

研究チーム制度について

神奈川県自治総合研究センターは、神奈川県の組織であり、地域並びに自治体行政の基礎的かつ長期的な課題の調査研究を通じて職員の資質向上をめざすとともに政策形成への寄与を図るため設けられた機関です。

当センターでは、事業の一環として毎年研究テーマを複数選定し、それぞれについて研究チームを設置し、研究活動を行っております。研究チームは、県職員の中から応募した公募研究員、テーマに関連した部局から推薦された部局研究員、そして市町村及び公共機関から推薦された研究員により8名程度で構成され、研究員は、それぞれの部局での業務を遂行しながら、当センターに兼務となり、原則として週一日、一年間にわたって研究を進めてきております。

研究活動におきましては、既存の制度や制約をのりこえた自由な発想と新たな問題提起が最も重要な視点となります。

これらの研究の成果は、報告書にまとめ、県・市町村の各部局及び関係機関に送付して、行政運営等の参考として活用されております。

昭和60～61年度におきましては、A「民間活力の活用・導入」、B「地域教育力の再検討」、C「職員構成の変化に対応した人事システム」の3テーマについて研究チームが編成され、このたびその研究報告書がまとめられましたのでお届けします。

なお、この報告書は、C「職員構成の変化に対応した人事システム」の研究チームに係るものです。

おわりに、この研究活動に御支援と御協力をいただいた関係各位に対し、心から感謝の意を表します。

昭和61年9月

神奈川県自治総合研究センター所長

目 次

序 章	1
第1節 現状をどうとらえるか	1
1 いま職員は	1
2 自治体職員を取り巻く状況	2
第2節 研究の視点	4
第3節 研究方法	4
第4節 報告書の構成	5
第5節 チームの結論（提言）	6
第1章 現状分析	7
はじめにー現状分析の視点ー	7
第1節 県・市の職員構成の変化	7
1 職員数の推移	7
2 年齢別職員数の推移	9
3 学歴別職員構成の推移	12
4 階層別職員構成の推移	13
5 男女別職員構成の推移	15
第2節 職員アンケート調査の目的	16
第3節 職員の意識の実態とその傾向	18
第4節 アンケート分析から得られた知見	56
第2章 昇進システムの改革	79
第1節 現状の昇進システムにおける問題点	79
1 管理監督者の高齢化傾向	79
2 管理職在職期間の短期化傾向	82
3 昇任割合の低下傾向	84
4 能力発揮機会及び意思決定への参画機会の縮減化傾向	85
5 昇進管理への不信感の増大化傾向	86
第2節 新しい昇進システムの必要性	90
第3節 昇進選抜制度の改革	92
1 評価要素・基準・方法の明確化	92
2 人事情報の流通化	101
第4節 昇進ルートの複線化	105
1 専門職の設置	105

2	資格制度の導入	114
第5節	コース選択制度	123
1	コース選択制度の必要性	123
2	コース選択制度の具体的なイメージ	125
第6節	ま と め	131
第3章	管理職—組織活性化に向けて	133
第1節	管理職の役割	133
1	組織と管理職	133
2	管理職任務達成の条件	134
3	アンケート調査からみた管理・監督職員の意識構造	135
第2節	管理職選抜制度のあり方	141
1	管理職選抜の現状と今日的課題	141
2	管理職選抜の基本事項	142
3	選抜方法の具体策	143
4	試験制度導入の反対意見と我々が提唱する選抜制度	146
第3節	管理職の目標管理	148
1	管理職のやる気を阻むもの	148
2	目標管理導入のねらいと効果	149
3	目標管理導入の問題点と留意点	150
4	目標管理を機能維持させるために	151
5	自治体の導入例	151
第4節	人事担当部課の機能充実と管理職支援体制の確立	152
1	これからの人事管理のありかた	152
2	人事担当部課の機能充実と管理職支援体制の確立	153
第5節	管理職の同一職位の任期制	154
第6節	人事に関する総合施策の展開に向けて—管理職に関するもの	155
第4章	生涯能力開発プログラム～採用から退職までの能力開発～	157
はじめ	に—今なぜ能力開発なのか	157
1	企業を取り巻く状況	157
2	企業における人材確保	157
3	教育訓練から能力開発へ	157
4	自治体における能力開発	158
第1節	採用（新材パワーの導入）	161
1	自治体行政の質的転換	161

2	求められる職員像の明確化	161
3	採用管理の具体的改善策	163
4	教育機関との新たな連携	164
第2節	新たなジョブローテーションの展開	165
1	人事異動（配置換え）の現状	165
2	ジョブローテーションの確立	168
3	ジョブローテーションの具体化	172
4	能力開発支援体制づくり	176
第3節	研 修	180
1	これからの“研修”をどう考えるか	180
2	担当職務の遂行に必要な訓練のニーズから見た今後の研修	181
3	組織活性化のためのニーズから見た今後の研修	185
4	職業生活充実のためのニーズから見た今後の研修	187
5	研修制度の改革Ⅳ－断えざる研修革新のために	191
第4節	職場における能力開発	193
1	OJT（職場研修）	193
2	小集団活動による能力開発	195
3	目標による管理	199
第5節	退職準備プログラム	200
提 言		203
提言Ⅰ	新昇進システムの確立をめざして	203
提言1	評価者訓練プログラムの策定	203
提言2	人事情報コーナーの設置－人事情報の流通・共有化を促進するために	204
提言3	専門職・専任職制度の確立とコース選択制度の導入	205
提言4	新職務給システムの導入－職務給制度の職能資格制的運用	206
提言Ⅱ	管理職の活性化のために	208
提言1	新しい管理職選抜制度をめざして	208
提言2	管理職の目標管理制度の導入	208
提言3	人事課の機能充実と管理職支援体制の確立	209
提言4	管理職の同一職位の任期制	210
提言Ⅲ	能力開発主義確立のために	211
提言1	ジョブローテーションの確立－めざせCDP－	211
提言2	研修制度の改革－自治体を支える職員のパワーアップと組織活性化のために	212
提言3	能力開発のための小集団活動の制度化	213

序 章

第 1 節 現状をどうとらえるか

1 いま職員は

(1) 職員の声

- ・歩んできたポストのみを重視している傾向がある。実績、経歴等が十分調査され、異動に反映されているか。
- ・必要な所に必要な人材が配置されていない。コマを動かす為の人事。
- ・昇任・昇格等の基準が明確でない。やる気のある人の意欲をなくすことのない人事をして欲しい。
- ・学歴、採用区分にとらわれることなく、あくまでも能力を重視すべきである。
- ・試験制度を一刻も早く導入して欲しい。
- ・専門知識や意欲の不足している管理職が目につく。
- ・当然能力主義により、管理職にふさわしい人物を選ぶべきである。
- ・説明できる納得できる人事であれば問題ない。

(2) アンケート結果から

△最近不満を覚えたこと（複数回答）

能力が発揮できなかったこと 23% アイデア・工夫ができなかったこと 22%

△人事異動はうまく行われていると思うか

うまく行われていないと思う 52% うまく行われていると思う 17%

△人事異動の基準として何を重視していると思うか（複数回答）

在課年数 58% 上司の推薦 55% 経歴 53%

△人事異動の基準として何を重視すべきか（複数回答）

本人の能力 80% 本人の適性 77% 通勤事情 44%

△昇進は公正に行われているか

公正に行われていない 38% 公正に行われている 21%

△昇進したいか

したい 59% したくない 2%

△管理職になりたいか

なりたい 44% なりたくない 15%

△役職はふやすべきか

へらすべき 44% ふやすべき 15%

上記は、先に実施した職員アンケート調査の結果のほんの一例を記したものである（(1)は自由記入欄の意見から、(2)は集計結果から）。

自由記入欄に記された一つ一つの意見は、職員の言わずにはいられない本音の部分がほとぼり出

たものとしてとらえることができよう。何故なら、“アンケート調査の自由記入欄への記入は、余程積極的な意思がなければ書かないものである”ということが一般的に言われているからである。

これらアンケートに表れた職員の生の声を通して、職員の人事に対する不平、不満、要望といったものをうかがい知ることができる。それは、大きく分けて昇任昇格に対する不公平感と、年功序列を排し能力主義への要望、管理職に対する不満、あるいは適性配置を求める声、などとして受けとめることができる。無論これらの意見は全体職員の不平、不満を代弁しているものとは言い切れないとしても、相当の重みを持って存在していることは、アンケートの集計結果からも推測できる。つまり、職員の3人に1人強が昇進が“公正に行われていない”と見ており、人事異動に至っては2人に1人が“うまく行われていない”とみている。さらに、昇進、異動の基準として、重視すべきものの第一に“本人の能力”をあげている点をも、自由記入欄に記されたものは、相当数の職員の生の声として受けとめるべきであろう。

一方上記のような不平、不満を持ちながらも、約半数の者が現在の仕事には満足している。また役職数は減らすべきであるが、自分は今以上に昇進したいと思っているし、また、できると思っていることなどもアンケート結果に表れている。これらアンケート結果の数値の持つ意味についても、相当の重みを持つものと受けとめなければならないと思われる。こうした職員の声並びに意識は如何なる背景から、何が原因で生じてくるのか、考えてみたい。

2 自治体職員を取り巻く状況

<外的状況>

高度経済成長期の自治体は潤沢な財源の裏づけを得て、国の示す指針の下に、規模の拡大を第一とする成長優先の施策を中心に展開されてきた。一例を上げれば、地域経済成長のためには企業誘致が特効薬として受け止められ、そのために工業団地の造成、道路、住宅等の施設整備といったハードな面に力が注がれてきた。

高度経済成長も終えんを迎え、低成長へと移行した今日の経済動向をみると、質的豊かさと多様化、個性化を売り物にして初めて物が売れる状況となっている。いい例が車のモデルチェンジの周期の短縮化と車種の多様化路線である。高度成長期は数少ない車種でしかも長期にわたりモデルチェンジはなしでも大量販売が可能であったが、低成長期の今日ではモデルチェンジは頻繁に行われ常時新型が登場してきている中で、ともすると新・旧の区別すら難しくなっている。さらに、車種も目的、用途別といった機能だけに留まらず、趣味嗜好を取り入れたきわめてバリエーションに富んだものが売り出されている。

こうした多品種少量生産に象徴される社会経済の動向は、行政ニーズの多様化、高度化、複雑化という形となって表れてきている。さらに、高齢化、情報化等も加わった時代潮流は行政施策に大きな影響を及ぼしてきており、いうならば、ハードからソフト、量から質へとといった方向で施策の内容を変えてきている。神奈川県61年度の重点施策からもこの傾向はうかがい知ることができよう。即ち「健康づくりと健康医療の充実」、「人間性豊かな教育の充実」、「個性豊かな文化の創造」、「安全で住みよいまちづくり」等々といった施策が掲げられているが、これらの内容はソフト的なものが大部分を占めているといえよう。また、これらの施策は、総合化、地域化されて展開されている点も今日的傾向といえる。

健康を例にとるなら、治療から予防へさらに積極的に「つくる健康」という領域まで含めた総合的な施策として、さらに、地域保健計画のように地域に密着した形で展開している。総合化の傾向は単に部局内に止まらず、福祉を例にとるなら、衛生、労働、教育等他部局の施策と連携をとって進められており、このため福祉政策課等新たな領域に対応するセクションも新設されている。

このように社会経済構造の変化を受けて、多様化、総合化、地域化といった方向の下に、地域に応じた個性的で内容豊かな行政をめざして歩んでいる今日の自治体にとっては、もはや中央の画一的な指導にその指針を見出すことは困難なものとなっており、各自治体が自らの力で今後の方向を切り開いていくことが求められている。こうした自治体の役割変容が期待される一方で、簡素で効率的な行政運営の要請もある。このためには、自治と分権を可能とする行財政システムの転換が必要とされるとともに、自治体革新を支える職員に期待されるものも大きいものがあるといえよう。

<内的状況>

次に自治体を取り巻く内的状況としては、一口に言っても職員構成の変化が進行しつつあるということであろう。職員構成の変化とは、一つには高齢化によるものであり、一つには高学歴化によるものとも言えよう。特に高齢化は低成長への移行と相まって生じてきたものであるだけに、独り自治体だけに限らず民間企業をも含めて大きな課題となっている。本県もここ 10 年で職員の平均年齢が 2.6 歳上昇して、今や平均年齢は 39.4 歳に達しており、定年制の実施に伴って今後も更にこの傾向が続くことは確実となってきている。つまり、年齢構成が、かつての若年層を底辺とするピラミッド型から、高度成長期に大量採用された団塊の世代が中膨れとなっているビヤダル型へと変わってきている。この結果、組織拡大も困難となった今日では、ポスト増も望めず年齢によって経験、能力も高まることを前提に昇進させていくという、いわゆる年功序列型人事管理が機能し得ない状況になってきている。かつての高度成長期であれば、一定年齢に達すれば当然なれた筈の管理職も、今後は 4～5 人に 1 人ぐらいしかねないと言われている。こうした状況は当然モラルの低下につながるとして、各自治体では処遇的ポスト増等により切りぬけてきた訳であるが、根本的な解決策とはなり得ず、一方では組織の複雑化による行政効率の低下と言った弊害をもたらしている。問題は、年功序列型人事管理、ポスト志向型人事管理が機能し得ない状況になっているにもかかわらず、これに代る抜本的な改善策を打ち出し得ず、従来の年功型、ポスト志向型の発想に立って人事管理を進めてきたところにあると思われる。こうした、高齢化に十分に対応しきれない人事管理の結果が、前記の職員の不平、不満となって出てきているものとみることができよう。さらにアンケート結果によれば、高学歴になるほど昇進意欲も高くなることから、高学歴化の進行は、上記不平、不満をより増大させていくものとなるであろう。

一方、自治体職員の価値観も多様化している傾向にあると言われており、この点については、ポスト志向一辺倒だった従来のシステムから、昇進ルートの複線化等による対応可能な余地を残しており、人事システムを考えるに際しては、むしろプラスの要因としてとらえることができよう。

こうした自治体及び自治体職員をめぐる諸状況の変化を受けて、自治体を支える職員に対する人事システムは、従来の年功序列型・ラインポスト中心主義のあり方から、能力重視型・仕事にやりがいを見い出せるシステムへの転換が求められているといえよう。

第 2 節 研究の視点

人事に関する自治総合研究センターの研究チームによる研究は 52 年度に「人材育成」、53 年度に「組織活性化」のテーマで過去 2 回行われている。我々は、これらの成果を踏えて今回のテーマに基づく研究を進めてきた訳であるが、人事システムに関するものについては、結果として重複する部分が多い研究内容になってしまった。当時は、高齢化をはじめとする社会経済構造の変化が見え始めてきた頃であり、今日の状況と基本的には同じであったためと言えよう。ただこれらの状況が一層明瞭かつ確実なものとなってきているため、今日では問題点もより明確なものとなってきているといえる。このため、研究項目については、前回取り上げているもので割愛したものもある反面、新たな研究事項として取り上げたものもある訳だが、研究の視点は前回とは大分異った角度に据えてみた。すなわち、前は、組織サイドの視点に力点が置かれた研究であったと受けとめられるのに対して、今回は、組織構成員である職員サイドからの視点を明確に据えた。いうなれば組織目的達成のための構成員という発想から、構成員の自己実現こそが結果的に組織目的をよりよく達成し得るという発想への転換である。つまり、「人は単に組織の要請をみたす手段でなく、組織の中で生涯設計を図り、職務経歴を逐次完成させていきながら組織目的を達成させていく主体的行為者である」という視点である。

このような視点から、人事をめぐる課題の中で今最も重要視しなければならないと思われる「昇進システムの改革」、「管理職の活性化」、「能力開発主義の確立」といった三つの研究分野について研究を進めていった。

第 3 節 研究方法

研究方法については、統計等資料の収集・分析、企業及び自治体の実態調査、職員アンケート調査、インタビュー調査、学識者との討論、文献調査等の方法により行ってきた訳であるが、我々はこの中でも企業、自治体の実態調査を重視するとともに、アンケート調査では得られない情報を収集するため職員インタビューを新たな試みとして実施した。

企業・自治体の実態調査を重視した理由は、人事システムは今や企業においては経営戦略の一環にまで位置づけられる程重視されつつあり、その研究も各企業をはじめ国及び自治体等々あらゆるところで行われ、事例や考え方を記した参考文献は数多くある。従ってこれらの文献等により制度の長所や短所については一応の答は得ることができる訳であるが、個々のシステムはその組織の規模、業種等によって自ずと異ってくるであろうし、さらに各組織はその実態に、より適した独自のシステムに改善している筈である。そこで我々の研究分野に係る事項について、先進的あるいは特徴的な取り組みを行っている企業・自治体に対して、導入の背景、問題点、課題等の報告書、文献では仲々つかみきれないものを得るために実態調査を行った訳である。8 企業 8 自治体の協力を得て行ったこれら実態調査の結果は、事例紹介として直接取り上げたものもある外、研究を進めていく上で基本的な考え方の構築に、あるいは生きた事例だけに導入の可否を検討する貴重な資料として大いに役立ったと思っている。

一方、人事システムは直接“人”（職員）を対象とする事柄だけに、この“人”の状況をよく知らずしては語れない。そこで統計資料に基づく現状分析に加えて、職員アンケート調査を行うとともに、職員インタビューも併せて試み、人事をめぐる職員意識の検証と問題の発見を行った。

第 4 節 報告書の構成

報告書は序章、第 1 章の現状分析、第 2～第 4 章の本論、提言で構成されている。

<現状分析>

・データ分析

職員構成の変化がもたらす、組織への影響、さらには年功序列型人事管理、ポスト不足、モラルの減退等々人事システムに及ぼす影響を明らかにするため、県並びにチームに参加した 4 市の職員の年齢、学歴、職位等の指標から年次の推移を分析したところ、高齢化、高学歴化の進展が明白となり、この結果団塊の世代が管理職予備軍となって大量に登場してくる 10 年後は同期の 4～5 人に 1 人ぐらいしか管理職になれない状況が推定できるようになった外、役付職員の比率の増加、役付職員の高齢化の状況も予測できるようになるなど、重要な基礎データが得られた。

・職員アンケート調査分析

仕事への満足度、人事異動、昇進、上司と部下の関係、研修や自己啓発等 42 項目にわたる調査を県市（横須賀市、厚木市）の職員 2,284 人（回答 2,052 人、回収率 90%）を対象に実施したところ、「人並にとは言うものの相当根強い昇進意欲が窺われる一方で、管理職は増やすべきでないとの声も強い」、「昇進や異動に対する不満が強い」さらには「仕事の質が高くなる程満足感も高くなる」等々研究を進める上で非常に興味深い結果が得られた。

<本 論>

上記現状分析を踏まえてチームは、「昇進システムの改革」、「管理職－組織活性化に向けて」、「生涯能力開発プログラム」の柱を立て、それぞれの分野から人事システムの改革に迫っていった。

・昇進システムの改革

職員の年齢構成、学歴構成の変化から昇任割合の低下の傾向という重要な問題がクローズアップされてきた。このため従来年功序列型昇進管理並びにラインポスト中心の人事管理が機能し得なくなることが明らかにされ、これを維持継続していけば昇進基準の不明確さ並びに能力発揮の機会縮減とあいまって、モラルダウンの増大が危惧される。既にその兆しは昇進に対する不公正感が公正感を上回る形でアンケート結果に出ていると言える。

こうした状況を踏えて、人事の公正感を確保してモラルダウンを来さないために“人事評価基準の明確化”、さらに、ポスト志向に十分応えられなくなる状況を迎えて、ポスト志向から仕事そのものにやりがいを求める仕事中心志向に応えるために、“専門職・専任職制度の確立”、“職能資格制度の導入”、“コース選択制度の導入”等について、各人の能力発揮を十分可能にするシステムという観点から研究を進めてきた。

・管理職—組織活性化に向けて

組織の活性化とは組織の人間化を意味する。組織の人間化とは職員の自己変革を推進することであり、組織の要としての管理職が自己変革して初めて職員の自己変革が可能となり、組織が活性化する。また、個人の目標と組織の目標の統合、すなわちY理論を展開していく組織における管理職の役割とは、率先して自己変革する過程で、組織目的と個人の自己実現欲求を統合していくことである。以上のような管理職が果たす重要な役割に着目して、その活性化を図るために、管理職選抜システムの改善、管理職の目標管理の導入、管理職の任期制、管理職支援体制の導入が必要であるとして、これらについての具体化策を展開してきた。

・生涯能力開発プログラム

職員の高齢化・高学歴化並びに自治体を取り巻く社会経済構造の変化を受けて、さらに自治と分権に基づく地方の時代の実現に向けて、企業同様、自治体においても能力開発の必要性は高まってきている。組織サイドからみた自治体職員の能力開発の要請に加え、職員自身も能力開発を必要としていることがアンケート結果から窺える。人生 80 年、職業生活 40 年の時代を迎えつつある中で、これからの自治体を支える職員の能力開発は、職員 1 人 1 人の採用から退職までの生涯能力開発という観点に立って、CDP（職歴開発制度）の考え方を基本に、コース選択をリンクさせたジョブローテーションを軸にしてOFFJTや職場研修を連携させながら計画的に進めていく必要がある、との方向づけの基に研究を進めてきた。

第 5 節 チームの結論（提言）

上記したような三つの研究分野に分けて研究を進めてきた結果、“自己実現”という共通のキーワードがクローズアップされてきた。すなわち、昇進システムの改革は、“各人の能力発揮を可能とするシステム”という観点から、また、管理職の活性化は、“組織活性化のためにはまず管理職自身の自己変革が必要”という観点から、さらに、能力開発主義の確立は、“個々人の生涯にわたる能力開発”という観点からそれぞれのテーマにアプローチしており、これらは“仕事を通しての自己実現”に集約されると言えよう。アンケート結果からもうかがわれるように、職員はただ単にポストや給料が上がることよりも、仕事そのものとの係りあいの中で真の満足感、職業生活の充実感が得られるものだとしている。この満足感、充実感こそが組織を動かす原動力となる。“仕事における自己実現”を可能にするような人事システムこそ、今日の組織が必要としている人事システムであると結論づけられよう。

よってチームの結論としては“仕事における自己実現”を可能とする人事システムの実現のために次の三つの提言を行った。

- ① 新昇進システムの確立をめざして
- ② 管理職の活性化のために
- ③ 能力開発主義確立のために

第1章 現状分析

はじめにー現状分析の視点ー

人事システムは、組織目的達成のための一つ的手段であるため、時代時代の組織の置かれた状況を反映して変化してきている。例えば、戦後復興期から高度経済成長期に至るまでの間の人事システムは、経済復興と民主主義制度の導入といった時代背景を受けて、勤労者の生活保障と所要労働力の保全に力が置かれ、人事関係諸制度の整備が図られた時代であった。次に来る高度経済成長期は、効率化、合理化、画一化が優先する「規模の利益追求」の時代であり、新技術に対する調和力をもった人材の調達と職務能力に見合った処遇を強調する人事システムの時代であった。そして、オイルショック以降今日に至るまでの低成長期における人事システムは、人員抑制、給与抑制を中心にした総人件費の膨脹を極力抑制することに力が置かれてきた、というように人事制度は時代の変化を受けて変っていくものであるといえよう。

それでは、今日の組織が直面している、高齢化、高学歴化といった職員構成の変化並びに職員の価値観の多様化といった状況は、組織並びに人事にいかなる影響を及ぼしているのであろうか。また、職員構成の変化はいつ頃から始まり、今後どのような形で推移していくのか、それは今後の人事にどのような影響を及ぼしていくのか。これらの問題について考察しその問題点を明らかにし、今後の人事のあるべき姿を探っていくためのデータとするため現状分析を行った。現状分析の方法としては、職員の年齢・学歴等の客観的データに基づくものと、職員アンケート調査・インタビューといった職員意識に基づくものと両面から迫っていった。

第1節 県・市の職員構成の変化

人事システムに影響を及ぼす「職員構成」を、職員総数、年齢別、学歴別、階層別、男女別に把え、各々の指標による「職員構成」がどのように推移し、今後どのように変化していくことが予測されるのか、また、これらの変化は、現状においてどのような問題を提起し、将来においてもどのような問題を巻き起こして行くのかを探ってみたい。

1 職員数の推移

神奈川県知事部局における職員数の推移は、図1-1のとおりである。知事部局の職員数は昭和40年から昭和50年のピークに達するまでの間に、3,850名の増加で、増加率38.8%であった。

これは、高度経済成長によって、行政需要が大幅に伸びたことに伴い組織も拡大し、その結果大量の職員が必要になったことに起因するものと考えられる。

しかし、第1次オイルショックを契機に、経済は低成長期に入り、税収の落ち込みという厳しい財政事情の中で、高齢者の退職促進などの内部努力を行ったため、昭和51年は、前年との比較で507人（3.7%）を減じ、その後は、新規事業に対しては必ず従来の事業の見直しを図るスクラップアンドビルドの徹底、組織の統廃合など厳しい行財政運営を行うなどにより、昭和60年では、昭和50年との比

較で、607人の減、減少率4.4%となっている。

給料表別の職員数の動きをみると、行政職給料表(1)の適用職員は、ほぼ全職員数の推移と同様な曲線となっている。この給料表の適用職員は多職種にわたるため、正確な分析はできないが、最近の動きをみた限りでは神奈川県的主要施策である福祉サービスの充実を目指した「やまゆり計画」の実施に伴い、福祉職(行(1)適用)の職員数の動きが、行(1)適用職員の職員数の変化に少なからず影響を与えているものと思われる。

医療職にある職員の動きをみると、いずれも増加傾向を示しているが、この中でも医師・看護婦・薬剤師・臨床検査技師・診療放射線技師等に適用される医療職(医(1)、(2)、(3))については、昭和50年から昭和60年までの間においても、398人の増加で、増加率18.9%となっており、医療の整備拡充を目指した「かもめ計画」などにより、着実に医療サービスの向上が図られていることを表わしている。

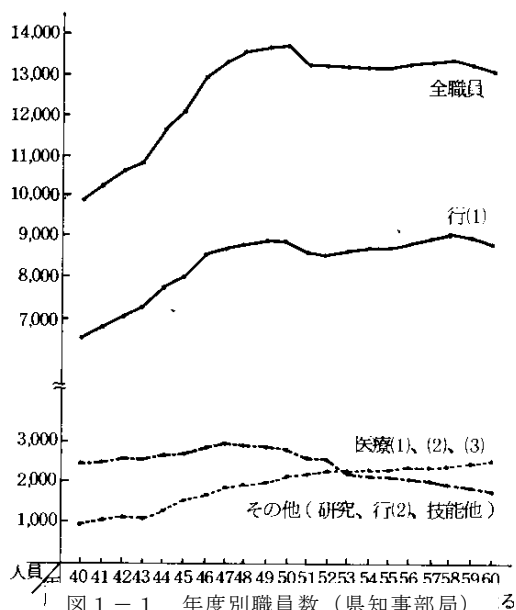


図1-1 年度別職員数 (県知事部局)

これらは、神奈川という地域社会の、個性ある県民のニーズに対応した施策の結果であると言える。

次に、各自治体別の職員数の推移は、図1-2及び図1-3のとおりである。(各自治体との比較の基準を統一するため、「地方公務員給与実態調査統計」から、各自治体の一般行政職の職員数による。以下、各自治体の比較では、断わりのない限り同様とする。)

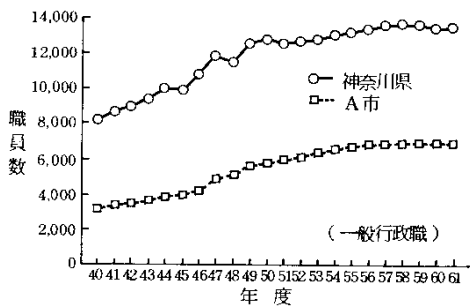


図1-2 年度別職員数推移

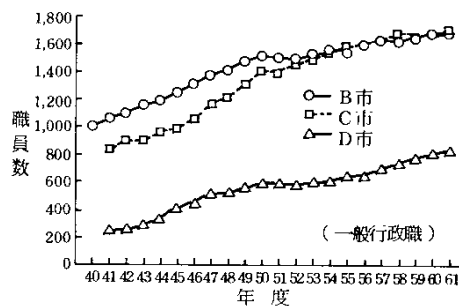


図1-3 年度別職員数推移

この2つの図から、各自治体の職員数の規模は異なるが、おおむね、昭和40年代では職員数が5%~8%の割合で急速に増加しているものの、昭和50年を境とし、この伸びはややスローダウンしており、昭和53年頃から再び漸増傾向となり、ここ2、3年は横ばい状態が続いているなど、ほぼ同様な

動きで推移しているものと言えよう。

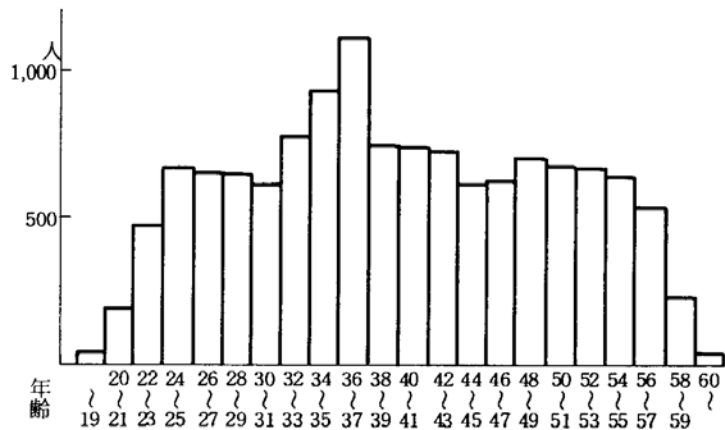
以上みてきた各自治体の職員数の推移から、将来の職員数の動向を予測することは困難であるが、現在地方自治体を取りまく社会経済情勢、財政事情等はきわめて厳しい状況にあること、行財政の運営にあたっては、今後とも行政改革、財政の効率的運営が重要な課題となっている状況にあつて、事務事業の見直しによるスクラップアンドビルドが求められていることなどから、高度経済成長にみられたような職員数の伸びは考えられないであろう。

2 年齢別職員数の推移

(1) 神奈川県知事部局における職員の年齢構成の分布は、図1-4のとおりである。

この図をみて明らかのように、第一次ベビーブーム時に生まれた、いわゆる団塊の世代（この図での年齢は、34歳から37歳）が他の年齢層と比較して突出しており、全職員のうち、約16%を占めている。

次に、各自治体別の年齢構成分布をみると、図1-5～9のとおりである。



出典 神奈川県人事委員会「人事に関する統計書」

図1-4 年齢別職員数（県知事部局）

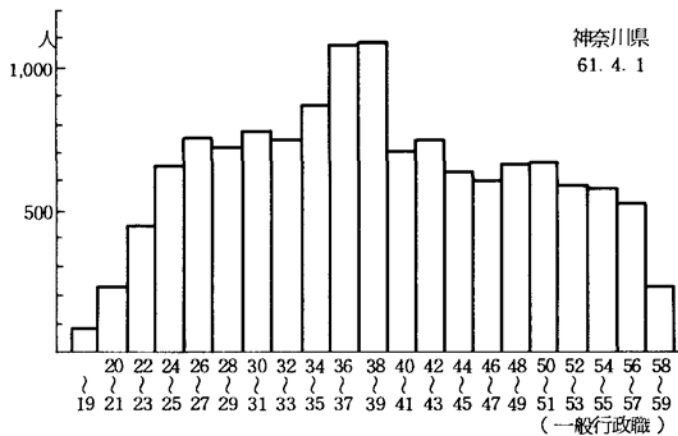


図1-5 年齢別職員数

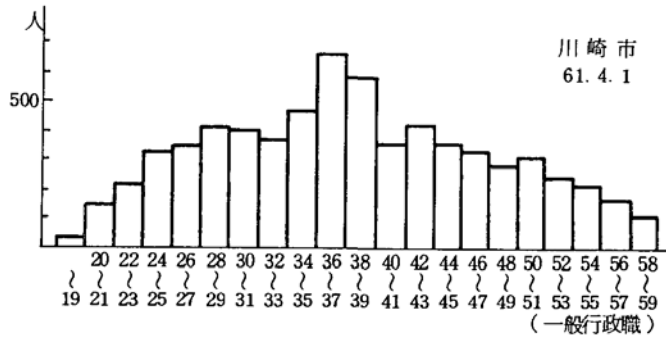


図 1 - 6 年齢別職員数

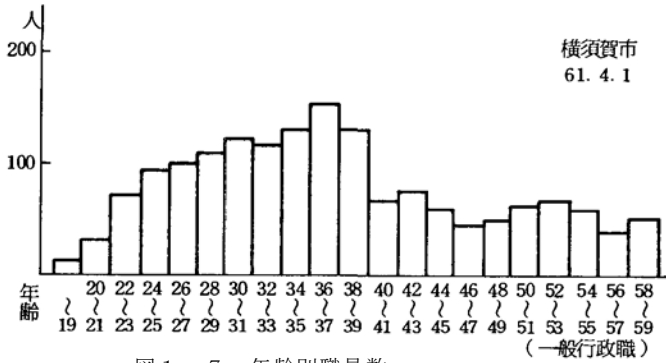


図 1 - 7 年齢別職員数

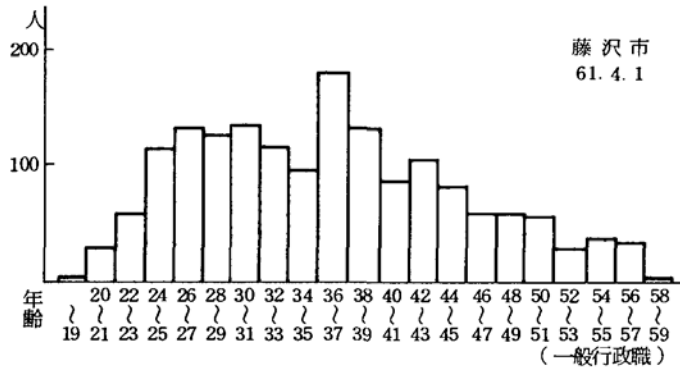


図 1 - 8 年齢別職員数

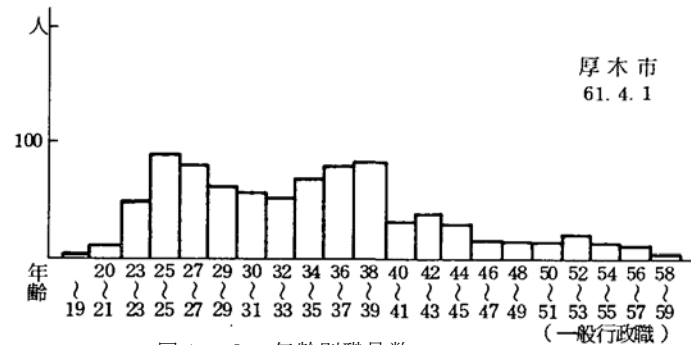


図 1 - 9 年齢別職員数

各自治体の年齢構成分布をみると、いずれも団塊の世代層が1つの山を築いており、また、この層の全体職員数に占める割合も16%を越えているなど類似する点が多いが、年代別職員構成率は図1-10のとおり自治体によってそれぞれ異なっている点もみられる。

(2) 神奈川県知事部局の職員の平均年齢をみると、昭和40年では35.8歳、昭和50年36.8歳、昭和60年39.4歳と着実に上昇している。

各自治体の比較は、図1-11のとおりである。

この図をみると、昭和61年4月1日では神奈川県の職員の平均年齢が最も高く、続いて川崎市、横須賀市、藤沢市、厚木市という順序に並んでおり、平均年齢の推移をみると、横須賀市を除き、ほぼ10年間にわたり、4歳～5歳程度組織全体が年をとったことになっている。

このようなことから考えると、神奈川県にとって中高年齢層の増大に伴う人件費、昇進管理、組織活力等の様々な問題は、より切実な状況にあるのではなかろうか。

(3) 年齢別職員数の将来予測

神奈川県知事部局における行政職給料表(1)の適用職員の年齢別職員数の推移と、10年後における職員数の動向を予測すると図-12のとおりである。

昭和45年当時の年齢構成は、階段状のいわゆるピラミッド型を示しており、組織の拡大とともに職員の大量採用という条件の中で、年功序列型昇進管理が円滑に行えたものと推測できる。

しかし、昭和50年代に入り、未曾有の財政危機を迎えたため、職員の採用等について様々な内部努力を行った結果、各年齢層に断層が生じたものと考えられる。

そして、現在では、昭和40年代後半に採用された職員が、年齢層の中間に位置し、そこが1つの“ふくらみ”となって、ピアダル型の構造を示している。

今後、この団塊の世代層をふくみ、各年齢層がどのように推移していくかをみると、10年後においても、現在とほぼ同様な形を維持してスライドしており、このことは、団塊の世代が管理職適齢期に

	10歳代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代
神奈川県 0.7	21.1	34.1	24.9	19.4	
川崎市 0.4	21.5	36.7	25.9	15.5	
横須賀市 0.7	24.5	39.3	18.2	17.3	
藤沢市 0.2	27.5	39.1	23.8	9.4	
厚木市 0.2	34.9	41.3	15.6	8.0	

図1-10 年代別職員構成率 (61.4.1 現在) (一般行政職)

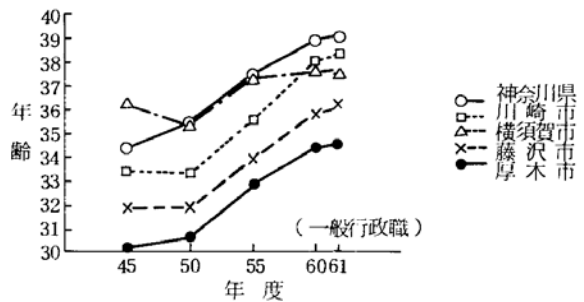


図1-11 平均年齢の推移 (一般行政職)

達する4～5年後には、ポストの確保や昇進管理のあり方など、人事管理全般にわたる様々な問題が最も深刻な状況になることは確実である。

また、このことは、神奈川県のみならず、各市においても、職員の年齢構成をみると同様のことが予測できるといえる。

3 学歴別職員構成の推移

神奈川県知事部局の職員の学歴については、図1-13のとおりである。一見してわかるとおり、昭和40年においては、大卒者の割合が17.2%であったが、50年は30.0%、60年には41.9%と着実にしかもかなりのスピードで高学歴化が進行しており、特に、行政職給料表(1)の採用者をみると、図1-14のとおり最近では8割強が大卒者で占められていることからみても、今後ともこの傾向が続くものと予測される。

各自治体の職員の学歴構成をみても、図1-15のとおり、高学歴化の進行速度に若干の違いはあっても10人のうち半分程度は大卒者が占めており、今後更に増えつつある状況下にあるといえよう。

高学歴化がこのような顕著に進んできたのは、進学率が上昇したことは言うまでもないが、

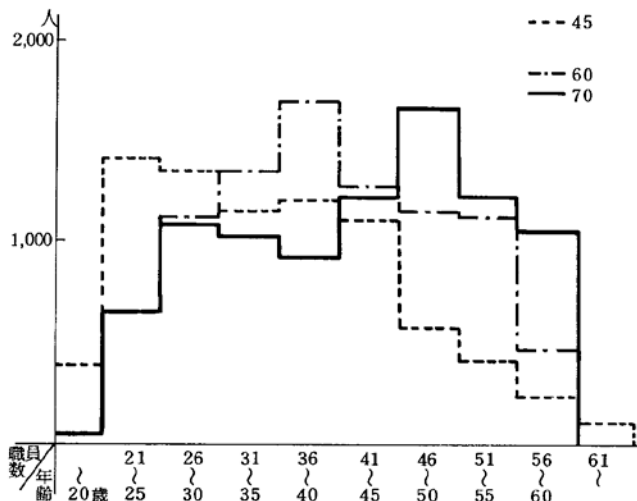


図1-12 年齢別職員の推移（県知事部局 行(1)職員）

年度	学歴			
	大卒	短大卒	高卒	中卒
40	17.2	14.8	47.7	20.3
45	23.7	14.8	45.4	16.1
50	30.0	16.4	40.8	12.8
55	34.7	16.7	36.5	12.1
60	41.9	17.1	31.7	9.3

神奈川県人事委員会「人事に関する統計報告」による

図1-13 学歴別職員構成（県知事部局）

年度	学歴		
	大卒	短大卒	高卒
50	64.5	21.0	14.5
55	78.5	6.4	15.1
59	83.5	4.0	12.5

神奈川県人事委員会「人事に関する統計報告」による

図1-14 行(1)採用者の学歴別職員構造（県知事部局）

地方行政の高度化、複雑化が質の高い仕事を増大させていること、自治体職員は魅力ある職業の1つとなっていることなどに起因するものと考えられる。

しかし、このように高学歴化が進行してきたことは、採用のあり方（上級、中級、初級の区分の見直し）、年功序列型昇進管理の見直しなど、様々な問題を提起しており、これらに対し早急に対応を迫られている現状にあるものと考えられる。

4 階層別職員構成の推移

地方自治体の職制は、必ずしも一様ではなく、都道府県、指定都市、指定都市を除く市町村におおむね区分できるとしても、表1-1のとおり実態は各自治体により各々異なっていると言える（民間企業においては、表1-2のとおり、更に複雑、多岐にわたっている）。

これは、各々自治体の規模、組織、職制が異なっていることはもちろんのこと、職員構成や給料表の構造等の違いから、各自治体が独自の人事管理を行ってきた歴史的所産によることに起因するのであろう。

ここで、神奈川県知事部局における階層別職員数の推移をみると、図1-16のとおりである。

ここでの特徴としては、いわゆる役付職員の占める割合は、

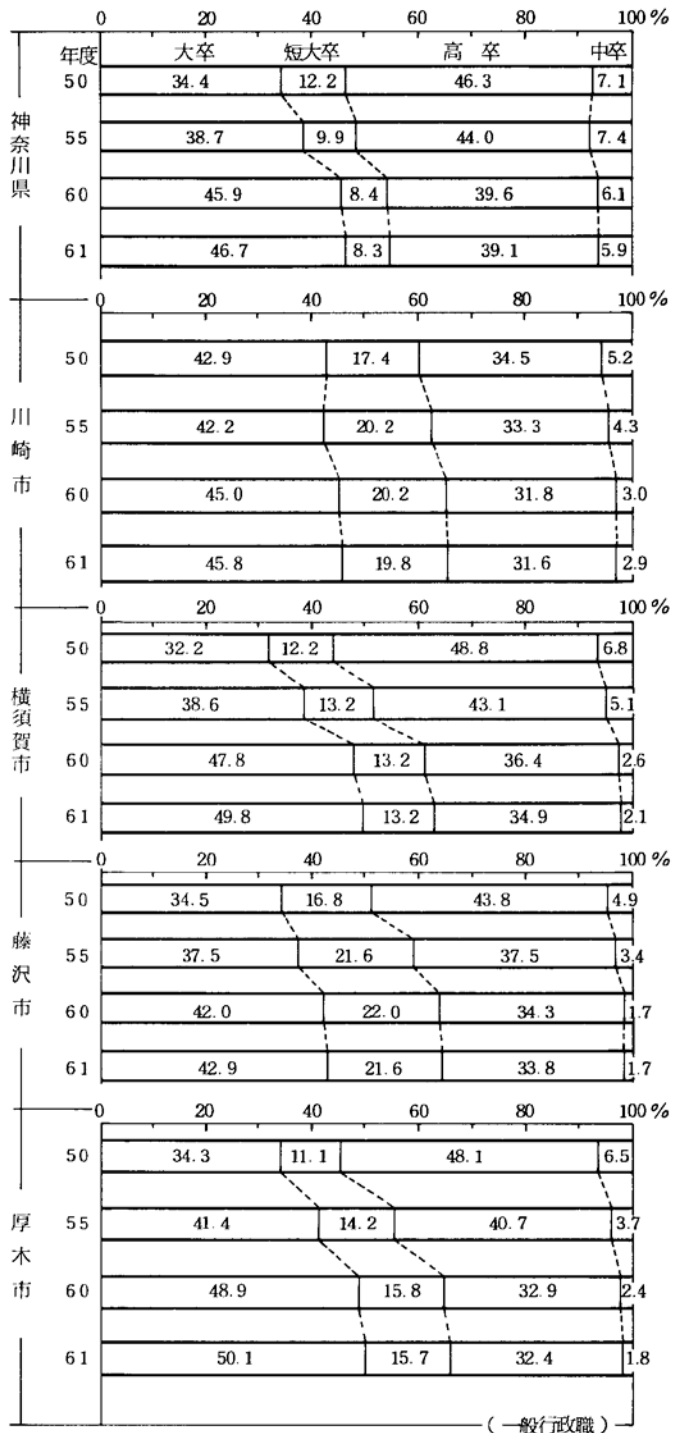


図1-15 団体別学歴別職員構成

昭和 40 年度は 12.8%であったのが、50 年度では 24.7%、60 年度では 40.5%とかなり急激に増加していることを示している。

この原因としては、昭和 40 年代においては、高度経済成長の中で、行政領域の拡大に伴い、組織拡大が行われたこと、昭和 50 年代においては行政需要の複雑、多様化に対応するため、係制を廃止し、班制を積極的に導入することによって組織ライン型からスタッフ型へ移行させ、質の高い行政の推進に対応するため役付比率を高めたこと、また、機構改革により組織の整理統合をはかる一方、行政の迅速的確な対応をはかるため、出先機関に部制を設置したことなどがあげられよう。

しかし、反面、中間管理職が増大し、かえって各職員の職務分担や職務権限が明確でなかったり、役付となっても自分が監督すべき部下がないなど、職員からの不満も高いものとうかがわれるところである。

ところで、役付職員の構成をみるならば、現状以上に役付の比率が高くなることは、組織効率や行政改革等の観点からかなり困難であり、職員アンケートの結果からみてもポストは増やすべきではないとする意見が多いことから考えても、増やすことは好ましくないであろう。しかし、今後、

団塊の世代が図 1-12 の形で推移した場合は、ポストの拡大をはかるか、組織の拡大をはかるか、あるいは昇任選抜を厳しく行うかのいずれかによらなければ、益々昇任年齢が高齢化し職員のモラルの低下、組織運営の停滞をもたらすことは明らかであり、ここに年功序列型昇進管理に対する警告が発せられていると言えよう。そして、このことは、同じ団塊の世代をかかえている各市においても、共通の悩みとなっているものと思われる。

民間企業の調査では、部課長昇進は 2,000 年には 4 人に 1 人まで低下すると予測しており、県でも、このままの状態では、課長クラス以上に昇進する者は、4～5 人のうち 1 人程度となろう。

表 1-1 職 級 数

(団体数)

区 分	職 級 数			計
	5	6	7	
都 道 府 県	5 (10.6%)	27 (57.4%)	15 (31.9%)	47 (100.0%)
指定都市等	8 (66.7%)	4 (33.3%)	0 (0%)	12 (100.0%)
計	13 (22.0%)	31 (52.5%)	15 (25.4%)	59 (100.0%)

全人連任用部会研究報告書による。

表 1-2 民間企業の役職段階数

(単位：%)

企 業 規 模 (従業員数)	役 職 段 階 数						
	3 以下	4	5	6	7	8	9 以上
3,000 人以上	8.5	18.1	32.8	24.3	11.8	3.4	1.1
2,999 人 ～1,000 人	5.0	14.5	25.4	27.5	23.2	2.9	1.5
999 人 ～500 人	3.7	8.8	18.7	31.2	23.7	8.8	2.6
計	6.3	14.9	27.4	26.8	18.2	4.3	2.1

出典 人事院「民間企業の人事制度基本調査」昭和 57 年 10 月

5 男女別職員構成の推移

神奈川県知事部局の男女別職員数は、図1-17のとおりである。

この図をみると、女性職員は昭和40年から50年の間で、全体で3,850人増えている中で1,330人の増、増加率51.8%の高率を示している。しかし、昭和50年から60年の10年間では、40年代とは異なり全体で607人減っている状況の中で女性職員は40人の増、増加率1.3%となっているが、男性の構成比をみると、656人の減、減少率6.6%であることを考えると、スローペースであるが、男性に比して女性職員が着実に増えているものと言えよう。

ところで、昭和59年の総理府の「婦人に関する世論調査」（対象20歳以上の女子）では、女性の職業に対する考え方は、①短期雇用型、②再雇用型、③長期雇用型に分かれていることから、男性に比して多様化していることが認められるが、再雇用型と長期雇用型をあわせると6割強の女性が長期にわたっての雇用を期待しているものと考えられ、また、「女子労働者の高学歴化によって女子の職業能力は著しく向上し、かつ社会への参加意識も高まっている」と言われる今日にあって、女性の職場進出のための社会環境の条件整備を行うとともに、男女を問わず等しく能力開発、能力活用を行うことの必要性が高まってくるものと思われる。

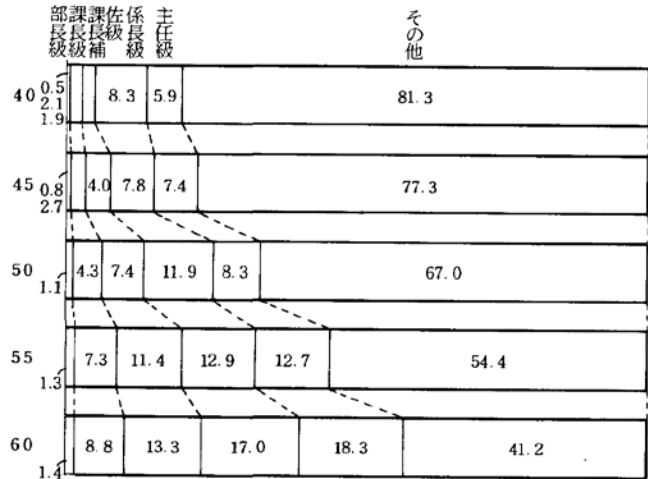
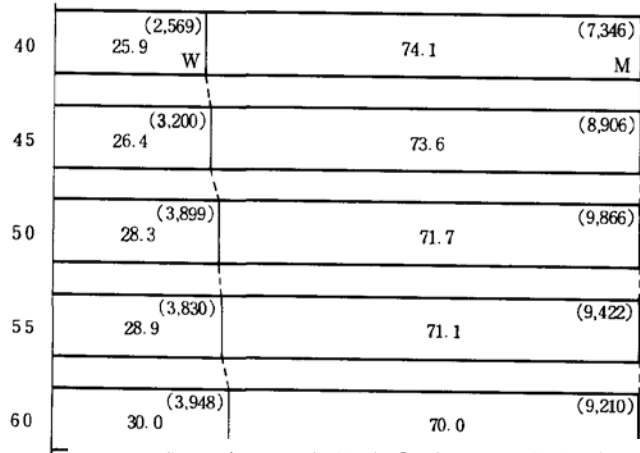


図1-16 階層別職員構成（県知事部局）



出典 神奈川県人事委員会「人事に関する統計報告」

図1-17 男女別職員構成（県知事部局）

第2節 職員アンケート調査の目的

1 調査の目的

現状の人事システムの特徴の一つとしては上位の職（ポスト）に就かなければ仕事の内容、質、権限などが高まっていけないというラインポスト中心の昇進システムが基調であり、それを年功的昇進基準が支えているといえよう。

しかし、自治体及び職員を取り巻く状況は、行政改革による職員定数抑制のなかで第一に行政ニーズの多様化、高度化により行政サービスのソフト化、専門化を促進させ、また事業の見直しとスクラップアンドビルドを進行させているし、第二に職員構成の高齢化、高学歴化の加速化も生じている。

このような変化がラインポスト中心の昇進システムに投影されるなかで、前者からは行政サービスの変化に対応する専門的能力や市民性をもった職員をどのように育成していくか、後者からは団塊の世代が管理職候補者として大量に登場してくるなかで、昇任割合の低下や昇進への不満感、職員の能力に見合った仕事が保障されなくなってくることによる自己実現の疎外などの問題が生じている。

このように現状の人事システムが有効に機能しなくなっている状況に対して、我々はラインポスト中心の昇進だけではなく、仕事において自己実現の機会を保障していく新たな人事システムの構築が急がれていると考える。

このような人事をめぐる過渡期の状況において当事者である職員は、仕事、異動や昇進、上司（部下）との関係、能力開発（自己啓発、研修等）、そして自治体を取り巻く状況に対してどのような意識を持っているのかを明らかにすることを目的とした。

2 アンケートの構造

調査の目的で述べたように、職員が仕事を通して自己実現を図るための人事システムの構築を目的としたことにより、今回のアンケート調査では「仕事の満足感」というキー設問を設定し、①仕事に関連した設問、②異動や昇進に関連した設問、③上司（部下）に関係する設問、④能力開発、研修に関連する設問、⑤自治体及び組織の状況に関連する設問、のそれぞれが「仕事の満足感」とどのような関係（結びつきの強弱）を有しているかを明らかにするように設問間の構造化を行った。また、設問間の相関分析を行うことによって①～⑤のそれぞれの設問項目間の関係も検証し、職員が現状意識している人事システムを浮き彫りできるものとした。

3 調査項目

職員構成の高齢化、高学歴化に対して、この状況を前提とし新しい人事システムの構築に関連し、かつ意識調査によって得られる情報を検討し、次のとおり調査項目を設定した。

- (1) 職員個人の属性（年齢、性別、学歴、職位等）に関するもの
- (2) 職員の職務、異動、昇進、処遇等の制度・運用に関するもの
- (3) 職場の組織風土に関するもの

- (4) 自己啓発、研修に関するもの
- (5) 自治体職員としての認識、役割等に関するもの

4 調査方法及び調査期間

「これからの人事を考えるための職員アンケート調査実施要領」により、昭和 61 年 3 月初旬に調査を開始し、3 月 15 日を調査期限とした。

5 調査対象とサンプリング

(1) 調査対象

神奈川県、横須賀市、厚木市の行政職給料表第一表適用の職員を調査対象に、事務量等を考慮し、5 分の 1 の抽出調査とした。

(2) サンプル数及び回収結果（率）

神奈川県	1,793 人	1,652 人	92.1%
横須賀市	321 人	276 人	86.0%
厚木市	170 人	129 人	75.9%

(3) サンプリングの方法

県及び 2 市の行政職給料表第一表適用の職員を職員番号順に並べ換え、5 等間隔で無作為に抽出した。

6 8 年前のアンケート調査との関係

昭和 52 年度に神奈川県公務研修所（現神奈川県自治総合研究センターの前身）の研究チームが「あすの神奈川を担う職員像を求めて」というテーマで、人事システムの調査研究に取り組むなかで職員アンケート調査を実施したが、今回のアンケート調査との主要な相違点は、①目的では、52 年度チームが人材育成のために各職員の能力の発揮、向上がどのような要素と結びついているかに主眼をおいたのに対して、今回は職員構成の変化という状況を前提とし、そのなかで仕事の満足感（充実感）はどのような要素と結びついているかを検証することを主眼とした。そのため、今回の調査と 52 年度の調査ではかなりの設問項目が入れ換えられている。②対象については、52 年度は神奈川県の知事部局の職員であったが、今回は神奈川県の知事部局、横須賀市及び厚木市の行政職給料表第一表適用の職員としていることである。

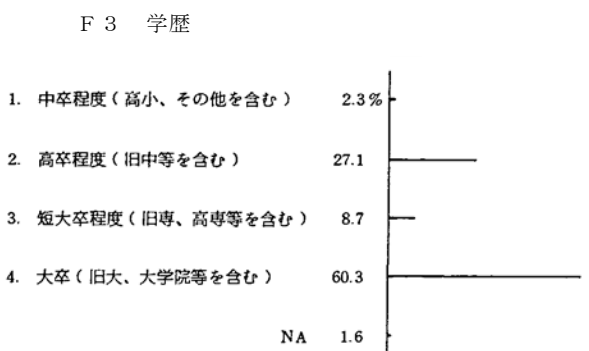
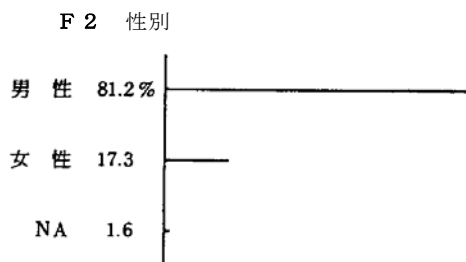
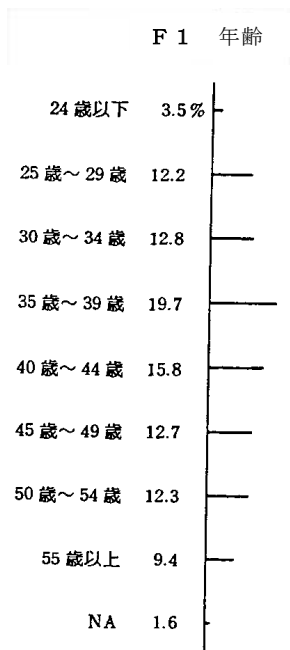
したがって、神奈川県に限っても前回の調査と今回の調査を時系列的に分析していくことは難しく、おたがいに参考程度の関係になるといえよう。

第3節 職員の意識の実態とその傾向

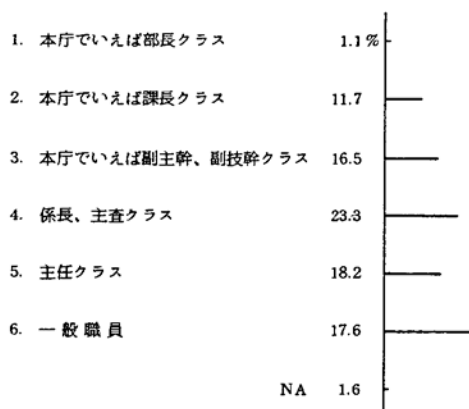
1 アンケート調査の集計結果とその概要

職員個人の属性および職員の職務、昇進、処遇等の制度・運用その他の質問項目別の集計結果は以下に示すとおりである。なお、この集計結果は紙面の都合上神奈川県職員に限っている。

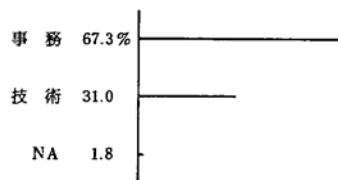
(1) 職員個人の属性



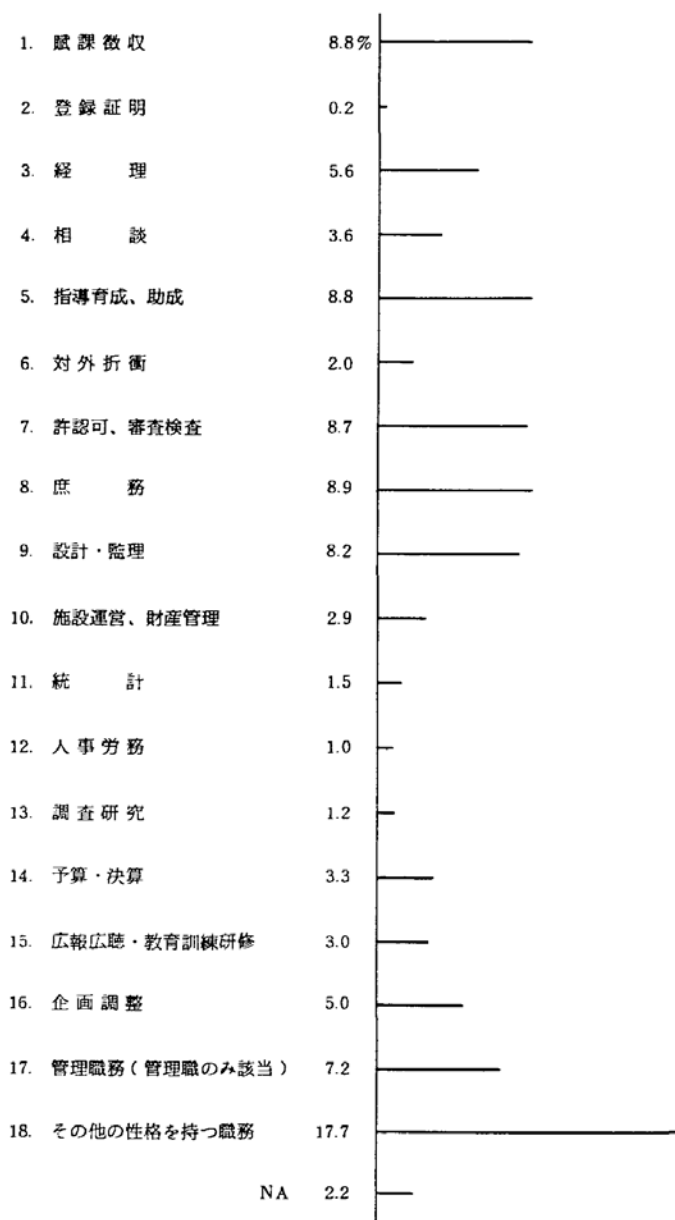
F 4 職位



F 5 職種



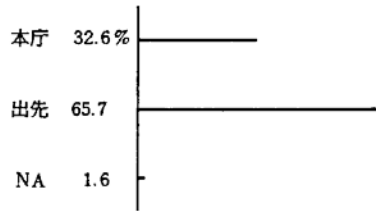
F 6 主として担当している職務



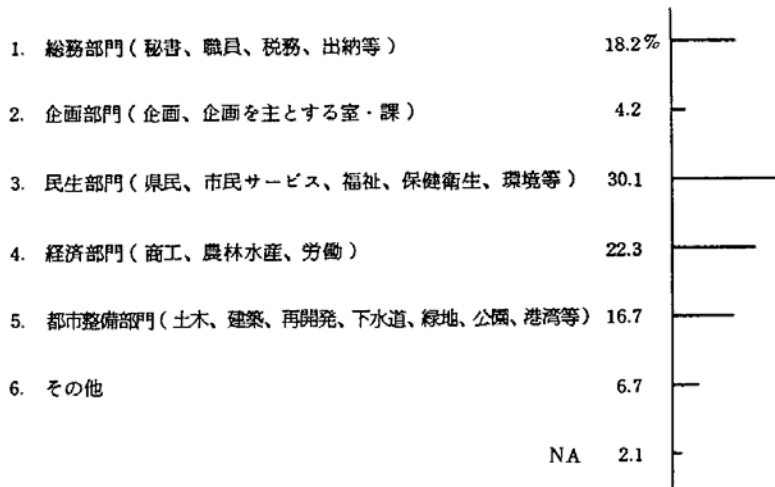
注

職務については、住民対応的職務（1、2、4、5、6）、審査監理的職務（7、9）、庶務的職務（3、8、10、11、13）、管理的職務（12、14、15、16、17）、その他（18）に再分類し集計している。

F 7 本庁・出先機関の別

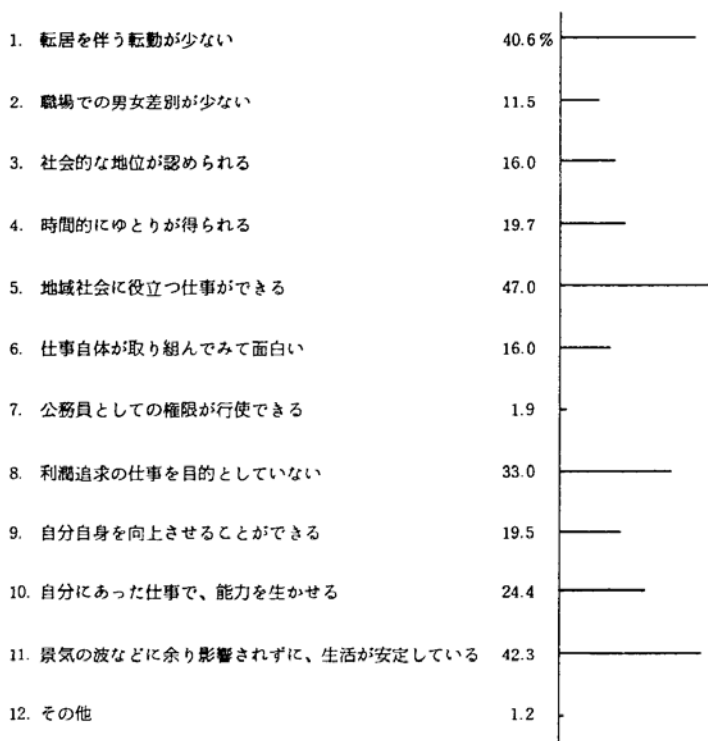


F 8 現在の所属部門



(2) 設問及び回答結果の概要

Q1 あなたは、どういうところに自治体職員としてのよさを感じていますか。次の中からお考えに近いものを三つまで選んで下さい。



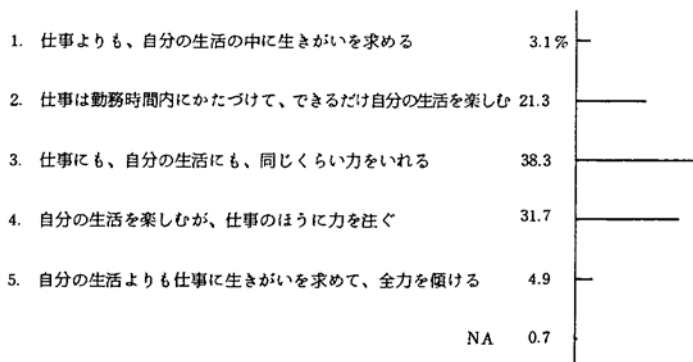
自治体職員のよさとしては、「生活が安定している」、「転勤が少ない」、「時間的にゆとりが得られる」といった生活につながるよさが 102.6%と最も高く、次いで「地域社会に役立つ仕事」、「利潤追求の仕事を目としていない」の自治体の仕事の性格に伴うよさが 80.0%、仕事それ自体によさを認める「自分にあった仕事で能力を生かせる」、「自分自身を向上させることができる」、「仕事自体が面白い」は 59.9%、等となっている。

特徴

- (1) 年齢や職位があがるにつれて、生活につながるよさと自治体の仕事の性格によさを認める傾向から、自治体の仕事の性格と仕事それ自体によさを認める傾向に変化している。
- (2) 年齢や職位があがるにつれて比率が高まるよさは、「地域社会に役立つ仕事」、「自分にあった仕事で能力を生かせる」、「自分自身を向上させる」などである。
- (3) 一方、年齢や職位があがるにつれて比率が低くなるよさは、「利潤追求の仕事を目としていない」、「転勤が少ない」、「時間的にゆとりが得られる」、「男女差別が少ない」などである。
- (4) 女性は、「男女差別が少ない」が 41.8%と高く、一方「転勤が少ない」、「地域社会に役立つ仕事」が平均より 11～15 ポイント低い。

(5) 技術系職員では、「自分にあった仕事で能力を生かせる」が平均より 12.7 ポイント高い。

Q2 あなたにとって、仕事と自分の生活はどんな関係にありますか。次の中から最も近いものを一つだけ選んで下さい。

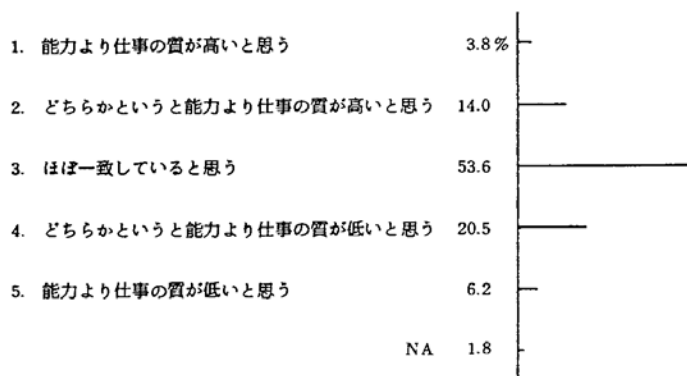


生活重視は 24.4%、仕事重視が 36.6%、両立は 38.3%となっている。

特徴

- (1) 生活重視は、年齢・職位があがるにつれて比率が低くなっており、40代以上と主査クラス以上で平均より低くなっている。一方、仕事重視は高まっており、特に50代後半と副主幹クラス以上では5～7割の高い比率となっている。
- (2) 両立も、年齢・職位があがるにつれて低くなっており、仕事重視に移行した形になっている。
- (3) 生活重視は、30代前半以下と一般職員では仕事重視の比率を上回っているが、それ以降の世代や職位では比率が逆転している。
- (4) 女性は、生活重視が平均より 8.3 ポイント高く、仕事重視は 13.4 ポイント低い。また、技術系職員は、仕事重視が平均より 6.4 ポイント高い。

Q3 自分の能力と現在の仕事の質を比較して、あなたはどのように感じていますか。あてはまるものを一つだけ選んで下さい。

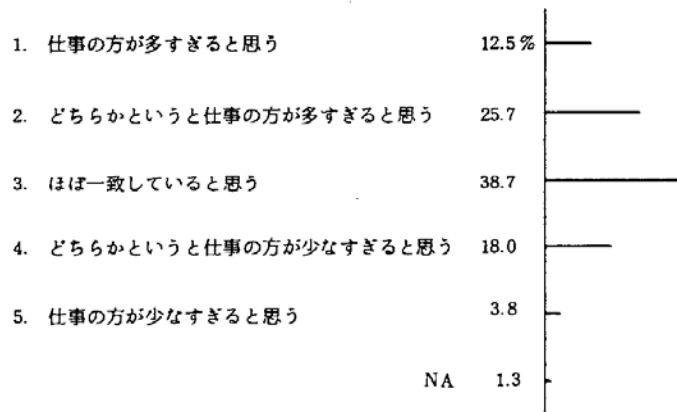


能力より仕事の質が高いは 17.8%、質が低いが 26.7%、一致は 53.6%となっている。

特徴

- (1) 年齢・職位をとってみても「一致」の比率が 4～6 割と最も高い比率となっている。
- (2) 仕事の質が高いは、30 代前半以下と 40 代後半～50 代前半、職位では一般職員と主査クラスが平均より高い比率となっている。
- (3) 仕事の質が低いは、20 代以下と 40 代、職位では一般職員と副主幹～課長クラスが平均より高い比率となっている。
- (4) 50 代後半では仕事の質が高いが 7.1%と平均より 10.7 ポイント低いが、一致は 63.5%と 9.9 ポイント高い。

Q4 自分の能力と現在の仕事の量を比較して、あなたはどのように感じていますか。あてはまるものを一つだけ選んで下さい。

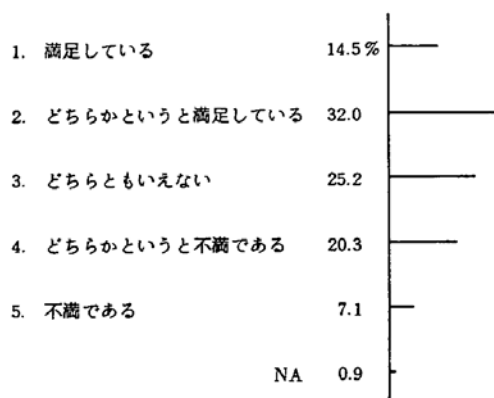


能力より仕事の量が多いは 38.2%、少ないが 21.8%、一致は 38.7%である。

特徴

- (1) 量が多いは、年齢では 30 代後半、職位では主査クラスに比率のピークがあり、また量が少ないの谷になっている。
- (2) 量が多いは、20 代後半と 30 代後半～40 代前半、職位では主任～副主幹クラスが平均より高い比率となっている。また、技術系職員も、量が多いが平均より 7.3 ポイント高い。
- (3) 量が少ないは、20 代以下と 40 代前半、50 代、職位では一般職員と副主幹～課長クラスが平均より低い比率となっている。

Q5 あなたは、現在担当している仕事にどのくらい満足していますか。あてはまるものを一つだけ選んで下さい。

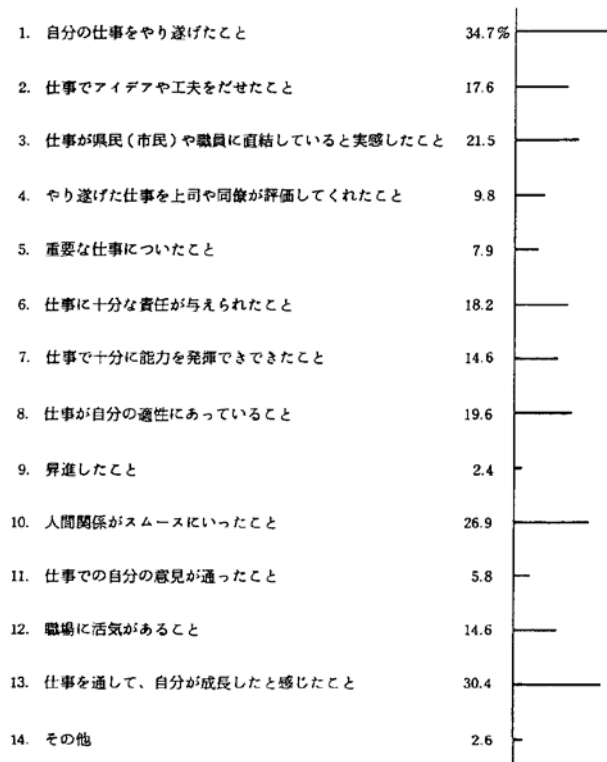


現在の仕事に満足しているは46.5%、不満が27.4%、どちらともいえない25.2%となっている。

特徴

- (1) 満足しているは、年齢・職位があがるにつれて高まっており、40代以上と主査クラス以上は平均より高い比率となっている。特に、50代と副主幹クラス以上は平均より約8~18ポイント高い。
- (2) 不満も、年齢・職位があがるにつれて低くなっており、40代以上と主査クラス以上は平均より低い比率となっている。特に、50代と副主幹クラス以上は平均より約6~12ポイントも低い。また、技術系職員も、不満が平均より7.9ポイント低い。
- (3) 20代後半の職員は不満の比率が満足より高く、また一般職員でも両者の比率は接近している。

