

霞が関の働き方改革に関する諸課題

日本経済大学 戸田宏治

0. はじめに

人事院によると、平成 27 年度の国家公務員の平均年齢は 40 代を超えており、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。こうした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。

X_i と X_j という 2 人の職員がいるとする。この 2 人の才能(g)に差がないとして、自分の労働供給(e)をそれぞれが決定できるとする。このとき、 $X(g_i + e_i) = X(g_j + e_j)$ だとすると、この 2 人の期待昇進確率は 2 分の 1 となる。だが、 $e_i > e_j$ としてその差が大きい場合、 X_j は職務へのインセンティブを持たなくなるだろう。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だけであるから、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。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、定時外に職場にいることが求められ、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。民間企業であれば「企業価値の最大化のための働き方」が問われることになるが、公務労働の場合、これが「国益最大化のための働き方」を問うことになる。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言えない仕事も多いとして、①育児中・介護中など、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、労働生産性が高いとはいえない状況にある人も相当数いる、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。

本稿では、これらの基本的な問題意識と改革の概要について整理したうえで、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に検討を加えていきたい。

1. 働き方改革の重点取組方針の概要

内閣人事局は「平成 28 年度における人事管理運営方針」を決定し、公表した。¹ これに先立つ 3 月 14 日には「霞が関の働き方改革を加速するための懇談会」（座長：小室淑恵、株式会社ワークライフバランス代表取締役社長、以下、懇談会）が開かれ、国家公務員の能力を最大限引き出すためにはどのような労働環境が必要か等について議論がなされた。その結果、育児や介護といった時間制約を抱える職員が多い中で、必ずしも生産性が高いとはいえないような業務、合理性の不明瞭な長時間労働の存在が指摘された。

この点については以前から意見があった。たとえば、村松岐夫氏は「卑近な一例であるが、官僚の超・超過勤務について、筆者は異常であると思っていた。国会の答弁資料の準備に忙殺され、家庭の時間の持てないような勤務では、公務員の読み、考える時間は犠牲になるし、彼らの健康は害される。省庁幹部による、ジェネラリストを基準としローテーションでトップをつくっていく人事行政にも専門性の軽視という問題があった」と指摘されている。²

懇談会に参加した公務員メンバーからは、こうした働き方が存在する要因として、長時間の労働を無駄と感じない、つまり労働時間をコストと考えていない上司が存在すること、「不要と考える仕事をやめること」に対する内外の関係者が多いこと、意思決定の階層が多く、手続きが煩雑であること、庶務業務をはじめとする内部管理業務に過剰な品質を求めるために多大な労働力を投入していること等、構造的に仕事が増える一方となっているのではないかという指摘がなされた。

これらの課題を解決するためには、職場の上司が労働時間をコストと考えること、そのためには業務の優先順位をつけること、硬直的かつ画一的な働き方を見直すためのマネジメント能力を発揮すること、さらに、構造的な課題に対しては労働生産性を重視した業務の評価をすること、時間外労働を削減するための改革が必要といった意見が出された。

こうした諸課題に対し、平成 28 年 7 月 29 日、内閣人事局は「日本再興戦略 2016」（平成 28 年 6 月 2 日に閣議決定）、懇談会の「提言」（6 月 16 日）、さらに平成 26 年 10 月 17 日の「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」（女性職員活躍・ワークライフバランス推進協議会決定）に基づいた働き方改革を加速させるために、本府省等を中心に、今後 3 年程度という期限を設け、以下の重点取組方針を決定した。

