

地方自治体における「働き方改革」とアカウンタビリティ

—人事委員会の役割と権限強化—

湯浅 孝康

概要

平成31年4月に施行された「働き方改革関連法」により、官民間問わず働き方改革の実現が求められている。公共部門においても、これまでから民間部門と同様に長時間労働を規制する法律や規則は存在していた。そして、長時間労働によるさまざまなリスクが懸念されてきたものの、その抜本的な是正には至っていない。

地方自治体において働き方改革が進まない理由としては、「部下・上司・人事当局いずれにも超過勤務を見逃すメリットの存在」、「当事者間のチェック機能の弱さ」、「形式的な生産性の改善」、「国による定員削減要求」、「定員モデルの算出方法の弱点」などがあげられる。これらの多くの背景には、人事行政における統制機能、すなわちアカウンタビリティ機能の脆弱さが存在する。つまり、外部から制裁を背景としたチェックが有効に機能してこなかったために、実質的な生産性があまり改善してこなかったのである。

このチェックの役割を与えられているのは、都道府県や政令指定都市においては人事委員会である。したがって、働き方改革の実現のためには、人事委員会が果たすべき役割を再認識するとともに、その権限を強化することが必要である。そうすることで、人事行政における任命権者と人事委員会との均衡ある緊張関係が構築され、より適切な人事行政が実施されるだろう。統制コストとしての「アカウンタビリティのジレンマ」も懸念されるが、公務を運営してゆく

「基礎行政」である人事行政の適正な実施を厳格に確保するためには、それは必用なコストである。言いかえれば、働き方改革は各自自治体の統治能力が試されているのである。

1. はじめに

「長時間労働を是正していく。そして、非正規という言葉を一掃していく。子育て、あるいは介護をしながら働くことができるように、多様な働き方を可能にする法制度が制定された。」平成30年6月29日、「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」(以下、「働き方改革関連法」と略)の成立についての総理会見で、安倍晋三総理大臣はこのように述べた¹。実際、夫婦共に勤労者である「共働き世帯」は、平成9年に専業主婦の世帯数を上回って以降増加し続け、平成28年現在ではおよそ63%となっている²。また、要介護・要支援認定者数も増加傾向にあり、平成29年3月現在では632万人にのぼる³。こうした子育てや介護のために、労働時間を制約せざるを得ない労働者が今後ますます増えることは確実である。労働生産性を改善し、家庭への参加時間を保証するためにも、働き方改革の迅速かつ着実な実行は社会的な要請なのである。

これは民間部門だけではなく、公共部門も同様である。人事院は平成30年の人事院勧告において、国家公務員の残業規制を人事院規則で定め

¹ URL1「働き方改革の実現」参照。

² URL2内の本編1第3章第4図「共働き等世帯数の推移」を参照。なお、具体的には共働き世帯が1,129万世帯、専業主婦の世帯が664万世帯である。

³ URL3参照。なお、この数字は対前年度で12万人、1.9%増である。

ることを明言するなど⁴、公務員の働き方改革も進められている。しかし、公務員の長時間労働についても、民間部門と同様にこれまでから規制されてきたにも関わらず、解消されなかったことも事実である。この理由について、本稿では公務員のうち都道府県および政令指定都市（以下、「都道府県等」と略）の行政職職員を念頭に置いて考察した。結論から言えば、その要点は現在の公務員の職場環境は長時間労働を見逃すメリットが大きい状況にある一方、これまでは形式的・手続的な規制が多かったことにある。そして、規制の実効性を担保するためには、行政統制、特にアカウントビリティの視点から、任命権者内部だけでなく第三者からのチェックも必要であることを示したうえで、このチェックの主体として人事委員会が果たすべき役割を再認識し、その権限強化が必要であることを指摘する。

2. 公共部門における行政職職員の「働き方改革」の理想と現実

2.1 「働き方改革」時代の理想の職場環境

「働き方改革」時代の理想の職場とは、すべての職員が定時で業務を終わらせることのできる環境である。公共部門の場合、業務やその手続きの多くは法令等で定められており、現場の一存でこれらをやめることが民間部門と比較して困難な状況にある。このため、全職員による業務の効率化や改善の提案はもちろん、各職場の所属長や係長など、管理監督すべき職員が業務を適切に割り振ることなどが重要である。管理監督すべき職員については、各職員の超過勤務状況を正確に把握し、定められた上限時間を超えないことはもとより、特定の職員に負担がかからないよう適切なマネジメントを行なうことも求められる。また、人事当局は、必要に応じた所属長への指導、それぞれの職の役割および責任の明確化と徹底、実態を踏まえた適切な人員配置や組織改正、職員の働き方に係る課題

の共有や良い取組事例の周知などが必要であろう。

2.2 「働き方改革」が進まない理由

2.2.1 人事評価と心理的要因

ところで、今回の働き方改革が叫ばれる以前から、長時間労働に関するさまざまな規則等が定められていたにも関わらず、なぜ長時間労働は解消されなかったのだろうか。

まず、これまで職員の実際の超過勤務時間についての客観的なデータがなく、上司が部下の本当の勤務時間を把握できていないため、適切なマネジメントがなされてこなかった点が考えられる⁵。その背景には、上司からの明確ないしは暗黙の指示がない場合でも、部下が自発的に超過勤務を申請していない可能性を指摘できる。その理由として上司と部下との人間関係があげられる。上司と部下との人間関係が良いとき、上司の仕事を増やしたくないという心理が部下に働くことで、部下は自発的に一定以上の超過勤務を申請しない可能性がある。長時間労働防止のため、公共部門でも一定以上の超過勤務については人事当局に事前報告・承認を必要とする場合もあるが、これが逆機能として働き、超過勤務を申請しないことで上司への人事当局からの指導を回避できるからである。逆に、上司と部下との人間関係が悪い場合、部下は超過勤務申請をわざと行わないことで、自らの仕事のやり方について上司の関与や指導を回避できるというメリットがある。

また、上司からの評価も自発的に超過勤務を申請しない理由の1つである。働き方改革の議論で頻繁に取り上げられる生産性とは、「作業との関連でみた事業の能率性、とりわけ職員労働との関連でみた事業の能率性を指す概念」(西尾 1976a: 186)、つまり「いくらの労働時間でどれだけの仕事をこなしたのか」である。生産性を向上させるためには、①同じ量の仕事をより少ない時間でこなす、②一定の時間でより多

⁴ URL4の80ページを参照。

⁵ そもそも、時間外勤務は上司から部下に命じるものであるが、実際は上司が部下の仕事のすべてを把握できないことから、部下から上司に事前に内容と時間数を申告して許可を得、その後実際に勤務した時間数を申請する場合が多い。しかし、実態はこれでもできていない場合が多い。詳細は2.2.3を参照。

くの仕事をこなす、③①と②の両方を同時に行う、の3種類しかない⁶。上司が部下の実際の勤務時間を知らない場合で、部下が上司からの評価を気にするとき、自発的に超過勤務を申請せず、建前上①の状態を作り出して自らの生産性が高いように見せれば、部下は自らの評価を高めることができる。このように、自発的な超過勤務の不申請は部下個人にとって合理的な行動でもある⁷。

