

# 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(1))

## 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

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

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

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

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 concrete contents of the support to the British local authorities by the Local Government Group on the human resources management.

### 記事構成予定

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、本号)
- (2) セクタースキル協議会 (Sector Skills Councils) おわりに (以上、次号)

#### 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)

日本では地方自治体に関する全国的連合組織として、地方六団体 (首長の連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会の三団体と地方議会議長の連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の三団体) が存在する。これらの団体は地方行政に関して中央政府と地方自治体との連絡調整を行い、「地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出<sup>1</sup>」するほか、

<sup>1</sup> 地方自治法 263 条の 3 第 2 項

地方自治体に対する様々な情報提供などを行っている。

これに類する団体として英国では、1997年4月に発足した英国地方自治体協議会 (Local Government Association : LGA) が存在する。以前はイングランド及びウェールズでは、カウンティ協議会 (Association of County Councils)、ディストリクト協議会 (Association of District Councils) 及び大都市圏自治体協議会 (Association of Metropolitan Authorities) とタイプごとにそれぞれ全国的な自治体組織が存在していたが、それらを統合したものである<sup>2</sup>。

このLGAは2010年7月の年次総会において、次の事項を目的としてグループ組織の再ブランド化を行うことを明らかにした<sup>3</sup>。

- ・自治体に対し、グループ組織が何を提供できるのかを明確に示すこと。
- ・金銭的効率性 (value for money) を向上させること。
- ・業務効率化による経費削減をグループ組織全体で確実に実行すること。
- ・グループ組織が方向性を定め、政府各省に対して更に大きな影響力を持つことにより、より強固なポジションを築くこと。

その結果、現在において同グループ組織は表1のような体制となっており、LGAを筆頭として各グループ組織がそれぞれ連携しながら地方自治体の発展に必要な支援などを行っている<sup>4</sup>。

表1 英国地方自治体グループ (Local Government Group) 一覧

組織名称	主な業務内容
地方自治体協議会 (Local Government Association)	地方自治体の発展に関する中央政府への政策・立法面における各種要請など
地方自治体改善・開発機構 (Local Government Improvement and Development)	地方自治体の行政刷新・業務改善に関する指導・助言及び優れた取り組み事例の情報提供、オンラインコミュニティを通じた自治体間ネットワークの形成など
地方自治体雇用者協会 (Local Government Employers)	給与・年金・雇用契約に関する指導・助言、全国合同協議会 (National Joint Council for Local Government Services) における地方自治体の代表交渉など
地方自治体規制機構 (Local Government Regulation)	商取引基準、環境保護、食品安全・衛生、動物愛護、民間部門による住宅供給などの行政分野における規制行政の質的向上に関する指導・助言など
地方自治体リーダーシップ協会 (Local Government Leadership)	地域コミュニティの活性化を目的とした自治体幹部・地方議会議員のリーダーシップ的資質の育成やスキル開発に関する支援など
ローカル・パートナーシップ (Local Partnerships)	地方自治体におけるPPP (Public Private Partnership) 及びPFI (Private Finance Initiative) 事業の実施に関する技術的・財政的支援など

資料出所：Local Government Group, *Guide to services 2010-2011*, July 2010 及び Local Government Group ウェブサイトを基に筆者作成。

<sup>2</sup> 全国市長会『海外の「全国市長会」II』2004年、31頁。

<sup>3</sup> (財)自治体国際化協会ロンドン事務所「マンスリートピック 2010年7月」2010年、8頁。

<sup>4</sup> Local Government Group, *Guide to services 2010-2011*, July 2010.P4-5

これらのグループ組織のうち、地方自治体の人事行政に特に関係の深い団体としては、地方自治体改善・開発機構（Local Government Improvement and Development：LGID）、地方自治体雇用者協会（Local Government Employers：LGE）及び地方自治体リーダーシップ協会（Local Government Leadership）の3団体を挙げる事ができるが、本稿では特にLGIDの実施している地方自治体の人事行政に対する支援の内容についてみていくこととする。