1. リモートアクセスとペーパーレス
2. マネジメント改革
3. 仕事をやめる仕組み
4. 国会関係業務の改善
5. 「働き方改革」を更に加速するための仕掛け

¹ 以下、内閣人事局 HP (<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/>) を参照。

² 村松岐夫『最新 公務員制度改革』（学陽書房、2012 年）89 ページ。

個別の課題については後ほど触れるとして、この取組方針の中心をなすのが懇談会の提言であるため、まずは基本的な問題意識と改革の概要について整理しておきたい。³

(1) 従来の霞ヶ関の働き方は限界を迎えている

男性職員のボリュームゾーンである団塊ジュニア世代の親世代（団塊世代）が 70 代に突入する 2017 年度から時間制約がある職員が急増することになる。これは業務の中核を担う人材が、育児・介護・共働きの 3 つを抱えることを意味し、組織としては、こうした条件の中で成果を挙げていかなければならないことになる。つまり、超過勤務を前提とした霞ヶ関の働き方は限界を迎えていることになる。

(2) 大介護時代に成果を出せる組織とは

これまでの霞ヶ関では、時間外対応可能な人材を中心とした働き方だったため、時間制約があり、超過勤務が不可能な職員は事実上キャリアを積むことが出来なかった。だが、今後超過勤務が不可能な職員が急増することが確実であるため、時間制約があってもキャリアを積むことができるような仕組みを構築しなければならない。そのためには、仕事のやり方を属人化させずにチームで成果を出すことが必要。業務のスクラップ・アンド・ビルドを行い、増えた仕事があれば「やめる仕事」を見つけなければならない。

(3) 社会全体への悪影響

職員の長時間労働によって、配偶者は家庭での時間を確保するため、離職・非正規化せざるを得なくなる。これは社会的にみて、貴重な労働力の損失といえる。また、霞ヶ関からのオーダーにより、民間企業（新聞記者等）も深夜・休日の対応を迫られる。長時間勤務の職員の場合、家庭生活に十分な時間を注ぐことが出来ない、自己研鑽の機会が持ちにくい、外部人脈を作りにくいといった環境の中で精神的・肉体的な疲労を抱えている。短時間労働の実現によって職員の健康維持と家庭との両立、配偶者も責任ある仕事と家庭の両立を可能にしなければならない。

(4) 働き方改革加速の必要性

早急に働き方改革に取り組まない場合、職員の心身の疲弊ないしは故障によって行政機関としての役割を十分に果たすことが出来なくなる、長期的視点に立って政策を考えるための研究時間が足りないため、政策の質が向上しにくい、介護・育児等による時間制約のある職員は能力を発揮する機会に恵まれなくなるため、業務に

³ 以下、「霞ヶ関の働き方改革を加速するための懇談会」公表の「提言」（平成 28 年 6 月 16 日）を参照。

対するインセンティブを失い、退職を選択する、ないしは行政サービスの質低下を招く、といった事態が予想される。さらに、配偶者のキャリア形成にも影響が出るため、社会全体で労働供給の不足や出生率の低下といった問題につながるおそれがある。働き方改革の加速によって、職員が家庭との両立を可能とし、やりがいをもって職務に専念することにより、行政サービスの質向上にも寄与できると期待できる。

懇談会では、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議論がスタートした。「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の下で解決策が論じられた。以下、具体案について検討を加えてみたい。

2. 提言の内容

(1) リモートアクセスとペーパーレス

現在、ほぼ全府省でテレワーク制度が利用可能となっているものの、端末の台数、方式、緊急事態に柔軟に利用できるかについては府省ごとに差がある。また、これまでのテレワークは育児・介護等の事情によって在宅勤務を希望する職員に対応するものだったが、交通トラブルや震災等に対応できるものになっていなかった。さらに、会議で使用される資料は紙ベースが原則であり、対面での説明も重視されているため、労働生産性が良いとはいえなかった。

今後はリモートアクセスの導入と紙ベースからの脱却を図り、時間と場所にとらわれない働き方や、震災時における業務継続性を重視する。

具体的には以下の取り組みを行う。

- ①各府省の情報化統括責任者（CIO）及び副 CIO が中心的な役割を担って使い勝手の良いリモートアクセス機能を整備・強化する。この際、必要に応じて、政府共通プラットフォームが提供する外部接続環境提供サービスを活用する。テレワークについては、幹部職員に実施してもらうことで価値観の転換を図る。
- ②審議会や幹部会議等における資料の原則ペーパーレス化をめざす。このため、タブレット端末や無線 LAN 環境等の整備を行うとともに、ペーパーレスを前提とした文書管理を推進する。
- ③システム整備時に職員のニーズを反映させるためのルールを設定する。
- ④副 CIO 連絡会議、テレワーク担当官会議等の場を通じ、各府省等の先進事例等について情報共有を行い、各府省等の取り組みを促進する。（内閣人事局及び IT 戦略室は平

