

# 英国地方自治体職員の専門性と人事行政

—職務評価制度 (Job Evaluation Scheme) と人材育成の観点から— (下(2))

## The Expertise of British Local Governments Personnel and Human Resources Management System

—From the Perspective of Job Evaluation Scheme and Personnel Development—

早稲田大学政治経済学術院教授 稲 継 裕 昭

Hiroaki Inatsugu, Professor, Faculty of Political Science and Economics, Waseda University

豊島区文化商工部文化デザイン課主任主事 (前・日本都市センター研究員)

池 田 高 志

Takashi Ikeda, Cultural Design Section, “Culture, Commerce and Industry” Division,  
Toshima City Office (Former Research Fellow, Japan Center for Cities)

This paper is part of a series of articles which research the human resources management system of the British local authorities. It aims to explore the implication of the human resources management system reform in Japanese local governments.

This research is conducted from three perspectives: “the Job Evaluation Scheme”, “the Action for Personnel Development” and “the Support from agencies related to the local authorities”.

In this article, we introduce “the Summary of the qualification system in England and the Action of the Sector Skills Councils on the National Occupational Standards” and “the Difference of expertise between British local governments personnel and Japanese local governments personnel”.

### 記事構成

はじめに

1 英国地方自治体の人事行政一般

(1) 英国地方自治体の構造と所掌事務

(2) 英国地方自治体の構成員

(3) 日本の人事行政との違い

2 職務評価制度 (Job Evaluation Scheme)

(1) 制度の概要

(2) 評価要素

(3) 評価手続と給与帯への結果反映

(4) 制度のメリット・デメリット (以上、15号)

3 人材育成に関する取組み

(1) 英国地方自治体の人事戦略

(2) 英国地方自治体職員のコンピテンシー・フレームワーク

(3) 英国地方自治体の職員研修

(4) 英国地方自治体の能力・業績連動型給与 (以上、16号)

4 地方自治体関係機関による支援等

(1) 地方自治体グループ (Local Government Group) (以上、17号)

(2) 産業別技能委員会 (Sector Skills Councils)

おわりに (以上、本号)

## 4 地方自治体関係機関による支援等

### (2) 産業別技能委員会

#### (Sector Skills Councils)

英国の地方自治体では、職員が官民の垣根を超えてキャリアパスを形成することが少なくない<sup>1</sup>。英国の地方自治体において昇進とは、より良い条件の職務に採用されること(現在所属している自治体や官公庁の職務に限らない)を意味している。その際、採用側の雇用主は一般に即戦力を求めており、採用条件として「資格」を能力評価の指針として示すことが多い。したがって職員が昇進を望む場合、自身の能力を一定程度客観的にアピールするために、国家資格をはじめ全国的に知ら