これらは、かつてサイモン（H. A. Simon）が指摘した管理情報に関する論点⁸を想起させる。つまり、同じ「超過勤務の時間数」という情報であっても、立場によって捉え方が変わるという用途の重層構造が存在しており、これが「成績評点」情報として機能することで障害が生起しているのである。部下の仕事の割り振りについて決定権を持つ上司にとって、部下の超過勤務の時間数は、第一義的には自らが承認した仕事の割り振りを見直すための情報である。一方で、部下にとって自らの超過勤務の時間数は与えられた仕事を能率的にこなしているか判断する情報である。しかし、上司が部下の超過勤務の時間数をそのまま部下の仕事ぶりの評価として認識する、あるいは上司がそう認識しているだろうと部下が考えているとき、先に述べたような自発的な超過勤務の不申請という機能障害が発生するのである。

人事当局にとって、各職員の超過勤務の時間数を正確に把握することは適切な人員配置を行ううえで必要不可欠な情報である。仮に先に述べた個人としての合理的な行動によって誤った時間が真実とされ、実態に沿わない不適切な人員配置が改善されなければ、所属間での超過勤務の平準化は進まず、特定の所属や個人の時間的負担は解消されない。そして、「合成の誤謬

(fallacy of composition)」⁹とも言えるこの機能障害が組織全体のひずみを拡大させていく。これに加えて、個々の職員の能力や突発的な事案などの要素が重なることで過重労働が発生し、そのさまざまなリスクが高まってしまうのである¹⁰。

2.2.2 集中改革プランとマクロ方式による職員減

ところで、公務員においては上司は部下に自由に超過勤務を命じることはできない。国家公務員の場合、「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」第13条第2項の規定により、臨時又は緊急の必要がある場合のみ超過勤務を命ずることができる。もちろん、部下が超過勤務の申請をせずに業務を行う、いわゆるサービス残業があれば、上司は黙認することは許されず、何らかの対応をとって解消する義務もある。

そもそも、業務は「正規の勤務時間で処理し終わるようにその配分と定員管理が行われるもの」（勤務時間制度研究会編 2014:181）であり、「本来は定員でカバーすべきところを職員の不足から常時業務が繁忙になっているような場合——現象的には常態的超過勤務となってあらわれる——は、臨時的必要の範囲を超えるものであって、超過勤務を命じ得る理由には該当しないものと解すべき」（勤務時間制度研究会編 2014:189）とされている。ただし、「業務の量に応ずる定員が確保されていない場合に、それを理由に業務を停止することは、公務においては許されないところであるので、常態的に超過勤務を命じて対処している例が少なくないが、定員増の他、業務の処理方法や勤務時間の割り振り等の改善によって、速やかに是正する必

⁶ 評価における能率と効率の混同とその明確な概念定義の必要性については、湯浅 2012 を参照。なお、西尾勝は、能率性が実用的な基準となりうるためには常に相対比較が必要であり、サイモンの指摘を引用して、現実的には分母である投入を一定にすることが必要であると述べている（Simon 1957: 179; 西尾 1976a: 187-9）。

⁷ 上司が部下の超過勤務の自発的な不申請を知っていたとしても、人事当局からの指導の可能性を低くできるため、上司にとっても超過勤務を黙認することは合理的な行動になる。また、人事当局が仮にこの自室を知っていても、実際に超過勤務申請がない以上、「職員が正規の勤務時間終了後、任意に在庁していたとしても、超過勤務手当の対象にならない」（日本人事行政研究所編 2011: 292）ことから、超過勤務手当のコストカットを念頭に、人事当局はそれを見逃すメリットもある。

⁸ サイモンは、管理情報を、①自分は仕事を上手にこなしているかという疑問に答える「成績評点」情報、②自分はどうような問題について検討すべきなのかという疑問に答える「注意喚起」情報、③いくつかの方法の中でどれが最良かという疑問に答える「問題解決」情報の3つに区分した（Simon et. al. 1968; 西尾 1976a: 208）。

⁹ 「合成の誤謬」とは、個人の単位では良いと思われる行動でも、それが集団全体で行われたとき、集団単位では悪い結果が生じることを指す経済学の用語である。

¹⁰ 厚生労働省による調査では、労働時間の把握が正確なほど超過勤務が少なく、年次休暇の取得が多く、労働者のメンタルヘルスの状況も良好という結果もある（吉武 2018）。

要がある」(勤務時間制度研究会編 2014: 189-190)とも考えられている。つまり、業務量がマンパワーを超えていることを理由とした超過勤務は本来あってはならないのである。

それでは、超過勤務の時間数を正直に申請し、必要な人員を人事当局に要望すれば増員が行われ、長時間労働が解消していたのかと言えばそうではない。近年、地方自治体は国から厳しい定員削減を要請されていたからである¹¹。小泉純一郎政権下の平成17年3月、総務省は「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を策定し、地方自治体に対して、平成17年から22年までの5年間で地方公務員全体の6.4%にあたる189,000人の正規職員の削減計画、いわゆる「集中改革プラン」の作成を求めた(URL5)。地方公務員の総職員数の約3分の2を占める警察・消防・教育・福祉部門は国が定員の基準を決めているが、集中改革プランの対象期間はこれらの部門の職員は国から増員が求められていた。しかし、集中改革プランにはこれらの部門も含まれていたため、地方自治体は残りの3分の1でこの目標を達成せざるを得なかった(西村2018: 8-9)。結果的には対象の5年間で約230,000人の正規職員が減少したが(URL6)、この点を踏まえれば「集中改革プラン」は地方自治体の行政職職員の超過勤務にも大きな影響を与えたと思われる¹²。

また、正規職員の減員は、集中改革プラン以前から存在する地方自治体の定員モデルの方式も影響しているかもしれない。地方自治体の定員モデルには、他の類似団体との比較によって当該団体の定員を算出する方法である「他団体比較方式(マクロ方式)」と、各部門の業務ごとに事務量を測定し、単位事務当たりの職員数を算出し、これを積み上げていく「事務量算定方式(ミクロ方式)」がある。このうち後者は事務量が膨大になり、頻繁に実施することが困難であることなどから、地方自治体は前者を導入してきた(下條1985: 41)。また、当時の自治省も前者の定員モデルを策定し、1982年以降、次々と自治体に通知した(西村1994: 225)。仮に2.2.1で示した「報告されている超過勤務時間と実際の超過勤務時間に乖離があ

る」という状況が当時から多発していたのであれば、業務遂行に必要な人員が実際よりも少なく見積もられることで自治体全体の職員数を引き下げ、その引き下がった職員数が比較対象となることで地方公務員全体の職員数を引き下げてきた可能性がある。

2.2.3 チェック機能の脆弱さ

これまでで指摘した点は、いずれも行政内部のチェック機能の脆弱さに起因する。まず、2.2.1については、各職場の役付職員、特に所属長によるマネジメントが重要であるが、彼らがマネジメントのために割ける時間が十分に確保されているかは定かではない。特に所属長は超過勤務手当の対象外であり、後述する教員の働き方改革がなかなか進まない現状も踏まえれば、彼らの労働時間や業務量、管理監督できる部下の数などについての調査や改善はこれまで不十分であった可能性が高い。

