

自治体における行政官僚制組織の実証的研究

研究課題番号 63510116

昭和63・64年度科学研究費補助金
(一般研究C) 研究成果報告書

平成2年3月30日

研究代表者 田中豊治
(東邦大学医療短期大学助教授)

自治体における行政官僚制組織の実証的研究

研究課題番号 63510116

昭和63・64年度科学研究費補助金
(一般研究C) 研究成果報告書

平成2年3月30日

研究代表者 田中豊治
(東邦大学医療短期大学助教授)

目 次

- I はじめに
(研究の目的・対象・方法および経過)

- II 「行政環境の変化と行政組織の対応に関する調査」の分析

付属資料
 - 1. アンケート調査表

 - 2. 第3回自治体学会発表要旨(1989年9月2日)

 - 3. 政策研究と人材開発
第3回自治体学会第3分科会抄録集より抜粋

昭和63・64年度科学研究費補助金
(一般研究C) 研究成果報告書

1. 課題番号 63510116
2. 研究課題 自治体における行政官僚制組織の実証的研究
3. 研究代表者 東邦大学医療短期大学助教授
田中豊治
4. 研究分担者 なし
5. 研究経費

昭和63年度	900千円
昭和64年度	900千円
計	1800千円
6. 研究発表
 - (1)口頭発表
 - ・「まちづくりシステムと行政のプロフェッション」
第3回自治体学会熊本大会第3分科会(平成元年9月2日)
 - (2)出版物
 - ・「政策研究と人材開発」
第3回自治体学会抄録集(本報告書の資料集に収録)
 - ・「行政組織における新職員論 — とくに行政プロフェッションとしての専門職制度の導入について —」
東邦大学医療短期大学紀要 第4号(平成2年4月刊行予定)
 - ・「産業労働と職業生活」
岩内亮一編『社会問題の社会学』第3章分担執筆、学文社、平成2年4月刊行予定
 - ・「行政組織の理論」
宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会、平成2年5月刊行予定
7. 研究成果(以下に収録)

I はじめに

(研究の目的・対象・方法および経過)

1. 研究の目的

現代日本社会の驚異的成長に対する世界的関心の高まりから、その中心的原動力のひとつであると考えられている日本的行政官僚制の見直し論が盛んに行われている。その関心対象は、単に制度的・法律的・機構的な静態的解明にとどまらない。むしろ主たる関心は、①「組織の内部特性」と②「職員意識の性向」と③「環境状況の変化」といった緒要因・緒関係間のダイナミックなネットワークの中で、できるかぎり総合的・状況的・動的にアプローチしていくことである。理論的にいえば、とりわけローレンスやローシュ (P.R.Laurence & J.W.Lorsch) らによって提唱されてきたコンティンジェンシー理論の、「環境→組織→集団→個人」間の適合性如何という課題を分析していくことである。

しかし最近のネオ・コンティンジェンシー・モデルでは、変革主体としての人間(職員)の動機や意欲や能力などがより重要なファクターとして再検討されるようになった。つまり変革主体が状況をどれだけ、どのように認識し把握しているかという問題が重要視されるようになってきた。状況に対する鋭敏な感性や認知能力がなければ、変革の方針も計画も政策も出てこないからである。そこで、われわれの研究対象として、まず、全国自治体総体としての行政体がいかなる自己認識のレベルにあるか(自己組織の客観視)について、その現実態を数量的に捉えておきたいと考えた。組織は常に環境ニーズにうまく対応していかねばならないからである。その現実分析を通して、さまざまな問題点が摘出され、その上で原因解明やさらなる変革への提言、新しい組織デザインの構築などが志向さ

れるようになるであろう。

「なぜ、いま改めて、組織変革の時代なのか」といえば、今回のヒアリング調査を通して何度も痛感させられたが、「現代自治体はまさに自らのサバイバル戦略を賭けた戦いの時代に入った」という感慨からである。しかもそのサバイバルとは「生き残り」ではなく、「勝ち残り」でなければならぬ。マチやムラそのものが解体するかもしれないからである。広域行政圏化、道州制案、自治体連合構想、市町村合併促進などが大いに推奨されている。自治体間、地域間の格差はますます拡大する一方である。かつて全国一律平等主義の下に保証されてきた政策方針は今や「画一的・悪平等主義」として反古同然となり、そこに市場原理や自由競争意識を導入していく方向に変わってきた。民間活力の導入は時代の変化、流れである。そこで有能・無能、努力・怠慢、鋭敏・鈍感などの適性能力や行動能力を所有する者（自治体）のみが残っていくということになってきた。自治体の時代は同時に、その受難・試練の時代でもある。そこで、全自治体は否応なく組織（自己）変革の必然性に迫られてきたのである。

自治体をめぐる内外環境状況の変化は極めて急激かつ多様である。例示しても、情報革新（ニューメディアの導入）、地域の国際化（ボーダーレス社会化）、成熟都市化（文化行政など）、さらには高学歴・高年齢化、団塊世代の上昇化などの諸問題がある。こうした論争への対応は、やがて住民ニーズや行政課題として自治体内にインプットされることになる。

では自治体の内部組織としては、いかに対応しつつあるのか、その「環境適応型のシステムづくり」が模索されている。一体どのような組織理念の下に、どのような変革プロセスを経て導入され、かつ適合しているのか、それらのコンテクストやパターン化がモデリングされな

ければならない。そうした新しいシステムづくりのための可能性や条件や手法が探求されているのである。

組織や職場の健全化・活性化・能率化とは常に環境との対応関係において充足されるものである。このような意味で、自治体は地域環境に開かれた行政組織でなければならない。では、本当に地域社会に開かれた行政組織とはいかにあるべきか。このテーマは既にコミュニティ論、住民参加論、まちづくり論などでも取り上げられている。住民と行政との接点にあって、自治体および公務員の本来の存立根拠が根本的に問い直されているのである。

現代自治体における新しい行政組織像とは、端的に言えば、「開放型組織モデル」のことである。開放型組織とは、地域社会全体に開かれたものである。それは常にオープンでソフトでデモクラティックな組織であり、「まちづくり型自治体」を志向しているといえる。そしてまち全体を恰もひとつの会社組織のようにみなし、あらゆる地域資源を経営資源として有効活用せんとする。新しい組織理念は、「参加」と「開放」というキー・コンセプトを大切にす。参加とはすなわち、住民や企業や職員あるいは自治体自身がより上位の階層や団体における最高意思決定過程に直接参画していけるルールやルートを獲得、保障されているということである。また開放とはすなわち、そうしたチャンスをできるかぎり切り開いていこうというものである。この両概念のベクトルをめぐって、今烈しい苦闘が展開されている。このような変革理念の導入・実践過程のダイナミズムやメカニズムを客観的・数量的に明確化したいということである。またこのようなデータや考察結果は、研究者のみならず実務家にとっても極めて貴重かつ必要な資料となるであろう。

2. 対象

本研究の大きな課題は、まず、①行政組織変革の実態分析から、全体的・一般的傾向性を掌握し、その中から共通して見出される経験的法則性を発見してこること、②とりわけ組織変革に着手し成功した事例を詳細に検討し、変革のための諸条件を普遍化すること、さらに③総体としての組織変革論や組織変動論の理論化や論理化を図っていくこと、などである。

しかし本稿での小さな作業は、抽出した市町村レベルのデータをおさえ、そこから少しでも一般的傾向性を検討していくこと位しかできない。ここでは主として、昭和60年度中に実施した聞き取り調査やアンケート調査の実態分析を中心に考察を進める。とりわけ今回のアンケート調査は町村役場に実施しており、これと筆者たちが既に3年前に実施した市役所のデータ（日本都市センター編『新しい市役所事務機構（現状分析編）報告書』昭和61年、および『新しい市役所事務機構の方向』昭和62年を参照されたい）との比較分析を重点的に行う。

本研究の特色のひとつは、こうした小さな町村レベルに焦点を当てていることである。それは過疎町村ほど存亡問題に直面し、危機意識が相当に高く深刻であるからである。それゆえに、彼らの自己認識の度合や内容についてより詳細に把握しておきたい。組織変革の成否はまさにこうした状況認識の深さと合致しているためである。

3. 方法

昭和63年度は主に、①先進的自治体へのヒアリングと②アンケート調査の実施を中心に進めてきた。ヒアリングはできるだけ現地調査に出かけ、面白いユニークな事例発見に努めた。そして該当する自治体からの資料収集、情報交換、調査依頼、事例研究などに取り組んだ。調査地は、大阪府、神戸市、横浜市、気仙沼市、遠野市、愛知県設楽町・作手村、三重県多気町、岡山県牛窓町・新庄村、

一ノ関市、大山町、柳川市、松崎町、佐世保市、熊本県、熊本市、唐津市、佐賀市、久山町、北九州市、甲府市、山形市、更殖市、東京都、足立区、板橋区、中野区、新宿区、東京都特別区役所、日本都市センター、日本地域開発センターなどである。ご多忙中にもかかわらず、快く応対して下さった担当の方々に改めて深甚の謝意を表すものである。二度とは会えぬであろう人々から、余りにも多くの憤怒や不信に満ちた遺言を聞かされた思いである。

アンケート調査は、昭和64年3月10日、各自治体の総務課長宛に発送、同月下旬までに回収させて頂いた。この結果、650町村に配布しうち205ケースが返送され、204ケースが有効表であった。郵送法による回収率としては32%と高率であり、有効回収率もほぼ100%に近い。これはおそらく各自治体の関心の高さを示唆するものであり、置かれている状況の厳しさを反映しているものと考えられる。状況の厳しさとは、要するに、旧来の官僚制組織モデルの硬直性・形骸化・形式主義などの官僚主義化の弊害によって順機能性が見失われ、逆機能現象が噴出し、それだけに脱官僚制化のありかたが真剣に切実に求められているという意味である。

また昭和64年度は、調査表の整理、集計、分析、文章化、報告書の作成などの作業に従事してきた。しかし今回の報告書では、データ分析は単純集計およびクロス集計が中心で、より細かな検討までは間に合わなかった。町村と市との対比の中で、大枠、それぞれの特徴を強調するしかなかった。しかしなお今後とも、持続する志をもってより詳細な考察を施していきたい。

4. 経過

以上のような調査研究を継続していきながら、一方、その成果発表に関しては、少しずつ纏め公表していき

いと考えている。

①口頭発表では、第3回自治体学会熊本大会で発表した（論旨については本誌付属資料に添付）。②記録物では、「行政組織における新職員論—とくに行政プロフェッションとしての専門職制度の導入について—」（東邦大学医療短期大学紀要第4号）、「産業・労働と職業生活」（学文社）、「行政組織の理論」（東海大学出版会）などの小論を現在投稿中である（いずれも4月刊行予定、本誌序を参照のこと）。これらのデータや事実や知見の意味するものについては、さらにあらゆる機会に追尋してつもりである。

最後に、本研究活動の遂行に当り、私は多くの新しい方々に出会い、予想以上の人のやさしさに触れた。今はそのやさしさが身にしみる。一人一人の名前は記さないが、本書を読まれる方々に厚くお礼を申し上げたい。本書はご協力、関与された方々との共同作品である。

Ⅱ 「行政環境の変化と行政組織の対応に関する調査」 の分析

以下、アンケート調査表の質問項目に沿って検討していこう。

Q1「都市経営の方法として、今後、どのような形で行政サービスの執行を行う方がよいと考えますか」という問いに対し、市町村とも、第一位は「原則として地方団体が直接執行すべきであるが、一部の業務は民間に委託する」という、いわゆる「民間委託化」推進の方向にあることがわかった。これは市（45.7%）、町（43.8%）村（39.0%）ともほぼ同率である。また、町村の4分の1が「収益部門の運営管理は、民間委託や外部団体に任せる」と“委託化”や“外部化”の方針に賛同している。これに対し、「市民協力（ボランティアほか）で行う」という考えは、村（5.1%）や町（12.1%）で低率であり、逆に市では20.9%とやや高い。人口数が少ない自治体ほど住民参加や市民参画にはあまり熱心ではなさそうである。そして「できるだけ地方団体が直接執行すべきである」という意見が、市（0.8%）、町（7.2%）、村（11.9%）と下降するにつれて増加している。

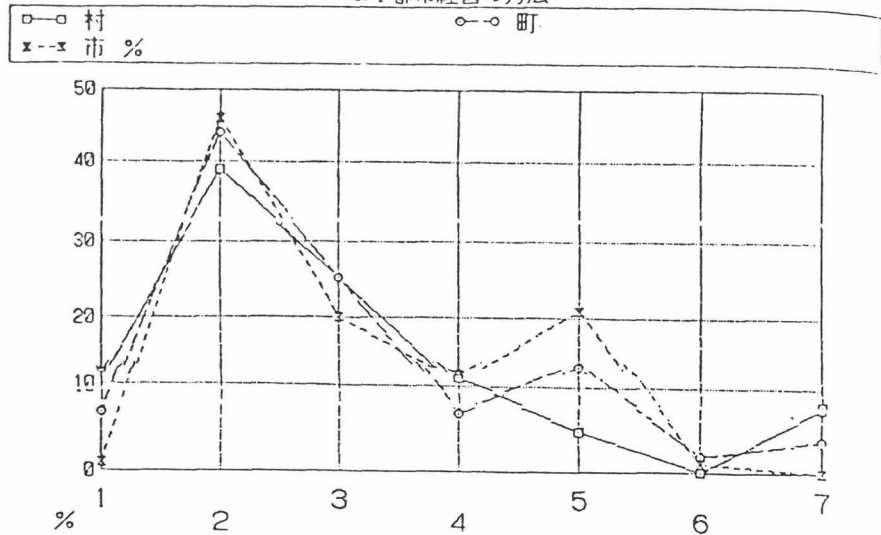
[クロス集計表]

項目名（縦－横）：	Q1. 都市経営の方法					無効標本数 0
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	
村・	14(11.9)	46(39.0)	30(25.4)	13(11.0)	6(5.1)	118(100.0)
町・	21(7.2)	127(43.8)	71(24.5)	19(6.6)	35(12.1)	290(100.0)
市・	4(0.8)	223(45.7)	97(19.9)	57(11.7)	102(20.9)	488(100.0)
合計	39(4.4)	396(44.2)	198(22.1)	89(9.9)	143(16.0)	896(100.0)

	6. (%)	7. (%)	合計 (%)
村・	0(0.0)	9(7.6)	118(100.0)
町・	6(2.1)	11(3.8)	290(100.0)
市・	4(0.8)	1(0.2)	488(100.0)
合計	10(1.1)	21(2.3)	896(100.0)

カイ2乗値（自由度） 92.44014(12) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.227123

Q1 都市経営の方法



1. できるだけ地方団体が直接執行すべきである
2. 原則として地方団体が直接執行すべきであるが、一部の業務は民間に委託する
3. 収益部門の運営管理は、民間委託や外郭団体に任せる
4. できるだけ第3セクター方式を導入して行う
5. 市民協力(ボランティアほか)で行う
6. その他
7. NA

Q2「予算編成の際、住民の意見を聴取する方法」については、「採用していない」自治体が市で67.6%、町村平均で43.5%であり、それほど活発とはいえない。しかし、市町村の2割以上がいずれも「地区懇談会・市民集會等を開催し、広く予算に対する意見を聞く」という設問を肯定している。こうした参加機会が増えていることに注目しておきたい。また、「各種団体代表と懇談会を開催し、予算に対する要望等を聞く」という意見も、市(9.8%)レベルよりも町(18.9%)、村(24.7%)と規模が小さくなるにつれて増大し、各種団体からの直接・間接的影響を受けているものと推察される。これは市と町村とではデータの2倍の開きがあり、外部団体からの影響力は小さな自治体ほど相当に大きいようである。一方、「予算に関するアンケートや市長への手紙」あるいは「市政モニターからの意見聴取」などはあまり実施されていない。

[クロス集計表]

項目名 (縦一横) : SITYOUSONN-Q2. 予算編成の際、住民の意見を聴取するために何か特別の方法

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	33 (42.9)	0 (0.0)	17 (22.1)	19 (24.7)	1 (1.3)	77 (100.0)
2. 町	81 (43.8)	2 (1.1)	48 (25.9)	35 (18.9)	7 (3.8)	185 (100.0)
3. 市	173 (58.4)	11 (3.7)	54 (18.2)	25 (8.4)	10 (3.4)	296 (100.0)
合計	287 (51.4)	13 (2.3)	119 (21.3)	79 (14.2)	18 (3.2)	558 (100.0)

無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	7 (9.1)	77 (100.0)
2. 町	12 (6.5)	185 (100.0)
3. 市	23 (7.8)	296 (100.0)
合計	42 (7.5)	558 (100.0)

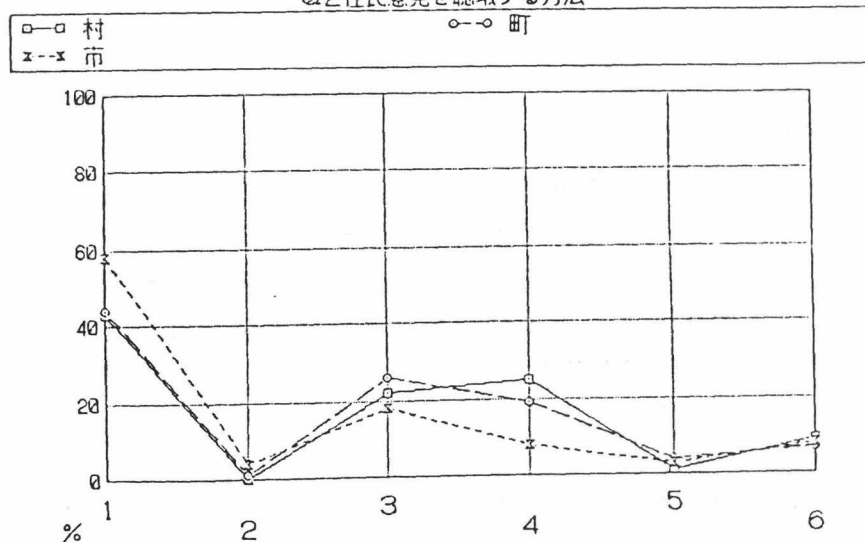
カイ2乗値 (自由度)

32.12663 (10) 有意確率 0.000381

クラメールの関連係数

0.169668

Q2住民意見を聴取する方法



1. 採用していない
2. 一般市民に、予算に関するアンケートまたは市長への手紙を実施する
3. 地区懇談会・市民集会等を開催し、広く予算に対する意見を聞く
4. 各種団体代表と懇談会を開催し、予算に対する要望等を聞く
5. 市政モニターから予算に関する意見を聴取する
6. その他(具体的に:

Q3「行政の決定過程への各団体の影響力の程度」について。

(1)「中央官庁や上級団体からの指導・通達」は、市町村とも8割以上が「強い」と感じている。とりわけ市レベルでは9割にも達し、中央官庁からの指示・命令・通達・指導など、いかに圧倒的影響力をもっているかが示されている。

項目名(縦-横)：項目1-Q3-1. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村	1(1.7)	0(0.0)	8(13.6)	19(32.2)	31(52.5)	59(100.0)
2.町	1(0.7)	1(0.7)	25(17.2)	52(35.9)	64(44.1)	145(100.0)
3.市	1(0.4)	3(1.2)	20(7.8)	109(42.6)	122(47.7)	256(100.0)
合計	3(0.7)	4(0.9)	53(11.5)	180(39.1)	217(47.2)	460(100.0)

項目名(縦-横)：項目1-Q3-1. 無効標本数 0

	6.(%)	合計(%)
1.村	0(0.0)	59(100.0)
2.町	2(1.4)	145(100.0)
3.市	1(0.4)	256(100.0)
合計	3(0.7)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 13.86021(10) 有意確率 0.179464
 クラメールの関連係数 0.122741

(2)「地域の各種団体」については、町村と市との間で大差なく、ほぼ同率の4~5割が「やや強い」と感じている。(1)の中央官庁からの影響が「非常に強い」に集中しているのに対し、それほど強くはなさそうである。

項目名(縦-横)：項目1-Q3-2. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村	2(3.4)	12(20.3)	21(35.6)	20(33.9)	3(5.1)	59(100.0)
2.町	1(0.7)	10(6.9)	65(44.8)	65(44.8)	3(2.1)	145(100.0)
3.市	1(0.4)	13(5.1)	106(41.4)	124(48.4)	10(3.9)	256(100.0)
合計	4(0.9)	35(7.6)	192(41.7)	209(45.4)	16(3.5)	460(100.0)

項目名(縦-横)：項目1-Q3-2. 無効標本数 0

	6.(%)	合計(%)
1.村	1(1.7)	59(100.0)
2.町	1(0.7)	145(100.0)
3.市	2(0.8)	256(100.0)
合計	4(0.9)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 24.91661(10) 有意確率 0.005506
 クラメールの関連係数 -- 10 -- 0.164570

(3) 「個別住民のニーズ」は「どちらともいえない」に約半数が集中し躊躇している。これは自治体間に差はない。

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q3-3 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	4 (6.8)	14 (23.7)	24 (40.7)	14 (23.7)	2 (3.4)	59 (100.0)
2. 町	10 (6.9)	26 (17.9)	73 (50.3)	29 (20.0)	4 (2.8)	145 (100.0)
3. 市	15 (5.9)	35 (13.7)	130 (50.8)	65 (25.4)	9 (3.5)	256 (100.0)
合計	29 (6.3)	75 (16.3)	227 (49.3)	108 (23.5)	15 (3.3)	460 (100.0)

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q3-3 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	1 (1.7)	59 (100.0)
2. 町	3 (2.1)	145 (100.0)
3. 市	2 (0.8)	256 (100.0)
合計	6 (1.3)	460 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 7.10444 (10) 有意確率 0.715550
 クラメールの関連係数 0.087876

(4) 「議会・議員」の影響力は、やはり「どちらともいえない」に約 6 割が回答し、強いとも弱いともいえないようである。これも自治体間にあまり差はない。

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q3-4. 無効標本数 0

	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	6. (%)	合計 (%)
1. 村	2 (3.4)	11 (18.6)	31 (52.5)	14 (23.7)	1 (1.7)	59 (100.0)
2. 町	1 (0.7)	28 (19.3)	87 (60.0)	28 (19.3)	1 (0.7)	145 (100.0)
3. 市	1 (0.4)	37 (14.5)	154 (60.2)	62 (24.2)	2 (0.8)	256 (100.0)
合計	4 (0.9)	76 (16.5)	272 (59.1)	104 (22.6)	4 (0.9)	460 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 8.60560 (8) 有意確率 0.376651
 クラメールの関連係数 0.096716

(5) 「市長の支持母体（政党・役員・後援会・企業など）」については、6～7割が「どちらともいえない」と答えている。強いていえば、町レベルが「非常に弱い」（11.7%）と感じ、市レベルが「やや強い」（24.6%）と思っている。

項目名（縦－横）：項目1-Q3-5. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	4(6.8)	4(6.8)	40(67.8)	6(10.2)	0(0.0)	59(100.0)
2. 町	17(11.7)	5(3.4)	97(66.9)	18(12.4)	2(1.4)	145(100.0)
3. 市	6(2.3)	6(2.3)	166(64.8)	63(24.6)	13(5.1)	256(100.0)
合計	27(5.9)	15(3.3)	303(65.9)	87(18.9)	15(3.3)	460(100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目1-Q3-5. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	5(8.5)	59(100.0)
2. 町	6(4.1)	145(100.0)
3. 市	2(0.8)	256(100.0)
合計	13(2.8)	460(100.0)

カイ2乗値（自由度） 44.42389(10) 有意確率 0.000003
 クラメールの関連係数 0.219743

(6) 「職員組合」は町村の4割以上が「弱い」と思っているのに対し、市が「やや強い」と感じている。これは両者間の組合活動の実態の格差を示唆するものである。

項目名（縦－横）：項目1-Q3-6. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	14(23.7)	14(23.7)	22(37.3)	3(5.1)	1(1.7)	59(100.0)
2. 町	29(20.0)	37(25.5)	61(42.1)	10(6.9)	1(0.7)	145(100.0)
3. 市	27(10.5)	44(17.2)	136(53.1)	36(14.1)	6(2.3)	256(100.0)
合計	70(15.2)	95(20.7)	219(47.6)	49(10.7)	8(1.7)	460(100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目1-Q3-6. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	5(8.5)	59(100.0)
2. 町	7(4.8)	145(100.0)
3. 市	7(2.7)	256(100.0)
合計	19(4.1)	460(100.0)

カイ2乗値（自由度） 27.93225(10) 有意確率 0.001851
 クラメールの関連係数 0.174244

(7) 「類似都市（類似的・先進的自治体など）」は、過半数が「どちらともいえない」に傾斜し、項目間、自治体間において同傾向である。

項目名（縦－横）：項目 1－Q3-7. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	8 (13.6)	3 (5.1)	36 (61.0)	9 (15.3)	0 (0.0)	59 (100.0)
2. 町	14 (9.7)	19 (13.1)	80 (55.2)	27 (18.6)	1 (0.7)	145 (100.0)
3. 市	8 (3.1)	39 (15.2)	142 (55.5)	61 (23.8)	5 (2.0)	256 (100.0)
合計	30 (6.5)	61 (13.3)	258 (56.1)	97 (21.1)	6 (1.3)	460 (100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目 1－Q3-7. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	3 (5.1)	59 (100.0)
2. 町	4 (2.8)	145 (100.0)
3. 市	1 (0.4)	256 (100.0)
合計	8 (1.7)	460 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 26.85477 (10) 有意確率 0.002746

クラメールの関連係数 0.170851

(8) 「各種審議会」については、町村よりも市の方が「やや強い」と感じている。これは市レベルの審議会活動がより活発であるからといえるかもしれない。総じて、自治体における意思決定過程への影響力行使者は、各自治体をとりにくく身近な団体よりも、中央・上級監督官庁からの影響力が決定的に強いことが判る。

項目名（縦－横）：項目 1－Q3-8. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	3 (5.1)	4 (6.8)	25 (42.4)	21 (35.6)	4 (6.8)	59 (100.0)
2. 町	5 (3.4)	6 (4.1)	62 (42.8)	57 (39.3)	13 (9.0)	145 (100.0)
3. 市	2 (0.8)	14 (5.5)	93 (36.3)	124 (48.4)	22 (8.6)	256 (100.0)
合計	10 (2.2)	24 (5.2)	180 (39.1)	202 (43.9)	39 (8.5)	460 (100.0)

[クロス集計表]

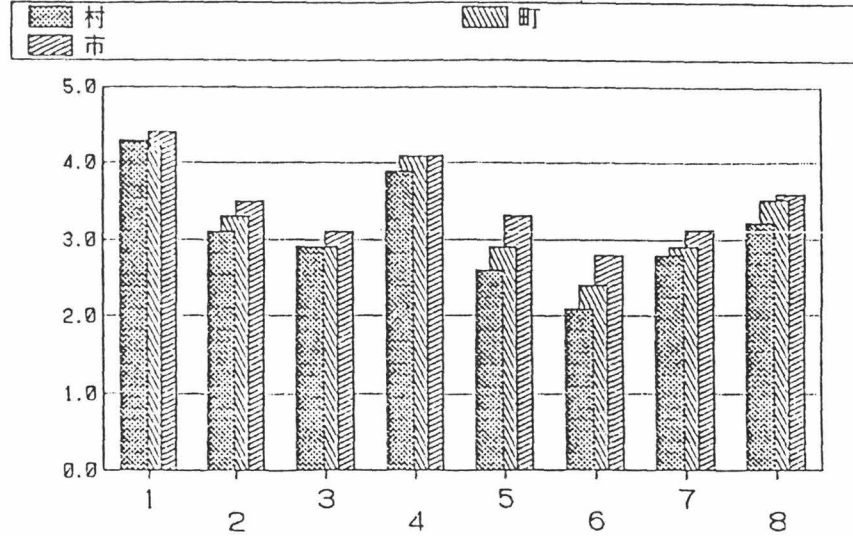
項目名（縦－横）：項目 1－Q3-8. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	2 (3.4)	59 (100.0)
2. 町	2 (1.4)	145 (100.0)
3. 市	1 (0.4)	256 (100.0)
合計	5 (1.1)	460 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 14.66056 (10) 有意確率 0.144936

クラメールの関連係数 0.126235

Q. 3行政の決定過程への影響力



1. 中央官庁や上級団体からの指導・通達
2. 地域の各種団体
3. 個別住民のニーズ
4. 議会・議員
5. 市長の支持母体(政党・役員・後援会・企業など)
6. 職員組合
7. 類似都市(類似的・先進的自治体など)
8. 各種審議会

Q4「住民ニーズを把握する方法」について。

(1)「住民との意見交換や対話集会」は、市町村とも
8割以上が「重視している」と回答している。

項目名(縦-横)：項目1-Q4-1. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村	1(1.7)	3(5.1)	7(11.9)	22(37.3)	24(40.7)	59(100.0)
2.町	3(2.1)	7(4.8)	16(11.0)	69(47.6)	50(34.5)	145(100.0)
3.市	0(0.0)	1(0.4)	27(10.5)	99(38.7)	129(50.4)	256(100.0)
合計	4(0.9)	11(2.4)	50(10.9)	190(41.3)	203(44.1)	460(100.0)

項目名(縦-横)：項目1-Q4-1. 無効標本数 0

	6.(%)	合計(%)
1.村	2(3.4)	59(100.0)
2.町	0(0.0)	145(100.0)
3.市	0(0.0)	256(100.0)
合計	2(0.4)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 35.97249(10) 有意確率 0.000085
クラメールの関連係数 0.197739

(2)「アンケート調査」は、町村の6割が実施し、そ
れ以上に市の8割強が採用している。

項目名(縦-横)：項目1-Q4-2. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村	4(6.8)	3(5.1)	13(22.0)	30(50.8)	6(10.2)	59(100.0)
2.町	4(2.8)	10(6.9)	39(26.9)	78(53.8)	14(9.7)	145(100.0)
3.市	0(0.0)	8(3.1)	37(14.5)	144(56.3)	64(25.0)	256(100.0)
合計	8(1.7)	21(4.6)	89(19.3)	252(54.8)	84(18.3)	460(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦-横)：項目1-Q4-2. 無効標本数 0

	6.(%)	合計(%)
1.村	3(5.1)	59(100.0)
2.町	0(0.0)	145(100.0)
3.市	3(1.2)	256(100.0)
合計	6(1.3)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 47.56923(10) 有意確率 0.000001
クラメールの関連係数 0.227389

(3) 「各種団体からの要望・陳情」も、全自治体とも揃って8割が重視しているという。この項目では、「あまり重視していない」「ほとんど重視していない」という回答欄がいずれの自治体でもゼロ回答であったことも特徴的である。

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q4-3.		無効標本数 0				
	3. (%)	4. (%)	5. (%)	6. (%)	合計 (%)	
1.村	13(22.0)	33(55.9)	11(18.6)	2(3.4)	59(100.0)	
2.町	26(17.9)	91(62.8)	28(19.3)	0(0.0)	145(100.0)	
3.市	48(18.8)	146(57.0)	61(23.8)	1(0.4)	256(100.0)	
合計	87(18.9)	270(58.7)	100(21.7)	3(0.7)	460(100.0)	

カイ2乗値 (自由度) 10.14853(6) 有意確率 0.118535
 クラメールの関連係数 0.105029

(4) 「個別住民からの要請」は、「どちらともいえない」という微妙な回答がいずれも半数近くある。どちらかといえば、町村よりも市の方がより重要視の度合いが高い。この点、住民に接する基礎自治体としての町村の約15%が「あまり重視していない」というのは問題であろう。

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q4-4.		無効標本数 0				
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1.村	2(3.4)	7(11.9)	25(42.4)	17(28.8)	5(8.5)	59(100.0)
2.町	3(2.1)	20(13.8)	83(57.2)	36(24.8)	3(2.1)	145(100.0)
3.市	1(0.4)	17(6.6)	122(47.7)	89(34.8)	26(10.2)	256(100.0)
合計	6(1.3)	44(9.6)	230(50.0)	142(30.9)	34(7.4)	460(100.0)

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q4-4.		無効標本数 0	
	6. (%)	合計 (%)	
1.村	3(5.1)	59(100.0)	
2.町	0(0.0)	145(100.0)	
3.市	1(0.4)	256(100.0)	
合計	4(0.9)	460(100.0)	

カイ2乗値 (自由度) 37.41372(10) 有意確率 0.000048
 クラメールの関連係数 0.201661

Q5「組織内部において、把握した住民ニーズを具体的にどのような方法で政策へと反映させているか」といえば、多い順に、「事業計画の立案または事業化の際に参考としている」（町村平均42.2%、市92.6%）、「総合計画などの中に組み入れるようにしている」（町村平均37.0%、市61.2%）という。しかし、「恒常的に統計化し、データとして首長（庁議）へ報告し、できるものから政策に反映させるようにしている」という自治体は少なく、町村で9.6%、市で16.8%であった。それでも市の2割弱がこうした数量化による政策づくりに積極的に取り組んでいることは評価すべきかもしれない。

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q5.	無効標本数 0					合計 (%)
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	
1. 村	5 (4.2)	43 (36.4)	48 (40.7)	12 (10.2)	0 (0.0)	118 (100.0)
2. 町	18 (6.2)	108 (37.2)	124 (42.8)	27 (9.3)	2 (0.7)	290 (100.0)
3. 市	27 (5.7)	157 (33.4)	237 (50.4)	43 (9.1)	5 (1.1)	470 (100.0)
合計	50 (5.7)	308 (35.1)	409 (46.6)	82 (9.3)	7 (0.8)	878 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q5.	無効標本数 0	
	6. (%)	合計 (%)
1. 村	10 (8.5)	118 (100.0)
2. 町	11 (3.8)	290 (100.0)
3. 市	1 (0.2)	470 (100.0)
合計	22 (2.5)	878 (100.0)

カイ2乗値 (自由度) 34.74926 (10) 有意確率 0.000138
 クラメールの関連係数 0.140673

Q6「政策決定過程に住民自身が直接参加し、フィードバックし合うような仕組み」は、町村ともにほとんど作られていない。僅かに村で2ヶ所、町で15ヶ所（10.3%）ほどであった。これは市でも31ヶ所（12.1%）である。さらに定期的に開催している自治体はもっと少なく、随時に開催しているとのことであった。

Q7「住民と行政との関係」について。

(1)「住民ニーズは行政にうまく反映されていない」という意見は、村でこれに同感する者が多い(40.7%)。逆に町では「まあまあ反映されている」と思っている(45.5%)。これは両者間で有意差がある。さらに市ではその6割が「反映されている」と肯定的である。

項目名(縦-横)：項目1-Q7-1.		無効標本数 0					
		1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村		0(0.0)	16(27.1)	17(28.8)	24(40.7)	0(0.0)	59(100.0)
2.町		9(6.2)	57(39.3)	51(35.2)	25(17.2)	1(0.7)	145(100.0)
3.市		15(5.9)	135(52.7)	71(27.7)	31(12.1)	1(0.4)	256(100.0)
合計		24(5.2)	208(45.2)	139(30.2)	80(17.4)	2(0.4)	460(100.0)

項目名(縦-横)：項目1-Q7-1.		無効標本数 0	
		6.(%)	合計(%)
1.		2(3.4)	59(100.0)
2.		2(1.4)	145(100.0)
3.		3(1.2)	256(100.0)
合計		7(1.5)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 38.45160(10) 有意確率 0.000032
 クラメールの関連係数 0.204439

(2)「行政施策は計画的に優先順位にそって行われているか」という設問に、市町村とも圧倒的に肯定している。

項目名(縦-横)：項目1-Q7-2.		無効標本数 0					
		1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村		1(1.7)	10(16.9)	12(20.3)	26(44.1)	9(15.3)	59(100.0)
2.町		2(1.4)	1(0.7)	21(14.5)	96(66.2)	25(17.2)	145(100.0)
3.市		1(0.4)	6(2.3)	43(16.8)	166(64.8)	39(15.2)	256(100.0)
合計		4(0.9)	17(3.7)	76(16.5)	288(62.6)	73(15.9)	460(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦-横)：項目1-Q7-2.		無効標本数 0	
		6.(%)	合計(%)
1.村		1(1.7)	59(100.0)
2.町		0(0.0)	145(100.0)
3.市		1(0.4)	256(100.0)
合計		2(0.4)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 42.11338(10) 有意確率 0.000007
 クラメールの関連係数 0.213952

(3) 「住民ニーズの把握は十分であるか」といえば、(30.4%)よりも市の方が「まあまあ十分に行われている」と判断している。しかし「どちらともいえない」が村レベルに下降するに従って増え、判断に戸惑っている様子が窺われる。

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q7-3. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0(0.0)	11(18.6)	28(47.5)	14(23.7)	3(5.1)	59(100.0)
2. 町	0(0.0)	25(17.2)	68(46.9)	48(33.1)	3(2.1)	145(100.0)
3. 市	1(0.4)	31(12.1)	106(41.4)	111(43.4)	6(2.3)	256(100.0)
合計	1(0.2)	67(14.6)	202(43.9)	173(37.6)	12(2.6)	460(100.0)

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q7-3. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	3(5.1)	59(100.0)
2. 町	1(0.7)	145(100.0)
3. 市	1(0.4)	256(100.0)
合計	5(1.1)	460(100.0)

カイ2乗値 (自由度) 21.77395(10) 有意確率 0.016299
 クラメールの関連係数 0.153842

(4) 「地域情報のシステム化はあまり進んでいない」という意見は、全体的にこれを肯定するところが多い。こうした認識は同時にその必要性を感じているとも受け取れる。その認識度は市の方がより高い(67.6%)。

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q7-4. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	2(3.4)	10(16.9)	18(30.5)	18(30.5)	9(15.3)	59(100.0)
2. 町	4(2.8)	18(12.4)	45(31.0)	55(37.9)	22(15.2)	145(100.0)
3. 市	5(2.0)	23(9.0)	54(21.1)	112(43.8)	61(23.8)	256(100.0)
合計	11(2.4)	51(11.1)	117(25.4)	185(40.2)	92(20.0)	460(100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1-Q7-4. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	2(3.4)	59(100.0)
2. 町	1(0.7)	145(100.0)
3. 市	1(0.4)	256(100.0)
合計	4(0.9)	460(100.0)

カイ2乗値 (自由度) 19.52906(10) 有意確率 0.034035
 クラメールの関連係数 0.145696

(5) 「行政サービスは最近やや過剰みである」という意見には、市町村ともその4割が「やや過剰みである」と判断している。しかし同時に、ほぼ同率の「どちらともいえない」という意見もある。3者間の比較でいえば、村の方が過剰みだと思っている(54.3%)。

項目名(縦-横) : 項目1-Q7-5. 無効標本数 0

	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	6.(%)	合計(%)
1.村	6(10.2)	19(32.2)	25(42.4)	7(11.9)	2(3.4)	59(100.0)
2.町	15(10.3)	75(51.7)	43(29.7)	11(7.6)	1(0.7)	145(100.0)
3.市	34(13.3)	112(43.8)	94(36.7)	15(5.9)	1(0.4)	256(100.0)
合計	55(12.0)	206(44.8)	162(35.2)	33(7.2)	4(0.9)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 14.34895(8) 有意確率 0.073112
 クラメールの関連係数 0.124887

(6) 「行政施策が場当たりので統一性に欠ける」という意見は、一様に「そうは思わない」と反発する(4割)しかし、場当たりので不統一、一貫性に欠けると告発しているのが村である(35.6%)。村の方が自己矛盾の実態を冷静に評価しているといえよう。

項目名(縦-横) : 項目1-Q7-6 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村	2(3.4)	13(22.0)	21(35.6)	17(28.8)	4(6.8)	59(100.0)
2.町	8(5.5)	61(42.1)	51(35.2)	20(13.8)	3(2.1)	145(100.0)
3.市	24(9.4)	99(38.7)	90(35.2)	37(14.5)	5(2.0)	256(100.0)
合計	34(7.4)	173(37.6)	162(35.2)	74(16.1)	12(2.6)	460(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦-横) : 項目1-Q7-6 無効標本数 0

	6.(%)	合計(%)
1.村	2(3.4)	59(100.0)
2.町	2(1.4)	145(100.0)
3.市	1(0.4)	256(100.0)
合計	5(1.1)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 23.47434(10) 有意確率 0.009125
 クラメールの関連係数 0.159736

(7) 「住民参加をさらに進めることが望ましい」という考えには、いずれも7割以上が賛同している。しかし、「必ずしも望ましくない」という考え方を村の1割がもっている。これは住民参加の知識や情報やノウハウや体験などの絶対的不足からくるものが多く、また受け入れ側としても未成熟であるともいえよう。

項目名(縦-横) : 項目1-Q7-7.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	1(1.7)	6(10.2)	10(16.9)	32(54.2)	9(15.3)	59(100.0)
2. 町	0(0.0)	3(2.1)	28(19.3)	84(57.9)	29(20.0)	145(100.0)
3. 市	0(0.0)	4(1.6)	55(21.5)	138(53.9)	57(22.3)	256(100.0)
合計	1(0.2)	13(2.8)	93(20.2)	254(55.2)	95(20.7)	460(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦-横) : 項目1-Q7-7.

