

ウィズコロナ時代における自治体職員の働き方

コロナ禍が

働き方改革に与えた影響

コロナ禍によって働き方改革にブレーキがかかったという見方をする人がいる。しかし、その見立ては誤りではないだろうか。むしろ、コロナ禍によってこれまで進めてきた働き方改革が本来的な方向に修正され加速したと見た方が正しいと考えられる。

そもそも、働き方改革とは多様な働き方を実現して働く人の権利を保障し、誰もが自分の力を仕事で存分に発揮できる。そんな社会を作ろうとしたものだ。それがいつの間にか本来手段に過ぎなかったはずの「時短」が目的化し、更には残業手当をカットする行財政改革施策の一つとまで位置付ける自治体まで現れ始めた。

多様な働き方を用意するどころか、決まった特定の曜日にだけ全職員が定時退庁する。PCを強制的にシャットダウンさせる。民間企業の働き方事例をそのまま真似たその様な施策が代表的な先進事例とされ、右に倣えとばかり普及してしまった。ショック療法的な暫定措置としてならば理解できるとしても恒久的措置とすれ

ば話は別だ。本末転倒と言わざるを得ない。誰もが自分の事情に合わせ、定時退庁できる。又はその曜日であろうとも定時退庁できる。仕事を改善し強制シャットダウンされなくても帰ることが出来るというのが本来の姿である。

「働かせ改革」ではないことを再認識すべきだ。「多様な働き方の実現」が目的であったはずである。コロナ禍でテレワークが本格的に導入され、多様な働き方が大きく前進した。この様な変化は、正に本来の働き方改革の姿そのものであり、働き方改革の方向性が変わったものでも、ましてや急ブレーキがかかったものでもないことは明白だ。誠に不幸で逆説的な話だが、コロナ禍が働き方改革を本来の方向に軌道修正した側面があることも認めざるを得ない。

非営利組織のマネジメント

コロナ禍は、自治体職員の働き方に大きな教訓を与えた。公務員の働き方改革を民間労働者の働き方改革をそのまま真似て行くと職員や住民を犠牲にしてしまう。自治体組織の使命は、住民の福祉の向上である。だからこそ民間企業ではなし得ない業務を自治体組織は担ってい

を理解しないまま民間のマネジメント手法だけを学び同じように実践するとうなるか。それは、まるでOSをインストールしないでアプリをインストールする様なもので、アプリは動かないどころか、パソコンを壊してしまう。

更に話は複雑だ。一度も公務組織で働いた経験の無い「行政の専門家」と称する民間研修講師が何故か自治体職員研修の世界には存在する。例えばその人が野球に詳しくても、野球経験ゼロの人から野球を学んでも決して野球選手にはならない。

公務員には変革が必要だから行政に詳しい民間の人から学ぶべきとの主張がある。「外国の公務員は日本の公務員とは違う。」「日本には世界市場で勝ち抜いた民間企業があるのだから、そのマネジメントを直接学ぶべきだ。」と言う主張もある。しかし、残念ながら日本の民間企業のマネジメントが世界的に高く評価された時代も過去の話だ。日本全体が沈む中で、日本の民間企業は世界市場において残念ながら地位を下げてる。公務員が民間企業のマネジメントを学ぶ。このことが日本においてだけ例外的に有効性が高いとは考えにくい。実際のところ、公務員が学び続けている日本の民間企業は、現在の逆境から脱出を図ろうとこれまでのマネジメントを大きく見直している。

やはり、外国の公務員と同様に公務組織の特性を前提とした「非営利組織のマネジメント」をまず学ぶべきではないか。野球の監督、コーチは野球出身者で占められている。同じ球技だからと言ってもサッカー選手は誰一人いない。

それと同じで、公務組織のマネジメントは実際に公務組織でマネジメントを実践した人から学ぶ。そして自分達を信じ、足元を見つめ直す。そのことが公務員としての正しい職業理解に繋がり、誇りを取り戻し、良い意味でのプライドを持った「プロ」となるのではないだろうか。

