

何をやっているの？

3年前、東大から2人の研究者が長崎に来た。組合と人事課と人事委員会をヒヤリングした。テーマは「公務員の労使関係」。それが縁となったの新シリーズの始まりである。



1952年福岡県生まれ
東京大学経済学部卒
経済学博士
東京大学社会科学研究所教授
(主要著書)
『日本の職場と生産システム』
(1996年・東京大学出版会)
『教育行政と労使関係』
(2001年・エイデル研究所) 他

調査のきっかけ

僕の専門は人事管理や労使関係を調べることである。民間企業が中心である。日本国内の企業が多いが、ヨーロッパやアジアのこともある。だが、つい最近のことであるが、公務部門にも手を伸ばし始めた。僕の多角化戦略の一環である。

国立大学も独立行政法人化され、研究者もあまりに狭い専門に閉じこもっていると、世間の厳しい目からさらされ暮らしにくくなってきたから・・ではない。公務員制度改革をめぐる議論に触発されたからである。この改革の多くは、僕の専門である人事管理や労使関係の領域である。改革論議をはたで見えていて―僕は有名でもないし、建前が苦手で、したがって不規則発言も多いため、政府の審議会などからはお呼びがかからない―疑問をもった。議論に参加している人々の多くは行政学、行政法の専門家や実務家である。有識者と呼ばれる人もいる。彼らは法律、条例、制度はよく知っているだろう。だが、現場の慣行、法律などの運用についても知っているのだろうか。その前に、比較対象の一つとなるだろう民間部門についての知識はあるのだろうか。有識者といっても、しよせん、ある



専門分野についての知識を持つているというだけで、その分野以外では素人にすぎない。

余談になるが、週末になるとテレビに出てくる学者たちの専門を調べてみると面白い。最近、活躍している学者はそもそも19世紀イギリスの財政のことをやっていたというようなことがわかる。なんてことはない、素人の言葉をありがたがって拝聴しているだけである。

まずは実態をちゃんと調べてみるべきではないか。特徴と問題点をまず把握すべきではないか。僕はこう考えた。そこで自治労の知り合いに次のように言ってみた。「まずは調べて、その上で、何を守り、何を変え、何を捨てるかを決めるべきじゃないの？このまま黙ってみているだけでいいの？」こうして僕の地方公務員調査がはじまった。その過程でいくつもの疑問におつかることになる。

最初の疑問

県や市町村をいくつか紹介してもらって、調査に出掛けることになった。すぐに素朴な、しかし僕にとっては重大な疑問が浮かんだ。地方自治体とは何かがわからないのである。いったい何を、どんな目的でやっているのか、これがわからない。

僕は最初に次のように質問した。「民間企業、たとえばトヨタだと『何をやっていますか』と尋ねれば『自動車をつくっています』と答えますよね。『目的は』とさらに聞けば『それは利益をあげるため』と答えますよね。同じように『あなたが勤めている市役所は何をやっていますか、その目的は何ですか』と聞かれたとしたら、どう答えてくださいますか？」別にふざけているわけでも、からかっているわけでもない。

どこに行っても、まずこの質問から始めた。みなさん、まずは絶句である。そんなこと考えたこともなければ、聞かれたこともないというのである。

「でも、それっておかしくないですか？自分が勤めている組織の事業内容と目的を一言で説明できないというのとは僕。『うーん、いまやっている仕事ならば教えられますけれど・・』と考えこんでしまう。どなたか教えてくださいませんか？

長崎消息 NO.197 2004.5

数値目標?

□ 答え

「地方自治体の事業内容と目的を一言でわかりやすく言うとうどうなりますか?」県や市町村でインタビューするたびにまず僕はこう聞いた。みなさん、最初は言葉が出ないが、真面目に考えてく

ださる。そして、ほとんどの場合、次のような結論になるのであった。行政サービスを市民に提供すること、これが地方自治体の事業です。目的は顧客である市民の満足度の最大化でしょう。「なあんだ、そんな簡単な答えか」とつぶやいたあなた、すぐにその簡単な答えを思いつきましたか? 僕が会った人々は真剣に考えぬいた末にこの答えに到達している。即答した人などいなかった。僕の言い方に少々気を悪くして、「では聞くが、行政サービスとは何か、市民の満足度をどうやって測るのか、それを最大化するとはどういうことか、



