

第6章 組織変革論の試論的考察

第1節 組織変革過程の分析モデル

以上の考察により、行政組織は社会変化と組織適応との対応関係において、内外環境と組織の内部特性との緊張関係激化から不可避的な自己変革を強いられているという構造が明らかになってきた。そして主としては、組織変革の構造的アプローチ(structural approach)によって、動態的組織の導入過程とそのさまざまな問題点を指摘、考察してきた。同時に、制度を変えても必ずしも職員の態度・行動までは変わっておらず、必ずしも達成されていないという現実態も解明されてきた。ここに、「組織変革は究極的には職員自身の行動パターンの変容を意味している」という大命題に突きあたっていることになる。つまり当然の帰結として、成員の能力や態度を対象とする人間的アプローチ(human approach)の必要性が生じる。これをチャイルド(Child, J.)の組織的選択の理論に依拠していえば、組織構造は環境要因によって一方的に規定されるものではなく、同じ環境条件のもとでも選択の余地は相当に残されているという主張ができる(1)。例えば、「機械的選択か」「有機的選択か」「背の高い組織かフラット組織か」「集権組織か分権組織か」など、経営者(われわれのいう変革主体)の選択可能性が十分存在している。組織は自分が行動する環境を選択できるということである。「組織目的は組織が実現しようとする期待された状態である」と、エチオーニ(Etioni, A.)もいうように、その組織活動を期待し実践しているのはあくまでも職員各層の主体なのである。

そこで改めて、行為主体(actor)の行動という変革者の視点から検討していく必要が出てくる。アクション・アプローチ(action approach)は、社会が組織をつくり、組織が人間を規定し、人間がつくった組織から一方的に疎外され使われているといった考え方ではなく、むしろ“自分たちの組織の決定過程に参加していく”という視点に立つ。一般・末端の成員にも全体的組織変革への参加機会が与えられていると考える。大切なことは、行為主体としての職員が組織変革のグループ・ダイナミクス(group dynamics)(2)の中で、どれだけ、どのような形でコミットしたかである。シルバーマン(Silverman, D.)もいうように、職員はそれぞれ家庭的・教育的・社会的背景によって、また置かれている組織内状況(地位役割関係など)によって、さまざまな欲求・態度・期待・志向性をもっている。また個々人の価値基準や理念も異なり、さらに認知能力や判断力にも差異がある。つまり

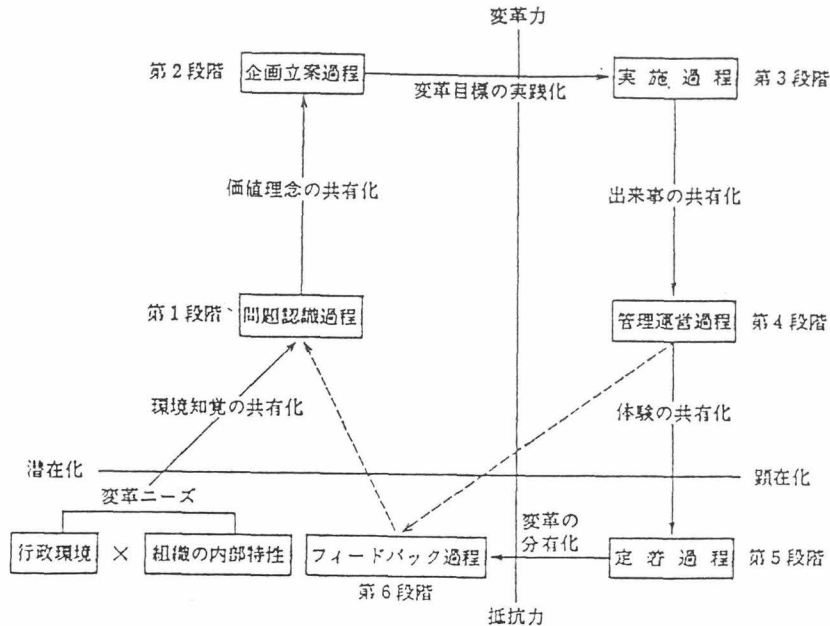
客観的環境状況を主観的に知覚する能力が各自治体（職員）によって違う。こうした成員の異なる志向性や能力ゆえに、また異なった自治体の対処行動が見られるわけである。変革主体の「人間の根底にある個人の動機」がどれだけ満足できたかによってその達成度が異なっているといえる。まさに組織変革の成否や度合は、こうした主体職員の能力差や努力差によって規定されているといっても過言ではない。

それゆえ、変革過程における変革主体（行為主体）の行動パターンを追求していかねばならない。レヴィン ^{レヴィン} などのアクション・リサーチでいう一連の変革過程について列挙してみると、①いかなる変革を追求するのか、価値目標を明確にする、②目標達成のための実践計画をたてる、③社会的介入により、一定の方向への変容を生起させる、④この変容のプロセスを観察、測定、分析し、次いで評価を加える、さらに⑤評価結果をフィードバックする、ということになる。このような変革過程において、さまざまな組織的危機や緊張や重要問題が発生している。それでは、^{その}変革を推進する主体とこれに抵抗する主体との力関係において、どんな段階で、どんな困難な問題が多く生まれ、またどんなコンフリクト解消（緊張処理）に取り組んでいるのだろうか。変革主体の「諸利害関心」をめぐる選択行動に踏み込んで、これまでの実証分析を踏まえ、少し理論的な考察を加えてみたい。ただ、組織的意思決定過程(organizational decision-making process)に、外部環境（例えば、中央省庁・上級団体や住民要求など）からの影響力が大いに行使されていることを前提にしながらも、ここではとくに組織内部の主体間のダイナミズムに焦点を当てながら変革過程のサイクルを解明してみたい。

そこで、いくつかの成功事例の変革現象を通して抽出される「変革過程の分析モデル」（「図2-24」）を6段階に分けて設定する(3)。そして各段階に共通し表出してくるさまざまな固有の問題群を整理し、併せてマルチ・レベルでのサブ変革目標の存在と重要性を明らかにしていきたい。

ここで予め、これらの変革段階について要約しておく、第1段階は問題認識過程であり、内外環境条件の変化から自己診断や問題発見を通して、自己イメージを認知し、変革の必要性を自覚する、環境知覚の共有化プロセスである。第2段階は企画立案過程であり、変革目標や価値理念を共有化するため、公式の検討委員会を編成し、集団討議による問題点の分析、報告書の作成・提出などのプロセスである。第3段階は実施過程であり、変革目標具体化のために、トップの意思決定により、錯綜するグループ・ダイナミックスの中で実践される。第4段階は管理運営過程であり、新しい地位—役割関係の変化に伴って変

〔図2-24〕変革過程の分析モデル



革という出来事を共有化する。第5段階は定着過程であり、新しい行動様式に順応し、変革パターンが日常化される、体験の共有化プロセスである。第6段階はフィードバック過程であり、さらに新しい問題発生に対処するため長期的変革計画に沿って、変革の分有化に取り組むプロセスである。

このような一連の変革段階に対応して、既述してきたような組織の内部特性変数をクロスし図示すれば、「表2-18」のようなマトリックスを描出できる。この図を参照にしながら、さらに詳細な分析に入っていこう。

第1段階・問題認識過程

これは環境動態の特性と内部構造特性との適合性を認識する、いわゆる「変革の離陸期」である。組織集団の課題状況としては、①行政需要の増大、②職員数の増加、③職務能率の高度化、④財政の硬直化など、多数の行政ニーズが問題提起されている。自治体は、このような「客観的状況の単純化され、濃化され、歪曲されたモデル」としての「状況の定義」(4)を通して、緊急に解決すべき組織問題を自己認知し、何等かの実際的な組織行動をとる。これらの環境変化の諸状況を明確に知覚、判断し、自己の置かれている内外諸要因を自己イメージ化するのが成員の人格特性である(5)。自己診断による問題の発見、徹底

(表2-9) 組織変革における組織の内部特性の変容過程

		環境					
組織の内部特性	変革過程	第1段階	第2段階	第3段階	第4段階	第5段階	第6段階
		問題認識過程	企画立案過程	実施過程	管理運営過程	定着過程	フィードバック過程
	集団課題状況 (組織行動)	<ul style="list-style-type: none"> 変革ニーズの自己認知 変革動機の明確化 問題提起と規定 現状分析と問題発見 問題徴候群の発生と変革の必然性の自覚 	<ul style="list-style-type: none"> 変革目標の設定(目的・対象・方法・手続) 変革の公式化 検討委員会の編成 集団討議(合意形成) 総点検 報告書の作成 	<ul style="list-style-type: none"> 変革実践活動 制度の解体と創出 新しい経営技法の導入 集団内外緊張関係の処理 部門調整・議会審議 トップの意思決定 	<ul style="list-style-type: none"> 新しい地位-役割関係 役割期待-認知-取得-行動の内面化 調整(コンフリクト解消) 周知徹底・理解 	<ul style="list-style-type: none"> 目的達成状況 変革目標の評価 行動様式の順応 能力開発と職員研修 	<ul style="list-style-type: none"> 新しい問題発生への対処 組織構造全体への拡大 第2次改革への準備 長期的変革計画の策定 変革動機づけの制度化 フィードバック・システムの定式化
意識と行動の変化	環境知覚の共有化	価値理念の共有化	変革目標の実践化	出来事の共有化	体験の共有化	変革の分有化	
成員の人格特性 (人間行動)	<ul style="list-style-type: none"> 自己イメージの認知 日常生活世界への異和感 環境変化の知覚と判断 変革欲求 動機づけ 自己洞察 	<ul style="list-style-type: none"> 変革目標の共有認識 意識の変革 学習と理解 	<ul style="list-style-type: none"> 意思決定 トップの熱意とイニシアチブと責任 推進者のリーダーシップ 決断力・選択力・実行力の発揮 	<ul style="list-style-type: none"> 変革に対する基本的態度 成員の関心・理解・支持協力 苦痛に対する態度 問題解決・処理能力 	<ul style="list-style-type: none"> 成員の欲求充足 満足感と達成感 努力に対する内在的・外在的報酬 自信と誇り 行動規定の定式化 	<ul style="list-style-type: none"> 内面化された変革価値 再検討 次の変革への着手 新しい価値理念の模索 	
		組織有効性 (組織変革)					

した自己吟味、自己評価、自己分析によって、現状を把握しかつ問題点の所在をはっきりさせる。そしてさまざまな矛盾、苦痛の感覚、病弊的現象、不満の症状、あるいは抑圧の発見などを自己認識する。

これをフローチャート化すると、現実環境と内部状況とのズレ→問題徴候群の発生→自己診断的現状分析→総点検→変革動機→変革不可避性の認知ということになる。こうしてある特定の 이슈が明確になり、変革への第一歩が踏み出される。

総じて、この段階は組織が内外環境をいかに認知し、いかなる状況判断を下し、どの程度変革の切実性・不可避性を察知するかである。まさしく「組織はその組織が認知し、解釈した環境の要請に従う」というテーゼが適用される。こういう脈絡において、「“組織が環境に対して、いかに探索の戦略を立て、いかに認知し、プライオリティの順位をつけ、いかにオルタナティブを設置し、いかなる基準をもって決定していくか”という主体的な選択の可能性を予想している」(6) といえよう。つまり環境の要請→組織の内部特性→集団の課題状況というコンテクストに対し、成員の人格特性がいかなる主体的選択を示すかの力関係が問題である。とりわけ変革の成否は、トップおよびミドル・マネージャーの受信能力、感受性、分析・評価能力などの力量に依存する。なかんずくトップ個人の環境把握力、自己像の現状認識力、あるいは将来像への期待感などの資質がイノベーションへの大きな原動力となる。

第2段階・企画立案過程

これは変革の不可避性に促されて、変革目標や価値理念を共有認識していく、変革の公式化プロセスである。これはまた「知覚された変革目標」を確立し、具体的実践のための計画を策定する。つまり特定の状況で、特定の新しい変革方法を発見し、その可能性の示唆や基準、条件などを明確にしていく過程である。

そのためにまずフォーマルな検討委員会が設置され、代表機関としてのプロジェクトチームなどを編成する。ここで現存する諸問題や潜在的欠陥を摘出し、それを組織集団全体の病理現象として全成員に認識させる。さらに合理的、現実的、客観的な見直しや検討を繰返し、望ましい変革への行動方針、新しい変革目標、方法、手続、受入れ可能性、あるいはその効果など、より精確な具体的手法が探索される。そのために既存のデータや情報を収集し、他市事例や先進的・革新的自治体の視察、成功・失敗事例の比較考察などが行われる。こうして委員会の慎重な発案・審議・評価・決定を経て、当該市なりの実情に沿っ

た報告書を作成し、それをトップに答申する。この報告書作成に当たっては、予めトップや成員のコンセンサスを得る努力が必要である。市長や主要幹部、各階層、各部門間での調整、根まわしや了解作業を十全に行う。一般成員に対しても事前の説明会やPR、伝達をする。ある場合には、集団討議の場を設定し、職員の多数意見を聞き集約するというボトムアップ方式が採用されたりする。こうした学習と理解を通して、全体として「変革するぞ」という変革雰囲気づくりを達成していく。

第3段階・実施過程

これは変革目標実現に向けて、トップの最高意思決定により、実際の変革活動を開始する段階である。変革推進者は既存の制度の廃棄・解体と同時に、新制度の経営技法の採用・創出に当たる（機構改革、規約改正、人事異動など）。

ここで問われるのは、組織の長としてのトップ・リーダーの熱意や力量や説得能力である。変革は各層、各部門、各職員間の切実な利害得失を伴う。変革はたちまち集団力学や政治力学の渦中に投げ込まれ、市長、検討委員会、一般職員、議会、組合、住民などを巻き込んだ全勢力間のグループ・ダイナミックスに陥る〔表2-18参照〕。とりわけトップは、自治体首長としての“行政官僚の立場”と政治家としての“高度の政治判断”とを二重に迫られている。議会承認、組合対策、選挙日程等の問題も絡んでいる。とりわけ政治家としては、次の選挙を恐れ、“住く市”民のために”というより“選挙民”に対する配慮から決断を左右される(7)。まさにこうした諸組織間の連合と対立、推進と抵抗の力学的状況の中で、トップは反撥・反対する諸活動の激化を鎮静化させ、かつ理解と承諾を求め、さらには支持協力へと拡充していかなければならない。明確な反対グループだけでなく、その周辺利害の微妙な調整も難しい。ここにいたって組織変革は“パワー・ポリティックス”の様相を呈し、「バーゲニング・プロセス (bargaining process) 」(8)として最も大きな試練を受けることになる(9)。

この段階で、誰が本当の変革主体者であり、その協力態勢がどうなっているかが問われる。またこの過程で、主導的役割を果たす責任ある人物、部門、集団も自ら明確になる。とりわけ検討委員会のメイン・スタッフの果たす役割は大きい。市長の選択行為は究極的にはプラグマティズムであり、ことの成否に合わせて動き、機を見るに敏なりといえる。従って、トップの下のサブ・リーダーの存否が変革の成否を規定しているといっても過言ではない。総じて言えば、変革の成否はトップのイニシアチブと推進協力者のエネルギー

シユな行動力如何に依存しているようである(10)。

第4段階・管理運営過程

これは変革という出来事の相互共有化を図るため、変革理念として頭や知識で理解しているものを現実レベルに引き寄せ、それを職員(自己)自身の指針や責務として受容するように思考態度を転換していく過程である。

新制度が導入されても、それが実施される仕方は、結局、それを運用する側の新制度に対する理解の仕方や意識と、それを運用する能力とに依存しているからである(11)。つまり新制度は当然、新しい地位役割関係の創出、行為のための知識の獲得、新しい行動様式の試み、また変革方向の学習と訓練などを必要とする。そのために必要な職務活動や役割行動の説明や研修を行う。こうして新しい行動概念の取入れ過程、内面化のための変革努力が達成されていくことになる。

このような出来事の変化の結果、自らさまざまな混乱や戸惑いや不安も生じる。まさしくマートンが「社会学的アンビヴァレンス(sociological ambivalence)」と呼んだ、組織社会における特定の地位ないし地位群に伴う特定の態度、信念および行動の相矛盾する規範的期待に対する葛藤が、この段階において生じる(12)。抽象的理念の変革目標と具体的運用との格差、ラインとスタッフ・主管者と管理者との対立、「法の支配」から「人の支配」にいたる振幅の大きさ(13)、事実の認識と解釈の相違、などが見られるようになる。このような時、職員は自分の取扱う特定の職務においてほんの僅かの自律的自由裁量や発言権に拘泥する。また新しい状況判断に際して、他人の定義づけによってではなく、自分自身の下した判断によって行為しようとする。彼らはそこに下位執行部門、第一線現場のレーゾン・デートルがあるとさえ思い込んでいる。そしてもし彼らの判断が受容されなければ、変革目標と一致してもよく、しなくてもよいという曖昧な態度となり、やがてそれが変革の自壊作用へと連動してゆく初期的原因ともなる。

それ故、この時期の組織内緊張の緩和、調整機能が大切である。混乱の収拾、コンフリクト解消のための適切な問題解決処理が図られ、かつ変革趣旨や目的理解の周知徹底化が行われる。職員サイドからいえば、「協力のなかの抵抗、抵抗のなかの協力」という苦渋に満ちた体験に翻弄されつつも、新しい変化への態度変容を達成していかなければならない。

変革の成否は、「新しい権威によって古い権威を置き換え」(14)ていく作業、即ち、役職名の変更(課長→主幹、係長→主査)に伴う実質的機能化がうまく遂行されたか否かに

依存するであろう。つまり新しい地位との関係で、彼がどんな行動をとるべきかという役割担い手としての人間、即ち「ホモ ソシオロジクス」¹⁾としての行為様式を獲得できたかどうかが問題となる。逆に言えば、彼の職場社会領域における主管者への役割期待の認知と取得、集団規範の内面化、準拠枠の形成といったものが未成熟の場合、当然のことながら変革は失敗するのである。

第5段階・定着過程

これは変革体験の共有化として変革パターンが日常化し、新しい手続きや行動様式が順応・安定化する過程である。ここにおいて、一連の変革サイクルのひとつの終焉期を迎え、通常はこのまま自然消滅する。新しい価値体系や行為規範は一応内面化されて、社会化過程は終了する。同時に組織は、初期変革目標の何が達成され、また如何なるデメリットが生じたか、その達成状況が評価される。さらにはこの変革パターンを持続するため、職員研修や能力開発もしばしば実施される。

なお多様な自己矛盾も発生しているが、この段階での変革推進者たちは総じて変革意欲を喪失しており、「今後検討したい」という返答でとかく諸矛盾を隠蔽しやすい。ともすれば、変革を一時的・通過的事件と看做し、「かつて変革を体験したことがある」といった史的事実として捉えがちになる。これは、変革の結果や現状に関する報告書が軽(無)視され、再検討の機会がないこと、また実績評価があまりなされていないことなどにも現われている。即ちここに、変革努力に対する誘因と貢献とのアンバランスが見られるのである。

第6段階・フィードバック過程

これは長期的な組織変革への分有化を図り、次の変革準備に着手する過程である。しかし通常の場合、前段階で終了し、数次の変革計画に沿って実施する事例はあまりない。

だが、一つの終わりは次の出発点であり、新しい問題も次々に発生している。とりわけ新しいシステムをめぐる組織行動は、組織と環境、理念と現実、組織と成員など、内外の欲求やシステムを変化させており、そこからさらに新しい矛盾葛藤や要求が生み出されている。一つの新制度導入を契機に、部分的変革からシステム全体の組織構造や組織風土の変革へと拡大発展させていかねばならない。既述した「不断の変革化」のための“動機づけの制度化”や“フィードバック・システムの定式化”が企図される。また成員も小さな

成功体験を次の将来の変革に期待をつなぎ、新しい価値や態度や活動を通して自信をつけ、さらに次の段階に向けた変革運動を持続する。「内面化された変革価値」こそは重要な変革エネルギー源となるであろう。

以上、組織変革の有効性は、環境動態化に促されつつも、それは必ずしも環境決定論ではなく、チャンドラーの命題「組織は戦略に従う」のであり、あるいは意思決定論や戦略的選択論のように、組織の内部特性変数における集団の課題状況と成員の人格特性との内部適応・調整過程如何に大きく規定されていた。とりわけ「誰によって、どのように、どこまで変革されたか」が重要なポイントであった。変革過程デザインにおいては、one best way の万能薬はなく、各事例の特定状況に対応して最もうまく適合して実行されたか否かであった(15)。結局、環境要因と集団課題状況を与件とする変革主体との拮抗関係において、主体の側でさまざまな利害フィルターを通し、どこまで変革段階を達成できたかであった。

ところで、この困難な変革に取り組んだ各自治体においては、今日なお残る混乱と不信、錯綜と停滞に代えて、一体何が得られたのであろうか。

組織は悪戦苦闘の果てに、危機的状況と精神の惨苦とを人びとに引き起こしている。われわれはこのような組織的実態と変革理念と現実体験との考察を通して、組織行動の意識化過程（自己集団の対象化）を直視してきた。そしてこの内実分析を経て後、体験の内面化から思想化（理論化）へと昇華できるであろう。決して理念が現実に勝つことはなく、日常性の変革を介して、体験の思想化による自前の変革化理論を構築していくほかない。優れた理念が優れた変革を生むという信仰を棄て、個別事例の体験的事実への固執と困難な壁の根底を問い続けるという作業から漸進していくしか官僚制化克服の方法はないのである。つまり官僚自身が組織変革行動の現実態を自己凝視し、その自己矛盾の本質を問い詰めるという、小さな試行の繰返しによってしか、本当の持続する変革は結実し得ないであろう。

だが、多くの事例において見られたように、組織変革は価値理念から功利的利己主義へ、形式合理化へと転移し、自己欺瞞的変革を糊塗してしまう利害葛藤の構造や官僚的パーソナリティ性向からなお離脱していなかった。各変革段階において、職員は彼らなりの意味付与や解釈により、「組織有効性や住民のために」から「職場と職員自身のために」へとプライオリティを変え、論理の擦り替えや意味変容を行っていた。しかもそれはかなり異

常なまでの徹底性であった。

これらの現実を踏まえた上で、われわれは次のように帰結しなければならない。環境適応的システム・モデルとしての動態的組織を現実の流動的活動体制に托し論考してきたが、それはまだまだ「組織の動態化」と呼ぶべき初歩的・試行的段階にすぎない、と。何故なら、動態的組織とは常に状況の変化に対応し、柔軟な適応行動をとっていく過程そのものであるのに対し、この体制ではようやく変革過程の第5段階の「定着化」で終止し、次のフィードバック過程まで果たしていないからである。新制度を実施しても、一時的には状況適合を試みるが、またすぐ安定化・固定化し制度化されてしまう。こうして組織の恒常化が進んでいけば、それは即ち新たなる官僚制化のプロセスを辿り完結することになる。つまり制度化されてしまえば、動態化や流動化の意味はなくなる。

先の〔図2-24〕の図式でいえば、絶えず変化する動態化システムのあり方が模索されていかねばならない（〔図2-24〕の点線部分）。同時に変革目標も、これまでの一元的・単一的なものから、各変革段階に合わせて重層構造化されたサブ目標を設定し、かつ成員の意識と行動も並行して変革されていかねばならないのである。

第2節 変革力の概念構成

環境—組織の対応関係において、変革契機は確かに環境プライオリティの位置にあって決定的影響力をもつが、その具体的適合化の過程においてはむしろ、組織主体が如何にその変化事実を認知し、新しい目標を設定しかつ対処行動していくかというイニシアティブの問題がより切実に問われている。組織は「環境に適応して、自己変容して生存成長するのみならず、積極的に環境に働きかけて、環境をも変化させ」(16)、また、「なにをもって戦略的課題とするか、どのような組織構造特性をもって適合的とみるか、そこに主体的な判断とデザインが介入」(17)しているからである。つまり組織の変革主体は、ただその状況の危機感や不均衡に適合し順応するだけでなく、より積極的にそれらの状況を“創出”し“変革”していく“戦略的・選択的・創造的対応”の仕方を取るものであり、ここにいわゆる「変革主体の変革力」の問題が問われている。

組織は通常、現状維持的恒常力として均衡点に向かう「安定力」(stable forces)が作用し、このベクトルにより管理運営されている(18)。ところがこの現存の秩序維持力が衰退して、新しい逸脱的バリエーションに対応し得なくなった時、ここにいう「変革力」が

発生する。変革力(change forces)とは「組織の環境変化に反応する適応能力」を意味し、システムの混沌状態に一定の新しい秩序を形成しようとする自己組織化の生成能力であると規定できる。さらにこの変革力は、「変革に向かう創造的促進力」としてのポジティブな「推進力」(driving forces)と、「変革に逆らう対抗的反発力」としてのネガティブな「抵抗力」(resistance forces)との二項対立的関係に分けられる。変革の成否は、この相反する両ベクトルの優越的力関係如何により決定されているといえる。

組織変革の論理は、まず、全国的・一般的な政治経済社会文化資源あるいは歴史的諸状況の変化に起因して、一定のタスク状況が生じ、それに組織が適合するため自ら内部特性を変化させ、何等かの対応策を求め始める。つまり組織は環境条件の変化に対応して、変革を求める内外システムからの要請や欲求が昂まるにつれ、変革ニーズが発生し、ここにいわゆる変革力が作動するようになる。リピットは、当初に現われる変革力の動機として、「不満足と苦痛、現状とありうべき状態とのズレの認識、周囲からもシステム内部からも起こってくるクライアント・システムの変革を求める要請」(19)を挙げている。自治体の現状では、財政硬直化やコンピュータ導入、定員削減や住民参加の制度化といった集団課題状況に迫られているといえよう。

この初期段階において重要なことは、環境動態化の“事実”関係如何ではなく、それらの“状況認識”の度合である。つまり組織主体が状況をどう認識しているか、その組織が「状況に与える主体的な意味づけを媒介変数として」(20)導入してくる、変革主体者側での認識力や評価力である。つまり状況との接点において、職員自らが「政策課題を選び出し、それを創意工夫で具体的に実行していく、その可能性を見出すこと」(21)、あるいは「行政サービスの選別(価値配分)」(22)を行っているのである。ここで初めて、地域社会からの要請は変革ニーズへと転移され、変革タスクとしてより鋭明に自覚され表面化する。こうして変革契機が訪れ、内部組織見直し論や再検討案がいよいよ緊迫化し、変革に取組もうとする推進力が惹起してくるのである。

同時にこの時期は、変革に対する否定的抑制力や阻害要因も強く作用する。リピットはこの抵抗理由として、①欠点を認めることの不本意、②新しい習慣や新しい行動パターンの試みが失敗しないか、あるいはうまくやれないのではないかという恐れ、③以前に変革への試みが不成功に終わったことによる失敗への宿命的予期、④現在のある満足状況を失うことに対する恐れ、などを列挙している。これらの要因を筆者なりに換言すると、それぞれ①自己認知への恐怖、②未知への恐怖、③失敗への恐怖、④喪失への恐怖、という“

4つの恐怖”に要約できる。そしてこれらの潜在的恐怖や不安が意識的・無意識的に変革回避願望として抵抗力となり、やがて潜在→顕在化する。後にこれらの心理的要因が困難に直面して反対運動となり、変革を逆ベクトルの方向に辿らせたりする。あるいは組織成員をして、否応なく心理的不安感と安全への欲求という二律背反のコンフリクト状況に陥らせたりするのである。

変革はまさに、このような緊張状態にあって、推進力と抵抗力が相拮抗して昂揚した状況で実行に移される。この時点で、変革時の相互依存性は推進力と抵抗力の両方を生じさせ、変革へと向かう力を生み得ると同時に抵抗力の源泉ともなるという、リピットの卓見が極めて重要である。つまり、「変革が着手されると、それに反対する抵抗の動機が必ず現われるが、変革が成功し始めると、抵抗は変革の動機に急変する。その他の場合は抵抗はますます強化される。」(23)。従って、「同じ欲求が変革後の条件下でもより多く満たされることを示さねばならない。そうすれば、現状を維持するために用いたその同じエネルギーが、方向を変え、変革の方向へのはずみとなるであろう。」(24)と彼は言う。

即ち、多くの推進力は抵抗力に変わり得るし、またその逆もいえる。つまり変革力は常にその可変性・可逆性という両価性に見舞われている(25)。変革のベクトルは、これら2つの力関係がどちらの方向により優位に転ずるかによって決まる。そしてひとたび変革が着手されると、それに反対する抵抗の動機も必ず現われるが、やがて成功し始めるとその抵抗要因は変革肯定の動機へと急変する。これまで反対のために用いたと同じエネルギーが今度は一転方向を変え、推進力への起動力となる。

変革はこのような両価性において、各変革段階でどちらのベクトルをより強化していくかに依拠しているといえよう。「クライアント・システムが自分の問題に十分気がつくようになると、『苦痛』はしだいに増大し、そのためにそれについて何かをしなければならぬという強い希求が現われる。この時点では、チェンジ・エージェントが『クライアント・システムが変革を成功させる能力をもっている』と確信することが、変革への非常に重要な促進力となるであろう。」(26)即ち、変革はあらゆる抵抗要因を現状を変革するエネルギー要因へと切り変えていくことが非常に大切なのである。

