



第93回マッセ・セミナー

**「地方公務員の適材適所  
～ゼネラリストかスペシャリストか～」**

開催日：平成27年1月29日(木)

会 場：ホテルプリムローズ大阪 2階 鳳凰の間

講 師：立命館大学大学院公務研究科 教授 高嶋 直人 氏  
(現 人事院公務員研修所 主任教授)







## 第93回マッセセミナー

## 「地方公務員の適材適所～ゼネラリストかスペシャリストか～」

高嶋 直人 氏

(講演時 立命館大学大学院公務研究科教授、現 人事院公務員研修所主任教授)



## 1. 地方公務員のキャリア形成の特徴

自分が次にどのポストに就くか分からない。つまり、どのようなキャリアが今後形成されていくか解らない。地方公務員の多くの方にあてはまるかと思えます。これを「キャリア予見性が低い」と表現させていただきます。これは官民間問わず、日本の組織に共通の部分が確かにあります。日本の組織というのは組織主導、人事課主導で個人のキャリアが形成されていきます。メンバーシップ採用という形でその組織に採用されたあとは組織の都合でどんどん異動させられ、結果としてキャリアが形成される。「ゼネラリスト」や「スペシャリスト」という言葉でキャリアパターンが分類されますが、その多くは、「結果としての」ゼネラリスト、「結果としての」スペシャリストだったりします。

自治体は、民間企業に比べその傾向はより強いと思われます。何故なら、民間は総合職、一般職など、職種別採用をしているところがあります。中には実際に職種、つまり仕事の中身が違うことがあります。しかし、自治体職員の場合、福祉職、学校事務、警察事務など一部の職種を職種別採用してはいますが、それ以外の行政分野は全てひとくくりです。自治体が持つこれだけ幅広い行政分野について職種別採用ではないというのは、地方公務員のキャリア形成をめぐるとの特徴の一つだと思います。

国家公務員との比較もしてみたいと思います。国家公務員も確かに短期人事ローテーションで回されて、特にキャリアと呼ばれる人たちはゼネラリストとして育成されます。しかし、省庁別採用というのは職種別採用とも言えるもので、その省庁が所管している行政分野のスペシャリストにはなりません。多くの国家公務員は、ゼネラリストと呼ばれる人を含め、所属する省庁の所管行政分野のスペシャリストとの側面を持っています。これは、採用システムの違いか

ら作られる地方公務員と国家公務員のキャリア形成の相違点と言えます。

## 2. キャリア形成をめぐる議論

### (1) 自己申告制度

職員の希望を具体的な人事配置に反映する制度として、自己申告制度があります。しかし、自己申告制度がうまくいっていないという声も多く聞きます。その理由の多くは、職員からすると希望どおりにならないケースの方が多いというものです。

メンバーシップ採用で、組織によって一方的にキャリアが形成されるのは我が国独自のシステムと申し上げましたが、それでは、外国の一般的な人事はどのように行われているのでしょうか。外国の人事は原則として全てのポストが日本で言う部内公募制によります。皆が納得しているかというところではなくて、やはり多くの人が不満を持っている。しかし、結果は不満だけでも手順を踏んだという一定の納得感を持っている人が多い。何故なら、希望が叶わなかった説明責任を組織側が負っている。そして何より、そもそもキャリア形成の権利も義務も個人が負っているとの認識があります。言わばキャリア形成については「自業自得」なのです。そして、希望が叶わなかった理由について組織側から一定のフィードバックがあると、不満解消には繋がらなくとも、次に何をすべきかを考えることが出来るといったメリットがあります。

自己申告制度に対する批判として、計画的なキャリア形成を阻むとの意見があります。専門性を深めるには、一つのポストの在任期間を長くする必要があります。それを本人の希望に沿って異動させるとそのような長期的な人材育成が出来なくなるという意見です。このような意見に対しては次のような疑問があります。本当に組織が、個々人の専門性を高めるべく計画的な人事を行っているかという点と、専門性は同じポストに長く在任させれば自然と身につくものかという疑問です。最近、公務員の多くが高い専門性を身につけていない理由を人事ローテーションが短期すぎるということに求める意見が多いのですが、本当にそうなのか。私は単に期間の問題ではないと思います。いろいろなポストを渡り歩いても、それに連続性があり計画性があれば、専門性はむしろ高まる可能性が高いのです。むしろそのような関連性のあるポストを一定の期間で連続して経験させる方が専門性は高まると思います。社会状況が以前に比べ早

