

第Ⅱ部 行政組織変革過程の動態的分析

第Ⅱ部 行政組織変革過程の動態的分析

第1章 行政環境の変化と地方行政組織の変革

第1節 基本的な分析枠組

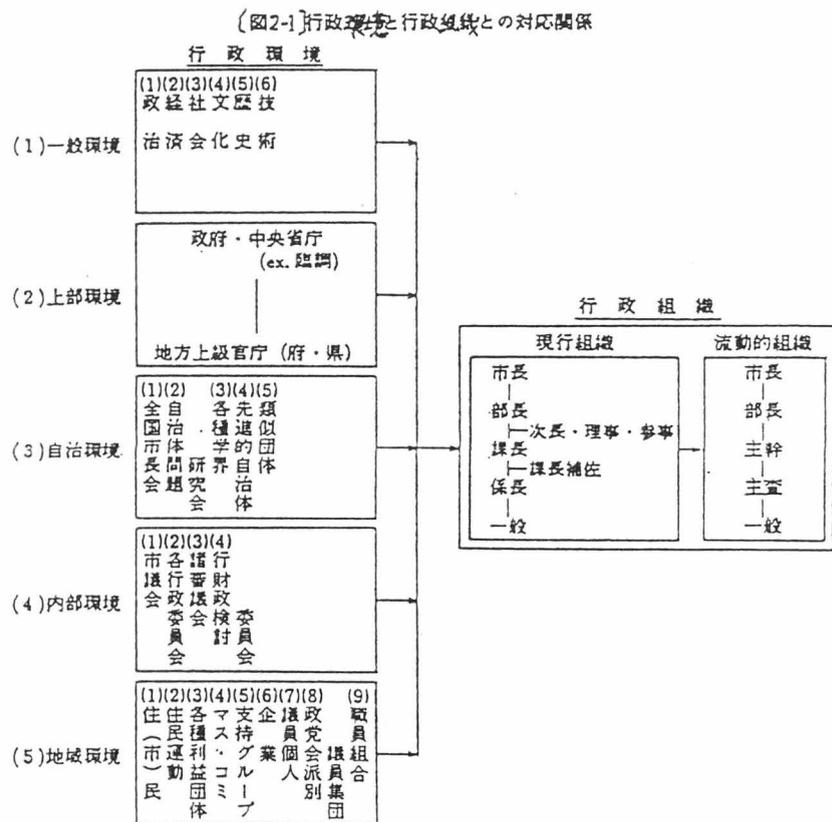
現代的な社会状況は常に変動し、むしろ加速度的な激動過程にある。社会の構成要素である特定の集団や個人が環境条件の変化に対応して、その変化の核心を鋭く冷静に洞察し、かつ柔軟に対処しうるか否かは、あげてその主体者側の応答力に帰着している。このような社会集団のひとつとして、中央官庁および府県レベルはしばらく措くとしても、地方行政を担当する地方自治体集団が位置づけられる。

自治体を選出した理由は、社会集団のダイナミズム分析にとって、彼らがもっとも適した歴史的状況にあると思われるからである。すなわち戦後自治体の歩みから推察すると、現代自治体は時代的にもっとも切実かつ困難な課題に遭遇し、ますます深刻なコンフリクト状況に置かれている。しかも主体者としての彼らは、さまざまな今日的行政課題に対応しうる新しい組織形態や集団成員の意識と行動などの理論的根拠を、早急に確立すべき段階に追込まれている。これらの変革の必然性に対する問題意識が、集団内の職員に尖鋭に意識化されればされるほど、それだけ変革は促進されることになる。しかしそこには同時に、変革に対する抵抗や反発も増大する。さらにこの変革に起因する逆作用は単なる反動的還元化ばかりでなく、全く別種の方角への変革をも招来したりするものである。従って、行政環境をとりまく今日的動向を機敏に読取って認識しておくことがまず何よりも肝要である。

本章の主題は、わが国における自治体が行政組織の根本的変革を余儀なくされている「内外諸環境の現実状況」について分析することである。環境変動と行政変革との関連において、いかに今日的自治体が伝統的官僚制組織の限界状況にあり、行政サービス機関としての機能を果たしていないか、逆にいかに新しい対応策が緊急に望まれているかという現状を浮彫りにさせていくのが、主たる関心領域である。そしてこのような環境条件の変化に適応しうる行政組織変革が必要・不可避であるという実態を解明していきたい。

さて、変革過程総体の動的ダイナミズムを、原因—過程—結果の、とりわけ「プロセス」を中心的に見ていくということは、コンティンジェンシー理論に依拠すれば、すなわち環

環境—組織の内部特性—組織有効性の連環のなかの「組織の内部特性」に焦点を当てることになる。周知のように、このモデルは環境の不確実性の度合に対応して、その組織の構造的風土的適合性がよいか悪いかによって、組織の有効性が決まるといわれている(1)。組織は環境から加えられる圧力にさらされ、自己防衛的メカニズムとして組織それ自身の構造的転換を結果する適応的な社会構造である。そしてこの転換の程度は環境の不確実性の度合に影響を受け、かつその変化に全面的に適応するため自己変革のプロセスを開始するということになる(2)。



そこで、「行政環境と行政組織との対応関係」を〔図2-1〕のように提示できる。これらの行政環境要因のうち、まず(1)「一般環境」として、国家的・国際的レベルでの政治・経済・社会・文化・歴史あるいは技術的諸状況の変化が先行する。さらに(2)行政体に特有な「上部環境」(政府・中央省庁、上級地方官庁など)で、それらは先の一般環境の動態化に対応した総合的計画法案を策定し、さらに下級自治体に関する詳細な行財政対策や機構改革などを強要してくる。とくに中央省庁からの指示・命令・通達・指導・補助金行政などによる規制は強力である。また職員組合の上部団体である政党や自治労の指導方針なども含まれる。そして自治体の方向性や意思決定に多大な影響を及ぼしている。ま

た(3)横並びの自治体問題に関与した「自治環境」(各種学会、研究会、先進的・革新的な自治体モデルなど)からも、さまざまな情報交換や新しい知識の吸収、獲得が行われている。

一方、(4)「内部環境」とは、自治体内部のヒト・カネ・モノ・情報・技術などの諸状況を表わしている。この内部環境(市議会、各行政委員会、行財政検討委員会など)でも、住民の多様かつ流動的なニーズを政治的イシュー化したり、具体的陳情を取次いで圧力をかけたりする頻度が大きくなるばかりでなく、組織としての柔軟な対応、問題処理能力の向上を求めたりする。さらには、(5)「地域環境」とは、当該自治体をとりまく全体的な政治経済社会的諸状況を指示し、主体者として住民、住民運動、各種団体、企業、マスコミなどがあげられる。これらの地域環境の状況も急速に変化しており、行政需要や批判能力も増大する一方である(例えば、住民との対話の拡充、行政参加の基礎づくり、成長優先の開発政策、住民無視の計画行政、生活冷遇の行政サービスなど)(3)。加えて、職員組合も「職員参加の場の設定」を自ら要求したり、市民の支持、組合としての正当性を求めて住民志向的な発言をしたりするようになっている。

こうした環境条件の変化に伴うインパクトが組織の変容を迫る。つまり、分析枠組として、これらの行政環境(一般・上部・自治・内部・地域)の変動が、内・外在的与件として、行政組織に変革の必要性を促す契機となっているという構図を想定できる。組織は、先述した通り、その現実の状況が要求する切実な課題に常に十分対応できなければならず、そのための問題解決型・有機的適合型の柔構造組織が用意されていなければならない。

ところが官僚制組織は、新たな環境変動に直面したとき、新発足を“試みる”ことには概して消極的であり、大勢には順応するが“対応”には決して協調しないという傾向をもつ(4)。しかし組織の有効性は本来、環境要因と内部特性要因との適合性(fitness)ないしは対応性(correspondence)に左右される。いわば組織変革の決定的前提条件もまた、基本的には、先程の5つの行政環境の要求と組織の内部特性(構成員の欲求を含む)との適合性に求められる。つまり組織変革は、これらの環境動態化を与件とした、組織の適切な内部状態と過程に関する組織の条件適合理論の展開であると考えられる(5)。それゆえ、環境の要求が絶えずあっても、組織がこれに適応すべく変革行動を起こすか否か、どんな行動を起こすかということは、すぐれてその組織の内部特性いかんにより、さまざまなヴァリエーションが見られるということになる。さらにこの組織の内部特性は(6)、各自治体集団に内在する特有な課題状況(課業遂行に伴う集権化、専門分化、責任権限の委譲、地

位役割関係などの度合)と、成員の人格特性(リーダーと集団メンバー間の対人関係、変革主体としての価値観、経験の有無、意志決定への参加度、関心や責任の度合など)との対応関係にあり、両者の相互作用いかんによって、組織変革の有効性が決定されているという命題を設定できる。

すなわち、内外環境要因の変化は組織変革へのひとつのモメントにすぎず、次章以下に論述するように、変革の成否は複雑多岐な自治体内部の組織特性と職員の主体性要因との相関性によって決定されているのである。このような分析枠組に沿って、以下さらに考察していこう。

第2節 地方行政組織変革の歴史的沿革

自治体の行政組織は、外部環境条件の変化に対応して内部組織の改革が行われるという相関性は極めて高い。自治体レベルの改革問題を具体的に追及していくと、その時の歴史過程における政治経済社会的諸状況を如実に反映した国家政策や法制度、あるいは行政改革などに軌一しており、時間的に遅延しながらも、ほぼ確実に同致・追随して実施されている。いかなる改革にせよ、それは歴史的背景と時代性との大きな制約下において行われているのである。

従ってまず、今日的行政組織の実態を史的に現状分析する必要がある。つまり変革の背後に累積されている全体的歴史的過程から問題視して把握しておかねばならない。その上で、現在のさまざまな現象的事実がどのような状況に位置し、何が基本的問題であり、かつその意味するものが何であるかについての位相を明確にすることができる。すなわち、今日の自治体や職員を支配している一般的組織や機構や制度が一体いかなる状況にあるかという分析が肝要なのである。それゆえ、「自治体を取りまく環境条件の変化に対応して、行政組織がいかに相関的に改革されてきたか」という史的分析から概括的に見ていこう。

まず予め、行政改革過程をマクロに第二次大戦後から概略してみよう。

1945(昭和20)年代後半における国家的秩序の本格的立直り期から、'50年代前半における新制度(地方自治法)に内在した構造的欠陥による赤字財政期とその克服期、さらに同年代後半には産業経済の高度成長期への推移過程に相応して、行政制度が大きく整備・拡充されていく。'65年代になって、さらなる行政需要の量的拡大と質的变化との両面から広く改善・再編成が要請される。さらに'73年秋の石油ショックを契機に、'75年代は、

不況とインフレ、低経済成長時代に対応し、行財政の窮乏化・緊縮化を迫られてきた(7)。そして'85年の行政改革大綱により、さらなる全面的改革が行われてきている。

これをさらに要約すると、'45年代の行政制度の準備・確立期、'55年代の整備・拡充期、'65年代の再検討・見直し期、'75年代の総合的点検期、そして'85年代から現在にいたる抜本的改革期、という変遷を辿っているといえよう。さらに通史的な改革の流れは、以下に説明していくように、一貫して中央集権的な行政機構管理体制への再編強化という傾向性にあるように推察される。

行政改革の一連の流れは、外部環境の変化に対応して常に国の行政改革が先行し、さらにその動向に合わせて、各自治体の改革が検討・採用・実施されるというチャンネルを通過している。そこでさらに、戦後から現段階にいたる行政改革の流れをおよそ10年区切りで追求してみたい。ただしこの年代的時代区分は、総合開発計画や法案などが非連続的長期間にわたるため、必ずしも一線を画すことは適当でなく、あくまで便宜的なものにすぎない。ここでは、概観的に戦後史過程における各時代の傾向や特質を指摘できれば十分である。

[表2-1] 「地方自治体における行政改革の流れ」

「地方自治体における行政改革の流れ」〔表2-1〕は、各年代に時代区分し、それぞれの時代に対応して、(1) 政治経済社会的な動向、(2) 中央政府の計画・法案、(3) 地方自治体に関する法案、(4) 地方自治体の行財政対策、および(5) 具体的な行政組織の改革(8)、というマトリックスを描いたものである。この表は、それぞれの時代の政治経済社会的な外部環境条件の動向に対応して、まず国や中央政府で総論的・マクロな計画・法案が制定され、併せてそれを実施・執行するための自治体の政策・法案を策定・改正し、さらにそれが具体的な行財政政策として検討・導入されて、現実的に組織改革が実施されていくという推移過程を観点に試みたものである。このうち、本論の中心的問題関心は、とくに(5)の「行政組織の改革」のコーナーである。この追究のために、これらの国や時代的な動きの一環であるという認識が必要なのである。これらの対応関係の検討が、後に論点を自治体内部に絞り、行政組織改革の具体的動機づけなどを考察する際に大いに役立つことになるであろう。

(表2-1) 地方自治体における行政改革の流れ

時代区分	(1)政治、経済、社会的な動向	(2)中央政府の計画・法案	(3)地方自治体に関する法案	(4)地方自治体の行財政対策	(5)行政組織の改革
第1段階 (昭和20年代)	22.5 新憲法と地方自治法		23 国家公務員法施行 地方自治庁の発足	第2次大戦後の自治体財政の危機と合理化対策 行政の能率化・合理化・企業化 行政内部の事務・機構合理化 「科学的管理法」の導入 28年前体の「地方財政再建整備」という名の自治体合理化	「新しい組織・機構づくりと経費の節減」 公務員労働者の人減らし 投資的経費の増大と削減的経費の節減 再建団体の指定による中央政府の管理体制の強化 地方公営企業や各種の基金運用における独立採算性の強化 徴収体制の強化 地方出先機関の新設強化
	25 朝鮮戦争勃発	25 国土総合開発法	24 シェアード勘定、「行政事務再配分に関する勘定」 神戸勘定		
	26 日米安保条約締結	26 リッソウェイ川明と政令諮問委員会の設置(行政機構の改正)	25 地方公務員法の制定 27 地方公営企業労働関係法 1 自治法の改正 31 第1次行政審議会答申 28 臨時行政改革案 市町村合併促進法 地方財政再建整備法		
第2段階 (昭和30年代)	30 「生産性」本部の設置と生産性向上運動	31 首都圏整備法	30 地方財政再建促進特別措置法	「近代化・合理化・体系化」 組織の近代化 人事の合理化 事務処理の合理化 施設の近代化 財政の計画化 (企業経営的観点の導入) 独立採算性の原則 料金における原価主義の導入 能率性の原則	「共同処理、内部経費の合理化」 事務の集中管理と機械化 窓口事務の改善 I B M の採用 欠員不補充と配転による人員不足 労働の単純化と熟練労働のスクラップ化による中間職制の整理と下階労働者の増大 首切り 労働強化 少数精鋭主義
	31 神武景況(30-37年第1次高度成長期)	35 池田内閣による地域格差是正 36 能開発地域工業開発促進法 37 全国総合開発計画 新産業都市建設法 工業集積特別地域の整備施策	32 第4次地方制度調査会—中央政府と市町村の間に中央政府の総合出先機関 35 「市町村事務処理合理化の一般的基本」(自治庁) 38 行政改革本部を内閣に設置 39 臨時行政調査会の答申(配分の三原則「現地性・総合性・経済性」) 第1回公務能率研究会誌 「行政改革に関する意見」		
	35 所得倍増計画(35年代の拠点開発方式) ex. 鹿児島臨海工業地帯	38 近畿圏整備法、首都圏等、地方行政連絡会議、地方開発事業団、府県合併特例法	40 府県合併(ex. 大阪、奈良、和歌山) 41 第10次地方制度調査会 行政整理委員会設置法案案 「市役所事務機構の合理化」(都市センター) 42 臨時行政改革関係調査会の設置 「行政組織等の簡素化について」(閣議中合せ) 財政現代化キャンペーン 中央行政機構の第1次行政改革(1省庁1局削減) 44 第2次行政改革 行政機関の機員の定員に関する法律(総定員法) 48 「地方自治体のための公務能力の追求」(公務能率研究会)		
第3段階 (昭和40年代)	40 行政改革推進経済団体合同委員会の発足「地方公営企業の改善に関する答申」 日韓会議の妥結	42 広域対策基本法、道州制案	40 府県合併(ex. 大阪、奈良、和歌山)	臨調の「行政改革に関する意見」の6原則 (1)総合調整の必要とその機能の強化 (2)行政における民主化の徹底 (3)行政の過度の膨張の抑制と行政業務の偏在の排除 (4)行政運営における合理化・能率性の推進 (5)新しい行政需要への対応 (6)公務員精神の高揚 「高度成長下の財源難」 公営企業の独立採算性の強化 財政資金と民間資金の一体化	「事務処理過程の再編成」 「事務運営の効率度、必要度・重要度に合わせて総点検」 コンピュータの導入と窓口の一本化 出先機関の統合化、支所・出張所の廃止 P P B S の導入 トップマネジメント体制の確立 共通事務の集中管理 住民基本台帳の制定 配置転換、位階役職の大幅な整理 権限委譲
	41 日米貿易経済合同会議を東京で開催	43 都市政策大綱 44 新都市計画法 新全国総合開発計画	41 「市役所事務機構の合理化」(都市センター) 42 臨時行政改革関係調査会の設置 「行政組織等の簡素化について」(閣議中合せ) 財政現代化キャンペーン 中央行政機構の第1次行政改革(1省庁1局削減) 44 第2次行政改革 行政機関の機員の定員に関する法律(総定員法) 48 「地方自治体のための公務能力の追求」(公務能率研究会)		
	42 奥浜部都知事当選 44 関西財界や日本商工会議所などから道州制や広域行政の提唱、「国と自治体の中間機能をもち公共団体」の設置構想				
第4段階 (昭和50年代)	48 秋の石油ショック 低成長経済時代の到来 ドルショック、構造不況、国際的円高、諸外国の貿易攻勢 スタグフレーション	51 昭和50年前期経済計画 52 第三次全国総合開発計画(定住構想と地域主権)	52 行政改革の推進について(福田内閣) 56 第二次臨時行政調査会(第二次臨調)を設置 「小さな政府」 「増税なき財政再建」 臨時行政改革推進審議会(第三次行審)	行政運営に経営方式の導入 地方団体と国との関係改善(高福祉・高負担) 都市経営論 経営管理型 分権化の原則 階層短縮の原則 動態的機能モデルの追求	「人員・機構・事務・手続の全面的見直し」 バラキ福祉の是正 部局課の統廃合 審議会等の整理、外部団体の見直し 部内調整担当主査制度の導入 企画調整部門・広報・広聴部門の強化 コーディネーター制 情報処理の一本化
		62 第四次全国総合開発計画(多極分散型国土開発)			

37 臨時行政調査会(第一次臨調)

(1) 第1段階(1945(昭和20)年代)

その前半においては、アメリカ占領軍によるさまざまな民主化政策が実施され、後半からはそれらが再検討に付され、急速に中央集権体制の再建に向けて方向転換されていく時期である。それは、地方自治制度の大改革により基礎的整備が行われた準備段階でもある。'49年の「シャープ勧告」は、①責任の明確化、②能率化、③地方公共団体(とくに市町村)の優先を強調し、「神戸勧告」も同様、国・府県・市町村の業務範囲の明確化を打出すなど、行政の民主化政策に着手したばかりであった。組織改革の基調として、初歩的な伝統的管理組織あるいは職能別組織の導入が試みられた(しかしこれは、第2章第1節(1)で論考するように、今日の行政組織の実状に合わず批判されるようになる)。

しかしすぐに、旧来の伝統的な国家権力による中央集権的官僚統制の傾向が、数年内にして、復活・再建の徴候を見せ始める。やがて民主主義的風潮は、中央集権により徐々に解体・解除され、保守化・反動化の政策が一段と強められていく。この当時日本は、国際情勢の変化、例えば、中華人民共和国の建設、朝鮮戦争、日米安保条約の調印などを直接・間接的契機としながら、急速な経済復興、独占資本の復活強化、再軍備の促進、サンフランシスコ体制の確立などを達成する。そしてその後、急速に方向転換が図られる。この頃から、自治体に対する新しい法制度や機構が矢継早に準備・制定され、その後の官僚機構の方向性が大きく規定される。具体的にいえば、'49年の地方自治庁の発足、'50年の地方公務員法の制定、'51年の政令諮問委員会の答申、'52年の自治庁の設置、地方公営企業法の制定、あるいは地方自治法の改正、さらには'53年の市町村合併促進法、地方財政再建整備法、補助金適性化法など、自治体合理化=中央集権化への法案や政策が次々に強行、実施されてくるのである。

これら一連の法制定化にあって、とくに自治体のありかたに大変化をもたらした特徴的改正箇所は、地方自治法第1条に見られよう。本条文には、「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図る」という理念が謳われているにもかかわらず、'52年の一部改正で同法第2条に、「最小の経費で最大の効果を挙げる」「常に組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適性を図らなければならない」という章句が付け加えられた。これはつまり、「行政の民主化」という基本原則よりもむしろ、「行政の能率化・合理化・企業化」を強調し、これらを優先的に実現するという意図の表現である。このような事務運営の近代化理念が自治体の事務処理原則として、自治省により強力に推進されてきたのである。

同様に、'49年の第11回都市問題会議でも、「都市行政の科学的能率的運営」が議題のひとつに選ばれており、具体的には、①行政機構の問題、②行政事務の能率化、③都市職員の問題、④経費の能率化などが取上げられている。さらに第15回の同会議('53年)でも、「市民組織および公務能率の向上」が再び議題になっている。このような傾向は、さらに'51年のリッジウェイ声明に答えて設置された政令諮問委員会答申の中にも、中央・地方の行政機構を徹底的に簡素化・能率化し、これまでの不必要な行政上の制約を取除いて、行政事務と人員とを整備・縮小すると指摘されている。

こうして当時の自治体は、「経費節減」のために、「科学的管理法」を積極的に取入れ、公務労働者の人減らし、投資的経費の増大と消費的経費の節約、再建団体の指定による中央政府の管理体制の強化、さらには広域行政による行財政組織の集積と集中などを強力に推進してきた。総じて、この段階は、中央集権化に向けて新しい地方自治制度を次々に制定し、かつその組織や機構づくりが早急に準備された時代であったといえる。

(2) 第2段階(1955(昭和30)年代)

'56年の神武景気以降、日本経済は飛躍的な高度成長を遂げ、高度な資本蓄積過程を辿る。なかんずく、'60年の池田内閣の国民所得倍增計画に見られるごとく、独占資本はますます活発な設備投資を行う。四大工業地帯における大都市再開発や新産業都市など、太平洋ベルト地帯への集中的産業投資に向けた地域開発政策が盛んに推進される。国の計画に習って、各自治体でも、「総合開発計画」をつくり、積極的に地域開発に取り組むようになる。いわば、経済の高度成長と地域開発の時代であったといえよう。

この経済的動向に合わせて、計画・法案は、'56年の首都圏整備法を始め、地域格差の是正、低開発地域工業開発促進法、'62年の全国総合開発計画(「一全総」)、あるいは近畿圏整備法、地域開発事業団、府県合併特例法などが次々に実施される。とくに「一全総」は、重化学工業中心の開発に重点をおいた地域の再編成と地域産業の発展を企図したものであった。こうして中央・地方の財政はあまりにも自動車道路、鉄道、港湾、工業用水、工業用地などの産業基盤の整備に力を入れ過ぎることになる。また都市への人口と産業の集中は、いわゆる都市の過密化現象を生み出してくる。同時にこの急激な地域開発は必然的に、交通、上下水道、学校、病院、清掃施設などの住民施設に直結した行政需要をも急増させる。