かくして、変革エネルギーの相互依存性や両価性のバランスがどこかで崩れ、ある臨界点を越えるとドラマティックな転回が起こり、全エネルギーは変革過程をなんとか完了させようとする方向に向けて動き出す。変革はいわばこの臨界点の自己超克により、成功の条件を入手したことになる。つまり、変革は推進力と抵抗力との両価性において、苦痛な

感覚に耐えて抵抗力要因を弱めつつ、一方推進力要因をより一層強めてある峠を乗り越えることにより、成功にいたるといえるであろう。

それでは、このような変革力の論理的な概念構成が現実にもどのように展開されているかを、次に検証していこう。

第3節 変革過程における推進力と抵抗力の拮抗関係

〔表2-19〕「変革過程における推進力と抵抗力の拮抗関係」は、変革過程の各発展段階において、変革主体と変革力（推進力と抵抗力）とがどのように相拮抗しつつ推移していくか、その変容過程全体を図示したものである。そこで、先述の「変革過程の分析モデル」の各段階に沿って考察していこう。

第1段階・問題認識過程

まず第1段階は、環境状況の変化に対応して、新しい問題発生、住民ニーズ内容の察知、またそれらのニーズに十分対処しきれていない内部組織の自己認知など、いわば組織と環境とのズレやギャップを認識するプロセスである。変革への初源的誘因は、外的要請（システム外からの圧力）と内的要請（システムそれ自身の内からの圧力）とによる新しい状況変化→適切な判断評価→明晰な問題把握といったキーワードを手掛かりに、自己イメージ化されることにより鋭明化する。つまり自己システムの自我像を出来る限り客観視することである。

ここで推進力は、組織主体のもつ現状分析能力、自己診断能力、あるいは自己認知能力などが主たる要因を成す。それは現状の不満や苦痛を認知し、“現状とありうべき状態とのズレの拡大”を自己発見していく能力であり、この能力発揮により変革への欲求が高まり、徐々に自己変革の必要性が知覚される。これらの自己認識の程度や必要性の度合いにより、変革に取り組む熊勢が大きく異なる。この能力差は、変革主体自身の内部特性如何により生じる。つまり組織が状況変化に過敏に反応しかつ積極果敢な対処行動力に富む人材をより多く内包しているか否かである。もしこれらの能力（=人材）が欠如していれば、如何に内外から変革を強要されても変革力はとくに生ぜず、無為無作に放任、黙過してしまうだけである。多くの場合がそうである。

しかしいくつかの自治体においては、有能な人材の存在により変革活動に着手される。

[表2-19] 変革過程における推進力と抵抗力の拮抗関係

変革過程		(1) 問題認識過程	(2) 企画立案過程	(3) 実施過程	(4) 管理運営過程	(5) 定着過程	(6) フィードバック過程
変革力	中心的変革主体	有能なリーダー	検討委員会	トップリーダー	中間管理職レベル	一般成員レベル	変革推進委員会
	推進力	<ul style="list-style-type: none"> 現状への不満や苦情の認知 現状とありうべき状態とのズレの認識 環境やシステム内部からの要請 自己イメージの知覚 自己変革の必要性の認識 変革ニーズと明確なモチベーション 	<ul style="list-style-type: none"> 変革目標の確立 検討委員会の構成力 <ul style="list-style-type: none"> ① 成員の資質(経験) ② 成員の人数(量) ③ 成員の構成(部門・階層・出身) 集団的参画機会の設定 関係部門・階層間の調整とコミュニケーション 代理成功の事例研究 実行可能な選択と方法 	<ul style="list-style-type: none"> 有効な協力体制 トップの強力なリーダーシップ(激励・許容・理解) 関係者の説得・納得・合意形成 変革正当性根拠の確立 	<ul style="list-style-type: none"> 新しい地位役割関係 公式目標の運営目標への転化 変革の意義の強調(PRの徹底化, 意味内容の説明) 学習と訓練(慣例的パターンの放棄と新手段の内面化) 迅速な問題処理と対策 	<ul style="list-style-type: none"> 変化の受容と承認 意識・態度・行動の変化(新しい形の満足感と積極的評価) 対人関係・仕事能力の向上 働き甲斐の新しい動機づけ 能力主義の実証化 職員の教育研修 日常的職場雰囲気の変更 	<ul style="list-style-type: none"> 不斯の変革の制度化 長期的変革計画(変革化のための理論づくり, 変革モデルの探求) 変革目標の再評価 準拠集団への自信と誇り 創造的パーソナリティの形成 他者による相互期待 地域社会全体への積極的位置づけ
抵抗力	<ul style="list-style-type: none"> 恐れと無知 変化に対する心情的感情的反発(現状のみが安全だ) 技能・経験・能力への不安 自己意識の欠如 	<ul style="list-style-type: none"> 変革目標の対立 価値理念内容への反対 伝統的既得権益への固執 新しい行動様式への不安 必要な情報の欠如 成員間の相互不信感の激化, 分裂 	<ul style="list-style-type: none"> 組織内外集団力学の混乱 変革主体相互間の不値の拡大 上級官庁からの圧力・クレーム 主導者への不信と不安 無能上司と有能部下との対立(上役一下役間の競争) 	<ul style="list-style-type: none"> 利害関係の噴出 受苦層のジレンマ(従来の満足感の脅威) 新しい役割の回避 新責務体制の不備(理念と現実の対立) 担当者への苛酷・緊張状態の増大 犠牲に対する反発 変化そのものへの抵抗運動 	<ul style="list-style-type: none"> 変革結果に対する失望 苦痛の増大(ストレスの蓄積) 達成基準の不明確性 役割分担の曖昧化 期待と現実の乖離 専門的能力・知識の未熟成 忠誠心の拡散 時間・エネルギー・資金の欠乏 報酬の無化・不変性 	<ul style="list-style-type: none"> 失敗の宿命予感 援助と支援の打切り 試行—失敗—放棄という経験 仕事の大変さの認識 国家官僚制構造の問題 地域社会における組織間関係 社会的評価への不満 家族員からの反発 	
要点	<ul style="list-style-type: none"> 自己洞察力 診断の感受性 	<ul style="list-style-type: none"> 適切な価値選好・目標設定 	<ul style="list-style-type: none"> 全庁的職員の参加協力体制 	<ul style="list-style-type: none"> 新地位—役割関係の確立 コンフリクト解消と調整 	<ul style="list-style-type: none"> 組織学習と訓練 	<ul style="list-style-type: none"> 経験のフィードバック・システム化 	

このような組織に共有される変革主体を類型化してみると、①トップリーダー型（首長個人のワンマン型リーダーシップ）、②サブリーダー型（助役の主唱力）、③有力ブレーン型（総務部課長の積極的発案や検討委員会）、といった三者にまとめられよう。

①トップリーダー型は、とかくヘッドシップになりやすいが(27)、彼は強固な絶対的自己信念に基づく経営哲学や組織原理を主張し、独自かつ理想的な組織像を一方向的に作り上げてしまう傾向がある。またそのユニークなアイデアやヴィジョンを情熱に任せて、早々に実現できる実践能力も併せ持つ。このようなトップは組織変革のみならず、他の施策にも独自の改革を加え、旧来慣行を根本的に打破し、次々に新しい案を具現する。そしてある程度までその特異な発想や独創的形態が構築されてしまえば、周囲（他の自治体やマスコミ）からもかなり注目され高く評価される。このタイプは概してワンマン型・トップダウン方式であるが、しかし職員の評価も、総じて「親分肌で面倒見もよく、われわれの意見や考えも聞いてくれ、親父さんと呼んでいる」などと、むしろプラスに受容されている。

しかしいくつかの問題もある。トップが若くして当選し矢継早に構想を実現した場合、やがてそのイノベーター精神が涸渇した後に、却ってその管理運営面での困難な重荷が生じる。しかもその弊害や限界の克服法はユニークなだけに容易には発見できず、只維持していくことだけが自己目的化され易い。通例これらの首長の再選期間は長く、従ってシステムもかなり長期間保守されることになる。職員の評価は成員の自由度・参加度・協力度などと密接不可分であるが、全体的に、トップは大枠で組織の“ハコ”を作り、管理運営面は成員の自由裁量に委譲するといった手法を取り易い。しかし長期間にはその“ハコ”自体の現実的対応能力が欠如し、さらなる変革の必要性に迫られることになる。

②サブリーダー型は、多くの場合、助役の力量と能力発揮とにより実行される。首長が政治家として対外的活動に主力を注がざるを得ないのに対し、助役は内部組織の現実問題に精通し専門的に従事している。このポストに有力者を得れば、変革は容易に断行され易い。実際、助役のイニシアティブでトップの了解を得、実施に踏み切っている事例は数多い。またこれらの有力助役はその後、殆どがトップに昇進・昇格していくという傾向がある。

③有力ブレーン型とは、公式管理部門の総務部（課）長の発議で事務局内で改革案を取りまとめ、フォーマルな検討委員会を経て実施されるものである。その他の部門の長がイニシアティブを取るといようなことは殆どない。つまり助役同様、メンバー中最も有力

な人材をこのポストに得た場合に組織変革が行われている。

推進力は、これらの人々や部門やポストに有能な人材を得た場合に、多く変革に着手されかつ成功している。この理由としては、(ア)情報への近づきやすさ(中心的な重要ポスト)、(イ)問題状況に対する鋭敏さ(感受性資質)、(ウ)影響力の与えやすさ(公式・集中的権限)などに恵まれていることが考えられよう。

逆に抵抗力要因は、変革可能性に対する恐れ(先述の“4つの恐怖”)や無知である。これはおそらく日常的職場生活世界の異変に対する心情的、感情的な反発に起因していよう。つまり職員意識は、「現状のみが唯一安全だ」「現在ある満足状態を失いたくない」といった気持ちが絶対優先し、「とにかく、どんな改革にもすべて反対」といった拒否感を持っている。この現状維持的志向性は既述した「安定力」ベクトルとしていかなる組織にも通底しているものである。さらに言えば、この恐怖や不安の源泉は、未知の変革状況に対する不確実性、技能・経験・能力の未習得、あるいは自己認識能力そのものの欠如などに由来しているものと考えられる。

これらの抵抗力要因を排除するためには、より精確な情報と知識、現実可能性のイメージ化、具体的手法の伝達、変革意義の十分な説明と説得などが予め提示されねばならない。こうしてリーダーやメンバー全員の変革への心的準備状態が高められていくことが何よりも肝要である。

第2段階・企画立案過程

この段階は、明確な価値理念や望ましい行動方針など、変革目標の確立過程である。検討委員会や審議会を中心に情報収集や作業の計画化を図り、階層間・部門間・担当者間の利害を調整し、より多くの成員の支持・協力・理解を得るため集团的参画体制を用意する。

さまざまな関係機関や担当者が動き出すが、推進力の中核的役割はやはりフォーマルな「検討(改革)委員会」が担う。ここで、問題解決案の作成、代替可能な目標の抽出、新しい活動目標の設定、変革可能性や条件の発見などが詳細に検討され、合意・決定事項が計画案として策定され、長に提出される。この時、委員会総体の力量(つまり危機的状況認識の度合)が問われていることになる。例えば、①新しい課題内容がどの程度の業務量の規模をもつか、②新しい部門を設置する必要性(機構の新設・廃止・不要化の立証責任)③その課題を担当する職員数(仕事量と適正必要人員との関係)、④定員増減の合理的根拠の明示、さらには⑤どこまで組織構造自体の変革を要求しているかなど、客観的な測定・

評価を提示しなければならない。つまりここで、新しい行政課題の質量の認知と、その解決のための部署、人数、規模、予算などの具体案が提示されねばならない(28)。

ここで推進力のポイントは、代理成功事例の十分な分析(力)である。これはつまり、既存の変革事例の予備調査や仔細な検討を積重ね、未知なる経験に対し少しずつ可能性イメージを現実化していく作業能力である。そして徐々に変革への自信と確信を獲得させる。

しかし同時に抵抗力も激化し、新しいものへの不安、新しい地位・役割・権限・行動様式などへの恐怖はつもの一方である。伝統的既得権益の喪失と固執との葛藤、とりわけ廃止部門内部の不満と対立と批判はますます高まり、反対グループを結集して必死に抵抗する。これに対し当局サイドでは、委員会を中心に三役会議、部(課)内会議、職場会議などを開催して合意をとりつけ、また職員意識調査によって総意を反映したりする。さらに必要に応じて有識専門家の参加や経営コンサルタントによる診断書の答申などにより、総論的賛成多数を確保する。総じて、この報告書作成の段階までは、一応いかなる組織体においても到達可能なレベルである。

第3段階・実施過程

報告書を受けた首長は自らの最高意思決定により、いよいよ変革活動に着手する。変革の成否は殆どこのトップの決断力と実行力とにかかっていると見え、この時期が最も困難な正念場となる。この段階は、レヴィン の3段階モデル(融解→変化→再凍結)でいう融解段階に位置し、また意思決定論(plan-do-see)でいうdoのプロセスに該当しよう。変革への不安の解消、変革能力(29)への自信の強調、不慣れの克服など、トップリーダーの資質として「何を為すべきか」が切実に問われている。強力なリーダーシップ(激励、許容、理解、保証、援助など)の発揮努力こそ強力な推進力となる。

しかし変革に伴う受苦層や被害者からの反発も熾烈であり、とくに統廃合部門の抵抗力は極大化する。グループ・ダイナミックスの観点から、保革自治体間の優位差はあまり見られないが、議会勢力の支持協力は不可欠である。議会や組合の妨害や反対にあって計画が延期→中断されることも多々ある。さらに利害関係をもつ中央官庁、政党、利益団体、住民団体なども直接間接的な影響力を与えている(30)。

このように変革は管理者の価値観や政治的プロセスが如実に反映されているが(31)、力関係を好転させ、反対グループを説得するためには、とりわけ「変革の正当性根拠」と「変革唱導者への信頼感」が必要である。つまり、前者はトップの公式決定という権威づけ、

後者は有能な人材の有力ポストへの登用ということである。とくに後者は、変革主体者への一種の安心感、「欲をいえばきりが無いが、あの人に任せておいてまず間違いはあるまい」とか、「リーダーに対してよせる集団成員の信頼性 (reliability)」(32)である。既述の成員の“4つの恐怖”に由来する抵抗力要因を緩和するためにもこれは必要不可欠であろう。ここでもし、トップの意思決定がにぶり象徴的権威(中心的人物)が見失われた場合、組織内集団力学は混乱し、主体間の不信と疑惑を深化させ、コミュニケーション・ルートは切断される。また連絡調整は徹底せず、分裂と対立状態はますます紛糾、悪化していく。こうした集団雰囲気や影響力関係や凝集性の混迷が抵抗力として、やがて変革の阻害、中断の主因となることは明らかである。

それゆえ、このような緊張関係のピーク時にあって、変革は相互依存性や力のバランスを切り崩し、臨界点を一歩超越しようとする努力こそが何よりも大切である。しかしまたこの一歩を踏み越えられず、中断する場合も少なくない。

第4段階・管理運営過程

さて、変革目標が具体的に実施され、組織は新しい地位一役割関係へと転移し、変革主体も下位の職場集団レベルの部課係・各担当者の位相へと移行する。ここでは主に実務的な中間管理職レベルで、新しい制度→管理運営→適応のための組織学習と訓練が行われる。当局は変化(改正点)の趣旨説明やPRに力を入れ、コンフリクト解消や調整作業に努める。こうして新しい事務手続きが理解され、職員の態度変容が行われる。各担当者は新しい職務活動や権限関係を取得し、変換事実を認め、「変化に対する心理的受容」を行う。

職員は、個人的には変革に反対であっても、「苦痛に対する態度」を支持協力に向けるか、あるいは不満の潜在化を図るしかない。当局はなおも、対内的には前述の「関係性の変革」(第7章参照)を図りつつ、対外的にも上級団体への連絡調整、議会説明、関係利害団体の苦情処理、一般住民への広報活動などを併せ行わなければならない。このような面倒な繰返しの説明と理解を求める行為こそ、実は最も骨の折れる仕事である。この了解作業は通常長期間にわたるため、「ある時期においては、変革力と抵抗力との葛藤は、解決の方向へまったく進んでいないようにみえるであろう。むしろ両方向の力が強まるにつれて、葛藤も強まるのである。しかしながら結局は、『がんばりとおし』で抵抗の力を弱めるか、峠を乗り越えて変革力を強めることに成功することによって突破されるであろう。

|(33)

多くの事例において、この一点突破はかなり困難である。変革理念と現実とのギャップ、新制度と旧慣行との矛盾、新責任体制の不満と混乱、内外関係者の無理解など、緊張関係はなお続いている。とりわけ新任者や犠牲者の不満や反対は大きい。組織はこれらの批判的グループの抵抗に抗しきれず、しばしば第2次的手直しに着手することになる。しかしこの部分的修正に応じれば、一般的にはさらにより大きな根本的改正を要求され、徐々に変革そのものの初期理念さえ見失われ、やがては中断に追い込まれるというケースが多い。

第5段階・定着過程

この最終段階で、組織変革の有効性（変革理念や目標の実現度）が判断される。組織レベルでは財政克服、行政需要の実施、職務能率の迅速化などの変革目標の具現度が、集団レベルではセクショナリズムの解消、働きやすい職場環境、部門間葛藤の解決などの達成度が、また個人レベルでは生き甲斐やモラルの向上、仕事関係や人間関係の改善や満足度などが、それぞれに評価される。

これらの変革パフォーマンスの客観的測定基準はなお未確立であるが、変革活動に対する誘因（期待）—貢献（努力）—報酬（満足）の充足度が問われている。全体的に、報酬は給料や地位などの外的報酬ではなく、極めて個人的・心理的・主観的な自己評価（内的報酬）に終始するケースが多い。しかもこの評価は、類似団体との相対比較や対住民への優越意識に求められ、かつそれを誇張する傾向にある。加えて、この対外的評価や変革意義の強調は一定期間・一定程度の効果はあるが、時間的経過と共に常態化する。やがて評価も無化されるに従い、3～5年後には変革の再検討を迫られるようになる。

推進力は、変革による新しい形態への積極的・肯定的な受容と承認と賞讃であり、「小さな成功体験」を共有し、それが彼らの自信と誇りとなることである。そのためには、さらに成員の動機づけを強化する能力主義的施策（抜擢人事、若手起用、能力給、専門職手当など）を頻繁に実行し、職員研修や人事交流を通して対人関係や職務能力や仕事意欲などを向上させることである。

逆に抵抗力は、これまでに費やしてきたエネルギーの消耗や衰退は避けられず、しかも可視的達成感を味わいにくい行政体だけになおさら潜在的不満を抱かせ易い。職場社会には、さまざまな期待と現実の食い違い、新しい行動様式の未定着、役割分担の曖昧性、達成基準の不明確性、専門的技能の未成熟など、いわゆる「苦痛な感覚」が徐々に増大しつつある。この「苦痛な感覚」は改革結果に対する失望やマイナス・イメージによって倍加

され、進行を早めかつ深める。こうして遂には耐えきれず、変革そのものの否定へと連絡される。それ故ここでは、これらの新旧ギャップを埋める組織学習と訓練こそが重要である。

第6段階・フィードバック過程

この段階は、①予想外の新しい問題への対処、②システム全体の問題解決、③官僚制組織構造全体の変革的視点など、変革活動の一般的拡充化を図る、次の新たな変革への準備期間である。この時期は第1次改革の疲労やアイデア不足から将来への不安をもち、概して変革には激しい反発感情を引き起こしやすい。

推進力は、変革主体が再び組織レベルへと移行し、変革の中核グループ（変革推進委員会など）を設置して、「変革の不断の制度化」（フィードバック・システムの定式化）を行うことである。ここで変革の意味づけや変革目標の再検討、あるいはさらなる変革化のモデルづくりを探求する。これはまさにマーチ・サイモン¹⁾のいう「革新の制度化」(institutionalization of innovation)であり、変革活動自体の常態化、サブから全体への発展過程であるといえる。このグループの存在そのものがいわば変革のシンボルとして、革新的・創造的な組織風土づくりに意欲や士気を感じさせ確認させる作用を果たす。変革は一回限りのものではなく、変革価値の内面化による「継続する変革」として位置づけられる。ここで彼らを支えているものは何よりも、地域社会全体からの役割期待であろう。

だが、クロージェ²⁾も言うように、官僚制組織は変革に伴う短期間の危機と変化より、長期間にわたる安定とルーチンを選択しやすく、再び次の変革を迎えるためには、「極めて重大な逆機能が発生し、もはや他の如何なる選択も残されていない時に着手されることになる」(34)のかも知れない。もともと困難な試行からくる苦痛な体験は、成員にとかく失敗の宿命的予感を抱かせやすい。また仕事の大変さと疲弊感、無力感と拒絶感は、「もう十分だ」という「先行き不安」に駆立てる。さらに当局の終結宣言は決定的であり、批判的自主的グループが形成されても、再び変革への動向が出てくることはあまりない。

ところで、変革過程の現実はずしこのように整序された段階状態ではなく、相互に前後しクロスし合って複雑な様相を呈している。こうした中で本論の分析のポイントは、変革主体が各発展段階に対応して複数存在ししかも少しずつ轉移していき、変革力（推進

力と抵抗力)の内容もまた少しずつ変化・変容しているという視点を導出してくることにあった。そして①変革主体に一定の転移パターンが存在すること、②各段階に固有の問題群が発生していること、③それらに対応して異なった変革力が作用していること、などを抽出してきた。「変革主体の転移構造」とはつまり、第1段階のリーダー(首長、助役、有力メンバー)から第2段階のフォーマル検討委員会へ、第3段階のトップの決断と実行から第4段階の部課係レベルの中間管理職へ、さらに第5段階の一般職・個人レベルへと下降し、再び第6段階で組織レベルの変革推進委員会へと移っているということである。

このように変革主体は、必ずしも一部特定の個人的人物によってなされるのではなく、全庁的に拡大発展して「トップダウンからさらにボトムアップへ」という循環的相互作用を経て、その集団的意思決定が行われている。さらに変革力は一元的、連続的、必然的なプロセスではなく、多元的、非連続的、偶然的といった交錯する場で、推進力がより優越することにより進展していた。変革の困難性はまさにこうした未決状態の前期段階を次々に引き摺り込みながら絡み合い、人事・情報交流や利害関係が錯綜することによってもたらされているのである。

変革の成否は、このように多元的重層構造化された力学的発展過程にある争点(変革主体、問題群、解決法など)を如何に克服し得たかによるといえるであろう。

第4節 組織変革の問題点

(1) 推進力要因と成否の条件

それではさらに、如何なる要件が変革の推進力により決定的影響力を持っているかを整理してみたい。一般的には、組織開発の要件として、計画性、トップの承認と支援、組織の効率と健全性の増進などが指摘され、さらに問題点の摘出と明確化、既存組織との摩擦や利害関係の調整、優れたリーダーと的確なリーダーシップ、メンバーの協力態勢の確立などが挙げられている。これらについては既に論述してきた通りである。

そこでさらに、これらの諸要因間に共通する推進力をまとめてみると、①変革動機(変革の必要性を促す理由づけ)と、②変革能力(変革目標を達成するためのエネルギー)と、③変革状況(変革を実行する最適状態)、という3つを抽出することができる。

まず、①変革動機とは、「何故変革せざるを得ないのか」という不可避性根拠を明確にし、集団課題を形成することである。そのための自己認識力や問題洞察力こそすべての変

革の初源的起動力となる。逆に、この内発的モチーフの不明確性は、現状への不満→欲求（非現実的願望）→期待（価値理念）→要求水準（変革目標）への発展を曖昧にさせ、変革の阻害要因＝抵抗力となる。

②変革能力とは、変革主体（成員の人格特性および組織特性）の総合的能力（資質×年齢×人数×出身×ポストなど）である。これは、これらのトップリーダーや有力スタッフや検討委員会や中間管理職などの、情報収集能力や過去の変革経験、計画力や意思決定力などの複合能力に規定されている。変革主体の能力差を客観的に評価することは難しく、その限界や不在をあまり強調する必要はないが、より決定的なのは「変革努力（持続する意思力）」であろう。逆に、この変革努力や意欲の喪失こそ最大の抵抗力要因である。

③変革状況とは、集団雰囲気としての変革ムードの盛上がりや空気づくりが熟成し、絶好のタイミングやチャンスに恵まれた準備状態を意味する。例えば、内外環境の変革への期待感、行革風潮、政治的安定期、労使協調などの好機到来である。推進力はこれらの時間的継起の中で実施され、また逆にこれらの欠如と混乱、対立と不安定期は相即的に抵抗力を増大させることになる。

これらの3要因を組み合わせると、変革力の推進力条件として①×②×③のパフォーマンスという見取図が描かれる。つまり、明確な変革動機に基づく実現可能な変革目標を設定し、成員の総合的能力を発揮できる態勢づくりと変革状況のタイミングを見て断行、かつ持続する意思力をもって変革に取り組むというダイナミズムがうまく適合した場合に、より多く変革に成功しているといえる。

逆に失敗は、これらのディス・コミュニケーションにある。①×②では、変革ニーズ（モチーフ）も変革能力もあるにもかかわらず、与野党勢力の伯仲化やスキャンダルの発生などで好機に恵まれず、延期→中断せざるをえない場合、①×②では、変革はうまく実施されたが、その後さまざまな難局に直面し、能力不足と意欲喪失とで中断する場合、②×③では、潜在的には能力も状況も存在しているが、明確な動機づけや目的意識が見失われている場合、などである。もちろん現実的にはこれらの要因がさらに複雑に錯綜していることは言うまでもない。

さらに、＜組織変革の成否の条件＞について強調しておく、成功事例に見られる共通要因としては、①変革動機と②変革能力③有利な変革状況とのコンビネーションが極めてうまくいっているということである(35)。つまり、変革動機は集団課題状況としての目的理由、対象などが明確に掌握されていること、変革能力は成員の人格特性としての強力な

リーダーとそれを支えるレジームの存在（とくに有力なサブ・リーダーの参加）、さらに有利な状況要因として、グループ・ダイナミクスにおける連携協力関係がスムーズであること（多数のグループや職員が参加するほど成功率は高い）、および政治的状況も最適・安定した時期にあること、などである。

また、失敗要因としては、組織行動と人間行動との乖離が大きく、新制度導入には成功し得ても、それに伴うべき成員の意識と行動の自己変革が行われていない（即ち、「組織の変革のための個人の変革」(36)がなされていない）こと、またコンフリクト解消に必要な①職位上の影響力、②適性能力に基づく影響力、③決定に必要な実際の知識や情報などがバラバラであったこと(37)、さらに総体としては、結局、変革努力の欠如ないし不徹底ということである。

(2) 組織変革の有効性

ともあれ、かくして成功にいたった場合、「組織変革の有効性」という問題が問われてくる。

では、組織変革の実績評価、即ち変革の有効性はいかなる基準によってなされるのであろうか。行政組織における変革のパフォーマンスを査定することはなかなか難しいが、大きく3つの成果で見ることができる。それは①管理的有効性と、②社会的有効性と、③変革的有效性である。とりわけ①と②はバーナードの説明概念によれば(38)、有効性(effectiveness)と能率(efficiency)という判断基準に相当するものである。

①管理的有効性とは、初期変革目標の達成度であり、さまざまな行政ニーズ（新規事業の完成、定員増の抑制、財政赤字の削減、コミュニケーションの能率化など）の実現の度合である。より具体的には、流動的活動体制の成果は、①部内人事移動の人数と回数、②稟議制の印鑑数の減少、③職員数の漸減（人件費の節減）、④職員一人当たりの担当人口量の増大（個人の生産性、コストダウン）などによって測定されている。また動態的組織によって期待された変革目標は、①変化への弾力性、②意思決定の速さ、③仕事本位の組織運営、④部門的思考の廃止、⑤スタッフ部門の強化、⑥主体性発揮の可能性、⑦責任と権限の明確化、⑧役職地位のキャリア化などであった。これらの測定基準の精確度は、さらに公共的質の問題も勘案して検討される必要がある。

②社会的有効性とは、変化に対する成員の欲求充足度であり、それは変革努力に対する内在的・外在的報酬（認知された努力）によって測定される。これは成員の変革体験に対

する内面的・精神的評価であり、客観的・数量的な尺度化は難しいが、モラル、態度、動機づけ、仕事への打込み、団結力、凝集性、社会的満足度などが挙げられる。とりわけ、「困難な変革をよく完遂し得た」という心理的達成感、充足感あるいは参加感に対してより高い満足度が示されている。このような体験の尊重や積極的評価は彼らの“自信と誇り”となって浸透するが、しかしともすれば、「これでよし、うまくいった、意義があった」という自己満足感に終始する場合も少なくない。逆に、挫折感の大きさは決定的ダメージを沈潜させ、職員は新しい試みを回避するようになる。しかし多くの場合、なんらかの正当と認知された報酬を求め、とりわけ他市や住民からの評価や視察に過敏な程の反応を示し、比較相対的な満足感（「ちょっとだけ違う」）に自足するという傾向が見られる。

ともあれ、変革の成否をどう判定するかは、「どちらがよいかという問題ではなく、どんな状況でどちらに重点をおくか」という適合性の問題であろう。その際、①適応的变化のための柔軟性と機動性、②組織の内部矛盾を契機とする創造的な発展性を達成し得たか否か(39)が重要な基準になるものと思われる。

