

地方自治体の管理職 —改革の要—

東京大学 社会科学研究所 教授 中村 圭介

1:はじめに

地方自治体の管理職に求められる資質、能力、知識というのはいったいどんなものなのか。ここではそれを探してみたい。

地方自治体の人事管理は民間と比較した場合、いくつかの問題を抱えている。これが私の現状認識である(中村 2004)。たとえば、管理職の選抜に人事評価(人事考課)を活用している自治体は少ない。地方公務員の賃金制度にはインセンティブが埋め込まれておらず、逆に、怠けても平気だというメッセージが発せられている(もちろん、実際に怠けている地方公務員が多いなどとは思っていない)。また人材育成にあたってはスペシャリストではなく、ジェネラリスト志向が強い。

こうした問題を解決していくためには、なによりもまず人事評価を導入する(あるいは積極的に活用する)必要があると思う。私の提案は職場の目線を基礎においた人事評価制度である(中村 2007)。

人事評価制度を導入あるいは活用していくことによって、いくつかの人事管理上の問題を解

決していく、言い換えれば、人事管理改革を行う。そうしなければ、地方自治体改革は難しいのではないかと、良質な行政サービスを効率的に提供していくことは難しいのではないかと私は考えている。

地方自治体が直面する人事管理上の課題は以上にとどまらない。どのような管理職を育成していくかも同じように重要である。なにしろ、管理職は組織の要である。要がしっかりしていなければ、どんな改革も絵に描いた餅になる。

求められる管理職像を描くという作業は、普通は、組織としてどんな人材を必要としているのかというように組織上の必要から行われるのかもしれない。だが、ここでは管理される側からの目線を基礎にしつつ、管理職自身の声も活かしながらそれを見つけ出してみたい。利用するデータは2007年12月暮れにある市役所で行った23人の職員を対象にしたグループ討議記録である¹。なお、引用文中カッコ内は私がつけ加えたものである。

2:仕事の裁量

良い上司とはどういう上司ですかという私の質問に30代の係員は次のように答えた。「まっさきに浮かぶのは、ある仕事があって、こういうことをしたい、ああいうことをしたいと細かく指示するんじゃなくて、大枠だけを与えてくれて、その中で、係員に裁量部分を与えて、その結果を見て、ここはこうしましょう、ああしまし

ょうというやりとりができる上司が一番いい上司かなと思っています」。「裁量を与えてくださるのが一つ感じていて。…任されている部分があると思うと、自分もより良いものを作っていきたいというモチベーションがある」。

仕事を部下に任せることの必要性は管理職自

身も気づいている。係長の1人は次のように指摘する。

「課題だらけですよ、仕事の中では。いまだにわりと細かいことで一日中、指示している管理職がいますが、止めた方がいいんじゃないかと思うんですけどね」。

係長としてやらなければならない仕事は山積みだから、任せられるところはどんどん任せるべきだというのだ。ある課長は次のように言う。

「課長の本来の仕事は資源配分だと思うんですよ。4月の人事異動の後、ちゃんとした仕事(資源配分、つまり部下への仕事の割り振り)ができれば1年ちゃんと動きます」。

もっともただ任せればよいというわけではあるまい。新人とベテランでは当然、任せるものが違って来るだろう。部下の知識、経験、能力などを見ながら任せる範囲を決めていく必要がある。仕事を任せてくれる方がよいと答えた30代の係員は次のようにも述べた。

「私にとっては(今の上司の任せ方は)いいんですけど、もう1人係員がいて、その人にするともう少し指示が欲しいともらっていました」。

50代の係員は厳しい。「管理職の資質にもよるんですけどね、完全に相

仕事を任せてほしい、だが、それだけでは困る。30代の係員は付け加えた。

「役所の仕事というのは大事な仕事、ここはきちんと押さえていかないといけないということと、その他もろもろの、あんまりたいして重要じゃないものもあって。…そこはやはりきちんと見ていただく。ルーチン・ワークも含めてたいして重要じゃないものもあって、やはりそのメリハリをつけていかなないと時間が回らない」。

「(良い上司は)勘所だけを見る人。上の人でも『てにをは』にこだわる(人もいる)。…そこまで突き返していたら時間がかかってしょうがない。方針とか、考え方とかを直してもらうのはありがたい(んですけど)」。

