The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	行政の組織人事マネジメント改革 : 施策効果の実証的把握
Author(s)	山中, 俊之
Citation	大阪大学, 2005, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/2284
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

博 士 論 文

行政の組織人事マネジメント改革

― 施策効果の実証的把握 ―

平成16年度

山 中 俊 之

大阪大学大学院国際公共政策研究科

はじめに

「行政主導型国家が根本的に民間主導型国家に変わらないと我が国の構造改革は進展しない」「人事を変えないと行政は変わらない」

硬直化した霞ヶ関に限界を感じて、中央官庁職員から民間コンサルタントに転じた筆者の信念である。

以来、我が国の行政の組織人事マネジメント改革のために、浅学非才ながら、渾身の努力をしてきた。

幸いいくつかの団体では、組織人事マネジメント改革に関して、何らかの貢献をさせていただいたのではないかと思っている。

しかし、我が国の行政全体を見ると、組織人事マネジメントは、登山に例えるとまだ一合目に過ぎないというのが筆者の偽らざる感想である。

現在の郵政事業をはじめとした民営化議論からも首肯できる通り、硬直化した行政は、我が国全体にとって大きなマイナスとなり、国家の成長を阻害するであろう。

19 世紀は夜警国家、20 世紀は福祉国家の時代であるのに対して、21 世紀は、効率的な顧客志向の「企業国家」の時代であると、筆者は考える。

効率的な顧客志向の政府である「企業国家」への変化という、大きな歴史的な環境の変化に行政は対応できていない。行政の組織人事マネジメントこそが、我が国の停滞を招いている根本的な要因の一つであると認識している。

現在、内閣府を中心に検討が進められている公務員制度改革に関する検討が続けられている。現在政府部内での調整や意見対立のため、公務員制度改革は頓挫したようにも見える。

この公務員制度改革の動向を見て、組織人事マネジメント制度の改革に着手しようとする自治体がある。しかし、国の動向次第であるというのでは、何のための地方分権か分からない。住民のニーズに対してより柔軟に動くことのできる自治体こそが、人事改革において先導して、国を動かしていくことが重要である。

事実、事務事業評価などの行政評価では、三重県が先導役を果たし、中央官庁の方が後追いして、政策評価法の策定に繋がった。また、人事改革においても、中央官庁の先導役を果たしていると思われる自治体も存在する。

本稿では、このような行政の組織人事マネジメントに関する課題を、筆者が改革についてご支援をさせて頂いた先進的な自治体などの事例を含めて、包括的に取り上げ、行政の組織人事マネジメント改革の参考となるいくつかの提言をしたい。

本稿の執筆にあたっては、大阪大学大学院国際公共政策研究科の松繁寿和教授及び人事教育コンサルタントの中嶋哲夫氏をはじめとする松繁研究室のメンバー、同経済学研究科の齊藤愼教授、同国際公共政策研究科の山内直人教授から貴重なコメントを頂くなど多くの指導を受けた。また、研究開始時には、研究の方向性等につき当時大阪大学におられた

現慶応大学商学部の跡田直澄教授からも有益な助言を受けた。さらに、学会誌の匿名査読者からは、筆者では思いもつかない重要なアドバイスを頂いた。アンケートやヒアリング調査にご協力頂いた国内外の自治体職員の方々を含め、厚く御礼申し上げる。

もっとも、本稿におけるいかなる誤りも筆者の責任であることは言うまでもない。

本稿が、行政改革の一つの参考資料としての役割を果たすことができれば、望外の幸せである。

目 次

序章：行政機関の組織人事マネジメント制度 － 改革の必要性 1
1. 戦後の行政機関の組織人事マネジメントの特色と改革の必要性 1
2. 本稿の構成 3

第一章：パフォーマンス・マネジメントが行政の制度疲労を変える － 人事・組織・マネジメントの改革に向けて 6
1. はじめに 6
2. 海外の事例紹介―バッキンガムシャー・カウンティ 6
3. 我が国におけるパフォーマンス・マネジメントの導入への具体的方策 10
4. おわりに 15

第二章：地方自治体における目標管理の効果的導入への示唆 － P市アンケート調査を基にした職員の反応の分析 17
1. はじめに 17
2. 先行研究と本稿の課題 18
3. データと基本的分析 20
4. 分析の方法と結果 22
5. おわりに 28

第三章：コンピテンシーが行政を変える 31
1. はじめに 31
2. コンピテンシーとは 31
3. コンピテンシーを活用した人事改革の方向性 37
4. 自治体におけるコンピテンシーの具体的活用―加賀市の例 43
5. コンピテンシーの限界と課題 54
6. おわりに―コンピテンシーを用いた霞ヶ関改革 55

第四章：自治体職員に対する業績給導入の条件 59
1. はじめに 59
2. Q市におけるアンケート調査の結果と分析 61
3. 人事施策への提言 66
4. おわりに 68

第五章：自治体職員の職務へのやり甲斐と人事施策 －Q市職員アンケート結果に基づく分析－ 70
1. はじめに 70
2. 分析の方法 72
3. 分析の結果 75
4. 分析結果の考察 80
5. おわりに 83

終章：結論と今後の課題 86
1. 結論 86
2. 今後の課題 86

序章：行政機関の組織人事マネジメント制度 ― 改革の必要性

1. 戦後の行政機関の組織人事マネジメントの特色と改革の必要性

行政機関の人事マネジメントは長らく「聖域」と言われてきた。第二次大戦後国家公務員法、地方公務員法が制定され現在の公務員制度の大きな枠組みが確立して以来、行政の人事マネジメントが大きく変更されることはなかった。

戦後長らく続いた行政の人事マネジメントの特色は以下の3点に集約されると考える。

第一に、年功的な昇格[1]・昇給[2]の運用である。国家公務員の場合は俸給表、地方公務員の場合は給料表に基づいて賃金が年功的に決定され、昇格・昇給についても入庁（省）何年目といったことが最重要視された。この昇格や昇給は、定年近くまで継続される。この点は、一定年齢で昇給等がストップすることの多い民間企業と大きな相違を見せている。この点は、人件費の増加傾向をもたらせた他、公務員の「職務に励んでも励まなくても同じ」といった悪影響をもたらせた。

第二に、人事異動において、本人の希望や能力、適性を十分に判断せず、半ば恣意的に実施されることが多い点である。役所においては、しばしば「どんな部署に異動しても文句は言うべからず」といったことが強調される。これは、公務員が国民の公僕である点からは当然のようにも思われるが、公務員の職務との十分なマッチングや専門性の向上といった機会を奪ってきた点は、国民の視点からも看過できないと思われる。

第三に、新卒採用・生え抜き中心である。わが国では、出向を除くと大半の公務員は新卒で一生涯同じ役所で職業人生を終える。海外の公務員においては、民間企業や他の官庁、大学など研究機関からの転職者も多い。この点は、公務員の所属する官庁への忠誠心は強めたが、同時に視野を狭め、自らの能力を他の団体・機関において切磋琢磨する機会を奪ってきた。

しかし、現在の環境変化は、上記の人事マネジメントのあり方に関して大きな変革を要請している。

第一に、住民（国民）の行政へのニーズの多様化・高度化である。例えば、少子高齢化に伴う介護や保育に関する住民ニーズは高まっており、内容的にも個別のニーズに対応することが求められている。従来の一律型の行政サービスでは到底対応できない。これらのニーズに対応できる専門性の高い公務員が求められる。専門性の向上の前提としては、公

---

[1] 等級が上がることである。例えば、3等級からより上位の4等級に上がることを昇格という。役職位の上昇が伴うことが多い。

[2] 俸給表、給料表の同一等級内の号俸が上昇することである。例えば、3級の10号俸から11号俸に上昇することである。

務員のモティベーションの向上の不可欠である。

第二に、財政状況の悪化の悪化である。国と地方を併せて 700 兆円にも登る巨額の財政赤字を抱えて、年功的な賃金の運用では財政をさらに逼迫することになる。働かない一部の高齢公務員に民間企業では考えられない高額な賃金を支払うことは、財政運営の点からも明らかに問題である。

第三に、民間企業における成果主義人事の導入である。バブル経済崩壊・経済のグローバル化・情報通信の革新により、従来の年功的な要素も強かった職能資格[3]に基づく人事マネジメントから成果を重視した人事マネジメントに移行してきた。民間企業の人事マネジメントの変化は、公務員の人事マネジメントにも無関係ではない。生き残りにしのぎを削る民間企業のビジネスマンからは、公務員の「お役所仕事」「年功的な人事マネジメント」に対する批判は高まっている。

住民（国民）のニーズに対応した成果を出す人材育成を含めた人事マネジメント、その成果に応じた報酬を支払う賃金制度の構築が切実に求められているといえる。

しかしながら、筆者が 2002 年 8 月に全国自治体を対象に行ったアンケート調査（郵送送付、ＦＡＸ返答、回答率は都道府県 72.3%、市・東京 23 区 49.1%）では、勤務評定[4]については、都道府県レベルでは大半の団体で実施されているが、市・特別区レベルでは約半分の団体において勤務評定が実施されていない。また自治体の規模によって取り組み状況に差異[5]が見られる（図表 序-1 参照）。

人事マネジメントの出発点ともいえる勤務評定すら実施されていない団体が多いことは、大きな問題をはらんでいるといえる[6]。

この点に関連して、勤務評定が実施されないことの理由の一つとして良くあげられるのは、客観的な評価基準の設定が、行政の場合困難であることである[7]。いくら勤務評定を導入しても、企業のように、売り上げや利益といった基準がない限り、勤務評定の導入はかえって職員を混乱させるといった指摘すら行政の現場では聞かれる。本稿では、行政における勤務評定の客観的基準設定の一方法としてコンピテンシーについて、取り上げる。また、近年多くの行政機関で導入が進む目標管理における客観的な指標についても、言及する。

---

3 各等級における能力要件を定め、その要件を満たすかどうかによって昇格を決める仕組み。多くの企業で導入されてきたが実際の運用では年功的に運用されることも多かった。

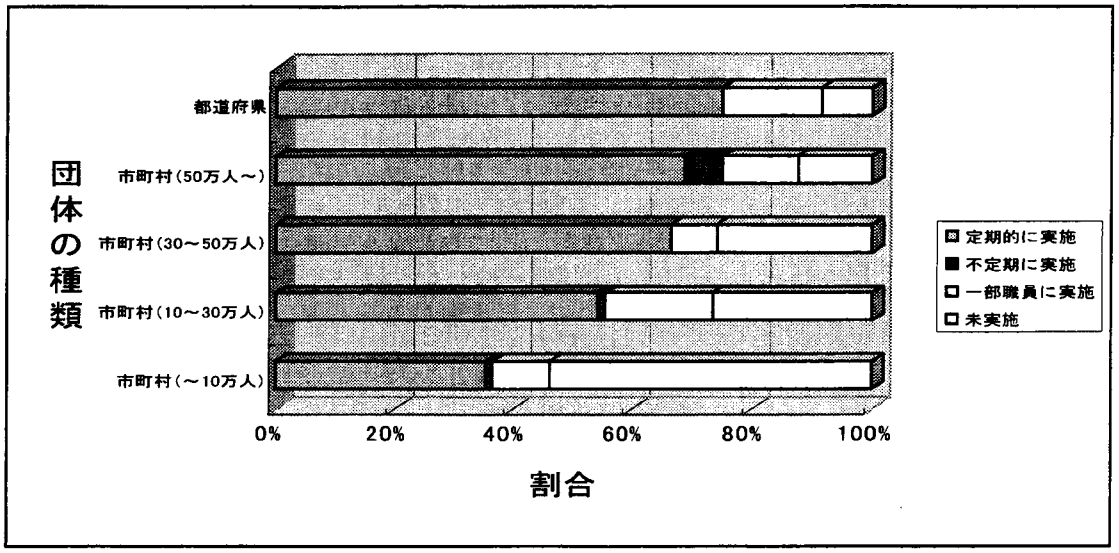
4 人事評価のことを行政機関では勤務評定と呼ぶ。

5 もっとも、小規模団体であっても行政改革に先進的な自治体は数多く存在する。例えば、ＩＳＯで有名な岩手県滝沢村など。小さい方が改革がトップダウンで実現しやすいことが理由であると考えられる。

6 総務省・地方行政運営委員会が 2002 年 9 月に実施した全国アンケート調査でもほぼ同様の結果となっている。

7 例えば、上記の同じアンケート調査では、勤務評定の課題のうち、都道府県で 47.2%、市・特別区で 53.6% の団体が「客観的な評価項目の困難さ」をあげている。

（図表 序-1） 自治体における勤務評定の実施状況



（資料）「行政における人事改革の方向性―全国アンケート調査結果を踏まえて」『Japan Research Review 2002 年 12 月号 』日本総研

このような状況を受けて、政府は、2001 年 12 月に「公務員制度改革大綱」を策定し、遅れた行政の人事マネジメントの打開を目指した。同大綱の最大の眼目は、従来の年功的な組織人事マネジメントを改め、能力や成果を重視した仕組みに変えることである。方向性としては、是認できるものであるが、細部については、個々の団体に応じた具体的な検討が必要であると考える。

以上のように、改革の必要性が高い公務員の人事マネジメントであるが、先行的な研究は多くない。様々な事例紹介の文献は存在するが、実証的な分析を踏まえて組織人事マネジメントに対する具体的な提案内容にまで踏み込んだ研究は決して多くない。

そこで本稿では、筆者が実際に組織人事マネジメント改革に関わった自治体における事例研究やデータ分析などを基に、公務員の組織人事マネジメントにおける現状と課題について、問題解決の方向性や具体策を示すことを目的とする。

2. 本稿の構成

以上の問題意識を基に、以下の通り本稿を構成した。

第一章では、筆者が英国のバッキンガム・カウンティ等で行った事例調査等を基に、行政の組織や人事マネジメントにおける重要な課題と解決の方向性を指摘する。

第二章では、自治体における目標管理の導入の際のポイントとなる点について、筆者が

P市において行った全職員対象のアンケート調査結果を分析して、自治体における目標管理導入の示唆となる点について実証的に検証して、具体策を提案する。

第三章においては、今後の公務員の人事評価の項目として重要な位置を占めることが予想される行動特性と訳されるコンピテンシー[8]について、実際にコンピテンシー評価を導入した加賀市の例を参考にしながら、自治体におけるコンピテンシー評価の導入の意義や課題について説明する。

第四章では、公務員において賃金格差をつける際にいかなる点に配慮すべきかについて検討するため、Q市において筆者が実施した全職員対象のアンケート調査を基に分析し、評価者と被評価者とのコミュニケーションの重要性などについて指摘する。

第五章においては、公務員の職務満足度を高めるために必要な施策を分析するために、Q市におけるアンケート調査を基に分析し、公務員のキャリアディベロップメントへの配慮への重要性について指摘する。

以上の論文は、すでに学会誌等において発表済みないし査読済みのものである。

各章ごとの掲載雑誌等について、以下に整理した。

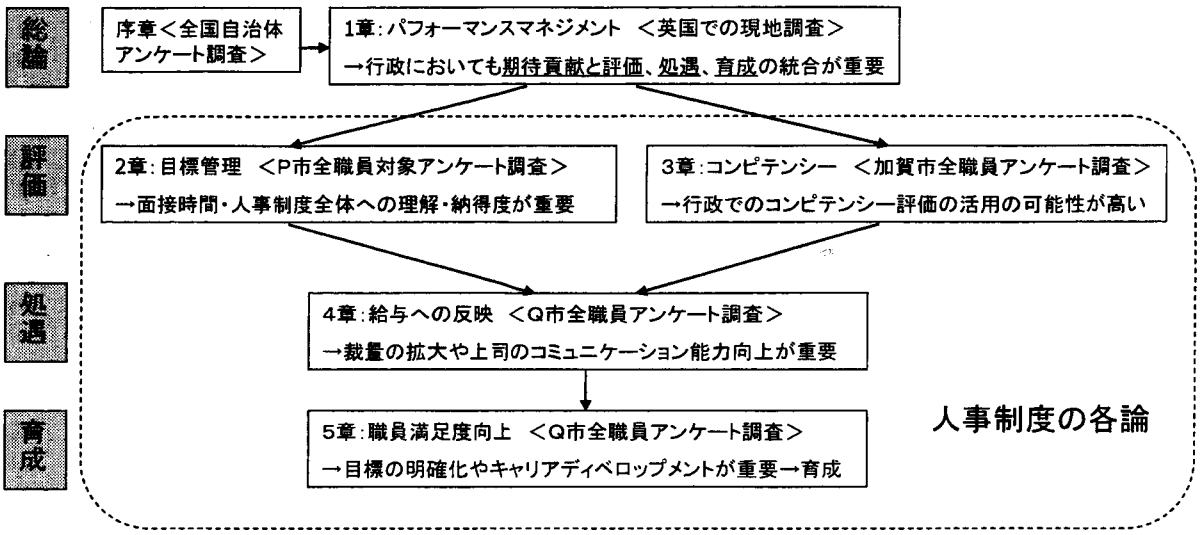
（図表 序-2） 各章ごとの掲載論文

章	題名	掲載雑誌・書籍
1	パフォーマンス・マネジメントが行政の制度疲労を変える—人事・組織・マネジメントの改革に向けて	『都市問題』 第 93 巻第 12 号、2002 年 12 月号
2	地方自治体における目標管理の効果的導入への示唆—P市アンケート調査を基にした職員の反応の分析	『計画行政』第 27 巻 第4号 日本計画行政学会機関誌（査読済み）
3	コンピテンシーが行政を変える	『人的資源管理のフロンティア』大学教育出版（共著にて出版済み）
4	自治体職員に対する業績給導入の条件	『Japan Research Review』2004 年 10 月号
5	自治体職員の職務へのやり甲斐と人事施策—Q市職員アンケート結果に基づく分析—	『経営行動科学』第 17 巻 第 3 号 経営行動科学学会機関誌（査読済み）

8 高い業績を生み出す人の行動特性。人事マネジメントにおいて、1990 年代後半から活用されるようになった。詳細は後述。

なお、これらの各章の相互関係を示すと以下の通りである。全部の章を通して、包括的に行政の組織人事マネジメントについて取り扱う構成になっている。

（図表 序-3） 全体の構成



（参考文献）

・地方行政運営研究会・公務能率研究部会[2004]『地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究―新たな評価システムの導入に向けて』

・山中俊之[2002] 「行政における人事改革の方向性―全国アンケート調査結果を踏まえて」『Japan Research Review 2002 年 12 月号 』日本総研

第一章：パフォーマンス・マネジメントが行政の制度疲労を変える ― 人事・組織・マネジメントの改革に向けて

1. はじめに

筆者の公務員及び行革のコンサルタントとしての経験から痛感することは、旧態依然たる行政の組織や人材マネジメントの仕組みが、行政機関の制度疲労の最も大きな要因の一つとなっていることである。

旧態依然たる組織・人材マネジメントは、①組織の硬直化、②成果向上に向けた業務における意識・行動の欠如、③能力開発の取り組みへの遅れにつながっている。その結果、一部例外はあるものの、多くの行政機関の活動は国民（住民）が求める成果とは乖離した状態となっている。

従来の行政においては、例えば組織改革は総務課、人事改革は人事課といったように分かれて改革が進められてきた。さらに、人事課においても、人事評価と人材配置、人材育成（能力開発）が必ずしも連携が取れているとは言いがたい。組織や人事の改革に関しても縦割りの弊害があったといえよう。

本稿では、行政の組織・人事を包括的に見た問題解決型の改革モデルである「パフォーマンス・マネジメント・モデル（Performance Management Model）」[9]への一つの方向を示すこととしたい。

なお、本稿は、本誌の性格上地方自治体を念頭においており、議論を進めるため用語は地方行政を念頭に置いたものになっている。しかし、本稿において議論するパフォーマンス・マネジメント・モデルは中央官庁やその他の公的機関においても基本的に適用可能な改革モデルであると考えている。

2. 海外の事例紹介―バッキンガムシャー・カウンティ

パフォーマンス・マネジメントに関する海外の事例としてバッキンガムシャーについて紹介する。筆者は、2002年の7月に英国の地方自治体及び中央官庁において組織や人事の改革に関するインタビュー調査10を実施した。

本章では、インタビューを行った団体のうちバッキンガムシャーにおけるパフォーマン

---

9 パフォーマンス・マネジメントとは、企業においては「戦略に基づく期待貢献の明確化から貢献の評価や処遇までを一貫したフローとして位置付ける統合型モデル」（守島等 2001）と定義される。

10 行政機関の調査先は、地方自治体として Buckinghamshire County, Cambridge City, Wakefield Town, 中央官庁として Cabinet Office であった。

ス・マネジメントに関してポイントとなると思われる点を紹介する。

2-1. バッキンガムシャー・カウンティ（Buckinghamshire County）の事例

バッキンガムシャー・カウンティは、ロンドンから電車で約 1 時間、田園地帯を多く含む人口約 50 万人の自治体である。我が国における小規模な県というイメージに比較的近いといえるだろう。

① カウンティにおけるパフォーマンス・マネジメントとは

同カウンティの人的資源マネジメントの方針書には、パフォーマンス・マネジメントの定義として「カウンティの政策や行動をできる限り効率的かつ効果的に実行することを助けるためのマネジメントのツールであり、各職員や各チームに対して方向性や期待像を提供することを通じての開発やモティベーションを主要な要素とするもの」と書かれている。また、この定義に続けて、「職員のトレーニングやコーチングの重要性」「目標（Target）に基礎を置く結果（Outcome）を与えて、その方法は自由にさせることの重要性」が強調されている。

② パフォーマンス・マネジメントのフレームワーク

同カウンティのパフォーマンス・マネジメントのフレームワークは、４つのレベルに分かれる。それぞれのレベルにインプット→メカニズム→アウトプットが存在する。

1) 第一レベル：戦略目的（Strategic Aims）レベル

このレベルでは、まずインプットとして顧客ニーズ、法律上の条件、国の政策変更、進行中のレビューやフィードバック等をインプットとして、同カウンティの戦略目的及び目的を支える政策や計画がメカニズムとして検討・決定される。この戦略目的は比較的抽象度の高いカウンティのビジョンと言い換えることもできるであろう。このメカニズムからアウトプットとして、政策フレームワークが生み出される。

2) 第二レベル：サービス・プラン（Service Plan）レベル

戦略目的レベルにおけるアウトプットである政策フレームワークを基にこのレベルでは、インプットとして、前年の成果のレビュー、類似団体の比較、新しい法律規則の検証、予算を含む資源、外部的なニーズを検討する。これらのインプットを基にして、1 年単位及び 3 年単位のサービス・プランがアウトプットとして策定される。サービス・プランとは、戦略的な目的が具体的な結果（Outcome）に置き換えられたものと理解できよう。

3) 第三レベル：ビジネス・プラン（Business Plan）レベル

第二レベルのサービス・プランを基に、第三レベルでのインプットとして、地域の条件（Local Condition）やチームの希望・考え方（Team Aspiration）を考慮して、ビジネス・プランをアウトプットとして策定する。このビジネス・プランは、1年間の結果（Outcome）及び測定可能な行動（Action）から成り立つ。このビジネス・プランは、サービス・プランを各部署に落とし込んだ結果とそのための行動計画と理解するとわかりやすいであろう。

4) 第四レベル：チーム・個人レベル

このレベルでは、インプットとして、各サービス分野の固有のニーズや担当者のニーズをインプットとして、チーム結果の策定、個人結果の策定、チームメンバーによる面接、一対一面接、人事考課といったメカニズムを通じて、各人の能力開発プランがアウトプットとして生み出される。そしてこの能力開発プランは、次回の各人の目標につながっていく。

③ パフォーマンス・マネジメントにおける結果（Outcome）設定とモニタリング

このようなバッキンガムシャー・カウンティのパフォーマンス・マネジメントのフレームワークは実際には、以下の５つのステップを経て計測可能な結果設定とモニタリングが実施される。これらは一連のシートにおいて記入される。

1) ステップ１：サービス・プランにおける全体的な結果（Overall　Outcome）の記述

各サービスにおける望ましい結果について記述する。例えば、人的資源マネジメントにおけるサービスについては、「パフォーマンス・マネジメントのプロセスが監査において改善の指摘がされないこと」が結果として記述される。

2) ステップ２：主要関係者（Stakeholders）の確定と同関係者の結果との関係から見たニーズ

ステップ１の全体的な結果の主要な関係者とそれぞれの関係者がどのようなニーズをその結果から有しているかについて叙述する。

3) ステップ３：関係者のニーズを反映した測定可能な目標（Measurable Outcome Based Targets）

ステップ１とステップ２を踏まえて、測定可能な目標を設定する。例えば、人的資源マネジメントの場合、測定可能な目標として、「すべてのマネージャーとチームリーダーが、パフォーマンス・マネジメント・プロセスを実行するための技術と自信を有するようになること」が掲げられている。

4) ステップ４：上記の目標に関する責任者

ステップ４においては、ステップ３において掲げられた目標に対して責任のある個人名が記入される。庶務スタッフについても責任者について名を連ねていることが特

徴である。

5) ステップ５：各責任者の成果における計測可能な結果（Performance Outcome）及び期限

ステップ４において、記入された責任者それぞれについての個人の計測可能な結果（Outcome）が明示される。例えば、庶務スタッフの結果の一つは、「すべでの研修の参加者に対して事前に研修内容を知らせること、すべての参加者が X 日前までに研修に関する指示を受け取ること」となっている。この各人の結果と期限は、各人の評価フォーム（Staff Appraisal Form）に再記入され、各人の目標管理の目標として活用される。

2-2. 我が国のパフォーマンス・マネジメントにとって参考となる点

以上のパフォーマンス・マネジメントの事例から以下の点につき我が国の参考になると考えられる。

第一に、組織の目標が各個人の目標にまで落とし込まれており、「目標の連鎖」に十分配慮されていることである。バッキンガムシャー・カウンティのパフォーマンス・マネジメントの図において示されているように、組織の全体目標が最終的には個人の目標に落とし込まれている。これは、世界的な経営心理学者であるＡ．Ｈ．マズロー[11]が繰り返し強調している「進歩的経営における組織の目標と個人の目標の整合・融合の重要性」を行政機関において実現しているものと考えることもできる。.