この「組織有効性」については、①管理的有効性（変革目標の達成度）と②社会的有効性（成員の期待充足度）とのうち、とくに行政体においては、②を強調する傾向があることが判明している。さらに、この心理的・主観的自己満足感はやがて常態化し、変革そのものの全面的否定や失敗の宿命的予感へとリンクされやすいことも考察してきた。しかし何故、彼らは変革成果に対して余りにもこうした自己否定的なマイナス評価しかしないのであろうか(40)。これは、変革経験そのものへの積極的意義づけがまだよく見出せないでいるからではないかと推察できる。

そこでここでは、組織有効性の第3ファクターとして③「変革的有効性」という概念を付加して検討したい。この「変革的有効性」とは「変革経験から学び取った組織学習の成果」(41)であり、これは常に新しい変革に立ち向かいうる成員の意識や行動とそのための可変的組織であるという意義を、多大に自己肯定的に評価する。またこれは組織自体の中に内在する「変化適応能力」を高め、「変化志向的組織風土」(42)となることを目指すものである。

組織学習とは、組織変革の結果を評価して、各主体の各過程にあらゆる情報をフィードバックしていく継続的な問題提起であるといえよう。そのために組織全体として双方向的に共同学習し、各段階で生じている特定の組織危機や問題点を明らかにし、さらに新しい対応策を検討していくことである。前述の「社会的有効性」がどちらかといえば、個人

レベルのモチベーションやモラルの達成度を重視する「個人学習」や「個人成長」であるのに対し、組織学習はフォーマルな組織行動としての「組織成長」の程度を検討する。つまり個人においては、意思決定、コミュニケーション、リーダーシップ、仕事の生きがいなど、人びとの態度・行動パターンの自己変容過程を問い、組織学習においては戦略的選択の有効性、新制度の定着度、変革目標の達成度など、全体としての環境適応過程の成果を問うものである。

組織有効性はマクロな意味で時間軸および空間軸の流れの中において考えるべきであろう。時間軸とは、組織変革は“第1次機構改革”ですべて終了したのではなく、組織が常に生成—成熟—解体の過程にあり、いつでも新しい組織化に取り組む準備に迫られているものとする。既存の行動様式は不変にして、新しい地位役割関係も未確立、その他、コミュニケーションの欠如や誤解、コンフリクト解消、人事異動、職員研修、新規事業への取り組みなど、フォローすべき課題は数多く残されている。この解決プロセスこそ、再調整のための最終的な第6段階「フィードバック過程」である。組織のライフ・サイクル・モデルを説いたリピット・シュミット・モデル(Lippitt-Schmidt model)によれば、組織成長を①誕生期(birth)、②青年期(youth)、③成熟期(maturity)の3段階に分けているが(43)、このモデルを適用していえば、第5段階は新制度が^{「誕生」したばかりであり、これから「青年期」まで大切に教育訓練、育成していかなければ}ならない。いわば、新パラダイムの持続的学習こそ絶対的に必要不可欠である。このプロセスこそ、組織学習と個人学習とを統合する全成員の組織的実践の段階といえるであろう。

さらにもうひとつ、「場」としての空間軸としていえば、組織変革そのものは成員の意思決定パターンや情報処理パターンを変えていくひとつの訓練の場、共同学習と教育の場であると考えることができる。あるいは自己利益と他者・全体の利益とを調整する場、成員の役割分担・協働・団結などの意義を体験させる場、とくに日常^(生活)で職場と権限の仕事の中に埋もれ、多すぎる会議と情報不足、無関心と無責任などに忙殺されている同調過剰型組織人にとって、主体性を回復し、変革と創造的人間への再発見の場となろう。

こうして変革的有効性の組織学習により、成員の知識・情報・体験が相互に交流、伝達され、合意形成されていく。また組織全体の信頼関係や協働体制の確立、支持と協力関係、リスク・テイクングへの志向性、問題解決志向型の組織風土づくりなどが構築されていくであろう。何よりも成員の心理的エネルギーの昂揚と自信の体得こそ、次なる変革を恐れなくするという意味において高く評価されなければならない。

この概念の根底には、現状を因果的発想ではなく、またある状態(condition)でもなく、

“成長・成熟への過程(process)”にあるという考え方がある。すべての存在は変化し、変化とは成熟することであり、成熟とは無限に自己を創造し変革していくということである。これは必ずしも結果変数にこだわらず、「過程プライオリティ」、すなわち変革活動の努力過程を重視しようとする視座であり、バックレイ (Buckley, W.) のいう「過程モデル(process model) 」(44)である。

従ってこれは、効果的な問題解決的行動能力の増大を意味する「質的変革」であると同時に、失敗や挫折もまた次の新しい試みへの起爆剤となりうると考える。「一般に、すぐ解ける小さな問題を処理する能力が少しずつ発達していくと考えられる。一度この能力ができると、そのシステムはもっと大きな問題に対処できるようになる。そしてこれこそが、問題を解かせるように働く圧力、つまり変革への圧力となるのである。」(45)このような「変革への圧力」が常に醸成されていれば、それは次のフィードバック過程に結びつき、絶えざる変革を要請するようになるであろう。

この「変革的有効性」は、変革経験のもたらすさまざまな小さな成功を発見し、受容し、承認する。例えば、①変転する諸問題に対処行動できること、②不満や苦痛な感覚が緩和されたこと、③ある一つの弊害をうまく解決したこと、④変革を恐れない気持ちになったこと、⑤環境を積極的に支配しようとする態度になってきたことなど、自己組織のまわりの世界と自分自身を正しく認識できるようになる。この経験を通じて学習する自由を入手し、価値観の変革、仕事の見直し、対人関係能力の向上など、適応性や柔軟性をもって自らも変化する思考態度が形成される。

ベニスはこの「体質強化」と位置づけ、成長発展の機能的自主性をもたらすとして、次のような資質要素を挙げている(46)。①経験から学び取り、その学習成果を記号化・保存できる能力、②「学び方を学ぶ」つまり学習プロセス改善の方法をつくりあげる能力、③「プロセスに精通する」ために、自己の仕事ぶりにフィードバックを得、それを活用する能力、④自らの運命を方向づける能力、などである。そしてこれらの新しい能力の獲得により、組織はそれ自体が絶えず自らを作り変えていく自己組織生成的な志向性の強い組織となり得る。

このような「変革的有効性」を推進力要因として積極的に強調・育成することにより、環境適応能力としての変革力はより一層強化されるようになるであろう。

(3) 抵抗力要因と官僚制組織の社会性

それでは、組織変革の「管理的」「社会的」「変革的」有効性にもかかわらず、依然変革が中断に追い込まれる抵抗力要因の根源を一体何処に求めればよいのであろうか。

変革はここで最も困難なアポリアに遭遇していることになる。つまり変革は環境動態化に伴って内部組織の変革の不可避性に追い詰められたが、内部変革には成功しえても外部環境条件そのものは一定・不変のままであった。従って、この環境状況も変革の対象にしなければ、まさにリピットが言うように環境—組織の変革時の相互依存性は推進力と同時に抵抗力の源泉ともなりうるのである。事実、外部環境の圧力はもはや変革の抵抗力要因として作用している。①地方行政組織は国家・中央官僚制構造の部分的・下位的改革に過ぎない、②さまざまな政治経済社会的権力構造の枠内で捉えられられていない、③地域社会における組織間関係論の欠如、④社会通念としての地位志向性（「社会的階級秩序における行政官の地位と声価」(47)）への無配慮、⑤家族成員からの不評と反発など、組織変革は外部環境との対応関係においてその変革意義が問われていたのである。つまり組織変革は今や地方自治体としての存立構造の基盤そのものとして課題となってきたのである。

かつてアルブロー(Albrow, M.) は『官僚制』を7つの概念に分類したが(48)、これをヒントに整理し直すと(49)、①エリートとしての官僚制（地域社会の支配的・特権的・優越的集団とそのえらさの体現者）、②純技術的団体としての官僚制（行政エキスパートとしての国家権力への奉仕者）、③生活職場集団としての官僚制（労働者やオーガニゼーションマン）、④価値担い手としての官僚制（住民自治の代表、コミュニティ・メンバー）という4つにまとめられよう。そして現実には、とりわけ①と③が結びつき、②の裏付けによって国家の執行機関、地域社会の権力集団として位置づけられ、④は必ずしも具現されているとはいえないが、実はこれらの領野まで変革の範疇に含めなければならなかったのである。

このように考えてくると、「組織のフィードバックと状況適合のプロセスは、すぐれて組織内政治やコンフリクト解消にかかわる政治力学の問題でもある」(50)といえる。またバーンズ=ストーカーのいうように、「どの会社にも業務組織のほかに政治体系と身分構造が含まれているので、業務組織に組み込まれている権力や身分の機会が組織改革によって消滅するのを個人的・派閥的思わくが警戒させたためだ」(51)とも解釈される。つまり組織変革は「政治力学」や「政治体系や身分構造」の問題にも連動しており、また外部環境の「重層的・複合的な社会体系」(52)との“不断の交換過程”でも捉えられねばならなかった。いわば「組織は実に社会の縮図」として、国家権力構造や社会制度としての官僚制を

考えるというマクロな視座をも必要とするものであった。

まさに組織変革の展開過程は、「問題の発生と解決という連鎖的な弁証法的展開をとおして、組織構造の創造と精緻化と変革に向かう複雑な環境適応の過程」(53)であったが、組織の官僚制化のプロセスは実は既に社会構造との相互関係において、環境圧力とともに始まっていたのである(54)。従って、今後はこの抵抗力要因としての外部環境そのものをも変革しかつ乗り越えていく論理が展開されねばならない(この課題こそ第Ⅲ部のテーマとなるであろう)。

以上、われわれは組織変革の動的展開過程を変革力の推進力と抵抗力という両面から内実分析を試み、複数の変革主体の転移構造と問題点の変容過程、あるいは推進力要因と抵抗力の源泉などを明らかにしてきた。しかし今、より困難な課題に逢着し、①国家や地域社会における行政官僚制構造との対応関係、②変革モデルそのものの再検討、③新制度の導入過程の徹底的分析、④新制度を支えきれなかった変革主体の能力開発、あるいは⑤抵抗力を推進力に転化するための条件の解明、などが眼前に残されている。これらの諸課題については今後さらに追って取組んでいかねばならない(55)。

注

(1) 神戸大学経営研究室編『経営学大辞典』中央経済社、1988, p. 665参照。

(2) Lewin, K., *Field Theory in Science*, 1951. (猪股佐登留訳『社会科学における場の理論』誠信書房、1962.)

(3) リピット、ワトソン、ウェストレーらは、計画的変革を次の7段階に分けている。第1段階—クライアント・システムが援助の必要性を感じる。それはチェンジ・エージェントからの刺激によることであろう。第2段階—変革関係が確立され、明確化される。第3段階—変革課題が確立され、明確化される。第4段階—変革の可能性が検討される。すなわち変革の目標や意図が確立される。第5段階—「現実状況」において、変革への努力が試みられる。第6段階—変革が広く浸透し、安定する。第7段階—変革関係は終息されるか、それとも引き続いてもたれる別のタイプの関係が明確にされる(Lippitt, R., Watson, J. & Westley, B., *The Dynamics of Planned Change*, Harcourt, Brace and Company, 1958, pp. 122-3. 伊吹山太郎訳『変革のダイナミクス—システムを動かすチェンジエージェントの役割—』ダイヤモンド社、1970, pp. 137-8.)。

- (4) 今村都南雄『組織と行政』東大出版会、1978,p.254。
- (5) 変革主体の感受性能力の重要性は、「住民の苦情や要求がいかに切実なものであっても、それは直ちに行政によって解決されるべき課題、すなわち行政需要にはならない。行政担当者に関心がない限り、住民の切実な声は行政に流入しない。(略)関心がなければ問題はなく、したがって対応もうまれないからである。」(大森弥「自治体行政をめぐる変化と対応」佐藤竺編著『地方自治の変動と対応』学陽書房、1970,p.127。)といった文章にもよく表現されていよう。
- (6) 土方文一郎「わが国経営組織の特質と組織活力作りの理解について」『組織科学』14-3,1980,p.16。
- (7) 坂田期雄『地方制度の構造と実態』新時代の地方自治Ⅰ、ぎょうせい、1977,pp.52-3 参照。
- (8) 佐藤慶幸『現代組織の論理と行動』御茶の水書房、1972,p.62。
- (9) とくに日本的行政組織の特質として、PM理論のMに重点を置きやすい傾向があり、変革目標達成の上で、組織内各要素の機能分担を明確にする以前に、きわめて社会的、情緒的な人間関係に流されやすいことに注意すべきである(加藤富子「地方公務員の組織風土」地方自治研究資料センター編『地方自治の日本的風土』第一法規、1979,p.299 参照)。
- (10) これまで支配されてきた官僚世界の異様な関係意識を変えることができなかつたために失敗しているといえる。つまり自己と①組織(自治体)、②他者(上司・同僚・部下)、③自己自身(個人責任)との関係構造総体の変革が問われている。これについては別稿で論考(第7章を参照されたい)。
- (11) 市町村自治研究会(自治省振興課内)編者『地方公共団体における動態的組織の現状とあり方』ぎょうせい、1978,p.16。
- (12) Merton, R. K., Sociological Ambivalence, in Tiryakian, E. A. (eds), Sociological Theory, Values and Sociocultural Change, 1963, pp. 94-5, (金沢実訳「アンビバランスの社会学理論」森東吾他訳『社会理論と機能分析』青木書店、1969,p.376。)
- (13) 伊東大一「行政官庁における内的権力関係と外的裁量行為」溪内謙他編『現代行政と官僚制』上、東大出版会、1974,pp.125-6。
- (14) Arrow, K. J., The Limits of Organization, the Fels Center of Government, 1974, p. 77. (村上泰亮訳『組織の限界』岩波書店、1976,p.96。)

- (15) Argela M.B., The Sociology of Organizations, London, 1976, p.42, 52, 参照。
- (16) 松田正一「人間—機械システム」『組織科学』4-4, 1970, p.13。
- (17) 塩原勉「集合現象と組織化」安田・塩原・吉田編著『基礎社会学』第3巻社会集団、東洋経済新報社、1981, p.91。
- (18) 日本の経営の組織原理として、岩田龍子は“安定性志向”を取り上げ、「(1) 組織と組織構成員との間の永続的関係の維持、(2) この永続的関係のもとでの、調和的、同調的關係の形成・維持、(3) 形成された身分秩序の尊重、(4) 急激な変化の回避」（『日本の経営の編成原理』現代経営学選集Ⅰ、文真堂、1977, pp.111—43）という4点を指摘している。しかし、このような本質規定はとかく組織体質論へと還元されて宿命的論議に終始しやすく、必ずしも適正ではないと考える。組織は、システム・モデルとしては確かに結果的状况として現状維持的・平穩に映るが、プロセス・モデルとして見れば常に不安定な動的緊張関係（過程）にあり、あらゆる組織現象は一定の歴史的諸状況の中で変化可能なものとして捉えるべきであろう。
- (19) Lippitt, R., Watson, J. & Westley, ibid., p.83. (邦訳 pp.97-8.)
- (20) Silverman, D., The Theory of Organization, Heinemann, 1970, pp.101—3。
- (21) 大森弥「変転する環境と自治体職員」大森編著『自治体の経営と効率』Ⅲ職員とリーダーシップ、学陽書房、1982, p.13 参照。
- (22) 高寄昇三『地方自治の経営』学陽書房、1978, p.26。
- (23) Lippitt, R., Watson, J., Westley, R., ibid., pp.181—2, (邦訳、p.202。)
- (24) Ibid., (邦訳、まえがき、p.8。)
- (25) このような両価性という観点から見ると、「少数精鋭主義」という変革理念も決して普遍的原理ではなく、短期的には組織能率を高めるが、長期的には「産業主義=勤労主義」への敵意とルサンチマンを育成するという可能性も出てくるといえるであろう（川喜多喬「参加の社会的諸機能」『組織科学』11-2, 1977, p.26 参照）。
- (26) Lippitt, R., Watson, J. & Westley, B., ibid., p.214, (邦訳、pp.236—7。)
- (27) このようなリーダーとしては、例えば、鈴木平三郎（三鷹市役所）、近見敏之（久留米市役所）、（故）斎藤甲馬（埼玉県宮代町）などがいる。
- (28) このような問題に関しては、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』13集、1976）や「行政環境の変化と官僚制組織の変革」（『組織科学』11-3, 1977）などを参照されたい。

- (29)ここで変革力と変革能力との概念規定をしておく、前者は組織全体的レベルでの複合的力であり、後者はその下位概念であり、変革主体者としての個人や集団の総合的能力を意味する。
- (30)例えば、長野県庁の機構改革において農林課の統廃合計画に対し、中央官庁の農水省が異議を申し立て、下級団体の市町村長や農林関係団体などを通してこれに反対させ、圧力運動を展開し、結局この案を潰してしまったというような事例がある。
- (31)占部郁美編、前掲書、p.203。
- (32)黒川純一『社会学概説』時潮社、1959,pp.175-8参照。
- (33)Lippitt,R.,Watson,J.& Westley,B.,ibid.,p.83,(邦訳、p.92。)
- (34)Crozier. M. , The Bureaucratic Phenomenon,Univ. of Chicago,1964,p.196。
- (35)次のような基本的価値観の変化こそ重要である。①オープン・システム、②機構改革より職場集団雰囲気の変容、③意識変更よりも態度・行動の変革、④具体的な参加的意識決定的な民主的運営方法の継続、そして⑤個人の欲求満足→←民主的雰囲気→←集団の機能化(活性化)→←組織の健全化(動態化)という連続的な関係づけが達成されること(小沢勝之「組織開発」『地方自治職員研修』11-6、公務職員研修協会、p.38)。
- (36)植村省三「現代企業の経営戦略と組織の変革」『組織科学』9-1,1975,p.8。
- (37)Lawrence,P. P. and Lorsch,T. W.,op.cit.,p.148,(邦訳、p.175。)
- (38)Barnard,C.I.,The Functions of the Executive, 1938,pp.236-40,(山本他訳『経営者の役割』ダイヤモンド社、1969,pp.246-50。)
- (39)塩原勉『組織と運動の理論』新曜社、1976,pp.32-3。
- (40)日本行政の問題点として「プラン偏重」や「実績評価の軽視」を指摘できるが、とくに後者は、「予算編成の過程においては、既往の施策の実績に基づく評価やこれに基づいて既存施策を再検討するという作業が極めて少ない。・・・評価の作業自体が必須のプロセスとして位置づけられていない。」のである(増島俊之『行政管理の視点』良書普及会、1981,p.19,pp.23-4参照)。
- (41)Norman,D.A.,Learning and Memory,1982。(富田達彦訳『認知心理学入門』誠信書房、1984。)
- (42)加護野忠男、野中生郁次郎、榊原清則、奥村昭博「日本企業の戦略と組織」『組織科学』15-2,1981,p.27。
- (43)小林幸一郎「組織の成長と変革」青井和夫監修 小林幸一郎/梅澤正編『組織社会学』

- ライブラリ社会学5、サイエンス社、1988、p.192 以下参照。
- (44) Buckley, W., *Sociology and Modern Systemes Theory*, Prentice-Hall, 1967, pp.17-23。
- (45) Lippitt, R., Watson, J. & Westley, B., *ibid.*, p.76. (邦訳、pp.83-4。)
- (46) Bennis, W. G., *Changing Organizations*, McGraw-Hill, 1966, p.206, (幸田一男訳『組織の変革』産業能率短大出版部、1968, p.283。)
- (47) 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化—日本行政国家論序説—』東大出版会、1982, p.234。
- (48) アルブローは官僚制の概念を、(1) 合理的組織としての官僚制、(2) 組織の非能率としての官僚制、(3) 官僚による支配としての官僚制、(4) 行政としての官僚制、(5) 官吏による管理としての官僚制、(6) 組織としての官僚制、(7) 現代社会としての官僚制、の7つに分け分析している (Martin Albrow, *Bureaucracy*, Pall Mall Press, 1970, pp.84-105. 君村昌訳『官僚制』福村出版、1974, pp.29-151)。
- (49) 地方公務員のイメージは、①公務員、②労働者、③住民という3つの顔を持つといわれるが、加えて④地域権力エリートとしての顔もある (寄本勝美「行政責任と職員参加」佐藤竺編著『地方自治の変動と対応』学陽書房、1980, pp.208-9 参照)。
- (50) 野中郁次郎「組織のコンティンジェンシー理論—方法論と課題—」『組織科学』14-1, 1980, p.37。
- (51) Burns, T. and Stalker, G.M., *The Management of Innovation*, London: Tavistock Publications, 1959, p.6。
- (52) 今村都南雄『組織と行政』東大出版会、1978, p.280 参照。
- (53) 松本和良『組織変動の理論』学文社、1974, p.288。
- (54) Meyer, M.W., *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge Univ. Press, 1979, p.159, 221 参照。
- (55) 行政組織は、ブラウとスコットの4つの類型論によれば、「サービス組織」と「公共(益)組織」とに該当し、自治体分析の理論的枠組みもまたこのモデルの適用範囲内にある。その最主要受益者は「住民」や「一般公衆」とされている (Blau, P. M. & Scott, W.R., *Formal Organization*, 1962, p.42) が、本論の追求結果明らかになってきたのは、その類型論の混在性と建前性であった (塩原勉『組織と運動の理論』新曜社、p.89参照)。限りなく現実態へと接近し、「その主たる受益者は誰か」という観点から分析すると、「サービス」「公共」組織が「住民サービスの向上のために」という変革目標を

掲げながらも、サービス過剰、受益者負担論などから結果的に住民自身が被害者となっている。今や行政組織は、民間委託、民間活力の導入、公共企業体、第三セクター方式、地域産業おこしなど「半官半民化」（官設民営化）しつつあり、いわゆる「ビジネス組織」化の傾向を強めつつあるといえる。とりわけ「政+財+官+学」の統合化を目指すテクノポリス構想は、行政組織のもつ多目標、多機能、多側面性が強調され、複合的・総合的な考察を必要とするようになってきた。

このように、ブラウとスコットのいうごとく「公共」「サービス」型の行政組織という類型論では現実不適應化（建前化）が進みつつあり、いわゆる「受益者」と「被害者」あるいは「加害者」と「救済者」が一体誰であるのか、が極めて曖昧になってきたといえよう（混在化）。実際、本論での組織内部の自己革新プロセスを動的アプローチ（状態論ではなく過程論）してみても、複数の受益者群の配置連関構造が明確になっており、しかもその受益者群が各変革段階に対応して基本的変化や転移のプロセスを示すという実態が明らかにされてきた。このような視点からも、「行政組織を組織として維持している真の力とは何か」が改めて問われねばならなくなっている。

われわれはなんとか行政官僚制組織の伝統的・本質的な核心部分を見出し、その重要性を指摘することができた。この指摘は大きな意味がある。それは組織変革の困難性の根拠であると同時に、日本的行政官僚制を支えている構造的根幹でもあるからである。組織変革は、この根源的問題に直面し、そのコアの部分はどう変えていくか、どう切り崩し、どこに突破口を求めていけばよいかを示唆されているからである。

これまでの組織変革においては確かに、この中核部分まではあまり変えることができなかった。多くの自治体が理念や制度までは変革したが、そこに生きかつ支えている職員の意識変革までは十分に達成することができなかった。ましてや日常的な職務関係や人間関係の思考態度を変革することは極めて難しく、ここにひとつの大きな限界点があった。ここから、変革には理念や制度だけでなく、生きた個人や職場、あるいは外部環境といった連環的構造の総体的変革の必要性が、すなわちそれらすべてを組込むことが必須条件であるということがわかってきた。内部変革だけでなく、官僚制総体に関わる内外諸環境の諸要因を変革対象にしていかねばならなかった。あらゆる歴史的累積と現存在とを包括的に変革していかなければならないという歴史的構造論的アプローチを必要としていたのである。

「国家官僚制」や「官僚制社会」によって規定、拘束されている限り、そのものをも変革対象にしていかねばならない。しかもそれは、普遍的な支配体制として重層構造的に深く内面化されており、それらの根本的・同時的変革こそが必要不可欠なのであった。

以上の認識を踏まえた上で、ひとつの方法論的視座を提起したい。この論理は、まず自分を知り、自己自身を変えることにより、その周辺が変わり、対人関係や職務関係が変わり、やがて自治体や外部環境が変わるという発想である（〔図2-22〕を参照されたい）。これは自己変革を達成した上で、組織集団の在り方を変えていくという変革論理である。いわば関係の在り方を変えていくという「関係の意識の変革」という方法である。このような「関係性の変革」の視点として、(1) 職員自身の自己変革、(2) 自己と他者（組織・職場内の対人関係・仕事関係）との関係変革、(3) 中央政府との関係変革、(4) 地域住民との関係変革など、それぞれの変革が求められているといえよう。

(1) 職員自身の自己変革とは、主体者としての「個の原理」を確立し、自己支配、自己管理能力を高めていくことである。職員自身の自由・平等の自覚の達成と高揚が必須である。そして個と個が向かい合う自律的精神生活を営み、自主・独立した個性的な人間関

係を形成する。より具体的には、「個人責任の名において」自ら判断し、個人担当制の職務活動に慣れる。少数精鋭主義の徹底化を図る。さらにトップへの直接参加、ボトムアップ方式を活用する。仲間間の相互依存、協力関係のみならず、職員階層間のコミュニケーションを活発化する。そうした中で被管理者、ヒラ職員といった意識を払拭し、抑圧的対人関係を改善していく。とりわけ情動レベルでの権威主義依存からの自己脱却を図る。

組織内において、こうした個人の自立化が困難であることは既知の通りである。しかしこれは当然の出発点の確認にすぎない。「自己の意識が変わる」ということは、従来の“他者”（トップや上司あるいは法制度など）の存在を前提にした行動を、いわば逆立させた関係の在り方に転換していくことである。これは、変革の困難性の要因分析で挙げた「地位過敏性」や「比較妄想性」などを止揚していくことを意味する。そのためには、まず自己自身の社会観、人間観、組織観に基づいた新しい職員像を自覚し、それから他者との新しい関係の在り方を摸索・探求していくことである。

もっと「個人責任の原理」を追及し、その制度的保障を確立する。そもそも復活や中断の主因は動態的組織そのものに欠陥があるのではなく、その具体的な管理運営に不慣れで耐えきれなかったためである。「すぐ上司を求めたがり、すぐ部下をつくりたがる」官僚的性格（集团的思考）から離脱していなかったのである。命令系統の一元化を好み、指導を求めたがる習性がなお浸透していた。ヨコの個人対個人、仕事対仕事という並列的關係が依然として確立されていなかったのである。こうした現状を確認しながら、変革理念をどこまで耐えて持続し得るかだけが、変革過程において最も問われていたことである。この「自己管理能力」（当事者能力）の確立こそ、第5章で述べた権威的なものに依存しやすい性向（地位志向性）を自己成長させていく転機として、自ら選択する意思力や判断力となるものである。

(2) 次に、自己と他者との関係において、組織集団内部の対人関係を変えていかねばならない。市長、中間管理職、同僚、職員、組合といったグループ・ダイナミックスの中で、より徹底した職員中心主義の「職員自治」を確立する。これは庁内民主主義としての全員指導体制ともいえる。役割分担においてできる限り同等の責任と権限を行使し、対等な専門分化を実施する。できるだけ共同管理・共同参加・共同決定方式を具現化し、「徹底した分権的管理方式」を実践する。そのための権限委譲と職員研修を充実させる。また職場会議、意思決定会議、事務連絡会議などの質的改善を早急に図り、「共同経営的管理体制」へと移行していくことである。

地域住民に新しい市民像（市民参加）を期待する以前に、職員自身がまず新しい関係の在り方（職員参加）を実現し得るか否かが優先的に問われている。このような関係の在り方は、事例分析からも判読できるように、変革理念の具体化、すなわち現実的な実践過程において殆ど挫折していた。これは職員の意識が従来の伝統的公務員像を残存し、どうしても上司対部下、管理職対一般職といったタテ関係が強く、相互的信頼関係がなお確立されていなかったためである。「職員自治」の確立は、地位志向し権威ヒエラルヒーの再構築へと上昇しやすい性向を、もう一度、構成員メンバー間の機能的役割関係の在り方から問い直すひとつのモメントを与えるに違いない。組織と人間の新しい関係性を繰返し再検討することにより、職員総体の価値志向を変えていくしかないのである。

(3) 対中央政府（上級官庁）との関係においては、従来の上昇志向や中央志向を大いに反省する。これは国や都道府県との関係変革であり、「地域住民のために」「市民のための行政」という「自治体優先の原則」を確立することである。市民の側からの行政需要を重視し、住民生活の優位性をさらに確認する。自治体は地域社会において、住民のために存立するという地方自治の理念や根拠をもっと浸透させる。上級官庁の執行機関としてだけでなく、逆に住民要求の実現機関（先端行政）として位置づけかつ強調していかねばならない。そのための自治体の自治能力や管理能力が問われているのである。このような「地方自治」「自治体の自治権」「地方政府」などの確立は、上級官庁へと上昇志向しやすい思考パターンを乗越えるひとつの契機を与えることになるであろう。

