

霞ヶ関「働き方改革」は加速するか

～生産性向上への課題～

日本経済大学 戸田宏治

0. はじめに

働き方の改革は、民間部門であれば長時間労働を改めていきながら「企業価値の最大化のための働き方」を構築していくことになるが、公的部門の場合、これが「国益最大化のための働き方」になる。

日本の労働市場には「長時間労働＝しっかり仕事をしている証」という意識が根強く残っており、象徴である霞ヶ関から改革をはじめべきであるとの認識から働き方改革の議論がスタートした。

ところが、中央省庁の労働組合でつくる「霞ヶ関国家公務員労働組合共闘会議」が実施した調査によると、平成 28 年の月平均残業時間は「働き方改革」の所管省庁である厚生労働省がもっとも多い結果となった。アンケートでは約 4 割の職員が「過労死の危険を感じた」と答えており、民間と比較しても高い割合となっていた。そこで厚生労働省では、平成 29 年 3 月に「働き方改革実行計画」を策定、今後は労使が一体となって働き方改革に取り組んでいくことになった。この実行計画において重要なポイントは、働き方改革を加速化させるために必要不可欠な概念は「労働時間短縮」ではなく「生産性向上」とされているところである。

ただ、霞ヶ関の場合、評価の基準が国益ではなく、省益になるおそれがある。内閣人事局が幹部職員を一元管理し、省庁の垣根を越えた人事を断行するとしても、配属先での業績が問われるわけだから、組織内評価の弊害が全くなかったとはいえない。

働き方改革がめざす生産性向上は、何を成果とし、それをどのように評価することで労働供給のインセンティブにつなげていくかが制度設計上の課題である。本稿では、まだ改革の途上ではあるが、霞ヶ関における働き方改革の具体例として厚生労働省における取組を挙げ、改革の動向と課題について検討したうえで、若干の提言を行いたい。

1. 改革の必要性

平成 29 年 9 月、労働政策審議会（会長：樋口美雄 慶応大学商学部教授）は「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案要綱」という答申を公表した。

これには以下のような内容が盛り込まれている。

- ・労働政策総合推進法（雇用対策法から変更）
- ・36協定の上制限制
- ・有給取得5日間の義務化
- ・月60時間超の残業割増率50%を中小企業にも適用
- ・高度プロフェッショナル制度創設
- ・同一労働同一賃金の実現

こうした取り組みが必要なのは、国内事情として、少子高齢化による労働力の不足ならびに現在の労働者が育児や介護で生活時間の確保が課題であること、世界的な現象として、AIやロボット等の技術革新が急速に産業構造の変化をもたらしていることがあげられる。公務労働の場合、特に前者の要因が強く作用していると考えられる。

たとえば、人事院によると、平成29年度の国家公務員の平均年齢は43.2歳となっており、育児と介護を行いながら職務に取り組まなければならない職員が多いことを示している。¹ 時間制約のある職員が多い中で公務員としての成果を挙げていくためには、長時間労働を改め、短い労働時間の中で成果を挙げていくような働き方に改革しなければならない。昇進競争がインセンティブ効果を発揮するのは、職員の資質と労働条件に大きな差がないという条件を満たしたときであるから、時間制約のある職員はこの点において不利な立場になる。

しかも、その長時間労働が官僚として元来担うべき業務なのかという点、そうではないものも少なくない。たとえば、国会の答弁資料の準備の場合、情報収集、想定問答集の作成等において官僚が主要な役割を果たしている。

しかも、国会審議の質問項目が前日の夜になって明らかになるケースが多いため、定時外に職場にいたことが求められ、深夜に及ぶ残業が日常化している。さらに、政権政治の利害調整過程に官僚が引き込まれ、政治的な利害調整能力や予算折衝能力が重視されることとなり、官僚としての専門的スキルが相対的に軽視される結果となっている。

平成28年3月14日、「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」が開かれ、国家公務員が個々の能力を最大限引き出すための環境等について議論がなされた。この懇談会に出席した公務員メンバーの見解として、現状では膨大な業務量のなか、時間やコストをかけて取り組むべきと見えない仕事も多いとして、①育児や介護など、時間制約を抱える人材を必ずしも活かし切れていない、②長時間労働を前提とする勤務環境や、変化の見えない仕事にストレス・疲労・膠着感が溜まり、必ずしも労働生産性が高いとはいえない状況にある職員も相当数いる、③メンタル不調に伴う休業・離職や働き方を転換するための民間への転職などの例もみられる、といった意見が提出された。

¹ 人事院「平成29年国家公務員等実態調査報告書」

働き方の改革は、民間企業であれば長時間労働を改めていながら「企業価値の最大化のための働き方」を目標にしていくことになるが、公務労働の場合、これが「国益最大化のための働き方」になる。懇談会では、日本の労働市場には長時間労働がしっかり仕事をしている証という意識が根強く残っており、象徴である霞ヶ関から改革をはじめべきであるとの認識から議論がスタートした。

その後、霞ヶ関では「ゆう活」等に取り組む中で意識の変化も見られたものの、生産性に関わる評価方法や仕事そのものに関する改革の具体案が欠けているという課題が残っており、早急に対応しなければ行政サービスの質低下や人材獲得競争に遅れをとるとの危機感が示された。

2. 厚生労働省における取組

2-1. 改革の経緯

厚生労働省における超過勤務は「強制労働省」と揶揄されるほどかねてから指摘されていた。また、前述したように、国家公務員労組の調査では、平成28年の月平均残業時間は「働き方改革」の所管省庁である厚生労働省が霞ヶ関の中でもっとも多いという皮肉な結果となった。現内閣は平成29年度から30年度にかけて「働き方改革」を最重要政策の一つとしているが、このような業務改善は現内閣になってから始まったわけではなく、超過勤務の縮減や年次有給休暇の取得率向上等は10年以上前から取組がおこなわれてきた。ただ、今後はこうした取組を加速させていくために、これまでの経緯を分析して効果的な取組はさらに伸ばし、効果的でないものは見直しを行っていく必要がある。²