いスピードで変化する中で、一つのポストに長く据え置くだけでは、時代に追いつくことは出来ず、真の専門性から遠くなることもあり得ます。

自己申告制度がうまくいっていない場合、その原因が自己申告シートの作り方にある場合も多いと思います。今の職場に満足か、今後もこの仕事を続けたいか。変わりたいとすれば、どのような仕事をしたいか。というような質問の立て方が多いかと思います。しかし、実際、自律的に前向きなキャリア形成を考えれば、今の仕事に満足していて、そのまま続けたいが、キャリアを考えた場合、このような仕事も経験したいといった人もいるはずで、消極的な異動希望を吸い上げることを目的としているかのような質問の立て方では、自己申告制度のキャリア形成支援といった目的を達成できません。

これからどのようなキャリアを作りたいか、自分の強み弱みを自分自身はどのように認識しているかなど、質問の内容にも積極的なキャリア形成を前提とした内容を盛り込むなど改善の余地は意外と多いのではないかと思います。

## (2) ジョブローテーション

ジョブローテーションについても考えたいと思います。定期人事異動も、我が国特有の慣行です。これに連動しているのが、新規卒者一括採用と定年制です。定年もなく、通年採用でポストごとに穴埋めをすると大規模な定期人事異動というのは起こり得ない。このような定期人事異動を行うためには、どうしても人事は中央集権的にならざるを得ない。そして、組織と個人の間においても、既にお話したとおり、組織主導のキャリア形成になってしまう。このように、色々な要素が相互に関連しあって我が国独特の基本的人事慣行が確立し、キャリア形成にも強く影響を与えている。このように概観すると、最近一部導入されているフリーエージェント制、部内公募制というのは、我が国独特の人事システムの上に例外的にのっている外国的なシステムと言えます。混じり合い融合することのない二つのシステムを併存させている状況です。

ジョブローテーションの一番の問題は、玉突き人事で巻き添えになる人が出て、その人のキャリアが犠牲になっているケースも少なからず存在するという点です。大量の人を一斉に異動させるということは、ベストタイミングとは言えない人も他の多くの人の異動時期に合わせていわば巻き添えのように異動させられてしまうことがあります。

### (3) 競争的昇進管理

自治体の職員の昇進管理について、競争がないという人もいますが、多くの皆さんが実感されているとおり、実際は厳しい競争があります。ただ、特定の年次までは同期同時昇進、途中から同期時間差異進、最後はトーナメント方式の同期脱落選抜人事と、早期の逆転人事が少ないことは事実で、役職段階を追うごとに厳しくなるシステムと言えます。競争を厳しくすることで各自の専門性を高め、キャリアが向上するという意見もあります。しかし、私はそのような意見には懐疑的です。それは、モチベーションという重要な要素を見逃しているからです。専門性を高めるには、自己を成長させたいというモチベーションが必須です。それを組織がキャリア形成の権利を持ったままで早期に競争をしかけて結果を出すとなると、早期にモチベーションダウンした人を作りかねない。

このような意見に対し、「甘い。民間企業では厳しい人事をやって成功している」との反論があります。しかし、民間企業と公務組織は条件が異なる。確かに、民間企業の中には厳しい競争的人事を行い成功しているところもある。しかし、公務でそれを成功させるためには、再度逆転の可能性を残すような人事を実践すること、処遇に差をつける場合に下の方向だけでなく上の方向にも広げること、厳しい制限をかけずに一定の幅で人員構成に合わせて柔軟にポストを設けることなど、競争に敗れた人のモチベーションの低下を最小限に抑える工夫を同時に行うことが必要となります。処遇の差を高い方には設けられない、ポストには厳しい制限がある、逆転人事はなく原点主義人事が普通という環境下で、競争を激化させるとどうなるか。確かに一部の人のモチベーションは高まり能力が伸張するとしても、組織全体で見た場合モチベーションの総量はどうかという点を深く考える必要があると思います。

