

職員からの情報提供を促進する組織的な取り組み

— 良い情報も悪い情報も上司に伝えやすい状況をつくるには —

岐阜協立大学経済学部教授 水野 和佳奈

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に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。

1. 情報共有されるまでのプロセス

(1) 個人の情報共有プロセスに注目する

自治体職員は職務を通じて日々多くの情報を得ている。業務改善に役立つ制度設計や運用技術のアイデア、組織の損失につながる制度的問題や運用（問題状況）、深刻な法令違反に関する情報などである。こうした情報には組織共有されることによって組織活動の改善につながるものも少なくない。しかし、職員はそうした情報が組織にとって有益な情報であると認識していても、また、法的手続きに従って報告すべき事項であると知っていても、必ずしもそれを外部に表出しない（例えば上司に伝えない）。それはなぜだろうか。筆者はこれまで、公務員の職務認識や職務行動に影響を及ぼす要因について、特に個人のモチベーションや認知バイアスといった内的要因に関心をおいて研究を行ってきた。今回は「公務員の情報提供（行動）」について、個人レベルでの判断プロセスに着目し、組織としてどのように職員個人へ働きかけることができるかを検討したい。

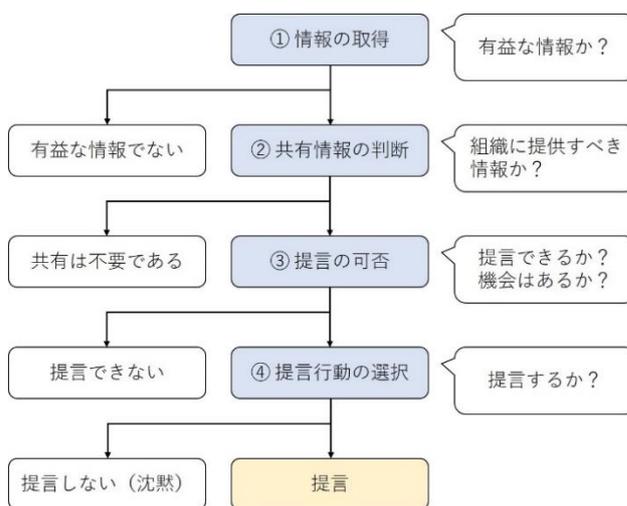
組織で情報共有される情報は肯定的・否定的情報の両方がある。適正な行政を実現する観点からは、公務員の「職務上のミスや不正行為に関する情報」が重要であることは言うまでもない。しかし、組織の業務改善（組織目的の達成）の観点からは、職員が得た「業務改善に寄与する情報」と「失敗に関する情報」はいずれも組織にとって

有益で重要な情報である。そして、情報提供に至る個人の意思決定のプロセスには共通するところが多い（良い情報が提供されやすい組織では悪い情報も提供されやすい）。そこで本稿では公務員が職務上知りえた肯定的・否定的情報を広く対象とし、組織における情報共有のあり方を考えたい。

(2) 情報の取得から提言までのプロセス

まずは、職員が職務で得た情報を上司などに伝える行動（提言行動）に至るまでの認知・判断プロセスを確認したい（図1を参照）。

図1 提言行動までの判断プロセス



出典：筆者作成

①情報の認知

職員は職務において多様な状況に身を置き、また多くの情報を見聞きする。そこで、業務改善に有益な情報を収集し、取捨選択している。職員が

取得する情報の量と質は、各人の持つ専門的知識や組織内外のネットワークの広さによって異なる。例えば、非違行為や違法性の高い行為（や状況）、違法ではないが目的と合致しない職務行動などを見聞きした時に、その是非および問題の程度を判断するためには、組織が示す「あるべき姿」や「組織目的」とそれに対応する「手段」の知識を前提として、それらと当該情報との乖離を見極める必要がある。逆に業務改善、政策改善に寄与する状況を見聞きした場合も、その状況や行為が「組織目的」の達成に寄与する「手段」となりうる判断できる必要がある。つまり、情報の取捨選択の正確さは、法令を含む組織の価値基準と対応する手段（選択肢）をどの程度正確に把握しているかという個人の知識や経験に依存する。

②共有情報の判断

次に、多様な情報から組織共有する意義（必要）がある情報かどうか判断される。この段階の判断も、情報を組織共有する意義や手続き、効果に関する本人の知識や経験が重要である。具体的には、「当該情報を組織提供しよう義務付ける、あるいは推奨する法制度はあるか」、「個人からの情報共有に組織がどの程度の優先順位をおいているか」、「組織的対応に寄与する情報は何か（当該情報はそれに該当するか）」に関する知識が必要である。

