

## 調査報告

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)—

小林 幸一郎\*

田中 豊治\*\*

## 内容目次

## はじめに

## I 調査の目的

1. 調査目的
2. 調査の前提としての基本的視点

## II 調査の対象と方法

1. 調査対象
2. 調査方法

## III 弥彦村行政組織の現状分析

1. 組織改革の契機
2. 管理職の意識構造：現状認識と将来像
3. 職員の意識構造
4. 管理職の深層心理

## はしがき

東洋大学社会学研究所・地域社会計画研究班（代表 藤本三千人教授）は、

\*東洋大学社会学部教授

\*\*東京電機大学講師

昭和51年から、弥彦村の好意と協力を得て、「地域社会計画と住民参加」を課題に、基礎的調査を実施してきた。昭和52年秋に、かねてから財政硬化化と住民の多様化する行政需要との拮抗の中で、機構の見直しを検討中の役場から、機構改革案の作成かたを依頼された。すでに、内部の行政機構検討委員会が熱心な討議を重ねていたが、われわれの研究課題とも密接な関係をもっているので、渡辺義雄(前)村長の要請に応えることになった。

そのため、事前調査に続いて昭和52年11月から調査を開始し、翌年3月に報告書「弥彦村行政組織改革に関する調査——生き生きとした、働きがいのある組織づくりに向けて——」を作成した。4月には、改革案の一部が実現の運びとなった。調査は小林と田中の共同で行われ、藤本三千人、池田正敏および宮田晴夫(電算センター)の三氏の協力を得ている。その分析と執筆の責任はすでに小林が負うものである。本調査報告は主として上記報告書に基づいて執筆している。

最後に、多忙な中を調査に心よく応じて載いた渡辺(前)村長をはじめ三役、職員の方々、および高橋昌利総務課長の御協力に深く感謝の意を表したい。

## 1 調査の目的と方法

### 1. 調査目的

本調査は、彦弥村役場の行政組織改革に最も有効な方策を立てるために、行政組織上の問題点を明らかにし、職員全員の変革意識とその方向性を把握することを目的としている。

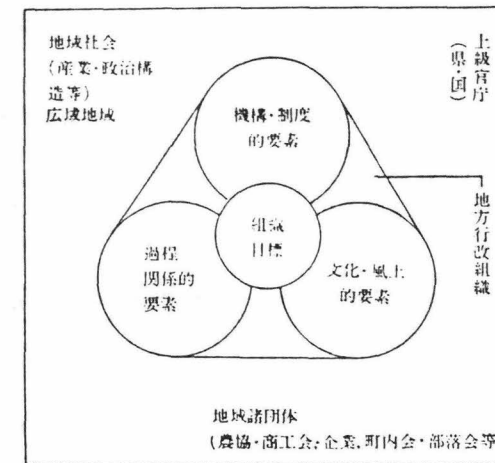
改革の契機は弥彦村および役場に固有な諸要因に基づくと共に、戦後日本の行政改革の歴史的必然性に深く根ざしているものである。したがって、個別的契機を十分に考慮しつつも、一連の調査は歴史的、総合的視野から現状を分析し、かつ診断し、改革案作成の手がかりを得ることを目指している。

### 2. 調査の前提としての基本的視点

#### (1) 組織開発の視点

「組織開発 Organization Development」は環境の変化に適應するために、

図1 行政組織の構成要素



組織<sup>(1)</sup>の過程と文化を計画的に変化して、組織をより健全にする活動である<sup>(2)</sup>。それには、3つの基本的考えが含まれている。

第1は組織の過程と文化を変えること——行政組織の構成要素および要素間の関連を図示すると、図1のようになる。地域社会の中で上級官庁や諸団体と関連して、3つの要素がそれぞれうまく働き、組織目標の達成に全体として貢献していれば、組織は環境の中で機能し、健全であるといえよう。

次に、各構成要素の内容を記述する。

機構・制度的要素<sup>(3)</sup>：

- 1) 公式的に決定された権限責任と階層関係
- 2) 仕事の分担関係——機能分担, 仕事の流れ

(1) ここでは、組織を「意識的に調整された諸活動の体系」と定義する。稲葉元吉『経営行動論』丸善、昭54、pp.48—59；C. I. Barnard, 田杉競監訳『経営者の役割——その職能と組織』ダイヤモンド社、昭31年。

(2) 小林幸一郎「組織変革の理論—ODの視角」東洋大学社会学研究所年報、1974、7、pp.1—20；French, W. L & Bell, Jr. C. H. Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement, 2nd ed., N. J.: Prentice-Hall, 1978.

(3) これは「比較的定型化された諸活動の仕組み」で組織構造と呼べるものである。

- 3) 目標設定や計画の仕組み・手続
- 4) コミュニケーションの流れ, 仕組み, 手続き——命令, 指示, 報告等
- 5) 意思決定の仕組み, 手続き
- 6) 仕事の結果についての評価の仕組み, 手続き——人事考課, 配置転換, 給与・報酬制度

## 7) 能力開発の仕組み, 手続き

過程・関係的要素<sup>(1)</sup> :

- 1) コミュニケーション過程——成員相互, 集団相互に必要な量が正確かつ的確に伝わっているか
- 2) 動機づけ過程
- 3) 意思決定過程——どの階層で決定が行なわれているか, 個人で決定するのか集団で決定するのか, 決定するときどんな情報・知識が活用されているのか, 決定は的確に行なわれているのか
- 4) 成員間の相互影響関係と人間関係
- 5) リーダーシップ過程

文化・風土的要素<sup>(2)</sup> :

- 1) 集団規範
- 2) 慣行, 慣習
- 3) 組織風土, 雰囲気, 心理的土壌

組織文化というのは、既述のように、大多数の組織成員に共有された物の考え方, 感じ方, 行動の仕方の体系をいうが、一般的には「行動様式」と呼ばれよう。機構・制度が変わっても行動様式が変わらないと、機構・制度が本当には良く機能しない。行動様式の変化を伴わない機構・制度の変化は一時的で、いずれは元に戻るからである。文化・風土は人間の行動環境として決定的な影響力をもつから、健全な文化・風土が培養されないと、人間の行動や組織過程・関係の健全な発芽を期待することはできない。

(1) 組織過程とは「組織内の諸活動と相互作用の動態」と定義しうるものである。

(2) ここでは組織文化を「組織成員間に共有された思考, 感得, 行動の体系」であると定義しておく。

第2は計画的に変革するということ (planned change)<sup>(1)</sup>——組織開発は現在よりも望ましい状態を意識的に作りあげる努力過程である。したがって、組織の望ましい姿を想定し、それを成員が共有し、段階を設けて着実に(意図的に)それに接近していくのである。

第3はより健全な組織に変えること——健全というのは、組織の効率(組織目標, つまり住民サービスを合理的に達成したり, 事務の合理化をはかること)と組織の健康(職員が働きがいと生きがいをもつこと)とが、緊張関係にありながらも、充足されている状態をさす。個人も組織も活性化されているわけである。組織は個人の単なる集合体ではなく、組織目標の達成に向けて、成員に相互に働きかけ影響し合うことを通じて成立する社会体系(協働体系)であるから、組織の活性化は成員間の相互作用が活性化されることによってもたらされる。

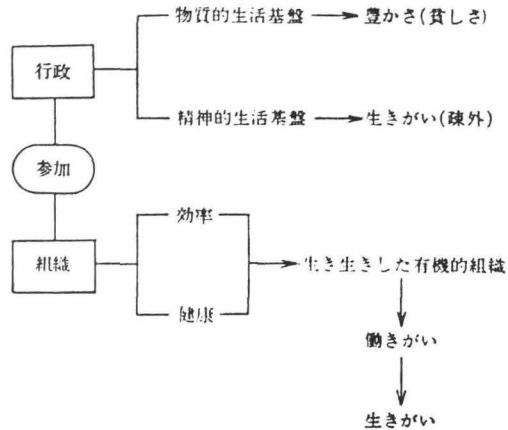
## (2) 参画的な社会体系の視点

行政組織が、激変する環境の中で存続発展するための基本的要件は何か、パースンズ流の社会体系の観点からみると、以下の4つの機能が充足されることである。

第1の要件は組織目標達成の機能である。それは環境から調達した人的, 物的諸資源をうまく体系づけて、組織目標を効果的に達成することである。第2は統合の機能である。それは組織目標を手段適恰的に達成するために、さまざまな、分化された諸機能を統括する機能である。第3の要件は環境適応の機能である。それは組織目標を達成するために、必要な人的, 物的諸資源や情報を調達し、変化し続ける経済的, 社会的, 文化的環境に自らを適応させることである。第4は動機づけの機能である。それは組織の成員が目標達成, 統合および適応の諸機能を積極的に遂行するように誘因づけられ、しかも成員の欲求が充足されていることである。

(1) Lippitt, R., Watson, G., Westley, B. The Dynamics of Planned Change: A Comparative Study of Principles and Techniques, N. Y. : Harcourt, Brace & World, 1958; Bennis, W. G., Benne, K. D., Chin, R. eds, The Planning of Change, N. Y. : Holt, Rinehart & Winston, 2nd ed. 1969.

図2 職場参画と住民参加



しかし、4つの要件に対する強調の仕方に時代の推移が見られる。現代的状況の中では、適応と動機づけの機能要件を重視する傾向がある。それは、組織を勝義に人間的体系としてとらえる組織理論となって展開されている。人間の精神的健康になぞらえて、組織の健康を考えようとする動きである(1)。それは人間回復の、あるいは人間主体の組織を実現しようとする理念に支えられている(2)。

この理念を実現する1つの道は参加であろう。参加を通じて、人間は自らやる気をおこし、仕事に対する自覚を新たにし、自主的に行動しようとするのである。個人の活性化は個人の主体性を尊重した職場参加を通じて可能になる。そして、このことにこそ、職場全体、組織体系全体の活性化へと連動していく契機が、内在しているのである。また、この参画的行政組織への道は、住民参加の行政自治の精神に通ずるであろう(図2)。少くとも、そのための必要不可欠の条件であろう。本調査でも、職員自らの参画による職場改革を基軸にすえ、決定の主人公は職員自身であるという姿勢を貫いたのも、そのためである。

(1) たとえば、Clark, G. V. A Healthy organization, California Management Review, 1962, 4(4), pp.16—30.

(2) Tannenbaum, R., Davis, S. A., Values, man, and organization, Industrial Management Review, 1969, 10(2), pp.67—86.

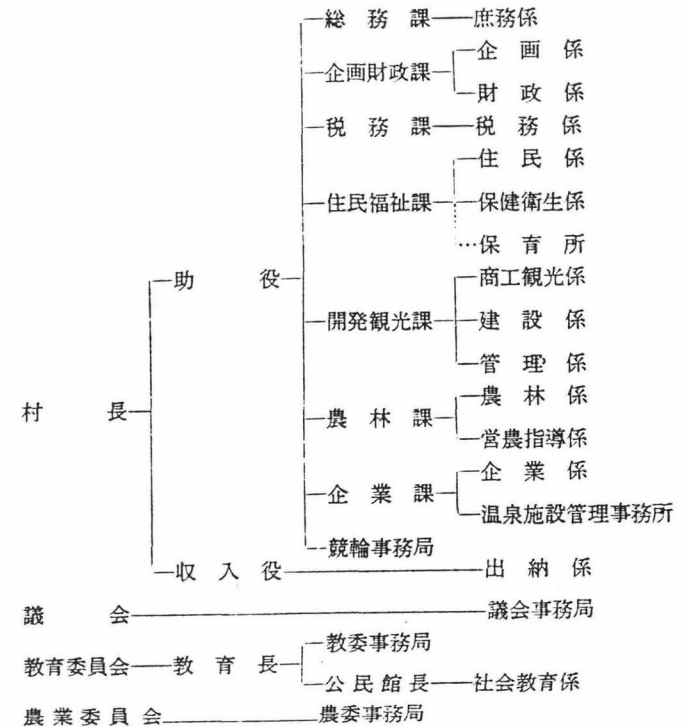
図3 弥彦村役場の年令・職制別実数

職制	年令					total
	20代	30代	40代	50代		
課長		1	6	2		9
課長補佐		1	4			5
係長		11	1(1)			12(1)
主事・技師	17(6)	9(5)	4(1)			30(12)
主事補・技師補	20(6)	2(1)	1			23(7)
保母	16(16)	4(4)	1(1)			21(21)
用務員・給食婦・通転手		5(4)	8(6)	3		16(10)
total	53(28)	33(14)	25(9)	5		116(51)

昭和52.2.現在( )は女子

図4 弥彦村行政機構図

昭和52年4月現在



本調査は以上の二つの視点を十分に考慮して行なわれた。

## II 調査の対象と方法

### (1) 調査対象

弥彦村は穀倉地帯として有名な蒲原平野の南西部に位置し、人口約7,500人、世帯数約1,800、面積25.05 km<sup>2</sup>である。三条・燕広城市町村圏に属するこの村は、また、越後一の宮として名高い弥彦神社を中心に、観光資源にも恵まれている。このことは弥彦村の産業構造に反映されている<sup>(1)</sup>。

役場の職員数は116名で、うち女性は51名である。年齢別・職制別の構成は図3に示す通りである。役場は村長部局の職員は98名で、課制をしている。それは8課15係から構成されている(図4)。

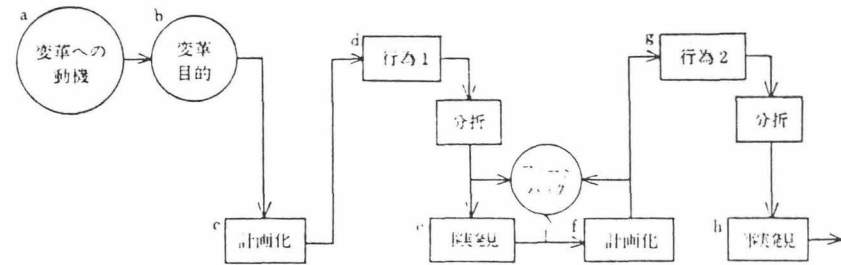
また、財政規模は昭和52年度一般会計で約12億円である。

### 2. 調査方法

本調査はアクション・リサーチモデルに基づいて行なわれた。アクション・リサーチは実践(問題解決)と理論化(科学的発見)のための方法である<sup>(2)</sup>。

アクション・リサーチの一般的特質は次の3点に要約できる<sup>(3)</sup>。第1は調査研究(research)と行為(action)の結びつきの強調である。調査研究それ自体が行為としての性質をもつと同時に、行為も科学的研究方法に基礎づけられる。したがって、アクション・リサーチの精神は「no action without research and no research without action」であるといえる。第2は研究者が行

図5 アクション・リサーチモデル



為の過程に直接参加することである。この直接性に重要な特質がある。第3は学習(learning)が調査研究と行為と結合することである。研究者と当事者は、実践の問題を解決しようという願望を共有し、また望ましい社会システムを創造するという meta-ideal と共に変化しることを通して、学習する。この意味では、アクション・リサーチは規範的学習モデル、換言すれば、計画的変革モデルといえる。

しかしながら、以上のような性質の故に、アクションリサーチは深刻なジレンマに直面する<sup>(1)</sup>。

K. Lewin によれば<sup>(2)</sup>、アクション・リサーチの主要な過程は、計画化(planning)、行為(action)、事実発見(fact-finding)のサイクルから構成されている。事実発見は新しい状況をできる限り正確かつ客観的に規定する(determine)ことを目的とするが、4つの機能をもっている。第1は行為を評価すること、第2は学習の機会を与え、新しい一般的洞察をうること、第3は次の段階を正確に計画するための基礎を提供すること、第4に全体的計画を修正するための基礎として役立つこと、である。

以上の事柄を考慮して、アクション・リサーチモデルを図示すれば、次のようになる(図5)。弥彦村役場調査における具体的モデルは次の過程をたどった。

(1) 詳しくは池田正敏「農業経営の展開構造と農家生活—新潟県西蒲原郡弥彦村麓地区の場合—」東洋大学社会学研究所年報, 1978, 10, pp.1—61. 参照。

(2) Clark, P. A., Action Research and Organizational Change. N. Y. : Harper & Row, 1972; Lewin, K. Action research and minority problems, Journal of Social Issues, 1946, 2(4), 34—46. Lewinによれば、アクション・リサーチは集団生活の一般的諸法則の研究と特殊な状況の診断をその目的とする。(ibid, p.36)

(3) Clark, P. A. op. cit. ; Clark, A. W. Experimenting with Organizational Life: The Action Research Approach N. Y. : Plenum, 1976; De, N. R. Action research as learning strategy. Human Futures, Spring 1978, pp. 25—31.

(1) Rapoport, R. N. Three dilemmas in action research, Human Relations, 1970, 23, 499—513.

(2) K. Lewin, op. cit. pp. 37—39.

- a. 村長および職員の行政組織改革への漠然とした動機,
- b. 村長の命により委員会を新設し, 行政機構の改革を明確に意図する。
- c. 委員会が資料を収集し, 改革案を作成する。
- d. 村長に改革案を答申するが実施されず。研究者の参加を求める。研究者はこの問題の解決に適用しうる理論(組織論, 組織変革論など)を検討する。
- e. 調査研究の具体的な手順, 方法を検討する。職員が行政組織の現状をどのように認知し, 将来どんな組織を望んでいるかを把握する。職員層へ調査結果をフィードバックする。
- f. 改革への戦略を検討し, 改革案を作成する。管理職へその結果をフィードバックする。
- g. 改革案の一部を実施する。
- h. 実施後の影響・結果を測定し, 変化過程を分析する。

以上の手順をふんで, 本調査は既存資料の収集から着手し, KJ発想法<sup>(1)</sup>, 質問紙法, 深層面接法の諸技法を使用した。昭和52年11月8日に, 村長と機構改革委員会から聴取, 続いて, KJ発想法による調査は, 課長, 課長補佐, 係長を対象に, 昭和52年12月13日に実施し, その結果を参考に調査表を作成し, 翌53年1月27日に全職員に対し, 質問紙調査を実施した。さらに, 2月8~9日, 三役, 課長, 課長補佐, 係長を対象に深層面接調査を実施した。

### III 弥彦村行政組織の現状分析

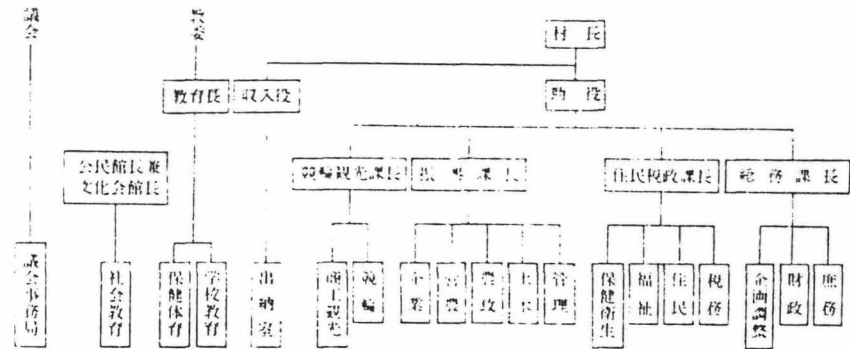
#### 1. 組織改革の契機

##### (1) 行政機構検討委員会の歩み

われわれは第1に, (前)村長および行政機構検討委員会から, 改革の契機がどこにあるかを把握しようと試みた。(前)村長は次のような変革動機をいただいていた。対住民に関しては, (1)村民の要望に応える行政がなされているか, 組織内的には, (2)村長の方針, 意思決定, 意図が適確に伝達され迅速に実行に移されているか, (3)行政事務が能率的に進められ, たえず改善されているか,

(1) 川喜田二郎, 牧島信一『問題解決学—KJ法ワークブック』講談社, 昭45。

図6



(4) 役場内の人間関係が良好であるか。

弥彦村は, 観光資源に恵まれているが, 次第に迫る地方財政硬直化のさ中であって, 職員を増員することなく<sup>(1)</sup>, 最近ますます多様化の一途を辿っている地域住民からの行政需要に対応するためには, 機構の見直しを行ない, 村政業務の流れを能率的にする必要に迫られていた<sup>(2)</sup>。現に, 一方では, 公共下水道, 国土調査, 農村総合整備モデルおよび文化会館建設運営の諸事業の着手や完成を間近かにひかえ, 他方では, 今後さらに多様化する住民サービスを充足するためには, 定員管理, 事務処理の能率化, 機構の簡素化等の見直しを推進することが急務であった。

このような要請に応えるべく, (前)村長は行政機構等の抜本的改善策の作成を命じた。(前)村長の命をうけ, 昭和52年4月, 課長・係長合同会議に小委員会が設けられ, 「行政機構検討委員」として発足した。委員会は10人の係長から構成された(人選は総務課長一任)。委員会は埼玉町宮代町の動態的組織と三島郡出雲崎町の大課制組織を視察した後に, 現機構の問題点とあるべき姿を検討し, 6月に, 「弥彦村行政機構改善に関する検討結果報告書」を作成した。

報告書の要旨は次の通りである。

##### ① 新機構案

(1) 新潟県地方課「弥彦村経営診断」1976。11。

(2) 「弥彦村行政機構改善に関する検討結果報告書」昭和52年6月。まえがき参照。

20

大課制，小課制，現行手直し制と委員の間に意見が続出したが，以下の機構案のような結論に達した（図6）。

② 新機構の長所短所

イ，類似あるいは関連する部門を一元化して横の連絡がスムーズになり，効率的な運用がはかれる。

ロ，課の統合により事務の繁栄に応じて職員の応援体制が可能であり，仕事の均衡化が図れる。

ハ，指揮命令系統が明確となり，仕事の流れがスムーズになる。

ニ，職員増を抑制し人件費の節減がはかれる。

ホ，住民がいくつもの課を廻らずにすむので，住民サービスの向上がはかれる。

ヘ，部内会議の内容充実がはかられ，職務の発想，アイデアが豊かになる。

イ，現機構から新機構移行に伴う職員の勤労意欲の減退

ロ，課長職への仕事量と責任比重の増大

③ 新機構運用に伴う対策

イ，場合によっては降格を伴う職員の処遇と出向機関への職員からの登用。

ロ，決裁権の係長への委譲

ハ，職員の昇任試験制度の採用

ニ，わたり制度の実施<sup>(1)</sup>

報告書は「いかに機構自体が良くなったとしても，それ以前に職員1人1人の勤労意欲があるかないか，さらに職務に対する責任感の有無が問われる」と結んでいる。

委員会は7月に，課長・係長合同会議（27人）に答申し検討の結果，大課制に傾いた<sup>(2)</sup>。9月議会に議案として提出の予定となっていたが，翌年3月を過ぎても提出されず，実施は難航していた。

(2) 戦後行政機構改革の歴史的動向

以上のような改革の動きは，弥彦村にかぎらず全国的な現象であった<sup>(3)</sup>。しかも，この動きは国および資本による地域再編成の歴史的なうねりの一環で

(1) 格付職員と非格付職員との給与の拡大を防ぐためのもの。しかし職務給に反し，改革の主旨・意図にも逆行する。

(2) 面接調査によると，係長は大課制に賛成だが，否定的な課長もいた。大勢として賛成なので無理に反対もできずタテマエとして賛成する者が見られた。

(3) 地方自治制度研究会編『国・地方公共団体の行政改革。地方自治，別冊，昭和53年3月号。』

あり，その変動の中に位置づけることによって始めて，改革の契機の歴史的意味を把握することができよう。

図7は「地方自治体における行政改革の流れ」を試行的にまとめたものである。これは各年代に合わせて，政治的経済的社会的な動向を背景にして中央政府で計画し法案が作成され，その実現のために執行機関としての地方自治体制度の改正がなされ，さらに自治体財政の具体的な効率化政策が実施され，やがて現場での行政機構・制度の改革が推進されていくという構造をみようとした。

〔昭和20年代〕 占領軍（GHQ）による地方自治体の様々な基本的「民主化政策」が標榜され，かつ部分的には実現されながら，サンフランシスコ体制の確立，再軍備の促進，独占資本の復活強化，地方自治庁の発足，地方公務員法の制定，27年の自治庁の設置，地方公営企業法の制定，さらには地方自治法の改正等，再び中央集権化への傾向が見られ，いわゆる「近代化・合理化・体系化」への途を歩み始める時期である。具体的な合理化政策としては，たとえば，投資的経費の増大と消費的経費の節約，公務労働者の減量，再建団体指定による中央政府の管理体制の強化，町村合併，広域行政による行財政組織の集積と集中等が強力に推進された<sup>(1)</sup>。

〔昭和30年代〕 中央集権化への再編成に向けて，次々に自治体の合理化対策が実施される時期である。30年以降，独占資本は活発な設備投資を行ない，日本経済は飛躍的な高度成長を遂げていく。国の計画にならって，地方自治体も「総合開発計画」を策定し，積極的に地域開発に取り組んだ。法制度的には，市町村合併促進法や地方財政再建促進特別措置法を受けて，32年の地方制度調査会の答申。さらにこの年は，地方自治法10周年として自治省は「地方自治の近代化」を掲げ，自治法の改正，調査会の設置等を強力に推進している。そして，こうした開発計画を実現するために，企画（調整）部門の機構改革が行われ，さらには行政事務の合理化や経費の効率化，また機構の肥大化と統廃合等が行われる。総じて，行政内部の組織・人事・事務処理等の合理化，施設の近代化，財政の計画化ということであり，いわゆる「共同処理，企業化，内部経

(1) 自治体問題研究所編『現代の自治法』自治体研究社，1972，116頁。

時代区分	(1)政治、経済、社会的な動向	(2)中央政府の計画・法案
第1段階 (昭和20年代)	22.5 新憲法と地方自治法	
	25 朝鮮戦争勃発	25 国土総合開発法
	26 日米安保条約調印	26 リーシューエイ声明と政令諮問委員会の設置(行政機構の改正)
第2段階 (昭和30年代)	30 「生産性」本部の設置と生産性向上運動	31 首都圏整備法
	31 神武景気(30-37年第1次高度成長期)	35 池田内閣による地域格差是正 36 低開発地域工業開発促進法 37 全国総合開発計画 37 新産業都市建設法 工業整備特別地域の整備施策
	35 所得倍增計画(35年度の拠点開発方式、ex. 鹿島臨海工業地帯)	38 近畿圏整備法、首都圏庁、地方行政連絡会議、地方開発事業団、府県合併特例法
		40
第3段階 (昭和40年代)	40 行政改革推進経済団体合同委員会の発足「地方公営企業の改善に関する答申」日韓会談の妥結	42 広域対策基本法、道州制案 43 都市政策大綱 新都市計画法
	41 日米貿易経済合同会議を東京で開催	44 新全国総合開発計画
	42 美濃部都知事当選	
	44 関西財界や日本商工会議所などから道州制や広域行政の提唱、「国と自治体の中間機能をもつ公共団体」の設置構想	
	45	
第4段階 (昭和50年代)	48 秋の石油ショック 低成長経済時代の到来 ドルショック、構造不況、国際的円高、諸外国の貿易攻勢 スタグフレーション	51 昭和50年前期経済計画 52 第三次全国総合開発計画(定住構想と地域主義)

	(3)地方自治体に関する法案	(4)地方自治体の行財政対策	(5)行政組織の改革
23	国家公務員法施行 地方自治序の発足	第2次大戦後の自治体財政の危機と合理化対策	「新しい組織・機構づくりと経費の削減」
24	シャープ勧告「行政事務再配分に関する勧告」 神戸勧告	行政の能率化・合理化・企業化 行政内部の事務・機構合理化	公務員労働者の人減らし 投資的経費の増大と消極的経費の節約
25	地方公営企業労働関係法	「科学的管理法」の導入	再建団体の指定による中央政府の管理体制の強化
27	地方公営企業労働関係法 自治法の改正		地方公営企業や各種の基金運用における独立採算性の強化
31	第1次行政審議会答申		徴収体制の強化
28	臨時行政改革案 市町村合併促進法 地方財政再建整備法	28年前後の「地方財政再建整備」という名の自治体合理化	地方出先機関の新設強化
30	地方財政再建促進特別措置法	「近代化・合理化・体系化」	「共同処理、内部経営の合理化」
32	第4次地方制度調査会-中央政府と市町村の間に中央政府の総合出先機関	組織の近代化 人事の合理化 事務処理の合理化	事務の集中管理と機械化 窓口事務の改善 I B Mの採用
35	「市町村事務処理合理化の一般的基本法」(自治庁)	施設の近代化 財政の計画化	欠員不補充と配転による人員不足
38	行政改革本部を内閣に設置	〈企業経営的観点の導入〉	労働の単純化と熟練労働のスクラップ化による中間職制の整理と下請労働者の増大
39	臨時行政調査会の答申「配分の三原則(現地性・総合性・経済性)」 第1回公務能率研究会議「行政改革に関する意見」	独立採算性の原則 料金における原価主義の導入 能率給の原則	労働強化 少数精鋭主義
40	府県合併(ex. 大阪、奈良、和歌山)	臨時の「行政改革に関する意見」の6原則	「事務処理過程の再編成」
	第10次地方制度調査会 行政監理委員会設置法案要綱	(1)総合調整の必要とその機能の強化	「事務事業の効果度、必要度・重要度に合わせて総点検」
41	「市役所事務機構の合理化」(都市センター)	(2)行政における民主化の徹底	コンピュータの導入と窓口の一本化
42	臨時行政改革関係協議会の設置	(3)行政の過度の膨張の抑制と行政業務の偏在の排除	出張所の廃止
	「行政組織等の簡素化について」(閣議申合せ)	(4)行政運営における合理化・能率化の推進	P P B Sの導入 トップマネジメント体制の確立
43	財政硬直化キャンペーン	(5)新しい行政需要への対策	共通事務の集中管理
44	中央行政機構の第1次行政改革(1省庁1局削減)	(6)公務員精神の高揚	住民基本台帳の制定
44	第2次行政改革 行政機関の職員に定員に関する法律(総定員法)	「高度成長下の財源難」 公営企業の独立採算性の強化	配置転換、位階役職の大幅な整理
48	「地方自治体のための公務能率の追求」(公務能率研究会)	財政資金と民間資金の一体化	権限委譲
52	行政改革の推進について(福田内閣)	行政運営に経営方式の導入 地方団体と国との関係改善 (高福祉・高負担) 都市経営論 経営管理型 分権化の原則 階層短縮の原則 動的機能モデルの追求	「人員・機構・事務・予算の全面的見直し」 バラマキ福祉の是正 部局課の統廃合 審議会等の整理、外部団体の見直し 部内調整担当主査制度の導入 企画調整部門・広報・広聴部門の強化 コーディネーター制 情報処理の一本化 プロジェクト・チーム編成、「すぐやる課」的組織 責任体制の明確化



営の合理化」という政策が進められた。

〔昭和40年代〕 この時期は第2次高度成長期にあり、とくに44年の「新全総」を契機に一段と地方行財政合理化が進められた。また「高度成長下の財源難」から、財政硬直化を打破するためにも改革の必要性が生じていた。政府は本格的な行政部門の合理化に乗り出し、行政改革本部を内閣に設置し、臨時行政調査会の「行政改革に関する意見」および第1回公務能率研究会議等を受けて、府県合併、行政監視委員会等の設置、臨時行政改革閣僚協議会の設置、「行政組織等の簡素化について」（閣議申合せ）、「財政硬直化キャンペーン」そして第1次行政改革（43年）等が実施された。とくに、「公務員の給与改正に関する取り扱いおよび行政の効率化の推進について」（45年）では、国家機構全体の官僚的な合理化基準が貫徹されるように強調されており、「国と同様」の施策が行われるようにうたわれている。たとえば、定員削減や人件費の抑制、あるいは間接経営や民間委託の推奨等である。また合理化対策としては、情報化に伴う地方行政へのコンピュータの導入、財政資金と民間資金の一体化、官民混合方式による受益者負担の推進、PPBS方式（計画策定、プログラミング、予算編成システム）の導入等が強調されている。

〔50年代〕 48年秋の「石油危機」を境として実質国民総生産は急激に落ち込み、経済至上主義を前提としていた「新全総」は大きな方向転換を求められた。その結果、52年11月に「三全総」が閣議決定された。しかし現実の施策は「三全総」の理念とは逆の展開をみせ「公共」投資という名のもとに、資本のための有効需要を創出することによって、低成長経済を打開しようとしている。肥大化、官僚制化した自治体機構は低成長経済下においてその行財政の徹底した合理化を迫られており、組織と事務の改善に関する多数の事例が報告されている<sup>(1)</sup>。たとえば、職員の流動的活用を図るための大部大課制の採用、業務内容が類似している部門の統廃合、あるいはすぐやる課制組織、部課制廃止、プロジェクト・チームの採用等が行なわれている<sup>(2)</sup>。

(1) 自治省行政局公務員第2課編『地方自治体のための公務能率の追求』第一法規、昭和59年、55～56および101頁参照。

(2) 地方自治制度研究会編『前掲書』128頁。

以上の時代区分的説明により明らかなように、人件費や定員の抑制、企業の労務管理の導入、労働の単純化、経費の節約、効率的組織運営のための統廃合等の行政改革上の対策が繰返し再編成・強調されながら実施されている。

このような時代状況の中にあつて、より多くの地方自治体が様々な試行錯誤や改革実験を試みている。弥彦村役場が行政改革を断行するにいたった動機は、既述のように、51年前後からの行政需要（新規事業）が急増したためである。しかし、このような政策を実施するためには、村の財政規模や職員数等に限界があり、しかも中央政府からは厳しく定員の抑制、人件費の節減等が管理・統制されている。従つて、地方財政の合理化は、自ら自治体の内部経営の合理化をより一層推進せざるをえないという状況に追い込まれていたのである。しかし、既に本役場の内部的組織状況は、非能率、保守主義、形式主義、課係の細分化とセクショナリズムの醸成、コミュニケーションの欠如等が顕在化しているということもまた、共通に見受けられた現象であつた。つまりは、内外諸環境の変化とその状況の共有認識とにより、行政改革の必然性という契機がすでに訪れていたのである。

## 2. 管理職の意識構造：現状認識と将来像

### (1) 調査手続

発想法<sup>(1)</sup>による問題形成調査は組織上の現在の問題点と将来像を把握することを目的で行なつた。係長以上の全管理職25名が参加し、4班に分かれて1泊2日の合宿で実施された。

第1ステップは個人別に問題点を列挙し、1つの内容を1つの単位カードに記入した。第2ステップはグループ化の段階である。班毎に、単位化されたカードを類似の内容のもの、関連のあるもの、呼応するものを、まず小グループにまとめ、それらを中グループ、大グループにまとめ、問題別グループ群を構成した。小・中・大グループには、その内容を最も適切に表現すると思われる

(1) 川喜田二郎、牧島信一『問題解決学—KJ法ワークブック』講談社、昭55、川喜田二郎『パーティ学』社会思想社、1964；同『発想法』中公新書、1966、同『発想法—KJ法の展開と応用』中公新書、1977。

図8 現状の問題点 (A班)

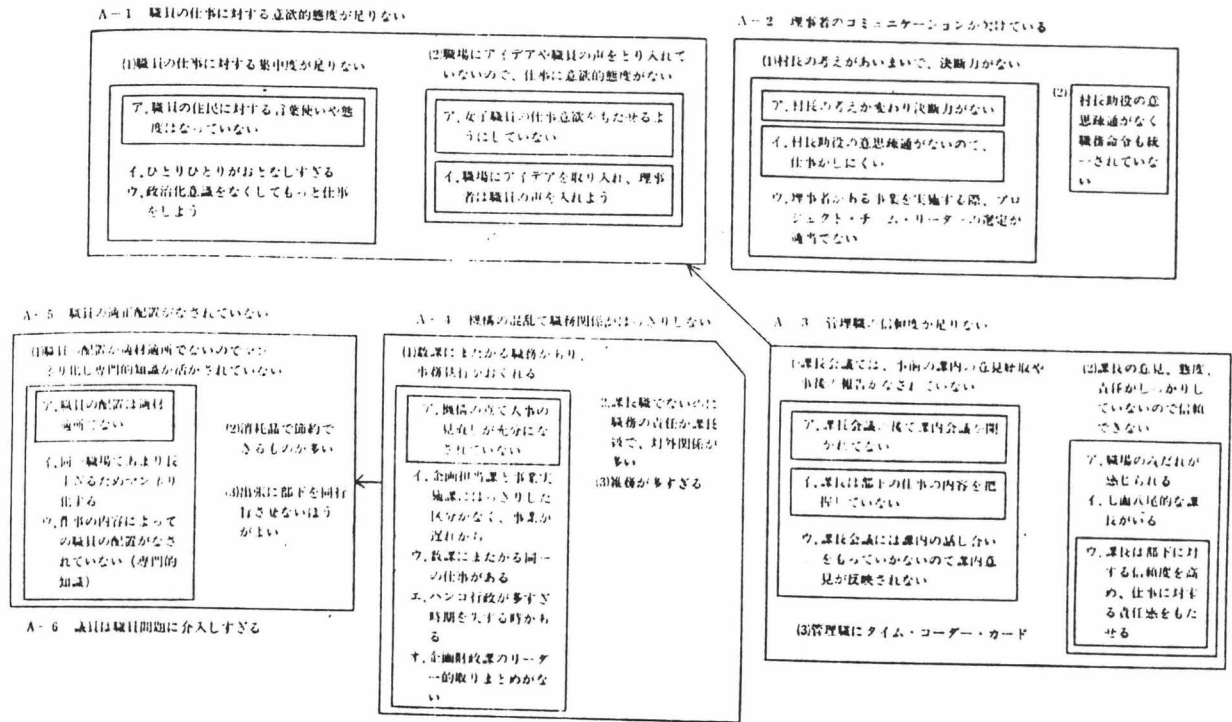


図9 現状の問題点 (B班)

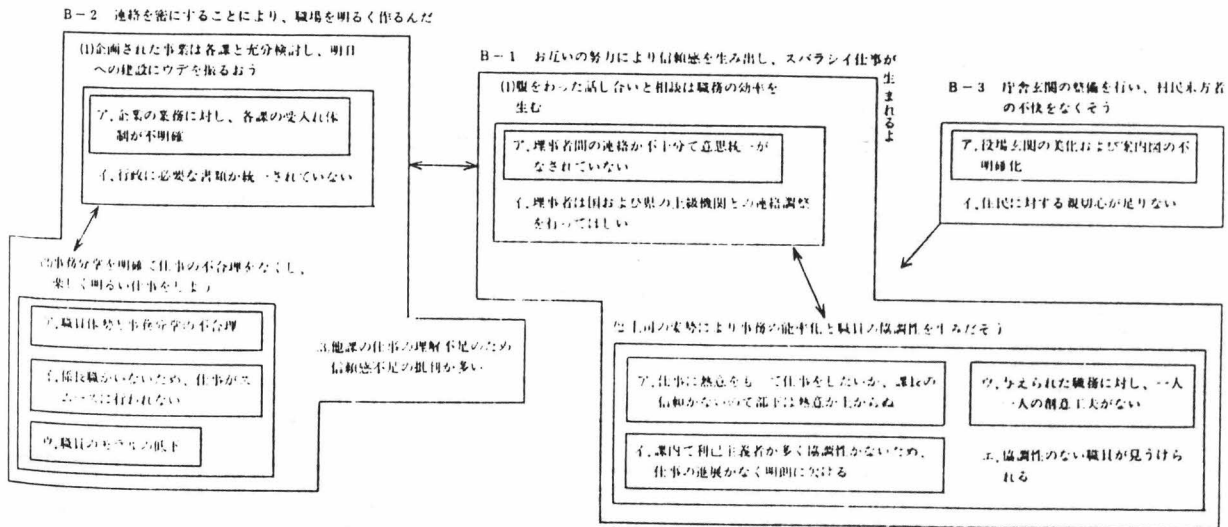


図10 現状の問題点 (C班)

