

論文（査読付き）

地方分権時代における自治体職員の専門性の実証的解明

—専門性測定尺度の信頼性と妥当性の検証—

岡村 誠

(東海学園大学経営学部)

—要旨—

本研究の主要な目的は、地方分権時代における自治体職員の専門性（職務遂行能力）を実証的に解明することにある。それゆえ、自治体職員の専門性を質的に分析した林（2013）を参考に専門性の測定尺度を作成し、全国の自治体職員を対象とした質問紙調査結果の統計分析によってその信頼性と妥当性を検証した。

分析の結果、当該尺度に関する内的整合性および収束的妥当性、弁別的妥当性、そして基準関連妥当性が確認され、自治体職員の専門性が、「政策立案展開力」「専門的な知識や技術」「基礎」「倫理」といった林（2013）が示した4つの構成概念（人的要素）と、34の能力項目によって構成されることが実証的に解明された。

[キーワード] 自治体職員の専門性、専門性測定尺度、職務遂行能力、行政人材育成、政策能力

1. 緒言

1.1 研究の背景

今日めまぐるしい科学技術の発展や社会の成熟に伴って人々の価値観やライフスタイルは多様化し、地域社会が抱える公共問題はVUCA（Volatility = 変動性、Uncertainty = 不確実性、Complexity = 複雑性、Ambiguity = 曖昧性）の様相を呈している。こうした中、地方行財政事情の悪化という深刻かつ構造的な問題を抱えながらも、人々の豊かな地域生活の実現化をめざす地方自治体（以下「自治体」という）にあっては、高度化・専門化する行政需要に対応できるよう組織体制を強化していく必要があり、そのために職員の職務遂行能力を向上させることが重要な課題となっている。2021年4月1日時点において、全国の自治体の95.2%（1,702/1,788）が「人材育成基本方針」を策定し（総務省2021）、組織的に職員の能力開発に取り組んでいることはまさにその証左であろう。

ところで、企業経営において組織成員に求められる職務遂行能力は「コンピテンシー（Competency）」と呼ばれ、McClelland（1973）やBoyatzis（1982）、Spencer and Spencer（1993）などによって理論化・体系化された。このコンピテンシー概念については、日本企業にも

導入され、能力評価やキャリア開発の指標として広く活用されている。

他方、行政領域では、自治体職員に求められる専門的な職務遂行能力は「自治体職員の専門性」と呼ばれ、その向上は地方公務員制度改革の目標として掲げられてきた。しかし、井寺（2016）や藤田（2015）によれば、自治体職員の専門性については、その重要性が叫ばれながらも、具体的内容に踏み込んだ議論は等閑にされてきた。とりわけ近年、地方分権改革によって自治体の自己決定・自己責任の領域が拡充されるとともに、官民協働（Public Private Partnership）や公共サービスのアウトソーシングが積極的に推進される中、「自治体職員の専門性とは何か」に対する明確な答えは今もなお得られていない。すなわち、自治体職員の専門性は定式化されておらず、ゆえに自治体における行政人材育成の方向性や効果的な施策が確立されているとは言い難い。

以上から、21世紀の分権型社会において自治体が行政人材の育成を効率的かつ効果的に進めていくためには、自治体職員に求められる専門性の構造やそれを構成する具体的な能力を解明していくことが不可欠となる。

1.2 先行研究の検討と研究課題

自治体職員に求められる能力については、これまでに

自治体環境の変化に応じて様々な研究者が言及してきた。

例えば、終戦直後の自治制度の転換期においては、わが国の行政学の創始者である蠟山（1949）が、行政の民主化と能率を確保するために、「高度の行政的識見又は才幹」と「専門的な技術的な知識技能」を有する地方公務員の養成が不可欠であると指摘している。ここでいう行政的識見又は才幹は、民主的な地方自治を支える地方公務員の行動規範であり、いわば地方自治法制定初期の自治体職員に求められた倫理であるといえる（林 2013：20）。また、西尾（1979）は、高度経済成長を経て市民の高学歴化が進み、地方公務員と市民との知識格差が急速に縮小する中、専門知識は自治体職員の専門性としては頼りないと指摘している。むしろ、地域社会の全体像に対する理解や、そこから生まれる平衡感覚を基盤とした「公共感覚」こそが自治体職員にとっての重要な専門性であり、こうした公共感覚に基づいて住民の利害や関心を調整・統合しようとするのが自治体職員の職業倫理であるとしている。

その後、1970年代後半には、地域社会における市民生活の質的向上が重視されるようになり、地域特性を反映した市民文化の創造を重視する行政組織への変革、すなわち「行政の文化化」（松下・森 1981）が叫ばれはじめる。松下・森（1981）は、行政の文化化の実現には、自治体（職員）による住民ニーズを出発点とした総合的かつ自主的な政策^{注1)}の形成が不可欠であるとしている。また、地方分権改革が本格化する2000年代になると、政策能力の重要性を指摘した文献（真山 2001、森 2003；2008など）が散見されるようになる。中でも真山（2001）は、独自性や自律性の発揮が求められる分権体制下の自治体においては、合規性や能率性といった手続的責任を重視する「行政マン」ではなく、高い政策能力を有し、行政活動の有効性といった内容的責任を果たすことができる「政策人」を育成・確保していくことが肝要であるとし、求められる自治体職員像がパラダイムシフトしたことを指摘している。

このように既存の文献においては、倫理や専門知識、政策能力などの必要性が指摘されてきた。しかしながらこれらの文献では、自治体職員に求められる能力を地方行政のあり方を踏まえて規範的に論じるにとどまり、必ずしも実地調査データに基づくエビデンスが示されているわけではない。こうした中、林（2013）は、先行研究の精緻な検討によって、自治体職員の専門性概念を「自治体職員が社会の中で果たすべき役割からくる能力」（林 2013：7）と定義した。その上で、東京都X区（特別区）の職員を対象としたインタビュー調査によって、「倫理」（地方公務員としての行動の根拠となる心理的作用、あるいは職務に関する行動の適正な判断基準）、「基礎」（職務遂行上求められる基本的な能力）、「政策立案展開力」（問題解決のための方法やその行動計画を作る能力、あるいは政策プロセスの実施能力）、「専門的な知

識や技術」（職務遂行上求められる専門的な知識や技術）といった4つの人的要素の観点から自治体職員の専門性を構成する具体的な能力を抽出している。この林の研究は、今日の地方分権体制下における自治体職員の専門性解明に向けた基礎的な研究として高く評価できる一方で、一自治体を対象としたケーススタディに過ぎない。したがって今後、自治体職員の専門性概念の理論化・一般化に向けては、全国的調査を通じた実証研究の蓄積が課題となる。