□ 数値目標

ある県で、この質問をした後に、実はうちの県ではこのたび長期計画を策定して、それぞれの事業に数値目標を立てたのですと言われた。市民の満足度などというあやふやな概念ではなく、数値目標。なんと明確なことか。こういう作業は初めてで、職員全員大変だったんですよと言われた。僕は、地方公務員の人々も苦労しているんだなあと感心しながらその大変さに聞き入った。

□ 第2の疑問

調査が終わり、研究室でその長期計画の資料をみていたら、いくつもの疑問がわいてきた。数値目標は、質の違いから、3種類に分けられた。1つは、高齢者向け公共住宅50

0戸から10000戸へというように、財政的な裏付けさえあれば可能なものである。

2つめは、新規高卒の県内就職率を50%から70%へというように、さまざまな要因に左右され、県独自の力では達成が難しいものである。県内企業が不況に直撃され、そもそも求人が減ってしまったら、いかに県の職員が頑張ったとしても、目標達成は難しい。

3つめは、週に1回スポーツをする県民を現状の20%から50%にするというように、県独自の努力だけでは難しい上に、目標を達成することがどのような意味を持つのかがよくわからないものである。僕が、もしこの県の県民であったとしたら、そんなことは余計なお世話だと思ってしまう。

第1の種類の数値目標はいい。けれども、第2、第3の種類の数値目標をあえて掲げる意味は何だろうか。このような疑問を職員のみならずは持ったのではないだろうか。僕だったらそういう気持ちになる。さらに、ある人が言ったように、お年寄りの生きがいを高めるといったサービスは、どうやって数値にはならない。さらに僕の疑問は続く。

中村 圭介

東京大学社会科学研究所教授

民間との比較

『数値目標』

ある県の長期計画の数値目標について、僕が疑問をもったことは前回触れた。県の独自努力では達成が難しい数値目標、達成が難しい上に達成する意義がよくわからない数値目標、数値化できず、計画から落とされた事業。職員の人びとも大変な苦勞

トイレは
一日一回
濯ぐ水!



をしたものだと他人事ながら同情した。疑問がもう一つ浮かんだ。

『民間企業の計画』

この調査と並行して、僕は民間大企業のアライメントカーの調査も行った。管理面に焦点をあてたこの調査から、次のことがわかってきた。民間企業でも中期経営計画を立てる。計画には数値目標が書き込まれる。売上高、利益高、費用などである。この中期経営計画をもとに半年度経営計画がたてられ、最終的に半期の予算がつけられる。予算といっても、地方自治体の予算とはやや異なり、半期ごとの売上

『管理』

高目標、利益高目標、費用目標が具体的に記入される。この半期の予算が職場までおろされ、アライメントカーの仕事ぶりを管理する指標となるのである。やや込み入った話になるが、我慢してつきあうて欲しい。僕の疑問をわかってもらいたいからだ。

デパートの例でみていこう。半期予算は本社経営企画室・各店舗・各営業部の順で降りてくる。予算を降ろす側はできるだけ高い目標値を受け、受ける側は達成可能な目標値をそれぞれ主張する。組織内折衝である。激しいやりとりを経て各営業部の半期予算が決まる。たとえば婦人服営業部の今年度上半期予算は、売上高2000億円、利益高700億円などのように。

婦人服営業部は5つの売り場から構成される。国際的なデザイナーのブランド、国内のブランドごとに分けられている。半期予算は各売り場にも降ろされる。ここでは折衝はない。予算の背景説明は行われるが、売り場の責任者たちは降ろされた予算を受け入れるしかない。

半期予算は月割りにされ、さらに週割りにされる。つまり、7月の予算、7月第3週の予算が各営業部、各売

り場に示されるのである。予算は目標だから、当然、実績との乖離がある。職場ではこの乖離を「勝ち負け」と呼んでいる。今月は勝ったとか、負けたとかである。

週に1回、月に1回、営業部長を集めた会議、売り場の責任者を集めた会議がそれぞれ開かれる。議題は「勝ち負け」である。「負けている」営業部の部長、売り場の責任者は、厳しい視線にさらされる。「負けている」理由、「勝つ」ための方策を皆の前で述べ、承認を得なければならぬ。これを繰り返して、半期予算を達成すること、これがデパートで働くということである。予算という計画を達成するために、会議で進捗状況が絶えずチェックされ、対応策が議論され、実行に移される。

