

# 公務員意識改革のブレイクスルー

## —組織文化変革のダイナミクス—

705-006 多田 稔 指導教官 大宮 登

### The Break-through about the Innovation of Public Official Sense

— The Dynamics about the Innovation of the Organizational Culture —

Minoru TADA

#### はじめに

日本の社会は中央集権から地方分権へと変わりつつある。自治体職員には、これまでの受身的な仕事のやり方から、自ら地域の課題を見つけ、対策を考え、実行し、評価する自立的な仕事のやり方が求められるようになった。しかし、多くの職員の考え方や行動は、旧態依然としており、「地方財政白書」（総務省）や自治体の人材育成計画において、職員の「意識改革」が必要であると指摘されている。

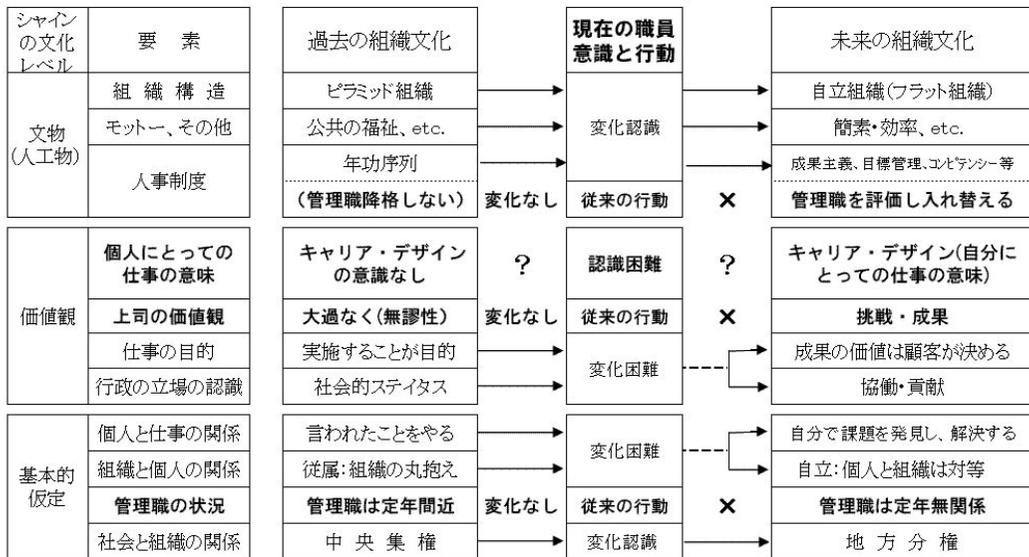
#### I 職員としての問題

2006年、都道府県及び政令指定都市の職員意識等について調査（以下「筆者調査」と言う）し、シャインの文化三層構造論により分析したところ、意識改革を進める上で職員レベルの課題は、職員の意識の中に「キャリア・デザイン」が欠けている影響が大きいことが確認できた。シャインによれば、組織文化には、外部の者にもわかる表面的な「文物（人工物）」、組織内の人間には自覚できる共通の「価値観」、そして組織の構成員には当たり前すぎて改めて意識できないほど当然の前提となっている「基本的仮定」の3つのレベルがある。そして「基本的仮定」が「文物」や「価値観」を深い部分で規定しているのである。

筆者のヒアリング調査(2006)において横浜市の担当者は、「市職員においても最近の若い世代は、『その組織に勤めることで、エンプロイアビリティがどう高まるか、キャリアにどうプラスに働くか』を考える傾向が強い。」と語っている。組織の側がキャリア・デザインの概念を教えるというより、すでに「キャリア・デザイン」に基づいた行動をとっている者もいる。しかし、多くの職員

にとっては、「自分にとっての仕事の意味を考えること」つまり「キャリア・デザイン」の概念は、価値観が変化するというより、従来の価値観の中で「空白」だった部分であり、公務員にとっては、欠けているという認識を持つことさえ困難なようである。なぜなら、公務員のキャリア研修の場では、「公務員は自分で異動先や仕事内容を決められないのに、なぜキャリア研修する必要があるのか？」という質問が出てくるからである。現在自治体において成果主義の導入など、「外発的動機づけ」が行われているが、職員の意識改革は進んでいない。そうであるなら職員の内的基準による満足が高められるように仕組みを整える必要があるだろう。一人一人が自分の内面を見つめ、自分にとっての仕事の意義を考え、自分の内的基準に合致したキャリア・デザインを考える時、仕事に対する自立につながるのではないだろうか。(仮説図1参照)

