

## 研究論文

## 公務員の職務意欲の促進を図る自治体政策の実証分析

畑田 和佳奈\*

## . はじめに

行政組織で働く公務員の職務に対する積極性や意欲を促進することは、行政組織の限られた資源を有効に活用し、行政活動の質の向上を図る上で重要である。こうした認識のもと、近年自治体では職員の職務意欲の向上や組織の人的資源の活用を目的とした取組みが進められている。職員の職務意欲の向上を目的に、多くの自治体で導入が進められているものとして、職員提案制度と庁内公募制度がある。いずれも職員の発意を政策形成や人事政策に組み入れる取組みで、職員の主体性や自主性を尊重する点で共通している。

これまで、公務員の職務意欲を促進する取組みや制度に関する研究は少なく、とりわけ職員提案制度や庁内公募制度を職務意欲の促進の観点から分析する研究はほとんどない。そこで本稿では、前半において職員提案制度と庁内公募制度を対象に、職員の職務意欲に関する自治体政策の意義を明らかにする。具体的には、公務員の職務に対する動機づけに関する理論や先行研究から両制度の意義を解明する。

そして後半では、職員提案制度や庁内公募制度の実証分析を行う。両制度は、全国的にみると、自治体によって導入状況や実施状況に大きなばらつきが見られる。例えば、庁内公募制度

は、調査対象となった市区のうち、取り組まれている市区は33%にとどまっている。こうした自治体による両制度の取組みの差は、どのような背景や要因から生じているのだろうか。取組みが進む自治体の特徴を分析することは、取組みの促進要件や環境整備を検討する上で意義を持つと考える。本稿では、全国市区を対象とした調査データを用いて、両制度の政策要因を実証的に分析する。

次章Ⅱでは、公務員の職務意欲に関する理論を整理し、職員提案制度と庁内公募制度の意義を理論的に解明する。続くⅢでは、全国の市区を対象とした職員提案制度および庁内公募制度の実施状況に関する調査結果を用い、実証分析を行う。Ⅳでは、分析の結果を示したうえで考察を行う。

## Ⅱ．公務員の職務意欲に関する理論と政策

## 1．公務員の職務意欲に関する理論

職員の公的活動の動機づけに関する理論としては、「Public Service Motivation(以下、PSM)」として多くの研究成果がある。PSMは「自己の利益や組織の利益を超え、より大きな国家の利益(公益)のために、適切に行動するよう個人を動機づける信念や価値観、態度」と定義さ

\*長崎県立大学経済学部講師

れる(Vandenabeele, 2007)。PSM 研究では、PSM を測る尺度や、PSM の高低と職務行動との関連等が研究されている。

#### (1) 政策形成の機会と職務意欲

PSM 研究では、公的活動を担う職員の職務意欲について、PSM の測定尺度が実証的に検証され、4つの主要な視点が設定されている(Perry, 1996; Kim, 2009)。「政策形成への意欲」「公益や市民の義務に対する寄与」「思いやり」「自己犠牲」である。これらの視点に沿ってそれぞれ指標が設定されており、指標の値が高いほど PSM が高いと判断される。

Perry による PSM の計測指標では、主要な視点の一つとして「政策形成への意欲」が設定されている。つまり、公的活動を担う主体が、政策形成に対してより積極的であるほど、PSM が高いと判断される。この研究からは公的活動への意欲に政策形成に対する積極性が強く関連することが示唆されている。

さらに、PSM が公務員の職務のパフォーマンスに与える影響を分析した研究(Naff and Crum, 1999; Vandenabeele, 2009)によると、PSM が高い職員は仕事の満足度が高い。そして、仕事の満足度は業務のパフォーマンスにも正の影響を有することが明らかになっている。

Leisink and Steijn (2009) は、PSM の高低が職員の具体的な業務状況とどのように関連するかを分析している。研究では職員の具体的な業務状況を測る際、「努力することへの意欲」に寄与する尺度として、「改善のための提案をする」という指標を設定している。課された業務の執行に留まらず、改善の提案をすることが実際の職務行動やパフォーマンスを測る上で重要であることが分かる。

