

# 自治体の働き方改革を進めるには



人事院公務員研修所 主任教授  
高嶋 直人

## 1 目的は自明か

働き方改革。今や日本再生の突破口として最重要課題との認識が広く国民に定着し、各自治体も積極的な取り組みを迫られている。しかし、働き方改革の目的は必ずしも自明ではない。時短やワークライフバランス実現の必要性は広く共有されているものの、それで何を実現しようとしているか、実現した暁には職場がどのようなになるのかは必ずしも共有されていないように思える。実際、筆者が研修で参加者に自治体が働き方改革に取り組む目的は何かと尋ねると、返ってくる回答には実に様々なものがある。

研修参加者各人が思う働き方改革の目的は、職員の健康増進や充実した人生の実現といったものから、自治体が他の組織との間で人材確保競争に負けないためというものまで広範に及ぶ。確かに目的が複数に及ぶ政策というものはあって良い。しかし、目的が多すぎて各自が思う目的がバラバラだと、手段の目的化や目的と手段の不整合といった問題が起きる。

働き方改革という政策は、ネーミングに手段が用いられたことから、何をするかは分かりやすい反面、目的が見失われるおそれが高い。そもそも働き方改革は、少子化、グローバル化の中で効率的な働き方を実現し、限られた労働力で国際競争に勝ち抜き経済成長を図ろうとするマクロ経済政策に端を発したものだ。このマクロ経済政策に多くの人々が賛同していてもこの政策の主役は労働者であり、

労働者一人一人が自分事として目的意識を持って行動を変えない限り政策の成果をあげることが困難だ。まずもって自治体を含む各組織が、国全体のマクロ政策をミクロの組織内課題に再定義し直す必要がある。

改めて言うまでもないが、働き方を改革することが目的ではない。現状の何が問題でどう変わるべきか、ビジョンがなければ人は動かない。更に言えば、人の行動を変えるには具体的なメリットを示し、それに現実性、納得性を得る必要がある。目的があいまいなまま、手段を駆使したところで人の行動を変容させることは困難である。

## 2 働き方改革の目的とは

民間企業の多くは働き方改革の目的を「時間にとられない価値創造型の働き方の実現」としている。長時間勤務を是正し、多様な人々が働ける職場環境を作り、多様化された社員構成によって異質な価値観をぶつけあってイノベーションを起こし、成果の向上を目指す。このように働き方改革の目的を具体的な言葉に落とし込み、社員の行動変化が企業の成長に繋がることを分かりやすく説明している。働き方改革を経済合理的な判断として経営戦略の一つと位置づけているのだ。

振り返って自治体はどうだろう。例えば、職員の長時間労働の是正が行政サービスの向上に繋がるというように説明しているだろうか。ダイバーシティ→イノベーション→サー

ビスの向上といった目的と手段との連鎖を説明し、そのことが全職員に共有され、各職員が当事者意識を持って本気で変わろうとしているだろうか。

「他にもやっているから」、「とにかくやらなければならないから」というところから始めてしまい、目的と手段の整合性が意識されることなく、本来手段であるはずのものが目的化してはいないか改めて検証する必要がある。

### 3 長時間労働の理由は何か

長時間労働は正の手段として職員の意識変革が提起されることが多い。これは、長時間労働の主な原因を職員の意識に求めていることの現れである。しかし人は、少なくとも自分では合理的な行動をしていると考え行動しているはずだ。単に職員に意識変革を求めるのではなく、現在の意識形成に影響を与えている諸要因に着目し、組織的な対策も同時に講じていく必要がある。

まず、職員が残業をする理由を考えてみよう。それは自発的か否かの二つに大きく分類出来る。自発的な理由の典型例としては、残業手当と人事評価の二つの制度の影響が考えられる。職員の内心の意思を定量的に計ることは出来ないが、この二つの制度はこれまで残業をする動機付けとなっている可能性が高い。このうち、残業手当制度を各自治体かざりで見直すことは困難だとしても、人事評価制度の方は改善の余地がある。もしこれまで評価者の多くが長時間労働は勤勉さを示す証左と受け止め、積極的な評価の要素としてきたのであればそれを否定し、そのような評価を行ってはならないとの方針を組織として正式に打ち出すことで変化が期待出来る。