仮説図1 地方公務員の意識構造



\*E. H. シャイン「組織文化とリーダーシップ」1989、「企業文化生き残りの指針」2004を参考に、多田が作成  
\*この表の管理職に関する記述は、後述の「組織としての問題」を参照されたい。

## II 組織としての問題

職員の意識改革について4通りのケースが考えられる。部下の意識が改革された場合と、そうでない場合。そして、それぞれについて管理職の意識が改革された場合とそうでない場合がある。部下と管理職双方の意識が改革されたケースは問題ない。部下の意識が改革されなくても、管理職の意識が改革されたケースは、次第に改善するだろう。部下と管理職双方の意識が改革されない場合は一番深刻だが、当事者に自覚がなければ対処法はない。ここでは、部下の意識が改革されたが、管理職の意識が改革されていないケースについて検討する。

## 1 「大過なく」という意識

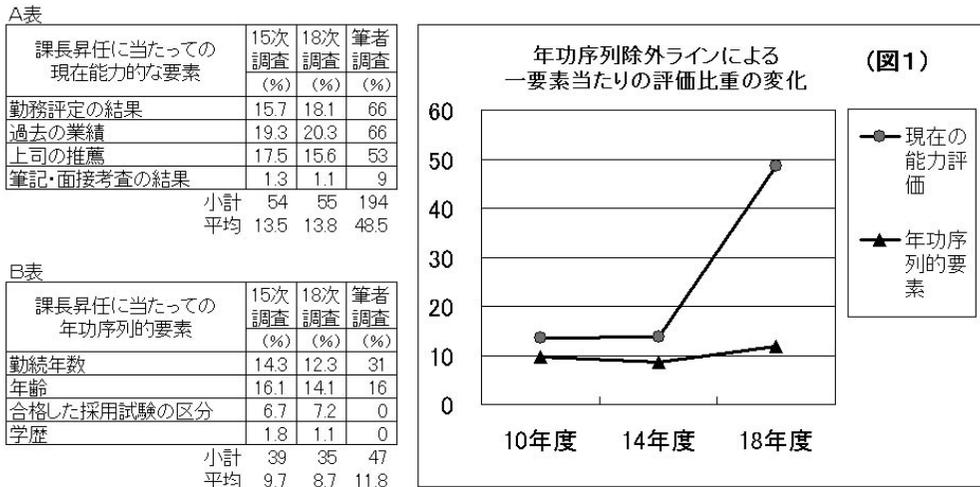
ピーター・M・センゲは、すべての組織はシステムであり、システムの中に変化を否定する「暗黙のうちに定められたターゲット」が存在すると、それが平衡循環として働き、変化を阻止すると言う。自治体職員の意識改革が進まない原因は、組織経営の要である課長等の管理職が、なんらかの「暗黙のうちに定められたターゲット」を持っており、「意識改革」という変化を阻止する構造があるからではないだろうか。筆者調査により管理職に対する職員意識を分析したところ、管理職の価値観は「無謬性」、「責任逃れ」、「保守主義」であった。この3つの概念の相互関係を考察すると、日常業務を行う上での座右の銘が「無謬性」であり、それを実現する判断基準が「保守性」だ。そして問題が発生した場合に「責任逃れ」が生じる。これらを包括する概念として「大過なく」が上司の持つ価値観だと考えられる。管理職が「大過なく」という価値観を強く持っているならば、新しい仕事に積極的にチャレンジしたり、議員と対立してまで既得権益団体をばっさり切り捨てるなどの荒治療には取り組もうとはしないだろう。そして部下は、どのように行動すれば管理職から高い評価を得られるか、管理職の価値観を推し量りながら判断・行動しているので、組織の目標として、いくら「チャレンジ」、「成果」などを掲げても、実際に職員を評価する管理職の価値観が「大過なく」であり続けるからこそ、職員の意識改革は起こらず、従来の思考や行動パターンを続けているのである。

