

「地方行革元年」は、戦後の地方自治と社会福祉制度の全面改編への出発点になった。

地方行革大綱のもとでの自治体行政をめぐる焦点と、その底流となる政府・財界の21世紀にむけた社会再編の構図を、40余点の文書・資料で照らしだす。

定価1,800円

(構成)

第1部 解説と展望

第2部 地方行革とその底流(政策理念文書)

第3部 問題別情報資料

①民間委託 ②施設管理公社 ③OA化

④給与・退職金問題 ⑤成績主義・TOC

第4部 21世紀にむけた変動

四全総中間報告「日本 21世紀への展望」ほか

資料と解説

## 地方行革の底流をよむ

●21世紀への社会変動

宮本憲一 監修  
室井力

自治体問題研究所編

21世紀への社会変動

資料と  
解説

# 地方行革の 底流をよむ

宮本憲一 監修  
室井力

自治体問題研究所編

652

自治体研究社

## 地方公共団体における行政 改革推進の方針（地方行革 大綱）の策定について

自治事務次官（昭和60年1月22日）

各地方公共団体においては、かねてより給与及び定員管理の適正化、事務事業の見直し、組織・機構の簡素合理化等行政改革の推進に鋭意努めているところであるが、地方公共団体をとりまく社会経済情勢、財政事情等は依然として厳しい状況にあり、この状況下で多様化する行政需要に対応しつつ、地域社会の活性化及び住民福祉の増進を進めるためには、引き続き行政改革を強力に推進することが強く求められている。このような事情にかんがみ、昭和五十九年二月二十九日の閣議決定（「行政改革の推進に関する当面の実施方針について」）を受けて地方公共団体における行政改革の指針として別添の通り地方行革大綱を策定した。

### 2 行政改革大綱（「大綱」という。）について

- (1) 大綱策定に当たっては、議会はもとより民間有識者、住民等の意向が十分反映されるよう配慮すること。
- (2) 大綱の構成は、基本方針及び当面の措置事項に区分し、簡潔に記述すること。  
なお、策定期間は、おおむね三か年度とすることが適当であること。
- (3) 大綱は、地方行革大綱第二の重点事項を中心に地方公共団体において改革・改善を要するすべての事項を対象とするが、その具体的な措置事項は各地方公共団体の実情に応じ自主的に選択すること。
- (4) 大綱は、昭和六〇年八月末を目途に策定すること。  
大綱は策定後速やかに公表するとともに、都道府県及び指定都市にあっては自治大臣、市区町村にあっては都道府県知事に報告すること。  
大綱を改定する場合も同じとすること。
- (5) 大綱に基づき行政改革の実施状況については、(5)に準じて定期的に報告すること。

国・地方を通ずる行政改革を推進するため、政府においても国の関与、必置規制の整理のための法案を今国会に提出するとともに、機関委任事務の在り方や国・地方を通ずる許認可権限の在り方の見直しにつき臨時行政改革推進審議会の審議を求めるとしている。各地方公共団体におかれては、今般策定した地方行革大綱の趣旨、内容について了知され、下記事項に留意の上、地方行革大綱に沿って行政改革の推進に一層の努力をされるよう要請する。

おって、この旨を貴都道府県の関係機関及び市町村に対しても御示達の上、適切な指導をお願いする。

以上、命により通知する。

記

- 1 行政改革推進本部（「推進本部」という。）について
  - (1) 推進本部の長は、原則として地方公共団体の長をもって充てるものとする。
  - (2) 推進本部は長の部局のみならず、各種行政委員会、地方公営企業等を含めた全庁的な構成とすること。
  - (3) 行政改革推進のための既存の推進体制を設置しているところにおいては、(1)、(2)の趣旨に沿って改組又は充実強化を図ること。

## 地方公共団体における行政 改革推進の方針（地方行革 大綱）について

自治省（昭和60年1月22日）

地方行政財政をめぐる現下の環境は、依然として極めて厳しいものがあるが、これを克服し、人口の高齢化、高度情報社会への移行、国民の価値観の多様化等内外の社会経済情勢の変化に対応しつつ活力ある地域社会を形成するとともに住民福祉の増進を図っていくためには、既存の組織、制度、施策等を思い切って見直し、簡素にして効率的な行政を実現することが、地方行政における当面最大の課題となっている。

行政改革は、国と地方が相互の信頼の下に相協力して初めてその実効をあげることができるものであり、行政改革の推進に当たっては、国としても国・地方を通ずる行政の簡素効率化及び地方分権の推進を基本的な方向として所要の改革を進めるべきであることはいくまでもない。

地方公共団体においてはこれまで国に先がけて行政改革の推進に努めてきたところであるが、現下の厳しい情勢は、今

後更に強力に行政改革に取り進むことを要請しており、各々の地方公共団体が自ら進んで行革推進体制の一層の整備を図るとともに、明確な方針の下に総力をあげて自主的、総合的に行政改革を進めていく必要がある。

この大綱は、昭和五九年一月二十九日の閣議決定（「行政改革の推進に関する当面の実地方針について」）を受けて、地方公共団体における行政改革の指針を総括的に示すことにより、今後の地方行革の一層の推進に資そうとするものである。

#### 第1 地方行革の推進体制の整備について

地方行革を住民の理解と協力の下に推進するため、各地方公共団体は、極力民間有識者等からなる委員会を設置し、又は充実強化するとともに、庁内に行政改革推進本部を設置するものとする。

#### 第2 地方行革の重点事項について

##### 1 事務事業の見直し

地方行革の推進に当たっては、行政の責任領域に留意して、事務事業について絶えず見直しを行い緊要度の高いものを選別し、効率的に実施することが必要である。地方公共団体においては、次の諸点に留意のうえ事務事業の見直しを進めるものとする。

##### 2 組織・機構の簡素合理化

なく、必要性、効果等を十分判断して決定すること。

なお、補助金等に係る事務手続についても、極力簡素化を図ること。

社会経済情勢の変化に対応した簡素で合理的な組織・機構を編成するため、組織・機構全般の再点検を引き続き行う必要がある。地方公共団体においては、次の諸点に留意のうえ組織・機構の簡素合理化を推進するものとする。

(1) 局部室課等の内部組織の統廃合及び新増設の抑制に努めること。とりわけ局部等上層組織の新増設は行わないものとし、都道府県及び局を設置する市、部を設置する中小規模以下の市又は町村にあっては、局部（局部と同等の組織を含む。）の見直しを行い、その整理縮減を進めること。

また、室等の中間的組織については、全般的な見直しを行い、その整理縮減を図るほか、中間的若しくは補助的な管理職又は専門職等についても、その機能、効果等について検討し整理合理化に努めること。

(2) 出先機関については、本庁との適切な事務の配分に配慮しつつ、近時における交通通信体系の整備等を踏まえ、地域の実情に即して統廃合、総合機関化等による整理合理化を進めること。

(3) 地方公共団体に置かれる審議会等のうち、法令に基づ

(1) 地方公共団体が実施している事務事業の全般にわたって行政が真に責任を持つべき分野を再点検し、行政関与の必要性、住民相互間の行政サービス（受益）と負担の公平確保、行政効率等に配慮し、徹底した整理合理化を進めること。

(2) 地方単独の施策については、厳しい財政事情との関連において十分にその必要性を検討し、将来の財政負担を考慮しつつ適切な選択を行うとともに、地域経済の活性化、生活環境の整備等住民ニーズに基づく真に必要な施策については、その推進を図るよう努めること。

(3) 広域的な処理が必要な事務事業については、広域市町村圏の一層の活用等事務事業の共同処理の推進に努めること。

(4) 地方単独の補助金については、全体について洗い直しを行い、補助目的、効果に問題があるもの、金額の零細なもの等について廃止、統合・メニュー化、総合補助金化等の措置を講じ、又はサンセット方式を導入する等により抜本的な整理合理化を図るとともに、補助金の創設については、緊要性、補助効果、将来の財政運営に対する影響等に配慮し、慎重に対処すること。政策的な低利融資又は融資に伴う利子補給についても補助金と同様の観点から、その洗い直しを行うこと。

また、国庫補助金等については安易に受け入れること

かないものについては、設置の目的、活動の実態等について見直しを行い、その統廃合を進めるとともに、委員等の構成の改善、委員等の数の削減その他運営の改善を図ること。

法令に基づく審議会等についても、法令の範囲内で、地域の実情に応じて弾力的な運用を行いその合理化、効率化に努めること。

(4) 公社等の外郭団体については、その設立の目的、業務の性格、内容、活動の実態、その果たしている機能等について見直しを行い、類似の業務を行うもの、広域的な共同設立を適当とするものなどの統廃合、改組等を進めるとともに、役員の構成の改善、役員数等の削減、給与等の適正化、業務執行の効率化その他運営の改善を図ること。

##### 3 給与の適正化

地方公務員の給与については、各地方公共団体において適正化のための努力が払われてきたところであるが、地方公共団体のうちにはその給与及び退職手当のあり方についてなお厳しい批判が寄せられているものがあり、その速やかな適正化は緊急の課題となっている。

地方公共団体においては、次の諸点に留意のうえ、給与及び退職手当の適正化を推進するものとする。

(1) 給与水準の是正を図るとともに、その水準を高める要

因となっている給与制度及びその運用を適正化することが必要不可欠であること。このため、不適正な給料表、標準職務に適合しない等級への格付け（いわゆる「わたり」）、条例に反する昇給期間の短縮、不適正な初任給基準等違法又は不適正な制度・運用については所要の是正措置を講ずること。

- (2) 国の支給基準を上回る期末・勤勉手当等及び制度の趣旨に合致しない特殊勤務手当等不適正な手当の支給は、これを是正すること。
- (3) 退職手当の支給率及び最高限度額が国の支給基準を上回っている地方公共団体においては、これを是正するとともに、勤続加算、役職加算等を行っているものは、これを廃止すること。
- (4) 議会における給与関係予算及び条例の審議に当たっては、予算に関する説明書の一つである給与費明細書をも活用して、従来にもまして十分かつ慎重に行うよう配慮すること。
- (5) 地方公共団体における職員給与等の公表については、その方法、内容等について検討を加え、職員給与の実態がより多くの住民に理解されやすいものとなるよう一層の努力を払うこと。

#### 4 定員管理の適正化

地方行革の推進に当たっては、組織・機構の簡素合理化

- (5) 定年制度施行後は、退職者数の確実な予測が可能となることから、職員の年齢構成をも勘案しつつ、中・長期的な観点から採用計画を策定し、計画的な定員縮減に努めること。

#### 5 民間委託化、O A等事務改革の推進

地方公共団体は、事務事業を処理するに当たっては、最小の経費で最大の効果をあげることが求められている。地方公共団体においては、次の諸点に留意のうえ事務改革の推進を図るものとする。

- (1) 地方公共団体は、行政運営の効率化、住民サービスの向上等を図るため、地方公共団体の事務事業のうち民間委託等により実施することが適当なものについては、当該団体の適正な管理監督のもとに行政責任の確保、住民サービスの維持向上等に留意しつつ、積極的に民間委託等を推進すること。
- (2) 最近におけるO A化を始めとする高度情報処理技術のめざましい発達を踏まえ、地方公共団体においては、十分な検討のもとにその積極的な導入と有効な活用を図り、事務処理の効率化、情報管理システムの構築等経営管理の近代化、効率化に努めるとともに住民サービスの向上を図ること。

と合わせ定員管理の一層の適正化が強く要請されている。そのためには、地方公共団体の定員増加をもたらす国の制度、施策等の見直しを引き続き必要であるが、地方公共団体においては、次の諸点に留意のうえ、定員管理の適正化を推進するものとする。

- (1) 各地方公共団体は、これまでの定員抑制の実績、今後の行政需要の動向等を勘案しつつ、各団体ごとに削減率又は削減数及び計画期間を定めた定員適正化計画を策定し、実施すること。
- 計画の策定に当たっては、定員モデル、類似団体別職員数の状況を活用するとともに、国の第六次定員削減計画（昭和五七～六一年度、五年間で五％の削減目標）を参考にすること。
- (2) 定員の縮減を図るため、事務事業の見直し、組織・機構の簡素合理化、民間委託、O A化等事務改革の推進等を積極的に進め、また、真に必要とされる新たな行政需要、施設の施設等についても、原則として職員の配置転換によって対処すること。
- (3) 研修の充実等職員の能力開発に努め、小集団活動、提案制度等を通じ職員の創造的能力を活用するとともに、適材適所の配置に努めるなど人事管理の適正化を図り、公務効率の向上と少数精鋭主義の徹底に努めること。
- (4) 定年制度の施行時（昭和六〇年三月三十一日）に生じる

#### 6 会館等公共施設の設置及び管理運営の合理化

会館等公共施設については、近年その整備が急速に進んできているが、その設置及び管理運営のあり方について見直しを行い、その合理化を推進する必要がある。地方公共団体においては、次の諸点に留意のうえ公共施設の設置及び管理運営の合理化を進めるものとする。

- (1) 公共施設については、できる限り既存施設の多角的有効利用を図ることとし、その新設は必要最小限度に限るものとする。
- (2) 公共施設の新設に当たっては、その規模、施設整備水準等に十分配慮するとともに類似関連施設の複合化に極力努めるものとする。
- (3) 公共施設の管理運営については、公共施設の民営化を進めるほか、民間委託、パートタイマーの活用、地域住民のボランティアの活用等を積極的に推進するとともに、特にコミュニティ施設については、原則として当該コミュニティの自主管理によるものとする。

#### 7 地方議会の合理化

地方議会の議員定数の減少については、既にかんがりの自主的な努力が行われているところであるが、地方行革を推

進する上での議会の役割の重要性にかんがみ、地方議会においてはその権能に十分留意しつつ、組織・運営の合理化等について更に自主的に検討を進めるものとする。

第3 地方行革の計画的推進について

地方行革が、真にその実効をあげるよう、地方公共団体を統轄する長の主導のもと全庁的な取組みを図るとともに、議会もまた積極的にその役割を果たすものとする。各地方公共団体は、行政改革推進本部において、第二の重点事項のみならず当該地方公共団体に係る行財政全般にわたり、改革・改善を要する事項についての行政改革大綱を自主的に策定し、住民の理解と協力のもとにその計画的な推進を図るものとする。

各地方公共団体が行政改革大綱を策定した場合は、これを公表するものとする。

〇〇市行政改革大綱(案)

自治省配布資料(昭和60年2月)

1 基本方針

(1) 〇〇市を取りまく、厳しい行財政環境のなかで、多様化する行政需要に対応しつつ、地域社会の活性化及び住民福祉の増進を進めるため、引き続き行政改革を強力に推進する。

(2) 行政改革の推進に当たっては、「〇〇市行政改革推進委員会」の答申(提言)を尊重し、議会と連携しつつ全庁が一体となって取り組むとともに、市民をはじめ関係方面の理解と協力が得られるよう努める。

2 当面の措置事項

(注) 次の事項について、昭和六〇年度から昭和六二年度までの間において、実施する事項を記載し、実施

年度の確定しているものにあつては、文末に括弧書きで示すこと。

(例) 〇〇事務を廃止する。(昭和六〇年度)

(1) 事務事業の見直し

(例) 〇〇事務(事業)を廃止(縮小)する。

〇〇使用料(手数料)の改定を行う。

〇〇事務を〇〇一部事務組合で行う。

〇〇補助金(〇〇融資制度に係る〇〇利子補給)を廃止(〇〇に改定)する。

〇〇補助金を統合・メニュー化する。等

(2) 組織・機構の簡素合理化

(例) 〇〇部(課、室)を〇〇部(課、室)に再編整備する。

〇〇部(課、室)と〇〇部(課、室)を統合する。

〇〇出先機関の統合(〇〇か所↓〇〇か所)を行う。

〇〇審議会を廃止する。

〇〇公社の役員〇〇及び職員定数を〇〇削減する。等

(3) 給与の適正化

(例) 〇〇か月の昇給延伸を行う。

〇〇等級までのわたりを廃止する。

初任給を〇〇号給引き下げる。

特殊勤務手当(〇〇)を廃止(改定)する。

退職手当の支給限度を〇〇まで引き下げる。等

(4) 定員管理の適正化

(例) 定員を〇〇% (〇〇人) 削減する。等

(5) 民間委託、OA化等事務改革の推進

(例) 〇〇業務を民間委託する。

〇〇業務にOAを導入する。

QCサークル活動を導入する。

事務改善を進めるため書類削減運動を行う。等

(6) 会館等公共施設の設定及び管理運営の合理化

(例) 〇〇施設と〇〇施設は複合施設として整備する。

〇〇施設の管理運営については、〇〇法人に委託する。等

(7) その他

## 想定質問

自治省行政局行政課作成（昭和60年2月4日）

### 1 総論

- (1) 地方行革大綱制定の経緯及び趣旨如何。
- 答 中曽根内閣が、昭和五九年一月二十九日閣議決定した「行政改革の推進に関する当面の実施方針」にもとづいて、自治省が「地方行革大綱」を策定した。すべての地方公共団体が、これによって足なみをそらえて行革をやるための指針を示したものである。
- (2) 地方行革大綱による地方行革の推進は、地方の自主性を侵害するものではないか。またこれに従わない場合、何らかの措置をとるのか。
- 答 地方公共団体が、全国的に足なみをそらえるための指針であり、内容はそれぞれの団体が自主的に策定することになるので、団体の自主性を侵害することはない。

### 2 地方行革の推進体制

- (1) 民間有識者等からなる委員会（民間有識者等からなる委員会）
- 答 民間有識者からなる委員会は必置か。小規模な町村等でも設置の必要があるか。
- 答 住民の意向を聴取することが目的なので、原則的には、必置してもらいたい。しかし、小規模町村の場合、両者を設置しなければならないか。
- 答 「委員会」と「推進本部」とは、別につくってもらいたい。民間有識者等が参加していない委員会は困る。いまある組織の構成が、地方公共団体の庁内の者と議会代表だけでは、今回の趣旨とちがってくるので新たな委員会を設置してもらおうことになる。ただし、推進本部に議会の代表が加わるのはおかしい。
- (2) 委員会に附属機関であると考えるが、その設置は条例によるべきか。
- 答 委員会は、地方自治法第一三八条の四、第二〇二条の三の規定による附属機関として原則的には条例設置が適当である。ただし、懇談会等として要綱による設置でもよい。委員会は、三月議会で設置してもらいたい。
- (3) 条例で設置した委員会が既にあるが、その構成が大綱の指示するものと違う場合、改めて編成する必要があるか。
- 答 民間有識者等が入っていない場合は、入れてもらいたい。委員会に議会代表を入れることにはこだわらない。入れても良い。
- (4) 委員会の委員の身分取扱いはどのようにすべきか。委員会の存置期間は何年か。
- 答 委員会の委員の身分は、地方公務員法第三条にもとづき、非常勤の特別職とする。したがって委員に報酬を支払うため、地方自治法第二〇三条にもとづき、条例で措置することとする。「地方行革大綱」の策定に数ヶ月程度かかるとして、その実施・報告・監視のために、三年間の存置期間が必要である。
- (5) 昭和四一年度から知事を座長とする行政合理化推進会議にはならない。自治省としては、地方公共団体に対して、ねばり強く指導してゆくつもりであるが、制約措置を行う考えはない。
- (3) 行革指導のための具体的指標を作成する考えはないか。
- 答 全国の地方公共団体に対して、統一的な指標を作成することは困難であり、作成する考えはない。しかし、地方公共団体によっては、自治省が策定した「地方行革大綱」の中の重点事項七項目を含めてつくってもらいたい。その際別紙の「市町村自己診断書」をもとに、検討・作成していただきたい。
- (4) 一部事務組合に対する指導如何。
- 答 一部事務組合は、必要に応じてやってもらいたいというのが基本的な考えだが、一部事務組合プロパーの職員のいるところはやった方がよい。「行革推進本部」は、設置してもらいたいが、「地方行革大綱」等は、なくてもよいのではないか。
- (6) 市民の声を行政に反映させる広聴システムが整備され、十分な活動をしている場合も、委員会の設置が必要か。
- 答 住民の意向聴取のため委員会設置は必要である。
- (7) 民間有識者等からなる委員会の答申を得て、既に大綱を策定しているが、この場合でも委員会を再設置する必要があるか。
- 答 答申を受けていれば、「地方行革大綱」に組み入れるべきだ。答申のための審議以外に、進捗状況報告・実施状況監視のためには、再設置してもらいたい。

(1) 本部の設置方式、構成メンバーの範囲如何。「他の行政機関」とあるが、具体的範囲如何。

答 行革推進本部は、要綱設置とするが、必置機関とする。

その構成は、長は首長とし、部課長等で構成するものとする。

全庁的参加とするため、議会事務局、公営企業、教育委員会、公安委員会など各種委員会を含むものとする。議会代表などは、推進本部の構成員とはしないものとする。

(2) 行政改革推進本部は必置か。既存の類似組織で議会議員もメンバーに入っているものはどう考えるのか。

答 行革推進本部は必置とする。構成に議員の入っているものはだめだ。

(3) 本部長は「地方公共団体の長」でなければならぬか。

答 行革推進の決意を示すため、「長」でなければならぬ。

(4) 既存の推進体制が良好に機能している場合であっても改組すべきなのか。

答 自治省の示した「地方行革大綱」の趣旨に沿ったものであればよい。

(5) 委員会と本部の両方を設置しなければならないか。本部と委員会の関係如何。

(3) 六二年度の三ヶ年計画として、公表すればよい。大綱策定に当たって、議会はどのように対応すべきか。意向の反映方法如何。

答 それぞれの団体に策定する「行革大綱」は、議会の議決権の対象外とする。しかし、「行革大綱」に議会の意向を反映させる必要があるので「行革大綱」決定の前に、議会との事前調整を行う必要がある。

たとえば、議会の全員協議会、各党代表者会議、常任委員会などで説明し、意見を求めるなどのことをやってもらいたい。

(4) 大綱策定の時期は、八月末まででなければならぬのか。(委員会を設置した場合、八月末までに策定することは困難である。) 団体の規模等によって弾力的に取り扱う考えはないか。

答 自治省としても無理であることは承知しているが、八月策定が目標である。若干はあり得るかもしれないが、基本的には弾力的運用はできないと考えている。

(5) 行政改革大綱という名称を必ず使う必要があるか。

答 「○○○○改革大綱」というように、必ず名称を入れることとする。

(6) 大綱に盛り込むべき項目は如何。

答 自治省の示した「地方行革大綱」の中の重点事項七

答 委員会は、附属機関であり、推進本部は、実施調整機関としての性格をもつものであり、二本立てで設置しなければならない。

(6) 本部の名称は、必ず行政改革推進本部としなければならないか。

答 できる限り統一するため「行政改革推進本部」と入れることとする。

(7) 既に行革大綱を策定し、行革を推進している団体について、改めて本部を設置する必要があるか。

答 すべての地方公共団体に設置することとする。

### 3 行政改革大綱

(1) 行政改革大綱は、策定期間を必ず三ヶ年間としなければならないか。また、行政改革大綱は、毎年改定する必要があるか。

答 住民に公表し、わかりやすく理解してもらうため、できる限り三ヶ年で実施することとする。定員削減など項目によっては、五ヶ年ともよい。改定については、それぞれの実情によるが、必要があればやってもらってもよい。

(2) 既に類似又は同様の行革計画等がある場合には、どのように考えるか。

答 行革大綱として新たに組み直して、昭和六〇年度か

項目にあるものを、実効をあげるようそれぞれの団体で自主的に選定することとする。

(7) 大綱に盛り込む事項は、三ヶ年度でできるものでなければならないか。具体的に記載できない場合、理念のみを掲げればよいのか。

答 大綱に盛り込む事項は三ヶ年で実施できる事項とし、それぞれ達成年度を明示する。ただし、定員削減計画は除く。三年以上のものについては、実施年次を明示することとする。

(8) 三ヶ年が経過した後、大綱を改定する必要があるか。

答 当面、三ヶ年目標で取り組むことが先決であり、その後のことは自治省としても未定である。

(9) 大綱のヒアリングの予定如何。

答 自治省としては、五月連休明けに、ヒアリングを行うこととしているので、五月連休前にそれぞれの団体で取り組んでもらいたい。なお、ヒアリングの日程については、別途連絡することとする。

(10) 大綱の策定に際しての委員会の意見を必ずしも聴取しなくてもよいか。

答 行革推進本部が行革大綱を策定することとし、その際、委員会の意見は必ず聴取することとする。

(11) 大綱の公表内容、方法如何。公表のタイムリミットは如何か。

答 八月末までに行革大綱を策定し、すみやかに公表することとする。方法は、多くの住民に周知でき得るよう広報紙等によるものとし、マスコミ等も団体の自主的判断によるものとする。

(12) 実施状況の報告の時期、内容、方法如何。

答 自治省としては、それぞれの団体の進捗状況をみて決めることとなるが、各都道府県においては、行革大綱策定後、すみやかに地方課に報告することとする。

(13) 推進体制の整備、大綱策定等についてのタイムスケジュールを示す考えはないか。

答 それぞれの団体の進捗状況によるものであり、タイムスケジュールを示す考えはないが、八月末までに策定することが基本である。

#### 4 個別事項

(1) 事務・事業の見直し

① 事務・事業の見直しについて具体的な指標を示す考えはないか。

答 自治省としては、とくに指標を示す考えはないが、市町村などで「自己診断書」をもとに十分検討してもらいたい。

(2) 組織・機構の簡素合理化

① 「中小規模の市又は町村」の具体的判断基準は何か。

答 それぞれの団体の事情によるが、たとえば一〇万人未満の市などでは、「前」制が必要かどうか検討してもらいたい。

② 法令に基づく審議会等について「法令の範囲内で地域の実情に依りて、弾力的な運用を行い」とあるが、具体的にどういうことか。

答 必置規制の見直しなどについて、法律が提出されているが、それらについて弾力的に運用するということである。

③ 行革推進本部において策定した大綱で他の委員会の組織・機構について定めるのは問題がないか。

答 行革推進本部は調整機能を有し、首長が行革推進本部長であり総括権があるので、他の委員会等については、勧告あるいは協議が基本となるが、別に問題はないと考える。

(3) 給与の適正化

① 給与の適正化については、徹底して国並みにしなければならぬのか。特に不適正なものについては是正すれば良いか。国よりも水準の低い団体についてはどうか。

答 毎年度、自治省として事務次官通知を出しているとおりにある。従来通り高いところは、国並みにすることを基本に、当面は県並みにするということであ

る。しかし、個別指導団体などは、その是正計画について行革大綱で触れておく必要がある。

(4) 定員管理の適正化

① 定員適正化計画は、全地方公共団体で策定されることとなっているが、行政改革大綱には定員に関する項目を必ず盛り込まねばならないのか。

答 定員適正化計画と行革大綱は別個のものであるが、行革大綱にも定員削減計画を盛り込むこととする。

(とくに、都道府県、政令指定都市は、八月末までに策定することとなっているので、行革大綱に盛り込むこととなろうが、市町村は未定となっているので、それぞれの地方課の指導が必要となろう。さらには定年制施行後の後補充などについて、十分注意してもらいたい。)

② 定員適正化計画のうち、行政改革大綱への盛り込み方如何。

答 削減率又は人員、削減計画年限など基本的な部分を盛り込むこととする。

③ 定員適正化計画は全団体が必ず策定しなければならないか。

答 できる限りすべての団体が策定することとする。(前述したように都道府県、政令指定都市は、八月末までに策定することとなっている。)さらに、そ

の策定状況の報告も求めたいと考えている。

④ 大綱の策定期間(三ヶ年)と定員適正化計画(五ヶ年程度)の関係はどう考えれば良いのか。

答 定員適正化計画は、一五府県で策定されているが、五年間となっているものが多い。行革大綱の中に、五年間の目標で盛り込んでよいと考える。

⑤ 「国の第六次定員削減計画を参考にする」とはどういう意味か。削減目標数値を自治省として掲げるのか。

答 国の「五年間で五〇％削減目標」を参考にし、それぞれの団体で目標数値を作成してもらいたい。

⑥ 定員モデルについて六〇年度中に見直しをするとのことであるが、いっしょ示されるのか。町村分についてはどうか。

答 現在見直し作業中であるが、府県、市分については、八月末に間に合わせたいと考えている。

⑦ 定員適正化計画の様式、策定期間(始期)はどうか。大綱のサブ計画の位置付けなのか、大綱の中に組み込むものなのか。

答 定員適正化計画の様式は示さないが、報告様式は自治省として統一様式で行う。策定の始期は原則として昭和六〇年度を初年度とする。大綱の中に組み込まれるものであるが、基本的には前述したように定員適正化計画と行革大綱は、別個のものとして考え

