

行政の職務上のミスに対する労働者の認識に関する実証分析

水野 和佳奈 (岐阜協立大学経済学部)

キーワード：行政のミスに対する認識、公私セクター、Public Service Motivation (PSM)

1. 序論

公的組織でも私的組織でも組織で働く労働者が意図して、あるいは意図せずに職務上のミスや法令違反を犯してしまうことは避けられない。また、組織の構造的な問題や組織風土に起因する組織的ミスや不祥事も本来、様々な手段を講じて発生を防止すべきものではあるが、完全に予防することは困難である。そのため、職務上のミスや法令違反については、事前の予防策だけでなく、問題発生後の対応も非常に重要である。問題による障害を最小化し、再発防止を図るためには、初期の段階で個人レベルおよび組織レベルで問題を発見し、報告や告発を通じて情報を組織共有する必要がある。

労働者個人が職務上の問題をしかるべき部署に報告するまでには、まず、労働者自身が職務上のミスや法令違反を「発見」し、さらに、その事実を「問題である」、「報告の必要がある」と認識し判断するプロセスがある。その上で、その情報を組織内(外)の適切な対象(上司など)に「伝える」行動を選択し、実行に至る。

問題の発見、問題の認識、提言行動の選択、提言行動の実施の各段階には、労働者が所属する組織の特徴に加え、組織に情報共有や監査統制のための制度があるかないか、それぞれどのような特徴を持っているかといった、いわゆる外的要因が影響を及ぼしている。加えて、労働者本人の性格や意欲、職務経験や能力といった内的要因も各段階の選択に多分に関わっている。

本研究は、上記の問題発見から提言行動までのプロセスの中の「問題の認識」の段階に着目し、そのメカニズムを探ることを目指す。特に、行政組織で発生した問題の認識を対象とし、労働者が所属する組織のセクター(公的組織か、民間組織か)が行政組織の問題事例への認識と関連しているのかを実証的に検証する。労働者が所属する組織のセクターによる影響を分析することで、公私の組織や制度の違いといったセクターに起因する諸要因が労働者の問題認識に差を生じさせるのか、公務員に特有の問題認識の特性があるのかを明らかにすることができる。

前述したように、労働者の問題認識には労働者の性格や意欲、職務経験といった内的要因も関連している。行政学における Public Service Motivation (以下、PSM) 研究では、労働者の公的活動の意欲 (PSM) を公益への関心や自己犠牲等の項目で測定する指標が開発されている。そして、PSM が高い労働者ほど、提言行動や告発に積極的であることが確かめられている (Wright et al., 2016; Sahling et al., 2019)。「行政の問題事例に対する認識」については、労働者自身の公的活動に対する意欲 (PSM) が高いほど、問題を深刻に認識すると考えられる。そこで、公私セクターと行政組織の問題事例への認識との関連を分析するにあたっては、労働者個人の公的活動に対する意欲 (PSM) を統制変数として用いて分析を行う。これにより、公的活動の意欲 (PSM) が問題認識に与える効果を取り除いたうえで、公私セクターと問題認識の関連を精査することができる。

組織における告発行動やその意欲を対象に外的・内的要因との関係を検証する研究は多いが、行政組織の職務上のミスに対する認識のメカニズムについて、公私セクターによる影響の差を実証的に分析する研究はほとんどない。とりわけ、労働者個人の公的活動の意欲という内的要因を加味した分析を行うものはない。本研究の分析結果は、公務員による職務上の問題報告や告発のメカニズムを解明する上で有益な情報を提供するものと考えられる。

なお本研究は「組織内で共有すべき職務上のミスの情報」が労働者によって組織内で共有されるまでのプロセスの解明に中心的な関心を置いている。したがって、本研究における「職務上のミス」とは、「一般の労働者が通常業務において意図せずに発生させてしまう可能性が高いもので、かつ、組織内で情報を共有し、修正対応する必要がある誤り」とする。

