

第4章 官僚制組織変革の実態分析

－鹿沼市役所の事例的考察－

はじめに

われわれの立場は、自治体を集団論の領域から、職場生活の場における人間性そのものや人間と人間との関係性の在り方に中心的視座を設定する。そして具体的な変革過程の中で、人間と組織との相互の関係性や人間心理の複雑な対応メカニズムについて考察していかうとするものである。方法論的には、職員意識の実態調査に基づいたデータや社会的事実を根拠にしながら、社会学的分析を施していくことを志向している。

ここでは栃木県鹿沼市役所における組織変革を事例対象として選出し検討する。この市を事例的に引証しようとする理由は、市役所レベルにおける動態的組織（流動的活動体制）への取組みの中でも、先進事例としてまた成功事例としても優れた変革モデルとして位置づけられるからである。本市は今日なお、多大な自己矛盾や内部対立、心理的抵抗に遭遇しつつ、変革の過渡的段階にあるが、われわれが学び触発されるべき課題をいたる所に散見することができる。新たな変革モデル創出のためには、こうしたひとつの試行事例の徹底的外在化とそのダイナミズム過程の本質的分析とが何よりも重要である。そしてここから現状の組織に共通する問題点や困難性を摘出し、併せて超克のためのいくつかの条件を模索していかなければならない。

論考の順序は、第1節では、第1次機構改革以来の史的過程を1970年当時までに遡及して具体的な組織変革のダイナミズムを追跡する。第2節では、1977年度に実施したわれわれの社会調査に基づき、改革後7年間の時間的経過が職員心理に如何なる変容をもたらしているか、意識の何が変化しかつ何が変化しなかったかについて、質問項目の回答をより詳細に分析していく。さらに第3節では、職員意識の変化を3つのカテゴリーに分類し、その傾向性の意味と現実的背景を究明するため、能う限り総体としての職員の意識構造と官僚制の組織構造との相関性について考察していくよう努めたい。

第1節 組織変革の史的ダイナミズム

(1) 第1次機構改革

鹿沼市役所は北関東の静かな田園都市にある。古くは農業や伝統的な木工業が盛んであったが、近年は工業団地の稼働、東北縦貫自動車道の開通等により県中央の中核都市として発展している。'48年に市制を施行、その後9ヶ村の合併により人口の増大および堅実な産業化への道を歩んでいる。'76年度の人口は8万2千人(1)、産業構造は、第一次産業27.9%、第二次産業38.3%、第三次産業33.8%であり、政治的には長い間保守市政が続いている。このようないくつかの観点からも推測できるように、本市の自然的経済的社会的環境はむしろ伝統的保守的土壌の濃い地域であるといえる。

われわれの課題は、このような比較的保守的な地域社会において、何故に全国的にも先駆的な組織改革に着手し、流動的活動体制や主管者制度を導入してきたのか、またその経過と結果はどうなったのか、という問い掛けである。

'70年5月、本市は、「市民サービスの向上のために、行政の計画化と調整による総合化を図る」目的で「第1次機構改革」に着手した。「市全域の立場からの事業の緊急度、重要度、優先度等を検討して計画的に実施することが本当の住民サービスになる」という理念が改革動機の大きな理由のひとつに挙げられている。しかしこの理念的表現の背後には、逆にいえば、「従来の現象的にとらわれた場当たりの・治療的行政があった」という自己批判の痛念が込められている。組織変革への動機は、必然的な内外環境の内在的自己矛盾の表出力とその認識力とに大きく規定されている。この自己認識から、積年の硬直・肥大した行政組織を柔軟かつ機能的なものに改善しなければならないという必要性が生じてくるのである。本市においては、「1970年代の行政課題」として、木工業を中心とした産業構造から商工業都市への発展が、即ち「後進性からの脱却という目標」(市長)(2)が切実に探求されることになった。また前年の'69年には「鹿沼市中期総合計画」が策定され、政策実施のための内部組織の改革の必要性も生じていた。つまり「改革の主眼が行政の計画化と調整にある上、鹿沼市中期総合計画も策定され、この際強力に推進するためには、機構についても思い切った改革を断行しなければならない」という現実的動機が、いわば状況要因としてあったのである。

こうして、政策の計画—実施—統制過程を予め想定し、市全体の総合的実現に向けて、人、金、物等の社会的資源を調整できるような“組織全体としての総合性”を確立する必要がでてきたのである。この時点における機構改革の目標は、次の4点に収斂されている(3)。

① トップ・マネジメントの機能を果たす

②企画力を持つ

③実行力を持つ

④市民と市役所とを常に結びつける

これらの改革目標は同時に、当時の行政組織におけるあらゆる欠陥と問題点を集約的に明示しているものと考えてよいであろう。これらの問題点からより具体的にみていこう。

①まずトップ・マネジメント機能の弱体は、そのまま上下コミュニケーションの不徹底、指揮命令の不統一を意味している。課長会議は形式的で、連絡事項のみが付議され、その本来的機能は発揮されず、管理体制も指導力も極めて不備であった。スタッフ部門は殆ど活用されず、トップの補佐的能力も決して充分であるとはいえなかった。しかも市長は、庁内在席率が約40%に過ぎず、その大半が煩雑な事務处理的決裁事項に忙殺されており(4)、トップ・マネージャーとしての役割期待にも大きな限界があった。

②企画調整は未整備のままで、計画策定のための情報収集体制も確立されていなかった。財源的裏付けもないバラバラ行政で、連絡調整もうまく機能しているとはいえなかった。当時の振興計画の実施状況は約70%にも満たず、計画倒れも多かったという。しかるに44年度の市政方針において、約10項目の新規事業に取り組むことが表明された。当然ながら、小課制に細分化されていた組織状況は(5)柔軟な対応能力を迫られることになった。

③実行力の不十分さは、人事管理の不適正や職員モラルの停滞に関連している。人事移動は低調で、'69年度は33%、それ以前の過去6年間の平均移動率を見ても15%と極めて低率であった(6)。昇進基準もなく、係長クラスの大抵が40代前後の高齢者であり、有能な若年管理者の登用機会も少なかった。また職員研修も不活発であり、人事交流、専門的能力の養成、管理監督者の弾力的運用、リーダーシップの訓練等にも比較的無関心であったといわれる。従って、事業が数課に関連した場合等、課間の非協力や職員相互の他人意識が働き、本来の「市職員」としての立場に忠実でないようなことも頻発していたという。

④さらに地域住民との関係も、「市民のために」という心得は強調されたが、職員が真に「市民代理、住民代表として」仕事をするという心理状況にまでは高揚されていなかった。しかも住民からの行政需要や住民要求だけは確実に急増していったのである。しかるに市役所サイドでは依然として、これらの住民要求や新規事業に対応し得るだけの行政機構も職員モラルも人員配置も準備されていなかったのである。

これらの問題点は、'69年から'70年にかけて、機構改革委員会、課長検討会、課長班

別検討会、係長事務研究会等を通じてより多くの職員に指摘されてきた(7)。こうした報告や検討の総括として、市役所は総合的に高い計画策定能力を持ち、関係業務との調整を図りながら、職員は高い処理・執行能力を持ち、市民との行政情報ルートも確立していくというような改革モデルの方向性が明確になってきたのである。また、行政の計画化と調整を推進する機能的原則としての、計画－実施－統制過程の各段階におけるマネジメント・サイクルが従来うまく運営されず、合理的に循環していなかったという基本的認識にも到達してきた。こうして“企画、実行、市民との結びつき”を有機的に連結する制度として、3室制（企画室、市民室、行政管理室）(8)が新設されることになった。

3室は、課の上にあるものとしてではなく、トップ・マネジメントの機能を果たすものとして構成された。各室では課係制を撤廃し、担当制を採用、室長の下に主管者制度(9)を導入し、主幹・主査を「機能的専門担当者」として配属した。室内では主幹会議を開催して総合調整と連絡を密にし、情報管理機能も強化充実して、常にフィードバックできる体制を採るようにした。室長には業務上の専決権は与えられず、事務執行上の調整役として位置づけられた。これは室長を市長の下に縦割的に配置するのではなく、むしろ横割的な職務的連繫に従事させるためであったといわれる。また主管者も「管理機能は機能として把握されるべきであって、ステイタス（地位）として把握されるべきではない」とされた。つまり、管理職者は高度な専門的知識と管理能力と処理能力とが問われているのであり、管理職能としての調整機能、連絡機能、統制機能等の能力を保有する者だけが管理者になるべきであると考えられたのである。従って、室長と主幹との間に等級上の区別はなかった。

こうしてポストに対する測定基準を考え直し、「偉さ」による昇進や単純な年功序列的人事管理を否定し、出来るだけ合理的判断基準に従って昇格させていく方法に転換してきた。室に定員制を設けなかった理由も、職員の立場はあくまでも「市の職員であり、課や係の職員ではない」という認識を明確化させるためであったという。これらの一連の新制度の採用は、既述したようにコミュニケーションの不徹底、モラルの停滞、セクショナリズムの醸成等の克服を意図していたと看做することができるであろう。

しかしながら、改革後、さまざまな内部矛盾が生じてきた。とくに室長と主幹とが同じ等級に格付けされていたことに対し、職員は、室長より一格上にすべきであり、改革後もなお一格上であるという考え方を保持していた。これは職制を上下関係という身分意識で評価する思考態度から依然として脱却し得ていなかったためである。この職員心理の断層

は、日常的な職務活動の中から派生しているものと考えられる。つまり「古い制度への慣れ、長い歴史実績のある課・係組織制度の考え方、新しい考え方に対する抵抗、変化に対する不安」等が、微妙な職員心理をさらに錯綜的に混迷させていたのである。散見できる彼らの言葉を列挙してみると、「長い間の慣習の中で無意識にそうなっている現在のよな体質」「素直に受け入れない気質」「改革に対する一種のアレルギー」、あるいは「長い慣習の中でそのように運営されていないので」等々という釈明が見られる。

おそらくこのような職員心理に、実は容易でない改革の困難性が横たわっており、延いては多くの市役所の改革が常に何処かで挫折・失敗し、数年後には課制が復活していることの潜在的原因になっているものと推察できる。しかし、本市はさらにこのような伝統的体質を改善すべく、無作為による放置を許さず、重ねて研究会や検討会を持ち、能う限りのあらゆる改革活動を実施していった。

「地方行政の近代化に即応する知識、技能の向上」を目的として、'69年に発足した係長事務研究会は、「第1回研究会報告書」(10)の中で、とくに「権限委譲」の問題を取り挙げて検討している。周知の如く、自治体の意思決定は、実際には末端の事務担当者によって起案され、その稟議書が関係者、上位者に順次回議されて、最後にトップの決裁権者に至って決定され、初めて事務執行が行われるという一連のサイクルを経ている。このような決裁過程に対して、本市はその形式性、時間的浪費性、責任处在の不明確性、非能率性等、極めて厳しい内省の念を持っていた。ここに、「トップ・マネージメントや企画力や実行力」の機能が停滞し、上位者のリーダーシップが実質的に発揮し難い根源的原因があることを見出していた。既に改革前'68年にも、決裁規定を改正・公布しており、「決裁ルールの明確化、権限と責任の委譲の徹底化」という要求は根強く掲載されていた。しかしこの時の規定では、単に事務能率化のための専決権が与えられただけで、代理、決裁も専決の範囲内に止り責任までは委譲されていなかった。つまり一応の権限委譲があったにもかかわらず、決裁責任は依然として市長の意思決定に集中していたのである。従って管理職にとっても、何等の責任も権限も伴わない“ただ見た”という意味のハンコを押しても真に自覚した責任感が形成されてこなかったのも極めて当然のことであった。

こうして本市は、'70年、独自に稟議書方式を「決定書方式」(11)に改善した。この決定書方式では責任处在を明確にするため、文案作成者、起案責任者、決裁責任者とに区分され、決裁者は[表 2-11]のようになっている。

表 2-11 決裁区分の関係

決裁責任者	起案責任者	文案作成者	備 考
市長	部長	文案に最も精通し 直接担当する職員	決裁責任者 及び起案責任者が自ら 文案作成者 になる場合 もある。
助 役	部長	、	
部 長	主 幹 等 出張所長等	、	
主 幹 等 出張所長等	主 査	、	

市長が決裁者である事業の起案責任者は部長であり、部長が決裁責任者である場合には主幹等が起案責任者であるというように、市長から主査までの責任者が明確になっている。従来の「伺方式」と違い、一つの事業についての決裁と起案の責任は文案作成と調整を除いて二人しか存在しない。このことにより多数の形式的捺印による責任分散が不可能になり、決裁・起案の責任能力だけが問われることになった。とくに主管者にとっては、その独任的専門担当者としての個人的責任を実質的な意味合いで課せられることになった。合議（協議調整）も出来る限り口頭や会議等による意見交換、相互理解を図り、単に文書のみを廻すとか事後の会議とか形式化しないよう強く注意されている。事業の決定も出来るだけ複数の代替案を準備し、決裁責任者が指導性を発揮し易いよう意思決定に関する選択の余地を残すものとされている。

総じて、この「報告書」の論調は、財政窮乏化、専門分化の傾向、責任処在といった行政事務の合理化方策を検討しつつも、改革前のためか一般的・抽象的説述が多く、あまり切迫したリアリティは感知されない。

翌'71年（改革後1年目）の「第2回研究会報告書」では、①「プロジェクト・チーム」、②「行政情報のあり方」、③「職員の流動体制とセクト主義」、④「組織機構」、⑤「新機構と進行管理」等、多くのテーマについて論議されている。これらの報告内容の大半は提案通りに実施されており、文脈上、重大なテーマ・内容であるので、より具体的な実態について追及していきたい。

①まず、「プロジェクト・チーム」の活動状況は、養護老人ホーム精神薄弱者更生施設建設事業等、5つの課題にそれぞれ105人以上のメンバーが参加している。このプロジェクト・チームの活用が、旧来の固定的・静態的組織を打破し、各部門のセクショナリズムを動態化することにより、流動的な横割システムの在り方を目指していたことは言う迄も

ない。主管者にとってこの体験の蓄積は、計画力、実行力、責任力、総合的判断力、自主的運営能力等といった不可欠な問題解決能力を育成・訓練するための絶好の機会であった。チームへの参加が管理職にとっても、問題発見、課題形成、解決達成という各段階におけるリーダーシップの資質向上のために役立っていたはずである。当局はこの活動に対し、参加メンバーがリーダーを中心に全員同等の資格で協議の機会を持ち、各自の専門知識や経験の相互交流を体験しえたことに一定の価値評価を与えている。

②「行政情報のあり方」では、組織内コミュニケーションを促進させるために、庁議結果については、1)文書を回覧し、2)「室内会議」や「職場会議」を開いて周知徹底を図り、一定期間、室課内に文書を提示することになった。これらの「会議」では市行政の重要施策や主要な事務事業が報告され、職場内でも意見交換や自由討議がなされ、職務に対する相互理解もより深められるようになった。上司と部下との関係は、仕事に関して相互的に理解し合い、仕事を媒介にした人間関係が醸成されるべきであるとされ、同時に上司自身のリーダーシップの研鑽が切望された。下から上への報告や提案も積極的に行われるよう奨励され、職員が組織目標と責任とを自覚して、個人的意見を表明する機会も保障された。さらに横の管理者間のコミュニケーションの場として「幹部会議」も実施され、関連業務に対する情報提供システムも打出されてきた。

③「職員の流動体制とセクト主義」では、1)意識の変革と、2)組織の再検討、が具体的に改善されている(12)。前者は、管理職のリーダーシップ向上のために研修制度の強化と管理部門と実施部門とのローテーションの徹底化が、また一般職員の意識高揚のために集団研修および職場内(OJT)研修の強化等の改革が図られた。後者は、(ア)組織の大型化、(イ)事務分掌の改善、(ウ)調整管理担当主幹制の採用、(エ)責任体制の明確化、(オ)事務処理体制の適正化等の早急な実施が叫ばれている。これらの具体的な改革は実際、(ア)は大課制または室制を設けることにより、(イ)は大幅な権限委譲により、(エ)は決定書方式の制度化により、そして(オ)はさまざまなコミュニケーション・システムの改善により、それぞれ実施されている。(ウ)については遅れて47年の第二次機構改革により採用された。

④「組織機構」の研究チームでは、「計画行政の推進」を始め15項目からなる改革のメリットを列挙しながら(13)、なおかつ「新機構への理解不十分と心理的に新しいものへの抵抗感が錯綜していた」と、噴出する混乱に対し究明への冷静な眼差しをも忘れていない。「三室に室長と担当主幹がまったく同格に、しかも同一の権限を有する複数の管理者を一

つの組織におくことにより、特にスタッフ部門における機構が複雑化しているのではないか。室長に委任された決裁権限はその全部を担当主幹に対して再委任しており、室長の権限とは何かを疑問視せざるをえない」(14)と問題提起する。その他、1等級の室・課・担当主幹と2等級の係・担当主査との区分基準、名称の混乱、専門職と管理職との相違等(15)、判然としない箇所も多い。このうち室長と担当主幹とが職制上同格に位置づけられていたことは、複数管理者が存在することになり、相当の事務分野は主幹が指揮監督していたため、室長の管理する余地はないという混乱が惹起してきた。これは、室課設置条例の中に担当(主幹)を規定していなかったために、課と同等の組織とするという条例が曖昧になってきたのである。

⑤さらに「新機構と進行管理」においては、進行管理は「事務事業を計画的に、しかも能率的に進める手段であるから常にトップが参加することが望ましい」と、トップの参加およびトップ・マネジメントの効率的運営を期待している。またスローモーな事業の進捗状況を打破するために、「連絡が悪ければむしろ縦割りの旧機構より悪い結果を招くことにもなりかねない」と、横の連絡にも十分な注意を喚起する。

総じて、以上の問題点と改善策からも判読できるように、改革の翌'71年には極めて多様な矛盾と対立と葛藤とが混淆しながら表出している。これに対し、第2回研究会では「日も浅くメンバーも改革の本質的問題を充分理解しているとはいえず、かつ新機構への経験も不慣れの段階であった」ことにその原因を求めている。「発足して間がなく」「完全な理論づけを試みる以前に動き出した」と憂慮しながら、一方「条件が満たされれば、限りなく大きく太く成長を続けるもの」と、今後の対策に楽観的期待を寄せている。

続いて'71年、「第3回研究会報告書」では、「市民サイドからの機構の確立」という共通テーマで、“市民と市役所とを常に結びつける”という理念が打出された。

①「市民の意向をどのようにとらえるか」というチームでは、「職員が市民の立場に立って行政を考える」ために、市民への聞き取り調査や7項目の実態調査を実施した(16)。この結論として、市役所と住民の間には種々多様な団体組織が設けられているが、それらは「特定の人物によるマンネリ運営が多く、一般住民との関係も薄い」、市役所としても「従来、行政側には住民を市民にかえ、さらに住みよい地域づくりに参加しようとする、市民を育成しようとする体系だった指向がなく中途半端なものだった」(17)という自省的结果がまとめられている。そして行政の役割として、安全性、保健性、利便性、快適性という地域目標を設定し接点を求めて、「地域の催す行事に自然な形で参加し、協力し、さ

らにあるべき活動状況に誘導したり、新しい活動分野を開発していくこと」の必要性を自覚したのである。②「すぐやる課の本質は」というチームでは、具体的な住民要求に対する解決策として、「行政の迅速、行政の処理の明確化、行政の内簡易なもの総合、窓口の一本化、積極的な姿勢」等の処理方法を検討している。また、③「機能の配置はどうあるべきか」では、(ア)事務処理機構の明確化、(イ)関連事務の統一化、(ウ)職員意識の改革のために、「窓口事務の強化集中化により市民サービスを図る」こと、「職員が各課の分掌事務を熟知し、市民を動かさずに職員が動く」こと、等を強調している。そして④「市民と職員との結びつきはどうあるべきか」では、「行政広報を媒介とし、行政附属機関委員を通じ、総合計画実現への市民参加……」等という論議がなされている。市民情報管理の一元化、職員間の緊密化、相互理解と協力の確立、接遇の心構え等といったテーマも課題になっている。

総じて、第3回報告書の結論は、「今度初めて市民と職員の直接課題をとりあげた」「職員意識の高揚、自己啓発に影響大であった」という自己評価に帰着していよう。しかしこの総括は、理念的には住民サイドに立つことを志向しつつも、実際には職員サイドの自足的確認に終わっているようにも思われる。むしろ問われるべきは安易な抽象的精神論ではなく、何故、市役所や職員は真の市民ニーズを理解し得ず、政策段階にまで具現し得ないのかという自責の根拠である。あるいは何故、市民の名において、いつしか職員自身の福祉へと転移されてしまうのかという、行政組織の構造的矛盾をこそよりリアルに追求すべきであった。実はこの設問への曖昧な姿勢こそが、今日の改革状況を困難に陥らしめていると推量できるのである。

新制度運用に伴う大きな混乱として、室長と主幹との機能的役割分担や有機的結合が依然として不分明であったことが批判されている。主査クラスからも、「主幹に権限を委譲してしまって、室長に何が残るのか」という疑問が提起されている。理念的には室長の管理機能は、各室課内の計画・実施・統制に対する、リーダーシップの働きを持つ「管理専門職」であり、“ずばり機能そのもの”であって、地位の上下とは無関係であった。また主幹は、高度な専門知識や技術を所有した独任的な「執行処理的機能者」とであると明確に区別されていた。従って、それぞれの果たすべき役割機能の評価基準が相違するのであるから、給与上同格であってもおかしくないと考えられていたのである。しかるに、制度的にはともあれ、現実的な職制上において、主幹は室長の下に位置づけられているという矛盾が顕在化してきたのである。

そこで翌'71年、これを明確化するために、室長は、すべての業務に主幹を通じて管理していた現行方式を、今後は原則として直接主査を通じて管理するというように改正した。しかしそれでもなお、主幹が管理し指揮監督している以上、さらに室長が管理する必要はまったくないのではないかという批判の声が再び高まってきた。同時に、行政組織変革の困難性をより一層痛感するようになった。「表面的な文字通りの機構改革であって、予想された成果を挙げるにいたっておりません」(18)とか、「場合によっては課制廃止に及ぶような改革も予測できる」と将来的不安が吐露されるようになったのである。やがて、これらの混迷はさらに'72年度の第2次機構改革へと連結されてゆく。

(2) 第2次機構改革

'70年、'71年と2年間にわたる流動的活動体制の実態を踏まえて、'72年4月、次の5項目を中心に「第2次機構改革」が行われた。

- ①企画室、行政管理室のスタッフ機能を修正する。
- ②計画行政を推進し、そのメリットを高めるため計画策定能力を高める。
- ③行政需要の増大に対し、職員像を抑制する等効率的執行体制を確立する。
- ④行政の合理化を推進するため職能化方式を浸透し、専門化と集中化をすすめる。
- ⑤課・係のセクト排除するため、管理単位を編成し部門の責任体制を確立する(19)。

具体的な制度的改革としては、全課係制を廃止して、代わりに大部門制を導入、事務量の変化に応じて職員を職能的に移動できる体制にした。組織機構は部等までとなり、部内に課係はなく、よりフラット化された。部長は、担当部門の総括責任者としての役割と、トップ・マネージメントを構成する一員として最高意思決定の補完機能を果たす役割との二面性が期待された。さらにこの部長の執行機能を役割分担し、処理する専門スタッフとして主幹・主査が存在し、前者は、部門の事務事業を担当する責任者として、さらに後者は、その主幹等が担当する事務事業をさらに細分類した単位の執行責任者としてそれぞれ位置づけられた。これらの主管者は固定的な部下を持たず、飽く迄も実行ポストとして、事務事業の執行責任者およびスペシャリストとしての役割期待をもつものと考えられた。さらに主事以下の職員は、部に所属し部長に直結することになり、従来のような縦割的課長、係長の部下ではなくなった。つまり一般職は、新規事業の発生や事務の時期的繁閑に合わせて流動的に配置転換され、事後処理的体制下に入ることになったのである(20)。これら一連の改革が前述した「トップ・マネージメントの機能化、企画力・実行力をもつ」

という第1次機構改革の延長線上にあったことは言を俟たない。

とりわけ第2次機構改革の主眼点は、「主管者」に課せられた多大な期待と責任とであったように思われる。主管者は、流動的活動体制下にあってはあらゆる課題を自らの担当業務として、能う限りで自己自身の知識と実行力を発揮しなければならない。必要とする業務内容、時期、所要人員等を予め単独で調査、選定し、部内調整も行わなければならない。既に'70年に「伺方式」という稟議制は撤廃され「決定書方式」に改正されており、文案作成はもちろん、起案、決裁の責任者としても行動しなければならなかった。主幹は部長に、主査は主幹に対する直接的機能補佐として従事し、計画、実施、統制といったサイクルを「自己責任の名において」役割遂行し、併せて流動配置された一般職に対しても指揮監督権を行使しなければならなかった。まさしく中間管理職にとって、機構改革と同様、「かつて前例をみない」（職員）責任が強要されてきたというわけである。かくして第2次改革により、「仕事を中心にした役割分担、能力実証主義的な機能的管理職、あるいは中間職の戦力化」等が、行政効果を高めるものとして大いに期待されたのである。

ここで、簡単にこれまでの機構改革の変遷概要を整理しておけば、'70年に課係制を室課制に改革、企画室と市民室に係を廃止して担当制を導入。しかし行政管理室には課数が多かったため一部に担当制を導入。その後混乱が生じたため、'71年、係を全面的に担当制に改革。さらに'72年、室課制を全廃して部門別（部単位）流動的活動体制に移行。企画室は企画調整部に、市民室は市民部に、行政管理室は管理部、環境福祉部、産業経済部、都市建設部へと細分化された。そして今日に到っている。

(3) 組織の今日的状況

'75年、機能分担の整理統合と新制度の定着化を図るため、組織検討委員会が編成され、ここで改善試案として12案が準備されている。これは、先きの第1次・第2次機構改革が当時の高度経済成長の最盛期に相応する「行政の総合化」を必要としていたのに対し、今回は'73年の石油ショックに起因する低成長時代へという厳しい行政環境の変化に対応している。また、総合計画の見直し時期と重なったこと、先進事例としての甲府市役所も'73年に課制を復活したこと、等も背景にあったといわれている。

それだけにこの時期の評価は極めて厳しい。「定着化の過程においては、形式的論議や伝統的風土にふりまわされ、部分的な側面では期待された効果が発揮されない問題もあり反省を要する」(21)「現体制は理想的すぎる」「考え方は理解するものであるが実態が伴

わない」「現実には課係という実態で進められている」「機構が難解である」等々。ここに改革理念と現実とのギャップがますます遊離・拡大している証左を読取ることができる。また運用上の課題としても、「仕事の進め方で、例外的事務は組織の統制を乱す」「管理担当の位置づけ、機能が果たしていない」「職能化の進め方も横割的職能化の限界」「主幹・副主幹制の問題」等と摘出され、ともすれば機構改革そのものの意義が問われている。

このような状況の中で、組織検討委員会では、「課係制の導入を考慮すべきだ」という緊迫した不満の声が高まってきた。「極論すれば、殆ど99%が課制に復活すべきだ」という意見が大勢を占めたともいわれている。しかしこの時には、改善の必要性を認めながらもなお、「現体制を理解し維持する方向で結果を求めた」という。だが、この維持了解の理由としては、「課に還元すべきだという積極的かつ説得力のある根拠が見つからなかった」という一事だけであった。そして「伝統的体質を変革し、新しい方向に向って風土を形成することはかなりの時間を要する処である」として、長期的視野に立ち行政の体質改善をしていくべきだと結論づけられた。こうして一応体制の方向性は「良」とされ、画期的変革として高く評価された。

しかし同時に、これらの危機的な共有認識は、内部問題としていくつかの優先的改善案を提出することになった(22)。まず、①高度経済成長時代に必要とした組織機構を整理統合し、青少年問題、苦情処理、消費者行政等、幾つかの課に跨った事務分担を明確化し効率的運用を工夫すること、②計画行政のために各部門管理担当を中心とした計画管理事務に人的配慮とシステム開発を図っていくこと、そして③課係の問題は、機能主管者の名称変更の配慮も含めてわかりやすい組織形態を工夫すること、等であった。こうして'75年度は、とにもかくにも、「現体制を維持し発展させる」という姿勢を再確認して乗超えることができた。

さらに翌'76年、「現行組織に関する話し合い」が一般行政職を対象に開かれた(23)。当然のことながら改革に対する多種多様な不満が顕在化している。このうちわれわれの関心に則して引用すると、まず制度の運用面では、「仕事の命令系統がハッキリしない。市民にわかりにくい機構(名称)である。仕事の配分・分量が均等でない」等、30数件の問題点が挙げられている。流動的活動体制については、「量的活動体制のみで質的面で活用がない。上司の理解不足。運用基準がないので、一部職員に負担がかかる」等、21件ある。さらにコミュニケーションについては、「新規事業等も一般職員に知らせて欲しい。職場会議の意見を反映して欲しい。下の意見が上司にとどかない。上司間の意見の不統一によ

る非能率」等、16件もある。

こうした問題点の埒出現象は、なお'78年度においても同様に見受けられる。主幹会議等においても、「トップの理解不足、計画行政の未定着、低い職員意識、中間管理職のリーダーシップの欠如」、あるいは「実質的に課係と変わらない。現体制の意義が薄い」(24)等と、批判的見解が目立って増大してきている。

以上の通史的概観を整理しまとめたものが、[表2-12]の「鹿沼市役所における組織変革の歴史的過程」である。

これらの現況に対し、市長は「課係制に復活してもよいが、還元すればもとの意識に復帰してしまうのではないかと心配していたといわれる。「飽く迄も現体制は堅持し、様々な現実的問題について改革を図っていく」という方向でトップの意思統一は形成され、さらに今後、新たな展開に取り組む姿勢を見せた。確かに復活することはいつでも容易にできることである。一定の役割を完了した組織モデルであれば、また還元することも却ってその柔構造性を示し得て望ましいことであろう。そもそも組織改革のニーズも「組織が生存するため、関係している環境や状況に適合するような経営実践を展開してきた」(25)のであるから。