ておく必要がある。

(5) 民間委託・OA等事務改革の推進

① 民間委託する場合、その対象となる事務・事業、委託の方法、委託の管理等民間委託の基準如何。

答 これぞれの団体で事情に応じて、可能なものを実施してゆくことが基本であり、国でいまのところ基準を出す考えはない。市町村自己診断書をもとに、自主的判断でやってもらいたい。ただし、自治省としては、今後は地方公共団体の経営・管理の全般について、その近代化・効率化を推進するためのオフイス・インベション（事務改革）を進めようとしているところであり、六〇年度には、そのモデルシステムのマニユアルあるいは、OA化のマニユアルなどもつくりたいと考えているところである。

② 電話交換、タイプ浄書等を人材派遣方式により実施する場合、地方行革大綱では「当該団体の適正な管理監督のもとに」としているが、職安法第四四条及び同法施行規則第四条との関係をどのように考えるのか。

答 派遣職員を個別に指揮監督すれば違反となるが、職員を派遣した団体を通じてやれば違反ではない、というのが基本的な考え方である。

(6) 会館等公共施設の設置又は管理運営の合理化

① 会館等の管理運営の民間委託を進めるためにマニユアル

を作成する考えはないか。

答 昭和六〇年度に民間委託などのモデルシステム・マニユアル、OA化マニユアルなどをつくるよう取り組んでいるところである。さらに、経営改善アドバイザー制度をつくり、市町村にアドバイザーを派遣して、経営診断をやることにしているところである。

② パートタイマーの活用に当たって留意すべき事項について取扱い方針のようなものを示す考えはないか。

答 従来どおりの地公法の枠内でやってもらいたいことが基本であり、取扱い方針を示す考えはない。

(7) 地方議会の合理化  
① 大綱に「地方議会の合理化」を必ず盛り込まなければならぬか。盛り込むとしたら、その内容、方法如何。

答 議会で自主的に判断してもらおうのが筋である。行革大綱に盛り込むとすれば、議会事務局の執行態勢位までしか及ばないだろう、と考えている。

## 当面の行政改革推進方策に関する意見

### —— 国の行政改革と地方行革の推進 ——

(昭和五九年七月二五日 臨時行政改革推進審議会)

目次	
第1 総論	
1 国の行政改革	
2 地方行革の推進	
3 改革の将来展望	
第2 昭和六〇年度予算における行政改革の推進方策	
I 基本方針	
II 歳出面等の措置	
1 制度・施策の改革合理化の推進	
2 国・地方を通ずる行政の合理化	
3 総人件費の抑制	
4 財政投融资の合理化	
III 歳入面の措置	
1 税制	
2 税外収入	
第3 地方公共団体における行政改革の推進方策	

I 基本方針	
II 具体的措置	
1 定員の合理化、適正化	
2 給与等の適正化	
3 民間委託等事業運営の合理化・効率化	
4 会館等公共施設の設置及び管理運営の合理化	
5 地方議会の合理化	
6 行政改革推進体制の整備	
第4 今後の行政改革推進課題と当審議会の対応	
1 今後の推進課題	
2 当審議会の対応	
第1 総論	

当審議会は、臨時行政調査会答申（以下「臨調答申」という。）に基づく行政改革に関する政府施策について、調査審

66 識し意見を提出するとともに、政府の要請に応じて提言を行うことを任務としている。政府は去る五月、当審議会に対し、「昭和六〇年度予算における行財政改革の推進方策」及び「地方公共団体における行政改革の推進方策」について検討を要請した。

我が国経済社会は、現在、大きな転換期に直面しており、地方とも従来の行政の在り方が基本的に問われている。今後における高齢化の進展や国際的責任の増大等を前にして、新しい行政課題と増大する財政需要に的確に 대응できるよう、国・地方を通じて行財政の在り方を抜本的に見直し、簡素にして効率的な行政を確立することが喫緊の課題となっている。

このような背景の下に、これまで臨調答申に基づく行政改革が国・地方を通じて推進されてきた。昨秋の第一〇〇回国会における行政改革七法律の成立などにみられるように、行政改革の第一歩は着実に踏み出されているものの、行政改革の正念場はこれからと言わねばならない。

当審議会は、政府の要請が極めて時宜にかなっていると判断し、以下の考え方の下に具体的な検討を進め成案を得た。

### 1 国の行財政改革

臨時行政調査会の第一次答申（昭和五六年七月）を受けて編成された昭和五七年度予算以後、今年度予算に至るまで三箇年にわたり、一般歳出は厳しく抑制されてきた。

ただし今後は、従来の制度の枠内での節減努力のみでは、年々著増する当然増支出を賄うことは到底困難である。このため政府は、制度・施策の根本に遡る思い切った改革を進めることにより、「増税なき財政再建」への展望を切り拓かなければならない。

これに対して三箇年にわたる歳出抑制に疲れ、歳出増への誘惑に負けるならば、ようやく始動しつつある行財政の改革は水泡に帰し、もはや望み得ないほどの高度成長を前提としない限り、赤字公債発行額の縮減さえ不可能となるであろう。さらに長期的には、人口の高齢化の進展と相まって、国民の負担は急速に拡大し、我が国行財政は、新たな課題への対応能力を失ったまま、肥大化を続けていくことになる。このように、現在、我が国行財政の改革はその成否の岐路に立っているのである。

### 2 地方行革の推進

我が国の行政において、地方公共団体の占める地位・役割は非常に大きい。地方公共団体の公務員数は国の約三倍、実質的な歳出現模は約二倍となっている。機能的にも国と地方が車の両輪の如く密接な関係があることは言うまでもない。したがって地方行革が大きく進展してはじめて、国全体の行政改革はその成果があがると言えるのである。

地方行革の原点は、自らの地方公共団体を簡素・効率的で真に地域の要請に応え得るものにしたという住民の意志に

しかし、第二次石油危機後の世界経済の低迷という悪条件の下で、我が国経済の成長も弱まり、昭和五六、五七兩年度にわたり、総額九兆円を超える巨額の税収不足が生じた。そのため歳出抑制の努力にもかかわらず、国債整理基金への定率繰入れの停止という異例の措置をとった上でも公債発行額は縮減されず、財政再建は大幅に遅延し、政府は赤字公債依存体質からの脱却目標を昭和六五年度まで延期せざるを得なくなっている。

また、昭和五七、五八兩年度における歳出抑制は、主として従来の枠内での合理化・効率化によって行われたものであり、制度・施策そのものの見直し・改革による歳出削減は、今年度をはじめ本格的に着手されたと言って過言ではない。つまり財政再建も行政改革も、今や本格的な実行の段階にあるのであり、政府は、昭和六〇年度予算において引き続き大胆な改革姿勢を堅持して行財政の改革に取り組み必要がある。

幸い最近の経済情勢は回復の過程を迎っており、また、かつてのような高度成長は期待できないとしても、我が国経済は今日なお他の先進諸国に比べてより活力に富んでいる。したがって、今後とも適度の経済成長が維持され、かつ気を緩めることなく厳しく歳出抑制に努めるならば、昭和六五年度までに我が国財政を赤字公債依存体質から脱却させることは、決して不可能ではない。

ある。これに応えた地方公共団体の自主的な改革努力があったこそ、自立自助の精神に立脚した行政サービスについての「選択と負担」に対する住民の理解が一層深まり、地方自治をより実りあるものとする事ができよう。

地方行革を阻害する要因としてまず挙げなければならないのは、国による過剰な関与や介入が地方行財政の膨脹を招いていることである。また国の場合と同様、地方議会や住民の間には、行財政の改革については反対に回るといふ傾向が少なくない。更に職員団体の中には、必ずしもその対応が積極的とは言えないものもある。これらの事情が重なって地方公共団体の改革努力の障害となっている。

したがって政府は、地方公共団体の自主的な改革を阻害している制度・施策を改めるとともに、地方行革を国全体の課題としてとらえ積極的に推進しなければならない。また、地方公共団体においても自ら行政改革の推進に取り組み、住民の期待に応えるべく最大限の努力を払う必要がある。そして、より基本的には地方自治の充実を目指し、国・地方間の機能分担や国の関与等の改革を推進していかなければならない。

### 3 改革の将来展望

行政改革は、各省庁や地方公共団体に対しては、組織・定員・事務・事業の削減合理化を求めるものであり、国民に対

しては、受益者負担のある程度の増大や行政サービスの若干の縮小を要請せざるを得ないものである。

しかし同時に行政改革は、税負担の増大を抑制し、規制を緩和・自由化することによって、民間活力を助長するとともに国際化をも推進する。また、地方公共団体の自主的・自律的能力を強化することによって地方自治の一層の充実をもたらす。

さらに行政改革とは、本来、変化する内外情勢に機動的に対応し得る行政体制の整備を目指すものであり、行政の情性的運用を払拭し簡素効率化を図らねばならない理由も、まさにここにあるのである。

行政改革の遂行により、国と地方を通じて行財政の対応能力が回復した暁には、我々は高齢化の進展にも対応し得る活力ある福祉社会と、地域の特性を生かした地方自治体制、そして増大する国際的責任を担い得る国際国家を建設することができようであろう。

このように将来の展望を考えればこそ、現在、国と地方が力を合わせて、行政改革に不退転の決意で取り組むことが求められているのである。

我々は、行政の新しい目標を目指して、政府と国会並びに地方公共団体が、従来の経緯や個別的利害にとらわれることなく行政改革を断行され、また国民が、長期的・総合的観点に立って行政改革の努力を分担されることを強く要望する。

この場合、臨調答申の指摘のうち、まだ実施されていない事項及び一部実施にとどまっている事項の実施を図ることはもちろん、答申が個別具体的には指摘していない事項についても、答申の趣旨に沿って制度・施策の見直しを行う。

② 制度・施策の見直しは、臨調答申に示された次のような視点に基づき行う。

ア 第一に行政の責任領域について、

イ 民間の自立・自助の活動に待つべきものに對し、過度に関与している行政の廃止・縮小

ウ 受益と負担のバランスを失っているものについての負担の適正化

ウ 時代の変化によって意義の薄れたものの廃止等の視点から検討を行い、行政の役割を真に必要な分野に限定していく。

③ 第二に、本来的に行政の責任領域に属する分野にあっても、それが総合的・効率的に行われて最大の効果を挙げようよう、常に制度及び運用の改善を図っていく。

③ 一般歳出を厳しく抑制するため、来年度も引き続き概算要求の段階から、經常・投資両部門を通じて厳しい概算要求基準を設定し、その中で、各省庁が制度・施策の見直し及び政策の優先順位の選択に最善の努力を払うこ

## 第2 昭和六〇年度予算における

### 行財政改革の推進方策

#### I 基本方針

(1) 昭和六〇年度予算の編成に当たっては、現国会に提出されている行政改革関連法案の成立を前提とし、臨調答申が掲げた「増税なき財政再建」の基本方針を堅持し、既存の制度・施策の抜本的見直しを行い、歳出削減を強力に進めなければならない。

その際、まず昭和六五年度までの赤字公債依存体質脱却目標へ向けて、昭和六〇年度において大幅な赤字公債発行額の削減を行うべきである。予想を上回る税収増が生じた場合、それは赤字公債発行額の削減に優先的に充てるべきである。

また建設公債についても、赤字公債とその性格を異にするとはいえず、經常部門に巨額の収支不足が続ぎ、更に利払いの増が財政危機を一層深刻化させることを考えれば、その増発は厳に慎むべきであり、今後建設公債を含む全体としての公債依存度の引下げに努めなければならない。

(2) 歳出面の見直しに当たっては、次の諸点に基づき行うべきである。

① すべての行政分野について、聖域なく、制度・施策の根本に遡った見直しを行い、歳出削減を大胆に進める。

とを促す。

(3) 当面の財政再建に当たっては、何よりもまず歳出の徹底的削減によって、これを行うべきであるが、歳入面についても、税の公平・適正確保や税外収入の確保にできる限り努める必要がある。

#### II 歳出面等の措置

##### 1 制度・施策の改革合理化の推進

行財政の改革を進めるに当たっては、個別の制度・施策の改革合理化を図ることが何よりもまず重要である。現在まで臨調答申指摘事項の実現に向けて努力がなされてきたことは事実であるが、今後更に踏み込んだ改革努力が必要である。

このため臨調答申の趣旨に沿って制度・施策の根本に遡る見直しを更に推し進める必要があるが、こうした見直しを通じて、特に補助金等については総額の抑制に努めるとともに、特別会計への繰入れ等その他の保護助成策全般についても厳しいチェックがなされなければならない。

以下、主要な制度・施策の改革合理化の推進方策を指摘するが、ここに指摘された以外の事項についても、臨調答申の趣旨に沿って引き続き所要の改革を行うべきことは言うまでもない。

##### (1) 社会保障

社会保障制度については、急速に進む高齢化社会に対応して、自助努力と社会連帯を基礎としつつ、この制度が安

定的に機能し得るよう、運用を含め制度の合理化、効率化及び体系化を図る必要がある。

医療保険制度、年金制度、児童扶養手当制度等については、昭和五九年度において制度に踏み込んだ改革を実施することとなり、まずその改正法の早期成立を図ることが緊要である。

それと同時に、以下の諸点を含め制度・施策の改革合理化を今後とも推進しなければならない。

① 医療費の増大を抑制するため、乱診乱療防止対策の強化等医療費適正化対策を引き続き推進するとともに、疾病の予防対策の推進、地域保健医療体制の確立等を行う。

② 恩給等の給付改定の検討に当たっては、厳しい財政事情等を考慮するとともに、新規の個別改善は行わない。

また、共済年金制度について公的年金制度の一元化を目指した改革案を早急に作成するとともに、恩給制度について公的年金制度改正とのバランスを考慮し必要な見直しを行う。

③ 児童手当については、臨調答申の趣旨に沿って、速かに制度の抜本的見直しを行い早急に措置する。

また、社会福祉施設の費用徴収基準の負担能力に応じた適正化、公平化を引き続き推進する。

④ 生活保護における不正受給防止対策の徹底等、国立病

院・療養所の経営合理化など臨調答申に指摘された事項の推進を図る。

② 文教については、国民の幅広い要請を踏まえ、制度・施策の総合的検討が必要である。その際、所得水準の上昇、高い大学進学率、生涯教育機会の拡大等近年の我が国の教育環境の大きな変化を踏まえ、学校、家庭、社会が連携を保ちつつ、個人の生涯の各段階において、それぞれの能力と自主的努力に応じて適切な教育が受けられるようにすることが必要である。特に高等教育については、量的拡大よりは質的充実を進めるとともに、その費用負担については教育を受ける個人の役割も重視し、国は必要に応じてそのような個人の努力を助長していくことが重要である。

以上の観点から、以下の諸点を含め引き続き制度・施策の改革合理化を推進する必要がある。

① 長期的な大学・短大の規模については全体として抑制基調とするとともに、国立大学については、昭和六〇年度においては、学部・学科の転換再編成を進め、大学の新設、学部・学科の新増設、入学定員の増員は厳しく抑制する。

② また授業料等の費用負担について引き続き適正化を進めるとともに、附属病院収入等自己収入の拡大を図る。

③ 「第五次公立義務教育諸学校学級編成及び教職員定数

また授業料等の費用負担については引き続き適正化を進めるとともに、附属病院収入等自己収入の拡大を図る。

④ 第五公立義務教育諸学校学級編成及び教職員定数

また授業料等の費用負担については引き続き適正化を進めるとともに、附属病院収入等自己収入の拡大を図る。

⑤ 第五公立義務教育諸学校学級編成及び教職員定数

また授業料等の費用負担については引き続き適正化を進めるとともに、附属病院収入等自己収入の拡大を図る。

③ 公立文庫施設の整備については、引き続き重点的に実施し事業量を厳しく抑制する。

④ また社会教育・社会体育施設については、その整備が

相当進んでいること等から引き続き新設は厳に抑制し、

真に必要な場合には類似関連施設との複合化に努める。

⑤ 私学助成の総額抑制・配分方法の合理化等、学校給食

に係る助成の合理化など臨調答申に指摘された事項の推進を図る。

⑥ 農業

農業については、農業者の自主的努力、活力を十分尊重

しながら需要に即した農業の再編成と生産性向上を図り、

国際化の進展の下で産業として自立し得る農業を確立すべ

きである。これまでも食糧管理行政等の改革が進められて

きているが、引き続き以下の諸点を含め制度・施策の全般

にわたる合理化、効率化を進める必要がある。

① 米の需給は、当面ゆとりがあるとはいえないものの、

構造的には過剰傾向にあることにかんがみ、昭和五九年

産の生産者米価は抑制的に定めるとともに、引き続き自

主流通助成等食糧管理に係る財政負担の縮減・合理化に

努める。

業をできる限り抑制する。

③ 地方の自主性に委ねることが適当な社会資本に対する国の補助の見直し等公共事業関係補助金等の整理合理化など臨調答申で指摘された事項の推進を図る。

④ 以上のほか、国・公有地の活用、規制緩和等を通じて、都市整備その他の分野に、民間活力、民間資金を積極的に活用していくべきである。

(5) 科学技術、エネルギー、経済協力、防衛

科学技術、エネルギー、経済協力、防衛についても、今後における我が国経済社会の発展及び国際社会に対する積極的貢献のための必要並びに総合安全保障の観点を考慮しつつも、現下の厳しい財政事情の下にあっては、これを聖域とすることなく、引き続き以下の諸点を含め行政の合理化・効率化を強力に進め、歳出を極力抑制する必要がある。

① 科学技術については、国の研究開発は民間に期待することができない先端技術及びそれを支える基礎研究分野に思い切って重点化するとともに、各省庁、各機関のセクショナルリズムの見直し、民間能力の活用、受益者負担の適正化等により総合的・効率的な行政の推進を図る。

② エネルギーについては、民間活力を活用し国の助成は必要最小限の範囲に限定し、引き続き合理化・効率化を進める。

## 2 国・地方を通ずる行財政の合理化

現在、国と地方は、ともに極めて厳しい財政状況にあり、それぞれ行財政改革を強力に推進し、行政の責任領域を見直すとともに、国・地方を通じて行財政の減量化・効率化を図っていくことが喫緊の課題である。その際、国と地方はいわば車の両輪であり、共通の行政目的の実現を分担し責任を分かち合う関係にあるとの考え方に立って、国と地方公共団体の間の機能分担及び費用負担の在り方についても、幅広い見地から徹底した見直しを行うことが是非とも必要である。

なお、国と地方の財政事情は、国、地方ともに収支不均衡状態にあるものの、国においては今後とも危機的状態が続く状況にある。

以上を踏まえ、次のような合理化措置を推進する。

### (1) 地方歳出の厳しい抑制

国・地方を通ずる行政の減量化を図り、併せて地方歳出の効率化を進めるため、地方財政計画における歳出については、国に準じ厳しく抑制する。

なお、「第3 地方公共団体における行政改革の推進方策」に述べるところにより、地方行革を強力に推進し、徹底した行政の減量化・効率化を進めることが緊要である。

### (2) 補助事業（補助金等）の合理化等

補助金等の大宗を占める地方公共団体に対する補助金等については、行財政の簡素合理化、地方公共団体の自主性

③ 経済協力については、効果的な援助とするために開発途上国の発展に真に役立つものを重点的に実施する。現行中期目標については、引き続き財政事情を勘案しつつ推進する。

④ 防衛については、正面、後方にわたりバランスのとれた効率的な経費の使用に努め、極力抑制を図る。また、民生安定助成及び調整交付金についてより一層効率的な実施に努め、総額を抑制する。

### (6) その他

#### i 国鉄

国鉄については、当面の合理化措置を強力に実施するとともに、国鉄再建監理委員会の来たるべき答申を踏まえ、経営形態に関する抜本的改革を推進する。

#### ii 中小企業

中小企業については、経済社会の変化に適應できる活力ある中小企業の育成を図りつつ、引き続き中小企業関係の事業団等に係る政府出資の抑制等施策の重点化・効率化を推進し、中小企業対策費は厳に抑制する。

#### iii 研究開発助成

民間に対する研究開発助成は、真に国民のニーズに合致するものに重点化しつつ、引き続きその合理化・効率化に努め、歳出総額の抑制を図る。

・自律性の尊重等の観点から、次の基準により見直しを行い、節減合理化を図る。

① 社会経済情勢の変化、官民の機能分担の見直し等に基づき、事務・事業の廃止・縮小を図る。

② 国・地方の機能分担の見直しに基づき、本来地方の自主性に委ねるべきものは、一般財源措置に移行する。

③ 奨励目的が失われたものなど存続する意義の薄れた補助金等は廃止する。

④ 全額補助や著しく高率の補助の引下げ、特例的補助率かさ上げの見直しを含め、補助率の総合的見直しを行う。

⑤ 人件費補助等についても、一般財源化への移行等を行うとともに、臨調答申の趣旨に沿って、更に節減・合理化の方向で検討を進める。

⑥ 類似ないし同一目的の補助金等について事務の簡素化、補助事業者の自主性の尊重等の観点から統合・メニュー化を推進するとともに、補助金等の交付手続の簡素合理化を図る。

### (3) 地方財政計画における総合的検討

補助金等の見直しに当たっての、地方財源の問題については、地方財政全体の過不足を計る土俵となる地方財政計画の上で総合的に検討する。

### (4) 団体間の留保財源等の均てん化

現在、地方公共団体の税源が偏在しているため、財政の豊かな団体もあれば、僅かな留保財源のみの財政の苦しい団体もあり、団体間の格差が著しい。

こうした団体間の格差の均てん化を図る観点からも、また全体として地方行革を積極的に推進する観点からも、臨調答申の趣旨に沿って、今後、行政需要の見直しと併せて、地方公共団体の自主性にも配慮しつつ、留保財源、公営競技収益金等の既存財源の一層の均てん化を進める方向で検討する。

### 3 総人件費の抑制

給与改定に関する人事院勧告制度を維持・尊重すること、は、公務員の士気の保持、公務における労使関係の安定のためにも極めて重要な問題である。

しかし、国民に行政サービスの縮小等も要請せざるを得ない財政の危機的状況の下では、公務員に係る総人件費の膨脹の抑制を図ることは、行財政の改革推進に対する国民的支援を得る意味からも、政府自らが最大限の努力を要する重要な課題である。

#### (1) 定員の縮減

定員については、現行第六次定員削減計画を引き続き着実に実施するとともに、定年制度の施行に伴い一時に大量に発生する退職者の後補充を厳しく抑制することにより、これまで以上に定員の大幅な純減を図る。

#### (2) 給与改定

近く予想される人事院勧告に対応する国家公務員の給与改定に当たっては、労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度の維持・尊重の必要性、給与改定に関する従来の経緯等を踏まえつつ、現下の極めて厳しい財政事情その他社会経済情勢等国政全般との関連も十分勘案し、前年度に引き続き、政府及び国会が責任をもって適切に決定すべきである。

### 4 財政投融资の合理化

厳しい財政事情の下において、「第二の予算」として一般会計予算と密接な関連を有している財政投融资については、資金運用部による統合運用の現状を維持するとともに、その運用について厳しい見直しを行う必要がある。

① 財投機関の事業内容等の徹底的な見直しを行い、資金の重点的・効率的な配分に努める。特に長期的に収支の改善が困難な機関に対する融資については、抜本的な再建計画・制度改善を前提とするなど厳しく運用する。

② 資金運用部の原資事情、財投計画とのバランス、市中の金融情勢等を総合的に勘案しつつ、資金運用部資金による国債引受けについて引き続きできる限り配慮する。

### III 歳入面の措置

#### 1 税制

国民の間に税の不公平感が根強くある一方、適正な納税を

推進することが急務となつていくことにかんがみ、税の公平

・適正確保を図ることは喫緊の課題である。

(1) 税の公平・適正確保の観点から、制度面、執行面の改善に一層の努力を傾注する。

(2) 租税特別措置については、政策目的や効果に照らし、引き続き厳しい見直しを行う。

(3) 利子課税制度については、各般の論議を踏まえ、マル優・郵便貯金等の非課税貯蓄制度を含め、早急にその基本的な在り方を見直す。

(4) 公益法人等の収益事業の範囲等については、実態に即した見直しを行う。

### 2 税外収入

遊休資産等の処分、特別会計等からの益金納付等税外収入の確保に引き続き努力する。

## 第3 地方公共団体における行政改革の推進方策

### I 基本方針

(1) 地方公共団体の中には、既に従来から積極的に行政改革に取り組み、かなりの成果をあげているところもあるが、改善努力の十分でない地方公共団体も少なくない。各地方公共団体は、自ら行政改革の推進に積極的に取り組むとともに、政府においても、地方行革を国全体としてとらえそ

の推進のため格段の努力を払う必要がある。

(2) 政府としては、まず地方公共団体の自主的な改革を阻害し、地方行財政の膨脹をもたらししている制度施策について速かに見直しを行う必要がある。その際、地方公共団体の責任において実施すべき事務事業については、できる限り地方の自主性に委ねて実施することを基本として見直しを行うべきである。

(3) 地方公共団体としても、自ら住民参加の下に地方行革推進のための体制を整備し、地方行革推進についての世論を形成しつつ、定員削減や給与適正化等行政の減量化、民間活力の活用等による事務事業の合理化を図り、更にはO A化等新たな時代に対応した地方公共団体の行政運営の確立に努めなければならない。また、その促進のため政府として地方自治の本旨に留意しつつ適時適切な指導を強化する必要がある。

### II 具体的措置

#### 1 定員の合理化・適正化

地方公務員の定員は昭和五八年四月一日現在で約三二三万人であるが、昭和四二年以降約九一万人、昭和五〇年以降においても約二九万人増加しており、地方行政の簡素化、効率化を強力に推進していくためには、今後定員の縮減合理化に相当の努力を行う必要がある。

従来の地方公共団体における定員増大のかなりの部分が国

の施策に起因するものであることにかんがみ、職員増を伴う国の施策を極力抑制するとともに、既存の施策の見直しによって定員の縮減を図ることが重要である。また、定員の合理化の障害となっている国の関与等の廃止、緩和を図るべきである。

特に、特別行政部門職員（公立小・中学校及び公立高等学校の教職員、地方警察職員、消防職員）は、国の施策として増員されてきたもので地方公共団体独自には定員管理が困難な職員部門であり、昭和四二年以降の地方公務員の増員数のうち約四八万人、同じく昭和五〇年以降の増員数のうち約二〇万人を占めている状況にあるので、政府は厳しい定員抑制措置を講ずることが必要である。

地方公共団体においても、極力定員の抑制に努めるとともに、事務の〇A化、事務事業の民営化、民間委託、パートタイムの活用等を積極的に進め、定員の合理化・適正化を図らなければならない。また、ボランティアの活用を積極的に進めるべきである。

(1) 一般行政部門職員を中心とする定員の計画削減の実施  
政府は、地方公共団体に対して、それぞれ地方公共団体ごとに率と年限の目標を定めた定員の削減計画を策定して、定員削減を実施するよう指導する。