なお、量的データの分析によって自治体職員に求められる能力を提示した数少ない先行研究として大森（1994）や榊原（2004）がある。中でも榊原（2004）は、一県下の市町村職員を対象に実施した質問紙調査結果の因子分析によって、自治体職員として強化すべき能力が「協調・実行力」「企画・分析力」「指導・統制力」で構成されることを明らかにしている。しかしながら、こうした大森（1994）や榊原（2004）が依拠した調査は、地方分権改革以前に実施されたものであり、求められる役割が変化した今日の自治体職員に援用することは困難と言わざるを得ない。

1.3 研究の目的

以上を踏まえ本研究では、林（2013）に依拠して「自治体職員の専門性」を「自治体職員が社会の中で果たすべき役割からくる能力」として捉える。その上で、自治体職員の専門性を測定するための尺度（以下「専門性尺度」という）の構築を通じて地方分権時代における自治体職員の専門性の構成概念と具体的な能力項目を実証的に解明するとともに、専門性形成の現状と課題について考察することを目的とする。

2. 方法

研究目的の達成に向けて、はじめに林（2013）の調査結果を参考にして仮説的な専門性尺度を作成した。続いて、その信頼性（内的整合性）と妥当性（収束的妥当性、弁別的妥当性、基準関連妥当性）を全国の自治体職員を対象とした質問紙調査結果の統計的分析を通じて検証した。そして最後に、当該尺度を用いて自治体職員の属性による能力の比較・分析を行った。

2.1 専門性尺度の作成

林（2013）に依拠して、自治体職員の専門性を構成する4つの人的要素（「倫理」「基礎」「専門的な知識や技術」「政策立案展開力」）を仮説的構成概念と措定し、それらを操作化することで、具体的な能力項目（インディケータ）として「倫理」で6項目、「基礎」で9項目、「専門的な知識や技術」で6項目、「政策立案展開力」で10項目を設定した。なお、林（2013：209）では、「専門的な知識や技術」には「組織や人のマネジメント力」

も含むことが示されているが、その具体的な能力項目については林（2013）の調査では十分に言及されていない。そこで中原・保田（2021：148）のマネジメント能力尺度も参考にしながら「専門的な知識や技術」で6項目を追加し、4次元37項目から成る専門性尺度の原案を作成した。

次に、基礎自治体（東京都特別区）を研究対象とした林（2013）に基づいて設定された専門性尺度の原案が、広域自治体（都道府県）にも援用可能であるか、あるいはほかに必要とされる能力がないかを、現役の都道府県職員3名から確認してもらった。その結果、質問項目の内容が妥当であることが確認されると同時に、「基礎」

で2項目、「専門的な知識や技術」で1項目が新たに追加された。

以上のような手続きによって、最終的に「倫理」6項目、「基礎」11項目、「専門的な知識や技術」13項目、「政策立案展開力」10項目の4次元40項目で構成される仮説的な専門性尺度を作成した（表1）。なお、各能力項目の評価方法に関しては、「まったくない」から「とてもある」までの6件法を用いた自己評価方式を採用し、順に1点から6点を付与することで、リッカート型6段階尺度として扱った。

表1 仮説的な専門性尺度

仮説的構成概念	能力項目（インディケータ）	質問文
倫理	1 バランス感覚	地域全体の利益のバランスをとりながら職務を遂行する力
	2 先見力	先を見通し、地域がめざすべき将来像を思い描く力
	3 住民を原点とした思考力	常に住民を原点とし、住民にとって何がいいのかを考える力
	4 法令運用における柔軟な判断能力	法令を運用（適用）する際に柔軟な判断をする力
	5 多角的視点	職務において行政組織のみならず住民や事業者などの様々な関係者の視点で物事をみる力
	6 公平・中立性	特定の者に肩入れすることなく、公平・中立な立場に立って職務を遂行する力
基礎	1 職場適応能力	担当業務の内容を早く理解し、職場に適応する力
	2 自治体全体の現状・課題の理解	所属する自治体全体の現状や課題についての理解（知識）
	3 地方自治制度の理解	現在の地方自治の制度・仕組みについての理解（知識）
	4 法令理解能力	法令を読み解き、理解する力
	5 規程に基づく事務処理能力	法令や要綱等に基づいて的確に事務を処理する力
	6 窓口対応能力	住民や事業者などの来庁者に対して適切に窓口対応する力
	7 意思決定の仕組みの理解	自治体組織の意思決定の仕組みについての理解（知識）
	8 論理的な意思決定プロセスの構築能力	意思決定（決裁）の手続きのプロセスを論理的に構築する力
	9 事案対応能力	事案をすみやかに上司に報告・説明し、対応方針の決定を促す力
	10 議会答弁作成能力	議会での首長や部長の答弁を作成する力
	11 会議企画・運営能力	委員会や審議会等の各種会議を企画・運営する力
専門的な知識や技術	1 担当分野の国・他自治体の政策の理解	担当分野に関する国や他自治体の政策についての理解（知識）
	2 担当分野の地域課題の理解	担当分野に関する地域の現状や課題についての理解（知識）
	3 担当分野の社会動向の理解	担当分野に関する最新の社会動向についての理解（知識）
	4 担当分野の条例・計画の理解	担当分野に関する自治体の条例・計画についての理解（知識）
	5 担当分野の法令の理解	担当分野に関する法令についての理解（知識）
	6 担当分野における行政指導能力	担当分野において関係者（住民・事業者・団体等）に助言や行政指導を行う力
	7 職場メンバーのケア能力	職場のメンバーのメンタルヘルスや健康に配慮する力
	8 自治体組織の構造の理解	自治体組織の編成・構造についての理解（知識）
	9 自治体組織の人事・労務制度の理解	自治体組織の人事・労務制度についての理解（知識）
	10 職場メンバーのモチベーション管理能力	職場のメンバーのやる気やモチベーションを高める力
	11 職場全体の業務進捗管理能力	職場全体の業務の進捗状況を把握・管理する力
	12 職場における協力的体制構築能力	自治体組織や所属の目標に向けて職場メンバーの協力的体制を構築する力
	13 職場メンバーへの業務配分能力	職場のメンバーに対して適切に役割や業務を依頼・配分する力
政策立案展開力	1 政策課題の明確化能力	地域が抱える問題を発見し、政策課題として明確化する力
	2 調査企画・実施能力	施策の立案に向けて、地域のニーズを把握するための調査を企画・実施する力
	3 データに基づく施策構想能力	資料やデータを収集・分析し、効果的な施策案を考える力
	4 施策案の作成・修正能力	首長をはじめとする上司の方針・意向を汲み取り、施策案を作成・修正する力
	5 施策案の組織内での合意形成能力	施策案を自治体組織内部の関係部局（財政や隣接分野等）に説明し、合意を形成する力
	6 施策への住民参画の場づくり能力	施策の立案・策定にあたって住民参画の場（会議やパブリックコメント等）をつくる力
	7 施策の成果指標の設定能力	施策の成果を測定するための指標を設定する力
	8 施策成果の測定・評価能力	施策の成果を的確に測定・評価する力
	9 施策展開に向けた外部との協働能力	施策の展開にあたって、自治体組織外部の関係者（住民・事業者・団体等）と連携・協働する力
	10 施策展開に向けた資源獲得能力	施策の展開に必要な資源（予算・人材・情報等）を獲得・調達する力

