

国土交通政策研究第17号

わが国におけるNPM型行政改革の取組みと
組織内部のマネジメント

2003年1月

国土交通省国土交通政策研究所

前主任研究官 岡本裕豪

主任研究官 頼あゆみ

前研究官 矢澤真裕

はじめに

わが国では、バブルの崩壊以降経済の停滞が続き、累積債務の増大に伴う財政的な制約が強まっている一方で、社会・経済の成熟化に伴う公共サービスへのニーズは増大し、かつ、多様化している。このような社会状況の変化を背景に、複雑高度化した行政課題に対し、機動的かつ透明性の高い行政運営が求められるようになってきている。これに対応して、情報公開、政策評価等の制度が導入されるなど、行政運営のあり方が、国民からわかりやすく、より効果的・効率的に行われる方向へと転換してきている。しかし、情報公開、政策評価等の制度は、それを行うこと自体が目的ではなく、国民本位の行政運営が行われているかどうかをチェックし、その結果を次の政策に活かすための仕組みに過ぎない。国民と向かい合い、行政サービスを提供するのは、こうした仕組みではなく、行政担当者自身であり、行政組織そのものである。これらのあり方が国民のニーズに適ったものとなっていなければ、せっかく取り入れられた情報公開や政策評価等の仕組みも形骸化してしまう。「公務員制度改革大綱（平成13年12月25日閣議決定）」においても、「政策立案能力に対する信頼の低下、前例踏襲主義、コスト意識・サービス意識の欠如など、様々な厳しい指摘」があるとの認識の下、「真に国民本位の行政を実現させるためには、公務員自身の意識・行動自体を大きく改革することが不可欠」とされており、一連の行政改革の中でも、サービスの提供主体としての公共部門のあり方に着目している。

そこで、本研究では、このような時代の要請を視野に入れ、国民本位の行政に不可欠な組織内部のマネジメントをテーマとして取り上げることとした。当研究所では、これまで、New Public Management の研究を重ねてきているが、国民・住民を顧客とする顧客主義への転換は、New Public Management の大きなポイントの一つである。

研究は、当初、行政部門と民間部門の相違点の分析から検討を進めたが、その結果、行政部門と民間部門の組織マネジメントには類似点も多く、民間部門で活用されているマネジメント理論が行政分野においても活用し得ることがわかってきた。そこで、本報告書では、20世紀を通して民間部門で得られた組織内部のマネジメントに係る知見について、公共部門でどのように活用するかに焦点を当て、政策の立案とその効果的・効率的な実行という二つの切り口から整理した。本研究の成果が行政実務の現場で活用され、政策評価制度等の制度的枠組みと“車の両輪”となって働き、国民にとって目に見える効果もたらされることを期待する。

本研究に当たっては、滋賀大学経済学部 太田肇教授と京都大学経済学部 田尾雅夫教授から貴重な知見とアドバイスをいただいた。ここで改めて心から感謝を申し上げたい。

平成15年1月

国土交通省国土交通政策研究所

前主任研究官 岡本裕豪

主任研究官 頼あゆみ

前研究官 矢澤真裕

本研究の要旨

現在、新たな行政管理手法として世界的に注目されてきている New Public Management は、経営学や経済学に理論的根拠を置きながら、民間企業における経営手法等を積極的に導入することによって、効果的・効率的な行政運営を行い、質の高い行政サービスの提供を実現しようとするものである。その特徴としては、経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績と成果による統制（政策評価）を行う、市場メカニズムを可能な限り活用するため、民営化、エイジェンシー化、組織内部への契約型システムの導入、民間委託等を積極的に進める、顧客主義へ転換する（住民をサービスの顧客とみる）、組織をフラット化する（ヒエラルキーの簡素化）などが挙げられる。

効果的・効率的な行政運営を行い、質の高い行政サービスを提供するには、政策評価手法、民営化等の NPM 型行政改革のツールを取り揃えると共に、組織、人事等の内部マネジメントすなわち業務運営面の改革とを二つの推進力としていく必要がある。

一方、NPM 型行政改革の目標が国民という顧客の満足の最大化を目指すものだとすると、そこで重要なのは、第一に、国民の望むことを具体的に政策目標として設定すること、第二に、設定された目標に従って行政サービスを最速で国民に提供することの二つに整理することができる。前者は、顧客である国民のニーズを的確に把握し政策目標として設定するという意味で、政策決定過程に関するものであり、後者は、その政策目標に従い行政サービスを国民に提供するに際してその能力を最大限に発揮するという意味で、業務の効率化に関するものである。

それら二つの切り口について、20 世紀初頭より活発に研究され、また、民間企業経営において活用されている組織内部のマネジメントに関する考察の成果は、現在求められている公務員の行動原理とそれを実現するマネジメントのあり方の理論的背景として、公共部門にも応用し得るものである。具体的には、（ ）国民の望むことを政策目標として設定し得る政策決定プロセスの構築の方法として、枠組みである組織形態の考え方であり、（ ）その政策目標に従いアウトカムを国民に提供するに当たっての業務の効率化の方法として、公務員へのインセンティブの付与の考え方である。

（キーワード）NPM、公務員制度改革、組織、人事、マネジメント、インセンティブ

目 次

第1章 わが国における NPM 型行政改革の背景と現状	1
1.1 New Public Management とは	1
1.2 外国の状況	1
1.3 わが国における NPM 型行政改革の必要性	1
1.4 わが国における NPM 型行政改革の現状	2
(1) 省庁再編、独立行政法人制度の創設等、組織改革	3
(2) 情報公開、パブリック・インボルブメント等透明な行政の構築	4
(3) 政策評価制度	4
(4) 公務員制度改革	5
第2章 NPM 型行政改革における「組織内部のマネジメント」の目的と その意味するもの	7
2.1 NPM 型行政改革における組織内部のマネジメントの目指すもの	7
2.2 現在の行政が直面している組織内部のマネジメント問題	8
2.3 求められる公務員の行動原理とそれを実現するマネジメントのあり方	9
第3章 公務員制度改革の実現のためのマネジメント手法	11
3.1 マネジメントにおける2つの視点	11
(1) 第一の視点・・・生産性の向上を目指す	11
(2) 第二の視点・・・適切な戦略策定、意思決定を目指す	12
3.2 適切な意思決定を達成するための組織作りとその活用方法	13
(1) 適切な意思決定を達成するための組織作り	14
(2) 構築された組織という枠組みを有効に機能させるために	15
(3) 民間企業における取組み	19
3.3 インセンティブの付与の仕組みとその活用方法	20
(1) 組織の構成員にインセンティブを付与する手法	20
(2) 応用された手法を有効に機能させるために	24
～能力主義制、成果主義制の要となる、公平・公正な評価～	
(3) 民間企業における取組み	25
おわりに	27
補論1 組織の要素についての考え方	29
補論2 インセンティブの付与に関する基礎的研究の成果	31
1. ホーソン実験	31
2. 欲求五段階論	35
3. 意欲要因 - 環境要因論	36

4 . 目標設定理論	37
5 . 期待理論	38
6 . 強化理論	39
7 . 公平理論	40
參考資料	41
参考文献	45

第1章

わが国における

NPM 型行政改革の背景と現状

第1章 わが国における NPM 型行政改革の背景と現状

1.1 New Public Management とは

New Public Management（以下、「NPM」という。）とは、経営学や経済学に理論的根拠を置きながら、民間企業における経営手法等を積極的に導入することによって、効果的・効率的な行政運営を行い、質の高い行政サービスの提供を実現しようとするものである。これは、現在、新たな行政管理手法として世界的に注目されてきている¹。

その特徴としては、経営資源の使用に関する裁量を広げる代わりに、業績と成果による統制（政策評価）を行う、市場メカニズムを可能な限り活用するため、民営化、エイジェンシー化、組織内部への契約型システムの導入、民間委託等を積極的に進める、顧客主義へ転換する（住民をサービスの顧客とみる）組織をフラット化する（ヒエラルキーの簡素化）などが挙げられる²。

1.2 外国の状況

1980年代以降³、アングロ・サクソン諸国や北欧諸国においては、財政的な制約や社会の成熟化に伴うニーズの多様化・複雑化を背景に行政部門の効率化が進められてきた。それらの取組みは、国ごとに違いはあるものの、市場メカニズムの活用、国民を顧客とみなした顧客満足の追及、業績の具体的な測定といった共通点に着目して、NPMと総称されるようになった。

具体例を挙げれば、イギリスでは、Economy、Efficiency、Effectivenessの3Esの追求を目標に掲げており、Economyは費用の絶対額の節約を、Efficiencyは費用対産出量の比率の高さを、Effectivenessは成果（アウトカム）の大きいことを意味している。最近良く聞かれる“Value for Money (VFM)”とは、「支払ったお金に相当するだけの価値」を意味し、前述した3Esと同義とされる⁴。

1.3 わが国における NPM 型行政改革の必要性

ところで、わが国では、バブルの崩壊以降経済の停滞が続き、累積債務の増大に伴う財政的な制約が強まっている一方で、社会・経済の成熟化に伴う公共サービスへのニーズは増大し、かつ、多様化している。このような社会状況の変化を背景に、行政サービスの構造改革が迫られてきた。これは、前述の国々のNPM型行政改革をめぐるかつての状況と軌を一にするものであり、これらの国々と同様に、わが国においても、財政制約の下で、顧客たる国民の満足の最大化を目的とした効果的・効率的な行政運営、質の高い行政サービスの提供が要請されてきたものである。

¹ 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（平成13年6月26日閣議決定）においては、「新たな行政手法として、ニューパブリックマネジメントが世界的に大きな流れ」となっており、NPMの「基本的な方向性に沿って、具体的な改革を引き続き精力的に進めていく必要がある」としている。

² 大住莊四郎(1999)

³ イギリスではサッチャー政権となった1979年5月から。また、北欧諸国では、例えばスウェーデンでは、1634年以降には独立したエイジェンシーや小さな省が存在しているが、それをNPM型行政改革として捉えるかどうかは、判断が分かれるところである。

⁴ 鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史(2000)

1.4 わが国におけるNPM型行政改革の現状

ここでは、わが国における行政改革の取組みについて見ていくことにする。

わが国の行政改革は、池田内閣時代の1962年の第一次臨時行政調査会以降を見ても、数多くの取組みがなされてきた。それらをNPM型か否かを区別するのは、先に述べたように、NPM自体の定義に決まったものが無く、正確に区別し得るものではない。そこで、ここでは、名実共に戦後最大級の行政改革となった、中央省庁等改革の始まる契機を与えた行政改革会議の最終答申を、今般の一連の行政改革のスタートラインと考え、それ以降の行政改革について見ていくことにする。

橋本龍太郎首相（当時）を会長とし、平成8年11月21日に発足した行政改革会議は、内閣機能の強化、国の行政機関の再編成、行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等を柱とする「中央省庁等改革」を謳った最終報告を平成9年12月3日に取りまとめた。中央省庁改革推進本部によれば、これには、4つの柱がある。一本目は「政治主導の確立」、二本目は「縦割り行政の弊害を排除」、三本目が「透明化・自己責任化」、四本目が「スリム化目標を設定」である。これら4本柱とそれぞれの柱を構成する施策については、以下の通りである⁵。

<省庁改革の四本柱>

政治主導の確立

- ・ 国民主権の明記・・・内閣の行政権と国民主権の関係を確認。
- ・ 総理大臣の発議権を明記し、その立案を助ける内閣府を新設
- ・ 政治任用・・・内閣官房の幹部は特別職として政治任用化。
- ・ 副大臣制等・・・各省大臣の政治主導を支える補佐体制を新設。
- ・ 政策審議会整理・・・政策の決定は内閣の責任で行うことを明確化。

縦割り行政の弊害を排除

- ・ 権限から任務へ・・・権限規定の廃止、任務（行政の目的）に基づく省庁再編成。
- ・ 府省間の政策調整・・・内閣府の総合調整と府省相互間の調整。
- ・ 政策評価・・・まず各府省が自ら評価。総務省に第三者機関を設置。

透明化・自己責任化

- ・ 独立行政法人化・・・独立行政法人は、「適正さと効率性」の両面から目標を設定し、事業運営を開示。役人の自己責任で管理。各府省と総務省設置の第三者機関による二重チェックで評価し公表。
- ・ 政策評価の公表
- ・ パブリック・コメント手続・・・規則の改廃は広く国民の意見を聞く。

スリム化目標を設定

- ・ 省庁再編成・独立行政法人化・審議会の整理他民営化・民間委託・廃止等の改革により業務を減量化
- ・ 新規採用の抑制を含め全体目標は国家公務員定員の25%削減

⁵ <http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/pamphlet/index.html>

これらの目標は、NPM の考え方と正に軌を一にしている。「政治主導の確立」は、国民主権の再確認という視点であり、すなわち NPM の考えで言う、「顧客主義」に対応するものである。また、「縦割り行政の弊害を排除」は、「顧客主義」に立った行政サービスを目指そうとするものであると共に、「権限」ではなく、「業績と成果による統制」という「任務」に着目しようとするものである。そして、「透明化・自己責任化」は、「市場メカニズムの導入」、「政策評価の導入」により、その達成を想定するものである。最後の「スリム化目標を設定」についても、NPM の特徴の一つである、「市場メカニズムの活用」と合致する考えである。

以上のように、今般の中央省庁等改革は、日本における NPM 型行政改革と考えられる。それでは、以下その具体的事実関係について、簡単にまとめることにする。

(1) 省庁再編、独立行政法人制度の創設等、組織改革

行政改革会議最終報告においては、「欧米先進諸国へのキャッチアップを課題とした時期に形作られた現行制度は、今日にあっては、その総合性、機動性、効率性、透明性、国際性等の各側面において様々な機能不全が生じている」との認識から、「制度疲労に陥りつつある戦後型行政システムから、21 世紀にふさわしい新たな行政システムへ転換していくこと」を目的に、省庁再編を行うべきことを述べている。それを受ける形で、中央省庁等改革基本法第 4 条第 2 号において、「国の行政が本来果たすべき機能を十全に発揮し、内外の主要な行政課題に的確かつ柔軟に対応し得るようになるため、・・・新たな省の編成を行うこと」を基本方針の一つとして規定した。縦割り行政の弊害の排除、行政のスリム化（行政機能の減量）・効率化、を念頭に置いて実施された。その結果、国務大臣の数 20 人以内を 14（特別な場合に 17）人以内、省庁の数 22 を 12、官房及び局の数 128 を 96 に削減した。