第二に、「目標の連鎖」において、マネージャーと職員による目標管理面接による目標の設定が重視され、目標設定後のモニタリングやレビューの方法を常に改善しようとしていることである。個人レベルにまで落とし込む目標の連鎖は、何かの仕組みを導入すれば自動的に完成するものではない。上位の目標（ビジネス・プランやサービス・プランの目標）を参照しながらの各個人の目標設定は、マネージャーと職員の面接による。また、目標設定後のモニタリングやレビューの方法自体の改善も必要である。そのためマネージャーの目標設定能力、部下の指導育成能力、達成結果のフィードバック能力といったマネジメント能力の向上が重要である。

第三に、各個人の目標達成と各個人の能力開発プログラムとがリンクしていることである。そのため、各個人の能力開発プログラムは、組織全体の目標とリンクしていることになる。わが国では、能力開発プログラムが組織目標の連鎖との関係を明確に意識して議論されることは多くはない。能力開発をパフォーマンス・マネジメントの一部分と位置づけ

---

11 A. H. Maslow 『完全なる経営』（金井、大川訳）

ている英国の例は参考になるであろう。

第四に、結果が賃金へ反映されていることである。もっとも、今回のインタビュー調査では、賃金への反映に関し、自治体の場合、与党が保守党か労働党であるかによって、違いが見られた。保守党が与党であるバッキンガムシャー・カウンティでは、評価結果が賃金に反映されているのに対し、別の労働党与党の自治体12では、賃金への反映は少なく、年功的なものであった。

3. 我が国におけるパフォーマンス・マネジメントの導入への具体的方策

以上を基に我が国の行政におけるパフォーマンス・マネジメントの具体的な方策について検討したい。

3-1. 制度上の相違から生じる留意点

上述した英国のパフォーマンス・マネジメントの仕組みは我が国においても適用できる部分が多いと考えられる。しかし、我が国との制度上の相違点から次の点に留意した上で、我が国のパフォーマンス・マネジメントの仕組みを検討することが重要である。

第一に人材配置・人事異動における相違である。英国では、人材配置は、機関や職位による相違はあるがポストに空席ができた場合に公募等を通じて決定されることが一般であり、基本的に定期的な人事異動は存在しない。そのため、パフォーマンス・マネジメントの仕組みにおいて、人員配置の概念はあまり重視されていないと思われる。しかし、我が国においては、(将来的な制度変更はあるにせよ現行制度上は) 定期的な人事異動が通例であり、この点に関してパフォーマンス・マネジメントにおいて考慮することが必要となる。

第二に、マネージャーのマネジメント能力の相違である。英国では、基本的に上述したようにポストに空席ができた際に庁内外からの公募で決定されるため、マネージャーになる場合も事前に過去の職歴などを基にマネジメント能力が十分に吟味される[13]。民間企業のマネージャーを経験した自治体のマネージャーも少なからず存在する。そのため、原則的にマネージャーには、マネジメント能力のある者が就任することになる。しかし、我が国の年功序列的な人材フローにおいては、必ずしも十分なマネジメント能力を有さない者がマネージャーに就任するとは限らない。これまでに述べたように、「目標の連鎖」においては、目標管理面接などにおいて、マネージャーのマネジメント能力が決定的に重要である

---

12 例えば、労働党が与党である **Wakefield Town** では、賃金体系は年功的なものであった。

13 庁内外からの一般に公募制をとっていることは、米国においても同様である。

ため、我が国の現状を踏まえればマネージャーのマネジメント能力向上を同時並行的に図る仕組みが重要となる。

第三に、組織上の相違点である。筆者が訪問した英国の行政機関では、一般に組織はマネージャーと職員が対峙するいわば文鎮型の組織構造を採用している。そして、1人のマネージャーが何人の職員の目標管理ができるかによって組織の人数が議論されている。しかし、我が国ではマネージャーと一般職員の間に多くの補佐役の職員が存在する場合があり、組織がピラミッド型になっている。我が国の役所においてよく存在する課長補佐や課長代理はマネージャーであるのかないのか、明確に位置づけられないこともある。また、我が国の場合部や課といった組織の定員も、当該部課の業務量の多寡で決まるのが通例で、目標の連鎖の観点から 1 人のマネージャーあたりの職員の数に注意が払われている例は少ない。パフォーマンス・マネジメントにおいては、マネージャーであるのか、部下の職員なのか、は重要な相違である（もちろん、あるマネージャーが更なる上司との関係で部下になることはある）ので、その観点からの組織の見直しが肝要となる。組織改革においてよく検討されるフラット化や権限委譲に関しても、パフォーマンス・マネジメントの観点からもう一度検討する必要があるであろう。特に権限委譲に関しては、権限委譲自体が目的なのではなく、目標を明確化して目標達成のための手段の裁量権を与えるという観点からの改革が重要である。

3-2. 我が国におけるパフォーマンス・マネジメントの構築に向けて

以上を基に、我が国におけるパフォーマンス・マネジメントの構築の際のポイントとなる組織の構築、目標の連鎖の構築、人材配置・人材育成のスキーム構築に関する具体的方策を示すこととしたい。なお、パフォーマンス・マネジメントにおいて重要な柱となる賃金など処遇への反映に関しては、紙面の都合上別章にて扱うこととしたい。

① パフォーマンス・マネジメント型の組織の構築

前述したように、我が国の行政はマネージャーと非マネージャーの区別が曖昧で、また 1 人のマネージャーの部下の数も目標の連鎖や目標管理を考慮したものになっていない。パフォーマンス・マネジメントの前提となる組織の構築が重要である。具体的には、以下の 4 つの点が重要であると考えられる。

・1人のマネージャーがマネジメントできる数をベースにした組織ユニット（単位）とする。

マネージャーが何人の部下を有することができるかについては、業務特性によって

大きな差異があり、明確な定まった理論はない。P.F.ドラッカーは、その著書[14]において「人間が本当に良く知ることができる人数は 12-15 人である。」と述べている[15]。また、今回の英国調査では、1 人のマネージャーにとって適当な人数は 10-15 人程度であるとの回答が多かった。筆者の経験上も 10-15 人程度が適切なマネジメント・ユニットの数ではないかと思われる。もっとも、定型的なウェイトが業務に関してはもっと多くの人数、例えば 20 人以上をマネジメントできることが想定されよう。

・マネージャーであるのか非マネージャーであるのか不明確である役職は廃止する。

補佐、代理、次長、参事といった役職者は、原則廃止する。もし残すのであれば、マネージャーであるのか非マネージャー・スタッフであるのかを明確にする。マネージャーと位置付けるのであれば、実質的な決裁権限を与えることが重要である。

・階層の削減（＝フラット化）についても、目標の連鎖との関係で検討した上で削減する。

パフォーマンス・マネジメントにおいては、組織の全体目標が各個人にまでブレークダウンされるまでの目標連鎖の数が組織の階層の数になる。バッキンガムシャー・カウンティでの全体目標―サービス目標―ビジネス目標―個人目標という目標における４つの目標の連鎖は、我が国の行政機関の全体目標―部門（局や部）目標―課目標―個人目標といった目標の連鎖に対応させることは可能であろう。それであれば、組織の階層も、トップマーマネージャー（部長）―ユニットマネージャー（課室長）―個人といった４つが考えられるであろう。

・権限の委譲は、目標設定とそのための手段の裁量の拡大という方法で行う。

権限の委譲についても、単に委譲すること自体が目的ではない。目標の連鎖の一環として行われなければならない。委譲される権限は、設定された目標を達成するための手段としての裁量でなければならない。目標とそのための経営資源（人員、予算、施設等）が与えられた後は、裁量によって経営資源を活用して目標を達成することが求められる。

② 組織全体目標から組織ユニット目標・個人目標への連鎖の構築

組織の構築と同時並行的に全体目標から組織の単位であるユニット・個人までの目標の連鎖を、組織構造との整合性に配慮しながら構築する。その際の留意点は以下の３点である。

・あるレベルの目標は、その一つ下位の目標が達成されたら当該レベルの目標がおおむね達成できるような形での連鎖を考える。

目標の連鎖で重要な点は、下位の目標が達成できたら当該レベルの目標も概ね達成

---

14 **P.F. Drucker** 『マネジメント―基本と原則』（上田惇生訳）**(2001)**

15 もっとも、ドラッカーは同時に「マネージャーの部下の数ではなく、（同一部署の人間の）関係が重要である」と述べており、部下の数そのものよりも部下との相互の関係を重視していると考えられる。

できるような連鎖を構築することである。その手法を一般化することは業務内容によって異なるため困難であるが、目標管理面接等を通じた目標設定→モニタリング→レビューを試行錯誤しながら繰り返すことを通じて連鎖を極力精緻なものにすることが重要である。

・組織ユニットや個人での目標においては、組織ユニットや個人の意欲や希望も考慮して目標を設定する。

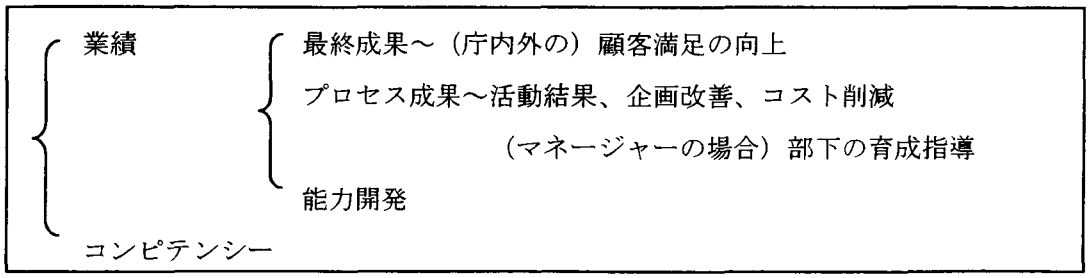
組織ユニットや個人レベルでは、組織ユニットや個人のモティベーションを高める観点から、組織ユニットや個人の意欲や希望なども考慮しながら目標設定することが望ましい。バッキンガムシャー・カウンティにおいて、チームの希望や考え方（**Team aspiration**）がビジネス・プランにおけるインプットとしてあげられているが、組織ユニットや個人のモティベーションの向上の観点から重要な役割を果たすものと思われる。

個人の目標設定においては、職位や所属する部門の性質を考慮に入れた評価項目を設定することが重要である。

通常企業の人事評価で活用される評価項目は業績と能力である（さらに下位の職員の場合勤務態度を入れる場合もある）。近年は、企業では業績とコンピテンシー[16]を活用する事例も増えている。

業績としては、行政の場合、最終成果、プロセス成果、能力開発に分類できる。最終成果とは、通常は住民（国民）といった顧客の満足向上である。行政評価における成果指標と親和性がある。プロセス成果は、最終成果に至るプロセスを評価する。具体的には、最終成果にいたる様々な活動実績、新たな企画提案や改善提案、コスト削減努力、マネージャーの場合の部下育成などである。プロセス成果は行政評価における活動指標や効率性指標と親和性がある。能力開発は、スキルや能力向上のために行った内容である[17]。これらをまとめると以下の通りである。

（図表１・１）　行政における人事評価項目の例



16 コンピテンシーとは、高業績をあげた社員（職員）の行動を分析した結果判明した高業績をあげることにつながる行動特性。

17 能力開発を業績の項目に入れることに違和感をもたれるかもしれない。ここでの業績は何を成し遂げた

また、部門による差異を考慮することが重要である。福祉や土木、上下水道などどちらかといえば事業系・現業系の部門においては、住民（国民）といった対外的な顧客の満足度が項目になる。一方で、総務や人事、会計などの部門のマネージャーは、庁内的な顧客の満足度の向上[18]を最終成果として業績の目標に設定することが考えられる。例えば、人事課のマネージャーであれば、「人事異動に満足した職員の割合」なども指標の候補になると考えられる[19]。

さらに、職位による差異を考慮することも必要である。マネージャークラスへの評価項目としては、最終成果やプロセス成果を重視する、一方で、非マネージャークラスでは、プロセス成果（部下の指導育成を除く）と能力開発を重視することが大事である（図表１・１）。

③ 人材配置と人材育成の仕組みの構築

これまで述べたようにパフォーマンス・マネジメントにおいては、評価と人材育成とをリンクさせることが重視されている。また、我が国の行政の人事異動の現行の運用状況を見れば、人材配置とのリンクも重要である。この仕組みを構築するために以下の点に留意することが必要である。

・評価制度における目標において、目標達成度や目標の連鎖を踏まえた長期・短期の能力開発目標を設定する。

現在、目標管理制度を実施している行政機関においても、目標の連鎖を踏まえた能力開発

目標を設定している例は少ない。この能力開発目標は短期的な能力開発目標と長期的な能力開発目標とに分類される。短期的な能力開発目標は、前年度の目標達成におけるレビューを基にしてどのような能力が不足していたため目標達成に至らなかったのかを綿密に検討して設定する能力開発目標である。一方、長期的な能力開発目標とは、組織ユニットの目標やそのさらに上位の目標を踏まえて、各個人が長期的にいかなる能力開発をすべきかを前提にしながら各年度ごとに設定した目標である。

・希望、適性、能力を考慮したキャリアディベロップメントの仕組みを構築する。

上記の長期の能力開発目標は、各人のキャリアディベロップメントの能力要件と合致する。キャリアディベロップメントについては、通常の目標管理シートとは別に、従来の自己申告書などをベースにキャリアディベロップメントシートを作ることが望ま

かという観点から論じている。能力開発のために成し遂げたことは業績に入れている。

18 例えば、米国の行革の先進的な都市として知られるフェニックスでは、管理部門のマネージャーの目標に、庁内職員の当該部門の満足度評価を取り入れている。

19 さらに、その地域全体の満足度の向上についても間接的ながら関与しているという観点から、地域全体

しい。キャリアディベロップメントシートには、各人の長期的な専門性を高める分野を１つないし２つ明示する。地方自治体であれば、事業分野で一つ（例：福祉)、管理分野で一つ（例：財政）といった分野での専門性が考えられる。そしてそのために必要となる能力要件と長期的な人材配置プランをマネージャーとの面接を通じて決定する。人事異動に際しては、極力この人材配置プランをベースに実施することが望まれる。このキャリアディベロップメントシートは、外部環境の変化や職員の希望専門分野の変化もあるため毎年見直すことが重要である。

4. おわりに

現在、「構造改革」という言葉を新聞紙上で見ない日はない。「構造改革」はマクロの視点で捉えられることが多いが、ミクロの視点で捉えれば、「成果の出すことのできるマネジメントの仕組みの構築に向けての経営改革」であると筆者は考えている。

21 世紀は、知的付加価値を巡るグローバル競争の時代である。企業だけでなく、行政においてもマネジメントの仕組みを変えて 21 世紀型の成果の出る組織を構築しないと、グローバルなレベルでの地域間競争や国家間競争に打ち勝てない。

今後、企業及び行政機関のマネジメントにおける「ミクロ版の構造改革」は、今後の我が国のグローバル・パワーとしての地位すらも左右すると考える。

（参考文献）

・Doherty, Tony L. & Horne, Terry [2002] "*Managing Public Services Implementing Changes A Thoughtful Approach*" Routledge.

・Drucker Peter F. [2001]"*The Essential Drucker*" Harper Business.

・Drucker Peter F. [2001]『マネジメントー基本と原則』（上田惇生訳）ダイヤモンド社

・Lazear, Edward P [1998]"*Personal Economics for Managers*" John Willy & Sons, Inc.

・Maslow, H. Abraham[2001]『完全なる経営』(金井壽宏、大川修二訳)日本経済新聞社

・Mathis, Robert L & Jackson John H [2001]"*Human Resources Management; Essential Perspective*"South-Western Thomas Learning.

・ Stredwick, John[2000] "*An Introduction to Human Resources Management*" Butterworth Heinemann.

・Swiss, James E[2001] 『行政機関のマネジメントシステム』（柿崎平訳）Prentice Hall

の住民満足度を評価項目に入れることが考えられる。

グロービス・マネジメント・インスティテュート編 [2002]『MBA 人材マネジメント』ダイヤモンド社
・高橋俊介[1999]『成果主義』 東洋経済出版社
・高橋俊介[2001]『組織改革―創造的破壊の戦略』 東洋経済出版社
・波頭 亮 [1999]『組織設計概論―戦略的組織制度の理論と実際』 産能大学出版部
・守屋基博 豊田義博 白石久喜 [2001]『高業績を生み出す人材マネジメントモデルを求めて―「Works 人材マネジメント調査」から導き出された５つの指標』Works (2001 年 10･11 月号)

第二章：地方自治体における目標管理の効果的導入への示唆 － Ｐ市アンケート調査を基にした職員の反応の分析

1. はじめに

地方公務員法には、地方自治体において勤務評定を実施することが明示されている。

しかし、筆者が 2002 年 8 月に郵送にて全都道府県と全市・特別区に実施した全国アンケート調査[20]では、都道府県では大半の団体で勤務評定が実施されているが、市・特別区においては、何らかの形で勤務評定を実施している団体は 57.4%に留まった。また、勤務評定実施の際の問題点としては、都道府県、市・特別区共に「客観的な評価項目の設定の困難さ」が約 50%程度であり、他の「評価者の未熟さ」「評価結果の活用の困難さ」を大きく上回っている。

このような評価基準を客観化して、成果を上げるためのマネジメントツールとして活用が進んでいるのが、年度当初に各職員の目標を設定してその目標の達成度を評価して次年度の目標につなげる目標管理制度（Management by Objectives and self-control）である。

この目標管理制度は、現在国が進める公務員制度改革の大綱（平成 13 年 12 月策定で現在その大綱に基づき政府部内で検討中）で謳われていることや、硬直化した行政の切り札としての期待感から、多くの地方自治体など行政での導入が急速に検討されるようになった。

例えば、先の全国地方自治体アンケート調査では、検討中も含めると 90%近くの地方自治体が目標管理の活用について前向きな回答をしている[21]。実際、筆者が、多くの地方自治体の人事課の担当者と話をしても、目標管理の導入には、大半の地方自治体が導入に前向きである。

また、同調査では目標管理を導入する職位としては、都道府県、市・特別区共に約半数の団体が全職位の職員と回答している。

目標管理が、このように前向きに捉えられる背景には、事務事業評価や公会計等の導入により、地方自治体においても成果主義に対する認識が芽生え、その成果主義の動きがようやく人事制度における成果主義にまで繋がってきたことがあげられる。

しかし、地方自治体への実際の導入になると、運用面でいかなる点に配慮すべきかについて十分に明確になっているわけではない。目標管理について書かれた参考文献も大半は

---

[20] 2002 年 8 月に、都道府県と全市・特別区（東京 23 区）に実施（郵送で送付、ＦＡＸで返信）。回収率は都道府県が 72.3%（回答数 34）、市・特別区が 49.1%（回答数 343）。

[21] 目標管理に関して、「活用していきたい」「検討の上活用を決定する」との回答が合わせて、都道府県、市・特別区共に、90%近くに上った。「活用しない・時期尚早」という意見は数%程度であった。

企業対象のもので、地方自治体など行政における目標管理については、一部を除き文献がない。多くの地方自治体は、行政における目標管理に関して、十分な知識や経験がないまま導入又は検討しているのが実態である。

安易な導入は、目標管理本来の意義である成果の向上を図ることができないばかりか、職員の負担を増やし反発を生むことから逆効果になる可能性もあると考えられる。

そもそも、目標自体が本当に現在の行政に求められている目標であるかについては、十分な検証が必要である。組織防衛的で住民に背を向けた目標であれば、いくら設定しても逆効果であることすらありえる。

そこで、本研究では、これらの点を踏まえて、我が国の地方自治体に目標管理を導入するための具体的方策について統計的な手法を用いて分析し、実務面の具体策を提案したい。

2. 先行研究と本稿の課題

現在の目標管理に近い管理方法は、20 世紀の初頭から米国企業において実務的に用いられてきた[22]。我が国の目標管理研究の第一人者とされる奥野（2004）は、米国において目標管理の「原案が実際の管理活動の中から誕生した」と述べている。

その後、経営学者の Drucker（1954）が、名著*"The Practice of Management"*において、「目標と自己統制による管理(Management by objectives and Self-control)」という言葉を使い、個人の目標と企業に共通の利益を調和させるためのツールとして紹介した。Drucker は、事業の目的である顧客の創造を企業として成し遂げるために、組織としてまたは組織の構成員としていかなる目標を設定して、その目標を実行・評価して、次の目標設定に活かすというプロセスによって自己をマネジメントすることが経営管理上重要であると説いた。そして、目標管理は、実務的な経営管理のツールとして世界的に広がりを見せるようになった。

米国では、目標管理導入に関する効果を計測するための多くの研究がなされた。例えば、Raia（1965 及び 1966）は、工場における目標管理導入による生産性の向上について、質問票によるアンケート調査及びインタビューを実施して、目標管理導入による生産性の向上を確認した。

一方我が国では、1960 年代前半から企業において目標管理が導入された[23]が、長く学術的な研究対象にはならなかった。

---

22 例えば、デュポン社では、1910 年前後から、数値化された明確な目標に基づく管理方式が導入されていた。また、GM社においても 1920 年代に売上台数に関する目標などを設定する仕組みが導入された。以上奥野（2004）。

23 例えば、十条製紙（現日本製紙）、日本電信電話会社（現ＮＴＴ）、住友金属鉱山といった会社で先駆的

研究対象として本格化したのは、1990年代に入ってからである。

わが国における目標管理の手続きが人事評価の納得度に与える影響に関する研究としては井出（1997）がある。井出は、職務の自律性、目標設定、結果の公開や評価に関する意見の表明の機会が人事評価の満足度に対する影響を実証的に分析して、これらの点が人事評価の正確性を高めて、評価の公平性や納得性を高めることを実証的に解明した。

成果主義的人事制度の研究で知られる守島（1999）は、主要企業27社の課長未満の社員2,111人に対するアンケート調査を基に、成果主義賃金の導入が目標設定面接と同時に導入されると職場の活性度と成果重視志向がやや上昇するが、逆に目標設定面接なしに成果主義賃金が導入されると職場の活性度も成果重視志向も大きく低下することを証明した。

また、奥野（2000）は、化学会社におけるアンケート調査を基に、目標管理の実際の展開状況や認識や問題点に関して、部門や階層によって違いがあることを実証して、目標管理の諸手続きと評価の納得度には極めて有意な正の相関があることを実証した。目標管理の諸手続きの中では、「目標達成に必要な情報や権限が与えられていること」、「職場内で目標が共有されていること」、「期初や期末に上司と部下の面接が行われていること」が大きな影響を有していることをアンケート調査の結果を用いて証明した。

他方で、我が国の行政の目標管理に関しては、先行研究が多くない。実務的に地方自治体における目標管理についての手法等をまとめたものとしては、地方行政活性化研究会（1994）がある。また、山本（1997）によると、全国の都道府県と政令市に対するアンケート調査において、目標管理の実施状況について調査した結果では、都道府県で12.1%、政令市では10.0%で目標管理を導入していることが分かった。もっとも、これらの研究においても、目標管理の実際の内容や導入効果には踏み込んだ研究はなされていない。

この他の我が国の行政機関における目標管理導入に関する研究は、管見の限りほとんど存在しない。

本研究では、現在多くの地方自治体で導入が検討されている目標管理について、P市における全職員対象に実施したアンケート調査（回収率91.6%）を基に、地方自治体特有の問題点などに配慮しながら、目標管理について分析して、効果的に進めるための具体的な方策について示唆となる点を提案する。なお、P市においては、アンケート調査の他に、合計5日間にわたる職員ヒアリング調査も実施し、アンケート調査結果からは十分に判断できない要因について適宜補足した。

に導入された（奥野　2004）。

3. データと基本的分析

本稿は、新たに人事評価制度を構築したＰ市における職員のアンケート調査を基に分析を行った。分析に関係する基本的データは以下の通りである。

3-1. Ｐ市の基本的データ

Ｐ市の基本的なデータは以下の通りである。

- 人口　約 67,000 人（2003 年 11 月現在）
- 職員数　609 人（2003 年 4 月現在）
- 面積　約 152 平方キロメートル

3-2. Ｐ市の組織人事制度の仕組みと職務特性

Ｐ市は、総務部、都市整備部、地域支援部、市民サービス部など４つの部、教育委員会、消防本部によって構成される。各部には２～５の課が配置されている。課には、３～５程度の係が配置されている。部の次長や課の課長補佐といった中間的なライン職[24]は存在しない。

ヒアリングによって、職位ごとの特性を調査すると、部課長は、管理職として定型的な業務は少なく、裁量的かつ判断的な業務が中心となっている。一方で、主査以下の職員は、定型的な業務が中心である。係長は、これらの中間的な立場にある。主査以下の職員の決裁は、通常係長を経て課長に上げられる。その意味では、係長は、第一次的な決裁権を有する立場にあるが、実際係長で終了する決裁案件は多くない。係長は、係員の決裁書に関して適宜アドバイスをし、かつ部下である係員を指導育成する立場にある。一方で、自らも担当業務を有する立場にある。

Ｐ市においては、これまでも人事評価を実施していたが、2003 年度に新たに目標管理に基づく業績評価を全職員対象に導入した。

この目標管理制度においては、年度初に、全職員が自らの業務に関係する 4～7 個程度の目標を設定し、上長[25]との面接を実施して、目標を目標管理シートに記入する。

目標設定の際には、自らの担当業務の政策施策体系上の位置付けや顧客を明確にして、

---

24 地方自治体の場合、次長や課長補佐といった中間的なライン職（決裁が通常通る職）を置く場合が多いが、Ｐ市の場合このような中間的なライン職は組織のフラット化の観点から廃止した。

25 上長とは、自分の評価者である上司のことを指す。係長以下の一般職員であれば課長、課長であれば部長が上長にあたる。

顧客の観点から何が求められているかを記述する欄をシート上に設けて、目標が組織防衛的なものにならないように配慮した。

また、目標を設定した段階で、人事当局と筆者の共同作業で、下記の個別研修を実施し全ての目標を点検して、目標が不明確であったり、顧客の方向を向いていなかったりした場合は、目標の修正を依頼した。

