

## 第6章 地域社会の活性化

### 第1節 行政施策の動向

全国各地において活力と潤いのある地域づくりを目指し開発事業に取り組んできた自治体では、円高不況により地域の産業構造の変化が深刻に進行しつつある。企業城下町、地場産業の町、輸出工場を誘致した町、さらにはテクノポリス構想をも含めて、厳しい再検討を強いられている。第一次産業就業人口の激減、人口構成における高齢化層の急増、大企業（地方工場）の操業短縮・規模縮小・撤収などによる雇用機会の喪失や失業、市町村の危機感など、人口と所得（財政）の状況は極めて悪化している。加えて、生産基盤の弱体化は地元中小企業の斜陽化や倒産を引き起こし、時代の担い手である若年層の土地離れ、あるいは、自然・環境・文化・生活などの全般的破壊を必然化している。もはや大企業の巨大開発や国の公共投資を当てにする時代は終わった。さらに、第四次全国総合開発計画によれば、分権から集権へ、東京優先が一層強く打ち出され、金融・情報・人口・産業の世界都市東京への集中化は避けられそうにない。大阪、名古屋でさえ地方の一中枢中核都市に位置づけられるようになった。1975年代の「地方の時代」から再び「都市の時代」が指向されつつある。いわば日本列島全体の都市化現象が進みつつあるといえるかもしれない。

自治体は、かつて地方が“東京並み”や“東京中心の価値観”を追求してきたエネルギーのむなしさと限界とに直面せざるをえない。中央省庁の補助金や外部・大資本の財政力にのみ期待し、ただ与えられるものを待つだけの基本姿勢や思考様式、あるいはそのミニチュアやコピーに自足してきたことを深く自省せざるをえなくなっている。確かに都市は地域社会を破壊してきたが、決して新しい地域社会をつくり出しはしなかった。住民は地元の自主的振興の担い手とはなりえず、地域づくりの主体的活動も乏しかった。

こうした危機意識が、自ら「依存型から内発型へ」の発想の転換を迫り、とにかく地域内の潜在力を見直し、その事業化を図っていこうという機運を生み出している。「どこまでも地方にとどまる」ことから発想し、自ら土着の文脈（地下水）を掘り起こすことによってローカル・アイデンティティを確立していかざるをえないという状況になってきた。それはやがて地域の独自性や自主財源の確保を主張するようになり、地域内から新しい価値を創り出そうとする運動へと結びついてきた。それが「自主・自助・互助の原則」や「

事前主義」を前提とした「まちづくり」や「むらおこし」運動（大分県の一村一品・一集落一品運動という地域経営論、熊本県の日本一づくり運動という株式会社論など）であった。

これらの提唱や運動は、単に地域経済の活性化のみならず、地域社会全体のあらゆる資源（自然・文化・生活・歴史・人口・産業・環境など）の有効活用を図り、それを挺子としてさまざまな新しい需要を喚起、創造していこうという目的をもっている。先の日本都市センターの調査でも、「現在、地域経済を活性化するために、どのような地域産業（地場産業を含む）の育成に取り組んでいますか」という問いに対し、第一に多いのはテクノボリス構想の具体化であった。この事業の魅力は、産業（工場）と学術（研究開発）と住宅（居住環境）との三身一体による高度技術工業の集積都市を目指した「複合的な都市づくり」（産官学のネットワーク化）にあった。（中小）企業と地場産業と地域住民との一体的発展による自生的地域づくりを重視してきたのである。事業としては、例えば、ニューセラミックス技術の促進事業、ニューメディア・コミュニティ構想のモデル地域事業、テレトピア・テクノボリス計画の推進などが行われた。その具体的施策として、バイオ農林水産開発、テクノセンターの設立、工業団地の造成・分譲、中小企業の工場集団化・共同化・協業化の促進などが実施されている。かくして、さまざまな地場産業の特産品づくりや個性ある観光開発（広域観光センター建設、大型レジャー施設）などが推進されてきた（ちなみに自治省は、1986年度より、地域活性化構想に取り組んでいる自治体の中から9地域を選び、リーディング・プロジェクトとして「長寿社会対策」「国際都市整備」「地域間交流」の3分野について、地方債の優先充当、特別交付税算定の配慮などにより、積極的に支援していく方針であるといわれる）。

## 第2節 将来の組織的対応

自治体が地域活性化のために援助している方法としては、日本都市センターの調査によれば、①補助金（78.9%）、②後継者の育成（26.2%）、③技術（ノウハウ）の援助（19.1%）の順であった。①補助金とは、商業組合等による共同施設の設置整備への補助と利子補給、新製品開発への補助、近代化資金の利子補給等の資金貸付、資金（低利）融資などである。②後継者づくりとは、人材育成のための講演会、優良従業員の表彰事業、中小企業大学校の誘致などである。さらに③技術援助とは、技術交流センター建設、技術情報交

換ブラザ、異業種交流推進事業、産業振興懇話会などの相談所や講座の提供である。

その他に実施しているものは、④先進地視察や調査にもとづく組織づくりの助言（対策やビジョンの策定など）、⑤立法措置としての企業誘致条例の制定（新企業城下町条例による新分野開拓事業、工業振興助成条例など）、⑥振興行事の主・共催（地場産業まつり、産業祭、商工祭、ハワイ物産展、全国織物競技大会、見本市など）、⑦PR（特産品の常設展示場、展示即売会、生産者・消費者・流通業者による懇談会の開催、東京のふるさと情報センターへの周知など）、⑧イメージづくり（キャッチフレーズ、ネーミング、ブランド化など）、⑨ビデオ政策（CATVによる普及、啓蒙運動など）、あるいは⑩地域間競争の奨励、などがある。

このように地域活性化の手法は、単に補助金だけでなく、人づくり（人材）、情報づくり（ノウハウ）、組織づくり（懇話会）、政策づくり、イベントづくり、イメージづくり、あるいはPRなど、極めて多岐にわたっている。

事業の成否は、これらの複数の要因や条件をうまく組み合わせ、その複合的な力の相乗作用によってどれだけのイメージアップが図れるかに依拠しているといえるであろう。ここで共通の要因を抽出してみると、①明確なポリシーをもって地域資源を活用すること、

②小さな地場特性間のネットワーク化を図ること、③外部のノウハウや情報を積極的に求め利用すること、④イメージづくりとマスコミの活用（コーポレート・コミュニティ、シティ・アイデンティティといったCI戦略）、さらに⑤後継者の人づくりなどが挙げられよう。

庁内組織では、次のような新しい担当部門が誕生している。例えば、企画調整部テクノポリス対策室、生活文化部産業課、環境経済部商工課、商工貿易課・中小企業指導所、工芸デザイン指導所、秘書課国際係、工業立地対策室、経済部商工課繊維振興室などに、職員がそれぞれ4～10人位配属されている。さらに職員がまちに出て住民の意見を聞く「身近なまちづくり支援制度」を編成しているところもある（世田谷区）。

既成の担当課で処理しにくい行政課題に対しては、随時庁内グループの編成により対処している。関係部局からなるワーキング・グループや応援体制を組み対応する（横浜市のまちづくりは、アーバン・デザイン課と企画調整課との連携プレーであった）。例えば、地区基本計画策定委員会、産業振興策定委員会、地球岬展望台の設計プロジェクト、経済活性化推進協議会、グリーンテクノピア・プロジェクト推進本部、プロムナードデザイン検討会、商店街コミュニティ会議などが各市で実施されている。

さらにこれらの庁内グループに住民代表も直接参加するようになっている。各種関係団体の役員や利益代表（商店、工業、商工会議所、金融機関など）のみならず、一般市民も正式メンバーとして参加するようになった。これは市民のもつ時代感覚、ノウハウ、実行力、アイデアなどを積極的に情報交換し、反映させていこうという仕組みづくりである。さらには市町村レベルを超えて、各自治体が、自主的かつ対等な立場で横断的・協働的な関係を結び、対処していこうという方法も見られる（広域市町村圏などの広域行政、あるいは自治体サミット（連合）など）。

総じて、「むらおこしのルネッサンス」といわれる現在、地域活性化にとって重要なことは、自治体の立地条件、人口・財政規模、産業構造などの特性にあわせて、独自のポイントを見直し、付加価値をどれだけ高めていくかということであろう。そして、地方だからこぞできるもの（モノづくり）、あるいはこの地域にしかできないこと（行事、交流）を発見し、付加価値を創出していくのは、担い手となる地域住民である。すべては担い手となる新しい人材の存在にかかっている。自らの地域は自らの知恵と行動で創っていくという主体者の行動力である。このことは、これまでのように国や企業などの外の力は利用しても依存はしない、自分たちの地域を自ら守り再生させていくのだという人々をより多く育成することである。そのための自治体施策は、“工場誘致よりも人材誘致や人材導入”を何よりも先決しなければならない。その新しい主体こそ、地域住民と自治体と職員との三者一体であろう。つまり、自治体の長期的総合的な方針と計画、その執行にあたり、土地の買収から造成、企業の誘致から配置とこなしていけるすぐれた行政能力をもつ職員、および強い意思力をもった住民との総合的な力の結集である。さらにいえばそれは、自治体自らがただちに「開かれた行政組織へ」と変革に着手するか否かに依存しているともいえるであろう。

### 第3節 まちづくりシステムのCI戦略

ある個性的な地域社会をこれからどうしていくかについてキチンと考える者は、その土地に住む“住民と自治体職員”以外にはありえない。国家政策からの画一的関与もあるが、基本的には「誰が本当に真剣になってくれるか」といえば、やはりその地域の間人しかいないし、できない。彼らがやるしかないのだ（1）。なぜまちづくりを“他者”に一任するのかという批判の声はますます高まるばかりである。従って、その住民と行政（自治

体)とがどのようにつながっていくか、新しいシステム(仕掛けや仕組み)をどのようにつくるかということが極めて重要な課題になっている。つまりそこに生きる人びとが協働して、いま、何ができるかを考え、そして行動する、そうしたシステムづくりが切実に問われているのである。

そのような新しい仕組みを、ここでは「まちづくりシステム」というコンセプトで総称しておこう。このコンセプトは、「どんなまちにしたいか」「こんなまちがほしい」というまちのイメージづくり=C I戦略(コミュニティ・アイデンティティ、シティ・アイデンティティ)にあわせて、まちづくり政策事業を推進していく組織集団のことである。それは「住民参加型のまちづくり住民会議」のことである。例えば、「文化の世田谷」とか、「緑の板橋」とか、「住環境の杉並」「冬を楽しむ北海道」とかいったC I戦略(まちのイメージ・チェンジ、新しいシンボルマークやスローガンづくり、地域ビジョンの形成、アーバンデザイン、まちづくりルネッサンスなど)を実現するプロデュース機構という装置である。それはまた、「民間活力」を導入すると同時に「行政活力」をも大いに活用するシステムのことを想定している。

まちづくりや地域づくりの個性・魅力・風格といったC I戦略の発想には、「コミュニティ活動から地域経営・自治体経営の時代へ」という時代的変化の状況認識がある。例えば、高齢化・国際化・情報化・ソフト化・ハイテク化といった風潮に対して、住民も行政もうまく対応できないでいるという現実直面している。国の補助金も職員数も予算も徐々に削減されている。だれもそこまで面倒みてくれないという危機感を察知した。そこで、チャレンジャー(ベンチャー)精神を発揮して、「住むためのまち」「働くためのまち」を自ら摸索し始めたのである。

このようなC I戦略の推進にとって必要な課題が2つある。ひとつは、「(行政)理念にまで遡って(自治体)の性格をはっきりさせ、今後に向けてのビジョンと活動を明確にさせるという“自己確認”」と、もうひとつは、「確認された自己を社会、市場、顧客、(住民)にむけて積極的にPRし、“われここにあり”ということ強く印象づける“自己表現”」(2)ということである。

先端的事例として、「ヒューマン都市世田谷」のモデルを提示しよう。「1.安心してくらす世田谷のまち(お祭り、懇談会、ふれあいの場、町並みづくり)」「2.みんなでつくる世田谷のまち(まちづくりセンターに集まる人びとを中心として)」「3.ともに学ぶ世田谷のまち(地域の生きた学校、コミュニティ・スクール)」さらに、世田谷らしい町

並みづくりのまちづくり基本計画として、①居住環境の整備、②自然環境の保全、③土地利用と都市基盤の整備、④産業振興（区民生活と結びついた商業、買物環境）、⑤教育文化の向上、⑥福祉・保健の充実、⑦消費生活の防衛、⑧区民交流の促進、という8つの体系が確立されている。これらの政策に共通しているものは、“都市生活の中で人間らしく生きていくとはどういうことか”という行政課題ではなからうか。

どんな魅力あるまちにしたいのかという理想像は、逆にいえば、それが現実に欠如、喪失し、あるいは未成熟であることの証左でもある。「まちに個性を」「すてきな出会いの場を」「緑と水のルートづくり」「人のネットワークづくり」など、高級感覚あふれるコピーばかりである。とりわけ、憩いと安らぎとくつろぎの場といったオープンスペース（空間、前庭、空地、広場など）への要望は高い。あるいは、遊び、学ぶ、見る、といったアメニティ感覚（快適、個性、余裕、質、心の豊かさ）なども際立っている。「個性と潤いと活力のあるまちづくり」「美・観・遊・創の都市空間づくり」、あるいは「住民自身を主人公としたシナリオとストーリーを演出する舞台装置」等々、いわば「商品価値」としてのCIを創り出していこうとしているように思われる。これらは現代都市におけるまちづくりの基本的特徴であろう。

かつてコミュニティ・シンボルといえば、定住性、参加性、コンセンサス性、空間性、時間性（歴史性）、象徴性（公益性、共通性）、平等性、非権力性などといった論争がメインであった。あるいは、ハードな施設づくりやソフトなコミュニティ活動、交流の機会づくり、人間性回復の場づくりなど、いわゆる“歌って踊って”のスポーツ、レジャー、レクリエーションなどが中心であったように思われる。そして「交流プラザ」や「市民サロン」などの環境整備や施設づくりが優先的に設立、展開されてきた。

しかし最近では、単に人と人、心と心の結びつきやまちを守り・住みやすくしていこうということから、さらに一步進んで、まちづくりから地域振興に絡めて結びつけられるかどうかにか点が移行しつつある。さまざまな交流の中から何か新しい商品やイベントを見出したり、社会的資源の活用を図って新製品を開発したりするようになってきた。「コミュニティ・ビジネス」としてのマネジメント的発想への転換である。

例えば、生活者の視点からの国際交流を図ろうという異文化体験のチャンスでも、それは単に一緒に食事をしながらお話をするという場づくりではなく、チャリティショーやシンポジウムやバザーや祭りの中で、ビジネスとしても企画されるようになった。つまり、イベントを開催して注目を集め、“参加することに意義”があるのではなく、そのイベン

トを通して地域全体の活性化や経済的波及効果（地域経営）につながっていくことが大切なのである。そしてその利益を育英奨学金や留学生会館設立のカンパやセンターの運営資金に供したりする。いわば、経済性、効率性、機能性といった視点も導入されるようになった。これは、国家的行財政改革の中で、緊縮財政、自主財源確保、受益者負担、独立採算性などといった財政事情も考慮せざるをえなくなったためであろう。

こうして、各自治体はさまざまなまちづくり政策事業を推進している。①中野区老人アパートプロジェクト、②財団法人こうべ市民福祉振興協会、③武蔵野市福祉公社、④サンシティ・リタイアメントコミュニティ、⑤プライムコミュニティ伊東、⑥足立区のまちづくり公社（財団法人）、⑦奈良まちづくりセンター（社団法人）、⑧墨田区のまちづくり公社、⑨シティーパークせんだがや、⑩ちよだパークサイドプラザ（千代田区）、⑪遠野ふるさと公社、⑫名田庄村の名田庄商会（株式会社）、⑬川崎市の市民自治財団、⑭久山町土地開発公社、⑮早川町の南アルプスふるさと活性化財団、など（3）。

では、このような新しいまちづくりシステムは、一体誰によって、どういうふう組織され、どのように利用、管理運営されているのであろうか。

住民と行政との関係は、これまでの歴史上・立場上、相互的不信感がまだ根強く残っている。しかし、住民参加と行政の役割は“車の両輪の如く”であり、両者の連携プレーと相互協力が時代的にも要請されている。行政の理解と協力はどうしても不可欠である。ただし、行政側は、これまであまりにも住民不信と行政主導型のウエイトが高かったことを反省し（4）、かつ住民側もお上志向・中央志向や町内会・自治会への依存度が高かったことなどを反省する必要がある。その相互確認の上で改めて、両者の協力関係のありかたやチェック&バランスを図っていかねばならない。

まちづくりシステムは、行政主導型か住民主導型か、それとも両者のハイブリッド化による第三セクター型（民間の採算性、競争原理の導入）か。あるいは消費生協など、共に出資してつくる共同経営体である「ワーカーズ・コレクティブ」のような新しい型（5）か。内実的には、政府・財界志向の“住民遊離”と“住民優先”という二つの相矛盾した方向性をはらんで進められているといえるかもしれない（6）。しかしながら、従来の反省に立てば、行政から住民へとウエイトが転位しつつあることが判る。確かに、都市づくり計画や事業の運営や意思の決定過程に、行政や民間企業のほかに、各種住民団体や個人ボランティアなどが多数参加するようになった。自主的に行動する住民を前提に、行政当局と対等の立場に立ち、発言するようになってきた。盛岡市の住民の代表機関ともいえる

環境デザイン委員会、相模原市の計画策定手法、あるいは武蔵野市の在宅老人の世話をするボランティアなど、「住民の自由な意思による契約関係」が強くなっている。行政はもはや共催、後援、参加といった「支援方式」へと、少しずつではあるが変わりつつある。このような行政支援の内容とは、例示すれば、

- ①法制度的保障（環境、建物などの協定、憲章、条例づくりなど）
- ②情報提供（世界的、全国的、先進的な知識など）
- ③資金援助（補助金的発想ではなく、まちづくり資金、公益受託、先行投資、優先順位の決定など）
- ④技術的援助
- ⑤リーダーの養成

などがある。そして、住民・行政・企業などの共同投資、共同経営というスタイルになりつつある。行政もまた自治体（＝公共企業）経営、あるいは地域（＝都市）経営といった観点から地域発展の戦略を考えていかねばならないということである。そのためには、「企業活力」や「市民活力」だけでなくむしろ「行政活力」の推進によって、自治体もまたあたかも“株式会社の”スタンスで、事業主体としての根本的組織変革が求められているのである。

#### 第4節 まちづくりセンターの構想

まちづくりセンターは、いわばマトリックス型組織とネットワーク型組織とのミックスによって編成されるオープンシステムとして捉えられる。それは、従来のような官僚機構、中央集権的支配、階層構造、トップダウンなどではなく、①細分化（組織的には自己完結型の自律的な部分から構成されている）、②分散化（メンバーの重複、リーダーの交替といった水平的なつながり）、③価値観の共有化（住民志向という思想的な結びつき）といった3つの基本的原則が織りなす組織体である（7）。

このようなシステムは、換言すると、「平等で独立的自律的なメンバーからなる非階層的システム」であり、「多頭型リーダーシップ」、また「同じ世界観と価値観をもった、自律的で自己の実現を目指す多数の個人からなる自由な形態の自主的組織」である。さらにいえば、「異質のインテリジェンスの新しい組み合わせによる複合体づくり」（8）であるともいえよう。まちづくりセンターは多様な人びとが参加し、異質な専門家たちが広

く深く交流しあい、「新しい共生の地域づくり」を考案し実践する場なのである。いつでも住民に開かれており、メンバーは自由参加型でゆるやかにリンクされ、メンバーの一人ひとりがネットワークの中心であり、そして協働的である。自律しつつ相互依存しあう関係である。人びとはお互いがお互いを必要としているのである。

「まちづくりセンター」あるいは「まちづくりハウス」は、あくまでも施設づくりではなく、新しいまちづくり運動の形態をとっている。例えば、公共企業体（株式会社設立）、社団法人、公益法人、公社・公団、地域経営研究所、協同組合など。センターの法人化（財団化）をめぐるのは過渡期でもあり極めて曖昧である。しかしいずれは、プロの専門家集団として採算ベースにのせたネットワークビジネス主体となっていくであろう（9）。そして、人、機関、施設、情報、資金などを組み合わせたハイブリッドビジネスのネットワークセンターとしての機能を発揮するようになるであろう。

行政は、そのセンターの活動を積極的・全面的にバックアップする。「募金－買取り－保存」からさらに、まちの活性化をサポートすることが行政の最大目的である。センターの役割はいろいろあるが、例えば、①コーディネーター（調整的機能）、②情報提供、③イベント業務、④リーダー養成、⑤援助（相談、資金融資）、⑥啓発活動などである。こうして、まちづくりセンターは、人の集まる所、情報の交流する所、サービスを提供する所だけでなく、“ひとともの”をつくり生み出す場でもあるのである。

従来のコミュニティ・センターが、「イベントホール」や「コミュニティ・サロン」としての住民の交流と活動の場づくり（施設づくり、組織づくり、ひとづくり）を中心としているのに対し、まちづくりセンターは、まちづくり、ものづくり、資金づくり、店づくり、製品づくりなどを通して、「まち全体の地域振興」（「生活おこし」「仕事おこし」）を目指している。地域生活全体を活性化するために、資源としての地域の「コミュニティ・ビジネス」を起こしていこうという基本戦略である。そのために行政と住民とが提携し、コミュニティ・ファクトリー、コミュニティ・クラフト（工房）、コミュニティ・ショップなど、所有・管理・運営を共同事業経営化する。公共施設と民間施設との同時複合化による相乗効果をねらった連合方式なのである。

このように、まちづくりセンターは地元製品づくりに力を入れ、ユニークなブランド製品を開発する。スローガンは一村一品、一集落一品、一店一品運動であり、「一地区一ブランド事業」（10）である。そして地元物産展を全国各地で開催する。有名デパート、イベント会場、県人会あるいはダイレクトメールなどを通して、販売、PRに努める。まち

づくり運動は単に生活の場だけでなく、地域経営的発想を取り入れた「生活+生産の場」として機能する。それは次の高齢化社会をも射程に入れた雇用対策の一環としても位置づけられる。もちろんこのような考え方は、地域間、自治体間によって大きな格差がある。とくに労働・消費に余裕のある都市型と職場・生産・人口に危機感をもつ農村型（過疎地）とは大きく違う。しかしマクロな視点で、全体としてひとつのまちをつくっていくことが個別商店や住民の発展につながる、という戦略においては変わらない。つまりハードおよびソフト両面の事業主体として、CI革新の大きな役割をまちづくりセンターが担っているのである。

まちづくりセンターの施設は、そのネットワーク的性格上、総合的複合施設の中に入る場合が多い。そうすれば当然、施設管理も多角的複数主体によって事業経営されることになる。センターの構成メンバーは同時にリーダーでもあるが、特に質の問題が問われている。ハイクオリティ時代を反映して、良質かつ優秀な人材を輩出するかどうかである。「このまちで生きて、まちづくりが好きだ」と、夢とロマンに燃える人をもつことができるかどうかである。従って、メンバーは自ずから地域社会のあらゆる職種から選出される。階層や肩書は一切関係ない。大前提は、まったくの自発的、自主的、自由・平等な個人主義原理に基づいて、本人の関心と熱意とによってのみ参加が認められる。例えば、個人参加（サラリーマン、学生、ボランティア、主婦など）、専門家（都市プランナー、ジャーナリスト、税理士、教員、デザイナーなど）、利益団体代表（商工会、経済団体、労働団体、婦人団体など）、住民団体代表（町内会・自治会、サークル、スポーツ、PTAなど）、指名代表（民生委員、体育指導員、まちづくり推進員など）などの人びとによって構成される。

こうした多種多様なメンバーによって、「まちづくり推進連絡会議」や「合同市民委員会」が開催され、自主運営される。ここでは、職員、住民、専門家、企業代表などの人びとが、サロンの雰囲気の中で気軽に意欲的に討議しあう。つまり誰でもが自由に集い、語り、飲む、食べるというオープンスペースである。ただし烏合の衆とならないためには、本当にパワーをもったリーダーやキー・パーソン（「まちづくりの仕掛人」（11））が傑出しなければならないことはいうまでもないことであろう。

さて、以上に見てきた通り、地域社会に開かれた地方自治体、すなわち開放型行政組織へと変革していくためには、行政が住民に対してたえずオープンであること、と同時に住

民自身の行政への参加要求がつねに積極果敢であることが必要不可欠であった。さらに行政の門戸開放をさせていくためには、職員と住民との両者の多大な尽力が必要であり、とりわけ変革志向型の人材育成の大切さを痛感した。

かつてむらおこしとしてワインづくりに成功した岩手県大迫町町長は、次のように語ってくれた。「よいワインはよい原料づくりから生まれ、よい原料はよい土づくりから生まれ、さらによい土づくりはよい人材（農民や技術者たち）から生まれるものだ」と。まさに「ひとづくり」こそが、今後の自治体のターニングポイントを担うであろう。自治体内外の人びとの“参加と知恵と行動”をいかに変化、成長、向上させていくことができるか、まず何よりもひとづくりに成功してこそ、まちづくりや政策づくりや組織づくりなどにもうまく連結、展開されていくのではなかろうか。

## 注

- (1) このような「地域の自立とは何か」といえば、まず「地域の自我の確立」であり、「自治責任の確立」である。そして「地域に適合した生活スタイル」であり、これらを通して「ナショナリズムを超越していくこと、いいかえれば、ローカリズムを基盤にしてコスモポリタニズムを確立」することではなかろうか（西尾勝「地域の自立とは何か」田村明・三木俊治編著『地域の自立をめざして』公人社、1988、p.42）。
- (2) 梅澤正「自治体CIは本当に必要か」『農』ぎょうせい、1988.10、p.20。
- (3) まちづくり・むらおこしの事例については、川俣芳郎『変革時代のまちづくり・むらおこし』ぎょうせい、1985、あるいは磯村英一監修・坂田期雄編著『新しい地域社会づくり－雇用の場・まちの活力－』地方の時代／実践シリーズ5、ぎょうせい、1982、などに詳しい。
- (4) 「生活産業融合都市」をめざす板橋区は、区の役割について次のように位置づけている。「担い手（主役）は区民と企業者自身です。生活産業融合化の実現も、区民の自主的、自立的な知恵と努力、そして企業家精神の発揮に負うところが大きいのです。では、生活産業融合化に、区の果たすべき役割とは何でしょうか。簡単にいえば、望ましい方向を提示するとともに、それに向けての有効な協力の仕組みを創ることです。」本区の新しい視点とは、“柔らかく関わり”、“内側の融合化を進め”、“新たな縁を結び合うこと”などの重要性を認識しているということであろう。（『板橋区産業振興ビジョン－21世紀の生活産業融合都市をめざして－』板橋区、1988、p.21）。

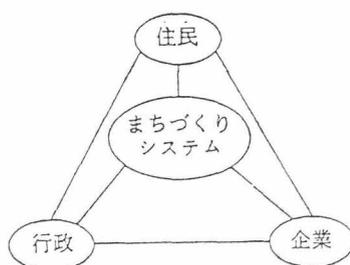
- (5) 塩原勉「現代日本における組織化の諸形態」組織科学 21-4、1988、p.28。
- (6) 矢沢澄子「大都市における都市政策形成の行政・住民関係－横浜市と川崎市を事例として－」地域社会学会編『行政と地域社会』時潮社、1985、p.100、103。
- (7) J. リップナック・J. スタンプス、前掲書、p.272。
- (8) 熊田禎宣「21世紀の都市づくりの戦略とイメージ」都市問題研究 40-7、1988、p.160
- (9) 「地域産業おこし」の事業主体、事業内容、活用地元資源、販路、流通経路などについては、沖野文太『町村は生き残れるか』（全国加除法令出版刊、1986、pp.177-81）に詳しい。またとくに過疎地域市町村の実施状況については、「過疎対策の現況－後期五箇年計画のスタートにあたって－」（1985年度過疎白書）などを参照されたい。
- (10) 森田三郎「まちづくりと文化－地域に生きるプライドの再生－」都市問題研究 40-1、1988、p.49。
- (11) 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.119。

はじめに

現代自治体は、新しい環境状況に適応できる新しい職員像を摸索している。このような新しい行政組織における職員像として、行政プロフェッションという地位・役割関係が期待されつつある。行政プロフェッションとは、各部門での専門的職務遂行能力をもつスペシャリストであると同時に、全庁的・地域的立場から言動できる組織的管理能力をもつゼネラリストという、両面性を兼備した有能な人材のことである。彼らは学歴より資格、資格より実力と実績、さらには職業倫理や価値志向といった新しい資質や能力の獲得が求められている。そこで、さまざまな資格を取得して、日常的職務活動に生かしているプロフェッションをめぐる専門職制度導入の現状と課題について、実践的・実証的視点から考察していく。

第1節 新しい職員像の探求

ある特定の地域社会において、そこに住むさまざまな人間のストックを新しく組み立て、より豊かな住みやすい、魅力と活力に満ちたまちづくりシステムへと連結していくためには、どのような施設や組織が必要であろうか。この新しい仕組みづくりを集約していえば、いわゆる「住民」と「行政」と「企業」（専門家）とを結ぶ三者間のトライアングルの中で、多様にかつ具体的に検討、試行されつつあるといえよう。これら三者間の関係構図のありかたを提示すると、[図3-11]「まちづくりシステムの構図」のようなモデルが描かれる。



(図3-11)まちづくりシステムの構図

企業においては従来より、ヒト・カネ・モノ・技術・情報・時間などのあらゆる組織資源を有効活用するために、最高最大の努力を傾注してきた。行政においてもやはり、その本来の目的よりして地域資源の有効活用のための「まちづくり型自治体」を志向していたことは確かであろう。そして「オープンシステムとして地域社会に開かれた行政組織」という今日的課題は、一般住民の中から有能な人材活用をいかに図っていくべきかという時代的要請でもあった。「民間（人）活力の導入」というスローガンは、単に大手民間企業ばかりに目が向けられているのではなく、住民もまたその範疇に含まれ、いわゆる外部からの人材登用を徐々に可能にすることである。住民参加論がますます活発化するにつれて、次に行政自身の自己（内部）変革を否応なく問われ、“民活”（企業活力と市民活力）に対応した“官活”の必要性が切実になってきたのである。

