

## 事例紹介

# 国の地方局 A における管理会計実践 —人日管理（事務量マネジメント）導入を巡る職員の 主観や認識の観点から—

竹本隆亮

### <論文要旨>

地方局 A で実践している管理会計手法を取り入れた「人日管理」と称する事務量マネジメントの導入を巡っては、職員の主観やモチベーションと密接に繋がっている組織の価値観と職員のワークライフバランスに資する取組であることを強調することによって組織内での合意形成を図っている。「人日管理」の導入により、標準を意識した事務改善活動の成果の積み上げが職員の認識を高めており、また、組織戦略を 1 枚のペーパーに描くことにより、職員との意識合わせと職員の方向付けが容易となっている。組織内で管理会計が職員の主観や意識に働きかけてそれらの変革を醸成し、それらを推進力に管理会計の徹底がなされている。

### <キーワード>

事務量マネジメント、組織の価値観、ワークライフバランス、標準を意識した事務改善活動、組織戦略

## Practice of Managerial Accounting Method at Local Branch Offices A —from the perspective of officer’s view and understanding over Person-day Management ‘Workload Management’—

Ryusuke Takemoto

### Abstract

In regard to the introduction of Workload Management, also called “Person-day Management,” which learned from Managerial Accounting Method, the efforts have been made to build the mutual understandings in the organization by emphasizing that this way of management is beneficial for the improvement of organizational values and the work-life balance of officers, both closely related to the officer’s subjective view and motivation.

With the introduction of “Person-day Management,” the build-up of the achievements of efficiency improvement activities, being aware of the standards which have been set, have enhanced the understanding of the officers, and because the organizational strategy is drawn one paper, each officer has less difficulty understanding the strategy and therefore officers can work together in the same direction more easily.

In the organization, Managerial Accounting Method have impacted on the officer’s subjective view and understanding and helped them reform by themselves, and with them as the driving force, in turn, Managerial Accounting Method has been implemented more thoroughly in the organization.

### Keywords

workload management, organization values, work-life balance, efficiency improvement activities being aware of the standards, organizational strategy

## 1. 「人日管理」と称する事務量マネジメントの概要について

地方局 A は、国の執行機関 X の地方支分局の一つで、その下には数十の事務所が設置され、約 3,000 人の職員が所属している。その予算は、人件費が約 8 割を占めている人手が中心の組織である。

事務運営の基本形の主な特色としては、次の 3 点が挙げられる。1 点目としては、職員が従事した事務量については、これを事務区分別に把握し、事後の事務管理に活用するため、各事務系統の事務をその内容に応じて 200~300 項目ほどの事務区分を定め、職員は、従事した事務に応じて事務区分ごとに、超過勤務も含め、原則として時間単位で事務量を入力している。2 点目は、事務や職場の改善については、提案制度が設けられている。職員がそれぞれの日常の職務や職場改善を通じて、適正な事務の管理を図ることと、事務の効率化等を図ることが目的とされ、長い歴史を有している。3 点目は、事務所の事務運営に当たっては、管内実情や各事務所それぞれに抱える課題を踏まえた施策を実施するとともに、PDCA サイクルに基づく効果的・効率的な事務運営に努めることとされている。

しかしながら、そうした組織にあるマネジメントに関する財産は十分に活用されずにいたのであった。職員が入力した稼働事務量については、事務運営において事務量自体がそれほど重視されることなく、行政調査件数や行政調査事績といった事績ばかりが検証され、行政を取り巻く課題への対応が増していく中で、事務量を分析することなく課題への対応のための事務量が投下されていた。また、事務の効率化に関する提案については、職員から提出されるものの、有効な提案として活用されるものは少なく、ほとんどの提案は廃案として捨てられていた。さらに、事務所長等のマネジメントは、大半において PDCA には程遠い、前年踏襲型の、組織的にデータ分析や実施状況の検証を行うことなく自らの経験則に頼った感覚の運営が繰り返されていたのである。