その後、その目標に基づいて、業務を遂行して、年度途中の中間面接、年度末の最終面接を経て、最終結果を確定し、人事評価としての業績評価に反映させる仕組みである。

さらに、従来の能力評価に代わるものとして行動評価を導入した。業績評価と行動評価を併せて人事評価の総合点数が算出される。

これらの評価結果は、勤勉手当[26]などの処遇にも反映される。

目標管理導入においては、4～5 月に全職員対象の 1 時間程度の研修、6 月に全職員が目標管理シートへの試行的な記入、7 月に試行結果を踏まえて係長以上の職員対象の研修及び評価者である管理職対象の個別研修（前述）を実施した。また、保育士や調理師などの職種の職員には別途研修を実施した。研修を通じた目標管理制度の定着においては、他の地方自治体に比較して多くの時間を割いているといえる[27]。

3-3. アンケート調査

今回のアンケートは、新しい目標管理制度などの導入後の 2003 年 8 月に、A 市の全職員を対象に実施した。回収率は 91.6%であった。

回収は、各自の結果が分からないような形で封をした上で各課庶務を通じて人事課が回収した。

アンケート調査の対象者の属性は以下の通りである。

（図表２-１）アンケート対象者の属性

・性別

	男	女	総計
合計	324	234	558

性別に関しては、男性が約 58%、女性や約 42%であり、男性の比率が高い。

---

26 民間企業における賞与の一部。行政機関では、勤勉手当と期末手当によって賞与が構成される。勤勉手当は、勤務評定の結果によって手当の金額を動かすことが可能である。

27 地方自治体によっては、1 回の説明会のみの実施という場合もある。

・職種[28]

	事務職	技術職	消防職	保育職	調理職	技能労務職
合計	215	98	88	103	42	12

職種に関しては、事務職の人数が最も多く、次いで保育職、技術職となっている。

・職位[29]

部長	課長	係長	主査	主任	主事	その他
3	44	79	137	93	83	119

職位では、主査級が最も多くなっている。その他は、保育士などの職種の職員である。

4. 分析の方法と結果

以上の基本的な分析結果を踏まえて、目標管理制度導入のための効果的方策を検証するため、以下の通り分析を行った。

4-1. 被説明変数と説明変数

地方自治体の場合、何をもって目標管理の導入効果と捉えるかに関しては、明確な指標がなく、難しいところである。本来は、住民満足度の向上といったことが計測できれば、望ましい。しかし、このような住民満足度の向上の計測には、行政サービス各分野における中長期的な計測が不可欠であるが、そのようなデータを今回は入手できなかった。この点は、後でも述べる通り、今後の課題であると考える。

そこで、本研究では、アンケート調査による目標管理導入による職員の意識や行動の主観的な変化を目標管理導入による動機付けと捉えて被説明変数を設定した。具体的には、目標管理制度の導入によって意識や行動が「変わった」が４、「少し変わった」が３、「あまり変わらない」が２、「変わらない」が１と設定した。

この意識や行動の変化の内容や方向については、明示的に質問していないが、アンケート調査に先立って職員に対して行った説明会や本アンケート調査の前後の質問項目から積極的に職務遂行に取り組むという方向に変わったと理解できる[30]。

---

[28]保育職の職員は保育士、調理職は調理士である。技術職の職員は土木や建築の部門中心に配属されている。技能労務職は、運転士や学校の校務員などの現業的業務についている職員である。

[29] Ｐ市においては、入庁 14 年目で主査に昇進することが多いなど、一定の昇進年次の基準はあるものの、近年は成果主義人事の導入によって、年功的な運用は避ける傾向にある。

[30] 本アンケート調査は新人事制度の効果を計測する目的で実施している旨職員に周知しており、また、本質問の後に「将来的に本制度が定着した場合には、意識や行動が変わりますか」と質問している。これらの点から、「変わった」「少し変わった」は、プラス方向に変わったことを指していると理解できる。

一方、説明変数については、属性、職種、職位、部署、勤務場所、人事制度への意識、面接の運用状況に関して、以下の図表２･２の通り設定した。これらは、地方自治体の目標管理導入効果を測定する説明変数としては、先行的な研究では使用されていなかったものである。

まず、属性としては、性別と年齢を用いた。その他の属性に関しては、P 市の意向もあり、採用されなかった。

職種は、職員数が比較的多い事務職、技術職、消防職、保育職を用いた。

職位は、裁量が広い管理職である部長と課長について説明変数として設定した[31]。

部署は、消防本部を除く各部をそれぞれ説明変数として設定した。

また、庁内と庁外で上位職位の職員の監督の強弱に相違があることから、この点が目標管理にいかに影響するかをみるため、勤務場所が庁内であるか庁外であるかも説明変数とした。

また、目標管理を柱とする新人事制度への意向が意識や行動の変化に与える影響を調べるため、新人事制度への納得度と理解度を説明変数として設定した。

最後に、面接の実際の運用内容が、与える影響を知るため面接の時間や目標設定に対するアドバイスや達成方法に関するアドバイスについての有無についても説明変数とした。

（図表２･２）　説明変数

分類	説明変数	内容
属性	性別	男＝１、女＝２
	年齢	20 歳代＝１、30 歳代＝２、40 歳代＝３、50 歳代＝４
職種	事務職	事務職＝１、その他＝０
	技術職	技術職＝１、その他＝０
	消防職	消防職＝１、その他＝０
	保育職	保育職＝１、その他＝０
職位	部長	部長級＝１、その他＝０
	課長	課長級＝１、その他＝０
部署	総務部	総務部＝１、その他＝０
	市民サービス部	市民サービス部＝１、その他＝０
	地域支援部	地域支援部＝１、その他＝０
	都市整備部	都市整備部＝１、その他＝０
	教育委員会	教育委員会＝１、その他＝０
勤務場所	庁内外	庁内で働く職員＝１、庁外で働く職員＝２
人事制度への意識	理解	（目標管理などの）人事制度[32]を理解している場合＝１、理解していない場合＝０
	納得	（目標管理などの）人事制度を納得している場合＝１、 納得していない場合＝０
面接の運用状況	時間	目標管理面接に費やした時間（分）
	目標設定ｱﾄﾞﾊﾞｲｽ	目標設定のためのアドバイスが上司からあった場合＝１、 ない場合＝０
	達成方法のｱﾄﾞﾊﾞｲｽ	目標を達成するための方法についてアドバイスがあった場合＝１、ない場合＝０

31 目標管理は、裁量が広い管理職において一般に導入効果があると言われていることに対応した。

32 P市においては、目標管理の他に、新たに行動評価も導入しているため、新人事制度とは、目標管理に基づく業績評価及び行動評価の両方を含む。

4-2. 基本的分析結果

全体としては、目標管理導入によって意識や行動がプラスの方向に「変わった」「少し変わった」という肯定的回答は56.5%に上っている一方、「あまり変わらない」「変わらない」は36.7%である（図表２･３）。

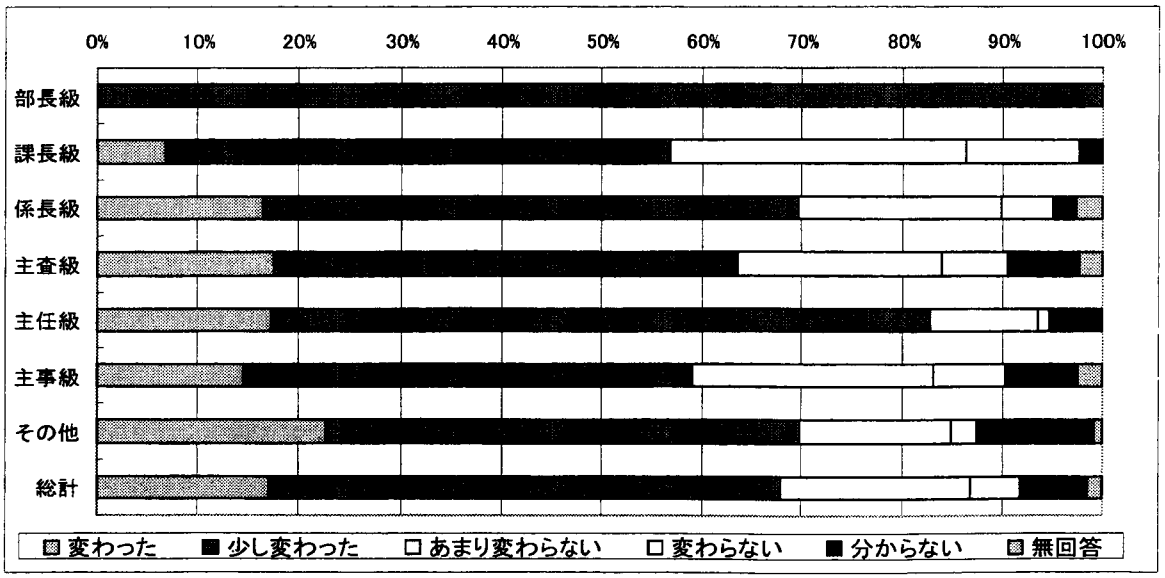
（図表２･３）　目標管理導入による変化

目標管理による意識・行動の変化	割合
変わった	6.1%
少し変わった	50.4%
あまり変わらない	24.7%
変わらない	12.0%
分からない	5.0%
無回答	1.8%
総　計	100.0%

一方で、属性ごとの基本的傾向をまとめると、以下の通りである。

職位別に分析すると、部長級職員において、目標管理導入によって「少し変わった」という職員の割合が100%になっている他は、このグラフからは職位における明確な傾向が伺えるまでには至ってない（図表２･４）。

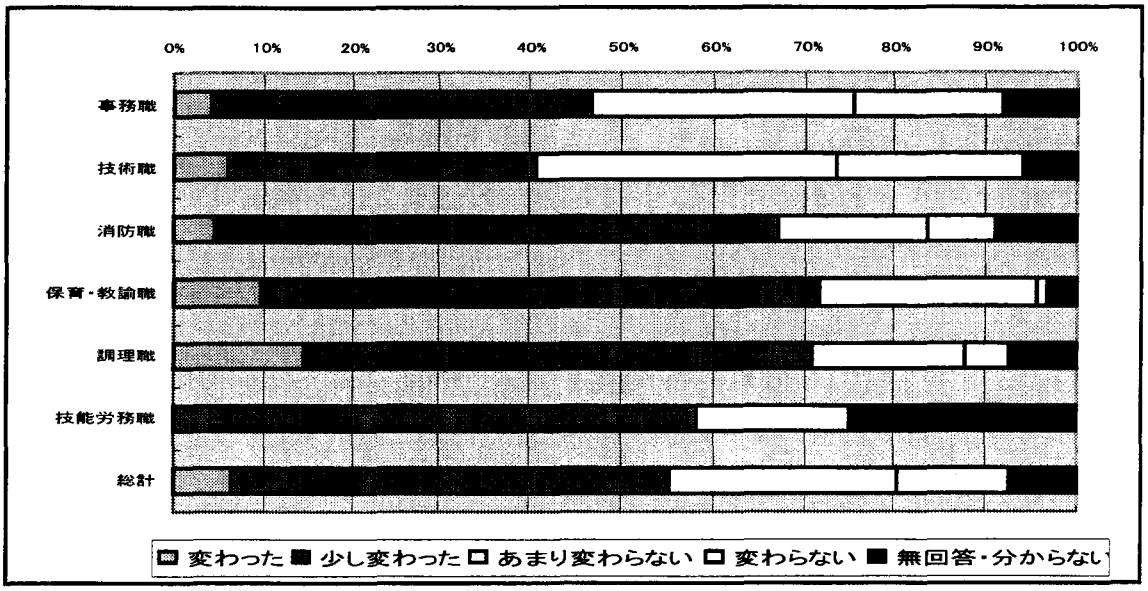
（図表２･４）職位ごとの分析



次に職種別に分析すると、消防職、保育職、調理職において、目標管理導入によって「変わった」ないし「少し変わった」という回答が多くなっている（図表２･５）。

この点につき、職種自体が、目標管理に関して影響を有するのか、それとも他の要因によるのかにつき、後に多変量解析で検討する。

（図表２･５）職種による分析



4-3. オーダードプロビット分析

目標管理導入による意識や行動変化などの動機付けに影響を与える要因をオーダードプロビット(Ordered Probit)分析する。

本研究において、オーダードプロビット分析を行う理由は下記の通りである。

本調査の個人 i の目標管理導入による意識や行動の変化を α_i とする。そして、X_{1i} から X_{ni} を意識や行動変化に影響を与える説明変数とすると、α_i は以下の式で表される。

$$\alpha_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} \cdots + X_{ni} + U_i$$

（以上を（１）式とする）

実際には、α_i は数値的には図ることができない。しかし、これらの個人の意識や行動の変化を、アンケート調査の結果を基に、その度合いをカテゴリー化し、大きい順に並べることで、オーダードプロビット分析が可能になる。

目標管理導入による意識や行動の変化を示すカテゴリー変数を

$Z_{ij} = 1$ ：個人 i が下から j 番目の位置にいる場合

$Z_{ij} = 0$ ：その他の場合

とすると、個人 i が下から j 番目にいる確率は、

$$\mathrm{Prob}(Z_{ij}=1)$$
$$=\Phi\ (\alpha_j-(\beta_o+\beta_1X_{1i}+\beta_2X_{2i}\cdot\cdot+X_{ni}))$$ となる。ここで、Φは正規分布関数である。
$$-\Phi\ (\alpha_{j-1}-(\beta_o+\beta_1X_{1i}+\beta_2X_{2i}\cdot\cdot+X_{ni}))$$

このモデルの対数尤度を最大化するα_j (j=1,2,･･,n)、係数βを求めることで、（1）式を推定し、目標管理の導入による意識や行動変化をもたらす要因を探ることができる。

4-4. オーダードプロビット分析の結果

先述した被説明変数、説明変数をオーダードプロビット分析すると以下の図表２･６の結果が得られた。

本分析では、P 値が 0.05 以下の場合を有意とした。有意ではない説明変数は、表から除外した。係数は、それぞれの説明変数が被説明変数に与える影響度を示している。

LR chi2(18) = 94.09
Prob > chi2 = 0.0000
Log likelihood = -428.25755
Pseudo R2 = 0.0990

（図表２･６） 有意な説明変数とその係数・P 値

説明変数	係数	P値
面接時間	０．００８	０．０１５
人事制度への納得度	０．５０２	０．００１
人事制度への理解度	０．４０１	０．００３
勤務場所が庁外	０．４５１	０．０００
性別	０．３４５	０．００５
年齢	０．１３１	０．０１６
総務部	０．５２１	０．０２１

この分析結果によると、「目標管理面接時間」「人事制度についての納得度」「人事制度についての理解度」「庁外で勤務している」「女性」「年齢が高い」「総務部」が有意となった。

また、被説明変数への影響の度合を示す係数をみると、「総務部」「人事制度への納得度」「勤務時間が庁外」「人事制度への理解度」などの係数が、0.4 を超えており、有意になった説明変数の中では、相対的に係数が高いものになっている。

4-5. 分析結果の解釈

この分析結果及びヒアリングから収集された情報を総合すると、以下の点が指摘できる。

第一に目標管理面接の時間が、目標管理導入による動機付けに影響を及ぼしていることである（P 値は 0.015、係数は 0.008）。この結果は、奥野（2000）の研究における、目標管理における手続きの中で期初や期末における目標管理面接が制度への納得度に関係するという点と関連する結果となっている[33]。

P 市における面接時間は先のアンケート結果によれば、平均で約 20 分であり、通常面接時間として、一般に望ましいとされる 1 時間以上面接を行っている場合はほとんどない。その結果、面接時間は長いほど目標管理に対して効果があるという結果になったものと考えられる。

第二に、人事制度の納得度や理解度が目標管理導入による動機付けに影響を与えていることである（納得度は P 値 0.001、係数が 0.502、理解度は P 値が 0.003、係数が 0.401）。特に人事制度への納得度は、その係数が大きく、目標管理による動機付けに関与していることが伺える。

人事課が目標管理を導入する際には、職員への説明や研修を十分にせずに導入する例が見受けられるが、そのような説明が不足した拙速な導入方法では、職員の納得が得られず、目標管理の導入自体が失敗する可能性があることを示している。

第三に、庁外の職員の方が、目標管理導入による動機付けにとってプラスであることである（P 値は 0.000、係数は 0.451）。この理由は、ヒアリング等から得られた情報を総合的に検討すれば、庁外の職員の場合、これまで目標が明確ではなかったので、目標管理制度導入によって肯定的な結果が出たものと考えられる。

また、庁外の職員の大半は、保育士や消防士、調理師であるが、これらの消防職や保育職など庁外の職員には事務職とは異なる研修等を通じて別途目標管理の手法を提示したことがこれらの職員の肯定的な結果に影響を与えているものと考えられる。

第四に、全体的に女性の方が、目標管理導入における影響に対して肯定的である（P 値 0.005、係数は 0.345）。ヒアリングによると、一般的に女性職員の業務については、定型的な業務が相対的に多く、これまで目標が十分に明確ではないことが多かった[34]。この目標管理の導入によって、女性職員の目標が明確化したため、意識や行動に対してプラスの影響を与えたと考えられる。

第五に、年齢が高いほど肯定的であることである（P 値 0.016 で有意、係数は 0.131）。

---

33 もっとも、奥野の研究は、納得度自体を説明変数に活用しており、面接時間については説明変数として明示的には扱っていない。

34 例えば、P 市では裁量的業務のウェイトが高いラインの課長職に就任している女性は 1 人しかいない。

この理由は、ヒアリングから得られた情報を併せると、慣れや惰性で仕事をしていた年齢の高い職員が、目標管理の導入によって目標を意識することで危機感が醸成された点が大きいと考えられる。

第六に、総務部が有意となったことである。ヒアリングによると、この理由は、P市の総務部は、人事、財政、総合政策、行政改革といった市の基幹的な業務を多く抱えており、市全体の施策や事業の目標管理において責任のある業務を担当しており目標管理の考え方自体には慣れている[35]ことが、一つの要因であると考えられる。

第七に、当初筆者が有意になると想定していた「目標設定に関するアドバイス」や「目標達成に関するアドバイス」については、有意な結果が得られなかった。前述した面接時間が有意であることとあわせて考えると、評価者の目標設定・達成に関するアドバイスが仮に不十分であっても、面接の時間を長くとって目標について十分に合意することにより目標管理導入の効果が上がるものと考えられる。

5. おわりに

5-1. 地方自治体での目標管理導入の示唆

今回の研究は、P市でのアンケート調査のみに基づいており、すべての地方自治体に適用可能かについては、十分な検証はなされていない。今後、これらの点が他の地方自治体の成果向上について妥当するかについては、他の地方自治体での研究、更には行政評価や公会計など他の評価手法の比較検討が望まれる。

しかし、本研究によって、地方自治体における目標管理制度の導入による意識や行動の動機付けについて、統計的な分析結果を基に、以下の通り興味ある示唆が得られたと考える。これらの点は、今後地方自治体が目標管理を導入する上で参考になると思われる。

第一に、目標管理面接の時間の確保が意識や行動変化の動機付けに影響を有していることである。10分や20分程度の面接では、意味が少ないとは実務的によく主張されてきたが、その点が行政における目標管理面接においても指摘されたといえる。

第二に、目標管理制度をはじめとする人事制度への理解や納得が目標管理導入による動機付けに関係していることである。人事制度への理解度や納得度を高める人事施策が必要不可欠であるといえよう。

第三に、女性や庁外での勤務者、高齢の職員のように、従来十分に目標を認識していなかった職員にとって、目標管理導入が動機付けに繋がる点である。従来、地方自治体の目

---

35 例えば、財政部門は予算管理、政策部門は行政評価を担当しており、全庁的な目標管理と関係する。

標管理導入は本庁中心で導入された例が多かった。しかし、本研究は、本庁以外の部署においても、目標管理導入による動機付けに関しては、一定の効果があることを示唆しているといえ、興味深い。

5-2. 今後の課題

もっとも、先述した通り、今回の研究は個々の職員の意識や行動の変化を被説明変数としており、真に顧客である住民への行政サービスが向上したのかについては検証できていない。

職員の意識や行動の変化が住民サービスの向上に繋がってこそ、目標管理が初めて真に導入目的を達成したといえる。今後は、住民サービスの向上を被説明変数とした目標管理導入の効果を計測する研究が待たれる。

また、本研究は、目標の内容にまでは踏み込んでいない。目標管理制度を導入して実務的に大きな問題となるのは、住民からの視点の目標になっていなかったり、上位の目標との連鎖が十分でなかったり、目標自体が明確でなかったり、たとえ明確であってもチャレンジングな目標になっていなかったりする点である。

今回の目標管理シートにおいては、顧客の求める内容を記入する欄を設けた他、個別の研修を通じて、顧客の方向を向いていない場合等には目標の変更を依頼した。役所内の論理を排除するように極力配慮はした。しかし、目標の内容については、十分な検証はできていない。

マネジメントのツールとしての目標管理であることを重視すれば、顧客である住民のニーズに合致した上位目標との連鎖が十分であり、明確でチャレンジングな目標こそが、相応しいことになる。このような点が、実際の行政の成果といかなる関係にあるかに関する実証的な研究は、かなり研究方法やデータの入手集計など困難が予測されるが、実務上は意義が大きく、今後における実証的研究が待たれるといえよう。

さらに、地方自治体の業務は多様性に富んでいる。この多様性に対応した評価手法の検討が必要である。この度の調査では、多様性は部署など一部の説明変数において反映されたに過ぎない。今後はこのような多様性に対応した実証研究についても望まれるといえよう。

（参考文献）

・ Condrey, Stephen E [1998] *"Handbook of Human Resource Management in Government"* Jossey-Bass Publishers pp.378～385.

・Doherty Tony.L & Horne Terry [2002] *"Managing Public Services"* Routledge pp.222～223.
・Drucker. Peter F.[1954] *"The Practice of Management"* Harper & Row, Publishers, Inc.,
・Peynes, Joan E [1997] *"Human Resource Management for Public and Nonprofit Organization"* Jossey-Bass Publishers pp.139～141.
・Raia, Anthony P[1965] *"Goal Setting and Self-Control"*, Journal of Management Studies, 2-1 pp.34～53.
・Raia, Anthony P [1966] *"A Second Look at Management Goals and Controls"*, California Management Review, 8-4 pp49～58.
・井手亘[1997]「目標設定、職務の自律性、手続きの公平さが人事評価の満足に及ぼす影響」『産業心理学研究会』第 10 巻第 2 号、pp.163～174
・奥野明子[2000]「目標管理の部門別・階層別展開―A社の調査を基にして」『大阪経済法科大学経済学論集―第 24 巻第 1 号』
・奥野明子[2004]『目標管理のコンティンジェンシー・アプローチ』白桃書房 p10
・幸田一男[1989]『最新・目標管理による管理』産能大出版部
・高橋俊介[1999] 『成果主義』 東洋経済新報社
・地方行政活性化研究会[1994]『職員参加の目標による行政運営』 産能大出版部
・地方自治体人事制度研究会[1997] 『公務員の成績主義人事管理』地方自治体研究社
・中嶋哲夫[1997] 「本気を引き出す目標管理の改善ポイント」『近代中小企業』 1997 年 9 月号』
・(財) 能率増進研究開発センター[1999]『新たな時代の公務員制度を目指して一公務員制度調査会の基本答申』 ぎょうせい
・濱口俊弘[2000]『目標達成マネジメントがわかる』実業之日本社
・守島基博[1999]「成果主義の浸透が職場に与える影響」『日本労働研究雑誌』1999 年 12 月号
・山本清[1997] 『政府部門の業績主義人事管理』 多賀出版 pp. 67～70

第三章：コンピテンシーが行政を変える

1. はじめに

「人事制度こそが究極の行革。」

「硬直化した人事制度を変えないと公務員の意識も行動も変わらない。」

「若い優秀な職員が腐っている。行政においても横並びではなく、抜擢が必要。」

筆者は、官民双方で実務経験を有しており、現在は組織人事改革コンサルタントとして行政や企業、大学において改革のお手伝いをさせて頂いている。その筆者が最近、行政の人事担当者からしばしば聞く言葉である。

平均的な企業に比べて大きく立ち遅れている行政の人事制度が、行政の硬直化や停滞をもたらしている最大級の要因であることを強く感じる。

筆者は、行政における人事制度やマネジメント改革をいかに実現するかについて、様々な実践的な試行錯誤を重ねてきた。

この過程で、「コンピテンシー」の活用が行政の人事改革を実現させるための一つの重要な突破口になるとの認識を持つに至った。

それは、コンピテンシーによって、行政のビジョンに対応した具体的な行動が明確になり、人事評価の基準が明確になり、さらに職員の行動を行政の目指す方向に向けさせやすいからである。

本稿では、まず、コンピテンシーの概要と行政の人事評価をはじめとする人事改革におけるコンピテンシーの有用性を述べる。その後、コンピテンシーを活用した評価制度をはじめとする人事制度改革の方向性について提示する。その後、コンピテンシーを活用した我が国の事例として加賀市の例を取り上げる。最後に結びとして、コンピテンシーを活用した霞ヶ関の改革について論じる。なお、本稿における行政は、基本的には自治体を念頭に置くが、最後に中央官庁についても取り上げる。

2. コンピテンシーとは

2-1. コンピテンシーとは

それでは、コンピテンシーとはそもそも何なのであろうか。一般的には必ずしもなじみがない言葉である。

コンピテンシーは、日本語で「行動特性」と訳されることが多い。簡単に言えば、「優秀な人の行動パターン」といった概念である。

優秀な人々に共通に見られる共通項を探して、採用、人事評価、人材育成など人的資源マネジメントの様々な分野に用いようとするものである。

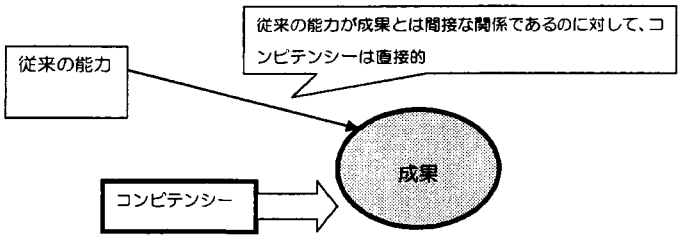
我が国では従来型の「能力」評価に対して「行動（コンピテンシー）」評価といった形で人事評価の項目に活用されることが多い。