ところが、財政は生産基盤の育成・設備投資にのみ集中し過ぎていたため、生活基盤に

対する資本投下はそれだけ決定的に不足していた。従って当然の結果として、これらへの建設投資は自治体を財政窮乏化へと追込んでいく。言い換えると、住民の住宅問題、交通災害、公害などは依然として解決されないままに放置されることになる。そして、地方財政再建促進特別措置法（'63年）に象徴されるごとく、深刻な赤字財政に直面する。さらに戦後初めての大不況とも重なり、民間企業の産業合理化に合わせて、自治体の合理化あるいは行政の合理化政策が余儀なくされてくるのである。

こうして赤字克服のため、財政再建計画にそって、事務の合理化、人件費の抑制などの改革が行われた。この時期、地方財政の硬直化と財政危機に対する援助という名目の下で、中央指導による官治的行政管理化が一段と進み、さらに中央集権化への系列化が促進された。「'60年代の高度成長期に中央各省の種々の出先機関が強化されたのについて、'60年代末以降、国庫補助金・許認可権・機関委任事務・地方事務官制・各種法令通達による指導など、中央の地方に対する関与・統制が強化され、地方の中央依存・下請機関化が促進された。」(9) いわばこの時代は、地域開発が進展するにつれて、地域支配のための自治体の改革（行政の合理化）が不可避となり、所与の権限や事務が再検討に付され、中央に逆再配分された時代であったといえよう。そして地域社会と地域住民を能率的に支配するための自治体組織のありかたが模索され、かつ積極的に制度や機構が確立されていったといえる。この一環として、一連の「合併法」などの制定に続いて、行政の「規模の合理化」（広域的共同化）が進められてきたのである。

'57年、自治省は地方自治法10周年として、「地方自治の近代化」というスローガンを打出し、①府県制度の改革を中心とする地方公共団体の構造の合理化、②自治行政の運営の近代化ないし能率化、③自治制度の適正運営と過度の政党的対立の排除などを勧奨する。さらに'60年に、「市町村事務処理合理化の一般的基準」を発表し、'61年の臨時行政調査会の設置、第1回公務能率研究会議の開催、さらに'63年には行政改革本部が内閣に設置され、'64年、臨時行政調査会（臨調）の答申（配分の三原則—現地性・総合性・経済性）や「行政改革に関する意見」などが提出された。

全体的特徴としては、行財政制度の平準化、あるいは行政水準の画一的平均化がより一段と進められているといえる。つまり自治省は、'61年に自治体を“経営体”として捉え、経営原則という指導理念を導入し、管理技術の強化活用を促進していくのである。これらの底流には、自治体行政に経済的合理主義の“近代化・合理化・体系化”という観念と方法を導入しようとする独占資本の意向が窺われよう。つまり、これらの観念は、'55年に設

置された生産性向上運動の一成果であり、独占資本の管理技術の合理化は、①組織の動態化・流動化と、②人間の能力開発・戦略活用に向けて進められてきていたのである。つまりは、「産業合理化と行政合理化」とが相関的に結びつき、民間企業の合理化政策（資本の論理）がやがて自治体行財政における行政合理化にも応用・適用され、かつ導入されてくる時期なのである。

このような自治法の改正や調査会の答申などを通じて、地方行政制度は再編成され、自治体内部の機構・事務の合理化が推進される。できるだけ“ムダ・ムリ・ムラ”をなくし、“正しく・速く・楽に・安くすること”という「機構の効率化」が図られる。企画部、企画課、あるいは企画調整部門の機構改革が行われ、機構の肥大化と統廃合が盛んに実施される。また'60、'63、'66年と、「窓口事務の統合」が行われる。自治省はこのような流れの変化を、「制度から運営へ」と表現し、運営の近代化として、「組織の近代化、人事の合理化、事務処理の合理化、施設の近代化、財政の計画化」などを打出す。また臨調は、「新しい行政に対応する新しい人事管理の在り方」を基本目標として発表している。具体的な組織改革として、事務の機械化、IBMの採用、窓口事務の合理化、組織および人員配置の改善、戸籍事務の近代化と機械化などが改善されており、いわゆる、「共同処理、企業化、内部経営の合理化」という政策が進められた。

これらの改革はさらに、欠員不補充、経費の削減、首切り、労働強化、配転による人員不足、人事管理、労働の単純化と熟練労働のスクラップ化による中間職制の整理と下請労働者の増大、職員研修などの強化をもたらしている。つまり企業の生産性や合理化基準に合わせて、それと同様な労働強化や労働管理、あるいは効率的組織が断行されているのである。そして一応の官僚機構の体制強化政策が達成され、より効率的な体系化が目指されている。

総じて、この段階は、自治体の産業・経済構造の変化への適応過程であったといつてよい。いわば、「開発」「成長」「能率」といった経済的価値の追求に合わせて、その下位的・下請的執行機関としての自治体の役割期待が大きく確立されてきた時期である。そして地方行財政制度の修正・全面改正、あるいはさらなる新制度の導入、さらには内容の整備・拡充などが促進されていった時期である。改革の度に地方出先機関の新設強化、機関委任事務量の増大、さらには処理権限の主務大臣への吸上げなど、権力の集中化傾向が目立っている。「地方財政再建」そして「中央直結」の名において、自治体の国政の下請機関化（中央・地方の階統的序列構造化）が図られ、支配体制全体の合理化としての行政の

再編成過程がさらに進展していった時代であるというように捉えることができるであろう。

(3) 第3段階（1965(昭和40)年代)

この時期は、第2次高度経済成長の波に乗り、独占資本と政府は国際競争の激化に対応することを迫られ、さらなる地域の管理体制、あるいは「中央集権的官僚統制の再編成」(10)が強く要請されてくる。同時に、地域開発は公害発生や生活環境の悪化をもたらし、社会資本の生活基盤中心の配分の必要性という認識も高まってきた。つまり受益者サイドの住民からも積極的・能動的な運動が発生してきた時期である。

'50年の国土総合開発法は、全国をブロックごとに開発行政し、市町村合併により、その数を約3分の1に減らして行政的に対応している。さらに'61年の低開発地域工業開発促進法、および'62年の「一全総」などを継承して、'61年代に入り、政府はさらに積極的に広域行政・広域開発に乗り出してくる。この当時、自治省は多くの市町村において、支所・出張所の統廃合を盛んに実施している。'67年の広域対策基本法、'68年の都市政策大綱、新都市計画法（産業開発重点主義）を制定し、'69年から地方自治法による総合計画基本構想を自治体に義務づけている。そして'69年には、新全国総合開発計画（「新全総」）を閣議決定する。

これらの計画・法案の背後に、民間大企業の「大型化・省力化・総合化」という独占資本の再編成と集中（いわゆる合理化）という動因が存在していることは疑いないであろう。

'65年に財界の行政改革推進経済団体合同委員会が発足していることは極めて示唆的である。とくに地方公営企業制度調査会が政府に提出した「地方公営企業の改善に関する答申」('65年)のなかで、「地方公営企業は企業として経営される以上、企業の本質に鑑み、当然独立採算に徹すべきである」という立場が打出され、詳細かつ具体的な合理化対策が提案されている。また'66年には、日米貿易経済合同会議が東京で開催され、日本も防衛努力、経済協力、貿易の自由化などが要請されている。GNPは自由世界第2位の経済大国となり、日米、国際的な独占体としての極東的観点も必要とされるようになった。'69～'70年にかけては、関西財界や日本商工会議所などから“道州制”や“広域行政”が強く提唱される。「新全総」や都市政策大綱の中では、府県合併を目指して、「国と自治体の中間機能をもつ公共団体」の設置を構想している。また関西経済連合会は、「アジアの中の関西」を実現するため、アジア諸国との人的・物的交流を促進している。とくに「新全総」の国益・国策の三本柱は、①自主防衛、②海外経済援助、③社会開発であり、国際

的独占資本の経済効率の極東的戦略も含めて問われるようになった。

このような当時の経済的動向を、行政改革は如実に投影している。すなわち、日本独占資本の高度経済成長と国際的進出とは同時並行的であり、国内的な地域開発と社会開発、およびそのための広域行政や自治体合理化とは密接不可分な関係にあったといえるのである。

こうして政府は、いよいよ本格的に行政部門の徹底的合理化に取り組む。’65年の府県合併、行政監理委員会設置法案要綱、第10次地方制度調査会、’67年の臨時行政改革閣僚協議会の設置、「行政組織等の簡素化について」（閣議申合せ）、さらには一連の「行政硬直化キャンペーン」を張り、中央行政機構の第1次行政改革に着手し、“一省庁一局削減”を断行する。さらに翌’69年には、第2次行政改革も実施する。「行政機関の職員の定員に関する法律（「総定員法」）では、’68年から以降4年間に5%、’72年から以降3年間に5.01%の定員削減を実施するという。また「公務員の給与改定に関する取扱いおよび行政の効率化の推進について」（’70年）においては、国家機構全体に官僚的な合理化基準が貫徹されるよう強調され、「国と同様の」施策が行われるようにと謳われている。例示すると、定員削減、公営企業の独立採算制の強化、人件費の抑制、間接経営や民間委託の推奨などが挙げられる。

また一方、自治体にとっても、このような地方行財政合理化は、「高度成長下の財政難」からくる財政硬直化を打破するための、何等かの改革の必要性を生じさせていた。つまり高度経済成長の進展に伴う行政需要の飛躍的増大と行政組織の拡大細分化が進んでいたのである。のみならず他方では、’67年の美濃部都知事当選などによる革新自治体の登場とその急速な成長もあげられる。「住民に直結した地方政治を」という「親切行政」を積極的に推進してきたために、さらに機構の肥大化がもたらされたのである。いわば革新自治体が、従来から山積していた住民の要求や陳情に最大限対応してきたために、例えば、「すぐやる課」とか「出前係」などの「親切行政」「対話行政」「参加行政」などが噴出し、これが逆に管理機構の再検討・見直しを必要としてきたともいえるのである。

こうした外部環境条件の変化により、自治体の行財政対策として、「臨調」の「行政改革に関する意見」の6原則が出されてくる。つまり、①総合調整の必要とその機能の強化、②行政における民主化の徹底、③行政の過度の膨張の抑制と行政業務の中央偏在の排除、④行政運営における合理化・能率化の推進、⑤新しい行政需要への対策、⑥公務員精神の高揚、などが提言されている。さらに具体的対策としては、欠員不補充、市民サービスの打ち切り、地域開発による税源確保、事務事業の採算化、清掃業務の下請化、財政資金と

民間資金の一体化、などがあげられる。これらは概して、予算・定員・人件費を悉く“抑制・削減”することを目指していたといえよう。

またこの当時、行政事務全般にわたる実態調査や研究報告が盛んに行われている。人口段階に応じた標準部課組織と職員の適性定員について書かれた『市役所事務機構の合理化』（日本都市センター、1966）や『地方自治体のための公務能率の追求』（公務能率研究会、1973）などが出版され、自治体の内部事情もかなり明らかになってきた。また先の'65年の答申案に沿って専任管理者の権限強化、独立採算性の強化、料金における原価主義の明定化、能率給の原則などが制度化され、重点的に実行される。さらに具体的な行政組織改革としては、コンピューターの導入、PPBS（計画策定、プログラミング、予算編成システム）方式の導入、トップマネジメント体制の確立、位階役職の大幅な整理、住民基本台帳の制定、共通事務の集中管理、各省庁内部での定員配置、配置転換などが推進されてきた。そしてこれらの新しい技術や機械や制度の導入によって、行政効率を測定し、勤務評定を実施し、さらに一段と「行政能率」や「管理技術」や「計画化」を向上させていくことが強調されたのである。

総じて、この段階は、自治体合理化政策が一段と追求されながらも、一方同時に、法律、補助金、交付税、行政指導などの再検討、行政運営全体の見直しが行われている。すなわち、具体的な事務処理過程の再編成、および事務事業の効果度・必要度・重要度に合わせた総点検が行われた時期であった。これらは、'55年代から'65年代にかけての、能率的・合理的な制度のさらなる追求だけでなく、同時に現行制度の枠内で、その行政運営の在り方や現実的な解決手法が問われていたともいうことができる。

併せて、環境破壊に対する住民（市民）運動のうねりは、革新自治体の積極的姿勢、および全体的な自治体の方向転換を生み出している。住民運動は環境福祉行政の在り方に根本的批判・対立を加え、自治体の“権限なき行政”の実態を暴露した。そして中央政府との関係において、革新自治運動を展開していく中で、地方分権、権限委譲、自治復権、住民主権、さらに市民参加、自主財源などの問題を先鋭に提起することになった。これはつまり、「経済的価値追求型から市民生活的価値追求型への転換期」にあり、地域社会に根差した福祉や生きがいや参加など、いわゆる“シビル・ミニマム”の概念や論理が求められるようになってきたためである。こうして住民意識が高まり、住民運動が激化していくにしたがって、自治体そのもののレーゾンレートルが問い直されるという契機をもたらすことになったのである。

(4) 第4段階（1975(昭和50)年代）

’73年秋の石油ショックを契機とする長期不況は、一転して低成長経済時代を迎える。ドルショック、構造不況、国際的円高、諸外国の貿易攻勢、狂乱物価などは、わが国の政治経済社会的分野の諸様相を激変させた。’77年の地方制度調査会の答申によれば、「わが国の財政は、経済基調の急激な変化に伴って、国、地方を通じて、’75年度以来巨額の財源不足に陥っており、明年度以降においても引き続き大幅な財源不足が見込まれる情勢にある」と指摘されている。こうした地方財政の悪化の中で、高度成長期の放漫な行政体質や膨張政策に対する抜本的改革の課題が深刻に自覚され始めた。

国は、こうした新しい時代に即応する計画として、’76年、「昭和50年前期経済計画」を、また’77年には、都市政策・地域政策の指針として、「第三次全国総合開発計画（「三全総」）」（定住構想と地域主義の理念）を策定した。歴史的流れは、減速成長時代への転換を余儀なくされており、もはや高度成長政策に追随したり、乱開発行政を無責任に後追いすることは許されなくなった。財源不足はますます悪化の事態にあり、大幅な税収の伸びは当面期待できそうにない。このような財政環境下に、地方財政は置かれていたのである。’78年版『地方財政白書』の中にも、「地方公共団体においても、従来にまして財源の重点的配分と経費の効率化に徹することにより、自らの責任においてその体質の改善を図っていく必要がある」と表現されている。こうした地方財政危機を契機として、さらに「行政の効率化」が求められていたのである。

しかしながら、財政問題のみならず、30有余年、高度成長路線を歩みつづけた結果、住民生活に複雑困難な問題を発生させていることも考慮されねばならない。産業優先主義あるいは経済効率至上主義は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染などの複合汚染をもたらし、自然環境を破壊し、事態はますます深刻の度を増している。生活関連施設の整備が急務であったにもかかわらず、依然として遅滞しており、住民は劣悪な居住環境や社会生活の中で生きることを余儀なくされている。こうした都市環境の最悪化は、人びとの生活を有形無形に圧迫し、精神的緊張や欲求不満を蓄積し、かつ心身共に健康を阻害しているという今日的状況が出現しているのである。

こうして自治体は、公害、過密過疎、社会福祉、環境破壊などの社会問題に直面し、爆発的な住民運動や行政需要に否応なく対処しなければならなくなってきた。さらにこれからの時代に予想される都市問題として、経済の安定成長、資源エネルギー、人口の高齢化など、切実な課題も内在している。さらには、住民自身の価値観や生活意識の複雑多様化

が、自治体に大いなる変革を強いるであろうことも自ずから予想されることであった。

そこで、こうした社会変動に対応できる自治体行財政の対策が緊要になってくる。’75年5月16日付の自治省事務次官通達は、「限られた資源の合理的配分の名において、国の基準をこえる福祉財源と人件費とを切り捨て、同時に地方公務員の定員管理や人員削減によって、労働の効率性を高める」(11)ようにと、自治体内の再編成を強要している。その他、バラマキ福祉の是正、外郭団体や審議会などの整理、事務事業の見直し、出先機関の簡素化などを図り、経営方式を導入するようにと提言している。端的に言えば、「都市経営」「経営管理」「高福祉・高負担」といった概念が頻繁に使用されるようになる。これは全国的な地域開発が進んだ結果、旧来の行政区域が拡大し、多数・小規模の行政機関を総合する必要が生じ、より大きな地域社会的政策からの観点が問われるようになったためである。

具体的な行政組織改革としては、人員、機構、事務、予算の全面的見直しが行われ、効率的な動態的組織モデル(後述)が追求される。例えば、部局課の統廃合、大部大課制の採用、部内調整担当主査制度の導入、企画調整部門の強化、広報・広聴部門の強化、プロジェクトチームの編成、「すぐやる課」的組織、コーディネーター制、情報処理の一本化、企業的労務管理の導入などが導入されている(12)。しかしそれでも全体的に言えば、集権化された官僚機構の集中合併化政策が推進される傾向にあったといえよう。

(5) 第5段階(1985(昭和60)年代～現代)

総じて、現代的状況は、過去30年以上にわたって行われてきた改善の方向性を継続的に徹底させ、「合理化・能率化の基準」を実行している時代であるといえる。なかんずく今日の地方財政の悪化を反映して、さらに再び中央からの管理統制が強化されている時代でもある。こうした自治体に対する合理化対策は、一貫して国家統制の一環として組込まれてきたために、①国家行財政の最も能率的な下請機関として育成され、②権力的に系列化し集権化され、③地方財源の効率的運用など(13)、自治体活動がますます制約されてくる過程であったともいうことができよう。

しかも、新しい時代における新しい住民ニーズは、さらに新しい理念や制度の導入を求めている。つまりこうした新しい流れに対する重大な反省から、「定住構想の下に、地域の歴史・伝統・文化に根ざし、その特性を生かした地域社会・都市をつくるためには、すべて地域から発想し、都市のあらゆる出発点とし、さらに地方主導の下に、目覚めた住民

の参加による政策の展開が期待され」(14)、「地方の時代」における新しい自治体のありかたが要請されてきたのである。

さて、以上の歴史的考察により、さまざまな外部環境条件の変動に対応して、これに準じて、自治体内部の行財政制度が変革されているという関係性が少し明らかになってきた。これらの組織変革過程に、通史的に見られる共通現象として、次のような傾向を要約できよう。すなわち、経済産業の事情に合わせて、地域開発や大都市再開発などの産業合理化政策が、中央政府レベルで総合的に計画・策定され、この指針に沿って行政区域の拡大化が進み、広域・共同処理方式などの必要性が生じる。これに加えて、財政的悪化も手伝って、自治体内部の行財政合理化が迫られ、行政事務・機構・予算（人件費）・人事などの再編成や抑制が行われる。この管理的行政は、「最少の経費で最高の業務能率を」という行政効率化の原則を強調し、この具体化のためのさまざまな合理化が図られる。その方針は、「合理化」「簡素化」「体系化」「節減」といった概念に集約される。その後、これらの新しい法制度は、数年ないし数十年の期間をかけて、執行機関としての自治体にその実施を命令し、指導し、強制する。そうして中央の地方に対する関与・統制を強化し、ますます自治体は中央に依存し、かつ中央集権化が促進されるということになる。

しかも、これまでの組織変革に貫徹している原則は、以上に見てきた通り、市民サービスのための民主化・公共性ということよりも、むしろ効率化・企業性といった経営管理的観点の導入ということに最大の関心が集中していた。こうした一般的傾向は、中央政府から府県を通じて市町村自治体にいたるまで、その内部的対応を迫られていたということがいえるであろう。自治体はこうして、次第に外部環境の国家権力によって、財政的・法制度的・人事的に規制されつつ、地域社会の支配機構としてのメカニズムをより明確にしているということが解明される。

しかしながら、こうした外部環境条件の変化は、組織変革の現実的契機とはなりえても、それはあくまでもひとつの条件にすぎない。決して本質的・決定的な前提条件ではありえない。もうひとつの側面として、「自治体自身の内部過程」があり、主体者としての各自治体集団や職員の力学的関係によって、変革の方向性や実現の度合いは決定されている。つまり中央官庁から下降してくる改革を実現するには、どうしても自治体内部の主体的条件を無視するわけにはいかない。国家レベルでの政治経済社会的な利害状況から、計画・法案が策定され、さらにそれが具体的に地域社会や住民に政策として実施されるためには、

媒介項としての自治体を必ず通過しなければならない。この各自治体内の特殊事情によって、変革は大きく影響を左右されているのである。

しかし府県レベルは既に国の出先機関化されており、国の機関委任事務だけで80%近くを占めているといわれている。また組織も、「国に準じて」つくられ、自主的組織づくりは法制度的にかなり困難な状況に置かれている。従って、住民との接合点において、自治体の存在とその果たす役割は極めて重要であるといわざるをえない。

しかも今日的状況としていえることは、戦後過程が中央から地方への一方的下降過程であったのに対し、最近の情勢は、新しい変革への期待、参加への要求、多様な価値観を生み出し、逆に住民から自治体へ、市民から市長へ、あるいは地方から中央へという「異議申し立て」が比較的容易にかつ日常的に行われるようになってきたということである。歴史と伝統という視点から見る限り、確かに自治体は上の中央行政機関からの指示を待って動く受動的・従属的・下請的・下位的な機関にすぎなかった。だがしかし、今日では、いわゆる「地方公共団体」としてではなく、「地方自治体」としての存立構造の根拠を逆立った視点から問い返すようになってきている。

そこで、もう少し焦点を地域社会レベルに下ろして、今日的自治体を取りまく環境変動を調べ、これらの変動から組織変革へと媒介されていく状況要因について現実分析していきたい。

第3節 自治体を取りまく地域環境条件の変化

今日の社会経済構造の変動は、一方で、資本主義経済の発展に起因する高度知識産業時代や情報管理社会などの時代相をもたらし、他方で、革新自治体の増大や政治的多党化、身分制社会の平準化、階層間障壁の崩壊などを具現せしめている。社会が伝統的・一元的な支配社会から流動的・多元的な時代に進展することによって、職業や階層の移動は激化し、封建的威信や価値体系は破壊され、個人原理に基づく多様な社会集団が形成されるようになってきた。そして、「このような家族形態や地域社会構成の変化は、また各個人の意識面にも強く作用し、全体への帰属感の弛緩、代わって部分的個別的主張の正当化、権利意識の高揚、マイホーム主義の台頭、地域内利害の多元化」(15)などを作り出している。このような地域環境条件の質量的変化は、いずれ地域住民の要求や圧力として顕在化し、行政集団自身の対応措置を求めてくることになる。また住民自身の意識態度の変容は自治

