



「働き方改革」を進めよう

～取り組みの必要性・進め方を考える～

日本経済再生の最重要課題との認識が広まっている「働き方改革」。地方公共団体でも、職員のワーク・ライフ・バランスの実現や心身の健康の向上を図り、住民サービスの質向上につなげていくため、積極的な取り組みが求められている。

そこで今回は、地方公共団体における働き方改革について、改革の必要性を改めて整理するとともに、実施するうえでのポイント、実践例などをまとめてみた。働き方改革を進めるうえでの参考にしていきたい。

総論 公務職場における働き方改革の論点整理

「できない理由を探す」のではなく、「できる方法を探す努力」が必要

早稲田大学 政治経済学術院教授 稲継裕昭



地方公務員の働き方改革に関しては、平成29年2月に公表された総務省の「地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会報告書」で言及されている。筆者は、委員として同研究会に参画した。本稿ではこの報告書を中心として、地方公務員の働き方改革について論点整理してみたい。

日本経済再生に向けて最大のチャレンジ

平成29年3月、政府は「働き方改革実行計画」（以下、「計画」という）を決定した。「計画」の基本的考え方は、「日本経済再生に向けて、最大のチャレンジは働き方改革である」との文章からスタートしている。

ないが、日本の労働生産性は国際的に見て、かなり低い水準にある。その低い労働生産性を上げることが日本経済再生への道筋であり、それを実現するための手段が働き方改革であるとの考えが、一連の議論の背景にある。

日本生産性本部が28年末に公表した「労働生産性の国際比較 2016年版」では、日本の労働生産性（GDP ÷ 就業者数）は7万4千ドル（USD、以下同）で、OECD 35カ国中22位であった。35カ国平均の8万9千ドルを大きく下回り、3位の米国（12万1千ドル）の6割程度の水準となっている。日本の残業時間の長さは世界トップクラスなのに、仕事の成果が伴っていない。長時間労働によっても一人当たりGDPは

向上せず、経済成長率でも他国に大きく後れを取り続けている。

「家庭を顧みずにひたすら一生懸命働けばアウトプットが高まるはずだ」「定時で帰宅するような社員は会社に貢献していないことが多い」といったような日本の企業文化が、アウトプットの低下を招き、労働生産性を下げ、結果として日本経済の低迷につながったと分析されている。

「計画」は次のように言う。働き方改革を進めていくことが、「人々のワーク・ライフ・バランスにとっても、生産性にとっても好ましい」と多くの人が認識しながら、これまでにトータルな形で本格的改革に着手されることはなかった。「変革には、社会を変えるエネルギーが必要」だ。働き方改革は、日本の企業文化、日本人のライフスタイル、日本の働くということに対する考え方そのものに手を付けていく改革だ。

「計画」では、「働き方改革こそが、労働生産性を改善するための最良の手段」であり、これによって、人々が人生を豊かに生きていけるし、中間層が厚みを増し、消費を押し上げ、より多くの人が心豊かな家庭を持つ

るようになる、とする。それにより、日本の出生率も改善していくとの希望的予測も述べている。

すでにこの前年、28年6月に閣議決定された「一億総活躍プラン」において、一億総活躍社会の実現に向けての課題は「最大のチャレンジは働き方改革である。多様な働き方が可能となるよう、社会の発想や制度を大きく転換しなければならない」とされていた。

「働き方改革は住民福祉の増進につながる」という視点

同じころ「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」が、若手官僚の意見も取り入れた形での提言を行っている。この提言は、霞が関の長時間残業によって、官僚たちの政策立案能力が低下し、優秀な人材の獲得ができなくなってきたという現状を憂い、早急な取り組みが必要だとしている。

この提言を読んだ自治体職員の中には、「霞が関と違って自治体の場合には、恒常的な残業もそれほど多くない」と、どこか他人ごとのように感じている者も少なくないようだ。しかし、これは、「働き方改革」

の本当の意味を勘違いしている。

ブラック企業といわれる会社の問題や、中央省庁（霞が関）の長時間労働の問題だけが、働き方改革の課題というわけではない。

働き方改革は、労働生産性を向上するとともに、そこで働く職員の心身の健康を向上し、結果として顧客サービスにつながるもの、つなげようとするものである。

地方自治法第1条の2に謳われている「住民福祉の増進」、すなわち住民サービスの向上のために存在するという意義を有する地方公共団体の場合も、働き方改革が労働生産性を上げ、住民サービスの向上につながるものであるし、またつなげていかなければならないはずだ。本稿では、働き方改革のこの面にも焦点を当てて考えていきたい。

さて、都道府県庁や市区町村役場においても、一部の人が長時間残業をすることになる場面は多く見られる*1。職員が疲弊し、メンタル面での問題を抱える職員が出てきたり、プライベートの時間がなかなか持てず結婚ができない、子育てや介護ができないといった課題を抱える職員も少な

