

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 9 日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23330133

研究課題名(和文) 地方公務員の雇用・生活と成果主義人事・給与に関する研究

研究課題名(英文) A Study on Work-Life Condition of Local Government Workers and Performance based Personnel/Pay System

研究代表者

黒田 兼一 (Kuroda, Kenichi)

明治大学・経営学部・教授

研究者番号：60148575

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 7,400,000円、(間接経費) 2,220,000円

研究成果の概要(和文)：地方公務員改革の実相を、職員の人事・給与制度、労働時間、非正規職員、この3つの側面から、実態調査を経て明らかにした。その際、「改革」のモデルとされたイギリスのNew Public Managementを念頭に、イギリスの実態調査との比較で日本の実態を明らかにした。

結論は、日本はイギリス以上にコスト削減と効率化が前面に出ているということである。第1に正規職員の削減、非正規職員の増加が進み、第2に外部委託が大幅に浸透し、第3にイギリスでは浸透しなかった人事・給与制度の能力・実績主義化が進んでおり、第4に業務量の増大によって職員のワーク・ライフ・バランスは厳しい実態にあること等である。

研究成果の概要(英文)：The objective of this research is to explore the real states of local government workers management system, especially, personnel/pay system, working hours and employing contingent workers. We investigated the states of local government workers by comparative study Japan and UK with paying attention to the concept of "New Public Management" as a model of reforming public sector management system. The conclusion of this research is that most of Japanese local governments tend to give high priority to cost cut and efficiency than the UK. This means as follows; firstly, on one hand, regular workers are reduced, the other, contingent workers are increased. Secondly the policy of outsourcing are applied and spread. Thirdly, performance based management/pay system, which is not spreading in the UK, are widely introduced and spread almost of local governments. Lastly, because of large amount of work, many workers are faced with difficulty of getting work-life balance.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経営学

キーワード：公務員改革 ニュー・パブリック・マネジメント 能力・実績主義 人事評価制度 ワーク・ライフ・バランス 非正規雇用 外部委託労働者

1. 研究開始当初の背景

(1) これまで、公務員制度改革の研究は政治学・法学・行政学などを中心に行われてきたが、経済学や経営学からの研究は乏しい。とりわけ雇用と人事・労務問題を中心に据えて取り組んだ本格的な研究は皆無に近いといえる。わずかにみられる公務員の賃金や人事制度の研究も主として国家公務員を対象としたものであって、地方公務員については稲継裕昭の一連の研究を除けば、手つかずの状態である。地方公務員の給与制度と人事・評価システムに関する研究成果をあげてきた稲継氏の研究もまた行政学からのアプローチであった。

他方、1990年代以降、民間企業から始まった雇用の多様化と人事の成果主義化については、労働経済学・経営学・社会学などをベースに研究成果は数多い。本研究の代表者と分担者もいくつかの実態調査に関わり、研究論文や学会報告など成果を発表してきた。しかし、このような成果主義に関する研究と比べると労働時間管理の領域は多いとは言えない。われわれもいくつかの研究論文を公表してきたし、長時間労働の研究はそれなりに蓄積があるものの、労働現場における時間“管理”に関するものは乏しい。近年、労働法分野の規制緩和が進み、また少子高齢化が叫ばれるなかで、新たな時間管理制度やワーク・ライフ・バランスが注目され、現場の仕事と労働の実態を踏まえた本格的な研究が望まれるところである。

(2) こうして地方公務員の雇用と人事労務の研究の乏しさを考慮すれば、これまでの民間企業を対象とした雇用と人事・賃金問題研究の蓄積と、時間管理とワーク・ライフ・バランス問題の急速な関心を踏まえ、地方公務員の雇用と労働の実態研究が喫緊の課題である。公務員の人事労務のあり方は、公務サービスの質に直結する可能性が高いといえるからである。