そうした中で、その他の事務（事務所内で行われることの多い特定事務以外の事務）に係る事務量は増加していき、本来、振り向けなければならない特定事務（事務所外で行われることが多く、かつ、公権力の行使という側面が非常に強い事務）に係る事務量は減少していった。また、組織運営は低下しており、職員間のコミュニケーションやモチベーションも低下しているのではないかという問題意識が高まりつつあった。

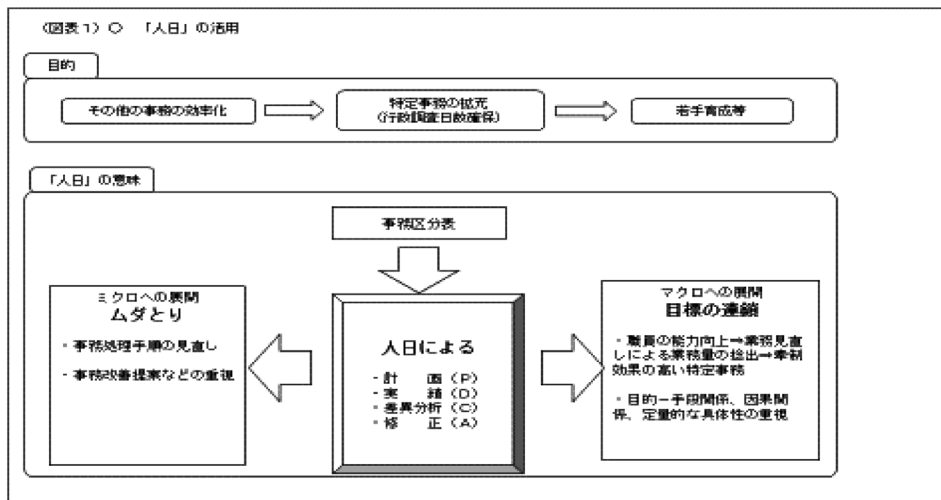
そのような状況の中で、組織のマネジメントの強化・高度化を図り、組織に即した管理会計手法等の運用徹底を図っていくため、「人日管理」と称する事務量マネジメントが導入されたのである。

まず、事務量マネジメントにおいては、事務量の把握が必須であるが、地方局 A の組織では事務区分別の事務量（人日）は、事務日誌（稼働事績）により把握されており、計数で可視化されていた。つまり、職員 1 人当たりの稼働日数が年間 200 日として、3,000 人の職員分である 60 万人日、これが、事務区分ごとにどの程度の事務量が投下されているか計数として可視化できていたのである。

そして、「人日管理」の目的は、「その他の事務を効率化して特定事務を拡充して人材育成を図って行く」ことであり、その目的の流れの中で、事務量を中心に考えていく事務運営、特に、「人日」で考えていく事務運営を徹底していくこととしたのである。

この「人日」で PDCA を回すということ、「人日」による「計画」、「実績」、「差異分析」、「修

図 1



正」という考え方は、一般企業でいうと「活動基準管理 (ABM)」という考え方に相当するものである。

「人日」を中心に事務量をどう考えていくか、それを企業に置き換えた場合、どういうふうに見えるかという点について、1つは、「ムダ取り」をやっていくことが「マイクロへの展開」である。「業務処理手順」ということをよく言うが、企業では「業務の標準」に相当するもので、「マニュアル」という言い方もあり、これを常に見直してムダを取る。その過程で職員からの「事務改善提案などを重視」していく。企業の場合には、このような流れがあり、我々もその流れに基づいて行い、それを徹底させていくこととしたのである。

その一方で、マクロへの展開としての「目標の連鎖」であるが、我々の基本的な流れは、「職員の意識を向上させ、業務を見直すことによって事務量を捻出し、牽制効果の高い特定事務に「人日」を投入する」ということである。これは、企業でいう「戦略マップ (BSC)」に相当するもので、企業においても「目的と手段関係」、仮説に基づく「因果関係」、「定量的な具体性」が重視される。こういう考え方で企業でも行われており、我々も原理原則は同じことをやっているということ、より徹底していくこととしたのである。