こうした三者間の相互連環的作用により、より綿密なネットワーク型組織化の必然性が出てきた。それぞれの代表的団体や職務の専門家たちが参集して、まちづくりの新しいシステムづくりを探求するようになってきたのである。施設的にいえば、例えば、まちづくりセンター（奈良市）、まちづくりハウス（世田谷区）、コミュニティ・デザイン・センターなどであり、組織的にいえば、まちづくり委員会（足立区）、まちづくり専門員（中野区）、まちの相談員（神戸市）、まちづくり会議、まちづくり交流会議、あるいはまちづくり懇談会などである。

このような新しいまちづくり運動の担い手として注目すべきは、何よりも地元住民の積極的関与という視点であろう。まちづくりを考える人とは、いわゆる“他者”としての企業家やコンサルタントなどに全面委任してつくってもらうものではなく、そこに住みかつ利用する人々こそ主体者として発言すべきだということに気付いた人（の増大）ということである。「自分たちのまちは自分たちでつくる」という基本原則にこだわり始めた人々の出現である。彼らこそ実はシロウトとしての生活者たちであった。そのアマチュア住民が“みんなの手づくり”で町を創造していくことの楽しみや面白さを知り始めたのである。

こうして、住民総参加や地元主導型という趨勢の中から、さらに有能な人材（キーパーソン、リーダー、仕掛け人たち）が輩出されることになった。とりわけ住民個々のプロフェッションたち（弁護士、税理士、宗教家、教師、建築家、科学者など）が、既存の町内会・自治会や利益団体の枠組を超えて横断的に参加し始めた。従来の団体代表のルートを媒介せず、ひとりの住民としてプロフェッショナルな知識や技能や体験や価値志向をもって、ストレートに行政の意思決定過程に参画し始めたのである。遠野市では、地域住宅計

画策定にあたって、ホープ計画協会という建築士会、町の左官、大工、商店街などで組織する民間団体に委託して、非常に個性的なまちづくりに成功したという事例がある。これはつまり、地元住民のプロ有志による有効な人材活用の成果ということであった。

こうした住民の中のプロ参加に対して、行政側でも自ずからプロとしての対応をせざるをえない。つまり職員レベルのハイクオリティ化が問われる。まさに行政主体として職員自身の、こうした新しい変化への対応力が問われてきた。交渉能力、企画能力、問題解決能力などの職務の実質性をめぐって、現実的適応能力が求められてきた。換言すると、まちづくりのプロ、あるいは行政のプロとしての新しい職員像が希求されてきたということである。

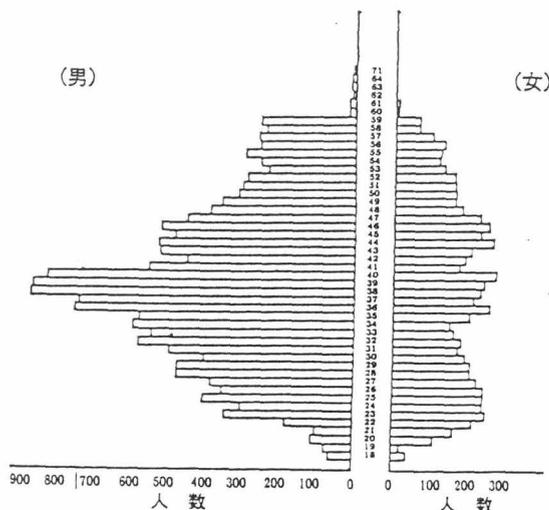
ここで大きく発想転換すべきは、折衝相手はシロウトの住民ばかりでなく、職員以上に高度な英知や才能をもった強力なプロが含まれているということである。行政職員はこうした人間の環境変化に対して、まず何よりも自己自身の組織開発や能力開発が切実に求められているということに気づかねばならない。

## 第2節 資格取得の時代

1985年の行政改革以来、定員管理政策は減量経営主義として職員数の抑制や削減を各自治体に強要してきた。これが上級官庁からの至上命令であれ、あるいは時代的要請であれ、自治体にとっては避けえない自己改革の契機となった。この職員減に対応する施策としては、次の2つの方法が考えられた。(1) 機械化導入による省力化、(2) 職員の能力開発、といった選択肢である。(1) は科学技術の発達やME革命といったコンピュータ時代の波に乗り、OA化を次々に促進していくことである。この結果、当然のことながら職員の職務内容は大きく再編成され、ますます専門分化の傾向が強くなってきた。さらに(2)は残された職員の少数精鋭化という美名の下に、多能化、スタッフ化という意識啓発や育成訓練を積極的に推進していくことである。ここではとくに後者の“ヒト”の問題に限定して考察を進める。

職員個々の能力開発の必要性は、直接的には中央政府からの指示通達であったが、間接的には自治体自身の内在的問題でもあった。それはとりわけ職員構成の人事管理上、団塊世代の処遇をどうするかという課題に直面していたからである。一例として、横浜市における職員年齢構成(1987年)をみると、[図3-12]のように釣鐘型になっている。一

般行政職は35～40歳までが全体の26.6%を占め、平均年齢は31.1歳と上昇し、逆に管理職比率は22.5%と低下し、管理職員の在級平均年数も5.8年と長期在級化の傾向が表われている。



(図3-12) 年齢別職員構成(水道局・交通局を除く)

このような中高年齢化問題とポストの相対的不足という現象は、おそらくどこの自治体においても緊迫した重要課題となっているであろう。管理職数の限界(ポストレス)、人件費の抑制(ラスバイレス指数による勧告)、退職金の削減といった“公務員受難の時代”にあって、なおモラル(士気、気概、勤労意欲)の向上をどう図っていくのかという課題に対応しなければならない。新規採用職員なしであっても住民ニーズは急増の一途であり、その分労働過重は避けられそうにない。“わたり制度”によって、ポストはそのまま給与面だけが引き上げられたが、それにも限界がある。超過勤務手当・特別勤務手当にも制約がある。また給料の上昇と能力の向上とは必ずしも結びつかない。しかも職員の高学歴化・高年齢化・高質化の進行、あるいはライフスタイルの変化などにつれて、“労働の意味”もまた変容してきた。“自分の人生”の中で“仕事の意味”を問い、かつ自分のしたいことを思いのままにやれるような職業や自己実現の職場社会を希求するようになった。“自分なりの学歴と能力を適性とに見合った職業環境づくり”を目指すようになってきたのである。それは高度経済成長期に青春時代を過ごした団塊世代の職業観の申し子であったともいえよう。つまりそれは、豊かな恵まれた世代の精神的余裕としての「誰のための、何のための人生であるか」という問い掛けと、仕事との関わりについて厳しく詰問するという姿勢を体験した世代の宿命でもあった。

もちろん、現実には団塊世代のサバイバル戦争という厳然たる事実もあった。昇進昇格

のためにはライバルよりもより優れた“キャリア”を常の実証していかなければならない。自分がどんな得意分野でどれだけいい仕事をしてきたのか、絶えずアピールし続けねばならない。良かれ悪しかれ、それが彼らの保身術としての宿命だったのだ。その切実なニーズにキャリア証明としての資格ブームがマッチしていた。資格取得によって組織内（企業内）昇進ばかりでなく、転職し開業・独立していく方途も切り開かれる。いわば資格取得は彼らにとって生き残りという目標達成の手段でもあったのである。

資格取得の動機についてまとめてみよう。

①個人的ニーズから——これは、あくまでも個人的動機や意欲や関心から、自己自身の潜在的能力開発に積極的に取り組み、獲得した才能発揮の産物である。例えば、英語検定、商業検定、行政書士、漢字能力検定など。

②組織的ニーズから——これは、職務遂行上あるいは上司の指示命令により、多能化の一環として資格取得に取組んだ結果である。例えば、建築士、測量士補、中小企業診断士、電気工事士、公害防止管理者、情報処理技術者など。

③地域社会のニーズから——これは、組織や職場を越え、住民の立場からの必要性に迫られて一念奮起し、資格取得した結果である。例えば、土地高騰から不動産鑑定士や宅地建物取引主任者、土地家屋調査士など。

こうした動機の分類化が、現実には極めて複雑な意味合いや錯綜した背景があって、一概にはいえないこともまた事実である。ともあれ、こうして少しずつではあるが、さまざまな資格を取得する職員が増え始めた。かつてゼネラリスト型の公務員像が一般モデルであったが、最近ではスペシャリスト型が一段と目立ってきたのである。

大阪府においては、資格取得者を語学、手話、点字の3点に限定して実態調査したところ（1988年）、有能な人材がかなり存在することが分かったという。語学のうち、普段の日常会話に支障のない上級者と只今勉強中という初級者の人数を調べると、英語が79名中19名、中国語は12名中3名、仏語は4名中2名、ドイツ語は1名が上級者であり、その他、インドネシア語（5名）、イタリア語（1名）、ロシア語（1名）、なども勉強中の者がいた。さらに手話は5名中2名、点字は6名中1名が上級者であった。こうした人材はいわば独力で人知れず自己の能力を開発、訓練してきた人びとであった。府庁ではようやく知事提言により、これらの能力者を生かすべく、人材活性化政策として資格取得者の「登録制度」を発足、確立した。

多くの自治体において、手話通訳の専任非常勤職員を設置しているところもある（吹田

市など)が、このような人材活用はまだまだ不十分、不活発である。むしろ、あまり積極的に奨励していない自治体が多い。しかし時代的趨勢としてみれば、行政職に新しい職種が次々に創設されており、資格取得時代の新しい専門職制度が否応なく導入されつつある。

### 第3節 行政職における新しい職種

国家資格試験の取得者あるいはこれに準ずる能力の保有者が、いわゆるスペシャリスト(専門職)の資格要件の一つであると概念規定できる。

東京都の専門職制度をみると、専門職とは大きく、①医療専門職と②研究専門職とに分けられている。医療専門職とは医療制度における医師、看護婦、X線技師、栄養士、マッサージ師、OT(作業療法士)、PT(理学療法士)などであり、研究専門職とは大学や研究所などのハイレベルの研究者を意味している。しかしながら、同じ国家試験に合格した弁護士の場合には、特別選考職として管理職扱いになり、管理職手当が支払われている。ここでひとつの不公平、不合理が生じている。つまり、同じ専門職であれば弁護士だけに手当が支給されるのはアンフェアであり、他の税理士や公認会計士など国家資格試験合格者との間にうまく整合的説明がつかない。処遇として手当を支給するのであれば、他の資格取得者にも同様に支払わらねばならないであろう。司法試験だけが特別に困難であるという理由づけには無理がある。こうした問題点が指摘されるようになり、有資格者をきちんと処遇する制度を早急に確立すべきであるという声が高まってきた。

また税務能力の高い主税局職員(約6,000名)の中から、次々に税理士や公認会計士などが誕生している。さらには不動産鑑定士や一級建築士なども多数存在する。しかしながら、これらの有資格者には何らの手当でも一切支払われていないのが現状である。

さらに、新しい職種として、情報処理関係の部門に新しいスペシャリストが採用されつつある。OA化やコンピュータの導入に伴うエンジニア、プログラマー、システム・エンジニア(SE)、オペレーションズ・リサーチャー(OR)、インストラクター、キーバンチャーなど、まさに情報化時代における花形職種の登場である。これからの仕事内容は、問題の選択・決定、計画・設計、予測・評価など計数的作業が多くなり、コンピュータやパソコンを十分に駆使できる能力が求められる。しかもシステム開発、プログラム開発などは最も柔軟な思考力や創造力を必要とし、若い頭脳や世代でなければならない(35歳位

で寿命ともいわれている)。そのための高度な教育訓練も受けさせなければならない。給与も高く、だいたい80~100万円ともいわれている。

当然のことながら、電算課職員の能力アップを図っていかねば、外注や委託だけでは合理的・科学的・客観的判断ができず、会社側の言いなりならざるをえない場面も生ずるであろう。ある自治体では、予算の収支決算の権限を掌握したSEが助役クラスの影響力を行使していたともいわれている。従って、ますます熟練したコンピュータ・スペシャリスト職員の育成が急務になってきた。

電算課との関連で、統計処理部門も同様である。これは統計数理研究所などへの派遣により、職員研修の充実が図られている。この対象にはもちろん技術員も入っている。

また年金制度関係も高度の知識や体験を必要としている。これは制度そのものが極めて複雑な上に、障害者の等級認定など非常に難しい。さらには年金額の算定も極めて難題である。

建設部門においても、院卒を採用したり、卒後研修として全国建設センターや建築科の大学や専門学校などへ派遣している。住宅整備公団へ派遣することもあるという(1年間)。建築士の資格試験に合格する者もかなり続出している。

さらには地場産業などの地域特性に合わせて、中小企業診断士の資格取得を行政側が推奨するところもある(墨田区)。中小企業大学校への派遣も急増している(多摩市、金沢市、盛岡市など)。

都市計画部門では、アーバンデザイン室をもつ横浜市などが代表例であろう。アーバンデザイナーという職種が十分に通用している。彼らはまちづくりのプロであるという自負心に満ちて仕事に従事している。

このように、税務、法務、情報処理(電算課)、統計処理、年金制度、建設、都市計画などの部門においてとりわけ、新しいスペシャリストを必要とし採用しつつある。さらに配属された職員が職務遂行上のニーズから、自発的、意欲的に資格取得に取り組むケースもある。中には、社会保険労務士、行政書士、宅建主任など3つの資格を取得したモーレッツ職員もいる(中野区)。その他にも自助努力によるさまざまな資格取得者が急増しているのである。

動機においては確かに個人レベルからであれ、徐々に一般化・制度化・公式化されつつあり、費用も公費負担化しつつある。通信教育の場合でも、当局が授業料を全額負担したり、終了と同時に半額負担するところもある。かくして自治体職員の中に、税理士、公認

会計士、英検一級、一級建築士、行政書士、プログラマーなどといったスペシャリストが誕生しつつある。しかし、こうした資格取得者に対し、現段階では管理職に対応するような専門職制度は確立されていない、処遇も一切行われていない。努力に対する報酬も何もないのが現状である。

こうした新しい動向を踏まえて、国レベルでも東京都でも、あるいは他の先進自治体においても、1988年度ぐらいから専門職制度の検討と見直しに入り始めた。

#### 第4節 行政のプロフェッションをめぐる問題点

主要な問題点としては、(1) スペシャリストの存在と役割の必要性、(2) その位置づけ(地位関係)の明確化、あるいは(3) その処遇、などをめぐる議論が生じている。この3点に限定して論考していこう。

まず、(1) 自治体においてスペシャリストは果たして必要であるかどうかという存在と役割をめぐる問題である。

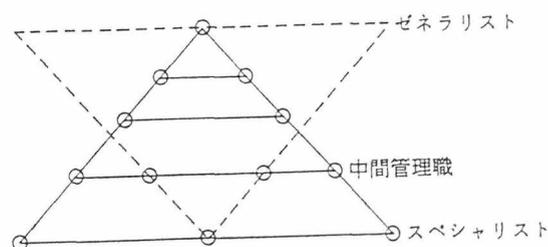
東京都の場合、従来、人事異動は生涯局内移動だけであった。それゆえ、ベテランやエキスパートの域を越えて専門的技能が向上し、勉強すれば税理士などの資格も比較的簡単にとりやすかった。もともとスペシャリストが生まれやすい職場環境にあった。都府県は下位の市町村を指導すべき立場にあり、専門知識を要請される側にあったことが資格取得と結びつきやすい原因であったろう。しかし都では1985年に人事制度を改正し、できるだけ局間(30局)異動をし広い視野を体験させるようにした。大卒採用後5年間で主任職になれるが、この主任級からどんどん他局にまわし、6年に1回の異動であちこちをまわり、ゼネラリストとして育成する。そして係長クラスからはスペシャリストとして専門的能力を要請していく方針であるという。ここでは明らかに①「ゼネラリストからスペシャリストへ」のコースが想定されている。

これに対し、区や自治体ではもともとスペシャリストを要請する体制にはなっていないと、一様に指摘する。3～5年で人事異動するので、専門職は定着しにくい。通常は3年間で異動し、10年たつと強制異動の対象になるという(横浜市など)。従って、特殊才能は要らず、“何でも屋の事務屋さん”(ゼネラリスト、オールラウンドプレイヤー)であればよいという考え方が一般的であった。「自治体職員はゼネラリストをめざすべきだ」と公言する職員もいる。極度に専門的な仕事は民間委託すればよいと答える。これはまさ

に②「ゼネラリストからゼネラリストへ」のコースである。

さてそれでは、本当に職員にとってスペシャリティ（専門性）は必要ないのであろうか。不必要という大きな理由は、組織全体の人事ローテーションに支障をきたすからと説明される。その他、汚職防止、マンネリズムによるモラル停滞なども挙げられる。しかし逆に全部門へのローテーションという考え方は、職員自身の個性発揮や意識啓発を阻害し、自己実現の能力や適性を著しく無視、制約してはいないだろうか。もちろん、人間の多能性は当然認められよう。しかしこれはあくまでも本人の自己申告に基づく選択や可能性の幅内であろう。高度に専門化された部門ではより高度な知識や技術を必要とし、その獲得と適応過程だけでも大変である。本当にマスターするためには3年間という短期間では到底無理であろう。どうしても浅く広く軽薄な知識のままで、次部門へと異動していくことになる。しかも若き日のフレキシブルでソフトな時間は翻弄されて帰らない。

[図3-13]のピラミッド構造は、スペシャリストがより多くの部門をローテーションしつつ、昇進しながら、自己の適性能力にあった部門を見つけること、逆ピラミッドは昇進するにつれて、ゼネラリストとしての能力がますます向上すること、などを示唆している。優れたゼネラリストとは、①組織の目標、②部課の目標、③個人の目標などを明確に知っている人、かつ専門能力と管理能力とがあってその上で自分の組織全体がどうあるべきかを十分に把握している人である。このような③「スペシャリストからゼネラリストへ」のターニングポイントがいわゆる中間管理職級であり、専門職から管理職への役割転換期にあたる。



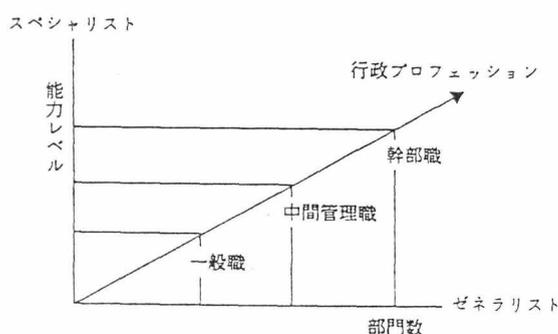
〔図3-13〕スペシャリストからゼネラリストへ

さまざまな可能性やチャンスをあらゆる場面で職員に与えることが必要であり、とりわけ若い世代においては不可欠である。とくに下位職においては、より多くの部門へのローテーションが全庁的視野を体験させる上からも積極的に推進されるべきであろう。問題は、そうしたローテーションの中から本人の特技や適正能力に最も合致した部門を早く見つけ

出させ、これに関連した複数部門を中心的に異動させるようなシステムをつくることである。そしてこの間に専門的資格なども取得させる。

職員が得意分野とするスペシャリティをもつことは大切なことである。とりわけこれからの人事異動は、下位職から管理職へと上昇するに従って、「スペシャリストからゼネラリストへ」のコースを辿りつつ、「実力主義・能力主義（資格取得）＋自己申告制度」とをミックスしたジョブ・ローテーションのありかたなどを考慮していかなばならないであろう。

行政プロフェッションとは、こうしたスペシャリストとゼネラリストとのハイレベルでの統合的能力者のことを意味する〔図3-14参照〕。スペシャリストとは、各部門での専門的能力（課内職務遂行力）の深みをもっていること、ゼネラリストとは組織的（全庁的・全市的）立場から環境変化に適応できる広さをもっていることであり、なおかつこの2点を備えた人材をいわゆるプロフェッションといえることができる。プロフェッションとは「複合的な専門職業人」（複合的発想のできる人）である。従来のイメージでいう“この道一筋式の単一専門職”、つまり“より深くより狭い式”のスペシャリストではない。これは④「スペシャリストからスペシャリストへ」の異動といえよう。それだけではこの多様化・細分化の時代にあって、もはや通用しない。これからの組織社会で生きるためには、ただのスペシャリスト、ただのゼネラリストではなく、それにプラスアルファのプロフェッションでなければならない。しかもそれは国家資格試験合格者という付加価値を備えたものでなければならないのである。



（図3-14）行政プロフェッション

ここにいうプロフェッショナル能力とは、「学歴より資格、資格より実力」を問われている。実力とは、一般的にいう“テクニカル・スキル”としての仕事能力（交渉力・調整力）や専門能力のみならず、あわせて管理能力（部下の指導・育成・動機づけ能力）、対人関係処理能力、リーダーシップ能力（先見性や状況判断力や実行力）などの“ヒューマ

ン・スキル”も同等に要求されている。またそれ以上に専門職業人としての職業倫理や価値志向、あるいは“魂や精神や哲学をもった人”（人格的・人間的魅力）であることも求められているといえよう。

現代におけるプロフェッションの仕事は、自分一人だけで最初から最後までやってしまうということは殆どなく、チームプレーやグループでの共同制作作業が多く、従ってコミュニケーション能力や組織管理運営能力などのマルチタレント性が求められている。従来いわゆる専門的・特殊技能に加えて、「部下を通じて仕事をする」という管理的能力の熟練を併せて獲得していかなければならない。

(2) 次に、専門職員か、パート（臨時または非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員およびこれらの者に準ずる者の職）（地方公務員法第3条）か、という位置づけをめぐる問題がある。これは外部スペシャリストをいかに有効活用していくかという問題である。住民の中から特殊な専門的能力をもつ人材を活用しようとしても、現在の地方公務員法においては規定上1年間しか採用できない。とりわけ同法第3条と第22条が問題である。条文では、「①臨時的任用又は非常勤職員の任用の場合を除き、職員の採用は、すべて条件附のものとし、その職員がその職において六月を勤務し、その間その職務を良好な成績で遂行したときに正式採用になるものとする。この場合において、人事委員会は、条件附採用の期間を一年に至るまで延長することができる。」（第22条）とある。この規定によると、任用期間は半年から1年しか契約できず、期間が短い上に身分保証もない。これでは自治体と民間との人事交流も掛け声だけに終わりやすい。府県と市町村間の交流や派遣研修も活発化しにくい。ましてや数年間にわたる長期プロジェクトの参加などには任用されにくい。大阪府民情報室において、行政の文化化のためのデザイナー3名を採用しているが、これもやはり1年間という短期間に過ぎない。この点では、各種委員、嘱託員、非常勤などのもっとフレキシブルな採用形態があってもよいのではなかろうか。

定年後の退職者の扱いに関しても、職員がまだ仕事を続けたい（社会参加や生活保障の意味を込めて）といっても、規定では3～4日勤務で最長3年間しか継続できないという。行政のプロの境地に達した職員を一律に排除してしまうのも、人材の大きな損失である。法制度上は年限があっても、人間の興味関心や仕事意欲は無限であり、むしろこれから本当に円熟した技能を十二分に発揮してもらう機会がもっと与えられるべきである。こうしたリタイアした人材こそ、まちづくり相談員（後述）として適任者なのではないだろうか。高齢者をもっと有効に生かす方途を自治体自身が率先垂範して考え出すべきである。

(3) 一番重要な問題が、スペシャリストの処遇をどうするかということである。先述したように資格取得に際しては、当局からのサポート体制は原則としてなく、全く個人レベルで行われていた。勉強会、庁内外研修、時間的・金銭的保障など、何も制度化されていない。よしんば資格取得しても、商人、昇給、任用、異動、手当など、職制上において何ら影響しないことになっている。専門職手当や管理職手当がつくわけでもなく、内的報酬の満足感だけである。

このように行政サイドの受け入れ体制が未確立であることに加えて、組合の姿勢もおそらく絶対反対であろうと思われる。なぜなら、それは「一律平等主義の原則」に反するという理由からである。

しかしながら今日的課題は、常勤職員の減少に対応して少数精鋭化すなわち「多能化の能力開発」が求められ、職員個々人のやる気をいかに引き出していくかということである。その職員活性化の具体的手法として、自己申告制度、提案制度、自主研究グループ、研修参加、あるいは資格取得などが盛んに推奨されてきている。

そこで、各種専門研修制度の中からとくに新しい方法を神戸市の事例から引用しておこう。

国内留学については、通学可能な範囲で、派遣受け入れの許可を得た大学または大学院に、半年から1年間登校できる。派遣に必要な検定料、入学料および授業料は職員研修所で負担し、研修費や交通費も支給される。さらに、「公共・民間部門の政策・計画問題を科学的に処理する高度の専門家を養成する」という目的で、筑波大学や埼玉大学の大学院に毎年1名ずつ2年間、長期国内留学で派遣される。経費は大学院の受験に必要な経費および入学金、授業料、教科書代、研究費等をすべて支給するという。さらに長期海外留学派遣として、アメリカの経営大学院（ビジネス・スクール）に、毎年2名以内を公費負担で2年間派遣している。あるいは「自己啓発の援助」として、コンピューター文化学院が開催する本科プログラミングコースとビジネスコースに自主的に参加を希望する職員に対し、受講料の2分の1の金額を援助する。さらに勤務時間外に自主的に英語を学ぼうとする職員に対し、入学金と授業料の合計額の2分の1の金額を、10万円を限度として援助しているという。

神戸市職員の政策形成能力がなぜ高いのか、なぜ他の自治体の追随を許さず、こぞって「神戸クラスまで高めたい」と、多くの自治体から羨望の眼差しで眺められるのかの理由が、これらの研修体制のありかたからも窺えよう。つまり職員の能力開発、資質向上、人

材育成への先行投資のために、これだけの予算と時間とエネルギーとが掛けられているのである。

このような専門研修は、一応誰にでも自由・平等・オープンに開かれ参加可能である。しかし誰にでもはできない。職員自身の能力と適性と意欲とに依拠するところが大きいからである。この結果、おそらく職員間の格差はますます拡大していくことになるであろう。行政当局としてはこうした新しい変化（差異化）にいかに対応するかが問われてくる。現実的には、次のような問題解決の方法が検討されるべきである。

- ①「メリットシステム」の考え方を早く導入し、業績に応じた昇任・昇給制度を実現すること。
- ②管理職手当に対応する専門職手当の制度化を図ること（新しい給与体系の確立）。
- ③有資格者が管理職試験にどんどん合格していき、スペシャリティをもったゼネラル・コンダクターが増えること。
- ④スペシャリストの民間あるいは自治体間の相互異動や交流をできるかぎり可能にすること（まちづくりやイベントおこしなどのプロとして）。

かくして新しい自治体職員像は、理念としていえば、全員が「少数精鋭化から有資格スペシャリストへ、さらにスペシャリティをもったライン管理職へ」と発展するにつれ、いわば「オール専門職化」という考え方ができるようになる。オール専門職化とは、職員はすべて行政のプロであり、まちづくりのプロでなければならないという理想モデルである。少なくともこれからの職員は、そうしたプロフェッショナリズムを期待されているということである。それがパートタイムやアルバイトではなく、公務員として常用雇用されていることの本来の意味でなければならない。

#### 第5節 まちづくりの専門家と組織づくり

さて、「まちづくりシステム」とは要するに、住民と行政と企業とを結ぶまちづくりスペシャリストを中心にした“専門委員会方式”のことである。これまでの叙述でも判るように、行政職員のスペシャリスト志向性は極めて高く、高度な専門的知識や技術を修得した有資格者がかなり増えつつあった。これらの職員は部門を越えて（脱セクショナリズム）、地域環境変化への適応力にも優れ、問題解決への意欲にも溢れている。こうした専門家によるまちづくり組織があちこちで試行されている。いくつかの実践事例を列挙してみよう。

神戸市企画課では、「まちの相談員」として建築デザイン相談員制度を発足させ（1987年）、コンサルタントとしての派遣事業を実施している。まちづくりに取り組んでいる住民がその建築士に相談するという仕組みである。しかし職員としては3～4年で異動対象となり、いわゆるプロ化しないようにしているという。市には各種審議会が150以上テーマ別に編成されており、この中に都市計画審議会として「まちづくり協議会」が設置され、まち並をよくする会などが入っている。こうした協議会への住民参加ルートは既によく活用されているという。

足立区においては、「まちづくり委員会」として庁内横断的に委員を公募し、CI推進本部に組織イメージ開発委員会と地域のイメージ向上委員会とを設けている。この後者の中に、区内で彫刻家を募集し、彫刻のまち委員会などを発足させている。さらにまちづくりの一環として、住民、職員、議員、学者らによる自治体大学を開催し、共同の場づくりに役立てている。CIプランナー、あるいはアーバンデザイナー（非常勤職員として個別雇用契約）の方をお願いしているという（電通、博報堂、ODSなど）。

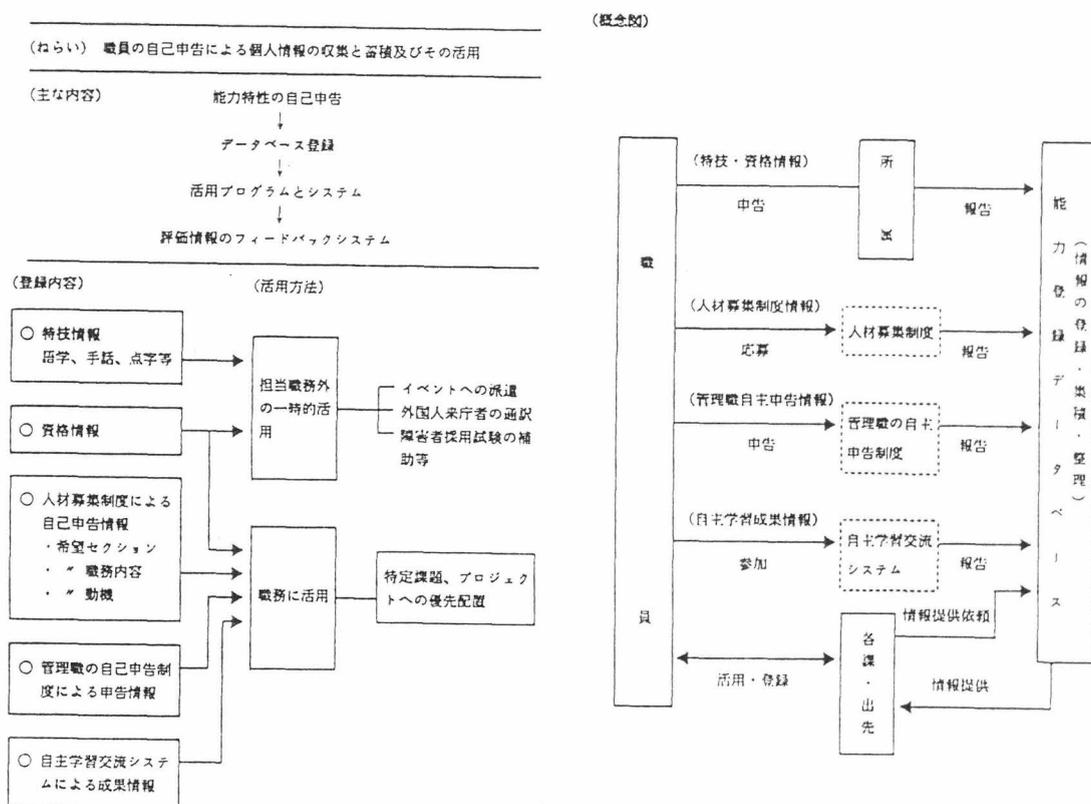
中野区においては、都市計画室に「まちづくり相談員」として非常勤職員（都市工学専攻の院生2名）を置いている。1985年に発足し、3年間はまちづくり情報収集を主とし、まちづくりのコンサルタント役であった。やがて東京都から権限委譲され、現況調査をして計画立案するなどの推進アドバイス役を担っている。本区には、区民が自主的にまちづくりを考える「まちづくりコンサルタント」も設置されている。これは、一級建築士、不動産鑑定士、技術士、税理士といった国家資格者17名を登録制（1年間）にし、人材バンクとして有効活用しようというねらいである。