ところで公務員の雇用と人事の研究を進めることは、混迷している民間企業の雇用と人事の今後を展望するうえでも重要である。そもそも「公務員制度改革大綱」がいう「能力等級制度」や「能力・職責・業績を反映した新給与制度」は、2000年代に入ってから民間で混迷している成果主義改革と同じ轍を踏む可能性がある。他方で、近年になって民間で進められている「職務給・職階制」は、これまで長らく公務の分野でとられてきた制度に近似している(松尾孝一「公務員労使関係の変化」久本憲夫編『労使コミュニケーション』2009年、ミネルヴァ書房、162頁)。年功制と終身雇用の改革が叫ばれてから久しいが、官民双方でのこのパラドックスをどう考えればいいのか。

(3) こうして日本の雇用と人事システムは混乱ないし混迷の様相を呈していると考えざるを得ない。まさに転換点にある現在、まだ緒についたばかりの公務員の雇用・人事改革の現状を丁寧に分析することは、官民双方における日本の人事労務の方向を見定めるうえでも重要であると考えられる。

ところで、地方公務員改革のモデルおよび手法は、イギリスにおけるニュー・パブリック・マネジメント(NPM)にその源流を求めることができる。しかしそのNPMの理念や手法についてはそれなりの研究蓄積はあるものの、その母国イギリスでの実態についてはほとんど研究されていないし、紹介もされていない。日本の公務員改革のモデルとされているこのイギリスの実態を踏まえた研究が必要である。

2. 研究の目的

(1) いま国家公務員制度改革が進んでいるが、地方公務員の仕事と処遇のあり方もまた抜本的な改革が進められている。それは、第1に人事給与制度の「能力主義・成果主義」化、第2に正規職員定数の削減の代替として臨

時（非正規）職員の大幅増員、第3に業務の「効率化」をめざす民間委託の推進などである。これらの地方公務員制度改革のモデルはイギリスのNPM（New Public Management）に求めることができる。しかし、それらの理念や手法は紹介されているものの、その実態についてはほとんど研究されていない。知見では、必ずしも成功している事例ばかりとはいえない。

(2) そこで本研究では、地方公務員の中でも、特に都道府県レベルの公務員の人事処遇制度の実態を明らかにするとともに、雇用制度の変化（非正規職員と民間委託の増加）と人事管理の変化（能力成果主義化）が公務員の仕事にどのように影響を及ぼしているのか、あるいは影響していくと予想できるのかについて明らかにする。

(3) さらに、日本の地方公務員改革のモデルとされているイギリスの改革の実態をも明らかにする。とりわけNPMでイギリスの地方公務員の人事と処遇制度、雇用制度がどのように変化したのかを実態に沿って明らかにする。日本の公務員改革のモデルとされてきたからである。イギリスの実態を踏まえて、日本の改革の特徴を浮き彫りにし、改革のあるべき方向性を考える。

3. 研究の方法

(1) 本研究では、地方公務員の雇用と人事・労働についての実態を、正規と非正規という雇用形態および大都市と地方との違いにも留意しながら、正確に把握し、分析を行う。そのためには可能な限り、実態調査に集中することにした。具体的には、自治体で働く職員と民間委託の労働者を対象にアンケート調査を実施した。その際、都市部および地方の関係労組（日本自治体労働組合総連合）からの全面的な協力を得た。これら関係労組とは数多くのヒアリングを重ね、また、資料提供も得た。さらには一般組合員との懇談をも

実施した。

(2) 本研究のもう一つのねらいは、イギリスのNPMの現実と比較しながら日本の地方公務員改革の意義を分析することにあつたのである。そのNPMの実態をできるだけ正確に把握する必要があることから、現地調査を実施した。研究開始当初はアメリカの現地調査をも計画していたが、主として資金的な面から断念せざるを得なかった。ただ、行政制度の面を考慮に入れば、相対的にはあるが、日本の制度に類似したイギリスの現地調査をおこなうことで、その比較を通して、雇用と人事・処遇改革の日本の特徴や問題点、課題が浮き彫りになった。

