

本節では、行政集団が如何なる「お役所仕事」的方法によって、組織変革を実施しているのかという「組織と人間のダイナミックな変革プロセス」と併せて、その根本的な困難性をも視ていきたい。変革過程では、職員各層のさまざまな利害関係が複雑にクロスしながら遂行されており、この実態を個別事例分析によって解明する。そのためにいくつかの自治体の事例（成功および失敗を含む）を引証しながら、指標としては、「変革動機」「目的と理念」「制度化の方策」「組織運営の原則」「主体者の力関係」「職員の態度」「結果の評価」などを中心に考察する。とりわけ、主管者のリーダーシップ、呼称制度、労働意欲の問題については、自治体総体に共通した試行錯誤でもあり、この課題は次の第3節につなげる予備的考察にもなっている。以下、どこの市役所で、どのような条件の下に、動態的組織が導入されているか、変革時期の早い順に見て行こう。

## 事例(1) 三鷹市

### ①権限委譲の歴史的過程

'63年、鈴木平三郎三鷹市長は、3選後、「都市地盤としての下水道完備は不可欠であり、至上命令である。下水道なき文化都市は砂上の楼閣である。」という強い信念を表明した。ここに本市における行政改革への最初のモチーフが、決定的な重みで存在していた。

その後、市長は資金獲得のために、行政の合理化・能率化対策を次々に打出していく。企業性の導入、民間委託、維持管理費の削減、人件費の抑制などが実施された。組織は簡素化され、事務事業の整理、統廃合が行われた。また義務的経費も出来るだけ省力化されることになった。地方財政の窮乏化は眼に見えて恒常化しており、自己資金を捻出するためには、結局の処、人件費の節減しかなかったのである。そこでさらに課係の統廃合を図り、職員の流動的活動体制を活用、勤奨退職制度を促進、また役職制度の合理化などにも着手することになった。当時、職員1人当たりの担当人口は全国平均で150名であったのに対し、本市は203名であった。

だが市長は、「市民に“高負担”をお願いする以上、市政の経営・運営のための“内部努力”は至上の命令である」として、自主財源の確保に努力する姿勢を崩さなかった。当然ながら、このような内部努力としての諸政策は、組合員に犠牲を強いるもの、また労働強化として、職員組合の反発と批判と反対闘争とを激化させた。

こうして、まさにこのような渦中であって、'64年、機構改革が断行され、「権限の分散化=権限委譲」の問題がリアルに表出してくる。委譲の対象者は、部課長は勿論である

が、ここでは特に「係長職」にも委譲されていることに重大な意味がある。

この当局は組合員である係長にも、新しく管理職手当（本俸の15%）を支給することになった。この「係長の管理職化」は確かに、理事者が人事管理上、目的意識的に中間職制を自らの側に引き入れるという組合の分断工作にあつたろうと思われる。だが係長自身にとっては単純に手当だけの問題とは言い切れない苦悩があつた。それは実際組合員である係長たちが、組合を完全に脱退するまでに、さらに2年の月日を要していることから判る。「結局、係長の組合脱退届けは、復帰の説得をしたがその意思がなく、組合費を払わないので、組合員から除外した」とされている。こうした三者三様の、長い闘いを経て、係長の「管理職化」ということが制度的に確立されてくるのである。

当局や組合サイドはそれなりに一定の論理的正当性を持っているが、当事者としての係長サイドに立てば、むしろ専決権の付与という権限委譲にこそ、ひとつの画期的意義があつた。これは従来の中途半端な下層中間的職位に、名実共に責任と権限が付与されたことを意味している。行政における実質的な職務遂行は、事実上、これら第一線の係長クラスの手によって起案・作定されている。係長に対し、直接的な担当責任者としての地位と権限を制度的に保障したということになるのである。専決権の内容は、類似他市の課長クラスに匹敵する決裁事項を含むものであつた。ちなみに現在の係長の専決事案だけでも呈示しておく、[表2-7]の如くである。

[表2-7] 係長の専決事案

1. 一件の所要経費予定額50万円未満の事務事業の実施に関する事案。
2. 一件50万円未満の支出命令に関する事案。
3. 一件50万円未満の歳入の調定と収入通知に関する事案。
4. 係員の事務分担の決定に関する事案。
5. 係員の即日帰庁の出張、忌引休暇欠勤に関する事案。
6. 申請、照会、回答報告、復命等のうち軽易定例的なものに関する事案。
7. 法令、条例、規則等で定められた台帳、資料に基づく事項の証明、閲覧に関する事案。

表中の専決事案は飽く迄も現在の内容であり、'64年当時に認められたものは(4・5)

6・7)の項目だけであった。(1・2・3)の予算に関する決裁権が委譲されたのは46年のことであり、さらに7年の時間を待たねばならなかった。この間に、係長の管理者としての職員研修が徹底的に行われ、意識の変革や管理能力養成などの訓練が為されていたのである。

この教育・研修は、公務員という市民を代表する行政スペシャリストとしての基礎的知識や判断能力を訓練させるため、つまり行政執行の処理責任者として真の資質や能力を育成するという目的であった。不正防止のために、さまざまな待遇改善がなされ、責任の度合いに能率を加味しての給与決定や実績本位の昇進、信賞必罰、兼務兼職制度、プロジェクトチームの編成等々がしばしば実施されてきた。

それにもかかわらず、係長の管理職化という波紋は意外に大きく、'69年の組合活動方針の中にも、「係長の管理職手当を廃止し、課長を15%に切下げる(以前の状態にもどす)」という要求案が根強く盛られていた。この要求は遂に'73年に実現され、管理職手当の支給は中止されることになった。同時に係長の特別研修も一応終了し、併せて同年には、機構改革の目的であった下水道事業もほぼ完成を見たのである。

## ②集権化と分権化

ところで、「権限の分散化」と併せて注目すべきは、それと平行に「権限の集中化」も行われていたということである。この集権化に二方向があった。一つは制度としての総務室への管理的機能の集中化であり、もう一つは独任的リーダー個人への集中化である。

まず前者は、'64年の機構改革で、「市政方針や市長の命令を下部組織に早く、正確に伝えるために」、組織の簡素化が行われた。その際、人事、財政、企画、文書、秘書、広報、公聴などをひとまとめにして「総務室」に集中させ、市長の直轄下に置いた。この総務室は「経営管理機能」として、課や係の代わりに担当制を導入し、決定事項の連絡調整に従事させ、ライン部門に対する管理的助言や指導に当たらせた。臨時的な特別重要業務が生じた場合にも、この室に特命参事を置いて解決処理に当たらせたのである。この総務室中心主義は、市の中核部門の殆どを集中管理することになり、トップの政策決定を容易に実施できるということになる。つまり、係長職への権限委譲は、中間管理職への分権化をより一層促進させたのであるが、「他方、仕事中心の集中的管理体制」も同時的に行われていたということである。それは下水道事業の早期完成という大目的のための権限集中、意思統一、財源確保、リーダーシップの効率的発揮という意図を持って創出されたもので

あった。このような権限と機能の集中化は、「分権化に対応した集権化である」といえよう。

さらにトップ・リーダーへの権限の集中化、即ち鈴木市長個人のヘッドシップという点を挙げるができる。5期20年の連続当選は、職員をして「専制的開明君主」と言われ、組合からは「良し悪しにつけ、頑固で個性の強い人」「諸政策を行うにあたり、強引かつ不退転であった」とさえ言われている。これは、下水道建設に受益者負担金制度を提案した時、議会や組合や社会党などから猛反対にあったが、決裂してなおも、「生活環境整備はまず下水道。これなくして都市づくりはありえない」と信念を押し通したことによっても証左されていよう。従って、あらゆる市政方針の意思決定に、市長中心のワンマン・カラーが色濃く投影されているということも容易に想像できるのである。

それでもなお、われわれは本市の試行的事例から視るに価する特性を抽出することができる。

それでは、「分権的システムとして、係長が管理職として位置づけられていることの意義は何であるか。」「まず専決権の付与によって、名実共に責任者として認められ、意思決定過程への直接的参画資格が与えられたということである。これは管理監督者として一般職を管理統制できるということよりも、また役付職員として地位・肩書が保証されたということよりも、より大きな意味がある。確かに職位に付随した経済的報酬や精神的満足感が、役得として個人に還元されることも看過できない。だが、毎日毎日限りなく繰返される日常業務において、最も改善すべき点は何よりも「責任体制の明確化」という課題であった。一千円の支払いにも一起案書にさえも、10～20個のハンコが押されるという無責任性や非能率性については、誰よりも彼ら自身がよく熟知していることである。毎日毎日、何年も何十年も「伺方式」という無責任な業務活動の在り方に問題を感じていたはずである。いつも上司からの決裁を待ち、上部からの職務命令や指示に従い、前例や規則主義に盲目的に依拠しつつ行動していることに対し、絶えず異和感を抱いていたはずである。しかもこの当事者が、特に係長の職位にあることは周知の通りである。

このように曖昧な係長の立場を、フォーマル・制度的に確立したということにひとつの重大なエポックがあった。稟議制は、形式的にもせよ、それが情報の関連職員への周知徹底、疎外感の排除という役割を果たしてきた。しかし本市では、「係長への専決権の委譲」により、合議制の採用と合わせて、稟議数が従来の3分の1で済むようになったと言われる。それでも機能的には十分に運営されている。それだけ事務処理が迅速化され、意思決

定過程が能率的に短縮されかつ明確化されたということになる。それは、「仕事中心の管理体制」を遂行していくために、実務の中心である係長にそれに見合う極めて当然の処遇を与えただけのことであるといえるかもしれない。

さらに、管理的な事務分担責任者としての期待とその自覚は、高能率・高賃金の職員として自己意識を啓発させることになる。従来の如く上司への従属的・依存的な行動パターンは許されない。「部下も責任を持たされるとよく働き、決して不正はしない」という市長の信頼が、少なからず係長の労働意欲を高め、仕事能率を向上させているものといえる。専決権は一定の枠内ではあるが、係長の仕事の自由裁量度や創意工夫、判断能力などの増大、責任範囲の拡大を意味している。この責任に耐え得る能力や問題解決能力などの自己研鑽が、各係長に否応なく課されているという状況になっている。つまりこのことは、自らの問題意識を持ち、専門的知識を活かした仕事を志向している係長にとって、有益な制度改正であったのである。

こうして係長クラスに専決権を付与したことにより、本人自身の資質の向上は勿論、職務関係や仕事態度の変化などを誘発する結果になっており、改革は一応成功しているように思われる。この一点突破を契機に、さらに段階的に権限委譲（分権化）の内実性（質量）を拡大していけるか否かが、今後の三鷹市に問われているであろう。

## 事例（2） 甲府市

甲府市は、'66年、「真に市民のための市政を実現し、新たな行政需要や市長の施策が効率的に遂行できる体制」(1)の確立を目指して、「行政組織の近代化、すなわち動態的組織である流動的活動体制」の導入・実施に踏切った。その動機は、次のように説明されている。「組織の精神は、組織の全成員の力を最大限に発揮し、業績の向上を期するにあり、目標のない組織は形式が整っていても組織とはいえない。組織は規定化されると静態的、固定的になるが、本来組織は、その目標を達成するため、刻々流転する客観的諸条件にいち早く適切に対応しなければ、業績を高め、住民福祉の向上に寄与できない。」と。改革目的は、「単なる人減らしではなく、能力開発を中心とした少数精鋭主義の管理を取り入れ、住民福祉を増進する積極的施策を押し進めることと、合わせて働く職員の労務管理の確立を目指すものである」(2)とされている。

組織変革の必要性については、既に充分認識されていたようである。しかもそれは、単に非能率といったお役所主義とか、特権意識、無責任、事無かれ主義といったお役人気質

に対する一般的批判からだけではない。官僚機構の自然的膨張に対する批判にも言及されている。「本市では、自己の組織集団に対する痛切な自己批判と深い自己洞察とから出発していたのである(3)。

本市の現状と問題点から引用してみよう。①年々増加する事務量と財政の実態、②現行機構における分化拡大傾向、③頭でっかちの職員構成、④中間的職位の発生、⑤セクト主義の弊害、⑥管理体制の逆現象、⑦職制設定の限界、などが挙げられている。概して、従来の行政機構、管理運営面で一大転換期に来ているという不可避性を切実・明確に自覚している。この問題解決のために組織を再編成し、機動的活動組織を確立しなければならないという気運が高まっていたのである。

ただしかし、本市が、この時点で、新しい制度の導入、つまりは行政の近代化を実施するには、それ以前の史的蓄積過程があった。「何故、甲府市が」という疑問には、やはり特殊な本市なりの根拠があったものと思われる。この歴史的過程を無視するわけにはいかない。

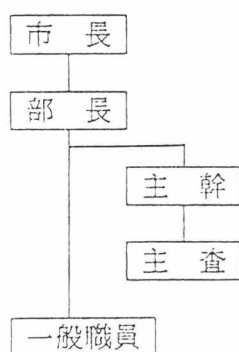
本市は、鷹野啓次郎革新市長が誕生した'53年当時から赤字財政であった。'56～'61年には赤字団体に指定され、緊急な目標課題として、「赤字の克服と公務能率の増進」(4)が<sup>叫</sup>ばれていた。市長は、当選直後の行政改革として、①二人助役制の廃止、②部長制の廃止、③市長と課長直結による指揮命令伝達の簡素化、④公費の節約、⑤職員の昇給ストップ、⑥55歳以上の定年退職の実施など、を実践に移した。これらはつまり、財政窮乏の解決策として、各種の経費節減が迫られ、そのための行政機構の合理化・簡素化が余儀なくされていたためといえる。これ以降、'57年頃より行政近代化は軌道に乗り、体制確立と機構の整備とが拡充されていく。主要な時期としては、'61年、事務改善が実施され、①部制の設置、②企画調整部門設置によるライン・スタッフ制の明確化、③窓口事務の集中化、などが行われる。この時、従来の縦割型機能を抜本的に改め、企画・調整・サービスなどの職能もつ「スタッフ部門」と、直接住民サービスを行う「ライン部門」とを明確化した組織に改め、第1期就任直後に廃止した部制を復活させた。さらに、'62年、企画調整機能充実のため、主査制を採用。また、「目標と業績による管理」としての「市政基本方針」を策定。市政目標の設定、基本的政策の決定、行政執行の方針を確立し、その方針に沿って行政を運営する。'65年、市長特命により、課係廃止を中心とする行政改革の検討に入る。翌年度に、第1次の全面的・抜本的な組織改革が実施される。この第1次改革は、次年の第2次改革のための下準備段階として位置付けられていた。この時の変革理念

として、「重点的民主的執行、総合的調整機能の確立、事務事業の集約化と集中化、行政運営の能率化、事務管理の適正化」などの基本方針が提起されている。これらの諸理念を具体的に実現する組織として、「流動的活動体制」の導入が図られたのである。

第1次改革は、組織の基本理念としての流動的活動体制を確立するための素地づくり、あるいは基盤整備であった。この体制について改めて、本市の定義づけから引用してみよう。「各部門のセクトを排除し、発生する事務に対し、いつでも内部または、全庁的に遊休労働を有効活用し、その処理に必要な勢力を流動投入するとともに、他部門への応援という観念でなく自らの担当事務として受けとめられるような体制であって、原則として各部門を中心とした分権的管理を建前とする少数精鋭主義の管理方式である。」(5)「市民は一窓口、市民への訪問は一職員」との目標のもとに、行政の一元化、総合的窓口行政を志向している。

現行の事業目的別体系を機能別体系に改める。これは事務事業を可能な限り機能的に集約化することを狙ったものである。増大する仕事量の変化に応じて職員が随時、機能的に動けるように、まず部長職を重視し、権限委譲を進め、分権的管理方式を採り入れる。次に各課のセクトの排除、すなわち課単位の枠組を撤廃し、その勢力を部単位に集め、部内の潜在余力の有効活用を図る。そして「部長権限を充実」した上で、職制階層の職務の明確化・統一化を図る。そのために現行5階層と成っている職制のうち、中間職位としての「課長補佐制度を全廃」し、階層短縮を行う。この職位を図示すれば、〔図2-8〕のようになる。つまり課長補佐、副主幹、次長制度などの中間職位はなく、4階層だけに簡素

〔図2-8〕 職位



素化されている。これにより、命令系統の迅速化、専決決定の円滑化が期せられた。さらに、課内各係の事務を調整する調整専門職能として、「管理主査」制度を採用した。

翌年、第2次機構改革が行われる。この要点は、課係制を廃止し、主管者制度である主幹・主査制を採用。セクショナリズムを排除するとともに、「流動的活動体制」へと移行し、これを積極的に推進していく。主管者は、原則として従来のような管理・統制ポストではなく、自らが事務を処理する実行ポストである。つまり事務事業の執行責任者であると共にスペシャリストの専門者でもある、という2つの性格を要請されている。部長は主に管理・渉外・政策面を留保し、部長専決権のうち、事務处理的な権限を大幅にこれらの管理主管者に委譲した。これは、迅速・適切な事務遂行を図るために、職務権限をできるだけ実際業務を行う階層へ委譲して分権的に管理しようとしたものであった。

新しい組織に関する基本理念は、「職務執行基本規則」の前文に掲示されている(6)。「組織編成の原則」として、①分権化の原則、②階層短縮の原則、③系統明確化の原則、④流動性の原則、⑤機能化の原則を、また「組織運営の原則」として、①重点主義の徹底、②権限の下部委譲、③情報管理の確立、④調整活動機能の整備、⑤進行管理等業績の計画的把握、⑥少数精鋭主義による管理、⑦組織・人事・教育の統一的制度化、⑧リーダーシップの確立、⑨目標による管理への指向、などが規定されている。これらの諸組織原則は、従来の組織的欠陥を解消する対策として指摘されたものであり、いわゆる「甲府方式」といわれる流動的活動体制の基本理念であった。

鷹野市長にとっては、最後の4期目(14年)にして、ようやく達成した改革であった。改革に当たって革新市長と市職員組合との関係は、全体に相互依存的関係を強化し、組合(員)の支持協力を維持していた。第1次改革に対して組合側は、「今回の機構改革に対する組合の見解と要望事項」(7)を市長に提出している。改革に対して、「我々の要求するところは、住民要求をより高度に消化し、職員の労働条件を高め、より効率的な行政運営を図ることである。」とし、①課長補佐、係長より降格者は出さないこと、②適正の人材開発配置、などの問題点を挙げ、概ね前向き・積極的に取り組んでいる。組合は、「市長側の提案に対する条件つき協力の姿勢」を保持し、「行政改革に対する正しい理解」と「問題点の鋭い指摘能力」とによって、「一面協力・一面抵抗」という姿勢で関与した(8)。本市の場合、革新市長、革新的官僚、市職員組合との相互的協力関係の中で改革が推進されてきたと言うことができよう。

さらに、'73年、第3次組織改善を実施。この時は改革後6年の経過を経ているため、多くの効果と共に問題点も提出されており、主としてその対策的改善がなされている。プラスの効果としては、①お役所主義、古い管理意識が薄らぎ、②各部の縄張り意識が排除



され、協調処理意識が出てきたこと、③中間職位の解消による命令系統の迅速化、④能力主義による人事管理、⑤人件費の削減、などが挙げられている。問題点としては、①主管者制度の職位・職能の呼称を市民にわかり易くするために、比較的市民と接触の多い執行部門については課・係（課長・係長）とし、専門職能の呼称は従来通り主幹・主査とした。次に、②職務実行ポストである主幹に大幅な権限委譲を行い、さらに明確な責任執行体制を確立した。③事案の責任所在の明確化と職員の参画意欲の向上を図るため、決定書方式による稟議制度について起案者の明確化を義務づけた。④市長の指導性と統括能力を高めるために、新たにフリーの立場で市長を補佐する機能として、参事制度を導入した。また、⑤各部門の部内調整機能との有機的結合を図るため、管理課長会議設置を運用することにした。

課係制を廃止してセクショナリズムを排除するという流動的活動体制の効果について、日常業務の側面から見てみよう。〔表2-8〕は、'74（昭和49）年度の「流動実績報告集計表」である。これによると、流動職員延人員は7927人にも昇り、多くの職員が部相互

〔表2-8〕昭和49年度 流動実績報告集計表（市長事務部局）

	流動職員 延人員	臨時職員 延人員	超過勤務 延時間
参 事	0	0	0
市 長 室	53	57	6,957
企 画 部	0	0	3,903
総 務 部	20	573	4,930
市 民 部	5,542	3,321	14,474
社 会 部	106	112	3,900
福 祉 部	126	2,231	9,452
環 境 部	97	0	1,333
経 済 部	1,136	942	7,662
建 設 部	0	2	10,306
用 地 開 発 室	340	0	410
中 央 卸 売 市 場	14	0	3,353
甲 府 駅 近 代 化 促 進 委 員 会 事 務	133	0	0
会 計 室	360	0	210
合 計	7,927	7,238	66,890

$$\text{職員1人当たり年間流動日数} = \frac{7,927 \text{人}}{1,138 \text{人} - 77 \text{人}} = 7.47 \text{日}$$

$$1 \text{日当たり臨時職員数} = \frac{7,238 \text{人}}{365 \text{日} - 70.1 \text{日}} = 24.54 \text{人}$$

$$\text{職員1人当たり年間超過勤務時間} = \frac{66,890 \text{時間}}{1,138 \text{人} - 77 \text{人}} = 63.04 \text{時間}$$

$$\text{超過勤務時間による1日当たりの人員換算値} = \frac{(6,890 \text{時間} + 7 \text{時間} 15 \text{分})}{365 \text{日} - 96 \text{日}} = 34.29 \text{人}$$

間であるいは部内で流動があり、大きな役割を果たしていることが裏付けられている。これらの数字に入らない以前の「課内」での応援も日常茶飯事であろうことも想像に難くない。このデータから、事務量の増加や事務の繁閑に合わせて必要職員を流動的に当てて調整するという目的は、一定程度の効果を上げているように思われる。

流動的活動体制が一つのシステムとして動き出し、①事務の増加、繁閑に対する職員流動による調整機能と、②職員抑制機能が、かなりの効果を上げていることは、次の数字からもそれを窺い知ることができる(9)。市税に対する人件費の割合は、'63年の66.7%から、'66年には80.5%にまで上昇するが、改革後、数字は下降に転じ、'76年は58.8%まで低下している。職員数も、'68年から'73年までの5ケ年間における職員増加率で比べると、全国都市平均が29.7%に対し、甲府市では22.8%増で7ポイントも増加率が低い。また'74年度の類似都市人口職員数の平均も1,221人であるのに対し、甲府市は1,138人と、やはり少ない。このような観点からも、流動的活動体制は大きな効果を上げていると評価されている。

#### 注

- (1) 「甲府市組織機構の概要」甲府市、1976.5, p.3。
- (2) 藤野啓次郎編著「地方行政の未来のために」時事通信社、1968, pp.21-22。
- (3) 資料・甲府市における行政組織改革について、甲府市行政管理委員会。
- (4) 門間薫吉「地方自治体における行政改革—甲府市の行政改革が成功した諸要因の研究」地方自治研究会、pp.5-6。
- (5) 野啓次郎編著、前掲書、p.139。
- (6) 「甲府市組織機構の概要」前掲書、pp.38-40。
- (7) 甲府市職役職員組合第17回定期大会(1967.5.24.)議案集、NO.1, pp.11~14参照。

甲府市長と市職委員長との「覚え書き」(1967.8.2.)によれば、「今次行政改革は、年々増大する事務量と市民生活の中から出される要求の複雑性に対応する必要から、従来の官庁機構に埋没することは、自治体本来の目的機構からしても、ゆるされず、適切な行政改革の必要性から当然実行されるべき措置である。」と位置づけられている。また「長期にわたる革新市政をさらに発展させ継続させることを前提とし、中央集権化の方向にある自治体の現状から国の委任事務量の増大と本市固有事務との関係から財政的圧迫を強いられた現状依存は、ますますその機能をマヒさせる結果になるであろう。従っ

て市民の側に立って市政を推進する場合、旧来の官庁機構の弊害を除去し、効率的機構を樹立し、もって市民との対話を容易にし、市民要求の消化につとめなくてはならない。」とされている。即ち、組合自身もまた、官僚主義、役人根性、反市民的性格の実態に気づき、改革の必要性については共通認識を持っていたのである。

(8) 門間薫吉、前掲書、pp.43-44。

(9) 「見直される甲府市の“課・係制廃止制度”」『近代行政技報』、全国地方自治振興協会、1-12,1976,3,pp.28-31。

### 事例(3) 唐津市

唐津市は、'67年、市民的行政の推進体制充実強化のため、部課制を廃止し、「室課制」を採用した。それ以前には、'63年の段階で部制を採用し、部長職への権限委譲を実施している。しかし大規模な組織機構改革を行ったのは、'69年度であり、「行政の近代化と組織の合理化を図るため、流動体制システム」を採用した。前年の'68年には、“空気づくり”のために総合的業務改善計画に着手し、その計画の中で組織の合理化について流動的体制を採用することに決定した。そして実施計画や改正手続を配布する。さらに研究審査のための業務改善委員会を設置し、庶務主査および管理主査を中心に32名を業務改善指導員に任命、業務改善作業の推進を図ってきた。改善委員は業務事業のフローチャートを書いて事務量を測り、各担当の意見を聞いて問題点を描出し、かつコンサルタントの指導を乞うた。さらに次長会議、業務改善指導員会議、改善業務担当者と企画部門との協議会などを必要に応じ随時開催し、改善に対する意見交換、改善案の検討を行い、業務改善の気運の浸透を図ってきた(1)。

また、全職員の執務に対する創意工夫の意欲を高め、事務処理改善および能率向上の契機をつくるため、提案制度なども実施している。'68年だけで43件の提案件数があった。また総合業務改善計画の策定・実施に伴い、体系的な知識を修得させるため、業務改善指導員を主体に研修に力を入れた。課長クラスのみならず、課長補佐、係長、一般職員を含めて371名にもわたり、改革に必要な職員の意識向上に努めてきた。たとえば、新採用職員研修のために、'67年までは5日間程度であったものを、'68年以降は合宿による25日間の研修を実施している。さらにJST研修へも盛んに参加させ、管理監督者の組織、仕事、部下の扱い方などの体系的理解と応用技能の習得に努力させている。

こうして'69年、組織は、「刻々に流動する客観的条件に適切に対応し、全成員の力を

最大限に発揮できるものでなければならない」と認識し、「現在の行政組織がかかえている諸弊害を解消するため、合理的精神による組織の再編成をはかって、効果的な行政運営を行い、真の市民サービスに徹する必要がある」という結論に達した。この時、市長は当選後3年目であった。「真の市民サービスに徹するため」組織の再編成を図り、各部門を中心とした分権的管理をたてまえとする少数精鋭主義の管理方式を、すなわち流動的活動体制を実施した(2)。この体制の目的が、セクト主義の排除、遊休労働力の有効活用にあったことは言うまでもない。組織改革の導入に対する考え方として、「組織改革が、真に成果を発揮するには、全職員が完全にその意義を認識していかなければならないが、従来の体制のもとでは、意識の改革をはかることは不可能に近い。やはり、体制を改め、そうした環境と諸制度の中で、意識改革を並行させていくものでなければ実行を期待することは難しい。」と知覚されたのである。

具体的な改革内容は、課係を全廃して「室単位」(他市の部に相応)にする。市長部局の仕事は6部門の室に分け、それぞれに執行責任者として室長(他市の部長に相応)をおく・各室長に職員を直属させ、処理機能により分類された各職能の処理責任者として、主管者(大分類職能の責任者である次長と、これを補助し、また小分類職能を処理する主査の2階層)が配置された。室長は仕事量に応じて職員を流動的に主管者の下に配置して、仕事をさばくということになる。本市の職位は、室長—次長—主査—一般職という4階層になっている。また室に参事を置くこともできる。これと同時に、管理機能も整備され、(イ)庁議等の設置、(ロ)職務権限の確立、(ハ)文書管理の改善、(ニ)職員研修体系の整備、(ホ)職員福利厚生の実施、(ヘ)能力主義人事管理制度の実施なども行われた。

