

〔論 説〕

オーストラリア・クイーンズランド州公共部門
における労働力計画への取り組み（後編）

西 村 美 香

1. はじめに
2. クイーンズランド州公共部門のプロフィール（以上、成蹊法学第98号）
3. 労働力計画（Workforce Plan）の概要（以下、本号）
4. 労働力計画の問題点：クイーンズランド会計検査院による監査報告
5. 公務員制度としてみた労働力計画の問題点
6. 日本の公務員制度への示唆
7. おわりに

3. 労働力計画（Workforce Plan）の概要

クイーンズランド州公共部門の労働力計画について、その経緯から中長期計画、枠組、戦略的労働力計画の順に概要を説明していく。

（1）労働力計画とは

労働力計画とは、組織の人的資源をビジネスの方向性に合わせて戦略的に調整するための計画である。計画を立てるにあたっては、労働力の現状を分析し、将来必要とされる労働力のニーズを把握したうえで、現在と将来の労働力ギャップを特定する。組織の目標や目的達成に必要な労働力を確保するための計画であり、変化の時代には重要な戦略となる。労働力計画は、組織編成と合わせて立てると効果的であるとされ、短期と中長期両方の計画を策定することが多い⁽¹⁾。

なお、クイーンズランド州の資料では、「労働力計画」という表記と「戦略的労働力計画」という表記が混在しているため、本稿でも元の資料に合わせて両方の表記を用いるが、どちらの表記でも内容に違いはない。

(2) 労働力計画導入までの経緯

クイーンズランド州政府の戦略的労働力計画への取り組みは比較的遅く、2010年代以降である。歴代政権は労働力に関するデータの収集や計画の必要性を認識しておらず、中央人事行政機関の権限が何度か弱められた際にはデータ収集すら困難だった⁽²⁾。高齢化やデジタル化など時代の変化に合わせて、高い技能を持った人材を確保することが課題になったことで、労働力計画を立てる必要性が認識されるようになっていった⁽³⁾。

2008年の公共サービス法（Public Service Act 2008）によって設立された公共サービス委員会（Public Service Commission）は、2010年以降、5ヵ年の戦略的労働力計画を作成し⁽⁴⁾、労働力計画あるいは労働戦略のようなものを立てる省もでてきたが、当時は各省に労働力計画の作成が義務付けられていなかった⁽⁵⁾。しかし、2017年に公共サービス委員会が『10年の人材展望（10-year Human Capital Outlook）』と『3年間の人材戦略ロードマップ（3 year human capital strategic roadmap : A different workforce future by design）』を策定すると、2019年からは全ての省に戦略的労働力計画の策定が義務付けられた⁽⁶⁾。

(3) 『10年の人材展望』

『10年の人材展望』は、政府を取り巻く環境の変化によって、職員の役割や働き方が今後10年間でどのように変化するかを素描し、公共部門の目指すべき方向性を示したものである。策定にあたっては、事務次官

(1) IPMA (2002), p. 10 参照。

(2) Linda Colley & R Price (2010) にはその経緯が詳しく解説されている。

(3) Queensland Commission of Audit (February 2013), p. 384 においても、全ての公共機関が労働力計画を立てるべきであること、公共サービス委員会が州政府全体としての計画を立てて実施することが提言されている。

(4) 2010-14年の計画は“*Our workplace, our people*”というタイトルである。

(5) Queensland Commission of Audit (February 2013), p. 382。

(6) Department of the Premier and Cabinet (October 2022), p. 11。

(CEO：最高責任者)・人事管理の最高責任者・ビジネスリーダーに加え、デトロイト社も協力している。具体的内容は、以下の通りである。

①変化する状況と求められる対応⁽⁷⁾

今後10年間、財政・国際労働市場・住民の期待が変化し、公共部門も予想できない規模とスピードで変化しなければならない。そのためには、戦略的パートナーシップ・デザイン思考・デジタル化・敏捷性と適応性・コミュニティとの能動的な関わり・統合的分析が重要になってくる。

②過去と未来の行政の変化⁽⁸⁾

2017年を起点とした過去・未来10年間の行政の特徴は表1のようにまとめられる。

表1 行政の特徴：2017年までの10年と2017年からの10年

	これまでの10年	これからの10年
サービスと環境	縦割り行政 問題が起きてからの対応 デジタルは二番手 カスタマーサービス 官僚的 確実で安定的・ルールによる拘束	統合化された行政 敏捷性・適応性・応答性 デジタル最優先 顧客中心主義 簡便 うつろいやすい・不確実・複雑・曖昧
労働力と職場	終身雇用 職務に注目 ベビーブーム世代とX世代 平均勤続年数11年 65歳で退職 階層的構造 厳格なルールに基づく労働形態	配置転換やリスキリングが新たな常識 経験にも注目 Z世代やY世代 平均勤続年数3年 人生100年 70代～80代で退職 チーム・プロジェクトベースの仕事 主流は裁量労働制

(7) Public Service Commission (2017), p. 2。

(8) 前掲書, p. 3。

顧客	一律的なサービス 1つのチャンネル 都市中心 提供時間の限られたサービス 公共部門による行政サービスの開発 権威は政府に 顧客は見物人	個別化したサービス 多くのチャンネル 小規模自治体の集合体としての都市 24時間年中無休のサービス 行政サービスの共同開発 権威はコミュニティに 顧客は参加者
----	---	---

出典：Public Service Commission (2017), p.4 より筆者作成。この表には「Street talk-From」「Street talk-To」は載せていない。

【注】 X世代（1965～1980年生まれ） Y世代（1981～1995年生まれ） Z世代（1996年～2012年生まれ）

③多様な働き方・職場環境のデザイン⁽⁹⁾

職員の雇用環境も大きく変化すると予想される。例えば、7割の職員がネットで仕事を探し、3人に1人が臨時雇用を選び、最大20種類の仕事で6つのキャリアを形成するといったように、1生涯に1つの仕事ではなく複数の技能を身につけるようになるだろう。こうした予測に基けば、多様な非正規労働によって公共の価値を提供するようになるかもしれない。公共部門の労働力のあり方や雇用を求める期待が多様化し、個別的かつ魅力ある雇用を提供しなければならなくなるであろう。

有能な人材は健康的なワークライフバランス、仕事のやりがい、雇用における柔軟性や選択肢、自分に合った職場文化を求めている。したがって、有能な人材を迅速に獲得するためには、多様なニーズに応えられるような様々な働き方を提案し、モチベーションを上げられるよう、従来と異なる職場経験をデザインする必要がある。

④求められる新しい考え方や行動⁽¹⁰⁾

複雑な問題や変化する住民ニーズに応えるため、公共部門で働く職員には、従来と異なる考え方や行動が求められる。今後、47%の仕事が自動化の危機に晒される一方で、急成長している75%の職業でSTEM（science, technology, engineering and mathematics）能力が求められ、プロ

(9) 前掲書, p.7。

(10) 前掲書, p.8。

ジェクト型の仕事が急増すると予想される。こうした変化に対応するために、未知の職務に備えたデザイン思考と心の知能指数 (emotional intelligence)、リスクリングが重視されるようになる。

公共部門におけるリーダー達が指導者としての役割を果たすためには、自らリスクリングし、将来へ目を向けて優先順位を考え、行動しなければならない。職場を変化させるためにリーダーに求められているのは、ポジティブな経験を共有して才能を評価すること、公共部門全体にインパクトを与えるようなグローバルで戦略的な計画をたてること、専門家ネットワークとの連携で変革能力を構築すること、雇用の選択肢やキャリアパスを最大化すること、職員のパーソナルブランド (personal brand: 個々の職員の強みや独自性を伸ばす)・レジリエンス (ダメージからの回復力。困難に適応する能力)・能力開発・組織内認知度 (exposure: 組織内での個々の職員に関する認知度の向上) に投資することである。

⑤変革レバー (Levers)⁽¹¹⁾

以上のような変革を推し進めるためには、(i) より現代的で戦略的な人材獲得、(ii) リーダーシップに対する新しい革新的アプローチ、(iii) 柔軟で新しい働き方、(iv) 職員がこれまでと異なる考え方で行動することを支援し報いる文化、がレバー (槌子) となる。それぞれの変革レバーには以下のように3つの戦略的必須事項がある。

(i) 人材獲得

- ・ #BeHere4Qld (クイーンズランド州政府で働くことの良さをアピールする政策)
- ・ 総合的報酬
- ・ 様々な働き方を組み合わせた人材配置 (Blended workforce)

(ii) リーダーシップと能力開発

- ・ 将来リーダーになる人材の計画的育成 (leadership pipeline)
- ・ 将来必要となる技能や異動可能な能力の開発
- ・ オンデマンドの臨時職員採用サイト (タレント・ナウ) の活用

(11) 前掲書, p.9。

(iii) 新しい働き方

- ・ 臨機応変で柔軟性ある労働
- ・ 協働型ガバナンス
- ・ 組織デザイン

(iv) 文化

- ・ 文化の変革
- ・ ウェルビーイング（Well-Being：心身、そして社会的にも幸せで満足な状態）
- ・ 多様な労働力

(4) 『3年間の人材戦略ロードマップ 2022』

『3年間の人材戦略ロードマップ』は、『10年の人材展望』で示された4つの変革レバーと各3つの戦略的必須事項について詳しく説明することで統一したアプローチを示し、戦略的な協力者ネットワーク（リーダー・人事管理担当者・関連団体や委員会・主な利害関係者）の専門知識と影響力を活用しながら、人材にまつわる諸課題に対応することを目的としている。『3年間の人材戦略ロードマップ』は2022年にリニューアルされており、ここでは2022年版を紹介する。