成 28 年度から実施している)

(2) マネジメント改革

管理職に労働時間がコストであるという意識が欠如しており、過剰品質の資料作成を指示する等、長時間労働の原因を生み出している。また、管理職がリスク回避のため、仕事に優先順位をつけることを忌避している。さらに、管理職と部下とのコミュニケーションが不十分なため、時間制約のある職員の能力をうまく引き出せていない。これらの原因は「マネジメント」の意味が理解できていないことに起因しており、マネジメント能力向上というより、マネジメントの概念を確立することが急務である。具体的な取り組みは以下の通り。

- ①そこで、内閣人事局は平成 28 年度から主として本府省等課室長を念頭に、管理職に求められるマネジメント能力の要素や良好なマネジメントを実現するために必要な行動を、明確化、具体化していく。
- ②管理職全員を対象として、内閣人事局は平成 28 年度から女性活躍とワークライフバランス推進のための e—ラーニング教材の開発を始めている。加えて、①の成果を踏まえて平成 29 年度からマネジメントの観点を加味した研修を実施する。
- ③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り組みと実績を人事評価へ反映する。内閣人事局は平成 30 年度までに①の成果を踏まえ、管理職のマネジメントの役割を明確化した人事評価手法を構築する。
- ④360 度フィードバックをはじめとした管理職のマネジメント状況について気付きを促すための手法の研究を進める。360 度フィードバックは民間企業や一部自治体で導入されているが、長所・短所がそれぞれあり、内閣人事局はこれらを踏まえたうえで検討を進める。すでに平成 28 年度から各府省等で 360 度フィードバックの試行が行われているため、この結果や経験を踏まえて普及促進を図る。
- ⑤平成 28 年度より、各府省等における管理職は、部下の仕事の状況や残業の見える化を進め、超過勤務の縮減を徹底する。内閣人事局は、民間や各府省等の先進事例について情報を提供する。

(3) 仕事をやめる仕組み

新たな行政ニーズへの対応や様々な要請に基づく手順の追加、管理の強化等で担当者の仕事は増える一方となっている。このような状況に対し、これまで行ってきた仕事の廃止や、各府省共通で定められている手順の効率化・合理化については、現場の担当者限りの判断では困難であるとの認識に基づき、新たな業務に挑戦するための PDCA サイクルを構築する。

幹部・管理職が担当者の行っている業務の細かな手順等を詳細に知らないことが多いため、増えた仕事に対し、やめる仕事を見つけるためには幹部・管理職の「心掛け」では解決で

きないと考えられる。具体的には以下の通り。

- ①各府省等、平成 28 年度からワークライフバランス推進強化月間等の機会を利用して少なくとも年 1 回は業務の棚卸しを行い、業務の廃止も含めた効率化や職場環境の改善策を議論・策定する。⁴ この取り組みは事後的に評価し、さらなる改善につなげていく。各府省等は、情報システム更新等を契機に既存の制度や仕事のやり方を所与のものとして、業務プロセスの抜本的な見直し（いわゆる BPR）を行うなど、業務改善に取り組む。内閣人事局は、総務省等と連携して優良事案を整理して共有するなど各府省等の取り組みを支援する。
- ②平成 28 年度から、各府省等単独で改革が困難な事案について「霞が関働き方改革推進チーム」（仮称）や職員からの提案を通して意見を吸い上げ、内閣人事局が総務省関係機関と必要な調整等を行い、逐次実施に移す。
- ③平成 28 年度から、各府省等においては、特定の職員について、長時間の超過勤務が一定期間以上継続すると見込まれる場合等には、業務配分の見直しや機動的な人員配置を行い、業務負荷の集中の回避に努める。また、内閣人事局は各府省等における業務配分の見直しや機動的な人員配置が円滑に進むよう条件整備を図る。