そして室長、とくに次長レベルに大幅な権限委譲し、命令系統の明確なトップダウン方式を確立した。高賃金・高能率を上げるために能力主義人事管理制度を実施し、少数精鋭主義によるプロジェクトチームも活発であった。さらに特徴的なことは、各部屋の間仕切りをはずし、各担当の仕切り壁を撤去して、大部屋にし、「オープン・フロアー・システム」にしたことである。これにより従来の閉鎖的な課的雰囲気脱し、気分的な転換を図った。これは、「市役所の使命は、市民サービス向上のためにあり、皆んなで手伝って、皆んなで処理すればいい。」という市長の持論の実践的効果である。さらに、市民の市庁舎や市長室への出入りを容易にし、市民ニーズの市政への織り込み体制をつくるために、市長室、助役室を市民開放している。

こうした改革に対し、組合は労働強化であると終始反対した。しかし、市長の人間的誠

実さと改革への熱意、および強力なリーダーシップとにより、積極的に推進されてきた。

注

(1) 資料・事務改善の状況、1971.11。

(2) 資料・事務改善状況調書、p. 1 参照。

#### 事例(4) 高山市

まず市の状況認識であるが、地域環境条件の変化として、例えば、し尿処理、学校給食、交通安全、消費者行政、あるいは産業の協業化など、行政段階での処理指導の必要性が多くなっていること、さらに上部環境について、「国における行政機構の改革と称するものは、地方への事務処理を委譲することをもって、近代化とする傾向が強く、国の行政の新規発生の事務処理については、国民年金に例を見るまでもなく、すべてが地方自治体の場で処理することを前提とした発想が、その底流にある場合が多い。」(1) といった問題点が指摘されている。新しい行政事務が急激かつ加速度的に、質量共に増加していると捉えられている。これらの需要に完全に応えることは、現在の組織機構の中では到底不可能に近く、行政サービスの低下は必至であると認識されている。この根拠には、「次々と生じる新しい事務が、新しい事務処理体系の中で処理されるのではなく、旧態依然とした事務処理体系にあわせて処理されていて、それが何の抵抗もなく受け入れられている」という実態があった。

このような自己認識が徐々に熟成しつつあった時に、'68年、分散していたオフィスと職員が一箇所の庁舎に集合することになったこと、および住民基本台帳制度の発足が目前に迫っていたこと、の2つの間接的契機が重なり、事務合理化に踏切ったという。そして「今のチャンス逃しては行い得ない」という切迫感にまで高まっていき、組織・職制の近代化、職員および市民の意識改革を断行したのである。

この先導的機動力の担い手となったのが、市長の力量、リーダーシップであった。「組織は人であり、人が中心である。同じ組織の中でも人間が生きたり、死んだりする。」仕事の流れをスムーズにし、風通しのいい組織づくりに熱心な市長であった。市長は常に、非能率的な処理形態の根本的要素となっているタテ割行政を排除して、企業経営的な事務処理形態を採用することが望ましいと考えていた。

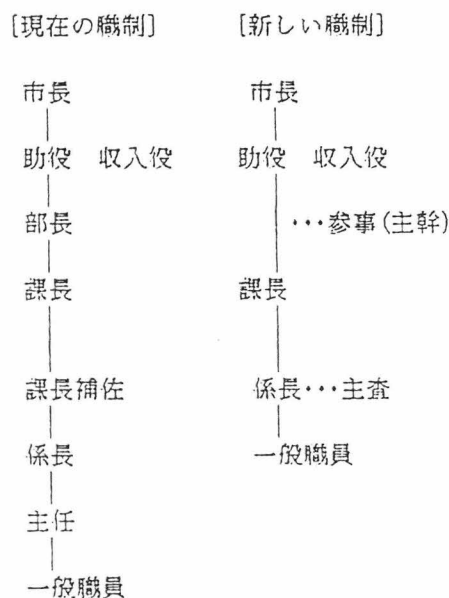
この市長の特命を受けて、助役と係長を中心に7人のメンバーがプロジェクトチームを

編成し、臨時行政調査委員会を発足した。各課でも原案の作成に取りかかった。委員会に課せられた問題は、機構、職制、事務能力、定数などのより効果的組織を組立て、市民が要求している行政を、「いかに早く、いかに公平に、いかに正しく、いかに安くできる組織を構築するか」ということであった。委員会は、この新しい組織の在り方に対する基本的考え方として、以下の7項目を列記している。①住民全体のための行政であるという認識に立つ。②効率的な職務体系を確立する。③職員に公務員としてのプロ意識を持たせる。④総合調整機能の強化。⑤慣例追従的事務処理を排除する。⑥セクト主義を排除する。⑦住民の行政に対する認識を深めさせ、市政に対する意識を改革するなど。

より具体的な改革案は、①庁舎の建設、②中間的職制の廃止、③人事の適正化、④役職位の返上、⑤給与体系の改善、⑥計画的な新規採用、⑦組織機構の近代化、⑧事務の改善、⑨職員の意識改革、⑩水道事業管理者および消防長の専任制、⑪行政事務の町内依存の縮小、⑫外部団体事務の明確化、などである。

このうち、われわれの当面の問題関心に絞って引用すると、②④⑦⑨などであろう。なかんずく本市の場合、②の「中間的職制の廃止」と、その方法としての④の「役職位の返上」に大きな特色がある。改革目的は、「行政需要の増加に伴って設定された従来の職制は、ややもすると中間的職制の派生を見る傾向があり、そのことが過分数の人員配置を生み、直接住民サービスにあたる職員の減少を余儀なくさせていたので、これらの要因を整理して部長、課長補佐制度を廃し、課長、係長に大幅な権限の委譲を行い、責任体制を

[図2-9] 職制の変化



明確にする。| ことにあったという。その方法として、「現在の主任以上の役職の一時的な返上が好ましい」としたのである。すなわち、三役を除く主任以上の全役職者の一括・一時的な返上を実施し、部長と課長補佐職を廃止して階層短縮し、改めて任命するという方法を使った。職制改革は〔図2-9〕のように、極めて簡素化されている。改革の条件として、給与の同一保障、全員降格という平等主義が採られていた。

結果として、市民課などは実質的な大課制となり、流動的活動体制になった。市長の特命事項を処理するため、企画調整課だけに参事として主幹および主査の職位を置くことができるようにした。しかしこの職位は、実際には処遇的ポストで、一代限りの者もあり、人数は徐々に減少した。’76年段階で、当時2名いた主幹を廃止し、主査も5人から1名に減らした。しかしポストが減少しても、等級への昇格、昇給は保障した。そして新たに課長、係長に大幅な権限委譲を行ったのである。

組合はこの改革に対し、発足後（’62年）間もないせいもあったが、先述した2つの条件を満たせばということで強力な反対はしなかった。もちろん、この間の市長と管理職、職員組合との話し合いは何度となくもたれ、大方のコンセンサスはできていた。このような改革ができた要因として、ある職員は、「高山市の独特な風土があり、皆な全員が地元の人で市内通勤であり、やむをえんという人間関係があったのではないか」と推察していた。現在、職位は三役—課長—係長—一般職だけであり、中間的職位は置かれていない。極めて簡素な組織で、町レベル並みである。

注

- (1) 資料・高山市の行政事務の近代化に対する答申、1968.9.6。
- (2) 資料・事務改善について。

#### 事例(5) 旭川市

本市は、’68年、「行政組織を総合的な角度から検討し、民主的、科学的な改革を創造的に行うことにより、旭川市の実情に即した機構と事務処理体制をつくりだし、庶民市政＝市民による市民の市政＝を一層内実あるものとする。」というねらいで、組織改革を実施した。

改革を主体的に進める行政運営の態度は、単なる事務上の効率化、役所本位の内部管理化ばかりでなく、市民的立場から、さらには働く職員の立場からの効率化というように、

いくつかの側面から捉えなければならぬとされた。どんなに近代的合理化が徹底されても反市民的であったり、また、職員自身が自主的に明るく働けない職場環境であってはならないとされたのである。そこでまず、身近な問題で自ら改革できるものを一つひとつ納得のいくように、民主的に問題解決する態度が必要であるとされた(1)。

これらの基本的態度は、これまでの改革が現行財政の枠内に制約されていたため、部分的・技術的な改革しかできず、「総合的に見た場合、その改革によって他の行政組織がどのような関係で、どう展開されるのかといった、いわゆる相互関連性の配慮に欠けていた」という反省から出てきたものである。この反省には歴史的背景がある。これまで五十嵐市長以前の市政運営は、人事、企画、財政、秘書、住民の公聴広報機能などを、全部秘書室で集中管理していた。これを革新市政になって解体し、管理部門を分離・分散させ、民主化したという動因があった。学者肌の市長は、「組織は人の集まりだ・働く仲間は対等だ。仕事がしやすい組織と職場を作りたい。」という熱意が強かった。のみならず、職員の間でもライン部門の形骸化が指摘され、「事業計画ひとつ立てられないではないか」という批判もあった。こうして改革は、市長の「面白いじゃないか、やってみたらどうだ」という強力なトップの理解に支えられて、断行されたのである。

今回の改革にあたっては、総合的体系のなかで、それぞれの事務が有機的に位置づけられ、かつ弾力性のある行政組織とするため、「三つの基本目標と二つの基本的態度」という基本原則が、改めて確認された(2)。

「三つの基本目標」とは、①市民本位の組織の確立。これは、市の組織は、すべて市民要求に基づくシビル・ミニマムに対応したものとし、市民の積極的市政参加のもとに仕事を進め、いわゆる“お役所仕事”を排除した体制を確立する。②事務の近代化。これは、近代的な庶民市政に即した行政運営とするため、機構と事務処理の抜本的な改革を行う。そのために行政の公正化、効率化、迅速化、簡素化をさらに推進する。行政の総合化、迅速化を図るため、コンピューターの利用を促進する。③明るい職場、働きよい事務処理体制の形成。これは、職員が意欲的に働きうる民主的職場づくりのために、職員自らが仕事の現実を正確に見つめ、自らの仕事を改革していくことに積極的創造性を発揮するとともに、職場モラルを自主的、民主的に形成する職場、事務処理体制を確立する。

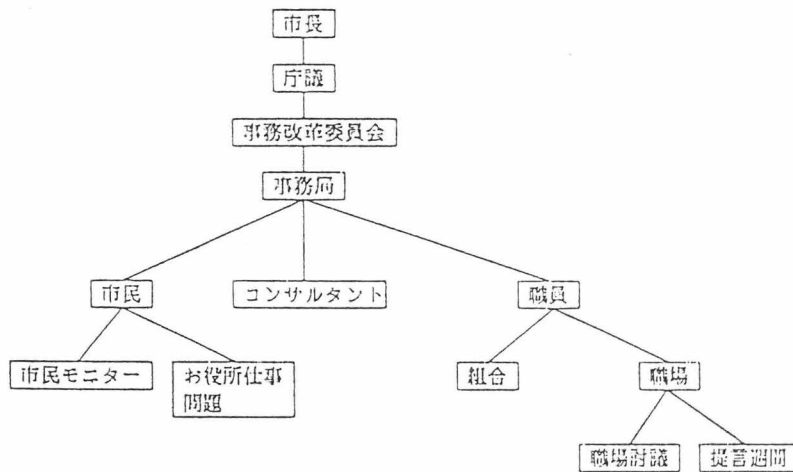
さらに「二つの基本的態度」としては、①総合的検討。これは、行政需要に基づく総合性と調和のとれた機能的組織とするため、現状にとらわれることなく積極的にあらゆる角度から調査検討を行う。②民主的討議。これは、職員自らが改革に参画することを強く認



議し、民主的討議を深めるとともに、市民の意思を反映し、改革をより市民本位のものとするため、広く市民の意見を求める。

こうして、行政事務改革委員会を設置し、あらゆる職位、職種別から委員を選出した。「職員の参画」として、職場会議を徹底させ、職員が自らの手で自らの責任において、自ら納得のいく職場をつくるため、全員の話し合いの中から問題点を把握し、解決方向を考える体制をつくった。提言週間を設け、「お役所仕事をあなたはどうか改革するか」「組織改革についてのあなたの意見」というテーマで、積極的に職員の生の声を求めたのである。さらに「市民の参画」として、市民の代表者であり、市政のよき観察者、助言者である市政モニターに、「市民として感じる“お役所仕事”の実体」「これからの機構と事務処理体制についての意見、要望」などを求めた。また同じテーマで、広い各層から一般市民15人程度をもって構成する「お役所仕事問題会議」を設置し、より具体的な住民の意見を求めた。さらには、コンサルタントに依頼し、改革に必要な指導、助言を側面から受けるため、専門的立場からの意見を求め、必要に応じて事務局と共同で調査研究を行った。これらの改革にあたっての主体者関係を図式化すれば〔図2-10〕のようになる。

〔図2-10〕 組織改革検討のための関連体系図



こうして機構改革が行われ、'68年と'69年との部課数を比較すると、'68年に11部57課 158係あったものが、翌年には10部55課 153係と減少している。

本市は、全国的な中間管理職廃止の動向に関心をもち、とりわけ1年前の'67年に甲府市で行われた組織改革に刺激を受け、補佐職の実質的必要性について論議している。職員数の増大とポストづくり、さらにはセクショナリズムという葛藤状態の中で、組織改革に突破口を求めたのである。そして、中間的職位を市民部を除いて、次長職と課長補佐職を

全廃した。さらに企画部に主管者制度を活用し、各部局には庶務事務担当係を設置し、事務の簡素化、迅速化を図った。廃止された次長と課長補佐には、やはり給与面で保障した。なお社会的地位への要求が高いことを配慮して、主管者制度を導入したのである。この制度の導入について、市の改革案には次のように書かれている。「近年の行政の高度化、専門化に対処するため、職務内容を明確化するとともに、積極的な市政の近代化に資することを目的として、主幹・主査制の充実、活用を図った」(3)と。

しかし、本市の場合、こうした建前的理由からだけではない動機づけがあった。つまり、廃止された職員の処遇問題が人事管理上重要視されていたのである。そこで、「各部に主管を置くことができる」として、彼らを主管者として合理化しようとした。つまり甲府市のような本格的・全面的な組織動態化の改革ではなかったのである。本市の場合、主管者は役割機能機関としてではなく、組織の職位づくりとして位置づけられたのである。そうして、時間の経過とともに職務内容の混乱、指揮命令の曖昧化、さらに実質的に課長制と変わらないではないかといった批判が続出し、'76年、元の課制に復活した。

しかし制度上は廃止しているにもかかわらず、現在、主幹が20名位おり、これは「本人だけ」「名称だけ」というお役所人事になっている。また主査制は残存し、専門主査として権限も委譲され、収入役の補助、審査事務、工事契約のチェックなどの機能を果たしている。

しかしながら、課制は復活したものの、目に見えぬ2つの成果があったという。ひとつは、主管者になった者の責任感と仕事能力の向上である。「主幹は座ってはいはだめだ。責任と実行ポストだ。」という理念が、いつの間にか身につけているという。これがなお主査を専門的機能として各課に置いている理由である。もうひとつは、職場討議の徹底化という体験を経たことにより、職場全員の参加という建前が定着し、政策事業決定や予算編成などでも職員の参画意識が高く、積み上げ方式として採用されているということである。職場での討議、職員会議、代表者会議などを通じて意思統一を図り、係内から課全体へ、さらに部内討議を経て市長へという、下からの意見反映が定着しつつあるという。たとえば、組織改革にあたって、どの課を、何名、誰を動かすかという増減、移動の問題も組合との交渉事項になっている。したがって市長ブレインとして特別な機関を設ける必要はないのではないかとされている。

注

- (1) 旭川市は、改革とは、むしろ中央から遠く離れた所からフロンティア的に発生する個性をもったものでなければならない、と強調する。「1年のうち、半年近くを積雪寒冷の中で生活を強いられる本市においては、道路交通・住宅・環境衛生・保健衛生・災害・産業・スポーツ・レクリエーション・調査研究機関等諸般の分野にわたって豊かな北方生活と取り組む都市づくりを進めるべきである。そのためにも、積雪寒冷という特性に適應する行財政制度の改正を国に強く要請しながら、自主的な市民運動を發展させるべきである。」（「旭川市行財政改革の推進に関する報告書」、1977.8.20, 旭川市行財政改革推進委員会、p.16）。
- (2) 資料・旭川市における行政組織改革のねらいとその方向。
- (3) 資料・組織改革の内容、1969.7.19。

#### 事例(6) 日立市

本市の改革過程は、'67年から、課係制を段階的に廃止していき、'71年、課の一部と係制の全面廃止に踏切った。しかしやがて、'73年には再び係制を復活するという経過を辿っている。

本市の主たる改革目的は、①係制セクト主義の排除、②係長の活性化、という2点にあった。中間管理職の中でもとくに係長レベルのマンネリ化を打破し、組織の形骸化、タテ割を撤廃しようとした。「毎日同じ仕事の単調な繰返しの中で、新鮮さが欠落しているのはなかんずく係長クラスだ」と市長は指摘した。係長の管理監督者としてのリーダーシップを高めていくことの必要性を痛感していたのである。「従来は、係の中の仕事だけをしていればよかったわけですが、今後はチームのような単位となり、課所の仕事の全体的な流れにそって職員が動いてゆくことになります」(2)と、流動的活動体制の強化を強調する。その担い手として、係長レベルの管理職のリーダーシップと彼らの少数精鋭化が主眼に置かれたのである。この時、市長は革新市長として2期目であった。

これに対し、組合は反対し抵抗した。しかし「人間のための弾力的な生きた組織を作る」という改革意欲から、結局実施されることになった。

改革の大きなねらいとして、次のような項目が挙げられている。①職員の流動的活用、②有能な職員の仕事への集中、③組織の拡大、人件増の防止対策、④専門化による高能率への期待（職能別に分業化）⑤労働の平均化、⑥新規採用の抑制など。具体的な改革としては、'67年段階では、部においては課長職を廃止して「主査」に、また係長は全面的に

「主幹」に切替えた。一般職員はこの主査に直属する配下ということになった。そして主査を中心に課単位で業務を遂行した。つまり課中心の流動的活動体制に入ったのである。

しかし、主幹の位置づけが不明確であったために、その数が百数十名と増えるに従い、命令系統の不統一や実質的な係の細分化が行われるなど、新たな問題点がでてきた。これに対し、「各課長の大半も、その事務の執行をとおして、監督者の明確化を強く望んでいた」といわれる、結局、2年後の'73年に係長を復活せざるを得なくなった。この復活理由としては、「主幹の組織上の位置づけをはっきりさせるために、監督者としての指揮系統を明確にし、事務の執行体制を図るために」還元したといわれている。こうして再び係制設置により、係の事務分担が明確にされ、一般職員は係ごとに指定され、係長の指揮下に入るようになった。しかしなお現在でも、主幹以下の職員は、各課所配置で事務の繁閑に応じて随時流動的活動体制を採り、効率的な事務の執行をしているといわれている。

ところで、本市において重要な箇所は、「復活の理由づけ」についてである。ある管理職の見解によると、「職員がついていけない」「長の肩書がないと意欲が減退する」「肩書がないから動かない」と言う。あるいは先述したように「主幹の数が増えてきたために、命令系統がはっきりしなくなった」という理由も聞かれる。また「今の組織は他の市町村と変わらない」「部課長の頭の切替えがなかった」ともいわれている。それゆえに、元に戻ってしまったのだ、と。

しかし、このような初歩的な混乱や不安は、いわば最初から予想されていた問題ばかりであった。これは実際、既に65年段階で、彼ら自身が「予想される問題点」として、次のような諸項をあげている通りである。①適正な資質（主幹）、②責任の自覚がないと指揮命令力が弱められる、③仕事への愛着が薄らいでこないか、④上司との人間関係が希薄化する恐れ、⑤主幹という名称に対する社会通念上の抵抗など。まさしくこのような所に復活の根本的問題が潜んでいたのである。

しかし、彼らは敢えて、これらの諸難題に対抗し克服できるものと確信したからこそ、改革を断行したのである。しかるに結果的には、担い手であるべき主幹クラスから自壊している。「理屈は分かっているが、最も中心となるべき管理監督者が思うように動いてくれなかった。」という痛恨の言葉に、主たる復活理由が込められているように思われる。

注

(1) 「ひろば」(庁内広報紙) NO.136. 1971.2.1。

(2) 主幹と主査の職位は、他の自治体の場合、通常は主幹＝課長レベル、主査＝係長レベルであるが、日立市では、逆に主査が課長と同等職に、主幹が係長と同等職になっている。この職位は茨城県庁でも同順位になっている。

#### 事例(7) 岐阜市

1973年、本市が「主管課制度」を導入しようとした目的は、①事務の集中化および専門化による事務処理の能率化、②分散管理体制の確立による管理の適正化、③部門化による硬直性の打破、④部長を中心としたリーダーシップ発揮のための客観的条件の整備、⑤計画的行政の確保のための客観的条件の整備、⑥行政のフィードバック機能の確保、⑦内部調整機能の確保、などであった。

主管課は、部長の直轄組織として、サービス・スタッフ、ゼネラル・スタッフとして機能し、職位は次長（他市の主幹に相当）と主査（課長補佐に相当）から構成される。導入の動機に関しても、他市事例との間に大きな差異はない。改革の組織も、公害、青少年教育、消費者行政問題など、従来の縦割部門別業務では解決しにくい弊害を改善していくため、機能別担当制による動態的組織の導入を検討してきたのである。

これは、中央管理部門と各課との対応がかけ離れ、予算、人事、給与面で効率的な連絡がとりにくくなってきていたためである。つまり内部管理機能を主管課に集中させ、業務の即時性、正確性、適応性、総合性などを充実強化したいという意向であった。そのために部長の権限を委譲し、それぞれの責任体制を明確にする。また主管者は、部長の方針の下に部の各課長と協議して資料作成、情報収集、部内調整などにあたることを主な業務としていた。

本市は、このような制度を導入するために、プロジェクトチームを編成、会合、説明会、他市視察、各部単位の検討会などを1年近くやってきた（準備はさらにその数年前から行われていたという）。しかし結果的には、計画は中止されている。一体何故であろうか。本事例の改革の動機や目的においては、以上に述べてきたように、何等他市と変わるところはない。しかし本事例の特色は、計画準備段階における反対勢力との長き交渉過程にあったように思われる。この強力な反対勢力とは、①中間管理職、②市労組、③議会議員などであった(1)。同時に、ここに大方の自治体変革の困難性も潜んでいるのではないかと思われる。

そこで、少し詳細になるが、市当局が改革構想を如何に慎重にかつ真剣に進めてきたか

を知るため、検討の経過を辿ってみよう。'72年、各部から課長補佐を中心に1人ずつ選出し、16人のメンバーでプロジェクトチームを編成した。そして'73年4月から構想素案の説明会を開く。同17日部長会に説明、課長に説明(3人出席)、20日課長に説明(30人出席)、23日課長補佐に説明(52人出席)26日課長補佐に説明(30人出席)、27日係長に説明(68人出席)。視察は、6月から8月にかけて、甲府市、堺市、尼崎市、神戸市とまわり、再び各部代表者とプロジェクトチームの人員合計29人が、大団体で甲府市を訪問。さらに5~6月中には各部単位の検討も行われている。また、調整課と各部の検討会も催されている。7月9日市長室、13日総務部、17日農林部、20日保健所、23日清掃部、税務部、25日土木部、衛生部、26日民生部、建設部、27日経済部、30日都市計画部、消防本部、31日議会事務局、教育委員会に説明。そして8月8日、甲府市視察状況発表会があり、10月18・19日には市労連も甲府市を視察する。同22日には市労連と団交をもつ。そしていよいよ11月19日、当局は市労連と団交の結果、当面、制度の実施を見送る由を回答した。

少し長い引用で申し訳ないが、趣旨は、これだけ用意周到の時間と労力を賭けてなお改革が失敗に終わっているという事実確認のためである。ここにお役所仕事の典型的な何かがあると感知されたからである。失敗の原因は、単に改革過程での説得力やPR不足あるいは、準備不足といった準備委員会の責任だけに帰着すべきものではない。むしろそこには、主体者となるべき職員自身の側の責任があると想定される。改革にあたって問われているのは、公務員・職員自身の在り方であり、仕事、人間、市役所、職場関係などの対応関係に対する関係の在り方総体の変革なのであった。

## 注

(1) 改革の反対理由について、革新系市会議員の本会議における質問の要点を提示しておきたい。

「これは単なる機構改革ではなく、行政執行上のポイント・・・予算の編成、執行と人事の権限を各事業課から分離し、主管課または部毎の主管職員が統轄しようとするものだけに、当局のねらう行政組織合理化論、実は集権主義一人べらし策との大きな対決であると考えます。」「予算の編成執行、人事などは当然、業務に熟達したスタッフの判断力が基礎になって行われる。処が構想の中では、予算編成権は各課長にはなく、課長は単に予算編成上必要な資料の提出者とされている。市民生活に即応すべき行政の機構として果たして充実したものになり得るか。」「評すれば、この構想は、行政を管理

する要素に視点を当て、行政が民意と生につながっていることに配慮のない発想である。|などと批判している。これらの質問に対し、当局は、「主管制度は、人べらしや予算節減のものではなく、行政組織近代化の目的で考えた。各部によっては困難もあろうが、原則的に全体に適用したい。」と答弁している（「岐阜県市政報告」NO.131, 1973. 8. 20。）

#### 事例(8) 山形市

本市は、'54年から'56年にかけての18カ村合併により、行政組織が膨張し、'59年にいたって部制が敷かれた（5部24課67係）。以後今日まで、ほぼ2年毎に組織の手直しを実施し、現在（'74年9月）8部34課112係に拡大されている。

これまでの過去の組織改善状況を見ると、屋上屋を重ねたり、単純分化を繰返したりで、市政目標実現のための抜本的改革は殆ど行われていなかった。しかし「昨今の社会情勢の急激な変動は、常に組織の流動化を促しており、組織を固定枠組みの中に押し込むという旧来の考えでは通用しなくなってきた。」(1)と厳しく現状認識されるようになった。

'75年度に組織改革が行われた直接的動機は、組織規模の拡大と人件費の増大とが挙げられている。つまり財政運営面での硬直化が主因である。'73年の石油ショックが引き金となり、事務レベルで事務改善委員会を設置し、個人の意見→係→課→部→トップまで第1次総点検を行う。組合の協力もあって、一部有志によるプロジェクトチームが編成される。しかし翌年、組合は内部事情からまとまらず手を引く。いずれにせよ、この1年半の準備経過のうち、とくに'74年度はあらゆる側面から細かい検討がなされている。

組織運営上の障害となっていた主な問題点として、次の諸点が挙げられている。①部門エゴイズムおよびセクショナリズムの発生、②管理監督者層の意識の低下、③階層の増大および職務の不明確、④業務割当の不適性、⑤統制（監督）の限界の不明確、⑥総合調整機能の弱体、⑦ライン（実施）機能とスタッフ（助力・助言）機能の不明確、⑧トップの意思決定の補完機能の欠除、⑨組織の硬直化傾向、などである。これを先述した「内部環境条件の三要因」にあてはめて分類してみると（[図2-2]参照）、①セクショナリズムの醸成として①、③、モラルの停滞として②、またコミュニケーションの不徹底として③④⑤⑥⑦⑧⑨とに分けられる。

こうした反省の上に立ち、新しい行政組織の基本原則として次の3点に収斂されている。①市民主体の組織（親しまれる市役所、市民は一窓口、市民への訪問は一職員）②職員の

働きやすい組織（調和のとれた組織、トップをはじめ職員が一致協力できる組織）、③発展できる組織（変化に対応できる組織、市民要求に迅速に応えられる組織）、などである。

本市の場合、他市と比べて次のような確認が最も重要な特徴である。つまり、ここでは「行政組織と行政目的」とが明確に識別されている。行政組織は、「市政目標たる住民の福祉を増進させるための手段（枠組）である」(2)と明示されている。職員が行政目的（＝市政目標）を忘れ、往々にして手段そのものを固守しがちであり、これがまた組織の硬直化、固定化の原因ともなっているということを深く自戒している。前に指摘した問題点の中でも、部門エゴイズムやセクショナリズム、階層の増大などは、まさしくこの「目標の転移」によるものと考えられる。あくまでも、“市民の福祉増進につとめるため”“市民中心（本位）の都市づくり”が行政運営の基本理念であるということが、何度となく徹底的に認識されている。少なくとも基本的姿勢として、行政組織は、「市政目標達成のための手段として」どこまでも住民志向型の民主的なものでなければならない、と第一主義的に考えられている。「民主的にして能率的な行政を確保する」という住民優先的発想は、改革に当たっての基調をなしていたのである。