こうして、まちづくりの専門家は、従来のコンサルタントやプランナーやカウンセラーの他に、次々に新しい職種が誕生・活躍している。例えば、アーバンデザイナー（横浜市）、CIプランナー（CI専門委員）（足立区）、サウンド（ランド）スケーププランナー（まちづくりの環境音楽、橋の上を歩くとき音を出すように仕掛けたり、アメニティや五感を動員したまちづくりをめざす。またまちの香りや音にこだわったりする。）（港区）など。あるいはカラーリストは地域のカラーや建物などの色彩感覚からまちづくりに発言し関与している（鎌倉市、藤沢市など）。

また大阪府においては、職員の主体的な参加意思に基づいて提供された能力特性や意欲に関する情報を積極的に活用し、職員の参加意欲を高める制度として「能力登録システム」を整備しようとしている。先述した語学、点字、手話などの特技情報は職員の自己申告に

より提供されたものである。この他にも、各種の免許資格、専門能力資格などの情報も収集、登録していく予定であるという。今後の改善課題としては、人材募集制度、管理職の自己申告制度、自主学習システムの実施なども活用していきたいという。参考までに「能力登録システム」の図解を引用しておこう（〔図3-15〕参照）。

このようにまちづくりという中心的統一目標に向けて、まちづくりの専門家たちがそれぞれの立場から関与しているが、実際には住民と行政、行政と企業などの偏りがあって必ずしも共通の土俵には上がっていない。まちづくりシステムとしてのモデルもまだ試行錯誤の段階である。全地域横断的なまちづくり専門家を活用する組織体制は確立されていない。しかしそれゆえにこそ、これからのまちづくり運動の流れの中で、新しいスタイルを創出していける可能性が開かれているのである（これが第8章の課題となる）。



〔図3-15〕大阪府における能力登録システム

資料:組織活性化プロジェクトチーム報告書、昭和63年9月 P35より。

## 第8章 まちづくりシステムと行政のプロフェッション

### はじめに

現代行政は、内外環境からのより高度な専門的行政化への要請を受け、「まちづくり型政策集団」「まちづくり型専門職集団」あるいは「政策官庁としての自治体」（1）といった役割期待が求められつつあるというのが、第I部導入の問題提起であった。一方、その担い手である職員も「まちづくり型公務員」としてのスペシャリティをもつ能力開発が求められているというのが、第III部前章までの主旨であった。そして、その新しい人材としての職員像がここにいる「まちづくりのソフトなプロフェッション」という概念である。彼らは政策マンとしての政策形成能力を高め、政策研究の成果を政策立案につなげていく役割を期待されている。職場内の職務執行のみならず、自治体全体・地域社会総体の経営管理といった発想や責任が問われつつある。単なる部課の管理職から本来の意味での「行政の専門職」へと人材育成が図られている。とりわけ有能にして意欲的な職員は自主的政策研究グループなどを編成し、積極的に地域活動に参加し、新しい問題を掘り起こして、そこから切実な行政課題として政策提言するというケースが増えている。

そこで、こうした人材活性化策として、スペシャリスト（有資格者）の有効活用化を図っていかうという気運が生じている。それが「ハードなビュロクラートからソフトなプロフェッションへ」というイメージ・チェンジである。まちづくりのプロフェッションとは、公務員や官僚（吏員）としてよりもむしろ、その地域社会に住む住民・市民・生活者として、また個人として地域参加し、住民との協働作業を通して問題点や解決法を見出し、「交渉主体」として発言、行動するようになってきたということである。しかし現実には、ゼネラリスト志向の強い行政組織社会にあって、スペシャリストの導入は極めて多くの問題を抱えている。本章では、行政組織がこのようなスペシャリストやプロフェッションをどのように制度化しつつあるのか、そのバックアップ体制としてのサポート・システムのありようについて考察してみようとするものである。

#### 第1節 職員の自主的政策研究の背後にあるもの

自治体職員の自主的政策グループが発生し、増大してきた背景について、ここでは、そ

の要因を次の3点から説明したい。第(1)点は現代自治体に期待されているものの変容、第(2)点は外部環境からの行政ニーズの変容、第(3)点は内部環境のとりわけ職員意識の変容、という視点からである。

(1) 現代自治体に求められているもの、新しい自治体への役割期待が大きく変化しつつあった。つまり住民と行政との対応関係において、行政はもちろん住民が要望する公共サービスを提供しなければならないが、問題はその中身の変容にある。商人はモノを、技術屋は技術を、公務員は政策的技能や体験を売らなければならなくなった。現代自治体のセールスポイント(企業でいう売べき商品)はまさに“政策立案”や“施策内容”のありように転移してきている。政策とは、単なる実態把握や現状分析だけでなく、「ではどうすべきか、どうやって解決していくか」という問題解決に向けて、一步踏み込んで考えていくことである。住民ニーズに対する行政サービスの具体的な即断即決が求められるようになった。その典型が“魅力あるまちづくり”“ぜひ住んでみたい生活文化都市づくり”などのまちづくり政策である。自治体のサバイバルとはこのような創造的・個性的な政策づくりの競争の時代ということの意味になる。

従って、これからの新しい自治体像を想定すれば、前述したように「まちづくり型政策集団」と規定できよう。ここにいう政策集団とは、「優れた政策策定づくり能力をもつ職員による専門職集団」という意味である。それゆえ、新しい自治体(職員)にはその地域社会のシンクタンクとしてのデザイナー、プロデューサー、プランナー、アナリスト、コーディネーター、企画マン、営業マンなどの新しい役割期待が求められつつあるのである。

(2) 次に、外部環境の変化が大きな要因としてある。この点に関しては、既に多くのテーマで論考してきたが、その結果として行政ニーズのハイレベル化(グレードアップ化)、専門化、多様化、高度化などに対応していかなければならない。このような住民生活のハイクオリティ化は価値の多元化や高質化を求め、公害防止や消費者行政への積極的取り組み、自然環境の保護、文化財の発掘から保存(維持管理)・創造まで、幅広く期待されている。とりわけ小規模自治体にとっては“むらおこし”のための地域(地場)産業の育成は存亡を賭けた死活問題であろう。自治体の合併促進や部課の統廃合は企業でいう倒産、吸収合併、不用(不採算)部門の切捨てと同義である。そのために、地域(自治体)経営的感覚の導入が急務となった。CI戦略を練り、あらゆるイベントを企画、実行、PRしていかなければならない。その繰返しのイベントに耐えうるだけの商品価値をもつ政策事業に育成していかなければならない。それだけの時代を見る眼、ファッションセンス、芸術的センス、美

観（美意識）などがシビアに求められているのである。

(3) さらに、内部環境変化のうち、職員の高学歴・高年齢化、とりわけ団塊世代の中高年齢化がもたらす変化要因も極めて大きい。この世代は、管理職の頭打ち状況（ポストレス時代）を終生生き抜かねばならず、すでに年功序列主義神話の崩壊を痛感している。つまり初めから昇進昇格への夢もロマンもなく、現実には昇進は大幅に遅れ、見込みは全く立たない。’88年の昇進平均年齢は、係長級で38歳、課長補佐級で47歳、課長級で52歳といわれ、定年祝いに管理職に上げて花を飾るとさえいわれている。ある市では、大卒40歳にしてまだヒラのままだという。こうした現象がますます一般化しつつある。

しかし組織は永久に続くが、人間の生命力、職員の勤務年数には自ずから限界がある。人生でもっとも若い、仕事意欲と努力と忍耐力と向上心とに燃えている年代は有限である。無為無策に消耗させるわけにはいかない。しかも管理職試験の競争率は高く、昇格選考は厳しく、かつまた昇進試験に合格してもさらに数年を待たねばならない。待機中に嫌気が出てモラル・ダウンするかもしれない。任期も短縮されている（役職任期制、定年勇退制度など）。つまり、ポストは少なく、管理職手当は安く、しかも仕事はハードというマイナス・イメージに変わりつつある。そこで、少数の管理職に選ばれなかった者、あるいは自ら選択しなかった多数の職員に対して、どう対応していくかということが、新たな課題として抬頭してきた。もはや上昇志向型出世観だけを動機づけには動かなくなってきたのである。

加えて、中間管理職不要化論が不安をかきたてている。これは、“稟議制の空洞化現象” “トンネル化” “中ぬき現象” ともいわれ、情報の流れが上司から部下（現場）に直結するようになるためといわれている。かくして、管理職への道はますます遠くなる一方である。

ここに、団塊世代の有能な人材の葛藤が蓄積され、職員の能力と職務のギャップは拡大されていく。とりわけ“有能な燃える職員たち”の個人的経験、意欲、関心、適性がいつまでたっても充足されない。いわゆる情熱をもてあましたモーレツ型公務員をうまく活用できるルートやチャンネルが決定的に不足、断絶している。こうした職員はやがて、自己充実を求めて民間企業に人材流出したりしていくことになる。

職務以外にも、土日夜間に、ボランティア活動などに手弁当で参加する職員が増えている。彼らは何よりも「これが好きだ」「面白い」「楽しいからやっている」といった自分の適性能力だけで行動している。「とにかく自分らしい何かをやっていこう」という自己

実現への欲求が高い職員である。彼らもまたそのことに関しては誰よりもエネルギーでパワフルでバイタリティに満ち溢れている。

こうした職員が地域住民とより深く接触し、より重要な住民ニーズを掘り起こし、与えかつ創り出すようになってきた。現場に強く、住民の動向に鋭敏になり、本当に住民が欲しいものを作って売る、実施する必要が出てきたと感じている。こうなると、職員はただ国の施策を執行するばかりでなく、むしろ独自の政策を自前で生み出していこうと考えるようになってきた。こうした人びとが自主的政策研究グループを編成し参加するようになる。そこで、これらの職員の能力やパワーを活用し、かつ人材流出させずに組織に残れるシステム（優遇制度）をつくる必要性が出てきた。それが、いわゆる専門職制度の導入、資格制度の採用ということである。

## 第2節 管理職志向型から専門職志向型へ

新しい自治体像を「まちづくり型専門職集団」と規定した以上、その人的資源としての職員像もまた「管理職志向型から専門職志向型へ」「肩書偏重から能力実証へ」あるいは「ポストをめぐる参加ではなくタスクをめぐる参加へ」と変容しつつあると推察することができる。

【表3-3】は、「管理職・処遇職・専門職の昇進ルート」を対比したものである。従来の日本型職階制では周知の通り、年功・年齢序列制の役職・上昇志向型を堅持し、成員の地位欲や名誉欲を出世コースのモチベーションにしてきた。人事異動のパターンも終身雇用を前提とした①職能移動（水平軸の部門間移動）、②階層移動（垂直軸の地位階梯昇格）、③中枢移動（影響力のより大きな中心的重要部門への移動）などを経て、少しずつより高いキャリアが開発、育成されてきた。それは同時に職業生活の生涯にわたる競争や忠誠心（組織へのコミットメント）を強要される構造であった。

しかしながら、管理職のポストレス化に対応して、1965年代から徐々に主管者制度や中間職位の新設など、いわゆるスタッフ職の増大が目立ってきた。例えば、参与、理事、参事、主幹、主査などの独任性ポスト（部下なき管理職）など。彼らは当初、首長の特命事項を受けて特別の業務処理や問題解決に当たるといわれ、あくまでも臨時職であった。ところが実際には、次のような理由から必置制となり、その数も急増していった。

①処遇上の配慮から。これは職員のいやしがたい垂直移動への願望と給与アップの理由

(表3-3) 管理職・処遇職・専門職の昇進ルート

管理職 (ライン)	処遇職 (スタッフ)	専門職 (スペシャリスト)
部長  (次長・副長)	理事・参与  (参与補・副参与)	1級 上級 1種
課長  (補佐・代理)	参事  (参事補・副参事)	2級 中級 2種
係長  (主任)	主幹  (副主幹)	3級 初級 3種
一般	主査 (主務)	

づけを正当化する。ところが、特命または分掌事務と実質的権限が曖昧になったり、指揮命令系統の複雑化、資格の形骸化などの問題が発生してきた。②管理職候補生（予備軍）として。これはいわゆる“待ちのポスト”であり、管理職登用への機会を与えられた待機組、順番待ちである。しかし、「補・副」といったポストが利用され、例えば、課長補佐職の名称も、課長待ち、課長心得、課長待遇、第二課長などと粗製濫造されてきた。しかもここでも多数を占めるようになったため、ますます中堅・若手の人材登用が少なくなってきた。③「能力評価」に合格した者の証明として。昇進試験や資格試験で選抜された者、および彼らの能力の水準をテストしてみる実験期間として置かれている。つまりスタッフ職在任中に、能力の有無や度合を審査し評価するポストとなりつつある。

これらの専任スタッフ職の有効活用化や組織化こそもっと検討されるべきである。専門的な調査研究や課題処理のための政府の専門官や専門職チーム方式、あるいはアメリカの「リーズンマン (Reason man)」という独任の政策スタッフなど、自治体でも企画・政策担当者などとして大いに人材活性化していくべきであろう。

最近の傾向としては、入庁した一般事務職、あるいは新しい部署に配属されてから、また職務遂行上の必要性から、なんらかの資格を取得する職員が増えている。彼らは「個人の潜在能力 (potentiality, possibility) の発揮」に挑戦して見事に合格した「スペシャリスト公務員」である。教員や司書や看護婦など、最初から資格採用される技術職や専門家とは別である。ジョブ・ローテーション・プロセスで、意欲と能力のある人材が「多能性の能力発揮」によって獲得した資格取得者である。これは、既述したように実用英語検定、情報処理技術者、建築士、宅建主任など、自前主義で、本人のやる気と適性能力によって、職務充実 (ジョブ・インリッチメント) を図ってきたのである。もちろん、その動機において「自己実現」や「人間的成長」がメインであったとしても、彼の高度な専門性 (資格要件の充足) が、結果として公務業績を積み上げていることは間違いない。例えば、国際行政、法務行政、再開発行政、環境デザイン、コンピュータなどの分野で顕著である。

ところが現実には、努力する者・苦勞する者が報われる人事管理制度とは必ずしもなっていない。そこで、徐々にではあるが、競争原理、能力主義、適材適所、自己申告制度、優良職員表彰制度（名古屋市など）、庁内広報誌への掲載などの導入によって、こうした専門職職員を有効活用していこうという動きがでてきた（東京都、大阪府、横浜市など）。

もちろん、制度としては不備・未確立である専門職制度のかかえる問題点は多い。①管理職（ライン）と処遇職（スタッフ）と専門職（スペシャリスト）との関係調整（責任と権限、人事移動など）、②専門職の目標管理・研修体制・キャリアルートの複線化・アシスタントの配置など、解決すべき課題は残されている。

しかし、新しい職員像として従来の管理職志向型からこれからの専門職志向型への不可避性はいわば時代的趨勢であるといえる。先述の「まちづくり型専門職集団」という意味合いを強調するため、この両者の特質を整理してみると〔表3-4〕のようになる。要するに、もともと管理職への役割期待は、マネジメント能力、リーダーシップ能力、コミュニケーション（対人関係）能力などであり、“組織の中で、部門の長（代表）として”言動することが求められている。これに対し、専門職は組織内スペシャリストという枠内ではあっても、その企画力、行動力、実践力などの基本的立脚点が個々人の力量で取り組む自由活動や創造的仕事のゆえに、彼らの興味や関心、自己主張、社会的存在感、地域の人びとの生活の論理などを最大優先しようとする思考態度をもつ傾向があるということである（2）。

〔表3-4〕管理職志向型と専門職志向型の比較

	管理職志向型	専門職志向型
組織管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>組織・職位へのコミットメント（帰属意識）</li> <li>組織の中で、行政の立場として（「〇〇部〇〇課〇〇系の職員」）</li> <li>庁内活性化のための人事管理（部門・職場の目標管理）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>仕事・能力・業績へのコミットメント（自己の適性能力）</li> <li>地域の中で、住民の立場として（「〇〇市の職員」）</li> <li>地域活性化のための人事管理（地域社会の全体目標）</li> </ul>
人事管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>権威の格付け</li> <li>チームプレーと無名性</li> <li>人物評価</li> <li>ゼネラリスト志向（幅広い総合的能力）</li> <li>昇進ルートは単線型</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>個人の能力実証主義</li> <li>個人プレーと有名性</li> <li>能力評価</li> <li>スペシャリスト志向（高度な専門的能力）</li> <li>昇進ルートは複線化</li> </ul>

さらにいえば、「管理職＝部門代表参加、職制参加、職場参加、上からの参加」であり、「専門職＝個人参加、自主参加、能力参加、下からの参加」といった単純な二元的発想では成り立たなくなりつつある。最近のマトリックス型組織、ネットワーク型組織、プロジェクトチーム方式などにおいては、これらの管理職・専門職の両能力を兼備、統合した

人材モデルが探求されつつある。プロジェクト・マネージャーやプロジェクト・リーダーは「全体性をもつ個人」「高度な専門性（有資格）をもって、業績を上げ（昇格条件をパス）、キャリアパス（昇進）してきた管理職」というイメージに高まりつつある。そこで、こうした新しい職員としての資質向上や人材育成のために、職員研修のありかたが重要になってきた。

### 第3節 職員研修と能力開発

職員研修は、職員の専門的知識や技術をより深め、政策形成能力をより高めるために実施される自己鍛練の場である。つまり職員の能力活性化のトレーニング、潜在能力発揮のチャンスである。この人づくり＝人事管理の一環としての原則は、ほぼ次のような方程式にまとめられるであろう。「人間の能力開発（意識啓発）＝ポテンシャルティ（やれる力）×モチベーション（やる気）×チャンス（やる機会）」つまり人間の能力開発は、まずもとの有能性、優秀さが前提である。しかしどんなに優れた能力者であっても、「なぜやるか、やらざるをえないか」といった本人の意欲や動機づけや努力や態度などが欠如していれば、目標達成度も大きく減退する。個人のもつポテンシャルティ以上にむしろ持続するモチベーションのほうが大切である。とくに今後は知識偏重・技術重視から、「自ら考え、行動し、創造していく職員像」が期待されている。地域住民との息の長い日常的接触を通じて地域課題（住民ニーズ）を掘り起こし、行政課題（行政ニーズ）へと引き上げていく地道にして堅実な活動が求められている。さらにポテンシャルティやモチベーションがあっても、いいチャンスに恵まれなければうまく発揮できない。そのチャンスづくりのための人事管理（若手抜擢、人材登用など）こそ何よりも肝要であろう。

人事活性化のためのパラダイム転換としては、①昇進昇格制度、②職能資格制度、③給与制度（職務給、職能給）などの改革が急務である（3）。とりわけ、能力主義、個性主義、業績主義、競争原理などに十分耐えうる個人的能力育成が求められている。つまり前述の②の職能資格制度の確立が待たれている。これは“個を生かし、人を伸ばす”“本人の生きがい充足が組織の達成向上に結びつく”ような人事管理のありかたである。このような政策マンづくりのポイントは、政策判断・立案・策定能力の付与にあるが、より具体的には問題発見能力、問題解決能力、問題実践能力などが問われている。

こうした能力開発のための実践方法が職員研修である。しかし従来の研修手法はとまず

れば、フォーマルな文書事務研修、職務研修、階層研修、管理職研修中心であった。そこに新しく待遇研修、派遣・委託研修などが導入されてきた。これらのうちとくに注目されるのが「ワークショップ型研修」である（第5章第2節(2)で述べた世田谷区のファミリーグループ研修など）(4)。

この研修の特徴は「実践+提案」にある。つまり①具体的な体験学習(learning study)や実証的事例研究(case study)を通じて生きた実践的訓練(working study)を積み、②そこから学んだものを自分の職場や現場で、どこまで応用、適用できるかを考え、実行し、改善提案していくことである。加えて、③構成メンバーは多階層研修体制で、多階層・多部門・多職種による参加討議形式で行われる。管理職から一般職までを含むあらゆる職種の混合(行政職+医療職+消防職+技能労務系職など)によってチーム編成されている。

「まちづくり型ワークショップ」は、まずその地域社会で試行実験し努力過程にある人物(仕掛け人、リーダー、頑張るマンなど)に会い、そのリアルな体験に学ぶことが原則である。単なる施設や制度の「訪問」「視察」ではなく、また関係者・担当者からの説明拝聴でもなく、実際にそれをつくり支えている人びととの「直接交流」「出会い」「対話」「徹底討論」をこそ大切にする。彼らの成功・失敗の原因、困難さ・克服に耐えたもの、人びとの支持協力と同時に離反と抵抗の実態など、さまざまな人間行動のダイナミズムを学習する。今度はさらに、このワークショップで学んだことを必ず自分の職場に持ち帰り、現実的に「企画」「実践」「行動」の実現可能性までも含めてアクション・プランを練る。これは単に「参加」するだけでなく、いわゆる「政策主体」「政策当事者」としての訓練を受けているのである。

こうして“やる気のある”“高い学習意欲をもつ”職員は、研修後も持続して実践的まちづくり運動に取り組むようになる。そして確かに、勤務時間外に自発的に自前主義で企画し、独力で頑張っている職員も少なくない。より高い専門的知識を学習するため、通信教育や資格取得する者もかなり増えている。自己啓発への自助努力を惜しまなくなっている。自主的政策研究グループなどに集まってくる人はこういう燃える職員たちが多い。敢えていえば、現在の研修体制は本来の意味での「職能研修」「専門研修」を行っていないように思われる。「能力×意欲×適性」をもつハイクオリティな職員に対しては、その発揮、育成に役立つ研修のありかたを考えていかねばならなくなっている。

#### 第4節 まちづくりとソフトなプロフェッション

自治体を「まちづくり型政策集団」として位置づけ、その政策づくり専門職としての職員のありようが期待されていることはすでに論述した。そして庁内外にさまざまな政策研究グループが噴出、編成されている。土地、水、自然、風土、人間など、あらゆる地域内資源の総合的開発による新たな都市づくりや地域づくりに取り組んでいる。これらの政策づくり勉強会や研究会は、“ひとつの部課を超えた地域課題”にアプローチしているのである。

このような職員に共通する特徴として、①個人としての資格と責任で自主参加している、②まず自分たちで“こと起こし”をやって、足場をつくり、実践してみる、③趣味と勉強と仕事が一体になっている、④常に住民の立場から、市民全体の側に立っている、⑤お互いの夢とロマンを共有し合い創りだしていくこと自体を楽しみ面白がっている、さらに⑥その地域や自治体を超えたより広い視野や感性をもって言動している、などが見られる。

こうした職員像を、今ここで仮に「まちづくりのソフトなプロフェッション」(5)と規定しておこう。彼らはハードな官僚役人、テクノクラートあるいはゼネラリストとしてよりも、より高度な専門職、スペシャリスト(有資格者)、アドバイザーといったイメージが強い(6)。つまり ウェーバー流の近代官僚制モデルでいう「地位のヒエラルヒー」「公私の厳重な区別」「文書主義のコミュニケーション」など、従来の固定的枠組みから踏み出そうとして、自由裁量権の拡大化、価値理念・倫理規範の積極的導入、公共的・市民的視点からの思考態度などを意図的に取り入れようとしている。住民として活動してみても、その欠落部分を行政に働きかけていく企画立案過程で、自分の専門的知識や技術を大いに活用する。そして地域的問題を行政課題として発見し、これを政策化し、本庁や中央省庁とも対等に折衝し交渉していくのである。つまり市民の目と心と同じ高さで行動しようとするのである。

彼らの日常生活はいわば職業生活と社会生活のバランス感覚の上に成り立っている。否それ以上にどちらかといえば社会生活者の視座をより優先しているといえるかもしれない。職業生活とは職場における労働の場で、“労働主体”としての職務活動に従事し、組織内評価を高めるためによりハードな働きがいを探求する。これに対し、社会生活とは地域における活動の場で、“活動主体”として職場以外での自己実現の可能性や機会を求める。社会的存在感や生きがいを探求して、周囲の社会的地位や評価を少なからず気にしている。

大好きな趣味やスポーツやボランティア活動などを通して、人と人とのネットワークづくりに活躍したりする。職員もまた地域社会に生きる住民のひとりであるという自覚と発想にこだわっていこうという人びとなのである。

こうした自発的な燃える職員たちが集合して「まちのデザイン研究会」「まちづくり連絡協議会」「〇〇会議」などを主催し（7）、まちづくりのプロフェッションたちを育成、訓練していく。こうした職員・グループが増えつつある。

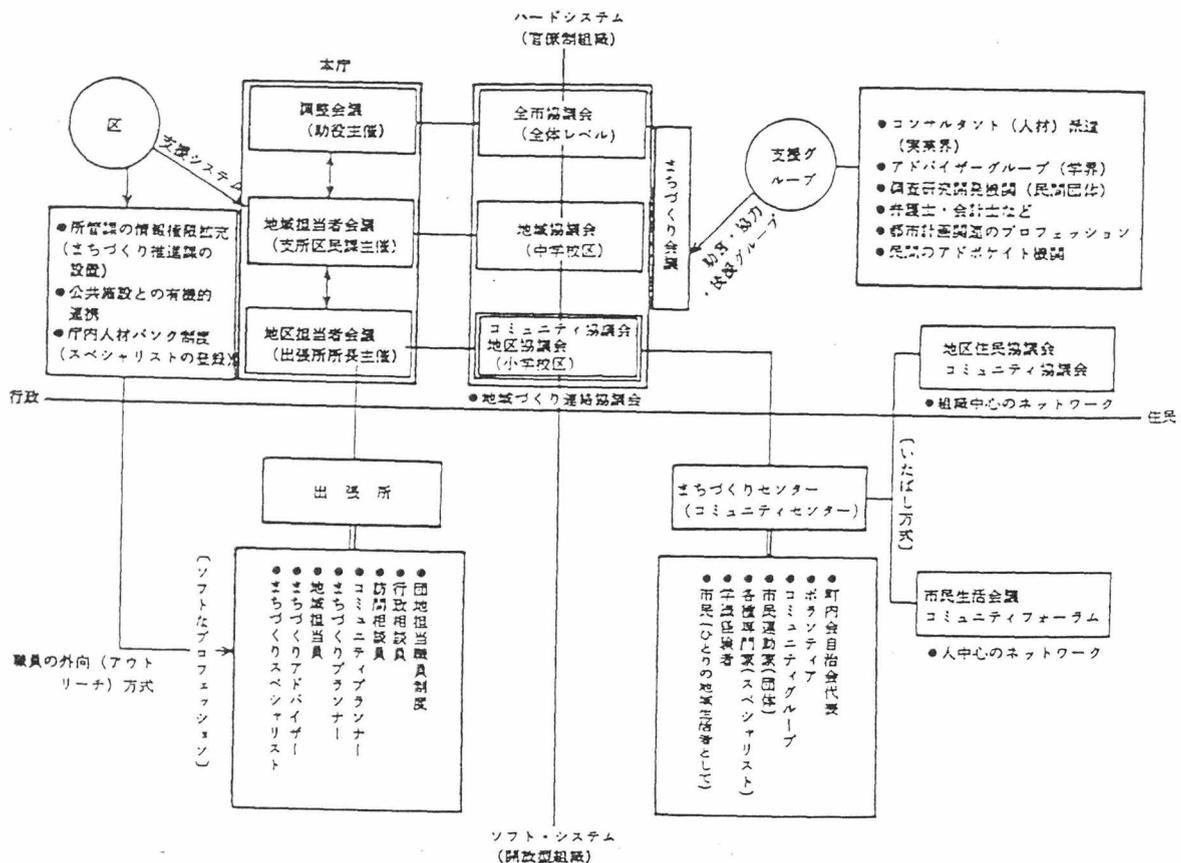
一方、住民側にも、さまざまな団体や運動が存在し、より優れた市民生活者が活躍している。とりわけ最近では、都市プランナー、デザイナー、アーティスト、教員、弁護士、牧師、医師などの有識者、いわゆる「プロフェッショナルな市民」（8）の存在と役割が目立つようになってきた。彼らのスタンド・ポイントもまたローカリズムやナシユナリズムに拘泥することなく、マクロレベルでのグローバリズムやインターナショナルリズムを志向している。彼らは必ずしも町内会・自治会などの既得権益層に取り込まれることなく、単独・個別主体として、テーマ別（健康づくり、住宅問題、環境問題、文化活動など）に公募・自薦・推薦されて参画してくる。ここでの構成員の選出法はかなり流動的、自由である。自らの生活居住空間の阻害要因に対してその解決を迫り、共同性・連帯性の回復や新しい秩序づくりに向けて日々相互協力していこうと手を上げた人びとである。つまりこれらの新しい社会的主体はアマチュア、ボランティアではあるが、従来の運動家や主婦層とは異なり、ある特定の専門的優秀性を具備している。彼らは居住者・非居住者を問わず、それを超えて、共通の関心だけで行動していくのである。