また、公務員を対象とした組織コミットメン

トの研究では、組織への一体性が強いほど職務の満足度が高いことを示している(Selden and Brewer, 2000; Bright, 2008)。個人と組織の一体性とは、具体的に、組織の目標と職員の目標が近いこと等が挙げられる。

政策形成の機会と職務意欲に関する研究成果は、行政組織において PSM は職務の満足度を通じて職員の業務パフォーマンスを左右する重要な要素であることを示している。また、その PSM の高低には職員の政策形成・政策改善に対する意欲が大きな影響を有していることが分かる。加えて、職務の満足度は個人と組織の一体性と深く関連していることが分かった。

#### (2) 人事政策と職務意欲

Chen (2011) は公的活動に携わる労働者の意欲に関する研究で、公務員と NPO で働く職員を対象に、業務に対するモチベーションに影響を与える要因を分析している。Chen によると、公務員と比較して、NPO で働く職員の方が職務に対する積極性が高い。分析の結果、両者の差の要因は公的組織か非営利組織かというセクターの違いではなく、「規則による拘束の度合い(Rule Constraints)」にあることを明らかにしている。研究では、「規則による拘束」に関して「人事に関する組織規則において、昇進は主に業績に基づいているか」、「『組織の有効性に負の効果を持つ何らかの組織規則・手続き』を red tape と定義した場合、あなたの組織の red tape のレベルはどの程度か」という設問が設定されている。分析の結果、自身の職務環境に関して、「組織規則では、昇進は業績に基づかない」、「red tape のレベルが高い」と回答した職員ほど職務に対する積極性が低い結果となった。

公務員と NPO 職員を対象とした研究から

は、職務に関する非効率な規則・手続きや、業績を反映しない人事制度が、公務員やNPO職員の職務意欲を損なう可能性があること、さらに、行政組織において特にそうした組織の特徴が顕著であることが示されている。

## 2. 公務員の職務意欲に関する政策

### (1) 職員提案制度

#### 1) 制度の概要

職員提案制度とは、職員から事業に関する提案を募集し、書類やプレゼンテーション等の審査を経て事業を採択するものである。同制度は、①事業改善による資源の有効活用と、②職員の意欲および企画力の向上を主な目的として<sup>1)</sup>、2008年時点では市レベルにおいて約8割の自治体で導入されている。多くの場合、提案・採択された事業案や事業の改善案は市政の改善に反映されている<sup>2)</sup>。

#### 2) 職員の意欲との関連

1(1)で参照した政策形成の機会と職務意欲に関する研究成果からは、職員の政策形成・政策改善に対する意欲が、職務意欲や業務パフォーマンスに大きな影響を及ぼしていることが示された。また、職務の満足度を充足する上で、個人と組織の一体性も重要であることが明らかになった。

職員提案制度は職員の自主的な政策形成や提案を推奨することで、政策形成への積極性を支援するものと言える。職務意欲に関する研究成果を踏まえると、職員提案制度は職員の政策形成に対する関心や意欲の促進を通じて、職員のPSM(職務意欲)を促進する効果が期待できる。また、PSMと職務満足度、業務パフォーマンスの研究成果を踏まえると、職務提案制度は、職務の満足度の向上や業務パフォーマンスの向上にもつながる可能性が期待できる。

組織コミットメントの研究では、個人と組織の一体性が職務の満足度に寄与することが明らかになっている。この点、職員提案制度は、職員による新規政策の提案や政策改善の提案を通じて、職員(個人)と組織との間の目的・手段に対する認識のギャップを埋める機能を果たすものであり、個人と組織の一体性を高める効果が期待できる。

### (2) 庁内公募制度

#### 1) 制度の概要

庁内公募制度は、庁内職員から希望する業務やポストへの参画の申し出を募り、書類や面接等の審査を経て当該職務に配置するものである。公募対象となる職務分野や業務は事前に人事担当部局によって設定されている場合もあるが、担当業務に限らず自治体行政全般を対象としている自治体も多い<sup>3)</sup>。同制度は、①組織の人的資源の活用と、②職員の業務への意欲向上を主要な目的として1990年代後半から自治体で徐々に導入され始め、2008年時点では市レベルにおいて3割強の自治体で導入されている<sup>4)</sup>。