こうして、「組織運営の原則」として、①重点主義（目標管理）の徹底、②権限の下部委譲、③行政情報管理体系の確立、④総合企画調整機能の整備充実、⑤リーダーシップの確立、⑥職員の意識改革の徹底、などを指摘している。また、「組織編成の原則」として、①市民サービスの原則、②階層短縮の原則、③機能系統明確化の原則、④流動性の原則、⑤機能化の原則、などを導出している。これらの原則内容については、既に重複している面もあるので詳細には触れない。

動態的組織のための具体策としては、まず、①部長に対する権限を大幅に委譲する。②組織の弾力的運営を図るため、一部の部門に係制を廃止して「担当制を導入」する。③階層短縮と職員の戦力化として、「課長補佐制を廃止」する。もう少し説明を加えると、担当制は、秘書広報室と企画調整部などのゼネラル・スタッフ部門に設置される。担当者は専門スタッフとしてそれぞれ独任的な業務を分担する。これは課係による固定化や組織を排除して、弾力的・流動的・即応的な活用をねらったものである。少数精鋭主義として、事業担当者毎の責任者として位置づけられている（独任的権限の付与）(3)。

さらに、課長補佐の廃止に伴って主管者制度が導入され、新たな職位として同等職の「主幹」を設置する。この主幹は、「従来の補佐と同様に課内全般の調整や全般の代決を行う主幹と、事業処理を主務とする（事務事案についての代決権を有する）主幹に分けられ



前者を「主幹（調整）」とし、後者を「主幹」として区別する。」また従来の主査を、「副主幹」として格付ける。係長については、係制にあっては「主査」と称し、係長と同等職務とした。こうして、課長補佐からスタッフ職になった「主幹（調整）」（三等級主幹）と、従来の二等級「主幹（業務プロジェクト）」、さらに主査から格上げされてきた「副主幹（係長兼務主幹）」という、タイプの違う3つの主幹が各課に配置されることになった（この混乱については、さらに第3章第2節で追及する）。

主管者制度を導入した理由は、やはり「中間職の戦力化」をねらったものである。当時40人位いた課長補佐職の定員をこれ以上増やせないという事情もあったが、むしろ“空気のような存在”（課長補佐職）をもっと活用すべきだという批判が大勢を占めていた。「意思の疎通が遅く徹底できない」という無用論では、当局と組合とが一致し、この意向がトップ層にも反映されていった。また一般職の中にも、革新的な人々の間にも、「補佐は要らない」という意見が多かった。この補佐職をもっと形を変えて戦力化を図り、機能を負担させるべきだと考えたのである。従来の「させる、やらせる」という管理者的発想から、「自らやる」という姿勢に質的転換させるべきだと期待したのである。そしていずれ係制や補佐職を全廃する方向で、過渡的な対策として改革が打出された。

しかるに、こうした意図とは逆に、各課に2～3人の主幹を配置したため、代決の順位や位置づけをめぐる混乱を引き起こしてしまった。例えば、代決権の規定は、「課長の先決事務について、課長に事故があるときは、主幹（調整）を置く課等においては、主幹（調整）がその事務を代決することができる。課長、主幹（調整）ともに事故があるときは、主務主幹、主務副主幹又は主務係長（主査を含む）がその事務を代決することができる。」（第5条7）となっている。しかし、実際には主幹が多くなると、課を細分化したような形になる。人事担当主幹、財務担当主幹などに役割分担されて、課長の管理能力が低減し調整できなくなってきた。

そこで、翌'76年に、名称上の区分をなくして一律に主幹とし、主幹の職務内容を統一化した。すべての主幹の職務として、「課長を補佐し、課長に事故あるときは、その職務を代理して、課長の専決事務を代理することができる」ように改めた。これにより、主幹（調整）と同じ職務内容に統一することになり、「調整」の職名は廃止された(4)。

注

(1) 行政機構改善検討資料、総務部職員課。

(2) 市政目標として次の4本柱が確立されている。①市民による市民の都市—市民自治の原則と自治意識の高揚をはかっていく。②魅力ある文化拠点の都市—独自性豊かな個性のある拠点都市の建設。③緑多い豊かな生活の都市—市民生活優先の原則。④調和のとれた活気のある工業の都市—地域生産力の向上。

(3) 資料・行政組織の改正について、1975。

(4) なお山形市の事例は、第3章において詳細に検討する。

#### 事例(9) 米沢市

本市は、'76年、部制を廃止して課制に改めた。「組織の簡素化と相互牽制機能を充実し、行政事務の効率化と適正化を図り、もって市民サービスの向上に寄与する」という目的からである。市長の議会説明を引用すると、「内部管理業務の改善・合理化に勤めてまいりましたが、その締めくくりと申しますか、職能的な関連業務の質的な向上と能率的な行政の確保、住民福祉の増大と経営の効率化を図るために、同種の業務を統括する職能、スタッフ職能を加えまして、組織の再編成をいたしたく」云々となっている(1)。

このような改革目的は、他市事例と差程変わりはない。むしろ本市の特色は、部制廃止の動機とその方法についてであろう。本市の改革が成功した条件としては、①赤字財政、②選挙公約、③政権交代、という3点から考えることができる。

まず、'75年の市長選で革新市長が当選する。この時、選挙の争点<sup>と</sup>になったのが、①総額33億円にのぼる赤字財政の責任処在の問題であった。全国でも上位の赤字団体に指定されて国の管理下に入った本市再建の方法について論争したのである。革新市長は前保守市政下の財政乱脈振りを糾弾し、行政改革を②選挙公約としてスローガンに掲げた。市長は、組合などの革新勢力からも支持されて、③見事当選する。こうして新市長は翌年、公約通り組織改革に着手した。市労組も、改革に対しては協力せざるを得なかった。部長は赤字の責任を取り、全員(30数人)が辞任、辞職し、これを契機に部長職を撤廃して課制に改め、課長スタッフ職として主管者制度を導入したのである。部長権限はすべて課長に委譲し、大課制として課内流動体制を敷いた。同時に組織の簡素化、行政事務の適正化も図り、財政人事の停滞を一掃するため大幅な人事異動も行った。

とくに「管理職のスタッフ化」ということに力を入れた。管理職のスタッフ化という考えは、先の部長・次長の廃止に伴う空白を主管者が補佐するという意味で作られたものである。ところが「・・・必要に応じ、〇〇を置くことができる」(2)と規定したため、補

佐職を多く作ってしまった。つまり、かえって充実し過ぎたために、屋上屋を重ねる中間的職位を多く作り出す結果になった。従って今度は、「部下がない」「命令権をもたない」という主査の不満が相次いで出てきた。ここからまた、「肩書をつけただけ」「名称だけ」「人心安定のため」といった批判が出されるようになったのである。

注 (1) 古池・米沢市長は、改革議案を提出した際、次のように動機を説明している。

(1) 古池・米沢市長は、改革議案を提出した際、次のように動機を説明している。

「ご承知のように市町村は住民に最も身近な第一次の基本的な普通地方公共団体であり、住民の日常生活に直結する地方公共団体としての事務を統括的一般的にその任務とし、団体としての固有事務をはじめ委任事務及びその他の行政事務で国の事務に属さないものを処理しておるのでありますが、住民福祉のための開発的業務をはじめ法律または政令に基づくところの委任事務が年を追って増高いたし、かつその事務の内容においても特に広範多岐、しかも高度化されつつあるのであります。これに対応いたしまして、いち早く地方自治の本旨に則りまして、行政の近代化、計画的行政の運用、並びに住民の福祉を中心とした施政の研究を重ね、市議会の絶大なるご支援とご協力によりまして、抜本的に事務更改を断行したのであります。」

(2) 米沢市職務執行規則。

#### 事例(10) 名古屋市

本市は、'76年、前年に設置された事務改善協議会から提出された報告書に基づいて機構改革を実施した。改革の基本的目的は、「限られた人員と経費の中で、市行政全体にわたる総合性をより高め、住民要望に即した事務事業を整備する」(1)ということにあった。また「事務能率を向上させるため、組織の細分化、硬直化を改め、職員の協力体制を確立する」(2)必要もあった。より具体的には、従来の“部制セクショナリズム”の弊害を解消して、局内スタッフの有機的活動を図ることがねらいであった。さらにいえば、事務量の増加と際限なく膨らむ人件費に歯止めをかけようという意図があったともいわれている。

改革は、第1に部制を廃止し、新たに「参事制を導入」するのが最大の目標であった。これは局一部一課一係という縦割組織の“部”の段階で、部長を参事という名に置き換え、従来の担当事務を受け持つ一方で、局長の補佐的役割も兼ねさせ、各部の仕事に有機的つながりを持たせようとした(3)。例えば、計画局の計画部長、開発部長、整地部長は、い

いずれも参事として計画担当、開発担当、整地担当となり、これまでの専門分野を引継ぎながら、「行政の総合化、弾力化を図る」(4)のために、「局長スタッフ(補佐)」として全体の問題にも関与させたのである。これにより、市長部局の11局にあたる25分野の部長職を全廃した。部長はそのまま参事に移行し、新参事は局長のスタッフとして、局内を自由に動き回れることになった。これまでは一部内だけで検討し結論を出していた重要事項も、全参事が集合・参加して、文字通り局内首脳をあげて、問題に取り組むことができるようになったのである(5)。

第2は、事務の重複や人員が少ない課系の整理統合である。職員10人以下の課、同3人以下の系の統廃合を行った。いずれも行政に総合性を確保したいという意見からである。課は16課がその対象となり、係は185係が削減または統合された。そしてこれらの局付課長・係長も廃止し、彼らは必要に応じてスタッフ的ポストとしての主幹・主査に切替えられた。この主管者制度の導入は、これまでの事例と同様、他の局、課とのつながりを持たせ、新たな行政需要に対処するのに、これまでのように課係を新設するのではなく、主幹・主査にあたらせることによって、機構の肥大化を防ぐことに目的があった。

こうして、局長の命によって、局間にまたがる連絡調整を担当する企画調整主幹と、局内の調整事務を行う企画調整主査とに移行した。この結果、新しく主幹(44名)、主査(192名)が生まれた。併せて機構改革の面でも、現行の14局23部106課362係が14局4室98課348係となり、21部8課14係の減、2室の増となった。

本市事例から、とくに次のような3つの特色を指摘できる。

①人口207万、市職員3万2千人、市長部局1万5千人と規模が大きくなるにつれて、改革の担い手は、市長のパーソナリティや熱意やリーダーシップよりも、むしろ現場の係長クラスに推移しているということである。つまり改革の原案は、ベテラン係長クラスの「事務見直し部会」で叩き上げられ、総務課長に提出されている。そして、助役を委員長とし、各局の総務課長や局長レベルの委員で構成される「事務改善協議会」で、改革案が決定されている。本市の場合も、“部”の段階で手直し改革の必要ありという認定は、長い間の縦割組織によってもたらされる弊害について、よりよく認識している監督者層の下部の現場部門から発意されているのである。

②「部制セクショナリズム」の排除という視点も注目される。他市の場合、主として課を中心に廃止されているのに対し、本市では、むしろ部レベルが改革の対象になっている。ここから部課係制廃止という改革手段を追及していても、次々に再生される中間的職位

の繰返しに、ある種の改革の限界さえ感じざるを得ない。

③ 主管者制度導入の定着化である。かつて甲府市が最初に流動的活動体制を導入する際に支払った労力は大変なものであり、それは、豊富な資料が物語っている。しかし名古屋市の制度導入の趣旨については、「主幹・主査制度は、組織の弾力的運用をはかることを主目的とするが、さらに課、係の適正規模を保ちつつ、とくに責任をもつ職で対処する必要がある事務事業についてもこれを導入したものである。」(6)と、極めて簡単に説明されているだけである。「必要のある事務事業について主幹・主査の配置を行う。」として、適宜採用されているという。つまり、事務事業の総合的・有機的な執行が必要な場合にだけ、即応的に主管者の機能と働きが期待されるようになっているのである。

注

- (1) 資料・機構改革について。
- (2) 『地方行政』時事通信、1976.5.22, p.9。
- (3) 朝日新聞、1976.5.11。
- (4) 中日新聞、1976.5.11。
- (5) 名古屋タイムズ、1976.5.10。
- (6) 「参事・主幹・主査等の制度について総務局行政課、1976.7。

### 第三節 組織変革の類型化

以上、10市の事例分析からも分かるように、組織変革の実践過程は極めて多種多様であり、決してモデル化しうるような一般的原則は見出されない。むしろ流動的活動体制の導入に伴い、職位階層間の利害対立、主体者間の緊張、組織のコンフリクト状態など、切実な問題が次々に惹起している。それでもなお、幾分かは深読みして、類型的な特質や傾向性を探ることは可能であろう。またそのためにかなりの頁数を費やして、詳細な個別事例研究を執拗に追及してきたのである。参考までに、第2節で検討した事例の諸特徴を一覧表にしたものが「表2-9」である。

そこでもう少し、これらの諸事例から類型化を図ってみたい。ここでの中心的関心は、新しい制度（流動的活動体制）が、何故どういう動機で、どのようにして、誰によって導入され、実施・運用されているか、という問題群の整理である。これを幾つかの指標に沿っ

(表2-9) 主管者制度の実施過程

市役所	導入経過		政治状況		動機		改革の主体者				廃止した職制				採用した職制				結果							
	準備時期	実施年度	実施年度	実施年度	行政組織近代化	赤字縮小	緊縮財政	人事管理	市長	中間管理職の協力	一般職員	組合の支持	市民の参加と理解	外部の組織改善研究会	部長	次長	課長	係長	参事	室長	主幹	副主幹	主査	現在の職制	中止	復活
甲府市	37年	主査制実施	41年		○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	・部主 ・長幹 ・係員		48年の呼称制度 イン部門の
日上市	42年から	段階制廃止	46年		○	○			○	×※					○(4課だけ)	○				○(係長)	○(係長)				48年課係制	
三鷹市	38年頃	から	40年		○	○	○	○	○	○	×										○	○	担当者 係長は 管理職			
唐津市	38年から	権限の委譲	42年		○	○			○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○			・室次 ・長長	・担当 主査		
名古屋市	50年事務	見直し部会	51年		○		○		○	○					○一部	○一部					○	○	・主管者 制	・企画 調査	(主幹 主査)	
岐阜市	45年から		48年		○	○			○	○	×														○	
高山市	43年7月		43年9月		○	○			○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	・課係 ・長長	(主幹 主査)	
米沢市	50年選挙で	公約 部制廃止を	51年		○	○			○	○	○				○全員 辞職							○	○	主管者 制		
旭川市	44年		44年		○	○			○	○	○				○(係長)						○	○	・庶務 ・係長	・担当 主査も	専決権	51復活 年課制は
山形市	49年		50年		○	○			○	○	○										○	○	・プロ ・調整 ・主幹	主幹 係長 兼務		

(註) ※×印は主管者制度導入に対して消極的かあるいは反対を示す。

て分類する。まず、(1) 変革の時期、(2) 政治状況、(3) 変革の動機、(4) 変革の対象、(5) 変革の主体者、(6) 変革過程、(7) 変革の条件、(8) 新しい問題点、などについてである。変革の目的や方法に関しては、既に第1・2節で述べているのでここでは省略したい。

### (1) 変革の時期

まず、変革の時期の問題である。準備期間および実施年度を考慮すると、'65(昭和40)年代と、'75(50)年代とに大きく二分される。

前者は、'65~'70年代に行われた事例をまとめてみると、三鷹市・甲府市・唐津市・高山市・旭川市・鹿沼市・日立市などのグルーピングが可能である。後者は、'70年代を中心に山形市・米沢市・名古屋市などをひとつのグループに含めることができる。前者は、'55年代後半から始まる経済産業の高度成長期への推移過程に遭遇し、後者は、'73年秋の石油ショックによる経済不況期に、それぞれ対応している。

いずれにも共通して言えることは、財政面での硬直化、赤字財政の恒常化が背景的理由に潜在しているということである。自治体行政の窮乏化・緊縮化は戦後一貫して悪化しており、もはや3割自治から1割自治になったとさえ言われている。ここから、全体的傾向として、財政的危機状況を契機に、否応なく行政組織の再検討や見直しを余儀なくされている場合が多いということができよう。典型的には、甲府市、米沢市などがそうであり、赤字団体への転落を契機に、内部改革に乗出し成功したケースである。

ところで、前者の改革の特色は、'55年代以降、年平均10%の経済成長を達成し、社会構造が大きく変動していく過程で実施されている(第1章第2節参照)。経済産業の飛躍的発展、国民生活の向上は、全国的に地域社会と住民生活の在り方を激変させた。この外部環境の変化は当然、自治体に対する積極的要求を著しく増大させる。また大規模開発に伴うさまざまな公害問題などが、住民意識の質的変容をもたらす。そして行政要求の質的内容は、ますます複雑化・高度化・専門化してきたのである。

こうして、急激な事務量の増大および合併などによる職員数の増加により、古い制度に内在する構造的欠陥が次第に露呈してくる。従来の保守的・伝統的な「お役所仕事」から能率的・合理的な組織変革への転換が模索される。つまり旧態依然とした官僚主義の実態を自己変革できなければ、これらの新しい行政需要に対処しえず、さらに最悪の状態に転落していくことが目に見えていたのである。非能率・無責任・無気力・三ズ主義といった、

“お役所” “お役人” “お上意識” に対する誹謗中傷は、こうした制度の構造的限界に対する指弾であった。官僚制組織の構造的矛盾や弊害を温存したままで、新しい外部要求に対処しうるはずはない。無計画な事務处理的対策では、時代に即応した解決が不可能なことは今更言を俟たない。換言すれば、自治体の根本的・本質的な問題に対する改革の必要性が生じていたということである。

こういう意味で、この時期は行政組織・運営面での抜本的かつ総合的な改革が求められていたといえる。つまりは事務処理のための「行政組織の近代化」という不可避性であった。この時期、民間企業での産業合理化はさらに一段と進み、資本の再編成と集中化が盛んに行われていた。これに合わせて地域管理体制を強化する上で、自治体の「制度の確立、運営の整備充実」が、すなわちその徹底合理化が要請されていたのである。そこで企業管理論の自治体への導入が盛んに行われてくる。経済経営環境の転回点が'62・'63年頃にあったといわれ、民間企業に主管者制度が盛んに導入されたのもこの頃であった。

こうして組織変革の条件づけが醸成されてくる。官僚制組織構造の特性を端的に言えば、あくまでも自己の特権的地位を確保するために、排他的セクショナリズムを培養し、階層制を濫造し、自己保身へと走り、かつ事務分担は複雑化して不明確であり、処理能力水準も低いと言わざるをえない。こうした構造的「ひずみ」の自己認識、現状把握の上に立って、例えば、事務事業の集約化と機能化、行政運営の能率化、人事管理の適正化、等々の改革の基本方針が方向づけられてくるのである。

この時期の先駆的都市事例としては、三鷹市、甲府市、鹿沼市、唐津市、旭川市などを選出できよう。この中でも、甲府市は'67年の改革策定にあたり、管理近代化の先例として、日本開発銀行から多大の影響を受けている。日本開発銀行からは、主管者制度を採用し、階層短縮して、少数精鋭主義経営を進めているという点に注目している(1)。ここから組織改革の基本方向として、①各セクションの権限の拡充(権限委譲)、②主管者制の採用、③職能等級制の採用、という3本柱を学び取っている。また三鷹市からも影響を受け、①少数精鋭主義による定数増の抑制、②事務事業の民間委託、③企業経営方針の導入、④サービス体制の整備などの管理改善を積極的に導入している。これらの管理改善全体に流れる考え方は、経済効果を中心に考え、経営経費を節減すること、そのための事務合理化ということである。また企業経営の実態を学びとらせるため、中堅職員を民間派遣して研修を受けさせたりしている。

三鷹市自身は、事例(1)でも既述しているように、下水道推進のための内部努力諸方策



として、①企業性の導入、②事務事業の民間委託、③総務室の設置、④係長の管理職化、⑤職場環境と服務規律、⑥研修、⑦少数精鋭主義などを徹底的に実施している。このうちとくに、「市政への企業性の導入」という観点から、⑥の研修について例記してみると、「企業性を身をもって習得するため、'66年から'70年まで、中堅の主任職をデパートや生命保険会社等の民間企業へ2ヶ月間派遣した」(2) こともあったという。企業としての市政経営のため、行政の効率化、原価計算、少数精鋭主義などによって人件費を抑制し、経常経費をできるだけ圧縮することに全力を注いだ。このように行政の合理化、効率化として内部努力に解決案を求めていったのである。ちなみに、三鷹市は、'67年秋、地方自治法施行20周年記念事業として行われた“町づくり表彰”“自治大臣表彰”を受けている。その主たる理由は、「下水道の積極的推進、及び市政の企業化と合理化」(3) という根拠からであった。

こうして外部環境からの行政ニーズが増大し、内部矛盾に対する自己認識が深まるにつれて、変革の契機・必要性はますます高まる。次々に露出してくる自己矛盾に対応しうる柔軟かつ機能的な行政組織を作り出さなければならない。いわば、否応なく組織変革を強いられてくる。この時の動機づけはいずれの自治体にもほぼ共通していよう。それゆえに、今度は三鷹市が翌'68年になって、「甲府方式」を逆輸入することになる。主管者制度を採用し、総務室課長（主幹）を参事とし、課長待遇職を主幹、係長待遇職を主査とし、管理職をさらに増大したのである。ある係によっては、係長以下、主査（係長待遇）を含め、職制のみの係ができる始末となったのである(4)。ともあれ、この時期の改革の基本理念の追求はまだ模索の段階であり、試行的であった。

後者の変革の特色は、行財政の危機的硬直化という理由はもちろんのことであるが、もうひとつ、'65年代の住民・市民運動の高まりや市民参加・直接民主主義の要求といった背景を持ち、しかも政府・上部環境からの新中央集権化への動きの中で行われているということである。時代状況的な「地方自治」への関心の高まりが、否応なく地方分権化や分権的管理としての「自治能力」を問うているのである。それはすなわち、自治体の責任ある執行体制、改革的合理化、職員民主主義、民主化と能率化などの問題を追求することになる。こうした地域住民の行政ニーズを実現する自治体の執行体制が、高いレベルで要請されてきたのである。

このような政治的背景として'67年の美濃部革新都政の誕生がある。それ以降、急増した革新自治体の「市民本位の行政」と密接な関連をもっている。つまり、市民へのサービ

ス行政によって膨張した義務的経費（福祉予算や人件費など）に経済不況が重なり、財源不足を招来し、結局、組織改革に取組まざるを得なくなってきたのである。実際そうしたケースは非常に多い。

前者の改革は、産業合理化と自治体合理化とがいわば延長線上にあったのに対し、後者の改革は、さらに住民要求の高揚による行政合理化的色彩が濃いという差異を指摘することができよう。

同時に、中央政府からは、コンピューター導入による一元的管理体制の強化、画一化・広域化・計画化の進行、さらには、新職階制化への動向なども強行に実施されてくる。分権的執行体制に対応する集中的管理体制も進み、いわば全体主義的な新中央集権づくりも確立されつつあったということに着目しなければならない。こうした矛盾対立した問題が同時進行しつつあったというのも後者の特徴である。

後者の動態的組織の導入状況を比べると、課制廃止の実施数はほぼ同数で伸び悩み、プロジェクトチーム編成の普及、およびコーディネーター制度の急増を既に指摘しておいた（表2-5参照）。これに加えて、「課係制の廃止状況」も見てみよう〔表2-10〕。データの的には、'73（昭和48）年、'75（50）年、'78（53）年と、課制廃止は一部の部門で若干伸びているが、全部

〔表2-10〕課係制の廃止状況

市区町村	市区町村数	課制廃止		係制廃止	
		全部門	一部の部門	全部門	一部の部門
計	3,279	*15	37	39	87
	3,279	14	43	52	102
実施率(%)		0.5	1.1	1.2	2.7
		0.4	1.3	1.6	3.1
都市 (23区含む)	666	7	31	13	76
	668	7	32	13	73
実施率(%)		1.1	4.7	2.0	11.4
		1.0	4.8	1.9	13.9
町村	2,613	*8	6	26	*11
	2,611	7	11	39	9
実施率(%)		0.3	0.2	1.0	0.4
		0.3	0.4	1.5	0.3

- 注 1. 時点は上段が50年10月1日、下段が53年10月1日  
 2. \*は実施数の減少を示す  
 3. 48年10月1日の調査の都市は課制廃止は全部門が10、一部の部門が15、係制廃止は全部門が12、一部の部門が59であった。  
 4. 「市区町村における管理改善の状況」(54年3月)より作成

門では伸び悩んでいる。係制廃止の方はともに実施数が増加している。しかしポイントは全部門の課制廃止数が停滞ぎみであるという点である。これは、課制廃止、階層短縮およ

び主管制度の導入といった流動的活動体制が、ある意味で歴史的転換期を迎え、次の新しい段階に移行しつつあることの証左であろうか。これは、「流動体制」という言葉が、最近、どこの自治体でも日常的に使用され普遍化されていることにも現われている。例えば、名古屋市は、'76年に主管者制度を導入しているが、規約や構想案の説明は、甲府市などと比べて至極簡単、平易に表現している。この説明表現の簡易さは、本制度の定着化を感じさせるものがある。しかし同時に、この制度運営の困難性も判明してきたために、他の自治体が導入を躊躇し始め、比較的簡単なコーディネーター制度などに移行しつつあるのではないかと考えられる。

## (2) 政治状況

政治状況は、改革当時、保守市政が、唐津市、高山市、岐阜市の3市、革新市政が甲府市、三鷹市、旭川市、名古屋市、山形市、米沢市の6市、無所属が日立市の1市である。総じて、革新市政の方が比較的スムーズに改革されているようである。これは市長のリーダーシップ、政治姿勢、現状打破的積極性、変革への意欲などの相違ばかりではないであろう。市長の個人的パーソナリティという面からだけ言えば、保守市長にも優れた政治家は多い。各自治体が何らかの変革を必要としているという現状認識もほぼ共通している。従って、問題はむしろ改革にあたって、強力な「支持協力者」に恵まれているか否かに依拠しているといえるであろう。この点、革新市長は、組合員との共闘、あるいは一般職員からの支持協力が比較的得られやすいという好条件に恵まれている。

また時期的に、'65年代は組合が発足して間もない頃だったため、比較的勢力が弱く、そのため改革が容易であった（高山市・唐津市・鹿沼市）。民主主義や地方分権化というスローガンの下に、組合との協力体制も組み易かった。その典型例が甲府市である。甲府市の改革原動力は、革新市長と職員組合との革新市政の推進、そのための行政近代化という、意欲的な協力関係によって促進されてきたといわれている。一方、高山市のある幹部は、「革新勢力が伸張し、組合が強い今日では、合理化反対で改革は無理だろう。」と語っていた。

政治的戦術としての改革を、甲府市の事例から引証してみよう。'56年当時、甲府市は赤字財政で再建団体に指定されていた。この年保守から革新市政に転換している。当選したばかりの市長にとって、この赤字解消対策は第一の急務であった。ただし、財政的赤字に起因する変革への動機づけによって、合理化・能率化せざるを得ないという理由だ

けでは、産業組織も共通している。しかし行政組織では、産業組織とは異なり、保守から革新へ（あるいは革新から保守へ）という「政治的政権交代」によって、庁内の人間関係、思想的雰囲気、職員人事、政策目標など、あらゆる点で方向転換をもたらす。つまり政治力学的にも戦術として、組織改革が必要不可欠な場合もある。当時の鷹野市長にとって、反市長的部課長グループの一扫こそは、「政治家」としての市長が果たすべき当面の課題であった。なぜならば、「管理職者のすべてと職員の4割は反市長である」(5)とさえいわれ、市長と幹部職員、一般職員との間に、敵対的な対立関係があったからである。これらの保守系幹部級職員と革新市長との対立関係を是正しなければ、行政責任、政策決定、対議会对策、対住民要求などに対する行政運営は不可能であったのである。

このように保革逆転という政治的交代期を契機にして、組織変革に着手している事例が米沢市である。本市は、選挙公約の政治スローガンの中に予め行政改革を謳っており、当選後はいずれ改革せざるをえなかったといえる。こうして革新市長として、直ちに部長全員を前保守市政の責任をとって辞任させ、部長制を廃止した。併せて人事の停滞を一扫するため、大幅な人事異動を断行する。この時、組合としては革新市政を支持していること、および赤字団体にあったことなどから、「行政合理化を飲まざるをえない」という状況下にあった。