以上が、「人日管理」と称する事務量マネジメントの概要である。

## 2. 組織の価値観とワークライフバランスの強調について

「人日管理」については、トップマネジメントの指揮の下、コアメンバーを中心に徐々に理解され、活用に向けての取り組みが図られていった。まず、コアメンバーは「人日管理」のイメージの共有を図るために、管理会計への理解に努めた。このように、共通の用語や知識などを活用することは、「人日管理」や管理会計の概念の理解が楽になったのみならず、その後の

ブレのない動きにもつながっていった。

次に、「人日管理」を効果的に展開していくためには、部内の中立的立場にあり事務系統の事務運営を担う局主管課に理解者・協力者となってもらわなければならなかった。局主管課に対して、後述する組織の価値観を訴えることによって、「人日管理」への理解と協力を取り付けていったのである。この理解と協力が得られた局面に至ったところで、コアメンバーの1人は「人日管理」は「いける」と確信したのであった。

それから、「人日管理」の導入を巡る様々な攻防があった。その1つは、縦割り意識との攻防であった。「人日管理」は、すべての事務系統でその他の事務を効率化していき、効率化した事務量を使って事務系統を越えて特定事務へ拡充して行こうという取組である。こうした取組に対して、事務系統という旧態依然としたセクショナリズムの固執と縄張り意識から、当初は相当に抵抗が強かったのであった。そこには、事務を効率化して他事務系統の仕事を行えば、自分の事務系統の定員が削減されてしまうかもしれないといった暗黙の警戒心が強く働いていたのであった。縄張り意識のもう1つの側面は、いわゆる人に仕事を割り当てるやり方を行っていたため、職員感情の中に、自分の仕事はこの範囲であるといったテリトリーが形成されていたことに由来する。このような抵抗や壁を打ち破っていったのは、組織の価値観であった。

組織の価値観である「善良な関係者には尊敬される存在たれ、そうでない関係者には恐れられる存在たれ」は、個々の職員のモチベーションの醸成に大きく影響していた。その他の事務の効率化を単に事務効率としてだけ捉えるのであれば、それは人の削減につながると考えられてしまい、効率化に向けたモチベーションを上げるのは困難であった。しかし、効率化した事務量が特定事務へ活用されていき、それが我々の価値観につながっていくのであれば、個々の職員の心を動かすことができることとなり、そのモチベーションもあがっていくのであった。そして、これは、どのような事務を担当する職員であっても、奉職以来何度も聞かされてきた組織の価値観は同じものであり、同じ方向を向いて仕事をしなければならないことに違和感はなかったのである。「人日管理」の取組は、そうした組織の価値観の下で行われていったのであった。

もう1つの攻防は、総論賛成・各論反対の声との攻防であった。他局と同様、地方局Aには、従前から指摘されてきた課題として、実態はそれほど変わらないにもかかわらず、上の意向に表面だけ従った振りをする状況や、ある年度での重点的な取組は、年度が替わればご破算になるといった状況が存在していた。そして、「人日管理」には、総論は賛成であるが、現在の体制を維持しながらゆっくりと変えていけばいい、年度が替われば元に戻るかもしれないといった声があった。特に、年齢層の高い幹部においては、今まで自分たちがやってきたことを変えていくことに極めて強い抵抗があった。このようなことを背景に、総論賛成・各論反対といった声があがっていたのであった。しかしながら、これらを打破していったのは、事務改善による成果の積み上げであり、その強い推進力となったのはワークライフバランスの要請であった。そして、事務改善の成果の積み上げの旗振り役となったのは、必要に迫られて、ワークライフバランスをすでに実践していた女性職員による知恵と段取りであった。これら女性職員の活躍は特筆すべきものである。そして、彼女らの取り組みを奇貨として「人日管理」のミクロ展開であるムダとりで弾みがついていった。そうした事務改善等の成果とスピード感で、総論賛成・各論反対の声を封じ込めていったのであった。