コロナ禍で、エッセンシャルワーカーとしての自覚が強まり、手ごたえを感じた自治体職員が多くいたに違いない。自分達の尊い使命を再認識し、懸命に社会に尽くした職員が多くいる。しかし、仕事が忙しくなり懸命に働いても職員の給与は下げられる。これが正に「非営利組織のマネジメント」を象徴する結果だ。金銭給付によってモチベーションを引き出すことが比較的困難な組織。それが非営利組織であり、自治体組織はその典型であるということを示している。全員が頑張った場合でも、頑張った誰かに金銭で報いようとすれば完全相対評価をせざるを得ない制約によって頑張った他の誰かの給与を下げざるを得ない。職員の給与総額が職員の頑張りとは無関係に決まる。

働き方改革にもこのような民間との相違が存在する。民間企業の一部では、浮いた残業代は社員に還元する。無駄な残業を抑制する効果的政策と言うだけでなく、働き方改革を進める求心力とするためだ。一方、自治体組織の場合、浮いた残業代を職員に還元することは違法であり許されない。手当目的の残業があると言いたい訳ではない。むしろ逆だ。どうしてもやらなければならぬ仕事があっても強制的に定時退庁させられ、手当もカット。結果として職員に

専門家が読み解く

自治体の今



人事院公務員研修所 客員教授

高嶋 直人

たかしま なおひと●早稲田大学政経学部卒。在ウィーン日本政府代表部一等書記官、人事院総務課長、立命館大学教授、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現職。自治大学校、市町村アカデミー、JIAM、千葉県、岐阜県、福岡県、大阪市、京都市等多くの自治体において研修講師を務める。著書に「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ゼロの教科書』。

る。「顧客を選ぶこと。事業から撤退すること。」が自由な民間企業に対し、自治体組織は住民を選ぶことは許されず、業務から一方的に撤退することは許されない。買うか買わないかは顧客の選択である民間企業と、顧客である住民に有無を言わず買わせてしまう行政サービスを提供する公務組織が同じマネジメントを行うとうなるか。多くの場合失敗し、顧客である住民を犠牲にしてしまう。

この組織特性の根本的な相違を前提に、世界の公務員は「非営利組織のマネジメント」を学んでいる。一方日本の公務員は、マネジメントは専ら民間から学べと理解し、「営利組織のマネジメント」をひたすら学ぶ。勿論、民間から学ぶことも大事だ。しかし、公務組織の特性等

とつてより厳しい「働き方改革」となる要素を組織構造は内包している。それが非営利組織の典型である自治体組織という一つの例だ。

非営利組織のアドバンテージ

非営利組織にもマネジメント上のアドバンテージがある。それは、「心理的安全性」と「内発的動機づけ」の二つである。

「心理的安全性」とは、組織内で何を言っても大丈夫。明日の自分の食い扶持を心配することなく仕事に専念できるような環境を意味する。実は営利組織のマネジメントでさえも今やこの要素が組織成果を最大化することが証明され注目されている。最近公務員の身分保障を無くせば公務員が目の色を変えて働き始めるといった皮相的な見方が広まりつつあるが、間違いであると言わざるを得ない。公務員の身分保障は、職員にこの心理的安全性を与え、自分のことを心配せずに仕事に専念させる仕組みであり、全ての関心を自分ではなく住民に向けさせるためのものである。公務員自身も場合によっては自覚していないことではあるが、この身分保障、心理的安全性が公務員としての働き方に良い影響を与えていることは間違いない。

もう一つが「内発的動機づけ」だ。これは、仕事自体に動機づけられるということ。仕事的手段ではなく目的となる程、仕事自体に喜びを感じることを意味する。自分の仕事に誰かの幸せに繋がっている実感を持つことが出来る。社会的仕事自体に喜びを感じることが出来る。社会的

に有意義な仕事と思えるか否かが決め手となる。実はワークライフバランスという発想はこの内発的動機付けを無視した発想であり、下手をするとライフのためのワークと誤解させてしまう言葉だ。ワークを手段と捉え、目的であるライフを楽しむ。その為にワークをとにかく最小化、最短化することが良いこととされ、時短が目的化してしまう。そうするとワークの中に喜びを見つけようと思う気持ちもどこかに行ってしまう。そうならない為、（言葉遊びの様ではあるが）「ワークライフマネジメント」と言う言葉を推奨したい。