いずれにせよ、政治家と行政官僚との関係において、最も熾烈な攻防を展開する戦術が①人事異動と②組織改革であることは周知の通りである。この2つは職員から「役人位かせ」「最も恐れているもの」と言われている。とくに当選後の人事行政に報復人事や論功行賞が行われ易い。市長が改革を、いわば政治的切り札として行使していることは一概に否めない事実であろう。

### (3) 変革の動機

変革の動機は、大きく4つに分類できる。①人件費節減型、②行政組織近代化型、③人事管理型、④中間職戦力化型、である。

まず、①の人件費節減型は、財政硬直化に起因して改革に着手しているケースである。この経済合理主義的動機づけによる場合が殆どであるといえよう。人件費の膨張と抑制、職員増の抑制、赤字財政の克服、赤字団体指定などの理由が挙げられる。“限られた経費と人員の中で”行政運営せざるを得ないため、否応なく内部努力を実施するという場合である。

「直面している行財政の危機を打開する方途の一つとして、職員の職務能率の高揚と部課のセクト主義を排除した機動的な活動を図るため、課・係を廃止し、少数精鋭主義をもって、増加する行政需要に対応し・・・」云々という、甲府市の事例は象徴的にこのことを示唆している。また「年々の人件費の高騰は、政策費（事業費）を圧迫しており、このままの状態では、目標達成がますます困難になるばかりである。かといって必要最小限の増加はやむを得ないとしても、週休二日制の実施等の増員要素をひかえ、不要不急事務事業の整理等必要な措置をとって、極力職員定数を凍結する方向で検討しなければならない。このことは、職員一人一人が能率的事務の執行を心がけると共に、単に人を増やせばよいという意識を払拭しなければならない。」（山形市）という理由も同じことである。新規事業を実施するにしても財源不足であり、仕方なく義務的経費の節減に向い、そのために内部改革を実施するという論理整合性である。

②の行政組織近代化型とは、現行組織規模の拡大とその限界を痛切に認識することにより、内部改革の必要性に到達しているケースである。従来の組織の構造的欠陥—縦割行政、セクト主義の弊害、中間職の肥大化、機構の拡大細分化など—に直面し、その実態をよく把握した上で、改革せざるを得なかったという場合である。内部環境条件の変化という観点からいうと、(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った理由である。これは「理念先行型」ともいえ、変革に当たり、近代化理念を実現しなければならないという動機づけから出発しているというイメージが強い。

例示すると、甲府市の場合、改革の前年に中期総合計画を策定し、これを強力に推進するために機構改革を断行している。このような市政方針としての政策実施のためという理由では、三鷹市の「下水道事業推進のために」ということも挙げられる。ひとつの目的合理性を遂行しようとしても既に実質不合理化されていて、そこに何らかの新しい価値合理性を導入してこざるを得ないというモチーフからである。「お役所仕事」という概念に集約された矛盾の認識はまさしく、改革せざるを得ないという必要性を意味しているとも換言できる。いわば“古く淀んだ体質”に新しい変化を導入しようとする動機づけである。

③人事管理型とは、定員数の増大と職員構成の推移により、人事構成が、年々、ピラミッド型からチェーン型へと移行しているため、人事管理上、新たな職位の設置が必要になってきたという動機から改革する場合である。これはいわば、新しいポストの増設要求に基づくものである。新しい役職制度の在り方を考えざるを得ないという背景から、いわば役職制度の合理化という変革モチーフが出てくる。

とくに主管者制度の導入は独任的なスタッフ職であるため、処遇的ポストとして利用されやすい性質があった。旭川市の場合、動機のひとつに、「ポストを増設するために」という意図があった。これは、職員の社会的地位の要求が高く、無視できなかったためである。甲府市でさえ、行政改革の理由として、「中間的職位の発生」「職制設定の限界」「頭でっかちの職員構成」などを挙げている。山形市は、一応は課長補佐を廃止しておきながら、代わりに同等職の3種類の主幹職を作り出さざるをえなかった。人事構成上の中間層の肥大化という全般的傾向から、階層短縮は極めて困難であった。どうしても何等かの待遇職が名称上必要になってくるという事情が多い。この傾向は今や全国的動向であり、30~40代層の上昇に従って、いずれ地位と役割の新しい変化を余儀なくされるであろう。また年功序列型・終身雇用制の動揺から、職務給、能力主義の導入、若い人材の抜擢人事なども不可避となっている。激動する環境変化や都市問題に対応し、住民の支持をうるような政策を打出すために、職員の発想転換を図るために、あるいは人事の若返りのために、といった理由づけも見られるようになった。三鷹市の「係長の管理職化」などがそうである。

ともあれ、ここには、職員の管理職昇進への夢と期待感に対応しなければならないという、人事管理上の問題がある。

④中間職戦力化型。従来から中間職位無用論があり、とくに補佐職の位置づけや役割をめぐっては極めて批判的であった。これは実質的な基本職務が、課長、係長クラスで行なわれている反面、実際には形式的な処遇ポストも多いためである。管理職の間にさえ、「何をやっていいかわからない」という態度や言動さえ見受けられる人がいる。こうした活気のない退廃的な雰囲気、職員全体のモラル低下を招来しているのではないかという非難の声は高い。「10時すぎても仕事をせず、喫煙したり、新聞ばかり読んでいる。一時間かけて、やっとお茶一杯しか飲んでいない。」といった、マンネリズムによる弊害は著しいといわれている。そこで、職場の中核的存在たる「中間的管理監督者層の戦力化・活用化」を図るため、まず補佐職にインパクトを与えようと意図した。山形市は、こういう意味で、管理職自らの意識変革をねらい、専門スタッフであるという主幹制へと切替えたのである。「高い給料をもらう上級管理職ほど、もっと仕事をするべきだ」という論理である。

三鷹市も、中間管理監督者の育成、研修に力を入れてきた。とくに係長クラスを管理職に引き上げて、50万円未満の予算執行権などの権限委譲を実施している。その代わり、仕

事は厳しく、人選も厳格である。毎年1回は「行政に関するテーマ」の論文を提出させたり、係長代理が直接玄関に出て住民案内をしたりする。鈴木市長は「悪いことをすれば首を切る」という信償必罰主義で望んだ。「職員を信頼するかどうかだ。責任を持たせれば、まだ信用されていることを知れば、それだけ確かによくやるようになる。やるべきことは自ら進んでやっている。」と信頼関係を強調した。一人ひとりの個人的責任体制を明確化し、責任感と実行力を向上させようとしたのである。

こうして分権的執行体制による権限の下部委譲が、中間管理職に専決、代決、代理権などを付与した結果、彼らの志気と責任感、リーダーシップへの積極的意欲を促し、前近代的な「お役所・お役人」的発想から、新しい革新的公務員像への在り方を真剣に模索してきた。さらには、地域社会や市民との関係において、常に住民のための自治体の存立条件を問うようになった、とも前向きに捉えられている。

ともあれ、堅固な行政官僚制機構を先駆的に自己変革し、近代的行政組織の在り方を追求していくのに、まず中間管理職層にインパクトを与えることにより、乗超えていこうとするモチーフから改革に着手しているといえる。

#### (4) 変革の対象

こうした直接・間接的動機づけを経て、改革すべき対象は、次のような職制が多い。まず第一に、「課長補佐職」の存在意義が一番多く問われている。例えば、甲府市、唐津市、旭川市、山形市、日立市、高山市、米沢市などである。次いで「部長職」廃止が、唐津市、名古屋市、高山市、米沢市である。「次長職」廃止が、甲府市、高山市、旭川市である。「課長職」廃止が、日立市（一部）、唐津市、名古屋市（一部）である。「係長職」廃止が、日立市、唐津市、名古屋市（一部）である。もちろん各市によって、さらに多種多様な組み合わせが行われている。

焦点を絞れば、「何故、中間管理監督層がねらわれ、中間職位の廃止に収斂されているのか」という問題点に集約される。これは、先述した改革の動機づけのうち、③の「人事管理型」と、④の「中間職戦力化型」に強く関連していよう。こういう観点から考察すると、現在の行政組織の矛盾はまさしくこの辺に存在しているように思われる。新規採用の職員が少なく、平均年齢の高齢化が進めば、それだけ職員数も多い下位管理者層に関心が向けられるためであろう。とりわけ課長補佐職については、今まで不十分ながらも検討が加えられてきた階層であった。その根拠としていわく、「階層短縮の原則」「戦力化を図

る。「少数精鋭主義」「情報伝達ルートを明確にし、仕事の流れを迅速化、能率化する」等々と。

旭川市の場合、「課長補佐職は人数も少なく（25人）、あまり問題にならない」ために撤廃しようとする動きが出てきたといわれている。しかしながら、このような改革の必要性（無用論）に対する批判にもかかわらず、改革後すぐに新しい代替職名を作り出し、即採用するというパターンが繰返されている。恰も主管者制度の導入と部課制廃止とがセットになっているかの如しである。新しく採用される職制を見ると、主幹・主査が多いのは当然であるが、市長直属のスタッフとして、参事制が漸増している（甲府市、名古屋市など）。また部長職の代わりに室制を設置し、室長（同等職）に移行している市もある。さらに副主幹という役職も作られている（三鷹市、米沢市、山形市）。あるいは技監という名称も現われている。岐阜市は、部長―課長―課長補佐―係長の外に、中間職位として、次長―技監―主幹―主査―主任を置き、しかも従来、次長は部長代理として2人しかいなかったのに、全部に次長ポストが配置されるようになった。ポスト数や新職名が逆に、増えているのである。この結果、改革前後を比較すると、確かに役職数、職員数、人件費は若干でも縮減する効果が表われるが、数年、ないしは数次の改革を経るにつれてむしろ、改革以前よりも増加し、悪化するという逆現象さえ見られるようになる。そして、改革の意義について評価すれば、「管理職の意識向上に役立った」とか「責任感が出てきた」といった数量化出来ない精神面での効果のみを強調するということになる。

さらには職員の批判に耐えきれず、元の課制に復活するというケースもある。甲府市は比較的市民と接触の多い執行部門（ライン部門）について、「市民に分かりやすくするために」という大義名文で、'73年、呼称上職制を課・係と変更し、職位を主幹・主査からそれぞれ課長・係長に切替えた。旭川市も同様、'69年から続けてきた課制廃止を'76年度に復活している。日立市も2年後には復活している。これはつまり、課制廃止の先駆的都市がある意味で限界状況に直面しているということになる。これは、主幹・主査の職務内容が徐々に固定化し、実質的に課長・係長の職務と余り変わりなく、スタッフ的専門機能を果たさなくなってきた、という理由からである。

このような理由の背景には、一般的社会通念としての社会的地位（職位）への欲求があったといわれる。とりわけ30代年齢層の「係長になれる」という期待感は強く、職務給という賃金面では充足されない何かが残るといふ。職員にとって、昇格、昇進、降格という問題は敏感にして深刻なものである。そしてこの不満が徐々に顕在化しているという。そ



で待遇職として「名称だけでも」という強い期待に押し切られる。いわばこうした肩書主義への職員要求に屈した形となる。「決して降格させるな」という要求は、組合の中でさえ非常に強い。甲府市と市職との団体交渉においてさえ、改革の条件として「補職名以上の降格はない（課長は主幹に、係長は主査に、旧課長補佐は三等級格付けの主査に）」という一項目が明確に提示されている。山形市が3つの主幹名を作出してかえって混乱している原因もこの辺りにあろう。副主幹、技監という役付ポストも下位職への処置的意味合いが濃い。

しかし、このような職員の肩書主義、位階化への還元的衝動を承知の上で、敢えて新呼称制度を堅持しようとする事例もある。唐津市は、あくまでも室や担当、主幹、主査の名称に執着することにより、流動的活動体制の意義を絶えず再認識させ、新しい気持ちの転換を定着させようと努力している。人間の意識改革は、長期的・跛行的闘いの中で達成されるものと信じられている。そのために、日常生活の職場環境にオープン・フロアー・システムを導入したり、職員研修や職員会議などに力を入れたりしているのである。

#### (5) 変革の主体者

組織変革は、内部環境における変革主体者として、市長、中間管理職、一般職員、職員組合などとの相互的協力関係と、外部環境における「上部環境（中央政府）」から、「自治環境」としての市議会、先進的自治体、自治労など「より上位の権力構造との相互作用」

(6)、あるいは「地域環境」からの住民や企業との関係などが、関与し合って実行されて

【図 2-4】変革主体者の相互関係

環境要因		外部環境			
		市議会	中央政府	自治労	市民
内部環境	変革主体者	立法機関	上级官庁	官公労	住民代表
	請託の関係	●市政担当 ●政策決定	●財政補助 ●新中央集権化	●革新勢力 ●労働運動	●要求と支持 ●住民運動
	権威的關係	●市政担当者 ●市民代表 ●管理統制	強力なリーダーシップと最終的決断		スローガンとしての選挙公約
	市長	●市役所代表 ●事務処理責任	当事者としての自覚と積極的推進		
中間管理職	一般職員	企画的職員参加と支持理解			
職員	職員団体		政策決定過程への共同参加と協力		
組合	●労働条件の改善 ●庁内支持団体				

いる（「図2-1」参照）。これらの変革主体者をめぐる構造的、機能的関係を、市長を中心にマトリックスを描けば、「図2-11」のように図式化されよう。実際には、これらの相互関係は叙述してきたように、より錯綜した多元の様相を呈している。

そこでさらに職員各層のさまざまな利害関係をクロスさせながら変革過程を見てみよう。市長の強力なリーダーシップは、保革を問わず、必要である。トップ・リーダーとして総合的な状況認識を正確にしている自治体ほど、改革は推進されている。甲府市、三鷹市、旭川市などがしかりである。しかもトップの決断は、相当の反発と抵抗を覚悟した上での選択でなければならない。ワンマン市長と言われながらも、「どうすれば官僚役人の気持ちを変えられるのか」という鋭い問題意識をもって、組織変革に熱意を燃やしてきた市長が多い。しかしなんでも屋で、独断先行したり、権限集中したりして、職員との信頼関係を喪失している場合は挫折し易い。トップだけで決定されてしまうと、職員参加の余地がなく、やる気をなくすからである。トップは改革の基本方針だけを設定して、具体的実行は全職員に任せ、部下にそのプラス・マイナスを審議、検討させる。職員の意見が反映され、部下の者が働きやすい関係を確立することである。

逆に、「市長に理念なし」「不断に変身する」「ラッパが鳴らない」「まあまあ主義」「反対されるとすぐ変わる」などの不満が多く聞かれると、大半が失敗している。市長の外向けの顔と内向けの顔とが職員に察知され、「内部改革に意欲なし」と見做されると、基本的信頼関係がなくなってしまう。「職員を信用するかどうか」即ち、内部管理や執行体制を、助役や部長、あるいは課長、係長クラスにまで委任できるかが分岐点である。「トップが権限を独占していたいから」「一般職員に渡してしまえば勝手にやるから」といった相互不信がある限り、権限委譲は実施されない。中間管理職の改革熱意も半減されるということになる。実際、事務当局で改革案を提出しても、「理念が受け入れてもらえない」「反応なし」「済し崩し」といった信頼感の欠如から改革にいたらないケースも多くある。

折角、事務当局や改善委員会やプロジェクトチームによる導入構想が下から提出されてきても、トップの改革意欲がなければ、組合や中間管理職の反対を押し切れない。岐阜市の場合、事務当局レベルで、課長補佐を中心に各部から1名ずつ選出して、プロジェクトチームを編成（20名）した。そして、各部の分科会での検討、各職層への説明会、他市役所への視察、調整部と各部との討論会などを何十回となく重ねてきた。これに対し、課長や係長から、「自分の権限を主幹や主査にとられてしまうから反対だ」という否定的意見

が出される。また組合も、「権限の集中化を恐れて」対立する。改革理由は、他市事例との間に差程、重大な差異はなかった。「公害や同和対策、青少年教育や消費者行政などの行政需要に対し、現行の各セクションを横断的に統合して、一元的な行政対策を打ち立てるため」という理由であった。つまり、変革の動機として、主管者制度を導入せざるを得ないという必要性は共通認識されていたわけである。

にもかかわらず、計画が中止されたのは、主体者としての市長の意欲が欠如していたためであった。市長自らは、これらの改革の対象者となる中間管理職層の職務への不安、職員の労働条件の改善、議会における党派的対立の説得、等々の問題点を解決しなければならない。しかるに、この努力を積極的に実行しなかった。そのために「中間管理職にいる自分の既得権限（役得）が主管者に奪取されてしまうのではないか」という「現場の不安」が一向に解消されなかった。また「予算の育成、執行と人事の権限を各事業課から分離し、主管課が統轄しようとする集権主義、人減らし策ではないのか」という議会質問に対しても、十分な了解工作をしていない。つまり市長の主体性意識が欠如していたために、中間管理職や職員、組合の反対を説得できなかったのである。このように、職員や組合への協力要請、議会答弁、市民への説明などにおいて、まず市長自身の志気や熱意が大きな影響力を持っているのである。

しかし、市長の理念や熱意がなくても、名古屋市では、事務改善協議会の答申案通りに、改革が実施されている。これはしかし、原案づくりがベテランの係長クラスから出され、全庁的見直し作業が行われた上で、助役を委員長とする局長レベルの委員、各局の総務課長が、幹事というメンバーであったため、全体的支持が得られやすかったためである、と考えられよう。

ポイントは、市長が熱心であっても、最も中心となるべき中間管理職が改革意欲をもっていなければうまくいかないということである。管理職層は「理屈は分かっているが」という理由で、肩書変更などから労働意欲を減退しやすい。また一般職員へのリーダーシップをうまく発揮できない。日立市は、4年間の準備期間を経てようやく流動的活動体制に移行したが、管理職の意欲とリーダーシップが弱かったため、一般職員もついてこず、2年間で復活してしまった。この理由は、中間管理職における指導力の欠如と消極的改革意欲のためであったといわれている。これは、「改革の趣旨は理解しえても」、トップへの不信、自己保全、あるいは現状維持的安定路線へと志向していく“お役人”の精神構造から派生しているものであろう。結局、「リーダーとフォロアーとの間の緊密な相互作用関

係(7)がうまく機能していなかったのである。このように中間管理職との関係は、改革にあたって密接不可分である。筆者の調査した事例のうち、約7割はこの中間管理職の積極的支持協力によって主管者制度が導入されている。市長と中間管理職との共同戦線によって、組合の反対を乗切り改革に成功しているのが、唐津市のケースである。また革新市政下において組合の支持協力を得てうまくいっているのが、甲府市と米沢市の事例である。

変革主体者間のダイナズムを、もう少し詳細に、甲府市の事例から検討してみよう。

本市の改革は確かに、職員の昇給ストップ、公費の節約、55歳以上の定年退職の断行など、さまざまな一連の政策を実施している。この成功要因について推論すれば、政策内容それ自身よりも、これらの政策決定過程により多くの職員各層を実質的に参加させたという点にあるように思われる。市長はまず、「中間管理職との信頼関係の確立」に努力した。「市議会と市民に対しては、市長だけがその責に任じ、課長以下全職員は安心して与えられた職務にのみ専念する。」「正しく行ったことに対しての失敗は市長が負って、身分は保障する。」という態度を保持した。市長は「市職員組合との相互依存関係」を強化し、中堅幹部職員の人材育成と支持協力の獲得に力を入れた。当時の職組委員長が後に、助役に昇進していることから、組合の影響力が多大であったことを推量することができよう。また革新市長と幹部職員の他に、出来るだけ若手職員にも行政責任や経営の自覚と意欲を持たせるようにした。職員は単に組合員としてではなく、有能な事務処理責任者として、誰でも参加・決定できるという感覚を抜擢人事などによって体験させたのである。

事実、組織変革のリーダーは、大半が30~40代の若い部長、課長、主幹、主査クラスであった。この中心的担い手のメンバー選出は大きな意味を持っている。上層幹部だけのメンバーでは、今日の悪弊を産出してきた本人たちであるから、思い切った抜本的改革を期待することは無理であるし、また実際できないからである。それゆえ、新しい感覚をもった若手を登用したのである。人数も中堅幹部級が40数名も大量に投入された。これが変革を全庁的課題として推進するのに多大な波及効果をもっていたものと思われる。変革主体者を少数リーダー層だけに限定せず、より広く「職員全員を訓練し、行政能力と上級官庁に対する抵抗力、批判力をもたせること、しかも彼らを市役所内の重要な地位に登用して自治体改革に当たさせたこと(8)が、変革の大きな推進力となったのである。

このような具体的経験が後に、分権的管理方式による流動的活動体制を導入・運営する際の潜在的可能性を高めていたものと思われる。つまり、中間管理職や一般職に人事交流や交替の途を開き、昇進への可能性を大幅に開放することによって、主管者各自に要求さ

られる個人的能力や自発的責任感が育成されてきたのである。こうして'66年、目的別機構を職能別機構に改編するため第1次、第2次機構改革案が提起される。組合側は、この改革案に対し、「幹部職員の保守性、時代認識の遅れ、近代行政への不勉強、セクト主義、排他主義、消極性、事なかれ主義、「自己保全」(9)等々の、中間管理職の官僚的性格について鋭く批判し、意識改革の必要性を指摘した。さらには、「人事採用面での政治的妥協、地位や名誉への執着、管理統制力の欠如、計画的指導力の不足、打算的事なかれ主義、人事管理面での理論と現実との妥協(信賞必罰がない、職員の分どり合戦、管理者のえり好み)」(10)なども、官僚的体質として厳しく自己批判している。ここに列挙された現状認識は、おそらく職員のおおかたの欠陥を集約的に表現しているものであろう。

いみじくもここに指摘されているように、改革が可能であるかどうかは、何よりも中間管理職が変革主体者として支持協力するかどうかにかかっていると見えるであろう。変革過程において、彼らが現状維持的・保守的な官僚主義的方向に安住してしまうか、あるいは革新的合理化や前進的変革モデルを提起するかどうかは、まさしくこの職員層の態度如何に依存しているといえるのである。

その他にも、さまざまな状況要因が折り重なって、変革主体者間の複雑なダイナミズムが展開され、変革の実践過程が進行されている。とりわけ革新市長、革新的官僚、市職員組合および中間管理職の協力関係によって変革は推進されており、従って、これらの各主体者間のコンビネーションがどれだけ親密な協力関係にあるかということによって、変革の成否が決定されているということになる。

## (6) 変革過程

組織変革過程を大枠で括ると、「計画段階」と「実践段階」とに大分類できる。さらに計画段階として、①客観的状況要因の認知と、②変革モデルの理念型の構築、さらに実践段階として、③組織変革の実施と、④職員全員の意識変革、とに小分類できる。

第①段階は、「客観的状況要因の認知」である。上部環境条件の変化として、中央政府の政策の変化、政治的経済的構造の変化などを認知し、地域社会構造の変化、生活環境の変化、住民意識の変容などを自覚する。そして、行政環境における状況要因が緊迫化し、組織変革への客観的不可避性を次第に、首長を初め、職員全員が明確に認識するようになる。こうして内外環境条件の変化を敏感に察知し、変革の必然性に対する深い洞察と、自己批判能力とを高めていく。端的に言えば、現行組織の構造的欠陥の抽出能力が問われて

いる。セクショナリズム、モラル、コミュニケーションなどの実態について、十分によく検討する。こうした準備検討を積み重ねつつ、職員全体の改革意欲や雰囲気盛り上げていく。

第②段階は、「改革モデルの理念型の構築」である。さまざまな状況要因に対処する能率的組織モデルを理念的に創出する。事務当局や準備委員会がまとめてきた改革案をたたき台にして、さらにプロジェクトチームなどを編成し、新しい組織モデルを確立する。例えば動的組織であり、流動的活動体制である。そのための基本原則、運営原則、あるいは導入方法などを具体的に検討する。

第③段階は、「組織改革の実施」である。新しい組織モデルを実行する手法を迅速かつ大胆に導入し、積極的に制度変革に着手する。主管者制度、担当制の採用、職制改革、機構改革など、反対意見を説得しつつ、大胆に改革を断行する。さらに、さまざまな制度上の矛盾に改正、改善を加えて、第2次、第3次改革へと連携していく。

第④段階は、「職員全員の意識変革」である。改革に伴ってさまざまな混乱と不安が交錯し、事態は一変して悪化する。複雑な特殊利害が噴出し、主体者間の闘いは熾烈を極める。しかし同時に、職員の変革に対する理念や目的や意義を常に再確認できるように、思想と行動の自己変革を図っていく。変革主体者としての自己認識を持続させる。そのために不断に職員研修の充実、フォローアップに全力を注ぐ。そして常に革新的公務員像への自己脱皮を図っていくように努力する。

このような各段階を追っていくごとに、行政官僚制の組織変革は一段と困難になっていくであろう。多くの自治体において、組織変革が挫折および失敗している原因は、この変革過程のいずれかの段階で中断しているためである。主体者全員のレベルが、第④段階の意識変革にまで到達していなかったのである。強調してきたように、職員各層の相互的人間関係は、変革の方向性に少なからずの影響力を及ぼしていた。現実的に利害対立し、多元的な衝突を繰返す中で、変革は実施されていたのである。

「動態組織化の条件」として、「(1) 末端職員への情報伝達、(2) 思考枠組みの変換、(3) 事実と価値認識の区別と統合」(11)という課題が挙げられよう。これらは、実践過程において、とくに市長や中間管理職層において、重要な要件である。各主体者は絶えず自己の所属する階層やセクトに有利になるよう裁量し、意思決定するものだからである。それゆえ、これらの各構成員間の利害対立を調整しつつ、新たな能率的組織を創出するようにならなければならない。そのために、意識変革を遂げた強力かつ革新的な変革主体者が必

要なのである。この変革主体者に対しては、「理屈では分かっているが」という弁解を超えた実行力が求められている。つまり、単なる意識変革や認識次元の変革に止まることなく、職員自身の態度や行動の自己変革までも達成されねばならない。このレベルは、次の第⑤段階ともいえる「態度変革」として、今後の重要課題として問われていくであろう。

ともあれ、ここでは、第①、第②、第③段階を経て、第④段階への中間地点で、多くの事例が混迷しているものと見做すことができる。このプロセスがもっとも本質的アポリアであり、長い伝統的体質との闘いの段階であるということが出来る（この課題は第6章で詳論したい）。

## (7) 変革の条件

ここで、組織変革における必要・十分な条件についてまとめておきたい。ただしこれらの条件は、本事例分析中、比較的的成功していると思われるものから集約したものに過ぎない。

まず、計画段階においては、

- ①行政組織近代化への動機づけや必要性が確認されていること（間接的動機づけとして、官僚主義的体質改善への意欲、事務処理能率化の必要性、セクショナリズムの排除など）。
- ②客観的緊張状況が切迫詰まっていること（直接的動機づけとして、財政的危機感、人件費の削減、赤字団体への転落など）。
- ③トップのリーダーシップと中間管理職の理解や熱意、職員組合の支持協力などの協力体制が確立されていること（変革主体者間の連携協力として、職員組合との相互的信頼関係、市長の革新的理念、職員の改革への積極的意欲と賛同、コミュニケーションの徹底化、改革推進メンバーへの中堅管理職の大量投入など）、が必要条件である(12)。

次に、実践段階においては、

- ①改革対象者（廃止になる課長補佐や次長など）に対して、最大限の配慮を行うこと（給与の同一保障、降格というイメージを与えないこと、利害は全員一律平等主義、人事の交流・異動など）。
- ②権限の下部委譲を実感的に把握させること（中間管理職への専決・代決権の委譲、予算執行権の付与、政策決定への参加など）。
- ③職員意識の絶えざる自己変革に努力すること（呼称制度の断念、流動的活動体制の意義の確認と強調、PRの徹底化、若年人材の育成、近代的公務員像への職員研修、抜擢人

事など)、が必要条件である。そして、この「外在的状況要因の熟成」を経て、計画および実践段階を通して、変革への外在的不可避性が認識され、かつ変革の諸条件が熟成されていても、なおかつ、行政内部の主体者側の内発的動機と意欲と実行力とがうまく合致しなければ、変革は達成されない。すなわち、この「外在的状況要因の熟成」と「主体者の内発的決断」とが改革にあたっての必要・十分条件であるといえよう。問題は、誰が何時、実行に移すかという「実践の契機」だけである（詳細については第6章に譲る）。

#### (8) 新しい問題点

本章では、新しい行政環境の変化に対応する行政組織の近代化という標榜で、流動的活動体制がどのように導入されているか、あるいはどうすればお役人的公務員意識を変革し得るかという問題提起とその追求をなしてきた。そのために如何なる組織変革が必要であり、その方法とは何であるかという問いへの解答を論考してきた。