無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	1(1.7)	59(100.0)
2. 町	1(0.7)	145(100.0)
3. 市	2(0.8)	256(100.0)
合計	4(0.9)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度)

22.37647(10) 有意確率 0.013297

クラメールの関連係数

0.155956

(8) 「出先機関はもっと統廃合すべきである」という意見は、町村と市で微妙な食い違いを見せている。つまり、どちらかといえば市は統廃合の推進に賛成し(35%)、町村はこれに反対する(28.5%)という傾向が読み取れる。町村側からすれば、出先機関の存続を希望しているといえる。

項目名(縦-横) : 項目1-Q7-8.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	6(10.2)	7(11.9)	26(44.1)	5(8.5)	9(15.3)	59(100.0)
2. 町	17(11.7)	28(19.3)	56(38.6)	30(20.7)	8(5.5)	145(100.0)
3. 市	9(3.5)	43(16.8)	112(43.8)	65(25.4)	23(9.0)	256(100.0)
合計	32(7.0)	78(17.0)	194(42.2)	100(21.7)	40(8.7)	460(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦-横) : 項目1-Q7-8.

無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	6(10.2)	59(100.0)
2. 町	6(4.1)	145(100.0)
3. 市	4(1.6)	256(100.0)
合計	16(3.5)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度)

33.50897(10) 有意確率 0.000224

クラメールの関連係数

- 21 - 0.190848

(9) 「住民ニーズの把握と行政サービスの実態との相互関係はうまく行われているか」といえば、いずれも半数近くが「まあうまくいっている」と答えている。しかし村の2割が否定的であり、「あまりうまく行われていない」と判断している。

項目名 (縦一横) : 項目 1 - Q7-9. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	1 (1.7)	11 (18.6)	26 (44.1)	18 (30.5)	2 (3.4)	59 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	15 (10.3)	65 (44.8)	61 (42.1)	2 (1.4)	145 (100.0)
3. 市	4 (1.6)	22 (8.6)	98 (38.3)	129 (50.4)	2 (0.8)	256 (100.0)
合計	5 (1.1)	48 (10.4)	189 (41.1)	208 (45.2)	6 (1.3)	460 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦一横) : 項目 1 - Q7-9. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	1 (1.7)	59 (100.0)
2. 町	2 (1.4)	145 (100.0)
3. 市	1 (0.4)	256 (100.0)
合計	4 (0.9)	460 (100.0)

カイ2乗値 (自由度) 16.80173 (10) 有意確率 0.078868

クラメールの関連係数 0.135140

(10) 「職員が住民のグループや運動に積極的に参加するようになったか」といえば、町村で肯定的意見が多い(約4割)のに対し、市ではむしろ否定的で「あまり参加していない」(約4割)ようである。参加しているという意見は、市(18.4%)よりむしろ町村(41.2%)の方が二倍も多い。

項目名 (縦一横) : 項目 1 - Q7-10. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	17 (28.8)	21 (35.6)	18 (30.5)	2 (3.4)	59 (100.0)
2. 町	3 (2.1)	25 (17.2)	53 (36.6)	57 (39.3)	7 (4.8)	145 (100.0)
3. 市	18 (7.0)	85 (33.2)	104 (40.6)	47 (18.4)	0 (0.0)	256 (100.0)
合計	21 (4.6)	127 (27.6)	178 (38.7)	122 (26.5)	9 (2.0)	460 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦一横) : 項目 1 - Q7-10. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	1 (1.7)	59 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	145 (100.0)
3. 市	2 (0.8)	256 (100.0)
合計	3 (0.7)	460 (100.0)

カイ2乗値 (自由度) 46.68392 (10) 有意確率 0.000001

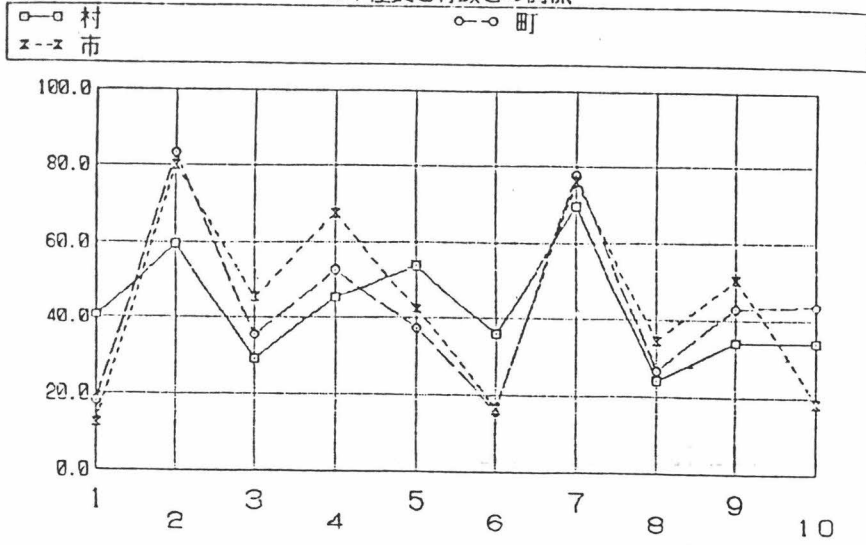
クラメールの関連係数 0.225263

以上を整理してみると、村では、住民ニーズの把握は不十分で、行政施策も場当りの統一性に欠け、住民ニーズの把握と行政サービスの実態との相互関係は必ずしもうまく行われていないと思っている。職員が住民のグループや運動に参加しているわりには、住民参加には必ずしも賛成ではない。むしろ行政サービスはやや過剰過ぎみだと思っている。総じて、かなり混乱過ぎみで、ひとつの明確な方向性を見出しているとはいえない。

町は、住民ニーズは行政にまあまあ反映されていると感じ、概して市に近い反応を示している。ただし出先機関に関しては、統廃合に反対意見が強い。

市は、住民ニーズを十分に把握し、行政に計画的にうまく反映していると感じている。この地域情報のシステム化はもっと積極的に進めるべきだとも判断している。出先機関の統廃合は推進意見である。ただし、職員の住民グループや住民運動への参加度は少なく、町村の半分位しかいない。

Q7住民と行政との関係



1. 住民ニーズは行政にうまく反映されていない
2. 行政施策は計画的に優先順位にそって行われている
3. 住民ニーズの把握は十分である
4. 地域情報のシステム化はあまり進んでいない
5. 行政サービスは最近やや過剰きみである
6. 行政施策が場当りので統一性に欠ける
7. 住民参加をさらに進めることが望ましい
8. 出先機関はもっと統廃合すべきである
9. 住民ニーズの把握と行政サービスの実施との相互関係はうまく行われている
10. 職員が住民のグループや運動に積極的に参加するようになった

Q 8 「組織内で住民要求を把握する方法」としては、多い順に列挙してみよう（町村の平均％）（市の％）

- (1) 自治会・町内会の役員を通して(39.0%) (29.2%)
- (2) 市議会議員を通して(25.7%) (17.2%)
- (3) 職員各人と住民との日常的接触を通して(9.7%) (19.1%)
- (4) 自治会・町内会以外各種団体や組織の役員を通して(11.5%) (9.5%)
- (5) 世論調査その他各種調査によって(4.2%) (20.6%)
- (6) 学識経験者や専門家の意見によって(2.2%) (2.6%)
- (7) 職員各人からの伝聞を通して(1.5%) (1.2%)
- (8) 広報担当者から聞く(1.2%) (1.8%)
- (9) マスコミを通して(0.5%) (1.0%)
- (10) その他(1.2%) (7.1%)

町村では、「自治会・町内会の役員」や「議会議員」の影響力がなお根強いということである。これに対し、市では、町村とほぼ同傾向であるが、その他「職員各人との日常的接触」「各種団体や組織の役員」あるいは「世論調査やその他各種調査」によってという方法が特徴的である。

項目名（縦－横）：項目1－Q8. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計(%)
1. 村	0(0.0)	18(15.3)	1(0.8)	3(2.5)	44(37.3)	118(100.0)
2. 町	5(1.7)	30(10.3)	5(1.7)	6(2.1)	115(39.7)	290(100.0)
3. 市	9(1.8)	49(9.7)	6(1.2)	13(2.6)	148(29.2)	506(100.0)
合計	14(1.5)	97(10.6)	12(1.3)	22(2.4)	307(33.6)	914(100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目1－Q8. 無効標本数 0

	6. (%)	7. (%)	8. (%)	9. (%)	10. (%)	合計(%)
1. 村	13(11.0)	1(0.8)	5(4.2)	32(27.1)	0(0.0)	118(100.0)
2. 町	34(11.7)	1(0.3)	12(4.1)	73(25.2)	5(1.7)	290(100.0)
3. 市	48(9.5)	5(1.0)	104(20.6)	87(17.2)	36(7.1)	506(100.0)
合計	95(10.4)	7(0.8)	121(13.2)	192(21.0)	41(4.5)	914(100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目1-Q8.

無効標本数 0

	11. (%)	合計 (%)
1. 村	1(0.8)	118(100.0)
2. 町	4(1.4)	290(100.0)
3. 市	1(0.2)	506(100.0)
合計	6(0.7)	914(100.0)

カイ2乗値 (自由度)

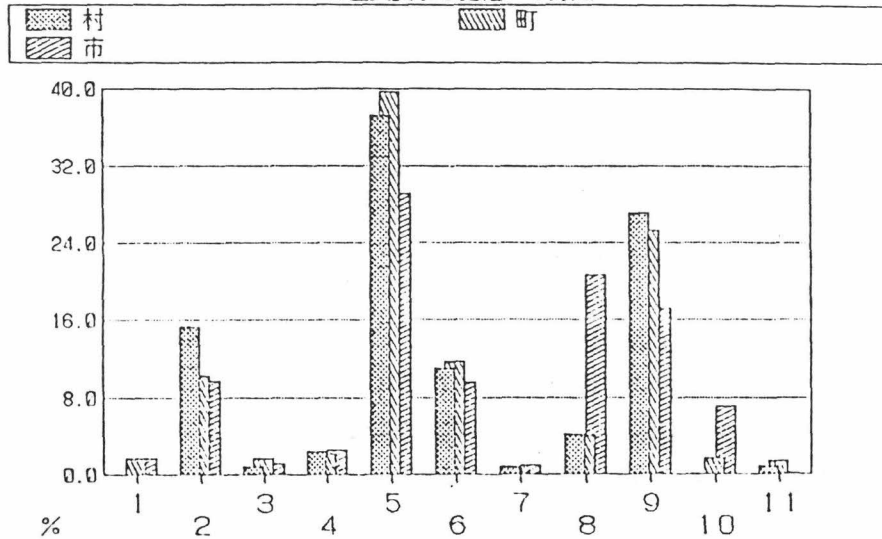
90.00777(20)

有意確率 0.000000

クラメールの関連係数

0.221897

Q8住民要求を把握する方法



1. 広報担当者から聞く
2. 職員各人と住民との日常的接触を通して
3. 職員各人からの伝聞を通して
4. 学識経験者や専門家の意見によって
5. 自治会・町内会の役員を通して
6. 自治会・町内会以外の各種団体や組織の役員を通して
7. マスコミを通して
8. 世論調査その他各種調査によって
9. 市議会議員を通して
10. その他(具体的に)
11. NA

Q 9 「最近の住民参加について」数字の多い順に列記してみよう（前者が町村の平均%、後者が市の%）。

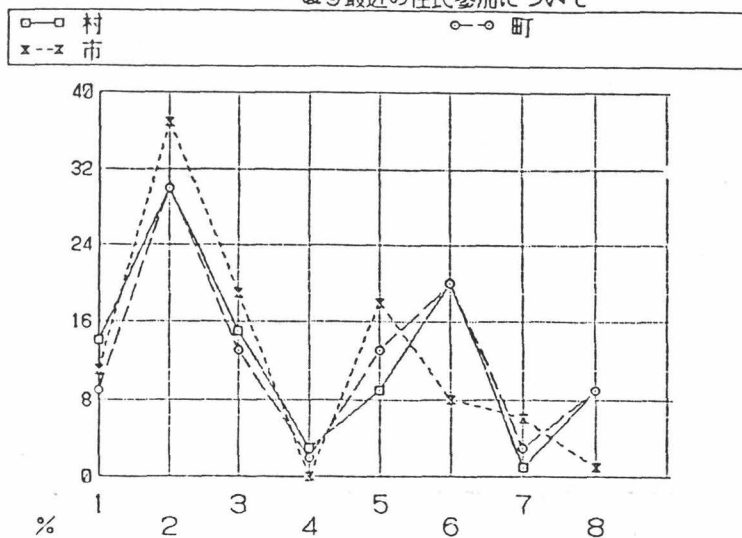
- (1) 参加の制度やルールが作られていない(29.7%) (37.3%)
- (2) 議会の活動が活発化してきた(19.9%) (7.5%)
- (3) 住民参加に対する行政側の真の理解が乏しい(13.7%) (19.0%)
- (4) 行政が住民要求を積極的に先取りしてきたので、行政サービスが充実してきた(12.3%) (17.7%)
- (5) 住民の声はエゴに終始している(10.8%) (11.3%)
- (6) 住民参加はすでに高いレベルに達しており、これ以上の発展は無理だと思う(2.2%) (0.2%)
- (7) その他(2.5%) (5.8%)

これは住民参加に対する行政側の考え方が如実に出ているデータである。現段階において、行政と住民とをむすぶ中間組織＝住民参加型システムづくりはまだ未熟であるということである。「参加の制度やルールが作られていない」のは、まさに「住民参加に対する行政側の真の理解が乏しい」ためであるとよく自覚されている。これは政治参加＝議会ルートと行政参加＝住民組織ルート（政策決定過程への影響力の行使）との明確な区別がつかず、それほど真剣に取り組まれていないためであろう。それゆえ、“住民エゴ”とか“地域エゴ”“サービス過剰”といった否定的批判が住民に向けられ、“議会活動に任せておけばよい”といった意見に集約されていくことになる。

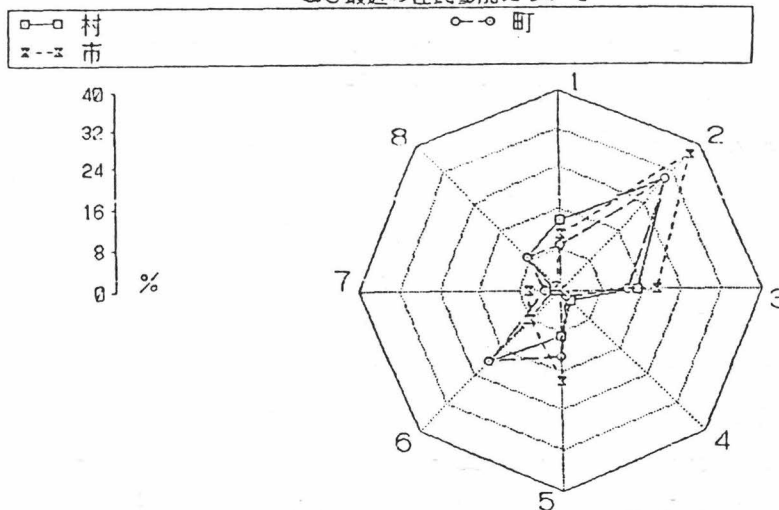
項目名（縦一横）：項目1-Q9.		無効額本数 0				
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	17(14.4)	35(29.7)	18(15.3)	3(2.5)	11(9.3)	118(100.0)
2. 町	27(9.3)	86(29.7)	38(13.1)	6(2.1)	39(13.4)	290(100.0)
3. 市	53(11.3)	175(37.3)	89(19.0)	1(0.2)	83(17.7)	469(100.0)
合計	97(11.1)	296(33.8)	145(16.5)	10(1.1)	133(15.2)	877(100.0)
	6. (%)	7. (%)	8. (%)	合計 (%)		
1. 村	23(19.5)	1(0.8)	10(8.5)	118(100.0)		
2. 町	58(20.0)	9(3.1)	27(9.3)	290(100.0)		
3. 市	35(7.5)	27(5.8)	6(1.3)	469(100.0)		
合計	116(13.2)	37(4.2)	43(4.9)	877(100.0)		

カイ2乗値（自由度） 81.77535(14) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.215922

Q9最近の住民参加について



Q9最近の住民参加について



1. 住民の声はエゴに終始している
2. 参加の“制度”や“ルール”が作られていない
3. 住民参加に対する行政側の真の理解が乏しい
4. 住民参加はすでに高いレベルに達しており、これ以上の発展は無理だと思う
5. 行政が住民要求を積極的に先取りしてきたので、行政サービスが充実してきた
6. 議会の活動が活発化してきた
7. その他(具体的に):
8. N A

Q10「コミュニティ・センターの管理運営」は、町村では、現在、(1) 直接管理方式 (56.4%)、(2) 住民やボランティア団体への委託(19.1%)、(3) 民間企業への委託 (3.9%)、(4) 第三セクター方式(0%)となっている。過半数が直接管理運営しているということである。これを市でみると、それぞれ(1) 32.8%、(2) 29.7%、(3) 1.2%、(4) 1.6%であり、なかんずく(2)の住民やボランティア団体への委託が多い。さらに将来の方法としては、町村で、直接管理方式が半減して18.1%、逆に住民やボランティア団体への委託が倍増(45.1%)すると予想されている。この予想は市レベルではもっと高く、直接管理方式は5.9%しかなく、むしろ住民管理方式が6割近くに増えている。概して、民間企業への委託や第三セクター方式はそれほど考えられていないようである。

項目名 (縦一横) : 項目 1 - Q10-1. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	31 (52.5)	4 (6.8)	8 (13.6)	0 (0.0)	1 (1.7)	59 (100.0)
2. 町	84 (57.9)	4 (2.8)	31 (21.4)	0 (0.0)	8 (5.5)	145 (100.0)
3. 市	84 (32.8)	3 (1.2)	76 (29.7)	4 (1.6)	11 (4.3)	256 (100.0)
合計	199 (43.3)	11 (2.4)	115 (25.0)	4 (0.9)	20 (4.3)	460 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦一横) : 項目 1 - Q10-1. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	15 (25.4)	59 (100.0)
2. 町	18 (12.4)	145 (100.0)
3. 市	78 (30.5)	256 (100.0)
合計	111 (24.1)	460 (100.0)

カイ2乗値 (自由度) 44.52519 (10) 有意確率 0.000003
 クラメールの関連係数 0.219993

項目名（縦－横）：項目1－Q10-2.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	8 (13.6)	6 (10.2)	19 (32.2)	7 (11.9)	1 (1.7)	59 (100.0)
2. 町	29 (20.0)	6 (4.1)	73 (50.3)	5 (3.4)	10 (6.9)	145 (100.0)
3. 市	15 (5.9)	6 (2.3)	146 (57.0)	7 (2.7)	12 (4.7)	256 (100.0)
合計	52 (11.3)	18 (3.9)	238 (51.7)	19 (4.1)	23 (5.0)	460 (100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目1－Q10-2.

無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	18 (30.5)	59 (100.0)
2. 町	22 (15.2)	145 (100.0)
3. 市	70 (27.3)	256 (100.0)
合計	110 (23.9)	460 (100.0)

カイ2乗値（自由度）

49.26572 (10) 有意確率 0.000000

クラメールの関連係数

0.231408

Q13「組織機構および運営の改革の必要性をどの程度感じているか」といえば、町村で8割、市で9割近くがその必要性を感知している。その必要性の認知度はいずれの自治体でもほぼ同レベルである。

項目名（縦－横）：項目1－Q13.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	22 (37.3)	23 (39.0)	10 (16.9)	4 (6.8)	0 (0.0)	59 (100.0)
2. 町	44 (29.5)	74 (49.7)	21 (14.1)	4 (2.7)	5 (3.4)	149 (100.0)
3. 市	69 (27.0)	150 (58.6)	23 (9.0)	12 (4.7)	0 (0.0)	256 (100.0)
合計	135 (29.1)	247 (53.2)	54 (11.6)	20 (4.3)	5 (1.1)	464 (100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目1－Q13.

無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	59 (100.0)
2. 町	1 (0.7)	149 (100.0)
3. 市	2 (0.8)	256 (100.0)
合計	3 (0.6)	464 (100.0)

カイ2乗値（自由度）

22.37291 (10) 有意確率 0.013314

クラメールの関連係数

0.155270

Q14「その機構改革で期待すること」は、高順位に列挙すると次のごとくである。

- (1) 事務処理の迅速・正確化(29.7%) (29.6%)
- (2) 職員の意識改革(28.7%) (14.9%)
- (3) 市民サービスの向上(22.4%) (34.7%)
- (4) 経費節減(8.0%) (5.2%)
- (5) 単純作業の軽減(4.3%) (0.8%)
- (6) 人員抑制(2.9%) (12.1%)
- (7) その他(0.5%) (2.4%)

このうち上位ベスト3は、町村で、(1) 事務処理の迅速・正確化、(2) 職員の意識改革、(3) 市民サービスの向上、の順である。市では、(1) 市民サービスの向上、(2) 事務処理の迅速・正確化、(3) 職員の意識改革、となっている。加えて、市では人員抑制が大きな改革目標のひとつに挙げられている。総じて、いずれの自治体でも問題点は共通しているようである。

項目名 (縦一横) : 項目1-Q14.		無効標本数 0				
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	6 (5.1)	35 (29.7)	2 (1.7)	9 (7.6)	36 (30.5)	118 (100.0)
2. 町	10 (3.4)	86 (29.7)	12 (4.1)	24 (8.3)	78 (26.9)	290 (100.0)
3. 市	4 (0.8)	149 (29.6)	61 (12.1)	26 (5.2)	75 (14.9)	504 (100.0)
合計	20 (2.2)	270 (29.6)	75 (8.2)	59 (6.5)	189 (20.7)	912 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦一横) : 項目1-Q14.		無効標本数 0		
	6. (%)	7. (%)	8. (%)	合計 (%)
1. 村	24 (20.3)	0 (0.0)	6 (5.1)	118 (100.0)
2. 町	71 (24.5)	3 (1.0)	6 (2.1)	290 (100.0)
3. 市	175 (34.7)	12 (2.4)	2 (0.4)	504 (100.0)
合計	270 (29.6)	15 (1.6)	14 (1.5)	912 (100.0)

カイ2乗値 (自由度) 83.62893 (14) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.214124

Q15「ごく最近（3年以内）、大きな機構改革に取り組んだ自治体」は、「取り組んだことがある」という欄を見れば、村（13.6%）→町（29.5%）→市（35.2%）へと上昇するにつれてその数が増大している。とりわけ市レベルでの改革活動の方が盛んに行われているようである。ただし、「ない」の回答欄を見ればわかるように、60%～80%が否定しており、全体としては少ないということに十分留意しておかねばならない。

項目名（縦－横）：項目1－Q15.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	合計 (%)
1. 村	51 (86.4)	8 (13.6)	59 (100.0)
2. 町	67 (70.5)	28 (29.5)	95 (100.0)
3. 市	155 (63.3)	90 (36.7)	245 (100.0)
合計	273 (68.4)	126 (31.6)	399 (100.0)

カイ2乗値（自由度）

12.07558 (2)

有意確率 0.002387

クラメールの関連係数

0.173967

Q15-1「その時の改革理念」について。

(1)「効率性志向」は、改革に取り組んだ市町村のほとんど100%近くが重視していると回答している。

項目名（縦－横）：項目1－Q15-1.

無効標本数 0

	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	1 (12.5)	5 (62.5)	2 (25.0)	8 (100.0)
2. 町	1 (3.4)	0 (0.0)	14 (48.3)	14 (48.3)	29 (100.0)
3. 市	0 (0.0)	1 (1.1)	20 (22.2)	69 (76.7)	90 (100.0)
合計	1 (0.8)	2 (1.6)	39 (30.7)	85 (66.9)	127 (100.0)

カイ2乗値（自由度）

22.56448 (6)

有意確率 0.000956

クラメールの関連係数

0.298055

(2)「市民志向」は、町村と市との間で若干の違いが見られる。つまり町村では、(4)の「やや重要視した」(34.2%)にウエイトがかかっているのに対し、市でははっきりと(5)の「非常に重要視した」(45.6%)と明言している。町村ではむしろ「どちらともいえない」と戸惑っているようだ。

項目名(縦-横)：項目1-Q15-2. 無効標本数 0

	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	6. (%)	合計 (%)
1. 村	0(0.0)	5(62.5)	2(25.0)	1(12.5)	0(0.0)	8(100.0)
2. 町	4(13.3)	8(26.7)	11(36.7)	6(20.0)	1(3.3)	30(100.0)
3. 市	2(2.2)	8(8.9)	38(42.2)	41(45.6)	1(1.1)	90(100.0)
合計	6(4.7)	21(16.4)	51(39.8)	48(37.5)	2(1.6)	128(100.0)

カイ2乗値(自由度) 28.54248(8) 有意確率 0.000381
 クラメールの関連係数 0.333907

(3)「集権性」は、全体に「どちらともいえない」に集中しているが、対照的なのは、町村が「やや重要視した」のに対し、市では逆に「あまり重要視しなかった」と答えている点である。これは組織規模の違いなどもあるろう。

項目名(縦-横)：項目1-Q15-3. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0(0.0)	1(10.0)	5(50.0)	4(40.0)	0(0.0)	10(100.0)
2. 町	2(6.9)	4(13.8)	17(58.6)	5(17.2)	1(3.4)	29(100.0)
3. 市	6(6.7)	19(21.1)	44(48.9)	16(17.8)	4(4.4)	90(100.0)
合計	8(6.2)	24(18.6)	66(51.2)	25(19.4)	5(3.9)	129(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦-横)：項目1-Q15-3. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	0(0.0)	10(100.0)
2. 町	0(0.0)	29(100.0)
3. 市	1(1.1)	90(100.0)
合計	1(0.8)	129(100.0)

カイ2乗値(自由度) 5.43701(10) 有意確率 0.860142
 クラメールの関連係数 0.145168

(4) 「個人の創造性」は、総じて「どちらともいえない」と躊躇しているが、市(48.9%)よりも村(75.0%)の方でとりわけ感じている。村レベルではこうした発想そのものがまだ浸透していないためであろうか。

項目名(縦-横)：項目1-Q15-4. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村	0(0.0)	0(0.0)	6(75.0)	2(25.0)	0(0.0)	8(100.0)
2.町	0(0.0)	5(17.2)	17(58.6)	6(20.7)	1(3.4)	29(100.0)
3.市	9(10.0)	13(14.4)	44(48.9)	22(24.4)	1(1.1)	90(100.0)
合計	9(7.1)	18(14.2)	67(52.8)	30(23.6)	2(1.6)	127(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦-横)：項目1-Q15-4. 無効標本数 0

	6.(%)	合計(%)
1.村	0(0.0)	8(100.0)
2.町	0(0.0)	29(100.0)
3.市	1(1.1)	90(100.0)
合計	1(0.8)	127(100.0)

カイ2乗値(自由度) 7.66973(10) 有意確率 0.661061
 クラメールの関連係数 0.173769

(5) 「垂直的タテ割志向」は、市町村とも「あまり重要視しなかった」ようである(4割前後)。これを重視したのは、町の24.1%であった。

項目名(縦-横)：項目1-Q15-5. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	5.(%)	合計(%)
1.村	0(0.0)	1(12.5)	6(75.0)	1(12.5)	0(0.0)	8(100.0)
2.町	3(10.3)	9(31.0)	10(34.5)	5(17.2)	2(6.9)	29(100.0)
3.市	16(17.8)	27(30.0)	34(37.8)	11(12.2)	1(1.1)	90(100.0)
合計	19(15.0)	37(29.1)	50(39.4)	17(13.4)	3(2.4)	127(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦-横)：項目1-Q15-5. 無効標本数 0

	6.(%)	合計(%)
1.村	0(0.0)	8(100.0)
2.町	0(0.0)	29(100.0)
3.市	1(1.1)	90(100.0)
合計	1(0.8)	127(100.0)

カイ2乗値(自由度) 9.85802(10) 有意確率 0.453037
 クラメールの関連係数 0.197005

(6) 「公共性」は、村レベルになるほど「どちらともいえない」(62.5%)が増え、市では「やや重要視した」(42.2%)が目立っている。

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-6. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (62.5)	3 (37.5)	0 (0.0)	8 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	0 (0.0)	16 (55.2)	10 (34.5)	2 (6.9)	29 (100.0)
3. 市	1 (1.1)	2 (2.2)	37 (41.1)	38 (42.2)	10 (11.1)	90 (100.0)
合計	1 (0.8)	2 (1.6)	58 (45.7)	51 (40.2)	12 (9.4)	127 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-6. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	8 (100.0)
2. 町	1 (3.4)	29 (100.0)
3. 市	2 (2.2)	90 (100.0)
合計	3 (2.4)	127 (100.0)

カイ2乗値 (自由度) 4.61491 (10) 有意確率 0.915375
 クラメールの関連係数 0.134792

(7) 「職員の人間性志向」は、これも村レベルに下降するにつれて「どちらともいえない」が増えている(75.0%)。強いていえば、市が「やや重要視した」という比率が高い。

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-7. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (75.0)	2 (25.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	5 (17.2)	16 (55.2)	7 (24.1)	1 (3.4)	29 (100.0)
3. 市	6 (6.7)	7 (7.8)	44 (48.9)	29 (32.2)	1 (1.1)	90 (100.0)
合計	6 (4.7)	12 (9.4)	66 (52.0)	38 (29.9)	2 (1.6)	127 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-7. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	8 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	29 (100.0)
3. 市	3 (3.3)	90 (100.0)
合計	3 (2.4)	127 (100.0)

カイ2乗値 (自由度) 9.06709 (10) 有意確率 0.525749
 クラメールの関連係数 0.188937

(8) 「中央志向」は、「どちらともいえない」が村で87.5%、町で62.1%、市で41.1%であり、やはり市レベルほど「あまり重要視しなかった」と回答している。

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-8. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	1 (12.5)	7 (87.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
2. 町	3 (10.3)	7 (24.1)	18 (62.1)	1 (3.4)	0 (0.0)	29 (100.0)
3. 市	18 (20.0)	25 (27.8)	37 (41.1)	7 (7.8)	3 (3.3)	90 (100.0)
合計	21 (16.5)	33 (26.0)	62 (48.8)	8 (6.3)	3 (2.4)	127 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 10.37138 (8) 有意確率 0.239921
 クラメールの関連係数 0.202070

(9) 「分権性」は、村の75.0%が「どちらともいえない」と極めて曖昧であるが、町では半数近く(48.2%)がこれを重要視したという。この数字は市の36.6%よりも高い。

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-9. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (75.0)	1 (12.5)	1 (12.5)	8 (100.0)
2. 町	2 (6.9)	2 (6.9)	11 (37.9)	11 (37.9)	3 (10.3)	29 (100.0)
3. 市	1 (1.1)	9 (10.0)	44 (48.9)	30 (33.3)	3 (3.3)	90 (100.0)
合計	3 (2.4)	11 (8.7)	61 (48.0)	42 (33.1)	7 (5.5)	127 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-9. 無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	8 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	29 (100.0)
3. 市	3 (3.3)	90 (100.0)
合計	3 (2.4)	127 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 11.31262 (10) 有意確率 0.333686
 クラメールの関連係数 0.211040

(10)「組織の管理性」は、いずれの自治体も約8割が重要視している。ちなみに、「重要視しなかった」という(1)(2)の回答はいずれも0であった。

項目名(縦-横)：項目1-Q15-10. 無効標本数 0

	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	2 (25.0)	5 (62.5)	1 (12.5)	8 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	4 (13.8)	18 (62.1)	7 (24.1)	29 (100.0)
3. 市	1 (1.1)	11 (12.5)	47 (53.4)	29 (33.0)	88 (100.0)
合計	1 (0.8)	17 (13.6)	70 (56.0)	37 (29.6)	125 (100.0)

カイ2乗値(自由度) 3.03774 (6) 有意確率 0.804096
 クラメールの関連係数 0.110231

(11)「水平的ヨコ割志向」は、村の75.0%が「どちらともいえない」と圧倒的に多い。町と市はその過半数がこれを支持し積極的に導入しようとしている。

項目名(縦-横)：項目1-Q15-11. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (75.0)	2 (25.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	2 (6.9)	11 (37.9)	11 (37.9)	5 (17.2)	29 (100.0)
3. 市	3 (3.4)	4 (4.5)	35 (39.8)	33 (37.5)	13 (14.8)	88 (100.0)
合計	3 (2.4)	6 (4.8)	52 (41.6)	46 (36.8)	18 (14.4)	125 (100.0)