職員が残業をする非自発的理由としては、どんなに早く帰ろうとしても仕事が多すぎること、また、上司や同僚より先に帰りにくい

ことが考えられる。どんなに効率的に仕事を処理しても人員に比し仕事の絶対量が圧倒的に多い場合は残業で処理するほかない。それを本人の意識の問題とするのはあまりにも酷だ。仕事の全体量を減らす努力と分担調整が必要だ。

ところで最近筆者は、マネジメント研修の参加者からワークライフバランス支援制度の適用対象職員とそうでない職員の格差の拡大が深刻化しているとの声を聞くことが多い。仕事の総量は増える一方で人員は削減される。そのような職場環境下でワークライフバランス支援制度の拡充が進むと、その制度の対象でない職員にしわ寄せが来て、逆にその職員達のワークライフバランスが犠牲となる。あまり表に出ない問題ではあるが、状況は相当に悪化しているようだ。決してワークライフバランス支援策の拡充に異を唱える訳ではないが、必要な人員が手当されない中で残った職員でカバーしようとしても、時に限界を超えることがあることは自明の理だ。もちろん、ワークライフバランス支援制度の利用者に何ら罪はない。広く全ての職員のワークライフバランス実現を図るためには、職員を分断しないよう組織全体できめ細かな配慮が必要とされる。

自分だけ帰りにくいといった理由は、我が国特有の人事管理にも遠因がある。「メンバーシップ制」、「無限定正社員」という言葉が象徴するように一人一人の仕事の範囲があいまいで、仕事の割り振りは現場の管理者に大きな裁量があり、また、組織側が広範な人事裁量権を持つ。このような我が国独特の人事慣行は長時間労働を生む遠因であると多くの識者が指摘している。

上司より先に帰りにくいといった理由も依然存在する。これも非自発的理由の一つと位置づけ対策を講じるべきである。筆者はどち

らかというと非自発的残業の方が自発的残業よりも解決すべき優先順位は高いと考える一方、決して自発的残業を放置してはならないとも考える。上司が自発的残業を続けると、それに連鎖して部下の非自発的残業が続くからだ。「非自発的残業を誘発する自発的残業」も無くさねばならない。

### 4 有効な具体策とは

働き方改革を進めている先進民間企業の多くは、以下の三つの条件を満たしている。

その条件とは、

- ①働き方改革の必要性が共有されていること
- ②全員が当事者意識を持っていること
- ③自己変革に意欲があること

である。

要は、一人一人が本気に考えて自ら変わろうとするかどうか鍵となる。「やらされ感」があるうちは、一時的に変化が起きたとしてもすぐに元に戻る可能性がある。

残業廃止のための方策として多くの自治体で行われているものに、「一斉定時退庁日の設定」がある。物理的な制約を設ければ間違いなく効果が期待できることや職員の意識変革のきっかけにもなることが広く普及している理由であろう。必要は発明の母という言葉があるように、人は制約を設けると工夫を始め意識も変わり始める。

しかし、働き方改革で成果を出している民間企業と対比すると、自治体はこの政策だけがやや一人歩きしている印象をぬぐえない。ざぱり言えば、現場丸投げで外堀を埋めればどうにかなるとの前提に立っているようにも見える。仕事について全庁的な見直しをしなければ「帰らないのではなく帰れない職員」は犠牲となる。現に多くの民間企業の事例が示すように、そのような職員に風呂敷残業や

早朝残業を強いることになりかねない。この一斉定時退庁の問題は、先ほど述べたワークライフバランス支援制度利用職員とそうでない職員の格差拡大の問題に似ている。職員間に格差を作らないよう最大限の配慮が必要だ。

