

日本の役所は大転換期

内閣官房参与
慶應義塾大学法学部講師

おかもと まさかつ
岡本 全勝



- 1 日本社会は大転換期
- 2 この国のかたちの大転換
- 3 働き方の大転換
- 4 街に出よう

1 日本社会は大転換期

平成時代が、31年で終わろうとしています。

明治維新から150年。日本は、東洋の貧しい農業国から出発し、世界有数の豊かな国になりました。その間に、社会の大転換を二度経験しました。一度目は明治維新であり、二度目は戦後改革です。これらによってうまく転換できたことで、豊かで、自由で、平等で、安心できる社会をつくることができました。

そして、日本社会は、三度目の転換期を迎えています。しかも、この稿でお話する仕事の仕方という課題については、今回が初めての自覚的改革になると私は考えています。

日本は、豊かな社会を実現しました。後発国、非白人国では、30年前まではほぼ唯一の成功例だったのです。第二次大戦後の経済発展は、奇跡の高度成長と呼ばれました。石油危機で先進国が停滞する中で、日本の経済発展は、ジャパン・アズ・ナンバーワンとまで賞賛されました。しかし、バブル経済崩壊後は成長は止まり、かつてのような元気はないように見えます。なぜでしょうか。

それは、日本が大成功をおさめたがゆえに、次に進むべき道に悩んでいるのです。目標を達成したので、目標と手法を変える必要があるのです。

日本は、三度目の大転換期にいます。転換を迫られているのは、目標とともに、日本社会のあり方で

あり、国民の意識です。それは、仕事の仕方や働き方の転換をも求めています。そしてそれは、地方自治体と地方公務員にも当てはまります。

その背景と、これから進むべき方向をお話します。

2 この国のかたちの大転換

日本には、明治以来、憲法に書かれてはいない「国家目標」と「この国のかたち」がありました。

「国家目標」は、先進国のように豊かになることです。そのために、先進国を手本に国民みんなで努力することが、「この国のかたち」でした。官僚や研究者が欧米に留学し、最先端の技術や制度を学んできます。それを国内に広めます。国民はその新しい知識を受け入れ、一生懸命働くことで、豊かになることを目指しました。そして、見事に成功しました。

ところが、この「この国のかたち」は、手本があり目標がはっきりしている場合には効率的だったのですが、目標を達成して手本がなくなった時に、役に立たなくなったのです。

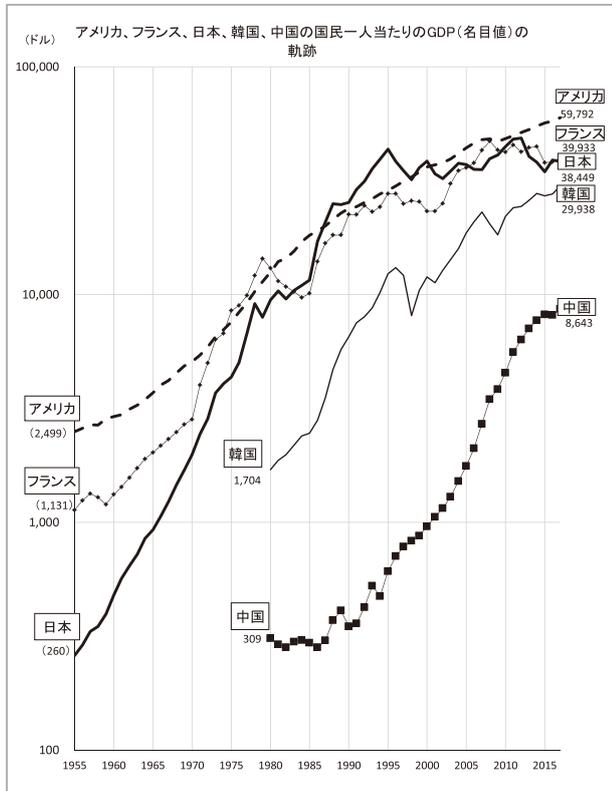
(日本が成功した条件)