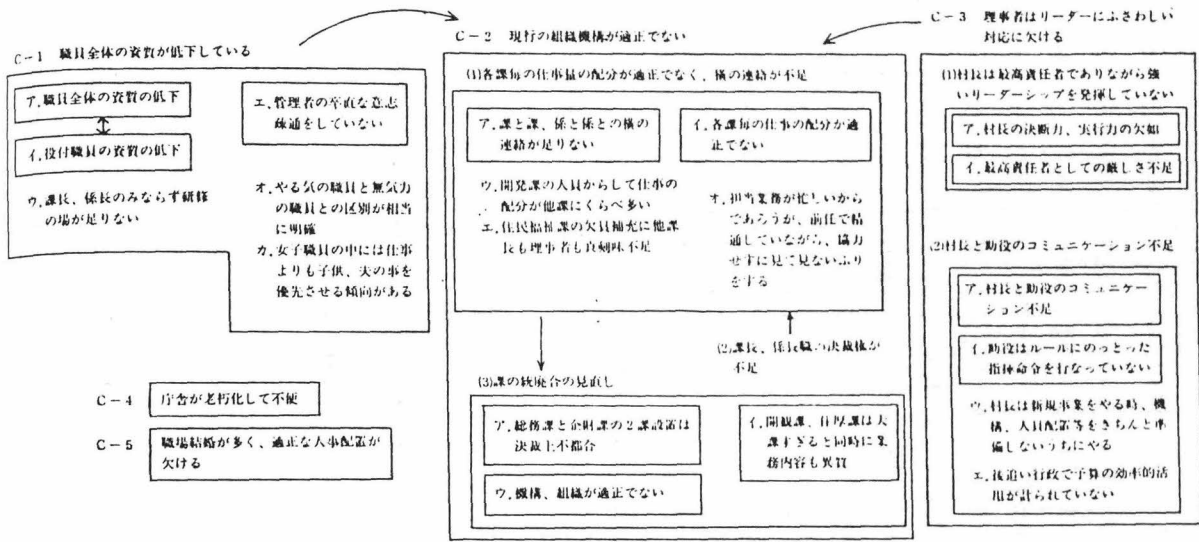
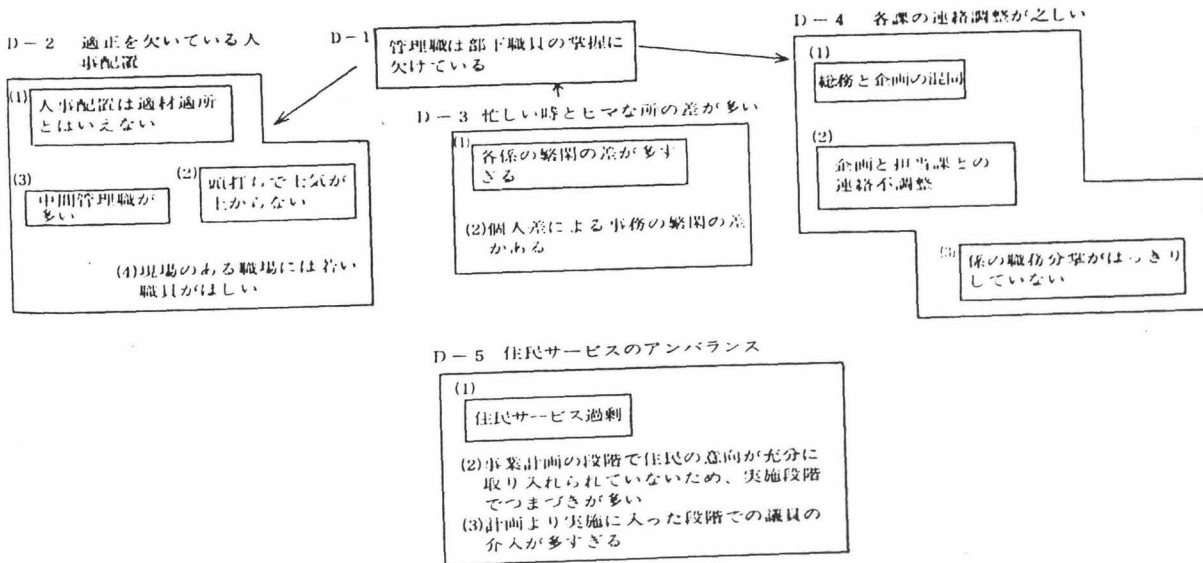


図11 現状の問題点 (D班)



「見出し(表札)」がつけられた。第3ステップは構造図解である。以上のようにして発掘、発想された諸問題を全体的視野に立脚して把握し、問題と問題(グループ)との関連を構造的に明確に関係づける作業である。最後に、その構造連関図を模造紙に貼りつけ、班毎に発表し、全員で共有するような試みがなされた。将来像についても、同様のステップをふんだ。

## (2) 現状認識と将来像の分析

この問題形成調査では、管理者自身が日常業務を遂行する中で何を感じ、望んでいるかという問題認識と希求の意識構造(連関)を、できるだけそのままの姿でとらえようと試みた。調査の過程に参加し、その結果を共有することは、問題の認識を通して、改革への動機づけにも結びつくものである。

### 1) 現状認識

まず各班が作成した大・中・小グループの構造連関図を示し、次に各班毎に、中・小グループおよび単位カードを列挙する。

- A-1, (1), ア, —言葉使いがぞんざい過ぎる。/部下は仕事の話しを上司にする時には、友達に話すような言葉を使わない。/住民に対する対応が機械的な対応が多い/戦いは陣とり、仕事は段取り精神に職員は徹していない。
- A-1, (2), ア, —女子職員の上級職への登用が少ないので、働く意欲に欠けているようだ/女子職員が5~6年すると配置をかえないで、もっと力を生かしてほしい。
- A-1, (2), イ, / —職場にアイデア募集の投函箱、または年一回位発表会をしてもよい/理事者はもっと職員全体の声を聞いて、ハダで受けとめよう/年に一回位職員の勤務成績を観察しほう賞する位の考えがないと困る。
- A-2, (1), ア, —議会での一般質問の答弁を各課長が書いて、村長が読む程度で、本当の村長の意志が表現されていない/長はのりくらりその時になると考えが変わり決断力がない。
- A-2, (1), イ, —理事者間の意思疎通がないので仕事がスムーズにいかない/村長、助役の意思疎通がないので職員が仕事をしにくい。
- A-2, (2), —命令系統が統一されていないのでトラブルのもとになる/村長や助役の仕事のし方が機構の職制どおりにっていない/村長や助役が仕事を云いつける場合に課長を通さないことが時々ある/上司、部下の上下関係がはっきりしていない。
- A-3, (1), ア, —課長会議内容(秘密事項を除く)が部下に伝達されていない/課長会議のためには、そのテーマで課内での話し合いが必要。
- A-3, (1), イ, —課長は今部下たちがどんな仕事をしているかを把握していない/

課長は職員の態度、勤務度を十分に把握していない。

- A-3, (2), ウ, —課長は部下に対する信頼度を高め、仕事に対する責任をもたせる/上司は部下がその仕事に対してどんな意見をもっているかを聞かない/聞いても のりくらりではっきり云わない/どنگりのせいぐらべではなく、管理職の自信をもった態度がほしい。
- A-4, (1), ア, —機構改革の前に、個々の課がどう進んだらよいか、事務改善、合理化がなっていない/それぞれの仕事を見直して、人員が多すぎる/採用の前に人員の合理化、事務合理化の対策をしていない。
- A-5, (1), ア, —人事の配置が仕事の難易を考慮されないで配置されている/個性(得意な)を活かした職場配置がなされていない/異動が特定のボス的人に左右されている。/希望を聞いて配置の参考にしたら、もっと個人の能力が生かされる。
- B-1, (1), ア, —命令系統が不明確で同種の事業を行なう関係各課連絡が不十分である/理事者間の連絡がよくない/村長・助役間の連絡、意見調整が充分なされていないため部下は不安である。
- B-1, (2), ア, —課長が押しがきかないので職員体勢でもうまくいっていない/押しのきかない、気のきかない、理事者の信頼のない課長は予算面でも職員体勢の面でもうまくいっていない。
- B-1, (2), イ, —仕事の係が多いため、何かの事業を行なう時に他の係の応援をたのみずらい/例えば住民課のように係制が多いほど、ナワバリ意識が強くとまりがない。
- B-1, (2), ウ, —職員で自分の仕事を十分熟知していない。勉強不足/女子職員は特にオールラウンドの仕事の理解不足がみられ、担当不在の理由で云いわけすることが多い/主事、主事補はただ単に与えられた仕事をすることなく、いかにしたら自分の仕事がスムーズにいくか、また計画立案し村民に迷惑をかけないようにすること。
- B-2, (1), ア, —企画の業務に対し、各課の受入れ体制が不明確/企画された業務を受けるところがないため、企画者が仕事を進めなければならない/企画担当者として仕事の種類が多すぎる。
- B-2, (2), ア, —1つの事業に対し、主体がどこの課で、どの範囲までやるのかははっきりしない/現在の事務分担は他課(住民福祉課、農林課)の作業内容を越えたもので実施している(開発観光課)。
- B-2, (2), イ, —住民福祉課でも福祉係には係長がいるが、住民係には係長がいないので、仕事の整理が遅れ、もちろん村民に大変迷惑をかけている。
- B-2, (2), ウ, —勤務時間(出勤、退庁時)の認識がない/職員の所在がはっきりしていない場合が多くある。
- B-2, (3), —他課の批判をしている。実際に見なければわからないはずであるが、

これはよくない／企画という仕事が理解されていない／他課の資料を安易に使用し、住民ならびに担当課に迷惑をかけることがある。

B-3, (1), ア, —本庁の場合、入口を入れて案内図があるにしても、左右、1階、2階と事務室がバラバラで、来庁目的である担当課にスムーズに行きつけない／役場の顔である玄関が雑然としている感じ。

C-1, ア, —職員全員とはいわないが勤務意欲が低下している／職員全体の資質が低下してきている／職員の中で採用年次により出来の悪い者がいる／職場内での上下、先輩後輩のケジメがない。たとえば朝夕のあいさつ無視その他／住民との接し方が悪い。

C-1, イ, —課長、係長の資質向上が必要／自分で無能力と思っている課長はだまって去るべきだ。

C-1, エ, —業務の現況については課長にちくいち報告しているが、村長は直接報告をうけないと不満／課長会議が開かれているが、職員に知らされるべきことでも知らされないことがある。公開性がない／村会議員の話が必要以上に聞き入れている。イエスとノーをもっとはっきり言うべき／部下には大きなことを云っておいて、上層部には物も云わない課長がいて課の仕事が進まない。

C-2, (1), ア, —課と課の横の連絡がたりない／課意識が強い／企画係と農林係で事務連絡が良くない／担当と担当が事務引継ぎの時、あいまいなことがある。

C-2, (1), イ, —各課ごとの仕事量のアンバランスが相当見受けられる／各課における仕事の配分が不均衡だ／担当ごとに年間仕事の繁閑の差が大きい面がある。

C-2, (3), ア, —総務課と企財課2課では決裁命令系統がよくない／総務課と企財課の分課は二重の決裁を受けなければならない、不都合である。

C-2, (3), イ, —住民福祉課があまり大課すぎ、課長が課内の掌握ができない／開発観光課は土木、観光、商工等の仕事内容があり、性質上全く異なった仕事（特に観光）は分離すべき。

C-2, (3), ウ, —新しい仕事が増えた場合、対応する機構が必要／類似町村に比べ課が多い。

C-3, (1), ア, —村長にもっと最高責任者らしく決断力があってほしい／「村長が5人いる」とは住民の陰口であるが、部内の意思疎通をはかるべき。村長のリーダーシップを求める／機構改革答申案が出ているにもかかわらず、決断と実行力に欠ける。

C-3, (1), イ, —最近女子職員を少々甘やかし過ぎる傾向がある／任命権者は仕事をやる職員よりも「遅れず、休まず、働かず」職員を重用している／村長は非常に人情味があるので常に職場が家族的であり、暖かきを感じるが、反面少々厳しさが不足する。

C-3, (2), ア, —村長と助役のコミュニケーションが不足／村長と助役の間にも

と信頼感があってもよい／村長、助役の指揮命令が統一されていないために、決裁の遅れ仕事の遅れが多い。

C-3, (2), イ, —開発観光課には助役、他課から多くの仕事（特に技術的なこと）が持込まれ、しかも課長、係長を通さず無理がある／助役は課長、係長、係に何の連絡もしないで、独断でやることが多く常に問題がある。

C-4, —庁舎が学校の旧校舎を使用しているため、窓口サービスに不便／庁舎が西向き古いため勤務意欲が減退。

C-5, —共働きが多くなり職場が狭く感じられて困る／職場結婚が多く現在8組ほどそのまま職場に残っており、人事配置においても困難。

D-1, —長は課長をとびこえて係に直接業務の指示を行なうことがある／自分の指導不足がつい部下に先んじてやってしまい、やり過ぎではないかと批判される／自分の分担当する職務のみに専念し、他係が行事等で協力を求めても気持ちよく応じない課長、係長の手腕不足／年休は当然の権利であるが、急がねばならぬ仕事が増えているにもかかわらず平気で年休させる。

D-2, (1), —人事配置に伴い、人事課では前歴をよく検討し、適材適所に配置必要／人事配置における適材適所主義に欠ける。

D-2, (2), —30才すぎても役付になれない職員は無気力になりがち／課長、係長が頭打ち／役職が少ないため職員の士気が落ちている／多様化する住民の要望に答えるため現状の課では少ない。

D-2, (3), —中間管理職が多すぎる／課編成と役職が多すぎる（補佐、参事）

D-3, (1), —住民課の業務が保健衛生と選挙と交通安全をも行なっているため事務処理上困難／各係の繁閑の差が多い。

D-4, (1), —総務課と企画課が混同している／小規模村でありながら総務と財政を分離しているため、総務課の存在が単に庶務的になり、全体を統括する役割がうすれている。

D-4, (2), —横の連絡が密でなく、最近の大きな事業について各課間がしっかりとっていない／事業計画（企画）とその実施（担当課）の一致が明確でない／新規事業を企画する場合は、企画係と担当課との横の連絡をスムーズに協議すべし。

D-4, (3), —各課、係の職務分担の明確さに乏しい／課内の係の分野が統一されていない。たとえば、農林課、開発観光課の作業係が入りみだれている。

D-5, (1), —住民サービスが過剰すぎる。例えば個々で処理すべき物事でも村に持ち込み処理している／過剰な住民サービスが現在の村政にマイナス面が出ている。理事者はもっとき然としてもらいたい。

最後に、4班に共通している問題点をまとめると、次のようになる。

① 組織機構上の不適合

- a. 事務分掌が明確に規定されていない。
- b. 同一の職務が数課にわたり、分担上混乱がみられる。
- c. 課、係において仕事の配分が適正ではない（仕事量と人員の関連など）。
- d. 各課の連絡、協調が欠ける。

e. 企画業務の担当課とそれの実施を担当する課との分担が不明確かつ協調体制に欠ける。

② 理事者・管理者の指導性

- a. 理事者間の意思疎通が不十分で、指揮命令が統一されていない。
- b. 理事者のリーダーシップの欠如。
- c. 管理者間の卒直なコミュニケーションが欠ける。
- d. 管理職はリーダーシップ不足で、あまり信頼されていない。
- e. 管理職は部下およびかれらの仕事内容を掌握していない。

③ 人事配置の不適正。

- a. 配置が適材適所でなく、マンネリ化を招いている（能力・知識と職務内容の不一致など）。
- b. 人事移動が適正でない。

④ 一般職員の意識

- a. 職員全体の資質が低下している。
- b. 仕事に対する意欲が不足している。
- c. 担当職務に対する創意工夫が足りない（事務の能率化など）。
- d. 利己主義的で課内での協調性に乏しい。
- e. 職場にアイデアや職員の声を取り入れられていない（課内会議、課長会議の運営など）。

⑤ 庁舎の不備

⑥ 住民サービスのアンバランス

2) 望ましい役場像

同様に、構造関連図と中・小グループと単位カードを列挙しよう。

A-1、1)、ア、——村長、助役は何事も円満に話し合う精神をもって連絡を密にする／  
村長、助役の意思疎通をはかるため、1つの部屋で執務して応接室を隣りに設ける／

図12 実現しよう希望ある職場は？（A班）

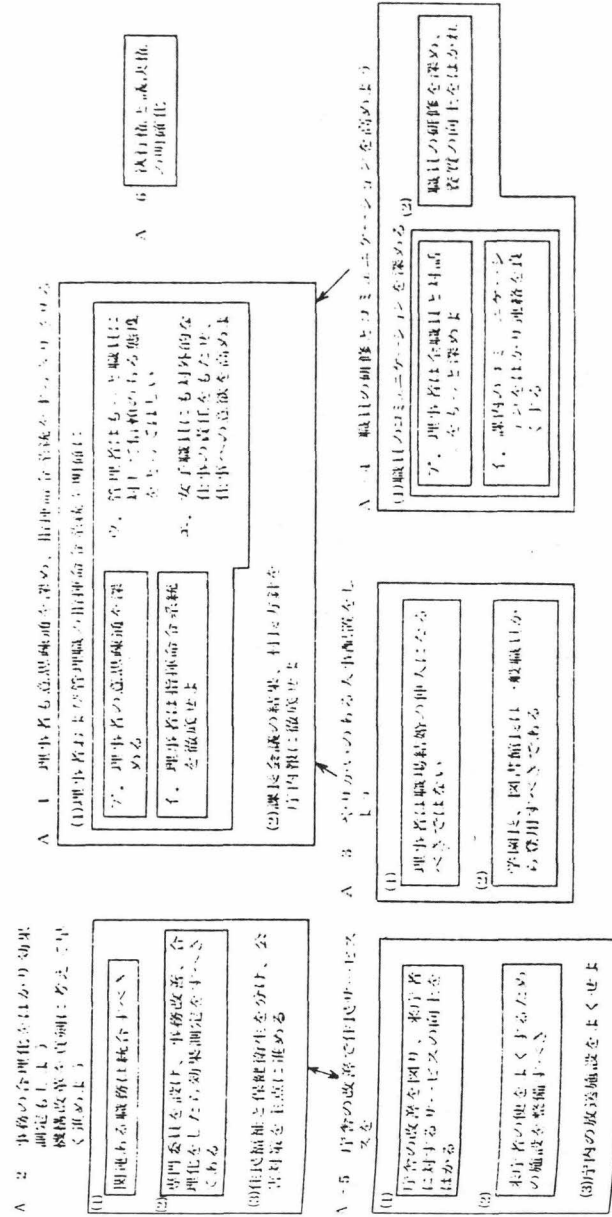


図13 あるべき機構 (B班)

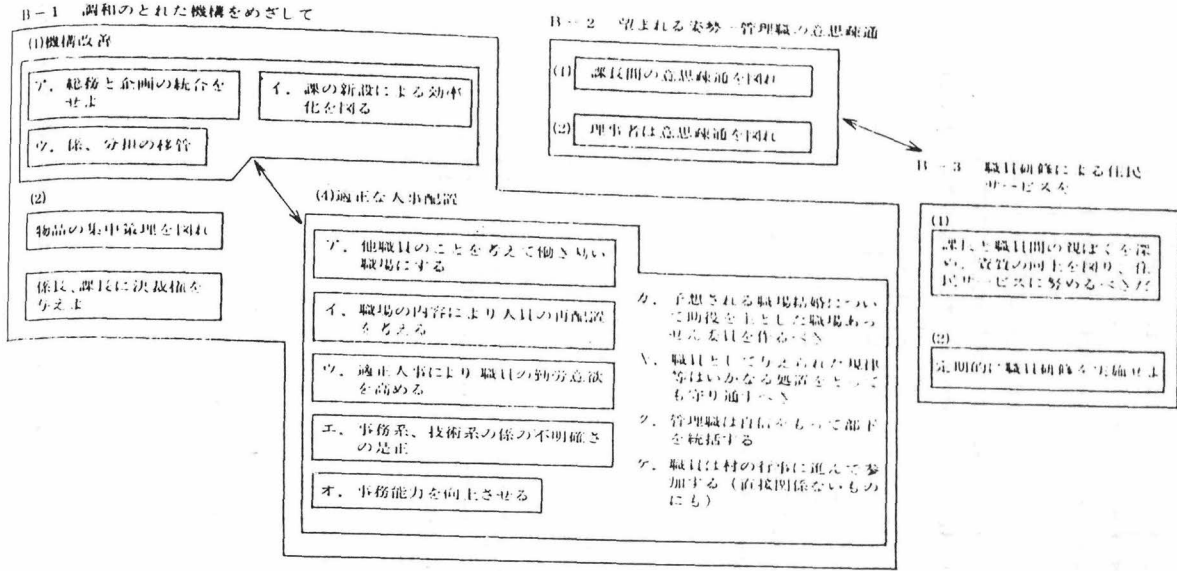


図14 明るい職場で福祉村建設 (C班)

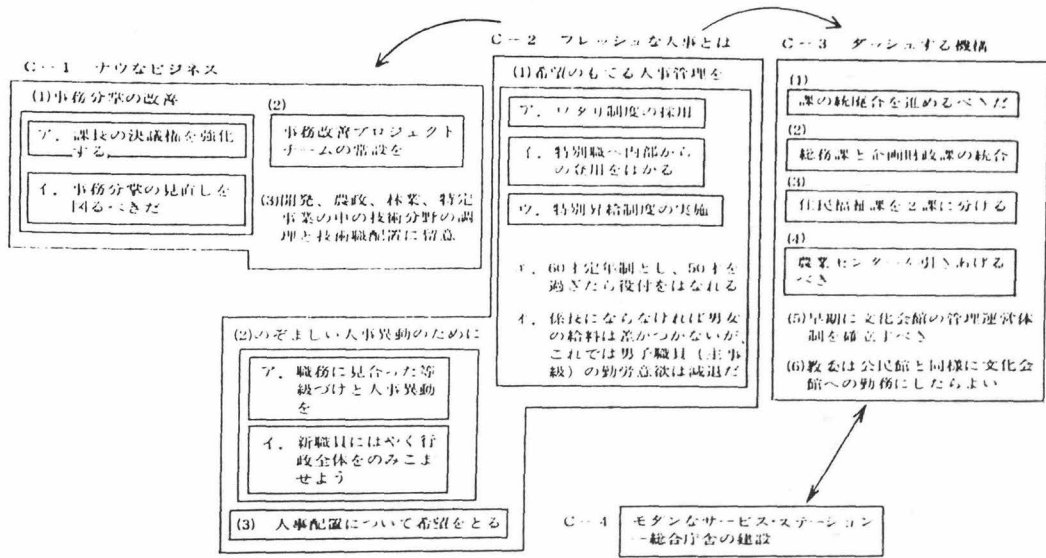
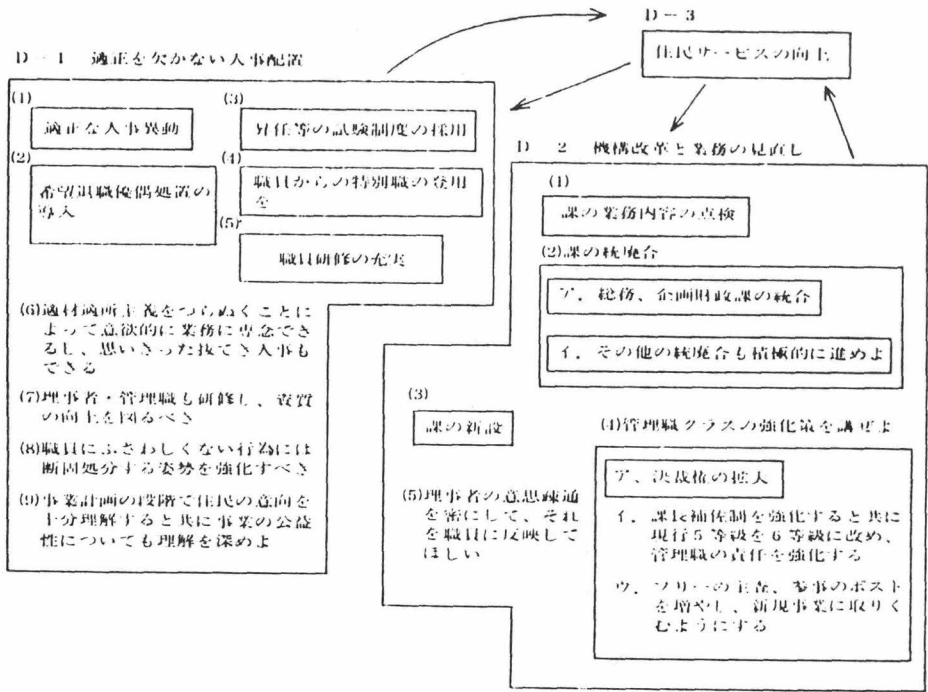


図15 異なる組織機構 (D班)



地方自治体における行政課題の変化と行政組織の変革

助役は村長に常に仕事上のてんまつを報告すべき。

A-1, (1), イ, ——理事者の指揮命令系統を徹底せよ (担当課長→補佐→保長)。関  
く場合は逆線で/理事者は信貸必罰を徹底せよ。

A-2, (1) ——競輪と観光を合併して事業課にする/機構を根本的に見直し仕事の再配  
分が必要。特に総務と企画財政は一課にすべき/総務課に財政係を含めて企画調整  
課を設け、その他プロジェクト・チームを設け全体計画を立案するように改める。

A-2, (2) ——長は、事務改善、合理化の専門委員を委嘱し、定期的な報告を受け、  
新しい改善策を急げ/建物をつくるばかりでなく、内容の充実を考えるには効果測  
定が必要。

A-3, (1) ——職場結婚は人事異動に公平を欠くので進めないで、また理事者が仲人  
となることのないようにする/共働き、縁故関係をなくすために、トツツは他との  
交流を考えたみたらどうか。

A-3, (2) ——館長、教育長、学園長、消防署長、収入役の人事は職員の中から選出  
せよ/公民館長、教育長、学園長は今後職員の中から任命すべきである。

A-1, (1), ア ——理事者は年4回ほど全職員との対話集会を開いて意見の交換をせよ  
/理事者はとかく住民本位になり、一般職員を無視しがちである。

A-1, (1), イ ——課長は部下とのコミュニケーションをはかり仕事がスムーズに流れ  
るようにする/課内のコミュニケーションをもっと深めるべき/各課とも朝礼を開  
き、伝達事項を話し合うよう今後配慮する/毎月1回以上各課会議を開き、仕事の  
計画、運営を協議する。

A-1, (2) ——行政レベルを高めるためにそれぞれの立場をもっと勉強しよう/リー  
ダーシップ養成のため県庁へ一定期間見習研修をさせよ/専門職のリーダーシップ  
が不足している。補助的職員を増すより国家資格をもつ職員を育てよう努力した  
らよい。

A-5, (1) ——来庁者玄関と役場職員の通用口を別にし、来庁者にもっと良い印象を  
与える/新庁舎を早急に建設し職員の事務および来庁者に対し不便のないようにす  
る。

A-5, (2) ——管理職以上の来庁 (不在) の電光掲示板をとりつけ、玄関来客の便を  
計れるようにする/役場へ来て住民がウロロしないように案内係を設け、親切に  
誘導してあげるようにしたらよい。

A-6, ——議員は執行権に介入させないようにすべきである/理事者は議員等に対し  
てもっととき然とした態度であってほしい。

B-1, (1), ア ——総務、企画を統合する/総務課は村の中心機構であるので、人事、  
公有物件管理、財政等の把握をするのが当然となり、財政企画課を総務課に統合し  
た方がよい/総務と企画は庁舎での中心的存在であるから、課を統一した方がもっ  
とも適確である。



- B-1, (1), イ——住民福祉課の保健と衛生を分離し、衛生は住民の健康管理と合せて保健体育課を設置すべき／国有地を含む土地管理および用地担当を定める／農林、開発、企画係が担当する事業を総括して実施する課を新設する／タイピスト課をつくる。
- B-1, (1), ウ——交通安全関係事務については公有者の管理責任である総務課が事務の執行をするのが適当／選管事務は人事の統制面からみても総務課が管掌すべき／各課でもつ建設事業関係は1つの課（たとえば開発観光課、建設課）で取扱う。
- B-1, (2)——非常に無駄が多すぎる。物品会計、事務改進黨を進め、コンピュータ導入をはかり、集中管理をはかる／用紙の無駄使いが多いので、昔にもどって封筒をつくって経費を削減せよ。
- B-1, (3)——決裁権を課長、係長に与えよ／各課の職務分掌を明確にする。特に総務課／課長職の職務権限を確立せよ／住民サービスをモットーとするならば、課長決裁をあげて課長にも権限を持たせれば、勤労意欲があがるはずである。
- B-1, (4), ア——共働きの夫婦8組が常に人事異動の際に問題視されるが、1つの課に共稼ぎの一方である女性をかためてしまうのも1つのアイデア／共かせぎの考え直し。たとえば、どちらかを昇給ストップまたは採用時にこれの周知を行なう。
- B-1, (4), イ——出納室は2人でよい／上水道の拡張工事は完了したので、業務了施設管理と業務委託に区分して人員を整理する。
- B-1, (4), ウ——三役、総務課長だけでなく、課内を把握している課長から意見を聞いて人事異動を行なう／消防への出向は職員の勤労意欲を減少させるので、ぜひ出向をやめ、消防は独自で採用する／出先機関の管理者は部内より登用する。特に教育長は教育優先といわれる本村で予算獲得で苦労しているから／公民館長は教育長兼務でよい。
- B-1, (4), エ——事務系人事、技術系人事を明確にする／技術職員が事務系統の職務を行なっているものがあるので、系の統合化を行なう。
- B-1, (4), オ——税務課に係長をおく／戸籍事務と福祉事務は静と動であるので切り離して係毎に係長を配置し、住民サービスにつとめなければ効果はない／公民館は事業が多いため、職員は激務であるので、スポーツ振興を図るなら増員せよ。
- B-2, (1)——各課長間の関係ある業務は連絡協調を図り、職務の遂行にあたる／村長、助役への重要な伝達事項は課長が行なう／要領のよい気のきく課長は予算でも職員体勢でも整え、アンバランスが見られるが、高所に立って公平に考えるべきである。
- B-2, (2)——村は観光業者（特に旅館関係）との筋の通らない、一般住民の納得のいかない行政指導を行なっている。き然とした態度で指導に当るべき／理事者は事が発生してから職員を責めるが、その前に自分たち自ら県庁、出先機関に出向き物事をえるようにし行政を運営していく／収入役は今少し行政を勉強すべきである／村長は若い職員と対話を進める。

- B-3, (1)——村民に対する対話は親切に、正確に／職員は職務を十分認識し、仕事の遂行に万全を期すため最大限の努力をする／課長職員との交流を深めるため、たまには職員全部をつれてこん親会をやれ／玄関から入って住民課から競争事務局までの廊下反対面に事務室を建設しサービスの向上をはかると共に、旧校舎は維持管理の面から取りこわすべき／保育所、学校調理員との交流をやるべき。
- B-3, (2)——課長会議の結果が職員の末端まで届いていない。月一回は全職員の研究・討議の場が必要／村長の訓令だけで終わらないで、実際の事務内容の研修を行なう（挨拶の方法、文書の書き方等）。
- C-1, (1), ア——課長の決裁権の強化／課長、係長の権限を強める。例えば、給料定期昇給の場合課長の内申。
- C-1, (1), イ、——交通安全および消防事務を消防分署で担当／職場、職務の規律の明確化／事務の見直しをし、手を引くべきはひいて、加えるべきは加える／長からの仕事命令は必ず系統だった組織でやるべき／企画係は企画のみにとどめ、事業の実施課は担当課で処理する。
- C-1, (2)——長期構想について職員も熱心に考え、理事者に提言できるだけの勉強が必要／朝令暮改行政にならないよう信念をもって取り組むべき／事務改善委員会を常設して定期的に診断する。
- C-2, (1), ア——若い職員にも希望のもてる昇進の道を開くべきだ（35才位に 等級、45才位に 等級、ただし男子のみ）／課をあまり多くするわけにはいかないから、ある年齢（例えば45才）ぐらいになったら、1等級へのわたりが必要だ。
- C-2, (1), イ——組合の長（消防分署長、弥彦学園々長）は役場職員をもって充てる／公民館長は常勤職員とすべきだ。
- C-2, (1), ウ——昇任試験と特別昇給制度の実施／能率給的なことも若干取り入れることによってやる気をもたせることも必要。
- C-2, (2), ア——人事異動があった時、職員に等級をつけているが、あくまでもその職務により等級すべきだ（例えば議会前局長は1等級、現局長は2等級）／最高同一職場内に5年以上おかない／技術職は技術職間の異動をする／人事異動は職員が一番関心事であり、配置移動等に一贯性をもつ（年の中途などにしない）／少教精鋭といえは聞えはいいが、限度を超えると手抜きが生ずる。必要な人員を配当することが大切だ。
- C-2, (2), イ——一般職員（特に新採職員）については、1—3年くらいで各課を一応廻るようにし、全体の仕事に理解を深めさせる／行政職である以上、村全体をそれなりに知る必要あり。それには新規採用のとき村民あるいは各部落の末端と一番接するような職につかせる。
- C-2, (3)——人事配置については事前に全職員より、第1次、第2次希望等を取って、これらも多少取入れることも必要／人事異動に本人の希望を入れる／人事異動資料

- に本人の希望を調査してもよい／希望職種の調査をする。
- C-3, (1)——下水道事業，国土調査を一緒にし，1課を設立／競輪事務局と観光係を一緒に／観光課を独立させる／開発観光課を土木用地課と観光商工課に分課。
- C-3, (2)——企画財政課は総務課に統合／総務課と企財課の合併。
- C-3, (3)——住民福祉課を住民厚生課と環境衛生課に分課／住民福祉課は大きいので2課に分ける。
- C-3, (4)——農業センタは一農協，共済と分離し役場にくるべき／農業センターそのものを見直す必要あり（長の政治的なこともあるので一様にはいえないが）。
- C-1, ——新庁舎を建設し明るい働きやすい職場を築きたい／昭和60年までに新庁舎を矢作駅前か中山地区内に建設する。
- D-1, (1)——原則として3年経過の場合は，技術職を除き，必ず異動が望ましい／課の職務内容を見直し，人員の適正を確認，アンバランスのないようにする／適正な人員配置をし事務処理を図る／職務内容に応じた人事配置（人数）が必要。表面だけでなく，事業（仕事）内容に充分なる理解を求める（何年も前のもの後始末が多い）／職員には個人差がある。その差を十分理解し人事配置を考慮すべき／専門職以外は定期異動を断行せよ。
- D-1, (2)——現行勸奨年令前にも係長以上の勇退に優遇処置を適用する／勸奨年令に達しなくても退職を勧奨し，有能な若手職員を採用することを検討すべき。
- D-1, (3)——係長以上の昇任は試験制度を取入れよ／職員の登用については単に年功序列にこだわらず，客観的な立場から昇任すべきである／職員の勤労意欲をもたせるために昇格昇任試験を実施する。
- D-1, (4)——将来，教育長，公民館長，弥彦学園長などの特別職については職員から起用するようにし，職員の頭打ちを解消する／助役，収入役などの特別職については職員から登用し，職員の勤労意欲を促す。
- D-1, (5)——職員の資質向上が望まれるので，一貫した研修を実施する／人事課においては年1～2回職員研修に出席させて職員の資質向上に努める／職員研修の充実をはかる。
- D-2, (1)——課，係の事務分担の明確化を図る／課の業務内容に不都合な面も多々あるので，その見直しをし早急に是正することが先決。
- D-2, (2), ア——総務課に企画課は統合／総務課，企画財政課の統合により，総合的，計画的な事業導入が望ましい（基本計画はカッチリと）／企画財政課を廃止し総務課に包含し，企画についてはその都度プロジェクト・チームを作る。
- D-2, (2), イ——課を縮少し係を増し，事務量の配分を図る／現行の行政業務の系統を再分類し，機構の改善を図り行政執行していく／行政機構とはいえ組織である。したがって組織の型はピラミッド型が理想とされている。上層部は狭く，下部は広く縦横の連絡が取れやすいようにする／住民福祉課を2課に分離し，開発観光課

- の観光係を競輪事務局に移し，実質的には課数は現状維持が望ましい／議会事務局を廃し，総務課の1係として議会運営にあたる／行政規模に比べ，出先機関が多い。課の統廃合と合わせ出先機関の廃止または統合庁舎が必要。
- D-2, (3)——農村モデル整備，下水道建設については，特別に建設室を作り事業に取組む／財産管理課を設け，各事業に伴う用地買収と登記関係事務を処理する／下水道課の新設／「すぐやる課」のように時代に即応できる課を作る／大課制の採用より事業に応じた課の設置をすべき／公害，交通安全を取扱う独立課または室を設置すべき。
- D-2, (4), ア——役所的ハンコ行政を少なくして課長決裁額を引きあげる／決裁権を大中に課長に移し権威を強める。
- D-3, ——役場を新築して住民サービスにつとめる／庁舎玄関口に案内者を配置する／県信弥彦支店派出所の窓口業務を役場職員と同じくして村民サービスに努める／予算編成前に各部落総代より要求を聞き，これらの件を検討し，予算編成にあたった方がよい／現在の都市計画を見直し，勤労者住宅などを建設し人口の増加を図る／住民健康センターを建設し住民の健康管理を充実する。

最後に，4班に共通している将来像をまとめると，次のようになる。

- ① 組織機構の改革
  - a. 課の統廃合（関連する職務の統合）を促進する。
  - b. 課の新設により効率化を図る。
  - c. 業務内容を見直し，事務分掌を改善する。
  - d. 課長（係長）の決定権を拡大する（権限の委譲による効率化）。
  - e. 事務の合理化，改善を推進する（そのための組織をつくるなど）。
- ② 理事者，管理職の指導性の向上
  - a. 理事者は相互に意思疎通を深める。
  - b. 理事者は指揮命令系統を明確にする。
  - c. 管理者は相互に意思疎通を十分にする。
  - d. 管理者は部下とのコミュニケーションを深める。
- ③ 人事配置の適正化
  - a. 適材適所の人事配置をする（職務と能力の斉合）。
  - b. やりがいを起こし，希望のもてる人事管理をする。
  - c. 特別な人事制度を設ける（特別昇給制度，ワタリ制度など）。

表1 性別実数

性別	男		女	
	実数	59	53	
	%	52.7	47.3	

表2 年令別実数

年令別	20代		30代		40代		50代	
	実数	41	41	17	13			
	%	36.6	36.6	15.2	11.6			

表3 職制別実数

職制別	課長	課長補佐	係長	主事	主事補	主事補	調理員 通転手 用務員	保母
	実数	9	5	13	31	15	18	21
	%	8.0	4.5	11.6	27.7	13.4	16.1	18.8

- d. 特別職に職員を登用する。  
e. 事務系と技術系の職務内容を明確にし、それに見合う人事配置・異動を行なう。

## ④ 一般職員の育成

- a. 職員研修を充実し資質の向上をはかる。  
b. 職員間のコミュニケーションを深める。

## ⑤ 総合庁舎の建設

## ⑥ 住民サービスの向上

## 3. 職員の意識構造

## (1) 調査の手続きと対象

全職員を対象に質問紙法によって、この調査は実施された。5回に分けての一斉記入の方式で行なわれた。有効票は112であった。

対象を性、年齢、職制の別で分類すると、次のようになる(表1~3)。

なお、所属別では、総務9(8%)、企画財政5(4.5%)、税務7(6.3%)、住民福祉38(33.9%)、観光開発14(12.5%)、農林7(6.3%)、企業9(8%)、競輪4(3.6%)、出納2(1.8%)、議会事務局2(1.8%)、教委事務局15(13.4%)である。

80項目(7点スケール)の調査データは、質問項目を、組織の構造・制度、過程・関係、文化・風土、住民との関係、働きがいの5つの次元に分類して(1)。

性別、年齢別、職制別、所属別に分析した(表16~20参照)。次に、本調査の目的の1つである機構改革について、機構改革の賛否者の特質を探究するため、分析を加えた。

## (2) 組織の現状と将来指向性の分析

全体としてみた場合に、「企画課と担当課の職務権限が明確でない(Q7)」「各課の仕事量がアンバランスである(Q20)」と思っている職員が多い。「人事配置・異動の時の基準が明確でない(Q14)」「仕事の結果についての評価の仕方が明確でない(Q12)」「仕事を一生けん命やった人が昇進・異動などで認められているとは思えない(Q37)」と人事管理に関する不満が相当にある。それと共に、仕事の実際の決定が理事者や課長に集中しすぎていると答えた者が多かった。また、「課間の横の連絡が足りない(Q1)」「理事者間の意思疎通が不足(Q19)」「企画係と事業実施課との事務連絡がスムーズに行なわれていない(Q17)」などコミュニケーション不足を感じている職員も相当に多かった。

性別では、男子は企画係と実施課との職務権限が不明確であると強く感じ、他方女子は男子に比較して、決定が係長に集中しすぎている、「課長会議の内容が部下に知らされていない(Q32)」と思っている。

年齢別では、以下の特徴を示した。50代はかなりの項目で他の年代より高得点を示した。特に高得点を示したのは次の項目である。「気持が通じ合って一体感がある(Q34)」「仕事で必要な時、同僚は互いに助け合っている(Q34)」「あなたの仕事を決定する場に参加させてもらえる(Q56)」「現村長の人間性、方針、政治思想を知っている(Q64)」「仕事の進行状況をその都度上司に報告する(Q70)」「知識・技能を高めようとする雰囲気がある(Q25)」「村民の代表、村民のためと思って仕事をしている(Q66)」「公務としての誇りと自信(Q68)」「自分の仕事にやりがい(Q60)」「今のポストに満足(Q63)」「相当の仕事は役場で重要な役割を果たしている(Q69)」。他方、低得点を示しているのは、「責任者として行動するためにもっと上位に昇進する必要がある」、「役場は住民サービスに過剰すぎる(Q18)」である。