また、独立行政法人制度については、「国民のニーズに即応した効率的な行政サービスの提供等を実現する、という行政改革の基本理念を実現するため、政策の企画立案機能と実施機能とを分離し、事務・事業の内容・性質に応じて最も適切な組織・運営の形態を追求するとともに、実施部門のうち一定の事務・事業について、事務・事業の垂直的減量を推進しつつ、効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図る⁶」ことを目的に、策定された。民営化・民間委託の推進と共に、ダウンサイジングと成果の効率性・透明性の向上を目標にしたものである。

このような独立行政法人の基本的な考え方は、基本法第 4 条第 4 項の規定「企画立案機能と実施機能の分離」に基づいている。より噛み砕いて言うと、国の仕事であっても、直接国が行う必要のない事業について、出先機関や検査事務等の実施機能、サービス部門を切り離し、中央省庁等から独立させ、それぞれに法人格を持たせ、民間の運営ノウハウを取り入れ、組織をスリム化させることを目的にしている。独立行政法人は、自主性・自発性および透明性を備えた法人を目指し、予算の使い方や業務の運営・計画の策定等の自由裁量を独立行政法人に認める代わりに、業務の実績の評価や情報公開等に関する制度を設けている。

この流れは、国の事務や事業の見直しを行い、国が行う必要性がないものは、民間や地方公共団体に移譲するという、「官から民へ」、「国から地方へ」という、行政組織の減量・効率化の基本原則に基づいている。

⁶ 行政改革会議最終報告（平成 9 年 12 月 3 日）

(2) 情報公開、パブリック・インボルブメント等透明な行政の構築

行政情報公開制度については、平成6年12月19日に総理府(当時)に設置された行政改革委員会による「情報公開法制の確立に関する意見」(平成8年12月16日)まで遡る。平成8年12月25日に閣議決定された「行政改革プログラム」においては、同行政改革委員意見を「最大限尊重し、できる限り早期に法律案をまとめるべく作業を進める」ことが示され、平成11年5月7日に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が制定され、平成13年4月1日より施行されている。

政策評価制度による評価結果の公表等と合わせて、中央省庁等改革基本法第4条第7号に規定する「行政運営の透明性の向上を図るとともに、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるものとする」とに込めている。つまり、公正で民主的な行政運営の実現、行政に対する国民の信頼を確保する、国民に対する説明責任の徹底が図られている。具体的な取組みとしては、下記のようなものが挙げられる。

- ・ 独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の施行(平成14年10月1日より)
- ・ 行政改革大綱に定める「公会計の見直し・改善」に向けた取組みの実施
- ・ 「規制の新設又は改廃に係る意見提出手続」(いわゆるパブリック・コメント)の推進
- ・ 行政手続法の遵守・周知

(3) 政策評価制度

行政評価システムについては、行政改革会議最終報告では、「法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能が軽視されがちであった」とし、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要であるとした。また、政策評価を通じて、評価や各種情報が開示され、行政の公正・透明化を促進する効果も期待するとしている。

この最終報告を受ける形で、平成10年6月9日に中央省庁等改革基本法が成立した。同法第4条第6号に、「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること。」と規定し、中央省庁等改革の基本方針の一つとした。

実際に政策評価制度は平成13年1月より導入され、全政府的な取組みの指針である「政策評価に関する標準的なガイドライン」(平成13年1月15日政策評価各府省連絡会議了承)に基づき、具体的な活動が進められた。当ガイドラインでは、政策評価の目標として、国民に対する行政の説明責任(アカウンタビリティ)を徹底すること、国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること、国民的視点に立った成果重視の行政へ転換することを目的に掲げた。また、評価の視点として、目的の妥当性や行政が担う必然性があるかなどの「必要性」、投入された資源量に見合った結果が得られるかなどの「効率性」、期待される結果が得られるかなどの「有効性」、政策の結果の受益や費用の負担が公平に配分されるかなどの「公平性」、前掲した観点からの評価を踏まえ、他の政策よりも優先的に実施すべきかなどの「優先性」の5つを示した。

一方、ガイドライン等の実施要領によるものではなく、法律に基づく政策評価の実施を確保することが重要であるとされたことから⁷、平成13年6月に、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定され、さらに、同年12月には、この法律の規定に基づいて「政策評価に関する基本方

⁷ 国土交通省(2002)

針」が閣議決定された。この法律は、平成 14 年 4 月 1 日から施行されている。現在、各府省はこの法律及び基本方針の枠組みの下で政策評価に積極的に取り組んでいる。

(4) 公務員制度改革

わが国の「公務員制度改革大綱」においても、真に能力本位で適材適所の人事配置を推進するとともに、能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ給与処遇を実現する、あるいは職員の主体的な能力向上や業務への取組みを促し、組織目標の着実な達成を図るための「新人事制度の構築」や、公共部門が時々刻々変化する行政課題に迅速・的確に対応し得る能力を常に確保していくための多様な人材の確保等、さらに、組織のパフォーマンスの最大化を図り、時代の要請に応じた総合的・戦略的な政策立案、国民のニーズに応えた効率的な業務執行を実現するための「組織のパフォーマンスの向上」を掲げている。それは、主にインセンティブを付与する施策を通じた公務員自身のパフォーマンスの向上と複雑・高度化する現代社会に対応した意思決定の確保という双方の改革を実現することにより、顧客（国民）満足度の最大化を目標にした、効果的・効率的な行政運営、質の高い行政サービスの提供を目指すものである。

第2章

NPM 型行政改革における

「組織内部のマネジメント」の目的と

その意味するもの

第2章 NPM 型行政改革における「組織内部のマネジメント」の 目的とその意味するもの

前章で述べたとおり、NPM 型行政改革の特徴としては、経営資源の使用に関する裁量を広げる代わりに、業績と成果による統制（政策評価）を行う、市場メカニズムを可能な限り活用するため、民営化、エイジェンシー化、組織内部への契約型システムの導入、民間委託等を積極的に進める、顧客主義へ転換する（住民をサービスの顧客とみる）、組織をフラット化する（ヒエラルキーの簡素化）などが挙げられる⁸。

しかし、政策評価手法、民営化、組織のフラット化等のNPM 型行政改革のツールを取り揃えても、それだけでは十分でない。なぜならば、これらツールを実効的に機能させる必要があるからである。その鍵を握っているのが行政運営を担う構成員のパフォーマンスといえる。効果的・効率的な行政運営を行い、質の高い行政サービスを提供するには、政策評価等の手法と、「組織、人事等の内部マネジメントすなわち業務運営面の改革とは、“車の両輪”で推進していく必要」がある⁹。

以上のような認識は共通のものとなっており、例えば OECD では、行政改革に係る研究の一環として、NPM の研究のほか、1998 年から公務員の人材資源管理 (Human Resources Management) についての調査・研究に取り組んでおり、例えば、「公共部門における人材資源管理の傾向 (Trends in Human Resource Management in the Public Sector)」等のレポートを発表している¹⁰。

その他、イギリスでも、「サービス提供合意 (Service Delivery Agreements 2001-2004)」において一つの項を設け、優秀な構成員確保のための目標設定を行っている¹¹。すなわち、優良なサービスの提供のためには優秀な労働力が必要であるとの観点から、「政府の現代化白書 (Modernising Government (1999))」等に即して、人事管理上の施策 (給与システム、女性やマイノリティの採用、官民の人事交流等) について取り組むこととしている¹²。

このように、行政の効率化を実現するための NPM 型行政改革の推進に当たっては、組織内部のマネジメントは、欠く事ができない大きな柱であると考えられる。そこでまず、NPM 型行政改革における組織内部のマネジメントに関して、何に焦点を合わせるべきかということについて、ここで整理しておくことにする。

2.1 NPM 型行政改革における組織内部のマネジメントの目指すもの

そもそも、1.3 で述べたように NPM 型行政改革が国民という顧客の満足の最大化を目指すものだとすれば、そこで重要なのは、第一に、国民の望むことを具体的に政策目標として設定することであり、第二に、設定された目標に従って行政サービスを適切に国民に提供することだと考えられる。前者は、顧客である国民のニーズを的確に把握し政策目標として設定するという意味で、政策決定過程に関するものであり、後者は、その政策目標に従い行政サービスを国民に提供するに際し

⁸ 大住 莊四郎(1999)

⁹ 国土交通省(2002)

¹⁰ <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN+home-11-nodirectorate-no-no-no-11,00.html>

¹¹ <http://www.detr.gov.uk/sr2000/index.htm>

¹² 鈴木敦・岡本裕豪・安岡義敏(2001)に詳しい。

てその能力を最大限に発揮するという意味で、業務の効率化に関するものである。

前述した通り、これら二つはいずれも現実の公務員というマンパワーによって担われるものであり、組織論や制度論に限らず、現実の公務員をどのように行動させるかという「公務員の行動原理」に関わる問題である。

2.2 現在の行政が直面している組織内部のマネジメント問題

こうした顧客満足の視点からみて、現在のわが国の行政はどのような問題を組織内部のマネジメントに関して抱えているであろうか。

わが国に近代的な官僚組織が成立してから100年以上が経過し、国民主権の現憲法体制になっても半世紀以上が経過しているが、「公務員の行動原理」という点からみれば、古典的なマックス・ウェーバーの官僚制論が理念型としてはまだ妥当するものといえる¹³。そこで、以下では、ウェーバーの官僚制論に沿って論じることとする。

まず、ウェーバーによる官僚制の特徴から説明する。ウェーバー型官僚制の構成要素としては、以下のような12の原則が挙げられる¹⁴。

業務が客観的に定められた規則に従って継続的に行われる「規則による規律の原則」

業務は規則に定められた明確な権限の範囲内で行われる「明確な権限の原則」

上下の指揮命令系統が一元的に確立されている「明確なヒエラルキー構造の原則」

組織の所有物と構成員の私有物とを明確に区分する「経営資材の公私分離の原則」

官職の世襲制、売官制は認めない「官職占有の排除の原則」

最終的な決定はすべて文書の形で表示され、記録、保存される「文書主義の原則」

下級者の人事権を上級者が持つ「任命制の原則」

規則に定められた職務以外で身分的な上下関係はない「契約制の原則」

公開競争試験を実施し、その成績優秀なる者から採用する「資格任用制の原則」

労働の対価たる俸給を貨幣で、しかも定額受け取る「貨幣定額奉給制の原則」

兼業・副業を原則認めない「専業制の原則」

職員の昇進は在職年数または業務成績、あるいは双方に基づいて行う「規律ある昇任制の原則」

ウェーバー型官僚制は、本来、「摩擦を伴わずに、的確、迅速、かつ慎重に遂行され、その内容にも統一性と安定性を保ちうる」制度¹⁵であって、経済的で効率的に対策を講じようとするインセンティブを働かせるという視点を前提としていない。

また、ウェーバー型官僚制は、「一定の目標を与えられて、それを効率的に実現するには極めて優れた側面をもっているものの、独創的な着想や新たな価値体系の創造、あるいは未曾有の事態への対応力という点では、決して第一級のものとは言えない¹⁶」。わが国の状況に即して言えば、高度経済成長の時代においては、適切な政策目標が何であるかはある程度自明であったといえよう。しかし、現代は、間近に控える人口減少社会、環境問題の深刻化と循環型社会への移行、インターネットの急速な普及等のIT革命の進展等という世界的規模での時代の転換期となっており、政策決定

¹³ 西尾勝(2001)

¹⁴ 詳しくは、西尾勝(2001)

¹⁵ 西尾勝(2001)

¹⁶ 行政改革会議(1997)

に当たって考慮に入れるべき要素は格段に多く、また、その要素間でもトレードオフの関係となるものもあって、以前のような自明な「一つの解」は存在しない。ここでは、国民のニーズを満たすべき最適な解は何かを形成すること、言い換えれば、そもそも政策目標としてどのようなものを設定すべきかということが、まず問題となってくる。

このため、高度に複雑化・多様化した国民のニーズを的確に把握し、国民の満足度を最大化するようなアウトカムを効果的・効率的に達成することが求められている。今、その要求に応えるためには、従前のウェーバー型官僚制に則った公務員の行動原理それ自体も、時代や社会状況の変化に合わせて変革していく必要がある。

2.3 求められる公務員の行動原理とそれを実現するマネジメントのあり方

ここで改めて、現在求められている公務員の行動原理とそれを実現するマネジメントのあり方を簡単に整理すると、基本的には、

() 国民の望むことを政策目標として設定し得る政策決定プロセスの構築

() その政策目標に従いアウトカムを国民に提供するに当たっての業務の効率化

ということになる。これらは、2.1で述べたように、国民という顧客の満足の最大化を目指すためのNPM型行政改革における重要な二つの要素である。

() については、顧客である国民が何を求めているか、その生活に密着したニーズを正確に探索し、把握するためには、国民との対話を踏まえた現場重視型の情報収集がまず必要であろう。さらに、そのニーズに応えるために、政府が具体的にどのようなことをすればよいか、その政策目標の設定に際しても、政府内部の意思決定システムに組織の構成員それぞれの関わりを深め、各々が持つ知識を結集し、多様化・複雑化した課題に対処していく双方向型の政策決定方法が求められるだろう。

() については、個々の公務員について、その持っている力を最大限発揮させるシステムが必要となる。例えば、国民のニーズを適切に汲み上げ、それに的確に応えるアウトカムを実現する成果を挙げた者が、適切に認められ、報われるというようなインセンティブ付与のスキーム等新たなマネジメント手法が求められる。

() と () については、いずれも20世紀初頭より活発に研究されてきており、それらの成果は今もなお民間企業の経営者等に参考にされている。これらの研究成果は、今まさに民間企業の経営ノウハウを取り入れ、効果的・効率的な「経営¹⁷⁾」を行おうとしている公共部門にも応用し得るものであり、大いに活用すべきであると考え。そこで、次章では、民間部門を中心に発展し、実務的にも取り込まれてきた組織内部のマネジメント手法について論じ、公共部門への応用の可能性を考えることにする。