①変革レバーその1：人材獲得⁽¹²⁾

世界的な人材不足の深刻化、労働力への期待の変化、革新的なテクノロジーの台頭といった状況においては、デジタル時代を活用し、現代的な人材獲得方法を導入する必要がある。

(12) Public Service Commission (2022), p. 4。

表2 人材獲得における戦略的必須事項とポイント

戦略的必須事項	ポイント
<p>【#BeHere4Qld (Be Here for Queensland)】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・クイーンズランド州政府の雇用ブランドを労働者のキャリア価値と一致させる ・優秀な人材を惹きつけ、労働市場で競合する他の雇用主と差別化し、選ばれる雇用主としての地位を確立するため、州政府が職員に提供できる価値 (employee value proposition) を明らかにする 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共性の高い業務に基づく魅力的な雇用主ブランドを引き続き構築 ・新しい能力やスキルだけでなく、知識や態度も重視して採用 ・多様性を育み、公共部門全体で指導的な役割を担う女性の割合を増やすため、迅速で透明性ある採用活動を実施 ・急速に変化する環境において、目的に合った人材を確保
<p>【総合的報酬】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・総合的で競争力のある福利厚生を強化して魅力やモチベーションをあげ、人材を確保 ・給与、福利厚生、キャリア開発、表彰、健康的なワークライフバランスなど全面的な雇用パッケージを目玉とする 	<ul style="list-style-type: none"> ・職員に雇用の安定と公共目的の仕事に参加する機会を提供する ・政府と他のセクターの相互関係が深まるにつれ、公共サービスに従事することがキャリアを完成させる重要な方法と見なされるようになる ・重要な人材を確保するための競争力を維持できるよう、有意義な仕事・価値あるキャリア開発・柔軟性を提供しながら、雇用主としての公共部門の評判が雇用条件に関する地域社会の期待に常に応えられるようにし続ける
<p>【様々な働き方を組み合わせた人材配置】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・サービスや製品を提供する手段として、認知処理・人工知能・バーチャルリアリティの導入と利用が差し迫っていることに備える ・クラウドソーシング (インターネット等による不特定多数への業務委託) やソーシャルコラボレーション (社会的課題に対する各種団体との協同の取り組み) の台頭により、非正規労働やシェアリングエコノミーを活用することが、成功にとって極めて重要 	<ul style="list-style-type: none"> ・テクノロジーは課題とチャンスの両方をもたらす ・新しいテクノロジーの倫理的かつ公平な導入は、業務を合理化し、生産性を向上させ、業務への満足度を高める、大いなる可能性を秘めている ・戦略的なテクノロジー導入とリスクリングのアプローチに基づいて、省内あるいは省横断的に労働力計画を立てることが、変革のリスクとチャンスとのバランスを取る上で重要

出典：Public Service Commission (2022), p. 4.

②変革レバーその2：リーダーシップと能力開発⁽¹³⁾

急速に変化する環境に適応するには、個々人に合わせて新たな能力を開発・育成しなければならない。そのために、将来を見据えた人材活用と共

(13) 前掲書, p. 5.

に、リーダーシップに対する新しい革新的なアプローチを作り出す必要がある。

表3 リーダーシップと能力開発における戦略的必須事項とポイント

戦略的必須事項	ポイント
<p>【リーダーの計画的育成】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・分散的でネットワーク化された働き方において不安定・不確実・複雑・曖昧な世界をナビゲートできるような、あらゆるレベルのリーダーを育成する 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府の優先事項に沿った政策やプログラムを提供し続けるためには、技術的な知識やスキルの習得だけでは不十分 ・潜在的な能力を引き出し、新たなニーズに応えるためにリソースを動員し、境界を越えて協働させることができるような、多様なリーダーの計画的育成が不可欠 ・高いパフォーマンスを発揮する上級管理職の女性に、目標とする能力を開発できるような役割を与え、知名度と経験を高めて、事務次官にもなれるよう育成する ・人々を支え、結びつけ、思いやりをもって指導し、多様な職員の才能を引き出し、活用する能力を備えたリーダーを育成することが必要
<p>【将来必要なスキルと異動可能な能力の開発】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・従来の技術や価値観を覆すような技術革新と、最新の洞察を活用して能力を向上させるため、様々な方法を組み合わせた個別的学习方法（ブレンデッド・ラーニング・ソリューション）を開発する ・現在の能力を高めるだけでなく、将来のスキルを見据え、グローバルなトレンドに遅れを取らないようにする 	<ul style="list-style-type: none"> ・データおよび技術的なスキルが今以上に求められ、リスクリングとスキルアップが人材戦略の焦点になる ・成長マインドセット・創造性・好奇心・問題解決・実験・コラボレーションは、急速に変化し、コミュニティが高い期待を寄せている環境において重要である
<p>【タレント・ナウ（Talent Now）の活用】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・仕事の質の変化に対して適応力があり、即戦力となる人材を提供する ・現在の人材の可視性を高め、職員に権限を与え（エンパワメント）、その能力を最適化することを目的として、テクノロジーに基づく人事異動を可能にすることが、成功の鍵となる 	<ul style="list-style-type: none"> ・期間限定のプロジェクトに取り組み緊急対応チームが、突発的優先課題に対応する上で重要な役割を果たせるよう、公共部門全体の人材に継続的にアクセスすることが必要になる ・公共部門全体の人材管理の枠組と制度によって、迅速に集合知が活用されるようになり、急増する業務に素早く対応できるようになる ・こうしたことを可能にするために、一雇用主の立場で考え、人的流動性の個人的・組織的価値を認識し、職員の潜在的スキルを可視化し、業務量を評価し計画する能力を向上させる必要がある

出典：Public Service Commission（2022），p.5。

【注】 Talent Now はオンラインでの短期雇用者募集システム

③変革レバーその3：新しい働き方⁽¹⁴⁾

問題が複雑化し、職員や顧客（住民）がこれまでとは異なる経験を求めるようになってきている。公共部門は、仕事の進め方における柔軟性、原則に基づく枠組、新しいパートナーシップ・アプローチによって、これからの変化に対応することができるであろう。

表4 新しい働き方における戦略的必須事項とポイント

戦略的必須事項	ポイント
<p>【臨機応変で柔軟性ある働き方】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ワークライフバランスに対する従来のアプローチを変革して、将来のニーズに応える柔軟な働き方を実現する新しいアプローチを定着させる 	<ul style="list-style-type: none"> ・きちんと設計された柔軟で臨機応変な働き方は、職員の多様性・包括性・満足感・生産性を大きく向上させる原動力となる ・いつでもどこでも仕事ができるようになれば、ハイブリッドチームや地理的に分散したチームも増加する ・ワークデザインに対する画一的なアプローチは、多様な労働力を管理する上でもはや適切ではない ・リモートワークの普及に伴い、リーダーは柔軟な働き方をモデル化し、包括性を育み、成果によって管理する能力を身につける必要がある ・職員が新しい働き方に適応できるようにするとともに、職員が柔軟性ある働き方を自律的に選べるような権限を与えなければならない。
<p>【組織デザイン】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・階層的で規則に縛られた環境から、原則に基づきつつ、働く使命感にあふれ機動力あるチームのネットワークへと移行する ・ギグエコノミーで働く人々が独立して仕事に従事することをサポートし、より大きな選択肢とコントロールを可能とする雇用の枠組を確保する 	<ul style="list-style-type: none"> ・オープンかつネットワーク化されたフラットな組織は、人々が組織の境界を越えて働くことを奨励し、その集合知を活用することになる ・実験・リスク管理・分散型リーダーシップを奨励する組織デザインの原則とガバナンスの仕組みが、突発的な問題に対する革新的な解決策を可能にする鍵になる ・機敏性のためのデザインは、進化する課題に対応するために、チームのスケールアップ・スケールダウン、資源の再構成を可能にし、未来の問題を解決するための機会となり相乗効果をもたらす

(14) 前掲書, p.6。

<p>【協働型ガバナンス】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府・コミュニティ・民間のあらゆる階層を横断する強力なネットワークを作るべき ・単独では達成できないことでも、集団で協力しあえば達成できる 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織横断的な課題については、民間とも連携し、場所に根ざした解決策を講じ、集団の影響力に応じてリソースを配分することが必要である ・組織横断的なサービスに対する水平的なアプローチを職員達が設計し提供できるようにするためには、引き続き新しいガバナンス・アプローチが必要とされる ・各機関の資源を一括して投資するための明確なフレームワークを確立する必要がある ・成果を重視するためには、体系的思考、即応性のある資源管理システム、柔軟な予算枠が必要となる
--	---

出典：Public Service Commission (2022), p. 6。

④変革レバーその4：文化⁽¹⁵⁾

顧客（住民）・地域社会・職員の期待の変化、技術革新のスピードと規模に対応するために、職員にはこれまでと異なる考え方や行動が求められている。また、そうした行動を支える文化として、包括性（Inclusiveness）・多様性（Diversity）・ウェルビーイングを高めることが求められている。