このように「人日管理」の取組は、ワークライフバランスを確保できる働き方の実現に資するものであった。事務が効率化されれば、職員の負担を減らし、効率化された事務量を超過過

務の縮減や年次休暇の取得促進に充てることができる。また、事務処理が「正しく・早く・安全に・楽に」なれば気持ちよく効率的に仕事ができるようになるのであった。

こうして、「人日管理」の導入を巡っての様々な攻防を打破し、「人日管理」が組織内で合意形成されていったのは、職員の主観やモチベーションと密接につながっている組織の価値観と職員のワークライフバランスに資する取組であることを強調していったことにある。

さらに、「人日管理」の取組の過程で意識していたことは、この取組においてはすべてを局幹部の判断の下で行うのではなく、事務所長、各部門、各職員のそれぞれのレベルで自律的な判断を求めていったことである。そして、局幹部の号令の下にガンバローではなく、それぞれがどの方向に向かうべきかを共有しながら、また、事務量を可視化しながら自律的に判断し、仕事のやり方を考えていくようになっていった。そして、各レベルでの自律的な判断の根幹に組織の価値観が存在していたのである。

### 3. 標準を意識した事務改善活動の成果の積み上げについて

「人日管理」による事務改善活動に当たっては、大きく3つのパターンでの有効な策を横展開していった。1つ目は、業務の見える化・情報の共有化を進め、繁閑調整等を頻繁に行う業務体制の構築である。具体的には、人それぞれに業務を分担しているのではなく、みんなでいろいろな業務をやりましょう。ホワイトボードの活用やミーティングの実施によって繁閑調整をしながら仕事に人を割り振る体制をとりましょうということである。2つ目は、ついでにできる事務の実施、重複作業の見直し、並行・共同作業の実施による業務全体での合理的な事務フローの確立である。具体例としては、書類が提出された際の受け渡しのひと手間である。従来、書類毎に受け渡しし、それぞれの書類毎に整理番号を検索するというムダをやっていたことを、同一の関係者の書類を束で受け渡すことにより、整理番号の検索を複数回から1回に短縮しましょうという事務フローの改善活動である。3つ目は、その他の事務の未経験者や非常勤職員の活用を促進するため、事務処理要領を具体化した作業手順書の作成である。具体的には、従来の事務処理要領は、若干粗いという問題があり、行間の隙間には職員のノウハウが必要となっていたことから、そのノウハウを共有するため行間に文書化して埋め込み、非常勤でも未経験者でも使える作業手順書を作ったということである。

地方局 A では、そうした事務改善活動を推進したことにより、「人日管理」の導入後1年ほどで、その他の事務の削減事務量としては、定員削減分の日数も含めると約20,000人日（およそ100名分の事務量に相当）に及ぶ状況であった。

このような事務改善提案等の活用により、どれだけの事務量が効率化できたのかという成功体験が、また新たな事務改善を生み、更なる効率化が期待できるのであった。そうすることによって、「人日管理」の好循環サイクルができあがっていった。こうした事務改善提案等による効率化できる事務量の積算は、標準時間に基づいた運営の推進への期待にもつながるのである。

事務改善活動の推進は、その広がりを見せていくにつれ、次のような効果も見られるようになってきた。まず、改善意識の浸透により、標準的な手順というものが意識されるようになった。作業標準に従って作業すれば、気持ちよく・早く・正確に処理ができるのであるが、作業

標準に従っていないと、手戻りが発生し、ムリムラムダも発生し、本来しなくてもいい残業が生じたり、急な年次休暇の取得も不可能になったりするのである。そうした意識の中で、次には、快適で気持ちの良い仕事ができる職場環境の醸成が図れ、新人や若手職員に対する教育効果が図れていった。さらに、仕事を与えられたものとしてではなく自分自身の課題として捉えることができるなどモチベーションの向上にもつながっていった。こうした事務改善活動により、日常の事務をコツコツと見直していくことは、行政組織にとっていわば宝の山であった。このような宝の山は、特に、定員事情が厳しくなればなるほど、また、新たな課題に対する事務の必要性が高まれば高まるほど重要となっていくのであった。