(1) これは組織の構成要素(図1参照)に従って、概念的に分類したもので、因子分析等によって検証する作業が残されている。

表4 組織の構造制度に関する態度

質問項目	全体		性別		年 令				職 制						
	M	S/D	男	女	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主事・技師	主事補・技師補	用務員等	保母
3. 各課・係の職務分担の明確化	4.38	0.381	3.95	4.85	4.44	4.19	4.48	4.80	3.44	3.40	4.00	4.47	4.33	5.47	4.29
4. 調整のやり方・ルールが明確	4.63	0.378	4.73	4.51	4.15	4.95	4.93	4.33	5.33	5.00	5.31	4.32	4.73	4.22	4.52
5. 理事者・管理者の方針・計画の公式的伝達	3.97	0.601	4.37	3.53	3.73	3.68	4.50	5.00	5.00	5.00	3.08	3.90	4.00	4.39	3.57
6. 分担する仕事の質量と能力の見合い	3.83	0.661	3.86	3.79	3.66	3.89	3.89	4.33	4.11	3.00	3.46	3.71	3.73	4.17	4.10
7. 企画課と実施課との職務権限の明確	2.79	0.380	2.28	3.36	2.90	2.56	2.86	3.17	1.78	1.40	1.54	2.19	3.07	1.47	3.67
9. 専門的知識・能力を生かす人員配置	3.20	0.095	3.60	2.75	3.49	2.72	3.00	5.00	1.56	2.80	2.62	2.94	2.93	3.53	3.38
11. 同一仕事か数課にまたがることによる関係 各課・係間の連絡	3.57	0.286	3.42	3.74	3.54	3.49	3.89	2.83	3.00	2.80	3.31	3.43	3.60	4.29	3.76
12. 仕事の結果の評価の仕方が明確	3.14	0.095	3.16	3.11	2.85	3.42	2.93	4.33	3.56	2.00	2.69	3.29	3.27	3.82	2.62
13. 理事者が直接職員に指揮命令しない	4.52	0.380	4.10	4.98	4.95	4.36	4.11	4.33	2.67	3.00	3.00	5.16	5.00	5.59	4.48
14. 人員配置・異動のときの基準が明確	2.28	0.094	2.41	2.13	2.32	2.16	2.21	3.00	2.20	1.40	1.16	2.23	2.73	3.17	2.00
20. 各課ごとの仕事量のバランス	2.93	0.096	2.52	3.36	2.90	2.78	3.26	2.40	1.67	2.25	2.38	2.67	3.13	4.47	2.90
24. 事務分担・仕事内容の明確	5.10	0.664	4.80	5.44	5.03	5.05	5.21	5.33	5.33	6.20	4.15	4.83	4.67	6.17	5.10
28. 仕事量の増大・労働過重	3.64	0.094	3.71	3.56	3.68	3.51	3.70	3.83	3.50	2.80	3.62	3.84	3.93	3.67	3.35
30. 仕事の進行状況をチェックする方式	3.19	0.095	3.44	2.90	3.03	2.83	3.39	5.33	4.33	4.60	2.85	3.16	2.93	2.82	3.10
72. 課長会議に係長を参加（賛否）	4.14	0.670	3.72	4.60	4.73	4.19	3.41	2.81	2.33	3.40	3.69	3.61	5.07	4.73	5.05
73. 課・係の統廃合（#）	4.21	0.095	4.28	4.13	4.12	3.64	4.68	6.40	4.22	4.60	4.54	4.29	4.13	4.44	3.67
76. 新規事業の企画はプロジェクト・チームで（#）	5.65	0.667	5.79	5.49	5.44	5.69	5.89	5.60	6.22	6.40	5.92	5.74	4.93	5.13	5.81
77. 能力主義的な考え方の導入（#）	5.47	0.479	5.73	5.19	5.41	5.44	6.20	6.44	6.40	5.77	5.26	5.20	5.20	5.20	5.33
78. 現在の機構を改革する必要性（#）	5.02	0.667	5.04	5.00	5.00	4.89	5.21	5.00	5.78	5.60	6.08	4.90	4.73	4.19	4.90

表5 組織の過程・関係に関する態度

質問項目	全体		性別		年 令				職 制						
	M	S/D	男	女	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主事・技師	主事補・技師補	用務員等	保母
1. 課間の横の連絡	3.03	0.095	2.84	3.23	2.95	3.14	2.89	3.50	2.50	2.20	2.46	2.87	3.40	3.72	3.14
2. あらかじめ関係担当と協議	4.81	0.569	5.05	4.55	4.61	4.81	5.11	4.80	5.22	6.00	4.92	4.26	5.40	4.71	4.76
16. 仕事上の実際の決定が理事者に集中	2.50	0.378	2.65	2.27	2.71	2.86	1.70	-	2.00	2.00	3.00	2.57	3.00	1.00	2.17
17. 企画課と実施課との事務連絡	3.11	0.094	2.95	3.28	3.10	2.62	3.64	3.67	2.44	2.00	2.31	2.84	3.40	4.22	3.38
19. 理事者間の意思疎通	3.05	0.095	2.76	3.38	3.41	2.66	2.96	3.33	1.67	2.40	2.08	3.16	4.13	3.59	3.05
21. 職員相互の理解と信頼	4.68	0.380	4.93	4.40	4.15	4.75	5.14	5.67	5.67	5.20	5.00	4.35	4.33	5.29	4.44
22. 一般職員の意思の課長会議への反映	3.26	0.378	3.47	3.02	2.83	3.70	3.02	4.50	4.89	2.20	3.38	2.68	3.10	3.67	3.14
27. 他の職場の人たちの立場の理解	4.67	0.380	4.71	4.62	4.20	4.75	4.96	6.00	5.11	5.10	4.85	3.97	4.13	5.88	4.62
29. 上下の信頼と理解	4.39	0.378	4.86	3.87	4.05	4.38	4.57	6.00	6.22	4.10	4.38	3.06	4.17	4.89	3.62
32. 課長会議の内容が部下に知らされる	3.66	0.095	4.32	2.90	3.50	4.00	3.26	4.34	5.22	3.20	4.08	3.55	4.67	3.22	2.60
35. 仕事配分は自分の判断で創意工夫	5.59	0.661	5.61	5.56	5.50	5.19	5.89	5.33	6.33	6.20	5.92	5.67	5.13	4.67	5.90
38. 職員の声やアイデアが取入れられる	4.22	0.096	4.14	4.35	4.14	4.11	4.00	4.33	4.11	4.10	4.25	3.87	4.07	4.19	4.90
42. 上司に正しい情報が伝えられる	4.82	0.189	5.27	4.32	4.39	4.92	5.11	5.83	5.89	5.00	5.00	4.53	4.61	4.29	4.19
46. 上司は仕事の成果をはめる	4.51	0.095	4.76	4.25	4.59	4.17	4.36	5.00	5.33	5.10	4.51	4.16	5.00	4.41	4.19
47. 上司は仕事に必要なことを伝える	4.82	0.096	5.07	4.54	4.98	4.86	4.38	5.33	5.22	5.10	4.51	5.00	5.10	4.31	4.38
48. あなたの仕事について行なう上司の決定に満足	3.89	0.096	4.00	3.77	3.54	4.11	4.23	3.67	3.33	4.00	4.23	4.17	4.17	4.13	2.90
49. 方針設定・計画立案時に、上司は部下の意見を求める	4.77	0.095	4.98	4.55	4.73	4.89	4.54	5.50	6.11	5.80	4.00	4.58	4.67	4.41	5.10
50. 上司は仕事上指導すべきことをきびしく指摘、育成	4.30	0.095	4.67	3.89	4.34	4.28	4.14	5.00	5.56	3.60	4.15	4.10	4.87	4.47	3.76
51. 上司の主管業務に関する知識不足が仕事に支障	4.68	0.664	4.81	4.53	4.59	4.72	4.61	5.33	4.78	5.10	4.08	5.32	4.40	4.65	4.16
52. 上司は細部のことは任かせる	5.52	0.667	5.75	5.26	5.46	5.39	5.74	5.67	5.44	6.00	6.00	5.52	5.47	5.31	5.33
53. 意見がちがう時、上司は自分の意見を押しつける	3.85	0.095	4.14	3.53	3.76	4.03	3.57	4.67	4.11	4.20	3.85	4.10	4.13	3.94	3.00
54. 困って問題を持込んだ時、上司は積極的に相談に	5.43	0.475	5.62	5.23	5.39	5.17	5.71	6.00	6.33	5.20	4.92	5.32	5.93	5.59	5.10
55. 上司は担当の仕事内容に関心を示す	5.02	0.095	5.19	4.83	4.66	5.17	5.18	5.83	6.22	6.40	4.85	4.90	4.73	4.65	4.95
56. 仕事に関する決定の場に参加させてもらえる	4.96	0.175	5.48	4.40	4.95	4.83	4.86	6.33	6.22	6.60	5.31	4.87	4.40	4.29	4.90
57. 問題解決のため意見やアイデアを取りあげる	5.18	0.475	5.47	4.87	5.07	5.28	5.04	6.00	5.89	6.40	5.38	5.16	5.07	5.59	5.05
58. 方針を明示し、仕事のポイントを適切に指示	4.47	0.095	4.91	4.00	4.17	4.31	4.93	5.50	5.44	5.00	3.85	4.58	5.27	4.94	3.24
61. 課（係）の運営に参加	5.10	0.472	5.47	4.68	4.63	4.65	6.18	6.00	6.78	6.80	5.15	4.74	4.33	4.83	5.24
70. 仕事の進行状況、成果の報告	5.29	0.569	5.76	4.77	4.66	5.27	6.07	6.20	6.67	6.40	6.34	4.90	4.93	4.65	5.14
71. 理事者は一般職員と意見交換・対話を	5.98	0.079	5.82	6.12	5.93	6.11	5.89	6.00	6.22	6.00	6.34	5.84	5.73	6.00	6.05
74. 細かいことでの決定はできるだけ下の方に任かせる	5.38	0.383	5.73	5.00	5.07	5.44	5.74	5.40	6.22	5.80	5.77	5.48	4.87	5.27	4.95
80. 計画・方針の決定はできるだけ上の方で行なう	4.39	0.664	4.46	4.60	4.73	4.43	3.96	3.60	3.00	3.00	2.80	5.38	4.42	3.80	4.18

表6 組織の文化・風土に関する態度

質問項目	全体		性別		年 令				職 制							
	M	S D	男	女	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主任技師	主任技師補	用務員等	保母	
23. 気持の通じ合いと一体感	4.87	.381	5.03	4.69	4.20	4.92	5.50	6.40	6.00	5.20	5.38	4.52	4.13	5.61	4.38	
25. 事務知識・技能を高めようとする雰囲気	5.03	.489	5.10	4.91	4.63	5.24	4.96	6.67	5.78	4.80	5.08	4.24	4.93	5.67	5.43	
26. 課意識、担当意識、ナワバリ意識	3.53	.378	3.29	3.79	3.71	3.43	3.54	2.83	2.89	3.00	3.69	3.06	4.40	4.06	3.43	
31. 生き生きと活気に満ちている	4.72	.285	4.72	4.72	4.19	4.75	4.93	5.17	5.33	4.80	5.23	3.42	5.00	5.76	5.00	
33. 過去の事例や固定観念にとらわれず	4.27	.094	4.17	4.04	4.22	4.11	4.54	4.33	5.33	4.40	4.09	3.90	4.33	4.89	4.33	
34. 同僚は互いに助け合う	5.58	.472	5.64	5.51	5.49	5.35	5.82	6.50	6.22	4.60	5.85	5.23	5.27	6.00	5.76	
36. 新しいアイデア、改善、創造的雰囲気	5.01	.095	4.95	5.08	4.83	4.92	5.29	5.50	5.67	5.00	5.00	4.32	4.80	5.22	5.71	
37. 仕事を一生懸命やった人が昇進	2.56	.096	2.69	2.42	2.78	2.49	2.46	3.67	3.22	4.00	1.62	2.68	2.87	1.82	2.71	
39. 他の職場の仕事に積極的に協力する雰囲気	4.26	.385	4.39	4.11	3.88	4.18	4.64	5.50	4.56	4.00	4.50	3.97	4.00	4.83	4.19	
40. 地位・肩書によって運営	4.14	.189	4.11	3.85	4.15	4.11	4.21	4.00	5.00	4.40	4.62	3.81	4.33	3.67	4.19	
41. 自分がすべての責任者	4.44	.095	4.62	4.25	3.93	4.47	5.11	4.67	4.67	5.40	5.38	3.97	3.06	5.06	4.71	
43. 成果を十分に検討分析し、次の仕事に反映	4.88	.475	5.12	4.62	4.66	4.69	5.18	6.17	6.00	4.28	4.92	4.55	4.60	4.18	5.00	
44. 自分の意見を率直に述べられる雰囲気	5.42	.472	5.51	5.32	5.12	5.68	5.57	5.17	6.11	5.60	6.08	5.45	5.07	5.00	5.24	
45. 仕事に積極的に取り組む雰囲気	5.28	.190	5.47	5.08	4.85	5.25	5.86	5.67	5.89	6.20	6.00	4.87	4.80	5.59	5.05	
59. 上司と気軽に話し合う	5.44	.095	5.74	5.11	5.17	5.66	5.44	5.50	6.56	6.40	6.08	5.32	5.80	4.82	4.76	
62. 上司による信頼	4.79	.378	4.95	4.62	4.49	4.73	5.29	5.00	6.00	6.40	4.85	4.61	4.33	4.56	4.67	
64. 村長の人間性、方針、政治思想をよく知る	4.47	.383	4.77	4.13	3.68	4.24	5.62	6.60	6.50	6.20	4.77	4.26	3.47	4.67	3.95	

表7 住民との関係に関する態度

質問項目	全体		性別		年 令				職 制							
	M	S D	男	女	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主任技師	主任技師補	用務員等	保母	
8. 部落内の会合、行事への出席	4.06	.481	4.09	4.02	3.18	4.31	4.74	5.17	4.67	5.50	4.15	3.87	3.20	5.35	3.21	
10. 住民ニーズの行政施策への反映	3.94	.095	3.90	3.98	3.68	4.06	4.26	3.50	4.00	4.60	3.08	1.55	3.53	3.75	3.81	
15. 村役場の社会的地位・評価	4.24	.378	4.58	3.87	3.85	4.00	4.96	5.00	5.78	5.00	1.62	3.74	1.29	4.41	3.76	
18. 住民サービスが過剰	3.58	.569	3.37	3.81	4.02	3.22	3.57	2.67	2.11	2.00	2.15	4.10	3.80	4.83	3.45	
66. 「村民の代表」すべては住民のために」と思って仕事を	5.13	.664	5.34	4.89	4.34	5.00	6.14	6.80	6.78	5.40	5.69	4.97	4.13	5.76	4.43	
68. 公務員としての仕事に自信と誇り	5.45	.095	5.60	5.28	4.66	5.43	6.43	6.40	6.67	6.80	5.62	5.23	4.93	5.88	4.86	

表8 「働きがい」に関する態度

質問項目	全体		性別		年 令				職 制							
	M	S D	男	女	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主任技師	主任技師補	用務員等	保母	
60. 自分の仕事にやりがい	5.51	.664	5.38	5.66	5.22	4.89	6.61	6.40	6.56	6.80	4.69	4.80	1.80	6.39	6.05	
63. 今のポストに満足	4.58	.380	4.53	4.62	4.46	4.68	4.39	5.88	5.11	3.80	4.77	4.06	4.60	4.94	4.86	
65. 仕事の将来、生活の安定	3.84	.094	3.78	3.91	3.49	3.70	4.57	3.60	4.89	5.20	3.54	4.10	3.00	3.71	3.57	
67. 本当の責任者として行動するため、上位に昇進	4.00	.664	3.45	4.60	4.17	3.70	4.43	2.40	3.00	3.60	3.54	3.52	3.67	4.94	5.00	
69. 担当の仕事は役場全体において重要な役割を	5.68	.664	5.81	5.53	5.41	5.43	6.18	6.80	6.67	6.80	5.77	5.35	5.13	5.47	5.95	
75. 地位は努力の個人的報酬	2.85	.095	2.67	3.04	2.71	2.78	3.18	2.60	1.56	3.00	2.38	3.26	2.87	3.38	2.62	
79. 地位、立身出世の欲求は人間の自然な本能	2.66	.667	2.30	3.06	2.88	2.62	2.37	2.80	2.11	1.40	2.31	2.53	3.53	2.53	3.10	

40代で高得点を示したのは、「村民の代表として、すべては村民のためと思って仕事をしている」「公務員としての仕事に自信と誇りをもつ」「自分の仕事にやりがいをもつ」であるが、「仕事上の決定が理事者に集中しすぎている」と極端に強く思っている。30代は屈折した回答をしているが、全体平均で低得点の項目（例えば、Q7, Q14, Q17, Q19, Q37）について敏感に反応している。

20代はどちらかといえば、他の年代に比較して低得点を示している。年代間の差が甚しく、かつ年代が若くなるに従って低得点を示すものは、「職場では気持が通じ合い一体感がある」「互いに他の職場の人たちの立場を理解している」「一般職員の意見は課長会議に反映されている」「村長の人間性、村政の方針 政治思想を知っている」「仕事に関する知識・技能を高める雰囲気がある」の項目である。

50代が高得点であるのに対し、他の年代が低得点を示しているのは、「人員配置のとき、専門知識が生かされている」「仕事の進行状況をチェックする方式が明確である」「上下の信頼感と相互の理解がある」「上司はあなたの担当する仕事に関心を示す」「今のポストに満足」である。

職制別の比較に移ろう。管理職は一般職員に比べて「仕事の進行状況・成果を上司に報告している」「上司と気軽に話し合える（Q59）」は高得点を示しているが、「企画係と実施課との職務権限が明確」と「住民サービス過剰」は低い。

課長・課長補佐が高得点で他の職制が低いのは、次の項目である。「理事者・管理者の方針・計画の公式的伝達」「上司は方針設定、計画立案に際し部下の意見を求める（Q49）」「上司が部下の担当する仕事の内容に常に関心を示す」「仕事の決定の場に参加（Q56）」「自分の課の運営に参加（Q61）」「上司に信頼されている（Q62）」「村長の人間性、方針、政治思想を知っている」。

係長が他の職制と比べて低得点であるのは、「係長に決定が集中しすぎる」「上下の信頼感と相互の理解」「仕事を一生けん命にやった人が昇進・異動で認められる」「理事者、管理者の方針、計画の公式的伝達」「住民ニーズの施策への反映」である。

主事補・技師補で特長的なのは、「自分がすべての責任者」「部落内の会合、

行事への出席」「仕事の将来、生活の安定に関する安心さ」が低いことである。また、保母は「課長会議の内容が部下に知らされる」「上司があなたの付事について行なう決定に満足」「上司は方針を明示し、仕事のポイントの適切な指示をする」の得点が低い<sup>(2)</sup>。

以上のような現状認識に対して、将来どんな組織にしたいと考えているであろうか。全体的にみると、「理事者が一般職員と意見の交換や対話をする」「新規事業の企画はプロジェクト・チームで実施する」ことが強く要望されている。

仕事上の決定については、「細かいことはできるだけ下に任せてほしい」と回答しているものが男性、40代、課長職に多い。しかし、「計画や方針は上でやる方がよい」と思っているのは、50代に、また係長、課長、課長補佐に特に多い。20代、30代、職制では主事・技師職は計画や方針も上だけで行うのではなく下にも任せてほしいと望んでおり、管理職との間に意識の差が見られる。また、能力主義の人事管理の導入については、男子、50代、課長・課長補佐が強く希望している。

機構改革への意識はかなりの職員に見られるが、年齢差はほとんどなく、職制上では、係長職が最も強く、課長、課長補佐と続く。しかし、課・係の統廃合となると、50代の職員はかなり強く望んではいないが、全般的には「どちらともいえない」程度になり、30代は否定的に反応を示している。所属別では、課の事情により各差が大きい。大課制には否定的ではあっても、「新規事業はプロジェクト・チームをつくって実施する」という改革を望む声は強く、課長、課長補佐に特にその傾向が表われている。

### (3) 機構改革賛否者の意識

機構改革の賛成者は72名で65.5%、反対者は21名で19.1%、「どちらともいえない」と回答した者は17名で15.4%であった。何らかの改革を望んでいる者が過半数を占めている。

さらに、賛否者の内訳を別、年齢別性、職制別、所属別に検討してみよう。賛成者の男女差はほとんどないが、反対者は男子にやや多く、「どちらともい

(1) なお所属別の分析は、課間に人数のアンバランスがあるため、極端な値が出易いので、記載を省略した。

表9 機構改革の賛否×性、年令

機構改革	全体		性別		年令別			
	実数	比率	男	女	20代	30代	40代	50代
賛成	72	65.5	68.4	62.3	68.3	58.3	67.8	80.0
どちらとも いえない	17	15.4	5.3	26.4	14.6	16.7	7.9	—
反対	21	19.1	26.3	11.3	17.1	25.0	14.3	20.0
T	110	100	57	53	41	36	28	5

表10 機構改革の賛否×職制 (実数)

機構改革	職制別							
	課長	課長補佐	係長	主事・技師	主事補・技師補	用務員等	保母	
賛成	8	4	11	23	10	4	12	
どちらとも いえない	—	—	1	1	1	8	6	
反対	1	1	1	7	4	4	3	

表11 機構改革 ×所属別 (実数)

機構改革	所属別										
	総務	企画 財政	税務	住民 福祉	開発 観光	農林	企業	競輪	出納	議会	教育委
賛成	5	4	2	23	8	6	8	4	2	2	8
どちらとも いえない	—	—	—	9	2	1	—	—	—	—	5
反対	2	1	5	6	4	—	—	—	—	—	2

えない」は女子に多い。年齢別では、30代に賛成者が少なかったことが特長である。職制別では、管理職に賛成者が多く、調理員・運転手・用務員および保母に「どちらともいえない」が多い(表9~10)。所属別では、税務課が他課と大きな差異を示し、反対者が過半数を占めている。賛成者は教育委員会事務局、開発観光課、住民福祉課においては過半数になっている(表11)。現在の機構を開発しようとする意識、現状の機構では困るから何とかしたいとする意識は、全体的にみて、主事・技師職以上の担当数の職員に共有していることを、また他方では、一部の課の中には強い反対者がいることを、この調査結果は示している。

表12 課・係の統廃合の賛否 性別、年令別

課・係の統廃合	全体		性別		年令別			
	実数	比率	男	女	20代	30代	40代	50代
賛成	43	39.1	47.4	30.2	31.8	21.7	53.5	100
どちらとも いえない	30	27.3	12.2	43.4	34.1	30.6	17.9	—
反対	37	33.6	40.4	26.4	34.1	41.7	28.6	—
T	110	100	57	53	41	36	28	5

表13 課・係の統廃合の賛否×職制別

課・係の統廃合	職制別						
	課長	課長補佐	係長	主事・技師	主事補・技師補	用務員等	保母
賛成	5	3	8	12	5	6	4
どちらとも いえない	—	—	1	7	5	7	10
反対	4	2	4	12	5	3	7

次に、課・係の統廃合は、いわゆる大課制についての賛成者は43名で39.1%、反対者は37名で33.6%、「どちらともいえない」と回答した者は30名で27.3%であった。賛否者が共に過半数を割り、半々であった。「どちらともいえない」という約30名を考慮に入れると、反対への心理がやや強く働いていると解釈できよう。

さらに、賛否者の内訳を性別、年令別、職制別、所属別に考察してみよう。賛成者、反対者共に男子が多く、女子は「どちらともいえない」の回答者が多い。年齢別では、20代は賛成、反対、「どちらともいえない」に3分しており、30代には反対者が多く、40、50代には賛成者が多い(表12)。職制別では、賛否に分極化しているのが目立つ。中でも係長に賛成者がより多く、課長、課長補佐、主事・技師、主事補・技師補では賛否が同数あるいは同数に近づいている。用務員等、保母では「どちらともいえない」と答えた者が半数近い(表13)。管理階層を昇るにつれて、賛成者が減少し反対者が増加する傾向にある。このことは課・係の統廃合を大課制と解釈した場合に、改革案における大課制の採用はどれほどの合意のもとでなされたのであろうか。所属別では、課のおかれている立場、事情によって課間に差がみられた。税務課は反対者が圧

表14 賛否課・係の統廃合の×所属別

課・係の統廃合	所 属 別 (実数)										
	総務	企画財政	税務	住民福祉	開発観光	農林	企業	競輪	出納	議会	教育委
賛成	3	3	1	9	5	5	5	3	2	1	6
どちらとも いえない	1	1	1	15	3	1	2	—	—	1	5
反対	3	1	5	14	6	1	2	1	—	—	4

表15 機構改革の賛否×課・係の統廃合の賛否

課・係の統廃合		実数 (%)			
機構改革		賛成	どちらとも いえない	反対	T
賛成		33 (45.8)	14 (19.5)	25 (34.7)	72 (65.5)
どちらとも いえない		3 (17.6)	11 (64.8)	3 (17.6)	17 (15.4)
反対		7 (33.3)	5 (23.8)	9 (42.9)	21 (19.1)
T		43 (39.1)	30 (27.3)	37 (33.6)	110 (100)

$$df=4 \quad x^2=15.295 \quad p<.005$$

倒的に多い。次に開発観光課、総務課、さらに住民福祉課、教育委員会事務局と続く。総務課は賛否者が同数である(表14)。課・係の統廃合、つまり大課制については賛否者が2分しており、しかも係長を除いて性別、年齢別、職制別、所属別に、賛成者が過半数に達していない。同時に、「どちらともいえない」が、20、30代、女子層、用務員等、保母職に多くみられる。統廃合によって直接影響を受けるとされる課・係では、反応が賛否に分かれ、複雑な動きを示している。

最後に、機構改革意識と統廃合意識の関係を分析してみると(表15)、機構改革賛成者65%と統廃合賛成者40%との差異がその関係を物語っていると思われる。機構改革賛成者の45.8%は統廃合賛成者であるが、34.7%は反対している。他方、機構改革反対者の42.9%は統廃合に反対しているが、33.3%は賛成にまわっており、一見矛盾した反応がみられる。65.5%の職員が何らかの機構改革を望んでいるが、そのまま課・係の統廃合という意味の大課制賛成に直結するものではないことを示している。課・係の職務分担、決裁権、プロジェクト・チームの結成、人事管理など改革意識の多様性をうかがわせるものであろう。

#### 4. 管理職の深層心理

##### (1) 調査の手続き

本調査は三役および係長以上の全役職者を対象に、個人別に、約1時間の深層面接を行った。面接者はできるだけ白紙の状態での面接者の本当の気持や考えを聴こうと努めた。管理職のホンネを積極的に傾聴することを通して、組織生活における錯綜した深層レベルの問題にできる限り接近しようと試みた。そのようにして聴取したデータを、無理にまとめようとせず、大枠で分類し、管理職別に管理してみた。

##### (2) 管理職別問題分析

深層面接法調査で得たデータは、問題領域によって分類し、さらに改善すべき問題と改革案とに区分した。問題領域は①課・係の統廃合(大課制)、②機構改革 ③責任権限 ④コミュニケーション ⑤人事管理、研修 ⑥その他の6領域に整理した。その結果を管理職別に列挙する。

##### [三役]

##### [問題点]

- ① 今回の改善はよほど慎重にやらねばならない/大課制は好きではない。世間一般に合うようにしたい。分権化の方向がよい/処遇をどうするか、仕事の能率が上がるかが問題である。
- ② 住民福祉課に経験のある係長をおくべき/企画財政と総務の分離は問題。
- ③ 課長の決裁権は拡大したいが、自ら判断できるようにしてほしい/助役は事務次官的でなければならないが、実際には政務次官の仕事もやる。
- ④ 上意下達、下意上達のコミュニケーションがうまくいかず連絡調整不十分/係長・課長の意見がうまく反映されていないので、漸次職員の発言も弱くなり何も云わなくなる/企画係と開発観光課の技術量との連絡が不十分。
- ⑥ 若い職員は村民の公僕という意識がない。

##### [改善策]

- ② 住民福祉課に強力な係長を/企画財政と総務は統合/住民との交渉を増やすため、課を増やすなどして/課長を多くする課長の方が現場での執行処理に近いので、備品などある金額内で決裁権を課長に任かす/課長会議にできるだけ職員の意見を反映。
- ⑤ 中堅層の教育を徹底する/個人個人の能力を生かすために、責任ある仕事につかせ全体的仕事に従事させる。



〔課長職〕

〔問題点〕

- ① 課は増えてもよく反対だ。今のまゝでも人員を減らすこともでき、必要に応じて課・係を作ったり統廃合していけばよい／消極論者であり大課制は至難である。課長はもっと猛勉強しなければならず、より多くの議会答弁のための能力知識を養成しなければならない。また既に実質的に大課制と同様の課もある。専門補佐をおくべき／多数意見に従ったままだ。確かに命令系統はすっきりするが、年令構成からみて、いつか昇格できるという希望を与えるべきだ／課はこのままだもよい。本当に必要な仕事内容を見定めて、もっと人員配置を考えるべきだ。多分長はやらないだろうが、場合によっては職員の登用を考えて実施するかも知れない／係長、課長補佐でたたきあげた結論であり、課長は了解しただけだ／長期的財政の見地から大義名分が通ったので、それに押されて賛成せざるをえなかった／職員自身の意見を、特に降格者の気持をよく聞くべきだ。それは身分割奪と同じである。村民にも理解してもらおう方向を構うべきだ／大課制でも小課制でもよい。職員会員が互いに他課の仕事でも、仕事の内容を知りながら応援できるようにすべき／せっかく作ったのだから反古にはできないが、ホンネにそのような案を作らねば／機構だけ変えても解決できない。しかし放任したらなおダメになる／やむをえない。村民の信頼を優先すべきだ。根本的には村民に対して何がしてやれるかであり、出世するかしないかは個人的利害の問題である。ただ問題は廃止した4人の課長をどうするかである。
- ② 機構いじりが役場の欠点。計画性をもって機構を変える。少くとも5～6年は変えないように／人に仕事がつく形が変わってきたところに問題。人事配置中心に機構が変わった／企画財政と土木との横の連絡がうまくない。計画設計の段階と発註の段階とでバラバラになる／下水道と上水道との調整が必要だ／企画の性格があいまい。実施担当課との区別がはっきりしなかった。下水道事業の県の許可も農林課長がやった。逆に農道は用地買収まで企画がやらねばならぬ。工事は県や都市開発がやる／担当分担制にすると横の連絡がなくなった／各課間の連絡、調整が不明確だった。課間のナワバリがあり調整が大変／営農指導の建物が別であるが、農林行政を一体としてやるには不都合／観光と土木が1つでは問題／村長の意向を他課に反映させるためには、財政と総務の分離は不都合／農林課で農業総合整備モデル事業を担当しているが、営農の仕事が停滞する恐れあり／開発観光課に仕事が集中しすぎて市広く仕事を持たされ少々酷だ／税務課のピークは3月であり、この応援体制が不十分。
- ③ 理事者は政策決定と実施決定とをやっている／長から指示がくるだけ。中間管理者はトンネルか苦情処理の役。これでは事務は停滞する／助役の所で課間の調整ができない。権限がないから長にもついかざるをえない／一人で何でもやってしまうように権限が集中している。専決権の委譲が問題／現在は担当一係長一課長一助

役という下意上達で立案しているが、経験の浅い者が実施計画を立てるので良くない。

- ④ 長と助役との本当の意思疎通が全くない／長と助役の連絡が良くない。助役のところで書類が止まってしまい上にも下にも行かない／助役は自分の役割（上下のまとめ役、調整役）をはっきり認識していないのではないか／機構よりも三役間の意思疎通を良くすることの方が大切。住民も職員も願っている／長や助役から直接命令が管理職をとびこえていくことがある。1つの組織体であるからルールが守られないと困る／三役会議は有効に動いているのか／課長会議は連絡会議に終わっている。最近では会議の運営の仕方に意見が出はじめている／三役会議は下から重要な会議と見られているようだが、職員にその内容が伝えられていない／職員同士でも同じ課内で「オレはオレ」と横の助け合いがない。
- ⑤ 昇格の基準が不明確／能力主義もいいが結局人間関係だから、先輩後輩というあり方も大切ではないか。
- ⑥ 住民との応待で若い者は礼儀が無頓着。

〔改善策〕

- ② 現状の課を残して今の職務分担を整理し合理化を図る／担当の仕事はある程度巾を持たせて明確にし、主な仕事と副の仕事（2～3種類）をセットにして、責任を持たせ中堅クラスを育てる／目的一仕事一機構にする／兼務兼任体制が他課からの応援職員を指定しておく／長の直轄としてプロジェクト室を新設し、期限付き、短期的、特定の業務について課間の調整を特に必要とするものの企画決定を行う／長の直轄にして専門職として1つの分野を持たせ、遊軍記者のような役割を作る。例えば、米の生産調整、国土調査、下水道の用地買収／国、県の補助事業については、仕事の流れが途中から変わらないように企画として実施するのが一番良い。認可を得る段階までと技術的実施段階とに分け、後半を下におろすという考え、やり方はよくない／総務課と企画財政課の統合／選挙、交通安全は総務課に移管／住民課と福祉課の分離／観光と土木の分離／観光、企画、競輪の統合／国保は総務課に移管。
- ③ 長と助役の決裁権の拡大を。例えば長は3,000万円、助役は1,000万円まで／課長が立案し責任をもって係長が実施すべき。決定の責任者は課長だが、実施者である係長も権限が必要／課長決裁を大市に10万円位に増額する。課長が不在がちなので係長にも決裁権を与える。それを是認することは信頼度を表わしている／係長も十分に資格もっているので決裁権をおろす／課長会議を村長の行政を打ち出す最高の意思決定機関にする／課長会議は調整と協議をする機関であるが、実質的には権限が与えられていないから機能せず／
- ④ 村長と助役は1つの部屋で執務を／お茶一杯のコミュニケーションを。
- ⑤ 1週間前に内示してほしい。これは長つ権限であるが、課長の立場からすれば係

長職以上の異動は事前に相談してほしい／課内業務の実態や職員数の適正など課長の意見を聞くべき／技術者を1つにまとめて課をつくる／役職に代わるものを活用してほしい。例えば公民館長などに職員を抜擢する、決裁権を拡大する／各担当部門の職員に初級・中級・上級の研修を受講させる／新入社員に対し課長から説明し、研修を徹底的に行う／他町村との人事交流、縣市レベルとの交流を2～3ヶ月単位でやる（出講職員）／自治大学に派遣する。

〔課長補佐〕

〔問題点〕

- ① 課長の資格だけが問われている／大課制より小課制の方が仕事があまくいと思っていたが、全体の意見に従った／大課制にして課が減ると事務能率が下がるので、積極的推進には反対。朝令暮改になるかも知れぬ／もともと長の判断が明確でなく課長会議で説明されただけ。一般職は冷淡、懸念していた。弥彦村役場全体のためという発想ではなかった／長は白紙で委任したがムード的に走りすぎた。時間的限界もあった。小課制で改善していくべき／課長補佐が5人もいて大課制になれば、なおさら頭打ちの状態になる。係長になれない人が30才過ぎてまだ何人もいる。やりがいを与えるべき／段級制で1つ1つ上がっていくことがやりがい／大課制の発想は何か改革しなければならないという意識——はがゆさの故に生まれた／人を想定して課の統一を考えたフシがある。
- ② 基本構想はまとまったが、予算要求の段階で様々なちがった中身が出てくる。用地買収の担当者がはっきりしない。農林課長が建設省、県への交渉をやっている。企画課は企画だけでなく、実施の後始末までやる。
- ③ 力のある課長は与えられた権限を活かし、運用してどんどんやっている／課長がはっきり指示してくれれば係長は決裁権がなくてもよい／決裁権は下におろす必要はない。決裁権の委譲そのものを云々するよりも、今の課長自身がしっかり判断し使いこなすことが先決／課長補佐にも課長と同等の決裁権を持たせてもよい／全て課長に集中。
- ④ 村長と助役の間で調整がとれていない／担当課長が直接に村長に話したり同じことを二度説明。助役の立場がなく相互的な信頼関係がない／仕事の流れが助役でストップしてしまう。アドバイスや情報がトップまでいかない／助役は直ぐ判断、決断を示してくれない。実力課長がやっている／長から直接課長や担当者に意見が求められ、また直接命令がなされたりして、命令系統がすっきりしない。
- ⑤ 職務内容と職員の能力との斉合性を認識して決める／有力課長も人事について口をはさんでいる／夫婦、いとこ、兄弟などの関係が多い。結婚したら退める内規をつくる／若い職員は与えられた仕事ぐらいチャントやってほしい。わからなければ聞いてやればよい／若い職員の意欲と能力にバラツキ。

〔改善策〕

- ② 総務課と企画財政課の統合／商工観光係の分離／下水道は企業課へ／用地管理課にして登記関係、国土調査を担当／住民福祉と保健とに分離して、後者に公害、交通安全、国保を入れる／観光係を競輪に統合。
- ③ 昭和34年当時の予算規模で決められた財務専決規則の改正をすべき。
- ④ 長と助役がもっと話し合っってはっきりした考えを出してほしい／助役は事務助役に徹する／上に立つ人ほど風当たりが強いのは当たり前だから、職員の不平不満を吸収してほしい。
- ⑤ 課長は部下を活かして専任の仕事を与えてやれば励みになる／特別職は職員から登用を／課長としての適格性（経験＋能力や実力）を検査せよ。例えば、管理能力、処理能力、決断力、実行力など／三役だけで人事の相談を。

〔係長職〕

〔問題点〕

- ① 働き易い職場にする契機として賛成／課長や補佐が降格してくれれば皆平等になっていい／大課制は機構としては理想であるが、感情のある人間を配置することであるから、どんな職位にいても力を発揮できるものか。降格される課長に十分配慮せよ／村長は人の手足を切ることを忍びないと思っている／村の将来を考えて、人件費増大——住民サービス削減という危機感があって、自分の首をしめてもサービスに徹しようとして案を作成した。その後、好んで火中の栗を拾おうとしない。公務員としての自覚が足りない／小課制がよい。頭がつかえて係長になれない者が出てくる／4課にしたところで連絡の不徹底は変わらない。村長と助役の関係が変わらなければ／課の集約よりも、現実的には細分化された仕事をやる方が効率があがる。そのためには係の増加も止むなし／大課制の仕事の能率を考えるとよいが、肩書き、名誉欲もあるので、本当に能率があがるかどうか疑問／大課制の発想の源には課長不信がある／大課制で課長は全員の把握ができるのか。また担当が一人一人責任をもった仕事をやれるのかという不安が残る。
- ② 後追い行政で先見性のある将来を見通した行政をやっていない。長はビジョンを持っていない／能力を95～100%発揮させるような機構をつくりたいが、具体的にどうすればよいかははっきりしない／事業に機構が適合しているのか。人事配置が年功序列だから／現在、総務と企画財政に2度説明、ロスである／住民福祉課は一番多忙でサービスが低下／商工観光係は課の中でも異質。留守、応援の時などうまく行かない／技術屋は新規事業を企画から途中で任されても困る。先行き不安がある／下水道事業に人を出しているが、どの程度任せられるのか不安／公共下水道事業の機構がはっきりしていない。その事務面さえ不明確／下水道事業について、技術屋としては掛け持ち的気持ではやりたくないが、現状では本気でやっているのかわからない。
- ③ 1,300円に課長の印鑑、決裁は不必要／実際の決裁は課長が最終判断をすべき／

係長は形式的にはなく実際上の決定権は持っている。

- ④ 村長と助役の関係はここ2～3年全く良くない。意思疎通がない／助役は課長を通さず直接係長や担当者に命令している。課長も助役を通さず村長に直接話しをしている。村長も助役を通さず課長から話しを聞く。長自ら組織のルールを破ることになる。悪循環だ／収入役は自分の意見を云わない。上司として何も指導してくれない。議会答弁も資料がないと何も云えない／課長会議の内容は必ずしも伝達されない。「叱ること」だけ伝わる／係長会議は自己研鑽の目的で作ったが、実情はお粗末／三役会議は連絡調整だけ。意思疎通は良くないようだ／企画と技術屋との話し合いが抜けている。課長間で話し合っているか疑問／土木技術部門が多忙で、他課の依頼相談にのれないので課間の関係がうまくいかない／予算の立案、執行、調整の過程で財政係と根まわしをしないと、うまくいかないことがある。特に当初予算外の事業計画ではトラブルが起り易い／課長間は連絡が悪く、しっくりしていない。派閥があるから／課長の中には部下からの相談にははっきり意見を云わない者がいる／仕事そのものよりも人間関係の不満が多い／係長は課長と一般職員とのパイプ役で一番つらい立場にあることをわかっているのか。
- ⑤ 適材適所の人事異動を具申するが長は聞いてくれない。縁故採用が多い／異動はコマを動かせばよいのではない。前歴を考えないでの思いつき人事が多い／村長と実力課長との間で人事が決定される／課長人事はほとんど政治力が必要／長がいったん決定し内示したら断行すべき。辞令を引込めたりすべきではない／内示前にもれてしまう／議員が人事にまで口出しすぎる。村長がき然としないから／技術畑の職員を2～3年で変えられると困る。事務とちがって慣れるまで1年は必要で使いものにならない／異動の内示が突然発表される。時期日時がバラバラで仕事にならない／「職員は仕事をしているが何か空まわりをしているようだ」と村長も職員自身も住民も感じている／課長の中には勉強しない者がいる。昇格できるほど勉強している課長はいない／自己啓発のできる課長はいない／自分で判断のできない、のらりくらりとしている課長は信頼できない／職員研修が主事補だけなのはおかしい。

