

管理職の役割と責任



早稲田大学政治経済学術院 教授
稲継 裕昭

1 受講者の悩み

本研修の受講者に対して行われた事前アンケート調査では、次のような声があった。

- ・ 年々職員に対する負担が増大している。組織活動の円滑化により効率的な仕事の進め方が必要。以前に比べ職員間のコミュニケーションが薄くなっている気がする。(某町役場N氏)
- ・ 各職員の業務量の平準化が課題。(某市役所U課長)
- ・ 行革による職員削減が図られる中、余裕のない係が多く、部下の育成まで手が回らない状況や先輩である再任用職員への気遣いなど、中間管理職の苦労が増加していると感じる。職場内のコミュニケーションは時代の流れとともに希薄化している感がある。IT化や事務の細分により、会話やチームで取り組む機会が減少している。(某町役場M部長)
- ・ 職員の年齢構成やバランスが偏っていて、ベテラン職員の大量退職が続き、若手職員の育成が急務となっているが、思うような育成ができていない。(某一部組合M氏)
- ・ コロナ禍で、職務時間外のコミュニケーション形成の貴重な機会が制限されている。(某町役場K課長)

これらはほんの一例に過ぎない。管理職が抱える悩みは多様かつ深刻だ。職員減で一人当たりの業務負担量が増大し続けているという所与の条件下で、どのように部下メンバーに業務を割り振り、彼らとコミュニケーションをとって、彼らを動機づけ育成していくかということに日夜悩んでおられる様子が、*1ありと伝わってくる。

このような状況下で、管理職に求められる

ものはどのようなことなのか。本研修のテーマである管理職の役割と責任について考えていきたい。

2 反面教師としての管理職

「サービスデザイン思考」という言葉がある。サービスの利用者中心に考えていこうとするもので、提供者（供給者）視点ではなく、利用者（消費者）目線で考えることに特徴がある*2。文脈は異なるが、管理職がどうあるべきかについて部下の目線で考えることも一方法である。部下から見てどのような管理職が理想的なのかという発想である。それを考える際は、まず、部下から見て理想とは逆の管理職はどのようなものかを考えるのが近道だ。

研修の受講者に、「嫌いな管理職はどのような管理職ですか?」と質問したところ、次のような答えが返ってきた。

- ・ 前例にこだわりすぎて部下の意見を無視する管理職
- ・ 変に動いて、部下にさせず、自分で処理してしまう管理職
- ・ 責任逃れをする。いざというときに不在になってしまう管理職
- ・ 言い方が威圧的な管理職
- ・ 頼みやすい人にばかり仕事を依頼する管理職

これらはすべて、反面教師として考えることができる。これらの逆の管理職を考えた場合、それは理想的な管理職に近いものといえるだろう。次のようなものである。

- ・ 前例にとらわれず部下の意見に耳を傾

ける管理職

- ・ 部下を信頼して委任してくれる管理職
- ・ 責任はしっかりととり重要な場面では対応してくれる管理職
- ・ 威圧感を感じさせず論理的に話してくれる管理職
- ・ 部下の能力を把握して適正に職務配分し仕事の依頼をしてくれる管理職

これらが部下から見た場合の理想の管理職ということになる。管理職の皆さんは、また、管理職になる予定の皆さんは、そのようなことを心掛ける必要があるということだろう。

3 管理職の役割と責任

管理職の業務として「業務管理」と「人的資源管理」が挙げられる。それぞれに対応する形で、管理職が果たすべき役割は、①業績達成責任者としての役割と、②組織活性化・人的資源管理者としての役割である。

①業績達成責任者としての役割

まず、管理職には、組織の目標を決め、その達成に向けて業務を進めていき（業務管理を行い）、業績を達成する責任者としての役割がある。各部門は、それぞれ「必要性」があって設けられた組織である。法律や条例に根拠があったり、あるいは首長の考えから作られたりする。その「必要性」が当該部門の存在意義であり、目的となる。部課（係）の目的・存在意義、使命（ミッション）を十分認識し、それを実現することが求められている。管理職は、業績達成責任者として、それらを実現し、達成する責任がある。

