性を理解するモチベーションの高い人材であっても、土木や建築を修めていなければ該当する採用区分での受験可能性はなく、行政職から経験や自己研鑽、研修などを活用して当該領域に接近するしか道はない。逆に土木や建築を学ぶ学生の多くは、民間のディベロッパーその他の仕事のイメージはあっても、実際にはそれらの事業の発注側の地方自治体での仕事のイメージを持ちにくく、また従来の公務員試験の抵抗感などもあって、進路の選択肢として地方公務員のイメージを持ちにくいという課題がある（第1部第2章、第3章参照）。

その意味では、地方公務員として土木・技術職に何が出来るか、というイメージを学生たちに持ってもらうことを重視し、それも華やかな事例のみでなく、日常的な仕事の現実も知ってもらう工夫を

している相模原市の事例(第1部第6章)などは参考に値するだろう。

4 メンバーシップ型雇用から ジョブ型雇用に移行する労働市場と公務員

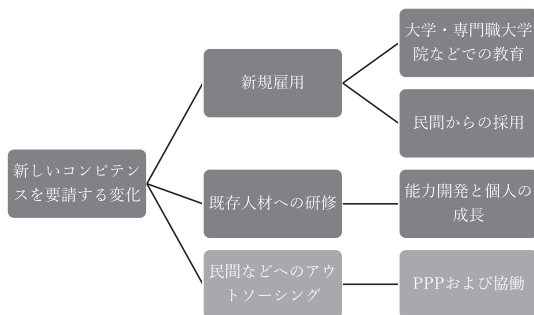
日本において公務員の専門性が大きな課題になってきた背景には、前述のような社会、特に人口動態の変化やそれに伴う行政ニーズの変化、そして公的な組織の変容もあるが、根本には、日本の公務員制度の制度的な課題がある。それは、日本の労働市場が、公務員も含め、メンバーシップ型雇用であるという点である。

大陸ヨーロッパの一部の国を除き、アングロサクソン系の国はほぼすべて、公務もジョブ型雇用を取っている。つまり、組織に必要な特定のポストについて、そのポストに就くべき人材に求められる知識および経験、技術などのコンピテンシーが開示され、それに合致する人材が応募、その中から選考されるというシステムである。このジョブ型雇用においては、キャパシティ・ディベロプメントは本人に委ねられており、組織が組織の重要課題として取り組む必要はない。

一方、日本と同じようなメンバーシップ型の公務員制度をとっている国においては、組織の内部で職員のキャパシティ・ディベロプメントをしつつ、必要に応じて外部からも人材を補充している。図3は、行政機関の人材確保および育成・開発のパターンをモデル化したものである。

これは、組織に必要とされる知識やスキルを、採用時にある程度揃え、その後、組織の内部でOJTや研修、人材育成や能力開発によって形成していく時代から、多様な補充方法の組み合わせの時代へと移行していることを表している。新規に人材を確保する際にも、大学等の新卒者のみではなく、民間企業や他自治体の経験者の

図3 行政機関における採用と研修



出典：筆者作成

採用により、既に一定の知識や経験、スキルを身に着けた人材の採用が増えているのは、この一傾向であり、これは、本報告書の第1部第5章の富士見市の事例報告やヒアリングにおいても明らかである。また、組織に新しい必要が生じるが、容易に外部から人材を補充するわけにはいかない場合は、適性も踏まえつつ、既存人材への研修や能力開発によって対応する場合もあり、これは本報告書の第2部に紹介される情報領域においてはしばしばみられる。そしてもちろん、これは本報告書が扱うものではないが、内部人材での対応が困難な場合、業務自体を民間企業等にアウトソーシングする方法もあり、実は情報領域においてはこの手法も多用されている。

5 専門人材の確保・育成における若干の留意点

ここでは、調査研究において留意した点を補足しておきたい。

(1) 民間事業者との役割分担の変化

この調査研究が対象としている土木・建築、都市計画分野と情報領域は、古くは都市自治体の職員が自ら業務を担ってきたが、その

後、事業規模の増大や技術の進展などを背景に、民間事業者への発注により業務を推進する形に変化してきた。さらに、近年では、設計自体を民間に委ねたり⁴、開発プランのアイデアを民間に求めたり、民間が持つ高度な情報通信技術を業務改革に用いたりするなど、民間事業者との関わり方が変化してきている。