具体的には各人の高業績につながる行動を、インタビューやアンケート等を通じて集積、集計整理して、類型化したものである。「～する」といった動詞形で定義が記述される。

例えば、高業績者の行動のうち、「チャレンジ性」につながる行動が高業績につながると判断される場合、その「チャレンジ性」に関連する行動の共通部分を抽象化し、「①何事にも加点主義的思考で臨む。②失敗してもその原因をつきとめ、次の機会に挑戦する。」といった形で記述する。この「チャレンジ性」をコンピテンシー、「①何事にも～」、「②失敗しても～」をコンピテンシーの定義と呼ぶ。類似のコンピテンシーを複数集めてクラスター（コンピテンシー群）の形に集約させる。

従来の人事評価制度において活用されてきた判断力や企画力といった「能力」が成果とは間接的な関係にあるのに対して、「コンピテンシー」は成果とより直接的な関係にあるとされる（図表３･１参照）。

（図表３･１）コンピテンシーと成果の関係



このコンピテンシーは通常、コンピテンシーごとにレベル要件が記述される（もっともレベル要件を記述しない段階択一方式もある）。レベル区分は３～４程度から多いもので１０を超える場合がある。

これら、コンピテンシー、コンピテンシーの定義、コンピテンシーのレベル要件を記したものがコンピテンシー・ディクショナリー[36]である（コンピテンシー・ディクショナリーのイメージに関しては図表３-２を参照）。

36 コンピテンシー・ライブラリーとも呼ばれる。

（図表３-２）コンピテンシー・ディクショナリーのイメージ

コンピテンシー	定　　義	I	II	III
達成志向性	・目標を達成するために執着心をもちあらゆる手段を講じる。 ・率先垂範して、ものごとに立ち向かい、粘り強さを示す。 ・旺盛で進取の精神力をもつ。 ・より高い目標を定め最後までやりぬく。 ・失敗があってもすばやく立ち直り、次に打つべき最善の行動を起す。			
効果的コミュニケーション	・何よりも、相手のことを理解することを関係構築の基本とする。 ・相手に適したオープンで誠実なコミュニケーションを通じ、人と生産的な関係を築く。			

各定義の具体的なレベル要件が記載される。

それぞれのコンピテンシーにおいて定義が記載されている。この欄はできるだけ具体的に記載する。

2-2. コンピテンシーの歴史と主なコンピテンシー例

コンピテンシーという概念は、もともとは人的資源マネジメントの世界の概念ではなく、心理学の世界の概念である。

人の行動の源泉には達成したいという動機がある、とする心理学者マクレランドが 1970 年代に唱えた達成動機論から発展してきた。

国務省が、優秀な外交力を修めた外交官と外交官試験の成績は相関関係がないことを発見し、マクレランドに依頼して調査を始めたことがコンピテンシー誕生の一つのきっかけになった。

このコンピテンシーが心理学の世界から人的資源マネジメントの分野で用いられるようになったのは、主として 1990 年代に入ってからである。

米国の Spencer & Spencer(1993) “Competence at Work” によって、人材マネジメントの分野においても活用されるようになった（図表３･３参照)。

同書では、平均的パフォーマーから卓越したパファーマーを峻別するコンピテンシーとして、もっとも高い頻度で発見された「イニシアティブ」や「達成重視」、「インパクトと影響力」といったコンピテンシーを統計学的に分析しながら詳述している(図表３･３参照)。

これらのコンピテンシーは、その後の人材マネジメントにおけるコンピテンシー活用の基本になった。

その後、多くの研究者やコンサルタントがコンピテンシーを開発するようになった。そして、1900年代後半以降、コンピテンシーが人的資源マネジメントの世界において一気に広がった。米国企業においては、コンピテンシーの活用は、一巡しているといえる。

我が国においては、1994年に武田薬品、1999年に富士ゼロックス、資生堂、NEC、日本たばこ、花王、東京電力など多数の企業が導入している。行政においても、後述するように徐々に拡大の傾向を見せている。

（図表３－３）『Competence at Work』におけるコンピテンシー例

クラスター		コンピテンシー	定義
1	達成とアクション (Achievement)	達成重視	より高い目標を設定し、達成に向けてひたむきに望む
		秩序・品質・正確性への関心	仕事の結果だけでなく、品質の維持向上にも注力する
		イニシアティブ	先の変化を読み、早くから対応行動を起こし、誰からも求められないことを行なう
		情報探求	額面通りに受け取らずに、さらに多くの情報を得ようとする
2	支援と人的サービス (Helping and Human Service)	対人理解力	部分的にしか現れていないような相手の気持ちや感情をより深く正確に察知する
		顧客志向性	社内外の顧客のニーズを察知し、応える
3	影響力 (Impact and Influence)	対人影響力	説明、プレゼンテーションをうまく行い、人を説得する
		組織感覚力	組織内の非公式の力関係、風土を見抜き、効果的にアプローチする
		関係構築力	将来貢献してくれる他者に積極的に働きかけ、友好的で暖かい関係やネットワークを築く
4	管理力 (Managerial)	育成力	育成場面、機会を設定し、OJTを行うことで人を開発する
		指導力	部下の能力向上のため、適切な職務割り当てと指導を行う
		チームワーク	チーム全体のために協力を惜しまず助け合う
		チーム・リーダーシップ	方針を明確に示し、チームのメンバーを目標達成に向けて、動機付けて動かす
5	認知力 (Cognitive)	分析的思考力	詳細に情報を分析し、問題や課題を明確にする
		概念的思考力	別々の情報や考えをうまくつなぎ、新しく大きな姿を出す
		専門能力	職務に関する知識をマスターすると共に、その知識をさらに発展させ、活用し、他の人に伝えていく
6	成熟性 (Personal)	自己管理	ストレス状況の中でも冷静さを失わない
		自己確信	反対意見や不確実な状況に左右されず、信念を貫く
		柔軟性	多くの打ち手を考え、状況変化に応じて使い分ける
		組織へのコミットメント	自分の考えを抑え、組織の目標を追求し、組織のニーズに自分を合わせる

（資料）"Competence at Work", Spencer& Spencer Wiley（１９９３）を基に作成

（注）コンピテンシーの定義は適宜要約しているので、原語とは異なる

2-3. 行政におけるコンピテンシー活用の有用性

それでは、行政においてコンピテンシーがどの程度有用であろうか。

特に行政におけるコンピテンシー活用の有用性を整理すると以下の通りである。

第一に、行政の人事評価においては、定量的な数値目標を設定することが困難な場合が多い。その代替としてコンピテンシーを活用することが有効である。

行政が人材マネジメントを公平かつ客観的に実施するためには、数値目標を設定することが望ましい。数値目標の設定が、行動の方向性を具体化・明確化するので行動の変化につながりやすいからである。行政においては、業績の代替としてのコンピテンシーの位置付けも可能であると思われる。

自治体では、総合計画の進行管理や事務事業評価において、数値目標設定への取り組みは進んでいるが、利益や売り上げといった形で数値目標を設定することが可能な民間企業に比べると一定の限界がある。そのため、その代替ないし補完としてコンピテンシーを活用することにコンピテンシーの意義がある。

例えば、当該業務（市民課の住民票交付など）における住民満足度について、定量的に把握できない場合は、住民満足度を高めるような行動パターン（住民票を受け取りに来た住民に対して、笑顔で迅速に対応している、クレームがあった場合にはそのクレームを十分に聞く、など）によって評価する方法が考えられる。

第二に、コンピテンシーを活用することによって自治体のビジョンを各職員の行動レベルまで具体化できる点である。

各自治体では、それぞれビジョンを打ち出している。しかし、民間企業におけるビジョンとは異なり、ビジョンを数値などの形にして各職員の行動レベルまで具体化することは困難な場合が多い。美人の明確化は、数値的な目標の立てにくい行政に場合は企業以上に重要である。

コンピテンシーを活用することで、ビジョンを各職員の行動要件にまで具体化できるようになる。

例えば、自治体において環境問題への取り組みを重視するのであれば、環境問題への取り組みをコンピテンシー（「ISO14000 を意識しながら常に環境に配慮しながら職務を遂行している」などの要件）に組み入れることも考えられる。また、市民への対応についての満足度を高めることに重点を置く自治体の場合は、対応に関するコンピテンシーの要件（「役所内部の市民に対しては、常に笑顔で話しかけている」などの要件）を活用することも考えられる。

自治体のビジョンは首長の意向に左右される。首長の意向をコンピテンシーの行動要件

として具体化することによって、職員の行動改革を促すことが可能となる[37]。

第三に、職位や経験年数に応じた行動要件を明示できるので、自分の属する職位の行動評価基準が明確になる。

従来の行政の人事評価制度では、職位や経験年数を十分に考慮していない場合が多かった。例えば、入庁1年目の職員も20年目の職員も非管理職であれば、同じ着眼点によって評価されることがあった。入庁1年目の職員と20年目の職員とでは同じ協調性や積極性でも求められる行動は異なるはずであるが、その点についての対応が不十分であった。

しかし、コンピテンシーでは、職位や等級を考慮した具体的なレベル要件を記述することができる[38]。そこで、被評価者の行動を把握することで、評価を比較的容易に行うことができる。また、入庁1年目の職員も20年目の職員も同じ基準で評価されるという弊害を除去することができる。

例えば、入庁20年目の職員が満たすべき行動のレベルが明示されていれば、職員にとって自らの行動を改革するための明確な方向性が明らかになる。

第四に、自治体が今後の地方分権時代を踏まえた人材を育成することが可能となることである。

従来、行政における研修は受動的・抽象的なものが多かった。また、例えケーススタディやロールプレイなど具体的な研修を実施したとしても、実務や実際の対応の仕方になると抽象的な方向を示すにとどまる場合が多かった。

これに対し、コンピテンシーは開発が可能であり明確な行動要件を提示することから、研修や自己啓発についても明確な方向性を与えることができる。

以上の四つの観点から、行政においてもコンピテンシーを活用することの有用性は高いと考えられる。

（図表３-４）行政へのコンピテンシー適用の有用性

数値的な評価基準の代替	ビジョンの落としこみ	行動評価基準の明確化	人材育成の手段

37 首長のビジョンをコンピテンシーに落とし込むことは、首長の意見やビジョンが住民の意見・意向を代表・代弁していることを前提にしている。

38 もっとも、コンピテンシーが行動特性であることから、本来的には等級制度にはなじまないという考え方もある。しかし、筆者は実務的な運用や能力等級制度との関係から一定限度職位とコンピテンシーのレベル要件をリンクさせる方が望ましいと考えている。

3. コンピテンシーを活用した人事改革の方向性

以上のようにコンピテンシーを活用することは、硬直化した行政の人事を改革する一つの出発点になると考える。

以下では、行政におけるコンピテンシーの構築及び実際の活用による自治体の人事改革の方向性について述べる。

3-1. コンピテンシー・ディクショナリーの作成

コンピテンシーを活用するには、コンピテンシー・ディクショナリーの活用が必要となる。

市販や他の団体のコンピテンシー・ディクショナリーを活用することは可能である。もっとも、団体の組織風土に合致した人事制度を構築するには、少なくとも既存のコンピテンシー・ディクショナリーの一定のアレンジは必要であると考える。

それでは、このようなコンピテンシー・ディクショナリーは、行政の場合具体的にどのような点に留意しながら作成するのであろうか。

多様な業務を担っている自治体が、コンピテンシー・ディクショナリーを作成するにあたっては、業務や役職位の多様性に臨機応変に対応する必要性から、筆者は **BEI** (**Behavioral Event Interview**) と呼ばれるインタビュー手法を活用することが一つの方法であると考えている。さらにＢＥＩにアンケートや行動観察などを併用する方法も考えられる。

行政における **BEI** に基づくコンピテンシー・ディクショナリーの作成は、以下の手順で作成する。

① 高業績者の抽出

先ず、当該自治体における高業績者を以下の基準によって抽出する。ここでのポイントは単に自治体の視点からだけではなく、市民の視点からも業績をあげていると判断される職員を抽出することである。

具体的には、次の五つのいずれかを満たす職員を抽出する。

1）ニーズを的確にとらえて市の政策や施策に何らかの改革をもたらしたことがある

2）要望や苦情に的確に対応した結果、市民から感謝されたことがある

3）コスト削減や業務の効率化に関して市民の立場からみて評価できる企画力や実行力がある

4）その仕事振りが市長や議会から大変高い評価を得ている

5）人事評価において長年にわたり高い評価を得ている

対象者は、役職位と部門・職種が極力分散するよう抽出する。また、特に「マネジメント・コンピテンシー」に関する項目については、成功体験や失敗体験についてのとらえ方が男女により異なる場合があるので、性別も分散させる方が望ましい。

② インタビューの実施

抽出した高業績者に対しインタビューを実施する。

インタビューでは、高業績者の過去の成功体験や失敗体験を聞く。体験の内容に加えて、どのような要因で成功したのか、または失敗したのかを確認する。

自治体職員の場合、多くの部署を経験しているので、インタビューする場合は予め過去の職務経歴を確認して、現在だけでなく過去のいくつかの部署に関する成功体験の仮説をたててからインタビューに臨むことが望ましいであろう。

ここでの仮説とは、例えば土木部や都市整備部の職員であれば「市民からのクレームへの対処」、企画課であれば、「高い評価を得た計画の作成」、市民課であれば「市民満足度を高める効率的な対市民サービスの提供」などに関する経験である。インタビュー行う者は、このような仮説を立てる能力が求められる。

過去の成功又は失敗体験は最低でも３－４例は聞き出すことが望ましい。また、それだけの成功（失敗）体験を聞きだすためには、一回のインタビューに 1 時間半から 2 時間程度を費やすべきである。筆者の経験でも、1 時間程度のインタビューでは十分に成功や失敗の経験が聞き出せないことが多い。せっかく時間をとってインタビューするのであるから、インタビューの時間は十分にとることが望まれる。

このようなインタビューで得られた内容はすべて記録する。そのため通常は記録係がインタビュアーの他に 1 名いた方が良い。

相手の行動に焦点をあて、相手に話をしてもらうように極力心がけるべきことは言うまでもない。

③ 行動の類型化とコンピテンシー定義の確定

インタビューの内容を基に、高い業績につながっていると考えられる行動を抽出する。1 時間半のインタビューの場合、通常は高業績につながると考えられる行動例が、1 人につき、5～10 程度抽出できる。

この抽出された行動例を、コンピテンシーとして抽象化し、定義ないしレベル要件として活用する。

また、これらの行動を項目ごとに類型化する。類型化に際し、特に外部コンサルタントに委託しない場合は、市販されているコンピテンシー・ディクショナリーを参照しな

がら独自の類型化用のシートを作成し分類することが、時間短縮の観点から適切であろう。

その際市販のコンピテンシーにとらわれず、自治体独自のコンピテンシーを作成することが望ましい。例えば、男女共同参画を特に重視する自治体であれば、「男女共同参画志向性」といったコンピテンシーを入れることも検討に値する。

なお、成功体験がすべて高業績につながる行動とは限らないことに留意が必要である。特に自治体職員の場合、高い経費を使って成功したビッグイベントを成功体験としてあげる傾向があるが、コストをかけたビッグイベントが必ずしも高業績の事例とはいえない。高業績といえる行動であるかどうかを判断する際には、行政経営に関する知識も必要となる。

④ 定義のレビューとコンピテンシーのレベル要件の精査

人事課など事務局で作成したコンピテンシー定義は、必ずしも完全なものではない。

各部門や職種の責任者（部長や局長）にレビューしてもらうことが必要である。また、トップの経営方針と合致するか、ビジョンと整合性が取れているかを、可能であれば首長ないし副知事や助役に確認してもらう。

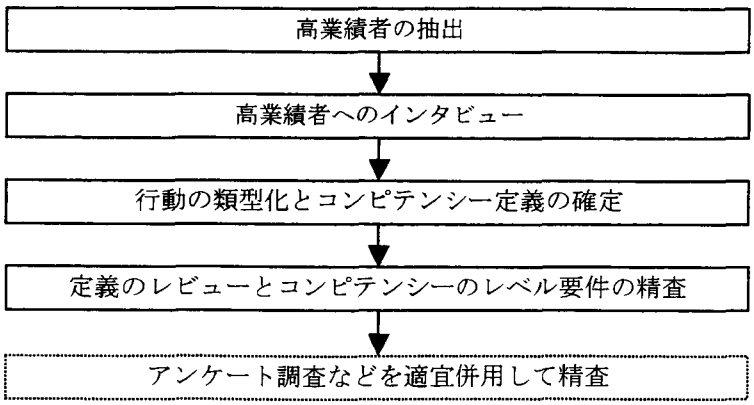
定義が確定した後、定義ごとにレベル要件を確定する。その場合、インタビュアーも含めた複数人によるインタビュー結果に基づく確定作業が必要となる。

客観性を確保するために、通常は、インタビュー対象者以外で、自治体経営全体を見ることのできる課長級以上の幹部職員によりレベルを確定することが望ましい。

また、職種コンピテンシーについては、その職種に属する職員に確認チェックをしてもらうことが必要である。

精査の段階で適宜アンケート調査を実施することも必要であると考えられる。

（図表３･５）コンピテンシー・ディクショナリーの作成



3-2. コンピテンシーの具体的な活用の方向性

それでは、このようにして作成されたコンピテンシーは具体的にどのように活用できるのであろうか。活用の方向性について以下整理する。

① 人材像の明確化

公務員の人材像に関しては、これまでにも多くの議論がなされてきた。しかしこれら多くの公務員の人材像は、ａ）職種や役職位、部門の違いを考慮しておらず、抽象的である、ｂ）潜在能力に焦点が当てられており、発揮能力や行動に対する配慮が小さい、ｃ）行政が本来目指すべき成果とのリンクが弱い、といった欠点を抱えていた。

コンピテンシーは、上記の欠点を補うものであり、公務員制度改革の出発点といえる。

後述するように、役職位ごとのコンピテンシー基準を明確にすることにより、公務員の人材像を具体化できる。

② 等級制度と複線型人材フローへの活用

上記のコンピテンシーは、今後、公務員制度改革において整備される能力等級制度への活用が期待される。

能力等級制度においては、能力等級における能力要件が必須である。能力要件については、行動特性を基にコンピテンシー・ディクショナリーのコンピテンシーのレベルを適宜抽出、活用、修正して記述することが妥当であると考える。

能力等級においては、複雑化した行政の実情に対応する観点から「マネジメントコース」、「専門職コース」、「専任職コース」を設ける方法が考えられる。特定の等級の段階で、両者に分けることが重要になると筆者は考える[39]。

筆者が現在行政の人事改革のお手伝いをさせて頂く過程で、もっとも議論になるテーマの一つがこの複線型人事制度である。すなわち、管理職にならない又はなりたくない職員をいかに処遇するかといった点が大変に重要なテーマになっている。そのため将来的には、何らかの形での複線型の等級制度が必要になると考えられる。

「マネジメントコース」とは、管理職へ昇進していくコースである。コンピテンシー要件についても、一定の等級以上になるとマネジメントに関するものが中心となる。

「専門職コース」は、管理職への昇進はないが、専門職として等級が上昇するコースである。管理職と同等の等級の専門職のコンピテンシーにおいては、相当程度高度な専門性を要求するコンピテンシーを参照して要件に入れる。

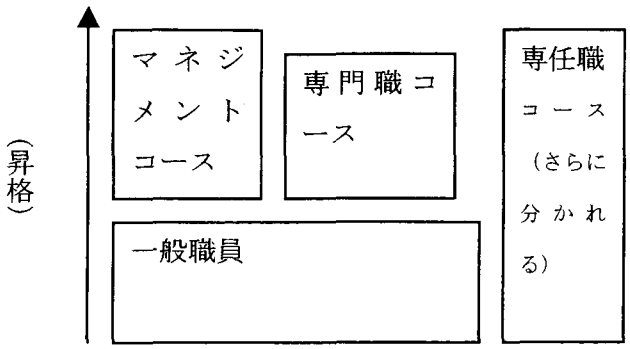
---

39 もっとも、現在検討が進められている公務員制度改革においてこのような複数のコースが必ずしも検討されているわ

「専任職コース」は、医療職や教育職、技能労務職など特定の業務を担当することが入庁以来ほぼ確定している職員を念頭に置いている。

この「専任職コース」については、さらに医療職や教育職など職種ごとにコンピテンシーを検討する必要がある。

（図表３－６）コンピテンシーを活用した能力等級制度のイメージ



③ コンピテンシーを活用した評価制度

前述したように定量的な目標を掲げることが困難な場合が多い行政においては、コンピテンシーを評価項目として活用することが効果的である。

コンピテンシー評価にあたっては、一般的な人事評価に関する留意点に加えて、特に以下の点に配慮することが、必要である。

１）評価対象の限定

コンピテンシー評価では、評価の対象となる事実は、成果につながる行動である。潜在能力や成果につながらない行動は評価の対象となる事実にはならない。

また、偶然の行動も評価の対象にならない。コンピテンシーとは、ある程度継続的に行われる行動特性のことだからである。

２）行動の記録

被評価者の行動を把握するために、年間を通じて行動を記録する必要がある。コンピテンシー定義ごとに行動を記入できる行動シートの活用が必要となる。また、行動シートを活用しても部下の行動が把握できない場合は、面接の際に部下の自己評価に基づいて質問することも必要となる。

行動記録は、何もコンピテンシーにおいてのみ問題になるわけではない。しかし、行動を即評価するコンピテンシー評価の場合、行動記録の重要性は高いといえる。

けではない。しかし、何らかの形で複線型のコース設定は必要不可欠であると考える。

④ コンピテンシーを活用した適材適所の人材配置の実現

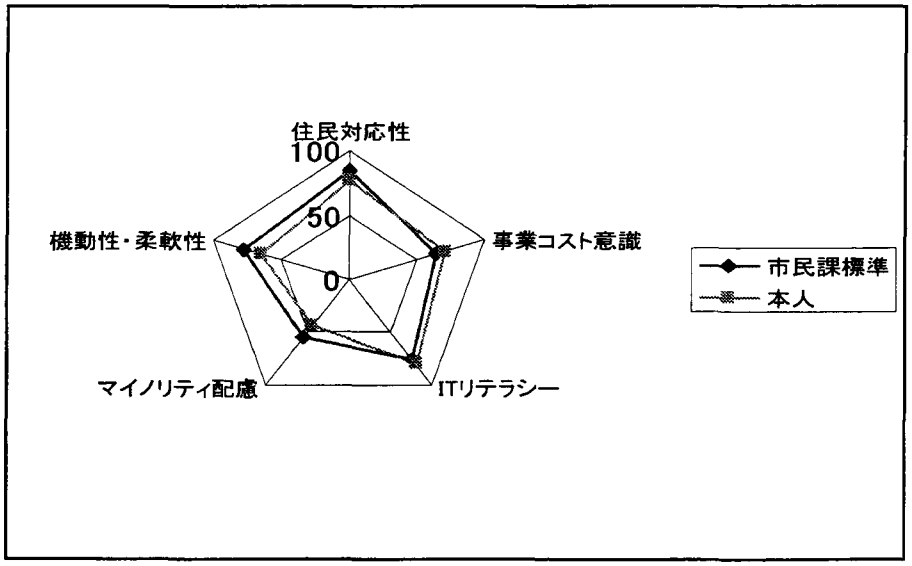
コンピテンシーを活用することで、現在よりも容易に適材適所の人材配置を実現できる。

具体的には、各職員のコンピテンシー評価結果と部署における必要とされるコンピテンシーのマッチングを行う。そのため、予め各部署（例えば市民課）の複数の標準コンピテンシー・パッケージ（例えば「住民直接対応性」、「事業コスト意識」、「IT リテラシー」）をインタビュー等を通じて作成しておく。

その結果、本人のコンピテンシー評価結果と標準コンピテンシー・パッケージとの適合性が高い部署への配置を検討する。

例えば以下のような形で、レーダーチャートを作成して、適合性の高低を判断することが可能である。

（図表３･７）人材配置のための標準コンピテンシーパッケージと本人の比較参照イメージ



⑤ 役職位の昇格・昇進への活用

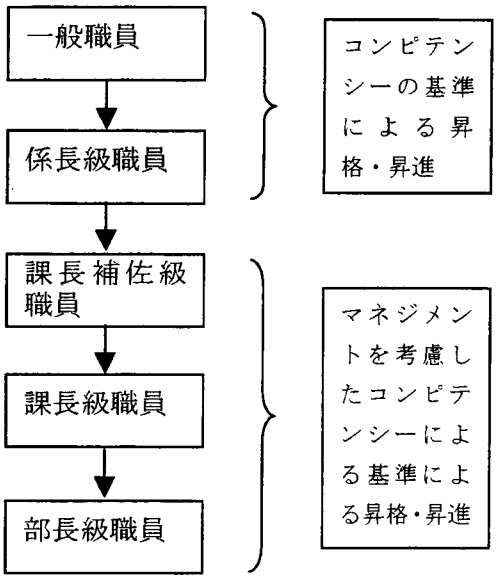
役職位の昇格・昇進[40]に際しては、一般職員の場合は、コンピテンシーにおける一定の基準を設定し、その基準を満たすことが重要である。

また、特に管理職への昇格・昇進の場合には、マネジメントに関するコンピテンシー

40 昇格とは等級の上昇、昇進とは職位の上昇を指している。

を活用して、その適格性を判断することが必要になる。(マネジメントを考慮したコンピテンシーについては、後述する加賀市の事例参照)

(図表3・8) コンピテンシーによる昇格・昇進のイメージ



⑥ コンピテンシーを活用した外部人材の登用

これからの行政は、庁内で育てた職員だけでは、複雑化・高度化する国民のニーズに応えていくことができない。民間人などの外部者を登用することが不可欠である。

その場合、コンピテンシーを活用して、必要とされる人材のスペックを明確化して登用することにより、より相応しい人材が確保できる。

4. 自治体におけるコンピテンシーの具体的活用—加賀市の例

それでは、このコンピテンシーは現在、行政の現場でどのように活用されているのであろうか。

さらに、コンピテンシーを人事制度に取り入れている自治体は、静岡県、宇都宮市、高知県など、少数の自治体に限られる。

例えば、静岡県は、他の自治体に先駆けて1999年度にコンピテンシーに基づく評価制度を導入した。具体的には、8分類80項目の管理職の評価例文によって管理職職員を半期ごとに評価し、その結果を6月と12月の勤勉手当に反映させることとした。また、宇都宮市では、2001年度から22項目によって構成されるコンピテンシー評価を導入した。高知県では、管理職になる直前の職員に対して、コンピテンシーを活用した能力開発研修を実施