③提言の可否

取得した情報について情報共有する意義や必要性が高いと職員が判断しても、情報提供する機会がないと情報提供できない。「適切な情報共有の手段があるか（公式・非公式）」、「その手段を知っているか」、「情報共有の機会があるか（手段を使えるか）」といった条件によって提言の可否が判断される。

④行動の選択

公務員が情報を持っており、情報共有すべきと考え、提供する機会があっても、提言行動を選択

するわけではない。①②③の条件がそろっていても、最終的に④提言行動の選択の段階において、労働者は提言しないことを意図的に選択する場合が少なくない。提言「できる」状況から提言「する」に至る行動選択には多様な要因が関わっている。この要因については後述したい。

2. 情報共有過程の特徴と法制化の意義

（1）法制化（制度化）の意義と限界

職員による情報の提言については、公益通報制度、要望等記録制度、庁内外の相談窓口の設置、職員提案制度等、多様に制度化されている。前述の個人レベルでの判断プロセスを踏まえ、職員の情報提供を推奨あるいは義務付けるしくみを法制化（制度化）することの意義と限界について考えてみたい。

情報提供手続の制度化は、いわば、組織が情報共有にどのような価値や意義を認めているか（優先順位）、その価値を実現するためにどんな方法が適切と考えているか（選択肢）を明確に、また共有しやすい形で示すものである。法令における情報共有の「目的や意義」、「提供者の処遇（保護、評価など）」の規定から、職員は情報共有の目的や意義を把握することができる。また、法令における「手段」の規定（提供すべき情報の定義、提供方法、提供しなかった場合の制裁規定等）から、職員は提供すべき情報の判断基準、提供の機会や方法についての知識を得ることができる。

前掲の図1に対応させると、①情報提供制度の規定における提供情報の定義に関する理解が進めば、違法・不当に関する情報（あるいは組織対応に必要な肯定的情報）を認知できる可能性が高まる¹。②情報提供制度の趣旨目的の理解が高まれば、得た情報を組織共有する必要性が高いと判断されやすくなる。③提供手続が実態にあう形に整備されていて、その理解が十分であれば、提供

ることにつながる。

¹ 本来的には根拠法や倫理規定等の行動規範に関する法令の理解を確かなものとするのが①の判断を適正化する

機会があると判断されやすくなる。

このように、情報提供手続の制度化をつうじて情報共有の趣旨や目的、対象、手続きに関する職員の理解が高まれば、①～③のプロセスを提言行動につながる判断へと変容させる効果が期待できる。しかし、実態としては、違法あるいは不適切な問題に関する情報が長年にわたって関係者間のみにとどめられ、組織共有されない事例は少なくない。これらの職員が沈黙を選択した背景には、不正に関する情報を報告する義務があると分かっていたけれども（①②③の判断は適切であったけれども）、④の段階で「提言行動」の選択を動機づける要因が小さかった、あるいは阻害要因が強く働いた場合も少なくないと考える。つまり、組織が情報共有ルール（情報共有の目標や選択肢、結果に関する法制度）を策定し周知することは、上記の①～③に該当する判断プロセスを変容させる上で大きな効果があるものの、④の段階で提言行動を選択させるためにはさらなる対策が必要であると考えられる。

（２）上司によるコントロールの限界

「職務上必要な情報を提供するよう、組織的から個人に行動変容を促すこと」が難しい理由の一つは、判断プロセス（図1の①～④）の大半が個人の内部で行われ、外からの観察が難しいためである。上司は、部下が提供すべき情報を持っているか、部下が持っている情報を組織にとって有益な情報だと認識しているか、部下が情報を提供できる状況にあるかを知ることができない。そのため、部下の情報提供プロセスをコントロールすることが難しい。そして、職員個人にとって、職務上知りえた情報を出さないリスクや不利益は原則として小さい（知っていたこと、提供すべきと認識していたことは確かめにくい）。裁量統制が及びにくいいため、職員にとって提言行動は役割外行動に近い位置づけにあると考えられる。したがって、罰則等による制裁的な手法を用いた行動統制の効果も限定的である。

3. 動機付け要因の着目

（１）内的動機付けの観点からの働きかけ

提言行動までの判断プロセスを見ていくと、制度や上司による統制には一定の限界があり、最終的に行動を選択するかどうか（図1の④段階）も職員個人の判断によるため、組織としてできることは限られるようにも思える。しかし組織行動論や組織心理学では、多くの個人に共通する「動機付けと行動」の関係が明らかにされている。そして、組織における個人の提言行動についても、それを動機づける要因が解明されている。つまり、同じ職員でも環境や状態によって、情報共有をしやすい became たり、しにくくなったりする（傾向がある）ことが分かっている。また、同じ環境でも各人の特徴や状況によって情報共有をしやすい人としにくい人がいることが分かっている。そして、先行研究で明らかにされた動機付け要因には組織的な取り組みによって変化させることが可能な要因も含まれている。