〔改善策〕

- ② 村の将来を考えるなら、人員を増やさずに力を出し合って働けるような機構にしたい／下水道事業については、係よりは、技術屋、用地買収者および他の配管関係者を含む「室」制にして、企業として独自にやるべきだ／下水道事業がぼう大なものであるが、土木部門の係として発足し、完成後上水道系の近くにおく／国土調査は内容的には単純労働、2～3人位の不動産登記の知識に明るい人で構成／国土調査は農林部門で／農村総合モデル事業については、対策室、あるいはプロジェクト・チームを設置すべき。企画財政、福祉、観光開発、土地改良などの担当者で構成し、部落の意見や要求を吸い上げ把握しながら、基本計画を作りあげていく必要がある。農村と観光地としての将来像（遊園地や生活環境の整備も含めて）

描くことだ／財政、税務、総務の統合。村の財産管理をひとまとめ／企画財政と総務の統合／選挙関係事務を総務課に移管／住民係を住民と福祉に分離／保健衛生係を国保と衛生に分離／保健体育係の新設／技術屋を技術係あるいは設計係としてまとめる。

- ③ 課長に10万円の、係長にも5万円の決裁権を下ろしてほしい。そうしないと現場では困る／工事関係の予算は分散せずに開発観光課に集中。
- ④ 長は押さえるべきところは押え、良し悪しの区別をはっきりする／課長会議の内容は知らせた方がよい。あるいは総務課長がまとめて知らせる／課長会議で課長が説明する時は係長を随伴するか、事前に係長や担当者によく協議する／係長会議をもっと増やす。
- ⑤ 適材適所で、その人に合った仕事を与え責任をもたせる／現場のわかる、現場の声を反映できる係長が必要／特別職には職員から登用を／新規採用者は村民と直接対話のできる職場（税務、企業、社会教育、住民等）を2～3年で異動させ、適職をつかませる／係長職をもっと異動する／技術者を5～6年で異動する／係長クラスの研究（人間関係、指導性等）が必要
- ⑥ 若い職員のために庁舎を新築し発想の転換をはかり易くしてほしい。

## 調査報告

# 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(中)——

小林 幸一郎\*

田中 豊治\*\*

## 内容目次

### はじめに

#### I 調査の目的

1. 調査目的
2. 調査の前提としての基本的視点

#### II 調査の対象と方法

1. 調査対象
2. 調査方法

#### III 弥彦村行政組織の現状分析

1. 組織改革の契機
2. 管理職の意識構造：現状分析と将来像
3. 職員の意識構造
4. 管理職の深層心理（以上前号）
5. 行政機構の分析

#### IV 弥彦村行政組織の診断

1. ODと組織診断
2. 弥彦村の行政組織診断

#### V 弥彦村行政組織の改革計画とそのデザイン

1. 組織改革3ヶ年計画の提言
2. 組織変革のデザインング

\* 東洋大学社会学部教授

\*\* 東京電機大学講師

### III. 弥彦村行政組織の現状分析

#### 5 行政組織の分析

行政機構の問題は改革の契機ともなったもので、基本的かつ緊急な問題を内包しているといえる<sup>(1)</sup>。

##### (1) 職員構成

弥彦村の職員構成を県内類似団体<sup>(2)</sup>と比較してみると(表1)、総数では10人多い。多くなっている部門は民生関係が主で、次に商工関係となっている。民生関係が多いのは、施設建設に伴って保育所職員が県内類似団体より13人多くなっていることによる。商工関係が多いのは弥彦村の観光立村に関係がある。年齢別職員構成では(表2)、平均年齢は30.9歳であり、県内類似団体より約4歳若い。また、31歳以下の構成比が高く、44歳以上のそれが相当に低い。職制別平均年齢は課長が45.6歳、課長補佐が41.6歳、係長が36.3歳となっている。職制別職員構成では(表3)、係長級以上の構成比が低く、

表1 総数および部門別職員構成

区	分	人 (50年国調)	町村 の 類型	通 会 計										合 計			
				計	歳 芸	総 務	総 務	民 生	衛 生	商 工	農 林 水 産	主 木	消 防		教 育		
弥彦村		7,515	II-3	104	2	17	7	37	1	1	9	1	9	8	11	14	129
県内類似団体		93,59		19,47	6,24	22,88	3,41	10,29	1,88	9,06	0,06	18,76	4,71	9,47	107,76		
差	引	10		△3	1	14	△2	△1	2			△1	6	5	21		
50.4.1 類似団体(全国)		5500	II-3	82,84	1,41	18,09	5,78	21,59	2,53	10,16	6,81	0,56	7,25	0	18,66		
50.4.1 弥彦村		102		2	17	7	34	1			2	8	11	12	125		
差	引	18		△1	1	12	△2				1						

出所：総務実態調査、県地方課

(1) 前号10~11頁、県地方課「弥彦村経営診断」1976, 11 参照。

(2) これは県内類型II-3および人口7,000人台の団体で、弥彦村を含む京ヶ嶺村、加治川町、紫雲寺町、津川町、鹿瀬町、三川村、三島町、与板区、比叡野町、川口町、湯之谷村、中里村、妙高高原町、中郷村、真野町、古川町の17団体を言う。

表2 年齢別職員構成(一般行政職)

区	分	年齢別										合 計		
		18~19才	20~23才	24~27才	28~31才	32~35才	36~39才	40~43才	44~47才					
弥彦村		3	18	15	13	8	8	10,0	10,0	10,0	9	11,3	3	3,8
県内類似団体		24	127	227	139	143	12,8	12,8	12,8	123	11,0	102	9,1	95
町村平均		140	1,002	1,395	1,046	896	12,0	12,0	12,0	783	10,5	702	9,4	580
県平均		218	2,017	2,865	1,976	1,686	10,7	10,7	10,7	1,672	10,6	1,711	10,9	1,393

(51.4.1 現在)

区	分	平均年齢										
		48~51才	52~55才	56~59才	60~64才	65~69才	70才以上	合 計				
弥彦村		3	3,8					80	100			30,9
県内類似団体		71	6,4	24	2,1	4	0,4	1,118	100			34,7
町村平均		517	6,9	103	1,4	12	0,2	7,489	100			34,3
県平均		1,093	6,9	336	2,1	25	0,2	15,738	100			35,1

出所：総務実態調査、県地方課

(51.4.1 現在)

表3 職別別職員構成(一般行政職)

区分	課長級		課長補佐級		係長級		主任・主任補級		計	
	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比	職員数	構成比
弥彦村	7(9)	8.8	5	6.2	11(12)	13.8	57(53)	71.2	80(79)	100.0
県内類似団体	119	9.4	81	6.6	196	15.4	870	68.6	1,269	"
県町村平均	(部長4701)	(0.1)9.4	347	4.7	1,314	17.6	5,097	68.2	7,463	"
県平均	(部長591,160)	(0.4)7.4	1,013	6.4	3,137	20.0	10,343	65.8	15,712	"

( ) 内は昭和52.4.1 現在

主事・主事補級のそれが高い。

したがって、職員定数が県内類似団体に比較して多く、しかも職員の年齢が全体として若いといえる。このことは将来の昇進昇格に相当の期間を有することになり、職員の人事管理上適切な処置を要することとなる。しかし、定員は量的側面のみでなく、業務内容とのかかわりで検討すべきであろう。「仕事量より人員が多すぎる」「中間管理者が多すぎる」という職員意識があることも事実である。職務分析等の方法で、実態を把握した上で判断すべき問題である。

(2) 行政機構

弥彦村の行政機構は8課13係から構成されている(町村長部局のみ、昭和52年4月現在)。県内類似団体と比較すると(表4)、課数が多く、17町村のうち8課以上あるのは3町村のみである。類似町村に比べて課数が多いということは職員意識にも強く現われているところである。弥彦村の場合、総務、税務、企画、財政などの総務部門および産業・建設部門が分化している。次に、行政機構の変遷をみると(表5)、総務部門の分化と産業・建設部門の拡大と

表4 県内類似町村の行政機構(1)

(昭和51.1.1 現在)

課名	弥彦村 8課 14係	京ヶ瀬村 6課 16係	加治川村 6課
総務	総務課—庶務係	総務課—庶務係 —財政係 —消防係	総務課—庶務部門(4係) —企画財政部門(5係)
税務	税務課—税務係	税務課—固定資産税係 —市町村民税係 —徴収係	税務課—賦課部門(7係) —税収部門
企画財政	企画財政課—企画係 —財政係		
住民福祉	住民福祉課—住民係 —保健衛生係 —保育所	厚生課—厚生係 —国民年金係 —保育所 —老人施設	民生課—住民部門(3係) —保健部門(3係) —福祉部門(5係) —母子健康センター —保育園 —老人憩の家
産業	開発観光課—商工係 —観光係 —建設係 —管理係	経済課—農政係 —指導係 —統計係	産業課—農林水産部門(2係) —農業共済部門(1係) —商工観光部門(2係)
建設	農林課—農林係 —営農指導係 —果樹指導係	土木建設課—土木建築係 —国土調査係	建設課—土木建築部門(3係) —国土調査部門(1係)
企業	企業課—業務係 —工務係 —温泉施設 —管理事務所		
競輪事務局			

出所：市町村要覧/町村長部局のみで、収入役の補助機構および支所・出張所は省略

表4 県内類似町村の行政機構(2)

(昭和51.1.1 現在)

団体名 部門	紫雲寺町 8課 26係	津川町 3課	鹿瀬町 5課 12係
総務	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課               <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>財政係</li> <li>文書広報係</li> <li>職業係</li> <li>統計係</li> </ul> </li> <li>税務課               <ul style="list-style-type: none"> <li>賦課係</li> <li>徴収課</li> <li>賦課資料調査係</li> </ul> </li> <li>企画課               <ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> <li>公害係</li> <li>消防係</li> <li>交通係</li> <li>国土調査係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課               <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務担当</li> <li>管理担当</li> <li>企画担当</li> <li>税務担当</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課               <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>財政係</li> <li>税政係</li> <li>企画係</li> </ul> </li> <li>企画室               <ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> </ul> </li> </ul>
住民	<ul style="list-style-type: none"> <li>民生課               <ul style="list-style-type: none"> <li>戸籍住民基本台帳係</li> <li>主要食糧配給係</li> <li>福祉係</li> <li>国民年金係</li> <li>保育所</li> <li>老人憩いの家</li> <li>児童館</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民生課               <ul style="list-style-type: none"> <li>住民担当</li> <li>環境担当</li> <li>福祉担当</li> <li>保育所</li> <li>児童館</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課               <ul style="list-style-type: none"> <li>社会福祉係</li> <li>保健衛生係</li> <li>住民係</li> <li>保育所</li> </ul> </li> </ul>
厚生	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健課               <ul style="list-style-type: none"> <li>国民健康保険係</li> <li>衛生係</li> <li>保健指導係</li> <li>診療所</li> <li>水道</li> </ul> </li> </ul>		
産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課               <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産係</li> <li>商工観光係</li> <li>災害救済係</li> </ul> </li> <li>砂丘地開発室               <ul style="list-style-type: none"> <li>砂丘地開発係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業課               <ul style="list-style-type: none"> <li>産業担当</li> <li>工務担当</li> <li>水道担当</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課               <ul style="list-style-type: none"> <li>林政係</li> <li>農政係</li> <li>商工観光係</li> </ul> </li> </ul>
建設	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設課               <ul style="list-style-type: none"> <li>土木係</li> <li>建築係</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>建設課               <ul style="list-style-type: none"> <li>管理係</li> <li>建設係</li> </ul> </li> </ul>
企業			

出所：市町村要覧／町村長部局のみで、収入役の補助機構および支所・出張所は省略

表4 県内類似町村の行政機構(3)

(昭和51.1.1 現在)

団体名 部門	三川村 5課 17係	三島町 5課 15係	矢板町 6課 20係
総務	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課               <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>財政係</li> <li>企画係</li> <li>広報係</li> <li>統計係</li> <li>衛生係</li> <li>消防係</li> </ul> </li> <li>税務課               <ul style="list-style-type: none"> <li>賦課係</li> <li>徴収係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課               <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>消防防災係</li> <li>財政係</li> <li>税務係</li> <li>企画係</li> <li>車両係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務係               <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>財政係</li> <li>戸籍住民登録係</li> <li>受付係</li> <li>統計係</li> <li>広報係</li> <li>電話タイプ係</li> </ul> </li> <li>税務課               <ul style="list-style-type: none"> <li>民税係</li> <li>固定資産税係</li> <li>国保税係</li> </ul> </li> <li>企画課               <ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> </ul> </li> </ul>
住民	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課               <ul style="list-style-type: none"> <li>戸籍住民係</li> <li>厚生係</li> <li>国民年金係</li> <li>児童係</li> <li>保育所</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課               <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保健係</li> <li>福祉係</li> <li>保育所</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課               <ul style="list-style-type: none"> <li>社会福祉係</li> <li>衛生係</li> <li>国民健康保険係</li> <li>国民年金係</li> <li>保育所</li> </ul> </li> </ul>
厚生			
産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課               <ul style="list-style-type: none"> <li>産業係</li> <li>林業係</li> <li>国土調査係</li> <li>農業共済係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課               <ul style="list-style-type: none"> <li>農林係</li> <li>商工係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課               <ul style="list-style-type: none"> <li>農政係</li> <li>商工係</li> <li>観光係</li> </ul> </li> </ul>
建設	<ul style="list-style-type: none"> <li>土木課               <ul style="list-style-type: none"> <li>土木係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設課               <ul style="list-style-type: none"> <li>土木係</li> <li>都市計画係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>土木課               <ul style="list-style-type: none"> <li>管理係</li> <li>土木係</li> </ul> </li> </ul>
企業		<ul style="list-style-type: none"> <li>企業課               <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>工務係</li> </ul> </li> </ul>	

出所：市町村要覧／町村長部局のみで、収入役の補助機構および支所・出張所は省略

表4 県内類似町村の行政機構(4)

(昭和51.1.1 現在)

団体 部門	出雲町 6課 15係	川口町 8課 18係	湯之谷村 7課 4係
総務	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>自治係</li> <li>管財係</li> <li>企画係</li> </ul> </li> <li>税務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>賦課係</li> <li>徴収係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>財政係</li> <li>文書係</li> </ul> </li> <li>税務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>賦課税係</li> <li>資産税係</li> </ul> </li> <li>企画課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> <li>交通安全対策室</li> <li>国土調査係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課</li> <li>税務課</li> </ul>
住民	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保険年金係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>厚生係</li> <li>保育所</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保健厚生係</li> <li>保育所</li> </ul> </li> </ul>
厚生	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>厚生係</li> <li>衛生係</li> <li>水道係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健衛生課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>衛生係</li> <li>保険係</li> </ul> </li> </ul>	
産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産係</li> <li>農業共済係</li> <li>商工観光係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>産業係</li> <li>共済係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産係</li> <li>農工観光係</li> </ul> </li> <li>整備室 農村総合室</li> </ul>
建設	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>農業土木係</li> <li>公共土木係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>土木係</li> <li>耕地係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設課</li> </ul>
企業		<ul style="list-style-type: none"> <li>企業課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>業務係</li> <li>施設係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>企業課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>観光係</li> <li>水道係</li> </ul> </li> </ul>

出所：市町村要覧／町村長部局のみで、収入役の補助機構および支所・出張所は省略

表4 県内類似町村の行政機構(5)

(昭和51.1.1 現在)

団体 部門	中里村 7課10係	妙高高原町 6課 18係	中郷村 7課 15係
総務	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務課</li> </ul> </li> <li>税務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>税務係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>財政係</li> <li>行政係</li> <li>企画係</li> <li>会館建設係</li> </ul> </li> <li>税務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>納税係</li> <li>資産税係</li> <li>住民税係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>行政係</li> <li>財政係</li> <li>防災係</li> </ul> </li> <li>税務課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>第一係</li> <li>第二係</li> <li>第三係</li> </ul> </li> <li>企画課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>企画調整係</li> </ul> </li> </ul>
住民	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保育所</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保健係</li> <li>福祉係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保健衛生係</li> <li>民生係</li> <li>保育担当係</li> </ul> </li> </ul>
厚生	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>保健衛生係</li> <li>診療所</li> <li>歯科診療所</li> </ul> </li> </ul>		
産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>産業振興係</li> <li>農業共済係</li> <li>国土調査係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>農林係</li> <li>産業振興係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>農林水産業係</li> <li>商工観光係</li> </ul> </li> </ul>
建設	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>管理係</li> <li>工務係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設観光課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>建設係</li> <li>観光係</li> <li>管理係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>土木課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>土木係</li> </ul> </li> </ul>
企業		<ul style="list-style-type: none"> <li>ガス水道課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>ガス係</li> <li>水道係</li> <li>営業係</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ガス水道課                             <ul style="list-style-type: none"> <li>ガス水道係</li> </ul> </li> </ul>

出所：市町村要覧／町村長部局のみで、収入役の補助機構および支所・出張所は省略



表4 県内類似町村の行政機構 (6) (昭和51.1.1 現在)

町名	真野町 7課 20係	吉川町 7課 23係
総務	<ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>財政係</li> <li>企画係</li> <li>住民係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>財政係</li> <li>防災係</li> </ul>
税務	<ul style="list-style-type: none"> <li>賦課係</li> <li>徴収係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理係</li> <li>賦課第1係</li> <li>賦課第2係</li> <li>賦課第3係</li> </ul>
企画		<ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> <li>統計係</li> </ul>
民生	<ul style="list-style-type: none"> <li>厚生係</li> <li>国民健康保険係</li> <li>衛生係</li> <li>国民年金係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>福祉係</li> <li>衛生係</li> <li>年金係</li> <li>国民健康保険係</li> <li>水道係</li> </ul>
厚生		
産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業係</li> <li>林業水産係</li> <li>国土調査係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農林係</li> <li>商工観光係</li> <li>耕地係</li> </ul>
商工	<ul style="list-style-type: none"> <li>商工係</li> <li>観光係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地籍調査係</li> <li>登記係</li> </ul>
建設	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理係</li> <li>道路係</li> <li>開発係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理係</li> <li>土木建築係</li> <li>失業対策係</li> </ul>
企業	<ul style="list-style-type: none"> <li>庶務会計係</li> <li>施設係</li> </ul>	

出所：市町村要覧／町村長部局のみで、収入役の補助機構および支所・出張所は省略

表5 弥彦村行政機構の変遷 (村長部局)

	昭和44年度	昭和45年度	昭和46年度	昭和47年度
総務課	<ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>企画係</li> <li>税務係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>企画係</li> <li>税務係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>企画広報係</li> <li>税務係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>企画広報係</li> <li>税務係</li> </ul>
住民厚生課	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>厚生係</li> <li>保健衛生係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>厚生係</li> <li>保健衛生係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>厚生係</li> <li>保健衛生係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保健衛生係</li> <li>厚生係</li> </ul>
開発農政課	<ul style="list-style-type: none"> <li>商工観光係</li> <li>第一工務係</li> <li>第二工務係</li> <li>農政係</li> <li>指導係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>商工観光係</li> <li>第一工務係</li> <li>第二工務係</li> <li>農政係</li> <li>指導係</li> <li>開拓係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>商工観光係</li> <li>第一工務係</li> <li>第二工務係</li> <li>農政係</li> <li>指導係</li> <li>開拓係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>商工観光係</li> <li>第一工務係</li> <li>管理係</li> <li>農政係</li> <li>指導係</li> <li>開拓係</li> </ul>
水道課	<ul style="list-style-type: none"> <li>業務係</li> <li>工務係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>業務係</li> <li>工務係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>業務係</li> <li>工務係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>業務係</li> <li>工務係</li> </ul>
競輪事務局	<ul style="list-style-type: none"> <li>競輪係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>競輪係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>競輪係</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>競輪係</li> </ul>
	5課 14係	6課 15係	6課 15係	6課 15係

表5 つづき

昭和48年度	昭和49年度	昭和50年度	昭和51年度
総務課 <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>管理係</li> <li>税務係</li> </ul>	総務課 <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> <li>税務係</li> </ul>	総務課 <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> </ul>	総務課 <ul style="list-style-type: none"> <li>庶務係</li> </ul>
企画広報室 <ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> <li>広報係</li> </ul>	企画財政課 <ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> <li>財政係</li> </ul>	企画財政課 <ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> <li>財政係</li> </ul>	企画財政課 <ul style="list-style-type: none"> <li>企画係</li> <li>財政係</li> </ul>
住民福祉課 <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保健環境衛生係</li> <li>社会福祉係</li> <li>保健所係</li> </ul>	住民福祉課 <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保健環境衛生係</li> <li>社会福祉係</li> <li>保育所係</li> </ul>	住民福祉課 <ul style="list-style-type: none"> <li>住民福祉係</li> <li>保健衛生係</li> <li>保育所</li> </ul>	住民福祉課 <ul style="list-style-type: none"> <li>住民係</li> <li>保健衛生係</li> <li>保育所</li> </ul>
開発観光課 <ul style="list-style-type: none"> <li>商工観光係</li> <li>建設係</li> <li>管理係</li> </ul>	開発観光課 <ul style="list-style-type: none"> <li>商工観光係</li> <li>建設係</li> <li>管理係</li> </ul>	開発観光課 <ul style="list-style-type: none"> <li>商工観光係</li> <li>建設係</li> <li>管理係</li> </ul>	開発観光課 <ul style="list-style-type: none"> <li>商工観光係</li> <li>建設係</li> <li>管理係</li> </ul>
農林課 <ul style="list-style-type: none"> <li>農林係</li> <li>営農指導係</li> <li>果樹振興係</li> <li>農地管理係</li> </ul>	農林課 <ul style="list-style-type: none"> <li>農林係</li> <li>営農指導係</li> <li>果樹振興係</li> <li>農地管理係</li> </ul>	農林課 <ul style="list-style-type: none"> <li>農林係</li> <li>営農指導係</li> <li>果樹振興係</li> </ul>	農林課 <ul style="list-style-type: none"> <li>農林係</li> <li>営農指導係</li> </ul>
企業課 <ul style="list-style-type: none"> <li>業務係</li> <li>工務係</li> </ul>	企業課 <ul style="list-style-type: none"> <li>業務係</li> <li>工務係</li> </ul>	企業課 <ul style="list-style-type: none"> <li>業務係</li> <li>工務係</li> <li>温泉施設管理事務所</li> </ul>	企業課 <ul style="list-style-type: none"> <li>企業係</li> <li>温泉施設管理事務所</li> </ul>
競輪事務局 <ul style="list-style-type: none"> <li>競輪係</li> </ul>	競輪事務局 <ul style="list-style-type: none"> <li>競輪係</li> </ul>	競輪事務局	競輪事務局
7 課 19 係	7 課 18 係	8 課 14 係	8 課 12 係

が目立つ。これは弥彦村の行政需要の増大に対応しての機構分化ではあるが、行政課題に効果的に対応して、機構が分化され、かつ分化された部門が関連し合っているか、検討の余地が残されている。

各課・係における分掌事務規定をみると(表6)、不明確な点が見られる。第1には、同一課内に類似あるいは関連の性格の事務としてくりきれない分掌事務を含んでいる。例えば、開発観光課の土木と観光・商工、および住民福祉課の住民、保健衛生、選挙、交通安全のように。第2には、同一あるいは類似の性格とみなしうる事務が数課にまたがっている。例えば、総務課と企画財政課のように。第3には、課間の分掌事務分担が不明確である。例えば、企画係と実施担当課のように。しかも課レベルの分掌事務が職員レベルまで明確に関連づけて分担されていなかったり、職員間で適切に分担されていないところがある。

表6 弥彦村役場の分掌事務規定

総務課

庶務係

1. 課内庶務に関する事
2. 公印の保管議式表彰事務に関する事
3. 秘書業務に関する事
4. 特別職(村長・助役・収入役)事務引継及び行政諸報告、認可事務に関する事
5. 公告式条例にもとづく公示に関する事
6. 条例、規則、規程等の制定改廃及び審査事務に関する事
7. 議会との連絡及び議会の招集議案提出議決事件の手続き処理等に関する事
8. 庁舎内及び構内の管理及び取締に関する事
9. 庁用車の使用管理に関する事
10. 消防及び防災会議の庶務に関する事
11. 訴訟・訴願・請願及び陳情処理に関する事
12. 文書の收受発送整理保存及び浄書事務に関する事
13. 行政組織及び人事計画並びに定数に関する事
14. 職員の採用、昇給、昇格及び任免、服務並びに賞罰、研修に関する事
15. 職員の給与に関する事
16. 職員の福祉厚生及び保健衛生に関する事
17. 職員の公務災害補償に関する事

18. 職員団体との連絡に関する事
19. 他の課に属さない事務に関する事

## 企画財政課

## 企画係

1. 土地利用計画の樹立
2. 大規模農道計画促進
3. 農地事務所との連絡
4. 各種統計事務
5. 審議会に関する事務
6. 基本計画の策定事務
7. その他特別事項の調査

## 財政係

1. 歳入歳出予算の編成及び執行調整に関する事
2. 地方交付税に関する事
3. 資金計画及び一時借入に関する事
4. 財政事情の公表及び財務統計に関する事
5. 起債に関する事
6. 村有財産の取得管理及び処分に関する事
7. 一部事務組合に関する事
8. 登記事務に関する事
9. 契約事務に関する事
10. 物品の共同購入に関する事
11. 行政効果の測定及び事業進行管理に関する事
12. 不動産賃貸事務に関する事
13. 基礎財産の積立及び基金（調整土地開発）等の繰入金事務処理に関する事

## 税務課

## 税務係

1. 村税等及び個人県民税の調査に関する事
2. 固定資産税の評価に関する事
3. 国民健康保険税の調査に関する事
4. 土地台帳、家屋台帳、更正図、及び地籍図の整理及び保管に関する事
5. 村税等及び国民健康保険税の賦課徴収に関する事
6. 村税等及び国民健康保険税の減免徴収猶予財産差押、欠損処分、異議申立に関する事
7. 法令条例にもとづく証明閲覧に関する事

8. 市町村税の受託徴収に関する事
9. 国税、県税納税団体との相談及び連絡に関する事

## 住民福祉課

## 住民係

1. 戸籍、住民登録、印鑑登録、外国人登録等各種届出、申請書等の受付及び謄本、抄本写並びに諸証明に関する事
2. 相続税、犯罪名簿に関する事
3. 主要食糧の配給事務に関する事
4. 埋火葬許可証交付に関する事
5. 児童福祉、身体障害福祉、母子福祉、老人福祉、手当の支給に関する事
6. 国民年金事務に関する事
7. 老人医療給付に関する事
8. 老人憩の家の維持管理に関する事
9. 社会福祉事務所福祉団体との連絡に関する事
10. 選挙管理委員会に関する事
11. 交通安全対策及び交通共済組合に関する事
12. 課内勤務に関する事

## 保健環境衛生係

1. 国民健康保険給付事務に関する事
2. 住民健康診断に関する事
3. 生活環境衛生の改善に関する事
4. 自然保護法及び公害に関する事
5. 住民の苦情処理に関する事

## 保育所係

1. 保育所の維持運営に関する事
2. 保育料の徴収に関する事

## 開発観光課

## 建設係

1. 道路橋梁河川等の建設、改良工事施行に関する事
2. 農業用施設及び農地基盤整備、村道工事施行に関する事
3. 道路河川、農道橋梁、村道の維持補修に関する事
4. 水防に関する事
5. 公共土木農業施設等の災害復旧工事施行に関する事

## 管理係

1. 課内庶務に関する事

2. 土地区画整備事業の執行に関する事
3. 道路河川の占用許可に関する事
4. 国有財産、県有財産の占用払下げ貸付手続きに関する事
5. 用地買収（開発課関係）及び物件補償に関する事
6. 農地事務所委託による農地事務に関する事

#### 商工観光係

1. 観光に関する事
2. 商工振興に関する事
3. 商工金融に関する事
4. 商工会及び観光協会との連絡に関する事

#### 農林課

##### 農林係

1. 課内庶務に関する事
2. 農業委員会に関する事
3. 農業構造改善事業に関する事
4. 林業振興（林道建設は除く）に関する事
5. 農業団体との連絡に関する事
6. 農地造成事業の賦課徴収に関する事

##### 果樹振興係

1. ぶどう団地造成及び経営指導に関する事
2. ぶどう組合の事務委託に関する事

##### 営農指導係

1. 農業振興に関する事（開ハイ事業は除く）
2. 制度資金の指導に関する事
3. 米生産調整、米穀の売渡事務に関する事

#### 企画課

##### 業務係

1. 課内庶務に関する事
2. 公印の保管、庁舎の管理及び取締の総括に関する事
3. 企業会計の財務に関する事

##### 工務係

1. 機械、物品の出納保管に関する事
2. 上水道検針業務に関する事
3. 給水給湯工事の許可検査及び設計施行に関する事
4. 浄水場、温泉管理事務所の維持管理に関する事

#### 競輪事務局

##### 競輪担当

1. 競輪開催運営に関する事
2. 競輪施行者協議会事務委託に関する事
3. 競輪開催団体との連絡に関する事

##### 出納室

##### 出納担当

1. 現金及び物品の出納保管に関する事
2. 小切手振り出しに関する事
3. 有価証券の出納保管に関する事
4. 現金及び財産の記録管理に関する事
5. 決算の調整に関する事
6. 指定金融機関に関する事

事務執行の意思決定は、弥彦村行政組織規則、弥彦村役場文書取扱要綱および弥彦村事務先決及び代決規定にもとづく稟議制度によって行われている。専決規定は事務別に助役、課長の決裁区分、代決事項を具体的に定めている（表7）。また、弥彦村行政組織規則では、職制および職務の内容を定めている（表8）。これらの規定に対して、権限の委譲、重複決裁、命令系統の不明確等の問題意識があることからみて、決裁制度と実態とのずれを検討することが必要であろう。

表7 弥彦村事務専決及び代決規程

（昭和36年4月15日）  
規程第1号

改正 昭和50年7月30日 規定第1号

##### （目的）

第1条 この規程は、村長の権限に属する事務の一部をその補助機関の職員に専決又は代決させることにより、事務能率の向上をはかることを目的とする。

##### （用語の意義）

第2条 この規程において「決裁」とは、決定権者によって回議案の最終決定をすることをいう。

2 この規程において「専決」とは、村長の在、不在にかかわらずこの規程によって

定められた者が定められた範囲内の事柄につき、自己の責任において村長の権限を村長の名において決裁を行なうことをいう。

3 この規程において「代決」とは、決定権者の不在又は事故等のある場合において、この規程によって定められた者が定められた範囲内の事柄につき決定権者の責任として村長の権限を村長の名において行なうことをいう。

(専決)

第3条 助役及び各課所長は、別に定めるもののほか、この規程の定めるところにより事務を専決する。

2 助役及び各課長の専決事項は別表第1のとおりとする。別表第1に明示されていない事項であっても、実質がそれぞれの専決事項とされている事項と重要度が同程度とみなされるものは適宜専決する。

3 別表第1に明示された事項であっても次に掲げるものについては、上司決裁を受けなければならない。

- (1) 異例に属し、又は将来に重要な先例となるべきもの
- (2) 紛議、論争のあるもの又は処理の結果、紛議、論争のおそれのあるもの
- (3) その他事案が重要であり、上司の決裁を受ける必要があると認めるもの

(代決)

第4条 村長不在のときは、その事務を助役が、助役不在のときは、次の順序により代決する。

- (1) 地方自治法第152条第2項の規定により指定された吏員
- (2) 主管課長

2 専決事項の決裁者が不在のときは、直接上司の者が決裁する。但し、専決権を有する権限者は、別表第2にかかげる事項（別表第2に明示されない事項であっても、実質がそれぞれの掲げられた事項と重要度が同程度とみなされるものを含む。）のうち、あらかじめ指定した事項について「助役の専決事項」にあつては、主管課長「主管課長の専決事項」にあつては、主管係長にそれぞれ代行させることができる。

3 代決処分に係る事項はすみやかに後閲を受けなければならない。但し、主管課長は、主管係長の処分するものについて後閲を省略させることができる。

附 則

- 1 この規程は、昭和36年4月15日から施行する。
- 2 弥彦村役場処務規程（昭和32年3月1日施行）の一部を次のように改正する。

第7条、第8条、第9条、第10条、第11条、第12条、第13条、第14条を削除

附 則（昭和50年7月30日規程第1号）

この規程は、昭和50年8月1日から施行する。

別表第1

別表第2

区分	事務の種類	助役の専決事項	主管課長の専決事項	代 決 事 項
各課 共通	旅行命令	○ 2等級以上の職員 の県内の旅行命令 ○ 3等級以下の職員 の県外の旅行命令	○ 3等級以下の職員 の県内の旅行命令	
	超過勤務 の命令	○ 職員 の超過勤務命令		○ 職員 の超過勤務命令
	行政財産 の使用の 許可	○ 行政財産の1カ月 以内の使用の許可	○ 行政財産の5日以 内の使用の許可	

表8 職員別職務内容

1 課 長 等

- 1 上司の命をうけ課の執行方針の設定及び基本計画の立案
- 2 事務遂行のための必要な情報の収集分析
- 3 所属職員の養成、服務管理等による士気の振興
- 4 事務の進行管理、調整
- 5 上司に対し、事務の基本計画の変更、異例な事項等、その他執行状況の報告
- 6 所属職員の指揮監督及び課の執行方針、基本計画並びに上司の指示事項の周知
- 7 自己研修による職員への垂範

2 課 長 補 佐

- 1 課長の執行方針の設定、基本計画立案の補佐
- 2 課の実施計画、事務の改常方針並びに改善計画の策定
- 3 事務遂行のための必要な情報の収集分析及び上司への提供
- 4 部内庶務、部内財務の総括処理
- 5 部内各担当の調整及び伝達事項の周知並びに他課との連絡
- 6 担当事務の実施計画の変更、異例な事項その他執行状況の報告
- 7 部内の繁閑時における職員の配置調整
- 8 自己研修による職員への垂範

## 3 係 長

- 1 上司の命をうけ、事務処理基準、要領手続等の策定
  - 2 上司の命をうけ、分担事務の改善手続きの策定
  - 3 上司に対し、事務処理基準の変更、異例な事項その他執行状況の報告
  - 4 上司の命をうけ、事務の具体的、細目的な計画の策定
  - 5 上司の命をうけ、企画性、計画性、判断力、調整力、説得力等を要する事務的、技術的、その他の事務処理
  - 6 上司の指示事項の周知
  - 7 自己研修による職員への垂範及び指導助言
- 4 主事・技師
- 1 上司の命をうけ、軽易な企画性、計画性、判断力、調整力、説得力等を要する事務的技術的その他の事務処理
- 5 主事補・技師補
- 1 上司の命をうけ、定型的な書記的、技術的その他の業務の処理
- 6 調理員・運転士・細務員
- 1 上司の命をうけ、技能経験を要する作業的事務の処理
  - 2 作業実施状況の上司への報告

機構・制度はいくら明確に規定されても、その運営が伴わなければ活用されない。課間の連絡、三役・管理者間のコミュニケーションの不足、課長会議運営の不備等はいづれも機構・制度の運営にかかわる人間の問題点として現われている。

## IV. 弥彦村行政組織の診断

## 1 ODと組織診断

計画的組織変革における組織診断の役割については、その重要性を強調しすぎることはない。弥彦村行政組織のアクション・リサーチでは、組織の文化・過程・構造等に関する「分析と事実発見」の段階に相当し、4つの機能をもつとして位置づけている<sup>(1)</sup>。組織診断は改革のためのエリアを探ることが究極の目的である<sup>(2)</sup>。したがって、弥彦村行政組織が参画的社会体系としての要件

を充足するのに、欠落している問題は何か、また必要な問題は何かを予知し、分析された問題に実践への優先づけをするための基礎を提供することである。

組織診断のためには、そのモデルや方法が堅固であることが重要である。分化一統合モデル、社会技術体系モデル、相互作用モデルなどが知られているが<sup>(1)</sup>、弥彦村組織診断では十分に検討したとは云いがたい。

## 2 弥彦村の行政組織診断

ここでは、発想法調査、質問紙法調査、深層面接調査および行政機構分析の方法によって得たデータを分析した諸結果のうち、ODの視点から重要と判断したものを要約し、それに若干の診断を加味した。これはあくまでも調査事実に基づく問題点であり、これらの診断事実の中に、今後の問題解決への豊かな示唆が包含されていると考える。

診断した問題を密接に関連し合う9つの領域に要約した。

## (1) 住民サービス

- ① 後追い行政で、先見性のある将来を見通した行政が行われていない。つまり、長のヴィジョンが明確でない。
- ② 事業計画の段階で、住民の意向を充分に取り入れ、煮詰めないので、実施段階で躓きの起ることがある。これは何でも村に持ち込む過剰サービスを懸念しているからである。
- ③ 住民に対する応待が機械的で不親切である。特に若い職員にはその傾向が見られる。

## (2) 職務の内容と分担

- ① 課や係の分掌事務がはっきり規定されていないため職務内容が不明確である。そのうえ、事務改善や合理化がなされていない。
- ② 職務分担が行政課題の変化あるいは一時的な理由から変更されているが、機能および制度上望ましい課や係に配分されていない。第1に、同一課内に類似のあるいは関連の事務としてくりきれない分掌事務を含んでいる。

(1) 前号9頁。

(2) Margulies, N.; Raia, A.P. Organization Development: Values, Process, and Technology. N.Y.: McGraw-Hill, 1972, p.215.