戦前は、欧米以外で唯一、大国の仲間入りをした日本。戦後は、ジャパン・アズ・ナンバーワンと呼ばれた経済発展。それを支えた条件がありました。

1つは、欧米先進国という、目標と手本があったことです。もう1つは、その手本を輸入し国内に広める、効率的な仕組みを作ったことです。そして、それを支えた国民の意識と努力です。

図を見てください。1955年から近年までの、日本、アメリカ、フランス、韓国、中国5か国の経済

発展の軌跡です。横軸は西暦です。縦軸は、国民1人当たり国内総生産（ドル換算）です。1人当たりの豊かさと考えてください。ただし等間隔目盛りでなく、対数目盛りです。千ドル目盛りの次は2千ドルでなく、1万ドルです。



(出典) 1980-2017年: 「International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2018」
一部推計値を含む
1955-1979年: GDP、為替レート 「International Financial Statistics」 (IMF)
人口 「OECD stat (UN database)」 (2017年2月・5月にデータ取得)

この図では、日本の経済発展を、大きく2期に分けることができます。前半の急速な成長と、後半の成長の低下です。

1955年は、戦争が終わって10年です。戦後復興を終え、経済成長が始まりました。日本の1人当たりGDPは、アメリカの約10分の1でした。当時の日本人にとって、アメリカはまぶしいほどの豊かな国でした。

石油危機などがありましたが、1991年にバブルが崩壊するまで、鯉の滝登りのような成長を続けました（1995年がピークなのは、ドル換算の際の円

ドル相場によるものです。円高だと、高く表示されます)。この目盛りが対数目盛であることを思いだしてください。等間隔目盛りだと、この表を縦に1,000枚(10×10×10)つなげなければなりません。

この間に、アメリカも10倍になる成長をしたのですが、日本は100倍の成長をして追いついたのです。これが、日本の驚異的な成長です。

日本が優秀と言われたのは、もう1つの理由があります。アジア各国が追いつけてこなかったのです。図を見ると分かるように、韓国も中国もまだ貧しかったのです。アジアやアフリカの国々は、対外戦争や国内紛争などの制約で、経済発展に十分に取り組むことができなかったのです。また、不安定な政治や非効率な行政なども、足を引っ張りました。

(日本の停滞の理由)

バブル崩壊後、2つの要素が日本を停滞させます。

1つは、急速な経済成長が終わったのです。図では、1995年以降日本は、アメリカやフランスと同じようなところで、成長が横ばいになっています。

アメリカやフランスを追い抜くためには、これらの国のまねをしてはダメです。新しい産業や新しいやり方を考える必要があります。追いつき型の発展では、追い抜くことはできないのです。

もう1つは、アジア各国が急速に追いついてきたのです。図の韓国と中国を見てください。20年から40年遅れで、日本と同じ軌跡を描いています。日本の経済成長は、日本が特殊だったのではなく、同じようにやれば他の国でもできることだったので、アジア各国は、出発が遅れたのです。

そして、各国の追い上げは、日本の一人勝ちを許さなくなりました。それまで日本は、安い労働力で優れた工業製品を製造し輸出していたのですが、アジア各国がその地位を取って代わりました。その製品が、日本に輸入されるようになりました。さらに、安い労働力を求めて、国内の工場がアジアに移転し

ました。これは、国内産業の空洞化を招きました。

「ここまで発展したから、この程度で良いじゃないか」は、許されないのです。成長を続けないと、他国が成長する中では、現状を維持することができないのです。

この30年間で、転換の方向が見えてきました。この全体の停滞の中で、元気の良い人たちもいます。例えば、世界で闘っている自動車産業などの製造業。ノーベル賞を多数受賞している自然科学の研究者です。それぞれ、日本国内に閉じこもらないで、世界で勝負して良い成績を残しています。世界で闘うためには、他国と同じことをしては負けます。独創性、そして速さが求められるのです。