それでは、現場や職員に丸投げすることなく組織的な支援を行うにはどうすればよいか。その鍵は労働生産性の考え方にある。労働生産性は一般的に「成果÷投入時間」だとされているが、分子の成果について組織的な見直しを行うのだ。労働生産性を向上させる手段は分母の投入時間を短くすることだけではない。分母を小さくするだけでなく分子を大きくすることも解決策となる。それには、分子である成果の再定義が必要となる。本当に成果と言える仕事は何かをゼロベースで考えてみる。そして、それを職員個人の問題とせず、業務マネジメント上の課題と捉え組織全体で取り組む。無駄の洗い出しという改善レベルだけでなく、仕事の再構築といった改革レベルの取り組みが必要だ。

働き方改革と言えば多くの方はタイムマネジメント上の課題と連想しがちだ。しかし、マネジメントの主な対象はタイム（時間）ではなくタスク（仕事）だ。時間の使い方だけでなく、成果についてもメスを入れる必要がある。

### 5 仕事のマネジメントをいかに改革するか

#### (1) 基本構造

仕事のマネジメントを改革するには、これまで当たり前と思ってやってきた仕事の基本的なやり方を見直すことも必要だ。既に述べたとおり、我が国の職場の特徴は個人単位の仕事の範囲が不明確で仕事を集団で行うことだ。これまでこの柔軟な業務執行態勢が我が国の効果的業務執行の秘訣であるとして高く評価されてきた。しかし、この態勢には次の

ような二つの前提がある。それは、成果が投入労働時間数に比例すること、そして、構成員に同質性があり相互補完出来ることである。この前提がある場合は確かに効率的だ。早く仕事が終わった人が残った仕事を手伝うことで成果は最大化する。しかし、この前提を欠く場合は最大化しない。時間と成果に比例関係がなく構成員の専門能力が異なり相互補完関係にない場合は、最大化しないばかりか逆に作用する可能性さえある。

これまで我が国の利点と理解されてきた集団主義的な仕事の方法についても、仕事の性格によっては必ずしも効率的とは言えないとの研究成果もある。互いに補い合うといった効率的な面がある一方で、フリーライダーの存在、早くやればやるほど多くの仕事をさせられるため、能力の高い者も敢えて処理スピードを落とし能力の劣る者の処理スピードに合わせる事が知られている。

最も問題なのは、この集団主義的な仕事の仕方が自分だけ早く帰りづらい気持ちに繋がったり、育児等制約のある者にとって制約となっていることだ。仕事のやり方の基本構造についても聖域とせず検討する必要がある。

## (2) 部下マネジメント

次に上司と部下の関係にも着目してみたい。筆者は過去に米国連邦政府職員を我が国の各府省に配属させるインターンシップ研修にかかわったことがある。そこで米国の公務員の多くが、我が国の上司は部下に対してオーバー・マネジメントの傾向があると指摘していた。我が国の職場では、上司が部下に裁量を与えず指示命令型で仕事を処理することが多いとの指摘だ。このオーバー・マネジメントの何が問題かという点、部下の多くが上司への対応に多くの時間を割かざるを得ない点だ。しかもその時間は上司の動向に左右され他律的となる。決裁のため上司の手が空くの

をひたすら待つというのが典型例だ。

効率的な仕事の処理を奨励したところで、上司との関係で自分の時間の使い方が大きく制約され、自分でその仕事をいつやるかという裁量がなければ、時間の使い方に創意工夫の余地はない。

民間企業の中には、部下から上司への「報・連・相」を日々義務づける代わりに、その方法はメールでよいとのルールを徹底しているところがある。仕事の進捗状況について朝にその日の予定を、夕方に結果を毎日報告する。上司は特に気になる場合にのみ、部下から口頭での報告を求めるといったルールだ。仕事の性格次第で自治体にも導入できるかも知れない。