『第三の疑問』

ここまで来れば、僕の疑問もわかってもらえると思う。ある県の長期計画の数値目標について、これと同じく、達成状況のチェック、対応策の検討と実行が行われているのだろうか。そしてそれはうまく機能しているのだろうか。こうした管理がなければ、数値目標は絵に描いた餅になってしまう。

管理のサイクル

中村 圭介

東京大学社会科学研究所教授

管理のサイクル

前回は、デパートを例にとつて、民間企業では売上高、利益額といった数値目標をいかに達成しようとしているのかを紹介した。

デパートの婦人服売り場であれば、どのブランドのブラウスを揃えておくことによって、どのくらいの売上



落っこ穴

が見込めるはずだという計画が立てられる(Plan)。この計画が実行される(Do)。だが、計画どおりに物事が進まないのが世の常である。売上が計画どおりにならないのは、どこかに問題があるからだ。いったい、どこに問題があるのかを探らねばならない(Check)。対策を考え、たれば、ブランドを変えようか、それを実行に移す(Action)。

PDCAを繰り返すことによって、数値目標を達成していく。これが民間のやり方である。このPDCAを管理のサイクルという。

長期計画を立案した県では、こうした管理のサイクルが回されているのだろうか。残念ながら、僕の聴き取りはそこまで及んでいない。もし、再度、この県を訪れる機会があったら、是非ともたずねてみたい。

だが、僕はたとえ管理のサイクルが回されていたとしても、民間のようにはいかないと思っている。理由は簡単である。数値目標が達成されなくても、他人のせい、あるいは環境のせいにするからである。以下は、僕の勝手な考えである。

数値目標には3種類あった。高齢者向け公共住宅を500戸から1000戸というように財政的な裏付けさえあれば、県独自で達成可能なものが1つ、あとの2つは県独自では達成がきわめて難しいものであった。

高齢者向け公共住宅であれば、予算を握っている部局、あるいは国土交通省を説得し、部局内の課にそのプロジェクトの重要性を説き、多くの納得を得れば良い。合意を得たために、適切なデータを作り、予算のうまい使い途を考えるのは、担当部局の汗と知恵にかかっている。

だが、それ以外の数値目標は、担当部局がいかに良い知恵を出し、頑張ったとしても、部局の与り知らぬ

ところで結果が決まってしまう。高卒の県内就職率を上げようと努力しても、県の企業が不況にみまわれてしまったら、努力は報われない。週に1回スポーツをする県民を増やそうと、いかに広報宣伝活動を行い、施設を利用しやすく工夫したとしても、県民は「よけいなお世話だ」と思っても動かないかもしれない。

こうなると、計画達成に真面目に取り組むことが、なにかバカバカしいように思えてくる。データを探し、よい工夫を試してみても、そうした努力とは無関係のところ、結果が決まってくる。結局、計画は忘れ去られ、計画書も日程表もほこりをかぶる。知事から号令がかかると、あわててほこりを払い、今度は、未達成を説明できるようなデータを探し、言い訳を考える。しなくてもよい残業を、そうした後ろ向きな仕事のためだけにやる羽目に陥る。

僕は地方公務員でも、知事でもないから、よくわからないが、数値目標を立てるのはいいことなのかもしれない。けれども、ちょっと考えれば、地方自治体の立てる数値目標、少なくとも、ここでみたような数値目標には、こうした落とし穴があることには気づきそうなのに……。

