

多様な人材の活躍と働き方改革

人事院公務員研修所客員教授 高嶋 直人

働き方改革の目的

全国の自治体から、働き方改革をテーマにお話を
する機会を多く頂いています。研修、講演の質
疑応答でご参加頂いた方からよく聞かれるのは、
「現在の自治体における働き方改革の評価はどのく
らいか」、そして「全国の自治体の中で働き方改革
を成功させている自治体はどこか」という問いで
す。

しかし、いつもこの質問には答えがないと申し
上げています。それは、政策は目的との関係でし
か評価出来ないからです。働き方改革の目的を時
短とするならば、確かに時短に成功した自治体は
多く存在し、その自治体を高く評価し具体名を挙
げることも可能です。しかし、働き方改革の目的
は果たして時短でしょうか。

働き方改革という政策のネーミングには落とし
穴があります。一般的に、政策のネーミングには
目的が含まれます。それは、政策の実現には明確
な目的の共有が必要不可欠だからです。しかし、
働き方改革というネーミングには目的が含まれて
いません。改革の対象が示されているだけで、「誰
のため」や「何を実現するため」については示
されていないのです。

働き方改革の目的は当初より多様であり、様々
な目的からなる政策を束ねた総合政策という側面
があります。しかし働き方改革というネーミング
により、目的が曖昧になり、手段が目的化してし
まっている感は否めません。そして、各組織がこ

れまで尽力してきたにもかかわらず、残念ながら
逆に働き方改革で職員が疲弊してしまう「働かせ
改革」となっているのではないかとの批判が絶え
ません。

これは、「組織主導による上からの改革」。「職員
を一律に縛る改革」。つまり政策の中身が「規制強
化一辺倒」であることが主な原因と考えられます。

そもそも働き方改革の目的には、「多様な働き方
の実現」がありました。少子高齢化が進む中、労
働人口が減少することによる国力低下を防ぐ。そ
のためには、これまで働きたくても働けない人々
を職場に呼び入れる必要がある。その手段として、
個人が多様な働き方を選択出来るようにする。

このようなロジックです。慢性的な長時間労働
は、確かに多様な働き方を阻害するものであり、是
正しなければなりません。しかし、慢性的長時間
労働は、ただ長時間であることだけが問題ではな
く、個人に働き方を選択する事実上の自由がない
ことも問題とされていたのです。つまり、短く働
く自由がない「画一性」も問題とされ、働き方改
革の目的には、「多様性の実現」がありました。

また、多様性については、生産性との関係でも
その必要性が叫ばれていました。慢性的長時間労
働は、家庭責任を主に担っている実態にある女性
や身体的に制約のある高齢者の雇用を奪います。
その結果、年齢が一定の幅に収まる男性中心の同
質的な組織構成が作られます。しかし、それでは
価値観の多様化に伴う多様なニーズに対応出来ず、
また、多様な価値観から生まれるイノベーション



高嶋 直人 (たかしま なおひと)

人事院公務員研修所客員教授。

1982年3月 早稲田大学政治経済学部政治学科卒業、4月 人事院採用。外務省在ウィーン日本政府代表部一等書記官、人事院主任法令審査官、同研修指導課長、同国際課長、同総務課長、立命館大学大学院教授、人事院公務員研修所主任教授、財務省財務総合政策研究所研修部長などを経て、2019年4月より現職。人事院、財務省、法務省、最高検察庁、国土交通省、農林水産省、気象庁のほか、自治大学校、市町村アカデミー、国際文化アカデミー、マッセOSAKA、東北自治研修所、岡山県市町村振興協会、群馬県、千葉県、埼玉県、岐阜県、兵庫県、福岡県、佐賀県、大阪市、京都市、大阪府茨木市、岡山県美咲町等多数の自治体において「マネジメント」、「リーダーシップ」、「働き方改革」、「ハラスメント防止」、「コンプライアンス」等の研修講師を務める。

主著に『公務員のための人材マネジメントの教科書』、『公務員のためのハラスメント防止対策』、『若手公務員の作法』、『働き方改革その先へ！人財を育てる“働きがい”改革』（月刊「ガバナンス」連載中）等がある（いずれも、ぎょうせい）。連絡先naohitonpa@aol.com