(手本学習型から自分で考える型へ)

ここに示したのは、経済成長と豊かさでの軌跡です。このような経済発展だけでなく、教育、福祉、インフラなど公共サービスについても、先進国から仕組みを輸入し全国に広めました。

地方行政こそ、この「制度輸入・国内普及型発展」の優等生だったのです。全国どこでも、世界最高水準の行政サービスを受けることができます。これは、日本の地方行政が、世界に誇れることです。海外に学んだ中央政府からの指示に従って、全国の自治体と公務員が、効率よく公共サービスを提供する仕組みを作りました。その手法が、法令による義務付けと、国庫補助金、地方交付税による財源手当でした。

市町村の現場でわからないことがあれば、法令の逐条解説を読み、疑問点は県庁に問い合わせました。県庁はわからない時は、担当省庁に問い合わせました。指示も情報も、国から来たのです。しかし、先進国に追いついたことで、この手法は役割を終えました。

先進各国は、新しい課題に対して新しい政策を、試行錯誤しながら開発してきました。そこには、手本はなかったのです。先頭に立つ者と違い、後続者は楽です。先を走る人たちを後ろで見ていて、失敗

した者でなく、成功した者の後を走れば良いのですから。しかし、先進国となった今、日本の前に手本はなく、自ら試行錯誤しなければなりません。

150年続いた「手本学習型行政」から、「自分で考える型行政」への転換です。これは、150年ぶりの「この国のかたち」の大転換なのです。

3 働き方の大転換

さて、先進国に学ぶ手本学習型の思考から、自分で考える型への「この国のかたち」の転換とともに、「国民の働き方」も転換を求められています。

政府も産業界も「働き方改革」を打ち出しています。なぜ、そのようなことが主張されるのでしょうか。過労死や過労自殺する人が出てきました。それとともに、次のような事実が、日本人の働き方に見直しを突きつけています。

(日本人は優秀か)

私たちは、「日本人は優秀だ」と教えられて育ちました。先に見たように、貧しい島国が近代化に成功し、世界第2位の（現在は第3位の）経済大国になりました。日本人の努力があったからです。これは、誇りにして良いことでしょう。ところが、「日本人は優秀だ」という説が、過去のものになりつつあります。

国民1人当たりの国内総生産（GDP）は、1990年代にアメリカに次ぐ豊かさになりました。しかし、その後順位を落とし、現在では先進国の集まりであるOECD加盟35国のうち第17位です。

もっと衝撃的なのは、日本の労働生産性の低さです。労働者1人がどれだけの価値を生むか（ものを作ったりサービスを提供するか）です。なんとアメリカの3分の2ほど、フランスやイタリアの8割ほどです。OECD加盟国の中では21位です。G7各国（アメリカ、ドイツ、イギリス、フランス、イタリア、カナダ、日本）の中で、日本は万年最下位です。時間当たりの労働生産性も、アメリカやドイツ、

フランスの3分の2でしかありません。OECD加盟国のうち20位で、G7各国の中でこれも最下位です（日本生産性本部の資料）。

問題になっている、労働時間を見てみましょう。日本の年間労働時間は、近年短くなっています。かつては2,000時間を越えていましたが、現在は1,700時間ほどです。これはアメリカやイタリアと同じくらいですが、ドイツやフランスの1,400時間に比べ、2割ほど長く働いています。もっとも、日本の数値には、からくりがあると言われています。非正規の短時間労働者が増え、全体の平均時間を減らしているのです。正規職員は、もっと長時間働いていると推定されます。

日本人は一生懸命働いているけど、生産性は低い。それを長時間労働で補っているのです。そんなに働いているのに、世界で比べると、豊かさは先進諸国の真ん中以下です。何かおかしいですね。長期間の夏休みを取り、生活を楽しんでいると見える国々より、長時間働いている日本のほうが、豊かでないのです。というより、長時間働いているから、生産性が低いのです。