この点は古くから指摘されている。たとえば、行政学者の蠟山政道は、現在から80年以上前に「行政の内部に属する人々すらその日常業務に追はれ、その責任を惹起する重荷の爲めに、行政機構を如何にして時代の要求に合致せしめるやうに改良すべきかに就いて思索する暇を有たなくなつた」(蠟山1936: 100)と述べている。また、元行政管理事務次官の山口西も、行政機関では人間の能力を超えるほど回覧・配布文書が多量で、会議も頻繁に開かれているが、その勤務時間の状況はほとんど顧みられず、仕事の円滑な遂行にあたって大きな障害となっていると指摘している(山口1964: 69)。働き方改革の実現のためには、所属長をはじめとしたマネジメントが求められる職員にプレイヤーとしての職務を持たせすぎ、マネージャーとしての職務がおろそかになっていないか確認することも重要である。同時に、彼らにとってこうしたマネジメントの実施が合理的な行為となるような方策、たとえば人事評価のあり方を再考する必要があるだろう。

2.2.2については、業務量と人員についての関係強化が必要である。先の山口は、昭和35

¹¹ 定員削減に関する国による地方自治体への働きかけの経緯については、たとえば藤井2018を参照。

¹² 実際には削減された正規職員を臨時・非常勤職員で補填した地方自治体が多い。詳細は湯浅2019を参照。

年に出された第5次行政審議会の答申を引き合いに、事務を離れて組織を論ずることの誤りを指摘し、日本では従来事務管理と離れて組織管理が論ぜられる傾向があると述べている（山口1964：88）。この点に関連して、金井利之は、人員削減は生産性の向上が内包されている必要があるが、その内容は不明確で、実際は事務量やサービス水準を切り下げるだけの単なる数合わせになっている場合もあると指摘している（金井2010：147）。

言いかえれば、日本ではOM（Organization and Method）活動が不十分だったと指摘できる。自発的かつ継続的に業務の効率化を実施し、そこから生まれた資源を新たな業務に割り振ることが、組織の理想的な姿である。全体としてこうした自己改善の文化に乏しいと言わざるを得ない日本では、自己改善を制度化し、継続してチェックすることでそれを定着させていく必要がある¹³。しかし、これまでの規制はルールを作るのみに終始し、「作ったルールをいかに守らせるか」という視点に欠けていた。3.ではこの点について確認していく。

3. 長時間労働をめぐる議論

3.1 健康面への配慮および過労死の防止

民間部門であれ公共部門であれ、職員の労働時間を管理する主体は使用者であり、長時間労働の是正は使用者の責任・義務である。では、そもそも長時間労働はなぜ是正すべきなのか。その根源的な理由は労働者の健康面、特に過労死の防止にある。民間部門では労働基準法（以下、「労基法」と略）第32条により、使用者は原則として1日に8時間、1週間に40時間を超えて労働者に労働をさせてはならない。これを超える時間外労働をさせるためには、労基法

36条により、労働者の過半数で組織する労働組合か労働者の過半数を代表する者との労使協定（以下、「36協定と略」）を定める必要がある。

過労死の労災認定については、平成13年12月に厚生労働省が公表した「脳血管疾患及び虚血性心疾患等（負傷に起因するものを除く。）の認定基準について」において「異常な出来事への遭遇」「短期間の過重業務への従事」「長期間の過重業務への従事」の3点が示されている。特に長期間の過重業務については、医学面からの検討を踏まえて次のように定義され、現在でも長期間労働に起因する過労死の判断基準となっている（URL7）。

- ・発症前1か月間ないし6か月間にわたって、1か月当たり…（中略）…おおむね45時間を超えて時間外労働時間が長くなるほど、業務と発症との関連性が徐々に強まると評価できること
- ・発症前1か月間におおむね100時間又は発症前2か月間ないし6か月間にわたって、1か月当たりおおむね80時間を超える時間外労働が認められる場合は、業務と発症との関連性が強いと評価できること

この基準を踏まえ、平成14年2月に厚生労働省は「過重労働による健康障害防止のための総合対策」を発表した。ここでは、過重労働による健康障害を防止するため、事業者は「時間外労働の削減（月45時間以下となるよう適切な労働時間管理の実施）」「年次有給休暇の取得促進」「健康診断の実施等の徹底¹⁴」「産業医等による助言指導」等を講ずべきことが明記されている（URL8）。しかし、厚生労働省の資料からは、平成5年から29年の25年間で所定内労働時間は長期的に減少傾向にある反面、時間外労働は大きな変化は見られず¹⁵、労災認定された脳・心臓疾患を原因とした死亡者は平成28、29年度でもそれぞれ年間で100名前後見られるなど¹⁶、上記規制が機能しているとは言い難い。

¹³ なお、OMをはじめとした自己改善の伝統のあるイギリスでも、定員管理に関連して「要員監察（Staff Inspection）」という制度があった。これは、各省に要員監察官（Staff Inspector）を置き、職員の人員配置、職の等級づけ、組織構造の効率性、業務の能率的遂行などについて監察を行うものである。また、行政管理省の要員監察官は全省を通ずる基準の作成、各省の要員監察に関する一般的監督、各省要員監察官の研修等を行うとともに、必要に応じ各省の要員監察官と協同し、自ら各省に立ち入って監査を実施することも可能となっている（増島1981：132-3）。

¹⁴ 健康診断に関しては、平成18年4月から施行された改正労働安全衛生法によって、すべての事業場において長時間労働者への医師による面接指導の実施等が求められた。

¹⁵ URL9の2ページを参照。

¹⁶ URL9の42-3ページを参照。

今回の働き方改革関連法では、「時間外労働の上限について原則として月45時間、年360時間（罰則規定あり）」「年次有給休暇の確実な取得（毎年5日、時季指定）」などが明記された。このような基準が示されたものの、「目安時間までなら超過勤務をさせてもよいということではない」（日本人事行政研究所編 2013：135）ため、可能な限り超過勤務を縮減すべきことは言うまでもない。また、これに合わせて、厚生労働省は超過勤務の原則の上限である月45時間を超えて勤務させる場合に企業に健康対策を義務付け、政府は過労死防止等対策大綱の改定を平成30年7月に閣議決定している。しかし、これらは形式的・手続的な規制強化に留まり、「いかに守らせるか」についての議論は見られず、その実効性については不安が残る。

3.2 公共部門におけるこれまでの超過勤務規制

地方公務員の勤務条件は、地方公務員法第24条第4項で規定されている「均衡の原則」により、国家公務員の勤務条件に大きく影響される。このため、まず国家公務員の超過勤務の規制について簡単に確認する。

国家公務員の超過勤務は、これまでから再三にわたってその縮減が叫ばれてきた。人事院勧告の報告では、昭和62年以降から特に過重な長時間の超過勤務の縮減についての言及が見られる。人事院は平成3年3月に「超過勤務に関する指針」を定め、長時間の超過勤務が職員の健康等に与える影響を考慮し、超過勤務の適正な運用およびその縮減を求めた。平成11年1月には、民間部門における超過勤務の上限設定などを受け、「超過勤務に関する指針」を改訂し、各省庁に「超過勤務の上限の目安時間の提示（原則年360時間）」「他律的な業務の比重が高い部署は業務の合理化等による最大限の縮減努力の実施」「人事担当部局等への報告・チェックによる必要以上の長時間の超過勤務の防止努力」「職員の疲労蓄積防止のための早出・遅出勤務の活用努力」「管理者による職員の超過勤