働きがい改革の必要性

いずれにせよ、「働きやすさ」と「働きがい」は全く別であり、ワークライフバランスを完成させたからと言ってワークに充実感が感じられるということは決してない。働き方改革を「働きやすさ改革」と「働きがい改革」の二つに分け、それぞれに政策を打つべきだ。しかし現実には、「働きやすさ」が未だ実現されていない職場が多く、また、民間の働き方改革に追随する自治体の働き方改革に専ら注目が集まる中で、「働きがい改革」は遅々として進まず、場合によっては「働きがいの搾取」と曲解され、「働きがい改革」が批判されることも少なくない。

しかし、筆者が働きがい改革にここまで拘る理由は、公務員の仕事が民間に比べて内発的動機付けを持ちやすい仕事である一方で金銭給付によるモチベーションの向上が困難な組織による

組織の外へ異動することが例外的ではなくなる。即戦力の人材で空いたポストを埋めることが原則となれば、仕事を通じた育成の要素が小さくなり、上司、先輩に暗黙のうちに部下育成を求めることもない。

未完成な人材を完成に向けて仕事を通じた育成（OJT）を全ての上司に求める日本は、育成分の時間が追加されている。外国に比べてその分の時間が必要となる。即戦力でポストを埋める外国では明示的に職務内容に含めた場合を除き上司が部下の育成に時間をかけることはない。外国人が短く働きワークライフバランスを実現出来ている背景には、このような雇用慣行の違いも影響している。

しかし、日本人の雇用慣行がダメで外国人の雇用慣行が優れていることを必ずしも意味しない。メンバーシップ制は、全ての人に可能性を与え組織主導で育成を図る。ライフサイクルに合わせて一定のキャリアが保障される平等性の高いシステムと言える。一方、ジョブ制は、育成は個人の責任と発想され、結果として個人差が広がり、ポストが変わらない以上処遇も変わらない為、計画的にキャリアを作ることは困難となる。自己責任が前提となり、公平性はあるが厳しいシステムと言える。

どちらかに一方的に軍配が上がるものではないが、コロナ禍をきっかけに日本の民間企業の一部がメンバーシップ制をジョブ制に変えようとする動きがある。それはメンバーシップ制は組織主導で集団主義になり多様性が犠牲になりがちな一方、ジョブ制は個人主導で個人主義に

あつては仕事に働きがいを見出す「内発的動機付け」が貴重な資源とも言えるからだ。民間の様収に益といつた明確な目標が自然とセツトされることもなく、自分達の頑張りで給与が上がることもない。しかし、自分のやっている仕事は人の役に立っていることを日々実感でき、給与のためではなく他人のために仕事をしていることで誇りを感じながら仕事出来る。そんな公務員という仕事の特性を踏まえれば、民間以上に働きがいに着目した政策を進めるべきではないだろうか。

日本人の働き方の特異性

メンバーシップ制とジョブ制。これは、日本人向けに作られた和製英語。日本人の雇用慣行が外国の雇用慣行に比べ特異で極めて例外であることを説明するために作られたものだ。今、一部の日本の民間企業がコロナ禍をきっかけにメンバーシップ制からジョブ制に移行しようとしている。この変化は働き方改革と深く関わった動きであり、ここで紹介しておきたい。

メンバーシップ制とは、日本人の雇用慣行を表す言葉で一般的には一人ひとりの仕事の具体的内容、範囲が曖昧で、上司が柔軟に仕事を割り振ることとされる。つまり、個人は組織に属すると言う包括的雇用契約を組織と結んだだけでジョブ（職務）については契約内容に含まれていないために組織が臨機応変に仕事を割り振ることが可能なシステムと定義される。一方ジョブ制とは、日本人を除く外国人一般の雇用慣行