（２）提言行動 (Voice) と沈黙 (Silence)

組織行動論や組織心理学の領域では、組織で働く労働者を対象とした「提言行動 (Voice)」と「沈黙 (Silence)」動機付け要因に関する実証研究が多く蓄積されている。これらの研究において提言行動 (Voice) は、「改善や変化をもたらす意図で適切な行動を取ることができる可能性がある人々に対して、仕事に関する問題についてのアイデア、提案、懸念、問題に関する情報や意見を従業員が非公式かつ裁量的に伝達すること (Morrison 2014, p.174)」と定義されている。また、沈黙 (Silence) は、「提案や懸念事項、問題についての情報、あるいは共有することが有益であったり、適切であったりする可能性のある見解があるにもかかわらず発言しないこと (Morrison 2014, p.174)」と定義されている。前述の「図1 提言行動までの判断プロセス」と対応させると、Voiceは「④提言行動の選択」に

よって提言される場合に該当し、Silence は提言しない場合（沈黙）に該当する。

先行研究では、提言行動と沈黙の動機付け要因と阻害要因は必ずしも対称ではない可能性が指摘されているものの（例えば沈黙のみで見られるメカニズムがある）、両者を統合的に把握しようとする取り組みが進んでいる（Morrison 2014）。以下では、提言行動と沈黙に関する実証研究の結果を統合的に把握する先行研究を参照し、動機付け要因と阻害要因を確認したい。

（3）提言行動の動機に関する 2 つの説明 — 「向社会的動機」と「有効性・安全性の計算」

なぜ労働者は提言行動を行うのか。先行研究において提言行動の動機づけは 2 つの観点から説明されている（Morrison 2014）。

一つ目は、向社会的な動機から説明するものである。組織における提言行動は多くの場合、労働者の裁量にゆだねられている。そして提言行動は必ずしもそれを行う労働者にとって利益に働く場合ばかりではなく、不利益に働く可能性も高い。にもかかわらず提言行動を行う背景には、「組織や利害関係者のために建設的な変化をもたらしたい（Morrison 2014, p.180）」という向社会的な動機があるためと説明される。組織における労働者の向社会的動機に基づく行動は、例えば、自身の職務でない範囲（役割外）でも自主的に同僚の職務を支援する組織市民行動として知られている。提言行動もそうした組織市民行動の一つとしてとらえる見方である。日本の国および地方公務員を対象とした「告発意欲」に関する実証分析でも、Public Service Motivation (PSM)²が高い公務員ほど告発意欲が高いことが確かめられており（水野 2023）、向社会的動機からの説明を裏付けるものとなっている。

二つ目は、近年多くの研究で中心的なテーマとして扱われているもので、提言行動を選択するか

どうかの意思決定における計算過程、特に有効性と安全性の計算の観点から説明するものである（Morrison 2014）。労働者は提言行動によって①組織や利害関係者に建設的な変化をもたらす可能性が高い（有効性）、②組織や利害関係者との関係が悪化するリスクが低い（安全性）、と判断した場合に提言行動が動機づけられる（逆の場合には沈黙が選択されやすくなる）と説明される。

（4）提言行動の動機付け要因と阻害要因

図 2 は先行研究で実証的に確かめられた提言行動の動機付け要因と阻害要因の一覧である（Morrison 2014）。以下では、先行研究で明らかになった個人レベルで観察される諸要因と、職務グループや組織レベルで観察される諸要因をそれぞれ確認し、組織としてどのような働きかけ、環境整備が可能なのか検討する材料としたい。

①個人レベルでの動機付け・阻害要因

発言意欲の動機付け要因となりうる「個人の気質」としては、外向性や誠実性、積極的な性格（Proactive personality）、義務志向や顧客志向などが確かめられている。阻害要因としては成果志向が挙げられている。

労働者が自身の職務や所属する組織をどう捉えているかによって、提言行動の積極性が異なることも多くの先行研究によって確かめられている。自身が働く「組織やワークグループとの同一性」が高い、つまり組織やグループの活動目的を十分に把握（共有）しており、組織目的の実現に寄与したいという気持ちが強いほど、提言行動に積極的である。また、「組織的な支援を受けている」という認識は組織が自身の貢献を評価しているといった認識である。

また、職務における自身の「役割の幅が広い」、「職務における支配力や影響力が大きい」とい認識していること提言行動の動機づけとなる。一方で、組織に対する「心理的距離（離脱）や無力感、