（４）国会対応業務の改善

国会業務については、深夜に質問通告を受けることや、質問通告後の内部調整に時間がかかる等により、答弁作成に至るプロセスは深夜までかかるのが通例となっている。各府省や部局によって国会対応のプロセスは異なるが、効率的な待機体制の実現に取り組む事例がある一方、課の全員待機としている事例もあり、政府部内での改善の余地は大きい。特に、国会対応の業務を担当している職員は業務に追われて働き改革について見直す余裕がない。このため、各府省における改善例を参考に、各府省の官房、局筆頭課、原課における体制や業務フローの見直し、効率化を行う。これには業務プロセスの見える化が重要。具体的には以下の通り。

- ①国会対応業務の実態及び改善例を共有し、質問通告から答弁セットまでの業務のプロセスを見える化、効率化する。過去の国会質問をデータベース化することにより、待機が必要な課を合理的に予測し、体制縮小に活用する。
- ②自宅や出先でも資料の閲覧・修正指示等を可能（リモートアクセス）とすることで、

⁴ 平成 28 年度ワークライフバランス推進強化月間は、平成 28 年 7 月、8 月の期間だった。実施対象は全府省等で、目的はワークライフバランスの推進及び働き方改革を推進することによって、育児・介護のある職員だけでなく、すべての職員が健康で生き生きと能力を発揮し、政策の質や行政サービスを向上させることとされた。共通の取組事項は、①大臣・事務次官等からの強力なメッセージの発信、②「ゆう活」と超過勤務縮減の徹底、③フレックスタイム制度・好事例の周知徹底、④テレワークの推進、⑤年次有給休暇及び夏季休暇の一層の取得推進、とされた。また、独自の取り組み事例として、会議の効率化、効率化に成功した職場の表彰、プライベートも含めたスケジュールの共有、ペーパーレス化の推進等があった。

省内の待機者を最小化する。

- ③審議案件や質疑者、さらには質問要旨・通告の内容等を勘案し、待機する部署を質問通告が出揃う前に縮小する。
- ④答弁に必要と予想される関連資料・情報は、質問者があたらずとも事前に準備しておき、質問が出てから対応しなくてもよい状態にしておく。

(5) 「働き方改革」をさらに加速させるための仕掛け

「長時間労働＝しっかり仕事をしている証」という風潮は今日でも根強く、「ゆう活」や「プレミアム・フライデー」等によって一時的な雰囲気づくりはできても、働き方そのものが変わらないようでは改革したとはいえない。長時間労働に関する評価を変えるためには、幹部のイニシアティブで組織全体を挙げて改革に取り組まなければならない。日本の行政改革は一般に、長期に及ぶことが多いが、今後の労働市場の変化を考えると、働き方の改革は早急に実現させなければならない。そこで、平成 28 年度から以下のような具体策が実施されている。

- ①各府省等の中堅・若手職員からなる「霞が関働き方改革推進チーム」（仮称）を設置する。メンバーは、各府省等からワークライフバランスの推進や業務の効率化について意識の高い中堅・若手職員を指名する。このチームは各府省等における働き方改革の現状について情報を交換するとともに、民間企業における働き方改革の事例も参考にしつつ、霞が関における改革を議論する。この成果は、内閣人事局が女性職員活躍・ワークライフバランス推進担当官会議等を通じて各府省等に対して情報提供するとともに、関係機関と調整を行い、逐次実施に移す。
- ②「国家公務員の女性職員活躍・ワークライフバランス推進のための取組指針」に基づき大臣・事務次官等のリーダーシップの下整備した全省的な推進体制を活用して、「霞が関働き方改革推進チーム」（仮称）における議論の成果も参考に働き方改革を加速させる。
- ③本重点取組方針について、「国家公務員の女性職員活躍・ワークライフバランス推進のための取組指針」のフォローアップに併せてフォローアップを実施する。その際、府省等ごとの進捗状況が明確になるよう留意する。