課長にもいるらしい。係長は次のように言う。「『てにをは』とかをチェックするような仕事は課長の仕事じゃない。…課長には大きなところを

手を見てやらな、いかんと思いますね」。では部下の能力を見抜けないとだめなんですけどね私がたずねると「それは最低限必要な条件だと思います。そうあるべきだと思います」。

30代の係員たちも厳しい。

「私たちが上司を見て、この人ができる上司かできない上司かというのがある程度わかるように、上司にしてもこの係員ができる係員かできない係員かはある程度わかるんじゃないんですか。その判断ができていなかったんでは…」。

「いろんな人がいて、これが得意、これが苦手というのを上司が見てわかっているほしいなあ。仕事をする姿を見て、この人はここまでだいたいどうぶとか、この人はちょっとこれが苦手とか」。

部下に仕事を任せる、仕事上の裁量を与えてくれる管理職は良い管理職である。管理職自身もそうした方がいいと思っている。だが、任せっぱなしではだめだ。人によって任せる範囲を変えなければならぬ。そのためには、管理職は部下の能力を見極めておく必要がある。部下の能力を知っていれば、任せる範囲を徐々に広げることをつうじて、部下を教育(仕事をしながらの訓練、OJT)していくこともできる。

3:勘所

見てほしい」。

勘所を見て誤っていれば、あるいは部下が困っていたら、適切なアドバイスをする。こういう管理職を求めている。30代の職員は次のように言う。「私が思う良い上司とかは、何かまあ問題が起きた時とか、相談事を持っていった時に、適切な判断とか、返事をしてきて、最後まで問題が解決するまで、どういう風にやっていくかを見ていてくれるとか、気にしてくれている」。

けれども勘所を見ない管理職もいるらしい。次のように管理職をテストする30代の若い係員もいる。

「多少意地悪なんですけれど、わざと間違っている案件を上げる。…そのまま素通り。(なぜ、そんなことするの?)いやたぶん、わかっていないだろうなあと…。私の説明を聞いていたら、うっと思っ疑問とかが出てこざるをえない説明もすることも

あるんですけど、そういうのに対する反応がまったくない。…課長まで上がった段階で、すいません間違っていましたと修正」。

仕事を任せろ。だが、任せっぱなしにせず勘所をチェックする。何かおかしい箇所があれば

適切なアドバイスをする。これが良い管理職のうち1つの条件である。そのためには、少なくとも業務内容を知っている必要があろう。そうでなければ、どこが勘所かわからないし、また問題が起こった時にどういうアドバイスがふさわしいかわからない。

4:責任

良い管理職の3つめの要件は何か問題が生じたら、責任を取ってくれる、カバーしてくれるということである。30代の職員は次のように言う。「(区役所の)窓口でもめている時に、クレームになっている時に自主的に係長が来ていただける。それはたとえば他の係で同じような事例があっても、奥にじーっとしている方とか、むしろ積極的にタバコを吸いに行かれる方とか、いろいろいらっしゃる中でやはり自ら積極的に…。その方がすごく良かったのは、課長出せとかお前じゃ話にならないから責任者出せとか言われた場合に、その上司の方は、もちろんもっと上はたくさんいらっしゃるんですけど、自分がこの職場の責任者です、私より上の責任者はいませんと自分で責任者としての業務を全うしようとしていた」。

何か問題が発生したら最終的な責任を取ることが管理職の仕事であることを自覚している課長もいる。「本庁の課長は施策の具体的な形をつくる仕事をそれぞれの課がやっていますから、議会対策を含めて施策のまず第1の責任者。区役所のほうは、市民サービスの第一線ですので、窓口をレベルアップしていく仕事と苦情の最終的責任を持つ。それと人事管理ですね」。

だが、責任を取らない管理職もいる。係長級のグループ討議で「奥にじーっとしている方、積極的にタバコを吸いに行かれる方」の話をしたところ、次のような発言があった。

「笑い話じゃないです。問題のクレマーが来たら後ろを見るといなくなっているとか。私は係員が長かったんです。50歳くらいで係長になったから、逆に係員時代が長いのでそんな係長にはなるまいと思って仕事をしています」。

技術系でも同じようなことがあると言う。50代の職員の発言である。

「私、現場回りが多くんですけど、たとえば(機械設備の)システムが止まりますよね。…(上司がもう家に)帰られていて、なんか(現場で)トラブルってしまつて(上司に)報告すると、良い上司は(現場に)出てこられるんですよ。ラインを止められないから、心配して電話をしてくるなり、出てくるなり。そうじゃない上司の方はもう部下に任せっぱなしで、何にもしなくて」。