Q6 あなたが仕事をしていく中で、この一年間に満足感を覚えたのはどういうことでしたか。ありましたら次の中から近いものを三つ以内で選んで下さい。



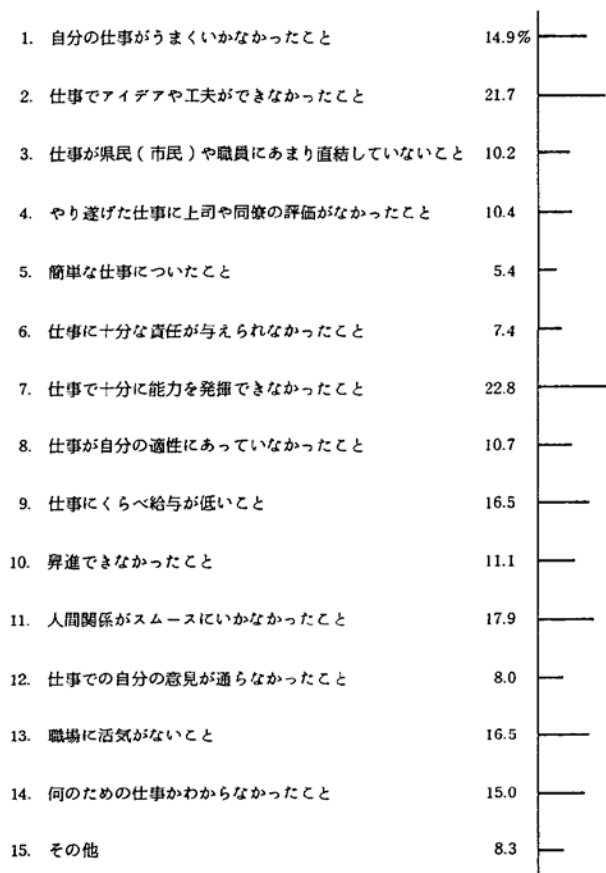
満足感を覚えたことの上位7項目は、(1)自分の仕事をやり遂げた、(2)仕事を通して自分が成長した、(3)人間関係がスムーズにいった、(4)仕事が県民（市民）に直結している実感、(5)仕事が自分の適性にあっている、(6)仕事に十分な責任が与えられた、(7)仕事でアイデアや工夫がだせた、となっている。

満足感の項目を、A「仕事をやり遂げた」、「仕事でアイデア・工夫がだせた」などの担当している仕事の遂行結果から得られる満足感（選択肢1～4）、B「仕事が自分の適性にあっている」、「重要な仕事について」などの組織から提示された仕事の性格や内容等から得られる満足感（選択肢5～9）、C「職場に活気がある」などの組織の状態から得られる満足感（選択肢10～12）、D自己実現（選択肢13）に分けてみると、A＝86.3%、B＝62.7%、C＝47.3%、D＝30.4%となっている。

特徴

- (1) Aの満足項目は、30代以上と主査クラス以上では平均より高い比率となっている。
- (2) B及びCの満足項目は、40代後半以上と副主幹クラス以上が平均より高い。
- (3) 自己実現は、40代以下と主査クラス以下の職員が平均より高い。
- (4) 技術系職員は、Bの満足項目が平均より10.2ポイント高い。

Q7 あなたが仕事をしていく中で、この一年間に不満感を覚えたのはどういうことでしたか。ありましたら次の中から近いものを三つまで選んで下さい。



不満感を覚えたことの上位5項目は、(1)十分に能力を発揮できなかった、(2)アイデアや工夫ができなかった、(3)人間関係がスムーズにできなかった、(4)職場に活気がない、(5)仕事に比べ給与が低い、となっている。

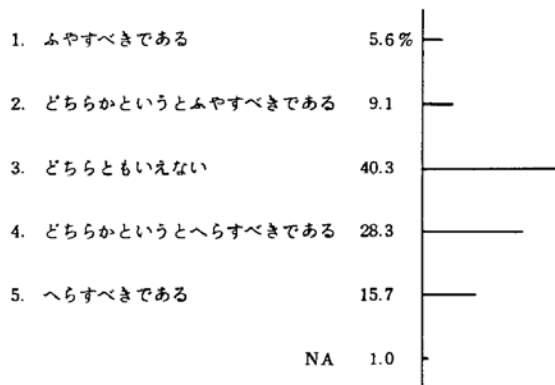
不満感の項目を、A「仕事とうまくいかなかった」、「仕事でアイデア・工夫がだせなかった」などの担当している仕事の遂行結果から生じる不満感（選択肢1～4）、B「仕事が自分の適性にあっていない」、「簡単な仕事について」などの組織から提示された仕事の性格や内容等から生じる不満感（選択肢5～10）、C「職場に活気がない」などの組織の状態から生ずる不満感（選択肢11～13）、D仕事の目的の不明確さ（選択肢14）に分けてみると、A＝57.2%、B＝73.9%、C＝42.4%、D＝15.0%となっている。

満足を覚えた項目（Q6）と不満を覚えた項目の対比では、不満は組織から提示された仕事の性格や内容に関して高くなっている。

特徴

- (1) Aの不満項目は、20代後半、40代、50代後半の職員、職位では主査クラス以上が平均より高い比率となっている。
- (2) Bの不満項目は、20代後半と40代の職員、職位では副主幹クラス以下が平均より高い。
- (3) Cの不満項目は、20代前半以下、30代、40代後半の職員、職位では主任クラス以下が平均より高い。
- (4) 女性は、A及びBの不満項目が平均より7～10ポイント程低く、Cの不満項目が10ポイント高い。
- (5) 本庁職員はAの不満項目が平均より8.2ポイント高く、Cの不満項目は8.8ポイント低い。

Q8 役職数はふやすべきであると思いますか。お考えに近いものを一つだけ選んで下さい。

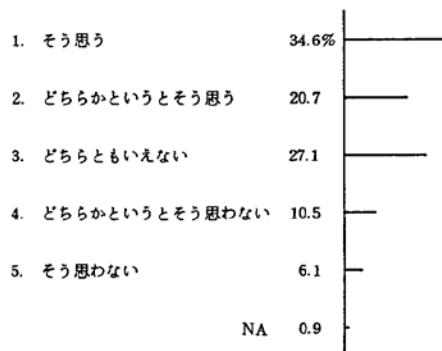


ふやすべきは14.7%、へらすべきが44.0%、どちらともいえない40.3%となっている。

特徴

- (1) どの年齢・職位をとってみても、へらすべきの比率がふやすべきの比率を上回っている。
- (2) 副主幹クラス以下では、職位があがるにつれてふやすべきの比率が高まっており、かつ副主幹クラスでは2割以上になっている。
- (3) へらすべきは、30代と主任クラスがピークとなって比率が増減しているが、副主幹クラスでは12.1ポイント平均より低い。
- (4) 女性は、ふやすべきが10%未満である。

Q9 自治体職員は、住民・市民運動と提携・協力して行政を進める必要があると思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

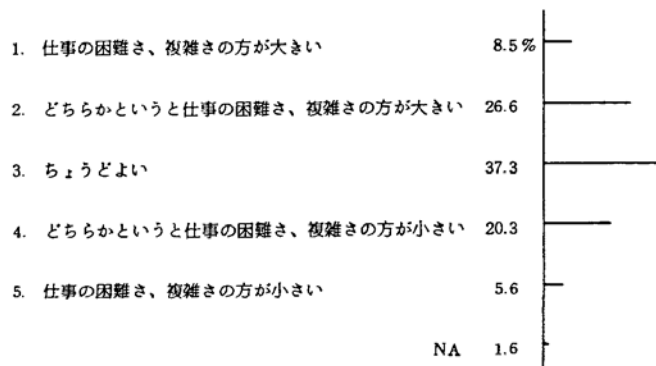


住民・市民運動と提携・協力した行政については、肯定派は 55.3%、否定派が 16.6%、どちらともいえない 27.1%となっている。

特徴

- (1) 肯定派は、どの年齢・職位をとってみても否定派を上回っている。
- (2) しかし、肯定派は年齢・職位があがるにつれて低くなっており、30代～50代前半と主査クラス以上では平均より低い比率となっている。
- (3) 否定派は、40代後半が平均より 8.8ポイント高く、また、副主幹クラス以下では職位があがるにつれて比率が高まっている。
- (4) 女性は肯定派が平均より 9.3ポイント高く、否定派が 9.2ポイント低い。
- (5) 本庁職員は、肯定派が平均より 6.3ポイント低い。

Q10 現在のあなたの職位に対して、あなたに与えられた仕事の困難さ、複雑さをどう思いますか。お考えに近いものを一つだけ選んで下さい。



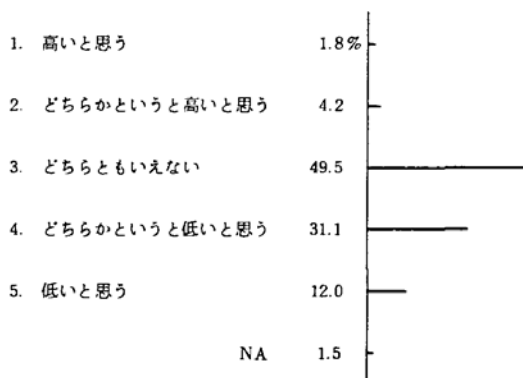
職位より仕事の困難・複雑さが大きいのは35.1%、小さいは25.9%、ちょうどよい37.3%となっている。

全体として、10人中3.5人は職位以上の仕事を果たし、2.5人は職位以下の仕事を行っていると感じており、ちょうどよいと感じているのは4人という結果になっている。

特徴

- (1) 技術系職員は、職位以上の仕事が平均より7.8ポイント高い。
- (2) 職位以上の仕事は、主任クラスを谷として副主幹クラス以下では比率が高まっている。
- (3) 職位以下の仕事は、50代後半、職位では主任クラスと課長クラスが3割を超えた比率となっている。
- (4) 50代後半と課長クラスでは、「職位以下の仕事」の比率が「職位以上の仕事」の比率を上回っている。

Q11 仕事の困難さ、複雑さから考えて、現在のあなたの収入は高いと思いますか。お考えに近いものを一つだけ選んで下さい。

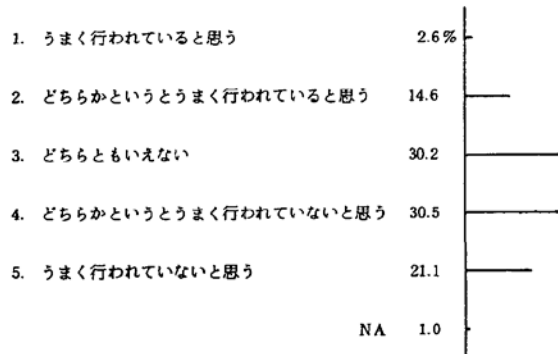


仕事の困難・複雑さに対して収入が高いは6.0%、低い43.1%、どちらともいえない49.5%となっている。

特徴

- (1) 収入が高いは、20代後半と50代後半で約1割となっている。
- (2) 収入が低いのは、20代前半以下と50代後半が平均より約9~11ポイント低く、また職位では、課長クラスが12.2ポイント低い一方、主査~副主幹クラスは平均より高い比率となっている。
- (3) 女性は、収入が低い18.2ポイント平均より低い。
- (4) 技術系職員は、収入が低い50%を超えている。

Q12 現状の人事異動は、うまく行われていると思いますか。お考えに近いもの一つだけ選んで下さい。

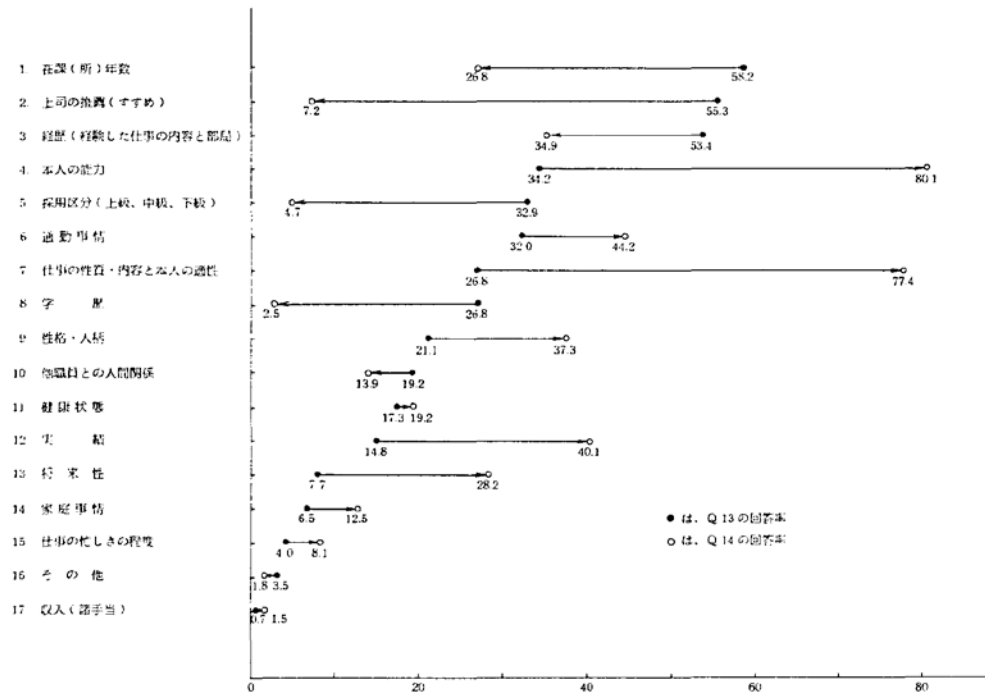


異動がうまく行われているは 17.2%、うまく行われていないが 51.6%、どちらともいえないは 30.2%となっている。

特徴

- (1) 不適正感は、どの年齢・職位をとっても適正感の比率を上回っている。
- (2) 適正感は、40代後半以上と主査クラス以上では平均より高い比率となっている。
- (3) 不適正感は、20代後半～40代前半と副主幹クラス以下が平均より高い比率となっている。
- (4) 本庁職員は、不適正感が平均より 7.2ポイント低い。

Q13 現状の人事異動はどのような基準を重視して行われていると思いますか。下欄の中から五つ以内で選んで下さい。



注 Q13の回答率によって選択肢の並べ替えを行っている。

Q14 では、あなたご自身は人事異動の基準としてどういう基準を重視すべきだと思いますか。上欄の中から五つ以内で選んで下さい。

現状の異動基準としての上位6項目は、(1)在課(所)年数、(2)上司の推せん、(3)経歴、(4)本人の能力、(5)採用区分、(6)通勤事情、となっている。

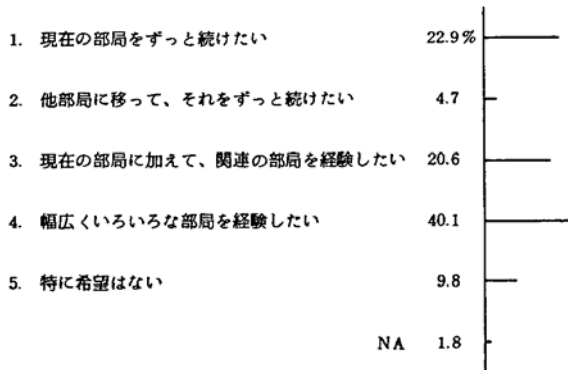
重視すべき異動基準の上位6項目は、(1)本人の能力、(2)仕事の性質・内容と適性、(3)通勤事情、(4)実績、(5)性格・人柄、(6)経歴となっている。

特徴

- (1) 現状と重視すべき異動基準の比較で、20ポイント以上比率が上昇している項目は、(1)「仕事の性質・内容と適性」、(2)「本人の能力」、(3)「実績」、(4)「将来性」である。
- (2) 一方、20ポイント以上低下している項目は、(1)「上司の推せん」、(2)「在課(所)年数」、(3)「採用区分」、(4)「学歴」である。

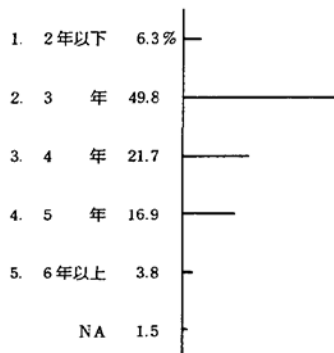
Q15 あなたは、人事異動の際に所属部局の希望がありますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

特徴



- (1) 「現在の部局希望」は、年齢・職位があがるにつれて比率が高まり、40代以上と主査クラス以上は平均より高い比率となっており、特に50代後半は約5割になっている。
- (2) 一方、「幅広い部局希望」は、30代以下と主任クラス以下が平均より高く、特に20代以下と一般職員は5割以上になっている。
- (3) 「関連部局希望」は、50代と課長クラスを除き2割台前半とコンスタントである。
- (4) 学歴が高くなるにつれて、「関連部局も希望」が高くなっている。
- (5) 事務系職員は、「幅広い部局希望」が平均より12.3ポイント高く、「現在の部局希望」は9.7ポイント低い。一方、技術系職員は、「現在の部局希望」と「関連部局も希望」が平均より21.4、11.6ポイント高く、「幅広い部局希望」は26.2ポイント低い。
- (6) 本庁職員は、「幅広い部局希望」が平均より8.7ポイント高く、「現在の部局希望」が8.4ポイント低い。

Q16 あなたの現在の職務において人事異動のサイクルとしてどの位が適当だと思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

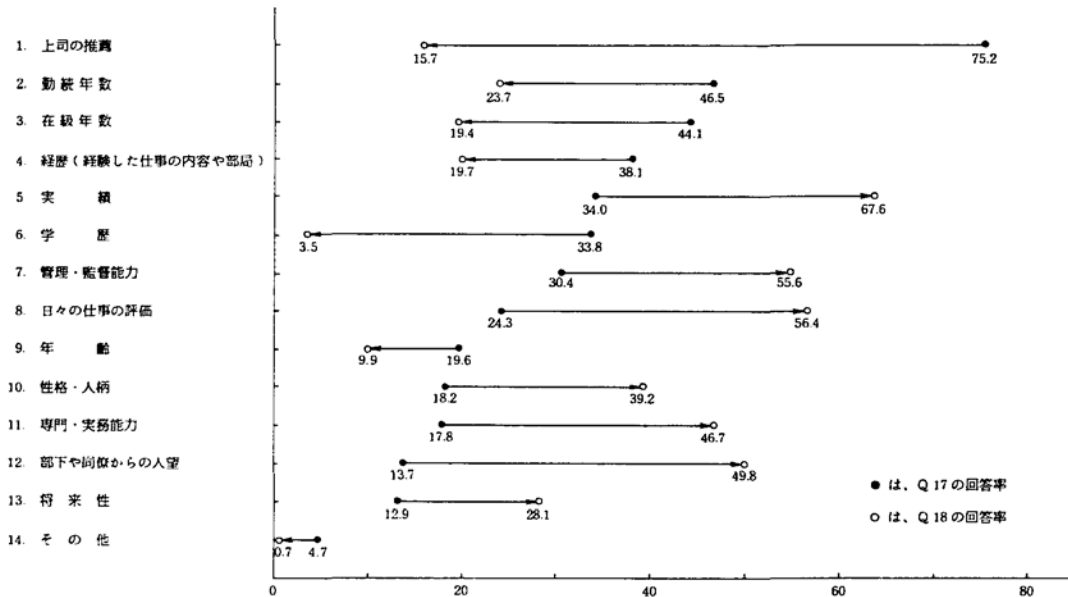


異動サイクルとしては、3年以下 56.1%、4年以上 42.4%となっている。

特徴

- (1) 3年サイクルは、30代前半以下と職位では一般職員と課長クラスが平均より高い比率となっている。
- (2) 4～5年サイクルは、30代後半～40代の職員と職位では主査・副主幹クラスが40%台後半と平均より高い比率となっている。
- (3) 女性は、3年サイクルが平均より6.2ポイント低く、4年以上のサイクルは9.2ポイント高い。
- (4) 技術系職員は、3年サイクルが平均より10.2ポイント低く、4年以上のサイクルが14.3ポイント高い。

Q17 昇進の基準として重視されていると思われるものは次のどれですか。下欄の中から五つ以内で選んで下さい。



注 Q17の回答率により選択肢の並べ替えを行っている。

Q18 では、あなたご自身は、昇進の基準としてどれを重視しますか。上欄の中から五つ以内で選んで下さい。

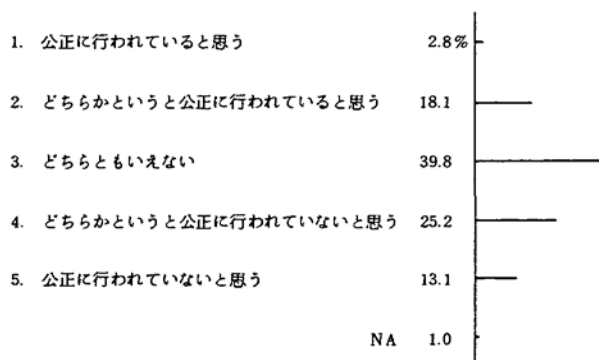
現状の基準の上位6項目は、(1)上司の推せん、(2)勤続年数、(3)在級年数、(4)経歴、(5)実績、(6)学歴となっている。

重視すべき昇進基準の上位6項目は、(1)実績、(2)日々の仕事の評価、(3)管理・監督能力、(4)部下や同僚からの人望、(5)専門・実務能力、(6)性格・人柄、となっている。

特徴

- (1) 現状と重視すべき昇進基準の比較で、20ポイント以上比率が上昇している項目は、(1)部下や同僚からの人望、(2)実績、(3)日々の仕事の評価、(4)専門・実務能力、(5)管理・監督能力である。
- (2) 一方、20ポイント以上低下している項目は、(1)上司の推薦、(2)学歴、(3)在級年数、(4)勤続年数である。
- (3) 特に、学歴、年齢は重視すべき昇進基準では10%未満、上司の推薦、在級年数、経歴は20%未満となっている。

Q19 現在の昇進は、公正に行われていると思いますか。お考えに近いものを一つだけ選んで下さい。



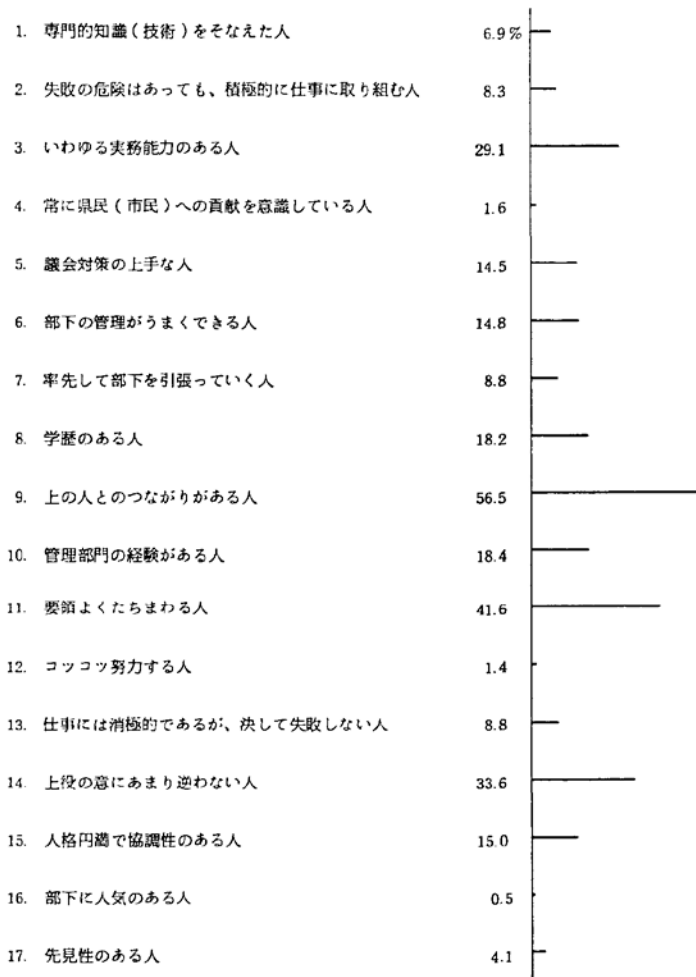
昇進が公正に行われているは20.9%、公正に行われていないが38.3%、どちらともいえない39.8%となっている。

異動の不公正感ほどの高さではないが、全体として不公正感を持っているといえる。

特徴

- (1) 公正感は、年齢、職位があがるにつれて高まっており、40代後半以上と副主幹クラス以上は平均より高い比率となっている。
- (2) 不公正感は、30代後半～40代前半と主任・主査クラスが45～46%台と比率のピークとなっているが、以降年齢・職位があがるにつれて低くなっている。
- (3) 50代後半と課長クラス以上では公正感の比率が不公正感を上回っているが、その他はすべて不公正感が公正感を上回っている。
- (4) 本庁職員は、公正感が平均より6.1ポイント高く、不公正感が6.7ポイント低い。

Q20 あなたはどのようなタイプの人が昇進していると思いますか。次の中から三つ以内で選んで下さい。



昇進する人の上位6タイプは、(1)上の人とのつながりがある人、(2)要領よくたちまわる人、(3)上役の意にあまり逆わない人、(4)いわゆる実務能力のある人、(5)管理部門の経験のある人、(6)学歴のある人、となっている。

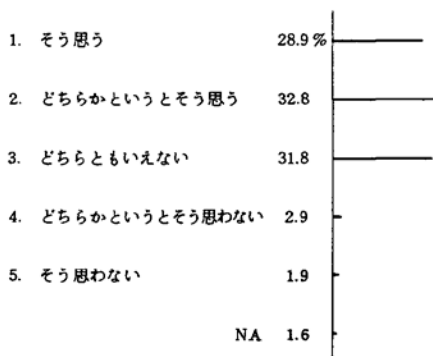
特徴

- (1) 職位があがるにつれて比率が低くなっている昇進タイプは、「要領よく立ちまわる人」、「消極的だが失敗しない人」であり、高まっているのは「実務能力のある人」、「管理部門の経験のある人」、「部下を引っ張る人」などとなっている。
- (2) 技術系職員は、「管理部門の経験がある人」が平均より7.3ポイント低い。一方、本庁職員は、「管

理部門の経験がある人」が平均より 6.8 ポイント高く、「上役に逆わない人」が 9.3 ポイント低い。

(3) 学歴が高くなるにつれて、「学歴がある人」の比率は低くなっている。

Q21 昇進にあたって人事評価をもっと強化すべきだと思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

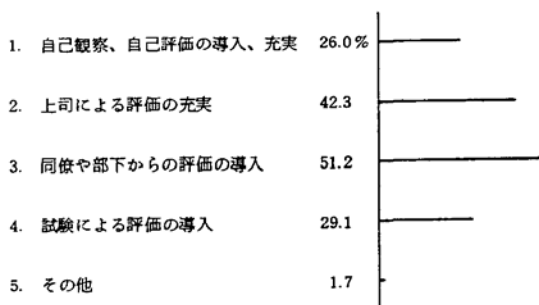


昇進にあたって人事評価を強化すべきは 61.7%、強化すべきでないが 4.8%、どちらともいえない 31.8%となっている。

特徴

(1) 強化すべきは、40代以上と主査クラス以上が平均より高い比率になっている。

Q21 SQ1 1または2に答えた方にお聞きします。あなたは評価の方法としてどれがよいと思いますか。次の中からいくつでも選んで下さい。



特徴

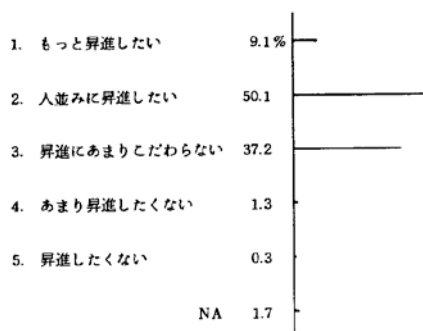
(1) 同僚や部下からの評価は、年齢や職位があるにつれて低くなっているが、40代以下と主任クラス以下は平均より高い比率になっている。また、女性は70%近い回答率となっている。

(2) 上司による評価の充実は、年齢・職位があがるにつれて高まっており、40代後半以上と副主幹クラス以上では平均より高い比率になっている。特に50代と副主幹クラス以上では、同僚や部下

からの評価の比率を上回っている。なお、女性は、7.7ポイント低い評価になっている。

- (3) 試験による評価の導入は、30代後半～40代前半、主任～副主幹クラスが平均より高い比率となっている。なお、学歴が高くなるにつれて、試験による評価は高まっている。

Q22 あなたは、昇進についてどう思いますか。お考えに近いものを一つだけ選んで下さい。

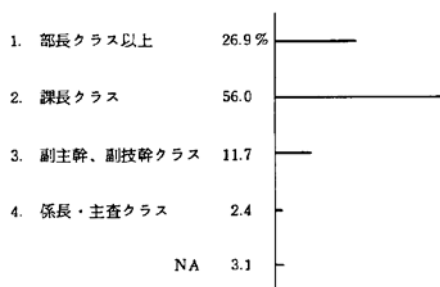


昇進したいは59.2%、昇進したくないが1.6%、あまりこだわらないは37.2%となっている。

特徴

- (1) 「もっと昇進したい」は、30代前半以下と一般職員が平均より高い比率になっている。
- (2) 「人並みに昇進したい」は、副主幹クラス以下では職位があがるにつれて高まっており、また30代後半以上と主任クラス以上では平均より高い比率となっている。
- (3) 「昇進にあまりこだわらない」は、副主幹クラス以下では職位があがるにつれて低くなっているが、30代前半以下と50代前半、主任クラス以下と課長クラスが平均より高い比率となっている。
- (4) 女性は、昇進したいが平均より16.8ポイント低く、昇進にあまりこだわらないは18.9ポイント高い。
- (5) 学歴が高くなるにつれて、昇進したいは比率が高まり、一方、昇進にあまりこだわらないは低くなっている。

Q22 SQ 1または2に答えた方にお聞きします。将来なれるとしたらどの役職まで昇進したいと思いますか。次の中から1つだけ選んで下さい。

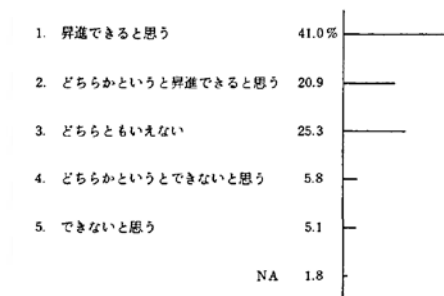


昇進期待職位は、課長クラス以上が82.9%、副主幹クラス以下14.1%となっている。

特徴

- (1) 部長クラス期待は、30代後半～40代前半と主任～副主幹クラスが平均より低い比率になっている。
- (2) 課長クラス期待は、副主幹クラス以下では職位があがるにつれて比率が高まっており、30代後半～40代前半、主査～副主幹クラスが平均より高い。
- (3) 女性は、課長クラス以上が50%弱と低く、一方、副主幹・主査クラスは50%弱と高くなっている。
- (4) 学歴が高くなるにつれて、部課長クラスの比率が高まっており、かつ大卒のみが平均より高い比率となっている。

Q23 あなたは、いまの職位以上に昇進すると思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

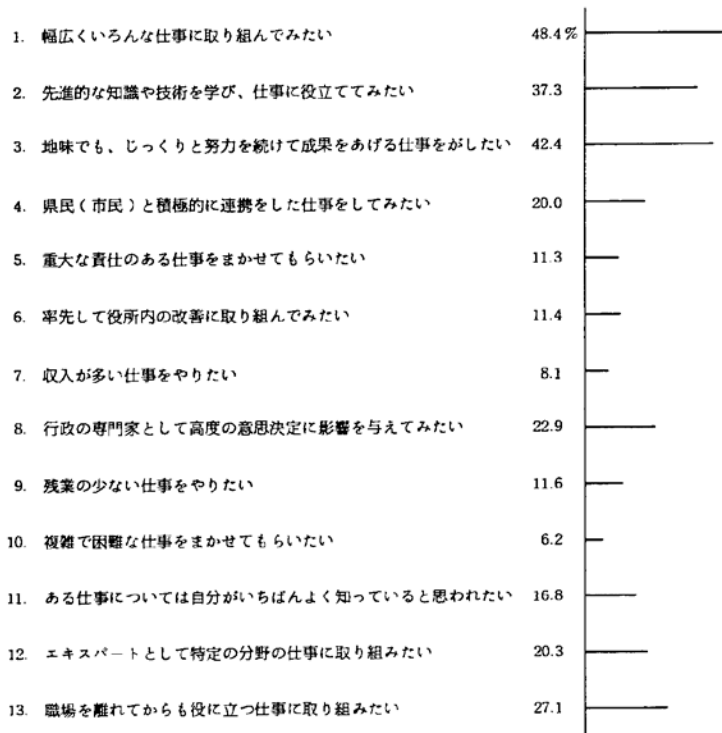


昇進できるは61.9%、できないが10.9%、どちらともいえない25.3%である。

特徴

- (1) 昇進できるは、年齢・職位があがるにつれて低くなっており、40代後半以上と主査クラス以上は平均より低い比率となっている。
- (2) 昇進できないも、年齢・職位があがるにつれて高まっており、50代以上と課長クラスは平均より高い比率となっている。
- (3) 女性は、昇進できるが平均より18.0ポイント低く、昇進できないは8.0ポイント高い。
- (4) 学歴では、昇進できるが大卒のみが平均より高い比率となっており、かつ11.0ポイント高い。また、出来ないも大卒だけが平均より低い。
- (5) 本庁職員は、昇進できるが平均より9.9ポイント高い。

Q24 今後、従来より昇進が難しくなることが予想されますが、昇進するかどうかは別としてあなたはどのように仕事に取り組みたいと思いますか。次の中からいくつでも選んで下さい。



仕事への取り組みかたの上位7項目は、(1)幅広くいろんな仕事、(2)地味でもじっくりと努力を続けて成果をあげる仕事、(3)先進的な知識や技術を学び、役立つ仕事、(4)職場を離れてからも役立つ仕事、(5)高度の意思決定に影響を与える仕事、(6)エキスパートとして特定分野の仕事、(7)県民（市民）と積極的に連携した仕事、である。

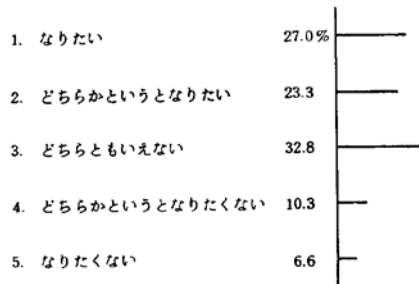
特徴

- (1) 30代以下と一般職員～主査クラスが平均以上の回答率を示す仕事の取り組み方は、(1)幅広くいろんな仕事に取り組む、(2)先進的な知識や技術を学び仕事に役立てる、(3)エキスパートとして特定分野の仕事に取り組む、(4)ある仕事については自分がよく知っている、(5)残業の少ない仕事、(6)収入が多い仕事、となっている。
- (2) 40代以上と主査～課長クラスが平均以上の回答率を示す仕事の取り組みかたは、(1)じっくりと努力し成果のあがる仕事、(2)重大な責任のある仕事、となっている。
- (3) 女性は、「重大な責任ある仕事」、「高度の意思決定に影響を与える」が平均より8～15ポイント程低く、「じっくりと努力し成果のあがる仕事」が12.7ポイント高い。
- (4) 学歴があがるにつれて、「重大な責任のある仕事」、「高度の意思決定に影響を与える」が高くなっている。

まっている。

- (5) 技術系職員は、「幅広くいろんな仕事」が13.0ポイント低く、「先進的な知識や技術を学び役立てる」、「エキスパートとして特定分野の仕事」が平均より8~20ポイント程高い。一方、事務系職員は、「幅広くいろんな仕事」が平均より6.3ポイント高く、「先進的な知識や技術を学び役立てる」は8.7ポイント低い。
- (6) 本庁の職員は、「幅広くいろんな仕事」が平均より7.4ポイント高い。

Q25 あなたは将来管理職になりたいと思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。



管理職になりたいは50.3%、なりたくないが16.9%、どちらともいえないは32.8%となっている。全体として管理職志向が高いが昇進志向(59.2%)よりは低い。

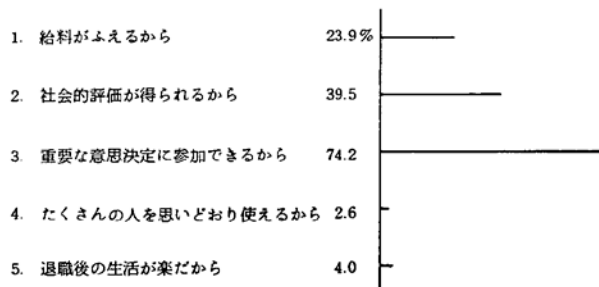
特徴

- (1) 「なりたい」は、職位があがるにつれて高まっており、主査クラス以上では平均より高く、特に副主幹~課長クラスは60%以上である。一方、「なりたくない」は職位があがるにつれて低くなっているが、主任クラス以下では20%以上の高い比率になっている。

なお、年齢的には変化はみられない。

- (2) 学歴があがるにつれて「なりたい」は比率が高まり、「なりたくない」は低くなっている。
- (3) 女性は、「なりたい」が20%弱と低く、「なりたくない」は40%以上と高い。一方、男性は、前者が60%と高く、後者は10%程度と低い。

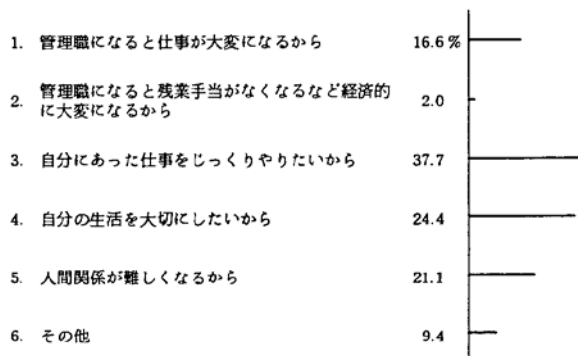
Q25 SQ1 1または2に答えた方にお聞きします。なぜ、管理職になりたいと思いますか。お考えに近いものを二つまで選んで下さい。



特徴

- (1) 重要な意思決定に参加は、20代後半と30代後半～40代前半、職位では主任クラス以下と課長クラスが平均より高い比率となっている。
- (2) 社会的評価が得られるは、職位があがるにつれて高まっている。年齢では30代後半と40代後半以上、職位では主査クラス以上が平均より高い。
- (3) 女性は、重要な意思決定に参加が86.0%と高く、社会的評価が得られるは13.5ポイント低い。
- (4) 学歴が高くなるにつれて、重要な意思決定に参加の比率が高くなっている。

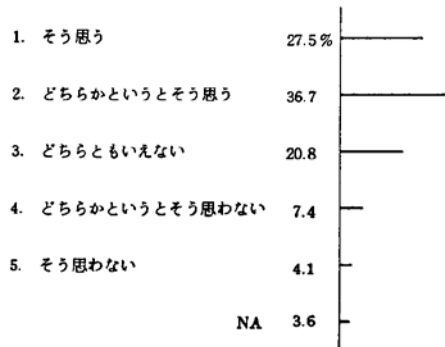
Q25 SQ2 4または5に答えた方にお聞きします。なぜ管理職になりたくないと思われましたか。お考えに近いものを二つまで選んで下さい。



特徴

- (1) 30代以下では「自分の生活を大切にしたい」が第1位であるが、40代以上は「自分にあつた仕事」が第1位となっている。
- (2) 職位では、一般職員は「自分の生活を大切にしたい」が第1位だが、主任クラス以上では「自分にあつた仕事」が第1位となり、副主幹クラスでは60%以上となっている。
- (3) 大卒は、「自分にあつた仕事」が平均より6.4ポイント高い。
- (4) 技術系職員は、「自分にあつた仕事」が50%と高くなっている。
- (5) 本庁職員は、「自分にあつた仕事」が平均より14.4ポイント低く、「自分の生活を大切にしたい」の比率が上回っている。

Q26 上司との人間関係は、うまくいっていると思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

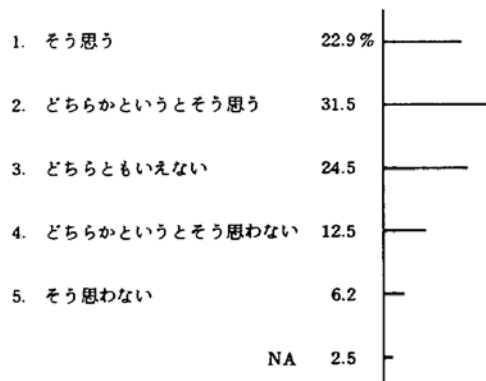


上司との人間関係がうまくいっているのは 64.2%、うまくいっていないが 11.5%、どちらともいえないは 20.8%であった。

特徴

- (1) 「うまくいっている」は、職位があがるにつれて高くなっており、特に課長クラスでは 80%以上に達している。年齢では 20 代前半以下と 40 代以上、職位では副主幹クラス以上が平均より高い比率となっている。
- (2) 「うまくいっていない」も、職位があがるにつれて低くなっており、年齢では 40 代以上、職位では副主幹クラス以上では 10%未満になっている。

Q27 あなたは、仕事をするうえで上司から十分な権限を与えられていると思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

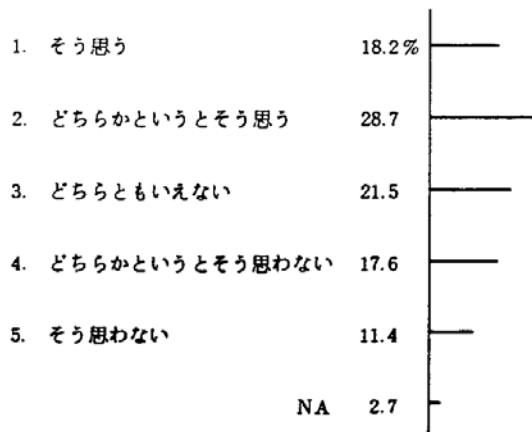


仕事をするうえで十分な権限を与えられているのは 54.4%、与えられていないが 18.7%、どちらともいえない 24.5%となっている。

特徴

- (1) 「与えられている」は、年齢・職位があがるにつれて高くなっており、40代以上と主査クラス以上が平均より高い比率となっている。特に、50代後半と課長クラスでは70%以上になっている。
- (2) 「与えられていない」は、年齢・職位があがるにつれて低くなっており、40代以上と主査クラス以上が平均より低い比率となっている。
- (3) 女性は、「与えられている」が、平均より9.8ポイント低く、「与えられていない」は7.2ポイント高い。

Q28 あなたの職場では、仕事に関する情報や知識を上司から十分提供されていると思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

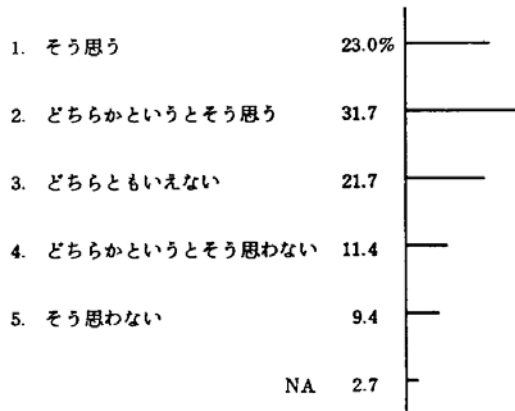


仕事に関する情報や知識が提供されているは46.9%、提供されていないが29.0%、どちらともいえないは21.5%となっている。

特徴

- (1) 「提供されている」は、年齢・職位があがるにつれて高くなっており、40代後半以上と副主幹クラス以上が平均より10ポイント以上高くなっている。
- (2) 「提供されていない」は、年齢・職位が高くなるにつれて低くなっており、40代後半以上と主査クラス以上が平均より低い比率となっている。
- (3) 30代前半以下と一般職員では、「提供されていない」比率が「提供されている」比率を上回っている。また、主任クラスも両者の比率が接近している。
- (4) 女性は、「提供されていない」比率が40%以上であり、「提供されている」比率を上回っている。

Q29 あなたの上司は、決断にあたって部下の意見を十分聞いていると思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

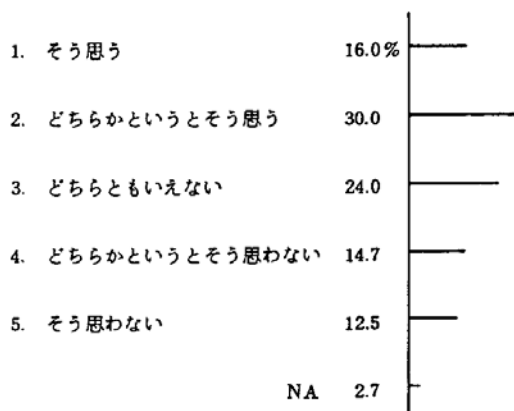


決断にあたって部下の意見を十分聞いているのは 54.7%、聞いていないが 20.8%、どちらともいえない 21.7%となっている。

特徴

- (1) 「聞いている」は、年齢・職位があがるにつれて高まっており、40代後半以上と主査クラス以上が平均より比率が高くなっている。
- (2) 「聞いていない」は、年齢・職位があがるにつれて低くなっているが、30代以下と主査クラスまでが平均より高い比率となっている。
- (3) 女性は、「聞いている」比率が平均より 11.9ポイント低く、「聞いていない」は 7.4ポイント高い。

Q30 あなたの上司は、部下に適切な指導・教育を行っていると思いますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

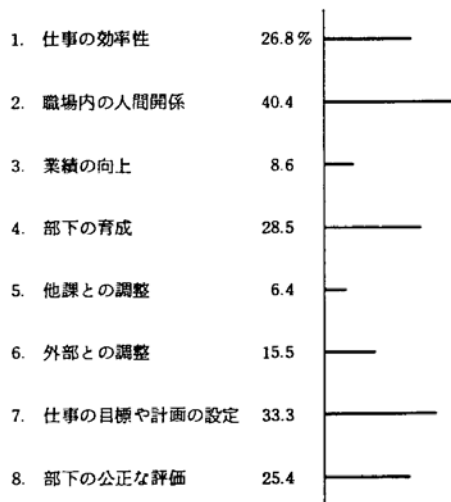


上司による適切な指導・教育が行われているが 46.0%、行われていないは 27.2%、どちらともいえない 24.0%である。

特徴

- (1) 「行われている」は、年齢・職位があがるにつれて高くなっており、20代前半以下と40代後半以上、職位では副主幹クラス以上が平均より高い比率となっている。特に50代と課長クラスでは60～70%台になっている。
- (2) 「行われていない」は、年齢・職位があがるにつれて低くなっているが、30代以下、主任クラス以下が平均より高く30%以上の比率となっている。
- (3) 20代後半では、「行われていない」が「行われている」の比率を上回っており、また、30代前半と主任クラス以下では両者の比率が接近している。
- (4) 女性は、「行われている」が平均より9.9ポイント低く、「行われていない」との比率が接近している。

Q31 管理職は、職務遂行上何に一番重きを置くべきだと思いますか。お考えに近いものを二つだけ選んで下さい。

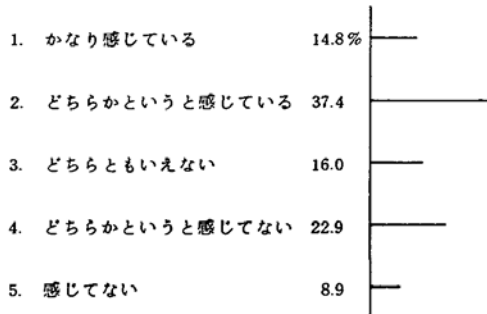


特徴

- (1) 職場内の人間関係は、30代前半以下と50代後半、職位では主任クラスと副主幹クラス以上が平均より高い比率となっている。しかし、本庁職員は平均より6.6ポイント低くなっている。
- (2) 仕事の目標や計画の設定は、30代後半～40代、職位では主任クラスと副主幹クラス以上が平均より高い。また、本庁職員は平均より10.3ポイント高い。そして学歴が高くなるにつれて比率が高まっている。
- (3) 部下の育成は、30代前半以下と一般職員が平均より高い。
- (4) 仕事の効率性は、30代前半以下と50代後半、職位では一般職員と副主幹クラス以上が平均より高い。
- (5) 部下の公正な評価は、30代後半以上、主査～副主幹クラスが平均より高い。
- (6) 課長クラスは、職場内の人間関係、仕事の目標や計画の設定、仕事の効率性、部下の育成、部下の

公正な評価の順の回答比率となっている。

Q32 あなたは、部下と人間関係で難しさを感じていますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

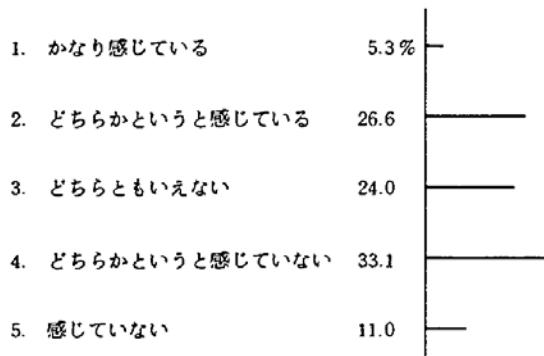


部下との人間関係の難しさを感じているのは 52.2%、感じていないが 31.8%、どちらともいえない 16.0%となっている。

特徴

- (1) 「難しい」は、年齢があがるにつれて高くなっており、40代後半以上は平均より高い比率となっており、特に50代後半は60%台に達している。また、職位では副主幹クラス以上が平均より高い。
- (2) 「難しくない」は、年齢があがるにつれて低くなっており、50代は平均より低い比率になっている。また、職位では副主幹クラスが低い。
- (3) 学歴が高くなるにつれて、「難しくない」の比率が高くなっている。
- (4) 本庁職員は、「難しい」が平均より8.5ポイント低い。

Q33 あなたは、部下へ仕事の権限をおろすことで難しさを感じていますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

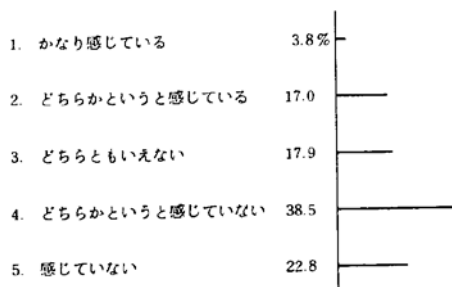


部下への権限委譲について難しさを感じているのは 31.9%、感じていないが 44.1%、どちらともいえない 24.0%となっている。

特徴

- (1) 「難しい」は、年齢があがるにつれて高くなっているが、40代は平均より低い比率になっている。しかし、職位では変化はみられない。
- (2) 「難しくない」は、年齢・職位では変化はみられない。
- (3) 女性は、「難しい」が45.3%と高く、「難しくない」が30.9%と低い比率となっている。

Q34 あなたは、部下へ仕事に関する情報や知識を提供していくことで難しさを感じていますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

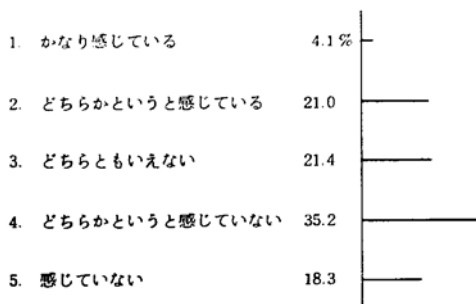


部下へ仕事に関する情報や知識を提供していくことで難しさを感じているのは20.8%、感じていないが61.3%、どちらともいえないは17.9%である。

特徴

- (1) 「難しい」は、年齢があがるにつれて高くなっており、40代後半以上では平均より高い比率となっている。一方、職位では主査～副主幹クラスが平均より高い。
- (2) 「難しくない」は、年齢では40代後半を谷として増減し40代後半のみが平均より低い比率となっている。また、職位があがるにつれて比率が高くなっているが、主査クラスのみが平均より低い比率となっている。
- (3) 女性は、「難しい」が平均より8.5ポイント高く、「難しくない」は8.9ポイント低い。
- (4) 学歴が高くなるにつれて「難しい」の比率が低くなっている。

Q35 あなたは、決断にあたって部下の意見を反映することで難しさを感じていますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

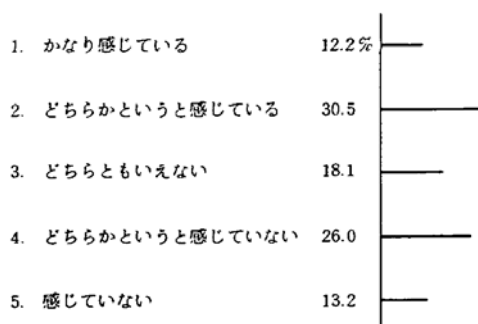


決断にあたって部下の意見を反映することで難しさを感じているは25.1%、感じていないは53.5%、どちらともいえないが21.4%となっている。

特徴

- (1) 「難しい」は、年齢があがるにつれて高まっており、50代以上では平均より高い比率となっている。一方、職位では主査クラスと課長クラスが平均より高い。
- (2) 「難しくない」は、職位があがるにつれて高くなっており、副主幹・課長クラスは平均より高い比率となっている。一方、年齢では変化はみられない。
- (3) 女性は、「難しくない」が平均より10.6ポイント低くなっている。
- (4) 学歴が高くなるにつれて、「難しい」は比率が低下し、「難しくない」は高まっている。

Q36 あなたは、部下に適切な指導・教育を行っていくことで難しさを感じていますか。次の中から一つだけ選んで下さい。

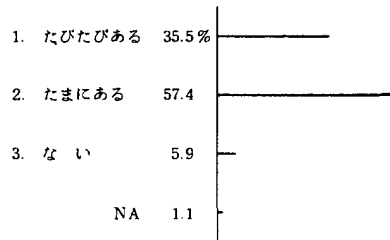


部下に適切な指導・教育を行っていくことで、難しさを感じているが42.7%、感じていないは39.2%、どちらともいえないが18.1%となっている。

特徴

- (1) 「難しい」は、職位があがるにつれて低くなっているが、主査クラスは50%程度が難しいとしている。一方、年齢では、40代後半と50代後半が平均より高い。
- (2) 「難しくない」は、年齢・職位があがるにつれて比率が高くなっており、40代後半以上と副主幹クラス以上では平均より高くなっている。
- (3) 年齢では50代後半、職位では課長クラスは「難しくない」が「難しい」の比率を上回っている。
- (4) 女性は、「難しい」が52.4%と高く、「難しくない」は26.1%と低い比率となっている。
- (5) 本庁職員は、「難しくない」が「難しい」の比率を上回っている。

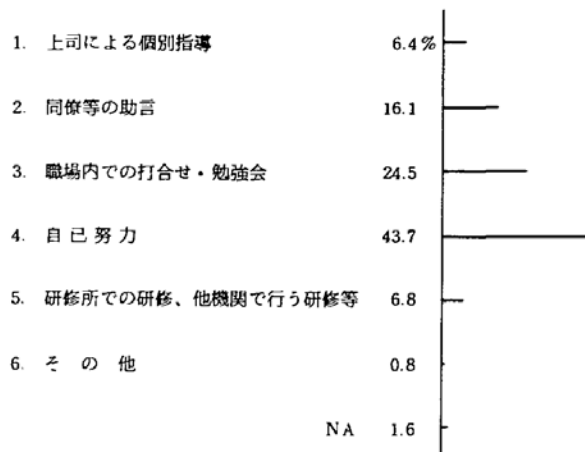
Q37 あなたは、仕事を行っていくうえで、知識や能力の不足を感じたことがありますか。次の中から一つだけ選んで下さい。



特徴

- (1) 「たびたびある」は、年齢・職位があがるにつれて比率が低くなっているが、30代以下と主任クラス以下が平均より高い比率となっている。
- (2) 「たまにある」は、年齢・職位があがるにつれて比率が高くなっており、30代後半以上と主査クラス以上が平均より高い比率となっている。
- (3) 20代以下の職員は、「たびたびある」が「たまにある」の比率を上回っている。
- (4) 女性は、「たびたびある」が平均より10.1ポイント高く、「たまにある」は9.0ポイント低く、両者の比率は接近している。

Q37 SQ 1または2に答えた方にお聞きします。あなたは、そのような不足を感じたとき次のどれに最も期待しますか。一つだけ選んで下さい。



自己努力が最も高いが、上司による個別指導、同僚等の助言、職場内での打合せ・勉強会の三つをOJT（職場内研修）としてみると、OJT 47.0%、自己努力、研修所での研修等の順になっている。

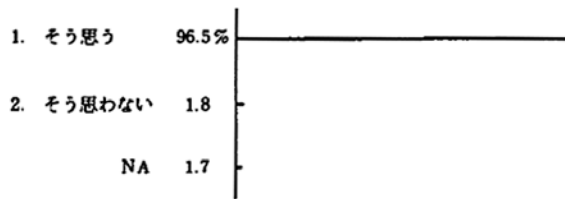
特徴

- (1) 自己努力は、20代前半以下と40代が平均より高い比率になっており、職位では副主幹、課長ク

ラスが平均より高くなっている。

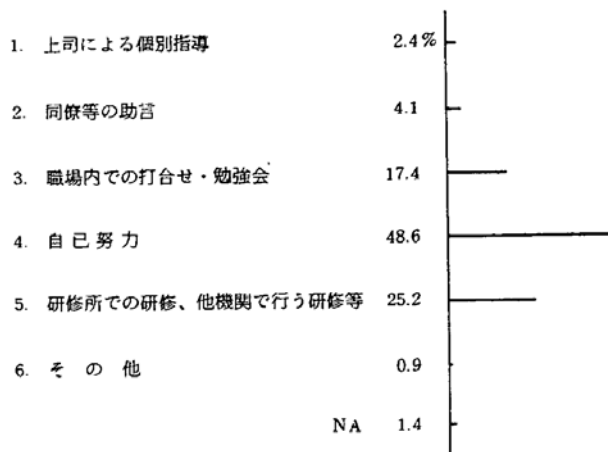
- (2) 職場内での打合せ・勉強会は、30代後半と50代が平均より高い比率になっており、職位では、主査、課長クラスが平均より高くなっている。
- (3) 同僚等の助言は、職位があがるにつれて低くなっており、主任クラス以下が平均より高い比率となっている。一方、年齢では、30代後半以上で比率が低くなっており、平均より高いのは、30代前半までである。
- (4) 基本的に自己努力中心であるが、期待の類型化をしてみると20代後半から30代前半と主任クラス以下は同僚等の助言期待型、30代後半と50代、主査と課長クラスは職場内の打合せ・勉強会期待型、40代と副主幹クラスは自己努力型と分けられる。
- (5) 女性は、自己努力が平均より7.5ポイント低い。
- (6) 技術系職員と本庁の職員、大卒の職員は自己努力がOJTの比率を上回っている。

Q38 あなたは、よりよい仕事を行っていくために、さらに広範な知識や能力を身につけたいと思いますか。一つだけ選んで下さい。



ほとんどの職員が、よりよい仕事のための広範な知識や能力を身につけたいと思っている。

Q38 SQ 1と答えた方にお聞きします。そのようなとき次のどれに最も期待しますか。一つだけ選んで下さい。



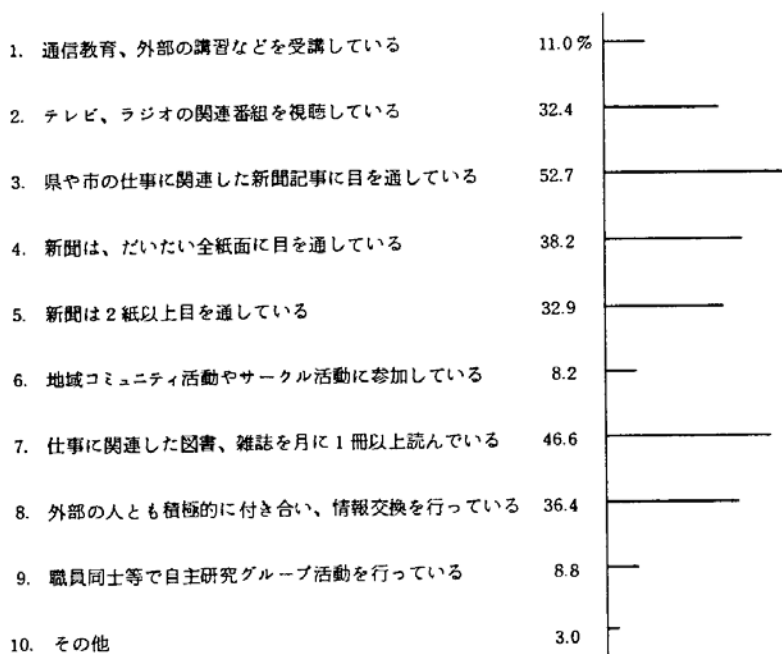
より広範な知識・能力を身につけるためには、(1)自己努力、(2)Off J T（研修所等での研修）、(3)O J Tの順に期待している。

現在の仕事に対する知識や能力の不足の際の期待先が変わって、研修所等での研修が大きく比率を高め、自己努力が若干高まった一方、O J Tが大きく低下している。

特徴

- (1) 基本的に自己努力が最も高く、次いで Off J T、O J Tの順だが、40代後半以上、職位では副主幹クラス以上では Off J TとO J Tの比率が逆転し、特に職場内での打合せ・勉強会の比率が高まっている。
- (2) 期待の類型化をしてみると、Off J T期待型は20代後半～30代前半と主任クラス以下であり、O J T、特に職場の打合せ・勉強会期待型は50代と課長クラス、自己努力型は、20代前半以下と30代後半～40代、主査～副主幹クラスとなっている。
- (3) 本庁職員は自己努力が平均より9.2ポイント高く、研修所等の研修は6.4ポイント低い。また、出先の職員は Off J TがO J Tの比率を上回っているが、本庁の職員では逆転している。
- (4) 学歴が高くなるにつれて、自己努力の比率が高くなり、職場内での打合せ・勉強会の比率が低くなっている。
- (5) 女性は、自己努力が平均より13.6ポイント低い。

Q39 あなたは、仕事に関する自己の能力を伸ばすために、この1年間どのような自己啓発を行ってきましたか。あてはまるものをすべて選んで下さい。



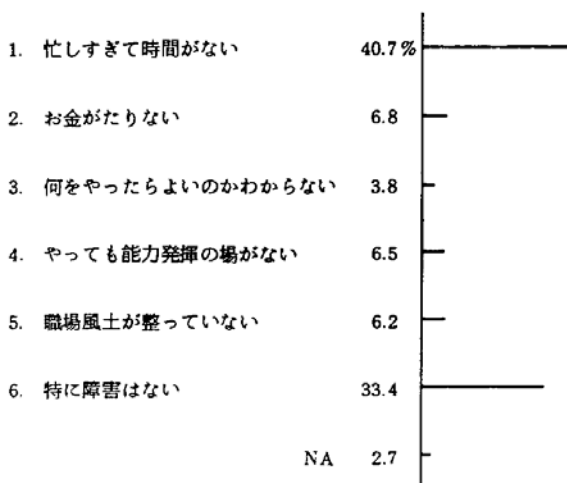
自己啓発の上位4項目は、新聞関係を一括すると、(1)新聞関係、(2)仕事に関連した図書・雑誌を読む、(3)外部の人との情報交換、(4)テレビ・ラジオの関連番組の視聴；であり、その他は10%前後である。

いずれにしても、新聞、図書、雑誌、テレビ・ラジオといった一方向性のメディア中心の自己啓発といえる。自己啓発の平均項目数は、2.7項目となっている。

特徴

- (1) 新聞関係は、年齢・職位があがるにつれて高まっている。
- (2) 仕事に関連した図書・雑誌は、40代以上と主査クラス以上では平均より高い比率になっている。
- (3) 外部の人との情報交換は、年齢・職位があがるにつれて高まっており、40代以上と主査クラス以上では平均より高い比率になっている。
- (4) 自主研究グループは、20代後半～30代前半と50代後半以上、職位では一般職員クラスが平均より高い比率になっている。
- (5) 仕事に関連した図書・雑誌は、技術系職員が64.3%と高く、事務系職員は39.3%と低い。

Q40 あなたの自己啓発にとって最も障害になっている理由を一つだけ選んで下さい。

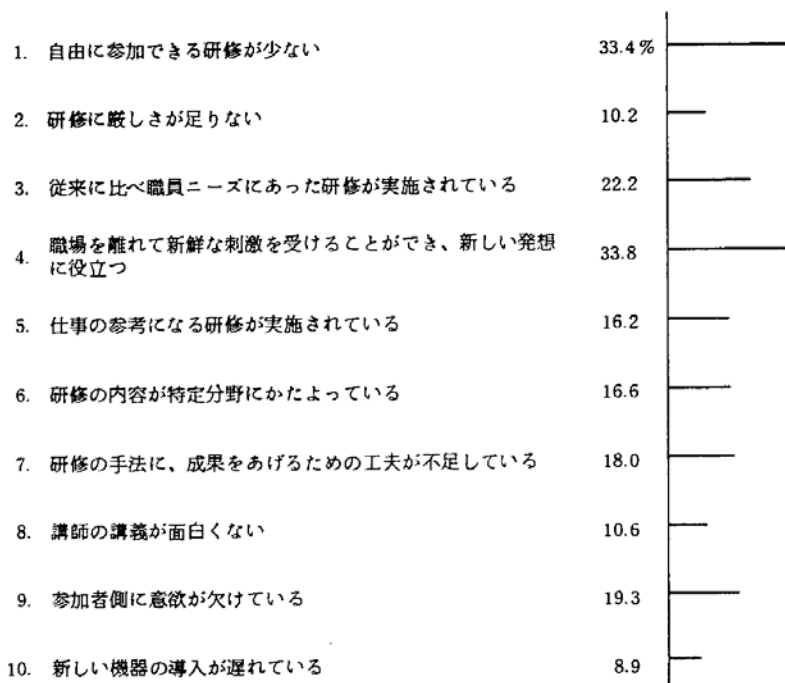


特徴

- (1) 「忙しすぎて時間がない」は、30代～40代前半、職位では主任～主査クラスが高い比率となっている。
- (2) 「能力発揮の場がない」と「職場風土が整っていない」の合計では、20代以下と一般職員で20～30%台に達している。
- (3) 「特に障害はない」は、年齢・職位があがるにつれて比率が高くなっており、50代と課長クラスでは50～60%台の比率となっている。
- (4) 本庁の職員は、「忙しすぎて時間がない」が48.1%と高い。

(5) 女性は、「忙しすぎて時間がない」が 51.2%と高く、「特に障害はない」は 20.4%と低くなっている。

Q41 現在の研修所（研修担当課）等の行う研修についてどう思いますか。あてはまるものをすべて選んで下さい。

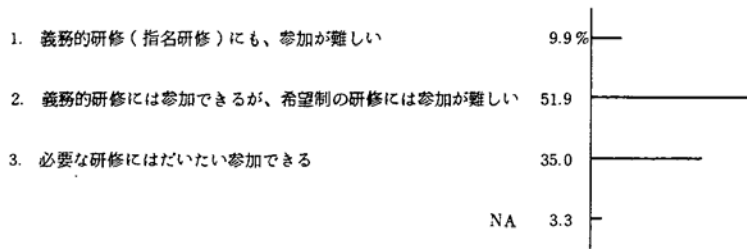


研修所等での研修に対するプラスの評価（「新鮮な刺激をうけ、新しい発想に役立つ」、「従来に比べ職員ニーズにあった研修」、「仕事の参考になる研修」の合計）は 72.2%、それ以外のマイナスの評価は 117.0%となっている。

特徴

- (1) 職位があがるにつれて、研修へのマイナス評価が低くなり、プラスの評価が高まっている。プラス評価では、主査クラス以上が平均より高い。
- (2) 女性は、プラスの評価が 10.8 ポイント低い。また、項目では自由に参加できる研修が少ないが 12.6 ポイント高い。
- (3) 短大卒の職員は、マイナス評価が 19.7 ポイント低く、プラス評価が 18.1 ポイント高い。

Q 42 あなたの研修への参加状況はどのようなですか。一つだけ選んで下さい。

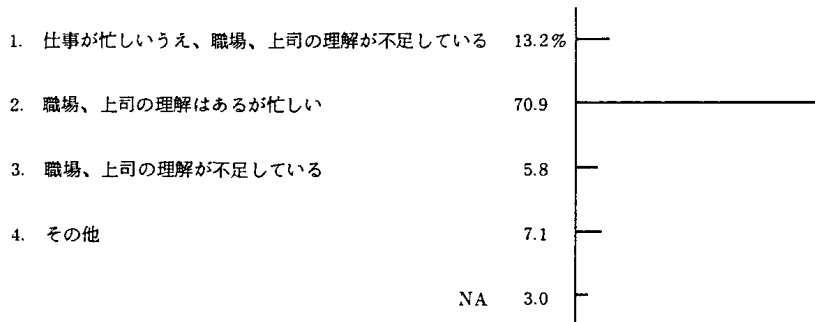


3人に2人は希望制の研修への参加が難しい状況になっている。

特徴

- (1) 義務的研修、希望制研修への参加の難しさは、40代前半と副主幹クラスがピークとなって比率が増減している。
- (2) だいたい参加できるも、40代前半と副主幹クラスを谷として増減している。
- (3) 本庁の職員は、義務的研修も難しいが平均より6.8ポイント高い。
- (4) 技術系職員は、希望制研修は難しいが平均より6.1ポイント高い。

Q 42 S Q 1または2に答えた方にお聞きます。参加が難しい理由の一つだけ選んで下さい。



研修参加を難しくしていく理由としては、職場・上司の理解不足によるもの(1+3)が19.0%、忙しさによるもの(1+2)は84.1%となっている。

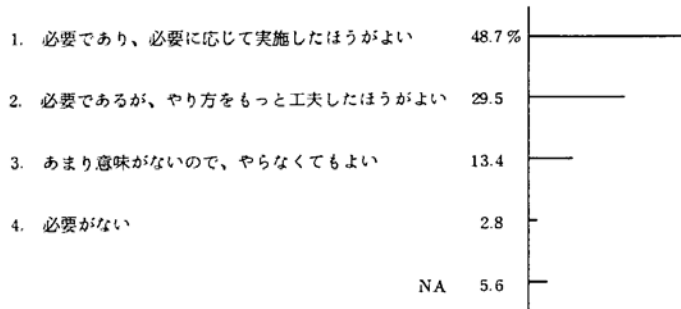
基本的に仕事が忙しいことが研修参加を難しくしている。

特徴

- (1) 「忙しい」は、職位があがるにつれて高くなっており、主査クラス以上では平均より高い比率になっている。一方、年齢では30代後半～50代前半が平均より高い。
- (2) 本庁の職員は「忙しい」が91.0%と高くなっている。
- (3) 「理解不足」は、職位があがるにつれて低くなっているが、主査クラスまでは20%以上と平均より高い比率となっている。一方、年齢では、30代前半までと40代後半が平均より高い比率となっている。

(4) 女性は、理解不足が平均より 7.9 ポイント高く、忙しいは 12.6 ポイント低くなっている。

Q43 あなたは、このようなアンケート調査についてどう思いますか。



工夫の必要を含めて、アンケート調査の必要性を認めるグループが 78.2%、必要がないとするグループ 16.2%の結果である。

全体として、このような人事に関するアンケート調査が求められているといえる。

特徴

- (1) 必要は、40代前半と主査クラスを谷として増減し、20代以下と職位では一般職員と課長クラスが平均より高くなっている。
- (2) 必要ないも、40代前半と主査クラスを比率のピークとして増減している。
- (3) 学歴が高くなるにつれて、必要ないの比率は低くなっている。

第4節 アンケート分析から得られた知見

この節では、各項目間のクロス集計や相関関係などを参考にして、次の項目に絞って分析を試みた。

- 1 各人の生活と仕事の関係の違い（Q2）は、職務遂行にどのような影響を与えているであろうか。
- 2 各人が現在担当している職務の質及び量に対する評価は、職務満足とどのような関係にあるであろうか。
- 3 現在実施されている人事異動及び昇進の基準について、評価意見が分かれる主な要因は何なのか。また、あるべき基準を職員はどのように考えているのであろうか。
- 4 若手職員は職務に対して消極的なのか、それとも積極的なのか。一若手職員の意識を探る。
- 5 管理職志向が極めて高い中において、それにこだわらない少数派の職員は、職務の中で何によって自己実現欲求を満足させているのであろうか。

アンケートの分析にあたって、管理・監督の職にある職員と一般職員とを対比する形を多くとっているが、それはリーダーと部下の間では職務上の意識の差がかなりあると思われたからである。

なお、管理監督層とはアンケートの都合上、旧の副主幹、副技幹以上の職にある職員を対象とし、ここではそれを「管理層」と表現していることをあらかじめことわっておく。

1 生活と仕事の関係の違いによって、職務遂行にどのような影響を与えているのであろうか。

アンケートQ2で、職員の仕事と生活の関係を尋ねているが、その結果を

- (1) 管理層、一般職に分類したもの。
- (2) 特徴のある年齢別に分類したものが下記の表1-3である。

表1-3 仕事と生活関係

分類	対象職員	構成率		
管理層	472名	仕事重視派 62%		中間派 25% 生活重視派 13%
一般職	1,180	仕事重視派 26%	中間派 43%	生活重視派 28%
20歳台	259	仕事重視派 12%	中間派 51%	生活重視派 37%
35～45歳	587	仕事重視派 34%	中間派 42%	生活重視派 24%
平均	1,652	仕事重視派 37%	中間派 39%	生活重視派 24%

