

## 『人材マネジメント改革のすすめ —静岡県の実例からの提言—』



人材マネジメント部会幹事 渋谷 浩史  
(静岡県総務部人事室主幹)

### 1 はじめに

当部会は、「経営型の人事システム」への移行を検討することを趣旨として、自治体のいわゆる「人材マネジメント改革」を担うべき人材の養成と実現可能な政策モデルの構築を目指している。その中で、静岡県が一つの先進事例として取り上げられ、研究の題材としていただいていることは、行政改革のトップランナーを目指してきた本県にとって、大変名誉なことである。今後も、静岡県の培ってきた改革ノウハウについては、惜しみなく提供し、研究会の目指す「経営型人事」の実現を、部会員の皆様と探求していきたいと考えている。本稿では、こうした静岡県の実績を基に、改革の実行者の視点で実務的な観点から、これから改革の推進を考える自治体への提言やヒントを論じてみたい。

### 2 静岡県の人材マネジメント改革

#### (1) 人材マネジメント改革の位置付け

石川県政が平成6年度から「行政の生産性の向上」をスローガンに掲げ、様々な行政改革に着手し始めてから15年が経とうとしている。今では、その行政改革は、静岡県型の新公共経営(NPM)の手法として結実し、評価されるに至っている。静岡県の「人材マネジメント改革」は、この新しい行政運営システムを操作するために、「組織」と「人」を変革させる中で形成されてきたものである。

「形成された」と結果論的な表現をしているのは、当時、まだ行財政改革という言葉が叫ばれ始めた時代にあつて、自治体においては、人材のみに着目した改革の分類が形成されてはいなかった。静岡県は、当初から「人材マネジメント改革」を意識して人事システムに関する改革に取り組んできたわけではない。行政運営システム全体の再構築を着実に

推進していくために、「人」の意識をどのように変えるのか、「組織」の機能性をどう上げるのかを考えた末、結果として、新たな行政運営システムの中で、その機能を支える潤滑油の役割を担う「人材マネジメント」といえる体系が出来上がってきたものである。

#### (2) 「フラット化」と「ひとり1改革運動」

具体的にいえば、静岡県の行政運営の中核を成している「業務棚卸表」による目標管理については、その効果を最大限発揮するために評価単位である組織を目標管理に適する形とする必要性があつた。そこで、評価対象となる組織単位を目的指向型に再編し、フラット化<sup>(1)</sup>を業務棚卸表に平行して導入した。フラット化には、もちろん意思決定の迅速化や室長への登用による職員士気の高揚という組織自体を活性化する効果も期待されていた。結果としては、新たな行政運営システムを再構築するための改革の一環として、組織の機能性を当システムに適合させた点で、最も大きな効果を生み出したのである。

平成10年度から実施している「ひとり1改革運動」も単体ではいわゆる“社内改善運動”なのかもしれない。しかし、業務棚卸表が行政運営の中でPDCAを回す制度だとすれば、「ひとり1改革運動」は、職員が身近でPDCAを回す制度である。この制度が職員にもたらしたものは、日々日常から改善を考える“癖”であり、まさに意識改革と呼べるものであつた。この「人」への改革が、業務棚卸表による目標管理の円滑な運用に寄与し、新たな行政運営システムを支えることとなったのは言うまでもない。

どんなに素晴らしい行政運営システムを構築しても、それを稼働させるのは「組織」であり、そこで働く「人」である。高価な装置を買っても操作者が未熟ではその機能を発揮できないし、優秀な操作者を育てても旧式の装置では生産性は上がらない。行政運営システムという装置を再構築しながら、その操作者である「組織」も「人」も同時に改革を進め、結果として行政運営システム全体の進化に大きく寄与させた静岡県の「人材マネジメント改革」の合理性は評価に値するものと考えている。

#### (3) 静岡県キャリア・デベロップメント・プログラム

こうして、業務棚卸表に基づく目的指向性の高い目標管理とフラットな組織による専門的で迅速な意思決定を必要とする行政運営が続いていると、人材マネジメントに一つの方向性が現れてきた。このシステムを担う管理職員に求められるものは、自らの責任に基づく主体的・自律的な職務遂行能力と高度な専門知識・経験に基づく感覚や調整力である。こうした能力は、過去の知識・経験の蓄積から養われるものであり、突如、異分野から登用された職員に発揮できるものではない。管理職員の候補者には、こうした能力が要請されることとなれば、職員には、中堅職員のうちから主体的、計画的に自らの能力を開発し、専門性を帯びた能力を蓄積しておくことが求められるのである。