体にさらなる「住民重視の風潮」をより余儀なくさせていくであろう。

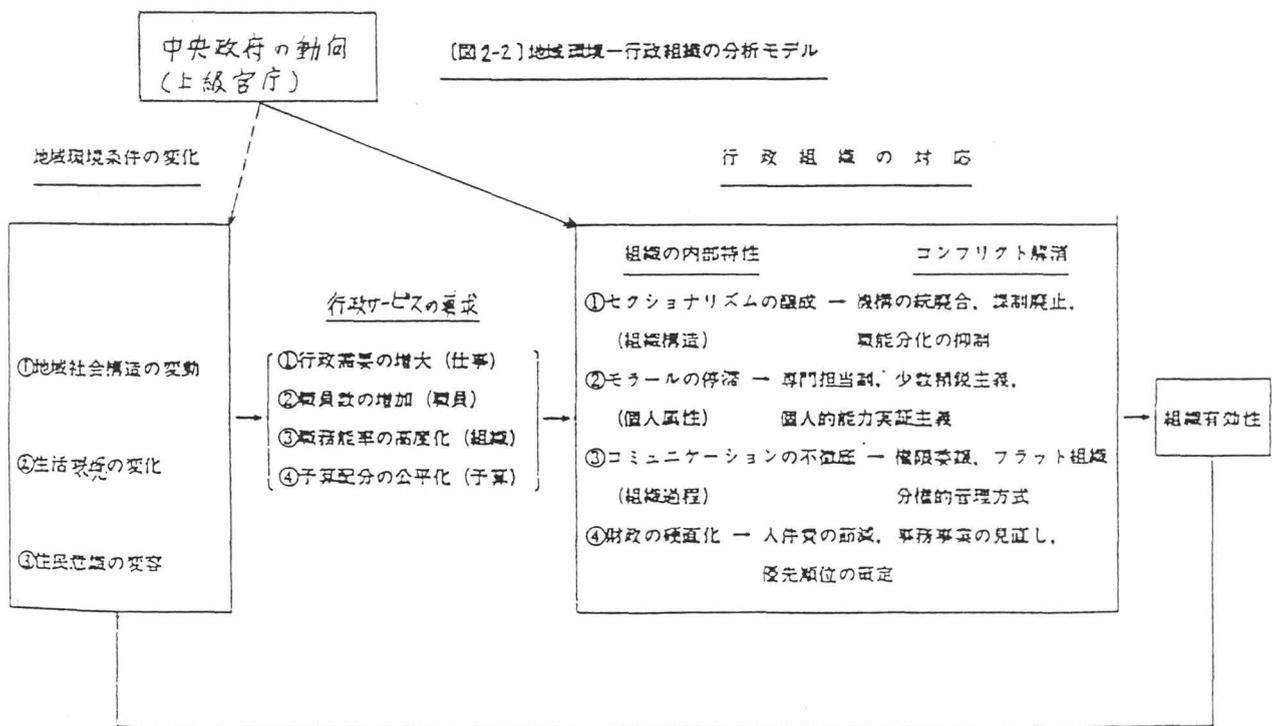
しかし、「今日社会状況が如何に変化し、その変化の要因が何であるか」についての自治体側の確認はまだ曖昧な状態のままであるように思われる。この理由は、今日の行政環境の不確実性の度合が、変化の迅速性、多面的かつ高度な質的複雑化、量的規模・範囲の拡大化などにより、ますます複合化しているためである。各地域社会にはそれぞれ多種多様で特殊な行政課題が頻発している。それゆえ、現代の行政組織は、在来の普遍的原理（いわゆる官僚制組織）論のみに依拠しては、社会状況の複雑な変数要因を明確に読取れず、時代社会の要請に対処し得なくなる。こうした新しい状況に適応するためには、「(1) 経験的データの体系的収集、(2) 多変量システム、(3) 外部環境の内部構造や過程への影響、(4) アプローチ方法の相違」(16)などの観点を導入した新しい理論が展開されねばならない。

外的状況の変化に対応した効率的組織化への試論は、既に産業組織の分野では、ローレンスやローシュ (Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W.)らによって提起されている。しかし現在、この状況適合理論の分析対象は産業組織に限定されており、その主張も経営管理者側からの発想に傾斜しているように思われる。にもかかわらず、「実態調査をふまえて、明確に一定の変数を選んで、それによって状況を規定し、その各状況と組織の適合関係に関する仮説を提出する」(17)という立場は、行政組織論においても妥当な現代性を持っている。もちろん、具体的な状況要因については、企業組織の場合とは大分異なる。自治体集団は中央政府の下位的執行機関として位置づけられ、法制度的に強力な中央集権的・重層的権力構造の枠内に制約されている。企業の利潤追求に相当するものは、自治体の場合、社会福祉の充実や社会的公共性の増進などである。このような両者の基本的相違が、行政組織の効率性を測定する明確な基準がなかなか創案されていない理由であろう。

しかし、「地域環境条件の変化」要因を的確に把握しようとする努力は、多くの自治体でそれぞれに鋭意試みられている。ここでは、これらの試行を収斂するような形で、〔図2-2〕の「地域環境—行政組織の分析モデル」を設定する。この分析モデルは、前2節で考察してきたように、まず「中央政府・上級官庁」レベルでさまざまな計画・政策・法案などが制定され、やがてさまざまなルート（法令・通達・補助金など）でかつ強力なインパクトをもって自治体レベルに強要されてくる。その下降ルートが2通りあるという構図を示している。ひとつはダイレクトに自治体の行財政改革を強制してくる場合、もうひ

とは「地域環境条件の変化」に間接的影響を及ぼし、「行政サービスの要求」として行政組織内部にインプットされてくるというルートである。

このうち本節では、とくに後者のルートに焦点を当て次の3つの観点から分析していきたい。まず、(1) 地域社会構造の変動、次に(2) 生活様式の変化、そして(3) 住民意識の変容、である。これらの諸変化が自治体の内部変革へのモメントとなる。この追究を通じて、現実的に如何なる地域環境の変化要因が、自治体に行政組織変革を迫っているかという問題点を解明していきたい。ただしここでは、環境変化要因の指数化は、各地域社会により、その歴史と現状、形態、施策、法制度、産業・人口・構造などの類型化が困難であるため、ここでは、指数化可能な共通項と思われるものを例証的に列記するにとどめたい。



(1) 地域社会構造の変動

ここでは主に、産業と人口、および土地、自然環境の変化などを中心に見ていきたい。
 '60年代における国家レベルでの高度経済成長政策は、当然のことながら、地方における地域開発や都市開発を次々に促進してきた。「新全総」や経済社会発展計画などの上位計画を受けて、各府県レベルでの総合振興計画が策定され、これらの計画内容を前提にして、さらに各市町村レベルでの総合計画や施策が制定され、実施されてきた。

ある地域が工業整備特別地域の指定を受け、そこに大規模な鉄鋼基幹産業が立地してくるとしよう。そうすると、やがてその地域社会の経済構造は大きな転換を遂げる。従来の地場産業（農・工・商業）は大きな変化を余儀なくされ、重化学工業地帯へと発展していく。さらに産業構造の転換は、周辺地域からの労働者の流入、さらには従業員のための住宅団地などを建設し、急激な人口増加をもたらす。鉄道新線や地下鉄の開設もこれに環をかけて激増する。また地域の狭隘さとも関連して、過密・過疎現象や生活環境の悪化などの都市問題を招来することになる。このような一連の地域社会の変化は、10数年の間に著しい変貌を遂げ、多くの深刻な問題を露呈してきていることは既に周知の通りであろう。

これは、これまでの自治体が殆ど専ら、生産基盤の育成にのみ集中投資してきたため、片寄った行政施策を結果し、財政硬直化や財源不足といった危機的状況をもたらしてしまったためである。この悪化現象については、各自治体によつて、自然的・地理的条件や歴史的・伝統的条件が違うため、一概に説述することはできないがしかし、現在の環境との関係で、自治体を取りまく現実分析をする際に、いくつかの指数化は可能であろう。例えば、農業施策の実態の推移は、農家戸数（専業・兼業）の減少、農業労働力の流出、耕地の減少、収穫物の変化、所得の変化などを統計的に見ることができ、その様相を具体的に把握することができる。商業も、商店数、従業員数、年間販売額、従業者規模別商店数の増減などを測ることにより、地域全体の動向を把握することができる。さらに工業についても、工場数、労働者数、製品出荷額、販売額、規模別・産業別工場数などの推移を、歴史的経過の中で特徴的に掌握することができる。

もちろん、これらの第1～3次産業構造の変化指数は、ほんの主要な一例に過ぎず、さらにそれぞれの専門分野で詳細なデータの分析を施すことが可能かつ必要であろう。実際多くの自治体では、この面での資料が最も豊富に作られている。いずれにせよ、これらの指数化を通じて、各自治体においてそれぞれ特有な課題が抱え込まれているという実態が分かってくる。

ここに共通して言えることは、高度経済成長政策による技術革新や情報産業の発達の全国的影響力が極めて多大であったということである。大企業や独占資本による地方進出は著しく、大型スーパーやデパートの相次ぐ進出により、地域の中小・零細な企業や商店や農家は、倒産・廃業・転換のやむなきを強いられてきた。こうした状況に対して、商工行政・産業行政に対する要望は年々強くなり、専門担当課の新設や施設の充実などが要請される。自治体は否応なくこれらの基本的課題に取り組む必要が出てきた。なにかんづく産業行

政は、自治体の生命や性格を左右する重要なファクターであり、計画や施策に木目細かな配慮と推進が構じられねばならなかった。

産業の都市化は、同時に就業人口の移動をもたらし、人口構造の変化を帰結する。この人口問題については、例えば、人口増加、人口密度、世帯、一世帯当たりの人員の推移、年齢別人口構成、通学者数、産業別人口構成比率、昼夜人口の推移などの指数で、地域の動向を捉えられる。そして居住、職場、通勤、通学などの人口別に適正な対策を打つことができる。しかしながら、現実には、人口の急増に伴う行政的対応は遅延し、市街地の過密化、無秩序的な住宅建設、無計画な土地利用、パニック状態にある交通問題などをもたらしてしまった。しかも、人間が生活するのに最も基本的な土地、水、空気、食糧、騒音などの総合的対策はこれまでの処、すべて事後処理的ないしは後追いのしか行われていない。今日、自然や緑の不足はさらに慢性化している。その他あらゆる面で、人口増加のテンポに環境整備が追いついていかないのが現実態である。

それでも、人口急増対策として、生活空間の場を整備すべく本格的な土地利用計画などが策定されてきた。しかし、都市施設・公共施設として行政が対応してきたものは、依然として主に生産・流通・消費のための大規模プロジェクトであった。それは農・工・商業のための振興対策であり、物的生産活動用の施設であり、あくまでも経済優先的の事業が中心であった。あるいは、会館や施設など、ハード面での都市建設・社会開発であった。物理的都市改造計画が先行する一方で、住宅の増加、交通機関の追随により、人口の市街地への過密化は避けられなかったのである。

こうして大都市圏・地方圏への人口集中化が進展した結果、田畑などの農地は減少してその多くが市街化されていった。市街地開発規制を行ったにもかかわらず、それ以上に開発が進められたのである。’70年の建築基準法が、環境を確保するのに必要な用途、形態の土地利用規制を木目細かに改正したにもかかわらず、違反建築が相変わらず強行されてきた。そして無規制・無秩序な住・工混在化をもたらしてしまった。この結果、周辺農村部や中小都市は、一方的な人口流出や過疎化に直面することになる。農村若年層の都市移動は、第2次産業から第3次産業へと進み、ますます都市化傾向への比重を高めた。当然地域産業の重点は第3次産業となり、サービス業、卸小売業、金融保険業などの流通業、商業の労働者数が多くなる。こうして日本列島全体における人口配置は、太平洋ベルト地帯の大都市圏に集中し、北海道、日本海地域、東北地方、九州、四国において減少するといった地域間格差、および都市間格差をさらに拡大してきたのである。

今後の地域人口構成では、高齢化社会に対応する中高年対策が何よりも緊要である。人々のライフスタイルにあった保健、福祉、医療、レジャー、生きがい、文化、生涯教育などの諸施策が要請されている。とくに高齢人口の増加は、老人の健康・生活問題を増加させ、老人医療や老人世帯の生活などを重要課題として登場させることになった。しかも、従来のような「収容」や「隔離」的対策では限界に来ており、物心両面の問題解決を迫られている。

こうして、都市・農村における当該地域住民の産業や人口の変化に伴って、職業構造、家族構成、土地利用の変化、住民構成の異質化、社会的連帯の問題などをもたらし、ひいては自治体側の地域政策、都市政策の十全かつ適正な方向転換が迫られている。しかも最近では、'77年度の「三全総」実施により“地方定住構想”が打出され、地方分散政策が求められている。国土庁の人口定住圏構想、建設省の地方生活圏構想、自治省の広域市町村圏などがあげられる。そしてこれを受けて、かつての都市集中型の経済開発方式から、全国的な総合開発方式に転換していくという方向で、さらに地域社会の構造的変化が強いられ、かつ自治体の行政変革が迫られているのである。

(2) 生活環境の変化

福祉、教育、文化などの公共機関や生活環境施設が整備拡充されていくことにより、住民は生活の場に根ざした住民要求を提出するようになる。物的生産整備の重点政策は、人口の急激な増加をもたらしたが、'65年代に入ると、むしろ生活環境の整備拡充を要請するようになった。地域生活上欠くことのできないより高次のさまざまな生活要求や質的向上をめざす住民ニーズが従来にも増して強くなったのである。

これは前述したように社会資本の整備が立ち遅れ、公害、自然環境の破壊、住宅難、福祉、教育、文化などの諸問題が後手に廻り、旧来の家族制度や生活共同体そのものの崩壊とも重なって、住民運動を激化させてきたためである。それは、老人、子供、主婦、障害者、消費者問題などを生み、住民自身の生活活動の防衛闘争（生活権の保障）から発生したものである。「交通事故が多い」「子供の安全な遊び場を」「青少年・老人の自殺」といった、日常の暮らしと生命の安全確保のための運動であり、基本的な生活安定のための諸要求であった。より端的には、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（憲法第25条）を獲得するための闘争であったと言えるかもしれない。シビル・ミニマムの思想は、産業優先主義から落ちこぼれたいわゆる「社会的弱者」救済のための多種多様・多元的な

要求であったといえよう。そして、そのための施設作りなどが希求されてきたのである。

このような福祉や生活環境条件の改善への要求実現の経過は、次のような従来の事業を指数にして見ていくことができる。例えば、道路（車道・街路）、公園、緑地の整備、上下水道、し尿・ごみ処理施設、病院・医療施設、保育所・幼稚園・児童館などの社会福祉施設、公民館、図書館、体育館総合運動場、郷土館、プールなどの社会教育施設、教育施設、市庁舎、地域集会所、市民ホール、福祉センターなどのコミュニティ施設、レジャー・スポーツ施設など、住民の具体的要望と自治体施策の実施状況をデータの的に押さえることができる。こうした施設面では、確かに多くの地域社会において重点事業として建設されてきた。地方財政もこの時期には比較的豊かであったため、地域政策も大きく膨張する一方であった。事業は積極的・意欲的であり、住民要求に対して総花的施行を展開してきた。これは、あらゆる自治体で財政の一般会計の歳出に占める教育費、福祉費の順位がかなり高位にあることによっても裏付けられよう。また殆どの自治体で「住民福祉の向上」「健康で明るい街づくり」「豊かで住みよい都市づくり」といった環境確保の都市計画スローガンが掲げられていることもこの時期の特徴であった。

しかしながら今日、単なる物理的施設の増大だけでは、住民要求を充足しえず、もっと“人間的なもの”への要求が高まってきた。いわゆる公共機関施設の管理・運営面への参加要求であり、都市システムづくりへの参画ということである。自己の住む地域社会の日常生活は自らの手で、グループや組織活動によって擁護、創造していこうという姿勢である。こうした気運は、'65年代を通じる市民・住民運動の成果であった。つまり、工業都市とは異なる「生活都市」としての思想と行動がさらに広がっていったと言ってよいであろう。近隣社会の生活圏から出発して、破壊から守ろうという運動は、地域社会全体へとエスカレートしてきた。さらに自治体によっては、既に単なる数量的拡大が頭打ち状況にある“成熟都市”もあり、より質的・内容的な行政の対応が迫られている地域社会もある。生態学的にいても人口動向が鈍化・安定化している都市では、当然、住民の定着化が高まり、これに伴い住民の日常生活に対する充実感への希求も強まる。このように各地域における成熟化段階の度合いに合わせて、自治体は基本的な生活基盤の整備へと転化・対応していかなばならなくなってきた。緑・憩い・健康・文化などといった言葉が何よりも、市民生活の環境保全やアメニティを意味していることは言を俣たないであろう。

「成長と効率」を目標にしていた「新全総」に比べると、「三全総」はその目的を「調和のとれた生活環境の創造」に置き、「工業開発優先から人間生活重視へ」と転換してい

る。このような傾向を、「都市構造の生産から生活への移行期」として捉えることができ、住民が日常生活上のサービス供給を権利として要求する段階に立ち至っているものと考えることができる。すなわち、今日の特徴として、住民は生活防衛的発想から権利の主張へと意識転換し、行政から与えられる客体としてではなく、構成員主体としての市民の立場から行政との対抗関係に立ちつつあるものと言うことができる。あるいは、個々の施設づくりから、サービス内容の向上へと、住民要求が質的転換を期待しているということもできよう。

さらに、一端は失われた住民の連帯感、共同生活、相互扶助といった共同体（コミュニティ）活動意識への意向が高まり、公共機関との関係の在り方を再編成していこうという風潮が生じてきた。つまり、人間の最も基本的な欲求のひとつである「生きてゆかねばならない」という前提が、「その地域に永住したいかどうか」という設問に合わせて問われ始めたのである。住民は生活者として、生活過程から強られるものを痛切に自己認識している。“人が生まれ、成長し、婚姻し、子を生み、老い、やがて死んでいく”という単純かつ基本的な存在の仕方から、現実的な行政との対応関係を問い詰めていくという姿勢を見せている。商売や事業などの経済活動の有利さよりも、より重要なファクターとして、「生活環境のよさ」「教育・文化施設」「住みやすさ」「人間関係」「仲間意識」などの衣食住に起因する理由を第一義的に問い始めたのである。いわば“人間の生活の場”としての行政施策が求められるようになったといえよう。

この背後には、所得の増大、労働時間の短縮、仕事の質的变化など、「生活様式の変化」が不可分に結びついていよう。こうして生活行動圏内におけるコミュニティ施設の共同利用への関与の仕方が変わってきたのである。そして、既存施設の市域の適切な位置への移転、そのための適当な規模の用地取得、中心市街地の再建設、あるいは誘致工場の立地条件や選択幹線道路網計画の判断など、生活に根差した住民活動がより一層発言力を強めてきた。いわば、住民が全市的スケールで、機能的な都市施設の配置を求め始めたのである。あるいは住民活動の生活圏が、行政区域の隣接市町村を越えて拡大することにより、よりマクロな視点からの地域生活の在り方を期待するようになったといえるかもしれない。かつて人口移動が激しかった頃や公害闘争の初期の頃には、その土地がダメなら他の土地へ行けばよいとか、強制移転されたりしていたのに比べ、今や住民はあくまでもそこに止まって死活問題としての生存権の要求として闘う場合がより多く増えている。こうした「住民の声」は一段と強まっている。

かくして、①憲法に保障された市民の基本的人権や財産権の擁護、②市民の生活防衛と生活擁護、とくに社会的弱者の生活擁護、③地方自治（体）の有する歴史的、文化的個性の擁護など(18)の機能が自治体自身に求められるようになってきた。

このような状況下において、'73年以降、低成長経済と地方財政の悪化および弾力性の低下により、自治体は事業見直しの必要性に迫られてきた。自治体の行財政運営は、総合的・計画的・効率的な在り方が求められ、総合的な事業や施策が構じられるようになった。経費の効率化を図るため、優先すべき事業が合理的に決定され、実施事業の重点化が図られた。しかし、住民生活の行政サービスに対する要請は、多様化・多面化しながらも、今日なおその基調を変えておらず、むしろより高度な質的向上や内容充実や満足を求めている。否むしろますます、民間産業の振興と雇用の確保、生活環境施設の整備などを行政責任として解決を迫っていると言ってよい。それだけに自治体に財源がないからと無為無策に放置することは許されず、自治体そのものの体質改善、行政改革、ひいては有効な施策が真剣に求められているのである。

(3) 住民意識の変容

住民の生活活動をとりまく社会環境との対応関係において、住民意識にも変化の兆候が現われている。住民意識の質量的変化内容を指数化することはなかなか困難であるが、ここでは数量化できそうな社会的背景から取り上げていきたい。これを予め要約すると、次のような4つの項目が考えられる。住民意識の変化要因として、①生活様式の都市化傾向、②人口の高齢化傾向、③高学歴化社会、④住民・市民運動の増大など。これらの諸変化が住民の価値意識の変容をもたらしていると考えられる。

①まず、高度経済成長に伴う生活様式（基盤）の都市化傾向がある。これは、例えば、住民の所得水準の向上、余暇時間の増大、生活圏の拡大、消費生活水準の画一的平準化、物質的豊かさの向上などがあげられる。また第3次産業におけるホワイト・カラー層の増大、すなわち新中間層の肥大化現象は顕著であり、これもある程度生活安定層（マイホーム主義者）の比重大を現わしている。生活の安定は、生活構造の多様化、あるいは生活利害への積極的関心をもたらし、永住するためのよりよき生活環境を志向するようになる。安全、保健、利便、快適な市民生活などを探求するようになる。その他、日常意識や労働態様などにも、生活感性の変容が波及する。今日では、生活の質の社会指数の作成・検討も多くなされ、満足感の欲求充足を求める期待度を、学歴、性、年齢、職業、ライフ・ス

テージ、収入などによってデータの的に測定する試みも行われている。

また、婦人層の職場進出が増大し、女性の社会的地位向上も著しく、その勤労観の変化も重要な新しい視点である。女性の経済的独立は、やがて精神的自立へと連結し、既成社会の構造的欠陥や歪みに対する改革を要望するようになる。保育所を例にとっても、母親の職場進出や共働きの増加につれて、保育所の増加、保育内容の充実、保育時間の延長、乳児保育などの要求がますます強くなっている。家族を守るという願望が、家族相互、住民相互の交流を通じて、さらに運動への契機を生む。主婦達は、文化・スポーツ活動を通じての仲間意識の醸成に盛んであるが、のみならず、この動きは社会一般への関心と眼を開き、社会的不公平、悪平等、不自由などに対する覚醒化のモメントを含んでいる。こうして住民生活の場における身近かな社会問題を解決するために、快適でより整備された地域社会環境の建設を行政に要求するようになってきたのである。

②さらに、かつて高度成長期に、これを支えその牽引力となった世代が中高年齢層ないしは老齢層となり、世代交代期を迎えようとしている。年齢構成の変化は必然的に社会的主導層の交代を意味する。しかし、彼らは学歴も高く、勤勉なモータリ社員であり、老いてもなお勤労意欲の習性を喪失することはない。職業を辞めても、自分たちの力で時代を担い復興してきたという自信と自負心は、政治・経済・社会問題に対する発言力や参加意志や勤労意欲をなお保持している。しかもこの世代の知的レベルは高く、行政批判の眼もそれだけに厳しく鋭い。その批判力は敗戦からの復興に生涯を費やしてきただけに、“生きる”ことに切実であり、金銭的・納税的な意識も高い。従って、自治体の散漫行政や非能率的組織に対して、より合理的運営を期待し、かつ税金や料金負担に対しても納得させる論理と誠意と実績とを求めるようになる。