本当は少ないんですよ、公務員

長期計画の話は、前回で終わりにしましょう。今回は、どこの自治体でも問題になっている職員数適正化をとりあげましょう。

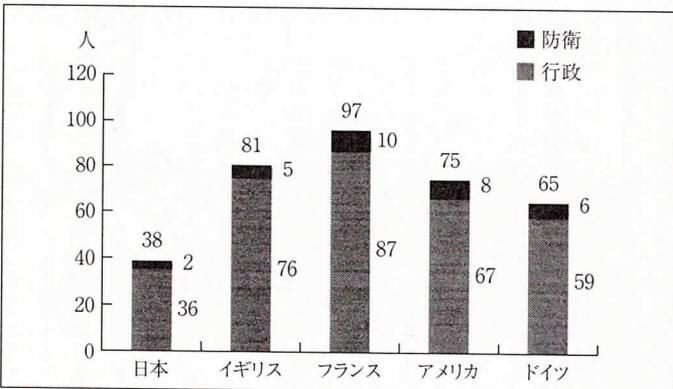
□国際比較

マスコミや議会で行政改革といえば、必ずと言っていいほど、日本の公務員の多さがやり玉にあげられる。けれども、本当は、日本の公務員は世界的に見てとても

少ないのである。これは行政学の常識であり、地方公務員のみなさんもとつくに知っていることでしょう。

下のグラフは人口千人あたりの公務員数を比較したものである。総務庁史編集委員会『総務庁史』(ぎょうせい、2001年)から得た数字である。比較時点は1998年。フランスでは人口千人に対して、97人も公務員がいるのに、日本はわずか38人。軍隊を除いても、フランスは87人であるのに、日本は36人。日本の公務員の比率はフランスの半分以下である。

自営業、雇用労働者など働く人の全体に占める公務員の割合をみても、やはり日本は少ない。調査時点は20年ほど前になるが、稲継裕昭『日本



の官僚人事システム』(東洋経済新報社、1996年)によると次のようである。働く人々全体に占める公務員の割合は、スウェーデンが38・2%、フランスが32・6%、イギリスが31・4%、アメリカが18・3%である。日本の割合はわずかに9・2%である。他の先進国の3分の1から2分の1にとどまる。国際比較をすると、日本は民営化超先進国だと言える。

□適正化?

かくも少ない公務員なのに、まだまだ多いと主張するのはどうしてなのだろうか。公務員数を適正化するのはどういうことなのだろうか。『辞苑(第四版)』によると、適正とは「適当で正しいこと」とある。さらに適当を調べると「ある状態や目的などに、ほどよく当てはまること」だそう。

職員数適正化とは、したがって「行政サービスの提供という目的に、ほどよく当てはまり、正しい水準」に公務員数をすることになる。だが、すでに先進諸国の半分以下であり、民営化超先進国の日本で「正しい水準」とは何を指すのであろうか。僕は是非とも知りたい。

行政改革を進め、職員数の適正化を図ることが、県の最重要目標だと主張するならば、僕の疑問に答えて欲しい。県の幹部も、知事も、行政改革を強力に推し進める議員の先生方にも、同じように問いかけたい。僕の真面目な質問に、みなさんは真摯に答える義務があるように思う。それが説明責任というものではないか。

公務員が少ないのは何故?

中村 圭介

東京大学社会科学研究所

日本の公務員は本当は少ないんですよ、と言うとほとんどの人は「えーっ、嘘」と驚きます。でも、データを集めて、国際比較をしてみると、やはり少ない。前回、示したとおりである。そうすると、今度は、公社や公共企業体が入っていないだろうか、さ

レのうぢ
この連載も
本にします
からー



まざまな反論をしてくる。だが、これらを入れてもやはり少ないのである。

「疑問と解答」

この事実を認めたらうえで、ふつうの人ならば、すぐ次のような疑問をもつだろう。一つは、少ないのに、何故、人減らしを強く迫るのだろう。もう一つは、どうして人数が少ないのに、行政サービスが貧弱じゃないのだろう。

最初の疑問は、実は、僕にもよくわからない。本来ならば政治学が解くべき課題だろうが、あまり話題に

なることもない。ますます、わからない。あるいは自治労の内部で議論されているのかもしれないが、部外者の僕にはよくわからない。二番目の疑問は、行政学者の間でも論じられている。一つの解答は、行政はパートナーとして種々の業界団体を利用し、地方レベルでは町内会や防犯協会を利用しているために、公務員数は比較的少なくてすむ、というものである。もう一つの答えは、日本型の人事・給与システムが効率的であり、それだけ公務員の数が少なくてすむと主張する。