① 地方公共団体は、削減計画の策定に当たっては、特に次の諸点に留意し、あらゆる部門の職員について見直し

を行うべきである。

ア、内部管理を含む一般管理部門については、事務の〇A化、民間委託等による定員の縮減を図る。

イ、社会福祉部門職員については、社会福祉施設の社会福祉法人等への民間委託、民営化等による定員の縮減を図る。

ウ、公営企業部門職員については、職員配置の適正化、業務の機械化、民間委託等による定員の縮減を図る。

② 地方公共団体は、削減計画の策定に当たっては、定員モデル又は類似団体別標準表を活用すべきである。なお、政府においては最新の資料に基づき、対象範囲の拡充等を含め定員モデルの見直しを随時行う。

(注)

i 定員モデル…道府県、指定都市及び市について、全団体に共通して所要人員の設定に使用可能な指標として開発された人口段階別標準団体定員モデル及び団体別定員試算式をいう。

ii 類似団体別標準表…市区町村について類似団体系別に普通会計にかかる部門ごとの人口一人当たりの職員数を平均して算出したものをいう。

(2) 特別行政部門職員の増員の厳しい抑制等

特別行政部門職員について、次のような抑制措置を講ずる。

真に必要な場合を除き行わないこととしているが、地方公共団体においても、同時に行われる地方公務員の定年制度の実施に伴う退職者の後補充を抑制し、大幅な定員削減を実施すべきである。

## 2 給与等の適正化

地方公務員の給与は、法律上一生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員、民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定める「こととされているところであるが、国家公務員の給与水準をかなり上回っている地方公共団体が多くみられる。その結果現在、地方公務員全体の平均給与水準は国家公務員の給与水準を約六〇%程度上回っているが（昭和五七年四月一日現在）、早急に地方公務員全体の平均給与水準が国家公務員並みとなるように努めるべきである。

また、地方公務員の退職手当や期末・勤勉手当については、その支給率が高い地方公共団体がみられるが、国家公務員の支給率を上回らないようにすべきであり、更に特殊勤務手当についても、制度の趣旨に沿って、著しく危険、不快等の勤務に限って支給されるべきであり、その支給額も適正なものとなるよう是正する必要がある。

### (1) 給与の適正化

地方公務員の給与の適正化を強力に推進するため、政府は次のような措置を講ずる。

① 国家公務員の給与水準を上回る地方公共団体がその給

① 「第五次公立義務教育諸学校学級編成及び教職員定数改善計画」及び「第四次公立高等学校教職員定数改善計画」の実施は、引き続き、厳しい財政事情を考慮して極力抑制する。

② 公立高等学校の生徒数の増加に伴う増員については、弾力的に対処することによって縮減する。

③ 地方警察職員については、人事管理の適正化・資機材の近代化等により、原則として増員を当分の間凍結するよう措置する。

④ 消防職員については、広域消防の進推・消防用機器の近代化等により、原則として増員を当分の間凍結するよう措置する。

(3) 地方公務員に係る職員配置基準の廃止又は緩和  
行政コストの節減を図り、地方公共団体の定員管理の合理化・適正化に資するよう、政府はその定めた職員配置基準について廃止又は緩和の方向で全般的な見直しを行う。その際、一般管理事務に係るものについては廃止し、専門的業務等に係るものについては真に必要なものに限定する。また、基準を定める場合でも、兼務を認める等基準の弾力的運用に努める。

### (4) 定年制度施行時の大幅削減

国においては、定年制度施行（昭和六〇年三月三十一日）により一時に大量に発生する退職者の後補充については、

与水準を国家公務員の給与水準に近づけるよう指導する。

また、国家公務員の給与水準を著しく上回る地方公共団体に対する個別指導については、今後一層強化することとし、その対象団体の範囲の拡大を図る。

② 地方公務員の給与の適正化に当たっては、人事委員会の機能の充実及び活性化を図ることが重要であり、次の点について人事委員会に対し指導を行う。

i 民間事業の従事者の給与に関する調査については、対象となる企業・事業所規模を職種によって小規模企業まで拡大することについて検討すること。

ii 人事委員会は、当該地方公共団体の職員の給与水準と国家公務員及び民間事業の従事者の給与水準を的確に把握し、それに基づいて給与勧告を行うべきであること。その際、いわゆる国公較差、公民較差を住民に明らかにかにすること。

③ 給与制度及びその運用の是正・改善については、不適正な給料表の是正、標準職務表に適合しない等級への格付（いわゆる「わたり」）の是正、等級別定数の設定、違法な昇給期間の短縮の是正、不適正な初任給基準の是正等を図るべきであり、指導を徹底する。

④ 退職手当、特殊勤務手当等の適正化

① 退職手当の支給率が国の支給率を上回っている地方公

共団体に対しては、政府はその是正について強力に指導する。

② 公民館勤務手当、自動車運転手当、窓口手当、雨中作業手当等制度の趣旨に反する特殊勤務手当については、早急に整理合理化又は是正のための措置が講ぜられるべきであり、政府は地方公共団体に対する指導を強化する。その際、単に特殊勤務手当の種類を整理するだけでなく、名称を変えて実質的に他の特殊勤務手当に振り替えられないようにする。

③ 期末・勤勉手当の支給率が国の支給率を上回っている地方公共団体に対しては、政府はその是正について強力に指導する。

(3) 財政措置等

政府は、その職員の給与水準が国の職員の給与水準を著しく上回る等の地方公共団体に対する財政措置を強化するほか必要と認める措置を講ずる。

(4) その他

① 地方公共団体の職員の給与等の住民への公表については、何よりも地域住民に理解されやすいものでなければならぬ。地方公共団体は、その趣旨に沿って公表の方法・内容等について検討を加えるほか、その励行を確保すべきであり、政府はその旨指導を行う。

② 給与等の適正化に当たっては、政府からの地方公共団

体に対する指導だけでなく、都道府県から市町村に対する指導を強化すべきである。

3 民間委託等事業運営の合理化・効率化

地方公共団体は、事務事業の運営に当たっては行政サービス水準を維持しつつその合理化・効率化をより一層推進していく必要があるが、最近における民間の技術水準や経営能力の著しい向上に鑑み、こうした民間の活力を事業運営に積極的に活用していくことが肝要である。

このような観点に立って、地方における事務事業については、単に付帯的役割だけでなく、その効率性、行政サービス水準等を勘案した上で、それぞれの地域の実情に応じ、事務事業の管理運営そのものの民間委託、民営移管、業務の実態に応じたパートタイマーの活用等を推進すべきである。

(1) 民間委託等事業運営の合理化・効率化のための条件整備

① 政府は、地方公共団体が民間委託等事業運営の合理化・効率化を推進していく上でその制約となっている法令、通達、補助要綱等を廃止し、もしくは緩和し、又はこれらの弾力的運用もしくは解釈の明確化を図る。

② 一方、地方公共団体は、このような民間委託等の推進に当たっては、委託契約においてその責任関係を明確に規定しておくことなどにより、行政の責任体制の明確化を図るべきである。その際、行政サービスの質の低下等を招かないよう、必要な場合には、直営との併用、競争

入札による委託先の決定、委託先の複数化、契約更新制度の厳格な運用等の措置を講ずることにより、民間活力が十分発揮されるよう配慮すべきである。

(2) 個別事務事業の民間委託等の推進

① 学校給食業務

学校給食業務については、給食業務管理の的確を期しつつ、調理を含めた民間委託を推進することとし、直営方式による場合も、共同調理場方式とし、又は調理員をパートタイマーとする方向で推進する。これに関連して、学校給食に係る過去の文部省通達の見直しを行い、上記の趣旨を踏まえた新しい指導通達を制定する。

② 公立病院の業務

公立病院の業務については、病棟の清掃、警備等付帯的役割だけでなく、給食等についても、治療上の必要等からやむを得ないと考えられるものを除き、民間委託又はパートタイマーの活用を推進することとし、この場合、特に給食について、政府は直営を原則とする考え方について見直しを行う。

③ 清掃業務

ごみ及びし尿の収集、運搬業務については、民間委託をより一層推進することとし、また、ごみ処理場及びし尿処理場の管理運営についても、市町村の責任体制の明確化に配慮しつつ、民間委託を推進する。

## ④ 下水道の維持管理業務

下水道の維持管理業務については、下水道管理者の責任体制の明確化に配慮しつつ、民間委託を推進する。

## 4 会館等公共施設の設置及び管理運営の合理化

会館等公共施設については、既にかんがりの整備水準にあること等にかんがみ、今後は、文化ニーズの高まり等価値観の多様化をも勘案しつつ、既存施設の多角的有効利用を促進すべきである。また、その管理運営については、前記3の事業運営に準じて民間委託等民間活力の活用を図るべきである。

## (1) 施設の利用及び設置

① 社会福祉施設、社会教育施設、コミュニティ施設等各種公共施設については、重度心身障害者施設等特別の収容施設を除き、既存施設の多角的有効利用を図り、それらの新設は厳に抑制する。

② 施設の新設に当たっては、類似関連施設の複合化を基本とする。

その際、政府は、関係省庁間で連絡調整のための会議を設け、複合的な施設の設置及び利用の基準（類似関連施設の複合化のモデル、共用部分の規模、費用の按分方法等）を明らかにすることとし、特定の省庁（たとえば総理府）がその連絡調整の中心となって推進する。個々の複合的な施設の新設に当たっても、当該施設に係る省庁のうち特定の省庁が中心となって、

化し、定数削減、給与等の適正化、民間活力の活用、地方議会等の合理化等について審議することにより、その審議結果を地方行革に反映させるとともに、住民の意識の高揚を図るべきである。

## 第4 今後の行政改革推進課題と当審議会の対応

当審議会はこの意見書において、昭和六〇年度予算編成に際して「増税なき財政再建」の基本方針の下に厳しい歳出削減を求めるとともに、我が国行政の車の両輪の一つとなっている地方公共団体の行政改革の進展を要請し、全体としての行政改革推進のため具体的実行方策を提起した。

それはあくまで早急に対応を要するものに限られており、今回取り上げたもの以外にも臨調答申に示された多くの課題が残されている。今後引き続きより踏み込んだ行政改革方策の追求がなされなければならない。

## 1 今後の推進課題

百数十兆円にのぼる膨大な国債残高が存在することを考慮すれば、赤字公債依存体質からの脱却は、真の財政再建の第一段階に過ぎない。赤字公債の新規発行を止めることに成功し、臨調答申を全て実現した後でも、財政再建と行政改革の必要性がなくなる訳ではない。

しかし赤字公債依存体質からの脱却さえ、制度・施策の改

他の省庁と密接な連携を図るとともに、関係省庁、都道府県、市町村間の連絡の強化等を図るべきである。

## (2) 施設の管理運営

公共施設の民営化、管理運営の民間委託、パートナーの活用、地域住民のボランティアの活用等を積極的に推進する。

## (3) 法令、通達等の廃止、緩和等

政府は、上記(1)及び(2)を推進していく上でその制約となっている法令、通達、補助要綱等を廃止し、もしくは緩和し、又はこれらの弾力的運用もしくは解釈の明確化を図る。

## 5 地方議会の合理化

地方議会の議員定数の削減、議員報酬の適正化等地方議会の合理化については、従来、少なからぬ努力がみられるところであるが、臨調答申の趣旨に沿って、引き続きなお一層の合理化が図られるよう期待する。

また、国においては、地方議会の議員の法定定数について地方自治の本旨と議会の機能に留意しつつ、今後その見直しを検討する。

## 6 行政改革推進体制の整備

各地方公共団体においては、地方行革の推進に努力しているところもみられるが、更にその推進を図るため、民間有識者から成る行政改革推進のための委員会を設け、又は充実強化を図る。

また、地域社会をより活力あるものとしていくために、全ての地方公共団体にとって地方行革は今後持続的な対応を要する課題である。三三〇〇に及ぶ地方公共団体において、地方自治を基礎として真に地域住民の要請にこたえ得る行政を確立するためには、国と地方が相協力して、引き続き粘り強い努力を続ける必要がある。

これら今回の意見で取り上げた課題のほか、臨調答申に沿って早急に推進すべき課題として国鉄の問題がある。国鉄は毎年二兆円余の赤字、約二兆円の累積債務を抱えており、早急に経営形態の抜本的改革による事業の再建を図らなければならない。目下この問題を審議している国鉄再建監理委員会の検討に期待するところである。

このほか、内閣の総合調整の問題を始め、行政機構・公務員、特殊法人等、許認可等の行政事務、行政情報・行政手続等の問題があり、今後引き続きその改革が積極的に推進されなければならない。

## 2 当審議会の対応

当審議会としては、臨調答申に沿った行政改革の推進を図る観点から、政府における今後の対応を見守りつつ、上記の

82

課題を含め臨調答申未実施事項等の実現のため、必要に応じ政府に意見を提出していく考えである。

また、審議の途上にある機関委任事務・国の関与等の在り方については、地方行革を更に進展させるべく引き続き全面的な見直しを進め、来年早々には政府に答申を行うこととして、今後検討を進めることとしたい。

更に内閣の総合調整機能の強化、先導的科学技术の研究開発推進体制、緊急処理を要する突発的事件等への対応体制等については、臨調答申の一層の具体化を図る必要がある課題として、今後検討を進めることとしたい。

このような過程において、当審議会は、行政改革は国民全体でこれを推進し支援していくことが必要であるとの認識に基づき、引き続き行政改革の現状と課題を国民の前に提示するとともに、国民各界各層との連携の強化を図り、行政改革の推進に関する国民的気運の高揚を図っていく所存である。

#### 臨時行政改革推進審議会会長・委員名簿

会長 土光 敏夫 経済団体連合会名誉会長  
委員 大槻 文平 日本経営者団体連盟会長  
瀬島 龍三 東京商工会議所副会頭  
伊藤忠商事(株)相談役  
谷村 裕 前東京証券取引所理事長  
柴田 護 自治総合センター会長

## 民間活力の発揮推進のための行政改革の在り方(全文)

(昭和六〇年二月二日 臨時行政改革推進審議会 民間活力推進方策研究会)

### 目次

はじめに

#### 第1 民間活力の理念

1 公的部門と民間部門の役割分担の変化

2 民間活力の原理と課題

#### 第2 民間活力の推進方策

1 民間事業部門の活性化

2 公的事業部門の民営化等

3 個人生活部門の活性化

4 社会集団部門の活性化

おわりに

### 附記

83

いま行われている行政改革は、過去の後始末の面と未来への挑戦の面がある。前者の眼目は、ともすれば肥大し硬直し

がちな行政の機構や政策を見直して、その簡素化、効率化を図る点にある。後者の眼目は、時代の変化に素早く対応しながら、新たな未来を切り拓いていけるように、政策、機構、制度の変更や再構築を図る点にある。

今日の日本は、明治以来の悲願であった欧米先進国に追いつくための近代化の目標を、ほぼ達成することができた。だが、これから二一世紀にかけての世界は、第三次産業革命とか情報革命とか呼ばれる新しい技術革新と社会変化の時代を迎えようとしている。日本としても、高度成長期以来の惰性を清算するとともに、この流れに遅れることなく、新しい社会経済システムの構築に努めなければならない。

今回の行政改革が未来への挑戦をもねらいとしている意味は、そこにある。だが、そのような社会変革を主導するのは、いまや公的部門よりも民間部門にならうとしている。国民の生活水準は向上し、企業の経営・技術等の力も大きくなって、それぞれ自立・自助の能力を高める一方、国内外の間

# 日本 21世紀への展望——国土空間の新しい未来像をもとめて（要旨）——抜すい

国土庁 計画・調整局 昭和59年11月

昭和六一年～七五年を計画期間とする四全総の策定作業がすすんでいる。以下は、表記資料のいわばとほし読みである。なお文中の大見出しは編集部でつけた（編集部）。

## 原資料／目次

はじめに

第I章 歴史的蓄積としての我が国土

第1節 日本の国土とその自然

第2節 人口の長期的推移と国土への営為

第II章 二一世紀の衝撃

第1節 変わる地球社会

第2節 変わる日本人

第3節 変わる技術

第4節 二一世紀の地球社会と日本

第III章 二一世紀の文化・生活と産業・経済

第1節 ライフスタイルの変容

第2節 文化志向の潮流

第3節 産業構造の変貌

第4節 経済発展の可能性

第5節 国際化の進展

第IV章 新しい国土空間の構築に向けて

第1節 二〇世紀から二一世紀へ

第2節 交通・通信・情報ネットワーク化への要請

第3節 都市と農村

第4節 居住環境整備への要請

第5節 国土の利用と空間の新しいフロンティア

第6節 安全な国土への要請

第7節 美しい国土づくりへの展望

第8節 国土基盤形成の新たな展開

第9節 人口・諸機能の集中と分散

おわりに

## 21世紀の人口（II章2節から）

### 人口減少の可能性

合計特殊出生率（TFR）をどのよう  
に仮定するかにより異なるものの、我  
が国の人口は、二〇一〇年前後にピークに達した後、緩やかな減少に転ずるか、もしくはかなりの減少局面を迎える可能性がある（図1略）。この場合、人口の減少は、人口構成の急速な高齢化をもたらすとともに、人口増加を前提としたこれまでの社会制度等に大きな影響があると考えられることから、新しい社会システムの創造に向けての努力が求められることとなる。

### 本格的な高齢化社会への移行

前記の試算によると、老年  
人口比率は一九八三年の九  
・八%から二〇二五年には一九～二二%程度となり、世界に類をみないスピードで高齢化が進展することとなる。高齢化の進展は経済・社会の活力や諸制度に大きな影響を与えることが予想されることから、二一世紀に至るこの一〇数年間は本格的な高齢化社会への貴重な準備期間であるといえる。

### 高齢化進展の地域的ひずみ

高齢化は大きな地域的ひずみを伴いながら進展することが懸念される。今後、市町村ごとの転出入パターンが変わらな  
いと仮定すれば、二〇二五年には老年人口比率が八七%の市

町村が現れる可能性がある（図1略）。こうした地域では、コミュニティの崩壊が生じたり、国土資源の利用・管理水準が著しく低下する可能性がある等、深刻な問題が生じるおそれがある。

### 世帯数の推移と長男・長女型社会

核家族世帯及び単独世帯の伸びが鈍化してきているという近年の動きをもとに、将来の動向を試算すると、普通世帯数は二〇二五年には四〇二二万世帯と現在よりも約一八%増加し、普通世帯の世帯当たり人員は現在よりもやや減少するもののかつてのような縮小は生じない（図8）。こうしたなかで、長男・長女型社会がさらに広がりをもていこう。なお、高学歴者の増加等は相対的に活発な地域間人口移動をもたらす可能性があることから、単独世帯を中心にさらに世帯数が増加する可能性もあろう。

### 人口移動の鎮静化

地域間人口移動は、一九七二～三年をピークとして若年人口の規模の縮小、経済の安定成長への移行とともに鎮静化しており、地方圏と大都市圏との間の人口移動も鎮静化している。

## 技術革新（II章3節）

### 技術革新の役割

産業革命以来、技術革新は、経済社会の発展の主要な原動力として、国民生

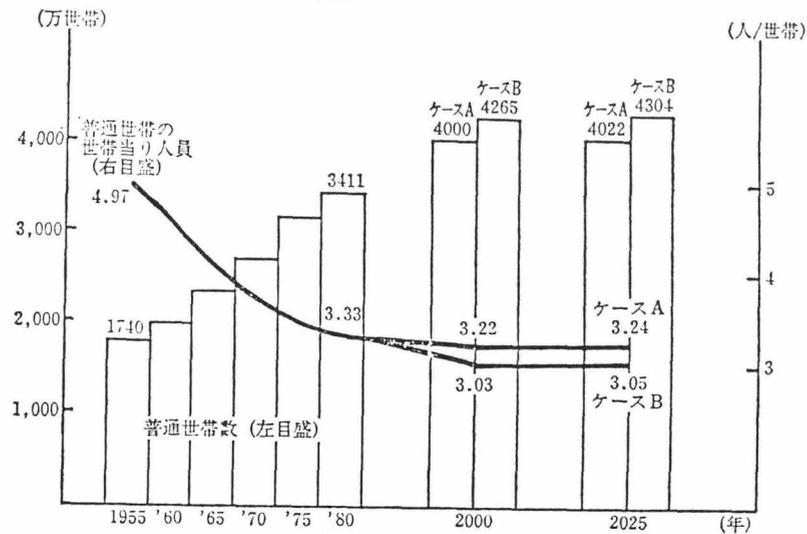
表2 将来人口分布の展望

(単位:万人)

	実績	すう勢延長型		封鎖型	
	1980	2000	2025	2000	2025
北海道	558	604	583	618	610
東北	1,202	1,235	1,145	1,333	1,385
関東(除く東京圏)	700	805	852	780	810
東京圏	2,867	3,455	3,744	3,240	3,212
中部	1,842	2,056	2,103	2,070	2,145
近畿	1,951	2,192	2,250	2,182	2,201
中国・四国	1,175	1,211	1,143	1,270	1,285
九州	1,407	1,516	1,498	1,579	1,672
全国	11,702	13,073	13,318	13,073	13,318

(注) 1. 実績は総理府「国勢調査」、1990年以降はロジャーズウィルキンスモデルをもとに国土庁計画・調整局が試算。

図8 世帯の推移と展望



(注) 1. 実績は総理府「国勢調査」、2000年以降は国土庁計画・調整局試算による。  
2. ケースAは世帯形成の動向が現状で推移すると仮定した場合  
ケースBは世帯形成の動向が単独世帯を中心に現在よりも大きく上昇すると仮定した場合である。

活の向上や、国土基盤の整備などに多大な貢献をしてきた。

技術革新の新しい波

今日、エレクトロニクス、バイオテクノロジー、新素材、新エネルギーなどの発展が大きな注目を集めており、先進諸国が技術開発をこれまで以上に積極的に推進していくことにより、過去の数次にわたる技術革新の大きな波に匹敵する「新たな技術革新の波」を引き起こすことが可能な状況になっている(図10、本書一四頁)。

技術開発への努力

新たな技術革新の波の創出のために、我が国は、創造的な技術開発にこれまでに積極的に取り組み、革新的な技術の開発を通じ、世界経済の発展に貢献することが求められている。

第3節(2)21世紀にかけての技術革新とそのインパクト

技術革新は、経済や産業の発展に大きく貢献するとともに、家庭生活、医療・福祉などの分野で利便性を向上させるほか、国土のフロンティア開発など様々な分野に多大なインパクトを与えていくものと考えられる(表3)。

第3節(3)21世紀の技術と社会

先端技術分野を中心に多くの新技術が創出され、各方面に様々なインパクトを与えていくこととなるが、来るべき21世紀には、こうした技術革新を経て、今日のものとは異なる

る、いわば21世紀型の技術システムと、それを受けた21世紀型社会の構築が期待される。

21世紀型技術システム

20世紀型技術システムは、その多くが集中制御型であり、エネルギーの大量消費を伴うシステムであったといえる。これに対し、21世紀型技術システムの基本的方向としては、近年のシステム工学、エレクトロニクス、バイオテクノロジーなどの進展を技術的背景として、極めて少ないエネルギーにより、高度な機能を、効率的に実現するとともに、その高度な機能を安定的に維持している生物体の原理や機構を応用した「バイオシステム」となる可能性を秘めている。

例えば、情報システムについては、情報化の進展に伴い、社会の様々な分野で情報のネットワーク化が進展することとなるが、ネットワーク化が進めば進むほど、その通信と制御は複雑化していく。その際、システムを末端に至るまで集中的に管理しようとするれば、情報量の大きさからいっても、制御は極めて困難となるほか、制御に要する機構やソフトウェアなどに関するコストも大幅に増加するため、極めて非効率で非現実的なものとなることが予想される。このため、大規模な情報システムは、各部分で自立調和的な分散制御を行い、中央部で各部を包括的に制御する効率的なバイオシステムとなっていく。

このように、21世紀においては、各種システム技術が

分野	項目	予想されるインパクト	普及過程における摩擦現象
国民生活	教育・学習	<ul style="list-style-type: none"> <li>・在宅医療、在宅福祉がより容易になる。</li> <li>・CAI, CMIなどにより教育の効果の向上が図られる。</li> <li>・教育情報システムによりへき地教育、社会教育が充実される。</li> <li>・ニューメディアにより文化・余暇情報が豊富に提供される。</li> <li>・CATV, LANなどの地域メディアにより地域の情報交流が活発化し地域コミュニティの形成が進む。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育の規格化、画一化のおそれ。</li> </ul>
	文化・余暇 地域社会		
国土利用	安全・防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>・気象・地震等自然現象の予知・予報精度の向上により災害に対する事前の対応が可能となる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・システムダウンなど新たな社会的ぜい弱性が増大するおそれ。</li> </ul>
	環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物等の処理技術、モニタリング技術等の進展が公害防止に寄与する。</li> </ul>	
	資源・エネルギー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下废水再生利用、海水淡水化の実用化・普及の進展により、通常の水資源開発が困難な地域等での水資源制約が緩和される。</li> </ul>	
	交通・運輸	<ul style="list-style-type: none"> <li>・STOL, VTOLの開発等新型式交通機関の実現により、従来高速交通機関の整備が十分でなかった地方の交流が活性化される。</li> </ul>	
	通信・情報	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ISDN等の基盤整備が進展する。</li> <li>・データベース等の情報ソースの充実やソフトウェアの多様化高度化が進展する。</li> </ul>	
	都市機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報交流の活発化により都市間、地域間の相互関係が一層緊密化する。</li> <li>・水資源関連技術や廃棄物処理の無公害化技術の実用化・普及により都市としての新たな発展機会がもたらされる。</li> </ul>	
	土地利用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・バイオテクノロジーによる品種改良で農作物の生産性の向上、耐旱性の付与が可能となり農地利用の自由度が増大する。</li> </ul>	
	フロンティア開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・極限作業ロボットの開発等により海洋等国土のフロンティアの開発が進展し、新空間利用の可能性が拡大する。</li> </ul>	

(注) 国土庁計画・調整局作成。

表3 21世紀にかけての技術革新のインパクト

分野	項目	予想されるインパクト	普及過程における摩擦現象
産業	マクロ経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生産性の向上や新分野の開拓によりマクロ経済の新たな発展がもたらされる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生産設備等の速急な陳腐化。</li> </ul>
	産 業 (農 業)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・バイオテクノロジーを応用した品種改良により高効率生産が実現する。</li> <li>・水耕栽培などによる工場型農業が進展する。</li> </ul>	
	(加工組立)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・OA化, FA化の進展を背景に電気機械等を中心に発展する。</li> </ul>	
	(素材産業)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・バイオテクノロジー, 新素材などの実用化に伴いハイテク素材産業としての発展が可能となる。</li> </ul>	
	(サービス産業)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報ネットワークの整備に伴い、情報関連サービス業が発展する。</li> </ul>	
	企業活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自動倉庫, POS, 取引情報のオンライン化などの普及により流通システムの合理化が進展する。</li> <li>・業際分野における技術開発の重要性が高まり、異業種間の連携・交流、異業種への参入が活発化する。</li> <li>・FAの導入により、中小企業において、熟練工不足問題が解消し、新たな発展機会がもたらされる。</li> </ul>	
経済	労働	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報関連産業などにおいて新たな雇用機会が創出される。</li> <li>・FAの導入により、直接生産工程従事者が減少し、間接生産工程従事者が増加する。</li> <li>・FAの導入により、重労働、危険な作業などから解放される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢労働者等一部には作業への不応答が発生。</li> <li>・雇用者に対する再訓練再教育の必要性の増大。</li> </ul>
	企業立地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報ネットワークの整備の進展に伴い生産関連部門やそれに関連する研究開発部門の立地はフットルース化し、地方分散が進む。</li> </ul>	
	家庭生活	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホームショッピング, ホームバンキングの普及により省力化、利便化が図られる。</li> <li>・HAの普及により利便性、安全性が高まる。</li> </ul>	
国民生活	医療・福祉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・メディカルエレクトロニクスの進展により医療水準が高度化する。</li> <li>・医療の情報ネットワーク化などによ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療におけるヒューマンな対応の希薄化のおそれ。</li> </ul>