しかし、組織として動いている以上、すべての仕事を管理職一人でするわけではない。部下を適正に配置し、職務を割り当て、随時指導し、そして責任感をもって業務に取り組んでもらうことによって、組織の目的が達成されることになる。それが②の役割である。

②組織活性化・人的資源管理者としての役割

管理職は、組織を活性化し、部下の能力を高め、働き甲斐のある職場をつくるという組織活性化・人的資源管理についてもまた、重

要な本来業務として担っている。

自治体業務が複雑化・多様化し、他方で予算や人員が削減されている中では、日々の業務管理（①）にばかり管理職の関心が行きがちだが、管理職一人で業績を達成できるわけではない。組織のメンバーが目的を共有して、組織の内部でのコミュニケーションがうまくいっている時に、組織目的は達成されやすくなる。活性化した組織をつくって、組織構成員の力を最大限引き出して業績を達成することも、管理職の重要な業務である。

組織が活性化しているというのは、やる気に満ち溢れ、コミュニケーションのよい組織のことを言う。逆に、メンバーのやる気がなく、コミュニケーションがとれていない組織は活性化していない。活性化した組織でなければ、十分にメンバーの力を引き出すことはできない。

(i) コミュニケーションがよい組織

コミュニケーションがよい組織とは、風通しのよい組織、何でも議論できる雰囲気のある組織、良好な職場の雰囲気がある組織のことを言う。管理職としてこのような組織風土をつくるにはどうすればよいだろうか。カギとなるのは上司と部下の円滑なコミュニケーション。互いの信頼感を大前提として、適切な指示・連絡が行われる必要がある。また、部下の方からもそれに対し意見を述べる機会が必要だ。日頃の業務の中で、そのような機会を意識的に設けるとともに、人事評価のプロセスの中で、面談の機会を通じてコミュニケーションをさらによくする必要もある。

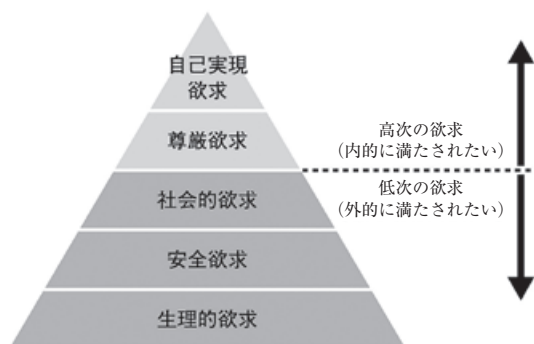
(ii) やる気に満ち溢れた組織

やる気はどのような時に起きるか。心理学者マズローは、「欲求の5段階説」を示した（図1）。人間の持つ内面的欲求は5段階の階層に分かれており、低次の欲求が満たされると順々により高次の欲求を求めるようになる、という仮説で、その後、モチベーション理論に大きな影響を与えた。第1段階の「生理的欲求」は、生きていくための基本的・本能的な欲求（食べたい、寝たいなど）。第2段階の「安全欲求」には、危機を回避したい、安全・安心な暮らしがしたいという欲求が含まれる。「安

全欲求」を満たすと第3段階の「社会的欲求」(集団に属したり、仲間が欲しくなったり)を求め。この欲求が満たされない場合、人は孤独感や社会的不安を感じやすくなる。ここまでの欲求は、外的に満たされたいという思いから出てくる比較的低次の欲求である。

第4段階として、「尊厳欲求(承認欲求)」(他者から認められたい、尊敬されたい)という欲求が芽生える。ここからは外的なものではなく、内的な心を満たしたいというより高次の欲求となる。第5段階として、最後に「自己実現欲求」(自分の能力を引き出し創造的活動がしたいなど)の欲求が生まれる。