(2) ガバナンスの担い手、連携のキーパーソンとしての専門人材

こうしたなかで、専門人材は、都市自治体のガバナンスの担い手としても注目されている。超高齢・人口減少時代を迎え、コンパクトなまちづくり、公共施設管理などで都市自治体のガバナンスはこれまでとは大きく様相が変わり、専門人材は重要な役割を持っている。さらに、個別の都市自治体の範囲を越えた連携の必要性が指摘されており、結節の役割を持つ専門人材は重要である。また、デジタル社会を迎え、情報領域では、クラウド化やAIへの対応が進んでいくが、この場合もコスト面の対応などで、自治体間の連携の視点が必要となり、専門人材の役割は大きい。

さらに、都市自治体内部においても、横断的な連携が必要となる。情報領域においては、情報部局に業務改革の司令塔としての役割が期待されている。また、まちづくりを戦略的・機動的に推進していくため、企画部門と技術部門の連携を図る都市自治体ができている。

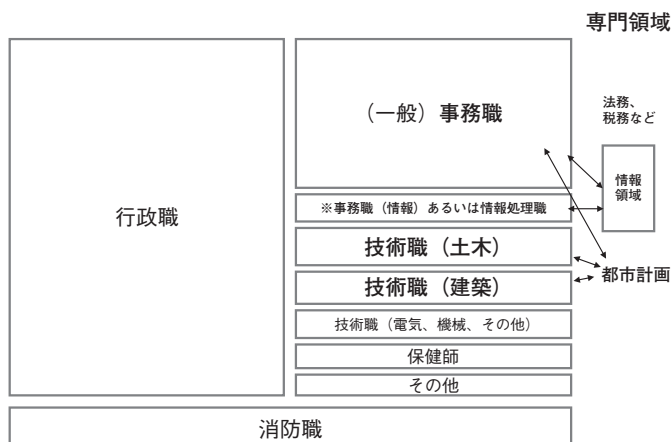
(3) 事務職員、一般の職員との関係

土木・建築技術職員が関わる分野のなかでは、公共施設管理等の

4 この点につき、建設コンサルタント会社・建設会社の専門性は技術公務員より高いとした上で、施行者、コンサルタント、発注者の新たな役割分担が課題となっており、技術公務員は全体のコーディネーター、調達のプロフェッショナルとして役割を果たす必要があると指摘されている（土木学会『技術公務員の役割と責務 - 今問われる自治体土木職員の市場価値 - 』、丸善出版、2010年、18頁）。

分野においては、事務職員も多数従事している。また、都市計画分野においては、開発関係の業務などには、土木・建築技術職員のみならず、事務職員も多数従事⁵している。しかも、技術職員の確保が困難となるなかで、本来、技術職員が担当してきたような業務でも、ある程度、事務職員がカバーするといったケース⁶も散見される。住民に身近な存在である都市自治体の業務では、知識だけでなく、企画力、コミュニケーション力が一層求められるようになって

図4 事務職員と技術職員の採用区分（概略）



※ 横浜市には情報処理職、千葉市には事務職（情報）という採用区分がある。

出所：各都市自治体の事例を参考に筆者作成。実際の区分は団体によって若干の相違がある。

5 都市計画分野では、近年、法律、経済、情報、社会学などの知識や実務センスが求められており、都市自治体の採用・配置に当たっての出身分野の拡大や社会人・ボランティア経験者等の採用が重要との声がある。（日本都市計画学会「都市計画教育と都市計画に関わる人材育成に関する調査研究報告書」、日本都市計画学会、2007年、12-13頁）

6 未来投資会議 産官協議会「次世代インフラ」会合（第2回）（2018年11月20日）において、国土交通省は、土木インフラの維持管理体制について、技術系職員がいない市町村の割合は約3割にのぼるとし、地方自治体の支援に必要な3つの観点として①市町村の経験・ノウハウを高める取組み、②市町村以外の人材による支援、③連携の拡大による支援を示している。

おり、特に公共施設管理やまちづくり分野では、事務的なセンスも求められるので、こうした動きはプラスの面もある。

一方、情報領域においては、一般の職員の中でも、情報システム（AI等の活用を含む）を活用した業務改革やオープンデータの活用など新たな取組みができる人材が求められ、さらに多くの一般の職員が情報リテラシーを持ちデジタル改革に対応できることが求められるようになってきている。

〈参考文献〉

邦文文献

稲継裕昭（2011）、「都市自治体行政における『専門性』」、日本都市センター『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの』、日本都市センター