表5 文化における戦略的必須事項とポイント

戦略的必須事項	ポイント
<p>【文化の変革】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・古い習慣を断ち切り、重要な新しい習慣を形成することで、誰もが本来の自分らしさを発揮して仕事に取り組み、貢献し、活躍できる機会を創出する 	<ul style="list-style-type: none"> ・明確な目的意識を持ち、社会的良識と地域社会への積極的な貢献を可能にする職場文化は、人を惹きつけ、定着させる原動力となる ・複雑な問題を解決し、高い業績を上げるためには、異なる意見や対立する考えを歓迎し、尊重し合うことが重要である ・信頼され思いやりのあるリーダーの育成が必要である ex. 職員に意思決定への参加を促し、職場で本当の自分を出しても大丈夫だと安心させる ・そうしたリーダーによってイノベーション、柔軟性、変化への対応力、即応性を育むことができる

(15) 前掲書, p. 7。

<p>【ウェルビーイング】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・健康、安全、ウェルビーイングに対して、多次元モデルによる統合的かつ予防的なアプローチを重視する ・職員のウェルビーイングと回復力を高め、この分野の成熟度を高めるための組織的な戦略を重視する 	<ul style="list-style-type: none"> ・ケアや心理的安全性といった文化を創造することは、職員のウェルビーイングの中心 ・複雑さと不確実性が増し、多くの職員が遠隔地で働けるようになる可能性があるため、リーダーはつながりを育み、成果を管理し、ウェルビーイングに配慮した仕事を設計することが必要になる ・職場の柔軟性は、生産性と成果に焦点を当て、ウェルビーイングをサポートするための仕事量の管理とバランスを取りながら、責任を共有するために共同設計されることになる
<p>【多様な労働力】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・革新的な解決策を提案するために、様々な方法で異なる視点を活用する ・多様な考え方を積極的に取り入れ、これからの複雑な課題、特に革新的な解決策の探求に備える 	<ul style="list-style-type: none"> ・多様なコミュニティを反映し、個人を尊重したサービスを提供しなければならない ・職員の多様性を向上させるために、新たな目標を設定する ・公共部門では多くの女性が活躍しているが、リーダーシップ（最高経営責任者を含む）の役割における女性の代表性を優先的に改善する必要がある ・私達が共有する人間性とのつながりを育み、生きた経験を大切にすることで、より高い洞察力和イノベーションが可能となり、サービスが向上する ・包摂と多様性を組織のあらゆる要素に組み込み、職員一人ひとりのユニークな貢献、潜在能力、ニーズをあらゆるレベルで反映させる ・デジタル技術を活用することで、クイーンズランド州全域の職員を巻き込み、取り込むための新たな方法を提供する ・包摂性を真に進めるためには、文化的・心理的に安全な職場を提供する必要がある

出典：Public Service Commission (2022), p. 7.

⑤変革を成功させるための手段⁽¹⁶⁾

『3年間の人材戦略ロードマップ 2022』は最後に、変革を成功させるためのポイントとして以下の7つを列挙し、このうちのどれを重視するかは、未来を形作るうえで最も重要な決断になるとまとめている。

- ・システム全体の変革を理解したリーダーシップ（system leadership）の義務と責任
- ・変革を推進するための能力の開発と活用

(16) 前掲書, p. 8.

- ・統合された人材データの分析と洞察
- ・地域との連携、リーダーシップ、労働力の持続可能性
- ・権限を与えられた協力体制
- ・テクノロジーへの戦略的な投資
- ・包摂性と多様性

(5) 戦略的労働力計画の枠組 (Strategic workforce planning framework)⁽¹⁷⁾

公共サービス委員会は、『10年の人材展望』および『3年間の人材戦略ロードマップ』を踏まえて各省が策定する戦略的労働力計画について、2019年に枠組を提示している。表6に示した通り、戦略的枠組は①精査 (Scan)、②分析 (Profile)、③調整 (Align)、④実施・移行 (Transition)、⑤見直し (Review) の5段階サイクルとなっている。

表6 戦略的労働力計画の枠組

	目的	助言・やるべきこと	データ分析
精査	国際、国内、非正規、民間企業の労働力の状況を精査し、戦略的な方向性を理解する	<ul style="list-style-type: none"> ・労働力の設計と展開に影響を与える要因（政治的・経済的・社会的要因を含む）を特定する ・労働力に関する高レベルのビジネスプロセス、サービス提供、またはテクノロジーの変更を確認する ・将来の職員に求められる属性、スキル、能力、期待されるパフォーマンスについて検討する ・説得力ある未来とシナリオを検討する 	<ul style="list-style-type: none"> ・環境調査を実施し、外部および内部の労働力への影響を把握する ・外部の労働市場の状況、特に重要なスキルや新興の職業グループに関する情報を入手する ・現在のスキル、能力、パフォーマンスを見直す

(17) Strategic workforce planning framework は1ページにまとめられている。
https://www.forgov.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0025/182617/strategic-workforce-planning-framework_1.pdf (2023年9月21日参照)
 なお、公共部門委員会の Sandra Lerch 氏によると、この枠組は現在見直し中で、2023年10月に新しい枠組になる予定とのことである。

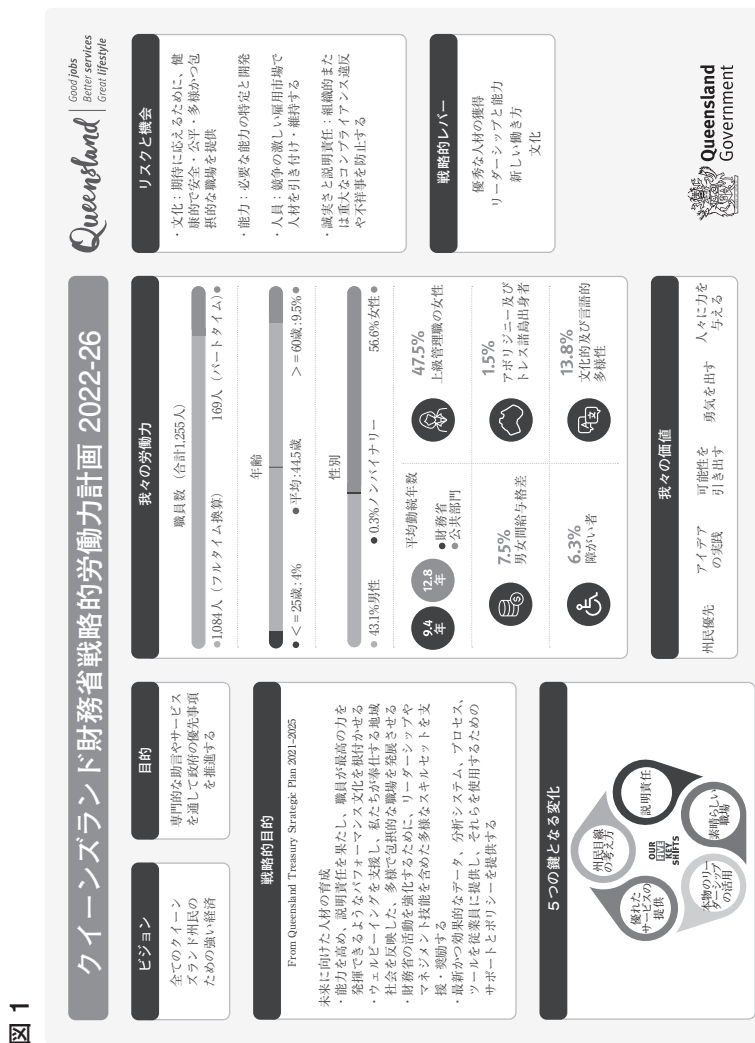
分析	現在および将来の労働力の状態を考える	<ul style="list-style-type: none"> ・現在および将来の労働力デザインを見直す ・組織の戦略的アジェンダが労働力に与える影響を特定する ・サービス提供への期待や戦略的方向性を理解する 	<p>以下のような関連する労働力データ入手する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職業分類による職業と役割 ・人口と労働力のメトリクス ・ビジネスユニットによる労働力の区分 ・職業・役割別の重要な属性、能力、コンピテンシー
調整	現在と将来のギャップを分析・解釈し、組織の将来に向けて必要な活動を特定する	<ul style="list-style-type: none"> ・自動化の影響を理解し、ビジネスやサービス提供環境における労働力の需給予測をモデル化する ・リソースを一括管理する方法等、パフォーマンスと生産性を高めるための潜在的な機会を特定する ・望ましい未来の状態と利害関係者の期待を一致させる 	<ul style="list-style-type: none"> ・採用・昇進・能力開発・配属・職歴・人事管理歴に関する労働力データを収集する。 ・将来の労働力消費と最も効果の大きい投資をモデル化する ・地域を含む様々な労働部門における自動化の影響を分析する
実施移行	人材戦略および達成を測定するフレームワークの設計と実施	<ul style="list-style-type: none"> ・役割、場所、能力について移行期の課題を重要度に応じてまとめる ・戦略的労働力計画の要素、次のステップ、および推奨事項を設計する ・組織設計（事業戦略を達成するための組織の構造、ガバナンス、働き方の構築と調整）を検討する ・利害関係者に優先順位を知らせる 	<ul style="list-style-type: none"> ・モニタリングに役立つ重要な成功要因に対する合意を得る ・投資に対する利益とリターンをサポートし、測定するための追加データ収集を実施する ・パフォーマンスを監視するための報告方法を設計する
見直し	定期的なモニタリング、評価、毎年の情報更新を通じて、進捗状況を確認し、維持する	<ul style="list-style-type: none"> ・労働力戦略の実施を監視する ・ガバナンスの成功を測定する方法と報告の取り決めについて合意をえる ・レビュープロセスを既存の計画サイクルに組み込む 	<ul style="list-style-type: none"> ・結果をレビューし、継続的なデータ取得と報告事項を改善する ・人材のパフォーマンスを定期的に報告する

成功の鍵は労働力に影響を与えているエコシステム全体を理解すること、組織デザイン・労働力計画・働き方の間の関係を考えること、長期的な戦略的思考や応答性と、短期的な圧力に対する俊敏性とのバランスをとることである。

(6) 財務省の戦略的労働力計画 2022-26⁽¹⁸⁾

各省は、『10年間の人材展望』『3年間の人材戦略ロードマップ』そして

「戦略的労働力計画の枠組」に従って、それぞれ労働力計画を策定し、毎年見直しをしなければならない⁽¹⁹⁾。例として財務省の戦略的労働力計画を示すと図1の通りである。



(18) <https://s3.treasury.qld.gov.au/files/Treasury-Workforce-Plan-2022-26.pdf> (2023年9月21日参照)。

(19) Department of the Premier and Cabinet (October 2022), p.10-11.