3. 働き方改革への課題

先に挙げたような霞が関における働き方改革は、民間の労働市場にも影響を及ぼしている。たとえば、今年 2 月 28 日、富士通は 4 月から全従業員（3 万 5,000 人）を対象とする「テレワーク勤務制度」導入を決定した。パソコンやタブレット端末を使い、カフェでは不可だが自宅なら可、といったルールを設けたうえで、会社以外のところでも業務可能とする制度である。人材不足の企業が増加する中、優秀な従業員を集める条件として給与水

準以外に勤務時間が重要な基準となっており、こうした動きは今後大きな広がりを見せると考えられる。

霞が関の場合、長らく「行政改革」が続けられてきたが、今回の改革は「今後3年以内」といった短期間での達成を重視しているところが注目できる。ただ、実現にはいくつかの課題があると思われる。

(1) テレワーク・リモートアクセスについて

平成28年11月1日、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。

そこで内閣府と総務省は、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、⁵ 調査期間は平成28年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。しかしながら、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府省であった。

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。LAN

⁵ 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、個人情報保護委員会、金融庁、消費者庁、復興庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省。

更新のタイミングに合わせて改善していくことも考えられるが、これらのニーズ対応に必要な予算は、基幹 LAN 全体を構築することと比較すれば、格段に安価に出来ると思われる。すでに一部の省庁ではシンクライアントシステムを導入し、実現済みである。

(2) 360 度フィードバックについて

組織構成員に強い職業倫理があればモニタリングが不十分でも怠けることはなく、自発的に努力水準を高く設定するだろう。また、「仲間うちの評価」(peer review)が機能すると、努力水準の低い構成員に対しては「あいつは駄目だから辞めてもらおう」としてチームから排除される可能性があるため、フリーライドへのインセンティブは抑制される。一方、医師、弁護士、研究職などの専門性の高い仕事には強い職業倫理が生じやすいといわれる。

M.ゲイナーらの研究によると、アメリカの医療保険サービス会社である HMO (Health Maintenance Organization) は、増加傾向にある医療費の支払いを抑制するために POD (Panel of Doctors) という組織を形成し、POD 全体の医療費支払い総額を決めておき、それが達成できた場合にボーナスを支給するという一種の連帯責任制度を導入した。⁶ 個別の医師に医療費支払いの目標値を設定することはできない。なぜなら、医師は患者を選ぶことができないため、重病の患者が重なった場合は医療費の支払いが大きくなることがあるため、個別の医師に数値目標を設定することは良質な医療サービスの供給にとってマイナスとなる。そのため POD というチーム全体の数値目標としたわけである。HMO におけるモラル・ハザードの問題は、こうした金銭的報酬を組み込んだインセンティブ・デザインと医師としての職業倫理によって回避されると期待された。

しかし、彼らが行った実証研究では、医師たち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。

組織内での働き方を他のメンバーによって評価され、それが本人にフィードバックされる 방식을 360 度フィードバックというが、これが人事評価制度に導入されると「360 度評価」となる。

ただし、府省内で上司が部下を評価するとき、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り「能力主義の失敗」をもたらす。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。

この問題を解決する方法の 1 つとして 360 度評価が考えられる。人事評価に上司だけでなく、複数の同僚や部下も加わると、省益優先の業務ばかり行っている職員

⁶ M.Gaynor, J.B.Rebitzer and L.W.Taylor, 'Physician Incentives in Health Maintenance Organization', Journal of Political Economy,112, 2004, 915-931p.