図1 マズローの欲求5段階説



マズローの仮説に従えば、尊厳欲求(承認欲求)が満たされたり(他者から評価される)、自己実現欲求が満たされたり(仕事の達成感・自分が成長したことの実感)する時に、やる気は起こると考えられている。これは、我々一般の感覚にも合致する。

自分のやった仕事が公正に認められている、評価されていると感じる時に、尊厳欲求が満たされる。そのためには職員の評価を公正に行う必要がある。公正な評価は、組織活性化推進者である管理職の重要な役割となる。

自分のやりたい仕事ができる、それを達成する、そのことを通じて自分自身の成長が実感できるということがやる気につながる。これは職員の自己実現欲求と連動している。自己実現とは自分の成長を実感することであり、自分を高め、能力を開発すること。職員の自己実現欲求を満たすために、管理職は部下の能力開発・人材育成のアシストをする必要がある。

人は自己実現欲求が満たされた時に達成感を味わうし、そのことを公正に評価してもらった時にモチベーションが上がる。そのために管理職が果たす役割は、自己実現欲求が満たされるように能力開発・人材育成を行うこと、公正な評価を行うことが何より重要になってくる。

能力開発・人材育成において、研修所や人事課の研修担当者がかかわることのできる範囲はかなり限られている。各職場で、OJTで能力開発・人材育成される部分が圧倒的部分を占めている。

部門の長である管理職は、部下の能力開発・人材育成推進の責任者である。日頃のOJTの中で、人事評価のプロセスの中の面談において、あるいは、フィードバックにおいて、部下の能力開発・人材育成に努める責任がある。

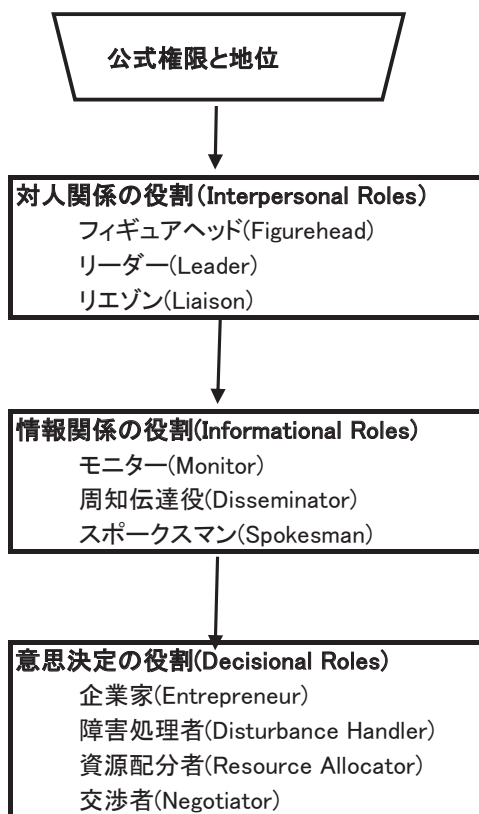
4 管理職への脱皮、『マネジャーの仕事』

自治体において比較的好くみられる人事異動として、従来携わってきた仕事をそのまま続けながら管理職になる場合がある。〇〇課課長補佐から〇〇課長になる、といったものである。将棋の「歩」の駒が、相手陣地内に入って裏返しになり「金」の機能をもつ「と金」の例を引いて、同一職場において管理職になることを「と金」と呼ぶ場合がある。

「と金」の場合、管理職となった者は、その課の業務を熟知している場合が多い。そのため、管理職になっても、自らの手だけで仕事を回そうとする者も少なくない。部下に任せるよりもその方が早くて正確だからだ。しかし、それは管理職と呼べるのか。部下の指導育成を行う人的資源管理者である以上、迂遠に感じつつも、部下に任せて仕事を進めてもらい、仕事を覚えてもらう必要がある。その点、業務遂行のスピードとのジレンマに陥ってしまうことになる。