加えて、地方分権が進展し、市町村合併も進む中で、広域な行政を担う県職員に求められる能力は、住民に近い行政サービスを担う市町村との役割分担を考えると、より高度化、

専門化していく必要が高まることとなっていた。

そこで、主体的・自律的で専門性の高い管理職員を組織としてどのように育成するのが課題として浮き彫りとなり、その対応策として平成17年度から導入されたものが「静岡県キャリア・デベロップメント・プログラム(CDP)」<sup>(2)</sup>である。このプログラムも、新たな行政運営システムを稼働する中から生み出された「人材マネジメント改革」である。

こうして、目的指向型の「組織」を構築した「フラット化」、改善意識やPDCAを回す意識を醸成する「ひとり1改革運動」、職員のモチベーションを喚起し、専門性の高い職員を育成する「静岡県CDP」の静岡県の主要な「人材マネジメント改革」は、今や生産性の高い行政運営を目指す静岡県型NPMの車輪となって運用を支えているのである。

### 3 人材マネジメント改革への心構え

次に、こうした静岡県の実例を基に、「人材マネジメント改革」というミッションの遂行計画を考える当たり、どのような心構え、スタンス、準備で臨んでいくとよいのか提言してみたい。

#### (1) トップから基本方針と手法を明確化する

石川知事が就任した当時(平成5年8月)、地方自治の先行きは不透明になりつつあった。地方分権の時代という新たな地方自治の展開を予感させる中で、知事は静岡県の経営の基本方針として「行政の生産性の向上」というスローガンを提唱した。今では、自治体においてポピュラーな言葉となったものであるが、当時、従来の自治体運営にはなかった考え方を導入した先見性には、今でも驚くべきものがある。現在では、首長のマニフェストが明示されることも多くなったが、こうした基本方針の明確化がなくては、人材マネジメント改革はおぼつかない。「人」は、変えるといっても、何をすべきか、どの方向へ進むのかを明示しなければ迷走するものである。首長や組織の経営層が、時代背景や自治体の将来を十分に分析し、意思と方針を明確に固めなければ、改革の成功はありえない。

「人」を動かすには、まずは、わかりやすく明確な短い言葉で伝えることが大切である。マニフェストも分厚い本になっていたなら、読んで理解しようという者も少なくなるのは当然であり、いわゆる御誓文のような形式の標語的なスローガンで十分である。静岡県では、知事の「行政の生産性の向上」というスローガンを受けて、当事、静岡県立大学経営情報学部長であった大坪権教授(現静岡産業大学学長)の指導を受けて「リエンジニアリングの10の視点」<sup>(3)</sup>という考え方を庁内に浸透させた。この考え方は、この15年余りで行われたすべての改革に活用され、現在も拠り所となっているものである。この「リエンジニアリングの10の視点」を考え方の根源として、改革を計画する、推進する、浸透させるにはどうしたらよいのか、様々な工夫を凝らして実績を上げてきたのである。

理念のような単純な言葉を徹底的に理解させて、浸透させていくことは、実は簡単に見

えて難しく、繰り返し続けるとすぐに忘れてしまうものである。静岡県CDPを職員に説明する際にも、「組織と個人が並列関係。個人の意向と組織の要請をマッチング」という簡単な基本理念の理解には、研修などの機会あるごとに単純な図式を示し時間をかけて繰り返し説明している。実は、こうした理念の浸透が改革を成功させる重要な鍵なのである。

#### (2) 改革には中長期的なビジョンで臨む

どんなに優秀な改革理論であっても、組織内を瞬時に変化させることは不可能である。まさしく「ローマは1日にしてならず」である。短期的に改革をしたい、成果を出したいというあせった考え方により、強圧的な命令で改善を推進したとしても、職員は一時的に上からの命令に従ったように見えるかもしれない。職員は、納得していなくても組織人であるから命令には従う。しかし、こうした面従腹背な態度で表面だけが変わった状態では、「変形」というに過ぎないのであって、指示を弱めた瞬間に元の状況に戻ってしまう可能性が高い。「改革」とは根本から物事が変わり、新しいものがしっかりと受け入れられ、職員が自発的、自律的に動き始めて、風上や気質まで変化することをいうのである。そのため、しっかりとプロセスを踏み、プロセスごとに時間を使って、浸透するまで粘り強く仕掛け、働きかけることである。