(1) Lawrence, P.R.; Lorsch, J.W. Developing Organizations: Diagnosis and Action. Calif.: Addison-Wesley, 1969を参照。

第2に、同一のあるいは類似の性格とみなしうる事務が数課にまたがっている。第3に、課間の分掌事務の分担が不明確である。また配分されても、仕事量が集中しすぎる。

- ③ 特に、新規事業の実施担当部門がはっきりせず、しかも企画係と実施担当課との責任権限と仕事上の分担区分が不明確になりがちである。企画系の性格があいまいである。
- ④ 課レベルの分掌事務が担当の職員レベルまで明確に関係づけられていなかったり、職員間で適切に分担されていないところがある。
- ⑤ たとえ分担がはっきりしていても、職員は与えられた仕事を十分熟知しておらず、自分の仕事とそれに関連する仕事についての知識不足が目立つ。単に与えられた仕事をするだけで、ひとりひとりの創意工夫が見られない。

#### (3) コミュニケーションと人間関係

- ① 理事者間の意思疎通が不十分で、相互信頼に欠けているようだ。指揮命令が統一されなかったり、組織ルールに則られないことがあり、部下は仕事がやりにくい。管理者もパイパスして長に報告するという悪循環を繰り返している。
- ② 課長間の連絡が悪く、しっくりしていない。したがって、各課間の連絡調整にも悪い影響を与えている。
- ③ 新規事業を企画する場合、企画係と開発観光課（特に技術スタッフ）または、受け入れ担当課との連絡調整、協力が不徹底で、課長間で話し合っているのが疑問になるほどである。
- ④ 上意下達、下意上達のコミュニケーションがうまくいかず、連絡調整が不十分である。仕事の流れが途中でストップしてしまい、上にも下にも流れない時がある。ところが、自分だけは、自分の職場だけはコミュニケーションが良いと思い込んでいる。
- ⑤ 自分の担当業務にのみ専念し、他係の仕事に気持よく協力しない。この課意識、係意識の強すぎが風通しを悪くしている。
- ⑥ 他課・他係の仕事に対する理解不足のため、批判や不信感が起きている。
- ⑦ 課長会議には、課内の意見が反映されていなければ、その内容が知ら

されてもいない。事前の事情聴取や事後の報告、伝達のないことが多い。

#### (4) 意思決定と参画

- ① 優柔不断な管理者は信頼できないと見なされている。
- ② 一度決定して断行しない上司は不信を招いている。
- ③ 管理職は、計画や方針の決定は上の方で行ない、仕事上の詳細なことの決定はできるだけ下に任せるのがよいと考えているが、主事級は計画や方針の決定にも何らかの形で参加したいと思っている。
- ④ 上司の決定に強い不満を感じてはいるが、結局は押し通されてしまうという不満がある。

#### (5) 責任権限

- ① 理事者・管理職に権限が集中しすぎている。各職制は1つ上の職制に権限が集中していると思っている。特に、中間管理職はトンネルや苦情処理の役割が多くて、事務処理が停滞すると思っている。課長、課長補佐、係長の専決権委譲の声が強く出ている。
- ② しかし、他方では、拡大や委譲よりも、課長が権限を十分に使いこなして、自ら適切な判断ができることが先決である。すべてのことを権限が少ないことに帰結させる態度にこそ問題がある。
- ③ 新規事業を途中で企画係から任かされても責任が持てない。本気で取り組んでよいのかわからない。

#### (6) 組織機構

- ① 今までの機構改革は人に仕事がつく形で行われてきた。数年来、明白な組織機構原理もなく、機構いじりを続けてきた。このことが最大の問題である。
- ② 新規事業を始める場合に、機構が事業に適合していない。また、新規事業遂行のためプロジェクト・チームをつくっても、そのリーダーの選定が適当でないことが起る。コミュニケーションの不足、調整機能の不十分さ、年功序列的人事配置などの事情が機構上の機能不全に拍車をかけている。
- ③ 企画系の性格が曖昧であり、総務課との命令系統がよくなく、二重決裁という不都合が生じている。また、企画系の業務に対し、各課の受け入れ

体制が不明確かつ不十分である。例えば、開発観光課。あるいは、農村総合整備モデル事業を担当している農林課では、営農指導の業務が停滞する恐れがある。

- ④ 機能という側面からみると、総合、分離または移管することが望ましい係や担当が、課内に混在している。たとえば、開発観光課の商工観光係、総務課と企画財政課の分離等に検討の余地がある。
  - ⑤ 担当分担制は横のつながりをなくし、応援体制を不十分にしている。
  - ⑥ 課長会議は連絡会議に終り、本来の課整という役割を果たしていない。また、係長会議にも同様のことが云える。
- (7) リーダーシップ
- ① 理事者のリーダーシップが不足している。このことは、明確なビジョンを示してほしい、上下のまとめ役、調整役としての立場を認識してほしい、議会に対しても十分な交渉力を発揮してほしい等の期待となつて表われている。
  - ② 課長・係長の中には、部下が相談に行った時、上司から意見を求められた時、上司や部下にはっきり意見を述べない者がいる。このため、課長・係長の意見が反映されず、漸次、職員の発言も少なくなり、何も云わなくなっている。
  - ③ 課長は部下の仕事の内容、勤務状況、態度を十分には把握していない。また、部下は課長（補佐も含む）が部下の仕事に関心を持っているとは見えていない。
  - ④ 課長（補佐も含む）は係長や一般職員から信頼されているとは云えない。意見、態度が信頼できるほどしっかりしていない、責任感が薄い、自己啓発・勉強をしていない等の理由をあげている。
  - ⑤ 係長や一般職員は課の運営に参加しているとは思っていないが、課長は参加させていると思っている。両者の意識のくいちがいが問題である。
  - ⑥ 係長は課長と一般職員とのパイプ役で一番つらい立場にあることを、上司も部下も知っているのかという意識を持っている。係長は決裁権もなく、一生けん命に仕事をしていても認められず、また理事者、課長の方針、計画が

公式的には伝達されず、上下の信頼も相互の理解もあまりないという心理状態にあるのは、パイプ役としての係長の立場の反映であろう。

(8) 組織の文化・風土

- ① 課、係間のナワバリ意識が強く、調整が難しい。同じ課・係内でも、職員は「オレはオレ」という自己中心的意識が強く、横の助け合い、協調性に乏しい。
  - ② 職員は仕事をしているが、何か空まわりをしているようだと言われている。
  - ③ 職場にアイデアや職員の声が入り入れられず、仕事に対する意欲的な態度が薄く、創造的雰囲気欠ける。
  - ④ 年功序列で物事を判断しようとする意識が強く、それが崩れることへの抵抗が見られる。年功序列的人間関係こそすべてであるという強い考えがあるのかも知れない。
- (9) 人事管理と能力開発
- ① 職務遂行の結果や過程についての評価基準が不明確かつ客観性に乏しく、評価の仕方も評価者によって差がありルール化されていない。
  - ② 同様に、昇格、昇進の基準が公正と明確さを欠く。わたり制度の実施には問題がある。
  - ③ 人事配置が適材適所ではない。職務内容と職員の能力が適合しなかったり、専門的知識や実務経験が活用されなかったり、十分に教育せず新しい職務に従事させたり等が行われた。
  - ④ 異動も明確な基準で行われていない。前歴を十分に考慮せずに思いつき人事であると見る者が多い。
  - ⑤ また、異動は一部の課長との相談で行われているらしいとの見方があり、課内の業務の実態や職員の实務能力等について各課長の意見を十分に聞くべきだとの声強い。
  - ⑥ 能力主義的人事管理に賛成しても、結局は人間関係なのだから年功序列というあり方も大切だと考えている。
  - ⑦ 職員研修が主事補クラスにだけ行われているが、広く各職制に行なうべ



きである。

## V 弥彦村行政組織の改革計画とデザイン

### 1. 組織改革3ヶ年計画の提言

われわれは今回の調査にあたって、組織開発および参画的な社会システムづくりという視点から、弥彦村役場の行政組織の現状を分析、診断した結果、機構改革を包含する「組織改革3ヶ年計画」の立案をみるにいたった。ここに、計画の目的と基本的考え方、計画の実施過程とその内容、機構改革の順に、提言したい。

#### 1) 計画の目的と基本的考え方

この計画は、弥彦村役場が健全な行政組織、つまり、住民参加の行政自治の精神にもとづく地域社会づくりという組織目的を達成するために、前述の組織上の問題点を解決して、生き生きとした、有機的な行政組織をつくり続けることを目的としている。

この計画は組織開発論と参画的な社会システムの創造という基本的考えに基づいて立案された。

組織改革は、ひとり、あるいは少数の有力者のみが行なうという発想ではなく、長期的視野に立って、全職員の参画によって、計画的に、意識的に行なうものである。理事者、管理者は変革の指導的役割を積極的にとる必要のあることは言うまでもない。「計画的」というのは、職員が相互に共有し合った「望ましい組織状態」に向けて、現状を改革する過程に段階を設けて、各段階毎の重点目標を定め、協力し合って意識的に組織を改革していくという意味である。

変化には抵抗が伴うものである。日常性という安全の島から脱出することに、何らかの抵抗とためらいを感じるのである。安全の島から出てもいいという安心感がなければ、変化しようとする心理が起りにくい。また、ひとりひとりがやる気をもつことは言うまでもないが、周りの人々が一緒に変わろうとする気になることが必要である。このことによって、職場風土全体が変わり、抵

抗が減少する。

#### 2) 計画の実施過程とその内容

3ヶ年計画は連続する変革努力の過程であるが、年次の重点目標を設けた。従って、本計画は有機的に関連し合いながら、ステップを追って展開されていく。

[昭和53年の実施計画]

#### [1] 3ヶ年計画の具体的内容

重点目標は「風通じを良くする」ことである。

これを初年度の重点目標とする理由は、組織上の最大の病気が、上司と部下、同僚間、部門間のコミュニケーションの欠如、ナワバリ意識、相互の気持の通じ合い不足にあると診断したからである。また、組織論的にいえば、コミュニケーションは、人体でいえば、血管と血液にも相当するもので、組織がうまく機能していくための不可欠の要素である。しかも、人と人との間（上司と部下、同僚間）、係と係の間、課と課との間という「間」あるいは「関係」がぎすぎすすれば、人も集団も組織も不健康になり、病気になる。逆に、この「関係」を活性化すれば、すべてが生き生きしてくる。

次に、具体的に実行すべき項目をあげる。

(1) コミュニケーション障害を除去して、積極的に意志疎通を図ること。

① 上下の意志疎通の障害を除去し、良くすること——

そのためには、次のことに留意することが望ましい。

仕事の進行状況等について連絡し合うこと、報告し合うこと——報告は忘れがちである。報告が終らない限り仕事は完結しない。報告をしないのは、たれ流し公害にも等しい。任せられた仕事でも、報告の責任と義務は残る。

自分勝手に早わかりしないこと——相手の立場に立って考える。相手の気持をわかるように努めれば、気持の通じ合いと一体感が醸成される。

自己認識と他者による認知の「ずれ」に気づくこと——フィードバックを忘れずにすること。自分は伝えている、わかっていると思っていても、相手はそう思っていないことがしばしばある。この「ずれ」に気づかないと意志疎通を欠くことになる。「ずれ」を知るには、確認のためにフィードバックをするこ

とである。大切なのは、必要な量の情報が、正確に、しかも卒直に伝え合っているかである。少くとも、不正確でも、ウソでもダメである。

② 理事者は互いに意志疎通を積極的に図ること。意志疎通の不十分さの部下に対する影響力の重大さを十分に知るべきである。

③ 部門間（係・課）の連絡調整をあらゆる機会をとらえてやること——自分の土俵から一步も外に出ないで話し合いは、本当の連絡調整にはならない。形だけでやるのであれば、不信感が残る。

④ 周りの職員の仕事に関心をもつこと、その人の仕事上の立場を理解すること。本当に「わかる」ことがすべての第一歩である。

⑤ 課内会議、係長会議、課長会議、三役会議を面倒がらずに、意志疎通の場として、もっと積極的に活用する。すでにある場の風通しを良くすることが大切である。

(2) 職務の見直しとその効率化を図ること。

職務の徹底的見直しが必要である。今回の調査では、職務分析を実施しなかったのが、詳しいことは控えたい。職務見直しの着眼点に触れるにとどめたい。

① 職務の見直しは、「弥彦村行政組織規則」の分掌事務および「職務の内容」の見直しを含むこと。

まず、課の果たすべき機能（課業）を明確にすることである。次に、その課業を果たすのに不可欠の職務の種類と職務内容をはっきりさせて、課業より小さいレベルでまとめて、これを「担当」（現在では係となっている）とする。さらに、「担当」を遂行するのに不可欠の職務の種類と内容を明確にして、「担当」より小さいレベルでまとめて、これを仮に「分担」とする。最後に「分担」を構成する職務内容を明確にする。総務課を例にとると、分掌事務中の5. 公式条令… 6. 条例規則、規程等の制定改廃… 等を「文書」、14. 行政組織および人事計画… 15. 職員の採用昇給… 16. 職員の給与… 等を「人事」という「分担」とする。文書、人事等の分担をまとめて「庶務」という担当（係）とする。そして、「分担」および「担当」が複数の職員で構成されるならば、その中で、あるいはその間で意志連絡をはかり、チームで仕事ができるようになる。

「担当」「分担」、およびそれらを構成する職務の内容を明確にしたら、重要なことは、誰が、どんな職務、「分担」および「担当」を、どの範囲まで担当するのか、誰から指示・命令を受け、誰に報告するのか、誰が仕事の成果を評価するのかをはっきりさせることである。

② 職務の見直しは必ず事務改善に結びつけること。事務手続きの整理・簡素化等改善の可能性のあるものから手をつけることが肝心である。改善意識は仕事への意欲となるであろう。

③ 職務の見直しはまた、人員配置の適正化、さらには定員管理の適正化と密接な関連があることを明記すべきである。

④ 直ぐにでも着手すべきものとしては、分掌事務の中で、組織の機能上または制度上不適当と思われる「担当」や職務の内容は適切な係あるいは課に移管すること。本調査で問題とされたのは、住民系の福祉担当、開発観光課の商工観光担当等である。たとえ、「担当」が増えることがあっても、応援体制をとるか、兼任制をとるかして、係は極力増加させないようにすること、やむなく係が増加しても係長は兼任が望ましい。

(3) 課長職の責任権限を拡大すること

課長職の責任権限を明確にして、課長の決裁権の拡大あるいは理事者からの委譲をはかることが、きめ細かく実施されれば、職務の効率的な遂行を促進する。一般事務と予算支出に分けて、検討し、予算支出でも義務的経費および条令等で金額を定められた物品とその他の予算支出に分けて、きめ細かく検討する。自治体は公金を使用することの厳正さを自覚して、有効な予算統制をとることが肝要である。現在進めている検討中の結論を早急に出す必要があろう。

(4) 機構改革に着手すること

地域住民のための村政という外的要請と、働きがいのある職場という内的要請との板ばさみの中で、かなりの職員が機構改革への意識を持っているし、持ち続けてきた。また、本調査で明らかになったような組織上の問題点も発生している。これらの事情を考慮すると、機構改革は、急激に大課制へと改善することを意味していないが、何らかの形での実行を強く迫られている。

制度改革のない機構改革は成功しない。職員の態度変容のない機構・制度の

改革はもっと成功しない。機構だけを単独に改革せずに、「3ヶ年計画」の中で、他の改善・改革と歩調を合せて行なうことが肝要であろう。

詳しくは、〔2〕機構改革、を参照せよ。

(5) 管理者のリーダーシップ能力を高めること。

責任権限という形だけ付与しても、必ずしもうまくいかない。日常業務を遂行する過程で、上司は部下を指導・育成することである。理事者は課長を、課長は係長を、係長は職員を指導・育成するという具合にである。特に管理者のコミュニケーション、リーダーシップ、問題解決の能力を重点的に育成すべきである。そのためには、日常業務の執行過程はもちろん、課長会議等を活用する方法もある。

これと併行して、役場外の集合教育に参加させたり、あるいは役場内で研修たとえば、職場ぐるみ訓練等を実施することである。人間関係、コミュニケーション、組織と管理、意志決定、リーダーシップ、問題解決という管理能力に関する集合教育が考えられる。

また、管理者研修には十分に、教育予算を計上することが望ましい。

管理者は権限とリーダーシップを柱に管理能力を高め、部下の能力をも開発しながら、チーム・ワークをとり、責任をもって職務を遂行するようにならなければならない。「職場は将の影」というコトバを明記せよ。

(6) 職員育成計画を立案し、実施すること。

一般職員、主事、係長、課長に何を期待するか、各職種、担当にはどんな実務教育をしたらよいか等を検討して、人材育成計画を立案することがよからう。新人にはできるだけ村民に接触できる係、担当に配置する等の研修的異動あるいは定期的異動を組み入れて、総合的人事管理体系の中で、業務評価、昇進等とも関連をもたせて計画することがよい。

〔昭和54年実施計画〕

重点目標は「ひとりひとりの能力を生かす」ことである。

前年のコミュニケーションを良くする活動は継続する。2年目の実施計画は、能力主義、少数精鋭、適材適所の人事管理・能力開発を基本とする。人間は誰

でも自分の潜在能力を仕事の中で生かし、その努力の過程や結果を自分も正当に評価し、困りからも正当に評価されている時に、働きがいとやる気を感じるものである。同僚、上司、部下および他の人々などと協力し合って、切磋琢磨することによって、能力というものは開発される。

仕事の中の、単純な一部を自分の職務とする考えから、ある程度巾をもたせた職務を自分の仕事とし、さらに関連する異種の職務をも自分の仕事として組み入れていく。いわゆる職務拡大(job enlargement)あるいは職務充実(job enrichment)の考えへと移行することを、本計画は目指している。

次に、実施すべき具体的項目をあげる。

(1) 自己申告制度を核とする能力開発を実施すること。

このねらいは、上下の対話の機会を多くし、部下の能力一適性を発掘し、それを十分に仕事に生かし、職務を遂行することである。

自己申告制度は次の手続きで実施する。まず、全職員が担当の仕事を1年間あるいは数年間どのように遂行しようとしているかの計画を、上司と相談・話し合いながら、立てる。必ず遂行の優先順位をつけ、どんな方法・手段で遂行するのかをはっきりさせておく。次に、定期的に、計画の進行状況や問題点、悩み、希望等を上司と話し合う。最後に、計画の達成状況、もし達成できなければその原因を上司と話し合い、検討し、次の計画におこむ。

ひとりひとりが自らの適性を知り育てると同時に、上司は部下を助言、指導、育成および評価をする過程で、部下ひとりひとりの適性を発掘・指導し、人材開発・人事管理へと反映させていく。この制度は上司と部下との心からの話し合い、意志疎通、相互の信頼感の中で行なわれなければ、成功しないであろう。

(2) 複数担当制を中堅クラス以上の職員に導入・実施すること。

職務の見直しや適性の開発を前提条件として、一人一職務・一分担制、一人一担当制から脱して、複数分担・担当制への移行を検討することが望ましい。これは職務拡大または職務充実といわれ、「労働の人間化(humanization of work)」として関心を呼んでいる考え方に沿うものである。複数担当制の実施にあたっては、課長、係長が複数担当の部下を指導・管理していただけるリーダーシップがなければならない。当然のことながら、管理職も複数担当を

持ち、管理できる能力が必要である。係は機構上は存在するが、係間の連絡調整と有機的な結びつきが要請される。「課——担当」を軸として、係という枠も、意識上は、できるだけはずすような運営がなされると、組織は柔軟な仕組みになる。複数担当制を遂行するためには、職務の見直しと効率化、管理者の能力開発と並んで、管理職の責任権限の拡大等が検討されなければならない。

(3) 管理職に権限を委譲し、責任感を醸成すること。

初年度の課長の責任権限の拡大に続いて行なうものである。理事者から課長へ、課長から係長へと権限を委譲して、少数精鋭で効率よく仕事ができるように配慮すべきである。特に、係長職への特定業務に関する専決権の委譲が、何らかの形で実施されることが望ましい。決裁権を委譲できるように係長を育てあげるとは、課長職の管理者としての仕事であり、それができなければ、部下育成という重要な役割を果せない。上司との話し合いによって実施計画、予算立案等については十分に協議することが必要条件である。信頼関係を基礎とした、課長——係長間の相互フィードバックあるいは相互チェックを行なう制度をつくることも、1つの考えであろう。もちろん、係長は責任も重くなり、報告等の義務も重要性を増すのは当然である。

(4) 管理事務の集中化を図ること。

事務見直しの結果から、その必要のある管理事務は移管、統合することは、事務の効率化を生む。すでに、県地方課の指摘もあることである。

[昭和55年の実施計画]

重点目標は「生き生きした、働きがいのある組織にする」ことである。

3年目は、2年間の組織開発努力を結集させ、さらに「有機的」で柔軟な組織として、内容的にも形のうえでも整備する年である。

コミュニケーションの障害を除去すること、自己申告制度による人材開発を推進することおよび管理職・職員研修は継続するのがよい。

具体的に実施すべき項目は次の通りである。

(1) 生き生きしたチームづくりに努めること。

個人の活性化というだけでなく、「分担」グループ、「担当」グループはもち

ろん、管理者をも含めた職場全体を、ぐるみでとらえ、全体を活性化させ、生き生きしたチームにしていくことが大切である。

生き生きしたチームとは、次の条件を充足させた状態をいう。

- ① 何でも言い合えること
- ② 心のふれ合いがあること
- ③ 共通の目標をもつこと
- ④ 相互に役割を認識していること——協力し合って、それを完遂していること
- ⑤ 柔軟さがあること——固定観念やセクショナリズムにとらわれないこと
- ⑥ 前向きの気風があること

このような生き生きしたチームを、担当者レベル、分担および担当レベル、課レベルでつくり、連動させて全体として活性化させることによって、組織は職員の能力をフルに発揮し、全体としてまとまりのよい、有機的な組織になる。

(2) 係長担当制を導入すること、

係という枠が固定しすぎて、係意識が強くなり、セクショナリズムが起り易い弊害を除去し、より積極的には、少ない人員の能力をフルに発揮させて新規事業等の増大する要請を効率よく処理するために、組織をもっと柔軟にすることが必要である。

係長担当制というのは、係長はすべて課所属とし「担当」をもつことである。従って、現在の職制上の呼称を改称することになる。例えば、庶務係長は総務課所属とし、総務係長（庶務担当）とする。複数の担当を持つこともある。これによって、一般職員も係に所属せずに、課に直接所属する。例えば、総務課職員で、庶務担当の文書「分担」という具合である。

係というタテで仕切ることを避けて、兼担、複数担当、応援の制度さらにはプロジェクトチームを活用し、連動のうまみ、チームとしての力を生かして、柔軟に目的に合わせての課題解決的な行動をとり易くするのである。

(3) 課長会議を充実させ、政策決定のスタッフ的役割を遂行できるようにすること

課長会議を機構制度上明確に位置づけて、政策決定の役割を付与することに

よって、村政の民主化に寄与するのが、ねらいである。

(4) 「弥彦村を考える対話集会」を設置すること——「村民会議」

村民、議会、行政が一堂に会して、村の将来計画について話し合う場を作り、「村を考える」対話の場・機会を、広く村民に提供することを目的とする。その1つの活動として「村長と話し合う日」などを設けてもよい。事務局は総務課におく。

(5) 補佐職の廃止

規模がそれほど大きくない組織では、補佐職、参事職を設ける必然的理由は見い出せない。課長——係長というライン階層の数は少ない方がよい。「高い組織」でなく、「平らな組織」にすることによって、上下のコミュニケーション障害を少なくし、意志決定や判断を迅速かつ適確にして、業務の効率を高めることが大切である。

120) 計画の完結期として、3年間の過程を集約して、再度機構を全体的に見直して、簡素化、合理化する方向で検討することが必要であろう。組織は生きものである。たえず望ましい方向へと改善していく力を、行政組織自体が持つことこそ、組織改革の目的でもあり、意義でもある。

[2] 機構改革

3ヶ年計画にもり込まれた機構改革の基本的考えについて、まず触れておこう(表9参照)。

(1) 機構編成の基本的考え方

組織編成の原理は「形は機能に伴う」ということである。従って、機能的組織を原則とする。弥彦村行政組織もこの種の組織ではあるが、上記の原理が本当に貫かれているか、検討に価する。

さらに、弥彦村役場がかかえている今日的課題に答える機構でなければならない。1つは現在の組織の機能障害、不全をいやすこと、もう1つは新規事業にどう対処するかということである。前者については、課と担当・分担を軸として、組織の編成と運用を考えることである。係や課の枠組にとらわれない組織運営を行なうことができるように、流動的組織を指向することである。複数

担当制、係長担当制等一連の対策はそれに沿うものである。後者については、目的指向の強い、一時的な動き易いプロジェクト組織を指向することである。プロジェクト・チームの編成がこれである。

ところで、プロジェクト組織はいくつかの問題を伴いがちである。①権限や責任の範囲、仕事の範囲など不明瞭な部分が増えること、②課とチームという所属の二重性からくる問題——どちらに責任があるのか、どちらを主としてやればよいのか、③決定に関する混乱——所属長とプロジェクト長のどちらの決定に従うべきか。④意志疎通が不足がちになる等である。従って、プロジェクト・チームのメンバーは他課と意志疎通を密接にして、フィードバックの仕組みをつくったり、役割や権限、責任等の範囲を明確にしたり、プロジェクト・チームの課題(仕事)は何かについて、共通の理解をもつことが、大変に重要となる。

(2) 53年機構改革について

① 企画室を設置する。新規事業を効率的に消化したり、企画係と他課との調整欠如を矯正するためには、プロジェクト・チームをまとめていく機能をもつ、企画室を設けて、それにあたるのがよからう。企画室の主管業務は、イ. 長期的な総合計画の企画、ロ. 期限の限定され、数課にまたがる事業等の特定の業務の企画、ハ. 理事者の特命事項がその主なものである。室長は助役あるいは課長の兼務を考える。また、チームの責任者は課長、時には係長が兼務する。

② それに伴って、企画財政課は企画係を企画室に、財政係を総務課に移管し、それぞれ、企画室企画担当(係)、総務課財政担当(係)とする。

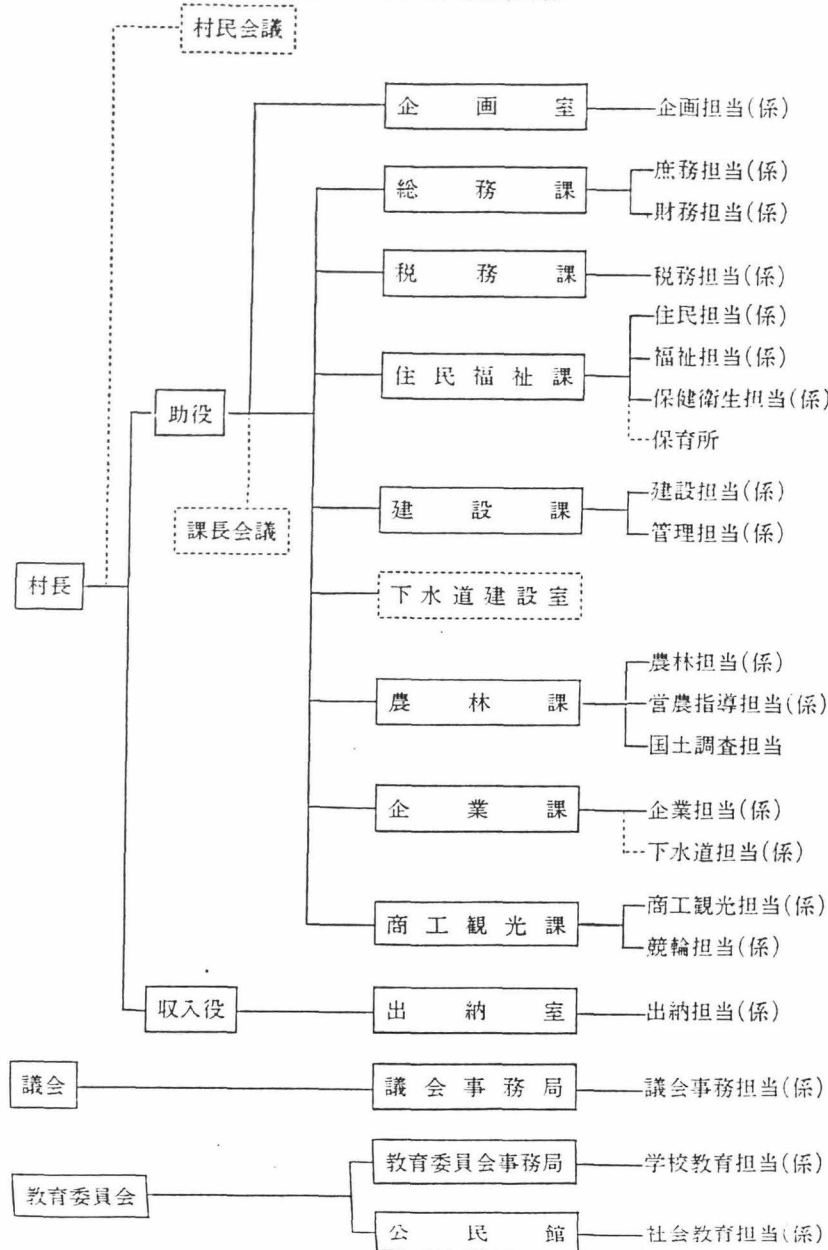
③ 競輪事務局を商工観光課と改称し、商工観光課競輪担当(係)とし、開発観光課の商工観光係をそれに移管し、商工観光担当(係)とする。それに伴って、開発観光課を建設課と改称する。

④ 住民係から福祉事務を独立させて、住民福祉課福祉担当(係)とする。保育所をも担当する。

⑤ 新規事業を担当する部門について、

下水道事業については、下水道建設室を設置して、建設課長が兼務する。建設室には用地買収、プランナー、土木技師、水道係等、事業に関連する部門が

表9 弥彦村行政機構改革案



らの参加が望まれる。また、完成後は、企業課下水道担当とする。

文化会館の建設運営については、文化会館準備室があり、総務課長が兼務しているが、これは企画室におく。

農村総合整備モデル事業については、農林課から独立させ、モデル事業準備室を新設して、これを企画室に移管する。準備室には、土木技師プランナーの参加が企画の段階から必要であるが、54年事業に着手する時には、さらにスタッフを強化し、担当をおくことを考慮するのが望ましい。

国土調査については、農林課に国土調査担当をおく。

(3) 3ヶ年計画の実施推進にあたって

弥彦村行政組織を「望ましい理想像」に向けて、理事者、管理者を核として全職員が「推進」するよう努力する過程には、相当のエネルギーが必要である。この推進過程を着実に計画的に歩むことが重要である。

そのためには、「組織改善推進委員会」の設置と「核づくり」——課長クラスが推進の柱となる——を提案したい。加えて、組織改革のための教育予算を十分に計上することが必要である。

1年毎に計画の実施状況を検討し、外的、内的環境の変化を絶えず考慮に入れて、最適の計画に手直し実施することを忘れてはならない。

以上の「組織改革3ヶ年計画」の提言が十分に実施されなければ、職員ひとりひとりの力が組織力となって生かし切れず、ひとりひとりの潜在能力や働きがい、生きがいを殺してしまう。このことが組織力の減退を招くであろう。ひいては、地方財政危機という状況の中で、地域課題に直結する行政課題の解決にも応えることができにくくなる恐れがある。

以上の提言は「3ヶ年計画」の中核をなし、昭和53年3月、雪降る弥彦村で総務課長と最後の協議を行ない作成された。

2 組織変革のデザインング

「組織改革3ヶ年計画」は総務課長の同席のもと、村長に提出された。総務課長は村長と改革の基本的戦略を協議して実施案をまとめる作業に入った。

総務課長によると、実施案作成の基本的考えは、機構・制度など形式を整え

る、云わゆるODの構造改革に主眼をおくものであった。民間企業とちがって、行政組織は機構・制度の改革が先決で、これの整備なしには組織運営はできないという考えが、内部OD推進者（村長、総務課長など）の基底にあった。機構改革は、「行政機構検討委員会」がその発足以来、一貫して改革の契機として持続してきた関心事であった。内部ODスタッフはまず抵抗なく介入できるのは、機構改革であると判断した。まして、村長選挙を目前にひかえている状況を考慮しての判断が働いたことは当然であろう。

機構改革のための基本構想は、

(1) 現予定員のままで、新規事業を実施するには、ナワバリ意識の強い、タテ割り機構をできるかぎり改革すること。職務拡大の思想と複数担当制、係制廃止の検討。

(2) 職務分担の不明確さを除去するため、課の分掌事務を見直し、併せて職員の分担をはっきりさせ、分担された仕事を相互に関連させること。分掌事務の見直し、担当の増減の検討など。

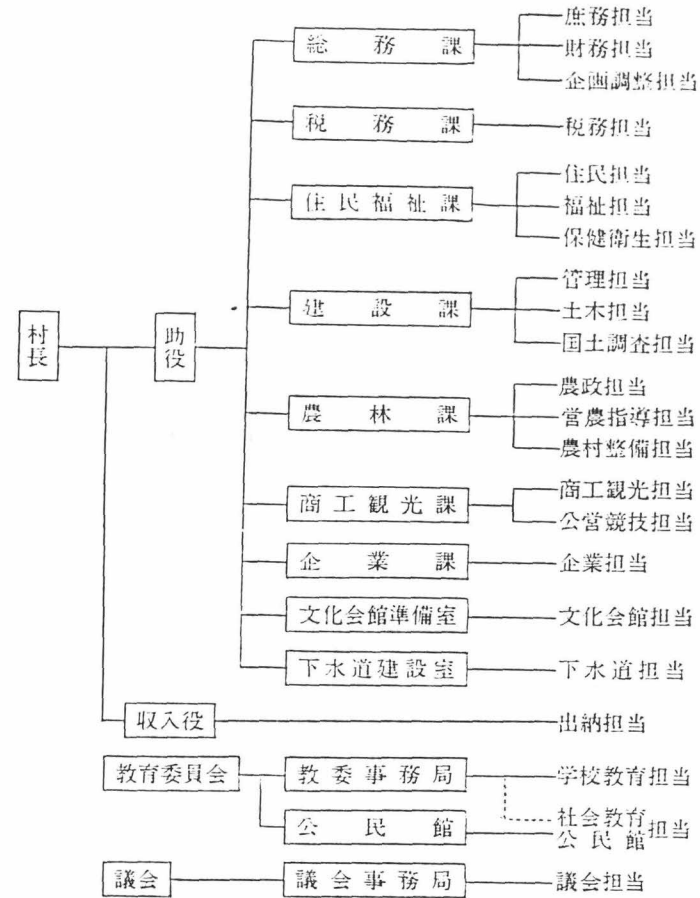
(3) 村民の意見を広く聞き反映させるための社会システムを検討することであった。この線に沿って、「改革3ヶ年計画」のうち、「昭和53年度実施計画」の(2)課の分掌事務の見直し——分担、担当制、(4)機構改革、「昭和54年度実施計画」の(2)職務拡大の思想、複数担当制、「昭和55年度実施計画」の(2)係長担当制、係制廃止、(4)村民会議、および〔2〕機構改革が検討され、修正を加えて導入された。このうち、村民会議は導入の熱意を示してはいたが、選挙を間近にひかえていたために実現できなかった。

実施案は助役の了解をえ、課長会議で協議し承認・決定された。実施案は行政機構図と行政組織規則となって成文化された。組織機構の改革では(表10)、係制が廃止され「担当」となったが、「担当」の増加をもたらした。住民福祉の充実のため、住民福祉課の福祉担当が住民係から分離し、新規事業に着手するため、建設課に国土調査担当、農林課に農村整備担当、文化会館準備室に文化会館担当、下水道建設室に下水道担当が新設された。また、かねて問題となっていた企画財政課が廃止され、企画係と財政係は総務課にそれぞれ担当として統合された。商工観光係は競輪事務局の改称した商工観光課に加入された。

126

表10 弥彦村行政機構

昭和53.4.1 現在



課および各担当の分掌事務（担当事務）は表11に示したように改定された。

表11 弥彦村新分掌事務規定 ○印は新規または改定 △印は他の係からの移管

総務課

庶務担当

- (1) 公印の管守に関すること
- (2) 秘書業務に関すること
- (3) 儀式、表彰、叙位叙勲に関すること

- (4) 特別職の事務引継に関する事
  - (5) 条例, 規則, 規程等の制定改廃及び公告式に関する事
  - (6) 議会の招集及び議案に関する事
  - (7) 訴訟, 訴願, 請願及び陳情に関する事
  - (8) 行政諸報告及び認可事務に関する事
  - (9) 文書の收受, 発送, 整理保存に関する事
  - (10) 庁舎, 構内の管理, 使用調整及び庁中取り締りに関する事
  - (11) 庁用自動車の使用管理に関する事
  - (12) 消防及び防災会議の庶務に関する事
  - (13) 電話交換及び防災無線に関する事
  - (14) 職員の組織及び定数に関する事
  - (15) 職員の任免, 服務及び賞罰に関する事
  - (16) 職員の給与及び旅費に関する事
  - (17) 職員の研修及び福利厚生に関する事
  - (18) 職員共済組合, 退職手当組合, 人事事務組合及び公務災害保償に関する事
  - △(19) 委員会, 審議会及び協議会等の委員又は役職員の任免, 委嘱等に関する事
  
  - (20) 広報, 村勢要覧の編集, 発行に関する事
  - 21 職員団体に関する事
  - △(22) 選挙管理委員会に関する事 (住民係から)
  - △(23) 交通安全及び防犯に関する事 (住民係から)
  - 24 その他, 他課に属さない事項
- 財政担当
- (1) 歳入歳出予算の編成及び執行調整に関する事
  - (2) 地方交付税に関する事
  - (3) 資金計画及び一時借入に関する事
  - (4) 起債に関する事
  - (5) 村有財産の取得, 管理及び処分に関する事
  - (6) 工事の請負契約及び入札に関する事
  - (7) 物品の共同購入に関する事
  - (8) 行政効果の測定及び事業進行管理に関する事
  - (9) 基本財産の積立及び基金等の繰入金に関する事
  - (10) 財政事情の公表及び財務統計に関する事
  - (11) 不動産賃貸借事務に関する事
  - (12) その他財政に関する事
- 企画調整担当 (企画係から)
- (1) 総合計画の調整に関する事

- (2) 重要施策の連絡調整に関する事
- (3) 国勢調査及び指定統計に関する事
- (4) 県央広域市町村圏に関する事
- (5) 県央土地開発公社に関する事
- (6) その他特命事項に関する事

#### 税務課

##### 税務担当

- (1) 税務課専用の公印管守に関する事
- (2) 村税等 (村民税, 固定資産税, 軽自動車税, たばこ消費税, 電気税, ガス税, 土地保有税, 木材引取税, 入湯税及び国民健康保険税) 及び個人県民税の調査, 資料作成に関する事
- (3) 固定資産の評価及び評価通知に関する事
- (4) 土地台帳, 家屋台帳, 更正図等の整理保存に関する事
- (5) 村税等の賦課徴収に関する事
- (6) 村税等の減免, 徴収猶予, 財産差押, 欠損処分及び異議申立に関する事
- (7) 法令, 条例に基づく諸証明及び閲覧に関する事
- (8) 徴収の嘱託及び受託に関する事
- (9) 国税, 県税, 納税団体との相談及び連絡に関する事
- (10) その他税に関する事

#### 住民福祉課

##### 住民担当

- (1) 戸籍専用の公印管守に関する事
  - (2) 戸籍, 住民基本台帳に関する各種届出, 申請書等の受付, 処理及び謄本, 抄本, 写し等の交付に関する事
  - (3) 印鑑の登録, 改廃及び証明に関する事
  - (4) 外国人登録に関する事
  - (5) 身分証明, 住所証明, 転出証明, その他諸証明に関する事
  - (6) 人口動態調査に関する事
  - (7) 既決犯罪, 禁治産, 準禁治産及び破産事務に関する事
  - (8) 相続税法による報告に関する事
  - (9) 主食の配給事務に関する事
  - (10) 埋火葬許可証に関する事
  - (11) 消費者行政に関する事
  - 12 その他, 他課に属さない窓口事務に関する事
- 福祉担当 (住民係から)
- 1) 生活保護に関する事
  - 2) 児童, 老人, 母子福祉に関する事



42

## 社会学研究所年報

- (3) 身体障害者及び精神薄弱者の福祉に関する事
- (4) 旧軍人、軍属、戦傷者、遺族等に関する事
- △(5) 老人医療費、児童手当、高額療養費、母子福祉資金等の給付又は貸付に関する事（住民係から）
- △(6) 老人憩いの家の維持管理に関する事（住民係から）
- △(7) 社会福祉事務所、日本赤十字社、共同募金会等に関する事（住民係から）
  - (8) 国民年金に関する事
- △(9) 保育所に関する事（保育所係から）
- △(10) 交通災害共済に関する事（住民係から）
- (11) 西蒲原郡精神薄弱児収容施設組合に関する事
  - (12) その他福祉に関する事
- 保健衛生担当
  - (1) 住民の総合検診（結核、寄生虫、成人病及び指導）に関する事
  - (2) 伝染病予防及び予防接種に関する事
- (3) 母子衛生及び精神衛生に関する事
  - (4) 食生活改善及び食品衛生に関する事
  - (5) 清掃、そ族昆虫駆除その他環境衛生に関する事
  - (6) 公害及び自然保護に関する事
  - (7) 国民健康保険（保険税の賦課徴収は除く）に関する事
- (8) 西蒲原郡南部衛生組合に関する事
- (9) 新潟県中央衛生センター組合に関する事
  - (10) その他保健衛生に関する事
- 建設課
  - 管理担当
    - (1) 都市計画及び区画整理に関する事
  - (2) 村道及び村有公共土木施設の管理に関する事
  - (3) 村道台帳の整備保存に関する事
    - (4) 道路、河川の占用、国県財産払下げ申請等に関する事
  - (5) 建築基準法に関する事
    - (6) 用地買収及び物件補償に関する事
  - △(7) 登記事務に関する事（財政係から）
  - (8) 都市計画審議会に関する事
  - (9) 公営住宅に関する事
    - △土木担当（建設係から）
      - (1) 一般土木事業の工事に関する事
      - (2) 都市計画、区画整理事業の工事に関する事
      - (3) 治山、林道事業の工事に関する事

- (4) 災害事業の工事に関する事
- (5) 他課の工事を伴う事業の援助に関する事
  - (6) その他土木に関する事
- 国土調査担当
  - (1) 地籍、筆界調査に関する事
  - (2) 面積測定に関する事
  - (3) 地籍簿作成に関する事
  - (4) 認証事務に関する事
  - (5) その他国土調査に関する事

## 農林課

## 農政担当

- (1) 農業委員会に関する事
- (2) 農地、農道、農業用排水路に関する事
- (3) 農振法に関する事
- (4) 米の生産調整、米穀の売渡し事務に関する事（管農係から）
- (5) 農地造成事業の賦課徴収に関する事
- (6) 林業振興（林道建設は除く）に関する事
- (7) 農業団体との連絡に関する事
- (8) その他農政に関する事

## 営農指導担当

- (1) 農業経営の合理化、生産組織等の育成指導に関する事
- (2) 稲作、そ菜園芸、果樹畜産等の振興指導に関する事
- (3) 農業近代化施設整備に係る補助事業の指導に関する事
  - (4) 農業制度資金の指導に関する事
- (5) 農作物病虫害防除及び有害鳥獣駆除に関する事
  - (6) その他営農指導に関する事

## ○農村整備担当

- (1) 農村総合整備計画に関する事
- (2) 農村総合整備の推進体制確立に関する事
- (3) 農村総合整備事業に関する事
- (4) その他農村総合整備に関する事

## 商工観光課

## 商工観光担当

- (1) 商工業の振興及び商工金融に関する事
- (2) 観光の宣伝、紹介及び案内に関する事
- (3) 観光施設の整備、維持及び管理に関する事
  - (4) 商工観光関係団体との連絡に関する事

- (5) 観光開発審議会に関すること
- (6) 工業再配置促進法に関すること
- (7) その他商工観光に関すること
- 公営競技担当
- (1) 村営競輪の開催運営に関すること
- (2) 組合営競輪の受託業務に関すること
- (3) 前橋競輪の場外売場に関すること
- (4) 競輪施行者協議会に関すること
- (5) 競輪開催団体との連絡に関すること
- (6) その他公営競技に関すること

#### 文化会館標準室

##### ○文化会館担当

- (1) 総合文化会館建設の窓口業務に関すること
- (2) 建設現場事務所との連絡に関すること
- (3) 舞台機構、照明、音響、プラネタリウム係職員の技術養成に関すること
- (4) しゅん工式典、柿落とし等の事前準備に関すること
- (5) 開館後の利用計画に関するPR、その他事前手配に関すること
- (6) 寄附金募集に関すること
- (7) その他開館の事前準備に関すること

#### 下水道建設室

##### 下水道担当

- (1) 下水道建設計画に関すること
- (2) 下水道建設のPRに関すること
- (3) 下水道建設に係る用地買収、物件補償に関すること
- (4) 下水道建設工事に関すること
- (5) その他下水道に関すること