本市にとってより重大な課題は、自己の内部分裂や失敗を恐れたための復活としないためにも、その体験に厳しい自省心を持ち込み、ひとつの試行からひとつの確かな事実を発見してくることであった。いみじくも「昭和45年の時点ではこの改革しかなかった」（主幹）と語っているように、“この改革”からプラス・マイナスの内実性を明確な形で別出してこなければ、自己変革の真の意義はないのである。確かに現象的にはさらなる変革への意欲も醒め、復活への絶えざる衝動にただ耐えることだけを強いられているようにも思われる(26)。しかし別の視角より見れば、現段階は行政官僚制組織の基本にある構造的矛盾や本質的抵抗要因に直面しているのであり、なおこのガタガタな状況そのものの中から根本的課題を再認識しつつ、次の段階に備える過渡期であるとも見ることができる。これは実際にトップを中心にした変革主体者たちの意欲や前向きな姿勢によっても容易に想像することができる。これらの課題を自らに引き受けねば、折角の苦しい自己体験も今後に生かすことは出来ないであろう。

それでは、このような衝迫を受けているより多くの職員心理の内面性はどうか。次には、組織変革に対する職員意識の対応について、全職員の意識調査のデータに基づきながらさらに考察を進めたい。

〔表2-12〕鹿沼市役所における組織変革の歴史的過程

項目		①改革前の状況 (S.44当時)	②改革動機	③改革目的	④第1次機構改革 (S.45.5)	⑤問題点の填出	⑥第2次機構改革 (S.47.4)	⑦現況 (S.53)	⑧職員意識の反応 (S.52.8.10)
内 部 環 境	職員 (変革主体者)	・モラルの停滞	・意識の変革 ・少数精鋭化 ・各人の自主的な能力開発と仕事意欲の喚起	・管理の主体性の確立 ・責任性と自主性 ・地域住民のために ・市民と市役所とを常に結びつける	・権限委譲 ・職員研修の活発化 ・模擬議会の開催 ・提案制度 ・自己申告制度	・新しいものへの心理的抵抗と反発	・計画作成能力の高揚 ・流動的活動体制下における専門担当者としての個人的責任性の強調	・決裁権の限定 ・模擬議会の中止 ・機構改革の困難性を痛感 ・改革意欲の欠如	・<モラルの向上> ・自己の行為に対する積極的意味づけと主観的価値判断
	価値理念 (変革モデル)	・セクショナリズムの醸成 ・昇進基準の曖昧 ・年功序列制 ・小課係制に細分化	・生活集団から機能的な職務関係へ ・中間管理職の職力化と補佐職の廃止	・能力実証主義 ・仕事中心主義 ・適正な人事管理 ・問題解決型 ・相互対等な機能的結合関係	・主管者制度の導入 ・専門担当制の採用 ・プロジェクトチームの編成 ・人事異動の活発化 ・中間的職位の全廃	・新機構や理念の理解不足 ・職位の設置基準の曖昧さ ・室長と機能主幹者との責任・権限の混乱	・室長を撤廃して部長—主幹—主査—一般職に変更 ・調整管理担当の設置 ・職能化方式の推進 ・主管者の機能的管理職化	・人事異動の低調 ・目標の転移(質的転換) ・課長・係長への名称復活を要求 ・新制度運営の繰返し固定化	・<組織運営の混乱> ・地位取得と役割期待との緊張の激化
	職場 (組織制度)	・課長会議の形式化 ・組織目標の不明 ・上下コミュニケーションの不徹底 ・集権化と管理体制の弱体化	・鹿沼市中期総合計画と新規事業への取組み	・トップ・マネジメントの機能化 ・政策の計画—実施—統制過程の総合化 ・責任・権限体系の明確化 ・リーダーシップの発揮	・稟議制より決定型方式へ ・三室制の設置 ・室課内会議 ・職場会議 ・一部係制廃止 ・庁内会報の活用	・室と課の責任所在や事務分担の不明確	・課係制の全廃と大部門制への移行 ・部長会議(三役+部長) ・効率的執行体制の確立	・職位と職務の関係が不明 ・参画的な体験の場作りが不足 ・改革委員会の解散 ・庁内広報の廃刊 ・仕事量の増大と労働過重	・<コミュニケーションの不変> ・伝統的手続過程 ・強固な階層制組織
外部 環境	地域社会	・木工業中心の田園都市 ・現市長の2期目で政治的安定 ・社会的経済的構造の変化	・70年代の政治課題として「後進性からの脱出」(市長) ・行政政策の増加 ・職員増の抑制と人件費の組織	・市民サイドに立った行政 ・住民ニーズの充足		・市民の実態調査を実施 ・「市民サイドからの機構の確立」に関する研究会報告書	・新中央集権化への流れ ・役職の粗製濫造 ・厩舎(名刺)社会	・住民の高い役割期待と職員の地位志向とのギャップ ・最近では慣れてきたのでこの名称でもかまわない	

第2節 組織変革に伴う職員意識の対応と変化

(1) アンケート調査の目的・対象・方法

'70年以来、7年間にわたる組織変革のダイナミズムは、職員意識に少なからざる心的影響を与えているはずであり、本節では、この影響の内容と方向性について全職員の意識調査データをもとに実証的に追究していきたい。これらの分析結果は、いずれ第3節における組織変革の成功および失敗の原因究明のための、あるいは課制復活の直接・間接的動機解明のための基礎的資料となるはずである。

調査の目的は次の3点より行われた。

第1に、「現在意識」の分析であり、これは各質問項目に対し、「今、この場で、あなたの判断ではどう思われますか」と、現実的評価について回答を求めた。

第2に、「過去との比較」であり、これは勤務年数5年以上の職員を対象に、「では、機構を改革した5年位前に比べるとどう思われますか」と設問した。

さらに第3に、「来庁者市民の意識」であり、これは逆に市民サイドから、職員と市民との意識のギャップを見るために、職員用50項目の質問中17個を選出し、来庁者市民に回答を求めた。

まず「現在意識」に関する調査法は、'77年8月10日、出先機関を除いた庁内市長部局全職員（総数314人）を対象に自由記入方式によるアンケート調査表を配布、原則としてその日の内に回収させてもらった。その結果、有効回収票は314人中260ケース、回収率は82.8%であった。

「過去との比較」は、5年以内の入庁者51人を除いた209人を対象に、同一質問表を使用した。また「来庁者市民の意識」は、タイム・サンプリングによる面接調査を行い、同年10月13日から20日までの1週間、市役所玄関で来庁者市民合計3,286人の母集団を得、300のサンプル数を出すために10人おきは無作為抽出して、1人当たり約30分間の面接調査を行った。この結果、有効回収票は248ケース、回収率82.6%で、ほぼ来庁者市民12人に1人の割合の回答ということになった。

次に、本稿の考察は、回答欄はいずれも5段階評価を用いているが、ここではより顕著な傾向性を探るために、(1)の「全くそう思う」と(2)の「どちらかといえばそう思う」を(1)+(2)の合計%として「肯定的意見」に、(3)の「どちらともいえない」はそのまま「普通」に、(4)の「どちらかといえばそう思わない」と(5)の「まったくそう思わない」を(4)+(5)の

合計%として「否定的意見」にして、3段階評価で検討することとした。また各質問項目の説明は、一般に、(1)「現在意識」、(2)「過去との比較」、(3)肯定的意見の過去と現在とのクロス分析、(4)要約、そして(5)役職別の特徴、の順序で述べている(27)(28)。 職員の個人属性は次のようであった。男女比は、8対2の割合である。年齢は、20代37%、30代29%、40代27%、50代7%、10代1%の順である。学歴は、旧制中・新制高が72%を占めて最も多く、新制大以上は18%、小・高小・新制中7%、旧専・新短大4%の順である。収入は、月額10～15万が最も多く40%、10万未満25%、15～20万24%、20万以上12%の順である。勤務年数は、5～10年、11年～15年、5年未満が各々20%台、21～25年13%、26～30年10%、16～20年9%、30年以上5%の順である。

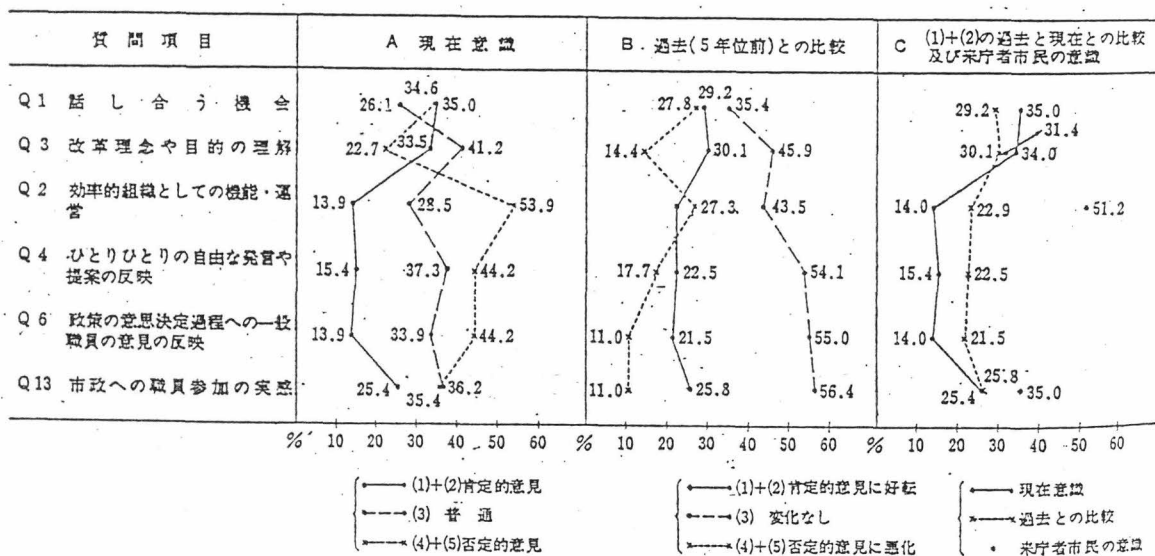
一方、来庁者市民の個人属性は、男女比は同率であり、年齢は、20代25%、30代22%、50代18%、40代17%、60代11%、70代6%、10代2%の順位であった。

なおアンケート調査表の質問項目は注(28)に掲載している。

(2) 組織運営に関する設問

① 流動的活動体制

[図2-12] 流動的活動体制



〔Q1〕「話し合う機会」が「ある」者と「ない」者とはそれぞれ35%ずつで、明確に二分されている〔図2-12-A〕。「過去との比較」でも、増減はほぼ同率であり、必ずしも機会が多くなっているとはいえない〔図2-12-B〕。しかし「多くなっている」という意見は現在にかけてやや増加傾向を見せている〔図2-12-C〕。過去の否定的意見から現在の肯定

的意見へと好転している人が9%、過去の「普通」から肯定的意見へと転換している人が8%いる。ただし常に3割前後の職員が「機会はない」と回答し、このうち、全くの無関心層が一割強存在している。総じて、「機会がある」人と「ない」とに分かれ、しかも「ある」人は常に過去も現在もいずれも「ある」というように固定的に二分されている。

役職別では、上位者になるほど肯定的意見が高率化し、一般職の4割と主査の3割弱に否定的意見が目立っている。

〔Q3〕「改革理念や目的の理解」は、「どちらともいえない」が41%で最も多く、次いで「理解している」(34%)であり、改革の必要性や意義については好意的に評価しているといえる〔図2-12-A〕。「過去との比較」でも「理解するようになった」と思う職員が否定者の2倍あり、徐々にではあるが理解者が増えていることを示している〔図2-12-B〕。しかし、過去も現在も「理解している」という層はいずれもほぼ3割で変化していない〔図2-12-C〕。このうち「いつもよく理解している」という人は20%、逆に「全く理解していない」という人が7%である。過去「理解していなかった」層が、現在「どちらかといえば理解するようになった」へと転換している人は僅かに3%、同様に、現在の「普通」に好転している人も4%に過ぎない。ここから「理解している」人は過去も現在もほぼ一定であるということが判読できよう。

役職別では、上位者になるほど理解者が増えているが、一般職の29%、主査の13%に否定的意見が多い。また一般職の約半数に「どちらともいえない」という曖昧な意見が目立っている。

〔Q2〕「効率的組織としての機能・運営」は、過半数の職員が「うまく運営されていない」と否定的である。これに対し肯定的意見は僅か14%に過ぎない。これは、「改革理念や目的の理解」が34%もあったのに比べると、実質的運営面でかなり批判的であることを物語っている。「過去との比較」でも、若干ながら「うまく運営されなくなった」と消極的評価を下す職員も多い〔図2-12-B〕。これを肯定的意見だけを比較してみても、やはり「むしろ過去の方がうまく運営されていた」という比率が高い〔図2-12-C〕。過去も現在もいずれも肯定する人は13%、逆に否定する人は26%とやはり多い。過去よりも現在の方が「うまくいっている」と思う人は2%しかいないのに、反対に「うまくいっていない」と思う人が25%も急増している。ここから過去中間的立場にあった人が現在の運営面に極めて批判的になっていること、および過去「うまくいっていなかった」と思う人は現在もなお同じ判断を下しているということを指摘できる。

役職別にみても、否定的意見が一般職・主査の57%、主幹40%と多く、組織の見直しを示唆しているように思われる。

〔Q4〕「ひとりひとりの自由な発言や提案の反映」では、これは前〔Q2〕の「効率的組織としてうまく運営されていない」ことの具体的内容になるが、やはり「反映されていない」という意見が極めて多い〔図2-12-A〕。これに「どちらともいえない」層を加味した上で“改革理念”を考慮すると、なお目的が実現されていないというデータを如実に示していることになる。「過去との比較」でも、「少しは生かされるようになった」と思う人は幾分か多いが、その差は若干である〔図2-12-B〕。しかも常に「生かされている」という意見も僅かに2割だけである。「生かされている」の過去と現在との比較でも、過去の方がむしろ「生かされていた」と答えている。過去も現在もいずれも肯定する人は1割に過ぎない。過去よりも現在の方が「生かされている」という人は1人しかいないのに対し、逆に「生かされなくなった」という人が圧倒的に51人もいる。過去の「普通」層も現在の否定者に49人も転化している。従って、本問の特徴としては、この過去の普通層が現在「生かされていない」とより批判的な立場に転化してきているという点を挙げることができよう。

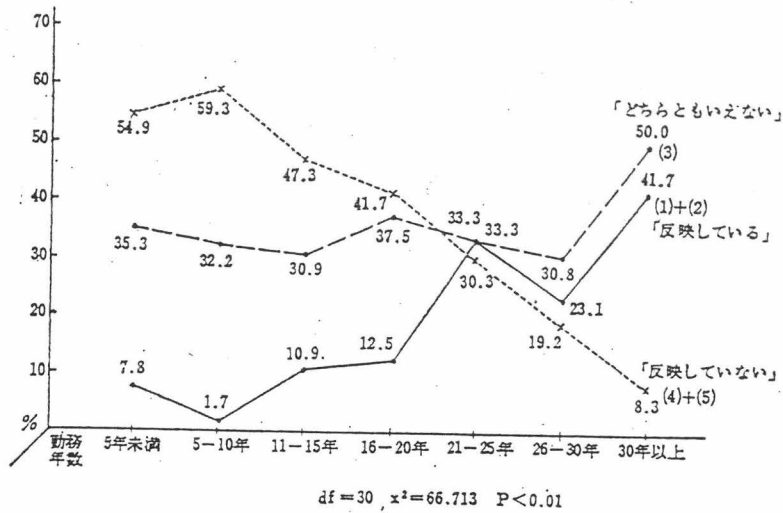
役職別でも、肯定的意見は主幹等以下がいずれも10~20%と低く、逆に否定的意見は一般職の50%、主幹・主査クラスでも35%台であり、大きな問題点であろう。

〔Q6〕「政策の意思決定過程への一般職員の意見の反映」は、4割以上が「反映されていない」と回答、これに「どちらともいえない」を加算すると、大半の職員が否定的意見である。データをみる限り、肯定者は僅か14%に過ぎない。「過去との比較」では、比率は少ないが肯定者がほぼ倍増している。しかし、肯定的意見の比較では、むしろ過去の方が「反映されていた」というアイロニカルな結果さえ出ている〔図2-12-C〕。過去も現在もいずれも肯定または否定する人は双方とも1割ずつである。過去は「反映されていた」が現在「反映されていない」が4人、過去「普通」であったが現在反映されていないと思う人が58人と急増している。

さらに本項目と勤務年数とをクロス分析してみると、30年以上と21~25年の3~4割が肯定的回答を示している。これに対し、5~10年の6割をピークに若い勤務年数者ほど、むしろ否定的意見が目立って多い〔図2-13〕参照。

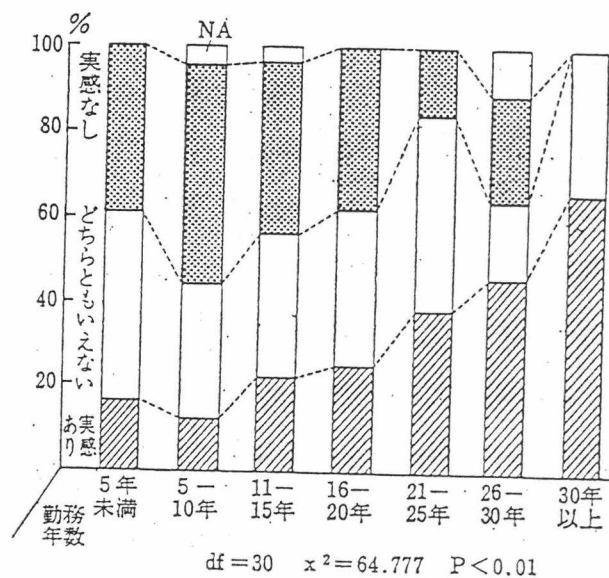
また役職別にみると、肯定的意見は部長等の63%を除いて、他は主査の29%、主幹の20%と低い。一般職は52%が否定的意見であり、肯定的意見は6%にすぎない。

[図2-13] 「政策決定過程への一般職員の意見の反映」と勤務年数とのクロス分析



[Q13] 「市政への職員参加の実感」は、「持っていない」(35%)に「どちらともいえない」(36%)を含めると、大半の職員が「参加の実感を持っていない」ということになる[図2-12-A]。「過去との比較」でも、否定者がほぼ倍増している[図2-12-B]。しかし肯定的意見だけを比べると双方とも25%の同率である[図2-12-C]。もう一つ顕著な傾向は、「実感を持たなくなった」という批判層が過去から現在にかけて3倍も急増しているという点である。過去も現在もいずれも肯定する人は2割である。またとくに、過去の「普通」から現在の肯定的意見に好転している人は1人しかいないのに、逆に否定する

[図2-14] 「市政への職員参加の実感」と勤務年数とのクロス分析



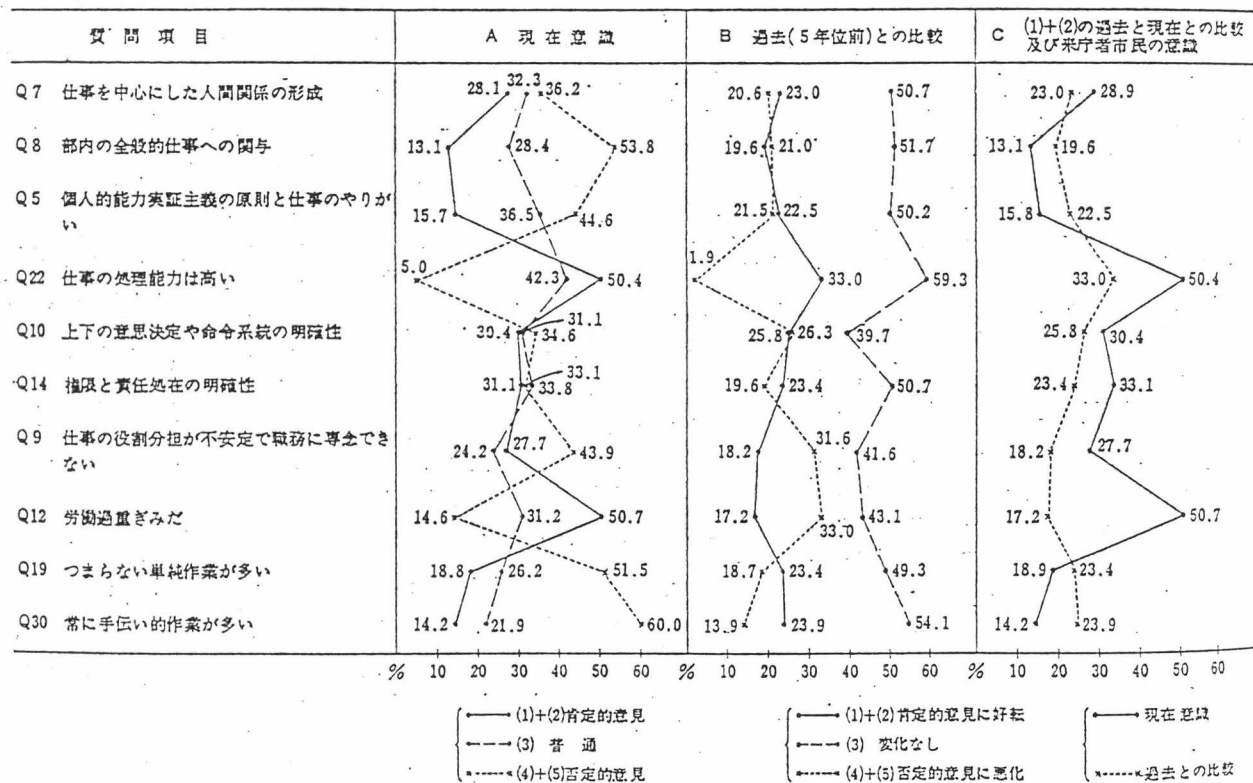
人が46人も増えている。データ上から判断すると、「参加の実感」を改革当初から「持っていた」人は現在もなお「持っている」のに対し、「持っていなかった」人は今もなお「持っていない」というような断層が見られる。さらに、過去の「普通」層が現在徐々に否定的意見に転化していることも特徴的である。

これを勤務年数とクロス分析してみると、年数が増加するに従って「参加の実感」も漸増するという傾向を窺知することができる([図2-14] 参照)。

また役職別では、主幹・部長等の過半数は肯定的意見を示しているが、一般職と主査の40%が「参加の実感をもっていない」と答えている。

② 仕事関係

[図2-15] 仕事関係



[Q7] 「仕事を中心にした人間関係の形成」は、むしろ否定者の方が36%とより多い [図2-15-A]。しかし同時に約3割近くの職員が「形成されている」と肯定している。「過去との比較」では、肯定・否定同率で「どちらともいえない」といえる [図2-15-B]。肯定的意見の比較では、現在にかけて幾分か(5%)良好な傾向が見られる [図2-15-C]。しかしそれ以上に「形成されていない」が21%から36%へと悪化の数字を示している。過去も現在もいずれも肯定ないし否定する人はそれぞれ2割弱である。また過去の

「普通」から現在「形成されている」へと好転している人は17人に対し、否定している人は35人と多い。総じて、過去は「どちらともいえなかった」が、現在はむしろ仕事よりも「職位や肩書によって人間関係が形成されるようになっていく」という意識が増えつつあるということであろうか。

役職別でみると、肯定的意見は、部長等の63%を除き、主査・主幹等の32%、一般職の25%と低く、却って一般職、主査の約40%が否定的意見である。

〔Q 8〕「部内の全般的な仕事への関与」は、過半数の職員が「関与できず面白くない」という不満を持っており、肯定者は僅か1割に過ぎない。「過去との比較」では、肯定・否定いずれも2割前後で差はない〔図2-15-B〕。肯定的意見の比較でも、やはり現在の方が否定的である〔図2-15-C〕。過去も現在も「関与できて面白い」という人は12%、その逆が19%である。過去の「普通」から現在の否定的意見に転化している人が30%も増大している。また過去の否定から現在の「普通」へと悪化している人が11人とやはり多い。概して、このデータは、「全般的な仕事にたずさわって面白い」という人と「面白くない」人との分離されたまま、過去「どちらともいえなかった」人々が、現在徐々に「関与できず面白くなくなっている」というように判断できるであろう。

これを役職別にみても、一般職61%、主査45%、主幹等40%が否定的であり、動態的組織の理念に相反する結果となっている。

〔Q 5〕「個人的能力実証主義の原則と仕事のやりがい」は、4割以上がこれに否定的・消極的であり、僅か15%の人だけが肯定している。この結果は、前〔Q 4〕の「職員ひとりひとりの自由な発言や提案が生かされていない」（44%）という回答にも相応しているように思われる。肯定的意見は過去から現在にかけて減少し、逆に否定的意見が倍増して悪化傾向さえ見せている〔図2-15-B〕。過去の「普通」から現在の肯定へと好転している人は9人、反対に否定者が43人もいる。過去「肯定」していた人も現在は「どちらともいえない」と曖昧な態度に変わっている。総じて、過去の否定者は依然として今日も否定しているということになり、「能力実証主義の原則」の導入の困難性を感じさせる。

役職別では、一般職の50%、主査39%、主幹等32%が否定的であり、適正な人事管理面がなお不十分であることが推量される。

〔Q 22〕「仕事の処理能力は高い」は、大多数の職員が肯定的に自己評価している〔図2-15-A〕。「過去との比較」でも、肯定的意見が圧倒的に多く、良好な傾向を見せている〔図2-15-C〕。過去も現在もいずれも「高い」と思う人は3割いる。過去の「普通」から

否定的意見に転換している人は7人、逆に「高くなった」という肯定的意見は47人も増えている。これは「過去」高いとっていて、現在「普通」に転化した人が13人であるのに比べても、「高くなっている」と思う人が圧倒的に多いことを示している。

ただし、役職別の問題点を挙げると、一般職の47%、主査の39%に「どちらともいえない」という曖昧な意見が多いということである。

〔Q10〕「上下の意思伝達や命令系統の明確性」は、ほぼ2等分されている〔図2-15-A〕。「過去との比較」でもやはり2分されている。過去も現在もいずれも「明確である」という人はそれぞれ2割である。過去の「普通」から現在の肯定および否定に転化している人もほぼ同率である。本問の回答傾向はほぼ完全に分離しているといえるであろう。

役職別での肯定的意見は、一般職27%、主査・主幹等ともに36%程度であり、運用面での問題点が指摘されよう。

〔Q14〕「権限と責任処在の明確性」は、前〔Q10〕の傾向性にほぼ類似して2等分されている。「過去との比較」でも、「明確」および「不明確」の比率は2割前後で大差なく、「変化なし」といえよう。過去も現在もいずれも肯定および否定する人がやはり2割ずついる。過去の肯定から現在の否定へ、またその逆へと移動している者も極めて少なく、しかもほぼ同率である。本問も職員の意見はほぼ2分されているといえよう。

役職別では、一般職、主査のそれぞれ30%、主幹等40%、部長等75%が「明確である」と肯定している。しかし否定的意見も各階層に25~40%が共通して存在している。

〔Q9〕「仕事の役割分担が不安定で職務に専念できない」は、「必ずしも専念できないわけではない」と回答している〔図2-15-A〕。流動的活動体制が一般職を不安定に配置転換しているのではないかという不安に対しては、一応「安心して専念している」という結果になっている。しかし問題は、約3割の職員がなお「専念できない」と意思表示していることである。「過去との比較」でも、ほぼ「現在意識」に相関して好意的に評価している〔図2-15-B〕。過去の「普通」から現在「専念できなくなった」という人が6人、逆に「専念できるようになった」人が41人も増えている。つまりこれは、過去の間層層の移動が「現在意識」の良好な傾向を生み出しているものといえるであろう。

役職別では、「専念できないことはない」という意見が部長等（88%）を除いて主幹等の48%、一般職、主査のそれぞれ40%強存在している。しかし、肯定的意見がやはり3階層のいずれにも30%近くの比率で占められているのは問題である。

〔Q12〕「労働過重ぎみだ」は、半数の職員が是認しており、かなり高い重圧感を持つ

ているようである。しかし「過去との比較」では、むしろ「過重ぎみではない」という意見が2倍もあって逆転している（[図2-15-B] および [表2-13] 参照）。ただし「過重ぎみだ」だけの比較では、過去（17%）よりも現在（51%）の方が「過重になっている」という意識は極めて高い。このことは逆に、「過重ぎみではない」の比較でも、過去（33%）から現在（15%）にかけ減少し、最近の仕事をかなり厳しく受けとめている職員が増えていることを示唆している。過去も現在もいずれも「過重だ」と思っている人は19人、反対に否定している人が5人である。しかもこの19人中13人はとくに「全くそう思う」と強い肯定的意見を持っている。過去の否定者が現在「過重ぎみである」という人も55人増えている。さらに過去の「普通」から現在の肯定に転化している人が23人、この逆に否定する人が17人いる。概して、過去は「そう過重だと思わなかった」が、最近は「過重ぎみだ」と思う職員がかなり増えているということである。