### (4) 新人事評価制度

新人評価制度が自治体職員にも義務づけられる中で、人材育成ではなく成果主義的な制度設計、運用がされた時に、キャリア形成にどのような影響があるか心配されている方もいらっしゃると思います。現在は人事情報も人事課が独占し、現場の人事評価者には必要な人事情報も人事権限も与えられず、被評価者の人材育成、キャリア開発に責任をもって関与できる立場にない。その中で短期的

な評価結果の積み重ねが結果的にキャリア形成に大きく影響を与えるとすれば、どのようなことになるか心配というものです。

人事評価制度はその一部に目標管理を導入したことから明らかなように、マネジメントの方法としては基本的に分権の方向に移行しようとするものです。その方向性に沿って、人材育成に資する新人事評価制度を作るには、実績評価シート、能力評価シートに加え、キャリアデザインシートを作り常に評価結果とキャリアデザインとの関係を個人と組織が共有する仕組みが必要だと思えます。

そして、それとともに、人事評価者に人事情報を提供しつつ育成担当者として明確に位置づけ、キャリア形成に一定の責任を持たせる。そのような変化が望ましいと思われます。そうすれば、新人事評価制度が計画的なキャリア形成を実現する糸口になる可能性もあると思えます。

#### (5) 人事の分権化

フリーエージェント制度を普及させると人気のない職場の人材確保ができなくなるというのも反対論者の主張です。しかし、それは、人事課が中央集権的に人事権を独占するかそれとも個人の判断を異動に反映させるかという二者択一的な考えから想起される問題です。民間企業では、事業部制など敢えて重複する組織を作っても自律的な組織を作り、権限を与え、人材確保についても組織側に競争的環境を与え、各組織が自発的に優秀な人材を集めるための組織風土改善などに努めるようにしてその問題を解決しようとしています。解決するための鍵は、やはり「分権」と「自律」だと思えます。競争という言葉を使うと誤解されることがありますが、あくまでも組織間に競争環境を作るのであって、個人にとっては意向が尊重され、キャリア自律にとってプラスとなる施策です。

職場の改善を怠り、頻繁な人事異動で痛みを平準化して一定の納得を得るといった人事では深い専門性をもったプロフェッショナル人材は育ちません。望ましいキャリア形成が実現できる環境を各職場が競って作るような状況を作ることが望ましいと思えます。

## (6) 若い人のスキル志向

若い人はスキル志向が強く、組織に対する忠誠心が薄れてきているとの意見を聞くことがあります。しかし、私は、若い人のスキル志向は決して悪いことではなく、専門性を高めるモチベーションの高さを示すものとして好意的に受け止めるべきだと思います。そもそも、スキル志向が高いということが組織への忠誠心を低下させるという主張は論理的ではありません。個を強くする個人への人材育成投資が組織全体の利益に反するというのは、投資内容が組織の業務内容と一切関係のない場合、そして、投資を回収するまでには時間が必要で目の前の時間を現在の業務ではなく個人の人材育成投資に回した場合の二つの場合に限られます。スキル志向の高まりは組織への忠誠心の低下につながるものの批判の多くは、そのような場合を想定しているのではなく、皆が組織に滅私奉公している中で一部の人間が個人的利益を優先させているのではないかといった不公平感、つまり心情的な面から批判しているのではないのでしょうか。しかし、個の力を強くすることは強い組織作りには欠かせません。特に、現在のような変化の激しい社会情勢にあって正しい公共政策を作り、判断を行うためには、最新のビジネススキルを身につけ、現場感覚を身につけ、人的ネットワークを構築することが必要となります。当面の仕事と無関係な活動に熱心な若者の行動をスキル志向という言葉でレッテルを貼って否定する。そのような姿勢は、公務のイノベーションの障害にもなりかねません。それよりも、スキル志向は専門性を高めるモチベーションの源泉になると積極的に評価することが望ましいと思います。そのような職場環境が優秀な人材を集め、成長させるのです。