本研究の構成は以下のとおりである。次節（2節）では、職務上のミスに対する認識に関連する理論を調査し、仮説を設定する。続いて3節では、公私労働者のデータを用いて、所属するセクターが職務上のミスの認識と関連しているのか、順序ロジットモデルを用いて検証する。分析に当たっては、労働者のPSMの値を推定し、統制変数として用いる。最後に4節で本研究の結論を述べる。

2. 組織の問題に対する労働者の認識に関わる理論と仮説

（1）公私セクターと行政の職務上のミスに対する認識

行政組織における職務上のミスに対して、公務員と民間組織の労働者では問題の認識に差があるのだろうか。ここでは心理学や行政学における先行研究をレビューし、行政組織の問題事例に対する認識に関わる要因について考察する。その上で、行政の職務上のミスに対する認識と公私セクターの関係について、仮説を設定する。

①許しや寛容の構造

Osteman and Hecmanczuk (2020) は、パラソーシャルの人間関係 (Parasocial Relationship) の文脈において、対面での面識がない相手が反社会的な行動を行ったときの人々の反応を実証的に調査している。具体的には、犯罪行為を行った相手に対する「許し」の構造に着目し、相手と親密さを感じているほど、相手を許す傾向が強いことを明らかにしている。Finkel et al. (2002) も同様に、相手へのコミットメントが許しや寛容さを促進することを確かめている。

これらの先行研究の結果を職務における労働者の問題認識に適用すると、労働者が問題の原因となった対象と親密さを感じている、あるいは対象との関わりの程度が大きいほど、問題を寛容に認識する可能性がある。「行政の職務上のミス」に対する認識についていえば、公務員は自身と同じセクターで働く公務員に対して一定の親密さを感じ、職務上のミスに対して許しや寛容の態度を示しやすい、あるいは、問題の深刻さを小さく認識する傾向があると考えられる。

②公私組織の労働者の価値観

Van der Wal et al. (2008) は、オランダの公私の組織を対象に労働者の価値観について調査し、公私セクターによって重要視する価値観には差があることを確かめている。公共部門組織に所属する労働者は公平性や適法性を重要視する特徴があり、こうした価値観の選好は年齢や性別、実務経験等よりもセクターに依存することを示している。

労働者の価値観に関する先行研究の結果は、公務員が民間職員よりも適法性の価値観を重視する傾向が

強いことを示している。したがって、行政の職務上のミスに対する認識に関していえば、公務員は民間職員と比べ、職務上のミスに対してより厳しい態度を持つと考えることができる。

①および②で示した先行研究は、公私セクターと行政の職務上のミスに対する認識について異なる結果を示している。そのため、本研究の主要な仮説を「公務員は行政の職務上のミスに対してより寛容な認識を示す（仮説1）」および「公務員は行政の職務上のミスに対してより厳格な認識を示す（仮説2）」と設定する。

（2）行政の問題認識と関わる内的要因 一 公的活動の意欲

前述したように、職務における労働者の問題認識には、労働者自身の属性や意欲といった内的要因も深く関わっていると考えられる。公私セクターと問題認識の関連を精査するため、統制変数として分析モデルに組み込む内的要因等の変数について検討する。

公私の組織を問わず、職務上のミスや法令違反に関する報告は公益的な性質を持っている。Brewer and Selden(1998) は内部告発を社会的行動の一つと位置付けている。行政学における Public Service Motivation（以下、PSM）研究は、公務員の職務認識や行動の要因をモチベーションの観点から解明しようとするものである。Wright et al. (2016) は公務員に対する調査で、PSMが高い労働者ほど、組織内での非倫理的な行動を報告する意欲が高いことを確認している。Sahling et al. (2019) も公務員を対象とした調査によって、PSMが高い労働者ほど、倫理的問題の報告意欲が高いことを実証的に確かめている。