クイーンズランド財務省戦略的労働力計画 2022-26

(i) 人材獲得

人手不足、労働者の期待の変化、テクノロジーの台頭を踏まえて人材獲得と維持の戦略を強化する。

財務省の「働きがいのある職場」としての雇用主ブランドの向上

採用・選考活動と人材の勧誘、定着戦略を引き続き最新強化

魅力と定着度を高めるための総合報酬パッケージを理解して推進

行動

マネジメント、リーダーシップ、データ、デジタルに関する能力を成長・発展させる。学習に現代的アプローチを取り入れる。リーダーの意画的育成を管理するためのフレームワークを開発する。学習・開発戦略を推進するためのトレーニング・コース分析を導入する。

クイーンズランド州財務省の学習・開発戦略を策定し、毎年更新する

将来のリーダーを育成し、継承とナレッジマネジメントの実践を強化する

現在必要な労働力の評価において、組織的能力を構築する

(ii) リーダーシップと能力

支持的な変化に加え、顧客、地域社会、職員の期待も変化している為、職員をサポートし、報酬を与える文化が必要。包容性を育み、多様性を活用し、イノベーションとパフォーマンスの向上のためにウェルビーイングを高める。

財務省の5つのキーシフトを定着させ続ける

多様な対象者集団の経験を理解し、その代表性を高めるため、効果的な戦略を開発する

全職員の健康で安全な職場づくりを支援し続ける

核となる誠実さと説明責任の価値を強化する

(iii) 新しい働き方

ますます複雑化し、つながりのある世界で効果的に行動するためには、これまでも異なる行動をとり、柔軟性を受け入れ、より機敏に協力的な方法で活動し、人間関係が成功への鍵であることを認識する必要がある。

柔軟性、コラボレーション、コネクションを受け入れる

職員の経験の向上と効率化を実現するためのテクノロジーの活用

リソースマネジメントと労働力計画の実践に、部門全体のアプローチを導入する

行動

(iv) 文化

多様な対象者集団の経験を理解し、その代表性を高めるため、効果的な戦略を開発する

全職員の健康で安全な職場づくりを支援し続ける

核となる誠実さと説明責任の価値を強化する

成功の尺度

多様性を高め
公平性・多様性の
目標に向けて進捗すること

柔軟性、仕事量、ウェルビーイング、
リーダーシップ、働きがいのある職場としての
財務省について職員の意見が改善されること

空席率=<5%

コーチャング、変革管理、
デジタルリテラシー、データ活用
における能力の向上

4. 労働力計画の問題点：クイーンズランド会計検査院（Queensland Audit Office：以下、会計検査院）による監査報告

以上のような労働力計画への取り組みは、州政府内で必ずしも良い評価をされているわけではない。ここでは会計検査院の報告書に沿って、現状についての評価を紹介したい。

（1）会計検査院と監査報告書の概要

会計検査院は、1860年の会計検査院長任命以降、クイーンズランド州政府や州内自治体の財務監査を行い、議会に報告している独立性の高い組織である⁽²⁰⁾。2022年11月に議会に提出した労働力計画に関する監査報告書『クイーンズランド公共部門における労働力アジリティの管理』では、（i）リーダーシップ、（ii）労働力変革、（iii）優秀な人材確保、の3点から労働力計画の有効性を検証し、問題点と勧告をまとめている。その概要は以下の通りである。

（2）労働力計画におけるリーダーシップの必要性⁽²¹⁾

①労働力計画におけるリーダーシップ体制

会計検査院は戦略的労働力計画においてリーダーシップを発揮すべき組織として、公共サービス委員会、CEOリーダーシップボード（CEO Leadership Board）、戦略的労働力評議会（Strategic Workforce Council）の3つを挙げている。

公共サービス委員会は、各省の次官や人材局長と連携して、『10年の人材展望』『3年間の人材戦略ロードマップ』『戦略的労働力計画の枠組』を策定し、包摂性・多様性・ウェルビーイング・柔軟な労働形態・人事異動などについて、公共部門全体としての戦略的な調整を行っている。また、労働力に関するデータ、戦略的人材獲得、人材需給のモデル、能力・スキル開発に関する情報を各省に提供し、様々な助言や支援を行っている。

CEOリーダーシップボードは全省の次官等と公共サービス委員長で構成され、議長は首相内閣府長官が務めている。戦略的労働力計画に対する

(20) <https://www.qao.qld.gov.au/about-us/our-role>

(21) Queensland Audit Office (15 November 2022), pp. 4-10.

責任を負い、公共部門全体を管理監督する役割を担っている。

戦略的労働力評議会は公共サービス委員会とCEOリーダーシップボードを構成する20省の主任人事担当者がメンバーで、クイーンズランド州公共サービス(QPS)における戦略的労働力の優先順位の決定において、最高の協議・諮問機関となっている。

②各省における戦略的労働力計画の現状

会計検査院が調査した20省中、戦略的労働力計画を策定しているのは半数、計画がない省は25%、計画はあるが見直し／更新されていない省は25%だった。調査対象の8割にあたる16省は「幹部職員の関与の下で、労働力計画に基づき、積極的に管理するしくみをもっている」と自己評価しているが、他方で、ほとんどの省が「戦略的労働力計画を立てるためのスキルが不足している」と報告している。

③各省に必要なリーダーシップ

会計検査院が調査した省の半数は、人事担当者の主導で戦略的労働力計画を策定しており、省幹部の関与はあまりなかった。人事担当者は一般的に給与管理・採用プロセス・業績管理などに重点を置いているため、組織的戦略計画や事業計画と統合した労働力計画を立てることができていない。したがって、省幹部と人事担当者が協力して戦略的労働力計画を主導するべきである。

また、各省は重要な課題や原因を分析して戦略を立てることができていないため、具体的かつ実践的な方法について、公共サービス委員会が各省にガイダンスする必要がある。

さらに、『10年間の人材展望』と『3年間の人材戦略ロードマップ』のどちらにも測定可能な成功指標が示されていないため、各省の戦略的労働力計画にも成果指標や基準がない。成功のための行動や目標が定められていても、それに対する具体的な取り組みは通常業務レベルのものが多く、とられた行動を成果として記すにとどまっている。こうした問題を改善するために、公共サービス委員会が戦略的労働力計画の達成度を測定できる指標を作ること、労働力指標に関する情報を一元化できる労働力ダッシュボードを開発し、公共部門全体としての取り組みや各省の位置付けがわかるようにすること（他省や公共部門平均との比較・全体の労働力指標にお

ける各省の位置付けや時系列的把握）が推奨される。

以上のような指摘や提言から、会計検査院は、戦略的労働力計画によって労働力に大きな変化をもたらすためには、公共部門全体としてより集権的・統合的アプローチをとることが望ましいと結論づけている。

（3）労働力変革（Workforce Transformation）について⁽²²⁾

①現在の労働力の特徴と将来のニーズを明確に把握できていない

会計検査院が監査にあたって注目した労働力変革とは、組織のビジネス戦略や外部環境の絶え間ない変化に対応するため、労働者のスキル・ツール・能力を向上させる手法の1つである。より具体的には、組織が既存のスキルを評価し、将来の目標を達成するために必要なスキルを特定して、現在と将来のスキルギャップをマッピングするとともに、ターゲットを絞ったリスキル・スキルアップ・雇用によって、スキルギャップを解消するというものである。新型コロナのパンデミックで何年も先に起こると予想されていた変化が急に現実のものとなったが、技術革新のペースが上がれば、より頻繁に戦略の変更を行わなければならない。

しかし、会計検査院が調査した各省の労働力分析の多くは、労働力プロフィールに焦点を当てたもので、例えば、給与データに基づいて職員の役割・収入・勤務地、そして職員の多様性の現状をまとめたものにすぎない。技術革新やそれに伴うデータ利用の拡大、住民の要望といった外部環境の変化が、公共部門の労働力にどのような影響を与えるのか、そうした変化に対応するために必要な新しい能力やスキルは何かを評価することができていない。つまり、既存のスキルを十分に評価し、将来の目標達成に必要なスキルを特定し、スキルギャップをマッピングすることができていないのである。

実際、調査した省の80%は将来の労働力がどうなるかについての理解が限定的であると回答し、85%は現在と将来の労働力ニーズのギャップに対処するためにはもっと良い戦略が必要であると回答している。

職員の能力に関する情報をできるかぎり把握するためには、既存のテクノロジーを活用するか、別のプラットフォームの利用を検討する必要がある。また、デジタル技術の影響を受ける職業グループや役割、十分に活用

(22) 前掲書, pp. 11-14.