カイ2乗値(自由度) 5.88016 (8) 有意確率 0.660654
 クラメールの関連係数 0.153364

(12)「経営性」については、いずれも7割以上がこれを重要視している。

項目名（縦－横）：項目1－Q15-12. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計(%)
1. 村	0(0.0)	1(10.0)	3(30.0)	3(30.0)	3(30.0)	10(100.0)
2. 町	1(3.4)	0(0.0)	6(20.7)	17(58.6)	5(17.2)	29(100.0)
3. 市	1(1.1)	2(2.2)	19(21.1)	44(48.9)	22(24.4)	90(100.0)
合計	2(1.6)	3(2.3)	28(21.7)	64(49.6)	30(23.3)	129(100.0)

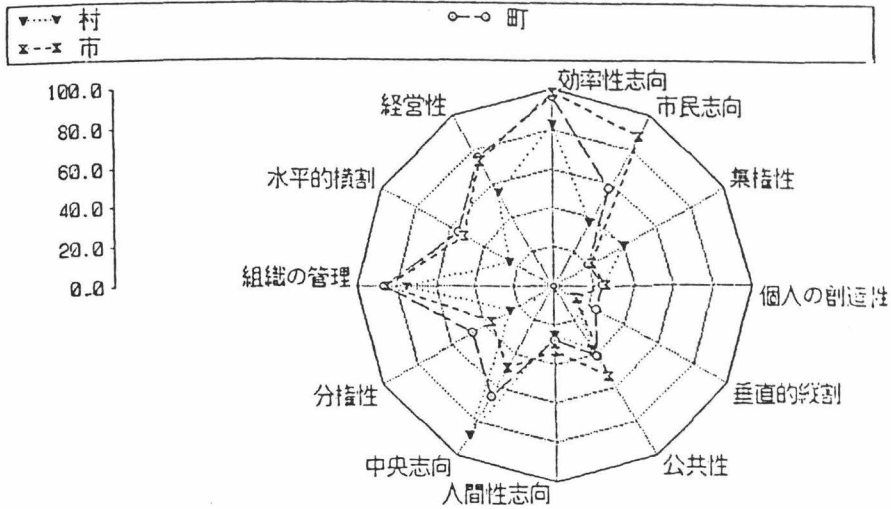
[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目1－Q15-12. 無効標本数 0

	6. (%)	合計(%)
1. 村	0(0.0)	10(100.0)
2. 町	0(0.0)	29(100.0)
3. 市	2(2.2)	90(100.0)
合計	2(1.6)	129(100.0)

カイ2乗値（自由度） 7.32447(10) 有意確率 0.694499
 クラメールの関連係数 0.168492

Q15改革理念の重要度の認識



総じていえば、改革理念の特徴としては、①「効率性志向」(10割)「組織の管理性」(8割)、「経営性」(7割)などを重視する傾向が強く、②「個人の創造性」「公共性」「職員の間人性志向」「中央志向」「分権性」「水平的ヨコ割志向」などは「どちらともいえない」と曖昧であり、さらに③「垂直的タテ割志向」だけははっきりと拒絶する傾向がある。

さらに村の特徴としては、「個人の創造性」「職員の間人性志向」といった考え方はあまり慣じみがないようである。また「公共性」「中央志向」「分権性」などにどう対応していくべきか、新しい方向性を見出しえないようである。

町では、「集権性」をやや重要視し、「垂直的タテ割志向」に傾斜している。しかし同時に「分権性」にも配慮を示しており、先の「集権性」をも併せると、二律背反の混乱をきたしているようである。

市では、「市民志向」「公共性」「職員の間人性志向」「水平的ヨコ割志向」などを積極的に支持・重視している。逆に「集権性」や「中央志向」に対してははっきりと拒否反応を示している。

Q15-2「その時の改革の具体的な目的」について優先順位に並べてみると次のようである（カッコ内の前者は現在、後者は将来のそれぞれ町村の平均%、市の%）。

- (1) 定員増の抑制(22.5%)(15.7%)→(1.1%)(10.3%)
- (2) 新規事業への対応(19.8%)(16.9%)→(12.5%)(11.5%)
- (3) スタッフ部門の強化(13.1%)(7.9%)→(14.7%)(11.7%)
- (4) 責任と権限の明確化(10.7%)(10.7%)→(7.1%)(8.8%)
- (5) 職員の能力発揮の可能性(9.2%)(2.2%)→(21.3%)(12.8%)
- (6) 市民本位の組織づくり(8.3%)(26.4%)→(9.3%)(12.8%)
- (7) セクショナリズムの克服(7.4%)(4.5%)→(14.7%)(11.7%)
- (8) コミュニケーションの円滑化(3.1%)(1.7%)→(5.5%)(2.3%)
- (9) 意思決定の迅速化(2.6%)(9.6%)→(7.6%)(9.4%)
- (10) その他(1.7%)(3.4%)→(0.5%)(0.4%)

町村では「定員増の抑制」「新規事業への対応」など、より具体的な目的に基づいて実施されている。しかし、市では、圧倒的に「市民本位の組織づくり」(26.4%)といった抽象的理念に基づいているところが大きな差である。

さらに、「将来あるいは次回の改革で、取り組んでみたいと思う目的」を選んでもらったものが、右側のカッコ内数字である。ここから現在と将来の増減比較においてホンネの部分がある程度見えてくるかもしれない。町村では、「定員増の抑制」が激減し、代わりに新しい目的として「職員の能力発揮の可能性」「セクショナリズムの克服」を強く期待している。市では、やはり「市民本位の組織づくり」が半減して、「職員の能力発揮の可能性」「セクショナリズムの克服」が断然増加している。これら2点への期待感は市町村いづれにも共通しており、現実における職員と組織の疎外状況とその克服願望とが如実に反映されているかのようである。

項目名（縦一横）：項目1-Q15-2.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	1 (6.3)	1 (6.3)	2 (12.5)	1 (6.3)	16(100.0)
2. 町	3 (5.2)	6 (10.3)	5 (8.6)	8 (13.8)	7 (12.1)	58(100.0)
3. 市	17 (9.6)	47 (26.4)	8 (4.5)	14 (7.9)	4 (2.2)	178(100.0)
合計	20 (7.9)	54 (21.4)	14 (5.6)	24 (9.5)	12 (4.8)	252(100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦一横）：項目1-Q15-2.

無効標本数 0

	6. (%)	7. (%)	8. (%)	9. (%)	10. (%)	合計 (%)
1. 村	1 (6.3)	3 (18.8)	2 (12.5)	5 (31.3)	0 (0.0)	16(100.0)
2. 町	0 (0.0)	12 (20.7)	5 (8.6)	8 (13.8)	2 (3.4)	58(100.0)
3. 市	3 (1.7)	30 (16.9)	19 (10.7)	28 (15.7)	6 (3.4)	178(100.0)
合計	4 (1.6)	45 (17.9)	26 (10.3)	41 (16.3)	8 (3.2)	252(100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦一横）：項目1-Q15-2.

無効標本数 0

	11. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	16(100.0)
2. 町	2 (3.4)	58(100.0)
3. 市	2 (1.1)	178(100.0)
合計	4 (1.6)	252(100.0)

カイ2乗値（自由度）

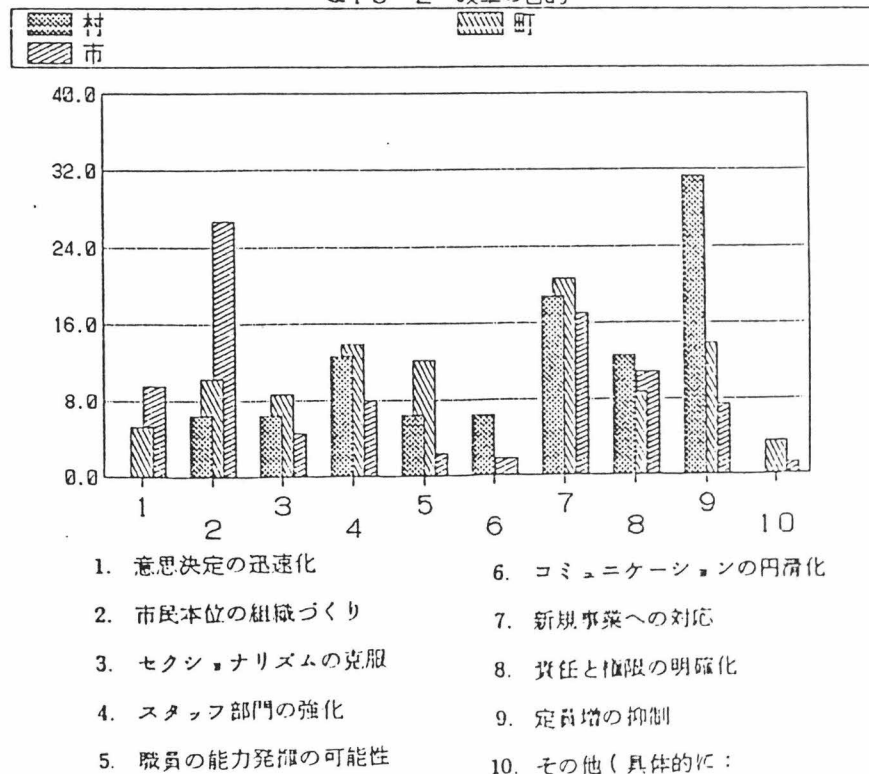
30.09434 (20)

有意確率 0.068339

クラメールの関連係数

0.244358

Q15-2 改革の目的



項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-3.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	2 (8.7)	1 (4.3)	5 (21.7)	4 (17.4)	5 (21.7)	23 (100.0)
2. 町	6 (6.6)	13 (14.3)	17 (18.7)	11 (12.1)	19 (20.9)	91 (100.0)
3. 市	45 (9.4)	61 (12.8)	64 (13.4)	56 (11.7)	61 (12.8)	477 (100.0)
合計	53 (9.0)	75 (12.7)	86 (14.6)	71 (12.0)	85 (14.4)	591 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-3.

無効標本数 0

	6. (%)	7. (%)	8. (%)	9. (%)	10. (%)	合計 (%)
1. 村	1 (4.3)	3 (13.0)	2 (8.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	23 (100.0)
2. 町	6 (6.6)	11 (12.1)	5 (5.5)	2 (2.2)	1 (1.1)	91 (100.0)
3. 市	11 (2.3)	55 (11.5)	42 (8.8)	49 (10.3)	2 (0.4)	477 (100.0)
合計	18 (3.0)	69 (11.7)	49 (8.3)	51 (8.6)	3 (0.5)	591 (100.0)

[クロス集計表]

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q15-3.

無効標本数 0

	11. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	23 (100.0)
2. 町	0 (0.0)	91 (100.0)
3. 市	31 (6.5)	477 (100.0)
合計	31 (5.2)	591 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度)

31.28849 (20) 有意確率 0.051495

クラメールの関連係数

0.162698

Q16「組織改革の推進力要因」として、最も重要なものから項目をあげると次の如くである。

- (1) 改革の動機や目的の明確性(35.5%)(42.0%)
- (2) トップのリーダーシップ(22.5%)(30.2%)
- (3) 住民からの要求と支持(11.8%)(5.1%)
- (4) 改革のためのノウハウ(10.0%)(6.9%)
- (5) 議会の理解と協力(8.1%)(4.1%)
- (6) 中間管理職の支持協力(6.4%)(7.5%)
- (7) 組合との連携協力(1.3%)(1.6%)
- (8) 上級官庁との連絡調整(1.0%)(0.8%)
- (9) 政治的状況の安定性(0.4%)(1.0%)
- (10) その他(0.2%)(0.4%)

推進力要因としては、市町村ととりわけ「改革の動機や目的の明確性」と、主体者としての「トップのリーダーシップ」という2点が共通して重要であると考えられている。

項目名（縦－横）：項目1－Q16.		無効標本数 0				
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1.村	40(33.9)	13(11.0)	30(25.4)	2(1.7)	7(5.9)	118(100.0)
2.町	108(37.2)	26(9.0)	57(19.7)	3(1.0)	20(6.9)	290(100.0)
3.市	213(42.0)	35(6.9)	153(30.2)	8(1.6)	38(7.5)	507(100.0)
合計	361(39.5)	74(8.1)	240(26.2)	13(1.4)	65(7.1)	915(100.0)

[クロス集計表]

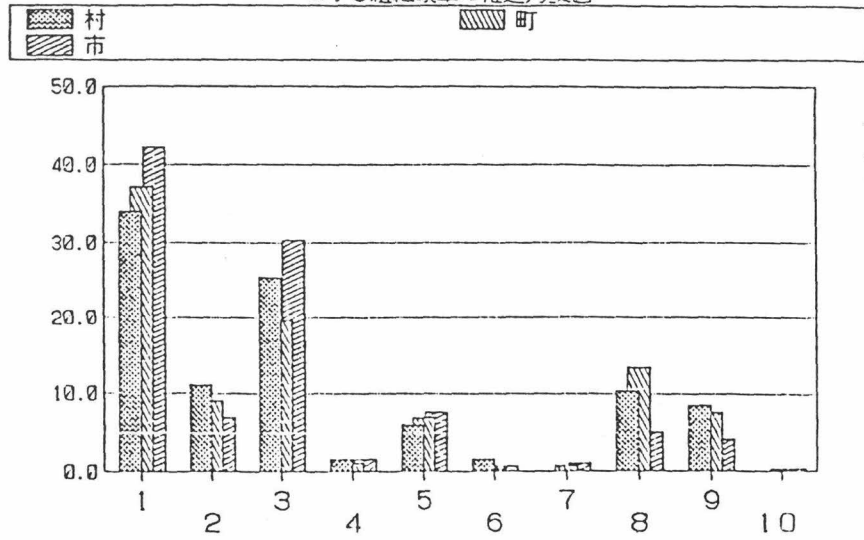
項目名（縦－横）：項目1－Q16.		無効標本数 0				
	6. (%)	7. (%)	8. (%)	9. (%)	10. (%)	合計 (%)
1.村	2(1.7)	0(0.0)	12(10.2)	10(8.5)	0(0.0)	118(100.0)
2.町	1(0.3)	2(0.7)	39(13.4)	22(7.6)	1(0.3)	290(100.0)
3.市	4(0.8)	5(1.0)	26(5.1)	21(4.1)	2(0.4)	507(100.0)
合計	7(0.8)	7(0.8)	77(8.4)	53(5.8)	3(0.3)	915(100.0)

[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目1－Q16.		無効標本数 0	
	11. (%)	合計 (%)	
1.村	2(1.7)	118(100.0)	
2.町	11(3.8)	290(100.0)	
3.市	2(0.4)	507(100.0)	
合計	15(1.6)	915(100.0)	

カイ2乗値（自由度） 51.00724(20) 有意確率 0.000159
 クラメールの関連係数 0.166952

Q16組織改革の推進力要因



- | | |
|-----------------|----------------|
| 1. 改革の動機や目的の明確性 | 6. 上級官庁との連絡調整 |
| 2. 改革のためのノウハウ | 7. 政治的状況の安定性 |
| 3. トップのリーダーシップ | 8. 住民からの要求と支持 |
| 4. 組合との連携協力 | 9. 議会との理解と協力 |
| 5. 中間管理職の支持協力 | 10. その他(具体的に:) |

Q17「反対に、組織改革の阻害要因はどこにあるか」といえば、やはり多い順に次のようになっている。

- (1) 行政組織の硬直性とセクショナリズム(32.7%)(45.9%)
- (2) 強力なリーダーシップの欠如(22.0%)(11.9%)
- (3) 職員の変化を好まない体質(17.6%)(20.9%)
- (4) 推進委員会の力量不足(7.1%)(2.9%)
- (5) 国・府県の制約(6.1%)(9.4%)
- (6) 地方議会(1.1%)(2.9%)
- (7) 職員組合(0.7%)(3.9%)
- (8) その他(1.3%)(1.4%)
- (9) NA(11.4%)(0.8%)

阻害要因の第一はやはり、「行政組織の硬直性とセクショナリズムにあり」と回答している。同時に、主体(人間)の問題として、「強力なリーダーシップの欠如」と「職員の変化を好まない体質」にも根本的原因があると認識されている。併せて町村では「推進委員会の力量不足」、市では「国・府県の制約」がかなり強力であると判断している。

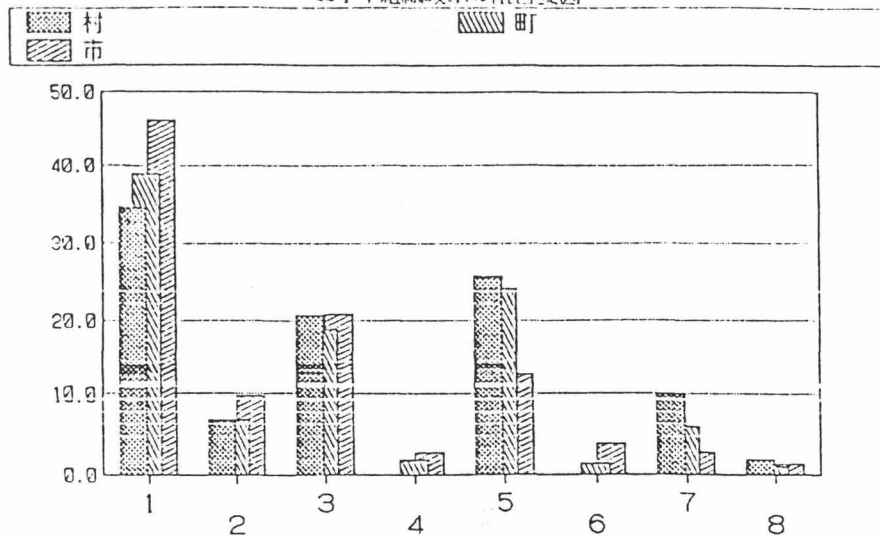
項目名(縦一横) : 項目1-Q17.	無効標本数 0					
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	35(29.7)	7(5.9)	21(17.8)	0(0.0)	26(22.0)	118(100.0)
2. 町	102(35.7)	18(6.3)	50(17.5)	6(2.1)	63(22.0)	286(100.0)
3. 市	224(45.9)	46(9.4)	102(20.9)	14(2.9)	58(11.9)	488(100.0)
合計	361(40.5)	71(8.0)	173(19.4)	20(2.2)	147(16.5)	892(100.0)

[クロス集計表]

項目名(縦一横) : 項目1-Q17.	無効標本数 0				
	6. (%)	7. (%)	8. (%)	9. (%)	合計 (%)
1. 村	0(0.0)	10(8.5)	2(1.7)	17(14.4)	118(100.0)
2. 町	4(1.4)	16(5.6)	3(1.0)	24(8.4)	286(100.0)
3. 市	19(3.9)	14(2.9)	7(1.4)	4(0.8)	488(100.0)
合計	23(2.6)	40(4.5)	12(1.3)	45(5.0)	892(100.0)

カイ2乗値(自由度) 90.23324(16) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.224898

Q17 組織改革の阻害要因



- | | |
|----------------------|------------------|
| 1. 行政組織の硬直性とセクショナリズム | 5. 強力なリーダーシップの欠如 |
| 2. 国・府県の制約 | 6. 職員組合 |
| 3. 職員の変化を好まない体質 | 7. 推進委員会の力量不足 |
| 4. 地方議会 | 8. その他(具体的に) |

Q18「組織活動を弾力化・流動化させるために実施した方策」は、多い順にあげていくと、

- (1) プロジェクトチームの採用(56.5%)(59.2%)
- (2) 課主査制の採用(係制の廃止)(17.2%)(20.8%)
- (3) 事務分掌を係単位から課単位にし係長発令を課付に)(14.2%)(11.7%)
- (4) 主幹体制の採用(課制の廃止)(12.1%)(8.3%)

いずれの自治体においても、プロジェクト・チームの編成が比較的容易に採用されている。むしろ問題は、プロジェクト・チームの構成内容である。①従来の部課長中心型でいくのか、②ポストにとらわれない構成メンバーでいくのか、あるいは③外部から学識経験者や住民代表などを入れて多様化していくのか、といったありかたの方がより大切である。

項目名(縦-横) : 項目1-Q18.	無効標本数 0				
	1.(%)	2.(%)	3.(%)	4.(%)	合計(%)
1.村	4(13.8)	4(13.8)	5(17.2)	16(55.2)	29(100.0)
2.町	10(10.3)	20(20.6)	11(11.3)	56(57.7)	97(100.0)
3.市	20(8.3)	50(20.8)	28(11.7)	142(59.2)	240(100.0)
合計	34(9.3)	74(20.2)	44(12.0)	214(58.5)	366(100.0)

カイ2乗値(自由度) 2.42543(6) 有意確率 0.876718
 クラメールの関連係数 0.057562

Q19「職員研修の体制と内容」について、多い順に掲載してみよう。

- (1) 府県研修に依存している(51.5%)(20.4%)
- (2) 自治体独自の研修で行っている(26.5%)(31.8%)
- (3) 職員の自主研修を奨励している(13.6%)(18.8%)
- (4) 海外研修を実施している(3.4%)(14.9%)
- (5) 大学および研究機関等に派遣研修を行っている(5.1%)(13.5%)

ここでも町村と市との相違が顕著に表れている。町村では、「府県研修への依存型」が目立つのに対し、市では「独自研修」への志向が極めて強い。また市では、職員の自主研修、大学および研究機関等への派遣研修、あるいは海外研修などさまざまな手法が盛んに行われるようになっている。

項目名（縦－横）：項目1－Q19.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	5. (%)	合計 (%)
1. 村	55(60.4)	21(23.1)	10(11.0)	2(2.2)	3(3.3)	91(100)
2. 町	130(42.6)	91(29.8)	49(16.1)	14(4.6)	21(6.9)	305(100)
3. 市	157(20.4)	245(31.8)	145(18.8)	115(14.9)	104(13.5)	770(100)
合計	342(29.3)	357(30.6)	204(17.5)	131(11.2)	128(11.0)	1166(100)

[クロス集計表]

項目名（縦－横）：項目1－Q19.

無効標本数 0

	6. (%)	合計 (%)
1. 村	0(0.0)	91(100.0)
2. 町	0(0.0)	305(100.0)
3. 市	4(0.5)	770(100.0)
合計	4(0.3)	1166(100.0)

カイ2乗値（自由度）

118.91212(10) 有意確率 0.000000

クラメールの関連係数

0.225813

Q20「職員 of 定期異動の実施」については、村(62.7%)→町(89.7%)→市(93.0%)へと上昇するに従って、実施率も高くなっている。逆に、村レベルでは4割近くが「定期異動なし」であり、モラルの停滞、職務のマンネリ化、不正の温床化などが心配されるところである。

項目名（縦－横）：項目1－Q20.

無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計 (%)
1. 村	37(62.7)	22(37.3)	0(0.0)	59(100.0)
2. 町	130(89.7)	15(10.3)	0(0.0)	145(100.0)
3. 市	238(93.0)	17(6.6)	1(0.4)	256(100.0)
合計	405(88.0)	54(11.7)	1(0.2)	460(100.0)

カイ2乗値（自由度）

44.56085(4) 有意確率 0.000000

クラメールの関連係数

0.220081

Q21「その異動基準」は、村(11.9%)から町(35.2%)、市(69.1%)へと上昇するにつれて、異動基準はかなり明確になっている。逆にいえば、村の9割近く、町の6割以上が、こうした一定の客観的・合理的な判断基準なしに行われているということになる。

項目名(縦-横)：項目1-Q21.					無効標本数 0
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計(%)	
1. 村	7(11.9)	52(88.1)	0(0.0)	59(100.0)	
2. 町	51(35.2)	93(64.1)	1(0.7)	145(100.0)	
3. 市	177(69.1)	75(29.3)	4(1.6)	256(100.0)	
合計	235(51.1)	220(47.8)	5(1.1)	460(100.0)	

カイ2乗値(自由度) 89.16228(4) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.311313

Q22「異動に伴う自己申告制度はありますか」という問いに、村では、「ない」というところが圧倒的に多い(89.8%)。町でも実施しているのは25.5%にすぎない。市でもようやく半数である。現在、仕事の動機づけにおいて、本人の意欲や適性、個性や関心を最大限に生かす人事政策が求められている。これについては、次の設問で、「(あると答えた人に)その効果はどうですか」と聞いたところ、町の75.7%、市の94.5%が「よい効果をあげている」と認識しているところからも、その重要性や必要性が認められよう。

項目名(縦-横)：項目1-Q22.					無効標本数 0
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計(%)	
1. 村	5(8.5)	53(89.8)	1(1.7)	59(100.0)	
2. 町	37(25.5)	105(72.4)	3(2.1)	145(100.0)	
3. 市	127(49.6)	125(48.8)	4(1.6)	256(100.0)	
合計	169(36.7)	283(61.5)	8(1.7)	460(100.0)	

カイ2乗値(自由度) 46.66525(4) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.225218

項目名(縦-横)：項目1-Q22-1.					無効標本数 0
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計(%)	
1. 村	3(42.9)	4(57.1)	0(0.0)	7(100.0)	
2. 町	28(75.7)	9(24.3)	0(0.0)	37(100.0)	
3. 市	120(94.5)	4(3.1)	3(2.4)	127(100.0)	
合計	151(88.3)	17(9.9)	3(1.8)	171(100.0)	

カイ2乗値(自由度) 33.17442(4) 有意確率 0.000001
 クラメールの関連係数 0.311450

Q23「昇進試験制度」について。

(1)「係長職への昇進試験」は、町村で3.9%、市で11.3%しか実施されていない。

項目名(縦-横)：項目1-Q23-1. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	合計(%)
1. 村	1(1.7)	57(98.3)	0(0.0)	58(100.0)
2. 町	7(4.8)	134(92.4)	4(2.8)	145(100.0)
3. 市	29(11.3)	223(87.1)	4(1.6)	256(100.0)
合計	37(8.1)	414(90.2)	8(1.7)	459(100.0)

カイ2乗値(自由度) 10.84601(4) 有意確率 0.028350

クラメールの関連係数 0.108696

(2)「課長職への昇進試験」も町村で2.5%、市でも2.7%である。

項目名(縦-横)：項目1-Q23-2. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	合計(%)
1. 村	1(1.7)	57(96.6)	1(1.7)	59(100.0)
2. 町	4(2.8)	137(94.5)	4(2.8)	145(100.0)
3. 市	7(2.7)	243(94.9)	6(2.3)	256(100.0)
合計	12(2.6)	437(95.0)	11(2.4)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 0.44108(4) 有意確率 0.978978

クラメールの関連係数 0.021896

さらに(3)「部長職への昇進試験」も町村、市ともそれぞれ1ヶ所のみであった。

項目名(縦-横)：項目1-Q23-3. 無効標本数 0

	1.(%)	2.(%)	3.(%)	合計(%)
1. 村	1(2.1)	45(93.8)	2(4.2)	48(100.0)
2. 町	0(0.0)	118(81.4)	27(18.6)	145(100.0)
3. 市	1(0.4)	247(96.5)	8(3.1)	256(100.0)
合計	2(0.4)	410(91.3)	37(8.2)	449(100.0)

カイ2乗値(自由度) 33.95742(4) 有意確率 0.000001

クラメールの関連係数 0.194460

現実にはやはり年功序列型優先主義であり、能力実証主義的人事管理はまだまだ浸透していないようである。しかし、係長級では徐々にではあるが導入傾向にあるといえよう。

その試験問題の作成方法については、町村で、自治体独自(40.7%)、府県と共通(25.9%)、民間委託(11.1%)の順となっている。

Q27「職員参加としての課内会議、係内会議は定期的を実施していますか」という問いに、課内会議は、町村の54.4%、市の42.2%が、また係内会議は、町村の22.5%、市の26.6%がそれぞれ実施しているという。これで判断する限り、組織単位は係より課中心主義であることが窺われる。しかし、係内会議も2割以上が実施しているということである。

項目名(縦-横) : 項目1-Q27-1. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計 (%)
1. 村	29(49.2)	29(49.2)	1(1.7)	59(100.0)
2. 町	82(56.6)	62(42.8)	1(0.7)	145(100.0)
3. 市	108(41.7)	137(52.9)	14(5.4)	259(100.0)
合計	219(47.3)	228(49.2)	16(3.5)	463(100.0)

カイ2乗値(自由度) 12.91323(4) 有意確率 0.011708

クラメールの関連係数 0.118090

項目名(縦-横) : 項目1-Q27-2. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計 (%)
1. 村	9(15.3)	45(76.3)	5(8.5)	59(100.0)
2. 町	37(25.5)	93(64.1)	15(10.3)	145(100.0)
3. 市	68(26.9)	164(64.8)	21(8.3)	253(100.0)
合計	114(24.9)	302(66.1)	41(9.0)	457(100.0)

カイ2乗値(自由度) 4.13763(4) 有意確率 0.387700

クラメールの関連係数 0.067283

Q29「職員参加はどの職制で行われているか」といえば、職員参加意識は昇進するほど高率化している。町村では約8割が課長クラス、市では課長(57.8%)および部長クラス(54.3%)という結果が出ている。前問の課内会議を主宰するのが課長の役割ということであろうか。

項目名(縦-横) : 項目1-Q29-1. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計 (%)
1. 村	20(33.9)	24(40.7)	15(25.4)	59(100.0)
2. 町	42(29.0)	61(42.1)	42(29.0)	145(100.0)
3. 市	85(33.2)	86(33.6)	85(33.2)	256(100.0)
合計	147(32.0)	171(37.2)	142(30.9)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 3.80094(4) 有意確率 0.433615
 クラメールの関連係数 0.064276

項目名(縦-横) : 項目1-Q29-2. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計 (%)
1. 村	24(40.7)	22(37.3)	13(22.0)	59(100.0)
2. 町	62(42.8)	48(33.1)	35(24.1)	145(100.0)
3. 市	116(45.3)	60(23.4)	80(31.3)	256(100.0)
合計	202(43.9)	130(28.3)	128(27.8)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 7.80942(4) 有意確率 0.098814
 クラメールの関連係数 0.092133

項目名(縦-横) : 項目1-Q29-3. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計 (%)
1. 村	45(76.3)	3(5.1)	11(18.6)	59(100.0)
2. 町	115(79.3)	9(6.2)	21(14.5)	145(100.0)
3. 市	148(57.8)	32(12.5)	76(29.7)	256(100.0)
合計	308(67.0)	44(9.6)	108(23.5)	460(100.0)

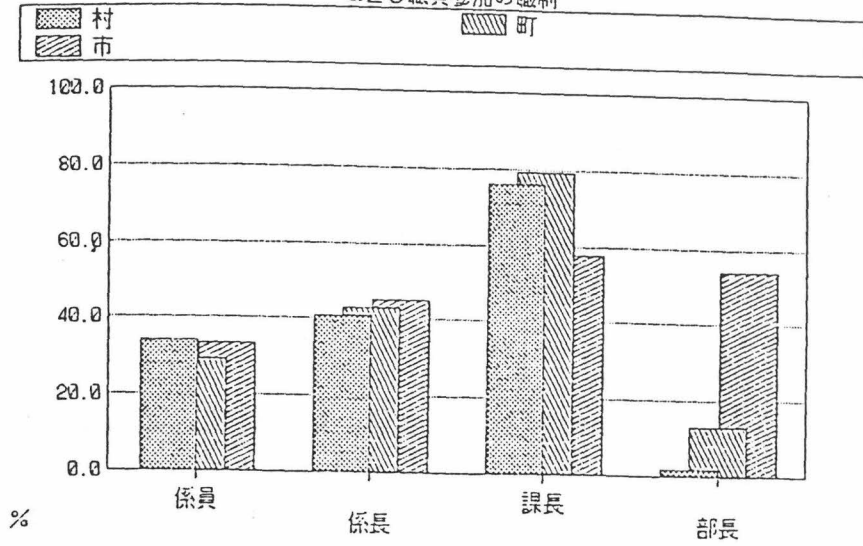
カイ2乗値(自由度) 22.30814(4) 有意確率 0.000174
 クラメールの関連係数 0.155718

項目名(縦-横) : 項目1-Q29-4. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	合計 (%)
1. 村	1(1.7)	18(30.5)	40(67.8)	59(100.0)
2. 町	19(13.1)	27(18.6)	99(68.3)	145(100.0)
3. 市	139(54.3)	30(11.7)	87(34.0)	256(100.0)
合計	159(34.6)	75(16.3)	226(49.1)	460(100.0)

カイ2乗値(自由度) 104.63563(4) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.337245

Q29職員参加の職制



Q30「国・府県・市町村、民間企業などの外部団体との人事交流はありますか」という問いに、

(1) 国との人事交流は、村では全くないが、町で3ケース(1.5%)が派遣し、2ケース(1.4%)が受入れていた。市では、派遣(10.9%)、受入(13.3%)である。

項目名 (縦一横) : 項目1-Q30-1. 無効標本数 0

	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	0 (0.0)	53 (89.8)	6 (10.2)	59 (100.0)
2. 町	3 (2.1)	2 (1.4)	120 (82.8)	20 (13.8)	145 (100.0)
3. 市	28 (10.3)	34 (12.5)	177 (65.3)	32 (11.8)	271 (100.0)
合計	31 (6.5)	36 (7.6)	350 (73.7)	58 (12.2)	475 (100.0)

カイ2乗値 (自由度) 41.74591 (6) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.209626

(2) 府県との人事交流は、村で16.9%、町で44.1%、市で53.1%が派遣し、逆に、受入は村で10.2%、町10.3%、市38.7%である。府県との交流は盛んに行われているようである。どちらかといえば、受入より派遣が多い。

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q30-2.					無効標本数 0
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	合計 (%)
1. 村	10 (16.9)	6 (10.2)	40 (67.8)	3 (5.1)	59 (100.0)
2. 町	64 (44.1)	15 (10.3)	59 (40.7)	7 (4.8)	145 (100.0)
3. 市	136 (42.5)	99 (30.9)	80 (25.0)	5 (1.6)	320 (100.0)
合計	210 (40.1)	120 (22.9)	179 (34.2)	15 (2.9)	524 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 66.19735 (6) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.251327

(3) 他の市町村との交流は、村は派遣、受入ともゼロ回答であり、町では派遣29.2%、受入54.2%、市では派遣5.5%、受入4.3%であった。市町村間の比較で、同格レベルにおいては、むしろ町の方が活発に行っているようである。

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q30-3.					無効標本数 0
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	合計 (%)
1. 村	0 (0.0)	0 (0.0)	52 (100.0)	0 (0.0)	52 (100.0)
2. 町	7 (29.2)	13 (54.2)	4 (16.7)	0 (0.0)	24 (100.0)
3. 市	14 (5.4)	11 (4.2)	202 (77.4)	34 (13.0)	261 (100.0)
合計	21 (6.2)	24 (7.1)	258 (76.6)	34 (10.1)	337 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 130.10296 (6) 有意確率 0.000000
 クラメールの関連係数 0.439353

(4) 民間企業との交流は、派遣が村3.4%、町5.5%、市6.3%であり、受入が村なし、町4.8%、市1.6%である。この数字から見ると、民間人の登用や中途採用などはまだまだ実施されていないのが実状であろう。

項目名 (縦-横) : 項目 1 - Q30-4.					無効標本数 0
	1. (%)	2. (%)	3. (%)	4. (%)	合計 (%)
1. 村	2 (3.4)	0 (0.0)	50 (84.7)	7 (11.9)	59 (100.0)
2. 町	8 (5.5)	7 (4.8)	110 (75.9)	20 (13.8)	145 (100.0)
3. 市	16 (6.2)	4 (1.6)	208 (80.6)	30 (11.6)	258 (100.0)
合計	26 (5.6)	11 (2.4)	368 (79.7)	57 (12.3)	462 (100.0)

カイ 2 乗値 (自由度) 7.32593 (6) 有意確率 0.291754
 クラメールの関連係数 0.089042

「行政環境の変化と行政組織の対応に関する調査」
のご協力をお願い

1989年3月10日
先端行政組織研究会

各位

謹啓 時下益々ご清祥のこととお喜び申し上げます。

さて、私達の研究チームは、激変する地域行政環境に対する新しい行政組織のありかたを求めて、調査を実施することになりました。私達は、長い間、よりよい地域づくりを目指して取り組んでいられる先進的自治体を実態調査し、新しい住民ニーズに柔軟に対応しうる行政組織とはいかにあるべきか、検討してきました。そして、21世紀に向けて豊かな地域・都市社会を創造的に再構築するための、新しいモデルやビジョンを出来るかぎりデザイン、追求してきました。

この度、1988年度・文部省科学研究費(テーマ:「自治体における行政官制組織の実証的研究」)が受理されましたので、このようなアンケート調査を計画することになりました。

私達の問題意識は、現在の地域社会が、いろいろな意味で、まさに存亡の危機に直面していると考えています。まちづくり・むらおこしなど、このような厳しい状況下にあって、改めて「自治体の時代」が到来しているのではないのでしょうか。つまり自治体自身のサバイバル戦略としての死活問題が賭けられ、どこの自治体が生き残るのか、地域間・都市間・国際間、あるいは自治体間の大いなる競争の時代へと突入してきています。そして、各自治体が所有するヒト・カネ・モノ・ノウハウ・情報・時間など、あらゆる自己資源の有効活用によって一体何ができるのか、という能力や力量そのものが問われているように思います。