他の省庁と比較すると、厚生労働省は定員数に対して業務量が多く、勤務時間外労働が生じやすい環境にある。

たとえば、(本省のみの)定員数では農林水産省が3582名、経済産業省が2448名、国土交通省が4603名であるのに対し、厚生労働省は3527名となっている。これに対し、平成27年の通常国会で比較すると、国会答弁数は農林水産省が1362回(本省職員1人あたり0.38)、経済産業省が1694回(同、0.69)、国土交通省が864回(同、0.19)であるのに対し、厚生労働省は3584回(同、1.02)となっている。委員会審議時間数では、農林水産省が150時間、経済産業省が163時間、国土交通省が108時間であるのに対し、厚生労働省は306時間となっている。平成28年の通常国会の場合、法案提出数(継続案件も含む)は農林水産省が2本、経済産業省が4本、国土交通省が6本であるのに対し、厚生労働省は7本となっている。このような厚生労働省における業務改革・働き方改革の主な取組経緯は以下のように行われてきた。

² 以下、厚生労働省 HP www.mhlw.go.jp 平成29年1月に発足した「厚生労働省業務改善・働き方改革加速化チームの〈中間とりまとめ〉」(平成29年5月)を参照。

- (1) 平成 13 年 9 月、大臣官房人事課長「『超過勤務縮減対策要綱』について」発出。
～超過勤務を命ずる場合は午後 8 時を終了の節目とし、国会待機の迅速な解除、待機要員の交代制導入、答弁作成時の職員数を最小限に絞り込む、事務処理のマニュアル化、決裁権者の絞込み、非効率な資料作成をしない、早い段階で上司にあげて案件に対する共通認識を形成等の取組を盛り込み。

- (2) 平成 17 年 11 月、大臣官房人事課長「『休暇作戦 2per1』の実施について」発出。
～毎月合計 2 日の年次休暇取得を取得し、うち毎月合計 1 日は必ず達成すべきものとされ、上司からの年次休暇取得の勧奨等の取組を盛り込み。

- (3) 平成 22 年 5 月、若手プロジェクトチーム発足。
～業務改善・効率化／サービス改革／国民の声／ボランティア・NPO 連携／現状把握力強化／コミュニケーション力の 6 テーマについて若手職員でチームを編成、幹部報告会でプレゼンテーションを行う。
7 月、若手プロジェクトチーム報告会。
9 月、業務改善推進プロジェクトチーム設置。

- (4) 平成 23 年 3 月、2011 厚生労働省職員アンケート調査実施 (3/3～3/15)。6 月「明るく楽しい職場づくり」検討チームが「2011 厚生労働省職員アンケート結果」公表。
～本省職員を対象にした大規模調査 (回答件数 : 794 件) の結果。勤務環境の現状や要望 など幅広く調査を実施している。12 月 15 日業務改善推進プロジェクトチーム開催 (業務改善具体化チームの検討・取組を受けた議論を実施)。

- (5) 平成 24 年 2 月、業務改善具体化チーム「今後の業務改善の方針について」公表。
8 月、業務改善アンケートの実施。
10 月、業務改善推進プロジェクトチーム「厚生労働省における当面の取り組み」公表。
～以降、「『無駄な仕事』を減らすためのチェックリスト 20」、「3 分でわかる『早出遅出勤務制度』」、「業務改善相談窓口の試行運用について」など業務改善に係る各種取組を公表、実施。
10 月業務改善具体化チーム、新メンバー募集。

- (6) 平成 25 年 1 月、業務改善具体化チーム「今後の取組に関する工程表案について」提案。

- (7) 平成 26 年 7 月、業務適正化推進チーム「業務適正化推進チームとりまとめ」公表。
～条文誤り等各種ミスが続発を受け、佐藤厚生労働副大臣（当時）が主査を務めたチームの検討結果。以降毎年、「業務適正化推進月間」を設けること等を定める。
9 月、長時間労働削減推進本部に省内長時間労働削減推進チームを設置。
10 月、女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針」決定。
- (8) 平成 27 年 1 月、省内長時間労働削減推進チーム、「厚生労働省働き方・休み方改革推進戦略」とりまとめ。
4 月、「厚生労働省における女性活躍とワークライフバランス推進のための取組計画」厚生労働大臣決定。大臣官房人事課長「厚生労働省働き方・休み方改革の実施について」発出。
6 月、大臣官房人事課長等「厚生労働省職員によるテレワークの実施について」発出。
9 月、「情報セキュリティ強化等に向けた組織・業務改革ー日本年金機構への不正アクセスによる情報流出事案を踏まえてー」公表。
～日本年金機構の情報流出事案を踏まえ、「組織的な危機管理対応の欠如」、「組織横断的、有機的な連携の欠如」等の反省点を示し、人的対策や業務運営対策等を対策に掲げる。
10 月、大臣官房人事課長「厚生労働省働き方・休み方改革の実施について」発出。
～4 月からの本省各部署筆頭課等から本省全課室に実施対象を拡大し、「働き方改革」では原則 20 時までに退庁、やむを得ない場合でも 22 時までには退庁し、必要な場合は翌日朝勤務で対応する。「休み方改革」では、全職員がマンスリー休暇（毎月 1 日以上）の年休取得）等を取得することとし、各々に数値目標（「働き方改革」では、平均退庁時間 20 時以内、「休み方改革」では、職員の 65%がマンスリー休暇を取得）を定め、目標達成に向け、重層的な PDCA サイクルを構築。
- (9) 平成 28 年 4 月、大臣官房人事課長「厚生労働省働き方・休み方改革の実施について」発出。大臣官房人事課長等「厚生労働省職員によるテレワークの実施について」発出。
～「休み方改革」の数値目標の引上げ（職員のマンスリー休暇取得率 65%→75%）、テレワークの数値目標（28 年度：6800 人日）を新たに設定等。
6 月、組織活性化推進プロジェクトチーム「業務適正化推進月間について」発出。大臣官房人事課長「平成 28 年度ワークライフバランス推進強化月間における厚生労働省の取組について」発出。
～「ゆう活」の実施、7 月及び 8 月を厚生労働省テレワーク推進月間に定め、塩崎厚生労働大臣からの全職員あてメッセージや幹部職員の巡回等により、「ゆう活」テレワーク利用を促進。