Choi(2004) はアメリカの公務員を対象とした調査で、倫理的問題に対して適切な推論を採用する公務員の特徴を分析している。その結果、PSMの構成要素のうち、自己犠牲が高い公務員ほど、倫理的推論のレベルが高いことを確かめている（その他、関連研究として、Taylor, 2010）。

先行研究の結果は、PSMが高い労働者ほど、組織の倫理的問題を上司や組織に報告する意欲（内部告発の意欲）が高いことや、倫理的な推論のレベルが高いことを示している。これらの先行研究を踏まえ、公私セクターと職務上のミスに対する認識の関連を精査するため、PSMを統制変数として分析モデルに加える。

3. 分析の方法と結果

（1）データ

本研究では、株式会社マクロミルの登録モニターに対して実施したインターネットによるアンケート調査結果をデータとして用いた。アンケート調査票の配布および回答は2015年2月に実施されている。調査対象は組織で働く労働者で、515名から回答を得た。回答者のうち公務員が103名、民間職員は412名であった。データの記述統計は表3に記載している。

（2）PSMの測定

本研究では、公私セクターと行政の職務上のミスに対する認識の関連を精査するため、PSMを統制変数として分析モデルに加える。PSMの測定には、Perry(1997)の24の測定指標を採用し、公私労働者から得た回答データを対象に主成分分析を行った。本研究と同様に、PerryのPSM測定指標を用い、主成分分析を採用する研究として、Andersen et al. (2011)がある。その後、主成分分析で集約された合成変数PSM1、PSM2について、公私労働者ごとの主成分得点を算出した。

合成変数数の選択については、スクリープロットおよび合理的な解釈の可能性を考慮した。スクリープ

ロットにより提案される合成変数数は2または3であった。一方、2つの合成変数に集約することで解釈が容易となるため、本研究では2つの合成変数(PSM1、PSM2)を採用し、これらの累積寄与率は0.4073であった。PSM1は、「公益への関与(4項目)」と「思いやり(1項目)」、「自己犠牲(7項目)」で構成されており、PSM2は「政策への関心(2項目)」と「公益への関与(1項目)」、「思いやり(4項目)」で構成されている。

分析結果は表1に示している。ただし、Perryによる24項目のうち、5項目は当てはまりが悪く、先行研究でも行われているように、これらの項目を分析から除いた。

ここで得られたPSM1およびPSM2は、以降の分析において統制変数として採用する。

(3) 被説明変数と説明変数の設定

被説明変数である「行政の職務上のミスに対する認識」は、「自治体から課せられる住民税の課税額に誤りがあった場合、憤りを感じますか」という設問を設定し、「全く憤りを感じない(=1)」から「強く憤りを感じる(=5)」までの5段階の回答によって測定した。「住民税の課税額の誤り」は、多くの労働者にとって身近でイメージしやすい問題事例であり、また、通常業務においても意図せず発生させてしまう可能性が比較的高い職務上のミスである。合わせて、課税額の誤りは修正対応する必要がある誤りであり、発見した場合の報告の必要性が高い。こうした点から、住民税の課税額の誤りを行政組織の職務上のミスの事例として設問に採用した。

また、本研究で最も注目する説明変数は労働者が所属するセクターであり、行政組織に所属するかどうかをたずねる設問を設定した。また、統制変数として、労働者のPSMを採用し、これは前項(3.(2))でPSMの指標によって算出したPSM1およびPSM2の値をそれぞれ用いた。

本研究では、「公務員は行政の職務上のミスに対してより寛容な認識を示す(仮説1)」、「公務員は行政の職務上のミスに対してより厳格な認識を示す(仮説2)」という仮説を設定した。そのため、仮説1が正しければ「所属するセクター(公務員が1、民間職員が0)」の係数が負になり、仮説2が正しければ「所属するセクター」の係数が正になると予想される。