この調査は、皆様の現場における日頃の考え方を伺いし、今後の在り方を考える上で基礎的な資料として使わせて戴くために行うものです。

このような趣旨から、全国から無作為に抽出させて戴き、アンケート調査にご協力をお願いすることになりました。

お忙しいところ誠に恐れ入りますが、是非ご回答の上、3月25日までに同封の返信用封筒に入れてご投函下さいますよう切にお願い申し上げます。

尚、この調査はコンピューターにより統計的にのみ処理されますので、お名前が出たりしてご迷惑をおかけすることは一切ございません。どうぞ直しくご協力をお願い致します。

連絡先 田中豊治(東邦大学医療短大)
〒東京都大田区大森西4-16-20
☎(03)762-4151(内355)

追伸

このアンケート調査の結果につきましては、報告書を作成し、必ず皆様方にお届けさせていただき所存です。

尚、同封の論文コピーは私の拙稿です。自己紹介を兼ね、参考資料としてご寛戴ければと思い、三部送付致しました。

およばずながら、調査委託や職員研修、講演などで、お役に立てることがあれば、喜んで行かせて戴きたいと思っております。

以上、何卒趣旨ご理解の上、本調査にご支援、ご協力のほど直しくお願い申し上げます。

都道府県名	
市町村名	

新しい市町村事務機構に関するアンケート調査票

F 1. 人口等の推移

年 度	5 0	5 5	6 0
人 口 (人)			
職員数(普通会計・人)			
決算額(普通会計・千円)			
市 税 総 額 (千円)			

註 人口は各年3月31日現在とする。

Q 1. 都市経営の方法として、今後、どのような形で行政サービスの執行を行う方がよいと考えますか(2つ)。

1. できるだけ地方団体が直接執行すべきである
2. 原則として地方団体が直接執行すべきであるが、一部の業務は民間に委託する
3. 収益部門の運営管理は、民間委託や外団体に任せる
4. できるだけ第3セクター方式を導入して行う
5. 市民協力(ボランティアほか)で行う
6. その他

Q 2. 予算編成の際、住民の意見を聴取するために何か特別の方法を採用していますか(該当するものすべて)。

1. 採用していない
2. 一般市民に、予算に関するアンケートまたは市長への手紙を実施する
3. 地区懇談会・市民集会等を開催し、広く予算に対する意見を聞く
4. 各種団体代表と懇談会を開催し、予算に対する要望等を聞く
5. 市政モニターから予算に関する意見を聴取する
6. その他(具体的に:)

Q 3. 市政の決定過程において、次の各団体はどの程度の影響力を持っていると思われますか(それぞれの該当番号に○)。

	5	4	3	2	1
	非常に強い	やや強い	どちらともいえない	やや弱い	非常に弱い
1. 中央官庁や上級団体からの指導・通達	5	4	3	2	1
2. 地域の各種団体	5	4	3	2	1
3. 個別住民のニーズ	5	4	3	2	1
4. 議会・議員	5	4	3	2	1
5. 市長の支持母体(政友・役員・後援会・企業など)	5	4	3	2	1
6. 職員組合	5	4	3	2	1
7. 類似都市(類似的・先進的自治体など)	5	4	3	2	1
8. 各種審議会	5	4	3	2	1

住民ニーズの反映

Q4. 住民ニーズを把握する方法として、次の方法をどの程度重視していますか(それぞれ該当する番号を○して下さい)。

5	4	3	2	1
非常に重視	やや重視	どちらとも	あまり重視	ほとんど重視しない

1. 住民との意見交換や対話集会	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
2. アンケート調査	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
3. 各種団体からの要望・陳情	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
4. 個別住民からの要請	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>

(住民ニーズの最近の件数や内容がわかる資料がありましたら同封して下さい)

Q5. 組織内部において、把握した住民ニーズを具体的にどのような方法で政策へと反映させていますか(2つ)。

1. 政策へと反映させる仕組みを作っていない
2. 総合計画などの中に組み入れるようにしている
3. 事業計画の立案または事業化の際に参考としている
4. 恒常的に統計化し、データとして首長(庁長)へ報告し、できるものから政策に反映させるようにしている
5. その他(具体的に:)

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

Q6. 政策決定過程に住民自身が直接参加し、フィードバックし合うような仕組みを作っていますか。

1. ない
2. ある →

1. 定期的開催
2. 随時開催

<input type="checkbox"/>

3. その参加方法の概略を書いて下さい。

--

Q7. 住民と市行政との関係について、それぞれ該当する数字に○印をつけて下さい。

5	4	3	2	1
非常に思うに	まあ思う	どちらとも	あまり思う	殆ど思うに

1. 住民ニーズは行政にうまく反映されていない	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
2. 行政施策は計画的に優先順位にそって行われている	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
3. 住民ニーズの把握は十分である	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
4. 地域情報のシステム化はあまり進んでいない	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
5. 行政サービスは最近やや過剰きみである	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
6. 行政施策が場当りの統一性に欠ける	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
7. 住民参加をさらに進めることが望ましい	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
8. 出先機関はもっと統合すべきである	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
9. 住民ニーズの把握と行政サービスの実施との相互関係はうまく行われている	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>
10. 職員が住民のグループや運動に積極的に参加するようになった	5	4	3	2	1	<input type="checkbox"/>

Q8. 組織内で住民要求を把握する方法としては、どんな方法をとっていますか。その主なものを選んで下さい

(2つ)。

1. 広報担当者から聞く
2. 職員各人と住民との日常的接触を通して
3. 職員各人からの伝聞を通して
4. 学識経験者や専門家の意見によって
5. 自治会・町内会の役員を通して
6. 自治会・町内会以外の各種団体や組織の役員を通して
7. マスコミを通して
8. 世論調査その他各種調査によって
9. 市議会議員を通して
10. その他(具体的に: _____)

Q9. 最近の住民参加について、次の中から選んで下さい(2つ)。

1. 住民の声はエゴに終始している
2. 参加の“制度”や“ルール”が作られていない
3. 住民参加に対する行政側の真の理解が乏しい
4. 住民参加はすでに高いレベルに達しており、これ以上の発展は無理だと思ふ
5. 行政が住民要求を積極的に先取りしてきたので、行政サービスが充実してきた
6. 議会の活動が活発化してきた
7. その他(具体的に: _____)

Q10. コミュニティ・センターの管理運営は、現在または将来、どのような方法で行っていますか(左から選び、該当項目に○して下さい)。

	(1) 現在	(2) 将来
1. 直接管理方式		
2. 民間企業への委託		
3. 住民やボランティア団体への委託		
4. 第三セクター方式		
5. その他		

Q11. 地域産業を育成していくために、組織的にどう対応していますか。

1. 組織的な対応

(1) 担当部署

(2) 担当人数 _____ 人

2. そのための庁内グループ(プロジェクトチームなど)を編成したことがありますか。

(1) ない

(具体的に)

(2) ある →

3. そのグループに住民代表が直接参加したことがありますか。

(1) ない

(具体的に)

(2) ある →

Q12. 住民参加のまちづくり施策について、特徴ある施策内容や庁内組織を書いて下さい。

施策名、内容

庁内組織(担当課)

Q13. 組織機構および運営の改革の必要性はどの程度感じていますか(1つ)。

1. 大いに感じている
2. やや感じている
3. どちらともいえない
4. あまり感じていない
5. 全く感じていない

Q14. 機構改革で期待することは何ですか(2つ)。

1. 単純作業の軽減
2. 事務処理の迅速・正確化
3. 人員抑制
4. 経費節減
5. 職員の意識改革
6. 市民サービスの向上
7. その他(具体的に:

Q15. ごく最近(3年以内)、大きな機構改革をしたことがありますか。

(1) ない

(2) ある → (目的・方法・時期など資料がありましたら同封して下さい)

15-1. (あると答えた人へ) その時の改革理念は、次の

ことをどの程度重要視しましたか。

	5	4	3	2	1
	非重要 常視し た	やや 重要 視	ど い え な い も	あ ま り な か っ た	殆 ど 重 要 視 た
1. 効率性志向	5	4	3	2	1
2. 市民志向	5	4	3	2	1
3. 集権性	5	4	3	2	1
4. 個人の創造性	5	4	3	2	1
5. 垂直的マトリクス志向	5	4	3	2	1
6. 公共性	5	4	3	2	1
7. 職員の人間性志向	5	4	3	2	1
8. 中央志向	5	4	3	2	1
9. 分権性	5	4	3	2	1
10. 組織の管理性	5	4	3	2	1
11. 水平的ヨコ割志向	5	4	3	2	1
12. 経営性	5	4	3	2	1

15-2. (あると答えた人に)その時の改革の具体的な目的はどれですか(2つ)。

1. 意思決定の迅速化
2. 市民本位の組織づくり
3. セクショナリズムの克服
4. スタッフ部門の強化
5. 職員の能力発揮の可能性
6. コミュニケーションの円滑化
7. 新規事業への対応
8. 責任と権限の明確化
9. 定員増の抑制
10. その他(具体的に: _____)

15-3. 将来あるいは次回の改革で、取り組んでみたいと思う目的を4-2の回答欄から選び、その番号を下に記入して下さい(2つ)。

(1) _____ (2) _____

Q16. 組織改革の推進力要因として、何が重要だと思いますか(2つ)。

1. 改革の動機や目的の明確性
2. 改革のためのノウハウ
3. トップのリーダーシップ
4. 組合との連携協力
5. 中間管理職の支持協力
6. 上級官庁との連絡調整
7. 政治的状況の安定性
8. 住民からの要求と支持
9. 議会の理解と協力
10. その他(具体的に: _____)

Q17. 組織改革の阻害要因は、どこにあると思いますか(2つ)。

1. 行政組織の硬直性とセクショナリズム
2. 国・府県の制約
3. 職員の変化を好まない体質
4. 地方議会
5. 強力なリーダーシップの欠如
6. 職員組合
7. 推進委員会の力量不足
8. その他(具体的に: _____)

Q18. 組織活動を弾力化、流動化させるために実施した方策はどれですか(該当するものすべて)。

1. 主幹体制の採用(課制の廃止)
2. 課主査制の採用(係制の廃止)
3. 事務分掌を係単位から課単位に(係長発令を課付に)
4. プロジェクト・チームの採用

18-1. (4と答えた人に)プロジェクト・チームの構成別の編成

- (1) 部課長中心 () チーム
- (2) ポストにとらわれない構成 () チーム
- (3) 学識経験者ほか () チーム

Q 19. 職員研修の体制と内容は、次のどれですか（該当するものすべてに○）。

- 1. 府県研修に依存している
- 2. 自治体独自の研修で行っている
- 3. 職員の自主研修を奨励している
- 4. 大学および研究機関等に派遣研修を行っている
- 5. 海外研修を実施している

Q 20. 職員の異動について、定期異動を実施していますか。

- 1. している
- 2. していない

--

Q 21. 異動基準はありますか。

- 1. ある（具体的に： _____)
- 2. ない

--

Q 22. 異動に伴う自己申告制度はありますか。

- 1. ある
- 2. ない

--

22-1. (あると答えた人に)その効果はどうですか。

- 1. あげている
- 2. あげていない

--

Q 23. 昇任試験制度について

- 1. 係長職への昇任試験 1. 有 2. 無
- 2. 課長職への昇任試験 1. 有 2. 無
- 3. 部長職への昇任試験 1. 有 2. 無

Q 24. 昇任試験の問題の作成方法は、次のどれですか（1つ）。

- 1. 自治体独自
- 2. 府県と共通
- 3. 民間委託
- 4. その他（具体的に： _____)

--

Q 25. 女性管理職は何人いますか。 _____ 人

--

 人

Q 26. 建築士、保健婦、看護婦等の技術職員の異動は、どのように行っていますか。（建築士を下水道、道路設計等に異動させている、などのように具体的に記入して下さい）

--

26-1. 職種転換を行った事例がありますか。（保母から一般事務職へなどのように具体的に記入して下さい）

--

Q27. 職員参加としての課内会議、係内会議は定期的を実施していますか。

- | | | |
|---------|-------|--------|
| 1. 課内会議 | 1. いる | 2. いない |
| 2. 係内会議 | 1. いる | 2. いない |

Q28. 庁内の政策情報の職員への伝達はどのような方法で行っていますか。(たとえば、庁議資料 → 部長が課長を集めて説明 → 課長が係長に説明 → 係長が係員に説明など具体的に記入して下さい)

Q29. 職員参加は、下記のどの職制で行われていますか。

- | | | |
|-------|------|------|
| 1. 係員 | 1. 有 | 2. 無 |
| 2. 係長 | 1. 有 | 2. 無 |
| 3. 課長 | 1. 有 | 2. 無 |
| 4. 部長 | 1. 有 | 2. 無 |

Q30. 国、府県、市町村、民間企業などの外部団体との人事交流はありますか。

- | | | | |
|---------|-------|-------|-------|
| 1. 国 | 1. 派遣 | 2. 受入 | 3. なし |
| 2. 府県 | 1. 派遣 | 2. 受入 | 3. なし |
| 3. 市町村 | 1. 派遣 | 2. 受入 | 3. なし |
| 4. 民間企業 | 1. 派遣 | 2. 受入 | 3. なし |

Q31. 人事管理あるいは人事の活性化について、新しい独自の施策がありましたら記入して下さい。

ご協力ありがとうございました。

第3回自治体学会発表要旨

1989年9月2日

「まちづくりシステムと行政のプロフェッション」

東邦大学医療短期大学 田中豊治

現代自治体は住民と行政との接点にある組織と職員の新しい動向をどう位置付けるかといえ、いわゆる「まちづくり型自治体」や「まちづくりシステム」の創設を模索し、したがってまちづくり型職員の人材育成を急務としているといえよう。ここにいうまちづくりシステムとは、行政主体（主導）ではなく、より広く住民・企業・職員などにも開かれた行政組織ということである。つまり、行政参加メンバーが一部少数の固定的・名望家的出身者ではなく、一個人、市民グループ、民間団体、専門家など、多職種・多階層から参画・討議・決定し、さらに庁内の政策決定過程や予算編成にも多大な影響力を行使できるような仕組みづくりのことである。

このようなまちづくりシステムを推進するためには、何よりも行政組織のパラダイム転換が必要である。この組織モデルを、仮説的にいえば、「官僚制組織（ピラミッド型モデル）→動的組織（マトリックス型モデル）→開放型組織（ネットワーク型モデル）」への変革過程としてとらえられる。このうち、地域社会に開かれた開放型組織は、《参加・公開・協議》というコンセプトをキーワードとしている。

この開放型組織としての《まちづくり市民会議》をサポートするものが、とりわけスペシャリスト（専門職）の存在と役割である。今後、スペシャリストの権能や人事などの組織改革や職員の意識改革（能力開発や職員研修など）がますます大きな問題となつてこよう。彼らに期待されている能力は、地元・現場体験を通して切実な地域課題を発見し、かつ緊要な行政課題として具体的・実践的な解決手法を政策提言していくことである。この

ような人材をここでは「行政のプロフェッション」と規定しておきたい。この行政のプロフェッションとは、単に職場の職務の専門家のみならず、各部門を越えて自治体全体の専門家、地域社会総体の専門家になるという3つの視点の体現者という意味である。

政策研究と人材開発

注 発言者校正前原稿です。

テーブル交換のため二～三人の発言が未収録です。

1989年9月2日(土)

○司会 第3分科会を始めさせていただきたいと思います。

私は、司会をやらせていただきます江口と申します。よろしくお願いいたします。

分科会に入る前に配付物の確認をします。発言用紙と一口メモそれから田中先生のレジュメです。

発言用紙は、発言だけでなく、質問でも結構です。大変申しわけないのですが、これは午前中に書いていただいてお昼出るときに後ろの受付の方に出していただきたいと思います。午後の討論に使っていきたいと思っていますので、無記名でも結構です。よろしくお願いいたします。

それから一口メモですが、午前と午後の感想を書いていただいて帰りに出していただきたいと思います。ぜひ来年度またそれを踏まえていきたいと思っていますのでよろしくお願いいたします。

それから、きょうの1日の進め方なんですけど、午前はパート1ということで、桑原さんにコーディネートしていただいて、渡辺さんと荒井さんの方から事例発表と田中先生に問題提起ということで考えております。その後、フロアから質問なり発言を求めていきたいと思っています。きょう、全部で145名となっております。できるだけたくさんの方に発言していただきたいと思っています。こちらと向こうにマイクを用意しておりますので、フロアの方から積極的な発言と問題提起をしていただきたいと思っています。

午後の部は、大森先生にコーディネートをお願いして、大島さんと松本さんの方からそれぞれ問題提起と事例報告を受けていきたいと思っています。

きょうたっぷり時間があります。午前は2時間、午後が2時間半ということです。間違いなく全員発言して帰っていただきたいと思っていますので、よろしくお願いいたします。

それからもう一つ、きょうわざわざテーブルを外しました。本来、学会ですとテーブルでメモをしていただくんですけど、きょうはメモの方はかわり

にテーブルに取っておりますので、後日何かの方法でお返しできればいいと思っております。できるだけメモをとらずに討議に参加していただくようお願いいたします。ですから前の壁を取っ払う意味でテーブルを外させていただきましたので、大変窮屈だと思いますが、ご協力をお願いしたいと思います。

それでは桑原さん、よろしくお願いいたします。

○桑原 皆さん、どうも第3分科会においでくださいましてありがとうございます。私、きょうコーディネートの役をお受けしました目黒区の桑原と申します。よろしくお願いいたします。

雇われマダムならぬ雇われコーディネーターでありまして、必ずしも企画の方の意図を十分生かして進行できるかどうかわかりませんので、司会からありましたように、皆さんのご発言を活発にやっただくことによって午後にバトンタッチしたいと思います。よろしくご協力お願いいたします。

初めに、この分科会の進行、あるいは議論をしていく土俵掃除と言う意味で、この分科会のテーマを少し考えてみたいと思います。「政策研究と人材開発」という分科会の名称になっております。これをどういうイメージで皆さんお受けとめになってここにお集まりいただいたのか、いろいろな立場の方がいらっしゃるの、いろいろな思いをお持ちなのではないかと思うんです。ほかの分科会、大変魅力的な分科会が並んでおります中で、あえてここにお集まりいただいた方が非常に人数が多かったので、私自身とても驚いています。つまり、非常にテーマが見えにくい、あるいは逆にどこからでも突っ込めるといようなテーマではないかと思います。あえて申し上げますと、人材開発という言葉に対して非常に抵抗をお持ちになる方、あるいは非常にすんなりお受けとめになる方、いろいろあるかと思うんです。私自身はとも開発という名の破壊というようなことが先に浮かびます。人材開発という言葉に抵抗を感じる人間ですが、むしろ自治体学会はもともと根のところにあります一緒に政策をつくっていく同士の発見、友達の発見、人の発見、そ

うというようなことでお受けとめただければというふうに思います。

昨日来、あるいはここ数年、こういう場ではよく繰り返言われていることですが、今自治体を取り巻く状況の中で、従来の組織、あるいは従来の仕事の仕方では新しい政策をつくっていけない、あるいは時代の要求にこたえていけないという壁にかなりぶつかってきているわけです。これからの政策をつくっていく、そういう手法、あるいはそういう人、というものはどういうふうに仲間をつくってあげるのかというようなことが今回のこの分科会のテーマです。そして、それができれば、先ほどお話いただいた広松さん、大変素晴らしい方でいらっしゃいます、多分に一人、個人の能力に頼ってきたということが多かったわけです。そうではなくてもっと組織的に仕組みを、仕掛けをつくっていかうじゃないかということがこの分科会のねらいの一つで、根のところにはございます。

その仕掛け、仕組みの幾つかをここで事例として出しまして、あとは皆さんのフロアから事例をもっとたくさん出していただくというふうに思っておりますので、よろしくお願いいたします。

では、早速事例発表に入ります。最初に北九州市の渡辺さんからご発言をいただきます。よろしくお願いいたします。

○渡辺 北九州市の渡辺でございます。研修所における政策研究の取り組みについて、きょうは北九州市の課題研究のことに絞ってお話をしたいと思っております。

その中から3つほどお話をいたします。最初は北九州市が課題研究を始めたいきさつ、それから大まかな経過、それからそこから生じてきました問題点、そういったものをお話しまして、その後、それらの問題点を整理しまして62年度から新たにスタートしました課題研究の実例を1つお話して、その中からいろいろなことを考えていきたいというふうに思っております。最後に、今現在どういう考え方で取り組んでいるかといったようなことをお話し

ようと思っております。

北九州市では昭和48年度からプロジェクト研修という名のもとに課題研究をスタートさせました。当時は、市民の要望が非常に複雑多岐にわたってまいりまして、市の持っている単独の組織では市民のニーズに十分こたえられないということで、その問題を解決するための糸口を探るとともに、それを通して人材を育成するということからスタートさせました。

最初、やり方につきましては今現在皆さん方のところでおやりになっている方法と多分ほとんど変わらないだろうというふうに思われますが、テーマにつきましてはいろんな部局から募集しましてテーマを決定し、それからそのテーマに関連する関係部局から所属長の推薦によってチーム編成を行い、最初に基調講義、それから関係者との意見交換、市民へのアンケート調査、そういったことを重ねながら、最後には研究の成果をレポートにまとめましてそれを印刷し、関係者に配付する。最終的には市長との意見交換をもって施策へとつなげていくといったようなことで、第1回目は6月から12月まで、大体7カ月間行って終わりました。第2回目以降も同じように続けてきたわけですが、レジュメの方に2回目以降の実績が出ておりますのでそれを参考にしてください。

そうする中でいろんな問題点が生じてきました。例えば、チームづくりで言いますと、先ほど言いましたようにテーマに関連する部局から推薦という形になりますと、それ以外の大多数の職員の中に、本当に研究意欲のある者の存在に気がつかなくて、結果としてはそういった職員の意欲の芽をつみ取っているんじゃないかといったような問題。あるいは、研究の実施運営に関しましては、余りにも研修生の自主性に任せ過ぎて研修所自体の指導なり助言なり、そういったことが適切に行われていないといったような問題。あるいは、研修生自身の問題といたしましては、他都市への調査結果に頼り過ぎて、自分たちで研究するんだという視点が薄くなってきたといったような問

市職員の方にこういう活動があります、それからこういうグループがあります、どういふ助成をいたしますということを発表するために、研修計画書にグループ名、それからテーマ名、メンバーをお知らせしたんです。59年から7、9、1、23、61年が最高で23グループできました。現在平成元年で10グループです。この中で荒井さんところでもおっしゃいましたけど、英会話研究グループができて、これは今年久留米の市制百周年の祭りをやったんですけれども、そのときにシンポジウムとかレセプションとか、大いに活躍し、また、そのうちの一人は秘書室の方におりますので、市長に随行してアメリカに行ったりして大変活躍をしております。

それから広報研究グループもありまして、これは先日から2年ほど前ですか、横浜に自治体学会の発表に出かけたりしております。それと今年の2月1日に久留米の方でミニチュア版の自治体学会です、シンポジウムをやりました。そのときにこの自主研究グループの人たちが大いに活躍をしてくれました。今私ども人事研修会にも若い人がおりまして、彼もそのリーダーなんですけれど大いに活躍してくれました。そのときに、久留米にC I 研究グループといろいろがあるんですが、その人たちが大牟田市の水道部の職員と交流を始めるようになって、お互い刺激を受けて今大牟田市に負けんごと頑張ろうと、そういうことで活動をしております。

結論といたしましては、政策研究はどのように進めていって、どのように取り組んでいいのか、まだ久留米は研究中。自主研究グループは最初のすり込みが大事で、非常に職員の活性化には役に立つので自主研究を大いに進めていこうというふうに考えております。以上でございます。（拍手）

○桑原 どうもありがとうございました。東邦大の田中先生に今までの話に出てきたことを含めまして、先生の方からネットワークづくりについてお話しいただきます。

○田中 田中でございます。私は、大学の方では社会学を専攻しておりますし

て、組織と人間ということで、特に行政組織における人間の問題を専攻している者です。

きのうからきょうのお話を聞いておまして、非常に改めて政策づくり、人づくりの重大性ということを確認させられました。今回のきょうのケースの中から私なりに集約させていただければ、つまりやる気のある職員をどういうふうにサポートしていくのかという、そういうサポートシステムの確立の問題が第1点。つまり、そういう人の問題、職員、あるいは職員のチームというものを支援し、弁護し、あるいはそれを補償していくようなサポートシステムというものが未確立であるということの欠陥というのが一つあるのではないかとということが第1点。これは特に荒井さんがお挙げになりました英会話クラブの場合でも、やはりそういった自主的なクラブ、サークル活動というものがまだ自力でやっていくしかないということ。そういうものをどうやってサポートしていくのかということです。つまり、自主的な活動の補償の制度をどうつくっていくのかということが第1点。

それからもう1つには、渡辺さんのところでも挙げられましたように、活動の成果、あるいは政策提言というものをどういうふうに施策につなげていくのかという、そこのつなげる制度、あるいはそのルートとルールづくりと言いますか、その未確立とあいまい性というところが大きいのではないかと。その2点のことを中心にお話をさせていただきたいと思います。

これは改めて言うまでもないことですが、自主研究、あるいは政策研究というものがなぜ隆盛になってきたのかという背景から若干お話させていただきたいと思います。それは3点ほどその原因を考えてみました。第1点には現代自治体に求められている新しい役割期待というものが、その内容が変わってきてつつあるのではないかと。例えば、これは民間企業でありますと、その企業の死活問題というのは製品、あるいは商品の開発ということにあると思います。つまり売らねば商品というものが古くなってきたり、あるいは一般の

市場ニーズに合わなくなってくれば会社が倒産せざるを得ない。これは自治体にとってみれば自治体のセールスポイントとはすなわち政策づくり、魅力ある政策というものを矢継ぎ早に出していかない自治体、あるいは自治体を取り巻いている地域社会の、あるいは地場産業というものの衰退につながっていくのではないか。特に過疎地域等においてはまさに政策づくりをきちんとやっていかないと自治体の生存にもかかわってくるような問題になっていくのではないかというふうに思います。

そういう意味で、自治体というのはまちづくりの政策集団として位置づけられるべきだろう。それは公共、あるいは行政サービスの政策策定の専門職集団というふうな位置づけが可能ではないかというふうに思います。したがって、そういうふうに自治体を位置づけるとすれば、その職員であり、また職員員の資質や能力というものもすなわち政策立案能力が改めて問われてくるというふうになるかと思えます。そういう意味におきまして、やはり自治体における政策研究というものが活性化してきた、そういう理由があるのではないかということが第1点です。

それから第2点目には、やはり外部環境のニーズ、つまり住民ニーズにどう対応していくのか。その住民ニーズのグレードアップ化とか、あるいはハイレベル化、ハイクオリティ化というふうなことにどう対応していくのか。さまざまな問題が出てきているかと思えますが、OA化にしても、国際化、高齢化、公害防止の問題にしても、さまざまな未知の行政課題に対してどう対応していくのか。その専門家とか高質化、高度化、あるいは多様化というものが高まってくればくるほど、より高度な専門的な行政家もまた要請されているのではないか。そういう意味におきまして、国レベルで言えば専門官というものが制度化されておりますし、専門職、あるいは専門家のチームというものが改めて必要になっているのではないか。そういった外部環境からのニーズというものに対応せざるを得ないというのが第2点であります。

第3点目には、内部環境で、その中でもいろいろありますが、やはり最近大きな課題としてありますのは団塊世代の中高年齢化ということだろうというふうに思います。従来から言われております日本型経営原理、あるいは日本型経営神話の崩壊を言われております年功序列型が頭打ちになってきている。例えば一例を挙げますと、昇進の平均年齢が係長クラスで38歳、課長補佐クラスで47歳、課長で52歳と。ある市では40歳になってまだ半分しか係長試験に受かっていない。したがって半分は40歳にして平という職員構成になってきつつあるわけで、こういった人々への生きがい、あるいはやりがい対策というものが、従来のいわゆる管理職への上昇志向型の動機付けでは間に合わなくなってきつつある。特にやる気のある、意欲を持った、あるいは燃える職員たちにとっては、もはや出世観のみを支えにしては仕事ができない時代になってきつつあるのではないか。しかもポストはないし、管理職手当は安いし、仕事はハードだし、しかも役職の任期制というふうなことになってきますと、さらには昇進試験に合格しても数年待たなければならないというふうな状況の中でますますモラルダウン化が進んでいくのではないか。そういうふうに見てきますと、少数の管理職に選ばれなかった。あるいは自ら管理職を選択しなかった多数の職員に対して、その多数の職員のやる気をどうやって補償していくのかということが問われてきつつあるのではないか。つまり、そういう人々の活性化の問題ということが問われてきていると思います。

全体職員にも関係しますが、とりわけ団塊世代の能力とパワーを活用しなければならぬ。そこでこういった政策研究の問題も出てきているわけですが、私はここで後で述べていきたいのは、専門職制度の導入の問題とか、あるいは資格制度の採用ということも、これは東京都でも昨年から検討に入っておりますし、大阪府でもそうだというふうにヒヤリングで聞いております。また、国レベルでも専門職制度の検討に入っているというふうに聞いており

ます。

2番目ですけれども、現在の昇進昇格制度は、あるいは階層制の問題で言えば管理職と処遇職とがある。ところが管理職のことは構いませんが、処遇職をめぐるには非常に大きな問題があって混乱している。管理職候補として、あるいは管理職予備軍として位置づけられている。ほとんど処遇上の配慮から置かれている。特命事項を置くといっても実質的には特命とか、あるいは文書事務、権限というのは極めてあいまいでありますし、指揮命令系統が複雑化し、混乱化しておりますし、また資格そのものも形骸化してきているというふうなことで、必ずしもこの処遇職というものが有効に活用されていないのではないかというふうに思います。

そういうふうに見てきますと、最近職員の中でさまざまな潜在的な能力を生かしているような資格を取り始めてきている職員が多数出てきつつあるかと思えます。これは最初に入所する段階での資格、つまり技術専門職ではなくて入所した後、あるいは新しい職場に配属された後でその職務の遂行上必要ということで資格を取られる方々がふえてきている。例えば税理士にしてもあるいは英検の問題にしても、情報処理の問題にしても、仕事の遂行上必要になってきている、そういう人たち、つまり単能型というスペシャリストではなくて、多能型の職員としての能力を發揮しようとする職員に対して何らの補償も手当もなされていないというのが現状かと思えます。例えば、ある職員ですけど、中野区のある職員の方は一人で3つもスペシャリストの資格を取得されているという方がいるわけです。しかしそれはほとんど手弁当でというか、自前で資格を取っただけであって、取った後の資格の手当も補償も何もない。そういう意欲のある職員というものが冷遇されているというふうなこともあるかと思えます。

そういうふうな特にやる気のある30代、無名の、特に係長クラスの職員への対応というものが問われてきつつあるのではないかと思います。もちろん

スペシャリストということとゼネラリストということでは、一般的にはゼネラリスト養成ということで、国、あるいは都レベルですとスペシャリストが出てくる可能性は多分にあります。市町村レベルではゼネラリストを最初から養成しているということはありませんが、このゼネラル、スペシャルという分け方もいろいろ問題があるかと思えます。これは人事異動の人事管理の問題でいろんな手直しということができていくのではないかというふうに思っています。

しかし、いずれにしても管理職志向型から専門職志向型へのシフト化ということが否応なくやってきているのではないか。これは民間企業におきましてもそうですが片や県、町、市からやっぱり能力の実証主義の時代に移ってきている。つまり、ポストではなくタスクをめぐる参加。それから参加過程、特に庁内の最高の意思決定過程に対して職員がどう参加していくのかという参加のルートづくりというふうなことも出てきつつあるわけで、そういう意味におきまして専門職制度そのものの見直し再討検ということがこれから出てくるのではないかというふうに思います。

そういう庁内の職員の養成というのを、例えばこういうふうに管理職、それから処遇職、専門職というふうな分け方をした場合、研修所の役割というものは従来の階層研修型、階層研修中心型、あるいは基本型からより職能研修や専門研修へというふうに変えていかなければならないのではないかと。特に、個人的な能力の自己啓発への契機、きっかけをできるだけ与えていく。人間の能力は本来持っているポテンシャルティというものとモチベーション（動機づけ）と、もう一つはチャンス。このチャンスのところは人事管理、人事異動の問題だと思えますが、研修所の役割としてはそういった専門的なポテンシャルティを上げていくと同時に、本人の仕事に対するきっかけづくりというものをいかにしていくのか。あるいは本人の持っているいろんな能力を発見していく、あるいはそれを育成し、訓練し、発揮させていくような

チャンスづくりというものを研修所というのはやっていくことになるだろうと思うんです。その中で、先ほど出ていますけれども、その具体的な方法としてワークショップ型の研修がどんどん入ってきている。これは一番いいところは単なる知識を付与するということではなくて、自ら体験する。あるいは交換、交流、出会う、そしてその結果を自分の現場とか、あるいは職場、地域に持ち帰って企画し、実践し、活動し、あるいは試行してみるというふうな体験学習といいますか、ラーニング・スタディということを通して問題発見し、さらに問題解決能力を訓練していくというふうなことが研修所の大きな役割になってくるのではないかというふうに思います。

それからさらに、この政策研究等に携っている職員の方に多く見られるのは、やはり住民との共同研究の問題もありますし、あるいは市民参加というふうなことも政策研究グループの中に入ってきております。そのことはつまりまちづくりということ、これは大森先生の言葉をお借りしますと、自治体そのものがまちづくり型自治体だというふうな表現もできるかと思えます。そういう意味では全体職員がまちづくりということに携っているというふうには思います。従来の、ここで私新しい概念をちょっと提案したいと思うのは、まちづくりのソフトなプロフェッション…このソフトというのは市民性という、あるいは市民的な視点という意味でソフトなことなのです。それからプロフェッションというのはスペシャリスト、専門性、つまり職員に今求められている資質として、キーワードとして言えば市民性と専門性、これは後で出てくる大島さんの言葉からちょっとお借りしたんですが、67ページの一番右の下のところにも、「言いかえれば自治体職員としての市民性、専門性を持つ職員づくりである」という言葉が出てきます。それをちょっと借用させていただいたんですが、まちづくりのソフトなプロフェッションという形で位置づけられるべきではないか。つまりそれはソフトの対概念としてのハードということ言えば、行政の従来のハードな官僚、役人のイメージ

を払拭する。あるいはテクノクラート（高級官僚）というイメージ、あるいは高度な専門家という…この専門家というのは家という字を書いています、専門職ということです。そういう従来の行政、あるいは行政職員のイメージと、それから住民指向型の職員像ということで、あくまでも市民、地域、あるいは住民の側に立った発想、あるいは立場、態度をとっていかうという、そういう人々、職員を、ここで言うまちづくりのソフトなプロフェッションというふうに位置づけておきたいというふうに思います。

それで、あと組織の問題にちょっと入っていきます。先ほど私の問題提起しました、つまり施策活動の提言の成果をどういうふうに施策につなげていくのかというルートやルールをやはり確立しておくようになってくるわけです。その政策につなげる手立てとしまして、これは本当にまだいろいろと試行錯誤の段階ですので自信を持って言えないんです、1つには人事管理の問題というのがあるだろうと思います。有能で、あるいはやる気のある職員をどう人事異動で生かしていくのかということのパラダイム転換ということが1つ挙げられるかと思っています。

それからもう1つには、先ほどのサポートシステムということで言えば、こういった…私若干ここで違うんですけども、スペシャリストという先ほどの資格取得をしたかしないかということ、あるいはどういう人をスペシャリスト、つまりまちづくりのソフトなプロフェッションというふうに定義づけるかということは非常にまだ判断基準があいまいです。そういった人たち、庁内の職員、あるいはそういう資格を持った人たち、あるいは能力や関心が高い人たちを庁内で登録制度を導入したらどうだろうか。実はこのアイデアはあるところで調査をやっておりまして、住民の人材バンクの制度化、組織化をやるわけですが、庁内職員の人材バンク化がなかなか進んでいないというのが実態だと思います。しかし、これは大阪府で昨年从那その制度を導入したわけですが、それは英会話と手話ともう1つ何かありましたけれども、

その3つのライセンスを取った職員を登録制度にしておいて、例えばいろんなイベントがあったときにそういう人たちに応援してもらおうというふうな形で庁内スペシャリストたちのネットワーク化、それによる人材の活性化を図っていこう。

それから、こういった人たちを新しいまちづくりアドバイザーという形で公認し、位置づけたらどうだろうかということが第1点。それから第2点目には、これはまちづくりプロジェクトチーム方式ですが、これは先ほどもこういう方式は導入されているということではありますが、これはしかしあくまでも一時的で暫定的な形になります。しかし、こういう構成メンバーを縦横斜めから、いろんな多階層、多職種を組み合わせでつくるという方法は同体化させていく、つまり庁内にばらばらになっているそういった人たちをつなげていくという意味からも非常にいいのではないかと思います。