している。

このように一部の自治体ではコンピテンシーを活用した人事制度改革や研修が進行している。

その中で、加賀市（石川県）は、2002年度にコンピテンシーに基づく評価基準を構築し、2003年度より導入した。

加賀市は、部門や職種を考慮したコンピテンシー評価を導入するなど、自治体の中でもいくつか先進的な取り組みを進めている。

本章では、筆者もコンピテンシー評価の導入に際してお手伝いさせて頂いた加賀市の事例を紹介しながら、我が国の自治体におけるコンピテンシーの活用方策の具体的実例と課題を示すこととしたい[41]。

4-1. 加賀市の概要と人事制度改革

加賀市は、石川県の南端に位置し、福井県と隣接している。山代温泉や片山津温泉など加賀温泉郷のある観光地として有名である。江戸時代は、金沢の前田家の支藩である大聖寺藩前田家の城下町として栄えた歴史のある町である。

現在の人口は約68000人（平成12年国勢調査）、面積は151.6平方キロメートル、市役所の職員数は約600人である。

同市においては、1999年に就任した大幸市長のもとで行政改革を推進してきた。

その行政改革の一環として同市長の意向を受けて、2002年度において、人事改革に取り組むことになった。

同市においては、従来から人事評価制度を導入していた。しかし、評価項目が抽象的であり行動の基準や指針となりにくいといった問題点を抱えていた。また、目標管理制度も本格的には導入されていなかった。

今回の人事制度改革においては、これらの反省点を踏まえて人事評価の基準として目標管理に基づく業績評価と新たな評価基準であるコンピテンシー評価の2本による人事制度を採用することになった。

4-2. 新人事制度のフレームワーク

新人事評価制度におけるフレームワークは以下の通りである。

業績評価に関しては、全職員を対象に目標管理に基づく制度を導入した。同市では係長

---

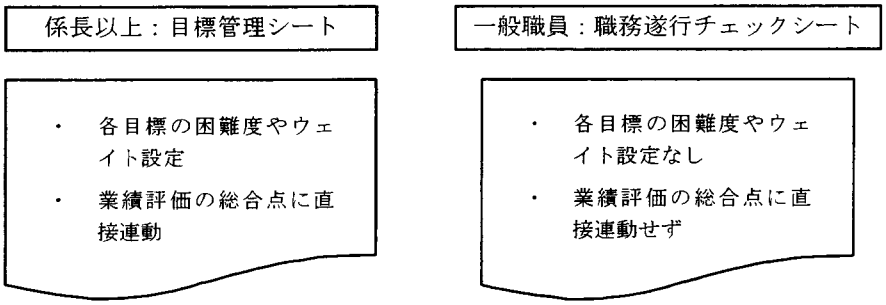
41 加賀市のコンピテンシー評価モデルは、今後修正・変更される予定であるが、当面修正や変更の加えられない大きな

以上の職員に対しては目標管理シート、その他一般職員に対しては職務遂行チェックシートへの記入を義務付けた。

両者の違いは、係長以上の目標管理シートには、各目標の困難度やウェイトを記入する欄があり、総合の業績評価点数が算出される点である。この業績評価の点数は人事評価の業績評価の点数と基本的に一致する。

一方で係長未満の一般職員は、目標についての困難度やウェイトは記入せず、総合の業績評価点数も算出されないので、人事評価上の総合点数には直接的には連動しない。業績評価に関しては、別途人事評価上の項目において職務遂行チェックシートを参照しながら記入される。これは、裁量が少なく定型的な業務が比較的多い一般職員の場合、職務遂行チェックシートの結果のみをもって人事評価における業績評価に直接的に連動させることには無理があるためである。

（図表３･９）加賀市の目標管理と業績評価とフレームワーク



人事評価における、業績評価とコンピテンシー評価の結果をそれぞれ点数化して合計する。総合の評価点における業績評価の点数とコンピテンシー評価の点数の配分は以下の通りである。

裁量が広く職責の重い管理職・係長の方が、業績評価の点数のウェイトが高くなっている。

また、目標管理による業績評価が比較的困難であると考えられる[42]消防職や保育・教諭職、調理職などの職種については、業績評価の配分を小さくして、コンピテンシーを重視したウェイトになっている。これらの職種[43]については職種に特別なコンピテンシーを別途作成した。

枠組みについて本稿では取り上げる。

42 目標管理シートや職務遂行チェックシートにおける記入に関してアンケート調査を行ったところ、保育教諭職や調理職においては、記入が困難であるとの回答が他の職種に比して多かった。

43 人数が少ない技能労務職を除く。

（図表３-１０）業績評価とコンピテンシー評価のウェイト

＜管理職・係長等＞

業績評価	２００
コンピテンシー評価	２００
合計	４００

＜一般職員＞

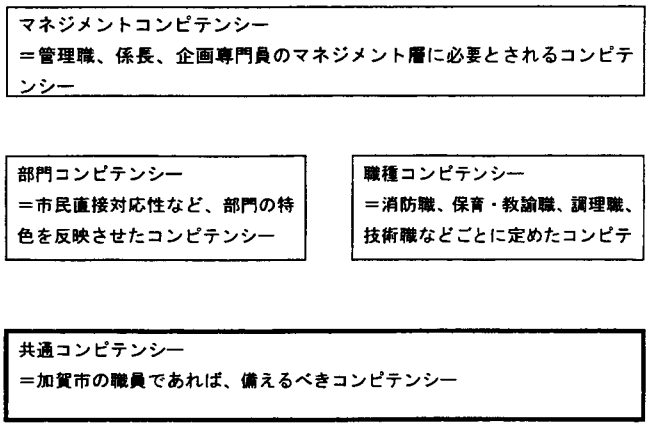
	事務職	技術職	消防職・保育教諭職・調理職・技能労務職
業績評価	１００	１００	５０
コンピテンシー評価	１５０	１５０	１００
合計点	２５０	２５０	１５０

4-3. 加賀市におけるコンピテンシー評価の分類

加賀市では、職種や部門、職位に配慮して高業績者とされる職員に対してインタビューを実施し、その結果及び日本総研が従来から開発しているコンピテンシー・ディクショナリーの双方を用いてコンピテンシー・ディクショナリーを開発した。

そのコンピテンシーは、事務職及び技術職の全職員に共通して、適用される「共通コンピテンシー」、職種に応じて適用される「職種コンピテンシー」、部門の特性に配慮して作成される「部門コンピテンシー」、係長以上の職員が対象となる「マネジメント・コンピテンシー」に分類される。

（図表３-１１）加賀市のコンピテンシーの構造



① 共通コンピテンシー

このうち「共通コンピテンシー」は、原則として職員のすべてが該当することが望ましいコンピテンシーである。いわば加賀市の公務員としての共通人材モデルである。

もっとも教育職や消防職といった職種については、その業務の特殊性や一般事務職との相違点に配慮して「共通コンピテンシー」の一部を適用除外としている。

このコンピテンシーには、「達成志向性」、「品質への関心・正確性」、「効果的コミュニケーション」、など、加賀市の公務員として共通に必要とされる項目が入る。

「共通コンピテンシー」は、三つのコンピテンシーにより構成されるコンピテンシー・ディクショナリーのいわば最下段に位置するものと考えられる。基本的にすべての職員の基盤となるコンピテンシーであるからである。

（図表３-１２）共通コンピテンシー（抜粋）

	コンピテンシー	定義/ディフィニション
共通	責任感・倫理観	①市の職員として市民のための職であるとの責任感・倫理観を持って行動している
	市民・顧客志向	①市民と密接に交流しニーズに応えを続け、市民の満足度を高めるための行動をとる。市民とは、市民の他、関連団体・NPOなど、職場などを含む。 ②市民満足度を高めるための様々な情報を収集する。 ③自らの職業人としての生涯を市民にささげる気概をもって行動している。
	達成志向性・役割認識	①職責遂行における目標を設定しその達成のために行動する。 ②自分の役割や目標を認識して、責任を果たすための粘り強く行動する。 ③目標達成のために様々な方法を検討して最善の方法を模索（検討）する。
	仕事の品質	①業務において確認を行い、品質に関して十分な配慮をしている。 ②職場環境やそのための仕組みを整備している。（主として他の職場の職員）
	問題発見・解決・意思決定に向けたアセスメント	①常に問題を発見しようとして業務遂行に臨んでいる。 ②問題を発見した場合に、自分から積極的に問題解決のために行動する。 ③問題解決のために期限を区切りタイムリミットを設定して、そのリミットまでに終わらせるように行動する。
	効果的コミュニケーション	①何よりも、相手のことを理解することを最重要課題の基本とする。 ②相手に通じるオープンで誠実なコミュニケーションを通じ、人と生産的な関係を築く。
	職場環境のリーダーシップ	①職場の活性に向けて、チームの力をさらに高め、維持するリーダーシップをとっている。 ②職場の共有等を通じて、チームコンセプトをより強力なものにする。 ③部下や後進を指導し、人材育成を常に心掛けている。
	状況対応能力	①職務の特性にあたり、職場の特色や性質を体系的に認識する。 ②職場状況、環境、問題などを粘り強く分析、整理し、仕事の質向上に配慮しながら、それに伴う職場の組織を築く。
	チャレンジ性	①何事にも積極主体的姿勢で臨む。 ②失敗してもその原因をつきとめ、次の機会に挑戦する。
	職務遂行上	①職務遂行をはかるべく 市行政としての

② 部門コンピテンシー

次いで、「共通コンピテンシー」の一段上に「部門コンピテンシー」及び「職種コンピテンシー」が位置づけられる。

「部門コンピテンシー」及び「職種コンピテンシー」は、部門や職種ごとに必要となるコンピテンシーであるため、基盤である「共通コンピテンシー」の一段上に位置づけられる。

（図表３－１３）部門コンピテンシー（抜粋）

	コンピテンシー	定義／ディメンション
部門	市民直接対応性	①市民と積極的に対応する。 ②市民が様々なクレームがあってもまずじっくり話をきくことを心がけ、肯定的関係を構築する。
	団体対応性	①各種団体などとの関係を広い意味でのパートナーとして捉え、交渉する。
	分権志向性	①県や国との関係で、市独自の政策を考案する。 ②県や国に対して、必要であればはっきりと主張する。
	事業志向性	①自らの担当事業に関連する専門性の向上に向けて努力する。 ②担当事業に関わる専門的な知識を積極的に生かすことによって成果の向上を図っている。 ③担当事業についての顧客に対して積極的に対応している。
	全体最適志向性	①行政経営の知識があり、全体最適性を重視する。 ②市の行政経営全般を把握している。法律や予算についても知識がある。
	IT技術力	①市の職員としてめ要なIT技術がある。IT技術を市役所の職務の遂行において十分に活用している。
	情報発信・広報志向性	①市民に対して積極的に情報発信を行う。 ②広報活動を積極的に行う。
	マイノリティ配慮性	①広い意味でのマイノリティ問題に関心があり、市の業務遂行において十分に配慮している。
	政策立案力	①市の政策・[illegible]

部門コンピテンシーに関しては、例えば人事コンピテンシー、総務コンピテンシーなどのように、あまり細かく分けると、数年に一度人事異動がある自治体の実態のそぐわないことが多い44。

そのため加賀市においては、運用面を考慮して、管理部門と事業部門、さらに事業部門をその業務特性に応じて「対住民直接対応」中心と「対団体対応」中心などの相違点に注目してコンピテンシーを作成している。

管理部門、事業部門ともに民間の経営についての知見が不可欠であるが、管理部門の場合は単に一事業の最適性ではなく庁内全体の行政経営といった観点からの最適志向性（加賀市のコンピテンシーでは「全体最適志向性」）、また事業部門においては個別事業の顧客満足志向性（加賀市のコンピテンシーでは「事業志向性」）を重要している。

これらの部門コンピテンシーは、事務職及び技術職の職員の場合は選択制になっている。選択は年度始めにおいて目標管理の期初面接と同じ面接において、上長との話し合いを通じて決められる。

---

44 一方で民間企業の場合は、同じ部署に何年も在席することが多いので、経理や総務のコンピテンシーが作成されるこ

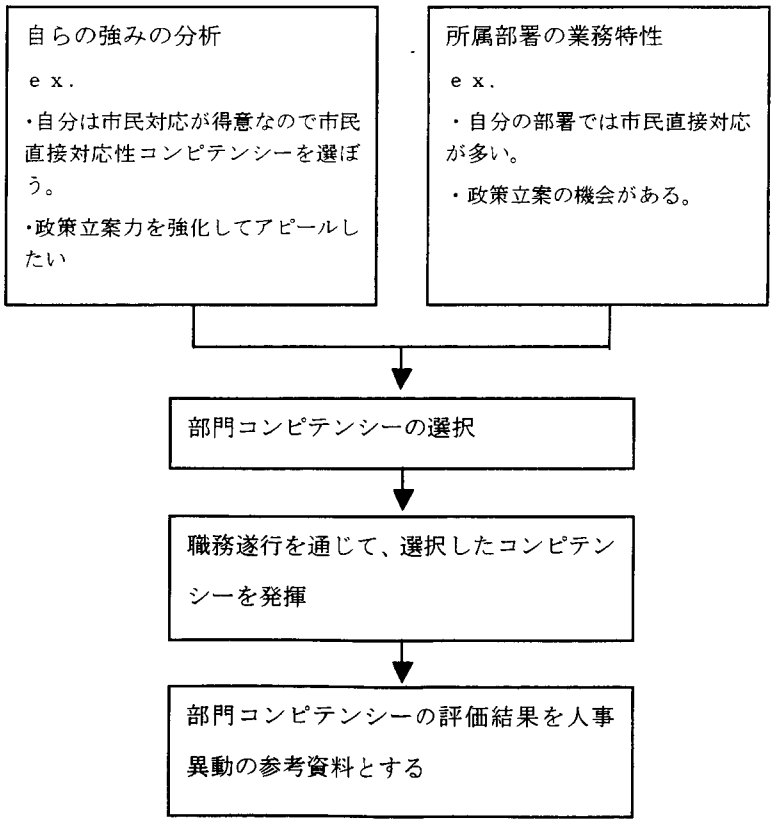
自分の所属する部署の職務との関係で自らの強みと思われるコンピテンシーを選択して、職務遂行においてコンピテンシーを発揮することを念頭においている。将来的には、自分が特定のコンピテンシーを強化して、そのコンピテンシーの評価が高いことをアピールして自ら望む部署に異動することに繋がることを目標にして設計されている。

どの部門コンピテンシーを選択して、その部門コンピテンシーにおいてどのような評価を受けたかは、後述するように人事異動において活用される。

例えば、一般の市民との直接的な対応が多い部署においては、「どのような要求にも丁寧に対応する」といったコンピテンシー（加賀市のコンピテンシーでは「市民直接対応性」）が求められる。一方、対業者対応では「業者の意向やニーズに応じて臨機応変に交渉する」といった行動が必要になってくる（加賀市のコンピテンシーでは「団体対応性」）。

自ら属する部署と自分の強みを合わせて、部門コンピテンシーを選択することは加賀市の大きな特色でとなっている。

（図表３－１４）部門コンピテンシーの流れ



とも多い。

③ 職種コンピテンシー

職種に関しては、技術職、消防職、保育教諭職については、職種特性に応じて、コンピテンシーを作成している。これらの職種に属する職員には必須のコンピテンシーになっている。

技術職に関しては、技術職と事務職との間では、業務上の相違が小さくなっている。そのため、１～２項目程度の技術職独自のコンピテンシーを作成して、これらのコンピテンシーは選択を必須とはせず選択を推奨している。

（図表３-１５）職種コンピテンシー

職種	保育職（対児童）	①児童の心身の発達発達を伸ばすために、個々の児童の現状に配慮しながら最大限の支援を行う。 ②児童の健康・安全面に配慮した物的人的環境を作っている。児童が虐待を受けていないか配慮する。 ③児童の創造性の向上に努めている。
	保育職（対保護者・地域等）	①保護者と積極的にコミュニケーションをとり、保護者の満足度を高める。保育に関して地域との連携をとっている。 ②保育士としての知識や技能を高めるための努力をしている。
	消防職	①消防士としての使命感をもっている。 ②上司の指揮命令に従って人命救助に従事する。市民財産の安全に配慮しながら市民の要請に迅速に対応して、消防活動を円滑に実施する。 ③新たなテーマを創造してチャレンジする
	技術職・知識と災害対応	①技術職としての最低限の技術知識を維持向上すべく努力している。
	技術職・市民対応	①市民に対して、工事の際などの技術に関して十分に説明を行い、理解を得る。
	調理師（学校）	①栄養についての知識を基に、児童生徒の成長に資する食べやすい給食を段取りよく調理する。 ②衛生面に配慮する。
	調理師（保育園）	①栄養についての知識を基に、児童生徒の成長に資する給食を調理する。園児についての段取りが十分にできる

④ マネジメント・コンピテンシー

最後に、コンピテンシーの構成の最上段に位置する「マネジメント・コンピテンシー」について説明する。

この「マネジメント・コンピテンシー」は、通常は係長職以上の職位の職員に必要とされる行動を具体化したものである。

加賀市の場合は、係長を管理職候補として、マネジメント・コンピテンシーの評価対象者に入れていることが一つの特色である。マネジメント候補者をできる限り早い段階からマネジメントに関しての自覚をもって職務遂行してもらうことを目的にしている。

欧米の自治体では、マネージャーになるかどうかは、重要なキャリアパスの分岐点となっており、十分な訓練・研修を受けて、面接試験に合格して初めて、マネージャーに

就任できる[45]。

「マネジメント・コンピテンシー」は、その内容を若干変更して、上司評価にも活用している。

（図表３-１６）マネジメント・コンピテンシー

	コンピテンシー	定義/ディメンション
マネジメント	目標管理管理	①総合計画に基づいた目標管理の仕組みを理解して部下に対して的確な目標を設定を指導している。 ②目標管理面接では十分な時間をとって、部下の課題を把握して改善方法を指導している。
	リーダーシップ	①自ら率先して目標の達成のために動いており、部下だけでなく上司や関連部門も巻き込んでいる。 ②部下に対してトップや自分の意思を明確に伝えて部下の仕事の意味づけをしている。
	ビジョンの構想力	①新たな価値創造や市民満足のために魅力あるビジョンを描き具体化に向けた説得力のあるシナリオを描く。 ②時には二律相反する要求を統合する挑戦的な戦略を構想している。
	変革への情熱	①従来の慣習にとらわれずに、戦略的な目標の実現のため変革のための強い意志を持って、周囲に繰り返し語り変革への動機付けを行っている。 ②自らデータや関連資料から変革のためのアイデアをだして、その実現のために行動する。
	部下の指導育成	①部下の問題を常に把握して、部下の状況に応じたアドバイスができる。 ②部下の能力を向上させるように、業務の配分などに常に配慮する。部下のやる気を高めるように声をかける。 ③部下の能力が向上するように人材配置にも配慮する。幅広い人間観にたって、人の育成に熱意を持ち部下を積極的に指導している。
	議会対応	①議会からの原会案件に対して的確に対応する。 ②議員から[illegible]な対応

4-4. レベル要件の設定

加賀市のコンピテンシーは、前述した定義のそれぞれに対して、職位との関係を念頭においてレベル要件が設定されている。これは、各職位の職員に模範となる行動の指針を示すためである。すなわち課長であれば課長としての行動レベルをそれぞれのコンピテンシー定義に関して設定している。課長であればどのような行動をとるべきであるかについて

45 例えば、フェニックス（米国アリゾナ州）やバイサリア（米国カリフォルニア州）などの例が該当する。

明確な指針を持つようにするためである。

コンピテンシーのレベルと職位及び入庁後の勤続年数の関係は以下の通りである。

（図表３-１７）レベル要件と職位との関係

0	1	2	3	4	5
入庁 3 年目までの職員	入庁 4 年目から 13 年目までの職員	入庁 14 年目以降の職員	係長等	課長級職員	部長級

4-5. 適材適所への活用

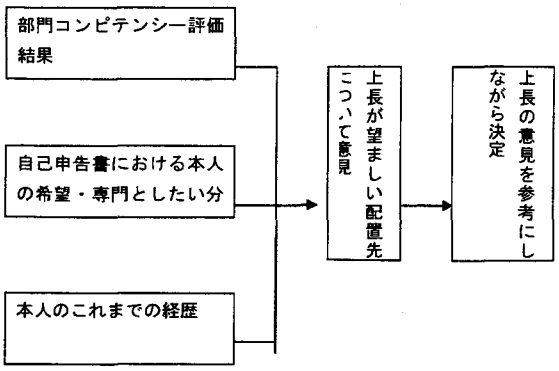
加賀市においては、コンピテンシー評価を適材適所にも活用できるように評価制度を構築している。前述したとおり、部門コンピテンシーや職種コンピテンシーの結果は、各職員の人事異動の際の参考とする。

例えば、「市民直接対応性」の評価が高い職員の場合は、窓口業務などへの配属の可能性が高まる。一方で、その「市民直接対応性」の評価が低い場合は、窓口業務への配属の可能性が減ることになる。

人事異動は、コンピテンシー評価結果のみで決まるわけではない。そもそもコンピテンシー評価のみで、人事異動を決めることは不可能であろう。

加賀市では、以下のような点を考慮して人事異動を実施している。コンピテンシー評価はその一要素と位置づけている。

（図表３-１８）人事異動までのフロー

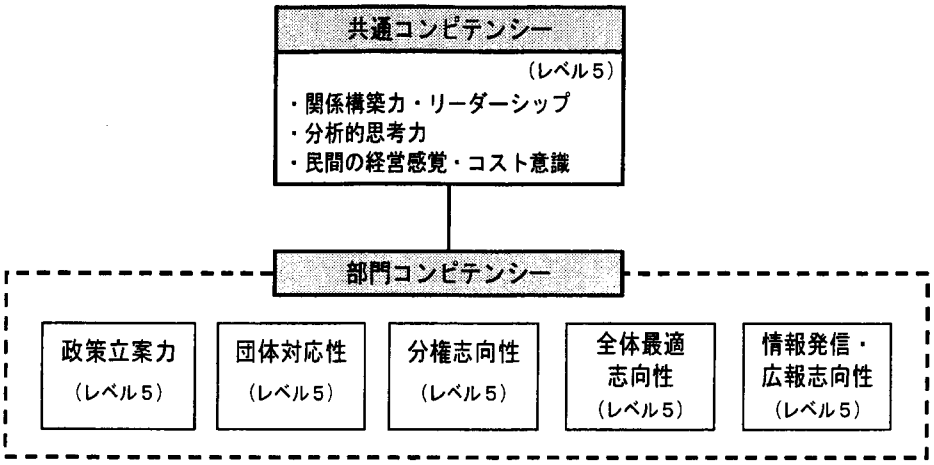


また、加賀市では、課長以上の管理職の必要となるコンピテンシー要件表も作成してお

り、将来的には、管理職登用の際の参考とすることを目指している。

例えば、ある部長の必要要件表は以下の通りである。下記条件を参考にしながら、当該部長職に就任させる。

（図表３･１９）管理職のコンピテンシー必要要件



4-6. 加賀市のコンピテンシー人事制度の今後の課題

加賀市において、コンピテンシー評価導入直後に全職員アンケート調査を実施した。その中で「コンピテンシー評価の導入によって、行動が変わったかどうか」を質問したところ、行動が「変わった」「少し変わった」と回答したものは、管理職で47.8%、一般職員で42.7%に留まった。導入後間もない時期であることやそもそもコンピテンシーという概念がなじみのないでものであることを考慮すれば、この数値はある程度首肯できると考えられる。

もっとも、この数字は、「将来的に行動が変わるか」についても同時に質問しており、その結果では、管理職で66.2%、一般職員で60.3%が「変わる」「少しは変わると思う」と回答しており、将来の可能性については比較的高い評価がなされている。

将来、コンピテンシー評価が十分に理解されて定着することが課題であるといえよう。

説明会を用いたコンピテンシーに関する説明及び評価者へのコンピテンシーに特化した研修が必要であると考えられる。

また、どのコンピテンシーが業績向上に繋がるかといった点について、検証が不十分である。コンピテンシーは、前述の通り、業績の代替としての位置付けもありうるが、住民満足の向上といった成果・業績との関係を検証することは今後不可欠となるであろう。

5. コンピテンシーの限界と課題

以上のようなコンピテンシーも万能ではない。活用方法を間違えると労力の割には効果が少ない結果になりかねない。職員の行動変化につながる形でのコンピテンシーの導入が望まれる。

そこで最後に、行動変化を促す観点からコンピテンシーの限界と克服すべき課題について述べる。

5-1. コンピテンシーの設定とハロー効果

コンピテンシーは、行動に着目する概念であることから、たとえ高業績につながる行動であっても、それがコンピテンシーの項目に含まれていない場合は、評価の対象から除かれてしまうことになる。逆に、特定の行動が複数のコンピテンシーの定義と一致する場合には、他のコンピテンシー項目についても高い評価を与えてしまう（ハロー効果）可能性もある。これらは、企業の人事の実務家から指摘されるコンピテンシー一般の問題であるが、行政の人事評価の場合にも当てはまるであろう。

この問題を克服するには、コンピテンシー・ディクショナリーを一旦作成した段階で、全職員に対してアンケート調査や評価者ヒアリングを実施し、漏れた項目の有無やハロー効果の可能性を検証することが重要である。具体的には、アンケート調査によって、漏れたコンピテンシーについて質問し、記述してもらう他、ヒアリングでは、評価者の評価した人事評価シートを基に、ハロー効果などの問題がないかどうかを、被評価者の具体的な行動を基に検証する。その際、被評価者の評価の基になった前述の行動シートを適宜参照することが望まれる。

5-2. コンピテンシーへのトップの理念の十分な組み込み

コンピテンシーは、トップのビジョンや理念を職員の行動にまで具体化することに一つの重要な意義がある。そのため、自治体のトップは自らのビジョンや理念を明確にする必要がある。トップが特に重要と認識している行動要件はコンピテンシーの定義に入れるべきである。