上司が最終的な責任を取ってくれると思えばこそ、部下も与えられた仕事に懸命に取り組める。管理職と一般職は仕事を分担し合う仲間同士というわけではない。管理職には一定の事項についての決定権限が与えられており、自らの下した決定(それには部下にどこまでを任せるとかの決定も含められる)についての責任を取るの当然のことであろう。

最終的な責任を取るのが管理職である以上、管理職は常に部下の能力を見極め、個々人にふさわしい仕事を任せ、勘所を見ている必要がある。そうでなければ、部下の失敗の後始末だけをするのが主な仕事になってしまう。

5:コミュニケーション

30代の職員は良い管理職の4つめの条件として、部下とのコミュニケーションを積極的に図っている上司かどうかをあげた。「良い上司の場合、けっこう、定期的に内部の打

ち合わせとかをやっているんですよ」。「日頃からいろんなコミュニケーションを(上司と)取って、お互いのこと、信頼関係を築いておくと、何をやっても(うまくいかないです)」。

「何から手をつけていいかわからなくて、どうしてよいかわからない人に対しては、やっぱり進捗管理をしっかりして、どういう風にしたらうまくいくよということ導いていかないと。(仕事の)期限はいきなり来るんじゃないので、期限が来るまでに、コミュニケーションを取って…。それが係長の仕事」。

コミュニケーションには会議などの場で行うフォーマルなもの、個人的なインフォーマルなものもある。まずはフォーマルなコミュニケーションを見てみよう。50代の職員は良い上司に出会った数少ない例として次のように述べた。

「その上司になってからは係内での仕事のミーティング、それがけっこう、2週間に1回くらいあって。私はあまりだらだらと仕事をやるのは好きじゃない。お互いに確認しあって、やっていくのが好きなんですよ。その(ミーティングの)中で仕事のやり方だとか仕事の内容についても質問できて、その方は的確に助言、アドバイスをしてくださったんで非常に良かった」。

だが、驚くことに会議を開かない管理職もいるらしい。50代の職員は次のような経験をしている。「若いころ、上司が異動してきたばかりで問題点の把握とか進捗管理とかで、月に1回の会議をもって、なおかつさわやかな感じで、あぁいい課長だなあと思ったんですけど、2年目、3年目になるとそういう会議も慣れてしまったんでしょう、しないんですよ」。

「係長会議、課長会議はあるんですけど、係員レベルがはいる(会議では)係長が課の会議であった(議題)を報告。報告してくださる係長はまだいいですけど、報告すらなかったら、上は何の会議をしているのか全然知らない。そういう職場のほうは30年働いてきて圧倒的でした」。

そうすると、そもそも会議などは開く必要はないという意見も出てくる。同じく50代の職員から。「係の中の会議などしなくてもなんとなく進んでいるのかなあとわかれば十分」。

「結局、となりの人が何をやっているのかを私は知らないというところで会議をしても。となりの人が仕事がいっぱいで手助けしてねということが言えるようであれば、係の会議って非常に重要になると思うんですけど。となりの人の仕事を手伝うにも何を手伝っていいのかわからないというところで、係が3人とかいうところで係の会議を

しても、ただ今これをやっていますというのが必要なのか」。

私は会議は必要だと思う。課全体の方針、係の方針がどのようなものか、業務がどの程度進んでいるのか、現在、どんな問題を抱え、どのような対策を講じればよいのか、こうしたことを話し合い、議論する場はやはり必要であろう。会議は単なる情報交換の場ではなく、上司にしてみれば、部下に任せた仕事がある方向に向かってどの程度進められているかをチェックする場でもある。公式の場である以上、メンバーはある程度の緊張感をもって会議に臨むはずである。その緊張感があれば議論も真剣さを帯びる。

コミュニケーションについて管理職に直接たずねてみた。その結果によると、課長が主催する会議はだいたい行われているようだが、係長になると会議を開くかどうかは人によるそうである。区役所に勤める課長は次のように述べる。

「課内、係のミーティングはいろんな意味で大事だと思う。今の職場でも課内会議…週に1回、毎週金曜日の午後。スケジュールの確認と情報共有、私からは…課長会議の情報をおろしたりとか」。