さらに、「人日管理」の一環として展開している事務改善活動は、BPRに相当する業務改革を誘発する側面もあった。地方局Aの属する組織においては、様々な業務改革が検討されているが、そうした業務改革の検討過程の中で、事務改善提案は生かされていたのである。事務改善活動には様々なレベルのものが内包されており、その結果、事務改善活動を契機にBPRに発展していくような様々な業務改革も見られることとなったのであった。現場目線の気づきがBPRにも展開されている。

こうして「人日管理」による事務改善活動は推進していったのであるが、この推進力の源泉は、各部門、各職員の自律的な判断による取組みであった。各部門、各職員が、現場で行う事務の中でたとえ小さなことでも考え、それを事務改善提案として提出していくようになり、そして、提出された事務改善提案が活用されて事務量へとつながっていったのであった。事務改善活動は職員それぞれの自律的な取り組みに依存しているところ、各職員の心を動かすのは組織の価値観であった。これらを全体としてみれば自律的組織観といえるようなものであった。

#### 4. 意識合わせと方向付けが容易となる1枚ペーパーに描いた組織戦略について

「人日管理」については、前述した約20,000人日の事務量の効率化が可能となるなど事務改善やムダとりへの取組といったミクロへの展開は進んでいった。しかし、その一方で、マクロへの展開である目標の連鎖となる組織戦略については、課題が多い状況であった。マクロへの展開が遅れるということは、効率化によって生み出された、貴重な事務量が漫然と消費されていくことを意味する。これは何としても避けなければならない、戦線が崩壊する可能性を秘めた大問題であった。

まずは、各事務所におけるPDCAに基づく事務運営について、次の3点について指摘をした。1つ目は、職員に良い仕事をさせるためには、漠然とした「Plan」ではなく、具体的に考えたうえで、事務所長が職員に最終目標に至る挑戦的なロジックを示すべきである。2つ目は、各事務所の必須の行政調査や収納関係施策では、事務所長自ら管内事情を把握したうえで、それに応じた「波及効果」、「牽制効果」、「再発防止策」を示すべきである。3つ目は、「体制の整備」だけでなく、何をやるかが重要であり、事務所内の委員会等に何をさせるのか、若手研修等にどのような工夫をするのか示すべきである。

そしてさらに、各事務所におけるPDCAを機能させ、組織戦略を徹底していくため、「プラ

ンの流れの例」を示し、プランの流れを全体像として1枚にまとめるよう提言した。そこでは、各事務所において、捻出した事務量を特定事務にいかに関与するか、特定事務量の効果を最大限発揮するための波及効果、牽制効果等をどうするかなどについて、目的-手段関係や因果関係仮説などにより目標を連鎖させ、組織戦略を綿密に組み立て、事務所の運営プランとして固めていくことを求めた。

当初、事務所長連は面食らい、反発の声をあげていたが、これは、目標の連鎖がどのようなものであり、どのようなイメージかがわからない故の戸惑いから来る反発であったのである。そこで、コアメンバーは、理解の早いグループから何例かを開示することにより、具体例でもって理解してもらおう方策をとった。その上で、理解の早い事務所のプランをモデルとして、他の事務所に展開していき、全事務所のプランの水準を上げていくことを目指したのであった。

このように、「人日管理」のマクロへの展開である組織戦略は、1枚の「プランの流れの例」により、戸惑いの中からも新たに展開していった。組織戦略が多すぎると読むのに労力が必要となり、その結果、誰も読まなくなるのである。しかし、これを1枚にまとめることが出来れば、現場職員も含め組織全体で、分かりやすい→意識が合わせやすい→職員の方向付け（同じ方向を向いて努力すること）が容易となる、といった効果が期待できるのであった。そして、1枚に描いたプランは、「事務所運営全体プラン」と称され、各事務所に徹底されていった。この「事務所運営全体プラン」の策定を通じて、組織戦略が個々の職員の事務と関連付けができるようになり、その結果、事務所の事務系統ごとの部門長もその部下職員も、事務所の運営方針と自らの業務との関連性が明確となっていった。