## ア LGIDの役割

LGIDは地方自治体の行政刷新・業務改善に関する指導・助言及び優れた取組み事例の情報提供、オンラインコミュニティを通じた自治体間ネットワークの形成などを主要な業務としている。業務の対象は人事行政のみならず、地方自治体の行政サービス全般にわたる。

地方自治体は年会費等を支払うことによりLGIDが提供するサービスやLGIDが実施する調査研究の成果物を受けられることができるが、内容によっては電話などによる無料のサービス提供を受けることもできる。

また、LGIDはウェブサイトを利用した情報提供・情報交流事業にも相当力を入れており、空きポストが生じた際の採用情報をすべての自治体が無料で掲載することができる「リクルートポータル」というサイトを立ち上げたり、「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」と言った

いわゆるオンラインのコミュニティを管理運営しているほか、ウェブサイト上においてLGIDが実施した調査研究の成果物の一部を掲載している。

## イ 地方自治体の人事行政に関するLGIDの認識の概況

前節においては地方自治体の人事戦略の具体的内容について概観したところであるが<sup>5</sup>、LGID職員は地方自治体の人事行政の実情について、どのような課題認識を持っているのだろうか。LGIDのHR（Human Resources）マネジメントコンサルタントに尋ねたところを簡単に整理すると次のようになる<sup>6</sup>。

地方自治体の人事政策とその実践は、現在、以下の点からの影響を大きく受けている。

- ・経済状況（Economic Situation）
- ・中央政府による包括的な支出見直し（Comprehensive Spending Review by Central Government）
- ・変化、生産性、効率性及び改革アジェンダ（Change, Productivity, Efficiency and the Transformation Agenda）
- ・人口動態（Demographics）
- ・情報公開（Transparency）

このような状況下、多くの地方自治体では、変化に対応した組織構造のあり方を再検討している。自治体における主要なサービスの質を維持又は向上させながら、一方でコストを大幅に削減しようとしている。中央政府から

<sup>5</sup> 本誌前号、80-90頁。

<sup>6</sup> 地方自治体改善・開発機構（Local Government Improvement and Development）のHelen Sinclair-Ross氏（Human Resources Management Consultant）へのヒアリング調査（2010年11月2日、日本都市センターによる実施。以下「LGIDヒアリング」という。）による。

の政府補助金の削減などに起因する逼迫した財政状況において最大の支出比率を占める人件費の削減を実行するため、どのような職務・スキルが自治体にとって本当に必要であるのか大幅な見直しを迫られている。見直しの対象はHR担当部局についても当然に該当し、今後は図1のような組織構造から、よりレイヤーの少ない形態へと変化していくことになるだろうという<sup>7</sup>。

これに対応するため、地方自治体の人事担当者は組織改革を側面支援するために必要な戦略・行動計画の立案・実行に従事しており、当該戦略・行動計画は、「採用 (Recruitment)」、「定着 (Retention—employee engagement)」、「スキル開発 (Development—skills)」、「能力管理 (Talent Management)」、「人員計