#### 2) 職員の意欲との関連

日本の多くの行政組織では、年功序列の人事制度を採用している。1(2)で示したChenの研究では、業績を反映しない人事制度が、公務員やNPO職員の職務意欲を損なう可能性があることが示された。日本の行政組織における人事制度は、年功序列型の昇進制度にみられるように、職員の業績を評価の中心としない。Chenの研究を踏まえると、日本の行政組織の業績に基づかない人事制度は、職員の職務意欲を減退させるおそれがある。

庁内公募制度は、職員が自ら希望する部署・ポストに応募できるものであり、個々の職員の能力や意欲を尊重する取り組みと言える。自治

体によって庁内公募制にかかる選考基準は異なるが、多くの場合、公募された事業課題に対する政策形成能力、企画力、積極性・チャレンジ意識等が基準とされる。これは行政組織の人事制度に部分的ではあるものの、能力や業績による基準を組み込む取り組みと言える。このことから、庁内公募制度は、公務員の職務意欲の観点から、より積極的な職務態度を醸成する人事制度として意義がある。

### Ⅲ．職員提案制度および庁内公募制度の実証分析

#### 1．分析視点

##### (1) 基本的視点

ここまで、公務員の職務意欲に関する理論分析によって確認したとおり、職員提案制度、庁内公募制度はいずれも職員の職務への意欲の向上を促進する効果が期待できる。しかし、両制度の導入状況や実施状況には自治体によってばらつきが見られる。職員提案制度は8割以上の自治体が制度を導入済であるものの、「この3年間(2005年～2007年度)で職員提案を市政(区制)の改善に反映させた実績はありますか」という問いに対して、「ある」と回答した自治体は57%(601市区のうち344市区)にとどまっている。また、庁内公募制度については、調査対象となった市区のうち、取り組まれている市区は33%にとどまっている(2008年時点)。

##### (2) 仮説

自治体による両制度の取り組みの差はどのような背景や要因から生じているのだろうか。本稿では、自治体の職員提案制度と庁内公募制度の取り組み状況に、行政組織の特徴、自治体の財政状況、地域特性が影響を与えているのでは

ないかと考え検証を行った。

#### 1) 行政組織の特徴

##### ①自治体の人的資源の余裕

職員提案制度は、職員が現在取り組んでいる業務の他に(あるいは追加して)自主的に新規事業案や業務の改善案を検討し、提案するものである。したがって、業務体制にある程度の人材資源の余裕がある自治体の方が、そうでない自治体に比べて取り組みやすい可能性がある。

また、庁内の人的資源に余裕がない自治体の場合、一人の職員が複数の業務を横断的に担っている可能性が高い。一人の職員が横断的に複数の業務を担っている場合、個々のポストや業務ごとに、公募人事を行うことは難しい。したがって、庁内公募制度も職員提案制度と同様に、ある程度の人的資源の余裕がある自治体の方が、そうでない自治体に比べて取り組みやすい可能性があるといえる。

こうした仮説に従い、行政組織の特徴の1つ目として、市民一人あたりの行政職員数を変数として設定し、自治体の人的資源の余裕を測る指標とした。

##### ②職員の年齢層

職員提案制度および庁内公募制度はいずれも、既存の政策形成プロセスや人事考査プロセスとは異なる新たな試みである。そのため、前例に捉われない職員のアイデアや創意工夫を推奨する開放性の高い組織ほど、両制度に取り組みやすいと考えられる。こうした組織気風を測る指標の設定は難しいが、ここでは行政職員の平均年齢に着目した。職員の平均年齢が低い組織ほど、開放性が高く、前例に捉われない傾向が強いのではないだろうか。そこで行政組織の特徴の2つ目として、行政職員の平均年齢を変数として設定した。