12月、女性・イクメン活躍検討チーム「私たち世代が考える女性活躍推進のカタチ～「できること」でなく「すべきこと」を考える～（1417名の生の声から見えた課題と政策の方向性）」提案。厚労省超イクメン部発足。

（10）平成29年1月、厚労省超イクメン部、「緊急提言書」提案。厚生労働省業務改革・働き方改革加速化チーム設置。

2-2. 働き方の現状

2-2-1. 勤務時間、退庁時間等

勤務時間・超過勤務時間・平均退庁時間等 国家公務員の年間実所定内勤務時間数は、1日の勤務時間数（7時間45分）、年間所定勤務日数及び前年の年間平均年次休暇取得日数に基づき推計すると、平成28年は1770時間52分となる。厚生労働省職員の年間実所定内勤務時間数も、これと同様に推計すると、年間平均年次休暇取得日数が国家公務員全体と厚生労働省本省で同じことから、国家公務員全体と同様に、平成28年は1770時間52分となっている。また、厚生労働省の超過勤務時間数をみると、平成27年で343.4時間となり、38省庁中15位（短時間順）となっている。さらに、「厚生労働省働き方・休み方改革推進戦略」に基づき、原則として20時までに退庁するという目標を設けているが、平成28年の厚生労働省における平均退庁時間は20時07分（対前年比1分遅）、各部署の平均退庁時間のうち最も早いものが18時14分、最も遅いものが21時18分となっている。

平成28年の月別の平均退庁時間の推移をみると、最も早いものが17時50分、最も遅いものが22時38分となっている。国会会期中（1月4日～6月1日、9月26日～12月17日）や災害対応（熊本地震4月14日～）等の時期には平均退庁時間が遅くなる一方、「ゆう活」実施期間中（7月～8月）には平均退庁時間が早くなる傾向がみられる。

なお、厚生労働省独自の取組として、職員の健康に配慮するため、原則として前日の退庁時間から翌日の登庁時間の間隔を10時間以上設ける勤務時間インターバル制度を設けており、平成28年の1月当たり平均達成率は92.2%となっている。

2-2-2. 休暇等の取得状況

年次休暇、夏季休暇では、厚生労働省職員の年間平均年次休暇取得日数は、13.5日（平成27年）となっている。全省庁平均は12.1日となっており、厚生労働省の順位をみると38省庁中5位となっており、年次休暇の取得は、一定程度進んでいる状況にある。「厚生労働省働き方・休み方改革推進戦略」では、職員の75%以上がマンスリー休暇（毎月1日以上）の年次休暇取得を目標としているものの、平成28年は69%（対前年比3%上昇）と目標未達成となっている。また、夏季休暇については、例年9割弱の職員が完全取得（3日間）しており、夏季休暇を組み合わせた1週間以上の連続休暇を取得した職員の割合は

例年 4 割程度で推移している。

産前産後休暇、育児休業及び育児短時間勤務では、女性職員の産前産後休暇は、産前休暇が出産予定日の 6 週間（多胎妊娠の場合は 14 週間）前から女性職員が申し出た期間、産後休暇は出産日の翌日から 8 週間 まで取得できる特別休暇制度がある。対象となる厚生労働省の女性職員は、人事課が把握している限りでは、ほぼ全員取得しているとみられる。育児休業は、男性職員は出生日から、女性職員は産後休暇後から、子が 3 歳になるまで取得できる。平成 27 年度に新たに育児休業を取得した厚生労働省の常勤 職員は 401 人（男性 166 人、女性 235 人）、取得率は男性 27.2%（本省のみ 29.9%）、女性 100.4%となっており、男性の取得者数では 38 府省中で 1 位、取得率では 3 位と なっている。

なお、男性職員に対し、妻の出産に伴う入退院の付添い等を行うために 2 日の範囲内で与えられる配偶者出産休暇の取得率は 90.5%（本省のみ 83.4%）で 23 府省中 5 位、同じく男性職員に対し、妻の産前産後期間中に、その出産に係る子、または小学校就学前の子を養育するために 5 日の範囲内で与えられる育児参加を目的とした休暇の取得率は 82.6%（本省のみ 70.1%）で 23 府省中 4 位、配偶者出産休暇と育児参加のための休暇を合わせて 5 日以上の取得率は 66.4%（本省のみ 54.8%）で 23 府省中 4 位となっている。

育児短時間勤務は、職員が小学校就学前の子を養育するため、週 19 時間 25 分から 24 時間 35 分までの短時間勤務をすることができる制度である。その利用状況をみると、平成 27 年度に新たに育児短時間勤務をした常勤職員は、全省庁で 156 人（男性 13 人、女性 143 人）となっており、厚生労働省では、25 人（男性 1 人、女性 24 人）となっている。

2-2-3. 柔軟な働き方

フレックスタイム制・早出遅出勤務の利用状況をみると、国家公務員のフレックスタイム制については、平成 28 年 4 月から研究職以外の一般職全般にも適用が拡大された。厚生労働省の職員でフレックスタイム制を活用している職員数は、平成 29 年 2 月 1 日時点で 85 人となっている。また、育児・介護・修学・超過勤務縮減を事由とした場合に、勤務時間帯を全 18 種類から選択できる早出遅出勤務の平成 28 年における 1 月当たり平均利用職員数は、育児：74 人、介護：2 人、修学：0 人、超過勤務縮減：57 人となっている。