されていないスキルや役割を特定するために、より多くの情報や分析が必要とされている。将来の労働力の特性を評価してスキルギャップを特定し、どのように戦略変更すべきかを理解するためには、政府全体での努力と支援が求められており、人口増加・離職率・人口動態など広範な労働力指標を考慮し、何が起こるかわからないという感覚を養っておかなければならない。

②新興テクノロジーによる変化の評価が不十分

新興テクノロジーによる変化への適応は、地域住民サービスを改善するだけでなく、職員へのエンパワメントとなり、人材定着の鍵となる。

2019年、公共サービス委員会は州公共部門の運営環境が将来どう変わるかについて分析を委託し、仕事の進め方、公共部門の運営方法、需要のあるサービスやスキル等の大きな変化について報告書を受け取った。同報告書は、自動化と新興テクノロジーの将来的な影響、行政サービスの提供方法と効率を改善できる分野についても言及しているが、CEO リーダーシップボード・戦略的労働力評議会でも共有され、一部上級管理職に概要が伝えられたものの、各省では活用されていない。その結果、調査した省の75%は新興テクノロジーのインパクトや恩恵について、全くあるいは限定的にしか評価できていない。

自動化やデジタル化といった新興テクノロジーは、同レベルのアウトプットに必要な人員を減少させるかもしれないが、サイバーセキュリティの専門家やデータサイエンティスト、コンピュータープログラマーのように新しいタイプの人材ニーズも作り出す。そうした変化を各省がきちんと評価して、よりよい戦略を実施するよう、会計検査院は勧告している。

(4) 人材確保 について⁽²³⁾

①複雑で時間がかかる採用手続き

公共サービス法や公共サービス委員会が定める指令の要件を満たした採用・選考プロセスは時間がかかり、複雑すぎて、優秀な人材採用の障壁となっている。例えば、採用に至るまでの平均的な日数は50日であり、第三者の求人情報サイトからの応募者の88%は州政府の求人ウェブサイト

(23) 前掲書, pp. 15-19.

「スマートジョブ（Smart Job）」に入ってから応募をやめている。公共サービス委員会の調査では応募者の41%しか採用手続きに満足していなかった。また、公募で示される職務説明書は外部の候補者にとっては理解しにくく、魅力に乏しい公募内容が公共部門としてのブランディングや良い人材を得る機会を逃す原因になっている。

高い専門性を持った人材の労働市場はますます競争が激しくなっている。公共部門の仕事が人々の生活に役立っていることや、民間と異なる業務の独自性等、公共部門で働くことの価値を積極的にアピールしなければ、公共部門の外から人材を引き寄せられない。採用プロセスのあり方も含めて効果的な戦略を立てなければならない。

多くの省が雇用主としてのブランディング、高等教育機関との提携、ソーシャルメディアの活用を含むターゲット広告キャンペーン等、現代的な人材獲得方法を模索している。公共サービス委員会も、プロセスの完全性を確保しつつ、多様な人材獲得を支援する現代的な採用方法を探そうと、公共部門の採用・選考を再検討している。

②有能な人材の流出を防げない給与

ほとんどの省は、現在の雇用条件が人材を惹きつけ、維持するための障害になっていると強く考えている。公共部門の平均年収は全国平均を上回り、2022年にはオーストラリア連邦政府の平均に追いついたが、スペシャリストや技術専門家といった一部の人材については、競争力のない給与が人材確保を困難にしている。各省は特別な事情がある場合には高い報酬を支払うことができるが、有期契約で一時的なものに限られており、技術専門家が管理職レベルに到達するためのキャリアパスも限られているため、見直しが求められている。

③働く場所・時間・方法を自律的に決められる職場の柔軟性

クイーンズランド州公共部門における柔軟な働き方の利用は、2016年から5年間で44%から62%に増加している。2021年にフレックスタイム制や総労働時間制を利用した職員は47%、在宅勤務またはリモートワークは39%、職場外／家庭の事情に合わせた柔軟な勤務時間を利用した職員は24%、パートタイム労働を利用した職員は27%である。

職場における柔軟性とは、雇用者と被雇用者が話し合って双方にとって

最適な労働条件を決められることである。柔軟性があることで被雇用者はワークライフバランスを保つことができ、雇用者はビジネスの生産性と効率性を上げることができる。新型コロナにより、柔軟性ある働き方が全ての職員にとって重要となり、職員はその継続を希望している。世界的に見ても柔軟な働き方に対する要求は高まっており、柔軟性を重視する被雇用者は多くなっている。したがって、職場の柔軟性は、職員を惹きつけ、定着させるための方法として活用することができる

被雇用者は現在、ハイブリッド・ワークモデルを通じて職場の高い柔軟性、働く場所・方法・時間を選択できる自律性を求めている。柔軟な働き方を根付かせ、職員・チーム・組織のニーズのバランスをとれる実践的で持続可能なハイブリッド労働力モデルについて、政府全体の指針が必要である。

④労働力の流動性を高める必要性

行政サービスの提供においては、政府全体での解決がますます必要とされている。よりオープンで統合された公共部門において、労働力の流動性を高めることは、規模の拡大・縮小や仕事量の変動に対処するための賢明な方法である。また、政府全体で労働力の流動性を高めると、政府全体の視点を培い、多様な思考を育み、能力と専門性を磨き、職員の定着を図ることができる。

しかし、従来のポートフォリオ・アプローチや共通の職務の欠如が、州公共部門内での異動を困難にしている。管理職は業績の良い職員の放出に消極的であり、流動性を促すためのプログラムが業績の悪い職員を一部署に「駐車」させる仕組みになるリスクもある。

解決策として、公共部門に共通する標準的な役割説明書を作成すれば、職員の異動をサポートし、仕事に対して期待されていることを明確化し、重複する職務記述書の作成にかかる労力と費用を節約することになる。また、専門用語を避けてより簡便な言葉を使った職務記述書にすれば、公共部門外からの人材獲得にも繋がる。

⑤流動性を高めるための取り組み例

公共サービス委員会は、これまで以下のツールを開発してきた。

(i) Talent Now

Talent Now は州公共部門における短期雇用のためのオンライン・マーケットプレイスとして運営されている。興味のある職員が履歴書をアップロードし、採用担当者が適切なスキルを持つ候補者を検索することができる。Talent Now は現在も利用可能だが、あまり利用されていない。調査に回答した 16 省のうち、12 省はこのプラットフォームを使用していないか、限定的にしか使っていなかった。主な原因は、ツールの使用方法がよくわからず、使いやすくないからである。

(ii) 職員動員サービス (Employee Mobilisation Service)

パンデミックが起こった時に、重要な公共部門のリソースを優先業務に移動させる仕組みである。新型コロナウイルス感染症への対応として実施された。1,436 件（複数回動員された職員も含む。利用者 783 人のうち、約半数がクイーンズランド州保健局、約 15% が州警察）の利用があったが、現在このサービスは使用されておらず、公共部門内での人事異動の増加や新しいモデルに繋がっていない

こうした経験をもとに、最も必要なところにリソースを共有・配置し、重複を減らし、政府の優先事項に対して効果的に職員を提供し続けられる労働力モデルを開発するべきである。

(5) 勧告⁽²⁴⁾

最後に報告書の中の勧告部分だけをまとめると、以下のようになる。

<公共サービス委員会への勧告>

- ① より大きなリーダーシップを発揮し、戦略的労働力計画への統合的アプローチを提供すること。
 - ・労働力に関する主な課題への具体的な取り組みについて、実践的ガイダンスを提供
 - ・戦略的労働力計画に必要なスキルの開発、課題に対処する各省人事担当者への支援
 - ・公共部門全体での進捗状況を測定するための明確な成功指標の開発
- ② 多様な人材を随時採用できるよう支援するため、現代的な採用・選考方法を開発すること。

(24) 前掲書, p. 3。

- ③実用的で持続可能なハイブリッド労働力モデルに関して、政府全体のガイダンスを作成すること。
- ④有能で適応力のある労働力を育成するために、公共部門横断的な人事異動プログラムと共通の職務記述書づくりを支援すること。

<各省への勧告>

- ⑤リーダーが戦略的な労働力計画を組織的計画と統合して推進する。人材の流動性を高めるため、公共部門の労働力の一部として各省の労働力を考えること。
- ⑥課題に対処するためにより良い戦略を実行し、熟練した労働力を創出すること。
 - ・目標達成に必要な既存及び将来の労働力スキルの評価、現在と将来のスキルギャップの特定
 - ・新興テクノロジーとデジタル変革がサービス提供・職場インフラ・労働力需要に与える影響の評価
- ⑦伝統的な採用手法から現代的な人材獲得アプローチに移行すること。
 - ・スキルニーズに焦点をあてて公共部門内の横断的人事異動を促し、民間の同等の役割との整合性を高められるよう、職務を現代化・簡素化
 - ・人材を惹きつけ、確保し続けるために、より革新的な方法を模索

5. 公務員制度としてみた労働力計画の問題点

ここまで、クイーンズランド州政府の労働力計画について、中長期計画と枠組、財務省の事例、そして会計検査院による批判的検証を紹介してきたが、公務員制度における労働力計画としてみた場合の疑問点について、いくつか指摘しておきたい。

(1) 変化の時代における雇用保障のあり方

クイーンズランド州政府は『10年の人材展望』で、職員の平均勤続年数は将来3年程度になると予想している。この3年という数値が、任期の定めのない雇用でありながら3年程度で退職する人が多くなるというイメージなのか、それとも3年程度の有期雇用が増えるというイメージなのか、明らかにされていない。『10年の人材展望』では「多様な非正規労働