イオンステム化することが予想されるが、こうした変化は単に技術の領域にとどまらず、都市システムなどの社会システムにも及ぶものと予想される。

### 21世紀型社会

機械の世紀といわれる20世紀に対し、21世紀は生命の世紀ともいわれ、社会の様々な分野でバイオテクノロジーが応用されるとともに、生命個体における調和と秩序を維持するシステムに類似したバイオシステムが構築されよう。これによって実現される生命に学ぶ21世紀型社会、それは「バイオソサエティ」と呼ぶにふさわしい「自立調和型の社会」となる。

なお、人間社会の明日を開くこのようなバイオソサエティは、人類により次元の高い繁栄と調和をもたらす可能性を持っている。しかし、原理や技術の面で、解明すべき未知の要素が多く残されており、予期せざる新しい問題を発生させるおそれがあることにも留意しておく必要がある。

## 家庭・職場・コミュニティ(Ⅲ章1節から)

### 第1節(1)社会集団としての家庭、職場、コミュニティ

#### 社会集団の変化

人々の生活の基礎をなす家庭をはじめ、職場、コミュニティなどの社会集団のあり方は、戦後、大きな変貌を遂げた。21世紀においても、

ソフト化・サービス化は、単に生産・就業面における第三次産業の増加にとどまらず、例えば第二次産業内部における研究開発、企画、販売といった直接生産に携わらない部門の拡大、さらには情報、デザイン等の商品の非物的価値の高まり等様々な形で進展するものと予想される。

#### 生産構造

仮に経済成長率を4%と仮定し、将来の生産構造(一九八〇年価格表示の生産額ベース)を展望すると、一九八〇年から二〇〇〇年の間に、第一次産業は2%弱までシェアを低下させ、第二次産業も、エレクトロニクス、バイオテクノロジー、新素材等の今後発展が期待される先端技術を有する分野等では高い伸びが見込まれるものの、全体としては一ポイント程度シェアを低下させる。これに対し、第三次産業は、家計や企業の活動の外部化等に伴い、総じて高い成長が期待され、二ポイント程度のシェア拡大が見込まれる。

#### 就業構造

FA化、OA化等の進展の見通し等も踏まえ、産業別就業者数を試算すると、一九八〇年から二〇〇〇年にかけて、第一次産業では一六〇万人程度の減少が見込まれる。第二次産業は、総じて高い生産性の伸びにより七〇万人程度の増加にとどまるとみられる。これに対し、第三次産業では九九〇万人程度の増加が見込まれ、第三次産業が今後雇用面で極めて大きな役割を担っていくものと期待される(図1略)。

家族が最も基礎的な集団であり、職場が稼働の場のほか自己実現の場でもあるという機能が失われることはないであろう。しかし、そうしたなかで、次のような変化が生じよう。

- ① 社会集団の多様化が一層進展すること
- ② 様々な集団に選択的に帰属する傾向が強まること
- ③ 自己実現の場としての機能が強まること

### 21世紀の家庭、職場、コミュニティ

このような潮流のなかで、

- ① 家庭における家族構成員の自立化の進展
- ② 勤労観や就業形態の変化に伴う職場社会の変容
- ③ 地域の連帯感に根ざした新しいコミュニティづくりの進展

といった方向の変化が考えられよう。

## 産業構造の変貌(Ⅲ章3節)

### 第3節(1)21世紀初頭の産業構造

#### ソフト化・サービス化

21世紀初頭の産業構造を展望すると、国際化、国民の価値観の多様化、文化志向の高まり、技術革新の進展等を背景に、ソフト化・サービス化の方向で大きく変貌していくものと考えられる。

これを職業別にみると、一九八〇年代初めに三割を占めることとなったいわゆるホワイトカラー的職種である「情報職種」が、21世紀初頭には四割を超えるまでに増加していくものとみられ、業種を越えてソフト化・サービス化が進展していくことがうかがえる(図12)。

#### 異なるシナリオの可能性

なお、第二次産業において、サービスを体化した新商品の開発等により、想定以上に生産額、就業者数が増加する可能性もある。一方、第三次産業においても、生産性の向上等により、想定ほど雇用吸収力が高まらない可能性も考えられる等、将来動向については今後さらに検討を要しよう。

#### ミス・マッチへの対応

こうした就業構造の変化が進むなかにおいて、労働力需給は全体としては均衡を保っていくとみられるが、人口の高齢化、女性の職場進出、技術革新の進展といった急激な変化の下で、形態別、年齢階層別等の部分的な不適合が広がる可能性も考えられる。こうした不適合を解消していくことが今後の大きな課題となる。

(本書二六二頁)二〇〇〇年に向けて激動する労働市場(参照)

### 第3節(2)主要産業の地域展開の方向

#### 製造業

地域の条件整備に応じて、製造部門の地方分散が進展していくことが期待される。なお、大企

業の高次の本社機能の大都市圏、なかんずく東京圏への集中傾向は、今後大きく変化しない可能性もある。

サービス産業

個人関連のサービス産業は、長期的にはほぼ人口比例に近い形で展開が見込まれる。一方、事業所関連のサービス産業は、将来的にも大都市集中がそれほど弱まらない可能性もあるものの、少なくとも地方中核都市あるいは県庁所在都市レベルの立地は進んでいくものと考えられる。

第3節(3)農林漁業の新しい可能性

農業が直面している困難と新しい動き

我が国の農業は、農地のikai廃、食料自給率の低下、農業就業人口の減少と高齢化等の困難な問題に直面している(図12)。しかし、ごく最近の動向には、農地のikai廃面積の著しい減少、農地の流動化の進展、就業人口の他産業から農業への流入超過等の新しい動きもみられる。

農業の技術革新

現在その萌芽をみせつつあるバイオテクノロジーや、発展・普及が期待されているエレクトロニクス技術などは、農業生産の効率を飛躍的に向上させ、あるものは土地資源

源の有限性を緩和させる方向に働くことになろう。

農業構造変化の潮流

二一世紀にかけて、農業労働力の一層の高齢化による世代交替、利用権設定等による農地流動化、技術革新の進展などに伴い、農業構造は、先進的な経営体と生きがいの営農を志向するものへの分化が徐々に進むであろう。

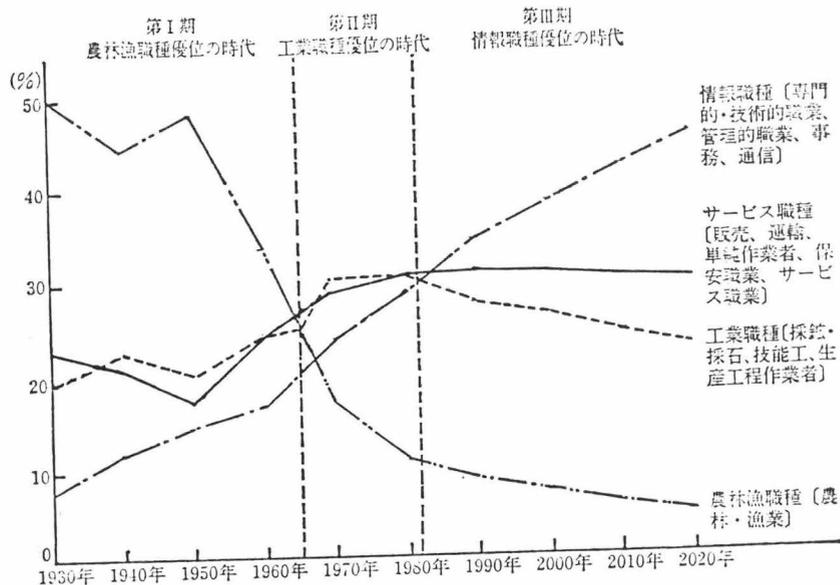
しかし、このような流れを定着させることは、必ずしも容易ではない。農業の新たな発展ビジョンを構想するとともに、農業に対する国民の理解を深めることが必要であろう。さらに、農業構造の変化を踏まえ、先進的経営体に焦点を合わせた政策の展開が、長期的には、重要性を増そう。

林業

近年、我が国の林業経営は困難な状況にある。他方、長期的にみれば、二一世紀にかけ、木材の世界的な供給見通しは楽観を許さない。

こうしたなかで、我が国の森林資源についてみると、人工林については、その大宗が一〇〜三〇年生という生育途上の森林である。したがって、今後、木材の自給率は高まっていく可能性はあるものの、いかに適正な管理水準を維持するかが最大の問題となろう。なお、近年分収育林や水源の森基金等のように国民が森林経営の一端を担おうとする動きがみられる。このような動きに注目すると、二一世紀の林業には、新たな展開の可能性が秘められているといえよう。

図12 職業別就業構造の展望



(注) 1. 1930-1950年 総理府統計局「国勢調査」による。  
2. 1955-1980年 総理府統計局「労働力調査」による。  
3. 1980-2000年 国土庁「地域におけるサービスニーズとサービス産業の展望に関する調査」(1984年3月)による。  
4. 2000-2025年 1983-2000年の傾向をもとに、国土庁計画・調整局試算。

漁業

今後、沿岸・沖合漁業のウニイトが高まるものとみられるが、長期的には、技術革新の進展等により、増養殖・栽培漁業や海洋牧場等の「つくり育てる漁業」が大きく成長していくよう。

経済発展のシナリオ(Ⅲ章4・5節から)

第4節(1)日本経済の潜在成長力

引き続きエネルギー源の多様化、備蓄の推進、省エネルギーの推進等によりエネルギー供給構造のぜい弱性を緩和する努力を積み重ねていくことにより、資源制約が経済成長のすう勢的低下要因になる可能性を小さくし得るものといえよう。

労働力人口

二一世紀に向け、増加テンポが鈍化するばかりでなく、働く人の四人に一人が五五歳以上という労働力人口の高齢化が進むとみられる。このため、経済社会の変化に対応し労働力の円滑な転換が行われ得る柔軟な労働市場構造を保ち得るか否かが成長力を左右しよう。

貯蓄率

高齢化に伴い貯蓄率は緩やかに低下するとみられるが、先進国のなかではなお高い水準を維持するとみられる。一方、投資面でも先端技術産業で限界効

の高い投資機会の拡大が見込まれる等、貯蓄・投資面から経済成長が制約される可能性は小さいであろう。

#### 技術革新

革新の波は、経済成長の大きな促進要因となるばかりでなく、労働生産性の向上を通じての労働時間の短縮を可能にする等、経済成長では測り得ない「ゆとり」をもたらす可能性を秘めている。

#### 国際経済関係

アメリカ経済の相対的地位の低下を背景に、多極的安定を模索する時代に入っているなかで、新興工業国の追い上げ、先端技術分野における先進国間の競争の激化など国際分業関係再編の圧力が強まる可能性もある。また南北問題も深刻化していくとするならば、我が国の経済発展にとって懸念材料とならざるをえないであろう。

#### 第4節(2)経済発展の代替的シナリオ

##### 二一世紀の発展すう勢イメージ

二一世紀にかけての我が国の経済発展については、次のような見方が考えられよう。

- ① 調整的安定成長期を経て、均衡のとれた成熟的安定成長へ
- ② 調整的安定成長から経済的停滞へ
- ③ 成熟のあと新たな発展段階へ

のとなろう。

##### 「新たな発展段階」へのシナリオ

新しい時代の萌芽から成長を経て成熟に至る一つの循環を特徴づける基本的な要素は技術であるが、技術革新をテコとして、世界経済が再びコンドラチェフの波のような長期波動の上昇局面に入るとすれば、二一世紀初頭においては、二〇世紀の残された期間の平均四〇％程度を超えて、成長が若干加速されることが考えられる。

#### 第5節(2)全面的国際化の時代へ

##### 世界に開かれた国土

今後、国際交流が飛躍的に進展するなかで、従来のまま東京一点集中構造が続いていくことには、様々な問題がある。このため、大阪圏はもとよりその他の地域においても、国際機能を拡充していく必要がある。

また、国際化は地域振興のひとつの契機ともなりうるものであり、各地域がそれぞれの個性と特性を生かしつつ様々な側面で国際社会と直接的に結びつき、我が国全体としても世界との間に多様なチャンネルを確保していくことが求められる。

##### ソフト、ハード両面からの対応

あらゆる地域を通じて、またあらゆる領域にわたって進んでいく可能性のある国際化に柔軟に対応し得る国内

##### 成熟的安定成長への二つのシナリオ

上記①の「調整的成長から成熟的安定成長へ」という姿に数的イメージを与えるため、簡単な超長期マクロモデルを用いてすう勢延長的な試算を行うと、経済成長率は緩やかな低下傾向を示し、一九八〇～二〇〇〇年で平均年率四％台半ば、二〇〇〇～二〇二〇年で二％台半ばといった成長テンポになる。

しかしながら、成熟的安定成長といってもその成長の内容により国土形成に対する意味あい異なる。

第一は、純資本輸出の拡大を通じ、成熟債権国へ至るシナリオである。その到達点での我が国の経済・産業構造は、現在の加工貿易立国とは異質の性格を持つものとなるであろうから、国内経済の活力を失わせない方途を一方で追求し続ける必要がある。

第二は、貯蓄がより多く国内投資に向かうというシナリオである。その場合には、国内の投資需要規模が問題となるが、民間設備投資に関しては、新しい技術の波に伴う新設投資、研究開発投資に加え、更新投資も大きなものとなる可能性がある。また、社会資本等市場での評価が困難なものについては、これらの社会資本ストックに対する社会的評価が長期的にどう形成されていくかによって、将来の国内投資需要は大きく左右されよう。社会資本ストックの充実が真に人々の求めるところであるならば、これに対する需要は大きなも

体制を構築していくことが、二一世紀に向けての課題となる。そのため、ソフト面においては、

- ① 異なる地域、文化を持つ人々に対ししなやかに対応できる開かれた態度を培うこと
  - ② 国際社会で活躍し得る人材の育成を図ること
  - ③ 異質の文化との交流を深めるなかで、地域文化のアイデンティティを確立していくこと
  - ④ 活発で多様な人的、物的国際交流に対応し得る交通、通信体系を整備すること
  - ⑤ 自然環境の保全を図るとともに、下水道を整備したり、街並みを整備するなど総合的な居住環境の整備を進めること
  - ⑥ 会議場、見本市会場、交流センター等国際的施設の整備を図ること
  - ⑦ インフォメーションセンター、諸案内板など情報提供システムの確立を図ること
- などが必要となろう。

#### 情報化(IV章2節から)

第2節(2)新たな展開をみせる情報通信

情報量の展望

産業・経済、国民生活の各方面において、情報通信サービスに対するニーズは高度化し、多様化している。これに対し、我が国の総情報供給量は、二〇〇〇年には一九八二年の約三・四倍に増大するものと予想される。特に、データ通信、ファクシミリ、CATV等ニューメディアによるものは約一五倍と飛躍的に増加することが見込まれる(図16)。

高度情報化への対応

高度情報化の動きは、産業・経済分野を中心に今後急激に進展し、二一世紀初頭には成熟期を迎えるものと予想される。高度情報社会に向けて、ハード面でも基盤整備はもとより、データベース等のソフト面の整備や、社会のぜい弱化の防止等に対して適切な対応が必要となろう。

情報通信の基盤整備の展望

INS構想の進展や新たな電気通信事業者の参入により、高度な全国ネットワークが構築されることとなる。同時に、高度化、多様化する情報ニーズに的確に対応した情報システムの構築が求められよ

う。また、国際情報交流の増大と高度化に対応した基盤整備も重要になってこよう。

一方、地域における情報通信基盤整備の動きには、ニューメディアを中心に活発なものがある。地域における情報化を推進していく観点から今後の進展が期待される。

地域へのインパクト

二一世紀に至る高度情報化の成長期においては、様々の情報通信機能は大都市に集中する傾向を示す可能性が高く、産業等の地方分散を促進するためには、大都市等に高度の情報通信基盤を先行的に整備し、良好な情報環境を創出することも課題となる。こうして高度情報化が進展することにより、

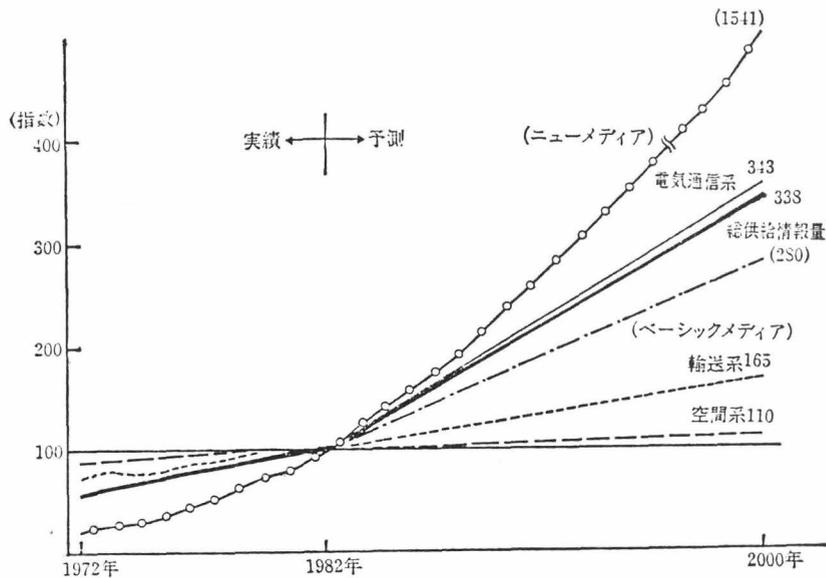
- ① コミュニティや都市ネットワークの形成の進展
- ② 情報通信システムの活用による新たな地域産業の発展
- ③ 都市的利便性の地方への拡大
- ④ 人口や産業の集積の高い地域における防災情報システム等による安全性の向上、サテライトオフィスの進展等が期待されよう。

地域における情報化の課題

地域において高度情報化を効果的に達成するためには、

- ① 地域特性に基づいた情報通信システムの整備
- ② 住民が参加できる体制の確立など、情報通信システムをとりまく環境の整備
- ③ 地方自治体等の積極的な対応

図16 情報供給量の試算(1982年=100)



(注) 1. 郵政省「情報流通センサス」等をもとに国土庁計画・調整局作成。  
 2. 電子通信系メディアを次の2つに分類した。  
 「ニューメディア」……データ通信、ファクシミリ、有線テレビジョン放送  
 「ベーシック・メディア」……上記以外のもの。

④ 基本的な課題としての、地域における情報発信能力の向上などの課題に対処することが必要となろう。

都市と農村(IV章3節から)

第3節(1)進展する都市化

都市化の展望

二一世紀初頭にかけて、人口の増加、第一次産業就業者の減少、産業構造のサービス化・ソフト化等を背景に、都市化はなお進展しよう。一九八〇年に約六割であった人口集中地区人口比率は、二〇〇〇年ごろには約七割程度、二〇二五ごろには七割強ないし約八割に達すると試算される。これに伴い市街地も拡大を続け、二〇二五ごろには現在の一・五〜二倍程度に達しよう(図一略)。

都市化の主役・地方都市

今後の都市化は、地方圏での著しい進展が見込まれるなかでも、産業構造の変化、情報受発信機能の充実等を背景として、地方中核・中核都市、県内第二都市等がその中心を担っていくものとみられる(表5)。

都市圏の発展

大都市圏においては、インナーシティ問題を克服し、再活性化した中心都市と、

郊外の核都市が適切に連携することによって、都市圏として健全な成長を維持していくことは十分可能であろう。また、地方圏においては、中心都市と周辺市町村がそのつながりを強め、都市圏として成長していく傾向が一層強まっていこう。

第3節(3)都市と農村

都市と農村の融合と補完

二一世紀に向けては、都市と農村が融合し、また、あい補完していくものとしてとらえ、各地域の特性に応じてその道を探ることが一層必要となろう。例えば、

- ① 都市と農村という二分法的発想ではとらえられない地域、すなわち、ゆとりある居住と生産の場が調和した地域が田園のなかに展開していく可能性があること
- ② 新たなライフスタイルなどを求めて、都市から農村へ移り住む人々が出現する可能性があること
- ③ 農村の居住者は高度化・多様化するニーズを都市の機能を利用することによって満たす一方、都市の居住者は都市では満たされないニーズを農村で満たすなど、都市と農村の相互交流はますます強まるとみられることなどが考えられよう。

都市と農村の結合が強まることは、都市化社会のなかで、都市と農村のそれぞれを活性化し、人々の生活を豊かなものとしていく道であろう。混住化の問題についても、この観点から

積極的な側面を評価しつつ、その対応を図る必要があろう。

増大する維持管理費(IV章4・8節)

第4節(4)教育・文化・福祉施設の整備

地域振興の核としての教育施設

高等教育に対する国民や社会の要請はますます高まっていこう。同時に高等教育機関は、人材の確保・育成、さらには地域との交流を通じて、地域振興の核ともなる施設である。また、大都市圏・地方圏の進学率格差の縮小、進学に伴う大都市圏への人口流入の減少が今後も続くかどうかは大学・短大の地域的立地がどのように展開していくかに負うところが大きい。今後、これらの点に留意し地域格差の是正に努めつつ高等教育機関の整備に努めていく必要がある。この場合、ライフステージの各段階において、教育への多様なニーズが拡大していくものとみられる。多様な教育機関の連携によって、生涯学習のためのシステムをつくりあげていくことが求められよう。

高まる要請に対応する文化施設

文化的豊かさを求める傾向はますます強まり、文化活動を軸とした新たなコミュニティの形成が求められていく。これに対応し、様々な文化施設の整備を図り、その利

表5 都市規模別人口の展望

規模		市 町 村 数			人口構成比(%)			1市あたりの平均人口(万人)		
		年			1980	2000	2025	1980	2000	2025
		1980	2000	2025	1980	2000	2025	1980	2000	2025
市	60万人以上	14	18	21	22.6	22.0	20.3	189	157	123
	20万~60万人	83	97	102	22.8	25.9	28.1	32	34	35
	10万~20万人	96	117	130	11.1	12.4	14.0	14	14	14
	5万~10万人	207	178	157	12.1	10.2	9.6	6.8	7.4	7.7
	5万人未満	247	237	237	7.7	6.5	5.7	3.6	3.5	3.0
郡	部	2,609	2,609	2,609	23.8	22.9	22.3	1.1	1.1	1.1

(注) 1. 1975から80年の三大都市圏・地方圏別、人口規模別の人口増減率に基づき国土庁計画・調整局で試算。  
 2. 将来の基礎人口は、厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口—昭和56年11月推計」(中位推計)による。  
 3. 都市数は1980年の数で固定した。

表6 大学、短大進学率格差、進学に伴う三大都市圏への移動量の推移と展望

	1976	1978	1980	1983	1990		2000	
					ケース1	ケース2	ケース1	ケース2
					進学率格差 大都市圏 進学率 / 地方圏 進学率	1.45	1.37	1.32
大都市圏への純流入 (千人)	144	136	118	105	66	22	86	43

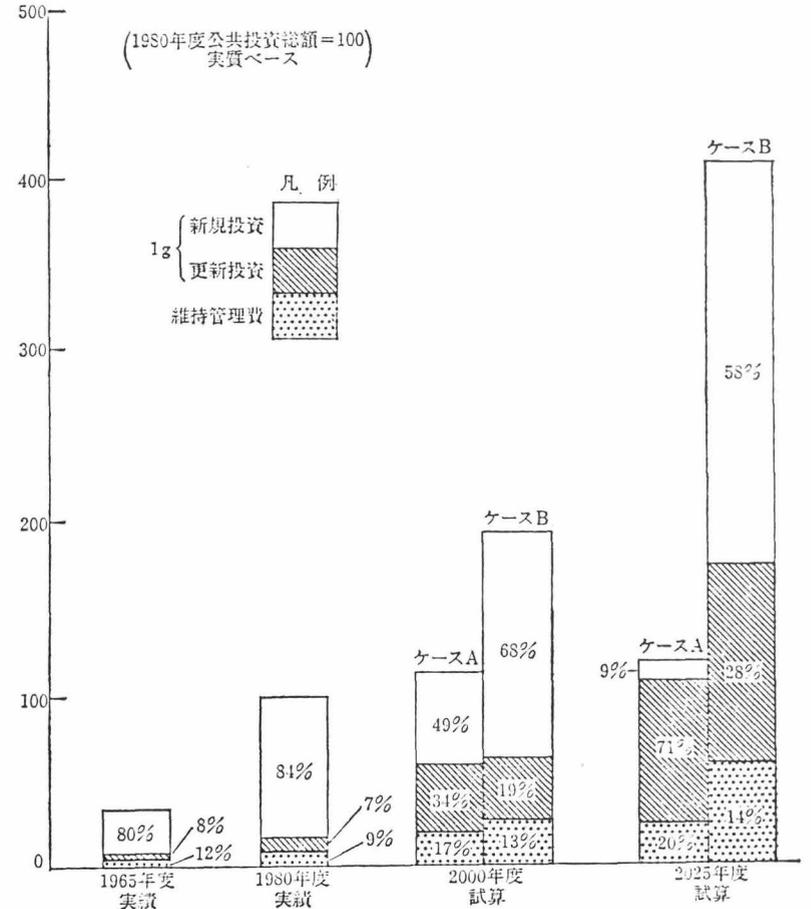
(注) 1. 国土庁「高等教育機関の地域配置に関する調査」(1983年3月)をもとに国土庁計画・調整局推計。

2. ケース設定は次のとおり。

ケース1 1990年、2000年ともに1980年の地域収容力を維持。

ケース2 1990年、1980年の対高卒者収容比率を維持するが、収容力の増分を地方圏のみに分配。三大都市圏は1980年の収容力を維持。2000年において地方圏、三大都市圏いずれも1990年の収容力を維持。

図19 公共投資に占める新規投資、更新投資、維持管理費の推移と展望



(注) 1. 国土庁計画・調整局試算。  
 2. 上水道、下水道、廃棄物、都市公園、住宅、保健医療、社会福祉、教育、道庁、国鉄、港河、治山、治水、海岸、農業、林業、漁業の総計であり、用地費は除く。  
 3. ケースAは今後の1gの伸び実質年0%、ケースBは実質年3%の場合の試算値である。

用を促していくしくみが求められよう。また、情報通信に関する技術革新の進展は、新たな文化施設の形態を産み出していくこととなるろう。

**高齢化社会の福祉施設**

寝たきり老人数は、二〇〇〇年には一九八一の約二倍、二〇二五年には三倍以上になると試算される。こうしたなかで、特別養護老人ホームをはじめとする長期滞在型の各種福祉施設の充実が求められるとともに、家庭における高齢者の扶養を助けるデイケア、ショートステイ等のための施設整備も重要となるろう。

また、健康な高齢者に対しては、役割や生きがいの場を提供し、あらゆる世代との交流が可能となるようなくみが必要められよう。

**第8節 国土基盤の形成の新たな展開**

**維持管理的経費増大の可能性**

今後時間の経過とともに社会資本ストックが増加し、維持管理費が急速に増加していくこととなるろう。

さらに、特に高度成長期以降に整備された社会資本ストックが、二一世紀初頭に向けて順次更新期を迎えることから、今後莫大な更新投資の必要性が高まることが予想される。今後、公的固定資本形成が実質三%程度で伸びると仮定して試

算すると、公共投資総額に占める維持管理的経費(維持管理費及び更新投資)の比率は、現在の一六%程度から二〇〇〇年には約三割、二〇二五年には約四割と急速に増加すると見込まれる。さらに、実質横ばいで推移すると仮定すると、二〇〇〇年には公共投資総額の約半分、二〇二五年には約九割を占めることとなり、新たなニーズに即した新規投資を行い、国民生活の質的向上を図ることが困難となる(図19)。

**共生・ネットワーク型社会 (IV章9節から)**

**第9節(1)集中と分散の新たな展開**

**集中と分散の変容**

人口・諸機能の地域的展開の基調は、集中から分散へと転換する兆しを示し始めている。こうしたなかで、次の二点が注目される。

① 東京圏への一極集中 東京圏の相対的地位の向上により、国土全体として、東京一点集中の様相がより鮮明になってきている。「三大都市圏対地方圏」という図式でとらえるよりも、「東京圏対その他」という図式でとらえる方が、問題の本質をより端的に表わす場合が少なくない。