ここで、いくつかの問題が提起される。職制変革により課長および課長補佐から主幹へ、係長から主査へ、あるいは副主幹へ、また担当制導入による主査制へと、名称変更が行われてきた。しかし、最近では、これらの主管者の数が増大し、「スタッフ職のライン化」（新職階制度）が進んできた。しかもその位置づけや職務内容も不明確になり、命令系統の不統一や実質的な係の細分化といった現象も現われている。さらには、「主管者制度も単なる役職制度の改称、あるいは代替職名ではなかったのか」という疑問さえ出始めている。

これは、当初のスタッフ的独任ポストとしての「質的意味」が問い直されているといえよう。中間職の戦力化・実行ポスト化・少数精鋭主義・能力実証主義・流動的活用などの“職能的意味づけ”と、職員の第一次的関心である昇進・昇格への“職位的欲求”とが、不可避的・同在的に錯綜しているがゆえに、逆にまた、全体的組織運営上から流動的活動体制の意義が問い直されているのである。階層短縮の原則とか部課制廃止とかいった「職制の合理化」と、管理職昇進への期待感をもつ「役職制度の非合理性」とのアンヴィパレンスやパラドックスが顕在化しているともいえよう。いわばここに、組織変革におけるひとつの大いなる自己矛盾が生じている。そしてここに、変革が失敗する根源的原因も潜んでいるように思われる。組織変革はおそらく、官僚機構の本質的部分に抵触しており、いわば、長い間この国の組織風土に根強く存在している官僚主義・役人根性・あるいは反市



民性といった構造的根幹にぶち当たっているのである。

こうして、保守的体制に果敢に挑戦してきた革新市政においても、組織変革の困難性に直面するにつれて、「真の革新の中身とは何か」「民主的組織とは何か」「市民が最も要望し必要としている自治体とはいかにあるべきか」という原点の問いが改めて掲げられるようになった。もはや抽象的理念や政策のアドバルーンだけでなく、「古いものを打破って新しいものを取り入れ、かつ作り出していく」さらなる具体的行動力（実行力）が期待されているのである。こういう意味で、当局サイドの能率化・合理化という観点からだけでなく、「職員や市民サイドからの開放型行政組織」の在り方が今後求められていかねばならない<sup>(1)</sup>（第Ⅲ部にて論考する）。

注 (1) 門間薫吉「甲府市の行政改革」『甲府市史』第10号、1972年、p.18。

- (1) 鷹野啓次郎編著、前掲書、p.243。
- (2) 「事務改善と自治体革新の追求」三鷹市、p.139 参照。
- (3) 鈴木平三郎「挑戦二十年一わが市政」 p.237。
- (4) 『三鷹市における合理化と組合のとい斗い』三鷹市職員労働組合自治研推進部、p.22。
- (5) 門間薫吉、前掲書、p.5。
- (6) Etzioni, <sup>(A)</sup>Modern Organization, PrenticeHall, 1964, p.47. (渡瀬浩訳『現代組織論』至誠堂、1967, p.73。
- (7) 黒川純一『社会学概説』時潮社、1959, p.176。
- (8) 門間薫吉、前掲書、p.18。
- (9) 甲府市職役職員組合第17回定期大会（1967.5.24）議案集NO.1, pp.11～14. 参照。
- (10) 同上
- (11) 大川信明、斎藤弘行、涌田宏昭『流動性組織論入門』システム経営3、ビジネス社、1972, pp.158 -162 参照。
- (12) 門間薫吉は、甲府市の行政改革が成功した諸要因として、次の6点をあげている。①鷹野市長の卓抜せる行政手腕、②鷹野市長による人材養成とその登用、③近代経営理論の研究と行政革新技術の訓練、④市職員組合の支持と協力、⑤行政改革に対する議会の協力、⑥強く安定した市長の権力、などである。

#### 第4節 流動的活動体制の現状

変革の成否に対する評価は極めて多様であり、難しい。各主体者の立場によって相違する。変革過程にあって、即断できない様相を呈している場合もある。さらには変革主体者と学者との相入れぬ判断基準もある。従って、プラス・マイナスの不用意な即答は避けなければならない。結果に対して極めて慎重であらねばならぬ所以である。

それゆえここでは、事例分析からより多くに共通して聞かれ見られる傾向性についてだけ指摘したい。一つの枠組みとして、「内部環境条件の変化要因」（第1章5節）と「変革の動機」（第2章3節(3)）とを組み合わせながら、流動的活動体制の理念と目的が、具体的現実的にどのような結果になっているか、その現実態について見ていく。

①「財政の硬直化→人件費の節減」という改革モチーフについては、各自治体によって異なるが、必ずしもよい結果は出ていない。改革直後の比較では、一時的に節減される場合もあるが、長くは続かない。そもそもこの制度は、仕事量の増大に対応し、職員増を抑制しながら、職員の流動化によってうまく調整機能を果たしていこうとするものであった（定員増の抑制機能と人件費の節約機能）。新規事業の増加を、即新課の設置や人員要求に結びつけず、欠員不補充の原則で臨み、まず部内調整を始め、余剰能力を調査し、余っている職員を流動して処理していくという体制であった。ところが人件費の漸増現象は、依然として続いており、市税に占める割合も高率維持を保っている。職員の新規採用も若干ながら増加している。これは、行政ニーズの多様化・高度化・専門化という質的増大に耐え得ないためである。また新設を避けられない部門もあり、流動職員だけでは処理きれなくなっている。しかも賃金削減は実質的に不可能である。このような理由により、このモチーフの解決は極めて難題な現状であるといえよう。

②「セクショナリズムの醸成→行政組織の近代化」という視点からは、一定程度の効果を上げていると言われている。部内部での流動化が盛んに行われるにつれて、ただちに応援体制が組めるようになり、従来の課セクショナリズムはかなり希薄化している。各部門の相互交流が繰返されることにより、その後のプロジェクトチーム編成などが容易になっている。ましてや従来の課・係内での仕事の協力関係は日常茶飯事になっている。とりわけ市民部門においては活発である。季節や曜日や時間によって繁閑がある業務に対しては「全員が手伝い、協力し合う」という傾向が当然のここのようによく実行されているという。「みんなの仕事として協働する」という積極的協力姿勢は今や、日常業務において定

着、浸透しつつある。実際、従来ならば臨時職員やバイトを雇わざるを得ない仕事でも、流動的活動体制によってかなり処理されている。縄張り意識の排除、職員の柔軟な配置という意味でも、この効果は大きかった。課係制時代には、ある事務の担当者はその事務以外には全然関知しなかったのに、この体制に変わってからは、他課との仕事関係や人間関係がよりスムーズに行われるようになったといわれる。さらには、“自分の課”と“他人の課”という垣根が取り除かれ、部内での職場環境に新しい変化が現われているとも評価されている。この点、「課の職員ではなく、市の職員である」という変革目的の確認に効果を奏しているといえよう。

しかし同時に、流動化の限界も指摘されている。実際問題として、流動化は一般的な単純業務に限定され、専門的、スタッフ的な部門への応援は無理である。専門職には、それ相応の時間と技術と知識を必要とされるからである。一人前になるには数年を要する場合もある。それは、各部門の特性によっても違うが、流動職員の配置部門を比較検討すれば分かる。企画部や建設部などは比較的少なく、それぞれ熟練と専門性が要求されている。こうした部による差違が徐々に明確になってきている。さらに言えば、課セクショナリズムは確かに解消しつつあるが、代わって“部セクショナリズム”が抬頭しつつあり、今後の課題になっていくであろう。

③「コミュニケーションの不徹底→役職制度の合理化」という問題は、事例分析からも判るように、必ずしもいい傾向は出ていない。むしろ新たな混乱さえ来たしている。次々に新しい役職ポストを新設して、粗製濫造ぎみである。参事制の導入、各部の調整主幹・副主幹・技監の新設など、かえって複雑になる傾向がある。つまり職位階層の分化、中間管理職の肥大化傾向に対する対応策としては、あまり効果はなかったように思われる。

もちろん、ある自治体においては、一定程度の抑止効果があったことも事実である。しかし全般的傾向として見れば、一時的・暫定的な現象に過ぎないということもまた事例分析より明らかである。事実、階層短縮の原則が理念通りに実施され、スッキリした役職制度や迅速な命令系統が確立された事例は少ない。むしろ逆に、権限と責任所在とが不明確になっているケースが多い。新しい地位と役割との関係がうまく機能せず、業務第一主義、能力実証主義といった「仕事を媒体にした関係」がなかなか達成されていない。こうした曖昧さから、「元の課、係制と変わらないではないか」といった批判も発生している。また「主管者は新しい中間管理職ではないか」といった疑念も提出されている。さらには、主管者自身も、新しい役職に対応しきれず、仕事の変化にも即応できていない。権限委譲

に伴う職務の増大を十分に駆使できないでいる。つまりは、独任的実行ポストとしての多大な役割期待に応えきれず、混迷の途にあるものといえる。④「モラルの停滞→中間職の戦力化」という視点からは、評価が二分されている。

一方では、管理監督者や主管者に関しては、責任感や実行力や判断力が向上し、スタッフとしての専門知識も身につけてきたと言われる。「仕事をやってやる」というかつてのお役人根性から、「自らやる」という意識が高まりつつあるという。個人の能力開発という質的变化をもたらしているともいわれる。このような変化の意味内容に関しては数量化しにくいですが、一つのインパクトを与えたことは確かであろう。少数精鋭主義、個人責任、担当制といった変革理念の下に、お役所仕事から脱却するため、自ら新しい職務充実に努力したであろうことは容易に察知できる。従って、「上位者ほど、一般職員より、より多くの仕事をするべきだ」という理念は、ある程度達せられつつあると言ってもよいであろう。

とくに中間管理職層において、「下位職に仕事をさせる、やらせる」といった従来の抑圧移譲的言動や無責任体制から、できるだけ「個人担当者」として「自らやる」という意識への変容が多方面で見られるようになってきたことは、相当に評価されてよい。なかんずく、効果があったのは、「主幹クラスよりもむしろ、主査級の意欲が高く、自ら積極的にやるようになった。能力が高くなった。」と言われる点である。権限委譲などによって、徐々にではあるが、自信をつけていると判断されている（甲府市、三鷹市、旭川市など）。これは、主査クラスにも起案者としての責任が問われていることと無関係ではないであろう。ともあれ、彼らの自信の充実・強化は、さらにトップとの信頼関係を確立し、権限委譲のさらなる可能性の幅を大きくしているといえる。

しかしながら他方、流動職員の立場から見ると、「労働強化だ」「暇がなくなる」「流動物に過ぎない」「われわれはジブシーだ」といった不満が高まっている。「一人当たりの仕事量が多くなり、多忙になった。しかも仕事が小間使い同然で、常にあちこち仕事が変わる」という声も聞かれる。手伝い的な単純作業やアルバイト的業務内容が多く、ただ与えられた仕事をすればいいという考えになってきた、とも指摘される。「責任意識は喪失し、積極的努力をしない」「下にいる者にとっては“流れ者”に過ぎず、落ちついて仕事が出来ない」とも批判される。逆に上司の意見も、「課にいた時よりも連帯感がなくなってきた。課員などとの親密さ、信頼感も少なくなった。」という。

ここに、中間管理職層と流動的職員との間のギャップがさらに乖離しつつある。中間管

理職の戦力化は、他方でこうした無気力な一般職員の分離をどう埋めていくかが問われている。

⑤変革によってもたらされた確かな効果は、「権限委譲」の傾向が着実に進行しつつあるという点であろう。組織全体から見ると、組織動態化への契機が与えられたことにより、組織の緊張感が高まっている。そして中間職の戦力化に焦点が当てられたことにより、課長、課長補佐、主幹、主査クラスへの「権限委譲と分権的管理化」が促進されている。部門管理者としての部長権限の拡大は元より、課長クラスへの充実強化が著しい。主幹の人事権（異動権）も課長に任されるようになった。さらに主管者制度の導入により、主幹、主査クラスも重視されている。専任・実行ポストとして仕事を迅速に処理していくためには、否応なく実質的権限を現場の下位職に移譲していかねばならない。つまり権限と責任の一体化が必要である。既に三鷹市の事例にも見られる如く、係長職の位置づけが問題になりつつある。本制度導入の歴史的意義はその先鞭をつけたという点で評価されるべきであろう。この結果、従来は「下位職に権限を渡せば勝手にやるので任せられない」というトップの不信感があったのに対し、今日では各担当者の責任能力が向上し、自信と経験を持つにつれ、信頼関係を確立しつつあるといえる。

⑥その他、「市民との関係」において、「窓口での取扱い、時間、態度が、民主的で感じがよくなった」という評価がある。「待たされず、迅速にやってくれる」「親切に応待してくれる」「用件に対し、あちらから飛んできてくれる」など、評判はいい。係長級の職員が玄関口で庁内案内をする。これは「偉い人ほど住民窓口にいるべきだ」という変革理念の実践例である。この結果、住民の市役所に対する不信感、お役人への嫌悪感などを払拭するのに役立っている。住民の一人は、「窓口はどこも2人ずつとなり、1分と待たされません。もし窓口の係員が席をはずしていたり、たてこんでくると、間髪を入れず、中ほどにいる職員が飛んできて応待していただきます。そのサービスぶりは、銀行より早く、感じがよいくらいです。」と言っていた。やや誇張があるにしても、このような反応は少なくとも、対住民との接触部門で職務関係や人間関係が変容しつつあることを意味している。あるいは「住民サービス改善のため」とか、「市民に顔が向いている」とかいったイメージアップにも繋がっている。

しかし同時に、主幹や主査の名称が判然とせず、「わかりにくい」という批判も聞かれる。「役職制度が多過ぎ、石を投げれば管理職に当たる」と言われたりする。こうした住民の声に対しては、まだ十分な対応をしていないように思われる。

以上、考察してきたように流動的活動体制の現状は、総じてかなり混乱している。一体何故に、このような混乱を帰結してしまったのであろうか。この原因究明は、変革理念と組織現実との矛盾相剋性の接点にある、具体的な変革過程そのものに見出されるべきであろう。それゆえ、これを次章において、機構改革と職制改革との2点からアプローチしたい。

機構改革とは、組織の構造を再編することによって、組織の機能を向上させることを指す。これは、組織の規模、形状、および内部の関係を再構築することを意味する。一方、職制改革とは、組織内の各職種の役割、責任、および権限を再定義することを指す。これは、組織の効率性を向上させることを目的とする。

機構改革と職制改革は、組織の変革において重要な役割を果たす。機構改革は、組織の構造を再編することによって、組織の機能を向上させることを目的とする。一方、職制改革は、組織内の各職種の役割、責任、および権限を再定義することを目的とする。この二つの改革は、組織の効率性を向上させることを目的とする。

機構改革と職制改革は、組織の変革において重要な役割を果たす。機構改革は、組織の構造を再編することによって、組織の機能を向上させることを目的とする。一方、職制改革は、組織内の各職種の役割、責任、および権限を再定義することを目的とする。この二つの改革は、組織の効率性を向上させることを目的とする。

機構改革と職制改革は、組織の変革において重要な役割を果たす。機構改革は、組織の構造を再編することによって、組織の機能を向上させることを目的とする。一方、職制改革は、組織内の各職種の役割、責任、および権限を再定義することを目的とする。この二つの改革は、組織の効率性を向上させることを目的とする。

### 第3章 組織変革過程の現実分析

#### － 山形市役所の事例を中心に －

##### はじめに

流動的活動体制の導入という組織変革によって、職員意識はどのように変化し、現在、この変革をどのように受け止め、受容し、対応しようとしているのであろうか。理念モデルと現実との矛盾した接点で、組織変革に伴う混乱と問題点をどのように考えているのであろうか。これらの設問は、組織変革によって、“官僚役人”の意識を一体どこまで変えることができたのかという、いわば日本公務員総体の精神構造の変容の在り様が問われている。さらに「変わるとすれば、どの部分が変わり、不変であるとすれば、その原因は何か」という、さらなる問いへと連関されている。より具体的にいえば、現在の課係制を廃止し、流動的活動体制に移行し、新しく主管者制度を導入してくれば一体どうなるのか、という疑義とその解明とが本章の主たるテーマである。

これらの疑問を提出してくるわれわれの問題関心は、次のようなところにある。今まで官僚機構の組織改革を主に制度的、方法的側面から現実分析してきた。そこには、また次々に、さまざまな新しい職位を作り出し、官僚制化現象を再構成して、何度となく悪循環を繰り返しているという実態があった。しかもこの再編成の根底には、何よりも職員自身の選択意思による価値志向性が如実に反映されていた。問題点の指摘も、改革への関与も、かつまた克服の方法も、彼ら自身の相対的な産物であった。「変革主体者としてどのように変革していくのか」という問いを自ら設定して、自ら回答した結果が、先述してきたようなアンビヴァレンスな帰結なのである。

従って、法律や制度の枠組が強固過ぎるからという理由づけは、もはや必ずしも第一義的な困難の原因ではなくなった。むしろ混乱の責任は、あげて職員自身に還元されねばならない。そこにあらゆる問題の核心が隠されていると想定できるからである。つまり「官僚制化を支えている職員自身の内的メカニズムの構造」が、次の段階として解明されねばならない。官僚主義の打破と克服を本当にめざしているのであれば、さらに職員自身の自己変革＝態度変革といった可能性も含めて問い詰められねばならない。

そのためにも、変革期における組織集団の、本質的な組織と人間の行動類型を抽出して、することが必要不可欠である。そこで本章では、「組織変革の実態とそれに伴う職員意識

の対応」を中心にもう少し現実分析を施していきたい。そして職員意識の内実性を正確に把握した上で、次の問題点の解明に移行する。

## 第1節 機構改革と職員意識

### (1) 機構改革過程（企画調整部を中心に）

本節では、「機構改革過程」に焦点をあて、改革案が組織内部において、どのような変革過程を経て検討・答申され、実施されているか、という具体的な内実分析を中心課題に指定する。

先述した改革事例の中から、典型例として山形市役所を取り上げ、かなり詳細な検討分析を加えていきたい。本市を引証する理由は、まず、①内部資料価値として貴重な第一級の重要性を持っていること、②改革の動機・目的・対象・方法等々において、他市事例とより多くの共通項を持っていると思われること、③改革直後の混乱期（調査時点は改革後1年目）にあって、組織変革のダイナミズム過程に遭遇できたこと、④保守から革新市政へと転換した政治状況下において、トップと組織と職員との緊張した相互関係が見られるということ、さらに⑤資料提供などわれわれの調査研究に積極的に協力して頂いたこと、そして何よりも、⑥組織変革の成功と混乱と失敗とを同時に体験しているケースであること、などからである。

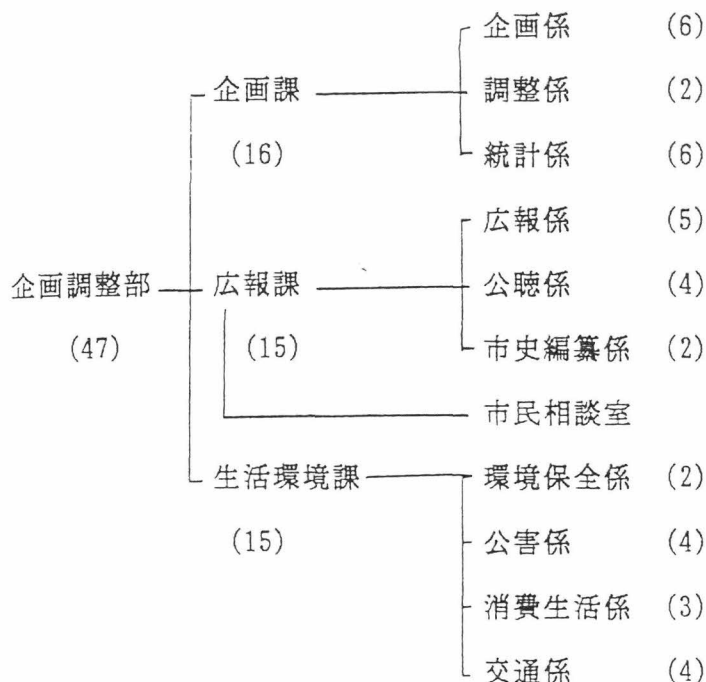
山形市の改革動機・目的・方法などについては、既に前章において述べているので（第2章第2節(8)参照）、ここでは略述したい。1975（昭和50）年、本市は中間的職位の課長補佐の戦力化を図るため、これを廃止し、代わりに流動的活動体制を趣旨とした主管者制度と担当制を導入した。導入の目的は、「スタッフ部門の組織硬直化の排除、少数精鋭主義、弾力的即応的機能の付与、組織枠の廃止」などであった。他市事例にも共通して見られる特徴は、行政能率を上げるために、中間管理職の細分化拡大の傾向を問い返し、これを短縮・廃止するという動機から出発しているという点である。

われわれは当面、機構改革の変遷過程を中心に見ていきたい。機構の中でも、担当制が導入されたのは企画調整部と秘書広報室だけである。それゆえ、さらに「企画調整部」に絞ってその変遷の流れを追求していく。順序としては、まず改革前'74(昭和49)年5月の状態、同7月の計画案、9月、10月、12月、'75(昭和50)年4月の最終案、そして'76(昭和51)年4月の改革後の実態、などについて検討する。



まず、改革前 [ '74(昭和49)年5月 ] の企画調整部の機構図は次の通りであった。

改革前 '74(昭和49)5.1



[ '74(昭和49)年7月 ] 本市が、企画調整部門強化の必要性を認識したのは、主として次のような理由からであった。①トップ・マネジメント機能の強化、および②市長の意思決定の最高補完機能（庁議）としての位置づけ、である。これは逆にいえば、当時の市政の総合性・計画性・先行性などが欠落していたともいえる。市長やゼネラル・スタッフの意思決定・判断力・実行力において不完全であり、コミュニケーション・システムも不備、不徹底であった。全体的管理機能、総合的計画性、トップの補佐機能、命令伝達など、あらゆる側面において、うまく機能していなかった。「現行における企画調整部門は、昭和46年に組織的位置づけがなされたものの、企画調整の概念について明解なイメージがなく、その機能と権限、組織相互を関連づける手続き・方法についての制度化がなされていない。ライン機能との未分化など諸々の問題が露呈されている。」などと事実認識されている。

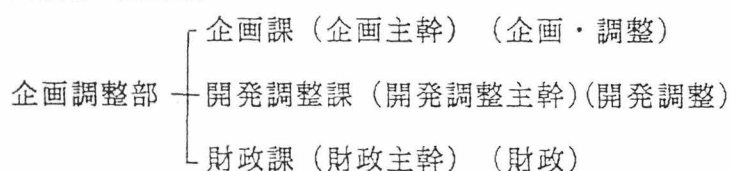
検討委員会の改革案によれば、当時の「現状」として、次のような諸点が指摘されている。①第二次総合計画も今年度中に策定完了予定であり、'75年度からは、実施計画に基づく実施計画が主体となる。②国土庁の発足、大規模プロジェクト（横断道酒田線、拠点貨物駅、大規模レクリエーション基地、奥羽新幹線等）をひかえ、開発促進上の調整のウ

エイトが高くなることが予測される。③ゼネラル・スタッフとしての位置づけがなされず、トップの補佐機能が働いていない。このため総合化・計画化の面で立ち遅れている。④部長会が庁議としての位置づけを明確にすべきである。⑤タテ割組織の欠陥である弾力性に欠けるきらいがあり、ゼネラル・スタッフとしては、組織の枠にとらわれないようにすべきではないか。⑥異質といえるかどうか疑問であるが、広報公聴、市民生活環境機能は企画部門とは相容れぬ機能であり分化すべきではないか。こうした現状分析を踏まえた上で、実施計画と予算編成の有機的結合を図るため、トップ・マネジメントの確立を中心とした改革が必要になってきたのである。

改善案に沿って、改革の要点を列挙してみよう。①実施調整を図っていくには、財政機能を企画部門に加え、企画財政型としていくことが最も効率的と考えられる。②企画部門は弾力的に業務に対処するため、係制を廃止し、専門官制をとっていく。③広報課および生活環境課は他へ移管する。④調整機能上、ライン部門からトップに上達する過程において、企画部門を通し、計画および執行上の調整を行なっていく。⑤庁議として、部長会を廃止し、これに代わって、企画調整会議を庁議に改組する。⑥各部門へのコミュニケーションとしては、別に庁内連絡会議を作る。⑦今後の土地利用対策、大規模プロジェクトに対処するため、開発調整についても企画部門が所管する。⑧できれば、企画部門は時流に組織的に対処できるようにプロジェクト的に課制をとらないほうが望ましい。

そして、新しい組織図として、次のような機構が考案されている。

'74(昭和49).7



改革に当たっては、とくに次のような問題点が指摘されている。①枠とか伝統にとらわれない企画機能に、伝統的な財政機能が入ることにより、企画本来の機能が阻害されないかどうか。②今後、開発行政に歯止めするためにも、開発上の調整を行なうセクションが必要なのではないか。③係制の廃止により内部の流動性を確保するねらいであるが、これを維持できるか。④部長人事に適切な人を得られるかどうか。とくに問題が企画財政型が成功するか否かのキーポイントになることが予測される。

総じて、他部門も考慮に入れて考えると、全般を調整する部長が部内を統率できるかどうかという不安がどの部にも共通して見られる。「管理監督者の人材が得られるかどうか」という所に改革の成否が賭けられている。初期段階としては、改革に伴う混乱の予想は案外に少なく、むしろ楽観的でさえある。企画調整部のあり方に対しては、広報課と生活環境課を除外し、「企画課、開発調整課、財政課を中心とした企画財政型」という、望ましい理想型を想定している。以上の試案が、事務改善委員会から提出され、叩き台として改革の見取図がまとめられた。

['74(昭和49)年9月]「続いてこの2か月後に、かなり詳細な「行政機構改善検討資料」が作成された。企画調整部門に対しては、「庁議において行政の総合性・計画性の上にとって統一性を図ると同時に、トップが意志決定を迅速にできるような確かな情報提供と意志決定に必要な助言・助力を行ない、ライン機能の仲立ちを果たすゼネラル・スタッフとしての企画調整機能を強化する必要がある。」と強調されている。

この時、本市は「行政組織改革についての基本計画」に本格的に取り組み、精緻で膨大な検討資料を作成している。本市における行政組織上の問題、行政運営の基本的理想、行政組織の基本原則、組織運営の基本的姿勢、組織編成の原則など、組織改善計画にあたっての前提条件や対策が、用意周到に準備されている。改革がいかなる経過を辿るにせよ、その方向づけやモチーフを表現した綱領や草案に彼らの真意が含まれているとすれば、相当の覚悟を持って実施しているらしいということが容易に読取れる。

現在の企画課を改正して、企画調整機能を充実させるために、次のような考え方が提示されている。①組織体としては、企画調整機能に財政機能を加えることが望ましい。②企画調整上から見て、トップの意志決定の補佐機能として位置づける。③行政各部門の事業調整、促進、効率化をはかるため、情報の吸収、トップに対する行政全般の進行状況を報告する義務を持つ。④財政機能との重複を避け、調整についての制度を確保する。

こうして、「庁議を頂点とした企画調整制度を確立すること」が、最大の改善内容として決定された。制度的には、財政機能のうちで、予算編成機能の分担を明確にした。とくに三ヶ年実施計画の円滑なる実施を図っていく上で、企画調整機能と財政機能が密接に連携しないと効果的な市制目標の達成が不可能となり、総合計画は画餅となる傾向が強くなる。このため、伝統的な財政機能と、計画的合理的な企画調整機能との結合が是非とも必要である、ということが繰り返し強調された。

この自覚化は多分、これまでの欠陥として、実施計画＝画餅という先入観念が見られ、

予算要求と実施計画とは無関係の”行きあたりばったり”という現象からきているものと考えられる。そこで実施計画＝予算要求となることが望ましいという理想が導出される。予算編成においても、企画主導型の方法に改善していこうとする新しい制度のあり方が希求されていた。

そして企画調整部機能の充実強化のため、次のような要点がまとめられた。①企画財政型組織形態の導入、②弾力的組織形態の採用、③土地利用対策行政の集中専管、④異質機能の分化（広報・生活環境）、⑤部門調整機能との緊密化、⑥議会連絡調整の移管、などである。