によって公共の価値を提供するようになるかもしれない」と述べられ、『3年間の人材戦略ロードマップ』の変革レバー3「新しい働き方」の戦略的必須事項においては「ギグエコノミーで働く人々が独立して仕事に従事することをサポートする」と述べられているが、非正規雇用者が多数を占めるようになるとまで断じているわけではない。

しかし、10年後の公務員制度において任期の定めのない雇用を原則とするのか、短期雇用を中心とするのかで、講じるべき対策も異なってくる。例えば、前者であれば人材流出を食い止めること、後者であれば不特定多数の人に公共部門を広くアピールすることが対策の中心となろう。どの雇用形態を原則とするのかは、公務員制度の将来を考えるにあたって大きなポイントとなる。

クイーンズランド州公務員制度は、伝統的にはイギリス型の閉鎖的なキャリア・システムを採用しており⁽²⁵⁾、前編で紹介したように、現在でも任期の定めのない雇用が8割を超えている⁽²⁶⁾。2020年に閣議決定された雇用保障政策では、可能な限り任期の定めのない正規雇用にすることや、大規模な組織改変があっても職員には政府内で最大限の雇用機会を与えることが定められており⁽²⁷⁾、同年改正された公共サービス法においても、非正規職員および臨時職員は1年以上職務に従事した後に正規雇用への転換を要求できるなど、雇用保障が強化されている⁽²⁸⁾。つまり、有期雇用や非正規雇用の活用はクイーンズランド州公務員制度においてプラス評価されているわけではなく、任期の定めのない正規雇用が原則とされている。

実際、有期契約となっている上級管理職や事務次官等は、これまで政権交代で解雇されることが多く、政治家に対して専門性に基づく率直な助言が難しくなっていると批判されている⁽²⁹⁾。また、近年増加してきた非正規職員は、2012年のニューマン自由国民党政権（Campbell Newman：

(25) Linda Colley (2006), pp. 179-180. ただし、Linda Colley (2019) で詳述されているように、雇用保障がずっと強固だったわけではなく、公務員制度改革の中で何度も政治問題化してきた。

(26) 西村美香 (2023), p. 76 参照。

(27) Department of Premier and Cabinet (6 July 2020) Employment Security Policy,

(28) Brain Head & Linda Colley (2021), p. 17.

(29) Professor Peter Coaldrake (21 April 2022), p. 8.

Liberal National Party) による大規模人員削減において、正規職員より先に削減対象となった⁽³⁰⁾。臨時職員は雇用保障が弱いいため時給を割増されているが、その不利益は小さくない。

こうした現状を見れば、クイーンズランド州公務員制度が今後10年間で積極的に有期雇用を増やすつもりであるとは考え難いが、もし職員の多くが任期の定めのない雇用でありながら大量に辞めていくことを想定しているならば、そうした状況で雇用保障はどのような意味を持つと考えているのだろうか。平均勤続年数が短くなるという予想の下に労働力計画を策定するのであれば、雇用保障の再検討は避けて通れないだろう。

(2) 公務員制度における専門性の位置付け

労働力計画への取り組みにおいては、新しいスキルや能力が重要なポイントとなっているが、行政の専門性と労働力の変化との関係をどう捉えているのか、必ずしも明確ではない。

たとえば、『10年の人材展望』や『3年間の人材戦略ロードマップ』を見ると、将来の公務員像としてリスクリングなどで複数のスキルを修得する人材を想定し、公共部門内での異動を奨励している。こうしたマルチスキルの人材は、限られた部署で1つの専門性を追求していくスペシャリスト、行政実務を幅広く経験しながらマネジメント能力を高めるジェネラリストといった2分法では捉えきれない、第3のタイプのものである。このようなマルチスキル型の第3のタイプは公務員制度の中の一部に留まるのか、それとも多数を占めるようになるのか、従来型のスペシャリストやジェネラリストとの関係をどのように考えているのか、明らかではない。

行政における専門性は、リスクリングが想定しているような数年で修得できるスキルだけでなく、長期間の実務経験や人的ネットワーク等を基盤に磨かれていく専門性や、逆に高度であっても短期的にしか必要とされない専門性もある。専門性の多様化・高度化は今後も続くと言われている

(30) DCC Grant-Smith, Linda Colley (2018) に詳しい経緯が説明されている。ニューマン政権は労働党が国家の財政能力を超える2万人の公務員を雇用しているとの主張を繰り返し、選挙前のTogether Unionとの約束を反故にするかのような人員削減を強行したことで大きな混乱をもたらした。Linda Colley (2019), p609では、こうした人員削減によって、公務員の雇用保障が法的には曖昧で、不文律の心理的契約であったと論じている。

だけに、職務に必要なスキルや能力を専門性に基づいて整理し、専門性に
応じた人事管理をすることが、今後ますます重要になると考えられる。ク
イーンズランド州での取り組みは、そうした専門性の違いに応じた人材戦
略という面がわかりにくい。

なお、ピーター・コールドレイク（Peter Coaldrake）氏は、政府の諮
問を受けて2018年および2022年に報告書をまとめているが、委託を受け
て公務に携わるコンサルタント・請負業者・派遣業者等などの間接労働力
を直接労働力（公共部門が直接雇う労働力）と共に把握しておくべきであ
ること⁽³¹⁾、外注している分野については「専門知識の空洞化」が起こる
こと⁽³²⁾、クイーンズランド州民より外注業者の利益が優先されることが
ないよう行政機関は委託内容を十分理解しておくべきであること⁽³³⁾、に
注意を促している。専門性の問題と絡めて直接労働力と間接労働力のあり
方を考えることも、今後の公務員制度にとって重要なテーマとなろう。

（3）官民を通じたキャリア形成が公権力の行使に与える影響

『10年の人材展望』と『3年間の人材戦略ロードマップ』では、官民を
行き来することでキャリア形成が行われると想定されているが、それが公
権力の行使という公務員の職務の特殊性にどのような影響を与えると考え
られているのか、定かではない。

公権力の行使には住民や企業等の情報が使われることになるだけに、守
秘義務を徹底することはもちろんであるが、公権力の行使にまつわるノウ
ハウや人脈が再就職先の民間企業で活用されれば、行政における公平性や
公正性に問題が生じる可能性がある。日本においては官民癒着を防止する
観点から、官民人事交流には様々なルールが定められ、営利企業等に再就
職した元公務員から元職場への働きかけ規制も行われているが、クイーン
ズランド州公務員制度にそのような規制はない。クイーンズランド州政府
はロビー活動の規制が不十分であると批判されているが⁽³⁴⁾、官民を行き
来する人材が増えるほど、ロビー活動の規制も難しくなるだろう。

(31) Peter Coaldrake (18 September 2018), p. 15.

(32) Peter Coaldrake (21 April 2022), p. 19.

(33) Peter Coaldrake (28 June 2022), pp. 83-84. 同報告書では、外注が多くな
ると、公共部門の役割は政策分析など困難だがやりがいのある仕事ではなく、
「契約管理」が主流になるとも述べている。

行政は単なるサービス提供機関ではなく、その中核は公権力の行使である。公権力の行使にまつわる情報やノウハウが官民を行き来する人材によって拡散する可能性について慎重に検討し、雇用のあり方に反映する必要があるのではないだろうか。

(4) 新興テクノロジーの影響を予測する難しさと労働力計画の限界

会計検査院は、新興テクノロジーが公共部門の労働力に与える影響を予測できていないと批判しているが、デジタル化等の影響によって行政に必要な能力・スキルがどのように変化するかを厳密に予想することは、クイーンズランド州政府だけでなく、世界中の行政機関が頭を悩ませている難題である。会計検査院の報告書でも具体的な解決策が示されているわけではなく、将来の労働力の変化について予測精度を上げる方法は容易に見つからないであろう。そして、そうした予測ができなければ、現在と将来の労働力ギャップに基づく戦略的労働力計画の有効性は、限定的にならざるをえないであろう。

(5) 自律的キャリア形成と最適な労働力配置を両立させる難しさ

クイーンズランド州公共部門の人事は公募制が原則であり、個々の職員は自分でキャリアを形成できるが、今後も職場の柔軟性を高めて、自己決定権を尊重する方向性が示されている。しかし、自律的にキャリアを形成できれば異動が増えるわけではない。むしろ、安定を望んで異動しない職員が多いのが現状である⁽³⁴⁾。

会計検査院は、公共部門内での横断的な人事異動を促すために、共通する能力・スキルを職務記述書に記載するよう公共サービス委員会に勧告しているが、大きな効果があるとは思えない。他の部署でもできる仕事があるというだけで異動を決意することは稀であり、同じような仕事をしている優秀な人材を各省が引き抜きあうようになれば、有力な省が優秀な人材を集め、公共部門内での最適な人材配置に繋がらない可能性が高いからで

(34) Peter Coaldrake (21 April 2022), p. 49. Integrity Act では登録ロビイストにその活動を記録するよう求めているが、「ロビイスト」の定義が狭く、コンサルタントなど多くが規制対象外になっていることから、最終報告書 Peter Coaldrake (28 June 2022) では規制強化を勧告している。