こうした人びとが、多くのまちづくり主体者を結集してネットワークの仕組みを形成する。これが新しいコミュニティ・システムとなる。つまり、「燃える職員」と「燃える住民」との共通の場づくり、いわばこうした複合主体の組織化としての新しい共同体領域の開拓が不可避になってきた。これらの交渉主体間の調整をどうとるかという場と機会のシステム化が必要になってきたのである。それがまちづくり人材のネットワーク化、すなわち「まちづくり会議」（仮称）といえよう。

このようなまちづくり会議は、行政側からのソフトなプロフェッションと住民側からのプロフェッショナルな市民や個人が参加して構成される会議である。まちづくり会議の特質は、行政と住民との関係（接点）を、従来ともすれば第三セクター方式や民間企業（ビジネスコンサルタントや研究機関など）への委託化によって問題解決してきたのに対し、両者の媒介的中間組織として、双方から選出される専門職集団の活用化を図っていこうとす

る点にある。つまり、この会議はトップ（首長）の直属機関として囑託される場合もあるが、必ずしも従順的・迎合的ではなく、長期的・全体的・全住民的・専門職業人的な視座から政策提言することが大いに期待されている。

〔図3-16〕は「住民と行政を結ぶもの＝住民参加型システム」のひとつの構図であり（9）、まちづくり会議は行政によるまちづくりと住民によるまちづくりとの両者を調整し協働しあう推進機構（協議機関）である。つまり行政側の所管課と住民側のコミュニティ組織との協力体制づくりとして位置づけられよう（10）。



### 第5節 まちづくりプロフェッションのサポート・システム

まちづくりに関する政策研究の成果を具体的な政策立案に結びつけていく場合、それをバックアップする体制の確立が必要である。それは、優れた人材としてのソフト・プロフェッションの諸活動を支援する制度の整備拡充ということである。これを、(1) 研修制度 (2) 人事管理、(3) 組織管理の視点から考えてみよう。すでに、(1) の研修制度の改革に

については論述したように、職員一人ひとりの個性的な適性能力を発見し、動機づけや意欲を高め強化していくことである。(2)の新しい人事管理パラダイムの転換とは、「人間の能力発揮=能力(可能性)×努力(意欲)×運(機会)」という総合力の育成・開発に向けて企図されていくべきものである。何よりも有能な人材の実践活動を保障し、責任と権限と自由裁量権を付与するための方針や原則の確立が必要である。(3)の恒常的的制度として彼らを支える組織管理のありかたも全面的見直しの必要がある。以下、ここではとくに(2)と(3)について考察する。

### (1) 新しい人事管理システムの検討

主眼は要するに、努力する者、苦勞する者が報われる人事管理のありかたを探求することである。この問題点としては、①専門職制度導入をめぐるプラス・マイナスの検討、②独立性(自己決定権)の確立、③他部門・他職種従事者との関係・調整、④他のプロフェッションとのネットワークの推進(柔軟で自発的なコミュニケーションの確立)などがある。とりわけ、プロフェッションのもつ専門的知識や高度技術の「優越性」に随伴して、とかく発生、陥穽しやすい独善主義・特権意識・セクショナリズムなどをいかに防禦していくかが重要課題である。しかしこれは難題ではあるが、責任権限の明確化や条件化によって少なからず可能であろう。むしろこれからのより新しい観点は、ヤング(Michel Young)などのいう「メリットクラシー(meritocracy)」原則をどこまで導入できるかである。メリット(知能+努力)の支配する組織社会において、人間の評価や能力の発揮をいかに保障していくかということが問われているであろう。そのためにいくつかのシステム化が検討されている。例えば、①昇進昇格の基礎となる職能資格制度(専門職制度としての地位ポストの確立)、②人事考課にみられる業績主義・得点主義・敗者復活主義、③採用・配置・移動・教育研修への実力主義、④職務給から職能給への給与体系の明確化(資格手当)、など。

彼らの能力発揮を刺激するものは、何よりも職務内容と勤務体制である。職務内容とは専門職として認定された者の自由な企画立案権、提案権、事務分担の役割、政策決定過程への参加などが明確であるかどうか、またゆとりある時間が保障され、専門技術は生かされているか、他との調整権もうまく機能しているかどうかなどである。さらに、こうした活動を支える勤務体制(労働条件)が、フォーマルな組織上にきちんと位置づけられているかどうかである。組織機構上に公的・公式・正式に認められているということが肝要で

ある。

これからの人事管理のありかたとして注目すべきは、こうした燃える職員を①庁内から採用するか、それとも②庁外から導入するかという選択肢であろう。前者の庁内からであれば、研修によって育成（費用負担、研修費予算の増額、出向、海外留学、希望コース、内容充実など）していく方法と、既存の有能な人材発掘（庁内公募制度、社内ベンチャーの活用、提案制度など）による方法とがある。最近では、人事の柔軟な交流化が促進され、研究所・大学（シンクタンク）との交流、他の自治体との相互交流、民間企業（商社、デパート、銀行など）への派遣、国・府県レベルへの出向など、極めて多様化してきた。例示すると、三鷹市とICU（国際キリスト教大学）とで「事業委託、基本構想のアーバンデザイン」に関する人材交流などがうまく行われている。

また庁内発掘法としては、例えば、職員の提案制度を、神戸市は1955年から発足しているという（11）。とかく形骸化・有名無実化・マンネリ化しやすいこの制度をうまく活用してきた理由は、その運営方法にあらう。同市では行政管理課に提案事務局を設置し、提案者議会を設け、優れたアイデアは市長表彰（特選5万円）され、かつまた人事記録にも掲載されて公表されることになっている。同様に、名古屋市でも「優良職員表彰制度」があって、やる気のある職員を認めるシステムがうまく機能しているという。こうした提案制度はその意義や有効性を引き出すような運営のありかたをより考案していくべきであらう。

さらに庁外からの人材導入はこれからますます活発化、積極化していく。例えば、民間企業からのスカウト、他の自治体からのスカウト、一般市民からの中途採用、非常勤職員（パートタイム公務員の増大）、外国人労働者の雇用など。従って、待遇（ポスト、格付け、給与など）の抜本的な見直しが迫られている。さらにいえば、人材流出（資格をとって独立、民間企業への転職、大学教員への転進など）も増えており、その防止策も重要な検討課題である。

## （2）新しい組織管理システムの検討

まちづくり・ソフト・プロフェッションのサポート・システムが少しずつ整備されてきた。いくつかのケースが考えられるが、ここでは①プロジェクトチーム方式、②まちづくり推進課、③人材登用制度などの方法について検討してみよう。

①一般的に実施されているのは、やはりプロジェクトチーム方式である。まちづくりに興味関心のある職員を多階層・多部門・多職種間から選出し、一時的・臨時的なチームを

編成する。メンバーはタテ・ヨコ・ナナメからできるだけ自発的・個人的・意欲的な人材で構成し、マトリックス型人事交流を盛んに進める。さらにテーマ別・主題別に取り組みやすい題材でまちづくり型ワークショップを実施する。

足立区では、「CI戦略としてまちづくり委員会を設置している。委員は「調査研究主査」というポストで、庁内横断的に委員を公募したり、各課に研究課題を公募したり、さらには区民との共同研究へと発展したりしている。伊丹市の「地域担当員制度」は独任制であるが、市長直属で、市長主催の地域担当者会議に出席したり、相当の権限が与えられている。市内4ブロックに部次長級（参事）に一般職（17%）も含め配属されている。また世田谷区の「身近なまちづくり支援制度」は、部課長、係長、出張所長に加えて庁内公募からの推進員（210名）で構成されている（12）。さらに習志野市の場合は、全職員が地域担当制（者）となっている。

②次に、「まちづくり推進課」など、ひとつの新しい課係を新設することである。これは従来のセクショナリズムで、例えば、文化行政、コミュニティ行政、社会教育などバラバラに分かれていた部門を一カ所に集めて総合行政でやる方法である。ここにできるだけ有能な専門職員を一緒にして、専門職チームを形成する。組織機構上はきちんと制度化されているので、政策づくりなど比較的反映されやすい。

③プロフェッションの「登録制度」、いわば「庁内人材バンク」を確立することである。庁内に散在しているプロフェッションたちのネットワークによる人材活性化方法である。こうした職員をできれば「まちづくりアドバイザー」として公式に認定・公認し、登録していくシステムをつくることである。このまちづくりアドバイザーの資格条件は、①専門的知識や技術の体得者で、実際に参加し、活動し、実績を上げている人、②資格取得者で有能な人、③意欲や関心が人一倍強く、熱心に取り組む人、などである。例えば、大阪府では、'89年度より語学、点字、手話などの有資格者の調査に着手し、この制度化を図っていくことが検討されている。

おわりに

行政のプロフェッションという自治体職員像は、アマチュアとしての住民参加可能性を拓いていくという観点からすれば、それ自身極めてアンビヴァレントなコンセプトである。それにもかかわらず、専門職集団としてのありようを強調せざるをえないのは、自治体の

生き残りが政策マンとしての政策づくり能力如何に掛かっているからである。こうした問題意識の下に新しい職員像を探求してきたが、次のような課題が確認できたように思われる。

- ①人材の有効活用化として専門職志向型職員を育成し、能力開発していく必要がある。その専門職制度の確立に向けて、メリット・デメリット、問題点などを検討すべき段階にきている。
- ②職員研修は、個々人の意識啓発・能力開発型の専門研修や職能研修を中心に実施すべきである。「実践+提言」を伴うワークショップ型研修が行われるようになってきた。
- ③行政からのソフトなプロフェッションと住民グループからのプロフェッションとによって、「まちづくり会議」などが構成、運営されるようになってきた。
- ④まちづくりプロフェッションのサポート・システムとして、新しい人事管理（職能資格制度、メリット・システムなど）や新しい組織管理（プロジェクト・チーム方式、まちづくり推進課、庁内人材バンク制度など）の確立が今後の重要課題となってくるであろう。

注

- (1) 佐々木信夫『政策学への発想—もうひとつの地方自治論—』ぎょうせい、1989、P.94。
- (2) 一例として、専門職の資格要件を列挙すれば、①知識（専門知識、関連知識、経験的知識）、②熟練（職務経験、問題解決能力、業務処理能力）、③性能(1) 能力=身体的要件、知的能力（理解力、応用力、創造力、判断力、企画力、総合力）、管理能力（臨機応変の能力、応対・折衝力、指導・統率力、責任感）(2) 資質=心的条件（協調性、迅速性、正確性、忍耐力）、意欲などがある（郷田悦弘『専門職の新設計』日本生産性本部、1986、PP.81-82）。
- (3) 楠田丘監修・酒寄昇『職能資格制度導入の手引』産業労働調査所、1988、PP.86-87、183-184 参照。
- (4) 『2001年、せんだがや、まちづくり』まちづくりファミリー研修課題研究報告書、世田谷区職員研修室、1984年度版。
- (5) 田中豊治「行政組織における新職員論—とくに行政プロフェッションとしての専門職制度の導入について—」東邦大学医療短期大学紀要 No.4、1989、PP.52-62。
- (6) もちろん、田尾氏も指摘されるように、自治体職員は正確な意味において、プロフ

エッショナルではなく、もともとゼネラリスト型の人材育成を受けている。しかし、今日的課題としていえば、行政の高度化に対応した専門化、あるいは職員層の多様化個別化、スペシャリストの増大などに対応する新たな組織原理を創り出さねばならなくなっている。そこで“疑似的プロフェッション”から、“真性のプロフェッション”としてのありようについて、ここでは論考していきたいと考えている（田尾雅夫『行政サービスの組織と管理－地方自治体における理論と実際－』本鐸社刊、1990、pp.130-134参照）。

- (7) 『地域センター及び住区協議会構想関係資料集』中野区、1987.12、P.110 参照。
- (8) 奥田道大『都市コミュニティの理論』東京大学出版会、1983、p.188。
- (9) [図表3-16]の中の「いたばし方式」については、奥田道大「コミュニティ施策の新展開・序－東京都I区の事例を中心にして－」『地域開発』286、1989.7、(財)日本地域開発センター、PP.1-13を参照されたい。
- (10) 田中豊治「コミュニティ活動と行政をつなげるもの」『コミュニティ活動推進調査〈東京都板橋区〉』1988.3、PP.44-80。および「出張所・職員の対応と今後のありかた」『板橋区コミュニティ推進調査報告書』1989.3、pp.75-90、(財)日本地域開発センター、を参照されたい。  
とくに図中の「いたばし方式」については、奥田道大先生が『コミュニティ活動推進調査』報告書の「第Ⅲ部コミュニティ活動を進める上での行政指針」の「2.いたばし方式に向けての提案」の中で詳細に検討しているので、併せて参照されたい。
- (11) 『I D E A B A N K』提案事例集 No.4, 神戸市企画調整局企画部企画課。
- (12) 「身近なまちづくり支援制度1年のあゆみ」世田谷区地域行政参事、1987、pp.87-8。

## 第9章 自治体行政組織の新展開

さてわれわれの論考は、「行政における位相の拡がり」（〔図1-1〕）から起稿し、国際社会における現代自治体行政の新しい役割について考察を進め、新しい行政組織モデルがさまざまに探求、試行されているという実態について分析してきた。組織モデルとしては、官僚制組織から脱官僚制組織への移行過程にあるものと認識し、さらにこの脱官僚制化を動的組織（第Ⅱ節）から開放型組織（第Ⅲ節）へと位置づけ、これらのパラダイム転換の変革過程をそれぞれに検討してきた。そしてようやくわれわれは最初の問題関心の地点に辿り着いたことになる。つまり「今日的環境状況の変化に対応する新しい自治体組織をデザインしたい」という課題に対して、ひとつの回答を提示することである。以下、第Ⅲ部を振り返り、「開かれた行政組織」の基本的原理についていくつかの問題点を整理し明確化したい。第1節は新しい自治体像として「国際社会と開放型社会」について、第2節は新しい組織像として「開放型組織とネットワーク型組織」について、第3節は新しい職員像として「開放型職員とプロフェッション」について言及し全体をまとめたい。

もとより第Ⅲ部は、行政組織モデルとしては、どちらかといえば将来に向けてさらに実践的・理論的に解明されていくべきひとつの可能態について考察している。これから取り組むべき重要課題はまだ多く残されている。ただここでは、次なる課題発見や問題解決への方向性を探るために、現場の声から、とくに先進的事例を集積、引照、紹介しつつ、推察的に検討を加えてきたものである。

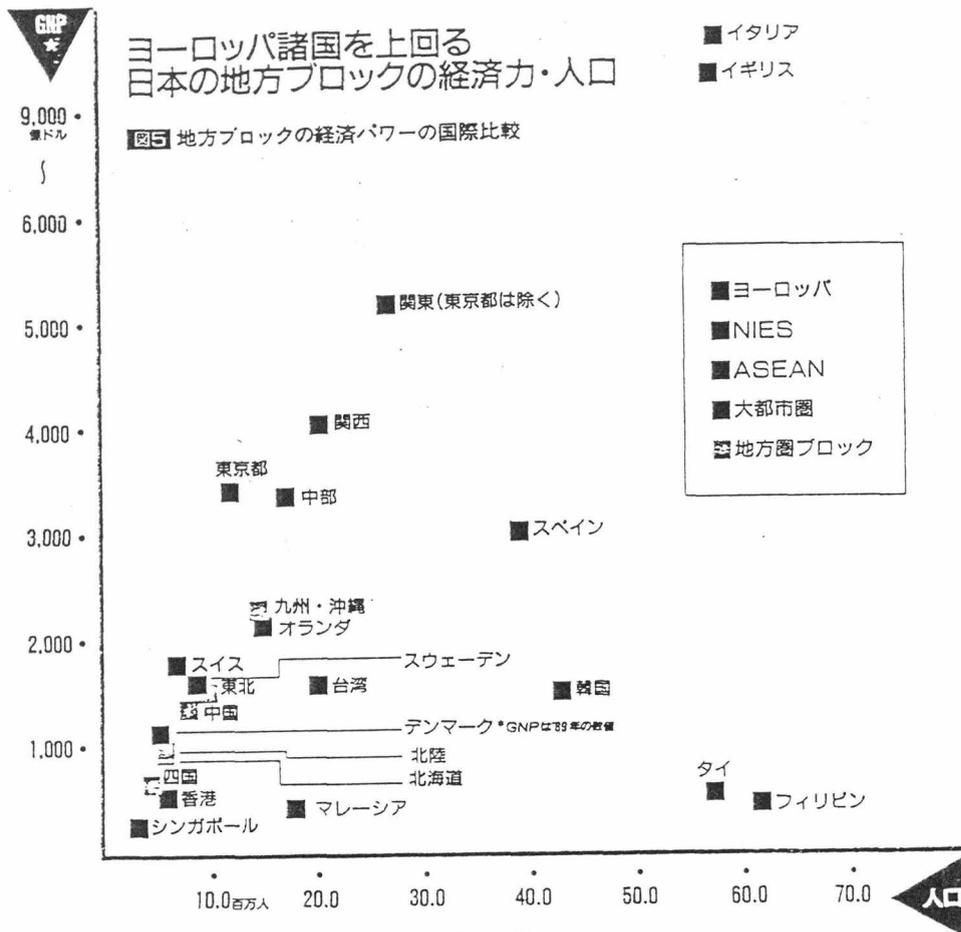
### 第1節 国際社会と開放型社会

まず“開放型”というキー・コンセプトを基軸に展開してきた背景に、「地域社会の国際化」「世界の中の地方」といったテーマが問われ、自治体政策の国際交流・自治体外交への取り組みがいよいよ切実な課題として迫られているという時代認識があった。「グローバルに考えローカルに行動する。あるいはローカルに考えグローバルに行動せよ。」というスローガンさえ色褪せてみえる程に、今日、国際化は日常業務に馴染むようになってきた。これは同時に自治体の政策課題が、もはや対中央・対東京への受動的対応だけでは不十分で、自ら新しい国際的協調路線を開拓していかなば今後生き残れないという深刻な危機意識ともマッチしている。

首都圏への一極集中化はますます助長され、“東京の世界都市化”はいよいよ実現しつつある。経済力、人口、物、情報、本社など、あるいは販売、流通、金融部門も東京圏に集積され、地方税収入の約30%が東京都の収入であると言われている。一方、こうした中で、大企業・大工場の発展途上国への立地、海外生産の拡大、製品の逆輸入などが進展し、工場は「国際分散・国際分業の時代」とまで言われるようになった。つまり国内や地方への分散の時代ではなくなった。明らかに国内産業は空洞化し、地方にとって“工場誘致の時代”は既に終わっている。既存の企業城下町においても、設備集約化などで大幅な人員削減、雇用減、閉鎖といった厳しい合理化の波に晒されている。従って“人材誘致”もそれほど望めない。むしろ流れとして読めば、「頭脳は東京、現場は地方」あるいは「地方は都会人の疲労を回復するリゾート基地」という政策がますます推進されているように思われる。農山漁村に求められているのは、かつてのような食糧供給基地、労働力供給基地、工場用供給基地ではなく、レクリエーションやリゾート供給基地へと変貌しつつある。こうした動向に逸速く気づいた自治体が、従来の中央直結型ルートを断念し、独自にサバイバル戦略に乗り出したのである。それが“世界的視点から改めて地域を見直す”ということであった。

ところで、[図3-17]は「ヨーロッパ諸国を上回る日本の地方ブロックの経済力・人口」を示したものである。これを見ると、GNPにおいて、大都市圏は勿論、地方圏ブロックの東北、中国でもスイス、スウェーデン、台湾、韓国と比肩し、北陸、北海道、四国でさえ、香港、シンガポール、マレーシア、タイ、フィリピンなどの国々を上回っている。少なくともわが国の自治体が国際的には国家並の存在にあるということがわかる。府県レベルの経済力、財政力でも小さな国家予算規模の実力を持っているといえるであろう。これは自治体自身の政策水準もまた上昇しているという証左でもある。これが“地方国”“地方政府”として新たな議題となってきたひとつの所以でもあろう。こうした視点からも、自治体は単なる国の出先機関ではなく、また中央からの発想でもなく、地方からの独自の政策（都市統治力、地域経営力など）が求められているのである。そのためにも、地域のごとは地域において十分解決できるだけの権限が拡充(分権化)され、自律性が保障される新たな仕組みづくりが創出されていかねばならない。

自治体の国際政策能力が中央官庁と比べてもかなり向上し、“対等”な関係に立ちつつある現象がいくつか見られる。姉妹都市交流でいえば、1991年、約400の自治体が70ヶ国600都市と友好条約を締結し相互訪問している。さらに国際協力や国際貢献が儀礼的な姉



\*日本の各ブロックのGNPは県民所得をドル換算している  
注)人口は国勢調査(1990年)、県民所得は経済企画庁調べ(1988年)、「ドル」30円で換算。それ以外の国は人口は国勢統計月報(1990年中央推計)、GNPは「世界の一言表(1990年版)」

図5 地方ブロックの経済パワーの国際比較

出典：『THE 21』No. 95, 1992. 10, p. 21.

妹都市提携の段階を終えて、実質的な国際交流の時代を迎えつつある。当初の2都市間からブロック圏へ、さらに多都市間連合へと参加の輪が拡大し、サミット、フォーラムなど頻繁に実施されるようになった。例えば、国際会議の開催としては、滋賀県の世界湖沼会議、鹿児島県の世界火山会議、京都市の世界古都会議、東京の世界大都市会議、北海道の北方文化圏会議など。あるいは富山県利賀村の世界演劇祭、岡山県牛窓町の国際芸術祭など。また広域ブロック圏としていえば、太平洋知事会議、日ソ知事会議、北方圏環境会議、環太平洋会議、南方圏会議なども行われている。このように自治体がそれぞれの立場から、自主的・相互に地球規模で政策情報を交流・交換し、かつ開発し始めている。世界の大都市・自治体が自由な連携を創意工夫している。もはや国家だけが外交を独占する時代は終了したのである。

こうした「地域の国際都市化」が意味するものは、自治体レベルの「地域的課題」が国家レベルの「全国的課題」を容易に突き抜けていき、国際機構レベルの「世界共通課題」へと直結しているという構造が見えてきたということである。つまり自治体は、国内においては自治体間競争と協力の時代にあるが、同時に国際的にも「世界の中の都市」として

の政策課題にも取組まねばならなくなった。かけがえのない地球的問題（人権、自然環境、人口爆発、外国人労働者、資源枯渇、災害、平和協力、エコロジーなど）として、「世界共通課題」への具体的対応策が問われている。こうした問題への取組みは、自治体の日常的行政ニーズである緑、住宅難、ゴミ処理、リサイクル、水源確保、水・空気・土地の汚染などと、本質的には共通している。共通な普遍的課題ゆえに、「国際市民運動」なども拡大の風潮を見せ始めているのである。この“グローバル－ナショナル－ローカル”という射程において、自治体の将来展望が見据えられねばならない。ナショナル・レベルも確かに肥大化した中央集権的行政国家が出現しつつあるが、むしろそれ以上に国際社会と自治体との相互協力が強化されていくに従い、国との関係が双方向的な相互抑制へと変容しつつあるように思われる。つまり自治体の相対的レベル・アップにより、“脱国家”への動きの方が急ピッチなのである。この結果、国際的位相より見ると、既に自治体は国際機構や国際会議などから多大な影響を受け、中央官庁からの一元支配的な階統制構造から徐々にではあるが離脱しつつあるといえる。

要するに、現代自治体はこうした地球環境・地域環境の変化に対応した「地域開発型の政策集団」「まちづくり型自治体」「シンクタンク型自治体」、さらには「地域資源の地域経営者」「都市経営主体」という新しい役割期待がかけられているというのが結論である。このような視点に立つとき、行政組織は本庁・庁内志向型の官僚制組織や動態的組織から環境適応を重視する開放型組織へと自己転換していかざるをえないということが確認できるであろう。つまり開かれた社会に対応するためには、自治体もまた開かれた組織でなければならないということである。

## 第2節 開放型組織とネットワーク型組織

新しい組織像としての開放型組織の原理は、基本的には住民と行政との協働参画型の組織形態である。いくつかの要点が列挙できよう。

- ①フラット型にして水平的・横結的な統合
- ②権限は分権型で現場・担当者・下位職を重視
- ③意思決定過程への全職員参加体制（職員民主主義と職員参加ルートの拡大）
- ④個人の自主性尊重（能力発揮の機会）
- ⑤チーム・メンバーの多様性（個人参加＋代表参加＋職制参加など）

⑥コミュニケーションの双方向性（とくにボトムアップ）

⑦パートナーシップ型「住民会議」の開催（相互フードバック機能の充実、共同決定）

⑧「対話→参加→参画→協働」へという成長過程

⑨住民参加と情報公開

本第Ⅲ部ではとくに“参加”と“公開”をキーワードに分析を進めてきた。庁内意思決定過程への影響力行使のために「職員参加」と「住民参加」があり、これに対応した形で行政側の「情報公開」が行われてきた。職員参加とは単に職務参加のみならず、政策決定への代表参加、あるいは個人参加のルートなどが多数開発、確立されていくことを意味する。チーム・メンバーはこうした部局内外の複数専門分野から集められる。とりわけ参加のチャンスが有能にして意欲的かつ適正な職員に開放され、個人参加中心の柔らかいチームが編成されるようになってきた。

責任単位としての個人への開放が組織的に意味するものは何であろうか。個人レベルでどのような地位－役割関係の変化（パワー・シフト）が生じているのであろうか。考察の結果、少なくとも管理職志向から専門職志向へと転移しつつある実態が浮き彫りにされてきた。そしてこの専門職を活かす昇進ルートの複線化、政策担当者の政策会議への出席、あるいは自己申告制、提案制度、庁内公募制、人材登録制度などの導入によって、個人の能力が最大限発揮されるような制度づくり（組織変革）が行われてきた。

また住民参加のルートは、初期の異議申し立てや要求実現型だけでなく、課題解決や政策決定への参加を求め、自らも政策主体として参画したいという声が高まってきた。参加スタイルは「公私協働方式」で、相互責任に基づく地域社会づくりのパートナーが目指されてきた。そして住民参加のレベルが高まり、請願や陳情から共同決定や自主管理へと成長してきた。庁内・機構レベルにおいては、各種審議会委員への加入や行財政懇談会の開催などが要求され、他方、庁外・地域レベルにおいては、「住民会議」モデルを設立し、市民委員会や住区住民会議などを編成して、行政事務局との協議機関（合議機関、第三機関）を創設するようになってきた。

このような住民会議モデルの特質は、個人主体によるチーム・メンバーの多種多様性にある。これが個性的メンバーによって構成される多極分散型・多中心的なネットワーク型組織である。要するに、さまざまな複合主体によって編成されている。そのチーム編成の特質を整理してみよう。

①住民個々人の能力と意欲のある人びとを組織化すること。

- ②各階各層より活動的な代表者を選出すること。
- ③自治体内－外－間の相互交流を進めること。
- ④住民同士の情報交流を活発化すること。
- ⑤困難な問題に対しては長期的な専門部会を設けること。

こうした参加の動向に対する行政側の対応のひとつが情報公開であった。まさに「情報なければ参加なし」である。とりわけメディアとしての広報誌のありかたを“お知らせ”から“情報誌”へと変え、争点をめぐる議事の公開、政策判断材料の提供、複数選択肢の用意などを掲載していくことが重要であろう。そして情報の寡占化から共有化を図り、“同一データ・同一情報”によって活発な討論に参加できるようにすることである。

### 第3節 開放型職員と行政のプロフェッション

行政官僚としての職員像は、確かにビューロクラシーの中に生きざるをえないという観点からいえば、ビューロクラート（官僚）であり、またテクノクラート（<sup>高級</sup>技術官僚）と呼ばれている。彼らはその技術性と専門性において優れた人材である。

しかし現在、この職員像をめぐる状況変化も著しい。例えば、団塊世代の中高年化（管理職候補の限界）、部下なき管理職、役職任期制の導入、キャリアコースの複線化、資格取得者の増大、自己実現型（必ずしも出世を望まない）職員の増大、職場外に活動の場を求める職員の増大など。こうした背景から、ここでは職員像の変化を、「管理職志向・ジェネラリスト重視」から「スタッフ志向・スペシャリスト重視」へ、さらに「専門職（有資格者）志向・プロフェッション重視」（〔表1-1〕参照されたい）へという変遷過程にあるものと捉え検討してきた。現代自治体は、こうした行政のプロフェッションたちによる「行政サービスの専門職集団（団体）」であると位置づけられるのである。

職員を“行政のプロフェッション”というコンセプトで表現した理由は、新しいイメージづくりを強調したためであった。都市圏ではとくに通勤職員が増え、“生活の場としての地元性から、職場（職域）としての地域性”へと変わりつつある。職員＝地元出身・市内在住という図式ではなくなっている。つまりその地域に住むか住まないかではなく、行政を職業として選んだ人間が、「“行政をする”ということは一体どういうことであるのか」という基本姿勢を真剣に問われる時代になってきたということである。行政のプロフェッションとは、いわゆる官僚でも公務労働者でもなく、“地域生活者の感性をもっ

た「職業生活者」というイメージである。まずその地域に住む住民のひとりとしての同質性（共感能力）を共有し、職務において専門的職業人として仕事をする人物のことである。

市民はそれぞれ職業人としてみれば誰も対等であり、独自の優れた知識や能力を持っている。この意味で、職員と同じ立場にあり、プロフェッションであるといえる。しかも大切なことは、「市民個人の成熟化」（高学歴化、情報通、国際体験など）により、教養と余暇の拡大に伴って市民側の文化水準・知的水準が向上しているという点である。国際的ボランティア活動の体験を通して、また自分の専門的職業活動を通して、自分の住むまちを見直す機会を得ている。こうした市民がある 이슈を契機に市民活動に参加し、行政参加の機会を得、「政策主体・責任主体」として行政過程に積極的に参加してくるようになる。ある社会問題解決のために、自分の専門的知識を駆使して政策決定過程に実践的に参加する。そしてそれぞれの過程において、同意、選択、批判、提言あるいは代案などを行使し始める。とくに「住民参加のまちづくり」「市民が主役になるまちづくり運動」といったスローガンを掲げている自治体では、こうした有能な市民の言動を全く無視することはできない。