も生まれません。これから日本が世界で勝ち抜いていくには、イノベーションを生み出し、生産性を上げる必要がある。それには、多様性を作り生産性を上げていくことが必要であるというロジックです。

このように、長時間労働は長さだけでなく、働き方が実質的に画一的で個人にとって選択肢がないことが問題とされ、その問題を解決する多様な働き方の実現が働き方改革の大きな目的の一つだったはずです。

時短も多様性を実現する効果はあります。長く働くより短く働く。そうすれば、ハードルが下がり多くの人にとって働ける環境となる。確かにその理屈も間違いではありません。しかし、個人のライフサイクルやライフスタイルを無視して、組織が一律に働き方を規制する方法による時短の実現は、やはり本質的には多様性とは真逆の方向性であると言わざるを得ません。

今回の市町村アカデミーの研修のテーマが、「多様性」と「働き方改革」をしっかりと連動させていることは問題の本質を正しく捉えており、まさにこれまでの経緯を踏まえた正しい判断に基づくもので高く評価できると思います。多くの自治体等で行われている民間のコンサルタントによる時短を進めるためのノウハウだけを内容としたセミナーとは明らかに一線を画しています。

このように、自治体の働き方改革の課題は、これまで時短の成果を性急に求めるがために、働き方改革の本来の目的であった「多様性」が見失わ

れてしまっていることにあると考えます。そこで、今一度、働き方改革の目的を再確認する必要があります。このままでは、長時間労働が是正されたとしても「多様な働き方」は実現できず、行政サービスの向上にも繋げることが出来ない恐れがあります。

民間を真似る危険

働き方改革は、我が国の組織共通の重要な課題であり、勿論、自治体組織も例外ではありません。しかし、課題が共通であるからと言って、対策が同じで良いとは限りません。多くの自治体が民間企業の働き方改革の先事例を参考に、同じような政策を取り入れ実施しています。勿論、参考とすること自体は問題ではありません。しかし、自治体が導入可能な施策だけを一部切り取り、表面的に真似ると問題を発生させてしまいます。

民間企業の多くは、会社が社員を縛ることを止めるという「規制緩和」策を同時に講じています。勤務時間や勤務場所の規制を緩和する。副業規制を緩和するなどが代表例です。一方自治体の場合、制度上の制約もあり、このような規制緩和策を導入するには限界があります。そこで、導入することが可能なものだけを民間企業から真似ると、定時退庁日の設定やゆう活等職員を一律に縛る政策が結果的に多くなってしまいます。

それが、自治体の働き方改革の多くがこれまで「規制強化一辺倒」になった原因の一つと考えられます。

これまで進められてきた民間企業の働き方改革と自治体の働き方改革の違いは明らかです。既に述べたとおり、民間企業では副業解禁のほか、勤務する時間や場所の管理を緩和する施策が行われるなど、規制緩和策が多く行われています。また、一部の民間企業では営業時間を短縮するなど、サービスの低下を前提とした働き方改革をしています。勿論、民間企業には営業の自由があります。人の確保が困難な事業については大胆に撤退したり、厳しい経営環境にあっても人を増やしたりしているところもあります。さらに言えば、働き方改革のために人事制度や組織構成を大胆に見直しているところも決して少なくありません。時短により浮いた残業代を社員に手当という形で還元をしたり、本俸に繰り入れたところもあります。このように、様々な形で働き方改革に社員が前向きに取り組む仕掛けを講じています。勿論、浮いた残業代を人材育成投資に回し、社員のスキルを上げることで「気合と根性」によらない持続的な生産性向上を目指している会社は多く存在します。

このような民間企業の働き方改革と比べ、これまでの自治体の働き方改革は大きく異なります。まず、人事制度や組織に手を付けたところは極めて少なく、職員の意識改革が主な手段とされています。副業解禁は一部自治体に見られますが、「全体の奉仕者」という公務員としての限界から、民間企業に比べて厳しい制限が設けられています。勤務時間、場所の管理は、働き方改革で管理がむしろ強化され、規制強化の方向に進んでいます。

そして何より一番の違いは、サービスの低下を前提とした働き方改革を打ち出している自治体は皆無という点です。

「サービスは低下させない」という条件下での働き方改革。これが自治体の働き方改革の特徴の一つと言えます。

成果と成果を出すために必要な要素は、次の式で表すことが可能です。

成果 = 能力 × モチベーション × 総労働時間 (一人当たり労働時間 × 人数)