(注) 仕事重視派はQ2の選択肢の4.5、中間派は選択肢3、生活重視派は選択肢1.2に回答した率の合計である。

表1-3から管理層の仕事重視傾向が極めて高いことがよくわかる。一般職に比べては勿論であるが、仕事の中心的担い手である35～45歳の職員に比べても、その率は極めて高い。因みに管理層のこの傾向は、10歳刻みのどの年齢階層よりも仕事重視傾向であった。

管理層がこのような傾向を示している原因は、もともと仕事指向の高い人が管理・監督職へ就いたためと判断するのか、或いは高い地位や職責によって仕事重視へとシフトしたと判断するのか、どうであろう。この分析は後述するとして、ここでは後者が大きな原因であると述べておく。

次に、若手職員の意識はかなり端だつて異なっているだろうと考えられがちだが、この結果をみてどうだろうか。20歳台で仕事重視派は12%であり、これは他の層と比較しても確かに低い率である。しかし生活重視派は37%でこれは確かに高い率であるが、働き盛りの年代の24%と比べても著しく高いとはいえない。それよりも、仕事も生活も同じように力を入れると回答する率が高いことをふまえれば、青年期特有の何に対してもインタレストを持つ傾向を示しているに過ぎず、必ずしも仕事に対して消極的な姿勢をとることを意味しているものではないと思われる。何故ならば5段階選択肢では、20歳台で仕事より自分の生活が大事とはっきり言いきる職員は、他の年代と同じように少数であるからである。

次に、表1-4管理層と一般職に分類して、生活と仕事の関係の違いによって、仕事の満足度に差があるかどうかを見たものである。

表1-4 仕事の満足度(Q2×Q5)

分 類	対象人数	満 足		どちらとも いえない		不 満	
		人	%	人	%	人	%
管理層 仕事派	294	179	61.9	68	23.1	47	16.0
” 中間派	116	62	53.5	27	23.3	27	23.2
” 生活派	62	33	53.2	16	25.8	13	21.0
一般職 仕事派	301	158	53.2	64	21.2	79	26.2
” 中間派	507	231	45.5	134	26.4	141	27.8
” 生活派	332	93	28.0	101	30.4	138	41.6
平 均	1,637	768	46.9	416	25.4	453	27.7

(注) 満足はQ5の選択肢1、2、不満は選択肢4、5に回答した率の合計である。

表1-4によれば、管理層では仕事と生活の関係にかかわらず、仕事に対する満足度はほぼ一定している。

しかし一般職では、生活派のみが他のグループに比べてかなり違った率を示している。

すなわち、管理層では、各人の生活と仕事の関係が、仕事の満足、不満足に与える影響はほとんどないといえるが、一般職ではそれはかなり差が出ている。このように管理層と一般職では、異なる傾向を示すのは何故か。それはまた、管理層の職務の要因が、職務満足へとシフトさせる何かを含んでいるのか、次に探ってみよう。

アンケートQ6で、この一年間に満足感を覚えた項目(一人三問以内で回答)を表1-4と同じ分

類によって集計し直してみた（表は省略）。

それによると、管理層では平均回答率は、仕事派 2.68 問、中間派 2.42 問、生活派 2.29 問で、仕事派の高い回答率が目をひく。しかし項目ごとには「自分が成長した」で生活派が低い以外は、回答率にそれほど差はみられなかった。

同様にアンケート Q 7 で、この一年間に不満感を覚えた項目（一人三問以内で回答）も同様な分類によって集計し直してみると（表は省略）、まず、平均回答率は管理層ではどの派も大差はなく約 1.9 問であったが、仕事派の方が生活派に比べて、若干高い値を示していることが注目される。

すなわち、項目ごとでは、仕事派は「アイデアや工夫が生かされない」など、職務遂行過程での不満が高い。また「何のための仕事かわからない」では、かなり低い回答率であった。

一方、生活派では「職場に活気がない」「何のための仕事かわからない」で若干不満は高いものの、平均的には不満の表れは低いものであった。

次に、一般職についてみてみよう。

まず、満足項目に対する平均回答率であるが、仕事派 2.40 問、中間派 2.26 問、生活派 1.85 問で、生活派はかなり低い回答率であった。また項目ごとには「重要な仕事に就いた」「自分が成長した」「十分な責任のある仕事に就いた」で、生活派の回答率は低かった。

これとは対比的に、仕事派は「仕事をやり遂げた」「自分が成長した」で高い回答率を示していた。

同様に不満項目に対しては、各派ともに平均回答率はほとんど差はなく、約 2.0 問であったが、生活派では「何のための仕事かわからない」「適性に合っていない」で、仕事派の約 2 倍の不満割合を示していた。

また仕事派の不満は、管理層の仕事派と同様「アイデアや工夫が生かされない」が若干高い値を示していた。

以上の結果を総合してみると、まず管理層でも一般職でも仕事派は、担当している職務の適性を自覚したうえで高い満足感を示し、彼らの不満は職務遂行上の過程における達成等に関するものが高かった。

一方、生活派に関しては、管理層は仕事派に比較すれば相対的に満足感は低いものの、不満感もあまりない。これに対し一般職では、「何のための仕事かわからない」「十分な責任のない仕事に就いた」「適性に合っていない」等、職務の根本的なあり方に対して不満が高い。職務に対する根本的なあり方が疑問視されれば、職に対して不満が生じるのも当然であろう。

生活派でも管理層と一般職とでは満足度が異なる理由は、前者はその職務上、職務の重要性や責任がかなり明確であるが、後者は、不明確な職務の中であって尚かつ地位も責任もあいまいであるが故に、不満が生じると推論できる。しかもこの不満は仕事派が示す職務遂行過程のそれとは異なり、根本的なものであるところに問題がある。

以上の分析をふまえて、ここで再び「仕事と生活の関係の違いによって、職務遂行に影響を与えるであろうか」と問うたとき、一般職の生活派に不満が高い理由は、彼らの職務に対する根本的なあり方が疑問視されているが故と分析される。それは“生活派は不満を示す傾向が高い”と結びつくのではなくむしろ不満であるが故に生活派へとシフトする職員が少なくないのではないかと予測される。

これが職務上、責任もありまた満足を得られやすい管理層に、生活派と回答する職員が少なかった理由ではないだろうか。

我々の分析によれば、仕事と生活の関係の違いが、職務遂行に影響を与える度は少なく、むしろ職に対する根本的なあり方の認識によって、それは大きく影響されていると思われた。いやそれ以上に、職に対する根本的な認識は、各人の仕事と生活の関係をも変えてしまうともいえよう。つまりそれは、その人の生き方にも影響を与えるものともいえよう。

2 各人が現在担当している職務の質及び量に対する評価は、職務満足とどういう関係にあるであろうか。

前項の、「各人の仕事と生活の関係の違いによって職務遂行にどのような影響を与えているか」、という分析では、確かにアンケートの上からは影響があるような偏りをみせてはいたが、その原因は生活における仕事の位置づけそのものに起因するより、各人が就いている職の根本的なあり方によって左右されることが大きかった。

ここでは、職そのものに対する見方と、職務満足との関係について、さらに分析を進めてみよう。

表1-5は、アンケートQ3、「自分の能力と現在の仕事の質」の関係を問うたものと、Q4、「自分の能力と仕事の量」の関係を問うたものとをクロス集計し、それを管理層と一般職に分類したものである。

表1-5 仕事の質と量

分 類		構 成 率			
管 理 層	472名	高質多量 29%	高質少量 43%	低質多量 6%	低質少量 21%
一 般 職	1,137名	〃 33%	〃 39%	〃 7%	〃 20%
合 計	1,609名	〃 32%	〃 40%	〃 7%	〃 21%

(注) 高質多量は、Q3の選択肢1、2、3に回答し、かつQ4の選択肢1、2に回答した比率
 高質少量は、Q3の選択肢1、2、3に回答し、かつQ4の選択肢3、4、5に回答した比率
 低質多量は、Q3の選択肢4、5に回答し、かつQ4の選択肢1、2に回答した比率
 低質少量は、Q3の選択肢4、5に回答し、かつQ4の選択肢3、4、5に回答した比率

表1-5によれば、管理層と一般職はかなり一致した構成比率を示し、質の面からは約70%の職員が高いと評価し、量の面からは約40%の職員が多いと評価している。

また、表1-6は、仕事の質量の分類と、「満足度」をクロス集計したものである。

表 1-6 仕事の満足度(Q 3 × Q 4 × Q 5)

分 類		対象人数	満 足		どちらとも いえない		不 満	
		名	名	%	名	%	名	%
管 理 層	高質多量	136	91	66.9	33	24.3	12	8.9
”	高質少量	204	151	74.0	37	18.1	16	7.8
”	低質多量	30	5	16.7	8	26.7	17	56.7
”	低質少量	102	27	26.4	33	32.4	42	41.1
一 般 職	高質多量	377	193	51.1	93	24.6	91	24.0
”	高質少量	448	227	50.7	138	30.8	83	18.6
”	低質多量	77	13	16.9	16	20.8	48	62.4
”	低質少量	234	48	20.5	53	22.6	133	56.9
平 均		1,608	755	46.9	411	25.5	442	27.6

表 1-6 によれば、管理層も一般職も共に、仕事の満足度は職務の質に対する評価によって極めて明瞭に関係づけられていることがよくわかる。すなわち、能力に比べて質が高いとする職に就いている職員は満足度が高く、逆に質が低いとする職に就いている職員は不満が高い。また、仕事量は高質と評価する職員にとっては、ほとんど影響を与えていないが、低質と評価する職員にとっては満足度に一層の負の要因として相乗作用を及ぼしているようである。すなわち、高質に多量に加わっても、不満が増加するという事は少ないが、低質に多量に加わると、更に不満が募るということである。

次に同じ分類によって、アンケート Q10、「仕事の困難、複雑さ」をみてみよう。

表 1-7 仕事の困難・複雑さ(Q 3 × Q 4 × Q10)

分 類		人 数	困難さ複雑さ 大 き い 方		ちょうどよい		困難さ複雑さ 小 さ い	
		人	人	%	人	%	人	%
管 理 層	高質多量	135	89	65.5	32	23.5	14	10.3
”	” 少量	202	55	26.9	105	51.5	42	20.6
”	低質多量	30	15	50.0	4	13.3	11	36.7
”	” 少量	101	10	9.8	19	18.6	72	70.5
一 般 職	高質多量	376	227	60.1	115	30.4	34	9.0
”	” 少量	448	111	24.8	244	54.5	93	20.8
”	低質多量	76	33	42.9	18	23.4	25	32.5
”	” 少量	232	31	13.3	67	28.6	134	57.3
平 均		1,600	571	35.7	604	37.8	428	26.5

表 1-7 でも管理層、一般職共に、多量は困難さを大きくし、高質は少しだが同様に困難さを大きくしている。それ故、高質多量と低質多量は困難さ複雑さが大きいと答え、高質少量と低質少量は困難さ

複雑さは小さいと答える中であって、高質組はちょうどよいと過半数が答えていることは、極めて示唆に富んでいる回答といえる。すなわち、「高質で少量」は職員にとって最も望ましい状態と推論できる。

ここで、先に分析した仕事の質量と満足度の関係に、この困難複雑さを加味してみよう。

それによると、困難さ複雑さが大と答える高質多量組と低質多量組では、満足度は極端に異なっている。つまり高質多量組は困難複雑さを克服して満足を示し、逆に低質多量組は困難複雑さ故に、益々不満が募るといえる。同様に、困難複雑さが小と答える高質少量組と低質少量組では、低質少量組は困難複雑さが小さいにもかかわらず不満を示すこと大なのである。つまり仕事の質の高さは、量や困難さや、複雑さを越えて職員の満足感の大きな要因であり、逆に質の低さは、それだけで職務に対する不満感の原因であるが、さらにそれに量や、複雑さ困難さが加われば、不満感はますます募っていくという傾向を示している。

我々はこの分析によって得られた知見は、今後の人事システムや職務のあり方を問うに際しては極めて示唆に富むものであると思っている。すなわち、今日の職員は、職務の中で何を要求し、どうあれば職務満足を示し、それはどのような状況を克服していき、職務充実につながっていくかのヒントになっているからである。

逆に、職員にとって職務の中で自己実現を図ることが難しく、困難さや仕事量のみが増加していった場合、いかに不満が募っていくかを教えてくれる。

職務の効率化が叫ばれている現在、個々人にとっての職のあり方が問われないままで、効率化を追求することは基本的に誤りであり、それはますますのモラルダウンを招く可能性は高い。自治体は、職員の最大限の自己充実を図ることが出来るシステムを模索していくことが必要であろう。

それでは次に、職員のより具体的な意識や行動を探るために、「満足」「不満」「とり組みたい仕事」について、それぞれの要因を分析してみよう。

アンケートQ6により、まず満足要因については表1-8のとおりである。これは一人3問以内で回答を得たものであり、ここではその項目のうち全体的に回答率が高いものと、職務の違いによって回答率に差がある項目をまとめてみた。

まず平均回答数をみると、管理層の高質少量組が一番高く、彼らの満足感が高いことはうなずけるところであるし、一般職の低質少量組で一番低く彼らの満足感が低いことも同様にうなずける。

全体的に高い回答率を示す項目では、上位二つは職員の仕事上の達成動機が満足されたことによるものであり、これらは職務満足の基本をなすものである。次に「良好な人間関係」が高い率を占めており、住民や職員に直結した仕事を評価する職員は、総じて管理層が高い。

次に回答率に差がある項目については、各人の仕事そのものとの係りや、仕事そのものの具体的なレベルに対する内容であり、管理層、一般職共に、低質多量組で極めて低い回答率である。

次に表1-9で、アンケートQ7により不満項目についてみてみよう。

まず平均回答率であるが、満足要因とはまったく対象的に、管理層、一般職共に低質多量組が高い回答率を示している。

次に項目ごとの回答率であるが、不満要因では前にみた満足要因とは異なり各分類ごとに回答にバラツキがある。

全体的に不満率が高い項目は、人間関係や職場の雰囲気、或いは職場の制度的なあり方など、工夫をすれば改善が可能ではないかと思われる項目が主なものである。

これに対して回答率に差がある項目は、仕事そのものに関する不満や昇進や給与等、各人に直接関係する項目が主なものである。このうち「仕事がうまくいかない」という職務遂行上の不満は高質組で高い値を示している。また、低質組で不満が高い項目は「何のための仕事かわからない」「適性に合っていない」「簡単な仕事に就いた」が上位を占め、これは先にも触れたように職務に対する根本的な不満である。これら職務の質的な不満に量が加味されて、更に不満が募る傾向にあることは前述した通りである。

このように不満に関しては、高質組と低質組では不満の内容が根本的に異なった次元で認識されているところにその特徴があり、今後の人事システムを考察するに際しては、十分注意を払わなければならないことだと思われる。

また、「給与が低い」と不満を表明する職員は、仕事の量と結びつけて考える傾向にある。このことに関してはQ4「仕事の量」とQ11「収入の多少」との相関関係をみたところ、0.29の値を示し、かなり高い有意水準を示していた。因みに、「仕事の質」との関係を見たところ、そこには相関関係はほとんど示されていなかった。

公務員の給与は、職務給制度として職の質によって決定されるが、現実の給与の多少は仕事の量によって判断されがちなのである。従って、給与上の不満は、職務の質に関係するところの自己実現欲求に対する不満へと結びつくことは、直接的にはかなり弱いと思われるが、質的な不満は量的な増加によってさらに倍加されていくことを考慮すれば、質的な改善をはかっていくことに限界がある職域に関しては、今後、給与のあり方なども検討していく必要はある。

また「昇進できなかった」ことに対する不満は、低質組で高い比率を示し、管理層でこの傾向が若干高いのは、人事上の制度に対する不満として表れているのかどうかは、さらに検討を要する。

次に表1-10により、Q24「とり組みたい仕事」をみている。ここでは一般的に回答率の高かった項目と、分類により回答率に差がある項目について記載する。

まず平均回答数では、管理層はほぼ同数の回答数であるが、一般職においては低質組で高い回答数を示している。このことは彼らの職務環境からして、自分の力を発揮したいと願っていることの表明だと思われる。

項目ごとの説明では、まず、全体的に高い回答率を示すものは、選択肢が概して抽象的、一般的項目である。このうち「じっくりと努力を重ねて成果のあがる仕事」を希望する職員は、管理層と一般職共に高質多量組が高い比率を示しているが、日常業務の高度な忙しさを反映しているのだろう。

一方、回答に差がある項目は、職務の具体的内容に関するものである。「重大な責任のある仕事」「複雑で困難な仕事」は、低質組で高い回答率を示している。また、「高度な意志決定への参画」については、全体的な回答率が高い中であって、低質組は特に高い回答率を示している。

以上のように、現在の職務レベルをふまえて、低質組が仕事のうえでチャレンジできる職に就くことを、かくも強く期待している。低質な職に就いていると見なしている職員は、職に対して根本的な疑問を感じつつ、能力を発揮したくても出来ない現状を表明している。

表1-8 満足を感じた項目

分類	平均 回答数	全体的に高い回答率を示す項目				回答率に差がある項目			
		仕事を やり遂げた	自分が 成長した	人間関係 スムーズ	住民や職員に 直結した仕事	自分の 適性に合う	十分な 責任がある	重要な仕事 についての	
管理層 高質多量 136人	2.59	43 31.6	43 31.6	39 28.7	42 30.9	26 19.1	27 19.9	25 18.4	
〃 高質少量 204人	2.71	61 29.9	45 22.1	80 39.2	62 30.4	56 27.5	59 28.9	30 14.7	
〃 低質多量 30人	2.20	11 36.7	9 30.0	11 36.7	9 30.0	2 6.7	2 6.7	2 6.7	
〃 低質少量 102人	2.36	27 26.5	32 31.4	30 29.4	43 42.2	14 13.7	15 14.7	3 2.9	
一般職 高質多量 378人	2.29	151 39.9	146 38.6	86 22.8	76 20.1	70 18.5	75 19.8	31 8.2	
〃 高質少量 448人	2.21	175 39.1	131 29.2	112 25.0	72 16.1	111 24.8	75 16.7	27 6.0	
〃 低質多量 77人	1.92	26 33.8	22 28.6	19 24.7	14 18.2	3 3.9	13 16.9	4 5.2	
〃 低質少量 234人	2.03	71 30.3	64 27.4	64 27.4	34 14.5	37 15.8	31 13.2	5 2.1	
平均 1,652人	2.16	574 34.7	502 30.4	445 26.9	356 21.5	324 19.6	301 18.2	130 7.9	

表1-9 不満を感じた項目

分類	平均 回答数	全体的に高い回答率を示す項目				回答率に差がある項目					
		アイデア や工夫生 かされず	能力が 発揮 できない	職場に 活気 がない	人間関係 がむず かしい	仕事が うまく いかない	簡単な 仕事に ついた	適性に 合っ ていない	昇進 できなかった	何のため の仕事か わからない	給与が 低い
管理層 高質多量	2.06	43 31.6	39 28.7	20 14.7	15 11.0	35 25.7	4 2.9	15 11.0	11 8.1	15 11.0	30 22.1
〃 高質少量	1.77	53 26.0	43 21.1	29 14.2	41 20.1	37 18.1	3 1.5	13 6.4	26 12.7	17 8.3	16 7.8
〃 低質多量	2.53	4 13.3	3 10.0	7 23.3	5 16.7	4 13.3	1 3.3	4 13.3	8 26.7	9 30.0	8 26.7
〃 低質少量	1.95	29 28.4	35 34.3	20 19.6	13 12.7	4 3.9	10 9.8	7 6.9	17 16.7	13 12.7	10 9.8
一般職 高質多量	1.98	79 20.9	85 22.5	46 12.2	76 20.1	75 19.8	3 0.8	38 10.1	35 9.3	60 15.9	85 22.5
〃 高質少量	1.81	94 21.0	100 22.3	77 17.2	86 19.2	62 13.8	18 4.0	37 8.3	42 9.4	61 13.6	61 13.6
〃 低質多量	2.47	14 18.2	17 22.1	8 10.4	13 16.9	7 9.1	10 13.0	19 24.7	9 11.7	22 28.6	20 26.0
〃 低質少量	2.27	39 16.7	51 21.8	59 25.2	38 16.2	18 7.7	41 17.5	40 17.1	35 15.0	51 21.8	33 14.1
平均	1.97	358 21.7	377 22.8	272 16.5	296 17.9	246 14.9	90 5.4	177 10.7	183 11.1	248 15.0	272 16.5

表1-10 とり組みたい仕事

分類	平均 回答数	全般的に高い回答率を示す項目				回答率に差がある項目			
		幅広く いろんな 仕事	じっくりと 努力して 行なう仕事	先進的な 仕事	職場を離 れてからも 生きる仕事	高度の 意志決定 に参画	重大なる 責任ある 仕事	役所内 の改善	複雑で な仕事
管理層 高質多量 人	問	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %
管理層 高質多量 136	2.85	48 35.3	80 58.8	46 33.8	36 26.5	36 26.5	14 10.3	15 11.0	7 5.1
管理層 高質少量 204	2.71	108 52.9	91 44.6	82 40.2	54 26.5	40 19.6	24 11.8	23 11.3	12 5.9
管理層 低質多量 30	2.77	11 36.7	12 40.0	8 26.7	11 36.7	8 26.7	3 10.0	2 6.7	2 6.7
管理層 低質少量 102	2.87	48 47.1	35 34.3	36 35.3	22 21.6	35 34.3	26 25.5	19 18.6	19 18.6
一般職 高質多量 378	2.88	175 46.3	176 46.6	157 41.5	96 25.4	71 18.8	26 6.9	36 9.5	10 2.6
一般職 高質少量 448	2.71	231 51.6	191 42.6	162 36.2	132 29.5	76 17.0	32 7.1	40 8.9	17 3.8
一般職 低質多量 77	3.12	38 49.4	25 32.5	31 40.3	24 31.2	31 40.3	14 18.2	11 14.3	5 6.5
一般職 低質少量 234	3.27	129 55.1	81 34.6	90 38.5	64 27.4	75 32.1	46 19.7	40 17.1	30 12.8
平均 1,609	2.84	799 48.4	701 42.4	617 37.3	448 27.1	378 22.9	187 11.3	189 11.4	103 6.2

以上の職務の質及び量に関する評価と職務満足との関係の分析を通して、明らかになったことを整理すると次のとおりである。

- (1) 職務満足は、現在担当している職務の質的評価と極めて高い相関関係がある。
- (2) この場合仕事量は、満足の状態では克服されるが、不満の状態では量の増大は不満を一層募らせる。
- (3) 同様に職務の困難さは、仕事の質よりも仕事量と高い相関関係にあるが、それは満足の状態では克服されるといえるが、不満の状態では、それを一層募らせる要因となる。
- (4) 職務に対する不満は、高質組と低質組では、その性質が異なること。すなわち、前者では職務遂行過程における達成に関するものであるが、後者では職務の根本的なあり方に関する不満である。
- (5) 給与は、仕事の質よりも仕事の量に関係づけて考えられやすい。
- (6) とり組みたい仕事は、全体的に先進的な仕事や幅広い分野の仕事を行なっていきたいという中にあって、高質組は「じっくりと取り組んでみたい」傾向が高いが、低質組は、「高度で重大で困難な仕事」にチャレンジしたいという傾向が高い。

職員の自己実現欲求も高度になってきている現在、以上のアンケート分析から得られた知見から、職務に対する不満を解消することがいかに重要であるかは明らかである。したがって、個々人が担当している職務の質が高められる方策が今後探求されることが、人事システムを考えていく場合、極めて重要なのである。

この場合、職務の質の高低が、職務や所属によって偏っては実現が難しい。しかし、Q3「仕事の質」に関する設問結果を、職務による分類と、所属による分類に整理し直してみたところ、いずれの分類でも平均した値を示していた。

このことは、どの職務においても、またどの所属においても、工夫いかんで仕事の質を高めることが出来ることを示しているものといえよう。

3 現在実施されている人事異動及び昇進の基準について、評価意見が分かれる主な要因は何なのか。また、そのあるべき姿を職員はどう考えているであろうか。

職務上の満足度は担当する職務によって左右され易く、特に質の高低が大きく影響を及ぼしていることが明らかとなったが、それでは、職員は職務を決定するところの人事異動や昇進についてどうみているかを、ここで分析してみよう。

まず、現状の人事異動の評価をアンケートQ12で、また昇進の評価をQ19で聞いているが、それは30,34ページに示したように、どちらも、うまくないと答える職員が多数を占めている。これをフェイスをかけて集計し直してみたものが表1-11~14である。

表 1-11 年齢による分類

分 類	Q12 現状の人事異動			Q19 昇進は公正か		
	うまく行 われている	どちらとも いえない	うまく行わ れていない	公正に行 われている	どちらとも いえない	公正に行わ れていない
人	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %
20 歳 台 257	32 12.5	88 34.2	137 53.3	42 16.3	132 51.2	85 32.9
30 歳 台 537	85 15.8	161 30.0	291 54.2	96 17.9	205 38.2	236 43.9
40 歳 台 467	80 17.1	133 28.5	254 54.4	93 19.9	178 38.1	196 41.9
50 歳以上 349	85 24.4	108 30.9	156 45.0	111 32.0	133 38.2	104 29.9
合計 1,610	282 17.5	490 30.4	838 52.1	342 21.2	648 40.2	621 38.5

(注) うまく行われているは、Q12 の選択肢 1、2、うまく行われていないは Q12 の選択肢 4、5 に回答した比率の合計。公正に行われているは、Q19 の選択肢 1、2、公正に行われていないは Q19 の選択肢 4、5 に回答した比率の合計。

表 1-12 職位による分類

分 類	Q12 現状の人事異動			Q19 昇進は公正か		
	うまく行 われている	どちらとも いえない	うまく行わ れていない	公正に行 われている	どちらとも いえない	公正に行わ れていない
人	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %
部課長クラス 200 人	58 29.0	62 31.0	80 40.0	87 43.5	79 39.5	34 17.0
副主幹・係長 656 人	121 18.4	189 28.8	346 52.7	130 19.9	245 37.5	279 42.7
一般・主任 753 人	103 13.7	238 31.6	412 54.7	125 16.6	324 43.0	307 40.4

表 1-13 職務の質による分類

分 類	Q12 現状の人事異動			Q19 昇進は公正か		
	うまく行 われている	どちらとも いえない	うまく行わ れていない	公正に行 われている	どちらとも いえない	公正に行わ れていない
人	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %	人 %
管理層 高質 340 人	94 27.6	108 31.8	138 40.9	123 36.2	129 37.9	88 25.9
〃 低質 132 人	18 13.6	30 22.7	84 63.6	24 18.3	56 42.8	51 38.9
一般職 高質 824 人	144 17.5	283 34.3	397 48.2	161 19.5	352 42.8	311 37.7
〃 低質 308 人	26 8.4	67 21.8	215 69.8	34 11.0	110 35.5	166 53.5

表 1-14 職務満足による分類

分 類	Q 12 現状の人事異動						Q 19 昇進は公正か						
	うまく行 われている		どちらとも いけない		うまく行わ れていない		公正に行 われている		どちらと いけない		公正に行わ れていない		
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	
管理層 満足	274	87	31.7	73	26.6	114	41.6	109	39.8	95	34.7	70	25.6
〃 どちら とも	111	19	17.1	44	39.6	48	43.2	24	21.6	59	53.2	28	25.2
〃 不満	87	6	6.9	21	24.1	60	68.9	14	16.0	31	35.6	41	47.1
一般職 満足	482	112	23.2	155	32.2	214	44.4	108	22.4	194	40.2	178	36.9
〃 どちら とも	299	34	11.4	119	39.8	146	48.8	49	16.3	136	45.5	113	37.8
〃 不満	358	25	6.7	77	21.5	256	71.5	38	10.6	133	37.2	187	52.3

まず人事異動に関しては、年齢による分類では、「うまくない」と回答する職員は年齢差にあまり関係なく、約半数近くの人がそう答えているところに特徴がある。

次に、職位でみた場合、課長クラスの40%が「うまくない」と回答していることは、現状の異動が問題であることを示しているといえよう。

次に職務の質による分類においては、人事異動に関する評価は、担当している職務の質によって、かなり異なることを示している。また、職務に関する評価が人事異動に対する見方に影響することは、次の職務満足による分類で一層はっきりする。

この場合、職務が満足な状態にあるから人事異動もうまく行われていると見なすのか、それとも逆に、人事異動がうまく行われたので、職務に満足を示したのか、どちらなのだろうという疑問に対しては、一義的には前者であると思われる。何故ならば、職務の質と人事異動との関係では、質が確保されたが故に、人事異動の見方もそれに応じる傾向があるとみなし得るし、職務の質と満足度とは高い相関関係にあるから、満足度を原点にして人事異動を見ているといえるであろう。

職務に不満を抱いている職員は管理層でも、人事異動は適正でないという評価が68.9%と高いことは、いかに彼らが意にそぐわない職に就かされているという実感の表明であろう。ここでは数値は示さなかったが、管理層で低質多量の職に就いている職員のうち、人事異動がうまく行われていると見なす職員は誰もおらず、うまくないと答える人は、実に75%を占めている。

それでは次に、アンケートQ13で「現状の人事異動基準」、Q14で「本来重視されるべきはずの基準」について分析してみよう。この集計の総体的な記述は31ページに示されているので、ここでは、人事異動の評価の違いによってその基準をどうみているかを中心に分析してみる。

表1-15は、「現状の人事異動に対する評価」Q12と「その基準」Q13をクロス集計したものであり、同様に表1-16は、「あるべき基準」Q14をクロス集計したものである。

まず、現状の人事異動基準(表1-15)からみてみよう。「人事異動うまい」と答える職員は、全体の2割弱であり、彼らの85%は質が高いとみなしている職務に就いており、70%は職務に満足している職員であった。また、「人事異動うまくない」と答える職員は全体の過半数を占め、職務に満足して

いる職員は40%であった。また、現在神奈川県で異動に際し採用されているものは、毎年1回実施される意向申告制度があり、また、主事・主任主事クラスでは異動のローテーションは概ね3～4年で異動することになっている。以上のことを考慮しながら表1-15を概観すれば、「経歴」や「在課年数」が異動の目安となることはいうまでもない。

また「上司の推せん」という項目は、全体的に高い率を占めている中で、「人事異動うまくない」という職員の回答率は一段と高くなっている。彼らが高い回答率を示す項目は「採用区分」「学歴」など、本人の現在の職務遂行能力とは直接関係がない項目である。

これに対し、人事異動が「うまく行われている」という職員は、「上司の推せん」に高い回答率を示している一方、「本人の能力」「仕事の適性」など職務遂行に際して係りが深い項目をあげている。

ここで問題なのは、「上司の推せん」といった場合、一体上司は部下の何をみて推せんするのかということだろう。部下の職務能力を評価して推せんするのなら、ある程度納得が得られよう。しかし残念ながら、表1-16の重視すべき基準においては「上司の推せん」は全職員の10%にも満たない回答率なのである。これほど比率が低下している「上司の推せん」とは、能力評価を基準としたものではなく、往々にして人間関係が入り込み易いことへの不満ないしは危惧を感じているからだろう。

次に表1-16、重視すべき異動基準を概観してみよう。表1-15で「人事異動はうまく行われている」という職員が高い回答率を示している項目が、極めて高い率を示している。またその回答率は、フェイス間でもかなり一致している。これとは対象的に「うまくない」と答えた職員が高い回答率を示した項目は、極めて低い値になっている。つまり、異動に際し“本人の適性・能力が最重視されるべきだ”ということは職員の総意なのである。

以上から、人事異動に関しては、うまく行われているとする職員は現在の制度そのものを評価しているというより、異動に際し本人の能力が評価されているとみていることに対して評価しているといえ、逆にうまく行われていないとする職員は、能力以外の基準のウエイトが非常に高いのではないかとみているが故に、否定的に評価するのである。そして、この評価の裏には、自分ももっと能力があるし、その能力を発揮したいのだという願いを含んでいることを、我々は認識しなければいけない。

しかし我々が今後、異動基準を模索していく場合、単に職員が一致して望んでいる適性能力評価の可能性を追求していくことは勿論であるが、その評価方法の中に潜んでいる不満要素となり易い不透明な部分を、出来るだけ除去していく努力と注意が払われねばならないと思われる。

公正で明瞭な基準が提示されていない場合には、いくらそれが客観的で公正だろうが、見方によって、また自分のおかれた状況によって、評価が異なってしまうのである。

今回のアンケート結果によれば、「職務の満足度」と「異動の公正さ」は、相関関係が高く、95%以上で有意な関係にあった。満足度が確保されなければ、職務遂行力は低下してしまう。

それ故に、“異動の適正さ”に関しては、より一層の職務満足が図られるよう組織的な面で配慮していくか、或いは、職務満足とは切り離されたところで、“異動の公正さ”を確保するシステムを作り上げていくかの、どちらかが考慮されていかなければならないと思う。

次に、昇進についてみてみよう。

アンケート結果によると昇進の公正さは、人事異動の適正さと極めて高い相関関係にあり、その値

表1-15 現状の人事異動基準 (Q12×Q13)

分類	回答者数	うまいとする人が高い回答率を示す項目				うまくないとする人が高い回答率を示す項目			全体的に平均している回答率の項目		
		本人の能力	仕事の適	将来性	性格や人柄	上司の推せん	採用区分	学歴	経歴	在課年数	通勤
人事異動うまい	282人	人 % 159 56.4	人 % 130 46.1	人 % 41 14.5	人 % 90 31.9	人 % 118 41.8	人 % 56 19.9	人 % 51 18.1	人 % 153 54.3	人 % 153 54.3	人 % 94 33.3
どちらともいえない	489人	201 41.1	153 31.3	32 6.5	110 22.5	244 50.0	163 33.3	121 24.7	260 53.2	296 60.5	175 35.8
人事異動うまくない	838人	192 22.9	154 18.4	50 6.0	138 16.5	536 64.0	315 37.6	262 31.3	454 54.2	503 60.0	254 30.3
合計	1,609人	552 34.3	437 27.2	123 7.6	338 21.0	898 55.8	534 33.2	434 27.0	867 53.9	952 59.2	523 32.5

表1-16 本来重視すべき人事異動基準 (Q12×Q14)

分類	回答者数	うまいとする人が高い回答率を示す項目				うまくないとする人が高い回答率を示す項目			全体的に平均している回答率の項目		
		本人の能力	仕事の適性	将来性	性格や人柄	上司の推せん	採用区分	学歴	経歴	在課年数	通勤
人事異動うまい	282人	人 % 232 82.2	人 % 223 80.1	人 % 91 32.3	人 % 114 40.4	人 % 21 7.4	人 % 10 3.5	人 % 12 4.3	人 % 110 39.0	人 % 85 30.1	人 % 128 45.4
どちらともいえない	489人	391 80.0	365 74.6	138 28.2	179 36.6	33 6.7	18 3.7	8 1.6	171 35.0	127 26.0	227 46.4
人事異動うまくない	838人	680 81.1	671 80.1	233 27.8	311 37.1	51 6.1	49 5.8	20 2.4	287 34.2	224 26.7	366 43.7
合計	1,609人	1,303 81.0	1,262 78.4	462 28.7	604 37.5	115 7.1	77 4.8	40 2.5	568 35.3	436 27.1	721 44.8

表 1-17 現状及び重視されるべき昇進基準

分類	回答者数	公正と答える職員が高い率を示す項目					不公正と答える職員が高い率を示す項目		全体的に高い回答率の項目			全体的に低い回答率の項目		
		実績	管理・監督能力	日々の仕事の評価	性格・人柄	専門能力	上司の推せん	学歴	勤続年数	在職年数	経歴	人望	将来性	
現状の基準	昇進公正だ	342人	174 50.9	153 44.7	123 36.0	94 27.5	87 25.4	224 65.5	73 21.3	156 45.6	136 39.8	111 32.5	77 22.5	71 20.8
	どちらともいえない	648人	244 37.7	207 31.9	181 27.9	118 18.2	117 18.1	480 74.1	221 34.1	321 49.5	292 45.1	255 39.4	91 14.0	80 12.3
	昇進不公正だ	620人	132 21.3	134 21.6	91 14.7	84 13.5	85 13.7	520 83.9	257 41.5	285 46.0	289 46.6	258 41.6	54 8.7	58 9.4
	平均	1,610人	550 34.2	492 30.6	395 24.5	296 18.4	289 18.0	1,224 76.0	551 34.2	762 47.3	717 44.5	624 38.8	222 13.8	209 13.0
重視されるべき基準	昇進公正だ	342人	241 70.5	204 59.6	170 49.7	142 41.5	156 45.6	82 24.0	22 6.4	80 23.4	64 18.7	82 24.0	173 50.6	109 31.9
	どちらともいえない	648人	448 69.1	372 57.4	399 61.6	258 39.8	308 47.6	110 17.0	19 2.9	142 21.9	103 15.9	126 19.4	307 47.4	202 31.2
	昇進不公正だ	620人	412 66.5	324 52.3	349 56.3	237 38.2	298 48.1	62 10.0	16 2.6	162 26.1	148 23.9	113 18.2	329 53.1	157 25.3
	平均	1,610人	1,101 68.4	900 55.9	918 57.0	637 39.6	761 47.3	254 15.8	57 3.5	384 23.9	315 19.6	321 19.9	809 50.2	459 28.5

表 1-18 どういうタイプの職員が昇進していると思うか (Q19×Q20)

分類	回答者数	公正と答える職員が高い率を示す項目					不公正と答える職員が高い率を示す項目					その他			
		実務能力のある人	部下の管理がうまい人	部下を引張る人	協調性のある人	積極的に仕事をする人	専門知識のある人	上の人となつなかりのある人	要領よくたぢまわる人	上役に逆らわない人	学歴のある人	とつとつ努力する人	先見性のある人	部下に人気のある人	
昇進公正だ	342人	159 46.5	92 26.9	67 19.6	112 32.7	67 19.6	46 13.5	110 32.2	61 17.8	58 17.0	36 10.5	6 1.8	20 5.8	2 0.6	
どちらともいえない	648人	224 34.6	97 14.9	63 9.7	98 15.1	47 7.3	53 8.2	346 53.4	233 36.0	197 30.4	136 21.0	11 1.7	32 4.9	2 0.3	
昇進不公正だ	620人	89 14.4	54 8.7	12 1.9	32 5.2	22 3.5	12 1.9	463 74.7	383 61.8	290 46.8	125 20.2	4 0.6	14 2.3	3 0.5	
合計	1,610人	472 29.3	243 15.1	142 8.8	242 15.0	136 8.4	111 6.9	919 57.1	677 42.0	545 33.9	297 18.4	21 1.3	66 4.1	7 0.4	

0.51 は 99%以上有意な関係であることを示している。同様に「職務の満足度」「仕事の質の高低」とも高い相関関係にある。

表 1-15~17 を概観すれば、昇進の公正さは、異動の適正さに比べれば多少は支持率が上っており、特に職位が上になればその傾向は高い率を示しているのが特徴である。しかし、ここでも公正とみている職員よりも、不公正だとみている職員が多ければ問題であろう。

表 1-17 は、Q19「昇進の公正さ」と、Q17「昇進の基準として重視されているもの」及びQ18「重視されるべき基準」をクロス集計したものである。なおこのアンケートは、一人何問選択してもよいものである。

「現状の昇進基準」のうち勤続年数や在級年数が高い比率となっている。また「上司の推せん」は昇進に際しても大きなウエイトを占めているということは、多くの職員が認めているところであるが、このうちでも、昇進は公正だとみている職員は、実績、能力、日々の仕事の評価されていると答えているのに対し、不公正だとみている職員は、それらの項目に低い回答率を示しており、「上司の推せん」を別の評価とみているところに問題がありそうだ。

また「重視されるべき基準」をみれば、実績能力等職務に関係している項目に対して高い回答率を示し、「上司の推せん」、「学歴」などは極端に回答率が下がっている。また、現状では低い回答率であった、「人望」、「将来性」がクローズアップされ、これとは対照的に、勤続年数等の年功に基づく項目は下っている。また重視される基準としては、「性格・人柄」より「人望」が回答率が高いことなども、今後の昇進基準を考えていく場合には参考になると思われる。

重視されるべき昇進基準の回答率は、属性の違いによっても差がないのは、「重視されるべき人事異動基準」と同様であり、職員の総意とみなしてよいと思う。多くの職員が、昇進は職務遂行能力や日常の仕事の評価を中心にして決定されるべきだとしている。

この項をしめるにあたり 最後に、昇進に対する評価の違いによって職員はどのようなタイプの人が昇進しているとみているかを表 1-18 でみてみよう。

昇進は公正だとする職員と、不公正だとする職員では、昇進するタイプの職員の基準が大きく異なっている。全職員の 40%を占める不公正だという職員の回答は、「上の人とつながりのある人」「要領よく立ち回る人」「上役に逆らわない人」「学歴のある人」で大部分を占めてしまっている。また「こつこつ努力する人」「先見性のある人」等がこのように低い現状は、今後の昇進基準を明瞭にしていく方向にあっては気になるところである。

また表 1-18 では詳細を記載しなかったが、管理層の 30%を占める昇進は不公正と評価する職員は、上記の 4 項目の回答率は極めて高く、昇進は不公正だとする全職員の平均値を上回っている。

37 ページでみてきたように、昇進や管理職昇任に高い関心を示す現状にあって、職務の中心的存在である管理層がこのような見方をしているならば、組織を目的へ向けて統合していくことは、困難なことになってしまう。昇進を果してきた管理層の多くが、このような見方をしている状態は、職務能力を中心とする人事システムへの転換が益々求められるのである。

昇進は今後ますます狭き門になっていく中において、人間関係が入り込み易い不透明な部分は、一日も早く改めていかなければ、不公正感はますます募っていくだろう。誰でもが納得できる昇進基準

を、明確にしておかなければ不満はいつまでたっても解消されまい。

4 若手職員の意識を探る

ここでは、20歳台の職員に焦点をしばって分析してみよう。

20歳台は最も学歴が高く、また仕事一途という訳ではなく、自分の生活のスタイルを持っている世代であるといわれている。これからの自治体を担っていく彼らは、職務に対してどのような意識を持っているのだろうか。アンケート結果より分析してみよう。

先にも少し触れたが、アンケートQ2「仕事と生活の関係」では、確かに彼らは仕事派は少なかったが、中堅職員と比べても生活派は極端に高いという訳ではなく、「どちらも同じくらい力を入れる」が過半数を占めていることから推論すれば、青年期特有の何に対しても興味を示す、可能性のある世代の特徴を示しているのではないかと述べた。この推論を基にして中堅職員との比較によって、彼らの意識を探ってみよう。

表1-19はアンケートQ24「どのような仕事に取り組んでみたいか」を比較したものである。

まず平均回答率をみると、若手職員の値は高く、それは彼らの仕事に対する積極性と率直性を表しているといつてよい。表1-19から、彼らの職務に対する姿勢を中堅職員と比較すれば、「じっくりと努力して成果をあげる」にかかわって「エキスパートとして特定分野で活躍」、「仕事については自分が一番よく知りたい」、「先進的な技術や知識を仕事に役立てたい」の比率が高く、また「住民と積極的に連携をとる仕事」や「役所内の改善にも率先して取り組む」も高い比率となっている。

このように表1-19からは、若手職員の仕事に対する積極的な姿勢がうかがえる。

このうち、「住民と連携した仕事に就く」ことに関しては、アンケートQ9「市民運動との協力行政の必要性」に対して、「そう思う」と回答する若手職員は68%を占め、全職員の平均回答率55%を大きく上回っていることでも証明される。

次に、職位に対する希望をみてみよう。

アンケートQ25「将来管理職になりたいか」という設問に対して、中堅職員は50.3%がなりたいたと答えるのに対し、若手職員は49.2%でほとんど差はない。しかし、その理由としては「重要な意志決定に参画できるから」で、中堅職員75%に対し若手職員80%と若干上回っている。

また具体的な職位に関しては、昇進したいという職員のうち、中堅職員は部長クラスを希望する割合は24%であるのに対し、若手職員では31%を占めている。

また昇進の評価方法としては、表1-20に示すように若手職員は、「上司による評価」より「同僚や部下による評価」をより強く望み、同時に「自己評価」に対する支持率もかなり高い。

このことは、昇進に対して若手職員が、昇進の客観性と自分の意思の率直的表明を、より強く望んでいることを示しているといえるだろう。

またアンケートQ15「異動の際の所属部局の希望」に関しては、幅広い部局希望は、中堅職員で48.2%であるのに対し、若手職員は56.4%を占め、ここでもインタレストの広がりがうかがえる。

以上から、若手職員は職務に対して消極的というよりむしろ積極的であり、また、チャレンジ意欲

表 1-19 取り組みたい仕事

分類	平均回答数	回答者数	先進的な知識や技術を役立てる		じっくりと努力して成果をあげる		仕事については自分が一番よく知っている		エキスパートとして特定分野で活躍		住民と積極的に連携した仕事		役所内の改善の仕事	
			人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
20歳台	3.1	259人	114	44.0	89	34.4	68	26.3	69	26.6	67	25.9	35	13.5
35～39歳	2.9	326人	122	37.4	135	41.4	49	15.0	66	20.2	63	19.3	39	12.0
全職員	2.8	1,652人	617	37.3	701	42.4	278	16.8	335	20.3	331	20.0	189	11.4

表 1-20 昇進の評価方法

分類	回答者数	上司による評価		同僚、部下による評価		自己評価の導入		試験による評価	
		人	%	人	%	人	%	人	%
20歳台	155人	49	31.6	97	62.6	50	32.3	44	28.4
35～39歳	191人	75	39.3	105	55.0	42	22.0	48	25.1
全体	1,020人	431	42.3	522	51.0	265	26.0	297	29.1

表 1-21 仕事の満足度及び質と量

分類	回答者数	仕事の満足度			仕事の質			仕事の量											
		満足	どちらともいえない	不満	質が高い	ほぼ一致している	質が低い	量が多い	ほぼ一致している	量が少ない									
20歳台	259人	90	34.7	64	24.7	104	40.2	55	21.2	112	43.2	88	34.0	100	38.6	96	37.1	61	23.6
35～39歳	326人	134	41.1	99	30.4	92	28.2	53	16.3	193	59.2	78	23.9	138	42.3	128	39.3	57	17.5
全体	1,652人	768	46.5	416	25.2	453	27.4	295	17.8	885	53.6	442	28.7	631	38.2	639	38.7	360	21.8

表 1-22 不満感の内容

分類	回答者数	平均回答数	何のための仕事かわからない		能力が発揮できない		適性に合っていない		十分な責任がない		簡単な仕事について		人間関係不満	
			人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
20歳台	259人	2.1	65	25.1	62	23.9	43	16.6	27	10.4	21	8.1	49	18.9
35～39歳	326人	1.9	56	17.2	65	19.9	36	11.0	23	7.1	14	4.3	63	19.3

表 1-23 上司との関係

分類	回答者数	Q26 上司との人間関係			Q27 上司からの十分な権限			Q28 上司からの情報や知識の提供											
		うまくいっている	どちらともいえない	うまくない	与えられている	どちらともいえない	与えられていない	提供されている	どちらともいえない	提供されていない									
20歳台	259人	156	60.2	49	18.9	51	19.7	106	40.9	86	33.2	65	25.1	80	30.9	62	23.9	114	44.0
35～39歳	326人	192	58.9	71	21.8	49	15.0	160	49.1	91	27.9	67	20.5	137	42.1	79	24.2	102	31.3

Q29 上司による部下の意見の尊重			Q30 上司による指導教育		
十分聞いている	どちらともいえない	聞いていない	なされてい	どちらともいえない	なされてい
人	%	人	%	人	%
114	44.0	63	24.3	79	30.5
171	52.4	74	22.7	73	22.4
				95	36.7
				132	40.5
				69	26.6
				79	24.2
				92	35.5
				107	32.8

も高いものがあるといえるのではあるまいか。

それでは次に、彼らの現在の職務状態についてみてみよう。

表1-21は、アンケートQ5「満足度」、Q3「仕事の質」、Q4「仕事の量」についてみてきたものである。

表1-21によれば、若手職員の仕事の不満はかなり高い。すでに述べたように、質の高さは満足度と相関関係が高く、量の多さは不満を増大させるものであった。この表によれば、若手職員の仕事の質に対する評価は中堅職員に比べて低いとみている率が約10%高く、それが仕事の不満につながっているようだ。尤も、仕事の質は職位によって差があり、若手職員が相対的に質の低い仕事に就くことは、現在の事務分担のあり方から、ある程度やむを得ない面もあろう。それ故に問題は、いかに発展性のある仕事を盛り込むかにかかっている。

次にアンケートQ6「満足感を覚えた項目」、Q7「不満感を覚えた項目」についてみてみよう。

まず満足感については、中堅職員も若手職員も、その項目及び回答率共にほとんど差がなく「自分が成長した」「仕事をやり遂げた」「人間関係がスムーズ」等が上位を占めていた。これに対し不満感には、表1-22のとおり、職務における根本的な内容に対して若手職員の不満が高い。これがすなわち、不満の高さの大きな原因であり、同時に不満の質を決定するものであろう。

この分析結果によれば、残念ながら職場で若手職員が十分に能力を発揮しているとは言い難い。「何のための仕事かわからず」「能力が発揮できない」などが高い比率を占めていることは、職の質そのものに加えて、多分に上司の管理のあり方と職場のコミュニケーションの不十分さによるところが大なのではなかろうか。

そこで、次にアンケートQ26～Q30によって、彼らと上司の関係についてみてみよう。表1-23はその集計結果である。

表1-23によれば「上司との人間関係」及び「上司の指導教育」については、中堅職員と若手職員の評価にはほとんど差がないといえる。この二つの項目は、直接に仕事に関係しているものではないが故に、客観的に同じような評価をしたのだと考えられる。

しかし、日常の仕事に直接関係する「十分な権限」「情報や知識の提供」「部下の意見の尊重」に関しては、中堅職員に比べて彼らは約10%ほど否定的な評価をしている。このように若手職員が、直接仕事に関係する内容について厳しい評価を上司にするのは、実際彼らは中堅職員に比べて仕事上の権限等が提供されていないからだろう。上司との関係で、「情報や知識の提供」に対して否定的な回答が高いことは、「何のための仕事かわからない」という不満感を一層募らせる結果になろう。

以上を総合して見ての我々の考えでは、もし上司が若手職員に対して職務上の配慮や工夫をすれば、少なくとも中堅職員のレベルまでは、上司との関係を改善することは可能だと思われる。何故ならば先にみたように、若手職員の職務に対する積極性とチャレンジする気持は、かなり高いことによる。

若手職員の不満要因を排除していく工夫が常にはかかれているなら、彼らが潜在的に保持している職務に対する能動性が発揮され、優れた職務遂行が可能だと思われる。

彼らの可能性に対する上司の配慮が望まれるところである。

5 管理職志向が極めて高い中であって、それにはこだわらずに職務充実を願う少数の職員は、何によって満足を得ているのであろうか。

今回のアンケート調査でも明らかなように、職員の昇進意欲、或いは管理職志向は、かなり高いものであった。事実、職位が上らなければ、職務内容は相対的に低いし、給与もそれなりの水準である。しかし、このような現状にあって、ごく少数の職員は管理職志向には背を向けるが、職務に対しては積極的な意欲を示していた。ここではこの少数派の彼らに焦点をあてて分析を進めてみよう。また、この分析に際しては、対象者を男女に分けて分析を試みたが、これは今後の女性職員の能力発揮へのヒントになればと思ったからである。

まず最初に、今回のアンケート調査から、「管理職に就くことは望まないが、自分にあった仕事をじっくりやってみよう」という職員がどれ程いるかをみてみよう。

アンケートQ25で「将来どちらかという管理職にはなりたくない」と答えた職員のうち、SQで「自分の仕事をじっくりやりたい」と答えた職員を対象とした場合、彼らは全対象者 1,434 人のうち 85 名（職員の 6%）であった。内訳は男性 51 名（男性職員の 4%）、女性 34 名（女性職員の 12%）である。

表 1-24 によれば、職位及び年齢は、かなり均一に広がっており、職種別では技術職の比率が若干高い。また所属別では、過半数が民生部門の職員であり、それに経済部門を加えると 80%を占める。

次に表 1-25 で、彼らの職務遂行上の意識を、男女別にみてみよう。

まず男性職員についてみれば、満足度では全男性の平均値を下回っており、不満組が多い。また、「仕事と生活の関係」は平均的な値を示しているが、適性に合っていないと答える率は平均値の約 2 倍であった。また「仕事の質・量及び困難さ」では、平均値を若干上回っている。昇進意欲については、平均値に比べて、「こだわらない」と答える率が極めて高い。

以上により、職務充実を願う男性職員の職務状態は、どちらかという恵まれていないように思われる。男性に比べて女性の場合はどうであろうか。

まず満足度については、全女性の平均値に比べて不満を示す率がかなり低い。また仕事と生活の関係でも、生活重視と答える率は低く、仕事派の傾向が高い。同様に自分の適性に合っていると答える率は極めて高い値である。また「仕事の質・量及び困難さ」も、女性全体の平均値を大分上回っており、これは男性職員の平均値をもかなり上回っている。

次に昇進意欲については、女性の平均値とほぼ一致しているが、異動希望では、「現在の部局希望」は平均値をかなり上回っている。

以上のように女性の場合は、仕事の質も高く、困難な職であると感じているにもかかわらず、自分に適した職であるとみなしている職員が多く、彼女らは、仕事に重きを置き、満足度もかなり高いものである。彼女らの職務状態はかなり満足のいくものであるといえよう。

特に男性と比較して、女性は自分の適性に合っていると答える率がかなり高く、逆に男性は適性に合っていないが高い値を示していることは、大いに気になることである。

表 1-24

職位による分類		所属による分類		職種による分類		年齢による分類	
旧副主幹以上	14名	民 生 部 門	48名	事 務 職	55名	20 歳 台	16名
係 長 主 任	39名	経 済 部 門	20名			30 歳 台	29名
		総 務 部 門	9名			40 歳 台	25名
一 般 職 員	32名	企画、都市部門	5名	技 術 職	30名	50 歳 台	15名
		そ の 他 部 門	3名				

表 1-25 男性職員

対象	職務との係り方			職務のとらえ方		昇進異動について								
	満足度	仕事か生活か	適性の合否	仕事の質量	仕事の困難さ	昇進意欲	異動希望							
51名	満 足	8名	仕事派	5名	自分の適性に あ う	10名	高質多量	19名	困 難	6名	もつと昇進	0名	幅広い部局	12名
	満足のほう	14名	仕事のほう	11名		自分の適性に あつていない	12名	高質少量	20名	困難なほう	15名	人並な昇進	12名	関連部局
	どちらとも いえない	9名	どちらか	22名	低質多量		4名	ちょうどよい	19名	こだわらない	33名	あまり したくない	3名	他の部局
	不満なほう	15名	生活のほう	12名	低質少量	8名	簡単なほう	7名	あま りしたくない	3名	昇 進 したくない	3名	現在の部局	22名
	不 満	5名	生活派	1名			簡単なほう	3名						

表 1-26 女性職員

対象	職務との係り方			職務のとらえ方		昇進異動について								
	満足度	仕事か生活か	適性の合否	仕事の質量	仕事の困難さ	昇進意欲	異動希望							
34名	満 足	7名	仕事派	1名	自分の適性に あ う	15名	高質多量	17名	困 難	6名	もつと昇進	1名	幅広い部局	10名
	満足のほう	9名	仕事のほう	9名		適 性 に あわ ない	3名	高質少量	13名	困難なほう	12名	人並な昇進	9名	関連部局
	どちらとも いえない	11名	どちらか	18名	低質多量		0名	ちょうどよい	6名	こだわらない	20名	あまり したくない	3名	他の部局
	不満なほう	4名	生活のほう	6名	低質少量	4名	簡単なほう	8名	あま りしたくない	3名	昇 進 したくない	1名	現在の部局	12名
	不 満	3名	生活派	0名			簡単なほう	2名						

表 1-27 取り組みたい仕事

分 類	対象	「否管理職でじっくり仕事派」が高い項目				「管理職になりたい」が高い率を示す項目				同じような回答率				
		じっくりと 努力する仕事		エキスパート の 仕 事		幅 広 く いろんな仕事		高度な決定 への 参 画		重大な責任 のある仕事		先 進 的 な 技 術 知 識		
		人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	
男性	否管理職でじっくり仕事	51	30	58.8	21	41.2	16	31.4	5	9.8	0	0.0	22	43.1
	管理職になりたい	676	243	35.9	141	20.9	361	53.4	258	38.2	131	19.4	297	43.9
女性	否管理職でじっくり仕事	34	22	64.7	10	29.4	12	35.3	2	5.9	1	2.9	12	35.3
	管理職になりたい	50	19	38.0	13	26.0	26	52.0	10	20.0	5	10.0	23	46.0

次に表1-27により、「取り組んでみたい仕事」についてみてみよう。

表1-27によれば、「先進的な技術や知識を生かす仕事」は、ここで対象になっている職員に共通して関心の高い項目であり、これは、仕事に対する積極的な姿勢を表しているといえるだろう。なお、この項目の全職員の平均回答率は37%である。

男性職員では、「管理職になりたいグループ」が、幅広い仕事をこなすなかで、高度な決定と、重大な仕事を望むのに対し、ここで対象の職員はじっくりと努力する中で、エキスパートの仕事望んでいる。

また女性職員も、同様な傾向にある。

次に、彼らが示す不満項目をみると、ここでは詳細な記載は省略するが、「アイデアが生かされない」「能力が発揮できない」等、職務遂行過程での悩みが上位を占めていた。

以上、表1-25及び表1-26の分析で、男性職員の場合は、現状は必ずしも望ましい状態とは言えないが、彼らはエキスパートとして活躍できる職を望んでおり、彼らの能力が十分発揮できる職場環境にあれば、彼らの満足度は十分に達成されると思われる。そのためには、彼らが自分に適していると判断する職務に就くことが、まず何よりも大切だと思う。

女性職員の場合は、現状でもかなり望ましい状態にあり、自分が適していると判断する職務に就けば、高い満足度が得られている。

現状では彼らのように、管理職志向とは無関係にひたすら職務充実を願い、エキスパートとして活躍することに満足感を見出す職員はまだ少なく、また限られた所属に集中しているが、今後、職員の能力が十分に発揮される職場が拡大されてくれば、この数も増えてくるものと思われる。そして、この場合何よりも大切なことは、適した職場に彼らを就けることである。

6 終りにあたって

この章でのアンケート分析は、紙面の都合上5項目に限ったが、このほかにも職員の適材適所感など、人事施策を考えていくうえで重要と思われるものいくつか省略されている。また管理職の意識構造など、各論で展開されている部分についての分析は、各章に譲ったので、そちらを参照してもらいたい。

分析に際しては、できる限り数値に語らしめるよう、注意を払ってきたつもりであるが、見方を変えれば、また意味も異なってくる場合もあると思われる。この点に関しては、皆様のご意見をいただきたいと思っている。

アンケート分析で強く感じたことは、アンケートの集計結果を前にしての、内容の重みと我々の責任の重大さであった。

分析を進めていくにつれて、現行の制度や仕事のネガティブな面を通して、各職員の不満やもどかしさが、よく伝わってきたし、またこの中であっても、各職員が潜在的に保持している可能性への意欲の強さも浮き彫りにされてきた。それ故に一人ひとりの貴重な意見を前にして、これが単なる意識調査で終ることなく、ここで展開されているすべての内容は、すべての職員の問題であることを認識していただき、これからの人事施策を考えるうえで、少しでもお役に立てばと思いつつ、分析を試みた。

第1章の注

注1 関東経営者協会人事・賃金委員会の『男女雇用機会均等法とこれからの雇用管理の方向』において、「女子労働者の職業意識の多様性に対する対応として、均等法の下における雇用管理は、従来の集団画一型から、企業の実態に応じ、労働者の層別ニーズによって多様かつ柔軟なグループあるいはコース分けによる複線型の雇用管理に転換していくことが必要である」と報告しており、今後の女性職員の能力開発、能力活用の方向を考える場合にきわめて示唆的であるといえよう。

第2章 昇進システムの改革

第1節 現状の昇進システムにおける問題点

職員構成の変化及び職員意識の多様化という内的状況の変化並びに自治体を取り巻く外的状況の変化の中で、現状の年功序列的・ラインポスト中心の単線的昇進システムを維持継続していくならば、評価基準・方法の不明確さと相俟って、職員のモラルダウンの増大が危惧される場所である。具体的には次のような問題点が指摘できるのではないかとと思われる。

1. 管理監督者の高齢化傾向
2. 管理職在職期間の短期化傾向
3. 昇任割合の低下傾向
4. 能力発揮機会及び意思決定への参画機会の縮減化傾向
5. 昇進管理への不信感の増大化傾向

以下、順を追って少し説明していきたいと思う。

1 管理監督者の高齢化傾向

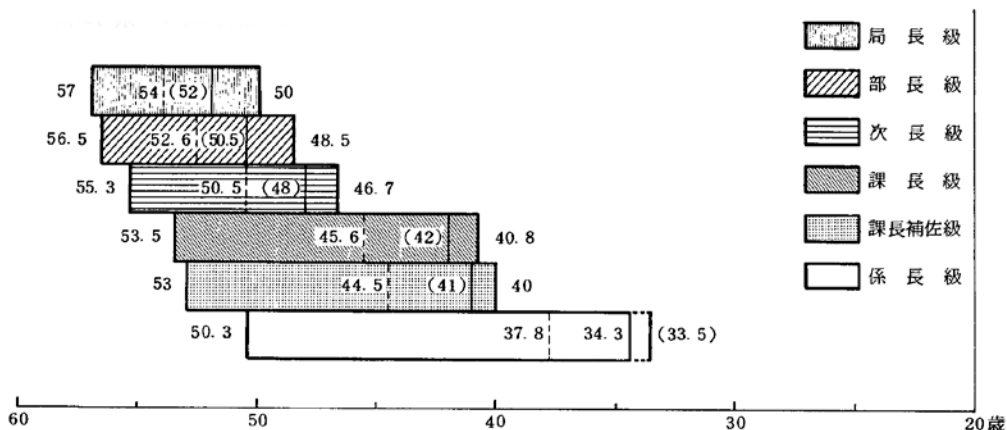
はじめに、現状の昇進ルートがどのようになっているのかについて確認しておきたいと思う。現状の昇進ルートは、ラインポスト中心あるいはラインポスト優位のものであり、しかもそれへの昇進が絶対視されるような単線的・画一的な昇進ルートと言えるのではないだろうか。

ここで、県・4市の昇進ルートを見てみよう(表2-1)。自治体により多少の差異はあるものの基本的にはラインポスト中心の昇進ルートであると言えることができる。

表2-1 県・4市の基本的な昇進ルート

自治体名	主事級	主任級	係長級	課長補佐級	課長級	次長級	部長級	局長級
神奈川県	主事	主任主事	主査	主幹 副主幹	課長 課長代理	参事	部長 次長	
川崎市	吏員	主任	係長 主査		課長 主幹		部長 参事	局長 理事
横須賀市	吏員		係長 主査 主任		課長 主幹	次長 参事	部長	
藤沢市	吏員	主任	主査	課長補佐	課長	参事	部長	
厚木市	主事	主任	係長 主査	主幹	課長	次長 参事	部長	

次に、県・4市の昇任年齢の状況をもてみることにしよう。



(注)1. 地方自治研究資料センター「管理職の選抜と養成に関するアンケート調査」回答より
 2. ()内は「適当と思われる昇任年齢」の平均値、; 左は「平均昇任年齢」の平均値を示す。

図2-1 昇任年齢の状況(58年度)

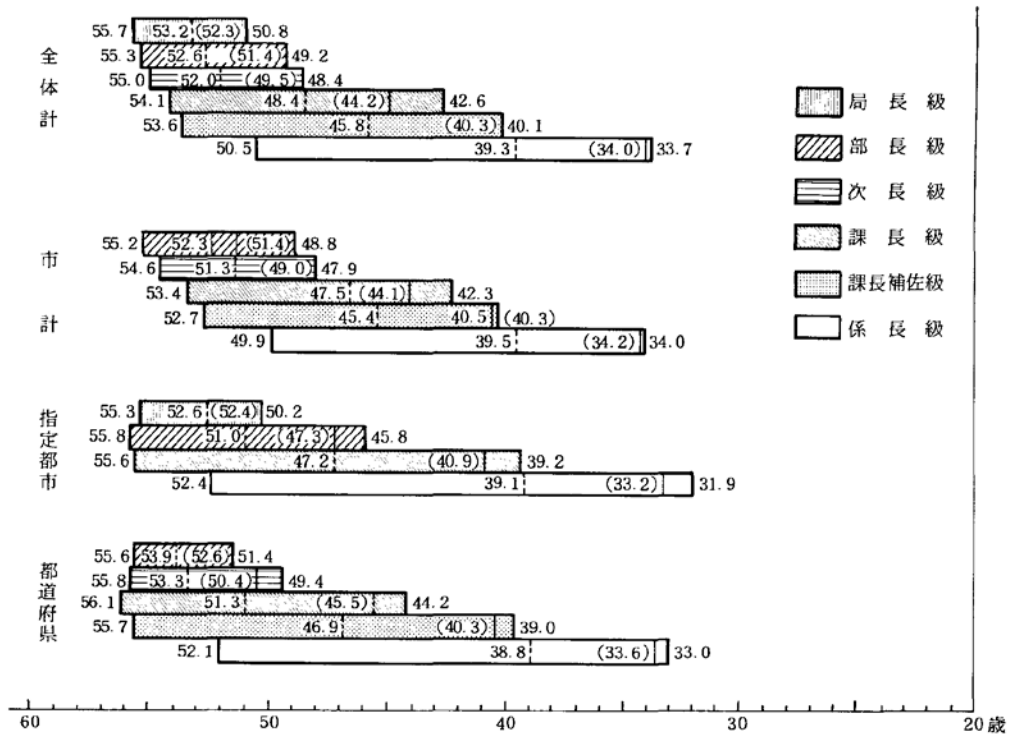
これによると、最短昇任年齢は、係長級では34歳、課長補佐級では40歳、課長級では41歳、次長級では47歳、部長級では49歳、局長級では50歳となっている。次に平均昇任年齢は、係長級では38歳、課長補佐級では45歳、課長級では46歳、次長級では51歳、部長級では53歳、局長級では54歳となっている。そして、最適昇任年齢(人事担当課長が適当と思われると回答したものである)は、係長級では34歳、課長補佐級では41歳、課長級では42歳、次長級では48歳、部長級では51歳、局長級では52歳となっている。

すなわち、最適昇任年齢は、最短昇任年齢とほぼ一致し(60年度においては、これよりも若干差があるかも知れない)、したがって、平均昇任年齢よりは概ね3歳若い年齢となっている。

この点について、「管理職の選抜と養成に関するアンケート調査結果」(以下「59年調査結果」という)の全国自治体の昇任年齢の状況と比較してみることにしよう。

図2-1と図2-2の全体計を見比べると、最短昇任年齢は、課長級で県4市の方が2歳程若く、平均昇任年齢は、部長級以外で県4市の方が1～2歳若く、最適昇任年齢は、課長級で県4市の方が2歳程若いという結果になっている。県4市が全国自治体の中では若干昇任年齢が若いということがいえるかも知れないが、全体的には、ほぼ同様の昇任年齢となっているといえる。

このように、管理監督職への昇任年齢が高まっている原因については、「59年調査結果」報告書で述べられているように、「50歳代職員層が団塊を形成していること、また各団体とも昭和40年代の中後半の高度成長期に大量に採用した職員が30歳代半ばから後半の年齢に達しており、この職員層が係長級への昇任年齢に達しつつあること等により課長級及び係長級への昇任段階で停滞がみられることによるもの」であり、「地方公共団体の職員構成が高齢化・高学歴化し、従来の昇任管理体系が現状にそぐわなくなっていること(注1)も無視することはできないであろう」ということが指摘されているところである。



出典 地方自治研究資料センター『管理職の選抜及び養成に関する研究報告書』P3より

図2-2 昇任年齢の状況

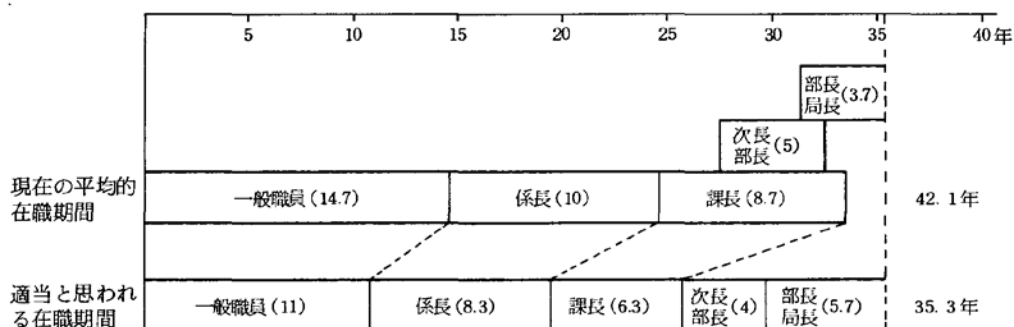
このような昇任年齢の高齢化傾向（過去においては、昇任する年齢が現在よりも低かったので、高年齢層の昇任者はいてもそれは少数であり、したがって高齢化傾向ではなかったと言える）は、一般的には行政ニーズの変化、市民意識の多様化等への柔軟な対応や新しい発想による施策の展開に対して消極的な態度を示すようになることが指摘されているところである。また、このことは、職員各層のモラールダウンを招く原因の一つと思われるが、この点について、今回我々が実施したアンケート調査結果により確認しておきたいと思う。

すなわち、「不満感を覚えたこと」（Q7）の中で「昇進できなかった」ことを、40歳以上では20%前後の、副主(技)幹・主査クラスでは17%前後の職員が回答している。また、自由記入やインタビューでは次のような声があることを指摘しておきたい。

「年齢だけで仕事の質や昇進などが止まってしまうが、身体も元気でやる気のある人にはもっと責任ある仕事をやらせてもよいのではないか」（部長・課長クラス）、「責任をもって仕事を完遂しているにもかかわらず昇格等で不満がある」「職員の高齢化と昇進しないために仕事に積極性が見られないケース（が不満）」「従来より昇進が難しくなるので仕事のやりがいがない」（係長・主査クラス）、「給与改訂に伴ない昇進が遅延されたこと（が不満）」（主任クラス）等々である。

2 管理職在職期間の短期化傾向

前述のように管理職への昇任年齢が高齢化することに伴い、管理職在職期間が短期化してしまうので、管理職になったとしても、その能力を発揮する期間が短くなり、現行のような昇進システムでは人材の有効な活用が困難となってくると思われる。この点について、県・4市の職位別の在職期間をみると次のとおりである。



- (注)1. 前掲アンケート調査回答より、県・4市を計したもの。
 2. 県・4市は職制が異なるが、代表的な職制(ただし、課長補佐級を除く)で計算した。
 3. 部・局長の在職年数は、57歳と平均昇任年齢との差を推計した。

図2-3 県・4市の各職位の在職期間 (58年度)

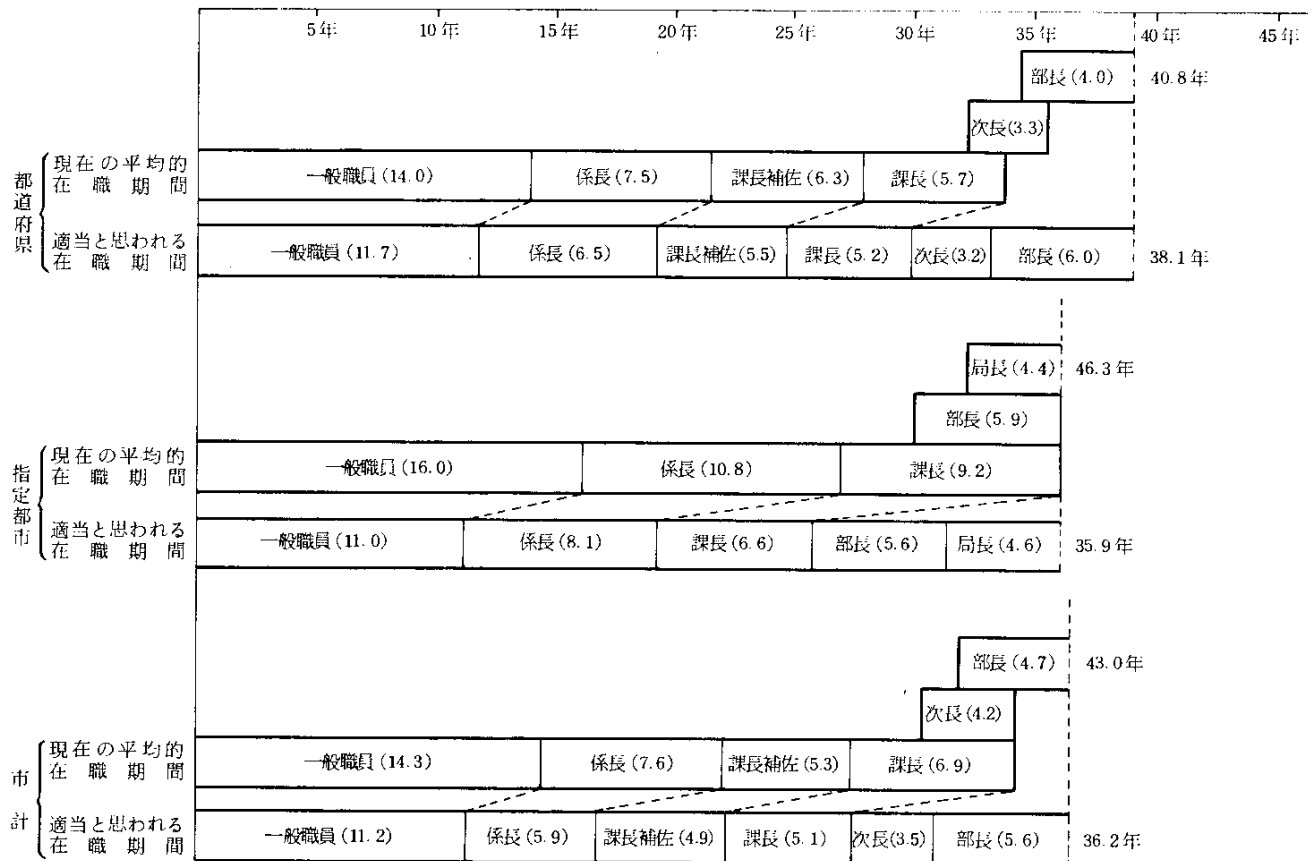
これによると、係長級に昇任するまでの在職期間は15年程度となっていて、課長級に昇任するまでの前職在職期間は10年となっていて、合計25年となっている。そして、係長級に昇任するまでの適当と思われる在職期間は11年、課長級に昇任するまでの期間は8年程度で、合計19年となっている。