## 2) 自治体の財政状況

職員提案制度及び庁内公募制度は、いずれも行政組織における行政活動である。したがって、自治体の財政状況が両制度の実施状況に何らかの影響を与えている可能性が高い。

### ①歳入の大きさ

自治体における財政状況と新規政策の関係を考えると、財政状況が厳しい場合、現行の政策実施やその効率化が中心になり、新規政策に対する投資には消極的になると考えられる。したがって、職員提案制度および庁内公募制度は、財政的に余裕がある自治体ほど取り組みやすいのではないだろうか。ここでは自治体の財政規模に関する指標として、自治体の歳入額に着目した。自治体に求められる行政サービスの量は当該自治体の人口に左右される。そこで、市民一人あたりの自治体歳入額を変数として設定し、自治体の財政状況を示す1つ目の指標とした。

### ②自主財源の割合

職員提案制度および庁内公募制度はいずれも自治体の自主的な取り組みであり、自治体の自主財源を主な資源として取り組まれている。そのため、財政規模が同程度であった場合、自主財源の割合が高い自治体の方がより両制度に取り組みやすいと考えられる。そこで、自治体の財政状況を示す指標の2つ目として歳入総額に占める地方税の割合を変数として設定し、自治体の自主財源の割合を示す指標とした。

### ③財政のゆとり

自治体財政に余裕がある自治体の方が、職員提案制度や庁内公募制度のような新規政策に取り組みやすいという視点は前述した通りであるが、財政の余裕については、公債率も重要である。財政規模が大きくても公債率が高ければ、やはり新規政策に対する投資には消極的になる

と考えられる。そこで、実質公債費比率を変数として設定し、自治体の財政状況を示す3つ目の指標とした。

## 3) 地域特性

自治体行政は地域から多くの行政資源を得ており、また、地域特性にあった政策展開を行っている。したがって、自治体の政策のありかたは地域の社会経済的状况によって異なる。本稿が対象とする政策提案制度や庁内公募制度もそうした地域特性から影響を受けている可能性が高い。ここでは特に地域の経済状況に着目した。地域全体の経済規模が大きく経済的に活気がある地域ほど、新規政策への取り組みも積極的になると考えられる。そこで、地域の全体の経済規模を示す指標として、市民一人あたりの課税所得を変数として設定した。

## 2. 分析対象

### (1) データ

本稿では、「職員提案制度」および「庁内公募制度」の実施状況のデータとして、日本経済新聞社産業地域研究所が2008年に実施した「全国市区の行政比較調査」の結果を用いた<sup>5)</sup>。調査は全国783市と東京23区を対象に2008年8月から10月に実施され、「職員提案制度」については749市区(回答率92.9%)、「庁内公募制度」については746市区(回答率92.5%)から回答を得ている。

### (2) 変数の設定

調査では、行政革新に関する設問として、職員提案制度と庁内公募制度の有無が質問されている。調査時点(2008年8月~10月)で職員提案制度を「設けている」という回答には1を、「来年度末までに設ける予定」、「設ける方向で検討中」、「設けていない」という回答には0を

表1 分析に用いた変数

質問項目	回答(変数の値)
施策・事務事業改善を目的にした職員提案制度を設けていますか*。	設けている(=1) 来年度までに設ける予定、設ける方向で検討中、設けていない(=0)
職員の人事で、職員が自ら希望する部署・ポストに応募できる制度(庁内公募制度)を設けていますか**。	設けている(=1) 来年度までに設ける予定、設ける方向で検討中、設けていない(=0)
市民一人あたりの行政職員数	一般行政職員数(2008年)を人口総数(2010年)で除したもの
行政職員の平均年齢	一般行政職員の平均年齢(2008年)
市民一人あたりの自治体歳入額	歳入決算総額(2009年)を人口総数(2010年)で除したもの
歳入総額に占める地方税の割合	地方税額(2009年)を歳入決算総額(2009年)で除したもの
実質公債費比率	実質公債費比率(2009年)
市民一人あたりの課税所得	課税対象所得(2008年)を人口総数(2010年)で除したもの