例えば、文化ホールを建設しようとする時、どこにつくるか、デザイン、設計者、資金、管理運営、料金など、合意づくりがなかなか難しい。ここには業者のみならず、市民のそれぞれの関係者が加担してくる。「住民会議モデル」はコミュニティ組織として、住民と行政が出会い協議する場であった。第1段階として、住民の直接的利害関係者が話し合う“アマ対アマ”の調整過程、第2段階として、関係者のグループ代表によって委員会が設置され、“住民のアマ対行政のプロ”が討議する過程、そして第3段階として、“住民代表としてのプロと行政のプロ”とが出席し、フォーマルな審議会が開催されるという過程がある。こうした一連の決定過程に、市民側代表として有能なプロフェッションたちが参加し始めてきた。しかも職員と比較しても、「市民としての自立性」「生活者としての生活倫理」「職業人としての専門性」など、ともすれば市民のレベルが高い場合も生じている。

職員はゼネラリストとしていえば、一職能部門の職務担当者に過ぎない。当然、資格、経験、能力、情報において、市民の方が優れていることもありうる。そこで、市民のプロに対抗するためには職員自らもまたプロとなる外ない。かつてのように「肩書で仕事をする」身分社会ではなく、専門性が問われる職業社会へと移行している。従って、職員もまた資格取得によって政策専門人へと自己成長することが求められている。

ここで改めて、行政マンの将来像は「ジェネラリストかスペシャリストか」あるいは「テクノクラートかプロフェッションか」が問われている。テクノクラートはどちらかといえば、技術者・管理者的ニュアンスが強く、特定の組織や部門への一体感、同一化、貢献度、忠誠度が優れているという傾向がある。一方、プロフェッションは職業集団を準拠集団とし、仕事へのコミットメントの度合が高く、公衆性への奉仕、自己統制、天職の感覚、自律性などにおいて優越している。このうち、職業人としては、現代のグローバル・ナショナル・ローカルといったネットワーク社会において、むしろ後者の資質こそより必須のものであろう。つまり、開放型組織社会にあっては組織内スタッフには限界があり、国際間・地域間・組織間の横断的活動をしていくプロフェッションの方がより現代的適応能力があるように思われる。勿論、注意すべきは、こうした人々がとかく陥りやすいアンチノミー（二律背反）についてである。少数者による権力の独占化、特権化、エリート化、権威主義化、あるいは専門的閉塞化など、慎重に対応し批判的に克服していくべき問題を避けて通るわけにはいかない。

行政のプロフェッションは、その目的において特定の組織集団や個人的利益を越えた価値規範を志向し、その動機において自主的・自律的・自発的であり、その行動において自己決定的であり、またその結果において自己責任・共同利益追求的である。さら言えば、組織・職位志向ではなく仕事・実績志向であり、自らのスタンドポイントは常に住民と地域の側に立つ。と同時に、その発想はその地域や自治体をも越えたグローバルな視点にも立っている。こうしたスタンスが、地域マネージャーや地域主体間のコーディネーター的媒介役を期待される職員に求められている（とりわけ地域担当者、まちづくりアドバイザー、人材バンク登録者など）。

プロフェッション志向型の自治体職員は、現時点においてはまだ一部、少数である。しかしこのようなフロントランナーたちの個性発揮と自己実現とをバックアップするサポートシステムの構築こそ、今後追及すべきテーマとなるであろう。どんな政策であれ、最初は先端的職員の意欲と情熱によって着手され、やがて成功の峠を越えると多くの自治体が採用していくという変革のサイクルを辿るものである。従って、こうした職員を育成していくことが、これからの自治体の盛衰の分岐点となるであろう。

## 第Ⅳ部 本研究の学問的位置づけ

## 第IV部 本研究の学問的位置づけ

### 第1章 研究テーマの現代的意義

本研究の中心的課題は、現代地方自治体における行政組織変革の社会学的分析を通して、従来の行政官僚制原理に対抗しうる脱官僚制化のための新しい理論的・実証的・実践的な行政組織モデルの発見と構築とを目指したものである。つまり現代自治体が、現在の状況が強いる切実な厳しい行政課題に対し、いかに対応し、かついかなる方向を模索しつつあるのかについて現実分析してきた。こうしたいわゆる“sein”（ある姿）の追究は同時に“sollen”（あるべき姿）の追究にもつながっており、行政官僚というものが官僚制組織構造の中であって、いかにあり、またいかにあらねばならないかという問題を提起していることになる。つまり考察を通して、官僚制あるいは官僚とはいかなる組織形態や態度・行動をとらねばならないかという価値志向性をも問わざるをえない。それゆえ本論では、行政組織変革の現実分析による新しい自治体組織像のデザインを試行してきたのである。

「自治体内部の組織構造や職員意識が、行政組織をとりまく外部環境条件の変動に対して、一体いかなる方向に変化を遂げようとしているのか」という研究課題は、企業組織の変革モデルに比しても、極めて不明確で必ずしも確定しているとはいいがたい。組織変革に伴う職員意識の変化に関しても、十分な実態調査研究は行われていない。組織の官僚制構造と職員の精神構造との相関関係において、「日本的行政官僚制の背後にある根源的かつ不変の支配的構造とは何か」「組織の官僚制化を支えている内的原理とは何か」さらに、「こうした官僚の意識や行動を変えるためには、一体どのような価値理念や制度が必要であろうか」といった課題はまだ解明されているとはいえない。ましてや自治体変革の原理や理論など、まだまだ未成熟の段階である。そこで本研究では、自治体の組織変革過程を実態的に捉え、できるだけそこに共通する諸要因を析出してきた。とりわけ脱官僚制化を試みている「動的組織」の導入（主として第Ⅱ部で論考）と「開放型組織」への取組み（主として第Ⅲ部で論考）に焦点を当てることによって、いわゆる「行政組織変革論」モデル構築のための問題点を明確化したいというのが大きな目的であった。

このような研究課題の背後には、テーマの現代性、つまり時代的契機が存在しており、次のようないくつかの根拠が挙げられる。①「いわゆる全般的な国家管理社会化・新々中央集権化・東京一極集中化などのますますの進行化か」、それとも「地方自治・住民自治

の確立や地域社会の分権化・民主化か」といった二大潮流の緊張関係の中で、今日、地方自治体の在り方や方向性が切実に問われていること。②地域社会においては、さまざまな住民要求や市民施策を真に住民側を優先・重視して実施するような、“住民志向型・住民参加型システム”の新しい自治体組織モデルが早急に検討、構築されねばならないこと。③いくつかの先進的・革新的自治体におけるさまざまな試論試行の経過や結果をまとめ、その成功および失敗などの類型化を図り、一般化・普遍化の必要性に迫られていること。④実践的・現実的問題解決に向けた組織変革の可能性と限界、あるいはより具体的な手法や諸条件の提示が求められていること。さらにいえば、⑤より多くの自治体において、組織変革の不可避性（『行革大綱』など）が認知され、したがって、行政官僚制のいわゆる“ブラックボックス”内部の観察や解析の好機に遭遇していると思われること、などが指摘できよう。

研究テーマの現代的意義とは、いつの時代のどこを研究しているのか、その時点、対象、背景などをより明確にすることである。つまり今の時代にとって、このテーマの追究と解明がどんな有効性があるのかを提示しておかねばならない。そこで、「脱官僚制化—官僚制を超えて—のための行政組織の再構築」に取り組む必要性について、論文全体の構成を振り返りつつ整理してみよう。

本論の展開は、Ⅳ部構成になっている。第Ⅰ部は「理論編」であり、テーマの設定と問題提起、基本的分析枠組みの設定、先行理論モデルの検討、筆者の立場・視点・基本姿勢の明確化などを検討してきた。第Ⅱ部は「実証編」であり、組織変革過程の事例分析と実態分析と意識調査などによる諸問題の発見と類型化、現状と課題の分析、仮説検証と理論的考察などを検討してきた。第Ⅲ部は「実践編」であり、現場の実務担当者（変革主体者）にとっての変革の意義、先進的事例から学ぶもの、問題解決のための課題発見などを検討してきた。さらに第Ⅳ部は「総括編」であり、まとめとして本研究の現代的意義・学問的意義・実践的意義について、そして今後に残された研究課題と展望について検討している。以下もう少し詳しく説述していこう。

第Ⅰ部「地方行政組織論への基本的視座」の課題は、新しい“自治体像”の探求であり、新しい組織目的・組織理念を確立することであった。官僚制組織の順機能といえども、長期間にわたる合理化・専門分化の過剰化は、やがて組織の硬直化・形骸化、集権化・一極化をもたらし、一元支配的な階統制構造を作り出してしまうものである。その結果、現実的問題として、例えば、深刻な過疎化の進行、一割（三割）自治の実態、職員の受動性（

サラリーマン化)、全体的なパワーダウンなどを、住民との関係で住民不在の行政、形式化した住民参加、住民の無関心・非協力などを、また市民運動におけるリーダーのマンネリ化、ボランティア参加活動の限界、加えて、政党のオール与党化や議会機能の形骸化により「制度化された間接参加(代表参加)の空洞化・形式化」など、といった諸課題を噴出するようになってきた。そこでこれらの課題解決を求めて、改めて自治体・職員の役割とは何かが問われているのである。

もとより自治体・公務員といえども、不変、不滅ではありえない。むしろ現在の自治体は、最近の「道州制」「隣接都県との合併」「都道府県連合制度」「広域市町村圏行政」などによる市町村合併の促進によって、吸収されあるいは消滅してしまうかもしれないという歴史的危機に直面しているように思われる。これまでに全国規模で強力な市町村合併が進められたのは、明治以来二度あった。歴史的に全国市町村数の変化状況を見てみると、明治16年に、市19、町12,194、村59,284、計71,497箇所あったものが、明治22年の市制・町村制施行により、市41、町村15,820、計15,861、と約5分の1に減少した。そして大正、昭和と漸減していき、やがて昭和28年の町村合併促進法により、同31年には、市286→498、町1,976→1,904、村7,606→1,571、計9,868→3,973と、さらに約5分の2にまで激減した。現在(平成4年1月)の数字は、区142、市650、町1,994、村589、計3,233、である。さらにまた今日、市町村合併の機運が盛り上がっているといわれる。このまま第三次合併ブームの動きが促進されると、村は完全に消滅し、基礎自治体は「町村中心」から「市町中心」へと変わっていくであろう。こうした歴史的状況の中で、自治体の存在意義とは何かが問われている。

かくして、自治体の組織目的は変化(多様化・多目的化)を余儀なくされ、単なる法律の執行機関(執行機能者)だけでなく、いわば「まちづくり型自治体」「政策官庁」として、地域社会全体の政策課題を発見し、企画立案し、策定(決定)して、実行かつその結果責任をも負うべきであるというように位置づけられるようになってきた。つまりそこに住む人々の“くらし”や“いのち”や“こころ”の問題に、これまで以上に多大な責任を持たされるようになった。したがって、これまでのように組織(課内)の管理運営ばかりでなく、“住民のための自治体”としての「自治体経営」「地域経営」「CI戦略論」的な発想が必要不可欠になってきた。自治体は、「地域全体のシンクタンク(頭脳センター)」あるいは「地域資源のネットワークセンター」の役割取得を期待されるようになってきたのである。

こうした組織目的を達成する行政組織の在り方もまた自ずから変わらざるをえない。本論では、行政組織のパラダイム転換として、「①官僚制組織→②動態的組織→③開放型組織」という3つのモデルを検討してきた。

①官僚制組織とは、タテの階層分化（垂直思考・上昇主義・中央指向など）と、ヨコの専門分化（セクション単位・個別施策・肥大化・細分化など）とによって複雑多岐に構成されているピラミッド型組織構造のことである。しかし、この組織にもさまざまな短所や逆機能現象が顕在化し、セクショナリズム（部局中心主義）、総花的行政施策（画一的標準行政）、管理職優遇（社会的身分、出世志向）など、官僚主義化による弊害が多く生み出されるようになってくる。

そこで、これらの弊害を克服すべく②動態的組織の在り方が検討、導入されてきた。その典型的システムとして流動的活動体制があった。この体制は、いわばピラミッド構造の圧縮化を企図するものであり、タテの階層短縮（中間職位の廃止、課長補佐職の廃止など）と、ヨコの課制廃止（大部大課制、係制廃止など）を採用、実施してきた。階層短縮によって水平的編成（課長会議、係長会議、連絡会など）を容易にし、かつ課制廃止によって応援体制（庁内移動、部・局・室内移動、部門間移動など）を組み易くしたのである。このタテ・ヨコの自由なマトリックス化（組み合わせ）により、チーム単位で、プロジェクトチームやタスクフォースなどの編成が比較的可能になった。さらに主管者制度（参事、主幹、主査など）の導入は、これまでの官僚制組織の人事管理がライン職を優遇し、管理職としてのゼネラリストを重視していたのに対し、動態的組織においては、スタッフ職としてのスペシャリストを多く活用しようとしたものである。しかし実態としてみると、このスタッフ職は必ずしも専門職制度の導入とはいええず、定数削減、少数精鋭主義、団塊世代の中高年化、ポストレス時代などに対応したいわば処遇上の対応処置であった。“量から質へ”と職員のハイクオリティ化が言われながら、スタッフ職をまだ十分に活用することはできなかったのである。

さらに「まちづくり型自治体」「地域経営主体」としての③開放型行政組織とは、自治体内・外・間の相互交流、相互派遣を可能にするいわゆる「ネットワーク型組織」モデルのことである。この組織は、現代の異文化社会・流動化社会に適応した多元的・多層的・横結的編成を目的とし、自主・自立した横並びの「個人単位」「チーム単位」「独立事業単位」などの連携、連合によって構成される。チーム編成は、自己申告制や庁内公募制など、個人の自主的参加・能力参加・資格参加を前提にして作られ、いわばハイブリットな

共同研究チームのような形態である。しかも職員の能力は、これまでの万能型や単能型（I字型）ではなく、むしろ多能型（π字型、V字型、あるいはW型）が要請されている。これは職務拡大によって複数の専門分野（職域）への移動を可能にするためである。これからの自治体が「政策立案集団」としてうまく機能していくためには、何でも屋のゼネラリスト・タイプではなく、こうしたいくつかのスペシャリティをもつ有能な人材が求められているといえよう。ましてや個別施策（個別利益還元型政策）ではなく、高度な総合行政が求められている現代にあつては、現場・地元・住民の立場に立って即時的に判断、行動していかなければならない。まさしく地域担当制の責任者などはそうした総合的能力を求められているのである。

それでは具体的に、こうした現代自治体をめぐる環境条件の変化や組織目的の変容などに対応して、行政組織はいかなる変革によって対処しようとしていたのであろうか。本研究の中心的課題は主として、この第Ⅱ部「行政組織変革過程の動態的分析」にあり、最大の研究動機もここにあった。つまり、①行政官僚制における組織変革がなぜかとも困難であるのか、その根本的原因究明がなお不十分であると思われること。②先駆的変革モデルの精緻な事例分析により、そこに共通する一定の行動パターンを見出すことは可能であること。③組織変革と意識変革との対応関係がどのように変化していくのか、そのダイナミックな変容過程を一般化してみたいということ。さらに、④「全般的官僚制化の傾向」の直中で、官僚制固有の基底的構造を少しでも解明することにより、それを乗り越える新しい視座や論理を見出してこなければならぬということ。こうした動機に促されつつ、以下のようなことを考察してきた。

第1章においては、内外環境の諸状況変化により、自治体の組織変革がもはや不可避的・必然的であるという「現況」について検討した。行政環境条件の変化と行政組織との対応関係において、とりわけ中央政府の動向を中心に、組織改革の概況を戦後自治体史の流れの中で見ていく。1945(昭和20)年代、'55(30)年代、'65(40)年代、'75(50)年代、'80(60)年代から現代へ、と時代区分して、それぞれの時代的特質を検討してきた。

それぞれの地域環境条件の変化により、組織変革の必要性が生じている原因を、①地域社会構造の変化、②生活環境の変化、③住民意識の変化、という観点から考察した。これらの諸変化が住民ニーズから行政ニーズへと発展し、さらに自治体に対し、①行政需要の増大、②職員数の増加、③職務能率の高度化、④予算配分の公平化、などの行政サービスを要求するようになる。ここからもまた組織変革が必要になってくる。さらに外部環境の

みならず、内部環境条件も、①財政の硬直化、②セクショナリズムの醸成、③モラルの停滞、④コミュニケーションの不徹底、といった弊害状況を顕著に露呈しつつあった。このような要因や背景によって、組織変革が避けえなくなってきたのである。

第2章においては、組織変革理念モデルとしての「動的組織」の考え方、流動的活動体制や主管者制度などの原理原則論の確立、導入、実施、復活などの具体的な変革過程（経過）を分析した。組織の動態化に伴って、変革主体者間の利害対立、階層間の緊張、組織のコンフリクト状態などが極度に高まってくる。こうした計画段階から実践段階にいたるまでの組織変革のダイナミズムを、できるだけ詳細な個別事例分析を通して検討してきた。対象自治体としては、①三鷹市、②甲府市、③唐津市、④高山市、⑤旭川市、⑥日立市、⑦岐阜市、⑧山形市、⑨米沢市、⑩名古屋市、などのケーススタディの実態調査を施した。これまでに訪問したフィールドワークは約300箇所位であるが、この中の代表的事例分析により、成功・失敗事例に共通している概観的類型化を図った。そのパターン化指標として、①変革の時期、②政治状況、③変革の動機、④変革の対象、⑤変革の主体者、⑥変革過程、⑦変革の条件、⑧新しい問題点、などに分けてその特徴を考察した。さらに結果としての今日の実態についても言及している。

第3章においては、「機構改革に対する職員意識の対応」を、とくに山形市役所の事例的考察を中心に、各階層別に分けて検討した。ここでは、組織変革の混乱の原因を、職員各層、主体者間の利害関係に求めて分析した。また、職制（職位）改革に対する職員意識の対応として、「課長補佐制廃止という階層短縮」に関する反応を考察した。これらの考察を通じて、いくつかの変革の困難性要因を列挙することができた。これを整理していえば、①変革主体者間の利害対立、②仕事忌避性、③地位過敏性、④比較妄想性、⑤長期的変革計画の欠如、⑥伝統的組織風土、などにまとめられる。

第4章においては、「組織変革に対する職員意識の対応と変化」について、職員意識の実態調査を実施した鹿沼市役所の事例的考察により、その変容の特徴をできるかぎり浮彫りにしてきた。ここでは、職員意識の反応を3つに分類し、①正機能の顕在化とモラルの向上、②逆機能の顕在化と組織運営の混乱、③潜在的な正機能とコミュニケーションの不変性、という対応関係で分析している。また潜在的な逆機能の実態についても若干の考察を施している。

第5章においては、「行政官僚制の不変的組織構造を支えている人間の内的原理とは何か」という問いに対するひとつの回答を帰納的に仮説設定し、これを検証してみた。その

結果、次のような命題を設定することができる。①行政組織は、独立変数としての内外環境条件の変化に影響を受け、従属変数としての組織変革の不可避性を強いられるが、その具体的変革のありようは、媒介変数としての変革主体者の対応能力いかに依存、制約されている。②組織変革の混乱や困難性の主たる原因として、とりわけ職員の「地位志向性」という官僚的性格を導出することができる。③組織の官僚制化を生み出している根源的動機は、職員自身の存在感の危機意識からアイデンティティの対象を探求しようとする精神的志向性から発生している。それゆえ、④「組織レベルの権威ヒエラルヒーの確立と個人レベルのアイデンティティの探求」という、二つの緊張関係や矛盾相克の中で、組織変革の成否は問われている。すなわち、変革が比較的失敗しやすい場合は、このアイデンティティが制度的に内在化された価値理念の中にビルトインされてしまうときである。また逆に成功しやすい場合は、さまざまな「関係性の変革」（新しい地位・役割関係）が達成されたときである。ここにいう関係性の変革とは、対自分自身、対中央官庁、対職員各層、あるいは対地域住民などとの諸関係の総体的・同時的変革が達成されているときという意味である。

第6章においては、以上の現実分析や事例分析を踏まえ、「組織変革論」に関する若干の理論的考察を提起してみた。組織変革モデルの基本的枠組みとしては、環境—組織の内部特性—組織有効性というコンティンジェンシー理論の、とくに組織の内部特性の過程分析に視点を限定し、この変革過程をさらに6段階に分けて検討した。そしてそれぞれに対応して表出してくるさまざまな固有の問題群を整理し、変革の困難性要因などを抽出した。さらに組織行動と変革主体との拮抗関係において、なぜ新制度導入が中断や復活のベクトルを辿るのか、その可能性や可逆性のダイナミズムを検討し、併せて、この定着過程や自壊作用のうちに潜む新たな官僚制化再生産の本質的問題についても解明してきた。組織が新しい変革モデルの導入に成功しているにもかかわらず、間もなく遅延や中断へと追込まれていく理由や、そこに相拮抗し作用している変革主体と変革力要因（推進力と抵抗力）とが、各変革段階に応じて、少しずつ転移・変容している現実態を指摘した。そして変革の成否は、この多元的に重層構造化された力動的発展過程に生ずるさまざまな争点（行為主体、問題発生、コンフリクト解消など）をいかに克服しえたかによることを検討した。さらに変革の推進力として、①変革動機、②変革能力、③変革状況、という3つの要因を抽出し、また変革パフォーマンスの「組織有効性」として、①管理的有効性、②社会的有効性、③変革的有效性、という3つの概念を提示して、その積極的意義を強調した。

また抵抗力のアポリアとして、官僚制組織構造のもつ社会性（社会制度としての官僚制）についても考察を進めてきた。

第7章においては、組織変革の今後の展望として、ひとつの視点を提起する。それは、組織変革とは、単なる内部組織機構の制度的変革にとどまるものではなく、①職員自身の自己変革、②自己と他者（組織内対人関係）との関係変革、③中央政府（上級官庁）との関係変革、④地域住民との関係変革、といった多元的・重層的構造の同時的・計画的変革を達成していく必要があるということである。そして日本行政官僚制史の流れの中で、各自治体における組織変革の意義を歴史的に位置づけ、新制度導入に一体いかなる意味があるのかという視点を取り入れてくることである。この意味で、組織変革は自己組織成長のひとつの契機に過ぎないという「プロセス・プランニング」の考え方を強調した。それは変革の結果のみでなく、むしろその結果にいたる変革過程総体こそより重要であるということをも主張したためであった。

さらに第三部「住民参加と開放型行政組織の構築に向けて」の課題は、要するに、行政組織変革上の諸問題は、目を転じて、地域社会や地域住民の総体的ヴィジョンとの有機的つながりにおいて考察されなければならないということであった。「何のための、誰のための組織変革であるか」という問いは、須らく“職員のための組織”ではなく、“住民のための自治体づくり”のためでなければならないという回答に直結していよう。したがって、「職員のための行政組織論から住民主体の自治体論へ」と視点を転換していかねばならない。先述した「社会制度としての官僚制」「組織の社会性」ということは、つまり新しい組織づくり＝新しい地域づくり（地域再編成）＝地域における新たな主体形成づくり、へと相互に関連している。新たなコミュニティ構築のためには、住民諸層の新たな組織集団の形成が必要であった。そこで、合意形成のためのシステムづくり、住民参加の仕組みの導入が問題になってきたのである。

言うまでもなく、「新しい環境変化につれて、組織は構造変革によって環境適応しようとする」あるいは「外的状況の切迫と内的必然との接点において、かろうじて変革の契機は訪れる」というのが基本的テーゼであった。そうして組織は新しい形態の組織化（＝組織の再構築）へと発展していくものである。それが第部の「動的組織」の導入であり、その再組織化の変革プロセスを追究してきた。しかし、状況適応的組織変革の成功および失敗事例の分析結果により、その意義や可能性と同時に、また限界点も見えてきた。その限界を克服していこうとする組織像がいわゆる「開放型組織」（住民参加型のネットワーク

ク型組織モデル)であった。この開放型組織の特性は、できるかぎりあらゆる人間、個人、集団、組織などに“まちづくり政策の意思決定過程”に参加できる場と機会(チャンネルづくりとルールづくり)を与え作っていかうという考え方である。そこに住む人々が、相互協力・相互責任に基づく“地域社会のパートナー”としての新しい関係やシステムを作りあげていくことであった。

これまでのコミュニティ論では、どちらかといえば、“住民と住民との関係”において、いかに住民相互の出会いやチャンスづくりをしていくかということにウエイトがかかっていたように思われる。それがさまざまなコミュニティ活動の発展を経て、“住民と行政との関係”において、フォーマルな接点、新たな直結する場(=政策決定の場への参加)を求め始めたのである。それが“協働・協議・調整する場”“共同決定・合意形成の場”としての住民参加論であった。そしてさらに激しい住民運動・市民運動を通して、住民参加機能の拡大と制度化が図られてきた。その結果、あちこちで多種多様な参加方式が作られてきた。例えば、①対話方式、②市民委員会方式(武蔵野市など)、③市民委員会方式(横浜市、旭川市、埼玉県など)、④市民会議方式(横浜市など)、⑤住民協議会方式(中野区、旭川市など)、など(1)。本論では、これらを総称して地域会議モデルとしての在り方を検討してきた。

「住民参加というのは、住民が自治体の政策を決定する過程に参加し、その決定に影響を与えらる行為である。そのことは、自治体が自己の政策を自主的に決定できる政治の場であることを前提としている。したがって、自治体における住民参加の提起は、自治体が単なる行政処理の場ではなく、政治を行なう場であることを確認したことにほかならない。」

(2)さらに言えば、「一般に市民参加の段階は、操作・情報・協議にはじまり、参加・権限委譲・市民統制にまでいたっているといわれる。」(3)すなわち、「権限委譲」とは、決定権限の地域住民への分権化ということであり、住民による権力の統制を可能にしていくということである。そして「参加」とは、こうした「行政過程(政策形成過程)における意思決定権への住民の直接参加」ということである。

本研究の現代的意義とは、行政組織の在り方として、「管理型システムから参加型システムへ」と、いかに変革していくか、その変革過程そのものを動態分析してきたことにある。〔表3-1〕は「住民と行政との対応関係の変遷」について参考までにまとめ描いたものである。この表のとくに「昭和60年代以降」を見ると、まず住民側の動向として、いわゆる「参画論」の時代を迎え、自治体は住民意見の代行機関であるとして、その意思決定過程への住民直接参画を要求し、「参画・分権・自己(住民)決定=自主管理権」や

「自主的選択決定権」などを主張している。これに対し、行政側の対応としては、住民主導型の地域計画に行政が参加するという「住民主体・行政補完型」、あるいは市民参加型行政のための「開放型組織の創造」などが提唱されている。さらに両者の対応関係は、端的にいえば、相互扶助のルートづくり、友好的・相互的コミュニケーションなどを確立して、「協働解決型の協働的關係」の在り方が真摯に模索されているといえよう。いわばこれらのキーコンセプトの内実性に現実分析を施したところに時代的意義があったと考えている。

こうした研究テーマの応用として、現在、国レベルで「国と地方との関係の在り方をどうするか」「国への権限・機能の集中化か、地方への分権化か」が問われ、地方レベルでもやはり、自治体対地域住民、府県対市町村、本庁対出先機関（出張所問題など）、行政対民間団体など、「機能充実・機能分担の方向はどうあるべきか」といった課題に直面しており、本質的には共通な問題意識であるといえよう。

〔表3-1〕

住民と行政の対応関係の変遷

年代区分	昭和40年代以前	昭和40年代	昭和50年代	昭和60年代以降
対応関係の類型化	従属的關係	対立的關係	補助的關係	協働的關係
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支配—服従的關係</li> <li>・行政への全面的依存と甘え（一方的依存關係）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・昭和42年革新都政の誕生</li> <li>・公害闘争など、市民運動・住民運動の激化・隆盛</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・構造不況と財政再建</li> <li>・行政協力的体制の確立</li> <li>・どちらかといえば、下請け的・補完的・肩代わりの關係（行政側からの住民協力の要請）</li> <li>・新しい住民参加ルートの模索</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「相互扶助」のルートづくり</li> <li>・協働解決型指向（相互的依存關係）</li> <li>・相互連関・相互影響力的 共同決定</li> <li>・「多元的・複合的・機能分化」</li> <li>・友好的・相互的コミュニケーションの確立</li> <li>・「自助努力・自立主義」（機能的自律的關係）</li> <li>・独立採算制・内部主体的・内発型を前提</li> </ul>
住民側の動向	信託論	運動論	参加論	参画論
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・近代的市民社会論による代表制民主主義への期待</li> <li>・お上のお慈悲、ものいわぬ住民</li> <li>・受身的・消極的労働提供</li> <li>・行政は他人事・無関心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・絶対反対・抵抗・防衛的・攻撃的闘争</li> <li>・「諸権利のための闘争」</li> <li>・生活侵害→被害・死活問題→補償→物取り主義</li> <li>・“人権”の噴出現象</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要求現象型の闘争「〇〇を守る会」「〇〇をつくる運動」</li> <li>・福祉・教育・公共施設づくり</li> <li>・参加の儀式化、形式化</li> <li>・新しい制度導入の試行</li> <li>・ボランティア活動の活発化</li> <li>・管理運営への参加、協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・参画・分権・自己（住民）決定=自主管理</li> <li>・自治体は住民意見の代行機関</li> <li>・コミュニティの形成主体は住民自身である</li> <li>・「意思決定過程への住民直接参加」（企画・財政・経営への参画）</li> <li>・当事者能力をもって地域づくり（住民主権・行政は共催・後援）</li> <li>・「自主的選択的決定権の要求」</li> <li>・施設の管理運営要綱・規定の制定</li> </ul>
行政側の対応	官治型行政	対話型行政	市民本位型行政	市民参加型行政
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政主導型（権力的管理的業務処理）</li> <li>・上意下達、市民不在</li> <li>・中央集権的・権威主義的対応</li> <li>・一律・一元・画一的行政</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・対決型・敵視的政策</li> <li>・社会的公共性・社会福祉の重視</li> <li>・行政サービスの強調</li> <li>・弱腰行政（もみ手・微笑行政）</li> <li>・「たかり—ばらまきの構造」</li> <li>・総花的バラバラ施策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業的効率性の追求（安あがり行政）</li> <li>・「第二臨調」（昭56年）</li> <li>・「行革審」（昭58年）</li> <li>・「地方行革大綱」（昭60年）（涼風経営と民間委託）</li> <li>・役割分担論</li> <li>・高福祉高負担、受益者負担、地元負担—「応能応益の原則」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「住民主体・行政補完」型</li> <li>・住民主導型計画に行政が参加する</li> <li>・複数の選択肢の提供（情報）</li> <li>・「地域経営主体としての自治体像」（地域社会のネットワークづくり）</li> <li>・計画・管理・制御・成長</li> <li>・「開放型組織」の創造</li> </ul>