役職別にみると、主査57%、一般職50%、主幹等48%が肯定しており、部長等では25%と少ない。

[表2-13] 「労働過重ぎみだ」の現在意識と過去との比較とのクロス分析表

過去との比較 現在意識	(1) 全くそう思っていた	(2) どちらかといえばそう思っていた	(3) どちらとも思わなかった	(4) どちらかといえばそう思わなかった	(5) 全くそう思わなかった	(6) N A	TOTAL
(1) 全くそう思う	13(23.64) 68.62	2(3.64) 11.76	5(9.09) 5.56	16(29.09) 34.04	16(29.09) 72.73	3(5.45) 21.43	55(100.00) 26.32
(2) どちらかといえばそう思う	1(1.96) 5.26	4(7.84) 23.53	18(35.29) 20.00	21(41.18) 44.68	2(3.92) 9.09	5(9.80) 35.71	51(100.00) 24.40
(3) どちらともいえない	0(0.00) 0.00	4(6.45) 23.53	49(79.03) 54.44	5(8.06) 10.64	1(1.61) 4.55	3(4.84) 21.43	62(100.00) 29.67
(4) どちらかといえばそう思わない	0(0.00) 0.00	5(22.73) 29.41	15(68.18) 16.67	2(9.09) 4.26	0(0.00) 0.00	0(0.00) 0.00	22(100.00) 10.53
(5) 全くそう思わない	2(20.00) 10.53	2(20.00) 11.76	2(20.00) 2.22	0(0.00) 0.00	3(30.00) 13.64	1(10.00) 7.14	10(100.00) 4.78
(6) N A	3(33.33) 15.79	0(0.00) 0.00	1(11.11) 1.11	3(33.33) 6.38	0(0.00) 0.00	2(22.22) 14.29	9(100.00) 4.31
TOTAL	19(9.09) 68.42	17(8.13) 5.26	90(43.06) 0.00	47(22.49) 0.00	22(10.53) 10.53	14(6.70) 15.79	209(100.00) 100.00

df = 25 $\chi^2 = 137.823$ P < 0.01

〔Q19〕「つまらない単純作業が多い」は、過半数の職員が「そう単純ではない」と回答している。しかし同時に、約2割近くの人が肯定的意見を持っている。「過去との比較」では、「単純作業が多くなった」という意見が増大している〔図2-15-B〕。過去も現在もいずれも「単純だ」という人は17人、その逆は37人である。さらに過去の「普通」から「単純だ」に転換している人が14人、逆に「単純ではない」が44人もいる。総じて、過去「そう単純な仕事ではない」という認識に好転してきたということを示している。

役職別にみると、一般職46%、主査57%、主幹等68%が否定的意見を表示している。しかし一般職の22%と主幹等の20%は単純な事務が多いことを是認している。

〔Q30〕「常に手伝的作業が多い」では、前〔Q19〕と共通した類似性を持ち、6割が否定している。しかし「過去との比較」では、むしろ「手伝的になっている」という見解が多い〔図2-15-B〕。ただし、ここでは「手伝的ではない」という意見を積極的に解釈すれば、極めて良好な傾向を示しているといえる。過去も現在もいずれも「手伝的だ」という人は9人、その否定者は15人である。過去は「手伝的だとは思わなかった」が、現在「そう思う」人が10人、反対に過去は「手伝的だった」が、現在「そうは思わない」という人が37人と増えている。さらに過去の「普通」から現在「手伝的だ」と思う人は11人、逆に「手伝的ではない」という人が64人もいる。それ故、過去の否定者ないしは中間層が、現在好転している職員が増加しているということになる。

役職別にみても、どの階層も否定的意見であるが、主幹等に20%の肯定的意見があることは一考を要しよう。また性別的には、女子に肯定的意見が多い。

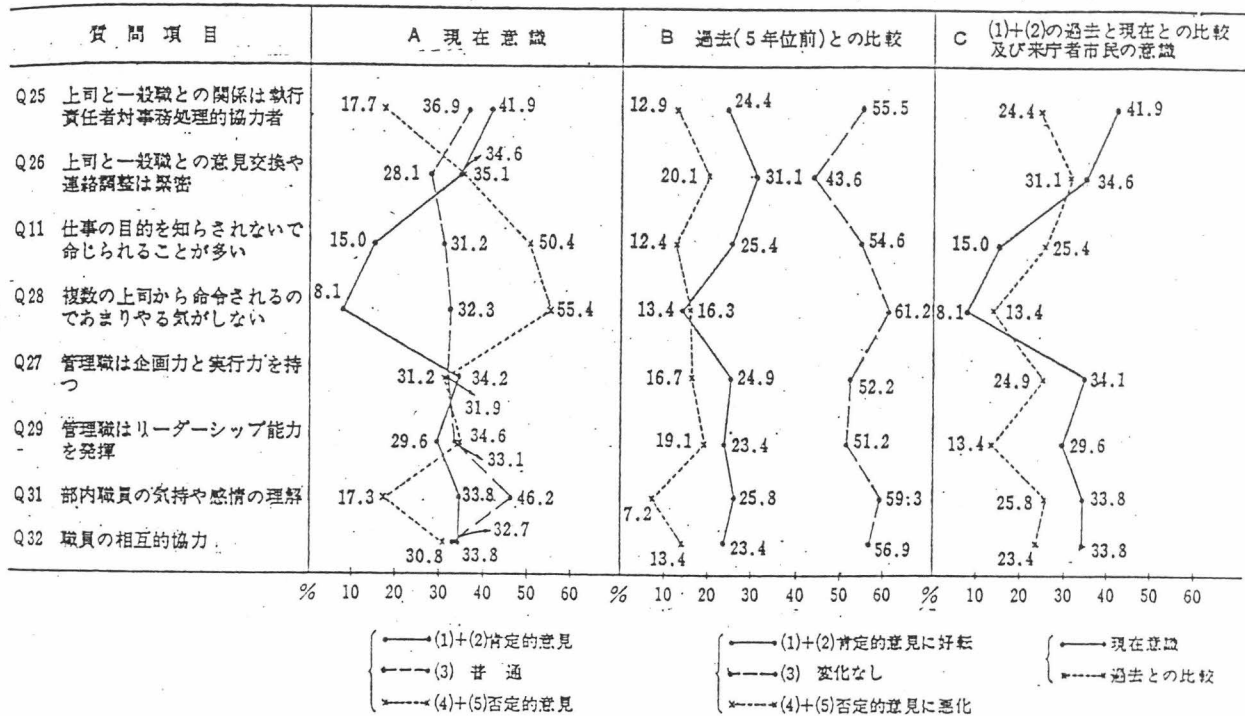
(3) コミュニケーションに関する設問

① 自治体内の人間関係

〔Q25〕「上司との関係は執行責任者対事務处理的協力者」は、4割以上が明確な上下意識を持っている。本問は、組織変革が従来の身分的タテ割関係を打開するために、「役割分担」「機能的関係」という理念目標を導入したが、その定着度をみようと意図したものであった。しかし、前〔Q7〕と同様、やはり「仕事を中心にした人間関係はまだ形成されていない」ようである。これは「過去との比較」でも、ほぼ「現在意識」に相関して、5年位前に比べても「より明確になっている」と回答する者が多い〔図2-16-B〕。この傾向は肯定的意見のデータを比較しても裏付けられている〔図2-16-C〕。過去も現在もいずれも「はっきりしている」と思う人は2割いる。移動者は、過去の「普通」から現在「明

確になっている」が40人、逆に「不明確になった」が11人である。従って、過去の間接層が肯定的意見に転化していることが特徴的である。

[図2-16] 自治体内の人間関係



役職別では、階層が上位になるほど肯定者が増大している。否定的意見は一般職22%、主査11%が目立ち、「どちらともいえない」という意見は、一般職42%、主査32%、主幹28%もあり、今後さらに「役割分担」「仕事を中心にした人間関係の形成」を推進する必要がある。

〔Q26〕「上司との意見交換や連絡調整は緊密」は、肯定・否定がそれぞれ35%前後でほぼ二等分されている。「過去との比較」では、以前よりもよく連絡調整が行われるようになったと意識している職員が幾分か多くなっている〔図2-16-B〕。ただし、過去の「普通」から現在「緊密になった」が17人しか増えていないのに対し、反対に「緊密でなくなった」と思う人が28人もいる。つまり傾向としては、過去の曖昧な中間層が現在「連絡調整が緊密に行われなくなっているのではないか」という否定的意見に転化しているといえよう。

役職別では、上位者になるほど肯定的意見が高率化している。しかし否定的意見が一般職で41%、主査25%、主幹等でも28%もあり、上下間コミュニケーションの不徹底を物語っているとみえよう。

〔Q11〕「仕事の目的を知らされないで命じられることが多い」では、職員の半数が否定的であり、職務関係はある程度仕事の目的や意義を説明された上で命じられているようである。「過去との比較」では、「命じられる場合が多くなっている」が2倍も多く、現実問題を感じさせる〔図2-16-B〕。ただし移動は、過去の否定者が現在は「知らされてやっている」に好転している人が39人増えている。過去の「普通」からは、現在「命じられたことだけをやる」が11人、逆に「目的を知らされた上で仕事をやっている」が47人とやはり多くなっている。特徴的なことは、過去「あまり知らされず一方的に命じられていた」人や中間層が、現在「知らされてやっている」に好転してきているということである。

〔Q28〕「複数の上司から命令されるのであまりやる気がしない」では、前問同様、過半数がこれを否定している〔図2-16-A〕。ただし、「過去との比較」では、「どちらともいえない」が6割以上もあって傾向性を即断することは難しい。同時に常に1割前後が是認していることも問題であろう。しかしながら、過去からの移動をみると、「普通」から現在「やる気が出てきた」という人が70人（34%）も急増している。おそらくこの中間層の好転が、「現在意識」の「やる気はある」の大半を占めているものと推察される。

役職別では、部長等を除く各階層に少数ではあるが8%程度の「やる気がしない」職員が存在している。

〔Q27〕「管理職は企画力と実行力を持つ」では、意見が2分されている。「過去との比較」では、若干8%の差ではあるが、「向上している」と自覚的に判断している職員が多い〔図2-16-B〕。これを肯定的意見だけの比較でも、ほぼ同様に過去よりも好転し、いわゆる中間管理職の戦力化に良い徴候がみられつつあるといえる。過去も現在もいずれも「持つ」という人は2割である。しかも過去と現在との移動率も極めて少ない。ここで言えることは、「持っている」人は過去も現在も常に持っており、「持たない」人はいつも持っていないという具合に職員層に分裂が見られるということである。

役職別では、上位者になるほど肯定的意見が多いが、一般職で36%、主査32%、主幹等でも8%の否定的意見が見られる。

〔Q29〕「管理職のリーダーシップ能力の発揮」は、前〔Q27〕のパターンに極めて類似し、意見はほぼ2分されている。どちらかといえば、若干「発揮されていない」という意識が強い。「過去との比較」では、幾分か肯定的評価が増えている〔図2-16-B〕。これは、「発揮されている」の過去と現在との比較でも、過去より倍増していることにより明らかである〔図2-16-C〕。ただし、過去の「普通」からの移動は、「発揮している」に20

人、逆に「発揮していない」に39人とそれぞれ転化している。「現在意識」の否定的意見は、この過去の中間層が、「むしろ発揮しなくなっているのではないか」という評価に転化している結果であるといえよう。

役職別でみると、やはり上位者になるほど高率化し、一般職25%、主査32%、主幹等40%、部長等63%である。しかし逆に、一般職の40%と主査の34%は否定的意見であり、管理職のリーダーシップ能力の発揮に対し疑問を持っている。

〔Q31〕「部内職員の気持ちや感情の理解」は、データの的には「普通」が最も多いが、どちらかといえば「理解している」という職員がより多い。「過去との比較」でも、以前よりも「より理解するようになった」と回答している〔図2-16-B〕。過去も現在もいずれも「理解している」という人が43人いる。また過去の「普通」から現在の肯定者が29人、逆に否定者が17人いる。総じて、「普通」層が大多数であったことに留意しつつも、現在意識の肯定的意見はこの過去の中間層からの転化者が多いといえよう。さらにもう一つ、「理解している」人々のうち、「全くそう思う」という強い意見が固定層であるということも特徴的である。

役職別では、部長等（63%）よりも主幹等（68%）の方が肯定的意見が多く、主査も48%と多い。しかし一般職の25%が否定的であり、理解率は低い。

〔Q32〕「職員の相互的協力」は、やはり意見が2分している。「過去との比較」では、以前よりも肯定する人が増える傾向を示している〔図2-16-B・C〕。しかし、3割の職員が「協力していない」と否定的回答を示していることは看過できない箇所であろう。過去も現在も常に肯定者は39人、逆に否定者は20人である。過去の「普通」からの移動は、肯定者が28人、否定者が38人である。これは過去の中間層が「むしろ協力しなくなっている」という方向に動きつつあることを示唆している。一方、「協力している」層は「全くそう思う」という強い肯定者でかつ固定層であるように思われる。

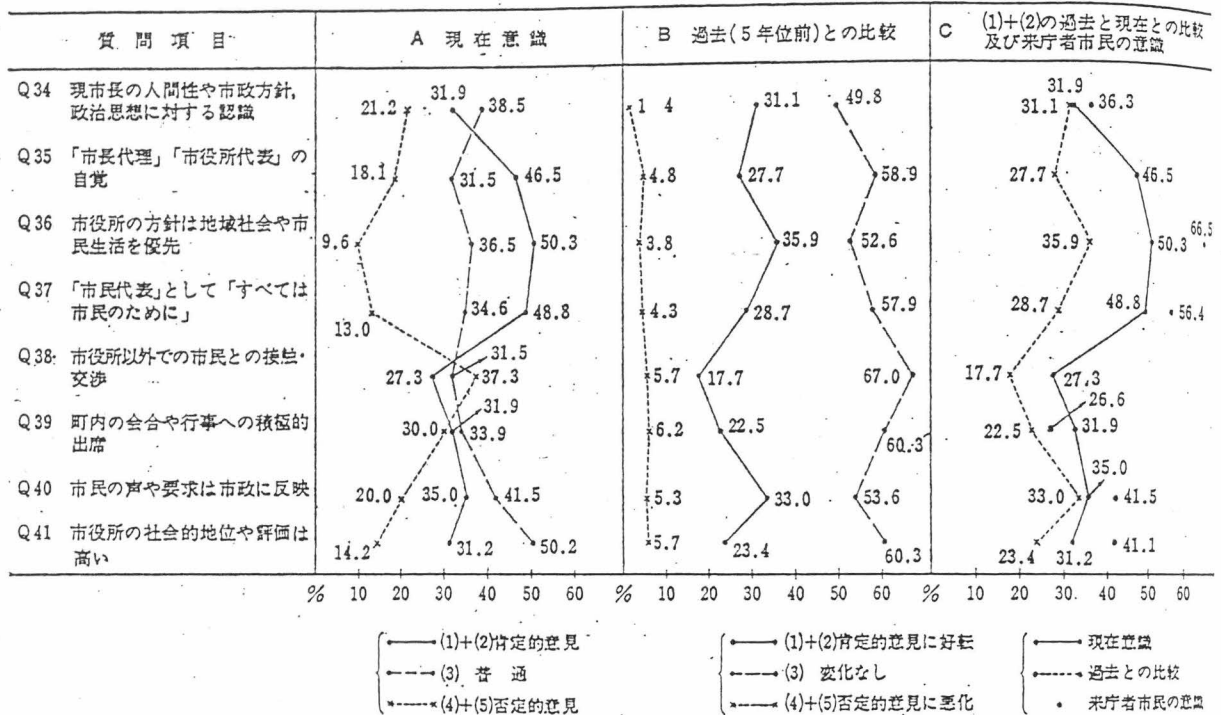
役職別には、上位者になるほど肯定的意見が高率化しているが、いずれの階層にも25～30%の否定者が存在している。

② 地域住民との関係

〔Q34〕「現市長の人間性や市政方針に対する認識」は、「どちらともいえない」が4割弱で最も多く、「よく知らない」という否定者も2割強存在している。過去も現在も肯定的意見は30%台の同率であり、この認識者が固定層であることを意味している〔図2-

17-A]。しかし「過去との比較」では、肯定的意見が圧倒的に増大している [図2-17-B]。ただし、肯定的意見の過去と現在との比較では、いずれも30%台であり、この理解者がやはり固定層であることが推察される。過去と現在との移動率も極めて少ない。

[図2-17] 地域住民との関係



これを役職別で見ると、肯定的意見は上位者ほど高率化しているが、一般職の31%が否定的である。また「どちらともいえない」という曖昧な意見が一般職の45%、主査・主幹等でも30%あり、トップの方針の反映が不徹底であることが示されている。

[Q35] 「市長代理・市役所代表という自覚」は、半数近い職員が肯定し、2割が否定している。「過去との比較」でも、やはり良好な傾向を示している。これは肯定的意見の比較によっても明確に裏付けられている [図2-17-C]。過去も現在も常に「自覚している」という人は24%である。この比率から判断すると、過去と現在との移動率はかなり大きいといえる。ただし、過去「自覚していなかった」人で現在「自覚するようになった」という人は僅か3人だけである。むしろ過去の「普通」から転化している人の方が49人と圧倒的である。それ故、「現在意識」の肯定者は、固定層と過去の間層からの好転者との半々から構成されているといえよう。

役職別では、上位者ほど高率を占め、主査63%、主幹、部長クラスはともに80%台を示している。否定的意見は一般職の24%が最も多い。「どちらともいえない」は主幹等12%、

主査23%、一般職39%であった。

〔Q36〕「市役所の方針は地域社会や市民生活を優先」は、半数の職員が肯定している。「過去との比較」でも、着実に「市民優先」の意識が向上している〔図2-17-B〕。過去も現在もいずれも肯定する人は3割近い。さらに過去の「普通」から好転している人が22%も増えている。「現在意識」の肯定的意見の構成は、3割の固定層と過去の間層からの移動層とによって占められている。また否定的意見が約10%、「どちらともいえない」が36%あり、「地域社会や市民生活の優先」をより徹底する必要があると思われる。

この傾向は役職別でも同様であるが、とくに一般職と主査に曖昧な意見が多い。

〔Q37〕「市民代表としてすべては市民のために」は、前〔Q35〕〔Q36〕の傾向に類似しており、半数近くの職員が是認している。「過去との比較」でも以前より確実に向上しつつある〔図2-17-B・C〕。過去も現在もいずれも肯定している人は25%いる。過去の否定的意見から肯定に転化している人は3人しかいないが、過去の「普通」から好転している人が47人もいる。従って、「現在意識」の肯定者は固定層と過去の間層からの好転者との半々から構成されているといえる。

役職別では、やはり上位者ほど肯定率が高くなり、一般職36%、主査64%、主幹等84%、部長等100%である。逆に否定的意見は一般職に2割近く存在している。

〔Q38〕「市役所以外での市民との接触」は、「あまり接触していない」という結果である。これは前問で「地域社会や市民生活を優先」〔Q36〕し、「市民代表としてすべては市民のために」〔Q37〕と高率の回答を示しながら、具体的事実になるとむしろ消極的態度を表わしているということになる。肯定的意見は僅か3割にも満たない。「過去との比較」では、幾分か向上しているといえる〔図2-14-C〕。しかし、過去も現在もいずれも常に「接触している」という職員は、さらに少なく15%弱である。過去の「普通」からの移動を見ると、現在の肯定者は17%、逆に否定者が23%とより多い。つまりこの中間層は、むしろ「あまり接触しなくなった」と回答しているようである。

役職別にみると、上位者ほど肯定的意見が多いが、否定的意見は一般職の48%、主査14%、主幹および部長クラスでも20%以上あり、市民との接触・交渉を積極的に意識していないといえよう。

〔Q39〕「町内会の会合や行事への参加」はやはり前〔Q38〕に類似し、意見は2分されている。この項目は「市民と市役所とを常に結びつける」という改革目標のひとつであったことを考えると、むしろ積極的姿勢に欠けているといえるかもしれない。ただし、前

間と同様、職員の3割が肯定的意見を持っている。しかもこの傾向は、「過去との比較」でも顕著に急増していることを明示している〔図2-17-B〕。肯定的意見の比較でも、やはり前述の読取りが可能であることを示している〔図2-17-C〕。過去も現在も常に「出席している」人は2割、逆にいつも「出席していない」が6%いる。過去の「普通」から「出席するようになった」人が16%、その逆が15%であり、移動はほぼ2分されている。特徴としては、3割の肯定者のうち、2割が常時「参加している」ということになり、改革目標の効果としてはあまり上がっているとはいえない。

役職別では、「よく出席している」という肯定的意見は、主幹等の60%が一番多く、次いで部長等50%、主査45%であり、一般職では、逆に否定的意見が39%と最も多い。

〔Q40〕「市民の声や要求は市政に反映」は、35%が肯定的判断を下している。これは前〔Q35〕〔Q36〕〔Q37〕の理念的設問が同様に高率であったことから当然予想し得るデータである。本問は「普通」が最も多いことに着目すれば、躊躇しながらの回答であるともいえる。「過去との比較」では、以前よりも「反映されつつある」と考えている〔図2-17-B〕。ただし、肯定者はいずれも35%前後の同率であり、固定層であることが判る。さらに過去の「普通」からの移動を見ると、肯定へと転化している人が29人、この逆が19人である。今一つ注目すべきは、過去「反映されていた」が、現在「反映されていない」と判断している人が13人もおり、こうした人々を「現在意識」の「普通」は含んでいるものと思われる。

役職別に肯定的意見をみると、部長等75%、主幹等、主査ともに40%台、一般職30%である。また一般職の25%は否定的であり、かつ「どちらともいえない」は主幹等の48%、主査38%、一般職43%といずれも極めて高率である。

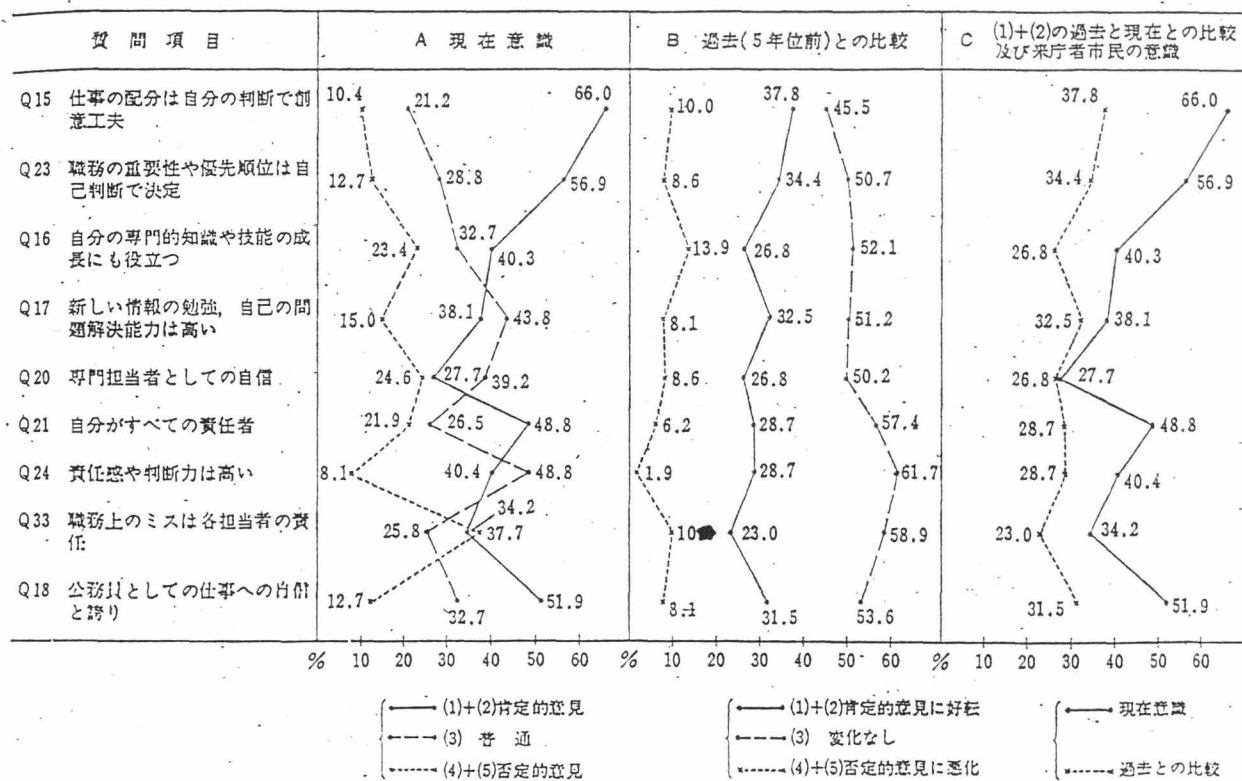
〔Q41〕「市役所の社会的地位や評価は高い」は、「普通」が半数であり、次いで肯定的意見が多い。「過去との比較」では、肯定者が徐々に増えつつあるが、ここでは6割の「変化なし」に注意しなければならないであろう。過去も現在も常に「高い」という人は17%に過ぎない。過去の「普通」からの移動も極めて少ない。概して、本問からは明確な傾向性を指摘することは困難である。

また役職別にみても、各階層とも「どちらともいえない」という意見がそれぞれ50%前後を占めており、否定的意見は一般職17%と主査13%に若干見られる程度である。

(4) モラルに関する設問

① 職業倫理

[図2-18] 職業倫理



〔Q15〕「仕事の配分は自分の判断で創意工夫」は、大多数の職員が肯定している。これは「過去との比較」でも確実に向上している〔図2-18-B〕。しかし、常に1割の職員は否定している。過去も現在も常に肯定的意見は34%である。このうち、「全くそう思う」と強い自信を持つ人が8%いる。過去「創意工夫していなかった」が現在は「している」者が5人、さらに過去「普通」からの肯定者が56人(27%)と多い。従って、肯定的意見の半数以上がこの過去の「普通」からの好転者であるといえる。

役職別では、各階層とも7割前後が肯定的意見であり、否定的意見は部長等の13%と一般職の12%に目立っている。

〔Q23〕「職務の重要性や優先順位は自己判断で決定」は、過半数が肯定している。これは「過去との比較」および「過去と現在との比較」によっても、やはり同様の傾向を見ることができる〔図2-18-B・C〕。ここでも〔Q15〕と同様、常に1割の職員が否定的回答を出している。常に「自己決定している」という人は60人(29%)である。過去の「普通」から肯定へ転化している人が51人(24%)である。「現在意識」の肯定者は、固定層と好転者の半々から成立しているといえよう。

役職別では、一般職の50%、主査64%、主幹等76%、部長等100%と一応良好な傾向を

見せている。ただし監督的立場にある主査の1割近くに否定的意見が目立っている。

〔Q16〕「自分の専門的知識や技能の成長にも役立つ」では、肯定が4割、否定が2割強である。「過去との比較」でも、良好な傾向を示している〔図2-18-B〕。同様のことは「過去と現在との比較」にも窺われる〔図2-18-C〕。ただし「過去との比較」で、14%の否定は他項目に比べて相対的に高率であり、仕事を自分自身のものであると考えていない職員が以外と多いのではないかと思われる。過去も現在もいずれも肯定者は2割強、逆に否定者が1割である。過去の「普通」からの移動は、肯定・否定それぞれに2分されている。

役職別には、いずれの階層も4割前後が肯定的意見を占めている。否定的意見では一般職と主査のそれぞれ25%、および部長等の38%が極めて多く、執行責任者として要注意されるところである。

〔Q17〕「常に新しい知識や情報の勉強」は、「普通」が最も多く、次いで肯定的意見である〔図2-18-A〕。「過去との比較」では、以前より向上している〔図2-18-B〕。常に3割強の職員が肯定的回答を示している。過去の「普通」からの移動は、肯定、否定がほぼ同率でしかも低く、これに「変化なし」の32%を考慮すると、むしろ中間層の変化は極めて少ないといえる。

役職別では、主幹等84%の方が部長等75%よりも勉強しているようである。一般職の20%と主査の7%が否定的意見を持っている。

〔Q20〕「専門担当者としての自信」は、前〔Q17〕と同様、「普通」が多く、次いで肯定的意見である。このデータより判断すると、主管者制度の導入結果は必ずしも良好ではないといえそうである。しかも「自信がない」と自己評価する人が25%もいることは、決して低くない数字である。「過去との比較」では、若干の向上現象が見られるだけである〔図2-18-B〕。肯定的意見の比較ではほぼ同率であるのに、否定的意見は過去（9%）から現在（25%）にかけてむしろ「自信を持っていない」人が増えている。過去も現在もいずれも肯定者は16%、「普通」29%、否定者5%である。さらに過去の「普通」からの移動は、ほぼ2方向に分裂している。総じて、現在、職員の「自信」は「どちらかといえば曖昧になりつつある」といえるであろう。

役職別にみると、肯定的意見は上位者ほど高率化し、否定的意見は一般職33%が一番多く、主査11%、主幹等8%が専門担当者としての自信がないと回答している。

〔Q21〕「自分がすべての責任者」は、職員の半数近くが肯定している。これは、「個人的責任担当制」が少なからずの影響を及ぼしているといえるであろう。しかし同時に、

2割の職員が否定していることには問題がある。「過去との比較」では、極めて良好な傾向を示している〔図2-18-B〕。これは肯定的意見の過去と現在との比較によっても明らかである〔図2-18-C〕。過去も現在もいずれも肯定者は23%である。過去の「普通」から現在好転している人が22%いる。従って、「現在意識」の肯定者はこの中間層からの移動者と固定層との半々から構成されている。今一つ、過去も現在も常に「全くそう思う」と強い自信を持つ人が18人もいる。

役職別では、上位者ほど高率化しているが、否定的意見は一般職26%、主査18%、主幹等8%に目立っている。〔Q24〕「責任感や判断力は高い」は、「普通」が最も多く、次いで肯定的評価である。「過去との比較」でも、6割の「不変化」に注意しつつ、徐々に向上していることが認められる〔図2-18-B〕。これはやはり肯定的意見の比較からも示されている〔図2-18-C〕。過去も現在もいずれも「高い」という人は2割である。特徴的なのは、過去に「高くなかった」人で現在「高い方だ」に転化している人が36人いることである。また今一つ、4割近い「不変化」が固定層として存在していることも挙げられる。