今後全般的な高齢化社会へと推移していくが、こうした人々の生活環境、生きがい対策、老人福祉などが早急に確立されねばならない。これは一個の人間の生死というライフサイクル的観点からの発想転換を迫られているのといえる。住民の自発的創意と努力、あるいは勤労意欲が十分に生かせるような地域社会や、人間居住のための総合的環境が整備され、対策が打たれねばならない。

③この老壮年世代下に育ってきた若年層は、いわゆる高学歴社会の落とし子である。大学への進学率が高まり、大卒者の比率は同年代においても社会的構成比率を見ても確実に増加している。いわゆる大学大衆化の時代が進み、同時に職業選択の機会均等も普及した。大卒者の相対的增加により、かつての学歴エリート集団という官民格差の先入観も、遅早

是正されていくであろう。支配エリートの正当性根拠としての高学歴という肩書は有効性を失いつつある。官民の知的水準が平準化されることにより、「お上（お役人）、お役所の行政」という身分的偏見から離脱し、彼らもまた自分の生活の糧を得るための職業選択者のひとり、あるいは労働者団体に過ぎないという意識に変わりつつある。

このような婦人、老壮年、青年世代が、社会の各分野にわたって社会参加活動に関連した新展開を見せている。それは当然、住民の公務員に対する意識を大きく変容することになる。かつての天皇の官吏から、国民の公僕へという理念的転換が、長い歴史的時間を経て、ようやくその実質的意味合いを浸透させつつある。「住民自身の質的向上」が、行財政運営に対する自治体の不信と批判を高め、逆に公務員にとっては、このことの自覚が決して無関心であることを許さなくなってきたのである。つまり、従来の上からの官治的行政の展開では、地域住民に適合し得なくなっている。また決して特権的階層でもなくなっている。住民は地域構成員として、対等かつ平等な権利要求者として存在し始めているのである。従って自治体は、行政活動の環境への影響について常に住民の理解と支持協力を得なければならない、十分な説得と納得のいく努力を要請されている。

④住民は、生活水準の高度化、高学歴社会への移行、高齢人口の増大などに伴って、経済・生活・社会的諸問題を複雑に錯綜させながら、問題解決への方向を真剣に模索してきた。その改革の主体となってきたのが、いわゆる'65年代の住民・市民運動であった。そもそも住民運動の起発点は、大工場進出などによる地域住民との対立・抗争からであった。運動は当初、公害保障を求めて苦情や不満を訴え、「保護的」「経済的」「措置的」対応策を求めていた。これらの苦情受付の状況は各自治体の公害課資料などに統計化されているであろう。例えば、煤煙、粉塵、有害ガス、工場排水、悪臭、汚水、騒音、振動、土壌汚染、大気汚染、河川の汚染など、数多い。しかしなお住民要求は実現されず、住民の暮らしと生命の危機は依然として去っていない。社会的弱者は軽視されたまま一向に保障されなかった。こうした危機意識がさらに住民運動を増大させてきたのである。しかもその対策は、人間の全人格的視点から、あるいは地域社会全体からの問題として位置づけられ、検討されるようになってきた。

一方、自治体側も赤字財政であっても、節減財源をできるかぎり福祉施策の推進、生活環境の整備などに充当してきた。しかし自治体の旧来のタテ割行政では有効な総合的対策を提起しえず、関連部課の個別的対応しかできない。自治体がその権限の枠を越えて、国や民間大企業に対し、是正を迫るといった強硬な姿勢を見せたことはあまりない。各問題領

域ごとに一層多様化してきたため、行政が要求のすべてに満遍なく総花的に対処し過ぎていたということもできよう。これは、第Ⅱ部第1章第1節で見たように、中央政府からの政策や法制度、各種法令、通達、許認可権などにより、なかなか革新的施策を打出し得なかったという制約事情もあろう。しかしともあれ、住民運動の発生と激化という経過を経て、「住民との対話—住民参加—住民参画」という一連の展開が試みられるようになった。こうした住民運動の歴史的体験の累積がまた、住民意識の変容をもたらしてきたのである。

こうした社会的背景の推移を踏まえて、住民意識の価値感が変化し、それがさらに住民の思想や行動にも多大な変容をきたしている。この変容を端的に表現すれば、〈住民のために〉という自己正当化から、〈住民の立場に立って〉という論理へ、さらに〈住民自身による行政へ〉という住民自治の原則が問われるようになってきた。もちろんこの流れは必ずしも表層的現象として顕現しているものではなく、おそらくは無意識裡に底流しているものであろう。むしろ現象的には、「都市経営」や「行政管理」的思考の中に包摂されていると言わざるをえないかもしれない。

にもかかわらず、先述してきたように住民意識の変化は、対市長、対公務員、対自治体との関係において、何等かの関係性の変革を迫っている。〈住民から市民の論理へ〉〈行政補完型から市民主導型へ〉といった模索が今日的課題として問われるようになった。あるいは〈サービス客体から参加主体へ〉〈期待から要求実現へ〉〈施しのお願いから権利としての獲得へ〉といった表現も、ひとつの新しい在り方を示唆している。如何なる市町村でも「市民に喜ばれ、市民に親しまれる役所」といったスローガンが日常化し、さらなる実質的具体化こそが問われている。このような具現化は今後の課題であるが、とにかく住民生活のなかに感性的・感覚的に起こってしまった変化が、自治体総体の変革につながりつつあることは確実である。「今迄だったら、身のまわりのことも間接的にしかお願いできなかったのが、このように市の人たちとお話ができ、そのうえ具体的に答えて下さるといことは、まるで世の中が変わったような気がします。このムードを市長さんのお考えだけでなく役所の人たち全部にひろめて、ずっと続けてほしいと思います。」(19)という、あるひとりの住民の発言を引証できるであろう。

確かに従来の政策は上からの地域計画や土地利用計画の下に、あらゆる施設が建設・配置されてきた。しかし現在、これを利用する住民自身が管理・運営することを要望し、かつその給付・補助・予算編成も行うという地域自主管理運動の方向に移行しつつある。こ

の動向はまだ端緒ではあるが、公共機関の総合的管理政策として無視できぬ傾向である。地域社会の生活圏を中心とした土地利用、施設配置、各種事業、さらには民間活動に対しても強力な住民パワーを発揮し、その発言力と行動力はさらに高まっている。とりわけ住民と密着した医療、福祉、教育、文化、コミュニティ・センターなどについては、地域生活の実態に即した対応策を余儀なくされている。極論すれば、住民参加は単に計画過程への参加のみならず、その調整・修正・決定・実施の過程へも、住民意思を介在せしめようとする要請さえ出てきている（第Ⅰ部第7章で既述した）。これを集約すると、「①住民の権利意識が高まり、住民の意向を考慮しないと行政が行えなくなっている。②激動の時代を迎え、法律、条例、規則だけで対応できなくなってきた。③住民が自治体への関心を高め新しい課題の実現を求めてきている。」(20)といえよう。

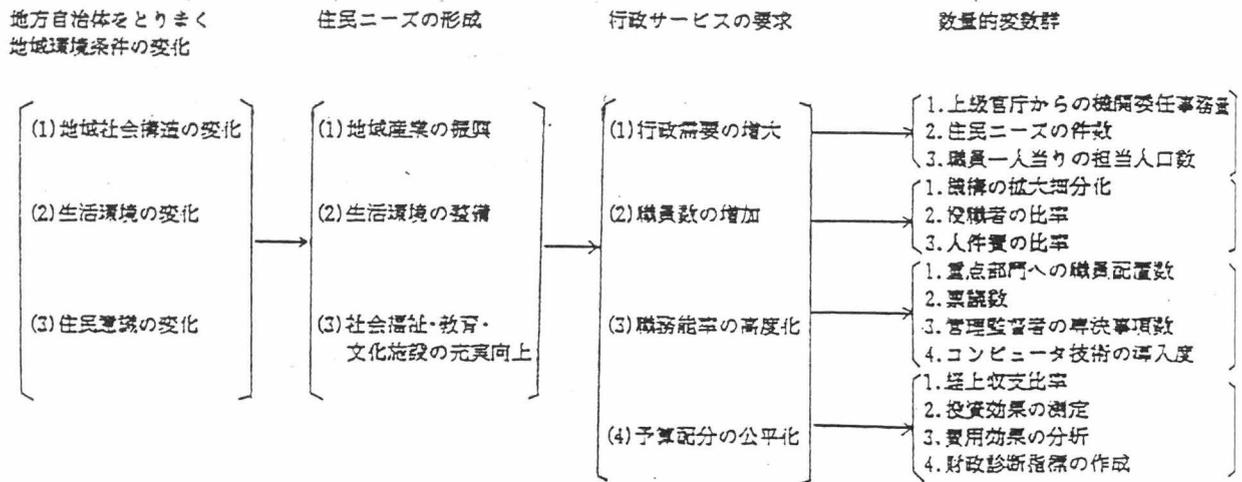
こうした住民意識の変化が、行政との対応関係において、自己変革を迫る。それはある市長の次のような言葉に象徴されていよう。「私はむしろシビル・ミニマムをつくるのは市民が主体であり、市民が多数参加してその討論の中からできあがることの方が望ましいと思っています。つまり市民参加のシステムづくりです。そして市役所は、その話し合いのための資料提供や事務的奉仕をしながら、市民と一緒に討論に参加し、市役所が上から押しつけることはできるだけ避けるべきだと思います。」（「市長から市民の皆さんへの手紙」）(21)。このように住民自身が、単なるお願い善政的意識から権利主体意識へと変わり、自治体との緊張状態を持続しているかぎり、行政の在り方もまた否応なく自己変革を強いられているといえるであろう。

第4節 住民ニーズの形成から行政サービスの要求へ

さまざまな住民運動を通じて噴出してきた住民ニーズは、やがて全市的・全住民的に共通した緊要な課題として認識されるようになる。初期の住民ニーズは、主観的・心理的な一部利害関係者のみの要求に限定されているが、影響は徐々に拡大・浸透し、個々のエゴ的ニーズを越えて、地域社会全体のコンセンサス（公共性）を得るような行政需要へと発展する。ここではもはや、個別的・局所的な処理では解決できない難題として、後追い行政では効率的対策がまったく不可能となる。住民のアンケート調査や対話集会、陳情などによって表明される潜在的ニーズもまた、次々に顕在需要へと転化してくる。かくして歴史的・自然的・物財的・生活的環境の変化は、それらに対応しうる早急な行政施策をます

ます要請するようになる。これを「住民ニーズの形成から行政サービスの要求への収斂」として図表化してみると、〔図2-3〕のように整理できる。

〔図2-3〕住民ニーズ形成から行政サービス要求への収斂



この図は、前節で述べた「自治体を取りまく地域環境条件の変化」に対応して、「では、どのような住民ニーズが形成され、またどのような行政サービスを要求するようになるか」という、行政需要へと収斂されていく流れをみようとしたものである。これを略述すると、(1) 地域社会構造の変化に対応して(1) 地域産業の振興、(2) 生活環境の変化に対応して(2) 生活環境の整備、さらに(3) 住民意識の変化に対応して(3) 社会福祉・教育・文化施設の充実向上を、それぞれに要求しているといえる。これらの住民ニーズは、量的サービスのみならず質的水準の向上を求めており、ますます多様化・複雑化・高度化している。というのも、住民にとっては、いわばギリギリの生活に根ざした矛盾から立ち上がっているため、要求内容は極めて深刻であり、根本的な解決を求めているからである。のみならず、住民生活の経済的基盤の安定と水準の上昇は、単なる物的財政的要求から、より高次元な人間中心の地域環境づくりに取組むことを希求している。換言すると、生活者としての人間の住む総合的社会環境を整備することを要請しているといえる。

住民ニーズはやがて、行政サービスの要求として自治体内にインプットされる。さまざまな要求内容は、調整され修正されて、いくつかの項目に収斂される。これらの項目を、ここでは次の4点にまとめてみる。図表にも指摘しているように、(1) 行政需要の増大、(2) 職員数の増加、(3) 職務能率の高度化、(4) 予算配分の公正化などである。これらの

項目間の関連について述べると、住民要求の増大と多様化は、事務事業や政策などの行政需要を増大させ、職員数や人件費の増加をもたらす、かつ組織機構の拡大化は、一方で、職務能率の高度化を要請する。また、累積赤字や財源硬直化の問題は予算配分の適正化・公平化を求めるといった傾向を示す。しかもこれらの要求は、安易な改善によっては達成されず、自治体行財政制度の全体的な構造変革を求めている。

これら4つの項目は、それぞれに対応する数量化可能な変数群をもっている。以下、もう少し詳細に検討していこう。

(1) 行政需要の増大

まず第一に、国の機関委任事務が年毎に増大し、事務の地方への大幅委譲は、ますます一般化され、府県で約70～80%、市町村でも約50%相当量を占めるようになってきているといわれる。地方財政をとりまく厳しい状況下にあっても、地域開発や産業・生活基盤整備のための公共事業や補助事業は、「三全総」以降も盛んに施行されてきた。また人口や産業の都市集中化と地方の過疎化現象が急速に進んだため、新たな広域行政事務や連絡調整事務の機能も大きくなっている。さらには、住民間の広域的性格から、施設の共同利用方式の改善も求められている。

「市民の生活を守るためには、市民の身近なところで進められる開発事業に伴う環境一般の保全はもとより、ごみ処理、大気汚染、水質汚濁、騒音、日照保護等、急を要する課題が多い。そのためには、様々な開発行為が環境にどのような影響を与えるかを予想し、評価し、市民の意見も含めて検討することを義務付ける制度が必要となる。」(22)

こうして、人間優先的環境を重視すると、それだけ多様・複雑多岐な難問が惹起し、その実効を求めてさらに行政需要が高まるということになる。事務量の増大を示す端的な指数は、人口急増に伴う住民要求の増大であり、これがまた、あらゆる行政事務事業の増加をもたらす（これは通常、職員1人当たりの担当人口数によって表わされる）。しかし今日では、単に人口量に合わせた行政的対応では十分でなく、過密都市によっては人口流入が既に許容限度を越えている地域もある。この頭打ち状態にある都市では、ますます生活条件の劣悪化を招いている。それゆえ、各地域の都市化の成熟度段階に見合った多様な対策が考えられねばならない。

従前の高度成長下において堆積されてきた弊害を是正しようとする住民要求の増大傾向は、各自治体において、一応の統計的把握が実施されているようである。市民の意識調査、

世論調査、市政モニター制度、市政相談など、公聴活動を行い、住民要求の実態把握に努めている。これらの資料に基づいて、行政事務量の増加や住民ニーズの特徴、内容、件数、推移などの動向を捉えている。しかし行政ニーズの新しい重要課題は、むしろ量より質へと転移していることにある。最近の自治体では、住民の関心、市政への要望、重点施策などを検討するために、詳細な行政需要分析のシステム化が図られている。また市民アンケートや地域情報の収集も盛んに行われている。こうしてテーマや重点項目を設定して毎年調査を繰返し、住民間のコンセンサスをみていくと、毎回ごとに若干の回答の変動はあっても、高順位にある切実・不変な住民ニーズを知ることができる。

ここで、神戸市の事例から1970年代前半の「施策別要望率順位」の流れを見てみよう（「表2-2」参照）。

〔表2-2〕 施策別要望率順位

年度	1位	2位	3位	4位	5位
'70	公害	交通安全	住宅	社会福祉	下水道
'71	住宅	社会福祉	環境汚染	下水道	交通安全
'72	環境汚染	社会福祉	住宅	公園	交通安全
'73	自動車規制	住宅	環境汚染	社会福祉	病院
'74	自動車規制	社会福祉	住宅	病院	環境汚染
'75	社会福祉	住宅	公園	自動車規制 消費対策	
'76	老人福祉	病院	住宅	自動車規制	心身障害者福祉

「市に力を入れてほしい施策」の高順位にある施策は、環境汚染、自動車規制（交通安全）、住宅、社会福祉の4項目が各年度ともベスト3に入っている(23)。全体的傾向としていえば、人間的な生活条件の充実という要素がウェートを高めつつあるといえよう。これらの項目内容は、解決年数の長短、あるいは地域間格差、住民のコンセンサスの差異などにより、改善されるまで長期的に変動する。そして住民運動、行政指導、法的規制強化による測定値などに沿って、問題解決が図られる。公害源泉があるかぎり、急激かつ完全な解決はむつかしいが、「一定の行政効果が現われると、次の目標に向かって移動する」という傾向を示す。そしてさらに、都市公害として性格を変えて、危険物や汚染などがまた新しく現われるという循環になっている。特に今日の問題としては、水質、大気のような可視的公害だけでなく、悪臭、騒音、振動などの感覚的・心理的被害が増大傾向にある。このような全市域的評価の傾向的特質を押さえた上で、施策や改善が実施されねばならない。すなわち実態分析を通して、地域社会全体の動向を見渡し、政策の新しい方向転換が

求められるようになったのである。

また地域主義の強調は、東京中心主義文化の全国画一的・没個性的都市政策に対する反発からであった。そこで地域社会の自然的環境を誇り、歴史と伝統、風土性に根ざした独自の文化を発展させていく振興対策に力点が置かれるようになった。各地域の特質に合わせた計画や施策が推進されるようになってきたのである。

ただしかし、このような時代的傾向は「三全総」の人口定住圏構想の一環でもあり、自治体と国とが一体となって若年層の地方定住の条件を作り上げていくという政府主導型の施策でもあった。従って真の意味で地方が中央集権主義を排除しつつ、住民生活に根ざしかつ、それに取組む都市づくりに対処しているとは必ずしも言いがたい。むしろ切実な住民要望とは無関係に、マス・コミなどによって中小都市のミニ東京化が各地に誕生しているともいえる。だが、こうした中であって、住民のボランティア活動などにより、地域文化の見直しや、埋蔵文化財発掘などの運動が進められていることも事実である。ひいてはこうした活動が、ユニークな行政政策を自治体に要請しているともいえよう。さらには、シビル・ミニマムの発想の定着化により、より高度なレベルでの精神文化や人間生活の要求へと、ハイグレードに転換しているということも認識しておかねばならない。

(2) 職員数の増加

行政事務の質量的増大は、執行担当者としての職員数の増加を招来する。公共施設や会館の運用、コミュニティ活動は、利用者（住民）と管理者（職員）との共同作業に基づいて行われ、従って都市施設が造られる限り、管理運営していく職員の増加は必須である。一方、住民ニーズの把握、分析、政策決定過程は、一般住民や階層別団体や職能団体などとの意見交流や対話集会、情報収集などによって、体系的に遂行されていかねばならない。行政の計画・執行・管理は常に住民や利害関係者にフィードバックされる総合的調整を必要としている。とくにトップの政治的判断は住民意思を無視することはできず、住民の全般的福祉の向上と公平の原理とが注視されている。それゆえ、行政需要と政策決定との間に介在する職員（行政担当者）は自ら自然増の傾向にあるといえよう。

とりわけ、1973年以降の低成長経済時代の到来は、財源難・予算の硬直化を結果し、人件費の削減や欠員不補充などの対策を余儀なくされ、公務員数の相対的抑制化傾向をもたらした。この内とくに、福祉関連部門の抑制が顕著であった。しかし福祉費のウェイトは、年々高まる一方であり、社会的弱者の救済はむしろ市民的コンセンサスを獲得しつつあ

た。しかも、「福祉はたんなる金銭的援助や施設整備だけで解決するものではなく、経済的援助、施設への投資とともに職員の充当という人的サービスが多分に必要な分野でもある。したがって、福祉行政従事者の計画的な確保・育成も重要な課題である」(24)。つまり、“人的サービスの充当”という職員の増大はなおも不可避的であり、有限な自治体財政との関連において、自治体の新しい有効な対応策が緊要に望まれているのである。必要な計画実現のために、投入すべき財政配分を決める人材を確保することは、自治体にとって当然なことである。現実的にはこうした視点からの行政対策が切実に問われているといえる。

今日急速に高まっている関心は、「公務員の質」の問題であり、それは優れて現代的な住民意識の変容を背景にしているといえよう。住民が行政との直接的接触を求める機会が多くなり、住民参加による直接的民主主義行政の契機を強調する時代にあってはなおさらのごである。住民はさまざまな住民ニーズの質的高度化・複雑化に対応しうる専門的行政官の養成と役割遂行を期待しており、自治体はこれに対処しうる人的資源を準備しておかねばならない。すなわち、住民が参加し、行政を計画、調整、修正する過程で、できるだけ住民意思を反映させる自治体当局とそのための職員とを拡充しなければならないのである。

しかも職員は、行政の専門知識や行政技術のみならず、公共性意識の資質や能力をも持ち合わせた高度な専門家的行政担当者でなければならない。あるいは、住民の生活環境関連ニーズの内から最重要項目を把握できる“生活の感性”も持っていないなければならない。従来の「お役人気質」ではもはや、迅速な対応力に欠け失格者である。その日暮らしの消極的執務態度が批判されるべきは言うまでもない。住民と共に歩み、住民意思を代理・代表する専門家集団としての行動様式と思考態度とが職員に求められている。住民参加は今や、計画段階のみならず、その決定・執行・管理段階にいたるまで、民主的メカニズムの確立を要請するまでになっており、名実ともに自治体のホワイト・ボックス化を求めている。従って財政危機に対決しながらも、住民の地域生活の高質化に奉仕できる政策が考え出されねばならない。

こういう意味で、住民の質的向上に対応した職員能力の開発が望まれている。つまり新しい公務員像への方向転換＝職員の資質向上が求められている。いわば、総合性、広域性、計画性、地域性、技術情報性といった総合的能力を兼備した職員が、少なくともこうした要請に対応できるよう努力する職員が、求められているといえるであろう。

(3) 職務能率の高度化

住民ニーズの増大は行政事務量の増加として、過重な負担や歪みを職員に全面的に強要し、その事務処理・問題解決に当たる職員数の増大を不可避的に発生させてきた。この結果、さらに人事管理上からも組織機構の拡大細分化が図られ、職制・職務はさらに縦横に複雑多岐化する。そのために、定員と機構とのさらなる改善が行われる。課系の分割・増設は間断なく行われて肥大化し、整備のための統廃合を繰返しながら屋上屋を重ねるという状況を帰結する。再編成のたびに、組織の膨張や大規模化の方が簡素化よりも上回っていたのである。しかもそれが次第に硬直化する傾向にある。事務分業の未分化や職務権限の曖昧さ、住民情報システムの混乱などの問題傾向は、ますます熾烈になる一方であった。住民ニーズに対応しうる内部の制度的整備は弱体かつ未熟であり、社会変動や行政需要の変化に対応できる組織運営は非常に劣悪であったのである。

一方、住民の生活環境のレベルアップに関わる諸施設や、日常生活上の行政サービス増進を求める住民要求は急増するばかりである。しかも現代的都市生活から発生する諸問題はますます深刻化する一途であった。それらの中心的課題は、社会資本の充実や社会生活の保障などから、“生きるための基本的人権を守る”といった幅広い分野にわたって拡大され徹底追求されるという内容であった。社会的貧困や生活上の不安もあげて行政責任であるという形で、あらゆる生活闘争の刃が自治体に向けられていたとさえ言うてよいであろう。