「僕の仮説」

少ない人数で、行政サービスをちゃんと提供しているのは何故かという疑問に対する、この二つの答えについて、僕は次のように考える。

最初の解答はなんとなくわかる。だが、業務の外部化という要因を入れた方が、より説明力を増す。日本のトヨタや本田は、多くの関連部品メーカーを利用して、関連部品メーカーはさらに、多くの第二次部品メーカーを利用して、その全体をさして、ピラミッド型の下請け分業構造と呼ぶことがある。これと同じことが、中央省庁、地

方自治体でみられるのではないか。行政サービスの提供に、民間企業の手も借りることが多いのではないか。そのために、国際比較をみると、公務員数は少なくなる。これが僕の仮説である。

実証するためには、たとえば、高齢者福祉事業、清掃事業など特定の事業をとりあげて、行政と民間の分業関係を国際比較すればよい。研究テーマとしては魅力的である。だが、少なくない研究費と、研究協力者と、時間を必要とする。誰か、やってみようか。

二番目の答えについては、数少ない調査経験からみて、僕には納得できない。僕の目には、地方自治体の人事管理はきちんと設計されているとみえるからだ。

「似顔絵と宣伝」

先月号の似顔絵、女房と娘はそっくりと喜び、母はちよつと違うと嘆いた。宣伝です。僕らの本が出ます。労使協議を通じる行政参加を説いた「行政サービスの決定と自治体労使関係」(明石書店、3800円)と、人事管理の改革を説く『変わるのはいまー地方公務員改革は自らの手で』(ぎょうせい、2000円)。価格は税別。よろしく願います。

マーケット・メカニズム

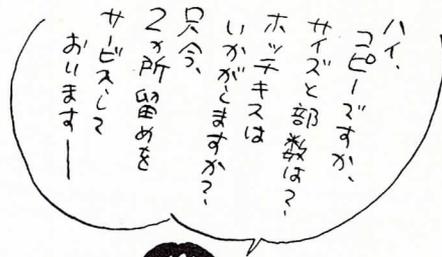
中村 圭介

東京大学社会科学研究所

『良い仕事』

多くの人は良い仕事をしたいと考えている。僕はそう思う。良い仕事とは、社会的意義がある仕事、お客さんに喜んでもらえる仕事のことだ。自分の能力や

今回は、ちょっと理屈っぽくなります。許して下さい。



信条に合った仕事の場合も、多く稼げる仕事の場合もある。だが、世の中は自分の思いどおりにはなかなかいかない。

資本主義社会で暮らしている以上、「良い仕事」かどうかの一つの(唯一の)ではない)重要な尺度は、「仕事の成果」であるモノやサービスが消費者に受け入れられるかどうかである。多くの消費者が好めば、モノやサービスはどんどん売れていく。結果として「良い仕事」をしたことになる。味も素っ気もないが一つの尺度である。

『マーケット・メカニズム』

マーケットをとおして、消費者の好み企業が伝わり、結果として、モノやサービスの配分がうまくいく。経済学というマーケット・メカニズムである。

誤解しないで欲しいのだが、僕は「市場万能主義者」ではない。「市場万能主義者」が、苦勞して、労働組合や労使関係の研究などするものか。彼らからすれば、労働組合などはマーケット・メカニズムの正常な働きを阻害するからんものとなる。

モノやサービスを無駄なく生産、提供し、みんなの好みにあわせて配分するメカニズムは、残念ながらマーケットしかない。疑う人は社会主義社会がなぜ崩壊したのかを考えてみればよい。多くの欠陥を持ちながらも、それに優るものはないという意味で、マーケット・メカニズムが今のところ最善の仕組みなのである。

『民間企業』

民間企業は常に、マーケットと向き合う。消費者が好む製品を、できるだけ高品質かつ低価格で提供しようとする。そうしなければ、生き残れないからだ。マーケット・メカニズムの残忍な面である。

『地方自治体』

そこで働く人々も、マーケットを意識しながら、管理され、働くことになる。もちろん、マニュアルどおり言われたとおりに働く人々であれば、マーケットなどを意識する必要はない。彼らは一定の時間、労働力を使用者に売り、対価として賃金を受け取るだけでよい。だが、今ではそういう人は少数派であろう。