務の状況および健康状態の常時把握努力」を求めた（URL10）。しかし、その後も長時間の超過勤務が行われている実態を受け、平成21年にはこの指針を改訂し、他律的な業務の比重が高い部署についても、年720時間という超過勤務の上限の目安時間を提示した（URL11）。

にもかかわらず、公共部門においても国・地方を問わず、現在でも健康面に影響が出るほどの長時間労働が行われている。国家公務員では、平成28年の1年間において全府省平均で22.9%の職員が360時間を、他律的な業務の多い本府省では46.3%の職員が360時間を、7.9%の職員が720時間を超えて勤務している¹⁷。地方公務員では、平成27年度で月60時間を超えた職員が2.8%、過労死の危険ラインである月80時間を超えた職員が1.1%いる¹⁸。

3.3 最近の超過勤務規制の動向

このような状況の中、平成29年1月に「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」が公表され、使用者に対し、労働者の労働時間を適正に把握するため、労働日ごとの始業・終業時刻を確認および記録することが求められた。その方法は、原則として「使用者が自ら現認すること」「タイムカード、ICカード、パソコンの使用時間の記録等の客観的な記録を基礎とすること」のいずれかとされている。自己申告制により労働時間の把握を行わざるを得ない場合、使用者は次の3点を遵守すること、また事業場において労務管理を行う部署の責任者は、当該事業場内における労働時間の適正な把握等、労働時間管理の適正化に関する事項を管理し、労働時間管理上の問題点の把握およびその解消を図ることが求められている（URL14）。

- ①自己申告を行う労働者や労働時間を管理する者に対して、自己申告制の適正な運用等、ガイドラインに基づく措置等について十分な説明を行うこと。
- ②自己申告により把握した労働時間と、入退

¹⁷ URL12内の第1編第3部第5章第1節1「超過勤務・年次休暇の使用の状況」を参照。

¹⁸ URL13の1ページを参照。

場記録やパソコンの使用時間等から把握した在社時間との間に著しい乖離がある場合には実態調査を実施し、所要の労働時間の補正をすること。

- ③使用者は労働者が自己申告できる時間数の上限を設ける等、適正な自己申告を阻害する措置を設けてはならないこと。さらに36協定により延長できる時間数を超えて労働しているにもかかわらず、記録上これを守っているようにすることが労働者等において慣習的に行われていないか確認すること。

そして、平成30年の人事院勧告において、人事院は長時間労働の是正に関し、「民間部門で時間外労働の上限が定められ、平成31年4月から施行されること」「公務においても職員の健康時間や人材確保等の観点から超過勤務の縮減に取り組んでいく必要があること」を理由に、これまで目安として示してきた年間の超過勤務の時間数について、人事院規則で上限を定めることを明言した。具体的には、原則1箇月で45時間かつ1年で360時間、他律的な業務の比重の高い部署に勤務する職員に対しては1箇月で100時間かつ1年で720時間である。上限時間を超えた場合には、各省各庁の長は超過勤務を命ずることが公務の運営上真にやむを得なかったのか、事後的に検証することも明記されている¹⁹。

これらはこれまでの取り組みから一步踏み込んだもので、一定の効果が出るのが期待される。しかし、今回の上限規制等も使用者のみに対する義務付けであり、実効性の担保という点で課題がある。2.2.1で確認した状況を鑑みれば、「自己申告の労働時間と客観的な在社時間が乖離していても放置される」「持ち帰り残業が増加するだけで実質的な改善につながらない」「上限時間を超えた場合の事後的な検証も形式的な数合わせになる」などが予想されるのである。有効性をより高めるためには、上記ガイドラインが守られているかどうかに加え、「一定時間を超えた職員や所属に対する改善策の義

務付け」「数年間にわたって改善されない所属や職員についての説明」「使用者による事後的な検証の妥当性」などについて、第三者からのチェックが必要であろう。

3.4 学校現場の働き方改革

既に何度も言及しているように、チェックを受けることになるマネジメントが必要な職員が十分に対応できる状態かどうかは不透明である。彼らは超過勤務手当の対象外であり、その具体的な業務量の実態はこれまでほとんど把握されてこなかったからである。働き方改革を進めるにあたっては、彼らの業務量の適正化を先行して実施する必要がある。ここでは、公共部門の働き方改革の先行事例として、彼らと似た環境にあり、また社会的関心も高い学校現場の長時間労働の解消に係る最近の動きについて簡単に触れておく。

平成27年7月に、文部科学省は「学校現場における業務改善のためのガイドライン」を公表した。ここでは、教員が子供と向き合える時間の確保などを目的に、業務改善の基本的な考え方と改善の方向性として、①校長のリーダーシップによる学校の組織的マネジメント、②教員と事務職員等の役割分担など組織としての学校づくり、③校務の効率化・情報化による仕事のしやすい環境づくり、④地域との協働の推進による学校を応援・支援する体制づくり、⑤教育委員会による率先した学校サポートの体制づくりの5つの観点が示されている（URL15）²⁰。また、平成28年6月に文部科学省から発表された「学校現場における業務の適正化に向けて」では、①教員の担うべき業務に専念できる環境確保、②部活動の負担の大幅軽減、③長時間労働という働き方の改善、④国・教育委員会の支援体制の強化の4つの改善方策が提案された。ここでも長時間労働の改善による子供と向き合う時間の確保がその目的にあげられている（URL16）。

平成29年8月には、中央教育審議会初等中等教育分科会の学校における働き方改革特別部

¹⁹ URL4の79-80ページを参照。

²⁰ なお、本ガイドラインは平成26年11月に実施された学校現場の業務実態調査に基づいている。

会が「学校における働き方改革に係る緊急提言」を発表した。ここでは、教職員には看過できない長時間勤務の実態があり、その解消を必ず実現するという強い意識を持って、①校長および教育委員会は学校において「勤務時間」を意識した働き方を進めること、②すべての教育関係者が学校・教職員の業務改善の取組を強く推進していくこと、③国として持続可能な勤務環境整備のための支援を充実させることの3点について、国や地方公共団体、さらには家庭、地域等を含めたすべての関係者が各々の立場から取組を実行し、教職員がその効果を実感できるようにすることが提言されている(URL17)。

このわずか4ヶ月後の平成29年12月には、「学校における働き方改革に関する緊急対策」が発表された。ここでは、文部科学省が中心的に実施していく内容として、①学校・教師の業務の役割分担・適正化を着実に実行するための方策、②学校が作成する計画をはじめとした組織運営に関する見直し、③勤務時間に関する意識改革と時間外勤務の抑制のための必要な措置、④「学校における働き方改革」の実現に向けた環境整備の4つがあげられている(URL18)。