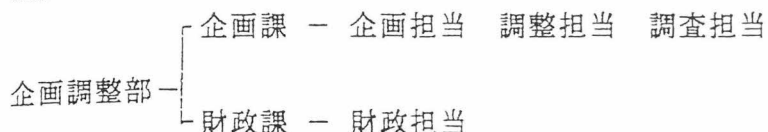
同時に、いくつかの問題点も指摘されている。ひとつは、企画調整部の独断先行、ないしは権力的調整にならないか。もうひとつは、主たる担い手である管理監督者の多忙と人材の心配である。この2点はいずれも既に、原案段階から指摘されていたことである。しかし、これらの不安の解決は適切な人材を得ればという安易な期待感に賭けられていたように見受けられる。

〔'74(昭和49)年10月〕 さらに10月の改善試案によると、構想はより一層明確化されている。①企画主導型の行政展開を図り、計画案を具現させ、実質的な調整を図って、市政の目標達成を合理的に、効果的に推進させるため理想的には、現行の企画調整型から「企画財政型」とする。その具体的な方法として、次の諸点が指摘される。ア企画調整部に総務部門の財政（予算のみ）機能を併合する。イ財政機能を加えることにより、財源の確保により、企画が予算と結合し、計画性・統一性・相応性を持った企画調整が可能となる。ウ有限の資源（人・物・金等）の有効的活用が図られ、また実現性の裏づけのある長期ビジョンが確立され、公共投資の計画的配分が図られ、都市計画機能に対する弱さをカバーできる。②新しい組織形態としては、「係制を廃止」して、「担当制（主査）」を中心としたチーム編成とし、変化に対応できる弾力的組織をつくる。他部課との均衡を考えず、優秀な人材を集め、少数精鋭主義でのぞむ。③企画調整機能の純化を図るため、ライン的色彩の濃い課機能は他部へ移す（広報課・生活環境課）。④各部門の長のリーダーシップを図り、企画部門との関係を緊密にして計画的で統一ある行政運営が図られるよう、各部の計画調整機能を強化する。⑤各部長の権限責任を拡大し、部門経営者としての自覚を持たせると共に、トップの政策決定機能が円滑にいくよう改善する。例えば、予算編成・実施計画策定などについては、部内における重点目標を定めると共に、部内の査定権をもたせる。人事要求についても同様とする。これにより部内における部長の責任は当然重くな

り、リーダーシップも発揮される土台ができてこよう。

こうして次の機構図が出来上がる。

'74(昭和49).10



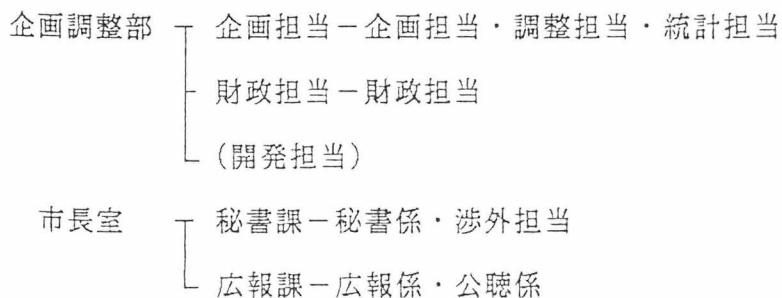
一方デメリットとして、①部長に適切な人材が得られるかどうか、②権力的調整になる恐れがある、③計画（企画）機能が財政の足かせをはめられるという不安感などが依然として指摘されている。しかし、ここでは確実に「部長への権限委譲」が表面化している。部長の権限と責任は増大し、トップの補佐機能ばかりでなく、部内管理者としての役割期待が賭けられている。しかも、企画調整部は、改革目的通り、企画課と財政課だけのすっきりした機構図になっている。この時期までは、改革の姿勢が理念に沿って、前向きかつ積極的に、しかも直線的に推進されてきたことが、この機構図によっても推察できる。

しかし、そのすぐ1ヶ月後の11月には、より複雑な3つの案が提出され、かなりの混乱と反発があったことを窺知させる。

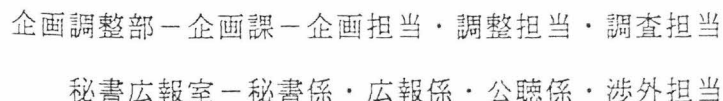
['74(昭和49年)11月] 11月に入り、「機構改正検討案」が三案提起される。例によって企画調整部を引用しよう。

昭和49.11

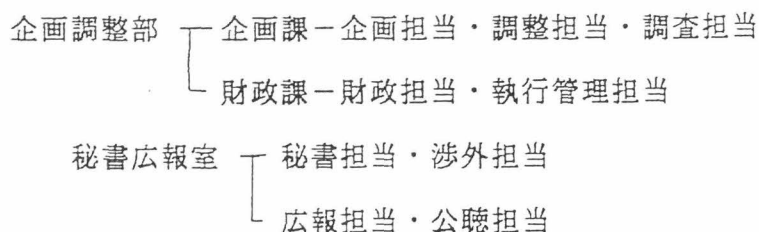
(第1案)



(第2案)



(第3案)



これらの3案のいずれを見ても、部課の細分化拡大傾向は明らかであり、かえって機構は複雑化している。市長室や秘書広報室という部レベルの新設も予定されている。

['74(昭和49年)12月] この時点では、ポイントがかなり現実的に絞られてきている。

①企画財政型組織の確立（財政課の吸収）—総合計画の策定も終わり、今後はシビル・ミニマムの実現をいかに合理的・効率的にするかが、企画部門に課せられた命題である。このことについては財政機能を加えた企画財政型をとることにより、計画的・総合的に行政執行が期待できよう。

②弾力的組織形態の確立—今後のビッグ・プロジェクトの実施等からみれば、常に流動的に組織体制がとれるよう係制を廃止して、担当制を導入してスタッフとしての位置づけを明確にする。

③土地利用対策主管の集中化（略）。

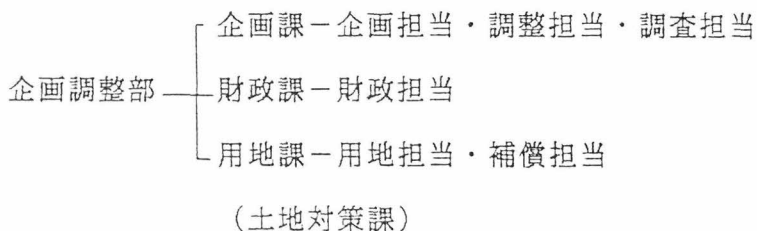
④広報課・生活環境課の分離—ゼネラル・スタッフ部門である企画部門から広報課および生活環境課を他部門へ移す。

⑤部門調整の強化—部門間の調整、部長スタッフとしての補充、企画および総務部門との連絡調整等のために、各部門の調整主管課を定め、庶務担当係を調整係とする。

⑥議会との連絡—現在庶務課で行なっている議会との連絡は、財政課に移し、調整を強化する。

この結果、機構図は次の通りである。

'74(昭和49).12



秘書広報室 — 秘書担当・渉外担当・広報担当・公聴担当

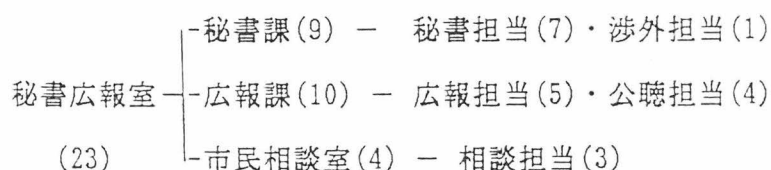
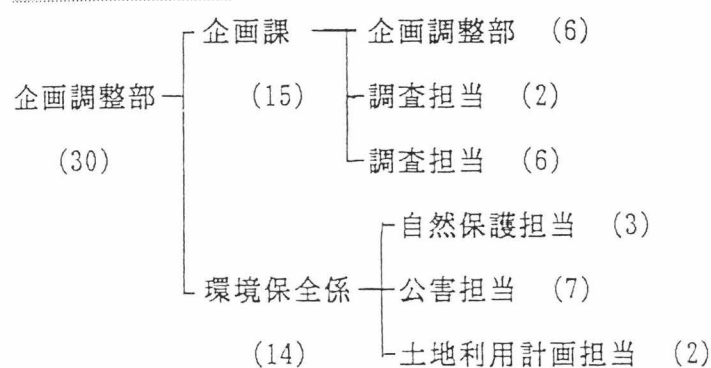
ここでも改正案の問題点が指摘されている。①調整が権力調整になりがちで、企画機能

が財政機能のカゲに隠れてしまわないか。また最適の人材を得なければ、全庁的に及ぼす影響が大きい。②用地課をこの部に置くことが適当かどうか。特にライン的色彩も濃く、企画サイドに異質の組織が入りこむ感は免れない。

総じて、企画財政型という理念は依然として保持され、実施が期待されている。そのため機構図を見ても分かる通り、ゼネラル・スタッフ部門であることを明確にするため、既に広報課と生活環境課は他部門へと移されている。これに代わって、用地課が付加されている。注目すべきは、11月案の延長線上で、「秘書広報室」が設置されている。

['75(昭和50年)4月] (最終案) こうして最終案が答申されてきた。

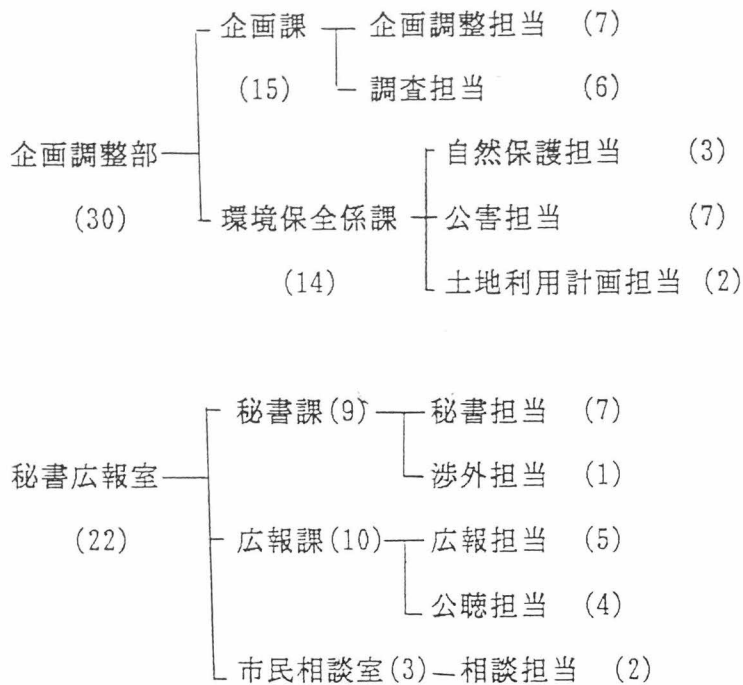
#### '75(昭和50)4.1 (最終案)



ここでは秘書広報室が完全に分離独立している。改革前の広報課はこの中に包含されている。しかも企画調整部は、初期の目的であった財政課の設置を撤廃し、企画財政型という構想は崩れている。また改正前の生活環境課を廃止して環境保全係を昇格させ、課として新設している。

['76(昭和51年)4月] 改革後1年目の様相は次の通りである。大枠において変わっていない。

76(昭和51).4.1 (現在)



こうして1年にわたる改革準備、検討試案の作成が行なわれてきた。結果として一部の部門は係制を廃止し、担当制が採用された。企画調整部では、ゼネラル・スタッフ部門として弾力的・流動的な組織運営がなされている。専門スタッフは特定業務に対する独任的権限を有する職であり、調整企画・専門的技術の研究に携わり、また事案担当責任者として業務分担している。この点、部分的ではあるが、トップの補佐機能を果たすという流動的活動体制の導入目的の一部は、ある程度達成されているように思われる。

しかしながら、機構図の変遷からも分かるように、目的に反したいくつもの逆現象も見られる。これらをまとめると、①機構の拡大細分化により、企画調整部は2つの部門に分裂し、「秘書広報室」が分離独立してしまった。これはセクショナリズムの防止という当初の目的からは後退している。②職員数も改革前の47名から、52名へと増加している。これも少数精鋭主義という観点からは、逆行の感が否めない。のみならず、③当初の改革目標であった「企画財政型」組織形態も具現できなかった。企画調整機能に財政機能を加えて、計画的効率的な市政目標の達成という目的を、最終的には併合できなかった。また④広報課や生活環境課を他部門に移すという「異質機能の分化」という目的も達成されていない。依然としてライン的色彩の濃い課を、「部としての人数の都合上」から抱え込んでいる。これも能率的・合理的組織へという改革目的に矛盾している。このような理由により、本来のゼネラル・スタッフ部門としての機能充実をという改革モチーフは、むしろ果



たされていないと結論づけられるのではなかろうか。

## (2) 機構改革に対する階層別職員意識の対応

改革後7か月を経過した時点'75(昭和50年)11月で、「組織・職制の点検討論会」が、1週間にわたって開かれ、各層から痛烈な意見と問題点が提起された。討論会への出席者は、全員で183名、主査と一般職員(87名)、主査・係長・副主幹(35名)、主幹(30名)、課長(31名)である。ここから大方の改革の影響に対する職員意識の対応を読み取ることが可能であろう。

まず、種々の発言内容に共通した代表的意見を要約すると、以下の通りである。全体的に、長き苦渋な改革過程で導入された担当制であったにもかかわらず、結果に対する職員の相対的評価は極めて厳しく、冷淡かつ批判的な見解が多い。否むしろ、否定的でさえある。討論会のテーマは「改正後の効果と問題点」であったにもかかわらず、プラスの効果は殆ど提起されていない。多くの問題点が噴出し、さまざまな不安が指摘されているだけである。

これらの多数意見を整理すると、「担当制は係の改称にしか過ぎず、動態的組織化をねらいとするなら、人の配置・職務分担・職務権限など、人即独任体制がとれるよう改めるべきである。」「担当制よりも係制の方が混乱も起きずスッキリする。」といった意見に集約される。このような評価はすなわち、新しい組織の混乱を意味しており、実践段階で組織の基本原則や組織運営や編成原則などがうまく実施されていないということになる。そして早急に改革・再検討すべきだと主張する。企画調整部の機構改革にも見られたように、異質機能の統合により構成されている課の分離を検討すべきであるとか、逆に各課にバラバラに分散されている課を集中化した組織を設置すべきであるとか、相矛盾した要求が発言されている。また、部主管課制における予算執行権の集中化に問題があり再検討すべきであるとか、さらには、依然として企画財政型に固執する意見など、さまざまである。このように改革によって組織内部は混乱し、改革前よりもかえって、不安定な状況にある。

しかし、混乱状態こそ、組織変革の困難性が本質的に顕在しているものとみなすことができる。そこでさらに、より深く精確に「職員意識の解明」に向かわねばならない。したがって次には、職員意識の各層別意識を細かく分析していこう。職員意識に共通する反応と、併せて各層別主体者間の微妙な相違性や差異性を考察の対象にしていきたい。

### ①主任・一般職の意見

まず、主任・一般職員のうち、共通な意見から取り上げてみよう。組織拡大にたいしては、「改正の目標（市政四本柱の実現）と現実にギャップがありすぎ、組織改革の趣旨が理解できない。改正前に職員から意見を聞くなり、改正後の職員に対する周知を徹底して欲しい。」「トップの政策が一般職員に浸透していない。もっと政策論議をやり、トップダウンを図って欲しい。」要点は、改革に対する不参加、趣旨説明の不徹底、改革目標の認識（理解）不足、などの不満を多く発言している。

具体的にいえば、担当制に関して、「組織の弾力化を図るというが、現実的には従来の「〇〇係」が、「〇〇担当」と名称が変わったにすぎず、係がかえってスッキリする。」と批判的である。改善策として、「担当制は実施しやすい部門と実施しにくい部門があるが、一部門だけに実施することなく、全庁的に範囲を広め、単に係を担当に名称を変えることなく、人の配置も考えて実施すべきである。」と人事面も強調される。現在の職場や職務関係に対する不満も聞かれる。「仕事は年々、複雑化しており一つのセクションだけでは、仕事の完遂ができなく、多く関係部課の協力が必要になってきている。」「生産流通（農政課）、流通（市場）、消費生活（市民生活課）と同じ目的内容の仕事をしているのであるが、それぞれ立場が異なり、仕事をするにあたっては、非常にやりにくく、矛盾を感じている。またいろいろな意見を提案しても、管理者の段階で握りつぶされるケースが多く、改革してほしい。」あるいは、「土地利用に関しては、計画（計画課）と規制（環境保全課）と別々の組織で分掌しているが、一緒の方が良い。」「ヒヤリングなどの重複、書類提出の重複など、無駄が多い。」とも言う。これらの問題点の指摘は、彼らの日常生活体験からの確に表現されたものばかりである。

総じて、この階層の否定的意見は、「改正の趣旨が理解できない」「名称が変わったにすぎない」「むしろ従来のもままで良かったのではないか」といった無理解による理由が多い。この理由の背景には、トップや中間管理職層とのディス・コミュニケーションに帰因する認識不足が存在していよう。彼らのより多大な関心は、改革目標如何の論議や理解ではなく、依然として日常業務の中に埋没していたのである。「大課のため、職員の対応が大変であり、電話の設置のアンバランスなどのために、仕事の能率も低下する。」「仕事ますます多忙で複雑化しており、気持もスッキリせず、部屋も狭いので、分離して欲しい。」といった不満が続出している。また「他市においても分離しているところが多い中で、合併したのは疑問が多い。」といった単純な比較による批判理由も目立つ。「電話設置へのアンバランス」や「寄り合い世帯的課だから」といった理由から、短絡的に改革

否定へとつながっている。こうした意見は、改革主体者としての自省的姿勢や発言というよりも、むしろ対象者か、第三者的意見であるかのように思われる。

### ②主査・係長・副主幹の意見

この階層は、改革の協力者であると同時に当事者でもある。改革に対する全体的評価は、「ゼネラル・スタッフ部門に担当制がとられたが、“係”の領域から抜け出せず、職員の意識も係と同じ見方をしている。担当制は馴染も薄く、もっときちんとした指導・指示をして時間をかけないと担当制の評価はできない。特に一般職までの周知・研修を徹底して欲しい。」という意見であろう。そして「改正後に意見を聞くのではなく、改正前に職員から意見を聞いて欲しい。」と即答を避け、微妙な心理状況を反映している。彼ら自身「係」と「担当制」との明確な区別ができていない、ことが判明される。のみならず、今後とも積極的に改革を推進していこうとする気迫が差程感じられない。否むしろ不安の方が先行している。「甲府市の如く、課係の枠を取り払い、オープン化するという考えであれば反対である。課係制廃止になれば、課長や部長のリーダーシップ能力も問われるし、一般職の仕事に対する意欲も低下してしまう恐れが大きい。」ここには、主体者としての意思を問うといった姿勢は全然見られない。上司や一般職員に責任転嫁しながら、自己の当為義務から逃避しようとしている。元来、中間職のリーダーシップ能力が欠如していたがゆえに、次長や課長補佐の廃止に踏切ったのではなかったのかという自己認識が欠けている。「一般職まで周知・研修を徹底して欲しい。」という要望は、一般職員の気持や動向にまで敏感な配慮を払っており、その不安感を表出しているものであろう。

これらの不安は、担当制の当事者として、新しい職務に「不慣れで戸惑い」があることに由来しているのだろうか。否それは、単に運営上の不慣れや戸惑いだけではない。それ以前に、もっと初歩的段階で改革の意図・目的が十分に理解されていないように思われる。次のような不用意な発言が随所に見受けられる。「多人数の係については、分化をして係を増加すべきである。」「現行の市民相談の受理は、市民個人・町内会など、行政サービスでないものも取り上げているが、もっと行政という面を考えないと、いたずらに市民の甘えを増長させてしまい、責任感のない市民を育ててしまうことになりかねない。」これらの意見は、明らかに改革目的に背反している。改革目的の不徹底と無理解から、発言がなされているように思われる。

### ③主幹の意見

主幹自身からは、改革に対する切実な当事者の声が聞かれる。「担当制がとられたセク

ションでは、単に係の名称が担当に変わったに過ぎないという職員の意識が強く、事実、係のまま担当制に切替えられている。担当制の趣旨を活用するとすれば、担当内のメンバーの変更、専門官制の採用、独任官制の採用など、質的な改革をしていかないと、係という枠からいつまでも脱却できないのではないかと、総じて「質的改革」の必要性が説かれている。この質的改革の内容には、配置人数や職制の混乱などが入っていよう。

「内部主幹課制を採用している所とそうでない所があるのは不公平だ（課長権限に差が生じている）」という不満もある。「とくに課の統廃合を行なう場合は、事前に当該課職員の意見を聞くようにして欲しい。という意見も出される。ここに、もっと当事者の意見を聞いてもらいたいという気持ちがよく表現されている。制度的には改革されたものの、まだうまく管理運営されておらず、上下階層間の矛盾対立に、葛藤・直面せざるを得ない主体者の苦悩がここにある。「名称を変える場合は相当に検討してもらいたい。」と、「名称変更」に対する慎重な配慮の要請が随所で聞かれる。

#### ④ 課長の意見

課長の象徴的意見は、「組織改革に関しては、現場の意見を十分に聞いて欲しい。とくに改正前に意見を聴取する必要がある。事後であっても、この度の検討会は大変良い。」と、むしろのんびりした大所高所的ニュアンスが濃い。ここには明らかに心理的な距離感がある。むしろ彼らの関心は、予算執行の権限問題に集中している。改革後、予算が管理課に集中化されたため、各課の主体性が失われている。現在のままだと起案文書と伝票、予算差引票と補助簿というように二重性が出てくるし、互いに予算に対する責任性をなくしてしまう。「もし今後も継続するとしても、管理課では、予算執行手続きのみを行ない、予算請求・配当・執行は各課でできるようにするべきである。」と強力に主張する。「予算執行はあくまでも各課が行なうことが建前である。」という論議が続出し、“課セクショナリズムの根強さ”を物語っている。

このように課長の既得権への執着は大変なものである。ここには初期の改革理想や目標は既になく、お役人氣質の実体を垣間見るようである。「独立していた2つの課が統合したので、弊害がある」「統合した方がスッキリする」「分課して欲しい」といった、課の統合・分散という問題が無頓着に提案されている。

#### (3) 機構改革に伴う混乱の要約

このような各層別の微妙な心理的差異を踏まえた上で、これらの結果は何を語っているのであろうか。もちろんこの背景には、改革後、僅か7ヵ月の時点ということから、状況

そのものがまだ混乱しているという要因も熟慮されねばならない。赤字財政を抱えながら、保守から革新市政に交代しているという政治的事情もある。しかし少なくとも、主体者としての彼らの反応が、改革の方向性や成否に少なからずの影響力を持っていることは確かである。現実分析からも判読できるように、この結果は改革にとって決してプラスに作用しているのではなく、むしろマイナスのベクトルに向かっているかのように思われる。

ともあれ、われわれは本事例から改革直後における問題点をいくつか抽出できるであろう。一応次の5つにまとめてみた。

①改革目的の不徹底　－　職員間の相互的交流や討論の機会が不足し、従って理解不足であった。「趣旨が理解できない」「改正前に職員から意見を聞くべきである」「ライン部門の方が担当制が活かされる」などと、初歩的疑問が提出され、事前の合意がなかったことを窺わせる。トップダウンもボトムアップもなく、全職員間のコミュニケーションが決定的に欠如している。いわば改革の計画段階から実施段階までの一貫体制がとられていなかったといえる。

②課の統廃合の未確定　－　部課の統合（集権化）と分散（分課）が決定事項として実施されていなかった。だから改革後になっても、「スッキリしない」「分課して欲しい」という苦情が依然として続出している。「分課して係を増やすべきである」「元に戻すべきだ」という発言さえ見られる。このような異質機能の統合と分散は常に繰返されるものであるが、ここでは、スタッフ部門の充実強化という改革目的が実現されなかったということが問題である。

③係と担当制の不明確　－　係と担当制との質的相違が明確に周知徹底されていなかった。「係の方がかえってスッキリする」という言葉が、安易に発言されている根拠である。名称変更と同時に、職員（人材）配置・職務分担・権限委譲など、具体的、実質的な改革が実施されていなかった。「質的な改革を」という要求は、まさにこの主幹クラスから出ているのである。これは担当制についての説明の不十分さが原因であろう。当局の説明によれば、「担当制がとられているところは、係長という職名を用いることができない。このことはライン職でなくスタッフ職のため、係という枠よりも広く大きい概念でとらえなければならないためであって、係長という職を置くことによってかえって混乱を招くおそれがある。」と。しかし、このような説明だけでは殆ど係長と担当との区別は付かない。

「係という枠よりも広く大きい概念」とは何か。「相違点の基準」が不明確であり、これでは「かえって混乱を招くおそれがある」のも至極当然であり、事実、そのように経過し

てしまった。

④改革意欲の欠如　－　主幹や課長クラスの中でさえ、改革理念の理解度が疑わしい者もあり、中心となるべき主体者の熱意が決定的に不足している（予算や分課・統合への関心の方が強い）。「予算が切り離されると各課の主体性が失われる」「予算に対する責任性をなくしてしまう」という発言もしかりである。これは“市の予算”ではなく、“課の予算の分捕り合戦”という思想から未だ脱却しえていない証左である。また「検査室に庶務担当の職員を配置すべきである。そうでないと検査に支障を来す」などと下位職員の要求を出している。これは、いわゆる独任的実行ポストとしてのスタッフ職という主幹者制度の目的に反しており、上司と部下という関係の発想転換が他制されていないためである。

⑤課セクショナリズムの復権　－　混乱するに従って、既得権への懐愁と羨望（建前論）が復権し始め、元の課セクショナリズムへの回帰現象が台頭している。しかもこれらの復古的羨望に対する積極的打開策、発展的解消の改善策は見出されていない。「他市においても・・・採られていないから」という理由だけで、復活を要求する声が強くなっているのである。

## 第2節 職制改革と職員意識

### (1) 階層短縮（課長補佐制の廃止）

山形市は、'75年、「意志の疎通をよくし、階層の短縮をはかり、かつ職員の戦力を強化する」ために、「課長補佐制の廃止」に踏切った。これは弾力的組織運営のために、中間的職位を廃止し、代わりに主幹者制度を採用することによって、課長補佐の戦力化・活用化を図ろうとしたものである。

問題は、僅か45名の課長補佐の戦力という観点から、配置転換するということだけのことであった。しかし、これを民間企業組織が実行するならば比較的容易であったろう。だが、行政組織では一般的に極めて困難であり、例えば、等級規則、処遇措置、昇進問題、職員構成などの関連から、廃止職名に代わる代替職名を新設したりする場合が多い。あるいは新しい役付けポストを設定して、かえって複雑化し混乱する場合もある。これは、補佐職の廃止によって下位職の不満や志気の低下をもたらすのではないかといった懸念から、新設職位を作り出す傾向が強いためである。

こうした職位への関心は、本市においても例外ではない。「課長補佐制無用論を展開し、廃止を実施した場合でも、依然として職名への配慮は十分かつ慎重に検討されているのである。廃止した場合の問題点として、次のような諸点が明確に指摘されている。(1) 課長補佐3等級を廃止しても、3等級の標準職種はなくすることができず、将来に向かっての何等かの代替職名を用いる必要がある。(2) 補佐を廃止しても、大課、業務交差している課、窓口課、外部との接触が多い課等については、将来とも課長を補佐する職が必要となるのではないか。(その課は、おおよそ14~15課程度)。(3) 補佐を戦力化するあまり、係長事務取扱いを増やした場合、係長ポストが少なくなり、主任からの昇格が救われなくなるという障害が生じる。(4) 課長補佐者としてのポストとともに、現在の40代の中膨らみ現象からしても、課長補佐を廃止しても処遇措置は講ずる必要があり、そのポストはスタッフ職となろう。

このような問題の指摘は、本市が廃止と新設という相矛盾した改革を、同時並行的に実施しなければならないというジレンマに立たされていたことを意味する。こうした問題の解決は、懐疑論に陥りやすいが、「この際一挙に補佐の職名をなくしたほうがスッキリするのではないか」という組合の申し入れもあり、敢えて改革が断行された。この時、要注

意事項として、(1) 降格させないこと、(2) 平行移動できる職名を作り出すこと、という2点があげられている。この結果、課長補佐職は、スタッフ職としての「主幹職」に平行移動され、同時に新たな職名として、業務主幹、調整主幹、係長兼務主幹、副主幹、主査、係主査というポストが用意された。職制の新旧移動は〔図2-1〕の矢印の通りである。