4. 研究成果

(1) NPMとは公務公共の分野に市場原理を導入し、地方自治体の業務の「効率性」と「経済性」を追求することである。理念的にはこのように捉えられているが、雇用慣行と労使関係の違いから両国の実相レベルでは違いが少なからず見られた。それ故に、日本の課題もまた明らかになった。

(2) まずはっきりいえることは、イギリスの「公務員改革」=NPMは成否相半ばといったところであるということである。イギリスのNPMは、人員削減と外部委託（事業切り捨て）という形で進められた。

日本とは違って地方公務員法がないイギリスでは「雇用保障」はない。解雇が比較的容易なのである。調査では公務員数はピーク時の13パーセントも減少している。その一方で、業務を外部の企業や組織に委託するやり方（「外部委託」）が進んでいる。それは、予算削減と人員削減の「一挙両得」をねらったものである。しかもその職場で働いていた職員を丸ごと外部委託企業に「移動」させる事例すらあつた。

ところがこの「外部委託」のなかで、外部委託企業に移動させられた元職員を保護す

るルールを設けている。TUPE = 営業譲渡(雇用保護)規則といわれるもので、「アウトソーシングされる以前に働いていた労働条件と同等なものを保障する」というルールである。雇用保障のないイギリスにあって、実質的にその「保障」のための法律なのである。

もう一つイギリスの公務員改革でぜひ触れておかなければならないのは賃金制度である。1990年代、民間企業も公務の分野でも「業績給」(Performance Related Pay)の導入が推奨された。それまでの職務給に替えて人事査定に基づく賃金に転換するものである。しかし、うまく機能せず、一度は導入した自治体でも後には元に戻し、現在ではほとんど廃止されている。なぜか。公平かつ公正な人事査定が困難なこと、全職員にそれを適用するにはコストがかかりすぎること、職員の動機付けにはならなかったことなどが指摘されている。

こうしてイギリスでのNPMは、雇用と人事の面からみれば成功したとは言い難い状況である。イギリスと同様に古くからNPMを推進してきたニュージーランドでも公務労働の質の低下と労働意欲の減退を招くなど破綻している。この両国とも自然に破綻したわけではなく、労働組合の努力の結果である。当局から提起されるさまざまな課題に対して、反発と拒否だけでなく、労働組合としてそこに敢えて関与し、修正させていくという姿勢で交渉してきたのである。

(2) このイギリスの経験を念頭において日本の公務員改革の実態を考察すると、日本はイギリス以上にコスト削減、効率化が全面に出ていることが明らかとなった。

第1に、人員削減が大幅に進められた。それは「集中改革プラン」という名で、国の主導でおこなわれた。調査によれば、地方公務員総数はこの20年近くの間で16%も減少している。イギリスを越えている。

第2に、人員削減されても仕事量が減るわ

けではないから、それを残った職員が肩代わりすることになるが、同時に、非正規職員で代替している。日本では非正規雇用の賃金は低いので、この非正規職員の採用はコスト削減の手段にもなっている。正規を大幅削減し、非正規で代替させるというこのコスト削減手法は「官製ワーキングプア」を生むことになる。いまや地方公務員の2割近くが非正規なのである。

第3に、「指定管理制度」を利用した外部委託が大幅に進められている。これはイギリスの「外部委託」手法に学んだものであるが、そのコスト削減効果はイギリス以上である。委託先の労働者の賃金は直庸の非正規職員よりも低いからである。調べでは、いまや全国で6割以上の施設で外部委託がおこなわれているという。ここでの問題は、受託をめぐる競争は労働条件の切り下げへと向かい負のスパイラルが生まれかねないことである。こうしたことを防ぐために、一部の自治体では、一定水準以上の労働条件を落札の条件とする「公契約」条例を制定している。広く普及させていく必要がある。