それからもう1つには、きちんと新設の部、課、係というものをつくっていくという方法があるかと思います。ここにまちづくりのプロフェッショナルたちを集めてやってもらうという方法が1つあるかと思います。もちろん、これはまちづくり推進課ということでなくても、これから午後にもつながっていくと思いますが、職員研修所の役割として、きちんと政策提言の内容についてフォローし、バックアップしていくという責任をもって研修所が主管課の方と折衝するというふうな権限、役割を与えてくるというふうなこともできるかと思います。きちんと組織化するという方法がとられていくという方法も考えられると思います。

あとは、これは参考までに図表とまちづくりのアドバイザー制度についてはごらんになっていただきたいと思います。

最後に、先ほどの発表の方と結びつけて結論を申し上げますと、渡辺さんのお話の中で、先ほどの組織に実は結びつけていく。活動内容、つまり成果を施策に結びつけていく方法として、自主的な研究チームの中に2名の係長

の人を入れてもらう。つまり自主的な参加のメンバー、プラスの職務参加のミックス型の方法が1つとして挙げられるのかなと思います。つまりアイデアとしては非常に参考になりました。

それからもう1つ、荒井さんのご発表の中で英語クラブの自主研究チームによっていろいろな政策提言がなされてきているわけですが、この英語クラブと国際交流係とのかかわり方というものがどういうふうに接点があるのかということの後でまたお聞きしたいというふうに思いました。つまり政策提言を出しても、その窓口になるところがないということの中で、国際交流係とのかかわり方というものがどうなっているのか。それからほかのテーマというものを反映させていくルートというものがあるのかないのか。どういうふうな形でそれがつながっているのかというふうなことが私関心を持ちました。結論といたしまして、この辺のサポートシステムとか、あるいは政策提言の施策への結びつきというのは非常に難しいといいますが、非常に最先端の課題だと思います。今後この辺の制度化の問題がきちんと解決されていかなければならないのではないかとこのように思います。（拍手）

○桑原 どうもありがとうございました。大分こちらからお願いした方の発言が続きましたので、ここで質問でも結構ですし、それからご自分のところでぶつかっている問題、あるいはご意見、何でも結構ですのでお気軽にお願いいたします。

○久喜 延岡市の久喜と申します。田中先生の方から、いわゆる政策研究を施策に結びつける方法として、まちづくり推進課というのを設けたらどうかというような提案、提言がございましたが、実際、いろいろなアイデアとか提言、提案がなされるわけです。それがなかなか施策と結びつかないというようなことであるわけです。そうした場合、いわゆる従来の企画課とか企画調整課との関係はどうなるのかということです。それと、私個人としてはそういう提言、提案がなされた場合はそれを具体的に実施に移すための実施検

討委員会なるものを設置したらどうかと個人的には思っているわけですが、そういったことについてどう思われるか、その点をお聞きした。

○桑原 久喜さんから従来の企画課あるいは企画調整課と新しい組織との関係、それとの調整をどういう機関でやっていくか、田中先生いかがですか。

○田中 検討委員会を設置するということだと思います。事務分掌とか権限の問題というのを改めてその段階で検討するということで、それは私、地方の行財政改革に携ってきていまして、成功した事例と失敗した事例との基準としましては、やはり、例えば横並びの例えば課長クラスとか係長クラスということでの検討委員会ではなくて、多階層、多職種のマトリックス型のプロジェクトチームといいますか、構成メンバーの多様化ということを図って、その中から多数のいろんなニーズ、意見をくみ出して行って、そして検討委員会で検討した結果をまとめるというふうな、そういう編成の問題が一つあると思います。それから権限の問題というのはそれぞれの分掌での各課での権限の確保の問題というのがあるかと思います。やはり時代のニーズに合わせての新しい部課の設置ということで推し進めて行ってほしいというふうに思います。

○桑原 ありがとうございます。どなたかがいかがでしょうか。それでは午後研修所の問題が大分集中して出てくる予定ではあります。研修所の問題をもう少し含めてお話いただきたいんですけども、世田谷の平沢さん、お願いします。

○平沢 世田谷区から参りました平沢と申します。職員研修所と政策研究のあり方ということで本日会議が進んでいるわけですが、私どもの研修室の方でも成果物がいかに政策化、事業化されていくかということは、なかなか現状では非常に難しいということが問題になっておりまして、いかにやっていくかということが常に議論されています。世田谷区の方では一応政策研究型の研修というのは4つほどやっております。その中の1つに監督者研修とい

うのがございまして、それはいわゆる職層研修の中で政策研究型の研修をやってみようということで、これは昭和61年から始めたわけです。その中でやはりいわゆる普通の政策研究型の研修ですと、やる気のある方とか、そういう方々を中心にして進めていくわけです。職層研修の中でやっていくとまたちょっと別な問題も出てくるようなことがあるわけです。その中でちょっときょうこれは問題提起ということになってしまうかもしれませんが、1つは成果物の問題、それからもう1つは全庁的に政策研究が広がっていくには一体どうしたらいいのかなということを考えていただけたらなというふうに思っております。何かお答えがありましたらお願いします。

○桑原 職員の立場が続きましてので、伊勢市の富安さんお願いします。

○富安 三重県伊勢市の富安と申します。私は議員なんですけれども、本来自治体の職員さんというのは政策研究とか政策立案のエキスパートであるというのを私は大前提で持っていましたので、自主研究グループがこれだけ脚光を浴びているというのは、逆に言えばそういうことがなされていないんじゃないかということの認識を持ったんです。それで、政策立案と政策決定の部分が議員である私もまだ一年生ですからよく見えないところがありますので、せっかくこういう自主研究グループなり、政策研究グループというのに努力して見えるんでしたら、何とかこれ政策立案につなぐ手立てというのをしっかりとここで議論していただきたいと思うんです。以上です。

○桑原 どうもありがとうございました。もうお一方お願いいたします。岡山大学の坂本先生お願いいたします。

○坂本 岡山大学の坂本です。政策研究をめぐる問題は、「自治体職員と組織開発」という本の中に高寄さんの編著で出ている学陽書房のがございまして、その中に今日的な課題というのを書かせてもらいました。私は本来は地方財政学なんですけど、先ほどありました岡山県の倉敷市の事例報告がありまして、そういうものに私もちょうどきょう発表になりました原さんのところ

に研修の講師に行ったりしておりました関係でいろいろ付き合いがありまして、そのことにつきましてはそういう中から研修が非常に発展してきて、自主研究グループが倉敷の場合できていったというそのことについて全体の流れの中で紹介させていただきました。そこで問題点も幾つかこの中に書いてございますので、また暇なときに読んでいただきたいと思います。この研究はここにおられます森さんも含めてずっと展開してきておまして、きょうお話になりました田中先生ですか、社会学関係では非常に研究されているわけでありまして。それで倉敷のことをもう一言だけ申しますと、これは各大学でそういう傾向があります。社会人コースというのがございまして、自治体の職員が夜大学で勉強するという傾向が非常に全国的に顕著になってきました。私の岡山大学にも夜の社会人コースに、倉敷市の職員や岡山市の職員、あるいは県庁の職員が夜勉強に来ております。私は地方財政、地方自治のことをやっておりますので、そういうゼミナールに入ってきてまして、私は一緒に夏いろんなところに行きましてまちづくりの見学を兼ねて、研修と見学と懇親を兼ねてゼミ旅行をしているわけです。そういったことをやります。一応皆さんに論文を書かせるわけでありまして。そうしますと、ものを書くというのは非常にいいことだと思うんですが、ものを書くとき非常に自分で考える。ものを書いて神奈川のおあいうものに投書したりすることを皆さんもどんどんやってみよう、非常に勉強になるし自分が考えるんじゃないかということをお願いしたいと思います。

そういう中から、何人かの方が非常にこの政策グループに積極的に関与し、問題意識を持つようになったということだけちょっとご紹介しておきます。それで私は自治体の意思決定というのは財政の意思決定とちょっと予算過程の意思決定と……、これは亡くなった小島先生という方が法政大学におられました。よくやっております、それが参考になるのですが、その中で私は一つだけこういうこともあると思うんです。それはここにもちょっと書いて

おいたんですが、今もお話があったんですけど、アフターケアといいますか、行政というものはハード面とか施設面とかのまちづくりをやるわけです。ところが、ハードのものはつくるんだけれども、それが今後どういうふうに維持されるか、あるいはそれがそこでのランニングコストがどうなっているか。施設をつくるが、それがどういうふうに維持管理し、またそれを住民がどういうふうに監視していくかという過程が残っているわけでありまして。そういった局面ですね、財政では事務監査請求というようなものが法律にありますけれども、私はそういうところまでやはり考えたまちづくりの構想も考えてもらいたい。そういう職員がやることの中には、そういうアフターケアを含む問題まで射程に入れて考えていただきたいということを、これは高橋先生なんか神戸の方におります、いわゆる都市計画論の重要なかなめでありまして、ランニングコストを考えないようなまちづくりは非常に問題があると思います。それが1つであります。

それからその他いろいろまちづくりをめぐって、ここにも書いてありますけれども、やはり住民の利害と行政との利害の関係が、住民との関係で利害が起こってまいりまして、そういうことをやろうとしますと自主研究グループの中で住民との間に軋轢が起こる。それが担当の各課との間で軋轢になるというような問題点が1つございます。

それから、各課のそれに関係しますが、各課の縄張りといった問題との関係がどうなるか。それから行政と担当課と自主研究グループの執行過程をめぐる問題が今いろいろ出かかっております。そういう問題がどうなるか。倉敷市の場合は1つその提案が活かされたということが非常に大きな成果となった。これは私が書いた後の話でありまして、そういう方向が1つでも出るということは大事であります。しかし、また研究ですから余り性急にやるといことも問題だろうと思います。その辺の関係を、研究的な面と政策への移行のプロセスとが重層してあるというような関係にあると思います。その

辺を十分に考えていくということが大きな今後の課題だろうと思います。

その点で組織論から言いますと、岡山県がちょっとやったのですが、縦割型の行政の中でマトリックス行政というのが今ご紹介がありましたけど、縦並びを横並びにするというような行政方式があります。こういったものをやはり各役所でそういう自主研究グループを含めてもっと研究してもらうのがいいんじゃないかというようなこともいろいろ考えておりました、ご参考になるかどうかわかりませんが、とにかくそういうものを積極的にやって、行政組織ではそういうことをやってもらいたいと思います。

それからもう1つ、市民参加との関係での検討課題がいろいろあると思うんですが、それはそういう課題があるということだけを申し上げて時間もありますので発言を終わります。（拍手）

○桑原 どうもありがとうございました。それでは午前中の時間も最後になりましたので、最初に事例発表をしていただきましたお二方に一言ずつ、荒井さん先ほどご質問が1つ出ておりましたので、それを含めて荒井さんの方からお願いいたします。

○荒井 もう一度、私の立場を明確にしておきますと、役所の中で制度としての自主研究というので応募の制度がある。それから私自身が仲間とつくって自主研究グループというものがある。その中間を交互しながら自分たちの中で動いているという状況です。それでいろんなことが議論されたわけですが、確かに制度としていろんなものをつくって実験をしてやっていかなければいけないなと考えております。先ほどの質問の英語クラブの例なんです、それは単なる非常に人的なコネクションで、国際交流係の担当の人間が英語クラブの部員だという、そういう中でちょこちょこ話し合っていたものが吸い上げられて決められていったというような経過がございます。

あともう1つ最後にやっぱり自分たちのまちをどうのようにしたいかというような、自治体職員というより市民の1人としてそういう気持ちを持つ

て、自分たちの政策を持つべきだと思っています。そういう政策をどうしたら実現できるかというところにその制度以外の自主研究グループの活躍があるんじゃないかなということを考えております。以上です。（拍手）

○渡辺 先ほどから研究活動の成果を施策へつなげていくシステムというのがまだ整備されていないということなんですが、北九州市でもまだはつきりと制度ができていませんというか、いろんなことを試みている段階です。例えば去年は研究成果の課題研究グループと自主研究グループを合わせまして、市長出席のもとに発表会を行いました。そのとき市長は非常に理解を示していただきまして、後、研究グループに対しては組織の方に研究活動がしやすいように、いろんなグループの意見を聞いてやれという指示をいたしましたし、その中で提案そのものは市長ももう一つだなという言葉は言ったんですが、その中でも1つだけはとりあえずその場ですぐメモをしまして、これをやれという指示がありました。私が考えますに、やはりそういうシステムをつくるということは研修所の仕事としては大事だと思うんですが、忘れてならないのは研究の中身だと思うんです。その中身を考えますときに、先ほど言いましたときに、やはり市民との交流、市民との共同研究といったものが非常に重要じゃないかなというふうに思います。

市民から見た自治体職員のあるべき姿と言いますか、大げさに言いますとそういうふうになるんですが、やはりこれから地域のまちづくりをしていくためには市の職員、行政の職員というのはやはり市民と同じ考え方、同じ視点、同じ文化を持つことが必要だと思います。私も含めてそうなんですが、もともと市民なんですが、どうしても9時から5時までの間は市民じゃなくなるということになります。北九州市の課題研究だけに限って言いますと、そういった行政だけの考え方のテーマに対する研究というのはやはりやめよう。やはり市民と一緒にあって、市民の考え方に学んでいこうというふうに考えています。やはりこれから、先ほども言いましたように、その研究が、

仕組みも大事なんです、取り上げられるかどうかというのはやはり中身にかかっていると思いますので、そのためにはやはりぜひ市民との共同研究、あるいは交流といったものが大事じゃないかなと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

○桑原 どうもありがとうございました。この分科会は午後にも続きますので、ここでまとめということはございませんけれども、大森先生にバトンタッチをする前に私の方から幾つか午前中の問題を整理しておきたいと思えます。

きょうは研修所、あるいはプロジェクト、自主研究、いろいろな手法の新しい政策研究の手法ということが出されたと思います。やはりそれが次の政策研究の仕組みになっていくかどうかということから言いますと、1つは継続性をどういうふうにそのシステムが持っていけるかどうか。どうしても単発、あるいは人に頼るといふようなところになりがちですが、そのシステムが継続性を保てるかどうか。それから、やはり個別の問題に入り込んでいくのではなくて、系統的、体系的、そういうものが保証されてくるかどうか。それから何よりもそのシステム自体が閉鎖的ではなくて、十分開放性を保っていけるかどうか、その辺が政策研究をやるときの仕組みの非常なポイントになるんじゃないかというふうに私なんかきょう午前中の話を伺って実感しました。この辺を午後につないで皆さんともう一回議論ができればと思います。（拍手）

○司会 どうもありがとうございました。

質問用紙を後ろの受付の方に出していただきたいと思えます。よろしくお願いたします。

午後の部

○司会 討議はテーブル起こしをしていきたいと思っております。発言なさつ

た方は後でもう一度私の方でテープ内容の確認をしたいと思います。そんなことも考えてこれから2時間半頑張っていきたいと思っております。

今までの自治体学会の分科会というのは大体半日でおしまいです。ですから大体論点が午前中みたいに出尽くすというか、まだ出ないのがいっぱいあるんですけども、拡散して大体おしまいになってしまいます。で、今回はそれをあえてもう2時間付け加えてどこかの場所に一点に集中してもう一度議論をしていきたいと思います。そういう意味で、前半は研修所問題ということで、制度的にどうシステムの継続性をつけるかというような視点から発言をお願いしたいと思っております。

それでは大森先生よろしくお願いいたします。

○大森 大森でございますが、午前中のことを引き継いで午後皆さん方と一緒にディスカッションをやっていきたいと思っております。午前中から政策研究の仕組みについて若干宿題らしきものが私どもの方へ来ております。もう既にいろんな論点で出ているものですから改めて復習しませんで、直ちに議論に入っていきたいと思っております。研究と研修の相違などはもうここ数年前からいろいろ言われておまして、自治体職員が単なる研修者ではなくて、何か研究するというような、そういう職員像を目指そうということがいろんな自治体で行われ始めています。事実きょうの午前中のご報告でも既に研修所で行っている研修のあり方が従来の研修から随分変わってきていて、中には市民と一緒にやるような話も出始めております。これは従来の研修とは随分考え方が変わってきているのではないかと考えることができます。研修所にいる職員が実は意外と大切で、どんな人が研修担当でいるかということが研修のプログラムの内容や研修のやり方をかなり決めますものですから、あるいはその人がトップをどういうふうに説得できるかということもありまして、実は私も随分このところ研修所、当局側研修講師なものですから呼ばれて行きまして、若干組合からは嫌われているかもしれませんが、組合
(略)

昭和59年度管理職候補者研修(Ⅰ)

「行政課題研究」 論文集

庁内意思決定過程と自治体職員の創造性

特別区における意思決定の制度と運用

段階的意思決定と職員の創造性

自治体における意思決定——情報と「根まわし」を考える

自治体組織における職員の創造性

高齢型社会とまちづくり

高齢型社会と福祉のまちづくり

大都市における居住環境の整備

——高齢型社会のまちづくり

地域社会の変容とその対応

行政のパフォーマンスとコスト

行政サービスと負担

「委託」住民サービスの向上に向けて

地域社会と開かれた行政組織

地域社会に開かれた行政組織

開かれた行政組織と情報

——情報化社会下の区政・組織・管理職者

職員に開かれた行政組織

大都市圏行政の機能と構造

特別区におけるまちづくり——俺には俺の顔がある

特別区とごみ処理行政

大都市防災の一視点

——マイナス要因をプラスに変える・発想の転換

特別区職員研修所

目 次

コース別名簿	1
庁内意思決定過程と自治体職員の創造性	
1 特別区における意思決定の制度と運用 (衛藤 隆、望月 治男、神谷 達夫)	3
2 段階的意思決定と職員の創造性 (志村 紀夫、松本 泰治、池田 洋)	17
3 自治体における意思決定 ——情報と「根まわし」を考える (浜野 健、水野 勉)	29
4 自治体組織における職員の創造性 (清水 繁、岩崎 道博、加賀美照男)	41
高齢型社会とまちづくり	
5 高齢型社会と福祉のまちづくり (石浜 信一、北沢 康志、二ノ宮富枝 笹岡榮四郎)	57
6 大都市における居住環境の整備 ——高齢型社会のまちづくり (本村千代三、竹川 勇次、小池 勘治 平井 正吾)	71
7 地域社会の変容とその対応 (澤登 平、中村 勇、中野 好文)	87
行政のパフォーマンスとコスト	
8 行政サービスと負担 (諏訪 豊、高橋 幾夫、林 俊一 松崎 利光、荻原 博)	101
9 「委託」住民サービスの向上に向けて (小松 壽博、佐藤 洋、渡邊 文雄 栗林 建國、青木 克徳)	125

地域社会と開かれた行政組織

- 10 地域社会に開かれた行政組織…………… 139
 (富岡 邦郎、本木伊佐夫、平林 紀史)
- 11 開かれた行政組織と情報…………… 155
 — 情報化社会下の区政・組織・管理職者
 (三上 英司、武田 喜久、江頭 博久)
 (小林 英雄)
- 12 職員に開かれた行政組織…………… 167
 (秋山やす江、太田 邦生、益田 修也)

大都市圏行政の機能と構造

- 13 特別区におけるまちづくり…………… 181
 — 俺には俺の顔がある
 (大木 静、小林 新治、岡沢 充雄)
 (金子 正)
- 14 特別区とごみ処理行政…………… 197
 (益田 進、根岸 創造、長沢 三郎)
 (伊藤 俊雄)
- 15 大都市防災の一視点…………… 215
 — マイナス要因をプラスに変える・発想の転換
 (横田 俊文、島本 清)

コ ー ス 別 名 簿

1 庁内意思決定過程と自治体職員の創造性

講 師：東京大学教授

大 森 彌

メンバー：墨田区 志村紀夫
 品川区 浜野健
 大田区 清水繁
 世田谷区 池田洋
 渋谷区 衛藤隆
 豊島区 望月治男
 北区 水野勉
 板橋区 岩崎道博
 足立区 加賀美照男
 葛飾区 松本泰治
 特 人 厚 神谷達夫

2 高齢型社会とまちづくり

講 師：専修大学助教授

新 藤 宗 幸

メンバー：中央区 澤登平
 港区 本村千代三
 江東区 中村勇
 世田谷区 石濱信一
 世田谷区 竹川勇次
 杉並区 北沢康志
 豊島区 二ノ宮富枝
 北区 笹岡栄四郎
 荒川区 小池勘治
 練馬区 平井好文
 足立区 中野好文

3 行政のパフォーマンスとコスト

講 師：一橋大学助教授

高 山 憲 之

メンバー：文京区 小松壽博
 江東区 諏訪豊
 大田区 高橋幾夫

世田谷区 佐藤洋
 杉並区 林俊一
 豊島区 渡邊文雄
 練馬区 荻原博
 練馬区 栗林建國
 荒川区 松崎利光
 葛飾区 青木克徳

4 地域社会と開かれた行政組織

講 師：東洋大学講師

田 中 豊 治

メンバー：千代田区 秋山やす江
 中央区 三上英司
 墨田区 富岡邦郎
 目黒区 武田喜久
 大田区 江頭博彦
 世田谷区 太田邦生
 杉並区 小林英雄
 杉並区 本木伊佐夫
 練馬区 平林紀史
 葛飾区 益田修也

5 大都市圏行政の機能と構造

講 師：東海大学助教授

牧 田 義 輝

メンバー：中央区 益田進
 港区 大木静
 文京区 根岸創造
 台東区 小林新治
 目黒区 横田俊文
 目黒区 長沢三郎
 世田谷区 岡沢充雄
 杉並区 伊藤俊雄
 杉並区 金子正
 豊島区 島本清

10 地域社会に開かれた行政組織

墨田区 富岡 邦郎
杉並区 本木 伊佐夫
練馬区 平林 紀史

序 開かれた行政組織とは

1 今、なぜ開かれた行政組織か

今日、特別区政は、低成長経済の定着、国からの行政圧力など厳しい状況に置かれている。しかも、こうした悪条件のもとで、(1)区民の意識・価値感の多様化による地域の合意形成などの困難化、(2)人口の高齢化による福祉部門等での行政需要の増大、(3)核家族化の進行や、いわゆる定時制住民の増加などによる地域での連帯感の衰弱、等々といった多くの問題をかかえている。

こうした問題を解決してゆくには、今までの行政の行動パターンである法規万能主義や先例踏襲的なサービス構造の中での小手先の組織見直しでは対応できず、地域に根ざした行政組織を創りあげていかねばならない。

もとより、組織は地域環境の条件や変化に適応しなければならないものである。行政組織も、外部の環境条件に応じて、組織内部の内的状態や行動様式を変えてゆく必要がある。すなわち、環境条件の変化に機敏に適応し、組織行動の目標を変更し、新しい行動目標を設定する、といった活動をしなければならない。

以上述べたような組織こそ、地域社会からの刺激や情報に対してフィードバック機能を持ったオープン・システム（開かれたシステム）とすることができる。今までの地方行政が、往々にそうであったように、国家指向、権力性指向、安定性指向であれば、地域環境の特性をあまり考慮しない、地域住民を置きざりにしたクローズド・システム（閉鎖的なシステム）である、と言わざるをえない。

2 行政組織と外部環境との係わり

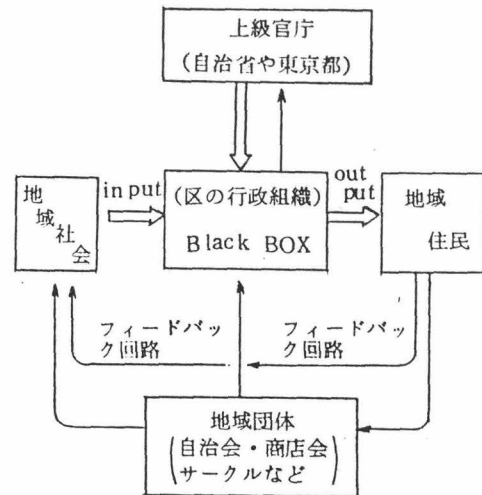
行政組織と外部環境の関係を大きくとらえると下図のように表わせる。

すなわち

(1) 外部環境条件の変化が、地域社会から行政組織への働きかけに変化を与える。

(地域社会から行政組織への in put)

(2) 行政組織内部 (Black Box と考えておく) で、この情報が加工され、行政施策として地域住民に対し



て out put される。

(3) out put された行政施策が地域住民を介して、地域の団体等に変化を与え、また、地域社会の環境そのものに対しても作用を及ぼす。

(4) そのことによって、地域団体等が行政組織に働きかけを行う。地域環境の変化それ自体も、行政組織に対する新たな in put となる。(3-4 によってフィードバック機能が作用する。)

(5) 上級官庁は、法律、通達、指導、機関委任事務、地方事務官制、等々によって地方行政組織に対して強大な影響力をもっている。その反面、地方行政組織から上級官庁に対しては、ほとんど参加の道がない。

(6) 外部環境の変化が行政組織内 (Black Box 内) で適切に受けとめられないと (スルーアウトしてしまうと)、組織の状況と外部環境の間がうまくかみあわず、組織内にコンフリクトが蓄積する。

……といったことが言えよう。

3 問題の所在と論述の方向

前節での分析から、開かれた行政組織を問う場合、次の三つの側面のあることが知れよう。

(1) 行政組織内部の問題

行政組織の構成要素として、人、物、金、情報、組織活力、の5つが挙げられる。この中で、特に人の問題及び組織活力の問題として、一人ひとりの職員がどの程度外部環境の変化に柔軟に対応できるか、という

問題、及び、一人ひとりの職員の意識変化が、どのように組織全体の柔軟化に結びついてゆくのか、といった問題が重要である。また、情報の流れに注目して、行政組織のもつ本質に迫り、開かれた組織づくりに役立てるという面にも興味深いものがある。しかしながら、これらの視点については、別論に論述の機会を譲ることにしたい。

(2) 上級官庁の意志決定に参加の途を築いてゆくという問題

この問題は、将来的に大きな問題となってくると思われるが、現状では、その例がほとんどなく、論述のための資料もないので、論評をさけることとする。

(3) 外部環境の変化を、組織としていかに受けとめていくか、組織形態としてはいかにあるべきか、という問題。

行政組織が、外部環境の変化を受け入れる手段としては、まず住民参加が考えられよう。また、情報公開制についても検討の必要がある。だが、いずれの問題も根が深く、すべての論点を詳述するのは困難である。そこで、筆者らの手の届く範囲の問題として、下記の3点を挙げ、考察を加えることにより、開かれた行政組織づくりに向けての知見を得ることとしたい。

① 長期計画について

各区とも、長期計画については、議会の承認も受け、組織としての最高の意志決定を経ているものである。そのため、ややもすると、組織として長期計画を過大に評価し、神聖化してしまう。そのため、長期計画自体が変化した環境に適合しないものであっても、その変更に時間がかかりすぎることとなる。すなわち、長期計画の策定、実施の間に存在する問題は、行政組織のかかえている問題（融通のきかないお役所仕事、といった組織のもつ逆機能の問題）が端的に表出していると思われるのである。このような問題意識から、第1章において、長期計画をとりあげることにしたい。

② 施設の開放について

地域の集会施設等を地域住民の自主管理に委ねる、といった施策が、効率的行政の推進、民間活力の導入といった視点から取りあげられている。これらの施策については、区有施設を地域住民に開放するという、開かれた行政組織づくりとしても大いに評価を受ける

ところである。また現在、すでに実施の例も多い。そこで、施設の開放について現状を把握し、その問題点を探ることから、開かれた行政組織づくりに向けての知見を得ることができよう。このような考えから、第2章において施設の開放について取りあげることとする。

③ 住民参加の現状と問題点について

住民参加の実質化を図る方策については、

(i) 地域を足で歩いて地域の実情を知る。

(ii) 地区担当制などにより地域行政を推進する。

(iii) 地域情報紙の発行など、広報機能を充実し、わかりやすい区政を実現する。

(iv) 施設建設などでは、計画段階から住民の意向を取り入れるシステムをつくるなど、住民参加のシステムづくりを行う。

(v) 消費者団体等、地域の団体と交流を深める。

(vi) 施設の名称などに地域住民の要望を入れるなど、区民からのアイデアを尊重する。

(vii) 町会、自治会を育成し、協同関係を築く。

(viii) 住民ニーズの変化のスピードにまけない意思決定の機構を考えるなど、組織改革をすすめる。

など数多くのとらえ方がある。だが、筆者の考えよれば、これら住民参加実質化の手段は、3～4に類型化が可能である。

そこで、第3章において、住民参加の手段を類型したうえで、それぞれについて考察を加え、地域の状況に応じた施策選定について所論を述べることにす

I 計画行政

ここに、特別区の計画行政に関するひとつの事例がある。59年11月の読売、朝日両紙の記事を要約しよう。

杉並区が、56年に修正決定した長期行財政計画（10か年計画）に基づき、小学校を1校新設しようとしたところ、地元住民から「児童数の減少が続いているので、学校を増設する必要はない。」として、1万余署名を集めた反対陳情書が区議会に提出され、区と住民が対立することとなった。

区は、この1年前に用地を起債で購入済みである

え、区議会も、用地購入議案の審議の際に「早期に建設すること」という附帯意見を全会一致で採択している。

従来、いわゆる迷惑施設の建設と異なり、「学校新設」となれば両手をあげて賛成されたはずなのに、ここに来て、どうしてこのような事態になったのか。行政にたずさわる者にとってエポック・メイキングともいべきこの事例を基調に、計画行政と地域に開かれた行政及びその行政組織について考察を進めることとする。

1 長期計画策定状況

地方自治法（以下「地自法」という。）第2条第5項は、市町村は基本構想を定め、計画的に行政を推進しなければならないことを定めている。

この規定は、49年地自法改正前の特別区には適用されなかったが、49年改正時に現在の同法281条第3項が新設され、特別区にも通用されることとなった経緯がある。

49年地自法改正前の特別区は、都区財政調整制度のもとで、財政調整交付金（又は納付金）を算定する必要から、都の主導で、特別区公共施設整備計画（3か年計画）を策定していた。ただ、この計画は、①都区財政調整のための計画であったこと、②都主導で策定されたものであったこと等、特別区の計画行政に直接寄与するものではなかった。

50年度から都区財政調整制度が改正され、各区の施設建設計画を個別に積算したうえで当該区の財政収入で不足する分を補填する一件算定方式から、標準区の標準行政水準を基礎として各区の必要経費を算出する単位費用方式になったことと、前述のように地自法第2条第5項が特別区にも適用されるようになったことにより、各特別区が独自に計画を策定するようになった。

その後10年を経過し、「[特例]市構想」の特別区政調査会答申や、「新しい都・新狭域自治体」構想の都制度調査会答申が発表されて再び地自法改正の気運が盛りあがってきたいま、23特別区は、それぞれの地域特性に基づき、独自の計画を持ちあるいはその改定計画を持つに至っている。すなわち、計画行政を志向す

る面では、都の内部団体であった特別地方公共団体から、一人前の自治体ともいべき普通地方公共団体への脱皮をめざして懸命に努力しているのである。

2 環境変化に適應する行政

このような状況のなかで冒頭に掲げたような事例がなぜ起きたか考えてみると、①計画と環境変化、②環境変化に対応する行政施策の選択の2点に問題があると思われる。

(1) 計画と環境変化

新聞報道でみるかぎりでは、杉並区長期行財政計画は56年に改定され、その際、学校新設は2校から1校に縮小されている。

現代社会は激動しており、3年先、5年先を適確に見通すことは大変困難であり、10か年の計画ともなれば、かなりの不確保要素を含むものになることは覚悟しなければならない。だが、それにしても、56年改定計画が59年に事業化される時に学級数の縮小をも伴うのは、児童数の将来推計に甘さがあったといわざるをえないのではなからうか。

ここで、行政計画の機能について考えてみたい。一般に、計画には目標設定機能と利害調整機能があるといわれている。現在、特別区は、そのほとんどが長期計画や基本構想を持っているということは、それぞれの区ごとの行政目標の設定はなされていると考えられる。ところで、それらの計画策定の過程でどのような住民参加の手数がとられたかによって、住民間の錯そうする利害を調整する機能を、その計画がどの程度発揮するかが決まって来る。これまでの特別区の行政計画策定においては、この面での計画の機能を、少なからず軽視してきらいがある。

もっとも、これは、ひとり特別区に限ったことではなく、ほとんどの自治体の行政計画策定にみられる通弊であろうと思われる。

参加と分権を理念とする開かれた行政を志向し、地域社会に開かれた行政組織を構築するには、錯そうする住民間の利害調整を計画のもつ調整機能に委ね、それによって施策の順位づけをすることを、今後、真剣に検討しなければならない。

結論的にいえば、計画策定過程で徹底した住民参加

を行うことであるが、その手法に一定の方式があるわけではない。参加の時期や対象者等各区が試行錯誤を重ねながら、それぞれの地域に見合った方式を開発していかなければならない。

さらに、こうして策定された計画であっても、10か年もの計画には相当の不確定要素を含むのであるから、行政担当者は、社会指標の推移に常に留意し、環境の変化に応じた計画の運用を図らなければならない。

(2) 環境変化に適応した行政施策の選択

一般の住民にとって、行政施策の選択過程は全くのブラック・ボックスである。冒頭の事例でも、反対住民の代表が「こうなる前になぜ住民との対話をもたないのか。」と述べていることから判断すれば、区と住民の間に、学校を新設することについて事前の接触はなかったものと推察される。学校新設に係る各種のデータを収集し、それを提示しながら事前の接渉が行われていれば、こうした事態にはならなかったのではないだろうか。

よく「計画段階からの住民参加」といわれるが、これは特定施設の計画のみを言っているのではなく、あらゆる行政施策についていえることであり、行政施策選択のブラック・ボックスを開くものである。

ここで、冒頭事例と同じ杉並区が、すぐれた手法を実施したので紹介したい。

内容は、最近話題の多い駅前放置自転車対策であり、58年に広報紙を通じて行った。

すなわち、全区民に配布する広報紙を通常よりもや、厚紙とし、指示どおり折りたためばそのまま簡易書簡で返送できるアンケート用紙とした。

そのうえで、区内の放置自転車の現状説明と問題点の指摘、庁内PT及び審議会設置の経緯を報告し、庁内PT及び審議会が、今後杉並区が採用すべき放置自転車対策として提案した施策に解説を加え、区民の賛否を問うている。

これをみれば、今後杉並区が実施しようとしている放置自転車対策の全容がわかると同時に賛否の意見が表明されることによって、広範な区民の意思を区が把握できるようになっている。

これは計画段階における住民参加のひとつのすぐれた事例であろう。個々の施策に応じたこのような試み

を積み重ね、その結果が長期計画に反映されていくなれば、区と住民との対立は避けられるであろう。

いま、全国的に、情報公開条例の制定が流行のようになっている。これも、行政の民主化であり、行政施策決定過程のブラック・ボックス化を開くものであり、「計画段階からの住民参加」を可能にするものであろう。

3 長期計画のあり方

近年「都市経営」ということばが盛んに使われるようになってきた。その意味するところは、自治体の活動は単に法規に定められた行政を執行するだけにとどまらず、自治体が住民の金を税という形であずかり、住民の信託にこたえて、都市が望ましい方向に発展するように投資していくことであろうと思う。(この投資額をふやすために人件費やその他の間接経費の節減に努め、民間委託を行うにすぎないのが、現在は、都市経営イコール経費節減・民間委託とみる風潮が強いのは残念である。)

そこで、自治体が投資すべき「望ましい方向」とは何か。これを決定するものがそれぞれの都市ビジョンであり、その具体的なあらわれが基本構想や長期計画である。

それぞれの都市の望ましい姿、都市ビジョンは誰が決めるのかといえば、それは首長や計画担当者職員ではなく、その都市に日々生活する住民自身である。首長や計画担当職員はそのための検討素材を提供し、住民の意思をとりまとめて計画書とする作業を担当するに過ぎない。

さらに、社会情勢、経済情勢の変動の激しい現代社会にあっては、10か年あるいはそれ以上の長期計画をそのまま事業化するのは危険である。長期計画で目標設定と住民間の利害調整を行ったうえで、そのときどきの環境変化にあわせ、財政事情を考慮して短期の実施計画をつくるべきであり、これによって事業化の時期、事業規模、投資額等に対する住民の理解と協力を得ることができるであろう。

自治体の基本構想・長期計画については、「抽象的な美辞麗句の羅列であり、市名だけ入れかえればどの市でも通用する。」との批判があるが、上に述べた

ような手順を踏んで策定された計画には「市名だけ入れかえれば……」といった批判は起らないであろう。

Ⅱ 区有施設の活用

1 はじめに

区有施設の設置については、各区とも公共施設整備計画に基づき、区民集会所、保育園等各種の施設建設を進めてきたところである。しかし、近年における財政のひつ迫は、投資的経費の削減を余儀なくさせ、公共施設の建設も思うにまかせない状況にある。