¹⁷⁾ 上山(1998)は、行政を国民を顧客とするサービス産業と捉え、「行政経営」という考え方を提唱している。

第3章

公務員制度改革の実現のための マネジメント手法

第3章 公務員制度改革の実現のためのマネジメント手法

マネジメント理論は、主に民間企業における経営手法として着実な発達をしてきている。これは、民間部門では、生産性や効率性といった理念を追い求めることが命題であり、それはまさにマネジメント理論がテーマとするものであるからである。

しかし、これは、民間部門で発展したマネジメント理論が公共部門では無意味であることは意味していない。現に、ドラッカーが「最初の意識的かつ体系的な経営原則の応用である」としている最初の組織マネジメントは、エリフ・ルートによる公共部門の改革であったし、効率性を考える必要は、公共部門も同じと考えることができるからである。実際に、近年注目されているNPMの潮流は、国民を顧客と捉え、サービスを提供する、そのサービスの提供は可能な限り効果的・効率的に実施しようとしている。そこで、今までに民間部門で培われてきた、経営マネジメントの手法を公共に適用させようと試みることは、時代の流れに即したものである。

そこで、この章においては、今注目されるべき人事・組織のマネジメント理論について、その歴史的展開と具体的内容について考察し、今般の公務員制度改革の実現のための不可欠な知見を提供することを試みる。

3.1 マネジメントにおける2つの視点¹⁸

まず初めに、20世紀初頭より始まるマネジメント理論には、大きく分けて2つの視点があるといえることができる。第一の視点としては、第一線の現場で働く組織の構成員の生産性をいかに向上させるかであり、第二の視点としては、ミドル層からトップ層が立てる将来のための組織戦略をいかに合理的かつ間違いのないものにするかの2つである。以下では、これら2つの切り口に沿って、時代背景を含め、より詳細にマネジメント理論の説明を行う。

(1) 第一の視点…生産性の向上を目指す

20世紀の経営的な探求課題は、より多くの生産と、より多くの市場を追求することにあつたと言える¹⁹。つまり、この時代は、「新たな市場（財・サービス自体、又はその消費地）が発明され発見されるのを待っている時代」であって、多くのものを生産し、その幼稚産業をより効率的な方法で経営しようとしていた。現場で実施され始めたのは18世紀末からであるが、理論としてこのような流れを作り出したのが、アメリカのフレデリック・テイラーによる科学的管理法の考案にあると言ってよい。

1911年に発表されたこの科学的管理法は、仕事に要する時間や作業者の動作を詳細に研究分析することにより、最も効率的な仕事の進め方を追求しようとするものである。ある作業を行うのにどのくらいの労働時間を要するかを綿密に分析することで、業績目標を立てることができた。その結果、労働者には自分達が何を期待されているのかを、そして経営者はどのくらいの量を生産できるのかを、正確にわからせることを意味した²⁰。この科学的管理法の考案により、当時のある企業で

¹⁸ 遠田雄志(1997)、<http://www.kawai-juku.ac.jp/prof/soshiki/soshiki-nonaka.html>、<http://home.kanto-gakuin.ac.jp/~kaoki/sosiki.html> に多くをよっている。

¹⁹ クレイナー(2000)

²⁰ クレイナー(2000)

は、60%の賃金率アップで400%の生産アップをもたらした²¹。

しかし、そのような成功を見る一方で、労働者の効率的な利用という側面ばかりに注視したこの手法に対し、疑問が投げかけられ始めた。それはすなわち、本当に効率だけでいいのだろうか、もっと人間的な側面が大事ではないだろうかという疑問である。この疑問の決定的な契機を与えたのが、1924年からアメリカのウェスタン・エレクトリック社のホーソン工場において行われた実験結果である²²。

ウェスタン・エレクトリック社のホーソン工場で、約5年間にわたり作業者の生産性を向上させる要因を追求する実験を行った結果、職場においては、リーダーシップのスタイルや、監督者や同僚から受ける関心といった人間関係が、作業効率を高める動機付けの大きな要因となることが明らかになった。

それまでの科学的管理法のような、合理的・構造的アプローチは、組織全体を分析単位とし、人間関係といった非合理的なものを排除して考えていた。しかし、ホーソン工場の実験では、個人と小集団を対象に人間の能力や行動を分析し、人間関係等人的要因の重要性を強調したところに新しさがあった。この方法は、動機付けアプローチ、ウォーム・アプローチ、または人間系アプローチと呼ばれ、構造的アプローチと対比される形で、組織が目標を達成するための一つのアプローチとして注目されている。その流れを受けて、人はどのように動機付けられるのか、という分野の研究も盛んに行われた。例えば、マズローの欲求五段階論、ハーツバーグの意欲要因・環境要因論²³等である。

以上述べたように、第一の視点は、構造的アプローチ、人間系アプローチの2つのアプローチがあったにせよ、作業員に効率的に作業を行ってもらい、生産性をいかに向上させるか、すなわち無駄なく（安く）大量に（効率的に）生産するためにはどうしたらよいかという命題に取り組んだものである。

（2）第二の視点…適切な戦略策定、意思決定を目指す

効率的な大量生産システムの構築に一通りの成果が得られると、「生産効率の向上」のための知見のほかに、「将来を計画する」という視点に推移してきた。すなわち、1960年代以降、経営戦略と言われる分野に注目が集まってきた²⁴。

例えば、アンゾフは組織が維持・存続、さらには成長するための経営戦略は、製品や事業が市場ニーズとして確立されているか否か、また、企業として製品生産体制・事業体制が進められて来ているか否かの区別によってなされなくてはならないことを主張した。

市場浸透戦略枠に当てはまる場合には、現在の製品・市場分野において、成長を図る戦略を、市場開拓戦略枠に当てはまる場合は、現在の製品分野を新しい市場分野へ投入することにより成長を図る戦略を、製品開発戦略枠に当てはまる場合には、市場における新たなニーズに応え得る新しい製品を開発することにより成長を図る戦略を、多角化戦略においては、製品・市場分野ともに全く新しい分野への進出により成長を図る戦略を行うべきであるとした。

²¹ クレイナー(2000)

²² 詳しくは後述。

²³ 共に詳しくは後述。

²⁴ 遠田雄志(1997)

＜アンゾフの4分類＞

		製品 事業	
		既存	新規
市場 テ ズ	既存	市場浸透戦略	製品開発戦略
	新規	市場開拓戦略	多角化戦略

このように、組織の存続・成長を左右する戦略をいかに合理的に決定するのかという命題に取り組んだものである。

なお、その流れを汲むものとして、1960年代以降のビジネス・スクールの興隆が挙げられる。ビジネス・スクールとは、先行の成功事例を分析し、どのように合理的な戦略策定がなされたのか、また、いかに成功から学んだ戦略を他の組織に適用させ得るのかについて学ぶ場である。最善の意思決定を行い得るプロフェッショナルの必要性が唱えられるようになった時代の申し子の存在であると言えるだろう。

以上をまとめると、何を作っても儲かる時代には、組織の「実施」の面が強調された。それを反映して、IE (Industrial Engineering) や生産管理、人間関係論といった、どちらかといえば現場の生産性を上げる管理手法が脚光を浴びた。そして、ものの供給がある一定水準まで確保されるようになると、ものを効率的に大量に作るだけでは市場において通用しなくなってきた。このため、市場において存続、さらには成長していくためには、組織として何らかの付加価値を与える必要が出てきた。今度は何を作るかが問題になってきたため、組織の「意思決定」の側面がクローズアップされ、そこに経営戦略が必要とされたのである。ハーバード・ビジネス・スクールの事例研究を駆使した管理者教育が注目を集め、経営戦略が華々しく論じられ、コーポレート・ストラテジスト（経営企画マン）が注目を浴びた。

ここで、2.3 で述べた現在求められている公務員の行動原理に改めて立ち返ってみると、() 国民の望むことを政策目標として設定し得る政策決定プロセスの構築については、第二期を中心に研究されたものに関し、() 政策目標に従いアウトカムを国民に提供することに当たっての業務の効率化については、第一期に中心的に研究されたものに関係すると言うことができる。

次に、これらについて順を追って見ていくことにする。

3.2 適切な意思決定を達成するための組織作りとその活用方法

この項では、現在求められている公務員の行動原理のうちの一つ、() 国民の望むことを政策目標として設定し得る政策決定プロセスを構築するにはどうしたらよいかという課題について考える。ここでは、その課題解決のために必要な考え方、考慮すべき事項、組織形態の可能性等について考察する²⁵。

²⁵ 組織構造に関する基礎的な研究成果については、補論を参照のこと。

(1) 適切な意思決定を達成するための組織作り

まず、組織の構造に着目する。組織は大きく分けて2分類することができる。一つは機械的構造と言われるもので、もう一つが有機的構造と言われるものである。前者は、高次の水平分業、階層的關係、固定的任務、高次な公式化、公式化されたコミュニケーション・チャンネル、中央集権的な意思決定が特徴である。それらは概して「官僚制組織」と呼ばれる。

一方、後者は、低次の水平分業、共同作業、柔軟な任務、低次の公式化、非公式なコミュニケーション、分権的な意思決定という特徴である。それらは概して「ネットワーク型組織」と呼ばれる。

環境による不確実性の程度が組織構造の違いに関連するというかなりの証拠が得られている²⁶。すなわち、環境がダイナミックで不安定であるほど柔軟性の必要が増大し、有機的構造をとることで組織の効率性が増す。逆に、安定した予測性の高い環境では機械的形態の構造が好ましい。

< 機械的構造・有機的構造の特徴 >

	機械的構造	有機的構造
職務の専門化	高次	低次
部門化	明確	曖昧
指揮命令系統	明確	曖昧
管理の範囲	-	-
中央集権・分権	中央集権的	分権的
公式化	高次	低次

この考え方に則ると、現代のように高度に複雑化・多様化した社会状況における意思決定は、有機的構造が適切ということになる。しかし、行政の世界では、法律の公平的・安定的着実な執行という大きな責務があり、そのためには、現在の官僚制のような機械的形態が好ましいことになる。これら相矛盾する課題に対応するには、柔軟性・多様性が要求される企画立案部門と着実性・普遍性が要求される実施部門の明確な分離が効果的であると考えられる。前者のためには有機的組織を、後者のためには機械的組織を構築するのが最善である。

この他に、最近注目されている組織形態が「インフラ型」組織²⁷である。これは、現代のような高度に複雑化した社会に臨機応変に対応することが求められ（官僚制組織が不得手としている点）また、個人の価値観が変化し、組織のために労働する（官僚制組織、ネットワーク型組織の前提）という視点から、個人が自分のために労働するという価値観が色濃くなったことに対応し得ることから注目され始めている。

インフラ型組織の特徴は次の3つである。

大きな忠誠心やコミットメントが要求されない。すなわち、組織は一つの道具であり、組織のために仕事するという視点ではなく、組織への貢献はあくまで結果であって、一義的には個人が成果を上げることに目的がある。

²⁶ ロピンス(1997)

²⁷ 太田肇(2001)

組織は、施設、設備、資金、情報、社名等を提供し、それを基に個人に働いてもらう。従って、個人は組織をOSのごとく利用し、一方、組織もそのインフラ提供によって得られた利益を享受させてもらうという関係となる。つまり、組織とその構成員はいわゆる契約社員の存在となる。

個人は自分の能力と組織のインフラでもって活動を行うため、専門とする仕事に必要な権限や自律性が保障される必要がある。

このように、インフラ型組織は、個々人が自らの能力を駆使し、個人の責任の下に直接仕事に対応していくこととなる。組織は、個々人の仕事を後方からサポートする役割を果たすのである。

以上のように、組織は様々な形態をとり得る。しかし、それは、組織ごとにその担う職務によってどれが適切であるか変わるであろうし、また同じ組織の中でも、部署によって同じことが言えよう。さらに言えば、官僚制組織による作業を好む者もいれば、インフラ型組織のような形態を好む者もあり、属人的なものでもある。従って、職務の種類、そこに所属する者の考え方等を考慮しながら組織は組まれなければならない。

(2) 構築された組織という枠組みを有効に機能させるために²⁸

前節では、組織の様々な形態について説明した。しかし形態は枠組みでしかなく、構造が適切であっても、意思決定プロセスが適切に行われるとは限らない。なぜならば、その構造を有効に機能させるためには、情報という血液を上手く循環させなくてはならないからである。組織の構造は情報の流れが円滑になるようにハード的な部分が仕込まれていても、やはり実際に情報を回すというソフトの部分にも着目する必要がある。

そこで、ここでは、組織という枠組みの中で、どのように情報を回し、望ましい目標を意思決定をしていくのかということについて述べる。それに当たっては、まず、どのように情報の存在を捉えるかが重要である。これには、民間企業における情報観の変化が参考となる。

求められる情報観

大量生産・大量販売を目的にしている組織の経営システムでは、作るものは決まっておき、それをいかに早く、安く、質を落とさずに作り、いかに多く売りさばくかということに主眼が置かれている。従って、そこで必要とされている情報とは、業務の効率化に資する情報、原価計算上の必要な情報、生産管理上の情報、マーケット（売りさばき市場）情報等である。それらは、トップ層の過去の豊富な経験、蓄積してきた知識がものを言った面がある。その結果、「肝心な情報は組織の上層部にある」というものの見方が出てくる。

より極端なケースを考えてみるとわかりやすい。どこかに大量に需要が存在し、作れば売れるという期待を掴んだ企業者が、それを作るために必要な技術・資金・労働力を動員しヒエラルキー型の組織で運営するとする。その場合には、その企業者が掴んだ情報こそが事業にとって肝心な情報であって、あとはその情報をヒエラルキー組織に流していけばよいということになる。そこで、分業の考え方も、仕事を細分化し、固定化し、それにただただ労働力を割り当てていくという「固定的分業観」となる。

このように、組織の上層部にある情報が重用される職場環境とヒエラルキー組織が結びつくと、

²⁸ この項以下、今井賢一・金子郁容(1988)に多くをよっている。

情報は固定化され、組織の他の人々や市場の情報とのリンクが無くなり、呼応しなくなる。その結果、いつしか現場のニーズと乖離してしまうことにもなる。

今井・金子(1988)によれば、その傾向は、アメリカの大企業において経営管理システムが形成された時点で現れ始め、標準的な会計方法と統計を駆使する専門的な経営手法の確立となって精錬されたが、他方で、次第に動的な場面から生じる情報から遊離し、トップが持っている、又は、トップが必要と判断し収集した情報だけを基に、経営を進めるということになった。すなわち、現場軽視のコンセプトのみが先行する経営になりがちとなった。