## 2 管理職に温存される年功序列性

管理職のあり方に注目すると、いったん管理職になると降格は、まずない。そして管理職のポストが空くのは退職待ちという状況。これでは管理職には、実質的に「制度的な年功序列性」が温存されていると言えよう。そして、管理職の精神面に注目すると、樋口（2006）によれば、一番長くその組織で働き、ある意味年功序列に適応することでその地位をつかんだ者が管理職なのである。もともと保守的な行政組織文化と、部下を監督・指導する立場にある管理職員の退職を目前にした「大過なく」という価値観があいまって、どうやってもチャレンジングな組織文化にはならなかったのだ。筆者調査では、都道府県及び政令指定都市における課長評価の実施割合は、平成10年度の約60%から平成18年度には約90%に急増している。また、課長昇任に当たって重視する能力を、「年功序列除外ライン」という概念を考案し、A表・B表に分類したところ図1のとおり平成14年度以降、年功序列的要素を考慮しない割合が、約14%から50%近くに急増しており、より現実の能力を反映するように、評価の質が高まっている。自治体において課長の能力に対する重要性の認識が高まってきた結果だと言えるだろう。

ブリッジズによれば、それまでのやり方の「終わり」を実感させなくては、変化は始まらない。管理職層には、制度的及び精神的な年功序列性が温存されていると指摘した。組織としてそれを拒否できなければ「意識改革」が生まれるための転機は生じないのである。

図1 年功序列除外ラインによる一要素当たりの評価比重の変化



### 3 チャレンジングな組織文化へ

管理職は「上がり」のポジションであり、いったんその地位に就いたなら勉強や能力の向上に努める必要はないのであろうか。その人にとって、「偉くなること」が仕事に取り組む上での目標・目的であったならこれ以上することは何もない。しかし、本来の目的はそうではないはずだ。

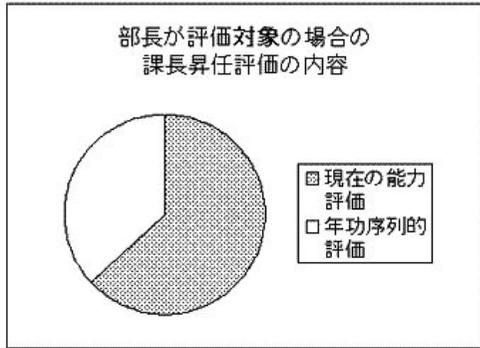
年功序列によらない昇進・昇格を実現するためには、早ければ30歳で課長、40歳で部長になることが可能な人事制度を構想してはどうだろうか。現実には、国の省庁から自治体へ交流人事で来るキャリア官僚は、その年齢で課長・部長になっている。そして、いったん管理職になっても、定年まで無条件で管理職でいられるのではなく、毎年、管理職全員を対象に入れ替え評価を行い、一定割合（定年退職者以上の人数）を必ず入れ替えることで競争環境を担保する。管理職がポストをかけて成果を問われることで、その意識が「大過なく」から「チャレンジ志向」へと変わった時、部下の行動も変わり、組織として行動の変化まで含めた意味で、職員の意識改革が達成されるに違いない。また、課長と部長の関係においても、部下と上司の関係なので、同様な構造がある。筆者調査によれば、図2のとおり部長評価の有無と、課長評価の質は強い相関関係がある。

山中（2006）は、公務員の人事評価制度における幹部職員評価の必要性について「評価は責任のある上位の職員から」が原則だと述べている。一度出世レースから脱落したら終わりという、無謬主義や保守性を行政の組織文化から一掃し、チャレンジングな組織文化に変えていこう。ポストと人を固定するのではなく、その時々、旬の人材がキープレーヤーになるのだ（仮説図2参照）。改正高齢者等雇用安定法により、65歳定年が間近となった現在、これまでのやり方はもう続けられない。

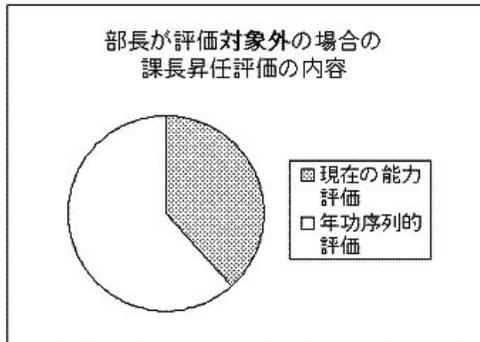
地方公務員法では、職員の評価とそれに伴う降任は初めから予定されている。<sup>1)</sup> きわめて当然のことがなされていないからこそ、いくら職員に対して「意識改革しろ」と唱えても、進まない構造