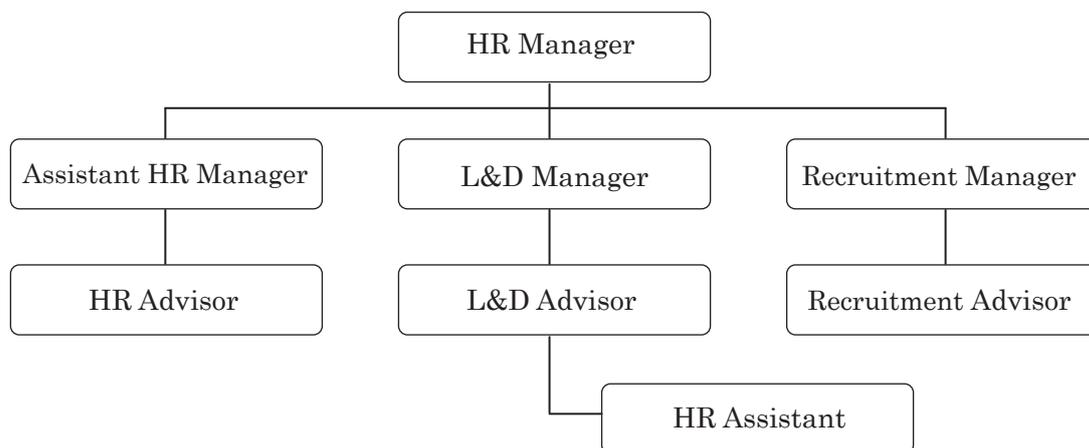
画 (Workforce Planning)」、「雇用機会均等 (Diversity policies)」の観点から行われているのだという<sup>8</sup>。

なお、地方自治体で実践されている人事戦略・行動計画の具体的な内容については、前節において述べたところであり<sup>9</sup>、地方自治体とLGIDとが同様の課題認識を持っていることが分かる。

#### ウ LGIDの実施する支援

続いて、LGIDが地方自治体に対して実施している人事行政に関する具体的な支援の内容について簡単に触れることとする。ここでは、「情報提供事業」、「能力開発支援事業」及び「情報交流支援事業」の3つの手法から具体的な事業を見てみよう。

図1 英国地方自治体における人的資源 (HR) 管理担当部局の典型的な組織構造



(注) HRは「Human Resource」、L&Dは「Learning & Development」の略。

資料出所：Local Government Improvement and Development 提供資料「A typical Structure, 2010」を基に筆者作成。

<sup>7</sup> LGID ヒアリングによる。

<sup>8</sup> LGID ヒアリングによる。

<sup>9</sup> 本誌前号、82-84頁。

(ア) 情報提供事業（地方自治体の人的資源管理に関する調査研究）

毎年、LGID は LGA 及び LGE との共同でイングランドの地方自治体の人的資源管理に関する調査研究を行っている。この調査研究は、地方自治体が直面する主要な人事課題の実態把握を目的としており、調査の実施に当たっては地方自治体に対して人事行政全般の実情を網羅的に把握するオンラインのアンケート調査が実施される。2009年のアンケート調査では、イングランドにおける353の地方自治体のうち206団体が回答した（回答率58%）。

アンケート調査の対象となる分野は、「労働力問題に関する全般的活動（overall action on workforce issue）」、「リーダーシップ育成（leadership development）」、「インベスターズ・イン・ピープル<sup>10</sup>（Investors in People : Iip）の認証」、「職務従事者の不足（occupational skills shortages）」、「スキルギャップ（skills gaps）」、「研修費用と期間（training spend and days）」、「給与及び報奨（pay and rewards）」、「欠員率（vacancy rate）」、「離職率（turnover rate）」及び「その他の労働力問題（other workforce issues）」の10項目からなる。

アンケートを実施・集約した後はLGIDなどにおいてその分析が行われ、取りまとめられた調査結果報告書については地方自治体への情報提供が行われる<sup>11</sup>。

調査結果の内容とLGIDのフォローアップについて、「職務従事者の不足」の項目から、

ひとつ例を挙げてみよう。

2009年に行われたアンケート調査の結果によれば、次に挙げられている職種が「人材を確保することが難しいと認識している」と多くの地方自治体が回答したものである（表2）。

表2 英国地方自治体において職務従事者が不足している職種

No.	職種名	回答率
1	Children's social workers	72%
2	Adult social workers	46%
3	Planning officers	44%
4	Environmental health officers	35%
5	Mental health social workers	32%
5	Building control officers	32%
7	Trading standards officers	29%
8	Legal professionals	27%
9	Occupational therapists	25%
9	Teachers	25%
9	School crossing patrol attendants	25%