\*および\*\*の項目は、日本経済新聞社産業地域研究所のアンケート質問項目による<sup>12)</sup>。

表2 データの記述統計

	最小値	中央値	平均	最大値	標準偏差
職員提案制度	0	1	0.7986	1	0.401317
庁内公募制度	0	0	0.3222	1	0.467652
市民一人あたりの行政職員数	0.0019	0.005	0.005434	0.0148	0.002026
行政職員の平均年齢	40.00	44.00	43.77	48.00	1.528880
市民一人あたりの自治体歳入額	0.247	0.4012	0.4352	3.8638	0.179991
歳入総額に占める地方税の割合	0.0222	0.3343	0.3385	0.6301	0.13022
実質公債費比率	0	13	12.69	37	5.079437
市民一人あたりの課税所得	0.6283	1.292	1.3125	3.0128	0.293759

割り当てて二値変数とし、これを被説明変数とした。また、庁内公募制度についても同様に、「設けている」という回答には1を、それ以外の回答には0を割り当てて二値変数とし、被説明変数とした。

前述の仮説に基づき、説明変数は行政組織の特徴に関する変数を2つ、自治体の財政状況を状況に関する変数を3つ、地域特性に関する変数を1つ、合わせて6つ設定した(表1)。1つ目は「市民一人あたりの行政職員数」である。一般行政職員数(2008年)を人口総数(2010年)

で除したもの<sup>6)</sup>を用いた。2つ目は「行政職員の平均年齢」である。一般行政職員の平均年齢(2008年)<sup>7)</sup>を用いた。3つ目は「市民一人あたりの自治体歳入額」である。歳入決算総額(2009年)を人口総数(2010年)で除したもの<sup>8)</sup>を用いた。4つ目は「歳入総額に占める地方税の割合」である。地方税額(2009年)を歳入決算総額(2009年)で除したもの<sup>9)</sup>を用いた。5つ目は「実質公債費比率」で2009年のものを用いた<sup>10)</sup>。6つ目は「市民一人あたりの課税所得」である。課税対象所得(2008年)を人口総数(2010

年)で除したものを<sup>11)</sup>を用いた。

なお、分析に用いたデータの記述統計は表2の通りである。

### 3. モデル・分析方法

「職員提案制度」の分析においては、「職員提案制度」の有無を被説明変数とし、「市民一人あたりの行政職員数」、「行政職員の平均年齢」、「市民一人あたりの自治体歳入額」、「歳入総額に占める地方税の割合」、「実質公債費比率」、「市民一人あたりの課税所得」を説明変数とし、ロジスティック回帰分析モデルを用いて分析を行った。また、「庁内公募制度」の有無についても同様に、「職員提案制度」の有無を被説明変数とし、「市民一人あたりの行政職員数」、「行政職員の平均年齢」、「市民一人あたりの自治体歳入額」、「歳入総額に占める地方税の割合」、「実質公債費比率」、「市民一人あたりの課税所得」を説明変数とし、ロジスティック回帰分析モデルを用いて分析を行った。ロジスティック回帰分析により、「職員提案制度の有無」、「庁内公募制度の有無」に対する各変数の影響を独立的に分析することが可能である。

ロジスティック回帰分析は、従属変数  $y$  が2値のデータについて各事象の起こる確率の対数オッズを  $p$  個の説明変数  $x_i$  で回帰する。 $y$  が1と0の値をとるとして、 $y = 1$  が起こる確率を  $P_{y=1}$ 、 $y = 0$  が起こる確率を  $P_{y=0}$ 、ロジスティック回帰係数を  $\beta_i$  とすると次式(1)となる。

$$\ln \frac{P_{y=1}}{P_{y=0}} = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p \quad (1)$$

また、 $y = 1$  が起こる確率  $P_{y=1}$  は次式(2)となる。

$$P_{y=1} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_p x_p)}} \quad (2)$$