反面、住民意識の高揚は、公共施設の拡充に対しても、多様な要求として現われ、特に最近では地域住民活動の活発化により、集会所等の設置や、既存施設の夜間・休日開放が強く要求されてきている。

公共施設の建設が困難な状況下において、これら住民の顕在化した要求に対応するためには、既存の区有施設の有効かつ効率的活用を図っていく以外に方法はない。

そこで、施設の有効活用について検討すると、次の二つの方法が考えられる。一つは、使用目的は変えずに、夜間や休日等について施設を開放し、住民の利用に供する方法である。他の一つは、特定の目的のためにつくられた施設を、その利用時間外に、他の目的に使用する方法である。前者については、交替勤務や民間委託等により、既に実施に移されている施設が多数あり、この場合は、施設の改造等を必要としないので比較的实施しやすい。しかし、後者については、その実施に種々の困難を伴うのが通例である。

先日逗子市役所の会議室を住民に開放する問題がテレビで放映されていた。そこには、庁舎内の会議室が空いている場合は、住民の集合等に使用させたいとの新市長の提案に対し、総務部長を始め幹部職員がこぞって反対している場面が映し出されていた。反対の理由は事務所用につくられた施設を、一般住民の集いに貸すことは、消防法上問題があるというものであったと記憶している。空いている会議室を住民の利用に供することは大変良い事だと思いながらテレビを見ており興味深くながっていた。

いずれにしても、施設の目的外使用の場合は、まず、新たな使用目的に合致するよう施設の改造を必要とする場合が多い。また、開放に伴い器物の汚染、損壊や防犯・防火等管理上の問題が当然出てくる。これらを理由として、施設の管理者としては、施設の目的外使用に消極的になってしまうのが現実であろう。

このような中で、一早く区有施設の開放を制度的に打ち出した葛飾区の例と、どの地域にも存在し、住民に最も身近な施設である学校の諸施設を開放した練馬区の例をあげ、区有施設の有効な活用方法、あるいは、今後の区有施設の開放のあり方等について考えてみたい。

2 学校図書館開放事業—練馬区の場合—

(1) はじめに

学校施設開放事業については、昭和41年に小学校の校庭開放を嚆矢として、以後体育館、プールの開放を実施している。現在、小学校(62校)で全校すべての校庭を開放している他、体育館(20校)、プール(7校)の開放を実施している。

校庭や体育館の開放は、いまではどこの自治体でも実施しているが、練馬区では、これら以外に学校図書館を区民に開放していることである。そこで、このユニークな制度である学校図書館の開放事業を取り上げ、施設の有効活用を考えてみたい。

(2) 開放の動機、目的

開放には現場の理解と協力が不可欠であるということで、現場の責任者たる校長を中心としたプロジェクトチーム「練馬区学校図書館開放検討委員会」を結成し、開放のあり方等を検討した。その答申によれば「当区の学校開放を従来の“あそび”と“スポーツ”から更に一步前進させ、知的教育の側面を加え、充実をはかるべきであり、このため、児童、生徒を主とした地域住民の余暇善用、情操育成をはかり豊かな人間関係をつくるため、学校教育に支障のない範囲内で開放を進める必要がある。」としている。また、この具体的な開放の条件として、開放図書館および便所などを他施設から分離管理するべきであり、また、開放用図書についても、別途整備する必要があるとしている。

(2) 開放の実施

52年3月、教育長に上記答申がなされ、教育長は事務当局に対し早急の実現方を下命した。事務当局は各学校の立地条件、学校側の協力関係を勘案し、H小学校をモデル校として指定し、学校側と協議に入った。当校は開放に伴う大きな改修工事が必要ないこともあり、比較的スムーズに進展し、(イ)開放用図書のリストアップおよび購入(ロ)関係備品の購入(ハ)指導員の選任等の事務を進めた。その結果昭和52年12月、「H小学校文庫」としてオープン。引き続き53年11月にA小学校の図書館がオープンした。また、54年度より毎年2校ずつ開放し、現在15校が運営されている。

(3) 開放の形態

開放には2つの形態がある。まず昭和53年以後建設された新築校については、建設当初より図書室が開放用に建設され、教科用図書と開放用図書が同室に配架されている。なお、ラベルで区別し、教科用図書は閲覧できるが貸付けることは出来ない。

一方の形態は、空き教室(63㎡)を活用し、20㎡～30㎡程度増築したものであり、施設の内容としては、ガラス窓を最大限広くし、採光を充分配慮するとともに気軽に読書ができよう床はカーペットを敷きつめ半円型のソファ、サークル机等を配置し、柔らかいムードを現出できるよう配慮してある。また、この形態校については教科のための図書室は別室に設置している。

開放日と時間は、校庭開放の時間帯と合わせてあり、下表のとおりである。

開放に従事する職員については専任の指導員(非常勤・臨時職員程度の報酬)を2名配置し、運営している。この指導員の職務は、(イ)図書・資料の購入整理。(ロ)図書・資料の貸出返却。(ハ)図書館内および関係施設

の整理整頓。(ニ)運営委員会への参画。(ホ)この他学校長の指示したこと等であるが、現在のところ貸出返却事務、読書指導が主となっている。

(4) 開放の現状

利用の実状を見ると、日曜・祝日の開放より土曜の利用が多くなっている傾向が顕著である。また、利用者数をみると、1日立均100人程度が来館している。この他の傾向としては、成人の利用は児童と一緒に来館するケースが多く、成人が単独で来館する例は珍しい。また、校庭開放で遊び、帰りに本を借りていく子供、あるいは図書館を利用し帰りに校庭で遊んでいくケースが多い。

このことを見ると、答申でうたわれている遊びやスポーツは校庭開放で、知的側面の援助は図書館という理想が実現しているのではないかと思考する。また、当事業に対する評価であるが、地元住民、当該校のPTAを中心とした方および区議会、教育委員会等からの賛辞の声が多である。

(5) 開放の将来計画

当事業については、現在15校の開放を実施しているが、将来計画としては、昭和60年度までに17校程度を開放したい計画をもっている。開放校の選定に当たっては、予算の効率的有効的執行からいって、区立図書館から比較的遠く、図書館サービスの恩恵に浴さない地域の学校から開放していく考えである。

3 区有施設の開放—葛飾区の場合—

(1) はじめに

地域における夜間・休日利用の集会施設の不足を補うため、区有施設を目的外に使用し、施設の効率的運用を図るため、既存の区有施設を区民の集会施設として開放する。なお、紙数の関係もあり、以下要点だけ

開放日	開放時間	
	4月～10月	11月～3月
日曜日・祝日 春・夏・冬休み	午前9時～午後5時	午前9時～午後4時
土曜日	午後1時～午後5時	午後1時～午後4時
平日 (月曜日～金曜日)	午後4時～午後5時	

を記す。

(2) 開放する施設

各出張所管轄区域ごとに原則として1ヶ所配置するという考え方で、具体的には、出張所、児童館、敬老館、体育施設など18ヶ所を選定した。

(3) 管理の方法

地域住民の自治意識の醸成ならびに連帯感の育成、また既に実施されている集会所の例からも考え、自治町会等の地域団体への管理委託によることとした。なお、この委託は私法上における事実行為の一部委任であり、最終的な管理責任は区に帰属する。

(4) 利用者の範囲

団体利用を原則とし、町会連合会、青少年対策地区委員会、老人クラブ等の公共的性格を有する団体に限る。又、登録制をとることとする。なお、営利のための利用や、酒食の提供を含む会合は禁止する。

(5) 利用時間

施設により若干異なるが原則として平日は午後5時30分から午後9時、土曜日は午後1時から午後9時、日曜・祝祭日は午前9時から午後9時とする。

(6) 管理責任

施設開放時間内における事故は、原則として利用者の責任とする。

(7) 使用料

施設管理を地域団体へ委託すること等を考慮し、使用料は無料とする。

(8) 今後の課題

地域施設のあり方としては、限られた財源の中で、施設の建設が思うにまかせない状況下において、単に一つの行政目的を遂行するだけでなく、施設をより有効に使うことを念頭においての建設計画が必要である。

このことはその施設を効率的に使用し、他の行政目的の補助をするだけにとどまらず、本来の設置目的以外にも使用することにより行政目的をより充足させることにもなる。

つまり、住民に地域における公共施設は、地域住民のものであるとの意識を高めさせ、施設と地域住民の密着感を深め、さらに施設を地域におけるハード上の核として、これを通じ地域住民の連帯感育成の一助とし、ひいてはその施設の本来の設置目的についても

より活発、有効に活用されることにつながると考えられる。

今後、地域に設置する施設にあっては、あらかじめ地域の住民が多目的に使用することが可能な構造を持った施設計画が、必要ではないかと考えられる。

また、施設の管理については、現在は地域団体に委託しているが、今後管理運営業務の依頼について、地域団体と合意が得られない場合も考えられる。

このような場合における代替案として、近隣老人による管理業務の一部引受けが考えられる。このことは、一つには老人の地域社会に対する奉仕活動を通じての生きがいを与え、また一方、利用する側からみれば利用範囲の拡大にもつながり、諸種の問題点はあるとしても、十分検討する価値があると考えられる。

4 まとめ

区有施設の開放について、練馬区の学校図書館開放事業と葛飾区の区有施設の開放事業の例を見てきた。これら2つの事例を参考として、区有施設の開放を実施するに当たっての問題点、留意点をあげこの項のまとめとしたい。

(1) 施設建設の段階から、目的外使用等施設開放を前提とした建設計画をたてること。

既存施設の開放には、改修費用等多額な出費を必要とする場合が多い。

(2) 既存施設の開放に当たっては、強力なリーダーシップが必要であること。公務員の習性として「無事大過なく」という考え方が強い。防犯・防火上の問題を始め施設開放には種々の心配がつきまとい、施設管理者は開放に消極的になるのは止むを得ない。このような中で開放を実施するには「とにかくやってみよう」というトップの強力なリーダーシップが必要である。

(3) 開放施設の職員等、現場の協力は不可欠の条件である。よって、職員の意識の改革を計るとともに、実施に当たっては十分なコンセンサスを得るように努めること。

(4) 開放するに当たっては、住民を絶体的に信頼すること。開放施設を住民が自主管理する場合、防火・防犯、建物の損壊、汚せん等が問題になる。しかし、行

政から信頼され、管理をまかされた住民は、充分その責任をはたしてくれることを経験が教えている。

Ⅲ 住民参加の展望

1 住民参加の限界

昭和40年代、都区政においても住民参加が叫ばれ、多くの成果を残したが、年数を経るにつれ、その問題点と限界が認識されるようになった。

その限界とは、

(1) 区政に参加意欲を示す住民が、区民全体の中から見ると、ごくわずかの数にすぎない。

(2) 住民数の多い区では、その人口は80万に近く、これら住民の参加システムの構築には物理的限界がある。

(3) 住民からの要求に地域エゴと思われるものが多く、また、住民運動を通じて参加住民の視野が広がり意識変革される、といったメリットも、現実のなかでは多くを期待できない。……といった点である。

今後の行政は、これら限界をふまえつつ、住民参加について新しい展望を開く必要がある。

2 行政参加から社会参加へ

新しく住民参加の態様を考えると、その要諦は、これからの行政が、住民との連帯なしには発展しえない、ということを確認することであろう。住民参加は、この手段であり、したがって住民自治方策でもある。

私は、住民参加の限界の言われるなかで、こうした将来への展望を切り拓く考えとして、住民参加を行政への参加と捉える従来の考えかたから、住民参加を広く社会参加と捉える考え方を評価すべきと考える。

この考えは、例えば、目黒区がその長期計画の中で、「住民参加とは、地域住民が、地域社会に目を向け、地域のことに関心を持ち、自分の生活が地域社会によって成り立っていることを自覚し、なおかつその地域社会における活動に自主的に参加することを期待してのものであり、いわゆる社会参加をいう。」と述べていることが示すように、徐々に社会全体の認識として広がっている。

3 住民参加を推進する諸方式

住民参加を広く社会参加と捉えたうえで、行政と民との協力関係についての方策を考えると、その方は次の3つに分類されよう。

第一は、地域を分割して、その地域ごとにミニ区所と呼べる組織を設置してゆこうとするものである。世田谷区で実現しつつある地域事務所構想である。

第二は、地域住民の自主的な活動を期待し、この地域団体との協力関係を樹立しようとするものである。ここで、地域団体として、従来から地域で活動している町会・自治会を主に捉えていくゆき方である。墨区の町会育成策などがその例である。

第三は、地域住民の会合の機会を行政が積極的に作ってゆこうとするもので、町会・自治会の他にP.T.A.や消費者団体、さらには、活動歴のない一般区民をも巻き込んでゆこうとするものである。地域の連帯の確立を、地域団体の活性化にゆだねるといって前記の町会・自治会の育成策と軌を一にするが活動母体としての町会・自治会を越えたものを持っている点で差違を示している。目黒区の住民会議方式中野区の住区協議会方式がその例である。

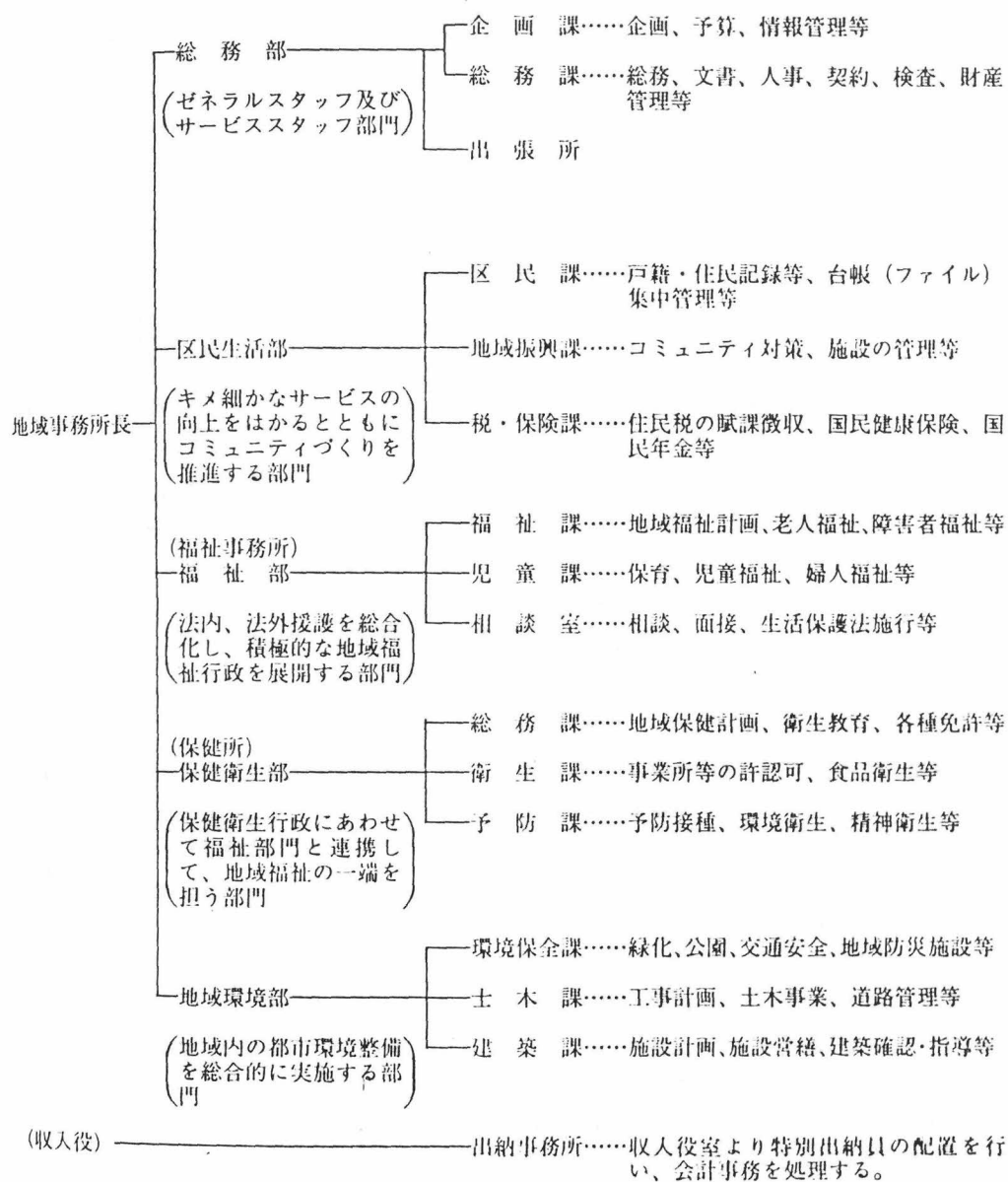
4 地域事務所構想（世田谷区の例）

この構想の特徴は、本庁機能のうちのかかなり大きな権限を地域事務所におろすという分権化と、その難のため新たに参事ラインというスタッフ部門を作ることにある。

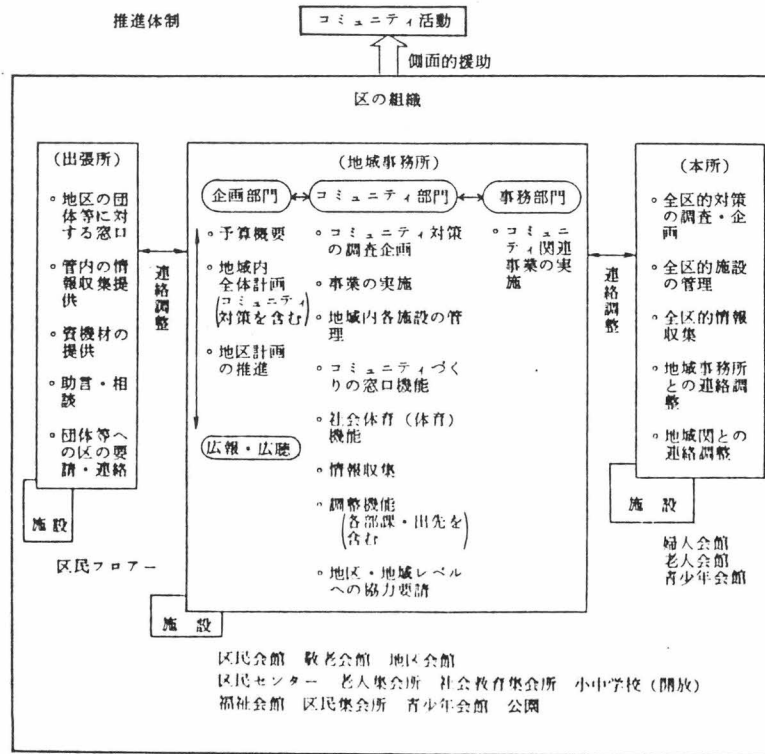
参事ラインについては、この構想が提出された報告書（地域行政検討プロジェクトチーム報告書）の中はふれられておらず、地域事務所実現に向けての体づくりの中で提起されてきたものである。したがって構想自体の中に有機的な関連があるというわけではない。

分権化の程度については、地域事務所の組織図と要事務の一覧表から容易に推量できよう。その位置付けとしては、地域にかかわる事務事業や地域住民へ行政サービスを総合的に展開するための地域的総合施設機関であるとされ、区長の指揮監督のもと管轄す区域内の行政機関及び公共施設（除全区的組織）を括する、とされている。

地域事務所の標準的な組織と主要事務



また地域事務所がコミュニティづくりの核としても 期待されている。(下図参照)



5 町会・自治会の育成(墨田区の例)

墨田区においては、コミュニティ推進活動助成をはじめとして、別表のとうり、広範な町会育成策を行っている。その特徴は、各種の助成金、補助金の支出について、その相手方を町会・自治会に限定していることである。

例えば、「墨田区コミュニティ推進活動助成金交付要綱」では、その第1条で、コミュニティ形成推進の核となる町会及び自治会(以下「町会等」という)に対し、その活動費の一部を助成することにより、地域住民の自主と連帯による新しいコミュニティづくり活動の推進を図ることを目的とする、と述べている。

他の要綱も、例えば「墨田区住民防災組織助成金交付要綱」においても、第1条で、町(自治会)を母体として、自発的に結成された住民防災組織に対する助成に関し、必要な事項を定めることを目的とする、と述べている。このような、町会・自治会に対しての助成・補助に、いわゆる下町区の特徴が見られよう。

墨田区における町会・自治会育成策の一覧

- ① コミュニティ推進活動助成
- ② コミュニティ機関紙発行助成
- ③ 町会・自治会会館建設等補助
- ④ 区民防災訓練助成
- ⑤ 住民防災組織活動助成
- ⑥ 区民消防隊訓練助成
- ⑦ 防災行政無線局維持管理費補助
- ⑧ 広報協力費
- ⑨ 私道防犯灯建設助成
- ⑩ 防犯灯補助金
- ⑪ 火災り災者に対する応急援助
- ⑫ 火災で使用した消火器薬剤の詰め替
- ⑬ ねずみ、こん虫駆除薬剤配付
- ⑭ 町会長、自治会長、連合会長が贈る感謝状への長連署

6 住区住民会議（目黒区の例）

目黒区では、「住民参加によるコミュニティの形成を通じてのまちづくり」を長期計画の方向としており、特にその中味である住区住民会議を中心に捉えたコミュニティ施策は注目すべき内容となっている。

住民会議の基本要件としては

(1) コミュニティ活動の担い手として健全な住民組織であって、政治的・経済的（営利的）・宗教的目的を持たない団体であること。

(2) 地域のすべての住民にとって開放的な住民組織であること。

(3) 会長その他の役員などの選任が、民主的な方法で行われる住民組織であること。

(4) 当該地域の住民をはじめ、当該地域に所在する事業所およびそこに働らく人びとを構成員とし、主として当該地域においてコミュニティ活動を行う住民組織であること。

が挙げられている。前述した墨田区の場合とことなり、町会・自治会を、P.T.A や社会教育団体等と同一視している。住区の区分にあたって、既存の町会が2分割、3分割された例もある。なお、目黒区全体で住区の数は22であり、1住区当りの人口は、約6千人から最大で1万7千人となっている。

私は、以上述べた住区住民会議の特徴として次の諸点を挙げたい。

(1) 区の最高意思決定の所産である長期計画の柱となっている。

(2) 住区住民会議の結成に行政が主導的役割を果たしている。

(3) 既存の町会・自治会の地域割りを深く配慮せずに地区割りをした。

(4) 住民参加を広く、社会参加ととらえ、住民が住区住民会議に参加し、活動することが狭い意味の住民参加（行政への参加）に繋がると捉えている。

(5) ただし、住区住民会議と行政との係わりあいについては、かならずしも明確な位置づけがなされていないということ。

目黒区の試みは注目に値しようが、その成否は、今後の住民会議の発展いかんにかかっているといえよう。

7 練馬市民大学（練馬区の例）

今後の行政は、区民の自主的な活動に期待しつつ、住民との協働関係を構築しなければならないが、この練馬市民大学は、住民の自主的な活動として評価が高く、行政と住民との役割分担を考えるうえで好事例と思われるので紹介をしたい。

練馬市民大学は、昭和55年に設立されたもので、設立当初こそ、若干の区の援助（区広報で参加呼びかけなど）があったものの、ほとんど区民のみの手で運営されてきた自主的な社会教育団体である。

活動内容は、「市民文化と市民自治」、「都市構造とまちづくり」、「マスコミと市民」など当初とりあげており、最近では「社会福祉の動向」、「高齢化社会と聴えの問題」、「現代生活とストレス」などをとりあげている。

これら内容を考えると、区の事業として実施してもおかしくないようなものである。他区においては、ほとんどが社会教育課などで同様の催しをしているのではあるまいか。

練馬市民大学講座は、講演の謝礼や会場費なども、参加者からの会費・入場料でまかなっており、この面でも完全に自主的である。このような活動が活発になってくれば、区としての守備範囲も、自ずから変更されてくると思われる。今後に期待される区民の地域活動として紹介した次第である。

8 都心区の現状（考察にかえて）

住民参加をすすめる手段について、いくつか類型を述べてきたが、それぞれ地域の特性を考慮したものであったように思う。特別区における地域行政は、ほぼここに述べた類型に入ると思うが、千代田区、中央区の両区は、昼夜間の人口差が激しく、特に事情が異なっているので、類型化がむずかしい。

というのは、両区では、いわゆる住人（夜間人口）の姿が見えないのである。昼間は膨大な人の波の中で誰れが本来の住人なのかわからない。また、住民登録している者がすべて住人なのか、と言えば、それも疑わしいと聞く。実際の居住地は別にあり、単に住民票がおいてあるにすぎないという擬住人も多くいるらしいのである。

これでは、地域社会も何もあったものではない。地域特性に配慮した地域社会づくりとは言うものの、この都心区の現状においては、その見通しは暗いと言わざるをえない。今後高度情報化社会への進展にともない、各企業のトップを補佐する、総務部、企画部といった部門は、かならずしも都心に立地する必要がなくなると思われる。都心区の昼間人口の急激な減少という事態も考えられないわけでない。これらの状況を考慮した対策を今から立てておく必要があると考える。

以上、都心区の現状を憂慮し、考察にかえる。

まとめにかえて

1 計画行政の推進

自治省の調査によれば、昭和59年5月1日現在で、基本構想を策定している市町村は、3,255団体中2,925団体（策定率89.9%）であり、基本構想と基本計画を策定している市町村は2,488団体（76.4%）である。

地自法第2条第5項の規定が設けられたのが昭和44年、同条項を特別区に適用する規定である第281条第3項が設けられたのが昭和49年で、それぞれ15年、10年を経過した。この間に9割の自治体が基本構想を持つに至った背景には、高度経済成長時代からオイルショックを契機とした低成長時代へ、という社会・経済情勢の激変があった。

すなわち、高度成長時代、増え続ける税収のもとで増大する行政需要に應えていた自治体も、オイル・ショック以降、計画的な行政運営を行わないかぎり財源が枯渇するという状況のもとで、基本構想や基本計画を策定する自治体が増えたのである。

いま、国と地方の税源配分が6対4とか7対3とかいわれている状況の中で、多様な行政需要を持つ住民と直接接する地方自治体は、限られた財源の中で、非常に厳しい施策の選択を行わなければならないとされている。

だからこそ、議会の承認を受けた長期計画は必要であり、9割もの自治体が計画を持つに至った理由はここにあると思われる。

こうした状況の中で、赤字国債依存財政からの脱脚をめざす政府が「地方行革」の名のもとに高額補助金の一率削減のような、負担を地方に転嫁する施策をと

ることは、好ましいことではない。さらに、「標準行政」がもたらすものは全国画一化であり、地方自治体の独自施策の否定につながる恐れを抱くのは筆者だけだろうか？

2 区有施設の活用

地域社会に開かれた行政という観点から、区有施設をみると、区民の必要とする施設が必要とする場所にあるということではないか。しかし、これを実現することは現実問題としてほとんど不可能であろう。

そこで、それに少しでも近づけるための方法として、既存の区有施設を活用し、区民に開放することが必要となってくる。

特に、小中学校についてはどの地域にも存在するのであり、ここを地域センターとして活用することが出来れば、上記理想に限りなく近づくことが出来るのではないか。

今、練馬区では、学校施設のうち、校庭、体育館、プールそれに図書室の開放にふみ切っている。これに加えるに、区民の集会機能をもった施設の開放にふみ込むことはできないものか。勿論、学校には教育機関としての本来的役割がある。それを阻害するような開放が出来ないことは当然であるが、夜間あるいは休日、住民の集会施設として開放できないものか、この論文を書いてそのようなことを強く感じた。

3 住民参加の将来に思う

住民参加については、すでに歴史も古く、その方法論について様々に論じられている。特別区においても多くの実績があるが、当初宣伝されていたような意義にかわって、その限界が示されるようになっており、一つのまがり角に来ているとも考えられる。

このようななかで、注目すべき事例として世田谷区の地域事務所構想、墨田区の町会育成策、目黒区の住区住民会議をとりあげて論じた。この中から21世紀に向けての展望を開くものとして、住民参加を広く、社会参加と捉える考え方を抽出しえたと思う。

今後は、この住民参加＝社会参加との考えを基軸に、行政と住民との連帯・協働関係を深めてゆくことが重要であろう。ここで、今後重要な課題になると思われるのは、住民団体（目黒区の住民会議など）の意見を

行政に取り入れるときのルールづくりである。試行錯誤を重ねながら進むしかないと思われる。

謝辞

本小論は、昭和59年度の管理職候補者研修の一環として執筆したものである。私達は、この小論をまとめるにあたり、激動する社会環境のなかで、地域社会建設の役割を担う特別区行政の重要性を再認識することができた。

このような機会を作ってくださった特別区職員研修所所長の石井明氏、また研修をお世話していただいた教務課教務第三係の中嶋茂雄氏、内田正美氏をはじめとする研修所のスタッフの方々に謝意を申し上げますこととしたい。

また、特に東洋大学の田中豊治先生には、本論をまとめるにあたり多くのご指導とご助言をいただきました。紙面をかりて厚くお礼を申し上げます。

墨田区役所 富岡 邦郎

練馬区役所 平林 紀史

杉並区役所 本木伊佐夫

〈参考文献〉

特別区職員ハンドブック

生活圏域整備計画書（目黒区）

明るい豊かな人間のまちをめざして（目黒区）

地域行政のあり方・要約版（世田谷区）

町会・自治会と区とのかかわり（墨田区）

区有施設の開放について（葛飾区）

学校図書館の開放事業（練馬区）

住民参加と行政—地方公務員セミナー（第一法規）

都市経営をめぐる問題事例（学陽書房）

新しい都市経営の方向（ぎょうせい）

地方自治の経営（学陽書房）

自治体の環境対応組織（学陽書房）

市民の復権（中央法規）

ジュリスト総合特集19 地方自治の可能性

ジュリスト総合特集22 地方の新時代と公務員

ジュリスト総合特集29 行政の転換期

ジュリスト総合特集37 地方自治の文化変容

社会学評論34巻1号（日本社会学会）

ソシオロジ29巻2号（社会学研究会）

11 開かれた行政組織と情報—情報化社会下の

区政・組織・管理職者

中 央 区	三 上	英 司
目 黒 区	武 田	喜 久
大 田 区	江 頭	博 久
杉 並 区	小 林	英 雄

コンピュータと通信技術の融合によって、社会の高度な情報システム化が進んでいる。

すでに「人工知能」型のコンピュータが非定型的な意思決定の領域でも活躍を始めている。「高度情報化社会」というのは、多分にあいまいな概念であるが、生産・流通・社会生活など社会全般において物質的財とともに情報が重要な役割を演じる社会であるとされている。D. ベルはこのような社会を『脱工業社会』と呼び、A. トフラーは『第三の波の社会』と名付けた。

大都市東京の地域社会が、この情報革命の波を避けることはできない。三鷹・武蔵野地域では昨秋からINSの実験がスタートし、都内でもキャプテンシステム等のニューメディアによる情報サービスが活発になってきた。

情報化は、人々が膨大な情報を素早く取り出して利用できる可能性を拡大する。一定の仕事を成し遂げるのに必要な時間が短縮され、歴史の進む速度が加速される。⁽⁴¹⁾ 同じ10年という期間をとってもこれまでの10年とは比べものにならない変化が訪れるだろう。

地域社会はめまぐるしく変動し、高齢化・高学歴化の動向とも複合し新たなニーズを生み、それが区政に向けられる。

だが高度の情報化は手放して喜べるほど単純ではない。素朴に考えても利便や効率と引きかえにした人と人の関係の希薄化、プライバシー侵害の不安、情報を使える人とそうでない人の格差の問題等があげられる。こうした面を克服しながら情報技術を駆使し、求められる行政サービスの高度化に積極的に応えることがこれからの区政の重要な課題である。

この小論は、情報化社会の進展を念頭に置き、区政を環境に対して開かれた組織にしていくためには情報の取り扱いが重要な鍵を握るであろうという観点から、主に区政組織内に目を向け〈区政は情報をどう扱うべきか（I章）〉〈これからの組織はどうあるべきか（II章）〉、さらに〈管理職者として職場における情報の流れをどう形成していくか（III章）〉について、若干の考察をこころみたものである。

I. 行政の質の向上と情報の管理

1 区政の情報環境

(1) 意思決定と情報

自治体行政の質や政策形成能力が本格的に問われるようになったのはまだ比較的目的が浅い。自治体行政はもっぱら法律や通達を執行するところであって、政策という観念自体が一般的ではなかった。⁽⁴²⁾ 特別区にとっては昭和49年の自治法改正によって市なみに自治権を拡充することができたことが大きな転機になっている。

現在の区政は、地域社会の目ざすビジョンを設定し、その実現のために積極的な施策を行うとともにビジョンを妨げる行為には規制を加えるなど地域社会のコーディネーターとしての役割をもっている。住民、議会、政党、多様な住民組織などを外部環境として自治体はさまざまな段階の意思決定を行いながら活動している。だがこれらの決定を合理的に行ううえで自治体は長期的予期の困難さ、時間や資源の制約、政治的妥当性及び価値や目標の設定・順位づけをめぐる困難など種々の問題に直面している。⁽⁴³⁾

A. サイモンによれば、意思決定は次の4つの主要な側面からなると説明される。⁽⁴⁴⁾ 第一局面〈情報活動〉—意思決定が必要となる条件を見きわめるため環境を探索すること。第二局面〈設計活動〉—可能な代替案を発見し、開発し、分析すること。第三局面〈選択活動〉—代替案のうちからある特定のものを選択すること。第四局面〈再検討活動〉—過去の選択を再検討すること。ここで情報活動は設計活動に先行し、何が問題か、どのような環境におかれているかを知ることが出発点になる。言い換えれば「問題解決」に先立ち「問題発見」が重要になるのである。そしてそれぞれの局面自体が複雑な意思決定過程からなり、すべての過程で情報が重要な位置を占める。⁽⁴⁵⁾ 質の良い意思決定は質の良い情報と不可分の関係にあるといえよう。

(2) 区政は情報をどう扱っているか

区政における意思決定は、しかし必ずしも経営管理の教科書通りには行われていないというのが実際である。意思決定の鍵を握る情報を区政はどう扱っている

か、その問題点を考えてみたい。

ひとつは、区政全体に情報に対する認識がまだ低いということである。政策形成はいうに及ばず、各部門でなされる施策の立案や計画にも的確な情報が必要となる。例えば、施設の建設計画には人口動態などの正確なデータが基礎となろうし、施設内容の検討にも新しい研究の成果や各地の実践などの豊かな情報が欠かせない。だが、このような情報が不足するところでは前例踏襲型の施策が続けられがちである。属人的な経験則や勘だけでは環境の変化に適応していくのに限界がある。

その二は、情報が各部門ごとに縦割りに管理され閉鎖性が強いということである。行政機能の拡大に伴い、行政組織は肥大化するとともに細分化も進んだ。このこと自体はなかば必然である。だがそこでは情報が主として各部門内部の施策決定や執行過程の手段としてのみ意識され取り扱われる傾向にある。このため資料などが重複して集められたり、また部門を超えた新しいニーズへの対応がぶくなくという弊害が生じる。さらに貴重な情報が主管部局でその役割を終えると簡単に廃棄されてしまうという問題もある。

多くの区が導入を検討しているオンラインシステムは、こうした情報の開け込みを打破するひとつの方法であるが、その適用予定業務はまだ基礎的なレベルにとどまっている。

問題の三は、行政が情報を専ら行政側の判断だけで扱い、住民との共有財産であるという意識が弱かったという点である。今日の行政は住民の生活に多面的にかかわり、膨大な情報を集め利用している。しかもこの中には個人に関する数多くの情報が含まれている。しかし、住民にはその活動の過程が見えにくく行政はいわば大量の情報を飲み込んだ巨大なブラックボックスになっている。

このような現状はまた、現代の行政が間接民主制による意思決定だけでは十分機能しえなくなっていることとも関連し問題となる。

積極的な住民参加が求められる今日、行政は住民に対してより一層開かれた組織となるよう自らを変革することが迫られる。

2 情報管理に求められる視点

環境が目まぐるしく変化するなかでは、的確な情報を収集・生成し活用できるか否かによって意思決定の質がさらには区政の質が決まるといっても過言ではない。「人間の判断はかれのもつ情報以上のものたりえない」からである。

意思決定の質を高めより合理的なものに近づけるために、これからの情報管理に求められる基本的な視点は何か。

第一は、区政組織と職員が積極的に情報を活用する意識と能力を培うことがまず重要である。

情報それ自体に価値があるわけではない。

大量な情報を保有しても利用されなければそれは無用の長物と化してしまう。そればかりか情報の洪水に悲鳴をあげることにもなりかねない。情報と意思決定の関係が常にフィードバック過程とすれば、問題関心が無いところでは情報から新しい問題を読み取ろうとする意欲も生まれにくい。⁽¹⁶⁾