すなわち、現在の課長級に昇任するまでの平均的在職期間は適当と思われる在職期間と比較して一般職員で4年、係長級で2年程度長くなっていることがわかる。

この点についても、「59年調査結果」の全国自治体の各職位の在職期間をみることにしよう(図2-4)。

図2-3と図2-4とを見比べてみると、図2-3が県・4市を合計したものなので、細かい部分については違いはあるものの、概ね同程度の在職期間となっているようである。すなわち、「現在の各職位の平均在職期間が下位職務で長期化し、適当と思われる在職期間と比較して一般職員で3～5年、係長級から課長補佐級で2～3年程度長くなっていることを考えれば、将来課長級以上の職での在職期間は相当短期化することが予想される。またこれを回避し、部課長級の職に必要な人材を確保し、十分に能力を発揮させるためには、若いうちに能力・適性等があると認められた職員については、早期に昇任機会を与えるシステムを確立することがますます必要になる」(前掲報告書P7)と思われる。

さらに、我々は管理職適格者の早期発見、育成だけではなく、職員個々の多様化した能力や価値意識をサポートしていくシステムも併せて確立していく必要があるのではないかと強く考えているところである。



- (注) 1. 都道府県、指定都市は代表的職制、市は都道府県に準じた職制で計算した。
 2. ()内は、平均在職年数である。
 3. 部長又は局長の在職年数は、直接調査を行っていないので、勸奨退職年齢を57歳と仮定し、それと部(局)長の平均昇任年齢の差を在職期間と推計したものである。

出典 地方自治研究資料センター『管理職の選抜及び養成に関する研究報告書』P 8より

図2-4 各職位の在職期間

3 昇任割合の低下傾向

さきの現状分析でも見たように、かつては職員の年齢構成もいわゆるピラミッド型であり、ピラミッド型の組織に合致した形で、しかも組織拡大もあり年功序列的な昇任システムでもほとんど問題なくスムーズに行われていた。しかしながら、年齢構成がピラミッド型からピアダル型へ移行するに及び、当然のことながら一定枠のポストに対する候補者が増大し、昇任割合が低下してきており、昇任できないものの割合が高くなっている。これらの者のモラルダウンを極力抑制するために、あるいは、少しでもモラルアップを図るために、各自治体では処遇的なポストを増設したり、中間職位を増設したりして、その対策に苦慮しているところである。

ここで、今後の昇任割合の傾向について、「59年調査結果」をみると次のような推定結果が出ている。これは、各自治体の人事担当課長の予想に基づいたものである。

それによると、「課長補佐級職への昇任割合は、採用年次にかかわらず、『ほとんどなる』と回答した団体の割合が最も高くなっている。但し、採用年次が近年になるほど『ほとんどなる』と回答した団体の割合は低下している」。また、「課長級職への場合、30～34年の採用者は『ほとんどなる』と回答した団体が最も多かったのに対し、35～39年の場合には、最も多かった回答は、『7～8割がなる』というものであり、40～44年の場合には、『5～6割がなる』とし、45年以降の場合には『3～4割がなる』というものである」とし、「部長級職への昇任割合の予想をみると、採用年次の如何にかかわらず、1～2割がなると回答した団体の割合が最も多くなっているが、第2位以下をみると採用年次が遡るほど3～4割等比較的高い昇任割合を回答する団体が多くなり、近年になるほど『ほとんどならない』と回答する団体が多くなっている」(前掲報告書P9～10)と分析している。

そして、「各職位とも昭和40年代半ばの採用者(この時の採用者が、まさに問題となっている団塊の世代である)を境にして以後昇任割合は低下すると予想されていること、また、昇任割合の低下は課長級職において最も顕著であり、課長補佐級職及び部長級職ではそれ程でもないと予想されていること」(前掲報告書P10)を挙げている。

また、このような昇任割合が低下している理由については、「①昭和40年代半ばに高度成長期の行政需要の増大に対応して採用者数を増大させたこと、②社会の高学歴化や行政事務の高度化・複雑化・多様化を反映して採用者中に占める上級職採用者の割合を増加させたこと、③現下の行財政改革に伴い肥大化組織等の見直し、縮小が図られ、管理職ポストも抑制ないし縮減措置がとられていること等によるものである」(前掲報告書P11)と述べている(表2-2参照)。

表 2-2 予想昇任割合

採用年次	課長補佐級		課長級		次長級		部長級		局長級	
	最も多かった回答(%)	平均	最も多かった回答(%)	平均	最も多かった回答(%)	平均	最も多かった回答(%)	平均	最も多かった回答(%)	平均
昭和30～34年	ほとんどなる(68.3)	8～9割	ほとんどなる(33.6)	6～7割	1～2割(42.0)	3～4割	1～2割(37.2)	2～3割	ほとんどならない(40.0)	1～2割
35～39	ほとんどなる(60.2)	8～9割	7～8割(30.4)	6～7割	1～2割(45.2)	2～3割	1～2割(42.9)	1～3割	ほとんどならない(45.0)	1割程度
40～44	ほとんどなる(47.8)	7～8割	5～6割(30.1)	5～6割	1～2割(51.7)	1～3割	1～2割(44.7)	1～2割	ほとんどならない(65.0)	1割程度
45～49	ほとんどなる(36.8)	6～7割	3～4割(35.5)	4～5割	1～2割(58.1)	1～2割	1～2割(47.7)	1～2割	ほとんどならない(80.0)	ほとんどならない
50～54	ほとんどなる(35.7)	6～7割	3～4割(34.9)	4～5割	1～2割(59.3)	1～2割	1～2割(49.7)	1～2割	ほとんどならない(85.0)	ほとんどならない
55～59	ほとんどなる(34.8)	6～7割	3～4割(39.5)	3～5割	1～2割(53.5)	1～2割	1～2割(47.7)	1～2割	ほとんどならない(77.3)	ほとんどならない

- (注) 1. 「平均」欄は、各々選択された番号を加重平均し、該当する割合に換算したものである。
 なお、平均欄の「1割程度」の目安は、9%～13%程度、「ほとんどならない」の目安は、8%以下程度のものをいう。
2. 都道府県で局長級職位のある団体、指定都市で次長級職位のある団体は、それぞれ1団体のみであるので除外している。
3. (%)は、有効回答での比率である。

出典 地方自治研究資料センター『管理職の選抜及び養成に関する研究報告書』P10より

4 能力発揮機会及び意思決定への参画機会の縮減化傾向

(1) 現行の昇進システムは、ラインポスト中心、すなわちラインの管理職に昇任することを中心としたものであり、一部の例外を除けば、基本的に全職員が管理職予備軍として「育成」され、意識され、また、職員自身もそのように意識しているようなところがある。

そこで、現行のように課長級を「管理能力等発揮期間」とするならば、管理職にならなければ、それまでに評価され、開発されてきた能力を発揮する機会が極めて少なくなるということがいえるのである(表2-3参照)。

表 2-3 職位と能力との関係

一般職員	係長級・課長補佐級	課長級
能力・適性等評価期間	管理能力等開発期間	管理能力等発揮期間

(前掲報告書P64参照)

また、管理職にならないと、重要な意思決定への参画の機会がほとんどないということも言えるのではないだろうか。今回のアンケート調査結果からもこのことが言えると思う。すなわち、「何故、管理職になりたいと思いますか」という質問に対して「重要な意思決定に参加できるから」と回答した職員が最も多かった（74.2%）からである。

このような中での問題解決に当たっては、まず、管理監督者としての能力・適性のある者が、その能力・適性を公正に客観的に評価され、昇進していくようなシステムを考えていくことであろう。

- (2) 一方、年齢構成の変化等により、いわゆる役職昇任適令者が団塊をなしてきている状況においては、最早、従来のようにライン管理職への昇任に多くを期待することは困難となっている。したがって、ここにおいて現行のラインポスト中心の単線的昇進ルートのみを維持していくならば、そのルートにのって昇進する者以外は、各々の能力・適性等を発揮する機会が極めて限られてしまうとされる。

既に述べたように、今回のアンケート結果では、このような内的状況の変化等の影響を受けているのか、若年層を中心にして昇進についての意識・考え方の多様化が生じていることがわかる。すなわち、管理職になりたくない層（14.9%）の理由としては「自分に合った仕事がしたい」「自分の生活を大切にしたい」などであった。次に取り組みたい仕事としては、「幅広くいろんな仕事」「先進的な技術や知識を学ぶ」「自分が一番よく知っていると思われたい」などが多くあった。

我々は、このような意識層（若年層を中心とした）の存在に留意していきたいと思う。そのためには、ラインポスト中心の単線的システムを、仕事志向あるいは多様な能力・適性を生かしていく新しい職の設置を通じて、能力・適性に応じて意思決定への参画が可能となるような複線的システムへと変革していくことも極めて重要なことであると思われる。

5 昇進管理への不信感の増大化傾向

現在行われている昇進ルートにおける昇進基準の代表的なものは、勤務評定と昇進試験である(図2-5参照)が、ここでは、アンケート調査結果によっても指摘されている勤務評定(狭義の評価)について現状を確認しておきたいと思う。

勤務評定については、地方公務員法第40条第1項で「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない」と規定され、その実施が義務付けされている。

地方自治体における勤務評定の実施状況は、「59年調査結果」によれば図2-5のとおりである。すなわち、勤務評定を実施している自治体は、都道府県では60%、指定都市では70%、市では約51%となっている。勤務評定を実施せずに試験のみを実施している自治体がいくつかあるので、勤務評定も試験も実施していない自治体が都道府県では約31%、指定都市では10%、市では45%となっている。これらの自治体は、上司のヒアリング、自己申告等により能力の実証が行われていると思われる。もっとも、「昇任時等特別の必要性がある場合は、何らかの評定が行われている」わけであるが、こういうことが昇進異動に際しての不明確さの故以ともなっていると思われるので、やはり「執務について定期的に勤務成績の評定を行う」必要があると思われる。

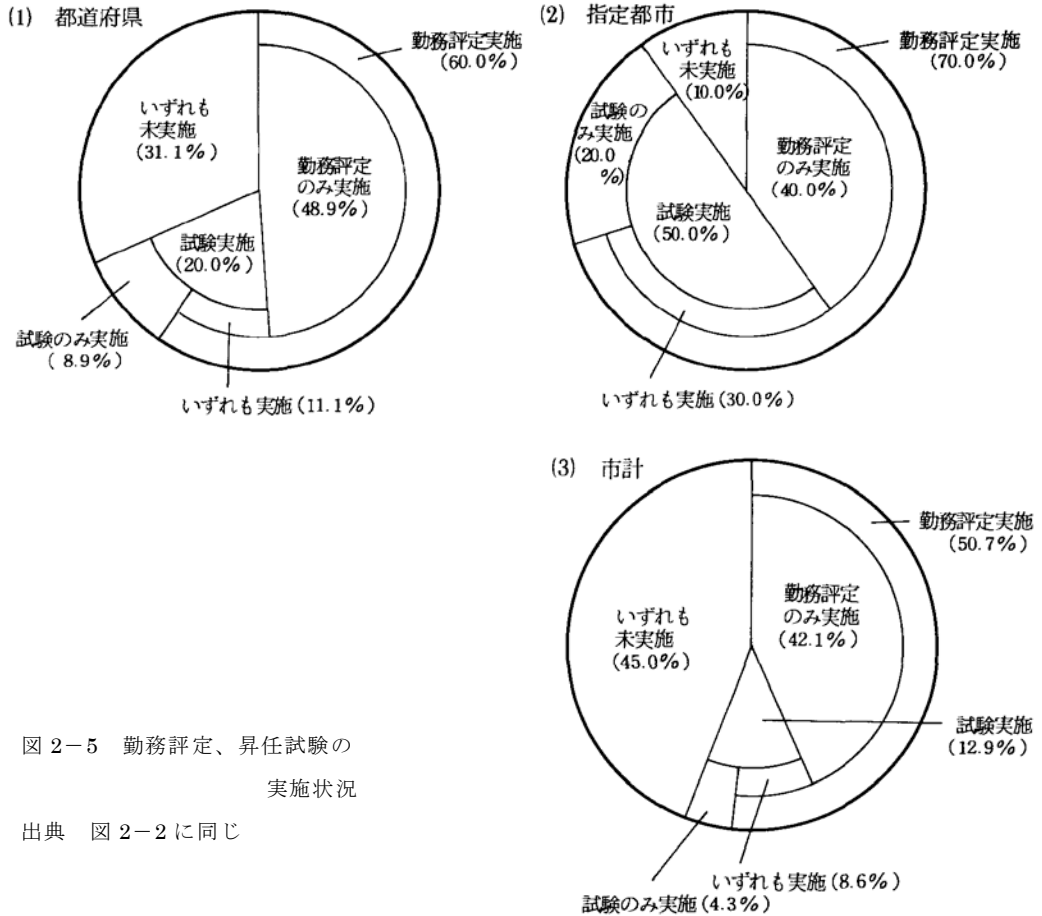


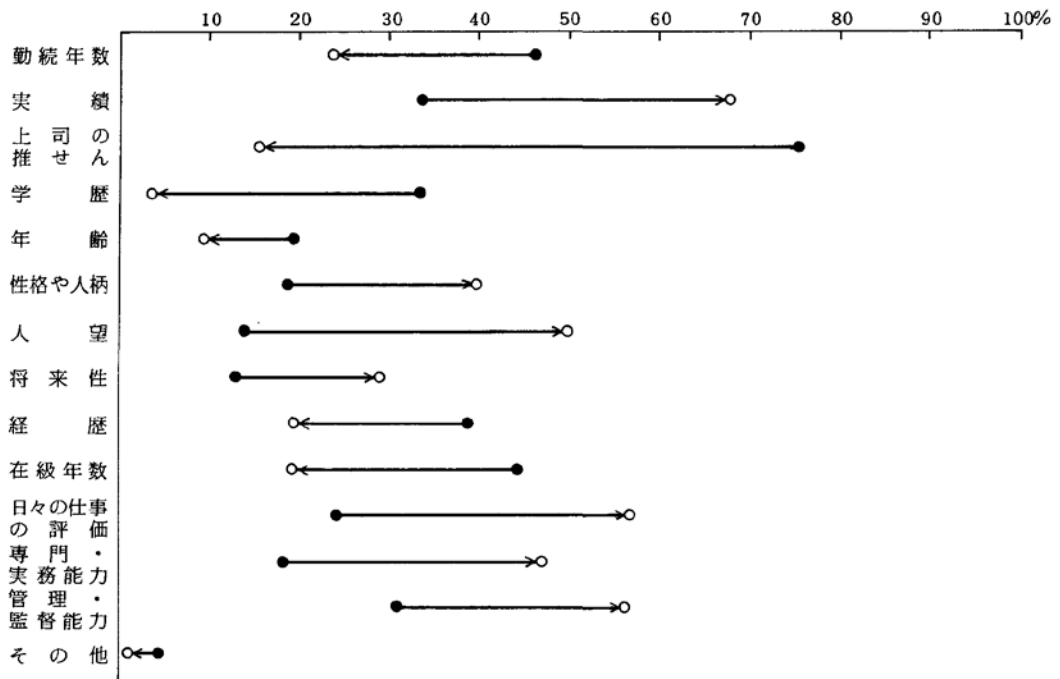
図 2-5 勤務評価、昇任試験の実施状況

出典 図 2-2 に同じ

ここで注意しておくことは、勤務評価によって評価されるものは実績である。それは「職員の努力、行為の結果であり、過去の成果である。したがって、実績は能力の発現されたものとして能力と密接な関係にあると考えられるものの、常に両者は完全に一致するものではない」ので、「単純に実績評価を積み上げただけでは不十分である」（『能力評価研究会報告』P19）ということである。

次に昇進にあたっての評価について今回のアンケート調査結果をみると、年功序列的であること及び納得性に欠けることが指摘されている。すなわち、現状の昇進基準として職員は、①上司の推せん②勤続年数、③在級年数、の順で挙げている。「上司の推せん」を除けば、まさに「年功序列」ということがいえよう。

昇進にあたり重視すべき基準として過半数の支持があったものは、①実績、②日々の仕事の評価、③管理・監督能力、の3つである。これを、現状の昇進基準とされているものと比較してみると、「上司の推せん」は 1/5 に、「勤続年数」は 1/2 に、「在級年数」は 2/5 に減少している。逆に、「実績」は 2 倍に、「日々の仕事の評価」も「管理・監督能力」も 2 倍に伸びていることがわかる(図 2-6)。「上司の推せん」も、それが大局的見地から真に自治体行政を考えた上でのものであるならば、また、



- (注) 1. ● 現状の昇進基準 ○ 重視すべき昇進基準
 2. 神奈川県職員へのアンケート結果より (複数回答)

図 2-6 現状の昇進基準と重視すべき昇進基準

本人の能力・適性を公正に評価したものであるならば、必ずしも否定するものとは言えないが、現状はそうに行われていないと職員が意識していることを、この結果は物語っているといえよう。このように、職員は年功序列的な昇進ではなく、あるポストで業務を行うのに相応しい、適性・実力のある人材が昇進・配置されることを支持しているように思われる。

さらに、自由記入及びインタビューの中から現行の評価に対するものを挙げてみると次のような指摘がされている。

部長・課長クラス	「昇進については、困難性の高い、苦勞している者が報われる様に配慮してほしい」 「業務遂行中心の昇任昇格にしないと意欲のある職員をつなぎとめにくい」
副主幹・副技幹クラス	「公平主義・能力主義を推進していくと試験制度の導入も必要ではないか」「…少数精鋭で仕事をするためには優秀なリーダーが必要であり、年功序列の人事異動では対応できない」「昇任・昇格基準を明確にして当然能力主義・管理監督者に相応しい人物を選ぶべきである」「学歴・採用区分にとらわれることなく、あくまでも能力を重視すべきである」

係長 主査 クラス	「公務員は県民にどの程度のサービスをしたかという県民への仕事ぶりで評価すべきであり、上司にどの程度サービスしたかではない」「総合評価制度の導入により、日頃勉強し、能力もある人はそれなりのポストに就け、行政のために利用すべき……さもないと 21 世紀の行政組織は貧弱なものとなり、住民からは、それならば要らないということにもなりかねない」「試験の導入には弊害もあるが…数 10%の比重で昇進の参考にしてもよい」「同僚・部下からの評価もある程度の比率で採り入れたらよい」
主任 クラス	「人事が非常に不鮮明であり、不公平であり、勤労意欲に大きく影響する」「組織を活性化する意欲を持った人の管理職登用を図るべき」「試験制度がないことにより…総務管理畑の人が優遇される傾向がある。県民のための行政を考えれば、実務・現場を重視した昇任昇格制度が確立されるべき」「個人を知らない表面的な評価が多い。本当に、実力・適性のある人はなかなか昇進していない」「昇任できない理由をまず本人にはつきり示してほしい」
一般 職員	「能力不足を上司との人間関係でカバーして昇進している」「意欲をもっと評価すべきである」「上司に恵まれない、ということをよく聞くが、これは昇進において何か問題があるのではないか」「昇進基準は人事委員会の試験結果とすべき…試験成績と仕事とは無関係ではあるが、公平性を保証するには現在、試験による評価しかない」「評価基準があいまいであり、少なくとも不利益を受ける者に対しては説明がされるべき」

このように、昇進基準、評価基準及び方法に対しての不正さや不明確さを指摘する声は予想以上に大きいことがわかるのである。したがって、高齢化・高学歴化等の中で、現状のような年功序列的昇進システムを維持していくならば、昇進管理に対する不信感を増大させ、モラールダウンの傾向をますます強めることが考えられるのである。

このような評価に関する問題の解決に当たっては、①各職位（部長・課長・係長等）に求められている能力（評価すべき能力）を明確化し、②その評価すべき能力の要素と着眼点を明示するとともに、③十分な評価者訓練を行い、評価の客観性を高めることが重要である。また、④自己を客観的に評価できるように被評価者訓練も行う必要がある。そして、⑤能力評価結果を本人にフィードバックしていくシステムも確立していかなければならないと思われる（61年1月『能力評価研究会報告』参照）。

「どの社会も人間関係はドロドロしたもの、どんな立派な制度を設けても満点人事はあり得ない。しかし何故自分が選にもれたのか、何故彼が昇進の幸運に恵まれたのかについて、一応の納得が得られるような客観的システムは必要だと思う。選ばれなかった人の不満や選ばれた人への不信を放置しては組織は沈滞するしかない」（「地方行政」61年8月27日）からである。

第2節 新しい昇進システムの必要性

前述したような状況において、我々は新しい昇進システムを構築していかなければならないと考えているわけであるが、その必要性についてわかりやすく説明するために、適当な例ではないかも知れないが、ポピュラーな野球を例にとり述べてみたい。もちろん、野球で言えることが自治体にも言えるというほど、短絡的には考えていないが、一つの新しい考えを理解していただくための一助になればと思うので、少々長くなるが御容赦願いたいと思う。

野球のレギュラーポジションは9つであり、投手から始まり右翼手まで各々役割が異なり、また必要とされる能力も異なっているが、基本的には、この9人が打って、投げて、守って、走るのである。この9つのポジションをめぐって大勢の者が競争するのである。同程度の能力があっても、競争であるからレギュラーとなるのは9人であり、その他の者はレギュラーポジションをとれない。ましてや、バッティングが良いが足が遅い者、足は速いがバッティングの弱い者、守りは良いがバッティングの弱い者、完投できる投球技術・体力のない者……はレギュラーポジションを獲得することはできないのである。野球の場合には、このレギュラーポジションをとれない者に対して、ポジションを増やすということは行われぬ。それは、9つのポジションの価値を低くしてしまうからであり、また、野球そのものの面白さを減らしてしまうからであろう。

そういう中で、このようなレギュラーになれない選手の能力を生かす方法はないかと考え、実践し、個人のモラルアップと組織の活性化を図ったのが、大洋ホエールズの監督に就任した三原氏であった。彼は、足も遅く、守備もうまくないが、バッティングセンスのある麻生実男という男の持っている能力に眼をつけ、代打という専門職として起用したのである。麻生はこれに応じて、その能力を十分に発揮し、「代打男」というキャッチフレーズで脚光を浴びることになり、その年（昭和35年）、大洋ホエールズは初優勝に輝いたのであった。その後、味方がピンチになると、毎試合のようにリリーフとして登場した「8時半の男」、巨人軍の宮田征典投手も、専門職としてその能力を十分に発揮した好例と言える。

しかしながら、9つのポジションのレギュラーになること、すなわち投手ならば先発完投するという価値志向は依然として根強いものがある。このような価値志向の中では、前述したような専門家集団は、そのチームの監督者による属人的起用にすぎないものになってしまい、所詮、レギュラーになれなかった、いわゆる三拍子そろっていない者として見られてしまう可能性が強かったのである。

そこで、こういう専門家集団の必要性や、価値を評価し、プロ野球組織の中でオーソライズするものとしてセーブポイント制度、DH制及び各部門における表彰制度がある（投手部門におけるセーブ王ーセーブポイントの最も多かった者ーはその典型的な例であろう）。今や、これら専門家集団である代打男、代走男、守備要員、中継ぎ投手、セーブ投手などは、レギュラーになれなかった者として烙印を押された者ではなく、チーム（組織）にとって必要欠くべからざる存在として位置づけられるようになった。現在活躍している専門家としては、代打男の川藤（阪神）、平田（大洋）らや、中継ぎ投手の鹿取（巨人）らや、セーブ投手の斉藤（大洋）、津田（広島）、石本（近鉄）らがいる。

そして、質の高いこれらの人材がどれだけチーム（組織）にいるかによって、そのチームの浮沈が決

められると言っても言いすぎではないだろう。

このようにして、プロ野球界においても9つのポジションのレギュラーになること、投手なら先発完投することが唯一のルートであったものが、同レベル能力の者の増加というチーム構成の変化や、野球そのものの分業化、専門化、高度化という傾向と相俟って上記のような複線的なルートが開かれていったものと言える。

確かに、「やはり先発完投したいですよ」という言葉は聞かれる。しかし、彼らは組織目標達成のため、そして自己の能力を最大限に発揮し、良い仕事をするために全力を尽している。それは、管理監督者が正当な評価をしてくれるという信頼感があるからであろう。否、それよりも本当に野球というものを理解してくれる多くのファンが、彼らの存在、価値、仕事に対して、暖かい評価をしてくれるという実感があるからではないだろうか。

大分、説明が長くなってしまったが、話を自治体組織に戻して考えてみたい。要するに従来、ライン管理職になることが唯一のルートであり、価値あるものであり、それになれないためにモラールダウンすることが懸念されていたわけである。しかし、ライン管理職へのルート以外にもルートを設定し、制度化することにより、各々のルートでその能力を発揮することが可能となれば、モラールアップが図れるのではないだろうか。また、評価基準や方法を明確化し、公正な評価をすることができれば、モラールダウンを避けることができるのではないだろうか。

第3節 昇進選抜制度改革

1 評価要素・基準・方法の明確化

(1) はじめに

職場とは、働く者にとって1日の大半を、そして人生の多くの時を過ごす大切な場である。したがって職場の中でどのような仕事に従事し、どのような位置を占めるのかということは、非常に重要なことである。そしてこの仕事や地位を決定するのが評価である。まさに評価は、社会人としての生活を大きく左右することになるのである。

ところが、これまでの評価システムはほとんどブラックボックスの中で行なわれ、「なぜ」なのか分からない、職員にあいまいで不明確なものとしてうつっていたのである。

それでも結果は、妥当なものであるかもしれないし、皆がポストを目指す中で、組織規模が拡大し大半の者がポストに着けたため、これまではさしたる問題にはならなかったかもしれない。

しかし自治体を取りまく状況は変化し、住民や職員の意識が複雑・多様化する今、前段で示したアンケート結果にある様に、全てがとは言えないまでも学歴や経験を基本とする年功序列重視の評価ではなく、実績、能力、人望等を重視した公平な納得性の高い評価を望む声が高まっている。したがって評価の要素、基準、方法について再検討し、できうる限り明確にしていくことが職員のモラルをアップし、組織を活性化させる1つの大きな要素となるのである。

(2) 改革のための評価要素・基準

評価要素・基準の明確化とはそれぞれのポスト、分野、業務でどのような人材を必要としているのかを明らかにすることであり、それを公開し、多段階、多方面から評価することにより、組織は有用な能力ある人材の開発・育成を成しうるのである。

ただし必要とされる人材は、常に一定、不変のものではありえない。例えば、時代の流れによって、求められる人材は変わるし、首長が変われば、政策方針は変わり求められる人材が変わることもある。

したがって、組織は常に状況の変化を的確に把握し、求める人材を明確にしてゆかねばならないのである。

そこで評価要素であるが、基本的なものとしては表2-4のようなものが考えられる。

ただし実績については、あくまでも知識や能力を通しての努力の結果であり、限られた組織や定数の枠の中では必ずしも本人の適性に最も合った配置が行なわれているとは限らないという現状の中、全ての職員が自己の能力を最大限に発揮して実績をあげられるとは限らないということを十分に考慮する必要がある。

次に評価基準であるが、対象とする職位や担当分野・業務により必要とされる能力や職務内容が異なってくることから、事前にきちんと職務調査を行なって必要とされる能力等を浮き彫りにして基準を設定すること、判断内容を明確に表わして個人による較差がないようにすることが重要である。

例えば、ある企画部門の課長級を選ぶ様な場合、そこで必要とされる企画能力はかなり高度な能力

表 2-4 評価要素一覧

評価要素	定義	
知識	職務を遂行するために必要な知識	
識見	組織全体の立場に立ち物事を判断し、公務を執行する識見	
对人的能力	発表力	自己の意見や主張を正確に相手に伝える能力
	応対力	相手の立場や意見を理解し、関連部門及び外部との折衝においても円滑に話を進める能力
	折衝力	関連部門及び外部との折衝において相手の理解、納得を得て目的を達成する能力
	説得力	担当業務について内容を論理的に一貫性をもって主張する能力
	指導力	部下の意見を傾聴し、円滑なコミュニケーションを保ち、又公平な立場で部下の能力・適性を把握し、必要な能力を向上させるため助言し、指導する能力
	統率力	部下の育成のため、必要に応じて自らの業務を任せ、その責任は自ら負うことができる能力、及び部下に対して適切に業務を割り当て、的確な指示、命令を与えることができる能力
	管理能力	部下の健康及び福祉に配慮し、適宜助言できる能力、及び課内の融和に心掛け率先してその保持に努められる能力
情意的能力	積極性	困難な事態においても物事に前向きに取り組む姿勢
	向上心	自己の能力の向上に意欲的に取り組む姿勢
	責任感	担当の業務について最後までやり遂げようとする姿勢、及び公務員として行政サービスの維持、向上に真剣に取り組む姿勢
	協調性	職場の融和を心掛け、他の職員と協力し合って目標を達成しようとする姿勢
	規律性	率先垂範して職務規律を維持・遵守する姿勢
	公正性	公私の区別を明確にし、不正に対しては毅然とした態度をとる姿勢
	公平性	情実にとらわれることなく偏見をもたずに職務を遂行する姿勢
	誠実性	陰日向なく上司、同僚及び部下に接し、職務に対しては真摯な態度で臨む姿勢
	感受性	相手の意図、立場を敏感に感じ取り、適切に反応し、又自分が相手に対してどのような影響を与えているかを感じ取り、適切に反応できる能力
	度量・包容力	偏狭なセクショナリズムにとらわれることなく物事に対処しようとする寛大な姿勢
業務処理能力	計画力	業務上生ずる日常的な問題に対し、有効な方策を立案し、手順、スケジュールの工夫ができる能力、及び業務計画の策定について原価意識に基づいた合理的な立案ができる能力
	企画力	過去の事例の分析と将来の見通しに基づき、目標・方針に沿った具体的・効率的な施策の企画立案ができる能力

表 2-4 評価要素一覧（つづき）

評価要素		定義
業務処理能力	施策立案・構想力	過去の経験、将来の見通しに基づき、広い視野に立って組織の基本的施策の企画立案ができる能力
	理解・判断力	業務の状況や諸問題について、その内容、本質を的確に把握・分析し、自主的かつ適切な判断ができる能力
	分析力	過去の事例や部下の作成した資料及び収集した情報を的確に審査分析する能力
	決断力	緊急又は重要な事案について自らの責任において決断できる能力
	行動力	組織全体の立場に立ち行政施策の実現に向けて自ら又は部下を通じ、時宜に応じた行動をとることができる能力
	執行力	突発的な又は前例のない問題が発生した場合においても臨機応変に対応できる能力
	調査研究力	業務に関連する事項について、内外より必要な情報の収集ができるとともに、情報の取捨選択ができ、これを基に有効な資料の作成ができる能力
実績		これまでたずさわってきた業務において果たした役割及び行なった内容

（昭和 61 年 1 月『能力評価研究会報告』を参考に作成）

を必要とされることから、表 2-4 の施策立案・構想力を高位に設定し、企画力や計画力は下位に設定しウエイト付けをする。一方、係長クラスならば、企画力を高位に設定し、施策立案・構想力、計画力の順に設定し、ウエイト付けすることになる。

この様に諸要素を該当するポストや職務内容に応じて抽出し、条件付けて求められる人材の評価基準とするのである。

(3) 改革のための評価方法

次に前段で述べた評価要素や基準を有効に活用するための評価方法として、地方公務員法によって定められている勤務評定を除き現在すでに行われている方法を紹介しながら検討してみることにする。

また、我々が評価方法等についてヒヤリング調査を実施した自治体・企業の内から 2 自治体・2 企業についてその実施例を紹介してみる。

ア 昇任試験

(ア) 埼玉県の課所長任用考課制度〈事例 1〉

職制がスタッフ職的ポスト設置等により複雑化し、又課所長になれない中堅層が増大したため課所長登用についての客観性をもたせる必要があったことと、職員の年功序列意識を打破し活性化を図るため、昭和 60 年度より実施している。

対象：課長級在職が 2 年以上の職員

内容：副知事・出納長・部長・次長による面接（結果有効期間 3 年）

上司と自己による能力及び実績評価

効果：今まではブラック・ボックス内で行なわれていたという感覚から不満の声もあったが、面接

であっても試験を実施したことで納得性もあり不満も聞かれなくなった。

他に係長試験（60年度が12回目）を実施している。その内容は、次のとおりである。

1次試験＝択一式ペーパーテスト（50問）

2次試験＝論文、集団討論（8人グループ）面接

全体として、昔から主任昇任試験（これを係長試験に変更）があり、組織風土として試験アレルギーはないようである。

（イ）宝塚市の2等級・3等級昇格選考〈事例2〉

昭和40年代までは大卒採用後7年で係長、係長経験6年で課長という昇任が100%行なわれていたが、50年ごろからポスト不足により昇任が不可能となったためこの選考を実施し、尚単なる試験だけでなくより公正さを保つため、昇格審査委員会を設置している。なおこの審査委員は、助役2名、水道事業管理者、事務の部長2名、技術の部長1名で構成している。

	3等級(係長級)	2等級(課長級)
対 象	大卒採用7年(短大・高専卒9年、高卒11年、中卒14年)以上 年令29才以上、4等級10号給以上 4等級在級4年以上	係長経験6年以上
内 容	1次：択一式30問、記述式3問 2次：論文、集団討論、個別面接	1次：課題図書の理解度効果測定 2次：管理能力適性診断、集団討論、個別面接

※審査委員は、1次選考の判定及び2次選考の審査、判定を行ない最終合格者を決定する。

効果：受験者にも手ごたえがあり納得性が高まっており、これを契機に勉強するようになり職員の活性化にもつながっている。反面、管理能力には欠けるが、専門能力のすぐれた者の昇格が困難なことや、職種による較差等の問題も生じている。

イ ヒューマン・アセスメント

（ア）小西六写真工業の課長職任用候補者群研修（HA）〈事例3〉

昭和40年代の前半に経営のゆきづまりから赤字会社に転落したことを契機に、それまでの温情主義・年功重視の人事管理から能力主義へと企業体質の変革が行なわれた。そしてその一環として管理職の異動・降格が行なわれたが、日本的組織風土にあっては、一度失った地位を再度確保する事は大変難しいことであり、このような処置は好んで実施されるべきでない。

又大量に採用された学卒者が、今日管理職への任用時期にきているがすべて管理職に任用することは不可能である。

このような背景からアセスメントの対象を課長職候補に絞り、管理者として要求される適性・能力を多面的に把握してゆくことと、候補群のレベルアップを目的としている。又求める管理のスキルについては、主要な部課長に「求められる管理能力は何か」をアンケートし、その結果をもとにさらに、個別に具体的な意見を求めると同時にトップの意見、会社の規程上から求める事項を抽出し集約して

いる。

対象者：管理職該当資格（資格制度による主事補）を有し、人事考課の総合評価が平均以上であり職
位に近い将来管理職へ任用しようとする者

事前調査：①参加申込書（参加者の上司が作成し、推薦理由、経歴、将来の育成方向、本人の職制か
らみたスキル（特性）を記入する）

※受講者が多い場合は、この資料を審査、参考にして制限する。

②性格診断（総合的性格を測るもので、参加者が記入し事前に提出する）

③メンバーシップ・サーベイ（参加者の日常の職場での行動特徴を、本人、上司および同
僚部下複数の人がチェックし人事部門が回収・集計する）

※この資料は研修場面で能力開発に利用する。

④事前学習シート（前項のメンバーシップに関連して 職場の状況や問題点を本人の立場
で整理したレポート）

⑤論文（日常の業務遂行上から気づいた職務改善上の課題を選び、具体的な改善計画に関
する論文を作成し、人事部へ提出）

アウトプット：各職制から本人へフィードバックする。

効果：同レベルの者が一堂に会し、同一条件で実習作業を行なった結果であり、トップ、職制、本人
にとって、説得力があり、納得性や公正感が高い。又上司の部下育成の関心が高まり、安易な
課長職への任用申請が減少してきた。

表 2 - 5 課長職任用候補群研修内容

	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	
一 日 目				オリエンテーション	指向性 性格 テスト	昼 食	M A T 実施	休 憩	ブ ロ ク ケ ー ム	報 告 書 記 入	夕 食		役 割 討 議	報 告 書 記 入	S C T		
二 日 目		インバケット 実 習			報 告 書 記 入	討 議	昼 食	インシデント 実 習			報 告 書 記 入	夕 食	討 議	発 表	相 反 評 価	結 果 の 報 告	自 己 分 析 I
三 日 目			休 憩		討 議	昼 食		休 憩		チ ェ ッ ク シ ー ト 記 入	夕 食	ゲ ス フ ー ゲ ー ム	自 己 分 析 II				
四 日 目			休 憩		討 議	昼 食	指 向 性 テ ス ト 解 説	創 造 性 テ ス ト	終 了 ミ ー テ ィ ン グ	※ 状況により多少変更することがあります。							

ウ 適性多面観察

(ア) 神戸製鋼所の適性観察調査〈事例4〉

複合経営をモットーとする同社は、多岐に渡って事業展開を行なっており、一律的な物の考え方や見方では対応しきれないことが多いことから、形にとらわれることなく広い視野からかくれた適性、能力を発見し、適材適所を目指す評価システムを導入している。

尚この調査は、基本的な人事考課の補完機能をもつものとして位置づけられている。

被観察者：入社12年目、主査4年目以上で一般職の資格最高位の主幹昇格候補者。少ない場合は10人以下、多ければ100人以上、平均40～50人の観察者からの評価をうける(海外勤務者も含む)。

観察者：主査以上の資格を有する者は全員観察者であり、各観察者は観察期には必ず8人以上の被観察者の評価を行なうことになっている(海外勤務者も含む)。

観察内容：基本的能力・管理能力・専門的能力の3つの側面を26項目にわたって観察し、100点満点で評価する。

観察期間：2週間

観察資格：限定はなく、なんらかの形で接触経験があれば評価する資格となる。

処理件数：被評価者は約1,000人おり、各々が平均40～50人から観察されることから、調査資料は40,000～50,000件となり、資料整理に要する事務量は膨大である。

この主幹昇格候補者の他、管理職の観察調査もある。ただし管理者の調査は2年に1度行なわれ、課長までは主査以上の者全員が観察できるが、部長・次長については、管理職だけで観察を行なう。

上記3つの方法の他に、次の評価方法も実施されている。

○自己申告制度—職員の昇進、人事異動、教育訓練、業務評価などに関する資料を職員の申告したものから得る制度

○複数評価—上位者からの評価に限定する場合でも、直属の上位者に限定せず、業務遂行上接触のある他部局、他課の上位者からの評価も加えるシステム。この場合、一方向からの評価であってもかなり客観性・公平性の確保は可能となる。

以上述べてきた方法は、必ずしもどの方法が最良であると判定することはできないが、共通のメリットがあると言えよう。

1つは、結果がより公平・適正であり、客観性・納得性が高くなっているということである。職員の評価に対する不信感を取り除き、モラル・アップを図るためには、先に述べた要素・基準の明確化とともに、方法も明確化し、しかも多方面、多段階からできるだけ多くの目で評価して、相対評価から絶対評価と移行させていくことにある。

もう1つは、評価が単に監督者や管理者の選抜のためのものではなく、評価の結果が自己啓発の契機となり、又組織の人材育成のための材料提供となって、職員1人1人の適性発見や能力開発の重要な手段となることである。

表 2-6 評 価 方 法

	昇 任 試 験	ヒ ュ ー マ ン ・
概 要	監督者または管理者として登用する際に試験を行ない適性を判定すること。	採任用時における候補者の能力・適もの演習を行ない、その中での行動・評価する能力評価方式。
具体的内容	<ol style="list-style-type: none"> 1.筆記試験(地方公務員法・地方自治法等、公務員としての教養・基礎知識・監督者・管理者としての適性の効果測定を行なう) 2.論文作成(課題図書、統一テーマ業務等に関して論文を作成させ、文章の理解力、表現力、業務に対する理解力、把握力等を測定する) 3.集団討論(討論を通じて各自の指導力、理解力、状況判断力等を測定する) 4.個別面接(適性・人物等を評価する) 	<p>[技法とすすめ方]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.“ディメンション”(評定要素＝確定。 2.それぞれの特性をみるための演習 <ul style="list-style-type: none"> ○ イン・バスケット(未決書類をそれに目を通して、自分が適切演習) ○ マネジメント・ゲーム(何人か問題(事例)の解決を共同で進) ○ リーダー・レス討議(リーダー議論させる演習) ○ 問題解決演習(課題事例を与えすばいいかを考えさせる演習 <p>※グループは 6 名 1 チームが標準 観察者)2 人以上がつき、同時</p> <ol style="list-style-type: none"> 3.選抜ばかりでなく、本人にフィーわせ、上司にはこの自己啓発が進を行なわせる。 4.1 年程度の能力向上時間を与えた ぶり等で総合判定して昇任昇格を
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公平な能力判定ができる(能力主義による人事管理) ○ 基準が明確になり、客観性・納得性といった点から職員の不信感がなくなり、モラル・アップにつながる。 ○ 自己啓発の契機になる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 職場や上司による不公平を是正し適性評価ができる。 ○ 単に能力・適性を評価するだけで発の契機となる。
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ○ 過度の受験対策傾向が生じ、日常業務に支障をきたす。 ○ 職務内容によって有利・不利の生ずる可能性があり問題の妥当性に疑問がある。 ○ 諸状況から合格率は低くおさえざるをえず、何度か不合格となった者が受験をしなくなり、モラル・ダウンにつながる危険性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 短期間(通常 2 泊 3 日)に観察を VTR を導入するため、上記の A となるなど、時間・経費等の物理脱する可能性がある。

アセスメント	適性多面観察
<p>性の“事前評価”であり、いくつを何人かの専門家が体系的に観察</p>	<p>従来からの上司の評価に同僚と部下・後輩の評価を加え、被評価者の能力や人柄・人望等を多面的に評価すること。</p>
<p>組織として重視する人材特性)を行なう、チェックする。20～30用意し、一定時間内にとする判断を下し、処理する</p> <p>がチームを組んで、経営管理上のめる演習)なしの小グループに課題を与えて、問題をどう掘り下げ、どう解決)等で、各チームにアセッサ(専門観察する。ドバックして自己啓発努力を行なむよう配慮し、必要な指導・助言後、再評価し、さらに実績や勤務行なう。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.評価については、上下の別なく画一の帳票を用意し、諸々の能力について択一方式で優劣の判断をさせ、これを集計する。 2.評価資格は、特に下位の者については一定の範囲を設定する他、被評価者の接点についてはできるだけゆるやかな基準として、該当する者全員に与える。 3.集計結果については、内容を分類し、被評価者ばかりでなく、評価者にもフィードバックし、相手の自己啓発の材料となる様にする他、評価者訓練としても活用する。
<p>、厳しく且つ公平な多面的能力、なく、自己啓発等による能力再開</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 従来の評価に比べ、より正確に人間性・能力・資質等を把握できる。 ○ 結果のフィード・バックにより、評価者、被評価者共に自己の把握に役立つ他、自己啓発の動機づけとなる。
<p>行い、さらにそのフォローとしてセッサの他オペレーターが必要な投資が自治体の許容範囲を逸</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 被評価者が必要以上に人目を意識し、時には媚を売る様なケースも考えられることから、人間関係で問題を生じる恐れがある。 ○ 被評価者の資料が年々追加されていくことから、この資料の整理・活用に係る事務量が膨大になる。

組織を支え動かしていくのは、職員でありその持てる能力なのである。

職員にとっても、組織にとっても、その能力を生かしてこそ効率的な人材活用と言えるのである。

(4) 改革のための評価者の養成

これまでの評価結果に対する一般的な反応は、これを是とするよりはむしろ、不信心や不満をもってこれをみていた傾向にある。それはとりもなおさず、評価要素・基準・方法が不明確（＝ブラック・ボックスでの判定）であることと、人が人を評価するということから、不明確を基因としての恣意的判定になりがちなことが原因となっている。

前段で、評価要素・基準・方法の明確化については述べてきたので、ここでは評価者について述べてみたい。

まず、一般的に評価者が陥りやすい傾向であるが、次の様なことがあげられる。

○自己対比誤差：評価者本人を基準にして評価することから生ずる誤差

（例：非常に几帳面な評価者が、客観的にみればごく普通程度のもを「だらし無い」と評価するようなこと）

○ハロー効果：第一印象とか全体的印象、あるいは特に印象づけられた項目などに引きずられて、どの項目もその印象に合うように評価してしまう傾向

○中心化傾向：いくつかの段階に分けて評価を行うようになっているのに、中央の段階に集中させてしまう傾向のことをいい、これは、評価に必要な情報を十分把握していないために可もなく不可もないという評価になってしまうことから生じやすい

○寛大化傾向：評価結果の活用を意識し、「甘い」ほうに偏りやすい傾向

○厳格化傾向：寛大化傾向とは逆に「辛い」ほうに偏りやすい傾向

この様な傾向の他、評価者の対象となっているポストや職務で必要とされる要素・基準の把握不足、評価そのもののもつ重要性への認識不足等、被評価者の不信心や公平性、納得性の低下を呼び起こす原因は、評価者のあり方にも多く内在している。

昇任選抜はもちろんのこと、職員1人1人の能力・適性の発見、把握、育成、再開発、活用を通して組織をより効率的に機能させていくために、評価のシステムを明確化することはもちろん、加えてそれを実際に執行する評価者の価値判断基準の目を統一する、つまり評価者の訓練・養成は非常に重要な問題となっている。

そこで、評価者によって有利、不利があるといった印象を与えないために、次の様な内容で評価者訓練を考えてみたい。

○評価制度の仕組みの理解

○評価ルールの確認

○評価要素の理解

○評価者の判断基準の統一

そしてこの内容を、演習という形の中で実際に評価者にモデルを評価させてみて、

○被評価者が一定であっても、各評価結果はかなりバラツキが出ることを認識させる

○評価者1人ひとりの意見・見解を発表させ、それらを調整し、基準の統一を図る

○ハロー効果など陥りやすい傾向を説明し、基本的ルールを理解させる

○評価は、単に能力や適性を判定するためだけではなく、能力開発・育成などのためでもあるということを再確認する

○最後に、評価者としての責任・役割を再認識させ、判断基準の統一の重要性を確認する

この他、評価要素の中で述べたことであるが、実績は必ずしも高い能力とイコールではないこと、つまりいかに優れた能力を持つ者であっても、環境（所属や担当業務）によってはその優れた能力を発揮して実績をあげることができない場合のあることを認識することも重要である。

結局、信頼性、公平性、納得性のある評価を行なうためには、まず評価要素・基準・方法を明確にし、評価者、被評価者に認識させると同時に、これを実施する評価者の判断基準を統一させることが重要なのである。

そしてこの評価者訓練に加えて、被評価者の意識の改革の必要性も併せて考えておきたい。これまで述べてきた様な内容で評価システムを明確化し、訓練により評価者が適切な判定を下したとしてもその結果を受ける被評価者が自己の能力を正しく把握できなければ、ギクシャクしたものが残ってしまうということである。

そこでこれを防ぐために、評価全般について被評価者に対しても明確化して認識させると同時に、自己の能力・適性を正しく把握できる様、訓練を受けた評価者が指導していくことが必要となる。まさに、評価要素・基準・方法の明確化、評価者、被評価者の意識改革があいまって評価制度のトータルな改革を可能とするのである。

2 人事情報の流通化

(1) 人事情報とは何か

人事情報とは、職員個人についての情報であり、①経歴に基づく情報として、学歴・採用年月日・異動経歴・職務経歴・国家資格・未既婚などのデータがあり、②評価・観察により得られる情報として、勤務評定・自己申告・自己啓発・面接・適性検査などによるデータがある。これらの人事情報は、昇進、配置転換、勤勉手当、昇格、表彰、指導、研修等人事管理のさまざまな分野に活用されることにより、組織全体の能率を高めることに寄与するものと言われている。

(2) 人事情報の流通性

それでは、このような人事情報はどの程度流通されているのか、余り流通されていないとしたならばそれは何故か、について考えてみたい。

流通とは「①流れてとどこおらないこと、②広く世間に通用すること。広く行われること」（『広辞苑』）であり、「公衆に開放する」という公開が一方通行であるのに対し、相互通行のものであるといえよう。現状は、人事情報のうち経歴に基づく情報については本人も当然に知っている身上調査によるものなので、その流通性についてはほとんど問題とならぬと考えられる。問題となるのは、評価・観察により得られた情報である。このような評価等による情報については、人事課が人事管理上必要とする固有の情報であり、したがってその秘密性が認められてきたところである。すなわち「職員の勤務評定の結果は、公開しない」（川崎市職員勤務評定規則第 16 条）ことになっている。ち

なみに、判例も「勤務評定の結果について秘密性を保持し、被評定者からの異議申立てを認めないとするは、制度として当然に認容され、当該勤務評定制度を違法たらしめるものではない」(昭和53年11月14日最高裁第三小法廷 傍点筆者)とし、評価・観察により得られた人事情報は人事課の一身専属のものであり、非流通性はもとより、本人への非公開についても肯定されてきている。

このように、人事情報が極秘扱いされてきたのは、評価等による情報が、「単なる処遇決定の道具」「単なる“えんま帳”ないし権力的抑圧の手段」としてのみ認識され(現実にもそのような手段に使われていたことは否定しえないであろうが)、能力開発と配置活用などの本来目的には余り活用されていなかったためと思われる。そのため、人事評価については、「望むべくはないほうがいい」といったものとなっている(神奈川県「職務観察」のように本人にフィードバックし、育成に活用する例もあるが、一般的には以上のようなことが言われている)。

この点について、今回のアンケート結果からも若干確認しておこう。人事評価の強化については、約60%が「そう思う」「そう思う方」であるが、「そう思わない」「そう思わない方」(約5%)の理由をみると表2-7のようになっている。評価基準・方法の困難さを指摘しているものもあるが、「人事評価」に対する誤解から生じているものも若干見られるところである。

表2-7 評価を強化すべきでない理由

副主(技)幹 クラス	<ul style="list-style-type: none"> ○ 適正な人事評価の方法が困難なので、当たりさわりのないものになり易い。 ○ 適正な評価は不可能である。
係長・主査 クラス	<ul style="list-style-type: none"> ○ 上司の一方的評価になる可能性が高い。 ○ 人事評価を気にしすぎて、本来の仕事が萎縮してしまう。 ○ 恣意的に流れやすいため。 ○ 日々の仕事の中で、自由性を奪われるおそれがある。
主任クラス	<ul style="list-style-type: none"> ○ 管理者の全てに正当な評価能力があるとは思えない。 ○ 人が人を評価すべきでない。 ○ 客観的かつ合理性のある評価は困難である。
一般職員	<ul style="list-style-type: none"> ○ 差別が進む。 ○ 人間関係が悪くなる。 ○ 昇進が給料に連動している以上、いかなる評価も有効なものにはなりえないから。 ○ 人事管理強化につながるおそれがあるから。 ○ どうして評価すべきなのか。

(3) 人事情報の流通化の必要性

人事情報、特に評価・観察による情報の非流通性について述べてきたわけであるが、そのことによる問題点についても評価基準・方法の不明確を中心に展開してきた。ここでもう一度整理しておく(表2-8)。

人事に対する不満は、人事のメカニズムが知らされていなかったり、わからなかったり、ということによるものも多いようである。そういう点からも、人事情報を流通化させていくことが重要となっ

表2-8 評価基準・方法の不明確さに対する自由記入

- 業務遂行中心の昇任昇格にすべきだ。
- 昇任・昇格基準を明確にして、能力主義で選ぶべきだ。
- 県民への仕事ぶりで評価すべきだ。
- 人事が不鮮明かつ不公平であり、モラル・ダウンする。
- 表面的な評価が多い。
- 昇任できない理由を本人に示すべきだ。
- 評価基準があいまいであり、不利益を受ける者には説明すべきだ。
- 公開することによりヤル気を引き出すべきだ。
- 自己について妥当な評価がされていると思えることが必要だ。

てくる。組織を支え、組織で働く職員が納得でき、かつ高いモラルを持ち続けるための一つの役割をこの人事情報の流通化が担っていると思う。そのためには、既に述べたように、まず、評価要素・評価基準及び評価方法が明確にされることであり、これにより何について評価されるのか、どんな基準や方法で評価されるのかを職員自身を知ることができるので、評価に対する信頼感も自ずと高まるようになるのである。次に重要なことは、評価結果を本人へフィードバックし、指導・助言を与えることである。これにより、自己評価との相違が認識され、その相違の当否について確認することができ、「単に評価されるという受け身の立場から生ずる疑心が取り除かれ」評価への信頼性が高まるようになる。そのために最も重要なことは、「能力評価は、職員に序列をつけるためののみ行うのではなく、職務遂行上活用し得る能力を的確に評価し、適正な昇進管理を行うためのものであるという認識をすべての職員がもてるような風土づくりを行うこと」(昭和61年1月『能力評価研究会報告』)であると言われている。また、このことにより、能力開発に活用されているという認識もより一層高まるものと思われる。

さらに、人事課は以上のような個人の人事情報を本人に流通させるとともに、組織に関する人事情報も職員全てに流通させていく必要があるだろう。組織に関する人事情報とは職位ごと、分野ごとに求められている能力や選抜試験情報、分野ごとの職務内容、新設する組織や新規事業が必要としている人材などの情報のことである。このような情報についても、従来、特定の担当者に、しかも一方通行であったものを、普遍化し、相互通行とすることによって、組織目標や事業目標にマッチングした人材の有効活用を図ることができるであろう。また働く側にしてみれば、自ら「選択」しうる能動的態度で仕事にチャレンジすることができるというメリットがあるように思われる。

(4) 民間企業における実施例

最後に民間企業における人事情報流通化の例をいくつかみておくことにしよう(塩沢 茂著『人事システムの研究』参照)。

ア. 資生堂の社内公募制

積極的な経営の多角化を打ち出したが、上からの押し付けではなく、全従業員を対象にやる気のある者を公募し、選択して経営をまかせた。例えば、61年にオープンしたフィットネスクラブの場合にもその経営の具体的な計画立案から、運営も任せようという内容で社内公募し、最適と判断された4人は、社歴や年齢などは余り問題とされず、意欲と人間的魅力等で選ばれた。それは社内公募が社内の活性化も目的にしているからであった。

さらに、「こんな事業をやるべきだ」「こんな事業に参加したい」などの公募も行っているという。

イ. 三菱鉛筆の公開人事考課制度

昭和48年の従業員数を凍結し、増やさないという基本方針の下で、少数精鋭による体質の強化、質の向上が必要とされ、公開人事考課制度の開発・実施が行われた。

それは、自分で作成した啓発目標記述書に対して上司が達成度を評価するものであるが、上司と従業員が十分に話し合い、その中から納得性が出てくるもので、当時、「人事考課は極秘というそれまでの常識を打破したことだけでも評価されてよい」との指摘を受けていた。

そのほかに、既に紹介した神戸製鋼の適性多面観察制度がある。

第4節 昇進ルートの複線化

1 専門職の設置

(1) はじめに

「専門職」とはとりあえず次のように定義できよう。

「専門職とは、経営体の一定の分野において、高度の専門知識、経験、技能を必要とする職位であって、管理職（役職）の系列とは別の系列に位置づけられているもの」（出典；岩城編著「人事管理の要点」学陽書房）

専門職あるいは専門職制度については、すでに民間企業において様々な形で実施されているが、その社会的背景としては次の二つが主たる要因としてあげられている。

1. 欧米諸国へのキャッチアップがいちおう終わったとされているものの、ますます多様化する消費者のニーズにこたえていくために、また次第に深刻化する中進国等との経済競争に勝抜いていくために、業種を問わず様々な新たな分野への参入が必要になってきており、幅広い分野で高度の専門性を有する人材の確保並びに育成・登用が急務となってきた。
2. 各企業の構成員の高齢化、高学歴化の進展、さらには高度成長期に大量採用された団塊の世代がそろそろ管理職前後のポストを占める時期にさしかかっている一方で、ポストの数は依然として変わらないため、このままではモラルダウンを招く危険性がある。したがってポスト（処遇）の面も含めて人材を最大限にいかすための方策を考える必要がある。

しかしながら、これらの背景は何も民間企業についてのみ指摘されるべきことではなく、国や自治体においても共通して言える問題である。そこで、上記の社会的背景あるいは要請に対応していくための一方策として、自治体における専門職制度導入の意義及び可能性について、民間の実施例等を参考にしつつ検討してみたい。

(2) 民間企業の実施例

以下に代表的な民間企業の実施例を示す。（ア、イは「資料人事システムニューウエーブ集」アーバンプロデュース出版部を参考とし、ウはヒアリング結果によっている）

ア. (株) 東レ

同社では昭和41年度から資格制度を導入し、管理職を管理・専門職掌として位置づけたことにより、「専門職を管理職と同等に位置づけてきたが、やはり管理職が優位にあるという意識・風土が根深く、専門職として人材育成を行う上では大きな障害となっていた。特に専門職として職務を担当している研究者にも、管理職志向が強く、制度の見直しが必要とされた」。そこで、54年から検討が開始され、その結果、57年4月から現行の専門職制度が実施されるに至った。

改訂のねらいは、「①各人の能力・適性に応じて、育成・活用・処遇ができる職掌体系を確立する。これは、管理職と専門職を区分して、各職掌にふさわしい制度の運用を行おうとするものである。②各人の専門能力を高め、職務にやりがいを持つことのできる処遇制度へ改訂する。これは、特に専門職を積極的に育成することをねらったものである。③管理職と専門職は同列であることを

明確にする。管理職が専門職より優位にあるという意識が当社の風土にあるが、これを専門職制度とその具体的運用により、「打破しよう」というものである。

改訂後の新制度の内容は次のとおりである。

(7) 職 掌

A. 管理職掌と専門職掌の2職掌を新設する。

B. 専門職掌を専門職系(高度な専門知識・能力を必要とする職務担当者)と、専任職系(社内経験による特定分野の優れた技術・技能を生かした職務担当者)の2区分とする。

職掌区分の定義は表2-9のとおりであるが、管理職掌については課制をとっていない部において、課相当以上のグループのリーダーとなっている人、および管理職掌としての能力・適性を持ち、現在ポストはないが1年以内に管理職掌のポストに異動させる予定の人をいれることとした。

表2-9 職 掌 区 分 の 定 義

		定 義
管理職掌		1. 部・場・所・室・課長 2. 次・副長 3. 課相当以上のグループリーダー 4. 能力・適性からみて管理職掌としての活用が望ましいが、上記1～3のポストに就いていない者(ごく少数とする)。
専門職掌	専門職系	1. 高度な専門知識・能力を必要とする特定職務を専門的に担当しているもの 2. 世間一般に通用する専門能力または資格の保持者で現にその能力・資格を生かした職務を担当しているもの
	専任職系	1. 担当職務(特定の業務分野)について、長年の経験があり、すぐれた技術・技能を生かしてその道のエキスパートとして、職務を担当しているもの 2. スタッフ部署において専門的知識・能力・判断力を要する職務を担当しているもの

(イ) 資 格

A. 資格段階を6段階から5段階に改める。

B. 資格呼称を管理職的呼称から中立的呼称に改める。

従来は資格呼称は、課長格 I、課長格 II などラインの管理職をイメージさせる呼称を採用していたため、管理職偏重との声もあり、中立的な主査 I、主査 II などの呼称に改めた。

また資格段階も、部長相当資格が3段階にわかれているものを、簡素化して2段階とした。

(ウ) 職位体制

職掌の新設にともない、職位体制を職掌に応じて再編した(表2-10)。

専門職系については、従来からある研究分野の研究主幹、主席研究員、主任研究員の職位に加えて、生産技術分野および事務系の分野にふさわしい職位を追加した。

例えば、事務系分野の専門職である法律関係の人は(法律)という職位を持つことにしたのである。

<新制度の職掌・資格・職位体系は次のとおり>

表2-10 新制度の職掌・資格・職位体系

旧体系	新体系			
	資格	資格	職掌系列	
			管理職掌	専門職掌
専門職系				専任職系
参事	参事	部・場・所長	研究主幹 技術主幹 主幹(〇〇)	主幹
部長格Ⅰ 部長格Ⅱ				
部長代理格	副主幹	次・室長 主席部員(グループリーダー)	主席研究員 主席技師 主席部員(〇〇)	主席部員
課長格Ⅰ	主査Ⅰ 主査Ⅱ	課・室長 主任部員(グループリーダー)	主任研究員 主任技師 主任部員(〇〇)	主任部員
課長格Ⅱ				

(注) 専門職系のうち

- (1) 研究開発分野については、研究主幹・主席研究員・主任研究員の職位呼称を
- (2) 生産技術分野については、技術主幹・主席技師・主任技師の職位呼称を
- (3) 事務系等の分野については、主幹(〇〇)等の職位呼称を原則とする。

イ. 三菱信託銀行

同社の専門職制度は昭和58年度から実施されている。専門職の位置づけとしては、「経験職的あるいは処遇的な色彩は一切排除し、高度な専門能力を有する真の専門家として位置づけている。したがって、専門職登用年齢を比較的若いうちの一時期に限定し厳正な試験により登用するとともに、専門職に登用した者でも専門能力が低下した場合は一般職に戻すといった厳しい措置も講じている。一方で、処遇については、専門職は管理職と同格以上とするなど全般的に優遇したものとなっている」。具体的にみると、まず、「資格については、一般職の参事1～4級・参与に対応させて専

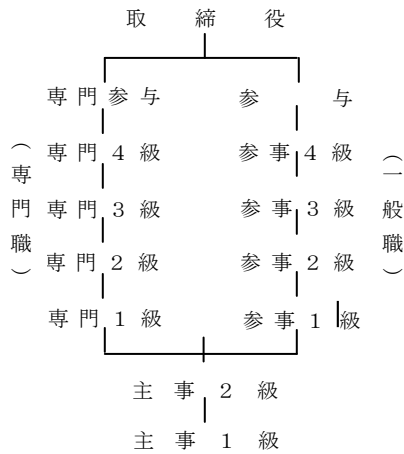


図2-7 新資格体系

門 1～4 級・専門参与という新たな資格を設けた（図 2-7）。参事 1～4 級・参与と専門 1～4 級・専門参与とは全く同格であり、役員になる道も開かれている。

次に「給与については、一般職の参事 1～4 級・参与に完全に対応し同体系となっており、一般職のなかでも管理職に就いた者にだけ支給される管理職手当と同額の専門職手当が専門職については全員に支給される。さらに、専門職は管理職ではないことから、超過勤務手当も支給されることとなっている」。また「ラインの関係については、原則として部長直属（専門 1・2 級では例外的に次長のラインとなることもある。）としている。したがって、専門職は一般職のラインからは離れて、所属する部全体の期待役割を受けて活動するということになる」。さらに「専門職に登用された者についても、一定期間経過後は一般職に戻れる、すなわち再転換を認めている」。「一般職に戻った場合の処遇はいっさい不利な取扱いはなく、専門 2 級であれば参事 2 級にするというように、一般職の対応資格に戻すこと」としている。

ちなみに紹介した 2 企業の例を見ると、(株)東レの場合では、研究者以外の者では、「既に一流の専門家として社内の認知を受けている人を専門職系として認定した。例えば、法務審査室の法律関係を担当している専門家（この中には既に弁護士資格を取得している人もいる）や、ファッション関係の専門家、あるいは特許の弁理士など、イメージが定着している人に限定して、専門職系とした」。また、専任職については、「管理職掌と専門職系に認定されなかった人が専任職系となるため、専任職系には様々なタイプの人はいることとなったが、」「ひとつは、エキスパートとして職務を担当している人で、販売や業界に精通して自分の顔を効かしながら仕事をしている人や、現場のベテランなどはいる。もうひとつは、スタッフとして職務を担当している人で、経営企画室で経営方針に携わっているようなゼネラルスタッフから、技術開発プロジェクトで専門性の高い仕事をしている人」までいる。また三菱信託銀行では、専門職として位置づけをおこなっているのは、現在のところ「年金コンサルタント、不動産コンサルタント、不動産鑑定コンサルタント、税務コンサルタント、貸付法務コンサルタント、会社法務コンサルタント、情報処理コンサルタント、証券フィナンシャルコンサルタント、証券アナリスト、信託金融制度コンサルタントの 10 種であるが、国際部門等今後必要に応じて増やしていく予定」であるとしている。

ウ. T D K

同社では、昭和 59 年 4 月から「専任職制度」を導入したが、その最大のねらいは次の 2 点である。

- ① 専門性だけで職制につける道を開くこと
- ② 純粋な意味での専門家を育てること

（なお、ここでいう「専任職」は、「専門職」ということばが、一般に処遇のための救済策として用いられているとの認識のもと、そのような誤解を避け、純粋な意味での専門家を育成するという趣旨であることを明確に示す目的で使われている同社独自の用語であり、実質的にはわれわれの考えている「専門職」とほぼ同義であるといえよう。）

さて、同社の「専任職」の分類と呼称を、対応するライン管理職とあわせて整理したものが表 2-11 である。

表 2-11 専任職の分類と呼称

研究分野	技術分野	スタッフ分野	営業分野	対応する ライン管理職
主任研究員	専任課長	専任課長	専任課長	課長
研究主任	専任係長	専任係長	専任係長	係長

さらに、同社では、高い専門性が要求される具体的な職種として、表 2-12 のように、まず 38 の代表的職種をえらび、それぞれの職種等について表 2-13 のような形で必要な資格、経験、知識、技能などを定めている

表 2-12 代表的専任職名 (38 職種)

職 種 名	職 種 名	職 種 名
1.経 営 企 画	14.株 式	27.セ ラ ミ ッ ク ス 設 計
2.国 際 金 融	15.情 報 シ ス テ ム	28.部 品 開 発 設 計
3.税 務	16.品 質 保 証	29.部 品 生 産 技 術
4.経 理 財 務 E D P 管 理	17.安 全 環 境	30.テ ー プ 成 型 技 術
5.資 金 管 理	18.解 析 分 析	31.テ ー プ 意 匠 設 計 技 術
6.連 結 会 計	19.生 産 技 術	32.テ ー プ 開 発
7.特 許	20.設 備 管 理	33.テ ー プ 評 価 技 術
8.資 材 購 買	21.計 測 管 理	34.録 音 技 術
9.労 務	22.設 備 開 発	35.営 業 専 門 職 (パ ー ツ)
10.人 事	23.研 究 開 発	36.営 業 専 門 職 (磁 気 テ ー プ)
11.教 育	24.フ ェ ラ イ ト 開 発	37.営 業 ス タ ッ プ (パ ー ツ)
12.法 務	25.フ ェ ラ イ ト 設 計	38.営 業 ス タ ッ プ (磁 気 テ ー プ)
13.庶 務	26.セ ラ ミ ッ ク ス 開 発	

※ 標記の専任職名は代表例である。専任職はすべての職務について考えられるが、審査委員会では標記代表職務を参考にして審査する。

表 2-13 専任職定義・資格要件の例

1. 経営企画

	専任係長	専任課長(心)
定義	事業経営の全般的な問題または、基本的長期的な問題に関して、関係する社会科学、自然科学等の専門知識と国内外の経済動向、経営管理の実態、社内各事業遂行状況、社内外管理制度に関する詳細な知識をもとに、自ら高度の実務を行い、さらに会社または事業部のトップに対して助言する職務。	事業経営の全般的な問題または、基本的長期的な問題に関して、関係する社会科学、自然科学等の高度な専門知識と国内外の経済動向、経営管理の実態、社内各事業遂行状況、社内外管理制度に関する幅広い詳細な知識をもとに、自ら極めて高度な実務を行い、さらに会社または事業部のトップに対して専門的な立場から機能を代表して助言する職務。
レベル	社内でトップレベル	社外(業界)で通用するレベル
学理的知識・経験的知識(含技能)	<ol style="list-style-type: none"> TDKの事業内容 業界に於けるTDKの位置と特徴 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 強い点 弱い点 </div> 国内外業界のトレンドと予測 豊富な一般常識 何らかの分野の深い専門知識 	※ 左と同じであるが、さらに深く、しかも全体を有機的に結びつけて理解していること。
	<ol style="list-style-type: none"> 情報を取捨選択できる価値判断基準 各種情報を経営活動に生かせる判断力と実行力 コーディネート力 各事業部門の人的パワーと特徴 企画案をシナリオ化できる力と配役を提案できること マネージメントシステムを作れる力 	※ 左と同じであるが、それに加え例外事項の処理ができること。
その他	<ol style="list-style-type: none"> 他部門スタッフ機能3～5年 専門知識がすぐれていれば特に経験がいらぬ場合もある。 ※ 1か2 	<ol style="list-style-type: none"> 企画専任係長または相当職3年以上 他社における相当職経験者 経験は特に不要、但し特性を有する人 ※ 1か2か3

では、このような専門職制度を自治体に導入することの是非はどうだろうか。まず外部要因の面では、住民ニーズの多様化、高度化（専門化）にともない、それらのニーズの実現をはかるためには、きわめて専門的な領域あるいはレベルの知識や経験の蓄積が不可欠となってきたこと、さらに内部要因の面では自治体においても民間企業と同様に高齢化、高学歴化が進行している中で、昇任割合が低下したことに伴い、ポストにつけない層が増えている一方、能力ある人材が十分にその能力を発揮する機会が与えられないことなどにより職員のモラルダウンが懸念されるようになってきたこと（もちろんこの点は附随的な理由としてのみとらえるべきである。）などからも、その導入について前向きに考えるべき人事制度であると思われる。

なお、さらに、最近の潮流として、自治体のレベルでも、専門能力をもって行政ニーズに対応していくことのできる職員一積極的に外部の組織や人間と情報の交換に努めるとともに、ある場合には、着実な、また、めざましい行政効果をもたらすことを可能ならしめる職員一まさにプロフェッショナルという名に適わしい専門職的な職員がすでに現れはじめているということを付言しておきたい。

また、ちなみに今回実施したアンケートの「今後、従来より昇進が難しくなることが予想されますが、昇進するかどうかは別としてあなたはどのように仕事に取り組みたいと思いますか」という設問に対し、「幅広くいろんな仕事に取り組みでみたい」と答えた人が 48.4%を占めているが、一方、「先進的な知識や技術を学び、仕事に役立ててみたい」と答えた人が 37.3%、「行政の専門家として高度の意思決定に影響を与えてみたい」が 22.9%と職員の意識の面からも、専門職制度導入のための下地があるものと思われる。

(4) 自治体における専門職制度の具体的なイメージ

では、自治体における専門職制度の具体的なイメージはどのようなものが考えられるであろうか。

ア 専門職の位置づけについて

民間企業における位置づけと同様に、管理職と対比的にはあるが、職務の専門性を重視して同等に格付けがされるべきであり、その意味で従来の昇進ルートが管理職をめざすためのいわば単線型ルートであったとすれば、これは複線型の昇進ルートの1ルートとして把握されるべきである。

イ 専門職の内容

専門職の「専門」性をあまりルーズにとらえてしまうと、結局は処遇のための措置に墮してしまい、かえってモラルダウンを招くおそれもある。したがって民間企業の場合と同様に、その専門性は、ある一定の広がりをもつ分野に関し、外部にも通用するような、極めて高度の専門的な知識や経験に裏打ちされたものであるべきであろう。同時に、限られた分野において、長期にわたって特定の業務にたずさわることにより、いわばその分野の「生き字引」的存在となった場合についても、やはり、専門職として位置づけることができるであろう。（この場合、例えば、前者の専門職を「専門職」、後者を「専任職」と呼ぶことも考えられよう。）

ウ 専門職の具体的分野

自治体における業務分野の分類の方法は、大きく、「職務分野別」と「行政分野別」との二とおりが考えられる。前者は、例えば、経理、人事労務、許認可、調査研究など業務の「機能」の面に着目した分類であり、後者は、消費生活、産業政策、労働、福祉、医療など行政が応えるべき「領域（フ

イールド)」の面からの分類である。いずれの分類によっても、全ての分野においてそれぞれの専門性というものが考えられるわけであるが、その際にはくいかなる業務についてくいかなる質や量の専門性が求められているかを充分詳細に検討し、無原則なポストの粗製濫造とならないように注意すべきであろう。以上の点をふまえ、以下に具体的な専門職の分野として考えられるものをあげてみたい。なお、（ ）内は対応する国家資格等である。

企画担当

経理・財務担当（経営コンサルタント、資金管理運用）

ME担当（SE、情報処理技術者）

商工診断担当（中小企業診断士）

訟務担当（弁護士、司法書士）

労務担当（社会保険労務士）

税務担当（税理士）

用地担当（不動産鑑定士）

エ 専門職の選考方法について

結論を先にのべるならば、処遇としてではなく、あくまでも積極的な位置づけがされるべき専門職である以上、当然、専門能力の判定を中心とする一定の選抜を行いはじめて専門職として認めるべきである。具体的な選抜の方法については、後述する管理職の選抜制度との整合をはかりつつ明らかにする必要があるが、とくに、専門能力の判定については、組織内部による評価のみを基準とするだけでは極めて不十分であり、外部の専門家等によるチェックが不可欠の作業であることを看過すべきではないだろう。