(4) さらに、地域住民との関係において、住民のひとりとして地域社会を管理するという「住民自治」への発想転換が必要である。職員は公務員、組織人、労働者である前に、ひとりの「生活者」である。長い人生をその地域で過ごしていくひとりの人間である。職員はいわば、「地域の代表として」、また「住民のひとりとして」行政に参加していることになる。この論理の根底には、「私自身が住民なのだ」という地域生活共同体的な意識がある。自らもまた一人の生活者として市民の声を捉え、住民の側から問題を考えアプローチしていくのである。当然、この生活者イメージの中には、「家族の一員として」という視点も含まれる。その地域社会で生まれ育ち、やがて死んでゆく大衆、生活者として言動する。住民本位の現場中心主義や地域性原理を導入する。そしてできるだけ住民の実態に即した要求を実現していく。「住民自身として、自分たちの住む街をつくるのだ」という姿勢で計画・実践過程に参画していくことである。

ここにあるのは、「住民のためにサービスしてやる」という思考ではなく、「自らの問

題を自ら処理解決していきたい」という発想である。そうすることによって、住民の中から選ばれた地方エリートであるという優越意識からも解放されよう。このような「住民自治」の確立により、住民との対応関係において常に「下降志向」し、官民格差的発想をもちやすい性向を乗り越えていくひとつの契機を与えることができる。そうして外部集団との関係が自閉化せず、もっと開かれたものになる。そのためには、当局や組合との住民共闘、民間人の登用、地域住民の参加システムづくりなど、新しい変革の方法が摸索されていかねばならない。

こうして「関係性の変革」を達成しながら、公務員像の自己転換を図る。整理すると、(1)の自己変革から、人間としての「自己管理」の在り方を問い、(2)の組織内における他者との関係変革から、組織人としての「職員自治」の在り方を摸索し、(3)の中央政府との関係変革から、地方公務員として「地方自治」の根拠を再検討し、さらに(4)の地域住民との関係変革から、生活者としての「住民自治」の在り方を探求していくということである。このうち、(3)の地方自治体論は比較的検討されている分野で、当局と組合との関係、賃金闘争、職場改善闘争、政治経済的闘争など盛んに論考されている。(2)の職員参加と(4)の住民参加の在り方が徐々に着手されているが、何よりも(1)の自己管理能力を向上させる方法こそもっと追及されていかねばならない。

このように自治体は、決して自己完結的組織体としては存在せず、現実的には国家社会の日本官僚制史の流れの中で、複雑・巧妙に重層構造化されている。こうした史的変容過程において、新しい制度導入がどのような位置づけにあるかという意味が十分に掌握されていなければならない。変革とは、このように絡まっている諸関係の総体を、一つひとつ解きほぐしていかねばならないということである。そしておそらくは、このような関係論的視座構造からの組織変革が、アイデンティティ・クライシスから地位志向へと直結しやすい職員の性向を、今一度問い直し、新しい方向性を見出す契機を与えてくれるであろう。

官僚制組織変革の論理は、新しい理念（流動的活動体制や主管者制度や能力実証主義など）が失敗し、復活していく環帰過程において、本当に変革すべきポイントが何処にあったかという分岐点を問うことが重大であった。組織の支配原理の中に再び組込まれてしまうその分岐点において、変革を持続していく新たな理念がさらに導入されてこなければならない。よしんば形式的に課制復活されたとしても、長い官僚制史において、「この変革の意義が何であったか」「如何なるインパクトを与えたのか」を読取ってこなければ意味がない。復活すること自体が問題なのではなく、その復活によって心理的に満足してしま

う志向性こそが真に問われるべき問題なのだ。復活してもおそらく元の意識には復帰しないであろうが、その体験の意味内容の深化と今後への展望を見出してくることが、むしろより重要なのである。

鹿沼市のある幹部職員は次のように語っていた。「職員の体質をどう変えていこうとしたかが第一であって、そのためにどういう改革をするかという姿勢で関わった。全職員に問題提起したのだ。」と。

どういった組織モデルに変えるべきだという理想的な理念型はありえない。それは常に環境条件が変わり、その時の状況が要請するように柔軟に変わっていけばよいからである。むしろ大切なことは、組織と人間がいつでも新しい変化に柔軟に対応し得る判断力や実行力を保持していることである。変革モデルや価値理念が現実を変えるのではなく、それはただ状況に対峙し誘発するだけであること、従って職員が具体的に新たな役割関係を具体化し変革していかない限り、理論や観念が現実に着地することはありえないということである。つまり、組織変革はひとつの契機に過ぎず、むしろこれを機会に人間（職員）と全体的組織風土との変革こそが大切なのだ。「自分が、あるいは自分たちが5年前に比べてどう変わったか、どれだけ成長したか」ということが大切なのである。

結論すれば、日常的・現実的に自己自身の変革を媒介にしながら、仕事関係や人間関係の在り方をどのように変えていこうとしているかが真に問題である。変革の限界や困難性は最初から見えていたともいえる。ホンネの部分で言えば、「どうにもならない」と悲観的にならざるをえないかもしれない。こうした見通しは当初から共有認識されており、敢えてそれに向かい合い、対決し、試練に挑戦してきたはずであった。それゆえにこそ、こうした自己体験から確かな根拠を学び取ってくれることが大切なのである。

そこで、さらに自治体史の流れにおいて、いくつかの変革の指標を挙げてみよう。

(1) 内部組織において、職員－価値理念－職場との3者関係の変革が、相互的・同時進行的に行われているかに注意する。変革理念の制度化は実施されたが、運営上の混乱は何か、役割遂行上の支障は何か、未成熟な意識変革のために如何なる研修が必要であるか、といった視点から見ていくことである。

(2) 今日の時代社会状況において、自治体職員の思想問題、関心領域、仕事観などについての実態を明確に把握する(若い世代の地位離れ、レジャー志向など)。職員が何を期待して行動しているかという視点を、常に歴史の発展段階の中で考慮に入れておく。つまり変革の過程的なものを重視することである。この「プロセス・プランニング」により、

変革を長期間構造連関的にかつ不断にフィードバックしながら課題解決していくことができる。アイデンティティの探求対象はすぐれて時代的・組織病理的な不安を反映しているからである。なかんずく今日の組織管理においては、ともすれば人間の精神（個性や創造性など）は抑圧され、存在感の危機意識はますます高揚されている。こうした職員心理が非合理的・情緒的不満を噴出させ、没人格的でない人間としての組織参加を期待し、受身の管理体制から自主管理を要求し始めている（1）。こうした職員心理の新しい価値志向性をより敏感に察知していなければならない。その際、問題状況は同じであっても、これに対応するパターンはさまざまであり、共通な解決法はない。それぞれ個別に試行錯誤していかなければならない。基本的にはその環境状況における彼ら自身の洞察力や行動力・意志力の問題なのである。

（3）変革理念の実践過程においては、職員の伝統的体質としてある意識や認識や価値観をどれだけ変えることができるか、さらに態度や行動のレベルでどれほど変わったかという追求が必要である。根底において不変であるのか、もし変わるとすればどのように変わっているのか、の追跡調査が不可欠である。そしてプラスに変化した部分のイメージ・アップを図り、徹底的に確認・強調する。各自治体は少なくとも変革理念を理解し、その必要性を認識するレベルまでは到達したはずであり、さらに次の段階への移行がより持続的に検討され実施されているかどうかを判断することである。

（4）主管者制度の導入により、課長、課長補佐、係長クラスまで権限委譲が下降しており、さらにこのような分権化をどの階層にどの程度委譲し充足していくかを問わねばならない。今までは三役への権限集中か、せいぜい部長どまりであったのが、とにもかくにも主幹・主査クラスへの委譲拡大の可能性が体験されたのである。トップの不安と不信に応えながら、「権限委譲の原則」を実施し、さらに制度的確立を図っていく。こういう意味で、集権から分権への可能性部分をもっと徹底的に促進する。これが住民運動との関わりで地域社会住民にまで委譲されていけばより民主化が達成されるであろう。

（5）従来、労働の動機づけとして立身出世や役職制度があったが、それに代わる新しい生きがいの対象をつくり出さねばならない。既にわれわれは職員の地位志向性に難題があることを見出した。これに対して、理念先行型の適用には限界があり、それゆえ下からの職員ニーズに慎重に配慮しながら、その志向性を転化させる代償的对象を考え出さねばならない段階にきている。上からの形式論議を一步超え出る内実性こそが問われている。仕事そのものに生きがいを見出し、専門担当の職務や役割遂行に関心を持ち、また持たせる

ためにどうすればよいのかなどを探求していかねばならない。批判するばかりでなく、それに代わる本当に新しい生きがいの探求を具体的に供与していかねばならないのである。

注

- (1) 新しい組織変革の理念として、(1) 部門主義→個人主義、(2) 身分主義→仕事主義、(3) 職能主義→課題中心主義、(4) 年功主義→能力主義、(5) 官僚組織→動態組織、へと転換してきているといえよう(清水勤「組織開発の日本的展開」『組織科学』7-4、1973、p.27.)。

第Ⅲ部 住民参加と開放型行政組織の 構築に向けて

第Ⅲ部 住民参加と開放型行政組織の構築に向けて

はじめに

自治体の存立基盤はもともと外部環境（地域社会や団体や住民など）の行政ニーズにいかに対応（貢献）しているかである。「住民のために何ができるか、何をなすべきか」があらゆる原点である。行政組織はそのための手段にすぎない。従って組織はいつでも、いかようにでも、ソフトにフレキシブルにかつダイナミックに自己変革できなければならない。現在、各自治体では、行政環境の大きな変動に対応して、さまざまな解決すべき行政課題に迫られているが、このうちとりわけ、住民と行政との新しいリレーションシップ（住民参加型のオープン・システム・モデル）が摸索されている。しかもそれは単に参加活動（参加志向）を強調するだけでなく、「どういう方法で、どの程度参加し、どれだけ満足したか」「政策決定過程にどれだけ影響力を与えることができたか」といった、実質的有効性感覚の体験が期待されている。いわば参加の形や量から質への時代を迎えつつある。このような新しいシステムづくりに意欲的に取り組んでいる先進的事例を挙証しながら、自治体変革の方向性について検討していきたい。

本Ⅲ部の主たる問題関心は、地域行政の現状分析と課題発見から、問題解決に結びつく新しい行政組織のありかたを探ることである。地域に根づいたまちづくり型自治体組織とはどうあるべきか、どのように運営されるべきか、「新しい自治体組織をデザインする」というコンセプトにそって、できるかぎり先端的なイメージを探求することにある。

自治体をとるまく内外環境条件の変化から組織変革はもはや不可避であり、とりわけ住民の庁内意思決定過程への直接参加意欲が高まっている。そして「開かれた行政組織」としての新しいルートとルールのシステムづくりが徐々に実行、確立されている。そのキーワードは「住民参加」と「開放型組織」という理念である。「住民参加」とは、「住民の行政参加」への要望が高まり、本庁－支所・出張所－住民間の地域内組織や施設のシステム化が求められているということである。これに対して行政組織は、ネットワーク型組織への自己変革により、「行政組織の住民への開放」施策をさまざまに試行している。住民と行政との新たな関係性はおそらく、このような双方向性で再構築されていくであろう。問題は両者の対等な関係性を具体的に、いかなる形態で、どう変えていくかである。

そのために、できるだけ新しい時代における新しい観点から新しい課題を抽出し取り上

げること努める。とりわけ最近の行政組織変革に関する調査と分析から、多くの事例を多用する中で新しい傾向性を見出すようにしたい。具体的には、「住民参加システムとしての地域会議モデル」「中間施設や組織のネットワーク化」「地区ネットワークセンターとしての出張所の新しい機能的自律性」「環境ニーズに対応しうる自治体組織総体のビジョンづくり」あるいは「まちづくりシステムとしてのまちづくりセンター」などを明らかにしていくなかで、自治体組織総体の新しいありかたについて検討する。

第1章 地域社会の変化と行政組織の対応

第1節 地域社会と組織的対応の考え方

例えば、大気汚染、水質汚濁、工場汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭など、さまざまな都市公害の発生は、それに反対する各種の住民運動（住民参加）を生んできた。しかし既成の行政組織は、必ずしもこれらの住民意思の有効な反映ルートとはなり得なかった。にもかかわらず、住民の地道な活動は行政の態度変容を迫り、徐々に行政組織の刷新を迫ってきた。あるいは、住民のエネルギーが動かぬ自治体や遅れた政策を変えてきたともいえる。住民は形骸化された「参加制度への参加」(participate in participation)、「包接あるいは包絡」(involvement or inclusiveness)というリスクを犯しながら、自分たちの力で新たなルールをつくり出してきたのである。それは端的にいえば、従来の役所本位の閉鎖的組織ではなく、開放的で住民本位の組織とは何かという問いかけであった。

このような住民参加の要求は、明らかに行政組織の責任を問うている。だがそれは同時に、一方的に自治体に責任転嫁するのではなく、住民自身もまた役所との共同決定・共同責任を連帯して負うということを宣言しているのである。なぜなら、「自治」の担い手はあくまで住民自身であり、その住民自治は自ずから治まるのではなく、「自ら治める」という原則によるからである。この原則論について、的確に表現しているのが次の文章である。
「市民は行政の客体であるまえに、自治の主体であり信託者であり、職員機構の監督にあたる長と議会の両代表機関の選出者であり、市民はこの資格において、長と議会の行動を統制しようと努めるのである」（1）。こうして住民は、いつも行政が守ってくれる。ただ協力すればよい、といった発想ではなく、「共助・自助・自立・自主管理」といった

新しいイメージへと脱皮してきたのである。

このような民主主義原理の確認こそ、現代の切実な課題といえる「参加」と「開放」という概念の検討にとって、不可欠な前提条件である。われわれはこの前提に立って、行政側の基本的対応の仕方を考慮していかねばならない。つまり、「生活はますます複雑になりつつあり、問題をすべて代表に委ねることはできない、と論じられている。代表は正しい決定に到達するためにはしかるべき助力を必要としており、かかわりあいをもつすべての人々との討議のための機会が用意されなければならない」（点線は筆者、スケフイントン報告書、1969）のである。

従って行政側の基本姿勢としては、「住民とともに考え、ともに決定し、ともに行動する」という論理と手法が要請されている。この考え方から、以下にいくつかの組織的対応のあり方について述べておこう。

- ① 行政組織は職員や役所のための組織ではなく、住民のための組織である。
- ② すぐやる課だけでなく、すぐやる職員、すぐやる自治体でなければならない。
- ③ 職員は市役所のための職員ではなく、住民の代理・代表としての職員である。
- ④ 仕事は地域社会全体に目を向けた行動基準に従う。
- ⑤ 住民全体・住民参加・参画型の行政が難しいならば、住民自身が行政機構を使えるような制度に切り変えていく。
- ⑥ 基本的には行政指導型から住民指導型へ、住民主体・行政補完へと移行する。

このような住民と行政との新しい関係について、その基本的な変化をまず認識しておかねばならない。

第2節 地域社会と組織的対応の現状と課題

新しい自治体組織のイメージとして、住民意思を反映させる参加型の行政組織という、いわゆる住民参加型のシステムづくりを志向していることを確認した。それでは行政側では、住民と行政とが直結するどのような新しいチャンネルづくりに取り組んでいるのだろうか。

住民ニーズに対応すべき行政組織は、組織のセクショナリズムや変化を好まない職員体質に陥っており、必ずしも有効に機能していない。とりわけ、責任体制の不明確性についての行政批判は手厳しい。そこで組織的対応としては、案件が(1) 受付窓口で処理でき

る問題、(2) 担当部門で処理できる問題、(3) 全庁的な関係部局との連絡調整を経て処理できる問題、などに分けるべきであろう。次いで、決裁手続きのフローチャートを作り、受付案件の決裁過程が明らかになるようにする。主管部課を確認し、その責任者名を明示して、その案件についての全責任を負い、申請者に責任をもって回答するようにする。つまり、受付－回答－事後処理の経過報告などの一連の流れがわかるような事務処理体制に変えていくことである。

このような事務処理体制として、従来の部門では処理しにくい新しい問題や横断的テーマに関しては、新設課（例えば、武蔵野市の花と緑の課、岡崎市の国際係など）や推進本本部を設置して対処してきた。一般的には、いわゆる「組織の動態化」が盛んに採用されている。これには第Ⅱ部で詳述したように、大部大課制（課係制の廃止）、流動的活動体制、マトリックス組織、タスクフォース、ワーキンググループ、コーディネーター制度あるいは提案制度や兼任制などがあり、多様な形で導入されている。

とりわけ新しい行政課題に対応する組織としては、第1に、迅速な事務処理体制としての「すぐやる課的組織」がある。これは市区レベルで18.2%が実施されている（1983年度）。このような組織は、行政機構の行き過ぎた拡大細分化、セクショナリズムの醸成、モラルの停滞、コミュニケーションの不徹底、財政の硬直化などを是正する一つの処方箋であったといわれている（2）。例えば、代表的な松戸市は、1969年以来、「すぐやらなければならないもので、すぐやり得るものはすぐやります」をモットーに「すぐやる課」を作って行政サービスの向上を図ってきた。年平均の受理件数は約3,000件、これを7人の職員と委託業者で処理してきた。種類別には、土木関係の横断管の掃除、道路補修、道路の残土処理などが非常に多く、全体の86.2%（1985年度）を占めている。これは「市民生活に直接影響があるもので、すぐに解決しなければ市民が快適な生活を営むうえで障害となるもの」を迅速に除去・処理していこうという体制を確立したものである。市民と市役所とのパイプ役として、行政の信頼性の確保に大いに役立っている。もちろん、すぐやる課だけでなく、役所全体がすぐやる組織、住民のための職員でなければならないことは言うまでもない。

第2には、「地域担当制」が挙げられる。住民とともに考え行動し、地域の総合行政の主体たるべき職員は、常に、実務と実践レベルに眼を向けていなければならない。このことは市行政がタテ割型の仕事とヨコ割型の地域課題との接合部分に目を向け、何が問題であり、いかにそれを解決していくかという対応を図ることである。そのために、地域担当

制（習志野市）や地域相談制度（仙台市）は、行政窓口を住民の玄関口までもっていき、市行政が民意を積極的に収集し、反映させようとしたものである。これは行政が住民の理解と合意を求めるシステムである。習志野市で実施する「地域連絡委員制度」（3）は、「担当地域に出向いて、御用聞き的に都市設備の未整備の実情を把握し、町づくりという観点から市民の要求をそれぞれの担当行政部門にオンラインさせる任務が課せられている。市民の生活実感や地域の実態よりとらえることにより、行政サービスを受けとる素人として
市民の立場から、担当職員が、それぞれの行政専門家である担当部門にその意見をもってゆくということになる。」（4）（点線は筆者）。また伊丹市の「地域担当員制度」は、次のような仕組みである。各ブロックに一部の参事を置く独任制、市長直属の位置を占め、日常の活動報告はすべて市長、助役に直接に提示され、市長の裁定を仰ぐという方式である。担当員は、市長が必要に応じて開催する「地域担当者会議」に出席して、地域情報の交換や各種の連絡調整を行っている（5）。

地域担当者は、多数の住民にできるかぎりの行政情報を提供し、かつ住民ニーズや反応を鋭くキャッチして、住民と行政との連絡調整役としての任務を果たすのである。この制度は一部・少数の運動や団体からの影響力ばかりでなく、草の根の住民参加として住民の声を代弁することができる。しかし一方、担当職員（とりわけ管理職）にとっては、職場のみならず家庭にあっても24時間体制で公務員としての仕事をしなければならず、休めないで疲労困憊しているという問題がないではない。

第3節 地域社会と組織的対応の今後の方向

（1）公開の原則

「住民とともに行動する」住民参加型の行政組織が名実ともに実効性を確保していくためのキー・コンセプトは何よりも、開かれた組織として必要な「公開の原則」である。住民は、どのような政策内容が決定されたのかというよりもむしろ、なぜその結果が選ばれたのかという、意思決定過程そのものを知りたいと思っている。つまり、過程の公開、過程への参加を希求し始めている。従って自治体としては、政策、計画、人事、組織、審議会などのあらゆる側面（情報や資料）を開示していかなければならない。「政策の決定・執行・管理の各段階に、市民が参加しうるようなシステムをそれぞれの自治体の特殊性に対応し組織しなければならない」（6）のである。

この公開の原則をもっと徹底して推進すべき行政課題はたくさんあるが、とりわけ次のようなものが重要であろう。

- 1) まず、情報公開である。広報紙は、お知らせ広報から政策広報へと切り変えていくべきである。市政だよりを含めて、自治体が知らせたいことと住民が知りたいこととの間には大きなギャップがある。市の政策形成過程について、住民の要求や意見を「住民に問う」という機能が十分に果たされていない。住民もともに責任をもちたい、という共同的意思決定方式には、十分な情報の提供が行われなければならない。そのための情報公開には、①十分な判断材料の提供、②政策の客観的なプラス・マイナスの明確化、③複数選択肢（代替案）の提示、④原案から決定案までの継続的・反覆的な検討、などの諸条件が必要である。
- 2) 地元住民への説明会の開催も、行政側の一方的な計画に対して、住民は根強い拒絶反応をもっている。住民は身近な問題について、自分たちの納得のいく方法や内容でやりたいという意見をもっている。そのためには、基本構想など初期の計画策定段階から継続的に住民に参画させる、いわゆる「政策決定過程への参加」を制度化することが考えられる。
- 3) 対話市政や参加市政のために、公聴会が設置されている。しかしこの公聴会は、関係住民の意見を聞くことが中心で、ともに討議し審議して決定過程へ反映させるという仕組みにはなっていない。従って、事業の説明会をどのようにもつか、公聴会をどのような運営にするか、などについての有効なシステムのあり方を検討しなければならない。
- 4) 審議会についても、行政の隠れ蓑的存在といわれ、著名人や高齢者が揃っているだけで、その形骸化が指摘されている。その改善のためには、人選の偏りを防止するための合議機関を設け、委員会の公開、民間人の起用、一般市民の公募などが考えられる。専門委員に外部からの民間人を加えることは、いわゆる官僚体質を打破する好機となるであろう。さらに議事録の公開も検討すべきである。

(2) 地域会議方式への試み

行政過程への直接参加に対応する「行政組織の開放化」は、いわばパラレルな関係にあって徐々に拡充されてきている。その組織的対応は、例えば、区民会議（横浜市）、住民協議会（三鷹市）、住区住民会議（目黒区）、市民委員会（武蔵野市）、地域事務所構想（世田谷区）などの新しいシステムづくりであろう。

これらの地域会議方式には、次のような特徴がある。各地域の要望を地域会議で調整し、

企画調整を通じて市長査定に提案したり、地区基本計画構想委員として参加したり（いわき市）、地区代表者会議で決定した内容を市の実施案とするというように市長権限の一部を委譲したり（三郷市）、地域担当者が出席して地域予算会議を開催したり（習志野市）、などである（7）。それはいわゆる住民と行政との共同決定のあり方を摸索する試みである。もちろん、議会（最高議決機関）や市長の権限（最高意思決定機関）と抵触しない範囲で、政策の形成・決定過程への影響力行使としてである。今のところ、その影響力に何の制約的保障もないことは言うまでもない。

しかし、ここで見るべき新しい傾向は、市民相談や支所・出張所などが庁内事務局となり、討論資料や議事録の作成、関係機関との連絡調整、会議の準備など、その運営と推進にあたるようになってきていることである。「関係局は区民会議に対してその所管事務事業に関して積極的に提案するとともに、区民会議から求められた資料の提供、会議への出席、説明及び討論への参加、要望事項の回答、事業への意見の反映等を行わなければならない」（横浜市）と規定しているところもある。

これらの地域会議方式に幹部職員や一般職員、職員組合などが公式・非公式に参加するようになっている（“職員の住民参加”といえる）。とりわけ住民の立場に立つ地域（地区）担当員の存在と役割は大きい。彼らは住民に資料や情報を提供し、討議を活発にするとともに、住民の意見を組織内に伝達するという媒体的な役割を果たしている。担当職員が市民として市の施設や行事（イベント）に参加し、市民とともに問題発見や紛争解決を討論し、共同で原案をつくり、新しい政策を立案して市に提案・交渉・建議するというスタイルである。いわば行政の専門家としてのプロと地域生活に精通したアマとが、それぞれの視点から政策立案へと接近・影響・関与し合うという関係（ルート）が創設されつつある。これは、「一体、誰が自治体政策を決定するのか」という問いに対して、おそらく「ともに地域に生きる者全員である」ということになるだろう。

とりわけまちづくりやむらおこしは、自治体（職員）と住民団体との共催事業（決して主催や主導型ではない）によって実施されるようになってきた。「上下関係ではなく、それぞれに独自の役割を担う対等な主体として新しい協力関係に入る時代である（8）といえよう。

かくして自治体は、公害対策などの苦情や不満の事後的・救済的な対処療法型から、より広いパースペクティブをもった予防政策型へと自己転換を図っていかねばならなくなってきた。新しいまちづくり政策は、逃げや押さえ、根回しやポーズなどの態度や閉鎖主義

管理主義、権威主義などによっては形成されない。今後、自治体が環境適応型の新しいシステムとして求められていることは、地域の生活課題に立脚したまちづくりに即応できる行政組織の開発であろう。

(3) 職員への期待

そのためには、部課係内セクショナリズムから脱皮し、将来の市や市役所について考え、地域全体の現状を把握し、日本国家や国際情勢について理解するというような視座を無限大に拡大し、地球・世界から再びその自治体にいる自分自身を想定するというような柔軟な発想の展開が必要とされるということは、既に第I部第1章の〔図1-1〕で述べた通りである。

そうした将来の職員像に期待されていることは、行政の専門家としての地域プランナー、アドバイザー、コンサルタント、オピニオンリーダー、ムードメーカー、オルガナイザー、プロデューサーなどである。組織像としては、よりよい地域社会を創造するための頭脳センター、シンクタンク、ネットワークセンターなどである。

要するに、これらのイメージから共通していえることは、都市（地域）社会における行財政の経営について信託された自治体のメンバーであるといった感覚や発想を全職員がもたざるをえないということである。少なくともこうした厳しい事実認識を強いられている。例えば、一村一品運動、総合商社化、自治体株式会社論、などがしかりである。県でゴルフ場をつくって町村役場が経営管理する、また観光センターや別荘を自治体半分・住民半分（全村民出資など）の共同資本で観光開発株式会社を設立し、住民本位の経営を行う、などの事例も出てきている。企業が新製品の開発をしなくなれば倒産の危機に見舞われるのと同様に、自治体が都市経営のまちづくりに失敗すれば、地域産業の地盤沈下と低迷、人口流出と過疎化などを招来する。今日の自治体職員は、自からの手で地域資源を有効活用してその活性化の方途を探らなければならないのである。

第4節 地域社会に開かれた行政組織——住民参加と組織開放——

さてそれでは、住民と行政との対応関係において、現代社会の時代的要請として期待されている課題、いわばわれわれが「時代の宿命」として、学問上の新しいテーマに措定し問題定義して成熟的に追求していくべき対象とは一体何であろうか。

さまざまな課題が考えられるが、とりわけ「官僚制化」や「官僚主義化」の構造—機能

的メカニズムの解明については既にかなり進められてきたといえよう。その結果、官僚政治、官僚支配、官僚社会といった諸特質は徐々に明らかになっている。テクノクラートによる高級官僚主導型の政策決定、法案策定、予算編成などが優先的に行なわれ、行政権の集中・強化という実態もかなり検討されている(「行政系列化の進行」(9)ということ。)そして「議会政治から行政社会化」へと推移し、いわゆる行政官僚制国家が出現しつつあるとさえいわれている。このような行政官僚制社会下においては一般的に、組織全体がセクショナリズムとヒエラルヒーとによって縦横に拡大細分化され、その“ブラックボックス化”が一段と強固に構築されていくものである。しかし同時に、その非合理性や逆機能性もまた顕在化し、やがてはその克服に向けた“ホワイトボックス化”への変革欲求も次第に高まってくる。それがいわば「ホメオスタシス」(恒常性維持機構)の原理であり、人間の本能的バランス感覚ともいえるものであろう。結局のところ、あらゆる社会現象は人間の営意である以上、相対矛盾、相対関係の域を出ない。作用-反作用という拮抗関係の中で、やがてはもう一方のベクトルがより大きくなっていくという仕組みになっている。それゆえ、こうした官僚主義化の弊害や矛盾に対して、環境や住民側からそのオープン化やフィードバック化の機能充実や制度的保障が求められるようになる。つまり「脱官僚制化」「組織の再構築」ということになる。かくしていわば外部(主権者である住民)からの行政チェック機能や監視・統制の制度化を図っていくべきだという声が高まってきた。知る権利、開示請求権、あるいはオンブズマン制度、情報公開制度などの動きがまさにそうである(10)。

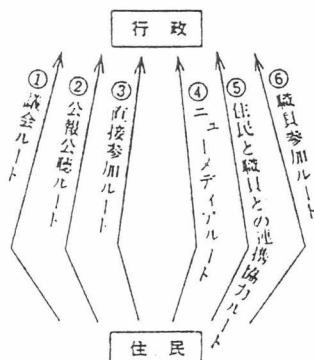
現代の特徴としていえることは、住民がこれまで以上に行政に対してより積極的・意欲的に関与・参加し始めていること、従って、①住民の存在と役割が増大していること、②住民本位・住民全体・住民指導型の行政のありかたが真摯に模索されていること、③目的はその地域社会の個性を生かしたまちづくりにあること、そしてそのために、④自治体はできるかぎり「開かれた行政組織」でなければならない、ということである。