## 第2章 研究テーマの理論的意義

### 第1節 行政官僚制論から行政組織論へ

本論の理論的立場は、これまでの状況適合理論、組織開発論、組織設計論などの理論モデルや命題に準拠しながら、新しく「行政組織変革論」という基本的パラダイムの全体像を構築していくことにあった。地方自治体における行政官僚制を組織社会学的視点から研究するということは、学問的立脚点を、いわば「行政官僚制論から行政組織論へ」と視座転換を図りたいということである。従来の行政官僚制論的アプローチの限界を指摘し、さらに行政組織論的アプローチの時代的必要性を主張したかった。ここにいう行政組織論的アプローチとは、行政組織の目的・位置づけの再検討、組織対人間の矛盾相克の分析、あるいは組織間関係論の考察など、組織社会学上の知見を導入した現実的・動態的分析を施していくことである。そして、行政組織変革論として、これまでの「官僚制組織」論に対抗する「脱官僚制組織」論のモデル（動態的組織、開放型組織など）を分析検討していくことであった（次の第2節で検討する）。

既存の行政官僚制論、地方自治論はともすれば、制度論、機構論、法解釈論、あるいは行財政論などが主流であったといえ、明治以来、行政学はいわば国家学（学説史、官房学）として、国家の支配装置＝官僚制優位の統治構造を支える論理・体系を思考してきたといえる。例えば、組織管理、人事管理、政策管理、財政管理など、すべては上から下へ・中央から地方へと垂直的・一元的統合が企図され、タテ割行政・通達行政・許認可行政・補助金行政などによって強固に管理・運営されてきた。法律・規則・財政などに精通していることがより高く能力評価されてきたのである。したがって、地域社会のどんな小さな変化が生じて、常に上級官庁からの指示・回答を待つてからという中央指向型・政府依存型の思考パターンからなかなか脱却できなかった。それは確かに、戦後行政目標としてのナショナルミニマム化による平等化・地域間格差の縮小・財政力の均等化などを達成するために、国の行政マニュアルづくりによる全国画一化や統一的規制は一定の必要性と効果があったといえよう。しかし国民生活は今や豊かさの時代に入り、独自なまちづくり政策に取り組む、個性と魅力ある地域に住みたいと思うようになってきた。むしろ「地域間競争」や「地域間協力」を強調せざるをえない時代になった。しかも住民の経済圏・生活圏は、高度情報化社会の進展、交通手段の発達などにより、ますます広域化・多様化を拡大助長

しているのである。

これまでの行政官僚制論に決定的に欠如していたものは、主体としての“職員”と“住民”であった。“職員主体の行政組織論”“住民主体の行政組織論”といった観点がどちらかといえば軽視（あるいは無視）されていたのである。あちこちの自治体で「行政改革」の成果は積極的に発表されるが、その内部の意思決定過程の現実態についてはなかなか公表されていない。変革過程における行政職員の意識や行動に触れた資料も数少ない。自治体内部の変革のメカニズムやダイナミズムを分析した文献もあまり見られないのである。そこで本論では、国がやる地方行政ではなく、作られた地方公共団体の組織でもなく、また与えられた機構論でもない、自治体・職員自身が自らやる行政変革、あるいは自己組織の創造（再構築）のありかたに基本的な視座を定めた。そして自治体が自分たちの力によって新しいものを作り出す、その自己組織の形成・存続・発展の変革過程の論理と心理について、組織変革の社会的・心理的ダイナミズム分析を施してきたのである。

「組織変革現象がなぜ起きるか」といえば、もちろん複合的要因の関連性、構造的連関によるといえるが、組織社会学的に言えば、その中でもとくに「環境要因」と「主体要因」とを主要なものとして論じる。つまり分析枠組みとして、原因変数としての環境変動（高齢化、国際化、過疎化、都市化など）と、媒介変数としての変革主体（首長、変革推進委員会、職員、関係団体など）と、この結果変数としての組織変革、という論理構造を想定することができる。ここで強調すべきは、組織集団（あるいは人間）は、「社会環境の変化にうまく適合しようとする“適応主体”であると同時に“変革主体”でもある」という観点である。つまり“変化への適合・適応”だけでなく、“変化への選択・創造”もまたできる“主体的”存在なのである。このような“変革主体”という観点はまた、「没変革主体的な制度論的アプローチではなく、変革主体者間の関係論的アプローチ」に立つことを意味している。つまり制度論では、とかく法規範やルールなどのフォーマリズム (formalism) や形態論 (morphological approach) を主に論議するのに対し、関係論では、組織と人間、組織と社会関係、また何よりも制度の形成過程や変革過程などのダイナミズム (dynamism) やリアリズム (realism) に主たる関心を持つといえる。つまり関係論的アプローチでは、環境変化に合わせたダイナミックな変革過程の、組織内外における主体者間の態度や行動、選択や試行錯誤などの諸変数を分析しようとするものである。これが自治体組織をいわゆる「行政官僚制論」としてではなく、「行政組織論」としてアプローチしてきたことの由縁である。

この結果、いくつかの重要な事実発見が見られる。これは「組織変革の困難性の要因分析」（第Ⅱ部第3章第3節）のところで述べているが、変革の限界として、「制度的要因」と「行動的要因」とが考えられる。前者の制度改革、つまり構造変革の側面はある程度まで達成可能であり、事実「動的組織」の主管者制度などいくつかの新制度が導入されてきた。しかし新制度の「管理運営過程」や「定着過程」において中断・延期・変更などを余儀なくされていくのは、それを支えている職員自身の「行動的要因」に起因するところ大であったと思われる。つまり制度変革には成功しえても、その主体要因としての職員の意識変革に多く失敗しているのである。改めて変革主体の行動変革の重要性と必要性を認識させられる。つまり、まず職員が活性化し（そのためには、個々人の企画力、運営力、表現力、実践力などを培うこと、と同時に政策方針・決定の場への職員参加の機会をつくることなど）、主体としての職員のありようが変わってくれば、やがて職場、役場、組織全体、自治体が変わり、ひいては地域社会も活性化してくるであろう、という変革の論理に達した意義は大きいといわなければならない。本考察の結果、こうした視点の再確認に少し貢献しているように思われる。

さらにいえば、制度論から運動論を介して、行政組織論へと発展してくると、「行政社会論(学)」（Sociology of Public Administration）という新しい学問領域を開拓できる可能性が出てくるかもしれない。行政社会論(学)とは、行政社会における組織と職員（公務員）、組織と住民の問題などに主要な関心をもち、主体的人間としての職員を中心基軸に、職場生活・地域生活・家庭生活などにおける意識と行動を問う学問として展開できるであろう。しかしここでは少なくともこうした方向性への示唆がえられたということを指摘するにとどめたい。

## 第2節 官僚制組織から脱官僚制組織へ

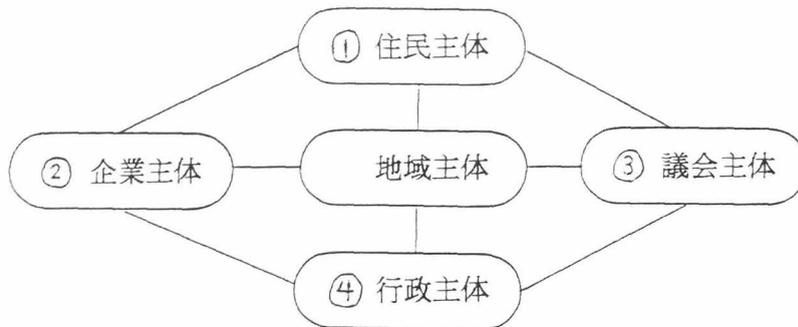
組織論とはいわば官僚制逆機能の克服の歴史であるといえ、その硬直化や形骸化の弊害をいかに克服するかが大きな課題であったように思われる。本論の問題意識もまた、在来の伝統的官僚制組織における諸問題の指摘に始まり、動的組織の導入およびその可能性と限界とを考察し、さらに新しい組織モデルとしての開放型組織のありようについて検討してきた。動的組織が主として、内部の組織変革を重視しその流動化・活性化を企図してきたのに対し、開放型組織は主として、外部の地域社会により開かれたものとして確立

していこうという基本的考え方を提示するものであった。この両者に共通するものは、いずれも「脱官僚制組織」を志向していたという点である。

この脱官僚制組織についての基本的認識は、組織の変革を地域社会や地域住民までも射程に入れた組織論を展開するということである。つまり行政組織を、自治体―地域社会というコンテクストにおいて「社会システム」として捉える位相に立つ。いうまでもなく自治体は住民・行政・民間などの“複合（主）体”として存立する。それは地域社会におけるさまざまな構成主体、構成団体のひとつであり、またひとつに過ぎない。実は中央政府主導型の1985年「行革大綱」の効果がなかなか上がらなかった理由のひとつもここにあると推察される。つまり自治体は国の執行機関として位置づけられ、中央から多大なプレッシャーが掛けられても、既にそれをとりまく地域社会の強固なネットワークによって制約、規制されて存在している。それゆえ、さまざまなインパクトや影響は受けるが、最終的な行政改革の選択・決定は行政主体サイドの自主的判断に任されている。その行政主体は“地域社会システムの一メンバー”として、もろもろの地域事情を熟慮し最大優先して対処行動していかざるをえなかったのである。

脱官僚制組織とは、官僚制組織のピラミッド構造のようにあらゆる権限を組織の上層部に集中・管理させるのではなく、むしろより下層に分散・分権して現場の即決型を目指すネットワーク型組織である。垂直的統合ではなく、あくまでも水平的・横結的統合によるノンハイアラキカルなオーガニゼーションのことである。それはまた、トータルシステムではなく“マルチシステム”であり、複数主体を前提とした多元的・多中心性な横型組織のネットワーク化を志向している。その主体は自律的な意思決定単位として保障された部分・部署であり、例えば、自立した個人、自主的団体、地域単位、コミュニティ単位、事業部制であったりする。。こうした主体・単位がより直接的・双方向的に結ばれ、オンライン化によりリアルタイムに自主決定できる。このような意味で、これは“direct controlから responsible autonomy へ”という基本理念の確立を目指した組織モデルであるということができよう。

〔図4-1〕は、地域社会には複数の有力な主体が存在し、自治体もまた地域社会の一構成主体に過ぎないという構図を示したものである。大きな主体としては、①住民主体（個人、市民団体、住民運動、サークル活動など）、②企業主体（民間企業団体、大企業、利益団体など）、③議会主体（政治家、政党、政治団体、選挙支持団体など）、そして④行政主体（官僚、官庁、役所、中央政府など）などが挙げられ、これらが複雑に絡まって



〔図4-1〕 地域社会における4つの主体

相互依存し影響し合っている。一般にはなかならず②③④が結合しやすく政財官界の癒着構造としてよく批判される場所であり、また②④の組み合わせとして第三セクター方式が導入されたりしている。これらの主導権争いによって、それぞれ①住民主導型、②企業主導型、③議会主導型、④行政主導型、などがある。例えば、まちづくりモデルをめぐるでも、とにかく「行政主導型の池田方式か、あるいは住民主導型の湯布院方式か」といった択一的論争に陥りやすかった。しかし現代の広域化、情報化、グローバル・ネットワーク化の時代にあつては、もはや地域社会はサバイバルとしての総力戦（総合能力）が問われている。つまり、これら4主体間の統合化による「地域主導型」あるいは「地元主導型」の在り方こそ真剣に模索されるようになってきたといえる。よしんば中央官庁による国家主導型と対抗関係になつても、地域社会の主体ができるだけひとつにまとまり、一致協力して堂々対決し対処していかねばならなくなってきたのである。

確かにまちづくりは、地域社会全体の主体が総動員されなければなかなかうまくいかない。現実には主体間の力関係がどのようなものであれ、町総がかりの全面的支援は必要不可欠である。いわば“町全体がまちづくり実行委員会”のような存在と役割にならなければならない。それは例えば、「プロデューサーはリーダー達、金や町民への指示を出すのは町の行政、行動部隊が商工会や農民などの町民たち」（4）といった具合である。「まず民間先行で実績や既成事実を作り、後に行政が条例で補完する」というパターンでも、また逆のパターンであってもよい。ともかく主体間の相互協力関係こそまちづくり成功の基本的要因であろう。

さらに住民主体であれ行政主体であれ、なかならずまちづくりのリーダー（キーパーソン）たちをバックアップする体制の確立こそキーポイントである。かれらは、地域の積極的イニシアティブにより、中央方針に異議を唱えても、代案や新案を提起することによつ

て先取り行政をしていく中核的役割を担っている。問題は、地域全体としての地域活力（活性化）の掘り起こしやユニークな新しいまちづくり政策を、「誰が、どのようなスタイル（システム）で」進めていくかであろう。そのためには、これからの新しい時代の新しいパートナーとして、①の「住民主体」をどう位置づけ、地域資源としての有能な人材をどんな組み合わせによって有効活用していくかである。つまり地域社会におけるさまざまな個人、専門家、団体、機関、マスコミなどの住民主体を行政主体にクロス参加させていく、ダイナミックな協力関係のシステム化の在り方こそ現代的課題として問われているといえる。

ここで、本論でいう「脱官僚制組織」の概念規定や構成要素について定義しておく、次のように考えられる。脱官僚制組織とはすなわち開放型組織モデルとして捉えられ、開放型組織とはすなわち「参加型組織」モデルのことである。開放型組織とは既述してきたように、“権力の分散化”による多元的・多中心的・横結的組織のことである。ここにいう権力とは“行政権力（＝政策決定権）”のことであり、権力の分散化とは意思決定の枠組みを新しく権限委譲による分権的管理方式に切り換えていくということである。さらに「“なにを” “だれに” “どのような方法で” 開放していくのか」といえば、「行政権力の意思決定過程に参加・関与・介入できる権利」を、「トップ（首長）から他の主体」に、「開放と参加」という方法によって、分権化していくということである。「他の主体」とは前述の4つの主体ということであるが、本稿ではとりわけ次の2つの主体に焦点を絞っている。ひとつは「行政主体としての職員」であり、もうひとつは「住民主体としての住民」である。さらに開放の方法としては、まず「行政側の情報公開など」があり、これに「職員が参加し」かつ「住民が参加し」、参加による自律的機能の拡充を求め関与していくという論理構成になっている。

行政主体が開放し公開していくべき行政資源は、ヒト・カネ・モノ・情報・技術・文化・歴史など、たくさんある。よく「公開なければ参加なし」といわれ、公開と参加とはいわばパラレルな関係にある。参加とは、住民および職員がこれらの行政資源に自由にアクセスできる権利が保障されているということである。現在、官僚制組織（制度）の公開化がいろいろな形態で進められている。それはとりわけ市民課・広報公聴課などの機能に代表され、例えば、広報誌の発行、市民相談室、行政相談コーナー、市長への手紙、市民意向調査、区民懇談会、公聴会、地区カルテ作成、地元説明会、対話集会など、枚挙に暇ない。こうした体験の蓄積や時間的経過は、やがて住民意識の高揚を促す。そして“お知ら

せや市政だより”あるいは“不要な情報提供”などから、さらに一歩進んで、“市民に問うというスタイルでの政策広報”や“争点をめぐる本当に知りたい情報”“住民の判断材料としての情報（プラス・マイナス評価）”などが求められるようになってきた。各種委員会のありかたも、その設置要望・論議の公開・傍聴会への出席などから、審議内容のより詳細な資料やデータの公開、委員会への委員としての参加などを要望するようになってきた。こうして徐々にではあるが“開かれた行政”としてのさまざまな開放施策が実施されてきたのである。

かくして住民参加段階は、もはや重要な政策決定への公式な住民参加組織（協議機関）の設置を要求するにいたっている。そしてこの組織で、住民主体が自ら政策課題を発見し、政策形成・企画立案し、法令作成（条例づくり）に関与し、かつ予算編成にも従事するようになってきた。例えば、「コミュニティセンター建設準備委員会」などにおいて、建設場所、建設規模、建築デザイン、建設予算などから、その管理運営や事業実施内容にいたるまで、住民の同意が得られるよう何度でも代替案や修正案の提示を行政に求めている。自主管理運営の前提である「事務」「権限」「財源」などのあらゆる制度化を要求するようになってきたのである。

ここで強調すべきは、行政資源の開放とは、それらの「資源の共有化」を意味するということ。例えば、情報の共有化とは同じ情報を住民と行政とが双方同時に所有できるということである。それを住民主体と共有化すれば住民参加となり、職員主体と共有化すれば職員参加となる。現代における組織変革はこれらのハード&ソフトの公開のシステム化をめぐる論争であるといえよう。

さらに「行政権力への参加」とは、組織論的にいえば、権限（意思決定権）の集権化（集権的管理）か・それとも分権化（分権的管理）か、といった課題に連結している。端的にいえば、“一極・垂直・頂点・独占型”のピラミッド構造か、それとも“多極・水平・分節・拡散型”のネットワーク型組織かの、どちらによりウエイトをおいた組織デザインを再構築していくのかという問題である。ここでは、後者の組織モデルの導入過程について追究してきた。つまり開放型組織を参加型組織として捉え、とくに第Ⅱ部「動態的組織」で「職員参加論」を、さらに第Ⅲ部「開放型組織」で「住民参加論」の現実分析を展開してきたのである。「職員参加」とは、権力の分散化（＝権限委譲）による影響力行使権や自己決定権（専決権）などの諸権利を確保していくことであった。この職員参加の形態はともすれば、①職場参加（係内事務連絡会など）、②職制参加（課長会議など）、③代

表参加（各種委員会など）などといった日常職務活動の範囲内に限定されていた。しかし本来の参加とは、その業務を越えて、④自主的・自発的・個人的な参加機会が拡大していくことである。例えば、プロジェクトチーム、提案制度、自己申告制度、自主的政策研究会、学会などを通して、さまざまな情報や知識や体験の機会が増えることである。こうした組織や職場以外の非日常的世界への参加により、職員の意識や能力は蓄積され高揚する。やがて自らのアイデアや企画案の具現化を求め、ますます「職員意思の反映ルート」の改善が求められるようになる。とりわけ意欲と実力を備えた職員や部署から、実質的な権限委譲を迫られる。この権限委譲の対象が、これまでのように管理職だけでなく、スタッフ職や専門職にも少しずつ制度化されつつあるという実態を検討してきたのが、「主管者制度の導入過程分析」（第Ⅱ部）であった。

また「住民参加」問題は、本稿の視点として、参加の“形態の多様化”と“段階の高度化”とに力点を置いて分析してきた。形態の多様化とは、これまでも論じられてきたように、例えば、①異議申立て型参加（抵抗・反対運動型）、②課題解決型参加（特定の紛争・争点解決型）、③公共施設管理運営への参加（役割分担型）、④要求実現型参加（生活環境の改善提案型）、⑤政策決定型参加（意思決定過程への参画型）（5）などが挙げできる。このうち現代的課題として独自に本論で取り上げている形態と段階は、とくに⑤の「組織内部の政策決定過程への参画」という在り方をめぐってである。この政策決定に参加する程度が「形式的参加から実質的参画の段階へ」、つまり都市計画や法令や予算など、あらゆる政策の形成—決定—執行—過程への全面的参加を求め始めているという視点である。これはもはや情報提供や審議会等の付属機関の設置というだけでなく、自主管理権や共同決定権をめぐる「権力への参加」（権限委譲）問題をめぐる論争と位置づけられよう。それはまさしく、行政権力をめぐる行政主体と企業主体あるいは住民主体との闘争なのである。そして企業主体による分権化運動の結果、自治体機能の民営化や規制緩和化、あるいは第三セクター方式の導入などが実施され、同様に住民主体との闘争結果として、住民本位の行政、コミュニティー・センターの自主管理、あるいは住民協議会や市民委員会の設置などが少しずつ獲得（委譲）されてきたのである。

さらに本論の独創的研究は、行政権力を社会システムとして、地域社会のあらゆる主体に分権化していけばどうなるか、どのような新しいシステムが形成できるかについてひとつの試論的考察がなされていることである。そのひとつのシステムづくりが、住民主体と行政主体とが交流、交差し、結節する場としての「まちづくり型地域会議」方式（〔図3

ー3] 参照)であった。この地域会議(あるいは、まちづくりセンター)は多様な形態を取っているが、一般的には「住民主体・行政補完」「住民主導・行政参加」を前提とし、分権型の双方向フィードバック・システムの確立を目指した、相互協働的役割分担の在り方を模索しているといえるであろう。このような住民・行政参加型組織の特性として、次のような原則が挙げられよう。

- ①すべての判断基準は、現代性・市民性・地域性・現場性・職場性などによって決められること(「現場は教えてくれる」「住民から学ぶ」「住民こそ地域のプロだ」)。
- ②住民の中の、とりわけ子供・若者・女性・障害者・高齢者などの視点、立場からかつロングスパンで地域社会全体を眺めること。
- ③何よりも自分自身が、そして住民自身が楽しめるまちづくりであること。
- ④参加動機における自発性・個人性・自己実現型欲求性。
- ⑤リーダーシップにおける相互信頼性。
- ⑥コミュニケーション(情報の流れ)における双方向性。
- ⑦意思決定(合意形成)過程における全員参加体制。
- ⑧各单位・主体間の結びつきは、タイトではなくルースであること(参加の自由と退会の自由の保障など)。
- ⑨地域社会におけるイクオール・パートナーとしての関係を作り上げていくこと。
- ⑩「インターセクショナルワーク」(組織・部門の枠を超えた協働)を大切にすること。

このような地域会議組織はまだ未確定段階にあるが、「推進母体」(組織、団体、機関)、「推進スタッフ」(構成メンバー)、「推進部門」(担当部署)などに新しい変化も見られる。例えば、主体としては、住民主体が中心的・積極的役割を担うのはもちろんであるが、これにもろもろの専門家や意欲的な行政職員が、また企業団体からもボランティアな参加活動など、構成メンバーの多様化現象が見られるようになってきた。かつてのように被害者の会、政党団体、宗教団体、労働団体、学生団体だけでなく、さまざまな個人、団体、代表、組織などが自由に参加・加入するようになってきたのである。こうした主体層の広がりはおそらく、行政課題の多様化・高度化・広域化と関連しているであろう(社会福祉、住宅政策、自然環境など)。こうした参加主体や行政テーマの変化に対応して組織編成原理もまた新しく変わらざるをえなくなった。これは歴史的変遷からいえば、“運動論から組織論へ”という流れとして捉えられよう。つまり住民運動や生活闘争による切

実な問題提起型（ある狭い地域の小さな住民ニーズ）から、より広くより共通な政策づくりに向けた問題解決型の仕組みづくり（システム化）に取り組むようになってきたといえる。そして社会システム論として、前述した「4つの主体の統合化による協議の場づくり」をいかに創設していくかという課題を新しく検討していく必要性が出てきたのである。

### 第3章 研究テーマの実践的意義

組織変革によって「組織が変わる」ということは、具体的には一体組織の何が変化するのでしょうか。とりわけ組織変革の主体者（職員）にとって、それは一体どんな意味があったのでしょうか。この課題を実際の担い手（当事者）の立場から考察してみよう。

本論の組織変革とは、要するに、官僚制組織から脱官僚制組織へという新しい枠組みを創出していくために、まず①「組織理念」（組織目的など）を変革し、次に②「構造」（機構改革、新制度導入など）を変革し、さらに③その管理運営過程における「機能」（地位・役割関係など）などを変革してきた。このうち、「変革理念」の確立は比較的スムーズに導入されているといえよう。また「構造変革」というハード面も、部門数、職階数、ライン・スタッフの比率、職務規定の明確化、権限委譲、あるいは待遇制度など、確かに一定の成果が見られ、そのスリム化・フラット化が達成されたといえよう。しかしソフトな「機能的」側面については、その変革がなかなか困難であったことが検討されてきた。これはおそらく人間の「行動変革」の問題と密接に結びついていたためであろう。日々の職場社会においては、パワー、リーダーシップ、コミュニケーション、意思決定など、仕事関係・人間関係の現実的かつ猥雑な諸問題が多く生じている。集団活動の結果とは、まさに職場内のさまざまな人々の思考、発想、認知などの諸スタイルの所産なのである。しかも職員の意識や考え方は表出されるというより、むしろ暗黙の了解事項・申し合わせとして、心の内に深く伏在している。それゆえ、この無意識レベルの思考態度を根本的に変えていくことがもともと難しかったのである。さらにいえば、新制度導入でさえもその成文化・規則化・公式化・体系化などが確立されて、手続的・合理的運営に慣れてくると（ルーティン化）、その既成事実化（マンネリ化）もまた同時進行する。やがてそこから新たな自己矛盾や弊害が発生し、再び変革の不可避性に向き合うという循環構造になっている。

それでは、こうした変革過程に従事した主体者にとって、その体験の意味は何だったのだろうか。それは端的に言えば、人間という主体なしには変革を想定することはできない、という基本命題の再確認であったように思われる。意思する主体としての職員の変革なしに、真の組織変革はありえない。制度変革を達成しても、それを運用する職員自身の意識や態度や行動に何等かの変化が生じない限り、本当に制度の内容が変わったとはいえない。どんな制度であれ、究極において、それを支えているのは人間である。この意味で、まず

人間・個人レベルでの意識がどれほど変容したかということがより大切なのである。

そもそも組織変革の初源的動機は考察してきたように、必ずしも上から・外からの指示命令によってではなく、自分達で内発的・主体的・自主的に取り組まれていることが多かった。日常的職場社会におけるもろもろの不満や不信、猜疑心や葛藤、あるいは卑小かつ強烈な体験などを通して、そこからの離脱願望として望ましい理想的組織像がデザインされつつ追求されてきた。彼らの問題意識の牽引力（組織変革へのエネルギー）となったのは、よかれあしかれ、「あるべき組織の姿」と「あるがままの人間の姿」との緊張関係、矛盾対立であったろう。あるがままの職員像を見据えつつ、その上で、新しい組織や職場がいかにより作り出されねばならないかについて腐心、模索検討してきたのである。そして「現実」と「理念」、および「可能性」（と限界）について少しだけ見えてきたように思われる。つまり結果的に見ると、“そうではかありようがなかった”在り方に彼らは取り組んできたのである。

動態的組織の主管者制度が復活や中断や変更などを余儀なくされた根本的原因は、変革目標通りに「地位志向から役割志向へ」と変革されなかったためであるというのが先の分析結果であった。地位の位階制序列構造は残存したまま、依然として職員は上昇志向・垂直志向・肩書志向などを重視し、新しい役割関係を優先する住民志向・水平志向・仕事志向などへと変わっていなかった。つまり変革主体の認識が従来の思考パターン・行動パターンから全く脱却できていなかった。組織変革という危機的状況の中においてさえ、なおかつその状況を自己の保身や優位さへと転換しかつしたたかに利用しようとしていた。これは、変革主体者が「官職の権威」にしがみつこうとする「官僚的惨めさ」（官僚主義的性格）の呪縛から依然として解放されていなかったためである。

このように、官僚制化を支えるものは職員心理に内在する「地位志向性」という権力への意思であったと思われる（とくに第Ⅱ部第5章第5節参照）。それゆえに、どんな小さな組織でも小刻みな位階性を築き、威信・権限・教育・所得・特権などをその地位に付与してきた。そして職位＝身分＝社会的尊厳＝職業的評価につながっているという信仰を生み出してきた。この地位信仰の効用により、ささやかな安心感と使命感と満足感が職員に与えられ、「地位の分有化」（わかち与えること）による管理体制が敷設されてきたのである。

ここに職員の絶えざるアイデンティティ・クライシスとその探求とが結びついて、いわゆる権威ヒエラルヒーを形成、存続、再構築させてきた。彼らが自ら再び、成層化された

上下関係、重層的關係、位階序列制などを築き上げ、官僚機構をますます強固なものに拡大再生産してきたのである。そして“役人天国”といわれる肩書社会や身分社会にあぐらをかいて、さまざまなポストを粗製乱造してきた。このポストをめぐって、組織をうまく利用し、巧みに泳ぎ回る職員も少なくないであろう（不正行為、ヤミ給与、カラ出張、汚職など）。しかしこうした行為は決して所与のものではなく、職員自らが判断、選択、行動した結果なのである。本論では、このような職員心理のもっとも悪しき部分にも注視し、その客観化・対象化を試みてきた。こうした人間心理に内在する志向性を明らかにしなければ、組織変革の真の困難性を克服する論理は展開できず、またその止揚の客観的必然性さえも論証できないからである。

本論の問題関心は、こうした“ごく普通の職員”の感覚や情念レベルから人間の行動変革について検討し、官僚制化再生産の心理的メカニズムを解明することであった。つまり地位志向していく職員の精神構造と、組織の官僚制構造との在り方を根本的に変革していく新しい視点を見い出すことであった。さらにいえば、こうした人間的志向性の把握と官僚制構造との相関分析から、地域社会との関連性を検討していこうとするものであった。

ところで、組織学習とはひとつの体験から何を学んだか、その経験から新しい意味や教訓を引き出してくることである。組織変革から何を学び、何を引きずり、また何が変質したのか、さらに数年を経て、現在の中にどのように生かされているのか、こうした積極的意義を理解することである。そのためには組織の自己対象化作業が必要である。組織変革の組織学習とは、要するに、「組織が、自ら変革をつくる必要性を発見し、より一層の成功を収めるであろうと自ら信ずる変革に着手しうる能力を獲得し、成長させる過程」（5）であると規定される。それゆえ、自らの地位志向の主観的意味を明るみに出し、“気づき”理解させ、他者より認知されることが大切である。経験的・日常的な職場生活の場（つまり官僚制社会）において、彼らの無自覚的・自然的態度を明確化して試みるのが極めて重要なのである。

こうした視点から見ると、変革の成否はやはり、「地位」「役割」という関係概念の再検討、再構築に重要なポイントがあるように思われる。職員個々人の地位に対する正当性への自己確信が、官僚制制度を内側から支える根拠になっていることは間違いない。地位信仰が多数者の常識となり、暗黙のうちに制度的慣習、制度的秩序となっている。変革を望んだ“少数の”主体者の中にさえ、やはり常識的世界、制度的秩序を志向してしまう深層心理があった。そこで、どうしようもなく集団成員間の生活実感に支えられて、権威と

エラルヒーへの信念体系が出来上がってしまうのである。職場環境という社会的リアリティの中で、肩書社会が意味をもち、そしてそれが職員心理において「内なる権威構造」を作り出していたのである。