しかし、近年の高度に複雑化・多様化した社会では、求められる情報観が変化してきている。セミ・オーダー制等を売りにした商売が最近多く見られるように、顧客の嗜好やニーズが分散化されており、きめ細かな対応が求められてきている。そのような状況においては、現場情報こそが鍵であり、また情報も逐次現場とのやり取りを通して、更新していかななくてはならない。現場現場で得た情報を有機的に統合させていく必要がある。すなわち、現場重視の情報観へ変化してきている。

そのような情報に対するパラダイムのシフトに呼応するものとして、産業における労働に対する見方の変化が挙げられる。古いパラダイムでは、労働は貨幣を獲得するための労役という面のみが強調されていた。一方、新しいパラダイムでは、労働が主観とか感性とかという個人的領域に属するものの満足を得るための、コミュニケートする人間の営みの一環だという面も重要視されるようになった。

すなわち、労働とは企業の上層部がすでに決めたことを実行するためにあるという見方から、重要な情報は個々人の頭の中に散在しており、情報の源であるという見方に变化した。現代の労働観は、重要な情報は個々人の頭の中に散在していると想定する情報観に繋がっている。

以上のように、現代求められている、現場重視の顧客たる国民のニーズへのきめ細かな対応という課題に対しては、お互いに現場で自ら得ることができた知識を持ち寄り、それらをすり合わせながら正解を導いていくというアプローチに移ってきていると言える²⁹。公共部門でも、近年国民を顧客と見立て、顧客主義たるべきであると言われてきている。顧客たる国民のニーズを発掘し、そのニーズを満足させるようなサービスを提供するには、ケース・バイ・ケースのきめ細かな対応が必要となっており、それは正しく現場重視の思想である。

個々人の持つ情報を共有することの重要性

前項では、情報が個々人に偏在しており、また、それを統合することで、現代に意味ある戦略が策定できることを説明した。次に必要なのは、統合するための方法である。そこで、この項では、統合していくプロセスがどのようなものなのかについて説明することにする。

情報を統合するためには、まず情報を他人に伝達することが必要となる。伝達する、すなわち「分かり合う」ということはつまり、「自分の主観が自分以外の対象の主観を動かすということ³⁰」である。伝えようとする、情報を共有しようとする他人の主観を動かしたとき、発端は自分に固有であった情報（データ）が、自分だけのテリトリーを横断し、他人のテリトリーへ跳躍をしたことになる。今井・金子(1988)が「主観のジャンプ」と呼ぶこの作用が、有機的に個々をつな

²⁹ 今井賢一・金子郁容(1988)

³⁰ 今井賢一・金子郁容(1988)

げていき、個々人の情報群に付加価値を与え、ブラッシュ・アップしていくプロセスを作る重要な鍵となると言える。

このような「主観のジャンプ」を引き起こす前提として、変わり行く現場の情報を、変化が起こっている現場で逐次敏感に察知し、それを自己解釈し、その主観的解釈を外に向かって表現し、それに対する反応を敏感に、謙虚に受け止めることが必要である。そうすることで個々人レベルで持っている情報を、共有し、また共有するに値する情報にまで昇華させることができると言える。

「主観のジャンプ」は、現場の情報を重視し、その一現場の状況を全体の状況と常に照らし合わせていくことによって、自分の主観的情報とコミットメントされる情報をすり合わせていくという過程の中から生み出されるものであるが、ここで言う「主観を交える」ということは、客観性を無視して「仲間内」だけでしか通用しない方法で物事を運ぶことではない。もし仮にそういう意味で捉えたとすると、ネットワークというものが、裏の人脈やパワーエリートの本身の集団等に墮してしまう恐れを秘めていることになる。

「主観のジャンプ」を行う場を創出することの必要性

情報が伝わるメカニズムについて説明したが、それでは、実際にどうすれば「主観のジャンプ」を起こし、それを次から次へと連鎖させていくことができるのであろうか。次にその連鎖のさせ方について説明する。

個人の頭の中で影の部分にトグロを巻いていたものを誰でも分かる形で表に出し、議論をすることができる状態にして初めて実質的なコミュニケーションが成立する可能性がでてくる。そして初めて、異なる背景を持つ多様なものどうしの間でも意味の通じるコンテキストを構築する可能性が開かれるのである。そういったプロセスがマイクロ・マクロループを活用したネットワーク作りということになる。

このように、構成員の自発的行動がネットワーク全体の方向性を生成する一部となるには、組織全体としてのマクロレベルと個人のテリトリーとしてのマイクロレベルの間に相互に影響し合う関係が必要である。つまり、全体の方向性は個々の解釈の総和として構成されたものである一方、個々人の解釈を形成するのに全体の方向性が必要だという相互関係である。ネットワーク構成員はこのマイクロ・マクロループを持っていて、各自が主体的に行動する中にも、そこには組織全体の雰囲気とか共通意識とかいうマクロ情報を常に察知しながら自らの行動を調整するというメカニズムを通し、結果として組織の方向性が生まれてくることになる。

ここで注意すべきことは、「結局大事なものは人間関係だ」といった短絡的発想に陥らないようにすることである。人間関係やコミュニケーションはマイクロ・マクロ・ループを機能させる手段であって、それ自体が目的ではない。

とは言え、それは、手段としては有効であり、遠田(1997)は「あいまい経営学」の中で、人間関係、コミュニケーションの積極的活用を説いている³¹。それはまず「アイドル情報」の重要性についての考察から始まる。ここでいうアイドルとは、アイドル・トークやアイドル・アワーで、「無駄」や「遊休」の意味である。

組織においてアイドル・トークが果たす重要な役割は、例えば、雑談や噂話によって、組織生

³¹ 遠田雄志(1997)

活のストレスが発散される他、公式的なやりとりを通しては培われない、各人の考え方・感じ方の微妙な面の相互理解や連帯感を生む。日ごろの親密な意思疎通は、緊急事態において致命的となる連絡の下手際や誤解の危険を少なくし、他方、連帯感によって、一刻の猶予もならぬ協力体制の形成がスムーズにかつスピーディに運ぶことを可能にする。

その他、情報はすぐには集まらない性質のものであるにもかかわらず、「なにを知っておくべきか」が定まっているわけでもないのに、必要性の薄いと思われる情報も日ごろから淡々と粛々と収集されなければならない。こうした情報をタイムリーにしかも安く供給しているのが、無駄話の輪である。アイドル・トークにおいては、多種多様な話題が飛び交う。例えば、過去の教訓を生かすためにも、いろいろ雑多な歴史的事実を把握しておく価値がある。

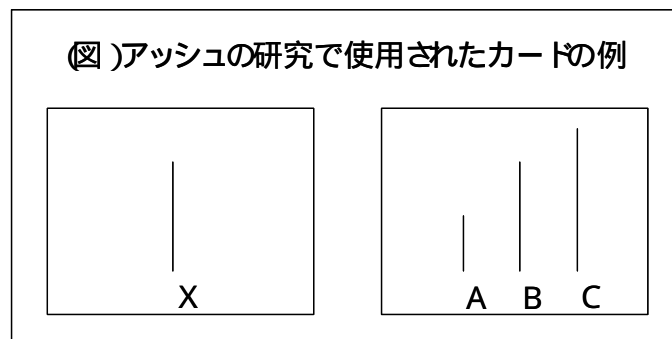
このように、日ごろから、ノコミュニケーション等を手段とし、インフォーマル組織を形成しておくことは重要である。そのインフォーマル組織内での関係が、ホーソン実験からも明らかになった通り、「インフォーマル組織がマネジメントと一体感を抱く時、生産性が高まる³²」ことに繋がる。

このように、インフォーマル組織の積極的活用が望まれるところであるが、例えば、過度な残業、夜間の待機はインフォーマル組織の形成を阻害している。精神のリフレッシュという側面だけでなく、仕事に直接的に関わる面においてもマイナスとなっていることを認識する必要があると考えられる。

ただし、インフォーマル組織を手放して歓迎すべきことは意味していない。それは、ホーソン実験における「バンク配線作業実験」でも明らかになった通り、逆に非効率の原因となる規範を生み出させてしまう危険性もあるからである。

また、ソロモン・アッシュの研究においても、同様の結論を見ている³³。

アッシュは7、8人のグループをいくつか構成して実験を行った。各グループは教室に座り、実験者が手に持った2枚のカードを見比べるように言われた。1枚のカードには1本の線が、もう1枚のカードには長さの異なる3本の線が描かれている。図に示されるように3本の線のうち1本は、もう1枚のカードの1本目と同じ長さである。被験者は、1本の線(X)が、3本の線(A、B又はC)のうちのどの線と長さが同じであるか、グループのメンバーの前で声を出して言うよう求められた。図を見れば分かるように線の長さの違いはかなり明白なので、実験結果は、被験者の誤答率は1%未満であった。



³² ハーシ(2000)

³³ 以下の説明は、ロビンス(1997)に多くをよっている。

ここで、次の実験が行われた。それは、グループのメンバーが全員誤った答えを述べ始めたらどうなるか、何も知らない被験者(USS: Unsuspecting Subject)は同調へのプレッシャーから、他の人々に合わせて自分の答えを変えるだろうかという疑問を確かめようとするものであった。

アッシュは、仕組まれた実験であることをUSS一人だけが気づかないよう、グループを設定した。席順も、USSの答える順番が最後になるよう、予め決めておいた。実験が始まり長さ合わせの質問が何パターンが行われた。被験者は全員正しい回答をした。ところが三回目の質問で、最初の被験者が明らかに誤った回答をした。次の被験者も、その次の被験者も、その後の被験者も、次々と同じ誤った回答をし、残るは何も知らない被験者(USS)一人となった。他の人とは異なる考え方を公然と述べるか、それとも他のメンバーに合わせて、絶対間違っていると思う答えを述べるか、それがUSSの直面した決断だった。

アッシュは、何度も実験を繰り返した結果、被験者は35%の割合で同調するという結果を得た。つまりこれらの被験者らは、間違っていると知りつつ、他のグループメンバーの答えと一致する回答をしたのである。

「集団が個々のメンバーに強いプレッシャーを与えることにより、集団の基準に一致するよう態度や行動を変えさせることができる」というものである。すなわち集団心理によって心理を歪める危険性があることを指摘する結果となった。

以上述べた通り、インフォーマル組織も不適切なものが共通認識として定着してしまうと、不適切さが助長され、好ましくない影響を与える危険性がある。そのことに留意する必要がある。

(3) 民間企業における取組み

上層部が過去の豊富な経験を基に正解を考え、トップダウン的にマネジメントを行うという手法は、最終決断とその実行のための指示という意味では有効であっても、社会ニーズをきめ細かく捉え、適切に対応していく今日的な要請に対しては十分ではなくなってきている³⁴。現代のような高度に複雑化・多様化するニーズへの対応が求められる状況においては、お互いに自ら得ることができた知識を持ち寄り、それらをすり合わせながら正解を導いていくというアプローチを取り入れる必要がある³⁵。正解を導くための情報とは、過去のその職務のデータだけではなく、個々人の頭の中に断片的にあるものが重要だと考えられる。そして、それらの断片的な情報を結集させることが大切となってきている。その取組みとしては、事業部制の導入、組織のフラット化の他、例えば、プロジェクト・チーム型のジュニアボード³⁶の活用は、正にその重要性に鑑みて企画された制度の好例であると言える。

³⁴ 逆に、トップダウン型がこれまで効率的に機能し得たのは、肝心な情報を上層部がもっていたからである。(今井賢一・金子郁容(1988))

³⁵ 今井賢一・金子郁容(1988)p.104f.

³⁶ 若手から中堅の社員からなる部署横断的なチームで、一つの責任分野を共有し、定期的に集まって経営改善等の課題について話し合い、解決策の提案、修正活動等を行う。

3.3 インセンティブの付与の仕組みとその活用方法

この項では、現在求められている公務員の行動原理のもう一方である、()政策目標に従いアウトカムを国民に可能な限り効果的・効率的に提供するにはどうしたらよいかという課題について考える。そこで現在民間企業で先行的に取り入れはじめているマネジメント手法について説明し、その効果の可能性について説明したい。そこでまず民間企業の現状を簡単にまとめてみる。

なお、以下で説明する各手法には、それぞれ理論的背景となる基礎研究がある。詳細については巻末に補論として掲げるので参考にしていきたい。

(1) 組織の構成員にインセンティブを付与する手法

能力主義³⁷

能力主義制は、本人の職務上の肩書きで給与区分を決めるのではなく、従業員がどれだけスキルを持っているか、あるいはどれだけ多くの仕事ができるかを基準に給与水準や職務等級を決めるものである。

能力主義制のメリットとしては、従業員のスキルをお互いに交換できる場合には、スタッフの穴を埋めることも容易であることや、1990年代のような組織のダウンサイジングが求められるような際には、能力主義制は、組織の構成員に多くのスキルを自主的に取得させ、ゼネラリストを育成させるという効果を持つ。

また、人々が他の人の仕事について理解を深めるので、組織全体のコミュニケーションを図りやすくなる。従って、縄張り意識的な行動を減らすことにもなり、能力主義制がとられている場合、「それは私の仕事ではない!」という言葉はあまり聞かれない。

さらに、能力主義制は、野心があっても、昇進のチャンスがほとんどない人の欲求を満たす助けにもなる。

ところで、知識や技能が成果に直結するとは限らないが、実際には、能力主義制は業績の改善にもつながると見られている。「フォーチュン」誌上位 1,000 社を対象にした幅広い調査によると、能力給をとっている企業の 60%が、組織の業績向上に貢献している、あるいは非常に貢献しているとし、効果が無い、ほとんど効果が無いと答えた企業はわずか 6%だった。

ただし、能力主義制にも欠点がある。まず、頂上に登りつめてしまう人がいることである。学習、成長、引き続いて給与アップという環境に直面したとき、フラストレーションを起こす。また、スキルは時代遅れになっていく危険もある。