## (7) 早期選抜

早期に選抜をかけて人材投資の選択と集中を図る。公務組織は今、周回遅れで声高にこのことが叫ばれています。しかし、民間企業の一部では、そのような人事施策を反省し、修正を加えてきているところもあります。最初のポスト、しかも短期の人事評価結果だけで選抜をかけるというのは、多くの優秀な人材の育成機会をむしろ失いかねないといった反省です。偶然性や人材タイプを考えた場合、選抜は少なくとも3ポストくらいを経験した30歳くらいからが適当ではないかというものです。確かに効率的に人材投資を行うためには、投資対

象者を絞り集中的に投資することが望ましいこととなります。しかし、それを見極めるタイミングについては、人事異動の頻度や提供できるポストの性格など関連する要素も含めた総合的な判断が必要です。早ければ早いほど良いというものでは決してないことだけは明らかだと思います。

#### (8) 現在最適と将来最適、部分最適と全体最適

人事配置で一番難しいのは、現在最適と将来最適のバランスです。適材適所と言うけれど、それを徹底すると現在最適は凶れても将来最適は犠牲になる。つまり、今はベストだけれど将来はその反動が来ることとなります。理想型は、現在の戦力を維持しながら育成も図るということですが、これが難しい。プロ野球でも、毎年優勝チームが変わる背景にはこういった事情が存在します。

個人のキャリア形成を考えると、組織が現在最適を優先するため同じポストに長く据え置かれてしまいキャリアアップが図れない、つまり便利に使われる状況があり得ます。余人をもって代えがたいというのは、最大限の褒め言葉とも言えますが、中には、上司が短期的な成果を残すために飼い殺し状態に置こうしているだけではないかと勘ぐりたくなる場合もあります。そのためにも、管理者の評価は、短期的な業績評価だけではなく、部下の育成を図ったかといった能力評価が重要です。このような飼い殺し状態は、現在最適を優先し将来最適を犠牲にするだけでなく、部分最適を優先し全体最適を犠牲にしています。

分権的な方向にシフトすることが専門性を高めるキャリア形成には良いと述べましたが、分権化と同時に個人と組織、部下と上司の人事に関するパワーバランスにも留意する必要があります。基本的に分権化は、個人が主体的にキャリアを開発するために必要です。しかしそれが単に人事権を人事課から現場に移管するだけでなく、「自分のキャリアを自律的に形成する義務と責任を負う個人」「全体最適、将来最適を考える人事部局」「現在最適、部分最適を考えてしまう限界を持ちながらも部下育成責任者として各人のキャリア形成に一定の責任とサポート義務を負う現場管理者」の3者のバランスを図る形で、現在よりも分権化を図るのが理想的な姿だと思います。

### 3 これからの人事はどうあるべきか

#### (1) 基本的な考え

これまで述べたことも含め、基本的な考えを整理すると以下のとおりです。

まず、一つ目は、各人の専門性を高めるために一番重要なことは、キャリア予見性を高めて自己啓発のインセンティブを与えることです。自分の将来のキャリアイメージが無い中で自己啓発しろと言われても、何をやればいいのか分からないというのが一番の問題です。

二つ目は、組織と個人の変えるということです。これまで両者は相互依存関係だった。解雇はしないが配置は自由という我が国独特のメンバーシップ採用といったシステムがその関係を作ったとも言えます。しかし、それが当たり前になり、空気のようなものになると、各人の組織に対する姿勢にまで影響し、誠心誠意仕事に打ち込みさえすればスキルを磨かなくとも一定の昇進は保障されるといった気持ちになってしまう。個人の自己実現をインセンティブの中心に置き、組織はそれを支援するという自律型に変えない限り、個人が自律的に専門性を高めるといった姿勢に変えていくことは出来ないのではないかと。