⑤ 専門職（制度）を生かすために

最後に、専門職制度を有効に機能させるために留意すべき点をいくつか述べてみたい。

ア 「管理職優位」の風土が改革できてこそはじめて専門職制度も機能する。したがって、専門職のイメージが確立され定着するまでは、できるだけ専門職というポストは純化された状態で維持するべきであろう。

イ 専門職制度が十分に機能するためには、人材の育成が計画的に行われることが不可欠である。そのためには、後述のジョブローテーション、さらにはCDPなどとの有機的連携が図られることが必要である。

ウ 管理職と専門職は同列であると考えられることから、昇進ルート（コース）の複線化が可能となる。そこで専門職制度を検討するには、あわせてコース選択制度の検討が不可欠となる。

エ 現在のところ、これまでに述べたような形で専門職制度を本格的に実施している自治体はないが、現在、東京都では、専門職制度導入の可能性について検討をはじめている。

それぞれの自治体は自らの組織風土を充分把握したうえで専門職制度の導入について検討を進めていく必要がある。

オ 給与体系の上でも専門職は他の職系とは別に取り扱われる必要があろう。もちろん、これによりモチベーションが高まるわけではないが、少なくとも管理職より劣るイメージを生じさせてはならない。

2 資格制度の導入

高齢化・高学歴化に対応するため、また社会環境の変化に即応できる体制を整えるため、現在多くの企業で職能資格制度を導入しているが、これは自治体で実施している職務給制度とは本質的に異なるものである。すなわち、「現にどんな仕事をやっているかで処遇するのではなく、どんな仕事をやる条件を当人が身につけているかによって処遇^(注2)する」制度である。自治体と企業では組織目的や法的制約などの相違があるが、マネジメントの側面、あるいは人事管理の基本においては変わりはない。

そこで、まず地方公務員法にある職務職階制について整理し、次いで現行の職務給制度を検討し、そして資格制度について概要を述べ、自治体への導入を検討してみたい。

(1) 職務職階制

ア 概要

戦後新しい近代的な地方公務員制度がアメリカの制度にならって導入されたが、職階制もその1つとして地方公務員法に規定された。少し長くなるが、同法第23条を次に抜粋してみる。

(職階制の根本基準)

第23条第1項 人事委員会を置く地方公共団体は、職階制を採用するものとする。

第2項 職階制に関する計画は、条例で定める。

第4項 人事委員会は、職員の職を職務の種類及び複雑と責任の度に応じて分類整理しなければならない。

第5項 職階制においては、同一の内容の雇用条件を有する同一の職級に属する職については、同一の資格要件を必要とするとともに、当該職についている者に対しては、同一の幅の給料が支給されるように職員の職の分類整理がなされなければならない。

つまり「職階制とは、職員の職を一定の基準によって分類整理し、個々の職すなわちこれに充てられる個々の職員に割り当てられる職務の内容と責任を明確にする^(注3)制度」である。したがって、この制度の実施に当たっては、まず、職務調査を実施し、詳細な職務分類と個々の職員のなすべき職務が詳しく書かれた職務記述書を作成する必要がある。

職階制の意義としては、次の3点が考えられる。

第1に個々の職員の職務内容と責任が明確になる。

第2に任用を科学的に行うことができ、また事務管理、定数管理を合理的に行うことができる。

第3に職務給の原則が確立される^(注4)。

イ 現状

戦後30年を経過した今、地方公務員法の規定にもかかわらず、なお実施されるに至っていない。それにかわるものとして職務給制度がその役割を果たしているといえる。

未実施の理由としては、以下のことがよく言われている。

第1に人事委員会が実施する制度であり、人事当局の権限を制約するものなので当局に受け入れられなかった。また、人事委員会にしても知識・経験に乏しく、人手も足りなかった。

第2に身分制の復活になるとの声もあり、労働組合の反対が強かった。

第3にこれが最大の原因と思われるが、日本の労働慣行になじまなかったことが上げられる。個々の職員の職務が詳細に規定されている職階制は、個人主義的な背景をもつアメリカでは有効に機能するが、集団主義を背景に組織で一体となって仕事することに慣れている日本人には不向きである。また職階制は、ある職務に最適な職員を、組織内で育成し職務につかせるのではなく、内外に求めて採用することを想定しているため、閉鎖的な雇用市場下、組織内での教育訓練を重視する日本の労働慣行にはマッチしないといえる。

ウ 職階制の基本的問題点

ここではより広く、民間企業を含めた基本的な職階制の問題点を考えてみた。

つまり、「雇用契約が商品の取引と同様に詳細をきわめ、」「労働者は、このように詳細に規定された職務を」他人の職を侵さないように「それ以下でもなく、またそれ以上でもなく果たすことが責務とされる。」^(注5)したがって、使用者から見れば、労働者は組織の歯車と同様の存在となり、また労働者からすれば、賃金をもらうために義務的に働いているという状況になる。

これは、本人の能力と意志を尊重し、その開発をはかり、最高度に発揮してもらい「使用者もメリットを得、本人も物心両面での満足感を味わう」^(注6)という考え方は相反するものであり、研究チームのめざす方向とは根本的に異なるところである。

これが、民間企業において職階制を採用することなく、職能資格制に傾斜していった理由の1つでもある。

(2) 職務給制度とその限界

現行の職制は、職務職階制未実施のまま職務給制度がそれに代る役割を果たしている。職務給制度は、職種に応じて異なる給料表が定められていて、そこには職務の内容、困難、複雑、責任の度合によっ

表 2-15 級別標準職務表(抜粋)

給料表の種類	職務の級	標準職務
行政職給料表(1)	1級	初級の主事又は技師の職務
	2級	主事又は技師の職務
	3級	上級の主事又は技師の職務
	4級	主任主事若しくは主任技師の職務又はこれらに相当する職務
	5級	主査の職務又はこれに相当する職務
	6級	副主幹若しくは副技幹の職務又はこれらに相当する職務
	7級	主幹若しくは技幹の職務又はこれらに相当する職務
	8級	本庁の課長の職務又はこれに相当する職務
	9級	本庁の総務室長の職務又はこれに相当する職務
	10級	本庁の部長の職務又はこれに相当する職務

て級が設定されている。これが職階制でいう職群、職級に該当するものである。

しかし、これはあくまでも給与制度であり、その級に応じた標準職務表(表2-15 参照)などが作られているが、1つの級に2つ以上の職が存在するなど本来的に任用に結びつくものではないし、また職務分析によって詳細に分類されたものでもない。

職務給制度では、一職一人制を原則とするため職(ポスト)につくのは1人であり、2人はつけない。たとえ同等の能力があってもその職に2人はつけないし、したがって、給料もあがらないというものである。この制度は、組織が発展・拡大するなかで職員構成がピラミッド型の時は機能するものの、現在のように職員構成の高齢化を迎えている今日では限界がみえてくる。

たとえば、係長制をしいている自治体の単純なモデルを考えてみよう。今右図のように課長の職1名分、係長の職3名分、係員の職12名分の組織があると、拡大も他課との出入りもないものとする、この中ででの昇進はどのようになるだろうか。まず、課長が定年あるいは昇格で抜けると、3人の係長のうち1人(たとえばA)だけが課長になれる。3人の係長が同年齢とし、Aが定年まで課長をやれば、残るB、Cの2人は定年まで係長ということになる。そ

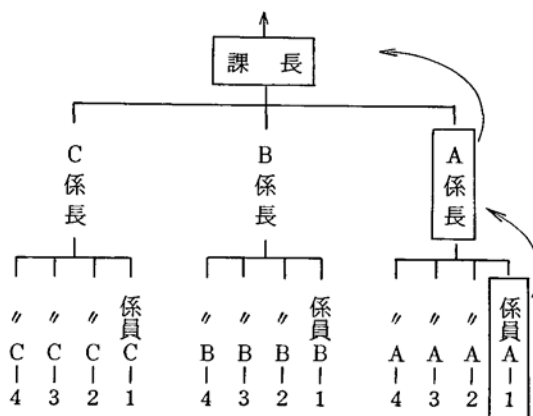


図2-8 係長制における昇進モデル

れは、たとえ同じ能力があっても、給与と地位の面での両者の格差は著しい。また、A係長の後任は、12人の係員で争い、残った11人は、やはり課長が抜けて、係長が課長になるのを待つことになる。これは、職員が高齢化するとともに中高年齢層が増大することにより、同じ能力を持ちながら高年齢になっても係員のままである職員が多数出てくることになる。

神奈川県における現行制度の状況はどうであろうか。機動的で行政ニーズに即応できるように班制を導入することにより、主査、副主幹、主幹などの役職の複数配置を可能にした。これで、ある程度職員構成の高齢化に伴う上述の問題点は緩和された。しかし、現状分析における図1-16にみるように、昭和60年では主任級以上の職員とその他の職員の構成比率が逆転しており、組織の効率性、合理性等からして、これ以上の職(ポスト)の増加は組織機能の低下を招くことも予想される。このような状況において神奈川県のみならず、各自治体においても昇任割合の低下という現象が生じつつあり、同程度の条件と能力を備えながらも昇進する人とならない人が出ているのではないだろうか。

このことは、職員アンケートの自由記入欄の声からもうかがえるので、そのいくつかを拾ってみた。

「優秀な人材を育成するため、年功、学歴に関係なく昇進のテンポを弾力化してほしい」「満21年勤務していても主査にも昇進できずにいると、欠陥人間、無能人間の見本のように思われ、無念で一杯である。昇任できない理由をまず本人にはっきり示してほしい」「昇進は、とかく本庁優先がうわさになる」「中途採用者の昇進昇格が忘れられている」「技術系の昇進の遅れがひどすぎる」「人数の関係で同期のものに差をつけたり、能力のないものが先に昇進したりしている」

以上のように、現行の職務給制度はもはや限界にきていると思われる。そしてそれは、働く者のやりがいを確保し、能力開発で自己の成長をはかるといった人材本位の人事制度から遠くなってきているといえる。

ここでもう一度これまでの問題点を整理してみると、下図のようになる。

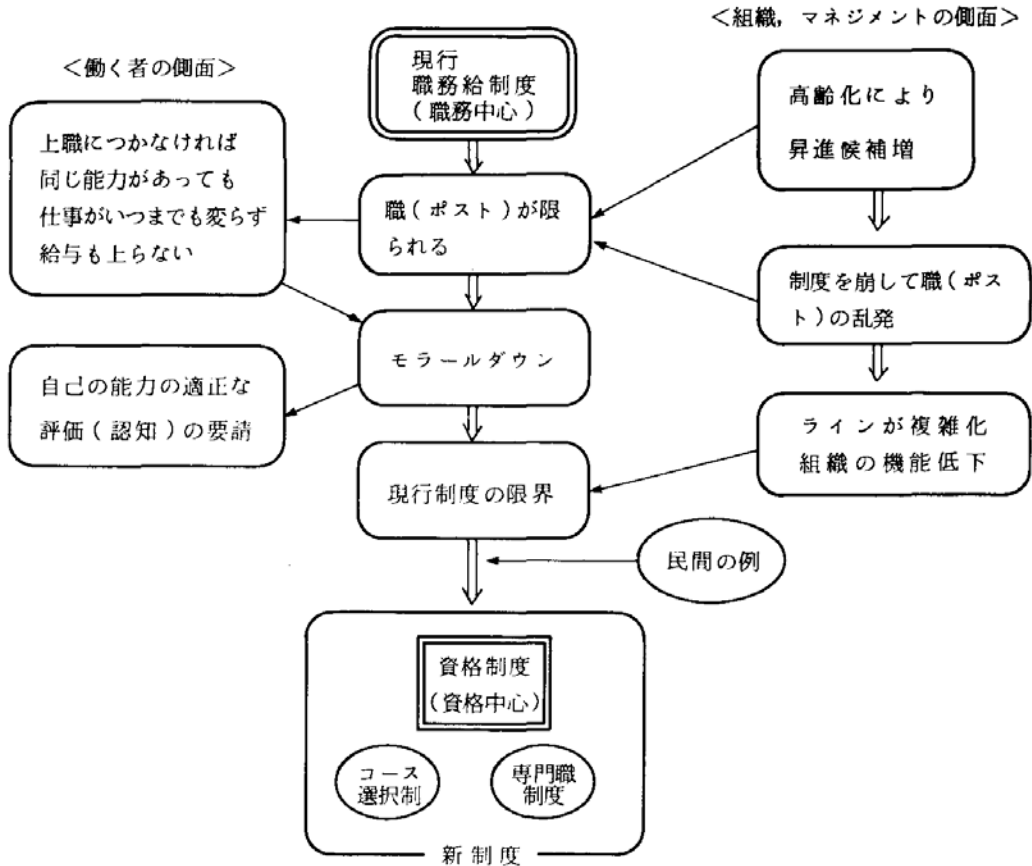


図 2-9 職務給制度の限界

(3) 職能資格制度

ア 概要

ここでいう資格制度は、古くからある身分に着目したものとは異なり、また年功によって資格を付与するものとも異なる。つまり「本人に保有能力がどれほどあるかによって」^(注7)等級の格付けが行われる職務遂行能力を中心とした制度である。職階制が職を中心に等級の格付けがなされているのとは対照的である。

また後述するように、現在導入されている資格制度の多くは、「職制上のポストとは別に従業員に一定の『資格』を与えて、これに基づいて^(注8)処遇」というシステムにもなっている。

イ メリット

- (ア) 高齢化、高学歴化が進行する中で、ポスト不足を資格というステイタスで補える。つまり「組織内におけるステイタスを明示することによって、従業員の心理的な安定をもたらし、かつ将来のステイタスを予定し、期待させることによって、従業員の勤労意欲の維持・向上^(注9)を図れる。
- (イ) 管理職と専門職の区分を明確にし、専門職のステイタスを確立することができる。
- (ウ) 能力の程度により資格を与える制度であり、職・ポストの数にしばられないため、能力主義に基づく人事システムに適合する。
- (エ) 能力を発展段階に応じた等級基準により、個々の職員の能力評価・能力開発などに明確な基準を与えることができる。
- (オ) 中途採用者の公正な処遇を可能にする。

ウ デメリット

- (ア) 弾力的な制度だけに運用がむずかしく、導入した多くの企業が年功的資格制度に陥っている。
- (イ) 「基準が不明確になりやすく、労務間で運用をめぐるトラブルが生じやすい。」^(注10)
- (ウ) 「理事だとか、参事、主事といったような資格呼称が社会的にシンボライズされていないという^(注11)問題」があるため、呼称に対する不満がある。
- (エ) 高齢化に伴い、人件費の増大とともに、昇格頭打ちの現象が出てくる。

エ 事例

56年に行った労働省の「雇用管理調査」によると、従業員5,000人以上の企業では87.8%が資格制度を導入している。また1,000人～4,999人規模の企業でも76.7%、300人～999人規模の企業で58.7%が導入している。このように、民間企業における職制の主流は完全に資格制度になっており、各企業の実態に合せた制度が模索され、実施されている。そこで、今回研究チームが調査した2企業のうち1企業と、文献上公表されていた企業について概要を述べてみる。

(ア) (株)ブリジストン

ここの資格制度は、職群資格等級制度と言い、企画・技術職群、実務職群、監督職群、技能職群に大別されているが、製造工場部門に主に適用される監督、技能職群は除外し、前2者の資格昇進について図示した。(図2-10参照)

大卒入社時は5級職に位置づけられ、最低在級年数と人事考課によって昇進していく。途中3級から2級へ昇格するときに昇進選考が設けられている。これは、チャレンジ制で、在級要件を満たせば誰でも受けられる。内容は図にあるとおりで、基本的な考え方は、中堅社員として第1線で活躍してもらうためのステップであり、各自の能力アップの契機であり、落とすためのものではない。

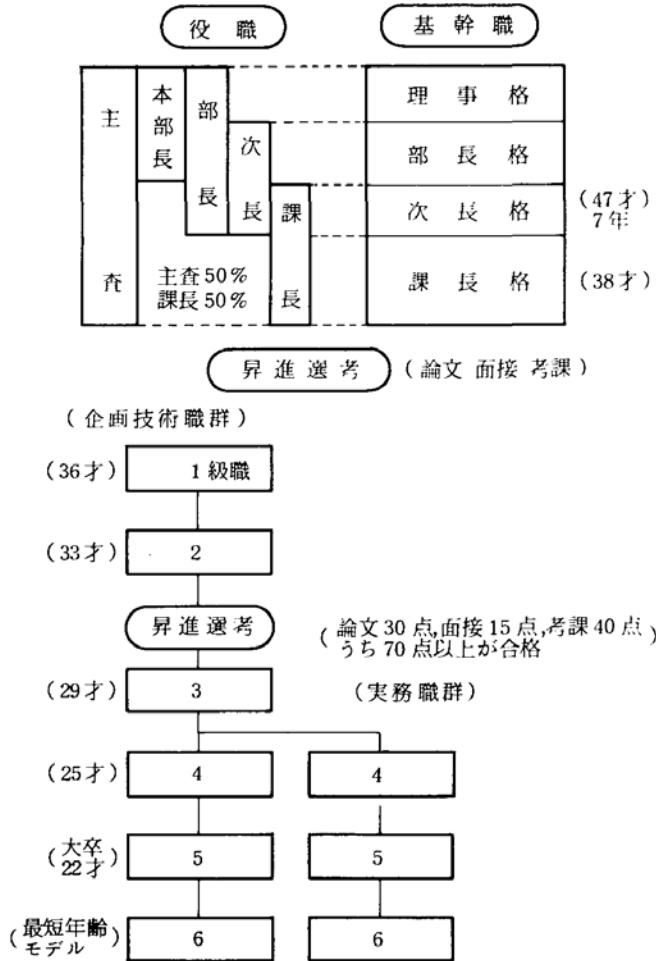
課長格以上の基幹職がいわゆる管理職の資格名称で、課長から本部長までがラインの、そして主査がスタッフの役職名称になっている。

この管理職への選抜は厳格に運用され、毎年受験資格者約400人から上司の推薦で約150人が受験し、合格率は、50%ぐらいとなっている。最短だと38歳、平均42歳で課長格に昇進している。

特徴としては、年功昇進として1級職まで救うなど、年功的要素をある程度取り入れている。

反面、在級年数と階段が多いため管理職への昇進年齢が高いなどの問題もかかえているため、抜

図 2-10 職群資格制度の概要



き制度を検討中とのことである。

図をみるとわかるように、管理職は別として1級職から6級職は、職務の概念が入ってこない。すべて資格呼称であり、職務遂行能力という属人的な基準によって資格等級への格付けがなされ、賃金その他の処遇が決定される。つまり、係長だから賃金はいくら、一般事務員だからいくらというのではなく、たとえば、係長にふさわしい判断力と責任感といった能力があるから1級職の資格に格付けされ、その資格に対応する処遇を受けられるのである。

(イ) (株)ニチイ(前述『人事システムニューウェーブ集』より)

YMC S (ヤング・マインド・チャレンジシステム) 21 と名づけられた人事体系のもとに展開され、仕事成績重視型能力主義が特徴である。

下表の職務ランクとは、一種の給与ランクのことで、「本人にのみ告知するが一切公表しないことにしている。職務ランクは過去1年間の成績によりアップダウンする柔構造型システムであること等の理由によるものの外、資格による降格人事をできるだけ避け、本人の社内的ステイタスを保持せしめる」ものである。また、S職以下の一般職は、「職能給の改定で充分対応しうること、賃金が生計形成期の途中にあること等から職務ランクの導入はしないこととした。」

表 2-16 YMCS における職能資格等級制度の概要

職 階	等 級	職務ランク	対外呼称
A(アドミンストレーション)職 (経 営 職)	主 席	A1 A2 A3	担 当 部 長
	次 席	A4 A5	担 当 次 長
M(マ ネ ジ メ ン ト)職 (管 理 職)	参 事	M1 M2 M3	担 当 課 長
S{シ ニ ア}職 準 管 理 職 上 級 職	主査1級		担当課長補佐
	主査2級		
D(デ ィ レ ク タ ー)職 (基 幹 職)	主事1級		担 当 主 任
	主事2級		
L(リ ー ダ ー)職 (指 導 職)	L 1 級		担 当 副 主 任
	L 2 級		
J(ジ ュ ニ ア)職 (一 般 職)	J 1 級		
	J 2 級		

「対外呼称は、対外諸活動を円滑ならしめるという建前の外、中高年の私生活面での社会的ステイタスに配慮して、部課長名使用を制度化したものである。」

ここでも個人の資格への格付けは、ブリジストンと同様であり、次表中の能力水準を満たす者につきその資格等級に格付けされ、対応する処遇を受けられる。

表 2-17 (新) 資格制度職務職能基準

職 階	等 級	職 階（職位水準）定 義	等 級（能力水準）定 義	例 示 的 代表役職位
(アドミニ ストレーション) A 経 営 職	主 席	社や本部の政策立案に参画し、且つ社・本部の政策及び本部長の包括的指揮下のもと、経営分野の一翼を担う経営管理又は専門職（ゼネラルスタッフ含）位層。	秀れた識見と洗練された品性並びに経営管理に関する高度な経営手腕を有し、経営諸資源を的確有効にマネジメントし、経営並びに担当分野の問題解決ができる。	部 長
	次 席		識見の品性（5つのモラル）と経営管理に関する高度な専門知識技術を有し、経営諸資源を的確有効にマネジメント又は活用し担当分野の経営課題と問題解決ができる。	次 長
(マネジメント) M 管 理 職	参 事	本部・部の政策立案に参画し、且つ本部・部の政策及び部長の包括的監督を受け、担当分野のマネジメントを執行する管理職又はそれ相当の専門職位層。	担当分野の高度な専門知識・技術・経営内外の一般的知識を有し、社や上位・関連組織の政策方針や実態を的確に理解把握すると共に担当内の政策や課題を策定し、職務課題を部下や下級者を育成マネージしつつ調査・折衝等且つ組織を動かして達成できる。	マネージャー （課長）
(シニア) S (準管理職) 上 級 職	主 査 1 級	部の政策立案に参画し、且つ部長・上位Mの一般的監督指導を受け、担当分野のマネジメントと職務執行をする管理監督職又は、それに相当する専門職位層。	一般・同業界の動向と担当分野の専門的知識・技術、経営管理に関する一般的知識・技術を有し、社や上位組織の政策・方針や実態を的確に理解・把握すると共に、担当内の方針・計画を立案又は対策を策定し、社内外関係先と交渉協調且つ部下や下級者を育成及び担当困難な課題を調査折衝して達成できる。その習熟度により1級、2級とする。	管 理 M (店次長)
	主 査 2 級			
(ディレクター) D 基 幹 職	主 事 1 級	店長や上位Mの一般的指示命令並びに指導を受け、担当分野の個別具体的マネジメントと自らの職務執行をする監督職又はそれに相当する専門職位層。	担当職務の高度な実務知識・技術、担当分野の基礎的専門知識並びに関連業務の一般的知識・技術を有し、上部組織の方針や示達を的確に理解把握し、それに基づき担当職務の方針の樹立並びに遂行の計画・立案・判断・応用・指示指導ができる。その習熟度により1級、2級とする。	ゾ ー ン or グ ル ー プ マネージャー
	主 事 2 級			
(リーダー) L 指 導 職	L 1 級	日常的職務について熟知・熟練し、一定の手続き、ルール・慣行に従って自らの段取りや判断で担当分野の業務を遂行すると共に部下や下級者を指導監督する定型判断的職位層。	担当職務について比較的高い実務知識・技術と関連セクションの基礎的知識を有し、上位組織の方針や示達の理解把握とそれに基づく担当職務の計画・立案・判断・応用・指示指導と処理ができる。	部 門 長 主 任 ショップ店長
	L 2 級			
(ジュニア) J 一 般 職	J 1 級	日常反復的職務についての基礎的知識技術をもって、一定の手続き・ルールに従って上司の指示指導の下、遂行する定型的職位層。	担当職務についての基礎的実務知識・技術と短大程度の一般的基礎知識を有し、一定の手続きにより、担当職務の処理が計画的且つ正確・迅速にできる。	
	J 2 級			

オ 自治体への導入について

職能資格制度は、先ほどから述べてきたように、高齢化・高学歴化などの現在の人事を取り巻く状況に対処する上で多くの利点があり、民間企業では、広く取り入れられ定着している。一方職階制については、現在に至るも未実施のままであり、将来的にも実施の可能性は少ない。戦後民間企業においても、アメリカ流の職務中心の考え方が広まり職務給制度を導入したところが多くあったが、その後次第に職能給へ移行していったという経緯から、現在では一般に職階制には強い疑問が投げかけられている。(115 ページ参照)

したがって、次に資格制度の自治体への導入について主要な問題点を検討し、それらを踏まえた上で導入の基本的な方向を示す。

(ア) 資格制度のデメリットの克服

前述したように資格制度は、いくつかのデメリットがある(118 ページ参照)。1つは、弾力的な制度であることから生じているもので、制度の運用をめぐって年功的資格制度に陥りやすいという問題ということである。「弾力的」ということは、長所にもなり短所にもなるが、自治体の場合、民間企業のように時々の経済情勢に左右されることが相対的に少なく、固定的な業務も多いため、後述するように職務調査を実施し、明確な基準(職能マニュアルなど)を作成して厳格に運用することが可能であり、また必要である。つまり、表2-18のような具体的な職能要件書の作成とともに、個々の職員への適用において職務観察記録や面接あるいはカウンセリングなどの制度を充実することによって資格制度の的確な運用を確保する必要がある。

今1つは、職員の高齢化に伴い、上位資格者の増大、昇進の頭打ちによるモラルダウンである。これに対しては、能力の適正な評価により、制度の年功的運用への傾斜を防ぐとともに、仕事中心の人事システムを実現し、専門職・専任職など多様な能力を開発し、かつ活かす道を開くことが必要となる。

表 2-18 職能要件書(職能マニュアル)例

資格等級	行政分野	課業	知識	判断力	連絡・折衝能力	自己啓発の指標
主事(A)	商工行政	・商店街共同施設補助金執行	・規則、要綱、運用基準等を熟知 ・簡単な簿記の知識 ・商業ルネッサンス等商業施策について理解	・要綱等に適合するか否の事務的な判断ができる。	・上司の指示を受けずに申請者の対応、検査時の折衝、市町村担当課、出先(本課)との連絡調整ができる。 ・申請者への指導ができる。	・まちづくり、都市計画関連の知識の習得 ・情報収集能力の向上 ・大型店調整、商業診断等関連業務の知識習得

(イ) 職能資格制度の活力維持のために

資格制度の成否のキは上述のように運用にあるわけだが、適正な運用を行うためには、その基本的な基準が明確でなければならない。

民間企業では、その基準が経営理念の一つとして表わされる「期待する人間像」である。これは具体的には職種別・等級別に分類され、明細に区分され、職能資格制度として展開されるわけである。

したがって、まず導入にあたってはこの期待する職員像を明確にし、全庁的な統一基準として確立する必要がある。例えば、神奈川県では「問題発見型職員」という職員像があるが、これをさらに具体化することも考えられる。また、小田原市では、総合計画「おだわら 21 世紀プラン」中に施策の展開に必要な支援システムとして人事システムを位置付け、目ざすべき方向を示しているが、こういった総合計画中に職員像を盛り込むのも一つの方法であろう。

(ウ) 地方公務員法上の規定について

前述のように地方公務員法第 23 条に職階制の規定があるため、これと本質的に異なる職能資格制度を導入するには、難しさがある。特に給与制度については、職務給の原則が規定され、現実もそれに沿ったものとなっているため、職能給を全面的に採用することは難しい。しかし、職階制の確立は困難であり、職務給制度は限界に達している現状では、どうしたら資格制度を導入できるかを検討する必要がある。

第 1 に、地方公務員法の改正を国に働きかけていくことだろう。実現の見通しはともかく、法改正による導入が正規の手順であることは確かだ。

第 2 に、現行法制度の枠の中で、運用により職能資格制度の要素を取り入れていくことが考えられる。現に神奈川県では、班制度の導入により副主幹、主査の複数設置が可能となり、職務とは切り離して能力により昇進する資格制度に移行できるような下地がある。

(エ) 資格制度導入の方向

上のような制約があるため、現行法制度から逸脱する 制度自体の手直しではなく、制度の 運用面の全面的な見直しを目指す。

すなわち、これまでの職務中心の考え方を改め、資格中心の考え方を基本とした運用を行う。たとえば、現行の職(ただし主幹まで)を資格とみなし、昇格に定員を設けない。また、年功的運用への傾斜を防ぐため、前述した職能要件書等を用い、明確な基準のもとに能力評価と能力開発を積極的に行う。さらに実際の個々人の評価、格付け、育成など資格制度の具体的な適用面では、面接やカウンセリングなどを重視し、制度の適正な運用を確保する。

以上検討してきたように、自治体においても職務給制度の変化しつつある土壌において職能資格制度を具体的に検討していくべきであるといえる。

第 5 節 コース選択制度

1 コース選択制度の必要性

第 1 節で明らかにしたように現状の昇進システムは、基本的に管理職になることを到達点とするゼネラリスト型職員を対象としたシステムといえる。

それは、日本型の人材育成システムともいえるが、潜在的能力を持った新規学卒者を採用し、彼(彼女)らを組織内で指導・教育・訓練することによって、どの職場や職務でも通用するようなオールラウンドプレーヤーとして育成をするとともに、管理職候補者としても育成することである。そして、職員は様々な職場と職務を経験する中で、能力開発を行い、ラインを上昇し仕事の質や権限等を保障される

ことになる。

しかし、このような昇進システムではすでに述べたように限界がみえてきている。以下、簡単にその理由を整理しておくことにする。

第1に、現状の昇進システムで明らかにしたように、昇任割合の低下傾向はすでに進行しており、かつ管理・監督者の候補者群としての団塊の世代の影響は、団塊の世代の前後の世代を巻き込んで一層の昇任割合の低下傾向を助長するものになってきているといえる。つまり、これからはラインポストをあがることによって予定されていた仕事の質や権限等の高まりが職員に多くは保障されているとはいえない状況が出現しているのである。

第2に、自治体の守備範囲は、福祉、医療、教育、まちづくり、環境等々の多岐にわたる。今日ではこれらの領域を超えた「総合的」な取り組みを必要とする行政ニーズも増えつつあるが、これらの分野はいずれもタテ割的にしろ一定の行政領域をもっており、その結果それぞれに要求される担当者の能力や経験にも明確な違いがある。

譬喩的にいえば、自治体の抱える行政分野には、「八百屋」もあれば「肉屋」もある。さらには「本屋」もあれば「洋服屋」もあるということである。しかも、この「八百屋」にしろ「肉屋」にしろその仕事の質の変化が生じているのである。

行政ニーズが多様化、複雑化、高度化している今日にあっては、かつてのように法令や要綱の解釈にのっとり、幅広く浅くといったオールラウンドプレーヤーとしてでは対応できず、むしろ専門性をもった職員が必要となっているのである。

第3に個々の職員は、それぞれ優れた能力を持つてはいるものの評価要素で示した各要素においてすべてに優れているのではなく、その資質においていくつかの要素においては相対的に優れ、別のいくつかの要素においては相対的に劣っているのが一般的である。いうならば、得手、不得手があるのである。

ところで異動の適正感についてのアンケート(Q12)によれば、適正感をもっている人は17.2%でしかない。この結果は、適材適所は必ずしも十分に図られておらず、本人の能力や適性が十分に考慮されずに様々な職場や職務に異動させられているという実感を多くの職員が持っていることを示している。現在の異動ローテーションのあり方は職員自らが職務職歴を設計していくことの主体性を阻害させているという現状があるのではないか。その結果、担当する業務に対する意欲と関心を低下させ、さらに場合によっては行政全般に対する興味まで失ってしまう例も見受けられる。

アンケートや職員インタビューでも、「本人のやる気や能力を汲んで、在職年数にこだわらず異動を行って欲しい」、「専門知識や能力のある者の配置について考慮して欲しい」、「組織風土が改革できるならば、肩書などいらないから、仕事に全力投球し、仕事の満足感をもって退職していききたい」など適材適所についての希望が若手職員層に多くみられる。

また、アンケートの中で聞いたり取り組みたい仕事についても「地味でもじっくりと努力し、成果のあがるような仕事」が平均でも42.4%と高く、かつ年齢や職位があがるにつれて高くなっていることから、自らの資質をオールラウンドプレーヤー的ではなく、じっくりと十分に発揮する途を望んでいることがうかがえる。

以上のように、①昇任割合の低下に伴い、職員が能力をもちながらも仕事の質・権限等が低い業務に

携わらざるを得なくなっている状況、②行政ニーズの変化に対応するためにはオールラウンドプレーヤーでは難しい状況、③個人の資質において多様な職場や職務で万遍なく能力を発揮する、また発揮することを要求されることの難しさ、などからポストを上昇するにつれて仕事の質や権限等が保障されていくとする、現状の管理職を頂点とする単線的昇進システムとそれを支える人材育成等のありかたが検討されねばならないといえよう。

以上の理由から、本章においてはすでに専門職制度という行政ニーズに対応し、かつ住民サービスの充実に寄与しうるとともに職員の専門的能力を活かせるスペシャリストの位置づけを昇進システムにおいて提示した。

しかし、それだけでは従来の管理職に専門職コースを加えただけでの昇進ルートの複線化でしかなく、より多くの職員に対してはまだ仕事の充実感をもたらすことにはならない。

そこでさらに我々は、コース選択制度の導入を検討したい。コース選択制度は職員個々人がそれぞれに持っている優れた能力を活かすために、様々な行政分野や職務分野の中から働きがいのあるコースを主体的に選びとるシステムを意味する。それは、適材適所にもつながっていくものである。

今日の自治体の人事管理においては、コース選択制度こそが適材適所を実現しうる、あるべき昇進システムの一つといっても過言ではないといえるのではないか。

2 コース選択制度の具体的なイメージ

一口にコース選択制度といってもその具体的な内容は様々に考えることができると思われるが、ここではその基本的なタイプとして、次のとおり整理してみる。

① 管理職コース／専門職コース／一般職コースモデル

前述の専門職（制度）をコース選択制度の中で位置付ける場合のモデルであり、現在のところ、民間企業等において実施されているコース選択制度のほぼ大部分がこれに相当する。

② ゼネラリストコース／スペシャリストコース／プロフェッショナルコースモデル

①と異なり、「管理職」や「専門職」というポストとの関係をひとまず切離し、あくまでも仕事それ自体との係わりのみにより設定されるモデルである。①に比し民間での実施例はきわめて少ないものと思われる。

③ 能力・実績コース／年功コースモデル

能力主義がこれからの人事システムの基本的な方向である一方で、「年功序列主義」というわが国独特の組織メカニズムに含まれている一定の積極的な側面に着目し、「バリバリと、思いきって仕事にチャレンジしていきたい。したがって、人事評価は、基本的にはその結果のみに基づいて信賞必罰主義で行ってほしい。もちろん失敗した時には、それ相応の評価を受けることも覚悟している」という人も、また、「職場も家庭もどちらも大事にしていきたい。その両立が可能であるところに、自治体職員という職業の積極的な意義を見出だしている。よって人事評価についても日頃の地道な仕事ぶりや、実績あるいは経験の積みかさねを重視して行ってほしい」人も、ともにその意向がみたまされるようにコースが設定されるモデルである。現在のところのモデルの実施例は民間においても、ほとんどないものと思われる。

それでは、以上のモデルのより具体的な内容について順を追って考えてみたい。

(1) 管理職コース／専門職コース／一般職コースモデル

採用後の一定期間及び中堅職員としての一定期間においてそれぞれの目的に応じたジョブローテーションを経たのち、管理職、専門職等のいずれかのコースを各人に選択させ、以後は各コースに設定されたポストを経験していくというモデルである。このタイプのコース設定の仕方にはいくつかのバリエーションが考えられるが、典型的と思われるものについて主に述べ、その他のものについては簡単にふれることにとどめたい。

ア モデルの説明

- ・従来型の管理職をめざす「管理職コース」、特定の分野における専門家としての活躍をめざす「専門職コース」、そして、特に明確なコースの性格付けはせず、幅広い職務を担当していく「一般職コース」の3コースを設定する。

- ・いずれのコースを選択するかについては、主としてジョブローテーションによる勤務実績や、後述する人材育成委員会によるカウンセリングの結果等を十分ふまえながらも、最終的には本人の自主的な選択にゆだねるものとする。

- ・本人の自主的な選択を尊重するところにコース選択制度を導入することの最も大きな意味がある。しかし現実の問題



として、例えば管理職のポスト数についてみても、組織の効率的・機能的な運営を維持するためにはおのずから一定の制約があることは明らかである。そのため、カウンセリング等の際には、各人の能力や適性の判定だけではなく、各コース選択者の人的バランスが保たれるような配慮も行わなければならない。それでもバランスの確保が困難な場合は、希望者が超過したコースについてなんらかの方法による選抜がされる必要があるだろう。

- ・ここでいう「専門職」は心ずしも大学教授が有するような意味での専門能力までは要求されないが、その一方で単なる「経験者」や「エキスパート」のレベルにとどまるものではないものとする。(もちろんこのような能力を持つ人を「専門職」として扱うことも考えられないわけではないが、この層については「専任職」というカテゴリーに含めて以下論じている。)

- ・あるコースから別のコースへの変更は、当初のコース選択後一定の期間(例えば5～6年)をおいた後に一回のみ認めることとする。その具体的な手続きには特に言及しないが、「管理職コース」や「専門職コース」から「一般職コース」に変わるよりも、「一般職コース」から他のコースに変わる場合の方がより厳しくなることは、やむを得ないであろう。

イ メリット

- ・職員各人がそれぞれの能力や関心に応じ、主体的に自らの担当業務に携わることができ、その結果、職務により一層のやりがいや興味を持ってのぞむことが期待できる。
- ・だれがいずれのコースを進んでいくのが客観的に把握できるため、組織全体のレベルにおける異動ローテーションや昇進管理さらには人材育成を合理的かつ計画的に行うことが期待できる。

ウ デメリット

- ・各コースの選択は本人が自主的に行うことを旨とするとしても、実際には、組織全体の要請により、人的バランスが保たれる必要があり、結局はカウンセリング等の段階で相当程度、自己の意思とは反する方向の「指導」が行われてしまう可能性が高い。
- ・上記の点に関連するが、「管理職になることが職業人としての本懐であり、専門職などは、しょせん敗者に対する処遇のためのものでしかない」というのが、民間企業においてもまだまだ多数派の意識である以上、一部の例を除いて素直に管理職コース以外のコースを選択する人がはたしてどれだけいるかどうか疑問が残る。
- ・一般職コースの人間は「おちこぼれ」意識が生ずる可能性が高い。
- ・管理職優位の風潮を助長する可能性がある。
- ・専門職のステイタスを確保するうえからは、あまり数多くの専門職のポストを設けることは好ましくない。しかしその一方で、あまり少なすぎても専門職制度導入の狙いが満たせない。このような配慮に基づき職務分析の結果なども十分活用しながら、いかなる専門職をいかなる数設けるかを考える必要がある。

エ バリエーション

(ア) 管理職コース／専門職コースモデル

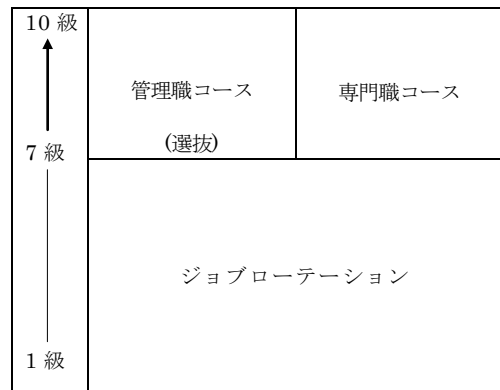
A アと異なり、「おちこぼれ」と受取られる危険のある一般職コースを除いて、管理職コース、専門職コースのいずれかを選択するモデルである。

B メリット

イで述べたメリットの他に「おちこぼれ」意識を生ずる可能性が少ない。

C デメリット

- ・管理職優位の風潮を改めるインパクトの大きさが未知数である。
- ・専門職を生かす風土づくりに困難をとまなう可能性がある。



(イ) 管理職コース／専門職コース／専任職コースモデル

A 自治体職員は少くとも各行政分野や職務分野のプロであるべきだということから、基本コースの一般職コースを積極的にとらえ直し、専任職コースとして設定し、かつ管理職コース、専門職コースの3

コースを設定するものである。

B メリット

- ・基本的にイで述べたメリットがあてはまるが、一般職コースにみるような「おちこぼれ」意識が生ずる可能性は少ない。

- ・各人がそれぞれの能力や関心に応じ、ジョブローテーションやCDPとの連携の中で、各行政分野や職務

分野のエキスパートとしてやりがいを持って業務に望むことができる。

C デメリット

- ・専門職コースのメリットを十分に活かすために専任職コースとのはっきりとした区分けが必要であり、詳細な職務分析が必要となる。

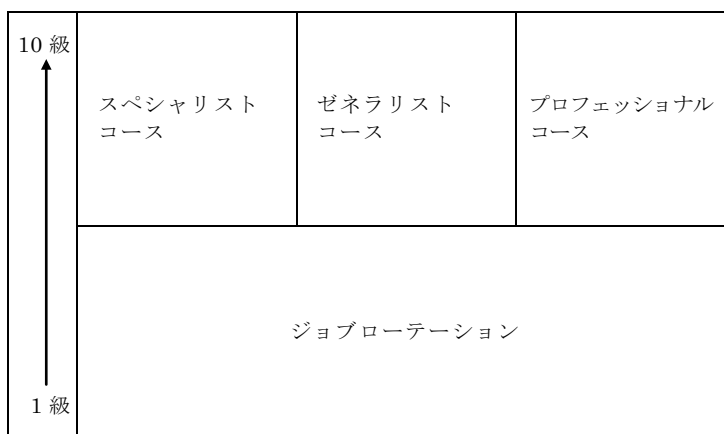


② ゼネラリストコース／スペシャリストコース／プロフェッショナルコースモデル

新規採用後、一定期間のジョブローテーションを経て、設定された複数のコースの中から最も自分にふさわしいと思うコースを各人に選択してもらうという点では(1)のモデルとかわりはないが、このモデルは、あくまでも仕事それ自体の性格により区分されたコースの選択制度であり、管理職あるいは専門職などのポストに係わる、昇任昇格レベルの問題を切離している点で、(1)とは基本的に異なる。

A モデルの説明

- ・きわめて専門的な資質の要求されるような特定の分野において、専門家としての活躍をめざす「スペシャリストコース」、スペシャリストの場合ほどの明確な区分ではないが、行政分野全般について一定の幅をもたせながら、職務分野(経理財務、庶務管理、企画計画、人



事労務等)、行政分野(福祉、都市計画、環境、消費生活等)及び部局(総務、企画、県民、環境等)のそれぞれを区分し、これらの中から各人の適性に応じたコースを選択してもらう「ゼネラリストコース」、さらに、行政の仕事に高い意欲を持ち、かつそれに見合うだけの資質を有する職員に、その

時々における最も主要な行政課題を担当させる「プロフェッショナルコース」の3コースを設定する。

- 各コースの選択方法は基本的には(1)のモデルと同様であるが、少なくともプロフェッショナルコースについては一定の選抜を行う必要がある。

- 各コース間の変更についても、基本的には(1)と同様に一定の範囲内で可能とする。

イ メリット

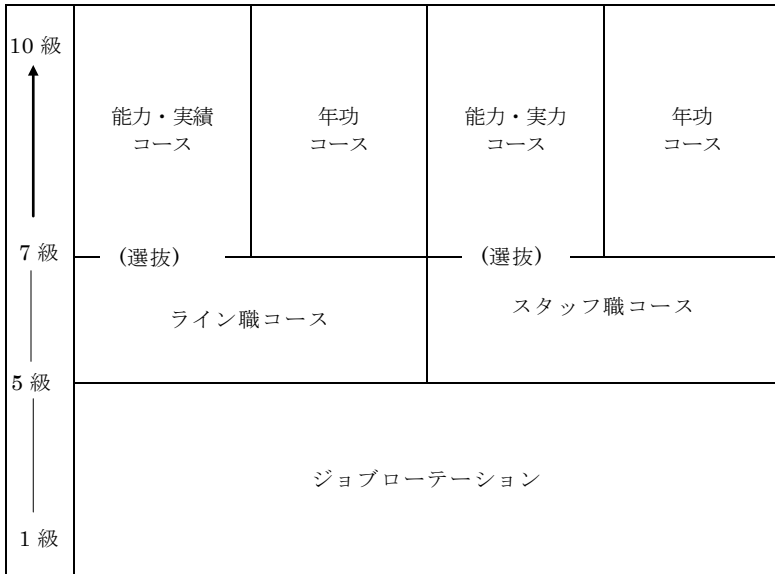
- ジョブローテーション制度との有機的な連携がはかれる。
- 各コースの内容から大部分の職員は「ゼネラリストコース」を選択することが予想され、その結果、各コース相互の間に優劣のイメージが生じる恐れがほとんどない。

ウ デメリット

- 各コース間の優劣イメージが実際に発生する可能性がないかどうかについて疑問が残る。特にプロフェッショナルコースについては選抜手続きを行うこともあり、ポストとの制度的な関連はもたなくとも、結果的に一種の「エリートコース」と受取られる可能性は少なくないといえる。
- (1)の場合ほどの直接的な係わりはないが、組織全体の要請からもやはり各コースの人員数はある程度バランスがとれていなければならない。そのため、コース選択時に必ずしも自分の希望とは一致しない方向への「指導」がなされる可能性が皆無とはいえない。
- 管理職なり監督職なりのポストにつくような段階になっても、このようなポストの管理は全く別の観点から行うこととして、あくまでもコース選択についてはこのモデルだけで運営していくというのは無理があるのではないか。

(3) 能力・実績コース／年功コースモデル

業務遂行に直接関係する専門的な、またはトータルな面での能力とともに、年功の持つ能力の代替指



標としての性格をも考慮し、ライン職とスタッフ職との区分をベースとして、それぞれに能力・実績コースと年功コースを設けるというモデルである。「年功」をコース設定の基本的な要素としている点で(1)、(2)のモデルと異なる。

ア モデルの説明

- ・一定期間のジョブローテーション終了後（例:係長級昇進時）、ライン職、スタッフ職のいずれかを選択（第1次選択）し、その後（例:課長補佐級昇進時）、それぞれの職において能力・実績コースか年功コースかのいずれかを選択する（第2次選択）。
- ・第1次選択時にはできるだけ本人の意向を尊重することとするが、第2次選択時には、組織が主体となり、多様な視点から客観的な評価を行うことを中心とする（例えば、監督者としての資質が不可欠な「班長」職を経験することを資格要件とし、その時の勤務実績に高いウェイトを置くことなどが考えられる）。
- ・各コース間の変更については、(1)、(2)に準じて可能とする。

イ メリット

- (1)のメリットで示したいくつかの点が、ほぼあてはまるが、その他に、
- ・現実の職員構成等の実態をふまえ、また、職員の生活実感の面も考慮したコースの設定がされており、選択する側にとって、比較的抵抗が少ない。
- ・このため、実際の導入を考える際にも、(1)、(2)の場合ほどの困難さは生じないものと思われる。

ウ デメリット

- (1)のデメリットで示した諸点がほぼそのままあてはまる。

以上のとおり、とりあげた3つのモデルには、それぞれにメリット、デメリットが考えられるが、いずれにしる、個々の職員自身の希望と組織の側からの要請とが合致した結果が、優れた人材の育成・活性化を促し、組織目標の実現さらには組織全体の発展につながり得るようなコース選択制度でなければならぬであろう。このような点からみると、上述した、管理職コース／専門職コース／一般職コースモデルのバリエーションモデルとしての、管理職コース／専門職コース／専任職コースモデルを基本とすることが、妥当性を持つものと思われる。

なお、「最近では、コース選択制の考え方が、雇用管理全般に導入され例えば、すでに一部の業界や企業では、(1)配属される職種、職務内容 (2)転勤の可否もしくは転勤の可能範囲 (3)勤務時間の長短などによってコースを分け、それぞれのコースごとに、異なる教育訓練メニュー、職務配置、職務ルート、賃金体系、福利厚生施設の利用範囲などを設定し、管理している」という(『男女機会均等法とこれからの雇用管理の方向』関東経営者協会人事・賃金委員会報告)。

第6節 ま と め

以上、新しい昇進システムのあり方を求めて展開してきたところであるが、ここでまとめておきたいと思う。

1. 今回のアンケート調査結果等により、昇進・異動に際しての評価要素・基準及び方法の不明確さが指摘されているが、これらを明確化し、併せて人事情報の流通化を図ることにより、公正さ・客観性が確保され、少なくとも納得性が得られるのではないだろうか。
2. また、自治体を取り巻く内外状況の変化及び職員の価値感の多様化の中では、現状のようなラインポスト中心の昇進ルートだけではなく、専門職・専任職の設置等昇進ルートの複線化を図ることにより、多様な能力を生かしていくことが必要ではないだろうか。
3. そのためには、現状のような実績評価に基づく職務中心の昇進システムから、能力評価に基づく能力中心の昇進システムへの転換が必要である。すなわち、現行の職務給制度の中で、これを職能資格的に運用していく必要があるのではないだろうか。
4. このように新しい昇進システムのあり方は、複線化したコースを主体的に選択し、自己実現を達成するとともに、組織目標の実現につながるというコース選択制の確立に帰着するものと考えている。

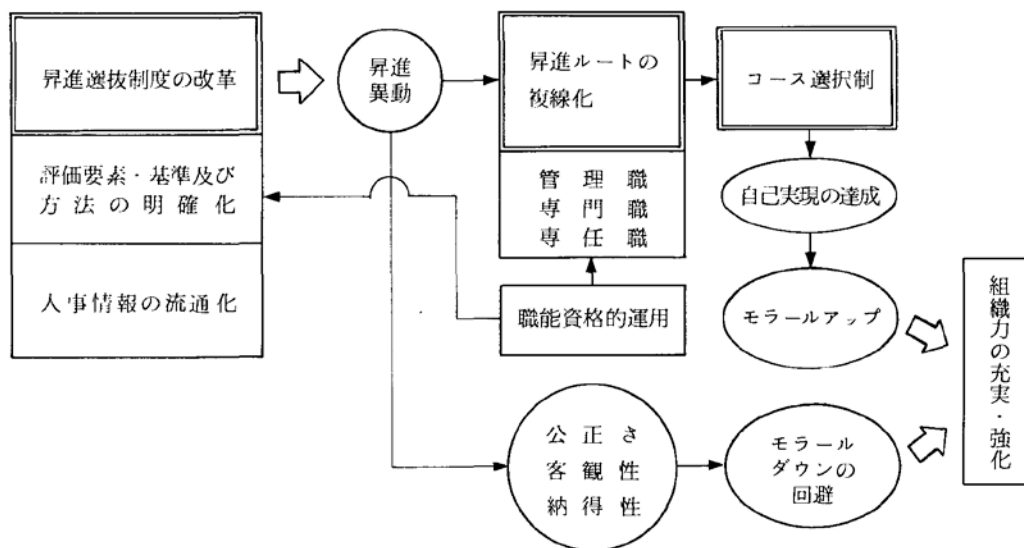


図 2-11 新しい昇進システムについて

これを図示すると、次のようになる。

いずれにしても、内的にも外的にも変化している中で、現行のシステムを維持し続けることが如何に危険なことかが御理解いただけるのではないかと思います。高齢化・高学歴化に対応した人事システムのあり方については、10 年程前から数多くの調査報告書等の文献があるわけであり、決して新しい問

題ではない。しかしながら、今日ほど、新しい人事システムへの転換・変革が必要とされている状況はないのではなかろうか。

我々は、明日の自治を担う職員の方々とともに賢明な選択をしていきたいと思う。

第2章の注

- 注 1 『管理職の選抜（登用）及び養成に関する研究報告書』 P 2
- 注 2 『職能資格制度活性化の条件を探る』 P 9
- 注 3 『地方自治職員研修臨時増刊号』 No.21 P 63
- 注 4 『逐条地方公務員法』 P 281
- 注 5 同上 P 283
- 注 6 『資格・賃金・考課—その三位一体化』 P 5
- 注 7 『これからの職能資格制度』 労政時報別冊 P 24
- 注 8 『職能資格制度活性化の条件を探る』 P 9
- 注 9 『人事管理の要点』 P 54
- 注 10 『職能資格制度』 P 39
- 注 11 『あすの人事制度』 P 19

第3章 管理職—組織活性化に向けて

第1節 管理職の役割

1 組織と管理職

バーナードによれば組織とは、「複数の人々の継続的かつ意識的に調整された活動の体系である」と定義される。その存続は個人的動機を満足させる場合のみ可能である。つまり組織とは、効用を創造することを目的とする協働努力の体系なのである。そのためには、個々人の活動は目的に向けて統合されなければならない。この中枢を管理職が担い、その任務は統合へ向けての調整ということになる。具体的に言えば、組織の目的を知らしめ、その方向づけを行ない、個々人の活動を目的へとまとめ上げていくことである。そのためには管理職の役割としては、1.目的を明確化すること、2.コミュニケーション体系を用意すること、3.部下の活動を確保すること、である。

さて、組織がうまく運営されているかどうかは主として組織の有効性と能率性の面から評価されることになる。前者は共通目的の達成度を表し、後者は個々人の目的の実現度を表しているといえよう。

ところで、これまでに組織活動の効率化或いは活性化論は、テイラーの「科学的管理法」以来今日まで様々な理論が展開されてきたが、その初期の理論は「人間の組織化」つまり組織目的を最大限に達成するためには、構成員をどのような条件のもとで働かせればよいかを主に問うてきた。そこではノルマ、成績、命令、チェック、能率等が論じられ、「人間の組織化」というべきこの理論の根底には、人間とは本来怠惰で仕事や努力を回避する傾向がある、という見方が横たわっている。確かに、ある時代、ある組織ではこの人間の組織化方策が効果をあげ、働く人間の自己実現は別にしても、組織目的の実現には有効に作用してきたことは事実である。

しかし現在の組織でこの方策が有効に作用するかと問うた場合、断じて否と答えざるを得まい。今日、一定の生活水準に達している我々の仕事における欲求充足は、個々人の自己実現がほとんど無視されがちな「人間の組織化」方策では満足させられることはほとんどないからだ。

D.マクレガーは個々人の目標と企業の目標の統合、いわゆるY理論の中でこのことを次のように展開する。「人間は自ら進んで身を委ねた目標のためには自分を鼓舞して働くものであり、その達成に尽すかどうかは得られる報酬次第である。そしてこの報酬のうち最も重要なものは、自我の欲求や自己実現の欲求の満足である」。

マクレガーのY理論はアメリカ企業の実証的研究に基づいたものであり、企業環境はアメリカと日本では異なるかもしれないが、仕事を通して自己実現を達成するという人間行為は同一といえる。それ故にY理論への転換は生きた人間としての我々一人ひとりの自己実現の問題でもあるといえよう。

ところで一部には企業と自治体では、組織目的も目指す方向も異なるが故に、様々な展開されている経営論や組織論は、そのままでは自治体にはなじまないのではないかという意見もあろう。しかし、組織目的を達成するとともに自己実現欲求を充足させていくという基本的な行動パターンにおける有効性と効率性の追求は、どのような環境下や条件の違いをも克服して同一であろう。異なるものはそ

それぞれの組織体が採用する具体的な方策であり、それは同一の組織体においてすら時々刻々変化するし、すべきものなのだ。ここでは「管理職による組織の活性化」というテーマをとりあげ、自治体組織を考えていくがここではD.マクレガーのY理論を一つのベースに据えて展開していくことにしたい。

ところで、今日の管理社会では往々にして「人間の組織化」が推進されがちである。そこでは上述した指標により個々人は縛られ、また競争が激化する。管理職はそこであってノルマや成績のために尻を叩く。叩けば働くかもしれないが不満が募る。このような状況下で管理職はさらに厳しくなるか、それとも変に迎合してしまうかどちらかである。ここでは職位の階層が、働く者と働かせる者に分離してしまい、仕事に対しては一部の者のみが積極的な関わりを持っているに過ぎなくなる。

我々が今後展開していかなければならぬ組織のあり方は、いうなれば「組織の人間化」なのであろう。ここでの管理機能とは仕事と人間の結びつきを問うものとなり、組織は合理的で健康な方向性が追求されてくる。組織目的の達成という中には、必ず個々人の高次の欲求充足が含まれているものである。両者の目的が合致して初めて組織の人間化が推進されていくものなのだ。したがって公式の権力を保持し組織を統合する職にある管理職の熱意と知力と努力は、組織の人間化へ向けて注がれ、そして自らも率先して自己変革をはかってこそ、管理職固有の任務が初めて全うされる。それが管理職に求められるバイタリティなのだ。個々人の自己実現欲求を職務を達成することで満足できるように調整することを目指せば、今日の「競争を原理とする組織」は、「協力を原理とする組織」へと変ばうを遂げることが可能だろう。

我々が求める管理職の役割とは、Y理論が作用する組織を基本的に構築し、その中で組織の目標と個々人の欲求充足を統合するために率先して職務を遂行すること、そしてその統合が常に組織の有効性と効率性を追求していくよう調整することである。

2 管理職任務達成の条件

前述した組織活性化のための管理職の機能は、自ら率先して変革をはかっていくことは当然であるが、組織と個々人の統合のためには、権限の行使とリーダーシップの発揮が主なものになるだろう。前者は公式の権力であり、後者は臨機応変な独自の行動力である。絶えず変化する組織環境に対応して調整機能を司っていくためには、権限の行使すらも状況を勘案して実施せざるを得ず、ましてリーダーシップは尚更であろう。

かつてリーダーシップ論は、それに有効な人間的資質を探り、それを身につけさせることを主な目的としていた。しかし今日まで、管理や統制に絶対的にうまいやり方というものは見出すことはできなかったといえる。

管理スタイルの効果はどういうスタイルを採っているかで決定するものではなく、部下がそれをどう受けとめているかで決定するものなのだ。つまり管理とは組織目標達成へ向けての部下との関係なのである。それ故に定まった能力でもなければ、一定の資質でもない。必要なのは状況に対応できる柔軟な姿勢と方向を見誤らない洞察力。そして決定に際しての決断力等である。これらを可能にしてくれるのは、管理職一人の力というより、全員のコミュニケーションを通して可能となる状況判断と合意なのだが、組織のリーダーである管理職がその権能を十分に発揮するためには、まずもって職務

遂行上の公式の権限が十分にまかされていないからである。管理職の自己実現も、自由闊達な行動の場があって初めて可能であるからだ。

次に、管理職のこのような行動を支える基盤として確立されていなければならないものは、組織全体の総意が活性化を目指しているということである。管理職の職務は部下、同僚及び上司から、つまり組織の全体の意志としてそれが是認されていなければならない。この組織的な風土が醸成されていなければ、管理職をはじめ個々の職員の活性化へ向う意志は孤立してしまおう。

重要なのは、トップダウンにしろ、ボトムアップにしろ、組織のトップ層が変革へと向う意志を常に持ち続けていることである。そこで初めて活性化が共通の課題になり得るのだ。

3 アンケート調査からみた管理・監督職員の意識構造

ここでは、アンケート調査の分析を通して、現在の管理・監督職はどのような意識をもって職務を遂行しているのか。またその意識はどのような条件下で変化するのか。さらに一般職員の分析もふまえて、果して前述したY理論型組織への転換が可能なのかどうかを探ってみよう。

(1) 管理・監督職と職員全体の意識の違い

表3-1、2は同じような質問内容で、部下を持っている職員と職員全員に、それぞれに問うた結果を並列して示したものである。

表3-1 部下との関係 部下をもっている職員のみ回答（682名対象）

	Q32 部下との人間関係の難しさ	Q33 部下への人間関係の難しさ	Q34 部下への情報や知識の提供の難しさ	Q35 決断に際しての意見の反映の難しさ	Q36 部下に対する指導教育の難しさ	平均値
かなり感じている	101人 14.8%	36人 5.3%	26人 3.8%	28人 4.1%	83人 12.2%	55人 8.1%
感じているほう	255 37.4	181 26.6	116 17.0	143 21.0	208 30.5	181 26.5
どちらともいえない	109 16.0	163 24.0	122 17.9	146 21.4	123 18.1	133 19.5
感じていないほう	156 22.9	225 33.1	262 38.5	240 35.2	177 26.0	212 31.1
感じていない	61 8.9	75 11.0	155 22.8	125 18.3	90 13.2	101 14.8
合計	982 100.0	680 100.0	681 100.0	682 100.0	681 100.0	682 100.0

表3-2 上司との関係 全員が回答（1652名対象）

	Q26 上司との人間関係はうまくいっているか	Q27 上司から十分な権限が与えられているか	Q28 上司から情報や知識は与えられているか	Q29 上司部下の意見を十分きいているか	Q30 上司は部下に指導教育を行っているか	平均値
そう思わない	68人 4.3%	102人 6.3%	189人 11.7%	156人 9.7%	207人 12.9%	144人 9.0%
どちらかという	122 7.7	206 12.8	290 18.0	189 11.8	243 15.1	210 13.1
そう思わない	342 21.5	404 25.1	355 22.0	359 22.3	397 24.7	371 23.1
どちらともいえない	606 38.0	520 32.3	474 29.4	523 32.5	496 30.8	524 32.6
どちらかという	454 28.5	379 23.5	300 18.6	380 23.6	265 16.5	356 22.2
そう思う						
合計	1593 100.0	1611 100.0	1608 100.0	1607 100.0	1608 100.0	1605 100.0

これらの設問項目は、仕事上の権限、情報量、意思決定への影響度、コミュニケーションなどが、上司を通じてあるいは部下に対してどの程度配分されているかを聞いたものであり職務遂行上重要な要素である。この数値の結果から神奈川県組織の状態がどのようなレベルなのかを判断することは出来ないが、少なくともこの数値は満足の状態へとシフトしていくことが求められる。

まず人間関係では、管理・監督職の52.2%が難しさを感じているが、部下の立場からすると、うまくいっていないと思う職員は全体の12.0%である。これは管理・監督職が必要以上に悩んでいるのか、あるいは一部の職員に対して悩んでいるのか。どちらなのだろうか。

また権限については、管理・監督職の31.9%が委譲に難しさを感じているが、逆に部下の立場からすれば、かなり与えられていると感じている（与えられていない19.1%）。

これに反し情報や知識に関しては、管理・監督職はその提供に対して難しさを感じる事が20.8%と少ないが、逆に部下の立場からすると29.7%の職員が与えられていないと感じている。

また部下の意見の反映に関しては、両者は同じような見方をしている。

しかし部下に対する指導教育に関しては、管理・監督職の42.7%が難しさを感じているし、これを受けて部下の立場からも28.0%の職員が、上司による指導教育がなされていないと見ている。管理・監督職の側から、部下への情報や知識は流すが、指導教育については困難だとする傾向が高いことは、変化に対応していく組織としては不十分であり、目的へ向けて統合していかなければならない管理・監督職の任務を十分には果していないことになる。難しさの原因は問えなかったけれども、部下に対して指導教育が出来てこそ、管理職といえることは、今後十分認識せねばならないと思う。

(2) 設問に対する各人の回答傾向の分析

表3-1及び3-2のそれぞれ5項目の設問に対して、各人がどのような回答傾向を示すかを全体的にみると、上司関係、部下関係ともに設問間の相関関係は極めて高い。これは、同一職員の回答が同じような回答をする傾向が高いことを示している。すなわち、部下を持っている職員で、ある設問で難しくないと答える人は他の部下関係の設問でも難しくないと答え、逆に難しいと答える職員は、他の設問にもそのように答えていることを示している。

同様に上司関係の設問についてもそのような回答傾向にある。

職場がそのような組織構造になっているのか、或いは職員個々人の感じ方、見方がそうなのかは問えないが、一般的に考えれば各職場の組織構造が大きく原因していると思われる。

この傾向を職位別にみると、部下を持つ職員に関しては、係長クラスで難しさを強く感じ、職位が上になるにつれてうまくいっていると感じる傾向が高まる。また部下の立場からの上司との関係では、若手職員ほどうまくいっていないと答える傾向が高かった。

以上の分析からは、管理・監督の職にある職員は、各設問に亘って難しさを感じるグループとあまり感じないグループに大きく二分される傾向にあることを示している。問題は難しさを感じているグループは、目的遂行のためにどうしたらうまくいくかを真剣に悩む結果なのか、それとも出来ることなら困難な局面を回避したいと思いつつ、消極的な姿勢をとりながら悩んでいるのか、を見極めなければならない。同様にうまくいっているというグループに関しても、すべて順調にしているが故に悩みがないのか、或いは悩むことを回避してしまった結果うまくいっていると思

込んでいるのかを見極めなければならない。

また上司に対する評価についても、否定的に答える傾向のある人は、大部分の項目でそのように答える傾向にあるが、この場合もさらに積極的に職務に係る姿勢から現状に不満を述べるのか、或いは自分の立場に不満を表明するに過ぎないのか、を見極めていかなければならないと思う。

これらのアンケート結果を概観して、それは個人の資質の問題であろうと片づけてしまつては、恐らく何ら解決することもなく、また改善の雰囲気も生まれてはこないだろう。

今後の自治体組織の効率的な運営と職員の積極的な姿勢を問う場合には、これらの問題を組織的な面から解決をはかっていくように方向づけないと、いつまでたつても個人的な問題へと帰着させてしまうことになる。Y理論型組織への転換可能性も、問題解決はすべて組織的な面からはかられて初めて先が見えてくるのである。

次に、管理・監督職が担う職務と満足度の関係を分析することによって、彼らが何を望んでいるかをみてみよう。

(3) 管理・監督職の仕事に対する基本的な姿勢

表3-3は、アンケート調査「仕事と自分の生活はどんな関係にあるか」を管理・監督職と一般職員に分類して集計したものである。

表3-3

	管理・監督職(472名) (部・課長クラス、副主(技)幹クラス)		一般職員(1142名) (一般職員～主査クラス)	
仕事を重視する傾向	294名	62.3%	302名	26.4%
生活を重視する傾向	62	13.1	332	29.1
どちらも同等に	116	24.6	508	44.5
計	472	100.0	1142	100.0

詳細な分析は57ページで展開しているので、ここでは管理・監督職に限って簡単に触れておく。

表から明らかなように、管理・監督職クラスの職員が極めて高い率で仕事重視派であることがよくわかる。この値はどの年齢別階層(10歳きざみ)と比べても、仕事派の率が高い値を示している。この表だけで、職位が上位になり仕事の責任が増し、リーダーの地位に就くと、仕事と生活の関係も変化してくる傾向があると結論づけるのは難しいが、そのような傾向にはあるといえよう。

(4) 管理・監督職の自分の職務の評価と満足度との関係

表3-4は、管理・監督職層を対象にして、Q3「自分の能力と現在の仕事の質」、Q4「自分の能力と現在の仕事の量」をクロス集計したものと、Q5「仕事の満足度」とをクロス集計したものである。

この表から明らかなように、仕事に対して満足を示す管理・監督職は60%弱で、不満は20%以下であるが、その値は、彼らが担当している職務の質の高低によって極めて大きく左右されることがわかる。すなわち質が低いと評価している職務に就いている管理・監督職は、仕事に対する不満が高く、この傾向は一般職でも同様である。

端的に言って、能力より下回ると思われる職に就かされたうえで、一生懸命職務を遂行しろとい

表3-4

Q3×Q4 Q5	能力に比べて 質も高いし量 も多い	能力に比べて 質は高いが量 は少ない	能力に比べて 質は低い が多い	能力に比べて 質は低く量も 少ない	合 計
仕事に満足している	31人 22.8%	52人 25.5%	2人 6.7%	8人 7.8%	93人 19.7%
どちらかという満足	60 44.1	99 48.5	3 10.0	19 18.6	181 38.3
どちらともいえない	33 24.3	37 18.1	8 26.7	33 32.4	111 23.5
どちらかという不満	10 7.4	16 7.8	12 40.0	29 28.4	67 14.2
不満である	2 1.5	0 0.0	5 16.7	13 12.7	20 4.2
合 計	136 100.0	204 100.0	30 100.0	102 100.0	472

(注) 能力に比べて質が高いは、能力以上の仕事の質とほぼ一致に回答した物を含み、能力に比べて量が多いは、能力以上の仕事の量と回答した物である。

われても、それは無理なことであろう。

組織の中枢を担う管理・監督職に限らず、組織の構成員全体も含めて、今後活性化を目指そうとする場合、この職務の質の問題をどう解決していくかは極めて重要になることは十分認識されていなければならない。

次に、表3-3の「管理・監督職の仕事と生活の関係」と、表3-4の「満足度」とは、どれほどの相関関係があるかを調べたところ、その値は0.23を示し有意水準は95%を超えて有意であった。すなわち、仕事に満足を示す職員は仕事派であるという傾向が高く、逆に仕事に不満を示す職員は生活派であるという傾向が高いことを示している。

それでは次に、より具体的な管理・監督職の意識を探ってみよう。

表3-5は、管理・監督職を職務の質の高低によって分類し、それぞれのグループごとに、Q6「満足感を覚えた内容」、Q7「不満感を覚えた内容」、Q24「取り組みたい仕事」の項目を回答率によって区分したものである。

表3-5

	Q6 一年間に満足を覚えた内容	Q7 一年間に不満感を覚えた内容	Q24 取り組みたいと思う仕事
質が高いと判断している職に就いている管理・監督職が高い回答率を示す項目	<ul style="list-style-type: none"> 重要な仕事に就いた 十分な責任のある仕事に就いた 自分の適性に合う仕事に就いた 	<ul style="list-style-type: none"> 仕事もうまくいかなかった 	<ul style="list-style-type: none"> じっくりと努力をして成果の上がる仕事
質が低いと判断している職に就いている管理・監督職の方が高い回答率を示す項目		<ul style="list-style-type: none"> 何のための仕事かわからない 昇進できなかった 職場に活気がない 	<ul style="list-style-type: none"> 高度な意思決定に参画できる仕事 重大な責任のある仕事 複雑で困難な仕事
全般的に高い回答率を示す項目	<ul style="list-style-type: none"> 仕事をやり遂げた 自分が成長したと感じた 人間関係がスムーズ 仕事が県民や職員に直結していると感じた 	<ul style="list-style-type: none"> 能力が発揮できない アイデアや工夫ができなかった 同僚や上司の評価が得られない 	<ul style="list-style-type: none"> 幅広くいろいろな仕事 先進的な仕事 職場を離れてからも役立つ仕事
全般的に低い回答率を示す項目	<ul style="list-style-type: none"> 昇進したこと 自分の意見が通った 		<ul style="list-style-type: none"> 収入が多い仕事

表から明らかのように、全般的に高い回答率を示す項目は、満足要因ではいわゆる一般的な動機づけ要因で自己評価に関するものが多く、不満要因はそれが満たされないことへの不満である。取り組みたい仕事についても一般的かつ抽象的表現のものである。

これに対し職務の質によって回答率が異なる項目は、その内容に具体性を帯びている。

すなわち、質が高いと判断している職に就いている職員は、満足要因として仕事そのものの重要度と適性を評価し、不満要因は職務遂行に際してそれがうまくいかなかったことをあげている。そして取り組んでみたい仕事は重要な仕事が前提になっているが故に、それをじっくり努力してみたいと答えている。

これに対し、質が低いと判断している職に就いている管理・監督職は、就いている仕事それ自体に不満を示す。従って取り組んでみたい仕事は、もっと内容のある仕事、高度で複雑な仕事を要求しているといえよう。

前述したように管理・監督職は、仕事に対する意欲はかなり高い。しかしこのアンケート結果によれば、担当職務の内容からいって管理・監督職の約3割の職員の意欲は、基本的に満足させられていない状態にあるといえよう。もっと複雑で高度な職をまかせてほしいと彼らが望むのは、能力を発揮したくとも、そのような職務が与えられていない、彼らの切実な要望なのではなからうか。

先にも触れたように、組織の活性化を図っていくためには、何よりもまず職の質的向上が図られねばなるまい。管理・監督職の職責の達成もまず職の質的向上がはかられて初めて可能なのだ。

(5) 職務内容の違いによる管理・監督職の意識構造の差

ここで再び、Q32「部下との人間関係」、Q33「部下への権限委譲」、Q36「部下に対する指導教育」に感じている困難さを、管理・監督職の職務内容の違いに分類して分析してみよう。

表 3-6

項目 管理職の 職務分類	部下との人間関係			部下への権限委譲			部下に対する指導教育		
	難しい	どちらとも	難しくない	難しい	どちらとも	難しくない	難しい	どちらとも	難しくない
質が高く量も多いと思う	94人 66.2%	13人 9.2%	35人 24.6%	46人 37.7%	32人 26.2%	44人 36.1%	57人 46.7%	18人 14.8%	47人 38.5%
質は高いが量は少ないと思う	113 61.4	17 9.2	54 29.3	53 28.8	39 21.2	92 50.0	73 40.0	32 17.4	79 42.9
質は低く量は多いと思う	12 48.0	4 16.0	9 36.0	9 36.0	3 12.0	13 52.0	10 40.0	4 16.0	11 44.0
質も低く量も少ないと思う	40 43.5	13 14.1	39 42.4	27 29.7	11 12.1	53 58.2	3 34.1	10 11.0	50 54.9
合計	259 58.5	47 10.6	137 30.9	135 32.0	85 20.1	202 47.9	171 40.5	64 15.2	187 44.3