しかし、もろもろの現実的社会関係が変化し、住民ニーズが変容し、職員への期待感もまた変わってきた。彼らに求められているのは、高い地位や肩書ではなく、問題解決型の役割取得行動である。職員意識もまたこうした方向に変わっていかねばならない。それゆえ、まさにここにこれからの変革のターニングポイントがあり、ここから変えていかねばならない。それはつまり、「ポストをめぐる変革からタスクをめぐる変革へ」というシフト転換なのである。そして新しい役割関係のありかたを新しい変革の展開にどう結びつけていくかである。これまでの変革論で明らかのように、この「役割関係」スタイルへの転換が極めて不十分かつ不徹底であった。実際にいかなる勢力関係で、誰がパワーをもち、いつ、どのようにして意思決定されているのか、表層的役割認知ではなく、実質的役割行動レベルにまで踏み込んで変革されていかねばならなかった。組織は、こうした小さな問題解決行為を通じて、新しい知識を少しずつ獲得していき、さらに次の段階で処理すべき課題とは何かを知るようになるのである。「このように行為を通じたビジネス・レベルの知識の学習と、その知識を基礎にした新たな行為の展開という累積的な行為と知識の相互作用、すなわち「アクション・ラーニング」を通じて、結局、その組織はスタート地点からはるか遠くへ離れた地点にいることに気づくことになる。「戦略行動のデザイン過程」は、こうした問題解決の累積的プロセスである。」(6)といえよう。

それゆえ「行動変革」のためには、変革主体としての職員が、「組織(地位)へのコミットメントから職業(仕事)へのコミットメントへ」と自己変革していかねばならない。組織へのコミットメントとは、ある特定の組織に対する一体感・同一化・忠誠心・貢献度などが極めて高く強い職員心理のことである。彼らの判断基準はすべて「組織の権威」に由来する。脱組織化とは、このような組織目標を受け入れ、組織の中に留まって、組織のために献身したいという願望を、いかに離脱し克服していくかである。そして、ある特定の組織集団を越えた普遍的価値規範をもち、自らの専門的職業にどれだけ深くコミットメントしていくことができるかである。つまりアイデンティティの準拠枠を、狭く小さな集団規範や組織利益の追求にだけ求めるのではなく、もっと広く社会的・人類的・地球的な貢献や奉仕活動に求める。こうした視点の転換と実質的変革が、より地域社会に開かれた開放型組織における職員像として求められている、ということが改めて明らかになってきた

といえよう。

さらに変革主体の動機づけの変化も極めて重要である。「組織的なものから個人的なものへ」「個人の専門性・自律性への志向」という高まりを強調しておく必要がある。この変化の原因は、例えば、①団塊世代の中高年パワーの活用、②ポストレス時代と昇進期待の低下、③年功制・終身型の崩壊と転職志向・中途採用、④地位志向の断念と仕事意欲の向上、そして⑤資格重視と専門職制度の導入あるいはキャリアルートの複線化などがあり、これらが変革主体に与えた影響も決して小さくはなかった。そして徐々にではあれ、職員個々の意識変革が行動変容へとつながり、一人ひとりの人材が活性化すれば職場や組織も活性化し、それがやがて地域社会全体の活性化にも連関しているという論理を学習することができた。これらの個人的体験がこれからの新しい組織編成原理に多大な影響を持つようになるであろう。

## 第4章 今後の課題と展望

以上、「いかなる行政組織が、職員および住民にとってもっとも望ましい形態であるか」という問いの設定と解答を求めて、新しい自治体組織像について試論的考察を施してきた。この結果、従来の政治学、行政学、法律学などの専門的研究領域だけでは不十分であり、新しい学際的研究領域としての開拓が必要になりつつあるということが判明してきた。その新しい学問領域がいわば「自治体学」ともいうべき領野である。これはフィールドとしての自治体を対象に、さまざまな学問的方法論を駆使して、ひとつの学問的体系を構築していこうという動きである。これまでの学的アプローチに加えて、さらに社会学、心理学、経営学、財政学などの分野からも多くの研究者や実務家が参加、交流して、自治体学会、<sup>地方</sup>日本自治学会、地方自治経営学会などといった新しい学会が次々に設立され、活発な研究活動が行われている。

本論の基本的立場は、既述してきたように、行政組織としての地方自治体に対して組織社会学的アプローチによる議論を展開していくことであった。行政組織を行政環境と行政の内部構造・機能との相互フィードバック過程として捉え、環境への適応過程としての組織変革論について考察を進めてきた。とりわけ変革過程における組織と人間のダイナミズムを明らかにし、モデルを提示して、変革の基本的原理について解明してきた。この分野への学問的関心はさらに、行政官僚制論から行政組織論・行政社会論へといった発展性を見据えている。この意味でも、「自治体学理論」の構築に少しでも寄与し貢献しうるような理論的・実証的研究にさらに取り組んでいきたいと考えている。

しかし今回の研究課題への取り組みから発見された成果は余りにも少なく、諸概念の内容妥当性の分析、理論的枠組みの再検討、質問紙による仮説検証など、ほとんど今後の検討課題に残されてしまった。将来、さらに自ら取り組むべき課題として、研究活動の方向性や継続的課題について若干触れておきたい。

①やはり大きな関心は、組織変革論に時間デザインの発想を加えて、変革の継続性・連続性・永続性という視点から、いわゆる「計画的変革論」の確立を目指していきたい。変革の困難性や限界がこの辺にあったことも勘案して、長期間耐えて持続しうる変革の論理や条件とは何かについて、今後とも問い続け追究していきたい。

②その変革主体としての職員と住民にとって、重要なテーマはやはり「権力の分散化」（権限委譲）という問題であろう。「参加問題」とは結局の処、自治体内の政策の意思決

定過程において、どのような権力関係の変化が起こりつつあるか、どのようなパワーシフトの変容が生じているか、といった権限の実質的な再配分問題に結びついている。したがってより具体的に、どんなパワー（権限）を、誰が、誰に対して持っているのか、さらに誰から、誰に対して、何を、どれだけ譲ったのか、といった実態に即してもう少し緻密に分析していく必要がある。もう一步現場に踏み込んで、この内実分析のフォローアップに努めていきたい。

③権限問題は内部組織に限らず、さらに国と地方との権限配分・事務配分・財源配分などのより大きな問題とも関係し、中央―府県―市町村間での「役割分担論」「政府間関係論」「地方政府論」などとして大いに議論されつつある。これは住民の行政参加レベルから、さらに市町村の県政参加、府県の国政参加といった位相に道を拓いていくものである。

④職員参加・住民参加を含む複合主体・地域主体としての「中間組織」（まちづくりシステムとしての地域会議など）や「中間施設」（まちづくりセンターなど）の在り方についても、さらに論考していく必要がある。これからは行政組織でもなく、住民組織でもない、いわば第三セクター的な中間組織の在り方がもっと多く形成されていくであろう。とりわけ「まちづくり組織」は現在あちこちで創出されており、いわゆる「ノンプロフィット・セクター」（非営利の民間・公益組織）としての研究分析が急務な課題となっている。したがって今後、自治体の外郭団体や第三セクターの、まちづくり公社・財団などの組織分析に着手していきたいと考えている。

⑤とくに開放型組織・ネットワーク型組織としての行政主体が、住民主体と出会い、協議し、合意形成していく組織機関としての「地域会議」方式の一般モデル化が早急に確立されねばならない。この地域会議組織を住民組織のネットワーク化という組織間関係論的視点から、組織集団の相互連携・相互協力・共同行為などの重要性と必要性についてこれからも分析していきたい。主体者間の主導権争いのリーダーシップ論ではなく、“できるかぎり共に生き、支え合う柔軟にしてイクオールなパートナーシップ・メンバーシップあるいはコンパニオンシップ論”としての在り方について検討していきたい。

⑥「職員参加」という視点からは、さまざまな意思反映ルートのシステム化はもちろんのこと、人材育成・能力開発のための研修制度の充実など、具体的な方法論（技術論）にも取り組んでいかねばならない。とりわけ、企画・政策（組織目標づくり）と職位制度（職場のライフコース）と研修制度（人材づくり）という、3部門のコンビネーションの在り方について検討していかねばならない。

⑦さらに、「自治体・行政組織の国際比較研究」も将来の研究テーマである。日本の組織現象としての自治体組織やまちづくりシステムなどが、国際的モデルとして、どこまで有効性（普遍妥当性）があるのか、是非比較考察してみたいと考えている。

## 注

- (1) 大原光憲『都市自治の革新』中央大学出版部、1975、pp.224～226。
- (2) 高木鉦作「地方議会と住民参加」自治大学校研究部編集『住民参加と行政』第一法規、p.57。
- (3) 加藤一明編著『現代行政と市民参加－自治体の対応と課題－』学陽書房、1978、p.12。
- (4) 安田八十五・秋山真芸実「まちづくりの元祖はなぜ行き詰まったか？－大分県湯布院からの教訓－」『晨』1922.Vol.11 No.1、p.143。
- (5) Duncan,R. & Weiss,A..Organizational Learning:Implications for organizational design,in Staw,B.M.,(eds.) Research in Organizational Behavior,Vol.1,JAI Press,1979,p.78。
- (6) 桑田耕太郎「ストラテジック・ラーニングと組織の長期適応」『組織科学』25-1、1991、p.28。

## 引用・参考文献

## 引用・参考文献

- アドバンス大分編集『虹を追う群像－大分県大山町のまちづくり－』大分県大山町農業協同組合、1987。
- 『おおやま独立国－わが町かく戦えり－』 おおいた文庫9、1982。
- 赤岡功 「組織のコティジェンシー・セオリーについて」 『経済論叢』 24-3・4 1974。
- 「コンティンジェンシー理論に対する批判の検討」 占部郁美編『組織のコンティンジェンシー理論』 白桃書房、1979。
- 秋元律郎・間場寿一編集『政治』 リーディングス 日本の社会学14、東京大学出版会、1985。
- 秋元政三 「市民参加の現在と問題状況」 田中義政編著『市民参加と自治体公務』 シリーズ自治を創る4、学陽書房、1988。
- Albrow, M., *Bureaucracy*, Pall Mall Press, 1970. (君村昌訳『官僚制』 福村出版、1974。)
- 青井和夫 『小集団の社会学－深層理論への展開－』 東京大学出版会、1980。
- 編『組織の社会学』 福武直・日高六郎監修／現代社会学講座Ⅲ、有斐閣、1964。
- 青井和夫・綿貫譲治・大橋幸『集団・組織・リーダーシップ』 培風館、1962。
- 青沼吉松 『組織と人間』 日本生産性本部、1968。
- 青山秀夫 『マックス・ウェーバーの社会理論』 岩波書店、1950。
- 荒木昭次郎「自治体の行政と市民－その協働システムをめぐって－」 日本行政学会編『地方自治の動向』 年報行政研究23、ぎょうせい、1989。
- Argyris, C., *Personality and Organization: The conflict between system and the individual*, New York: Harper & Row, 1957. (伊吹山太郎・中村実訳『新訳・組織とパーソナリティ』 日本能率協会、1970。)
- Arrow, K. J., *The Limits of Organization*, New York: W. W. Norton, 1974. (村上康亮訳『組織の限界』 岩波書店、1976。)
- 旭川市行財政改革推進委員会『旭川市行財政改革の推進に関する報告書』 1977・8・20。
- 新睦人・中野秀一郎『社会システムの考え方』 有斐閣選書、1981。
- 『新しい市役所事務機構』 日本都市センター、1978。
- 『新しい市役所事務機構の動向』 日本都市センター、1987。
- Bales, R. F. & Cohen, S. A., *SYMLOG: A system for multiple level observation of groups*, New York: Free Press, 1979.

- Barnard, C.I., *The Functions of Executive*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1938. (山本 次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳・経営者の役割』ダイヤモンド社、1968。)
- Bavelas, A. & Strauss, G., *Group Dynamics and Intergroup Relations*, in Benne, K.D. & Chinn, R. (eds.), *The Planning of Change*, New York: Holt, 1961.
- Bell, D. *The Coming of Post-industrial Society: A venture in social forecasting*, New York: Basic Books, (1973) (内山忠夫他訳『脱工業社会の到来』(上・下)、ダイヤモンド社、1975。)
- Bendix, R., *Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies*, *American Sociological Review*, August, 1963.
- Bennett, E.B., "Discussion, Decision, Commitment, and Consensus in Group Decision", *Human Relations*, 8, 1955.
- Bennett, R.J., *Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a post-welfare agenda?* in *Decentralization: Local Governments and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*, (ed.), by Bennett, Robert J., Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Bennis, W.G., *Changing Organizations*, McGraw-Hill, 1966. (幸田一男訳『組織の変革』産業能率短大出版部、1968。)
- Bennis, W.G. & Staster, P.E., *The Temporary Society*, Harper & Row, 1968. (佐藤慶幸訳『流動化社会』ダイヤモンド社、1970。)
- Berger, C.J. & Cumming, L.L., *Organizational Structure, Attitudes, and Behaviors*, in Staw, B.M. (ed.), *Research in organizational behavior*. (vol.1), Greenwich, Connecticut: JAI Press, 1979.
- Berger, M., "Bureaucracy East and West", *Administrative Science Quarterly*, March, 1957.
- Berkley, G.E., *The Craft of Public Administration*, (3rd. ed.), Boston: Allyn & Bacon, 1981.
- Berlew, D.E. & Hall, D.T., *The Socialization of Managers: Effects of expectations on performance*, *Administrative Science Quarterly*, 11, 1966.
- Blau, P.M., *The Dynamics of Bureaucracy*, Univ. of Chicago Press, 1955.  
 — (ed.), *Approaches to the Study of Social Structure*, Free Press, 1955. (斎)

- 藤正二監訳『社会構造へのアプローチ』八千代出版、1982。)
- Blau, P.M. & Scott, W.R., *Formal Organizations*, San Francisco: Chandler, 1962.
- Blauner, R., *Alienation and Freedom: The factory worker and his industry*, Univ. of Chicago Press, 1964. (佐藤慶幸監訳『労働における疎外と自由』新泉社、1971。)
- Blood, M.R., *Work Values and Job Satisfaction*, *Journal of Applied Psychology*, 53, 1969.
- Bochenski, J.M., *Was ist Autorität? Einführung in die Logik der Autorität*, Verlag Herder KG Freiburg in Breisgau, 1974. (丸山豊樹訳『権威の構造』公論社、1977。)
- Boulding, K.E., *The Organizational Revolution*, Harper & Row, 1953. (岡本康雄訳『組織革命』日本経済新聞社、1972。)
- Bower, J.L., *Effective Public Management*, *Harvard Business Review*, 55-2, 1977.
- Bowen, A.M., *The Sociology of Organizations*, Hodder and Stoughton, 1976.
- Brian C., *The Profession of Government*, London: George Allen & Unwin, 1959.
- Buchanan, B., *Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment*, *Public Administration Review*, 34-4, 1974.
- Buckley, W., *Sociology and Modern Systems Theory*, Prentice-Hall, 1967.
- Bucklow M., *A New Role for the Work Group*, *Administrative Science Quarterly*, 11, 1966.
- Burke, J.P., *Bureaucratic Responsibility*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1987.
- Burke, W. (ed.), *New Technology in Organization Development*. San Diego: Univ. Associates, 1975.
- Burns, T. and Stalker, G.M., *The Management of Innovation*, London: Tavistock Publications, 1959.
- Campion, M.A. & Load, R.G., *A Control Systems Conceptualization of the Goal-setting and Changing Process*, *Organizational Behavior and Human Performance*, 30, 1982.
- Chandler, R. C., *Public Administration Pedagogy: Evolutionary paradigms in theory and practice*, in *Handbook of Public Administration*, (ed.), by Rabin Jack, et al., New York: Marcel Dekker, 1988.

- Cherniss, C. & Kane, J.S., Public Sector Professionals: Job characteristics, satisfaction, aspirations for intrinsic fulfillment through work, Human Relations, 40, 1987.
- 地方自治研究資料センター編『地方公務員の組織行動』、1977。
- 地方自治制度研究会編『国・地方公共団体の行政改革』ぎょうせい、1978。
- 地方自治経営学会編『役所活性化への挑戦－地方自治・分権・行革－』新・地方自治経営シリーズ1、ぎょうせい、1986。
- 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－地方自治体活性化のために－』総合労働研究所、1984。
- 『地方公共団体に係るオフィス・イノベーション（事務改革）の推進の具体的な在り方についての調査研究報告書（オフィス・イノベーション-01（事務改革）の必要性と計画的推進）』（財）地方自治情報センター、1990。
- 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。
- 『地域社会と民生的連帯』80年代後期展望シリーズ2、芽ばえ社、1985。
- 地域社会学会編『行政と地域社会』年報第3集、時潮社、1985。
- 近見敏之『郷土への提言－地域社会の経営－』日本生産性本部、1967。
- Coch, L. & French, J.R.P. Jr., Overcoming Resistance to Change, Human Relations, 1, 1948.
- Crozier, M., The Bureaucratic Phenomenon, Univ. of Chicago, 1964.
- Curtis, D.A., Management in the Public Sector: It really is harder, Tempo, 26, 1980.
- Cyril, S., Organizations in Theory and Practice, New York: Basic Books, 1972.
- Dahrendorf, R., Homo Sociologicus, London: Routledge & Kegan Paul, 1973. (橋本知幸訳『ホモ・ソシオロジクス』ミネルヴァ書房、1973.)
- Davis, L.E. & Cherns, A.B. (eds.), The Quality of Working Life, (Vol.1), Problems, prospects, and the state of the art, New York: Free Press, 1975.
- Delamotte, Y. & Walker, K.F., Humanization of Work and the Quality of Working Life: Trends and the issues, International Institute Labor Studies Bulletin, 11, 1974.
- Doig, J.W., and Hargrove, E.C., (eds.), Leadership and Innovation: A biographical

- perspective on entrepreneurs in government, The Johns Hopkins Univ. Press, 1987.
- Down, G. & Mohr, L.B., Toward a Theory of Innovation, Administration and Society, 10, 1979.
- Downs, A., Inside Bureaucracy, Boston: Little, Brown and Company, 1967. (渡辺保男訳『官僚制の解剖』サイマル出版会。)
- Duncan, R.B., Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty, Administrative Science Quarterly, 17-3, September, 1972.
- 江口清三郎「社会教育行政の守備範囲と課題」日本都市センター編『自治体の行政サービス』学陽書房、1986。
- Eisenstadt, S.N., Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization, Administrative Science Quarterly, December 1959.
- 遠藤文夫・苫米地行三『新訂・市町村の経営』第一法規、1977。
- Etzioni, A., Modern Organization, Prentice-Hall, 1964. (渡瀬浩訳『現代組織論』至誠堂、1967.)
- Social Problems, Prentice-Hall, 1976.
- Etzioni, A. and Etzioni-H, E., Social Change, Sources, Patterns, and Consequences, New York, 1964.
- Files, L.A., The Human Services Management Task: A time allocation study, Public Administration Review, 41, 1981.
- Filly, A.C., House, R.J. & Kerr, S., Managerial Process and Organizational Behavior, (2nd ed.), Glenview, IL: Scott, Foresman, 1976.
- Francis, E. Rourke, Bureaucracy, Politics, and Public Policy, Boston: Little, Brown and Company, 1976. (今村都南雄訳『官僚制の権力と政策過程』中央大学出版部、1981。)
- Frederickson, H.G., New Public Administration, Univ. of Alabama Press, 1980. (中村陽一監訳『新しい行政学』中央大学出版会、1987。)
- Freidson, E., Professional Powers: A study of the institutionalization of formal knowledge, Univ. of Chicago Press, 1986.
- Friedberg, E., L'Analyse Sociologique des Organisations, GREP, Paris, 1972. (船橋晴俊・

- クロード・レヴィ＝アルヴァレス訳『組織の戦略分析－不確実性とゲームの社会学－』新泉社、1989。）
- Fromm, E., *The Sane Society*, Rinehart & Company, 1956. (加藤正明・佐瀬隆夫訳『正気の世界』社会思想社、1958.)
- *Escape from Freedom*, New York: Holt, Rinehart & Winston, 1941. (日高六郎訳『自由からの逃走』東京創元新社、1951.)
- 筆谷 稔 『組織社会の危機』晃洋書房、1979。
- 「官僚制－日本行政官僚制の問題点－」筆谷稔・中村祥一・居安正編『現代社会学ノート』汐文社、1965。
- 『官僚制社会学序説』汐文社、1964。
- 『官僚制社会学の展開』三修社、1966。
- 『現代社会学の課題』法律文化社、1973。
- 藤木三千人・小林幸一郎編著『社会学－現代日本の構造と変動－』川島書店、1979。
- 藤沢市 「組織計画とその実際－市民主体の市政実現のために－」1973。
- 「富士吉田市における行政組織のありかた」富士吉田市資料。
- 古川英一 「組織の変革と参画経営」『組織科学』11-2、1977。
- 古川久敬 『組織デザイン論』誠信書房、1988。
- Gawthrop, L.C., *Administrative Politics and Social Change*, New York: St. Martin's Press, 1971.
- 現代社会学会議編集『現代社会学－特集・参加と権力の組織論、現代社会学の課題－』アカデミア出版会、1983。
- 郷田悦弘 『専門職の新設計』日本生産性本部、1986。
- Gorter, H.F., *Administration in the Public Sector*, New York: John Wiley, 1977.
- Gouldner, A.W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, 1955. (岡本秀昭・塩原勉訳『産業における官僚制』ダイヤモンド社、1963.)
- *The Coming Crisis of Western Sociology*, New York: Basic Books, 1970. (岡田直之・田中義久訳『社会学の再生を求めて』1・2・3、新曜社、1974.)
- Graen, G., *Role-making Processes with Complex Organizations*, in Dunnette, M.D., (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago: Rand McNally, 1976.

- Greenwood, E., *Attributes of a Profession, Social Work*, 2, 1957.
- Griffeth, R.W., *Moderation of the Effects of Job Enrichment by Participation: A longitudinal field experiment, Organizational Behavior and Human Performance*, 35, 1985.
- Guest, R.H., *Job Enlargement: A revolution in job design, Personnel Administration*, March-April, 20(2), 1957.
- 「行政改革に関する抜本の方策等について～働く市役所づくりのために～」釧路市行政改革協議会、1978・11・1。
- Hall, R.H., *Professionalization and Bureaucratization, American Sociological Review*, 33, 1968.
- 原岡一馬・若林満編『組織の中の人間』福村出版、1989。
- Hasenfeld, F., *Human Service Organization, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall*, 1983.
- 橋本真・野崎治男編集『現代社会学』ミネルヴァ書房。
- 蓮見音彦・奥田道大編『地域社会論－住民生活と住民組織－』有斐閣大学双書、1980。
- 畠山弘文 『官僚制支配の日常構造－善意による支配とは何か－』三一書房、1989。
- 間 宏 『日本的経営－集団主義の功罪－』日本経済新聞社、1971。
- Heady F., *Bureaucratic Theory and Comparative Administration, Administrative Science Quarterly*, March 1959.
- 土方文一郎『能力主義と動態組織』産業能率短期大学出版部、1968。
- 「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。
- 平松守彦 『グローバルに考えローカルに行動せよ』東洋経済新報社、1990。
- 「日本21世紀への展望－国土空間の新しい未来像を求めて－」宮本憲一・室井力監修『地方行革の底流をよむ』自治体研究社、1985。
- 広原盛明 「八〇年代の地域開発政策の動向－四全総の性格づけとかかわって－」地域社会学会編『行政と地域社会』時潮社、1985。
- 屋間守仁 「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。
- 本田 弘 『現代地方自治の機能と役割』ぎょうせい、1990。
- 『自治体変革論』学文社、1985。

- 『情報公開制度論－地方行政における公開システム－』北樹出版、1988。
- 細川護熙・岩國哲人『都の論理』光文社、1991。
- 井出嘉憲 『日本官僚制と行政文化－日本行政国家論序説－』東京大学出版会、1982。
- 『地方自治の政治学』東京大学出版会、1972。
- 五十嵐富英『自立する地方－地方記者の見た戦後自治史－』ぎょうせい、1987。
- 池上 惇 「情報社会化と“行政改革”」島恭彦・池上惇・重森暁編『情報化社会の行政改革』青木書店、1986。
- 池上 惇・遠藤晃・島恭彦編『現代の地方政治』自治体問題講座1、自治体研究社、1979。
- 今田高俊 『自己組織性－社会理論の復活－』創文社、1986。
- 今井賢一 『情報ネットワーク社会の展開』筑摩書房、1990。
- 今井賢一・金子郁容『ネットワーク組織論』岩波書店、1988。
- 今村都南雄『組織と行政』東京大学出版会、1978。
- 『行政の理法』三嶺書房、1988。
- 稲葉元吉・山倉健嗣「組織革新論の展開」『組織科学』9-1、1985。
- 井上 繁 『個性派地域づくり－「新・地方の時代」をめざして－』同文館、1990。
- 石田 雄 『現代組織論』岩波書店、1961。
- 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。
- 磯村英一 「都市経営の新しい視点」『これからの都市経営』第40回全国都市問題会議、1978。
- 『都市学』良書普及会、1976。
- 編『現代都市の社会学』鹿島出版会、1977。
- 監修・坂田期雄編著『新しい地域社会づくり－雇用の場・まちの活力－』地方の時代／実践シリーズ5、ぎょうせい、1982。
- いたばしコミュニティ白書'87 『地域からのメッセージ』板橋区、1987。
- 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・阿利英二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制』上、東京大学出版会、1974。
- Ivancerich, J.M. & McMahon, J.T., The Effects of Goal Setting, External Feedback, and Self-generated Feedback on Outcomes Variables: A field experiment, Academy of Management Journal, 25, 1982.

- 岩井弘融 『社会学原論』弘文堂、1983。
- 岩崎忠夫 『住民参加論－住民参加の理論と実務－』第一法規、1984。
- 岩田龍子 『日本的経営の編成原理』現代経営学選集 I、文真堂、1977。
- 自治省編 『地方自治の動向－個性豊かな地域づくりのために－』第一法規、1988。
- 自治省行政局振興課監修『職員参加による自治体経営のあり方と推進方策－政策研究・小  
 集団活動・提案制度－』01研究シリーズ8、自治日報社、1989。
- 『自治体学研究』36、神奈川県自治総合研究センター、1988。
- 『「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。
- 自治体学会編『自治型の行政技術』年報自治体学第1号、良書普及会、1987。
- 『自治の原点』年報自治体学第2号、良書普及会、1989。
- 自治体学会編集『人と情報の連環を求めて』第一法規、1987。
- 『いま草の根の現場から自治体学の構築を』日本評論社、1986。
- 自治体職員意識調査研究会編「地方公務員－その実際－」『農』臨時増刊号、1985。
- 加護野忠男、野中郁次郎、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。
- 神島二郎 『近代日本の精神構造』岩波書店、1960。
- 金田昌司・轟 昭吉・出井信夫編著『地方自治体の経営計画－市町村基本構想と新しいま  
 ちづくり－』中央経済社、1983。
- 金倉忠之 『東京問題の基本構造－その地域経済的特質－』東京市政調査会、1988。
- 『鹿沼市行政事務診断結果報告書』総合計画センター、1969・10。
- 唐津市 「事務改善の概要」1971。
- 片方善治 『感性市場のネットワーク革命』世界文化社、1989。
- 片岡寛光編『国と地方－政府間関係の国際比較－』早稲田大学現代政治経済研究所、1985。
- 加藤一郎・加藤芳太郎・渡辺保男『現代の地方自治』東京大学出版会、1973。
- 加藤一明編著『現代行政と市民参加』学陽書房、1978。
- 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。
- 『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。
- Katz, D. and Kahn, R., The Social Psychology of Organizations, New York: John Wiley &  
 Sons, 1966.

- Katz, F.E., Explaining Informal Work Groups in Complex Organization: The case for autonomy in structure, *Administrative Science Quarterly*, 10, 1965.
- Autonomy and Organization: The limits of social control, New York: Random House, 1968.
- 川喜多喬 「参加の社会的諸機能」 『組織科学』 11-2, 1977。
- 川俣芳郎 『変革時代のまちづくり・むらおこし』 ぎょうせい, 1985。
- 河中二講 「非定型組織－政策と組織の弾力性－」 辻清明編集代表 『行政と組織』 行政学講座4、東京大学出版会、1976。
- 『現代の官僚制』 中央大学出版部、1962。
- 「行政の転換と新概念」 日本行政学会編 『アドミニストレーション－その学際的研究－』 年報行政研究20、ぎょうせい、1986。
- 溪内 謙・阿利英二・井出嘉憲・西尾勝編 『現代行政と官僚制』 上・下、東京大学出版会、1974。
- 献田丘監修・酒寄昇 『職能資格制度導入の手引』 産業労働調査所、1988。
- Kerrigan, J.E. & Hinton, D.W., Knowledge and Skills needs for Tomorrow's Public Administrators, *Public Administration Review*, 40, 1980.
- Kestler, A., JANUS, Hutchinson & Co, 1978. (田中三彦・吉岡佳子訳 『ホロン革命』 工作社、1983.)
- Kingdom, D.R., Matrix Organization: Managing information technologies, London: Tavistock Pub. (二神恭一・小林俊治訳 『マトリックス組織入門』 早稲田大学出版部、1982.)
- 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。
- 岸田民樹 「技術と組織構造－状況適合理論への一視角－」 『組織科学』 10-4, 1976。
- 『経営組織と環境適応』 三嶺書房、1985。
- 北川隆吉 『ハイテク化と東京圏－変貌する現代都市－』 青木書店、1989。
- 小林 紘 『コンピューター社会と地域行政システム』 第一法規、1982。
- 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러리社会学5、サイエンス社、1988。
- 「組織現象の社会学的研究」 『東洋大学社会学部紀要』 18, 1981。
- 「組織文化の革新と組織開発」 『組織科学』 19-1, 1985。

- 小林幸一郎・田中豊治「地方自治体における行政課題の変化と行政組織の変革－新潟県西蒲原郡弥彦村役場におけるアクション・リサーチ」(上・中・下)『東洋大学社会学研究所・年報』XI、XIII、XIV、1979、1981、1982。
- 小林良影・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明『地方政府の現実－政策決定の主役たち－』学陽書房、1987。
- 『これからの地方自治』法学セミナー総合特集シリーズ34、日本評論社、1986。
- 神戸大学経営研究室編『経営学大辞典』中央経済社、1988。
- 神戸都市問題研究所『都市経営システムの開発に関する研究』1978・1。
- 「甲府市における行政組織改革について」甲府市行政管理委員会。
- 『甲府市組織機構の概要』甲府市、1976・5。
- 甲府市職役職員組合第17回定期大会議案集、No1、1967・5・24。
- 黒川純一『社会学概説』時潮社、1959。
- 日下喜一『現代政治思想史』勁草書房、1967。
- 久世公堯「都市政策・都市経営の課題」『これからの都市経営』第40回全国都市問題会議、1978。
- 『地方自治制度』第一法規、1973。
- Lawler, E.E., III. The Individualized Organization: Problems and promise, California Management Review, 17, 1974.
- Lawrence, L.C. & Smith, P.C., Group Design and Employee Participation, Journal of Applied Psychology, 39, 1955.
- Lawrence, P.R. and Lorsch, J.W., Organization and Environment, Harvard Univ. Press, 1967. (吉田博訳『組織の条件適応理論』産業能率短大出版部、1977.)
- Lazarsfeld, P.F., Main Trends in Sociology, George Allen & Unwin, 1970.
- Lee, C. & Schuler, R., A Constructive Replication and Extension of a Role and Expectancy Perception Model of Participation in Decision Making, Journal of Occupational Psychology, 55, 1982.
- Lee, R. & Klein, A.R., Structure of the Job Diagnostic Survey for Public Sector Occupations, Journal of Applied Psychology, 67, 1982.
- Lewin, K., Group Decision and Social Change, in Newcomb, T.M., & Hartley, E.L., (eds.), Readings in Social Psychology, New York: Henry Holt & Company, 1947.