また、選挙等によってトップが交替した場合は、コンピテンシーの定義を入れ替える必要がある。このメンテナンスを怠るとコンピテンシーの意義が大きく損なわれる可能性がある。

5-3. 職員への定着化

コンピテンシー・ディクショナリーを初めて活用する場合は、職員の理解不足や、定義自体が当該自治体にとって相応しくない不適応など様々な問題が生じうる。

一旦活用を始めた後に、様々な意見を集約して約 1 年程度は時間をかけて対職員向けに定着化のための各種作業を実施することが必要である。

そのためには、①コンピテンシー導入時点でコンピテンシーについて全職員向け説明会を開く、②実施後半年程度で職員アンケートを実施し、不満を聞く体制をとる、②庁内ＬＡＮを活用して「コンピテンシー意見板」などのコーナーを設け、そこに質問をあげてもらい、その質問に人事部門が回答する、などの方法がある。

人事部門では、分かりにくい定義やディクショナリーについて、再度定義を検討することが望まれる。

職員に行動の変化を促すためには、職員自ら納得する必要がある。以上の方法によってコンピテンシーを改善し、定着させることにより職員の行動変化へつなげていかねばならない。

5-4. 評価者の評価レベルの向上

コンピテンシー活用の信頼精を高めるためには、管理職などの評価レベルの向上が不可欠である。

コンピテンシーの定義やレベル要件は多岐にわたるので、これらを正しく理解する必要がある。定義ごとの必要性や行動の各部署における具体的なイメージが浮かぶように評価者訓練が必要となる。

訓練は、単に研修を受けるだけではなく、評価者と人事部門や外部専門家との面接方式（ヘルプデスク方式）によって質問を受けて疑問をなくしていく方式が望ましい。

6. おわりに―コンピテンシーを用いた霞ヶ関改革

これまでは、主として自治体を念頭に議論を進めてきた。

しかし、筆者は、キャリアシステムなどの採用によってより人事制度が硬直化している中央官庁においてこそ、コンピテンシー導入の必要性が高いと考えている。

6·1. 中央官庁のキャリアシステムの問題点

現行のキャリアシステムは、以下のような問題点を有していると考えられる。

第一に、現在のキャリアシステムは、大卒時の試験という潜在能力にウェイとがあるものであり、コンピテンシーのような顕在能力には基本的に関係ない点である[46]。

あくまで学力面を中心とした潜在能力を基にした試験に合格したものが一生涯にわたって、他の試験合格者よりも優位な地位を占めるというのは、コンピテンシーの考えに真っ向から反するものであるといわざるを得ないであろう。

第二に、キャリアシステムだけが原因ではないが、キャリアシステムによって生じた特権意識のため、組織防衛や省益争いに繋がりうることである。

すなわち○○省の特権階級に属するという意識がたとえ無意識であっても生じるため、自らの特権（例：優良な天下り先の確保）を死守するような行動をとることにつながる。特権の死守は多くの場合、○○省の組織防衛に繋がる[47]。

第三に、ノン・キャリアの職員のやる気を失わせることである。

筆者も、中央官庁勤務時代多くのノン・キャリア職員がやる気を失っている姿を見聞した。ノン・キャリア職員の多くは、潜在的な能力を有していながらその能力を発揮せずに終わっている。ここでもコンピテンシーを活用することによる改善の余地が大きくある。

第四にキャリアであることに安泰して自らの能力開発を怠ることである。

例えば、キャリア官僚は有志勉強会好きである。仲間で集まったり、ちょっとした有識者を呼んで意見を聞くような勉強会は霞ヶ関に多く存在する。筆者も霞ヶ関官僚であった頃は、このような勉強会にはしばしば参加した。その当時は、このような勉強会に参加することが勉強であると信じて疑わなかった。もちろん、有意義な勉強会もあるであろう。決して無駄ではない。

しかし、筆者が民間に転じて感じるのは、有志勉強会のレベルだけでは、能力開発としては不十分であるということである。民間でしのぎを削っている人々は、寸暇を惜しんで専門大学院や専門スクールに通い、論文や場合により著作をものにしている。

キャリア官僚の中にも上記努力をしている人がいることは否定しない。しかし、総じて能力開発に関する危機感がないといえよう。危機感のなさの一つの原因は、キャリアであることからくる甘えであると筆者は考えている。

以上のように大きな問題のあるキャリアシステムを変革する必要性のあることは論を

---

46 入省時の面接では、通常はコンピテンシーまでは不明である。面接においてコンピテンシーを調べるには、面接者に多くのスキルが必要となる。

47 この点はキャリアシステムの問題というよりも官僚制度全般の問題であるが、キャリアシステムがこの問題をより先鋭化すると考えるので、キャリアシステムの問題として取り上げた。

待たないと考えている。

（図表３-２０）中央官庁のキャリアシステムの問題点

潜在能力にウェイトある採用や登用	特権意識が組織防衛を促進	ノンキャリアが意欲喪失	能力開発不足

6-2. コンピテンシー型キャリアシステムの導入

それでは、いかなる仕組みを導入するべきなのであろうか。

まず、入省時のキャリア・ノンキャリアの区別をなくして、コンピテンシーの概念を導入した昇進昇格を行うべきであると考える。

具体的には、昇格や昇進にはコンピテンシーを用いる。昇格の際には、コンピテンシー評価において一定の要件を満たすことを条件つけるべきである。

また、管理職の登用は、入省年次などに捉われることなく、管理職としてのコンピテンシーを有しているかどうかを重視する。

余談になるが、筆者は、先般オーストラリアの州政府を視察した際、先方の人事マネージャーに「管理職になるための上級職登用は何歳くらいからですか」という質問をしたことがある。それに対し先方のマネージャーは、「なぜ、年齢なんかを聞くのか。実力があれば年齢なんて何も関係なのではないか。」といわれ、当方の質問の趣旨を理解してもらえなかったことがある。

そのような観点から見ると、先進的な自治体以上年功的であるといえる中央官庁はいわば「化石」のようなものである。一部に能力主義や成果主義を標榜している官庁もあるが、民間の目から見ると、まだまだ全く甘いといわざるを得ない。

また、民間企業経験者をコンピテンシーを活用して採用することも求められる。コンピテンシーを採用に活用することで人材の流動化を促すことになる。管理職の登用の際には、民間出身者と競いながら、成果の上げることのできる優秀な人材を登用することが望まれる。中央官庁の人事、特に管理職の人事には、グローバルスタンダードから見た成果の上げることができる人材の登用が望まれる。

さらに、総務省をはじめ多くの中央官僚が自治体に天下っている。中央官庁における年次と自治体におけるポストはかなり連動しているがこれをコンピテンシーを活用することで是正する。

さらに、中央官庁の官僚の地上自治体への天下りも大きな問題をはらんでいる。中央官

庁のキャリア官僚は、一般には出向元官庁とその年次だけで自治体におけるポストが提供され、自治体に天下りしている。

しかし、コンピテンシーを導入することで、自治体として本当に必要な人材に限って出向を認めることが可能であり是非とも必要である。逆に本当にコンピテンシーの高い人材であり、地方自治体において望まれた人材であれば、地方自治体がヘッドハンティングするようになればいいのではないか。

「コンピテンシーに基づいた人材登用と流動化」

このことが実現することにより行政が大きく変わることは疑いがない。

コンピテンシーはこれまでの学歴偏重社会を知的付加価値志向行動社会に変更する可能性を秘めている。

（参考文献）

・Green Paul C、[1999]『Building Robust Competencies』Joessey-Bass Inc.,Publishers.

・Spencer & Spencer、[1993]『Competence at Work』John Wiley & Sons, Inc. .

・アンダーセン、[2002]『コンピテンシーマネジメント』東洋経済新報社

・太田隆次、[1999]『アメリカを救った人事革命―コンピテンシー』経営書院

・グロービス、[2002]『ＭＢＡ人材マネジメント』ダイヤモンド社

・スペンサーM. スペンサー＆スペンサーM. シグネ、[2001]『コンピテンシー・マネジメントの展開―導入・構築・活用』梅津祐良他訳　生産性出版

・ズウェル，マイケル、[2000]『コンピテンシー企業改革』（梅津祐良訳）東洋経済新報社

・竹内一夫、[2001]『人事労務管理』新世社

・葉上太郎、[2003]『コンピテンシー評価で「スーパー部課長」にチャレンジ―静岡県』ガバナンス 2003 年 3 月号

・原井新介、[2002]『キャリアコンピテンシーマネジメント』日本経団連出版

・古川久敬、[2002]『コンピテンシーラーニング―業績向上につながる能力開発の新指標』日本能率協会マネジメントセンター

・吉田寿編著、[2002]『人事制度改革の戦略と実際―成果主義から戦略実現へのステップアップ』日本経済新聞社

・ルシア，アントワネット＆レプシンガー，リチャード、[1999]『実践コンピテンシーモデル』日経 BP 社

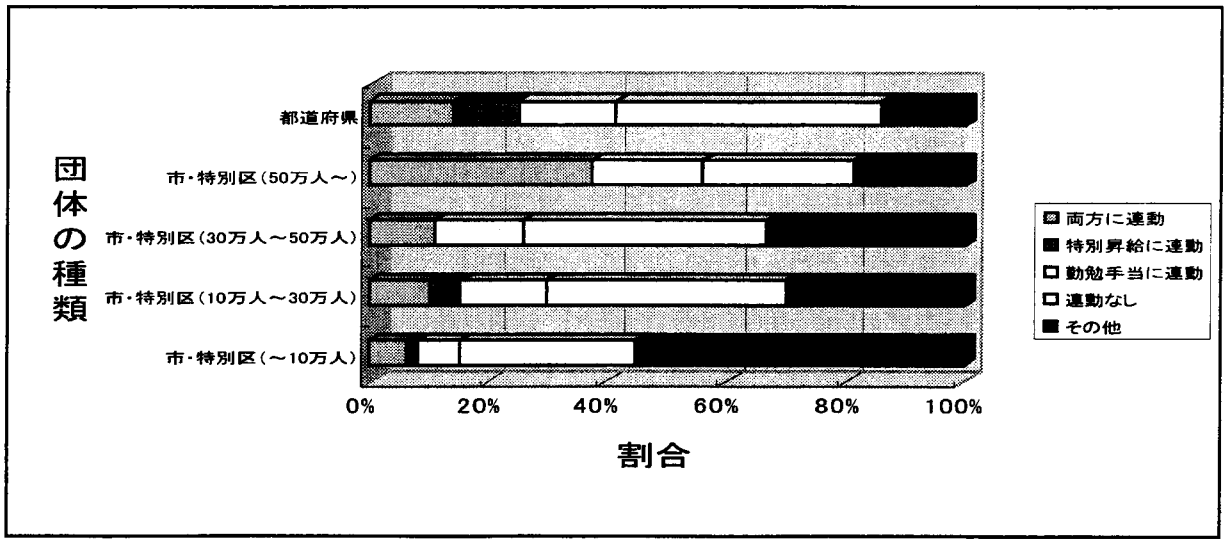
第四章：自治体職員に対する業績給導入の条件

1. はじめに

現在自治体経営の現場において、さかんに議論されているのが、業績を勤勉手当[48]などの賞与や昇給に反映させる業績給[49]の導入である。

例えば、2002 年に全国の都道府県と市・特別区に対して筆者が郵送で実施した全国自治体人事調査[50]によると、都道府県の 41.7%、市・特別区の 21.0%が、行政における人事評価である勤務評定の結果を勤勉手当ないし特別昇給[51]に反映させている。また、勤務評定と特別昇給や勤勉手当との連動に関して、都道府県で 72.2%、市で 68.5%が「将来的には（管理職だけでなく）一般職の職員も含めて連動させるべき」と回答しており、大半の自治体が、勤務評定を給与に反映させることに対して肯定的である。

（図表４・１）勤勉手当や特別昇給への反映



このように近年給与に勤務評定結果を反映させる動きが加速している理由としては、以下の 3 点が挙げられる。

---

48 自治体の賞与は、勤勉手当と期末手当で構成されている。勤勉手当は、一般に賞与全体の約 3 分の 1 程度を占める。

49 業績給の概念は多義的であるが、本稿では、人事評価の結果を勤勉手当などに反映させる処遇の仕組みを指すこととする。

50 回答率は、都道府県で 72.3%、市・特別区で 49.1%であった。

51 通常は 1 年で 1 号俸の昇給が実施されるが、優秀な職員に対して、昇給時期を短縮すること（例：１２か月短縮して、2 号俸昇給させる）を特別昇給と呼ぶ。

第一に、年功的な賃金体系が公務員の労働に対するインセンティブを奪ってきたと考えられていることである。年功的な賃金体系は、優秀な職員から労働に対する意欲を奪い、仕事をしてもしなくても同じという倦怠感を生んできたといえる。筆者は、多くの公務員に対して人事改革に関してヒアリングを行ったが、人事改革に関して最も頻繁に聞く言葉の一つが、「いくら働いていても、働かなくても同じ給料なので、嫌気がさす」という声であった。

第二に、財政難から、歳出面で大きな比重を占める人件費削減に切り込むことが求められるようになったことである。人件費は、自治体予算の約２７％を占める大きな歳出項目である。今後の財政状況を考えると年を追うごとに人件費が増加する賃金体系では、財政がもたない状況になっている。

第三に、民間企業において成果主義賃金を採用する動きが加速していることである。年功的な賃金体系であった民間企業も、1990年代以降その多くが成果主義賃金体系に移行してきた。このような民間企業の動向により、公務員の賃金体系に対しても、成果主義を求める社会的風潮が生まれた。

しかし、自治体などの行政において、賃金に成績や業績を反映させるには、いくつかの前提条件があるはずであるが、この点に関して、十分に議論されているとはいい難い。

現在政府が進めている公務員制度改革で、国家公務員の給与を基本給、業績手当（従来の勤勉手当等を変更、いわゆる賞与)、職責手当（従来の管理職手当を変更）に整理し、業績手当に、個人業績を反映させることが検討されている。

もっとも、業績手当の導入により行政サービスが向上するのか、業績手当導入のためにどのような条件を整備する必要があるのかなどについての十分な検証はなされていない。

その観点から、わが国の公務員に対する業績給の導入に関する実証的な研究は多くない。その中で代表的なものは以下の通りである。

西村（1997）は、1990年代以降欧米先進国で広がった公務員の人事評価の結果を賃金に反映させる業績給導入の動きは、公務員制度全般の改革と連動した大胆なものになっていると各国事例を検証分析した上で、わが国については、勤務評定制度が機能していないため本格的に始動するには、時間がかかると結論付けている。

また、稲継（2000　pp287-291）は、業績給の実証的な研究に関しては、今後を待つべきであるとしながらも、米連邦政府など各国の実態とわが国の現状との比較から、①高学歴化・高年齢化が進む公務員においては昇格昇進の機会が限られているため業績給を補完的に用いる、②部局長への昇進昇格の可能性は相当に小さいため業績給導入により組織の活性化を推進する、という2点から業績給の活用について言及している。

山本（1997　pp.89－91）は、県庁係長へのアンケート調査結果を検証分析して、業績給導入は、給与管理面での効果を否定はしないものの、人事管理上昇進管理面の方が成果向

上の観点からより効果的であると結論付けている。また、山本は、民間企業との比較において「優れた業績者への対応」として、民間企業では「特別昇給」が1位、「賞与への反映」が2位となっているのに対して、都道府県や政令市では「早い昇進」が1位、「特別昇給」が2位となっているなど、民間企業との相違点を明らかにしている。

いずれの研究も、公務員の業績給に関して一定の評価をしつつも、その導入に当たっては、一定の条件や配慮すべき点があるとしている点で概ね共通する。一方で、わが国での業績給の導入がどのような影響を及ぼすかといった点に関する研究はほとんど存在しないものと思われる。働き方や給料に関して欧米とは異なる価値観や文化を有するとされるわが国の行政、特に自治体において、業績給がどのような条件であれば成果の向上という点から十分に機能するのかを検証することは重要なテーマであるといえよう。

そこで、以下では、業績給導入の賛否を質問したQ市での全職員アンケート調査を基に、業績給導入のための要件を実証的に検討・検証することで、どのような条件が具備されれば業績給が人事管理において効果的であるのかについて、検証する[52]。

さらに、この検証を基に、公務員の人事改革において、どのような具体的方策をとるべきであるか、筆者の実務経験を踏まえて提案する。わが国の自治体に焦点を当てて、今後大きな議論になると思われる自治体に共通した業績給のあり方や導入方法についての具体的な指針を示すこととしたい。

2. Q市におけるアンケート調査の結果と分析

Q市の基本的データ及び組織や人事制度は以下の通りである。

2-1. Q市役所のデータ

大都市近郊のQ市は、人口約8万人、面積約12平方キロメートル、市役所職員数は約800人である。

Q市には、総務部など8つの部及び市民病院がある。それぞれの部には部長及び次長、さらに各部には、部次長以外の部次長級職員である理事が配置されている。

各課には、課長、課長補佐、係長、係員、さらに課長級のスタッフ職として参事、課長補佐級のスタッフ職[53]として主幹、係長級のスタッフ職として主査が配置されている。係長に昇進するのは、一般に40歳前後である。

---

52 業績給の導入によって業績や成果が向上するかに関しては、データ入手が困難であるため断念した。

53 スタッフ職とは、通常の決裁のラインからは外れるが、特定の業務を担当する職をさす。ラインからは外れるが、等級や職位としては、それぞれのラインの職と同等とされる。

勤務評定は明示的には実施していないが、勤務評定に代わるものとして内規に要件が定められており、この要件を満たす職員を昇進昇格させている。

職種は、５つに分かれる。事務職は、各部に配属されるが、技術職は、都市整備や土木などの部署に配属されることが一般的である。また、消防職は消防署など消防関係部署、病院医療職は市民病院に配属される。その他、現業業務に従事する業務職がある。

2-2. アンケート調査内容

今回のアンケートは、2003年7月に、Q市の市長や助役など特別職職員を除く全職員を対象に実施した。回収は、各自の結果が分からないような形で封筒に詰めて各課の庶務係を通じて人事課が行った。

回収数は、529、回収率は65.3%であった。

回答者の属性は以下の通りである。

（図表４･２）回答者の属性[54]

・年齢

20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	不明
70	145	148	162	4

・職種

事務職	技術職	消防職	病院医療職	業務職[55]	不明
169	165	71	63	4	9

・性別

男	女	不明
283	232	14

・職位

部長 次長級	課長級	課長補佐級	係長級	係員	不明
13	54	45	97	231	89

（注）それぞれの級には、理事などライン以外の職位のものを含む。

2-3. 結果と分析

アンケートにおける質問は、「人事評価制度が構築された場合、人事評価結果を勤勉手

54 現業業務を担当する職種である。

55 現業業務を担当する職種である。

当[56]等の賃金の格差につなげることをどう思いますか」という内容であり、回答のための選択肢は、「①賛成」「②管理職であれば賛成」「③反対」「④分からない」を設定した。

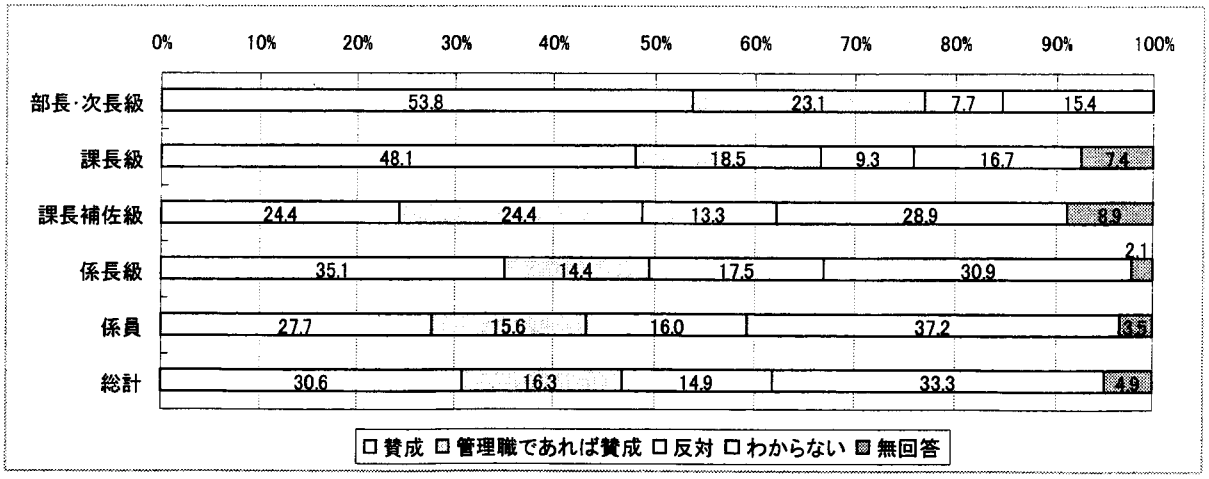
その結果、全庁集計では、「賛成」が 30.6%、「管理職であれば賛成」が 16.3%、「反対」が 14.9%、「分からない」が 33.3%、「無回答」が 14.9%となった。「賛成」及び「管理職であれば賛成」が合計で、46.9%を占めており、「反対」の 14.9%を大きく上回っている。

（図表４･３）業績給への賛否の全庁集計

賛成	30.6%
管理職であれば賛成	16.3%
反対	14.9%
分からない	33.3%
無回答	14.9%

また、この質問に対する属性別の結果は以下の通りである。

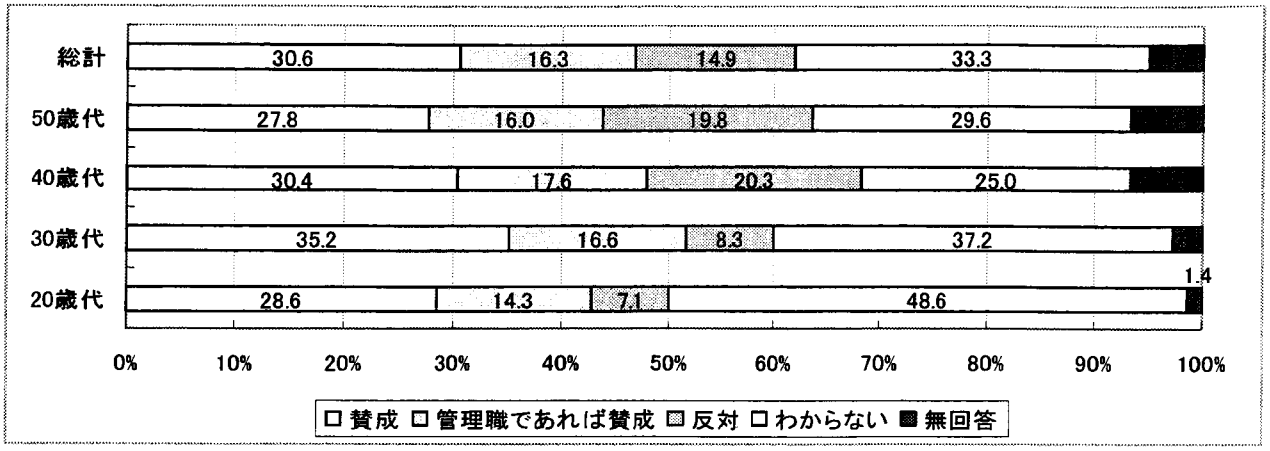
（図表４･４） 職位と業績給



職位との関係では、職位が高い方が業績給に関して肯定的であるように見える。特に課長級以上では 70%前後が肯定的な回答をしている。

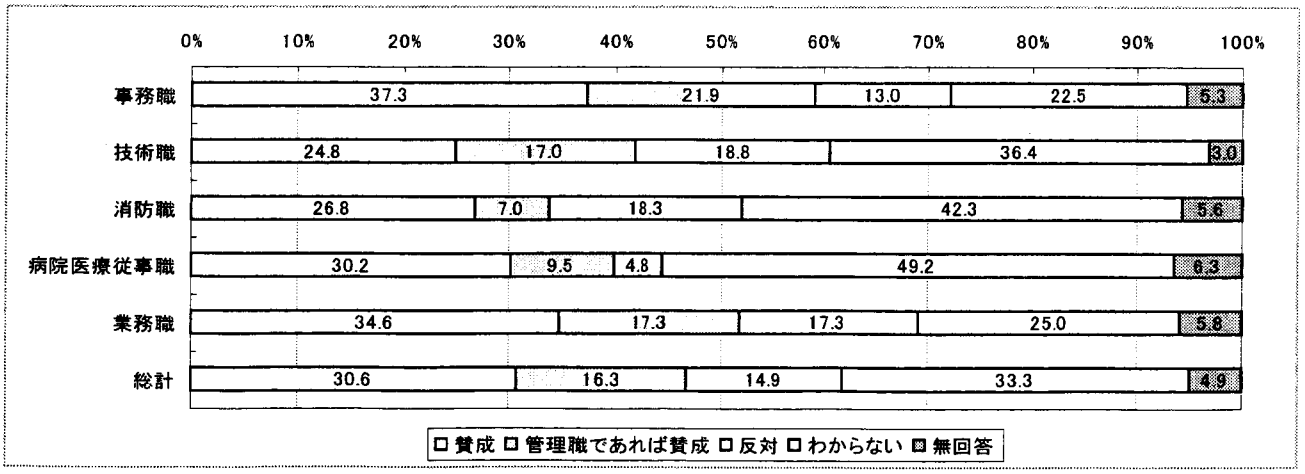
56 勤勉手当とは、公務員の賞与を構成する一要素である。公務員の賞与は、期末手当と勤勉手当によって構成される。勤勉手当には人事評価結果などの成績率の反映が制度上可能となっている。

（図表４･５）　年齢と業績給



年齢との関係については、集計からは必ずしも明確な傾向は現れていない。部課長が肯定的であったのに対して50歳代職員が必ずしも肯定的ではないのは、部課長についていない50歳代職員の数が多いためであると考えられる。もっとも反対という回答は30歳代及び20歳代では低くなっている。