マーケットを民間と同じレベルで、常に意識している地方自治体は、おそらくは少ない。マーケットとは行政サービスの受け手である市民のことである。顧客である市民の満足度をできる限り高めるよう、満足している市民をできる限り増やすよう、常に意識しながら業務を行う地方自治体はどれくらいあるのだろうか。いや、ちゃんと意識しているとの反論がすぐさま上がるだろう。だが、僕は次のように問いたい。顧客である市民の要望に応えることがなかったら、倒産し、生き残れなくなるような自治体はあるのか。マーケット・メカニズムは働くのか。もし、働かないとすれば、どのような仕組みで、自らを律しているのだろうか。市民の満足度を高めるために、どのような工夫をこらしているのだろうか。

職員組合 満 洋印刷所

規律と戦略

東京大学社会科学研究所

□規律

地方自治体にはマーケット・メカニズムが働かない。良い仕事をしようが、しまいが、普通は、自治体の経営が傾くこともないし、倒産することもない。そこで働く人びとの労働条件が引き下げられることもなければ、解雇されることもない。

だからといって、地方公務員が、その環境に安住し、手抜きをしているわけではないと僕は思う。むしろ、行政サービスの質をなんとかして上げようと努力し、顧客である市民に貢献したいと考えている人の方が多いいと思う。少なくとも、僕が調査で会った人びとはそうだった。

だが、組織である以上、いろんな人がいる。なんとか手抜きをして、楽に暮らそうという人だっているにちがいない。民間企業だって同じだ。また、市民のことを真剣に考えている人だって、その真剣さを持続することは難しい。僕だってそうだ。だから、行政サービスの質を上げ、

市民の期待に応える、つまり良い仕事をするためには、なんらかの規律づけが必要となる。民間企業では最終的にマーケットによって、良い仕事かどうか判断される（前々回の文章を参照してください）。つまり、マーケットが企業とその従業員を規律づける。

□人事管理

地方公務員の働きぶりを規律づけるものは何だろうか。僕は、それは人事管理制度だと思う。地方自治体の具体的な事業目標は、行政サービスに対する市民の満足度を上げる、あるいは満足している市民の数を増やすことだと僕は思う。そして、この目標に向かって働くよう教育訓練を施す。目標に向かって懸命に働く人には、インセンティブを与える仕組みを取り入れる。インセンティブとは、より多い昇給でも、より早い昇格でもよい。逆に、怠ける人にはそれなりの罰を与える仕組みを取り入れる。より少ない昇給、より遅い昇格などである。良い管理職を選ぶ仕組みも必要だ。

□戦略

規律づけができれば、今度は、どんな行政サービスを提供するのが望

ましいのかを考える必要がある。ここでもマーケット・メカニズムは働かない。民間企業では、マーケットで売れる商品やサービスが良いものとなる（一般論です、変なモノが売れる世の中になったという意見には僕も賛成ですが）。

地方自治体はさまざまなサービスを提供している。だが、金と人という資源は限られている。市民のニーズを見定めながら、提供すべき行政サービスを決めなければならない。

市民が何を求めているか。市民の声を最も良く聞くことができるのは、自治体で働く人びとである。窓口、審議会、研修、自主的学習などの場で、市民の声を聞くことができる。だが、それだけでは、提供すべきサービスを定めることはできない。

戦略が必要である。いったい、この自治体は、どのような方向に進もうとしているのか。こうした戦略がなければ、さまざまな声を取捨選択できない。戦略は誰が決めるのか。知事や市長などの首長しかいない。全国の首長の中で、この重い責任を認識している人がいったいどれくらいいるのだろうか。

拙著『変わるのはいま』は、みなさんのおかげで増刷です。御礼を申し上げます。



選 抜

管理職をめぐる競争は地方公務員にもある。年齢を重ね勤務を積み、誰でも管理職になれるというわけではない。民間と違いがあるわけではない。組織は一応、ピラミッド型にできている。上位の役職になればなるほど数が少なくなるから、選抜があるのは当然のことである。だが選抜の仕組み



は地方自治体と民間とは異なる。人事考課（勤務評定）を利用するかどうかである。

□選抜の方法

僕が訪れた二つの県と一つの政令指定都市では、管理職の選抜の際に人事考課が利用されていた。だが二つの普通市、一つの町では利用されていないかった。全体をみれば、前回指摘したように県・政令指定都市で人事考課を利用しているのは約半分、普通市・町ではかなり少なくなる。正確な数字はわからないが、おそらく一割くらいか、あるいはそれ以下