- Field Theory in Social Science, New York: Harper, 1951. (猪股佐登留訳『社会科学における場の理論』誠信書房、1962。)
- Likert, R., The Human Organization: Its management and value, New York: McGraw-Hill, 1967.
- Lippitt, R., Watson, J. & Westley, B., The Dynamics of Planned Change, Harcourt, Birace and Company, 1958. (伊吹山太郎訳『変革のダイナミック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。)
- Lipsky, M., Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services, New York: Russell Stage, 1980. (田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制—』木鐸社、1986。)
- Locke, E.A. & Latham, G.P., Goal-setting, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984. (松井賢夫・角山剛訳『目標が人を動かす』ダイヤモンド社、1984。)
- Locke, E.A. & Schweiger, D.M., Participation in Decision-making: One more look, in Staw, B.M., (eds.), Research in Organizational Behavior, (vol.1). Greenwich, Connecticut: JAI Press, 1979.
- Lorsch, J.W. & Lawrence, Paul R., (eds.), Studies in Organization Design, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin & The Dorsey Press, 1970.
- 毎日新聞社会部『官僚—その腐食の構造—』大陸書房、1980。
- March, J. & Simon, H.A., Organizations, New York: John Wiley & Sons, 1958. (土屋守章訳『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社、1977。)
- March, J.G. & Olson, J.P., Ambiguity and Choice in Organization, Universitetsforlaget, 1976. (遠田雄志・アリソン・ユング訳『組織におけるあいまいさと決定』有斐閣、1986。)
- 丸山真男 『現代政治の思想と行動』未来社、1964。
- 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。
- Maslow, A.H., Motivation and Personality, New York: Harper & Row, 1954. (小口忠彦監訳『人間性の心理学』産業能率短期大学出版部、1971。)
- 増島俊之 『行政管理の視点』良書普及会、1981。
- 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。
- 編集・解説『コミュニティ』現代のエスプリ68、至文堂、1973。

- 松田正一 「人間－機械システム－」 『組織科学』 4-4、1970。
- 松本和良 『組織変動の理論』 学文社、1973。
- 『組織体系の理論』 学文社、1981。
- 松下圭一 『都市政策を考える』 岩波新書、1971。
- 『シビル・ミニマムの思想』 東京大学出版会、1971。
- 編 『自治体の先端行政－現場からの政策開発－』 学陽書房、1986。
- 編著 『職員参加』 学陽書房、1980。
- 『政策型思考と政治』 東京大学出版会、1991。
- McGregor, D., *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill, 1960. (高橋達男訳 『企業の人的側面』 産業能率大学出版部、1966。)
- Meltsner, A. J., *Policy Analysis in the Bureaucracy*, Berkley, CA.: Univ. of California Press, 1976.
- Mendel, D. C., *An Interorganizational Approach to Policy Implementation*, *Public Administration Quarterly*, II-1, Spring, 1987.
- Merton, R. K., *Social Theory and Social Structure*, Free Press, 1957. (森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳 『社会理論と社会構造』 みすず書房、1961。)
- *Sociological Ambivalence*, in Tiryakian, E. A. (ed.), *Sociological Theory, Values and Sociocultural Change*, Free Press, 1963. (森東吾・森好夫・金沢実訳 『社会理論と機能分析』 青木書店、1969。)
- Meyer, M. W., *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge Univ. Press, 1979.
- Meyer, P., *Administrative Organization: A Comparative Study of the Organization of Public Administration*, 1957.
- Michael, J. H., *The Sociology of Public Administration*, Weidenfeld and Nicolson, 1972. (渡辺保男訳 『行政の社会学』 学陽書房、1976。)
- Mills, C. W., *White Collar: The American Middle Class*, Oxford Univ. Press, 1951. (杉政孝訳 『ホワイトカラー』 創元新社、1957。)
- Mills, P. K., Hall, J. L., Leidecker, L. K., & Margulies, N., *Flexiform: A model for professional service organizations*, *Academy of Management Review*, 8, 1983.
- Mills, T. M., *The Sociology of Small Groups*, Prentice-Hall, 1967.
- 南 隆男 「日本における『組織心理学』の現状と課題－ひとつの覚えがき－」 『組織科

学』12-3、1978。

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

三隅二不二・山田雄一・南隆男編『組織の行動科学』応用心理学講座1、福村出版、1988。

三隅二不二・渡辺保男編著『自治体の中間管理職のための新しい地方行政と組織』学陽書房、1977。

見田宗介 『価値意識の理論－欲望と道徳の社会学－』弘文堂、1966。

三鷹市・地方自治センター『三鷹市市政診断報告書』1977・3。

『三鷹市における合理化と組合との闘い』三鷹市職員労働組合自治研推進部。

宮本憲一・室井力監修『地方行革の底流をよむ－21世紀への変動－』自治体研究社、1985。

Moharir, V.V., Administration Without Bureaucratization, International Review of Administrative Sciences, 55-2, 1989.

門間薫吉『地方自治体における行政改革－甲府市の行政改革が成功した諸要因の研究－』地方自治研究会、1976。

森 博・矢沢修次郎編『官僚制の支配－組織の時代をどう生きるか－』有斐閣選書、1981。

森本三男 「都市経営と行政組織」『組織科学』14-2、1980。

Mosher, F.C., Democracy and the Public Service, (2nd ed.), Oxford Univ. Press, 1982.

村松岐夫 『現代日本の官僚制』東洋経済新報社、1981。

—— 「行政組織の特質－企業組織との比較－」行政管理センター編『1980年代の行政ビジョン』1981。

—— 『地方自治』東京大学出版会、1988。

Mulder, M., Power Equalization through Participation?, Administrative Science Quarterly, 16, 1971.

Murray, M.A., Comparing Public and Private Management: An exploratory essay, Public Administration Review, 35, 1975.

中川 剛 『行政理論と文化基盤』三省堂、1986。

中村祥一 「中範囲の実践について－マートン批判を手掛かりに」『ソシオロジ』9-1、1962。

中野区企画部企画課『都市を拓く－中野まちづくり白書－』1982。

中谷健太郎『たすきがけの湯布院』おおいた文庫13、アドバンス大分、1983。

- 南都鶴彦 「公企業制度の変革と基本的問題点」 『組織科学』19-2、1985。
- Negley, G., *Political Authority and Moral Judgement*, Duke Univ. Press, 1965.
- Neider, L.L., *An Experimental Field Investigation Utilizing an Expectancy Theory View of Participation*, *Organizational Behavior and Human Performance*, 26, 1980.
- Nigro, F.A. & Nigro, L.A., *Modern Public Administration*, New York: Harper & Row, 1973.
- 日本地方自治学会編 『転換期の地方自治－課題と展望－』 地方自治叢書1、敬文堂、1988。
- 『地方自治の回顧と展望』 地方自治叢書2、敬文堂、1989。
- 日本行政学会編 『行政学の現状と課題』 年報行政研究17、ぎょうせい、1983。
- 編 『「臨調」と行政改革』 年報行政研究19、ぎょうせい、1985。
- 『日本の地方自治論－歴史と群像－』 公務職員研修協会、1971。
- 日本都市センター編 『自治体の行政サービス－「公」「共」「私」の役割分担－』 学陽書房、1986。
- 二村敏子編 『組織の中の人間行動』 有斐閣、1982。
- Nisbet, R., *Twilight of Authority*, London: Heineman, 1976.
- 西尾 勝 「“政府間関係” 概念の由来・構成・意義」 『季刊自治体学研究』 1983。
- 「組織理論と行政理論」 辻清明編集代表 『行政の理論』 行政学講座 I、東京大学出版会、1976。
- 「自治体の重層構造と市民参加」 『世界』 10、1978。
- 「新々中央集権と自治体の選択」 『世界』 6、1983。
- 『都民参加の都政システム』 東京都民生局、1978。
- 「地域の自立とは何か」 田村明・三木俊治編著 『地域の自立をめざして』 公人社、1988。
- 野中郁次郎 「統合的コンティンジェンシー理論に向かって」 『組織科学』 12-2、1978。
- 「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。
- 「コンティンジェンシー理論の構造・展開・意義」 『組織科学』 10-4、1976。
- 野中郁次郎・加護野忠男・小松陽一・奥村昭博・坂下昭宜 『組織現象の理論と測定』 千倉書房、1978。

- Norman, D.A., Learning and Memory, 1982. (富田達彦訳『認知心理学入門』誠信書房、1984。)
- 尾高邦雄・福武直編『二〇世紀の社会学－黒川純一教授還暦記念論文集－』ダイヤモンド社、1965。
- 岡 義武 『現代日本の政治過程』岩波書店、1958。
- 岡本康雄 『日立と松下』（上）中央公論社刊、1979。
- 沖野文太 『町村は生き残れるか』全国加除法令出版刊、1986。
- 沖田哲也 「集権と分権」辻清明編集代表『行政と組織』行政学講座4、東京大学出版会、1976。
- 奥田道大 『都市コミュニティの理論』東京大学出版会、1983。
- 「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。
- 「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。
- 『大都市の再生－都市社会学の現代的視点－』有斐閣、1985。
- 奥村昭博 「マトリックス組織と日本的経営」『組織科学』14-3、1980。
- 大原光憲 『都市自治の革新』中央大学出版部、1975。
- 大川信明・斎藤弘行・涌田宏昭『流動性組織論入門』システム経営3、ビジネス社、1972。
- 大森 彌 「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。
- 『自治体行政学入門』シリーズI、良書普及会、1987。
- 『自治体行政と住民の「元気」』シリーズII、良書普及会、1990。
- 「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。
- 「現代行政学の展開」辻清明編集代表『行政の理論』行政学講座1、東京大学出版会、1976。
- 大森 彌・佐藤茂三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986。
- 大島太郎 『官僚国家と地方自治』未来社、1981。
- 太田和紀 『自治体組織の活性化－新しい自治体をつくる考え方と効果的実例－』ダイヤモンド社、1990。
- 大塚久雄編『マックス・ウェーバー研究』東京大学出版会、1965。

- 大塚祚保 『現代都市経営論—行政と住民との新しい関係をめざして—』時潮社、1986。
- 小沢勝之 「組織開発」『地方自治職員研修』11-6、公務員職員研修協会、1978。
- 小関紹夫 『現代行政論』有信堂、1971。
- Packard, O.V., *The Pyramid Climbers*, New York: AWCETT World Library, 1962. (徳山二郎・原勉訳『ピラミッドを登る人々』ダイヤモンド社、1963。)
- *The Status Seekers*, London, Longmans: 1960. (野田一夫・小林薫訳『地位を求め人々』ダイヤモンド社、1960。)
- Parker, R.S. & Sabramaniam, V., *Public and Private Administration*, *International Review of Administrative Science*, 5, 1964.
- Parsons, T., *The Structure of Social Action*, McGraw-Hill. (1937) (稲上毅・厚東洋輔訳『社会的行為の構造』5冊、木鐸社、1974。)
- Parsons, T. & Shils, E.A., (eds.), *Toward a General Theory of Action*, Harvard Univ. Press, 1952. (永井道雄・作田啓一・橋本真訳『行為の総合理論をめざして』日本評論社、1960。)
- Perrow, C., *Complex Organizations: A critical essay*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman, 1972. (佐藤慶幸監訳『現代組織論批判』早稲田大学出版部、1978。)
- *Organizational Analysis: A sociological view*, Belmont, Calif.: Wadsworth, 1970. (岡田至雄訳『組織の社会学』企業の行動科学7、ダイヤモンド社、1973。)
- Perry, J.L. & Kraemer, K.L., (eds.), *Public Management*, Mayfield, 1983.
- Peters, C. & Nelson, N., *The Culture of Bureaucracy*, Holt, Rinehart and Winston, 1979.
- Pfiffner, J.M. & Presthus, R., *Public Administration*, New York: Ronald, 1967.
- *TVA and the Grass Roots*, Univ. of California Press, 1953.
- Powell, W.W., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale Univ. Press, 1987.
- Rainey, H.G., *Public Agencies and Private Firms: Incentive structure, goals and individual roles*, *Administration and Society*, 15-2, 1983.
- Ramanathan, K.V. & Hegstad, L., *Readings in Managerial Control in Nonprofit Organizations*, New York: Wiley & Sons, 1982.
- Reed, S.R., *Japanese Prefectures and Policymaking*, The Univ. of Pittsburgh Press 1986. (森田朗・新川達郎・西尾隆・小池治訳『日本の政府間関係—都道府県の

政策決定—』木鐸社、1990。)

- Rhinehart, J.B., Barrell, R.P., Dewolfe, A.S., Griffin, J.E. & Spaner, F.E., Comparative Study of Need Satisfaction in Governmental and Business Hierarchies, *Journal of Applied Psychology*, 53, 1969.
- Riesman, D., *The Lonely Crowd: A study of changing American character*, Yale Univ. Press, 1961. (加藤秀俊訳『孤独な群衆』みすず書房、1964。)
- *Abundance for What?, And other essays*, Doubleday & Company, 1964. (加藤秀俊訳『何のための豊かさ』みすず書房、1968。)
- Riggs, F.W., *Bureaucracy and Political Development: A paradoxical view*, in J. Lapadombara, ed., *Bureaucracy and Political Development*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1963.
- Robey, D., *Task Design, Work Values, and Worker Response: An experimental test*, *Organizational Behavior and Human Performance*, 12, 1974.
- Robertson, R. & Holzner, B., *Identity and Authority, Exploration in the Theory of Society*, Basil Blackwell, Oxford, 1980.
- Rousseau, D.M., *Characteristics of Departments, Positions and Individuals: Contexts, for attitudes and behavior*, *Administrative Science Quarterly*, 23, 1978.
- Sabatier, P.A., *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis*, *Journal of Public Policy*, 6-1, 1986.
- 斎藤正二 「近代社会構造と官僚制」『社会学評論』9-1、1958。
- 斎藤美雄 『官僚制組織論』白桃書房、1980。
- 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。
- 『地方自治・その実態と進路』ぎょうせい、1988。
- 『実践地方行革—わがまちの診断と実例—』時事通信社、1985。
- サンケイ新聞地方自治取材班 『革新自治体』学陽書房、1973。
- 三戸 公 『官僚制—現代における論理と倫理—』未来社、1973。
- 佐々木信夫 「職員の意識変革と組織の活性化」高寄昇三編著『自治体職員と組織開発』学陽書房、1989。
- 『現代都市政策の構図—都市政策学の構図—』ぎょうせい、1985。
- 『政策学への発想—もうひとつの地方自治論—』ぎょうせい、1989。

- 佐竹英章 「職員参加と能力開発システム」松下圭一編著『職員参加』学陽書房、1980。
- 佐藤 功 「審議会の在り方—特に住民参加との関係—」『都市問題』63-2、1973。
- 佐藤 竺 「地域と行政」辻清明編集代表『行政と環境』行政学講座5、東京大学出版会、1976。
- 「日本官僚制の問題点」『組織の社会学』現代社会学講座Ⅲ、有斐閣、1964。
- 編著『地方自治の変動と対応』学陽書房、1980。
- 『転換期の地方自治』学陽書房、1977。
- 佐藤慶幸 『現代組織の論理と行動』御茶の水書房、1972。
- 『官僚制の社会学—マックス・ウェーバー理論の展開—』ダイヤモンド社、1966。
- 「現代組織と近代官僚制」三隅二不二・山田雄一・南隆男編『組織の行動科学』応用心理学講座Ⅰ、福村出版、1988。
- 「官僚制組織から流動的組織へ」松原治郎・竹内郁郎編『新しい社会学』有斐閣選書、1973。
- 『行為の社会学—ウェーバー理論の現代的展開—』新泉社、1976。
- 佐藤慶幸・吉田裕・吉川栄一『組織社会学』学文社、1968。
- Schein, E.H., The Individual, the Organization and the Career: A conceptual scheme, The Journal of Applied Behavioral Science, 7, 1971.
- Career Dynamics: Matching individual and organizational needs, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1978.
- Organizational Psychology, (3rd ed.), Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980. (松井賚夫訳『組織心理学』岩波書店、1981。)
- Schuler, R.S., A Role and Expectancy Perception Model of Participation in Decision Making, Academy of Management Journal, 23, 1980.
- Scott, W.R., Theory of Organization, Handbook of Modern Sociology, Robert, E.L. Faris, (ed.), 1964.
- Seashore, S.E. & Bowers, D.G., Changing the Structure and Functioning of an Organization. Ann Arbor: Survey Research Center, Univ. of Michigan, Monograph, No. 33, 1963.
- Selznick, P., Leadership in Administration: A sociological interpretation, Harper

- & Row, 1957. (北野利信訳『組織とリーダーシップ』ダイヤモンド社, 1963.)
- 世田谷区 「出張所機能検討委員会中間報告(案)ー今後の望ましい出張所像を求めてー」  
1988。
- 柴田弘捷・高橋弘志『社会変動と地域・生活・労働ー現代日本の社会学的研究ー』時潮社、  
1989。
- 市町村自治研究会(自治省振興課内)編著『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。
- Silverman, D., The Theory of Organization, <sup>(London:)</sup> Heinemann, 1970.
- 島恭彦・池上惇・重森暁編『情報化社会の行政改革』青木書店、1986。
- 清水 博 「ホロンとしての人間ーバイオホロニズムとはなにか」石井威望他編『ミクロ  
コスモスへの挑戦』ヒューマンサイエンス1、1984。
- 清水 勤 「組織開発の日本的展開」『組織科学』7-4、1973。
- 下條美智彦『自治体の環境対応組織ー地域づくりと組織革新ー』学陽書房、1981。
- 「ネットワーク時代の情報政策」自治体学会編『自治型の行政技術』良書普及  
会、1988。
- 『地方行財政見直しの処方箋』ぎょうせい、1985。
- Simon, H.A., Administrative Behavior: A study of decision-making processes in Admi-  
nistrative Organization, (3rd ed.), New York: Free Press, 1976. (松田武  
彦・高柳暁・二村敏子訳『経営行動』ダイヤモンド社、1965。)
- 志村重太郎『自治体活性化の知恵ー行政改革時代の処方箋ー』ぎょうせい、1982。
- 新藤宗幸 『アメリカ財政のパラダイム・政府間関係』新曜社、1986。
- 「新々中央集権下の国と地方関係」日本行政学会編『「臨調」と行政改革』ぎ  
ょうせい、1985。
- 篠原 一 「市民参加の制度と運動」『現代都市政策Ⅱー市民参加ー』岩波書店、1973。
- 『市民参加』岩波新書、1977。
- 塩原 勉 「組織研究と社会学」『組織科学』14-1、1980。
- 「集合現象と組織化」安田三郎・塩原勉・富永健一・吉田民人編著『基礎社会  
学』第Ⅲ巻社会集団、東洋経済新報社、1981。
- 『組織と運動の理論ー矛盾媒介過程の社会学ー』新曜社、1976。
- 「現代日本における組織化の諸形態」『組織科学』21-4、1988。

- 塩見 謙 『地域活性化と地域経営』シリーズ自治を創る8、学陽書房、1989。
- 園谷 勇 『組織動態化の技法と実際』ダイヤモンド社、1972。
- Stevens, J.M. & McGowan, R.P., Managerial Strategies in Municipal Government Organizations, Academy of Management Journal, 26, 1983.
- Stever, J.A., The End of Public Administration: Problems of the profession in the Post-Progressive Era, New York: Transnational Publishers, 1988.
- Susman, G.I., Autonomy at Work: A sociotechnical analysis of participative management, New York: Praeger, 1976.
- 鈴木 広・高橋勇悦・篠原隆弘編集 『都市』 リーディングス日本の社会学7、東京大学出版会、1985。
- 寿里 茂 『現代の社会学』日本評論社、1967。
- 田口富久治 「行政改革と国家論—一つの覚書—」 『法律時報—行政改革3—』日本評論社、1981。
- 高木鉦作 「地方議会と住民参加」自治大学校研究部編集 『住民参加と行政』第一法規。
- 高橋公夫 「行政組織における価値の問題—目標管理の可能性をめぐって—」 『組織科学』14-2、1980。
- 高橋徹編集・解説 『組織のなかの人間』現代人の思想10、平凡社、1968。
- 高宮 晋・土方文一郎・園谷勇 『日本的経営と動態組織』丸善、1973。
- 高津 等 「行政官僚制の非能率の原因論—私企業官僚制の比較を中心として—」 『社会学評論』17-2、1966。
- 高寄昇三 『地方主権の論理』勁草書房、1977。
- 『地方自治の経営』学陽書房、1978。
- 『自治体情報公開の実際』学陽書房、1987。
- 編著 『自治体職員と組織開発』自治を創る7、学陽書房、1989。
- 鷹野彦次郎編著 『地方行政の未来のために』時事通信社、1968。
- 「高山市の行政事務の近代化に対する答申」1968・9・6。
- 竹内弘高・榊原清則・加護野忠男・奥村昭博・野中郁次郎 『企業の自己革新』中央公論社、1986。
- 田村 明 『まちづくりの発想』岩波新書、1987。
- 田村 明・三木俊治編著 『地域の自立をめざして』とくしま自治体会議報告集、公人社、

1988。

田中 守 「地方自治体の機能的変化－回顧と展望－」日本行政学会編『地方自治の三十年』ぎょうせい、1979。

田中豊治 「権威ヒエラルヒーと存在証明」『東洋大学大学院紀要』11、1974。

—— 「組織変革のための－実証的研究－職階制なき宮代町役場の事例－」『東洋大学大学院紀要』12、1975。

—— 「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、1976。

—— 「地方自治体における中間管理職なき組織の試み－宮代町役場の実態調査に基づく社会学的考察－」『自治研究』52-9、1976。

—— 「課長なき組織と係長の職位」『地方自治職員研修』10-5、1977。

—— 「行政環境の変化と官僚制組織の変革」『組織科学』11-3、1977。

—— 「行政集団におけるリーダーシップの研究」『東洋大学大学院紀要』14、1978。

—— 「分権化と権限委譲－三鷹市役所の事例－」『地方自治職員研修』11-4、1978。

—— 「行政官僚制の組織変革－鹿沼市役所の事例的考察（上）－」『自治研究』54-12、1978。

—— 「行政官僚制の組織変革（中）」前掲雑誌、55-1、1979。

—— 「行政官僚制の組織変革（下）」前掲雑誌、55-3、1979。

—— 「組織動態化の課題と方法」『都市問題』71-8、1980。

—— 「社会変動と組織変革」『東洋大学大学院紀要』17、1980。

—— 「行政官僚制における組織変革の過程分析」『社会学評論』33-1、1983。

—— 「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－」『ソシオロジ』29-2、1984。

—— 「昭和58年度・新潟県東頸城郡における老人自殺の調査研究（その1）－老人自殺と行政の対応－」『東洋大学社会学部紀要』22-2、1985。

—— 「地方自治体組織に関する調査研究」『職場集団と労働意識』昭和59年度科学研究費補助金（総合研究A）研究成果報告書、1985。

—— 「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。

—— 「新しい行政施策への組織的対応」他『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。

- 「社会学における認識論の問題－黒川純一論ノート」『東邦大学医療短期大学紀要』創刊号、1986。
- 「地方自治体における組織変革のダイナミズム－推進力と抵抗力の拮抗関係－」『社会学評論』37-4、1987。
- 「地域社会と組織的対応」「行政サービスと施設のネットワーク」「コミュニティ」「地域の活性化」『新しい市役所事務機構』日本都市センター、1987。
- 「地域環境の変化と自治体組織」青井和夫監修、小林幸一郎・梅沢正編『組織社会学』サイエンス社、1988。
- 「行政と地域を結ぶ中間組織・中間施設のありかた」『コミュニティ活動推進調査～東京都板橋区～』（財）日本地域開発センター、1988。
- 「住民参加と開放型行政組織」田中豊治・日置弘一郎・田尾雅夫『地方行政組織変革の展望－人と組織を変える－』学文社、1989。
- 「出張所・職員の対応と今後のあり方」『板橋区コミュニティ推進調査報告書』（財）日本地域開発センター、1989。
- 「産業・労働問題の新展開」岩内亮一編『社会問題の社会学』学文社、1990。
- 「行政組織における新職員論－とくに行政プロフェッションとしての専門職制度の導入について－」『東邦大学医療短期大学紀要』4、1990。
- 「カリスマ」「マージナル・マン」「プロフェッション」「組織人」「権威主義的パーソナリティ」「エリート」「新中間層」国分康孝編『カウンセリング辞典』誠信書房、1990。
- 『自治体における行政官僚制組織の実証的研究』昭和63・64年度科学研究費補助金（一般研究C）研究成果報告書、1990。
- 「地域社会と行政組織－まちづくりシステムと行政のプロフェッショナル－」『白山社会学研究』3、1991。
- 「行政組織の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』現代政治学シリーズ4、東海大学出版会、1991。
- 田尾雅夫 『行政サービスの組織と管理－地方自治体における理論と実際－』木鐸社、1990。
- 『仕事の革新』白桃書房、1987。

- 『組織の心理学』有斐閣ブックス、1991。
- 田崎醇之助「組織と適応」山田雄一編『組織心理学』有斐閣双書、1971。
- 富田富士雄・河村十寸穂・山田操『現代社会学の理論』新評論、1966。
- 東京市政調査会編『都市問題の軌跡と展望』ぎょうせい、1988。
- 東洋大学社会学研究所編『弥彦村－住民の生活と意識－』新潟県西蒲原郡弥彦村、1981。
- 辻 清明 『日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969。
- 『公務員制の研究』東京大学出版会。
- 編集代表『行政学講座』全5巻、東京大学出版会、1976。
- 辻 清明・足立忠夫・溪内謙・長浜政寿・長谷川正安『公務員制度』比較政治叢書1、勁草書房、1956。
- 恒松制治 『変革の地方自治』学陽書房、1972。
- 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。
- 梅澤 正 『企業文化の創造』有斐閣、1986。
- 占部都美編『組織のコンティンジェンシー論』白桃書房、1979。
- 碓井 松 「組織変革と人間改革」麻生誠・柴野昌山編集『変革期の人間形成－社会的アプローチ－』1978。
- Vollmer, H.M. & Mills, D.L., (eds.), Professionalization, Prentice-Hall, 1966.
- Vroom, V.H. & Yetton, P.W., Leadership and Decision-making, Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 1973.
- 若林満・松原敏浩編『組織心理学』福村出版、1988。
- Waldo, D., Organization Theory: An elephantine problem, Public Administration Review, 4, 1961.
- 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。
- 渡辺保男 「転機に立つ地方行政組織」三隅二不二・渡辺保男編著『新しい地方行政と組織』学陽書房、1977。
- 「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。
- 綿貫讓治 『現代政治と社会変動』東京大学出版会、1962。
- 渡瀬 浩 『組織と人間』同文館、1983。

- Weick, K.E., *The Social Psychology of Organizing*, New York : Addison-Wesley, 1969.  
 (廣田君美監修・金子暁嗣訳『組織化の心理学』誠信書房、1980。)
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1956. (世良晃志郎訳『支配の社会学』I・II、創文社、1960、1962。)
- *Gasammelte Aufsätze zur Sociologie und Sozialpolitik*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1924. (濱島朗訳『権力と支配』みすず書房、1954。)
- Whorton, J.W. & Worthley, J.A., *A Perspective on the Challenge of Public Management: Enviromental paradox and organizational culture*, *Academy of Management Review*, 6, 1981.
- Whyte, W.H. Jr., *The Organization Man*, Simon & Schuster, 1956. (岡部慶三・藤永保訳『組織のなかの人間』上・下、東京創元新社、1965。)
- 山本英治編集・解説『地方の時代』現代のエスプリ176、至文堂、1982。
- 山梨学院大学行政研究センター編『公務員行政研修のあり方』第一法規、1991。
- 山崎克明 「都市経営と地方自治」『これからの都市経営』第40回全国都市問題会議、1978。
- 柳田尚宏 「「公務の研修」から「自治の研究」へー神奈川県を試みー」地方自治通信206、地方自治センター、1987。
- 安田三郎・塩原勉・富永健一・吉田民人編『基礎社会学』全5巻、東洋経済新報社、1981。
- 矢沢澄子 「大都市における都市政策形成と行政・住民関係ー横浜市と川崎市を事例としてー」地域社会学会編『行政と地域社会』時潮社、1985。
- 横浜市企画調整室都市科学研究室『横浜と私ー市民生活白書ー』1971・1。
- 横浜市総務局市民相談部公聴課『住民集会』1965・3。
- 横田 茂 「行政の民主化と地域づくり」遠藤晃・坂野光俊・深井純一編集『地域自治の政治経済論』自治体研究社。
- 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。  
 —— 『自治の現場と「参加」ー住民協働の地方自治ー』学陽書房、1989。
- 寄本勝美・下條美智彦『自治体職員の意識構造』学陽書房、1981。
- 吉原直樹 「大阪市地域振興会ー転換期の実相ー」『地域開発』日本地域開発センター、1988。
- 吉富重夫 『新版・地方自治ー実態と展望ー』勁草書房、1957。  
 —— 『現代行政学』勁草書房、1967。