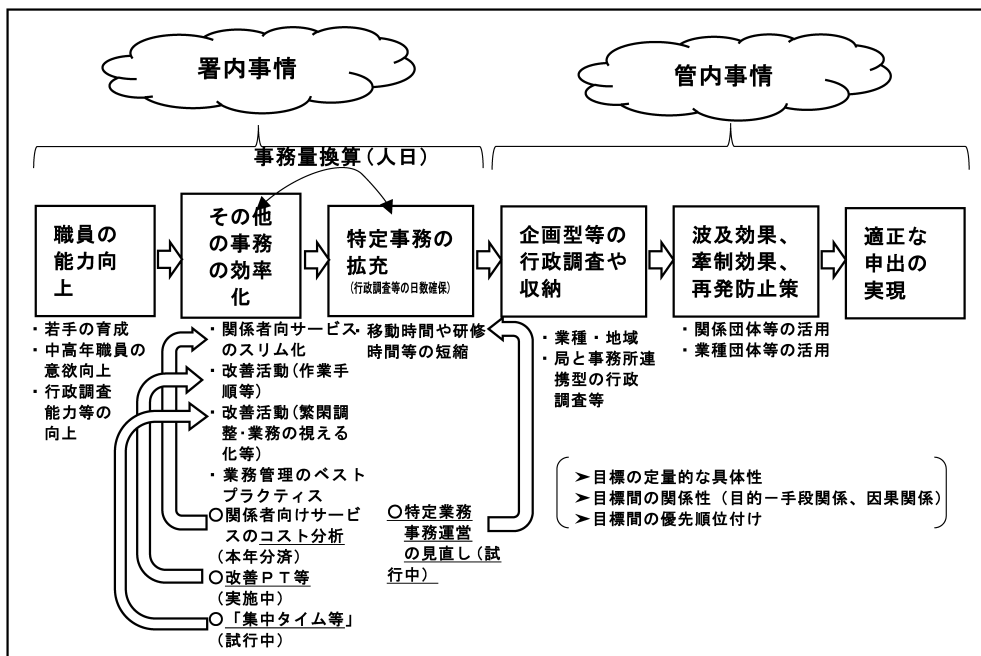
また、「事務所運営全体プラン」を策定することで、各事務所長が、各事務所の事情や実情を把握しながらその状況を踏まえて、自律的に判断し、事務所ごとの具体的な戦略を柔軟に考えるようになった。各事務所長が、他の事務所長と緊密に情報交換を図りながら問題点や対策を考え、戦略の実現に向けて自主的に判断していくようになった。そして、策定された「事務所運営全体プラン」に沿って、各部門、各職員それぞれが、連携を図りながら自律的に行動していくようになったのである。各レベルでの自律的な判断や行動は、組織の価値観や組織戦略でつながっていたのであった。

さらに、定量的な目標の下に、具体性のある有効な組織戦略を考案している事務所に対しては、弾力的な定員措置も必要ではないかと検討するに至った。こうした定員によるインセンティブを図ることは、組織戦略に向けての活性化だけでなく事務管理の徹底にもつながるのではないかと考えたのである。

このように、事務所への定員の配置については厳しく対応し、局においてバッファを持っておく一方、事務量を効率的・効果的に活用している事務所に対しては、そのバッファを活用し追加的に事務量を配分する。これにより、各事務所の事務効率化へのインセンティブも高めることができるだけでなく、全体としての事務量の効率的・効果的な活用につなげることができるのであった。

なお、一般的に、行政組織においては、事務を効率化できたところから屁理屈をつけて定員をはずすという手段をとることが多い、しかし、これでは努力した人間が損をするという構図になってしまう。それが故に、誰も協力しなくなるのである。重要であればあるほど、このようなインセンティブによる常識的な人間心理を踏まえた対応が必要とされるのである。