は同僚や部下から否定的な評価を受けると期待されるためである。

たとえば、大阪府の寝屋川市は「上司による評価」のほかに、部下が上司を評価する「部下による評価」、部長以上の職員同士が評価する「同格者による評価」、さらに経営推進室長が各部長以上の職員の行財政改革等の取組等を評価する「自治経営評価」を行っている。評価期間は4月1日から翌年3月31日まで、評価基準日は1月1日現在としている。

上司による評価は「能力・意欲評価」と「成果評価」から構成される。前者は目標、方針、考え方を明確にして相手を納得させる「アピール」、能力を持っているかではなく、実際の行動力である「アクション」、新しい課題にどのくらい積極的に行動するのかという「チャレンジ」の3つに分かれる。後者は、何を、いつまでに、どのように実施するかについての目標である「課題目標」と「人材育成目標」の2つに分かれる。第1次評価者は、原則として直近の上司、第2次評価者は、原則として第1次評価者の直近の上司となる。たとえば、被評価者が参事・課長であれば、第1次評価者は次長、第2次評価者は部長となる。部下による評価は、部下の率直な思いを評価に反映させるため、2人の部下が話し合ったうえで評価項目ごとに1つの評価を下す。

寝屋川市では、この制度を管理職だけではなく全職員に拡大した。しかし、一般職員の業務は極めて多様であり、それぞれの評価基準策定には多大な労力が必要となっている。このため、寝屋川市では評価者の能力向上を目的とした研修を定期的に行っている。国家公務員の場合も、評価の基準を明確化し、評価者の能力向上を目的とした研修を行っていくことが求められる。

(3) 国会対応について

内閣人事局は、平成28年に2度にわたって国会対応による公務員の超過勤務の実態を調査、6月16日に第1回の報告が、12月22日に第2回の報告が公表された。

これらのうち、第2回目の調査では、いわゆる「国会待機」について、「各省庁がどのような態勢で待機しているか」「何時まで、国会待機を行っているか」「答弁資料の作成に何人程度で対応しているか」等について、業務の効率化、働き方改革を加速させる観点から実態把握を行った。⁷ 主な結果は以下の通り。

① 普段の勤務終了時刻（18：15）においては、質問通告が出揃っていなければ省全体の司令塔が省内全ての局に待機をかけている省庁が17省庁中10省庁。

⁷ 第2回目の調査は平成28年10月と11月に行われ、対象となったのは霞が関の17の省庁（内閣府・内閣官房、警察庁、金融庁、消費者庁、復興庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省、人事院）で、特に省庁内で国会業務の司令塔となる官房文書課ないしは総務課、また、司令塔と作成する課室をつなぐ局の筆頭課、さらに答弁資料を実際に作成する課室であった。

- ②指示を受けて待機した課のうち、実際に答弁作成に携わった課は 43 課中 26 課 (10 月)、40 課中 24 課 (11 月)。
- ③全ての議員からの質問通告が出揃うのは全省庁平均で 20 : 56 (最も早い時刻が 17 : 00、最も遅い時刻が 24 : 00)。
- ④通告を受けた質問について、担当課室の割り振りが確定するのが平均 22 : 36 (最も早い時刻が 17 : 30、最も遅い時刻が 28 : 50)。
- ⑤通告を受ける質問の数は、1 日で省全体平均 50.9 問 (最も多いのが 120 問、最も少ないのが 2 問)。
- ⑥普段の課の待機態勢では、全員待機の課はなく、当番制が 48 課中 14 課。
- ⑦質問内容・担当課が確定するまでの間、「作業する可能性がある者」が待機する例が多く、定時終了の時点で作業する可能性がある者が待機している課は 48 課中 19 課で、1 課当たり 7.4 人が待機している。

第 1 回目の調査と比べると、普段の待機態勢を縮小した省庁が 17 省庁のうち 16 省庁と改善がみられるが、全ての議員から質問通告が出揃った時刻と省庁内で答弁担当課室が確定した時刻は変わっていない。

各省庁では、答弁資料の作成に未熟な職員がいる場合、ノウハウの伝授、答弁作成自体を輪番制にする、さらに、答弁資料作成にテレワークやリモートアクセスを導入する等の改善を始めている。今後は AI (人工知能) も導入して質問内容の予測と答弁資料の準備等の効率化が模索されるだろう。