本庁の課では当然のように定期的な会議が開催されている。本庁では課の規模が比較的小さく、また直接、市民と向き合う窓口業務が少ないために、課の全員を集めた会議を開くのは容易だからだ。ただ、区役所で窓口を担当する課ではそうでもない。本庁から区役所の税務担当の課に異動した課長は次のように語る。

「区役所に初めて課長として行ったんですけど、課長の考え、指示が伝わるシステムがないということを感じました。…徴収のほうの係の会議と証明のほうの係の会議はあったんですけど、(みんなを集めた)朝ミーティングは全くされていなかったし、課の係長以上の会議も全くやっていなかった。私の考えていることが誰にも伝えられていないとすごく思いましたので、課の…8人の係長を集めた会議を毎月するようにしました。…それと朝ミーティングも」。

こういう例外もあるようだが、おおむね課レベルでは会議は定期的に開かれていると見てよい。これに対し係レベルになるとやや様相が異なってくる。前出50代の職員の発言にあるように係員を集めた会議が開かれていないところもあるようだ。もっとも会議といったフォーマルな場ではな

くとも、日頃からインフォーマルなコミュニケーションが取られているならば、それでもよいのかもしれない。本庁の係長は次のような工夫をしている。「私は係員と2人で横並びなんです。仕事を割と抱えているので、いつまでに何をしようとかというのは常に話しながら。係長と係員、特に人数が少なかったら情報の共有化が必要。係員が何をしているのかを把握しておく」。

だが、課長によると、係内のコミュニケーションは係長次第だという。区役所、出先機関の話である。

「係の会議というものをしたいというふうには伝えてきているんですが、やっぱり区役所というのは、どうしてもできない環境が多いんですよ。窓口があって職場があるので、係内のコミュニケーションをやってくれるように努力はしてくれてい

6:リーダーシップ

ここでリーダーシップとは「メンバーたちを正しい方向へと引っ張っていく力。それも強制ではなく、メンバーたちが自ら進んでその気になるようにさせる力」というような意味である。50代の職員は良い管理職の条件の1つとして端的に次のように述べた。

「みんな同じ方向を向いているんだよと兵隊(部下)にも思わせるような管理職が最高にいいかなあ」。

30代の職員は「方針がぶれないこと」をあげた。「良い上司はまず方針がぶれない。課内で話し合っただけでこういう風になってしまうとかを決めた時に、決めたことに則ってその後はされていく。ちゃんとポイントを覚えておられる」。

係長自身も方向を示し、それを係員に浸透させ、具体化させていくことが重要だと認識している。「課長と係員とをつなぐのが係長。大きな方向性とかは課長あたりが持っていて、それを係員が作業ができるように具体化していくのが係長。それがうまくできていけば課長に上がった時にころっと(方針が)変わるといえるのはなくなる」。「組織の業務を具体的に方向性に基づいて示す役割と、実際に業務をする役割が(係長には)ある」。

課長の次の言葉はリーダーシップの重要性を

る。窓口ひとり置いてやるとか、あるいは(夕方)5時からやるとか。係長の対応次第というところがありますね、係内の会議は」。

「情報が共有されていないという(職員の)不満がたくさんありまして。それで係のミーティングを週に1回やってくれと言ったんですけど、1つの係はするようになったんですけど、もう1つはだめ。毎週やっているところは今年には不満はなくなりました。やっぱりやっていなかったりしている係はそういうの(不満)があります」。

フォーマルであれ、インフォーマルであれ、課内、係内のコミュニケーションを定期的に図ることは重要である。それがなければ、任せた仕事はどうなっているのかもわからず、勘所の見極めも適切なアドバイスもできない。

端的に表現している。

「課長は政策の実戦部隊の部隊長だろう」。

リーダーシップがなければ部隊長として部隊を引っ張っていくはずもない。次の課長もリーダーシップがあるとメンバーから見なされていると思う。

「職場のレイアウトを変えて、一番真ん中に課長の席を据えているんですよ。私が行った(赴任した)時、一番奥に課長の席がありましたね。窓口から一番遠い。それが普通のレイアウトですよ。そうすると窓口が見えない。窓口のトラブルもわからない。私は前進しますと言って真ん中に来た。そうするとみんなから見えるわけですね、私の表情とか。落ち込んでいる表情、いらいらしているのはすぐ伝わる。(そうすると)なんとなく暗くなるんですよ。自分が元気で明るく前向きにしないと」。