表3-6をみると、担当している職務の質が低いとみなしている管理・監督職の方が、この3項目すべてに亘って「難しくない」と回答する率が高い。先にみたように職務の質が高いと判断する管理・監督職に比べて、彼らは職務に対する不満は大きいのだが、職務の遂行に際しては悩みは少なくなっている。同様に、職務に満足を示す傾向が高い高質職務担当者は職務遂行で悩みが多い。これらのアンケート結果を前にして、我々は管理・監督職の職務に対する意識をどう理解したらよ

いのだろう。

低質職務担当者は、日常の仕事の中で、悩むことすら止めてしまったのであろうか。

最も悲観的に推論すれば、「彼らは活気のない職場で何のための仕事かわからないままに職務をこなすが故に不満が募り、仕事よりも生活を重視する傾向が強くなっている中で、部下のことで悩むこともあるまい」という筋書きになってしまう。現実にはこれ程極端なことではないにしても、重要な仕事に就いて、職務に対して満足感が高く、尚かつ仕事中心の高質職務担当者に比べれば、低質職務担当者は部下との関係での悩みの質も、おのずから異なっよう。

先にも若干触れたが、悩みにも2通りあって一つは職務に対する積極的な悩み、つまり職務を積極的に推し進めていく過程で問題に直面して発生するもの、もう一つは職務に対する消極的な悩みで、これはできるだけ平穩でいてほしい職場に問題が発生したとき、どうにかしてそれから逃れ回避したいというものである。いうなれば前者は問題解決上の悩みで、後者は問題回避上の悩みといえるだろう。

同様に悩まないことにも2通りあって、一つは目的に対して順調な経過を辿ったり、期待どおりに事が進行して満足な状態を示すものであり、もう一つは悩むことから逃避したくて、変に迎合して悩まなくなるものである。

アンケートの分析では、行動の根底に横たわる心理的な内奥までは分析できない。しかし、職務を積極的に遂行していこうとする管理・監督職が、部下に対してどう悩み、またどういう状態になれば悩まなくなるかは推量に難くない。同様に生活を重視する傾向にあり、職務に対して根本的に不満を抱いている管理・監督職が問題に直面したとき何に悩みどう対処し、また彼らの悩みがなくなった状態とはどういうものなのかを推量するのも難くない。

職場の活性化を推し進めていくことは大変な努力がいる。その中心となる管理・監督職層が常に不満を持っていて、真剣にその任にあたるのであろうか。まして部下も不満の状態である場合、彼は部下に対してどういう態度で活性化を率先していくのであろうか。

組織の活性化をはかっていくうえで、我々が最も留意して対策をたてねばならない状態は、構成員が担当している職務は自分の能力に比べて劣っていると見なしており、監理・監督職も悩むことなくその組織のあり方を認めている場合である。この一見平穩な組織は外からは順調なように見える。しかしここでは職において人を生かそうとはしない。競争がないばかりか協働もなければ協力もない。不平不満は個人的なレベルでは提出されるかもしれないが、組織的な改善の気運は生まれこない。ここでは職員の潜在能力の発揮は難しく惰性が職場を支配することになる。

この章のテーマは組織活性化に向けての管理・監督職の活性化策だが、その前提になるものは、まず職務の質的向上をはかり職務の充実が達成されなければ、どのような方策も十分に機能しないということである。管理・監督職に関する内容からは多少、ずれてしまうが、職の質的向上をはかる方策としては、定型的な業務が主流を占める職場では、なるべく大きな単位組織にしてその中でできるだけ企画や計画の分野の仕事を取り込むこと。さらにその中で、職員一人ひとりの担当分野を拡げること。管理・監督に携る職員には現状よりも多大の権限を与え、変化に対する自由裁量権をまかせること。また処遇の面で配慮すること。そして何よりも管理・監督職層には、この職場で働く意欲のある職員を就けることである。再びマクレガーに戻れば、「公正な評価には適正な報

酬」を忘れてはならない。

今までどちらかというところ、組織的に日の当たらない分野に焦点を合せて述べてきたきらいもあるが、Y理論型組織への転換可能性の重要なポイントは、職務内容が自分の能力より劣っていると見なされがちな職場を、どうやって活性化に導いていくかにかかっているように思われる。

今回のアンケート調査等から判断すると、神奈川県では組織的な面や管理・監督職層と部下との関係などに、悩みや不満が高い方が今後の活性化方策にくみしやすいように思える。再び管理・監督職に戻れば、職務に対して積極的に悩むことから出発して組織的に有効なシステムを作り上げていかねばならないのだろう。

次節以下で、アンケート結果を参考にしつつ、組織の活性化のための管理・監督職の選抜方法、職務充実の方策、その機能充実のための諸策について検討していくことにする。

第2節 管理職選抜制度のあり方

1 管理職選抜の現状と今日的課題

管理職任用にあたって都道府県では、その能力の実証方法として勤務評定を実施している団体は60%、昇任試験を実施している団体は20%、両方とも実施している団体は11%、いずれも実施していない団体は31%である。同じく調査対象となった人口10万人以上の市、140市では、いずれも実施していない団体は45%を占めている。民間企業では人事考課制度を採用していない企業は、1%であることと比較すると、自治体が日常の勤務を定期的に評定するシステムが、いかに不十分であるかが窺い知れる。^(注1)

因みにこの調査によれば、何も実施していない自治体の管理職昇任は「所属長の推薦」が最も多く、次に「経歴」が続いている。また管理職の現在の問題点としては「高齢化していること」「ポスト不足で昇任管理が困難なこと」「能力や資質が不足していること」等が指摘されている。今後の課題は「有資格者の昇任管理の確立」「能力の育成」^(注2)等があげられている。このことは高齢化社会を迎えた今日、昇任基準に年功序列的要素を採用することが昇任管理の面で破綻をきたしていることを示していよう。

また、年功序列が組織の機能面で矛盾を露呈し出してきたのも、今日的課題の一つだろう。それは第一に、変化に対する適応力が求められている今日にあっては、単なる知識や経験の積み重ねだけでは管理機能は発揮し得ないこと。

第二に、中間管理職位の増設は組織目的達成の要請に基づくものではなく、有資格者をポストに就けることが主な目的な場合は、組織の非効率化を招くこと。さらにその選抜が上司の推薦や経歴によって大きく影響されているとみなされると、部下は職務遂行に際して、彼らのリーダーシップにはついていく気にはなれないこと。第三に、年功序列制の選抜基準が減点主義と結びついているとすると、たとえ管理職に能力が備わっていても、「職務に対する消極的な姿勢」と「ことなかれ主義」に流れやすく、部下が保持している能力を活用しないばかりか、やる気のある部下を無視したり、その職務態度を白眼視する傾向すら助長し兼ねないことである。

今回実施したアンケートや職員インタビューでは、これらの内容が多数指摘されている。また「昇進の公正さ」を問うたアンケート結果によると、(詳細は ページ参照)「昇進は公正だ」と見なしている職員は全体の約2割であり、4割の職員は不公正と答えている。また、その基準を問うたところ、大多数の職員は本当に重視されるべき基準は「実績」であり、「管理監督能力」であり、「日々の仕事の評価」であると答えている。しかし現実に重視されている基準は4人に3人の職員が、「上司の推薦」をあげている。また、職員がみなす昇進するタイプの上位3位は「上の人とつながりのある人」「要領よくたちまわる人」「上役の意にあまり逆らわない人」となっている。

このように職員個々人は、昇進基準や制度の改革の必要性を大いに感じている。しかしこの大多数の職員の声は、いまのところ、昇進システムの転換へ向けた動きになっているとは言い難い。我々は昇進に関するこのような現状認識を常に念頭におき、職務遂行能力中心の選抜制度を推進していかない限り、組織の効率的運営を求めることは不可能だと思う。まして今後、管理職昇進が一層厳しくなっていく時代にあっては、狭き門になればなる程に昇進を果すことのみが最も大切な目標になってしまうきらいがある。それ故昇進ルートから外れた人には不平不満が募る。

これに対して、能力が重視されてくれば、職場全体も仕事重視へと移行してこよう。そして管理職の能力やリーダーシップは能力を中心に評価されるし、競争はフェアなものとなろう。我々は年功序列制度のもとでは、どうしても基準は不明確になりやすく、さらに人事特有の閉鎖性も加わって情実が入り込み易いが故に、それを改めていかなければならないと思っている。それ故に、職員に納得性が得られ、また適正な能力評価が可能な新しい選抜制度が開発されなければならないといえる。以下にその可能性について探ってみよう。

2 管理職選抜の基本事項

従来自治体において能力評価というと、すぐにペーパー試験によって評価することを連想しがちであるが、これはあまりにも、標準的な知識や学力を重視した偏った評価と言わざるを得ない。前述したように管理やリーダーシップには、すべての組織形態や状況に共通した普遍的な方法はなく、それは常に状況の変化に適應して調整をはかっていかなければならないものである。アンケートの結果にも、ペーパー試験を重視した選抜制度には多くの疑問がよせられている。能力評価は、一つの考課、一つの試験で決定すべきものではなく、様々な方法を用い、多方面から観察して総合的に判定されることが望ましいのは当然のことであろう。

選ぶ側からすれば、この基準は管理職の適材適所を常に目指したものでなければならず、そのためには職務の特性やそこで求められる能力が明確にされていければいる程、選抜も明確な基準のもとに実施されよう。何故ならば同じ管理職といっても、職場によって管理の形態も異なるだろうし、その職場に適した管理職のタイプがあるからである。

また選ばれる側からすれば、管理職への昇進はなれるにしろ、なれないにしろ誰にとっても重大な関心事であるが故に、不明確な基準のもとでは、不平不満は必ず生じる。また前述したように、上司の推薦など、人間関係に影響され易い選抜基準が重視されているとすれば、職務能力以外の要素が大きく影響して登用される可能性があり、アンケート結果にも表れているように、不満はますます募っていくことになる。

以上のことから、能力評価を重視した管理職選抜制度を実施していくに際しては、次の3つの事項が必須のものとなる。

1. その判定基準は明確でなければならない、判定に際しては公正さが約束されていなければならない。
2. その基準は客観的にみて、職務を中心とした判定で納得性が高いものでなければならない。
3. 平等性の点から、有資格者なら誰でもが自ら進んでその評価が受けられるチャンスが保障されていなければならない。

以上のことが約束されて始めて、選ぶ側と選ばれる側のコンセンサスは一致するし、また個々人は選択を自ら決定でき、競争もフェアなものとなるだろう。さらに、判定結果が受験者にフィードバックされるシステムであれば、本人のレベルが自覚されて努力目標がより明瞭となり、評価に対して一層納得性の高いものとなるであろう。

また判定基準や日常の職務で留意されなければならないことは、

1. 能力評価はあくまでも総合的な職務遂行能力の評価を主とし、減点主義に立脚するのではなく、できる限り加点主義に立脚すること。何故ならば、今日のように厳しい環境の中で組織の有効性効率性が問われ、また個々人の自己実現欲求度も高い中であって、彼らの職務を一つの方向に結集していくためには、単にミスのない管理職では不十分であり、自ら進んでやりぬく意志を保持し、その環境に適応できる人物が必要であるからである。
2. 管理職は職務遂行に際し、自らの職責をよく果しているかどうかは、常に把握していなければならない。何故ならば、明確な基準のもとに公正な判断によって任用された管理職は、その仕事ぶりに対しては従来より一層厳しい眼で周囲からみられることは当然であり、もし果していなければ周囲から反撥をうけることになるからである。

このようにみえてくると、納得性が得られる選抜制度とは、公正さや明瞭な基準のもとでの単なる、「昇進管理」を超えて、自治体経営の枢要な一部として位置づけられてくる。すなわち、どういったセクションにはどのような能力を備えた人物が必要で、そのためにはどういう方法で最適者を選抜し、また機能させるか、といった問題が常に考慮されていなければならない、またその方向に沿って実践されていなければならないからである。かくして選抜は自治体の総意を反映したものでなければならない、そのためにはトップ層が形成する明確な基本方針に裏づけされた選抜であることが条件になる。

実際、組織に適合した人物を誤りなく選抜し、機能させることは困難なことであろう。しかしその努力を怠れば、組織は非効率で沈滞していく可能性がある。営々と築かれてきた年功序列制を徐々にでも変革していかない限り、活性化された組織を作り上げることは不可能だと思われるし、納得性が得られる選抜制度は望むべくもない。

3 選抜方法の具体策

(1) 実施時期

現状の昇進システムの問題点で述べたように、管理職昇進の平均年齢は徐々に高くなっていくことは明らかなことである。しかし組織機能の面からすると、能力の発揮できる時期を無駄にしては

ならず、また有能な人材をいたずらに埋もらせてしまってはならない。他方、職員のモラルの面からは、あまり早い時期に選抜をかけてしまうと、選抜されなかった多数の職員のモラルダウンを招き、同時に選抜された職員の安堵感を助長してしまう危険がある。

したがって、選抜時期は出来るだけ管理職に近い時期で尚かつ予備期間があること。また登竜門が一段と狭くなる職位で、職員の間にも職務の内容などからして、選抜に対してコンセンサスが得られる時期であること。この2点を勘案して選抜は「課長代理職昇任選抜」がよいと考えられる。

それも単にペーパーテスト等による成績順に登用するのではなく、あくまでも組織的な要請に基づき、将来その職に就いたならば、よく機能するであろう潜在的な部分までの能力把握がなされなければならない。

神奈川県を例として、規模を想定すると選抜受験有資格者(主幹級)の人数は60年度で約1,400人である。現実には管理職昇任という内容からすれば、主幹級在職何年以上が受験対象者といったような限定が必要かと思われる。それ故に実際の対象者数はより少なくなる。

(2) 選抜方法

先にも触れたように、組織的要請に沿って、すぐれた管理能力を備えた人物をどうやって選抜するかは、実際問題としてはかなり困難なことだとは思われるが、以下に亘って「課長代理職昇任選抜」の方法について論じてみよう。

ア ペーパー試験

これは管理職に必要な基礎的な知識を問う程度に、とどめておかなければならない。ペーパー試験は、刻々変化する管理状況に適応する能力を判定するためには、余りにも画一すぎ、ステイステックすぎる。もしこれを重視した選抜が実施されるならば、選抜を安易ならしめ、ひいては能力主義に基づく選抜の意味を失なわせる危険すらある。アンケート調査によると、昇進にあたって人事評価の強化を望む職員は6割を占めるが、その方法として試験制度の導入を望む職員は、そのうちの3割であり、全体職員の2割弱にしか過ぎない。(詳細は36ページ参照)。一般的にペーパー試験では、管理能力は問えないといわれており、それにもかかわらずペーパー試験を重視した選抜を実施すれば、それは本当の能力重視とは見なされないだろう。例え、この試験によって能力を備えた人が選抜されたとしても、周囲はその能力を割引いて評価するかもしれない。

イ 論述試験

これは与えられたテーマに対して、どのような視点に立って論旨を展開し、問題へのアプローチを深化させているかを見るものである。併せて文章の表現力やインタレストの度合いなども評価できる。しかしこれらを点数表示することは難しく、それぞれの項目についての段階評価とならざるを得ない。

論述試験を管理職選抜に用いる場合は、その出来具合をもって評価するのではなく、努めて、すぐれた問題発見及び解決能力の発見に、力点が置かれていなければならないと思う。つまり、どのような視点から問題を捉え、論旨を展開し、問題をどの程度消化しているかを見るべきだと思う。

ペーパー試験に比べて出題範囲は限られ、また論旨の展開も個々人で千差万別であるが、これを同一基準で評価し一定水準の候補者の選抜には有効であろう。従ってこれを積極的に位置づけようとする場合には、特にすぐれた能力の発見の方法として用いるべきと考えられる。

またもしペーパー試験と同列に位置づけるならば、これも管理職に必要な基礎的な問題解決能力をみるにとどめるべきであろう。

ウ ヒューマンアセスメント

能力主義に基づく選抜が、単なる知識や画一的に判定される能力を基準にしたものではなく、各人が備えている、或いは発揮される可能性のある、適性能力を十分に生かすことを狙ったものである場合、今日かなり成果をあげているヒューマンアセスメント方式の導入が考えられる。これは当初アメリカで開発されたもので、現在日本の民間企業では主に管理職を対象にして、個々人の潜在能力がいかに管理職に適し、また将来いかに発揮されるかを、事前に評価発見する手法として浸透しつつある。

実際の運用は、管理行動を観察できる模擬場面を作り、その場面での行動を評価するなど、様々な方法が実施され、その結果は評価者によって、各評価項目ごとに段階評価がなされるものである。この方法が導入されるに際しては、様々な条件が満たされていなければならない。(P98 参照)

ヒューマンアセスメント方式の具体的な技法や判定できる能力等については、他の文献に譲ることとし、ここでは導入に際して考慮されなければならない事項について触れておこう。上述した条件とも関連するが、まず第一に評価すべき項目を極めて明確にしておかねばならないこと。そのためには各職場で求められる管理職の必要能力がスケッチされていることであるが、それは職務分析がなされて初めて可能だと思われる。

第二には、技術的な問題として、評価者は内部の職員を養成するのか、或いは外部に依頼するのかという問題があり、仮に自治体職員の中から養成したとすると、かなりの困難が伴うことを認識しておかねばならないこと。

第三には、一度に実施できる人数などからして、受験者が多過ぎれば簡単にやってしまうか、それとも時間的な面から不可能になってしまうので、実施に際してはその規模は、あらかじめ設定されていなければ中途半端になってしまうだろう。

これらの条件がすべて整理されたうえで導入されれば、管理能力の適材適所を問う方法としては最もすぐれた方法であると思われる。この場合アセスメントが厳しければ厳しい程、各人の能力差は一層はつきりし、またすぐれた能力も浮び上ってくるものと思われる。

一朝一夕では導入は困難であるかもしれないが、管理職選抜に際しては、アセスメント方式が重視される方向に努力が向わなければ、真に能力主義に基づく選抜とは言えない。

エ 面接と多面評価観察

面接はその人物の「人となり」を知るには最も有効な方法であろうが、どうしても限られた面接者による主観的な判断となりやすく、管理能力を問うよりも人物評価に流れ易い。しかし面接制度は受験者側からは抱負や希望が主張できる唯一の場であり、選抜に際しての貴重な意見交換の場である。

そこで面接制度を客観的なものとするためには、日常の職務行動や態度に対する評価を基礎にして面接がなされることが大切であろう。この場合、上司の評価である人事考課が参考にされることが一般的であろうが、組織のリーダーの選抜に関しては、上司からの評価だけではなく、同僚及び部下からの評価も加えて観察されることが、リーダーとしての全体像を捉えるには合理性がある。

従って面接は、事前になされる多面評価観察を基礎にして実施されることが望ましいと言える。

また、管理職選抜の面接は誰が面接官になるのかという問題に関しては、先にも述べたように、選抜は自治体経営の枢要な一部だという認識に立てば、自治体のトップ層が中心になって実施されることが当然だと思われる。

また面接の留意事項としては、たとえそれが多面評価観察を基礎にして実施されるとしても、面接による能力評価には一定の限界があるので、これは選抜の最終段階で判断する場合に用いるのが適当だと思われる。

以上、具体的な方法について簡単に触れてきた訳であるが、各々には一長一短があり、これらをすべて実施して選抜したとしても完全なものだとは到底言い難い。しかし管理職の選抜は真に組織活性化と効率化を旨とし、能力本位を第一にして実施すべきものだから、技術的或いは時間的困難さを克服して最も望ましい実施方法の導入へと努力が積み重ねられていかなければならないだろう。

今回のアンケート調査によっても「管理職になりたいと思いますか」という設問に対しては、なりたいと答える職員が約半数を占め、この傾向は特に男性職員では著しかった。

また、なりたい理由としては「重要な意志決定に参画できるから」と答える職員が大部分であり、それに続いて「社会的評価が得られる」が上位を占めている。(40 ページ参照)

職務に対して前向きな姿勢をとる職員なら、できることなら高い地位に就いて職務を全うし、自己実現を図りたいと願うのは当然だろう。誰しもが就きたい職に限られた職員しか就けない時代を迎えるが故に、特に納得性が得られ、機能本位の選抜が果されねばならないのである。明確な基準のもとに公正で厳しい管理職選抜がなされなければならない理由はここにあるのだ。

4 試験制度導入の反対意見と我々が提唱する選抜制度

前述したように、アンケート調査によると現在昇進基準として重視されている項目は、「上司の推薦」や「勤続年数」が上位を占め、また昇進するタイプは「上の人とつながりのある職員」や「要領よくたち回る職員」が上位を占めていた。このような現況を背景にして「昇進にあたっての人事評価の強化」を設問したところ、人事評価をもっと強化すべきだとする職員 65%、どちらとも言えないと答える職員 30%で、そう思わない職員は 4%に過ぎなかった。

またその評価方法としては、「同僚や部下からの評価の導入」「上司による評価の充実」等観察や考課に関する要素を重視すべきだという傾向が高く、「試験による評価の導入」は 32%と前二項目を若干下回っている。(詳細は 36 ページ参照)

我々がここに提唱する管理職登用選抜に関する理念や方法は、単に試験制度というには狭すぎ、それは管理職として備えていなければならない能力について、全人格的に評価しようとするものである。その中でも特に、管理能力の適材適所を旨とし、それらの評価をできる限り明確な基準のもとで公正にかつ客観的に実施していこうとするものである。

それでも受験希望者に対して一律な方法で実施すれば、一般的に「試験」ということになるので、ここでは試験制度導入に対する反対意見に触れながら、ここで展開している選抜制度との違いを述べてみよう。

今回のアンケート結果にも明記されているように、昇進昇格の基準に試験の結果を反映させること

に対する反対意見の主な論拠は、まず第一に試験それ自体の客観的平等な能力判定可能性への疑問である。例えば、総体的に生きた人間の様々な評価を、主にペーパー試験による知識の程度で決定してしまつてよいのか。もし管理職選抜に導入すれば、知識が豊富で試験技術に秀でた職員が有利になるだけで、それは真の管理能力を評価したことにはならないではないか。この疑問点については、ペーパーテストの知識を重視して合否を決定すれば、その通りだといえよう。しかし我々が提唱する選抜制度では、ペーパー試験はある基準点に達していれば合格とするものであり、選抜は主として能力を評価できるアセスメントを中心とした、それ以外の方法に委ねるべきと考える。

第二には昇進を果せなかった職員を納得させる手段として利用される危険性である。例えば、試験制度の導入は昇進を果せなかった職員に対して無言の納得を強いるものであり、不満をなだめる手段として利用される可能性がある。それは多数派を占める昇進見送りのモラルダウンを招き、選抜をますます安易な形で行うことになりはしないか。

試験制度に反対する論拠の中でもこのような主張はかなり強く、また安易な試験制度は実際この傾向に陥りやすいといわれている。特に試験結果が本人に知らされない場合は不信感が募りやすく、不合格者のモラルダウンを招きやすい。彼らは再び受験する意欲もうすれ、職場での仕事への意欲も減じさせる可能性もある。今日のように管理職に就任する職員が相対的に少なくなる傾向にあって、一見、公平、平等であるが落すための試験制度では極めて問題が大きい。

先にも触れたように、管理職選抜制度で基本的に問われるものは、本人が備えている優れた能力なのだ。試験制度は、公正に、機会平等に、同一レベルで、明瞭な基準のもとに、誰でもが能力評価にチャレンジできる「場」として設定されて初めて、納得性が得られるのではあるまいか。そして、その結果は必ず本人にフィードバックされるシステムであること。すなわち、合格者には自己の優れた能力を自覚してもらい、十分に能力を発揮してもらわなければならない。選抜制度の範囲を超えた論述になるが、そのためには十分な権限と責任も用意されなければならない。その反面、職務遂行を中心とした厳しい評価も課せられる必要がある。

同様に不合格者には、努力と研鑽を積んで再チャレンジしてもらうために、本人のレベルを知らしめなければならない。

今日様々な研究から明らかになっているように、管理の形態には普遍的なものがなく、その能力は本人のやる気と普段の努力によって身につけるものであるということ、誰でもが認識している必要があり、また選抜方法もそのような能力を評価できるシステムであることが望まれる。

選抜制度は能力主義に基づき、それは合格者からも不合格者からも、そして周囲からも納得が得られて初めて、その機能が正しく発揮されるものなのだ。

ここでは、管理職選抜に関する基本的なあり方と、その実施方法の特徴を述べてきたが、選抜に至るまでの「養成」については他の章に譲る。また、選抜後の処遇や異動、あるいは適性と能力を問う際の職務分析については今後の検討にまきたい。

選抜に関しては完全な方法というもの必ずしもあり得ないだろうが、可能な限り納得が得られる制度が常に模索され続けていかなければならないのだろう

第3節 管理職の目標管理

管理職の役割の重要性や、管理職の選抜方法について述べてきたが、次に管理職の活性化について考えてみたい。

今回我々が行ったアンケート調査によると、管理職の仕事に対する意欲はかなり高いものが認められた。特に仕事に不満を持つ管理職は、仕事の質に対しての不満が中心で、もっと複雑で高度な仕事を望んでいる。

一方、地方自治研修センターが昭和59年に行った地方公共団体の人事担当部課長に対するアンケート調査によると、現在の管理職の問題点として「行動力不足」「仕事に対する自信と信念の不足」「職場活性化の意欲に欠ける」「意思決定能力・決断力の不足^(注3)」等が指摘されている。

管理職自身の仕事への意欲と周囲の評価のギャップは何故生じるのであろうか？今まで様々な管理職活性化策が自治体において実行されながら、なかなか実を結ばなかったのはこのギャップを認識していないが故に、ギャップを埋める工夫もされなかったことによると思われる。

管理職の仕事に対する意欲を改めて認識するに及んで、この意欲を組織的に生かすことがまず先決であるという視点に立ち、我々は管理職が潜在的に保持している能力を引き出す方を検討してみた。それは、管理職と周囲の認識のギャップを埋めることにつながることもなると思われる。そのためには、まず管理職のやる気を阻むものから考えてみよう。

1 管理職のやる気を阻むもの

第一に考えられるのは、権限の不明確さではないだろうか？自治体の特性として、各部各課の業務は独立している場合が多く、管理職は、それだけ権限や判断もある意味では、経営的なものが要求されているにもかかわらず、仕事の計画から実施に至るまで、全てが管理職に委ねられているとは言い難い。これは稟議制などにも見られるように自治体特有の組織運営に根ざしていることにもよるが、しかし、もっと大きな理由は、それぞれの管理職が果たす役割が明確でないため、自分の権限の範囲が理解できていないことにより、自分自身決断を下せないことによるものと思われる。

第二に考えられるのは、組織全体の協調的コミュニケーションの不足である。やる気のある管理職がいかに努力しようとも横断的・縦断的コミュニケーションが行われていなければ、自分の位置づけが確認できないため、本人の能力を効果的に生かした仕事はむずかしいであろう。自治体において、何かをやろうとしても、上司と部下あるいは課相互において、仕事に関するコミュニケーションの不足のため往々にしてチグハグなものになりがちである。そして、それが管理職と周囲の認識のギャップともつながることになるわけである。それだけでなく、最近の自治体においては、組織の肥大化・専門化や住民ニーズの多様化などで、組織全体の基本的方針が判りにくかったり、伝わりにくい傾向にある。このような状況をみれば、コミュニケーションのマトリックス体系の確立が制度的にはかられることが一日も早く望まれるが、まだそのような気運はなく、管理職の行動範囲は制約されている。

自治体としては、このような管理職のやる気を阻むものを、除去することからはじめなければ、どうして組織の有効性・効率性をはかることは困難と思われる。管理職の能力を信頼し、協調的コミュニケ

ーションの場が確保されれば、管理職は今以上に活動しやすくなるし、持っている能力も十分に発揮できるだろう。

2 目標管理導入のねらいと効果

管理職の活性化をはかるためには、優れた能力を保持している職員を選抜して、すべてを彼らに任せればそれで事足りるというものでは決してない。彼らの能力が十分発揮できる組織的なシステムが確立されて、はじめて管理職の活性化は可能であると思われる。

すでに触れたように、組織の活性化に向けて管理職が果たす役割は極めて重要であり、活性化の推進者として活動しなければならないことは明らかである。

そのためには、まず管理職が組織目標を明確に認識すると同時に、その達成に向けてプログラムを自ら作成し実行していくことが最善であろう。

民間企業などで多数採り入れられている、いわゆる「目標管理」がそれであるが、自治体の管理職に目標管理を導入すれば、上述した権限の明確化やコミュニケーションの活発化も行われるし、管理職固有の任務である組織目標と個人の活動の効率的統合の推進も可能だろう。

なぜなら、組織の目標に準じた管理職の目標を定めるためには、上司との意思疎通や他部門との連絡調整は欠かせないはずだし、目標の実施においては、部下との細かい意見交換が必ず行われるだろう。これらのコミュニケーションを通して、組織の目標を周知できるし、何よりも管理職自身の責任のもとで作成した計画であるので、目標の実施に際しては、明確な責任のもとに意を注ぐことが可能となるからである。

(1) 目標管理実施にあたっての課長の役割

アンケート調査から確認されたことのうち、職員が自分の仕事に質的な不満を抱いていることは、十分注意を要することと思われる。なぜなら高学歴化を迎えた自治体で、職員がそのような不満を持っていることは、自治体が、現在の職員を生かし切れていないということである。また、それを「個人の問題」としてとらえるならば、職場が自己実現の場でなくなっているということである。職員は誰でも自分の能力を生かしたいと願い、その結果を正しく評価されることを望んでいる。これからの自治体は、この点をよく認識し、個々人が仕事において生きがいを見いだせるような環境作りをし、その行動を組織目標へと結びつければ、多様化する社会に対応できる組織も可能となろう。そのためには、個人と組織の統合役である課長の果たす役割は重要である。課長は、目標管理を実践する中で部下の適性を把握し、その能力をうまく引き出し、自主的な行動を確保しなければならない。これが、組織活性化への基本的なあり方であると思われる。

(2) その他のねらいや効果

ア セクショナリズムの防止

目標を立てる段階で、自分の課の目標が他の課の目標と、どのように関係するかということを目標の中に折り込めば、柔軟性にとんだ弾力的な連携が強化され、組織の統合化が期待される。

イ リーダーシップの向上

課の目標を設定・執行し成果をあげるには、部下の納得が得られ、それが盛りあがることが一番重

要となってくる。そのためには、部下のやる気をリードすることが欠かせないため、必然的にリーダーシップが管理職には欠かせないものとなり、目標管理を実践する中でリーダーシップの向上も期待される。

3 目標管理導入の問題点と留意点

(1) 自治体の仕事の目標化

自治体の仕事は数量的に計れる業務は多くなく、また年間の事業計画は予算で定まっているため、目標管理が役立つ分野は限られているのではないかと見られることがある。しかし目標管理は事業遂行に向けて、組織的な対応を主な目的とするため、自治体のような数量で計りにくい分野で導入されることが特に要請されていると思われる。大切なことは、導入上の困難さを克服して徹頭徹尾やりぬく意志を持ち、その機能をフォローアップする方策をセットすることである。

(2) 目標管理の評価について

目標管理の成果を的確に評価することは、今の自治体では困難だろう。それは成果評価の物差しがないからである。

まずは、最終的な評価の段階で課全体で評価することが重要だろう。今までの自治体において、年度末に課全体で自分達の仕事に対して反省し、次年度のことについて話し合うという習慣は、極めて希薄であったように思われる。目標管理執行の中で重要なことのひとつは、コミュニケーションであるが、課全体の評価が行われれば、コミュニケーションを通じチームワークの強化も図ることもでき、さらにそこから新しいアイデアも生まれてこよう。最初から欲ばらないで、課全体で仕事の成果について話し合う習慣をつけ、それをステップに自治体独自の目標管理を実行していくことが必要である。

(3) 自治体管理職の目標として欠かせないもの

経済の低成長下のなかで、住民ニーズはますます多様化している。これからは限られた財源・少ない職員でいかに効率的な行政を執行するかが自治体存亡の鍵になってくるといえよう。

そこで、自治体の管理職には、常に行政の効率化と共に地域社会の変化に対応した行政サービスの提供を図ることが要求されるようになる。常に頭の中に最小の費用で最大の福祉という視点で効率化ということを意識し、仕事に取り組みねばならない時にきているようである。原価計算・少数精鋭を考え経常的経費をできるだけ圧縮するよう努力し、住民サービスの向上に努めることが、これからの管理職に課されているといえよう。

従来までの管理職の役割としては明確にあげられていなかった企業のコスト意識を、自治体は管理職の役割・目標として明確に揚げ、それに対する適切な指導評価を行うことがこれからは必要である。

(4) 目標管理の視点

目標管理を導入すれば、努力次第で大きな効果が期待されるわけだが、次のような視点を忘れると導入に失敗する場合も考えられるので、くどいようであるが、もう一度導入の視点について確認しておきたい。

それは、管理職のやる気・能力を生かす方策としての目標管理であるということである。実際、管理職の行動としてふさわしくない職員がみうけられることも、場合によってはあろう。しかし、大切

なのは、そのような管理職にも優れた点や、やる気もあることである。今まで欠けていたのは、その優れた面を引き出し、やる気を伸ばしながら欠点を指導する方策だったのである。我々は、そのような面に着目し目標管理導入を検討してきたわけである。目標管理を通して、今まで欠けていた指導を行い、管理職を生かすことが組織活性化に重要であるので、最初から大きな期待はしないで、導入の視点に留意しながら、地道に努力・研究することが大切であろう。

4 目標管理を機能維持させるために

目標管理を導入することにより、課長の中には「ただでさえ忙しいのにそんなことをしたら忙しさを助長するだけだ」といった不満を持つ者が出る可能性がある。そういう不満の中で目標管理を行えば、それは直ちに形骸化し、毎年決められた時期に適当な作文をして担当部課に提出するだけに終わってしまうであろう。せっかく苦労して導入した目標管理がこういう結果に陥らないための第一には風土づくりが必要である。目標管理を支えるのは制度ではなく、職員意識や組織風土なのである。そして、その風土づくりの推進者となるべきは、各自治体の首長なのである。導入を主導する担当部課だけが意欲をもって望んでも成功は望めないだろう。首長自らが目標管理のメリットや重要性をよく認識し、また理解してこれを実施していこうという決意がなければならない。その決意が目標管理を支える組織風土をつくるのである。

第二には、その首長の強い意志をうけた、実際に目標に向って仕事を進める部課長の目標達成に対する強い責任感と自覚が必要である。そのためには、目標管理を導入する際に、導入担当部課は各部課長に目標管理の重要性と必要性を十分に認識してもらい、納得と賛同を得ることが重要である。それゆえに、企画の時点から部課長に参画させることが大切であり、決して担当部課からの押しつけであってはならない。そして、部課長に目標管理の重要性の認識及び当事者として自覚と責任感を持ち続けさせるため、おりに触れて教育し啓発していくことが必要である。

5 自治体の導入例

自治体において導入しているところは今のところ数少ないが、その一つの岡山県玉野市の例を見てみたいと思う。

(1) 導入の背景とねらい

昭和 52 年 10 月、民間企業出身の現市長が就任した際、基幹産業である造船産業の長期不況に伴い財政が硬直化する一方、世紀のプロジェクトである瀬戸大橋の架橋等により、これまでの都市機能が一変するという問題を抱える事態を迎え、これらの課題解決のために、行政においても企業と同様に、目標によって組織を管理し、問題意識を持って仕事を行う積極性が必要であるという視点から管理職のやる気を引き出し、組織活性化に効果をあげるため、昭和 53 年から目標管理を導入している。

(2) 概要と特徴

実施対象者は、部長・課長に限定し、目標期間は 1 年である。この制度の流れは、まず当面する重要な行政課題を選択し、管理者が部下の参画のもとに目標や方針・計画をはっきり定め、市長の承認を得る。次に目標に到達する手段・方法を担当者に割り当て、各担当者が、この目標をみつめて自己

統制しながら実施するよう指導・助言し、さらに実施結果を管理者が自己評価し反省して次の目標へとフィードバックするものである。

(3) 定着化への努力

市長の方針で、目標管理制度が導入され、実施対象者が部長と課長に限定されたため、比較的スムーズに実施された。しかし、目標管理とは何か？その内容を理解し、関係者に説明するための知識が不足したため、最初の空気づくりが大変であったようである。

(4) 効果

最初は、職員の間でもかなりの抵抗を感じたようであったが、限られた財源と人的資源の中で積極的に問題に取り組んだことにより、行政の重要課題の進展がみられ、総合計画の実施による新しい街づくりが進んでいる。また管理者のリーダーシップの向上、コミュニケーションの活発化による協力体制の促進等もはかられている。

(5) 今後の課題

行政目標のできるだけ簡潔化・数量化をはかり、目標管理を運営しやすくすること、それに伴う評価も具体化し、上司の適切な指導をしやすくすること等、目標管理実施のための環境づくりが課題となっている。

第4節 人事担当部課の機能充実と管理職支援体制の確立

選りすぐられた管理職に目標管理を導入することで、より良く能力が発揮されるとともに、その下で働く部下も、能力発揮が可能になり、仕事の効率化や組織の活性化が図られることはさきに述べたが、このことはおもに業務面を主眼としてきた。しかし、仕事は業務管理と人事管理の両輪がスムーズに働いてはじめて良い結果が生まれるのである。そして、その両輪をうまくコントロールするのが管理職なのである。ここでは、組織の活性化をさらに推進するために、両輪のもう一方である人事管理に着目してみたい。

1 これからの人事管理のありかた

年功序列的人事管理から能力主義の仕事中心型人事管理へと転換をはかっていくためには、職員の能力を的確に評価するとともに、今までのような減点主義を加点主義などに改めないかぎり、職員のやる気だけに期待していても不可能であろう。また、職員のやる気そのものも変化しており、中高年の無条件に近いようにみえる組織への帰属心に対し、違和感をもってながめる若手職員が増えつつある。彼らは組織に対して自己の都合や希望を当然のことのように主張する。それは時には気ままな行動とみられないこともないが、そこには、帰属心よりも自分らしく生き、自分らしく働こうという、ある意味での人生に対する積極性をみることもでき、仕事に対しては、それなりの意欲をもって望んでいるのである。こういった若手職員に対しては、「右向け右」式の一律な人事管理では無理であり、ひとりひとりに対する個別の人事管理が必要になってくる。

このような状況の中で、各職場でのこれからの人事管理は、ますます重要になるとともに主体性が要

求される。個々人の適性を見出し、仕事を配分し、そして、うまくコントロールしていくこと、つまり、ひとりひとりに目を向けた、ひとりひとりに対するきめのこまやかさが必要である。そういった人事管理を行いうるのは、人事担当部課では不可能であり、課長を中心とした各職場の管理職なのである。それゆえに、管理職は今まで以上に人事管理の重要性を認識すべきであり、その当事者として強く自覚して実践していかなければ、組織の活性化や職員のモラルアップは望めないだろう。

2 人事担当部課の機能充実と管理職支援体制の確立

前段で管理職の人事管理の当事者としての自覚について述べたが、各職場の管理職にとっては人の管理は業務管理以上に難しい事だという意識が強い。周囲（住民や議会や上司等）の評価が業務の結果を中心としているため、どうしても業務に気をとられがちである。もちろん業務の結果を重んじることは当然であるが、自治体の業務は定型的なものが多く、ほとんどの係員や班員は法や規則や慣例を根拠に事務処理をしているため、管理職は日々の業務管理に神経をすり減らすことはないであろう。しかし、より以上に効率的に良い成果を上げようとするならば、日々の業務を厳しくチェックすることより、係員や班員をうまくコントロールすることに注意が払われねばならない。なぜなら、業務の良い成果は、人事管理がうまくいって初めて得られるものだからである。しかし、そうでありながら実際には、人事管理の知識や手法の修得や、それらに関する研究が十分になされているとはいいがたい。人事管理に詳しい管理職が何人いるだろうか。業務改善や公務能率の研究も大切だが、今、認識すべきことは、良い人事管理が仕事の能率を上げるということである。そして、このことを人事担当部課は人事のスペシャリストとして、強く認識する必要があるだろう。

「人事課（係）の仕事」というとすぐに「人事異動」がイメージされてしまうのは私たちだけだろうか。「人事異動」は人事課（係）の仕事のほんの一部分であり、人事施策の一部であるはずである。そのはずの「人事異動」がこうまでクローズアップされ、「人事課（係）の仕事」＝「人事異動」とイメージされてしまうようでは、人事課（係）の努力不足を指摘せざるを得ない。人事課（係）というものは、本来、組織風土にあった人事方針や人事施策の企画立案や人事管理の研究に力を注ぐべきではなからうか。そして、その結果として「人事異動」がなされるべきなのであろう。しかし、現状では方針や施策がないために、異動させられる者もその意味がわからないし、不満と不安を残すばかりである。また、管理職にとっても、もっと人事管理のやり方を知りたいところである。管理職に昇進したのだから管理職らしくしろ、とだけ言われるのでは酷ではないか。

年功序列的人事管理の破綻により、組織としての、また各職場での人事管理は増々重要になってくる。人事担当部課は人事のスペシャリストとして、各職場の人事管理の当事者たる管理職に良い解決策や知識をアドバイスしていくこと、つまり、管理職支援の体制が必要であろう。

そこで、その具体策として、まず、人事管理の統一的な基準を明らかにし、各職場の管理職に知らしめる必要がある。それによって、各管理職は人事管理の当事者としての自覚を持つとともに安心感を得、部下は管理職を信頼できるであろう。そのためには、たとえば、組織の人事方針や、人事管理の知識や手法、さらに、それらに係る関係法令や規則等を集約した「人事管理マニュアル」の作成が望まれる。また、各管理職と人事担当部課で構成される人事問題検討会や人事管理研修会を積極的に開催すること

が考えられる。人事について気楽に発言することができ、ひとりで悩むことのないようにし、ひとりのかかえた問題を管理職全員の問題として話し合うことで、解決策や組織風土にあった人事管理の基準などが生まれてくるであろうし、各管理職の人事管理能力の醸成にも有効であると思われる。

これからの人事管理は増々難しく重要になってくる。人事担当部課が、組織の活性化を、職員モラルの維持向上を真剣に考えて、何らかの施策を打ち出さなければ組織の破綻が訪れるといっても過言ではないだろう。そして、組織活性化と職員の士気高揚の矢面に立たされるであろう管理職のために、支援体制を整えるべきである。

第5節 管理職の同一職位の任期制

組織の活性化を考えるうえで、組織の中核である管理職の若返りをはかることは重要なことである。現在の制度の中では、一度管理職に就いてしまうと特別なことがない限りポストからはずされることはほとんどないのである。そのために、管理職としての責任感より安堵感のほうが強くなりがちである。そして、その傾向は年齢とともに増し、問題解決への意欲が薄れていってしまうことにつながる懸念もある。このことは、組織活性化には悪影響を及ぼすのであるから、管理職というポストがいつまでも安住の地位であってはならないのである。

また、管理職を選抜し、真の管理能力の持ち主を職に就かせることはさきに述べたが、登用試験を導入した場合の一番の難点は、選抜には通ったものの空ポストがないために職に就けないことや、少ない空ポスト分だけ応募したために競争率が極端に高くなってしまったり、そのために、能力のある者でも受験意欲を失ってしまうことである。だから、登用制度をより良く維持させるためには常にある程度の空ポストを用意することも必要であろう。

以上の二つの理由から、同一職位（課長代理、課長、次長、部長など）就任期間を一定年限と定めることによって、問題解決を図っていくことも検討される必要があるだろう。いわゆる管理職の任期制である。管理職という組織中核における新陳代謝を促進することにより、管理職の仕事に対する意欲の確保とポストの供給がなされると思われる。

また、将来的には、昭和60年の国勢調査を基にした厚生省人口問題研究所の推計によると、日本全体の人口構造がピラミッド型から長方形へと変化し、昭和96年には4人に1人が65歳以上（昭和60年は10人に1人）となり、生産年齢人口（統計的には15歳～64歳）2.6人で1人の老人をささえるといった事態が訪れる（昭和60年は6.7人で1人）。このままでは、年金制度や健康保険制度の崩壊は目に見えており、その解決策として、1つには、定年年齢の引き上げが考えられる。現在の60歳定年を70歳あるいは75歳に引き上げ、生産年齢人口の減少と無職老人の増加を防ぐのである。

そういう見通しからも、定年延長とともに管理職就任期間も延びていくのでは、組織の硬直化と停滞をもたらすために好ましくないことは明らかなので、ある時点でポストを降りてもらい、さらに働き続けていくということが必要になってこよう。現時点では、管理職の任期制に対しては抵抗があるかもしれないが、近い将来、そういうことが社会的に一般化し、あたりまえのことと受けとめられるようになるのではないかと。現にいくつかの民間企業では、管理職の任期制により降任後も引き続き一担当者とな

って働いてもらうという制度を導入しており、そういった動きは民間企業の中では広がりつつある。

第6節 人事に関する総合施策の展開に向けて—管理職に関するもの

管理職のあり方についてこれまで、登用制度、目標管理、管理職のフォローシステム、及び同一職位任期制を展開してきた。これらの制度は個々に独立して機能するというものではなく、組織の効率性と有効性の追求という大きなテーマの中で、その有機的な構成要素として捉えられて初めて、相互的にまた有効に機能するものと思う。

これまでにみてきたように、管理職の機能充実のためには、いくつかの条件が整っていなければならなかった。例えば、アンケートの現状分析でも指摘したように、まずもって、日常業務の質的向上が図られていかなければならない。また仕事中心の選抜を実施していくためには、職務分析がなされたうえで、それぞれに適した人材を選抜していかなければならず、納得性が得られる選抜は絶えず模索され続ける必要がある。また目標管理のところでも指摘したように、その実施に際しては、トップ層の認識と推進意欲が条件になるし、評価については絶えず検討されなければならない。また、フォローのシステムを作り上げていくことは、人事担当課の職務を一層開かれたものにしていかなければならず、権限の集中化から分散化へと向う、基本的な制度変更も当然必要となってくる。

ここで展開してきた登用制度以下の具体的な制度も、人事に関する統一された方針のもとにまとめあげられた中で、初めて十分に機能するものといえる。それ故に、人事に関するこのような総合的な基本施策の検討と調整は、これからの自治体にとっては自治体運営という面から、必要欠くべからざるものになってこよう。

人事に関する施策は、自治体運営を内部から支える高度な戦略の一つであり、しかも具体的な制度は、制度として確立しさえすれば機能するといったものではなく、それはすぐに形骸化してしまい、陳腐化し易いものなのだ。それ故に、トップ層の統一意思によって常に検討が加えられていかなければ、形が残るのみで、機能はしなくなってしまう。

人事システムに関する総合的な検討機関は、全職員を対象にしたものであることはいうまでもないが、少なくとも、組織の中心的担い手である管理職に対しては、それは急務であろう。この機関の構成や位置づけなど、具体的な内容を盛り込むまでには至っていないが、基本的には、トップ層を中心に構成する、人事に関する総合施策の実施機関として位置づけられることによって、個々の制度の基本方針をたて、各々がその方針に沿って有効に機能するよう調整をはかっていくものである。繰り返しになるが、管理職活性化に関する一連の具体的な制度の推進のためには、統一された自治体の戦略のもとで、それが総合的に運営されて初めて、十分に機能することが出来るものと考えられる。

第3章の注

注1 『管理職の選抜（登用）及び養成に関する研究報告書』P16

注2 同上P12

注3 同上P15

第4章 生涯能力開発プログラム～採用から退職までの能力開発～

はじめにー今なぜ能力開発なのか

1 企業をとりまく状況

チームメンバーが企業ヒヤリングを行って行く中で、“買場”という聞き慣れない言葉を耳にした。“買場”とはデパート、スーパーの“売場”を指す新語で、従来は商人が商品売る場所としてとらえていたから“売場”なのであったが、これからは客が商品を買う場としてとらえていく、という発想の転換から生れてきた言葉なのだそう。このように発想の転換が必要となってきたのは、今日のようなゼロサムゲームといわれる本格的な低成長時代にあつては、単に売場に商品を並べて客を待っていたのでは商品が売れない時代になってきているからであろう。“買場”の新語は低成長のまっただ中にあつて、企業間競争に打ち勝って生き残ろうとしている今日の企業の姿を象徴していると言える。

こうした厳しい経営環境に置かれた企業が、今最も必要としているのは、物でもなければ金でもなく、まさに人材そのものと言われている。それも一握りの有能な経営陣で事足りるのではなく、組織全体に人材を必要としている訳である。時代の先端を行くソフトウェアハウスや知識集約産業の典型といわれるエンジニアリング産業にあつては、人材こそが唯一最大の財産であり、経営資源と言われている。経済のソフト化が進行すればする程、物より金、金より人という傾向が強まっていくだろう。

2 企業における人材確保

今最も必要としている人材を、企業はどのようにして確保しているのだろうか。アメリカの企業のように外部から人材を導入している企業も一部あるが、終身雇用慣行が定着している我が国においては、大部分が自前で人材を育成するという方法をとっている。専門学校あるいは高等教育を受けたからと言って、即戦力として活用できるものではなく、企業内教育といわれるように一定の教育訓練を経て初めて一人前の企業人として扱われるというのが我が国の通例となっている。従来から一般的に行われてきたこのような新人に対する人材育成に加えて、今日では定年延長に伴う高齢者の能力の維持・向上、さらに技術革新並びに経営環境の変化に対応していくための能力向上等、全社員を対象とした能力開発により人材の確保に努めている。

従来これらの能力開発は、社員に対しては地位、賃金を動機づけとして行われてきた訳であるが、ポストレス及び社員の価値観の変化の時代を迎え、仕事そのものの意義を動機づけとするような方向に変ってきているといえよう。つまり、社員にしてみれば、地位、金のために能力開発を必要としているのではなく、仕事にアイデンティティを求めるが故に能力開発を必要とするようになってきているといえよう。

3 教育訓練から能力開発へ

かつて企業においては教育訓練という言葉が一般的に使われていたが、これが能力開発に変ってきた

背景には、①企業を担う社員の主体性を重視し、受動的なものとうけとられやすい教育訓練を能動的行動である能力開発へ拡充したこと、②企業経営活動をシステム概念によって捉え、人事労務を経営管理の一環とみなし、能力開発を能力活用とあわせて人事労務の主要施策として位置づけるようになったこと、③日本的経営の特徴の一つである終身雇用に基づく人事・労務の長期的・計画的施策と各従業員の生涯能力開発を助ける職歴開発計画の一体化の考え方が生れてきたこと、^(注1)があげられる。

さらに、能力開発には狭義と広義の意味があつて、①狭義にはOJTを含む企業内外の教育訓練の機会供与のほか自己啓発を加えた活動を指し、OJTとともに自己啓発を重視する考え方である。②広義には、狭義の能力開発のほか、能力活用が同時に能力開発の機会になるということから、能力活用などの関連活動を含む考え方である。具体的には、能力・適性・実績の評価とこれに進路指導を加えた「CDP職歴開発制度」や「目標管理」、「小集団活動」、「提案制度」による能力開発があげられよう。

ここでは、広義の能力開発という意味で話を進めていきたい。

4 自治体における能力開発

(1) 自治体と企業

前述したように、企業及びその社員を取り巻く内的・外的環境の変化は社員の能力開発を必要不可欠なものとしている訳であるが、自治体並びに自治体職員を取り巻く状況も基本的には変わらず、自治体においても同じような理由で能力開発の必要性が生じてくると言えよう。しかし、自治体と企業とでは本質的な違いがいくつかあると思われる。

その一つとして、自治体は地域の独占企業的性格を有するため競争原理が働かない、ということであり、この結果職員の危機意識、改革意識が希薄になりがちであるということである。

二つ目には、自治体の業務はその大部分が法令に基づくものであるということである。これら法令に基づく業務の特長として、その進め方が規則通達等によってきわめて詳細に規定されているということである。このように自治体業務の特質として業務がマニュアル化（定形化）されており、これらマニュアルは法令等によって示されたものであるがために自治体で容易に変えられないという点が企業と異なる。国から示された業務のマニュアル化は、一定行政サービス水準の確保並びに公平・公正を第一とする行政の特質として一面やむを得ないものと受け止められるが、マニュアル化の徹底は合理的、効率的側面を持つ一方で能力開発の点から見ると、自治体職員の創意・工夫・改善のアイデアが容易に生かされない等能力発揮の機会につながらないなどの問題を含んでいる（もともと、自治体固有事務として自治体が自ら定めるマニュアルについては能力発揮機会につながると言える）。

この外にも自治体と企業の本質的な違いはいくつかあると思われるが、上記二つの違いは、自治体職員の能力開発にとって障害になっている点を踏まえた上で、これからの自治体職員の能力開発を考えていかなければならないといえる。

(2) 自治体における能力開発の必要性

自治体における能力開発を進める上での障害は前述したとおりであるが、自治体においてもそれらを克服して能力開発を進めていかなければならない理由を次に求めることができよう。

一つは、企業同様高齢化の問題である。自治体においても低成長下にあつては事業規模の拡大を期待できず、従って職員定数も抑制基調とせざるを得ない中で、定年制の延長は職員の高齢化に更に拍車をかけていくことになる。職員の高齢化はポストがらみの問題もさることながら、一般的に能力、技術の陳腐化をもたらすといわれており、このための能力再開発が必要となってくるであろう。

二つ目の能力開発を必要とする理由として、これからの自治体職員には高度な専門能力と十分な政策形成能力が求められている点があげられる。すなわち、高齢化、情報化、国際化、技術革新、価値観の多様化といった社会経済構造の変化は行政ニーズの多様化、高度化、複雑化をもたらし、この結果従来の画一的で中央集権的な行政システムでは真の市民福祉の向上をめざした行政の実現が困難となるということである。かつてのようにナショナルミニマムの実現が目標であった時代の自治体は、国の示す指針に基づいて画一的で平均的な行政を推進することに重点を置いてきた訳であるが、今日の自治体に求められているのは、個性豊かな地域社会の実現であり、それは、生活の現場、市民福祉の現場を抱えている自治体の自らの手によってのみ初めて可能となるといえる。このためには、委任型集権制から参加型分権制へとといったシステムの転換は当然必要であるが、それと同時にこれからの自治体を支える職員に対しては問題解決型職員から課題設定型職員へと職員の質の転換が求められているといえよう。

このように中央依存から脱却して自治と分権に基づく地方の時代の実現に向けて歩み始めている今日の自治体においては、前述した国の示す政策マニュアルに代えて自治体自ら政策マニュアルを提示していくことが求められている訳で、自治体も新たな住民サービスの創造をめざす点において民間における知識集約型産業と同様能力開発の重要性をみい出すことができよう。

以上、組織サイドからみた自治体職員の能力開発の必要性に加え、職員自身もこれを必要としていることが、アンケートの結果からもうかがえる。アンケートによれば、90%以上の職員が現在の仕事に対して知識、能力の不足を感じたことがあり、よりよい仕事のためにさらに広範囲な知識・能力を身につけたいと答えているのである。

(3) 能力開発をどのように進めていくか

神奈川県職員の能力開発の現状は、自治総合研究センターの研究・研修を中心に部局研修、職場研修、派遣研修さらに研究チームによる研究や自主研究グループの支援のほか、職員提案制度・自己啓発等々様々な方法により行われているが、これらは集合研修を中心とした教育・訓練の考え方を主流に行われており、長期的、計画的な個々人の能力開発の視点、から有機的連携により体系づけられた能力開発が行われているとは言い難い。よって、人事システムとの連携も不十分である。

神奈川県における能力開発の実情をみて、今のやり方で、これからの自治体を支える職員の育成といった要請に十分応えていけるのか疑問とせざるを得ない。さらに人生 80 年、職業生活 40 年という時代も迎えつつある中で、能力開発のあり方を問い直す時期に来ているといえよう。

こうした状況を踏えて、これからの能力開発は、図 4-1 に示すように職員 1 人 1 人の採用から退職までの生涯能力開発という視点に立って、CDP（職歴開発制度）の考え方を基本にすえて進めていく

ことが重要と思われる。具体的にはコース選択とリンクしたジョブローテーション（計画的配置）を軸に、自治総合研究センターの研修を中心とするOFFJTや職場研修等を有機的に連携させ、さらに人事システムとの連携を強めながら個々人の能力開発を推進していく方向が望まれる。

以下、生涯能力開発の視点から人材確保、ジョブローテーション、集合研修、職場研修等について考察し、問題を明らかにし改善策や新たな制度の導入を探ってみたい。

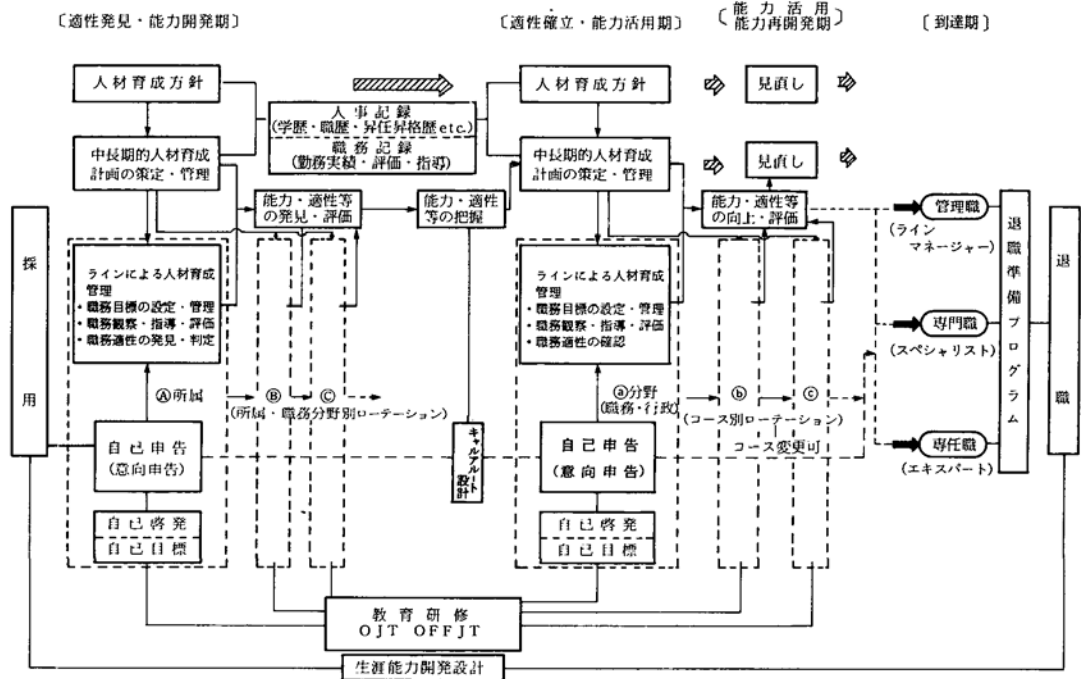


図 4 - 1 能力開発体系

第1節 採用（新人材パワーの導入）

1 自治体行政の質的転換

従来の自治体行政が、全国的レベルでの平等化、画一化を基調とするナショナルミニマムの実現にあったとすれば、現在のそれは、地方の時代に象徴されるように、それぞれの地域の実情に応じた個性的で内容の豊かな行政の展開に最大の目標があると言える。即ち、住民のニーズは高度化、多様化するとともに激しく変化しており、行政はこれに応えようと独自性のある政策を自主的に展開することを求めて模索している現状にある。そして、各地方自治体の最大の資産である個々の職員においても、求められる資質、能力が、同質の人材から個性豊かな人材へ、課題解決能力から課題設定、政策形成能力へ移りつつあると言えるであろう。

このような背景の中で地方自治体が、市民・県民とともに力をあわせて、新たな展望を切り開き、地域社会の発展や豊かな社会生活の実現に貢献するため、今真に必要なとしている職員像を明確に打ち出し、教育界をはじめ社会全体に広くアピールすることは、地方自治体として果たさなければならない責務の1つではないだろうか。

2 求められる職員像の明確化

では一体、今求められている職員とはどのような人材なのであるだろうか。

民間企業では、「最近、企業が求める人材は、『創造性、独創性がある』『自発性、積極性に富む』『自己啓発、向上意欲が強い』『豊かな個性をもつ』という要素をもつものであり、ひところ求められた『協調性がある』といった要素は後退し、『独創性、豊かな個性』といった要素が強調されるようになった」（NR I Search 1985.12による）と言われている。そして、この人材像の変化は、大量生産方式による廉価で高品質な商品が売れるHomogeneous（同質）な市場（ここでは、個性豊かな人材よりも同一水準の同じような考え方をもつ協調性のある人の集団でないと機能しない）から独創的な技術を組み合わせた個性豊かな商品がヒット商品となるHeterogeneous（異質）な市場への変化が背景にあるようである。

地方自治体においては、先に述べた自治体行政の変化の中で、求められる人材像とはどのようにして変化しているのだろうか。ここでは、受験ジャーナルに掲載された各県の人材像を探ってみると表4-1のとおりである。

この表からわかるとおり、各自治体において、既に、かつての公務員の象徴であった誠実さや勤勉さという人材ではなく、幅広い知識や視野に加え意欲、バイタリティ、チャレンジ精神、積極性、創造力、柔軟性等の資質をもった新しい人材パワーを求めているようである。

ここで求められている職員像は、各自治体の内的外的事情の違いにより、また、職種や仕事の内容等の違いにより多少異なるとしても、各自治体にとって求められる職員像を明確にすることが、人材を確実に獲得するためにきわめて重要なことであることは言うまでもない。

神奈川県においても、21世紀を展望する中で、今後の時代を担っていく、今求められる職員とは、未知なるものへの挑戦、新たなるものへの創造に真向うから立ち向かえる職員、言い換えれば、豊かな

個性を持ち、確かな基礎をも身につけ、しかも幅広い視野と創造力により主体的な行動ができる職員と言えるのではなかろうか。

そこで、次にこの人材を確保するための採用システムについての問題点、改善策を探ってみたい。

表 4-1

各県において求められている職員像
○ 昔からよくいう“公務員タイプ”より、民間でもバリバリ働けるような積極的な人
○ 幅広い知識に支えられた力強い行動力と深い洞察力を兼ね備えたバイタリティのある人
○ 楽だから公務員になる人ではなく、やりがいのある県だから、ひとつ頑張るやろうという気力のある人
○ 新しいニーズを自分なりに受け止め、対応して行く力、つまり意欲と創造力のある人
○ 専門的知識にプラスして、住民の考えがわかる、他者との調整ができる“白紙”から新しい構想を組み立てられるなど、オールマイティな職員
○ 何事に対しても自信をもって意欲的に取り組もうとする人
○ 幅広い知識、教養、人間的豊かさ、先見性、判断力、適応力などの素養のある人
○ チャレンジスピリットのある人、心身ともに健康で行動力のある人、協調性のある人
○ 意欲的に仕事をする人、新しい発想をもった創造的な能力のある人
○ 仕事をしていくうえで単視眼的でなく、複視眼的物の見方のできる人、新しい時代に即応できる幅広い知識と思いやりの気持のある人
○ 国際的視野で政策を立案できる行政マン
○ 協調性は不可欠であるが、そのうえで積極性、柔軟性を持ち、創意工夫のできる人
○ 学力だけでなく、体力もあり、どの分野でもこなせる人材
○ 考えが柔軟で、フィードバックでなく、フィードフォワード行政を進められる人
○ 県民が何を求めているかということを理解でき、時代を先取りできる人
○ 若いときは、自分の仕事の分野からはみだすくらいの積極性のある人
○ 創造性をもって問題解決に取り組む人
○ 県民ニーズを理解し、現場を知ったうえで創造性ある企画をたてられる人
○ 県職員としてやる気のある人
○ 協調性と積極性がある、意欲的に県の発展に取り組む気概のある人
○ 何事にも積極的に取り組む意欲のある人、協調性があり、相手の気持ちを理解しようとする姿勢のある人、心に余裕があり、幅広く生活できる人
○ 個性があつてバイタリティがある人
○ バイタリティがあり、何にでも立ち向かう人

(受験ジャーナル 1984年11月号ほかより、抜粋)

3 採用管理の具体的改善策

今後、行政をめぐる様々な環境の変化に対応できる職員を獲得するためには、組織内部において、職員の能力開発・人材育成が十分に行われることは重要なことであるが、それとともに採用段階で人材のチェック、発掘を行うことも重要なことは述べたとおりである。そこで、既に触れたように、採用段階において、高学歴化が着実に進行している現状等を踏まえ、今後の採用のあり方を探ってみたい。

(1) 人材獲得のための積極的PR活動

神奈川県をはじめ各自治体が求める職員像が、このように変化しつつあるにもかかわらず、いわゆる自治体職員に対する固定観念があるため、必ずしも受験者や大学等の教育機関に理解されているとは言い難い。また、職員の募集方法をみても、主としてどのような職種について、受験資格、試験内容、試験日時、試験場所がどうであるかを知らしめることにウエイトが置かれているように思えるため、受験者等も、今必要とされる職員や今後展開すべき施策に対する理解が不足がちになることは無理からぬことと感じられてならない。

従って、今後の採用にあたっては、今求めている職員像を明確にするとともに、どのような分野、部門においてどのような人材パワーを必要としているかを明らかにするなど、できるだけ情報を詳細かつ的確に伝えるとともに、単に受験の機会を知らせるあり方から、むしろ広報媒体をこのような情報提供のあり方に変え、大学等の教育機関への訪問や説明会等を通じての積極的PRや人材情報コーナーを設ける（例えば、各地区行政センターへ設置）など、人材を獲得する方策を考える必要がある。

(2) 採用区分(上級、中級、初級)の見直し

既に国や一部の地方自治体においては、中級試験の採用実態(大卒者の占める割合が9割を超えていること)等を反映して、試験制度の改正を行ったところであるが、神奈川県においても、短大卒程度の能力を有する者を採用することでスタートした中級試験が、現状では、合格者のほとんどが大卒者で占められている実態にあること、また、採用後の処遇についても、上級、中級、初級の位置づけは、必ずしも国のキャリア、ノンキャリアのような明確さはないこと、更に、採用時の能力判定は、言わば基礎的能力の判断にすぎず、必要とされるのは、職務遂行上の実践的能力であり、これは採用後の能力開発・人材育成により十分養成されるものと期待できる等から、上級、中級、初級の区分のあり方、各区分に応じた受験資格のあり方の検討が必要である。むしろ、採用時においては、基礎的能力や今求められている資質(豊かな個性、独創性など)の高い者を選別することが必要であり、これは極論すれば採用試験の一本化も考えられるが、現在の採用管理が、新規学卒者を対象としていることを考えれば、上級、中級、初級の区分を廃止し、各学歴に応じた試験区分を基本として受験資格を定めることが適当ではなかろうか。

(3) 学力試験重視から面接試験重視へ

ア. 法律、経済分野中心から多様な分野の選択へ

神奈川県が求める職員像が明らかになったとしても、これらの資質・能力を備えた人材は、採用試験を受験した者の中から発掘しなければならない。

しかし、最も受験者の多い、上級・中級の行政職をみると、専門試験については、法学部や経済学部出身者が最も有利な出題分野となっており、面接はこの専門試験合格者を対象として行っていることから、人材発掘のベースがかなり限定されていると言わざるをえない状況にある。

もとより、規制行政中心の自治体行政の時代にあつては、法律、経済等の専門性が十分な役割を果たした時代があつたことは認められるものの、現在の地方自治体の置かれた状況をみれば、規制行政からサービス行政への展開は一層明らかとなっており、人物評価を実効あらしめるためにも、法律、経済に片寄ることのない多様な分野からの出題、選択が必要であろう。

イ. 面接重視のための諸方策

一流企業の採用管理は面接重視で一致していると言われている。地方自治体においても、個別面接の時間を長くしたり、面接委員数を増やす等の傾向がみられ、また、集団面接や集団討論を実施するなど、人物評価を重視する傾向であると聞く。

神奈川県でも、上級試験について、従来行ってきた個別面接に加え、昭和 54 年度から集団討論を実施しており、面接重視への動きにあつたと言うものの、他の試験では実施されていないなど、面接のあり方にバラツキがみられる。

今後、求められる職員像の中で、特に重要視する資質を発掘するために、職務適性検査や性格検査を組みあわせて面接の場面で活用するとともに、企業における面接のように面接の時間を長くしたり、面接の回数を増やすなど、改善する必要があると思われる。

また、その際、職種に応じて、その職種の中から面接員を起用したり、あるいは県民参加型行政の実現の一環として、県民（学職者など）が面接に参加することも検討に値するのではなからうか。

(4) 人材スカウト制

「埼玉県においては、昭和 60 年度から民間企業職員を任用し、その知識、経験を県の政策に反映させる民間人材導入事業＝調査役制度を発足させた」という。「この調査役制度の目的は、民間の頭脳を県政に導入し、政策の立案に反映させるとともに、既存の人事制度等とは無縁の、いわば新しい血を庁内に入れることによって組織の活性化に役立つこと」（地方公務員月報 86 年 6 月号より）にあり、実際にも多くの貢献をし、着実に成果をあげているという。

これからの地方自治体の運営を考えた場合、民間活力の導入とあわせ民間の経営感覚を学ぶことは意義深いものがある。即ち、政策部門のみならず、財務部門などへの民間企業の人材の登用は、組織それ自体にとっても、また、職員各人にとっても大きな刺激剤になるとともに、行政の積極的、効率的推進に役立つのではなからうか。

4 教育機関との新たな連携

欧米では、教育機関が社会科学や人文科学を通して学際的に都市とのかかわりをもっており、都市経営、自治体行政などを、専門的、総合的に学生に教育し、州、市、郡などの自治体へ人材を送り込んでいると聞く。

日本の場合にも、一部の大学で都市にかかる学部・学科が最近増えており、地方自治を一つの学問領域とする自治体学会も誕生したなど、地方自治体をとりまく状況に変化が起きつつある。

これからは、地方自治のプロを自治体の内部だけでなく、むしろ、大学教育機関で養成するなど、大学の学部、学科のあり方などの見直しについて働きかけを行う必要があるのではなかろうか。

第2節 新たなジョブローテーションの展開

1 人事異動（配置換え）の現状

現在多くの地方自治体において、定期的な人事異動を行う場合には、人事の停滞（マンネリズム）を 방지、ゼネラリストの育成や配置の機会均等を図るため、同一所属に一定期間（例えば3年）以上勤続する職員を異動の対象とすること、本庁と出先機関との交流を促進することなどを盛り込んだ人事異動基本方針を明らかにし、この方針に基づいた人事異動を行うことが通例となっている。神奈川県においても、人事異動に際し、人事異動実施方針を作成するなど、同様な現状にあると言える。

神奈川県では、昭和51年度から、一般職員及び主任主事等の職にある職員を対象として、人事異動の基本的事項を人事異動基本要綱として定めている。この要綱には、①人事異動の目的、②人事異動の基準、③所属長、総務室長及び人事課長の職務等を明示し、人事異動の目的として、「県行政の民主的かつ効率的な運営を確保すること」「職員の能力の向上、知識の修得等を図ること」を掲げ、具体の異動にあたっての基準として、「おおむね同一所属勤続3年ないし4年を基準として配置換えを行うこと」「この場合本庁及び出先機関相互間、部局相互間並びに任命権者相互間の人事交流を積極的に図ること」等を定め、また、職員の意向について、所属長、各部総務室長等及び人事課長の職務として、意向の確認や把握を行うことなどを明示している。

また、職員の能力開発、指導育成、適材適所配置等を行うために、意向申告（自己申告）、職務記録及び職務観察記録（自己評価）を内容とした自己申告制度を昭和51年度から導入しており、人事異動等の重要な人事資料となっている。

(1) 人事異動の問題点

人事異動の現状については、既に触れたとおりであるが、果たして問題はないのであろうか。

今回実施したアンケート調査によれば、図4-2のとおり、職員が意識している現状の人事異動基準（Q13）として、在課年数、上司の推せん、経歴、本人の能力、採用区分の順序であげているのに対し、重視すべき人事異動基準（Q14）では、能力、適性に回答が集中しており、続いて通勤事情、実績、性格や人柄の順になっていることから考えると、職員が認識している現状の基準と重視すべき基準とはかなりのズレがあるようだ。また、現状の人事異動に対する評価（Q12）でも、うまく行われていないと思っている職員が、51.6%（主任以下では54.4%）占めていることから、人員異動は職員の期待に応じて行われているとは言い難い状況にある。そして、これらの結果は今回アンケート調査を実施した他自治体についても、ほぼ同様となっていることが窺われた。これらの結果は、表4-2のとおり人事異動で重視している基準に関しての自由意見の主な内容を見ると、もっと鮮明にされてこよう。

では一体何故このような結果が生ずるのであろうか。アンケートの自由意見やインタビューの結果等によれば、まず第一に、人事異動の目的に人材育成の考え方が盛り込まれているが、何を基準とし