(35) 西村美香 (2021) ではビクトリア州で異動が少ない現状について紹介した。

ある。

日本の公務員制度はキャリア形成における自律性が乏しいが、それによって必要な人員を各部署に配置できるメリットもある。クイーンズランド州政府は、個々の職員のウェルビーイングや心の知能指数を尊重する方針と、組織における人材の最適配分や理想とする労働力計画の実現とを、どのように両立させようとしているのか、疑問が残るところである。

(6) 長期的リーダーシップを左右する政治の問題

会計検査院は、戦略的労働力計画の取り組みを進めていくために、中央人事行政機関である公共サービス委員会と各省幹部職員がリーダーシップを発揮するよう勧告している。しかし、公共サービス委員会や各省幹部職員が、10年先の行政を見据えた労働力計画の取り組みにおいて、期待された役割を果たせるかどうか、懸念がないわけではない。

クイーンズランド州の中央人事行政機関は、これまで政治に翻弄されてきた歴史がある⁽³⁶⁾。NPMの影響を受けた公務員制度改革の中で、中央人事行政機関である人事委員会（Public Service Board：PSB）は保守系のアハーン国民党政権（Mike Ahern /Queensland National Party）によって1988年に廃止され、多くの権限が各省に与えられた⁽³⁷⁾。1989年に誕生したゴス労働党政権（Wayne Goss）は分権化の行き過ぎを是正するべく、1990年に公共部門管理委員会（Public Sector Management Commission: PSMC）を設置して中央人事行政機関の役割を強化した⁽³⁸⁾。しかし、ボルビッジ国民党政権（Rob Borbidge）に交代すると同委員会は1996年に廃止され、権限が縮小された公務員局（Office of Public Service: OPS）

(36) 中央人事行政機関の歴史についての記述はLinda Colley (2006), pp. 180-184の説明をもとにしている。

(37) PSBが変わって内閣府に設置された公共部門人事管理局（Office of Public Sector Personnel Management）はあまり権限を持たなかった。

(38) 国民党政権時代の末期、フィッツジェラルド調査団が、政治家による公務員人事への関与によって、才能ある人材が正当な理由なく不利益を被っていることを批判し、内閣閣僚は事務次官以外の公務員の任命・昇進・異動・懲戒に関与するべきではないという報告を出したことから、1989年の選挙で大きな争点となった。新たに誕生したゴス労働党政権はフィッツジェラルド調査団の報告書を尊重して中央人事行政機関の再強化を図った。Linda Colley (2006), p. 181。

が代わりに設置された。その後、ブライ労働党政権（Anna Bligh）が2008年に公共サービス委員会（Public Service Commission）を創設して、再び中央人事行政機関の権限が強化され、現パラシェ労働党政権は2023年3月に公共サービス委員会を公共部門委員会（Public Sector Commission）に改組し、その役割を拡大している。長い歴史を見ると、保守系の国民党政権では中央人事行政機関の権限が縮小され、労働党政権では拡大しているのがわかる。したがって、現労働党政権が公共部門委員会のリーダーシップを強化しても、国民党に政権交代すれば、どうなるかわからない。

今後の改革でリーダーシップを期待されている幹部職（CES）や上級管理職（SES）⁽³⁹⁾も同じく政治の影響から無縁ではない。前述のピーター・コールドレイク氏の最終報告書においても、頻繁な政府機構の改変、政権交代に伴う解雇、大臣顧問からの影響力（圧力）の増大、外部への人材流出などによって公共部門が不安定となり、政治家の気に入らないアドバイスをすれば解雇されるのではないかという恐怖の雰囲気が助長されてきたと指摘されている⁽⁴⁰⁾。こうした状況のまま、各省の幹部・上級管理職が10年先を見据えた大改革にリーダーシップを発揮するのは無理であろう。

デジタル化の影響など不確定要素が大きい政策ほど政治介入の余地は大きく、また、労働力計画が国民党政権でも重視される保障はない⁽⁴¹⁾。労働力計画の取り組みを成功させるためには、行政における集権的かつ長期的なリーダーシップだけでなく、政治による安定的なリーダーシップこそ重要であろう。

6. 日本の公務員制度への示唆

クイーンズランド州の取り組みには前述のような疑問点があるものの、翻って、日本の公務員制度について考えさせられる点も多い。日本への示

(39) クイーンズランドの上級管理職（SES）は公共サービス全体の視点を持ち、サービスの有効性と効率性を改善するしくみとして1991年に創設された。オーストラリアの中でもクイーンズランド州のSES創設は一番遅く、ニューサウスウェールズ州やビクトリア州の公共部門再編の動きを取り入れたものだったという。Brain Head & Linda Colley (2021), p. 21

(40) Peter Coaldrake (28 June 2022), p. 9。

(41) Linda Colley & R Price (2010), p. 210では、政権交代によって中央人事行政機関だけでなく、労働力計画やデータ収集など人事管理へのアプローチも変わることが指摘されている。

峻についても、いくつか述べておきたい。

（1）常識にこだわらない改革論議

『10年の人材展望』が示した将来予想は、公務員制度の常識を大きく覆す内容になっているが、クイーンズランド州政府はそうした予想をベースに労働力を変化させようとしている。資格任用を原則とする公務員制度でありながら、短期間で官民を何度も行き来する人材を想定し、多様な雇用や勤務条件の最適な組み合わせよう考えようとしており、既存の枠組を乗り越えようという大胆さが感じられる。

労働力計画という手法の是非は別にして、日本においても今後10年間で公務員制度がどのように変化していくのか、現行制度の常識にとらわれずに長期的な改革ビジョンを描き、もっと改革論議を活性化させてもよいのではないだろうか。

（2）労働市場に合わせた柔軟な勤務条件の必要性

クイーンズランド州の公務員制度は平均値でみるとさほど悪くない給与だが、一部職務は労働市場における競争力が低く、優秀な人材を獲得できないという各省の不満が、会計検査院報告で取り上げられている。つまり、労働市場での価値が十分反映されていない一部職務では、勤務条件が民間より劣っているため、人材難に陥っているのである⁽⁴²⁾。

同様のことは日本にも当てはまる。日本の公務員の勤務条件は民間準拠を原則としているが、公共部門内での均衡も重視してきたため、一部職種やポジションでは労働市場での価値より低い勤務条件となり、人材確保に苦戦している。公務員制度全体としての勤務条件の妥当性だけでなく、職種や職務毎に労働市場の相場に合わせてられるように変えていかなければ、人材確保は更に難しくなるだろう。

勤務条件の改善にあたって大切なのは国民・住民の理解であるが、新型

(42) Queensland Audit Office (2022), p.17. 例として、「スペシャリストや技術専門家の給与が、非技術職と同じような水準で設定されているため、より高い給与や福利厚生を提供する民間企業との競争は困難」、「技術専門家が管理職レベルに昇進するためのキャリアパスが限られている」ことが指摘されている。ただし、技術専門家については、昇進して管理職になることを望まないかもしれないとも記されている。

コロナの世界的流行によって公共部門の重要性が高まっている今こそ、人材確保が行政サービスの質に関わることや、人材確保には良い勤務条件が不可欠であることについて、理解を広げる好機である⁽⁴³⁾。均衡でがんじがらめになった公務員の勤務条件を再考し、必要な人材を獲得できるよう、労働市場の相場にもっと個別柔軟に対応していくべきであろう。

(3) 職場文化の重視

クイーンズランド州が変革レバー4として「文化」を挙げ、人材確保における職場文化の重要性を指摘している点も注目に値する。クイーンズランド州政府内には深刻なハラスメントやいじめが存在しており、古い職場慣行もある。変化する住民のニーズや地域社会の期待に応えるためには、悪弊を取り除き、職員が明確な目的意識と高いモチベーションを維持しながら活躍できるよう、新しい職場文化を作っていかなければならないと考えられている。リーダーシップのあり方も、人材の多様性の問題も、お互いを尊重し合う職場文化と絡めて取り上げられている。採用にあたっては能力と多様性のどちらを重視するべきかの葛藤もあるが⁽⁴⁴⁾、人材の多様化によって職場文化が変わり、課題解決力が高まることへの期待は大きい。

日本においても、公務員人気の低下や若手職員の退職増を受けて、働き方改革やハラスメント対策が進められており、その背景にある古い職場慣行の改善に言及されることも少なくない。しかし、職場文化を変えることが公務員の人材確保にとって必要不可欠であるというコンセンサスができているわけではなく、また、時代遅れの職場慣行や女性の登用を「職場文化の変革」という広い文脈で捉える動きも乏しい。

(43) Linda Colley, Shelley Woods, Brian Head (2021), pp.70-71 は、危機を乗り越え経済を回復させるには公共サービスが重要であるという認識が、オーストラリア内外・世界銀行・OECD の専門家の間で広がっていることに言及している。

(44) Meraiah Foley, Rae Cooper, Linda Colley, Sue Williamson (2022) は、管理職がメリット・システムを尊重し、一人一人の能力 (merit) を性別や人種に囚われずに判断しようと努めることで多様性を妨げているという調査結果を紹介している。同論文は、多様性の利点を含めてメリットの定義を広げ、一人一人に注目するメリット・システムではなく、集団に注目するメリット・システム、ベストパーソンよりベストミックスを推奨している。

職場文化は職場における人間関係のベースとなり、職員のモチベーションや組織の生産性にも深く関わるため、人材確保の要となるものである。日本においても職場文化を漠然と捉えるのではなく、人材確保上の諸課題と関連づけて考えていく必要があるだろう。