2.2 外部変数の設定

ここでは自治体職員の専門性の基準関連妥当性を検証するための外部変数（成果指標）を設定する。とは言え、公共セクター（自治体）には定量的かつ共通の組織成果（業績）指標は存在しない。そこで本研究では、豪州の政府機関や公的機関の職員を対象とした調査を通じてGriffin et al. (2007) によって開発された組織成員のパフォーマンス尺度に着目した。

Griffin et al. (2007) のパフォーマンス尺度は、「役割に応じた所定の職務を遂行すること：Fullfills the prescribed or predictable requirements of the role (Griffin et al. 2007:330)」に関わる「熟達行動：Proficiency」、「変化を的確にとらえ、対応し、支持すること：Copes with, responds to, and supports change (Griffin et al. 2007 : 330)」である「適応行動：Adaptivity」、そして「変化を引き起こすことであり、自発的で未来志向であること：Initiates change, is self-starting and future-directed (Griffin et al. 2007: 331)」に関わる「プロアクティブ行動：Proactivity」といった3種類の行動的成果を職務の貢献対象（個人・職場・組織）別に類型化した9次元27項目で構成される（表2）。こうした行動的成果に関しては、以下のとおり自治体職員の専門性との関連が予想された。

まず、自治体職員の専門性の仮説的構成概念である

「基礎」は、自治体職員が職務を遂行するために必要となる基本的な能力であり、法令等の規程に基づいて的確に事務を処理する実務能力などで構成される。したがって、所与の職務を着実に遂行することに関わる「熟達行動」に影響していると考えられた。また「専門的な知識や技術」には担当分野における国の政策や社会の動向など、職務に影響を及ぼす外部環境に関する知識が含まれる。こうした知識は環境変化に対して適切に対応することに役立つため「適応行動」に寄与すると思われた。そして「政策立案展開力」は、先述の通り問題解決のための方法やその行動計画を作る能力として捉えられる。換言すれば、望ましい状況を実現するための改善方策を考え、実行する能力であり、改善・変革志向の行動的成果である「プロアクティブ行動」への関連が予想された。

このように、専門性尺度の項目がそれぞれの構成概念を適切に測定しているのであれば、自治体職員の専門性は上述したパフォーマンス（行動的成果）に影響すると考えられる。加えて、こうしたGriffin et al. (2007) のパフォーマンス尺度については、すでに太田ほか(2016) によって和訳された上で国内での信頼性と妥当性が確認されている。以上から本研究では、Griffin et al. (2007) のパフォーマンス尺度を専門性尺度の外部変数として設定した。

表2 Griffin et al. (2007) のパフォーマンス尺度

次元	質問項目		
熟達行動	個人レベルの熟達行動	1 職務をうまく遂行している 2 標準化されたやり方で職務をこなしている 3 職務を適切にやり遂げていると自負している	
	職場レベルの熟達行動	1 職場の人々と仕事の調整を行っている 2 職場の人々とうまくコミュニケーションをとっている 3 何かを頼まれたり、必要な時には職場の人々に手を貸している	
	組織レベルの熟達行動	1 外部の人々（住民・団体・事業者など）に肯定的な組織のイメージを示している 2 外部の人々が組織の批判をしたときは、組織を擁護している 3 組織のことを肯定的に話している	
	適応行動	個人レベルの適応行動	1 職務の変化にうまく適応している 2 職務遂行の手法上の変化に対して取り組んでいる 3 職務の変化に対応するために新たなスキルを学んでいる
		職場レベルの適応行動	1 職場に影響を及ぼすような変化に効果的に取り組んでいる 2 職場で仕事のやり方が変わった場合のために新たなスキルを学んだり、新たな役割を担ったりしている 3 職場での仕事の遂行上の変化に対して建設的に対応している
		組織レベルの適応行動	1 組織全体にわたる変化に対して柔軟に対応している 2 組織の運営にかかわる変化に取り組んでいる 3 組織全般にわたる変化に対応するためにスキルを学んだり、情報を獲得したりしている
	プロアクティブ行動	個人レベルのプロアクティブ行動	1 職務をよりよく遂行するための手法を自発的に実行している 2 職務を遂行する手法に関する改善案を考え出している 3 職務遂行の方法を適宜変更している
		職場レベルのプロアクティブ行動	1 職場単位で効率を高められるような手法を提案している 2 職場単位で成果を高めるための手法を改善、開発している 3 職場単位での仕事の改善を行っている
		組織レベルのプロアクティブ行動	1 組織全体の効果を改善するために提案を行っている 2 組織効率の改善のために変革に自ら取り組んでいる 3 組織内の効率性を高めるための手法を提案している

表3 サンプル概要

プロフィール		度数	%	プロフィール		度数	%	
性別	男性	322	82.4	所属自治体の区分	都道府県	111	28.4	
	女性	69	17.6		政令市	66	16.9	
採用区分	事務系	296	75.7		中核市	42	10.7	
	技術系	95	24.3		施行時特例市	4	1.0	
職位	主事・技師相当職	79	20.2		一般市	105	26.9	
	主任相当職	87	22.3		町・村	38	9.7	
	主査相当職	36	9.2		東京都特別区	22	5.6	
	係長相当職	48	12.3		その他	3	0.8	
	課長補佐相当職	51	13.0		北海道地方	31	7.9	
	課長相当職以上	66	16.9		東北地方	27	6.9	
	その他	24	6.1		関東地方	116	29.7	
自治体職員歴 (勤続年数)	10年未満	103	26.3		所属自治体の所在地域	中部地方	72	18.4
	10年以上20年未満	85	21.7		近畿地方	57	14.6	
	20年以上30年未満	99	25.3	中国・四国地方	37	9.5		
	30年以上	104	26.6	九州地方	51	13.0		

2.3 質問紙調査の概要

統計分析に必要なデータを収集するために、アイブリッジ株式会社のネットリサーチ (Freeasy) を用いて、全国の自治体職員に対する質問紙調査を実施した。調査は、Freeasyに会員 (モニター) 登録している地方公務員のうち、行政事務に従事する職員を対象とし、主に公共サービスの現場業務に従事する現業職や公安職 (警察、消防士)、教育職 (学校教員)、其他国家資格を要する業務に従事する職種 (医師・歯科医師、保健師、栄養士、看護師など) は対象外とした。調査実施期間は2022年8月31日から9月7日までであり、調査に回答した466人のうち、回答時間が極端に短い者や回答に規則性がある者などの不適切な回答を行った者を除いた391人を分析対象とした。