その他、先行研究では、組織における内部告発者の特性として勤続年数が長い、高学歴、男性である傾向が強いことが示されている(Near and Miceli, 1996)。このため、職務上のミスの認識に関連する可能性がある労働者の特性として、労働者の性別、在職期間、学歴、雇用形態(正規雇用/非正規雇用)といった変数を統制変数として設定した。

各変数の詳細な設定は、表2の通りである。これらの変数の記述統計は表3に示している。

(4) 分析手法

被説明変数である「行政の職務上のミスに対する認識」の変数は、1から5までの順序づけられた分類であるため、順序ロジット(Ordered Logit)モデルを用いて分析を行う。この分析により、「行政の職務上のミスに対する認識」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。分析にあたっては、説明変数間の相関係数を確認した。説明変数間の相関係数は表4の通りであり、多重共線性の問題はない。なお、本研究の統計解析には、統計ソフトウェアR・3.6.2を用いた。

表1 PSMの主成分分析の結果

	質問項目	PSM1	PSM2
政策形成への関心2	政策形成における意見交換には興味がない*	0.3135	-0.5545
政策形成への関心3	政治家には関心がない*	0.2846	-0.4970
公益への関与4	自分のコミュニティで起こっていることに強い関心はない*	0.3186	-0.5619
公益への関与5	私は利他的にコミュニティに貢献する	-0.4316	-0.2050
公益への関与6	私は公的サービスを市民としての義務だと考える	-0.5524	-0.0825
公益への関与7	有意義な公的サービスは私にとって非常に重要である	-0.5108	0.0406
公益への関与8	私は、もし私の利益を損なうとしても、コミュニティ全体のために最善のを行う公務員を好む	-0.6466	-0.1152
思いやり9	困っている人々を見ると気持ちを抑えることが難しい	-0.6441	-0.0394
思いやり12	恵まれない人々の苦しい状況に心を動かされることはめったにない*	0.3027	-0.6219
思いやり14	自分自身を助けるための一歩を踏み出そうともせず困っている人々に対しては、同情する気持ちはほとんどない*	0.2060	-0.6025
思いやり15	私が全面的に支持する社会保障制度はほとんどない*	0.1549	-0.6260
思いやり16	個人的に面識がない人々の福祉について考えることはほとんどない*	0.4104	-0.5503
自己犠牲18	私はいつも自分より大きなもののために行動している	-0.6681	-0.2500
自己犠牲19	市民のためにサービスを提供することは、見返りがなかったとしても、良い気持ちになる	-0.6839	-0.0061
自己犠牲20	社会を良くすることは私にとって個人的な実績よりも重要である	-0.7529	-0.0828
自己犠牲21	人々は社会から受けたものよりも多くを社会に返すべきだと考える	-0.6074	-0.1988
自己犠牲22	私は社会のために多くの犠牲を払う準備がある	-0.6970	-0.2811
自己犠牲23	私は他者を助けるために個人的損失のリスクを冒すようなめずらしい人々のうちの一人だ	-0.5789	-0.3613
自己犠牲24	私は自分自身よりも義務を優先すべきだと思っている	-0.6195	-0.2531

質問項目はPerry（1997）を採用した。*がついている項目は、値が高くなるとPSMが低くなる項目。PSM測定指標の項目に記載されている数字は、Perry（1997）の指標の質問番号である。なお、推定に用いた統計ソフトウェア（R-3.2.4）の計算過程により、PSM1は逆の符号で測られているが、主成分分析において主成分負荷量の符号は結果に影響を及ぼさないため、表内ではPSM1の主成分負荷量に-1を乗じている。