くない。

28年5月、総務省に設けられた「地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会」*2においても、働き方改革についての議論がなされた。この研究会の報告書（29年2月）の第3部は、働き方の見直しに関するものである。

以下、この第3部を順に見ていきたいと思う。

効率的な業務運営や業績を重視する職場環境の実現

働き方の見直し・一つ目の柱である「1 効率的な業務運営や業績を重視する職場環境の実現」の節では、次のように述べられている。

地方公共団体によっては、仕事の成果よりも、労働時間の長さを重視する風土が依然として残っているとところもあると考えられる。このような職場風土は、育児や介護等による時間的制約を抱える職員のキャリア形成の可能性を狭める大きな要因となる。このため、効率的な業務運営やワークライフバランスに資する取組を行った者を適切に評価し、処遇に反映するなど、労働時間の長さよりも業績や業務の改善・効率化を重視する職場環境を実現していくことが必要である。

業績や業務の改善・効率化を重視する職場環境を実現し、定着させるためには、管理職の役割が極めて重要である。管理職には、自らがワーク・ライフ・バランスの取り組みを率先して行うなど、他の職員の模範となることが求められる。

報告書では、先進的な取り組み例を、以下のように数例挙げています。

●人事評価の評価項目の着眼点として、「ワーク・ライフ・バランスの推進」「超過勤務縮減に向けた取組」等を設定している。

〈島根県松江市〉

●管理職の人事評価において、「人材育成の推進と職場づくり」「徹底した事務事業の見直し」につながる具体的な目標設定を必須とし、評価を行っている。

〈神奈川県横浜市〉

●課長級の人事評価について、「ワーク・ライフ・バランスの推進」や「時間外勤務縮減等の実践」について、部下職員や同僚課長からの多面評価を実施している。

〈福岡県北九州市〉

また、時間外勤務縮減の取り組みについて、長野県、山形県、佐賀県、大分県、埼玉県、福井県の例が挙げられている。

より効率的かつ柔軟な働き方の推進

働き方の見直し・第二の柱としての位置づけられている「2より効率的かつ柔軟な働き方の推進」の節で報告書は、「フレックスタイム制やテレワーク、ゆう活」について次のように指摘する。

従来の固定化された勤務時間や勤務場所にとられないワークスタイルは、ワークライフバランスの実現による職員の意欲や士気の向上、家庭環境等に合わせた業務遂行の実現、効率的な時間配分による超過勤務の縮減等が期待されるなど、公務員率の一層の向上と人材の確保に資するものである。

ここで注目すべきは、最近話題に上ることの多い「ゆう活、テレワーク、フレックスタイム制」がこの節の主要テーマではあるものの、「公務員率の一層の向上」に言及している点である。

すでに触れたように地方公共団体の存在意義は、「住民福祉の増進」（地方自治法第1条の2）であり、さらに「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保」（同法第1条）が、地方自治法の目的として

も求められている。

さまざまな働き方改革が、「能率的な行政」の確保からも求められている点は強調されて良い。職員の働きを、住民サービスの向上にいかにつなげるか——。このことが常に求められているのである。

職員が健康で生き生きと働き、やりがいをもって仕事に取り組むことは、住民に対するサービスの質の向上にもつながる。逆に、職員の健康面での不安は住民サービスの低下につながる。メンタル面でのさまざまな取り組みがなされているのは、勤務している職員の労働者としての側面からのアシストであるとともに、職員が行う行政サービスの受益者である住民のためでもあることを銘記してほしい。

また、効率的で効果的な行政運営が強調されるのも、最終的には住民サービスの向上のためである。大部分は税金（交付税や国庫補助金も最終的には国民の誰かが支払っている）から得られた限られた財源を有効に使うためにはどのようなすればよいかを常に求められている。業務効率の向上のために、職務遂行のやり方を工夫したり、より働きやすい

環境を整備したりすることも、究極的には職員の労働生産性を高め、住民サービスの向上に資することが目的の一つである。

報告書で取り上げられている先進的な事例の中から、フレックスタイム制についての鳥取県の例を紹介したい。鳥取県では、28年度から申請に基づき1週間が38時間45分となるよう勤務時間を割り振るフレックスタイム制をスタートしている。10時から15時をコアタイムとし、始業時間および就業時間のみを変更（標準勤務時間である7時から20時までの範囲内）するタイプと、勤務時間を勤務日により伸縮するタイプの2種類を選択することができる。これにより、育児や介護をしなければならぬ職員にとって、弾力的な勤務時間の割り振りが可能となった。時間制約のある職員がフレキシブルに勤務時間を選択することにより労働生産性を上げている。