質問紙調査への回答にあたっては、個人情報保護に配慮して無記名とし、個人の特定につながる情報は収集しないようにした。また、調査協力依頼および回答フォームにおいて、調査の趣旨や目的のほか、回答データが統計的に処理されること、回答は強制ではないことなどを示し、倫理的配慮を徹底した。

サンプルの概要は表3のとおりである。回答者が所属する自治体を地域別にみると、北海道地方が7.9% (31人)、東北地方が6.9% (27人)、関東地方が29.7% (116人)、中部地方が18.4% (72人)、近畿地方が14.6% (57人)、中国・四国地方が9.5% (37人)、九州地方が13.0% (51人) であり、総務省 (2022) の「令和3年地方公共団体定員管理調査」における都道府県および市区町村の一般行政部門に従事する職員数の地域別割合 (北海道地方: 5.0%、東北地方: 8.8%、関東地方: 29.2%、中部地方: 17.6%、近畿地方: 16.1%、中国・四国地方: 10.7%、九州地方: 12.6%) と近い値を示した。したがって、本研究の分析対象であるサンプルは、地域的代表性を有していると判断できる。ただし、現在、ネッ

トリサーチは多くの実証研究で用いられ、学術的調査の手法として普及してはいるが、それによって得たデータに関しては、サンプリングバイアスを完全に排除することは困難である点は留意しておく必要がある。

なお、本研究で収集した量的データの統計分析・処理にあたっては、IBM SPSS Statistics 27.0およびAmos27.0を用い、有意水準を5%未満 ($p < .05$) に設定した。

3. 結果

3.1 因子構造の検討

自治体職員の専門性の因子構造の検討に先立って仮説的な専門性尺度を構成する40項目の自己評価得点の平均値 (M) と標準偏差 (SD) を算出したところ、天井効果 ($M + SD > 6$) とフロア効果 ($M - SD < 1$) は確認されなかった。それゆえ全項目に対して探索的因子分析 (主因子法・プロマックス回転) を実施したところ、「基礎」に関する2項目と「政策立案展開力」に関する1項目の計3項目において因子負荷量が.40未満となり、また「基礎」に関する1項目、「専門的な知識や技術」に関する2項目の計3項目において複数因子で同程度の因子負荷量を示した。そのため、これら6項目を不適切な測定項目として除外し、残りの34項目に対して再び探索的因子分析を実施した。その結果、固有値1を超える因子が4つ抽出され、各項目が概ね仮説的構成概念に従って首尾よく識別されたことから、それぞれの因子を仮説的構成概念のとおり「F1: 政策立案展開力」「F2: 専門的な知識や技術」「F3基礎」「F4倫理」と命名した (表4)。

続いて、抽出された因子構造がデータに適合しているかを確認的因子分析によって検討した。その際、確認的因子分析における適合度評価指標については、CFI

表4 因子構造の分析結果

	M	SD	因子負荷量			
			F1	F2	F3	F4
F1 政策立案展開力						
政6: 施策への住民参画の場づくり能力	3.33	1.08	.89	.02	-.06	.00
政7: 施策の成果指標の設定能力	3.45	1.05	.89	.03	-.08	.04
基11: 会議企画・運営能力	3.42	1.21	.88	-.04	.08	-.03
基10: 議会答弁作成能力	3.40	1.25	.87	-.04	.10	-.09
政1: 政策課題の明確化能力	3.47	1.07	.81	.01	.00	.07
政5: 施策案の組織内での合意形成能力	3.56	1.08	.79	.05	.07	.03
政2: 調査企画・実施能力	3.47	1.07	.79	.06	.00	.04
政8: 施策成果の測定・評価能力	3.53	1.03	.78	.07	-.06	.11
政10: 施策展開に向けた資源獲得能力	3.50	1.11	.78	.10	-.02	.01
政4: 施策案の作成・修正能力	3.71	1.12	.71	.02	.18	-.03
政9: 施策展開に向けた外部との協働能力	3.63	1.03	.62	.18	-.06	.11
F2 専門的な知識や技術						
専3: 担当分野の社会動向の理解	3.91	1.00	.09	.78	.14	-.16
専2: 担当分野の地域課題の理解	3.95	.92	.09	.77	.04	-.05
専11: 職場全体の業務進捗管理能力	3.87	1.05	.06	.76	-.13	.17
専12: 職場における協力体制構築能力	3.86	1.01	.06	.73	-.16	.24
専1: 担当分野の国・他自治体の政策の理解	3.86	.97	.06	.71	.16	-.04
専4: 担当分野の条例・計画の理解	3.85	.95	.16	.69	.19	-.18
専8: 自治体組織の構造の理解	3.95	.98	-.01	.69	.17	.00
専5: 担当分野の法令の理解	4.00	1.01	.10	.67	.27	-.21
専10: 職場メンバーのモチベーション管理能力	3.87	1.00	-.01	.67	-.18	.33
専13: 職場メンバーへの業務配分能力	3.81	1.02	.14	.67	-.13	.17
専9: 自治体組織の人事・労務制度の理解	3.86	.99	-.09	.65	.15	.06
F3 基礎						
基4: 法令理解能力	4.04	1.01	.14	-.08	.87	-.06
基5: 規程に基づく事務処理能力	4.19	.92	-.05	.07	.85	.02
倫4: 法令運用における柔軟な判断能力	4.17	1.00	-.03	.04	.59	.27
基1: 職場適応能力	4.31	.95	-.13	.15	.48	.28
基7: 意思決定の仕組みの理解	4.14	.95	.11	.10	.47	.23
基3: 地方自治制度の理解	3.95	.93	.17	.11	.47	.15
基8: 論理的な意思決定プロセスの構築能力	3.98	1.00	.24	.04	.44	.21
F4 倫理						
倫3: 住民を原点とした思考力	4.14	1.02	.08	-.12	.10	.76
倫5: 多角的視点	4.09	.99	.00	.02	.26	.64
倫2: 先見力	3.82	1.05	.24	.02	.02	.63
倫1: バランス感覚	4.01	1.05	.17	.08	.04	.62
倫6: 公平・中立性	4.49	1.04	-.26	.22	.31	.44

† 主因子法・プロマックス回転

†† 表中の表記「政」「専」「基」「倫」は、それぞれ仮説的構成概念の「政策立案展開力」「専門的な知識や技術」「基礎」「倫理」を意味する。

††† 確認的因子分析結果(モデル適合度): CFI=.90、RMSEA=.08

表5 信頼性および収束的妥当性、弁別的妥当性の分析結果

	α係数	λ	AVE	MSSV	因子間相関			
					F1	F2	F3	F4
F1 政策立案展開力(11項目)	.97	.80-.89	.73	.60	-	.78	.68	.71
F2 専門的な知識や技術(11項目)	.95	.73-.84	.66	.60	.60	-	.75	.77
F3 基礎(7項目)	.92	.72-.82	.64	.56	.46	.56	-	.69
F4 倫理(5項目)	.89	.63-.86	.63	.59	.51	.59	.48	-