これらの比較は、売上げ（付加価値額）が金額で表される製造業やサービス業ではわかりやすいです。では、売上額が出ない公務員は、効率的な仕事をしているか。残念ながら、世間の評価は逆でしょう。

（一生懸命型から目標達成型へ）

欧米各国と、何が違うのでしょうか。あれだけ優秀と言われた日本人が、急に劣化したのでしょうか。

そうではありません。これまでのやり方がもはや通じないのにもかかわらず、成功体験を引きずって変わっていないことが、この長時間労働と生産性の低下を招いているのです。日本人は変わっていないのです。それが、問題を生んでいるのです。時代が変わったのにもかかわらず、それに適合できていないことが、原因なのです。

「企業戦士」、「24時間働けますか」……。かつては、

家庭を顧みずに働くこと、長時間労働が是とされました。長時間働けば、成果が増える仕事もありました。しかし、諸外国との比較で分かることは、日本はどうかやら長時間働いて、ムダなことをしているのです。

かつて高い評価を受けた日本的経営は、事前に時間をかけて職員全員の同意を取り付けておく、そして決まったら全員が一丸となって取り組むことが長所でした。コンセンサスの重視です。しかし今は、その流儀が、効率の悪さを生んでいるのです。前例のない仕事の場合、このような流儀では、決めるのに時間がかかります。そして方向が定まらない場合には、迷走します。業務の効率化には、仕事の流儀を変えなければなりません。

職場では、仕事の成果で評価されるべきで、勤務時間の長さで評価されるものではありません。ほかの職員が残っていると、仕事の終わった職員も残業する。それは、かつては職場の一体性を作る手法でした。しかし、効率的な仕事の観点からは、ムダです。目標を達成したら、サッサと帰りましょう。職場は、一生懸命型から目標達成型へ転換しなければなりません。

機械化によって、効率は上がるか。上がる部分と上がらない部分があります。機械の導入で、仕事量が増える場合もあります。電子メールの導入は、連絡や資料送付の手間を簡素化しました。しかし、コピー機やパワーポイントなどの導入は、資料の印刷枚数を増やし、不必要な資料加筆作業を増やして、職員の仕事量を増やす結果になりました。電子メールのやりとりも、電話なら簡単に済む打合せが、何度もメールをやりとりすることで、時間がかかることになったのです。

AI（人工知能）が発達すると、仕事は早く片付くのでしょうか。定型的作業は、効率化できる部分もあるでしょう。しかし、組織において、何を目標とし、いつまでに誰がどのように達成するかを決めない限り、コンピュータであれ人工知能であれ、職員の作

業量を増やすことになりかねません。

問題は、作業量の削減でなく、意思決定の迅速化と、目標達成の効率化なのです。それは、機械の問題ではなく、仕事の流儀の問題なのです。

4 街に出よう

このような変化から、地方自治体と地方公務員に求められる改革が、見えてきます。それは、市町村内での課題の改革と、役場の中での仕事の仕方の改革です。役所の外での改革と、内なる改革と呼びましょう。

(外での改革)

「外での改革」は、住民を相手にした仕事の改革です。

行政の課題は地元で発生します。児童虐待、子供の貧困、待機児童、いじめ、引きこもり、高齢者の孤立、中心市街地空洞化、過疎、空き家、耕作放棄地……。日本の誇りであった、平等と安全、活力が壊れつつあります。

日本は課題先進国になりました。高齢化は、日本が世界の先頭を走っています。外国に視察に行くのではなく、国内の過疎の村に行った方が実態が分かります。さらには、視察に行かなくても、多くの町で現実が進んでいます。

これら地域の課題は、国の役所より、現場を知っている自治体と地方公務員の方が詳しいのです。政府から、先進国をモデルにした指示は来ません。手本がないので、試行錯誤になります。自治体が、国より先を走る分野もあります。例えば、増える定住外国人との共生がその例です。

