

博士学位論文審査要旨

2017年7月8日

論文題目： 管理職昇任志向の低下と組織マネジメント
—地方公務員を中心として—

学位申請者： 武井 大輔

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 太田 肇

副査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

要 旨：

近年、わが国では地方自治体を中心に公務員の管理職昇進志向の低下傾向が顕在化しているが、階層型組織における昇進志向の低下は、組織の機能面において望ましくない影響を及ぼしかねない。本論文ではこのような問題意識をもとに個人のインセンティブに焦点を当てながら昇進志向の変化をモデルで説明し、昇進志向回復のために有効な対策について仮説を提示した。そのうえで公表資料により仮説を裏付けた。

第1章では複数の地方自治体において管理職昇任志向が低下していることを示すとともに、その理由について説明した。第2章では国内外における公務員の昇進制度について紹介している。第3章では Barnard = Simon の組織均衡論に基づき、昇進、ならびに昇進試験受験の意思決定メカニズムについてモデル化し、仮説として提示した。第4章では複数の自治体における公表データを用いて仮説の裏付けを行った。その結果に基づいて第5章では管理職昇進志向を回復させるために有効な対策について論じた。

本論文の主要な仮説、ならびに研究によって明らかになったのは次の点である。

昇進の意思決定を左右するのは、昇進によって獲得できる正の誘因と昇進に伴う負の誘因のバランスである。ただ公務員を取り巻く今日の環境を考えれば、正の誘因を増加させるのは容易でない。したがって昇進志向を高めるには負の誘因を減少させることが現実的である。また正と負のバランスに影響を与える認知的要素を改変させるのも効果的だと考えられる。

そこで負の誘因や認知的要素に改変を行った自治体に注目し、時系列の統計的データにより改変の前後で管理職試験の受験率がどれだけ変化したかを分析した。その結果、仮説どおり負の誘因を減少させたり認知的要素を改変させたりすることが管理職志向の回復につながるということが明らかになった。

このように本論文は管理職昇進志向を理論的にモデル化し、そのモデルの妥当性を公表データによって裏付けた点が独創的である。またそこから得られた実践的なインプリケーションには大きな政策的価値がある。

よって、本論文は、博士(政策科学)(同志社大学)の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2017年7月8日

論文題目： 管理職昇任志向の低下と組織マネジメント
—地方公務員を中心として—

学位申請者： 武井 大輔

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 太田 肇

副査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

要 旨：

2017年7月8日午前10時から11時の60分間、同志社大学志高館において公聴会方式で総合試験を実施した。最初に申請者が30分間、論文内容についてプレゼンテーションを行い、そのあと主査および副査との間で質疑応答が行われた。

報告内容ならびに質疑応答は的確で論理的に一貫性のあるもので、質疑の回答については主査および副査から納得が得られた。それによって研究に必要な関連分野の専門能力を有することが確認された。なお、部分的には問題点や今後の研究課題も指摘されたが、これらは論文の価値を大きく損なうものではない。

研究に必要な英語能力については、論文中に多数の英語文献が参照・引用されており、研究に必要な英語能力を有することが確認された。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 管理職昇任志向の低下と組織マネジメント
－地方公務員を中心として－

氏名： 武井 大輔

要旨：

第1章 行政組織の危機

行政組織は、法令や規則に基づき業務の権限と命令、服従関係などがピラミッドのような階層関係で形成されている組織である。組織の階層が増えるほど、上位の職位で組織を運営する管理職が管理できる範囲に影響を及ぼし、管理職の資質が問われる。横浜市、神戸市、北九州市、名古屋市における昇任試験を受験しない理由を調査したアンケート結果では、管理職に否定的な回答が上位となっている。横浜市の係長昇任試験の受験者数はピーク時の約6分の1まで減少し、受験率も有資格者の6.9%と低水準を記録した。東京都や名古屋市など他の自治体でも昇任試験の受験者数減少が顕著となっている。

行政組織の管理職を取り巻く環境は決してよいものとはいえず、ストレスや人間関係で負担が過重になっている傾向がうかがえる。管理職として不祥事や事故の責任を取り、有罪判決や失職まで被ってしまっているケースまで発生している。さらに、人間関係や過労、精神疾患などで自ら降格を申し出る管理職が近年増えている。管理職にかかる負担が大きく、管理職の魅力が低下する要素が増えてしまっていることも、管理職が忌避されるマイナス要素である。