昭和53年4月1日付で、新辞令の発令に際して、村長は全職員に改革の主旨を次のように説明した。すなわち、住民の行政需要に対応して行政事務を円滑に推進するため、係間のカベをとり、課内の効果的応援体制をつくるのがねらいであると。そして、組織機構図と新しい弥彦村行政組織規則を配布した。のちに、各課長は新規則との関係で「職員事務分担表」を協議作成した。この表は、担当区分、主分担氏名、担当事務内容、副分担氏名の様式で作成され、職務と担当者との関係、主担当者と副担当者との協働体制を明確に規定した。

かくして、弥彦村役場は新しく動き出した。

## 調査報告

# 地方自治体における行政課題 の変化と行政組織の変革

一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(下)

\* 小林 幸一郎

\*\* 田中 豊治

### 内容目次

#### はじめに

#### I 調査の目的

1. 調査目的
2. 調査の前提としての基本的視点

#### II 調査の対象と方法

1. 調査対象
2. 調査方法

#### III 弥彦村行政組織の現状分析

1. 組織改革の契機
2. 管理職の意識構造：現状分析と将来像
3. 職員の意識構造
4. 管理職の深層心理〔以上(上)〕
5. 行政機構の分析

#### IV 弥彦村行政組織の診断

1. ODと組織診断
2. 弥彦村の行政組織診断

#### V 弥彦村行政組織の改革計画とそのデザイン

1. 組織改革3ヶ年計画の提言
2. 組織変革のデザインング〔以上(中)〕

\* 東洋大学社会学部教授

\*\* 東京電機大学・東洋大学講師

## VI 計画実施後の行政組織の変化

1. 組織行動および職員意識の変化
2. 改革意図・動機の達成

## VII 弥彦村行政組織改革の意義と課題

1. 方法論上の課題
2. 実践的意義
3. 結びにかえて

## VI 計画実施後の行政組織の変化

新しい機構が動き出して数ヶ月過ぎたある日、筆者は総務課長と会い、かれの実感を聞いた。

「職員はどんな改革案が出てくるのか気にしていました。今は皆ホットして安心しているようです。今までのものと、あまりちがわなかったからです。これならやっていけそうだと思っているのです。急激な変化には抵抗がつきもので、改革はできるだけ抵抗が少なく、皆に受け入れられた方がよいと思う。一部には不満もあると思うが……。もっと大きく変わることを期待した職員には期待はずれだという不満があるようだ。新しい体制をつくる過程に、職員が何らかの形で参加してきたこともよかったと思う。

機構や制度などの形式、つまり各課の分掌規定や各人の事務分担表を整備することから始めたことは、職員の態度や意識を変えることから手をかけるよりも、誰が何をどのようにすればよいかをはっきりさせるうえで、良かったと思う。しかし、形は一応整ったけれども中味を入れるのは、これからです。これからが大変ですが、どうやらスタートできたようです」

こう語った課長は、村長交替と共に、総務課を去り農林課に異動していった。

## 1 組織行動および職員意識の変化

## (1) 調査の手續と対象

改革後およそ8ヶ月を経た11月、再びわれわれは組織行動の変容を検討するため質問紙法による調査を実施した。これは組織改革が組織行動のどんな領域

やレベルに影響を与えているか、また職員が指向している今後の方向は何かについて職員自身がどのように認知しているかを考察するためであった。弥彦村ODのh.実施後の影響・結果を測定し変化過程を分析するの段階、アクション・リサーチモデルの「分析・事実発見」のステップに相当する。

項目内容は、82問、前回とほぼ同じものを使用した(ただし、Q72、79、80、82を削除し、71~77と82を付加)。有効票は94であった。対象を性、年齢、職制の別で分類すると、次のようになる(表1~3)。前回に比較して、年齢別では40代が増加し、30代・50代が減少し、職制別では課長職、主事・技師職が減少している。特に課長と主事・技師職の少いことは問題である。データ分析は前回同様大枠において、(1)組織の構造・制度、(2)過程・関係、(3)文化・風土、(4)住民との関係、(5)働きがいに分類し、これに(6)改革の結果と今後の方向とを加えた。これをさらに全体、性別、年齢、職制ごとに比較分析した。

表1 性別構成比

	男	女
実数	49	45
構成比	52.1	47.9

表2 年齢別構成比

	10代	20代	30代	40代	50代
実数	3	35	31	22	3
構成比	3.2	37.2	33.0	23.4	3.2

表3 職制別構成比

	課長	課長補佐	係長	主事技師	主事補技師補	保母	用務員	その他
実数	4	4	13	21	14	14	20	3
構成比	4.3	4.3	13.8	22.3	14.9	14.9	21.3	3.2

## (2) 組織行動の諸変化

今回の組織改正に満足している職員は32.2%、満足していないものは22.5%で、満足と感じているものが若干上回っている。しかし、約半数の職員がどちらともいえないと思っている。性別では、男子職員に満足者が多く、女子職員に「どちらともいえない」が多いが、年齢と職制による差異は見られない(表4~6)。とはいえ、主事・技師および保母が全体的にみて、他の職制に比較して否定的であるように思われる。ところが、組織改正の主旨である複数担

当制については、43.8%の職員が望ましいと思ひ、望ましくないと思ひ職員は13.5%と少ない(表7~9)。このことは今回の改革の主旨が実現化および定

表4 改革の満足感×性別 実数(構成比)

	男	女	T
満 足	22 (44.8)	8 (18.1)	30 (32.2)
どちらともいえない	17 (34.8)	25 (56.9)	42 (45.5)
不 満 足	10 (20.4)	11 (25.0)	21 (22.5)
T	49	44	93 (100.0)

df = 2,  $\chi^2 = 7.858$  P < .02

表5 改革の満足感×年令別

	10代	20代	30代	40代	50代	T
満 足	-	9 (25.7)	9 (30.0)	9 (40.9)	3 (100.0)	30 (32.2)
どちらともいえない	3 (100.0)	17 (48.6)	13 (43.4)	9 (40.9)	-	42 (45.3)
不 満 足	-	9 (25.7)	8 (26.6)	4 (18.2)	-	21 (22.5)
T	3	35	30	22	3	93 (100.0)

表6 改革の満足感×職制別

	課長	課長補佐	係長	主事・技師	主事補・技師補	保母	用務員等	T
満 足	3(75.0)	2(50.0)	7(53.8)	3(14.4)	4(28.5)	3(15.8)	7(36.6)	29(32.2)
どちらともいえない	1(25.0)	-	5(38.4)	9(42.8)	8(57.1)	11(57.9)	7(36.6)	41(44.6)
不 満 足	-	2(50.0)	1(7.8)	9(42.8)	2(14.4)	5(26.3)	1(6.8)	20(22.2)
T	4	4	13	21	14	19	15	90(100.0)

表7 複数担当制の賛否×性別

	男	女	T
望ましい	20 (43.5)	19 (44.2)	39 (43.8)
どちらともいえない	17 (37.1)	21 (48.8)	38 (42.7)
望ましくない	9 (19.4)	3 (7.0)	12 (13.5)
T	46	43	89 (100.0)

表8 複数担当制の賛否×年令別

	10代	20代	30代	40代	50代	T
望ましい	-	17 (50.0)	13 (43.3)	8 (38.1)	1 (33.4)	39 (43.8)
どちらともいえない	1 (100.0)	14 (41.2)	11 (36.7)	10 (47.6)	2 (66.6)	38 (42.7)
望ましくない	-	3 (8.8)	6 (20.0)	3 (14.3)	-	12 (13.5)
T	1	34	30	21	3	89 (100.0)

表9 複数担当制の賛否×職制別

	課長	課長補佐	係長	主事・技師	主事補・技師補	保母	用務員	T
望ましい	3(75.0)	1(25.0)	8(61.5)	7(35.0)	5(41.6)	11(57.9)	2(14.3)	37(43.0)
どちらともいえない	1(25.0)	2(50.0)	2(15.4)	9(45.0)	5(41.6)	8(42.1)	11(78.5)	38(44.2)
望ましくない	-	1(25.0)	3(23.1)	4(20.0)	2(16.8)	-	1(7.2)	11(12.8)
T	4	4	13	20	12	19	14	86(100.0)

着化にあたって十分に活かしきっているとは云えないことを示している。

いわゆる大課制、つまり課・系の統廃合に関しては、賛成者が23%、反対者が31.8%であり、性別を除いては、有意な差は見られない(表10~12)。改正

表10 課・系の統廃合×性別

	男	女	T
賛 成	12 (25.0)	9 (21.9)	21 (23.0)
どちらともいえない	14 (29.2)	27 (62.7)	41 (46.2)
反 対	22 (45.8)	7 (15.4)	29 (31.8)
T	48	41	91 (100.0)

df = 2,  $\chi^2 = 10.733$  P < .005

表11 課・系の統廃合の賛否×年令別

	10代	20代	30代	40代	50代	T
賛 成	-	10(28.6)	5(16.6)	6(28.6)	-	21(23.1)
どちらともいえない	1(50.0)	17(48.5)	13(43.4)	7(33.3)	3(100.0)	41(45.1)
反 対	1(50.0)	8(22.9)	12(40.0)	8(38.1)	-	29(31.8)
T	2	35	30	21	3	91(100.0)

表 12 課・係の統廃合の賛否×職制

	課長	課長補佐	係長	主事・技師	主事補・技師補	保母	用務員	T
賛成	1(25.0)	1(25.0)	2(15.4)	7(33.3)	2(15.4)	4(21.0)	4(28.6)	21(23.8)
どちらともいえない	1(25.0)	2(50.0)	2(15.4)	6(28.6)	7(53.8)	14(73.6)	9(64.2)	41(46.7)
反対	2(50.0)	1(25.0)	9(69.2)	8(38.1)	4(30.8)	1(5.2)	1(7.2)	26(29.5)
T	4	4	13	21	13	19	14	88(100.0)

前と比較すると、賛成者が減少し、「どちらともいえない」が増加している。

以上のことから、改革の前後でそれほど大きな変化があったとは云えない。もし何らかの変化があるとすれば、職場での行動のどの領域に見られるのであろうか。それを明確にするために、組織行動のどのレベルで具体的に変化したと、職員が認知しているかを検討しよう。「改正後実務や意識面で変ってきた」と感じている職員は26.4%で、変ったと思っていない者と同数である。約半数の職員は「どちらともいえない」と思っている。変化ありと認知している者は男子職員、40～50代、課長・係長、用務員等に多く、主事・技師および保母に少いが、性、年齢、職制の別で有意な差はない(表13-16)。実務・意識面での変化ありと認知している者の84.3%は、改正に満足し、変化なしと感じ

表 13 実務・意識面での変化×性別

	男	女	T
変化あり	19(39.6)	5(11.6)	24(26.4)
どちらともいえない	18(37.5)	25(58.2)	43(47.2)
変化なし	11(22.9)	13(30.2)	24(26.4)
T	48	43	91(100.0)

表 14 実務・意識面での変化×年齢別

	10代	20代	30代	40代	50代	T
変化あり	—	7(20.0)	6(20.0)	9(42.8)	2(66.6)	24(26.4)
どちらともいえない	2(100.0)	18(41.4)	14(66.7)	8(38.1)	1(33.4)	43(47.2)
変化なし	—	10(28.6)	4(13.3)	4(19.1)	—	24(26.4)
T	2	35	30	21	3	91(100.0)

表 15 実務・意識面での変化×職制別

	課長	課長補佐	係長	主事・技師	主事補・技師補	保母	用務員等	T
変化あり	4(100.0)	1(25.0)	5(38.4)	2(9.5)	4(30.8)	2(10.5)	5(35.7)	23(26.1)
どちらともいえない	—	2(50.0)	5(38.4)	10(47.7)	7(53.8)	11(57.9)	8(57.2)	43(48.9)
変化なし	—	1(25.0)	3(23.2)	9(42.8)	2(15.4)	6(31.6)	1(7.1)	22(25.0)
T	4	4	13	21	13	19	14	88(100.0)

表 16 実務・意識の変化×改正の満足感

改正の満足感 実務・意識	満足	どちらともいえない	不満足	T
変化あり	20(84.3)	3(12.5)	1(4.2)	24
どちらともいえない	7(16.4)	30(69.7)	6(13.9)	43
変化なし	3(12.5)	7(29.2)	14(58.3)	24
T	30(33.0)	40(43.9)	21(23.1)	91(100.0)

df = 4,  $\chi^2 = 56.48$  P < .001

表 17 実務・意識の変化×複数担当制

複数担当制 実務・意識	望ましい	どちらともいえない	望ましくない	T
変化あり	18(75.0)	4(16.6)	2(8.4)	24
どちらともいえない	11(26.8)	28(68.2)	2(5.0)	41
変化なし	10(41.6)	6(25.0)	8(33.4)	24
T	39(43.8)	38(42.6)	12(13.6)	89(100.0)

df = 4,  $\chi^2 = 28.615$  P < .001

ている者の58.3%は改正に満足していない(表16)。改正の主旨である複数担当制には75%が賛成している(表17)。変化の有無で有意な差がみられるのは、「係間のカベがとれ課内の応援体制がスムーズになった」「担当意識、ナワバリ意識の減少に役立っている」「課・係の職務分担の明確化」「関係課・係間の連絡がスムーズになった」および「課間の横の連絡」と「理事者の連絡」である(表18~22)。また、企画担当部門と実施担当部門間の職務権限の明確化と事務連絡の円滑化にも差が見られた。これらの職務分担にかかわる制度上の変

表 18 実務・意識の変化×係間のカベの減少

係間のカベ 実務・意識	減 少	どちらとも いえない	減少しない	T
変 化 あり	19 (79.1)	5 (20.9)	-	24
どちらともいえない	3 ( 7.0)	36 (83.7)	4 ( 9.3)	43
変 化 な し	1 ( 4.2)	4 (16.7)	19 (79.1)	24
T	23 (25.3)	45 (49.4)	23 (25.3)	91(100.0)

df = 4,  $\chi^2 = 69.13$  P < .001

表 19 実務・意識の変化×ナワバリ意識

ナワバリ意識 実務・意識	減 少	どちらとも いえない	減少しない	T
変 化 あり	16 (66.6)	8 (33.4)	-	24
どちらともいえない	4 ( 9.3)	36 (83.7)	3 ( 7.0)	43
変 化 な し	1 ( 4.2)	6 (25.0)	17 (70.8)	24
T	21 (23.1)	50 (56.9)	20 (22.0)	91(100.0)

df = 4,  $\chi^2 = 72.87$  P < .001

表 20 実務・意識の変化×課・係の職務分担

課・係間の 職務分担 実務・意識	明 確	どちらとも いえない	明確でない	T
変 化 あり	21 (87.5)	-	3 (12.5)	24
どちらともいえない	24 (55.8)	12 (27.9)	7 (16.3)	43
変 化 な し	9 (37.5)	4 (16.7)	11 (45.8)	24
T	54 (59.3)	16 (17.7)	21 (23.0)	91(100.0)

df = 4,  $\chi^2 = 23.612$  P < .001

化を除いて、他の領域では有意な変化は見られなかった。

次に、改正の前後でどんな変化が見られるだろうか。全体としては、それほど大きな変化は見られないが、若干の変容徴候を察知することができる(表23)。とりわけ顕著なそれは、(1)構造制度のQ 7, 9, 11, 12, 14, 30, (2)過程・関係

表 21 実務・意識の変化×課間の連絡

課間の連絡 実務・意識	良 い	どちらとも いえない	悪 い	T
変 化 あり	7 (30.4)	5 (21.8)	11 (47.8)	23
どちらともいえない	13 (30.3)	18 (41.8)	12 (27.9)	43
変 化 な し	2 ( 8.6)	1 ( 4.5)	20 (86.9)	23
T	22 (24.9)	24 (26.9)	43 (48.2)	89(100.0)

df = 4,  $\chi^2 = 22.159$  P < .001

表 22 実務・意識の変化×関係各課・係間の連絡

関係部門間 の連絡 実務・意識	良 い	どちらとも いえない	悪 い	T
変 化 あり	13 (54.1)	3 (12.5)	8 (33.4)	24
どちらともいえない	10 (22.8)	25 (59.5)	7 (38.7)	42
変 化 な し	4 (16.7)	9 (37.5)	11 (45.8)	24
T	27 (30.0)	37 (41.1)	26 (28.9)	90(100.0)

df = 4,  $\chi^2 = 19.146$  P < .001

表 23 組織行動の改正前後比較

	改 正 後		改正前後の 平均値の差	t 検 定
	M	SD		
7. 企画課と実施課の職務権限の明確	3.74	.417	.95	
9. 専門知識・能力を生かす	3.85	.206	.55	
11. 関係各課間の連絡	4.07	.626	.50	
12. 仕事の結果の評価の仕方の明確	3.91	.619	.77	
14. 人事配置・異動のときの基準の明確	3.17	.103	.89	
30. 仕事の進行状況をチェックする方式	4.07	.314	.88	
1. 課間の横の連絡	3.58	.622	.55	
16. 仕事上の決定が理事者に集中	3.81	.207	1.31	
17. 企画課と実施課の事務連絡	3.85	.627	.74	
22. 一般職員の意思の課長会議への反映	3.87	.518	.61	
48. 仕事上の上司による決定に満足	4.40	.518	.51	
23. 気持の通じ合いと一体感	4.35	.622	-.52	

のQ 1, 16, 17, 22, 48, (3)文化・風土のQ 23である。共通しているのは、課・係および個人の職務分担の明確化にかかわる領域の変化であり、機構・制度という形の整備に関連するものが主である。しかも、文化・風土の変化はみられず、逆に「気持ちの通じ合いと一体感」ではマイナスになっていて、改正後の組織風土の一端をかい間みる思いがする（しかし、このような風土は村長交替とも密接に関連しているものと思われる）。

以上のことから、今回の改正は職務分担上の制度的整備に関連する領域で、多少の変化がみられるが、職務行動・態度、組織風土のレベルまでは変化が及びにくかったことを示している。

(3) 改革後の職員意識

全体としてみた場合に（表24～28を参照）、機構制度面では、「事務分担・仕事の内容は明確」であるが、「人事配置や異動の規準」が不明確であり、「各課毎の仕事量がアンバランスである」と見ている。過程・関係面では、「あらかじめ関係担当と協議し」「上司は細部のことを任かせる」ので、「仕事配分は自分の創意工夫で判断して」いる。また「上司に正しい情報が伝えられて」おり、「問題を持ちこんだ時、上司は積極的に応ずる」。「問題解決のためのアイデアや意見がとりあげられ、「仕事に関する決定」や「課・係の運営に参加」している。その反面、相変らず「理事者間の意思疎通」や「課間の連絡」は良くなく、「課長会議の内容は部下に知らされ」ていない。文化・風土面では、「事務知識を高め」「積極的に仕事に取り組む雰囲気」があり、「同僚は助け合い」、「自分の意見を卒直に述べ」、「上司とも気軽に話し合う」ことができる。職場は「生き生きと活気に満ちている」と感じている。他方では、「仕事を一生けん命にやった者が昇進する」とはかぎらず、「課意識・担当意識・ナワバリ意識がある」と見ている。また「公務員として仕事に誇りをもち」「担当の仕事は役場全体の中で重要な役割を果たして」おり、「自分の仕事にやりがい」を感じている。

性別での明白な有意差は、Q 5と32に見られる。「理事者や管理者の方針や計画が公式な場や明確なルートを通じて、はっきりと課、担当に伝えられる」のは男性側であり、女性の側には「あまりよく伝えられていない」また「課長会議

表 24 組織の構造・制度に関する態度

質問項目	全体		性別		年					職			制				
	M	SD	男	女	10代	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主事	主事技師	主事技師補	出務員	出務員立
3.各課・係の職務分担の明確化	4.38	.381	3.95	4.85	5.33	4.44	4.19	4.48	4.80	3.44	3.40	4.00	4.47	4.33	4.29	4.29	5.44
4.調整のやり方・ルールの明確	4.76	.206	4.84	4.67	5.33	4.57	4.90	4.68	5.33	6.25	3.50	5.31	4.81	4.29	4.50	5.40	4.22
5.理事者・管理者の方針・計画の公式的伝達	4.63	.378	4.73	4.51	4.67	4.15	4.95	4.93	4.33	5.33	5.00	5.31	4.32	4.73	4.52	4.73	4.73
5-1 理事者からの公式的伝達	4.44	.619	4.55	4.31	4.67	4.20	4.48	4.64	5.00	5.75	5.00	4.00	4.19	4.64	4.20	4.73	4.73
5-2 管理者からの公式的伝達	3.99	.601	4.37	3.53		3.93	3.68	4.50	5.00	5.00	5.00	3.08	3.90	4.00	3.57	4.39	4.39
6.分担する仕事の質と能力の見合い	4.24	.413	4.67	3.78	5.00	3.91	4.06	4.77	5.33	6.00	5.25	3.85	4.14	4.50	3.60	4.53	4.53
7.余画課と実施課との職務権限の明確	4.27	.417	4.67	3.84	4.67	3.94	4.20	4.76	5.00	6.00	5.00	4.08	4.05	4.36	3.79	4.60	4.60
8.専門的知識・能力を生かす人口配置	3.83	.661	3.86	3.79	5.00	3.66	3.89	3.89	4.33	4.11	3.00	3.46	3.71	3.73	4.10	4.17	4.17
9.専門的知識・能力を生かす人口配置	4.11	.516	4.27	3.93	5.00	4.26	4.00	3.86	4.33	5.25	3.25	3.23	4.00	4.93	4.04	4.33	4.33
10.同一仕事に数課にまたがることによる関係各課・係間の連絡	2.79	.380	2.28	3.36	5.00	2.90	2.56	2.86	3.17	1.78	1.40	1.54	2.19	3.07	3.67	4.47	4.47
11.同一仕事の結果の評価の仕方が明確	3.74	.417	3.71	3.77	5.00	3.86	3.37	3.95	3.33	3.33	4.45	3.08	3.55	4.36	3.70	4.27	4.27
12.理事者が数課にまたがることによる関係各課・係間の連絡	3.20	.095	3.60	2.75	4.67	4.14	3.13	4.00	6.00	4.56	2.80	2.62	2.94	2.93	3.86	3.53	3.53
13.理事者が直接職員に指揮命令しない	3.57	.286	3.42	3.74	6.00	3.54	3.49	3.89	2.83	3.00	2.80	3.31	3.43	3.60	3.76	4.29	4.29
14.人口配置・異動のときの基準が明確	3.14	.095	3.16	3.11	5.33	2.85	3.42	2.93	4.33	5.50	5.00	2.69	3.81	4.57	4.16	3.93	3.93
20.各課ごとの仕事量のバランス	3.91	.619	4.06	3.76	5.33	3.94	3.58	4.18	3.67	4.75	4.50	3.46	4.00	4.57	3.60	3.87	3.87
24.事務分担・仕事内容の明確	4.52	.380	4.10	4.98	5.33	4.95	4.36	4.14	4.33	2.67	3.00	3.00	5.16	5.00	4.10	5.59	5.59
28.仕事量の増大・労働過重	4.85	.730	4.86	4.84	5.33	4.83	4.52	5.18	5.33	4.75	4.25	4.77	5.05	5.14	4.42	5.57	5.57
30.仕事の進行状況をチェックする方式	2.28	.094	2.41	2.13	4.67	2.32	2.10	2.21	3.00	4.75	4.25	4.66	2.23	2.73	2.00	3.17	3.17
	3.17	.096	3.55	2.76	4.67	3.19	2.58	3.91	2.67	4.75	5.25	2.38	2.81	3.64	2.55	3.73	3.73
	2.93	.096	2.52	3.36	4.67	3.40	2.78	3.26	2.40	1.67	2.25	2.38	2.67	3.13	2.90	4.47	4.47
	3.26	.105	3.10	3.43	4.00	3.38	3.14	3.19	2.67	2.75	3.00	2.77	3.25	3.50	3.61	3.43	3.43
	5.10	.664	4.80	5.44	5.67	5.03	5.05	5.21	5.33	6.33	6.20	4.15	4.83	4.67	5.10	6.17	6.17
	5.46	.516	5.47	5.44	5.67	5.23	5.48	5.64	6.33	6.33	5.00	5.38	5.29	5.07	5.25	6.13	6.13
	3.64	.094	3.71	3.56	4.67	3.68	3.51	3.70	3.83	3.50	2.80	3.62	3.84	3.93	3.35	3.67	3.67
	3.74	.206	3.96	3.51	4.67	3.74	3.42	4.00	4.33	4.75	4.75	3.38	3.81	4.07	3.30	3.60	3.60
	3.3	.095	3.44	2.90	5.33	3.03	2.83	3.39	5.33	4.33	4.60	2.85	3.16	2.93	3.10	2.82	2.82
	4.07	.314	4.04	4.19	5.33	4.06	3.80	4.20	4.67	3.67	4.00	3.85	4.14	3.86	4.37	4.4	4.4

表 25 組織の過程・関係に関する態度

質問項目	全体		性別		年 令					職 制								
	M	SD	男	女	10代	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主事	技師	主事補	技師補	保母	用務員等
1. 課間の横の連絡	3.03	.095	2.84	3.23	4.33	2.95	3.14	2.89	3.50	2.50	2.20	2.46	2.87	3.40	3.14	3.72	3.14	3.72
2. あらかじめ関係相当と協議	3.58	.622	3.63	3.53		3.00	3.42	4.62	4.00	5.25	5.20	3.23	3.48	3.43	3.05	4.07	3.05	4.07
16. 仕事上の実際の決定が理事者に集中	4.81	.569	5.05	4.55		4.61	4.81	5.11	4.80	5.22	6.00	4.92	4.26	5.40	4.76	4.71	5.40	4.76
-1 理事者に集中	5.05	.516	5.20	4.89	5.67	4.91	4.90	5.23	6.33	5.50	5.75	4.77	4.67	5.50	4.90	5.47	4.90	5.47
-2 課長に集中	2.50	.378	2.65	2.27		2.71	2.86	1.70	-	2.00	2.00	3.00	2.57	3.00	2.17	1.00	3.00	2.17
-3 係長に集中	3.81	.207	3.59	4.05	4.00	4.06	3.83	3.41	3.33	3.25**	3.50	3.31	4.19	3.93	3.95	3.87	3.93	3.95
17. 企画課と実施課との事務連絡	3.61	.626	3.53	3.70	4.33*	3.71	3.86	3.32	1.33	2.75	3.75	3.69	3.86	3.93	3.72	3.07	3.93	3.72
19. 理事者間の意思疎通は不足	4.42	.626	4.31	4.56	5.00**	4.06	4.59	4.91	3.00	5.00	4.25	4.92	4.57	4.00	4.53	3.93	4.00	4.53
21. 職員相互の理解と信頼	3.11	.094	2.95	3.28		3.10	2.62	3.64	3.67	2.44	2.00	2.31	2.84	3.40	3.38	4.22	3.40	3.38
22. 一般職員の意思の課長会議への反映	3.85	.626	3.69	4.02	5.00	3.80	3.48	4.36	3.00	3.25**	4.75	3.25	3.60	3.93	4.16	4.27	3.93	4.16
27. 他の職場の人たちの立場の理解	3.05	.095	2.76	3.38		3.41	2.66	2.96	3.33	1.67	2.40	2.08	3.16	4.13	3.05	3.59	4.13	3.05
29. 上下の信頼と理解	3.54	.626	3.41	3.70	4.33	3.69	2.90	4.00	4.33	3.25	4.00	2.54	4.25	3.86	3.05	4.00	3.86	3.05
32. 課長会議の内容を部下に知らせる	4.68	.380	4.93	4.40		4.15	4.75	5.14	5.67	5.67	5.20	5.00	4.35	4.33	4.14	5.29	4.33	4.14
35. 仕事配分は自分の判断で創意工夫	4.72	.309	4.88	4.56	6.33	4.34	4.77	5.00	5.00	5.00	5.00	4.54	4.29	5.29	4.40	5.33	4.40	5.33
38. 職員の声やアイデアが取り入れられる	3.26	.378	3.47	3.02		2.83	3.70	3.02	4.50	4.89	2.20	3.38	2.68	3.40	3.14	3.67	3.40	3.14
42. 上司に正しい情報が伝えられる	3.87	.518	4.19	3.53	5.33*	3.63	3.55	4.43	4.67	4.50	5.00	3.77	3.90	4.00	3.35	4.14	4.00	3.35
	4.41	.311	4.59	4.20	5.67	4.20	4.75	4.96	6.00	5.11	5.40	4.85	3.87	4.13	4.62	5.88	4.13	4.62
	4.39	.378	4.86	3.87		4.05	4.38	4.57	6.00	6.22	4.40	4.38	3.06	4.47	3.62	4.89	4.47	3.62
	4.65	.619	5.08	4.18	6.33	4.23	4.65	5.05	5.00	5.50	5.25	5.15	4.43	4.79	3.90	4.80	4.79	3.90
	3.66	.095	4.32	2.90		3.50	4.00	3.26	4.33	5.22	3.20	4.08	3.55	4.67	2.60	3.22	4.67	2.60
	3.48	.206	4.22**	2.67	4.33	3.40	3.19	3.73	4.67	5.00	4.50	3.31	4.48	3.71	2.15	3.00	4.50	3.71
	5.59	.664	5.61	5.56		5.50	5.49	5.89	5.33	6.33	6.20	5.92	5.67	5.13	5.90	4.67	5.13	5.90
	5.34	.619	5.39	5.29	6.00	5.09	5.16	5.86	5.67	5.50	6.50	5.15	5.52	4.79	5.45	5.13	5.52	4.79
	4.22	.096	4.11	4.35		4.44	4.11	4.00	4.33	4.11	4.40	3.25	3.87	4.07	4.90	4.19	4.07	4.90
	4.31	.206	4.29	4.33	5.33	4.66	4.00	4.18	3.33	4.25	3.50	4.08	4.05	4.50	4.95	3.93	4.50	4.95
	4.82	.189	5.27	4.32		4.39	4.92	5.11	5.83	5.89	5.00	5.00	5.03	4.53	4.29	4.61	5.00	5.03
	5.03	.619	5.43	4.60	6.33	4.60	5.10	5.27	6.33	6.00	5.25	5.38	5.24	5.07	4.30	5.00	5.07	4.30

表 25 の続き

46. 上司は仕事の成果をはめる	4.51	.095	4.76	4.25		4.59	4.47	4.36	5.00	5.33	5.40	4.54	4.16	5.00	4.19	4.41	5.00	4.19
	4.84	.207	5.08	4.58	5.67	4.94	4.87	4.62	4.00	5.33**	5.50	4.31	4.52	5.43	4.75	4.13	5.43	4.75
47. 上司は仕事上必要なことを伝える	4.82	.096	5.07	4.54		4.98	4.86	4.38	5.33	5.22	5.40	5.54	5.00	5.40	4.38	4.31	5.40	4.38
	4.83	.622	5.17	4.47	6.33	5.03	4.55	4.71	4.67	5.33	5.25	5.08	5.10	5.29	4.15	4.33	5.29	4.15
48. あなたの仕事について行なう上司の決定に満足	3.89	.096	4.00	3.77		3.51	4.11	4.23	3.67	3.33	4.00	4.23	4.17	4.47	2.90	4.13	4.47	2.90
	4.40	.518	4.60	4.18	5.67	4.57	3.87	4.67	4.67	4.67	4.25	4.23	4.71	4.71	3.65	4.53	4.71	3.65
49. 方針設定、計画立案時に、上司は部下の意見を求める	4.77	.095	4.98	4.55		4.73	4.89	4.54	5.50	6.11	5.80	4.00	4.58	4.67	5.10	4.41	4.67	5.10
	4.78	.622	4.88	4.69	6.33	4.97	4.39	4.76	5.33	4.67	5.00	4.69	4.86	4.86	4.90	4.53	4.86	4.90
50. 上司は仕事上指導すべきことをきびしく指摘、育成	4.30	.095	4.67	3.89		4.34	4.28	4.11	5.00	5.56	3.60	4.15	4.10	4.87	3.76	4.47	4.87	3.76
	4.57	.629	4.87	4.27	6.00	4.62	4.29	4.80	4.00	5.00	5.00	4.31	4.55	5.50	3.90	4.53	5.50	3.90
51. 上司の主管業務に関する知識不足が仕事に支障	4.68	.664	4.81	4.53		4.59	4.72	4.61	5.33	4.78	5.40	4.08	5.32	4.40	4.16	4.65	5.32	4.40
	4.67	.417	4.87	4.47	5.67	4.86	4.42	4.65	4.33	4.50*	4.25	4.62	4.71	5.79	3.75	4.87	4.71	3.75
52. 上司は細部のことは任せる	5.52	.667	5.75	5.26		5.46	5.39	5.74	5.67	5.44	6.00	6.00	5.52	5.47	5.33	5.31	6.00	5.52
	5.43	.726	5.54	5.31	5.67	5.34	5.32	5.62	6.00	5.00	5.25	5.69	5.52	5.21	5.05	5.67	5.69	5.52
53. 意見が違ふ時、上司は自分の意見を押しつける	3.85	.095	4.14	3.53		3.76	4.03	3.57	4.67	4.11	4.20	3.85	4.10	4.13	3.00	3.94	4.13	3.00
	4.11	.622	4.35	3.84	4.67	4.26	3.77	4.14	5.00	3.67**	4.00	4.00	4.38	4.36	3.30	4.67	4.00	4.38
54. 困って問題を持込んだ時、上司は積極的に相談に応ず	5.43	.475	5.62	5.23		5.39	5.17	5.71	6.00	6.33	5.20	4.92	5.32	5.93	5.10	5.59	5.20	4.92
	5.40	.622	5.77	5.00	6.33	5.17	5.19	5.81	6.33	6.67	5.75	5.15	5.24	5.79	4.65	5.87	6.33	6.67
55. 上司は相当の仕事内容に関心を示す	5.02	.095	5.19	4.83		4.66	5.17	5.18	5.83	6.22	6.40	4.85	4.90	4.73	4.95	4.65	6.40	4.85
	4.77	.622	4.92	4.62	5.00	4.69	4.65	5.05	5.00	5.00	5.50	4.85	4.38	5.14	4.75	4.60	5.50	4.85
56. 仕事に関する決定の場に参加させてもらえない	4.96	.475	5.48	4.40		4.95	4.83	4.86	6.33	6.22	6.60	5.31	4.87	4.40	4.90	4.29	6.60	5.31
	5.07	.626	5.27	4.84	5.00	5.14	5.06	5.05	4.33	6.00	5.00	5.62	5.10	4.71	5.05	4.57	5.00	5.62
57. 問題解決のため意見やアイデアを取りあわせる	5.18	.475	5.47	4.87		5.07	5.28	5.04	6.00	5.89	6.40	5.38	5.16	5.07	5.05	5.59	6.40	5.38
	5.15	.622	5.38	4.91	4.67	5.31	4.84	5.29	6.00	6.33	5.50	5.38	5.00	5.07	4.90	5.13	6.00	6.33
58. 方針を明示し、仕事のポイントを適切に指示	4.47	.095	4.91	4.00		4.17	4.31	4.93	5.50	5.44	5.00	3.85	4.58	5.27	3.24	4.94	5.50	5.44
	4.82	.629	5.09	4.55	5.67	5.03	4.47	4.95	4.33	5.00	5.00	4.92	4.71	5.50	4.42	4.50	5.00	4.92
61. 課(係)の運営に参加	5.10	.472	5.47	4.68		4.63	4.65	6.18	6.00	6.78	6.80	5.15	4.74	4.33	5.24	4.83	6.80	5.15
	5.22	.619	5.53	4.89	5.33	4.97	5.00	5.82	6.00	7.00	6.50	5.92	4.38	4.93	5.45	4.80	7.00	6.50
70. 仕事の進行状況、成果の報告	5.29	.569	5.76	4.77		4.66	5.27	6.07	6.20	6.67	6.40	6.31	4.90	4.93	5.14	4.65	6.20	6.67
	4.97	.206	5.24	4.67	5.33	4.57	5.26	5.27	4.00	6.25	5.50	5.77	4.71	5.07	4.60	4.40	6.25	5.50



表 26 組織の文化・風土に対する態度

質問項目	全体		性別		年 令					職 制						
	M	SD	男	女	10代	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主事技師	主事補技師補	保母	用務員等
23. 気持の通じ合いと一体感	4.87	.381	5.03	4.69	5.00	4.20	4.92	5.50	6.40	6.00	5.20	5.38	4.52	4.13	4.38	5.61
25. 事務知識・技能を高めようとする雰囲気	4.35	.622	4.46	4.24		3.91	4.42	4.90	4.33	5.25	5.00	4.46	4.19	4.43	3.75	4.86
26. 課意識, 担当意識, ナワバリ意識	5.03	.189	5.10	4.94		4.63	5.24	4.96	6.67	5.78	4.80	5.08	4.23	4.93	5.43	5.67
31. 生き生きと活気に満ちている	5.02	.619	5.08	4.96	5.67	4.63	4.97	5.50	6.00	5.75	5.50	4.92	4.67	4.93	4.95	5.53
33. 過去の前例や固定観念にとらわれず	3.53	.378	3.29	3.79	5.00	3.71	3.43	3.54	2.83	2.89	3.00	3.69	3.06	4.40	3.43	4.06
34. 同僚は互いに助け合う	3.66	.518	3.43	3.91		3.71	3.73	3.41	2.67	2.75**	3.00	3.23	4.19	4.29	3.30	3.79
36. 新しいアイデア, 改善, 創造的雰囲気	4.72	.285	4.72	4.72	6.00	4.49	4.75	4.93	5.17	5.33	4.80	5.23	3.42	5.00	5.00	5.76
37. 仕事を一生懸命やった人が昇進	5.10	.518	5.08	5.11		5.00	4.81	5.62	4.67	6.00	6.33	4.92	4.48	5.14	5.40	5.13
39. 他の職場の仕事に積極的に協力する雰囲気	4.27	.094	4.47	4.04	5.00	4.22	4.11	4.54	4.33	5.33	4.40	4.09	3.90	4.33	4.33	4.89
40. 地位・肩書によって運営	4.51	.207	4.81	4.18		4.43	4.26	4.90	4.67	5.25	5.25	5.15	3.95	4.57	4.55	4.36
41. 自分がすべての責任者	5.58	.472	5.64	5.51	6.33	5.49	5.35	5.82	6.50	6.22	4.60	5.85	5.23	5.27	5.76	6.00
43. 成果を十分に検討分析し, 次の仕事に反映	5.57	.619	5.45	5.71		5.57	5.26	5.77	6.67	6.25	5.25	5.08	5.48	5.29	6.10	6.07
44. 自分の意見を卒直に述べられる雰囲気	5.01	.095	4.95	5.08	5.00	4.83	4.92	5.29	5.50	5.67	5.00	5.00	4.32	4.80	5.71	5.22
45. 仕事に積極的に取り組む雰囲気	4.91	.516	4.84	5.00		4.74	4.77	5.27	5.67	5.50	5.75	4.69	4.43	4.50	5.50	5.00
59. 上司と気軽に話し合う	2.56	.096	2.69	2.42	4.00	2.78	2.19	2.46	3.67	3.22	4.00	1.62	2.68	2.87	2.71	1.82
62. 上司による信頼	2.72	.207	3.06	2.34		2.69	2.33	3.05	3.33	4.25	2.50	2.85	2.81	3.21	2.11	2.60
64. 村長の人間的性, 方針, 政治思想をよく知る	4.26	.385	4.39	4.11	5.00	3.88	4.18	4.64	5.50	4.56	4.00	4.50	3.97	4.00	4.19	4.83
	4.54	.207	4.43	4.66		4.34	4.63	4.73	4.00	4.75	5.00	4.38	4.29	4.14	5.05	4.73
	4.14	.189	4.41	3.85	6.00	4.15	4.11	4.21	4.00	5.00	4.40	4.62	3.81	4.33	4.19	3.67
	4.48	.311	4.63	4.33		4.63	4.10	4.67	4.00	4.75	5.00	4.31	4.05	4.79	4.75	4.50
	4.44	.095	4.62	4.25		3.93	4.47	5.11	4.67	4.67	5.40	5.38	3.97	3.06	4.71	5.06
	4.74	.309	4.73	4.76	2.67	4.37	5.00	5.05	6.33	5.00	6.00	5.62	4.10	3.57	5.05	5.47
	4.88	.475	5.12	4.62		4.66	4.69	5.18	6.17	6.00	4.28	4.92	4.55	4.60	5.00	4.18
	4.81	.311	4.90	4.71	6.00*	4.60	4.81	5.05	4.67	5.50	4.75	5.23	4.33	4.85	4.95	4.87
	5.42	.472	5.51	5.32		5.12	5.68	5.57	5.17	6.11	5.60	6.08	5.45	5.07	5.24	5.00
	5.24	.103	5.41	5.07	6.00	5.23	5.35	5.09	4.67	6.00	5.75	5.69	4.95	5.43	5.35	4.47
	5.28	.190	5.47	5.08		4.85	5.25	5.86	5.67	5.89	6.20	6.00	4.87	4.80	5.05	5.59
	5.16	.104	5.43	4.86	5.33	4.80	5.27	5.41	6.33	6.25	5.75	5.85	4.38	4.79	5.26	5.40
	5.44	.095	5.74	5.11		5.17	5.66	5.44	5.50	6.56	6.40	6.08	5.32	5.80	4.76	4.82
	5.47	.622	5.73	5.20	6.33	5.31	5.52	5.52	5.67	6.33	5.75	5.92	5.19	5.71	5.15	5.20
	4.79	.378	4.95	4.62		4.49	4.73	5.29	5.00	6.00	6.40	4.85	4.61	4.33	4.67	4.56
	4.53	.619	4.55	4.51	4.33	4.37	4.42	5.00	4.33	6.25	5.25	4.62	4.33	4.36	4.50	4.40
	4.47	.383	4.77	4.13		3.68	4.21	5.62	6.60	6.50	6.20	4.77	4.26	3.47	3.95	4.67
	4.37	.516	4.63	4.09	3.33	3.97	4.16	5.32	5.33	6.75	5.75	4.77	3.95	4.21	3.85	4.47