さらに、能力主義制は業績のレベルを問題にしない。その人がそのスキルをこなせるかどうかという問題だけを扱う。従業員がスキルのそれぞれをいかにうまく使いこなしたかを評価して、その評価を能力給と組み合わせることはできるが、そのようにすることは能力主義本来のものではない。また、ポストによって使いこなせるか否か、大きく左右されることが予想され、その意味で公平性に欠ける恐れもある。

能力主義制は、従業員に学習を促し、スキルの拡充や成長を促すので、マズローの欲求五段階論と一貫性がある。低位の欲求が実質的に満たされている従業員の間では、成長を経験する機会を持つことが動機付けの要因³⁸となる。人々にスキルレベルを拡充させる目的で給与や職務等級

³⁷ 多くはロピンス(1997)によっている。

³⁸ マズローはそれを「自尊的欲求」「自己実現的欲求」と呼んだ。

を与えることは、達成欲求についての研究³⁹とも一貫性がある。達成欲求の高い人は、物事をもっとうまく、もっと効率的にやりたいという衝動にかられるのである。新しいスキルを身につけ、すでに持っているスキルを向上させることによって、達成意欲の高い人は自分の仕事にやりがいを感じるようになる。

また、強化理論と能力主義制との間にも関係がある。能力主義制は従業員の柔軟性を培い、学習を続け、2種類以上のトレーニングをし、専門家になるよりも多彩な技能を持ち、組織のほかの人々と協力しながら仕事をしたい、という気持ちにさせる。経営側が従業員にこうした行動をとることを求めるのであれば、それだけ能力主義制は強化要因として役割をする。

能力主義制はまた、公平理論と関係付けられる。従業員がインプットとアウトプットの比較をしたとき、支給額・職務等級を決める上で、スキルは年功や学歴よりもはるかに公正な判断基準である。従業員がスキルを職務の業績の欠かせない変数だとみなせば、それだけ能力主義制の利用が公平感を生み出し、従業員の動機付けを最適にもっていく力になる。

成果主義制としての変動給与制⁴⁰

次に、成果主義制としての変動給与制について見ることにする。

出来高払い制、ボーナス、利益配分計画、収益分配はすべて変動給与の形をとっている。これらの制度は、終業時間や年功によって給与をもらうだけでなく、給与の一部が個人または組織、あるいはその両方の業績にも基づいていることである。

出来高払い制の場合、労働者は生産を完了した単位ごとに一定額の支払いを受ける。基本給はなく、自身が生産した分についてだけ支払いを受けるという制度である。

ボーナスの場合、エグゼクティブだけに支払われる場合もあれば、すべての従業員に支払われる場合もある。ボーナス制度は組織内にますます大きなネットワークを広げて、低いランクの従業員にも支給されるようになってきた。また、個人やグループ、さらには組織全体の業績の変数を組み合わせる傾向になってきている。

利益配分計画は組織全体のプログラムで、会社の収益性をめぐって設計された一定方式を基に報酬を分配するものである。

収益分配は、最近注目を集めているものである。一定の形式に基づくグループの奨励計画である。グループのある時期から次の時期までの生産性向上によって、割り当てられる総額が決まる。そして生産性が節約された分を会社と従業員の間で、さまざまな方法で分ける。50対50が典型的な例である。収益分配は、利益よりも、生産性の向上を焦点に置いているので、利益よりも外的な要素の影響の少ない行動に対する報酬である。

変動給与制は、モチベーションや生産性を高める効果が認められる。アメリカのマネジメント協会が収益分配を利用している83社を調査した結果によると、平均して、不満が83%、欠勤率が84%、時間を無駄にした事故が69%それぞれ減少したという。

変動給与制は期待理論と相通じるところがある。特に、個人の業績とモチベーションが最大になった場合に受け取る報酬との間に強力な関係があると見ることができる。

³⁹ 例えば、ハーツバーグの「意欲要因 - 環境要因論」等である。

⁴⁰ 多くはロビンズ(1997)によっている。

目標による管理 (Management by Objectives) ⁴¹

目標による管理 (MBO) では、特に、目に見える形の、達成の可能な、測定できる目標を設定することを強調している。MBO プログラムに共通する 4 つの要素がある。目標の限定、参加型の政策決定、明白な期間の設定、業績のフィードバックである。MBO の目標は期待される成果を具体的に述べていなければならない。

MBO の目標は、ボスが一方的に設定して、部下に割り当てるのではない。上から押し付けられた目標ではなく、関係者が参加して目標を決める。上司と部下と一緒に目標を選択し、その測定の仕方についても合意する。また、目標に向かっての進捗状況について絶えずフィードバックをして、各自が自身の行動を監視しながら、修正できるようになっている。絶えず行われるフィードバックには、公式の定期的な管理面の評価も加えられ、組織のトップでもボトムでも行われる。MBO は具体的な目標とフィードバックを提唱している MBO の考え方では、明白に述べられているわけではないが、目標は適切なものと受け止められるようにしなければならない。

MBO でも、目標設定理論と一貫する形で、目標がある程度難しく、努力をして手を伸ばさなければ届かないものにした時、最も効果的に作用する。MBO と目標設定理論とで唯一異なる点は、参加の問題に関する部分である - MBO では部下の巻き込みを強く主張しているのに対して、目標設定理論では、部下に目標を割り当ててうまくいく場合が多いことを実証している。しかし、参加を利用することの大きな利点は、そうした方が個人がより難しい目標を設定する、ということである⁴²。

この目標管理の手法との関連については、公務員制度改革大綱においても「1(5) 組織目標の設定及び行動規準の確立」及び「1(8) 上級幹部職員にふさわしい新人事制度の確立」において取り上げている。前者については、まさに MBO には不可欠の要素である。何を行うのか分からないのであれば、達成することは不可能だからである。後者については、具体的な施策の例として、年俸制の導入を掲げている。年俸制は、いわば組織内部の契約型システムであり、MBO の類型の一つと言える。

この目標管理の手法は、先にも述べた通り、明確な目標設定をすることが鍵となる。比較的少数の要因 (利潤・売上高追求等) から決定可能な民間企業経営の場合と異なり、潜在的な利害対立にある多様な関係者の存在、目的の複合性、影響広範性等複雑な要因が交錯し、設定した目標自体が妥当であるかの判断が困難な面が多い⁴³。

人材育成

人材育成は、努力 業績 報酬 価値の実現 努力・・・の成長サイクル⁴⁴を補強するもので、ひとの能力の発揮に大きく影響を与える。努力 業績 報酬 価値の実現 努力・・・のような連鎖においては、人材育成プログラムによる能力向上は業績を向上させることから、そのサイクルを目に見えるものにさせる。そのことによって、組織の構成員のインセンティブは鼓舞されることとなる⁴⁵。その結果、() 国民の望むことを政策目標として設定し得る政策決定プロ

⁴¹ 多くはロビンズ(1997)によっている。

⁴² ロビンズ(1997)

⁴³ 総務省(2002)

⁴⁴ 太田肇(2000)

⁴⁵ 現在の人材育成については、そのプログラム自体が業績に結びつくような能力向上を期待できない、または、能力主義、成果主義が不徹底のため、「成長サイクル」が機能していないため、人材育成に期待される効果が必ずしも発現されているとは言えない。

セスの構築に繋がり、()その政策目標に従いアウトカムを国民に提供するに当たっての業務の効率化に繋がる。

ところで、人材育成はそれ自体費用のかかるものであるが、ペイするのであろうか。その点に関しては、経済学的な視点から説明される⁴⁶。

職務満足感の向上

「公務員制度改革大綱」においては、「組織のパフォーマンスの向上を図るためには、組織を支える個々の職員が心身ともに充実した状態で職務に遂行できる環境づくりを行うことが重要である」との認識を示している。

この職員満足感に関しては、三つの理由からマネジャーが関心を持つと言われている。第一に、満足感と生産性との間に関係があると思われること、第二に、満足感は常習欠勤や転職率と反比例の関係にあること⁴⁷、第三に、マネジャーには、従業員に対してやりがいがあり、報われる、しかも満足できる仕事を与える人間的な責務があると考えられることである⁴⁸。

実際、職務満足度の向上は、組織内部のマネジメント改革が期待されている業務の効率化に寄与し得る。なぜならば、構成員の満足度と常習欠勤や転職率との間には負の相関関係がある⁴⁹と言われているからである。従って、転職率や常習欠勤等の減少は、構成員の福利厚生面のフォローという面から重要であるだけでなく、組織面からみても、人的資源の効率化の可能性を秘めている⁵⁰のである。

このように、職務満足感とは、現代の組織内部のマネジメントにおいては、欠く事のできない考慮事項の一つとなっていると言える。

それでは、ここで職務満足感に関する、公務員の現状を見てみることにする。

「各府省の若手職員等に対するヒアリング結果（概要）について（平成13年2月23日内閣官房行政改革推進事務局公務員制度等改革推進室発表）」においては、行政に携わる若手公務員の生の声をアンケート調査し、取りまとめている。具体的には、各府省に勤務する若手公務員（114名）及び各府省を早期に退職した元公務員（12名）を対象に、日頃業務を行っている中で感じている問題意識（元公務員については、当時感じていた問題意識）や今回の公務員制度に期待すること等について聴取したものである。その資料によれば、「忙しすぎて時間的・精神的な余裕がない」、「当初の志とは異なり自分の仕事が国のために役立っているという実感が持てない」、「専門性を高められずキャリアアップが図れない」等という若手公務員に閉塞感が生じていることを示唆する意見、「前例踏襲主義から脱却できない」、「無駄な作業を自律的に減らせず業務執行が非効率である」等という若手から見て政策の企画立案・実施に行き詰まりを感じるという意見があったとしている。

また、早期退職した若手からの意見としては、他業種がより魅力的に思えたという意見のほか、「日々の調整業務に追われ、政策をじっくり考える余裕がなかった」、「予算が硬直的であるため、制度と現実とが大きく乖離しているにもかかわらず、それが改められないことに空しさを感じた」

⁴⁶ 詳しくはラジャー(1998)参照のこと。

⁴⁷ 欠勤について見れば、従業員が働かなければ、生産的になることは難しい。加えて、従業員の転職率が高くなると、コストが増え、経験の浅い人に仕事をさせることになりがちとなる。

⁴⁸ ロビンス(1997)

⁴⁹ ロビンス(1997)

⁵⁰ Cabinet Office(U.K.)(2000)

等役所の仕事のあり方自体に問題を感じたとの意見があった。

実際、人事院が平成13年に実施した調査⁵¹によれば、「より興味のある分野へ挑戦したかった」に次ぎ、「仕事の進め方に対して不満があった」ことを理由として、若年公務員が早期退職しているとの結果となっている。また、若年退職が近年「相当の増加を示している」との分析結果もまとめている。

さらに、総務省「新たな行政マネジメント研究会」の報告書では、業務過剰、人手不足等による超過勤務で、「職務満足度の低下が深刻」となっているとのアンケート結果をまとめている。

このように、若手公務員の現状に対する不満、公務員の活力の低下が所々で聞かれるところである。このような職務満足度は、公務員制度改革大綱で掲げている、恒常的な長時間の超過勤務要因の見直しのほかにも、先に述べた能力主義制、成果主義制の導入によっても向上すると考えられる。なぜならば、能力主義制、成果主義制の導入による生産性の向上によって、今まで以上に達成感を味わえるようになることに加えて、組織が生産性に報いると仮定すれば、生産性を高めれば口頭でほめられる回数が増え、給与レベルや昇進の可能性も高くなる。こうした報酬が、今度は仕事への満足感を高める⁵²と考えられるからである。

(2) 応用された手法を有効に機能させるために

～能力主義制、成果主義制の要となる、公平・公正な評価～

能力主義制・成果主義制を導入するに当たっては、公平性・納得性の高い評価制度が不可欠である。そのことは前章で説明した公平理論、期待理論等によって説明されよう。すなわち、公平であり、納得のいくものでなければ、本新制度が目指すところの「職員一人一人の主体的な能力開発や業務遂行を促し、人的組織の最大活用と組織のパフォーマンスの向上を図る⁵³」ことはできない。

そこで、公務員制度改革大綱では、「複数の評価者による評価、評価者の訓練、評価のフィードバック、職員の苦情に適切に対応する仕組みの整備」等を行うことを提案している。「複数の評価者による評価」制度とは、いわゆる360度評価、多面評価制度と言われるもので、「直属の上司・同僚・部下・他の部門の者等により多面的に評価する制度⁵⁴」のことと思われる。厚生労働省が行ったアンケート調査⁵⁵によると、多面的評価制度がある民間企業の割合は、人事考課制度がある企業の26.0%であった。しかし平成11年の同調査では、41.8%であったことを加味すると、多面評価制度の問題点が無視できないことが分かる。次頁の図では、民間企業が人事考課制度を運用する上で、どのような問題点を感じているのかということについてのアンケート結果を表している。ここで言う人事考課制度は、多面評価制度だけを指すものではないが、「質の異なる仕事をする者への評価が難しい」等の項では、多面評価制度の問題点を考えるに当たって参考になる。

⁵¹ 人事院人材局(2001)