であろう。

人事考課を利用してもしなくても、誰かを課長・部長に選抜しなければならぬ。利用していないケースでは、その時期が来ると候補者についての情報を上司から集め、あるいはそうした情報を集めることもせずに自治体トップが決める。こんな方法でよいのだろうか。良い管理職を選ぶことができるのだろうか。

良い管理職とは、さしあたり職場の多くの人々がこの人の下で働けば仕事の効率も高まり、一緒に働く仲間間のモラルも上がると考えるような人を指す。

□恣意性

選抜に人事考課を使わず、一時的、個人的に集めた情報だけに依存すると、良い管理職を選ぶ確率は低くなる。僕は思う。昇進時期にたまたま上司となった人間の個人的な印象、感想、あるいはトップのえこひいき、議員の圧力によって管理職が選ばれることが多くなるのではないのか。結果として、学歴・学校歴・年齢・コネなどによって決められることが多くなる。

僕が訪れた二つの市、一つの町では組合は人事考課に反対していた。だが、いずれにしろ誰かを管理職に

選ばなければならないとしたら、どういう方法が良い管理職を選ぶ確率を高めるのかを真剣に考えるべきではないのか。恣意的に選ばれた管理職の下で働くことは、職員にとって幸せなのだろうか。

□人事考課

人事考課は一定のフォーマットにしたがって、個々人の働きぶり、能力などを評価するものである。人事考課の良いところは同じフォーマットで人を評価し、その結果が蓄積されるということである。そのことによつて世間相場が明示的にできあがる。多くの人が高く評価する人は、やはり良いのである。世間相場ができあがれば、トップのえこひいき、政治的圧力などに対抗しうる。良い管理職を選ぶ確率を高められる。

地方公務員の人びとの間には、人事考課についてさまざまな疑念、不安、誤解があると僕は思う。次回僕なりの考えを述べることにしたい。

なお、成果主義についても誤解があるようだ。もともと、僕は自治体にそれがなじむとは思っていない。意味のある目標をどうやって設定し、その目標に向かって職員をどう働かせるかという仕組みがなければ、そんなものは絵に描いた餅にすぎない。

最終回

中村 圭介

東京大学社会科学研究所

このエッセイも今回で最後です。調査を通して僕なりに考えたこと（ほんの一部ですが）が、少しでもみなさんに伝わっていただければ嬉しい。僕の考えに同調する必要な全くないのだけれど、自分たちのことを考えるきっかけになったのであれば、もっと嬉しい。



僕の本も
ぜひ！！

ホントは
もっと語り
たいけど...

「民間との比較」

僕が自分の研究においても、またこの連載においても、常に気にしていたのは民間との比較です。公務員の研究を始めた時に、次の二つのことに違和感を覚えました。一つは、関係者の多くが「自治体は民間とは違うから」と常に口にするものでした。「違う」ということがわかるためには民間のことも知っている必要があります。だが「違う」

と言う人々は、果たして民間の何を知っているのだろうか。

二つめは、地方自治体やそこで働く人々の研究は「行政学」という学問が行うことになっていくことでした。自治体経営という言葉からすれば、経営学を研究対象にしてもおかしくない。組織は人によって構成されている以上、人事管理論や労使関係論を対象としても不思議ではない。けれども、縦割り学問のため「行政学」以外の学問は参入していない。

「こだわり」

「違う」という前提から出発すると、何が、どう違うのかを見ることが難しくなる。だから常に同じ視点から民間企業と自治体を眺めることにしました。

この連載をこれまで読んで下さったみなさんは、このことを感じ取ってくれたでしょうか。曰わく、事業目標は何か、目標を達成するための仕組みは何か、目標の達成状況を測定する仕組みは何か、未達成の場合何が起るのか、等々です。

そうしたこだわりを持ち続けることによって、根本的に何が違うのかわかってくる。その上で初めて、何を、どう改めるべきか、つまり、

「根本的な違い」

改革のテーマと方向が明らかにされる。僕はそう思いました。

僕が最終的に得た結論は、組織とその構成員を「規律づける」仕組みの存在が、民間と自治体とを分ける根本的な違いだということです。「規律づける」とは、組織の目標に向かって懸命に働くよう促すというようなことだと思つて下さい。