リモートアクセス（テレワーク）・ペーパーレス化の状況をみると、厚生労働省では、業務用の貸与 PC 端末に加え、私物 PC 端末（タブレット、スマートフォンを含む）を用いてリモートデスクトップ方式により、職員個人の業務用端末をリモートコントロールすることで自宅等から職場と同様の作業を行うことが可能となっている。リモートアクセスする際に必要なトークンは、平成 28 年 12 月までに 1800 台（本省定員数：3527 人（平成 28 年度末））を確保している。厚生労働省では、霞が関ナンバーワンを目指し、リモートアクセスを利用した平成 28 年度におけるテレワーク実施目標数を 6800 人日としているが、実績をみると、平成 29 年 3 月末現在で 585 人日にとどまっている。

ペーパーレス化については、審議会等における資料のペーパーレス化について、平成 30

年7月の次期システム更改の際の本格導入に向けて、平成29年3月末から、まずは一部の審議会等におけるタブレット端末を用いた試行導入を開始した。また、執務室での業務におけるペーパーレス化については、平成28年度の業務適正化推進月間における取組として、大臣官房総務課情報公開文書室が、不要書類の廃棄・整理や電子ファイルの保存ルールの設定等を通じて、紙ファイルを机上になくす取組を行った。当該取組を参考にしつつ、次期システム更改に向けて、フリーアドレスオフィスの段階的導入と、それを前提とした文書管理の整理等といった準備が今後必要となる。

システム更改について厚生労働本省では平成30年7月にシステム更改が予定されている。システム更改の結果、①本省全執務室内で無線LAN化。②職員の業務用PC端末がシンクライアントとなり、持ち運び可能となる。③リモートアクセスの方式も、リモートデスクトップ方式から仮想デスクトップ方式に変更される予定となっている。

管理職によるマネジメントの現状について、厚生労働省では毎年度策定する厚生労働省本省職員研修基本計画に基づき、階層別研修を実施している。このうち、管理職である課長補佐級以上についてみると、課長補佐級（昇任後1～2年以内必修）、課長級（初めて課長職に昇任した者は必修）共にマネジメント能力の向上を図っており、たとえば、課長級研修では複数の外部講師を招聘してケーススタディや討議を交えながら、イクボスの観点から部下の職員の能力を発揮させるためのマネジメントの方法や人材育成の進め方等を盛り込んだ研修を行っている。

また、内閣人事局が実施している管理職によるマネジメントと女性職員のキャリア形成支援について理解を深めるための「女性活躍・ワークライフバランス推進マネジメントセミナー」には平成28年度は受講者を9名（全省庁185名）派遣している。

人事評価制度について、厚生労働省では毎年度策定する組織目標（厚生労働省の目標）に基づき、人事評価を実施している。この人事評価制度は、能力評価（10月～翌年9月までの1年間で評価期間）と業績評価（10月～翌年3月、翌年4月～同年9月の各半年間が評価期間）に分かれている。このうち、業績評価においては、ワークライフバランスに資する効率的な業務運営等に向けた取組・実績を人事評価に反映させるよう、課長補佐級以上の職員には、ワークライフバランスに資する目標の設定を行わせている。また、平成28年9月7日付けの内閣官房内閣人事局人事政策統括官通知「ワークライフバランスに資する効率的な業務運営、良好な職場環境づくり等に向けた管理職の取組・実績を人事評価へ反映する取組の再徹底について（依頼）」により示された管理職の業績目標設定事例や各府省等の独自の取組例を周知し、課長補佐級以上の職員に対してワークライフバランスに資する目標の設定を行わせることを徹底した。

さらに、能力評価においても、評価者は課長補佐級以下の被評価者が行った超過勤務の縮減や年次休暇の取得促進に向けた取組を適正に評価するよう指導している。

3. 今後の実行計画

3-1. これからの課題

このように、ここまでの取組で厚生労働省は国会答弁数や委員会審議時間数等が多いなかで、早期退庁に向けた雰囲気醸成、各種の休暇制度の活用等、勤務時間の短縮をめざしてきた。

しかし、厚生労働省の働き改革加速化チームによる分析は、以下の点で取組が不十分であると指摘した。³

(1) 生産性向上の概念がない

管理職のマネジメントを含め業務効率化に向けた具体的な取組が進んでいない。時間制約のある職員が今後急増することが予想される中、全職員に限られた時間のなかで成果を上げる働き方、すなわち生産性を向上させるという意識とそれに伴った具体的な職務行動をとることが課題である。特に、業務の無駄を省く取組は継続的に進められているが、一定時間内により多くの成果を上げるための改善はあまり行われていない。厚生労働省の業務に「生産性向上」の概念を組み込み、職員一人ひとりが生産性向上に取り組み、より短い時間で必要な成果をあげることを通じて休暇取得を増やす。そのことは、業務時間中はより健康的かつ意欲的な状態で業務に取り組む環境が整う好循環につながる。

(2) 管理職のマネジメント不足

組織全体の生産性を向上させていくためには、幹部職員や管理職による業務効率化へのマネジメントが欠かせない。一方、「厚生労働省働き方・休み方改革実施状況に関するアンケート調査結果」をみても「業務分担の見直しによって仕事量が平準化できた」、「業務の優先順位の明確化等によって業務効率が上昇した」、「超過勤務の原因を明確にすることによって、業務改善につながった」と回答した割合は低くなっている。増大する業務量や厳しい定員状況の中、管理職の多くがプレーイングマネジャー的な役割に就いている今、コントロールが難しい他律的業務をこなしつつ、将来の組織を支える若手職員の育成も念頭に置きながら、業務効率化に向けた効果的なマネジメントをいかに実現していくかが課題と考えられる。