もうひとりの課長もメンバーを引っ張っていく力のある課長である。単調に陥りやすい業務にメリハリをつけて、つまり方向を示してメンバーを引っ張っている。

「19年度の徴収率の目標があるんですよ。そういうのを見て黙々とやっていくというのが(仕事)。だから毎月のメリハリがすごくないんですよ。なのでこれをつけさせることが課長の仕事かなと思って、今月の目標とかそういうのを自分で作っ

たんですよ。今月は差し押さえをしようとか、財産調査をしようとか、市県民税の何期分を徴収するとか」。

このように良い管理職の5つめの条件はリーダー

7:求められる管理職像

以上、ある市役所の職員に対するグループ討議記録から、職場の目線に基づいた「良き管理職」の条件を述べてきた。部下に裁量を与える、勘所を見ている、責任を取る、コミュニケーションを図る、リーダーシップを発揮するという5つがその条件であった。また部下に仕事を任せ、勘所を押さえるためには、これらに加えて部下の能力を見極める力、業務内容についての十分な知識も必要となると考えられた。

ところで「管理」とは何か。何をすれば「管理」をしたことになるのだろうか。伊丹(1986)によると、管理とは、階層的構造をなす組織にあって、上位者が下位者に仕事を「任せながら、任せっぱなしにはせず、任せた事柄を良い方向へと導いていく」(P.8)ことである。

この定義には管理のいくつかの要素が含まれている。第1に上位者が下位者に「仕事を任せる」。第2に、しかし、「任せ放しにはしない」。すなわち、下位者の仕事ぶりをチェックする。第3に「良い方向」とは何を意味するのかを上位者は理解している。第4に下位者が「良い方向」へと向かうよう上位者を「導く」。

シップである。部下をしっかりと正しい方向へ引っ張っていきける力。部下もそうした管理職を求めているし、管理職自身もその重要性を感じている。

この定義に照らしてみると、グループ討議から浮かび上がった「良き管理者」の条件は次のように解釈することができる。裁量を与えるとは文字どおり「仕事を任せる」であり、勘所を見る、責任を取るは「任せ放しにはしない」ことである。部下の能力を見極める力、業務内容についての知識は「任せるが任せ放しにしない」ために必要な能力であり、知識である。コミュニケーションを図り、リーダーシップを発揮するは下位者を「良い方向へと導いていく」ことである。

このグループ討議から得られた「良き管理職像」は、管理の定義からすると、突飛なものでもなんでもなく、じつに当たり前の像であるといえる。この点では、民間企業と地方自治体の違いがあるわけではない。このいわばごく常識的な像を前提としながら、良い管理職候補をいかに選んでいくか、そして、良い管理職をいかに育てていくか、これが地方自治体の人事管理に問われている。そして、グループ討議を素直に読めば、常識的な「良き管理職像」に合う管理職ばかりではないこともわかる。それはこの事例に限ったことではないと私は思う。

参考文献

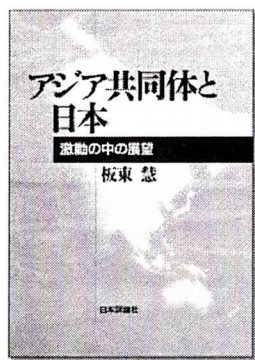
- 伊丹敬之 1986 『マネジメント・コントロールの理論』岩波書店
中村圭介 2004 『変わるのはいま—地方公務員改革は自らの手で—』ぎょうせい
——— 2007 『実践!自治体の人事評価—「評価される側」からのアプローチ—』ぎょうせい

(注)

1 グループ討議はある市役所のコンプライアンス向上検討委員会の求めに応じて行われたものである。討議は係員(30歳代)グループ7人、係員(50歳代)グループ8人、係長級グループ8人、課長級グループ8人の4回行われた。1回のグループ討議の時間はおよそ2時間30分であった。グループ討議では管理職をテーマに取り上げ、良い管理職と悪い管理職、管理職に期待される役割、管理職の具体的な仕事内容などについて話し合ってもらった。自由な議論を行ってもらうために、グループ討議には市役所の担当事務局のス

