

## 自治体行政の視点

### マネジメントの観点から考える自治体職員のモチベーション — Public Service Motivation 研究からの示唆 —

(公財) 日本都市センター研究室 研究員 田井 浩人

編集者注: 本稿は、広く地方公共団体の今後の施策にお役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

#### はじめに

自治体の労働現場を取り巻く環境は年々厳しさを増している。長年にわたる職員定数の削減によって人的リソースの不足が慢性化する一方、この間のコロナ禍への対応をはじめとして業務量はますます増加する傾向にある。このような困難な状況の下で、高いモチベーションを有した職員集団をどのように確保していくかという問題は、自治体の幹部や人事担当者にとって喫緊の（そして究極の）課題である。

実は、行政学をはじめとした学問の側でも、こうした行政組織におけるモチベーションの問題に応答しようとする試みが、すでに30年以上の歳月にわたって取り組まれている。しかし意外なことに、その存在は日本ではいまだほとんど知られていない。

そこで本稿では、これまでの研究の知見に依拠しながら、組織によるマネジメントの観点から自治体職員のモチベーション確保のための方策について考えてみたい。

#### 1. 公務へのモチベーション

この問題を考えるうえでは、前提として自治体職員のモチベーションの内実（何によって仕事に動機づけられているのか）に対する理解が必須である。もちろん、それは人によって千差万別である。なかには安定した身分保障に安住

し、最低限の仕事をこなす以上の理由を見出せないような職員もいるだろう。世間に流布する「お役人」像からすれば、それがむしろスタンダードであるかもしれない。

しかし、そうしたイメージとは裏腹に、大部分の職員はそれなりに熱心に働いている。「安定していること」が自治体職員という職業の魅力の一つであることは事実だとしても、彼ら・彼女らのモチベーションの源泉はそこに尽きるものではない。

行政学における公務員のモチベーション研究はまさにこの点に着目し、一般的な民間労働者とは異なる、公務員に特有のモチベーションが存在することを論じてきた。それは個人の私的な利益を超えた、公共の利益への志向性や他者への共感に基づく公務への動機づけであり、Public Service Motivation と呼ばれる（日本ではまだ定訳がないため、以下では「PSM」と表記する）。

PSM の研究者たちは、“公務員の多くは、程度の差こそあれ、困っている人々を助けたい、より良い地域や社会を実現するために貢献したいといった思いや規範意識によって動機づけられており、そうしたモチベーションを高めていくことこそが、行政のパフォーマンスを改善するための鍵となる”ことを主張し、今日まで世界中で研究に取り組んできたのである。

もっとも、以上のような議論に対しては、理念としては理解できるものの、それは一種の理想論や机上論にすぎないのではないかと訝しむ向きもあるだろう。

だが、PSM 研究の特徴の一つは、こうした一見して抽象的な PSM の存在を、公務員に対する心理学的な調査を通じて経験的に示した点にある。先行研究は、公務員は民間労働者と比べて相対的に高い PSM を有している（PSM により強く動機づけられている）ことを一貫して確認してきた。それは日本の自治体職員についても同様である。

さらに、PSM の高い職員ほど、実際により高いパフォーマンスを発揮する傾向があることも明らかとなっている。実感としては、普段の業務の中で「住民のために」「地域のために」という気持ちが、常にはっきりと意識されているわけではないかもしれない。しかし、PSM はいわば通奏低音として、職員の日々の仕事を支える重要なモチベーションの糧なのである。

## 2. インセンティブの罫

とはいえ、PSM はこれまでの一般的なモチベーションの理解とは趣を異にする部分も少なくない。なかでも特に問題になるのは、職員のモチベーションを引き出すために、給与などのインセンティブを利用することの是非である。

日本の行政現場では、民間の経営手法を公共部門に応用する NPM の考え方が今日でもそれなりに強い影響力を持っているが、そこでは人事評価の結果を処遇と密に連動させる「信賞必罰」の仕組みと運用を徹底することで、職員のモチベーションを高めることが目指される。そこでしばしば喧伝される「頑張った者が報われる」という標語は、それ自体は否定しづらいものであり、また伝統的な年功重視の人事管理のあり方に対して若手職員を中心に一定の不満が溜まっていることも事実である。