行政が解決を迫られる問題は複雑さを増している。これまでの保育園や公園の建設といった個別的なニーズと異なり、新しい行政需要は快適なまちづくりや地域福祉、さらに文化などいずれも幅広い領域に及ぶものである。既存の組織の一部門の枠内で対応できる課題ではないし、処方せんも勿論ない。行政には一段と高い創造性が求められている。⁽¹⁷⁾

職員が区民をとらえる目は往々にして各部門の仕事の枠に限られがちである。これからは区政の全組織がアンテナとなり、地域社会の問題や区民生活全体の動向をつかみ区民の要望を敏感に感じ取ることが必要である。

区政全体が情報についての鋭い感受性を身につけ、情報を選択し活用できる力を持つことは、精度の高いレーダーを備えて進む船のような確かな区政運営の土台である。

第二は、区政組織の力を最大限に発揮するため区政内部で情報を共有し、相互利用することである。

すなわち縦割り組織にみられる情報の閉鎖的管理から、情報が横断的に流れるように改める。住民の多様なニーズに応えるためには行政の各部門が緊密に連携し総合性を発揮しなければならない。職員が職務上必要な情報をどのセクションからも引き出せる体制と土

壤を整えることが必要である。

これまで情報は通常ひとつの目的で収集処理され、バラバラの存在として各部門で保持されていた。しかしコンピュータを用いた情報の処理は、情報の多面的な活用の可能性を飛躍的に拡大し、情報の意味や価値を一変させる。各部門が蓄積した情報やデータを共同利用が可能な形態に管理することはコンピュータの活用を軸に技術的には可能になっている。地域環境情報、福祉情報、防災に関する情報などのシステム、文書や図書資料等を包括した情報検索システムの開発が望まれる。さらにオンラインシステムの導入などコンピュータの高度活用は、住民の身近な出張所等で広範囲な窓口事務を処理できるようにするだけでなく、そこを拠点にしたきめの細かな地域行政の展開への道を拓くものとして期待される。

第三に、高度情報化社会の下では開かれた行政への意識的な責務になるということである。

コンピュータ・ネットワークが実現すれば一見だけでも情報が得られ情報格差はなくなるように思われがちだが、実は逆に収集・分析のノウハウ、資金力等の差から格差は確実に大きくなる、と警告されている。⁶¹⁾行政による情報の占有傾向が続いた場合、これまでのドキュメント中心の時代とは質的に異なった情報の集中管理が可能となる。この問題への意識的な対応を欠けば、意図すると否とにかかわらず、管理社会化への傾斜は避けられず、人々の不安を高めることになろう。現在の行政は、テクノクラート優位の管理社会か、それとも住民が主人公の開かれた行政かの岐路に立っているという厳しい認識が必要である。住民のプライバシー保護の徹底と情報公開制度の実現は、行政がブラックボックスにならないための責務ともいべき課題としてまず位置づけることができる。

さらに、これからの自治体行政が快適なまちを住民と共に作り上げる使命を持っているということからも住民への情報の公開、提供は欠かせない。住民の利害が複雑に錯綜する地域社会でまちづくりを進めるといことは、言うに易く行うに難い課題である。その成否は、住民自身の立ち上がりいかんであることが、各区における最近の経験からも指摘されている。「情報なくして参加なし」といわれるように判断材料とな

る正確な情報を住民が得てはじめて共通の理解や問題意識をもつことができ、参加の条件が整うことになる。

今後さらに情報技術が発展し、多様なニューメディアの導入も区政の現実的な課題となろう。この時、区政は技術的可能性にだけ目を奪われてはならない。住民の民主的なコントロールの手が届く条件を確保し、人々の生活をいかにしてより良くすることができるかという切実な関心を堅持しなければならない。行政運営の理念の根幹に「冷静な頭と温かい心」⁶²⁾をすえることがますます大事になると考える。

◇ ◇

注1 中谷巖「加速する時代に適応する力とヤル気」NHKサラリーマンライフ3月号(昭和60年)所収

注2 森啓「自治体改革と職員の政策研究」ジュリスト臨時増刊No37所収

注3 加藤富子「情報管理」『行政学講座4』(東大出版会)所収

注4 A.サイモン『意思決定の科学』(産業能率短大出版)

注5 井出嘉彦「政策形成における情報の管理」『80年代現代日本の行政』(日本経営出版会)所収

注6 井出 前掲書

注7 杉並区『住民情報システム第三段階具体化計画検討報告』

注8 田原総一郎『マイコン・ウォーズ』(文書文庫)

注9 竹内啓『無邪気で危険なエリートたち』(岩波書店)

II 情報を生かせる柔軟な組織

1 情報を生かす組織とは

本章では、組織面に焦点をあて、これからの行政組織はどうあるべきかということについて検討を行ってみたい。

われわれが仕事を実施していくには、問題の発見、問題の形成、問題の提起、解決策の検討、解決策の実行、結果の観察という基本的な過程をとり、仕事は完

結してゆく。

この仕事を実施していく過程で、次元の異なる情報が必要である。すなわち、日常の職務を遂行していくうえで必要な情報、区の政策を方向づける基本的な情報、政策を実施してゆく過程の情報である。

組織に情報が流れるということは、これらの情報が、職務を執行している職員に、ゆきわたり、認識され、組織内を縦横に流れ、意思決定過程に有効に作用している状態と考えられる。また、組織そのものも、限られた人的、物的資源のもとで、行政目的を迅速に達成していくのに、職員の持っている情報や各部課の持っている情報を総合し、有効に活用できる柔軟な組織形態となっていることが必要である。

2 情報を活用しにくくしている要因

(1) 組織の細分化

区の組織は、国や都の組織機構にならって、縦割りの編成され、区内においても、部長、課長、係長というタテ型の組織階層となっている。

近年の行政需要の多様化、複雑化に伴い、効率的に行政目的を達成すべく、タテ型組織を基本に、組織を細分化することにより対応してきた。

この結果、職員の担当する職務は、行政目的を達成する一部分の職務しか実施しえなくなり、職員がどのような位置づけで、どのような職務を実施しているのかが、なかなか、つかみにくくなってきている。このため、問題意識を持つことも少なくなり、日常の職務を、定常的に消化するだけで、情報についても、単なる事実として認識する程度となってしまった。

また、組織の細分化が、組織間のセクショナリズムを助長し、情報の活用を阻害している。

(2) 意思決定の混同と中間ポストの増大

経営管理組織の階層は、最高経営層、部門経営層、監督者層に分けることができる。⁽¹¹⁾それぞれの意思決定の内容として、戦略的決定、管理的決定、業務的決定の三種類があり、必要とする情報は、性質の異なるものであるといわれている。⁽¹²⁾

階層が上に行くほど、戦略的決定の比重が増し、逆に階層が下に行くほど、業務的決定の比重が増す。中間の部門経営層は、三つの種類の意思決定がほぼ等分の比重を持っているといえる。

区をとりまく環境は、厳しさを増し、行政目的を達成するため、部門経営層といわれる中間管理職の業務的意思決定の比重が増加する傾向にある。

ところで、日常の職務を執行している職員は、現場の様々な情報に接する機会が多い。このため、問題を捉える場合、これに内包されている多様な要素の大部分を感じることができるため、どのようにすれば、問題を解決することが可能か、判断できる場合が多い。

中間管理職が、業務的意思決定をする場合、業務量が增大するに従い、現場の情報を、迅速かつ正確に入手し、判断することは、かなり困難なことと言わざるを得ない。この結果問題に対応した決定が迅速になされることが少なくなり、職員の持っている情報が有効に活用されない結果となっている。

次に、職員が職務を実施してゆくためには、情報が適切に流れていることが必要である。このためには、できる限り階層が短い方が望ましい。ところが、区の現状は、職員の年齢構成が中ぶくれとなってきたこと、さらに、高学歴化が進んだこともあって、係内主査や副主幹など中間ポストが増大し、階層が増大の方向へむかっている。このため、情報の流れを阻害している。

(3) 組織の硬直化

区をとりまく近年の環境は、行政需要の高度化、複雑化を反映して、ますます変動の激しいものとなってきている。これに対応するため、組織を機能別に専門分化してきた。

われわれの職務は、ほとんど機能別の組織単位で実施されている。この機能別組織は、環境の変化が少ない場合は、職務の専門化を可能とし、各機能間の調整を容易にし、職務運営上の経済性を高め、組織に弾力性を与え、個人のすぐれた能力を発揮させやすいという利点があるといわれている。⁽¹³⁾

しかし、1つの行政目的を達成するのに、数課にまたがったり、さらには、行政需要の質的变化に伴い、部を超えて、部門にまたがって対応しなければ、解決できないような問題も発生し、迅速に行政目的を達成できない状況となっている。このことは、部課間に蓄積されている情報がバラバラとなっており、情報の結合による附加価値を高めた情報により、行政目的を達

成していないことを意味している。

区においても、このような状況を変えるために、積極的にプロジェクトチームを編成し、総合的な行政を執行するようめざしているところである。しかし、プロジェクトチームは権限を十分に付与されていないか、プロジェクト達成のために、適任者が選任されていないか、委員会組織や協議会と類似的なものになっており、あまり有効に機能していない。

プロジェクトチーム編成の理念を生かすためにも、再構築する必要にせまられている。

3 情報を生かせる活力ある組織

(1) 職務の拡大

情報を有効に活用するためには、現行のあまりにも細分化された組織を再編成する必要がある。

職員の行動意欲をかりたて、その持っている潜在的な能力を引き出し、職務に対する充実感や責任感をもたせる組織とすることが必要である。そのためには、職務の拡大が必要不可欠となる。

職務の拡大には、職務の水平的拡大と垂直的拡大の2種類がある。⁶¹⁴⁾

職務の水平的拡大には、細分化され、専門化された職務をいくつかまとめて、1つの職務とするように、職務自体の内容を再構成することである。このことにより、より広範で、しかも完結性をもった職務分担に転換することができ、職務の全体像が、職員に明確に認識され、職務遂行の自律化が図られる。

また、職務の垂直的拡大は、職員が、自己の職務遂行計画の樹立や決定に参加する方法をさしている。従って、職員は、職務に関する計画、決定、執行、自己評価を行うことにより、職員は、自ら問題をとりあげ、それを解決するという強い使命感を持つようになる。

職務拡大を導入することにより、問題意識を持った、職務遂行に意欲のある職員が育成される。

このような、情報を多く蓄積し、問題意識を持った職員が育成されることは、組織のエネルギーポテンシャルが高まり、組織が活性化され、情報の有効活用のできる柔軟な組織へ一歩近づくことになる。

さらに、職務の拡大により、細分化された組織を統

合することにより、職務に関する情報も統合化することが可能となり、情報を活用しにくくしている一要因であるセクショナリズムの弊害を取り除くことにも通じる。

(2) 決定権の委譲と階層の短縮

次に、第一線の現場に近いところまで、決定権が委譲されていることが必要である。決定権が委譲されることにより、権限と責任を保有することとなる。

このため、職務に対する認識は、受動的なものから、能動的なものへと変化する。すなわち、職務を職員自身の考え方と責任で実施していくことになる。このことは、情報に対してすぐ反応できるようになり、感性が得られると同時に、情報に基づき問題を明確化し、それを解決していく職員へと質的に変化していくことを意味している。

第一線の現場に近いところまで決定権が委譲されることにより、職員が、その意味を具体的につかむことができる。このため、新たな問題に対する対応策が、迅速かつ適切に実施されることになり、職員の得た情報の有効活用が十分に図られることになる。

区における第一線の職場は係である。このため、係長職に権限を委譲していくことが必要である。係長の権限を明確化し、決裁区分として係長の決裁を認める方向で、事業決定基準を見直し、規定の改正に取り組んでゆくことを考えてゆくべきである。

さらに、情報を有効に活用するためには、人事処遇のためとみなされる中間ポストを削減することが望ましい。しかし、それは職員のモラルの向上等の要因と裏腹の関係にあり、単純には削減しえないのが現実である。従って、中間ポストの位置づけを明確化し、有効に活用することを積極的に考えてゆかなければならない。

ところで、今日の行政需要は、質的に変化し、高度の知識や技能を有する職員の情報や専門知識を有効に活用して解決していかなければならない問題が増大している。このためには、専門職の職務内容や資格要件を明らかにし、積極的に専門職制度を導入し、組織に定着させなければならない。

専門職制度は、中間ポストの活用にも有効な手段となると同時に、職員の持つ情報を有効に活用しうる制度

としても重要であると考えられる。

(3) 組織の流動化

情報を生かせる組織となるためには、上に述べた職務拡大、決定権の委譲や階層の短縮といった内容が達成されていることが重要である。このうえにたつて、組織に流動的な要素が導入されていることが必要である。

組織の流動化とは、伝統的な部・課・係というタテ型の硬直的な枠をとりはずし、問題別に職務を組み替へ、組織に柔軟性をあたえることである。⁴¹⁾すなわち、部課間にバラバラに存在している情報を総合化し行政目的を効果的に達成していく組織をつくることと言える。

このような組織の具体的手法として、プロジェクトチームを編成することが挙げられる。

このプロジェクトチームは、ヨコ割りに能力のある人材を幅広く集めて、臨時的な混成チームを作って活動するものである。従ってメンバーの能力いかに、問題解決のための成否をにぎっていることになる。

このようなプロジェクトチームが有効に機能するためには、組織員全体に、トップのうしろだてがあることを明確化させる必要がある。さらに、チームリーダーには、経験豊かで、情報を活用する能力に富んだ人物を選任することが必要である。このためには、職務遂行能力に立脚した人事制度となっていることが重要である。

また、チームリーダーには、メンバーの人選や予算の執行権を十分にあたえることにより、機動的なチームの運営が可能となり、迅速な問題解決ができることになる。このようなプロジェクトチームが全区的に編成されることにより、情報は総合化され、組織全体に流れるようになる。

さらに、プロジェクトチームを発展させた、マトリックス組織⁴²⁾の導入を計っていくことが望まれる。このマトリックス組織は、伝統的なタテ型の職務指向とヨコ型のプロジェクト指向の両者の組織要素を組み合わせたもので、ツウボス型の組織である。

このマトリックス組織を導入することは、伝統的な縦割機構に、地域・地区における住民サービスの統合という側面を導入し、縦割りの糸にヨコ割りの糸をか

らみ合わせていくことを意味している。このことは、必然的に情報の総合化を促し、情報の職員の共有化もはかられることになり、多様化、複雑化する行政需要に的確にこたえてゆく行政組織となっていくと考えられる。

今日、区を取りまく環境は、ますます厳しさをまし、基本的な枠組みの改善の風圧がおしよせている状況である。情報を生かせる柔軟で機動力のある組織をつくることにより、この風圧に対して敢然と立ち向い、解決してゆく人材を育成し、質の高い行政サービスを実施していくことが重要である。

◇ ◇

注1 占部都美『新講 近代経営学』（中央経済社）

注2 伊勢崎純「MISの失敗を超えて」エコノミスト（昭和59年12月）所収

注3 市町村自治研究会（自治省振興課内）編著『地方公共団体における動態的組織の現状のあり方』（昭和53年 ぎょうせい）

注4 占部都美『改訂 経営管理論』（白桃書房）

注5 下条美智彦『自治体の環境対応組織』（学陽書房）

注6 第44回全国都市問題会議『行政改革下の自治体運営』

Ⅲ 身近な職場内の情報の流れ

1 職場における情報とコミュニケーションの役割

(1) 職場集団の動脈として

組織の中の指示や命令の系統は、同時に情報の流れのルートである。上意下達、下意上達という言葉にもあるように、指示や命令の系統をコミュニケーションの流れとしてとらえると、指示系統の乱れは、情報の流れが乱れることに通じる。

職場におけるコミュニケーション機能は、職場集団の動脈として、集団活動を活発にし、職場のモラルを高めるものである。そのためには、職場の集団構成メンバーの上→下、下→上、及び横とのコミュニケーションが十分に行われ、情報がスムーズに流れ、職場の中で何でも言えるような雰囲気が生じていることが前提となる。

ところが、われわれの身近において、必要な情報が流れなかった、言葉の使い方が悪かった相手との意思の疎通が長く図られなかった等コミュニケーションの不完全な現象をよく見聞きする。例えば、自分の職務に関係あることが知らされていない、自分が相手のために良いと思ってやったことが、かえって裏目に出て思わしくない結果を招いたなどである。こうしたことは、職場の中で多くみられると、いかなる目標達成活動も非能率的となるばかりか、職場内の感情的対立などで人間関係をも悪くしがちである。

そこで、本章は、職場集団とりわけ自治体における職場内の情報の流れに焦点をあて、自治体組織における情報流通のしくみと実態について検討し、今後管理職者としてどう対応すべきかを考えてみる。

(2) 制度としての情報の流れ

住民福祉実現のために自治体の施策を最終的に決定するのは、自治体の首長であることは言うまでもない。だが、すべての意思決定を首長が行なうことは不可能であるから、自治体内部において、「事務処理専決規程」や「処務規程」などによって権限の委任や事務の分掌を定めている。自治体の最高意思決定の合議機関として庁議を定めているところもあり、区長、助役、収入役さらに部長級が庁議の主な構成員となっている。この下に、調整会議あるいは政策会議があり、さらに部長会、庶務担当課長会、庶務担当係長会などがある。また、各部課長が主管する課長会、係長会などもほとんどの自治体にみられ、縦割組織における上下のコミュニケーションのパイプは強固といえる。

縦割組織を捕完するものとして、長期計画推進会議、事務事業見直し検討委員会など各種委員会やプロジェクトチームも多い。これらは、関連部課から選出されることが多いが、時には庁内から自薦、他薦による場合も少なくない。各種委員会や、審議会から首長に対する報告書は、長の名前で一般住民に公表されたり、自治体の施策として実現されることも多い。

さらに、多くの議員が首長の施策方針や、議会における「所信表明」を、庁内報や庁内放送などを通じて、直接見聞きすることができる。また、施策の立案について担当者が起案し、関係部課の回議によって意思決定を求める、いわゆる「りん議制」などに代表される

ように、情報の流れのしくみは、建前として立派なものとなっている。

2 建前どおり流れない情報

(1) 現実の職場では

現実の職場においては、情報の流れが建前どおり十分に流れていない実態が生じている。例えば、庁議の決定事項すら、組織の最小単位の長である係長に知らされていないことも少なくない。自治体の将来における施策の体系として最も重要な「基本構想」などの各種行政計画の報告書について、職員に対する説明会を実施していない場合も多いようである。とりわけ、事務処理区分が曖昧なことや係長に決定権限が付与されていないことなどのため、判断の余地のない軽易な文書がすべて課長迄まわすこととなっている場合が多い。このことは、電子複写機の急速な普及によって、各種資料の写しが増大し、係長や課長の机上に多くの書類が玉石混濁の状態で山積みされているケースをよく見かけることから推測される。

また、民主的な手続きが重視される今日、従来の縦割組織では施策実施がスムーズにいかない場合が増え、各種会議や打合せの機会が次第に増加している。係長や課長が会議出席のため席を外す時間が増えると、上司や部下への情報提供は、どうしても不十分なものとなるのは、当然のことであろう。

これらのことは、(財)地方財政システム研究所が行なった、「地方自治体職員意識調査」⁽⁴¹⁾の結果でも明らかになっている。この調査によると、「職場では計画や方針が周知徹底されているか」という設問に対して、「徹底されている」が12.3%、「わりと徹底されている」が45.4%、両方合わせて半分強である。このことは、職員の半数くらいが、職務に関連した計画や方針などの情報の流れのまずさを感じていると考えられる。

次に「役所でいろいろな指示や命令について全体としてどう思うか」という設問に対して、「適切でよく徹底していると思う」が44%、「わりと適切に行なわれていると思う」が48.3%である。計画や方針と同様に、半数近くの職員は、自分の職場だけでなく役所全体として、縦割組織の中においても指示や命令があまりうまくいっていないと感じているといえよう。

また、「役所の各部門の横の連絡調整はうまくいっていると思いますか」という設問に対して、「とてもうまくいっている」が3.2%、「わりとうまくいっている」が34.9%である。うまくいっていると思う人は、全体の4割にも達していないのである。

情報の流れがうまくいかない主な原因としては、セクショナリズム、さらに報告や会議の仕方が未熟なことなどが従来から指摘されている。これらの原因について、職員の間で一定の共通した認識があるので、何らかの動機づけがあると、多少の改善の余地があると考える。だが、もっと別の要因がないか視点をかえて考察してみる。

(2) 情報の流し手と受け手の認識のずれ

何事もそうであるが、問題点が明らかになるとその対応策を見出す可能性はいくぶん高い。反対に、問題点の存在すらわからない場合は、いつまでも解決しえない。情報の流れについても、情報の流し手と受け手の相互の認識がズレていると改善の余地はないと言わざるをえない。

このようなことを実証するものとして、ある職層が他職層との関係で、自分がどのような役割を期待されているか、逆に他職層がその職層に対してどのような役割を期待しているかに関して、特別区職員研修所が実施したアンケート調査がある。⁽¹²⁾

この調査結果によると、係員（新任、中堅）、係長、課長及び部長の各職層において、直近の二つの階層間の情報提供については、いずれの職層間でも、本人が考えている以上に、相手方は、情報提供を強く期待していると言える。とりわけ、課長、部長など上位の職層ほど、この傾向が強い。ただし、例外として、係長と次席クラスの中堅職員の関係において、中堅職員は、係長が考えているほどには、係長からの情報提供を期待していないという結果が出ている。このことは、係長が、実質的な職務遂行上の相談相手として次席クラスの中堅職員に頼っており、課長よりも中堅職員に対して日常的に情報を十分提供しているので、中堅職員が情報提供の重要性を特に認識していない結果と推測される。

(3) 協力体制にヒビの入るおそれ

自治体職員の担当者は、各々が配属された組織の一

員として、職務上の自分の地位と役割をわきまえ、組織目的の達成のために日夜奮闘していることは想像に難くない。

目的達成のために、組織の中ではさまざまなコミュニケーションが行われ、指示や命令あるいは「計画、方針」などの情報が誤解されたり、不明な点を残すことは極力避けなければならない。何故ならば、情報が適切に流れないと、組織内の意思疎通が阻害され、職場における協力体制にもヒビが入るおそれが生じるからである。

特に、各職層間で、情報の提供に関しても、自分の役割に対する認識と、他職層が自分に対する期待に大きなズレが生じている。このことは、各人の言動や行動がカラ回りして、その努力が正当に評価されていないだけでなく、自治体の施策決定における意思判断が迅速正確に行なわれていないと言わざるをえない。

3 管理職者としてどう対応するか

(1) タイムリーで的確な情報提供を

現代の組織活動は、「人、金、物」それに情報が必要不可欠のものと言われている。その情報には、組織を通して流れる公式な情報やそれ以外の私的な情報もある。情報のルートも上司から部下へ、部下から上司へ、職員相互や課相互といった横のルートなど多様でまた複雑にからんでいる。

情報は、その情報が必要な人に正確でタイムリーに提供されたときにその価値が高まるといわれている。そこで、このような情報の持っている価値を十分理解し課長として組織内における情報のあり方について今回の研修でKJ法によって得た方策を中心に考えてみる。

ア 情報のルートとそのあり方

情報のルートは、上から下へと流れるものと下から上へ、横へと流れる情報がある。ではそれぞれのあり方について考えてみたい。

(1) 上司から部下へ

組織の中で地位が上位になればなる程、それぞれの立場で適切な意思決定を行うために情報の量や質も異なると言われている。このような背景をふまえて、課長が部下に対して、部下が必要としている情報を適確にしかもタイムリーに提供することが肝要である。

そのためには、部下と常日頃からコミュニケーション

ンを図り情報に対する考え方や望んでいる情報を把握しておかなければならない。

特に組織の基礎単位のリーダーである係長とは、日頃から情報交換の場を設け情報を提供しよう心がけることが大切である。

現実によくおこる事例として課長が提供する情報がたびたび遅れるため係長が他から先にその情報を入手したらその時から課長の情報には見向きもしなくなる。この様な状態は、組織運営の障害となるためさける必要がある。

また、部下が必要としている情報を早く正確に提供することは、部下との信頼関係を強くすることにつながり、それが組織の活力の土台となる。

② 部下から上司へ

部下からの情報は、直接的に職務に関する報告が主なものとなる。職員は日常区民との接触を通して、これ以外にも職務に関連する数多くの周辺情報を収集しているが、それらの多くは報告されていない。的確な情報を上司に報告させるためには、上司が職員に対してどんな情報を収集し報告してほしいかということ職員に示しておくことが必要である。

職員が情報を収集したらその情報をストックするためつぎの方法を取ることも一案である。例えば、情報カードを作成させること。このカードには、いつ、誰から、どんな内容を記入したものを上司に提供してもらう。課長は、そのカードを分類し必要な情報は上司へ提供し、部下へは、その情報のてん末をフィードバックさせる。この方法を取ることによって、職員が情報の収集を積極的に努める姿勢が生まれてくることが期待できる。

③ 横との情報交換のあり方

近年、他部局との連携を図りながら進める仕事が増加している。この場合一般的な方法としてそれぞれの所管が持っている情報を会議の中で交換し、調整を図りその仕事に対応すべく対策を立てて処理している。

重要なことは会議の中味である。概して所管が異なる者が会議を開くとどうしても所管の利益代表となり所管の都合の良い情報ばかり出しあう傾向が強く、いわゆる立前だけの会議に終る結果となる。

そこで有効な会議にするため、所管相互で会議の

ルールを確立することが急務である。

例えば、会議の構成員が実質的な情報交換を行うことができるようにするため、必要な情報は、たとえ所管にとって都合の悪い情報もその場に提供することである。会議では自由な発言ができるふん開気をつくることにも、十分配慮することが必要となる。

イ 情報の交通整理を

組織の中でも年々情報量が増加してきている。身近な職場を見わたしても資料や文書など職員個人に配布されるもの、係、課単位で回覧するものなどが多い。この様な情報も重要な情報から単なるお知らせまで同じ方法で職員に周知することは、情報に対する興味が薄れてしまう。そこで、課長が情報の交通整理をすべきである。

職務遂行に必要な情報、例えば、手引書、指示書等は、係長を通じて迅速にかつ全員に周知させる。また単なるお知らせは、課内回覧や掲示板等を利用し周知する。この様な方法をとることによって職員に重要な情報と軽易な情報とを流す方法に違いをつけ情報の重要性を選別することができる。

(2) 情報に目を開かせるために

ア 論議の過程や論点をオープンに

情報がはらんとしている中で職員が自分の職務に関する以外の情報に対して興味を失いかけている現状で興味を持たせるのは至難のわざといわざるを得ない。

今までも庁内報、庁内放送等を活用して積極的に情報の提供をしてきた。また最近行政課題が複雑になってきている。その解決策としてプロジェクトチームや検討委員会を設けそこへ職員を参加させたり、その検討結果を周知している。

しかし、これらの情報提供のあり方を見ると論議された過程や論点がオープンにされず結論だけが周知されている。そこで、職員にとって興味がある課題がどのような形で論議されたかを示すことによって情報に対し興味を持つ足がかりとなると考える。

イ 情報交換の場を

課内の職員がどんな情報を必要としているのか、必要な情報をどんな形で提供すればいいのかなどを十分知りかつ職員に情報に対する興味を持たせるためには、情報交換の場を設定することがかかせない。例えば、

職場懇談会などを定期的に開催しその中でお互いの情報を交換する仕組みを設定するのも一案である。

最後に、職務を遂行していくのに情報は、重要なものであるにもかかわらずその認識はまだ不十分と言わざるを得ない。今回の研修での討議の中でも情報の流れ、提供のあり方等多くの問題点が出されたことからそのことは推察できる。そこで研修で学んだ開かれた行政組織にするため、管理職者としてまず、足元の職場に対して開かれた組織とするよう地道にしかも着実に実践していかなければならないと考える。

◇ ◇

注1 地方自治体職員意識調査(財)地方財政システム研究会が昭和53年に全国7市の全職層・職種約3,000人に対してアンケート調査したもの。詳細は寄木・下條編著『自治体職員の意識構造』(学陽書房)を参照。

注2 役割意識と期待に関する調査。特別区職員研修所が昭和56年9月に各職層約250人に対しアンケート調査したもの。詳細は同所『研修のひろば』(No25・26)参照。

むすびにかえて

特別区長会は先頃、特別区に共通する3つの重要課題を確認した。すなわち、①高齢化社会に対応した老人福祉の拡充、②快適なまちづくり、③情報公開制度の実現である。いずれも区政組織の力をフルに発揮した創造的で総合的な取り組みが欠かせない課題である。

情報化の進展や情報公開の実施によって住民の間に区政に関する豊かな情報が流れるようになると、判断材料を得た住民の区政への参加が促され、ニーズはより一層多様化し、その質も高まるであろう。

区政には地域特性に見合った魅力ある政策を打ち出す力量がいよいよ問われることになる。特別区が目下、精力的に取り組んでいる行財政改革の重要な目標は、

自治体における最適な意思決定を行いうる科学的で計画的な行政運営を確立することであり、又地域に開かれた行政運営によって地域自治を活性化させることであろう。それを担保するものが情報の的確な管理なのである。情報処理の方法・技術とその利用に無知な管理職者は、今日では失格である⁽¹¹⁾とされるゆえである。

これからの組織は腰が重くてはいけない。

民間企業が高度の技術を使いニーズの多様化にこたえ多品種少量生産を可能にしてきているように、行政組織も新しい課題に即応できる身軽な柔軟性が求められる。

情報化の中で組織や業務の執行スタイルは変わっていく。だが最終的に区政を担うのはいうまでもなく一人ひとりの職員である。管理職者は、係長をはじめとした職員が各々の役割を果たすよう的確に情報を提供し、また、問題意識を共有する努力を払い、風通しが良く活力のある職場をつくらなければならない。そして、地域社会や区民の動向に対して感度の優れた職場を形成し、区民の期待にこたえていくことが今必要であると確信する。

本小論は、情報の取り扱いをキイとして、情報化社会下の区政、組織、管理職者の役割について、4人が分担執筆した。なにぶんテーマに肉迫するだけの力が足りないうえ、意見を調整するには時間的な制約も大きく、各章に連がりをもたせることができなかったというのが率直なところである。

最後に、御指導下さった田中豊治先生、お世話をいただいた特別区職員研修所の方々に心から感謝を申し上げます。

◇ ◇

注1 大森彌「管理職の機能」『職員とリーダーシップ—自治体の経営と効率Ⅲ』(学陽書房)所収

12 職員に開かれた行政組織

千代区	秋山	やす江
世田谷区	太田	邦生
葛飾区	益田	修也

はじめに

技術革新の進展、高齢化社会の到来、住民意識の高揚など変化する外部環境の中にあつて、組織として迅速に変化を予知し、対処していく能力を開発することは、今日の行政組織が当面している最大の課題である。行政組織がタテ割組織を基本型とし、さらに肥大化、細分化現象を呈しており、共に適応機能を阻害している現状は「職員に開かれた行政組織」になり得ていない。

「職員に開かれた行政組織」を実現していくには、組織機構の変革と職員の意識革新、能力開発とをはかっていく必要があると考えられるのである。組織機構の変革については組織論にゆだねることとし、ここでは、組織の中で協働する職員をとりあげて、「開かれた行政組織」実現の方策を考えたものである。「職員に開かれた行政組織」実現の方策として、第1に、職員参加をはかることであり、第2に、職員の意識革新をはかることであり、第3に、組織の活力化をはかっていくことであると考えられるのである。そこで、これらを三つの柱として本論を構成し、論述していくものである。

I 職員参加

1 開かれた組織の必要性

昭和30年代から昭和40年代にかけての高度経済成長施策は、急激な都市化現象をおしすすめ、住民生活や地域社会に大きな変化をもたらした。それは、住民の生活に便利さを与え、物質的な豊かさをもたらした。その反面、過密化現象や公害による環境破壊によって、住民生活が脅かされ、さらに、人口の流動化、住民の価値観や利害関係の多様化は、地域の人々の間の連帯感を減退させ、人間性の疎外など住民の生活の場である地域社会に“ひずみ”をもたらした。

しかしながら、オイルショックを経て、経済成長が鈍化するにつれ、住民の価値観にも変化があらわれ、住民意識のなかに物質的な豊かさよりも精神的な豊かさを求める気運が高まってきた。

このような住民意識の変化は、住民が自から住む地

域社会に関心を向け、“安心で、快適で、住みよいまちづくりは、自らの手で、自らの参加のもとにつくろう”という考え方を芽生えさせた。一方、自治体行政の展開も、地域住民のこうした意識の変化に対応して、地域住民の日常生活に密着した行政課題については、地域住民と協働して解決しようとする方向に転換してきた。

すなわち、自治体行政の運営は、行政側が一方的に施策を推進してきた方向から、自治体と地域住民がともに協働して行政施策を推進するという、いわゆる「住民参加」による自治体行政の運営へと転換するのが時代の要請するところとなってきたのである。

自治体行政への住民参加の要請は、住民に閉されがちであった行政組織を、住民から“見える組織”に改めることへの要請であり、言い換えれば、“地域住民に開かれた行政組織”の実現要請であると言えるのである。一方、住民参加とともに、住民参加を担保するために「職員参加」が必要であると言われて久しいところであるが、それは、住民とともに自治体行政の一方の担い手である自治体職員自身にも閉されがちであった行政組織を、「職員参加」などによって、“職員に見える組織”に改めることを求めているところである。すなわち、自治体の行政組織を「地域住民に開かれた行政組織」にするとともに「職員に開かれた行政組織」にすることが、時代の要請するところとなっていると言えるのである。

そこで、本論では自治体の行政組織の現状から、“開かれた行政組織”の実現の方策を考察することとし、とりわけ、「職員に開かれた行政組織」を実現する理念や方策が「地域住民に開かれた行政組織」のそれよりも遅れていることを指摘し、「職員に開かれた行政組織」の実現の方策として「職員参加」を具体例として取り上げ考察することとした。

2 行政組織の現状

(1) 地域住民に閉された組織

自治体の行政組織は、地域住民の意思を行政施策に反映する適応機能を持ち、かつ、住民ニーズに即応した施策を柔軟に展開できる機能を備えていなければならない。しかしながら、自治体の行政組織は、伝統的に国・中央省庁の行政組織を焼写したがごとくタテ割

に構成され、組織階層も「部課係体制」を基本型とした、いわゆるタテ割行政組織がほとんどである。その結果、①部門別に閉鎖的な体質が生じ、保守的な現状維持の体制がとられる。②住民情報が部門別に抱え込まれるため、自治体組織全体の情報とはならず、住民情報に基づく機能的な行政サービスの提供ができない。③部門別に独自の執行体制をとるため、自治体の行政目的達成の施策が首尾一貫して行われない。④部門間で互いに頼り合い、また相手に任せると言った風習があり、組織としての責任体制が不明確となる。等々、住民ニーズや地域環境の変化に機敏に対応できない組織体制となり、住民から“タテ割行政のお役所仕事”と言った批判をうけ、地域住民に開かれた行政組織となっていない。

(2) 職員に閉ざれた組織

一般的に、行政組織の規模が小さく、職員数も少ないところでは、職員一人一人が、自治体の行政目的を明確には握でき、職員自身組織と一体感をもち、その目的を達成しようとする意識が比較的顕著になる。しかしながら、世田谷区の行政組織の変化(表1)に見られるように①行政組織は、昭和40年以降急速に肥大化しており(表1によると、昭和40年から昭和57年まで、部数、課数で約2.8倍、係数で約2.4倍となっており、特別区が発足した直後の昭和23年から昭和40年までの最も高い増加率を示した係数の約1.7倍と比べると、急速な肥大化傾向が窺える。)、また、②行政組織は、肥大化傾向とともに細分化傾向を示している(表1によると、昭和40年から昭和57年にかけて、課数の2.8倍の増加に比べて、職員数は約2.4倍となっており、組織が細分化し、小さな課が増えてきたことが窺える。)

表1 世田谷区の組織一部・課・係数の推移

	23.4.1現在	28.4.1現在	37.4.1現在	40.4.1現在	47.4.1現在	50.4.1現在	57.4.1現在
部数	2	2	2	6	7	13	17
課数	24	16	21	26	42	67	73
係数	88	71	101	154 (1,624人)	217	284	363 (4,032人)

(世田谷区議会史・世田谷区職員録より)

注) 1 数値は、行政委員会等を除く区長部局のものとした。

2 昭和37年までの部数は、3 府級の支所の数である。

このように、行政組織が肥大し、細分化すると、①組織目的が複雑になり、職員は組織目的全体についての関心を示さなくなる。②自己の直接従事する業務のみに注目し、組織との一体感が薄れる。③職員のなかには、組織体の一部品、一素材的な考えに陥り、単に上からの命令、指示によって動く傾向を示すものも現れてくる。等々、組織目的を達成するために職員が積極的な意欲と行動をもち、かつ自発的に協力することが困難な組織体制となり、自治体行政の運営に致命的な障害をもたらす結果となる。すなわち、行政組織の肥大化、細分化現象は、職員に開かれた行政組織の実現に対して大きな阻害要因の一つになっている。