このように、学校現場の働き方改革については、ここ数年で立て続けに通知等が公表されており、その問題の深刻さや緊急度が推測される。これらからは、教員に役割を持たせすぎたこと、そしてその背景には彼らが超過勤務手当の対象外であり、業務量の実態が十分に把握されてこなかったことが存在する。また、通知等での指摘や改善事項は、働き方改革に際して解消すべき課題として一般的な職場でも共通する

事柄であり、示唆に富んでいる。他方で、ここでもそれらを推進したり、守らせたりするための具体的な方策については言及されていない。結局は掛け声だけで形式的な実績を積み上げるにすぎず、実質的にはほとんど改善されない恐れがあるのである。

4. 働き方改革を実現するための制度

4.1 働き方改革をめぐる行政統制とアカウンタビリティ

繰り返し指摘したとおり、これまで述べてきた働き方改革をめぐる諸課題を解決するための方策は、上限時間の引き下げをはじめとした形式的・手続的強化の方向のものばかりで、「定められたルール等をいかに守らせるか」という実質的な方向のものはほとんど見られなかった。この「いかに守らせるか」という視点は、いわゆる行政統制の議論である。

行政統制とは、実際の活動が予定を外れたことが直ちに判明するような検査手段を設け、必要な是正措置をとることである(中塩1970:154-5)。表1は行政統制の種類と手段をまとめたものである。公共部門が担う業務は大きく分けてこの4方向から統制を受けることになるが、働き方改革を含む人事行政は非制度的統制が機能しにくいという特徴がある。たとえば、統制の前提条件の1つに「統制側が被統制側よりも情報量が同じか多いこと」があるが、既に指摘したように現状は個々の職員の勤務時間は

表1 行政統制(行政責任)の構図

	制度的統制	非制度的統制
外在的統制	<ul style="list-style-type: none"> 議会による統制 執政機関による統制 裁判所による統制 	<ul style="list-style-type: none"> 諮問機関における要望・期待・批判 聴聞手続における要望・期待・批判 情報開示請求による統制 その他対象集団・利害関係人の事実上の圧力 抵抗行動・専門家集団の評価・批判 職員組合との交渉 マス・メディアによる報道
内在的統制	<ul style="list-style-type: none"> 会計検査院・人事院その他の官房系統組織による管理統制 各省大臣による執行管理 上司による職務命令 	<ul style="list-style-type: none"> 職員組合の要望・期待・批判 同僚職員の評価・批判

表2 アカウンタビリティの7タイプ

	タイプ	現在考えられる 確保の方法	基準	主な背景
1	Political Accountability (政治のアカウンタビリティ)	選挙, 住民投票, リコール	民意という視点での 正統性, 応答性。 必要性, 公平性, 優先性。	政治学
2	Constitutional Accountability (統治構造のアカウンタビリティ)	議会による統制, 分権, 公と私の見直し	制度による正統性。	憲法学 行政法学
3	Legal Accountability (法令のアカウンタビリティ)	裁判, 審判, 会計検査, 行政監察	合法性, 合規性, 準拠性, 適正手続 (デュー・プロセス)。	行政法学 行政学
4	Administrative Accountability (行政運営のアカウンタビリティ)	行政監査・監察, 財務監査, 会計監査	手続・規則への準拠性。 効率 (能率) の妥当性, 適切性。	行政管理論 監査論
5	Professional Accountability (専門職のアカウンタビリティ)	資格, 同僚の目, 学会, 評価研究	専門能力, 研究能力, 専門的妥当性。	各専門分野
6	Management Accountability (マネジメントのアカウンタビリティ)	実績評価, 業績測定, ベンチマーク, コスト分析, 管理評価	効率 (能率), 生産性, 業績。 負担と効果の公平性。	経営管理 会計学
7	Policy Accountability (政策のアカウンタビリティ)	政策評価, プログラム評価, 事業評価	有効性, 目的達成度。	政策学 行政学

(出所) 湯浅 2014 : 140

実態を正確に反映しているか怪しく、情報開示請求は意味をなさない。また、対象集団・利害関係人が職員で、管理職員と上司・部下の関係にあり対等でないことから、職員組合や同僚職員からの要望も機能しにくい。加えて、職員の勤務状況は市民に直接的な実害がないためマスメディアの話題にもなりにくい。したがって、制度的統制をしっかりと機能させることが必要なのである。

この制度的統制が機能し、働き方改革に実効性を持たせるためには、アカウンタビリティの視点が重要である。アカウンタビリティとは単なる「説明責任」ではなく、本来は「外部から」「明確な基準・法令・規則に従うこと」を「制裁を背景に強制する」責任概念である (山谷 2008 : 247)。ここまで見てきたことから、日本の労働規制は基準となる数値の設定や引き下げばかりが行われ、「外部性」や「制裁」という視点からの規制が弱かったと指摘することができる。

では、どのようにアカウンタビリティを確保するのか。表2のとおりアカウンタビリティにはさまざまなタイプがあり、それぞれに応じた確保の方法が存在する。働き方改革を公共部門で実行する場合、求められるアカウンタビリ

ティは3、4、6、7になる。3、4では、法令で決められた超過勤務時間を守っているか、超過勤務縮減のための手続きが遵守されているか、申請された超過勤務が実態と合っているかをチェックする。6では、形式的ではなく実質的な内容を伴った業務改善が継続的に行われているか、職員個人や所属への業務の割り振り、現状の組織体制が適切かについて、生産性を含めた効率(能率)の視点からチェックする。7では、働き方改革の目的が明確に整理・提示されているか、それを達成するための手段が適切に選択されているか、またその目的自体が社会の要請と合致しているかについてチェックする。これらのチェックにおいて、「外部から」「制裁を背景に強制する」ことが必要なのである。

日本における長時間労働をめぐるアカウンタビリティの実施例としては、2.2.1の冒頭で触れた「一定以上の超過勤務については人事当局に事前報告・承認を必要とする」ことが該当する。これは3、4の一種であるが、時間外勤務の解消にはつながらなかった。働き方改革に実効性を持たせるためには、これまで弱かった「外部性」や「制裁」という視点や、6や7のアカウンタビリティの追及が必要なのである²¹。

²¹ これは政策評価における山谷の指摘に倣った。詳しくは山谷 2017: 192-4 を参照。

4.2 統制の主体—人事委員会の役割と権限強化

それでは、「誰が」「どのように」このアカウントビリティを追及すべきなのか。まずは首長以下から所属長、また係長も含めた管理監督すべき職員である。彼らが法令等を遵守して、勤務時間の管理や長時間労働の是正に取り組む必要があることは言うまでもない²²。もちろん、行政統制にはそれ自体をチェックする人員や手間がかかり、本来業務を圧迫する恐れもある。これは「アカウントビリティのジレンマ」と呼ばれ（山谷 2006：11）、「統制はそのための機構を必要とするという意味で非能率であるだけでなく、自己改善への意欲を殺ぐという意味でも非能率である」（伊藤 1976：62）と考えられている。しかし、2.2.1 で指摘した点を踏まえれば、当事者に任せただけではうまく機能しない。人事行政におけるアカウントビリティ確保のためには、「外部から」制裁を背景に「きちんと役割をこなしているか、任命権者から独立した第三者からの「メタチェック」が必要なのである²³。