公共施設をめぐる要求内容は、医療、娯楽、教育施設にしても、周辺都市との共同使用や協力関係を必要とするようになる。機関や施設の共同設置や事務委託なども、実情に応じた活用が求められるようになった。こうした動向は、行政サイドからの行政区画や計画範域によってではなく、むしろ住民自身が共同生活を営為する上で、自然発生的に「生活の場」から、また他住民との相互関係から、何等かの必要に迫られて形成された合意的状態から作り出されたものである。こうした基本的要求は、さらに経済安定、職業保障、教育の機会、さらには身体的、精神的健康の充足などにも拡大される。住民の生活行動圏の広域化が進むにしたがって、広域行政のあり方が積極的に推進される必要が生じ、周辺都市との協定、協議会、共同処理方式などをめぐっての自治体間での調整が重要になってくる。こうして否応なく住民生活の中から起きてくる新しい難問題は、そのまま懸案解決事項として自治体に持ち込まれてくるということになる。

ところが、受け手となる自治体側の組織機構は、基本的には、国のタテ割行政を反映した仕組みになっており、弾力的・自主的な運営は発揮できず、従って有効な対策が打てない。上からの指示命令を待って始めて活動する受動的・従属的機関であった。殆どすべての面において中央政府に全面依存しかつ法規万能主義に依存する法的形式合理主義が支配的であった。改革努力もほぼ中央にとっての合理化・能率化の確保という観点から促進され、帰結として官治的行政の押し付けでしかなかった。重要案件も横との連絡調整が不十分なため、地域社会の諸条件や諸要求に対応したものとなっていない。事業は個別政策課題として計画・実施・予算編成されているため、企画部門と実施部門との関係が有機的に結合されていない。組織は制度的に各課ごとの自己完結型になっているのである。

それゆえ、一挙に集中して全体的な問題解決を望む住民ニーズは無視され、バラバラな行政処理が行われてきた。個々の側面での問題解決はあっても、全体的・全面的な配慮が足りない。これらは、自治体側の御都合主義や自己の便宜によるものであった。既に第2節でも中央政府からのリーダーシップが強いということを述べたが、行政組織は中央集権的管理機構の強制が圧倒的に強いため、画一的なタテ割型の局部課が設置されていて、もともと臨機応変な弾力的運営ができにくい構造になっていたのである。

しかし住民側からすれば、「市が対象であって、そこがどのように機能分化しているかは必ずしも認識しない。これまでの都市行政組織は、国や都道府県との関係を中心につくられてきた。相談を必要とする市民の立場は無視されてきた。窓口を自分達の都合でつくっておきながら、そのままの姿で住民、市民の参加を求める。行政のエゴイズムといわれても仕方があるまい。|(25)という論理が成り立つであろう。あるいは、「書類をまわす」という表現に示されるような非能率行政が続けば続くほど、逆に住民の行政内部のメカニズムを知ろうとする欲求や機会は増大する一方であり、行政サービスの実施をめぐる自治体の内部公開の要求は、さらに積極的になっていくであろう。

つまり住民のための論理に終始し、民主的自治行政の正当化を追及するかぎり、どうしても内部組織の変革を迫ることになる。住民は、旧来の非能率的なお役所仕事ではなく、近代的・合理的な行政事務の「職務能率の高度化」を自治体に外圧的に迫っているのである。より具体的にいえば、①大量にして敏速な事務量の処理、②住民に対する行政責任処在の明確化、③繁雑な事務手続きの簡素化、④住民参加システムの範囲と限界、⑤行政情報の迅速な提供、⑥権限行政の公正化、あるいは⑦総合的な対応ができる弾力的な組織体制などである。

とりわけ住民との直接的接点にある現場の執行的作業部門の管理権の強化が図られる必要があろう。そのための実質的な権限委譲が実施されねばならない。既に時代的超勢として、多くの自治体では、事務事業の点検や事務量の調査を実施し、効率性の尺度を見出そうとする試みが行われている(26)。こうして住民ニーズの実現に対応できる市政執行のための組織機構の改革が、すなわち処理体制の効率化が求められているのである。

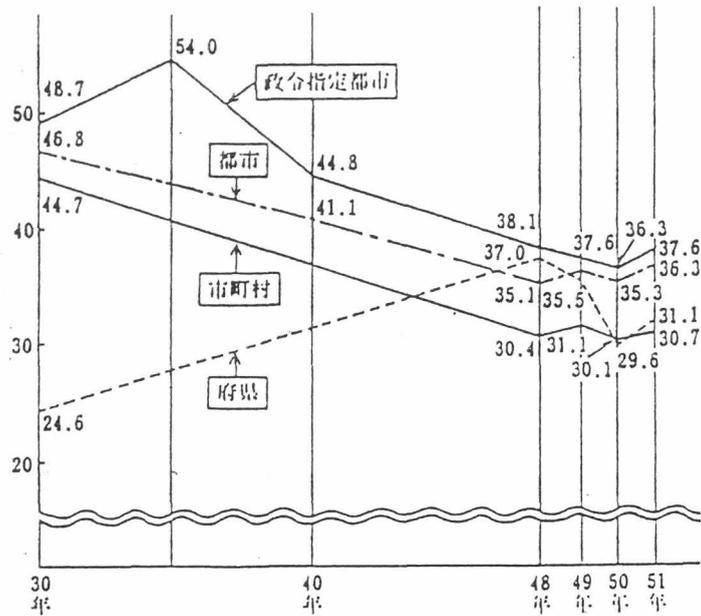
(4) 予算配分の公平化

'73年のオイルショックを契機とする低成長時代への転換は、自治体の財政的環境の見直しを余儀なくされ、財政収支の再検討に取組まざるを得なくなった。高度成長時代には、所得税、法人税収入などの税源の自然増のおかげで豊富な財源を確保でき、また国や府県から下ろされてくる補助金、起債、地方交付税、国家支出金の伸びなどによって、事態を打開しながら行財政運営にあたってきた。また国に要求をつきつけることによって、予算を獲得したり、市民の批判をかかわす政治姿勢をとることもできた。しかし今やその国も財源不足である。〔図2-4〕は、「都市の歳入中に占める税収入の割合」が、高度成長期を通じて減りつづけ、オイルショック後の狂乱物価を鎮静化するために総需要抑制政策がとられた'75(昭和50)年度まで一路低落したことを示している。見通しとしても、大きな税収の向上は期待できず、なおも財政的窮迫状況は続くものと予想される。当面急激に赤字解消が好転するという可能性は薄い。

それゆえ、人件費の面からも財政的赤字や予算編成上の硬直化現象は一層深刻化している。「都市の経常収支比率」とは、一般財源のなかに占める経常費の割合を示すものである。財政構造に弾力的な余裕がどのくらい残されているか、反対側からいえば、財政硬直化がどの位進んでいるかを判断する指標である。〔図2-5〕によれば、経常収支比率は、'75年度まで財政は硬直化の一途を辿り、最高の86.0%まで上昇するが、翌年度はかなり改善されて81.1%（大都市81.9%、町村78.1%）に低下している。しかしそれでもなお、高水準で悪化していることは事実である。その経常費の中心を占める人件費、扶助費、公債費の動向がいずれも恒常化傾向を示しているのである。

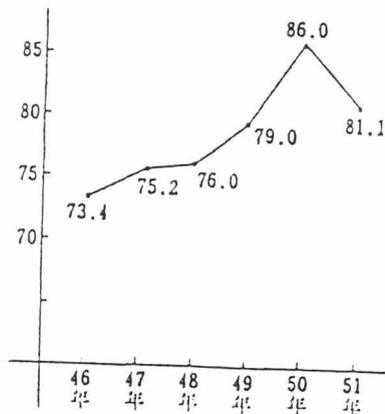
しかしながら、納税者としての住民にとっても、賃金や利潤の伸びが低くなっている現在、税負担の増加は痛切であり、非常に敏感になっている。それゆえ、住民に新しく受益と負担の原則を要請する場合にも、料金の適正化や税負担の公平化が求められる。つまり税金や料金の使いかたを住民に十分納得させる必要が高まりつつある。行政は、「今後何

〔図 -4〕 総歳入中に占める税収入の割合の推移



(注) 昭和52年版地方財政白書による。

〔図 -5〕 経常収支比率の推移(都市)(%)
(財政硬直化指数)



(注) 都市センター、地方行財政委員会「都市経営の現状と課題」による。

をどれだけするために、いくら増税が必要である」という明確な根拠を提出しなければならない。公費の乱費や私物化に対して、住民の最大の関心と監視の目が向けられている。

否むしろ、増税以前に、行政サービスの徹底的なコスト削減や減量経営という自治体側の誠意ある努力の実績こそが問われている。本当に自治体内部で行政改革を進め、節減・合理化に努め、数量的把握も十分に検討した上で、住民への負担を示すことが必要になっている。つまり、資産の保有状況や負債の現在高を含めた報告をなし、本格的な改善の結果も添付した上で、住民の判断に待つという責務である。「何故増税が必要か」「適正かつ公平に配分されているか」といった疑惑は、反税運動に転化する可能性もあり、不公平税制や無平等に対する社会的公正への覚醒は高まっている。これは、売上税や消費税導入

への反発・反対運動の声として、'89（平成元）年6月の参院選挙の結果にも現われているよう。

かくして、「市民の税金」「市民のために役立つ仕事をしているかどうか」、あるいは「いかなる施設を設け、いかなる事業を選択するか」といった予算や事業や資金計画の行政内容や基準についても、住民の関心が寄せられている。最近では、公務員の交際費、退職金、カラ出張、ヤミ給与、不正経理など、いわゆる「お役人天国」の実態も問題化されている。新税導入など、受益者負担原則についての住民の十分な理解と協力、またそのための公費やコストの公開化なども求められている。つまりは、受益と負担の関係の明確化、あるいはその財務公開制の採用が望まれている。そして地方財政の実態を正確に判断するデータを提出させ、その健全性、資産蓄積性、安定性を住民に表示するよう求めているのである。

こうした緊縮財政の中で、論議されているのが「福祉見直し」「福祉切下げ」論である。これは、保育所、老人医療サービスなどの福祉関連費のコスト削減と、財政再建の名における「高福祉・高負担」の原則の主張である。この分野は、既に市民福祉の充実を求める多数の住民ニーズのコンセンサスを得ている中心的課題である以上、市民にとって切実な問題関心である。これらは生活要求に根ざした住民ニーズであり、その予算削減に対しては相当強い反発と抵抗が予想できる。住民サイドとしては、より整備された居住環境の確立、より高度な医療・総合的福祉・教育文化の施設の充実など、より一層の住民ニーズの実現をこそ期待しているのである。

しかも一端目覚めた住民参加の歴史的体験の蓄積は、既得権としての事業や政策や予算の実態をさらに充実強化し増大していくように展開されるであろう。むしろ公務員の「役人天国」といわれる制度的特権の改革をこそ求めていくであろう。従ってやはり、予算の質量的分配の在り方や基準をめぐっての改善が要求されるようになる。

要約すると、自治体は自らの経費節減による財政健全化への方途を厳しく注視されている。財政支出を抑制し、人件費をミニマム化し、重要施策中心主義の財源配分を追及するという具合にである。それゆえ、従来のマンネリ型の配分基準を再検討し、極力ムダを省き、費用の効率化を図らなければならない。住民の関心は、予算編成過程への参加をさえ求める段階に立ち至っており、編成方針の作成から査定、決定までのプロセスに関与することも期待している。基本構想や基本計画の策定への参画は、そうしたひとつのステップであった。こうした住民の動向が、自治体行財政の改革をさらに一段と要求しているのだ

ある。

第5節 自治体における内部環境条件の変化

前述してきたように、上部・外部環境条件の変化に伴う行政需要は、ますます質量共に増大し、自治体に対する地域住民のさまざまな期待や要請は年々高まる一方であった。これに対する行政側の対応は早急な態勢転換を迫られ、行政組織変革は、もはや不可避であるという段階にまで追込まれている。しかも今日的行財政の窮乏化・緊縮化の現状を考慮する時、自治体内部の再検討・見直しは、つとに切実なものがある。

しかしながら、これらの多元化・高度化した行政ニーズを具現する従来の行政組織は、必ずしも十分な機能を発揮しておらず、組織の柔軟性は失われ、むしろ硬直化状態にあるとさえいえる。この硬直化現象を概観すれば、行政需要の拡大→事務量の増大→職員数の増加→行政機構の肥大化→人件費の増大→事務事業の非効率化→といった一連の悪循環構造を指摘できる（〔図2-2〕を参照されたい）。これらの問題点についてさらに要約していこう。

行政需要の拡大は、職員一人当たりの事務労働量を増大させる。専門分化による単純作業の繰返しは、仕事への嫌悪感や疲労感を蓄積させる。職員は現実的要求に対する変化や修正を拒み、形式的な役割行動や画一的な職務活動にのみ自己を適合させようとする。また自治体自身も、さまざまな環境要求に対応できるような職員数の絶対的余裕を失う。問題解決のために安易にかつ無限定的に新規職員の採用に踏切る。しかしながら職員数の増大は、さらに部門別組織機構をますます拡大細分化（肥大化）させる。ある部課が新設されると、組織全体にわたって加速度的に複雑な波及効果を浸透させる（時間・手間・経費・エネルギーなど）。業務は一段と複雑化し、責任所在も不明確になる。一方、自治体当局は主に、管理統制的機能の強化（権限の集中化）に全力を投入する。

結果として、職員相互間の全体的交流は、とかく欠如しがちになる。職員は個性的な創造性を発揮しえず、無気力な勤め人根性や“三ズ主義”を、自治体内にさらに横溢させることになる。また人件費の増大は、財政硬直化の主因ともなる。さらに職務能率は低下し、部課の細分化によるセクショナリズムを醸成している。職位の階層はさらに重複・多重化（階層分化）し、併せて役職者数は、部署新設などの理由により増加の一途を辿る（タテ割ピラミッド化）。その結果、職員相互のコミュニケーション頻度は低下し、効果も低減

する。意思決定と指揮命令の経路は著しく錯雑にならざるを得ない。総合的調整機能は欠如し、意思決定機能も遅延する。こうした一連のサイクル過程の中に、現組織体が陥弊している構造的欠陥があると言うことができる。

要するに、組織の内部特性として、(1) セクショナリズムの醸成、(2) モラルの停滞、(3) コミュニケーションの不徹底、さらに(4) 財政の硬直化という4つの要素をあげることができる（「図2-2」参照）。これらの内実性について、さらに詳細に掘り下げていこう。

(1) セクショナリズムの醸成

先述したように、仕事量の膨大化および職員数の増加に伴って、無計画的に機構の拡大細分化（専門分業化）が進行した結果、量的拡大は大規模化を、質的变化は複雑化をもたらし、部課制セクショナリズム（職能分化・ヨコ組織）を強固に確立させてきた。かくして、組織の膨張・細分化は限りなく進行してきた。

仕事が一方的に増えているために、増員要求は各部課とも強烈である。しかも定員抑制を強いられており、仕事や人員の振分けで対処しなければならない。加えて従来のタテ割行政では、予算・人事・職務などにおいて、なお次のような現況を呈している。力の強い部課が単独で人事や予算や権限を獲得したり、計画立案などでバラバラな「縦割専行型行政」を深化させている。総合的・有機的な管理運営や相互連関的な情報交換は行われず、各部門間の調整は困難である。計画課と実施課、あるいはラインとスタッフなどの割り振りが不調である。あるいは、各部門間の事務量の差異によるアンバランスは顕著であり、業務によっては仕事がある特定期間だけに集中して、あとは閑暇な日々が続くという部課もある。逆にいえば、繁閑に応じた人員配置や職務配分ができていない。「書類をまわす」という無責任な処理方法も、「結局、何処で誰が意思決定の最終責任を負うのか」が曖昧になりがちである。次のような職員の不満の声が聞かれる。「部門が多く、分散し過ぎていて非常に複雑である」「各部門がバラバラに動いているために全体としての重複・ロスが多い」「一つのことを進めようとしても、関係する部門が多いため、責任が分散し明確でない」(27)など。

これは、担当セクションの独立性があまりにも強過ぎ、各部課への権限委任が排他性をもたらしているからである。すなわち、各ブロックが種々の職能別役割を内蔵した自己完結的単位組織になっているためである。この職能別組織(28)は、各部課がモノタイプの集

団ブロック組織として、人も仕事も責任権限もワンセットで付与され構成されている。それは同一業務ごとに分割され、部門化・専門分化されている。部課制ブロックが横に並列的にバランスよく整列され、またタテにきちんと積み上げられて各階層に統合されている。各担当業務は、それぞれの作業種類によって情報の収集・貯蔵・伝達・加工・意思決定などの機能を、いわば独立した自給自足的集団として果たしている。ここに、今日の組織が充分迅速な対応をなし得ない根本的原因が潜んでいるように思われる。

また、同じ職員が長期間同じセクションで担当責任者として居座りつづけていることからくるさまざまな弊害（汚職など）もある。一度配属した職員をなかなか移動できないために、人事の固定化をもたらすばかりでなく、その部門内での仕事・人・地位・役割・責任・権限・情報などを彼個人が占有し、かつ私物化するようになる。これは、人や仕事が課係というブロック単位に帰属しているという性格から、首長の機能的役割として位置づけられていないためである。すなわち、ブロック部門の長として、その集団を象徴し代表する資格（ステイタス・シンボル）になっており、プロフェッショナルな能力（管理・専門能力）のファンクションを重視する傾向が著しく弱い。彼は個人的能力という次元ではなく、所属している部課の役職・資格・序列（ランキング）という立場で言動しなければならない。つまりはライン的・執行的な仕事のやり方である。従って、どうしても平面的な関係に分化されてしまい、機能本位ではなく、縄張り争いの・領土割拠的な組織運営という実態になっていく。

職員はルールの定まっている事務や技術には確かに精通している。しかし個別・専門別の業務処理には堪能であっても、全体的・地域住民的観点からの配慮を見失う恐れが多分にある。部門が多く分かれ過ぎているために、情報や報告、仕事の分散・重複も多い。膨張した組織の中で、情報を迅速に処理しようとしても極めて困難であり、意思決定も遅延し、スピード・アップ化という要請にも対応しえない。ますます情報流通の能率は低下する一方である。しかも情報が各ブロックを通過するたびに、その部門や長の立場によって、有形無形に増幅、歪曲、減退されている。

このように従来の行政組織が部課という堅い集団ブロックで構成されている結果、どうしても排他的セクショナリズムに流され易い傾向を構造的にもっている。そしてそれぞれの職能的専門化が進み、部課の膨張・細分化は自己独立的に行動する。そのため今度は、さらなるブロック構造化に起因する組織の肥大化傾向をもたらす、という循環になる。そうしてヨコの各部門間での調整や統合の困難や障害をも助長するということになる。

元来、職能別組織は過去において専門化のメリットを追求している間は、一定程度有効であった。しかし今日のようなヨコの機能的役割（調整や統合）が必要とされる場合には、ひとつの大きな制約、あるいは桎梏になってきたのである。つまり組織の運営、調整、統合において大きな障害となり、その障害がさらに別様の弊害を生むという混乱を生じさせている。

整理すると、従来の部課制（職能別組織）は、作業の種類によって業務分割され、担当が完結的に細分化され、従ってまた事務の重複ロスが目立ち、しかもブロック間の協働がむづかしく、かつ固定的で変更しにくいという欠陥が顕著になってきた、というように総括できるであろう。それゆえ、例えば、過疎・過密問題、公害・環境破壊、交通事故、住宅難など、総合的政策を必要とする行政課題には、一定の事務や技術に精通しているだけで十分対応できなくなってきた。解決のためには各担当部門だけの能力では既に限界があり、しかも「やってやる」という姿勢では有効でないという状態が現出している。換言すれば、組織が小規模でシンプルな場合、あるいは環境の変化が少ない場合には効果があったが、今日的時代状況にはもはや適応しえなくなっている。つまりは、その弱点や矛盾がクローズ・アップされて耐え得なくなってきたのである。

こういう意味で、いかなる組織も普遍的原理はありえず、環境状況に最も効率的なモデルが要請されている。巨大化・複雑化・流動化した今日的時代に対応しうる新しい組織モデルが追求されねばならない。

(2) モラルの停滞

各ブロック別単位組織は、その範囲内だけを勢力支配し、各部門の長は恰も一国一城の主であるかのように縄張りを持って群雄割拠している。そして、各職位に付与されている仕事や権限や責任、予算や部課を自己の所有物であるかのように支配しているという意識が培養されている。全体的目標より、また他部門との協調関係・分担協力よりも、まず自己部門の利害が最優先され、横との相互的連携はとかく軽視される傾向が強い。こうした中で、職員は、直属上司の命令や課内の自分に関係する仕事だけは熱心に行うが、総合的政策や他部門にはあまり関心を示さない。反面、予算や人事の要求は一方向的に膨大するよう強力に要求するという現象が見受けられる。

こうしたセクト主義の固定化は、タコ壺状況下における職員の無気力、無責任、事なかれ主義的「お役人」気質を温存させ、職員心理のさらなる官僚制化を再生産している。専

門的知識や技術に対する過信や優越意識は、社会的責任という公務意識を欠落させる。「お役人天国」と言われる社会的批判は、組織が形骸化し、個人は組織に埋没し、職員はやる気を喪失しているといったマンネリズムに対する告発である。仕事はできるだけ、一定の関係法規、通達、実例、判例などに違反せず、法令上の要件を厳正忠実に守り、事務手続きのミスをせず、ただ慣例と前例だけを踏襲するように習練され、またそのように順応しようとする。職場生活においては変化なく、意欲なく、つつがなく、単にその日暮らしの仕事振りという状況に自ら沈黙していくようになる。あらゆる場面において、公務員としてよりも、むしろ俸給生活者としての心情の方をより優先する場合が多くなる。

やがて、無意識裡に「市民社会のために」「全体の奉仕者」という自覚を失い、マンネリ化していく。緊急な行政ニーズにも充分即応し、敏感に役割活動するといった思考態度が、ともすれば無頓着、無関心、あるいは緩慢になっていくのである。こうして、職員は常に住民問題を自分自身の問題として考えてみるという発想を喪失してしまう。日曜出勤や残業を忌避し、ごく少数の住民要求の犠牲になるのを拒否しようとする性向が目立つようになる。

職員の伝統的体質は依然として、中央依存的志向であり、現状維持的姿勢が強い。難問が生じた場合、即、いちいち上級官庁や本庁に問い合わせなければ、自分では決定できない。仕事を命じられた時、承知すれば、その人の責任と権限が生じているのであるが、自分自身で物事の最終的決断と実行を為しえない、といった場合もしかりである。既存の財政や法律の枠組みにとらわれて自発的・創造的に解決したり、住民の立場に立って考えることができないのである。「自ら治める」という自主・自律的志向性に欠け、状況追従的になり易く、安易にプラグマティックな成果を期待するようになる。環境変化に対応して、多様化・高度化する住民のサービス要求にマクロな総合力と方向性を与える戦略的・戦術的政策を有効に提起しえない。ただ既定の事務事業を処理・消化し、解決していくだけであり、無為無策な思考パターンから脱却しえていない。革新的・創造的機会を求めて、具体化に伴うリスクを受諾し、「住民にとって」の立場で行動していくことができない。つまり、「市民のために役立つ仕事かどうか」という判断基準が不明で、彼個人や部課や予算、法令などの御都合によって行為しているのである。切実な住民ニーズを吸収し、全市民的に緊急に優先・実現すべき課題を発見したり、創出したりする積極性にも欠けているのである。