(3) 開かれた組織への試み

“タテ割行政のお役所仕事”と言った住民からの批判に対して、自治体組織のあり方については各方面で検討されている。昭和56年3月に提案された「世田谷区の“地域事務所”構想」はその一つである⁽¹⁾。この構想には、従来からの国・中央省庁指向のタテ割行政の弊害を是正し、より住民に身近な地域における行政課題には、原則としてその地域で対応できる総合行政組織を確立しようとする主旨がある。総合行政組織を確立しようとする主旨がある。すなわち、地域の特殊性に見合った行政組織をつくり、住民参加が活発にできる組織体制にすることである。これは、「地域住民に開かれた行政組織」への一方策と言える。岡山県の地方振興局の設置⁽²⁾もこの例と同類である。

このような住民参加がしやすい組織体制づくりに加えて、“情報なくして参加なし”の観点から、情報公開の制度化が各自治体で活発に行われており、「地域住民に開かれた行政組織」の理念は、各地の自治体で定着しつつあると言える。

一方、行政組織の肥大化、細分化傾向がもたらす弊害を除去し、「職員に開かれた行政組織」を実現する方策は、各自治体で各種の試みをしているが、試行錯誤の段階である。

しかし、今後本格化する高齢化社会においては、ますます住民のニーズが増大することは必至であり、「職員に開かれた行政組織」のあり方については早急に検討しなければならない課題である。

昨今、国、地方を通じて行政改革が叫ばれているところであるが、肥大化、細分化した行政組織そのものの改革は、一朝一夕にして実現するものではない。そこで、「職員に開かれた行政組織」への改善は、ただ単に行政組織の改革を待つのではなく、現行組織体制のなかでもできることから改善して行くことが必要である。

3. 職員参加の方策

(1) 職員参加の事例

職員参加の事例は、住民参加の事例に比べて、紹介事例の数も少なく、種類も少ない⁽⁹⁾。紹介されている事例の多くは、事務事業の総点検、事務改善、組織改正に関するものや、自治体計画に関するプロジェクト・チームへの職員参加例が主である⁽⁴⁾⁽⁵⁾⁽⁶⁾。その紹介事例のチーム編成をみると、助役等自治体の三役クラスをリーダー、部課長クラス、係長クラスが構成員になっているケースが多い。一般職員の参加例もあるが、自治体職員数に比べると参加者比率が極く低いのが現状である。したがって、プロジェクト・チームに参加した職員は、広い視野で自治体行政の全体を見わたせる機会を得られるが、大半の職員は、その機会を与えられていない。

職員参加によるプロジェクト・チームを編成した事例で注目されるのは、「世田谷区行財政総点検運動⁽⁷⁾」である。この事例は、チームの編成にあたって、参加者を庁内紙で公募したこと、点検過程で組織的に全職員を対象に自己の職務にこだわることなく広い視野に立った意見を求めていることなど、全職員にプロジェクト・チームへの参加の機会を与えたこと、また、参加者以外の全職員の意見を積極的に求めたことによって、職員参加の職場風土を盛りあげた点で、「職員に開かれた行政組織」づくりに一歩前進した例といえる。

次に注目したい事例として、「習志野市の地域担当制⁽⁸⁾」、「藤沢市の市民のつどい⁽⁸⁾あるいは「伊丹市の地域担当制」の例は、職員が現に担当している職務とは別に、自治体区域を何ブロックかに分けた地域別組織のメンバーに職員が参加し、任せられた地域別に発生する行政課題の解決に取り組もうとするシステムである。これは、自治体の伝統的なタテ割行政組織、住民サービスを基調としたヨコ型の組織に編成したもので、タテ割行政組織の弊害を除去した「地域住民に開かれた行政組織」の具現化であり、さらに多くの職員が細分化された組織を離れ、住民とともに行政課題を解決していく過程において、肥大化した行政組織の全体像を見ることも可能となるなど、「職員に開かれた行政組織」の具現化の試みとしても大いに評価できる事例と考えられる。

しかしながら、多くの自治体では、このような革新的な職員参加を試みる以前の問題として、いかにしたら、職員参加が可能となり実効性が伴うものになるか等、職員参加の風土づくりに苦慮しているのが現状である。

(2) 具体的方策—職員参加の風土づくり

職員参加の意義は、「自治体に働く職員が持っている創意、工夫を結集し、それを自治体の意思決定や政策形成過程に反映させることである」、また、その目的として「職員の自己啓発を促し、自己実現の欲求を満すことによって、組織を活性化することにある」と言える。

この職員参加について、「職務参加」と「職員参加」を明確に区別し、職務参加ではなく職員参加を重視する必要があると言う主張がある⁽¹⁰⁾。「職務参加は職場中心の参加であるのに対し、職員参加は自治体全体への展望をもつ参加である。職務参加が進めば、かえって自治体機構内の各セクションの個別職務の絶対視が起こり、職場要求が肥大化するため、こうしたセクションの要求を、自治体計画を中心に自治体内部で調整していくための職員参加を促進しなければならない」と論者は指摘している。

この指摘のとおり、職務参加ではなく「職員参加」が、自治体の政策形成や意思決定に重要な役割を果し、かつ「職員に開かれた行政組織」の確立を図るために

必要不可欠なものであることは、前述の事例でも評価したところであるが、本論では、職員の職務上の能力、姿勢あるいは士気をいかにして向上させるか、すなわち、いかにして職員に自治体組織全体について関心を持せるか、いかにして職員に組織との一体感を持せるかなど、職員参加の職場風土づくりに視点をおき、具体策の一例を挙げることにする。

第1に、職員一人一人に参加意欲を持たせるためには、職員が所属する行政組織の最小単位である係自体に職員参加の風土がなければならぬ。係は自治体組織の縮図であり、係に職員参加の風土がなければ、組織全体に職員参加の風土は生じない。

職員のなかには、自己に与えられた職務だけに機械的に従事し、他の係員がいかなる職務を遂行しているかもわからず、ましてや係が担っている組織目的には全く関心を向けないという事例にたびたび遭遇する。このような状況のもとでは、組織の中における協働関係を作り出すことはできず、参加意識も生まれてこない。そこで、職員に係が持っている組織目的への関心を高めさせ、組織目的達成への指向を強めさせるためには、言いふるされていることではあるが、係内のコミュニケーションが充分行われるようにしなければならない。自治体の組織活動におけるコミュニケーションは、通常職員に対する指揮命令とこれに対する服従という行政上の服務関係を背景に、上から下へのかたちで行われるが、これを効果的なものとし、職員に自発性を促し、一体感をもたせるためには、下から上へのコミュニケーション、さらに他の係員とのコミュニケーション、すなわちヨコとの関係のコミュニケーションを確立することが重要である。そのためには、形式はどうであれ、係長を中心として職員間に“会話の場”を提供する必要がある。すなわち、職場懇談会などを意識的、定期的に開催し、職員の意向のは握、職員間の情報の交流、自治体組織内外の情報の提供などに努めることが肝要である。また、これらを実行するうえで、常に自治体の組織目的を念頭におき、いかにして職員参加の道へ連動させるかの配慮を怠ってはならない。

次に、「鉄は熱いうちにうて」の格言どおり、新規採用職員や若手職員の育成指導も職員参加の風土づく

りに欠かせない要件である。新規職員などは既成概念にとらわれない新鮮な感覚と思考をもっている。この“新鮮さ”を失わせることなくかれらの持っている能力を組織目的達成に活用することは、沈滞している組織に活力を与えることになる。また、新規職員の育成指導を身近な“先輩”に仕事として与えることにすれば、先輩自身、新規職員を育成するための能力を備えなければならず、自己啓発の促進につながり、職場のモラルも向上し、職場全体に活力が生じ、必然的に職員参加への意欲が醸し出されるものと考えている。

以上、職員参加への風土づくりの具体策を挙げたが、係のコミュニケーションの確立にしろ、新規職員の育成指導にしろ、自治体の現行組織の改革を待つまでもなく、要は、職員をとりまく身近な環境のなかで、たとえ微々たることであっても、職員参加の風土づくりに役立つ方策を見出し、それを試みることの積み重ねが、「職員に開かれた行政組織」を確立する近道であると考えているものである。

引用及び参考文献

- (1) 昭和56年3月「地域行政のあり方」世田谷区地域行政検討プロジェクト・チーム
- (2) 「自治体の環境対応組織」下村美智彦著 学陽書房 224頁
- (3) 「事例・地方自治第1巻行財政改革」佐藤竺編集 ほる出版編集 事例地図参照
- (4) 「新しい地方行政と組織」三隅・渡辺著 学陽書房「II 新しい行政の試み」参照
- (5) 「職員参加」松下圭一編著 学陽書房 137頁「II 職員参加の概況と形態—塩原著」
- (6) 前掲「職員参加」180頁「III 職員参加と事例と問題点—江口著」
- (7) 前掲「事例地方自治第1巻行財政改革」89頁
- (8) 前掲「職員参加」165頁
- (9) 前掲「自治体の環境対応組織」63頁
- (10) 前掲「職員参加」「職員参加の意義と理論構成—松下著」

II 職員の意識革新を求めて

1 職員に求められているもの

特別区を取り巻く環境の変化は、今日非常に厳しい状況にある。昭和30年代に始まった急激な都市化の進行は、環境破壊をはじめ様々な都市問題を発生させ、多くの住民運動を巻き起こした。各自治体はこれらの課題を解決するため、各分野でそれぞれ個別的に対応したため行政組織は量的にも質的にも飛躍的に巨大化し、事務管理面では極度に細分化され専門化された。

しかし、経済が安定成長期へ移行し、人々が生活者として自分の家庭や住んでいる地域に対する評価を尊重しはじめると、従来の細分化された行政組織では地域の問題に総合的な対応ができず、住民に対しても職員に対しても開かれた行政組織とはなり得なくなった。

現在、各自治体は地方の時代へと自治の自覚を高め自らの体質を転換させると、行政改革の強い要請もあり、その「機構」および「制度面」の技術的、形式的合理化はかなりおし進められ整備されてきている。だが、その組織の「運用面」すなわち組織の人的側面に関する職員の意識革新については、はるかに遅れているのが実情である。

「行政は人なり」といわれているように自治体にとって職員は大きな役割をもつ。それは自治体に予算や権限のもとに豊かであるおおいのある地域社会を創り出すのは、組織の中で働く職員であるからだ。もちろん、自治体行政に占める職員の重要性の認識は、いまにはじまったわけではない。最近その必要性が特に叫ばれているのは以下の理由による。

まず、急速に迫りくる高齢化社会や高度情報化社会を迎えるにあたり地域に密着した行政の役割はますます重要性を増してくる。しかし、新たな行政需要に対応する財源や制度には限りがあり、この限られた条件のもと変化の激しい行政環境に柔軟に対応していく職員の創造性と主体性が求められている。

第二点として、戦後民主主義の定着化に伴い住民の納税者意識は高揚し、住民は何よりも自治体の主権者として行政過程への参加を求めてきている。この新しい民主主義の流れの中で、住民自治を基本とする地方自治は大きく変換しつつあり、自律、分権と連帯を自

覚した近代的市民と積極的な対応をする能力が職員に強く要求されている。

2 望ましい職員像

職員に開かれた行政組織が必要ならば、まず行政組織が住民に対しても職員に対しても開かれていることが前提となる。ここでは、組織自体のあり方は数多くある組織論にゆだねることとしその組織の中で協働する職員のあり方を中心に論点をすすめることとする。

今日、住民から強く求められている望ましい職員像は、住民主権を基礎とし、職員の市民としての創意と工夫を取り入れた専門性が要求され、常に自治体革新を追求し、考え、試行錯誤し、創造し、行動することが求められている。具体的には各自治体の研修計画で目標とされている次のような条件を備えていることがあげられる。

- (1) 絶えず住民の立場に立って考え、行動し、住民の信託に応えうる人間性豊かな職員。
- (2) 複雑多様化する行政課題に対応できる先見性と問題解決能力を身につけた職員。
- (3) 慣習にとらわれず、柔軟な発想で創意工夫に努め、常に自己啓発に意識を持つ職員¹⁴⁾。

しかし、ここに検討すべき重要な問題点が残る。

第一点は、職員の専門性といっても、まず福祉から建設、教育の内容についての専門性と行政手続きに関する習熟度といった専門性とは別個のものであり、しかも、前者においては今日それぞれの各領域において、住民自体も職業人としての専門性を持っており、後者でも一定の時間があれば住民は習得できる。

その上、この二重の専門性を生かすためには職員の文化水準が高くなければならない。しかし、価値観も多様化し高学歴化したいま、住民と職員との文化水準にはもはや格差はみられず、地域によっては住民の方が高いという現実があり、これを克服しなくてはならない。

第二点として、従来から公務員は全体の奉仕者と労働者としての二面性を持つといわれ、この二面的性格が職員の意識構造や行動様式をつねに独特な形で規定してきた。今日の自治体職員は労働者としての側面を持つことも当然であるが、さらにそれぞれの個人として日常生活を営む国民主権の主体である市民そのもの

としての側面が指摘されている。今後職員はこの三面性の矛盾を常に自覚し、住民の自治と参加、分権を原点とした行政運営の視点をとりいれていくことである。^{注2)}

第三点として、行政体内部の職員構造もたらす各階層の職員の持つ役割意識と、他職層から期待する役割意識とのズレをいかに克服するかという問題である。各職層の役割意識と期待意識との微妙なズレは、巨大な組織管理の中で協働する職員意識に大きな不協和音をもたらし、ひいては行政組織の課題達成に対して大きな障害を与えることとなる。

3 各職層の役割意識と期待意識^{注3)}

ここで56年9月特別区職員研修所で行った職層研修で「役割意識と期待～あなたの期待すること、期待されること～」と題するアンケート調査から、各職層の職員が他の職層にどのような役割期待を持っているか、又、他の職層からどのような役割を期待されていると思うか、を調査した結果各職層の自画像が考察されているのを参考にしたい。

なお、調査方法は、各職層の役割で期待されていると思われる項目（14～18項目）のうち3項目を順位をつけて選択し、課長と部長の関係については、KJカードに3項目を自由に記入する方法をとっている。また、各職層間での「期待される役割意識」「期待する役割」は、次の職層間の関係で実施されている。

新任 ↔ 中堅・係長
中堅 ↔ 新任・係長
係長 ↔ 新任・中堅・課長
課長 ↔ 係長・部長
部長 ↔ 課長

〈新任職員の自画像〉

早く仕事をおぼえ、担当の仕事に積極性をもって取り組み、責任をもってやり遂げる。

〈中堅職員の自画像〉

豊富な職務知識を基礎に、積極的に意見や提案を出すとともに、担当の仕事に責任をもってやり遂げる。上司と後輩のパイプ役を果たす。

〈係長の自画像〉

新任職員の指導育成を行い、中堅を信頼して仕事を任せる度量を持ち、係内でのリーダーシップを発揮し、

課長の期待に応える。

〈課長の自画像〉

統率力、指導力を発揮して、仕事の具体的方針を明示するとともに、部下とのコミュニケーションを配慮しつつ、必要な情報を、適宜、上下に提供する。

〈部長の自画像〉

議会等の対外的な接衝に力をふるうとともに、適切で適確な判断力に基づいて適切な方針を明示し、責任を回避しない。

以上、各職層の自画像＝役割意識であるが、次に役割意識と他職層からの期待意識との差異が比較されている。

新任職員の場合、中堅職員や係長からの期待のトップは「積極性をもって仕事に取り組む」となっており、これは新任職員も自分の役割意識として十分認識しており差異はない。しかし、係長が「社会人としての自覚」を新人に強く期待しても、彼らは自ら自覚をもっていると考えられるためか役割意識は低い。

中堅職員の場合は、「係のコミュニケーションの要の役割を豊富な職務知識をもち担当の仕事に責任をもってやり遂げる」点について新人、係長に対しても役割意識、期待意識に差異はみられずとも高い比率を示している。この職層で注目すべきことは、「服務基準を守り他の職員に迷惑をかけない」「困難なことでも進んで引受ける」「他人に仕事を押しつけない」というマイナス要因が新人職員から中堅職員にかなり期待されている点である。

係長に対する新任、中堅職員、課長の期待は、「係内の統率力を持ち、リーダーシップを発揮する」がトップになっている。しかし、係長は各層に対して異なった役割意識を第一位に上げている。すなわち、新人職員に対しては「職員の指導育成を行う」ことであり、中堅職員には「部下を信頼し、仕事をまかせる度量を持つ」ことであり、課長との関係では期待意識と同様になっている。係長自身の意識では、職層によって対応方法を考慮しなければならない立場にあり、職務の複雑さを示すものと考えられるが、この意識のズレは係が自治体の基礎的組織と位置づけられていることを考えると問題は大きい。さらに、新人、中堅職員ともに「部下を信頼し、仕事をまかせる度量を持つ」

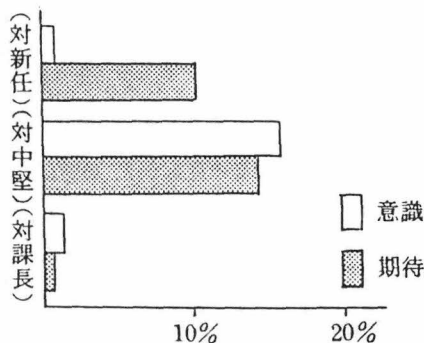
ことを係長に期待しており、新人職員に対する下図にみられる大きなギャップは、自己実現型の職員が多くなった今日、職員の意識構造に大きな影響をもたらす。

課長は係長に、具体的方針を指示し、適切な判断、指導を行うとともに、部下とのコミュニケーションに配慮して、部下を信頼し、まかせる度量を持つことを期待されている。さらに「適時、適切な情報資料を提供する」ことが求められ、価値ある情報が課長の段階で止まっていて、課長の判断と係長の判断が微妙にズレることがあるように考えられている。一方、部長からの期待意識と課長の役割意識には大きな格差はないが、課長の役割意識以上に人間面への配慮が重要視され、日々新たなる自己研鑽が求められている。

4 開かれた職員意識を求めて

かつては「職員になったら、自分の仕事に対しては自分で法令などを勉強し事務処理ができるようになるのが当然である。」と言われていた。現在でもそう考えている職員は多い。しかし、今日の行政は守備範囲も広がり、職員には先見性を備えた全体的視野と一歩つき進んだ専門性が必要とされているため、組織的、計画的に職員の能力開発を行わなければ住民のニーズに応えられなくなっている。

最近では地方自治や都市づくりの講座を新設している大学も多く、理論を勉強してから自治体に入ってくる職員も増えているため職場も新しい刺激を受け変わりつつある。この新しい職員の新鮮な意欲と中高年職員の経験を有効に活用し、各職層の役割意識のギャップをうめながら職員の意識改革を求めなければならない。



(1) 職員研修の充実

特別区の能力開発システムの中心は特別区職員研修所が行う共同研修と、各特別区の行う区研修である。現在、職員がその年代、職層、職務に応じて常に環境の変化に適用でき、計画的に能力開発や再訓練ができるよう、長期的展望に基づく研修体制の整備が進められている。しかし、職場で聞かれる意見は研修制度の理念からかけ離れたものがある。

「何だ、彼はまた研修に行っているのか？」

少しは役に立っているのか？」

「上から命令されたから行くのだ。何も好きこのんで行くわけではない。」

いわゆる、研修よそごと論である。このような意見が聞かれる原因として、まず管理監督者が研修の意義を十分理解しておらず、また理解していても、職務に必要な知識や教養を身につけるため研修で得た成果を、本来の仕事の上で有効に活用させるために必要な職員指導が適切になされていない。

また、研修に参加する職員も、「教養を高めるため」という意識が強く、それを職務改善に生かそうとする心構えは薄く、研修本来の意図と離れている部分がある。

第三点として、現行の研修制度は時代の要請に基づきその都度必要に応じて内容を付けたした面があり、体系的な研修からもれている職員もいれば、職員自身も研修体系を十分理解していない側面もある。従って、以下の点を付け加えたい。

(i) 職員参加の研修計画の作成

すでに取り入れている自治体もあるが、職員研修の計画立案段階で各職場の代表から構成される「研修委員会」を設けたい。メンバーは各職域から管理職をはじめ一般職員、さらに職員組合も含めて、各職場や職層で必要な職務研修内容を体系的に計画することにより、部内研修の必要性の自覚を高めると同時に、与えられる研修から自ら求める研修へと意識の変革が期待できるからである。¹⁴⁾

(ii) 研修結果発表の場と OJT の推進

研修結果の報告は各区で研修生の職場報告やそれに対する所属の上司が意見を記入するなど工夫がなされている。が、今一つ職場にその成果が生かされてこ

い。それは研修に参加した職員と送り出した職場との間で、研修に対する意見交換が行われていないせいである。日常的業務も増大し多忙化している今日であるが、それ故にこそ研修生の発表の場を各職場ごとに創り出し、職場全体が研修成果を共有財産にする必要がある。それは参加者自身の一層の自己啓発を促進し、さらに管理監督者がOJTを進めるうえで重要な資料となる。

(iii) 新たな能力開発の導入へ

特別区は様々な改善がなされているとはいえ、未だ終身雇用を背景に機械的な悪平等やことなかれ主義が根強く残っている。こうした中で内部システムだけで変化への適応を可能にする行動力と知識水準を備えた創造的職員を養成するには限界がある。今後、行政を生活者の視点でとらえ変革へのエネルギーを充てんし施策へ反映しようとするならば、職員が一人の生活者として自主、参加、連帯の精神のもとに住民運動に参加し、しかも庁内において自主的研究グループを組織し、学習の成果を広める機会が保障されなければならない⁵⁾。

(2) 職員の意欲を向上させる

一般的な傾向として年齢が高まり高学歴者になればなるほど、高度の知識や技術を必要とする仕事を求める。特別区の職員は高齢化しており、新入職員は高学歴化している。しかも創意と工夫をこらした柔軟な職員が要求されている、とはいえ、行政には単調で定型的な仕事は依然として多く、昇任への道は狭まり、中高年者や高学歴者の不満を増幅させている。職員が自分の職務を通じてその能力を十分発揮し、その成果を組織の内外において十分評価され適正な処遇が行われるためには、職員の経験期間に応じて、その能力を仕事に生かす場が保障されなければならない。このための組織内の異動基準は自己申告制度とともに厳正に活用すべきである。

また、服務規律の徹底と見直しを図る必要がある。職員の勤務条件は民間と比較し恵まれている面もあり、権利要求のみに埋没している職員もいないわけではない。しかも、職員の権利が十分かつ公平に保障されないと、職員間から不平不満が生じ、権利意識の強い若手職員と中高年職員の意識のギャップが深い職場では

顕著となり、モラルが低下する。職員の自覚を求める管理者の強いリーダーシップが求められる。

(3) 管理者は日々自己研鑽を

変化の激しい時代、様々な職員が様々な思いをもって組織でうごめいている。あふれ出る情報の洪水の中で、真に必要な情報を集め選択できる職員が求められている。そして、職員に開かれた行政組織を受けとめることのできる職員は、自治、参加、分権を自己認識することが必要であり、管理者はそのような職員を育成していく義務がある。そのため、管理者は多忙な日常業務の中で、議会及びトップからの政策的側面と職員組合からの労働者的側面からの制約を受けながら、仕事においても人間関係においても自己研鑽を怠ることはできない。

—だれでも仕事で自己実現をしたいと思いながら、うまくできずに悩む。……

危機に際し、救ってくれるのは組織ではなく人だ。こっちから入れこまなければそういう人間関係も生まれない。サラリーマンは“熱いフライパンの中の猫みたいなもので、じっとしてられない宿命にあると思う。”^{注6)}

自らがフライパンの猫でありながら、自己実現を求め、しかも熱いフライパンの中の猫の宿命を背負った多くの職員を受けとめ育てていく度量が、今管理者に強く求められている。

注(1) 週間とちょう「研修計画」

注(2) 以上「職員参加の意義と理論構座」松下圭一

注(3) 「研修のひろば」No25、26特別区職員研修所

注(4) 「職員参加の概況と形態」塩原市文

注(5) 「職員参加と能力開発システム」佐竹英章

注(6) 「読売新聞夕刊」童門冬二 60、1、13

参考文献

「職員ハンドブック」「研修のひろば」「週間とちょう」「自治体職員の意識構造、寄本勝美・下条美智彦著一学陽書房」「職員参加、松下圭一著一学陽書房」「新しいリーダーシップ、加藤富子・三隅二不二著一学陽書房」

II 組織の活性化

1 自治体が問われていること

この研修で「地域社会と開かれた行政組織」のグループを指導された田中豊治講師は^①論文の中で「中央政府を含む地方自治体行政組織の現実態は、今日なお、環境圧力の直接的影響を受け入れにくい固定的、閉鎖的官僚世界であり続けている。行政体を不可侵な聖域として保守しようとする傾向は、組織集団内部の体質をより一層古く澁ませ、新しい時代の社会的要請に対する機動的適応能力を欠如せしめる。役人天国、お役所仕事、権威主義的性格、構造汚職といった言辞はこのような〈官（行政）文化〉への批判的帰結である。」と述べている。

今日の地方自治体を取りまく情勢は「固定的、閉鎖的官僚世界であり続け」ることは許されず、程度の差こそあれ、住民参加や情報公開を推進しているのは「新しい時代の社会的要請」に応えようとしている証左である。そのためには、「組織集団内部の体質」が「古く澁」んでいては、地域に開かれた行政を展開していくことは望むべくもない。行政を活性化し、「機動的適応能力」をもつ自治体行政組織に変革していくことが求められているのである。市場経済や民間企業には活力があり効率的であるのに対し、行政には活力がなく不効率であるという社会的定説になっていることから脱却し、「お役所仕事」「役人天国」といわれる不名誉な評価を返上するためにも、組織の活性化は取り組まなければならない課題である。

2 活力ある行政組織とマンパワーの養成

そもそも行政組織は本来的に活力もなく不効率なものではなく、行政機構の編成の仕方や人的資源の活用の仕方によっては十分に活力や効率性を生み出しているのである。^②活力ある行政組織であるためには(1)問題を発見する能力をもっていること。(2)発見された問題が組織構成員に広く伝達され共有される仕組みが働いていること。(3)提起された問題に組織構成員から対応策、解決策が提案され、討議する場と時間が与えられていること。(4)問題解決策の実施が可能な組織編成ができていないこと、の要件が必要であるといわれる。

前例踏襲におちいることなく、職員が常に問題意識をもって仕事を進めていること、自分の仕事が全体の中でどんな役割をはたしているのか、他の仕事とどういうかかわりをもっているのかを個々の職員が意識していることであるといえる。^③行政組織は住民福祉の向上を目的として活動する有機体であって、外部環境の変化に適応しつつ、その目的を達成していくのである。変化する外部環境の中であって、組織として迅速に変化を予知し、適切に対処していく能力を開発することは、今日の行政組織が当面している最大の課題である。組織能力を高めるためには、まず職員の能力開発が重要視されねばならないのである。

このことは「行政は人なり」といわれるごとく、活力ある行政組織がいかにマンパワーを養成し発揮させるかにかかっているといえるのである。職員マンパワーの発揮と養成の場は日常的な仕事の中にあるが、権限や財源を制約され、細かな法規や通達に準拠されている仕事の基本的性格の状況下にあっては、マンパワー発揮の場は限られ、養成の必要性も認識されていなかったといえるのである。しかし、地方自治体が政策の当事者となり得るような地域社会の課題が生まれ、あるいは政策の当事者たらざるを得ないような住民の要求が生まれてきていることから、マンパワーの養成が必要とされてきているのである。

3 自治体の組織風土

マンパワーの発揮と養成は組織風土や意識風土にかかっている。自治体行政にニコボンや腹芸がまかりとおって、理屈がとれない意識風土であれば、職員の意欲の芽をつんでしまい、組織活動が沈滞化していくのである。最近、管理監督者の機能として、部下に対する指導育成機能を重視する傾向が広がってきている。

^④自治体の管理監督者と民間企業の管理監督者とを比較した公私比較研究によると自治体の組織風土の特質をみる事ができる。自治体行政組織を特徴づけるのは、

- (1) 多くのことが年功序列的に決められている。
- (2) 業績によって昇進や待遇がきまることがない。
- (3) 利益やコストのことをあまり考えなくてよい。
- (4) 小さな失敗や欠点を気にしなくてよいわけではない。

- (5) 仕事外の行動も拘束される感じがする。
- (6) 自分の個性を十分に生かすことができる人は企業ほど多くない。

があげられている。また、自治体の場合は民間企業と比較すると課長と係長の間にギャップが大きい項目があって、係長は

- (1) 自分の個性を十分に生かすことができない。
- (2) 人間的派閥や情実が幅をきかせている。
- (3) 職場がぬるま湯的で活気に欠けている。

などと意識していることである。課長に比べて、係長にとっては所属組織に対する不信感をはるかに強いのである。自治体の課長は、民間企業の課長や係長とほぼ同じ割合で仕事への満足や働きがいを感じている人がいるのに比べ、自治体の係長には満足感をもつ人が少ないのである。自治体の係長の中でも、仕事にやりがいを感じているのは

- (1) 自分の個性を十分に生かすことができる仕事を与えられている。
- (2) 自分の業績を上司や他部門から適正に評価されている。
- (3) 自分の上司がリーダーとして積極的な管理行動をとっている。

場合である。個性を生かせるという表現には自分に適している、他人よりも自分の方がうまくできる、自分の実力、創造性を発揮できるなどの意味が含まれていると考えられる。自治体の仕事は日常定型的業務が多く、専門的知識や経験をかならずしも要求されない。その中であって、個性を生かせるというのは、企画的工作、法規的処理をする仕事、接衝の多い仕事など職務の性質が自己の適性に合っているかどうかにかかっている。しかし、自己の適性に合っているからといって、同じポストに何年も固執することができない宿命にある。自治体には定期異動があって、望むと望まざるとに関係なく一定年限で異動することを原則としている。その目的とするところは、

- (1) 適材適所に職員を配置し、組織の充実を図る。
- (2) 職員の経験を豊かにし、資質の向上を図る。

ことにある。まず適所に配置されるか否かが、やりがいをもって仕事に取り組めるか否かに大きなかわりをもっている。しかしながら、現実問題として、すべ

ての職員が適性に合った職場へ異動できるとは限らない。その背景とするところはいろいろとあろうが、業績や適性を適正に評価するシステムができていないのが大きな原因である。さらに民間企業と比較して、自治体の組織風土の特質であげられていた「多くのことが年功序列的に決められている。」こととか「業績によって昇進や待遇がきまることがない。」ことが考えられ、また、「人間的派閥や情実が幅をきかせている。」ことも考えられるのである。

人事異動のもう一つの目的である「職員の経験を豊かにし、資質の向上を図る。」ことについては、同じ職場に永く従事し過ぎることが、「ぬるま湯的で活気に欠ける。」きらいがでることを避けるためと、自治体の業務的性質からゼネラリストを育成することが求められているからである。自治体業務の中には専門性の高い仕事もあるが、一般的には専門知識や経験をもつ係長でなければ処理できないということは少ない。異動先の仕事に自分の個性を生かして、やる気ができるのはその仕事が自己の適性に合っているか否かが重要な要素にちがいないが、決定的要素とは考えられない。むしろ、仕事の与えられ方に大きく左右され、やる気をおこすか否かに大きく影響していると考えられる。このことは、自分の上司がリーダーとして、積極的な管理行動をとっているかどうかにかかわってくると考えられるのである。

4 管理職の管理行動

上司のリーダーシップやその他の管理行動は部下のモラルを左右する。自治体の課長は民間企業の課長に比べると部下に対する管理行動は全体的に消極的であり、一つの管理行動をよくやる人は他の管理行動もよくやるが逆にやらない人はどれもよくやらない傾向にあるようである。何事にも消極的で安全策ばかりとる上司のもとでは、モラルが低下するのは自明の理である。意思決定を放棄して、なりゆきに任せる態度では部下が目的をもって行動することができない。部下を放任すると部下との信頼関係を築いて仕事を任せるのでは、外見上は同じようでも部下の志気と職場の活力は全くちがったものである。リーダーシップをとるということは、結果責任をどうとるかということに結びつく。民間企業との比較で、自治体の特質の一

つに「小さな失敗や欠点を気にしなくてよいわけではない。」というのがある。部下の「失敗」に上司がどれだけ寛容になれるか、また「失敗」をどう治癒していくかによって志気も一段とちがってくるものである。

自治体の課長が消極的である要因については次のようなものがあげられている。

(1) 年功序列型人事

自治体には行政順があって、組織の名称を羅列するときにはこれによるが、管理職の人事異動についてもこの傾向がある。新任の課長がつくポストというのがあって、次の人事異動は既ね部局はちがっても行政順を基本とする能力を重視しない年功序列型人事異動が行われる。

(2) 縦割的業務

自治体では一つの課でも係と係がちがう仕事をしていることが多く、その結果課内の有機的結びつきが薄くなる。一つの係がそれぞれ独立して自己完結的な仕事をしていると課長は係長にまかせっきりで放任してしまうこともできる。

(3) 多い人事異動

自治体の課長は一般的に3年程度、短い場合は1年で異動する。課内の状況を把握する頃には異動してしまう。適切なリーダーシップは、その管理者のおかれている状況によって適宜選択される必要がある。課長が把握しなければならない状況には、仕事の性格、部下との人間関係、部下の能力と志気などがある。課長がこの状況を的確に把握できないと、積極的な管理行動をおこすことができない。状況がわからず放任すると、部下は部下で少々の期間我慢すれば、自分か課長が異動するからという気持ちになり無気力になる。

(4) 少ない人事権

民間企業では人事考課が広く行われており、上司の部下に対する権威の裏付けになっている。自治体では勤務評定を行っている組織は少ないだろうし、制度はあっても実際に人事に使われていないことを皆が知っているという組織が多い。人事権の少なさは、積極的な管理行動をとりづらくしているといえる。

(5) 組織外部の意向

民間企業の場合は利益や生産性という基準のもとに各自で決定し行動する「自律型」が多いことに対して、自治体の管理者は決定や行動の基準として、議員、世論、マスコミ、上部行政庁の意向や首長の意向を重視する「他律型」が多い。自治体の課長が何か新しいことをはじめようと思ったら、あらかじめ外部の干渉を的確に予想しなければならない。「変革へのイニシアティブ」をとったり、「部下育成」のために、自分が全責任をとって、部下に新しい仕事をのびのびとやらせたりすることは、大変難しいことなのである。

自治体の課長が消極的になる要因は多々あるし、無気力に落ちやすい場面にもしばしば遭遇するが、それらを克服していくことを要求されているのである。実務的な仕事の推進者が係長であることから「係長行政」といわれるが、活力ある効率的な行政を展開していくのは、トップの姿勢は勿論、管理職の積極的な管理行動に負うところが大きいのである。今、管理職がおかれている立場は様々な制約の中にあって、「管理職受難時代」といわれる厳しい環境の中にある。その中であって、敢えて積極的な管理行動をとる「自律型」管理職が部下を育成し、ひいては組織を活性化していくのである。

引用及び参考文献

- ①ソシオロジ (社会学研究会、1984年9月号)
- ②行政における活力を問う (地方自治職員研修、1983年5月号)
- ③職場研修の理論と実際 (自治大学校、自治研修協議会共編)
- ④自治体の経営と効率 (大森 彌編著の「職場の活力と管理監督者」北大路信郷)

おわりに

管理職候補者研修(1)の行政課題研究のうち「地域社会と開かれた行政組織」に取り組みこととなり、東洋大学講師田中豊治氏の指導を受けた。在京研修で「開かれた行政組織」とは、住民に対して、職員に対して、そして国、上部団体に対して開かれた組織であるとの

共通認識を得た。この共通認識のもとで、研修生がそれぞれ事例を持ち寄り、宿泊研修の場で発表し、認識をさらに深め、具体的に取り組むテーマはKJ法を活用した。その結果、3グループに分かれ、私達3名は「職員に開かれた行政組織」を分担することになり、活用したKJ法のサブテーマ、“職員参加”“職員の意識革新”及び“組織の活性化”をそれぞれ文筆したものである。

「職員に開かれた行政組織」が現在の区政の重要な課題であるとの認識はもったものの、研修後、この課題をどう料理すればよいのか、各人が非常に悩んだと

ころである。何回かのミーティングを重ねた結果、お互いにヒントをだしあい、何とかまとめあげたものである。しかしながら、「職員に開かれた行政組織」として、一貫性のあるまとまりをもたせるまでには至らず、各人の課題に対する受けとめ方をそのまま編さんしたものである。その結果、消化不良をおこしているところが多々あって、赤面の窮みである。引き続き今後の課題として研鑽に励みたい。

最後に、熱意あふるる御指導を賜った田中豊治講師と親身になってお世話して下さった特別区職員研修所のみなさまに厚く御礼申し上げます。