<sup>1</sup> 本誌15号、112～113頁及び同16号、80～82頁。

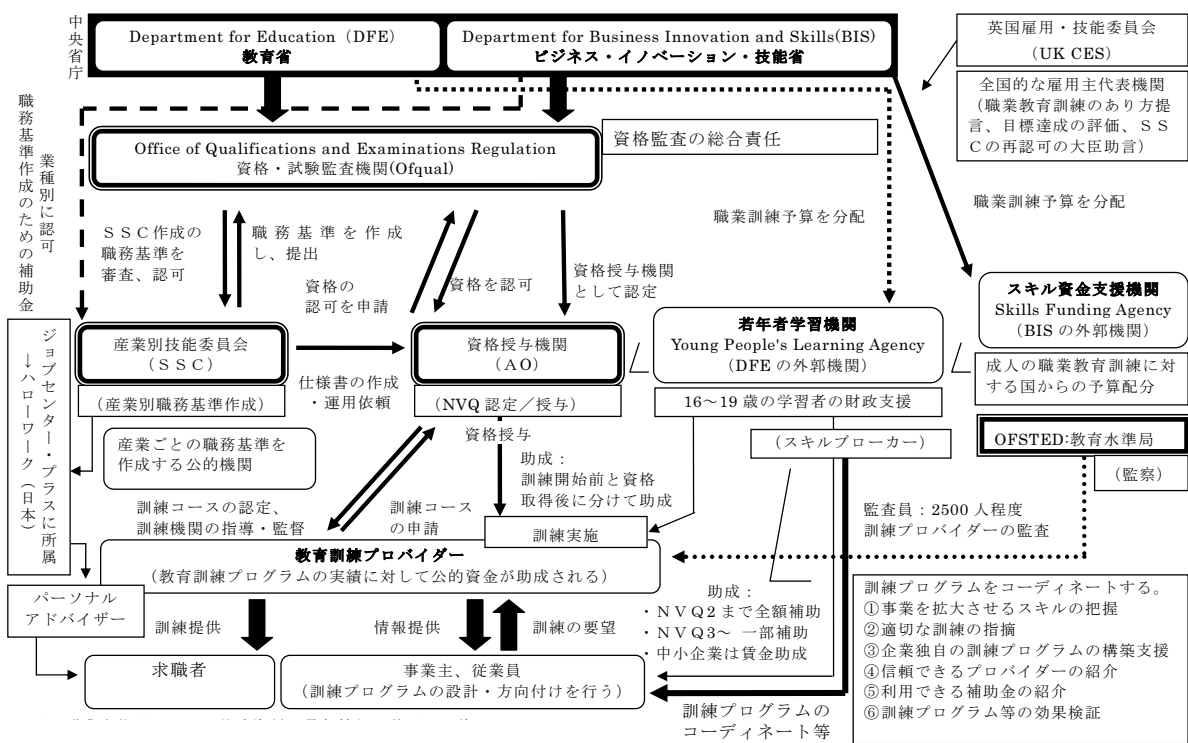
れた資格を保有することが重要な役割を果たすことになる。他方において、民間企業でも従業員のスキル開発は人材育成の一環として推奨されており、従業員に資格を取らせることが良質の企業の証のひとつであるとされる。

これらのことから分かるように英国地方自治体の人事行政を検討するにあたっては、地方自治体で実践されている取組みのみならず、英国における一般的な職業資格・訓練政策について広く知ることが有用である。本節では、英国の職業資格・訓練政策の概要及び

同制度の根幹となる全国職務基準（National Occupational Standards）の策定を行っている産業別技能委員会（Sector Skills Councils）の役割と取組みについて紹介する<sup>2</sup>。

英国の職業資格・訓練政策はビジネス・イノベーション・技能省（Department for Business Innovation and Skills：BIS）により決定される。図1のとおり、同政策は非常に多くの組織がそれぞれの責任の範囲内で活動する体制となっており、政府の政策の変化に対応して随時その体制は変化する。これら数多くある組織の中において能力評価及

図1 英国における職業資格・訓練政策の体制



資料出所：独立行政法人労働政策研究・研修機構『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査—』2012年、24頁。

<sup>2</sup> 本節における英国の職業資格・訓練政策に関する一般的な記述は、独立行政法人労働政策研究・研修機構『諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査—』2012年、及び柳田雅明『イギリスにおける「資格制度」の研究』多賀出版、2004年を参照した。

び人材育成と特に関係の深い機関は、資格・試験監査機関（Office of Qualifications and Examinations Regulation：Ofqual）、産業別技能委員会（Sector Skills Councils：SSC）、資格授与機関（Awarding Organisations：AO）及び訓練評価センター（プロバイダーとも言われる。Training and Assessment）の4機関である。

これらの機関において、ひとつの職業資格が開発され、訓練政策へとつながる過程を簡略化して示すと次のようになる。

- ・産業別技能委員会（SSC）が、それぞれの産業分野で職務遂行に必要な知識・技能を職務基準として設定する<sup>3</sup>。
- ・この基準に基づいて資格授与機関（AO）が具体的な資格の構造と評価システムなど資格内容を構成する。その後、資格・試験監査機関（Ofqual）の審査を受ける。
- ・訓練評価センターは、資格授与機関（AO）によって構成された資格内容に対して、具体的にどのような過程でトレーニング・評価を実施するかの計画書を資格授与機関（AO）に提出し、それが認可されると商品（何らかの資格に対するトレーニングコースを開講するなど）として提供することができる。資格取得を希望する者は、訓練評価センターに登録し、トレーニングと評価を受ける。