静岡県では、改革を始めた最初の数年間はスローガンや手法の浸透に当ててきた。先ほどの「リエンジニアリングの10の視点」の説明にも時間をかけているし、改善運動も「文書・事務ハーフ運動」<sup>(4)</sup>という運動形式のものから始めて、グループ方式の提案制度の実施などを経て、スローガンの提唱から4年後に「ひとり1改革運動」へと発展させている。静岡県CDPにおいても、キャリア開発研修を年間600人余に行って、5年間をかけて地道に職員の意識改革の浸透を進めているところである。「人」の意識や行動を「やらされている」という受動的な感覚から、「やってみよう、やりたい」という自発的、主体的な感覚に持っていかれるかが改革の鍵であり、そのための時間はじっくりと取るのが肝要である。

#### (3) 改革への覚悟を決める

改革を推進する者にとって必要なものは、精神論になってしまうが「覚悟」であることは間違いない。はたまた「信念」「本気」などといってもよいのかもしれない。人材マネジメント改革では、対象が職員＝「人」であるがゆえに、推進に当たって障害となる抵抗感や不満など感情のぶつかり合いがおきることが多い。改革を進めるためには、そんな状況にぶち当たっても揺るぎ無いコアの精神力が必要である。

当部会では、改革の推進の中心となる指導者を養成することも日標の一つとして掲げている。そうした人材となるには、一人の職員、指導者としての「覚悟」は必須である。そのために、当部会ではすべてにおいて1人称「私は・・・」で語ることを勧められる。当部会に集まっているのは、自治体の経営部門である人事、人材育成部門の人材がほとんどである。経営部門は、自治体の舵取りが仕事であり、決定権が多く責任も重いし、発言や

行動を全庁から注目されているものである。どこの組織に行っても、経営部門に選抜される人材は、判断力、分析力、決断力等すべてにレベルの高い資質を持った者であり、中でも、改革を担当する人材には、特に推進力やポジティブシンキングが要求される。この能力のベースに必須のものが徹底してやり遂げる「覚悟」「信念」「本気」である。中途半端で甘えた考え方は「人」は動かない。生半可な意識で成功するような改革は、世の中には存在しないと思うのが肝心である。

また、「覚悟」は、人間によってしか表現できないものではない。組織でも「覚悟」を表現できることを忘れてはならない。当部会に参加している自治体は、すべてが改革を目指しているはずであるが、以外と「改革」の名称のついた組織は少ない。静岡県では、「行政の生産性の向上」を提唱した平成6年4月に人事課内に「行政改善担当」という特殊チームを設置し、平成9年度からは行政改革室を立ち上げ、以降、10年以上改革の主役として活躍してきている。人材マネジメントだけの改革ならまだしも、行政運営システムの改革まで視野に入れるのなら、特殊チームを立ち上げて「覚悟」を庁内に表現することも大事である。組織改正も、改革ツールとしてぜひ活用してほしい。

そして、この改革チームは、できれば人事、財政部門とは独立して置き、しっかりと改革権限を付与することをお勧めする。人事、財政という中枢部門が、直接先頭に立って、その情報や権限を活用して改革を提唱するのも一つの方法だとは考えるが、この場合には先ほど述べたように面従腹背な態度であったり、面と向かって抵抗してくる輩を排除することにエネルギーが費やされる可能性が高い。改革チームは、方針を決めて理念を理解させる、いわば布教を行う殉教者のような姿勢であればよいと考える。具体的な実行力や徹底するネットワークが必要なときに、手足として中枢部門を使っていくことが得策である。静岡県では、行政改革室が仕掛け、人事、財政の中枢部門に実行させながら、こうした役割を担ってきたからこそ、多くの改革を成果あるものに導いて来れたものと考えている。