② 域内過密・過疎の進行 人口の地方定住が進むなかで、緩やかながらも地方中核・中核都市への人口・諸機能の集積が進んでいる。

## 第9節(2)新しい国土形成に向けて

679

## 分散型社会へ

国土空間に展開する社会の姿を集中型と分散型に分けると、明治以来の約一世紀は集中型を志向する社会であったといえよう。しかし、過集中の結果として集積の弊害も増大し、集中と集積のなかから分散のメカニズムが育まれつつあるようにも見受けられる。社会思潮においても、成長から安定へ、量と規模から質と多様性へ、あるいは迅速・効率から確実・安全へとというように大きく流れが変わりつつあり、このような変化は分散型の社会を志向しているといえるのではなからうか。

## 分散型社会の国土像

二一世紀に向けて、望ましい人と国土のかかわりあいを展望すると、大都市、地方中枢・中核都市をはじめとした地域の特性を生かした特色ある諸都市相互が自立し、競争しながらも、国土全体としては調和し、それら都市を核として周辺地域相互が安定して活力ある連携を保つという、いわば共生したネットワーク型国土の形成が課題である。地域が自立しながらもより高次の次元で再統合された分散型社会が志向されているといえよう。このため、基本的には今日現れている分散メカニズムの萌芽を生かしていくことが肝要である。

## 共生・ネットワーク型国土の創成のために

東京圏との対比でシェアの低下

## 21世紀へのキイ・ワード（おわりから）

## (1)21世紀への潮流

## 高齢化

二一世紀初頭において、我が国が迎えようとする来るべき高齢化社会は、西欧先進諸国の今日の高齢化水準を上回る、我が国史上初めての、いわば長寿社会である。しかし、それは人口の伸びの鈍化から停滞へ、停滞から減少へと向かう可能性のある社会であるとともに、生産年齢人口比率が低下を続ける社会でもある。さらにいえば、我が国経済社会は、安定成長経済社会から成熟成長経済社会に入っていく可能性があるとも考えられる。このため、来るべき高齢化社会の到来という新しい局面のなかで、経済社会の活力をいかにこれまでのように維持していくかが、二一世紀型の国土づくりのために大きな課題となろう。あわせて、高齢化進展の地域的ひずみにいかに対処するかということも、国土政策にとって重要な課題となつてこよう。また、人生八〇年の時代に対応する社会のシステムの設計と定着が今日緊急に求められている。

## 国際化

国際化は、二一世紀に向かう我が国の経済社会を貫くもうひとつの大きな潮流である。我が国は、物と人とサービスに体现される我が国の国際化に、今ま

が懸念される大阪圏、名古屋圏についても、それぞれのもつ大きな潜在能力を新たに顕在化していく工夫と努力が必要とされている。さらに、今日集積を強めつつある地方中枢・中核都市においても、それぞれの特性に応じた諸機能の集積を図っていくことが求められよう。これに加えて、地方圏においては、風土と文化に根ざした地域個性の強化やUターンする人材等地域経営資源の発掘と活用を進めることはもとより、地域外の人材等を積極的に受け入れていくことも、地域の活性化を図る上で重要となろう。

この場合、分散メカニズムの萌芽を生かしていく上で、国が果たすべき役割が重要であることはいうまでもないが、地域に密着し、多様な地域の実情に応じたそれぞれの地域の創意工夫と地域住民・自治体が一体となった自助努力が何よりも重要である。また、地方都市と周辺の農山漁村とが協力しながら有効な企画力と行動力を生み出し、地域全体としての力を養っていくことが求められよう。

こうした地域の努力を生かしながら、社会全体を統合する条件が、循環器系としての交通ネットワークであり、神経系としての情報通信ネットワークである。

二一世紀に向けて、国が行う国土の基礎づくりと地域の創意・工夫に根ざす自立への自助努力とがあいつぐことによつて、望ましい人と国土のかかわりあいを実現していくことが重要である。

以上に集中的に取り組まなければならないことは当然として、それにとどまることなく、世界経済の再活性化にその持てる力を十二分に発揮し、国際社会への貢献を果していく自覚と努力が求められよう。また、国際的な文化交流の促進と新たな地球文明の創造に向けて、我が国が一層積極的な役割と貢献を果すことが求められることとなり、我が国の歴史と文化を育んできたこの国土を国際交流の舞台にふさわしく整えていくことも課題となろう。このためには、それぞれの地域が自らの多彩で豊かな歴史、伝統、文化をあらためてとらえ直し、自らの地域の存在価値を世界に対して確立するとともに、国際的な交流を通じて、その生成発展を図る努力が大切であり、このこととあわせて、多くの面で必要とされる基盤整備を進めなければならない。世界に開かれた国土づくりを目指してのこうした努力は、我が国及びそれぞれの地域の経済社会にとっては、ひとつの刺激剤ともなろう。

## 技術革新・情報化

高齢化が進行し、国際化が進展するなかで、経済社会に活力を与え続ける原動力として、技術革新と情報化の進展に期待が寄せられている。長期的展望の下に、国土をめぐる多くの課題を克服し、来るべき二一世紀型社会建設のために、この成果を生かしていくなければならない。その際、それぞれの地域において技術革新や情報化を地域振興の契機としてとらえ、地域の特性を生かしながら積極的な対応を図っていくことが望まれる。

また、このことに関連して技術革新や情報化が社会システムにいかなるインパクトを与えるかという問題について、さらに多面的な考察が求められるであろう。

こうした潮流を踏まえ、国土空間の新しい未来像を求めつつ、二一世紀への国土づくりの指針となる四全総の策定を進めなければならない。

#### (2) 四全総の策定に向けて

##### 新しい国土イメージの構築

二一世紀型社会が、個と個が独立しながら、互いに補完しあい、全体としてひとつの調和のとれた総体を形成するという「バイオソサエティ」、すなわち「自立調和型の社会」であるとすれば、それは国土空間の未来像にも深く影響を及ぼし、国土構造の転換を促していくものとなる。

すでに広がりを見せつつある地域の自立への動きと地方への分散の芽生えは、二一世紀に向けて大きな潮流となる可能性を持っている。このような潮流の下で培われる各地域の多様性とネットワークの高質化等によって、東京圏への一極集中と域内過密・過疎に対処しつつ、地域の自立性を前提とする分散型の新しい共生関係をこの国土空間に形成していくことが可能となるであろう。試みに、この報告においては、それを

共生・ネットワーク型国土の創生と手んだ次第である。

来るべき二一世紀型国土づくりのイメージを仮にこのように構想するとしても、そこへ至る道は決して平坦なものではなく、多くの困難が予想される。これらの困難な課題への対応を図りつつ、我々は今まで以上に我が国経済社会の柔軟性と安全性の維持・確保に注意を払い、良質で安定性のある国土空間を形成し、ゆとりと活力に満ちた定住社会の実現に努めなければならない。

## 財政支出の構造的変化

### (いわゆる「隠れた補助金」論)

貝塚啓明チーム 昭和60年2月

#### はじめに

公共部門は、元来そのサービスの提供を中心に経済的役割をはたしてきた。しかし、そのサービスの内容を見ると、財政支出の構造に変化がみられる。すなわち、伝統的な軍事支出や一般行政サービスなどのような純粹公共財的なものから、受益が明確な私的財や受益の範囲が確定しうる準公共財へとシフトしている。

経済社会がソフト化、あるいはサービス化しつつあることは、すでに数多くの機会に議論され、また指摘されてきたことであるが、財政支出の構造の変化を、このような経済のソフト化・サービス化に結びつけて考えてみると以下のように解釈しうる。

公共部門は、経済社会の存続のため、また経済取引が円滑に行われる制度的な基礎を保障するために必要なサービスを提供してきた。アダム・スミスが言うところの政府のなすべ

き「第一の義務」としての国防、「第二の義務」としての司法などの行政サービスがこれに当たる。このようなサービス

は、公共財の理論において定義された公共財（ここでは純粹公共財とよばれている）に対応している。これらの公共サービスは経済がソフト化しなくとも当然政府が提供すべきサービスである。経済社会がソフト化・サービス化するという場合、通常、民間部門において進行するものと考えられている。しかし、このような経済社会の変化は、公共部門の在り方にも影響をあたえる。すなわち、ニーズの多様化・個性化のなかで、公共部門に対しても、純粹公共財とは異なるサービスへのニーズが高まり、特定の地域に受益が帰属すると予想されるサービス、あるいは特定の個人に受益が生ずるサービス、あるいは特定の個人に受益が生ずるサービスへの需要が高まってくるのである。

しかしながら、ソフト化・サービス化に伴う社会のニーズの変化が、公共サービスの内容を変化させていくには、今一



自治の

1

# 地方自治・その実態と進路

坂田期雄 著

ぎょうせい

明日の地方自治 1

坂田期雄 著

# 地方自治・その実態と進路

ぎょうせい

681

## 1 間接民主制と住民の直接参加制度

### (1) 「住民が直接参加する制度」の概要

我が国の地方自治制度では、首長と議員はともに住民によって選出され（いわゆる「首長制」「大統領制」）、住民の意思は議会で決定し、首長がそれを執行する建前になっている。住民の側から見ると、住民は、選出された代表を通じて行政に参加するといういわゆる「代表民主制」「間接民主制」がとられている。

#### ① 首長の公選制（憲法九三）

#### ② 直接請求

(ア) 条例の制定・改廃請求権（自治法二二①、七四①）

(イ) いわゆる「リコール」といわれる「議会の解散請求」（自治法一三④、七六①）、「首長、議員等の解職請求」（自治法二三②、八〇①、八一①）

#### ③ 「住民監査請求」「住民訴訟」（自治法二四二―二四二の二）

#### ④ いわゆる地方自治特別法に対する「住民投票」（憲法九五、国会法六七、自治法二六一）

住民参加に関係ある制度等

種別	事項(例示)	根拠法等
1 選挙	地方議会議員の選挙 地方公共団体の長の選挙	憲法93条, 自治法17条 "
2 直接請求	条例の制定・改廃請求 事務監査請求 議会解散請求 議員の解職請求 長の解職請求 主要公務員の解職請求 教育委員等の解職請求	自治法74条 " 75条 " 76条 " 80条 " 81条 " 86条 地教行法8条等
3 その他住民投票	地方自治特別法の住民投票	憲法95条, 国会法67条 自治法261条
4 住民監査請求, 住民訴訟	住民監査請求 住民訴訟	自治法242条 " 242条の2
5 請願	請願	憲法16条 請願法 自治法124条
6 公表	直接請求に係る要旨の公表, 結果の公表 財政状況の公表 地方公営企業の業務状況の公表 選挙運動に関する収入及び支出の報告書の公表 防災計画の公表	自治法74条, 75条, 76条, 80条, 81条, 86条 自治法243条の3 地方公営企業法40条の2 公職選挙法192条 災害対策基本法34条
7 会議の公開	地方議会の公開	自治法115条
8 説明会, 縦覧, 意見の申出, 聴聞	特定公共事業の認定における事業の説明 選挙人名簿の登録者の氏名等の縦覧 都市計画案の縦覧 土地収用に係る事業認定申請書の縦覧 都市計画案に対する意見の申出 町, 字区域の新設等の案に対する意見の申出 建築協定に関する聴聞	公共用地の取得に関する特別措置法3条 公職選挙法23条 都市計画法17条 土地収用法24条 都市計画法17条 住居表示に関する法律5条の2 建築基準法72条
9 公聴会	予算その他重要な議案, 陳情等の公聴会 都市計画の案の作成のため必要があると きの公聴会, 狩猟鳥獣の捕獲の禁止, 制限に係る公聴会	自治法109条, 110条 都市計画法16条 鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律1条の4
(事実上の住民参加)	陳世住投 論民 調査集 情書	

などがあり、そのほか、「請願」「公聴会」「委員会」「審議会」などへの参加がある。

このように、我が国の地方自治制度が、「間接民主制」を建前としながらも並行して「直接参政」の制度がとられているのは、住民から選出された長や議会が常に必ずしも住民の意思を正しく代表するとは限らない。そこで、住民の側から直接的にこれを「コントロール」し、是正できる道を制度として設けたものである。

この直接民主制的な制度は、国の場合に比べて極めて広範に採り入れられており、戦後我が国地方自治制度の大きな特色となっている。

(2) 「直接参加行政」と「いわゆる市民参加行政」との相違、比較

周知のように、昭和四〇年代に入る前後ころから、我が国においても、いわゆる市民参加行政が広汎に広がりはじめた。市民が議会を通じて行政にモノを言うという、いわゆる間接民主制、間接参加のルートだけでなく、長に直接モノを言うという直接参加の道を取りはじめたのである。それは当初のころは当時の高度経済成長を背景に全国的に広がりはじめた公害や自然破壊に対し、それを防止しようという住民運動から始まり、その後、空港、新幹線、高速道路、火力発電所、ごみ焼却所等の大規模公共施設や迷惑施設の建設反対運動、つづいて人口急増等の市町村を中心に遅れた生活環境施設の整備要求へと進んだが、その後は単なる反対運動、単なるモノ取り運動的なものだけでなく、まちづくりや地域おこしあるいはコミュニティづくりに積極的に参加するという市民参加行政も、行政側の努力とも相俟って各地でみられるようになってきた。

- \* 欧米諸国の直接請求制度
- ① 広く行われているのは、アメリカの都市、州(アメリカ系)、それからスイス(スイス系)
  - ② 英国とフランスでは、地方公共団体関係では直接請求の制度はない。
  - ③ ドイツでは、一部バーデン・ヴェルテンベルグ州の市町村だけが直接請求制度を持っている(スイス系)。

1 間接民主制と住民の直接参加制度

(自治法86条)		挙管理委員、監査委員、公安委員会の委員の解職の請求		の4分の3以上の同意があれば失職	議会の議決があった日から1年は請求できない。 選挙管理委員、監査委員、公安委員会の委員は同じく6か月間は請求できない。
⑦教育委員会の委員の解職の請求 (地方教育行政の組織及び運営に関する法律8条)	地方公共団体の長の選挙権を有する者の3分の1以上	教育委員会委員の解職の請求	地方公共団体の長	同上	就職の日及び請求に基づく議会の議決があった日から6か月間は請求できない。
⑧農業委員会の委員の解任の請求 (農業委員会等に関する法律14条)	農業委員会委員の選挙権を有する者の2分の1以上	選挙による農業委員会委員全員の解任の請求	市町村の選挙管理委員会	請求のあった旨を告示し、その日に失職する。	委員の一般選挙の日から6か月以内は請求できない。ただし、選挙による委員の全員が無投票当選であるときは請求できる。
⑨海区漁業調整委員会の委員の解職の請求 (漁業法99条)	海区漁業調整委員会の選挙権を有する者の3分の1以上	委員(選任による委員を含む。)の解職の請求	都道府県の選挙管理委員会	選挙人の投票に付し、過半数の同意があれば失職	委員の就任の日及び解職の投票の日から6か月間は請求できない。ただし、無投票当選であるときは請求できる。

つてきた。  
このようにいわゆる「市民参加行政」は、地方自治法等に何等の規定があるものではなく、事実上の「参加」として広汎な広がりを見せてきたものである。  
これに対し、ここでみる「直接参加制度」は、地方自治法に法的根拠を持ち、制度として認められているものである。  
前者の市民参加行政は、市民が日常いつでも参加でき、また市民である以上、常に参加意識を持って参加してもらうことが望まれるものだが、これに対し、後者の「直接参

直接請求制度一覧

種類	必要署名数	内容	請求の受理機関	請求後の措置	請求制限期間
①条例の制定・改廃請求 (自治法74条)	地方公共団体の選挙権を有する者の50分の1以上	条例(地方税、分担金、使用料、手数料に関するものを除く)の制定、改正、廃止に関する請求	地方公共団体の長	長は請求受理後20日以内に議会を招集し意見を付して議会に付議する。議会において一定数以上の表決があれば成立。	
②監査の請求 (自治法75条)	同上	地方公共団体の事務、各種行政委員会の事務の執行に関する監査の請求	監査委員	監査委員は請求事項について監査し、請求機関に係る代表者に通知し、公表する。	
③議会の解散請求 (自治法76条)	同上	議会の解散の請求	選挙管理委員会	選挙人の投票に付し、過半数の同意があれば解散	一般選挙及び直接請求に基づく投票のあった日から1年は請求できない。
④議員の解職請求 (自治法80条)	所属選挙区の有する者の3分の1以上	議員の解職の請求	選挙管理委員会	所属選挙区の選挙人の投票に付し、過半数の同意があれば失職	当選して(無投票当選を除く)就職した日及び直接請求に基づく投票のあった日から1年は請求できない。
⑤長の解職請求 (自治法81条)	地方公共団体の選挙権を有する者の3分の1以上	地方公共団体の長の解職の請求	選挙管理委員会	選挙人の投票に付し、過半数の同意があれば失職	同上
⑥主要公務員の解職の請求	同上	副知事、助役、出納長、収入役、選	地方公共団体の長	議会に付議する議会で3分の2以上の出席でそ	副知事、助役、出納長、収入役は就職の日及び請求に基づく

加制度」は、日常いつでも誰でも手軽に使えるというものではなく、そこには一定の要件が定められていて、これ  
が使われるケースはそれ程多くはない。

なお、市民参加行政については、本シリーズ第六巻「まちづくり」に市民の力」に詳説されているので参照されたい。

## 2 条例の制定・改廃請求権

### 1 条例の制定・改廃請求制度の概要

- ① 根拠法——地方自治法七四条
- ② 必要署名数——地方公共団体の選挙権を有する者の五〇分の一以上
- ③ 内容——条例（地方税、分担金、使用料、手数料に関するものを除く）の制定、改正、廃止に関する請求
- ④ 請求の受理機関——地方公共団体の長
- ⑤ 請求後の措置——長は請求受理後二〇日以内に議会を招集し、意見を付して議会に付議する。議会において一定数以上の表決があれば成立。

### 2 条例の制定・改廃の請求、最近の状況

最近の状況（昭和五九年四月～六二年三月）をみてみると<sup>(1)</sup>

# 神奈川県における組織活性化の課題と方策

—組織活性化に関する研究報告書(抄録)—

昭和54年8月

神奈川県公務研修所

# 目 次

概 要 .....	1
第1章 目標の確立と組織 .....	7
第1節 行政目標の確立と阻害要因 .....	7
1 行政目標の明確化 .....	7
2 目標管理を阻む理由 .....	7
第2節 目標管理の導入 .....	10
1 目標管理の狙い .....	10
2 設定目標の条件 .....	11
3 動態的な目標 .....	11
第3節 県組織の変遷 .....	13
1 戦後から機構改革（昭和52年）まで .....	13
2 機構改革（昭52年5月16日）の背景と狙い .....	14
第4節 県組織の現状分析 .....	16
1 現員分析 .....	16
2 職員数の将来予測 .....	22
3 現状改善の方向 .....	22
第2章 意思決定と伝達 .....	24
第1節 本県の意思決定機構の状況 .....	24
1 現行体系への推移 .....	24
2 部長会議の現状と問題点 .....	25
3 最高意思決定機関の補佐機能の現状と問題点 .....	28
4 意思決定の伝達経路 .....	29
5 硬直化する意思の伝達制度（稟議制度の功罪） .....	31
6 組織部門間に横断的伝達経路を形成する動態組織（プロジェクト組織の現状） .....	31
7 組織外への伝達経路（広報活動と広聴活動） .....	32
第2節 意思決定機構の強化により組織活性へ .....	33
第3節 望まれるリーダーシップ像を求めて .....	36
1 調査のねらいと方法 .....	37
2 アンケート調査の概要と集計分析 .....	38
3 4つの仮説因子からの検討 .....	57
4 望まれる課長像 .....	61

第3章 意欲 .....	64
第1節 モチベーションを高める諸方策 .....	64
1 職務拡大による意欲向上策 .....	64
2 職務転換（ジョブローテーション）による意欲向上策 .....	64
3 職場研修を通じての意欲向上策 .....	65
第2節 人事管理システムの改革 .....	67
1 高齢化した職員構成の現状 .....	67
2 職制の再検討 .....	70
3 専門職制度の導入 .....	71
4 人事評価制度の確立 .....	72
5 職種転換による能力再開発 .....	75
あ と が き .....	76
参考図書・文献資料 .....	78

# 概 要

## 1. なぜ組織活性化が必要か

今日ほど組織活性化ということばが、企業をはじめあらゆる組織体の中で大きくクローズアップされている時代はないであろう。石油ショック以来、日本は低成長経済への道を進んでいる。これからは高度成長時代に見られたようなかたちでの生産性向上は困難となり、もっと別の道の突破口が求められている。そこで新しい道として考えられる分野が、組織の活性化ではないだろうか。

組織活性化とは、組織に活力を与え、組織を生き生きとしたものにし、組織の効率を図るとともに、組織を発展させていくことである。

私たちに与えられたテーマ「組織活性化に関する研究」は、まさにこうした時代的要請にほかならないと思われる。神奈川県という組織体にとって、その活性化が求められている理由は何かを考えてみよう。

- ① 本県の前途には組織をあげて早急に取組まなければならない行政課題、例えば、救急医療対策、大地震対策、雇用不安の解消、高校建設等の難問が山積している。
- ② 新しい行政課題、即ち文化行政の展開、婦人の地位の向上、民際外交の推進をはじめ、これからの行政を含めた「地方の時代」を切り開くための方策を提示し、具現化するなど、従来の行政に加え、その守備範囲は益々広がりつつある。
- ③ 公務員に対する厳しい世評の増大に対し、内部努力を強力に進め、そのような世評を払拭し、主権者たる県民の信頼を得なければならない。
- ④ 財政圧迫に対応し、最少の経費で最大の効果をあげるという公務能率の向上の必要性が増大している。

以上のように、現行組織の中における具体的問題に対し、組織活性化をどのように理論的に裏付けつつ、解明していくかが私たちの使命である。

ところで組織活性化に関しては、これまで、モチベーションやリーダーシップの考察が中心となっている。だが、このような握では、上記の神奈川県という組織にとっての活性化の問題に答えするには、あまりにも狭すぎると思われる。モチベーションやリーダーシップは組織の一面しかとらえていないのではないかと。私たちは、組織をもつと体系的にとらえる必要があることを痛感した。そこで、組織とは何かを改めて問うことから出発した。

「現行の県組織の活性化を阻んでいるものは何か。」「どうしたら組織改善を図れるか。」というテーマを設定し、KJ法のカードを使って、考えられる可能な限りの範囲で問題点を出しあって

みた。これらの問題点を「組織機構」「職場環境」「人事管理」という項目の中に分類・整理しようと試みた。だが、その枠組では、十分に整理しきれないものが残り、十分な体系化ができなかった。そこで、現代組織論における最高の達成であるとされる、パーナード理論を援用することにした。即ち、パーナードは「組織を2人以上の人々の意識的に調整せられた協働や諸力の体系である」と定義し、組織の3要素として、目的、伝達、意欲をあげ、理論を展開している。私たちは、さきの、組織機構、職場環境、人事管理の諸項目を目的、伝達、意欲の3要素に再分類する作業を行った。その作業を行う過程を通じて、問題点をにつめ、目的、伝達、意欲のそれぞれを中心にして、研究分担を決めた。目的、伝達、意欲に3分類したものは次に示す第1表(1)~(3)のとおりである。

第1表 - (1)

目的

項 目	現 状 の 問 題 点	改 善 点
行政目標の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 行政の社会的責任ははっきりしているか。</li> <li>○ 行政目標は正しく設定されているか。</li> <li>○ 規定至上主義に終始していないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 県政の全体目標と個別行政の融合を。</li> <li>○ 前例踏襲から脱皮し、行政革新の意識の強化を。</li> <li>○ 条文の末梢的解釈をやめ、大局の見地から考えよう。</li> <li>○ 条例、規則等の改正を恐れるな。</li> </ul>
主体性ある行政を	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国はやたらに県に仕事を押しつけていないか。</li> <li>○ 政治家や圧力団体の横やりで節をまげていないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 自治体は国の出先機関ではない。政策に自主性をもとう。</li> <li>○ 地域の特性に合った政策の推進を</li> <li>○ 外郭団体の整理を</li> </ul>
現行組織の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 組織が複雑すぎないか。</li> <li>○ 見せかけの事業を執行していないか。</li> <li>○ 頭でっかちの組織をどうするか。</li> <li>○ 時代おくれ、環境に対応しなくなった仕事をしていないか。</li> <li>○ 事業廃止に伴うセクツ的プライドの損傷をどう補うべきか。</li> <li>○ 人事課の発想だけで組織が構成されていないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ すべての事業について、行政効果の測定を行い、合理化を図るべきだ。</li> <li>○ 行政目的・対象を十分に考えて組織をつくれ。</li> <li>○ 所属による優劣観念を排除しよう。</li> <li>○ 牽制と均衡の組織づくりを。</li> <li>○ スクラップ・アンド・ビルド主義の徹底を図れ。</li> <li>○ ゼロベースから組織を見直せ。</li> <li>○ 管理部門の組織を縮小しよう。</li> </ul>
弾力ある組織づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 組織を放置しておけば埃がたまる。</li> <li>○ 組織は常に消滅し、再生することを考えよう。</li> <li>○ 組織が硬直化していないか。</li> <li>○ 常に社会的な変化に対応できる準備がなされているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新人に冒険をさせる組織づくりを。</li> <li>○ 今こそ先取り行政を。</li> <li>○ 動態的組織への移行を。</li> <li>○ 待ちの行政から能動的行政へ。</li> <li>○ 体裁だけを考えた組織づくりはよそう。</li> </ul>
これからの県組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 事業の決定にあたり、マーケティングが行われているか。</li> <li>○ その仕事が社会的に意義があるか。</li> <li>○ 仕事が県民に理解され、有効と考えられているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 県職員の都合より県民の都合にあった組織を。</li> <li>○ コンピューター時代にふさわしい組織づくりを。</li> <li>○ 所与でなく、自分でつくった組織を。</li> <li>○ 試験研究機関の再編成を。</li> </ul>
現行課の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 班制度は本来的意義をはたしているか。</li> <li>○ プロジェクトチームの本質が生かされているか。</li> <li>○ 特定の課に権限が集中されていないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 所属内組織の簡素化、流動化を。</li> <li>○ 係制の復活を検討すべきだ。</li> <li>○ 総務室の機能の再検討をすべきだ。</li> <li>○ 人事課の役割の見直しを。</li> </ul>
出先機関の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 本庁・出先相互の交流が不十分ではないか。</li> <li>○ 出先に出ることが左遷となっていないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 出先の重要性は観念論でなく、実態論で検討を。</li> <li>○ 出先にこそ優秀な人材の配置を。</li> <li>○ 出先に計画・予算策定権限を与えよ。</li> </ul>
原価意識の導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 予算消化だけに追われていないか。</li> <li>○ 予算は業務達成の切り札だけになっていないか。</li> <li>○ 非経済的な仕事のやり方をしていないか。</li> <li>○ 公務員の仕事におけるコストとはどんなものか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 予算依存型の弊害を問う前に、その本質を追求すべきだ。</li> <li>○ 最少経費で最大効果をあげる組織を。</li> <li>○ チープ・ガバメントたれ。</li> <li>○ 仕事の民間委託を促進し、事務の効率化を図れ。</li> <li>○ 原価意識の導入を促進しよう。</li> </ul>

第 1 表 - (2)