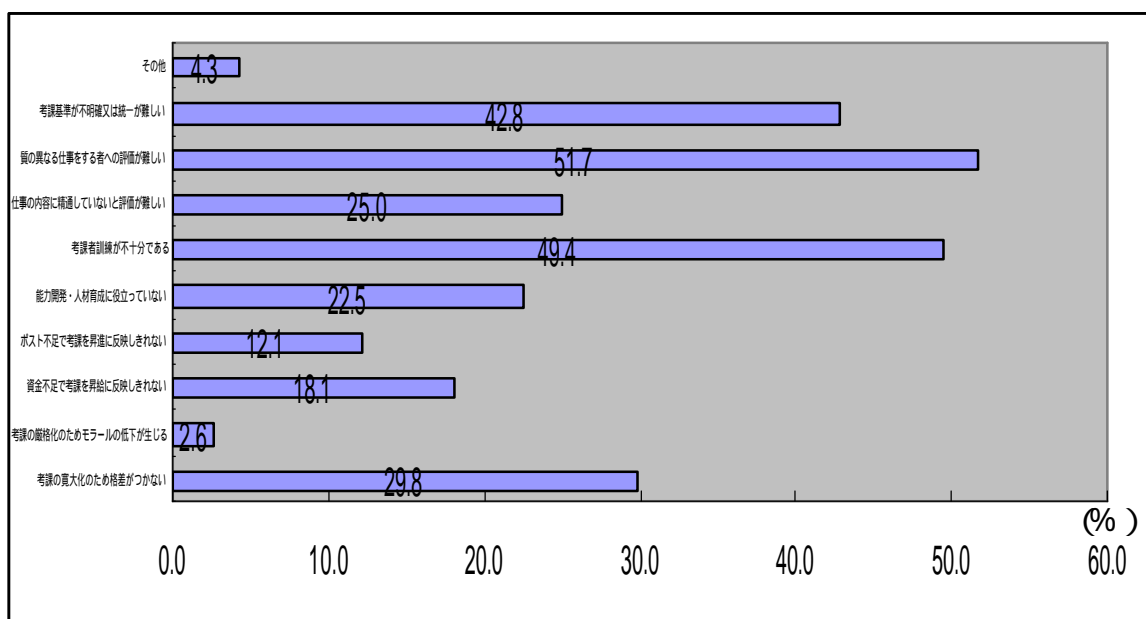
⁵² ロビンス(1997)

⁵³ 公務員制度改革大綱(平成13年12月25日閣議決定)

⁵⁴ 厚生労働省(2002)

⁵⁵ 厚生労働省(2001)

(図) 人事考課制度運営上の問題点



注) 図中の数値は、各項目について問題意識をもっている企業の割合(複数回答)を示している。

出典：厚生労働省「平成11年雇用管理調査」

(3) 民間企業における取組み

激化する国際競争、バブル崩壊後の経済不況、複雑に高度化・多様化した社会状況を背景に、現在では時々刻々とめまぐるしく変化する顧客のニーズに臨機応変に応えることが鍵となっている。そのような流動的な社会では、過去の経験の重用よりも、新しい革新的な発想や日々変化する状況に逐次対応する柔軟性が求められる。その結果、知識や技術を蓄積していくことが重要視された時代においては意義があった終身雇用制度が、逆に現在の人々の価値観とミスマッチとなり、結果的に従業員の能力活用に当たってボトルネックとなっているところがある⁵⁶。すなわち、組織の構成員へのインセンティブ付与に悪影響を与えているとも言える。民間企業で見られる取組みのうち、業績給・能力給制度、目標管理制度、多面評価制度、社内人材公募制等の導入・活用は、その取組みと言える。

⁵⁶ 若杉敬明(2001)

おわりに

おわりに

本稿では、組織内部のマネジメントとして、第一に、国民の望むことを具体的に政策目標として設定すること、第二に、設定された目標に従って行政サービスを最速で国民に提供することが、国民という顧客の満足の最大化を目指す NPM 型行政改革に資すると考えた。前者は、顧客である国民のニーズを的確に把握し政策目標として設定するという意味で、政策決定過程に関するものであり、後者は、その政策目標に従い行政サービスを国民に提供するに際してその能力を最大限に発揮するという意味で、業務の効率化に関するものである。そこで、()国民の望むことを政策目標として設定し得る政策決定プロセスの構築の方法として、枠組みである組織形態について論じ、()その政策目標に従いアウトカムを国民に提供するに当たっての業務の効率化の方法として、公務員へのインセンティブの付与を論じた。

ここまで、このように二つの重要な課題に分けて考えてきたわけであるが、実は、これらはそれぞれ個別に切り離して進めればよいというものではない。組織は組織で考え、インセンティブ手法はインセンティブ手法で考えればよいということではないのである。両者は密接に関わっており、インセンティブを付与し得る組織形態にする必要がある。それら二つの側面を同時に見ることによって、組織の構成員の能力を最大限引き出し、その結果国民の満足度を最大化するという命題が達成されるのである。

組織の構成員の行動を左右する諸制度のマネジメントについては、人間行動のダイナミクスに関わるものだけに、単なる形式論では捉えず、調査・研究すべき分野がまだ多く残されていると考えられる。今回の研究では、能力自体は一定であること、すなわち、想定されている資源(ひと、もの、金)は所与であることを前提とし、それらをいかに上手く回すかということについて論じている。すなわち、本稿では人材の能力自体を向上させることには注目していないが、これもまた、組織マネジメントの中では着目に値する研究課題であろう。例えば、最近注目されている手法として「コーチング」という手法があるが、これは、上司と部下との会話の工夫により、部下の潜在能力を惹起させるものとして、評価されるようになってきている⁵⁷。

これらを含めた様々な理論を知ることが、現在求められている公務員の行動原理とそれを実現するマネジメントのあり方、すなわち、()国民の望むことを政策目標として設定し得る政策決定プロセスの構築と、()その政策目標に従いアウトカムを国民に提供するに当たっての業務の効率化を実現していくに当たって、その理論的背景を理解することであり、改革の推進に寄与するものと考えられる。その先にあるのが、国民の満足度を最大化するという行政改革の目標の達成である。

今回の研究報告が、そのような公務員制度改革を進めるに際して、各場面において参考になることを願っている。

⁵⁷ 榎本英剛(1999)「部下を伸ばすコーチング～「命令型マネジメント」から「質問型マネジメント」へ」(PHP 研究所)、ヒューマンバリュー(2000)「コーチングの技術」(オーエス出版、本間正人(2001)「[入門]ビジネス・コーチング～「一方通行」指導から「双方向」コミュニケーションへ」等を参照。

補論 1

組織の要素についての考え方

補論1 組織の要素についての考え方

タフトの研究によると、マネジャーが組織構造を設計する時には、6つの要素を考慮する必要がある。すなわち、タスクをどこまで細分化して職務とするか、という「職務の専門化」に関する事、どのような基盤に基づいて職務を分けるか、という「部門化」に関する事、各個人やグループは誰の命令に従い誰に報告するか、という「指揮命令系統」に関する事、マネジャーが効率的かつ有効に指揮下におけるのは何人か、という「管理の範囲」に関する事、意思決定の権限は誰が持っているか、という「集権化及び分権化」に関する事、従業員及びマネジャーに対してどの程度の規則及び規制を課すべきか、という「公式化」に関する事である。

職務の専門化

分業を通して、業務を専門化することによって、効率、質等を向上させ、生産性を上げようという視点である。しかし、専門化は、それが行き過ぎると、退屈、疲労、ストレス等的人間的な問題が生じる。1960年代までに、専門化しすぎると逆に非効率になることを示す証拠が得られている。

職務の専門化による効率化と、人間的な問題に起因する不経済のバランスを見ながらの分業化が求められる。

部門化

部門化する切り口としては、5つほどある。

() 職能(機能)

例えば、経理、人事、製造、販売等によって区分する。

() 商品

例えば、燃料、ワックス、化学製品等によって区分する。

() 地理的区域

例えば、練馬区、文京区、新宿区等によって区分する。

() プロセス

例えば、鋳造、プレス、仕上げ、検査、発送等によって、区分する。

() 顧客層

例えば、小売、卸売り、政府向け販売等によって区分する。

区分し、部門化するメリットは、共通のタスクを効率的に調整できるようにすること、スペシャリストをまとめることができること、責任の所在がより明確になること等が挙げられる。

ロビンス(1997)によれば、1990年代以降二つの傾向が見られる。まず、顧客別部門化が好まれるようになった。もう一つは、従来の部門を横にまたぐ機能横断的チームが補完的に形成されるようになった。それらの傾向は、高度に複雑化した社会ニーズに応えながら存続していくには、顧客主義の徹底と、個々人の持つ多様なスキルを織り交ぜていく必要が実感されていると考えられる。

指揮命令系統

指揮命令系統とは、組織のトップから最も下の層までたどる権限の系統である。その系統に一貫性がなくなる、例えば、部下が複数の上司に仕えるというような状況は、混乱を来す。しかし、最近では指揮命令系統の一貫性の維持という考えの重要性は失われつつある。それは、権限・責任の下層レベルへの委譲の傾向と、組織横断型チームの活用等の制度面のほか、コンピュータ技術の発達により、インフォーマルな情報交換が容易になったことや、ナレッジ・マネジメントによって、従前はトップだけが入手できたような情報が低いレベルの従業員まで共有されるようになってきているからである。

管理範囲

「一人の上司に何人の部下を置くか」という問題である。置く部下の数が多ければ多いほどコスト面では効率的である。また、組織はよりフラット化するので、上下の風通しが良くなると共に、意思決定に要する時間も縮減できる。

しかし一方で、上司が部下にとって必要なリーダーシップやサポートを提供する時間がなくなり、業績に悪影響を及ぼす恐れがある。

ロビンズ(1997)によれば、近年は管理範囲を広くする傾向がある。その一方で、研修の充実を図り、業績低下を回避している。従業員が自分たちの仕事を内部からも外部からも熟知し、質問があるときに同僚に聞くことができれば、管理範囲が広くてもマネジメントできることが分かるようになった。

集権化と分権化

典型的な集権制は、トップがすべてを決定し、低いレベルのマネジャーは単にトップマネジャーの指示を伝えるに過ぎない、という特徴となる。一方、典型的な分権制は、現場の活動に最も近いマネジャーに意思決定が任されている場合である。一般的に、分権的組織では、より迅速に問題解決ができる、きめ細かな対応ができる、参加的意思決定は職務満足感を向上させることが言われている。その一方で、セクショナリズムを助長する恐れがある。

公式化

組織内の職務がどの程度標準化されているか示す。高度に公式化されている組織では、職務記述書は明確で、組織ルールは多く、職務の手順は明確に定義されている。標準化は、従業員が他の行動をとる可能性を除去するのみならず、従業員が他の行動の可能性を検討する二重ささえも除去する。

補論 2

インセンティブの付与に関する 基礎的研究の成果

補論2 インセンティブの付与に関する基礎的研究の成果

まず、その後の経営理論の方向性に転機をもたらしたホーソン実験の結果について説明する。2以降は、「ひと」はいかに動機付けられるのかということに着目した諸研究を紹介する。

1. ホーソン実験⁵⁹

イリノイ州シカゴのダウタウンから車で20分ほどの街、シセロにあるウェスタン・エレクトリック社のホーソン工場で1924年から1932年にかけて、照明等の物理的な環境が生産性にどのように影響を与えるのかということについて調査が実施された。この調査の最初の仮説は、「明るい照明は、費用はかかるが、労働者のモラルを上げ、生産性を増大させる。」というもので、当初の目的は費用と効果の最も経済的・効率的なバランス（最適な組み合わせ）を見極めることであった。実験開始時は、この実験について周囲から特別の関心を集めたわけではなかった。ところが、この調査結果は、人材資源マネジメントの歴史に新たな新境地を切り開く功績を残すことになった。ここでは、具体的にその実験内容と、その結果から導き出された知見を紹介することにする。

（照明実験）

まず、ホーソン工場で働く従業員を、2つのグループに分けた。1つのグループは明るい照明の下で作業を行い、もう一方は通常の明るさの照明の下で作業を行った。研究者は仮説に従い、明るい照明はモラルを上げ、生産性も増大させるだろうと予想していた。しかし、予想に反し、その結果は、2つのグループとも生産性を同程度上げた。この結果は、照度が以前と全く変わらない同レベルに維持したのにも関わらず、なぜ生産性が上がったのか、という疑問を研究者に抱かせた。その疑問の答えを見つけるべく、研究者たちは、今度は照度を下げることにした。結果は、また予想に反し、照度を下げる前よりも生産性は上がったのであった。月明かり程度の暗い照明の下では、労働者はストレスを感じ、生産効率も低下するだろうと予想されたが、実際は生産性は同じレベルに維持され、時に増加さえした。つまり照明の明暗は産出量の増減とは比例しないという結論を得たのであった。

（リレー（継電器）組み立て実験）

第二の実験では、6人の女性グループを通常の部署とよく似たレイアウトの部屋に隔離し、より念入りに彼女ら従業員を観察できるようにした。彼女たちはそこで通常と同じく、リレーの組み立て作業を行った。観察者役の研究助手が部屋に配置され、産出量、不合格品数、作業条件、毎日の出来事を書き留める工程日誌等を記録する以外は普通の作業条件と何ら顕著な違いはなかった。実験中1年半以上を通じて、メイヨーら研究者は、定期的な休憩、軽食の提供、労働時間の短縮、等の労働条件を改善していった。結果は予想した通り、どの労働条件を改善した場合においても生産量が増加した。

⁵⁹ ロビンス(1997)、クレイナー(2000)、ハーシイ(2000)

そこで今度は逆にすべてを取り上げ、実験開始時の労働条件に戻すことにした。研究者達は生産が急落すると予想したが、実際の実験結果は、その生産量はそれまでの最高を記録するに到った。さらに、欠勤や病欠の日数についても、通常の生産部門の女性の3分の1程度と明らかに少ないことも分かった。

ここから導き出された結論は、選ばれた「特別な」グループのメンバーであるというステータスが生産性等の業績に著しく影響を与えるということであった。つまり、被験者として注目を浴びることによって、彼女達が自分達は貴重な存在であると意識したことによって、業務にいつになく専念したのである。また、グループとしても、今までのようにお互いに側で働いているバラバラな個人の集団という意識ではなく、気持ちの通じ合った団結するエリート作業集団という意識を持つようになったのである。そのことはそれまで満たされることが無かった「一体感、万全感、達成感」を引き出し、長い間満たされなかったこのような人間関係に関する要求を満足させた。被験者として選ばれた女性達は、実験に参加すること自体に面白味を感じ、自分達はある種のエリート集団であると感じた。また経営者がそのような実験を実施することにより、今まで自分達に対して興味を示したことの無かった経営者が自分達従業員に目を向けている、と考えたのである。その結果、彼女達は以前にも増して一生懸命仕事に取り組んだのであった。