これらの行政課題はいずれも、新しい時代や新しい社会の変化に対応した切実なテーマである。なかんずく衰退していく一方の過疎地においては、「マチやムラがなくなってしまいかもしれない」という危機意識において認識しなければならないという状況に追い詰められている。否応なく、自閉的・硬直的・排他的な現行官僚制組織をいかに変革し脱構築していくかという組織変革の必然性と向き合っているのである。

このような状況認識において、「地域社会に開かれている行政組織とは何か」という問

題関心について考察する。「開放型行政組織」とは、住民と行政との接点にあつて、一体どのような役割期待をもち、いかなるシステム原理によって成り立っているのであろうか(11)。

(図3-1) 住民参加ルートが多様化



ここで、行政と住民とを結ぶコミュニケーション網について考察してみよう。〔図3-1〕は、「住民参加ルートが多様化」について提示したものであり、行政への入力システムの複線化が目立つ。つまり両者を結ぶルートが増加して、多元的・多層的な住民ニーズが反映されるようになってきた。これらの各ルートについて若干の補足説明を加えておこう。

①住民と行政とを結ぶルートは、かつては政治参加型の「議会ルート」がきわめて強力であった。議会ルートとは、いわば間接参加型の選挙によって代表者（議員）を選出し、議会を通じて住民ニーズを反映させていくというシステムである。これは住民にもっとも身近な町内会・自治会役員を通して有力な会長（町会連合会会長など）に直訴し、さらに地元出身議員や有力・与党議員を介して、議会で政策化、予算化していくというコースである。

②「広報公聴ルート」とは、いわば官製型のフォーマル・コミュニケーション・ルートである。例えば、公聴会、区政懇談会、移動市役所、一日議会、市長と語る会など、一時的・一回的な開催ではあるが、できるだけ住民ニーズを掌握し反映させていこうという目的をもつ。市民相談室、市政モニター制、市民意識調査、市長への手紙（電話）なども制度化されている。このように住民と行政との対話や交流を図るチャンスとして、あらゆるルートが確立されてきている。今日的課題としては、形式的ルートづくりよりもさらに一歩進んで、その活性化や内実化や実行化といった問題の方がより重要であろう。

③最近、代表制民主主義の間接参加型だけでなく、「直接参加ルート」が求められてい

る。直接請求制度としては、請願・陳情だけでなく、住民訴訟、条例・要綱の制定・改廃請求、選挙権の行使・リコール（運動）などがあり、住民の声としてはより高くなっている。これは在来の議会や議員が必ずしも「公共の利益」や「住民の意思」を反映しておらず、またその能力も不十分であると認識しているためであろう。

④とくに最近の傾向としては、「ニューメディアルート」ともいえるMEやOAを駆使導入した新しいルートが開発されつつある(12)。情報伝達の迅速化、広域化の必要性により、高度情報化機能をもつ自治体が出現している。技術革新や情報革命はさらに発展していくであろう。例えば、パソコン通信、CATV（有線テレビ）、LAN（地域内情報通信網）、INS（高度情報通信システム）、VAN（付加価値通信網）、ビデオテックス（双方向文字図形情報システム）、光ファイバーケーブルなど。自治体と出先機関や学校や家庭との電子メールの交換、オンライン化による陳情・情報提供、TV会議、ファクシミリによる証明書類の伝送なども可能になりつつある。議会中継により、施策の決定過程や審議結果を即電子掲示板などで表示することもできる。これらは今後あらゆる自治体で試行されるようになるであろうが、例えば、伊万里市、港区、所沢市、神奈川県企画庁、墨田区、杉並区などが先駆的事例として列挙できるであろう。

⑤「住民と職員との連携協力ルート」とは、あくまでも職員の有志と自主的市民グループメンバーとによって共同構成されたプロジェクトチームのことである。地域社会のある一つの課題解決に向けたチーム編成になっている。職員は「地域に生きる住民のひとり」として関与し、「住民と行政のパイプ役」として活躍する。従って、勤務時間外に、つまり夜間や休日を利用して住民集会に出席したりする。職員の参加はどこまでも自発的・自主的・個人的あるいは自由意思的であることが前提である。

⑥こうした住民のフロンティアランナーの存在がより顕在化してきて、最近では住民参加論のみならず、「職員参加ルート」論も声高になってきた。職員参加とは、日常的業務への職場参加ということではなく、庁内の最高意思決定過程への参画ということである。こうした政策策定への影響力を及ぼすために、自主的な政策研究グループや勉強会を自ら編成している。例えば、新しい行政検査を考える会（神奈川県）、地域経済研究会（静岡県）、予防行政を考える会（広島市）、紛争アセスメント研究会（金沢市）など(13)。

こうした、参加ルートの多様化・複線化により、行政側はこれらのルートのトータルシステム化あるいはネットワーク化を早急に形成、整備せざるをえない。多数の住民意思を反映できるコミュニティ組織づくりが待たれている。これらの住民ニーズに対応するた

めに、「行政組織の開放化」という課題に直面することになる。開放型組織とは、①「行政情報の量的・質的拡充」、②「庁内意思決定過程への住民のコミットメント」、③「管理・運営権限の委譲、市民自主管理」（14）という機会と場をできるだけ設定していく、そうしたオープンなシステムづくりをやっていくということである。要は、住民との間に柔軟に接触（協議）できるいかなるチャンネルを創出・導入できるかということである。

では、このような「意思決定過程への直接的参加システムづくり」ということは、行政と住民との対応関係においていかなる意味をもつのであろうか。これは少なくとも従来の官—民的・上意下達的発想の転換を迫るものである。つまりわが国の行政組織は明治以来一貫して、「国→県→市町村→住民」という一方通行的流れを暗黙の前提条件として受け入れ、思考パターン化してきた。ヒト、カネ、モノ、情報などのあらゆる発信基地は“中央・上級・本庁・監督官庁”にあるものとしてあまり疑念をさしはさむことはなかったのである。

しかしながら、住民参加ルートの多様化現象の背後には、

- ①通達・補助金・タテ割型行政の限界
- ②スタッフ型・ヨコ割型・地域計画型のシステム開発の要請
- ③個別施策ではなく総合行政の必要性
- ④住民との相互協力や競争の時代
- ⑤画一的標準化モデルよりC I戦略や個性化やまちづくりの重視

などの時代的要求があった。さらには人口の過密・過疎化、高齢者人口の急増、自治体の弱体化、あるいは行政組織の膨張（肥大化、巨大化、複雑化）などとも取り組まねばならなくなってきた。こうした各自治体存亡の危機ともいえる切実性が、安易な中央志向から徐々に離反し始め、自らの方向性をキチンと見定めて、自己責任性において自己決定していくようになってきたためであろう。

とくに最近では、各市町村のサバイバル戦略をかけて東京に事務所を設置し、イベントや地場製品のPR、あるいは直接的なトレンド情報（グルメ、ファッション、好み、観光など）の収集に乗り出した。これは従来府県を経由して入ってきていた情報が、東京都との太いパイプがつながることにより、ストレートに伝達されることを意味する。海外情報も同様、市町村の「地域の国際都市化」が始まっている。つまり国や府県への全面依存的傾向から離脱し、自分たちにとって情報がどれだけ有益であるか、その選択権や判断権を行使し始めたということである。さらには住民自身が、新しい都市計画によって一体どの

ような変化が起こるのかを「知る権利」があるという「市民参加」の声が高まってきたことであろう。こうして、「行政政策・決定過程と執行過程における行政・行政情報の公開と住民の参加の原則的確立」(15)が希求されるようになってきたのである。

かかる状況変化が自治体の発想転換を迫り、自治の原点としての“住民、生活、地域、現場”などを志向するようになった。こういう意味において、新しい志向の流れは「住民→市町村→県→国」へというように、行政の仕組み全体を見直すようになってきた。自治体は住民との接点において、その最先端行政としての役割、機能を期待されている。そのためにもまず、自治体自らが地域社会に開かれた行政組織としてのありようを開示してみせなければならないということになってきたのである。

注

- (1) 西尾勝『都民参加の都政システム』東京都民生局、1978、p.85。
- (2) 田中豊治「地域社会と地方自治体—地域環境条件の変化と行政組織の対応—」『ソシロジ』29-2、社会学研究会、1984、p.29以下。
- (3) 篠原一『市民参加』岩波新書、1977、pp.138-40、および加藤一明編著『現代行政と市民参加』学陽書房、1978、pp.82-97参照。
- (4) 加藤一明、前掲書、pp.83-84。
- (5) 下條美智彦『自治体の環境対応組織—地域づくりと組織革新—』学陽書房、1981、p.67。
- (6) 松下圭一『都市政策を考える』岩波新書、1971、p.199。
- (7) 鷲北祐孝「習志野市の実践—地域担当制10年の歩みとその問題点—」首都圏総合計画研究所『まちづくり研究』4号、p.4以下。
- (8) 大森彌「自治体行政をめぐる変化と対応」佐藤竺編著『地方自治の変動と対応』学陽書房、1980、p.114参照。
- (9) 松原治郎『コミュニティの社会学』（現代社会学叢書）東京大学出版会、1978、pp.125-6。
- (10) 本田弘『情報公開制度論—地域行政における公開システム—』北樹出版、1988、pp.13-26参照。
- (11) 田中豊治「集団・組織と社会」坂田義教編『現代への社会学的視点』法律文化社、1985、p.76。

- (12) 下條美智彦「ネットワーク時代の情報政策」自治体学会編『自治体の行政技術』良書普及会、1988、pp.50-69参照。
- (13) 地方自治体活性化研究会編著『自主研究実践ハンドブック』総合労働研究所、1984 pp.373-422参照。
- (14) 奥田道大「コミュニティ形成をめぐる行政と住民」松原治郎編著『住民参加と自治の革新』学陽書房、1974、pp.202-3。
- (15) 石坂悦男「地域コミュニケーションと市民自治」守屋孝彦・古城利明編『地域社会と政治文化－市民自治をめぐる自治体と住民－』有信堂、1984、p.209。

第2章 住民と行政との新しい接点

第1節 コミュニティ組織づくりの展開

(1) コミュニティ施策の動向

コミュニティづくりは、伝統的な地域共同体の衰退に伴う崩壊や成員・他者への無関心といった地域社会の解体（コミュニティ・ディス・オーガニゼーション）に対応して、一定地域の住民がその特定地域に対する帰属意識をもって自主的・自律的に参加活動することを期待したものである。それは「生活の場における人間の回復」や「地域全体としての新しい社会的連帯意識を高め育てていくこと」などが目的とされている。

これまでのコミュニティ施策の動向を概観すると、(1) 理念論争的なスローガンづくりから、(2) 物的施策づくり、(3) 参加ルートづくり、という変遷過程を経ているように思われる。

(1) の理念論争的なスローガンづくりとは、住民運動の激化を契機に、その対応策として素晴らしいテーマやキャッチフレーズ、コピーやシンボルマークなどが作成された段階である。「健康都市」「交通安全都市」「公害のない都市」「環境衛生都市」「博物公園都市」などの“宣言”があらゆる自治体で行われ、都市憲章やコミュニティ憲章には「築こうわがまちわがむらづくり」「市民による心のふれあいのあるまちづくり」「花とみどりと水辺のあるまちづくり」といったコンセプトが盛んに宣伝された。

(2) 物的施策づくりとは、都市計画、社会教育、保健医療、社会福祉などのハード面での公共施設が整備拡充され、多くのスタッフが配属された。小中学校区単位の地区集会所、公民館、自治会館、コミュニティ・センターなどが次々に建設されてきた。

(3) 参加ルートづくりとは、さまざまなコミュニティ活動やコミュニティ運動への参加活動が盛んに行われるようになってきたということである。①文化教育面での生涯学習センター、コミュニティ・スクール、校区フラワー・コミュニティ、地区環境美化運動など、②スポーツ・レジャー面での地域祭、秋まつり、ほたるの里づくり、地区運動会、たこああげ大会など、③生活面での生きがい農園、どろんこ広場、あいさつ運動、落ち葉清掃運動など、さらに④外国都市との国際交流など、極めて多種多様な活動が展開されている。

ところが最近の傾向としては、

- ① 自治体の緊縮財政や地方行革による職員と人件費の削減

- ② 専任職員中心からパートタイマーやボランティア・グループへの委託
- ③ 建設費の高騰と設置場所の確保の困難性
- ④ 建設ブームの終了と維持費の負担増
- ⑤ 点・線型施設から面的環境整備や複合施設へ
- ⑥ 福祉・開発志向から文化・自然・スポーツ・レジャー志向へ
- ⑦ 広域行政化に伴う自治体の共同建設・共同利用の可能性と必要性
- ⑧ 公共的負担から受益者・原因者・応益者負担の導入
- ⑨ 住民と行政の役割負担（行政の守備範囲論）

などの変化・変容が見られるようになった。こうした社会経済的構造の変動により、従来の行政指導型の見直しと再検討の機運が高まってきたのである。

一方、住民サイドからも、

- ① 施設づくりが先行し、活動が伴っていないこと
- ② コミュニティ活動は市民自らが計画し、実施し、管理運営するという原則の確認（行政への甘えの反省）
- ③ 市民施設や住民会議などの自主設計、自主運営、自主管理への志向性
- ④ 社会的価値観の画一化から個性化・多様化へ
- ⑤ 観光・見物に行くのではなく、参加・体験へという願望
- ⑥ 住民の生活権の確立と要求

など、むしろ住民主導型の主体的活動への欲求が高まってきた。そしてコミュニティ理念として、「主役は住民」「形成主体は住民自身」といった「自助努力意識」や「相互協力論」が徐々に浸透・定着してきている。

これらの動向をあえて象徴的に言えば、「運動論→施設論→活動論→参画論へ」という動きであり、「施設の所有権→管理権→利用権へ」「行政の直接管理→民間委託管理→住民自主管理へ」という流れ、あるいは「行政の主催→共催→後援へ」といった方向で捉えられよう。つまりサービスの提供者側からではなく、逆にその受け手や利用者側の立場からものを考えていこうという発想転換が行われているのである。住民は行政サービスの単なる受益者ではなく、自らもまた地域社会の主たる担い手であるとして積極的に社会参加していこうという姿勢が目立つようになった。地域社会の共同責任者として自分も引き受ける（あるいは引き受けざるをえない）ようになってきたのである。とりわけ、女性（主婦）や高齢者や障害者の社会参加が急増している。彼らはかつての無償ボランティアにと

どまらず、有償ボランティアあるいはパートタイム公務員として採用されるようになってきた。そして、社会福祉活動への参加による満足感や充実感のみならず、多少の金銭的報酬も得られるという魅力により、ますます希望者が増加しつつある。

ちなみに日本都市センターの調査では（１）、コミュニティ・センターの管理運営の方法については、行政の直接管理方式が現在（32.8%）→将来（5.9%）へと明らかに激減している。一方、住民やボランティア団体への委託は、現在（29.7%）→将来（57.0%）へと倍増するパターンを示している。これは民間企業への委託（1.2%→2.3%）や第三セクター方式（1.6%→2.7%）が極めて低率であることを勘案すると、将来の方向性がほぼ示唆されていよう。公民館の指導体制も基幹公民館だけ残して地区分館の縮小化、住民管理化、あるいはパート職員への委託などの方向にあることが読み取れる。さらにコミュニティ・センターと公民館と支所・出張所とを統合した市民センターや地域センターといった複合施設化も進められている。

このようにコミュニティ施設や活動は、名実ともに住民主体で住民の理解と援助と参加なしには行われなくなっている。つまり現在は住民と行政との対応関係の質的転換が迫られ、官治的行政から住民主体・行政補完への移行過程にあると集約できるであろう。その典型例が行政主導型の池田町方式に対し、住民指導型の大分県湯布院町の「明日の湯布院を考える会」や名古屋市天白区の「高坂・しまだを住みよくする会」、あるいは神戸市丸山地区などの住民参加運動であろう。

（２）将来の組織的対応

コミュニティ活動は地域とともに生きる住民と住民、あるいは住民と行政とを結合する重要な役割を果たす。住民の生活は、コミュニティ有線放送、地域情報誌、コミュニティ・マップ、機関誌編集の講座などの諸活動を通して、より緊密な協力関係が生まれる。そしてさまざまな組織づくりが行われ、地区コミュニティづくり懇談会、ふれあい食卓講座、世代間（三世代）交流会、県人会組織づくり、地区市民協議会づくりなどが形成されている。

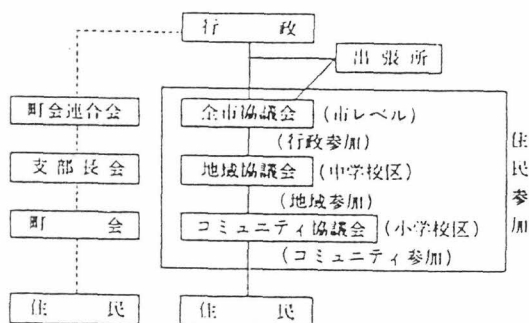
「住民のコミュニティ意識や活動を育成するために、どのような取り組み方をしていますか」という問いに対し、従来は、①コミュニティ団体への助成金や補助事業の推進に傾斜し過ぎていたこと（73.4%）、②コミュニティ・センターの建設は、なお過半数において進んでいる（55.9%）ということであった。しかし最近では、③コミュニティ・リーダー

一の育成に力を注ぎ始め、コミュニティ・カレッジにおける養成講座の開設、コミュニティ活動の優秀団体の表彰、仲間づくり、リーダー用コミュニティ冊子の発行などが盛んに行われているという、日本都市センターの調査結果であった。

こうしたコミュニティ活動はやがて、生活・福祉・スポーツ・レジャー中心の生活コミュニティ型から、参加制度としての市民会議や住民協議会といった自治コミュニティ型へと発展するようになる。住民会議方式は、各町内会や施設や近隣地区内レベルでの地域問題を取扱うコミュニティ参加から、地区連合会レベルでの問題解決への参加、さらに、広域的レベルでの行政参加といった3つの階層構造を上昇し、庁内の意思決定過程（予算編成会議、長中期基本計画、政策決定の優先順位など）へと参加していくようになるのである（後述する）。

第2節 コミュニティ組織モデルの検討

〔図3-2〕コミュニティ組織モデル



〔図3-2〕はコミュニティ組織のひとつのモデルを提示したものである。これは前述の「住民参加ルート」(①～⑥)をいわば横断的に統合しようとしたものである。図表左側の「住民－町内会(自治会)－支部長会－町内連合会－行政」へというタテ割コースは、多くの地域にみられる既存の形態である。住民は、居住地区における町内会に「全戸全世帯自動加入」することが建前になっている。会長は、通常、その地域に古くより君臨している名望家や有力者たちで占められており、町内会長兼議会議員兼各種団体代表兼行政審議会委員などを兼務・兼任している場合が多い。こうして少数のパワーエリートだけがあらゆる役職を兼ねることによって、とかく住民代表と行政と議会との癒着の構造が形成されやすい。

そこで、より多くの住民総意をまとめて行政に反映できるような新しい仕組みづくりが試みられつつある。例えば、前述したような住民協議会（中野区）、住区住民会議（目黒区）、市民委員会（旭川市）、コミュニティ市民委員会（武蔵野市）、地域会議（習志野市）、区民会議（横浜市、神戸市）など（2）。これらのコミュニティ組織に共通しているものは、構成メンバーを特定化せず、より多くの人びとや団体に参加のチャンスを与えていこうという基本姿勢である。①年齢別、②団体別、③運動別、④地域別、⑤課題別、⑥種類別、⑦階層別、⑧個人別（公募による個人参加）に分けて、きわめて多種多様な人材を発掘、結集しようとしていることである。

コミュニティ組織は、図表右側にあるように「コミュニティ協議会」「地域協議会」「全市協議会」といった階層に分かれている。まず、住民にもっとも身近な居住地区を中心に、小学校区規模の「コミュニティ協議会」が編成される。このコミュニティ・レベルは、各地域・団体・運動体間の諸利害が衝突するところであり、相互間の対立紛争を解決、調整するのはなかなかむずかしい。各種エゴの直接的・優先闘争だからである。この段階での利害調整に関しては、あくまでも各コミュニティ協議会の自主性、自己決定性、調整能力と努力とに委ね、行政はできるだけ介入しない方がよい。住民自身の問題解決能力を信頼して、行政はむしろ問題中心型の組織づくりに助力する。世話人会、連絡会議、委員会、自治会活動などのありよう（編成原理や方法など）について、後方より支援する。それが本来の自治の原則である。

各コミュニティ協議会で、利益代表の意見が集約されてくれば、次には、より広範な地区レベルで組織間利害関係の調整が行われる。中学校区規模の「地域協議会」が編成され、ブロック単位の各コミュニティ・住民代表によって構成される。これは各コミュニティ協議会の連合体であり、連絡協議会、利害調整協議機関である。

さらに「全市協議会」とは、市全体レベルでの住民意思の調整段階であり、総合的・公共的・全体的立場から判断されなければならない。地域社会内部の秩序と調和を保持するために、利益代表ではなく、住民代表として活動する。予算や施策の優先順位も住民自身が判断する重要性に合わせて決定される。もちろんこの段階では、住民意思の結論が政策決定機関としての行政や議会に与える影響はきわめて大きい。そこで、このような全市協議会では、行政と住民との共同運営委員会を設置したりする。あるいは行政主催の協議機関や審議委員会に住民代表委員として参加させたりする。

住民と行政とを結ぶこうした新しいコミュニティ組織づくりがさまざまに試行されてお

り、住民間のシステム化がかなり進んできている。住民ニーズの入力システムは多元的・複線的参加ルートを結合した横断的システムとしてのコミュニティ組織づくりとして探求されているということである。

これに対する行政の組織的対応としては、コミュニティ課、自治活動課（高知市）、区政推進課（横浜市）などの新設によって対応したり、企画財政課と総務課などの関係課による合同の検討にあたりたり、地域担当制を導入したりしている。

地域社会の共同管理は、自治体職員のコミュニティ活動や住民会議への参加を呼ぶようになり、職員の自発的グループや自主研究会が住民活動に積極的に参加し、共同で問題解決にあたるようになってきた。つまり、地域活動の活発化は行政プランに住民が形式的・部分的に参加するのではなく、職員を含む住民が作った計画に行政側が参加するというスタイルが新しく生まれつつある。コミュニティ・カルテづくりにしても、市民会議を中心とする「作成委員会」と庁内職員チームによって編成された「コミュニティ推進会議」との「合同検討委員会」を開催して原案を作成し、報告書の作成・提出→各課検討→企画調整課の取りまとめ、という仕組みで行われるようになってきた。三郷市と三鷹市の場合を参照してみよう。

三郷市では、居住環境整備地区計画の推進にあたり、住民が各地区に「地区代表者会議」を結成したが、同時に、行政内部では係長以下10名前後のプロジェクトチームを編成、「住民の事務局」（住民と行政とのパイプ役）として地区計画推進委員会を設置した。これらの職員は、週一回の会議のほか、夜間・休日を問わず住民集会に出かけて行き、情報や資料の提供、調査研究活動、助言や指導を行い、ともに協力して事業化構想を策定し、市へフィードバックさせるといった架橋的役割を果たしたのである（あるいは住民と職員参加により総合計画を作成した徳島市の事例など）。ここでは明らかに、市職員の一人一人が住民として「地域参加」しており、地域づくりのプランナー、コーディネーター、プロデューサー役として活動している。このように、ともに生きる住民と職員と行政との共同参加形態による新しいシステムづくりが試行されるようになっている。

さらに、開かれたコミュニティ・センターを目指している三鷹市の「住民協議会」の実践例についてみてみよう。本市では、コミュニティを「官製コミュニティ（町内会）」ではなく、また「自治体自治」でもなく、「住民自治コミュニティ」でなければならないと積極的に位置づけている。市の総合計画の中でもっと有効活用するため、トップマネジメントと企画調整機能とコミュニティ・センターとの有機的つながりを強調する。住民協議

会の構成メンバーは、町内自治会（20～30名）、自主グループ・団体別（20～30名）、住協推薦者（10～15名）、公募（15名）などである。すべてボランティア・無料参加である。加入率は町内会・自治会が約半数、6～7割が主婦層である。組織は、イベント部会、事業部会、広報部会（ミニコミ誌をつくり全戸配布、本の自費出版など）の各部会に分かれている。組織運営の三大原則として、①開放性（住民に開かれ、選出委員で運営）、②非営利性（経済性を追求しない）、③民主性（委員の民主的選出、民主的運営）などが明示されている。

住民協議会と自治体との関係は、行政は管理運営については口出しするが、活動内容については全部自主的・自由な運営に任せることを前提にしている。しかし予算助成金（維持管理費、人件費、活動費補助など）の上昇から、経費のありかたをめぐり見直しされているという（施設の有料化、自主財源づくりなど）。両者の会合の機会はより多く設定されている。①「市長と住協会長（副会長）の懇談会」（市主催、年2回）、②「会長・副会長懇談会」（住協主催、年2回）、③「局長事務連絡会」（市職員主催、月1回）など。さらに活動状況は、住民自治コミュニティとして、まちづくり、総合計画づくり、カルテづくりなどへの参加が盛んである。従来の公聴機能の結果がただ報告、作成、提出されるだけで、あまり内部（各部課レベル）での検討会までやっていなかったのに対し、この住民協議会での要望は施策としてかなり実施されるようになっている。

基本計画の見直しやコミュニティ・カルテづくりに取り組んでいる住民協議会は、コミュニティ・センターを中心にカルテ作成委員会を設置する。カルテづくりは3～5年おきに実施され、地域的特性や定量的変化を住民意識調査によって実態分析し、地図におとしていく。住民ニーズの変化、新しいニーズと実施済施策の把握、住民の満足度評価などである。各ブロックでは公聴会を開催して担当部局ともよく話し合う。アンケート調査も大規模で全世帯の1割をサンプルにとり、要望事項をまとめ、優先順位を決定して、市長に提言書を提出する。質問項目内容も住民が自分たちで独自に設問づくりをし、各ブロックごとに自主的に調査実施した。2回目以降は大枠これに基づいて、マスタープランとして共通項目を市が作成し、さらに住民協議会からの個別案を付加して決定する。このように各コミュニティに根ざした「住民協議会」を通して、住民ニーズが行政施策に反映されていくというルートがかなり確立されつつある。

第3節 「地域会議モデル」の設立

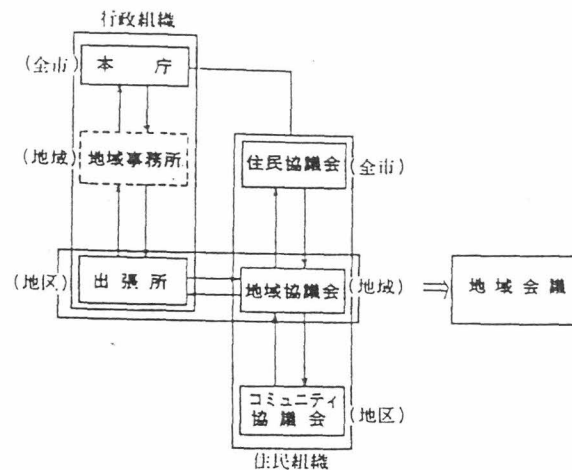
「住民と行政との今日的対応関係」という観点から、これまでの論考をもう少し整理しつつ展開してみよう。住民と行政との関係は、いわば役割期待の相補性に基づく新しい協働的關係に入りつつあるように思われる。行政側は住民のより一層の自助努力や自主的・自立的独立採算化や公共サービスの商品化などを期待し、一方、住民側は行政の小さな政府化や公開（開放）や直接参加などを期待しつつあった。とりわけ住民は、従来行政が寡占してきた企画立案、施策決定、予算配分、事業経営、監視体制などの諸権限への参加権の確立とその制度化（ルートとルールづくり）をより強く希求するにいたっている。

このような移行過程において、「行政主導型から住民主導型へ」「住民主体・行政補完型へ」あるいは「第三セクター方式へ」などといった概念の内実化をめぐり、緊迫した課題が噴出している。この課題をめぐっては、何よりも住民自身の自己決定権（自主管理運営能力、当事者能力など）の習熟化や成長が待たれるところである。しかも自治体総体の減量経営化（民間委託や民活導入など）は今後ともますます促進される一方であろう。住民側からすれば、コミュニティの形成主体はあくまで住民自身にあり、従ってその代理・代行機関としての行政組織への参加（庁内意思決定過程への直接参加）は極めて当然の権利であると考えている。そこで、「住民と行政との新しい協働解決型の組織づくり」がさまざまに探求されることになる。

このような中間組織モデルとしては、「町会連合会方式」「地区協議会方式」「センター方式」などが考えられる（これらの内容については別稿にて詳述（3））。しかしここでのより大きな課題は、これらの受け皿としての行政システムの対応（整備拡充）という点にある。それゆえ、その窓口組織としての「地域会議」のありようについて中心的に考察する。

〔図3-3〕の「地域会議モデル」は、住民組織と行政組織との接点における協働的組織のありようについて、ひとつの試論的ひな型を提示している。構図の大意は、①住民と住民とをヨコに結びつけていくコミュニケーションと、②住民と行政とをタテにつなぐコミュニケーションとのクロス地点において、住民と行政との実質的な討議の場、調整の場、共同決定の場として「地域会議」を位置づけている。従来ともすれば一方的なコミュニケーション・ギャップがあったものを、両者がキチンと出会う機会を設け、かつフィードバック機能も充実したシステムにしていこうというものである。