#### 4 人材マネジメント改革の工夫

次に、人材マネジメント改革を進めるにあたって、静岡県の実例を基に、実務面からの取組み姿勢や工夫となるヒントを提言してみたい。

##### (1) できることは、すぐにやってみよう

一言で人材マネジメント改革といっても、その範囲は広範であり、自治体の人事セクションの業務の全般がターゲットになる。組織定数の改正、職員管理、採用方法、人材育成、給与処遇、評価制度、職員の仕事の進め方、改善運動などすべての項目に改革の種は潜んでいる。皆さんが、改革をすることを誓っているチームにいるのだとすれば、ダイアログでいくつかやってみようメニューを出して、「できることは、すぐにやってみよう」ことをお勧めする。改善程度の簡単にできることでも、やってみると意外な効果を生み出し

て改革に発展することがある。改革の第一歩は、改善からである。そうして、実績を少しでも上げていけば、改革チームとして認知されてステータスが上がっていくのである。静岡県では、「できることはすぐにやる」という実践を日常茶飯事に行っている。近年のすぐやってみよう実例をいくつか挙げてみる。

- ① 静岡県では、平成19年度、メンタルヘルス職員の増加の原因を分析したところ、若年層職員の孤立が一つの原因であると考えられた。そこで、対策として急遽、新規採用職員のチューター制度<sup>(5)</sup>を創設することとした。当初は、年度内を検討期間とし、来年度から実施の案も検討されたが、手続きが容易なことから年度中途からでもできると判断し、試行に入ることとした。他県、民間企業を調査し、要綱を作成し、研修を実施して実施まで3ヶ月で10月からの施行にこぎ付けた。この制度のアンケート調査の結果では、反対意見はほとんどなく、新規採用職員を受け入れた職場からはコミュニケーションの活性化につながったとの意見もあった。平成20年4月からは新社会人にチューターをつけて、さらに効果を上げている。
- ② 平成19年度の人事委員会報告において、職員のワーク・ライフ・バランスの実現を求められた。人事サイドで様々な対策を考えていたが、職員の立場からの生の声に基づく対策が欲しかった。そこで急遽、平成19年12月に、子育て中の女性職員を集めた職員ワーキングを企画し、職員を指名して各所属長に理解をいただき、自主的な活動により実態認識と提言を行ってもらった。3月には知事に対し直接提言してもらい、マスコミにも情報提供して取り上げられた。提言のいくつかは、今年度の施策で実現している。
- ③ 平成20年度も時間外勤務実績が上昇傾向になったため、根本的な対策を講じる必要が生じていた。人事室による机上の分析では対策に限界を感じていた。そこで、原因の分析や現場の生の提言を収集するため、人事室人事管理担当による現地キャラバンを企画し、人事室員が直接現場の若手職員と対話をして成果を持ち帰り、取りまとめて管理職員にもフィードバックした。現在、キャラバンの成果は、時間外勤務削減対策に活かされている。これは、この部会研究会での部会長の講義の中にあつた「人事管理者は現場を知るべき」というヒントと「幹事キャラバン」を模して実施したものである。よいものはすぐに取り入れてみるという改善マインドが生み出した施策である。

以上は、ここ2年間で静岡県人事室が行った新たな取組であるが、いずれも人事マネジメントの喫緊の課題への対策として導入したものである。いずれの取組も、関係職員が少ないこと、制度の趣旨が簡潔で困難度が低いこと、費用を必要としないことから、発想からほんの数ヶ月で実行に移したものである。やれることをすぐにやってみよう小さな実績でも上げることで、組織のパフォーマンスは次第に上がっていくものである。こうしたことを積み重ねてきた静岡県では、今では新しいことへの抵抗感が少ない、すぐやる風土が根付いてきているのである。

## (2) 見せる、ほめる、繰り返す

次に、人材マネジメント改革を進める際に効果があるのが、視覚効果「見せる」、賞賛効果「ほめる」、復唱効果「繰り返す」である。特に、「ひとり1改革運動」では、この効果を最大限に発揮して、制度の活性化に努めている。

どんなに新たな試みを実行して実績を上げていても、誰も認知していないのでは、その広がりには期待できない。今は、庁内LANなどのパソコンネットワークによる情報共有やホームページへの掲載は容易になったので、積極的に活用したい。また、ネットワーク情報だけでは受け手に選択されてしまうため、必ず目に止まる庁内掲示などのアナログ広報も活用して、職員にしつこく見せまくることが効果的である。見ることで自然に雰囲気が出来上がり、組織風土化していく。静岡県の庁内掲示板には、毎月カラーで「ひとり1改革運動」の優秀事例と担当組織の写真が大きく掲載され、近くの所属が掲載されたときには話題になっている。最近では、県のシンポジウムや出版本、DVDでも紹介されている。