表2 分析に用いた変数（被説明変数・説明変数）

回答（変数の値）	
行政の職務上のミスに対する認識	「自治体から課せられる住民税の課税額に誤りがあった場合、憤りを感じますか」 全く憤りを感じない（=1）、あまり憤りを感じない（=2）、どちらともいえない（=3）、 憤りを感じる（=4）、強く憤りを感じる（=5）
所属するセクター（公務員ダミー）	公務員（=1） 民間職員（=0）
PSM1	分析1（2.）で算出した値。
PSM2	分析1（2.）で算出した値。
性別	女性（=1） 男性（=0）
学歴	中学（=1）、高校（=2）、専門学校（=3）、短大・高専（=4）、大学（=5）、大学院（=6）
在職年数	現在勤務している組織での勤続年数（整数）
雇用形態（正規雇用ダミー）	正規雇用（=1） 非正規雇用（任期あり）（=0）

表3 データの記述統計

記述統計	最小値	中央値	平均値	最大値	標準偏差
行政の職務上のミスに対する認識	1.000	4.000	3.808	5.000	0.884
所属するセクター（公務員ダミー）	0.000	0.000	0.200	1.000	0.400
PSM1	-7.790	-0.350	0.000	8.340	2.320
PSM2	-7.070	-0.138	0.000	6.400	1.540
性別	0.000	0.000	0.297	1.000	0.457
学歴	1.000	5.000	4.060	6.000	1.330
在職年数	0.000	10.000	13.400	50.000	11.100
雇用形態（正規雇用ダミー）	0.000	1.000	0.860	1.000	0.347

表4 変数間の相関係数

	1	2	3	4	5	6	7
1 行政の職務上のミスに対する認識	1.000						
2 所属するセクター（公務員ダミー）	-0.106	1.000					
3 PSM1	0.031	-0.080	1.000				
4 PSM2	-0.015	0.005	0.000	1.000			
5 性別	0.098	0.057	0.084	-0.029	1.000		
6 学歴	0.017	0.123	-0.077	-0.017	-0.005	1.000	
7 在職年数	-0.071	0.179	-0.097	0.013	-0.277	0.051	1.000
8 雇用形態（正規雇用ダミー）	-0.062	0.076	-0.081	-0.057	-0.167	0.044	0.257

（5）分析結果

順序ロジットモデルによって、公私労働者のデータを分析し、仮説を検証した。分析結果を表5に示している。ここでは有意水準を10%とし、分析結果について説明を行う。

分析の結果、「所属するセクター（公務員ダミー）」は「行政の職務上のミスに対する認識」との間に有意な負の関係が確かめられた。つまり、行政組織に所属する労働者の方が行政の職務上のミスに対して憤りを感じる程度が低いという結果が示された。労働者個人の PSM が職務上のミスに対する認識に与える影響を統制してもなお、労働者が所属するセクターと問題認識との間に有意な相関が確かめられた。このことから、「公務員は行政の職務上のミスに対してより寛容な認識を示す（仮説1）」が支持された（仮説2は支持されなかった）。

表5 順序ロジットの分析結果（「行政の問題に対する認識」との関係）

説明変数		
セクター	-0.48	*
（公務員ダミー）	-2.298	
PSM1	0.037	
	0.982	
PSM2	0.028	
	0.496	
性別	0.368	+
	1.944	
学歴	0.047	
	0.759	
在職年数	-0.005	
	-0.699	
雇用形態	-0.278	
（正規雇用）	-1.104	
データ数	515	

各セルの数値の上段が推定された係数、下段が t 値を表す。

*** $p < .001$ ** $p < .01$ * $p < .05$ + $p < .10$

4. 考察と結論

本研究では、公務員と民間組織の労働者では、行政の職務上のミスに対する認識に対する認識に差があるのだろうかという問いを立て、検証を行った。分析の結果、労働者が所属するセクターの違いは行政の職務上のミスに対する認識と関連していることが明らかになった。具体的には、行政組織に所属する公務員の方が民間職員よりも行政組織のミスに対して寛容な認識を持つことが分かった。セクターと行政の職務上のミスに対する認識の関連は、個々の労働者の PSM で統制してもなお、有意な関連を示した。