従来、英国において職業訓練とは特定の職業に関する一般的な知識と基礎技能を習得さ

せる教育的な性格の濃い制度であった。しかしながら、近年の体制改革によって教育の管轄を離れて産業政策の一環として位置づけられることになった。これは、雇用主の需要にあったスキルを持つ労働者の育成方法を産業界自体が責任を持って開発していくべきであるという政府の方針に基づくものである。その結果、職業資格の開発は産業別技能委員会（SSC）とその管理機関である英国雇用技能委員会（UK Commission for Employment and Skills：UKCES）及び資格授与機関（AO）にほぼ全面的に責任が移行した形となっている。

ここで職業資格・訓練政策の根幹となる全国職務基準の策定を行っている産業別技能委員会の役割と取組みについて少し詳しくみてみよう。同委員会は「ビジネスパフォーマンスの向上」、「産業部門従事者（Sector's workforce）のスキル及び生産性の向上」及び「資格、徒弟制度、継続教育（Further Education：FE）などを通じた学習の供給の改善」を目的とした雇用主により運営される雇用主のための全国組織である。同委員会の主要な役割は「全国職務基準の策定及び維持」、「資格免許の実質的な価値の保障及び支援」、「労働市場の調査及び情報公開」及び「産業部門に必要なスキルの提示」を行うこととされる。同委員会は、非政府組織である英国雇用技能委員会のライセンスを受けて活動し、特定の産業分野をカバーする複数の委員会（表1）が存在するが、その代表組織

<sup>3</sup> 資格・試験監査機関では一般資格を「全国職業資格（National Vocational Qualifications：NVQ）」、「職業関連資格（Vocationally Related Qualifications：VRQ）」、「職種別資格（Occupational Qualifications：OQ）」及び「資格単位枠組み（Qualifications and Credit Framework：QCF）」の4種類に分類しているが、資格によっては産業別技能委員会が策定する全国職務基準に基づかない運用がなされているものもある。

は産業別技能連盟（Alliance of Sector Skills Councils）である。同連盟は委員会全体のサポートを行っている。

#### 《産業別技能連盟の2010年マニフェスト》

1. 雇用主をスキルシステムの中心に置く。
2. 雇用主がスキルシステムを柔軟、応答的、かつ共同で運営できるようサポートする。
3. 産業別技能委員会が雇用主のニーズに応えることができるようサポートする。
4. 労働市場の分野別分析及びその理解に基づいたスキルポリシー・戦略を保証する。
5. 雇用主のニーズに合うように形成された英国の資格戦略を保証する。
6. ニーズに合ったトレーニングや学習、すべてのスキル開発を保証する。

資料出所：Alliance of Sector Skills Councils, *Manifest 2010*, 2010を基に筆者作成。

産業別技能委員会は、適切で効果的なスキル開発実施のために、英国における職業資格・訓練政策の基礎となる全国職務基準を策定し、常に更新をし続けている。同基準は、各産業部門の技能委員会と関係分野の基準設定機関が策定するもので、「個人が特定の職務を実行するに当たって必要とする知識と

技能」を具体的に記述したものである<sup>4</sup>。同基準の対象は英国の産業労働人口の約90%、約1,700万もの職務をカバーしているが、地方自治体の職務内容のみに特化した基準は存在しない。しかし、分野によっては地方自治体の職務に関連しているものもある<sup>5</sup>。同基準は「雇用主による雇用主のための職務基準」と言われ、資格・試験監査機関（Ofqual）による資格認可の判定基準に使われる。また、資格授与機関（AO）による資格の開発、企業専用のトレーニングプログラムの開発基準、あるいはジョブ・ディスクリプションなど人事に関する様々な場面で利用されることになる。

基準を策定する際は、リサーチャーと職務に精通している者が協働して職務内容を文章化していく。ある程度文章化がなされた後、実際に職務が遂行される現場へ行き、職務遂行者と情報を共有しながら、文章を書き直すという作業を繰り返すことになる。基準が策定されるまでには非常に多くの時間と手間を要することになるという<sup>6</sup>。しかしながら、その結果として職務内容に関する専門性が産業分野ごとに蓄積され、全国的に共有されることになる<sup>7</sup>。