それから優秀な成果を上げた場合には、とにかく評価し、ほめる。表彰は、競い合う雰囲気を作り出し、取組へのモチベーションの高揚をもたらす。子供の教育理論のようだが、ほめられて悪い気はしないのは当然である。ほめ方も中途半端では実感が出てこないので、できる限り目立つ演出が効果的である。静岡県では、研究会やシンポジウムで紹介したように「ひとり1改革運動」の優秀事例のコンペと表彰式は、派手に華やかに行っている。知事・幹部職員だけでなく民間企業まで招聘し、表彰後には職員との交流会を行っている。

これらの「見せる」「ほめる」取組は、何度も繰り返すことで、スパイラル状に成果が増大していく。どんなことでも、繰り返すことで記憶に焼きついて日常化していくものであり、この効果を改革に活用しない手はない。「ひとり1改革運動」も始めた当初は抵抗感があったが、繰り返すうちに成果の質は見る見る上昇し、今では業界や民間でも評価される実績や多額の節減効果を生み出すものまで出てきたのである。

## (3) 改革を有機的につなげていく

改革は、このように繰り返して時間軸の中でつなげていくことも効果的であるが、複数の改革を連結したり、同時に又は重ねて行うように横の広がりを持たせることによって相乗効果を生み出すものである。単発の改革では、職員の意識が動かなくても、つなげたり重ねたりしていくことで相関しながら動き出す。関連する職員の範囲も広がり、改革の影響や成果の認知度が上がっていく。

この代表的な例が、静岡県CDPである。CDPは「キャリア開発研修」という意識改革ツールにより職員の意識を自律へと変化する方向に、「キャリア意向の人事異動への反映」という人事管理の改革により個人尊重の方向に双方向で改革を進め、連携しながら成果を増大させていくものである。CDPはこのコア部分の連携に留まらず、研修制度自体や公募制度の改革まで取り込み、多くの改革を有機的に連結させた仕組みとなっている。

先ほどのチューター制度も、制度を創設しただけに留まらせることはなかった。これまで初任地が散在していた新規採用職員を、同一職場に複数人を配置し、また同一庁舎内のできる限り集合させて配属する方針に転換し、新規採用職員同士も同じ職場内、庁舎内で相互に助け合いやすい環境をつくることとした。職場の先輩との縦の関係だけでなく、同期の横の関係も作りやすくして、複合的に新規採用職員の社会人1年目の働く環境を向上させることをねらっている。この工夫は、新しく創設した制度に輪をかけて、関連する新しい改善を重ねて相乗効果をねらうとともに、時間的にもほぼ同時に行うことで、一気に新規採用職員を支援する雰囲気を作り出そうとしたものである。

余談になるが、そもそもこれは、数十年前には自然発生的にできていた職場風土であった。新規採用職員はプライベートなレジャーや酒席に半ば強制的に連れ出され、その中でコミュニケーション術や公務員としてのサービスを教え込まれたものである。近年は、こうした自然発生的な人材育成術は影を潜め、酒席は減り、何でもメールで済ませようようなコミュニケーションが希薄な職場になっていることは憂えるべき事態である。そんな中ではあるが、この施策を毎年度繰り返していけば、昔のような新規採用職員を歓迎し、育てようとする職場風土、同期の間で情報交換したり、助け合う組織風土が復活するのではとの思いで、引き続き仕掛けていきたいと考えている。

このように人材マネジメント改革を進める際のヒントを挙げてみたが、改革の進め方に一定の法則などがあるわけではない。自治体組織は生物のようであり、財政体質、住民の気質、地理的特質など自治体の体質に合わせた処方が必要である。しかし、一つ明確に言えるのは、現在、我々が置かれている状況は、何もしないで動かずして、素晴らしい行政運営が実現できる状況にはないことである。果報は寝ていてはやってこないわけで、行動することが第一である。途中でうまくいかなければ、走りながら修正すればよい。とにかく、行動を始めること、これが我々自治体を経営する部門に求められていることである。