〔図2-1〕 職制改革

等級	基本職	補職	改正
特1級			
1等級			
2等級	課長		業務主幹（2等級） 調整主幹（3等級） 係長兼務主幹（3等級）
3等級		係長補佐 → 主幹	
4等級	係長		副主幹（係長兼務・3等級） 係長（ライン職）・係主査（担当制・4等級）
		主査 →	
5等級	主任		

ここで重要な個所は、補佐職を廃止しても等級の標準職務を無視することができないため、いわゆる「待遇職」としての3つの主幹のスタイルを創設していることである。従来の補佐と同等職務者として「調整主幹」、本来の「行政担当主幹」、および「係長兼務主管」を新設した。これは事実上、課長への候補ポストを設立したことを意味する。また、どうしても現在職位構成、40代中膨らみ現象が顕著になりつつあることから、廃止した職名に代わる代替職名を用意する必要があった。つまり部課長ポストの絶対量が限定されているために、補佐職が撤廃されれば、それだけ上位職への昇進可能性が制限される。そこで「上位職がつかれば、順次下位職に影響が生じ、職員全体の志気の低下に結びつくことになる。」当局は、こうした職員の不満を無視できない。「できることなら、役付ポストを増やし、職員の不満をできる限り吸収してやる必要がある。」こういう根拠から、人事管理上、役付ポストの新設が不可避だったのである。このような職位に対する公務員の



官僚的性格が、敢えて混乱を承知の上で3種類の主幹制を作り出したものと推察される。

一方、このような新職制の増設は、下位職にも影響を及ぼし、係長（ライン職）および主査（スタッフ職）クラスの昇進問題を派生させた。従来の主査職は、新たに「副主幹職」という職名変更になる（3等級格付）。また主任から昇格してくるものは、ライン職の代わりに担当制の「係主査」（新設）に昇進させている。しかしながら今度は、「係主査」を多く任命したことにより、より下位職の主任や一般職からの昇進可能性が少なくなるという現象が生じた。つまり結果的には、主幹の係長兼務の増加ゆえに、係長ポストは下からの昇進がより困難になるという状況を現出してしまったのである。もちろん、これらのポストはあくまでも過渡的処置として、“待遇上”役割分担させているに過ぎないと、事務局は説明する。しかし、既に次のような懸念も認識されている。「総じて、問題となる点は主幹、副主幹、係主査などの待遇職には定数（ポスト）はなく、多くなっていく傾向があるのではないか。係長兼務を多くすれば、主任、一般職からの昇格が少なくなり、志気にも影響をきたしてくる。特に係主査が多くなる等は、主幹、副主幹が多くなるよりも問題が大きいのではないだろうか」と、問題点を予測している。

一時的にせよ、混乱の影響は多大なものがあつた。実際、予測されていた問題は的確に露呈している。ポストの定数が未確定なために、その増加傾向が現われたり、下位職の不満や志気の低下などをもたらしている。管理職や3等級に相当する主幹職数は増加し、それだけ課長への昇進競争率も高くなった。改正後の職員数は、管理職が5名、補佐職が5名、主査職は同数、係長職が8名と、それぞれ多くなっている。（'74.9.1改正前と'75.9.1改正後の役職者数の比較。）こうした現象に対し、当局は、「役職者が増えたような印象が強いが、役職者総数ではほぼ同数で、全職員に占める役職者の割合（役職率）は、'74年35.9%、'75年34.1%と、'75年は1.8%落ち込んでいる。」と強調している。

ともあれ、本市は、職制改革として、課長補佐制から主幹制への切り替え、主査制から副主幹制への変更、担当制導入による主査制の採用、などをなんとか実施した。各標準職務の基本的職務内容も次々に改正し実行している。代理・代決権の委譲も行なわれている。

しかしながら、代替職名の乱造が指揮命令系統を混乱させているのも事実である。改革後の職制はライン職の場合→課長→次長→係長→主幹（調整）（2等級）→係長（主査）→主査→主事（技師）であり、スタッフ職の場合は、部長→技監→主幹（2等級）→主幹（3等級）→副主幹→主査となっている。つまり命令系統は、かえって複雑化しているの

である。

これに対しては本市は、混乱していた主幹者制度を正常化し、改革目的通り中間職の戦力化を図るため、第二次機構改革を実施した。なかんずく主幹職対策として、1) 課長補佐に復活し機能化していく方法、2) 3つの主幹職務内容を同質化し、一律に主幹としてスタッフ職とすること、3) 処遇と職制を分け「0等級係長」と割り切ること、4) すべて「係長業務にして戦力加を図ること、などが考えられた。

本市が選択したのは4)の方法であった。主幹の職務内容すべてを係長兼務として統一化し、3つの主幹の原則を無くした。主幹の名称を一律にしたのである。そして原則的に専任事務を与えた。従って同じ課に数名の主幹が存在することになる。「調整」および「業務」主幹を補充せず、課長昇格か係長兼務へと転移させることに因って、係長レベルの戦力化を図ろうとしたのである。

## (2) 職制改革に対する階層別職員意識の対応

職制改革に伴う混乱と複雑化の原因を、改革後7ヶ月の時点で行なわれた「点検討論会」の資料から、職員意識の反応を見ていこう。これは制度改革が行なわれたことにより、「職員意識の何が変わり、態度の何が変化したのか」を問うものである。改革の展開によって、職員間の相互作用、思考態度、改革への関心、あるいは改革によって生じる影響などが極めて重要な要素であるからである。変革主体者としてどのように関与し、対応し、かつ影響を与えまた受けているか、この点の解明が論点となる。これを職員各層の意見から考察していきたい。

最初に、職員各層に共通してみられる意見を挙げると、「中間職を廃止するといっても、現実的には職制が従来より多く、より複雑であり、屋上屋を重ねる結果になっている」「主幹の種類が多く、権限や職務、机の配置などから主幹自らがやる気をなくしている人もいるので早急に改めた方がよい。」「主幹、副主幹など紛らわしい名称は改めるべきである。」といった発言内容に集約できる。とくに各主幹からは、「その位置づけ、職務内容、処遇、命令系統の不明確さを再検討してほしい。改めるべきである。」という声が非常に高い。職員多数に見られる根強い反応として、「中間職を将来廃止していくことになれば、昇進、昇格が遅れて働く意欲がなくなってしまう。下からの昇進ができる職制を考えてほしい。」という、「職位」への高い関心を指摘することができる。

このような権威ヒエラルヒーに対する関心の高さは、どの階層にも通じて見受けられる思考態度である。総体的に言えば、改革の全体的意義を理解しようとはせず、感情的反発や不平不満が多く、むしろ課長補佐への未練が目立っている。なかんずく主幹職への不満と課長補佐職への愛惜とが顕著である。続いて、より詳細に各層からの意見を探っていこう。

#### 1) 主任・一般職の意見

職制改革については、総じて、「中間職を廃止して階層短縮を図って、戦力化するという趣旨には賛成であるが、現実的には課長補佐とまったく同じ調整主幹がでてきたり、係長の下に主査を置いたりして趣旨と矛盾している面が多い。」「職制が複雑で職員はもとより市民も分りにくく、もっと単純化すべきである。係内の職名をみても主幹兼係長（または副主幹兼係長）、主査、主任、主事というように複雑である。」と厳しく批判的である。改革に伴うこうした矛盾や複雑化の現象を鋭く深く認識している。「従来より中間職が多くなり、屋上屋を重ねる結果になっているので改めるべきである。」という声は極めて高い。とくに調整主幹に対しては、「調整主幹を置く基準が知らされていないため、各課に不満があり、かつ必要な課に置かれていないのではないか。」「調整主幹は従来の課長補佐と全く同じであり、全部なくした方がよい。」と、その撤廃を強く望んでいる。

こうした批判的意見の理由についてまとめてみよう。まず職務権限・命令系統の不明確化が挙げられる。「改革後の中間職の職務権限が不明確なために、組織が混乱している。」「主幹の職務権限を明確にしてやらないと主幹も一般職も仕事がしにくい。」「職制が複雑化しているため職務権限はもとより、指揮命令も人間関係にまで影響をきたしている。」という。例えば、税務部の税担当者は、「課長と主幹が兼務となっているが、どちらが主体となって部内調整するか不明である。」という。

こうした職務権限内容の曖昧さは、さらにさまざまな不平不満を招来する。「従来の課長補佐のように、下からの相談に乗ってくれず、指示もない。」とか、「権限や職務、機の配置などから主幹自らがやる気をなくしている人もいるので、早急に主幹制は改めた方がよい。」とかいうグチが聞かれる。「主幹の係長兼務と専任係長を比べると、兼務係長は専任係長の2分の1しか仕事を消化せず、そのため残り2分の1が一般職の負担になっており、主幹の兼務をやめるべきだ。」といった苦情も聞かれ、仕事への積極的意欲を喪失している。さらには係長と主査の間にも混乱が生じている。「係に配置されている主査

は、係長と同等職というが、係長が2人いる形となり、命令系統がすっきりせず、係長と主査の間にも遠慮が生じているので改めるべきである。」という意見がある。さらに改革が一律に実施されていなかったことからくる不満がある。「調整主幹がいる課といない課では不公平である。」「水道部だけが課長補佐制をとっており、一律に改めるべきである」、あるいは「収納課主幹だけが調整主幹でないのは不都合である。」といった個所にも、微妙なニュアンスながら平等主義への異常な執着が見られる。またやはり、昇進・昇格への関心が強い。「中間職を将来廃止していくことになれば、昇進・昇格が遅れて働く意欲が無くなってしまう。下からの昇進・昇格ができる職制を考えて欲しい。」と切実である。こうした昇格への不安は他の階層に置いても、常に共通に第一義的に提起されている。市民との関係においても、「従来の課長補佐が主幹となったため、窓口課の場合、課長不在のとき主幹が対応しても、課長補佐という職名よりも市民から理解されず、説得力がない。」といった理由も聞かれる。

総じて、この階層は、「何故改革せざるを得なかったのか」という動機づけや必然性、あるいは主幹者制といった基本的原則の導入理由などがあまり周知徹底されていない。それが改革そのものの否定的見解となって現われている。この無理解発言を列記すると、「主幹というよりも課長補佐のままに戦力化した方が混乱も起きず、円滑に仕事もできたのではないか。」「中間職制は、従来の職制を続けて、退職した場合補充しないなどの方法の方がよいのではないか。」あるいは「業務主幹は部下のいない係長みたいなもので、調整主幹とあまりにも差がある。」とか、主幹者制度の導入意義がまるで理解されていない。さらに、「主幹が課に2人以上いるのは問題がある。」といった初歩的段階での改革の趣旨内容も徹底されていないのである。

要点を整理すると、1) 調整主幹と課長補佐との区別が明確に理解されていないこと、2) 各主幹の職務権限、役割内容が徹底されていないこと、さらに言えば、3) 中間職の戦力化という改革目的そのものも認識されていないということ、である。

結論的にいえば、改革趣旨の認識不足が混乱を増幅せしめているといえよう。それゆえに、自己（下位職）の仕事量の増大に対する単純な反発、昇進・昇格への不安、上司（係長や主査）との人間関係の曖昧さ、職務権限や指揮命令系統の不明確さなど、極めて現実的日常生活に伴う理由から反対意見を述べているのである。

## 2) 主査・係長・副主幹の意見

この階層は、一般職の「全面的に改正（廃止）すべきである」という意見より、むしろ具体的な問題改善の方向を強く望む意見が多い。とくに職務内容面で、調整主幹と他の主幹とのアンバランスを改善するようにとの見解である。「調整主幹が置かれている根拠を明らかにすべきである。」「調整主幹は庶務担当係長を兼務させ、実質的に課内全般を調整できるようにすべきである。」「業務主幹および係長兼務主幹は、調整がついていないという理由で、課長不在の場合、課長の代理をしようとせず、この辺の職務を明確にすべきである。」という。また、「収納課の主幹は係長兼務なのに、他の2課は調整主幹になっており、アンバランスである。」とか、「担当制のところは複数の主査を置いたりして不公平である。」とかいった、不平等な改革への批判が目立つ。このアンバランス感覚は冷静かつ敏感である。「現行のやり方、考え方では、主幹はすべて同じだといっても、代決権、文書の回し方等から、上下の差がついている。」と差別の実態を鋭く指摘している。

こうしたアンバランスや不公平感覚から、さらに不満や疑念が蓄積される。「多人数の係は分化して係を増やすべきである。」「課長補佐の廃止は戦力化というが。実質的には調整主幹は課長補佐と同じなのに、物品取扱いおよび文書主任を庶務担当係長に降ろしており、この意味からすれば戦力化と矛盾するし、調整主幹は、在来の課長補佐より楽になっている。」と訴える。「労働量が楽になっている」という不満は、逆に自己の負担増という現実感覚に関連している。さらに現実的意見を挙げると、「係に配置されている主査の立場をもっとハッキリしてもらいたい。とくに事務分担、職務権限が不明確なため、係長会議にも入れてもらえず、情報も知らされずに、仕事をやれというのでは、本人の志気を低下させるばかりである。」という意見も述べられている。また「係長兼務の主幹をやめてくれないと、下からの職員の昇進が阻まれ、職員の志気も低下する。むしろ業務をやめて、主幹・副主幹のまま、それらに向く仕事につかせるべきである。」と、下位職層の率直な気持ちを表現している。具体的にいえば、「全面的に調整主幹をなくした方がよい。」「担当制を全組織に導入すれば職制の混乱は收拾されるのではないか。」「主幹課制をとっている課には、是非調整主幹を配置すべきである。」とか、一律・平等な画一的改革を提案しているのである。

これらの問題点の解決策としては、「いずれかに一本化すべきである。」「すべて同じスタイルにすべきである。」という意見が大勢を占める。職名に対しては、「主幹は調整、

業務に限らず、すべて係長兼務にすべきである。そうしないと戦力化にならない。」「係に配置されている主査は、主査という職名よりも“係長待遇”というように直した方がスッキリする。」という。つまりこれは主幹、副主幹、主査という職名よりも、一般的な“係長”という名称に拘泥していることを示唆している。職名に対するこの異常な関心は、とりわけ市民との関係において強調される。「係の総括をする人が誰か不明な場合がある。そのために職員、市民から戸惑いが絶えない。」という根拠である。「この度の職制の改革内容を市民に対しても説明できない。とくに、処遇と職制について説明できず、むしろ処遇と職制を割り切って考え、課長、係長、主任という職名に対して、〇等級係長でもよいではないか。」と提案したりする。

総じて、この階層の見解は、自己の利害関係に敏感に対応し、混乱した現状に対して、より現実的に対処している。要点は、1) 各主幹配置の部や人数のアンバランス、2) 昇進・昇格のルートの不明確さ、3) 名称への不満、4) 主幹職との連絡調整の不十分さ、5) 新職名イメージへの不慣れ、などである。

これらは主幹の下位職位にある彼等の将来的職制に対する内面的不安が投影されているように思われる。つまり彼等の主たる関心は、廃止問題よりもむしろ、より微妙に人事や人員配置のほうに転移している。「係には、最低一人の主任を配置し、係長の後継者養成をすべきである。」「人の配置を考えるべきである。」「市民健康課のごとく、女子職員が多い課には、女子職員をうまく統制できる主幹を配置すべきである。」とか、人事問題によって改革を図ろうとしている。また「業務主幹は、専門官みみたいな職務内容をもっており、調整主幹より業務主幹を重要視すべきである。」と、調整主幹の全面撤廃よりも存続を認めているなど、改革のポイントが微妙にズレてきていることが判る。

### 3) 業務主幹・係長兼務主幹の意見

前課長補佐であったこれらの主幹からの意見は、「現在の主幹の位置づけは皆が納得できるはずなのに、皆から納得されていない。」と強い不満が表明されている。全体的に、主幹は「改悪」であるというイメージの方が強い。

「課長補佐が廃止になった原因のなかに、補佐としての職責についてどのように検討がなされ、また下位職からの補佐の見方がどうであったか、必要なのに廃止したのか、必要がなかったから廃止したのか、疑問が残る。」と、廃止理由にまで遡及して疑問が提起されている。とりわけ業務主幹サイドから強力な批判がなされている。「主幹の基本的職責

が明確になっていないため、職務遂行ができない。とくに業務主幹に問題がある。係長兼務や調整主幹はあまり問題は起きていない。」と。このような「主幹同志の相互不信」が、職務内容ばかりでなく権限や命令系統にも波及している。「大きく分けると主幹だけの人と係長兼務の人の2種の主幹であるが、とくに後者については降格である。このようなことのないようにしてほしい。」「一般的にこの度の改正によって主幹・副主幹・係主査が曖昧であり、職員も市民も理解できず、改悪である。とくに主幹と係主査と職務内容が各課長裁量によって左右されるということは、課長が変われば仕事も変わるということになり、職位の不安定、志気の低下をもたらす。」といった、短絡的結論さえも導出される。そして、多くの主幹が「主幹制に切換になってもデメリットが多ければ改めるべきである」「改正の基本的ねらいを変えずに改めるべきである。」という否定的評価を圧倒的意見で占めている。

より具体的な不満を探ってみると、「調整主幹でなくても課長の指示によって課内の調整をしろと言われていたが、現実的には下位職員が調整職員でない認識を持っているため、課長不在の場合の代決もできないし、文書も回ってこず、相談も受けずで四面楚歌である。しかも調整主幹でないものが課内調整をやることは、サービス違反である。」という意見まで出ている。このような日常の職務活動面での不平不満が、自己の“職名”の否定へと集中されているのであろう。確かにこの階層が最も痛烈な否定的批判をなしている。「主幹・主査・副主幹等の職名から受けるイメージが不確定であり、本人はもとより他の職員からも評判は悪い。」「主幹という名称は好ましい職名ではない。県では課長級の職名であり、字のごとく補佐級に用いる職名ではない。」と。さらには「従来の課長補佐から主幹になったため、住民との交渉などで大変困っている。まず職名の説明に時間をかけているが、職名について納得してもらえず、また折衝内容についても課長補佐であればまとまったものが、主幹のためにまとまらないという結果にもなり、きわめてうまくいかない。もとの課長補佐のままでも係長兼務で戦力化ができたはずであり、再検討してほしい。」と語調は強い。がここには、「地位関係から仕事関係へ」という、実行ポスト的スタッフに役割期待をかけるといった当初の改革目的は、微塵も見られない。むしろ対住民との交渉において、対県との比較において、既に被害者意識が強く、マイナー・イメージだけに規定されてしまっている。

問題点を整理すると、調整主幹の職務権限の曖昧さ、係長兼務主幹の降格イメージ、各

課長裁量によって職務内容が変化することに対する不安、一般職員から十分に理解納得されていなくて心配、対市民との接触交渉時における新職制のなじみのなさ、主幹者同志の疑心暗鬼、代理・代決権の優先順位に対する不満、さらには職名変更からくる労働意欲の減退、等が列挙されよう。

とりわけこの階層からは強い不平不満が目立ち、課長補佐職への懐愁的心情が吐露されている。極論すれば、「課長補佐のままで戦力化できたはずだ。」と、なおも改革前の復活を強く主張しているのである。総じて、廃止理由への根本的疑問に遡り、「改悪」ゆえの再検討を切実に求めているといえよう。しかもこの改悪の根拠は、明確な理論的・合理的根拠によるものではなく、対下位職、対市民、対県庁などとの対応関係において、「理解されていないのではないか」といった漠然とした不安イメージに由来しているものである。特徴的なことは、積極的・長期的に改革していこうとする意見がひとつも見られないということである。

#### 4) 調整主幹の意見

調整主幹（課長補佐と同等職）の意見も、前述の他の主幹とほぼ同様である。全体的評価としては、「課長補佐の廃止は、戦力化であるというが、果たして戦力化になっているか、むしろ主任などから係長になれない人が増え、職員の志気の低下を招き、組織全体からみればかえって戦力低下になっているのではないか。」と、やはり否定的である。この理由として、主幹職の職務内容の不明確さが挙げられている。「主幹は、ラインかスタッフ職なのか不明確、そのため、主幹を職員や課長がどのようにみているかも不明である。改正目的に沿った職制に全職員がなじむようにすべきである。」また「課長補佐から主幹に切替になって、主幹が増えており、中間職の廃止という建前と矛盾する。また職員の処遇上から、年々主幹を増す必要がでてくるのではないか。」といった主幹職の増大傾向への懸念も表明されている。

さらに、3つの主幹職を作り出したことからくる原因も指摘される。「主幹の3つのスタイルのうち、係長兼務の主幹は、課長補佐から係長に降格という受け止め方をしている人が多く、また主幹の位置付け、職務内容が抽象的で分りにくく、これらのことから、課長裁量で課長補佐と全く同じ仕事を命ぜられたり、係長になったりでうまくいかない。遂に3つのスタイルの解消と職務内容を改正すべきである。」と主張する。ここでもやはり、主幹職の基本的立場が理解されておらず、いわゆる独任的スタッフ職という位置付けが



ど認識されていないといえる。改革の主体者であり、かつ当事者でもある主幹職の関心は、職務内容よりも、むしろ3つの主幹のスタイルや位置付けなどをめぐるものが多い。多数の調整主幹が、全庁的マイナス面を強調し、一般職員や上司に対する配慮などから、全主幹の係長兼務への移行、あるいは速やかな3主幹の解消を主張しているのである。

改革の方向としては、「全主幹とも係長兼務にした方が職務遂行がしやすくなる。その方が課長からの特命があっても部下が要ることと、主幹という立場からも仕事がやりやすい。」と提言し、安易に部下の獲得に関心を示している。しかし本来的な主幹の立場からいえば、独任的実行スタッフであるはずであった。次のような発言も極めて象徴的である。

「課長補佐制の廃止をした以上、再び元に戻すことがないように、すべての主幹を同じ処遇にしなが、しかも主任などにしわよせがいかないように配慮してほしい。」と。ここに既に指摘してきたような一律・平等主義的改革の必要性と、下位職からの昇進の可能性を保証するという関心事項が含意されている。後者の問題について付加すると、「組織全般からみて、中間職の廃止の影響を必要最少限にとどめ、主事、主任へのしわよせを救ってやる方法は是非考えるべきである」という要望となって現われている。

#### 5) 課長の意見

課長からは主として、全庁的な人事管理上の問題点が指摘されている。とくに命令系統の不明確さ、全体的な昇進・昇格問題が語られている。

命令系統については、「中間職の廃止というがかえって命令系統が複雑になり、組織的にも混乱が起きている。とくに職員・市民への周知徹底などアフターケアを考えてもらいたい。」「主幹、副主幹、主査の位置付け、処遇、職務、命令系統などを明確にしていく必要がある。」という。あるいは、もっと初歩的なしかし根本的な問題提起をなす課長もいる。「調整主幹を設置した基準が判らない。調整主幹がない課の場合、課長不在のとき、課長代理を誰がやるのか不明である。課長が係長兼務主幹に代理を命じても、職員はもとより市民も納得しない。」こうした理解度からは、当然ながら「補佐のまま戦力化した方がよかった。」という声に連関されてしまう。「課長補佐の場合良い点と悪い点があったと思うが、悪い点のみを強調して良い面をスポイルして、補佐制を廃止したことに矛盾を感じる。」といい、「補佐のまま戦力化した方が、非常にスムーズに目的が達成されたのではなかったか。」と、改革そのものに対して否定的疑問を提起する。「主幹、主査については市民側から理解が得られず困っている。とくに主幹の場合は、机の配置も補佐の

時と変わり問題がある。」

“市民”や“机の配置”にまで混乱の原因が求められている。一般職や下位職ならいざ知らず、課長クラスの発言からも改革の目的や動機が本当に理解されていないということが判明してくる。

さてもうひとつ、昇進・昇格問題が指摘されよう。「この度の制度改革で問題なのは、将来に向かっての昇進・昇格がどのようになるのか、はっきりしないところからくる不安が職員間に広がっていることである。たとえば、主幹の中から課長に昇進するのに調整主幹でなく、係長兼務の主幹が課長になったりでは組織にとってはマイナスである。」という。つまりここでは、抜擢人事も能力実証主義も拒否されているかのようである。実際、調整主幹のうちで「従来の主査から昇進した人がいるが、従来の主査をさしおいてということから、主幹の間で問題になっている。」という発言がある。つまり依然として、年功序列制の昇進慣行から脱却し得ないでいるという証左である。また「主幹の係長兼務は、下位職員の昇進に頭打ちをかけており、かえって戦力を低下させている結果（職員の志気の低下）になっているのではないか。」とも心配する。「主幹、とくに調整主幹は今の制度のままでよいが、ただ副主幹は待遇の意味合いが強く、従前の主査制のよりも悪くなり、浮き上がっているのではないか」という不安も表明されている。さらにまた、係長から係の主査になった人に対しては、「全くの降格であり、係長も使いにくいようであり、待遇だけでなく、責任を持たせるように改革してもらいたい。」という意見も聞かれる。このような微妙な職員心理に配慮しつつ、「主幹同志の疑心暗鬼を解くには、主幹すべてを同質・同待遇とし、昇格についても同じ条件であるように改革すべきである。」という意見に集約される。この発言内容もいわば、既述してきたような一律・平等主義への要求と同様である。

要約すると、主幹、副主幹、主査などの位置づけ、命令系統、処遇、昇進、昇格問題などが、全庁的視点から問題視されている。「課長の立場からみてどのように課内運営し処遇すればよいか」という点、および「調整主幹を配置した方がよい」という点で一致している。むしろ問題は、降格イメージと下位職の昇進頭打ちという2点から、係長兼務の方に転移されているようである。

### (3) 職制改革に伴う混乱の要約

以上のように、階層短縮をめぐる引き起こされた混乱は、職員心理に複雑多岐な影響を及ぼしている。この職制改革に伴う職員意識の対応をいくつかの問題点にまとめてみよう。まず職員各層に共通した反応を、次の4点に整理できる。

#### 1) 改革目的の無理解

「戦力課を削ったというが、組織的には戦力低下になっている」「改悪である」「全庁的にマイナスである」「デメリットが多過ぎる」といった表現に代表されるように、マイナス発言が目立っている。組織全体の雰囲気は失敗感に被われている。しかも混乱の本質的原因究明もなされないままに、「改めるべきである」と、復活への要求は高まる一方である。「課長補佐の悪い面のみを強調して良い面をスポイルして補佐制を廃止したことに矛盾を感じる。」とさえ言いきり、初期の改革の動機や目的は忘却されている。つまり、主管者制度導入の意義、目的、効果などは殆ど全職員に周知徹底・理解されていないということである。

#### 2) 3つの主幹という新職名を作り出したこと

課長補佐に代わる新しいポストとして、調整主幹、業務主幹、係長兼務主幹を新設したため、その位置づけ、職務内容、権限処置、指揮命令系統などが不明確になり、かえって混乱している。中間的職位も複雑化し、屋上屋を重ねる結果となっている。つまり、課長補佐と主幹、および各主幹同志の区別が曖昧であった。係長兼務主幹や主査は降格イメージで、マイナス効果になった。「主幹はすべて同じだといっても、代決権、文書の回し方、机の配置などから上下の差がついている。」とも主張され、ここから「改革の趣旨と矛盾している」という批判がなされる。また「市民から途惑いが絶えない」「市民に説明できない」と、「市民の名を借りて」改革が否定されたりしている。

#### 3) 昇進・昇格の可能性の制限

主幹レベルにおいてのみならず、係長レベルにおいても、従来の係長の外に係長兼任主幹と、副主幹、主査が並列に存在しているため、下位職からの昇進が頭打ち状態になっている。しかも係長兼務職の人数も多く任命されている。ここから、下位職の昇進の遅れによる志気低下が問題視されている。「昇格が遅れて働く意欲がなくなってしまう」と、立身出世と労働意欲とが即時的に短絡されてしまっている。

#### 4) 職員心理の不安の高揚

「改革が将来に向かってどのようになるか」という疑心暗鬼、ワダカマリが強い。「権

限や職務、机の配置などから主幹自らがやる気をなくしている人もいる」といわれている。「改革に対する不公平、アンバランス、不明確、疑問が残る、理解できない」といった表現の背後には、職員心理の不安感が拡大浸透しているという状況を見ないわけにはいかない。「皆さんから納得されていない」という不安は、あらゆる仕事関係、人間関係にまで影響し、相互不信さえ抱いている。ある主幹は「課長不在の場合の代決もできないし、文書も回ってこず、相談もうけず、四面楚歌である」という意見まで吐いている。