しかし、評価結果を昇給や勤勉手当などに短期的に反映させる、いわゆる業績給的な手法は、職員のモチベーションを高めるどころか、かえって PSM を減退させる方向に作用するということが、これまでの研究の中で繰り返し指摘さ

れてきた。これは内発的動機づけのクラウドディング・アウト（押しのけ効果）と呼ばれ、心理学の領域では古くから知られている現象であるが、同様のメカニズムが PSM についても当てはまる。

幸か不幸か、現状では多くの自治体では組合側からの反発もあり、制度上は評価結果を処遇に反映させている場合であっても、実態としてはそのインパクトはまださほど大きくはない。ただ、先に述べたように従来型の人事慣行が限界に近づいていることはたしかであり、それを変革する主要な手段として人事評価制度をどう活用していくのかという点は、今後ますます議論の焦点となっていくだろう。

その際、評価結果をなんらかの形で処遇に反映していくことを全面的に否定することもまたナイーブに過ぎるかもしれないが、短期的なインセンティブを用いることが職員のモチベーションに対して思わぬ悪影響を及ぼしうる可能性に留意しつつ、安易に慎重な姿勢を崩すべきではないというのが、研究の知見から得られる教訓の一つである。

## 3. マネジメントを通じた PSM の醸成

さて、それでは職員の PSM を維持・向上するために組織にはなにができるのか。PSM の促進要因または阻害要因については、先の業績給の影響をはじめとして現在までさまざまな観点から研究が進められている。

具体的なポイントとして、たとえば職員が担う業務の内容や性質は、当該職員の PSM に大きな影響を及ぼす。

筆者も一員として参加した福岡県内の自治体職員（1,033 名）を対象とした調査では、①行政サービスの受益者である住民等と接触する機会を確保することでフィードバックを受けられるようにしたり、②業務の進め方やスケジュール管理などについて担当者に裁量を与えることで自律性を高めたりすることは、PSM の向上に

つながる可能性があることが示唆されていた。それは、職員が日々従事している業務が実際に住民や地域のためになっており、また自らの努力がそこに多少なりとも寄与できているという感覚を得られるからであろう。反対に、③ルーティン的で負担感も強いような業務に従事することは、職員が仕事の意義を見失ってしまうことにつながりやすく、PSMの低下を惹起する。

したがって、マネジメントの観点からは、職務充実への取り組み（ジョブ・エンリッチメント）や業務の割り当て（ジョブ・アサインメント）、人事ローテーションの設計などに際して、上記の点を踏まえた入念な工夫が求められていると言えよう（ただし、住民と対面する機会が増えることは、職員にとって理不尽な非難やバッシングを受ける頻度が増すことにもつながりうるため、時には適度な距離感を保つということも必要であろう）。

さらに、よりインフォーマルな側面として、職場における上司や同僚の態度や関わり方も重要な要因である。なかでも影響が大きいと言われているのが上司の存在である。実はわれわれの調査でも、直属の上司が発揮するリーダーシップのあり方が部下である職員のPSMを強く規定していた。自治体職員としてのあるべき姿を言行一致の姿勢で示し、部下を導いていくような上司の下で働く職員ほど、高いPSMを有している傾向が見られたのである。

良い上司に恵まれるかどうかを運任せにしないためには、第一義的には候補者の上司としての資質や考え方を慎重に見定めたくて人事を行い、その後も丁寧に訓練を施していくことが求められる。加えて、部下と上司が互いに過度な遠慮や付度をせずに済むような、心理的安全性の高い職場や組織づくりを進めていくことも大切である。その際、人事評価制度は目標設定や定期的な面談の機会を提供することで、上司と部下のコミュニケーション機会を担保するマ