$P_{y=0}$  が起こる確率は、 $P_{y=0} = 1 - P_{y=1}$  により与えられる。これらの確率を基に、尤度関数を定義し、尤度を最大にするような  $\beta_i$  ( $i = 1, \dots, p$ ) を求める。

なお、本稿の統計解析には、統計ソフトウェア R 2.13.1 を用いた。

## IV. 分析結果

### 1. 分析結果

#### (1) 職員提案制度

ロジスティック回帰分析により、「職員提案制度」の有無を被説明変数とし、「市民一人あたりの行政職員数」、「行政職員の平均年齢」、「市民一人あたりの自治体歳入額」、「歳入総額に占める地方税の割合」、「実質公債費比率」、「市民一人あたりの課税所得」を説明変数とし分析を行った。

分析の結果、行政組織の特徴に関する2変数は、「市民一人あたりの行政職員数」についてはP値が0.5835、「行政職員の平均年齢」ではP値が0.5868であり、いずれも10%棄却水準でも有意な結果とならなかった。

自治体の財政状況を状況に関する3変数については、「市民一人あたりの自治体歳入額」と「歳入総額に占める地方税の割合」は、それぞれP値が0.7056と0.985となり、いずれも10%棄却水準でも有意な結果とならなかった。

「実質公債費比率」は、P値は0.0929で、10%棄却水準において有意な結果を得た。また、地域特性に関する変数として設定した「市民一人あたりの課税所得」については、P値は0.0560となり、10%棄却水準において有意な結果となった。

分析により、職員提案制度に取り組んでいる自治体の特質として、実質公債比率が低い、あ

表3 ロジスティック回帰分析の結果

説明変数	職員提案制度	庁内公募制度
定数項	2.1603 (0.5835)	-11.6027 *** (0.00041)
市民一人あたりの行政職員数	68.2823 (0.5868)	73.2163 (0.50103)
行政職員の平均年齢	-0.0869 (0.2385)	0.0665 (0.26936)
市民一人あたりの自治体歳入額	-0.7803 (0.7056)	2.7195 (0.11701)
歳入総額に占める地方税の割合	-0.0329 (0.985)	3.0696 * (0.02634)
実質公債費比率	-0.0476 * (0.0929)	0.0327 (0.15459)
市民一人あたりの課税所得	0.3295 * (0.0560)	0.4227 ** (0.00104)
データ数	723	720
AIC	556.28	764.63

\*\*\* p < .001 \*\* p < .01 \* p < .05 † p < .10  
各セルの上段が推定された係数、下段がP値を表す。

るいは、市民一人あたりの課税所得が大きいことが明らかになった(表3)。

## (2) 庁内公募制度

ロジスティック回帰分析により、「庁内公募制度」の有無を被説明変数、「市民一人あたりの行政職員数」、「行政職員の平均年齢」、「市民一人あたりの自治体歳入額」、「歳入総額に占める地方税の割合」、「実質公債費比率」、「市民一人あたりの課税所得」を説明変数として分析を行った。

分析の結果、行政組織の特徴に関する2変数は、「市民一人あたりの行政職員数」についてはP値が0.50103、「行政職員の平均年齢」ではP値が0.26936であり、いずれも10%棄却水準でも有意な結果とならなかった。

自治体の財政状況を状況に関する3変数については、「市民一人あたりの自治体歳入額」と「実質公債費比率」は、それぞれP値が0.11701

と0.15459となり、いずれも10%棄却水準でも有意な結果とならなかった。

「歳入総額に占める地方税の割合」は、P値は0.02634で、5%棄却水準において有意な結果を得た。また、地域特性に関する変数として設定した「市民一人あたりの課税所得」については、P値は0.00104となり、1%棄却水準において有意な結果となった。