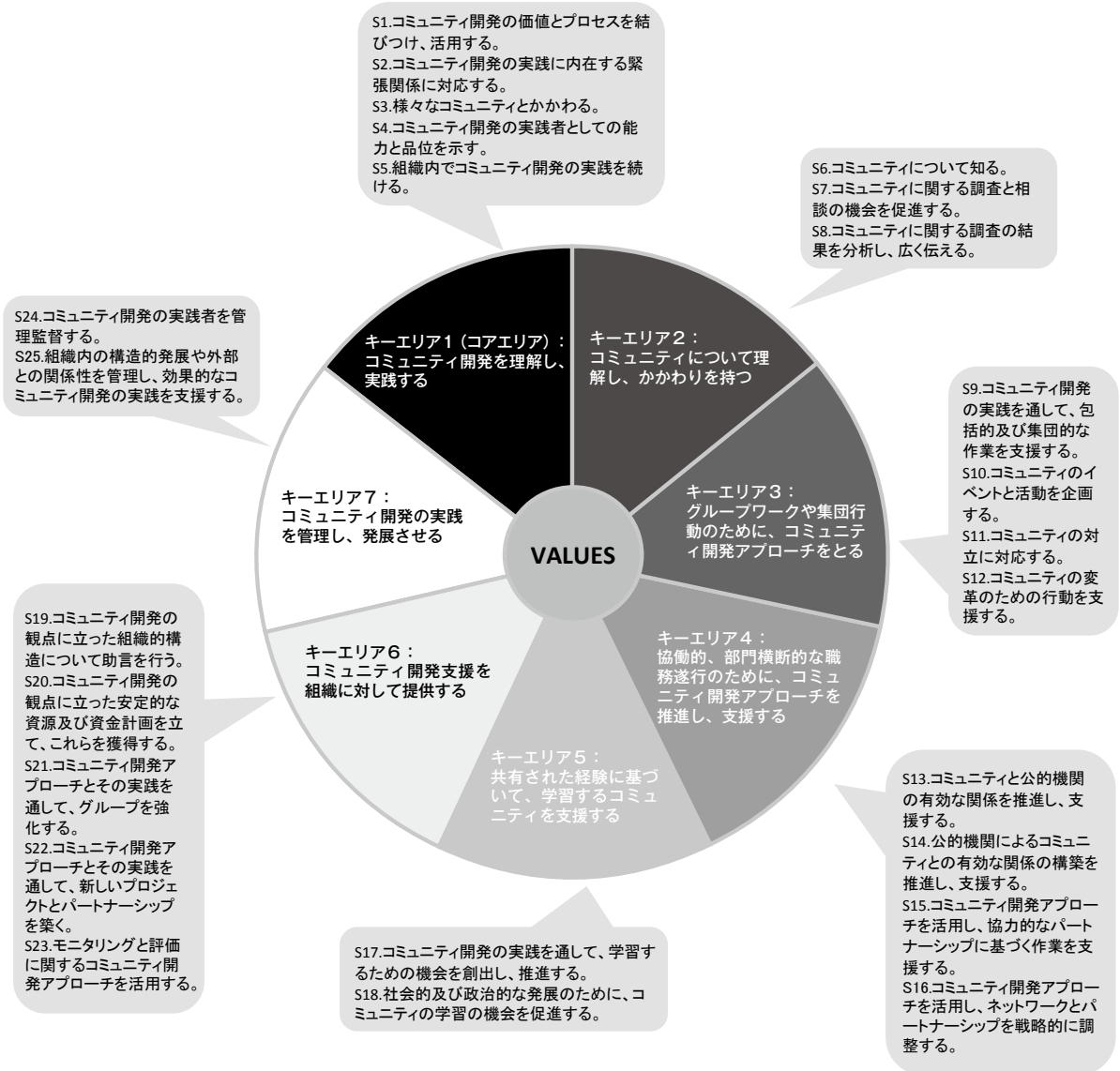
<sup>4</sup> 基準設定には現在29の機関（産業別技能委員会と関係分野の基準設定機関）が関与している。<http://www.ukstandards.co.uk/contact/Pages/contactList.aspx>

<sup>5</sup> 例えば、ケアワーカーの職務であればSkills for Care & Developmentの策定する基準、消防士や警察官の職務であればSKILLS for JUSTICEの策定する基準など。