第2章 行政組織と昇任

本研究の研究対象は行政分野における人事行政の部分であるが、経営学分野における組織論、人事管理論、昇進管理論などの学問分野の知見にも依拠しながら先行研究を踏まえた考察を行った。日本の自治体組織は地方自治法の規定に沿った編成がなされているが、時代や市民ニーズの変化とともに自治体組織も変遷を繰り返している。「遅い昇進」と呼ばれる日本企業の昇進管理と同様に、自治体の昇進管理もある程度の年数あるいは職位まで同期採用の職員が横並びで昇任していく遅い昇進方式となっている。地方公務員法では、成績主義の原則を前提とし、職員が職務遂行能力を有するかどうかを正確に判定するために試験を導入することが明記されており、一部の自治体では昇任試験を導入している。

各自治体の昇任試験実施状況については、政令指定都市で実施率が高い傾向にあり、他の自治体においても東京都内の自治体や人口の多い地方自治体ほど昇任試験実施率が高くなる傾向がある。その一方で、昇任試験の受験率が少ないことなど昇任試験について何らかの課題を抱えた自治体が存在している。昇任試験は、組織の中間層に位置する30代の職員を対象に、多肢選択式試験や記述式試験などといった筆記試験、面接試験、論文試験、実技試験、適性試験などを、勤務評定と組み合わせて実施している。試験の実施内容は多岐にわたるかつ試験対象年齢が結婚や出産、育児などと重なってしまい職員に対する負担が大きいのが現状である。昇任試験の受験

率が低い原因の1つでもあり、受験率を改善させるためには管理職への負担のみならず試験に対する負担の改善も求められる。

第3章 「組織均衡論」から分析した昇任の理論的モデル・仮説

Barnard-Simon の「組織均衡論」でもって行政組織の昇任について説明を試みた。「組織均衡論」は組織の存続条件として「誘因 \geq 貢献」であるとしており、個人のモチベーションを説明する理論となっている。行政組織マネジメントの問題は、将来的な行政サービスの低下や市民への不利益を招きかねない大きな問題である。職員1人ひとりのモチベーションを引き出すための組織マネジメントについて、Barnard-Simon の「組織均衡論」の視点から昇任試験受験率低下の問題を考察した。

正の誘因と負の誘因が相互に関係しあい、公務員特有の魅力あるいは負担が発生し、組織への参加または不参加につながる仕組みとなっている。行政組織では、組織への不参加は組織の離脱に直結しないが、行政組織の参加・不参加には3段階の参加・不参加が存在する。1段目は行政組織への参加・不参加の段階である。2段目は、上位職位への参加・不参加の段階である。3段目は、昇任試験への参加・不参加の段階である。以上3段階の参加・不参加の意思決定場面において、それぞれ正の誘因・負の誘因が作用している。

本研究の研究対象における地方公務員の昇任において、「昇任葛藤天秤」が成立するという仮説を検証することを意図する。昇任試験受験に際し、受験するかしないか心の中で葛藤している様子を、天秤の原理で説明したものである。正の誘因が多くなると、昇任志向は増大に作用する。この動きを「昇任葛藤天秤」において、左側の天秤皿が重くなり天秤が左側に傾くという動きに例えた。管理職手当を増やす、あるいは管理職の待遇・給料を増やすといっても、公務員の給料が削減されつづけている最近の状況では、正の誘因を増やすのは困難である。負の誘因を減らす方が現実的であり、天秤の右側にあるものを取り除く、あるいは負のインセンティブを減らすことが、現状の最善策である。管理職としての精神的負担や体力的負担などを取り除くことで、「昇任葛藤天秤」を左側に傾け、昇任試験受験行動に移せるかが、本研究のターゲットである昇任試験受験率の改善につながる。

また地方公務員の昇任は、昇任試験を受験しなくてもそれなりのスピードで昇任していくシステムである。「通勤電車」のシステムのように、わざわざ特急に乗車して労力と負担をかけなくても、準急に乗車してそれなりのスピードで目的地までたどり着けるシステムに例えた。地方公務員はわざわざ労力と負担をかけて昇任試験を受験しなくてもそれなりの地位まで昇任する。年数が立てば（昇任試験受験に向けた多少の努力をしなくても）上位の職位に昇任できるため、職員は昇任試験を受験して昇任するキャリアを選ばない傾向にある。