民間企業はマーケット・メカニズムによって「規律づけられる」。マーケットに受け入れられる商品を生産、販売していかなければ生き残ることはできない。構成メンバーである従業員に対しても、それに向かって働くような管理が行われる。

これに対して、地方自治体やそこで働く人々を「規律づける」仕組みは十分には機能しない。マーケット・メカニズムという便利な仕組みはない。「規律づける」仕組みが全くないというわけではない。組織のトップたる首長は選挙で選ばれるし、公務員にしても、市民のさまざまな声に耳を傾けねばならない。だが、その機能は不十分にしか働かない。首長やその活動を監視するはずの議員が、自治体経営の失敗ゆえに落選した、

または立候補を断念したという話は聞かない。公務員にしても、市民の声を聞かないから、良いサービスを提供しないから賃金を切り下げられた、解雇されたという話も聞かない。

□内側からの規律づけ

地方自治体の場合、自らの活動を外側から規律づける仕組みが弱い。もしそうであるならば、自らが律する以外にはないではないか。僕はそう考えるようになった。こうした考えは労働組合、あるいは自治体で普通に働く人々から見ると危険思想なのかもしれない。

「お前の言っていることは管理強化にすぎない」「自治体経営をどうするかなどはトップが考えればよいのであって、我々は言われた通りに働き、給料をもらえばよいのだ」「我々もまた、市民サービスの向上を目指している。みな、真面目に自分でそのことを考えている。新たな規律づけ



「3月初め、奈良に行きました。37年ぶりとなると何も覚えていないようでした」(三千代夫人の話。写真は筆者)

など必要ない」
こうした批判が僕に浴びせられることは十分に承知している。でも「本当にそうなの？本当にそれでいいの？」と言いたいのだ。良い仕事をすることは人間にとって大切なことだと思う。良い仕事をしたねと誉め

られれば素直に嬉しい。他方、誰も見ていないとなれば安きに流れることだってある。自分で自分を律すること、それを継続していくことはかなり難しい。

だからこそ、個々人が良い仕事をしたいように律する仕組みを組織が用意する必要があると僕は思う。

□人事管理

その仕組みは人事管理しかない。民間企業では部門別業績管理という仕組みで、直接働く人々を管理している(3回、4回目の連載記事を参考にしてください)。だが、地方自治体にこれを適用するのは無理である。だから自治体で働く人々を規律づけるのは人事管理しかない。

とりわけ重要なのは人事考課(勤務評定)である。働きぶり、仕事能力を定期的に評価し、その結果を昇進、昇格、昇給に反映させる。

人事考課という言葉は口にしただけで、「自治体は民間とは違うから、民間のような人事考課などは無理だ」という批判がすぐあがるだろう。けれども自分の職場を見回せば、良い企画を出せる人、仕事に対する責任感の強い人、真面目だけれどももう少し経験が必要かなと思える人、みんな

など力を合わせることをしない人、知恵は出すけれども汗はかかない人などさまざまな人がいるだろう。民間でもそうである。そうした働きぶりや仕事能力を評価することは、なにも神様でなくたってできる。

上司がちゃんと評価できるかどうか、評価する項目が適切かどうかといった問題はあろう。けれども問題はその都度、労使で話し合っ解決していけばよいのではないか。考課者訓練も必要となろうし、個人面接も必要となるかもしれない。

だが現状をみる限りでは、人事考課を積極的に活用し、評価結果を昇格、昇給に反映している自治体は極めて少ない。僕の考えからすれば、自らを規律づける仕組みを持っていない。懸命に働いても、怠けていても、同じように昇給し、昇格する。

僕が、地方公務員が怠けものだと考えているのではないことは是非わかって欲しい。仕組み自体に問題があると言いたいのだ。また、大きな格差をつけるべきだとも考えていない。宣伝になるけれど、僕の本を読んで欲しい。

これからも『長崎消息』の一読者として、長崎県となくつながらりを持っていたいと思う。一年間のご愛読、心から感謝します。