〔図 3 - 3〕 地域会議モデル



まず、住民と住民との横断的組織は、コミュニティ組織として、先述したように地区会議、区民会議など、地域における住民意思の合意形成システムが徐々に形成されつつあった。住民の各種グループ名を列挙すると、町内会・自治会を初め、商店会、PTA、婦人団体、子供会、社会教育団体、民生委員、ボランティア団体など、枚挙に暇がない。さらに自主的サークルまで含めると無限に広がる。しかしこれまでのところ、これらの個人や団体間のヨコの交流や連携のための仕組みは殆どつくられていない。数少ない有力団体のみが支所・出張所や本庁とのタテ関係で個別につながっているだけである。コミュニティ・センターなどで活動しているクラブや団体でさえも、個々バラバラに利用している。利用上の問題点や改善案などを相互に話し合ったり、交流するというチャンスはめったに用意されていない。

しかし各グループ内の特殊・個別課題は、実は各団体を超えて少なからず共通化・共有化されるべきものであり、またそうする必要性も出てきた。つまり住民相互にむすびヨコにつながり、連携と協力と連絡調整しあう場が必要になってきた。住民同士の対話と合意づくりに迫られてきたのである。これは、マンション建設を例にとっても、予定地周辺の住民にとっては共通な重要課題となるが如しである。そこで共通の課題解決に向けて、対等の立場で“共に考え”“共に生きる”、「地域の生活にかかわる重要問題を討議する場づくり」が要請されるようになってきた。つまり団体内部の合意形成にとどまらず、「地域合意のための地域全体のシステム化」が問われるようになったのである。

さらにいえば、生活時間の構造的変化、24時間稼働体制の日常化、人材・情報・知識の流動システム化、所得水準の向上、余暇時間の増大、交通機関の発達なども、住民の行政

ニーズの変容に大きな影響を与えている。住民に“ゆとり”（心の余裕）が出てきたといえるかもしれない。「この地域がどんなまちで、どんな人びとが住み、これからどんなまちにしていこうとしているのか」に関心を持ち始めたのである。当初は個々人の毎日の日常生活世界の間から触発されたものであれ、ひとつの課題が周辺に広がる波紋は想像以上に大きいであろう。そこに住む住民自身が考え、決定し、自分たちの生活を実現していこうという、“アメニティ・オブ・ライフ”への意思をもち始めたからである。

そうすると、次の段階においては、「まちづくりの決定権は誰にあるのか」という問いに直結する。地域防災、地域保健、地域医療、地域教育、地域計画の主体は一体誰であるのか。公共施設にしても、その建設場所、施設規模、施設内容、利用方法、建築デザインなど、「誰のための施設であるのか」という基本的問いが設定されることになる。つまり住民がますます事務事業の基本計画、実施計画などに参加意欲をもち始める。さらには施策全般に関する調査、検討、協議、決定、実行、評価、あるいは調整、相談、紹介など、一切の行政プロセスにタッチするようになってきたのである。

このようにして直接的住民参加を可能にする地域住民組織づくりが探求されてきた。このような脈絡において、「地域会議」は住民参加ルートをシステム化するコミュニティ組織のひとつとして位置付けられるであろう。

一方、行政組織の情報の流れは、支所・出張所（詳細は次章にて論考する）を経て本庁に連絡されるが、この間の情報の体系的流れが必ずしも確立されていない。住民ニーズに対して責任ある回答の仕組みがつくられていない。とりわけ行政から住民へのフィードバック機能が不備である。住民から行政へではなく、行政から住民への情報伝達手段やルートがうまくできていないのである。この理由は、支所・出張所と本庁、関係機関との情報連絡体制が不断から機能していないためである。この根本的原因に言及すれば、おそらく支所・出張所そのものの存在理由や存立基盤に抵触せざるをえないであろう。つまり「行政の顔」としての支所・出張所は、行政の第一線窓口、ミニ区役所総合行政機構、横断的組織であると建前上いわれながら、それに見合った相当の権限委譲が与えられていないという根本的矛盾である。「地域の行政拠点」に相応するだけの十全な組織・権限・人事制度などがあまり整備されていないのである。

こうした現状を踏まえて、いくつかの自治体では支所・出張所問題を中心に改革に取り組んでいる。中野区の「地域センター」（出張所は「市民のひろば」「地域の区長室」）、世田谷区の「地域事務所構想」など。こうした改革の方向は、いかに住民と行政との協議

の場のシステム化を図っていくかということである。「住民の行政参加」と「行政の地域参加」との協議会の場としての「地域会議」を設立することである。ここで住民と行政の両者が出会い、同じテーブルについて協議し共同決定していく。支所・出張所は地域会議の事務局的存在となる。運営委員会が設置され、行政の代表とともに住民の代表が半々位の割合で任命される。さらに役員会、全体会、課題別専門委員会などが設けられる。地域会議は、住民と行政とのこのような媒介機能を果たすという意味で、今後さらに検討されていかねばならない。

注

- (1) 『新しい市役所事務機構(現状分析編)報告書』日本都市センター、1986.3、p.119。
- (2) 岩崎忠夫『住民参加論－住民参加の理論と実務－』第一法規出版、1984、pp.153-161。
- (3) 『コミュニティ活動推進調査－東京都板橋区－』日本地域開発センター、1988、pp.34-80、および奥田道大「コミュニティ施策の新展開・序－東京都I区の事例を中心として－」『地域開発』286、1988、pp.1-13などを参照されたい。

第3章 行政サービスと施設のネットワーク

第1節 施設のネットワークの考え方

わが国は、1960年代の高度経済成長政策の波に乗り、さまざまな市民施設や巨大な都市装置を次々に建設・整備してきた。それはあたかも都市づくりが施設づくりとでもいえるほどであった。その結果、公共施設には、交通施設、文化施設、体育施設、広場施設、集会施設、福祉施設、医療施設などの市民・公益施設が整備・拡充されてきた。各自治体は財政上の許す範囲内で、豊かな都市環境づくり施策として、いわゆるハコモノ（物的施設）を最優先課題に取り組んできた。

公共施設の機能は、人間性の回復や市民相互の交流・対話のチャンスを与え、かつ高める絶好の場（公共空間）である。とりわけ人口急増地や新興住宅街では、公園、公民館、学校、病院、保育所などが狭小・不備あるいは欠落している場合が多く、生活環境の悪化が進行していた。そこで都市と自然と人間の調和ある環境が求められ、住民が日常生活を語り合う場づくりが切実に要求されてきたのである。

しかし、今日の自治体は、もはや財政状況がきびしく（投資的経費の逼迫化）、過密・過疎地の格差拡大、昼間人口と夜間人口の格差、などの社会経済構造の変動が生じている。小中学校の統廃合、給食施設のセンター化、保育園の廃止、支所・出張所の統廃合などが行われ、また各種施設も効率優先・経済性重視のための統廃合が求められている。本来、地域住民の生活は、ヨコの有機的機能的関係をもって結びついている。そのため施設が複合的で横断的な結合が必要になってきた。まさしく「市民施設のネットワークの形成こそが都市計画の中核課題となっている」（1）のである。

ネットワークとは諸関係の連環、網の目ということである。それは本庁、支所・出張所などの各施設を結ぶ垂直統合だけでなく、市民施設間をも結びつける水平統合への試みである。つまり行政サービスは、単に自治体と市民のコミュニケーションだけでなく、市民間・施設間、または自治体間の双方向にも流れるコミュニケーションの統合でなければならない。

第2節 地域内公共施設のネットワーク化

今日の公共施設をめぐる諸問題をまず要点列挙しておこう。

- ①施設の建設や運営の規則（利用対象者の限定）のあり方
- ②施設規模のアンバランス
- ③窓口サービスの総合化
- ④公共性、公平性、収益性、効率性とのバランス
- ⑤利用時間や利用方法のあり方（夜間、休日の開放）
- ⑥地域環境の変化（住民層・都市構造）
- ⑦目的外使用という法的制約（タテ割行政による制約）
- ⑧民間企業の施設と公共施設の競合化

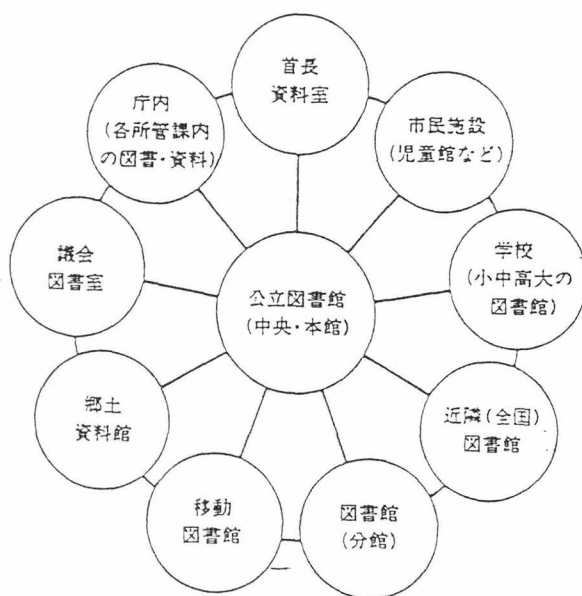
そこでとりわけ、拡散した公共施設をいかに結びつけるかというネットワーク化の課題が今後大きなテーマとなってくる。ネットワークとはつまり、地域全体を点→線→面で総合的に包み込むという発想である。点とは各事業や各施設のことであり、線とはこれらの連結化（機能的連動化）であり、面とは施設間の体系化を図ることである。例えば、緑のネットワークといえは、記念樹、公園、広場、緑の遊歩道、森林、歴史遺産、恵まれた自然環境などを適正配置に再開発（公共空間の造型）することである。こうしたネットワークでは、当然のことながら、各ユニット間に格差があり競争激化し、複数の連合や吸収合併（統廃合）が促進され、各施設が存亡の危機に晒されることもありうる。

具体的に公立図書館の有効活用の実態と方向性について考察してみよう。ある市では、全市レベルの市立図書館（7つ）、各区レベルの分館（8つ）、その他、地域レベルの子供文化センター図書室、老人文化施設図書室、公民館図書室、さらに学校図書室や大学図書館、あるいは家庭文庫や巡回（移動）図書館など、地域別・施設別に極めて多元的に分散管理されている。日本図書館協会によれば、全国自治体に現在（1986年度）1,633館あり、さらにここ数年60館前後ずつ増えているという。このような図書館の乱立は、専門図書、所蔵書数、特色、利用料金、開館時間、規則など、さまざまなサービス形態の違いを生む。そして管理運営はバラバラに分断され、タテ割型業務内容はますます煩雑になっていく。市の担当部局は社会教育課や学校教育委員会に分かれ、あるいは市民の自主管理に任せられるといった具合である。

一方市民サイドからすれば、一冊の本を借りたい、見たいといっても、バラバラに所蔵

されていて極めて不便である。1ヶ所に行っても在庫がなかったり、紛失、貸出し中などでなかなか見出せない。その本は他の図書館にあるかもしれない。そこで市民は希望に応じて他の市内図書館から取り寄せてくれることを望む。電話や文書や口頭で「こんなことを調べたいのですが」と申し込めば、図書館側で参考文献を検索、紹介してくれることを希望する。これに対して図書館側はレファレンスサービス（問い合わせ）によって対応しているがまだ十分ではない。「いつでも、どこでも借りられる」という配本の有機的結びつきが、つまり図書館オンライン化による情報ネットワーク化がまだ未確立なのである。

さらにいえば、新興住宅地の手狭な団地や兎小屋的マイホームに住む住民は、近隣図書室を書斎代わりに利用したいと思っても、児童や受験生のたまり場になっていたりする。そこであらゆる図書館施設の一般開放化や利用時間の延長などを期待するようになる。つまり今日の図書館施設は、ライブラリーセンターとしての総合的機能や図書館情報のシステム化を求められているのである。〔図3-4〕のような「図書情報のネットワーク化」計画を図り、各種施設間に散在する公共図書を収集・整理・保管・検索・公開できるような機能的役割分担体制が確立されていくべきであろう（2）。



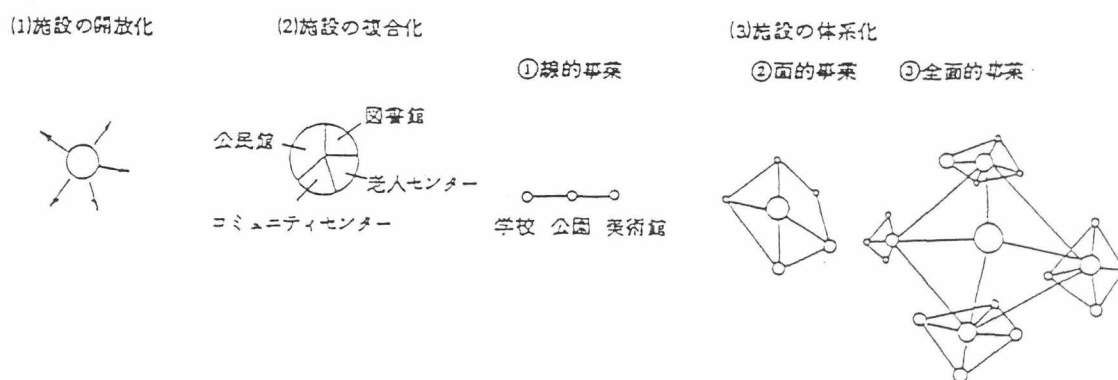
〔図3-4〕 図書情報のネットワーク化

このように図書館を例にとっても、既存施設の統合化、すなわち共同計画・共同建設・共同利用・共同管理運営などのあり方が問われている。そのあり方は、端的に言えば、「所有権→管理権→利用権」へと転移しつつあり、利用する住民サイドに立った施設の優先的

有効活用の方法が摸索されているといえる。このような傾向は、さらに財源不足（建設費、人件費、維持費など）、地価の高騰（土地取得の困難性）、広域行政圏化などを背景に、予算措置、設置の数と場所、施設自体の設計、プログラム内容、労働条件や資格や組織などの体系的再検討が迫られているといえるであろう。

従来の施設は、単一の目的機能をもって地域社会に分散配置されてきたが、今日では新しい変化が求められている。その方向は次の3つが考えられる。(1) 施設の開放化—施設そのものの使用目的は変えずに、一般に開放する、(2) 施設の複合化—単一目的の施設を多目的に複合化させ、ワンセットで地域社会のセンターとする、(3) 施設の体系化—都市計画的な展望に立って配置転換しながら施設のネットワーク化を図っていく、といった方法である〔図3-5〕。

〔図3-5〕 公共施設のネットワーク化



(1) 施設の開放化

これは、特定目的のためにつくられた公共施設を利用時間外にオープンし、利用者のニーズに対応して開放するという方法である。例えば、学校施設は校庭、プール、教室、体育館、図書室などを近隣住民に開放する。これは、'65年来、神戸市高倉台小学校を始め、杉並区、世田谷区などでも試行済みであり、多くの自治体で導入されつつある(3)。

施設の開放目的を練馬区の答申から引用すると、「学校開放を従来の“あそび”と“スポーツ”から更に一步前進させ、知的教育の側面を加え、充実を図るべきであり、このため、児童、生徒を主とした地域住民の余暇利用、情操育成をはかり豊かな人間関係をつくるため、学校教育に支障のない範囲内で開放を進める」(4)というものである。その他、市役所会議室の住民団体への開放、消防署会議室の地元団体や消防団への開放など、各種

の公共施設の開放事業がさらに促進されるべきであろう。

(2) 施設の複合化

これは、施設を地域活動の拠点としてもっと有効活用するために、単一目的・単一機能から多目的・複合機能化を図ろうとするものである。一つの施設を複合化させ、複合的に使用する、いわば同一の建物から単一サービスだけでなく複合サービスを提供するのであり、施設のマルチ化、多目的利用化を図る。例えば、出張所と児童館、公民館老人センター、青少年センターなどを複合化したり、学校公園構想（神戸市）にみられるように「学校と公園と保育園と図書館とグラウンドをセット化」したりする。ひとつの施設に行けば、「子供のための図書館、老人のための保育室、青年団が研修に使う講義室、婦人のための料理実習室、そしてステージ付きの市民ホールなどが併設されている。これは土曜・日曜であっても市民なら誰でも使えるようになっている」（5）というものである。これは、点的施設の立体化（高層化、地下化）計画によってより可能となるであろう（6）。

(3) 施設の体系化

これは、多極分散化したバラバラな施設をひとつの地区に集めたり、あるいはそれらの有機的な結合を図ろうとするものである。このネットワーク化は、①点と点を結ぶ線的事業、②線と線を結ぶ面的事業、③面と面を結ぶ全面的事業、などに分けられる。つまり、

- ① 線的事業とは、水や川や道を使って、点在する施設を結びつける事業である。例えば、公園－学校－美術館－図書館、学校－児童館－図書館－音楽ホール－展示場－博物館というコース、あるいは緑の遊歩道やコミュニティ道路などをつくることである。
- ② 面的事業とは、市街地再開発、区画整理、特定街区などの面的都市改造事業を行うと同時に、湖沼や森や駅などを空間的に結合させた面的総合的なまちづくりをいう。職場や学校を核に、教育施設、体育施設、文化施設、集会施設、福祉施設などをワンセットにしたリゾートゾーンやスポーツエリアを形成する。老人から子供まであらゆる要求をほぼ一ヶ所で充足できるようにしたものである。
- ③ 全面的事業とは、地域全体の中での施設の位置づけを考え、地域を全面的総合的に振興する事業であり、総合性・長期性をもつ事業を行う。緑化問題（街路樹）、水環境、歴史文化的環境などについて、緑のネットワーク化、保健・医療・看護・福祉のネットワーク化、あるいは地場産業（特産品）のネットワーク化などによって、都市空間・施

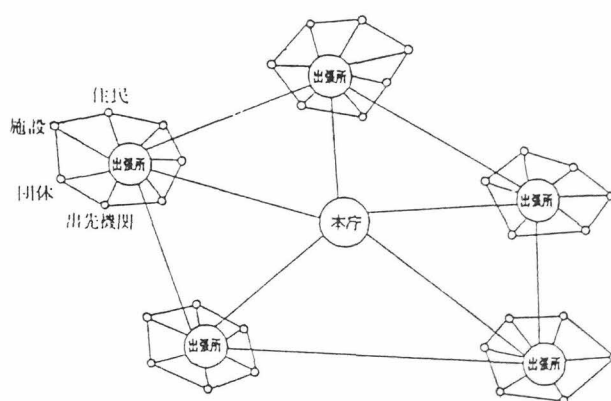
設の全面的システム化を促進していくものである。

総じて、行政サービスのシステム化を進めるためには、自治体はセクショナリズムや官僚主義によるタテ割型行政から脱皮し、総合的な組織化に取り組むことが必要である。それはまさに家庭－学校－会社－地域を結ぶ「地域社会全体の有機的な仕組み」を創造することである。そのためには、学校の建物が貧相でグラウンドのスペースが少なく文部省基準に合わなくても、“地域自体を、あるいは都市自体を学校のグラウンドだと考える”といった思い切った発想の転換を図る必要があるということである（7）。

第3節 地域内組織のネットワーク化

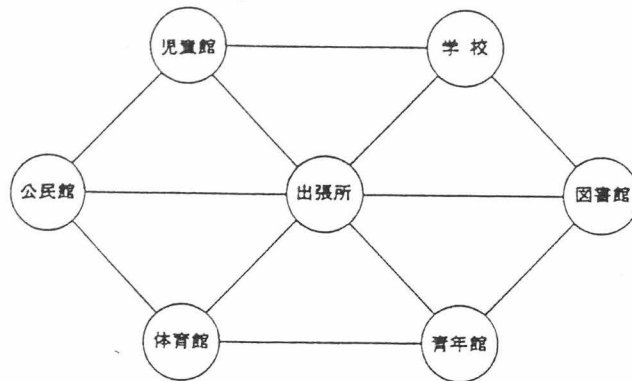
住民と行政との関係は、大枠、本庁－支所・出張所－住民という相互的コミュニケーション・ルートで連結されている。住民に一番身近な行政現場が支所・出張所である。①地区内施設・団体・住民相互間の連携体制、②地域内官公署相互間の連絡協調（各種事務所事業所の出張所への統廃合）、さらに③出張所相互間の連環化など、地域内組織のネットワーク化が十分に整備されねばならない（〔図3－6〕参照）。

〔図3－6〕 地域内組織のネットワーク化



そしてさまざまな地域社会の「地区ネットワークセンター」として支所・出張所を中心に位置づける（〔図3－7〕参照、第4章にて詳述する）。つまり支所・出張所は事業と人と情報と施設の結節点なのである。

〔図 3-1〕 公共施設のネットワーク化



かくしてさまざまな地域内資源の融合的ネットワーク化を推進し、地域全体をソフトなネットワークでつつみこむ。例えば、

- ・緑のネットワーク（公園＋歴史遺産＋緑道など）
- ・健康のネットワーク（福祉・保健・医療・看護・リハビリなど）
- ・情報のネットワーク（ニューメディアなど）
- ・人のネットワーク（人材バンクなど）
- ・施設のネットワーク（適正配置、PRなど）
- ・資金のネットワーク（出資者、基金など）
- ・生産のネットワーク（伝統・地場産業など）

支所・出張所は、パイプ役として、これらのリエゾン機能を果たすネットワークセンターとなる。そして地区内のあらゆるデータやニーズが支所・出張所を中心にインプットされる。さらにこれらの受付ニーズ（意見、要望、苦情、相談など）に対する責任ある回答のため、フィードバックシステムが体系的に形成されねばならない。ところが、取次業務の場合、その大半が本庁主管課の判断や回答を待ってしか住民に伝達されない。この窓口業務が、案内か、受付か、紹介か、それとも完結業務かといった業務範囲がとにかく不明確になりやすい。この原因はおそらくよくいわれるように取次業務が70～80%を占めているため、ほとんど慣例的、習性的な職務に従事しているためであろう。

そこで、本庁機能と支所・出張所機能との役割分担、権限関係をもっと明確にすべきである。本庁機能は、地域（全市）レベルの政策決定、上級官庁との連絡調整、中枢管理、広域行政執行、専門的技術的執行、マクロな総合窓口などをメインに担当する。一方、支所・出張所機能は、地区（地域）行政の総合窓口、地区住民要求の政策決定に対する関与

機能、まちづくりに関する施策立案と執行機能などを主に担当する。とりわけまちづくり事業の事業内容決定権や予算編成権、さらには各事業の実施・管理運営権などを大幅に委譲することである。

第4節 コミュニティ施設のネットワーク化

コミュニティ施設の有機的なつながりが、支所・出張所を中心としてより緊密に図られている。空間的に隣接した各種施設を合併（併設施設化）したり、機能的に統廃合したりしていわゆる「施設の複合化・体系化」が一段と進められている。OA機器の導入、ニューメディアの有効活用がさらにこれを可能（容易）にしている。ひとつの施設の単一目的・単一機能から「多目的・多機能型」へ、あるいは「目的外および開放使用」へと移りつつある。ひとつの施設にさまざまなコミュニティ・スペースが増設されるようになってきた。ロビーやサロン（談話室）、資料コーナー、ビデオコーナー、相談室（応接室）、展示コーナー（住民利用）、会議室（集会室）、印刷室、図書室などが複合的に設置されている。

このように支所・出張所（あるいはコミュニティ・センターなど）の機能が単に行政サービスばかりでなく、人びとの「遊び場空間」あるいは「広場」（仲間づくり）といった新しい意味ももつようになってきた。つまり、住民相互間の「交流の場」となってきたのである。出張所にコミュニティ・コーナーを設置した目的について、板橋区は、「コーナーを地域のコミュニティ団体に無料開放（紙代等の実費は自己負担）し、団体の育成および活性化を図るとともに、コミュニティ意識を醸成し、住みよいまちづくりを目指す」と掲示している。

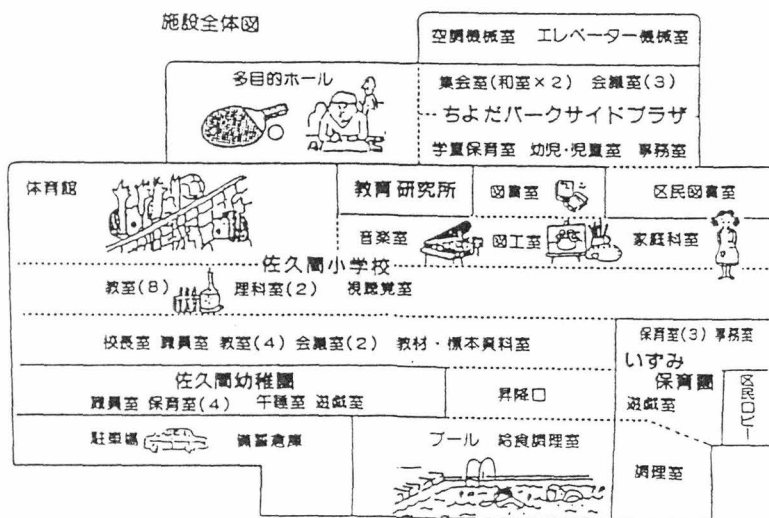
そうすれば、次には、各コミュニティ施設の①事業面、②施設面、③管理運営面においても自ずと変化が生じる。まず①「事業面」では、住民自身によってさまざまなイベント内容が企画・実施されるようになってきた。さらに②「施設面」の区民全体への開放（公開化）、区民全体の共有財産として、もっと積極的に有効活用するようになり、施設情報の積極的提供（行事案内、利用状況の検索、申し込みなど）も行われるようになった。さらに大きな変化は、③「管理運営面」であり、住民管理・市民参加方式がますます一般化してきた。つまり公共施設の“開放委員会”などへの住民参画が可能になってきた。

これらの要点をまとめると、①すべての住民に開かれた管理運営であること、②多くの

住民が管理運営に参加できること、③住民にとってもっとも利用しやすい方法が取入れられること、④住民の自主的・自発的考え方が採用されること、などである。さらにいえば、コミュニティ公共施設の「共同建設・共同利用・共同管理運営の時代」になってきたということであろう。

とりわけ過密な都市化社会においては、地価高騰（土地が高い狭い買えない）、財源不足（建設費、土地代、人件費、維持費など）、区域の拡大化・広域化・人口（利用者）の集中化などの理由により、否応なく施設の多目的化、統廃合化、複合化、公開化をせざるをえなくなっている。施設の多機能型ワークステーション化が不可避的なのである。最近では、幼稚園や小・中学校の児童生徒数の減少、空き学校の急増などから、学校施設の統廃合や再建築が盛んに行われている。インテリジェント・スクール、コミュニティ・スクールといわれる超高層化が目立つ。このようなコミュニティ・スクールの中に学校以外の、コミュニティ・センター、図書館、出張所、体育館などを合併、同居するようになってきた（〔図3-8〕の3部門5施設を併設している「ちよだパークサイドプラザ」を参照されたい）（8）。

（図 3 - 8）ちよだパークサイドプラザ施設全体図



（自治体学研究, 36, p. 21より）

コミュニティ・センターや市民センターの中にも、「市民会館＋公民館＋勤労青少年ホーム＋体育館＋図書館＋出張所＋風呂場＋アスレチック＋カルチャーセンターなど」といった社会文化的機能、「国際会議場＋大小ホール＋展示場＋ホテル＋コンベンション会議室な

ど」といったコンベンション機能、「仕事紹介所＋高齢者の作業場＋作品展示場＋即売会場など」といった産業的機能、「シティパークフェスティバル＋イベント会場＋祭りの空間など」といった遊空間的機能など、極めて多種多様な機能をミックスした公共施設が建設されるようになってきた。一つの建物に、ホテル、シネマスタジオ、旅行案内センター、レストラン、コンサートホール、スポーツクラブ、マンションなどの諸機能がそれぞれに組み合わせられ、ヒト・カネ・モノ・情報・組織が渾然一体となって新しい活動が展開されるようになった。まさにそれはいろいろな人のいろいろなイベントの舞台空間である。そして、それがまちのひとつの新しいシンボルにまで高まる時、この施設は周辺の専門店や商店街とも全体として調和するようになるであろう。

こうして、シンボリックなコミュニティ施設が、点－線－面－空間へと拡大されて立体的関係（構造）が構築され、さらなるネットワーク化が形成される。ローカル・エリア・ネットワーク（LAN）は、まさにこれらの地域内の店舗、高速道路、鉄道、空港、公民館、教育施設、レジャー施設などを総合的に結びつけた情報システムである。このような施設として、例えば、インテリジェントビル、六本木のアークヒルズ、あるいはリゾート都市、テクノポリス構想、大学誘致（インターナショナルタウン）などを想起することができよう。地域振興全体につながるまちづくり事業としては、青梅マラソン、湯布院音楽祭、町田市の23万人の個展などが有名であろう。

このように複数の施設がドッキングすることにより、その管理運営もまたむずかしくなる。そのために、①各複合施設内の長の連絡会（定例会）、②地域内公共施設の長の情報交換会、あるいは③公共施設と民間施設の長との連絡会などが組織され、頻繁に行われねばならない。とりわけ、民間活力の導入によって民間施設の開放化が促進されてくれば今後は公立と私立の協力関係のありかたも重要課題になってくる。その配置、管理、機能補助金のありかたなどのスタンスのとりかたが問われてくる。事務執行にあたっては、「利用者懇談会」などを開催し、関係課との事務打合わせの定例化、支所・出張所と各種団体との関わりかた、管内区施設への連絡調整、各種委員会への連絡など、あらゆるコミュニティ組織団体との関わりにより一層留意していかなければならない。とくに今後の複合施設は、さまざまな対人接触や情報交換が盛んに行われるようになり、その接触自体がいわば「商品化」「市場化」されてくるであろう。従ってますますビジネス感覚の導入も必要となってくる。