なり多様性を実現し易いことのメリットにも気づき始めたからだ。

結果さえ出せばその過程は個人に委ねて良いと発想すれば、自然と多様な働き方は可能となる。多様な働き方を用意している組織に多様で有為な人材が集まる。大部屋で上司が常時至近距離にいて指示をしなくても仕事回るジョブ制であれば個室が自宅に代わるだけでテレワークへの転換も容易となる。コロナ禍は、社員の安全確保のためテレワークを本格的に実施した企業に、多様な働き方の導入とは多様な雇用システムを用意することであることを再認識させたのだ。

ジョブ制における管理職

ジョブ制では自分が最適任者と認められない限り異動出来ない。その結果、管理職の位置付け、求められる能力も日本と大きく異なる。メンバーシップ制の日本では管理職も最初は素人。取り敢えず部下を付けて実践で管理職として育成を図る。ジョブ制の外国では少なくとも管理職としての能力があることが管理職ポストに就く前に求められる為、マネジメントについての知識が求められる。外国の管理職は事前にマネジメントを学びプロとしてデビューする。

日本では、マネジメントの基礎知識が全く無い「素人管理職」がいてもおかしくない。この違いが働き方にも大きな影響を与えている。つまり、日本は上司、部下双方とも仕事を通じて育成が図られるというシステムである。上

を表す言葉で、一般的には予め一人ひとりの仕事の内容、範囲が詳細に決められており、個人は組織というよりジョブ（職務）について契約を結んでいるため、契約に含まれない仕事が割り振られることはないシステムと定義される。

この「人に仕事を割り振る日本」と「仕事に人を割り振る外国」といった雇用慣行の違いが様々な面において働き方に差をつくる。

日本人は、人口と出口。採用と退職については自分の意思が反映するが、採用から退職迄の間、何処で何をするかは原則自分の意思は反映されず組織が決める。これは、新規学卒一括採用と定年制という外国には存在しない慣行と制度に支えられた我が国独特のものである。素人である学卒者を採用し、組織内で育成する。その個人が持つ能力と就いたポストに求められる能力との間のギャップを仕事をする過程で上司等による指導、試行錯誤の繰返しによって育成を図り、差が埋まった頃に組織が次のポストに異動させ、また育成を図る。定期人事異動と呼ばれるジョブローテーションを「席替え」と揶揄する人もいるが、メンバーシップ制をとる以上、不可避な側面がある。（年功序列的人事の背景にもメンバーシップ制がある。）

外国人は日本人と対照的な働き方をしている。我々の言葉で言う部内公募制が原則。空いたポストに自分で応募し、最適任者と認められれば異動出来る。つまり自分の人事は自分で決めるという自業自得のシステムである。その為に自然と専門性を磨くことがキャリアの為に必要となり、組織内異動は少なく専門性が生かせ

司、部下とも経験重視。マネジメントの初心者とその仕事の初心者指導育成する。この構図から常にハラスメント等の問題発生の可能性が高い組織構造を作る。

上司部下とも経験重視で、スキルが十分でない間はその分外国より長く働くことになる。管理職は、マネジメントスキルが経験で身につくまでの間、部下の使い方が下手で無駄に働かせたり、働きがいを奪ったりしかねない。マネジメント研修は管理職デビュー前に実施すること。理論を背景とした実践的内容を経験者である公務員から学ぶことが肝要だ。

ジョブ制への移行の動きは、自治体職員の働き方改革とは無縁に思えるかも知れない。しかし、対岸の火事と思って他人事と気楽に構えていたら、いつの間にか優秀な人材に選ばれなくなる組織になってしまうかも知れない。優秀な人材を誘致する為には多様な働き方を用意しておく必要がある。これまでの雇用慣行を絶対視せず、謙虚に見なおす姿勢が必要だ。

むすび

「働きがい」を感じられるようなマネジメントを実践する。このことを私は「働きがい改革」と呼び訴え続けている。公務員は民間人になれないし、なるべきではない。公務員という職業、使命を正しく理解し、住民のために生き活きと働く。そんな意識改革、組織マネジメント改革をウィズコロナの今だからこそ、積極果敢に挑戦して欲しい。