行政組織において、組織上のミス適切な部署に報告することは、問題の最小化や再発防止を通じて行政の公正性や民主性の確保、効率的な行政の実現に資するものである。したがって、小さなミスや法令違反でも報告や内部告発を通じて組織内でその情報を共有し、検討材料とされるべきである。

報告や内部告発といった行動の前段階として、職務上のミスや法令違反を「問題である」と認識する「問題認識」のプロセスがあり、本研究ではこの段階のメカニズムの解明を試みた。労働者の問題認識に関わる要因としては、職務環境や制度といった外的要因と、労働者個人の属性や資質、職務経験や能力といった内的要因がある。このうち、外的要因のみをとってみても、行政組織と民間組織では職務の目的や環境、人事制度等、職務環境や運用する法令（ルール）が大きく異なる。本研究の結果は、行政組織に所属していることが行政の問題認識と負の相関を持っていることを示しており、前述した公私セクターにおける組織や職務、制度の違い（外的要因）、あるいは労働者の特性（内的要因）が「行政の問題認識」と関連していることが明らかになった。つまり、行政の組織や職務、公務員に特有の性質が、行政の職務上のミスに対する適正な認識（職務上のミスを深刻に認識すること）を阻害する方向で関連していることが分かった。

労働者が自身や同僚の職務上のミスを適正な部署に報告することは、組織にとって有益であっても、労働者自身にとっては必ずしも利益になる場合ばかりではない。自身の利益に反しても問題に関する情報を報告する行動の背景には、労働者自身の公益に対する高い意識があると考えられる。そこで今回の分析では、自己犠牲や公益に対する関心を測る指標で構成された PSM 指標を用いて、労働者個人の公的活動の意欲を測定し、統制変数として採用した。分析の結果、労働者個人の公的活動の意欲（PSM）の効果を取り除いてもなお、公私セクターにおける組織や職務、労働者の性質の違いが行政の職務上のミスに対する認識と関連することが示された。公私組織間のどのような相違が行政の職務上のミスに対する認識と強く関連しているのか、今後更に詳細な分析が必要である。本研究の分析結果では少なくとも、労働者個人の公的活動の意欲（PSM）の高低では行政の問題認識のありかたを説明できないことが確かめられた。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 JP20K01838 の助成を受けたものである。

参考文献

- Andersen, L. B., Pallesen, T., & Pedersen, L. H. (2011) Does ownership matter? Public service motivation among physiotherapists in the private and public sectors in Denmark, *Review of Public Personnel Administration*, 31(1), 10-27.
- Brewer, G. A. & Selden, S. C. (1998) Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440.
- Choi, L. D. (2004) Public service motivation and ethical conduct. *International Review Public Administration*, 8(2), 99-106.
- Finkel, E. J., Rusbult, C. E., Kumashiro, M., & Hannon, P. A. (2002) Dealing with betrayal in close relationships: Does commitment promote forgiveness of betrayal? *Journal of Personality and Social Psychology*, 82, 956-974.
- Meyer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2019) The causal effect of public service motivation on ethical behavior in the public sector: evidence from a large-scale survey experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(3), 445-459.
- Near, J. E & Miceli, M. E (1996) Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of Management*, 22, 507-526.

- Osterman, L. L. & Hecmanczuk, T. A. (2020) Parasocial forgiveness: The roles of parasocial closeness and offense perceptions. *Journal of Social and Personal Relationships*, 37(3), 800-820.
- Perry, J. L. (1997) Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- Taylor, J. (2010) Public service motivation, civic attitudes and actions of public, nonprofit and private sector employees. *Public Administration*, 88(4), 1083-1098.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008) What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2), 465-482.
- Wright, B. E., Hassan, S., & Park, J. (2016) Does a public service ethic encourage ethical behaviour? Public service motivation, ethical leadership and the willingness to report ethical problems. *Public Administration*, 94(3), 647-663.