このように、具体的に住民サービスのための仕事を為しえない根拠には、硬直化した組

織だけでなく、職員自身の精神的在り方にも多大の理由があったのである。

こうした前近代的な職員体質が、なおも温存されているといえる。いわゆる「お役所」「お役人」という「お上の論理」に志向していく保守的官僚主義化への傾向をまだ保持しているのである。「遅れず・休まず・働かず」という「三ズ主義」は、なおも残存しているといえる。このような、自己の仕事を優越的・特権的な階級意識へと昇華させていく思考態度が潜在的に大きな影響力を及ぼしている。そしてさらに、この自己の特権的地位を確保するために、能率化とは無関係に職階制を濫造したり、排他的セクショナリズムを培養したりする。こうした伝統的体質から自己保身へと走り、そのまま旧態依然とした官僚制組織機構に執着しようとする。この結果もたらされるものが、非能率的な今日の実態であることは言をまたない。

このような官僚的性格の源泉には、民間企業と違って、自治体が非競争的・独占的な行政集団として保障されているために現実的緊迫感が無く、常に安定した仕事であるという職業的条件からも拘束・規定されていると考えられるであろう。これは例えば、「給料の割に仕事が楽で、退職金も高く、しかも絶対に倒産はないから」という就職理由からも窺えよう。ここからも、行政改革への意欲が低調であったり、遅々とした変革過程しか辿れないという理由が究明される。しかも、行政改革に不熱心で失敗したとしても、なお「お役所仕事だからしょうがない」ですましてしまう。ここには民間企業の苦痛に満ちた自己転換への死力の闘いといったものは微塵も見られない。

しかし同時に、職員意識の新しい変化にも着目しなければならない。所属集団（官庁）への絶対的忠誠や個性の埋没に耐えきれず、「多様な個性の噴出現象」が見られるようになってきている。タテの上司と部下一支配と被支配—という上下関係を超えて、個人の能力の限界を克服しようとする「新たな機能的役割関係の在り方」が模索され始めている。同質社会・集団主義・タテ社会型の従来の集団精神から離脱して、異質なメンバーの混成集団による役割の専門分化（有機的連携）を図り、個人的信頼感に基づく人間（仕事）関係を志向するようになってきている。

こうした新しい流れの中で「委譲・分権・短縮」といった概念が抬頭し、部内より個人の自主的判断を問うような傾向が出てきた。これは、各部門の縄張り意識や特権的役職意識という病根を克服していきたいという意欲から出てきているものと思われる。

今日の価値多元的・「参加」志向的な現代社会に対応した公務員の資質として、「公権力遂行者・専門職業人・労働者・市民・生活者」という側面を挙げることができよう。こ

のうち「市民」という意識は、「〈行政の政治化〉状況の中で益々重要性を増している。公務員の批判的認識力＝多元的・複眼的判断力を養い、またその〈市民性〉の自覚のベースともなりうるものとして」(29)強調されている。つまり、忠実な「公権力執行者」という従来のイメージだけでは対応しきれなくなっている。換言すれば、「住民の中で最も“市民意識”を持たなければならないのは、市長をはじめ地方公務員である。」(大曲市長)という自覚が求められている(30)さらにいえば、「生活者」としての「住民感覚」も必要不可欠である。つまり、は地方都市のエリート意識、あるいは小さな権力者意識からの自己脱皮が迫られているのである。

さらに、住民の権利意識の高まりと市民参加とに並行して、職員参加の標榜も盛んである。職員(組合)は単なる職場闘争や「労働者」の権利要求一辺倒から、住民共闘を通じての建設的参加ルートづくりへの動きなど、活発になってきた。組合活動のみならず、個人的提言の開陳、積極的な発言・行動も高まっている。職員組合の行政運営(意思決定)に対する発言の場(位置づけ)の確保がどうなるか、これからの労使対立の中で新しい動向を示すようになるであろう。なかんずく、係長職の管理職か組合員かという課題もクローズ・アップされており、既に三鷹市役所などでは係長の管理職化が制度化されている(31)。

このように組織内民主化への動きも急ピッチに抬頭しつつあり、伝統的体質の自己変革が不可避になっているといえよう。

(3) コミュニケーションの不徹底

機構の膨大化と複雑化、セクショナリズムとマンネリズム、形式主義と保守主義といった組織体質は、組織総体としての有機的機能(コミュニケーション・システム)を麻痺させている。部課制の細分化やお役人意識のさらなる官僚主義化は、巨大な権威ヒエラルヒーピラミッド(階層分化・タテ組織)を構築し、職階制や中間的職位を粗製乱造し、頭デッカチの過分数的人員配置を生み出している。市役所レベルの平均的職階制は、市長一助役(収入役)一部長(室長)一次長(参事)一課長一課長補佐一係長(主査)一一般職員という序列である。これらの職階制は、最初は大課だけの任意制として発足しながら、分担機能も明確でないままに固有の職制として必置制となり、次々に設置されてゆく、そして「あの人は係長で長いから、ひとつ課長のポストを作ってやろう」といった安易な理由で、無秩序的に増設されている。通常、階層の数が一段階増えるごとに意思疎通は20~30%低

下するとさえいわれている。「それだけに、管理監督者の無益な人数や費用を増大させているばかりでなく、一方では、管理効果の減退や志気の低下をももたらしている。中間管理職や職員の意識高揚、有効なコミュニケーション・システムにとって階層分化は、むしろ出来るだけ抑制・減少させる必要がある。にもかかわらず、実態としてみればこれに逆行しているのである。」

さらに、大量の情報ニーズが迅速かつ正確に伝達されず、また把握されていないという欠陥も発生している。情報の発生・報告・把握・意思決定・指令・行動・処理といったコミュニケーション・プロセスは、それだけ遅滞し、スピード化という要請に対応しえない。情報が、各部門間の連絡がないままに報告・統計・処理されているために体系的統一性に欠け、情報の洪水に溺れながら一方で情報不足を嘆くという現象も現われている。どんなに人手と時間をかけても集約されていないために、必要な情報が得られないという問題が多々発生している。かくして、情報ルートは分断され、滅殺され、歪曲化されやすくなっている。

本来的に自己完結的な各ブロックは、その立場によって意識的・無意識的に情報の増幅・減退作用を行う可能性を持っている。ましてセクショナリズムがさらに拡大細分化されている場合、自分に都合の良いような局所的・専門的判断しか下さないことが多い。こうして情報が組織間を流通するごとに大量の時間を費やし、しかもロスやスローになるとともに、極端に言えば、立ち消えになる場合さえ生じる。逆に言えば、それだけ細く長い情報ルートを、より太く短かなチャンネルにする必要性に迫られている。

全体的なコミュニケーション効果が悪化している現象は、いたる所に見受けられる。職員の次のような発言を引用してみよう。「会議が多過ぎ、書類が多過ぎる」「上下左右の意思疎通が難しく、ひとつの課（ひとり）だけがいかに張り切ってもどうにもならない」「意思決定が遅く、したがって行動も遅い」「下からの報告は山のように出てくるが、決定のために本当に欲しい情報は少ない」「上の方針がはっきり示されないから、下の方は動けない」等々。さらに、「上位者も下位者と同質的業務を何度も重複して調べるために、単なるチェック作業にしか過ぎず、どうしても上司の指導力を発揮しにくくなっている」(82)、とも。

公聴活動によって収集された住民の苦情や要望が正確に各関連ライン部門に伝えられず、課題解決過程も曖昧で、的確な解答がフィードバックされていかないということが、しばしば指摘される。組織の大規模化・複雑化に伴い、部門間の緊密な調整機能や組織全体の

方針がまとまらず、意思決定過程が混迷し、有効な対策が打てないのである。これは、各部門ごとの完結性が優先され、かつ作業部内に依存していることに起因していよう。またラインとスタッフ、立案と執行段階での数部課との協力関係がうまくいっていないのである。

それゆえに、これらに対する反省から、最近、企画・調整部門や総務課、政策室などの部課、調整課とコーディネーター制度などが新設・充実され、あるいはトップマネジメント機能が強化されてきた。目標管理という考え方も、この延長線上にある。これらは最初に一定の目標条件を明示した上で、全体的調和を図りながら、実施・方策・判断・選択していくという方法である。つまり、従来の仕事の途中で朝令暮改的に混乱することを避け、予め総合的な計画に沿って実現していくというやり方である。これはまた、各担当部門間の障壁を超えて、一定の目標のためにそれぞれ分担協力し合うという役割分担の組織である。

(4) 財政の硬直化

自治体財源が赤字財政の恒常化などから、今や危機的状況にあることは既述してきた通りである。国の委任事務に伴う超過負担も依然として地方財政を圧迫している。また、従来より新規事業や福祉予算などに大幅な計上予算を実施していたために、経常費が著しく増大し、そのために深刻な財源不足を招来している。さらには、行政需要の増大に合わせて無制限に職員数を増やし過ぎたために、人件費の割合が膨張してしまった。このために、逆にまた人件費を抑え込みながら投資的経費を捻出してこざるをえなくなった。かくして、内部事情としての財政硬直化から組織変革に着手せざるをえなくなっていることは確かな事実である。

こうして、組織の大規模化・複雑化がその硬直化・固定化を帰結し、またその内部矛盾の蓄積が外部環境条件の急激な変化に対応できず、即、迅速的な柔軟性を欠如していくという構造がより明確になってきた。そして組織全体が複雑怪奇なりヴァイアサンと化し、管理・総合・情報・人事など、有効な働きが期待しえなくなっている。だがしかし、環境条件の変化は常に、これに対処しうる新しい組織像を求めるものである。住民ニーズや新事態に迅速に反応できる組織と政策を、そのための内部システムの変革を要請している。機械化による事務処理をはじめ、事務の簡素化・標準化・委託化などを促進させ、新しい

処理機構システムの確立に向けて組織変革を進めていかざるをえない。行政の科学化・近代化・合理化といった理念を導入し、全庁的な改革を余儀なくされている。

果たして従来の行政体質に、変化適応性をもったフレキシビリティが作られるか否かという懸念はあるが、いずれにせよ、現実的要請として柔構造組織への転換が迫られている。それは、組織機構のみでなく、管理システム、運営方法、リーダーシップ、自治体の存立基盤、職員の精神構造など、あらゆる意味での行政体の新しい脱皮が求められている。つまりは、「行政組織の動態化・流動化」が求められているのである。

とくに第2節の「^(変革)地方行政組織の歴史的沿革」の所で見えてきたように、伝統的官僚制組織は近代経営管理論を適応した機能的能率主義への転換を迫られていた。長い歴史過程においてではあるが、とりわけ「民主化」という概念は、自治体が地域住民全体のためにあるという論理を引き出してきた。自治体はそのために、低コストで行政のムダを省き、重複行政を避け、効率的な行政効果を上げるよう努力しなければならない。出来る限り慣例的な縦割式の事務処理を排除し、事務手続きを簡素化し、かつ責任ある執行体制を確立するよう志向していかなければならない。広域的・総合的な調整機能も強化充実される必要がある。今日、企業管理論の応用による行政の合理化が進められる一方、公共的サービス機関としての自治体の基本的存立根拠が問われるようになってきた。戦後一貫して、国家的統制や関与を強化しようとする「新中央集権化への傾向」は顕著であった。国の調整権限や計画機能は強化され、コンピュータを導入した「一元的管理社会化」への動きは、さらに進行している。全国一律的な行政の均質化・広域化・計画化を推進するための自治体への協力要請は、年々強まっており、伝統も浅く基盤も弱い自治体との対立・緊張関係は、ますます激化している。今日の行政組織近代化をめぐる根本的論争は、こうした相互的矛盾対立を内包しつつ、新しい段階を迎えている。

ここで、要点を整理しておこう。

総括的にいえば、内外環境条件の変化により、行政組織は、ベーシックな内部構造からも不可避的変容を迫られており、目的・機構・規模・職位・人的構成など、トータルな質量的変革を促されている。それは必然的に新しい事態に対応した大きな課題をもたらし、対処的見直しを超えた根本的な自己変革へと発展していくことを要求されている。

このような「行政組織の対応関係」を前述の〔図2-2〕に沿って要約してみよう。即ち、行政環境や地域環境の変化により、(1) 行政需要の増大、(2) 職員数の増加、(3) 職務能率の高度化、(4) 予算配分の公平化など、行政サービスの要求が激化していくが、一

方、自治体の内部環境の実態は既に、(1) セクショナリズムの醸成、(2) モラルの停滞、(3) コミュニケーションの不徹底、(4) 財政の硬直化といった劣悪状況にあり、うまく対応できないでいる。それゆえにまた、その十分な対応を求めてそれぞれに、(1) 仕事の面で、優先順位の策定や民主的政策が、(2) ヒトの面で、職員の少数精鋭化や削減や人員配置が、(3) 組織の面で、能率化や合理化が、また、(4) カネの面で、財源の公開や健全化などが、早急な解決を求められている。こうした一連の組織変革への不可避的契機が、次章の「組織の動態化」へとつながっているものと考えられる。

バーナード (Barnard, C.) の言葉を借りてこよう。「競争が1960年に入ってから、現存の企業組織構造は、急激に、しかも容赦なく、その弱点を露呈しはじめています。・・・企業は動植物と同じように生きものであり、成長と生存のために絶えず苦闘しなければなりません。生存は適合である、ということを我々は忘れてはならない。企業体は、あらゆる挑戦に対抗しようとして計画され組織される事が必要であり・・・結局、企業組織構造は、一般的にいうと目的と環境の複合製品である。」(33) つまり、ここで「企業体」を「自治体」と置き換えて読取ってくれば、コンティンジェントな組織変革が必須であるということを語っている。行政組織は、内外環境の変化の中にあって、新しい社会変動や必要な行政需要に対応できる特定目的を達成するために、緊急な自己変革に迫られているのである。しかも、自治体の「目的」そのものもまた、大きく内実的転換を迫られているように思われる。そういう意味で、さらに内部変革の実態をシビアに追求していかなばならない。

注

(1) 清水勲「組織開発の日本的展開」『組織科学』7-4, 1973, p. 29.

(2) Selznick, P., TVA and the Grass Roots, Univ. of California Press, 1953, p. 34, 252, 参照。

(3) 高寄昇三『地方主権の論理』勁草書房、1977, pp. 216-7.

(4) 河中二講「非定型組織—政策と組織の弾力性—」辻清明編集代表『行政と組織』行政学講座4、東大出版会、1976, p. 141参照。

(5) Lorsch, J. W. and Lawrence, P. R., (eds.), Studies in Organization Design, Homewood, Ill, Richard D. Irwin and The Dorsey Press, 1970, pp. 1-2.

(6) この組織の内部特性は、セルズニックのいう「特殊化された集団内部の社会構造」といえ、各々の組織集団に特異な、①割り当てられた役割、②内部利害関係集団、③社

- 会的成層、④信念、⑤参加、⑥依存、等の要素が含まれる(Selznick, P., Leadership in Administration, Harper and Row, New York, 1957. pp.91-100, 北野利信訳『組織とリーダーシップ』(ダイヤモンド社、1963, pp.113-24参照)。
- (7) 田中豊治「行政官僚制における組織変革の研究」『東洋大学大学院紀要』13, 1976, p. 80 の抄訳。
- (8) 小林幸一郎・田中豊治「地方自治体における行政課題の変化と行政組織の変革—新潟県西蒲原郡弥彦村役場におけるアクション・リサーチ(上)—」『東洋大学社会学研究所・年報X I』19, pp.14-15参照。
- (9) 山崎克明「都市経営と地方自治」『これからの都市経営』第40回全国都市問題会議, 1978, p.83。
- (10) 沖田哲也「集権と分権」辻清明編集代表『行政と組織』行政学講座4, 東京大学出版会, p.17。
- (11) 横田茂「行政の民主化と地域づくり」遠藤晃・坂野光俊・深井純一編集『地域自治の政治経済論』自治体研究社 p.289~90。
- (12) 地方自治制度研究会編『国・地方公共団体の行政改革』ぎょうせい, 1978, p.128 参照。
- (13) 同上 p.128 参照。
- (14) 久世公堯「都市政策・都市経営の課題」『これからの都市経営』前掲書, p.71。
- (15) 佐藤竺「地域と行政」辻清明編集代表『行政と環境』行政学講座5, 東京大学出版会, 1976, p.23。
- (16) Lawrence, P. R. and Lorsch, J.W., Organization and Environment, Harvard Business School, 1967, pp.185 ~186。
- (17) 赤岡功「組織のコンティンジェンシー・セオリーについて」『経済論叢』24-3・4, 京都大学経済学会, 1974, p.18。
- (18) 三鷹市・地方自治センター『三鷹市市政診断報告書』1977. 3, p.105。
- (19) 横浜市総務局市民相談部公聴課『住民集会』1965. 3, p.3。
- (20) 後藤喜八郎『これからの都市経営』第40回全国都市問題会議 1978, p.177。
- (21) 横浜市企画調整室都市科学研究室『横浜と私—市民生活白書』1971. 1, p.168。
- (22) 旭川市行財政改革推進委員会『旭川市行財政改革の推進に関する報告書』1977. 8. 20, p.14。

- (23)神戸都市問題研究所『都市経営システムの開発に関する研究』1978. 1, pp.96-7.
- (24)三鷹市・地方自治センター、前掲書、p.47.
- (25)磯村英一「都市経営の新しい視点」『これからの都市経営』前掲書、p.77.
- (26)渡辺保男「転機に立つ地方行政組織」三隈二不二・渡辺保男編著『新しい地方行政と組織』学陽書房、1977, pp.67-8.
- (27)園谷勇『組織動態化の技法と実際』ダイヤモンド社、1972, p.25. 参照。
- (28)この職能別組織は、「同一職能割当の原則」一各組織単位に配分される職能は、作業が効果的かつ経済的に遂行されるように、その同質性にもとづいて配分されねばならない一をベースにしている（前掲書、p.12.）。
- (29)山崎克明「都市経営と地方自治」『これからの都市経営』第40回全国都市問題会議、1978, p.8.
- (30)最上源之助（秋田県大曲市長）「都市経営の基本理念」前掲書、p.166 .
- (31)田中豊治「分権化と権限委譲」『地方自治職員研修』1978. 4, p.45.
- (32)園谷勇, 前掲書, pp.25-6 参照。
- (33)Barnard, C., The Functions of Executive, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1938. (山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳・経営者の役割』ダイヤモンド社、1968, p.80.)

第2章 動態的組織と組織変革

第1節 動態的組織の導入

(1) 新しい行政組織の考え方

以上に見てきた如く、現行の行政組織は、従来の官僚制組織の逆機能現象を噴出し、弾力的・柔軟な対応能力を欠如しているという状況にあった。さてそれでは、このような新しい状況変化に適合しうる組織構造の在り方は、今日、どのような方向に収斂されているのであろうか。全体的傾向として、殆どの自治体は、内外環境条件によく適合し得る効率的組織モデルを、一体何処に求めようとしているのであろうか。一般的な情勢分析からいえば、「組織の動態化」あるいは「動態的組織」を採用する自治体が増大しているように思われる。本章では、この動態的組織の問題に視点を合わせ、実態調査を通して、導入の動機、目的、効果、編成、結果などについて分析を施していくことにする。

このような「変革過程」に着眼して検討する理由は、変革に伴う矛盾問題の中にこそ、行政官僚制の本質的・構造的な欠陥が象徴的かつ集中的に現われると思われるからである。しかも、この変革過程の実態を、ひとつひとつ丹念に検討分析していく中からしか、新しいモデルの必然的な経路も見出されないであろう。変革の方向性は、不可避的にこれまでに露呈してきた重大な問題に規制されており、これらの欠陥を解決していくことが根本的変革に繋がっているのである。それゆえ、まず、従来の伝統的官僚制組織の問題点について要約し、これを踏まえた上で、その克服のための新しい方向性について論及していきたい。

変革の方向性は基本的に、内外環境の状況要因を充足するものでなければならない。そこでまず、外部環境の変化に対処し得る内部組織構造の新しい変革理念について、これを前述した「行政サービスの要求」(図2-2および3参照)の4つの状況要因に則して説明すると、およそ次のように要約される。

①「行政需要の増大」に対しては、課題・仕事中心主義を徹底させる。そのために、スタッフ職としての主管者を重点部門に配置し、部内職員を流動的に移動させる(流動性の強化)。一時的問題の場合は、プロジェクト・チームやタスク・フォースを編成する(動態化の適用)。総括的に述べれば、目標方針の統一性を保持しながら、横断的連絡協調体制を確立することである。

②「職員数の増加」要請に対しては、個人的職能主義に基づいた担当制を導入し、少数精鋭化を図る。独任的スタッフとしての主管者に大幅な自由裁量権を付与する(1)。全職員がさまざまなコンフリクト状況に対する自己自身の問題解決能力や専門知識を錬磨し、柔軟かつ即応的な対応力を養成する。総括すれば、職務拡大よりも、職務充実的な方向に変革していく。

③「職務能率の高度化」に対しては、分権的管理方式による権限委譲や階層短縮、ミドル・マネジメントの減少などを図る。自治体は迅速かつ統一的なコミュニケーション・システムを確立する。また、政策決定における起案者と決定者との責任处在を明確に把握できるようにする。これによって、スピード化という環境変化の要請に迅速な反応が出来るような組織体とする。

④「予算配分の公平化」に対しては、住民に受益者負担の原則を強要するよりも、まず、自らの財政状況の実態を解明しながら、減量経営やコスト節減に務める。財政収支の均衡、財政運営の効率性、長期的計画化、財政制度の根本的見直しなどを経て、早急に法制度的な改善策を打ち出す。

次に、内部環境の変化に起因する変革の方向性については、これもやはり前章で挙げた①セクショナリズムの醸成、②モラルの停滞、③コミュニケーションの不徹底、という項目に則して整理すると(図2-2参照)、およそ次のようにまとめられる。

①のタテ割組織の職能別部門制組織の結果もたらされた「セクショナリズムの醸成」という弊害の克服に対しては、部課制の弾力的運用、横断的連絡協調体制、調整機能の確立、機構の拡大・細分化の抑制、目的別・事業別単位、課題・仕事中心主義、スタッフ部門の強化などを列挙できる。これらの総合的实施により、変化適応能力を持った組織の柔軟性を回復する。

②の行政職員の「モラルの停滞」については、意識の革新、スペシャリストの採用、人材の有効活用、管理能力の育成、専門担当制、少数精鋭主義、職務充実、個人的能力実証主義の採用、職場研修の徹底、職員的能力開発などが挙げられる。

③の全体的「コミュニケーションの不徹底」の能率化については、権限委譲と分権的管理方式、階層短縮とフラット組織、命令系統の明確化、責任处在の明確化、意思決定ルートの短縮などを列挙することができる。これによって、情報の迅速・的確な伝達を行い、必要な意思決定、さらには指令・実行することができる。すなわち階層短縮—情報ルートの短縮—迅速な反応という連関性を確保することである。

全体的に言えば、機構の自閉的硬直化現象を打破するためには、組織の整理・統廃合を実施し、弾力性を持たせる必要があるということである。要するに、①の問題点は職能分化を抑制すること、③は階層分化を削減すること、これに②の構成員の意識や行動が出来るだけ積極的・自主的・創造的な能力を発揮できるような組織に変革していくということである。このような「新しい行政組織の考え方」の主要な方向性をまとめると、〔表2-3〕のように整理できる。