伝 達

項 目	現 状 の 問 題 点	改 善 点
機能的な組織を	<ul style="list-style-type: none"> <li>○指揮命令系統が複雑すぎないか。</li> <li>○責任と権限が不明確ではないか。</li> <li>○分課分掌上の業務分担と組織内部の業務実態との調整が十分されているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○責任と権限を明確化し、それに知識、能力を加味したかたちで権限を配分すべきだ。</li> </ul>
部局間の連携強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○部局相互の有機的な協調・調整体制がとられているか。</li> <li>○部局間の連携が十分図られているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○組織をこえた事業に対する責任体制を明確にすべきだ。</li> <li>○横の連絡調整に実効性をもたせよう。</li> </ul>
職場内の連帯強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○職場内の連携が十分図られているか。</li> <li>○職員間に一体感があるか。</li> <li>○和の本質とはどういうことか。</li> <li>○協調性と合理性は両立するか。</li> <li>○職場内のコミュニケーションが十分図られているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○管理者は権力主義をすて、信頼関係の樹立に心がけるべきだ。</li> <li>○ラインをできる限り短縮し、情報伝達、意思決定のスピード化を図れ。</li> <li>○職場会議による職員相互の意思疎通を図れ。</li> </ul>
管理者問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>○部下を単なる手足と考える管理者はいないか。</li> <li>○命令、服従型の人事管理は時代遅れだ。</li> <li>○管理者は将来的展望をもって仕事を進めているか。</li> <li>○管理者は職場組織の目標を理解しているか。</li> <li>○若い頃有能であったからといって、現在も有能であるとは限らない。</li> <li>○定員を増やすは無能な管理者。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○管理者の資質の向上を。</li> <li>○管理者はリーダーとしての立場を真剣に考えよ。</li> <li>○管理者は組織目的を部下に明確に提示せよ。</li> <li>○管理者の責を明確にし、自覚をもたせよ。</li> <li>○管理者に実績報告の機会を与え、厳しくその優劣を判断すべきだ。</li> <li>○腰かけ人事を排除し、同一職場に3年はとどめよ。</li> <li>○有能な管理者は抜てきし、無能な管理者はどしどし降格せよ。</li> <li>○逆動評による管理者の決定を</li> </ul>
仕事の能率促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>○会議が形式的に終始していないか。</li> <li>○決裁制度の煩雑さに伴い、責任が不明確になっていないか。</li> <li>○合議制度による不便さと非効率性は見えない資源の浪費につながらないか。</li> <li>○これは必要悪だと弁解していないか。</li> <li>○既存の仕事を盲目的に踏襲していないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○形式主義を排し、実質主義に徹しよう。</li> <li>○決裁が早急になるようラインを簡略に。</li> <li>○マンネリ化を打破し、積極的に現状を認識しよう。</li> <li>○文書の簡素化を図り、文書管理の整備を促進しよう。</li> <li>○出先機関に大幅な権限委譲を行い、主体的行政を促進させよう。</li> <li>○非能率な仕事のやり方を排除しよう。</li> </ul>
スタッフ機能の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>○増大するスタッフ職の実態は、は握されているか。</li> <li>○スタッフ職の機能は十分に生かされているか。</li> <li>○スタッフ職の位置づけが明確にされているか。</li> <li>○処遇職の実態は、は握されているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○スタッフ職の職務内容の充実を。</li> <li>○ラインとスタッフの職務分担を明確にし、両者の協調関係を強化すべきだ。</li> </ul>
情報の公開	<ul style="list-style-type: none"> <li>○情報の交換が十分行われているか。</li> <li>○秘密主義は組織のがんだ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○情報の公開を促進すべきだ。</li> <li>○情報の共有化を図ろう。</li> <li>○機構改革はガラス張りの中で行うべきだ。</li> </ul>

第 1 表 - (3)

意 欲

項 目	現 状 の 問 題 点	改 善 点
職員の主体性・創造性の尊重	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ヤル気とイヤ気は紙一重ではないか。</li> <li>○中間管理者の過剰は動機づけを損ねる。</li> <li>○職員は自己の仕事の目的を理解し、誇りをもっているか。</li> <li>○各人の適性と業務が適合しているか。</li> <li>○職員の生き方、考え方を大事にする環境があるか。</li> <li>○意向申告書の有効活用がなされているか。</li> <li>○経験とカンだけで仕事がなされていないか。</li> <li>○職員の主体性、自発性、創造性が十分生かされているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○モチベーションと仕事のバランスを考えよう。</li> <li>○職務に対する自己研究の環境を考えるべきだ。</li> <li>○自由な発言が許される職場をつくろう。</li> <li>○組織をプロ集団とするために、一人ひとりの能力向上に努めるべきだ。</li> <li>○各人の職務の意義を明確にすべし。</li> <li>○組織内で職制をはずした勉強会を設けるべきだ。</li> <li>○独創的なアイデア・意見を尊重するふんいきをつくろう。</li> </ul>
職員参加の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>○どうすれば提案制度が活発になるか。</li> <li>○日常の職務の中での開発はどう進められているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○職員参加は日常業務の中で実施していこう。</li> <li>○無言の多数者の発言権を尊重しよう。</li> <li>○多くの参加者の能力の活用を。</li> </ul>
職員数の適正配置	<ul style="list-style-type: none"> <li>○適切な人事異動が行われているか。</li> <li>○職員が多すぎないか。</li> <li>○業務量のピーク時を想定した人員配置がされていないか。</li> <li>○専門家の育成と活用が真剣に考えられているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○適材適所の人事配置に徹せよ。</li> <li>○職員の定数の見直しを積極的に行え。</li> <li>○増やすより減らせ。</li> </ul>
仕事の適正配分	<ul style="list-style-type: none"> <li>○仕事がよく分析され、適切に配分されているか。</li> <li>○仕事の割り当てが公平か。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○個人の能力と仕事の適正配分を検討すべきだ。</li> <li>○時には荷重な仕事を与えることも必要だ。</li> </ul>
人事評価の公正化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人事評価は公平、適切に行われているか。</li> <li>○能力主義が導入されているか。</li> <li>○悪平等の形式主義が強調されすぎているか。</li> <li>○見かけ上の昇進と実質的昇進との差に問題はないか。</li> <li>○特定部課の者のみが高く評価されすぎているか。</li> <li>○派閥、人脈人事が強すぎないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○正しい競争意識は公にされるべきだ。</li> <li>○試験制度の導入を前向きに検討せよ。</li> <li>○上下からの勤務評価の実施を。</li> <li>○勤務評価の複眼化を。</li> <li>○働く者と働かない者の評価に差を厳しく。</li> <li>○客観的評価基準の設定を。</li> <li>○全人的は握による人事評価を。</li> <li>○年功序列の打破を。</li> </ul>
人材登用の活発化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○形式的年功序列人事は人材を殺さないか。</li> <li>○無能な人間は排除または降格すべきではないか。</li> <li>○有能な人材の活用策を真剣に考えるべきではないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人事管理の個別化を推進すべきだ。</li> <li>○潜在的能力の発掘方法を考えよう。</li> <li>○職員に発表の機会を与え、正しく評価しよう。</li> <li>○内部の人材の登用、技をきを活発にすべきだ。</li> <li>○人事・財務担当に技術者及び女子を配置すべきだ。</li> </ul>
民間との人事交流	<ul style="list-style-type: none"> <li>○民間との人材の交流が図られているか。</li> <li>○民間への出向、外部からの登用が図られているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人事の官民交流の促進を。</li> <li>○移入人事反対（天下り人事）</li> </ul>
研修・再教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>○真のOJT研修が進められているか。</li> <li>○中堅職員の増大と今後のポスト不足をどうするか。</li> <li>○生涯教育が真剣に考えられているか。</li> <li>○研修態度はどうすれば積極的になるか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○体系だった研修制度を確立すべきだ。</li> <li>○研修に、実務に即した実効性をもたせよ。</li> <li>○職員の再教育による職種転換を。</li> <li>○資格が得られるような研修が必要だ。</li> <li>○職場研修を制度化すべきだ。</li> <li>○行政上の問題解決型研修の導入を。</li> </ul>

## 2 研究のねらいと組織の3要素

### (1) 目的

組織は、目的達成のためにある。したがって、目的は何であるかが明確でなければならない。県庁組織の目的は何であるか、そして、目的達成のために目的は細分化されていく。部・課・係等の目的の細分化の単位にほかならない。わが神奈川県において、目的はどれほど明確化されており、各部・課・係において、目的意識や目的遂行意識がどれほどはっきりしているであろうか。これらに常に問い直さなければならない問題である。目的の明確でないところに組織の活性はなく、誤まる目的のもとに活性化された組織は有害である。さて、県庁組織は、国家行政の一環としての仕事と地方自治体として本来の仕事と合体しているが、この問題は極めて重要ではあるが、他チームの直接研究課題でもあるので詳細にはふれなかった。

目的達成のため、職員が過不足なく配置されているだろうか。その具体的分析を行った。勿論、企業のように、生産高、売上高、利潤のような明確な指標はないので、人口、所得その他の指標ととり、他の同様な地位にある府県との比較標準などにより分析してみた。この結果得られた数値には絶対性はないが、これを手掛りとして論議を呼ぶことを期待したい。

### (2) 伝達

目的が定められ、目的の細分化がなされ、目的達成の行為がなされる。多数の人々でそれがなされる限り、そこには伝達が不可欠である。もろもろの情報が集められ、新しい情報が作り出され（意思決定）、それは伝達されていく。本県庁組織においては、情報はいかに集められ、意思決定され、いかなる伝達経路が制度化されているであろうか。

そして、そこにいかなる不合理的要因をはらんでいるであろうか。なお、日本における組織の戦略的単位である課をとりあげ、課における情報伝達のセンターとしての課長の役割についての実証的な分析を試みた。この実証分析は、同一項目について、課長・係長・係員にそれぞれ意識調査をしたものである。読者は、あるいは同一の回答、あるいは極めて異った回答に興味をおこされるに違いない。

### (3) 意欲

組織は、人々によって担われる。従って、人がヤル気をおこすか、おこさないか、これが組織活性化のキメ手となる。そのため、組織活性化といえはすぐ意欲、動機づけがまずとりあげられるのは当然でもあろう。本稿では、職員を組織的に動機づける諸方策と併せて日本の組織における高年齢化、高学歴化の現象が本県庁組織の中において、どのように現われているかを具体的にとらえ、つづいてその対応策を探ってみた。それは職員一人ひとりが今後、県庁組織内部において、いかに配置され、位置づけられ、評価され、昇進昇格していくかの問題であり、職員一人ひとりのやる気の問題に最も大きくかかわってくる問題であるからである。すなわち、意欲、動機づけの問題として、私たちは、高年齢、高学歴への対応を具体的にとりあげた。

研究の意図は大きく、意欲もさかんであったが、1ヶ年足らずの月日はその成果を私たち自身にとって十分満足せしめるに足るものではない。だが、理論面からみると、バーナード理論の研究は、内外にも非常にたくさんあるが、この理論を利用して現状分析を試みたものがほかにあるであろうか。また、職員の現員分析を他府県の資料を直接とりよせ比較検討したこと、課長のリーダーシップについての意識調査を試みたこと、高年齢、高学歴化への対応策を具体的に提言したこと、これらの点について、いささかの意義が与えられないであろうか。

読者諸賢の忌憚なき御叱正、御教示を待つものである。

# 第3章 意 欲

目的が設定され、細分化され、部課別編成ができあがる。知事を頂点とし、課員を末端とするピラミッド型の情報伝達システムが構築される。そして各職務に人員が配置されて組織は機能をはじめる。この組織を構成する職員が組織に対する貢献意欲をどれほど高めるかが組織活性化の決め手である。

貢献意欲を職員からどれほど引き出すかは、組織が提供する物的・精神的誘因である。誘因が乏しくなると意欲は低下し、果ては組織から人は去り、組織はつぶれる。

県の組織は、職員に対して、いかなる誘因をもっているだろうか。専門化、階層化して行く官僚制的組織の中で、職員を動機づける方策はいかなるものがあるか。

さて、県の組織は民間企業以上に終身雇傭、年功序列制である。そして低成長経済下で企業は、高年齢、高学歴化問題に逢着したが、本県においてもこの問題は見過すことは許されない。民間の減量経営、増税化傾向の状況下で、ひとり県の組織の役職肥大化が許されるはずがない。いかにこれに対する方策をたてるか。その方策いかに、県職員の勤務意欲に決定的な影響を及ぼす。この問題をここではとりあげてみたい。

## 第1節 モチベーションを高める諸方策

### 1. 職務拡大による意欲向上策

最近の行政に対する住民ニーズの高まりや住民の参加意識の向上、また、時代の変貌に伴う新しい行政分野の出現は、そこで働く職員にも行政の役割や施策を考えるにあたり、前例踏襲ではもう済まないという認識を与えるに至っているのである。したがって、管理者や職員はこのことを十分意識し、いま行政が必要としているものは何か、目標とするものは何かということを十分は握し、その方向づけや情報を十分職員に徹底しなければならないし、職員は上司の意向（目標）を的確にとらえて創意し、計画を立て目標達成のため努力をするとともに、その効果やメリット、デメリットについても考えておかななくてはならないということである。ということは断片的仕事ではなく、トータルの仕事を知識として持つ必要性を十分認識するということなのである。

このように考えていけば仕事の与え方は、あまりに単純、機械的なものではなく、その仕事の企画立案から執行に至るまで一連の仕事を与え、職員の創造性やアイデアを引き出すようにしむけなければならない。そうすることによって職員に参加意識と自負心を起こさせ、職員をして仕事にヤル気をもたせていくことにすることである。

また、権限の内容や程度に応じ下部に権限を委譲し、責任のある仕事をもたせ、実施した結果について、その成果を適正に評価すべきである。そうした意味ではドラッカーの「目標と自己統制による管理」の理論は、職場で十分に検討されなければならない。

### 2 職務転換（ジョブローテーション）による意欲向上策

ここでいう職務転換とは、いわゆる人事異動とは違った意味で、一つの課内の職務異動ということである。職場において、人事異動によりある職員が転任してきて、一つの係に配属されると、次期に

異動のある2～3年間（長い人はそれ以上）同じ係で同じ仕事をするというのが通常である。しかし、これでは管理者がどんなに課の目標を示しても課の目標ということを理解させるのは難しいし、職員自身もマンネリ化して意欲の低下をまねいてしまう。したがって、管理者は、課内におけるジョブローテーションを適切に行うことにより、意欲の向上を考えねばならない。

これには、適材適所の発見、能力発揮の可能性、係セクト主義の打破、係内の人間関係の改善、定期的繁忙業務に対する課内の一致協力等メリットが多い。反面、適所にいたものを不適の係においたり、知識は広くもったが浅かったりというデメリットがないわけではない。しかし、職員の特性、時期、期間等を十分考慮し、管理者が心がけねばならない問題である。なぜなら、職員自身の意欲にもかかわる問題であり、ひいては、もっと大きな人事異動を考えるにあたって職員がどういう評価を受けていたかにつながっている問題だからである。

### 3 職場研修を通じての意欲向上策

職場は、職員が知識、技能を修得する場でもある。そうした意味で上司や先輩は仕事を熟知し、新しい職員に対し計画的、継続的に知識、技能を教える必要があり、それは単に狭い意味での仕事の修得に止まらず、公務員のあり方や同僚との関係といった全人格的な教育の面にまで及べばそれが理想である。

従来ややもすると仕事を教わるというのは、隣の先輩から、あるいは係長から単発的に聞くことにより断片的知識として修得していくことが通常であったが、こういうやり方では、仕事の体系を理解することができず、そのことは自分が分担している仕事はその体系のどの位置を占めているかということをも不明確にした。ましてや他の同僚がどこを分担し、何をやっているかもわからない。そのことは組織が目標としている目的達成につながってこないといっても過言でない。

これからの公務員に求められていることは、幅広い知識に裏付けられた創造性豊かな発想に基づく企画性や実行力であり、そうした意味ではそれが培われるような職場研修ということが考え出されなくてはならない。

研究の過程で、松下通信工業㈱の調査を行った際、松下電器系列各社における「職場開発」を学んだが、非常に得るところが多かった。若干紹介すれば、第13表では、管理者教育を充実させることによる管理者の管理能力の向上をめざすものであり、第14表では、活力ある職場づくりのためのリーダー養成を目差すためのものである。これらのことは衆知を生かして解決策を生みだそうとするもので、新しい体験学習方式として非常に好評であり、活力ある職場づくりにつながったということである。

本県においては、まだまだ体系的な職場研修を行っていないが、参考に値いする事例であろう。しかしながら、当面する職場研修を考えるにあたっては、職場の全員が参画できる討議方式による職場研修を行う必要がある。これは前章のアンケート調査によっても明らかなように、職員の情報不足の不満というか、課の仕事に対する参加意識の欠如を示す結果が表われているからである。

全員参画の研修の場では、課の目標、当面する課題等について討議し、各人の目標に対する共通の理解を得ることや課題等に対する改善策や対応の仕方を学ぶことができる。そのため、職員は日頃から問題意識をもつたことになろうし、組織の目標やその中での自分の担当分野の位置づけということも理解してくる。こういう研修のあり方がいつれ、職員の参加意識の目覚めとなり、そのことが組織への貢献意欲へと結びついていくのであり、その意欲というものが自分の仕事の理解から同僚の仕事の理解へと進み、その拡がり係から課への仕事の修得を可能にしていくのである。また、職場全体で討

議したこれらの問題をとりまとめ記録することにより、所属にとって大きな蓄積となる。従来ややもすれば知識や経験が属人的になりやすく、新しく所属の一員となったものは、引継書、過去の原議や事業の概要等で自分なりに学んでいくことが多かった。しかし、所属にとっての重要な情報、問題点が蓄積され、更に発展的に蓄積量が増せば、職員の配置換えにより問題意識が途切れることなく、組織として知識や経験が豊富になり、組織の一体感は増幅するとともに、組織構成員の問題設定能力も向上すると思われる。

第13表 職場開発コースのねらい・内容

	ね ら い	内 容	備 考
職場開発リーダーコース	職場に要請される課題を主体的につかみ、職場集団のどこを変えたらいいかを発見し、解決するステップを修得し、職場開発を推進していくリーダーを養成する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○職場開発の考え方</li> <li>○マクロ診断のしかた</li> <li>○開発診断のしかた</li> <li>○チームづくり診断と働きかけ</li> <li>○対人能力</li> <li>○自職場診断と開発計画案作成</li> </ul>	管理監督者自らが、職場の実態をつかみ、全員をマネジメントに参画させつつ、問題解決をする方法を修得。
管理者組織力開発コース	刻々と変化する組織の問題状況の中で、組織を動かす要にある管理者が主体的に課題をつかみ、方策を打ちだしていくプロセスを体得することにより総合管理能力の向上をはかる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ケースにより事業部レベルでの問題状況のは握</li> <li>○方策案出力の学習</li> <li>○職場状況における選択力、実行計画力の学習</li> <li>○対面状況において、集団や個人を動かす力</li> <li>○各人の総合管理能力の開発計画作成</li> </ul>	職場開発を成功させるためには、管理者の総合管理能力の向上が必要。また、組織を動かす力を養うことにより、事業場全体の問題解決をはかっていくことをねらっている。
職場ぐるみ的问题解決討議	活力ある職場づくりのために、同一職場のメンバーがこぞって研修に参加し、職場の問題を掘り起こし、解決策を立案していく過程でメンバーの主体性と意欲を高め、全員参画のマネジメントを実践する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○アンケート結果のフィードバック</li> <li>○メンバー全員による職場の問題の掘り起こし</li> <li>○最重要問題点の決定と原因の追求</li> <li>○解決策の立案</li> <li>○実行計画の作成</li> </ul>	職場開発のリーダーがメンバーとともに、職場開発を実践するための機会と場を提供。

第14表 職場ぐるみ研修のねらい・内容

コース	ね ら い	内 容	備考
エンカウ ンターグ ループ (人間理 解研修)	「対人能力」の学習のうち、とくに感受性・共感性の開発を促進する。胸襟を開いた話し合いにより、相互理解を深め、個人の人的成長、自由にものがいえる風土づくりをはかる。	少人数（12名程度）で、講義はいっさい行わず、自由な雰囲気の中で参加者同士が提供する自由な話題で、率直かつ徹底した話し合いによって人間としてのあり方を共に考えていくことにより心と心の結びつきを実践的に体得する。	1泊 2日
コミュニ ケーショ ン・コー ス	コミュニケーション、チームワーク、リーダーシップ、意欲づけ等について教育ゲームを通じて心を開き身体で体得する過程からチームづくりを体得する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・心構えの重要性（自律訓練法）</li> <li>・人間理解（自己表現・印象ゲーム）</li> <li>・コミュニケーション（一方通行・両面通行・ゲーム等）</li> <li>・チームワーク（アッサンブリー・ゲーム等）</li> <li>・リーダーシップ（情報・組合せゲーム）</li> </ul>	1泊 2日
創造性開 発コース	創造性開発の基本を理解し、諸技法を修得することにより、柔軟な思考力、独創力を養成するとともに、職場のリーダーとして活用する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ブレインストーミング→KJ法</li> <li>・NM法</li> <li>・その他創造性開発諸技法</li> <li>・簡単なPERT手法</li> </ul>	2泊 3日
対人能力 開発「交 流分析」 コース	人間が本来持っている能力の可能性を見つけて出しその成長を援助する一手法であり、人がこれまでやってきたやり方の要因に気づいて、改善を決意することを援助し、人間性啓発をはかる。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自我状態の分析</li> <li>・対話分析</li> <li>・ゲーム分析</li> <li>・人生の脚本分析</li> </ul>	2泊 3日
リーダー シップ啓 発コース 「人間関 係編」	職場開発にとって重要な側面である「対人能力」の向上をはかる。とくに、相手の言わんとすることを相手の立場に立って聴く「積極的傾聴」の態度を養い相互理解をはかるためのコミュニケーション能力の向上をめざす。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・意思疎通の問題点と相互理解の体得</li> <li>・人間理解の基本の認識</li> <li>・素直な気持を表現し合うことの認識</li> <li>・自己認識と相互理解</li> </ul>	1泊 2日

(注) 対象はすべて職場開発リーダー

## 第2節 人員管理システムの改革

### 1. 高齢化した職員構成の現状

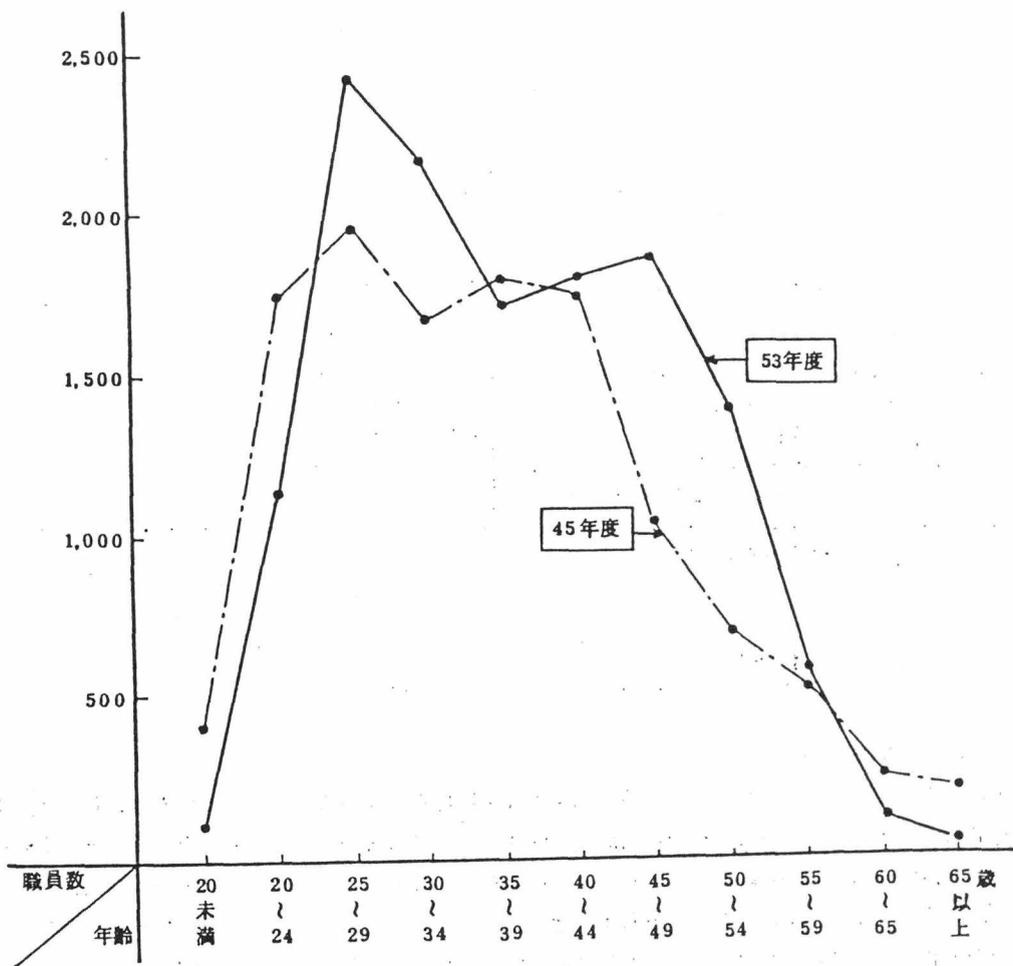
本県知事部局の職員の平均年齢は、昭和53年4月1日現在で37.7歳である。（県人事委員会「人事統計資料」による。）これは、他の都道府県と同様かなり高年齢である。ちなみに、全国都道府県の一般行政職職員の平均年齢は昭和52年4月1日現在37.8歳である。（自治省「地方公務員給与の実態」による。）また、本県における職員年齢別推移をみると、第5図のとおり、昭和45年の38～39歳の山が昭和53年には46～47歳にそっくり移動している。20歳代の若い職員は第7図を見ても分るとおり、年々減少している。

この様な職員の高齢化は、組織内部に様々の問題を与える。一つは、管理職層の肥大化である。高度

経済成長の時は、新しい行政需要のため多くの職員を採用し、組織の拡大によってポストは増え、日本独特の年功序列システムにより、一定の年齢に達した職員にポストを与えることができた。しかし、低成長期に入った現在、そのようなことは事実上不可能になってきた。組織規模の固定化は、新採用職員の大幅減に始まり、中間管理層を増大させ最後には昇格人事の停滞を招くことになる。

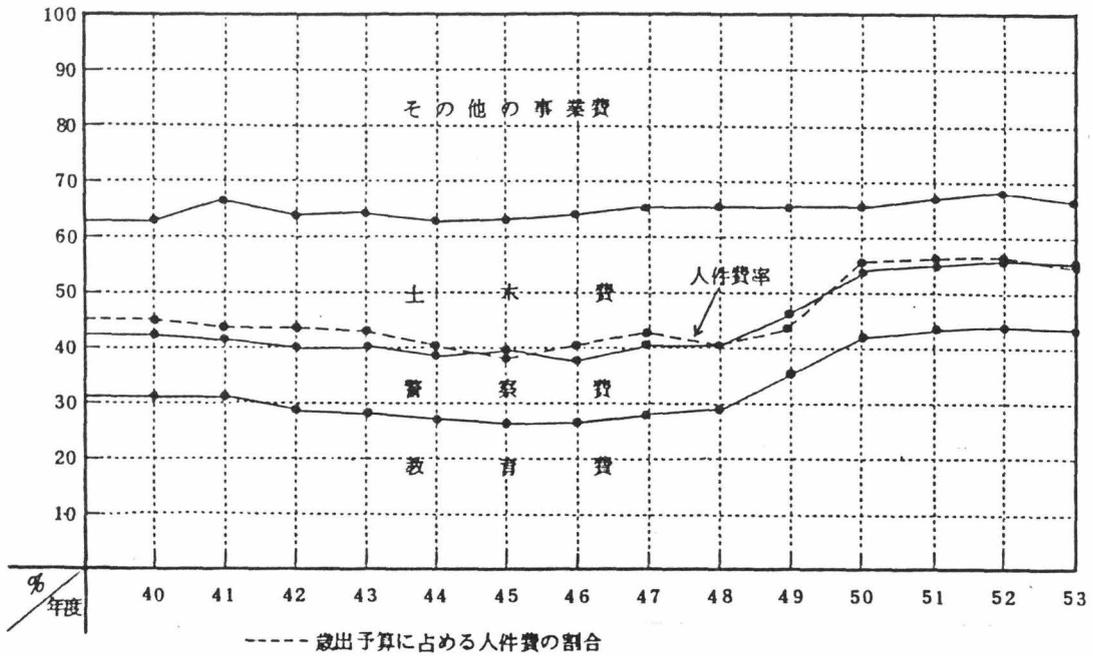
もう一つの問題は、全予算に占める人件費の増大である。ポスト不足で地位の上昇は制限されてくるが、終身雇用制、年功序列システムを採っている関係上、職員の年齢が高くなれば給料も高くなり、その結果が人件費の増嵩となって現われる。ちなみに、財政課資料によっても、昭和40年代の人件費の割合はほぼ45%程度であったが、昭和50年代に入って50%を超えるに至っている。もっともこれには、学校の増設に伴う教員の増加や警察官の定数増が主な原因ではあるが、これだけの要因によるものではない。そして、これらの問題は、近い将来退職金や年金の問題として重くのしかかってくることになる。