加えて、質問通告の期限を、たとえば「会議の 48 時間前」に設定するなどして、通常の勤務時間内に職員が対応できるようなルールが必要になる。

4. おわりに

いわゆる「大部屋主義」の日本の行政機関では、個々の職員の努力水準を上司が正確にモニターし、立証することが難しい。あるいは、実際にそれを行うためには大きな費用がかかるため、職員の努力を促す現実的な方法は、トーナメント方式による長期的な昇進競争となろう。長期となる理由は、短期間で職員の技能・適性を判断すると確率的な誤差が修正されないまま評価されてしまい、職員のモチベーションに悪影響を与えてしまうからである。

昇進に際して選別が行われるとき、同僚と比較してどのような点が優れているのかを明らかにしなければならないため、これを相対業績評価ともいう。また、候補者の順位情報しか利用しない場合を「序列トーナメント」(rank order tournament) ということがある。この方式の意義は、職員がその組織にいる限り、昇進競争を勝ち抜くために自分の努力水準を高く維持し続けなければならない点にある。しかも、一般に組織の規模が大きいほど競争に勝ち抜く確率が低下するため、勝ち抜いた人には「成功報酬」の意味合いを込めて高い報酬を用意しなければならない。

これについて、B.ホルムストロームは「業績評価」の重要性を指摘する。⁸ そこで気を付けるべき点は、業績評価の精度を高めるために複数の指標を用いる必要があるものの、職員の努力を反映しない指標を報酬の対象から除去することである。たとえば、石油会社にとって国際市場での原油価格の高騰は大きな利潤をもたらすが、これは従業員が油田の発見や採掘で努力した結果ではないため、業績評価から排除しなければならない。平成26年度に発足した内閣人事局は幹部職員の業績評価を内閣が一元的に行う目的があったが、今後は時間制約のある職員を前提とした「時間当たりの業績評価」の導入を図り、各府省で改善に取り組むべきであろう。

また、組織のなかで他の職員と比較してどの程度の仕事をしたのかという相対的な評価方法もある。これは「比較業績評価」(comparative performance evaluation)と呼ばれている。現在、アメリカのプロ・スポーツチームでは幅広く採用されているが、日本の企業でも注目されるようになった。⁹ これを徹底させたのが「序列トーナメント方式」である。この方式の特徴は、絶対的な基準を用いたモニタリングが困難な場合に有効性が高く、組織内で最大の成果を挙げた職員に大きな報酬と昇進の機会を保証する点にある。つまり、絶対的な評価基準よりも少ない情報量でインセンティブ設計が可能になる。たとえば、ある組織でX氏がどれだけ有能なのかを数値化することが困難であっても、Y氏やZ氏より優れているかどうかの判断はしやすい。しかし、トーナメント方式にも問題がある。第1に、組織内での競争は職員の努力を促すとしても、競争によってチームワークが破壊されてしまう可能性がある。第2に、業績の相対的評価では、自分自身の努力水準を上げるよりも、同僚の業績を破壊するほうが容易な場合がある。¹⁰

今必要とされている働き方改革は、高度成長期以来、日本の労働市場に定着してきた「モーレツ型」の働き方を大きく変えていくものである。今後、労働力不足が深刻化していく高齢社会で、時間制約があっても働くことができる職場を確保するためには、以上のような諸改革とともに、一定の年齢になると強制的に解雇される定年制度や雇用保障の在り方を含めた広範な労働市場改革が不可欠であると考えられる。

⁸ B.Holmström, 'Moral Hazard and Observability', The Bell Journal of Economics, Vol.10, 1979, 74-91p.

⁹ E.Lazear and S.Rosen, 'Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts', Journal of Political Economy, Vol.89, 1981, 841-864p.

¹⁰ 国家公務員の業績評価は5段階による「絶対評価」で行われている。詳細は、前出、内閣府HPを参照。