役職別にみると、主幹と部長クラスがともに70%前後で高く、一般職33%と主査45%に2分されている。否定的意見は一般職の10%と主査の7%に存在している。

〔Q33〕「職務上のミスは各担当責任者の責任」は、ほぼ2分されている。しかし若干ながら否定的意見が優位を占めていることは、それ自体が責任处在の曖昧さを語っていないだろうか。われわれはここに職員の責任に対する思考態度を垣間見ることができよう。反面、3割強の職員が「当然である」と是認していることは組織変革上むしろ評価すべきである。「過去との比較」でも各担当者責任論は確実に定着しつつあるように思われる〔図2-18-B〕。この傾向は肯定的意見の比較にもよく現れている〔図2-18-C〕。これは「その職務上のミスと善後処置」とが各担当者に役割期待されていることの正機能の効果であろうか。過去も現在もいずれも肯定している人は16%、否定者6%である。過去から現在への移動は肯定・否定いずれも同率である。過去の「普通」から現在の肯定に好転している人は33人、逆に否定する人が45人とやや多い。このことから「現在意識」の「責任ではない」という意見には、この中間層からの批判的移動者が多く含まれていると思われる。「全くそう思う」という強い責任意識を持つ人が12人も存在している。

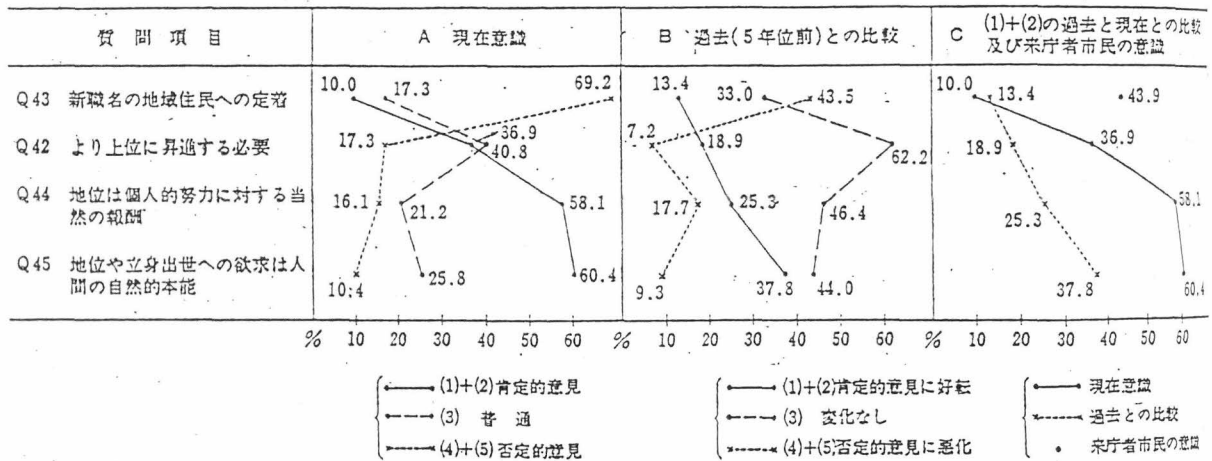
役職別では、肯定的意見は主幹等76%と主査46%に多いが、一般職と部長等はともに25%で低率である。即ち、主幹・主査クラスは各担当者責任論を肯定しているが、逆に部長と一般職とはこれに反対であるという回答である。

〔Q18〕「公務員としての仕事への自信と誇り」は、過半数の職員が肯定している。この傾向は「過去との比較」「過去と現在との比較」によっても明白になっている〔図2-18-B・C〕。このうち、過去も現在もいずれも肯定的意見は57人（27％）である。過去と現在との移動は少ないが、過去の「普通」から肯定的意見への転化が50人（24％）いる。一定の固定層とこの中間層からの移動者との半々が、「現在意識」の肯定的意見を占めているといえる。

役職別では、上位者ほど肯定的意見が高率化し、一般職42％、主査66％、主幹等76％、部長等100％である。逆に否定的意見は一般職16％と主査11％にいただけである。

② 地位に関する思考態度

〔図2-19〕 地位に関する思考態度



〔Q36〕「新職名の地域住民への定着」は、職員の7割が「ゆきわたっていない」と否定的である。「定着している」という意見は僅か1割に過ぎない。「過去との比較」でも、44％が「まだ定着していない」と判断している〔図2-19-B〕。これを肯定的意見の比較で見ても、過去（13％）から現在（10％）にかけてむしろ減少傾向にあり、逆行している〔図2-19-C〕。このような職員意識の内面性にこそ、何か組織変革の根源的課題が潜んでいるように思われる（この原因追究は次節で詰めていきたい）。ところで、過去も現在もいずれも「定着している」と思う人は6％、「普通」12％、「定着していない」40％である。否定者のうち、「常に全く定着していない」という人が15％もいる。過去は「定着していなかった」が最近「定着している」と思う人は2人だけである。さらに過去の「普通」から現在「定着している」へ好転している人が13％に対し、反対に「定着していない」は19％とやはり若干ながら多い。ここから読取れることは、「現在意識」の否定者は

過去も現在も「常に定着していない」という一定の固定層（70%のうちの40%）と、過去の間層から転化している人が加算されて構成されているように思われる。

役職別では、主幹クラスの84%が否定的意見で最も多く、主査と一般職はともに68%、部長等50%である。肯定的意見は各階層とも10%前後で少ない。

〔Q42〕「より上位に昇進する必要」は、「普通」41%、「必要あり」37%、「必要なし」17%であるが、傾向としては「どちらかといえば必要あり」と思う職員が多いといえよう。「過去との比較」でも、「不変化」の62%に配慮しつつ、それでも以前より「昇進の必要あり」という意識は漸増している〔図2-19-B〕。この傾向は、肯定的意見の比較によっても明確に表示される〔図2-19-C〕。過去も現在もいずれも認める人は33人、逆に否定する人は6人だけである。過去と現在との移動者は少なく、評価の変化は余りない。過去の「普通」から現在の肯定者に好転している人が31人、この逆に否定者が26人であまり大差はない。職員の評価はむしろ固定的であるといえる。以上の傾向性を踏まえた上で、「必要なし」の回答率が過去（7%）から現在（17%）にかけて増加しているという箇所は注目しなければならない。これは「必ずしも昇進の必要性なし」という意識への成長の徴候とみることも出来、組織変革との関連で有意義ではないであろうか。つまり、われわれはここに「機能的役割関係」「仕事を中心にした人間関係」といった変革目標の成果が、徐々にではあるが浸透しつつあるものと深読みすることも出来る。

役職別では、主査クラスの過半数54%が肯定的意見で一番多く、次いで主幹等40%である。同時にこの主幹等は、否定的意見と「どちらともいえない」がともに28%で微妙な回答を示している。

〔Q44〕「地位は努力に対する当然の報酬」は、職員の6割近くが是認している。「過去との比較」でも肯定的意見が高い〔図2-19-B〕。肯定的意見の比較を見ても、この傾向は明白である〔図2-19-C〕。ここで特徴的なことは、「必ずしも当然の報酬ではない」という回答が過去（18%）から現在（16%）にかけてやや減少しており、組織変革の努力の効果が浸透しつつあるとも読取ることができる。だがしかし、過去も現在もいずれも「当然だ」という人が2割強いる。さらに過去は「そう思わなかった」が現在「当然だ」と思う人が21人、この逆は3人である。過去の「普通」から肯定に転化している人が48人、反対に否定者は15人である。つまり過去の間層の多くが現在の肯定的意見に好転しているということである。「全く当然のことだ」という強い肯定者が22人もいることも特徴的である。

これを役職別にみると、上位者になるほど肯定的意見が高率化し、部長等の88%が是認している。否定者はこの部長等を除いた各階層のいずれも20%位が占められている。

〔Q45〕「地位や立身出世への欲求は人間の自然的本能」は、前〔Q44〕に類似し、6割の職員が肯定的意見である。「過去との比較」でも、やはり出世欲を自然的本能と考えている職員が多い〔図2-19-B〕。この傾向は過去と現在との比較によっても明白である〔図2-19-C〕。過去も現在もいずれも肯定者は2割である。過去の否定から現在の肯定への転化は17人、この逆は1人だけである。過去の「普通」から現在の肯定に移転している人が62人、逆に否定者は8人である。このように過去の中間層が最近になって「地位への欲求」を是認する方向へ動いているといえるであろう。

役職別では、各階層とも7割前後の多数が肯定的であり、しかも高位者ほど漸増する傾向を見せている。

さて、以上の如く、われわれは各質問項目を個別に出来る限り詳細に検討してきた。これらのデータを踏まえた上で、各項目間に共通する意味内容をまとめ、職員意識の全体的傾向性について探究していかねばならない。従って、次節においては、これらの職員意識の対応と変化をいくつかのパターンに分類し、その現実的背景や組織構造との相関性などについて分析を進めていきたい。

第3節 組織変革における問題点の考察

(1) 職員意識の3つの分類化

組織変革に伴う職員意識の対応と変化に関する明確な傾向性を大枠で把握するために、「現在意識」の回答結果を、「肯定的意見」「否定的意見」および「普通」の3つの観点から分類化を図ってみた。まず第1に、「肯定的意見」のデータが最も高い項目だけを集合してみると、およそ次の如くである。

Q15 仕事の配分は自分の判断で創意工夫 (66%)

Q45 地位や立身出世への欲求は人間の自然的本能 (60%)

Q30 手伝い的な作業ではない (60%)

Q44 地位は努力に対する当然の報酬 (58%)

- Q23 職務の重要性や優先順位は自己判断で決定 (57%)
- Q28 複数の上司から命令されてもやる気はある (55%)
- Q18 公務員としての仕事への自信と誇り (52%)
- Q19 つまらない単純作業ではない (52%)
- Q12 労働過重ぎみだ (51%)
- Q22 仕事の処理能力は高い (50%)
- Q11 仕事の目的を知らされて命じられている (50%)
- Q36 市役所の市政方針は地域社会や市民生活を優先 (50%)
- Q37 市民代表としてすべては市民のために (49%)
- Q21 自分がすべての責任者 (49%)
- Q35 市長代理・市役所代表という自覚 (47%)
- Q 9 仕事の役割分担は安定し職務に専念できる (44%)
- Q16 自分の専門知識や技能の成長にも役立つ (40%)

これらの高率な肯定的意見は、総じて「責任感」や「判断力」等、理念的・精神的な在り方を問うた項目が比較的多いといえる。さらにこれらの項目を意味内容的に共通する枠組みに括ってみると、〔Q15〕〔Q23〕〔Q16〕〔Q21〕〔Q44〕〔Q45〕〔Q28〕〔Q18〕等は「モラル」、〔Q35〕〔Q36〕〔Q37〕は「コミュニケーション」、そして〔Q22〕〔Q11〕〔Q 9〕〔Q19〕〔Q30〕〔Q12〕は「組織運営」に、それぞれ関連した項目としてカテゴリー化が可能であろう。

第2に、「否定的意見」の高率な項目だけを集合してみると、次の如くである。

- Q43 新職名の地域住民への定着 (69%)
- Q 2 効率的組織としての機能・運営 (54%)
- Q 8 部内の全般的仕事への関与 (54%)
- Q 5 個人的能力実証主義の原則と仕事の生き甲斐 (45%)
- Q 4 ひとりひとりの自由な発言や提案の反映 (44%)
- Q 6 政策の意思決定過程への一般職員の意見の反映 (44%)
- Q 7 仕事を中心にした人間関係の形成 (36%)

概して、これらの項目内容に共通しているものは、いずれも「組織運営」に関連するものが殆どである。

第3に、「どちらともいえない」（「普通」）という慎重な態度が高率を占めている項目だけを集合してみると、次の如くである。

- Q41 市役所の社会的地位や評価（50%）
- Q24 責任感や判断力は高い（49%）
- Q31 部内職員の気持ちや感情の理解（46%）
- Q40 市民の声や要求は市政に反映（42%）
- Q3 改革理念や目的の理解（41%）
- Q20 専門担当者としての自信（39%）
- Q34 現市長の人間性や市政方針、政治思想に対する認識（39%）
- Q13 市政への職員参加の実感（36%）
- Q39 町内の会合や行事への積極的出席や参加（34%）

さらに、これらの普通意見を意味内容的に分類すると、〔Q31〕〔Q34〕〔Q40〕〔Q41〕〔Q39〕等は「コミュニケーション」として、〔Q13〕〔Q3〕は「組織運営」として、〔Q20〕〔Q24〕は「モラル」として、それぞれカテゴリー化できる。

以上の3つの分類化をまとめると、職員意識は、「モラル」は良好なプラスに向上しつつあるが、「組織運営」面でむしろ混乱を惹起し、かつ「コミュニケーション」は依然として現状維持的不変化であるという傾向性を抽出することができる。

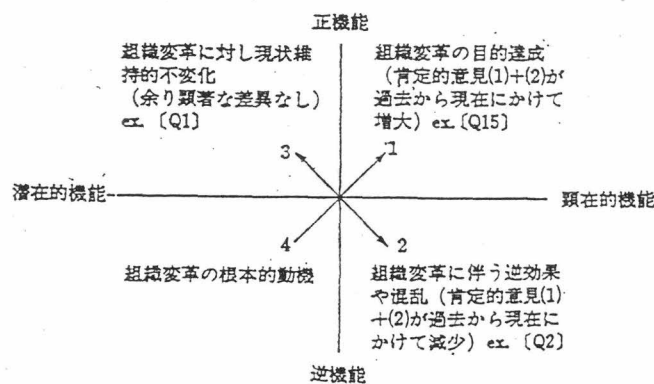
そこでさらに、これら3つの傾向性をより確実に浮彫りにするため、今ひとつ別の視角よりアプローチし、ほぼ同様の結果を導出してみたい。すなわち肯定的意見の「現在意識」と「過去との比較」とをクロス分析することにより、職員意識の過去から現在にかけての変化の動向を観察することができる。

このため〔図2-20〕の如く、縦軸に正・逆機能を、横軸に潜在的・顕在的機能を設定し、以下のように分類化していくことができる。

第1空間の「正機能の顕在化」は、組織変革により改革目的が一定程度達成されている項目内容を表わす。これは「一定の体系の調整ないし適応に貢献する客観的結果が、この体系の参与者によって意図され認知された」（29）方向性を示しているものである。例えば、

〔Q15〕の「仕事の配分は自分の判断で創意工夫」の場合、「創意工夫している」という肯定的意見が過去（38％）から現在（57％）にかけて増大し、極めて良好な傾向を見せている。このような類似の項目を集合してくると、次の如くである。

〔図2-20〕 職員意識と対応の変化



- Q23 職務の重要性や優先順位は自己判断で決定 (34%→57%)
- Q16 自分の専門的知識や技能の成長にも役立つ (27%→40%)
- Q21 自分がすべての責任者 (29%→49%)
- Q24 責任感や決断力は高い (29%→40%)
- Q33 職務上のミスは各担当者の責任 (23%→34%)
- Q18 公務員としての仕事への自信と誇り (32%→52%)
- Q22 仕事の処理能力は高い (33%→50%)
- Q19 つまらない単純作業ではない (19%→23%)
- Q30 手伝い的な作業ではない (14%→24%)
- Q35 「市長代理」「市役所代表」という自覚 (28%→47%)
- Q36 市役所の行政方針は地域社会や市民生活を優先 (36%→50%)
- Q37 「市長代理」としてすべては市民のために (29%→49%)
- Q41 市役所の社会的地位や評価は高い (23%→31%)

これらの項目を、さらに先述した3つのタイプに分類化すると、〔Q15〕〔Q23〕〔Q16〕〔Q21〕〔Q24〕〔Q33〕〔Q18〕〔Q19〕〔Q30〕は「モラル」に、〔Q22〕は「組織運営」に、〔Q35〕〔Q36〕〔Q37〕〔Q41〕は「コミュニケーション」にとそれ

ぞれカテゴリー化でき、しかも総じて、いずれも「モラル」に関する内容が特徴的に目立って多い。

次に第2空間の「逆機能の顕在化」は組織変革によって却って“ひずみ、圧迫、緊張”を生じ、むしろ逆効果を示している場合である。例えば、〔Q2〕の「効率的組織として機能・運営」は、過去（23%）から現在（14%）にかけてむしろデータが減少し、実質的に悪化していると回答している項目である。このような項目は、その他にも以下のようなものが挙げられる。

- Q4 ひとりひとりの自由な発言や提案の反映（23%→15%）
- Q6 政策の意思決定過程への一般職員の意見の反映（22%→14%）
- Q13 市政への職員参加の実感（26%→25%）
- Q8 部内の全般的仕事の関与（20%→13%）
- Q5 個人的能力実証主義の原則と仕事のやりがい（23%→16%）
- Q12 労働過重ぎみだ（17%→51%）
- Q42 より上位に昇進する必要あり（19%→37%）
- Q44 地位は努力に対する当然の報酬（25%→58%） Q45 地位や立身出世への欲求は人間の自然的本能（38%→60%）
- Q43 新職名の地域住民への定着（13%→10%）

これらの項目をさらに意味内容別に分類すると、〔Q2〕〔Q4〕〔Q6〕〔Q13〕〔Q8〕〔Q5〕〔Q12〕等は「組織運営」の混乱を示し、また〔Q42〕〔Q44〕〔Q45〕〔Q43〕等は「モラル」における、とくに地位に関する思考態度を表面化するという結果になっている。

さらに第3空間の「潜在的な正機能」は、過去よりも現在の方が幾分か向上しているものの、なお「現在意識」は「普通」か「あまり顕著な差異なし」が優勢であり、どちらかといえば「ある種の相対的プラスをもって存在、存続している」（30）ような項目内容を意味している。例えば、〔Q1〕の「話し合う機会」は、確かに過去（29%）から現在（35%）にかけて増大しているがしかし、現在意識の普通ないしは否定的意見のデータが同率か高率を示しており、必ずしも確実な傾向性として読取れない曖昧な思考態度である。このような項目を集合すると、次のようなものが挙げられる。

- Q 3 改革理念や目的の理解 (30%→34%)、しかし「現在意識」の普通が41%
- Q 7 仕事を中心にした人間関係の形成 (23%→29%)、しかし「現在意識」の普通が39%
- Q10 上下の意思決定や命令系統の明確性 (26%→30%)、しかし「現在意識」の普通と否定的意見がそれぞれ31%
- Q14 権限と責任処在の明確性 (23%→33%)、しかし「現在意識」の普通と否定的意見がそれぞれ33%
- Q34 現市長の人間性や市政方針、政治思想に対する認知 (31%→32%)、しかし「現在意識」の普通が39%
- Q27 管理職は企画力と行動力をもつ (25%→34%)、しかし「現在意識」の普通と否定的意見がそれぞれ31%
- Q29 管理職はリーダーシップ能力を発揮 (13%→30%)、しかし「現在意識」の普通と否定的意見がそれぞれ34%
- Q31 部内職員の気持ちや感情の理解 (26%→34%)、しかし「現在意識」の普通が46%
- Q32 職員同士の相互的協力 (23%→34%)、しかし「現在意識」の普通と否定的意見がそれぞれ32%
- Q38 市役所以外での市民との交渉や接触 (18%→27%)、しかし「現在意識」の普通と否定的意見がそれぞれ34%
- Q39 町内の会合や行事への出席・参加 (23%→32%)、しかし「現在意識」の普通が34%
- Q40 市民の声や要求は市政に大いに反映 (33%→35%)、しかし「現在意識」の普通が42%
- Q20 専門担当者としての自信 (27%→28%)、しかし「現在意識」の普通が39%
- Q24 責任者や決断力は高い (29%→40%)、しかし「現在意識」の普通が49%

さらにこれらの項目を内容別に分類すると、〔Q34〕〔Q27〕〔Q29〕〔Q31〕〔Q32〕〔Q38〕〔Q39〕〔Q40〕等は「コミュニケーション」に、〔Q1〕〔Q3〕〔Q7〕〔Q10〕〔Q14〕等は「組織運営」に、〔Q20〕〔Q24〕は「モラル」にとそれぞれ

れカテゴリー化できる。即ち、「不変化」であり、従ってまた最も変革困難な課題として、リーダーシップや人間関係、地域住民との関係等の「コミュニケーション」に関する項目が一番多いということ、さらに「組織運営」における責任処在の明確性も難題として残されているということが示唆されている。

最後に、第4空間の「潜在的逆機能」は、組織変革の必然的かつ根本的な動機づけを意味し、行政官僚制の本質的組織構造と職員の官僚的精神構造との相互矛盾によって内発的に生起されてくるような根源的アポリアの部分（領域）を表わしている。

さて以上の分類化により、われわれは職員意識の対応と変化を概略的に3つのパターンにカテゴライズできるであろう。第1に、向上的な意識変化を示している項目（プラス成長）として「モラル」を、第2に、緊張や混乱を来たしている項目（マイナス効果）として「組織運営」を、さらに第3に、顕著な変化を示さず最も変革困難な項目として「コミュニケーション」を、である。ほぼこのようなデータ上の傾向性を掌握した上で、次にこれらの事実が意味する現実的背景との相関性について究明していきたい。

(2) 正機能の顕在化とモラルの向上

前項において、総体としての「モラル」の向上が指摘された。しかしこれは、設問そのものが理想的・抽象的でもあり、いわゆるタテマエ的表象意識の濃い回答結果であるとも受取ることができよう。しかしわれわれはこのデータが皮相なものであるかも知れぬことに充分留意しつつ、なお慎重にもう一步踏み込んでその真意に接近しなければならない。

変革困難な行政官僚制において、より多くの職員が「その日の仕事の配分は自分の判断で創意工夫して決めている」([Q15])、「職務の優先順位は自己判断で決定している」([Q23])等の意識を、5年位前に比べてほぼ倍増しているのは事実である。「仕事の内容もつまらない単純作業ではなくなり」([Q19])、「手伝い的な作業でもない」([Q30])という姿勢もかなり増大している。さらに「仕事上では、上司がいてもいなくても自分がすべての責任者であると思って行動しており」([Q21])、「職務上のミスも、市長や上司に代わって各担当者が責任をとるのが当然である」([Q33])という思考態度も確実に急増している。このような職員は、自分の担当する仕事は自分で考え判断し行動するという具合に、自主性と判断能力とを向上させつつあると自覚している。このような意識変容の背景には、必ず何か現実的・体験的な根拠があったはずである。

第1次機構改革の動機に、①コミュニケーションの不徹底、②セクショナリズムの醸成

と併せて、③モラルの低滞が挙げられていたが、このうちモラルの重要性については、「昔のお役人意識ではもはややっていけなくなった。公務員の形式合理主義的な伝統的体質を変えなければならぬ」（助役）という言葉に集約されている通りである。ここにはあらゆる組織の硬直化や非効率化の根源的悪は、あげて職員自身に起因しているという問題意識があった。それ故にこそ、「職員は増加するが、それに見合った行政の質的向上がなかなか図れない」という変革モチーフが生じてきたのである。つまり、組織変革は何よりも職員自身の思考様式や職務態度等の行動そのものの自己変革を目的としなければならないという変革論理であった。そしてそのために担当制や主管者制度、目標管理や決定書方式等の制度的改革が断行され、さらにまた、これらの新制度を運営していくために職員側での意識変革が随伴されなければならぬと考えられたのである。この限りでは、当初の目的としての意識変革（モラルの向上）は達成されているものと看做してもよいであろう。

「機能分担」「役割担当」という変革理念の内的体験化は、主幹・主査の職名変更や権限委譲等によって具現されてきたと考えられる。職名変更は、当然ながら具体的職務内容の変質を迫り、従来の“えらさ”を表わす身分的位置づけから、①実行ポストとしての事務事業の執行責任者、②スペシャリストとしての専門担当者という二重の役割期待が求められていた。また同様に、その実効能率を高めるために、部長、主幹クラスへの大幅な権限委譲も実施されている。「決定書方式」も起案者、決裁者が明確に記入され、責任者としての立場が各個人個人に切実に問われていた。即ち、主管者は実行ポストとして部下を持たぬという原則に立ち、自ら原案作成、資料収集、交渉といった一連のプロセスを単独でやらなければならない、かつての“暇な管理職”というイメージが完全に払拭されてきたのである。そして否応なく自らの担当業務であることを認識させられ、自己の知識と能力と判断とで仕事に向かわざるを得なくなったのである。従って、自ずから個人的能力も鍛練され、「仕事の処理能力が高くなった」（[Q22]）と感ずるのも極めて当然の成果であつたろう。

第1次機構改革以後は、管理職、一般職を対象にした職員研修も重ねて活発に行われていた。これらの体験的蓄積による自己認識が、「私は公務員としての市役所の仕事に自信と誇りをもち」（[Q18]）、「責任感や決断力は他の友人に比べてかなりある方である」（ちなみに役職の中では主査の責任感が最も高い）（[Q24]）という意識を深化させ、さらには「現在の仕事は自分の専門的知識や技能の成長にも役立っている」（[Q16]）という意識も徐々に向上させつつあったものと考えられる。これがつまり、本市が出来るだけ公正

行政に徹するため、権限の私物化を避け、担当者の専門的職能化や機能的役割分担化を積極的に推進してきたことの、ひとつのプラスの帰結であると考察されるのである。

またコミュニケーションにおける地域住民との関係も、以前より向上していると評価する職員が多い。「今の市役所方針は、国家政策よりも地域社会や市民生活を優先してやっている」([Q36])、「仕事をする時、常に市長代理、市役所代表という自覚をもってやっている」([Q35])と答え、また「私はいつも市民代理としてすべては市民のためにと考えて仕事をしている」([Q37])という。このような「公務員としての自信と誇り」は、「この地域では市役所の社会的地位や評価は高い方である」([Q41])という所属集団への積極的評価となって現われている。この市長および市民の代理意識の高揚は、「常に市の職員として自覚せよ」という変革目的の浸透化を想起させるに充分である。

これらの社会的公共性に対する意識の定着化は、逆に“市民からの信頼感”に相関的に対応しているように思われる。来庁者市民の多くが、「市役所の役割は、地方自治体として地域住民の生活向上のために行政を行う所だ」(93%)と信じ、「実際に、今の市役所方針も国家政策よりも地域社会や市民生活を優先してやっている」(67%)と役割期待している。職員に対しても「窓口での事務手続も以前より早く能率的になった」(76%)、「職員はいつも市民を代表してすべては市民のためにと考えて仕事をしてきている」(56%)と、住民の信望は極めて厚い。しかし反面、これは後述するが、「市民との接触、交渉」や「市民会合への出席、参加」「市民要求の反映」等の具体的・実践的な設問になると、「どちらともいえない」という消極的姿勢も見受けられる。

しかしながら、現段階において、本市職員の多くが覚醒しつつあるものは、「行政組織は本来的には決して職員自身のためにあるのではなく、飽く迄も住民福祉のための手段的存在としてある」という自治体の存在基盤の確認である。つまりは「市民と市役所とを常に結びつける」という改革目的の真の対象化であった。この確認作業がなお不十分で、これからも本当に苦しいジレンマと自己矛盾とを通過しなければならないものであるにせよ、その端緒としての「モラルの向上」に連結されていることは、組織変革の正効果としてほぼ認めうる処であろう。

(3) 逆機能の顕在化と組織運営の混乱

流動的活動体制に対する職員評価は、いずれの項目も低率かつ減少傾向のデータを示し、むしろ緊張関係を生じさせていると判断される。「新しい制度は効率的な組織としてうま

く機能し運営されている」([Q 2])と思う職員は、過去のデータより減少し、肯定的意見は僅か15%に過ぎない。否定的意見は30代(64%)、20代(57%)、40代(55%)に多く、しかも変革の直接的影響下にある5~10年の勤務年数者でさえ、その7割が批判的であった。役職別では主査クラスに不満が高い(57%)。

この批判的内容について問うてみると、「職員ひとりひとりの自由な発言や提案が生かされていない」([Q 4])、「政策の意思決定過程に一般職員の意見が積極的に反映されていない」([Q 6])、しかも「個人的能力実証主義の原則も生かされず、仕事にやり甲斐を感じなくなっている」([Q 5])という。これらの3項目に共通する特徴として、年齢的には、10代、20代に否定的意見が多く、30代、40代が「どちらともいえない」と曖昧に答え、50代になって肯定的意見が圧倒的に増大するという傾向を示している。注目すべきは、新制度の中心的担い手である30代、40代に中途半端な返事が目立って多いという箇所である。収入別には15万円以下の職員に、勤務年数別では10年目前後の職員にこの不満層が多い。役職別では部長等だけが好意的見解であるが、他の役職はいずれも否定的であり、とくに主幹・主査クラスの3割前後は常に批判的であった。

このような状況下において、流動的活動体制の目標である「部内の全般的な仕事に携わることもできず、面白くない」([Q 8])、また「市政に職員も参加しているという実感をもっていない」([Q 13])という。ここで「参加の実感」を持っている者は、部長と主幹に多いが、主査は普通、一般職ではむしろ否定的意見であるという具合に、役職間の意識のギャップが拡大している。

このように今日、職員は「われわれがここで誇りにしているものは」(31)という価値理念を喪失し、むしろ無関心になりつつあるように思われる。これは7年間という時間的経過による組織運営の混乱そのものであると同時に、その慣例化・恒常化に伴う職員心理の緩慢なる順応化現象であると思ふこともできる。そこでこれらの逆機能の原因究明を、ひとつは「組織運営上の混乱」から、もうひとつは「主体性意識の欠如」という側面から追究していきたい。

① 組織運営上の混乱

確かに主管者制度は実施されたものの、職制上、管理者と主管者との区別が不明瞭であったことは第1節でも指摘した通りである。また職名変更にもかかわらず、実際の職務内容の転換、職員配置の移動、権限委譲の行使等の具体的な質的転換が同時的に断行されていなかった。つまり職名変更に伴った機能的役割関係への実質的転換が徹底して確認さ

れていなかった。担当者や主幹職の機能分担として、「基本的に何が変わり、何が変わらないか」という日々の日常的職務関係上の同時的変革が厳然として行われていなかったのである。