## (3) 仕事の指示の仕方

上司の部下に対する仕事の指示の具体的な方法も検証されねばならない。我が国の組織風土は「阿吽の呼吸」で業務が進められることが一般的で、上司が部下に対して予め締め切りを明示しないで仕事を指示することも珍しくない。その場合、いつ何時上司から提出を求められるか分からない部下はその指示された仕事の緊急度、重要度にかかわらず優先処理せざるを得なくなる。求められる出来上がりのレベルも明らかにされないことも多い。部下としては最善が求められると解釈するほかなく、必要以上の時間を投入しがちだ。

業務指示には原則締め切りと出来上がりのレベルを添えとのルールを職場に徹底するだけでも一定の効果がある。

## (4) 会議

会議も見直しが必要だ。無駄な会議は廃止し、必要な会議も改善して短時間で終わらせる。目的の明確化、資料の事前配付、参加者の限定等会議の見直し策は言い尽くされた感がある。しかし大きな変化がないのは改善レベルの見直しに終始しているからではないか。

庁内イントラネットを活用し、会議の開催を原則から例外へと発想を大きく転換するなど改革レベルの見直しに着手してはどうか。

会議は、参加している時間だけが問題ではなく、他律的に時間がとられることで各人の時間の使い方に制約が生じることも問題だ。そして、会議にはいわゆる機会費用（会議に参加していなければ出来たであろう仕事が出来なくなる）が発生していることにも会議の主宰者は留意することが求められる。

### (5) OJT

OJTの存在も時に時短の障害となる。OJTは人材育成の重要な手段であることは論をまたない。しかし、OJTも効果的、効率的に行う発想がなければ、OJTを名目に不要不急の仕事が正当化されかねない。厳しい仕事を長時間させる経験の付与こそが究極のOJTであるとの持論を持つ管理者も依然一部に存在する。OJTの再構築が叫ばれて久しいが、再構築する際には時短と両立するようなOJTを設計する必要がある。

## 6 公務組織の特性

自治体における働き方改革には民間企業と異なる面がある。率先垂範すべき立場という前提と公務組織ならではの構造的制約の二つである。民間企業では、働き方改革を進めるに当たって、国の政策と矛盾しないことに注意を払いながらも基本的には経営戦略の一つとして主体的に考え取り組む。しかし、自治体の場合には、法令に民間企業とは別の扱いが規定されるなど他律的要素が大きく、主体的な検討が不十分なまま成果を追い求めがちだ。

民間企業でとれる手段が自治体ではとれないこともある。それは公務組織である構造的制約からだ。例えば民間企業では時短で浮いた残業代を社員に還元することを明らかにす

ることによって推進力を作り出すことも可能なのに対し、公務組織ではそのようなことは出来ない。また、民間企業の中には事業の撤退も含め、これを機に大胆に事業範囲を見直すところや営業時間の短縮などに切り込むところがある。しかし、自治体の場合、自治体独自でそれを主体的に決めることには限界がある。

自治体には災害時には住民の生命と生活を守るため臨時緊急態勢で業務を遂行しなければならない使命があり、そのことから生じる様々な制約も考えられる。民間企業の事例や民間コンサルタントの助言を参考にする場合には、このような公務組織としての特性を踏まえた十分な検討が必要だ。

## 7 企画2割、運用8割でスタート

新しい課題に対しては、スタート時点は小さな仕掛けで始め、運用後フィードバックにより修正を試みるの方が正しい対応と言われている。人知には限りがあり、やってみなければ分からないからだ。特に捉えがたい人の心理によって成果が左右される人事政策はその傾向が強い。働き方改革もその分野の政策の一つだ。精密で頑丈な制度でいきなりスタートするよりも、企画2割、運用8割くらいに考え、修正含みで試行としてスタートさせるの方がうまくいく。もちろん人事課には、企画の責任だけでなく実施の責任まで背負う覚悟が必要だ。