〔図2-3〕新しい行政組織の考え方

職能別組織	機能別組織
①タテ割・集団主義	①ヨコ割・個人主義
②画一的・硬直的ブロック構造	②機能的・柔構造組織
③部門制・専門分化	③目的別・事業別編成
④作業の専門化	④役割分担の専門化
⑤自己目的的部門制	⑤目的志向的・目標管理
⑥自己完結的	⑥有機的連携・全体的統合
⑦中央集権的管理統制	⑦自主・分権・委譲・短縮
⑧年功・役職・処遇の重視	⑧個人的能力実証主義の原則
⑨業務遂行	⑨目標達成

この表は、現在の「職能別組織」の実態と、新しい行政組織としての「機能別組織」との諸特徴を集約的に対比したものである。主要な項目だけを簡単に述べると、従来の職能別組織は、①タテ割・集団主義、②画一的・硬直的ブロック構造、③部門別・専門分化、④作業の専門化、⑤自己目的的部門制、⑥自己完結的、⑦中央集権的管理統制、⑧年功・役職・処遇の重視、⑨業務遂行、などの諸事項が挙げられる。これらのそれぞれの事項に合わせて、機能別組織の対項概念を記述していけば、①ヨコ割・個人主義、②機能的・柔構造的組織、③目的別・事業別編成、④役割分担の専門化、⑤目的志向的・目標管理、⑥有機的連携・全体的統合、⑦自主・分権・委譲・短縮、⑧個人的能力実証主義の原則、⑨目標達成、というように描出されるであろう。そして、現在の組織変革の方向性は、試行錯誤を繰り返しながらも、徐々に機能別組織へと大きく転換し始めている。この転換過程が、相互の鋭い矛盾相剋を孕みながらの変革であることは改めて言を俣たない。

今日、職員増の抑制や人件費の節減は言うまでもなく、財源の公平な予算配分、汚職構造の摘発、公務員の資質の問題などが、住民の監視や関心の的になりつつある。こうした時代社会的背景を真摯に認識した上で、新しいモデルが探求されねばならない。しかも、それは単なる組織合理化、経済的効率化を進めるだけでなく、最少の経費で最大の効果一

高生産・高賃金・低コストを上げていながら、同時に職員全員の権利や全体的福祉を保障しつつ、しかも、住民志向に固執したものでなければならない。なかんずく、今日の革新的・先進的自治体は、本当の住民志向型の組織理念とは何かという切実な問題を問われている。この理念を何処まで具現していけるか、という実態こそが最大のポイントになっているのである。

ともあれ、長い歴史と伝統を持つ機能別部門組織の欠陥を乗り越えるために、以上のさまざまな課題を総合的に変革し得るシステム・モデルが要請されている。そしておそらくは、機能別組織モデルの方向性において、今日の自治体が、到達しつつある制度がいわゆる「動態的組織」であるというように言うことができるであろう。

(2) 流動的活動体制と主管者制度

いずれにせよ、今日問われている課題は、従来の「機能別組織」が現代的な社会状況の要請に対処し得ず、その限界が露呈し、その改善や問題点の克服方法をめぐって論争されている。そして、この新しい組織の方向づけに、ほぼ共通して見られるモデルがいわゆる「動態的組織」である。

しかし、この動態的組織の内実や実態がどうあるべきかという、変革の方向性、目的、方法、効果などに関する理念型は、未確定である。ただしかし、それは少なくとも前述したような問題点を克服する内容を含んだモデルであり、かつ、動態的な社会環境に適応できる柔軟かつ有機的な組織である、ということはいえる。この動態的組織の特徴については、多くの説明があるが、ここでは要点だけを、一応次の4点に絞り把握しておきたい。

〔表2-4〕は、①機能別組織体系、②分権的管理方式、③階層短縮の原則、④主管者制度の採用という視点から分類化を試みたものである。これらを総合的に実現しようとしているモデルがいわゆる「動態的組織」（流動的活動体制の確立）であるというように考えたい。

①の「機能別組織体系」の特質については、〔表2-3〕で叙述した内容にも深く関連しているので、ここではポイントだけを捉えておきたい。機能別組織体系は、組織全体の官僚主義的硬直化の打破を目指したものである。それは、部課制の統廃合を図り、各部門間の能率的・機動的活動ができる「流動的活動体制」を作り出していくことを意図している。この流動的活動体制は、現行の事業目的別組織体系を機能別組織体系に改め、事務事業を可能な限り、機動的・能率的に集中させ活用していくという体制である。これは、国

〔表2-4〕流動的活動体制の基本的構造

近代化理念	目的	方法	効果
職能中心の機能別組織体系	<ul style="list-style-type: none"> 課制セクショナリズムの排除 機構の細分化拡大の抑制 官僚主義的硬直化の打破 	<ul style="list-style-type: none"> 課・係制の統・廃合 各部門間の総合的有機的運営 プロジェクト・チーム 	<ul style="list-style-type: none"> 各部門間の能率的機動的活動体制の確立
分権的管理方式 (職員民主主義)	<ul style="list-style-type: none"> 中央集権化の抑制 民主的事務処理体制 分権化傾向 	<ul style="list-style-type: none"> 中間管理職の戦力化 役割権限の下部委譲 (係長レベルへの専決代決権) 業務処理責任者への委任 (権限の非集中化) 	<ul style="list-style-type: none"> リーダーシップへの意欲 個人担当責任制の確立 自発的自主的意欲の尊重
階層短縮の原則 (課制廃止)	<ul style="list-style-type: none"> 職制階層の明確化・簡素化 指揮命令伝達迅速化・統一化 少数精鋭主義 階層平等化 	<ul style="list-style-type: none"> 少数精鋭管理体制 中間的職位の廃止 (次長・課長補佐) 事務処理の能率化 	<ul style="list-style-type: none"> コミュニケーションの正確化、徹底化 最少の経費で最大の効化 (高生産、高賃金、低コスト)
主管者制度の採用	<ul style="list-style-type: none"> 一般職員の潜在的余力の有効的活用 全職員の力の最大限の發揮 能力実証主義 	部長 <ul style="list-style-type: none"> 部内執行責任者 部単位の弾力的運用 部長権限の強化とリーダーシップの發揮 	<ul style="list-style-type: none"> 市長のブレイン的役割 (方針決定、行政執行) 管理統制機能の集中化 (事務処理の迅速化) スタッフ部門の弾力的即応的機能化 専門的実行ポスト 職能・業績原理
		主幹・主査 <ul style="list-style-type: none"> スタッフ部門の充実 独任制的権限の付与 (企画・政策立案) 昇進試験制度の導入 	

定的組織の流動化ということを最重要視している。この体制は、一般職員を各部長に直属させ、各職能の責任者として主管者を配置し、部長が仕事量に応じて職員を流動的に主管者の下に配置して仕事を遂行していこうとするシステムである。さらにこの制度は、行政需要の繁閑に応じて発生する業務処理に対して、必要な勢力を投入でき、一方、職員自身も自己の责任担当業務として認識できるような制度的運用を確立していくことを目的としている。

この体制の組織原則として、②ヨコの専門分化に対しては、「組織の枠組を拡大」して「分権的管理方式」に切替え、かつ、③タテの階層分化に対しては、「階層を短縮」するという方向性がポイントとして挙げられる。

②の「組織の枠組の拡大」であるが、これはタテ割による専門分化の傾向を抑制するために「分権的管理方式」に切替えていく方法であり、具体的制度としては主管者制度や担当制が導入されている。そして、トップ層への権限集中を排除するために、中間管理職の戦力化を促進して、彼らを中心に権限・責任などの大幅委譲を実現していこうとするものである。また、弱小の「課係制を廃止・統合」して、部単位に集中、仕事と人間の効率的運用を図る。これにより、部内あるいは部間の接触・コミュニケーションはより容易になる。同時に肥大化する一方の専門分化という傾向を抑止できる。つまり、従来の組織機構

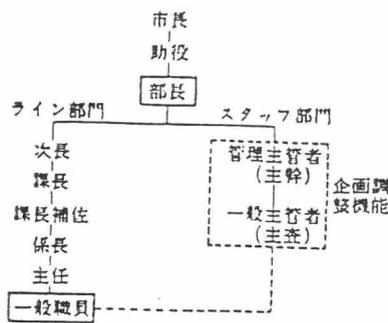
の無制限な拡大細分化を抑制し、その硬直化やセクショナリズムを排除しようとするものである。

流動的活動体制を確立するためには、課係制の廃止と部単位グループへの拡大編成とがうまく効果的に両立しなければならない。そして、部内職員の流動化を中心とした「分権的管理方式」へと移行する。部内職員はすべて執行処理責任者としてのスタッフ職的位置づけとなる。すなわち、この体制の趣旨は、従来ならば課係内の超過職務を臨時応援的な職員によって処理されていたものを、部単位に集めて潜在余力を有効に活用しようということに大きな目的がある。仕事のピークと底辺を均し、時期的・時間的な繁閑をなくして、職員の労働密度を平均化・公平化して仕事を処理し、常に職員を流動的に活用できるような体制を目指しているのである。この部を中心にして、各部内の有機的調整活動を行い、最高意思決定機関と全職員との情報伝達を円滑にしていくような管理体制へと、制度的に変革していくことである。こうして従来の課係意識を払拭しようとしたのである。

次に、③の「階層の短縮」であるが、これは従来のライン部門における中間的職位（課長、係長など）や補佐職（参事、次長、課長補佐、主任など）を極力削減しようとする意図が込められている。すなわち「職位階層の短縮の原則」に基づいて、機構の簡素化・改編を実施していこうとする方法である。この原則は、上下間の階層分化によるコミュニケーションの遅滞を改革し、管理命令の徹底化や報告・伝達の迅速・適確化のために理念化されたものである。累々として重畳化されてきたピラミッド型のコミュニケーション・ラインの長大化傾向およびその弊害に関しては、既述してきた通りであり、その排除こそ変革の第一目的である。同時に、業務内容の複雑化・高度化に相応して、中心的担い手としての「働く管理者」ないしは「中間管理職の活性化・戦力化」を狙ったものである。

これらの原則を具体化した制度が、④のいわゆる「主管者制度」である。この制度は組織の動態化に伴い、部内の事務事業を処理する責任者として「主管者」を配置しようとしたものである。主管者は部長が仕事に応じて任命し、スタッフ職員として流動的に配置転換され、全庁的部内レベルで有効に活用する。主管者の一般的な職位は〔図2-6〕のようになっている。彼らは事務事業の執行管理責任者である「主幹」と、それを補助し実際の業務を処理する「主査」との二階層より成っている。主管者は原則として、実行的専門ポスト（＝スペシャリスト）であり、部長の命令によりその都度配置される。彼らは部長スタッフとして独任制的権限を与えられており、起案者、担当者としての知識、経験、調査研究など、高度な判断能力と強い責任感とを要求されている。一般職員は部長に直結し

〔図2-6〕 主管者制度の職位



普通は部長の指揮命令系統下に入っているが、必要に応じて部長の命により主管者の下に配属され、主管者の指揮監督を受けることもある。

流動的活動体制を集中管理していく「部長職」は極めて重要である。トップのブレインの補佐役として政策立案、方針決定、行政執行といった役割を果たすとともに、多くの部下をも管理統制していかなばならない。企画、調整、統制などの面でも組織運営に及ぼす影響は強い。事務処理の迅速化、労力の節減、事務システムの合理化、内部牽制、市民サービスなど、部内外の職務内容は、ますます豊富かつ激務になっている。しかも、人材の有効活用という面からも下位管理監督者や一般職員にも関心を払い、かつ信任されていなければならない。対住民との交渉面においても、高い社会的公共性という価値理念に支えられた強力かつ公正な公務員としても行動しなければならない。

このように多大な役割を切望されているのは、単に部長に限らず、主管者においても同様である。そもそも、この制度はスタッフ部門の弾力的・即応的機能化能力を高めるために設置されたものであり、個人責任主義、能力実証主義、業績原理を中心としている。つまり主管者の能力を最大限発揮することが期待されているのである。そのために、市長から執行責任者として部長に付与された大幅な権限を、権力業務処理責任者としての各職位へと移譲し、「分権化」を進めている。これはつまり迅速・適切な行政処理を推進するために、予め権限・責任・義務を明確にした上で、実際の担当者（主管者）に委任しているのである。この「分権的管理方式」への移行は、部長の管理統制能力の限界から当然のことであろう。しかし、逆に言えば、それだけ中間管理職や主管者の責任範囲や分担内容、専・代決権などが拡大されていることを意味する。これらの「権限委譲」が、従来の年功序列型に慣れて来た管理監督者層にとって、負担が大きいことは容易に想像できる。これらの期待に対処するには、受動的な職務姿勢からの一大転換が迫られているからである。

しかも、職員増の抑制や人件費の節減が叫ばれている現在、問われているのは職員の資質としての「少数精鋭主義」という理念である。これは新たに累増する行政需要に対し、必要最小限の人員をもって業務を処理していける人材の有効活用ということが意図されている。この理念を遂行する方法として、卓抜した専門知識や実務経験を有する、機能中心の「担当制」を設置する。各担当者は一人前の専門家として、あるいは真にスタッフとしての専門機能が問われている。これらの職能のうち、とりわけ専門能力、管理能力、分析総合力、企画・計画力、実行力などの資質が期待されていることは確かであろう。彼らは独立したスタッフ職能として、職務、責任、権限などの仕事を実行し、かつ「個人責任の名において」（担当者、起案者、決定者など）遂行していける職員の在り方を求められている。

こういう意味において、この主管者制度は上司の最善の指揮の下に各職員の自発的・自主的意思を生かし、業績・職能・専門を中心とした「能力実証主義による少数精鋭的管理体制」を志向しているものと言えよう。改めて、この体制の実践方法について整理しておこう。

①セクト主義を排除するために、課係制を廃止してヒエラルヒー的ライン部門を極力抑制する。その代わりに、部長権限を充実して部中心に職員の流動化を進める。そして部内各課の協力、応援体制を確立する。そうして、閉鎖的固定的な専門分化の傾向を抑止し、有機的な連絡調整活動を確立する。

②タテのポストづくりを削減するために、高度な専門スタッフ的主管者制度を導入し、階層短縮を図る。そのために職務権限の分権化と委譲を進め、職位階層を短縮して役職制を合理化する。

さらに、③人材の有効活用のために、能力実証主義を基調にした中間管理職の戦力化や少数精鋭化を推進し、全職員の積極的自己変革を達成する。全員の能力を開発し、適材適所主義により事務能率化を図り、職員のモラルの高揚を行う。具体的には、部内主義や集団主義の弊害を打破するために、個人責任制を基調にした担当制、スタッフ部門、ゼネラルスタッフ制、プロジェクト・チーム、タスク・フォース、コーディネーター制度などを導入し、できるだけ流動的・機能的に活動していける体制を確立する。

動態的組織の全国的な導入状況について、「市区町村における管理改善の状況」（自治省・'78年）から、データ的な傾向を押さえておこう〔表2-5〕。

この表を見ると、'78（昭和53）年時点において最も多く実施されている制度は、プロ

〔図2-3〕 動態的組織の導入状況

年度	課制廃止(一部又は全部)		プロジェクトチーム編成		コーディネーター制度	
	市町村数	実施率	市町村数	実施率	市町村数	実施率
(A) 昭和50年	178	5.4	830	25.3	65	2.0
(B) 昭和53年	211	6.4	1,370	41.8	222	6.8
増加率	33	1.0	540	16.5	157	4.8
{(B)/(A)}		18.5		65.1		241.5

(注)1.時点は何れも10月1日現在
2.全市町村数は両年とも3,279

プロジェクトチーム編成である。'75(昭和50)年から'78(53)年にかけて急激に実施されている制度が、コーディネーター制度であり、2.4倍も急増している。課制廃止は比較的少なく、増減では一定状態を保持している。しかし、実施率が僅少であることと重要性とは無関係であり、むしろ、それだけ制度の導入が困難であるともいえる。畢竟それは、より深い本質的課題を内包しているとも考えられる。実際、プロジェクトチーム編成は比較的容易であり、特定課題を解決するために、よく臨時的に設置されている。それは現行組織を何等変更することなく即応でき、しかも短期間であり、かつ管理運営、方法、手続きなどもより寛大であるからである。また、コーディネーター制度も特定課題に対して全庁的立場から関係部門を調整するという役割期待であり、これも適任者を得ればスムーズに機能発揮し易い制度である。

つまり、これら2つとも組織の肥大化に対峙するに、現状維持か凍結、ないしは新・増設の傾向が強いのに対して、課制廃止の場合は、逆に削減・減少か統廃合、あるいは自己変革ということが問われており、これは職員が最も抵抗する要因を含み過ぎていると言える。変革そのものを忌避し、対立ないしは阻止しようとする傾向が余りにも強い手法であるからである。それゆえに、導入は困難であるが、それだけ変革過程において、日本的官僚制の本質的部分が表出してくる可能性も高いといえよう。

本論では、プロジェクトチーム編成とコーディネーター制度に関しては、あまり論及しないつもりである。むしろ、問題の所在を「課制廃止と主管者制度の導入」という観点に限定してアプローチしていきたい。組織動態化にとって必要な流動的活動体制、課制廃止、および主管者制度の導入などに伴う相関関係を中心的視座に設定して、変革の実態を見ていく。

(3) 組織動態化の変遷過程

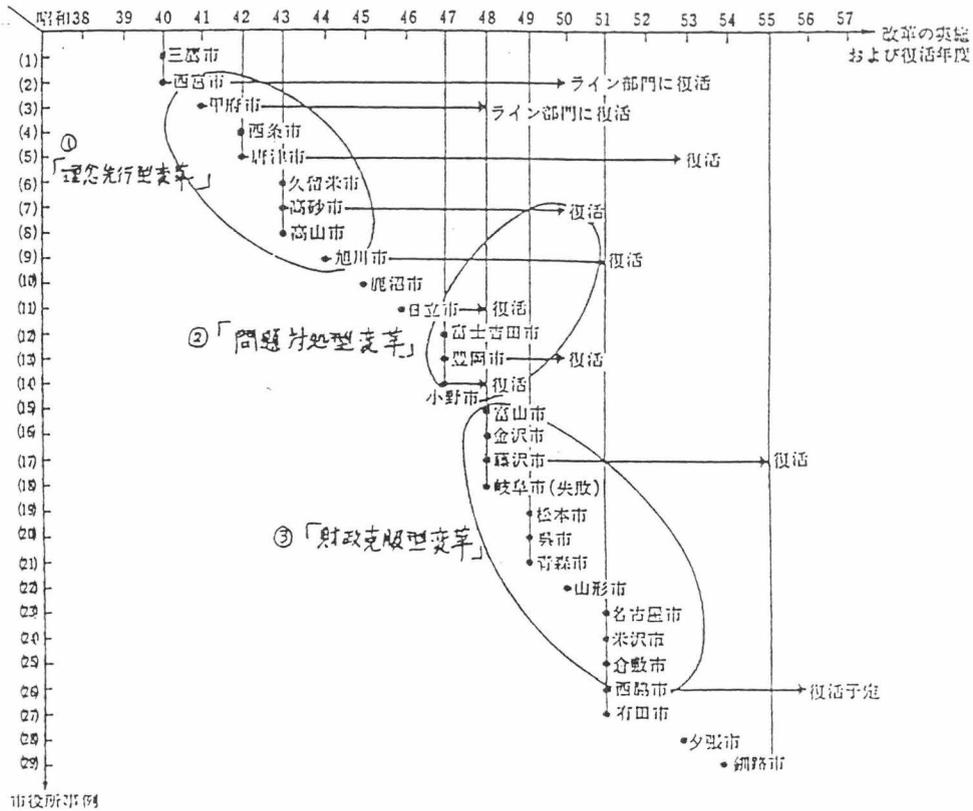
流動的活動体制は、各専門分野のスペシャリストたちが適応性ある一時的システムを編成し、問題解決に当たるという意味で、ベニス (Bennis, W.G.) のいう「有機的適応構造 (organic adaptive structure)」(1) ともいえよう。この理念を列記すると、①個々の^力から協力的集団努力へ、②委譲責任から共同責任へ、③集権から分権へ、④服従から信頼へ、⑤対立関係の仲裁から問題解決努力へ、といった考え方である(2)。これをさらに換言すると、従来の上下・縦割的職務関係から、専門担当者相互の役割期待—役割認知—役割取得—役割行動が求められ、かつ部全体あるいは部門間での主題別チーム編成による効率的運営が目指されているといえる。もちろん、この制度の現実態は必ずしも一様ではなく、各自治体はそれぞれに特有なパターンを示す。しかしそこにはまた、共通したいくつかの特徴も見出すことができる。例えば、①中間管理職の活性化と戦力化、②官僚制組織への専門職化の導入、③課題中心型の協働作業方式、④集団(部課係)責任体制から個人責任体制への転換、⑤地位志向から役割志向へ、⑥分権化と権限委譲、⑦人事管理と新役職制度などが挙げられる。

ここで、この主管者制度の導入による「組織動態化の変遷過程」を辿ってみよう。この制度が自治体に導入されてきた時期は、'65年代以降である。これは前年の構造不況により、民間企業が貿易自由化や高度成長の限界認識から、国際競争激化、新需要分野の開拓、多角化路線の模索を始めていた時代以降に相応する。企業は経営資源を根底から洗い直すため、「部門を越えて活用する」体制を、組織の流動的運用によって乗り切ろうとした。このような企業における対応は、仕事の多様化、異質性の増大、変化の加速化といった環境変動に直面していた自治体においてもまた、同様に要請されたものであった。すなわち行政組織も、組織の膨張、細分化、重層化、機能の強化と組織の増大との未分化、組織の動態化と重複化など(3)に対応して、「多岐組織」(4)へと自己変容していかねばならなかったのである。

〔図2-7〕の「組織動態化の実施年度」は、先述した組織動態化の手法を実施した実践事例を導入順に記述したものである。またその制度が復活した時期も併記している。これらの事例の共通点は、とりわけ課制廃止と主管者制度の導入に積極的であった市役所を集積している(なおこの基準に関しては、補足説明を要すると思われるので、注(5)に付記しておいた)(5)。

この図からおよそ次の3つのグループに分けられる。

〔図2-7〕 組織動態化の実施年度



まず第1グループとして、'65（昭和40）年代初期の先駆的事例をひとつに括る。これは例えば、三鷹市(6)、西宮市、甲府市、西条市、唐津市(7)、久留米市、高砂市、旭川市、鹿沼市などが挙げられる。これらの事例は、新しい変革モデルとしての動的組織を積極果敢に取入れ、かつ導入しようと試みた市役所である。これらは行政近代化モデルとしてのメリット性をとりわけ強調している。基本理念を整理すると、住民の求める新しい行政需要に対応できるように、仕事の繁閑に応じて人員を配置し、無駄な職員の削減と事務効率化を図り、ヒマな管理職にも実質的仕事をさせて戦力化し、自分で責任をもって考え行動する職員とシステムを作る、ということであった。

次に第2グループとして、'65（昭和40）年後半になり、実施した変革モデルが限界に直面し、「課制復活」という形で現実へと復帰している時期である。この時期は、組織変革の理念型が実際に導入、実施されたが、伝統的な官僚制組織との拮抗関係において、さまざまな矛盾や問題点が噴出してくる時期に相応している。例えば、西宮市、甲府市、高砂市、旭川市などの先進事例が次々に復活し、また日立市、豊岡市、小野市なども短期間に中断、復活している。この時期の特徴は、多くの先進的事例も同様な難題に直面しているものと思われ、第2・第3次改革や一部手直し、部分的改善が連続的に行われている。