これに対し当局側では、「実際には主査を頂点とする職員配置がなされて、実質的係長制と何ら変わらないはずである」とか、「係長の職名の有無にかかわらず係長的に運用されていけばよいし、実際そうなるだろう」(32)と予測し、曖昧な姿勢を見せていた。このような解釈では、職員の“地位への欲求”“労働意欲の喪失”、あるいは「複数の上司から命令を受けるので、仕事が多忙になり混乱する」(33)といった不安や疑問を解消するに十分な説得力を持ち得なかったのも当然である。それ故に、職員はいつまでも“応援的、手伝的な協力意識”から脱却できなかったのではないだろうか。

しかし当局側は、依然として「課や係は本来行政需要に対応する流動的なものだ」という認識があり、ここの原点を確認しているにすぎない」と楽観視し、しかもこの期待感だけが無意識裡に先行していたように思われる。この“原点の確認”こそが極めて重大であったにもかかわらず、多分に当局サイドだけのものであって、全職員への徹底的作業において怠慢であったといえよう。「機構は全職員のものであり、常に全職員参加の状態を検討すべきである」とか、「自分の課係とか、本来の自分の仕事とかいうものはない。どの仕事にしても、市役所のために能力面から協力するだけだ。全体の協力体制の中で問題解決していくにすぎない」といった理念的対応案だけが優勢的に繰返し強調されてきたのである。

この結果、「集団目的実現のための諸機能がそれぞれ成員に割り当てられ、彼らがその各々の機能に即して行動する」(34)という日常のプロセスにおいて、本市は以下のような持続的忍耐の重圧に堪え得なかったのである。

個人的能力実証主義に基づいた抜擢人事や人事異動、人事の交流、有能な管理者の昇進年数短縮等、適切な人事管理も依然として低調・弱体なままに推移してきた。管理監督者を対象にした研修体制も徐々に不活発になってきた。'70年当時は一時的に充実していたが、その後は次第に漸減している。プロジェクト・チームについては、'70年の改革直後は5組編成され、課係を越えてセクト主義の打開に踏出した。そしてより多くの職員が様々なテーマについて討議し合い、報告書をまとめるという機会をもつことができた。しかし年度毎に質量共に減少し、動態的組織としての部内職員の異動率も少なくなってきた。

これは確かに関係機関としての国縣市町村が縦割組織で、予算や補助金対策の交渉上、

ひとつの隘路になってきたという側面も看過できないであろう。しかしそれ以上に、内部環境における人事、予算、仕事上の日常的運営がマンネリ化する等、“内部努力の欠如”にこそより多大の原因があったものと思われる。例えば、チーム・リーダーやメンバーの選出が特定の人々に限定されたり、自律的責任者としての育成が不十分であったり、あるいは業績評価の曖昧さ、提言の形式化等に対して、職員のより一層の不平不満が蓄積されてきた。また旧態依然としたセクト主義が残存し、一人でも多くの部下や職員を分取り、より強い発言力を持つ部長や主管者を偉いと思ひ込み、自分のメンツや権益だけを保守することに懸命になるといった伝統的志向性を真に克服するということも出来なかった。つまり、動態的組織構造において、重要なリーダーシップやコミュニケーションや説得の手段を有効に活用することができなかつたのである(35)。

主幹会議はよく行われていたが、部全体の会議はあまりもたれていなかった。しかも会議の雰囲気は、事務連絡的・一方的な報告会や打合わせ会のようになっていた。それ故、議題内容がどうしても指示命令的な伝達事項として受けとめられてしまう傾向があった。また一般職や主査クラスからの意見や新しい発想も反映されないのみならず、参加の機会も少なく、上司もこれを生かすルート作りには不熱心であった。さらに本市独自の画期的試行として、市政の総合計画への参加意識を高めることを目的とした模擬議会も、2回程開催されただけで中断されてしまった。「レベルのギャップがあり、一般職はそれに付随して行動が伴わない」という理由によってである。「議会の法案作成への参加意識がなく、政策決定しているという自覚もない」「職場内の与えられた作業しかしていない」「同じレベルで一緒に考えようとする立場ではない」とも説明されている。同様に、提案制度も、事務事業への参加として提案しても、政策段階まで実現されず、出しっ放しで有名無実化されてしまっていた。

最近では、主幹、主査の流動化そのものも少なくなっていた。職員の方も単に部内だけの移動や手伝いだけでは流動的活動体制とは受け取らず、大量かつ他部門との移動でなければ流動化されたとは思わなくなってきた。つまりは、時間的経過による新制度の「形式的合理主義」に埋没し、「形式に流され易い。伝達が指示命令的に受け止められている」(職員)という伝統的体質の中に再び還元されてしまっているのである。ここではもはや、「組織行動は組織的ニーズへの組織的対応である」(36)という当初の鋭い問題意識が退行し、しかも、このような「ニーズへの行動や組織構造は生きた社会的制度として追究されねばならない」(37)といった準拠枠も喪失されてしまっている。

② 主体性意識の欠如

このような組織運営上の混乱は、そのまま運営の担い手である職員の意識変革の未達成をも意味している。端的に次の〔Q12〕の項目を代表的に取上げてみよう。「一人当りの仕事量が増大し、労働過重ぎみである」という意識は、過去から現在にかけて3倍増になっており、この箇所は極めて重要である。年齢別クロスでは、20代、30代、40代のいずれも半数近くが「過重ぎみだ」と答え、役職別でも、一般職、主査、主幹等のいずれもその半数が肯定的意見である。勤務年数で見ても、20～25年の中間管理職層に重圧感が高いことが判明している。そこでさらに、このデータを'71年度の「アンケート調査」(38)の結果と比較してみよう。「担当業務の事務量」は「適当」44.5%、「多い」28.0%、「少ない」3.7%、「繁閑の差が大きい」12.0%であり、やはり現在の仕事量がかなりハードになっているという印象を裏付けている。これは76年度の組織検討会においても、「運用基準がないので、一部の職員に負担がかかり過ぎる」と指摘されていることにも現われているよう。

このように仕事の重圧感を抱く現実的背景として、次のような諸要因が考えられる。1) まず、市の人口は'70年から'77年にかけて約5千人も増加しているのに対し、この間の一般行政職の増員は若干2名だけに抑制されている。確かに行政環境の急激な変化とこれに伴う行政需要の増大が、実質的な仕事量そのものの増大へと連結されていることは不可避的なものであろう。2) 職員数の類似他市との相対比較により、絶対数が少いがゆえに、「労働過重である」と安易に連関づけようとする職員心理が存在している。しかし、本市の職員抑制の意図は少数精鋭主義にあり、「他市で7人でやっている仕事をうちは5人でやる」(主幹)という“企画力と実行力”をもった主体的職員を育てるはずであった。しかるにこのデータは、この自覚化が未成熟であることの証左を意味している。3) 管理職や主管職の仕事そのものの内容が、複雑かつ高度に拡充化されている。彼らは市長の政策決定段階にまで責任を負うのみならず、あらゆる意味で自律した責任者として行動しなければならない。しかし依然としてこの責任能力の獲得に不安と戸惑いを感じたままであるのかも知れない。4) 事務の機械化による人員削減をそのまま労働過重になると思いがち。税務課にコンピューターを導入した際、10名減になったが、この減員を電算によるメリットとしては受けとめていなかった。さらに、5) 計画行政の徹底化によって、年間の仕事量が全庁的評価により平均化され、時期的繁閑格差が縮小されてきていることによる重圧感がある。おそらくこのことが、年中休みなしで、「過重ぎみだ」というイメージを増幅させ

いるのではないかと推察される。

このような仕事そのものからくる現実的重圧感に、日々の鬱屈した抑圧感が倍加されて、職員の主体性意識に内的不安が生じているように思慮される。だがしかし、如何なる変革においても目的実現の困難性に従って、ある程度の犠牲と混乱と葛藤とは随伴するものである。自ら決意した価値理念を実現するためには、様々な既得権益を自制的に自己放棄して行かねばならぬ。またその支払われる代償が大きいほど、その果ての価値実現の重大性も至高かつ最善のものとなるであろう。

彼らは「どんな理念や制度がこの市の状態を救済し得るのか」と、長い間執拗かつ真剣に自問してきた。しかもこの変革へのモチーフは、この地域社会での歴史的不可避的な契機に促されて、どうしようもなく到来してきたものである。ここで最も大切なことは、どんなに優れた理念や制度よりも「真に変わりたい」「変えねばならない」「変えようではないか」といった覚悟性とその自力の度合だけである。即ち、この主体者側の変革の必然性に対する決意の深さだけが問われていたのである。それ故、本市の全職員は当初からそれに見合った反秩序と動乱化の只中で、「未知の新たな在り方に対して、どのように自分を位置づけてゆくか」と不断に追究して行かねばならなかった。しかしながら、「組織変革のあり方や実態について、職員同士で話し合う機会はあまりなく」([Q 1])、「改革理念や目的についてもあまりよく理解していない」([Q 3])と、なお主体者としての自覚が欠如しているといわねばならない。

(4) 潜在的な正機能とコミュニケーションの不変性

① コミュニケーション

上下コミュニケーションの関係が必ずしも改善されていないことは、次のいくつかの設問項目によっても窺知できる。〔Q27〕において、「管理職はあまり企画力と実行力を持たず、意欲的な仕事をしているとはいえない」と曖昧に回答している。この評価は、役職別には部長と主幹クラス、主査と一般職クラスとに2分されている。同様に、「管理職クラスはリーダーシップ能力を充分発揮しているとはいえない」([Q29])という消極的意見とも相関しており、やはり役職別には2分され、とくに下位職に批判が高い。年齢別には、50代だけが「発揮している」と肯定的であるが、40代、30代共に分散し、20代では逆に否定的意見が多くなっている。この否定的意見は、5～10年の勤務年数者の過半数によって占められている。これらのデータから、部下の上司に対する評価は厳しく、「仕事を中心

にした人間関係」が未成熟であることを判読できるであろう。

さらに「現市長の人間性や市政方針、政治思想について」([Q34])も、「どちらともいえない」という。この市長への認識は、一般的に保革を問わず、公務員の自己保身的防衛本能からトップの政治的立場に迎合し易く、タテマエ的形式でモノを言う傾向が強いにもかかわらず、ほぼ同率であったということは、おそらく市長の影響力が無浸透であったことを逆証していよう。これを役職別、年齢別、勤務年数別クロス分析のいずれで見ても、年配者ほど理解者が増え、逆に年少者ほど「よく知らない」という否定者が増えるという世代間ギャップが生じている。これを来庁者市民意識と比較すれば、市民の理解者(36%)の方が職員のそれよりも僅か5%ではあるが上回っている。このデータは、自分たちの組織のリーダーである市長の立場を“市民よりも知らない”職員が多いことを意味し、ここにトップとのコミュニケーションの低劣さをみない訳にはいかない。

この点、'77年度の「現在までの改革と問題点」の中でも、「トップに理解してもらうことが不十分であった」と反省されていることにも現われている。端的に言えば、上下間の“理解不足”があり、これがまたリーダーシップを錯綜、低下させているのである。この源泉は、話し合いが必要なメンバーだけに説明されて、他の職員には「自ら勉強するのが当然」「知っているのが当たり前」といった姿勢から来る当局側の“説明不足”も考えられる。概して、如何に制度改革を実現しても、トップのリーダーシップが強力かつ持続的に発揮されていなければ、新制度もいずれ混乱ないしは崩壊してしまうものであることが暗示されている。

また職員相互間の関係も不明確のままであった。「部内の多くの職員の気持ちや感情をよく理解している」([Q31])者は、以前より増加しているものの、「変化なし」が断然多い。ほぼこの傾向に共通して「職員は職位や課係を越えて皆な相互に協力し合っていない」([Q32])という結果も入手できた。この「不変化」傾向は、'69年度の意識調査(39)における「関連各課の横の連絡が充分とれていない」(65%)というデータと比べても明確であろう。これは関連業務に対する情報提供システムや相互的協調性が期待されたほど成果を上げていないことを示唆し、経験的日常性の重みを痛感させる。つまり在来組織の細分化と固定化状況とが、コミュニケーションの流れを相変わらず部内の閉鎖的人間関係だけに限定してしまっているように考えられる。

これに対し職員からは、「室課内会議、職場会議については一応制度化されているが、実際にそれが有効に活用されているかは疑問である」(40)と批判がなされている。改革後

のPR不足、ボトムアップ方式の中断、トップとの接触の少なさ等、アフターケアの不備も目立っている。しかし当局側は、「職員は本来市長という執行責任者の補佐官であって一国一城を築くべきものではない。市長の方針に沿って全職員が同じ方向を向くのが職責の遂行である」という自明の前提を強調するばかりで、よりリアルな改善策を積極的に提示していない。

地域住民との関係も、「市民と市役所とを常に結びつける」「市民サイドからの機構の確立」(41)といった変革理念にもかかわらず、実体験的には〔Q38〕〔Q39〕〔Q40〕に見られる如く、「必ずしも市民のために行動しているとはいえない」という回答結果を示している。〔Q38〕の「市民との接触」は、年齢的には40代、50代で肯定的意見が多いが、30代の過半数が普通、20代では逆に否定的である。勤務年数で見ても、若い層ほどとくに10年未満の5～6割が「あまり接触していない」という。特徴としては、学歴的に低学歴層ほど接触度が高く(50%)、反対に高学歴になるに従って「接触していない」という職員が増えている。〔Q39〕の「町内行事への出席」は、前問とほぼ類似傾向を示し、年齢、勤務年数、学歴ともに共通している。とくに顕著な特徴としては、部長等よりもむしろ主幹クラスの方が出席率が高いというデータである。〔Q40〕の「市民の声の反映」は、年齢的にはやはり年代順に高率化し、低学歴層ほど「反映されている」という意識が高い。勤務年数では、やはり10年以下では否定的意見であるが、それ以上の年数者はいずれもほぼ同率で肯定的である。役職別でも同様、上位者ほど高率化し、一般職と主査クラスに否定的意見が多い。

ところで、これらの対市民意識を、逆に市民サイドから問い直してみよう。「市民の声や要求は市政に大いに反映されている」と思う人(42%)は、職員のそれ(35%)よりも高い。これはつまり、市民の方がより高い信頼と期待を持っていることを表わしている。住民は「本当に私たち住民のための役所だ」(64%)という実感を持ち、「職員のサービス態度もよく真面目に親切にやってくれている」(77%)という。さらに「この地域での市役所の社会的地位や評価も高く」(41%)、かつ「職員に対する社会的信用も高い」(54%)。しかし一方、「市が主催する市民集会や会合にはあまり参加せず」(69%)、「市の行政に一般市民も参加しているという実感を持っていない」(46%)とも答えている。

以上の両者の分析データのうちに、われわれはひとつのギャップが存在していることに気付く。従来の伝統的発想では確かに、“行政とは住民管理である”という傾向が強かっ

た。しかるにその住民は、職員に対して行政管理者としてではなく、市民要求を実現してくれる問題解決型の公務員像を、しかも多大な信望をもって期待しているのである。この矛盾は、職員の公務員・労働者としての地位とひとりの市民・住民あるいは地域生活者としての立場との多元的役割期待のアンビヴァレンスから生じている。そして本市は、この矛盾の認識により、市民との関係は「住民サイドに立つべきである」として「モラルの向上」を達成してきた。それにもかかわらずなお具体的実戦段階において、住民とのコミュニケーションが低調であったという認識を抽出したことになる。

住民との接点は、単に市政に対して市民の理解を求め、広報紙を配布し、公聴活動を徹底化していくことによって充分であるのではなく、全職員自らが日常的な住民活動により積極的に参加・出席することが何よりも肝要である。地域社会での共同作業の中から真の市民の声や要求を理解し、“われわれの地域”としての市民参加のルートづくりが、さらには“共治の精神”が形成されてくるのである。

② 組織運営

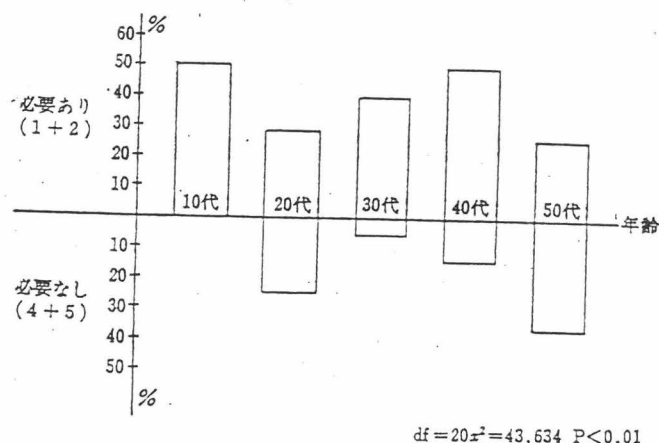
〔Q1〕〔Q3〕において、現行組織の理念や実態が「必ずしも理解されていない」ことが判明した。この結果を'71年度の調査(42)と比較しても、「機構改革の趣旨を理解している者」46%、「多少は理解している」38%、「理解していない者」11%であり、やはり理解者の減少は明白である。このような“理解の不充分さ”や“話し合う機会の不足”が、「職位や肩書によってではなく、仕事を中心にした人間関係が必ずしも形成されていない」〔Q7〕という、変革理念そのものへの疑義を表出してくる。「個人的能力実証主義を原則」にした機能的役割関係への転換も極めて困難であることが自覚されてきた。このように組織運営に関するいくつかの項目が「不変化」であった理由は、究極のところ、やはり主体者としての細心な努力の欠如に求められねばならないであろう。「流動体制という言葉は、新しい制度ではなく、昔から組織というものは、理論的に流動体制を原則として作られているものである。この当り前の状態に返すだけだ」と言いつつも、一方、「意識面で若干の効果は期待できても、セクショナリズムの完全解消にはいたらないだろう」(43)と、消極的・悲観的でもあったからである。

さらに「不変化」の項目として、「上下の意思伝達や命令系統」(〔Q10〕)、「権限と責任の処在」(〔Q14〕)も依然として曖昧であった。この困難さは、'76年度の「話し合い」においても、「仕事の命令系統や責任処在がハッキリしない」「下の意見が上司にとどかず、上の考えが下にとどかない」(44)と指摘されている通りである。しかし本市において

は、「責任所在の明確化」こそ改革メリットとして最重要視され、決定書方式や権限委譲等、最大限の努力が行われてきたところである。それでもなお、仕事を中心にした機能分担による責任体系は「変化なし」と判断され、歴史的重みとしての限界を切実に感じざるを得ない。

③ モラール

[図2-21] 「より上位に昇進する必要あり」と年齢とのクロス分析



[表2-14] 「地位は努力に対する当然の評価」と役職とのクロス分析

回答項	役職			
	一般職	主任	主幹等	部長等
(1) 全くそう思う	38 (22.2)	19 (33.9)	8 (32.0)	4 (50.0)
(2) どちらかといえばそう思う	55 (32.2)	14 (25.0)	10 (40.0)	3 (37.5)
(3) どちらともいえない	44 (25.7)	8 (14.3)	2 (8.0)	1 (12.5)
(4) どちらかといえばそう思わない	16 (9.4)	9 (16.1)	4 (16.0)	0 (0.0)
(5) 全くそう思わない	10 (5.9)	2 (3.6)	1 (4.0)	0 (0.0)
(6) N A	8 (4.7)	4 (7.1)	0 (0.0)	0 (0.0)
計	171(100.0)	56(100.0)	25(100.0)	8(100.0)

「モラール」に関する「不変化」の項目中、とりわけ重要な箇所は、「役職」についての思考態度である。「本当の責任者として行動するためには、必ずしもより上位に昇進する必要はない」([Q42])が、しかし、「地位は他人より人一倍努力した人に与えられる当然の報酬である」([Q44])、「地位や立身出世への欲求は人間の自然な本能に深く根ざしたものである」([Q45])といった意識は、以前よりもほぼ倍増している。この〔Q42〕と年齢とのクロス分析を見ても([図2-21] 参照)、とくに40代、30代に「昇進の必要性」を肯定する職員が増えている。また同様、〔Q44〕([表2-14] 参照)と〔Q45〕を見ても、やはり40代・主幹クラスに肯定的意見が目立って多いのである。これは即ち、役職への愛着心が両価性を孕みつつも、徐々にではあるが顕在化しつつあることを示している。管理

職の地位は、「職員の道標でも、勝ちとった地位でもなく、期限のある、あるチームのリーダーとして機能を果たす者に付与された任務である」と、繰返し謳われてきたにもかかわらず、である。

「主幹や主査という職名は地域住民にもゆきわたっていると思いますか」([Q43])という設問に、「定着している」と思う者は過去よりも減少し、逆に7割の職員が「定着していない」「市民は知らないだろう」と回答している。役職別には、第2節でみたように、主幹・主査に否定的意見が多かったが、年齢別にもやはり40代(73%)、30代(65%)の中堅層に目立っている。性別、学歴、収入別にはあまり有意差は見られないが、勤務年数において20~25年層に高率な否定的意見が存在している。この結果は、'76年度の「話し合い」でも「市民にわかりにくい機構(名称)である」と批判されていることにも連関していよう。

ところで、同じ質問を来庁者市民と比較してみると、「知らない」という人が過半数(55%)を占めているものの「知っている」という人も44%あり、むしろ職員の想像以上に市民層に浸透しているといえるであろう。だかしかし、このギャップは同時に変革の困難性をも意味している。市民にとっては、通常窓口部門だけで用件は済み、特別な要求についても担当者に相談すれば事足りる。受付から処理過程まで迅速かつ親切に遂行され、満足感が与えられればそれで充分である。つまりは、主幹等の名称如何にかかわらず、直接的な実行責任者を求めているだけなのである。データが示す通り、市民は“えらい”職員や“高い”地位の名称等には殆ど無関心であるといつてよい。事実、この無関心さは、「ここの市役所が新しい行政組織の改革に積極的に取組み、機構を改革していることを知らない」(67%)ということにも表われている。

職員が名称に伴う不都合事として列挙するものに、例えば、建設省で「課長は来ないのですか」と聞かれたこと、県や他市では課長の下に主幹が位置づけられていること、また議員から「課長を呼べ」「わかりづらい」という苦情があったこと、等である。しかしこれらの支障は、十分に説明すれば解消できるものばかりである。むしろこのような職名に関する障害をひとつひとつ解消していつて、最終的に問われているものは、職員自身の主体者としての“地位志向”である。

では何故に職員の多数が「新職名は定着していない」と主張するのかという疑問を、さらに次の項で考察していこう。

(5) 潜在的逆機能と若干の考察

本事例における組織変革の動機、目的、変革過程、および現状の分析を通して、われわれは「役職」に対する問題関心が変革の困難性に底流しているのではないかという課題に直面していることになる。おそらく他市事例の課制復活への根本的理由も、なおここに逢着できるものがあるであろう(45)。既に本市においても、'75・'76・'77年度といずれの検討会においても、課係制や課長・係長の名称を復活すべきだという要望が年々高まっていた(46)。「現在の組織は実質的に課係長制とあまり変わらないのではないか」「社会的地位として一般的な職位の方がより望ましい」という理由からである。

われわれはこのような矛盾現象を、[図2-20]の第4空間における行政官僚制の本質的組織構造と職員の官僚的精神構造とのクロスした地点に発生してくる、いわば潜在的逆機能として想定した。本論ではとくに後者の実証分析に限定して述べているが、「近代的な官僚は、……被支配者に対する関係においては、常に特に高い『身分的』社会的評価をえようと、また多くはこのような評価を享受している」(47)という伝統的な“地位志向”の問題はさらに追求されていかねばならない。

われわれは、自治体の社会的成立根拠や職員の本来的役割について問う時、その殆どが地域社会や市民生活を優先すべきだと答えるであろう。本市の場合も、「市民と市役所とを常に結びつける」という理念から出発し、「住民全体の利益を背景にした組織」(48)を作るための組織変革を試行してきた。しかしながら今日、職員側は、「名称が定着していない」「住民と接触・交渉する時不便である」「住民の方が前の課長、係長という役職がいいと言っている」という理由から課制復活を要請している。このような傾向は本市のみならず、より一般的にも公務員の伝統的体質としての“お役人の肩書好き”“地位社会”として批判されているところである。ここに「市民の名において」、実際には「市民の福祉よりも自らの福祉を優先する」逆立した思考様式が存在している。しかし前項で指摘した通り、市民としては、職員が誰であり、肩書が何であろうとも、要するに市民要求を充足してくれる機能的役割担当者であることだけを切望していた。来庁者市民の「主幹・主査の名称」に関する結果でも、「以前の課長、係長の方がいいので復活してほしい」と望む市民は38%しかおらず、むしろ「最近慣れてきたのでこの名称でもかまわない」という意見の方が過半数(52%)を越えたのも頷けるであろう。

それにもかかわらず、このような職員の心理的不満は何に起因してくるのであろうか。われわれは地位志向に付随する様々な病弊現象を、現実的体験から、単に公務員に特有な

病理としてのみ批判できないという自戒心を持っている。ただ差当たりわれわれが直面している問題点からいえば、このような職員の地位に対する執着と願望とが同時に、その対象そのものの喪失によって過剰な不安と寂しさを倍加させているという観点を引出してることができる。地位は、職員にとって、長い間の職場生活共同体でのいわば合意事項として歴史的重みを有し、この地位志向による呪縛自体が人間存在の根拠律ともなり、あるいは労働や仕事の目的や生き甲斐にもなり得ていたのである。もしそうであるならば、その廃止や変更は新名称だけでなく、総体としての組織変革の意義が全職員に理解され解されている必要があった。つまりは、全職員の「地位の喪失感からの解放」が重要な要件のひとつであったのである(49)。

しかし調査結果からも推測できるように、なお喪失感に伴う不安を払拭できないでいる。このような不安や戸惑いはおそらく、職員が変革主体者として、変革によって失うべきものを失い、守るべきものを守るという徹底した訣別と断念とを明確にし、かつ解体と創出のプロセスをうまく転換できなかったためであろうと思われる。

より根源的には、自治体集団の官僚制組織そのものがより巨大な権威ヒエラルキー・ピラミッドの中に構造分化されていることに想いを及ぼさねばならない。つまりここに至って、組織変革は、「それを生じさせた特定目的から独立して、制度的環境の中で組織として存在する」(50)という現実的問題に出会うのである。行政官僚制には、等級別に細かくランク付けされた昇進制度が存在しており、職員は、より上位に昇進しなければあらゆる権利や資格、権限、生活上の保障が充足されない。それ故にこそ、即ち、強固な組織構造の中で地位や肩書や職位に基づいて行動することを強いられているが故にこそ、これに対する機能的役割関係や「仕事を中心にした人間関係」といった変革理念の実現が極めて困難であったのである。日常的職務における上下関係、上級官庁や地域住民との関係等で、現代社会が「地位を媒介にした人間関係」であったことと、および時代そのものが中央集権体制化の動向にあるということ等も困難性を助長する背景としてあった。それ故に、本市は仕事上の重要な社会関係において、組織や職員の安全性が脅かされていたのである(51)。従って、変革はもはや一定集団内部の自己変革だけでは自ら限界があり、既に官僚社会化されている地域社会そのものの支配構造をも併せて追究していかねばならない。

「自分自身と他人、成員と非成員、および下位集団と外部集団」(52)といった内外的諸関係の変革をも不可避免的に対象にせざるを得ないのである。

より高い社会的地位や「えらさ」という威信を志向する職員の心的根拠には、このよう

な在来の行政官僚制の中に長い間生きねばならない一個の組織人としての悲しき心情と、「肩書社会」「身分社会」といわれるエスタブリッシュメントな現代的な社会状況との相剋性において派生してくるアンビヴァレンスがあったのである。

おわりに

以上の考察から、われわれは如何なる結びを直截に摺り出し得るであろうか。鹿沼市は組織変革へひとつの強烈なモメントを投げ掛けながら、本市自身が、二律背反した混乱をますます深刻化させ、課制復活という緊迫した危機的状況の中に佇んでいる。だが本市は、功罪はともあれ、恰も時代に逆立するかの如き姿勢で、ひとつの反措定を現代自治体に提起し、同時に自己自身の歴史にも痛恨を刻み込んだ事例であった。

われわれは組織変革の史的変遷過程を辿り、これに対する職員意識の対応と変化を3つのカテゴリーに分類化し、これらの傾向性と困難性の原因をそれぞれの範疇に沿って追究してきた。要約すると、職員のモラルは確かに向上しつつあるが、しかし新制度の運営面で多大の混乱を惹起し、しかも上下・横・内外のコミュニケーション、責任権限の明確性、地位志向等の面では依然として変化なしという結果を讀取ることが出来た。さらにこれらの混乱や不変化の原因について、箇条書きに整理してみると、以下の諸点が挙げられるであろう。

- ① 組織変革の必要性に対する全庁的職員の理解不足
- ② 組織変革に伴う新たな機能的役割関係への転換に基づいた実践的活動の未成熟
- ③ 地位や肩書に対する断念の不徹底
- ④ 価値理念や制度と主体者としての職員と現実的存在との三者間の構造的関係に対する認識不足
- ⑤ さらには、これらの混迷する苦闘に耐えつつ、変革を執拗に実行して行こうとする内発的主体性意識の欠如

今後は、単に価値理念や新制度や名称の形式的改革だけではなく、実質的転換の内実性をひとつひとつ再確認しながら運営していかねばならない。重要なことは、全職員の絶えざる意識変革に最大限の努力を傾注することである。まず主体者自身の意識が変わらなければ、どんなに優れた理念や制度も無力であり、新たな関係性を確立しかつ持続していくこ

とはできないからである。

この点、本市は、既に伝統的体質を超克すべき契機を内的に体験していることにより、新たな今日的時代状況に対応し得る柔組織構造の在り方をさらに模索していく力量を、苦しくも学び取っているはずである。現実的矛盾と内的屈折と回帰への磁力とが拮抗する状況の只中から、本市はなおも、自力だけで自己発展的止揚を辿ることが問われているのである。