だが、管理職には、様々な役割が求められている。図2は、H.ミンツバーグ『マネジャーの仕事』^{*1}に出てくるマネジャーの役割である。ここでは、マネジャーを管理職と読み替えて

図2 マネジャーの役割



資料出所；ミンツバーグ『マネジャーの仕事』96頁及び原典の同箇所。

考えてみよう。

まず、対人関係の役割である。直接マネジャーの肩書と権限に結びついており、本質的に対人関係の展開にかかわるものである。マネジャーのすべての役割のなかで、フィギュアヘッドの役割が最も基本的で最もシンプルだとミンツバーグはいう。マネジャーはその公式権限のために、一つの象徴となり、数多くの義務を遂行すべき責務を担っている。「人事課長」「道路課長」といった課長はその職名をもって様々な業務を遂行する責務を担っている。

次に、リーダーとしての役割。組織をリードし、動機づけること。リーダーの役割の重要な目的は、個人の欲求と組織の目標を統合することだということ、また、マネジャーのパワーが最もはっきりと現れるのがこのリーダーの役割であること、をミンツバーグは指摘している。前者を日本の自治体の文脈に置き換えていうと、人事評価などで目標管理制度をとっている場合に、個人の目標設定がバ

ラバラに行われることを防ぎ、組織目標と同じ方向性をもつ目標設定を支援することが管理職には求められている。

リエゾンとしての役割は、横の関係であり、マネジャーが権限とそれに備わる地位のおかげで外部との特別なリネージュ・システムを作り上げることができるというものである。外部環境と自分の組織を連結（ジョイント）させるものであり、後で述べる周知伝達役、スポークスマン、交渉者の役割が、さらにこのリネージュを発展させる。

大きな二つ目のくくりとして、情報の受信と発信という、情報関係の役割がある。マネジャーは自分の地位とリエゾン役の働きによって、知識をもった様々な部外者に独自に接近する。情報関係の三つの役割は、マネジャーに神経中枢としての性格を与える。モニターの役割では、自分の組織とその外部環境に関する情報を絶え間なく探索し、周知伝達役とスポークスマンの役割においては、情報を他者へ伝達する。モニターの役割において、マネジャーの優位性は、広く手に入り処理に時間のかかる文書化された情報にあるのではなく、主に口コミで伝えられる最新の情報にある、とミンツバーグはいう。原著が書かれたのが1973年と、インターネットのない時代であることを考えれば、人から直接聞く口コミだけが念頭に置かれていたと考えられるが、現代社会においてはネット情報をはじめとする様々な情報及び対面での非公式情報などがこれに入ってくるだろう。

大きなくくりの最後は重要な意思決定を下すことに関連している。組織の行う重要な意思決定にはすべて、実質的にマネジャーが深くかかわっている。意思決定過程は、情報を収集する段階の後、選択肢を探索し評価する設計段階を経て、選択肢の中から一つを選んで意思決定を行う。意思決定は自発的・革新的なものから、非自発的・反応的なものまで連続体として広がっており、前者の極にあるのが起業家の役割であり、後者の極にあるのが障害処理者の役割である。いずれの役割も情報収集段階と設計段階という二つの段階で

出てくる。選択決定活動にあたるものが、資源配分者としての役割である。交渉者の役割は、上記とは別の意思決定活動である他の組織との交渉に従事する。

交渉者、リエゾンの役割などを考えていくと、管理職は接客業だということも言えそうだ。課の一般職員は窓口業務に従事する者を除けば、PCに向かって説明資料を作ったり、問い合わせに答えるために書類を広げたりしている。モノを相手にしているとも言う。これに対して、管理職は部下に資料を作るように命じたり、他部署と交渉したりする。職員や他部署の人間というヒトが相手である。主たる任務が違うので相手も変わってくるし、扱いも変える必要がある。管理職は、職員や外部の人間を相手にした接客業とも言う。