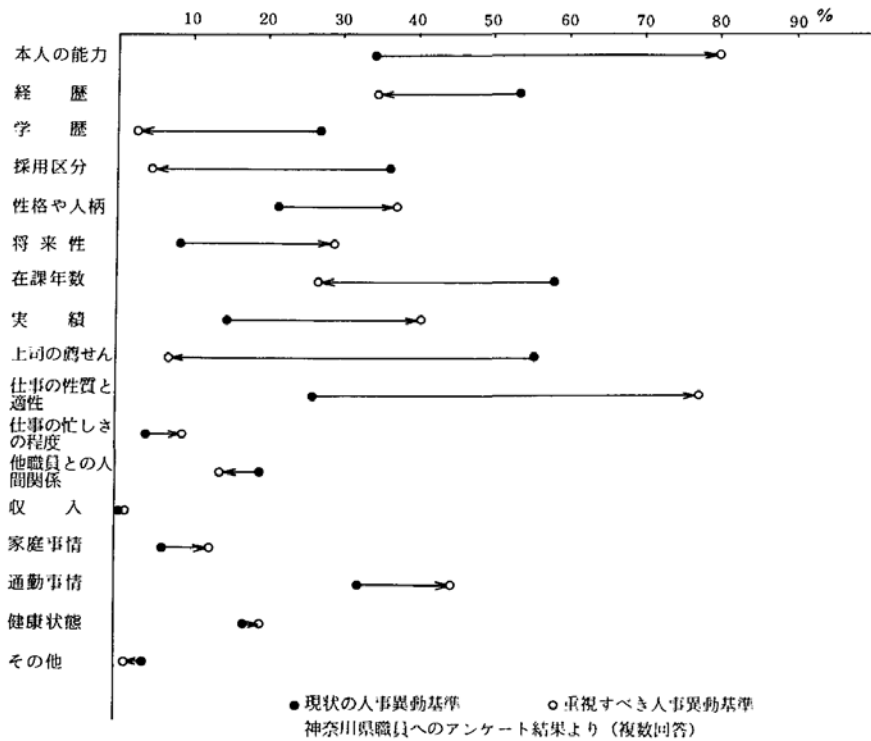


表 4-2

課長クラス以上	<input type="radio"/> どのようなことを基準としているかわからない <input type="radio"/> 不明確な点が多い <input type="radio"/> 歩んできたポストのみを重視している
副主幹副技幹クラス	<input type="radio"/> エリート養成が基準となっている <input type="radio"/> やる気を起こす人事を希望 <input type="radio"/> 能力をもっと重視すべき
主査クラス	<input type="radio"/> 幹部との人間関係 <input type="radio"/> 上司の偏見が強い <input type="radio"/> 不透明な部分が多い <input type="radio"/> 意向を尊重すべき <input type="radio"/> 現実がかけはなれている
主任クラス	<input type="radio"/> 所属の員数あわせ <input type="radio"/> 適材適所となっていない <input type="radio"/> 画一化した短期的な異動に歯止めをかけるべき <input type="radio"/> 異動サイクルがめまぐるしく、専門性が育ちにくい
一般職員	<input type="radio"/> 根拠となる基準は認められない <input type="radio"/> 本人の意向を重視すべき <input type="radio"/> 異動の根拠、理由、必然性は在課年数以外の説明がない <input type="radio"/> 希望する仕事ができることを保障しつつ、適材適所の配置をしてほしい <input type="radio"/> 本庁と出先の交流を活性化すべき

神奈川県職員へのアンケート結果より(自由記入)

て人事異動が行われるか、個々の職員に対して具体的に明らかにされていないため、あるいは、個々の職員が自分自身の育成方向について知らされていないため、第二に、人事異動が必ずしも将来の目標や進路を定め、かつ、それに合わせた系統的なものとなっていないと考えられるため、第三に、職員自身の能力、適性について客観的に判断する機会、機関が保障されていないため、といったことが主な理由として考えられよう。

といっても、年齢的にも、また、能力の発揮（活用）時期からみても、若く、バイタリティ溢れる時に幅広く職務を経験することは、本人の能力開発、適性の発見に不可欠なものであり、この点、前記異動要綱の人事異動基準（およそ 10 年間で、2 部 3 所属の異動を行うことなど）は評価できるであろう。しかし、単に幅広い職務や所属を異動させるものであった場合には、単なる経験の蓄積に終わってしまう。真に人材育成＝能力開発、能力活用を考えるのであれば、常に、個々の職員にとって本人の持つ能力を養い、あるいは向上させるにははっきりと目標を定め、いかなる職務や所属を経験させるべきか、また、今後本人の能力を十分に活用するためには、どのようなローテーションを行うべきか明確にしたものでなければならないのではないだろうか。

(2) 自己申告制度の問題点

自己申告制度は、職員の自己啓発を重視する能力本位の人事管理を推進するうえで欠くことのできないものと考えられており、また、この制度の効果として、①人事に関する情報が多元化されること（職員にとっては、自分自身の意向や人事異動等に対する考えを正確に人事のセクションに伝えることができること）、②職員の意向が反映されることにより、職務に対するモチベーションが高まるとともに責任感をも高めることができること、③職員と所属長とのコミュニケーションが図られること、などをあげることができる。しかし、この制度自体、あくまで職員自身の主観的な意見や希望の表明にすぎず、例えば、能力開発をめざすためとして自己申告制度を導入しても、OJT、OFFJT、あるいは人事異動とリンクしていなければ、この制度は十分に機能しないなど、これのみによって完結した制度となっていないこと、また、職員の意向が適切に反映されている場合はよいが、逆に、意向が無視されたり、あるいは、意向に反する扱いがされた場合には、かえって志気の低下を招くなど、ここにこの制度の運用の難しさがあると言える。

そこで、現状における問題点をアンケートの自由記入やインタビューの結果等から探ってみると、第 1、意向申告や職務（観察）記録が、人事管理の中でどのような役割を果たし、どのような活用がなされているか明確でないこと、第 2、現状での意向申告等は、単年度単位のものとなっており、年度の継続性が認められないこと、第 3、職務に関しての自己評価についても、当初の目標があつて初めて、その目標について達成できたかどうか、あるいはどの程度まで達成できたのか、また、何故達成できなかったのかなどの問題意識の中で自己評価、職務指導がなされるべきであるが、その視点での内容となっていないなどの問題点が考えられよう。

そこで、人材育成のための自己申告制度として、①中長期にわたる視点での活用、即ち 5 年～10 年位の範囲で個々の職員の意向、自己観察（評価）を実施すること、②能力開発、適性発見の視点での活用、例えば所属間異動、職務間異動した場合の意向との関連からのフォローアップをはかること、③将来における計画・設計の視点での活用、前述したコース選択をはじめ、キャリアルート（将来に

において必要とされる職務経験)を設計すること、④自己啓発の視点での活用、職務目標を設定し、それに対する自己管理、自己評価を実施すること、などを盛り込むことにより有効な活用と役割を果たすことができるのではなかろうか。

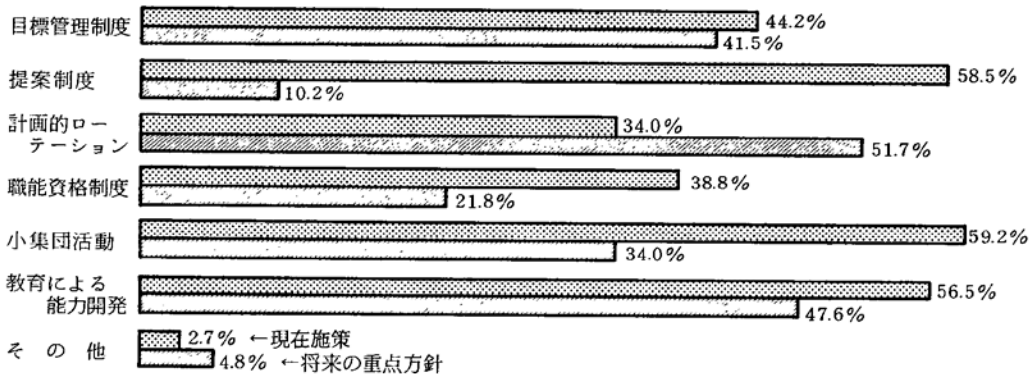
以上みてきたように、能力開発主義を1つの柱とする人事管理の下では、人事異動と自己申告制度は、表裏一体のものであり、どちらも十分な機能を果たさなければ、有効適切な人事制度の確立は望めないといっても過言でなかろう。

殊に、組織内部において、職員の高齢化、高学歴化が着実に進行し、そして職員の価値観の多様化が一層顕著になっている中で、ポスト不足は明確なものとなっており、また、住民ニーズの高度化、多様化とともに経済、社会環境の変化に的確に対応するため専門家の養成が求められている状況の下で、従来の管理職一辺倒の人事管理から専門職との複線化の人事管理への移行は間近に迫った問題であると考えられる。ここに、本人の自主性、自律性に基づく、本人の能力、適性等に応じた能力開発のための人事異動が実現できる条件があり、また実現しなければならない状況にあると思われる。

2 ジョブローテーションの確立

個々の職員の能力開発を図る中で、組織目標の達成を実現できる人材を計画的に育成していく異動として、ジョブローテーションがある。

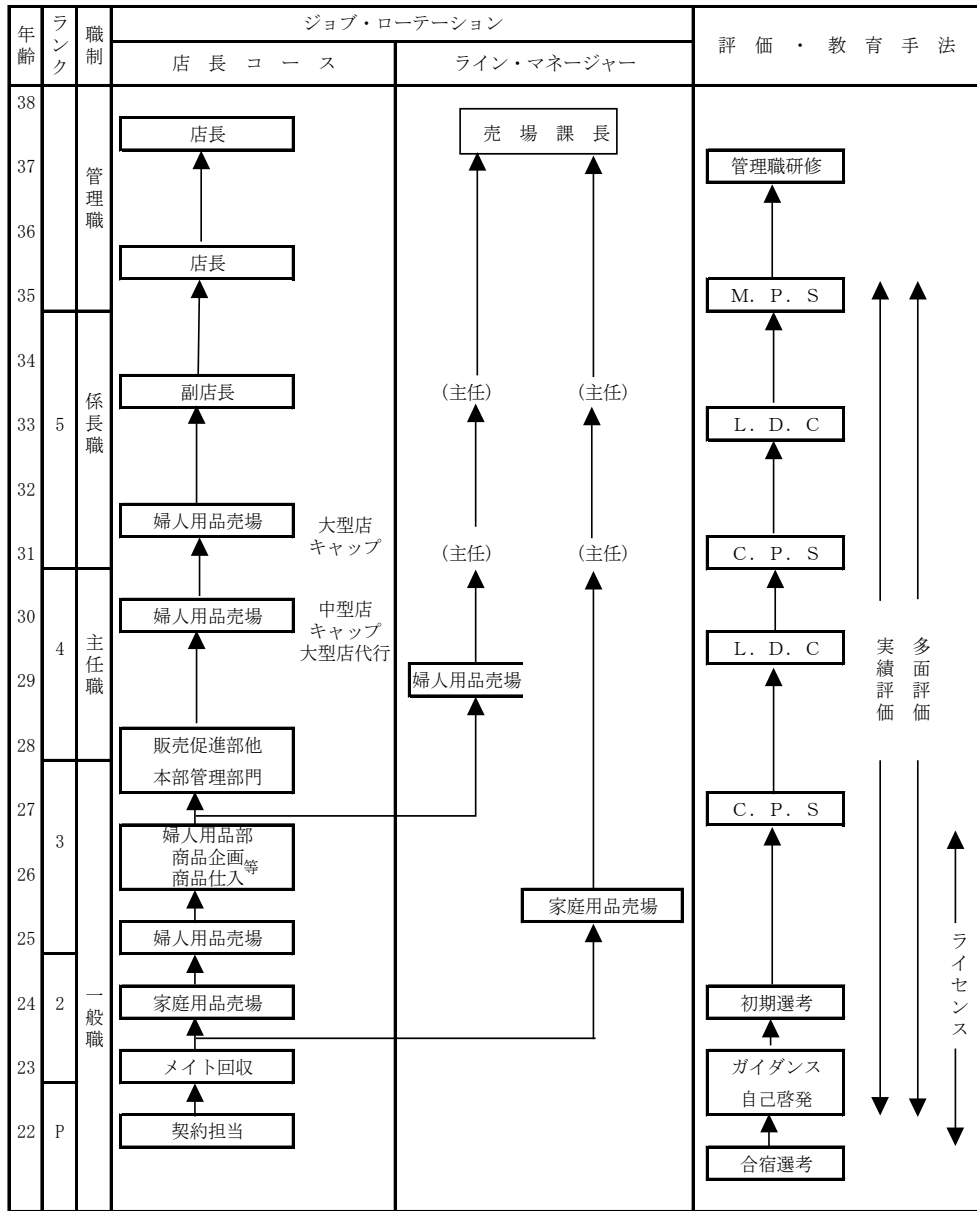
また、ジョブローテーション(計画的ローテーション)は組織活性化のための施策として、かなり高いウエイトを示していると言えよう。(図4-3参照)



出典 日本能力協会「ホワイトカラーの生産向上に関する実態調査」1984.2

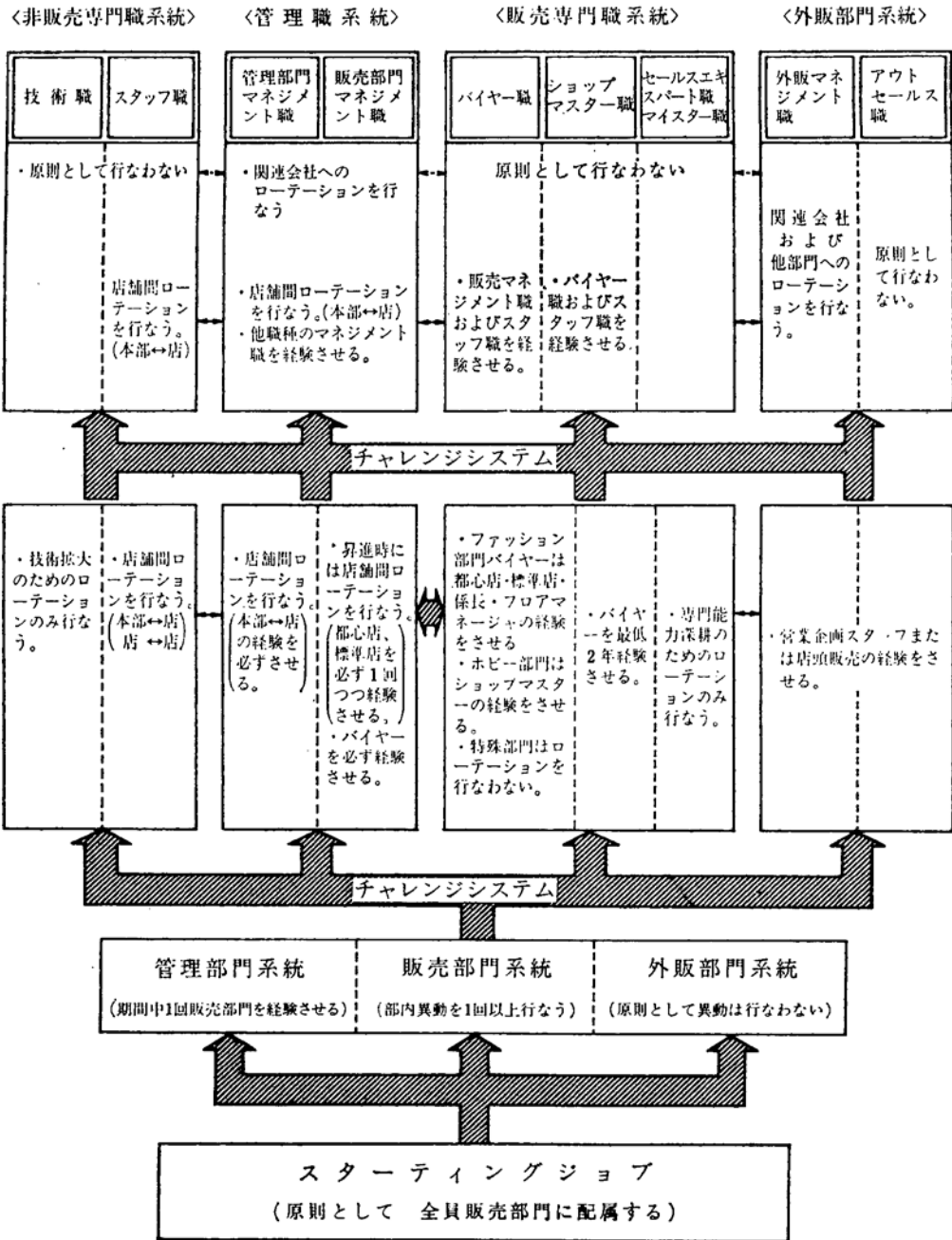
図4-3

このジョブローテーションは、今までは、地方自治体、企業を問わず、ゼネラリストの養成に主眼が置かれていたため、主に管理職候補者を育成することが中心的役割であったと言える。しかし、時代の流れは、スペシャリスト、エキスパートと呼ばれる専門職を誕生させており、既に民間企業では、専門職の育成をも含めたジョブローテーションを実施していると聞く。(図4-4、5参照)



出典 人間能力開発センター編
『今なぜCDPか』(P227)

図4-4 店長育成ジョブ・ローテーション



出典 『今なぜCDPか』 (P228)

図4-5 ジョブ・ローテーションチャート
(人材育成のためのローテーション)

地方自治体について、「自治体内部での仕事にも、高度な専門的知識が求められるものが多くなった。1例をあげれば、経理における資金調達業務である。既に地方自治体でも財テクが浸透、財政資金を効率的に運用する動きが強まっている」（「晨」1985.10月号 p.21）」と言われるように、専門職制度の導入は、今や時代の流れのように思われる。^(注2)

そこで、ここでは、この専門職制度の導入を前提として、能力開発主義に基づく「やりがい」「生きがい」のあるジョブローテーションを考えてみたい。

(1) ジョブローテーションの基本理念

一般的に、人事異動の目的は、①後継者を育成して適格者を永続的に供給すること、②適材適所の配置を実現して人的能力を有効活用すること、③新しい職位への機会を与えて能力を育成すること、④同一職位への定着化を排してマンネリズムを除き人心を刷新すること、⑤昇進と合わせて行うことにより昇進意欲を刺激しモラル高揚に資することにある（岩城繁典編『人事管理の要点』p.74）と、言われる。しかし、ここでのジョブローテーションの最大の目的は、組織目標の達成と自己実現欲求の充足との統合にある。（といっても、後継者の育成、マンネリズムの防止等を目的としない訳ではなく、計画的にローテーションが行われれば、その効果として、当然の如くこれらの目的は達成されるものとするからである。）

そこで、この目的を達成するための基本理念に触れてみたい。

第一 組織（行政）ニーズに対応できるフレキシブルな人材を育成する（＝多能化）とともに、それぞれの職務や行政分野において専門能力をもった行政の専門家（プロ）を目標とした育成とする（＝専門化）こと。

第二 職員の意志を尊重するとともに能力、適性を重視すること。

第三 生涯ベースでの能力開発を行うこと、特に中高年層に対する能力再開発をも含めたものとする

こと。

また、この理念を具体化するため、第一にキャリアプラン（個人別育成計画）の設計、第二に将来の目標とする専門領域の設定、第三に教育研修計画の作成が必要である。

(2) ジョブローテーションモデル

ジョブローテーションには、①採用時からコース（例えば、管理職コース、専門職コース）を定め、その中で知識、能力の開発のための人事異動を行うもの、②採用時から一定の期間いくつかの分野を経験させた後、能力、適性に最もあった分野での知識、能力の開発のための人事異動を行うもの、③採用時に本籍を決め、一定期間その本籍を離れていろいろな分野の経験をさせた後に本籍に戻す人事異動を行うものなど、いくつかの態様が考えられる。

しかし、採用時において、能力や適性を決めつけてしまうことは問題があるばかりでなく、むしろその後の育成によりいくつかの職務経験等を通して能力開発を行った結果、能力、適性を判断する方がよりの確な能力活用が可能となること等から、上記②によるジョブローテーションが妥当と思われる。以上の考え方に基づき、図4-6のとおり、ジョブローテーションのモデルを設定した。

3 ジョブローテーションの具体化

(1) ジョブローテーションの概要

ジョブローテーションを実施する期間は、我々の提唱する管理職等の選抜が行われる時期である 40 歳前半までを一応の目安とする。ここでは、更にこの期間を、第一ステップ、第二ステップに分け、第一ステップは、「適性発見・能力開発期」として位置づけ、おおむね大卒後採用されてから中堅職員（例えば主査クラス）になるまでの約 10 年間とする。ここでの目的は、公務員としての資質の養成と、仕事に関する知識・技術の習得、いろいろな仕事を経験することにより、多能化、即ち据野の広がりをはかるとともに、この中において、本人の適性への発見に努める段階である。第二ステップは、「適性確立・能力活用期」として位置づけ、第一ステップ終了後 40 歳に至るまでの間とし、ここでは、多能化から専門化へウエイトを移し、40 歳代、50 歳代で十分に能力発揮ができるように、将来の目標（管理職・専門職・専任職コース）にあわせてキャリアルートを設計し、その中で適性を確立するとともに、能力開発、能力活用を行う。

能力活用、能力再開発期については、言わば第二ステップの延長に位置づけられるが、ここにおいては、知識、能力等をリフレッシュさせるための再教育訓練やキャリアルートの設計を変更できるものとし、また、一定の職位（あるいは資格を得た者）には、管理職コース、専門職コース、専任職コ

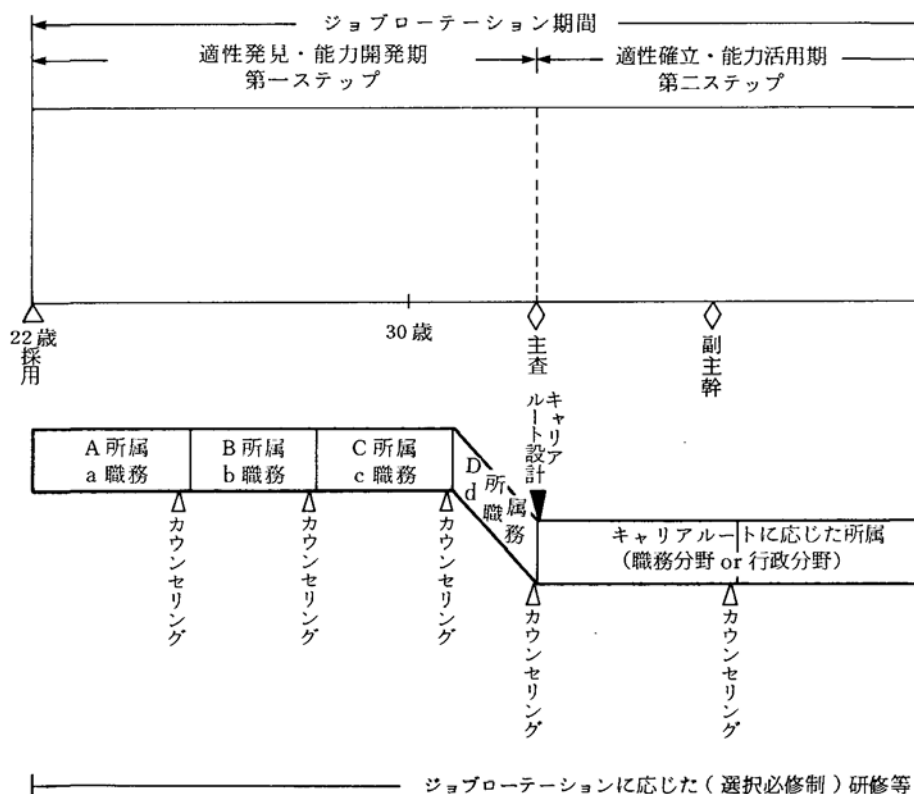


図4-6 ジョブローテーションモデル

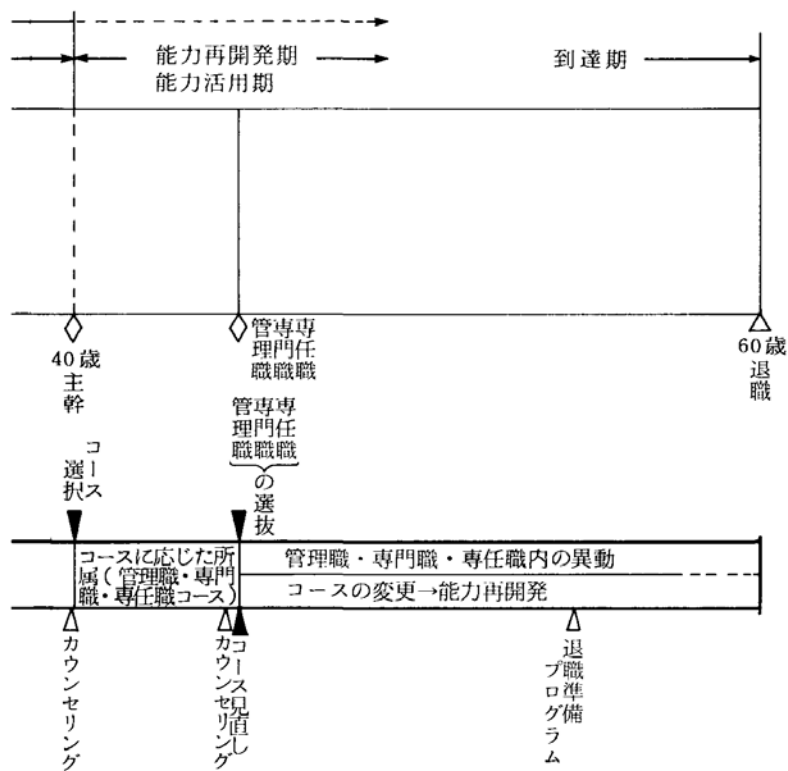
コースを選択できるものとする。

ここで触れておかなければならないことは、能力開発、能力活用のためには、職務を通してのみではなく、各段階において、定期的又は必要の都度研修（実務研修、課題研修、派遣研修、ジョブローテーションに応じた研修等）が、ジョブローテーションにリンクし、また、自己啓発についても、資格取得のための機会、教育訓練のため休暇等が、保障される必要がある。

(2) ジョブローテーションの具体的展開

ア. 個々の職員の能力開発を行っていくうえで、今求められているものは、自治体に課せられた様々な課題を解決するとともに、今後 21C を迎えるにあたり、主体的に行政施策を展開することができる知識、能力、経験を身につけた行政の専門家（行政のプロ）の育成をはかることにあると考える。しかし、課題設定能力や課題解決能力を身につけた専門家をどう育成していくかは難しい問題であり、また、専門家といっても、言わば 1 つのことしか分らない単能型では、激動する行政環境の変化、複雑多様化する県民ニーズに答えることは困難である。従って、ここでいう行政の専門家とは、複数の専門領域を持ち、幅広い行政課題の対応ができる能力開発、人材育成でなければならない。

ここで注意しなければならないのは、ハーズバーグの有名な研究（動機づけ、衛生要因理論）で知られるように、「人々が心から仕事に満足し、仕事に強く動機づけられるのは、賃金、作業条件などの『作業環境』がよいときではなく、仕事の中で以下のような人間的要素（モチベータ）が満たされ



—コース選択準備研修—能力再開発（中高年職員）研修—

たとき、すなわち、その仕事に関して『自分は責任のある立場にあるのだ』と実感したり、仕事の中であることを達成したり、成果が認められたり、新しいことを学ぶことができ、仕事の中で進歩、成長を実感したときだ」（『モチベーション』松井資夫著 p.116）即ち、個々の職員の自己実現の欲求を十分尊重することである。

以上から、まず、各セクションにおける職務を分析し、職務内容、職務特性、職務レベルを決定し、次に、個々の職員がそれぞれの職務を経験しながら能力開発→能力活用→能力評価を繰り返す中で能力、適性を発見し、更に能力、適性に応じた職務を経験することにより広め、あるいは深めていく進路を確立することが必要である。

ところで、本人が希望する職務分野等と本人の保有する能力、適性とが合致しないことが十分考えられるところであり、時に進路を変更あるいは修正することが必要となることがありうるが、この場合、各セクションにおいては、所属長（上司を含む）が毎年行う個人別の職務指導、進路指導等により、また、人材育成部会（後述）が定期的（例えば3年毎）あるいは必要の都度（職員の希望時）行うキャリアカウンセリング^(注3)により、個々の職員と十分話し合いを行うことが重要である。

イ. 第一ステップにおいて人事異動を行う場合、①職務分野を軸とする異動（例えば財務経理、許認可、企画計画など）、②行政分野を軸とする異動（例えば、都市行政、福祉行政、環境行政など）、③所属を軸とする異動（例えば、本庁各課、出先事務所など）、①②③を複合した異動等が考えられるが、職務分野を広く経験することにより、多能化を図ること等から、①を基本とし、更に職務を発展させるもの（レベルを高める、範囲を広げる、質を深める）として、②、③を考慮したものとしたい。

そこで、図4-7のとおりこの段階においては、能力開発を図る中で、将来的に必要とされる基本的職務分野（これを「キー職務」と定義する。）を予めいくつか設定し、この段階では本来これらのすべてのキー職務を経験することがベストであるが、県の職務分野はかなり多岐にわたるため、最小でも2つのキー分野を経験するとともに、第二ステップで準備されている各キャリアルート（職務分野ルート、行政分野ルート）を念頭において、キー分野以外の職務分野での経験をも通して、知識、能力等の面での裾野の広がりを図るとともに適性の発見に努める。

この段階でのローテーションの期間は同一所属勤務3年を原則とし、職務内容、職務の性格、能力開発の達成度等によっては、若干の増減（6月～1年）は可能とするが、同一所属3年であるとしても、所属内での事務分担の変更なども、能力開発の観点から考慮に入れる必要があろう。

この間における異動先については、幅広い経験をすることにより、知識、能力の開発と適性を発見する趣旨から、異なる所属と異なる職務分野への異動を原則とし、配置先の決定にあたっては、個々の職員の希望する所属や職務等に対し、所属長が毎年実施する職務指導、職務評価及び職務の適性判定、並びに人材育成部会が実施する進路指導等の結果を尊重して行う。

第二ステップでは、個々の職員が将来どの分野での行政のプロを目指すのか、ここではプロの領域を表4-3のとおり職務分野と行政分野に置き、職務分野について言えば経理財務のプロか、企画計画のプロか、許認可のプロか、あるいは行政分野で言えば、都市行政、福祉行政、環境行政等々、それぞれが10年後（40歳代）あるいは20年後（50歳代）において、何を目標とし、そのためにどの

セクションにおいて、どのような業務に従事するかを明らかにしたキャリアルートを設定する。

例えば、予算執行のみの経験、知識では、財務規則や帳票類の理解は十分であるとしても、経理の

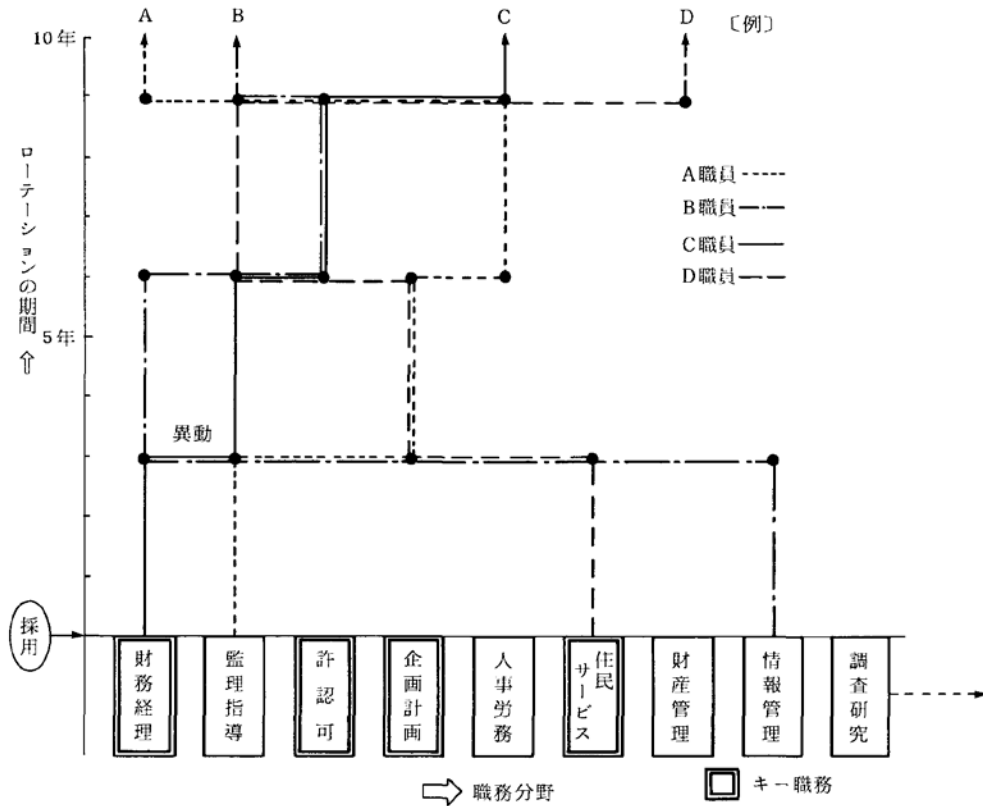


図 4-7 ローテーションの具体例

専門家とは言えず、決算や予算編成ができ、しかも一般会計予算、企業会計予算等全般にわたっての知識、経験があるならば、押しも押されもしない経理財務の専門家といえるであろうし、税務行政についても、単に県税の滞納整理のみの知識では、税務の一部の知識をもっているにすぎず、直税、間税の課税、納税の知識、経験、地方税制の仕組み、県予算での県税収入の役割等の十分な理解ができてはじめて専門家といえるであろう。

表 4-3 職務分野等の内容例

	内 容
職務分野	財務経理、監理指導、許認可、企画計画 人事労務、住民サービス、財産管理、情報管理 調査研究、庶務、法制、その他
行政分野	社会教育行政、消費生活行政、文化婦人行政 生活環境行政、社会福祉行政、健康医療行政 労働行政、都市行政、県政情報、産業政策 税務行政、民際外交、その他

このキャリアルート的设计にあたっては、単に本人の希望のみによるのではなく、本人の能力、適

性を生かすことができるルートであることが重要であり、このため、第一ステップにおける実績（職務指導、職務評価、職務適性等）や適性テスト（Y G, M A T, T. I, M. P, M. A etc）をもとに、人材育成部会によるキャリアカウンセリングを十分行うことにより、個人の目標と組織の目標とを合致させたルートを設計することが必要である。

この段階でのローテーションの期間は、専門性を深め、能力の活用（発揮）を図るため、第一ステップの期間より長い3年～5年が適当である。

能力活用期、能力再開発期は、ジョブローテーションの最終段階であるが、第二ステップでの能力、適性把握により、更に能力向上、能力活用するために、個々の職員が将来のコース（ラインの長としての管理職となるか、特定分野での高度専門能力をもつ専門職（スペシャリスト）となるか、今までの職務経験、知識を生かした専任職（エキスパート）となるか）を決定する時期であるとともに、既に設計したルートを変更し、また、時代の進展により陳腐化した知識、能力等をリフレッシュさせるための教育・訓練の期間でもある。

この段階で注意しなければならないことは、例えジョブローテーションの最終段階であるとしても、科学技術の進歩をみてわかるとおり、時代は目まぐるしく動いており、県行政のみが安穩ではいられない状況にあることは言うまでもなからう。ましてや、これから 21 世紀へ向かう人口の成熟化、情報化、国際化、技術革新、多元化という時代の潮流の中で、常に新しい知識の吸収を図り、能力を活性化するための努力、自己啓発に真剣に取り組まなければならない、業務面においても、新たな課題への取組みとその解決のための能力の養成を忘れてはならない。

4 能力開発支援体制づくり

個々の職員の人事に関する情報が多ければ多いほど、それぞれの職員への評価は、より客観的となり、正当性を帯びてくるものと言える。しかし、現状におけるタテ割りの行政、タテ割りの人事管理の中では、とかく声の大きい者が得をしたり、悪い点だけの強調により評価が著しく低くされたり、など必ずしも公平性や、納得性を得られているものとは考えられていないようである。

このことは人材育成についても同様であり、本人の能力開発、適性発見が、限られた職務、所属の中で十分効果を生み出すには、それぞれの職員に対し、いろいろな角度からの評価がなされる必要がある。

そこで、能力開発を実効あるものとするため、職員→所属→部局→人事のタテの流れとは別に、横断的、第三者的（所属とは切り離れた）機関として、人材育成委員会を設置することとし、ここにおいて、表4-4のとおり、人材育成方針の決定をし、更に各部局単位に部会を置き、ここでは、同委員会の育成方針に基づいた具体的な育成計画を策定し、図4-7のとおり各育成段階における必要能力項目をチェックするとともに個々の職員に対し、定期的又は必要に応じて、キャリアカウンセリングを通じて能力開発の指導、助言、適性判定などの役割を担^(注4)う。

そして、この人材育成委員会（部会）は、図4-8のとおり、所属、部局、自総研、人事課と一体となり、常に情報収集、情報提供に努め、マトリックス的人事情報ルートの要として、また、能力開発に必要な情報を本人へフィードバックする機関としての役割も担うものである。

表 4-4 人材育成委員会（部会）による人材育成モデル

段階	人材育成方針	人材育成計画
到達期	ラインマネージャー 管理職 スペシャリスト 専門職 エキスパート 専任職	<ul style="list-style-type: none"> ○専門分野に関係なく異動を行う。 ○特定の専門分野の範囲で異動を行う。 ○専門分野の範囲で異動を行う。
（能力再開発期）	<ul style="list-style-type: none"> ○行政の専門家としての専門能力を向上、活用する。 ○将来のコース(管理職コース、専門職コース、専任職コース)を決定する。 ○ルートの変更等をした場合、再度教育、訓練等により能力再開発を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ○専門能力を深めるため、政策形成に参画するとともに、対外的に長を代行する役割を担う。 ○職場外においてプロジェクトのリーダーとして課題解決にあたる。 ○能力再開発は適性確立期の人材育成計画により行う。
適性確立・能力活用期	<ul style="list-style-type: none"> ○行政の専門家(プロ)の育成を図る。 ○専門分野(職務分野又は行政分野)毎のキャリアルートを設定し、知識を深め、適性を確立する。 ○専門家としての意識を高めながら、広い視野をもつ専門家を育成する。 ○職場における中堅職員として、業務管理、部下指導面での役割を持たせるとともに課題設定能力を養成する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○職務分野、行政分野毎の各ルートを設計する。 ○異動ローテーションは、同一所属 3 年～5 年とする。 ○異動は、設計されたキャリアルート(職務分野、行政分野)の中で行うことを基本とする。 ○幅広い視野をもつ専門家を育成するため、民間、国、自治体への派遣をローテーションの中へ組み入れる。 ○職場内において、業務執行でのリーダー、あるいはサブリーダーとしての役割を担うとともに、職場外においてもプロジェクトのメンバーとして能力活用を行う。 ○計画実施のため、所属長による職務指導等、人材育成部会によるキャリアカウンセリングを行う。
適性発見・能力開発期	<ul style="list-style-type: none"> ○地方自治体職員としての基本的知識を修得する。 ○県行政全般についての理解と役割の認識をもつ。 ○幅広い職務経験を通して多能化を図り、あわせて実務処理能力を養成する。 ○担当職務を通して、問題発見能力と問題解決能力を養成する。 ○自己開発を図り、職場研修、部局研修、専門研修等を活用する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○異動ローテーションは、同一所属 3 年を原則とする。 ○異動は、所属・職務を基本として、異なる所属・職務を経験し、この中で最小でも 2 つのキー職務を組み入れるとともに、部局間、本庁、出先間等の異動を推進し、特に自治体等への派遣を行う。 ○毎年個人別目標を設定し、自己啓発の促進を図るとともに、目標の達成状況をチェックし助言・指導を行う。 ○計画実施のため所属長は毎年職務指導、職務評価、職務適性判定を行い、人材育成部会は定期的にキャリアカウンセリングを実施し、能力開発、キャリアルートの設計のための指導を行う。

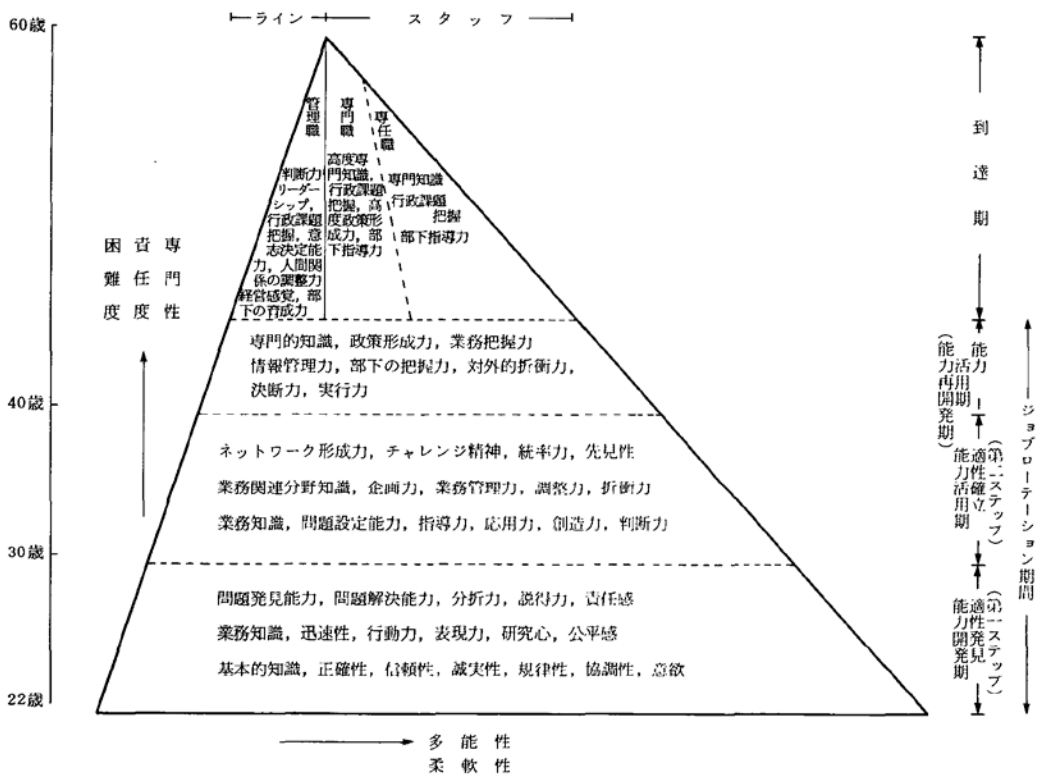


図4-8 人材育成段階における必要能力項目（チェック項目）

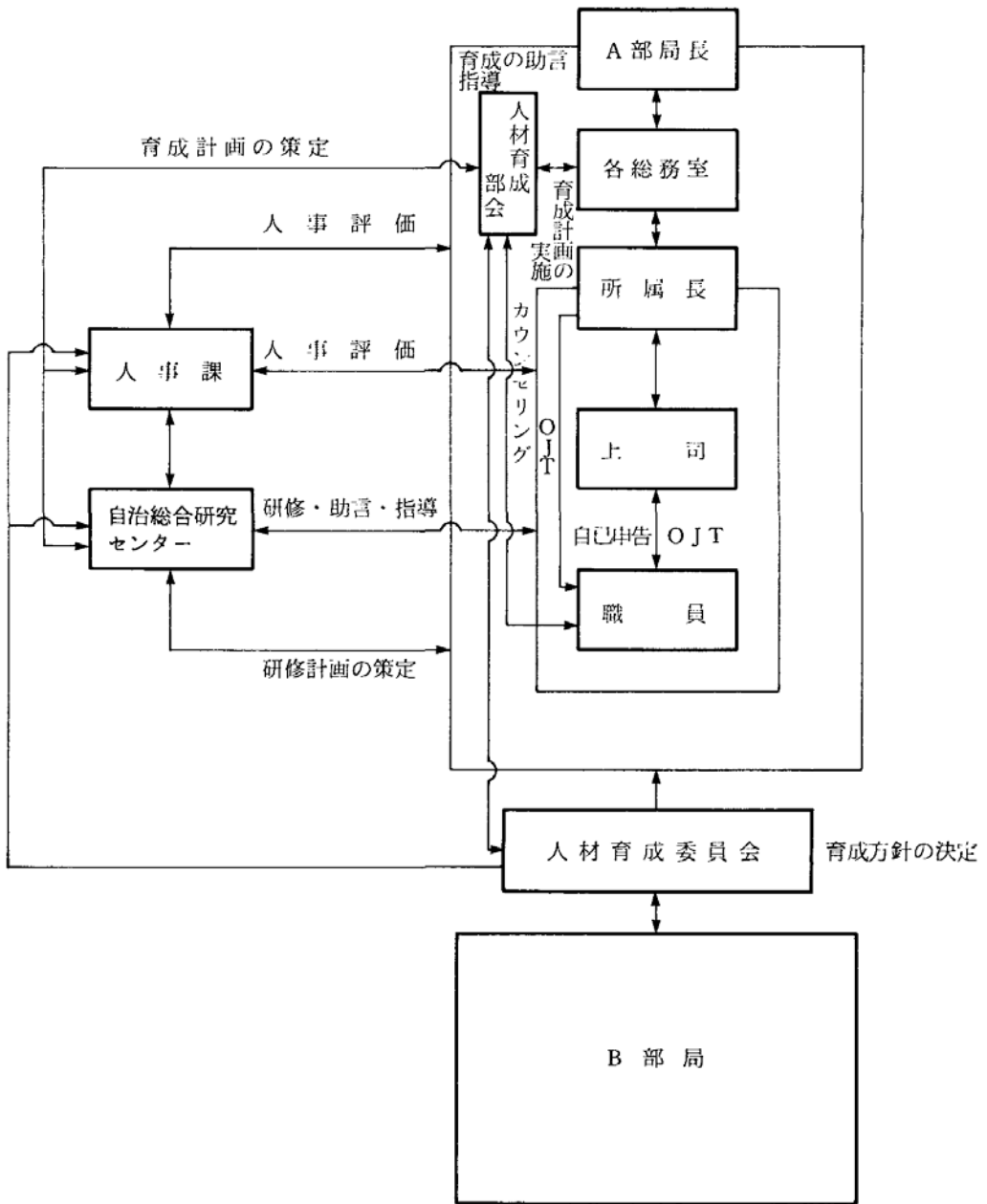


図 4 - 9 人材育成委員会 (部会) 組織図

第3節 研 修

1 これからの“研修”をどう考えるか

(1) “研修”への期待薄い県職員？

職員の能力開発のために、研修が重要であることは、言うまでもないが、神奈川県の実状では「多々ますます便ず」だが、一面では「やってもやらなくても同じ」といった状況も否めないようである。今回実施した“職員アンケート調査”の結果から見ても、Q37での“仕事を行っていくうえで知識や能力の不足を感じた”場合の対応として、いわゆる“研修”（研修所等での集合研修）に“最も期待する”と回答した人は、6.8%。Q38での“よりよい仕事を行っていくために、さらに広範な知識、能力を身につけたいと思った”場合の対応についても“研修に最も期待する”と回答した人は、25.2%にとどまっている。県の職員は自分で勉強する、いわば“独立自尊”の態度が身についているとも言えそうであるが、“研修”に対する期待が薄いということも確かである。

(2) “公研改革”後一年々減少している研修予算

本県においては、昭和55年に従来の公務研修所から現在の自治総合研究センターへと研修機関を衣替えし、同時に研修体系・内容もかなり大幅に変更した（いわゆる公研改革）。

職員アンケート調査において、Q41では“現在の研修所等の行う研修について”聞いたが、“従来に比べ職員ニーズにあった研修が実施されている”と回答した人は、22.2%と約4人に1人となっているが、これは、著しく高いとは言えない値である。

一方、本県の研修担当機関である自治総合研究センターの研修予算の推移を見ると、県予算全体のマイナス・シーリングの中で、研修予算も着実に減少している。この研修予算に研修スタッフの人員費を加え、研修対象者1人当たりの研修費用を算出し、部局研修等での費用を加味しても、年間一百万円に達しているとは考えづらい。お金さえかければ研修の成果が上がるとは言わないが、民間企業では一人一年間2.5万円という推計（昭和59年度、産業労働調査所）がなされているのとは比べものにならない少額の研修費用がさらに年々減少しているという実態である。

(3) これからの“研修”をどう考えるか

上記の様な現状はいか様にも解釈できる。研修に期待が薄いという傾向は、職員の資質が秀れている故とも、“研修に対するあきらめ”といったものがあるとも両面に解釈できるし、研修予算についても、アメリカ合衆国において従来一般的であった「税金で職員を訓練するのはもつてのほか」といった視点に立てば、民間企業よりも予算は低くても研修をやっているだけで十分と考える。

しかし、地方自治体の職員定員が厳しく抑制され、行政をとり巻く環境、又、行政組織内の環境がともに激しく変化している今日、公研改革の標榜した「地方の時代を担う職員の育成」を持ち出すまでもなく、自治体職員、自治体組織の革新のための研修の充実は、不可欠であり、よりニーズに合った研修を強化・充実していくことを真剣に進めなければならない。

研修ニーズについて、その種類は大別して次の三種になると“研修論”（田代空著、研修基礎講座1、産業労働調査所）では述べられている。

- ① 担当職務の遂行に必要な主として訓練のニーズ
(現在の担当職務(又は近い将来担当予定の職務)の能力不足を埋めるための研修)
- ② 組織活性化のためのニーズ
(組織風土刷新のための組織開発・職場ぐるみ訓練)
- ③ 職業生活充実のためのニーズ
(中高年者対策のための研修、CDPとリンクした長期的な人材育成のための研修)

今後の研修について、まず、この①～③の視点から、研修の現状および研修をとりまく諸事情の動向をあわせて展望してみる。

2 担当職務の遂行に必要な訓練のニーズから見た今後の研修

(1) 現状とその問題点

現在、本県で実施している研修のうち、階層別研修の殆んどがこれにあたる。すなわち“新任〇〇職員研修”として新しい職に就いた際に、必要とされる能力・知識の修得をねらいとして実施しているわけである。しかしながら、例えば“副主幹級職員”と一口に言っても、多様な職種の人が含まれ、職種によって当然研修必要点が異なってくる対象者も合同で研修しているために、狙いも内容もしぼり込むことが困難となり、従って成果も余り期待できない。加えて最近の状況として、同じ“副主幹”であっても職場における立場は様々で、何人もの部下を監督する立場にある者もいれば、同じ班内に数人の副主幹がおり実質的には一担当者とかかわらない者もいる。今後、このような状況が当分続くと予想される中で、階層別研修そのもののあり方を問うべき時期が来ていると言えよう。このままの形で実施していくならば、形式的なものに形骸化していく可能性が高いと考えられるのである。

この他に、専門実務研修、社会科学研修は、担当職務遂行上の必要から受講する者と、長期的に身に付けておいた方が望ましいだろうと受講する者とが入りまじっている。さらに、現在自総研で実施している研修よりももっと職務との結び付きが強い研修として、部局研修(各部局が実施する研修や、税務課、土木用地課等が実施する研修)がある。

このような形で職務・業務関連の研修が行われてはいるわけだが、ここで今回実施した職員インタビュー調査で非常に多くの職員から指摘されたことを付け加えたい。現在、異動ローテーションが3～4年といった形で、又部局間異動を当然のこととして行われているため、専門性が深化されないという指摘であった。「仕事を覚えるのに一年、本気で一年やって、あと一年は次はどこへ行くか考える」などと表現される風潮が見受けられるとしたら、非常に問題である。職員の専門性を確保する様々な方策が研修面からも考えられる必要がある。

さらに、本県では民間企業派遣は、横浜銀行に毎年1名派遣しているが、民間企業派遣研修には、より専門的な知識の獲得、態度やセンス(例えばコスト意識や仕事の進め方)の修得といった直接的効果に加え、人的ネットワークの形成、自治体の閉鎖性の打破といった間接的効果も期待できる。給与等の処遇上の問題からも外部からの人材登用(中途採用)が難しい自治体の事情を考えあわせると強化、充実が必要と考えられる。

▶今後の研修の課題

以上、①の視点から見た今後の研修の課題としては、次の諸点が上げられる。

①-1 階層別研修の見直し→一律型から個別ニーズ対応型階層別研修へ

①-2 職員の専門性の確保→部局研修機能の強化、専門実務研修の見直しと強化

①-3 派遣研修の充実・強化→民間企業等派遣研修の拡充、民間・自治体相互派遣へ

(2) 研修制度の改革Ⅰ－政策主体としての自治体を支える職員育成のために

ア 中堅職員のリーダーシップ力強化のために

(ア) リーダーシップ力強化のための各種研修コース

先に述べた様に、必ずしも実態に適合した内容とはなっていない現在の階層別研修を、主査～主幹級職員が、必要に応じて、職場のリーダーとしての資質、能力を磨くための選択受講制の研修へと移行していく必要がある。

組織の個々の構成員の持っている力をフルに発揮させていくには、課長、課長代理といった管理者層の意識改革が重要であることはもちろんだが、神奈川県のように組織が班編成である場合、班長が十分なリーダーシップを発揮しなければ、班員の掌握と活性化はうまくいかない。このためには、主査～主幹級職員の中で本当にリーダーシップを身に付ける必要に迫られている者に、重点的に研修を行い、現状の階層毎に一律に行う形での組織実態とのズレによる非効率をなくしていくべきである。具体的には、例えば、“リーダーシップの基本”、“リーダーシップの心理学”、OJTと部下育成”、“職場の健康管理”、“創造性開発”などの研修コースを、毎年複数回ずつ実施し、後述する部局の総務室人事・研修班が必要と認める職員が受講する。従来の新任研修は、廃止、又は、各職員に共通に有益と考えられる、県政問題、時事問題等に絞った内容で実施することになる。

なお、この様なリーダーシップ強化のための研修は、内容的には民間企業のそれと大きく変わらないもので良いわけである。産業能率大学、日本生産性本部等、専門の機関に委託して実施するという方法も一考すべきである。

イ 職員の専門性の確保・強化のために

(ア) 専門実務研修の見直しと強化

現在、神奈川県自治総合研究センターでは、コンピュータや簿記等の“専門実務研修”、地方自治法、行政法、経済学等の“社会科学研修”を実施している。又、一方で業務の所管課によるさらに専門性の高い研修として、例えば税務職員に対して税務課が実施する研修といったものが行なわれている。

これらは、それぞれ“専門性”において差があり、時代の変化に応じて、必要とされる専門性も当然に変化してくる。“社会科学研修”などは自治体職員として普通的に必要とされる内容とも言えるが、コンピュータやOA化については、今日では各人がプログラムを作成するといったレベルまで身に付ける必要はないとしても、その導入にあたっての基本的な考え方は身に付けておくべきものとなっていると言えよう。さらに、現在実施されていないが、潜在的なニーズがあると考えられる“専門実務型”の研修として、例えば、“印刷物・出版物の効果的な作成法”や“財務規則の基本と実践”等があげられるのではなかろうか。

十年後、二十年後を見通し、自治体職員として基本的に必要な“専門的知識・技能”を見極めるこ

とは難しいが、現時点で考えられ得るもののうち、担当課が実施すべき高度に専門的なもの、担当課と自総研が協力して実施すべきもの、自総研が実施すべきものを、専門性の程度によって検討し、全体として“専門実務研修”の強化を図っていく必要がある。

さらに、前にも述べた様に、“やる気のある者”や“参加する余裕のある職場にいる者”が受講するといった、主に“社会科学研修”に見られる状況を改善するために、選択的必修制を導入することもあわせて検討すべきである。

上記の観点に立っての見直し、強化の具体例を以下にあげたい。

表 4-5 専門実務研修の種類と役割分担の例

	実施主体	例	対象
高 ↑ 専門性 ↓ 一般性 高	担当課・部局が実施	<ul style="list-style-type: none"> ・税務職員研修 ・土木用地職員研修 ・コンピュータ(言語)研修 等 	業務上必要のある職員に限定
	担当課・部局と自治総合研究センターが協力して実施	<ul style="list-style-type: none"> ・財務研修 ・広報研修 ・法令実務(条例作成法等)研修 等 	同上
	自治総合研究センターが実施	<ul style="list-style-type: none"> ・法制科目研修 (地方自治法、行政法、民法等) ・経済学研修 (経済学基礎、財政学、経済政策論、地域経済論等) ・社会学研修 ・社会調査法・統計調査法研修 ・OA研修 ・接遇・話し方研修 等 	基本的に全職員行(一)一般事務 担当職員には選択必修制導入

(イ) 各総務室人事・研修担当班の設置（部局研修機能の強化）

職員の専門性の確保、強化のために次の様な観点に立って、部局研修を充実、強化していくことが必要である。

① 部局転入職員研修

新しく当該部局に転入した職員に、担当行政の概要と基本法令等について周知し、さらに、今後、学んでいくべき点を認識する機会となる研修

② 同一部局長期に職者対象研修

同一の行政分野に長期にわたって携わることによって生じがちな、前例主義的、保守的な考え方や態度、縦割にとらわれがちな点を見直す機会となる研修

行政の専門分化が進んでいる今日、このような研修を部局単位で行うよりも、各所属で独自に行う方がより効率的であるという指摘もあり得よう。又、例えば、総務部や企画部といった部では、“部”としての担当業務のまとまりが薄いため、このような指摘はよりもっともなものとなり得る。

しかし、現状での所属単位での研修（職場研修）は、日常業務の忙しさもあり十分に実施されておらず、“職場研修担当者”の設置を義務づけてはいるものの、他にも非常に多くの業務を担当しているため、切迫した課題ではない“研修”はどうしても先送りとなってしまう。

上述の状況は各部局の総務室（課）の“部局研修担当者”の場合も同様である。

そこで、各総務室（課）に、“人事・研修班”を設置し、現在、“総務班”の中の担当者が行っている、“人事”と“部局研修”に関することを専ら行う体制を整えることが必要である。部局の規模により、班の構成人員は変わってこようが、現在“総務班”という名称故に徒らに広範囲、不明僚となりがちな事務の分担を避け、“人事”、後述するCDP等と十分に連携のとれた“研修”体制を確立していくために設置が必要と考えられる。

“各総務室人事・研修班”が、各所属の“職場研修担当者”との連携を図り、バックアップをすることにより、前述の所属単位での問題も現状より改善が期待できよう。

部局別の研修を、具体的にどのような内容とするかは、人事異動の実態やCDP等との関連なくしては語れないが、少なくとも、一所属3～4年というローテーションでの人事異動が行われ、「仕事を覚え、一人前になると異動が近い」とか、「異動が頻繁であるため市町村や団体との関係に支障を来たす」（特に専門性をすぐに身につけられないので十分な指導ができない）等の問題が指摘されている現状において、部局研修機能の充実、強化は急務といえよう。

ウ 経営感覚と高度の専門性を持った職員育成のために

(ア) 民間企業等派遣研修の拡充

自治体から民間企業への派遣研修というと当初は、「デパートで接客態度を学ぶ」「民間の厳しさを学ぶ」といったものが主流であったが、現在では民間の調査会社への派遣、広告代理店や銀行への派遣などで、高度の専門性を実体験として身に付けてくるといったものが行われ始めている（東京都や横浜市の例）。

神奈川県の場合、横浜銀行に毎年1名を派遣しているが、その研修目的は民間の経営感覚や意識を学ぶといったものにとどまっている。現状の人数では、県の組織に与えるインパクトは殆んど期待できないであろうし、又、派遣しているのが若手職員であることも組織への還元という点からすると問題である。

前に述べた様に、経営感覚と高度の専門性を持った職員を育成し、外部への人的ネットワークを広げ、自治体の閉鎖性を打破していくために、次の様な点に留意して、民間企業派遣研修の拡充を図っていく必要がある。

① ニーズに応じた多様な派遣先の確保

他自治体の例を見ると、財テクー銀行、調査・研究－調査会社、イベントプロデュース・PR－広告代理店などがあげられる。本県のニーズにあった派遣の受け入れ先を確保することが必要である。

② 中堅以上の職員も派遣すること

受け入れ先での適応能力や、現組織に対するマイナスの少なさという点で若手職員の方が派遣しやすいという事情はあるにせよ、意識改革の必要性や研修終了後の組織へのインパクトの大きさという点から、中堅以上の職員も派遣する必要がある。

③ 派遣人員の増強と準公募制の導入

ある程度まとまった人数を派遣する必要があることは言うまでもない。又、本人の希望に基づく部局推せんを経て面接試験による選考とする等、準公募制を導入し、制度自体をある程度オープンにし、他の職員の注目と納得の得られるものとする必要がある。さらに、派遣終了後の適切な処遇を行わないと制度そのものが機能しなくなっていくことは言うまでもない。何となく誰かが行くことが決まり、帰ってからは特に関係のない所属に配属されるといったことがないようにすべきである。

上記の民間企業等への派遣研修の拡充実現の後、将来的には、派遣先との信頼関係をベースに、民間・自治体間での相互派遣をめざすべきである。民間からの人材受け入れにより自治体組織に刺激が与えられ、場合によっては知識・技術の導入も図れるということに加え、民間側の自治体理解の一助となる効果も期待できよう。自治体への批判が厳しいが、中には的を得たものもあれば、自治体の現状に対する理解不足が原因と思われるものも時には見受けられる。外部との人材交流は、積極的な自治体の自己革新と共に、そう言った意味からも行っていく必要があろう。

3 組織活性化のためのニーズから見た今後の研修

(1) 現状とその問題点

個々の職員の研修がどんなに推進されても、それによって組織の風土が変わらなければ真の研修の成果は生かされないということが、“組織開発”の面から言われる。確かに、研修の受講者から「自分がこのような研修を受けるのも重要だということはよくわかるが、仕事は組織でやっているんだから、部長や課長が変わらなければ、そう簡単に変えられるものではない」と言われることがある。このような視点に立ってみると、本県の部・課長に対する研修は手薄であり、管理職の育成を支援する研修は不十分であると言わざるを得ない。

さらに、班制度導入からかなりの年月を経た現在も、係制度から班制度への移行によって従来の伝統的ライン制が変化したことに対するとまどいが、職員インタビュー調査では数多く聞かれた。その多くは、指揮命令をどの様な系統で行うのかとか、職場内での意志決定に時間がかかるとかといったものであるが、同じ様な班・職員の構成がとられていても、それが円滑に機能しているか否かは、各職場によってかなりの差がある。もちろん担当業務の性格によっても左右されるが、それ以上に、組織の構成員の間で適切なコミュニケーションがなされ、適切な仕事の進め方が行われているかということに負う部分が大きいようである。“組織開発”のためには、職場単位でのQCや目標管理の導入・職場研修の充実といった方策も有効であるが、組織運営の要となっている管理者層の教育が非常に重

要である。が、本県の場合、現在も課長代理級の職員を対象に、“管理者養成研修”を実施しているものの、受講しなければ管理者になれないということはないし、効果測定もなく、課長級以上の研修が極めて手薄であることと相まって、研修面からの管理職管理は特になされていないのが現状である。前にも述べたように、管理職が組織に与える影響は極めて大きく、今後、自治体の管理職にも目標管理等を導入され、“厳しい”管理職の管理を標榜していく上では、研修面からの支援も必要となってくる。

QC等については別項で詳述しているので、本項においては、管理者層研修と、間接的な組織開発効果の期待できる管理者長期研修休暇にしぼって述べることとする。

▶今後の研修の課題

以上、③の視点からは次の課題があげられる。

③－１ 組織運営の変革のための管理者研修→管理者養成研修の強化、現在管理者研修の強化、評価者訓練の導入

③－２ 組織開発研修→管理者長期研修休暇制度の導入

② 研修制度の改革 II－組織の活性化と革新のために

ア 管理者養成研究の強化

まず、管理者の養成段階では、管理者として必要な知識、能力を身に付けることと、管理者として必要な問題意識の醸成を図ることに主眼を置いた研修を行い、管理者の選抜と有機的な連携を持たせた運用を行うことが必要である。この場合、管理者として必要な知識、能力、問題意識といっても非常に多岐、広範囲に渡るものであるから、庁内における“通信教育”とそれに基づく“レポート提出”、“面接”などの方法の活用が考えられよう。今後、管理者の選抜の公平性、妥当性を従来以上に追求していかなければならない情勢にあつて、日常業務を通じての評定に加え、客観的な判断材料の具備も必要となっていくであろうし、養成教育の内容を本県の実情にあわせた現実的なもの（いわゆる公務員の昇任試験に見られた法律重視型でなく、現在の担当業務の改革案と実現方策をレポートさせるなど実際のなものも含めるなど）することにより、管理者のレベルアップ、意識改革に寄与できるといえる。

イ 現任管理者研修の強化

アに述べてあるように、本県の場合、課長級以上の職員に対する研修は極めて手薄であると言わざるを得ない。ところが、政策的な判断の権限は管理者が握っているというのが、大方の職員の共通認識であり、このような現実からすると、管理職が保守的になったり、問題先送りのになったりすることのないよう、研修の場を活用したチェックが必要と言えよう。

具体的には、“管理職の目標管理”を実行する際に、目標の立て方についての研修と目標が妥当かのチェック（人事当局、各総務室人事・研修班と研修当局の協力で実施）を行うといった方法が考えられる。しかし、目標管理制度の導入のいかんにかかわらず、現状の現任管理者研修を量的、質的に強化していくことは緊急の課題であり、その中に目標管理の考え方や、管理者のセルフチェック等を導入し、緊張感ある管理者の育成に努めていく必要がある。

ウ 評価者訓練の導入

管理者層が組織に大きな影響を与えるのは、日常業務を通じてはもちろんであるが、人事評価を通じての側面も非常に大きな意味を持っている。ところが、職員は“上司による評価”に必ずしも信頼

感を持っていない現状が、アンケート結果から伺われる。もちろんこの問題には、“人事評価基準の明確化”や“人事評価内容、方法の工夫”等、人事評価制度そのもののあり方が伴っている。しかし、いかなる制度を導入しても、人事評価とは基本的には“人が人を評価する”ことであり、評価者によって評価結果が極端に異なってきたりということは（例えば人によって評価が甘い、辛いなど）、あってはならないし、評価者が客観性を十分身に付けていず、いわゆる“えこひいき”的なことがあっては人事評価を通じ、人事全体に不信感を生じさせてしまう。

職員の“上司による評価”に対する信頼感が必ずしも高くない現状と、管理者層の職員に人事評価を行う上での訓練が全く行われていない現状を考えあわせると、管理者層の研修に評価者訓練を導入していくことが、必要である。まず新任評価者として、一般職員の評価を行うことになる課長代理級の職員から導入していくことが、最も効果的であろうが、課長級以上の職員が、評価者訓練を受けずにきている現状では、研修における訓練が実施できない場合は、あわせてこのクラスへの評価にあたっての留意事項等の情報提供を図るなどして補完をする必要がある。

エ 管理者長期研修制度の導入

管理者長期研修制度については、富士通の“45歳研修”について訪問調査に行った際の話では、直接の研修効果は長期的に見なければ判断できないが、予想外の効果として、3ヵ月間、上級者が不在となる職場で、例えば「課長のいない間も前と同じ様にがんばろう」という意気込みで団結し、組織の活性化が図られるということだった。その間に、組織内のコミュニケーションが改善されたり、職員が育つということが、余儀なくされた成果として生まれるということであった。

職員に対するインタビュー調査でも、管理職クラスの人々からはと かく忙しいという状況が訴えられ、強制的にとらなければならない休み以外はとりにくいという声も多かった。しかし、逆に言えば、こういった状況は、管理職が不在となると仕事が動かなくなってしまう職場実態とも言えるわけであり、管理職層への権限等の過度の集中を招来しかねない。

職場組織の個々の成員が、十分に活性化された状況をつくり出し、管理者層のリフレッシュを図るという二重の意味で、管理者長期研修制度の導入が必要である。将来的には有給休暇制度としての新設が必要であるが、さしあたっては、年次有給休暇の消化率の低い管理者について、強制的な休暇取得を命ずる形でスタートすることから始めることができよう。例えば、少なくとも2週間以上まとまった休暇とする様な形で年度当初に計画を提出させ、計画変更には特に許可が必要であることとして運用するといった方法が考えられる。

4 職業生活充実のためのニーズから見た今後の研修

(1) 現状とその問題点

CDPについては、別に述べているように、本県では現在行われていない。このことがここで述べる長期的な人材育成のための研修を実効ある形で行いにくくしている一因と言える。本県では希望参加制の主な研修として専門実務研修、社会科学研修、課題研修があげられるが、専門実務研修以外では、「担当職務と直接関係ないが興味があるから」とか「ばく然と将来のために身につけておきたいから」といった動機の受講者が大半を占める。職員がより広範な知識、能力を身につけることは悪い

ことではないが、CDPが確立されていないため、せっかく研修を受けても仕事に生かせるという保証がないのでは、研修のコスト・パフォーマンスの面から問題である。又、社会科学研修は行政法、地方自治法、経済学等自治体職員として基本的に身につけるべきものとも言えるし、課題研修についても“考える職員”としての姿勢を身につけるために全職員に必須とも言えるが、“職員アンケート調査”のQ42の回答から明らかなように、希望制研修には60%以上の職員が参加が難しい中で、これらの研修に参加できるのは一部の恵まれた職員となってしまっており、「研修を受けてもいつ役に立つかわからないのでは仕事も忙しいしやめておこう」という状況も生じている。

CDPを確立し、それにリンクした形で研修を実施していくことが望まれるわけだが、“職業生活の充実”という視点から見ると、さらに多くのニーズが浮かびあがってくる。将来は65歳、あるいはそれ以上の定年延長が予想される中で、入庁以来40年以上にも亘る年月を役所の仕事一筋というあり方では、決して“職業生活の充実”は得られないであろうし、そのようなあり方は結局役所の水にドブプリつかってしまって、役所生活に疲れてしまう状況すら生みかねない。さらに、残業に追われ、地域社会の定時制市民として現実を知らない者が、自分の担当業務のみを通して地域を見て仕事を進めるといったことにもなってしまうわけである。

このような可能性に対して、研修以外の面では週休二日制の実施等が考えられる。民間企業においてはさらに“退職準備プログラム”の一環としての趣味や生涯学習への支援等も行っている。自治体においても、いわゆる“仕事バカ”“専門バカ”に陥らず、充実した職業生活を可能にするような研修面でのバックアップが考えられる必要がある。

一方、職員の高齢化は今後一層進んでくる。加えて社会の変化、職場のOA化等による変化はこれまで以上に激しくなるものと考えられる。しかし、現状では40代、50代の職員が自由に参加できる研修は課題研修など非常に限られている。又、義務的な研修としては階層別の研修があるが、前述のように職員のニーズに必ずしも合致したものとは言えないし、今後、昇任昇格管理が一層厳しくなっていくと、研修機会に恵まれる人とそうでない人との差が大きくなっていくという問題がある。すなわち、いわゆる中高年の職員にとっての能力開発機会としての研修の確保は十分になされているとは言えず、将来にわたっても一層の問題となることが予想されるのである。

▶今後の研修の課題

上記のように、②の視点から見た今後の研修の課題として、次の点が上げられる。

- ②-1 CDPとリンクした研修→CDPを支える研修体系の確立、研修とカウンセリングセンターの連携
- ②-2 仕事バカの職業生活に陥らないための研修→長期研修休暇制度
- ②-3 中高年研修の充実・強化

(2) 研修制度改革 III-職業生活40年の充実のために

ア 計画的・長期的人材育成のために

(ア) CDPとリンクした研修

CDPについては、別に詳述したとおり（～P）であるが、研修面から以下の様なバックアッ

ブがなされることがCDPが十分に機能するために必要である。

a 能力開発・適性発見期（おおむね入庁10～15年）においては、

- 自治体職員として必要不可欠な基礎的・共通の事項を学ぶ機会が等しく与えられること
- ジョブ・ローテーションにすみやかに対応するために新職務分野への導入教育の機会が与えられること

によって、全職員のレベルアップとジョブ・ローテーションの実施にともなうロスが図られること

b コース選択時以前の適当な時期（年齢的には35歳前後）において、

- コース選択の判断材料となる情報提供が十分に行われること
- このために、コースの概要等を説明する研修（場合によっては文書等で代替することもできるが新制度開始にあたっては研修等の場を利用した十分な対応が必要）や、研修の場を通じてのヒューマンアセスメント（職場内での評価を補足・補正し、本人に自己の適性を認識・納得させるために重要）の機会が等しく与えられること

c コース選択時（年齢的には40代前半）において

- 当該職員の人事データや研修の際のヒューマンアセスメント結果等をストックし随時相談に応じられる“カウンセリングセンター”（“人事情報コーナー”の一角に設ける）で、コースについての相談・指導を受けられること

すなわち、職員が自己の能力、適性を伸ばすと共に、それが適正に評価されるような支援をし、さらに職員へとフィードバックしていくことにより、“納得のいく”CDPの運営をバックアップしていく機能が研修に求められるのである。“納得のいく”という点がある程度以上担保されなければ、CDPは現状に比べて“先の見える”人事制度であるだけに、職員にとっては一方的なコースの押しつけ、コースへの振り分けという結果になってしまう危険性がある。それだけに、CDPの設計、導入時点から研修面でのバックアップ体制を十分に整えていくことが不可欠である。上記のア～ウの視点に立って研修面で具体的に推進していくべき事項としては、次の様なことがあげられる。

① 能力開発・適性発見期における選択（必修）制研修の導入

ジョブローテーションの期間においては、自治総合研究センターの専門実務研修、部局による専門研修を必修制あるいは選択必修研修と位置付け、職員の育成計画とリンクさせる。

又、本県の場合、課題発見能力の向上を目的として行っている「課題研修」も、能力開発・適性発見期のある段階で必修とすることも検討の必要がある。

② コース選択のための情報提供型研修

コース選択制の概要の周知を図るとともに、“研修”という日常業務を離れた場において適性判断を行う（ヒューマンアセスメント）必要がある。ヒューマンアセスメントには、いわゆる個人面接だけでなく、集団面接や外部の評価者（市民、民間企業人等）の導入、科学的な適性診断法の採用などを検討する必要がある。いずれにしても、“ヒューマンアセスメント”に関しては、本県においてはほとんど経験がないことであるので、今後の研究が必要である。