図2 Planの全体像(例)



## 5. 敵は戦艦大和

以上で述べてきたように、「人日管理」の導入及び実践の過程では、各事務所長、各部門レベル、各職員レベルでの自律的・自主的な判断が重視されることとなる。これらの判断を組織の価値観が束ね、全体として自律的組織観に従った事務運営となっていったと考えられる。そして、これらの過程で陰に陽に問題となっていたのが、我々が「戦艦大和」とよぶ機械的組織観であった。

組織の中では、「我が組織は大組織であり、方向転換も非常に難しく、時間もかかる」と言われており、その際のアナロジーとして「戦艦大和」がよく用いられていた。しかし、その子細をよく見ると、様々なレベルでの自律的な判断を行うためにはエネルギーが必要となるうえ、参照すべき基準もはっきりしておらず、不用意に判断をして責任をとらされるのはまっぴらだという感覚から、まるで機械の部品となったがごとく、思考を停止し、何となく全体に従っていたほうがラクだという風潮のあることが見てとれた。

その結果、組織は戦艦大和のように、機械的組織観にもとづく集権的な意思決定と目標設定が強調され、一律な統制に従うことが求められてきた。下部組織は、上部組織の意思決定に従っていれば良く、また、中間の幹部もそのほうがラクでもあった。そして、事務量をそれほど分析することなく人員を投入し、行政調査事績、収納事績などの結果さえ出していけば評価されていたのであった。そうした機械的組織観による管理の下で、組織は硬化化していったのであった。



しかし、変化の激しい環境下で、定員事情も厳しくなっている現在においては、より柔軟性が求められており、自律的判断にもとづく微調整できる管理の在り方が課題となっている。言わば、限られた人的資源を「人日管理」という手法を使って、組織が使える事務量がどれだけあるか、事務改善等によってどれだけの事務量を効率化して、それをどうやって有効活用していくか、適正な申出の実現という組織の目標に向けての施策にどうやって充てていくかが重要になってきているのである。

地方局 A では、「人日管理」により、プロセスを可視化し、検証していくということに、自律的に機能的に取り組んでいる。「人日管理」はプロセスを重視したマネジメントである。組織運営上の効果として、特定事務量が確保できるという事務運営上のメリットはもちろんであったが、それ以上に重要であったのは、事務所幹部が、その他の事務において効率化した事務量をどのような形で特定事務に投入できるかを考えて計画を立て、継続的に状況を観察し、想定どおりになっていない場合に、その過程のどこで問題があったかを具体的に把握したり、必要に応じて途中で計画を見直したり、代替策を考えるといった、事務量に途切れがないように、これを供給サイドからみる視点を持てるようになったことであった。そうした柔軟性のある自律的判断による取組みは職員にも合意されていったのであった。

このように、地方局 A においては、「人日管理」の実践を通じて、組織内で管理会計が職員の主観や意識に働きかけてそれらの変革を醸成し、それらを推進力に管理会計の徹底がなされている。そして、その根幹には、「善良な関係者には尊敬される存在たれ、そうでない関係者には恐れられる存在たれ」という非常に浸透力の強い組織の価値観があるのである。

## 謝辞

本稿の作成にあたり、ご指導・ご助言を頂いた財務省財務総合政策研究所研究員の大西淳也先生に深く感謝いたします。

また、地方局 A における「人日管理」の取組みにあたり、ご指導いただいた歴代トップマネジメントの方々に感謝いたします。さらには、さまざまな角度からのアドバイスや組織のための下支えをしていただいた諸先輩方、ワクワク感のある議論を交わすことができた同僚の方々に心より感謝を申し上げます。ありがとうございました。

## 参考文献

- 大西淳也. 2010. 『公的組織の管理会計』同文館出版.  
樫谷隆夫編著. 2016. 『公共部門のマネジメント』同文館出版.