（図表４･６）職種と業績給



職種との関係では、事務職が比較的肯定的であるのに対して、技術職では低くなっている。この点については、次の多変量解析において詳しく分析する。

2-4. 多変量解析の分析結果

さらに、業績給導入の条件を多角的な観点から探るため、以下のような説明変数を用いて多変量解析を行った。

なお、多変量解析とは、多くの説明変数（例：年齢、勤続年数、職種）によって、被説明変数（本件においては、業績給への前向きな反応）の要因を探る統計上の分析手法である。

業績給に関して、「①賛成」及び「②管理職であれば賛成」の場合を１、「③反対」の場合を０として、被説明変数とした。説明変数としては、アンケート調査における以下の項目を採用した。

（図表４･７）　説明変数

説明変数	区分
性別	「男」＝１、「女」＝２
年齢	20歳代＝１、30歳代＝２、40歳代＝３、50歳代＝４
部長級	部長級＝１、その他＝０
課長級	課長級＝１、その他＝０
係長級	係長級＝１、その他＝０
事務職	事務職＝１、その他＝０
技術職	技術職＝１、その他＝０
配属数	入庁後の通算配属数
やり甲斐	現在の職務にやり甲斐があると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
役割認識	職責や役割を認識している＝５、ある程度認識している＝４、普通＝３、余り認識していない＝２、認識していない＝１
目標認識	自分の業務の目標を明確に意識していると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
同期との比較における評価	同期の中で評価されていると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
権限委譲	必要な権限が委譲されていると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
専門分野認識	専門分野を明確に認識している＝５、ある程度認識している＝４、普通＝３、余り認識していない＝２、認識していない＝１
希望	現在の部署が希望の部署である＝１、希望の部署でない＝２
希望割合	これまでの人事異動において希望の部署の割合
昇進意欲	将来管理職として活躍したい＝４、どちらかといえば管理職として活躍したい＝３、どちらかといえば専門職として活躍したい＝２、専門職として活躍したい＝１
部署目標	部署の目標が明確であると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
コミュニケーション	部署内のコミュニケーションが取れていると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
部下指導	指導育成してくれる上司がいる＝１、いない＝２
勤続年数	勤続年数（対数化）
自己勉強	1週間における自己勉強の時間
人材育成	人材育成がなされていると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１

以上を基に、多変量解析[57]を行ったところ、有意となった説明変数は以下の通りであった。

57 本稿での多変量解析はプロビット分析の手法を用いた。

ここでは、有意であるか否かを示す統計上の数値であるＰ値が０．０５以下の場合は、統計学的に有意であるとした。

LR chi2(5)　　=　33.77
Prob > chi2　　= 0.0000
Log likelihood = －136.66574
Pseudo R2　　= 0.1100

（図表４･８）　分析結果

	係数[58]	Ｐ値
技術職	－0.173	0.002
勤続年数	－0.000	0.000
部署内部のコミュニケーション	0.0841	0.000
部署内部の指導	0.170	0.003

この結果から、統計学上主に以下の３点を指摘できる。

第一に、「技術職」職員にとって、業績給はマイナスで有意となった。このことは、技術職であるという要因が、業績給に対して後ろ向きであることを示している。

第二に、「勤続年数」についてもマイナスで有意となった。勤続年数が短い、すなわち年齢が低い場合[59]より業績給を求めることを示している。

第三に、「部署内部コミュニケーション」「部署内部の指導」についてはプラスで有意となった。これは、コミュニケーションや指導が十分になされている場合に、業績給に対して前向きであることを示している。

3. 人事施策への提言

以上の分析結果を踏まえて、自治体の人事施策に対する提言を整理すれば、以下の通りである。

3-1. 自治体の職種と人事施策

技術職の職員に関しては、人事配置上より多くの部署での配属を認めて、業務範囲を拡

58 係数が、大きいほど被説明変数に対する寄与の度合いは大きいことになる。
59 Ｑ市の場合、いわゆる中途採用はほとんどない。社会人採用も実施していない。そのため、勤続年数が

大するべきである。消防職や病院医療従事職と異なり、技術職の業務は、事務職のそれと大きな差がなくなっている。しかし、人員配置において、総務や企画といった役所の基幹的部門に、技術職の職員が配置されることは多くない。これらの点を改めて、事務職と技術職との垣根を原則としてなくした人事配置を行う必要がある[60]。

それによって、技術職の職員に対しても、業績給の導入の条件を進めることができる。技術職に関しては、職種による相違を緩和する方向での人事施策が求められる。

一方、消防職や病院医療職の職員については、本分析からは必ずしも示唆される点は現れていない。ただし、Condrey(1998)が指摘する通り、これらの職務に合致した業績の測定手法を十分に検討することが必要であると思われる。例えば、業績給導入の際に同時に導入されることの多い目標管理についても、消防職や病院医療職の職員に関しては、事務職や技術職の職員とは異なる研修を実施して、職務に相応しい目標設定ができるように促すことが肝要である。また、勤務評定の評定項目に関して、できるだけ職種毎の特徴を踏まえたものにすることが肝要であろう。

3-2. 高齢職員への動機付け

今回の調査では、管理職についていない職員が業績給の導入に対して後向きであることがわかった。

筆者の経験からも、自治体の５０歳代で管理職ではない職員が意欲を喪失している事例を耳にすることが多い。これらの職員は、自らの処遇にマイナスの影響を及ぼしかねない業績給の導入に対して抵抗しがちである。

これらの高齢職員への対処方法は難しいが、やはり高齢者職員に向けた動機付けが必要である。例えば、退職後の第二の人生も見据えたライフプラン研修を実施して、現在の職務への動機付けを行うといった方法が考えられよう。

3-3. 上司のコミュニケーション能力向上

上司と部下のコミュニケーションを通じた支援や人材育成については、上司に対するコーチング[61]などのコミュニケーション研修などが必要である。

上司と部下のコミュニケーションを活発化させるために、部下に上司に対する支援要望

少ないことと、年齢が若いこととは相関する。

60 もっとも、一部の技術職職員ではないと担当できない業務については例外とする。

61 質問などの手法を用いて、相手に考えさせることで指導育成する教育方法。最近は、自治体などの行政でもコーチング研修を取り入れる団体が増えている。

事項を提出させる方法も有効である。支援要望事項とは、部下が実際に業務を遂行する際に、何を上司にサポートしてもらいたいかを予め明示して、上司に依頼することである。通常は、目標管理面接の際に、目標達成のために支援してもらいたい事項を依頼するという手法がとられる。自治体では、これまで上司が部下を支援するという観念が希薄であった。しかし、部下の多くが上司に何らかの支援を求めていることは、本アンケート調査と同時に実施した望ましい管理職像に関する記述式の調査（自由記入）においてもうかがわれる（図表４･９参照）。

また、360度評価によって、上司のコミュニケーション能力や部下指導を評価して、その集計結果を上司に報告することも有効である。この場合、コミュニケーションや部下指導の内容について具体的に予め明示しておくことも必要である。

さらに、そもそも、管理職へ昇進させる段階で、管理職としてのコミュニケーション能力や部下指導育成能力を十分に判定することが重要である。そのためには、管理職になる前の係長や課長補佐の段階から準管理職として職務に当たる機会を設けて、管理職としての潜在的能力を判定することが必要である。

（図表４･９）アンケート調査より抽出された望ましい市役所の管理職像（抜粋）

・入職当初、わからないことを丁寧に教えてくれた。
・自分が同じチームの人との関わりあい方に悩んでいる時に、アドバイスをしてくれた。
・市民からの苦情に対して、初期対応で問題となったケースで、問題点を解決し、その後の処理も丁寧に指導してくれた。
・他の部署から出た個人へのクレームに対し、その人の意見にも耳を傾け、親身になって指導してくれた。
・目標を整理し、全体で話し合うことにより、各職員の目標を明確にする。また問題が生じた時、そのフォローをする。

4. おわりに

今回のＱ市における全職員アンケート調査に基づく研究では、自治体での業績給導入の条件として、①上司や同僚とのコミュニケーションや部下指導が部署内で図られていること、②技術職職員については、業績給に対して後向きなため業務範囲の拡大などの対応を図ること、③勤続年数の長い職員についても何らかの対応策が必要なことが分析結果として示された。

特に、上司や同僚とのコミュニケーションや部下の指導育成が重要である点が分かった

ことは実務上大きな意義を有している。今後、管理職層を中心にコミュニケーション能力や部下の指導育成能力を高める研修が必要であるとともに、これらの能力を予め有している職員を管理職に登用することが肝要である。

業績給導入の動きは、行政においても、一つの潮流となっている。筆者も評価結果を勤勉手当にいかに反映させるかに関して自治体人事担当者から相談を受けることが多い。しかし、管理職に対する十分な教育や研修なしに、業績給を導入することは危険性を帯びていることが明確となった。

これまでの自治体では、年功的に管理職に昇進することが多かった。もちろん、係長、課長などへの昇進の際には、一定のスクリーニングがなされるため、すべてが係長や課長に昇進できるわけではない。しかしながら、管理職への登用要件として、マネジメント能力や部下とのコミュニケーション能力が十分に考慮されてきたというわけではない。

したがって今後は、これらの能力を十分に吟味した上での管理職への登用が必要になることは疑いがないであろう。実効性のある公務員制度改革の進展が望まれる。

（参考文献）

・ Condrey, Stephen.E,[1998] 『Handbook of Human Resource Management in Government』 Jossey-Bass.

・Doherty, Tony L & Horne, Terry, [2002]『Managing Public Services Implementing Changes-A Thoughtful Approach』 Routledge.

・Marsden, David and Richardson, Ray[1994], 「Performing for Pay? The Effect of Merit Pay on Motivation in a Public Service」 『British Journal of Industrial Relations』.

・稲継裕昭[1996]『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社

・稲継裕昭[2000]「第 7 章：NPM と給与決定の分権化、短期的業績給」『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社

・西村美香[1997a]「第 5 章：完全実施の復活と新たな試練」『日本の公務員給与政策』東京大学出版会

・西村美香[1997b]「New Public Management（ＮＰＭ）と公務員制度改革」成蹊法学第 45 号

・山中俊之[2002]「行政における人事改革の方向性―全国自治体アンケート結果を踏まえて」『Japan Research Review 2002 年 12 月号』

・山本清[1997] 『政府部門の業績主義人事管理』多賀出版

・ ロビンス、ステファン著 高木晴夫監訳 [1997] 『組織行動のマネジメント』ダイヤモンド社

第五章：自治体職員の職務へのやり甲斐と人事施策 －Q市職員アンケート結果に基づく分析－

1. はじめに

1-1. 公務員の職務へのやり甲斐の重要性

筆者が多くの公務員と話す際に、もっとも感じることの一つは、一種の閉塞感である。過半数とは言わないまでも、比較的多くの公務員が組織の硬直化に悩み、「やり甲斐」を失っているようにも思われる。

公務員の職務におけるやりがいは、行政の成果や業績の向上の前提条件であると考えられる。公務員がやりがいを失った状態で職務を遂行すれば、行政は本来の行政サービスを提供することが難しくなることも考えられる。国民や住民の側に立った場合、公務員のやりがいの喪失は問題である。

また、やりがいを失った状態で職務を遂行することは公務員自身にも良い影響を及ぼさない。やりがいを失った状況が長期になるとうつ病になることもある。筆者は行政機関で、うつ状態になった職員に対する対策について相談を受けたことがある。実際にうつ病になった職員の例を見ると、うつ病の背景には仕事に対するやりがいを失ったことが原因であると推測される例も散見される。

民間企業では、従業員満足度（Employee's Satisfaction、以下 ES）を重視する傾向が強まっている。特に知的付加価値競争の 21 世紀においては、ES を高めないと生き抜けないと言われている。また、海外の先進的な行政機関では、職員の職場満足度を上司の人事評価項目に入れている場合[62]もある。

以上のように、公務員にとって職務についてのやり甲斐や満足度は重要であると考えられる。しかしながら、公務員の満足度が一体に何で決まるかについては、十分に研究されていない。我が国では、満足度という概念が十分に議論されてこなかったと考えられる。しかし、満足度の高くない職場では、十分な成果を継続的に上げることは困難である点は、企業と変わらないのではないか。

特に自治体においても、地方分権が進展し、住民のニーズも高度化・多様化している現在では、従来以上の行政サービスの付加価値が問われるであろう。付加価値を出すのは、職務への満足度の高い公務員であると思われる。もちろん、ここでいう満足度が「仕事が

---

[62]例えば、米国フェニックス市では、マネージャーに対する人事評価項目に部下の職場満足度を目標管理の項目に入れている部署がある。

楽な割には給料が良い」「解雇がない」といった消極的な満足度ではないことは言うまでもない。

本稿においては、これまで十分な配慮がされていなかった公務員の満足度ややり甲斐について、Q 市において筆者が実施したアンケート調査結果を基に、いかなる条件が公務員の職務に対するやり甲斐を高めるのかについて実証的に分析することを目的とする。

さらに、満足度を上げるためにどのような組織人事上の施策を実施するべきかについて、具体的な施策を提案する。

1-2. 先行研究と本稿の課題

産業心理学の分野では、職務満足度と業績との間には、正の相関関係があることが実証されている。Petty Mcgee&Cavender(1984)によると、職場満足度と業績の間には正の相関があり、要素別の分類では、賃金以外の非金銭的な要素との相関が強いとされている。

反対に、組織行動学の分野で有名な Robbins(1984)は、生産性と職務満足度の関係においてむしろ生産性の向上が職務満足度を高めていると指摘している。

一方で、Locke(1976)が、仕事の内容、公平な報酬、支援的な作業環境、同僚の支えが職務満足度において重要な要素であると証明している。仕事の内容の具体的要素としては、内容の変化度、裁量、仕事内容がうまくいった場合のフィードバックなどをあげている。

公務員の世界における研究としては、Scase と Gofee(1986) が、雇用の安定性(Job Security)の低下や昇進機会やポストの減少がモティベーションを低下させることを証明した。

さらに、公務員の満足度に関する研究では、Keen 及び Scase(1996)による研究において、中間管理職のモティベーション及び満足度は、個人としての判断や裁量の追加的な増加と関係していることを実証的に証明した。

我が国の公務員の先行研究としては、地方自治研究資料センター(1977)及び寄本・下條(1981)による調査がある。これらの調査によると公務員の就業動機は消極的であり、安定志向が強いという結果となっている。

山本(1997)の県庁係長へのアンケート調査によると、仕事に対して「満足」「まあ満足」が合計で 62.2%となっていた。この数値は、民間企業における満足度（地方自治研究資料センターの調査では、民間企業における 40-49 歳男子対象の調査では「満足」「やや満足」が 82.5%に上っている）よりも低いとしている。また、職種別では、事務職における「満足」「やや満足」は 59.6%、技術・医療職では 66.2%となっており、技術・医療職の方が若干高くなっている。

また、山本は、同アンケート調査を基に、公務員の満足度に影響を与えているのは、昇

進意欲と学歴であることを証明し、公務員の満足度を高めるには昇進管理を適確に行うことが重要であるとしている。山本は、説明変数として、「昇進意欲」、「仕事の価値」、「職位」、「年齢」、「学歴」、「年収」等を用いている。一方で、筆者が自治体職員へのヒアリングで、職務の満足度との関係でよく出てくる「人事異動において希望が叶うこと」や「職務を通じて専門性を高めること」、「職務の目標が明確であること」は説明変数に入っていない。筆者は、これらの点について検証した研究が必要であると認識している。

言うまでもなく、自治体の場合、極めて多様な行政サービスを提供しているため、部署間の相違が大変に大きい。このような部署間の相違が大きいにもかかわらず、適材適所や職員の希望に対する配慮は十分とはいえない。例えば、筆者が2002年8月に実施した全国自治体アンケート調査[63]では、職員配置における職員の希望に関して、十分に配慮している割合は、都道府県では77.8%であったが、市・特別区では48.4%に留まった。配属先が自分の希望と違い自分の能力・適性に合わない部署に異動させられることへの不満は大きいと想定される。

本稿では、以前より指摘されている昇進意欲に加えて、これら人事異動や適材適所の問題や近年自治体における重要性認識が高まっている目標の認識等[64]が満足度について重要であるかに関して特に着目して実証的に検証する。

2. 分析の方法

本稿は、Q 市における職員のアンケート調査を基に分析を行なった。データ分析に関するデータ及びアンケート調査、アンケート調査の基本的分析は以下の通りである。

2-1. 基本データ

Q 市の基本的なデータは以下の通りである。

・人口　約 80,000 人

・面積　約 12 平方キロメートル

・職員数　810 人

Q市には、総務部など８つの部及び市民病院がある。それぞれの部には部長及び次長が

---

[63] 全国の都道府県、市・特別区に対して実施して、都道府県で72.3%、市・特別区で49.1%の回答があった（郵送で送付、ＦＡＸにて返送）。

[64]例えば、自治体の政策施策や事業を目標や指標を用いて評価する行政評価や個人の目標を管理する目標管理（MBO）制度の導入を進める自治体が1990年代後半より急激に増えている。

配置されている。さらに各部には、部次長以外の部次長級職員である理事が配属されている。

各課には、課長、課長補佐、係長、係員が配属されている。さらに課長級のスタッフ職として参事、課長補佐級のスタッフ職として主幹、係長級のスタッフ職として主査が配置されている。スタッフ職とは、通常の決裁のラインからは外れるが、特定の業務の担当をする職をさす。ラインからは外れるが、等級や職位としては、それぞれのラインの職と同等とされる。係長に昇進するのは、一般に40歳前後である。

人事評価は実施していないが、内規で資格要件が定められており、昇進の際に活用されている。もっとも、昇進・昇格は年功的な運用がなれており、同期の間での昇進・昇格の格差はあまりついていない。

職種は、５つの職種が存在する。事務職は、市の各部に配属されるが、技術職は、都市整備や土木などの部署に配属されることが一般的である。また、消防職は消防署など消防関係部署、病院医療職は市民病院に配属される。

2-2. 調査の対象者

今回のアンケートは、2003年7月に、Q市の市長と助役など特別職の職員を除く全職員を対象に実施した。回収は、各自の結果が分からないような形で封筒に詰めて各課の庶務係を通じて人事課が回収した。回収数は、529であり、回収率は65.3%であった。

回答者の属性は以下の通りである。

（図表５-１）回答者の属性

・年齢

20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	不明
70	145	148	162	4

・職種

事務職	技術職	消防職	病院医療職	業務職	不明
169	165	71	63	4	9

（注）業務職とは運転など現業業務に従事する職員である。

・性別

男	女	不明
283	232	14

・職位

部長 次長級	課長級	課長補佐級	係長級	係員	不明
13	54	45	97	231	89

（注）それぞれの級には、ライン以外の職位に就任しているスタッフ職の職員を含む。

2-3. 多変量解析の方法

アンケート調査では、「現在の職務にやり甲斐があると思いますか。」という質問を全職員に対して行い、選択肢として「①思う、②ある程度思う、③普通、④あまり思わない、⑤思わない」のうち1つを選択してもらう形で実施した。

当初、「現在の職務に満足していますか」という質問にすることを検討していたが、そのような質問では、職務が単に楽であるので満足しているといった回答になるとの懸念が Q 市の職員から示された。色々な表現につき検討の後、「職務におけるやり甲斐」であれば、職務そのもの及び職場の待遇や環境の両方の意味を含んだ概念として職員が理解するであろうという結論になり、「職務におけるやり甲斐」という質問を採用した。なお、先行研究では、山本（1997）が、「現在の仕事に満足していますか」と質問しており、満足度についての多様な解釈の可能性については排除されていないと考えられる。

「職務のやり甲斐」を被説明変数とするオーダード・プロビット（Ordered Probit）分析を行った。　被説明変数は、「職務のやり甲斐」があると「思う」が５、「ある程度思う」が４、「普通」が３、「あまり思わない」が２、「思わない」が１とした。

順序尺度としてのオーダード・プロビットを用いたのは、上記の「思う」「ある程度思う」「普通」等が質的な順位を表すものであり、５と４、４と３が等間隔ではない点を考慮したためである。

一方で、説明変数は、以下の通りである。これらの説明変数は、山本（1997）の説明変数と共通する変数の他、「人事異動において希望が叶うこと」や「職務を通じて専門性を高めること」、「職務の目標が明確であること」を説明変数として設定した点が特色である。

（図表５-２）説明変数

説明変数	入力の仕方
性別	「男」＝１、「女」＝２
年齢	20 歳代＝１、30 才代＝２、40 歳代＝３、50 歳代＝４
事務職	事務職=１、その他＝０
技術職	技術職＝１、その他＝０
部長級	部長級＝１、その他＝０
課長級	課長級＝１、その他＝０
係長級	係長級＝１、その他＝０
配属数	入庁後の通算配属数
役割認識	職責や役割を認識している＝５、ある程度認識している＝４、普通＝３、余り認識していない＝２、認識していない＝１
目標認識	自分の業務の目標を明確に意識していると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
評価	同期の中で相対的に評価されていると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
権限委譲	必要な権限が委譲されていると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
専門分野認識	専門分野を明確に認識している＝５、ある程度認識している＝４、普通＝３、余り認識していない＝２、認識していない＝１
希望	現在の部署が希望の部署である＝１、ない＝２
希望割合	これまでの人事異動において希望の部署の割合
昇進意欲	将来管理職として活躍したい＝４、どちらかといえば管理職＝３、どちらかといえば専門職＝２、専門職として活躍したい＝１
部署目標	部署の目標が明確であると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
コミュニケーション	部署内のコミュニケーションが取れていると思う＝５、ある程度思う＝４、普通＝３、あまり思わない＝２、思わない＝１
部下指導	指導育成してくれる上司がいる＝１、いない＝２
賃金への反映	評価結果の勤勉手当に対する反映に賛成＝１、反対＝０
勤続年数	勤続年数（2 乗化）

3. 分析の結果

3-1. 調査の基本的結果

全職員のやり甲斐については、やり甲斐があると「思う」と回答した職員が 28.0%、「ある程度思う」が 34.6%、「普通」が 25.5%、「あまり思わない」が 25.5%、「思わない」が 7.8%、その他が 4.2%となった。

また、この結果を、職位別、年齢別、男女別にグラフ化したところ以下の通りであった。

本件アンケート結果に関連して、各部署からの職員を交えた 3 時間程度の勉強会を 2 回開催して、結果についての意見をヒアリングした。そのヒアリング結果を、分析において反映させている。

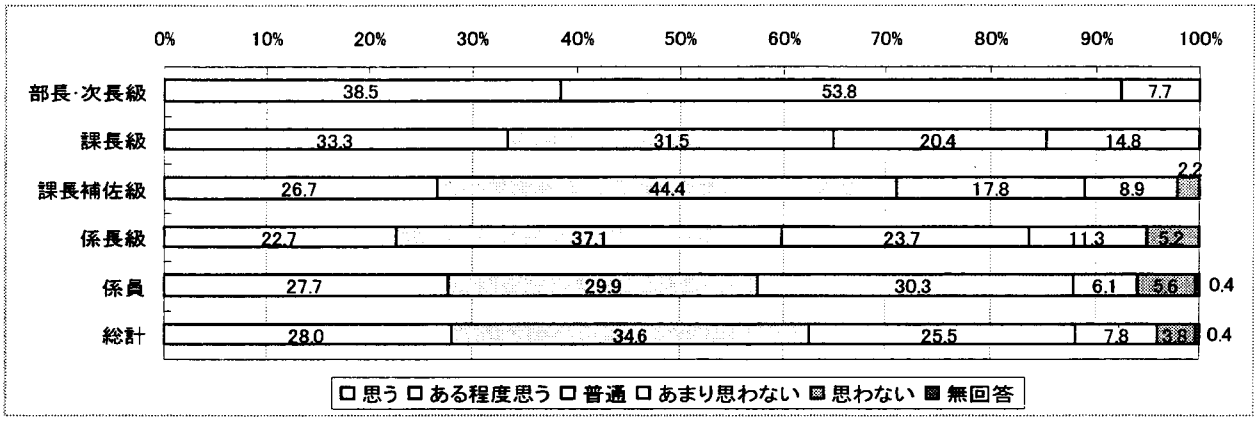
（図表５・３）全庁的な職員の職務のやり甲斐の割合

やり甲斐	割合
やり甲斐があると思う	**20.0%**
やり甲斐があるとある程度思う	**34.6%**
普通	**25.5%**
やり甲斐があるとあまり思わない	**7.8%**
やり甲斐があると思わない	**3.8%**
無回答	**0.4%**

全庁的には、「やり甲斐があると思う」「やり甲斐があるとある程度思う」の合計で、**54.6%**と過半数を超えている。一方で、「やり甲斐があるとあまり思わない」「やり甲斐があると思わない」の合計は **11.6%**に留まっている。全体としては、職務に対してやり甲斐を感じている職員の割合が多いことが分かる。もっとも、「普通」と回答している職員の割合が **25.5%**に上っていることは、必ずしもやり甲斐に対して肯定的ではない回答が全体の選択肢の **2** 番目に多い回答になっている点で考慮に値する。