<sup>6</sup> 産業別技能連盟（Alliance of Sector Skills Councils）のBob Windmill氏（Research Manager）、Katie Nurcombe氏（Policy Manager）及びJames Holyfield氏（Qualifications Policy Manager）に対するヒアリング調査（2010年11月3日、日本都市センターによる実施）による。

<sup>7</sup> 全国職務基準はウェブサイトで公開される。

図2 コミュニティ開発に関する全国職務基準の概要  
(The Community Development Standards Summary)



《 S14 の具体的内容 》

Standard 14 : 公的機関によるコミュニティとの有効な関係の構築を推進し、支援する。

- 14.1 様々な人々、組織、グループと接触する公的機関の利点を明確に示す。
- 14.2 公的機関及びそのスタッフが多様なコミュニティについて理解し、コミュニティ固有のニーズをサービスの対象として受容するように促す。
- 14.3 コミュニティ・グループとコミュニ

ティ代表者の時間的・資源的な限界や制限を認識し、探究する。

- 14.4 コミュニティ代表者のために公的機関における支援の供給内容を特定する。
- 14.5 公的機関とコミュニティ・グループとの間に存在する不平等な力関係、及びそれが協力的な活動に与える影響に関する認識を高める。
- 14.6 公的機関の意思決定者がコミュニティと協力することの価値や観点、

協力するための手法を検討するとともに、不適切な考えを検証するように促す。

- 14.7 コミュニティとの効果的な協力活動について、地方・中央政府の政策・構想などが持つ潜在性を検証する。
- 14.8 対話、関与及び協力を創出するコミュニティ開発アプローチの価値を同僚や上司に伝え、それらが政策上の目的を達成するための潜在性を強調する。
- 14.9 公的機関のスタッフを対象として、コミュニティとの連携に関する知識・スキルを高めるための情報と学

習の機会を包括的かつ効果的な方法で提供する。

- 14.10 変化するコミュニティのニーズを確実に満たすため、公的機関に対してコミュニティへの参画及び定期的なレビュー実施に関する継続的な資金提供政策を行う利点を明確に示す。
- 14.11 国、地方、あるいはそれぞれの地域で合意された枠組みを基盤として、ボランティア及びコミュニティ・グループとの関係を構築・発展させる。

資料出所：Lifelong Learning UK<sup>8</sup>, *National Occupational Standards for Community Development*, 2009, P11, P63 を基に筆者作成。

表 1 産業別技能委員会一覧

NO.	組織名称	対象とする産業分野
1	asset skills	施設管理（住宅等の不動産、駐車場 等）
2	IMI	自動車販売
3	Skills for Care & Development	公的扶助
4	cogent	化学薬品、医薬品、原子力、石油、ポリマー産業
5	Improve	飲食物の製造及び関連するサプライチェーン
6	creative skillset	テレビ、映画、ラジオ、インタラクティブメディア、アニメーション、コンピュータゲーム、フォトイメージング、出版、広告、ファッション 等
7	Construction skills	建設
8	LANTRA	農業・環境産業、動物愛護
9	Skills for Health	健康・衛生
10	creative & cultural skills	工芸、文化遺産、デザイン、文学、音楽、舞台芸術、ビジュアルアート
11	People 1 <sup>st</sup>	ホスピタリティ、レジャー、旅客輸送、旅行・観光

<sup>8</sup> Lifelong Learning UK は2011年3月31日でその活動を終了し、現在は基準設定機関である LSIS に機能が承継されている。  
<http://www.ukces.org.uk/ourwork/sector-skills-councils/list>

12	SKILLS for JUSTICE	裁判、検察、警察、消防、救命
13	e-skills uk	ソフトウェア、インターネット、IT サービス、通信
14	Proskills	建築用製品・耐火物、塗料、セラミックス、家具、調度品・インテリア、ガラス関連産業、紙、印刷、木材
15	Skills for Logistics	貨物輸送、卸売業
16	Energy & utility skills	ガス、電力、廃棄物管理、水産業
17	semta	科学、工学、製造技術
18	Skillsmart retail	小売
19	Financial Skills Partnership	財務会計、金融サービス
20	Skills Active	スポーツ、フィットネス
21	Summit SKILLS	営繕