注

- (1) 1976年度の人口は住民基本台帳による。
- (2) 「庁内広報」No. 20, 1970. 1. 5, p. 1。
- (3) 「現行組織を理解し効率的運用するために」(内部資料)、1977. 8, p. 4。
- (4) 『鹿沼市行政事務診断結果報告書』(以下『診断結果報告書』と略す)、総合計画センター、1969. 10, p. 12。
- (5) '69年の小課係制の細分化状況を、'58年との比較で見ると、'58年には、12課34係であったのに、'69年には、16課46係に増え、増加率はそれぞれ 133%、132%であった。しかも課のうち、3係以下の課が13課、15人以下の課が7課(過半数)あり、係でも、1係5人以下の係が23係(半数)と細分化されていた。これではコミュニケーション効果は確かに低劣であり、総合性に欠けていたのも当然のことである。ちなみに昭和'78年度の職員数は、部長等10人、主幹等59人、主査81人、主事等543人、計693人である。「職員数等の変遷」に関しては、次の[表2-15]を参照されたい。

[表2-15] 職員数の変遷

(単位:人、千円、%)

年度別	総人口	職員数 [※]	職員1人当りの人口数	財政規模(決算額)	前年比
昭45.4.1	77,528	667	116.2	2,555,030	
46. '	77,676	689	112.7	3,197,756	125.2
47. '	78,690	696	113.1	4,060,716	127.4
48. '	79,681	659	120.9	5,221,787	128.6
49. '	80,961	685	118.2	6,491,106	124.3
50. '	81,524	674	121.0	6,932,088	106.8
51. '	82,165	684	120.1	8,258,150	119.1

※ 職員数のうち一般行政職は昭和44年に432名、52年に434名(+2名)
〔資料〕「現行組織を理解し効率的運用をするために」(昭和52年8月)

- (6) 『診断結果報告書』p. 28。
- (7) この『診断結果報告書』によると、「現状と問題点」について次のような項目が挙げられている。(イ)課係の細分化により小課制が多い。(ロ)事務分担および機構の編

成が適切ではない。(ハ) 職員の配置が固定化されており、業務量に見合った人員配置がなされていない。(ニ) 新規行政需要に対応する機構となっていない。

(8) 3室制とは次のようである。まず企画室は、市民室、行政管理室および地域社会の状況等の行政情報をとらえ、トップの意思決定に必要な判断材料を整えて意思決定を補佐するとともに市の総合計画を策定する。市民室は、行政を正面からとらえ、市民個人を対象に直接サービス業務を処理するとともに市民の意向を把握する。また行政管理室は、市の基本計画に則り各課が行う事務事業が効率的に執行できるように、職員、事務処理手順、執行上の総合調整など執行環境の諸条件を整えるなどの役割を有す。

(9) 主管者制度とは、急増する行政需要に機能的能率的に対処していくため、部長を中心にした分権的管理方式を採用、さらに部内の弾力的運用を図るため、スタッフ部門として主管者(主管・主査)配置する。部長はこれらの主管者を仕事に応じて任命し、管理職を有効に活用、また一般職員もこの仕事に合わせて流動的に配置転換していくことを目的にした制度をいう(拙稿「行政官僚制における組織変革の研究——流動的活動体制の実態調査」『東洋大学大学院紀要』1976, p. 292以下参照)。

また鹿沼市事務執行規則によると、主幹等の職能は「部長の職能中主として管理的機能を補佐したり、自己の所掌する事務事業の専門的知識や技術の習得に努めたりしなければならない」(4章15条)と規定されている。

(10) 係長事務研究会は、'69年8月に発足、「地方行政の近代化に即応する知識、技能の向上を目的」として、「権限委譲」「外郭団体の事務」「事務の民間委託」の3つのテーマについて検討している。会の構成はプロジェクト・チーム方式で、係長を中心に各チーム平均20人以上が参加している。

(11) 「決定書方式」において、決定書の「文書作成者」とは、事業の内容について最も精通している者またはその事業の担当者で文案の作成事務についての責任を負う者をいう。

「起案責任者」とは、起案の内容について責任を持ち、他の部門に関連する場合は、決定前における協議調整を行う責任を併せ持つ者をいう。「決裁責任者」とは、決定したその結果についての責任を負う者をいう。

このような一応の区分にもかかわらず、おそらく鹿沼市も稟議制という伝統的行政手続の堅固さに直面していたであろう。もともと稟議制は、一体行政決裁の責任が「起案者」にあるのか、「決裁者」にあるのか明確でない処に特質があり、次のような改革の困難性にぶつかっていたはずである。「起案は、上司の命を承けて行うことが多く、上

司は決裁をとおして責任を生ずるけれども、“命令権者”として委託された“起案者”である部下の補佐を義務づけ、部下の能力に依存しつつそれを査定する。この際命令は、委任をふくんでいて——主観的に行われている——責任から免除されるという身分制的権威を強める行為に他ならない。そこで、一切の責任が部下に与えられ——責任の主観的委譲——起案の内容に責任をもつが、それは“起案権”というべき権限の委任ではない。それはたんに主観的委任に対する長の依存にこたえる輔翼の義務を果す責任として、その際部下は実質的行政事務を担当し、長の形式的責任を補佐する。これは、行政決裁の及ぼす効果や、法的効力に対する事後の点検の責任をあいまいにする。」（河中二講『現代の官僚制』中央大学出版部、1962、p. 21。）だがむしろ評価されるべきは、無責任体制といわれる日本の役所の中にあって、本市が責任担当者を明確にしようとしている制度的意義についてであろう。「機能は分散しているが、権限は高級の地位に集中している」（辻清明『日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969、p. 161。）という傾向を乗超えるために、意思決定の決裁権を出来るだけ主幹クラスに大幅委譲しようとしているという観点である。

(12)「第2回研究会報告書」行政事務研究会、1971. 1, pp. 26～27。

(13)1970年の第1次機構改革によってもたらされるメリットとして、「第2回研究会報告書」は次の諸点を挙げている（p. 34）。(1)計画行政の推進（行政の総合化）、(2)職員の意識改革、(3)審議決定機関の設置、(4)コミュニケーションのルール化の確立、(5)総合調整機能の強化、(6)情報収集体制の確立、(7)責任と権限の明確化、(8)権限の委譲、(9)窓口事務の集約化、(10)職員研修体制の強化、(11)流動体制の発揮、(12)プロジェクト・チームによる集団頭脳の活用、(13)職務の専門制化、(14)計画機能の集約化、(15)マネジメントの発揮、等である。これらのうち、本市がとくに目的志向している項目は(1)(2)(4)(5)(7)等であり、具現されている項目は(2)(8)(13)等であろう。

(14)「第2回研究会報告書」p. 32。

(15)管理職と専門職、スタッフとラインとの権限の責任の関係は極めて不明確で漠然としている。専門家の公式的立場について、イギリスの専門職公務員協会は次のように表明している。「『スペシャリスト』の役割はいまなおほとんど行政官（アドミニストレーター）の役割に従属している……。若干の省庁では興味深い発達があるにもかかわらず、『スペシャリスト』の立場は、一般に依然としてはなはだ満足すべきものではない……。政策の仕組みを理解し、政策について助言しうるのは行政職のメンバーのみで

あるという全く保証のない神秘的なことを永続化したり、崇め奉ったならば、それは誤りであろう。」(Hill, M. J., The Sociology of Public Administration, Weidenfeld and Nicolson, 1972, p. 54. (渡辺保男訳『行政の社会学』学陽書房、1976、p. 62参照。))

(16)「第3回研究会報告書」1971. 2, p. 2。

(17)前掲書、p. 4。

(18)「庁内広報」No. 34, 1971年 4月 1日。

(19)「現行組織を理解し効率的運用をするために」前掲書、pp. 5~6。

(20)1973年には、大部門の中で各部門の分権化と自主性を高め、部門管理機能を強化していくために「管理担当」が設けられた。この管理担当は、部長の管理機能を補佐し、部内の情報収集、連絡調整、部門計画を取りまとめて、部内の総合的調整を図ることが主たる仕事であった。

(21)「組織検討委員会結果報告書」(資料) 1978. 6。

(22) 改革の推進策として、総合計画への職員の関心を高めるために、本市独自の「模擬議会」制度が創設された。これは「総合計画の改定に際し職員の参加意識を高めて、計画推進体制の確立をはかるとともに、市政の諸問題に対する職員の理解を深め、事務事業の円滑な推進に資する」(「模擬議会開催要綱」)ことを目的にしている。答弁者は各部門の機能主幹者であり、模擬議員(30名)は主査以下の職員から選出される。議員は計画策定委員会のメンバーに属し、計画策定に参加する。この試みは、職員が市政課題について、主幹クラスの考えを自由に問い直し、職員参加の実感を味わえる機会として大いに期待された。

(23)「話し合い」は1976年 4月から 6月にかけて14回、参加者は 253人(うち主査は30人)、出席率は90%であった。

(24)「行政改革を考えるために」(資料) 1978。

(25)Bowy, A. M., The Sociology of Organizations, London, 1976, p. 53-4.

(26)最近の鹿沼市の流動的活動体制に関する態度は、維持か復活か混迷しているものの、ユニークな制度そのものの保存に一定の価値評価を見出しているように思われる。このような態度について、ゼルズニック(Selznick, P.)は次のように説明している。「“価値の注入”と“自己維持”の間には、密接な関係がある。組織が自己、すなわち判然たる独自性(identity)を獲得するとき、それは制度となる。このことは価値の取得、す

なわちそれ自体のために重宝視される行為と信念の様式の取得をとまなう。それから先は、自己維持はまる裸の組織の存続以上のものになる。それは、新しい問題や変化していく情勢に当然ながら集団のユニークさを保存するための闘争となる。」(Selznick, P., Leadership in Administration, Harper and Row, New York, 1957, p. 21. (北野利信訳『組織とリーダーシップ』、ダイヤモンド社、1963, p. 27。))

(27)各質問項目と個人属性とのクロス分析や来庁者市民の意識、その他残余の詳細なデータについては、自由度、カイ二乗検定、有意差検定を出して「鹿沼市役所における職員意識の実態分析」報告書として、同市役所事務管理部に提出している。

(28)アンケート調査表の質問項目を参照のため提示しておく以下通りである。

〔質問項目〕

- Q 1 組織改革のあり方や実態について、職員同士でよく話し合う機会がある。
- Q 2 新しい制度（流動的活動体制）は、効率的な組織として、うまく機能し、運営されている。
- Q 3 私は、現行組織の改革理念や目的について、よく理解している。
- Q 4 職員ひとりひとりの自由な発言や提案が活かされている。
- Q 5 個人的能力実証主義を原則にしているので、仕事にやりがいを感じている。
- Q 6 政策の意思決定過程に、一般職員の意見も積極的に反映されている。
- Q 7 職位や肩書によってではなく、仕事を中心にした人間関係が形成されている。
- Q 8 部内の全般的な仕事にたずさわることができるので、大変面白い。
- Q 9 仕事の役割分担が一定せず、安心して職務に専念できない。
- Q 10 上下の意思伝達や命令系統は、スッキリしている。
- Q 11 仕事の目的を知らされないで仕事を命じられることが多い。
- Q 12 一人当りの仕事量が増大し、労働過重さみである。
- Q 13 市政に職員も参加しているという実感をもっている。
- Q 14 権限と責任の所在は、明確である。
- Q 15 その日の仕事配分は、自分の判断で適宜創意工夫して決めている。
- Q 16 現在の仕事は、自分の専門的知識や技能の成長にも役立っている。
- Q 17 私は、常に新しい知識や情報を勉強し自己の問題解決能力を養っている。
- Q 18 私は公務員としての市役所の仕事に自信と誇りをもっている。
- Q 19 仕事の内容は、わりに単純作業が多くつまらない業務の繰返しが多い。

- Q20 私は誰よりも仕事の役割内容をよく知っており、専門担当としての自信がある。
- Q21 仕事上では、上司がいてもいなくても自分がすべての責任者であると思って行動している。
- Q22 課せられた仕事の処理能力はある方である。
- Q23 職務の重要性や優先順位は、自分の判断で決定している。
- Q24 責任感や判断力は他の友人に比べてかなりある方である。
- Q25 上司と一般職との関係は、執行責任者対事務处理的な協力者という関係ではっきりしている。
- Q26 上司と一般職との意見交換や連絡調整は、極めて 緊密に行われている。
- Q27 管理職は企画力と実行力をもって意欲的に仕事をしている。
- Q28 複数の上司から命令されるので、あまりやる気がしない。
- Q29 管理職はリーダーシップ能力を十分に発揮している。
- Q30 仕事の内容は常に手伝い的な作業が多い。
- Q31 私は部内の多くの職員の気持ちや感情をよく理解している。
- Q32 職員は職位や課係を越えて、みな相互に協力しあっている。
- Q33 職務上のミスは、市長や上司に代わって各担当者が責任をとるのが当然である。
- Q34 私は、現市長の人間性や市政方針、政治思想についてよく知っている。
- Q35 仕事をする時、つねに「市長代理」「市役所代表」という自覚を持ってやっている。
- Q36 今の市役所方針は、国家政策よりも地域社会や市民生活を優先してやっている。
- Q37 私はいつも、「市民代表」として、「すべては市民のために」と思って仕事をしている。
- Q38 私は、市役所以外でも、公的仕事のことで、市民と交渉したり接触したりしている。
- Q39 自分の町内の会合や行事には普段から注意して、よく出席している。
- Q40 市民の声や要求は市政に大いに反映されている。
- Q41 この地域では、市役所の社会的地位や評価は高い方である。
- Q42 本当の責任者として行動するためには、もっと上位に昇進する必要がある。
- Q43 主幹や主査という職名は地域住民にもゆきわたっている。
- Q44 地位は、他人より人一倍努力した人に与えられる当然の報酬である。
- Q45 地位や立身出世への欲求は、人間の自然な本能に深く根ざしたものである。
- Q46 ふりかえって、市役所に就職した時の動機は次のうちどれでしたか。

- (1)たまたま偶然に入った
- (2)ある人から勧められて
- (3)生活や収入が安定した職業だから
- (4)公共的仕事に魅力を感じたから
- (5)社会的地位や報酬が高い職業だから
- (6)自分自身の技術や能力をさらに発展させるために
- (7)特にない

Q47 仕事をしているとき、もっとも大切にしている言葉を次の内から2つ選んでください。

- (1)協調性 (2)積極性 (3)企画力 (4)民主性 (5)能率性 (6)責任性 (7)実行力 (8)正確性

Q48 現在、あなたは「誰のために」この仕事をしていると思いますか。

- (1)国家や市役所のために
- (2)同僚や職場仲間のために
- (3)自分自身のために
- (4)市長や上司のために
- (5)地域住民（市民）のために
- (6)特にない

Q49 現在、あなたは「何のために」この仕事をしていると思いますか。

- (1)国家政策や市政を具体的に実施するために
- (2)自分の経済生活を維持していくために
- (3)地方自治の憲法理念を実現するために
- (4)地域社会の発展のために
- (5)特にない

Q50 現在の職場生活で、特に改善してほしい問題を、次の内から2つ選んで下さい。

- (1)賃金 (2)労働時間 (3)職場環境 (4)職務内容 (5)職員数の増大 (6)上司や仲間との人間関係 (7)労働過重 (8)昇進制度 (9)職員参加のシステム (10)人事管理 (11)その他（具体的に）

(29)Merton, R. K., Social Theory and Social Structure, The Free Press, U. S. A. 1949, p. 51. (森東吾他訳『社会理論と社会構造』みすず書房、1961, p. 46。)

- (30)中村祥一「中範囲の実践について—マートン批判を手がかりに—」『ソシオロジ』9-1, 1962, p. 37。
- (31)Selznick, P., Leadership in Administration, p. 151. (邦訳, p. 185。)
- (32)「庁内広報」No. 34, 1971. 4, p. 4。
- (33)「庁内広報」No. 34, p. 4.
- (34)黒川純一『社会学概説』時潮社, 1959, p. 132。
- (35)Selznick, P., TVA and The Grass Roots, Univ. of California Press, 1953, p. 252.
- (36)ibid., p. 259.
- (37)ibid., p. 10.
- (38)「庁内広報」No. 34, p. 6. 「職場をよくするアンケート」は、1971年 1月実施、配布数 582通、回答数 407通で、回収率70%であった。
- (39)『診断結果報告書』 p. 13。
- (40)「第 2 回研究会報告書」 p. 17。
- (41)「第 3 回研究会報告書」まえがき。
- (42)「庁内広報」No. 32, p. 6.
- (43)「庁内広報」No. 25, p. 2.
- (44)「現行組織を理解し効率的運用をするために」 p. 23。
- (45)田中豊治「行政環境の変化と官僚制組織の変革」『組織科学』11-3, 1977, p. 32.
- (46)組織検討委員会結果報告書 (資料)
- (47)Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, S. 561. (世良晃志郎訳『支配の社会学 I』創文社, 1960, p. 65。)
- (48)磯村英一『都市学』良書普及会, 1976, p. 87。
- (49)このような「地位への同調過剰」について、P. M. ブラウは、何よりも組織運営上の構造的不安定や新職名の心理的不安から生じていると述べる。同調過剰は、「現行手続きの儀礼主義的な固執がそのまま不可避的な習慣になったという事情によるのではなく、上位者への恐怖に見出すことができる」(p. 233) という。また儀礼主義は「規則との同一化過剰(over identification) や既成の慣行への高度な習熟化によるというよりも、むしろ組織のなかの重要な社会関係の不安定から生じている」Blau, P. M., The Dynamics of Bureaucracy: A study of interpersonal relations in two government, Univ. of Chicago Press, 1964, pp. 231-237.

(50) Selznick, P. , *ibid.*, p. 34.

(51) Blau, P. M. , *ibid.*, p. 236.

(52) Etzioni, E. and Etzioni-Halevy, E. , *Social Change, Sources, Patterns and Consequences*, New York, 1964, p. 145.

第5章 官僚制組織と職員意識との相関分析

第1節 作業仮説の設定

われわれは、これまで急激な行政環境の変化に適応しうる効率的組織の理念型を動的組織に求め、この目的合理性に沿った組織変革のプロセスをいくつかの自治体事例を中心に検証し、変革主体者間の相互関係的ダイナミズムを分析してきた。さらに管理者制度の導入に伴う機構改革や職制改革と、職層別職員意識の官僚的性格との複雑な心理的相互作用をも考察してきた。この結果、各事例とも環境要因の諸変数により、また職員各階層の意識・態度の関心度により、組織変革の方向性がそれぞれに微妙に相違していることが判明した。また変革の必要性が認識され変革モデルが確立されても、さらに組織変革に成功して流動的活動体制が実施されても、なおかつ職員の意識変革には相当困難な歴史的試練を要することも判った。

これは各事例がそれぞれ特殊な環境状況に規定され、それぞれ異なった変革の諸段階に対応しているためであると思われる。われわれはこの組織変革の現実分析を契機に、職員各層の官僚的性格が諸段階を通じて行政官僚制組織構造の方向づけを、組織の民主化・能率化という変革理念の実現に向けてよりも、むしろ官僚制の逆機能的現象をますます拡大再生産しているという傾向をいわば社会的事実として指摘しうる。それ故にこそ、行政官僚制はますます強固に殆ど不壊に近い権威ヒエラルヒー・ピラミッド構造を構築し続けているのである。

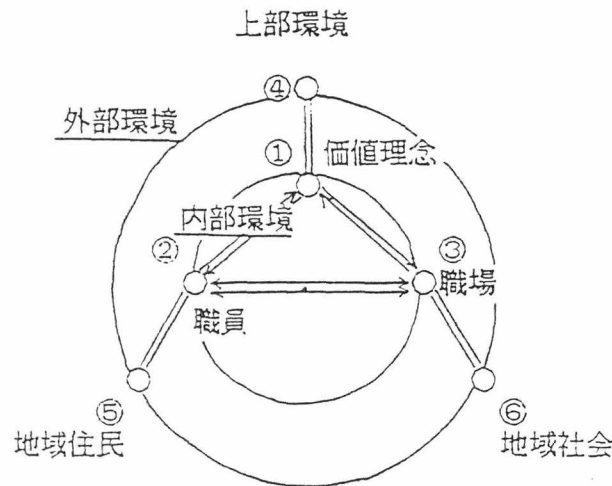
しかしそれでは、組織変革の本当のねらいとはなんだったのか、職員が最も望んでいたものは何なのか、という強い疑念が続出してくる。それぞれの組織変革が単純な小手先の手直しや機構いじりではなかったことは、既に各事例分析によっても明白である。もっとも切実かつ緊迫した危機的状況の中から着手しているはずであった。行政能率を高度化するため、住民サービスのため、民主的組織形成のため、あるいは職場環境改善のため、新しい自治体組織像を作るため、等々の動機から断行されていた。しかし結果的には一体何が前向きに改革されたのか、なお不明である。あるいは何ひとつとして理念通りに解決されたものはないといえるかもしれない。穿った見方をすれば、彼らはこうした混乱と悪化状態を変革当初から予想していたようにも思われてくる。

それではそうした漠然とした不安と恐れの原因にあるものとは何か。何故いずれの事例

も混乱し、あるいは復活の徴候を惹起しているのか。これらの説明のためにひとつの枠組みを、仮説的視点として提起してきたい。以下の図解的説明は、あくまでもこれまでの事例研究や現実分析の中から実態に即して抽出してきたものであり、いわゆる原理的・一般的・普遍的な図式ではない。決してそこまで飛躍して考えてはいない。より限定的な課題に対して、より限定的な解答を準備して考察していく、という次元で検討していきたい。

ここで、前述「行政環境の三要因」（第1章第1節）と、職員意識の実態調査によって見出された「三つの対応の分類化」（第4章第3節）とを考慮に入れながら、組織変革の主因を全体的社会構造的に、次のような構成要素から成っているものと想定したい。

まず内部環境において、①価値理念、②職員、③職場とを取出し、外部環境との接点で、それぞれ①は④の中央政府に、②は⑤の地域住民に、③は⑥の地域社会に連環している。ここにいう①価値理念とは、新しい組織変革モデルの理念型であり、新制度としての動的組織や流動的活動体制、主管者制度などを指している。②職員とは、いわゆる変革主体者・公務員としての在り方総体が問われ、職員意識、お役人気質、モラルなど、各自治体の集団的性格がこれに該当する。③職場とは、官僚制組織内部での職業生活環境を意味し、現行制度の枠内で職務遂行したり、日常的人間関係を営為している現場のことである。また外部環境とは、上部環境（中央政府）と地域環境（地域住民や地域社会）全体を含む。これらの諸要因を図式化すれば、〔図2-22〕のようになる。



〔図2-22〕 組織変革と全体的社会構造との関連

これらの諸要因は単純な相互関係、相互作用ではなく、かなり多面的・多重層的に交錯、構造化され、一定の社会状況下で、一定の時代的契機を伴って、変革の必然性を生じさせていると考えることができる。組織変革は、これらの要因間のダイナミズムを表現し、同

時にここにあらゆる関係的矛盾の発生基盤が存在している。つまり変革の可能性や困難性は、これらのコンフリクト状況における混乱と断絶とに起因しているものと考えられる。①と②との間に、なぜ、職員はこのような制度的理念モデルを作り出したのか。どういう職場環境がこのような職員モラルを生み出しているのか（②と③）。職場の矛盾を解決するのに今何が求められているのか（③と④）。あるいは①②③と④⑤⑥において、主管者制度の導入が果たして今日の行政組織状況を解決するのに最も適切な方法であったのかどうか。こうしたさまざまな問題関心と疑義の渦中において、変革は断行され、かつ職員はこうした緊張関係の只中に置かれているということになる。どんな部分的変革を企図する場合でも、官僚制組織構造全般への影響は避けられず、変革の全体的視野が必要とされているのである。そこでもう少しこの構造的矛盾関係の現実態について考察していきたい。

第2節 官僚制組織における構造的矛盾

(1) 内部環境における矛盾関係

① 価値理念と職員との関係（①と②）

まず職員自身の変革への内面的・内発的契機が、つまり主体者として、「何故に変革せざるをえないのか」という自己認識の内容と度合が問われている。そうした職員の内面的不安が表出したものがそれぞれの変革案であり、変革理念モデルであるといえる。これらの変革理念はどこまでも聖化された自己の制度を見たいという職員願望の投影であろう。職員心理が疎外され抑圧されていればいるほど、この理念化の欲求も高く、それだけより理想化されたモデルが作り上げられる。つまり現実的・内在的な自己矛盾の表出力が大きいほど、それだけ昇華の度合も強く、あるべき理想像が先行的に抽象化されるということになる。いわばより理想化された制度が作られるのである。

ここで自己矛盾とか疎外という意味は、職場（課内）での日常生活体験の異和感を表わしている。通常、職員は毎日毎日繰返される単調で卑雑な日常性に耐えて生きている。どんな末端の課員であれ、万年係長であれ、日常身の職場からは逃れられず、ただひたすら生活のために頑張り生きている。一方、職員の多くはこうした組織共同体からできれば脱出したい、分離独立したいという離脱願望を持っている。またもっと特権的な安心立命の精神共同体に逃避したいという変身願望をも内在している。このような潜在的願望に自覚的な職員が自己組織の矛盾に気づく。変革はまさしくこの状況の自己認識から始まっ

ている。そしてこの願望の上昇過程において昇華され、ひとつの変革モチーフや理念型へと凝縮されていくのである。

この上昇過程において、変革理念は「地域住民のために」という大義名分を掲載していても、制度的価値は次第に質的に変容し、むしろ職員自身の自己保存の維持機能の方をより強調するようになる。危機的状況に直面するごとに、選択はより自己の安全を守らんとする志向へと傾斜していく。しかも新制度や理念の成熟度は、単純に現実体験の強弱だけによるものではなく、職員がどれだけ集中的に変革過程に参加・没入できたかという参加度とある程度平行な関係にある。しかし既に明らかなように一部少数の主体者によってしか変革は実施されていない。全職員の参加機会はあまり与えられず、説明不足や理解不足は慢性的・常態的でさえあった。こうした場合、職員にとって変革理念に対する態度はタテマエ的表層意識の対応であり、真に現実的不可避性を反映しているものではなかった。つまり最初から理念の空洞化が内包されていたということができよう。

こうして今度は、変革理念の下降過程（現実化）において、組織状況はますます混乱を増幅するようになる。依然としてホモソシオロジクスとしての組織人像是未確立であり、地位関係に代わる新しい機能的役割関係への転換も達成されていない。人間の意識面が不変化のままに、理念だけが先行しているのである。新制度はうまく導入されたものの、担い手としての職員は自身の自己変革が伴わず、依然として在来の慣例的秩序の中に埋没したままであった。地位取得は同時に一定の役割期待と責任遂行とを付与されており、彼が如何なる言動をするべきかに連結されているはずである。「いずれの社会的地位も、役割をとれない、さらに彼の属する領域の準拠集団を通じて裁可される地位の担い手の行為に対する一連の期待をとまなっている。」（1）

しかしながら、こうした役割関係への転換が行為規範の内面化にまでは浸透していなかった。非人格的な古い権威（地位）を、人格的な新しい権威（役割）に理念的には置換したものの、実際に管理者が“為さねばならない”行為事項にまではあまり触れられていなかったのである（2）。「上下の縦割的職務関係から、並列的な機能的役割分担へ」ということ、あるいは自己と他者（市長や上司や同僚など）との関係、自己自身との関係などの意識変革が達成されていなかった。すなわち、「関係の在り方が変わったのだ」ということが十分に認識されていなかった。そうして、制度的理念だけが変革されてしまったのである。結局、職員が抽象的価値理念のためにではなく、あくまでも所属集団や自己自身の問題解決のために必要な新制度を導入し、かつ「地位の担い手としての、役割演技者

としての人間に自分たちを変えていくのだ」という主体性において、明確な構えを欠如していたといわざるをえない。つまり制度的価値理念は導入・確立されたものの、職員の意識改革までは達成されていなかったのである。

②価値理念と職場との関係（①と③）

新しい価値理念モデルは現行制度の欠陥の克服にねらいがある。官僚制組織の矛盾的状况に対する鋭い問題提起がなされている。この価値理念はそもそも職場環境における日常生活に根源があり、職員の体験的想像力により抽出されてきたものである。このモデルが理念的過ぎるか否かは誰にも分からない。それはとにかく全体的客観的な組織状況に対する具体的問題の指摘から積み重ねられているものだからである。検討・準備委員会によってひとつひとつ丹念に洗い出され、新しい方向性が手探り状況の中から模索されている。こういう脈絡において、上昇過程は、確かに現実を反映しているものといえよう。

問題はやはり具現化への下降過程である。理念型と現実とのギャップは大きく、旧来のフォーマル組織構造の伝統的重みは十全なるものがある。これに対し、変革モデルの試論試行は現行制度の重圧に殆ど耐ええない。依然として上下関係、上司中心の管理運営に拘束され、主管者としての機能化は進んでいない。稟議制に代わる「決定書方式」も不徹底であった。その他の改善策も徹底的には実行されていない。機能的役割関係という言葉も何等実質化されていない。このように価値理念や新制度は、現実的職場での仕事関係や人間関係を変えるには到っておらず、いわば新しい在り方は未定着のままであった。部分的に実施された変革も、時間的経過と共に繰返され、固定化・保守化されて、新しい制度のマンネリ化が浸透している。

要約すれば、混乱の原因は新しい制度が現実の職場に下降（実施）していく過程でうまく機能・運営されていなかったということである。内部の利害関係を調整し、既成勢力の在り方にうまく適応しながら、変革を迫るというプロセスで、何処かに欠陥があったものと考えられる。