分析により、庁内公募制度に取り組んでいる自治体の特質として、歳入総額に占める地方税の割合が高い、あるいは、市民一人あたりの課税所得が大きいことが明らかになった。

## 2. 考察

### (1) 仮説の検証

本稿では、自治体の職員提案制度と庁内公募制度の取り組み状況に、行政組織の特徴、自治体の財政状況、地域特性が影響を与えているのではないかと考え、検証を行った。



### 1) 行政組織の特徴との関連

行政組織の特徴を示す指標として市民一人あたりの行政職員数と行政職員の平均年齢を変数として設定したが、検証の結果、両制度とも行政組織の特徴との関連は示されなかった。つまり、組織の人的資源の余裕ある組織ほど、あるいは、職員の平均年齢が低いほど両制度に取り組みやすいという仮説は支持されなかった。今回は正の相関も負の相関も確認されなかったことから、人的資源が乏しいため、組織内の人的資源活用的手段として両制度を導入したという関連も考えにくい。

この結果から、行政組織上の特性や人事政策上の必要性によって職員提案制度や庁内公募制度が導入されている可能性は低く、それ以外の要因が強いと考えられる。

留意すべき点として、今回の分析では、開放性が高い、あるいは前例に捉われにくいといった組織気風を図る指標として職員の平均年齢を用いたが、変数の選択に関しては検討の余地が残る。

### 2) 自治体の財政状況

自治体の財政状況については、財政的な規模やゆとりに関する指標として、市民一人あたりの自治体歳入額、歳入総額に占める地方税の割合、実質公債費比率を変数として設定し、両制度の導入状況との関連を検証した。検証の結果、職員提案制度は、制度の導入状況と実質公債費比率との間に負の相関が確認できた。つまり、公債比率が低く財政的に余裕がある自治体ほど職員提案制度に取り組みやすいという仮説は支持された。また、庁内公募制度については、制度の導入状況と歳入総額に占める地方税の割合の間に有意な関係があることが確認できた。この結果から、自治体の自主財源の割合が大きいほど庁内公募制度に取り組みやすいという仮

説が支持された。

これらの検証結果から、職員提案制度や庁内公募制度の取り組みが進んでいる自治体の特徴として、財政の質の面での健全性が高いことが明らかになった。

### 3) 地域特性

地域特性については、地域の全体の経済規模を示す指標として、市民一人あたりの課税所得を変数として設定し検証を行った。検証の結果、職員提案制度および庁内公募制度はいずれも市民一人あたりの課税所得と正の相関が確認できた。つまり、地域全体の経済規模が大きく、経済的に活気がある地域ほど、両制度への取り組みに積極的であるという仮説は支持された。

## V. おわりに

本稿では、公務員の職務意欲の向上を促進する自治体政策の意義の解明と導入要因の解明を目的として、分析を行った。

職務意欲を促進する自治体政策の意義については、公務員の職務に関する理論としてPSM理論を参照し、職員提案制度と庁内公募制度の効果について理論的裏付けを行った。理論分析の結果、職員提案制度は職員の政策形成への関心や意欲の促進を通じて、職員の職務意欲を向上させる効果が期待できることが確認された。また、庁内公募制度は業績による評価の導入を通じて、積極的な職務態度を醸成する人事制度として意義があることを確認した。続いて、全国市区の職員提案制度と庁内公募制度の導入状況に関する調査データを用いて、両制度の取り組み状況と行政組織の特徴、自治体の財政状況、地域特性との関係を分析した。その結果、取り組み状況の差は、行政組織の特質よりも自治体の財政状況や地域の経済規模と関連があること

が明らかになった。

最後に、今回の実証分析では職員提案制度および庁内公募制度の取組み状況と強く関連する指標を設定することができなかった。今後さらに調査分析を進め、自治体首長の党派性や前職といった政治的要素や、自治体間の相互参照のような要素も加味した分析を行いたい。