第5図 知事部局職員年齢別推移



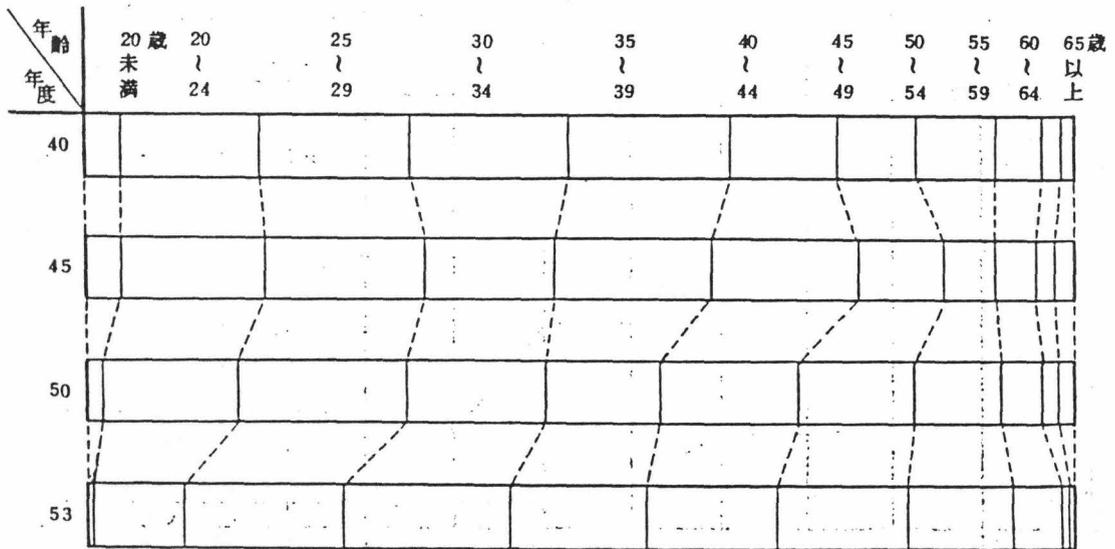
資料：県人事委員会「人事に関する統計報告」による

第6図 一般会計歳出(性質別)予算の推移



資料：「各年度の予算の概要」(神奈川県財政課)による

第7図 知事部局職員年齢階層別比較



資料：県人事委員会「人事に関する統計報告」による

昭和40年度は41年1月1日現在，45年度～43年度は各年度の4月1日現在

## 2 職制の再検討

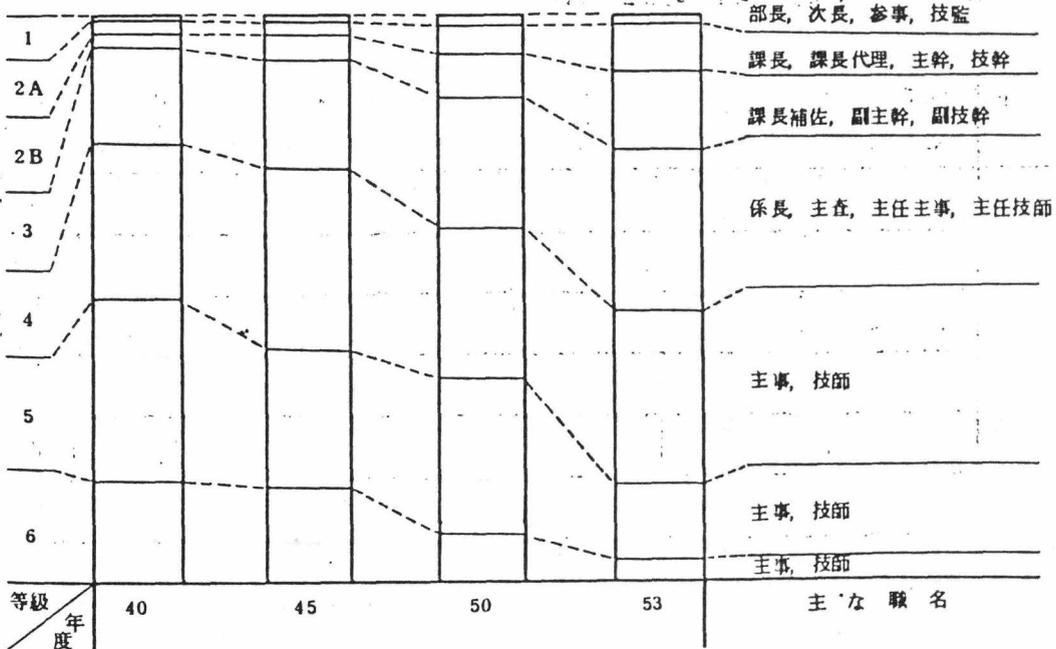
公務員の給与体系は、職務給をとっており等級号給に応じて給与が上るようになっている。しかも、年功序列制をとっている関係上、ともすれば経験年数を積めば、上位等級への格付けと昇格がなされるよう運用されるおそれがある。しかし、前述のごとく職員の高齢化が進んでいく中で経験年数を経た対象職員を全員上位の職に付けることが困難になってきた。その解決策の一方法として中間管理職等の職種を増やすという方法がとられてきた。次表に示すように、昭和50年以後に職の増加がみられ特に2等級において著しい。更に上位等級の職員をみれば、その増加ぶりは一目瞭然である。

第15表 行政職給料表(1)適用職員の推移

等級 職員 年度	1		2				3		4		5		6		計	
	職員数	増加率	A		B		職員数	増加率	職員数	増加率	職員数	増加率	職員数	増加率	職員数	増加率
			職員数	増加率	職員数	増加率										
40	52	100.0	227	100.0	276	100.0	1,431	100.0	2,323	100.0	2,310	100.0	1,587	100.0	8,206	100.0
45	92	176.9	330	145.4	523	189.5	1,787	124.9	2,938	126.5	2,237	96.8	1,602	100.9	9,509	115.9
50	139	267.3	643	283.3	1,009	365.6	2,732	190.9	2,809	120.9	2,425	105.0	1,121	70.6	10,878	132.6
53	157	301.9	878	386.8	1,347	488.0	2,895	202.3	3,385	145.7	1,736	75.2	417	26.3	10,815	131.8

資料：人事委員会「人事に関する統計報告」による  
昭和40年度は41年1月1日現在，45～53年は各年度の4月1日現在

第8図 行政職給料表(1)適用職員等級別構成比の推移



資料：県人事委員会「人事に関する統計報告」による  
昭和40年度は41年1月1日現在，45年度～53年度は各年度の4月1日現在

これらの職の多くは、参事、技監、主幹、技幹、副主幹、主査と称され通常スタッフ職と呼ばれており、ライン職とされる部長、次長、課長、課長代理、課長補佐、係長と区別される。しかし、本県の場合、本来言われているラインとスタッフの違いは厳密には区別されていないのが現状である。そして、職員の間でもスタッフ職の位置づけが極めて不明確であるとの意見が強く、前述のアンケート調査の結果をみても、全体の35%の職員が現在のスタッフ職を根本的に検討する必要があるとしている。

この様に、上位等級の職層が増えたということは、それらの職員に対するモラル向上等の措置としてそれなりの意味を持ったことは否めない。しかし、これら性格のあいまいなスタッフ職を含む中間管理職の増加は、徒らに指揮命令経路や情報伝達経路を複雑にし、部下に対しては内部的に不要の負担をかけることになる。また、計画立案から意見決定にいたる責任権限が不明瞭になり、責任所在の不明確からお互いにもたれ合う結果を招く。管理階層の中で中間職層を多くすることは、組織機能を脆弱にするこそすれ、プラスの効果を期待することはできない。

さらに、職員に対する処遇措置として、年功序列制によるバランス昇進を進めていくと組織の長たるにふさわしい資質と能力が不十分な管理者を生むおそれもあり、また、管理者等の選別を不十分に行くと昇進等期待感によるあたりまえ意識を持たせ、長期的には組織にとって大きなマイナス要因を与えることになる。

従って、今後の職のあり方については、給与制度と併せて抜本的に見直して行く必要がある。その一つの方向として、次の専門職制度についての検討を提示しておきたい。

### 3 専門職制度の導入

上記のような職制上の問題点の解決方法として、新しい知識と能力をもった権威ある専門職制度の導入が必要である。これは、住民ニーズの多様化、複雑化による行政の科学化とも対応する問題である。それには、従来のセネラリスト尊重型の組織風土から、特定の専門分野に深い知識や創造性を持つスペシャリストを平等に処遇する風土作りへ変革していく必要がある。更には、管理者も管理能力にすぐれた専門職の一分野と考えることにより、管理者も専門職も名実ともに同等の扱いを受けるようになる。それにより、伝統的な管理者志向型の風土が崩れ、特定の分野に自己の能力と適性を見つけ仕事に生きがいを感じ、真に組織目標を自覚し信念を持って仕事に励む職員を育てることになる。

この様な傾向は、すでに民間企業においては、最近では顕著になってきており、具体的実施に踏み切っている事例も多い。これらの背景には、中高年齢層の増大や管理職層の肥大化が大きな要因になっていることは否めない。しかし、この二つの対応策としてだけでなく専門職制度の意義を積極的に、かつ、前向きに認めて実施している企業もある。一つは、製造業に多いが、レベルの高い多くの専門職を育てることにより、経済環境の変化や企業のニーズの多様化に対応しようとする方向である。二つには、社員全員の専門的知識・技能を飛躍的に高め、経営体制や人事制度の抜本的改正とともに、組織の活力を高めようとする方向である。

一番目については、単に特定の分野だけに詳しいだけでなく、幅広い視野を持った専門職を育てるよう方向づけられている。そのためには、採用後一定期間は、多くの職場を経験させ、30代に入る頃、自己の能力・適性にあった分野を決めさせている。更には、一つの分野だけでなく、複数の分野に精通する専門職が生まれるよう期待されている。これは、既存の分野の専門性だけを活用するのではなく、変化し新しく作られる分野においても十分な対応ができるような配慮である。

二番目の方向については、ある百貨店で行われているものであるが、一定年数を経た係員は試験を

受けて専門職となる。更に、知識・経験を積み、より上位の専門職に昇進する。これを社員全員に適用することにより、全員が高度の専門知識、能力を身につけ、顧客の多様化するニーズに対応し、また、組織の活力を高めようとするものである。このためには、従来のタテ型組織から商品部門別の事業部制をとり、組織内の分権化と主体性も図っている。

この様な観点からみると、組織目的の違いはあるにしても、自治体組織も大いにこの制度の持つ利点を取り入れ、活用していく余地は大いにあると思われる。そこで、本県において導入を考えると、次の方向も検討に値すると思う。

まず、従来のスタッフ職を必要最小限に抑えるとともに、まず、専門職に進むべき候補生の育成を積極的に行う。候補生は、とりあえずラインの中にいる専門的知識・技能を持った職員とし、その能力を更に活せるよう配慮される。そして、特定の日には専門的知識が必要とされる部課へ出向いたり、関連の専門職同志がプロジェクトチームを作り個別問題を検討するなど、これらの職員を有機的に育成・活用する道を探ることが必要となる。そして、これらの制度が根付いた後本格的な専門職制度の定着が図られなくてはならない。現在、専門職としては、次の様なものが考えられる。

- ① 広報・広聴の専門家及び政策実施の際、実施時期・実施方法について社会心理学的立場を踏まえた専門家
- ② 今後、政策決定の際必要となるであろう代替案の各分野別比較調査・科学的評価方法を身につけた者
- ③ 研修機関において、法制課目、経済学、財政学などを実際の行政課題と結びつけて講義を行う者
- ④ 組織管理、監査事務等組織内部を客観的・科学的に診断する者
- ⑤ 中小企業の経営診断・指導を行う者
- ⑥ 社会調査・統計解析の専門家など

更に、行政の多様化・科学化に伴い、上記以外にも多くの専門職が必要とされる日は近いと思われる。

しかし、専門職制度の導入にあたって特に注意すべきことは、この制度が単なる管理職のポスト不足を補完するものとして考えてはならないことである。そのためには、各専門分野の指導者を招き専門職と共に研修や研究を継続的に行うことや、一定期間あるいは特定の日に大学院等で学ばせたり、場合によっては学位取得の便宜を与える必要もあると思われる。この意味から、現在行っている大学院派遣研修や海外派遣研修も専門職育成の観点から一体性を持たせて行えば、より効果的になると思われる。

更に重要なことは、専門職だけが専門性を発揮していくのではなく、その職場の職員全体の専門性を高めるよう牽引的役割も果さなくてはならない。そこで、専門職は各所属で行われる職場研修の重要な位置をしめることになる。

また、専門職は一つの分野に精通した専門家ゆえに固定概念に囚われることのないよう、関連する他分野についても常に研究を怠らず新しい行政課題に立向う姿勢と熱意を持たなければならない。そうして、はじめて他の自治体の範たる専門職制度が神奈川に生まれることになると思う。

#### 4. 人事評価制度の確立

##### (1) 試験制度

既に述べたように、組織の拡大が望めないため、当然、管理者層を中心とする上位職層は限られてくる。専門職の充実が図られても、管理者への登用は職員にとって大きな関心事であり、適正を

欠く管理者の登用は職員のモラル低下につながる。又、組織自体にとっても、有能で適性のある管理者をいかに選別するかは、組織の衰退にかかわる大問題である。

そこで、登用の客観性の観点から、試験制度が論じられることになる。地方公務員法においては第17条で採用だけでなく昇進も原則として試験による旨定めている。しかし、都道府県で管理監督者の昇任を競争試験で行っているところは全部で5団体である。内訳は、大阪府・埼玉県・福島県・広島県の4府県で係長昇任試験を、東京都で課長昇任試験を実施している。その他に、昇任の際、特別研修制度を設けている県が1県、面接と論文提出を求めている県が1県ある。残りの府県では入庁年次、試験区分を考慮し一定の必要年数を満たしている者のうち、勤務実績及び職務遂行能力等を判断して昇任者が決められているようである。

これは、試験制度の持つメリット（例えば、客観性、公正さ、知的学習風土の促進）より、試験実施の煩雑さや次の様なデメリットの方が大きいと考えられているからだと思われる。

デメリットとしては、次のようなことが言われている。

- ① いかに客観的で公正な試験制度、評価方法であっても職務遂行能力と一致しない場合がある。現在、実施されている都府県の出題は、事務系の場合、一般教養、経営学、行政法、経済学、財政学が中心となっている様である。しかし、知識を中心とした試験では、真に必要とされる行動力・判断力・指導性（当然、上記知識に裏打ちされた。）がは握できない。
- ② 手段が目的化してしまうおそれが強い。試験制度においても、本来の業務がおざなりになり試験にパスすることのみに全精力を傾ける傾向が生ずる。更に、職場内においても、受験資格者に対する事務量の配慮等が事実上行われるなど組織自体に与える悪影響も大きい。
- ③ 競争には、失敗がつきものである。特に合格率が厳しい試験にあっては、大量の不合格者を生む。特に、日本の様に他組織への水平移動が社会的に少ない場合、これらの職員は、組織全体のモラルの低下を招く。

しかし、試験制度がこの様な大きなデメリットを持つからと言って現状のままでよいという訳ではない。既に述べた様に職員の年齢構成がひょうたん型から、いずれ中ぶくれ型に推移する中で、ポスト不足による昇進の遅れ（従前の昇進年数と比較して）が深刻化してくる。その際の選考基準の不明確さについて職員が不満を増幅させ、それが組織の沈滞につながっていく可能性は極めて高い。

今回実施したアンケート調査によっても、試験制度の導入について前向きに検討する余地があるとする意見を含めると、各層とも積極的意見が全体の40%を占めている。否定的意見は、時間をかけて検討すべきだとする中立意見を除いても約20%に過ぎない。又、既に管理者となっている課長の約50%以上が、試験制度に積極的だということも注目に値する。これは、自分にとって直接の影響を受けないため、自己の利害から離れた意見であるし、また、職務経験の長さや管理者経験から言って、他の職員の意見より客観性が高いからである。

従って、試験制度のメリットを十分いかしデメリットを最小に抑える方法を検討し、職員の大多数の合意が得られるよう客観的な制度作りが必要である。また、将来的には前述の専門職の昇任試験と平行して行うことが望ましい。一定の経験を経た後、管理者として進むか、自己の特性を生かし専門職に進むか選択させるためである。

とりあえず、管理職の試験制度のみ考えてみると、次の様なものも検討に値すると思われる。

- ① 試験の対象はできるだけ上位の職層とする。（例えば、行(1)給料表2等給Aに昇格する層）これは、かなり年齢の高い層で実施することにより、大量の失敗者を作らないことと、受験資格の

ある階層までは現在の昇格基準でいくため、勤務実績や職務遂行能力が重視される結果となるためである。

- ② 試験の際は、過去の勤務実績や仕事に対する意欲等も十分考慮すること。これには後述の客観的で公正な勤務評価の存在が前提となる。
- ③ 記述テストは、単なる暗記によるものでなく、過去の経験や蓄積を生かせるよう配慮すること。
- ④ 公正を期するため、例えば県の部長級職員複数による評価委員会を設け、面接、集団討議、ロール・プレイング（例えば、県民や関係機関の職員との折衝場面）、その他管理能力の判定技法を用いること。そして、リーダーシップ、決断力、交渉力等も可能な限り評価すること。

この様なものは一試案であるが、より具体的に検討し、実施可能な制度案を早急に作成することが望まれる。その際、幅広い知識に裏打ちされた行動力、決断力、リーダーシップを持つ管理者をいかに選別するかが問題となる。又、受験者には、十分な研修の機会を与える必要がある。そして、学んだ知識を活かすよう（例えば、行政管理、経営学、行動科学、管理者論等）、職場研修を含めた風土作りを行えば、試験制度の波及効果も少なくないだろう。

## (2) 勤務評定

自己の努力や能力発揮に対し他人から公正な評価を受けることは、誰しも望むものである。たとえ、給与や処遇と結びつかなくとも、これが自己啓発や仕事上の創意・工夫を生む刺激となる。

地方公務員法においても第40条で「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」としている。

本県では、従来からの上司の一方的な勤務評定を改め、昭和50年に「職務記録・職務観察記録」といういわゆる自己申告制度を取入れた。これは、職員の能力向上、指導育成、適材適所を目的としており、内容も活用しやすいように考慮されている。

しかし、これらの制度が実際にいかされるには、日頃の職員の指導・育成が必要であり、その一年の総決算がこの自己申告制度でなければならない。この意味で、現行の制度が本来の趣旨にそって充分運用されているか若干の疑問が残る。

更に、昇任、昇格の際の評定基準の大きなウェイトを占めるものであれば、数量化・客観化は必要であると思う。特に最近の様にポスト不足からくる昇任、昇格基準の厳しさを考えれば、職員を納得させる客観的評価が是非必要である。前述の試験制度も一つの方法であるが、客観的評価もそれに劣らず重要である。

従って、人材育成という観点から自己申告制度のメリットをいかしながら、以前に行われていた様な数量的評価も復活すべきであると思う。その際、評価のばらつきや上司の恣意的評価を防ぐため評価方法のマニュアル作り（数人のモデルを描き、具体的評価方法を例示する等）や、評価方法の研修等が必要となろう。

また、ある人を誰がどの様に評価したか、一期間の特定の人への評価だけでなく、過去何年かにわたり、整理し記録される必要もある。上司は、部下の指導育成や能力開発にも責任があり、管理・監督者としての指導能力も問われなければならないからである。この意味から、上司の指導性、リーダーシップについて、一定の制約の下で部下からの評価方法も検討に値いするであろう。更に本県の場合、自己申告制度により上司と部下が能力・適性等について話し合う実績があるので、評価結果から見て改善すべき点の多い者や、自己に対する評価に疑問を持っている者等に、一部公開することも必要である。すべての職員に内容全部を公開することは弊害が大きいと思うが、本県の実情に合うよう部分的公開とするとともに、単なる職員間の格差評価でなく職員を指導・育成するた

めにも利用できるよう検討すべきである。それが、本来勤務評価の原点であり、職場をより明るく民主的にする要因になると思う。

## 5. 職種転換による能力再開発

県の職員は、事務系を除くと各種の分野別の試験により採用されている。従って、行政需要が減少していく分野ではどうしても、人員配置が適正を欠くことになる。これも行政が目標を先取りし、スクラップ・アンド・ビルドしていきにくい大きな要因である。

そこで、これら縮少部門の専門職員（特に技術系）に、十分な時間と援助を与え他の部門への職種転換を図らせる必要がある。それには、長期的、実践的研修制度が必要である。実施方法としては、週1～2回職種転換のための研修（管理・経理・予算等の実務型研修）を長期にわたり実施しながら、他の各職場を回り実務を経験する出張研修を併用するなどきめ細かい研修が考えられる。また、一般事務でなく、他の技術系職員になることを望む場合、自然科学の基礎的知識は既にもっており、大学の専門課程を聴講生として学ばせればよいと思う。既に、特定分野の専門家として十分な知識と経験を持っている職員であり、十分な措置を講ずることにより他分野でも必ず能力を発揮できると思われる。

このことにより、従来からの事務職員や技術職員にはないユニークで新鮮な感覚を持った優秀な職員が生まれると考える。

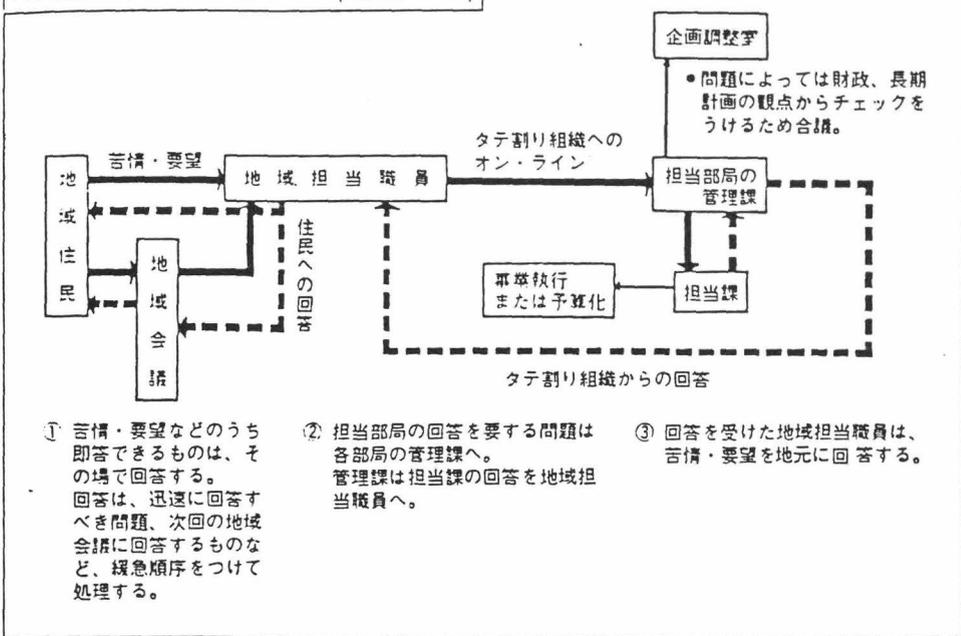
……魅力あるまちづくりのための試み……

## 習志野市地域担当制について

習志野市総務部広報課



### 地域担当制の処理ルート(地域会議)



水、防犯などから教育環境についてまで広範な問題について、卒直な意見を出しあい、その解決の手法を協議、検討する場です。地域予算会議は毎年9月〜10月

月に開かれ、地域担当職員が市の財政状況やしくみを説明し、地域住民との共通理解のもとに望、そして解決の手法など討議

### 新しいまち 第二次埋立地

第二次埋立地の土地利用は、住民福祉最優先を最大方針とし、主張し、国・県に対し十余年にわたる折衝を粘り強く続けてき

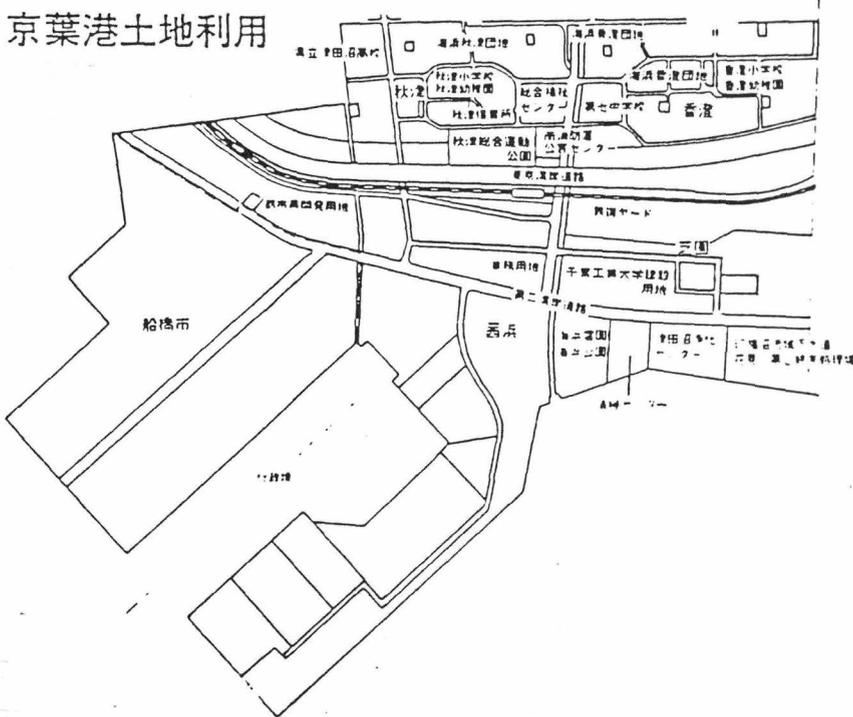
昭和52年12月  
23日新たに誕生  
したまち、秋津  
・香澄・西浜・  
芝園の5、0.3  
平方キロメートル  
ル。この京葉港

を重ね、その結果を市の計画や予算に反映させようとするものです。

◇コミュニティセンター  
まちづくりの主体は市民です。積極的にコミュニティ活動に参加する市民の対話、交流の場、また、快適なコミュニティ創造推進の場となるのがコミュニティセンターです。

本市はじめての本格的なコミュニティセンターとして、57年7月に、東習志野コミュニティセンターをオープンしました。施設の運営は市民で構成された運営委員会で行われ、より自律的なコミュニティづくりが展開されています。

### 京葉港土地利用



ました。その結果、この埋立地には、既存市街地の過密緩和、住工混在の解消のための用地、あるいはごみ、汚水処理施設、総合的なスポーツ・レクリエーション施設、総合福祉センター、そして公園など既存市街地では建設の困難な施設が整備されています。また、海浜秋津・香澄団地や一般住居の入居とともに、保育所・幼稚園・小学校・中学校が整備されるなど、習志野の理想を実現するため、新しいまちづくりが進められています。