† 因子間相関に関しては、対角線から右上半分には因子間相関係数を、左下半分には因子間相関係数の二乗を表示した。

(Comparative Fit Index) と RMSEA (Root Mean Square Error of Approximation) を採用し^{注2)}、山本・小野寺 (2002) に基づき「CFI ≥ .90」「RMSEA ≤ .08」を採択基準として設定した。結果、CFI=.90、RMSEA=.08 といった値が得られ、それぞれ基準を満たした(表4)。したがって、探索的因子分析によって抽出された専門性尺度の因子構造がデータと適合的であることが確認された。

3.2 内的整合性の確認

信頼性の検証にあたっては、因子ごとに信頼性分析を施すことで Cronbach's α (以下「 α 係数」という) を算出し、「 α 係数 ≥ .80」(村上2006) を基準に内的整合性を確認した。分析の結果、 α 係数は、「政策立案展開力」で .97、「専門的な知識や技術」で .95、「基礎」で .92、「倫理」で .89 といった値が得られた(表5)。したがって、すべての構成概念において基準を満たしたことから、内的整合性を支持する結果が得られた。

3.3 収束的妥当性の確認

収束的妥当性については、確認的因子分析で示された λ (標準化因子負荷量) と、構成概念(因子) ごとの λ の二乗値の平均値である AVE (Average Variance Extracted: 平均分散抽出) を指標として用い、「 $\lambda \geq .50$ 」(Bagozzi and Yi 1988)、「 $AVE \geq .50$ 」(Fornell and Larcker 1981) を基準に検討を行った。その結果、各能力項目の λ の値は .63 から .89 までの範囲にあり、また各構成概念の AVE の値は .63 から .73 までの範囲にあった(表5)。したがって、すべての能力項目および構成概念において基準 ($\lambda \geq .50$ 、 $AVE \geq .50$) を満たしたことから、専門性尺度は収束的妥当性を備えていると判断できる。

3.4 弁別的妥当性の確認

自治体職員の専門性の構成概念の弁別的妥当性については、MSSV (Maximum Shared Squared Variance: 因子間相関係数の二乗の最大値) を算出した上で、AVE と MSSV を比較し、「 $AVE > MSSV$ 」(Fornell and Larcker, 1981) であることを基準として検討した。その結果、MSSV は .56 から .60 までの範囲にあり、すべての構成概念において AVE が MSSV を上回っていたことから弁別

的妥当性を支持する結果が得られた(表5)。

3.5 基準関連妥当性の確認

基準関連妥当性に関しては、Pearson の相関分析によって専門性の構成概念ごとの項目得点の平均値(以下「能力得点」という) とパフォーマンス尺度の下位次元(行動的成果) ごとの項目得点の平均値(以下「行動得点」という) の間に有意な相関があるか否かを基準に確認した。結果は表6のとおりである。

相関係数の値をみてみると、「政策立案展開力」で .45 から .69 までの範囲、「専門的な知識や技術」で .65 から .70 までの範囲、「基礎」で .56 から .66 までの範囲、「倫理」で .59 から .65 までの範囲にあり、いずれも 0.1% 水準で有意であった。こうした結果から、自治体職員の専門性が高いほどパフォーマンスも高い傾向にあることが確認され、基準関連妥当性を支持する結果が得られた。

3.6 個人属性による能力の比較・分析

ここでは信頼性と妥当性が確認された専門性尺度を用いて、自治体職員の専門性を構成する能力を個人属性によって比較した。その際、個人属性に関する変数として、次のような理由から「採用区分」と「職位」を設定した。

自治体職員の採用区分(職種) は、事務系(行政職) と技術系(技術職) に分類される。一般に、前者は多様な分野(部局) を幅広く異動するジェネラリストとしての、後者は特定の分野(部局) 内での異動を繰り返すスペシャリストとしてのキャリアを歩むこととなり、両者は自治体職員として蓄積される能力が異なると考えられた。また、Lombardo and Eichinger (2010) によれば、個人の能力向上(成長) の7割程度が職務経験によるものであるとされ、ゆえに自治体職員は、職務経験やキャリアを重ねて職位があがるにつれて能力も向上していくと考えられた。したがって、「採用区分」と「職位」の2つの個人属性によって自治体職員の専門性を構成する各能力の差異を分析することとした。具体的な分析方法および結果については以下のとおりである。

はじめに、採用区分によって能力の比較を行うため、サンプルを「事務系 (n1=296)」と「技術系 (n2=95)」の2群に分け、t検定によって能力得点の差を分析した(表7)。その結果、「政策立案展開力」(t値=-.49)、「専

表6 基準関連妥当性の分析結果

	熟達行動			適応行動			プロアクティブ行動		
	個人 レベル	職場 レベル	組織 レベル	個人 レベル	職場 レベル	組織 レベル	個人 レベル	職場 レベル	組織 レベル
政策立案展開力	.45 ***	.49 ***	.65 ***	.62 ***	.62 ***	.69 ***	.62 ***	.68 ***	.69 ***
専門的な知識や技術	.66 ***	.68 ***	.65 ***	.67 ***	.66 ***	.67 ***	.67 ***	.70 ***	.65 ***
基礎	.66 ***	.62 ***	.59 ***	.65 ***	.63 ***	.64 ***	.63 ***	.58 ***	.56 ***
倫理	.63 ***	.65 ***	.64 ***	.64 ***	.65 ***	.63 ***	.62 ***	.63 ***	.59 ***

† *** p < .001

表7 個人属性による能力得点の比較分析結果

	政策立案展開力	専門的な知識や技術	基礎	倫理	
サンプル全体 (N=391)	3.50	3.89	4.11	4.11	
採用区分 (N=391)	事務系(n1=296)	3.48	3.89	4.10	4.10
	技術系(n2=95)	3.54	3.90	4.15	4.15
	t値	-0.49 n.s.	-0.10 n.s.	-0.52 n.s.	-0.49 n.s.
職位 (N=367)	①主事・技師相当職(n1=79)	3.14	3.66	3.76	3.81
	②主任相当職(n2=87)	3.20	3.67	3.98	3.95
	③主査相当職(n3=36)	3.31	3.79	4.20	4.16
	④係長相当職(n4=48)	3.62	3.97	4.10	4.19
	⑤課長補佐相当職(n5=51)	3.77	4.07	4.21	4.18
	⑥課長相当職以上(n6=66)	4.12	4.33	4.56	4.53
	F値	13.05 ***	8.27 ***	9.04 ***	6.53 ***
多重比較	①<④・⑤・⑥ ②<⑤・⑥、③・④<⑥	①・②<⑤・⑥ ③<⑥	①<③・⑤・⑥ ②<⑥、④<⑥	①・②<⑥	

† 職位による比較では、職位不明の者(その他と回答した者)24名を除いた367名を分析対象とした。

†† n.s. no significant *** p < .001

門的な知識や技術」(t値=-.10)、「基礎」(t値=-.52)、「倫理」(t値=-.49)のいずれにおいても、採用区分によって能力得点に有意差は確認されなかった。