行政職職員の場合、この役割は地方公務員法第 58 条第 5 項により、都道府県等においては人事委員会が担う。人事行政は公務を運営してゆく「基盤行政」であることから（辻 1991：2）、その適正な実施を厳格に確保するため、地方公務員法第 6 条は都道府県等に 2 つの人事機関を並立させている。すなわち、職員の人事についての直接的な権限と責任を持っている任命権者と、専門的・中立的機関としてこの任命権者の人事権の行使をチェックし、より適正な人事行政が行われることを使命とする人事委員会である（橋本 2016：92）。人事委員会は、①準司法的権限、②準立法権限、③行政権限を有しており、働き方改革との関連では、①は勤務条件に関する措置要求の審査や不利益処分について

の審査請求の審査、②は法律又は条例に基づく人事委員会規則の制定、③は給与、勤務時間その他の勤務条件等に関する調査研究や労働基準監督機関としての職権の行使や職員団体の登録が該当する。また、人事委員会は人事行政に関する事項についてのさまざまな勧告権も持っており、勧告を受けた議会および長は勧告内容への対応について人事委員会に説明する責任を負っている（橋本 2016：219）。

では、働き方改革をめぐって、なぜ人事委員会はアカウントビリティを追及する機関として適切なのか。1 つめに、法令のアカウントビリティや行政運営のアカウントビリティである。これらを確保する手段の 1 つに行政監察があるが、その特色は①専門機関が第三者的立場から実施すること、②監察の調査対象範囲が広く、行政の全般的改善を推進していること、③実証的資料に基づいて勧告を行うこと、④総合調整的機能を有することの 4 つである（行政管理庁 1984：91）。①について、人事行政の専門的・中立的機関である人事委員会は、各部局内の人間関係と離れた第三者の立場から実施することができる。②と④については、人事委員会は任命権者を超えて当該自治体内全体を調査でき、見受けられた課題を踏まえた改善策を広く当該自治体内に周知もでき、基準の統一を図ることができる。③については、人事委員会は行政外部の機関とは異なり、客観的なデータによる把握や指示ができ²⁴、人事情報として外部に出にくい個々の職員の実際の勤務時間についての改善指示も可能である。

2 つめに、マネジメントのアカウントビリティである。この確保の手段は管理評価（Management Review）であるが、これは現状の組織態勢が政策の目的に適っているか、政策の効果を十分に出すことができるかどうかを念頭に、管理効率の促進を含めた行政管理について、その評価と改善を行うこと目的としている

²² こうした内部統制制度については、地方自治法等の改正により平成 32 年 4 月 1 日から都道府県・政令指定都市に導入が義務づけられている（地方自治法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 54 号）、URL19 参照）。具体的には、首長は内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備するとともに、方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出しなければならない。その中の項目で、内部統制の目的として業務の効率的かつ効果的な遂行や、業務に関わる法令等の遵守をあげており（URL20 の 4 ページ）、これは働き方改革に関する制度的統制の強化とも言える。

²³ 政策評価のメタ評価システムをめぐる議論については、山谷 2014 を参照。

²⁴ 平成 30 年人事院勧告を受け、たとえば京都府と京都市の人事委員会は、平成 30 年の人事委員会勧告で、労働時間の客観的な把握を明記している（URL21,22）。また、大阪市人事委員会は「勤務終了時間」と「退勤打刻時間」との乖離状況を既に調査している（URL23）。

(西尾 1976b : 1-3 ; 加藤ほか 1985 : 59-60 ; 山谷 2012 : 46, 53)。ここでは、中身のある生産性向上の方策がとられているか、人員の増減について根拠となるデータがあるか、またその論理が妥当かどうかをチェックすることになる。この管理評価を 1972 年に導入したイギリスでは、「事業の成果をあげることに、そのために組織ないし監督を強めることには熱心であつたけれども、そのための作業がすすんで投入の検討と結びつき、資源配分のうえで不利な結果が生ずることにはきわめて警戒的であつた」(伊藤 1976 : 68) という経験をした。任命権者の人事当局が管理評価を行う場合、被評価側はこの点を恐れる可能性があるが、人事委員会が第三者の立場で意見を述べればこうしたことは起こりにくい。

3 つめに、政策のアカウンタビリティである。働き方改革を政策論として捉えるのであれば、その有効性や目的の達成率を政策評価やプログラム評価によってチェックすることになる。たとえば、京都市では市の基本計画である「はばたけ未来へ！京プラン」の政策（重点戦略）の 1 つとして、「仕事と家庭、社会貢献が調和できる『真のワーク・ライフ・バランス戦略』」を掲げ、その重点施策として「働き方改革に向けた環境整備の推進」を挙げ（URL24）、地域特性を考慮した現状分析・調査も行なっている（URL25）。行政機関も一事業者と捉えてこの施策の範囲に含める際には、政策問題が抱える複雑性や悪構造の特性にも注意を払いつつ（秋吉 2010 : 5-7, 64-5）、丁寧な合意形成や職員参加が求められる。「坊主の不信心」とならないよう、行政機関でもこの政策のアカウンタビリティを確保するためには、事業者そのものではない機関からの追及が必要である。この役割を担える組織をあえてあげるならば、人事委員会になるだろう。

4.3 人事行政の緊張関係

このように、行政統制、特にアカウンタビリティの視点から人事委員会の役割は重要である。働き方改革の実現のためには、人事委員会の権限を強化し、人事行政における行政内部の均衡ある緊張関係を構築すべきであろう。たとえば、人事委員会が有する職員の勤務条件に関する措置要求の審査権限は、職員が措置要求を行なってはじめて行使できる受動的なものである。この措置要求のハードルは職員にとって高いことが、長時間労働が是正されなかった理由の 1 つとして推測される。したがって、任命権者に対する何らかの制裁権²⁵を人事委員会に付与したうえで、各職場の実態把握や文部科学省が求める取組をはじめとした各任命権での取組の実施状況について、人事委員会が能動的・積極的に調査し²⁶、改善勧告を行うようになれば、真の働き方改革の実現にむけて前進するだろう。

また、地方公務員法第 8 条の 11 の規定により、人事委員会には職員の苦情処理の権限が与えられているが、この権限を強化し、職員からの苦情受付窓口を設ける²⁷、人事当局と労働組合との交渉の記録を提出させるなどの方法で、人事行政上の課題についての積極的な情報収集が明文化されれば、長時間労働の未然防止に効果を発揮するだろう。こうした中でマネジメント能力に欠ける職員を多数抱える任命権者が見受けられれば、同法第 39 条の 4 に定められている研修の勧告権限に基づき、マネジメント能力を涵養する研修の実施について任命権者に勧告することで、先と同様の効果を与えることができる。さらに、人事評価への積極的な関与もその方策の 1 つである。地方公務員法第 23 条の 4 の規定により、人事委員会は人事評価の実施に関して任命権者に勧告できる権限を持つが、たとえば係長以上の評価項目に勤務時間も含めた