5 職員の指導・育成

人材育成の基本は、職場での経験の場づくり、そして、そこでの職員自身の自学の促進である。体験学習による自学の促進は、①職務を通じて訓練が行われるので時間的にも効果的にも効率的、②学習の成果の現実的フィードバックが早く、プレッシャーも高いため、密度の濃い学習が可能、③仕事に直接役立つ実践的な知識や技能を修得できるためメンバーも張り合いが出る、④文書などで客観的に表現できない知識・技能、「暗黙知」を学ぶことができる、など期待される効果も大きい。それを上司たる管理職がサポートする必要がある。

ここで重要なことは、ただ仕事を命じるだけではOJTにはならず、①現状把握、②目標設定（習得すべき技能や知識）、③OJTの直接的な指導者の設定をしなければならない。

効果的なOJTのためには、(A) 体験の場づくり、(B) 体験の深さの確保の仕組み、(C) 目指すべき目標の提示、が必要である。

(A) 体験の場づくりのうち、「人事ローテーションとキャリアパスの設定」は、人事担当部門の仕事である。これに対して「職務分担の工夫」は、職場で行うもので、管理職の仕事である。同じ課や係にいても業務内容

が違うと新しい職場に異動したのと同様の効果がある場合が多い。また、同じ業務内容でも担当区域の変更や、対象者の変更など職務分担が変われば同様の効果がある場合もある。上司としては熟練した職員を配置した方が安心して仕事を任せられるが、新しい仕事へのチャレンジは職員の能力開発を進める。人材育成と職務効率のトレードオフをどのように考えるかという問題だが、中長期的に見ることが肝要である。

職務分担の工夫の方法としては、①現在の能力よりも若干高度な仕事を担当させる（ストレッチ：チャレンジ精神の喚起や自学につながる）、②今まで担当していた仕事とは異なる仕事を加える（異質な経験を加え、視野拡大をはかる）、③まとまりのある仕事を与える（企画から実行、評価までのまとまった仕事を割り振って任せる）、④ペアやチームの組み合わせ方を変える（協働して職務を遂行する相手が変わることによる刺激）、などが考えられる。

(B) 体験の深さの確保の仕組みとしては、まず、①人事評価の厳格さが挙げられる。適正な人事評価があるところでは、真剣度が増し、体験が深まることにつながる。管理職の責任も重い。次に、②ピアプレッシャーがある。同僚がその職員を見る眼（これもある意味での評価である）も、体験の深さを確保する。課員同士での仕事の見える化を進めることも考えられてよい。さらに、③体験から学ぶ姿勢も重要である。仕事の厳しさを求めるだけではなく、体験から学んでいくという姿勢を職場が共有していることも重要である。

(C) 目指すべき目標を提示することも効果的なOJTにつながる。これには、まず、①ロールモデルの提供がある。当該職位がどのような役割を求められているのかを明示し（例えば監督職の役割、主任の役割）、そのモデル的なものを提供して方向性を明らかにするもので、人事担当部門とともに、管理職が提供する場合もある。次に、②組織目標の提示である。組織全体の中での担当業務の位置づけを理解してもらうことである。組織全体の目標における部署の目標を理解し、さらに個々の課単

位（あるいはそれよりも下位の単位）の目標を明らかにして、各自の担当業務の位置づけを理解させることが必要だ。人事評価における目標管理に基づく業績評価とも連動する。

部下が失敗した時にどう対応するか。ここも管理職の腕の見せ所となる。叱責することによって部下が委縮すれば、次の失敗の時には部下はそれを隠そうというインセンティブが働いてしまう。初期の段階で手当てすれば簡単に解決したであろう失敗も、徐々に複雑になり、解決困難なものになってしまう。失敗にはできるだけ早期の対処が望ましい。