タッフは参加せず、私が司会役を務めて次のように進めた。まずは簡単に参加者に自己紹介をしてもらった後で、管理職について自由に議論した。議論の途中で私が質問をし、それに答えてもらいながら進めていった。具体的なテーマを事前に決め、それに沿って議論を進めることはしなかった。グループ討議が終わったのち、私が討議記録を整理、作成した。討議記録は最小で16,000字、最大で25,000字、平均して約2万字になった。この記録を何度も読み返し、管理職に求められる資質、能力、知識などを推測していった。

新刊



東アジア共同体からアジア共同体への可能性を探る

アジア共同体と日本

激動の中の展望

大阪産業大学客員教授 (社)国際経済労働研究所会長 板東 慧 著

急速に現実化してきた「東アジア共同体」が、2020年代にインドとオセアニアを加えた「アジア共同体」に転化する可能性を検証し、日本の選択を問う。●定価4,830円(税込)/A5判 ISBN978-4-535-55544-0

目次

序 章 「東アジア共同体」か「アジア共同体」か、を吟味する

■第1部 20世紀末から21世紀へ 東アジア共同体への道

第1章 東アジア共同体と日本

第2章 アジアの現状とそのダイナミズム

第3章 東アジアの生産構造と共同体への道

第4章 東アジアにおける経済発展と都市化

■第2部 激動する東アジアとアジア共同体への道

第5章 ガバナンス問われはじめた中国の光と影

第6章 北との関係で流動する韓国政治の動向と経済・労務関係

第7章 北東アジアにおける国際関係の大転換とアジア共同体の可能性

結 章 世界の動向と試みられる日本の選択

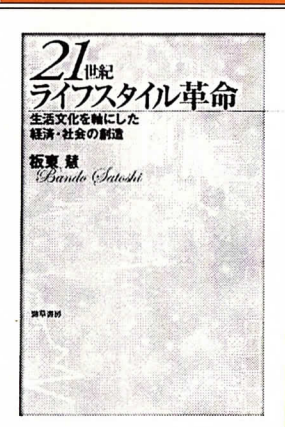
日本評論社 〒170-8474 東京都豊島区南大塚3-12-4 TEL:03-3987-8621/FAX:03-3987-8590 http://www.nippyo.co.jp/

21世紀 ライフスタイル革命

生活文化を軸にした
経済・社会の創造

●定価(本体2,500円+税)

激動の中で混迷する21世紀世界の中にあって、われわれは何を指針に政治・経済・社会を判断し、新しい道を探るべきか。20世紀末から新世紀へ、台頭する民族・地域・個のアイデンティティを基礎に、生涯設計から消費・仕事・宗教・都市社会を見直し、「生活文化」を軸とする価値観にもとづく経済・社会の創造と再編を提唱する。
勁草書房 〒112-0005 東京都文京区水道2-1-1 03(3814)6861 振替00150-2-175253



大阪産業大学客員教授 板東 慧 著
ISBN 4-326-65266-7

書店にて、または直接お申し込み下さい。

Int'lecowk Vol.64-9 No.993
September, 2009

International Economy and Work Monthly

The Reform of the Civil Service System and Civil-Service Job
The Problem of the Civil Reform in Japan: The Things We Need to Do to Avoid the Civil Reform Based upon not Calm Discussion but Social Unrest
M.Nakano

The Present Situation and Subject from the Public Sector Unions'viewpoint Concerning a Reform of Civil Service in Japan
H.Takayanagi

Managers in Local Governments as Pivotal Persons for the Reform
K.Nakamura

年間購読料 15,000円(送料込)
定 価 1,200円(送料別)

Monthly Review

視点 中国並びにアメリカの貧富の格差解消の為の税制改革・大森私案について
京都大学 上海センター協力会副会長 大森 経徳

第65回/不安定化する雇用から生きにくさの拡大へ
労働社会学の新たな課題
首都大学東京 大学院人文科学研究科 博士後期課程 仁井田典子

特集

公務員制度改革と 公務労働

公務員制度改革の課題
—社会不安による改革から脱するために必要なこと—
兵庫県立大学 大学院応用情報科学研究科 准教授 ●中野 雅至
M. Nakano

公務労働組合から見た公務員制度改革の現状と課題
全日本自治団体労働組合 企画局部長 ●高柳 英喜
H. Takayanagi

地方自治体の管理職—改革の要—
東京大学 社会科学研究所 教授 ●中村 圭介
K. Nakamura