資料出所：Alliance of Sector Skills Councils ウェブサイトを基に筆者作成。

## おわりに

本稿では、英国地方自治体職員の専門性と人事行政について、様々な観点から検討してきた。

そこではまず、両国の地方自治体職員のキャリアパスに関する意識やその流動性、インセンティブの違いが明らかになった。

英国においては、公務でも民間でも、異動（昇進の意味を含める）のきっかけは職員の側からというのが一般的である。労働市場が比較的オープンなので、官民の垣根を超えて転職し、給与のアップもそれに付随してることが多い。日本のような年功序列的給与カーブとなっていないため、本人からのアクションがない限り、原則として職員は同一職場で同一の仕事を（ほぼ同一の給与で）ずっと続けるということになる。給与上昇のためには、空席のポストへの応募を繰り返さなけ

ればならない。それぞれのポストの給与グレードは、職務評価制度<sup>9</sup>に基づきランク付けされている。職員は、より給与グレードの高いポストに就くために、自身が選択した専門分野の中で必要な技能、資格、経験を身に付け、自身をアピールしていくことになる。異動の決定は個人主導型であるといえる。

これに対して日本の地方自治体においては、大学や高校の新卒者を採用し、定年まで雇用するという慣行が長く続いている<sup>10</sup>。採用された後は、所属する自治体の人事担当課の権限による定期的な人事異動を中心に組織内での人の動きがある。そして多くの自治体においては、今日に至るまでジェネラリスト養成型の人事異動を行ってきた。典型的には、一定期間ごとにジョブローテーションを行って、組織や個々の職員に刺激を与え、徐々に上位の階層へと昇進させていき、最終的には

<sup>9</sup> 本誌15号、113～120頁。

<sup>10</sup> 最近では、中途採用・経験者採用の取組みが広がっているものの、彼らも大部分の場合、定年まで勤務することを前提として地方自治体の採用試験を受け、就職する。

部課長といった幹部職員を育成していこうとするものである。異動の決定は組織主導型であるといえる。

英国の場合、職員個人が自らのキャリアを選択し、「自学」に取り組むことになるが、日本の場合はそうではない。組織の側がしっかりと「自学」を意識した人事戦略を立てなければ、人は育ちにくいといえるだろう。

なお、日本の地方自治体においても、最近では従来のジェネラリスト養成型の人事異動から、職員の専門性を見出し育成するタイプの人事異動へとシフトしつつある自治体が見られるようになってきている<sup>11</sup>。職務内容の専門性が高度になるとともに、職員の側にも、専門職志向が強くなっている<sup>12</sup>ことに応えようとするものである。その際、行政サービスに必要な専門性の確保・向上のために、専門職種の処遇のあり方については十分に留意されるべきだろう<sup>13</sup>。

一方で、ジェネラリストの役割が従来に比べて相対的に低くなったというわけではない。スペシャリスト中心の英国の地方自治体にあっても、彼らを包括的にマネジメントするジェネラリストの役割の重要性は強く認識されていたところである<sup>14</sup>。

近年では公共の分野について、公だけが担うのではなく、市民、NPO、そして企業も

担うという「新しい公共」の考え方がしだいに広まりつつある動きがある。公の持つ資源を最大限に活用し、公と私がノウハウや資金や人材を出し合うことにより、社会に活力が生まれ、それによって最大の公益を生み出そうとする。その際、ある時は民間企業のビジネスとして、行政のビジネス的活動として、公私協働事業として、様々なマーケットに向かい、社会的課題に対して、様々な場面で多様な主体がその解決に向けて取り組もうというものである（公私融合論<sup>15</sup>）。

この動きの中では、従来の行政職員に求められた能力・専門性に加えて、住民や民間企業などと一緒になって、地域や社会の活力を生み出し、様々な課題を解決するための「コーディネート、プロデュース力」が強く求められるようになってきているといえる。今や行政職員に求められる能力・専門性そのものが大きく変化しつつあるのである。各地方自治体は、このような動きを意識しながら、職員個人の志向・適性に応じた柔軟な人材育成システムを構築する必要があるだろう。