これらの結果についてメイヨーは「自分の同僚のなかで良い位置にいたいという、いわゆる集団内での人間の本能は、単なる個人の関心や、経営が基礎を置いている多くのいかがわしい原理による理論的理由付けを、簡単に上回ってしまう⁶⁰」、「職場のインフォーマル組織がマネジメントと一体感を抱いたとき - 面接の機会を与えられて、ホーソン工場の従業員が抱いたように - 生産性が高まることを発見した。それは作業員が抱いていた有能さの感じ - 仕事や職場環境に縛られず自由であるという感じ - を反映していると思われた。さらに、密着した監督の下に置かれ、細かく仕事が指示される状況では、作業員は自分達の目標がマネジメントの目標に背馳すると感じがちであるが、このことが生産性を抑制し、低下させることがあることも発見した⁶¹」と述べている。

（面接実験）

次にハーバードの研究チームは、ホーソン工場の2万人を超える従業員に面接することにした。この面接の目的は、仕事や労働条件、上司や会社、その他従業員が不満に思っている問題点を明らかにし、そのような問題点が従業員の生産性にどう影響しているか、を知ることであった。ところがメイヨー達は、面接をしばらく行ううちに、問題点を明らかにするために用意したお決まりの質問は、求める情報を得るためには役に立たないと感じた。そこで、被面接者たちに、自分が重要と感じたこと、話したいことを何でも自由に話してもらうことにした。

面接は自分達の意見を表明する初めての機会となった。それは、会社がしてくれたことの中で一番良いことだと感じさせ、それ自体が従業員の会社に対する意識の改善をもたらした。さらに、多くの意見や提案が実際に取り入れられると、従業員たちは個人としても集団としても自分達が重要視されていると思い始めた。これまでの変化の無いルーティン・ワークをしているのではなく、会社の運営、そして会社の将来に向けた戦略策定にまで彼らは参画していると感じたのである。その結果として、この面接は、従業員の態度を一変させる効果をもっていた。

⁶⁰ クレイナー(2000)

⁶¹ ハーシィ(2000)

(バンク配線作業実験)

第三の研究は、変動給与制度の効果を確かめることが目的であった。その実験は、バンク捲線観察室において、バンク配線の選別と接続の作業を、配線工、ハンダ付け工、検査工のお互いに密接に関わり合う3つのグループに分けて観察するというものであった。この作業場は9人の配線工、3人のハンダ付け工、2人の検査工、そして監督者によって構成されていた。まず、配線工はワイヤーをパネルに取り付け、一方のハンダ付け工は連結部をハンダ付けした。そして、検査工が連結部を電氣的に検査した。9人の巻き労働者のうち、3人はもっぱらセレクターを作り、残りの6人はコネクターに専念していた。そして1人のハンダ付け工は3人の配線工の後工程を受け持っていた。

研究者達は当初、従業員は生産性が経済的報酬に直接結びつく様子を目にすれば、できるだけ生産性を上げるだろうと予想したが、実際は研究者達が被験者達の行動を観察すればするほど、予想とは食い違ってくるようになってきた。観察結果は、まず、昼食の買出し、窓の開閉の決定権限等、日常の平素のやり取りからグループ内に社会的ヒエラルキー構造が成立していることを発見した。二つ目の発見は、ゲームをするにせよ、議論をするにせよ騒ぐにせよ、彼らは部屋の前方と後方に基本的に2つのグループを形成した。さらに研究者達は、個人の複雑な力関係が存在していることも発見した。仲間はずれにされる者がいる一方で、みんなが自ら進んで仕事を手伝うような人気者もいた。また、派閥も存在した。ある派閥ではあまり働かず、丁寧な作業はせず、すべてを監督者に報告することはせず、検査工のように動かないと決め込んでいた。この派閥は、派閥メンバーは侮蔑を基礎とした連帯意識を醸造していた。ある労働者の誤解が次の労働者に伝わると、すぐにそれが彼らの間の事実として認識された。彼らはお互いを擁護し、でっち上げや粉飾話でお互いを助け合い、また特に賃金率の変化に対して固く反対の態度を示すことで、経営者から労働者を守るという目的を達成していた。

この実験は、グループの達成した成果に対して報酬を決める方式を用いて行われたため、従業員たちが協力し合って、生産性の上昇に向けて努力することが期待されるものであったが、観察結果は、

従業員が個別に産出量を最大化することはなかった。(ロビンス)

彼らの産出量は、一日の適切な作業量を規定する集団規範によって統制されるようになっていった(ロビンス)

産出量に関し、一週間の実際の総産出量と一致していたものの、毎日の報告書には、その日の実際の生産量に関わらず一定の数値を記入するという虚偽の報告をしていた。(ロビンス)

集団は経営者の標準よりもかなり低い一日の標準作業を設定していた。(青木)

品質記録の分析から、それが配線工やハンダ付け工によってなされた仕事の質だけではなく、彼らと検査工との間の個人的な関係をも反映していることがわかった。(青木)

様々な配線工の週平均の時間当たり生産高の差異は作業遂行能力の差異を反映したものではなかった。(青木)

などであった。

面接の結果、作業能力をセーブしながら働いていたことが分かった。メンバー達は、産出量の大幅な増加は、単位当たり賃金率の引き下げや、1日当たりの期待産出量の引き上げ、または労働人員の削減等や、仕事の効率の悪い従業員の叱責を引き起こすのではないかと危惧していた。そこで被験者達は自分達なりに公正な - つまり多からず少なからずの - 産出量をあらかじめ決めていたのである。そして彼らは各人の報告数値がほぼ均一化されるよう、時には粉飾をし、互いに助け合っ

ていた。つまり彼らは自分達を守るために産出量を操作していたことが判明した。この被験者達は、次のような数々のインフォーマルないわば「べからず」規範を打ち立てていた。

仕事に精を出しすぎてはいけない。

仕事を怠けすぎてはならない。

仲間の誰かが迷惑するようなことを冗長にしゃべってはならない

あまり他人におせっかいをしてはならない。(青木)

このような観察結果は、組織のマネジメントを考える上で重要な新たな視点を気づかせてくれた。観察されたいわゆるインフォーマルな組織は、厳しくコントロールすれば統制できるものでもなく、グループの構成員間の関係は、くもの巣のように複雑にインタラクティブに絡み合っていた。このようなインフォーマル組織の形成は、人間を機械と同じ単なる労働力としてのツールとしてのみ考え、経済性・効率性を至上命題に追求するマネジメントのあり方に対する抵抗であった。ものを感じ、考え、感受性を持ちながら生きる人間として扱わなかった社会環境では、自尊心、自立性、達成感や自己実現の欲求は満たされるはずもなかった。そして、それらの欲求を満たす手立てがないことが、精神的緊張と不安、フラストレーションを生んでいた。これら実験結果から導き出された結果を基に、メイヨーは「人間の特質や社会的動機を考慮しない方法で事業を規定するかぎり、どの産業でもストライキやサボタージュが頻発するだろう」と結論付けている⁶²。

⁶² クレイナー(2000)

3. 意欲要因 - 環境要因論

ハーツバーグとピッツバーグ心理学研究所スタッフによる研究は、ピッツバーグ周辺の 11 の企業から選ばれた約 200 人のエンジニアと経理担当者に対する面接によって行われている。その面接で、仕事上、どんなことを不幸と感じ、不満に思ったか、また、どんなことに幸福や満足を感じたか、が質問された。

この面接結果を分析した結果、ハーツバーグは人間の欲求には 2 種類があり、これらは相互に無関係で、それぞれが人間行動に異なった作用を及ぼす、と結論付けた⁶⁴。

ハーツバーグによれば、職務満足感につながる要因は、仕事に対する不満につながる要因と別のもので、分けて考えるべきだということである。すなわち、「満足」の反対は「満足なし」であり、「不満」の反対は「不満なし」だということである⁶⁵。

ハーツバーグは最初の種類の欲求を、「衛生的(Hygiene)または、「維持的(Maintenance)」と呼んだが、「衛生的(環境的)」と呼んだわけは、この欲求が作業環境に関係し、主として仕事的不满を予防する働きをもつからである。また、この欲求を「維持的」と呼んだわけは、この欲求が 100% 充足されることはありえず、絶えず維持されねばならないからである。二番目のカテゴリーの欲求は、人間を優れた仕事振りへ動機付ける上で有効と思われたので、彼はこの欲求を「動機(意欲)要因」と呼んだ。

(環境(維持)要因)

会社の経営政策、管理施策、監督のあり方、作業条件、対人関係、金銭、身分、安全等は、環境要因と考えられる。これらは仕事自体に備わる要因ではなく、仕事の遂行条件に関係している。ハーツバーグは、「衛生」という言葉を医学的な意味(予防的、かつ環境的)で使っている。環境(維持)要因が労働者の生産能力を高める要因ではなく、作業上の拘束からくるロスを予防する働きをもつに過ぎないと気づいた。

(意欲(動機)要因)

物事の達成や専門的成長に伴う喜び、やりがいのある仕事を通じて感じる充実感、等をもたらす要因を、ハーツバーグは「意欲要因」と呼んだ。ハーツバーグはこれらの要因が仕事上の満足感にプラス効果を持ち、全人的な生産能力の増大をもたらすことが多いので、こう呼んだのである⁶⁶。

⁶⁴ ハーシイ(2000)

⁶⁵ ロピンス(1997)

⁶⁶ ハーシイ(2000)

4 . 目標設定理論

ロックらの研究によれば、目標の設定は、作業遂行に向けた動機付けに寄与し、業績の向上につながる。難しい目標も、それが受け入れられれば、簡単な目標よりも業績の向上につながる事が分かっている。「最善を尽くす」というような、一般的な抽象的なスローガンではなく、目標が具体的にしかも達成するのが難しい方が、高い業績を生む。目標そのものを明確に特定することによって、心理的に達成意欲が湧き、内的な刺激要素となる。また、目標はその作業実施者に受け入れられることを前提にすれば、難しくなればなるほど、成績が向上する。厳しい職務であっても、それを一度自ら受け入れれば、目標が達成されるか、引き下げられるか、中止されるまで、一生懸命に努力するのである。

また、作業を実施する従業員も加えて目標の設定を行ったほうが他人から目標を割り当てられる場合より、成績が良くなるかどうかについては、どちらとも言えないと言われている。ただし、目標の設定過程において、作業を実施する従業員に意見を言う調整の場を提供することになり、目標そのものを望ましいものとして受け入れる度合いが多くなる。その結果、たとえ管理者から求められた目標（案）が一方向的に割り当てられた目標より難しいとしても、それを受け入れる可能性が強くなるというメリットがある。

また、マクレランドらの研究者は、達成欲求の特に高い人は、偶然や他人の行動といった自分では制御できないものを嫌い、自ら責任を手にし、やりがいのある問題に取り組みたいという気持ちが強いことをつきとめた。また、意欲や努力の強さの程度は、成功の確率が50%まで高まり、成功率がそれ以上に高まっても下がっていくことを発見している。すなわちリスクの高いギャンブル的なプロジェクトもリスクが低い安易なプロジェクトも好まない。前者のような状況での成功は、能力というよりは運が成功の成否を決め、たとえ成功したとしても、達成したという満足感を感じない。また後者の場合は、自身の能力を有意義に発揮する場面に欠け、やり甲斐がないと感じてしまう。成功確率が50%という状況は、現実的だが難しく、少し手を伸ばせば届くような目標であり、まさに、成功の成否は自身の能力・手腕にかかっていると感じる。従って、成功した時の達成感と自身の努力が有意義であったという満足感を味わえる絶好の機会となるのである。

5 . 期待理論

ヴルームによる期待理論は、個人がなんらかの行動を引き起こそうというインセンティブを持つまでに、4つの判断があるとしているところに特徴がある。

その行動によってどのような結果がもたらされるか。

そのもたらされる結果にどれだけ魅力があるか。

目標を達成するためにやらなければいけないことは何か。

自身の能力と成功の可能性はどのくらいか。

もう少し詳しく説明すると、**は**、その職務がどんな結果を自分にもたらすと考えられるか。その結果が金銭の享受や昇進、仲間からの尊敬等をプラスに見ている場合もあれば、逆に、疲労やストレス、解雇の恐れ等を否定的に見ている場合もありえる。ここで注目すべきは、この結果の予測は、その結果をどのように知覚しているかであり、それが正しいか否かは問題ではないと考えられることである。

は、その結果にどの程度の魅力があるとみなしているかである。これは明らかに本人の主観的な選好によるものであり、本人がその時その場における状況の嗜好において、特定の結果が魅力があると見た場合、その目標を達成しようというインセンティブが強く働くことになる。逆に、これを否定的に見る場合は、これを達成しようとは思わない。

は、目標とする結果を達成するために、何をどのくらいしなくてはならないかという、作業内容と必要努力の推定である。結果を達成するということの真の意味は、報償に結びつくよう評価される「結果」を出すということである。従って、どのような基準で作業結果を評価されるのかという点が明確な方が「結果」を得られる確からしさが上がるため、その目標を達成しようというインセンティブが強く働くことになる。従って、人事評定の基準、評価の方法、評価結果等をオープンにすることの重要性を示唆している。

は、「結果」を得ることができる成功の確率の推定である。それはそもそもその職務を遂行する能力が自分にあるか否かという判断や、成功を左右する他の要因について、自分で統制可能かどうか等を勘案し、「結果」を受け取る目標の達成確率がどの程度であるか評価するということである。達成可能であると判断すれば、その目標を達成しようというインセンティブが働くことになる。逆に、達成の可能性が低いという判断があれば、インセンティブは生じにくい。

目標達成の可能性の主観的な判断結果は、その目標達成に向けた努力を払うインセンティブの強さに大きな影響を与える。また、その目標達成によって得られる報酬が本人の個人的な目標を満足させるかどうかという評価結果によって、インセンティブの度合いが異なってくる。また、この期待理論は、人を動機付けるためには、目標達成に対する報酬が、個人個人が魅力的であると感ずるものである必要があることや、各自が自分は何を期待され、どのように評価されるかを認識できることが必要であることを示している。また、この理論は、個人の主観的な観点からの期待の感覚に重点を置いている。「客観的な結果ではなく、各自が業績、報酬、目標を満足させる結果に何を期待しているかが、どの程度の努力を振り向けるかを定める要素となるのである。⁶⁸⁾」

⁶⁸⁾ ロピンス(1997)