## 5 今後の展望

昨今の社会経済情勢がもたらした雇用不安は、労働者の働く環境に大きな影響を及ぼしている。自治体の財政状況も、この経済環境下で危機に直面している。しかし一方では、住民の行政ニーズは増加の一途であり、業務量がそれほど減ることはないのに、人件費は抑制しなくてはならないという厳しい経営環境が待っている。時間外勤務の増加、メンタルヘルス職員の増加という目に見える影響ばかりでなく、職員の内面のやりがい感やモチベーションの低下も懸念され、自治体職員の労働環境はますます厳しさを増している。

こうした環境の中で、人材マネジメントとは、「組織」という有機体に働きかけて、その動きを効率化、活性化したり、「人」という生物に働きかけて、内面から意識の持ち方を変えたりモチベーションを高めることで、行政運営を支えていく経営法である。大した費用

を投下することなしに、目に見えない潜在的なパワーを導き出すことができるのだから、行政の生産性の向上には欠くことのできない重要なアイテムである。

近年、自治体では、この人材マネジメント部分の改革には着せせず、手を付けてこなかった。職員意識は受身に終始し、終身雇用・年功序列人事、硬直的な給与体系に守られ、前例踏襲さえしていれば何とかあった時代は、もはや終わりを告げている。これからは、この伝説化した大原則を打ち破り、新しい原則を築いていかななくてはならない。

また、地方分権時代とは聞こえはよいが、「誰も手助けしないから、自立しなさい」という意味でもある。自治体自体が病んでしまうことがないように、自分の体は考えて自分で守り、体力を付けて、この難局を乗り切っていかななくてはならない。これまで改革に走り続けてきた静岡県も予断を許さない状況であり、今後も様々な仕掛けを考えていかななくてはならない。

人材マネジメント改革により、「組織」や「人」を最大限に活用して、元気で希望に満ちた自治体を作っていくことが、我々に課されたミッションである。まずは、我々研究会のメンバー自身が「やる気・やりがい」を感じることが重要である。ポジティブな姿勢でなければ改革を論じることができない。そして、メンバー同志が助け合い、お互いを鼓舞しながら、新しい時代に挑戦していくことが、この部会の設立趣旨だと考えている。

来年度以降も、この部会が実りあるものとなっていくことを私自身も期待している。

#### (注)

- 1 静岡県の組織の「フラット化」とは、平成10～12年度に取り組み、部長以下7階層であった組織を5階層（部長・局長・室長・主幹係長・係員）にしたもの。課を廃止し、目的別に10名程度の小規模な室（業務棚卸表の目標管理単位）に再編し、室長に多くの権限を移譲した。これにより迅速な意思決定が可能な組織となった。
- 2 「静岡県キャリア・デベロップメント・プログラム」は、平成17年度から実施している研修と人事を連結して専門性の高い職員を育成するシステム。キャリア開発研修により職員に能力・適性など自己分析させて、自律的な能力開発に導く意識改革を醸成するとともに、そのキャリア意向を人事異動に反映していく。その他、研修や公募制度など各種育成ツールを有機的に結合させ、専門性の高い人材の育成、職員のモチベーションの喚起、組織の活性化に効果を上げている。
- 3 「リエンジニアリングの10の視点」とは、平成6年度に改革手法として掲げられた①ゼロからの出発 ②基本戦略の再設計 ③トップダウンによる実施 ④緊急性、必要性の有無 ⑤顧客第一主義の思考 ⑥集積化 ⑦新しい組織と仕組みづくり ⑧企業風上づくり ⑨短期決戦 ⑩想像力の発揮 という10項目の考え方である。
- 4 「文書・事務ハーフ運動」とは、平成7～9年度に取り組んだもので、文書、事務を半分にすることを掲げた庁内運動である。文書量は▲47.1%、会議数は▲49.4%などの実

績を上げた。

- 5 チューター制度とは、平成19年度中途から導入した新規採用職員にいわゆる教育係を指名する制度である。チューターとは「個別指導教員」との意味である。新規採用職員に1～2名所属でチューターを指名し、1年間、服務や基本的業務知識から、周囲とのコミュニケーション支援、よらず相談までの支援を行う制度である。