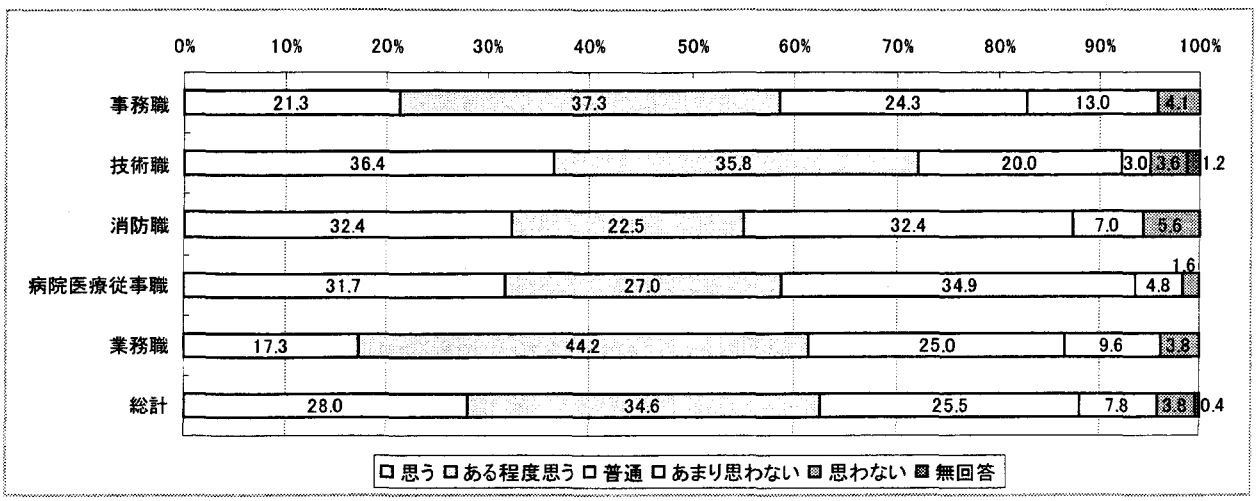
次に、属性ごとにやり甲斐について検討する。

（図表５・４）職位と職務のやり甲斐



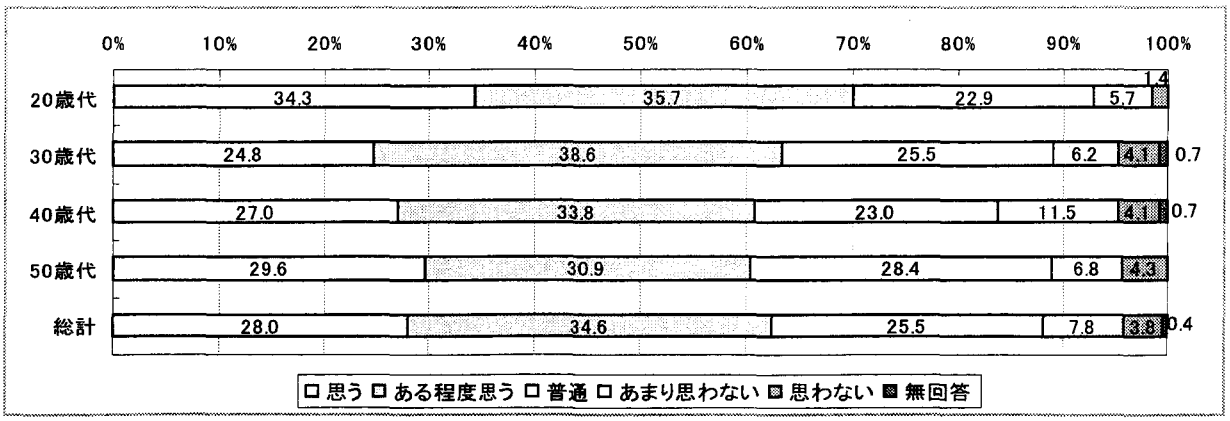
職位に関しては、本分析からは職位が高いほどやりがいを感じていると思われる。もっとも、筆者が、Q市の職員にヒアリングしたところでは、課長補佐以上の管理職になることは、「新たなマネジメント業務が加わる割には給与が増えず割に合わない」という意見が多く寄せられた。部長や課長といった職位についていること自体がやり甲斐に繋がるとは必ずしも言えないようにも考えられる。

（図表５･５）職種と職務のやり甲斐



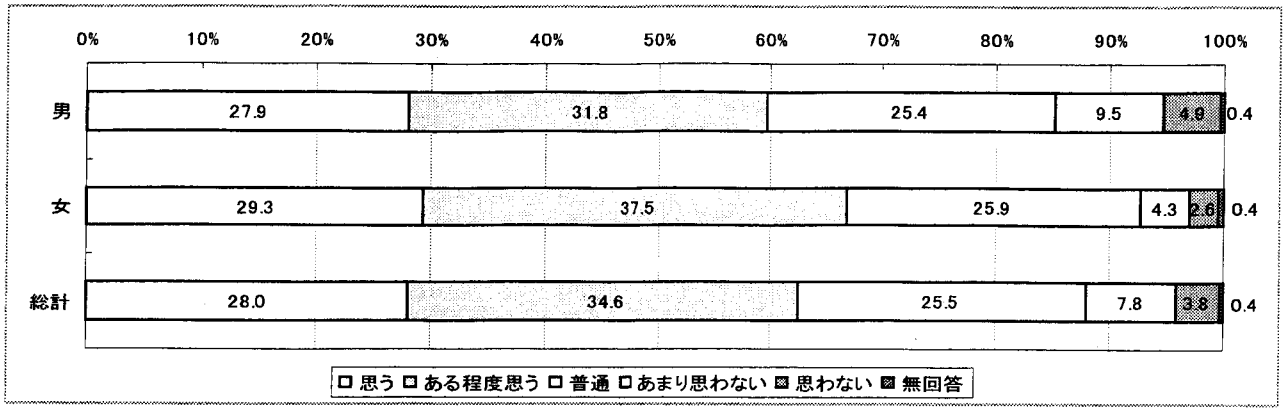
本分析からは、事務職よりも技術職や病院医療従事職の職員の方が、やり甲斐が高くなっている。技術職であること自体が職務におけるやり甲斐に繋がるのであるかについて多変量解析において検証する。

（図表５･６）年齢と職務のやり甲斐



年齢と職務のやり甲斐との関係については、年齢による差異は大きくはないが、20 歳代の職員のやり甲斐が比較的高くなっている点が特筆される。多くの市役所でよく聞く「入った当初はやる気が高いが徐々にやる気ややり甲斐を失っていく」ということと整合する結果となっている。一方で、30 歳代職員のやり甲斐が相対的に低くなっている。

（図表５-７）性別と職務のやり甲斐



また、男女別では、女性の方がやり甲斐を感じている割合がやや高い。その原因としては、女性の場合、現在の部署が希望の部署であるとの回答比率が高く（女性 73.7%、男性 55.1%）、またこれまでの入庁後のキャリアにおいて満足できる配属部署の割合が高い（女性 60.0%、男性 51.0%）ことと何らかの関係があると推測される。

3-2. 多変量解析の結果

前述の多変量解析に関して、オーダード・プロビット分析したところ、以下の結果が得られた。

観察数 = 273
カイ２乗検定 = 145.76
Log likelihood = -306.01383
Pseudo R2 = 0.1923

Pseudo R2 が 0.1923 と低い点については、通常カテゴリー変数の分析においては、説明力が低くなることが多いのでやむを得ないと考える。もっとも、今後新たな説明変数を探すことで、説明力を改善していきたい。なお、ここでの係数とは、それぞれの説明変数の被説明変数への影響の度合いを示している。

（図表５･８）有意となった説明変数と係数・Ｐ値

	係数	Ｐ値
目標認識	０．５０４	０．０００
専門分野認識	０．２２２	０．００３
希望	−０．６５１	０．０００
希望割合	０．０９０	０．００２
昇進意欲	０．１３６	０．０６２

その結果、P 値が 0.05 以下の場合を有意とすると「目標認識」「専門分野認識」「希望」「希望割合」であった。また、P 値が 0.1 以下の場合を有意とすると「管理職への昇進意欲」も有意[65]となった。すなわち、「目標や専門分野を認識しているか」、「人事異動で希望が叶うか」が職務のやり甲斐において重要であることが分かる。また、「管理職への昇進意欲」についてもやり甲斐においても重要であることが分かる。

逆に、「権限の委譲」、「部署内部のコミュニケーション」、「部署内部での部下指導」などは、有意な結果にならなかった。権限の委譲は、一般にやり甲斐と関連性が高いと考えられているが、Ｑ市の本研究においては、有意にならなかった。ヒアリングからこの理由を推測すれば、権限が委譲されることにより責任も委譲されるため現状の市役所の組織風土になじまないこと、及び本格的な権限委譲の経験がないことがあげられると考えられる[66]。Ｐ市においては、基本的にすべての決裁書は課長ないし部長まで上がるため、一般職員が独自に判断することは大変に少ないのが現状である。

また当初有意性があるのではないかと推測して入れた説明変数である「同期に比べて評価されているか」についても有意にはならなかった。この点は、Ｐ市においては、現状では人事評価が実施されず、昇進も画一的であるため、評価されているかどうか自体が認識できない点が理由であると考えられる。

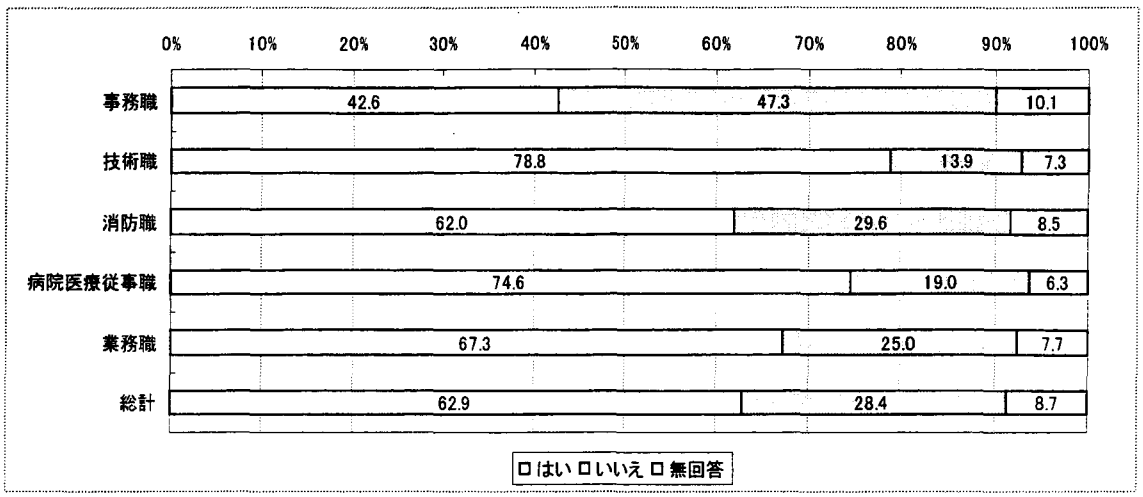
また、技術職及び事務職などの職種に関しても、有意にならなかった。これは、技術職の職員の場合、希望の部署に配属されている割合やこれまでの配属先において希望部署の割合が高いことが多いことが、技術職職員のやり甲斐が相対的に高いことと繋がっていると推測される。

---

65 ちなみに山本（１９９７）は、P 値を 0.1 以下を有意としている。

66 Ｐ市の職員へのヒアリングでは、責任を取りたくないので、上司に決裁を上げることがある旨の発言がしばしばあった。

（図表５･９）職種と現在の部署が希望である割合（「はい」が希望部署、「いいえ」が希望部署ではない）



（図表５･１０）職種とこれまでの配属のうち希望部署の割合（単位%）

	事務職	技術職	消防職	病院医療従事職	業務職	不明	総計
平均	45	67	51	62	54	55	55

4. 分析結果の考察

4-1. 分析結果の解釈

以上の分析の結果、有意となった説明変数に関して、Ｑ市において行ったヒアリング結果などを踏まえて、その要因を検討する。

第一に、「業務における目標が明確であることがやり甲斐をもたらす」点については、自治体職員の場合、日々の業務における具体的な目標や方向性が明確でないことから、業務に無駄やむらが生じていることがやり甲斐を喪失させているためと考えられる。具体的な目標が設定しにくい点は、営業目標などの数値的な目標の設定が比較的容易な民間企業との相違点である。Ｑ市をはじめ、自治体においては、この業務の目標や方向性が事前に十分に議論されず、決裁の段階になってはじめて目標や方向性が議論されるということがある。もちろん、総合計画や進行管理といった形で、目標や方向性は明示されてはいる。しかし、各人の目標となると目標管理制度を導入していない限り明確ではないのが一般的で

ある。また、目標管理制度が導入されていても、明確な目標までは示されていない場合がある。また、方向性が示されても、目標が明確でないことから、どのレベルまで達成することが求められているかが不明であることが多い。このような点が、業務における不必要な作業や気遣いを発生させ、やり甲斐を減じていると考えられる。オーダード・プロビット分析の結果における係数も 0.504 と比較的高くなっている。

第二に、「専門分野の認識がやり甲斐をもたらす」点については、自らの専門分野が決まっていることにより、自らの専門分野の業務についてはやり甲斐が増すこと及び専門分野以外の業務においても専門分野と関連付けて業務を遂行したり又は能力開発を行うことが可能であるなとの理由によるものと考えられる。

第三に、「希望の部署に配属された割合が高い又は現在希望の部署であることがやり甲斐をもたらす」という点については、自治体の場合、多様な業務を扱う部署があるため、これらの多様性と職員の希望に配慮した職員配置によって、職員がやり甲斐を持つようになるためと考えられる。この結果は、人事異動における職員の希望が重要であることを示しているといえる。特に現在の部署が希望であるかどうかは、係数が 0.651 と他の要因よりも高くなっており、希望の部署であるかどうかが重要な要因であることが伺われる。

第四に、「管理職への昇進意欲が高いことがやり甲斐をもたらす」点については、管理職に対する昇進意欲があるほど業務に積極的に取り組む姿勢を有している場合が多いため、この積極的な取り組み姿勢を十分に発揮できるのであれば業務へのやり甲斐にも繋がっているものと推測される。この点は、山本（1997）が、指摘する「昇進管理が満足度に大きな影響を与える」という点とも繋がる結果となっている。

4-2. 自治体の人事施策における提案

以上の分析結果と解釈を基に、今後の自治体、特に基礎自治体である市役所における職員のやり甲斐の向上に対する人事施策について、筆者のヒアリング経験も踏まえて提案する。

第一に、目標管理制度の導入である。山本(1997)によると目標管理制度を導入している団体は、都道府県で 12.2%、政令市で 10.0%に留まっている。目標管理制度は、個人目標を明確化するので、これまで漠然としていた個人目標を明確化するという機能を有している。このような目標管理制度は、通常、成果や業績を向上させるため、または結果を処遇に反映させるためといった目的で論じされることが多い。しかし、この目標管理導入による個々の職員の目標の明確化は職員のやり甲斐の向上に繋がる点も大きな目的であると考えられる。このようなやり甲斐の向上は、最終的には成果や業績の向上に繋がるものと考えられる。

第二に、職員の専門分野を明確化し、その専門分野にできる限り配慮した人事異動を促

す仕組みを構築することである。この仕組みはキャリアディベロップメントの仕組みの構築と言い換えることができよう。

具体的には、入庁後一定の年数が経過した職員には、上長との面接などの場を通じて個々の専門分野を明確化する。この際、専門分野の決定に当たっては、職員の希望を重視する。職員が希望しない分野について専門性を高めることは土台無理があるからである。また、専門分野は可変的に設定し、時代の変化や本人の希望の変化に対応できるようにすることが現実的である。例えば、ある分野を専門としても、将来は大半が外部委託される可能性のある業務も存在するので、その点についての配慮は必要である。

また、人事異動の際には、本人の希望を上長が必ず聴取して、人事課はその希望について極力配慮した人事異動を行う。もちろん、人事異動は本人の希望が常に通るわけではない。異動ポストに限りがある以上当然の帰結である。しかし、希望の部署への異動についてできるだけ配慮して、その部署に異動できない場合については、その理由を十分に開示することが望まれる。理由が明確であれば、将来的な異動の準備が可能となる。例えば、異動するための能力や資格が欠けている場合には、それらの能力や資格を取得することで、将来の異動の可能性が高まることになる。各配属先における職位ごとの能力要件の明確化が必要である。

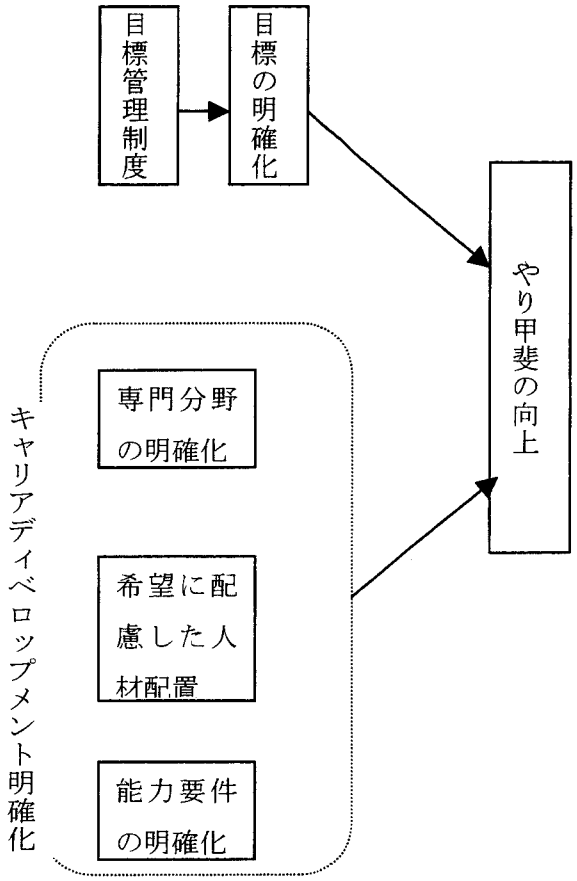
ポストについての公募制も意義がある。公募制を実施している自治体においては、おしなべて公募によって異動した職員の意欲が高い[67]と言われている。もっとも、公募制を円滑に運用するには、①公募ポストにおける必要とされる要件の明確化、②応募する際の上長の了解の不要化、③公募から漏れた場合の敗者復活の道の確保などの方策が必要であると考える。

以上の点をまとめると、以下の図表５･１１の通りである。

---

67 例えば、公募制の先進自治体である横須賀市では、公募された職員の意欲は大変に高いと言われている。

（図表５･１１）やり甲斐を高める人事施策



5. おわりに

従来、多くの自治体において、職員の配属部署に対する希望について十分に議論されることは少なかった。議論されても実際に職員の希望について十分な考慮が払われることは少なかった。希望して楽な職場に異動することに対する牽制の意味もあった。

しかし、職員が希望しない職務に対して十分な住民満足という成果を期待することは本来的に困難である。職員の希望について自治体でもようやく関心が高まってきた。

職員が希望する部署に異動して、その部署において専門性を高めて住民に対するサービス水準を高める。このような考え方は、いわゆるキャリアディベロップメントの実現ということとほぼ同義である。

公務員の世界にも遅ればせながらキャリアディベロップメントの考え方が注目されるようになった。今後は、個々の自治体の実情に合ったキャリアディベロップメント構築のた

めの具体的行動が求められる。公務員制度改革においても、真の改革のためには、これらの点に関する考慮が必要であると考えられる。

一方、今回の研究では、自治体職員の職務遂行の結果の有効性については、説明変数を設定することができず、分析できていない。いかにやり甲斐をもって職務に取り組んだとしても、住民の満足に繋がらないと意味がない。行政の職務の有効性は、近年行政評価の取り組みをはじめ、大いに進展してきた。今後、行政評価の指標などを適宜用いることにより、適確な説明変数を設定し、職員の「やり甲斐」と「住民の満足という点からの有効性の向上」についても検証していきたい。

(参考文献)

・Condrey, Stephen.E, [1998] *"Handbook of Human Resource Management in Government"* Jossey-Bass,pp627～653.

・Daft, Richard [2001] *"Essentials of Organization Theory & Design"* South-Western College Publishing. (高木晴夫訳　組織の経営学　ダイヤモンド社　2002)

・Doherty, Tony L & Horne, Terry[2002] *"Managing Public Services Implementing Changes-A Thoughtful Approach"* Routledge.

・Keen, L. and Scase, R. [1996] *"Local Government Studies"*, vol.24, no.4, p.182 .

・Locke, E.A [1976] *"The Nature and causes of Job Satisfaction, pp.1319-28, in Handbook of Industrial and Organizational Psychology, ed. M.D.Dunnette"* Chicago: Rand McNally.

・Marsden, David and Richardson, Ray, [1994] *"Performing for Pay? The Effect of Merit Pay on Motivation in a Public Service"* British Journal of Industrial Relations, Vol.32 No.2, June, pp243-261.

・Petty,M.M,,Macgee, G.W. and Cavender,J.W. [1984] *"A Meta-Analysis of the Relationships Between Individual Job Satisfaction and Individual Performance"* Academy of Management Review, Vol.9, No.4.pp241-311.

・Robbins, Stephen P [1997] Essentials of Organizational Behavior Prentice-Hall,Inc. (高木晴夫監訳　組織行動のマネジメント一入門から実践へ　ダイヤモンド社　1997)

・Scase, R. and Goffee, R. [1996] *"Are the Rewards Worth the Effort?Changing Management Values in the 1980's"* Personnel Review, vol.15, no.4..

・稲継裕昭　[1996]　日本の官僚人事システム　東洋経済新報社　pp88-99

・稲継裕昭　[2000]　人事・給与と地方自治　東洋経済新報社

・坂田期雄[1996] 分権と地方行革 時事通信社
・高橋俊介 [1999] 成果主義 東洋経済
・地方公務員人事・評価制度研究会 [2003] 人事評価への取り組み－先進自治体の事例 ぎょうせい
・地方公務員人材育成施策研究会 [1999] 地方自治・新時代人材育成先進事例集 ぎょうせい
・地方自治研究資料センター[1979] 公・民比較による自治体組織の特質 第一法規
・西村美香 [1997] New Public Management（ＮＰＭ）と公務員制度改革 成蹊法学第45号
・村松久良光 [1992] ホワイトカラーの働きがいと能力主義 南山経済研究第７巻第２号、pp.57-74
・山中俊之 [2002ａ] パフォーマンス・マネジメントが行政の制度疲労を変える－人事・組織・マネジメントの改革に向けて－ 都市問題2002年12月号 東京市政調査会
・山中俊之 [2002ｂ]行政における人事改革の方向性—全国自治体アンケート結果を踏まえて Japan Research Review 2002年12月号
・山本清 [1997] 政府部門の業績主義人事管理 多賀出版 pp105-130
・寄本勝美＆下条美智彦[1981] 自治体職員の意識構造 学陽書房

終章：結論と今後の課題

1. 結論

本稿では、筆者が実際に人事マネジメント改革に関わった自治体における事例研究やデータ分析などを基に、公務員の人事マネジメントにおける問題解決の方向性や具体策を述べてきた。

第一章では、筆者が英国のバッキンガム・カウンティなどで行った事例調査等を基に、公務員のパフォーマンス・マネジメント構築における重要な課題と解決の方向性を指摘した。英国のパフォーマンス・マネジメントの事例を基に、行政においても組織の階層構造は、マネジメントの構造と一致しなくてはならないといった重要な示唆が得られた。

第二章では、自治体における目標管理の導入の際のポイントとなる点について、筆者がP市において行った全職員対象のアンケート調査結果を分析し、目標管理導入には、目標管理面接時間の確保、人事制度全体への理解度や納得度が重要であり、また女性や庁外での勤務者、高齢の職員のように、従来十分に目標を認識していなかった職員にとって、目標管理導入が動機付けに繋がることなどが分かった。

第三章においては、今後の公務員の人事評価の項目として重要な位置を占めることが予想されるコンピテンシーについて、実際に導入した加賀市の例を参考にしながら、自治体におけるコンピテンシー評価の導入の意義や課題、導入の際の留意点などについてポイントを述べた。

第四章では、公務員において賃金格差をつける際にいかなる点に配慮すべきかについて検討するため、Q市において筆者が実施した全職員対象のアンケート調査を基に分析し、上司や同僚とのコミュニケーションや部下指導が部署内で図られていること、技術職職員については、業績給に対して後向きであるため業務範囲の拡大などの対応を図ること、勤続年数の長い職員についても何らかの対応策が必要なことが示された。

第五章においては、公務員の職務満足度を高めるために必要な施策を分析するために、Q市におけるアンケート調査を基に分析し、職務における目標を認識していること、自分の専門分野を認識していること、希望の部署であること、これまでの部署が希望部署であった割合が高いことであった公務員の満足度に影響を与えることが分かった。

2. 今後の課題

公務員制度改革の必要性自体は、論を待たないと思われるが、上記の条件の充足、特に筆者の実務経験を合わせれば、目標管理面接などを十分にできるコミュニケーション能力

の高い評価者（管理職）の育成といった条件の充足が改革には不可欠であると考えられる。

最後に、これらの人事マネジメントの課題の更なる展開について、私見を述べて本稿を終わりたい。

筆者はこれまでに多くの先進国の行政機関を訪問し、人事マネジメントの専門家と意見交換してきた。その結果、これら先進国から最も学ぶことができる点は、「行政の現場における人材の流動化」であると考えている。

例えば、米国の州政府の産業振興を担当している職員は、ＭＢＡ所得者で民間企業勤務経験者であることも多い。また筆者がこれまでに会った多くの人事マネージャーも民間企業の経験者であった。行政機関の幹部ポストは、役所の外も含めて公募されることも多い。激戦のポストは何十倍の倍率になる。一方、行政から企業や大学、研究機関への転職も多い。優秀な公務員ほど、多くの団体を渡り歩く。わたり歩く結果、さらに優秀さに磨きがかかる。

人材の流動化には、①個人の視野や専門性の幅を広げる、②市場価値を高めないと生きていけないという危機感を醸成する、③個人と組織の関係を対等化し個人のキャリア意識を高める、といったメリットがある。もちろん、同一企業や官庁に長年勤務することによって培われる専門性や能力もあろうが、従来の枠組みではなく新たなパラダイムが求められる21世紀においては、流動化によって生み出される知的付加価値の意味がより大きくなるのではないか。

一部の自治体では中途採用が実施され、民間出身者が新たな風を役所に吹き込んでいる例もある[68]。

しかし、現在政府部内で検討されている公務員制度改革においても、人材の流動化の視点は必ずしも大きくなく、従来の新卒採用・終身雇用を前提としている。わが国においても、中央官庁をはじめ行政機関の本格的な人材の流動化が生まれれば、行革の大きな突破口になると期待される。

「企業国家」の時代である21世紀は、同時に知的付加価値競争の時代である。優秀な人材の流動化が契機となって、この知的付加価値競争に打ち勝つことが、地域も企業も個人も求められていると考えられる。

（参考文献）

・地方行政運営研究会・公務能率研究部会[2004]『地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究―新たな評価システムの導入に向けて』

---

68 例えば、宇都宮市では毎年民間企業経験者を中途採用して、役所の組織風土の変化につなげる試みを実施している。同市では中途採用者を、同年齢の職員よりも処遇面で不利に扱うことはしていない。

・山中俊之[2002] 「行政における人事改革の方向性—全国アンケート調査結果を踏まえて
『Japan Research Review 2002 年 12 月号 』日本総研