(3) 蓄積されてきた業務改善へのルールが徹底されていない

過去から蓄積してきた業務改善に向けたルールが徹底されていない。厚生労働省においては、累次にわたり、業務改革に向けた検討を行い、その結果、多数の業務改善に向けたルールが蓄積されてきた。平成 26 年度から毎年実施している「業務適正化

³ 前出、「中間とりまとめ」(本文) 13~15 ページ。

推進月間」における本省全課室独自の取組や働き方改革の成果を含め、こうした取組内容の成果の「見える化メール」の全職員あての毎月の送信を通じて、業務効率化の必要性等につき、職員一人ひとりの意識に根付かせるべく取り組んできている。一方、「業務改善・ムダ削減にかかる職員アンケート」結果等をみると、内部の打合せをはじめとして、必ずしも業務改善に向けたルールが徹底されていない状況がうかがえる。これまでの蓄積を活かしながら、定めたルールを組織に根付かせ、生産性向上につなげていくことが課題と考えられる。

(4) IT を活用した柔軟な働き方への対応

労働集約的な本省業務の生産性向上に当たっては、IT の活用が大変効果的であり、「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」提言においても「リモートアクセスとペーパーレス化」が掲げられている。一方、厚生労働省では平成 30 年 7 月にシステム更改が予定されており、システム更改の結果、①本省全執務室内で無線 LAN 化、②職員の業務用 PC 端末がシンクライアントとなり、持ち運び可能となる、③リモートアクセスの方式も、リモートデスクトップ方式から仮想デスクトップ方式へ変更される予定である。こうした環境を十分に活かしながらフリーアドレスやペーパーレス化を通じた生産性向上を図るためには、システム更改以前の早い段階から、①職員への周知、②新たな環境を前提とした効率的な業務の進め方に関する検討、③紙ベースの業務資料の廃棄と電子ファイル化などにつき、全省的に取り組んでいくことが課題と考えられる。

3-2. 改革の加速化に向けた具体的取組

厚生労働省では、平成 13 年度から取り組んできた業務・働き方の改革を整理し、今後の課題を踏まえたうえで、以下のような改革の加速化に向けた働き方ビジョンを策定した。⁴

質の高い政策立案等を通じて国民生活の向上に資するため、単に勤務時間を短くするだけの「早帰り」ではなく、短時間でこれまでと同等以上の付加価値を生み出す「生産性向上」の概念を業務に組み込み、厚生労働省における「生産性向上」の実現を図る。

具体的な取組としては、各局長をはじめとする幹部主導の下、生産性向上の実行計画に係る数値目標を設け、PDCA サイクルを通じた徹底を進める。

⁴ 以下、前出「中間とりまとめ」17 ページ以降を参照。

別添	実行計画の項目	取組の具体例	数値目標の例
(ア)	「生産性向上」実現のビジョンの共有と改革推進に向けた体制整備等	「生産性向上」実現のビジョンの全職員の共有	生産性向上のビジョンを認識していると回答した職員の割合：90% 職場が働きやすいと回答した職員の割合：70%
(イ)	業務改善の実行	内部打ち合わせ時間の短縮	内部打ち合わせ時間が短縮したと回答した職員の割合：70%
(ウ)	柔軟な働き方を支える制度と環境の整備	ペーパーレス化の推進	内部打ち合わせにおけるペーパーレス化率：100%
(エ)	業務マネジメントの質向上	管理職による業務の優先順位の明確化	業務の優先順位が明確化されていると回答した職員の割合：70%

計画（ア）「生産性向上」ビジョンの共有

- ①生産性向上ビジョンの全職員の共有
- ②「コミュニケーション強化月間」（仮称）の創設
- ③研修の充実
- ④改革加速化のための体制整備

計画（イ）業務改善の実行

- ①局長主導による業務改善のための重点取組の設定・実施
（国会待機の待機縮小の徹底等）
- ②職員アンケートを踏まえた業務改善
- ③内部打ち合わせルールの創設（原則 30 分以内）
- ④「朝メール」の効果的な活用の徹底
- ⑤ベストプラクティスの表彰・公表による横展開

計画（ウ）柔軟な働き方を支える制度と環境の整備

- ①ペーパーレス化の実現・テレワークの活用推進
（システム更新、オフィス改革、サテライトオフィスの設置等）
- ②「男の産休」等 100%取得に向けた省内運用の改善
- ③ハラスメントの撲滅
- ④中央合同庁舎 5 号館本館完全消灯日の実現
- ⑤「柔軟な働き方支援員」（仮称）による職員への相談支援

計画（エ）業務マネジメントの質向上

- ①管理職マネジメントの向上に向けた PDCA サイクルの導入
- ②360 度評価の導入
- ③上司から部下への約束
- ④「朝メール」の効果的な活用の徹底（再掲）
- ⑤ベストプラクティスの表彰・公表による横展開（再掲）

計画（オ）業務量の見える化とオープン化

国会業務（国会質問・質問主意書）等の業務量の「見える化」に向けた継続的な研究

3-3. 実行計画の可能性

今後の計画は、管理職のマネジメント能力の向上を図りつつ、IT 技術の活用や現場での工夫を行いながら、生産性向上を伴う働き方の改革が進められていくことになる。これらの取組に関して、さらに検討を加えるべきことについて触れておきたい。

3-3-1. テレワークの拡充について

テレワークには①自宅で業務を行う「在宅型」、②移動中に業務を行う「モバイル型」、③自宅近辺のオフィスで業務を行う「サテライト型」に分けられる。民間企業の場合、テレワークを実施している企業は、そうでない企業と比べて生産性が 1.6 倍高いという総務省の試算もある。⁵