次にもうひとつ、改革に批判的であることの理由について、改革の当事者兼主体者である主幹職を中心に、人間関係論的に摘出することも可能である。

1) まず、「上司との関係」において、主幹はスタッフ的責任ポストとして課長の指揮命令下に任命されることにより、課長裁量権に不安が生じている。課長の交代や意向によって職務内容が変わり、安心して仕事に専念できないという危惧感を抱いている。「課長が変われば仕事も変わることになり、職位の不安定、志気の低下をきたす」という発言がそうである。

2) 3人の「主幹者相互間」での不安感が広がっている。とくに職務内容、権限、命令系統、代理・代決権の優先順位、仕事量などに異常に神経過敏な反応を示す。机の配置や書類の回し方にもよく注意を払っている。これは課長補佐職を3つに区別したため、上下格差感覚に対して微妙になっているためであろう。とくに処遇職や降格イメージの強い係長兼務主幹からの不満が多い。「職務権限に差異があるので改正すべきだ」という意見が強力に提起されている。また昇進・昇格ルートが不明確であり、保証がないためかえて将来的な不安や労働意欲の喪失をきたしている。すべての主幹の同じスタイル、同じ処遇、および基本的職務の明確化などが切望されている。

3) 「下位職との関係」においては、旧来の年功序列型昇進制に代わる実力主義、個人的能力実証主義の原則により、若い有能な職員との昇進競争に耐え得るかという将来的不安が存在している。改革理念である独任的スタッフという仕事主義に順応し得ず、いつまでも部下依存的思考から、脱却できない管理職もいる。また「主幹職がみんなに納得、理解されていない」という不安から、一般職員のあらゆる言動が自分を無視しているのではないかといった疑心暗鬼となって現われている。

4) さらに、「対外的住民との関係」においても、新職名イメージが地域住民に慣れがなく、紛らわしいため、「社会的地位」としての自信を未だ持ち得ないでいる。これは

「市民から理解されず、説得力がない」「市民側から理解が得られず困っている」といった発言に見られる。こうした、主幹というイメージが定着していないという漠然とした不安から、市民との接触・交渉においても何となくこだわり、自信がないということになる。

「課長が係長兼務主幹に代理を命じても、職員はもとより、市民も納得しない」ときえ断言する意見も聞かれる。このような職員心理を洞察すれば、旧来の“偉い肩書”“立派な名刺”“高い地位”を欲しているということであろう。こうした不満の背景には、組織の合理化・能率化・民主化といった改革理念を掲示しながらも、なお一方において、自分たちの絶対的優位性を保証する制度づくりにも、より多大の関心を持っているという意図が込められているようである。ここに公務員の身分的地位に対する敏感な反応を読み取ることができるであろう。

### 第3節 組織変革の困難性の要因分析

行政改革や組織変革の困難性の原因は、これまで上級官庁や法制度の圧力が強過ぎるため、と考えられがちであった。しかし、本章で職員意識を中心に分析してきた結果、単に外部要因にのみ責任があるのではない、ということが判った。すなわち、日本の伝統的行政官僚制や中央政府、行財政制度などにのみ責任転化することはできない。むしろここには、職員自身の内部に官僚制化を再編成してしまう無意識裡な心理・志向性が存在しているのである。あるいはむしろ、職員自身の方により大きな原因があるのではないか、という疑義さえ想起されてくる。つまりわれわれは既に、理念や制度の変革よりも、職員自身の意識や行動の変革のほうがはるかに困難であるということを見てきたのである。問題は、計画段階や実践段階を通して、職員自身の実質的活用化を図り、なおたえざる組織変革を達成していくことの必要性を痛感したのである。

そこでさらに本節では、こうした観点から、困難性の要因を職員の内面的特性を中心に、(1) 変革主体者間の利害対立、(2) 仕事忌避性、(3) 地位過敏性、(4) 比較妄想性、(5) 長期的変革計画の欠如、(6) 組織風土、といった概念について考察していきたい。

#### (1) 変革主体者間の利害対立

前節で見てきたように、組織変革に伴う批判的意見や混乱の原因は、当事者である主幹、

主査だけに限らず、いわば改革全体的共同責任として捉えられるべきであろう。全館の「点検討論会」での雰囲気や内容を想起すれば、そこに各主体者間の複雑微妙な利害関係が存在していることに思い至るはずである。そこできに、改革時における主たる担い手として、市長（助役）、事務当局、中間管理職、主幹者、一般職員、組合などをクロスさせながら、改革への参加と役割の実態について追及していきたい。

まず、トップのリーダーシップであるが、成功事例の主因に、首長の強力なリーダーシップ能力の発揮を必要不可欠としていたことは、既に指摘した通りである。しかし、山形市の場合、市長は革新市長であったが、助役は内部官僚出身であった。しかも、市長自身は政治家としての外向きの顔を重視し、農業団体などの保守系からも多くの支持票を得ていた。いわば「保守的革新市政」であった。党派的にも少数与党として議会对策や運営に苦慮していた。こうした状況要因に加えて、市長自身の基本姿勢が内部改革の対してあまり積極的ではなかった。内部管理体制はむしろ助役に一任しているくらいであった。

従って、混乱の原因は、第一義的に革新市長と保守的助役とのコンビネーションが合致せず、強力なリーダーシップを発揮しえなかったことに起因していると推測できる。革新市長の関心がもっぱら政治家としての対議会对策、保守層からの支持獲得、それゆえ保守的革新市政により一段と傾倒し、庁内組織変革のリーダーとしては積極的意欲や実行力や決断力を欠如していたのである。保守的助役も、元来官僚出身であるためか、改革には最初から消極的であった。こうして事務局の改革意欲も助役段階で滞っていたのである。このようなトップの改革姿勢に対して、「トップに改革理念なし」「ラッパが鳴らない」「不鮮明な革新」といった批判的発言を生んでいるのである。

しかし、事務局の改革に対する熱意は極めて高かった。本改革は殆ど事務局レベルでやってきたといっても過言ではない。'73年以來1年半の歳月を費やして、全庁的総点検を実施し、事務改善委員会を設け、そのための専門委員も任命してきた。試案作成に当たってはボトム・アップ方式により、徹底した問題点の掌握がなされた。そして「補佐とは何か」という疑問と追及、その中からやがて改革のモチーフが出てきたのである。全体の意見は、名誉職でいいという考えと、専門職にするべきだという考えとに2分されていた。しかし、「管理職の意識向上と戦力化を図るべきだ」という理念が優先し、補佐職の廃止が決定された。もちろんこの段階で、「主幹は市民にとって慣じみがない」「市民部門からの不満がでる」という懸念はあった。しかし、組織全体の流れは既に革新の方向にあり、

気運は盛り上がっていたのである。

しかし振り返ってみて、事務当局でも、サービスの事務量分析の不十分さ、主幹職の客観的必要性の曖昧さ、変革時の切替えに伴う新旧の区別や転換の不明確さなどがあった、と反省されている。「補佐と主幹との区分」が曖昧のままに推移してしまったことに最大の原因が求められている。「何故主幹職が必要であるか」「その主幹の仕事は何であるか」という根拠が不明確であったのである。確かに職制改正の説明を見ても、「担当制は、組織を弾力的に運営することにねらいがあり、係長中心の係と異なり、独任性の性格の強い"スタッフ職"中心の組織運営が望まれる。」とあるだけで、具体的変容の部分の説明が不足している。「何が変わったのか」という体験的事実がなかったのである。このように徹底的な説明不足と、職員研修および日常体験の欠如が、改革にとっておおきな混乱の原因であったろうと推察される。それゆえに、「職制改革の場合は、改正される職制の職員心理や改正後の他の職員に与える影響など、細かな人事配慮が必要であった。」という意見が聞かれたのである。

さらに変革の担い手が、全庁的職員参加によってではなく、事務局の少数の革新的職員によって企画実行されたことも、混乱の要因に挙げられよう。これは甲府市の事例を比較すれば分る通り、職員各層、中堅若手の大量投入がなされていなかったために、大多数の職員に改革目的の周知徹底化がなされていなかったのである。つまり具体的な改革の諸段階で、メンバー多数の参加機会が与えられず、参加したという体験もなかったのである。これはいわば改革が全庁的な組織変革となり得なかったことを意味する。それゆえに、一般職員のみならず、課長クラスからさえも、初歩的・素朴な疑問が改革後7ヶ月を経てもなお提出されているのである。こういう意味では、職員の改革アレルギー体質というものをあまりにも軽視し過ぎていたと言わざるをえない。

最も中心的な変革主体者となるべき中間管理職層の認識不足や趣旨の無理解を招き、保守的現状維持的な官僚的体質も手伝って、彼等の積極的支持協力を得られなかった。むしろ、改革に対する不安と恐怖を惹起し、かえって相互間の疑心暗鬼を来してしまった。補佐職の意識転換のための、情報や資料提供、研修も十分でなく、「何が変わったか」「何をしたいか」よく判らない主体者も多かったといわれている。

さらに、一般職員も、改革への参加や討議の機会が与えられず、かつ関心度も低く、長い間の慣例的組織運営に埋没していた。しかしながら、改革前の「職員申告書」（'73年

8月)を見ると、職員の切実な共通の要求として、「上司やトップ層と話し合える機会が欲しい」という意見が極めて多い。こうした「事前に聞いてほしい」という意見も聞かれず、無視されたことへの不満が、後に批判となって表出しているのではないだろうか。「職員参加なし」という印象が、わだかまりとして職員間に沈潜していたものと推測されるのである。

組合側にとっても、改革前に少数グループが関与してただけで全体的議題とはならず、改正後はこのサークルも解散している。組合内部の意見対立、多様性、分列があったともいわれる。とりわけ組合の基本姿勢が革新的思想に拘泥すればするほど、当局との関係は容易に分裂しやすい。「民主化への期待が裏切られた」という印象に転化しやすいのである。だが、改革に当たって一部の組合員の支持があったことは事実である。これらの革新的な人々の協力があり、足掛りとなって当局との連携プレーで改革の到達したといえる。しかし組合の立場をもう一步詰めて考えれば、組合員の中の主幹、主査はいわば身内の当事者であったために、全面的な改革要求を打ち出せなかったこと、あるいは組合自身が価値理念とすべき行政組織モデルを未だ十分に構築していなかったことなども、混乱の要因として考えられよう。

全体を要約すると、1) 全職員が時間をかけて話し合い、改革の必要性を認識し理解しようという機会が設定されていなかったこと、2) トップの決断がスムーズに行なわれていなかったこと、3) 事務当局と組合との接触が切れてしまったことなど、多様な要因から混乱しているものといえよう。職員各層、主体者間の利害関係が複雑・密接に絡みあっており、

従ってまた当事者間の利害が合致し、うまく協力関係が成立しなければ、変革は理念どうりには実施されないということになる。しかもその関係は、常に緊張したアンビヴァレントな状況にあるといえる。ここに組織変革の困難性が潜んでいるのである。

## (2) 仕事忌避性

仕事忌避性とは、組織変革に当たって、複雑・面倒な仕事の役割期待から出来るだけ逃れたい、関わりたくないという職員心理の志向性を意味している。あるいは現状の枠内に滞っていたいという現状執着型の職員心理を指示している。何よりも変革によって、まず自分自身が犠牲になったりすることを極端に恐れる。そうした不安や恐怖が先行して、変



革は絶対に「避けるべきだ、否、避けねばならない」というように反応してしまう性向を示す。また仕事の変化や新しい役割付与を即、労働強化、負担、多忙であるというように受苦的に対応する傾向を意味している。

次のような意見にそれは内意されている。「集中化しても事務処理が複雑になる」「主幹課で共通の事務を総合しても、依然として各課でその資料を作成しなければならず、各課独自の庶務担当は必要である」「各課の特殊事情による問題が起きる可能性がある」あるいは、「主幹課が各課の業務内容に精通していないため、主幹課からの要請による各種資料の作成が増加すると思われる」という発言もしかりである。つまり、事務の能率化、合理化のために“統合”“集中化”“総括”すると説明しているのに、その真意を理解せず、逆に受け止めてしまう。その意図が何処にあるかを探求しようとはしない。むしろ逆に即時的に、「あまり合理化されるとは考えられない」「集中統合化についても限度がおのずとあると想う」「既にできる範囲の統一化は図られている」などと拒絶反応を示す。どんなに役割機能の充実とか、戦力化、仕事能率の向上といった変革理念を説明しても、最初から信じず、嫌悪し、抵抗する。理論によってではなく、情動的に反発してしまう。これはいわば三ズ主義の悪質化である。ここに、変革が常に崩壊の危機に晒される潜在的原因が存在しているものと考えられる。

職員のこうした性向が、新しい変革理念を内部から空洞化、形骸化させ、ひいては混乱と失敗を招いている源泉になっている。これは変革に関与した発言内容に共通してみられる現象である。「こんな現状であっても、なお強いて言えば、2・3統合できる点もあろうが、これ以上の統合計画はいたずらに混乱を招くのみで、効果の点は望めないと考える」というある課長の発言に代表させることができる。「こんな現状であるから」と、改革の必要性を認識していても、なお結果も見ずに、最初から放棄しているのである。何等の改革意欲もなく、期待もせずかつ断念してしまっている思考態度である。未知の問題領域ではあるが、現状の問題を克服するために新しい試練と経験に対処してみようとする気力も勇気も冒険心も、ここにはない。

むしろその中止のために、さまざまな反対理由を考え出す。「余り効果が期待できない」「この考え方には問題が多い」「実用に即した運用ができない」「理解が難しい」「部の現状に即応できるか否かは十分に検討を要する問題と思われる」等々。こうしてまず、「できない、無理だ」という困難性ばかりを強調するのだ。そうして「何分経験のない我

々には、慎重を期する意味で漸進的な措置が望ましい」として、改革の中止、ないしは暴乱の收拾と復活を求めるということになる。改革に困難が予想されることは至極当然のことであるにもかかわらず、「中間職の廃止、戦力化という目的達成のための一過程とみれば、いろいろ問題があってもやむを得ないのではないか」といった気構えはここには見られない。

こうして、職員が仕事を忌避する論理的正当性は次の如く述べられる。「自分の課は、大課のため、また異質と思われる仕事も入るため、職員の対応が大変である。また電話の設置のアンバランスのために、仕事の能率も低下する。したがって課の分離を考えてほしい。」と。それでは仕事などできないのではないかと思われるくらいに、あらゆる理由を発見しては弁解する。「課の名前がスッキリしないので、矛盾を感じている」といった意見も、聞こえてくる。仕事忌避性の職員は、改革後でもさまざまな問題に直面した場合、「このように問題が多いと、元に戻ってしまうのではないか」と、即安定への復帰を優先的に願望しやすい。

主管者制度の基本原則である機能的役割分担、少数精鋭主義、個人的能力実証主義といった独任スタッフ制の理念がとかく崩れやすい原因も、「部下にやらせる」ことに順応し過ぎていないためではないかと思われる。極論すれば、管理者は「仕事を命じてやらせることに、ヒマな時間を費やしている」ともいえよう。それゆえに、独任制になって「どうしたらよいのか分からない」という主幹の発言がしばしば聞かれたのである。こうした不安から「担当の職員を配置すべきである。そうでないと主幹がその業務につかざるを得ず、仕事に支障をきたす。」といった要求が出てくるのである。これでは、何のための専門的スタッフ職なのか意味をなさなくなってしまう。このように職員心理に内在する慣例的な仕事忌避性に由来して、ますます変革が混乱を来しているのである。

### (3) 地位過敏性

地位過敏性とは、あらゆる場合に、すぐ職位、地位、肩書、位階などの上下関係的発想で見たり聞いたりすることに過敏過ぎる性向のことを意味する。職員の多くは常に、自分が上昇するか、下降するかということに多大の関心を払っている。トップや上司の判断を求めたがったり、全面依存したりしやすい。仕事においても、そうした関わり方しにくい。タテ社会、タテ割思考、身分制度といった伝統的価値観に拘束され、柔軟な横割の発

等関係を樹立できないでいる。依然として命令系統の一元化を志向する傾向は強く、独任制的思考様式や行動基準が未だ確立されていない。まして変革は、伝統的権威ヒエラルヒーに対する根本的な挑戦であり、それだけに職員の根底にある深層心理そのものに抵触せざるをえない。つまり、最初から変革の困難性は見え過ぎていたのである。

例えば、次のような個所にそれは現われている。「スタッフ部門、ライン部門の色分を余り濃厚に部内に持ち込むことは、いわば課制の二重構造となり、上級課、下級課的位置づけが必然的に生じ、これが全般にわたって職員の志気に及ぼす影響についても十分の配慮が必要である。」「主管課制度の運用を誤ると、職員に差別意識が強くなり、“人間関係の教育”のみでは解決できない点が起こり、志気に悪影響を及ぼす恐れがある。」あるいは、「部単位に集中管理し、庶務担当者の専門化を図っても、各課ではその下請的業務が残り、余り合理化されるとは考えられない。」

ここで“上級課・下級課的位置づけ”“差別意識”“下請的業務”といった頻繁に使われる言葉は、彼等の内面的関心を現わし、しかも切実な不安を表現していよう。彼等は権限の集中化ということに対し、能率化の規準で判断するより、むしろ自分の権限が上位の主管者にとられてしまうことを恐れ、反対する。「代決権、文書の回し方に上下の差がついているから、それを改めるべきだ」と発想する。この傾向はとくに中間管理職に強く、「長」の肩書がないと仕事ができないようにさえ考えられている。

タテ割組織社会に生きてきた職員にとって、変革への関心は、まず呼称制度や昇進・昇格問題に象徴的に表出されると言ってよい。しかも階層短縮を図るといっても、多くの事例が同じような結果を辿っていることに着目すれば、「中間職を廃止するといっても従来より多くなり、屋上屋を重ねる結果になっている」ということになる。この同じ失敗パターンの理由付けを集積していくと、以下ようになる。階層短縮の原則により中間職位を廃止すれば、一部の職員に降格というイメージを与え、かつ下位職からの昇進・昇格の路が阻まれ、また遅れてしまう。これでは職員の働く意欲を失わせ、士気は低下し、かえって戦力低下になる。従って、もし廃止するなら（廃止はよいことである）、新しい職制を作っ

つまり、彼らが執着していた動機は、実は補佐の戦力化といった改革目的如何よりも、職位・職名への関心や志向であったのである。いわば職員の“職位への欲求”が、改革の

復活要因のひとつになっているといえるのである。

これは、主管者制度を導入して7年目を経過した時点で、実施された甲府市職員のアンケート調査によっても裏付けされている。「理論的には優れていても市民にわかりにくい面があるので、一部改革した方がよい」(70.0%)、「課、係の方が市民にわかりやすいと思う」(63.2%)という結果がでている。このデータは、「名称が変わったために、市民が迷惑しており大変である」という理由づけが依然として定着していないことを表している。ここに甲府市が呼称制度を、ライン部門に課制復活してしまった根拠がある。同様に旭川市においても、7年目にしてやはり課制復活し、日立市が2年間で復活していることも、やはり同じ理由によるものである。これほどに地位名称へのこだわりは強固不変のものがあつた(地位志向の心的発生メカニズムの構造的解明については、次章で追及する)。

「市民から理解されず、説得力がない」といった復活理由は、肩書や名称によって仕事をするのではないから、正当な根拠とはならないのであるが、より重要な事実発見はこうした職員の思考パターンにあつた。つまり今日なお、お役人——庶民的なタテ割思考が不変に潜在していることを感じさせるのである。名古屋市のある部長は、部長制廃止について、「スタッフ制にして局長の補佐をし、経常事務については、各局で分担を決めてやれということなので、業務には大きな変化はないと思う。しかし一般市民から見れば“参事”というのはいったい何をやるんだらう、とわかりにくいのではないか。個人的には“部長”の名が消えるのは寂しい。」<sup>(1)</sup>と話していた。

#### (4) 比較妄想性

変革にはさまざまな不安と混乱が生起するが、問われるべきはこうした処問題に対する職員の対応の在り方、処理の仕方である。通常は、前例主義、規則主義、稟議制度などによって解決されるが、のみならず、一律・平等主義を求める比較志向性が強いことも分つた。これは「他市においても採られていないから」とか「他課では行なわれていないから」と、近隣・類似自治体と比較検討し、安易に正常化のための平等化をやってしまう性向のことである。周囲の在り方に対して過剰な関心をもち、「他市がどう判断するか、どう考えるか」を意識し過ぎる傾向が強い。「他市においてもスタッフ職に配置換えした場合は、平行移動できる職名を用いているようである。」と判断し、すぐに、平均志向を目指すということになる。「甲府市も復活したから」「鹿沼市がどうであった」という単純比較を

日常的思考のなかでやっているのである。

しかし、変革の動機や必要性は、事例分析でも見てきたように、全く個々バラバラな動機づけから出発していた。初期段階における問題の固有性・多様性は、一律な解決を困難にしていた。それゆえに、多様な変革モデルの実施過程が見られたのである。各市に内在する矛盾解決に当たっては、ひとつひとつ自己自身の手で、独力で解決の方途を探していく以外になかった。しかし、不安の増大は安易に、他市との比較検討に走らせる。他市との比較は、自主的選択・決定のための判断材料になるのではなく、そのままの画一的取込みになってしまうのである。

この時の理論展開は、以下のように行なわれる。現状はアンバランスが目立ち、バラバラで不公平である。常にトラブルと途惑いが絶えず、ますます混乱する一途である。不都合なことも多く出てきた。改革によって他の課や職員にしわよせがいかないようにすべきだ。他市の場合は、こうはなっていない。A市でとっている制度にすれば活かされてくるのではないか。全庁的に統一化すべきだし、同じスタイルの方がいい。変革に当たっては、やはり同じ条件で、同質・同処遇を考えるべきだ、と。

このような他者への過剰な関心は、「職員や課長が主幹をどのようにみているかも不明だ。」「職名イメージが不確定でありね本人はもとより他の職員からの評判も悪い。」という発言にも現われている。常に他人の意見がどうであるかによって、自分の価値判断や選択規準を変えていく。そうしてやがて、「職制改革はできないのではないか」という否定的意見に変容していくのである。しかもこうした比較志向は、改革によって付与された自分の新しい職務に対しても不平不満を述べたてる。「労働過重だ、多忙だ、かえって途惑いが出てきた、負担になっている、消化しきれない。」云々と。自分のことだけでなく、他の階層にも細心な関心を示し、「係長兼務主幹と、専任係長を比べると、主幹が楽をしている。不公平だ。主幹の中にやる気をなくしている人がいる。」と、そして即改めることを提言したりする。

職員心理を終始脅かしているこのような不安の実態を「比較妄想性」と規定しておきたい。比較それ自身が問題なのではない。比較とは、類似しているものと異質なものとの両者の関係を検討していくことであるが、ここでは類似した共通項のみを全面的に強調し過ぎる性向があるということである。そしてここに、改革が常に混乱と失敗に立ち向かう内面的契機が存在しているのではないか。

セクショナリズムの排除の困難性も、この概念から解釈できる。例えば、部下の数は他の人が3人で自分の課では2人だ、だから「足りない」「もっと部下が欲しい」という心理作用を促す。こうした比較妄想性に呪縛されることによって、職制や部下が増大してしまうという悪循環を繰返す。しかし結局、他者の関心に左右される変革は、その他者の判断と変化によって失敗するものである。周囲の批判に順応し受入れ過ぎていたら、独自の変革が達成されないことは至極当然のことである。変革の成否は、自らが合理的判断し、意思決定していかねばならず、混乱の収束法も、当該市の過去と現実を具体的に検討することによってしか救われないのである。

#### (5) 長期的変革計画の欠如

組織変革の長期的計画が作られていないことは、各自治体に共通している。変革の発展的・段階的な長期展望が示されていないのである。各段階を踏まえての問題点の解決という発想がない。「この度の改革が将来に向かって、どのようになるか。」ということが職員に公表されておらず、このことがまた、不安と疑心暗鬼とを引起こしている。第一次改革のポイントはどこにあり、次いで第二次改革はこの部分の改革を実施するといった明らかな未来展望がなく、場当たりの改善傾向が強いのである。

「組織改革」は一般的には、改革前の状況、改革動機、改革目的、第一次機構改革、そして矛盾や問題点の表出、これを踏まえての第二次機構改革、および現況といった、経過を辿っているのが実状であろう。つまり現実的に矛盾や欠陥が現われたものを、修正・補充しつつ対処療法的に改善しているのである。しかしそれでは、一時的・部分的改良主義ではあっても、全庁的・長期的な変革にはならない。根本的・抜本的な変革にまで到達しないのである。

「組織変革」は、変革計画を設定して、何故、今日はここまでの改革が必要であるかという根拠と規準を明示し、かつ職員にも理解を求めて提示し、全庁的・長期的視野に立脚して実行していかなければならない。こうした時間的歴史的な感覚が欠如しているように思われる。変革計画がないために混乱に直面すると、即、「元に戻すべきだ、復活すべきだ。」「やめるべきである。改めた方が良い。」と考えてしまう。あるいは理念通りにならないと失敗だと感じ断念してしまう。さらには、5年後の自分が読めないために、とくに下位職は、昇進・昇格への道を塞がれた、という不安や絶望感に陥ってしまうのである。

課長補佐職を廃止するといっても、それなりに「必要だから作られてきた」という歴史的経過があるはずである。職員もまた、長い間それに慣れ順応してきている。それならば、廃止するには、その歴史性に見合った理由づけと困難性を覚悟しなければならないだろう。補佐職が新設されて30年の歴史をもつならば、これを廃止して新しい制度が定着するまでには、優に30年かかるという歴史感覚をもたなければならない。あるいは、真に補佐に代わりうる機能的役割ポストが必要であるという説明と説得とが十分になされねばならない。無用論は有用論に匹敵する拮抗関係を超克し得なければならない。安易な無用論や、自然解消、あるいは数と職員が少なくなっていくのを待つといった考え方では、恐らく根本的な変革は到底無理であろう。長時間にわたって不断に変革を持続していこうとする姿勢が問われているのである。

#### (6) 組織風土

各自治体の歴史の流れの中で作られてきた組織風土が、変革の混乱の背景にあるものと思われる。市や職員、住民意識の底流にある不可視の精神構造が、根強く土着していて、一概に理念的関わりや判断を許さないものがあるようである。

高山市の場合、「全役職者の一括返上」とか「皆な地の人だから、止むをえない」といった表現にも独特のニュアンスが込められている。山形市が「保守的革新」というのも、「中央から苛められた」「殿様がしょっちゅう代わった」という歴史性が、職員をして「新しいものに飛びつかない」「石橋を叩いて渡る」「足の引っ張り合い」「出る釘は打たれる」という呪術的言葉を吐かせ、かつ、それが早急な抜本変革に連結していかない源泉であるかもしれない。「長い間そうしてきたから」という発言は重く、深く、職員心理に垂鉛を下ろしている。またそれゆえに、伝統的体質改善が主張されるのも頷けることであろう。甲府市の場合も、歴史的に国や県など上級官庁への信頼感は薄く、むしろ、国への抵抗の姿勢を持続してきた自治体であることを自負している。抵抗の思想は市民サイドに立つという風潮や革新市政を生んでいるという。あるいは、旭川市は、中央から遠く離れるほど、フロンティア精神が発生するという「量り理論」を主張している。

こうした日常会話や言葉の端々に散見できる意見の内実性を、もっと探っていく必要がある。日常業務活動の中で繰返し、戒められている言葉や原則や感覚の意味をより明らかに分析していく必要があるだろう。教訓や道徳律などの常套文句の中に潜む暗い呪術の意味を

解明していかなければならない。変革の本当の混乱の原因は、もっと、ずっと根深く掘られているのかもしれない。それゆえに新しい変化を導入しようとしても、なかなか困難なのである。

われわれは、知らず知らずのうちに使用し、行動しているものの意味内容に案外、無関心であるが、職員の何げない言葉のひとつひとつの中に本当の原因があるといえる。この国の閉鎖的封建社会の遺制が、今日なお、官僚制組織の中のタブーとして伝承されてきており、ここに日本的官僚制を支えている何かが存在しているように思われる。こうしたタブーをさらに敏感に鋭く職員の生活世界の中から探り当てていかねばならない。

さて、官僚制組織変革の困難性と混乱の原因を究明してきて、さらにこうした混乱の諸要因が発生してくるより本質的な起源は何に由来するのか。現象的事実の背景にある根本的源泉とは一体何なのか、という課題への追求が、さらに持続されねばならない。これが次章に架橋されるモチーフである。

注

- (1) 名古屋タイムズ、1976・5・10。