さらに'73年秋の石油ショックを契機とする低成長時代へと推移することにより、例えば、富山市、金沢市、藤沢市(8)、松本市、青森市などが、またこれに数年遅れて、名古屋市、米沢市、倉敷市、西脇市、有田市などが次々に改革に着手している。このような'75(昭和50)年代前後を、さらに第3グループとして一括することができる。この時期の特徴は、'65年代の先進的事例が理念的に確立した原理原則論を借用し、かなり現実的に応用しながら、さまざまな問題点を十分に検討・分析した上で、いわば「機能的運営面」に重点を移して実施しているように思われる。これは、改革の主旨説明が極めて簡略に要領よくまとめられており、何処の自治体の説明書を読んでもほぼ類似した内容や文面になっていることから推測できる。つまり先進的事例の相互的視察が周知徹底されて、気軽に採用されているようである。

また、今日の状況において、改革を維持しているケースでも、そのホンネの意見を問い正してみると、その90%以上がむしろ復活を望んでいるという現況である。多くの場合、単にスローガンの“お題目”的な形式主義に化しているように思われる。そこで、職員的能力開発に力を入れ、職員研修や職務充実、資格制度の採用などが盛んに行われ、「職員の資質の転換」に多大な関心を向けつつある。

このように組織動態化の変遷過程を歴史的流れに沿って分類すると、(1)'65(昭和40)年代初期の新しい変革モデルの導入・確立の時期、(2)その後半、動態化の手法の限界に直面し、問題点が噴出してくる時期、そして、(3)'75(昭和50)年代に再び多くの自治体が改革に着手するが、それは機能的運営面での改善に力を注ぎ、なんとか対応しようとした時期、さらに(4)運営上の困難性が表面化し、現在にかけて人間的資質の変革の必要性が認識されてきた、という一連の流れに整理することができよう。

この分類化は、その他にもより詳細な資料的、数量的検証が必要であるが、大枠において、以上の情勢判断を採択できるならば、先程の状況変数〔図2-2参照〕と歴史的対応過程との接点で、組織動態化の手法が導入かつ変容されてきているという関係性を想定することができる。つまりこれらのクロス地点で、内部組織の変革が行われている。これらの相互関連性を実証的に裏付けてみようとする図表化したものが、〔表2-6〕の「環境条件の変化と組織動態化の変容」である(9)。以下、もう少し詳しく動態化の変遷過程を追及しよう。(「図2-7」を参照されたい)。

①「近代的理念先行型変革」

'65年代前半は、確かに組織動態化の不可避性や必要性、あるいはそのメリット性が強

[表2-6] 環境条件の変化と組織動態化の変容

状 活 変 致		昭和20年代	30年代	40年代前半※	40年代後半	50年代前半※	50年代後半	
外部環境条件の変化	(1) 上部環境の変化		・工業・産業の発達 ・工場立地による社会増	・経済高度成長 ・「新全穂」 ・革新自治体の成長	・大衆消費時代 ・高福祉・高生産性 ・人間生活環境の整備	・48年以降、低成長経済 ・赤字財政 ・住民運動は運動論から制度（参加）論へ	・行政改革は財政再建のための手段 ・福祉減らしと増税、公共料金の値上げ	
	(2) 地域環境の変化	・地域産業構造の変化	・都市化の進展 ・都市基礎の整備 ・住民の生活水準の向上	・反公害・住(市)民運動 ・住民の自治意識の変化	・生活関連社会資本の充実 ・社会福祉施策の推進	・住民の自主管理・決定への参画	・情報公開法 ・オンブズマン制度論 ・自治体の圏政への参加	
内部環境条件の変化	(1) 行政需要の増大	仕事	・新規事務事業の増大 ・総合開発計画 ・経済・産業・土木部門の増設	・住民ニーズの多様化 ・福祉・市民サービス行政 ・都市・公害・過密・過疎対策 ・基本構造の作成	・都市（地域）問題 ・生活部門の増設 ・コンピューターの導入 ・支所・出張所の統廃合	・<仕事減らし> ・新規事業の抑制 ・既定事務事業の見直し ・民間委託の促進	・事業の優先順位の策定 ・行政の守備範囲論 ・広域行政圏の推進 ・科学技術の積極的導入	
	(2) 職員数の増加	職員	・市町村合併による職員数の増大	・新採用職員の急増 ・自己申告制度 ・勤務評定制度 ・昇進試験制度	・職員数の適正化 ・定数管理 ・管理職昇進試験 ・能力主義・資格制度	・<人減らし> ・新規採用の抑制 ・人員削減 ・欠員不補充の原則	・定年制の採用	
	(3) 職務能率の高度化	組織	・行政機構の確立と整備 ・科学的管理法の導入 ・事業目的別執行体制 ・課係制（課中心）の整備	・機構の細分化拡大 ・階層分化・職能分化 ・寮制 ・地位欲求による動機づけ	・大部門制の活動体制 ・事業部制 ・中間職位の肥大化	・総合調整 ・課係の統廃合 ・トップ・マネジメントの確立 ・分権的管理方式	・<機構の簡素化> ・大課制 ・局・室制の設置 ・企業性の導入	・市行財政の効率化 ・地方自治体自体の経営から都市（地域）社会経営論へ
	(4) 財政の硬直化	予算		・経費負担の増加	・経費の効率化 ・福祉予算のパラマキ ・財政硬直化キャンペーン ・給与の適正化	・事務事業の見直し ・人件費の削減（ラスパイレズ指致）	・<減量経営> ・超過負担の解消 ・補助金の整理 ・退職者の勧奨	・健全財政 ・高福祉・高負担 ・原価・採算性、受益者負担 ・財源の確保
<変革の要点>			<伝統的組織の問題点>	<主管者制度の導入と確立>	<問題点の填出>	<機能的運営面の改善>	<職員的能力開発に重点>	
組織動態化の手法とその変容			・身分制度の残存 ・機構の細分化・複雑化・固定化 ・立身出世的志向 ・「机と椅子で仕事をやる」 ・セクト主義の弊害 ・非能率 ・三ズ主義 ・都道府県の組織に対応するだけの姿勢 ・ボトムアップ方式	・ポストからタスクへ ・機能的役割分担 ・少数精鋭主義 ・個人的能力主義 ・中間管理職の職力化 ・トップダウン方式（市長の特命事項） ・職員の抑制と効率的配属 ・部門中心主義の部内移動 ・セクショナリズムの廃止	・ポストの限界 ・責任体制の不明確 ・能力（実績）評価の困難性 ・住民サービスの低下 ・「長」の層への固執 ・人事構成の中慮らみ ・チェーン化現象 ・職員の高学歴・高年齢化 ・責任制限・仕事に変化なし ・能力主義賃金体系ではない	・流動体制の弾力的運営 ・大課・大係制 ・係制全廃 ・担当制 ・プロジェクト・チーム編成 ・コーディネーター制度 ・権限委譲 ・職員参加体制 ・昇進管理の補助手段とその救済策の限界	・リーダーシップ ・職務充実、職員研修 ・抜擢人事と若手の登用 ・労働意欲としての資格能力 ・個人の多能化 ・内的動機づけとしての意味志向 ・青年の地位離れ・仕事離れ ・生活安定型の公務員志望の増大 ・ライフワークからライフレジャーの時代 ・余暇志向 ・新しい変革モデルの探求	

※「近代的理念先行型の改革」

※「危機財政克服型の改革」

調され、流動的活動体制や主管者制度など、大胆な改革が実行された時期である。この当時、先進事例といわれた「甲府方式」を代表的に選出し、変革の基本的考え方と方向を引用してみる。

「新しい組織体制として、現行の事業目的別体系を機能別体系に改めるとともに、機構を部単位とし各職能のセクショナリズムを排除し、職員の能率的、有機的活動を期する。そのため事務事業を可能な限り機能的に集約し併せて課・係体制を廃止して職員の流動的活用をはかる」。(10)

ポイントは〔表2-6〕にも記している通り、要は内外環境条件の変化により、仕事が増え、職員が増え、財政が増え、機構が肥大化した結果、これらに対応する組織動態化の施策が必要になってきたということである。住民ニーズの多様化・複雑化・専門化・高度化に対応して、従来のタテ割組織からヨコ割組織、機能的分担方式、ヨコの調整機能などの必要性が迫られてきた。こうして「流動性の原則」(11)が確立され、主管者制度が採用された。この主管者制度のメリットを列記すると、ほぼ次のような諸点の効果が期待されている。

- ①時代に対応した市民サイドの行政を推進できる。
- ②管理者層は、行政の上でリーダーシップの確立、経営的感覚の醸成、能力の開発が図られる。
- ③権限委譲は、責任執行がワンマン・コントロールから多数コントロールになり、意思決定が下の層におり、職場能力の拡大と、やる気、参加意欲の高揚が図られる。
- ④予算の執行は、総合性の確保ができる。
- ⑤事業は部門で統括されるので、以前に比べ目標がはっきりする。
- ⑥新しい組織は其中で自然と職員の意識改革が図られる。(以上、富士吉田市)(12)
- ⑦職員の効率的な配置が行える。
- ⑧プロジェクトチームを作りやすい。
- ⑨手伝う、手伝われるという意識が生じない。
- ⑩相談処理業務の場合はこの方が自然である。(以上、金沢市)

これらの基本理念を整理すると、伝統的な官僚制組織原理に比較して、「地位志向から役割志向」「ポストからタスクへ」「管理職志向から専門職志向へ」「上下の縦割的職務関係からヨコの機能的役割分担へ」、あるいは「地位を媒介にした人間関係から仕事を中心にした人間関係へ」といった方向に大きく転換を図る。このような組織変革のタイプを

ここでは「近代的理念先行型変革」と名付ける。

②「問題対処型変革」

しかし、'65年代後半に入り、流動的活動体制のさまざまな問題が表面化し、多くの混乱と不安が生じ、失敗や復活の危険性が高くなる。これらの変革モデルは次々にさまざまな難題や限界状況に出会い、課制復活や中断が相次ぐという「問題対処型変革」に追い込まれる。理念型と伝統的原理との対抗関係の中で、矛盾が噴出してくるのである。もちろんその前に、一定程度の効果があったことも事実であり、次のような利点が見出される。

- ①新しい時代における組織の中の管理監督者としての在り方の認識が高まり、従来のお役所主義ではすまされないということが実感としてうけとめられ、自ら率先して取り組む姿勢がみられ、古い管理意識がうすらぎつつある。
- ②部長権限の充実により各部のなわばり意識が排除され、協調処理意識が確立されてきた。
- ③中間職位の解消により、命令系統が迅速化されてきた。又、専門職の設置により行政需要による専門的処理がされるようになった。
- ④昇進制度等の改善により能力主義に基づいて、人事管理が推進できる体制が築かれた。
- ⑤流動等の効果的運用により、人件費の削減がはかられた。
- ⑥稟議制度の改善により、決定者のリーダーシップが発揮されるようになった。

(以上、甲府市)

しかしながら同時に、それ以上により多くの問題点も指摘される。これも箇条書に列挙すると、次の如くである。

- ①責任体制が不明確になりやすい(係長と主査の管理的意識の差)。
- ②命令系統の一貫性を欠きやすい。
- ③支出負担行為等、決裁書類の回議に問題を生じる。
- ④係長補職にあった者の感情的な問題と責任感。
- ⑤主査相互間の調整と統括の問題。
- ⑥係制廃止後も分掌事務に差程の変革がない。
- ⑦職位機能の呼称が一般的でなく、社会的階級を示さないという不満感がある。
- ⑧明確な職能区分により、ラインとスタッフを分類したが、実際運用の中で特定事業の実施計画や調整行為がスタッフ部門に集中し、主管部門の自主性・主体性が失われている傾向にある。

(以上、金沢市)

⑨事務処理上のシステムにおいて、部門間の接点が不明確である。

⑩組織の中核をなす部内調整機能が補完的な役割を十分果たしていない。

⑪なわばり意識がなくなった反面、セクションに対する正しい理解度がうすれ、責任と権限の所在が不明確である。(以上、甲府市)

その他、他市事例にも共通した問題点を集約すると、

⑫改革の理解不足からくる拒否反応。

⑬新たな機能的役割関係に実質的に転換されていない。

⑭地位や肩書に対する執着を断念できない。

⑮管理職のリーダーシップが発揮されていない。

⑯具体的運営面での途惑いと不慣れ。

⑰当局のPR不足。

⑱職員自身の内発的意欲と努力の欠如。

などが摘出される。

こうした問題群の中で、混乱はやがて「課制復活へ」となって現出する。とりわけ主管者の役割期待は、独任的専門スタッフといわれながら、実際には処遇的・待遇ポストとして置かれ、しかも実質的な権限も責任も職務も与えられないままにその数も増大してゆき、「一体何が変わったのか」という区別が曖昧になってきた、という欠点がよく指摘される。具体的な仕事の専決権、人事権は付与されず、事務分掌規則の変更もなく、主管者としての専門職も管理職も同じだという評価になってきた。しかも個人的業績評価が困難な上に、新しい役割期待を遂行できるような研修や訓練も実施されなかった。仕事が増えた分だけ労働過重になったが、給料は変わらず、金銭的報酬もない。一方、ポストの限界も明確になってきた。誰もが役職者になることにより、部下のいない管理職が増え、結局職名だけで同じではないかという不満が出てきた。「本当の組織能率上の要請には応えず、むしろ人事管理上、役職昇進の選にもれた者を処遇しているにすぎない」と。また、主査の中から係長が、主幹の中から課長が選ばれることにより、主管者は1ランク下のポストと見做され、専門スタッフという自負心を充足することができなくなってきた。こうした不満や混乱はますます深刻化していく一方であった。

③「危機財政克服型変革」

このような問題群を拘え込みながら、'75年前半には、否応なく危機的財政状況に遭遇

する。赤字財政を克服し、「財政再建のために」あらゆる組織変革を強いられ、余儀なくされた。要するに、仕事を減らし、人を減らし、機構を簡素・合理化して、財政再建をせざるを得ないという改革であった。それは組織機構の新設や細分化ではなく、飽く迄、「統合・縮小・削減化」による対応策であった。この時期の改革を、仮に「危機財政克服型変革」と名付けることができる。

より具体的な改革の概要についてまとめると、

- ①職能の名称については、出来るだけ平易とし、又、職位の名称については、組織の理念である主管者制度を今後も持続するものであるから、現行どおり主幹・主査とするが、市民にわかりやすくするために、比較的市民と接触の多い執行部門（ライン部門）については呼称上職能を課・係とし、主管者をそれぞれ課長・係長とした。なお、専門職能の呼称は従来どおり主幹・主査とした。
- ②各部の主体性・自主性を高揚するため、各部門の所管業務の企画調整機能は各部分で行うこととし、責任執行体制の確立をはかった。
- ③執行業務の中で、接点が不明確なために業務執行に支障があるものについては、関連業務を統合し、事務処理の能率化と市民サービスの万全を期した。
- ④職務実行ポストである主幹に大幅な権限委譲を行うとともに、事業の決定権限を共通決定事業（一般的共通事項及び財務共通事項）と個別決定事業（職能別）に分類整理し、明確な責任執行体制を確立した。
- ⑤行政執行に対する職員の参画意欲の向上をはかるため、決定書方式による稟議制度について、起案者の明示等運用面での改善をはかった。
- ⑥分掌すべき業務の処理を弾力的に推進することと、所管業務を総合的に受けとめるよう現行の制限列举方式を概括列举方式（〇〇に関すること）に改めた。

（以上、甲府市）

こうした改善案が、さまざまな問題点に対して打出されかつ具現された。出来るだけ「機能的運営面」での改革を図り、より柔軟な現実的対応策を実施していった。簡単にできる所から、例えば、①専決権の現場部門への権限委譲、②部分的な課係制の廃止、③大課大係制の採用(13)、あるいは、④比較的容易なプロジェクトチーム方式等により、あらゆる方法を駆使して、いわゆるデメリット部分の改革に尽力したのである。特に項目中の①については、従来課長や係長であった者の「長」や「肩書」に対する執着を、「主任部員」「部長代理」「〇〇部課長」「〇〇部係長」といった名称変更により解決を図った。

④「現況」

そして今日、多くの事例、市役所、担当者が述懐する共通点は、「職員意識の改革の困難性」という壁である。機構や組織や制度が変わり、機能的運営面にも十分な配慮を払ってもなおかつ、それを担っている「職員自身が全然変わっていないのではないか」という疑義が多く生じている。「現体制は理想的過ぎる」「機構が難解で慣じめない」「考え方は理解できるが、うちの組織風土には似合わない」とか、変革意欲や主体性意識の欠如、モラルの停滞が鋭く指摘され、問題視されるようになってきた。つまり職員自身の伝統的資質の変革、即ち「行動の変容」(14)の問題が改めて着目されてきた。さらに①新しい時代社会における新リーダーへの交代が行われていないこと、②新しい変革理念や動機づけの再構築が達成されていないこと、③組織変革は一回限りのものではなく、今現在も持続的に行われているという過程的発想がなく、長期計画的に行われていないこと、などが再認識されてきた(15)。

加えて、自治体や職員をとりまく現代社会が、大衆消費時代、生活大国化、高学歴・高年齢化、国際化、ライフワークからライフレジャーへなどの時代を迎え、職員は「地位離れ、仕事離れ」を惹起し、マイホーム型、レジャー志向型の余暇を求め始めている。そこで、こうした職員個々の多様な興味や関心に合わせた能力開発や組織変革を強いられているのである。

注

- (1) Bennis, W. G., Changing Organizations, McGraw-Hill, 1966, p. 12, (幸田一男訳『組織の変革』産業能率短大出版部、1968, p. 18。
- (2) Ibid., p. 9, (邦訳、p. 13。)
- (3) 筆谷稔『組織社会の危機』晃洋書房、1979, p. 97。
- (4) Lawrence, P. P. and Lorsch, J. W., Organization and Environment, Harvard Univ. Press, 1967, p. 241, (吉田博訳『組織の条件適合理論』産業能率短大出版部、1977, p. 294。)
- (5) 問題点として、まず事例数の根拠がある。しかしこうした変革モデルの総数は、自治省行政課の調べでもあまり明確には捉えられていない。都市センターの調査によると、1978年度で7市だけであり、これ以前の1973年度においても10市であった。しかも市役所名とケース数が曖昧であるのは、実施しても必ずしも報告されていないこと、改革の内容評価が相違すること、調査年度によっては中断したり復活したりしていること、等

の理由による。従って、筆者としては、その内実如何を問わず、動態化施策に取り組んだ市役所を聞き取り調査により丹念に調べていく他なかった。

もうひとつの問題点として、動態化の手法の“多様性”がある。課制廃止といっても、課制はそのままで係制全廃、あるいは一部廃止といったケース、また主管者制度も、主幹・主査の採用と、一部主査制、あるいは担当制の採用、また主幹職等に対する役割期待の相違（専門スタッフか待遇職か）等、各個別事例により複雑に分岐している。具体的内容が各市の特殊事情によりかなり異なっており、殆ど一元的には説述しえない実態を呈している。従って、筆者としては、単に状況追隨的に組織機構を肥大化させるばかりの改革事例は除去し、むしろ革新的モデルの下に現状を変革していこうとした事例を共通項に選出したつもりである。

- (6) 詳細は、当時市長であった鷹野啓次郎編著「地方行政の未来のために」時事通信社、1968、に掲載。
- (7) 唐津市「事務改善の概要」1971。
- (8) 藤沢市「組織計画とその実際—市民主体の市政実現のために」1973。
- (9) 「昭和30年代」については、伝統的官僚制組織が急激な社会変動との対応関係で否応なく変革を迫られた時期であるが、事例との関連で<変革の要点>を明確にするため、敢えて本文中では叙述しなかった。
- (10) 『甲府市組織機構の概要』甲府市、1976.5,p.4。
- (11) 「流動性の原則」とは、「行政需要に応じて累増する業務並びに年間を通じて業務の時期的繁閑を調整処理するため、各部門のセクショナリズムを排除し、発生する業務に対し、常時、部内において、あるいは他部門と協力して、積極的にその処理に必要な勢力が投入でき、かつ、他部門への応援という観念ではなく、自らの担当業務として意識できる流動的活動体制を確立しあわせて業務の責任処理の制度的運用を期するため主管者制度を採用するものとする。」（甲府市、前掲書、p.39）
- (12) 「富士吉田市における行政組織のありかた」富士吉田市資料、pp.12-13。
- (13) 「行政改革に関する抜本的方策等について～働く市役所づくりのために～」釧路市行政改革協議会、1978.11.1,pp.12-15参照。
- (14) 「いかにすぐれた組織形態を呈示してみたとしても、それを実現させるのは、結局は組織成員の行動であり、窮極的には成員の行動に変容を生じないかぎり、内発的な変革はなにひとつ起こりえない（土方文一郎『能力主義と動態組織』産業能率短期大学出版

部刊、1968, p. 291)。即ち、職員自身の日常的業務活動において、企画立案・決定・実施過程、仕事や人間関係、予算編成や住民交渉等において、具体的な行動の変化がもたらされねばならなかったのである。

(15)本稿では、従来の自治体支配のメカニズムとして完備されている統制手段、例えば、①膨大な機関委任事務、②国庫補助金、③後見的監督、④中央政府—府県—市町村という階層制による二重支配・二重監督といった側面には触れていない。また財政的、法律的、制度的、人事的な制約についても論及しておらず、これらはいずれ別稿で解明したい。総じて、これらの支配網の分析が変革の困難性を印象づけるのに対し、ここでは変革成功事例の比較考察からこうした拘束性の克服可能性を模索せんとしたものである。何よりも官僚自身が自己組織集団の否定的現象を洞察することの必要性から立論する。官僚が、自らの組織に内在する官僚主義的保守主義、権威と権力と特権の階位制、物質的利点と安易な生活がもたらす官僚制病理などを自覚し、彼ら自身が自己否定の契機を内に孕むものとしての、変革の在り様を追及しようとしている。

第2節 組織変革のダイナミズム—事例分析—

動態的組織が実際にどのように導入され、かつ運用されているかについては、各自治体によって多種多様であり、さまざまな形態を採っている。従って、変革モデル確立のための条件や原理については、なお不明であり、多くの問題を含んでいるといえる。

自治体のこのような「組織の動態化」への取組み方は、そのまま日本的行政集団の本質的構造が問われていると、言っても差しつかえないであろう。組織変革の実態分析は、この国の組織風土における組織論の定着化過程、あるいは根本的な官僚制構造の問題に関わっているのである。換言すれば、「動態的組織」というひとつの変革モデルが如何に導入・適用・運用され、また定着しているのか、さらには何故、定着し得ないのかといった課題設定を問い詰めていく中で、日本的官僚制の本質的問題に出遇うものがあると考えられる。

官僚制化への傾向を打破しなければならぬという共有認識がありながら、何故かくも変革が成功しないのか、その理由は何に起因しているのかという根本原因は未だ究明されてはいない。それゆえ、動態的組織の理念型導入という観点に留意しながら、なお諸事例の具体的な現実分析に重点を移して行かねばならない。そして、ひとつの傾向を抽出・解明していく中で、再度このようなモデル概念の再検討を施していきたい。