このような働き方は 1970 年代にアメリカで始まったといわれるが、アメリカでは週に 1 度でもテレワークを行っている労働者は約 40%いる。日本では平成 28 年時点で約 13.3%にとどまっている。政府は平成 32 年までに 34.5%まで引き上げる目標を定めているが、時間制約の多い職員を大量に抱える霞が関でもこうした動きは進んでいくと考えられる。

平成 28 年 11 月、内閣人事局、IT 総合戦略室、および総務省行政評価局は「国家公務員の働き方改革を推進するためのテレワーク・リモートアクセス環境整備の実態調査」を公表した。

それによると、平成 27 年度の国家公務員のテレワーク実績（外局を含む本府省等）は、対前年度比で約 3 倍に増加（1,592 人、6,841 人日）したものの、職員全体に占める実施割合は 3%強にとどまっていた。内閣府と総務省は、各府省にテレワーク推進の動機付けとなるよう、①働き方改革への姿勢・意識レベルの高さ、②テレワークの推進状況、③リモートアクセス環境の状況、についての調査を行った（対象は 22 府省、⁶ 調査期間は平成 28 年

⁵ 以下、詳しくは平成 29 年 7 月 24 日「日本経済新聞 電子版」、「テレワーク、日本に根付く？」を参照。

⁶ 内閣官房、内閣法制局、人事院、内閣府、宮内庁、公正取引委員会、警察庁、個人情報

9月21日～10月11日)。

結果は、おおむね全ての府省でテレワークやリモートアクセス環境の整備が働き方改革を推進する必要な手段として位置づけているとされるが、職員の実態を把握し、具体的な改善目標を立てているのは12府省にとどまっている。テレワークに関して具体的な目標を持つに至っていないのは7府省、リモートアクセスについては9府省、職員の具体的なニーズの把握を行っていないのが2府省あった。

これまでのテレワークは、育児・介護の事情を抱えた職員が事前に申請し、職場がPC等を貸与し、自宅で職場と同様のネットワーク環境下で「通常の勤務」ができる環境があった。ところが実際のニーズは、夜間に思わぬ仕事が生じることがある、散発的に対応しなくてはいけない仕事が見込まれるときに職場に戻らず対応したい、家庭の都合で急に出勤できなくなったときにも職場と連絡を取り、作業を進められるようにしてほしい、退庁後もリアルタイムに職務上の情報をフォローする必要があるので、外出先や自宅でも職場メールを閲覧できるようにしてほしい、といったものだった。これらは事前に申請で貸与されたPCのみでは対応できない。貸与したPCでなくても、外出先から役所のLANに安全に接続できる環境の整備が必要となる。

前述したように、システム更改について、厚生労働本省では平成30年7月にシステム更改が予定されており、これにより、本省全執務室内で無線LAN化が実現、職員の業務用PC端末がシンクライアントとなり、持ち運び可能となる。さらにリモートアクセスの方式も、リモートデスクトップ方式から仮想デスクトップ方式に変更される。

ただ、この働き方は職員一人ひとりの役割と権限が明確にされていなければならない。日本の行政機関は、いわゆる「大部屋主義」によって仕事が割り当てられるため、個別のメンバーの職責や権限については詳細な規定が少ない。これは、複雑な業務に対する人的資源配分の柔軟性を確保することができるという利点を持つ。加えて、チームが協力して任務に当たることによる生産力向上、OJTを通じた人材育成が可能になること等が期待される。だが、各メンバーの努力水準が正確にモニターされにくいため、個人の業績を重視した人事評価・賃金制度が導入されると混乱が生じる可能性がある。

チーム生産アプローチが問題とするのは、マネージャーによるモニタリングが不完全にしか行われない状況で、チーム・リーダーがセカンド・ベストの戦略をとらざるを得ないときである。チーム生産では、チーム・メンバーの限界生産性は測定不可能か、測定のためには大きな費用が必要になると考えられる。このとき「測定のための費用」(Monitoring cost)が発生する。費用に見合った労働の成果が期待できない場合、モニターを一定水準に限定しておく方が合理的となる。だがそうすると、自分の努力を「怠け」(Shirk)、他人の成果を自己利益に結びつけようとするフリー・ライドへのインセンティブが発生する。

たとえチーム全体の生産額が観察できるとしても、各メンバーの努力水準が正確に測定

されないときに「努力>報酬」とメンバーが判断した場合、実際の労働供給は報酬水準以下となる可能性がある。あるいは、上司にゴマすりを行って実際の努力以上の評価を受けようとするメンバーが現れるかもしれない。このような場合は「影響を与えるための費用」(Influence Cost)が発生する。逆に、チーム単位で生産額に比例した報酬が保証されていても、自分の努力水準を引き下げてもチームの生産額に変化がない場合、やはり「怠け」が発生するおそれがある。

テレワークが普及すると、チーム内でメンバー同士が互いの仕事ぶりを直接観察しにくくなるため、客観的な評価を行う工夫が必要になる。

3-3-2. 360度評価について

テレワークが普及するにつれ、上司が現場で部下の業務を見るのが難しくなり、上司に「労働時間=コスト」という認識が十分でない場合、この働き方改革は進まない。こうした問題を解決するために、厚生労働省は360度評価の導入を決めた。「仲間うちの評価」(peer review)が機能すると、努力水準の低い職員は低評価を受け、現場から排除されると期待される。

しかし、アメリカでの実証研究では、当事者がナッシュ戦略を取っているという仮説と一致した結果となり、モラル・ハザードの問題は克服されていない。⁷

霞が関の場合、評価の基準が国益ではなく、省益になる可能性がある。そうすると、昇進を望む部下は省益優先の行動を選択しやすくなる。内閣人事局が幹部職員を一元管理し、省庁の垣根を越えた人事を断行するとしても、配属先での業績が問われるわけだから、組織内評価の弊害を除去することはできない。