²⁵ たとえば、昇任選考の際に当該職員のマネジメントの状況を観点の 1 つとすることなどが考えられる。

²⁶ 京都府人事委員会は、実地調査において課題が大きかった 6 所属について再調査を実施して改善状況を確認しており、未改善の所属については再々調査を実施して再度改善状況を確認するなど、改善が確認されるまで粘り強く調査を行なっている（URL26 の 4 ページ中 段右を参照）。

²⁷ 実際に宮城県人事委員会は市町村等の職員も含めて直接相談できる制度を設けており、相談者の了解を得た上で、必要に応じて任命権者等に対して調査を行い、関係当事者に対する指導等も行なっている（URL27 の 3 ページを参照）。真の働き方改革の実現のためには、このような自主的な取組に任せるに留まらず、人事委員会の権限を強化し、明確な権限と責任、そして制裁権を与え、実質的改善を担保させることが重要である。

「部下のマネジメント」を加えることを任命権者に勧告したり、人事評価の研究のために各任命権で実施している人事評価の内容を人事委員会に報告させたりすれば、マネジメントが求められる職員に一定の緊張感を与えることができる。

財政難に苦しむ地方自治体は多いことから、今回の働き方改革が誤った形で受容・導入されれば、「ジタハラ（時短ハラスメント）」やサービス残業が蔓延する恐れもある。働き方改革を人事当局に任せるだけではなく、これらを未然に防ぐための策を検討・実施することも、任命権者の人事権をチェックし、より適正な人事行政が行われることを使命とする人事委員会の役割である。人事行政においてアカウンタビリティを確保するためには、チェックする主体としての人事委員会の役割を明確にするとともに、その権限を強化して実効性を高めることが重要である。また、これらは任命権者の適切な人事行政への支援にもつながってゆく²⁸。人事委員会がその強化された権限を実際に行使しなくとも、大きな権限の存在自体が任命権者に対して適切な人事行政の実施を促すことにもなるからである。

5. おわりに

以上では、アカウンタビリティの視点から、地方自治体における「働き方改革」において、人事委員会の役割と機能強化が重要であることを述べた。「人間性を回復しようという主体的かつ建設的な営みが、今日むしろ管理の中心的課題となりつつある」（西尾 1991：58）現在において、長時間労働による健康被害や過労死はあってはならないことである。国・地方を問わず、財政難からコスト削減が叫ばれて久しいが、事業コストのうち最も大きい比率を占めるのは人件費であることが多い。しかし、これに直結する職員の労働時間の把握や管理があいまいであり、業務改善も含めたPDCAサイクルが適切に作動していないなど、人事行政や労務管理

には不十分な点が多く、構造的欠陥も見られる。

ところで、今回の働き方改革は国が主導しているが、この点にも注意が必要である。なぜなら、「政治的要素は制度改革の底に横たわる理論的前提の中にさえ忍び込む」（西尾 1991：62）、また「統制制度設置自体にも政治的背景が当然あり、制度内容もこれに制約される可能性」があり、「制度運営過程で政治経済社会の影響力が働く」（今川 1993：226）からである。本稿で人事委員会の役割と権限強化を繰り返し強調したことはここにも理由がある。職員のためのものである働き方改革は、雇用者側の都合の良いものにならないようボトムアップで進めていくべきである。本稿で述べた人事委員会の役割と権限強化に際しては、一般職員の意見をしっかり把握・反映しなければ、真の働き方改革は実現されないだろう。

今回の働き方改革では働く人の視点に立つことが強調されている。しかし、現状では残業が多すぎることを理由に教職をあきらめる学生も出てきている（URL28）。教育分野に限らず、より良い政策を実施するためには良い人材を確保することが重要であることは言うまでもない。優秀な公務員は住民の財産であり、公務員の働き方に関心を持つことは行政サービスを向上させるうえで欠かせない。地方自治体は、公務員が学生をはじめとした市民にとって魅力ある職であるよう、また現に在職する職員が気持ちよく職務をこなせるよう労働環境の改善を図るだけでなく、広報活動を通じて地方公務員の働き方について、住民への情報提供や問題提起も行なっていくべきであろう。

統制論と責任論はコインの裏表である。この働き方改革を単に1つの規制と捉え、形式的な手続きに終始して本質的な問題の解決を先延ばしにし、統制による行政コストをさらに重ねてくのか、あるいはこれを契機に働き方について職員の責任感をさらに高め、内容のある生産性改善に自発的に取り組み、個々の職員の状況に応じたワーク・ライフ・バランスを積極的に実現していくことを通じて、自治体のよりよい政策の立案や実施につなげていくのか。働き方改

²⁸ 管理評価の前提として業績測定が適切に行われることが提唱されているが、この管理評価が政策評価の基盤を形成することになる（西尾 1976b：2；加藤ほか 1985：59；山谷 2012：47）。したがって、各職員の超過勤務の時間数の正確な把握は人事管理、組織管理にとって重要な情報であるばかりか、政策の良し悪しにもつながっていく。

革は地方自治体の統治能力が試されているのである。

参考文献

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2010)『公共政策学の基礎』有斐閣ブックス。

伊藤大 (1979)「イギリス」辻清明 (編)『社会経済の変化と行政の対応に関する調査研究—マネジメント・レビューなどの管理方式を中心とする』行政管理研究センター、57-116。

今川晃 (1993)『自治行政統制論への序曲—住民は何を統制できるか』近代文藝社。

加藤一明・加藤芳太郎・佐藤竺・渡辺保夫 (1985)『行政学入門』第2版、有斐閣双書。

金井利之 (2010)『実践自治体行政学—自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規。

行政管理庁 (1984)『行政管理の現況—行政管理の動向』大蔵省印刷局。

勤務時間制度研究会 (編) (2014)『公務員の勤務時間・休暇法詳解』第4次改訂版、学陽書房。

下條美智彦 (1985)『地方行政財見直しの処方箋』ぎょうせい。

辻清明 (1991)『公務員制の研究』東京大学出版会。

中塩達也 (1970)『行政統制』田中守・加藤富子 (編)『地方行政管理の新方向』154-74、第一法規。

西尾隆 (1991)『行政管理の理論』宇都宮深志・新川達郎 (編)『行政と執行の理論』東海大学出版会、58-84。

西尾勝 (1976a)「効率と能率」辻清明 (編)『行政学講座』3、167-219、東京大学出版会。

西尾勝 (1976b)「政策評価と管理評価」『行政管理研究』2、1-5。

西尾勝 (2001)『行政学』新版、有斐閣。

西村美香 (1994)「地方公務員制度」西尾勝・村松岐夫 (編)『講座行政学』2、199-239、有斐閣。

西村美香 (2018)「転換期を迎えた地方公務員の定員管理」『地方公務員月報』656、2-25。

日本人事行政研究所 (編) (2011)『諸手当質疑応答集』第12次全訂版、学陽書房。

日本人事行政研究所 (編) (2013)『服務・勤務時間・休暇関係質疑応答集』第8次改訂版、PM出版。

橋本勇 (2016)『新版 逐条地方公務員法』第4次改訂版、学陽書房。

藤井誠一郎 (2018)「[技能労働職員の定員管理の適正化]—東京23区の清掃職員を事例として」『季刊行政管理研究』164、3-19。

増島俊之 (1981)『行政管理の視点』良書普及会。

山口西 (1964)『新しい行政管理—行政管理改革の方向』東明社。

山谷清志 (2006)『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ』萌書房。

山谷清志 (2008)「NPMにおいていかなる『責任』を実現するか—政策評価の実践と人材育成」村松岐夫 (編)『公務改革の突破口—政策評価と人事行政』229-52、東洋経済新報社。