大谷基道（2016）、「都市自治体における「行政の専門性」－日本都市センターの調査研究成果をもとに」、『都市とガバナンス』、Vol.26、pp.114-134

工藤裕子（2012）、「公務員に期待される役割～キャパシティ・ビルディングに見るコンピテンシーの変化～」、『人事院月報』、No.759、pp.6-9

人事院（2017）、『平成28年度 年次報告書』

日本都市センター（2010）、『都市自治体行政の専門性確保に関する調べ』、日本都市センター

日本都市センター（2011a）、『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの』、日本都市センター

日本都市センター（2011b）、『児童相談行政における業務と専門性』、日本都市センター

日本都市センター（2012）、『徴税行政における人材育成の専門性』、日本都市センター

- 日本都市センター（2013）、『都市自治体の広報分野における課題と専門性』、日本都市センター
- 日本都市センター（2014）、『生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携』、日本都市センター
- 日本都市センター（2015）、『地域包括ケアシステムの成功の鍵－医療・介護・保健分野が連携した「見える化」・ヘルスリテラシーの向上－』、日本都市センター
- 日本都市センター（2016）、『これからの自治体産業政策－都市が育む人材と仕事』、日本都市センター

欧文文献

- Belle, B.(2013): Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance, *Public Administration Review*, 73(1): 143-153.
- Borgonovi, E.(1998), “Cambiare formando, formare cambiando”, *Azienda Pubblica*, (1-2): 5-10.
- Bozeman, B. and Su, X.(2015), Public Service Motivation Concepts and Theory: A Critique, *Public Administration Review*, 75 (5): 700-710.
- Bright, B.(2008): Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?, *The American Review of Public Administration*, 38(2): 149-166.
- Gamassou, C.E.(2014): What Drives Personnel out of Public Organizations?, *Public Organization Review*, 15(3): 383-398.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F. and Anderfuhren-Biget, S.(2012): Resigned but Satisfied: The Negative Impact of Public

- Service Motivation and Red Tape on Work Satisfaction, *Public Administration*, 90(1): 175-193.
- Hondeghem, A. and Vandermeulen, F.(2000), "Competency management in the Flemish and Dutch civil service", *International Journal of Public Sector Management*, 13(4): 342-353.
- Hood, C. and Lodge, M.(2004), "Competency, bureaucracy, and public management reform: a comparative analysis", *Governance*, 17(3): 313-333.
- Horton, S., Hondeghem, A. and Farnham, D.(eds.) (2002), *Competency management in the public sector: European variations on a theme*, Amsterdam: IOS Press.
- Kaiser, L.C.(2014): Job Satisfaction and Public Service Motivation, North Rhine-Westphalia University of Applied Sciences for Public Administration, DIW and IZA Discussion Paper No. 7935.
- Kjeldsen, A.M. and Jacobsen, C.B.(2013): Public Service Motivation and Employment Sector: Attraction or Socialization?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 899-926.
- Jensen, U.T. and Vestergaard, C.F.(2017): Public Service Motivation and Public Service Behaviors: Testing the Moderating Effect of Tenure, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1): 52-67.
- Moynihan, D.P. and Pandey, S.K.(2007): The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation, *Public Administration Review*, 67(1): 40-53.
- Paarlberg, L.E. Lavigna, B.(2010): Transformational Leadership

- and Public Service Motivation: Driving Individual and Organizational Performance, *Public Administration Review*, 70(5): 710-718.
- Perry, J.L. & Hondeghem, A.(2008): Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation article, *International Public Management Journal*, 11(1): 3-12.
- Reichard, C.(1998), “Education and training for New Public Management”, *International Public Management Journal*, 1(2): 177-194.
- Ritz, A.(2009): Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government, *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 53-78.
- Taylor, J.(2008): Organizational Influences, Public Service Motivation and Work Outcomes: An Australian Study, *International Public Management Journal*, 11(1): 67-88.
- Vandenabeele, W. and Skelcher, C.(2015) Review: Public service motivation—practical problems, scientific evidence and the role of a research community, *Public Money & Management*, 35(5): 321-327.
- Wright, B.E., Moynihan, D.P., and Pandey, S.K.(2012): Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence, *Public Administration Review*, 72(2): 206-215.
- Zarone, V. and Kudo, H.(2015), “Management Control of the Training Cycle: Evidence from Italian Public Administrations”, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 78: 81-99.