この式を前提とするならば、「人員を増やさず」かつ「一人当たりの勤務時間を減らし」、これまで通りの「成果を維持」するには、残された「能力」と「モチベーション」を上げるしか他に方法がないこととなります。この二つの要素を変えるには、個々人のスキルを向上させること、そして、部下のモチベーションを引き出す管理職の人材マネジメントスキルを向上させることの二つが必要不可欠です。これが、私がこれまで一貫して働き方改革の成否のカギは「人材育成」であり、組織が人材育成投資を増やす必要があると主張してきた理由です。

多くの自治体で働き方改革のため、職員の意識改革セミナーが開催されます。これまでの働き方を見直すきっかけ作りとして確かに意義のある取り組みです。しかし、意識変革だけでは、早かれ遅かれどこかで壁にぶつかります。持続的に働き方改革を進めるためには、個々人の能力開発が不可欠であり、それを支える組織的な取り組みが必要です。

このような民間企業と自治体の働き方改革の差異から言えることはまだあります。民間企業と自治体では、働き方改革の前提となる組織、そしてそこで働く個人の使命が基本的に大きく異なるということです。自然災害が発生した際に、営業を休止する自由がある民間企業と、通常業務を継続しながら災害対応という業務が加わる自治体という対比からも明らかです。この違いにより、自治体職員には民間企業社員とは異なる労働法制が適用されています。具体的には、民間企業に適用される労働基準法等一般法が原則適用されながらも、一部適用除外されたり特例が定められたりして、公務員法が別途適用されています。自治体職員の労働者性が一部制限され、その代わりに権利保護の仕組みが設けられていると言えます。勤務条件の基本的内容が公務員法という法律で定められていることや一部国家公務員に準拠することが定められていることなども自治体職員の権利保護の仕組みの例です。そしてこのことは、もし、働き方改

革が自治体職員の労働者としての権利に一定の変更をもたらすと言うのであれば、自治体職員に適用される労働法制のうち、労働基準法等の一般労働法のみならず公務員法についても見直しの対象となって決しておかしくないことを意味します。

国家公務員の働き方改革に関して、労働基準法等一般法に準拠した改正は行われたものの大きな改正は行われて来ませんでした。公務員法には、民間企業における就業規則に相当する規定もありますが、一部の民間企業が働き方改革で就業規則を大きく見直す一方で、国家公務員についてはこれまでそのような動きは見られません。そのような中で自治体職員の公務員法を国家公務員に先行して改正することは実際上確かに困難かと思われまます。しかし民間企業の働き方改革では、就業規則の見直しを含む人事制度全般の改正が多く行われて来たという事実だけはやはり認識しておく必要があると考えます。

つまり、自治体における働き方改革のもう一つの特徴に、「抜本的人事制度改正無き働き方改革」という側面があると言うことです。

誤解の無いように申し上げておきたいのは、これまで述べてきたのは、民間企業から学ぶことを一切否定するものでは決してないということです。自治体が民間企業の実例を参考とする場合、真似ることが出来るものだけを真似たり、うわべだけを真似ると問題を発生させてしまうことに注意が必要であるということです。民間企業の働き方改革の本質的な視点を理解すること。もし、民間企業の事例をヒントに同じような政策を取り入れる場合は、自治体の組織構造、体質等に適したものになるよう、必要な修正を施して導入すべきという主張です。私は、このことを「和魂洋才」ならぬ「公魂民才」と称しています。

民間企業から学ぶ本質的な視点の例をお話しします。民間企業では働き方改革について持続的に収益を上げ続けるための経営戦略上の課題と位置付けているところが多くあります。働き方改革を

前向きな課題と捉え、一律な働き方から多様な働き方に変えることで多様な人材を呼び込み、多様な価値観をぶつけ合うことから新商品の開発に繋げるという流れが共有されています。シュンペーターは、革新（イノベーション）は既存のものを新たに繋ぎ直す「新結合」から生まれると説いています。同質性の高い集団がどんなに議論を積み重ねてもこの「新結合」は生まれません。働き方改革の目的を多様性の実現とし、経営戦略上の課題とすることで働き方改革を積極的かつ持続的な課題と位置付けています。