③ コース変更等のための情報提供・相談を行う“人事情報コーナー・カウンセリングセンター”の設置

イ 柔軟な発想の活力ある職員確保のために

(ア) 長期研修休暇制度の導入

今後、一層の定年延長も予想される中で、自治体職員の場合、転職が著しく増加するとは考えにくく、職員の勤続年数は 40 年余りに達する可能性が大きい。現状でも、自治体に対して、いわゆる“お役所仕事”と、役所の発想の固さが言われるわけだが、それは、役所の生活を 10 年、20 年と続け、役所的な仕事の仕方や人間関係にドブプリとつかって、マンネリ化していく職員の比率が少なくないこととも結びついており、現在は比較的“若手”に属し、役所に新風を送り来んできた“団魂の世代”の職員達も、10 年後には、外部から見れば、マンネリ化は否めない存在となっていくと考えられるのである。

このような状況の打開策として、現在、多くの民間企業でも導入されている長期の特別休暇制度が考えられる。“長期”といっても、我が国においては、勤続年数に応じて、5 日程度～1 か月位までと様々であり、有給休暇を与えるだけの企業もあれば、あわせて特別ボーナスを与えている企業もある。一方、欧米では、こうした休暇は「サバティカル・リープ」と呼ばれ、アメリカの大手企業の 10 社に 1 社が実施しているといわれる程度に普及しているし、フランスでは国が制度的にバックアップし、期間も一般的に、1～3 か月程度と、日本の場合に比べて長いものとなっているようである。

公務員の性格上、休暇の増加は難しいことが予想されるが、国際的に我が国の労働時間の長さが問題視され、週休二日制度も外圧によって実施の気運が強まったと同様に、今後は、長期休暇制度も国レベルでも普及が推進されていくことであろう。

今後、諸般の情勢を見据えながら、導入を図っていくことが望ましいと考えられるが、すでに述べたように、まず、管理者層のリフレッシュと組織活性化の方策として、“管理者長期研修制度”から着手し、次に“中高年職員の研修の充実・強化”の一環として導入し、順次、勤続 10 年程度の者にまで、拡大していく方法が妥当と考えられる。

ウ 中高年職員の活力維持のために

(ア) 中高年職員研修の充実・強化

中高年者の能力や能力開発については、様々な研究がなされているが、いわゆる体力や運動能力の減退は認められるものの、その他の能力については加齢によって特段の減退はないということである。確かに、今回、職員のインタビュー調査でも、「年齢による差よりも、基本的には個人差が問題で、中高年でも優秀な人は優秀だし、若手でもそうでない人もいくらでもいる」という意見が大半であった。

しかし、一方で、職場の高齢化による活力低下が言われることも事実である。職員アンケート調査の Q37「あなたは、仕事を行っていくうえで、知識や能力の不足を感じたことがありますか」という設問に対し、「たびたびある」と答えた比率が、年齢が上がるにつれて低下している（24 歳以下 55.2%→55 歳以上 16.0%、平均 35.5%）一方で、「たまにある」との回答比率は逆に年齢と共に上がっている（24 歳以下 43.1%→55 歳以上 67.9%、平均 57.4%）点が注目される。経験を重ねることによって知識や能力の不足を感じるものが少なくなることは当然であるが、変化の激しい今日においては経験による知識や能力だけで対処しきれないケースがふえてきていることも確かといえよう。

ここで、中高年の“能力開発”ではなく“活力維持”ということを目指しているのも上記の様な

認識に基づくものである。加齢によるマンネリ化、問題意識の稀薄化に刺激を与え、“今さら”ではなく“今から”と中高年者が認識し、自己革新、自己啓蒙の努力を続けていくきっかけを与える研修が必要と考えられる。

もちろん本報告書の他章で述べているように、管理職の場合、目標管理などが導入されれば問題意識の強化が促されるものと考えられるが、今後、中高年齢者の増加が著しく、その中で管理職となるものの比率が低下していくわけで、研修面での方策は必要不可欠なものとなっていくであろう。

“窓際族”に代表される様に、民間企業での中高年者の活性化対策は、これまで研修面からの十分な対応がなされてきたとは言い難いようである。“窓際族”的閑職ポストによる処遇や子会社への出向、その他人事面での新制度導入（管理職定年制等）などが中心で、ブルーカラーの再教育を除いてホワイトカラーに対しては教育・研修面での取り組みは手薄であった。というよりも、これまである程度の昇任昇格が保証されていたため、昇任昇格にともなう研修面での対応で事足りていたと言っても良い。

その様な中で、中高年者活性化研修として、例えば富士通の“45歳研修”や、家族やこれまでの職業生活をふりかえり今後の意欲を喚起させる機会とするようなタイプの研修、又、前出の長期研修休暇の活用などがなされている。

今後、“団魂の世代”が中高年へと移行し、この層では従来以上に昇任昇格が難しくなっていく中で、モラルと活力を維持するために、

- ① 中高年活性化研修プログラムの開発と実施
- ② 長期研修休暇制度の導入

がなされる必要がある。

①については、コース選択後、何年か経過した時点（例えば45歳）で、希望性ではなく義務制で受講することとするのが望ましい。

5 研修制度の改革 IV—断えざる研修革新のために

以上、研修制度の改革 I～III で述べてきた内容を職員の入庁から退職までの時間的経過の中で図示してみると、次のようになる。

これらは、もちろん現時点での将来見通しに立つものであり、断えざる研修革新が必要であることは言うまでもない。

しかし、研修制度、研修体系の見直しは、現実には昭和55年に“公研改革”がなされて以来、部分的な修正がなされてきたにとどまっている。“新神奈川計画”の改定状況を見ても明らかなように、県政をとりまく情勢の変化は激しく、行政改革の要請から言っても、より効率的・効果的な研修が追求される必要は言うまでもない。

しかし、前にも述べた様に、研修というものが、“多々ますます便ず”的性格のものであり、効果が測定しにくいものでもあるため、一度つくられた基本方針や研修体系はそのまま受け継がれていく傾向となりがちである。

そこで、最後に、研修革新のための諸提案をしておきたい。

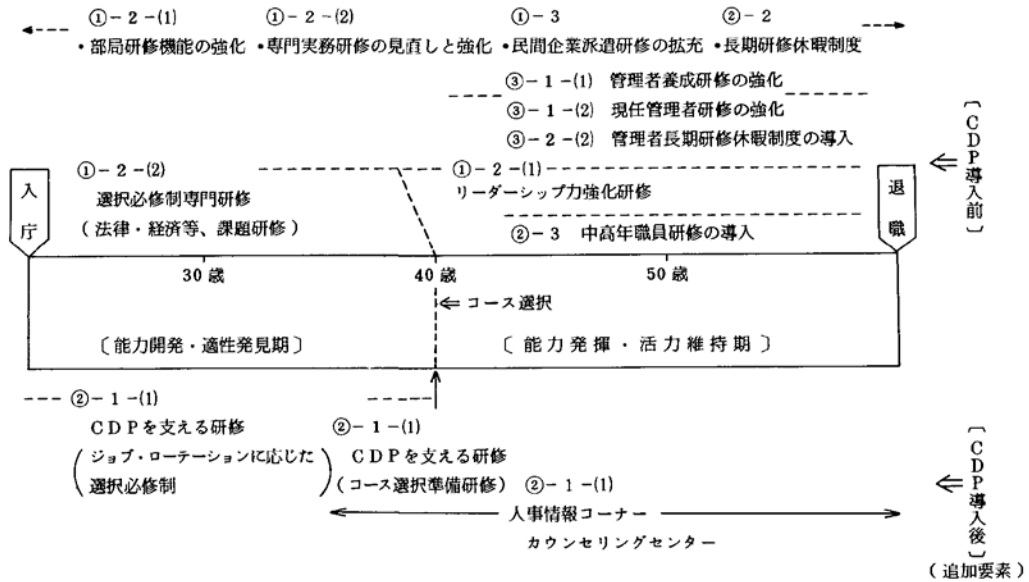


図4－ 研修制度改革I～IIIとCDP

(1) 研修ニーズ把握のための研修モニター制度の導入

現在でも部局研修担当者が機能の一部を果たしているが、庁内でモニターを選んで研修に対する要望等を集約したり、又は、現在、意向申告書の一部に設けられている研修についての設問を充実し、アンケートとして集約する等して、現状の研修担当部局の経験に頼っている状況の打開をはかる。

(2) 研修充実と研修革新促進のために

ア 人材育成のための特別予算枠制度

前にも述べたように、ここ数年来の本県の研修予算は減少してきているわけであるが、本来、研修というものは、毎年、ある一定の水準を保って行われなければ、職員の質の全体的向上にはつながらない。

そこで「人材育成のための特別予算枠制度」を設け、例えば職員の人件費総額の0.5%を充てるなどし、一定水準の確保を図るといったことができれば望ましい。民間企業でも研修部門を別会社として、本社の業績に左右されずに人材育成を行う体制をとっている所があることを参考としたい。

イ 研修機関の独立採算制化

さらに進んだ方法として、米連邦政府等で行われている“研修機関の独立採算制化”が考えられる。即ち、特別会計の研修機関として、研修講座を一講座ごとの料金制で実施し所属からの推せんや義務制研修については、部局の研修予算からの支出で、自己啓発として所属から職専免をもらって参加する場合は費用は自己負担で受講するというシステムをとる。修了できなかった場合は、所属推せんでの受講でも、費用は自己負担を原則とすることにより、研修ニーズの反映と、参加職員のコスト意識、受講意欲の向上が図れるわけである。

会計制度上の難しさはあるが、部局が職員数に応じて研修予算を持ち、義務制研修以外は必ずしも

研修講座が赤字にならないという保証のない状況は、研修の革新に多いに役立つであろう。又、研修機関をさらに進んで第3セクター化し、県内市町村職員の研修もあわせて受け入れるようにすることも考えられる。

③ 人事と研修の連携強化

以前、人事評価に研修の結果を反映していた時代があったわけだが、それとは別の意味で、人事部門と研修部門の連携の強化が重要となっていくであろう。即ち、ポスト不足に加え、職員の側からは人事情報の公開の要求も強まってくるし、人事評価の科学性・妥当性がこれまで以上に追求されていくであろう中で、通常の業務を通した人事評価を補完するデータ整備の場としての研修、研修による昇任・昇格必要要件の学習などが求められてくるからである。“納得のいく”人事を行う上で、多くの職場の人が共に集まる研修の場の活用が重要となってくるであろう。

“研修”もこのような人事面からの要請に応えるというだけでなく、“人事・冬の時代”における職員のモラル維持のために、研修面と実際の人事とで大きな喰い違いが生じたりしないよう、相互に連携を深めていくことが必要となっていくであろう。

第4節 職場における能力開発

職場における能力開発は、現場（職場）で現実の仕事を通じて行われる故にきわめて有効なものとしてとらえることができる。人間は自ら経験することによってよく学び、しかも、それがよく身につくからである。

職場における能力開発推進策として、代表的なものにOJT（職場研修）が挙げられる訳だが、これに加えて、組織活性化の手法としての小集団活動や目標管理も能力開発の観点から見逃すことのできなものと見えよう。

1 OJT（職場研修）

OJTとは、「上司がその役割の一環として、職場で部下に対して行う、仕事に関連した日常の指導^(注5)」と定義づけられ、知識・技能の修得に加え、態度変容に有効とされている。

日本学術振興会経営問題第108委員会が昭和56年に行った「企業の経営活力についての調査」によれば、OJTは民間企業における能力開発の方法として最も評価が高く（93%）、また実施率も高い（87%）という結果が出ている。しかし、いわゆる「制度的OJT」（上司が部下を育成するために計画的に、自主性開発の機会と条件を作るなどして実施するもの）を実施しているのは30%以下にすぎない、との結果もあわせて出ている。

(1) OJTの現状

神奈川県の実況についてみると、一応OJTが行われているとみることができる。しかし、その実態は、上司、先輩等による仕事の進め方といった教育・訓練によるものが大部分であって、少なくとも計画的に個々の職員の育成（能力開発）を図ることを目的とした、いわゆる制度的OJTは十分に

行われているとは言い難い。また、職場研修担当者が配慮されているものの、その役割は必ずしも明確にされておらず、OJTを行うために十分に機能していないといえるのではなかろうか。

これからの自治体に要求される職員の育成を図っていくためには、果して現状で十分なのか、と考えた場合、非常に心もとない。何故現行のOJTでは心もとないのか、現在の職場の状況と今後の自治体の在り方と照して考えてみたい。

ア 職場の状況（班員構成の変化）

かつて係制をとっていた 10 数年前頃までの職場は、トップダウンによる仕事の進め方に適した職位構成となっていた。さらに、自治体の業務も国の示す指針に基づいて行われていたものが大部分であったし、財政的にも比較的恵まれていたため、経験、前例主義（環境問題、部市問題等については必ずしも前例主義とは言い難いが）を中心とした仕事の進め方が一般的であった。したがって経験に基づく仕事の進め方を中心とした、上司、先輩によるOJTがそれなりの機能を果たしていた、とみることができる。班制がとられるようになった今日では、ラインで仕事を動かしているという基本的な部分は変わらないにせよ、職員の構成並びに仕事の質がかなり変わってきていると言えよう。かつての係制時代の係員の構成と比較して、職員の高齢化、高学歴化、高経験化の進行により、現在の班ではその構成員の能力のレベルが均質化しつつあると言えよう。言い換えれば、班員の大部分がベテランの中堅職員で占められるような状況になってきている訳である。

上記のような職員構成の変化の結果、ベテラン職員が要綱等により、マニュアル化された仕事を遂行している訳であるから、そこには上司のチェック・指導の必要性はあまり生じてこない。また、人事異動の直後では、上司と部下の実務能力を比較して一時的に逆転現象が生じることすらある。特に実務経験が物を言う職場においては、そうした事例が多くみられるようだ。この場合は上司の指導・教育は実際問題、有り得ない訳であるが、それでも上記のマニュアル化により業務遂行に支障はないし、秩序を重んじる序列社会においては、上をたてるといふ風土と、新任者には寛容の精神が働くため職場運営にとっても、さほど問題にはならない。

イ 自治体の方向（仕事の質の変化）

一方、班員構成の変化と共に、“仕事の質もかなり変わってきている”という点であるが、社会経済構造の変化に伴ない、自治体の仕事は今後更に高度化、多様化、複雑化するであろうということが予測される。この点からしても、経験、前例主義に依存した仕事の進め方レベルの指導・教育では、今後更に対応が困難になるであろう。

以上のような職場の状況並びに仕事の質の変化により、職場における能力開発の方策として、現行のOJTに期待するのは無理であると考えられる訳であるが、それでは、今後どのような形でOJTを進め、能力開発を図っていったらよいかについて考えてみたい。

(2) 自己啓発促進のためのOJT

アンケート調査Q38の結果によれば、90%以上がさらに広範な知識・能力を身につけたい、つまり能力開発の必要性を感じており、そのためには自己努力がまず必要（48.6%）と答えており、上司の指導や研修所での研修より高い回答となっている。

しかし、実際行ってきた自己啓発の内容について、積極的姿勢を示しているものへの回答があまり

高くないのは、能力開発は最終的には自己啓発しかない、ということはおわっているが、“その必要が行動のレベルにまで達しない”、ということなのか、“それとも、動機づけとなるものが不足しているため”なのであろうか。

能力開発の観点からみた自己啓発に対する評価として、前記 108 委員会の調査によれば、90%以上の企業が経営活性化にとって有効であると答えている。つまり、能力開発の重点を受動的な教育訓練よりも、能動的な自主活動に置いているといえよう。そのために、自己啓発援助策として、自主研修への援助、社外コースの紹介斡旋、推薦図書リストの配布、公的資格取得の援助、自己申告による面接指導、通信教育の集団・個別指導、専門知識・情報の提供等々を実施して側面から自己啓発を推進している。神奈川県においても、これらの内のいくつかを実施中であるが、自己啓発が十分に行われているとは言い難いアンケート調査結果からすれば、本県の援助策も十分でないということが言えるのではないか。

そこで自己啓発援助策の充実は勿論のことであるが、促進策の一つとしてOJT並びにジョブ・ローテーションとの連携を提案したい。

OJTが能力開発にとって有効な方策であるとされながら、現状の職場においては十分に機能し得なくなっている点については先に記したとおりであるが、これを自己啓発促進策として明確に位置づけることによってOJTの真の目的が達成できるのではないかと考える。つまり、本人の希望する将来の方向と上司の育成方針を合致させた上で、自己啓発の促進を中心にすえ指導・教育を行っていくいくつかの方策を体系化した考え方である。部下にとってみれば、自分の将来にかかった能力開発であり、育成計画であれば、仕事への取り組み方や自己啓発に身がはいる筈である。

具体的な展開としては、神奈川県で現在実施している職務観察（記録）表に前年度並びに本年度の自己啓発目標の欄を設け、自己啓発目標を明示した上で現行の面接による指導に加えて日常の指導・教育や計画的ジョブ・ローテーションに生かしていく方向が考えられる（ジョブ・ローテーションについては、別項で提案しているので詳しい説明は避けるが、ジョブ・ローテーションも計画的な職場配置により職員の能力開発を図っていくことを目的とするものであるから、各職場が職員に対して能力開発を十分できなければ有効に機能しない）。いうならば、自己啓発すなわち自己の能力開発を目標とした目標管理であり、またその成果も即自分自身のものとなってはね返ってくる点、職員自身にとってもメリットは大きいものと思われる。さらに、その実施も、改めて制度として導入するのではなく、現行の自己観察制度に自己啓発目標を加えることで済むことから比較的スムーズに導入できるものと思われる。現行の自己観察制度の最大の短所は、年度当初に目標の設定がなく、反省だけで進められている点である。目標がない反省はあり得ず、過程における努力や指導も期待できない。

2 小集団活動による能力開発

(1) 小集団活動の概要

小集団活動とは、「職場で自主的にグループを形成し、グループ内での話し合いにより職場の問題点をテーマとして決め、その解決策を見出し、実施するとともにその成果を確任し、反省を加えていく職員の自発的活動」と定義づけられよう。代表例としてはZD（無欠点運動）やQC（品質管

理) サークルがあげられる。これらは製品の品質向上運動として製造部門から出発したものであるが、今日では、物の品質のみならず、サービスの質の向上、さらに意識改革・能力開発にも有効であるとされ、製造部門はもとより流通部門をはじめとするサービス関係も含めて多くの企業で採用されている。さらに最近では、地方自治体においてもその効果が注目され始め、いくつかの自治体で導入され、一定の成果を上げつつある。

<事 例>

研究を進める上で、企業では、業務の性格が自治体に似ているところとして、第一勧銀、東京電力の例を、自治体では豊橋市、豊田市の例を調査した^(注6)。

ここでは東京電力並びに豊田市の実施例について、紙面の都合上そのアウトラインのみを紹介する。

▶事例－1 東京電力のT80活動

低成長下における電力需要の伸び悩みといった、他の企業同様厳しい経営環境にありながら、電気事業は地域独占事業であるため、自治体職員同様、社員の競争意識、危機意識が他の企業の社員に比較して低い傾向にあると言われている。さらに東京電力の社員構成は 55 歳前後の層と 30 代後半のいわゆる団魂の世代が大きな役割を占めており、企業の性格からくる社員の体質とあいまって、社員をどのように活性化していくかが課題となっていた。

このためには、まず企業体質そのものの改善が第一として、社員の意識改革、職場風土の革新を進めることにより、業務の効率化とコストダウン、地域社会との協調とサービスの向上、職場の活性化等を達成していこうと、昭和 57 年より、T80 活動と銘打って幹部社員の目標管理などとともに、小集団活動を開始した。

導入に際しては、十分な準備（特に幹部社員に対する教育）と推進のための組織（推進室等）を整備するなど十分な支援体制をしいた外、活動事例の発表会・表彰を行うなどして活性化並びに定着化に努めてきた。サークルへは全部門参加で、平均的なテーマ完結期間は約 3 ヶ月であり、各サークルで取り上げるテーマの大半は、ミス、ムダを減少させてサービスの質の向上をめざすものであるが、改善の成果もさることながら、その過程並びに結果から生じてくる社員の意識改革、職場風土の革新を重視している。

業務の性格上効果を具体的な数字で表わすことは難しいが、次のような成果が出てきているという。

- ① 職場で何でも話合える雰囲気が出てきている。
- ② 臭いものにはフタをするという体質から、徐々に問題点、都合の悪い点が出やすい職場になってきている。
- ③ 若い人たちの発言が増えてきている。
- ④ 改善の実現に伴う喜びがみられ、職場の活性化が図られてきている。

▶事例－2 豊田市の小集団活動

豊田市は、世帯の 6 割以上が 1 つの大企業及びその関連企業の関係者という、いわゆる企業城下町であるため、小集団活動等の精神は市民にとって日常的なものとして受け止められており、議会から

も民間の活性化策を見習うよう指摘されてきた経緯がある。

このため行政としても、社会経済の変化に対応して常に事務事業の見直しを行い、改善を続けていく努力が必要であると、56年の事務改善委員会で小集団活動の導入を決定した。豊田市の小集団活動は、行政のムリ、ムダ、ムラを解決することにより少ない経費で最大の効果を上げることを目的としている。

導入に際しては、全面実施まで約3年という長い年月をかけて準備してきた外、全面的で、きめ細かな推進体制を敷くなど精力的に取り組んできた。さらに、活動を活性化させるために、当面は1課1サークル1テーマをノルマとして課し、毎年、約半数の職員が活動に参加しており、全職員が何らかの係りをもつに至っている。

活動の効果としては、

- ① 仕事に対して職員が自ら考えたことを生かすことにより、仕事の目的目標を、はっきりさせることができるようになり、自己実現の場を提供できるような体制となった。
- ② 自分達の職場を自らよくしようとするムードが出てきた。

(2) 小集団活動と能力開発

小集団活動の概要は上記のとおりであるが、次に小集団活動と能力開発の関係について考えてみたい。小集団活動が日本でよりよく普及し、効果的にその目的が達成されているのは、我が国特有の集団志向に基づく集団執務体制という組織風土があったからこそ、と言われている。集団執務体制の特長は、終身雇用制度というこれも我が国独特の雇用慣習とあいまって、職場の行動が、「相補的役割行(注7)動」となっているのである。相補的役割行動とは、「各職場の構成員が分業と協業を通じて、相補的にその担当業務を遂行することを意味する」と説明されている。分業と協業を進めていくには、当然、情報交換や意思疎通が必要である。このことは職場内の討論を不可欠なものとする小集団活動の導入を容易にする土壌が既にできていたことを意味している、と言えよう。

一方、小集団活動という即QCサークルを連想し、その目的・効果は品質向上及びコストダウンぐらいしかあり得ないと受け止められがちである。確かに小集団活動はQCを中心として、高度成長期及び低成長移行期までは品質向上、合理化に大きく寄与してきた訳であるが、本格的な低成長期に移行してからは、社員の意欲の向上や能力向上に有効であるとして別の角度から注目されてきている。つまり、かつてのような上からの職場管理では職員のやる気を引き出し、能力向上を図るには限界があるとして、全員参加を基盤とする自主的問題解決行動である、小集団活動に期待が寄せられるようになった訳である。

人間能力開発センターが、昭和54年に代表的企業6社に対して行った「小集団活動の実態に関する調査」からも小集団活動が能力開発にとっても有効であるとの結論が導びき出されていると言えよう。調査結果によれば、小集団活動の効果として「生産技術の向上に役立つ」「仕事上での知識が身についた」「リーダーシップが身についた」「仕事が能率よくできるようになった」等に高い回答が寄せられている外、「仕事にやる気が出た」「仕事が楽しくなった」も次いで高い評価が与えられている。さらにこれらは「製品の質がよくなった」「安全が保たれるようになった」を上まわっている。

る点が注目になる。小集団活動が、もはや品質管理、コストダウンの域を越えて、意欲の向上や能力向上にその効果を期待している状況が伺えると言えよう。

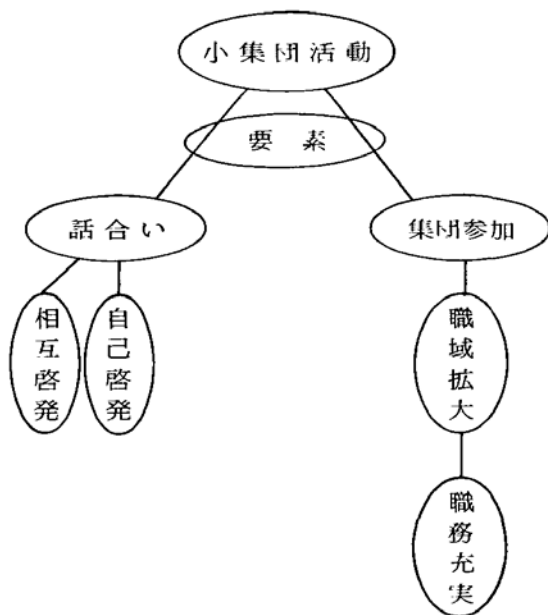
では、なぜ小集団活動が能力開発に有効であるかについて少し掘り下げて考察してみたい。

小集団活動は、一定の課題に対して、職場集団の話し合いを不可欠なものとして展開していくため、相互啓発が行われるとともに、相互刺激が生じ、これが自己啓発へとつながるといえる。

また、課題設定から解決策の実施に至るまで、全員が調査等を分担していくため、それぞれに自己学習の必要性が生じる。さらに課題によっては、担当業務以外にも係りあいをもつことになり、この結果、職場全体業務における担当業務の位置づけがより明確になる外、職務充実にもつながる。

特に職務充実については、組織の肥大化に伴う仕事の細分化によって、仕事の質の低下の問題が生じてきている今日では、これをいかにして高めるかが課題となっており、その方策の一つとして職務充実がクローズアップされてきている。この職務充実の一形態として集団参加方式というのがあり、小集団活動はその機能をあわせ持っている。つまり、職場集団全員で仕事上の課題に取り組むことによって担当業務以外の仕事も含めてその改善策を検討していくことになり、こうしたことが個人にとっては職域拡大につながり、さらに職務充実につながる、という訳である。職務充実によって仕事の質が高まれば、意欲向上、能力向上へとつながっていくことが考えられる。

概 念 図



このように考えてくると、小集団活動は、集団で取り組んでいく中で、仕事に幅、深みをもたせ、仕事をおもしろくさせる機能を持っており、この結果主体的に仕事に取り組む姿勢が生じてくることから、個人能力の向上とともに組織能力の向上にもつながると言える。

次に個人能力と組織能力の関係について触れてみたい。

東芝・人材開発部長清水勤によれば、「組織能力は単に個人能力の集合ではなく、個人の専門的、技術的能力に加えて構成員の意欲とか、責任感をあわせ備えたもの」としており、個人能力が組織能力に転化するのには「状況の求めに応じて自分の役割を的確につかみ、それを人々との協働や人々への働きかけを通して、責任をもって遂行する」という場合のみ可能であるとし、さらに、「個人能力は活用によって開発され、組織能力の高い組織はその機能を備えている^(注8)」としている。そして個人能力を開発できる組織の状態として次のようなものがあげられている。

- ① 個人、集団の活動に自発性、自律性を認めている。
 - ② 課題を掘り起し、解決に取り組むことができる。
 - ③ 自らの意志を自由に述べられる。
 - ④ 組織内の信頼関係と意志の疎通が十分はかられている。
 - ⑤ 決定が現場に近いところで行われている。
 - ⑥ 組織全体の役割や課題を構成員が理解していて、あわせて個人の役割も理解して行動している。
- 小集団活動は上記のような条件を満たしているが故に個人の能力開発につながるものとしている。

以上、小集団活動と能力開発について考察してきた訳であるが、小集団活動は、品質向上、コストダウン、事業改善、事務改善等々いかなる目的を設定したとしても、仕事に係る課題に対して、職場集団で自主的に取り組んでいくところに意味があり、この過程こそが能力開発そのものである、と結論づけられよう。

しかし、小集団活動も自主性の確保等、課題も少なくないことに留意する必要がある^(注9)。

3 目標による管理

目標による管理は、管理職の活性化の項で取り上げているので詳細については省略するが、能力開発の側面からも評価されている。幸田一男氏によれば、「目標による管理は、目標に基づく管理、統制、いわゆるノルマ管理を意味するのではなく、目標を軸とする管理ではあるが、それには目標設定への参画と自己統制、自己評価という要素を必要とする新しい考え方・理念によるマネジメント、言いかえれば“仕事と人間”とを統合する新しいマネジメント^(注10)」と説明されている。

目標による管理では、従来のように上司が部下に一方的に仕事を指示するのではなく、組織目標及び上司の目標を受けて、自らの目標を上司との話し合いを通して決めていくものである。自らの責任で決めることにより、参画意識、責任感が生まれ、それによって達成過程での自己統制も可能になるわけである。これが結果としてやる気を引き出し、自己実現欲求を満すことになる。さらに、年度末に当初掲げた目標をどの程度達成したかについて上司も交えて自己評価する訳であるから、実力主義にもつながる。自己評価に基づいて反省、次年度の改善へとつながることから、能力の伸長（能力開発）にも役立つ、という訳である。

このように能力開発にとっても有効とみられる目標による管理ではあるが、現状では管理職以外に一般職員も含めて、全職員に導入するのは困難と思われるので（目標管理は目標の設定と自己統制が条件であり、裁量権のある管理職にのみよく機能する）、ここでは、業務目標の代りに自己啓発目標をとり入れた方式を考えてみた。その内容については、前述の自己啓発促進のためのOJTで記したとおりである。

第5節 退職準備プログラム

退職ということは、人生 80 年という人生行路の中で誰もが必ず通過し、経験しなければならない道であり、人間のライフステージの一つのステップである。

端的に言って、定年を 60 歳とすれば、後の 20 年をいかに生き、いかなるライフプランを設計するかは、個々人に課せられた課題であるとしても、誰しも、貧困、病気、孤独に象徴される退職後の惨めな老後生活から抜け出し、豊かで充実した生きがいのある生活を望むことは当然の願いである。

退職準備プログラムは、そのような願いを達成するための退職に関する教育プログラムであり、その目的とするところは、「人間が退職前も退職後の生活においても、自助独立の精神をもって自己の可能性を人生のなかで追求し、豊かで充実した、生きがいのある人生の生涯が送れるよう、ライフスタイルの選択の幅を広げ、フレキシブル・ライフ・スタイルを達成することである」（『中高年活性化のための退職準備プログラム』望月衛著）。

このプログラムが、アメリカで初めて導入された理由は、1つに、医学の進歩による平均寿命の延長があげられ、2つに、定年を間近にした人にとっての退職の後の不安と緊張とそれに伴う生水性、モラルのダウンにあり、アメリカ企業の多くは、プログラムの効果を高く評価している。

わが国では、実施率はそれほど高くはないが、表 4-6 のとおり、専門団体や個別の企業等で、それぞれ独自のプログラムを開発し、急速に普及しつつある現状にあるといえよう。

しかし、「中高年齢者の問題はさまぎまであり、各社の状況も一様ではないということである。したがって、プログラムの展開にあたっては、十分に状況の整理・分析を行い、自社の状況、対象者の背景を考えたプログラム設計が必要かと思われる。それと同時に多くの中高年齢者の方々との面談から、ある時期から如何に計画的な職業生活、能力開発を行ってきたか否かが、中高年齢期以降の人生にとって、如何に重要な意味をもつかが痛感される」（『中高年齢者・管理職の人事・能力開発制度』梶原豊著）との意見にもあるとおり、退職後の健康管理、年金・貯蓄・保険の問題にとどまらず、むしろ、退職後の新たな人生の出発として、どのような分野で、自己の有するキャリアを生かし、あるいは、自己のライフスタイルを実現するために、どのようなキャリア開発を行うかを、生涯能力開発計画の中にはっきりと位置づけ、そのための機会と場を退職直前ではなく、退職後のためのキャリア開発が可能な時期（アメリカでは、退職について自覚させ認識させるための働きかけの時期として、一応 45 歳を目途としており、具体的に退職準備教育と生涯生活設計プログラムへ参加させる時期を 50 歳以上としている）にプログラム実施をすべきである。

現在、神奈川県のみならず、各地方自治体の置かれている状況は、財政の問題 1 つ取りあげてもかなり厳しい状況下にあると言えるが、「やりがい」「いきがい」のある職業生活を確保するためにも、また、社会全体の利益のためにも、退職後も含んだ生涯能力開発は急務であり、そのためには、在職中において、キャリア開発のための訓練の機会の保障と自分自らが行う姿勢が身につけていなければならない、この点からも、前述したジョブローテーションの確立は有意義なものと思われる。

表1 欧米と日本の退職準備教育プログラムの比較

	ヒューズ・エアクラフト社 (米 国)	英国退職準備協会 (産業助言サービス)	厚生年金基金連合会・(社) 中高年齢者雇用福祉協会 (人生設計教育プログラム (PREP) コンダクター 養成セミナー)	(社)日本産業訓練協会 (生涯設計コース)	日本マンパワー (キャリア・デベロップメ ント・システム)	人材情報センター (人生設計プログラム)	三菱電機労働組合 (シルバープラン)
対象	55歳以上の希望者 (配偶者、家族も可)	会員企業の退職を控えた従業員	企業・官公庁の担当者、組 合等のリーダー	全従業員	50～55歳の非管理職者	45～50歳	40歳時点の組合員、希望者
方 法	ホテルで1日半の集合研修	週1回、最高25教程まで、 専門家による講義	リーダーとしての活動がで きるようなセミナーを行う。 (講義・討議・実習等々)		集合研修と個人カウンセリ ング	家庭学習と合宿研修	2～3日間の集合研修 (合計24時間程度)
プ ロ グ ラ ム の 内 容	【1日目＝午後】 ○プログラムの説明と参加者紹介、加齢についてのクイズ ○退職計画、退職の利点について自由討論 ○退職後どこに住むか ○連邦政府の社会保障と医療制度 ○要約と明日のトピック紹介 【2日目＝午前】 ○ヒューズ社の退職恩典の説明 ○退職後の役割変化についての討論(アミーバ理論) ○新しいキャリアへの機会 ○退職者夫婦数組によるパネル討論 ○資産計画(映画「旅路の終わり」上映) ○退職後の家計財政 【2日目＝午後】 ○退職者の財政保障について討論 ○健康管理(健康法、栄養プログラム、ストレス管理など) ○2日間の要約	○退職に対する心の対応——一歩進んだ考え方が差をつける ○退職と健康—60歳の注意信号 ○仕事、有給とボランティア——それが行きづまりを防ぐために大切な理由 ○国家からの給付—国からお金を得るには42種類の合法的な道がある。 ○レジャーは何をするか—新しい関心のありかたについて、出席者による討論 ○家は変えるべきか—助言でなく、考え方やその可能性について ○経済的プランニング—あなたの財産について慎重な運用法のいくつか ○まとめ—豊かなリタイアのため、10の提言	【日程＝3泊4日】 第1会合：産業社会と中高年齢問題 第2会合：未来への挑戦 第3会合：生涯生活とPREP 第4会合：生活費と収入 第5会合：生涯経済計画と資産の運用 第6会合：税金と法律 第7会合：心身の健康設計 第8会合：自己実現のキャリア開発 第9会合：ライフ・スタイルの選択 第10会合：PREPのすすめ方 第11会合：PREPカウンセリングの手法 第12会合：PREPプログラムとその展開 ※各会合は、それぞれの専門家が講義・指導を担当する。	【日程＝2泊3日】 第1会合：これからの充実した生活を考える 第2会合：経済生活の長期設計 第3会合：生涯設計と今日からの生き方 第4会合：キャリア開発 第5会合：キャリア目標の設計 第6会合：適性職務達成のための 第7会合：これからの健康管理	【1ヶ月目の研修＝1日目】 ○プログラムの必要性と生かし方 ○欲求と目標と行動の考え方 【キャリアチェックリストの記入】 ○キャリアビジョンの設定について意見、感想の発表 【同 日＝2日目】 ○目標達成のための計画作り ○能力開発と仕事と生きがい ○時間管理について 【3ヶ月目の研修】 ○退職者の経済問題(年金、貯蓄、保険など) 【長期家族取組計画】 ○メディカルチェック ○健康管理表の作成 【6ヶ月目の研修】 ○行動実現のチェックリスト記入 ○計画と実行のギャップと問題再発見のための討論 ○最終カウンセリング	【オリエンテーション】 ○VTR「より豊かに、より美しく」の上映 ○現状チェックリストの記入と自己採点 ○家庭学習のガイダンス【家庭学習】 ○夫婦、家族でのテキスト学習 ○夫婦、家族での現状分析と話し合い ○夫から妻へ、妻から夫への手紙作成 【合宿研修】 ○現状チェックリストの分析 ○グループ討論 テーマは、家族、能力開発、健康、余暇など ○討議と出席者からの「友情メモ」を参考に行動改善計画を作成 ○行動改善計画について決意表明の発表 【フォロー対策】 ○専門家によるカウンセリング ○住宅、財産形成などライフプランの作成	【未 来】 (教材名、以下同じ) ○生涯生活設計の案内と自己チェックの実施 【ライフサイクル】 ○生涯設計立案のために必要な知識の講義と問題点の討論 【仕 事】 ○職場での幅みや問題点の討論、「脱サラ」の研究 【生きがい】 ○「定年ショック」のケーススタディ研究と討論 【健康】 ○健康な人生を送るための健康法、体力作りの指導、中年期の性について【会社の外へ】 ○隣人との交際や地域社会でのかかわり方、地域社会で生きる先輩たちの体験披露 【家 族】 ○家族とはいかなる存在か。夫婦、子供との関係について自由討論。遺言状作り。

(注) 本表は昭和54年12月24日付日本経済新聞「高齢化社会特集—広がる退職準備プログラム」所載の「欧米と日本の退職準備プログラムの比較」に、2団体のプログラムを加えて作成したもの。

出典『中高年齢者・管理職の人事・能力開発制度』産業労働調査所

第4章の注

注1 『これからの能力開発』P83

注2 専門職制度について、『感性時代の人事戦略』（西武百貨店池袋コミュニティ・カレッジ流通産業研究所）の中で、「『管理職中心主義から専門職中心主義』という人事管理のパラダイム転換は、60年代の人事戦略を展望する際の、一つの大きなメルクマールとなってくると思われるのである」と述べている。

注3 一般的に「カウンセリングとは、カウンセラー（相談をうける面接者）がクライアント（相談する側＝来談者）との間に、対話や心のふれあいをつうじてその人が主体的に自己を実現していくための援助関係をつくることである」とされるが、ここでいうキャリアカウンセリングの主な目的は、今までの職務経験、職務遂行能力、適性、将来方向等について、自己分析、上司の指導・意見、職務適性検査等に基づき、自己の能力・適性等を再認識させるとともに、将来の目標であるコースやそのための必要とする職務経験について面談を通して助言・指導等を行うものとする。

導入の方法としては、定期的にはジョブローテーション研修の中に組み入れ、また、必要に応じてうけられるカウンセリングなどを設けておくことも重要である。

注4 人材育成委員会、人材育成部会の構成メンバーは、前者については各部局次長により、後者については各部局課長代理による。

注5 『人材の育成と活用』P213

注6 この他にも甲府市、日立市からも資料を送っていただき、貴重な事例として参考にさせていただいた。

注7 『人材の育成と活用』P224

注8 『これからの能力開発』P268～271

注9 小集団活動の問題点としては、①仕事以外の仕事を押しつけられたという負担感を与えがち②時間と労力を要する③テーマ切れ等マンネリ化しがち④自主性の確保、などがいわれている。

注10 『目標管理の進め方』P30～34

提言Ⅰ 新昇進システムの確立をめざして

提言 1 評価者訓練プログラムの策定

1 ねらい

現状の評価システムでは、昇進にあたって「上司の推薦」という評価基準・方法のウエイトが高いといえる。しかし、アンケート結果では職員が現状意識している昇進基準と重視すべき昇進基準との対比において落差が著しかったのも「上司の推薦」であった。

このギャップは上司による部下の能力・適性等の評価が十分に行われていないと職員が意識していることによる。それは、評価者としての上司の人事評価に対する意識のズレや認識不足が一つの大きな原因となっていると考えられる。

そこで、評価要素・基準の明確化とともに上司の評価能力を一層高めるために、評価者訓練プログラムを提言する。

2 評価者訓練プログラムの概要

(1) 能力・適性とは何か。

ポストや職務で個々必要とされる能力や適性が具体的にどのようなものなのかを十分に認識・理解して評価に反映させられるようにする。

(2) 評価要素・基準の理解

要素や基準は一定ではなく、(1)からわかる様にポストや職務の内容によって必要とされる要素や、基準のレベルが異なり、それぞれに応じて設定されることを理解する。

(3) 第1回演習

具体例を提示し、実際に評価を行ない、いかに個々人で結果が異なるかを体験させ、その集計結果をもとに討議して、評価基準の統一を図る。この調整作業の中で、評価には能力を育成する面につながる要素もあることを再確認する。

(4) 評価の基本ルールの説明と理解

評価をする際、ハロー効果など陥りやすい傾向にある注意点について説明を行ない理解させることにより、実際の評価を行なう時に誤った評価をしない様にする。

(5) 第2回演習

グループに分けて実際の評価を行ない、グループ間の差異を検討し、意見調整の後、統一基準を設定して、理解させる。

(6) レポート提出

レポートの中で、ポストや職務による評価要素の個別化や、評価者間の評価基準の統一化、評価者の責任や役割を再認識させ、基準の統一化の重要性を強調する。

さらによりよい評価システムを確立していくためには、評価者訓練の実施とともに被評価者が自らの能力・適正を客観的に把握できる様にアドバイスを与え、指導を行っていくことが重要である。

提言 2 人事情報コーナーの設置－人事情報の流通・共有化を促進するために

1 ねらい

本論で展開してきたように、人事情報とりわけ現状の異動・昇進に関する評価要素・基準及び方法については、不明確な点が多く、そのため人事に対する不公正感・不信感等が増大し、それがひいてはモラールダウンの要因の一つともなっているところである。これはまた、現在のように高齢化・高学歴化が加速化するとともに昇任割合が低下する中においては、より一層顕著なものとなってきたと言える。

このような状況を打開していくためには、まずもって評価要素・基準及び方法が全ての職員にオープンにされ、次にその評価内容・結果が本人にフィードバックされ、適性の発見・能力の開発・育成等に資するように、これらをシステム化していく必要がある。なお、人事情報はどこまでオープンすることができるか、人事情報というものは非公開が必要ではないか、という疑問が生じてこよう。これについては、人事情報というものを原則として流通化になじむもの、否、なじませなければならぬものという意識への変革を迫る中で、真にやむを得ないものと審議会等で判断された情報に限定し非公開として取り扱うべきであると考えている。

2 概 要

- (1) 各職員に提示することが審議会等で必要と認められた個人情報及び人事に関する制度情報を収集・分析し、人事情報コーナーに保管し、提供することにする。
- (2) 次に、この人事情報コーナーを利用して、各職員が自己に関する人事情報（人事評価結果、昇任選抜試験結果など）について知ることができ、自己の適性の発見、能力の開発・育成等に資することができるようにする。
- (3) また、全ての職員が組織に関する人事情報（職位ごと・分野ごとに求められている能力、選抜試験情報、分野ごとの職務内容など）についても知ることができ、各目標に向かって自己啓発をより一層高めることができるようにする。

以上のように、収集・分析・保管されたデータは、全ての職員は自己のデータをいつでも必要な時に閲覧することができるようにし、人事情報の流通化・共有化を促進していく。

3 効 果

人事情報コーナーを設置し、人事情報を従来のように人事担当課の所有物としての位置付けから、全ての職員の共有物として位置付けることによって、人事に関する公正性、客観性、納得性等も高まり、職員が安んじて自治体業務に全力を傾注することのできる風土が醸成されるものと思われる。

提言3 専門職・専任職制度の確立とコース選択制度の導入

1 ねらい

多様化・高度（専門）化する住民ニーズに的確に対応していくためには、どの行政分野においても、今まで以上に専門的な知識・経験の蓄積が必要とされている。自治体はそれぞれの行政分野についての専門家（プロ）を育成するとともに能力ある人材が十分にその能力を発揮できる機会を与えなければならない。そのためには、専門職制度を確立し、職員個々の能力・適性等が十分発揮される体系的、計画的な人材育成と能力活用が必要である。具体的には、採用時からの「ジョブローテーション」を実施する中で一定期間を経たのちに、今後携わっていく行政分野もしくは職務分野を各人が自ら選択する「コース選択制度」の導入が必要である。ここでは、昇進ルートの複雑化をめざす「専門職・専任職制度の確立とコース選択制度の導入」を提言したい。

2 制度の概要

級	管理職コース	専門職コース	専任職コース
10	部長	理事	—
9	次長	副理事	専任監
8	室課長(代理)	専門主幹	専任主幹
7	班長(主幹)	主幹	主幹
6		副主幹	
5		主査	
4		主任主事	
3		主事	
2		主事	
1		主事	

(1) 専門職、専任職のいずれも、管理職に対比させた時、広い意味でのスタッフとして位置付けることができるが、以下にそれぞれの具体的な内容を示す。

ア 専門職

行政・職務分野の中で、一般的な職務能力だけでなく、極めて高度の専門的な資質が要求される分野もしくは所属において、その分野の専門家として位置付けられた職をこう呼ぶ。管理職と同様に、重要かつ高度の意思決定にも参画する。

具体的な分野例：経理・財務（財テク担当）、訟務、労務、税務、用地、政策・計画担当、文化行政担当、「一般土木」、「建築」などの「技術職」の担当分野等。

イ 専任職

ある特定の行政分野及び職務分野を、長期にわたり経験することにより、深い造詣を有する

に至った職員に、その分野のエキスパートとしての位置付けをする職をこう呼ぶ。高度の意思決定に参画することは、専門職ほど多くはないが、それぞれの分野の「生き字引」的存在として、その果たすべき役割は大きい。

- (2) 主幹の段階で「管理職コース」、「専門職コース」、「専任職コース」のいずれかのコースを各人が選択したうえで、それぞれの職務の内容に応じた選抜が行われるものとする。
- (3) 専任職には、特に役職任期制は設けないが、管理職及び専門職については、その使命なり責任の大きさから、この制度が適用される必要があると考える。そのため、例えば、管理職コース中の課長でいた職員が、任期が過ぎても次長になれないため課長のポストから外れなければならないというようなことが、少なくとも理論的には起こりうる。この場合の解決方法の設定は一つの課題ではあるが、少なくとも、専任職のポストにより処遇するという発想だけは、決してつべきではなく、能力・適性等があり、その職に適しいと評価された場合にのみ限るべきである。
- (4) このコースの中に入った後であっても、各人の意向と適材適所を柱としていくという面からは、やはり、コース見直しの機会は、最少限であっても残しておくべきであろう。もちろん、この時期以前におけるコース選択の段階ほどの弾力性を持ちえないことはいうまでもない。

提言 4 新職務給システムの導入－職務給制度の職能資格制的運用

1 ねらい

低成長経済下で組織拡大が難しく、かつ職員構成の高齢化・高学歴化が進むなかで、団塊の世代を中心に昇任割合の低下による不満が増大している。

これに対して現行の職務給制度では、いかに能力があろうとも職が上位に移行しなければ相応の処遇が得られないため、本来的にこうした状況に対応する機能を持ち得ず、現在、処遇職の増加等属人的要素が入り込んでいる。これは昇進管理などにおいて、客観性、合理性、納得性を欠くため、職員の不満を生じ、また組織における意思決定過程の非効率化を招いている。

このような状況に対処するため、ポスト（職）とは別に個々人の職務能力によって処遇し、職があかなくても昇格が可能である職務給制度の職能資格制度的運用について提言する。

2 新システムの概要

(1) 「自治を担う職員像」の明確化

民間企業の経営においては、企業は人なりとして経営理念を基礎に明確な「期待される人材像」が確立され、それに沿って能力開発、能力評価が行われている。今日この人材像の当否あるいは徹底は、企業経営の盛衰にかかわるものとなっている。自治体についても、各種の施策の成否は職員に負うところが大きいわけだから、人事システムを考える場合に限らず「自治を担う職員像」を明確にしておく必要がある。したがって職能資格制度は、この職員像の明細区分の機能を持つため、その設計・運用にあたってはその趣旨を十分反映するものでなければならない。

(2) 新職務給制度の導入モデル

地方公務員法に職務職階制及び職務給の原則が規定されているため、法改正の働きかけをするとともに、現行制度を主に運用面で職能資格制度的に修正していくことが必要である。すなわち表のとおり制度上の手直しは最小限とし、職務調査の実施、職能要件書の作成・活用、職務遂行能力による昇格など運用面における全面的な改善を行う。

- ア 資格制度的運用は主幹までとし、主事は職務能力の発展段階に応じてA～Cを設ける。
- イ 組織として望ましい資格別人員構成は明確にする。
- ウ 標準滞留年数は、一般的にその年数で昇格できる能力を身につけることを期待したものである。
- エ 昇格は、毎年の職員個々人の職務遂行能力に対する人事評価によって行う。
- オ 昇進については、ライン・ルートとスタッフ・ルートを設け、スタッフ・ルートは専門職、専任職に適するポストとする。

(3) 効 果

新システムは、職能要件書を活用して能力評価、自己啓発、CDPなどの能力開発をシステム化でき、また専門職、専任職などの処遇を明確にできる。

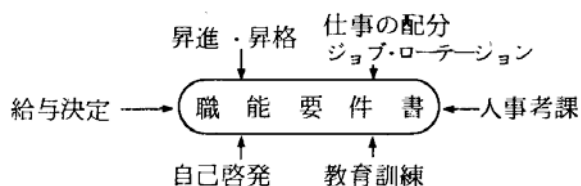


図1 職能要件書を軸とした人事処遇システム

表2 新職務給システムのフレーム

級	職 名 (資格運用)	標準在級年数 (モデル年数)	職 名 ライン・ルート	職名・スタッフ・ルート	
				専門職	専任職
10	/	/	部 長	理 事	—
9			次 長	副 理 事	専 任 監
8			課 長	専門主幹	専任主幹
7	主 幹	∞(41)			
6	副 主 幹	6(35)			
5	主 査	4(31)			
4	主任主事	3(28)			
3	主 事 C	3(25)			
2	主 事 B	3(22)			
1	主 事 A	5(—)			

提言 II 管理職の活性化のために

提言 1 新しい管理職選抜制度をめざして

1 ねらい

アンケート調査などによると、多数の職員は昇進は努めて職務能力中心の基準によって選考されるべきなのに、現状は、必ずしも仕事中心の評価とは言い難い「上司の推薦」が大きな割合を占めているとみている。また昇進するタイプの上位3位は、「上の人とつながりのある人」「要領よくたちまわる人」「上役の意にあまり逆らわない人」とみなしている。

今後、昇進特に管理職登用は一段と厳しさを増していくなかで、公正で明確な基準が示されないままでは昇進が行なわれれば、不満は益々募り、職員のモラールダウンを招くことは明らかなことである。まして、これからの自治体が直面している課題の複雑さ、困難さと、管理職の職務上のリーダーの重要性を考慮すれば、管理職の選抜は、職務遂行能力を中心としたトータルな評価が、可能な限り追究される必要がある。

以上のように、我々は管理職の選抜に関しては、適材適所を旨とした選抜方法の導入と、その制度が十分機能するための条件について提言する。

2 概要

その最適な方法として、我々はヒューマンアセスメント方式をメインとした管理職登用選抜を提唱する。またこの導入に際しては次の事項が十分に満たされなければ、導入の効果が得られず、かえって多数の職員のモラールダウンを招きかねないことに、十分に留意しなければならない。

1. 登用人員はあらかじめ明示されており、有資格者は誰でも平等に受験できること。
2. 選抜は管理職の適材適所を旨としたもので、減点主義ではなくすぐれた能力を評価するものであること。
3. 受験結果は必ず本人にフィードバックされ、各人のレベルを周知させると共に、選抜されなかった職員にとって、次回のチャレンジのアドバイスとして活かされること。

なお、選抜は自治体の総意を反映したものであることが求められるので、選抜に関し、基準の明確さ、判定の公正さ、職員の納得性が確保されるよう、常に検討を加えていく機関を設置する必要があるだろう。

提言 2 管理職の目標管理制度の導入

1 ねらい

管理職自身は仕事に対する意欲は高く、複雑で高度な仕事を望んでいるが、管理職に対する周囲の評価は必ずしも適わしいものとは言えないことがアンケート調査及び職員インタビューからうかがえた。

我々は、このギャップを埋めつつ、管理職の仕事に対する意欲を組織的に生かす方策を「目標管理」を通して探ってみた。

また、現状を分析してみると、管理職の能力を十分に引き出し得ない組織的な課題は、権限の不
明確さと、横断的・縦断的コミュニケーション体系の未整備だと思われる。これらの課題を改善し、
管理職の能力を十分に発揮してもらい、管理職の活性化を組織の活性化へとつなげていくものとし
て、我々は管理職への目標管理の導入と、そのための留意すべき事項及びその機能を維持発展させ
る方策について提言する。

2 概 要

目標設定の過程では、上司、部下、関係セクションとの調整がはかられ、また実施に際しては、
事業の進捗状況だけでなく、事業の問題点や工夫すべき点などもはっきりしていく。管理職のリ
ーダーシップを中心に組織が統合されれば、協調的コミュニケーションが図られ、仕事を通して部
下の適性が把握され、能力を生かしていく方向へと進んでいく。また管理職が自ら作成した目標に、
自分でチャレンジすることは、本人の能力をも高めていくものだろう。

以上のように、管理職への目標管理の導入は、組織活性化へとつながってくると思われる。

次に、目標管理を自治体へ導入するに際し、留意しなければならない事項は次のとおりである。

1. 目標には仕事の効率的な達成が目指されていないと見做さず、それには最小の経費で最大の効
果というコスト意識が盛り込まれていること。
2. 目標達成に対する評価は、管理職個人の評価とするよりも、組織全体の評価に重きを置くこと
によって、管理職を中心としたその後の活動の共通課題とすること。
3. 自治体組織では数量化しにくい仕事が多いために、目標の設定が抽象的になるきらいがあるが
できるだけ具体性を帯びた目標であるよう工夫すること。

なお、目標管理を機能維持させていくものは、制度の導入だけでは不十分であり、職員の積極的
な姿勢と組織風土の醸成も不可欠であることが、十分に認識されていなければならない。この風土
醸成のために、トップ層は十分意を用いなければならないと、導入は上からの押しつけでなされること
がないよう、十分に配慮されなければならないといえる。

提言 3 人事課の機能充実と管理職支援体制の確立

1 ねらい

目標管理の導入は主に業務管理の面に着目したが、管理職の人事管理面に焦点を移すならば仕事
中心の職場で個々人の適性を見出し、また組織に対する帰属心一辺倒ではない若手職員のモラルア
ップを達成していくためには、各職場での個別のできめ細やかな人事管理がクローズアップしてく
る。この中心的担い手は課長を中心とした管理職であろう。

この、現場主義的個人人事管理に応じて、人事課の機能はどうかを下記のとおりに提言す
る。

2 概 要

- (1) 人事課は、従来にも増して、人事の総合的施策を明確にし、それを各職場の管理職に周知し
なければならない。

- (2) 人事課は、人事のスペシャリストとして、各職場の管理職をフォローし、バックアップしていく体制を整えること。具体的には、①人事管理マニュアルを作成し統一的な基準のもとに人事が運営され、所属や上司がかわっても、職員には一貫した人事方針が貫徹されるようにすること。②各管理職が抱えている個別的な問題を、全体的な問題として捉え直すために、人事に関する定期的な検討会を持つこと、などが考えられる。

提言 4 管理職の同一職位の任期制

1 ねらい

組織も新陳代謝がはかられなければ沈滞してしまう。これを未然に防止し併せて有能な中堅職員のポストを確保することにより組織の一層の活性化を図る方策として、我々は管理職の同一職位の任期制を提言する。

2 概要

具体的には、課長代理以上の職位にある職員の同一職位の就任期間は、ある一定年限と定め、その間に上位の職位に昇格しなければ、その職位から退いてもらうシステムである。

このシステムを採用することによって、

1. 管理職は安住の地位ではなく、問題解決への意欲と強い責任感のもとに最大限に能力を発揮してもらう
2. 各職位の在職期間の幅を設定することによって、管理職の高令化を防ぐ
3. 高齢化社会及び定年制延長化傾向の中で、中堅職員の管理職登用ポストを用意できる等が可能となり、それは、組織の活性化へとつながってくると思われる。

提言 III 能力開発主義確立のために

提言 1 ジョブローテーションの確立—めざせCDP—

1 ねらい

今までの人事管理の主眼は、ゼネラリスト養成、即ち管理職養成に置かれていたために、この管理職中心の昇進ルートに乗らない限り、個々の職員の能力の発揮が必ずしも十分になされていたとは言えず、ましてや、組織内部において、高齢化、高学歴化が進行し、団塊の世代が益々昇任年齢の引上げや昇任割合の低下をもたらしている現状にあっては、個々の職員の能力開発→能力活用→能力処遇をいかに行うかは、今後の人事管理を行ううえできわめて重要な課題であると言える。

そこで、われわれは、今後の人事管理のあり方を、従前の単線型昇進ルート（ライン管理職中心）から複線型昇進ルート（ライン管理職とスタッフ専門職との両立）へ変更するとともに、個々の職員の能力開発も将来の各コース（管理職コース、専門職コース、専任職コース）に応じた計画的、系統的ローテーション（ジョブローテーション）を行うことが必要であると確信する。

これからの人材育成は、個々の職員の能力、適性を引き出し、開発し、そして活用するとともに、個々の職員にとっても、能力、適性の範囲や程度がどのようなようであり、将来どのようなコースが設けられており、それらのコースに進むためには、どのような職務経験や教育研修等を行うことが必要であるかが明確になっていなければならない。

そこで、ここでは、職員の多様な能力を生かした専門職制度の導入を前提として、能力開発主義に基づくジョブローテーションの確立とその実施にあたっての留意点を併せて提言したい。

2 概 要

- (1) 採用されてから管理職等の選抜が行われるまでのおおむね 20 年間を、ジョブローテーション期間とし、この期間の前期（第一ステップ）においては、幅広く職務経験をすることにより、多能化を図るとともに、後期（第二ステップ）においては、将来のコースを目標として、それぞれの職務分野や行政分野における専門家を目指したローテーションとすること。
- (2) 個々の職員の自主性、自律性をベースとして、それぞれの職員の能力、適性に応じた個別の育成（能力開発）計画を策定し、ローテーションは、この育成計画に従って実施すること。
- (3) この育成計画にあわせ、自己啓発（資格・免許取得目標や各種セミナーの参加等）、教育研修計画（研修所における課題別研修やジョブローテーションのための研修、あるいは民間等への派遣研修等）、OJT（職務を通じての目標管理の導入等）等が、リンクしていること。
- (4) 現在ある人事異動基本要綱と自己申告制度のあり方を、上記の視点から改めるとともに、個々の職員の能力、適性を客観的、公正に評価し、能力開発を実効あらしめるために、人材育成委員会（各部局においては同部会）を設置すること。

3 効 果

人はみな誰でも自分の持っている能力を生かしたいと思い、その結果が正しく評価されることを望み、そこに「やりがい」「生きがい」を見い出そうとしている。殊に、職員の価値観が多様化し、

知的水準が高まる中で、この願いは益々強くなっている。

今職員が望んでいるのは、従来の厳密な管理主体型の組織や人事管理ではなく、個々の職員の自己実現が可能となる人事システムである。

上記のジョブローテーションの確立は、個々の職員の自主性、自律性に基づく職員自らの能力、適性に応じた将来設計を可能とするとともに職員のモラルアップをもたらし、ひいては組織の活性化につながるものといえる。

また、このジョブローテーションの確立により「個人の能力開発と業務の遂行を長期プランに基づき、体系的・計画的に実施し、個人の目標と組織の目的を共に達成していこうとする人材開発を核とした総合人事施策」即ち、CDP（キャリアデベロップメントプログラム）を導入することが可能となるであろう。

提言 2 研修制度の改革—自治体を支える職員の パワーアップと組織活性化のために

1 ねらい

本論で明らかにしたように、県職員の大半は能力や知識を一層身に付けていく必要を感じているものの“研修所等への研修”に対する期待は、必ずしも高いとは言えない。今後の行政ニーズの変化に対応して、自治体が政策主体として機能していく上では、上記の状況をふまえ、職員のニーズの実態に対応した研修を行っていくとともに、業務多忙で希望制研修への参加は難しい職員が大半を占める事実に着目し、職員の研修機会の確保を図っていくことにより、まず職員個々人のパワーアップを図っていく必要がある。

さらに、パワーアップされた個人の能力が十分に発揮できるような組織・風土の醸成が不可欠であるが、この点についても、組織にとって大きな影響力を持つ“管理者層”の研修が有効であると考えられ、上記の二点に沿って提言を行いたい。

2 概 要

(1) 職員の専門性強化のための研修機会の確保

職員個人のパワーアップという点から見ると、まず自治体職員として求められる専門性を身につけ、深化していくことを主眼に、自総研研修の再編、各部局の研修機能の強化を図っていく必要がある。さらに、義務的必修制あるいは選択必修制とすることによって、職員全体の専門性強化のための機会を確保する。

(2) 民間企業派遣研修の充実・強化

さらに高度の専門性とセンスを身に付けた職員を民間企業派遣研修の拡充・強化によって養成し、当該分野の“プロ”としての能力、知識、そして外部へのネット・ワークを持つ“キー・パーソン”としての機能を果たしていくことが期待される。

(3) 長期研修休暇制度の導入

“人生 80 年時代”にあって、柔軟で新鮮な発想、地域社会に密着した問題意識を失わずに 40 年以上にわたる仕事への取り組みができるよう“長期研修休職”制度の導入を図っていく。

(4) 管理・監督者研修の刷新・強化

組織活性化のために管理者層の研修を、養成段階から充実、強化する。即ち、監督者段階の研修を現在の一律型から個別ニーズ対応型への移行を図ることにより実効あるものとする。さらに、課長代理級、課長級以上の研修については、人事評価とのリンクも行うなどして管理者層の流動化等と並んで厳しいものとする。あわせて人事評価者としての訓練を導入し、“人事”を通じての組織の活性化を図っていく。

3 効 果

(1)、(4)で述べたように、研修全般を担当職務に密接に結びついた内容で、義務的な内容のものウエイトを高くすることにより、自治体行政のプロとしての職員養成につなげていくことができよう。

一方、(3)のような新たな制度の導入によっては、一層の自治体職員の市民性、地域性の強化が図られるであろう。

ここでは、CDPの部分の提言と重なるので述べていないが、将来はCDPと研修をリンクさせること、又、新昇任システムの研修面からのバックアップも必要となってくることを付言したい。

提言 3 能力開発のための小集団活動の制度化

1 ねらい

自治体で実施されている小集団活動の目指すところは、ムダ、ムラ、ムリの追放に代表される事務改善からはじまって、業務改善、あるいは新規施策の提案、さらには小集団活動を通しての意識改革、体質改善、能力開発等を目的とするなど様々である。

小集団活動は、「仕事の改善を職場討論を通じて自主的に進める」ことに意味があり、これに近いものとして職場会議などが行われている。しかし、制度としては位置づけられていないために能力開発を目的として展開していくには不十分であると言えよう。

そこで職場討論を活発にすることにより能力開発を推進していく制度としての小集団活動を取り入れることを提言したい。

さらに、小集団活動による提案を、現在行われている職員提案制度に組み入れることも併せ提言したい。

現行の提案制度にはグループによる提案もあるわけだが、業務に関連した提案がその業務の主管課以外からなされた場合、往々にして出された提案の現実性や提案事項の対象職場のセクショナリズム等によりその実現性に問題が生じがちであり、ひいては提案制度そのものを形骸化させるおそれがあるといえる。しかし、当該職場から自分達の問題として提案するものであれば、その実現はより確かなものとなり、提案制度そのものにたいする評価も一層高まるとともに、小集団活動参加への動機づけとなるであろう。

2 概 要

(1) 小集団活動の具体的進め方

- ア 基本的には一般的に行われているQC手法による展開を原則として進めていく。
- イ サークルメンバー全員で、原則として勤務時間内に行う（1回当たり1時間前後の会合時間で効率的に行う。したがって、資料等は作成者を予め分担して事前に配布しておくことが望ましい）
- ウ 1テーマについての活動期間は3～6ヵ月を基準にし、テーマの性質からしてこれより長期になるものは1年を限度とする。
- エ 職場によっては事務改善をテーマとすることに馴染まないところ（例えば企画的業務を行うセクション）、あるいは業務改善以外の問題点で改善策に予算化等の条件が伴うもの（新規事業の提案等）のテーマについては、サークルとしては改善策の検討に留めサークルとしての提案に結び付けていく。
- オ 小集団活動の推進体制として、部局推進委員会（課長代理クラスで構成）を設置する。
- カ 相互啓発を図り活動を活発にするために、各サークル間の情報交換や教育・普及活動を行う（機関誌の発行、発表大会、リーダー交流会等）。
- キ 討論を深めるためには、時間内の活動では不十分である場合には、宿泊研修も行えるものとする。

(2) 導入に際しての留意事項

- ア 十分な検討期間を用意し、導入に際しての問題点、導入方法等について、プロジェクトチーム等で事前に十分詰めておく。
- イ 十分な教育期間を確保し、仕事以外の仕事、過重な負担として不満が生じないように、その必要性並びに効果について職員に十分説明する。特に管理・監督者層には十分な教育が不可欠である。
- ウ 試行期間を設け、モデル職場等を選定しテスト試行した後、問題点をチェックして全面施行する。全面施行に際しては、ノルマあるいは強制とせず、あくまでも職場メンバーによる自主的活動を基本としていく。
- エ 目的はあくまでも職員の能力開発が基本であるから、テーマ並びに改善案の成果にあまりこだわらず、さらに進めかたについても職場の実情にあわせ自主性を尊重し形式主義に流されないようにする。

参 考 文 献

- 『日本的経営の転機—年功制と終身雇用はどうか』 安藤喜久雄・石川晃弘編 有斐閣 81年4月
- 『地方公務員、その未来像』（地方の時代／実践シリーズ 12） 磯村英一・坂田期雄編著 ぎょうせい 84年1月
- 『人事管理の要点』 岩城繁典編著 学陽書房 85年3月
- 『日本の経営組織』 岩田龍子 講談社 85年10月
- 『人材殺しの時代』 江坂 彰 文藝春秋 85年4月
- 『人材格差の時代』 江坂 彰 PHP 86年4月
- 『地方公務員の基礎知識』 及川謙三編 第一法規出版 81年4月
- 『今、人事部にロマンがあるか』 奥井禮喜 労働基準調査会 84年12月
- 『人事管理』（『地方公務員新研修選書』22巻） 鹿児島重治 学陽書房 84年11月
- 『昭和 52 年度研究チーム報告書—自治を支える人材育成プログラムの開発』 神奈川県公務研修所 78年7月
- 『昭和 53 年度研究チーム報告書—神奈川県における組織活性化の課題と方策』 神奈川県公務研修所 79年8月
- 『あすの人事制度』 神奈川県人事委員会 81年5月
- 『男女雇用機会均等法とこれからの雇用管理の方向』 関東経営者協会人事・賃金委員会 86年4月
- 『人事・労務革命』 岸 恒男 東洋経済新報社 84年11月
- 『人材育成の進め方』 桐村晋次 日本経済新聞社 85年11月
- 『職能資格制度—その設計と運用』 楠田 丘 産業労働調査所 85年8月
- 『能力主義による終身雇用の再設計』 楠田 丘 日本能率協会 81年1月
- 『21世紀のサラリーマン社会』 経済企画庁総合計画局編 東洋経済新報社 85年8月
- 『目標管理の進め方』 幸田一男 産能大出版部 86年3月
- 『高齢化社会における人事管理の展望に関する調査研究報告書』（財）高年齢者雇用開発協会 85年3月
- 『分社』 酒井邦恭 朝日文庫 86年5月
- 『管理職の選抜及び養成に関する研究報告書』（財）自治研修協会 85年3月
- 『人事システムの研究』 塩沢 茂 PHP研究所 85年10月
- 『自治体の人事・機構』 自治体人事・機構研究会 自治体研究社
- 『感性時代の人事戦略』 西武百貨店池袋コミュニティカレッジ流通産業研究所 ダイヤモンド社 85年2月
- 『人事の時代』 関本昌秀編著 ダイヤモンド社 80年6月
- 『昭和 57 年度、昭和 58 年度全人連任用部会研究報告』 全国人事委員会連合会 83年
- 『多様化時代の人事管理』 地方行政運営研究会公務能率研究部会 自治省 86年1月
- 『地方公共団体における職員の士気高揚策』 地方行政運営研究会公務能率研究部会 自治省 84年3月

- 『地方公務員月報』 86年6月号 第一法規出版
- 『これからの職能資格制度』 堤 要 (労政時報別冊) 労務行政研究所 84年6月
- 『採用の実務』 土屋 洋 日本経済新聞社 83年12月
- 『自己啓発のすすめ』 中川昌彦 日本実業出版社 83年9月
- 『タテ社会の人間関係』 中根千枝 講談社 72年7月
- 『中高年活性化のための生涯的職務設計』 長町三生 日本生産性本部 81年2月
- 『これからの能力開発』 中山三郎編著 泉文堂 83年12月
- 『職能資格制度活性化の条件を探る』 日本生産性本部生産性労働資料センター 日本生産性本部
85年3月
- 『なぜCDPか』 人間能力開発センター 82年8月
- 『能力評価研究会報告』 能力評価研究会 86年1月
- 『人事システムニューウェーブ集』 アーバンプロデュース出版部 85年9月
- 『NR I Search』 85年12月号 野村総合研究所
- 『地方自治の可能性』 ジュリスト増刊総合特集19 有斐閣 80年7月
- 『実践人事評価システム』 服部 治 マネジメント社 86年1月
- 『流通サービス業のTQC』 服部吉伸 日本実業出版社 86年3月
- 『経営管理論』 藤芳誠一 丸善 85年1月
- 『リーダーシップ』 松井賚夫 ダイヤモンド社 85年4月
- 『モチベーション』 松井賚夫 ダイヤモンド社 82年8月
- 『高齢化時代の賃金管理』 三品 収 日本労働協会 81年2月
- 『資格・賃金・考課—その三位一体化』 宮下憲二 開発社 84年7月
- 『中高年活性化のための退職準備プログラム』 望月 衛 (社)中高年齢者雇用福祉協会 80年8月
- 『人事管理の革新』 山田正喜子 有斐閣 85年12月
- 『人材の育成と活用』 吉川栄一 早大出版部 80年4月
- 『革新する管理職』 吉川栄一 日本生産性本部 85年8月
- 『自治体職員の意識構造』 寄本勝美・下條美智彦編著 学陽書房 81年5月

あ と が き

研究チームは自治体及び職員をとりまく状況を検討するとともに、アンケート調査やインタビューでいただいた異動、昇進や人事評価など職員の置かれている状況の厳しさや問題点についての意見を参考にいくつかの領域に研究分野を絞ったが、それらが十分展開しきれたものとは思っていない。この報告書は我々職員がこれからの人事システムを考えていくための素材と考えている。大いに積極的な批判を期待したい。

ところで職員の高齢化、高学歴化の急速な進行にともなう、昇任割合の低下や昇進年齢の上昇などは、団塊の世代に集約されるかたちで、彼らが退職する 21 世紀初頭まで続くのであろう。そして、例えば管理職になれるのは同期採用の中でも 4～5 人に 1 人という状況が確実に出現するのである。そうしたとき残る 3～4 人、比率でいえば約 80%の職員は自治体での職業生活をどのように送るのだろうか。8 時間という時間の切り売りや割り切ってしまうのだろうか。

上位の職（ポスト）につかねば、仕事の内容、質、権限などが高まっていかない現状のラインポスト中心の昇進システムが維持されるならば、能力はあっても昇進からはずれざるをえなかった職員が仕事にやりがい（充実感）をもって当たれる機会は益々少なくなってくることは明らかである。

すでにその徴候は現れている。この問題を我々が「総論としては分かるが、私だけはなんとかなるのではないか、今はなんとかなっている、人事当局がなんとかしてくれるのでは」といった意識で先送りしてしまうならば、それが現実となった時に対処しえないものになってしまう。

こうした状況に対して確かに人事当局も十分に考えるだろう。しかし、それよりも職員自らがこの到来する状況を正確に認識し、自分の問題として捉え、昇進によらずとも仕事を通して自分たちの自己実現を可能とする人事システムとは何かを考え、人事当局とともに新しい人事システムの構築に向けて参加し、協働することが必要なのである。

最後に、アンケート調査やインタビューにご協力いただいた神奈川県、川崎市、横須賀市、藤沢市、厚木市の職員の方々並びにヒヤリングに快く応じていただいた自治体、企業の担当者の方々、適切な指導助言をいただいた北大路信郷（政策情報システム研究所）、奥田健二（上智大学教授）、佐藤 竺（成蹊大学教授）氏に深く感謝申し上げます。

とりわけ北大路氏には長期にわたり研究チームにお付き合いいただき、貴重な示唆をうけることが多かった。重ねて感謝申し上げます。次第です。

「職員構成の変化に対応した人事システム」に関する研究チーム

桐 生	晃	商工部商業観光課	チームリーダー
五十嵐	寛	都市部相模川総合整備事務所	
西 村	明 夫	環境部環境総務室（前川崎地区行政センター商工部）	
宮 武	元 司	企業庁水道局茅ヶ崎事務所（前平塚事務所）	（サブリーダー）
吉 川	伸 治	総務部人事課	（サブリーダー）
井 上	従 子	自治総合研究センター	
皆 川	敏 明	川崎市総務局人事課	（サブリーダー）
高 木	英 俊	横須賀市職員部人事課	
須 山	瑞 洋	藤沢市総務部職員課	
今 村	恒 雄	厚木市総務部職員課	
白 井	真	自治総合研究センター	（コーディネーター）