資料出所：Improvement and development agency & Local Government Employers, *Local Government Workforce Survey 2009—England*, November 2009, P25を基に筆者作成。

LGIDでは、この結果を認識した後、地方自治体に対して必要に応じた形で問題の解消に向けたアドバイスをを行っている。

人材確保に関する問題に対するアドバイスの方向性としては、外部人材の確保よりも、内部人材の育成を奨励している。その理由として、外部人材の採用に当たって新たに発生するコストを抑制したいという目下の逼迫した財政事情を挙げており、コストをできる限り抑えつつ、現在保有している資源（人材）

<sup>10</sup> 人材育成に関する優良団体に与えられる認証のこと。

<sup>11</sup> ウェブサイト上でも掲載される。<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/5706661>

を活用する方法（職員のステップアップのための資格取得支援や自治体内部でのキャリアパスの設計）を地方自治体に対して奨励しているのだという<sup>12</sup>。

### （イ）能力開発支援事業

英国中央政府ではPSG（Professional Skills For Government）によって、公務員が身に付けるべき専門スキルを修得するための能力開発プログラムを実施している。

一方LGIDでは、PSGに類するものとは必ずしも言えないかもしれないが、地方自治体の幹部職員養成プログラムとして、NGDP（National Graduate Development Programme for Local Government）を提供している。

#### ◀ NGDPの概要<sup>13</sup> ▶

- ・NGDPは、将来の地方自治体におけるリーダーを確保し育成するため、2002年に誕生した。
- ・プログラムはイングランドとウェールズのすべての地方自治体に提供している。
- ・すべての学業分野からの大学卒業生が受講対象となる。プログラムを受講するためには、卒業成績において学位等級2.1以上を取得していることが要求される。
- ・プログラムは80の分野の2000ものアプリケーションによって実施される。
- ・NGDPは一般的なマネジメント能力の育成プログラムであり、ジェネラリストマネージャーを育成するように設計されて

いる。

- ・受講生はホスト自治体において行政サービスや行政組織の機能を横断的に2年間の研修プログラムのなかで学ぶ。
- ・受講生はウォリック・ビジネススクール（Warwick Business School：WBS）によって開発・認証された地方自治体経営のためのプログラムを受講する。WBSは世界でも有数のビジネススクールのひとつであり、高評価を得ている地方自治体の研究センターを設置している。
- ・受講生は様々な方法でサポートされている。具体的には、メンター、ラインマネージャー、コーディネーター、LGIDの専門チーム、そして彼らの同僚である。
- ・受講生の多くは地方自治体において中間・上級管理職のポストを得ることになる。
- ・このプログラムは公務部門において知名度が高いもののひとつである。他にはCivil Service Fast StreamやNHSマネジメントプログラムを挙げることができるだろう。

NGDPは地方自治体の将来の幹部職員養成を目的としたプログラムであるが、LGIDにおいては地方議会議員を対象としたものを含めて様々な能力開発プログラムを提供している（表3）。

<sup>12</sup> LGIDヒアリングによる。

<sup>13</sup> Local Government Improvement and Development 提供資料「National Graduate Development Programme for Local Government Fact Sheet」による。

表3 LGID の提供している能力開発プログラム

	プログラム名称	プログラム概要
自治体職員向け	Academy for Executive Leadership	Ashridge ビジネススクール、SOLACE Enterprises 及び LGID により提供される主要リーダーシッププログラム。
	Empowering Leadership programme	コミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government) の委託により提供される、新しい公共経営の思考・実践のためのプログラム。
	National Graduate Development Programme (NGDP)	大学卒業生を対象とした地方自治体における将来の幹部職員養成のための能力開発プログラム。
地方議会議員向け	Localism for the new councillor	地方議会の新人議員のための情報提供サービス。
	Induction programmes for councilors	地方議会の新人議員の就任数か月内に提供する議員活動の入門プログラム。
	Leadership Academy	地方議会・政治団体において管理的立場にある者を対象としたリーダーシップ育成・議員間ネットワーク構築などのためのプログラム。
	Local Leadership	地方議会において非管理的立場にある者の能力開発を目的とした時事的な課題などに焦点を当てたプログラム。
	Local leadership activities	ワークブックの提供などによる地方議会議員の活動に関する情報提供サービス。
	Councillor mentoring programme	マン・ツー・マン、政治団体ごとによるサービス提供など様々な形式によって実施される課題に個別に対応するプログラム。