三つ目は、そのような基本的な構造を変化させるための具体的方策として、新人事評価制度があるのではないかと。色々な懸念もあるが、基本的に分権的なマネジメントツールである人事評価制度をうまく設計、運用すれば変化を起こすきっかけになるのではないかと。

以上、三点が本日皆様に申し上げたかったことです。

#### (2) 強い組織とは

強い組織とは、多様性のあるバランスのとれたスペシャリスト集団です。全員がゼネラリストの集団は、下手をすれば何の取り柄もない集団、金太郎あめ集団になってしまいます。野球で例えると、どこのポジションにも就ける選手を1番から9番まで集めたチームは、それぞれのポジションに専門の選手からなるチームに決して勝つことはできません。

今日のテーマである「正しい適材適所」というのは、各人が自律的に考えたキャリア形成と組織が行う人事配置がうまく連動していることです。必ずしも全ての瞬間において一致しなくてもいいのですが、基本的に連動しているとの

認識を持つことが出来れば、各人はキャリア予見性を高め、自己啓発にも励むことが出来ます。

そこで、最後に申し上げたいことは、ゼネラリストの定義をこの際マネジメントのスペシャリストと定義してはどうかというのが私の提案です。全く専門分野を持たないマネジメントのスペシャリストではなく、ある行政分野において一定の専門性を身につけた上でマネジメントについて深い専門性を身につけた人のことをゼネラリストと定義するのです。

そう考えると、今日の副題である「ゼネラリストかスペシャリストか」という問いかけに対する私なりの回答は、全員がスペシャリストであるべきということになります。この問いかけに対し、現在までよく言われてきたのは、「ゼネラリストでもスペシャリストでもなく、プロフェッショナルである。」というのですが、この抽象的な「正解」は、具体的な人材育成の指針たり得ないと思います。ここで言うプロフェッショナルの定義が、ある分野に高い専門性を持つと同時に幅広い経験と視野を持った人材であり、全員をそのように育成していくべきというのでは具体的な指針たり得ません。そろそろこの辺で、この神学論争的な議論に終止符を打ち、全員スペシャリストとし、その一定割合をマネジメントのスペシャリストと位置づけることの方が具体的な意味をもつのではないかと。本日は、敢えてこのような問題提起をさせていただきます。

### (3) マネジメントの専門性を高めるには

最後に、それでは、どのような方法によってマネジメントの専門性を高めるかについて、触れさせていただきます。よくマネジメントを学ぶ手段として、民間の外部講師を招いて研修を行うことがあります。マネジメント理論の基本を学ぶ初めの段階では間違いではないのですが、公務といった仕事の内容や公務員といった立場から離れてマネジメントを議論しても意味はありません。民間企業においては、競争優位を獲得するためには、一般に提供されているマネジメント理論をマスターするだけではなく、その組織独特の優れたマネジメントを作り出すといったところに目標を設定します。

同様に、公務組織が持つ特殊性を踏まえた上で、どうして民間のマネジメント手法がうまく機能しないかといった点など様々な実践の視点から問題点を洗い出し、その組織が実際に抱えるマネジメントの問題を解決することを目的と

した内容で研修を行うことが、その公務組織における高度なマネジメント能力向上につながります。より具体的に言えば、研修参加者各人がこれまで抱えてきたマネジメント上の課題を持ち寄り意見交換し解決策を考える。その場には、公務組織においてマネジメント経験を持ち、かつ、マネジメント理論にも通じた講師をファシリテーターとして配置し、議論を促進、整理する。私がこれまで公務研修を実践してきた中では、この方法が最も実践的で効果的な方法だと思います。

本日私が提案したような意味のゼネラリストを養成するには、単に短期で色々なポストを経験させるだけでは不十分であって、本人のキャリア自律を支援するような方策、とりわけ、公務組織に特化したマネジメント研修の受講の機会を提供するなど積極的な支援策が必要です。

皆様の忌憚のないご意見を是非お寄せ下さい。アドレスは、[takashimanao@jinji.go.jp](mailto:takashimanao@jinji.go.jp)です。