いことが確かめられた。

² 水野（2023）の分析では、「公益への関与」や「自己犠牲」から測定される PSM が高いほど、告発意欲が高

無駄」という認識は提言の阻害要因となりうる。こうした要因はいずれも労働者の職務における自己効力感と関係するものである。職務における自己有効感が提言行動の有効性の認識を高めることで、提言行動を動機づけていると考えられる。

心理的安全性が提言行動の動機付け要因であり、逆にイメージやキャリアへのリスク認識が提言行動の阻害要因であることは、提言行動の判断において、有効性と安全性の計算過程があることを裏付けている。日本の行政組織は人材の流動性が低いため、組織内での自身のイメージやキャリアへのリスク意識がより高く認知される可能性がある。

②組織レベルでの動機付け・阻害要因

上司やリーダーの行動としては、開放性・協議型のリーダーシップや変革型・倫理的リーダーシップが提言行動の動機付け要因となることが確かめられている。また、上司が部下の職務上のニーズを的確に把握し応じる等によって上司と部下のあいだに一对一の信頼関係が成り立ち、これが部下の役割外の行動を促進するという関係も明らかになっている。

その他の関連要因として、提言的な風土や相互協力的な思いやりのある組織風土も動機付け要因である。このことは、日本の国および地方公務員を対象とした「告発意欲」に関する実証分析でも「上司や同僚が職務に関する提言行動を積極的に行っている」と回答した公務員ほど告発意欲が高いことが確かめられている(水野 2023)。一方、メンバーのそれぞれが個人的利益を最大化するために意思決定をするような道具的風土や、変化に抵抗的な組織文化は提言行動を阻害する要因となることが確かめられている。

図2 提言を動機づけるもしくは抑制する変数

	動機付け要因	阻害要因
個人の気質	外向性 積極的な性格 (プロアクティブパーソナリティ) 積極性、誠実性 義務志向、顧客志向	成果志向
職務や組織についての認識や態度	組織的同一性 ワークグループの同一性 変革への義務感 職務満足、役割の幅 支配力又は影響力 組織的な支援	心理的離脱 無力感
感情や信念、スキーマ	怒り 心理的安全性	恐れ 無駄(無益) イメージやキャリアのリスク
上司やリーダーの行動	開放性、協議型 リーダー・メンバー交換関係(LMX) 変革型リーダーシップ 倫理的リーダーシップ リーダーの影響力	虐待的リーダーシップ
その他の関連要因	グループの提言風土 思いやりのある風土 正式な提言制度	職務や社会的ストレス要因 恐怖や沈黙の風土 道具的風土 階層的構造 変革に抵抗的な文化

Morrison(2014) p.186 引用者訳

4. 動機付け要因を踏まえた組織的取り組み

提言行動の要因に関する先行研究からは、「職員が自身の組織や所属部局の目標を理解し自身の目標とすることができている」、「組織が自身の貢献を評価していると実感できる」、「職務における自己有効感を持てる」、「心理的安全性が高く、提言が組織内イメージやキャリアへのリスクとならない信頼感がある」、「開放的で変革に積極的なリーダーシップのもとで、提言的な組織風土である」といった特徴をもった職員、組織であるほど提言行動に積極的であると整理できる。

これらはもちろん、自治体の監査や人事担当部局、情報管理部局等の関係部署だけで実現できるものではなく、全庁で総合的に取り組む課題である。また、政策全体としての一貫性も重要である。つまり、制度整備や研修等を通じて職員に提言を求めるだけでなく、組織内の情報流通の環境を整え、提供された情報を政策過程や業務改善に反映させる仕組みを整え、提言行動の実績を業績評価や人事評価に組み込み運用し、処遇や昇任に反映する仕組みを整えるというように、組織側の積極的な取り組みと対応させる必要がある。

提言行動を選択しやすい、選択したくなる、選択するのが普通であると思える状況をいかに作るか。各自治体における組織的な取り組みが期待

される。

参考文献

Morrison, E. W. (2014) Employee Voice and Silence. *The Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 1(1), 173-197.

水野和佳奈 (2023) 「公務員の告発意欲 —Public Service Motivation と公正世界信念は告発意欲と相関するか？」『岐阜協立大学論集』 56 巻 2 号、47-61 頁

著者略歴

岐阜協立大学経済学部公共政策学科
教授 水野 和佳奈 (みずの わかな)

専門は行政学、行政法、組織行動論。

2005年熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科博士後期課程満期退学、修士（アドミニストレーション）。長崎県立大学経済学部地域政策学科専任講師、岐阜協立大学経済学部准教授を経て、2021年より現職。