そもそも、部下が失敗した原因は何種類か考えられる。

- ①上司の指示が曖昧であった。
- ②上司の指示は的確であったが、担当者がミスをした。
- ③上司の指示は的確だったが、その担当者には荷が重すぎた。
- ④情勢が変化したり、外部から邪魔が入ったりした。

①③は部下の責任というよりも、上司である管理職自身の責任である、また、④は外部要因が影響したために失敗に至ったのであって、部下に責任はない。これらの時に部下を叱責するのはまったくの見当違いである。部下の失敗と呼べるのは②だけといってよいかもしれない。

部下が失敗の報告に来た時に、①③の場合はまず管理職自ら詫び、報告に来てくれたことを称賛する。④の場合は、報告に来てくれたことを褒め、情勢変化について、ともに分析する姿勢が必要だ。②の場合も、まずは、報告に来てくれたことを褒め、感謝し、早期の対応を共に考えることが望まれる。失敗がわかった時に最も必要な事は、その修復方法を考え、対策を打つこと。そして、二度と失敗が起きないようにその原因を追究することである。

早めに失敗を報告してもらうことが何より重要なポイントである。部下がそのような報告をしてくれるような気持ちにさせるためには、

失敗を報告に来た部下を褒めてあげることが必要で、失敗を報告しやすい職場の雰囲気づくり、管理職の雰囲気づくりが何より重要だといえる。

- *1 もちろん、事前アンケート調査には、明るい答えもあった。
・「朝礼を実施し、課員の業務状況の共有や連絡事項を伝えている。昨今メールにて連絡する局面が多いが、口頭でのやりとりの重要性を感じている。コロナ禍のため業務外での交流の機会が無いことから、課員に対し時折（業務に関連した内容の）進捗確認や慰労・激励の声をかけるなどのコミュニケーションを行っている。」某市役所H課長
- *2 政府としての取り組みについては、政府CIOポータル「サービスデザイン思考によるサービス・業務改革（BPR）を進めよう」を参照のこと。<https://cio.go.jp/node/2421>
- *3 本研修後、内閣人事局から公表された『国家公務員のためのマネジメントテキスト』（2021年11月16日公表）においても、「悪い管理職の見本？」が掲載されている。
・幹部からの要求に答えることで頭がいつぱいで、頼みやすい部下にばかりどんどん仕事を振る。
・同じような資料を何パターンも作らせ、趣味的な微修正を繰り返すとともに、「まだできないのか」と進捗状況を頻繁に確認。
・若手の残業は当たり前と思っており、定時間際の指示や、「明日朝まで」といった資料発注が多い。
・部下に仕事を丸投げして、最後に報告を受けるだけ。（内閣官房内閣人事局『国家公務員のためのマネジメントテキスト』の公表について）5頁。https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/pdf/h311116_houdou.pdf
- *4 この項の記述は、ヘンリー・ミンツバーグ（奥村哲史・須貝栄訳）『マネジャーの仕事』（1993年、白桃書房）91-163頁に依拠するところが多い。

著者略歴

稲継 裕昭（いなつぐ・ひろあき）

早稲田大学教授。大阪府生まれ。京都大学法学部卒業後、大阪市役所勤務（総務局、人事委員会事務局、市長室）。その後、姫路獨協大学助教授、大阪市立大学教授、同法学部長等を経て、2007年から早稲田大学政治経済学術院教授。専門は、行政学、地方自治論、公共経営論。

著書に、『AIで変わる自治体業務一残の仕事、求められる人材』（ぎょうせい）、『シビックテック—ICTを使って地域課題を自分たちで解決する』（勁草書房）、『地方自治入門』（有斐閣）ほか多数。近刊に『テキストブック地方自治（第3版）』（共編著、2021年、東洋経済新報社）、『現場のリアルな悩みを解決する！職員減少時代の自治体人事戦略』（2021年、ぎょうせい）。