次に、職位によって能力を比較するため、職位が特定できない者(職位に関する質問にその他と回答した者)24名を除く367名を「①主事・技師相当職(n1=79)」「②主任相当職(n2=87)」「③主査相当職(n3=36)」「④係長相当職(n4=48)」「⑤課長補佐相当職(n5=51)」「⑥課長相当職以上(n6=66)」の6群に分け、一元配置分散分析・多重比較によって能力得点の差を分析した(表7)。その結果、「政策立案展開力」(F値=13.05)、「専門的な知識や技術」(F値=8.27)、「基礎」(F値=9.04)、「倫理」(F値=6.53)のいずれにおいても職位の効果が0.1%水準で有意であった。また、多重比較の結果、職位が高い群ほど能力得点は高い値を示す傾向にあった。

4. 考察

本研究では、全国の自治体職員を対象とした質問紙調査データの統計分析を行ったところ、専門性尺度の内的整合性、収束的妥当性、弁別的妥当性、基準関連妥当性を支持する結果が得られ、信頼性と妥当性を検証することができた。したがって自治体職員の専門性が「政策立案展開力」「専門的な知識や技術」「基礎」「倫理」といった4つの構成概念と34の能力項目によって構成されることが実証的に解明された。以下、分析結果を踏まえて自治体職員の専門性の特徴や具体的内容、あるいはその形成に向けた現状と課題について考察していく。

4.1 専門性の特徴

専門性の構成概念間の相関係数をみると.68から.78までの範囲にあり、中程度から強い相関関係が確認された(表5)。こうした結果から、自治体職員の専門性は各人的要素の相互作用によって発揮されると林(2013)が指摘したように、4つの構成概念(人的要素)はそれぞれが独立して存在しているわけではなく、相互に強く関連し合っていることが明確となった。

また、自治体職員の専門性とパフォーマンスとの関連性を概観してみると、表6で示されたように、能力得点と行動得点はいずれも有意な相関関係にあることが確認された。したがって、当該尺度によって測定される能力が高いほどパフォーマンスも高い傾向にあることが明確になり、自治体職員の専門性がパフォーマンスに寄与するものであることが示唆された。

次に、表7で示した、自治体職員の専門性を構成する能力の個人属性による比較・分析結果をみると、採用区分によって能力得点に違いがないことが明らかとなった。その一方で、職位によって能力得点に差異が確認され、職位が高い群ほど値が高くなる傾向にあることが分かった。このことは、本研究で作成した専門性尺度が、自治体職員の採用区分、すなわちジェネラリストであるか、スペシャリストであるかによる能力の違いを識別するものではない一方で、職位が上がるにつれて蓄積される能力を測定し得ることを意味している。

以上のことから、自治体職員の専門性は、採用区分(入庁後の配属・異動パターン)の違いにかかわらず、高いパフォーマンスを発揮するために習得することが望ましい自治体職員に共通の職務遂行能力としての性格を有し

ているものと思料される。

4.2 専門性の具体的内容

自治体職員の専門性を構成する具体的な能力項目を確認してみると(表4)、第一に「政策立案展開力」は、「施策への住民参画の場づくり能力」「施策の成果指標の設定能力」「政策課題の明確化能力」「施策案の組織内での合意形成能力」「調査企画・実施能力」などで構成され、とりわけ「施策への住民参画の場づくり能力」と「施策の成果指標の設定能力」で.89という高い因子負荷量が確認された。このことから、政策過程において住民参画の場を設定したり、各施策の指標を設定したりする能力が「政策立案展開力」を規定する重要な要素となっていることが読み取れる。また、「政策立案展開力」には、「会議企画・運営能力」や「議会答弁作成能力」といった、事前に「基礎」として仮定された能力項目も包括されていた。政策の決定や執行にあたって、会議(審議会等)での議論・意見聴取や議会での質問に対する説明が必要となることも少なくない。ゆえにこれらは、自治体職員としての基本的な実務能力というよりは、政策プロセスを的確に遂行するための能力として捉えられているのではなかろうか。

第二に、「専門的な知識や技術」の能力項目は、当初想定したとおり「担当分野の社会動向の理解」「担当分野の地域課題の理解」「担当分野の国・他自治体の政策の理解」などの個別政策領域に関する知識と、「職場全体の業務進捗管理能力」「職場における協体制構築能力」などの職場の管理・マネジメントに関する能力で構成されていることが明確となった。中でも「担当分野の社会動向の理解」(.78)と「担当分野の地域課題の理解」(.77)の因子負荷量が高かった。このことから、自治体職員としての専門的かつ高度な職務を遂行するためには、担当業務に関する社会動向や地域の課題を把握し、理解しておくことが重要であるといえる。

第三に、「基礎」には、「法令理解能力」「規程に基づく事務処理能力」「職場適応能力」「意思決定の仕組みの理解」「地方自治制度の理解」などといった能力項目が含まれていた。そのうち「法令理解能力」と「規程に基づく事務処理能力」において.80を超える高い因子負荷量が確認された。このことから、法令を的確に理解した上で、そうした法令に基づいて事務を的確に遂行する能力が自治体職員に求められる重要かつ基本的な職務遂行能力であることが明確となった。また、事前に「倫理」の能力項目として措置した「法令運用における柔軟な判断能力」も「基礎」に内包され、当該能力が、自治体職員としての基本的な能力として捉えられていることが明らかとなった。さらに「基礎」には「職場適応能力」も含まれていた。このことは、自治体職員の多くが3年程度の短いスパンで部署異動を繰り返すという自治体組織の人事制度の特徴が反映されているといえる。

第四に「倫理」は、「住民を原点とした思考力」「多角的視点」「先見力」「バランス感覚」「公平・中立性」といった公務を遂行する上での思考や考え方に関する能力項目で構成されていた。また、それぞれの因子負荷量をみみると、「住民を原点とした思考力」で.76と高い値が確認された。他方で、「公平・中立性」に関しては.44と相対的に低い値であった。したがって今日の自治体職員には、職務を公平・中立な立場に立って遂行できているか以上に、住民の視点をもって遂行できているかが強く問われているといえる。換言すれば、地方分権改革の進展や社会の成熟化によって、自治体に対しては、公平に行政サービスを供給することよりむしろ、地域の特色や住民一人ひとりのニーズに応じて行政サービスを供給する姿勢が求められていると思料される。

以上のようなことから、今日の自治体職員の専門性は、社会情勢や自治体の特性に応じた多様な能力によって構成されることが明確となった。こうした具体的な能力項目は、今後、地方分権時代において高いパフォーマンスを発揮する行政人材を育成するための指標としての意味を有するものである。