もう少し深刻な見方をすれば、両者の本質的な乖離性に対する深い洞察もなく、安易な楽観的期待感だけが先行していたと考えられる。あらゆる現実的存在には必要に強いられた確かな根拠律があるはずであり、まったく別の理念優先型の能率論理を適用してきても、決して問題解決にはならない。各自治体が沿革的に累積してきた行政官僚制の現実的組織構造は、不変ともいえるほどに多様な内部矛盾を抱え込んで存在している。これらの現実的背景要因（3）への下降過程をも考慮に入れた上で、根本的解決方法をさらに追尋して

いかなければならなかったのである。しかるに、この下降過程は殆ど歴史的困難性ともいふべき存在論的命題に直面することになり、ひいてはこの苦闘に彼らの主体性が耐ええなかったものと推察することができる。

③職員と職場との関係（②と③）

職場は組織集団として、また生活共同体として、長い自治体の歴史を持っている。職員にとって十年の勤続年数はそれだけの期間、伝統的職務関係や思考態度に順応してきたことを意味する。しかも構造的に、個人的願望と集団的利害関係とは元来対立状況にあったことも既知の通りである。内部組織は上下・タテ割関係で強力な権限と指揮命令、監督下に運営されており、強い地位的人間関係に慣例化されている。組織はあくまでも集団の一員としての役割分担・役割行動を要求している。

こうした状況において、中間管理職の戦力化を図るため、専門的役割担当者としての期待がかけられてきた。職員にとってそれは従来 of 価値志向の一大転換を迫られていることになる。出世と安心への志向から、仕事中心の新しい対応を余儀なくされる。ここに職員のパーソナリティは大きな矛盾相剋に晒される。全職員のみならず、本人の自己了解も得られないままに改革は実施される。しかも実質的権限委譲も行われず、当事者としての実感も殆ど掌握できない。当然主体者としての行動能力は途惑いの連続になる。職場での日常業務も人間関係も未成熟で、上司や同僚との関係も改善されず、現実的不安はますます蓄積されていく。こうして、職務関係の変化と責任担当者としての心理的不安は最大限に激化していくことになる。ましてやトップや上級管理職のリーダーシップが欠如している場合、その不安はますます閉ざされた不満となって表出しよう。これが変革そのものを“悪”として否定する契機となるのである。

結論的にいえば、参加メンバーの態度やモチベーションやパーソナリティの特性が、組織変革の在り方や効果に影響していることはいうまでもなく（４）、しかもその職員意識は職場内での日常実生活を如実に反映している。自治体はこのような現実的矛盾の認識から出発し、組織の在り方を変革しようと志向してきた。しかしなおこの現実的存在の重みゆえに構造的諸関係の変革は達成されず、併せて主体者としての内発的エネルギーにおいても脆弱なものがあつたと推察することができる。

このように三者間の不均衡な変革過程が内部環境における混乱の原因をなしていたものと類推される。加えて外部環境との関係においても困難性があつた。

(2) 外部環境との矛盾関係

①価値理念と上部環境との関係（①と④）

新しい価値理念が確立されても、その実施はよりマクロな重層構造化された「官僚制社会」と出会うことになる。伝統的な中央政府や上級官庁のタテ割機構はさらに強大である。とくに中央官庁との関係においては、「身分的権威がモノをいう」「オカミ意識」といった閉鎖的社会が依然として温存されている。より以上に非能率・無責任体系であり、責任処在も不明確といった社会的現実には直面せざるをえない。つまり必ずしも近代的価値理念によっては動いていない保守的な「国家官僚制構造」とも対決していかねばならない。しかも戦後の全般的な中央集権化への流れの中では、一地方自治体の変革には自ずから限界がある。中央集権化における地方都市の一変革事例として位置づけられねばならないという宿命にある。むしろ支配的秩序が名称を変えつつ、より強固に復権しつつある時代であるともいえよう。このように時代社会的な潮流はなお地位社会、名刺社会化の傾向にあり、管理職の肥大化現象はますます顕著である。こういう意味から、自治体の官僚制組織は既に国家的制度としての官僚制社会構造の枠組の中に包摂されている。

こうした中で、変革の現場では内部組織の地位体系と外部の社会的地位との断層が徐々に拡大していく。県や他市との関係において、主幹職は課長と同等職か下位職に格付けされているのに、本市では、その位置づけが曖昧であったり、市民に定着していないなどといった矛盾が提出される。新制度や秩序が未定着で社会や住民にわからないから、という理由で復活が主張される場合、役割関係よりも殆どこうした地位関係に源泉していることが多い。よしんば新制度が持続されている場合でも、「当市のキャッチフレーズとして」「われわれがここで誇りにしているものは」と、形骸化された変革理念の残滓だけを保守しているケースも少なくない。つまり目的合理的に表現としての理念だけを固守しているのである。だが忠誠心の対象として過剰同化した場合、かえって柔軟な機能運営ができなくなるのは言うまでもない。こうしたギャップが遊離し過ぎると、やはり混乱の原因となる。

②職場と地域社会との関係（③と④）

自治体と外部世界との相互性はやはりその自治体の「歴史的・社会的背景」を無視できない。過去から断絶できず、現在から眼をつぶれないという関係性にある。「お役所」は相変わらず、住民の古く低い伝統的な精神によって支えられている部分が多いからである。公務員や高い官職を「えらい人」とみる思考様式を払拭しきれていない。「課長職」を

「社会的身分」と同等に考える伝統的志向性から解放されていないのである。

地域住民の保守的行政意識は残存し、一方、近代的市役所像は未成熟のままである。しかも職員自身の近代化意識もそう積極的に向上しているとは思われない。こうした両者間のズレの相乗効果によって、職員間に「官職の身分的格付け」を期待する精神が醸成され、この弊害が現場部門や市民部門での住民との接触上、「役職名が定着していない」などといった不平不満となって抬頭してくるのである。

こうして、集団内部の変革理由と職員の地域社会との相関性とのギャップにおいて、変革における混乱のモメントが作られてくる。これは既に自治体の存在そのものが地域社会の支配集団として位置づけられていることに由来しよう。集団内部は社会構造化され、職位は社会的地位という関係性で捉えられているためである。役職が権力者としての名誉を付与しているということを熟知しているのは何よりも職員自身であり、従ってまたこの誘惑からの離脱ができなかったのである。つまり地位は、内部的地位（ポジション）であっても、それは「社会的権威（名誉職）」に即応しており、一般社会において有効性をもつ職位（ステータス・シンボル）でなければならなかった。この点、主幹、主査という名称が社会的地位として未定着であったことから、職員の批判的意見が聞かれたものと類推できよう。

③職員と地域住民との関係（②と④）

公務員の資格とキャリアは元来立身出世のための特権的身分意識に転化されやすい。学歴、親の職業、出身階層、家庭環境、友人関係なども、ともすれば階層分化されやすい性質をもつ。確かに個人的関心、職業選択の動機、生活体験は、個人的に自由な選択意思によって決定されている。一見して身分的発想はないかに見える。しかし個々の人の生い立ちや生活環境によっては立身出世を強く切望する人々も多々いる。しかも官民格差や官官格差は今日なお社会的に残存し、かつ基準としてのキャリアは不問とされていない。なかんずく中央官庁においてはキャリアの有無は昇進・昇格の鉄則ともなっている。今日なお悲壮な気負いを持って出世コースに深刻な関心を寄せ、その達成に生涯を費やすエリート公務員は多い。このように特権階層的意識を醸成しやすい社会的基盤が残存しているのである。

こうした中で、職員は近隣住民との対応関係において、また一般住民との接触交渉において、肩書の重要性を骨身に浸みて感じている。否応なく権力者としての立場で行動せざるをえない。地域の集会やグループへの関与においても、役職の高低が多分に影響してい

ることも体験的事実である。つまり公私共に、住民のひとりとしても高い社会的地位を欲しているのである。とりわけ家庭内の妻子との関係においてもやはり一般的地位を要望されている。夫や父の立場という生活者としてのリアリティにはさらに切実な思いがあるであろう。この辺の相剋は内部の変革主体者としてではなく、一個の生身の人間として、その人の職業を支えている本来の動機づけが問われているといえる。

組織変革は、こうした身近な日常生活体験における現実世界で複雑な利害関係的に結びついている。地域社会、住民、階層、仲間といった関係性において、個人的成功の証左としての肩書は重要な役割を果たしている。こうした視点も無視できないであろう。それゆえに、無意識裡に身近な職場共同体から分離され、あるいは積極的に特権的意識に逃避していき、住民との間にさらなるギャップを形成していたのである。なかんずく30-40代の主幹、主査クラスの心理的抵抗は多大なものがあつた。単に公務員、組織人としての立場だけでなく、家庭人、住民、市民、人間として、個人的環境や生活や個性などの総体が問われていたのである。このギャップに耐えきれなくなったとき、変革理念は失われ、組織は混乱し、同時に課制復活を期待する源泉ともなってくるのである。

④価値理念と現実との関係（①と②③）

価値理念は、職員個々人がもっている理念像から離脱して、組織集団全体としてのひとつの観念物へと収斂していく。新制度や変革目的あるいはモデルとしての理念型は、全職員が表現したものの所産であつた。それはそのまま職員自身の職場や仕事に対する愛憎の投影であるといえる。あるいは自己の現状を超えたところへゆこうと渴望する観念の象徴であるといえるかもしれない。しかし、職員が現実的社会世界で主観的に意図したり、意味付与的行為しているものと理念型とは必ずしも合致せず、別の存在物に離反していくかもしれない。つまり変革の必要性や実現可能性と理念型とは必ずしも必然的な関係にはなっていない。

一度確立された理念型の原理・原則が下降してくる場合、それがそのまま職員の意図通りには還元しないという論理構造をもっている。すなわち言葉や概念が自立したり、あるいは「目標の転移」が行われ、「公務という社会的関心」から巧妙に「利己の利害優先」へと転化されたりする。それゆえに、変革理念としての「市民のために」「公共性のために」という抽象的概念が現実から浮遊してしまうのである。大切な問題は表現された理念を現実に引き降ろしてくる組織的条件の運営の仕方であつた。理念が現実化されたものとしての制度を如何に運用していくか、ということがより重大なのである。いわばこの上昇

過程と下降過程との乖離関係が混乱の原因となっている。

この自覚は大切である。変革過程において、「第2段階としての計画段階—変革モデルの理念型の構築」（第2章第3節（6）参照）までは立案できても、次の「実践過程」で挫折しやすいのもこのためである。どんなに優れた理念よりも、日常生活過程における経験的事実の方がはるかに重たい意味があるということである。

鹿沼市の職員意識の調査結果で、②（職員）から①（価値理念）への上昇過程において「モラルの向上」が、また、①（価値理念）から③（職場）への下降過程で「組織運営の混乱」が見出されていることも、この論理構造によってうまく説明できる。多くの失敗事例の原因も殆どここに集中していると考えることができる。新制度を導入することは比較的簡単であっても、その具現化過程において困難を極め挫折しているのである。それだけ②（職員）と③（職場）の現実的対応関係が強固であり、日常的業務活動に変化なく、「コミュニケーションの不変化」という結果をもたらしていたのである。

そもそも組織変革は、これらの構造的緊張関係の同時的・相互的な達成を必要とする「総体としての関係性の変革」でなければならなかった。職員が行政組織をどのような組織体を作り上げていくのかという主体者の意欲や方向性は決して普遍的ではありえず、生身の主体者自身の置かれている具体的現実的な生活状況、地位状況、地域や家族との関係などによって、常にコンティンゼントに変化している。こうした相関性のギャップがかえって拡大し、ますます混乱をきたした場合、変革はいずれ失敗せざるをえないのである。

結論的にいえば、考察してきたように、組織変革は内外環境の全体的社会構造との関連において、極めて錯綜した構造的矛盾関係にあった。これらの中からさらに主要な矛盾関係を追求してくると、とりわけ内部環境における①価値理念と②職員と③職場との相互的矛盾を指摘できる。しかし①については、新制度導入によりある程度は克服できた。具体的成果が見られないのが職員と職場との対応関係である。従って、諸問題の根源に「変革主体としての職員自身の内在的自己矛盾」があるように推察される。確かに職員は変革の渦中であって、“変革志向か安定志向か” “地位志向か役割志向か” “管理職志向か専門職志向か”、あるいは“組織志向か個人志向か”といった不安な択一性に迫られ、矛盾の極に達していよう。とりわけ当事者となる主管者たちの「地位志向性」への固執は頑迷なほどであった。“あれもこれも”ではなく、“あれかこれか”さらには“これしかない”というありかたの判断力と行動力が一人ひとりに問われていた。だが総じて、この自己矛盾への洞察力と克服力とは極めて低くかつ弱いように感じられる。

変革時において変えるべき対象はおそらく3つあり、ひとつは自己自身か、2つ目は相手(対象)か、それとも3つ目は両者を関係づけている周囲の状況や条件(制度や規範など)かである。このうち制度や理念などは関係のありかたが少しずつ変化しつつあったが、相手は変わらず、また自己自身もあまり変わっていない。自己変革でさえも困難であるのだから、まず相手からの変革を期待することはもっと絶望的である。それゆえやはりどうしても自己自身の内部矛盾に気づき、これを変革していくことから始めるしかない。この自己変革による意識変容・行動変革の追求こそ、これからのわれわれの組織変革の具体的プログラムへとつながっていくであろう。

このような自己矛盾は、主体者として、内的リアリティとの相剋に混迷せざるをえない「主管者」自身に最も集約されていよう。それゆえ次には、主管者のうちさらに「主幹職」に焦点を絞り込みながらこの検証を試みたい。

第3節 組織変革の問題点——とくに主管者制度の主幹職を中心に——

組織変革が混乱と復活をきたしている原因について、「主幹職」を中心に検証したい。それはこの階層と年代に最も大きな矛盾が集中していると思われるからである。主幹職の地位と役割の変化を具体的経験的に掌握し、その内的自己矛盾を抽出する。主幹職における混乱の原因を問う場合、とりわけ次の3つの視点が考えられる。(1)職務関係、(2)処遇上の問題、(3)職位問題、などの不満理由である。

(1) 職務関係

職務関係については、既述しているように役割分担が実質的に機能していなかったということである。能力評価や抜擢人事はあまり行われず、「職名が変わっただけ」というのが一般的評価であった。ある市では38歳で主幹になった人がいるが(通常は40歳)、年齢が若いという理由で2等級主管に格付けされたり、給料にも格差があった。また流動的活動体制で行われる大幅な人事異動も年々減少してきた。さらには「何方式から決定書方式へ」という決済のあり方が本当に変わったのかという実態も、さらに詳細な内部分析をしてみないと分からなくなってきた。現行制度と実際の仕事の流れとの実態分析が必要になってきたのである。このようにさらなる職務分析、職員配置、人事異動、事務量分析などの具体的データを解明していく必要性がでてきた。

(2) 処遇上の問題

〔図2-16〕「処遇上の問題」

〔図2-16〕「処遇上の問題」は、鹿沼市の事例から、役職別に分けて、等級、職員数、職員構成、年齢構成、勤務年数、月額収入、経験年数別平均給料（月額）、ラスパイレス指数、近隣類似都市における部課数の比較などを、データの裏付けたものである。これによると、改革当時の収入状況は、平均15年の勤務年数で約15万円前後の給与水準である。主管等は、これに1等級主管に2万3千円、2等級主管に1万6千円の手当が付くが、いずれも20万円未満である。全職員構成では、15万円未満が全体の65%、20万円以内では90%近くの高率になる。今日の経済事情から判断すると、やや低賃金のようなイメージを受けるが、それは鹿沼市の地域社会の中で考慮されねばならないであろう。収入を県内12市と比較すると、第3位という高水準にあり、ラスパイレス指数も県より高く、12市中5位を占める。住民の平均所得より高いことも勘案すれば、当市では相対的に満足すべき状態にあると思われる。ただしわたり制や特別昇級制度は実施されておらず、主査には手当は一切支給されていない。主幹者、専門スタッフに対する職務給も何もない。

これに対して、職員一人当たりの担当人口数は県内12市中2位で多く、労働量そのものはかなり重いといえる。職員増の抑制策から増員は5年間で僅かに2名だけであり、この間の全体的仕事量の自然増を考慮すると、確かにハードになっていると推量できる。しかも責任担当者としての処理能力は高いものを要求されている。一方代償としての賃金上昇は必ずしもこれに比例していない。ここにひとつのギャップが生じてくる。われわれの調査結果でも、「労働加重ぎみだ」という意見は、過去（17%）から現在（51%）にかけて3倍増で、とりわけ主幹の二人に一人が強く肯定している。肯定意見が多い順にみると、(1) 主査（57%）、(2) 一般職（50%）、(3) 主幹等（48%）、(4) 部長等（25%）となっており、特に主査クラスの重圧感が目立つ。この主査職も何ひとつ優遇されているわけではない。役職率は近隣類似都市における部課長数の比較で見ると、他市より多いほうである。これを職員の年齢構成から判断すると、30代、40代層がいずれも3割近くを占め合計すると56%にもなる。この世代がいわゆる中脹らみチェーン化現象を構成している

[表2-16] 処遇上の問題

(53.4.1)

職位	等級	職員数 (53.4.1)	職員構成 (52.8.10)	年齢構成 (52.8.10)	勤務年数 (52.8.10)	月額収入 (52.8.10)	経験年数別平均 給料月額 (52.4.1)	ラスバイレス 指数(国=100) (52.4.1)	近隣類似都市 における 部課数の比較
部長等	特1等級	10人	8人(5%)	50代(7%)	(1)5年未満(20%)	(1)20万以上(12%)	17万円 (役職手当3万円)	1.小山市 (115.0)	<ul style="list-style-type: none"> ・栃木市 人口7万4千人 5部17課 ・佐野市 人口6万9千人 5部22課 ・鹿沼市 人口8万人 7部32課
主幹等 (出張所長等) 主査	{ 1等級 2等級 2等級	41人	28人(10%)	40代(27%)	(2)5-10年(23%)	(2)15-20万(24%)	15万円 { 2万3千円 1万6千円	2.宇都宮市 (111.8)	
		81人	13人(22%)	30代(29%)	(3)11-15年(21%)	(3)10-15万(40%)		13万円(なし)	
一般職 { 主事 主事補	{ 3等級 4等級	576人	171人(66%)	20代(37%)	(4)16-20年(9%)	(4)10万未満(25%)		4.佐野市 (106.1)	
				10代(1%)	(5)21-25年(13%) (6)26-30年(10%) (7)30年以上(5%)			5.鹿沼市 (105.9)	

総計 729人 260人(100%) ※意識調査
 ※栃木県市町村要覧 (S.53年度版)

※意識調査

※15年以内が 64%

※15万以内が 65%

※平均給料15万円
 平均勤務年数15年
 (県内12市中第3位)

※鹿沼市は県内
 12市中第5位
 市平均 107.8
 県平均 104.3

※部課数は
 比較的多い方
 ・栃木県市町村要覧
 (S.53年度版)

のである。

総じて、処遇上の問題では、給料や役職数を他市との相対比較でみるとより恵まれているといえそうであるが、当該市自身の特殊事情も抱え込んでいる。当局は、職員増の抑制、少数精鋭化、管理職の戦力化などを改革の成果として評価するが、職員側では、他市との比較で職員の絶対数が少ないこと、および担当人口数が多いことなどに不満を持つ。ここから「労働加重ぎみである」と、より職員数の増加を強く望んだりしている。同じ年代層が接近集中していることにも問題がある。これらの要因が不満の代償として、せめて心理的満足感だけでもという地位の復活要求へと連結されているように思われる。

(3) 職位問題

〔図2-17〕「地域住民との関係」

〔図2-17〕「地域住民との関係」は、職員意識と来庁者市民意識との相関性を比較するために整理し直したものであるが、ここから2つのギャップを指摘できる。

まず職員意識において、「仕事をするとき、常に市長代理・市役所代表という自覚をもってやっている」といった対市民意識は、抽象的理念レベルで極めて高いといえる。これに対し来庁者市民意識でも、「市役所は地方自治体として地域住民の生活向上のためにやっている」「今の市役所の方針は、国家政策よりも地域社会や市民生活を優先している」などと、対市役所職員に対するイメージも極めて高く、高い信望と期待感を持って見守っているようである。しかしさらに具体的現実的な対市民関係について問い正してみると、「市役所以外でも、公的仕事のことで市民と接触・交渉している」といった意見は相対的に低い。ここに職員の意識と現実とのギャップを探ることができる。さらに「この地域では、市役所の社会的地位は高い方であるか」という設問に対し、「どちらともいえない」が50%で最も多く、市民の評価と自己意識との間に大きな断層を見ることができる。

従って、観念的には自己の所属集団に対する価値評価は極めて高いと認識しているにもかかわらず、その確認のための客観的証明の根拠がなく、心理的に不安な状態におかれているといえる。そこで、こうした住民の信望度に見合った肩書がほしい、そのための社会的地位の復活が望まれているのである。しかるに内部組織では職名より機能的役割担当者

〔表 2-17〕 地域住民との関係

調査実施.52.10.13-20

対象.来庁者市民

方法.タイムサンプリングによる面接調査法

1週間の来庁者市民3286人を母集団にして

300のサンプル数を出すため10番目ごとに

無作為抽出

有効回収票.248ケース

回収率.82.6%

職員意識	来庁者市民意識
Q18 「私は公務員としての市役所の仕事に自信と誇りを持っている」(52%) Q35 「仕事をする時、常に市長代理・市役所代表という自覚を持っている」(47%) Q36 「今の市役所方針は、国家政策よりも地域社会や市民生活を優先」(50%) Q37 「私はいつも市民代表として、すべては市民のためと思って仕事をしている」(49%) Q38 「仕役所以外でも公的仕事のこと、市民と接触交渉している」(27%) Q39 「自分の町内の会合や行事には、普段から注意して出席している」(32%) Q40 「市民の声や要求は市政に大いに反映されている」(35%) Q41 「この地域では市役所の社会的地位や評価は高い方だ」(31%)	Q 1. 「市役所は地方自治体として地域住民の生活向上のためにやっている」(93%) Q 2. 「今の市役所方針は、国家政策よりも地域社会や市民生活を優先」(67%) Q 3. 「本当に私たち住民のための役所だという実感」(64%) Q16. 「窓口での事務手続きは以前より早く能率的」(76%) Q 9. 「職員は市民を代表して、すべては市民のためと思って仕事をしてきている」(57%) Q10. 「職員の態度はよく真面目に親切にやってくれる」(77%)
総じて、Q18. 35. 36. 37の抽象的観念的次元で高率、逆にQ38. 39. 40. 41では低率	総じて、住民の市役所職員に対するイメージは高い信頼感をもつ

* () 内は(1)全くそう思う (2)どちらかといえばそう思うの合計%

としての主幹名を使わざるをえない。しかもその理解のための庁内広報は不徹底であり、かつ住民向けのPRもなされていない。こうした葛藤状況にあって、課制復活への要求がますます高まっているのである。

もうひとつ、「主幹・主査という新しい職名は定着していますか」という問いに対し、「定着している」と回答した職員は若干10%しかいないのに、住民側では44%が肯定していた。逆に「定着していない」というデータは、職員の60%に対し、住民の55%であり、圧倒的かつ一方的に職員だけが「新職名は定着していない」と思い込んでいるようである。しかも住民は、「名称の復活」については「最近慣れてきたのでこの名称でもかまわない」が52%、「以前の課長、係長の方がいいので復活してほしい」が38%で、どちらかといえば「このままでいい」と、現状の名称を是認している。

住民の大多数は、職名・肩書について、別に何の名称であっても構わず、特別に強く復活を期待しているわけではない、という判断である。むしろ肩書や職位が何であれ、また誰であれ、住民にとっては市民要求を充足してくれる役割期待遂行者だけを望んでいるということになる。組織変革は、まさしくこうした期待に応えるために実施されたものであり、この当事者としての主幹職ということになる。「住民にとって肩書は何であれかまわない、用件が充足されればそれでよい」という意見であり、これは「住民の側から見ていく」という改革理念に合致した結果でもある。しかし両者間において、ここにまたひとつの、矛盾・桎梏が存在しているということになる。これが第2のギャップである。

これら2つのギャップから言えることは、職員の理念的関わりと、住民側がどう見ているかとの間には大きな断層があるということである。住民の職員に対する伝統的志向性は依然期待感が強いといえよう。これはおそらく本市が田園都市でムラ意識が強く、古い精神的風土がなお根強く残存しているためであろう。1954（昭和29）年の市制合併当時から郡部が多く、旧市街地は農村であった。かつての村長に代わる者として出張所長が地域行事に出席する機会も多いという。それだけに現場部門の責任者から職位上の不満が強いのであろう。こうしたムラの古い人間関係も背景にして課制復活を要求するというケースは、多くの他市事例にも共通していえることではないだろうか。このように職員の地位志向の源泉が対住民との関係において発生しているかぎり、変革は地域住民という社会的環境との関係も大いに考慮に入れていかねばならないということになる。

そこで再度、「主幹と地位志向との相関性」について検討したい（第3章第3節参照）。それは変革の困難性と混乱の原因をここに集約できるという意図からである。主幹の「地

位に関する思考態度」をデータの的に追ってみよう。「より上位に昇進する必要あり」という回答は、過去から現在にかけてほぼ倍増している。役職別には主査の過半数と主幹が最も多い。年代別には、20代（28.1%）、30代（38.2%）、40代（49.3%）と漸増傾向を示し、50代（26.3%）で低減している。学歴別には、低学歴層がいずれも30%前後であるのに対し、大卒だけが45%と極めて高い現象を見せている。ここから、もちろん個人的心理状況の差異を考慮にいれても、「40代前後の主幹クラス」に問題があることを導出することができる。

「新職名の地域住民への定着度」も「定着していない」という意見は、10代（10.0%）、20代（72.9%）、30代（64.9%）、40代（72.5%）、50代（52.6%）であり、やはり40代が最も多い。役職別に見ても、一般職（68.4%）、主査（67.8%）、主幹（84.0%）、部長（50.0%）と、やはり「主幹クラス」が最も批判的である。その他、「地位は個人的努力による当然の報酬」とか「地位や立身出世への欲求は人間の自然的本能」といった項目に対する肯定意見も、同様に「40代主幹クラス」に多いということが判明している。それだけこの階層からの課制復活への要求が強いということになる。

現在の主幹クラスは、機構改革した7年位前には若い30代の主査・係長クラスで最も積極的な変革推進論者達であり、中心的主体者であったはずである。しかも今日なお中間管理職として変革を維持していかなばならない立場にありながら、むしろ不満と批判が高まっているのである。課制復活のための検討会は年々ますます高く叫ばれ、主幹会議でも大きな課題になっているという在り様である。確かに彼らは職務や仕事や処遇問題よりも、“職位上の偉さの問題”により大きな関心を持ち始めている。このことから変革の意味や条件は、自らが置かれている歴史的時点での状況の変化とともに、絶えず新たに作り変えられること、そしてこれらの新たな職員の動機や目的や感情を無視することはできないということ、が明らかになってくる。かくして主幹の地位志向は顕著になり、変革理念との自己矛盾に逢着しているのである。

それでは、このように主体者たる主幹職から不満の声が聞こえ、地位志向に走らせる真意は一体何であろうか。ここで中心的論点は、「組織変革と地位志向との相関性」に絞られてくる。すなわち地位志向とは、「組織構造の現実的混乱に伴う緊張関係が惹起せしめている心理的不安のひとつである」という仮説的解答を提起することができる。このような志向性を単純に自然的本能論に還元するわけにはいかない。地位志向は決して個々人の本質的悲劇ではなく、ひとつの歴史的限界（組織悪）であり、制度的に内在化された価値

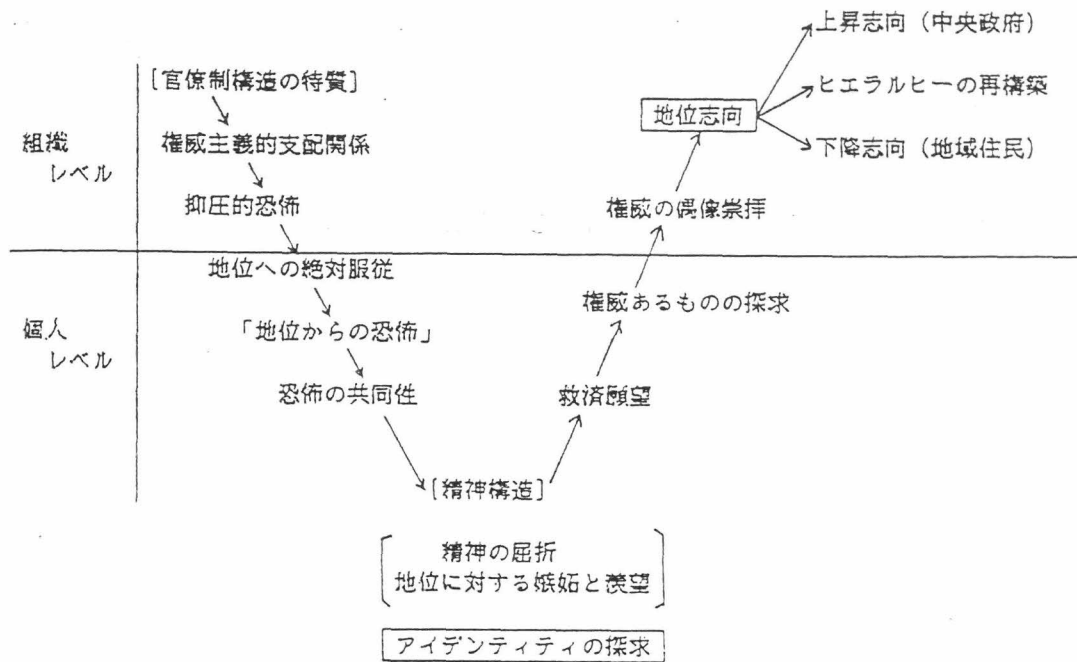
観としてあるといえる。官僚制構造の本質的矛盾が、組織変革の混乱にしたがって露呈し、職員心理の内面的不安や心理的葛藤を惹起し、さらにこうした不安がまた安心立命や安定化を求めて地位志向していく、というように考えることができる。それゆえ、こうした心理的不安を生み出してくる過程こそが、根源的組織構造との対応関係において、追及されねばならないということになる(5)。そしてこの説明こそ次節のテーマである。