山谷清志 (2012)『政策評価』ミネルヴァ書房。

山谷清志 (2014)『政策評価のメタ評価システム—客観性と評価の質』『同志社政策科学研究』16(1)、13-24。

山谷清志 (2017)「参加型評価と参加型予算—ボリュリズムと18才選挙権」『同志社政策科学研究』19 (1)、191-205。

湯浅孝康 (2012)「評価基準としての『Efficiency』概念—行政学からのアプローチ」『日本評価研究』12 (1)、27-41。

湯浅孝康 (2014)「政策評価と管理評価—アカウンタビリティの視点から」『同志社政策科学研究』16 (1)、139-52。

湯浅孝康 (2019)「地方自治体における臨時・非常勤職員の制度改正—事前評価を通じたデザインと理論の重要性」『日本評価研究』19(1)、19-34。

吉武啓治 (2018)「過労死等防止大綱改正と地方公共団体の取組

—実態把握・周知から過労死等防止対策の実施に向けて」『地方公務員月報』660、19-24。

嶺山政道 (1936)『行政学原論』日本評論社。

Simon, H. A. (1957) *Administrative Behavior*, Second Edition, Macmillan.

Simon, H. A., Kozmetsky, G., Guetzkow, H. and Tyndall, G. (1968) *Management Uses of Figures*. In Golembiewski, R. T. (ed.) *Public Budgeting and Finance*, 15-23, F. E. Peacock Publishers.

ウェブページ

1. 首相官邸 (2018)「働き方改革の実現」首相官邸ホームページ (2018年12月30日閲覧、<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/ichiokusoukatsuyaku/hatarakikata.html>)
2. 内閣府 (2017)「男女共同参画白書 平成29年版」内閣府ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h29/zentai/index.html)
3. 厚生労働省 (2018)「平成28年度介護保険事業状況報告 (年報)のポイント」厚生労働省ホームページ (2018年12月30日閲覧、https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyo/16/dl/h28_point.pdf)
4. 人事院 (2018)「平成30年人事院勧告」人事院ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.jinji.go.jp/kankoku/h30/h30_top.htm)
5. 総務省 (2010)「[集中改革プラン]及び[18年指針]の取組状況について」総務省ホームページ (2018年12月30日閲覧、<http://www.soumu.go.jp/iken/101109.html>)
6. 総務省 (2018)「平成29年地方公共団体定員管理調査結果のポイント」(2018年12月30日閲覧、http://www.soumu.go.jp/main_content/000524415.pdf)
7. 厚生労働省 (2001)「脳血管疾患及び虚血性心疾患等 (負傷に起因するものを除く。)の認定基準について」厚生労働省ホームページ (2018年12月30日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/09/s0906-5b2.html>)
8. 厚生労働省 (2002)「過重労働による健康障害防止のための総合対策」厚生労働省ホームページ (2018年12月30日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/05/dl/h0520-3c.pdf>)
9. 厚生労働省 (2018)「平成29年度我が国における過労死等の概要及び政府が過労死等の防止のために講じた施策の状況」厚生労働省ホームページ (2019年5月4日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyoku/karoushi/18/dl/18-1.pdf>)
10. 人事院 (1999)「超過勤務の縮減に関する指針」人事院ホームページ (平成30年12月30日閲覧、http://www.jinji.go.jp/kenkou_anzen/chokin.pdf)
11. 人事院 (2009)「超過勤務の縮減に関する指針について」人事院ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.jinji.go.jp/kisoku/tsuuchi/15_kinmujikan/1502000_H21shokushoku73.htm)
12. 人事院 (2017)「平成29年度 年次報告書」人事院ホームページ (2018年12月30日閲覧、<http://www.jinji.go.jp/hakusho/pdf/index.htm>)
13. 総務省 (2017a)「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査結果の公表 (概要)」総務省ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.soumu.go.jp/main_content/000475661.pdf)
14. 厚生労働省 (2017)「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関するガイドライン」厚生労働省ホームページ (2018年12月30日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/kinkyu/dl/151106-06.pdf>)
15. 文部科学省 (2015)「[学校現場における業務改善のためのガイドライン]の公表について」文部科学省ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/07/1360291.htm)
16. 文部科学省 (2016)「学校現場における業務の適正化に向けて」文部科学省ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/uneishien/detail/1372315.htm)

17. 文部科学省 (2017a)「学校における働き方改革に係る緊急提言」文部科学省ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/sonota/1395249.htm)
18. 文部科学省 (2017b)「学校における働き方改革に関する緊急対策について」文部科学省ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/12/1399949.htm)
19. 総務省 (2017b)「地方自治法等の一部を改正する法律について」総務省ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.soumu.go.jp/main_content/000531702.pdf)
20. 地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会 (2018)「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン (たたき台)」総務省ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.soumu.go.jp/main_content/000566318.pdf)
21. 京都府人事委員会 (2018)「平成30年京都府人事委員会の『職員の給与等に関する報告・勧告』の概要」京都府ホームページ (2018年12月30日閲覧、https://www.pref.kyoto.jp/jinji/documents/30gaiyo_1.pdf)
22. 京都市人事委員会 (2018)「職員の給与等に関する報告及び勧告について」京都市ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.city.kyoto.lg.jp/jinji/cmsfiles/contents/0000242/242404/30_gaiyou.pdf)
23. 大阪市人事委員会 (2018)「労働基準法等の適用状況に関する調査の実施結果について (平成29年度)」大阪市ホームページ (2018年12月30日閲覧、<http://www.city.osaka.lg.jp/gyouseiinkai/cmsfiles/contents/0000151/151148/H29.pdf>)
24. 京都市 (2016)「はばたけ未来へ!京 (みやこ)プラン」実施計画第2ステージの策定について」京都市ホームページ (2018年12月30日閲覧、<http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000196284.html>)
25. 京都市「働き方改革」推進プロジェクトチーム (2018)「京都ならではの『働き方改革』に向けた現状分析・調査報告書」京都市ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.city.kyoto.lg.jp/bunshi/cmsfiles/contents/0000241/241538/hatakakata_report2018.pdf)
26. 京都府人事委員会 (2018)「平成29年度 人事委員会 運営方針 達成状況」京都府ホームページ (2018年12月30日閲覧、<https://www.pref.kyoto.jp/jinji/documents/h29tasseijyoukyou.pdf>)
27. 学校における働き方改革特別部会 (2017)「参考資料4 労務管理の取組について」文部科学省ホームページ (2018年12月30日閲覧、http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/079/siryo/_icsFiles/afeldfile/2017/11/29/1398854_44_1.pdf)
28. 内田良 (2019)「教師への夢をあきらめた学生たち 現役教育大生のリアル 競争倍率低下時代における教育の危機」Yahoo! ニュース (2019年1月4日閲覧、<https://news.yahoo.co.jp/byline/ryouchida/20190104-00110038/>)