6 . 強化理論⁶⁹

スキナーらが発展させた強化理論によれば、個人の行動はその結果に左右される、すなわち強化理論は、本人の心の状態は考慮せず、行動した結果が本人にどのようなことをもたらしたのかだけに目を向ける。例えば行動の結果、快樂が得られたものは存続あるいは強化され、不快しか得られなかったものであればその行動は停止あるいは減少されるというものである。さらに、強化理論の中の、強化スケジュールという研究分野に目を向けてみることにする。これは、外的な報酬や罰をどのようなスケジュールで与えると最も効果的に行動が強化される、あるいは業績が向上するかについて研究を実施する分野である。この分野における仮説は、行動の強化や業績の向上に重要なのは、報酬や罪の量というよりは、その与え方のスケジュールだということである。例えば、望ましい行動を行うごとに毎回その望ましかった行動に対して報酬を与えるやり方と、望ましい行動を何度か繰り返した後にその望ましかった行動に対して報酬を与えるやり方、しかもその報酬を与えるまでに繰り返す回数はランダムな場合、とでは、業績があまり変わらないことがあることが分かっている。そのことはつまり、報酬を与えるスケジュールを適切に組むことで、同じ強化の効果をより低コストで達成することが可能であることを意味している。

なお、この強化理論は、数多くの調査研究から、人々は、強化されない業務よりも、強化された業務に多くの努力をかたむけることが分かっている⁷⁰。

⁶⁹ <http://www.geocities.co.jp/WallStreet/4716/reinforcement.htm>

⁷⁰ ロビンス(1997)

7. 公平理論

例えばアダムズが提唱する公平理論によれば、従業員は自分のインプットするものとそのアウトプットを天秤にかけ、さらに他人のそれと比較し、その比率が公平であるか、不公平であるか、不公平な場合はどう不公平であるかを査定し、その仕事にかたむける努力の程度を変える等その不公平を是正する方向に行動すると結論付けている。その是正行動は具体的には、次の五つの選択肢の中から一つを選ぶとしている。

自身の、あるいは他者のインプットまたはアウトプットを歪める。

他者にインプットないしアウトプットを変えさせるような行動をとる。

自身のインプットないしアウトプットを修正するような行動をとる。

別の比較対象を選ぶ。

離職する。

公平理論では、個人が自分の努力に対して受け取る報酬の絶対額に関心を持つだけでなく、自身の絶対額と他の人たちが受け取る絶対額との関係についても関心を持つものと認めている。努力、経験、学歴、能力といったインプットが、給与水準、賃上げ、表彰等のアウトプットと比較される。自分のインプットとアウトプットとの比率が人と比べて不平等だとみなすと緊張が生まれる。この緊張が動機付けの基礎となり、人は平等と公正とみなしたものに向けて努力する。例えば、次のようなことが確認されている⁷¹。

時間給の場合、過大報酬を得ている従業員は公平な支払いを受けている従業員よりも生産量を増やす。

出来高払い制の場合、過大報酬と見た従業員は公平な給与を得ている従業員よりも生産量を減らして、高品質のものを生産しようとする。

時間給の場合、過小報酬と見た従業員は、アウトプットの量を減らすか、品質を低下させる。

出来高払いの場合、過小の報酬者は平等の支払いを受けているものよりも品質の悪いものを大量に生産するようになる。

⁷¹ ロビンズ(1997)

參考資料

参考資料

公務員制度改革大綱のポイント⁷²

平成 13 年 12 月 25 日

改革の基本理念

真に国民本位の行政の実現を図ることを基本理念として、国民の立場から公務員制度を抜本的に改革することで、行政の在り方自体の改革を目指す。

労働基本権の制約については、これに代わる相応の措置を確保しつつ、現行の制約を維持。

1 政府全体としての適切な人事・組織マネジメントの実現

時代の要請に応じ、国家的見地からの総合的・戦略的な政策の企画立案や機動的・効率的な行政サービスの提供を実現するためには、行政運営について責任を持つ内閣及び各府省が適切に人事・組織マネジメントを行うことが不可欠であることから、そのための新たな枠組みを構築。

- ・ 人事管理権者としての各主任大臣等の主体的な責任と権限の明確化
- ・ 内閣の人事行政の企画立案機能、総合調整機能の強化
- ・ 人事院による職員の利益の保護、人事行政の中立性・公正性の確保
- ・ 人事院の救済機能の充実・強化等
- ・ 財政民主主義及び勤務条件法定主義の下で、勤務条件に関連する事項については人事院が適切に関与

2 新たな公務員制度の概要

1 新人事制度の構築

(1) 能力等級制度の導入

職員を職務遂行能力に応じて等級に格付ける能力等級制度を新たに導入し、任用、給与、評価の基準として活用することにより、トータルシステムとしての人事システムを構築。

(2) 能力等級を基礎とした新任用制度の確立

能力等級制度を基礎とした新たな任用制度を整備し、能力本位で適材適所の人事配置を実現。免職・降格について、明確な基準・手続を整備し、厳正に対処。

(3) 能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立

能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ給与処遇を実現するため、「基本給」、「職責手当」、「業績手当」からなる新たな給与制度を導入。

(4) 能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入

現行の勤務評定制度に替え、「能力評価」と「業績評価」からなる公正で納得性の高い新たな評価制度を導入。

試行を十分に行い、その結果を踏まえつつ具体的な制度を設計。

⁷² http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/1225koumuin_s.html

- (5) 組織目標の設定及び行動規準の確立
組織目標及び国家公務員として求められる行動規準を明確化することにより、組織の目標の達成に向けた職員の主体的な取組を促し、行政サービスの質の向上と業務の効率化を実現。
- (6) 人材育成を図る仕組みの整備組織目標の設定及び行動規準の確立
人事管理権者が職員の育成に関する方針を定め、行政課題に的確に対応する能力を有する職員の計画的育成に努めるとともに、職員も自ら進んで職務遂行能力の開発・向上に努める仕組みを整備。
- (7) 本府省幹部候補職員を計画的に育成する仕組みの導入
本府省幹部職員の登用に当たっては、厳正な審査を実施。
採用試験区分にとらわれず、幹部候補職員としてふさわしい意欲と能力を有する者を計画的に育成する仕組みを導入。
- (8) 上級幹部職員にふさわしい新人事制度の確立
事務次官、局長、審議官等の上級幹部職員については、その性格上、能力等級制度を適用せず、年俸制を導入するなど、一般職として別途の任用・給与制度を設計。
- (9) 職員の能力開発と自主性への配慮
留学派遣の機会の拡充。留学派遣者が復帰後早期に退職した場合の留学派遣費償還等について法整備。
大学院等に進学する場合など、意欲ある職員が自主的に自己啓発のための活動を行うことができる仕組みの導入を図る。

2 多様な人材の確保等

- (1) 採用試験制度の見直し
公務を志す者を幅広い層から確保し、各府省が多くの候補者の中から多様で有為な人材を採用できるよう、種試験について、試験内容の改善とともに試験合格者を大幅に増加。
新人事制度移行への対応及び司法制度改革も視野に入れつつ、採用試験の抜本改革の在り方を検討。
- (2) 民間からの人材の確保
行政課題・仕事本位の人事管理の推進、オープンで質の高い行政の実現のため、官民の人的交流を積極的に推進。
過度に厳格な官民区分の考え方に根ざした規制を見直し、民間企業の従業員としての地位の併有を可能とする方向で制度を改正するとともに、人事院の事前承認・協議手続等の見直し、給与格付けの弾力化等を実現。
- (3) 公募制の積極的活用
職員が能動的に自らの能力を活かせるポストに応募できるようにするとともに、組織の活性化を図る観点から、部内の任用においても一般的ルールを整備すること等により、公募制を積極的に活用し、職員の意思とも合致した最適な人事配置を促進。
- (4) 女性の採用・登用の拡大
男女共同参画社会を実現するために、公務部門における女性の採用・登用を拡大。
男女ともに仕事と家庭・地域生活を両立できるよう、勤務環境を改善。

3 適正な再就職ルールの確立

(1) 営利企業への再就職に係る承認制度及び行為規制

行政の公正な運営等に責任を有する人事管理権者による再就職承認制度を導入。

内閣は、政令で各府省共通の承認基準を定めるとともに、承認制度の運用について総合調整。人事管理権者は、承認案件について詳細に公表。

人事院は、承認基準についての意見の申出、承認審査の実施状況についての改善勧告を行う。営利企業に再就職した者が府省の職員に対し働きかけを行うことを規制する行為規制を導入。（違反行為に対し罰則等を含め制裁措置の導入を図る。）

(2) 特殊法人等への再就職に係るルール

国民の厳しい批判を真摯に受け止めた対応。

内閣によるルール設定と監督体制の強化。

役員の退職金の大幅削減・給与の削減。

公務員出身者の役員出向の道を開くほか、法人及びその子会社等役員への退職公務員就任状況の公表。

(3) 公益法人への再就職に係るルール

退職公務員の役員就任状況の情報開示、役員報酬・退職金についての指導等、民間法人としての性格を踏まえつつ見直し。

(4) 再就職状況全般に係る公表制度

各府省の課長・企画官相当職以上の離職者の再就職状況全般について公表制度を整備。

(5) 退職手当制度の見直し

貢献度をよりの確に反映する等の観点から、退職手当制度について長期勤続者に過度に有利になっている現状を是正する方向で見直し。

4 組織のパフォーマンスの向上

(1) 機動的・弾力的な組織・定員管理

「組織・定員管理に係る基準」により、各府省の判断と責任における本省庁内部部局の課・室等の改編や本省庁を通ずる内部部局の範囲内での定員移動が可能となる枠組みが設定されたことを受け、これを活用することで組織パフォーマンスを向上。

特定分野の機能強化が必要な場合に、当該分野を担当する府省に府省の枠を超えて他府省からも人員の再配置を行い得る仕組み（インナーソーシング制度）を構築。

(2) 国家戦略スタッフの創設

内閣総理大臣が自らの判断に基づき、行政内外から内閣の重要政策の企画立案等に従事する職員を国家戦略スタッフとして機動的かつ柔軟に任用、配置できる仕組みを導入。

官房審議官の活用等により、各府省大臣を直接補佐する大臣スタッフを充実。

(3) 超過勤務の縮減等

恒常的な長時間の超過勤務の要因と思われる国会関係、法令審査、予算折衝、各省協議などの業務を徹底して見直し。

部下の勤務時間を管理すべき管理職員が超過勤務の縮減を自らの課題としてその解決に取り組むことを促進。

3 改革に向けた今後の取組

国家公務員法改正案について、内閣官房行政改革推進事務局が中心となって検討を進め、平成 15 年中を目標に国会提出、関係法律案の立案及び下位法令の整備は平成 17 年度末までに計画的に実施。

その際、各制度を所管する府省等との更なる連携の下、人事院のより一層の協力を求めつつ、制度の詳細設計に向けて職員団体など関係者とも十分意見交換。

円滑な移行のための必要な準備期間を確保の上、全体として平成 18 年度を目途に新たな制度に移行することを目指し、所要の準備を計画的に実施。

今後、政府において、一般の行政職員以外の職種に係る制度の検討を急ぐとともに、特別職についても、それぞれの職務の特殊性を十分勘案しつつ、一般の行政職員の改革案に準じて必要な検討。

地方公務員制度も、地方自治の本旨に基づき、地方公共団体の実情を十分勘案しながら、国家公務員法改正と同時期に地方公務員法の所要の改正を行うなど、国家公務員制度の改革スケジュールに準じて速やかに所要の改革を実施。

参考文献

参考文献

- 今井賢一・金子郁容 (1988)「ネットワーク組織論」(岩波書店)
- 大住莊四郎 (1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
- 太田肇 (2001)「『個の時代』と行政」(実務教育出版『受験ジャーナル (April 2001)』)
- 太田肇 (2000)「『個力』を生かせる組織」(日本経済新聞社)
- 太田肇 (1996)「個人尊重の組織論」(中公新書)
- 上山信一 (1998)「『行政評価』の時代」(NTT 出版)
- 桑田耕太郎・田尾雅夫 (1998)「組織論」(有斐閣アルマ)
- クレイナー (2000)「マネジメントの世紀 1902-2000」(東洋経済新報社)
- 鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史 (2000)「建設政策における政策評価に関する研究- 政策評価用語集-」
(建設政策研究センター『PRC Note』第24号)
- 鈴木敦・岡本裕豪・安岡義敏 (2001)「NPM の展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究 - 最新NPM事情 -」(国土交通政策研究所『国土交通政策研究』第7号)
- 高橋俊介 (1999)「成果主義 どうすればそれが経営改革につながるのか？」(東洋経済新報社)
- 遠田雄志 (1997)「私、あいまい系です "反常識"の経営学」(同朋舎)
- 西尾勝 (2001)「行政学[新版]」(有斐閣)
- ハーシィ (2000)「行動科学の展開 [新版]」(生産性出版)
- ラジャー (1998)「人事と組織の経済学」(日本経済新聞社)
- ロビンス (1997)「組織行動のマネジメント」(ダイヤモンド社)
- 若杉敬明 (2001)「コーポレート・ガバナンス」(財務省財務総合政策研究所『ファイナンシャル・レビュー』第60号)

<行政資料>

- 閣議決定 (2001)「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針 (平成 13 年 6 月 26 日)」
- 行政改革会議 (1997)「行政改革会議最終報告 (平成 9 年 12 月 3 日)」
- 厚生労働省 (2001)「雇用管理調査」
- 厚生労働省 (2002)「雇用管理調査」
- 国土交通省 (2002)「平成 13 年度国土交通省政策評価年次報告書～行政のマネジメント改革を目指して～」
- 人事院人材局 (2001)「種等採用職員の若手退職状況調査結果の概要」
- 総務省 (2002)「『新たな行政マネジメント研究会』報告書」

Cabinet Office(U.K.)(2000)ANALYSIS OF SICKNESS ABSENCE IN THE CIVIL SERVICE 2000」p.1

<Referenced Website>

- <http://www.kawai-juku.ac.jp/prof/soshiki/soshiki-nonaka.html>
- <http://home.kanto-gakuin.ac.jp/~kaoki/sosiki.html>
- <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-11-nodirectorate-no-no-no-11,00.html>

<http://www.detr.gov.uk/sr2000/index.htm>

<http://www.geocities.co.jp/WallStreet/4716/reinforcement.htm>

<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/pamphlet/index.html>

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/1225koumuin_s.html