次に本稿では、英国の地方自治体改善・開発機構（Local Government Improvement and Development）及び産業別技能委員会において、（日本の地方自治体では必ずしも十分になされていない）専門性の組織的な蓄積や共

<sup>11</sup> 例えば、神奈川県のカリヤ選択型人事制度。稲継裕昭「自治体『人事戦略』最前線 神奈川県①～⑤」『月刊ガバナンス』2011年4月号～8月号。

<sup>12</sup> 例えば、豊島区が人材育成基本方針を策定する際に2010年に職員に対して実施したキャリア形成に関するアンケート調査の結果では、「いくつもの職場を経験し、幅広い知識やスキルを身につけたい」が20.0%であったのに対し、「自分の専門性や特殊性を生かして、エキスパートとして活躍したい」は36.6%と専門職志向の意識の方が高かった。

<sup>13</sup> 平野隆「第4章 都市自治体における専門性向上のために—人事管理と経営における努力の方向—」『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、2011年。

<sup>14</sup> サウスエンド・オン・シー市（Southend-on-sea Borough Council）のJoanna Ruffle氏（Head of HR & Communications）、Tim MacGregor氏（Corporate Strategy & Performance Advisor）及びNeil Keeler氏（Organisation Development Advisor）へのヒアリング調査（2010年11月4日、日本都市センターによる実施）による。同市においては、ジェネラリスト人材の不足を人事行政上の課題と認識していた。

<sup>15</sup> 稲継裕昭・山田賢一『行政ビジネス』東洋経済新報社、2011年。



有に向けた取組みが行われていることを明らかにした。

これまで日本において、地方自治体の職務に求められる専門性を組織的に蓄積・共有する仕組みが検討・実践されることはあまり多くなかった。一方で、職務に関する知識・ノウハウや研修で得た知識が属人的なものにとどまり、職場（組織）に蓄積・共有されていないことが課題として挙げられることは少なくなかった<sup>16</sup>。

平成の大合併後の地方自治体の規模の拡大や行政ニーズの複雑・高度化に伴い、職員の専門性の向上がより求められるようになっていくとともに、現在では、どの地方自治体においても定数削減や事務の合理化などによって事務の外部化がますます進んでいる。例えば、ある事務を外部委託した際、本来であれば受託者を適切に管理・監督することのできる専門性を有した地方自治体職員の存在が求められるところである。しかしながら、受託した民間会社の職員の専門性が、自治体職員の専門性を大きく上回り、委託者である自治体職員が受託者をコントロールできないような状態が既に一部の事務では散見されている。事務が外部化され一定の期間が経過すれば、人事異動や職員の退職によって、当該事務をまったく経験したことの無い職員のみで受託者の遂行する事務の管理・監督を行うという事態も起こり得るのである。

今後は、専門人材を含めた職員の確保・能

力育成を行うとともに、それらの「人」が有する専門性を「組織」にも着実に蓄積される仕組みを検討する必要があるだろう。

地方自治体の職務は、自治体の規模や政策分野にもよるものの、コアな部分においては共通する分野も多くある。そこで、それら共通のものについて、産業別技能委員会による全国職務基準の策定を参考として職務内容を記述したものを自治体間で共同開発し、当該情報を蓄積・共有するとともに、地方自治体改善・開発機構によるディスカッション・フォーラムやコミュニティ・プラクティスの取組み<sup>17</sup>を参考として、さらに実践的な情報をリアルタイムで全国的に共有する仕組みが検討されてもよいだろう。その際、自治体間の広域連携や日本都市センターなどの全国的なシンクタンク機関が一定の役割を果たすことが期待されるところである。

どの地方自治体も資金的・人力的な資源に制約を抱えるなか、今日的な行政ニーズに対して、それぞれの実情に合わせた対応を迫られている。自治体職員の職務遂行に関する専門性を柔軟かつ全国的に補完し合う仕組みが検討されてもよい。

<sup>16</sup> 例えば、日本都市センターが2007年に全国の都市自治体に対して実施したアンケート調査（市役所事務機構調査）では、研修にあたっての課題として「研修で得た知識が属人的なものにとどまり、職場で共有されていない」が最も回答率が高かった（64.4%）。稲継裕昭「都市自治体と人事行政」村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年。

<sup>17</sup> 本誌前号、52～53頁。