資料出所：Local Government Improvement and Development ウェブサイトを基に筆者作成。

ところで、英国では公務部門においても労働市場の流動性が高く、能力開発を支援した職員が他の地方自治体へ移ることも実態としては少なくない。そのため、職員を組織に定着させ続けるためのインセンティブ付与が極めて重要となる。この点について LGID では、エンパワーメントとエンゲージメント（職員が自分の持っている能力・知識・経験を組織のために積極的に活用する状況にあり、職務環境に満足しているか）の実情や、労使関係が双方向のコミュニケーションになっているかどうかという点を注視しており、地方自治体職員に対してアンケート調査を行うなどして実態の把握やアドバイスに努めているという<sup>14</sup>。

#### (ウ) 情報交流支援事業（オンライン・コミュニティの育成）

LGID はウェブサイト上に「ディスカッション・フォーラム (Discussion forums)」及び「コミュニティ・プラクティス (Communities of practice)」という、いわゆるオンラインのコミュニティを立ち上げ、管理運営している。このサイトでは、参加者がオンラインでテーマごとの様々なコミュニティをつくり、ディスカッションを行ったり、職務遂行に関する情報・知識の共有を図ることができる。このサイトの運用は、参加者の需要に応じた情報・知識の共有という意味では英国においても非常に先進的なもので、最

<sup>14</sup> LGID ヒアリングによる。

近ではウェブサイト上でライブの会議も実施されるようになったという<sup>15</sup>。

このサイトの具体的な活用方法の一例を挙げよう。自分がある自治体の人的資源管理局のマネージャーで「人事育成のための取組みを始めたいと考えているが、具体的な方法が分からない」という状況があったとする。その際、「このような取組みを始めたいと考えているが、誰かその方法を知っていますか」というようなコメントをサイトに掲載すると、様々な参加者から事例や関連文書などの回答が寄せられ、課題の解決へとつながっていく。参加者は英国の自治体関係者のみならず、他国から来訪者もいて最前線の情報・知識の交流が行われている。

このウェブサイトは、LGID という公的な

団体が管理運営を行っているということもあり、参加者の信頼感やネットワークの広がりを得ている。

日本においても、ウェブサイトを利用した情報交流は活発に行われているものの、地方自治体の全国的な連合組織がこのようにオープンな形でサイト運営をしている例はない。サイトに掲載されている情報の取捨選択については最終的には参加者の判断に委ねられることになるだろうが、自治体間あるいは官民の垣根を超えて解決する課題が少なくない現在において、地方自治体の連合組織が公務従事者に対してリアルタイムでの情報交流の場を提供するという取組みは注目に値すると思われる。

表 4 ディスカッション・フォーラム及びコミュニティ・プラクティスのテーマ

No.	最も活発なディスカッション・フォーラムのテーマ	最も活発なコミュニティ・プラクティスのテーマ
1	Communications	Community Hub
2	Working with the voluntary sector	The College of Social Work communities of interest
3	Housing	LACEF
4	E-government	Policy and Performance
5	Healthy communities	Customer Led transformation programme
6	Deming and systems thinking	National Learning Network for Health and Wellbeing Boards
7	Open space	Productivity and Efficiency Exchange
8	Sustainable communities	BBIS Online Community

資料出所：Local Government Improvement and Development ウェブサイトを基に筆者作成。

(以下、次号へ続く)

<sup>15</sup> LGID ヒアリングによる。