



役所に勤めたいの？

中村 圭介

郷土愛¹⁾

放課後、小学生の1年生から6年生を預かるスキームを実現している町がある。学校施設の一部を借りて、子供たちの面倒をみている。寺子屋と呼ばれる。

同じようなものに学童保育があるが、それが対象とするのは3年生まで。だから、寺子屋の方が幅広く子供たちの面倒を見ている。子供たちの世話をするのは、手の空いているお年寄り。

もともとは、働く女性を支援するために考えられたスキームである。だが、子供たちの安全対策にもなるし、お年寄りの健康にも役立つ。一石三鳥とでも言うべきか。

町役場に勤める一人の職員が、教育委員会、学校とぶつかりあいながら、困難を乗り越えて寺子屋を実現させた。

「教育委員会は教育委員会の管轄ではない寺子屋にはお金は出せないということだったそうで、そこですごいやりあいがあったらしい」。学童保育は厚生労働省関係の制度。その拡大版の寺子屋も、どちらかといえば、厚生労働省関係となろう。だから、教育委員会の「管轄ではない」。

「事故が起きた時は、学校の中で事故が起きる。教育委員会のものではないけれど、子供はその学校の生徒。だから責任が生じる」。だから、教育委員会、学校側も嫌がる。

それでも、この職員はなんとかして寺子屋を実現させた。

他方、環境に情熱を捧げ、循環型のエコサイクルを実現させた職員もいる。し尿と生ゴミを集め、

発酵させてガスをつくる。ガスは家庭用として地域内で使われる。

発酵過程でできた堆肥は農家へ。もちろん、米などの肥料として使われる。できた米は、町の小学校の給食に出される。

彼は熱心に勉強し、このアイデアをうみだし、実現させた。

地方に行くと、こんな地方公務員に会える。「なぜに、そんなに一所懸命なの？」という私の素朴な疑問に返ってきたのは、次の答え。

「郷土愛というか、町のことが好き。40歳代で熱い人がおられて、(自分の)家が町にあって、自分の町をよくしよう、住みやすくしようと思っている」(カッコ内は筆者が加えた。以下も同じ)。

「郷土愛は必要でしょう。うちの上司もPTAの会長をしていて、ちょうど(学校が)荒れていた時期なんで、どうにかしなきゃいけないと思って、地域人材を活用して子供たちにいろんな授業を提供するものを立ち上げた」。

ダメな職員

もちろん、郷土愛に燃えた職員ばかりではない。ダメな職員もいる。

新規事業を計画したり、あるいは独自の条例、要綱を策定する場合、さまざまな情報を収集しておく必要がある。もし、良い仕事をしようと考えているならば……。

各省庁の補助金制度について、事前に調べておくとか、同じような条例、要綱を入れて成功した例、失敗した例を見ておくとか、たとえば環境関係でいえば、新しい技術情報に常に注意している

とかである。こうした前向きな姿勢を「アンテナ」を張っていると言う。

「アンテナを張っている人といない人は雲泥の差ですよ。自分も前、(役所に)入って4年間、企画にいました。知らない奴はなんで知らないのというくらい知らない。知っている奴は知っている。知らない奴に相談されてもしょうがない。どの部署でもそうですよ。差は、やる気でしょう」。

「新しいことを工夫してできている人って、たくさん、本を読んでいたりとか。(でも)同僚でも全然調べない人もいる。(むしろ)読むのは少数派。なんで知らないのに、知らないまま判断できるんだらう」。

自分の仕事が終われば、同僚が困っていようがまいが、さっと帰ってしまう職員もいる。

「……係の中で、私の仕事はここまで、他の人は忙しくても私の仕事は終わったから帰ると言うのが日常的にある人」もいる。

逆に、どこの職場にいても残業をする職員もいる。これを「残業が人につく」と言う。

「うちの傾向として、管理職がきちんと見ないと残業が人につくんですよ。その人が行くと(その職場で)残業が増えるんですよ」。

規律するメカニズムの不在

一方で、志の高い、情熱を持った職員がいる。他方で、さほどやる気を感じられない職員もいる。

どっちのタイプであっても、役所で暮らしていけると思えば、「公務員は本当にいい仕事」²⁾なのかもしれない。

なぜ、そんなことが許されるのかといえ、答えは簡単である。民間のようにマーケット・メカニズムが働かないからである。民間であれば、マーケットに受け入れられる商品を開発すれば、売上も利益も増える。商品がマーケットに受け入れられなければ、売上もあがらず、損失が出る。だから、良き戦略を考え、しっかりと従業員に働いてもらうよう、さまざまな仕組みを考案する。

自治体は違う。顧客である市民に対して、良い行政サービスを提供しなかったとしても、歳入が減ってしまうわけではない。逆に、良いサービスを提供したとしても、歳入が増えるというわけで

もない。市民の批判や非難あるいは感激や感謝の声が聞こえてきたとしても、歳入に変化はない。

当然、職員の労働条件が、サービスの良し悪しで変化するというものもない。

だから、ついつい、易きに流れてしまう職員も出てくる。管理職の叱責だって、馬耳東風とばかりに聞き流してしまったとしても、今の状況ではさほど損失をこうむらない。

けしからんと怒ってみてもはじまらない。もともと公共サービスというのは、そういう性質のものだからだ。

でも、質の高い行政サービスを効率的に提供してもらった方が、市民としてはありがたい。そのために、何をすればよいのか。

「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」(強調は筆者)と既に、地方公務員法第30条に記されていることを考えれば、単に法律を変えればよいという問題ではなさそうだ。