第4章 各自治体における昇任試験の検証

各自治体における昇任試験受験結果の検証に基づき、近年各自治体で相次いでいる昇任試験受験率の減少原因を分析した。都道府県・政令市・中核市・首都圏の一般市を中心とした昇任試験を実施している各自治体に対して、過去の昇任試験受験結果に関するヒアリング調査を行った。ある時点で受験率が減少したまたは上昇した自治体について、なぜ受験率が減少あるいは増加したのか原因と背景を考察した。

職位別超過勤務時間についてのデータの提供を受けた自治体のデータから、係長が相対的に忙しいという結果を得ることができた。昇任試験を受けない理由や昇任したくない理由についての

職員アンケート結果からは、仕事と家庭・プライベートとの両立のバランスを重視して昇任を諦めている職員が多くなっていることもわかった。係長と非係長の年収格差も低く、計算上は係長と非係長の年収の逆転現象が生じていてもおかしくない状況で、モチベーションの低下につながりかねず昇任試験受験率減少の一因となっている。

その一方で、試験負担軽減が一定の受験率改善効果を生み出すことも、複数の自治体の昇任試験受験結果から判明した。試験勉強の負担軽減は負の誘因を軽減することにつながり、精神的負担や体力的負担などを取り除くことで最終的には昇任試験受験行動の不均衡を調整する効果として作用している。本番の昇任試験に先駆けて筆記試験部分だけ前もって受験できる制度は、負担軽減の一環として効果を成すことも事例検証から判明した。また、中途採用の職員は新卒採用の生え抜き職員よりもキャリアアップへの意欲や職務に対する積極性が高く、受験率改善や行政組織活性化へのキーマンとなりうることもわかった。そして、家庭や個人の事情で昇任試験受験をやむを得ず回避している職員が相当数潜在している。彼らは今後の昇任試験受験行動を鑑みる上で重要な要素となる集団であり、いかに昇任行動に結びつけるかが昇任試験の低受験率改善の鍵となる。

第5章 本研究の総括

組織均衡論についての研究成果及び事例研究の結果により、昇任試験の受験行動に影響を与える正の誘因と負の誘因について整理した。正の誘因には、待遇、名声・評判・地位、仕事の権限や裁量・中身の大きさがあげられる。負の誘因には、残業時間、人間関係、ストレスがあげられる。正の誘因が大きくなる、あるいは負の誘因が小さくなると昇任志向は増加に転じ、昇任試験の受験者は増える。その一方で、負の誘因が大きくなる、あるいは正の誘因が小さくなると昇任志向は縮小に転じ、昇任試験受験者の減少につながる。近年は管理職手当や給与削減などで管理職の待遇は小さくなる傾向にあり、正の誘因は小さくなる傾向にある。また、職員の削減や行政ニーズの多様化などの背景から負の誘因は大きくなる傾向にある。そのため、近年の各自治体の昇任受験者数減少傾向に結びついている。

財政上の問題等から管理職手当を増やす、あるいは管理職の給料を増やすことが困難であっても、管理職としての精神的負担や体力的負担などを取り除くことで、昇任試験の受験行動に結びつけることを事例研究の検証結果から発見できた。仕事・権限・裁量などといった待遇以外の正の誘因を増大することで昇任志向を増大させることができる。また、残業時間・人間関係・ストレスなどといった負の誘因を縮小させることによっても昇任葛藤天秤の均衡を維持することができる。管理職にかかる負担を軽減したり、正の誘因と負の誘因との不均衡を整えたりすることが、将来的な昇任試験受験率の改善に直結すると考える。その具体的方法として、試験負担軽減、管理職関連の情報提供、仕事の権限・裁量の増大などがあげられる。また、昇任願望があるものの家庭や個人の事情等で受験を回避している職員に対しては、子育て世代の職員への配慮や管理職の人間関係・労働時間の改善、専門管理職制度導入など様々なキャリアパスの提供などにより職員の士気維持に自治体組織あるいは人事部門が積極的に寄与していくことが望まれる。

(3,992 文字)