厚生労働省では、平成29年度から360度評価を導入し、上司の「気付き」を当初の目的として段階的に拡充し、最終的には人事評価制度に組み込む予定である。

さらに、部署ごとに行うPDCAサイクルを導入した。厚生労働省の業務改善に関する重点項目は、以下の通り。⁸

全局共通の 必須項目	①国会待機等の当番制・待機縮小の徹底、②随行の絞り込み、③内部打ち合わせ時間の短縮、④朝メールの適切な実施
局ごとの 自主選択項目	①業務の適切な引き継ぎ、②詳細な発言メモの作成禁止、③コピー用紙の削減、④局内目安箱の設置

⁷ M.Gaynor, J.B.Rebitzer and L.W.Taylor, 'Physician Incentives in Health Maintenance Organization', Journal of Political Economy,112, 2004, 915-931p.

⁸ 前出、「中間とりまとめ」21ページ。

4. 提言

生産性向上に向けた厚生労働省の取組についてみてきたが、ここではこうした取組をさらに着実に推進するための提言を行いたい。

4-1. 働き方改革のための KPI

前述した PDCA と重複する部分があるが、改革を着実に推進するためには KPI (Key Performance Indicator) を利用し、改革の進展を「見える化」するのが有効だと思われる。現在、KPI は各省庁が実施している政策評価には導入されているが、省庁内で取り組んでいる働き方改革にも応用する。⁹

生産性向上のための働き方改革の実現に向けては「労働の質」を向上させることと、業務の効率化による「労働時間削減」の両面に対応する必要がある。このうち、「労働の質」については、労働者の「意欲」と業務を遂行するための「能力」の二つに区分する。

KPI シート作成にあたって、以下の5点を柱とする。

(1) 価値観の共有

ビジョン・ミッションの共有や多様な価値観を認める文化など、働く意欲・エンジンになる要素が十分かどうか。

(2) 個々の力を引き出す人事制度／人材育成

多様な人材の活躍を後押しするための、機会・支援・制度の提供がなされているかどうか。

(3) 時間効率／業務効率

残業時間削減・休暇取得推進・非効率な業務や時間の削減など、主にヒトが工夫してできる時間の効率化がなされているかどうか。

(4) 柔軟な働き方

最先端技術を活用した働く場所や時間を限定しない働き方改革やライフスタイルに柔軟な制度改革を通じた効率化が実行されているかどうか。

(5) 人材の多様性

そもそもの人材が多様化しているかどうか。

⁹ KPI については、公益社団法人 経済同友会「生産性革新に向けたダイバーシティの進化—グローバル、デジタル時代を勝ち抜くための KPI—」(2016 年)を参考にした。詳細な KPI シート例は、以下を参照。

<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2016/160706a.html>

< KPI シート例 >

主要項目	具体的課題	状況把握	改善目標	達成期限
価値観の共有	1. ビジョン、ミッションの共有			
	2. 多様な価値観を認める文化			
	3. 職員の心身の健康管理			
個々の力を引き出す人事制度/ 人材育成	1. 教育・成長の機会			
	2. キャリア自立支援			
	3. 能力・業績に基づく人事評価			
時間効率／業務効率	1. 非能率的な業務の改善			
	2. 残業時間削減			
	3. 休暇取得			
柔軟な働き方	1. 働く場所を限定しない制度			
	2. 働く時間を限定しない制度			
	3. ワークライフバランスの推進			
人材の多様性	1. 女性活用推進			
	2. 外国籍人材、障害者雇用の促進			
	3. 中途採用、高度専門職人材の活用			

部署ごとに現状を記入し、改善策を期限付きでまとめることで、改革の進展が把握できる。KPI は「重要業績評価指標」といわれるが、これを「最終目標」である KGI (Key Goal Indicator) につなげていく。たとえば、KPI が「働く場所を限定しない制度」であれば、改善目標が「テレワーク、BYOD 等の利用実績の数値目標」となり、KGI が「育児・介護等の生活時間と両立できる職員の業務量増加」となるだろう。

4-2. 労働市場の流動化促進

これまでのキャリア・システムでは、キャリア官僚の出世のスピードはノン・キャリアと比較して非常に速く、1年から3年程度で異動しながら各省庁の課長級にまでほぼ全員が自動的に昇任できていた（近年、ポストが少なくなったため昇任できない場合もある）。ただ、そこから局長や審議官などの上位への昇任には「同僚の評価」が大きな影響を持つ。このとき、国民生活の利益に対する貢献度や他の省庁からの評価よりも省益優先の評価が行われることがあった。

また、昇任の可能性が少なくなった官僚は、職務に対するインセンティブが大幅に低下すると考えられる。しかも、下から上がってくる後輩に自分のポストを譲らなければ人事が滞ってしまうため、「肩たたき」が行われ、定年を待つことなく職場を離れることになる。

しかし、短期間で異動を繰り返すため、一般の労働市場でも通用するような専門的なスキルを身につけることが難しい。にもかかわらず、いわゆる「天下り」によって能力以上の待遇を受けることがあり、結果として所属する組織に対して過剰な忠誠心を持つことになる。この「天下り」は、定年前に職場を離れる官僚にとっては大きな代替インセンティブとなっており、これまで国会や世論などから繰り返し批判されても制度改革が進まなかった。ほとんどの官僚には高い職業倫理があると思われるが、これまでの慣行（省庁別の任用制度とインフォーマルなキャリア・システム）が省益優先の行動パターンを生み出す原因の一つとなっている。