注

- (1) 松下圭一『都市政策を考える』岩波新書、1971、P.129。
- (2) 昼間守仁「公共図書館の今日的再生」松下圭一編『自治体の先端行政－現場からの政策開発－』学陽書房、1986、PP.58-62参照。
- (3) 臨教審第二部会は、生涯学習体系への移行の具体策として、地域の公立学校を、単に学校教育を行う場ではなく、地域の生涯学習の中心施設と位置づけ、学校に公民館、図書館を付設することなどを含めて機能を多角化する……という方針を固めた。学校や図書館など教育・文化施設を、高度な情報・通信システムを持つ「カルチャー・インテリジェント（情報化）・スクール」に改める構想を打ち出している。これは学習情報のネットワークを形成して市民に開放すると同時に、建物を高層化して民間カルチャーセンターをテナントとして入れるなど、地域住民の学習・情報活動の拠点作りをねらったものである。（読売新聞、1986・12・12、13）。
- (4) 「行政課題研究」論文集、特別区職員研修所、1985、P.145。
- (5) 東京都庁は移転した跡地に多目的ホール「国際フォーラム」を建設するという答申案をまとめている。具体的には①国際会議の開催できる五千人収容の都民ホール、②文化・産業関係の展示会、ショー、パーティなどに利用できる展示・イベントホール、③スタジオなどからなる文化情報センター、の三つで構成するという（朝日新聞、1987・1・23）。
- (7) 奥田道大『大都市の再生－都市社会学の現代的視点－』有斐閣、1985、PP.42-3。
- (8) 『自治体学研究』36、神奈川県自治総合研究センター、1988、P.21より引用。

第4章 地区ネットワークセンターとしての支所・出張所

第1節 本庁－支所・出張所の現状と課題

支所・出張所は、地域住民の利便を図るべく本庁のサブシステム（出先機関）として設置されている。しかし最近の地域社会では、人口の増減や土地利用の変動が激しく、その統廃合が推進されている。日本都市センターのアンケート調査によると、「出先機関はもっと統廃合すべきである」という意見が34.4%あり、「そうは思わない」という20.3%をはるかに上回っている（1）。

【表3-1】支所・出張所の設置状況

項目	支所出張所設置団体数（（ ）は支所・出張所数）						支統 所廃 合 の 出 張 所 の	支所・出張所の今後のあり方				
	53.10.1		57.10.1		61.10.1			廃 止	統 合	再 編 成	現 状 維 持	増 設
	支 所 数	出 張 所 数	支 所 数	出 張 所 数	支 所 数	出 張 所 数						
市区 町村	258 (1,014)	262 (1,408)	252 (994)	264 (1,419)	228 (859)	277 (1,441)	40	85	32	52	255	8
	453 (703)	280 (529)	443 (674)	291 (550)	431 (665)	291 (560)	46	182	23	40	444	1
	711 (1,717)	542 (1,937)	659 (1,668)	555 (1,969)	659 (1,560)	568 (2,001)	86	267	55	92	699	9
実 施 率	38.6	39.2	37.4	39.2	33.7	41.0	5.9	12.8	4.7	7.7	37.8	1.2
	17.3	10.7	17.0	11.2	16.8	11.2	1.8	7.0	0.9	1.5	17.1	0.0
	21.7	16.5	21.2	16.9	20.1	17.3	2.6	8.2	1.7	2.8	21.3	0.3

備考 ()内は支所、出張所数

【市区町村における管理改善の状況】自治省振興課 昭和62年3月

「支所・出張所設置状況」について、1978（昭和53）年と'86（61）年とを比較してみると（〔表3-1〕参照）、支所数はやや減少して（21.7→20.1）、出張所がやや増加している。しかしそれほど大きな増減ではない。実施率は町村（10.7→11.2）よりも、むしろ市区（39.2→41.0の方でやや上まわっている。都市部の方では、支所を減らして代わりに出張所を増設していくという傾向である。これは、支所・出張所の「統廃合」の実施率を町村（1.8）と市区（5.9）とで比較しても、明らかにその3倍の差が生じている。つまり都市部の方でその再編成と統廃合がより進んでいる。逆に町村部では過疎化、人口減にもかかわらず、簡単には出張所を統廃合できないという事情もあろう。「今後のあり方」を

みると、「現状維持」(21.3)が多数であるが、全体的には変化の兆候がみられる。とりわけ市区レベルにおいては、「廃止」(12.8)、「再編成」(7.7)、「統合」(4.7)が志向されている。これはつまり減少させつつ廃止の方向にあるものと読める。しかも都市部では、「再編成」(1.5対7.7)か「統合」(0.9対4.7)かという意見が圧倒的に多い。もちろん、そうはいつでも都市と農村、各地域、各自治体間によって背景はさまざまであろう。全体的傾向としては、「再編成」「統廃合」しつつ新しいモデルづくりと機能付与を手探ぐりで見つけ出そうとしているように思われる。

今後、人口減少や区域面積の狭小な所では、一段と統廃合が促進されていくことが予想される。とくに最近の交通網の発達、ニューメディアの導入、維持費の節減などの理由から全体的に廃止の方向にある。しかしその決定にあたっては、地域社会全体で十分討議しコンセンサスを得る必要があるだろう。

支所・出張所をめぐる課題としては、(1)職務、(2)組織機構、(3)住民対応、(4)職員対応、(5)位置づけなどがある。その活動と形態からいくつかの問題点を抽出してみよう。

(1) 職務

主たる業務は、住民票の写し、印鑑登録および証明書などの諸証明の受付交付が多い。同時に住民ニーズの把握は、陳情・請願などの苦情処理、広報公聴のフィードバック機能なども併せもっている。しかし本庁との連絡において時間がかかり、単なる苦情の受付役、原課との連絡所(役)にすぎないという不満の声も聞かれる。

(2) 組織機構

本庁の出先機関として位置づけられている。原課との間に十分な意思疎通や情報交換が不足し、現場の処理能力が低下しているという声もある。これは業務を完結するだけの十分な役割と権限が与えられていないためであろう。

(3) 住民対応

地域に出かけ、実情を把握しながら、これらの住民ニーズにうまく対応しなければならぬ。しかし、行政と住民をつなぐコミュニケーション・チャンネルとしては、必ずしも有効な住民参加のパイプ役やルートとはなっていない。

(4) 職員意識

支所・出張所の事業内容はマンネリ化し、意欲的に自主事業や訪問指導などに取組む職員は数少ない。

(5) 位置づけ

問題は、支所・出張所の位置づけをめぐる問題である。支所・出張所の役割は大きく①受付・交付業務、②広報・公聴、地域活動の推進などに分けられる。そこでは、地域住民の生活課題を解決・支援する機関として必要であるか否か、コミュニティ活動の支援ための拠点となりうるかが問われている。その統廃合の判断基準は次の3点からなされるべきである。

①徐々に簡素合理化・縮小していずれは廃止するという方向、②事務の徹底的効率化を図り、ニューメディアやOA化の活用により、本庁とのオンライン化を進め、とにかく存続していこうという方向、③時代の新しい変化に対応して、末端機構としてではなく「住民との最先端機構」としての新しい機能を付与して「住民自治の前線基地」に変えていくという方向、などである。

①は、とりわけ過疎地において多くある事例であるが、地元住民の反対も強く、慎重に検討すべきであろう。②は、ニューメディアの活用を前提に、高速ファクシミリ、プリンター、複合端末機などの情報通信ネットワーク化を進め、本庁との有機的結合を容易にする。③は、住民サービスのフロンティアとしての連絡所、集会所として位置づけ、文化価値の創造的な機能などをもち、コミュニティ・センター的な役割を期待する。支所・出張所機能の中核にコミュニティ活動を位置づけ、その充実を図っていくことである。

第2節 支所・出張所の今後の方向

人口の変動、都市化の発展、道路交通網の発達、車社会の拡大などの地域社会の変動に応じて、支所・出張所の機能が大きく変化してきた。とりわけ都市部においては、行政サービスの先端機関として本庁への集中主義の弊害を是正するために重要視されつつある。そこでの支所・出張所は本庁に直結するサブシステムであるが、同時に、新しい機能が付与され、「機能的自律性」が高められている。機能的自律性とは、一定の職務内容を立体的に選び、独自の判断に基づいて行動し、柔軟で自律的な活動をすることである。新しい機能の付与とは、住民に最も近い最先端機関（職員）として、情報収集活動、情報提供活動、地域プランの設計者・評価者としての役割などを遂行することである。

このように支所・出張所が機能的自律性を高めていく必要があるのは、公共施設などの

橋渡し機能の担い手としての役割が期待されているためである。つまり、バラバラな既存施設をネットワーク化し、その中心的な複合主体として、様々な団体間や組織間の調整役が期待されている。

今後の支所・出張所は、広報公聴機能の強化、さらにコミュニティ・センターや地区センター（練馬区の「地域自治センター構想」、世田谷区の「地域事務所構想」など）の機能の充実強化を図ることとなる。それは、「小市庁」（little city hall）化の構想と結びつくことにもなるであろう（2）。そのためには、①地域担当制や個別住区の専担制など、住民との日常的な接触を緊密にし、広報公聴機能の充実、双方向コミュニケーションの確立を図ること、②住民の便益や行政サービスの向上を図るため、庁内各部局から一定の権限を委譲させること（例えば、地域レベルにおける行政サービスの優先順位の決定権、予算配分の決定に対する発言権の付与など）、が必要とされる。

何よりも重要なことは、支所・出張所を地方自治・地方政治の最先端機関として位置づけ、地域社会における住民意思への応答、紛争解決、利害調整、政策立案、優先順位の判断などの諸機能を改めて組織的に確立させていくことである。かくして支所・出張所は、地域社会における住民ニーズと行政サービスとの媒介者としての重要な役割を担うものである。

第3節 出張所イメージの変遷

〔表3-2〕は、「地域社会において住民と行政とを結ぶもの」として、「中間組織」「中間施設」および「出張所」（支所を含む）とに分け、それぞれの変遷の特質を分類したものである。歴史的流れとしては、大枠、「a. 地区町会^会連合方式」→「b. 地区協議会方式」→「c. センター方式」という方向を辿りつつあり、現在は「b→c」の段階にあるといえよう。本表の詳細な説明は別稿に譲るとして（3）、ここではとくに「出張所」問題を中心に述べる。以下、出張所イメージを「a. 行政サービス型」→「b. 地域サービス型」→「c. 地域^化活性型」という3段階に分けて検討していこう。

a. 「行政サービス型」とは——そもそも出張所の沿革は、戦後 1947 年、町会廃止に代わって区の連絡事務所が設置され、これがまた廃止されて数町会単位に区役所の出張所として設置された。さらに 1950 年の地方自治法改正により、「住民の身近なサービス機関としての役割」を担うものとして合法化された。現在の出張所のイメージは、区役所窓

(表3-2) 地域社会において住民と行政とを結ぶもの

中間組織	a. 地区町会連合会方式	b. 地区協議会方式	c. センター方式
	○行政主導・住民(町会)従属型 ○下請機関化	○住民参加と参加の制度化(市民委員会, 住民会議) ○住民と行政は協働的關係(共催, 共同決定, パートナー, 両輪論) ○新しい参加型組織づくり	○民間主体・住民主導と行政後援 ○シンクタンクとしての専門家集団 ○ヒューマンネットワークセンターとして ○第三セクターからジョイントセクター方式へ
中間施設	a. 出張所中心	b. コミュニティセンター中心	c. まちづくりセンター中心
	○「施設づくり」(モノづくり, 場づくり, 拠点施設の建設) ○会館中心(一地区一館方式) ○「拠点開発型」	○区民センター(区民の交流と活動の場) ○管理運営への住民参加 ○施設の有効活用 ・複合化(併設, 提携) ・多目的化(単一目的→多角化) ・開放化(学校, コミュニティスクール) ○「施設のネットワーク計画」	○コミュニティビジネス化 ○まちづくり, ものづくり(店づくり, 資金づくり, 製品づくり) ○事業主体 〔・社団法人化 ・サービス公社 ・まちづくり会社 ・公共企業体〕 ○「拠点型ネットワーク型の総合」
出張所	a. 行政サービス型	b. 地域サービス型	c. 地域活性化型
	○行政執行の末端機関 ○行政事務の拡充 ○行政サービスの実施 ○〈連絡の場〉	○コミュニティ活動の場(コミュニティ事業の指導・助言・援助) ○住民参加の推進(住民ニーズの組織化) ○地区事務事業連絡調整会議開催=〈情報交換の場〉	○まちづくり推進の核 ○管轄区内施設行事等の連絡調整=〈協議の場〉〈決定の場〉 ○地区ネットワークセンター(住民間・団体間・施設間・地域間の水平的・垂直的統合) ○情報センター(みどりの窓口化)

口の延長として行政サービス機能をもつ場所と認知され、地域に深く浸透している。

出張所の存在意義は何よりも本庁の出先機関、住民への第一線(窓口)機関、行政執行の末端機構としてある。住民と行政との接点の“場と機会”を提供し、「日常気軽に利用できる」「いつでも積極的に参加できる」「容易にコミュニケーションが図れる」ところとして位置づけられている。出張所の業務内容は主として次の2つの役割を担当しているといえよう。

1. 行政サービス機能(行政事務の拠点)

- ①取次業務(判定業務、主管課が処理する事務など)
- ②完結事務(住民基本台帳、印鑑登録、証明事務など)

2. 地域サービス機能(地域振興の拠点)

- ①地域事務の拠点
- ②コミュニケーション活動(住民参加活動に対応する機能)
- ③まちづくり

これらの事務事業のうち、1の「行政サービス機能の取次業務」が全体の約3分の2以上を占め、それがともすれば単なる行政事務の連絡所、あるいは末端機構、執行機関とい

ったマイナス・イメージとして映りやすい。しかしながら時代的要請は、行政サービス機能よりもむしろ、2の「地域サービス機能としてのコミュニティ活動」へと変容しつつあり、現在もっとも盛んに行われるようになっていく。

b. 「地域サービス型とは」——出張所の主たる業務内容のウェイトが、住民参加の促進、住民ニーズの全体的掌握とその組織化、そのためのコミュニティ事業の指導・助言・援助といった「地域サービス型」へと推移しつつある。住民と行政、あるいは住民と住民（個人と個人）との「情報交換の場づくり」「人と人、心と心とのふれあいや交流の機会づくり」などである。要するに、スポーツ、レジャー、レクリエーションなどを通して、「住民の人間性回復のための活動」「区民交流の促進」「生活の質の向上」「心の豊かさ」などのアメニティ追求に助力するようになってきた。そのための地区内事務事業の連絡調整会議などを、出張所が開催・主催・共催する。しかし、このbの段階は、コミュニティ活動そのものが中心・目的であり、交流の中から何か新しいものをつくるといった創造的活動とは必ずしも結びついていない。現在および将来に展開されるであろう新しい機能とは、もう一歩進めて、これらの諸活動を「まちづくりから地域振興へ」と結びつけられるかどうかという点にある（これについては第6章で述べる）。

c. 「地域^化活性型」とは——ここでの出張所の新しい機能とは、まちづくり推進の中核となり、事業主体としての重要な役割期待を担うことである。地区内の住民間・団体間・施設間・住区間の水平的・垂直的統合を図る「地区ネットワークセンター」として位置づけられる。管轄区内の諸行事などの連絡調整役となり、両者間の〈協議の場〉を開催する。つまり単なる〈連絡の場〉や〈情報交換の場〉を超えて、人と情報と知識とサービスとのハイブリッド化により、ある新しいイベントなどを決定し生み出すようになる。しかもそのイベントは、ただ心の満足だけでなく、「地域経済全体の活性化」ともどこかで結びついているようなものである。

また地域活性化型はコミュニティ活動の成果をさらに、仕事づくり、職場づくり、産業づくりなどの「まちづくり」へと直結していこうというのである。伝統文化や歴史遺産の勉強会も、さらに高付加価値化して、商品化、ビジネス化、即売化、ブランド化し、できるだけ老人や主婦向けの職場としても開拓していく。こうした地域経営的発想の中でコミュニティ活動を再考していこうとしている。もちろん、このようなアプローチは都市部と過疎地など、地域間、自治体間に大きなギャップがあろう。とりわけ地方においては切実な課題であり、地域活性化に役立ち貢献するようなコミュニティ活動を積極的に支援する

ことになる。そうしたイベントづくりのコーディネーター役やプロデューサー役としての機能が、今後の出張所に期待されているといえよう。

以上のように、出張所の機能は時代的变化に対応して新しい役割を取得、遂行していかなければならないが、さて現実態としてはどうであろうか。

第4節 出張所をめぐる諸問題

まず、現在の出張所をめぐる諸問題を整理し要点列挙してみよう。

- ①地域施策のタテ割化が進み、総合行政ができない。
- ②本庁機能の硬直化（肥大化・細分化）により、総合的対応が不十分。
- ③本庁への機能・権限の集中（取次業務が多く、完結事務が少ない）。
- ④地域課題の解決機関ではない（協議し決定し実行する仕組みができていない）。
- ⑤出先機関の弱体化。
- ⑥本庁と出張所、出先機関相互の有機的連携の不足。
- ⑦住民参加の仕組みが不備。

このように出張所本来の機能がかなり阻害されている。加えて出張所をとりまく地域環境条件の変化はもっとドラスティックである。①人口規模の急激な増減、②地場産業の盛衰、③交通体系の変化（車社会化）、④広域社会化（地域的拡がり）、⑤公共施設相互間のネットワーク化、⑥地域活性化（まちづくりや個性）の重視など、極めてきびしい新しい動向が迫っている。ところが現行の出張所機能ではこれらの変化に十分に対応できない。そこでさらに新しい課題を抱え込むことになる。

⑧地域内の人口変動は明白であるにもかかわらず、出張所の配置が旧態依然、アンバランスのままである。

⑨所管区域内の人口、世帯数、取扱事務量などに不均衡が生じている。

⑩関係課（所管課）との役割分担や情報連絡体制が不十分で、本庁とのコミュニケーションギャップやタイムラグのために、住民団体との連絡事務が不明確・無責任になっている。

つまり現行の出張所では、新しい住民ニーズにうまく対応しえない構造になっている。検討課題として、①住区協議会等、区民の自主的な活動に対応できる地域センターの機能とは何か、②地域センターが地域で行うべき事業は何か。それを支援する庁内体制をどう

つくるか、③地域センターと本庁との事務、人員予算、権限などの配分はどうあったらよいか、といった問題に集約されるであろう（4）。

ここでは是非指摘しておかねばならないことはやはり、「住民からの要望」である。まず何よりも「窓口サービスの向上」ということが期待されている。これを端的にまとめると、

- ①即時化（迅速化－短時間で目的達成）
- ②地域化（現地性－近い出張所で用が足りる）
- ③利便化（窓口の互換性）
- ④効率化（事務処理の効率化）
- ⑤総合化（一元的・統合的・完結的なサービス提供）

などである。さらにもう少し最近の状況も踏まえて、住民の要望をリストアップしてみよう。

⑥ミニ区役所化（住民がわざわざ本庁へ行かなくても、身近な出張所で行政サービスを受けられるようにする。どこの出張所でも所管区域に関係なく、オンラインシステム化やファクシミリなどでつなぎ、サービスを受けられるようにしてほしい。）

⑦時間延長（夜間人口、24時間体制など、新しい労働環境の変化に対処してほしい。サラリーマンやOLや青年なども公共施設を利用できるような新しい管理運営のありかたに変更してほしい。）

⑧公聴機能の拡充（広報機能よりも、むしろ住民ニーズを本庁に伝える窓口となってほしい。出張所を末端機関としてではなく、むしろ先端機関として位置づけ、常に“地域・地元・現場・実務・住民”などのレベルからの発想を大切にしてほしい。）

⑨出張所をコミュニティ・サロンに（住民がより気軽に出入りし、寄り合い、そして話し合い、また休息がとれるような場所にしてほしい。タウンミーティングともいえるような身近でソフトなイメージにつくり変えてほしい。）

⑩情報の公開と提供（地域情報やコミュニティ活動、まちづくりやイベント情報など、できるだけ知らせてほしい。）

このように、環境条件の変化、民間企業の動向、高度情報機器の普及、住民ニーズの多様化、行政参加意識の向上、住民層の高齢化現象など、さまざまな要因の変化に対応しながら、しかもうまく対処行動していける出張所のありかたが、まさに摸索、検討されているのである。

第5節 出張所の新しい機能的自律性

それでは、地域社会の中で今後の出張所をどう位置づけるか。これからの出張所の目的は、何を、どこまでサービスするのが妥当であろうか。おそらく出張所は、「住民と行政とを結ぶ最先端基地」「コミュニティ活動と交流の拠点」として、そのための多大な権能を付与された「総合的行政機関」として位置づけられていくであろう。ここにいう総合的行政機関とは、先述の出張所イメージでいえば、行政サービスも地域サービスも併せもつ「Cの地域活性化型」への役割期待ということである。さらにいえば、「本庁重視から出先重視へ」「行政事務偏重から地域事務重視へ」の方向転換である。

要点をまとめると、出張所は住民自らが地域社会を形成していく住民自治の拠点として、また地域の核として位置づけられ、各地域資源をネットワーク化していくリエゾン機能を果たしていくであろう。住民の身近で重要な第一線機関という多機能型ワークステーションとして、多様な住民参加組織を調整しまとめていく事務局としての役割も担うであろう。また新しいまちづくり（故郷づくり）推進の旗手として、単なる主管課事務事業の執行補助者ではなく、あくまでも「事務事業の実施主体」へと自己変革されていくことであろう。要するに、地域課題の地域内完結性をめざす、コアとしての新しい機能的自律性が付与されかつ確立されていくものと推測される。それはいわば「ネットワークセンター」「ミニシティホール」「タウンホール」「住民情報センター」あるいは「地域（行政）サービスセンター」などと名称されるであろう。ここでは仮に「地区ネットワークセンター」と総称しておきたい（第3章第3節を参照されたい）。

そこで、この「地区ネットワークセンター」としての新しい目的、機能についてもう少し具体的に考察してみよう（5）。

- ①一般的な窓口事務の縮小
- ②社会教育活動の充実（まちづくり、家庭づくり、人づくりなどの事務事業の拡充強化）
- ③地区住民組織の育成および活動の援助
- ④地域における福祉・文化の中心機関
- ⑤住民相談（悩みごと苦情相談）
- ⑥コミュニティ意識の啓発、啓蒙事業の推進
- ⑦地域住民情報の収集・提供（情報機能の充実）
- ⑧活動のための場の提供

⑨まちづくりの推進

⑩各団体の連絡協議会などのシステムづくり

これらに共通していえる特質は、新しい出張所の目的として「住民活動支援機能の充実」、つまり「まちづくり活動の支援機能」が強く要望されているという点である。情報機能の収集と提供あるいはコミュニティ活動への援助や協力も、ひいてはまちづくり（地域振興）へと帰結されるものであった。今後の出張所のありかたとして、地域社会の核として、各種地域資源をネットワーク化していく媒介機能が期待されている。そこで、地域住民自治の拠点として、あらゆる地域課題をできるかぎり独力で解決していく地域内完結性を目指す。それが人びと（個人）や集団（団体）を結合していく中心的組織としての大きな役割である。従って出張所の機能は、次の3大目標に要約されよう。

①従来からの行政サービスの提供

②地域サービスの提供（ソフトなコミュニティ活動の推進など）

③まちづくりの推進（ハードな地域活性化政策など）

それでは、こうした「まちづくりのための地区ネットワークセンター」としての出張所の新しい組織はどのようにつくられるべきであろうか。当然のことながら、これらの新しい事務事業を新しい実施主体として積極的に実行していくためには、従来の権限だけでは不十分である。新しい権能が大幅に付与されねばならない。ここでとりわけ重要な権限は「調整権」（たくさんの関係部課との調整〈能〉力）である。これはタテ割行政の弊害や取次業務の繁雑さを克服する地域総合行政にとって、もっとも必要不可欠な権限である。そのために本庁各部局から一定の権限を委譲してもらおう。既得権の譲渡はなわばり意識の強さからなかなか困難な問題であるが、できるかぎり“現場主義”“オンザスポット（on the spot）”という考え方で、「大胆な権限の地域委譲」を図る。そして自主的・自己決定権の付与・拡充に努め、完結事務化していく。こうして出張所を「自律的な意思決定単位」として確立する。つまり出張所を中心として、「自分（地域）のことは自分（地域）で決められる」という機能的自律性（当事者能力）をもたせていく。そのためにはさらに次のような権限が付与されねばならない。

①地域内計画策定権（独自に地域性を踏まえた優先順位の決定、企画立案内容の判断権や選択権、あるいは区政策決定会議に関与できる権限など）

②事務事業の執行権（単なる執行補助者ではなく、行為主体としての行動力、独自性の付与）

③予算編成権（予算配分の決定に対する発言権、つまり本庁での予算編成過程に参加し影響力を行使する権利）

④人事管理権（有能な職員の採用と確保、研修、ローテーションなどの決定権）

⑤契約権の確保（専決権の大幅アップ、下位職〈係長級〉への権限委譲など）

ところで、これらの新しい権限が付与された場合、その権限を十分に行き届ける職員の高度な能力も随伴していなければならない。つまり「組織の活性化」と「ひとの活性化」とは同時並行でなければならぬ。それぞれの権限に対応して、例えば、意思決定能力、あるいは「今何が求められているかを的確に把握できる洞察力」などが求められる。少なくともこうした能力開発や自己啓発に積極的・意欲的に取り組んでいく志向・態度をもつ職員が期待されている。

しかし一般的には、出張所職員のモラルは低いという先入観や偏見がある。例えば、「窓際族から壁際族へ、追いつめられてベランダ族へ、さらに追い落とされて島流し族へ」といったコンプレックス、左遷意識、本庁志向、浮草稼業といった自嘲気味な言辞が多い。しかしもっとも本質的な課題は、先述したような組織論の権限問題に抵触している。現実には、「取次業務が多過ぎる」「事務化の定型化・単純化」「企画事務がない」「予算編成・執行を行わない」などの不満の声は極めて高い。これらの意見は逆にいえば、「仕事をしたい、意欲も能力もある。けれども、権限がない、実行が伴わない。」という切実な肉声でもある。事実、多くの自治体の現場で、有能な職員がジレンマに対峙している姿を何度も見聞きしたことがある。現場はすでに、「変わりたい、変わったほうがよい」といった価値的・理念論争の次元を超えて、否応なく即時導入せざるをえないという緊張感や危機感に満ちている。

現実先行→自己変革追従のパターンからいえば、①オンライン化による事務処理方式の改革（職務能力の向上）、②コミュニティ施策への関与の増大、③それに伴う地域住民との接触機会の増加、といった職場環境の急激な変化に対応して、いかにどうやって自己能力を開発していくかが先決問題であろう。

そのための職員研修（実務研修、先進自治体等の事例研修、部門的専門研修、ワークショップと政策提言など）、適正な人事配置（有能な人材を第一線に）、さらに実質的権限と責任を伴った職務の執行体制など、労働条件の思いきった改革が実施されなければならない。思いきった改革とは、職員にとって本当に働きがいややりがいのある職場（＝仕事）にするとということである。住民にとってより利用しやすい出張所とはすなわち、職員自身

にとっても生き生きと活性化している職場に内部改革が優先的に行われるという意味でもある。

以上を要約すると、出張所の機能が単なる末端機関的行政サービス付与だけでなく、むしろより新しい独自の役割を担いつつあるという視点を強調してきた。とりわけ「地域会議方式」においては、出張所が本庁と住民とのリエゾン機能を果たし、自律的権限委譲を獲得しつつあった（例えば、資料や情報の提供、関係機関との連絡調整、会議の準備と出席要望事項の回答、事業への意見の反映など）。そして新しいさまざまな住民間・諸団体間公共施設間・各地域間を水平的・垂直的に結ぶ「地区ネットワークセンター」としての位置づけを確立しつつある。もちろん各地域間格差はあるにしても、確かに新しい中心的複合主体としての調整的機能をもちつつある。それゆえに、今後、出張所が地域住民の切実な生活課題を解決・支援していく機関・拠点としてどのように再編成されていくか、さらに注視していかなければならない。

注

- (1) 『新しい市役所事務機構（現状分析編）報告書』日本都市センター、1986、p.18、142。
- (2) 西尾勝『都民参加の都政システム』東京都民生局、1978、p.52参照。
- (3) 『コミュニティ活動推進調査—東京都板橋区—』前掲書、pp.35-80。本報告書は、奥田道大先生を委員長とする板橋区の委託調査研究成果であり、筆者は目次の「第Ⅱ部コミュニティ活動と行政をつなげるもの」の2・3を担当させて戴いた。ここで多くの知見やアイデアを得た。その時の「行政と地域を結ぶ中間組織・中間施設のありかた」を手がかりに、出張所問題を中心に再編、展開したものである。
- (4) 衣川光正・渡辺泰弘編著『市民自治の実験—自治体活動の新展開Ⅰ—』ぎょうせい、1984、pp.271-2。
- (5) 世田谷区地域行政推進プロジェクトチーム「地域行政推進計画」1987.11、pp.1-2参照。