## 注

- 1) 新潟県総務部人事課「新潟県における公募人事について」『地方公務員月報』441、2000年、14頁。松山市総務部人事課「松山市における庁内公募制度について」『地方公務員月報』445、2000年、46頁。
- 2) 日本経済新聞社産業地域研究所による2008年調査では、調査時点において回答した749市のうち、601市が職員提案制度を導入済と回答している(80%の市において導入済)。さらに、職員提案制度を導入済と回答した601市のうち、343(57%)の市が2005年から2007年度の3年間で職員提案を市政に反映させた実績があると回答している。日本経済新聞社産業地域研究所(2009年)『2008年全国市区の行政比較調査データ集』日本経済新聞社産業地域研究所、56-169頁。
- 3) 神奈川県企画部政策課「職員提案事業について」『自治体学研究』89、2004年、89頁。富山県人事課・計画課「職員提案制度と政策情報誌による事務改善の取組み」『地方公務員月報』442、2000年、15頁。
- 4) 日本経済新聞社産業地域研究所による2008年調査では、調査時点において回答した746市のうち、249市が導入済と回答している(33.3%の市において導入済)。日本経済新聞社産業地域研究所(2009年)前掲書。
- 5) 同上書。
- 6) 一般行政職員数は総務省(平成20年4月)「平成20年地方公務員給与実態」、人口総数は統計局(平成24年6月)「市区町村のすがた2012年」を用いた。
- 7) 一般行政職員の平均年齢は総務省(平成20年4月)「平成20年地方公務員給与実態」を用いた。
- 8) 歳入決算総額および人口総数は、統計局(平成24年6月)「市区町村のすがた2012年」を用いた。
- 9) 地方税額および歳入決算総額は、統計局(平成24年6月)「市区町村のすがた2012年」を用いた。
- 10) 実質公債費比率は統計局(平成24年6月)「市区町村のすがた2012年」を用いた。
- 11) 課税対象所得は統計局(平成22年6月)「市区町村のすがた2010年」、人口総数は統計局(平成24年6月)「市区町村のすがた2012年」を用いた。
- 12) 日本経済新聞社産業地域研究所(2009年)前掲書、16頁。

## 参考文献

- 日本経済新聞社産業地域研究所(2009年)『2008年全国市区の行政比較調査データ集』日本経済新聞社産業地域研究所。
- 神奈川県企画部政策課(2004年)「職員提案事業について」『自治体学研究』89、87-89頁。
- 富山県人事課・計画課(2000年)「職員提案制度と政策情報誌による事務改善の取組み」『地方公務員月報』442、14-20頁。
- 新潟県総務部人事課(2000年)「新潟県における公募人事について」『地方公務員月報』441、14-19頁。
- 松山市総務部人事課(2000年)「松山市における庁内公募制度について」『地方公務員月報』445、45-51頁。
- 総務省(平成20年4月)「平成20年地方公務員給与実態」[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c\\_gyousei/kyuuyo/h20\\_kyuuyo\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c_gyousei/kyuuyo/h20_kyuuyo_1.html)
- 統計局「市区町村のすがた2010年」(平成22年6月21日)<http://www.stat.go.jp/data/ssds>
- 統計局「市区町村のすがた2012年」(平成24年6月15日)<http://www.stat.go.jp/data/ssds/5b>
- C.Chen(2011), "Explaining the Difference of Work Attitudes Between Public and Nonprofit Managers: The Views of Rule Constraints and Motivation Styles", *American Review of Public Administration*, 42, 4, pp.437-460.
- J.L. Perry(1996), "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, 1, pp.5-22.
- K.Naff and J.Crum(1999), "Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference?" *Review of Public Personnel Administration*, 19, pp.5-16.

- L.Bright (2008), “Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?” *American Review of Public Administration*, 38, 2, pp.149-166.
- P.Leisink and B.Steijn (2009), “Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands”, *International Review of Administrative Sciences*, 75, 1, pp.35-52.
- S.Kim (2009), “Testing the Structure of Public Service Motivation in Korea: A Research Note”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 4, pp.839-851.
- S.Selden and G.Brewer (2000), “Work Motivation in the Senior Executive Service: Testing the High Performance Cycle Theory” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 3, pp.531-550.
- W.Vandenabeele (2007), “Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach”, *Public Management Review*, 9, 4, pp.5-22.
- W.Vandenabeele (2009), “The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM performance relationship”, *International Review of Administrative Sciences*, 75, 1, pp.11-34.