このことは自治体も謙虚に参考とすべきです。しかし、多様性を実現するための手段の一つである「時短」だけを目的に据え、そのための方法だけを表面上真似ると、多様性実現という本来の目的が失われ、「行政サービス」の向上には繋がらないという結果を招いてしまいます。

多様な施策

多様性の実現を働き方改革の目的と据えて、効果のある施策を展開するには、多様な施策が必要です。職員を一つの制度で縛るこれまでの単一的な制度から、職員に多様な制度を提供し、出来れば職員の選択に委ねるような制度への転換です。

時短政策を例に考えてみます。残業をしている職員の事情は様々です。まず、「帰らない職員」と「帰れない職員」に分けることが出来ます。帰れない職員も「仕事が原因で帰れない職員」と「帰りづらいから帰れない職員」に分かれます。仕事が原因で帰れない職員も「仕事量と人の数のアンバランスによるもの」と「本人のスキル不足によるもの」というように、他律的な原因と自律的な原因に分けることが出来ます。今、一律強制PCシャットダウン施策が評判です。そのような施策の効果は否定しませんが、そのような施策だけではこの多様な理由による職員全てを救うことは出来ません。同時に、仕事の平準化に前向きに取り組む仕組み、管理職のマネジメントスキル向上支援、適切な人員配置、無駄な仕事を整理する枠組

み、そして何より職員個々人のスキル向上を支援する研修等の人材育成施策が必要となります。

一律強制策は確かに効果てきめんです。しかし、多様な施策と併せ実施しなければ一部の職員を犠牲にします。それが証拠に、現に一部の自治体では管理職が犠牲者となり、既に以前から問題となっていた「管理職になりたがらない傾向」に拍車がかかっています。

正しく時短を進める

拙速に走らず、着実に時短を進めるには、地道にマネジメントの改革、改善を行うしかありません。時間もコストという意識を徹底し、情報共有を目的とした会議は廃止するなど会議は極力少なくする必要があります。会議の目的を明確にする、資料は事前配布する、参加者は必要な最小人員に絞る、終了時間を予め決めておき遵守する、緊急な会議以外は開催時間枠を設ける等の改革を行うことをお勧めします。

会議は「時間泥棒」と言われるほど、各職員のタイムマネジメントを阻害する要因となります。会議改革はまずもって一番に行うべきものと考えます。

職員各自の仕事の範囲、中身を事前に明確化し、指示命令を極力少なくすることも重要です。民間企業の中には「報連相」を原則禁止するところさえあります。それは「報連相」が一对一の口頭によるコミュニケーションであり、時間をコストと考えた場合、最もコストが高くなるからです。報連相を必要最小限とする。それでも仕事が回るように、マネジメントを見直すというものです。

これに関連した私の個人的な経験をお話しします。外務省に出向して外交官をしていた時、私は公務員人生の中で唯一と言って良いほど例外的にワークライフバランスを実現しました。国際機関に対する交渉が中心的業務で、仕事の中身は国内とそれほど変わるものではありません。しかし、劇的にワークライフバランスが実現出来たのです。その理由は、仕事の範囲が予め明確で裁量が認め

られていたこと。組織構造がフラットで調整に時間を採られなかったこと。そして、「委任型」マネジメントの出来る素晴らしい上司に恵まれたことです。

このことは、たとえ仕事の中身が同じでもマネジメントを変えるだけで一定程度、時短が可能であることを示しています。内部調整に必要以上の時間をかけていないか、些細なことまで介入する指示命令型マネジメントで時間をロスしていないか、組織構造が厚くなり決裁ラインが過剰に長くはないかなど、見直すべきことは多くあると思われます。

ただし、マネジメントの見直しも人間の本質をついた正しい見直しが必要です。私が経験した「全く機能しなかった働き方改革事例」を紹介します。それは、「早く仕事が終わった職員はまだ仕事が終わっていない職員の仕事を手伝う」という仕組みでした。仕事の平準化を目的としたもので一見正しく機能しそうですが、結果は逆でした。全員忙しそうにしながらも仕事を早く終わらそうとする職員は現れませんでした。このように「頑張っても報われない」、「頑張ったら逆に損をする」というような施策は空振りに終わります。人事政策は「インセンティブ」を考えて正しく仕組む必要があります。人はどのように行動するかについての正しい洞察に基づいて設計しておかなければ機能しないのです。