第4節 組織と人間の媒介項——地位志向性をめぐって——

本節においては、「官僚制組織構造の中であって、地位志向していく職員意識の本質的意味とは何か」について問う。人間と組織との矛盾・拮抗・緊張した関係から現実的不安が生み出され、この不安と恐れがまた地位への執着と探究を再生産しているものとする。そしておそらくこうした再生産過程において、日本官僚制組織の再構築も行われているのである。本問は、職員を組織人として単純に疎外されているものとしてではなく、むしろ人間の根源的部分において、こうした官僚制を支えているものと位置づけ考察する。このような問題設定は、官僚制を一般に組織悪とか社会悪としてだけでは捉えきれないということ、むしろそれを支えかつ再生産している人間自身の精神構造をこそ問い直さねばならないというモチーフから出発している。既に本論の流れからも判る通り、制度や理念の変革だけでなく、職員自身の意識や行動までも、変革の対象範囲に包括しなければならないということが徐々に明らかになってきた。今までの説明や分析は、結局、組織変革の困難性が職員(人間)自身に帰結しているということを実証してきた過程であったといえよう。ようやくわれわれは最初の出発点としての人間自身の問題に還帰してきたといえることができる。

われわれの基本的立場は、官僚制組織構造についての自明的理解を記述することでも、また単なる科学的解釈を施すだけでもない。あるいはただその諸要素や諸状態や諸法則を探り、構造と機能の関係を詳細に究明することでもない。ましてや官僚制を不可避的宿命として悲観論者になることでもない。官僚制構造の無意識的な日常的世界を明るみに出し、自覚し、かつ主体者としての人間自身の在り方を問い直す契機を見出すためである。職員を日常忘却的な生き方から救い出す、あるいは少なくともその覚醒効果を与えたいがためである。そして職員自身がそこに沈澱している意味を解釈し、見えないものを可視的なものにし、やがて新たに定義しなおして、自らの世界を自己変革していくためである。日本

〔図 2-23〕 官僚制組織構造と精神構造のメカニズム



官僚制の歴史的発展過程の中で（6）、なによりも職員個々人がこの変革過程に事実上関与し、しかもその役割・行動に重大なものがあるということを自己認識するためである。これまでの論及は、その職員の位置づけが奈辺にあるかを、組織変革によって表出してくる職員の動機や目的や感情についてよく見てみようというねらいであった。

ともあれ、職員が地位志向する本質的意味を問うところまでもってきた。そしてわれわれはその原因を、これまでの現実分析から、「官僚制の組織構造と人間の精神構造とが、矛盾・緊張する過程から生み出されてくる」という仮説に逢着した。そのメカニズムについて図解すれば、〔図 2-23〕 のようになる。

官僚制組織の構造的特質はその権威主義的支配関係にあるといえる。この合理的支配関係の形態的諸特徴については、既に ウェーバーの分析に集約されていよう。例えば、①官職ヒエラルヒーと審級制の原則、②権限の明確な原則、③規則主義、④公私の分離の原則、⑤職務遂行の没主観性、⑥職務担当者の専門性等々。これらの位階層的管理装置の内容をめぐって、さらに次のような内部組織構造が列举できる。部門別縦割行政、合法性と制度主義、命令一元主義、職務の水平的・垂直的分化と統合の原則等々。これらのコンセ

プトもまた、いわば組織の「純技術的優越性」として強調され、より強力な権威ヒエラルヒー構造を形成している。

同時に官僚制の順機能ばかりでなく、さまざまな弊害や逆機能現象も現われる。それは「お役所仕事」という言葉に代表される、セクショナリズム、非能率、三ズ主義、コミュニケーションの不徹底といった諸相である。また職務の日常生活において、具体的に表出してくる種々の矛盾である。それらはおそらく命令服従の非合理的・隷属的關係におかれていることに由来していよう。職員はトップや上司からの命令には絶対服従であり、法規範第一主義、上級官庁への従属、あるいはフォーマルな管理組織の枠内において仕事をせざるをえない。形式合理性と合法的支配は絶対的である。「法令第10条第52項によれば」「政府通達によると」「市長の許可がなければ」「上司の命令、判断がなければ」といった受身の管理体制下にあるといえる。

こうした状況下において、職員は不明確な責任処在に翻弄されながら、机上のプラン、朝令暮改、手当り行政といった毎日の職務活動に埋心している。そうした中で組織の論理の冷たい体験的差別を受けることになる。組織の内部矛盾に出会い、あるいは自己矛盾に陥り、現実的に苦悩する。職場の具体的懊悩の諸相については、各人各様の自己体験を持っているはずである。それぞれの日常的差別の構造をイメージ化してもらえばよいであろう。例えて言えば、①上司からの抑圧、権威による命令・強制により、反対、批判、拒否が許されない。②職務評定、上司の監視の目が厳しく、神経過敏にならざるをえない。③各階層間での地位・権威の相違により、異常な緊張関係がある。④没人格的・非人間的職務関係は、個人的努力の評価なし、すなわち、成果に対する個人の無名性をもたらし、目標感覚がない、などあるいはもっと深刻な現実的諸問題が山積しているであろう。

組織に対するこのような不満や異和感は、個人にとって自己の存在感への不安と恐怖とを蓄積する。これはいわば「抑圧的恐怖」ともいえるものであり、本論の流れからいえば、なかならず「職位による恐怖」体験である。既に組織内部においては、権威（地位）による命令・服従関係が確立され、同調と協力、合意と統一、秩序と安定、目標と献身、多数意見の尊重などの集団規範が強調され、いわば「集団の論理」が貫徹されている。それに対して職員はただ無批判的な服従の精神だけが要求されている。心弱き・心優しき“小役人”たちは、これらの要求に対する自己正当化や合理化に狂奔することになる。多数の職員が黙々として業務に従い、ある者は面従腹背という行為をとり、またある者は抵抗に挫折・敗北し、左遷され、退職させられるといった経過を辿る。このような集団雰囲気、

ここで「恐怖の共同性」と呼ぶ。このような権威による絶対的服従関係を、職員は日常的に強いられている。

多数の職員の精神は「恐怖の共同性」により抑圧され、屈折し、疎外されている。かくて単純な事務作業の繰返し、仕事によっては何も認められない、集団への帰属感なしといった不満はますます内閉化し、それがまた上司・同僚との協力関係なし、人間的・個人的交流なし、といった心理的状況をもたらす。とくに昇進競争に敗れたものは、なお一層上位者に対して過敏になるであろう。積極的・自主的仕事をやろうとした場合でも、いざとなれば、「自分には権限がない」「上司の判断が必要だ」というコンフリクトの中で、ますます“反発と不信”は屈折し、自暴自棄になっていく。こうした心的状況に、事なかれ主義、後追い行政といった批判が適用されよう。なかんづくこのフラストレーションは「地位に対する嫉妬と羨望」となって過敏に反応していくことになる。極端に言えば、それは人事異動に対する多大な関心となって現われるのである。

しかし職員は人間として、こうした被抑圧状態にいつまでも耐えきれぬものではない。やがて自分の不満を解消し、内閉的な自己の問題を解決してくれるものを求めるようになる。つまり精神的不安と恐怖に対して、安らぎと安心立命を与えてくれるもの、自己を正当化してくれるものを求めるようになる。苦悩からの解放願望はおそらく人間に普遍のものであろう。このような解放への衝動を、ここでは「救済願望」と呼んでおきたい。そしてこの「救済願望」が客観的に自己を認めてくれる他者を必要とし、その他者を求めて行動する。それが「自己の成果を上司に認められたい」「昇進して同僚に誉められたい」という欲求となって現われる。そしてますます絶対的安心を充足してくれるものとしての“権威主義的なもの”への志向性に奔走していく。まして体験的に上司の特権的庇護によって利権を受けたりしている場合、なおさらその上司や昇格への関心は強くなる。“権威あるものの探究”として、その救済対象を組織の中においては、“地位”に求めていく。「偉くなりたい」「出世・昇進したい」「より上位の役職が欲しい」ということになる。この対象の選択は、自己の矛盾・相剋を解決してくれるもの、自己を聖化できるものであれば何でも良いのである。

しかしながら、何故ここでその対象が地位ではなく仕事そのものや職務に志向していかないのだろうか。この原因はおそらく、前述してきたように現在の組織が既に権威主義的支配構造になっており、集団の圧力・統制という「力の場の理論」の中で選択しなければならぬためであろう。個人的能力実証主義といった「こうであってほしい」という論

理的な職務・人間関係になっていないからである。いわば、特権、権限、役得、名誉、名声などの集団信仰の中で生きているためである。この報酬は、心理的満足のみならず、物的満足も含まれている。こうした集団幻想があまりにも強過ぎるゆえに、個々人の力量において敗退しているのである。それゆえに、変革理念が免罪符とはなりえなかったのである。

この「選択プロセス」が、組織変革において地位志向を放棄できない分岐点になっている。この過程で世俗的探究としての心理的報酬を棄却できるか否かということが、切実に問われているのである。課長・係長を、主幹・主査に名称変更して実質的な機能的役割担当者に切替えていくという変革目的が、ここにあったのである。しかし先駆的な市において2年間（日立市）、7年間（甲府市、旭川市）は耐えてきたが、遂に放棄できずにやがて復活してしまうのである。

やはり名目的な権威者を欲する「権威の偶像崇拜」から離脱できなかった。既に権威による「恐怖の共同性」に感覚が麻痺し、肩書偏重主義に陥っていた。必要以上に過大評価していたのである。われわれはまず名刺を見て、上位者を祭り上げ、不必要に謙譲している役人の対応態度にしばしば出会うであろう。それゆえに、自由な現実的行為の保障を得るために、地位を使用し、欲し、かつまた拘束されてしまう。ここに自己呪縛のメカニズムがある。つまり現実の矛盾を幻想的な虚構の世界によって解決せんとしているのである。現実的な個々の職務関係、責任処在、非能率の原因を改革する方向には向かわず、むしろ自分がその上位者に代わってなりたいというように志向してしまうのである。官僚機構の内部矛盾について、より一層その中で如何に自分自身が安定し、保身を図っていくかというように問題が転嫁されてしまう。これは、組織変革の外在的必要性や理念的変革モデルに適合するよりも、職員各階層間の自己に有利な制度化や方向性を達成しようとする、いわゆる官僚的性格としての要因の方が強かったためである。それゆえに、機構改革や職制改革に伴う混乱（室部局の拡大細分化や三主幹の新役など）に見られる如く、制度改革は実施したものの、未だうまく主管者制度や連絡協調体制が運営されないでいるのである。

われわれは、職員意識の多様性や意思決定の不確実性という理由に配慮しつつ、変革過程においては、近代化理念や赤字財政の克服への志向性というよりも、「より上位に昇進したい」という権威ヒエラルヒーへの志向性（7）を抽出することが出来るのである。ここでは、変革理由は状況要因に対応しているよりも、むしろ自己目的化されている。R. K. マートンのいう「目標の転移」（8）が行なわれている。とりわけ中間管理職層における

肩書き偏重主義は、組織変革過程において新職階制の導入と密接不可分に結合していたように思われる。そうした官僚的性格の利害対立の副産物として、「中間的職位の増加や新設」「頭デッカチの職員構造」が作り出されていると推察される。

こうして地位への執着、尊敬、獲得への意欲は高まり、昇進・昇格しか関心の対象にならない出世主義者へと変身していく。では何故、このように地位を必要以上に聖化してしまうのか。これもおそらくは、地位の上昇によって他者に認められ、自己不満が解消し、むしろ予想以上に積極的満足感を得るという体験があるからにちがいない。ここから“必要以上に役人らしい役人になろうとする心情”が発生してくるのではないか。この考察は多かれ少なかれ、われわれの日常生活においても自己体験している所であろう。こうして地位の理想化と高揚化をなし、やがて自らもヒエラルヒーを再構築し、役付きだらけの地位社会を作り上げてしまうのである。

第5節 官僚制組織と官僚的性格

(1) 権威ヒエラルヒーの構築とアイデンティティの探究

以上のように組織と人間の心理的メカニズムとして地位志向性という視点を抽出することができたが、考察過程から、さらに次の2つの疑問が重要な要素として導出されてきた。ひとつは、①救済願望から上昇していく過程で、何故地位志向へと短絡していくのか、そしてもうひとつは、②職員自身にとって、地位なるものが付与している真の存在論的意味とは何か、についてである。

第①の問題である分岐点（地位志向か役割志向か）の背後関係について、より深く洞察されねばならない。組織変革が挫折するターニング・ポイントもここにあると思われるからである。この理由を次の3点から分析できる。

第1は、いうまでもなく、組織内部の権力機構としての制度的拘束である。自治体は既に伝統的・固定的な自閉集団として強固な階層社会が出来上がっており、“お役人のための役所”がエスタブリッシュメント化されている。論争が対立した場合でも「係長のくせに何をいうか」という一言で決着がつけられる。最後の判断は、その人の“地位の高低”に依拠しているのである。この地位関係が殆ど不壊に近く構造化されていたがゆえに、変革がとうてい困難であったという理由である。

第2に、上部環境からの抑圧がある。中央政府との関係において、自治体の歴史的役割

は常に国の下位的末端機関として、権力の下請的執行機関として位置づけられ、政府からの強力な圧力下にあったということである。中央政府や上級官庁からの強制はなお強力で、中央集権的管理統制が維持されている。それゆえ、今日でもなお“地方公共団体”と法規定されており、決して“地方自治体”という名称は使われていない。中央直結という名において上級官庁に迎合し、従属し、国家依存への傾向を強めている。すべての面における中央志向がさらなる中央集権化を生み、国家官僚社会を作り出しているといえる。こうした両者の対応関係において、中央からの通達、通告、指示、命令、法律などは極めて有効・迅速であった。それゆえに自治体変革においても同様、第1章第2節の「歴史的沿革」で叙述したような変革内容が実施されてきたのである。つまり、「中央の論理」が優先し、内部動機を抑圧したがゆえに、自治体レベルでの変革が困難であったのである。

第3に、地域社会との関係においても、自治体は住民と対立関係にあり、「官の論理」による優越意識が定着していたといえる。権威の代理的行使者としての立場は概してお役人根性を作り出し、市民サービス、住民のための組織づくりに対して無頓着であった。依然として国の執行機関であったために社会的に孤立し、地域の出身者でありながらその地域社会の利益を裏切り続けているという“不信な関係”に置かれていた。そうした対立、離反、不信、偏見といった冷たい関係が在来的に継続してきた。良かれ悪しかれ、従来の関係は国の出先機関として住民抑圧の権力機関として位置づけられてきたという歴史があったのである。

それゆえに、住民の職員イメージの中に、「責任逃れをする」「自分の係以外のことは知らない」「横のつながりが無い」「市長の市政方針をよく知らない」という不満があり、これに対して、職員サイドの弁解は、「自分には権限がない」「他の課と調整しなければ結論は出せない」「調整が面倒で時間がかかる」「予算がない」という、こうした相互不信の中にあつたのである。従って、職員が孤立と不安とストレスの只中であつて、“選択”を迫られた場合、自らの安定を志向するであろうことは想像に難くない。権威の破片にでも執着し、いばり誇示する名誉を欲していた。職員にとって、組織内階層であっても、それは依然として伝統的身分意識と重複しており、身分的上下関係と同等であつた。ここに貫徹されている論理は「市民のための市役所」ではなく、やはり「職員のための市役所」という呪縛の構造であつた。われわれはここに、根強い体質としてある官尊民卑の精神風土からなお離脱しえていないという現状を確認しなければならない。数百年にわたる支配集団の官僚制的合理化の道は遥かに遠大であつた。「国家の官僚」から「市民のため

の公務員」像への転換は、なお未確立のままである。こうした長き官僚制構造の歴史を無視することは出来ない。このような意味から、ここ数年内の組織変革が全く困難を極めているというのも肯首できることであろう。

このような上下関係からの疎外と内部抑圧とにおいて、「分岐点での選択」が地位志向していったものといえよう。そしてこの地位志向が、組織病理現象として表出してくるルートは次のようである。①組織の内部においては、職位への欲求として、役付きだらけの肩書社会（職階制）を作り出し、②外部に対しては上昇志向として、中央政府（本庁）や上級官庁へ志向し、より上位のエリートに従属してしまう。そして③住民に対しては、官（民）の論理で権力行使者として優越意識を持って下降志向していく。組織内職位を特定個人の専有物として社会的地位（身分）に転位し、“いばり根性”を充足する。こうしてどんな小さな出先機関であっても、住民との対応関係で抑圧の代償的満足を得ているのである。

次に、第②の問題は、「地位の存在論的意味」についてであるが、構造的緊張関係における抑圧的恐怖、屈折した精神状況下で、われわれは職員のアイデンティティ・クライシス（存在感の危機）を見ないわけにはいかない。職員にとって地位の獲得は、「制度的に内在化されたアイデンティティの探究」であると規定できる。アイデンティティとは、同一性、存在証明、存在確認とも訳される。つまり地位志向するにせよ、そこには個人レベルにおける内的リアリティの必要性があったはずである。自分自身が主体的に判断し、自ら志向していった根底において、その人なりの切なるアイデンティティの探究があった。集団心理の基盤には、必ず組織人個々人のパーソナリティや心理の参与、もしくは投射があるはずである。いわば個人の内面的不安が反映しているのである。意識的・自覚的であったという意味において、その選択は職員自身の責任でなされ、職員自らが作り出したものである。従って外部圧力や官僚制構造の組織悪にだけ責任転嫁することはできない。職員は外部環境から被抑圧される受動的なものだけではありえない。むしろ自発的意思が込められており、それゆえに職員は変革に対してさまざまな反応を示してきたのである。

確かに職員は官僚制構造と精神構造との現実的緊張関係において、抑圧的恐怖と救済願望のダイナミックなメカニズムに奔弄されている。そうした力関係の場における主体者間の葛藤から、あるゆる問題が発生している。組織内緊張が個人心理に不安と恐怖を惹起し、さらに感情のアンビバレンスを生み出している。このようなコンテクストにおいて、地位に対する心的志向性はあくまでも両価性的である。つまり地位に対する欲求は嫉妬と羨望

的であり、聖化と恐怖の感情が混淆し合っているといえる。それはまさしく日常生活世界における愛憎の投影像である。願望や憧憬や崇拜の対象であるとともに、嫌悪し拒否し否定すべき対象でもある。順応することもできるし、また無関心であることもできる。地位と役割の両価性にもっとも葛藤する極限状態におかれているといえよう。こう考えてくると、地位志向は不可避的であったのではなく、役割志向を選択することもまた可能であったはずである。

しかるに結果的には、多くの事例が地位志向を選択している。これは何故か。何故、自己の内的不安の対象化が地位へと昇進していくのか。おそらくそれはアイデンティティの対象そのものが既に制度的に内在化されていたためである。地位志向という心的性向が、組織内における共同の心理的基盤としてあったためである。それは長い間かかって制度として無意識裡に沈殿している志向性であった。また多分に組織集団内の価値体系として、内なる集団規範が内面化したものであった。そして職員間で時間的・空間的に共通な人々の感性や習慣として定着し、伝統的行動になっていた。そうした共同心性が個人心理に内在化していたのである。共同の禁制から強いられているという心的状態にあった。いわば共同的合意事項として、職員総意の対象物であったのである。それゆえに、日常的職場生活において、職員の生きがい昇進・昇格問題に集中されていたのである。そしてそれは既に職員心理の自己規範として個体に内在化されていたのである。これが葛藤過程において地位志向へと表出してきたものと考えられる。

職員にとって毎日の単調な繰返しの中で、新しい変化を求める気持とそこに込められている意味は、必ずしも理念型によっては理解しえない独自のものがあるように思われる。観念的領域からの変革モデルだけでなく、もっと内面的・実在論的にアプローチしていかなければならなかった。つまり地位志向は個人のアイデンティティの探究に源泉し、組織によって救われたいという救済願望から「制度的価値としての地位」（法制度や規律や規則など）に連結されていたのである。

このような官僚的性格は、その世界なりの時間空間の拡がりにおいて、特有の意味内容を持っているといえる。職員もそれなりの内的リアリティによって本質規定されている。前節において、40代主幹クラスが変革主体者として期待されながら、地位の喪失感に耐えうる役割取得を体験し、本当に職務そのものへの生きがいを見出してくることができなければ、常に何時でもあの優越的安住の地位志向へと乖離してしまうものである、という問題所在も確認済みである。職員は職員なりにその生活にふさわしい固有の禁制の世界を作

り出しており、また逆にそうした心理的風土に取囲まれて、自分自身も呪縛している。そうしてさらに新しい権威ヒエラルヒーを再生産しているのである。そうした閉じられた生活圏の実態をよりよく慎重に追及していかなばならない。

(2) 組織の官僚制化の理論モデル

以上の考察から、一定の枠内での考察であるが、経験的データを再構成し、官僚制組織変革を生み出している根源的要因として、次のような命題を設定できる。「独立変数として、官僚制的組織構造と職員の精神構造とがあり、媒介変数として、組織レベルでの地位志向と個人レベルのアイデンティティがある。そしてこの組織力学と職員の精神力学との相互的関連性によって、場のダイナミズム＝構造的緊張関係が生まれているのである。」と。

われわれは、上部・内部・地域諸環境の諸条件の変化を指摘し、さらに歴史的過程の検証も加えて、組織変革の条件とその困難性の原因を究明してきた。そして外部環境条件の変化がその有力な動因であることは判ったが、必ずしもそれが決定的条件のすべてではない。むしろここでは主体的条件としての職員自身の在り方が問われていた。課制復活の潜在的動機として、職員の地位志向性という概念にも到達した。そしてこの心的メカニズムが組織構造の再構築に多大の役割を果たしていることも突きとめた。職員の内的不安の自己運動過程において、既存の組織風土に志向していく精神構造がそこにあったのである。

しかしながら、われわれは組織変革の困難性の原因を単純に外部環境のみに帰因することなく、また只ちに主体者としての職員心理に還元するわけにもいかない。変革は、官僚制の組織構造と職員の精神構造との緊張関係の「場」において、矛盾と葛藤が発生してくるなかで、両価的なものとして作り出されているからである。そのような既存の組織や制度の拘束と、主体者の不安や恐怖との相互的作用過程として捉えられねばならない。地位志向は、アンビバレントなひとつの关系的病理現象としてあり、組織制度的に内在化されたものとしてあったのである。

この相関関係をより精確に分析していくことにより、組織変革の困難性をより解明でき、あるいはまた組織変革の必要性を促す内在的契機をも考察することができる。この立場は従来ともすれば、組織悪としての官僚制的支配構造のみに責任転嫁していた考え方を拒否する。それだけでは官僚制化の根拠をうまく説明できないという欠陥を含んでいるからである。例えば、権威ヒエラルヒー（位階制）の粗製乱造、地位社会、職員数の増大、管理

職の肥大化、機構の拡大細分化、等々といった行政組織における諸現象を作り出している原因を解釈できないからである。

さらにいえば、数百年にわたって官僚制化を支えていたものは、何よりも職員自身に帰着されねばならないということである。このモデルは、職員自身に内在し、そこから発生して形成されてくる精神の在り様に焦点を合わせ、官僚制化の再生産の内因的契機をも問うものである。つまり職員心理の内側から照射していくという方法である。この方法により、組織の官僚制化がどのような動機から、どのような経過を経て作り出されてくるかが分析できる。

このモデルは次のような新しい視点も提起できるであろう。

①まず、官僚制論への批判的視座を明確にすることができる。従来のアプローチでは総じて、いわゆる機構論（法制度論）はあっても、いわゆる人間論（組織人論）はあまりなかった。官僚制構造の分析に重点がおかれ、管理技術や統制方法に主たる関心が傾斜していた。また組織の構造・機能論が盛んであり、行財政機構論や政策論が主流であった。しかしこのアプローチでは、何故職員が規則や形式や地位を絶対的権威として保守し、それらへの同調過剰を生み出すのかといった心理的メカニズムが不明である。没人格的であり、没人間性であった。しかもそうした逆機能にさえも同一化していこうとする職員にとって、それがどのような意味内容を持ち、どのように受けとめられ、かつ関与しているのかが分からない。40代、50代になってなおも「係長」という地位でしかない職員にとって、労働の生きがいはどこに求めていけばよいのであろうか。こういう職員にとって、新しい仕事や理念がどれほどの生きがいになりうるであろうか。こうした問いに対して、従来の組織論（官僚制論）では十分に答えきれない。その両価性にはすぐれて人間的な要素が投影されているからである。われわれのアプローチは、こうした人間自身の内面的パーソナリティに視座を求めていくという立場が込められている。組織の中に生きる人間の問題を包摂して考えていこうとする視点に立っている。つまり人間としての存在論的観点から、組織と人間の関わり、相互関係性を捉え返してみようとしている。ここに従来の組織論（官僚制論）への内在的批判が挿入されている。

②ここから、主体者としての職員自身の姿勢と責任がより深刻に問われることになる。従来、官僚制機構の成立根拠は、資本主義的経済構造や中央政府の権力的支配構造という観点から主として論述されてきた。しかし組織や制度や機構だけが官僚制を支えているのではない。いかなる制度であれ、官の論理や役人の世界を作り出しているのはむしろ職員

自身である。自ら作り出した呪縛の構造に自ら拘束され、自ら混乱しているということである。疎外されているものが、自ら疎外される組織を作り出すということになる。法制度や財源や経済問題などに安易に責任転嫁することは許されない。あるいは中央政府や地域住民などの外部環境には正当な理由づけは求められない。なぜこういう制度を作り出してしまうのかという疑問はあげて職員自身に還元され、自問自答せざるを得ない。変革の成否は、自らの責任として問われているのである。組織変革において何よりも問われるべきは、第一義的に職員自身の構えと意欲と実行力と持続力とである。こうした視点からの新しい取組みが今後新しい変革可能性を展開していくことになるであろう（第Ⅲ部にて展開する）。

③官僚制組織と官僚的性格との相関性において、媒介変数概念を導入できる。この操作可能な媒介変数により、従来のようにお役人の体質とか伝統的思考とか習性といった漠然とした本質的問題に還元できなくなる。あるいは「長い間の伝統だから」といった弁解が許されなくなる。官僚制組織の巨大化・肥大化現象も不可避的なものとして放任できない。それはアイデンティティの対象や内容を変えることが可能になり、選択の幅を拡大することができる。困難性の原因も人為的主体的に超克可能なものであるという視点が開かれてくる。つまり媒介変数を変えることにより、矛盾の克服方法や変革の方向性や価値志向を創出していくことができるのである。

④官僚的性格としての権威主義的パーソナリティは、単に社会的性格として国民性や民族性だけに還元できなくなる。一般にドイツ民族や日本民族にこの傾向が強いといわれているが、そうであればいわば宿命論に陥らざるをえない。それは常に時代社会と組織の権威主義的支配構造（権威ヒエラルヒー）との相関性において柔軟に考察されねばならない。むしろここでは、両者の相互的作用過程をこそ問う必要性、重要性が出てきているのである。

注

(1) Dahrendorf, R . , *Homo Sociologicus* , London, Routledge & Kegan Paul, 1973, pp. 37-38. (橋本知幸訳『ホモ・ソシオロジクス』ミネルヴァ書房、1973、pp. 87-8。)

(2) Arrow, K . J., *The Limits of Organization* , the Fels Center of Government, 1974, pp. 76-77. (村上泰亮訳『組織の限界』岩波書店、1976、 p. 96。)

- (3) Etzioni, A., and Etzioni-Halevy, Eva, *Social Change, Sources, Patterns, and Consequences*, New York, 1964, p. 150.
- (4) Lawrence, P. R. and Lorsch, J. W., *Organization and Environment*, Harvard Univ. Press, 1967, p. 207. (吉田博訳『組織の条件適応理論』産業能率短大、1977、pp. 252-3参照。)
- (5) 地位志向性の原因を、心理学的観点から、人間の自然的、本能的欲求のひとつであると捉え、それは人間の如何ともしがたい普遍的な名誉欲であり、「ひとより上位に昇進したい、えらさを体験したい」という本質的・不変的な欲求であると説明する考え方がある。しかし筆者は、このような本質論的思考は採らない。この思考は、おそらく職員が三ズ主義などと自己批判しながら、その実、満たされ優遇された世界で自らの特権的地位を正当化するという甘えの論理に利用されやすいからである。しかも一方、この特権的地位を獲得できなかったものは低職位と低賃金に自足しなければならないということになる。
- まず第一に、変革に伴う不安や不満を解消していくことが重要である。混乱の原因を除去し、新しい制度の運営を機能化し、さらに構造的矛盾を解決していくことが大切である。ここでは、こうした条件を見出していく方向で考察している。筆者は、『資料編』に付加している「宮代町役場」の事例分析から、中間管理職なき組織の実態を分析し、「人間のための組織モデル」として極めて優れたひとつの在り方を提示していることを見出した。この事例的裏付けも重なって、地位志向性はひとつの疎外態であるという視点から考察していきたいと考えている。
- (6) 日本社会の組織集団の特質として、例えば①同質社会、②集団主義、③タテ社会、④年功序列、⑤終身雇用、⑥企業別組合、⑦労使の未分化などが挙げられる。
- (7) 田中豊治「権威ヒエラルヒーと存在証明」『東洋大学大学院紀要』第11集、1974、308頁以下を参照されたい。
- (8) Merton, R. K., *Social Theory and Social Structure*, Free Press, 1949, p. 199. (森東吾他訳『社会理論と社会構造』みすず書房、1961、p. 183。)