図2 平成18年度 都道府県及び政令指定都市における、課長昇進時の能力評価の状況

	現在の 能力評価	年功序列 的評価	計
部長が評価 対象の場合	12	7	19
割合	<b>63%</b>	<b>37%</b>	100

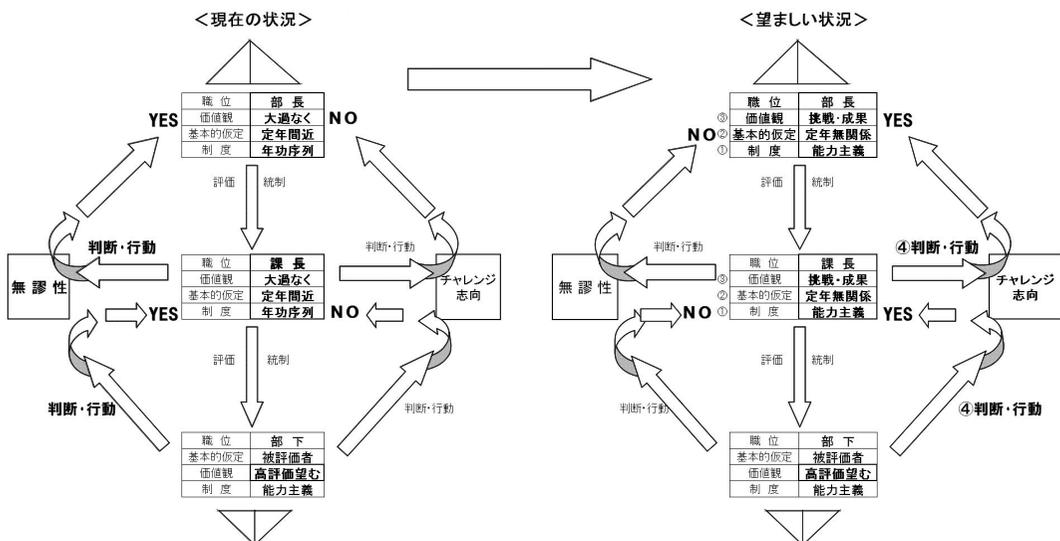


	現在の 能力評価	年功序列 的評価	計
部長が評価 対象外の場合	5	8	13
割合	<b>38%</b>	<b>62%</b>	100



出典：「職員の意識改革を図る諸施策に関するアンケート」筆者調査(回収率51.6%)

仮説図2 意識改革のダイヤモンド



資料：筆者作成

があったのである。「ウォー・フォー・タレント」(The War for Talent) という言葉は、マッキンゼー・アンド・カンパニーが1997年に考案した。多くのアメリカ企業を調査し、得られた結論は、「人材の良し悪しで企業の成果が決まる」だった。アメリカでは管理職の交代そのものは革命でもなんでもなく、ダメな人は早くみつけ、期待できる人を登用して育成することの、「速度」が重視されているのだ。

注1 地方公務員の任用が、地方公務員法の規定から、かけ離れた運用が続いてきた経過は、稲継(2006)を参照されたい。

参考文献(サマリーで使用していない文献は紙幅の制約により除外してある)

- E・H・シャイン(1989)「組織文化とリーダーシップ」ダイヤモンド社、(2003)「キャリア・アンカー」白桃社、(2004)「企業文化ー生き残りの指針」白桃社
- 稲継裕昭(2006)「自治体の人事システム改革」ぎょうせい
- ウィリアム・ブリッジズ(1994)「トランジション」創元社
- エド・マイケルズ他(2002)「ウォー・フォー・タレント」翔泳社
- 金井壽宏(2002)「働く人のためのキャリア・デザイン」PHP研究所
- 総務省(2002)「地方公務員の人事評価システムのあり方に関するアンケート調査結果」地方行政研究会、(2006)「平成18年度版 地方財政白書」
- 高橋俊介(2003)「キャリア論」東洋経済新報社
- 多田稔(2006)「公務員の意識改革」三菱総合研究所『自治体チャンネル』No.83
- ピーター・M・センゲ(1995)「最強組織の法則」徳間書店、(2003)「学習する組織『5つの能力』」日本経済新聞社
- 樋口晴彦(2006)「組織行動の『まずい!!』学」祥伝社
- 武藤泰明(2006)「日本企業の人事システムが取り戻すべきもの」ダイヤモンド社『Harvard Business Review』2006.11月号
- 山中俊之(2006)「公務員人事の研究」東洋経済新報社
- 横浜市(2005)「職員仕事満足度調査」