4.3 専門性形成の現状と課題

ここでは、本研究の統計分析結果と林(2013)の質的調査結果を照合しながら、自治体職員の専門性形成の現状と課題について考察していきたい。表7に示した全サンプル(N=391)の能力得点をみると、「政策立案展開力」が3.50、「専門的な知識や技術」が3.89、「基礎」が4.11、「倫理」が4.11であり、「基礎」と「倫理」に関しては4点(どちらかといえばある)を上回っていたが、「政策立案展開力」では相対的に低い値を示した。こうした結果は、今日の自治体職員が、基本的な実務能力や倫理観を相当程度有しているのに対して、新たに施策を立案し、その成果を測定・評価するといった政策プロセスを的確に遂行する能力に関しては十分に有していない傾向にあることを示唆していると考えられる。

そこで、職位別の能力得点の比較・分析結果をみると、「政策立案展開力」に関しては、主事・技師相当職群で3.14と、ほかの能力と比較して顕著に低く、3点(どちらかといえばない)に近い値であった。また、主任相当職群(3.20)や主査相当職群(3.31)においても、依然としてスケールの中点(3.50)を下回る低い値であり、主事・技師相当職群との有意差はみられなかった。したがって、自治体職員としてのキャリアの浅い若手職員は、総じて「政策立案展開力」が低いという現状が明らかとなった。他方で、係長相当職群(3.62)や課長補佐相当職群(3.77)、課長相当職以上群(4.12)においては、主事・技師相当職群と比較して有意に高い値が示された。こうした結果は、係長相当職を契機として自治体職員の「政策立案展開力」が向上していることを示唆するものであろう。林(2013)によれば、係長

には「政策の提言を具体的な形として立案することが求められ」(林2013:216)とされ、こうした役割を担っていく中で「政策立案展開力」が形成されているのではないかと考えられる。

続いて、「専門的な知識や技術」に関しては、主事・技師相当職群で3.66となり、「政策立案展開力」に次いで低い値となった。また、主事・技師相当職群との比較では、課長補佐相当職群(4.07)と課長相当職以上群(4.33)において有意に高い値が確認された。したがって「専門的な知識や技術」は、課長補佐相当職を境に大きく向上しているといえる。一般に課長補佐は、課長への技術的助言や所属の人事管理といった職務を担うこととなり、こうした職務経験を通じて担当分野における高度な知識や人材マネジメント能力といった「専門的な知識や技術」を習得しているのではないかと推察される。

次に、「基礎」の能力得点をみると、主事・技師相当職群で3.76となっており、先述した2つの能力と比較して高い値を示した。それゆえ、主事・技師の段階で、行政実務に関する基本的な職務遂行能力がすでに一定程度形成されていると考えられる。また、主事・技師相当職群との比較では、主査相当職群(4.20)と課長補佐相当職群(4.21)、課長相当職以上群(4.56)で有意に高い値が確認された。このことは、主査相当職を契機として「基礎」が一層向上していることを示唆するものであり、主査は職場(所属部署)における実務実践の中核として「基礎」を一層習熟させる職層であるとした林(2013:214)とも一致している。

最後に、「倫理」に関しては、主事・技師相当職群における得点は3.81であり、すべての能力の中で最も高い値を示した。そのため「基礎」と同様に、主事・技師の段階で地方公務員としての倫理観(職業規範)がある程度備わっていると考えられる。また、主事・技師相当職群との比較では、主任相当職群(3.95)や主査相当職群(4.16)、係長相当職群(4.19)、課長補佐相当職群(4.18)では有意差がみられず、職位があがっても能力に顕著な変化がないことが示唆された。その一方で、課長相当職以上群(4.53)では、主事・技師相当職群と比較して、有意に高い値が確認された。課長や部長は多くの決裁権限を有するがゆえに自治体としての意思決定や判断をせまられることも多く、その都度、自治体職員としてのあり様(規範)を意識・確認することとなる。こうした課長や部長の意思決定や判断の経験が「倫理」を一層向上させているのではないかと推察される。

以上を総括すれば、自治体職員の専門性のうち「基礎」や「倫理」は、主事・技師といったキャリアの早期の段階で、すでにある程度形成されていることが明らかとなった。現在、多くの自治体において、新採用職員研修や上司・先輩職員による職場内研修(メンター制度)が実施され、文書事務や服務規程などといった地方公務員として必要とされる基本的な知識や姿勢(考え方)を学

ぶ機会が若手職員に提供されている。上述したような自治体職員の「基礎」や「倫理」の早期開発が実現できている要因には、これらの人材育成施策(研修制度)の普及・確立が考えられる。

他方、「政策立案展開力」に関しては、主事・技師や主任、主査に相当する職位にある多くの自治体職員が十分に有しておらず、管理的立場である係長相当職になってから実際の職務経験を通じて習得していることが示唆された。換言すれば、自治体職員がキャリア早期から研修や職務経験を通じて「政策立案展開力」を向上させることができている状況にあるといえる。このような背景には、自治体組織において政策形成について学ぶ研修カリキュラムが十分に確立されていないか、あるいは職員一人当たりの業務量の増加によって新たな政策を考える時間的余裕がないため(稲継・大谷2021:56)、管理職以外の(一般)職員が新たな政策を立案することができていないという事情があるのではなかろうか。

地方分権時代において自治体が自律性と独自性を発揮していくためには、住民意思に基づく地域に即した政策形成が不可欠であり、その実現に向けては、自治体の幹部職員のみならず、住民と直接的な接点を持ち、地域の行政需要を熟知している若手の第一線職員の政策能力を底上げするとともに、政策形成への参画を促進していくことが重要な課題となる。それゆえ自治体によっては、業務効率化を推し進めると同時に、そうした若手職員が実際に政策形成を実践し、そのために必要な知識やスキルについて経験を通じて学習することができる制度や仕組みを構築していく必要がある。例えば、島根県は「若手職員の政策提案制度」を2007年に創設し、毎年度、公募によって集まった20歳代から30歳代の職員グループが知事に対して政策提案を行う機会を設けている。また、愛知県のみよし市や弥富市は、異なる部局の若手職員でプロジェクトチームを構成し、実際に政策を立案・実践する機会を提供している。今後、こうした仕組みを能力開発研修(人材育成)の場として活用するなどして、若手職員が自発的・主体的に政策形成に参画し、キャリア早期から実務経験を通じて「政策立案展開力」を習得していくことを自治体組織として積極的に推し進めていくことが肝要であろう。

5. 結語

本研究では、林(2013)に基づいて作成した専門性尺度の信頼性と妥当性を、全国の自治体職員を対象とした質問紙調査結果の統計分析を通じて検証した。その結果、地方分権時代における自治体職員の専門性が、「政策立案展開力」「専門的な知識や技術」「基礎」「倫理」といった4つの構成概念と34の具体的な能力項目によって構成されることが実証的に解明された。