表 27 住民との関連に関する態度

質問項目	全体		性別		年 令					職 制						
	M	SD	男	女	10代	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主事技師	主事補技師補	保母	用務員等
8. 部落内の会合, 行事への出席	4.06	.481	4.09	4.02		3.18	4.31	4.74	5.17	4.67	5.50	4.15	3.87	3.20	3.21	5.35
10. 住民ニーズの行政施策への反映	4.03	.619	4.35	3.69	3.67	3.14	4.42	4.86	4.67	5.00	3.25	5.23	3.71	3.50	3.55	4.27
15. 村役場の社会的地位・評価	3.94	.085	3.90	3.98		3.68	4.06	4.26	3.50	4.00	4.60	3.08	4.55	3.53	3.81	3.75
18. 住民サービスが過剰	4.40	.516	4.51	4.29	4.00	4.26	4.35	4.73	4.67	5.75	4.75	4.54	4.38	4.21	4.40	3.93
66. 「村民の代表」「すべては住民のために」と思って仕事をしている	4.24	.378	4.58	3.87		3.85	4.00	4.96	5.00	5.78	5.00	4.62	3.74	4.20	3.76	4.44
68. 公務員としての仕事に自信と誇り	4.12	.619	4.27	3.96	4.33	3.89	4.00	4.50	5.00	5.50	4.25	4.15	3.81	4.21	3.90	4.27
	3.58	.569	3.37	3.81		4.02	3.22	3.57	2.67	2.11	2.00	2.15	4.10	3.80	3.45	4.83
	3.82	.619	4.00	3.62	5.67	3.80	3.42	4.00	5.00	4.00	2.50	3.54	4.14	4.36	2.70	4.80
	5.13	.664	5.34	4.89	4.67**	4.34	5.00	6.14	6.80	6.78	5.40	5.69	4.97	4.13	4.43	5.76
	4.94	.722	5.16	4.69		4.17	4.94	6.05	6.00	6.75**	6.00	5.15	4.71	4.29	4.15	5.80
	5.45	.095	5.60	5.28		4.66	5.43	6.43	6.40	6.67	6.80	5.62	5.23	4.93	4.86	5.88
	5.12	.619	5.29	4.93	5.00	4.57	5.16	5.91	5.33	6.75	6.00	5.23	4.71	5.00	4.50	5.67

表 28 「働きがい」に関する態度

質問項目	全体		性別		年 令					職 制						
	M	SD	男	女	10代	20代	30代	40代	50代	課長	課長補佐	係長	主事技師	主事補技師補	保母	用務員等
60. 自分の仕事にやりがい	5.51	.664	5.38	5.66		5.22	4.89	6.61	6.40	6.56	6.80	4.69	4.80	4.80	6.05	6.39
63. 今のポストに満足	5.67	.619	5.71	5.62	6.33	5.43	5.45	6.14	6.67	7.00	6.50	5.46	4.67	5.57	6.05	6.27
65. 仕事の将来, 生活の安定	4.58	.380	4.53	4.62		4.46	4.68	4.39	5.88	5.11	3.80	4.77	4.06	4.60	4.86	4.94
67. 本当の責任者として行動するため 上位に昇進	4.86	.619	4.67	5.07	6.00	4.66	4.71	5.18	5.33	5.75	5.00	4.77	4.48	4.86	5.15	5.13
(注) 担当の仕事は役場全体において重要な役割	3.84	.094	3.78	3.91		3.49	3.70	4.57	3.60	4.89	5.20	3.54	4.10	3.00	3.57	3.71
	4.12	.103	4.22	4.00	5.33	3.86	4.19	4.32	3.67	6.50	6.00	4.00	3.52	4.07	4.20	4.07
	4.00	.664	3.45	4.60		4.17	3.70	4.43	2.40	3.00	3.60	3.54	3.52	3.67	5.00	4.94
	3.85	.518	3.53	4.20	3.67	4.29	3.37	3.86	3.67	3.25	2.75	3.38	3.86	4.07	4.21	4.20
	5.68	.664	5.81	5.53		5.41	5.43	6.18	6.80	6.67	6.80	5.77	5.35	5.13	5.95	5.47
	5.36	.722	5.55	5.16	4.67	5.03	5.16	6.18	6.00	6.75**	6.50	5.62	4.81	5.07	5.25	5.60

上段は改正前の平均値, 下段は改正後の平均値 \* p < .001 \*\* p < .01 \* p < .02 \*\* p < .05

の内容が部下に伝えられていない」と女性は思っている。この2問については改革前も同じ不満を抱いており、依然として不変のままであることを示唆している。その他、男性は、「人員配置や異動のときの基準が明確ではない」「各課ごとの仕事がアンバランスである」「仕事を一生けん命やった者が昇進する」とはかぎらないが「上司と気軽に話し合い」「上司に正しい情報が伝えられ」「困って問題を持ち込んだ時、上司は相談にのって」くれ、「細部のことは任かせて」くれると思っている。また「事務分担・仕事内容が明確」で、「課・係の運営に参加して」おり、「同僚は互いに助け合っている」という意識が高い。「担当の仕事は役場全体において重要な役割を果たし」「やりがいをもって」「仕事に積極的に取組む雰囲気がある」とも感じている。これに対し、女性は「本当の責任者として行動するためには、もっとより上位に昇進する必要がある」「人員配置・異動のときの基準が不明確」と常々痛感している。

年齢別では、Q7、14、16-2・3、22、43、66、81等で有意差が見出される。「企画調整担当と事業実施課との職務権限がはっきりしない」と思っているのは、10代を除く他の年齢層にはほぼ共通している。しかしこれを改革前後で比較すると、全世代において少しではあるが「はっきりして」きている。30代と50代は、「人事異動や配置のときの基準が明確ではない」と批判的である。また「仕事上の実際の決定はどの階層に集中しているか」という問いに対し、10代と40代は理事者や課長より「係長」に集中していると思っている。この係長集中説は、20代、30代層によっても同様肯定されている。とりわけ50代は「課長は全く決定していない」という意見を持っている。

「課内の一般職員の意思の課長会議への反映」は、10代が「反映されている」と肯定的で、次いで50代、40代と続く。20代、30代はむしろ否定的である。10代と50代は、「成果を十分検討分析し、次の仕事に反映させる」雰囲気があると認知している。「村民の代表として、すべては住民のために」と思っている職員は、40代、50代に多い。この50代層は、常に「能力主義的な考え方の導入」に積極的賛成であるが、若い10～20代ほど消極的になっている。またこの50代は、改革後、「専門的知識や能力が、人員配置のとき生かされる」ようになったと思っている。「仕事の結果の評価の仕方が明確になっていない」

という意見が、50代と30代で増えている。

この他、10代の高得点は、「同一仕事が数課にまたがることによる関係各課（担当）間の連絡」「職員相互の理解と信頼」「上下の信頼と理解」「上司に正しい情報が伝えられている」「上司は仕事上必要なことを伝える」「方針設定、計画立案時に、上司は部下の意見を求める」「困って問題を持ち込んだ時、上司は積極的に相談に応ず」「同僚は互いに助け合う」「上司と気軽に話し合う」「自分の仕事にやりがいをもつ」等の点で特徴的である。逆に、低得点では、「自分がすべての責任者」「村長の人間性、方針、政治思想をよく知る」「部落内の会合、行事への出席」等が目立つ。

20代では、「事務分担・仕事内容が明確」で、「上司と気軽に話し合い」「上司は細部のことは任せ」「問題解決のための意見やアイデアをとりあげ」「同僚は助け合い」「自分の仕事にやりがいをもっている」が、「課間の横の連絡は不十分」「部落内の会合・行事に出席せず」「仕事を一生懸命やった人が必ずしも昇進するとは思っていない」ようである。

30代では、「事務分担・仕事内容が明確」で、「上司と気軽に話し合い」「自分の意見が述べられ」「自分の仕事にやりがいをもっている」が、「専門的知識・能力を生かす人事配置がなされず」「仕事量がアンバランスで」「理事者間の意見疎通が充分でなく」「課長会議の内容が知らされず」「仕事を一生懸命した人が必ずしも昇進していない」と認識している。

40代では、「事務分担・仕事内容が明確」で、「仕事配分は自分の判断で創意工夫し」「事務知識を高め」「上司と気軽に話し合い」「生き生きとした」「助け合う」雰囲気があり、「自分の課（担当）の運営に参加している」と感じ、「自分の仕事にやりがいを持ち」「担当の仕事は役場全体において重要な役割を果たしている」と思っている。また30代と同様に、「各課の仕事量がアンバランスで」「一生懸命やった人が必ずしも昇進していない」と見ている。

50代の高得点は全般にわたっているが、「事務分担・仕事内容の明確」「専門的知識・能力を生かす人事配置」「あらかじめ関係担当と協議」「細部のことは任せ」「上司に正しい情報が伝えられる」「困って問題を持ち込んだとき、上司は積極的に相談に応ず」「問題解決のため意見やアイデアを取りあげる」「事務の知識・技能を高めようとする雰囲気」「仕事に積極的取組む雰囲気

気」「課の運営に参加」「同僚は互いに助け合う」「自分がすべての責任者」「自分の仕事にやりがい」、および「各課ごとの仕事量のアンバランス」「企画課と実施課との事務連絡不十分」「課・担当意識、ナワバリ意識がある」等の点できわ立っている。

職制別では、Q5-1, 7, 11, 12, 14, 16-1, 17, 46, 51, 53, 26, 66, 69で有意差が見られた。課長では「理事者から方針・計画の公式的伝達がなされ」「関係課・係間の連絡」もよく、「仕事の結果の評価の仕方」や「人員配置・異動のときの基準」が明確で、「上司は仕事の成果についてはめ」「村民の代表として仕事をし」「担当の仕事は役場全体で役立っている」が、他方では「仕事上の実際の決定は理事者に集中して」おらず、「企画課と実施課の職務権限が不明確」かつ「事務連絡が不十分で」「上司の主管業務に関する知識不足が仕事に支障をきたさず」「意見がちがう時、上司は自分の意見を押しつけないし」「課意識・担当意識、ナワバリ意識は強くない」と思っている。

課長補佐では、「理事者からの公式的伝達があり」「企画課と実施課の職務権限が明確」かつ「事務連絡がなされて」いるが、「同一の仕事が数課にまたがる関係部門間の連絡」は良くない。また「人員配置・異動のときの基準は明確で」「上司は仕事の成果についてはめ」「村民の代表として仕事をし」「役場全体の中で役立っている」と実感している。

係長は課長が肯定的であるのに対して、いつれの項目についても否定的傾向を強めている。「理事者からの公式的伝達」「企画課と実施課の職務権限」と「事務連絡」「関係部門間の連絡」「仕事の結果の評価の仕方」「人員配置・異動のときの基準」「仕事の成果」「理事者への集中」で、他の職制より低得点を示している。改革の契機や結果、組織内での立場等を考慮して検討する必要がある。

主事・技師では、「決定は理事者に集中しており」「意見がちがう時、上司は自分の意見を押しつけ」「担当の仕事が役場全体の中で役立っていない」。また「人員配置・異動のときの基準が不明確で」「課・担当・ナワバリ意識がある」と見ている。主事補・技師補では「企画課と実施課の職務権限」と「仕事の結果の評価の仕方」が明確で「上司は仕事の成果をほめる」が、「上司は自分の意見を押しつけ」「課・担当・ナワバリ意識があり」。「村の代表として

仕事をし」かつ「担当の仕事が役場全体の中で役立っている」という意識が薄い。保母では、「仕事の結果の評価の仕方」と「人員配置・異動のときの基準」が不明確で、「理事者の方針・計画の公式的伝達がほとんどなく」「上司の主管業務に関する知識不足が仕事に支障をきたしている」。

以上の他に、主な傾向を指摘しておこう。共通の傾向としては、保母、用務員等を除く他の職制が「各課の仕事量がアンバランス」と思い、課長を除く他の職制が「仕事を一生懸命やった者が昇進する」とは見えていない。課長は「各課・係の職務分担の明確化」「事務分担・仕事内容の明確化」「管理者からの公式的伝達」「上司に正しい情報が伝えられる」「仕事の進行状況、成果の報告」「困って問題を持込んだ時、上司は積極的に相談」「問題解決のため意見やアイデアを取りあげる」「自分の意見を卒直に述べられる」「上司と気軽に話し合う」「同僚は助け合う」「生き生きと活気に満ちている」「上司による信頼」「仕事に関する決定の場に参加」「課（係）の運営に参加」「仕事に積極的に取り組む雰囲気」「村長の人間性、方針、政治思想をよく知る」「公務員として仕事に誇りと自信」「自分の仕事にやりがい」「仕事の将来、生活の安定」で高得点を、「仕事の進行状況をチェックする方式」「仕事上の実際の決定が理事者・課長に集中」「理事者間の意思疎通」で低得点を示している。

課長補佐は「課の運営に参加」し、「生き生きと活気に満ちた雰囲気」の中で「自分がすべての責任者として」「公務員として」「自分の仕事にやりがい」をもち、「仕事の将来・生活の安定」を感じているが、「分担する仕事の質量と能力が見合わず」「部落内の会合に出席せず」「住民サービスが過剰」と見ている。係長は「課（係）の運営」や「仕事に関する決定の場」に参加し、「上司は細部のことを任せ」「仕事の進行状況、成果を報告」。「上司と気軽に話し合い」「自分の意見を卒直に述べ」「自分がすべての責任者として」「仕事に積極的に取り組んでいる」が、「専門的知識・能力を生かす人事配置」「課間の横の連絡」「理事者間の意思疎通」を否定的にとらえている。

主事・技師は「上司から細部のことを任せられ」「仕事配分は自分の判断で創意工夫し」「同僚は助け合っている」。主事補・技師補は「自分の意見を卒直に述べられる雰囲気」の中で、「あらかじめ関係担当と協議し」「上司は

表 29 今後の方向についての態度

		性 別			年 令			
		男	女	T	10代	20代	30代	40代
75. やりがいのある 仕事をしたい	賛成	43 (89.6)	35 (79.5)	78 (84.8)	2 (100.0)	27 (77.1)	29 (93.5)	17 (80.9)
	どちらとも えない	4 (8.3)	6 (13.7)	10 (10.9)	— (0)	6 (17.5)	1 (3.2)	3 (14.4)
	反対	1 (2.1)	3 (6.8)	4 (4.3)	— (0)	2 (5.7)	1 (3.2)	1 (4.7)
	T	48 (100.0)	44 (100.0)	92 (100.0)	2 (100.0)	35 (100.0)	31 (100.0)	21 (100.0)
76. 適材適所の人事 管理を	賛成	44 (91.7)	37 (84.1)	81 (88.0)	2 (100.0)	31 (88.6)	29 (93.5)	17 (80.9)
	どちらとも えない	4 (8.3)	5 (11.4)	9 (9.8)	— (0)	4 (11.4)	1 (3.2)	3 (14.4)
	反対	— (0)	2 (4.5)	2 (2.2)	— (0)	— (0)	1 (3.2)	1 (4.7)
	T	48 (100.0)	44 (100.0)	92 (100.0)	2 (100.0)	35 (100.0)	31 (100.0)	21 (100.0)
81. 能力主義的考え 方の導入	賛成	32 (66.7)	28 (63.)	60 (65.2)	— (0)	22 (62.8)	21 (67.7)	14 (66.7)
	どちらとも えない	13 (27.1)	12 (27.3)	25 (27.2)	2 (100.0)	8 (22.9)	9 (29.1)	6 (28.6)
	反対	3 (6.2)	4 (9.1)	7 (7.6)	— (0)	5 (14.3)	1 (3.2)	1 (4.7)
	T	48 (100.0)	44 (100.0)	92 (100.0)	2 (100.0)	35 (100.0)	31 (100.0)	21 (100.0)
80. 細かいことの決 定はできるだけ 下の方に任せ る	賛成	31 (64.6)	26 (59.1)	57 (61.9)	— (0)	16 (45.7)	24 (77.4)	14 (66.7)
	どちらとも えない	11 (22.9)	17 (38.6)	28 (30.5)	1 (50.0)	15 (42.9)	6 (19.4)	6 (28.6)
	反対	6 (12.5)	1 (2.3)	7 (7.6)	1 (50.0)	4 (11.4)	1 (3.2)	1 (4.7)
	T	48 (100.0)	44 (100.0)	92 (100.0)	2 (100.0)	35 (100.0)	31 (100.0)	21 (100.0)
82. 計画・方針の決 定に下位者を参 加させる	賛成	36 (75.0)	33 (75.0)	69 (75.0)	2 (100.0)	28 (80.0)	25 (80.6)	11 (52.4)
	どちらとも えない	10 (20.8)	8 (18.2)	18 (19.6)	— (0)	6 (17.2)	4 (13.0)	8 (38.1)
	反対	2 (4.2)	3 (6.8)	5 (5.4)	— (0)	1 (2.8)	2 (6.4)	2 (9.5)
	T	48 (100.0)	44 (100.0)	92 (100.0)	2 (100.0)	35 (100.0)	31 (100.0)	21 (100.0)

別	50代	T	職 制 別						
			課長	課補 長佐	係長	主事・ 技師	主事補 技師補	保母	用務員 等
3	78	4	4	12	18	11	13	14	76
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(92.3)	(85.7)	(84.6)	(65.0)	(100.0)	(84.4)
—	10	—	—	1	2	2	5	—	10
(0)	(0)	(0)	(0)	(3.8)	(9.6)	(15.4)	(25.0)	(0)	(11.2)
—	4	—	—	1	1	—	2	—	4
(0)	(0)	(0)	(0)	(3.8)	(4.7)	(0)	(10.0)	(0)	(4.4)
3	92	4	4	14	21	13	20	14	90
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
2	81	4	4	13	17	13	17	10	78
(66.6)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(80.9)	(100.0)	(85.0)	(71.4)	(86.7)
1	9	—	—	—	4	—	3	3	10
(33.4)	(0)	(0)	(0)	(0)	(14.5)	(0)	(15.0)	(24.8)	(11.2)
—	2	—	—	—	1	—	—	1	2
(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(4.7)	(0)	(0)	(3.8)	(2.1)
3	92	4	4	13	22	13	20	14	90
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
3	60	4	3	9	11	7	13	10	57
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(75.0)	(69.2)	(52.4)	(53.8)	(65.0)	(71.4)	(64.0)
—	25	—	1	4	8	4	4	4	25
(0)	(0)	(0)	(25.0)	(30.8)	(38.0)	(30.8)	(20.0)	(28.6)	(28.2)
—	7	—	—	—	2	2	3	—	7
(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(9.6)	(15.4)	(15.0)	(0)	(7.8)
3	92	4	4	13	21	13	20	14	89
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
3	57	4	2	12	11	6	10	10	55
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(50.0)	(92.3)	(52.4)	(46.1)	(50.0)	(71.4)	(61.8)
—	28	—	1	1	7	5	10	3	27
(0)	(0)	(0)	(25.0)	(7.7)	(33.3)	(38.5)	(50.0)	(24.8)	(30.5)
—	7	—	1	—	3	2	—	1	7
(0)	(0)	(0)	(25.0)	(0)	(14.3)	(15.4)	(0)	(3.8)	(7.8)
3	92	4	4	13	21	13	20	14	89
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
3	60	3	2	12	16	10	15	10	68
(100.0)	(100.0)	(75.0)	(50.0)	(92.3)	(76.1)	(76.9)	(75.0)	(71.4)	(76.4)
—	18	1	1	1	3	3	4	4	17
(0)	(0)	(25.0)	(25.0)	(7.7)	(14.3)	(23.1)	(20.0)	(28.6)	(19.1)
—	5	—	1	—	2	—	1	—	4
(0)	(0)	(0)	(25.0)	(0)	(9.6)	(0)	(5.0)	(0)	(4.5)
3	92	4	4	13	21	13	20	14	89
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

仕事上指導すべきことをきびしく指摘・育成し」「困って問題を持込んだ時、上司は積極的に相談」にのってくれ、「仕事のポイントを指摘して」くれ、「自分の仕事にやりがい」を感じているが、「課間の横の連絡」に問題を感じ、「自分がすべての責任者」と思わず、「部落内の会合にも出席しない」。保母は「仕事配分は自分の判断で創意工夫し」「課・係の運営に参加し」「同僚を助け合い」「生き生きと活気に満ちて」「新しいアイデア、改善、創造的雰囲気」で、「自分の仕事にやりがい」を持っているが、「課間の横の連絡」「理事者間の意思疎通」に問題を感じ、「課長会議の内容が部下に知らされて」いないとしている。用務員等は「事務分担・仕事内容が明確」で「同僚が助け合い」「自分の仕事にやりがい」を持っているが、「課長に仕事上の決定が集中して」おらず、「課長会議の内容が部下に知らされて」いないと感じている。

#### (4) 今後の方向

改正後の組織行動を評価的に分析してきたが、弥彦村職員は今後、どのような方向に進もうと意図しているのであろうか(表29)。

「多少忙しくてもやりがいのある仕事をした方がよい」という意見は、職員全体の約85%を占める。これは特に男子職員に、年齢別では30代に、職制別では課長・課長補佐、係長と用務員等に多く見られる。「今後は適材適所の人事管理をすべきだ」と希望している職員は、88%で、特に男子(91.7%)、10代、30代に多い。職制別では、課長、課長補佐、係長、主事補・技師補の全員が肯定している。根強い期待が感じられる。ところが、「能力主義的考え方の導入」を望んでいるのは65.2%と、前者より大巾に少ない。特に、主事・技師と主事補・技師補クラスに賛成者が少ない。「どちらともいえない」が増加しており、能力主義をどのように理解し具体化すべきかについて、まだ意見が十分に交換されていないことを物語っているようである。

75%の職員が「計画・方針の決定に下位者を参加させ」た方がよいと思っている。特に、10代と50代、および係長クラスに賛同者が多い。これに反して、40代、課長補佐、用務員等の約半数しか希望しておらず、「どちらともいえない」が他より多い。また、「細かいことの決定はできるだけ任かせる」ことを

希望している職員は約62%で、男子50代、課長・係長に多く見られる。これに反して、20代、主事補・技師補クラスでは賛成者が半数にも満たず、「どちらともいえない」が約40%を占めている。

さらに今回の組織改正後、実務・意識面で変化ありと答えた全職員が「やりがいのある仕事」「適材適所の人事管理」「計画・方針の決定に下位者を参加させる」ことを期待している。

以上のことから、大多数の職員はやりがいのある仕事をすることを望んでいるが、適材適所の人事管理という管理方式以外に、どうすればキャリア・ディベロップメント、参加等、やりがいを感じる仕事システムを作りうるか、まだ明確には認知していないのが現状のようである。とはいえ、機構・制度などの形の整備が一応結着し、やや安定の気配も感じられるが、その内実を豊かにする方向に関心を持ち続けている職員がいることは事実であると思われる。

さらに、改革のもたらした組織行動の変化という現実を、改革の意図・動機の基軸から検討し、今回のODアクション・リサーチの意義と限界を明らかにしたい。

## 2 改革意図・動機の達成

弥彦村の行政改革は一体いかなる目的を達成し、その成果はどのように評価されるであろうか。ここで、4つの組織機構改革図の経過を比較検討しながら、その特徴を浮彫りにしていこう。村長部局の機構数の変化を示す、以下の通りである。

- (1)改革前の機構(52.4.1), 8課13係(中・p.4参照)
- (2)検討委員会案(52.7.13), 4課14係(上・図6, p.11参照)
- (3)3ヶ年計画案(53. ), 7課1室15担当(中・表9, p.36参照)
- (4)改革後の新機構(53.4.1), 7課2室18担当(中・表10, p.39参照)

これらの変遷の相違点を以下、(1)と(2)、(2)と(3)、(3)と(4)および(1)と(4)を中心に考察する。

まず、(1)と(2)において、検討委員会の報告書は極めて大胆な簡素合理化案であり、その積極的意欲に驚かされる。大課制を採用し、課数を半減するという

原案である。4課の内わけは次のようであった。

- (イ) 総務課——人事および財務の掌握が容易となり、即決即断が図られる。
- (ロ) 住民税政課——課を訪れば住民が全部窓口事務手続きを終えることができ、役場の都合で住民をタライ回しにすることがないようになる。
- (ハ) 振興課——村の事業部門を一元化した横の連絡がスムーズとなり、事業の促進が期待できる。特に事業の実施設計登記面の諸業務が一連化により円滑となる。
- (ニ) 競輪観光課——他町村に見られない特殊事業をもつなど共通点があり、連係体制から効率的な運用が図られる。

県内類似町村の中にも、かなりこれに近いケースがある。例えば、津川町の総務課、民生課、事業課の3課制、鹿瀬町、三川村、三島町の5課制なども少ない。したがって、弥彦村でも長の決断次第では、その半減化も決して不可能なことではなかった。しかし新機構を見ると分るように、結果的には1課減にとどまっている。またこの他の改善策として、(1)決裁権の委譲、(2)職員の昇進試験制度の採用、(3)わたり制度の実施、(4)職員の各出先機関への登用等も提起されているが、いずれもその後具体的には実施されていない。

同様、報告書は先述の4課減に伴う課長の処遇問題に対し、「職務給のたてまえからいえば、降格を生ずることも止むを得ないが、これらの処遇については長の判断にゆだねる」とだけ答申している。つまり村長にゲタを預け、責任を忌避している。本来、委員会の役割とは、改革の大課制移行に伴うプラス・マイナス効果を予測し、混乱の原因と解決策を明示するのが主たる責務であろう。もちろん、降格人事にどう対処するか、その十分な検討結果を踏まえ、一つの方向性や幾つかの選択基準を提示すべきであった。これを「長の判断にゆだねる」のでは、長としても職員の意向を見定めきれず、躊躇するのにもまた仕方ないことであろう。つまりこうした報告内容を見るかぎりでは、検討委員会としての十分な責任を果たしていないのではないと思われる。

こうした責任忌避の傾向は、その他にも見受けられる。新規事業の執務体制について、報告書は次のように帰結している。「今後予測される下水道事業、国土調査事業、農村総合整備モデル事業及び文化会館建設運営事業等の新規事

業に対処する事務機構については、現在のところ見通しについて不明であり、本委員会では特別検討は加えなかった。」と。〈将来の見通し〉を検討しない報告書では、一体何のための委員会であったのか。そもそもの改革動機がこの4つの新規事業への対処であったことは周知の通りである。少なくとも長の判断材料として幾つかのパターンを明示すべきであった。委員会としての最小限の役割期待行動もそこに求められていた。したがって、どんなに「全職員が理事者の気持となって責任ある行動を望むところである」と結んでいても、真に理事者の気持や立場に立っていないのではないかと批判されよう。さすがにこれを受理した長が、この案に対し、二の足を踏み、不安を抱き、慎重に翌年まで触れず、未提出のままであったことも頷けよう。

こうした経過途中において、われわれ外部ODリサーチャーが11月から参加する。そして「三ヶ年計画」案の提示により、いよいよ具体的現実的草案作りに着手せざるを得ないことになった。(2)と(3)の比較において分るように、われわれは大課制案を棄却し、小課制のまま課内流動体制に切替えるため、係制廃止一担当制導入案を企図した。これは一連の調査結果から、大課制反対の意見が根強いことを察知したためである。むしろ一ランク下げて、係クラスでの柔軟な動態化を図ろうとした。加えて大課制にしても現在の係間のナワバリ意識が障害となって機能しにくいのではないかという判断も働いた。

また(3)と(4)を比較すると、計画案の目玉であった企画室新設は見送られている。この企画室は、現実的問題を充分考慮した上で、「新規事業を効率的に消化したり、企画係と他課との調整欠如を矯正するために」ぜひ設置すべきであると強調していたものである。しかし結局、企画財政課の企画係、財政係を全廃し、これを総務課に統合させただけである。むしろ、事業終了とともに短期間で廃止できるからという理由で、文化会館準備室と下水道建設室の2室が設けられてしまった。

計画案から採用された内容では、係制廃止と担当・分担制の導入がある。これは職員を課に直属させ、係意識を超えて配置転換や兼務兼任制を行ないやすくし、かつ「職務拡大」「職務充実」による組織活性をねらったものである。この施策は今日でもなお有効に機能している。しかし全体的に見て、3ヶ年計

画のうち、初年度案は部分的に取り入れられているものの、その後の実施は殆んど進んでいない。53年度を第一次機構改革とすれば、当然持続して行なうべきである。54年の村長交替という事件があったにせよ、計画倒れになりやすいお役所仕事の一面を垣間見る思いであった。

さらに、(1)と(4)の改革前・後を比較すると、課レベルではともあれ、係(担当)数ではかえって増えているという現象である。13課から18担当の構成になっている。この5担当の増加分は、先述の4担当に加えて住民福祉課に福祉担当が置かれたためである。総体として、名称変更などによる統廃合の努力の後は見られるが、それ程の変化はない。むしろ若干の肥大化・複雑化傾向をもたらしてしまった。

さて、彼らにとってこれらの結果はどう評価されるであろうか。少なくとも最終決定の段階では、課長・係長全員の合同会議の席上合意に達している。当初大課制案を支持した人々も、ここでは小課制賛成にまわっている。恐らくそれ程の絶対的反対に固執した者は少なかったであろう。時流に敏に、大勢順応している姿が窺われる。またもうひとつ、機構改革は一応達成されたが、併せて制度改革や意識改革までは行われていない。また計画案も中断されたままである。こうした状況は、「彼ら職員にとって真の行政課題とは一体何であったのか」という疑問に突き当たらざるを得ない。こうして様々に思考した末逢着するのは、生活共同体としての利害を共にする組織集団の「職員自身のための機構づくり」ではなかったのかということである。

生の職場は様々な利害対立や内部分裂を内蔵し、これを引きずったまま推移している。あれもこれも抱え込んだ状況の中で、あれかこれかを選択し、自己の言葉や行動に全重量をかけて説述、営為できる職員はいない。各々の卑小な立場や地位に拘泥しながら、日常生活世界で生きている。つまり、こうした状態において、どんなに優れた改革理念であれ、それは一時的部分的改革に過ぎず、総体的長期的改革はなかなか難しいということである。このことは、誰よりも職員自身が、改革意図の変遷や一貫性の欠如についてよく自覚し痛感している。また現状追認へと走ってしまう習性についてもよく熟知しているであろう。

しかし彼らは、新しい変化と現状肯定との二重構造に身を引き裂かれながら、とにかく前に進もうとしてきた。そしてとにもかくにも、不安定な心的状況を乗り越え、一応の改革を実施した。まずこのことは評価されてしかるべきであろう。しかし、変改の達成基準は、変革動機の実現度であり、目的の達成度である。この点では明らかに失敗であった。むしろ逆行している。

ところが、結果に対する職員の満足度は頗る高いものがある。これは彼らの変革体験に由来している。全職員参加体制による貴重な体験に満足感を持っている職員が多い。この観点は極めて重要である。(上、p.6.参画的社会の視点参照)つまり、ある改革のもつ意義とは、その改革が本来の目的を達成したかどうかだけではなく、むしろそれがどれだけ継続的改革に対して刺激を与えたかによって示されるのではなかろうか。要約すると、改革には二つの意味があり、(1)目的達成と同時に(2)主体形成に成功し得たかどうか問われているのである。

目的は達成したが、職員が疲弊し、挫折と失望感に陥っていれば、その効果はあまりないといえる。何故なら、変革は終ることのない営みであり、日常の職場において絶えざる変革に取組んでいかねばならないからである。生きている一人ひとりの職員が常に制度を作り、支えかつ改めているのだ。それ故、変革の所産としての自己体験が、自信と誇りと意欲とに結びつくような在り方こそ最も望ましい。一回限りの変革で期待も意欲も喪失してしまう在り方こそ本当の失敗である。なぜ変えねばならないかを適時考うる職員を養成すること、またこうした職員によって適時、健康な組織に創り変えていくことこそ、改革の究極的目的である。こういう観点からみると、弥彦村は前者において失敗し、後者において少なからずの自負を獲得したものといえる。

## VII 弥彦村行政組織改革の意義と課題

### 1 方法論上の課題

弥彦アクション・リサーチの1サイクルを終えた段階で、計画的変革の方法論としてのODを評価することは難しいし、また適当とも思わない。しかしながら、検討すべきと思われる課題を現時点で整理しておくことは、今後のOD展開ひいては計画的組織変革論構築にとって有益であろうと思われる。

第1のそれは変革過程の解明とその理論化にかかわることである。このことはどんな改革方式が誰によって、どんな動機で導入・実施され、かつ現在それがどのように浸透・定着しているかについて実証分析することを意味する。変革過程は改革方式の選択過程であると解釈すれば、意思決定過程と見なすことができよう。現在のところ、集団や組織の意思決定過程の分析について、筆者は十分な資料をもっていない。したがって、決定過程特に状況の再定義と決定とに働いたと思われる諸要因を明らかにするとどめざるを得ない。

A. 委員会が大課制を採用する過程に働いた要因は何か。

一般に動態化の手法としては、すぐやる課、課・係の廃止、プロジェクトチーム、コーディネーター制度等が行われているが、弥彦村が採用した方法は、以上の考察からも判る通り、主としては課・係の廃止という観点であった。

52年当時、検討委員会が提案した方法は、おおむね大課制に傾いていた。この原案は当該村としてはかなり思い切った試みであった。しかし、当時の課係数が多いことは確かであった。同時にここから生じる組織病理現象にも苦慮していた。改革案はこれを一掌に半減させ、スッキリした理想的組織像に作り変えようとした。この実行に際しては、当然強烈な反発や抵抗が予想されたが、それでもなお検討を重ねた末、大課制案を是としたのである。

④ 村長の改革動機。大課制の長所短所はすでに委員会なりによく把握されていた。二・三のポイントを再録すると、(イ)類似あるいは関連する部門を一元化して横の連絡がスムーズになり、効率的な運用がはかれる。(ロ)課の統合により事務の繁閑に応じて職員の応援体制が可能であり、仕事の均衡化が図れる。(ハ)

指揮命令系統が明確となり、仕事の流れがスムーズになる、等のメリットが挙げられている。これらの利点は、大卒で村長の言う改革動機や目的に比較的近いものであった。村長のモチーフのひとつに、村長の方針、意思決定、意図が適確に伝達され、迅速に実行に移されているか、また行政事務が能率的に進められ、たえず改善されているかどうか、という疑義があったことも、すでに指摘した通りである。

⑤ 委員会の現状認識。さらに、大課制にふみきさせたのは、委員会が役場の現状を危機的なものと認識していたからに他ならない。明示的には既述の大課制のメリットと逆の現象が起きているという認識および、課長職の中には“無能なるもの”がいるという隠された動因が働いていたようである。

ところで、③このような課係の統廃合による改革方式は、本村のみならず、現代行政組織の一般的時代風潮としてあった。53年、都市センターがまとめた資料によると、「課・係の廃止」の背景は、「部門主義の弊害の一つであるセクショナリズム、職位階層主義を排して人材の有効活用を図ろうとするものである」(註)と分析されている。この「部門主義の欠陥」とは、

①組織全体の利益よりも部門の利益を優先させる。

②他部門に対する情報提供を渋る。

③他部門との分業による利益を受けようとせず、自部門でダブって仕事をす

る。等が列挙されている。ちなみに、統廃合のねらいは、民間企業の場合もほぼ同様であり、①人材の有効活用、少数精鋭化、②部門内のプロジェクト編成に便利、③スペシャリストの育成、高度化、等の目的をもっている。いわばこのような手法によって局面打開を図ろうとする傾向は、今日的常套手段であった。

課係の廃止状況は、自治省調査によると、全部または一部の廃止を含めて全国3,279市区町村のうち179(5.6%)が導入しており、都市では、前回調査の48年より32市(3.8%)の増加がみられる(表-30を参照)<sup>(註)</sup>。この傾向は、なお今日も増加していると思われる。したがって、本村の大課制への移行はそれ

(註) 都市センター編「新しい市役所事務機構—第2次市役所事務機構研究委員報告書」ぎょうせい 昭53. p. 56-57.