(4) 公共部門におけるブランディング

クイーンズランド州は、「#BeHere4Qld」を戦略的必須事項とし、選ばれる雇用主になるべくブランディングに取り組んでいる。ブランディングにあたっては、仕事のやりがいや公共部門の独自性に加えて、民間より幅広い職種・職務を包摂した公共部門が、能力開発や成長の場として魅力的であること積極的にアピールしようとしている。日本でも現役職員が仕事のやりがいや魅力を WEB や冊子で公務員志願者向けに発信しているが、公共部門全体としてのブランディングを考えるとところまで至っていない。日本ではもともと公務員が人気の職業だったという事情も大きいかもしれないが⁽⁴⁵⁾、現在その人気に翳りが見え始めており、民間と比較した公共部門としての魅力を積極的に売り込むために、ブランディングを検討すべき時期に来ている。

ただし、公共部門内での幅広い異動可能性をプラス要素とするクイーンズランド州のブランディングは、日本にそのまま当てはまらない。昨今の日本の若年層にとって、人事異動はむしろマイナス要因になっているからである。この違いは、自律的キャリア形成の可否が一因であると考えられる。前述の通り、クイーンズランド州では庁内公募で自律的にキャリアを形成していくのが一般的であり、公共部門で経験できる職務の幅広さはそのまま選択肢の多さとなる。他方、日本は辞令によって半強制的に人事異動する受動的なキャリア形成になっているため、公共部門の職務の幅広さは自分の希望しない異動先の多さともなっている。5 (5) で述べた通り、自律的キャリア形成と組織としての最適な人員配置との折り合いをどうするかという問題はあがるが、様々な職務に携わることができる公共部門の魅力を最大限に活かすためには、庁内公募等によって自らキャリアを形成できることが重要であろう。

(45) Peter Coaldrake (28 June 2022), p 11 によると、クイーンズランド州ではもともと政治家をこき下ろし、公務員をステレオタイプ化したがる風潮があり、地域社会は政府に対して「愛憎」のようなものを抱いてきたという。

クイーンズランド州の中長期予想のように、1つの仕事を定年まで長く続けるより多様なキャリアを積みたいと考える人が増えれば、様々な職種を抱える公共部門はキャリア形成の場として民間よりアドバンテージがある。そうしたアドバンテージを活かして、公共部門をブランディングするためにも、自律的キャリア形成が可能となるような人事管理のあり方を検討するべきだろう。

(5) 人材確保を多角的に検討することの重要性

労働力計画によって人材確保のあり方を多角的に検討している点は、日本にとっても参考になる。もちろん、日本でも人事院が毎年公務員白書を公表し、公務員に関する統計資料や課題を取り上げている。人事院以外にも研究会や調査会等が設置され、公務員制度の一部あるいは抜本改革について検討が重ねられてきた。しかし、誤解を恐れずに言うと、そうした検討は、公務員や公務員制度に「かくあるべし」と注文をつけることが主で、注文に応えうる人材をどう確保するのかという視点は副次的になる傾向があり、人材確保のあり方を多角的・体系的に検討する動きは鈍かった。

クイーンズランド州政府が労働力計画を作成した背景には、抜本的な変革なくして人材確保ができないという強い危機感がある。日本でも昨今は人事院や各省の人事担当者が総合職受験者の減少や若手職員の退職増に危機感を募らせており、その深刻さに大きな違いはない。人事院の令和5年度『公務員人事管理に関する報告』は、「社会経済情勢や国際情勢が激変する中、国民の利益を守り、世界最高水準の行政サービスを提供し、活力ある社会を築く」ためには、「行政の経営管理力を高め、公務組織の各層に有為な人材を誘致・育成することが不可欠」であると述べ⁽⁴⁶⁾、鍵となるのは「職員一人一人が躍動でき、Well-beingが実現される環境整備を整備すること」であるとして、「公務組織を支える多様で有為な人材の確保のための一体的な取組」「職員個々の成長を通じた組織パフォーマンスの向上施策」「多様なワークスタイル・ライフスタイル実現と Well-being の土台となる環境整備」について具体的取り組みを検討している⁽⁴⁷⁾。日本

(46) 人事院（令和5年），p.1。

(47) 前掲書，pp.4-5。なお、同報告を実現するための一つのステップとして、令

においても、人材確保にまつわる複合的な問題を体系化し、総合的な視点で改革に取り組もうという動きがようやく始まったといえる。

しかし、肝心なのは、この動きが全府省での取り組みに繋がるかどうかである。クイーンズランド州では公共部門全体で取り組むことの重要性が強調されていたが、日本においても、人事院や人事関係者以外にも危機意識が共有され、全府省あげて総合的に取り組まなければ、人材確保にまつわる諸問題の解決は難しいであろう。

7. おわりに

クイーンズランド州における労働力計画への取り組みは成功しているわけではない。政権交代によって頓挫する可能性もある。しかし、各省の戦略的労働力計画の共通基盤である『10年の人材展望』で描かれた公務労働の未来像や『3年間の人材戦略ロードマップ』で示された改革方針は、「これまでの常識に囚われていては公共部門の人材確保はできない」という強いメッセージとなっている。おそらく、このメッセージはクイーンズランド州だけでなく、日本をはじめ多くの国にとっても当てはまる。時代の変化をどう読むのか、変化に合わせて大胆な発想転換ができるのかによって、10年後の公務員制度は大きく変わるだろう。

和5年9月に人事行政諮問会議が25年ぶりに設置され、国家公務員の人材育成・確保そして行動規範等について、有識者による幅広い議論が行われている。

<参考文献>

- Brain Head & Linda Colley (2021) *Senior Executive Service Case Study-Queensland*, Australia & New Zealand School of Government
- DCC Grant-Smith, Linda Colley (2018) *Of 'strong' leadership, crisis communication, and poorer Scoopers: Change in the Queensland public service under Newman*, Australian Journal of Public Administration 77 (2), pp. 236-252
- Department of the Premier and Cabinet (October 2022) *Performance Management Framework: Specific Purpose Planning Requirements: Mandatory and discretionary planning*
- International Personnel Management Association: IPMA (2002) *Workforce Planning Resource Guide for Public Sector Human Resource Professionals*
- Linda Colley (2006) *Changes to Human Resource Practices in the Queensland Public Service*, International Journal of Knowledge, Culture and Change Management 5 (3), pp. 179-188
- Linda Colley & R Price (2010) *Where have all the workers gone? Exploring public sector workforce planning*, Australian Journal of Public Administration 69 (2), pp. 202-213
- Linda Colley (2019) *Employment Security in Public Services: A Political and Industrial Contest Over the Institutionalization of Employment Security in the Queensland Public Service*, Public Personnel Management Vol. 48 (4), pp. 608-626
- Linda Colley, Shelley Woods, Brian Head (2021) *Pandemic effects on public service employment in Australia*, The Economic and Labour Relations Review 2022, Vol. 33 (1) pp. 56-79
- Meraiah Foley, Rae Cooper, Linda Colley, Sue Williamson (2022) *Best person or best mix? How public sector managers understand the merit principle*, Australian Journal of Public Administration 81 (3), pp. 401-418
- Peter Coaldrake (18 September 2018) *Review into Queensland Public Sector Workforce Stage 1-Reporting ISSUES PAPER*
- Peter Coaldrake (16 November 2018) *Review into Queensland Public Sector Workforce Stage 1-Reporting-Supplementary paper on Frontline and Fiscal Principle 6 issues*
- Peter Coaldrake (21 April 2022) *Review of culture and accountability in the Queensland public sector: Interim Report*
- Peter Coaldrake (28 June 2022) *Let the Sunshine in: Review of culture and accountability in the Queensland public sector (Final Report)*
- Public Service Commission (2017) *10 year human capital outlook: A different workforce future by design*
- Public Service Commission (March 2019) *Queensland public sector quarterly*

オーストラリア・クイーンズランド州公共部門における労働力計画への取り組み（後編）

workforce profile

Public Service Commission (2022) *3 year human capital strategic roadmap 2022: A different workforce future by design*

Public Service Commission (March 2022) *Queensland public sector workforce profile*

Queensland Commission of Audit (February 2013) *Final Report Vol. 3*

Queensland Government (December 2018) *A fair and responsive public service for all: Independent Review of Queensland Public Employment Law*（中間報告書）

Queensland Audit Office (15 November 2022) *Managing workforce agility in the Queensland public sector (Performance Audit Report 6: 2022-23*

人事院『公務員人事管理に関する報告』令和5年

https://www.jinji.go.jp/kankoku/r5/pdf/17_5houkoku_jinjikanri.pdf

西村美香（2021）「ビクトリア州公務員制度における内部公募優先政策」『成蹊法学』第93号, pp. 261-280

西村美香（2023）「オーストラリア・クイーンズランド州公共部門における労働力計画への取り組み」『成蹊法学』第98号, pp. 71-89

【謝辞】

本研究は櫻田會第39回政治研究助成を受けたものである。クイーンズランド州の資料収集にあたっては、公共サービス委員会（2023年より公共部門委員会）のSandra Lerch氏（Executive Director, Strategic Workforce Futures）にオンラインとメールで情報提供いただいた。問い合わせるたび、何度も詳細な回答を下されたSandra氏の親切には、大いに助けられた。Sandra氏とのアポイントメント、および本稿ではとりあげなかったケアンズの人事担当者とのアポイントメントは、自治体国際化協会シドニー事務所にご協力いただいた。とりわけ所長補佐（2022年当時）の石田寛樹氏には交渉窓口として大変ご苦勞いただいた。お世話になった全ての方達に心から感謝申し上げる。