似た話としては、残業を頑張らなくて無くなった課は暇と思われ人員が削減される一方、残業を放置していた課には増員があるなど公務組織の場合、構造的な要因から逆機能となることがあります。そうならないよう、組織行動学などの知見を活かした「理論に裏付けられた実践論」から学ぶ必要があります。

働き方改革で行われる「仕事の見直し」にも注意が必要です。民間企業における働き方改革では、まず「仕事の棚卸」をして「無駄な仕事を無くす」ことをします。しかし、自治体の仕事の多くは法律や条例で規定されており、その仕事を丸ごと無

くすことは基本的に出来ません。「棚から降ろした仕事をまた棚に戻す」結果になりかねないのです。

そこで、自治体の場合、本庁での企画業務は別として、現場に近い職場では、「仕事の整理」よりも「仕事の仕方の改善」をまず課題に設定すべきです。自分の担当する仕事の無駄は誰よりも担当者自身が理解しています。にもかかわらず、外部有識者などの意見だけで無理に整理しようとするとう担当者は抵抗せざるを得なくなります。無駄な仕事を正しく抽出し無くすには現場の理解協力が不可欠です。担当者に無駄な仕事を放棄させるようなインセンティブが働く仕組みが必要なのです。例えば、人事評価制度で無駄な仕事を無くしたことも積極的に評価する取組みです。また、総論で仕事を無くせといつつ、実際無くそうとしたら「無くす必要性」を厳しく問い詰めてしまうこともよくある展開です。全ての仕事には行う理由が存在します。完全に必要が無くなったという理由まで求めるのではなく、相対的に優先順位が下がったこと、そしてもし無くしても致命的な被害は発生しないことくらいを証明すれば足りるようになる。その位ハードルを下げない限り、担当者は仕事を減らそうとはしません。「仕事を減らすための仕事」が追加され、その方が高いハードルとなるようでは、誰も本気になれないのです。

働きがい改革

成果を維持しつつ人員増をしないで時短を実現するには、能力向上のほか、モチベーションの向上という方法が残されています。モチベーションを引き出すには、働き方改革を働きやすさの実現だけではなく、働きがいの実現でもあると理解する必要があります。言葉を換えて表現すれば、「働きやすさ改革」だけでなく「働きがい改革」も必要ということになります。働きやすさと働きがいは基本的に別であるにもかかわらず、これまで時短を中心に働きやすさ改革だけに終始してきた感があります。

モチベーションを引き出すためには、働きがい

を感じられる職場環境を作ることが必要です。主要要素は、「仕事」、「人」、「制度」です。

まず「仕事」については、裁量を与えること、出来るだけ仕事を細分化しないこと、最初から最後までさせること、全体像が見えるようにすること、意義を伝えること等、仕事の与え方について上司のマネジメントスキルを向上させることが必要です。仕事を通じて成長の機会を多く提供することも若い職員には重要な要素となります。

「人」については、ハラスメント防止について組織的に本気で取り組み、風通しの良い職場風土を作ることが重要です。どうしても同質性の高い職員構成で年功序列人事が行われる傾向の強い自治体においては風通しの悪い職場風土が構造的に作られてしまいます。それを意識的に変えていく組織的な取組みが求められます。表彰制度のように様々な場面で職員に光が当たるような仕組みの導入、多面評価制度の導入等による効果的なパワハラ防止策などが対策の候補となります。

「制度」については、既存の制度が職員に与えてきた影響を正しく理解し、的確な改善を加えることが重要です。ただし、モチベーションを妨げている要因が果たして本当に制度なのか、それとも運用なのかを見極めることも大切です。運用上の間違いにもかかわらず、それを制度の改正によって行い、失敗に終わるというケースは多くあります。制度改正を自己目的化せず、必要な範囲で正しく制度を見直すことが大事です。

人材マネジメント改革

働き方改革を語ることは、やはり人材マネジメント全般を語ることになります。職員の意識改革だけに留まらず、人材マネジメント全般を見直す。そのような覚悟を持たない限り、職員、組織双方、そして住民にプラスとなる働き方改革は実現できないと思います。今回の話が、多様な職員が力を思う存分発揮出来る職場を作るには何をすべきかについて改めて深く考えるきっかけになれば幸いです。