定員削減³⁾

多くの地方自治体が財政危機に陥っている。危機を乗り切るための手段の一つとして、職員数のできる限り削減しようとしている自治体も多い⁴⁾。もちろん、実際に、職員を解雇するなどの手段を取る自治体は、ごくわずかにとどまる。通常は、退職不補充という手段が取られる⁵⁾。

定員削減は、財政危機への対応策であるけれど、それだけではない。より少ない職員で業務を遂行できるよう、ムダの排除、事務改善など、合理化を図ろうというねらいもある。自治体版のビジネス・プロセス・リエンジニアリングである。

マーケットに代わって、外から強制的に規律を与えようというものだとも考えられる。

これによって、実際に合理化が進む自治体もある。だが、そう簡単に行くとは思えないのだ。

定員削減にあたって、各職場の業務量を精査することがなかったら、職場間の繁閑差が出てしまう。そうなったら次のような事態が生じる。

もし、いずれの職場の職員も期待されている量と質の行政サービスを提供しようとするならば、

少ない人数しか配置されていない職場では職員は忙しくなり、場合によってはかなりの超過勤務を余儀なくされることになる。逆に、相対的に多くの人員が配置された職場では、ゆとりをもって働けることになる。

そして、前者の職場に関連するサービスを受けようとする市民は、十分なサービスを受けるまで、長時間待たされることを覚悟しなければならない。

私が「いずれの職場の職員も期待されている量と質の行政サービスを提供しようとするならば」という条件を加えていることに注意してほしい。職員には次のような選択肢も残されているのだ。

職員数に比して事務量が過大だと認識すれば、提供する行政サービスの質、量をおとし、逆に、職員数に比して事務量が過小だと認識すれば、提供する行政サービスの密度を濃くすることによって、自主的に調整するという選択肢である。いわば第一線の職員による行政裁量である。

職員が自主的に調整すれば、繁忙職場も繁忙ではなくなる。その結果、当該職場に関連するサービスを受けようとする市民は、不十分なサービスしか受けられなくなる。中には苦情、不満をもらす市民も出てこよう。だが、その声はトップには届かないかもしれない。

逆に、密度の濃い行政サービスを受ける市民は満足するかもしれないが、他の市民の犠牲の上に、それが可能となっているのであって、資源の効率的配分という点から見れば、やはり問題であろう。

その背後にあるのは、やはり、規律するメカニズムの不在という問題である。

人事管理と労使関係

良質な行政サービスの効率的な提供という点からみると、地方自治体は上のような問題を抱えている。それを解決する道はどこにあるのだろうか。

それを探ることは、研究者にとって、なかなか興味深いテーマになるのではないか。

ちなみに、私は、その一つの鍵は、人事管理と労使関係にあると考えている⁹⁾。

1) 本節と次節は、私が自治労福岡県本部の協力を得て実施したグループ討議の一部を利用している。その詳細については中村（2007a）の第3章を参照してほしい。

- 2) 編集部から依頼されたテーマは「公務員は本当にいい仕事か（低リスクか）」というものであった。
- 3) より詳細には中村（2007b）を参照してほしい。
- 4) 公務員の削減の必要性が声高に叫ばれているが、しかし、中村（2004a）で強調したように、日本の公務員数は実際には他の先進諸国と比べればかなり少ない。
- 5) 地方公務員の雇用が法律で完全に保障されているわけでもないし、また、実際に、これまで人員整理がなされなかったわけでもない。前者について言えば、地方公務員法第28条は「職員が、左の各号の一に該当する場合においては、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる」と定め、その事由の一つとして「職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により免職又は過員を生じた場合」が挙げられている。後者について言えば、1950年代半ばに地方財政危機が生じ、2万6000人近くの地方公務員（臨時職員も含む）が、希望退職、退職勧告、契約更新打ち切りなどによって職場を去った。これについては自治労運動史編集委員会（1974）の256-272頁を参照してほしい。
- 6) 興味を持たれた読者は、人事管理については中村（2004b、2007a）、労使関係については中村＝前浦（2004）を参照してほしい。なお、公務員の労使関係については、労働基本権の制約という大きな問題があることを忘れてはならないだろう。これについては、労働法学では菅野（1980、1983a、1983b、1984）、労使関係論では氏原（1989）第4章が是非とも参照されるべきであろう。

参考文献

- 氏原正治郎（1989）『日本の労使関係と労働政策』東京大学出版会。
- 菅野和夫（1980）「国家公務員の団体協約締結権否定の合憲性問題」下井隆史、浜田富士郎編『労働組合法の理論的課題——久保敬治教授還暦記念論文集』世界思想社、所収、130-150頁。
- （1983a）「『財政民主主義と団体交渉権』覚書」法学協会『法学協会百周年記念論文集第二巻』有斐閣、所収、309-330頁。
- （1983b）「公共部門労働法（3・完）」『法曹時報』第35巻第12号、1-44頁。
- （1984）「公務員の労働基本権」雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編『現代行政法大系第9巻』有斐閣、所収、136-163頁。
- 自治労運動史編集委員会（1974）『自治労運動史第1巻』勁草書房。
- 中村圭介（2004a）「多すぎるのか、それとも効率的か——日本の公務員」『日本労働研究雑誌』No.525、18-21頁。
- （2004b）『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。
- （2007a）『実践 人事評価』ぎょうせい。
- （2007b）「定員管理の合理化に向けて」日本都市センター『都市自治体の戦略的な組織定数マネジメント』所収。
- 、前浦穂高（2004）『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店。

なかむら・けいすけ 東京大学社会科学研究所教授。最近の主な著作に『成果主義の真実』（東洋経済新報社、2006年）。労使関係論、人事管理論専攻。