これまでの行政では、新しい情報は、国外から中央省庁を経由して自治体に降りてきました。これからは、現場の市町村から、中央省庁や全国に流れるようになります。

地元での問題をすくい上げ、解決策を検討する。それは、役場の中にいるだけでは、見えてきません。

国からの指示を待っていたり、通達を読んでも、ダメです。町に出なければならぬのです。

また、地域の課題を解決するのは、市町村役場だけではありません。コミュニティやボランティア活動、NPO、企業も、それぞれの分野で地域の課題に取り組んでいます。それらの主体との協働も重要です。役所の中には、彼らの動きも見えません。

職場でパソコンに向かっていないで、街に出ましょう。

(内なる改革)

次に、「内なる改革」は、仕事の仕方の改革です。

職場でのムダの第1は作業のムダ、すなわち会議、資料作り、パソコンです。これについては、拙著『明るい公務員講座 仕事の達人編』（2018年、時事通信社）をお読みください。

このような職員の作業のムダの前に、職場にはもっと根本的なムダがあります。ムダな業務と、非効率な仕事の進め方です。それをなくすには、業務の減量と、仕事の流儀の効率化が必要です。

まずは、抱えている仕事の量を減らす「業務の減量」です。そこには、それぞれの事務について簡素化すること、例えば調査票の項目を削減するような「簡素化」と、優先順位の低い事務をやめる「事務の廃止」があります。

もう1つは、仕事のやり方を効率化する「仕事の流儀の効率化」です。全員の同意を取り付け、全員が一丸となって取り組むのでは、非効率な場合があります。部下に任せることは、手本があり前年通りの仕事で良かった時代には効率的でしたが、新しい課題に取り組む際には非効率です。

これが、日本の職場の生産性の低さを招いています。これからの仕事の効率化には、目標を明確にし、それを達成する工程を示し、最も効率的な方法で処理することが必要です。そのためには、課長が上司と相談して目標を決め、それを達成するための方向と工程を職員に指示しなければなりません。職員が

迷った場合は、課長が決めなければなりません。

仕事の流儀の改革は、皆さんの職場から始めなければなりません。職場の責任者である課長は、「部下に任せてある」から、「課長が指示を出し、課長が決める」へ変えましょう。そして職員は、前例踏襲ではなく、自分が抱えている課題について上司に伝え、指示を確認し、目標に向かって最も効率的に処理しましょう。残業時間の多さを自慢するのではなく、目標を早く達成して早く帰宅することを自慢しましょう。仕事の流儀の改革については、拙著『明るい公務員講座 課長に脱皮編』（時事通信社、近刊）

をお読みください。

仕事の仕方は、民間企業に学ぶことも有効です。すると、役所の流儀の変なところが、見えてきます。さっさと仕事を終えて、異業種交流に出かけましょう。

これまで、地方自治体は先進国に学び、政府の指示を実行する優秀な生徒でした。これからは、自ら考える研究者になり、その経験と知見を他の国々に伝えましょう。今度は、世界各国から、あなたの町に視察に来てもらいましょう。

寄稿者 PROFILE

岡本 全勝（おかもと まさかつ）

内閣官房参与、慶應義塾大学法学部講師

経 歴：1955年、奈良県生まれ。東京大学法学部卒。自治省入省。富山県総務部長、総務省交付税課長、内閣総理大臣秘書官、自治大学校長、東京大学大学院客員教授、復興庁事務次官などを経て、2016年から現職。

主な著書：『明るい公務員講座 課長に脱皮編』（時事通信社、近刊）

『明るい公務員講座 仕事の達人編』（時事通信社 2018）

『明るい公務員講座』（時事通信社 2017）

『東日本大震災 復興が日本を変えるー行政・企業・NPOの未来のかたち』（共著、ぎょうせい 2016）など。