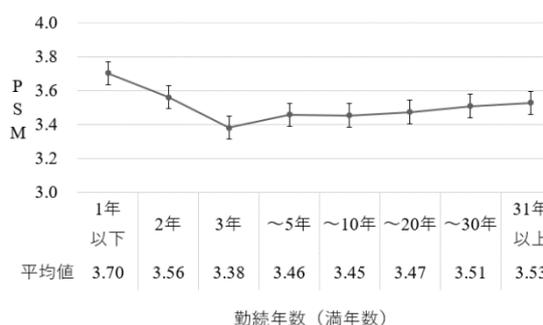
ネジメント手段としても活用することができる。

以上はほとんど当たり前のことを言っているように聞こえるかもしれないが、現場においてそれらが表層的な取り組みにとどまらず実質化されているかどうかは別問題である。特にPSMのような公務に対する熱意や規範意識は、とかく個人の自覚の問題に還元されやすい。しかしここまで述べてきたように、組織の役割は決して小さくないのである。

#### 4. 新人のPSMの低下をいかに食い止めるか

最後に、調査から見えてきた現状の問題点についても少しだけ触れておきたい。次の図表は、調査から収集したデータを用いて、PSMと勤続年数の関係を整理して示したものである。

図表 PSMと勤続年数の関係



出所：筆者作成

この図表からは、調査対象となった自治体職員のPSMスコアの平均値は入庁してから満1年目までの時期がピークであり、その後の数年間で大きく減退していく傾向があることが読み取れる。同一の個人を経年的に追跡した調査ではないため、厳密には一つの可能性にはとどまるものの、仮にこれが事実であるとすれば由々しき事態である。

入職初期にPSMが低下するメカニズムについてはまだ不明な点も多いが、新人職員が遭遇するリアリティ・ショック（期待と現実のギャップから生じる幻滅体験）などが影響している

のではないかとされている。

紙幅の制約もあり、ここでは現状を指摘するだけにとどめるが、こうした新人の PSM の低下をいかにして食い止められるのか、各自治体は知恵を絞っていく必要がある。

## おわりに

自治体職員の PSM の維持・向上を図るうえで組織に求められることとは、とどのつまり、職員たちが自ら担う公務の意義と有効性を実感できる機会や環境を整備していくことであると言えよう。

ただし念のために付言しておく、給与や昇任などのインセンティブをまったく考慮しなくてもよい、ということではない。当然のことながら、現実の職員は PSM 以外にもさまざまな動機を抱いており、それらが複雑に入り混じるなかで職務にあたっているからである。いわゆる「やりがい搾取」のような事態はもつてのほかである。

また、PSM が常に職員のポジティブな行動につながることも限らない。気持ちだけが先走って空回りしてしまったり、「自分はこんなに地域のために頑張っているのに（周りの職員や住民は意識が低い）」といったような一種の独善的な態度を助長してしまったりすることもありうる。他のあらゆるモチベーション理論と同様に、PSM もまた万能ではない。

だが、一方でこうした限界はありつつも、それでもなお PSM に着目することが自治体の人的資源管理にとって重要であることは間違いない。自治体に課せられた任務の本質が「住民の福祉の増進を図ること」（地方自治法第 1 条の 2）にほかならないとすれば、そこで働く職員たちのモチベーションも、こうした組織のミッションと合致するような形で作動することが不可欠だからである。

職員たちに宿る公務に対する情熱をいかに萎えさせることなく持続させ、さらには育んでい

くことができるのか。各自治体の手腕が試されている。

## 主な参考文献

- Perry, J. L. (2021). *Managing Organizations to Sustain Passion for Public Service*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50 (3): 367-373.
- 田井浩人 (2017) 「自治体の人事評価制度に関する一考察——モチベーションの視点から」『地方自治ふくおか』 61 号、37 - 50 頁。
- 田井浩人 (2017) 「Public Service Motivation 研究の到達点と課題：日本での研究始動に向けて」『九大法学』 114 号、162 - 212 頁。
- 田井浩人 (2020) 『日本の自治体組織を対象とした Public Service Motivation の実証的研究』九州大学大学院法学府博士論文。
- 水野和佳奈 (2020) 「公務員の PSM (Public Service Motivation) と職務満足の分析」『地域創生』 39 集、29 - 44 頁。

## 著者略歴

公益財団法人日本都市センター研究室  
研究員 田井 浩人 (たい ひろと)

専門は、行政学、地方自治論、人事行政論  
九州大学法学部卒業。2020 年、九州大学大学院法学府博士後期課程修了。博士 (法学)。  
九州大学大学院法学府助教授を経て、2022 年 4 月より現職。