表30 市町村における課・係制廃止の状況

区 分		合 計	町 村	都 市 (ア)	前回(48.10.1) 調査の都市(イ)	増 減 (ア) - (イ)
市区町村数(A)		3,279	2,613	666	666	—
課 制 廃 止	全 部 門(B) (B)/(A)×100	15 0.5	8 0.3	7 1.1	10 1.5	△3 △0.4
	一 部 の 部 門(C) (C)/(A)×100	38 1.2	6 0.2	32 4.8	15 2.3	16 2.
係 制 廃 止	全 部 門(D) (D)/(A)×100	39 1.2	26 1.0	13 2.0	12 1.8	1 0.
	一 部 の 部 門(E) (E)/(A)×100	87 2.7	11 0.4	76 11.4	59 8.9	17 2.5

ほど珍しいまた難しい方法ではなかった。問題はその改革への徹底努力いかんだけが問われていた。

弥彦村は、この方法を埼玉県宮代町役場の動態的組織(註)と三島郡出雲崎町の大課制組織の観察から学び取っている。しかし報告書の結論部分を読むと、このいずれのケースにも否定的見解を示している。宮代方式に対しては、「特殊機構による立身出世の諦念、それに起因する仕事への活力の無さ、住民サービス低下及び後追い行政的などころが見受けられた」と、かなり批判的である。また出雲崎方式に対しても、「班制導入による現機構は、指揮命令系統の不明確さ及び前述の特殊事情などにより、本村への採用は好ましくないとの結論に達した」と記述している。

しかしながら、こうした否定的結論にもかかわらず、本村が出した改革案もまた大課制であった。しかし両者との相違点等は明らかにされていない。2つのケースがどれほどの必然的影響を与えていたかは不明であるが、共通の問題意識があったものと思われる。あるいはこれは、他に有効な変革モデルが見出せないという時代背景に起因しているのかもしれない。ともあれ本村は、現

(註) 詳しくは田中豊治「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的考察」自治研究 52-9, 120-137頁を参照。

機構の問題点を改革する最良の施策として、大課制導入を決意したのである。

④ この決意の背後には、彼らによれば次のような理由があった。「県の行政指導監査にも指摘されておるように課数が多い。今後予想される各種事業量増に対し、職員の増加はできるだけさけ、現有職員を以ってあてるため少数精鋭主義をつらぬき、セクショナリズムを排除すべきであるとの意見が大半であった。また現職員体制の見直しにより機構改革並びに事務改善の抜本的な検討を行ない、行政執行の円滑化に創意工夫を構すべきであるとの意見も多かった」

これらもろもろの動機を集約すると、第二行目以降の理由づけはいわば一般的説明である。しかし、自治体のこれからの間接的な内部矛盾や問題点だけではうまく改革に着手されない場合が多い。むしろ外部からの直接的かつ不可避的インパクトがなければ改革にまで到らないのが実情である。弥彦村の場合、この直接的モチーフとして、既述の新規事業への取組みに加え、第一行目の県の行政指導監査があったことも幸いした。上からの命に弱い下級自治体を勇気づけたのである。

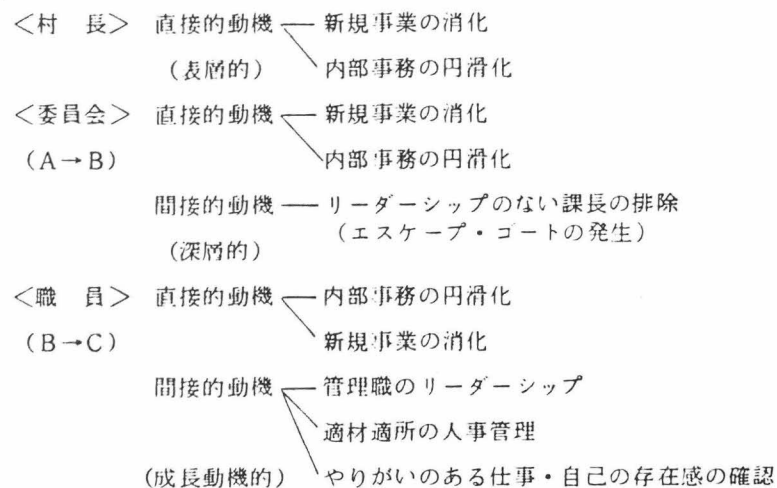
B. 委員会案の執行猶予に働いた要因は何か。

52年7月、課長・係長合同会議で了解された大課制案は、翌年3月を過ぎても動く気配がなかった。その理由は委員会決定の波紋と関係があろう。つまり、①委員会案が既述のように細部では不備な点が多々あり、②賛否両論、アンビバレンスと内部の不協和音が目立ち、③理事者に消極的態度が見られた。

C. 実施案を採用する過程に働いた要因は何か。

④このような事情の中で、われわれは村長から改革案の作成を依頼され、既述のような基本的視点に立脚し、KJ発想法、質問紙法、深層面接法を使用した調査を開始した。この一連の調査によると、⑤大課制への賛成・反対・アンビバレンスや不安が職員の中にあり、そのことが大課制決定を弱くさせてしまっていた。⑥理事者・管理者・職員が役場の現状を理事者の問題、管理者(特に課長)のリーダーシップのなさ、適材適所の人事管理、セクショナリズム等の行政組織の病理現象として深刻に認識しており、もっと抜本的かつ包括的な組織改革を望んでいることが次第に明らかになり、⑦かれらがどんな役場組織を望んでいるかが明確になってきた。⑧職員の中には、意識的にせよ無意

識的にせよ、改革意識や動機が多様・多層であることをうかがわせた。調査の進行と共にはっきりしてきたそれら多重層関係を示すと、次のようになる。

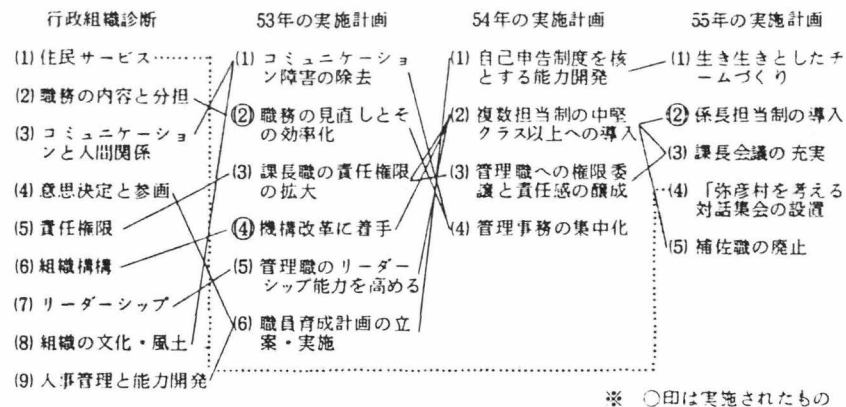


④以上のような脈略と改革動機多重層性の中で、外部OD推進者によって報告書が作成され、総務課長を通して村長に提示された。この報告書に底流している「機構改革のための基本構想」はあくまでも、内部ODスタッフに抵抗なく受け入れられながらも、弥彦の全職員のモチーフや総意を生かしたものでなければならない。計画の基本を抜萃すると、(1)現有定員のままで、新規事業を実施するには、ナワバリ意識の強いタテ割り機構をできるかぎり改革すること。職務拡大の思想と複数担当制、係制廃止の検討。(2)職務分担の不明確さを除去するため、課の分掌事務を見直し、併せて職員の分担をはっきりさせ、分担された仕事を相互に関連させること。分掌事務の見直し、担当の増減の検討など。(中、p.38)に沿って作成されている。(註)

より具体的な3ヶ年計画内容を提示すると、図-2のようにまとめられる。これはODの視点から診断した問題点に対し、各々の問題解決に向けて3ヶ年計画で実施を想定したものである。⑧この内部ODスタッフおよび役場が採用したものは、53年の(2)(職務の見直しとその効率化)と(4)(機構改革に着手)、

(註) 基本構想の中には「村民の意見を広く聞き、反映させる社会システムをつくること」の一項があったが、生かされなかった。

図-2 組織改革3ヶ年計画の具体的内容



および55年の(2)(係長担当制の導入)ぐらいである。

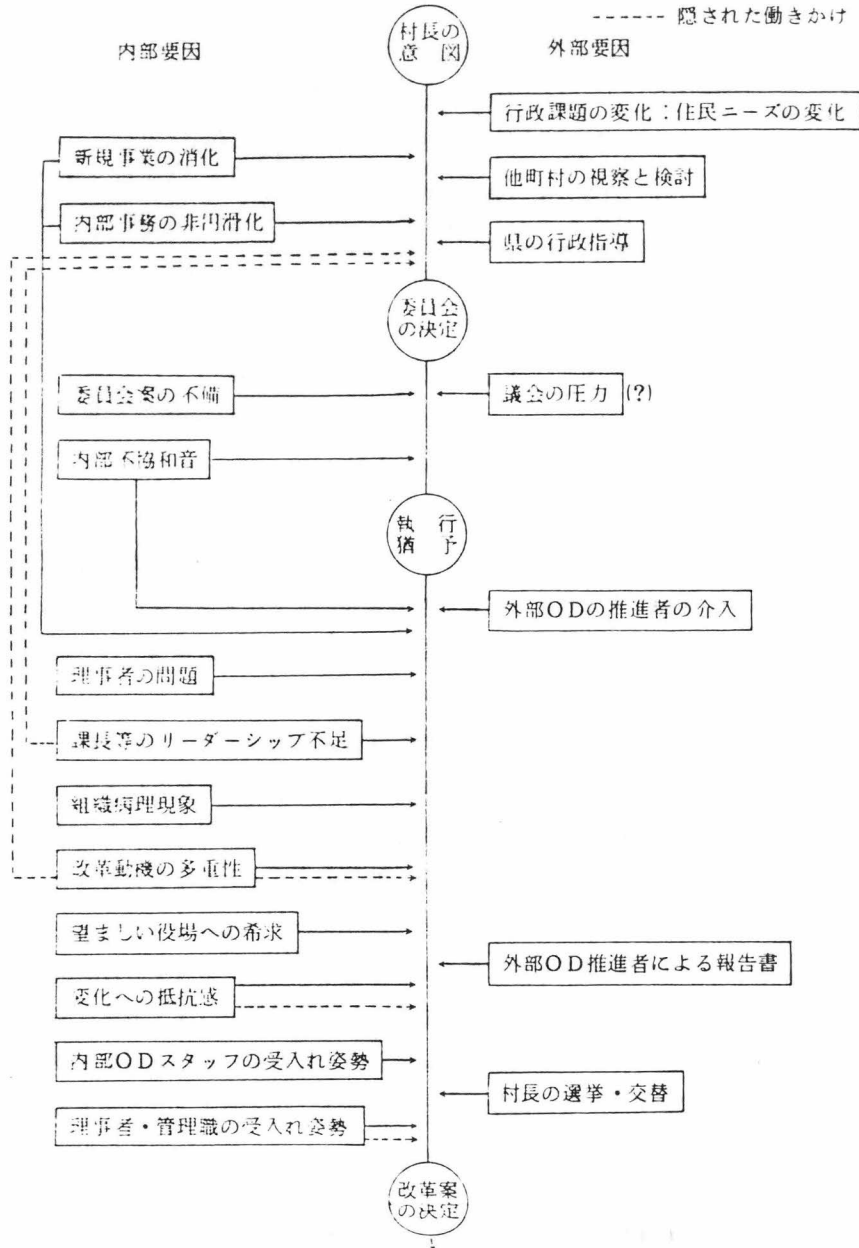
⑨変化すること、新しいことに着手する時には、多かれ少なかれ抵抗がつきものなのであろう。まして再出馬をしない村長選挙を間近かにひかえての機構改革である。村長交替という政治的イベントが職員にどのような影響を及ぼしたのであろうか。

以上の改革案の決定過程とその過程に働いた諸要因を図示すると、図3のようになる。しかしながら、上述の記述が流動し続ける変革過程とそこに働らく政治的・社会的・心理的諸力(要因)とそれらのダイナミックな関係を把らえきっているとは思えない。不十分ではあるが、解明の1つの手だてとして見るならば、有効であろう。

第2に、診断モデルの構築が十分でなかった(中、p.20)。組織診断は改革のためのエリアを探る目的をもつもので、きわめて重要なステップであるにもかかわらず、アクション・リサーチャーの経験に頼る所が多い。弥彦ODでは、職員から組織内部データを十分に収集していながら、(住民サイドからのデータを収集していなかったことは大きな欠落であったが)それらを十分に活用しきったといい難いのは、適切なモデルを欠いたことに相当の原因が帰せられよう。さらに、職員の地域での生活様式・意識および弥彦独自の地域文化と組織

147

図3 改革案の決定過程とその要因  
—— 明示的な働きかけ  
----- 隠された働きかけ



内行動および組織文化との関連性を解明する枠組も必要となろう。地方自治体における行政組織を巨大な行政官僚機構の末端部を構成するものとして位置づける視点と分析が決して十分でなかった。(註)

第3に、村長選挙という政治的変動をODの中に適確に位置づけ、その影響の広さや深さを十分には把握できたといえない。

### 2 実践的意義

#### (1) トップの協力態勢

弥彦村の改革過程は、既述しているように、52年4月、村長の命を受け、行政機構検討委員会を発足、翌年4月には新しい組織機構図と弥彦村行政組織規則の改正を配布、新辞令を發布している。この間僅か1年であった。村長が改革動機を提示し、委員会を構成して現機構の問題点を見直し、あるべき姿の抜本的改善策を具申、さらにその実施にいたる時間としては、比較的短期間に成就されている。

その第一要因として村長の存在があり、トップリーダーとして果たした役割は極めて大きい。当時の弥彦村をとりまく政治経済社会的状況は、他の自治体同様、多様な行政ニーズが急増する一方では、財政事情はひどく緊迫していた。しかし、外部環境条件の厳しい変化にも拘らず、変革主体としてのトップをとりまく状況は逆に極めて安定していたといえる。村長は助役時代から勤務して40年、長として4期目、72歳の長老であり、それは同時に村の権威者・実力者でもあった。その指導力、発言力、影響力は極めて強大であった。いわばトップ・リーダーとしての地位は絶対不動のものであり、十分にイニシアティブを発揮することができた。このトップの全面的支持協力の下に、検討委員会は発足しているのである。

一般に、改革過程においてトップの反対や中立に出会えば、ほとんどの場合、改革は挫折している。それは例えば、庁内反対者の説得、改革対象者の協力要

(註) この点の指摘は Ardoine, J. Education et relation : introduction a une analyse plurielle des situations educatives. Avec la collaboration de K. Kobayashi, et al. Paris : Gauthier-Villars, UNESCO, 1980

請、組合の理解と支持、議会の承認、また対外的説明等において、トップの果たす役割がほとんど決定的でさえあるからである。委員会にしても、トップに気がねしたり、同僚・仲間に遠慮したり、また自らの地位不安な心理状態にあっては、思い切った改革案を提示することはできない。様々の強力な抵抗に出会って、中断するか、いずれは衰退し失敗してしまう。改革過程のダイナミズムは、職員の個人的欲求の抽出、職員間の利害打算や葛藤、他集団との軋轢や紛争等を惹起し、多様な解決困難な問題に直面させる。新しい経験からくる新しい問題は、それこそ多種多様かつ複雑・高度化している。

トップリーダーの役割期待は、これらに対処する全職員間の不安や動揺を抑え、高まる緊張感を緩和していくことである。職員は口ではどんなに賛同していても、具体的改革に伴う諸影響に対し、漠然とした不安や脅威を感じているものである。とりわけ自己にマイナス被害が生じた場合、一変して強力な反対者に転じることもありえる。次いで、改革全体に対してもことごとく反発・拒絶したり、抵抗したりする。このような職員心理の不安を払拭していくのに、トップの全面的信頼と承認とは絶対必要不可欠である。この点、村長は全職員の意向を尊重する態度を一貫し、一般職からの批判にさえ細心の配慮を払い、慎重に改革を推進してきた。

村長は、全面的支持協力を表明した後、具体的、実際のモデル作成過程に対しては一切口を出さなかった。任せっぱなしであった。職員への白紙委任・全面信頼を約束し、自由にやらせてくれた。むしろ長としては、最初に「職員がどういう考えを持っているか」を知りたかった。自分の意見に誘導していくよりも、先ず職員自身の意向や理想、ホンネや改善案を聞きたかったのである。したがって職員はトップ批判をも含めた自由な雰囲気の中で、大いに改革を促進することができた。

まずトップへの批判は痛烈である。KJ発想法のデータから引用すること、「村長の考えが変わり、決断力がない」「村長・助役の意思疎通がないので、仕事がしにくい」「最高責任者としての責しき不足」「村長の決断力、実行力の欠如」「理事者間の連絡が不十分で意思統一がなされていない」「村長は最高責任者でありながら強いリーダーシップを発揮していない」等と鋭く発言し

している。また深層心理調査でも、「長と助役との本当の意思疎通が全くない」「助役のところまで書類が止まってしまう上にも下にも行かない」「助役は自分の役割(上下のまとめ役、調整役)をはっきり認識していないのではないか」「村長と助役の関係はここ2～3年全く良くない。相互的な信頼関係がない」等と厳しい。こうした意見はあちこちで噴出している。しかし長はこれらの内部批判を黙認し、よく耐え、甘受する姿勢を堅持した。

しかしこのトップの寛大さが、集団全体の根本的見直しに当たって極めて有意義であった。長の威圧を感じながらでは、充分思い切った自己診断ができないことは今更言うまでもない。トップの部下への全面信頼と職員による自由な批判能力の開花、あるいは不満の総噴出を経て、再度これらを検討・抽出しながら、改革案が練られていったのである。

ところで、問題は改革実施時期と政治日程との兼ね合いであった。任期切れに伴う村長選挙が、54年4月に予定されていた。逆算して残り期間は1年有餘しかない。しかしすでに村長は不出馬を決意しており、後進の助役に道を譲るつもりであった。この助役とは長年のコンビであり、長いこと次期後継者として育成してきた。したがって、改革動機やその必要性についても共有認識を持っており、安心して任せられるという状況にはあった。しかしそれでもなお不安は残る。報告書はすでに7月に答申され、9月議会に提出の予定であった。しかし越年してもまだ提出されないでいた。理由は当然、大課制に伴う降格人事異動の混乱、さらには若手職員の昇進昇格への芽を摘んでしまうという反発等への恐れであった。長は改革が政治問題化されて紛糾することをできるだけ避けようとしていた。しばらくの猶予期間を置き、この間充分な準備と見極めと撤回しとに奔進したのである。そして「三ヶ年計画」が提起されたのを契機に、さらに検討を加え、4月、ようやく実施に踏み切った。

総じて、組織改革は従来の力関係や地位役割関係、あるいは人間関係や仕事関係等、職場生活の全面的変動をもたらすものである。これらの変動に伴うインパクトをひとつの新しい方向に嚮導していくためには、何よりもトップの強力な「変革の権威づけ」という正当化が必要である。そしてこの権威づけをもち村長の指導の下に困難な改革を断行し、その後を助役に任せるという方法

を採ったのである。新村長にはそうした合法化された新制度の下で、新しく出発させようとした。いわばカリマの改革から合法的改革への転移であった。しかし問題は、より以上に困難な新機構の管理・運営であり、その定着化過程での新しい課題への対処の仕方である。この点で、後継者自身の能力や姿勢が問われてくる。ともすれば、トップが交替した場合、改革意図が骨抜きになったり、中絶、放置されたりするケースが多い。大切なのはむしろその後である。

## (2) 変革主体相互間の協力関係

弥彦役場の組織改革は総体として、変革生体者としての全職員相互間の支持協力関係が極めてスムーズにいったケースである。トップリーダーとしての村長、積極的推進グループとしての検討委員会、さらに管理職や一般職を含む内部変革推進者、加えてわれわれ外部OD推進者との緊密なコミュニケーションが極めて順調にいったといえる。

その前に、われわれ外部OD推進者は、基本姿勢としてアクション・リサーチモデルに基づき、変革の計画化、行為、事実発見等において、できる限り彼ら自身に任せるようにしていた。あくまでも「彼ら職員のための役場づくり」であることを肝に命じ、われわれのモチーフや先入観はこれを極力無化するよう努めた。どこまでも彼ら自身が苦しんだ結果としての自己変革でなければならないと考えた。これまでの改革案が、とかく不毛な一片の御題目報告書に終りがちであることを深く自戒した。こうした取組みの姿勢を繰返し自覚しながら、改革に参加したのである。

逆言すると、それだけより多くの職員各層からの卒直な意見を引出すべくより多くの機会が設定された。彼ら自身が自ら進んで意見を主張し、自主的・自発的に相互討論し合いながら、現状を掌握するよう期待されていた。いわば全庁的・全職員・職場全体による画期的な参加機会づくりを目指していたのである。

この全庁的参加体制は、本村の当初からの特色であった。図-3の「改革の経過」を参照しながら、その経緯を辿ってみよう。52年4月、課長・係長合同会議が開催され、小委員会が設けられる。このメンバーはやがて、行政機構検討委員会として10人の係長から構成される。これは係長全員の参加である。そ

図-3 改革の経過

51年	52年	53年
	4月25日	2月8・9日
県の行政診断	村長の行政改革の指示	深層面接調査実施
	5月6日	2月27日
	課長・係長合同会議	全職員・質問紙調査実施
	5月13日	12月13日
	行政機構検討委員会発足	KJ発想法・実施
	5月26日	11月8日
	行政機構検討委員会	外部OD推進者
	6月1日	7月13日
	先進地視察(埼玉県宮代町)	報告書提出
	午前 先進地視察(三島郡出雲崎町)	最終決定
	午後 検討委員会	6月29日
		7月13日
		報告書提出
		11月1日
		行政組織規則の配布
		新しい組織機構と弥彦村
		11月
		第三次質問紙調査実施

して数度の検討会を重ねて、6月、報告書を作成する。これは明らかに改革案のボトムアップ方式であった。7月に再び課長・係長合同会議が開かれ、ここで最終的な意思決定がなされた。ちなみにこの合同会議は三役を除いた管理職全員(課長9人、課長補佐5人、係長13人、計27人)が参画している。そうして報告書が村長に提出された。

われわれの最初の聴取り調査は11月8日からであった。そして12月には、KJ発想法による調査が係長以上の全管理職25名を対象に行われた。ここで組織上の「現在の問題点」と「あるべき将来像」が徹底把握された。恐らくは彼らの日常的職場において、こうした集団討議に参加したこと自体が決定的事件であったに違いない。しかし彼らはその場において、自己の集団状況を客観的かつ冷静に見つめなおすことができた。これは、長時間にたるリアルな情報交換を通して、現実の自己認識がなされたことを意味している。この体験が、職員を否応なく改革過程の渦中に投げ込んでいったのである。

53年2月の全管理職を対象にした深層心理調査は、マンツーマンで個人別に、約1時間づつかけて、被面接者の本当の気持や考えが聞いなおされた。個人名と姓を絶対守ることを約束し、できるだけホンネの世界で語ってくれることを期待した。そして組織内実についての不平不満や敵対心、怒りやグチを各層

に打ち明けてもらった。彼らの内面奥深くにうっ積している語り得ぬフラストレーションやテンションやコンフリクトを表出してもらったのである。

ここで、多くの職員が積極的に協力してくれた。質問紙法やKJ法では知ることができなかった事実が明白になってきた。三役や上役・同僚には話すことができない問題点が次々に浮び上がってきたのである。「とうとうホンネを言っちゃったね」と苦笑しながら、語ってくれた人がいる。またその夜、わざわざ宿泊所まで訪ねてくださり、「少しでも役に立てれば」と実状を訴えてくれた人もいる。この時点ではもはや改革に対する熱気に満ち溢れていた。彼らはこのワン・ラスト・チャンスに真剣に取り組んだ。だが彼らにとって、こうした機会がさえ、数十年にわたる累積的不満を放出するには余りにも短時間であったろう。それでも結果的には、意見を表出することにより、「コップの中の水」と同じメタフォーで、次の改革を受け入れる心的準備として有益であった。彼らにとって、こうした自己体験や調査そのものが実質的参加の機会を提供していたのである。

こうして彼らは、自分自身の自己診断により、自己の欠陥や問題点を自覚し、かつ自力によってその改革の方向性や理念を抽出することができた。それは個々人の賛否や熱意の度合を超えて、全職員の総合的エネルギーが結集されたような形で、いわば全方的課題としてクローズアップされてきたのである。しかもそれは、トップの権威づけと承認により、反対を許さぬ至上命題となっていた。こうして「改革は皆んなのもの」という一体感が醸成されてきたのである。

通常の場合、こうした全庁的参加体制に基づく改革事例は稀れである。一般には、一部少数のリーダーや委員会等により、一方的な通達や命令によって実施されている。こういう意味において、本事例は村長の民主的リーダーシップの下、改革は「自分たちのもの」という協働作業によって成就されているといえるのではなからうか。

### 3 結びにかえて

#### 1) 職員意識のアンビヴァレンス

これまでの考察から分るように、検討委員会の多数意見を集約した大課制案

であったにもかかわらず、必ずしも全職員の総意やホンネには合致していないことが分った。それは多様な意見を包摂しながらの一応の妥結点であったに過ぎない。報告書の文面にも、「大課制か小課制か現行手直し制かをめぐって、種々意見が続出した」ことが付加されているしたがって、内なる矛盾を抱え込んでいる以上、それは常に内部崩壊への危機を孕んでいる。この危機意識は多くの職員が認めるところであった。そしてこの否定的勢力が後に、有形無形の影響を及ぼしていくことになる。端的には、次の調査結果にも現われている（詳細なデータは「上」pp.43-6を参照されたし）。

「機構改革意識と統廃合意識の関係を分析してみると（表15）、機構改革賛成者65%と統廃合賛成者40%との差異がその関係を物語っていると思われる。機構改革賛成者の45.8%は統廃合賛成者であるが、34.7%は反対している。他方、機構改革反対者の42.9%は統廃合に反対しているが、33.3%は賛成にまわっており、一見矛盾した反応がみられる。65.5%の職員が何らかの機構改革を望んでいるが、そのまま課・係の統廃合という意味の大課制賛成に直結するものではないことを示している。」

また、とくに統廃合によって直接影響を受けるとされる課・係では、反応が賛否両論に分かれ、複雑な動きを示している。さらに、管理階層を昇るにつれて、賛成者が減少し反対者が増加するという傾向にある。そして、「このことは、課・係の統廃合を大課制と解釈した場合に、改革案における大課制の採用はどれほどの合意のもとでなされたのであろうか」という疑問に突き当たる。この疑問の提起と解析にこそ、本改革の根底的問題が横たわっているように思われる。

改革の困難性は、組織と人間を含むその総体的変革にある。単に組織や機構を改正するだけでなく、その全体的な制度や構造をも変えていかねばならない。さらにその制度を支えている人間の価値・意識や態度・行動をも変革していかねばならない。しかし一般には、機構いじりや統廃合の繰返しに甘んじ、職員自身の自己変革までは対象にされない。それは期待されるだけであり、その可能性と限界について真剣に論争・鍛練・実践されたことはない。自己は特定の職場状況に埋もれ、職務や人間関係に忙殺されているだけである。進取の気象

をもった自己などそういない。無意識の日常性と確執しつつ生きている。しかし変革はこの無意識の自己の意識化あるいは自覚化を要請する。絶えざる自他の変革を図りつつ、さらに全状況の変革を達成していかねばならない。このように変革は、いわば重層構造化された組織と人間のメカニズムをひとつひとつ解きほぐしていく必要がある。また表層から深層にいたる意識構造を同時進行的に変えていかねばならないのである。それ故に、部分的・一時的な改善に終始しがちな改革の難しさがある。

また、大課制案の自己矛盾は、職員意識のアンビヴァレンスに起因するように思われる。財政優先の合理化政策に立てば大課制は有効であるが、職員の心理的側面から見れば、かえって逆効果も出てくる。つまりもともと、メリット・デメリット二律背反の選択を迫られているのである。もはやメリットだけの改革などありえず、両者の有意差を読み込みながら、「長の判断ひとつ」で決定されねばならない。報告書も同様、「委員会の判断ひとつ」で両価値の選択が決定されているのである。ここでこの両価性を、「変革力と抵抗力の拮抗関係」と置き換えてもよいであろう。そして少なくとも当時の委員会は、「変革」を選択した。内外情勢の変化に対処するため、多大の犠牲や抵抗や代償を支払ってなお、新しい変化を導入せざるを得ないと判断した。古くよどんだ体質を変えていくために、ひとつの新しい制度の採用に踏み切ったのである。ところが、この選択の基準がもろもろの状況の変化に伴って、変革から抵抗へと変容してきた。いわば時代状況に敏なる職員の選択の結果であったといえないだろうか。

しかしながら、このような重層構造化と両価性との困難性の中で、弥彦村が改革に成功している要因を探れば、少なくとも次の3つのファクターが重要であるように思われる。それは、(1)変革モチーフ、(2)変革能力、(3)抵抗要因の度合であり、これら3者間の力学的ダイナミズムによって事の成否が規定されているようである。

まず、(1)変革モチーフとは、変革主体の出発点としての動機づけである。問題のレベルや緊急性や時代的位置づけ等の確認である。また単なる個別の問題か、組織構造的改革を目指すのか、といったことも問われている。いわば改革

目標や対象に対する認識の度合いである。弥彦の場合、多様な直接的・間接的動機があったが、結局新規事業への対処が最も大きな動因ではなかったろうか。それ故にこそ、その実現の可能性が出た後は、急速に改革意欲を喪失していったのである。

(2)変革能力は、リーダーや主導者、推進者の力量が問われている。トップの改革理念や実践力、熱意やリーダーシップ能力、またサブリーダーや支持協力者・グループの企画力や行動力、さらに集団全体としての雰囲気等がある。弥彦の場合、トップの改革意欲はあったものの、具体的指針は何も提示せず、白紙委任、自由意思に任せていた。しかし長は報告内容には不満で、結局何も取入れていない。もう少しトップ自身のアイディアや理念を先に指示すべきであった。とりわけ強大な行政組織の法制度的規範力に対する改革エネルギーは、何よりも長自身の強靱な精神力とパワーフルな行動力以外にないのである。

(3)抵抗要因は、反対グループの存在とその勢力、反対理由、また理性的抵抗か感情的反発か、等の解明が必要である。顕在化した反対理由を適時解決していくのは勿論、無意識的・潜在的な要因を覚醒させつつ、固定的保守的思考様式を全般的に変えていかねばならない。弥彦の場合、余りにも多くの問題が噴出し過ぎている。例えば、①大課制案から小課制支持へ、②検討委員会とトップや合同会議との対立、③トップと職員とのギャップ、④現状認識と将来像との断層、等がある。これらの諸矛盾や亀裂が拡大していけばやがて、支障をきたすことは明白である。総じて、改革すべき状態にあるという自意識がまだ表層的であり、よりよく現状認識されていない。否むしろ「これでよい」とさえ思っている職員が多数いる。

ともあれ、改革には、鋭く深い問題意識(変革モチーフ)と高い変革能力と反対勢力への毅然とした言動や態度、こうした変革主体の条件が整っていることが何よりも肝要である。

## (2) 報告書の位置づけ

委員会がまとめた大課制案は、実施の段階で小課制をそのまま是認し、係制廃止と担当制導入という方向に転移していった。この点で問題とすべきは、何故かくも簡単に報告書と全く異なった方法が実施されてしまったのか、長期間

にわたり検討し集約した結果が、何故いとも簡単に無視されてしまったのか、という疑問である。改革の困難性のひとつに、この報告書が有効に生かされていないという実状があるのではなからうか。一般によく官公庁で提出される「報告書なるもの」の位置づけである。これも、本村事例から普遍化して学ぶべき箇所であるように思われる。

弥彦の場合、大きく次の2つの理由が考えられる。ひとつは「委員会メンバーの構成ミス」であり、もうひとつは「報告書の軽視」である。

まず前者は、委員会メンバーの全員が係長によって構成されていたこと、しかも彼らは村長の全面委任とボトムアップ方式の採用により、考えられるべき理想像を抽出することができた。現状の不満や欠陥を、また大幅に改善すべき未来像を遠慮なくまとめることができた。ところが、この報告内容は上司の課長・課長補佐クラスにとって到底受け入れられるものではなかった。課長にとっては課数を半減した後の降格人事への不安、補佐にとっては出世・昇進可能性への断念を意味する。自らの首を締めるようなものである。とても容認できない。ここに、結論をめぐって「係長賛成、課長反対」という階層間ギャップが生じてきたのである。

合同会議の席上、とりわけ課長クラスから否定的見解が述べられた。「係長・課長補佐でたたきあげた結論であり、課長は了解しただけだ」「長期的財政の見地から大義名分が通ったので、それに押されて賛成せざるをえなかった」「職員自身の意見を、特に降格者の気持をよく聞くべきだ。それは身分剥奪と同じである。村民にも理解してもらおう方向を構うべきだ」「多数意見に従ったまでだ。確かに命令系統はすっきりするが、年齢構成からみて、いつか昇格できるという希望を与えるべきだ」と。そして、「課は増えてもよく反対だ。今のままでも人員を減らすこともでき、必要に応じて課・係を作ったり統合していけばよい」「消極論者であり大課制は至難である」といった反対意見が続き、果ては、「せつかく作ったのだから反古にはできないが、ホンネにそのような案を作らねば」と、全面否定されてしまった。

これに対し、係長職からは、「村の将来を考えて、人件費増大一住民サービス削減という危機感があって、自らの首をしめてもサービスに徹しようとして

案を作成した。その後、好んで火中の栗を拾おうとはしない。公務員としての自覚が足りない。」と反論される。しかしこの声も次第に掻き消されてくる。「大課制は機構としては理想ではあるが……」「ムード的に走りすぎた」云々と、自ら出した結論を自己批判するにいたった。

このような対立は、明らかに人選ミスであった。全庁的改革のためには、全職員・全階層から委員を選出すべきであった。また、財源不足や人件費節減の側面からだけでなく、その職員心理への影響にも配慮すべきであった。人はただ一方的な受苦や自己犠牲だけでは動かない。主体にとって、デメリットを受認してなお余りある精神的充足感が賦与されねばならない。理念に殉ずるにせよ、実感として受益するにせよ、「これでいいんだ」という自己了解や自己納納を必要としている。とりわけ、降格者や人事異動の対象者にとっては大切なことである。こうした心配りに欠けていたのではなかったか。

しかし、それでもなお、あえて「半減せよ」という意見が輩出してきた背景には、もうひとつ深い理由があった。それは、有力係長から無能課長への不信感であった。「大課制の発想の源には課長不信があった」ことが言明されている。これも深層心理調査の発言から拾ってみると、「課長の中には勉強しない者がいる。昇格できるほど勉強している課長はいない」「自己啓発のできる課長はいない」「自分で判断のできない、のらりくらりしている課長は信頼できない。派閥があるから」「課長の中には部下からの相談にはっきり意見を云わない者がいる」等と言われている。議会答弁に立っても、資料がなければ何も言わず、自分の意見も語らず、結局、部下に聞きにくる無能課長に対し、根強い不信感があったのである。こうした課長の実在は、他の課長も認めており、「課長自身ももっと猛烈に勉強し、知識や能力を高めなければ」という声も聞かれた。つまり、こうした階層間ギャップの存在が、ますます改革を混迷させていたのである。

次に、後者の「報告書の軽視」とは、報告書自身の無内容に起因するものと、その依頼者の意図に合致していない場合とがあるであろうが、本村の場合、この両方が含まれる。報告書を見ても、大課制の目的、対象、方法、実施の条件、降格者の処遇、抵抗要因の排除、計画的変革等々の点において、不十分であっ



た。「新機構」に徹底的検討を加えた上で、その可能性と条件とが見極められていない。改革が一片の命令や通達によって行われるものでないことは今更言うまでもない。しかし職員の発言を聞くと、「働き易い職場にする契機として賛成」「課長や補佐が降格してくれば皆平等になっていい」あるいは「大課制の発想は何か改革しなければならないという意識—はがゆきの故に生まれた」といった軽いニュアンスが強い。

また、よしんば真剣に討議されたものであったにせよ、その内容は殆んど何も生かされていない。「報告書の中の何が一体生かされているのか」という問いに対しては答えきれない。また、もし熱心に取組んでいたとすれば、部分的にも実施策の中に何か取り入れられたはずである。普通、いかなる自治体でも、この報告書の段階までは提出できても、次の実践段階ではほとんど挫折している。要は、理念から具体化へのプロセスが問われていたのである。この点、他山の石としての観察体験が十分に生かされていないようである。

いずれにせよ、公務員にとって報告書の位置づけが軽く、一過的思考で把握されていないだろうか。「上司の命令だから」「当時の雰囲気やそうだったから」「仕方ない」「止むを得ない」といった他人事に終始している。この他人事意識が、改革もまた他人事に連結しているのではないか。「長は白紙で委任したが、ムード的に走りすぎた。時間的限界もあった。小課制で改善していくべきだ」「もともと長の判断が明確でなく、課長会議で説明されただけ。一般職は冷淡、懸念していた。」「またどうせ朝令暮改になるかもしれぬ」と、理由にならぬ弁明をする。ここには、自己責任や変革主体といった自意識はない。それ故に、折角の報告書に執着することもなく、また体験を生かすこともなく、無批判に新しい状況を受け入れてゆくのである。これは公務員の悲しき習性なのであろうか。しかも、こうした報告書に対して、長は、「今回の改善はよほど慎重にやらねばならない」「大課制は好きではない。世間一般に合うようにしたい」との一言で、簡単に中止を決定してしまう。これでは白紙委任の意味をなさず、苦勞をねぎらうに冷水を吹っ掛けるようなものである。

### (3) 変革の根底にあるもの

さてそれでは、このように自らは決して望んでいない改革案を作り出し、

自己呪縛している職員心理の深層にあるものは何か。一度は承認しておきながら、いざ「あなたのホンネを聞きたい」と問い直すと、「いや、実は、私は、あの時、反対だったのです」と主張し、偽善と虚構であると知覚しながら、何故報告するのか。改革の真因を規定することはなかなか難しいが、それでもなお、「彼らにとっての本当のモチーフとは一体何であったか」、その根底に潜むものを探究していかねばならないであろう。

われわれはこれまで幾つかの調査により、職員心理の現状への違和感を抽出することができた。改めて、「組織改革の問題点」として整理し直すと、図-4の通りになる。恐らくはこれら多要因間の接点で初めて、改革への契機が訪れてきたものと考えられる。ここには、日常的職場生活における違和と共感の交錯する世界が展開されている。しかも両価性の感情は、なお改革以降も同様存在している。

ところで、改革動機のうち、結果的に実現されたものは、(5)の新規事業の実施だけである。その他の公式目標は殆んど実現されていない。これは、多くの職員にとって改革に関与した動機が、実は別のところにあったためではないかと思われる。これをKJ発想法の現状認識から検証してみよう。大グループの

図-4 組織改革の問題点

改革動機	KJ発想法 [現状認識]→[将来像]	質問紙法 (質問項目別の分類)	深層面接法 (階層別分類)
(1)住民サービスの充実 (2)長の命令の迅速化 (3)行政事務の能率化 (4)人間関係の良好化 (5)新規事業の実施 (6)機構の簡素化	(1)組織機構上の不適合→改革 (2)理事者・管理者の指導性→向上 (3)人事配置の不適性→適性化 (4)一般職員の意識→育成 (5)庁舎の不備→建設 (6)住民サービスのアンバランス→向上	(1)組織の構造・制度 (2)過程・関係 (3)文化・風土 (4)住民との関係 (5)働きがい	(1)課系の統廃合 (大課制) (2)機構改革 (3)責任権限 (4)コミュニケーション (5)人事管理・研修 (6)その他

見出しは、少なからず彼らの中心的関心のあり様を示している。再録すると、

- A-① 職員の仕事に対する意欲的態度が足りない
  - ② 理事者のコミュニケーションが欠けている
  - ③ 管理職の信頼度が足りない
  - 4 機構の混乱で職務関係がはっきりしない
  - ⑤ 職員の適正配置がなされていない
- B-① お互いの努力により信頼関係を生み出し、スバラシイ仕事生まれる
  - ② 連絡を密にすることにより、職場を明るく作るんだ
  - 3 庁舎玄関の整備を行い、村民来庁者の不快をなくそう
- C-① 職員全体の資質が低下している
  - 2 現行の組織機構が適正でない
  - ③ 理事者はリーダーにふさわしい対応に欠ける
  - 4 庁舎が老朽化して不便
  - ⑤ 職場結婚が多く、適切な人事配置が欠ける
- D-① 管理職は部下職員の掌握に欠けている
  - ② 適正を欠いている人事配置
  - 3 忙しい所とヒマな所の差が多い
  - 4 各課の連絡調整が乏しい
  - 5 住民サービスのアンバランス

この中で、組織機構問題に触れているのは、A-4、C-2、D-4だけである。残り項目の共通概念を引出すと、理事者、管理職、職員などとの人間関係に多大な関心があるようである（特に○印）。いわば職場における対人関係に不満が多い。いわゆるヒト・カネ・モノ・情報・組織の中では、とりわけヒトへの興味関心が高いといえる。この現状認識はまた、自ずから将来像にも密接に関連している。

- A-① 理事者も意思疎通を深め、指揮命令系統をすっきりさせる
  - 2 事務の合理化をはかり効果測定もしよう。機構改革を真剣に考えて

早く進めよう

- ③ やりがいのある人事配置をしよう
- ④ 職員の研修とコミュニケーションを高めよう
- 5 庁舎の改善で住民サービスを
- 6 執行権と議決権の明確化
- B-1 調和のとれた機構をめざして
  - ② 望まれる姿勢——管理職の意思疎通
  - ③ 職員研修による住民サービスを
- C-1 ナウなビジネス
  - ② フレッシュな人事とは
  - 3 ダッシュする機構
  - 4 モダンなサービス・ステーション——総合庁舎の建設
- D-① 適正を欠かない人事配置
  - 2 機構改革と業務の見直し
  - 3 住民サービスの向上

ここでも機構改革の見出しは、A-2、B-1、C-3、D-2だけである。やはり人間関係に限定して見ると（特に○印）、人事配置、意思疎通（コミュニケーション）、対人関係等の改善を求める声が多い。このような切実な期待は、逆にみれば、それだけ日頃人間関係において抑圧・疎外されていることを示唆していないだろうか。

そこでさらに、問題領域を人間関係のコミュニケーションの欠如に絞り、深層心理からこれを裏付けてみよう。次のある係長の発言は非常に象徴的である。「助役は課長を通さず、直接係長や担当者に命令している。課長も助役を通さず村長に話をしている。村長も助役を通さず課長から話を聞く。長自ら組織のルールを破ることになる。悪循環だ。」また、「機構よりも三役間の意思疎通を良くすることの方が大切、長や助役から直接命令が管理職をとびこえていくことがある。1つの組織体であるからルールが守られないと困る」「助役は直ぐ判断、決断を示してくれない。実力課長がやっている」ときえ言われている。もちろん、常にこうした状態ではないだろうが、類似の発言内容はあちこちに

見られる。

こうして、村長<助 役—課長<実力課長>補佐—係長—一般職間の抑圧の  
収入役—無能課長>移譲と相互不信とが形成、蓄積されていく。もはやここには、基本的な信頼関係はない。しかし本村の特徴は、こうした人間関係への違和感(不信感や断絶)が、改革への原動力となっているのである。端的には、「大課制の発想の源には課長不信があった」という言葉に収められていよう。つまり現状の人間関係の違和感が、改革への潜在的エネルギーとなっていたのである。

ではさらに、こうした不信の根底には何があるのか。人間の両価性という観点からみると、それはまさしく信頼への希求であり、自己の存在証明への欲求である。トップや上司への不満や苛立ち、憤怒等は、そのまま職員の自己参加意欲を表示している。「私自身を信頼してほしい、一任してほしい」「私も技術屋だ、私に担当させてほしい」「ポストには何の権限も責任もない、持たせてほしい」「自分の位置づけを明確にしてほしい」等の本質的欲求が主張されている。しかし現状においては、「聞いてくれない」「はっきりしない」「本気でやっているのかわからない」で、ことごとく裏切られる。それでもなおこのジレンマは、実現化へのチャンネルを求める。「課長補佐にも課長と同等の決裁権を持たせてほしい」「課長会議で課長が説明する時は係長を随伴するか、事前に係長や担当者とよく協議せよ」と。より具体的には、

- ① 課長会議の内容をもっと話してほしい、聞きたい
- ② 情報や権限や役割や昇格がほしい—決裁権を下ろしてもらいたい
- ③ 意思疎通を凶って、もっと上司との接触機会がほしい
- ④ 人事異動や配置転換によって、適正や能力を生かせる職場や仕事がほしい

こうした信頼度のバロメーターへの希求は、現状認識のA-3やB-1にも底流しているものである。ともあれ、これらの共通項を括ると、「自分を信頼し、自己の存在感を認めてほしい」という欲求と「周囲や他者からの認知・承認」とに、彼らの生きがいと働きがいがあり、同時にそれが改革への主たる潜在的動機となっていたのである (註)。

筆者は弥彦OD過程での実感を次の一文で結びたいと思う。

もし私が私のために存在しているのでないとするれば

だれが私のために存在するのであろうか

もし私が私のためだけに存在するのであれば

私とは何ものであろうか

もし今を尊ばないならば—いつという時があろうか

(Talmud, 第一篇 Mishna)