## 8 組織の具体的支援策とは

働き方改革推進には様々な工夫が必要だ。まず、人事課と現場が対立することなく協調して取り組むには、組織の職員に対する支援が必要となる。もちろん、働き方改革のために新たな仕事が人事課から降りてきて、その処理のために残業を余儀なくされるということがあってはならない。

### (1) 研修の実施

組織の支援としては、まずマネジメント能力向上研修の実施が考えられる。現場の管理職員のマネジメント能力は大きな影響力を持ち時短のためにも重要だ。自己保身のための過剰な資料作成を指示したり、減点主義の評価を行うなど明らかに働き方改革の障害となる管理職のマネジメントを正すことに組織的に取り組む意義は大きい。

### (2) 引き継ぎへの配慮

また人事異動も残業の原因となる。業務マニュアルの整備が不十分な中で異動日初日から仕事をこなすには、前任・後任の職員間で勤務時間外の引き継ぎをやるほかない場合も発生する。業務引き継ぎのルール徹底、内示日の前倒し等人事異動時期の残業の増大に対する組織的な対策ももっと考えられてよい。

## 9 組織と職員のあるべき関係は

これまで長時間労働の是正を中心に様々述べてきたが、本来長時間労働の是正は働き方改革のメニューの一つに過ぎない。究極的には、人によって、また同じ人でもそれぞれの人生のステージによって多様な働き方が許容されることこそが働き方改革である。これまで実態として長時間労働が行われてきたことから、暫定的に強硬手段を講じることに一定の納得性はある。しかし誤解を恐れずに言えば、一斉定時退庁日の設定など一律に残業を規制することは、組織が職員の行動を規制するという意味において、実態として一律に残業を強いていることと基本的性格は変わらない。

最終的に求められるのは職員が自分の事情に合わせて多様な働き方を自由に選択出来る「働きやすい職場づくり」である。働き方改革を規制強化と考えるか、それとも規制緩和と考えるかは基本的な分岐点と言える。例えば、一斉定時退庁日の設定を暫定的な措置として

条件付きで賛同するか、それとも恒久的措置としても賛同するかといった論点である。

このように、実は働き方改革といった政策課題には、組織と職員の関係の再検討という重い課題が内蔵されている。組織と職員が相互依存関係であると、組織は職員に対して支援と規制による政策を打ち出す傾向となり、働き方改革についてもその方向性での検討に終始してしまう。しかし、働き方改革が基本的に職員に自由を与える方向性にあるとすれば、支援と規制は基本的な方向が逆ではないかとの疑問も湧く。職員の行動に深く関与する関係をこれからも維持するのか、それとも組織が支援と規制を控え職員に自由を与える関係へと大きく舵を切るのが問われる。

筆者は個人的に、組織と職員の相互依存関係を見直し、組織は職員を縛ることを控え職員の自由度を高める方向にマネジメントを変えていくことが望ましく、また、諸外国を見た場合、いずれ我が国もそのように変化せざるを得なくなるのではないかとみている。

いずれにせよ、働き方改革を長時間労働の是正とのみ翻訳せず、働きやすい職場づくりと理解し、組織と職員の関係も含め幅広く検討し、根気よく改革を継続していくことが望まれる。

#### 著者略歴

高嶋 直人 (たかしま・なおひと)

人事院総務課長、立命館大学院公務研究科教授等を経て現職。自治大学校、JIAM、マッセOSAKA、埼玉県、大阪市、京都市、特別区、足利市、流山市、稲城市等自治体のほか、法務省、検察庁、税関研修所等において「公務マネジメント」、「リーダーシップ」、「公共政策」、「公務員倫理」等の研修講師を務める。

主著に『公務員講座』（地方行政連載〈2013～2014〉時事通信）、『人財マネジメント講座』（月刊ガバナンス連載〈2016.4～〉ぎょうせい）、『読めば差がつく！若手公務員の作法』（2017年、ぎょうせい）がある。