稲継裕昭氏によると、長時間かけて評価を行う「遅い選抜システム」と「積み上げ型褒賞」が日本の人事管理システムの特徴だという。¹⁰ 稲継氏は、日本のエリート公務員が真にエリートとなるのは諸外国と比べて比較的遅く、40歳代になってからであるが、これは能力や実績を重視していないわけではなく、「長期にわたる実績主義」なのであり、多くの公務員に長期間にわたって業務へのモラルを維持させる効率的なしくみなのだといわれる。また、給与は年齢とともに上昇していくものの、昇格や昇進の程度によって上昇する割合が異なっている。これは長期間の実績が積み重ねられて対象者の褒賞を決める「積み上げ型褒賞システム」なのである。

このような「遅い選抜システム」のメリットは、長期にわたって競争が続くため、仕事に対するモチベーションや能力向上への努力が長期的に持続されることにある。さらに、その間に複数の上司や同僚から評価を受けることになるため、短期的な誤差がなくなり、客観的な評価が形成されやすい点も重要であろう。

こうしたシステムが成り立つためには、①常に一定数のポストが用意されていること、②一定割合のメンバーには昇進の機会が少ないこと、③外部から採用されるメンバーが少ないこと、④メンバーが均質的で能力を比較しやすいこと、⑤組織のミッションが明確であること、といった条件が必要である。さらに、これらについて次のようにいえるだろう。

¹⁰ 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』、東洋経済新報社、1996年。

1. これを実現するためには、組織の新陳代謝が不可欠であり、これが「天下り」を生み出す原因の一つになっている。
2. ノンキャリアが課長級以上に選抜されることはきわめて稀である。また、最近までは女性職員が昇進する機会も多くなかった。
3. 一部に特別職があるのみで、内部昇進が大原則だった。
4. 採用試験が厳格に行われており、一定の能力を有する者でなければ決して採用されない。
5. 日本の行政機関は組織のミッションが不明確という批判がある。ここでいうミッションとは、顧客である国民が行政に望む内容を明記したものである。¹¹

ところが、近年こうした条件が成立しなくなってきた。第1に、組織のフラット化が進んでおり、ポストが不足してきている。第2に、近年の政府は男女参画型社会の実現を政策目標としているため、女性職員にも昇進の機会が広がっている。第3に、総合職合格者と一般職合格者の能力にさほどの格差がなく、昇進に差異があることが不合理になってきた。第4に、近年公務員として採用される職員には「スペシャリスト志向」が高まっており、キャリア・システムの見直しが避けられない。第5に、行政の効率化を図るためには優れた人材の確保が必要で、閉鎖型の公務員制度から開放型の制度に転換することにより民間からの中途採用を増やさなければならない。この際、公募によって幹部職員を採用すれば省益優先の慣行を改めることが可能となる。第6に、厳しい財政状況の下、行政の効率化やエンパワーメントの向上のためには行政の役割、組織のミッションを再検討しなければならない。そして第7に、「天下り」に対する世論の批判は強く、また予算の効率化という観点からも天下り先である特殊法人や公益法人等の削減は不可欠である。

公務員制度のもう一つの特徴として、いわゆる「入口採用」がある。これは、職階制度と異なり、はじめからスペシャリストとして採用するのではなく、当初はゼネラリストとして扱い、省内のさまざまな部署を異動しながら長期間にわたって能力向上と選別が行われていく仕組みである。

このとき、どのような職員をどこに配置するかは、少なくともその職員がもたらす期待収益であると考えられる。現在すすめられている公務員制度改革は、この期待収益を高めること、そして期待収益を正確に測れるようになることが目標に含まれている。

「適材適所の人材配置」は官民間問わず、あらゆる組織で試みられるのであるが、組織利益の最大化と本人の適性・希望が合致しないことがある。また、能力・実績に基づく人事評価を行い、それによって給与水準が決まると矛盾が生じることがある。

¹¹ 山中俊之『公務員人事の研究』、東洋経済新報社、2006年、34～35ページ。

たとえば、ある組織で X と Y の 2 種類の仕事を 2 名の職員に割り振る必要があるとする。このとき、職員 A の仕事 X に対する期待収益は 25 で、仕事 Y が 20 である。職員 B の仕事 X に対する期待収益は 22 で、仕事 Y は 15 である。

	仕事 X	仕事 Y
職員 A	25	20
職員 B	22	15

職員 A と B を比較すると、 $A: 25+20=45$ 、 $B: 22+15=37$ であり、A の方が優秀な人材である。この組織は、優秀な人材 A にその能力を存分に発揮してもらいたい、あるいは他の組織に移籍しないでほしいと願うだろう。そして、A 自身は仕事 X に関心を持ち、自分の能力を発揮して組織に貢献したいと望んでいるとしよう。

では、この場合、A に仕事 X を、B に仕事 Y を担当させれば「適材適所」なのだろうか。答えは「No」である。なぜなら、A が X を、B が Y の仕事を担当すると、 $A: 25+B: 15=40$ であるが、A が Y を B が X を担当すると、 $A: 20+B: 22=42$ となり、組織利益の最大化という観点からは、優秀な人材 A には Y の仕事をやらせてもらえないのである。

だが、この結果がそのまま給与として支払われるとすると、A は B よりも低い給与となり、A はこの組織から出て行こうとするかもしれない。社会全体の利益を考えると、A はこの職場を離れ、自分の能力を存分に発揮できる場所を探すべきである。あるいは、組織が A に残留を望むのであれば、B よりも仕事 Y の能力が高い職員を採用すべきである。どちらにせよ、A または B が組織を離れ、新たな職場に就くことが望ましい。しかし、労働市場の流動性が低い場合、さらに、天下り批判によって定年まで職場に残ることを強く薦められた場合、A も B も不本意ながらこの職場に留まることになる。生産性が低いと指摘される職場は、こうした問題があるのではないか。生産性の向上を考えると、各職場での業務改善だけでなく、労働市場の在り方も含めて検討すべきであると筆者は考える。