テレワークに関しては、制度は設けているものの、その利用率が低い自治体も多い。しかし、佐賀県はテレワークの取り組みが群を抜いて進んでおり、利用率も極めて高い。

成功の要因として、①簡易な実施

手続き（人事当局への手続きの省略、所属長承認で実施）、②所属長全員および全体の半数職員を対象とした体験期間を設けたことで、メリットの実感、業務改革への問題意識が芽生えたこと、③職場の自席とほぼ変わらないICT環境があったこと、④全職員対象のスキルアップ研修、各所属へ出向いての出前講座があったこと、⑤各種会議資料の電子化を庁内でルール化し、また、WEBコミュニケーションツールを導入したこと——などが挙げられている*3。

進捗状況・業績を管理する仕組みの確立

働き方の見直し・第三の柱として挙げられている「3進捗状況・業績を管理する仕組みの確立」の節で、報告書は要旨を次のように述べる。

上記1及び2の取組を行うことにより、職員が発揮する能力の低下があったり、行政サービスの低下を招くことがあってはならない。このため、業務の進捗状況や業績を管理する仕組みを確立し、個々の職員が能力を最大限に発揮し、業績を挙げられるようにすべきである。

また、より効率的かつ柔軟な働き方を進めるためにも、主担当以外の

職員であっても業務内容やその進捗状況を把握できるように、日頃からそれらの情報を周囲の職員に共有していく体制を構築することが重要である。

報告書では、先進的な取り組み例として、以下の例を挙げている。

●人事評価の中間フォロー面談を実施することにより、状況の変化による業務目標や達成水準の再確認、達成に向けた指導助言、取り組み姿勢等について指導助言を行っている。

●各職場において毎日朝礼や夕礼を実施し、各職員の業務内容やその進捗状況等を共有している。

△長野県松川町▽
△神奈川県横浜市▽

報告書ではまた、実効的な取り組みのためには、首長のリーダーシップの下、人事当局が中心となつて、立案、実施、フォローアップ等を着実に行うことが不可欠としている。付言すると、各現場の管理職のマネジメントが極めて重要だという点も強調しておきたい。

地方公共団体における働き方改革で重要なこと

地方公共団体では、24時間動いて

いる地域の暮らしへの対応が常に求められている。仕事はいくらでも湧いてくるし、定形外の対応も求められる。また民間に比べれば、遵守すべき法令が多く、紙の重要性も高い（ペーパーレスがなかなか進まない）。そのほか議会対応など、民間には存在しない業務も多くある。

このような環境下で働き方改革を進めるのは容易ではない。住民サービスの低下を招くのではないかと、住民の理解が得られないのではないかと……といった懸念が示されることも少なくない。

しかし、無駄の徹底的な排除等の業務改善を行うことは、職員の職務専念を高め、むしろ行政サービスの向上につながる。労働生産性の向上により、職員の士気が向上するとともに、退庁後の自主学習・自己啓発のための時間の充実による職員の自発的な能力開発の促進といった効果も期待される。そしてそれは、職員の能力を高め、ひいては、住民サービスの向上にもつながっていく。

報告書も言うように「課題ばかりに目を向けて導入を躊躇するのではなく、既に実施している団体から課

題解決の方法や効果等を学び、積極的に導入することが望まれる」。できない理由を探すのではなく、できる方法を探す努力が、今、求められている。

PROFILE

早稲田大学 政治経済学術院 教授
稲継 裕昭 (いなつぐ ひろあき)

昭和58年、京都大学法学部卒業。大阪市役所に入学し、その間に京都大学大学院法学研究科専修コースを平成7年に修了。姫路獨協大学助教授、大阪市立大学法学部助教授、同教授、同法学部長を経て、平成19年から現職。放送大学客員教授(TV 科目。自治体ガバナンス担当)。京都大学博士。ロンドン大学政治経済学術院(LSE)客員研究員(1998-99)、カリフォルニア大学バークレー校(UC Berkeley)客員研究員(2013-15)、元大阪府人事委員、元消費者委員、元公務員制度改革担当大臣アドバイザー。

- *1 総務省の「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査結果」によると、都道府県・政令市・県庁所在市の一人当たり年間時間外労働時間は158.4時間であった。
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000077.html
これは国家公務員(233時間)を下回るもの、民間事業所(154時間)より多かった。(『日本経済新聞』2017年5月3日朝刊)本庁では2.2%の職員が月間80時間超の残業をしていた。
- *2 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou_tayou/index.html
- *3 『佐賀県ICT活用推進ハンドブック』第1章1(2) 佐賀県職員のテレワーク推進「佐賀県から起こすワークスタイルの変革」経済財政諮問会議・先進的な取組を全国展開するための公共サービスイノベーションプラットフォーム第2回会議(平成27年10月30日)佐賀県提出資料など。また本号寄稿(P10～)も参照されたい。