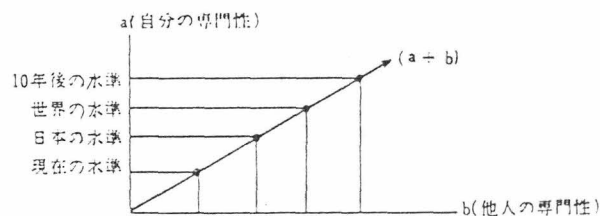
第5章 開放型行政組織への活性化

第1節 ハイブリッド的発想への転換

開放型行政組織の新しいシステムは、「ハイブリッド的発想」を必要としているといえよう。ハイブリッド的発想とは、まったく異質・異次元のもののダイナミックな接触や組み合わせによって、新しいものを生み出していくという考え方である。個別な範囲を超えて、別のディメンジョン（異なる次元）との重ね合わせやつながり合いによって、より広範な発展性を期待する。多くの人びとが異質の考え方（“異見”）をぶつけ合うことによって、そこからさらに新しい発想が芽生えてくる。そうした相互の刺激によって、新しい創造へのモメント（契機）とする。例えば、人間、集団、技術、地域、部門、専門性などの多彩かつ意外な組み合わせによって、そこにカルチャーショック、ふれあい、自由な気風を生み、さらに新たな分野や事業や製品を開拓、発明、発見していくということである。

開放型組織はこうしたさまざまな事業間の組み合わせを可能にする多次元的組織のことである。異質な専門家同士のハイブリッド化、地域のハイブリッド化（国際交流、姉妹都市、自治体間提携）など、さまざまなパターンが考えられる。組織の場合には、タテの機能的職能別組織とヨコの目的別事業部別組織やプロジェクトチームとのクロスにおいて、マトリックス型組織が構成される。職員はいくつかのテーマごとに、各部局、各専門分野から横断的に結集されたメンバーによって編成される。

〔図3-9〕 ハイブリッド的発想のモデル



このような考え方を図表化したものが、「ハイブリッド的発想」（〔図3-9〕参照）のモデルである。これは、a（自分の専門性）とb（他人の専門性）との組み合わせによって、（a + b）のより新しい・より高い未知の世界を触発・創出・融合していくイノベ

ーション効果をねらっている。しかも、そのレベルは現在の水準から日本の水準へ、さらに世界の水準へ、加えて5年・10年後といった時空の中で、より成長、発展していくということを示唆している。その指標が高ければ高いほど、異業種との融合分野が拡がり、潜在能力も無限に向上するということになる。

ハイブリッド的発想は、官僚制組織の変革、つまり脱官僚制・脱組織化（組織の再構築）、あるいは「ネットワーク型組織論」（1）、「プロフェッショナル・オーガニゼーション」（2）などの分析にとって重要な考え方である。それは外部環境との新たな連結を作り、内的関係を変えていくことができるからである。そのような関係形成のありかたとして、「官僚制的ヒエラルヒーからネットワークのダイナミズムへ」と中心的関心が展開しつつある。とりわけ、住民の動向が多面的な「参加」と「開放」といった「新しいルートとルールづくり」を強く要請していることは先述してきた通りである。つまり従来のタテ割組織対横断的組織、集団主義対個人主義、集権対分権、行政管理対住民管理など、二元的原理を統合、あるいは共存、共同化（協働化）していく方式が摸索されている。このような新しい組織モデルは、あくまでも相互の本質的なものを生かしながら、うまく融合・触発しあう斬新なデザインでなければならない。そこに共通する新しい組織論はおそらく、自分のことは自分で決められるという意見決定の自律性をもち、また他の単位との相互作用のなかで、新たな情報を獲得したり新たな意味を見い出したりして自己を更新していくことができる（自己組織化）ものでなければならない（3）。それはいわば、「アモルファス（非結晶構造）な組織」（4）であり、また「ホロニクな組織」（5）ともいわれるものであろう。あるいは「それ自身が一つの全体であると同時により大きなものの一部分になっているという“全体部分”（Wholeparts）によるネットワーク型組織」（6）ともいえよう。

ところで、自治体を取りまく内外環境状況の変化に対応して、行政組織は自己変革による活性化、流動化、動態化により、なんとか適応しようとしてきた。現在、行政組織が実施している具体的手法には次のようなものがある。

- ①地域的プロジェクトチームの編成（テーマ別検討委員会）
- ②新組織の設置（まちづくり推進課、国際交流課、都市美課、自治振興課、市民スポーツ課など）
- ③地域担当制の新設（まちづくり推進委員、地域担当委員など）
- ④地域会議方式の採用（第2章で詳述）

⑤専門職制度の導入（第7章で詳述）

⑥人事交流（第I部でも詳述）

これらの組織活性化のうち、ここでは最近の特徴を、①組織レベル（第2節）、②集団レベル（第3節）、③個人レベル（第4節）に分けて検討していこう。

第2節 組織レベルにおける組織開発

新しい自治体組織は、どのような新しい官僚機構を再構築（仕組みの転換）していこうとしているのかといえば、少なくとも2つの要素が不可欠であった。それは「参加」と「開放」というコンセプトであった。この2つのパラダイム原理とは、要するに、「参加」とは、計画立案－政策決定－事業実施－総合評価という一連の庁内意思決定過程に住民が直接参加できるチャンスをできるかぎり保障していくということ、また「開放」とは、そのような参加を容易にするために、ニューメディアなどを導入しつつ、庁内情報のできるかぎりの公開化を図っていくということである。行政過程への住民参加も、「知ってもらう→話し合う→考え方→役割分担→共同作品」（7）というように、既にかなり高度な段階にまで参与するようになってきている。また情報の公開がなければ真の参加も政策もありえない。そのために広報・公聴機能の充実強化も叫ばれた。さらに住民と行政との日常的接触、対話、双方向コミュニケーション・ルートの確立などが必要であり、そのために行政では、担当住区、個別住区の専担、地域担当制などを設置してきた。ここではとくに、(1)「地域担当制」（第1章第1節参照）とそのための(2)「コミュニティ・ワークショップ型研修」について触れたい。

(1) 地域担当制

世田谷区の事例研究を手掛かりに考察を進めよう。「快適で住み良いまちをつくりあげていくためには、出張所を拠点として区の職員が区民と協働して、多様なまちづくり活動を進めていくことが重要である。区は、1986年7月、区民の自主的なまちづくり活動を、区の職員が支援することで、地区まちづくりの一層の展開を図るため、「身近なまちづくり支援制度」を発足させた。この制度は、出張所に対する支援を制度化することで、地区まちづくりにおける出張所の対応力の強化を図ることを目的にしている」（8）。この「身近なまちづくり支援制度」のねらいは、①地区まちづくりにおける出張所の対応力の強

化、②区職員が積極的に地域にでることの制度化、③区民の自主的な活動への参画という、「区民と行政の協働の場の設定」ということにある(9)。つまり、職員が地域に出ていくことによって、地域の実態把握、活動への参画という「実践的教育訓練の場」(大場啓二区長)にしようという目的をもっていった。

その支援職員として、全部課長を24地区(出張所単位)に、各10名前後計250名以内の担当職員を配置(係長級以下は庁内公募で102名)、支援活動に当たらせている。「まちづくり会議」としての「地区担当者会議」(第1段階)が所長を事務局長とし、行政と住民との共同参加によって運営されている。メンバーは、行政側から支援職員と出張所の所長、次長、主査など全員参加、住民側からすでに発足している「まちづくり推進員」としての推進員(35名)と各種団体の長(35名)が参加する。地区のまちづくり推進員とは、区民から840名を選び、「安全」「緑化」「健康づくり」「美化・清掃」という4つのテーマ部会に210名以内に分かれて、現況の調査、点検、啓発・普及活動、区への提言などを行っている。庁内に「推進員連絡会」が設けられている。ただし実数は各地区によって異なる。各種団体の長とは、青少年対策委員会、民生委員、日赤奉仕団、区議会議員などである。この「地区担当者会議」で十分に検討され集約されてきた課題が、さらに第2段階として、支所区民課主催の「地域担当者会議」において討議される(4地域)。そして第3段階として、助役主催の「調整会議」が行われるという構成になっている。

本区の特徴をまとめると、①地域担当者会議が出張所長の主催で行われていること、②責任と権限をもつ部課長管理職をリーダーとして前面に立てていること、などである。しかし反面、①住民メンバーは特定の人たちや有力者で占められ、一般住民が入っていないこと、②なおも自治会・町内会中心型であること、などが目立つ。これは「町会連絡会新年会」や「町会・自治会連絡会」「連合町会長会議」などに、行政の支援職員が多数(ある地区では全員)参加していることから窺われる。住民自身の会議との厳然たる区別(一定の距離を置くこと)もまた必要であろう。さらに推進員の事業内容が4つしかないこと、これらの4課題を統合する機会が未確立であること、あるいは住民の推進員と職員の担当者との合同会議の場がまだ設定されていないこと、などが今後の課題となるであろう(10)。

(2) コミュニティ・ワークショップ型研修

職員のありかたが、端的に言えば、「労務・書記型から計画・調整型へ」と移行してい

る。その内容も、①階層別研修、②専門研修、③課題研修、④派遣研修、⑤研修事業推進など、多種多様な手法が導入されている(11)。

従来のように実務(職務)研修中心ではなく、自治体全体・地域全体に対応できるような「政策課題研究型」の総合的能力育成が求められている。そのためにはそこに住む生活者としての言動や動機づけが必要である。仕事のやりがいを「地域社会のまちづくり」に求めるような「ひとづくり」(人事政策)である。そのために研修のありかたも変わらねばならない。現地に入り、各地域固有の諸課題を見出し、「考えさせ、意見を出させ、行動させる」コミュニティ・ワークショップ型の研修スタイルが導入されつつある。まさに「地域を見ずして、地域を語るなかれ」の論理である。企業においては新製品開発が至上命令であるように、行政においては新規事業の政策立案こそ生命線である。

それは知識注入型によってではなく、問題解決型の思考能力を必要としている。さらには市民感覚、複眼的思考、プランナーやプロデューサー的な政策形成能力などが求められている。「新しいモデルは自分たちで独自に創造していくしかない。10年先を読んで、地域資源を有効活用していくアイデアを考え出せ。」ということである。こうした「政策研究と組織開発」とを結びつけた研修方法が採用されつつある(行政計画研修、まちづくり研修など)。

世田谷区の「まちづくりファミリー研修」は、政策研究型のグループ研修制度で、約7ヶ月間にわたり共同作業(グループワーク)し、その成果を報告書にまとめ提出する。各グループ10名前後(課長1人、係長3人、主任7人)で、年齢、性別、職業、部門もバラエティに富み、異質なメンバーのマトリックス型集団である。水道、児童、戸籍、道路など各専門的知識や立場を生かして共通課題に対処し、何らかの問題解決に向けた具体案を提起することになっている。

こうした研修方式はかなり一般化しつつある。武蔵野市では、職員が実際に街を歩いて調査表に書き上げていく点検運動、「職員タウンウォッチング」が行われている。これは庁内全部門から調査員を選び、全区域を対象に、土・日曜日に観察し、これを長期計画作成の基礎資料にしている。

また、住民組織である住民協議会のコミュニティ・カルテ作成委員会と、庁内職員チームの「コミュニティ推進会議」とが編成され、その合同検討会によって、約半年間(月2～3回会合)にわたる基本計画のカルテづくりが行われているところがある(先述の三鷹市)。この「コミュニティ推進会議」はコミュニティ課が事務局となり、各コミュニティ

住区担当職員は1チーム7～8人（部長：リーダー、課長：サブリーダー）、7ブロックに56人が任命されている。メンバーは最初庁内公募し、2回目からは経験者と各課からの指名により横断的に組織されている。手当はない。報告書を作成して、各課にまわし検討させ、要望の具体化に力を入れる。市としてできることは、各住区へ可能性と順位づけを説明しに行く。またできないことは、都・国レベルに要望するが、実現不可能な場合、住民の慢性的不満に応じて「できない構造」を説明してまわる。

このように、他の自治体においても、道路、ガス、終バス延長、まちづくりなどの住民要望に対して、「まちの総点検」「コミュニティマップづくり」などを職員チームがするようになっているケースは多い。こうしたコミュニティ・ワークショップ型の研修は、自主的研究グループの編成によって、課題発見・問題設定・解決方法、そして実践という一連のプロセスを体験させているわけである。そしてこの研修体験から職場に戻り、「自己変革から対象変革へ」と結びつけていくモメントにする。これは、「地域社会の現状認識」（問題の掘り起こし）と、政策開発、さらには職場や組織全体の活性化をねらったものであるといえよう。

第3節 集団レベルにおける職場開発

職員の高学歴化、資質・能力の向上などにより、仕事に対する基本姿勢が徐々に変わりつつある。職員数の実質的削減は少数（多数）精鋭化を余儀なくし、能力開発とハイクオリティ化の時代を迎えた。プロジェクトチーム編成の頻繁化、庁内自主研究グループの活動、政策研究会の設立、ワーキンググループ、あるいはスタッフ部門の充実、学会（自治体学会など）への参加など、組織内外にわたって職員の意識啓発のチャンスが急増している。しかも個人中心ではなく、共同研究・共同参加が主流になりつつある。小集団活動による活力ある職場づくりや職場の活性化である。その大きな目的は、明るい職場づくり、個人の成長、仕事の改善などであろう。小集団活動は、職員自らが自主的に職場の問題点を発見し（action）、その改革案を作成し（plan）、実践し（do）、評価（see）し、さらにチェック（check）、フィードバック（feedback）していくチャンスである。これらのプロセスの中で、職員の自己実現欲求や問題解決能力などが形成され、それがまた生きがいのある職場づくりへとつながっていく。こうした勉強会グループへの加入は、否応なく、多様かつ異質なメンバーの中でブレインストーミング的ショックにさらされる。こう

した体験の深化と蓄積が職員の意識変革、モラルの向上に多大な影響を及ぼしている。

横断的職場づくりのためには、こうした自主的政策研究グループ編成をより容易にし、「職員参加」を活発化する必要がある。提案制度・人事評価（メリットシステムの導入）、リーダー研修、人材アセスメント（人材登用、適正配置）、専決権の大幅付与、人事異動（自己申告制の採用）、処遇制度（ポストレス時代への対応）、情報処理システムとプロセス（コミュニケーションルートの見直し）などの再検討を図る。

とりわけ、職場における人間関係の集団力学の転換にとって、中間管理職のありかた（戦略化）は今後の最重要課題となっていくであろう。係長クラスを中心にした小集団（5～8人）による問題解決型活動や活性化運動が大いに推進されねばならない。しかも単に各課係内の「基本方針・重点目標」による業務の進行管理だけでなく、職場を超えた組織全体の目標管理についても認識を深めていかなければならない。つまり、「職員個々人が組織全体の目標や部内の目標を踏まえつつ自らの仕事の目標を具体的に設定し、その目標を自己統制しつつ実施し、その達成の結果を自己評価し、次のステップへの能力開発に生かしていく」（12）ということである。こういうコンテキストにおいて、組織全体の理念－職場の目標管理－小集団活動－個人の自発性－などをどうリンクさせていくか（13）、が問われている。

オープンなネットワーク型組織を構築するためには、何よりも人材の内外交流化（流動化）やクロスオーバーが不可欠である。民間企業への派遣、民間人の登用（ヘッドハンティング）、中途採用、選択定年制など、異質・異次元人材の混在・相互触発のチャンスができるかぎり用意する。

広域的な地域開発を考えていこうと、近隣市町村の若年職員や県職員が参加して調査研究を行い、「サミット」や「フォーラム」を開催したり、広域観光について討議、報告書をまとめ、政策提案したりするようになってきた。例えば、大洲市と関係6ヶ市町村で構成する肱川流域開発促進協議会では、市町村の縄張りを超えた新しい肱川流域の生活文化圏づくりに取り組んでいる。各地域の個性を生かし、大洲市はボルドー村構想、長浜町は渚公園、内子町は明治の商いと暮らしの博物館などと、“流域全体”の生き残り計画を立てている。

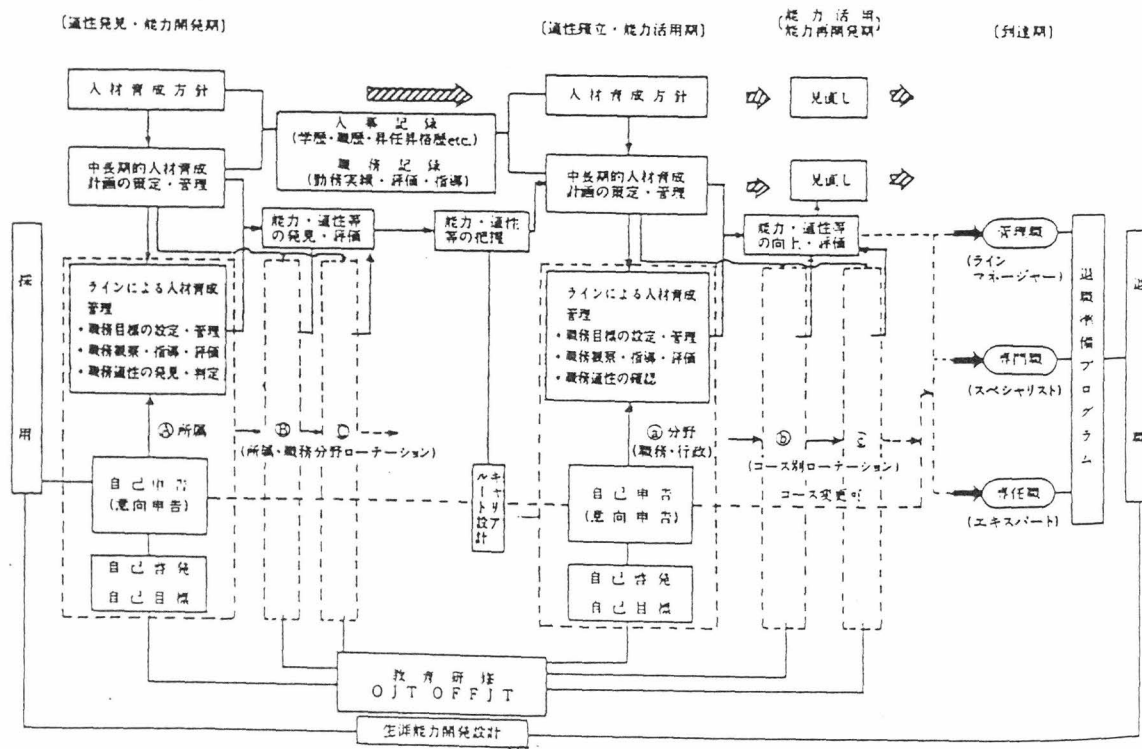
また外部人材を取り込むために待遇格差をなくし、同等に扱い、民間人のいわゆる経営感覚や競争原理を導入して活性化を図る。最近、自治省では、語学力やイベント企画、電算機操作などに優れた多彩な人材を自治体が中途採用できる道を広げるため、地方公務員

制度の見直しに着手したという(14)。こうした多様な人材を内包(同居)するだけの「しなやかさ」や「ゆらぎ」や「ゆとり」をもつ受容能力が、組織やリーダーに求められているのである。

第4節 個人レベルにおける能力開発

新しい職員像としての質的転換が急務である。これはいわば行政のプロフェッションとしての新しい能力開発(行動と知恵と技術と専門性など)が期待されているといえよう(第7章で詳述する)。個人の生きがい、仕事のやりがいなど、職員の人格特性をこの方向で大きく自己変革していかねばならない。そのための研修体制は、職員個々の自主的・主体的なきびしい自己研鑽が前提である。とくに業務の高度化・専門化に対応して、職場外の他の機関に派遣・委託するようになってきている。例えば、海外研修(留学)、通信教育応募制研修への参加、大学院・研究所への派遣、先進自治体視察、民間企業との人事交流夜間講座への出席など、新しい手法が採用されている。[図3-10]は、キャリア開発プログラム(CDP)をめざした「能力開発体系」のひとつのモデルを引用したものである(15)。

(図3-10)



(井上従子, 1987, p. 52より)

最近、新しい専門的知識として、例えば、法律、医療、会計、税務、デザイン、社会調査などの部門において、専門職業人としてのプロフェッションのウエイトが増大しつつある。プロフェッションとはあくまでも、組織志向・部門責任ではなく、「仕事志向・個人責任」において業務を遂行しうる者のことである。かかるプロフェッションとしてのかなり高度な能力、知識、技術、情報、経験、教育訓練などが複雑な問題解決に大きく貢献している（資金運用の財テク担当、訴訟を担当する法務担当、都市計画プランナーなど）。従って、研修の方針もジェネラリスト（オールラウンドプレイヤー）の育成だけでなく、より質の高いプロフェッション（エキスパートやスペシャリスト）の確保にも力を入れていかねばならない。「デスクの専門家（職務中心）から自治体の専門家（施策中心）」への発想転換である。人事異動のローテーションも、全部門をなんでも一通り経験させるという組み方ではなく、「予算統制、企画立案、住民対応、国・県・市町村対応、プロジェクト管理、といった行政業務の諸機能を体験させる」（16）というセミプロ的ジェネラリストを養成する。多くの職場経験の中から本当に自己の能力・適性にあった少数分野に精通する専門職を育てるのである（17）。そして個々の職員の複数能力開発により、昇進ルートの複線化を図り、「ジョブローテーション」への展開を可能にする必要がある。

とりわけ、「複数所属制」のマトリックス型組織に対応しうる組織像とは、異種能力を併せもつ「マルチ・タレント型のスペシャリスト」である。“タテ・ヨコ・ナナメ”からの専門職能に通じた有能な人材でなければならない。そのためにはより一層の「人材の多能化開発」を図り、かつ「複数職務制度」の創設が必要であろう。そのための昇進評価システムとして「マルチ・キャリア・パス（MCP）制」の常態化、流動的ジョブシステムの早急な制度化などが確立されねばならない。マルチ・キャリア・パスとは、年功的昇進システムではなく、複数のキャリア・パス（昇進ルートのシステム）のバリエーションを設け、できるだけキャリア・パス間の格差をなくしていくことを目的にしている。中途採用でも外国人でも海外勤務であっても、要するにその部門の仕事を十分に達成しうる企画力、実践力、判断力、発想力、指導力、調整力などを発揮し能力評価されれば、同等にトップや管理職になれる可能性を開いていこうというものである。つまりポストと賃金体系を切り離し、能力や実力さえあれば高給の専門職として登用する。こうして人材のモラル向上に動機づけを図る。こうなると、職員の欲求は次第に「楽な仕事をしたい」から「自分らしいいい仕事をしたい」「自己能力をもっと伸ばしたい」というレベルへと昇華していくであろう。

こうして、「住民とともに考え行動する」個人的活動領域が徐々に活性化しつつある。あるいは「市民自治を内質化し深化させようと努力する職員の参加の群れ」（18）が急増しつつある。職員が仕事以外に地域に入って（まちへ出て）、地域活動に参加するケースも増えている。行政職員が地域活動に個人的に積極的に参加し、住民と連携・協力して、さまざまな新規事業を検討し、行政課題化（政策提案）するようになった。労働者や公務員としてのみならず、「一人の生活者として」「まちづくりはひとづくりから」を率先垂範する職員が少しずつ生まれつつある。

前提は、「いい職員が育てば、組織は必ず伸びる」という発想である。組織が先行するのではなく、個々人の自発性が最優先する結びつきである。個々の創造性の能力開発のためには、「私へのこだわり」「独自性」「多様性」「認め合い」「柔軟性」「協働」といったコンセプトは欠かせない。そして、企業の新製品開発＝行政の新規事業策定であるとか、また予算配分や補助金のとり方だけでなく、新しい税金を生み出す方策や自主財源ルートの確保などを考え出すユニークな人材が大切に育てられねばならない。そのためには、能力差ばかりでなく、「好きかどうか」という適性度という観点も十分に考慮される必要がある。住民参加のまちづくりを口にするのは容易であるが、これを本当に実現するには、まずこうした「組織づくり」や「職員づくり」が伴わなければならないのである（19）。

注

（1）今井賢一・金子郁容『ネットワーク組織論』岩波書店、1988、P.163 参照。

（2）田中豊治「地域環境の変化と自治体組織」青井和夫監修・小林幸一郎／梅澤正編『組織社会学』（ライブラリ社会学5）サイエンス社、1988、PP.69-70。

（3）今井賢一・金子郁容、前掲書、P.224。

（4）「アモルファス」というのは、「超電導現象とか、太陽光発電、あるいは電力の貯蔵といった、画期的な特徴を生み出す性格をもった金属の組織状態を指しますが、その分子構造はバラバラで、何らの結晶構造をもたないわけで、従来の金属にはみられない驚くべき分子組織です。いわば個々の分子がそれぞれ固定的な接触関係ではなくて、流動的であり、同時に全体としてのまとまりをもつという面白いつながりを一つの金属内で実現しているものです。つまり、つながりの場面やフェーズが状況変化とニーズの動きに刺激されながら、たえず流動化し、タテ・ヨコ・ナナメというよりも、

むしろ全方位的にミクロの要素（分社）が相互接触をしていく関係をもつことである。

（丸山元淑『都市が動く産業が変わる－「融合社会」の到来－』TBSブリタニカ、1988、pp.111-2。）

（5）生命システムは、平均化できない多様な個性をもつ協調的な要素、すなわちホロン素子からできている。「ホロニック組織」とは、個の自由かつ個性的な行動が、同時に全体にもフィードバックされており、相互作用を演じ、しかも一定の調和が保たれているような仕組みのことである。全体と個との有機的関係がうまくつながっている状態（有機的ヒエラルキー）である。つまり、個々のホロン素子の個性を認めたくえで、秩序ある自律的な自己組織が形成されている、というような組織モデルのことをいう。「それは自己規制機構とかなり程度の高い〈自律性〉あるいは〈自治性〉を備えた、安定した統治構造である。」（Koestler, A. , JANUS, Hutchinson & Co, 1978. 田中三彦・吉岡佳子訳『ホロン革命』工作社、1983、p.56。）

（6）Lipnack, J. & Stamps, J., NETWORKING, 1982. （社会開発統計研究所訳『ネットワーキングーヨコ型情報社会への潮流ー』プレジデント社、1984、pp.274-5.）人間は、このような「全体部分」、すなわち多様な関係によって、必然的に他の人たちに結びつけられている自律的な個人であると考えられる。つまり、一人ひとりが「個人」であると同時に「全体」なのである。ネットワークの前提となる人間一人ひとりとは、部分（参加者に対する「独自性」と「自律性」と「尊重」とを原則にしている。そうしてこうした人間が集まってできるネットワークは、人が結節点であり、関係をつくるのも人間であり、実際に関係しているのも人間であるという相互作用、あるいは相対的な補完的關係になっている。

（7）『「自治体学」に関する研究』神奈川県自治総合研究センター、1985、p.75。

（8）世田谷区「出張所機能検討委員会中間報告（案）－今後の望ましい主張所像を求めて－」1988、p.19。

（9）世田谷区地域行政参事「身近なまちづくり支援制度1年のあゆみ」p.1。

（10）なお、地域担当制を最初に導入して20年の実績がある習志野市の事例については、すでに論考しているので、ここでは割愛した（第1章参照）。あえて特質だけを列挙しておくこと、①住民の苦情を真剣になって受けとめ吸い上げるシステムづくりを目指していること、②地域のために職員も住民とともにボランティア活動するのだという意識の醸成を図っていること、③地域会議は、「議長が住民側代表者、行政側は助言

者・連絡者の立場」という住民主体のスタイルを堅持していること、あるいは④住民の政策形成能力や影響力を高める「自治の実践学習の場」として位置づけていること、などが指摘できる（なお、加藤富子『都市型自治への転換－政策形成と住民参加の新方向－』ぎょうせい、1985、pp.41-7 も併せて参照されたい）。

- (11) 柳田尚宏「「公務の研修」から「自治の研究」へ－神奈川県を試み－」地方自治通信、206、地方自治センター、1987、p.33。
- (12) 地方公務員能率研究会『地方自治体における職員意識の変革と組織活性化策』総合労働研究所、1986、p.68。
- (13) 辻川和人「地域文化と生活文化の創造」自治体研究 34、神奈川県自治総合研究センター、1987、pp.38-9 参照。
- (14) 競争試験を原則とした現在の公務員制度では、最近需要が高まっている①語学が堪能で国際化に対応できる職員、②イベントなどの企画力に豊かな職員、③電算機操作など情報化に対応できる職員――は得にくい状況にある。自治省は、これらの特殊な技能をもつ人材は内部で育成するよりも中途採用した方が時間、経費の面から有効と判断した（日本経済新聞、1988・9・16）。
- (15) 井上従子「職員構成の変化に対応した人事システム」自治体学研究 33、1987、p.52 より引用。
- (16) 北大路信郷「変革期を迎えた自治体の人事管理」自治体学研究 33、1987、p.38。
- (17) 「神奈川県における組織活性化の課題と方策－組織活性化に関する研究報告書（抄録）－」神奈川県公務研修所、1979、pp.71-2。
- (18) 衣川光正・渡辺泰弘編著 前掲書、p.402。
- (19) 渡辺保男「まちづくりと庁内体制－A市のコミュニティ醸成を中心として－」佐藤竺・渡辺保男編著『住民参加の実践』学陽書房、1975、p.324。