第4に、イギリスではうまく機能することがなかった「業績給」であるが、日本では賃金と処遇の「能力・実績主義」化がおこなわれている。日本の場合、人事査定制度は既にすべての都道府県と政令市で導入されており、地方自治体全体平均でも60パーセントという高い導入率である。ただ労働組合側の取り組みの違いから、その人事査定を何のためにどのように使っていくのかは一様ではない。イギリスの労働組合のように査定制度それ自体に規制を加えているところもあるが、逆に早くから査定給を容認しているところもある。しかし、総務省が勤務実績に人事評価の活用を促し、そのための地公法の改正を示唆するなど、全体としてみると賃金の「能力・実績主義」化は今後ますます強まる傾向にある。しかし公務労働とは何かを問わ

ずに「成績評価」が先行することには大きな問題がある。

第5に、人員削減と非正規雇用・民間委託の増加で、職員のワーク・ライフ・バランスは崩れている。実態調査から明らかになったことは、規定や制度が充実し、恵まれた職場というイメージが強い地方公務員ではあるが、実態はそうした制度を利用することが困難になっている。特に子どものいる世帯の女性職員は、仕事 work と子育て life の綱渡りを余儀なくされ、悪化している。

(3)こうして現在進行中の「公務員改革」は、「コスト削減」と「効率性」追求が突出し、働く側に大きな負担を強いているといわねばならない。そもそも NPM とは、公共サービスの分野に市場原理を導入し、コスト削減とサービスの向上(質の向上)をねらったものであるが、しかし日本の現実には「コスト削減」と「効率性」追求に集中されている。「住民サービスの向上」という視点を欠いたまま、もっぱらコスト削減と効率性が追求されたのである。いま問わねばならないことは、公務・公共の分野に市場原理主義を持ち込むことが果たして住民サービスの質的な向上に繋がるのかである。むしろ職員の働き甲斐と労働意欲向上に繋がる新しい公務員制度の構築が検討されねばならない。具体的な課題は多くあるが、非正規職員問題、公契約条例問題、人事査定問題等を中心に据えた検討が要請されている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 4 件)

島袋隆志、労使紛争調停・仲裁機関 ACAS と社会的役割、自治と分権、査読無し、No.54、2014、91-100

小尾晴美、戸室健作、パートタイム公務員と間接雇用の現況、自治と分権、査読無し、2013、No.53、89-102

清山玲、ワーク・ライフ・バランス問題の現状とジェンダー平等、自治と分権、査読無し、No.52、2013、105-111

黒田兼一、小越洋之助、イギリス地方公務員の雇用と人事・給与、自治と分権、査読無し、No.51、2013、83-104

〔学会発表〕(計 2 件)

黒田兼一、ヒューマン・リソース・マネジメントの潮流について、経営学史学会、2014年5月18日、関東学院大学

小尾晴美、認可保育施設における非正規保育者に関する実証的研究、社会政策学会、2014年6月1日、中央大学

〔図書〕(計 1 件)

黒田兼一、小越洋之助、清山玲、鬼丸朋子、戸室健作、島袋隆志、小尾晴美、行方久生、自治体研究社、公務員改革と自治体職員 - NPM の源流・イギリスと日本 -、2014年、242

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

黒田兼一 (KURODA Kenichi)

明治大学・経営学部・教授

研究者番号：60148575

(2)研究分担者

小越洋之助 (OGOSI Younosuke)

国学院大学・経済学部・教授

研究者番号：80052158

(平成24年まで)

清山玲 (SEIYAMA Rei)

茨城大学・人文学部・教授

研究者番号：00236069

鬼丸朋子 (ONIMARU Tomoko)

国学院大学・経済学部・教授
研究者番号：00325557

戸室健作 (TOMURO Kensaku)
山形大学・人文学部・准教授
(平成 24 年度より)

(3)連携研究者

行方久生 (NAMEKATA Hisao)
山形大学・人文学部・教授
研究者番号：00455883
(平成 24 年度まで)