こうした研究成果は、政策官庁としての役割が求めら

れる今日の自治体に勤務する職員（行政人材）のあり様を描写することを通じて、政策過程の合理化に向けた諸要件の解明をめざす政策情報学の発展に貢献することが期待できる。また、本研究の主要な成果である専門性尺度を活用することで、自治体職員の能力習得状況を把握することが可能となるのみならず、能力開発カリキュラム（研修制度）の再編成に貢献することができる。すなわち、従来の階層別研修を中心とした画一的な人材育成施策に加えて、本研究で作成した専門性尺度の各項目に基づき、林（2013:227）が提案したような4つの人的要素に沿った研修カリキュラム（例えば「基礎コース」「政策立案展開コース」など）を創設することで、自治体職員個人の習熟度や求められる役割に応じた効率的かつ効果的な能力開発（行政人材育成）が可能となる。

このように本研究には、学術的意義や実務へのインプリケーションを見出せる一方で、次のような限界や課題がある。第一に、専門性尺度の一層の精緻化が必要であろう。本研究では、行政活動の評価を客観的かつ定量的に評価する統一的基準（成果指標）が存在しないという行政の特殊な性格上、外部変数には調査対象者の自己評価に基づいたパフォーマンス尺度を用いざるを得ず、回答者の主観を完全に排除することが困難であった。今後は、より客観的な成果指標との関連性を分析することで、専門性尺度のさらなる妥当性を検証していくことが求められる。

第二に、本研究では、自治体職員の専門性を構成する弁別可能な4つの構成概念の存在が明らかになると同時に、それらの構成概念間には中程度から強い相関関係があることが示された。このことは、構成概念に共通して影響を与えている高次の因子が存在している、すなわち自治体職員の専門性が何らかの階層構造を成している可能性を示唆するものである。今後、共分散構造分析を活用し、自治体職員の専門性の構造を同定していくことが求められる。

第三に、本研究における基準関連妥当性の検証にあたっては、自治体職員の専門性を構成する能力とパフォーマンスとの相関関係を明らかにしたにすぎない。今後は質的調査データや時系列データの収集・分析を通じて、各能力が個別の行動的成果に与える影響を詳細に解明していく必要がある。

最後に本研究では、自治体職員の専門性の構造と能力項目を提示するとともに、その形成メカニズムや促進要因については追究することができなかった。今後、エビデンスに基づいた効率的かつ効果的な行政人材育成システムを構築・確立するためには、自治体職員の行動および経験が能力向上に与える影響、あるいは能力向上過程を詳細に分析し、自治体職員の専門性形成メカニズムを解明することが重要な課題となる。

謝辞

本研究における調査にご協力いただきました自治体職員にこの場をお借りして御礼申し上げます。あわせて、本論文の執筆にあたり、大変貴重なご指摘やご助言をいただきました匿名の2名の査読者や編集委員の方々にも深く感謝申し上げます。

参考文献

- Bagozzi, R.P., and Yi, Y. (1988) On the Evaluation of Structural Equation Models. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 16 (1): 74-94.
- Boyatzis, R.E. (1982) *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. WILEY-INTERSCIENCE.
- Fornell, C., and Larcker, D.F. (1981) Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research*, 18 (1): 39-50.
- 藤田由紀子 (2015) 「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？—英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設—」『年報行政研究』第50巻、2-23。
- Griffin, M. A., Neal, A., and Parker, S. K. (2007) A new model of work role performance: Positive Behavior in Uncertain and Interdependent Contexts. *Academy of Management Journal*, 50 (2) : 327-347.
- 林奈生子 (2013) 『自治体職員の「専門性」概念—可視化による能力開発への展開—』公人の友社。
- 井寺美穂 (2016) 「地方政府における職員の専門性とその限界—基礎自治体の専門職員を対象に—」『アドミニストレーション』第23巻第1号、33-44。
- 稲継裕昭・大谷基道 (2021) 『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい。
- 岩崎正洋 (2012) 『政策過程の理論分析』三和書籍。
- Lombardo, M.M., and Eichinger, R.W. (2010) *The Career Architect: Development Planner*, 5th edition. Lominger.
- 松下圭一・森啓 (1981) 『文化行政—行政の自己革新—』学陽書房。
- 真山達志 (2001) 『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』成文堂。
- McClelland, D.C. (1973) Testing for competence rather than for "Intelligence". *American Psychologist*, 28 (1): 1-14.
- 森啓 (2003) 『自治体の政策形成力』時事通信社。
- 森啓 (2008) 『新自治体学入門—市民力と職員力—』時事通信社。
- 村上宣寛 (2006) 『心理尺度のつくり方』北大路書房。
- 中原淳・保田江美 (2021) 『中小企業の人材開発』東京大学出版会。
- 西尾勝 (1979) 「公務員の専門能力とは何か」『地方公務員月報』1979年6月号、2-9。
- 大森彌 (1994) 『自治体職員論』良書普及会。
- 太田さつき・竹内倫和・高石光一・岡村一成 (2016) 「プロアクティブ行動測定尺度の日本における有効性：Griffin, Neal & Parker (2007) のフレームワークを用いた検討」『産業・組織心理学研究』29 (2) : 59-71。
- 蠟山政道 (1949) 「今後の地方自治の問題」『自治研究』第25巻第1号、3-11。
- 榊原國城 (2004) 『地方自治体職員の職務遂行能力形成過程』風間書房。
- 総務省 (2021) 「人材育成等に関する調査結果概要（令和3年度第4回地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会資料4）」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000789918.pdf (2023年3月13日閲覧)。
- 総務省 (2022) 「令和3年地方公共団体定員管理調査結果」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000806511.pdf (2022年11月3日閲覧)。

Spencer, L.M. and Spencer, S.M. (1993) *Competence at Work: Models for Performance*. John Wiley & Sons, inc.

豊田秀樹 (2007) 『共分散構造分析 (Amos編) — 構造方程式モデリング —』 東京図書。

山本嘉一郎・小野寺孝義 (2002) 『Amosによる共分散構造分析とその解析事例 (第2版)』 ナカニシヤ出版。

脚注

- 1) 「政策」は、広義には「政府が公的（ないし公共的）な問題を解決するための手段」（岩崎 2012：7）と定義することができ、行政目標の達成のための抽象的な方策を示す「（狭義の）政策（Policy）」、そうした（狭義の）政策を実現するための個別手段である「施策（Program）」、そして施策を遂行するための具体的な「事務・事業（Task / Project）」を包括した概念として捉えることができる。本研究における「政策」という用語は、こうした広義の「政策」を意味するものとして用いる。
- 2) 確認的因子分析におけるモデル適合度の評価指標には、GFI（Goodness of Fit Index）、AGFI（Adjusted Goodness of Fit Index）、CFI、RMSEAが用いられることが多いが、豊田（2007）によれば、観測変数が30以上で自由度が高い場合GFIやAGFIが低いという理由でモデルを棄却する必要はないとされる。本研究では、観測変数（質問項目）が34項目であることから、GFIとAGFIを除き、CFIとRMSEAを評価指標として用いた。