## 2-1 習志野市の地域担当制と地域会議

### 1. はじめに

極めてユニークな自治体によるまちづくり事例として全国に知られることとなった習志野市の地域担当制は、昭和42年4月に初当選した革新市長、吉野市長の提案によるものとされている。急激な都市化により大量に流入する新住民の多様な要求と、新しい都市問題の中で、これに全く対処できない行政組織と職員自身の体質の両者を改革しようとしたのが、地域担当制の当初の目的である。官僚的タテ割り組織から抜け出て、職員自身が、まちの中に入り込み、まちで今何が起きているか、住民が何を考え何を要望あるいは提案しているのかを直接理解し、それを市行政の中で具体化してゆくことを目的とする地域担当制は、職員と行政機構そのものに課せられた課題であった。

#### (1) 地域担当制とは

部課長以下すべての市長部局の職員が小学校区を基本として区分されたコミュニティに通常の行政組織とは別に地域担当職員として所属し、まちづくりを総合的な視野で考え、実行する制度<sup>で</sup>は、この制度の発足後5年以上経過した昭和48年から50年にかけて、住民側の参加組織である地域会議、地域予算会議が各地域に誕生することで、行政と住民が両輪となって地域単位のコミュニティづくりを構想し実行する体制が<sup>11-13</sup>確立する。

そして、それから10年を経過した現在、<sup>14</sup>ある地域のなかで大きな成果をあげている地域がある一方、それぞれに異なる様々な問題が各地域で指摘され、新たなる展開のための模索が行われている。

本論では、地域担当制発足から現在までの経緯を整理し、その時々<sup>15</sup>に生じた問題と成果を指摘し、この制度全体の評価をしたのち今後の課題について考察する。

### 2. 地域担当制の発足から今日まで

ここでは、これまでの経緯を、以下の3期に時期区分して、これまでのおおまかな流れと、その時々<sup>16</sup>の問題点を整理する。

(イ) 第1期 (昭和42年から昭和45年まで) : 地域担当制の発足と定着

(ロ) 第2期 (昭和46年から昭和50年まで) : 地域会議による住民組織づくり

(ハ) 第3期 (昭和51年以降) : 地域担当制と地域会議の結合

(1) 地域担当制発足と定着

### (イ) 地域担当制の発足

昭和42年8月1日、吉野市政発足後、半年をまたずして、地域担当制が試行に移される。行政の民主化をまず第一に掲げ「ガラス張りの市政」をモットーに新しい自治体を打ち出すなかで、「官僚制の排除と閉鎖的で更直的な行政組織の改善が急務」とされ「各部課から集まった職員が一定の地域を分担することによって、各地域の実状把握と問題点を集約してタテ割り行政の欠点を補い、住民の意向を市政に反映させること」（昭和43年10月広報習志野）がそのねらいとされた。

このような目的を持つこの制度は市内を5地区、25班に分け495名の職員で発足した。そして翌年には「習志野市地域担当制実施規則」が制定し（昭和43年8月1日）され、行政制度として正式に発足する。

### (ロ) 市内行政査察

地域担当制とともに発足した広聴活動は、市長への手紙、市長面接日など数多くあるが中でも重要なのは、後述する各部管理課体制と市内行政査察の2つである。市内行政査察は当初2月に一度、その後地域担当制とリンクされるようになってからは年に一度、市長はじめ各部課長と地域担当職員が地域を回り現地を査察し地元住民と意見交換を行うものである。

後にこの制度は「市長行政査察」と呼ばれるようになり、地域担当により位置づけられた地域の諸問題がいかに改善されているかを査察するという機能となり、様々な問題点につき市長の改善命令が出されることになる。

### (ハ) 各部管理課体制の確立

昭和43年7月の組織改正で新設された各部管理課は「部内各課に関連する、市民からの苦情を処理する窓口となると同時に、その問題点を、他部との連携をはかりながら行政の中に反映させる施策」（昭和43年10月15日広報習志野より）として考えられていた。現実には当時の企画室が、この各部管理課を統括することで、タテ割り行政組織の中にヨコ割りの風穴をあけたものと言えよう。

### (ニ) 地域担当制の成果

以上のような地域担当制の試みはその初期において、特に職員の意識改革という意味でめざましい成果を挙げたが当時の公報では以下のような地域担当職員の活動を紹介している。

- 地域の道路、下水、児童遊園、交通安全施設などの改善整備を行った。
- 「交通災害共済制度」のPRと加入受けを行った。
- 市内行政査察により各地域をつぶさに調査し各担当課に連絡するとともに具体的解決策を

検討した。

- 地域の町会組織に積極的に加入し各種事業のパイプ役となる。
- この制度によりめざめた職員により4つの職員学習サークルが誕生した。

(昭和44年6月1日 広報より)

## (2) 地域会議による住民参加の組織づくり

地域担当制による行政組織の地域別ヨコ割り組織が定着し、さらに自治体の長期構想に位置づけられる「文教住宅都市憲章」が制定されると、まちづくり、都市づくりを積極的に推進するための住民側の組織が必要となってくる。

### ① 「文教住宅都市憲章推進の会」発足

昭和45年4月に制定された文教住宅都市憲章は、理想とする町づくりの目標を文教住宅都市と定め、これを実現するために「市民のつとめ」と「市長及び関係機関のつとめ」が明記され、市行政と市民が車の両輪となって都市づくりを推進する姿勢が明確にされている。そしてその憲章を推進する手段として「推進協議会の組織化」が次のように掲げられている。

「文教住宅都市憲章の推進と各地域における活動をとおして、まちづくりに積極的に参画する会員によって組織します。これは各町会、自治会、サークルなどを単位に推せんされた会員による住民組織で会員より評議員を選びます。(担当は企画課)」(昭和45年7月15日、広報習志野より)

そしてこれは「憲章推進の会」という各称で、「9つの小学校区ごとに地区協議会が設立され、その代表者と行政機関の代表者で全市協議会が設立される。地区協議会は住民代表である幹事および、行政機関(地域担当制班長、施設関係者等)で構成し、地区内の事業活動の計画、策定、実践方法を協議」(昭和46年1月15日、広報習志野)するものとされている。すなわち行政の地位担当制に対応する地域ごとの住民の協議会を住民各層、各団体に組織しこれと行政が一体となってまちづくり都市づくりを進めることが目論まれたのである。これは、文教住宅都市憲章の「市民のつとめ」を果たす主体の組織化であった。昭和46年6月の公報には「——全市民が会員となって市民都市・習志野を築きましょう——」という呼びかけが一面見出しをかざり、いかに当時の市行政がこの組織化に力を入れていたかそうかがわかる。そして推進の会の清掃の日(毎月20日)や緑化運動への全市民の参加を呼びかけている。

しかし、このような推進の会の運動や組織は既存の町内会や自治会組織と重なるばかりではなく、行政あるいは市長による市民の組織化が、半強制的に行われることに対する反発が



の会合を持ち理想的に機能している地域がある一方、予算時に一部の団体役員のみで運営され、一般の住民から全く遊離してしまっている地域もあるなど多くの問題をかかえている。

### 3. 地域担当制の評価と今後の課題

さて、地域担当制の現状は、地域予算会議とともに市行政の中に定着した一方、当初の熱気が薄れ一部にマンネリ化を憂う声もある。しかし、これまでの成果は大きく、それらをまとめると以下の点に集約できよう。

(イ) 職員が担当地域の問題を通してまちづくりの真の方法を自ら開拓し、それを日常行政の中に定着させ、自ら担い手となるなど、職員の研修として大きな成果をあげた。

(ロ) 住民はコミュニティプランの作成と予算会議を通して、自力的に行うまちづくりと行政の役割を認識するようになり、住民の側にまちづくりの担い手が多く育った。

一方、以下のような問題も指摘されている。

(ハ) 地域会議、地域予算会議が一部町内会役員など固定的なメンバーだけで運営され、真の参加とはほど遠い姿になっている。(このことは資料-④に示す地方自治研究資料センターの調査でも地域会議の周知度が極めて低いことから裏付けられる。)

(ニ) 地域会議が有効に機能していない地域、あるいはこれとつながりをもたない住民にとって、地域会議が行政の「かくれみの」的な存在になりかねない。

(ホ) 本来、地域と行政をつなぐ役割を果たすべき議員がこのシステムからは疎外され、さらに議会においても地域会議の存在が足かせになることがあるなど、正当な手続きにより選ばれた議会との関係が整理されていない。

(ヘ) 文教住宅都市憲章や地域ごとのコミュニティプランの推進など、積極的なまちづくり都市づくりの主体に発展した地域担当制が、単なる広報公聴活動という受け身のものに逆もどりつつある。(現に昭和60年の機構改革で担当が企画調整課から広報課に移されている。)

(ト) 本質的にタテ割り機構である行政組織の中に地域担当制というヨコ割り組織を整合させることが極めて困難である。(各部局に地域担当から上ってきた問題の窓口になるなどの目的で設置された管理課体制も機構改革で消滅している。)

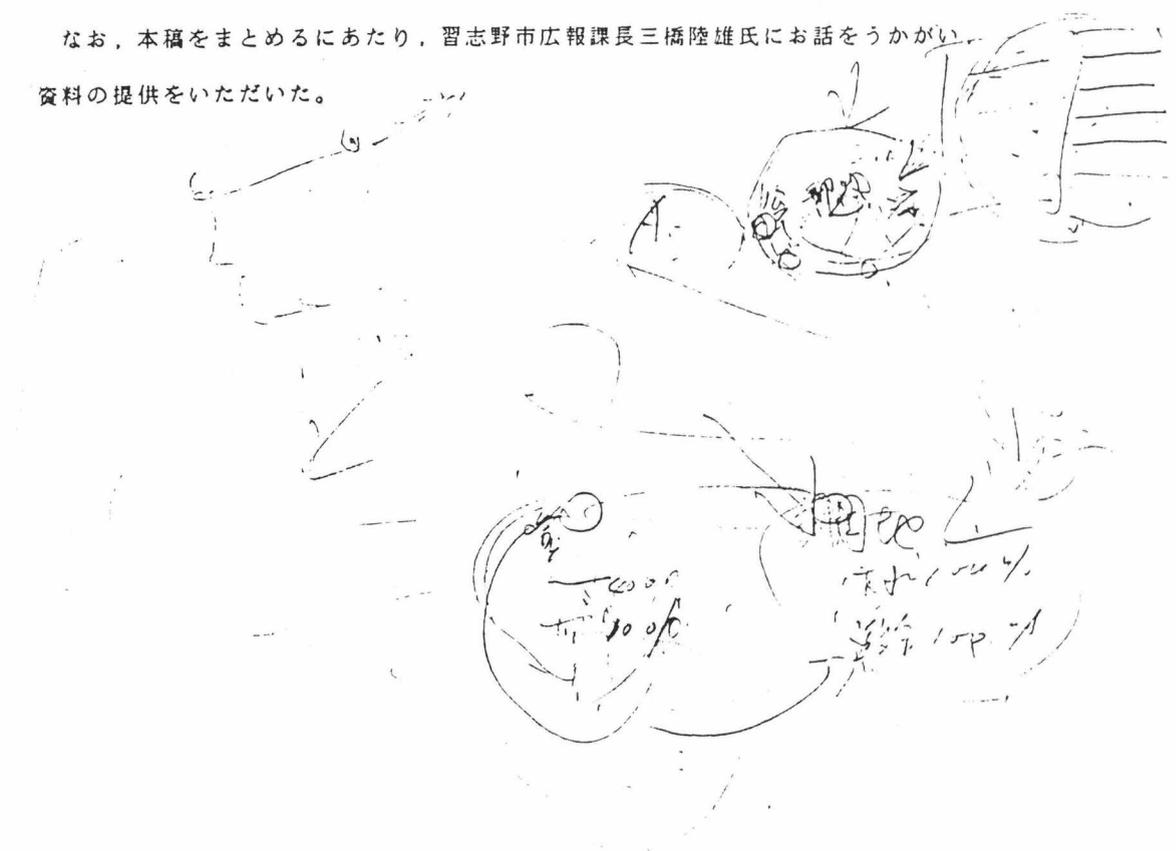
現在習志野市では新しい長期計画が作定され地域担当制についても、さらに有効なものとするための検討が内部で行われているという。このシステムをさらに飛躍させるためには上記の問題に対し解決策を見出す必要があるが、特に「地域会議の住民機関としての制度化」が最重要の課題であろう。前述した「憲章推進の会」の評価と反省から、真に住民を代表す

る地域会議をいかに組織するかが、行政、市民の両者に課せられた課題である。

(参考文献)

- (1) 鷺北祐孝（昭和49年2月）「魅力ある都市づくりの試み」，地域開発
- (2) 加藤一明（昭和53年6月）「現代行政と市民参加」，学陽書房
- (3) 沖 浩（昭和58年12月）「千葉・習志野一地域担当制と住民参加」，事例・地方自治第一巻・行財政改革
- (4) 地方自治研究資料センター（昭和59年3月）  
「行政の効果と限界（Ⅳ）——地域社会のリーダー——」

なお、本稿をまとめるにあたり、習志野市広報課長三橋陸雄氏にお話をうかがい、資料の提供をいただいた。



に、横からの調整権がはっきりと与えられていないため、人間関係に頼っているだけであること。これとの関連で予算上調整費のようなものが欲しいとしている。最後の点は、五十七年度予算において、マトリックス関係の予算を包括

的に査定し、執行協議で具体化することによって室長の権限強化を図ったところである。相当の改善になったものと思う。  
いづれにせよ、行政へのマトリックス導入は、まったく実験的であった。このささやかな

実験でも相当のメリットが確認できる。岡山県もさることながら、多くの地方団体で、勇断をもって新しい実験がなされることを期待するものである。

## 総合窓口制について——府中市の試み

須藤

萬五郎

府中市市民部長

### はじめに

府中市は、昭和二十九年四月一日に一町二村が合併して府中市制を施行した。

首都東京の副都心新宿の西方約二二キロに位置することから、区部の人口膨張によるベッドタウンとして急激な人口増に悩み、特に昭和三十五年から昭和四十七年頃までには急激な増加をみたが、以後は徐々に落ち着きをみせている。

この状況から事務量の増大に伴い旧来の方法では対処できなくなってきた。

そこで昭和三十四年十月に行政事務近代化委

員会を設置し、研究部会として、窓口事務、計算事務、物品管理事務、文書管理事務の四部会が併設され、事務改善の研究が進められ、窓口事務については、昭和三十六年四月一日より実施し、この改善を第一次事務改善と呼んでいる。

### 1 第一次事務改善の主眼点

サービス機関としての本質に基づき、あくまでも市民の立場に立って市民の福祉の増進を図ると共に、その事務処理を組織の中でいかに合理的に運営するかということに主眼をおいた。

### 2 窓口事務統合化の基本的考え方

- ① 最少の経費で集中管理の移行のための抵抗を少なくし、最大の効果をあげるようにする。
- ② 事務処理方式を標準化し、事務処理手続を簡素にする。
- ③ 帳票、台帳の統合により集中的事務処理を可能とする。

改善の目標は、行政事務能率の向上と市民に対するサービスの増進ということであるが、そ

策室に集まり、図2のように、それぞれの所属の命令を受けながら所属の事務を行うと同時に、青少年対策室長の施策間調整に関する命令をも受けることになる。

身分は原所属のまま、二元的命令組織  
大きな対立が生ずることはない

青少年対策室のそれぞれの担当者の身分は原所属のまま、事務も原則として原所属の事務をタテ系列の命令によって行っているのであるが、業務の調整を行ううえで室長から横系列の命令を受けることになる。これが二元的命令組織である。このため、たとえば、社会教育課の担当者は、業務を進めるうえで社会教育課長（教育長）の命令を受けると同時に青少年対策室長の命令にも従わなければならないことになる。この両者の命令が相違した場合にはどうなるのか。調整が不能の場合は、それぞれ原所属長の命に従うことになるが、平素から常に対策室内で、青少年を取りまく環境や青少年行政について情報交換を行い、共通認識を醸成しながら施策を実施するのであるから、大きな対立が生ずることはないと考えてよい。

地域のニーズが多面的に吸収できる  
各担当者の発想、情報を相互に交換でき  
る、単なる寄せ集めを超えた相乗的効果  
この組織のメリットを石井氏の整理するとこ

ろによれば、次のようにいえる。

- (1) 地域のニーズや青少年の意識が多面的に把握でき、社会経済の変化に伴う新しい事態にも迅速かつ柔軟に対応できる。
- (2) 担当者は、従来のタテ割組織で養った専門的知識や発想・情報などを、一緒に机を並べることにより相互に交換・吸収し、行政をすすめるうえで自分の所属する部局の狭い範囲からのみ、ものを見るといふ弊害がなくなる。
- (3) 所属や担当する事務事業は異なっているも、行政を推進するうえで、単なる寄せ集めを超えた相乗的な効果や協力体制が期待できる。わが国独特の「同じ釜のメンを食う」というインフォーマルな意識が生まれ、行政推進上の潤滑油ともなる。

#### 4 岡山県マトリックスの成果と反省

成果は、類似事業を統合、啓発資料を一元化  
青少年対策の統一調査を実施

岡山県におけるマトリックス導入後の状況を、岡山県青少年対策室の「青少年マトリックス

の運営状況と反省」（昭和五十七年三月）でみると、次のとおりである。

まず成果としては、第一に、類似事業を統合した、「青春バス」と「青年リーダー・パイオニア」の両事業を統合した。第二に、啓発資料を一元化し、一般家庭向、非行少年の家庭向、量販店等向、喫茶店、ゲームセンター向等に再編整理した。第三に、青少年対策の統一調査を実施した。第四に、「非行問題を考えるつどい」を開催した。第五に、地方振興局（岡山県の地方総合先機関）単位に地域別のマトリックス組織をつくり、関係民間団体との連携を強化した。第五に、情報が広範囲となり活用がしやすくなった。第六に、職員の共同意識が発展した。

##### 反省点

- ①原所属のライン業務に追われる者がいる、②青少年課の体制をスタッフ制に改める必要、③調整権が明確でなく、人間関係に頼る→予算上調整費が欲しい

このような成果の反面、次のような点について反省を行っている。

第一に、それぞれの原所属のライン業務に追われて、同じ部屋で仕事をするという常駐の建前にそえない者がでてきた。第二に青少年課の体制をスタッフ制に改める必要がある。第三

以下、青少年行政を例にとり、その実情及びマトリックスの採用の状況をみてみることにしよう。

青少年行政の実態

国では一省庁、県では一七課でバラバラ、重複、青少年は同じような行事に何度もかり出される

青少年の健全育成のためには、家庭、学校、地域社会の密接な連携が不可欠である。また同時に、行政としても、これらの連携が円滑になされるよう、施策の総合化、一体化に努めることが重要である。しかし、青少年を対象とする行政は著しく複雑でかつバラバラとなっている。国においては総理府、文部省、警察庁をはじめ一省庁で所管し、また、岡山県の場合も関係する部門は知事部局だけで一二課、教育庁及び警察本部を加えると一七課にも分かれている。そのため、単にバラバラに行政が行われるというばかりでなく、重複する例もでてきた。例えば当時の類似業務をあげると、①青年団協議会の育成(社会教育課)、と青年グループ協議会の育成(青少年課)、②こども会の育成(児童家庭課)と少年団体の育成(社会教育課)、③青年社会開発会議(児童家庭課)、青春パス事業(青少年課)と青年奉仕リーダーバイオニア事業(社会教育課)、④青年交流事業(青少年課)

と青年祭(社会教育課)などがあつた。その他啓発用パンフレットや資料の作成などもバラバラに行われていた。そこで、当の青少年たちからも、「同じような行事にもかかわらず、青少年課がやる行事にも、社会教育課がやる行事にもかり出される。なんとか事前に調整して、共同してやれないものか」という苦情が出されていた。

知事を本部長とする「青少年総合対策本部」を設置したが十分に機能せず

そこで、知事を本部長、副知事、教育長、警察本部長を副本部長、各部長を本部長とし、関係各課(知事部局一二課、教育庁四課、警察本部一課、計一七課)で構成する「青少年総合対策本部」を設置し、青少年行政の総合調整を行うこととしていた。しかし、本部会議はほとんど開催できず、その下の幹事会では各課の縄張り意識や思惑を打ち破ることができないことから、この方法は形式的に流れ、形骸化してしまっていた。

3 岡山県のマトリックス組織

青少年行政を担当する課、係、担当者を一室に集める

原所属長の命令とともに  
青少年対策室長の施策間調整の命令も受ける

そこで問題を一挙に解決しようとして導入したのが岡山方式のマトリックス組織である。青少年行政でその内容をみよう。

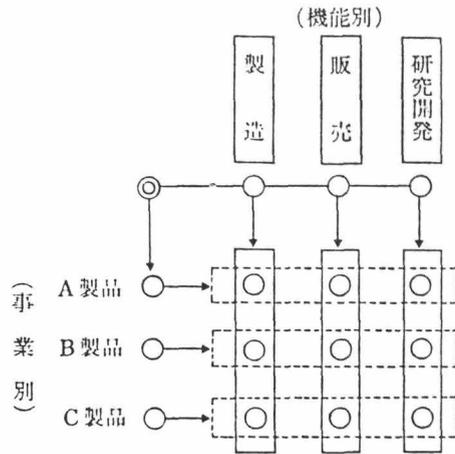
まず、青少年行政を担当する課・係または担当者を一室に集め、机を並べて執務することにした。知事部局からは青少年課長以下一人、教育庁からは社会教育課総括社会教育主事以下三人、指導課の生活指導担当の指導主事二人、それに警察本部から少年補導官代理が青少年対

図2 青少年マトリックス図



の一員にもなる(図1参照)。

図1 マトリックス組織図



アメリカの宇宙産業で初めて採用  
わが国でも、すでにいくつかの企業で:  
新しい時代の組織形態

この組織は、アメリカの宇宙産業で初めて採用され、その後、ゼネラル・エレクトロニクスなどの多くの企業で採用されるようになってきたもので、わが国でもすでに、いくつかの企業で導入されている。このマトリックス組織については、アルビン・トフラーは、その著「第三の波」で、「人びとに同時にいくつかの業務に注意を向けさせ、情報の流れを速くするとともに、企業の問題を自分の属する部局の狭い範囲

からだけ見ることを、ふせぐ働きをする。また企業が、急速に変化するさまざまな状況に対応していく場合にも役立つ」と述べ、これが新しい時代の組織形態の一つであると主張している。

## 2 岡山県における導入の経緯

行政にとり入れてうまく機能する保障はない。しかし、施策の総合性、一体性を確保するために

企業で採用している組織やその運営方法を行う政の分野にとり入れて、うまく機能するという保障はない。ましてや、マトリックス組織は、その教科書的な書物である「マトリックス組織」(カンファレンス・ボード編日本能率協会訳)においても述べられているように、「いまだ共通に納得できる明確な定義がない」状況である。

それにもかかわらず、住民の意向からかけ離れたタテ割施策を打破し、地域的に、人的にトータルな施策の展開を行うという考え方から、岡山県行政対策懇談会は、「これら(タテ割

行政)の弊害を排除し、行政目的遂行に当たっての施策の総合性・一体性を確保するために、総合調整力を強力に働かさなければならぬ。その一つの方法として、マトリックス組織を導入することも考えられよう。」と提言した。

今までの命令一元化に反するため不安  
関係部課から抵抗もあったが、思い切って導入

当時を回顧して、岡山県総務部参与石井敏雄氏は、次のように述べている。「県組織への導入(マトリックス組織の導入。筆者注)についても、今まで慣れ親しんできた命令一元化の原則に反することから組織運営上不安もあり、関係部課からはかなり抵抗もあった。しかし、平素からタテ割行政の調整に苦慮し、何らかの打開策を求めていたこともあり、また、組織は仕事を効果的に実施するために存在するのであり、社会経済状況の変化に応じ、仕事のやり方を変える必要性が生ずれば、それに伴って変えていくべきだという基本的な考え方などから思い切って導入に踏み切った。この方式をとりあえず施策の実施段階で相互に重複し、横から調整が最も必要とされている青少年行政と交通安全行政に試行的に取り入れた。」(石井敏雄「行政のマトリックス組織」自治研修五六年八月号所収)

### (3) 組織の総合化・一体化——タテ割の解消

## マトリックス組織の導入——岡山県の試み

——二元的命令組織——

丸山 高満

自治省税務局企画課長

はじめに

青少年対策や交通対策など総合的対策は従来のタテ割り組織では対応できない

現行の行政庁の組織における最大の欠点は、業務別のタテ割りになっていることである。民生、衛生、労働、教育、警察など、県庁の組織をみれば、それが一目でわかる。世の中が割と単純な時代は、行政も単純で、したがってこのような組織で十分に対応できた。しかし、世の中の動きが活発かつ複雑になり、相互の分野が輻輳するようになると、行政の対応も、それぞれの業務の相互関連がややこしくなってくる。

しかも、青少年対策とか、交通対策といったように、一かたまりの社会的実態を対象として総合的な対策を必要としてくるような行政分野においては、特に従来のタテ割り行政組織の欠点が如実にあらわれてくるようになる。連絡会議などで対応しているのが現実であるが、便宜的な対応は、しよせん彌縫的なものにすぎず、根本的な組織的対応を余儀なくされるのである。岡山県では、その行政改革にあたって、民間で採用されているマトリックス組織を、青少年行政と交通対策行政の分野に導入することにした。その間の事情と工夫のあとをさぐり、成果のほどを以下検討することとする。

#### 1 マトリックス組織とは

指揮命令が「上から下へ」のみでなく「ヨコ」からも行われる二元的命令組織（ツウ・ボス・システム）

マトリックス組織とは、指揮命令が上から下へ一元的に下ろされてきた従来の組織（ワン・ボス・システム）に対し、上からのみでなく横からも行われる二元的命令組織（ツウ・ボス・システム）である。したがって、職員はタテ系列の組織の一員であると同時にヨコ系列の組織

待たれるところであろう。

各課相互間で応援体制を——豊橋市、太田市など

さて、各課ごとの定員について、右のような努力を今後進めるとともに、当面、各課ごとの定員を、一年中固定してはりついたままではなく、年間の繁閑の波に応じてもっと流動的に相互に動かせないか——流動体制、応援体制が役所にもとり入れられないかということである。

全国的にみても、このような試みを行っているところは極めて少ないが、この中でも、本書でも紹介されている豊橋市(三四六頁)、太田市(三四九頁)それから北海道池田町等は注目されよう。たとえば豊橋市では市長が陣頭指揮をとって見事な応援体制をとっている。増員の要求があってもまず認めない。増員より先に、応援で補うことをまず実行する。たとえば十月から翌年三月まで半年間が忙しく、とても定員だけで仕事はできないという時には、その期間比較的余裕のある課から二人とか三人とか必要な人数を忙しい課に市長命令——通常は辞令(兼務発令)——を出して配属替えをする。そしてその期間が終るとまた元の課に帰るというシステムがとられている。

部長に、各課相互間の人員の流動異動の権限を与える

このほか、市によっては、流動体制への試みとして、人事課が市長名で人事発令をする場合、所属の課まで定めないので、「〇〇部勤務を命ずる」と部までの発令とし、「〇〇課勤務を命ずる」という発令は各部長にまかせる(各部長に権限を与える)。それによって各部長は、自分の部内の各課人員を、年間の仕事の多寡、その波に応じて適時に流動的に動かすというやり方をとっているところもある(愛知県、飯田市、津山市、西条市、旭川市、観音寺市等)。

しかし、このような形をとっても、実際に予期したように動いているところは殆んどないようである。たとえば旭川市がこのような試みをしているが、実際には、結局、人事課で各課の所属までを決めている。また、観音寺市も、市長がこのような権限を部長に与えてみたものの「どの部長もようやらない、使わない」という実情になっているという。

臨時的、一時的な応援

なお、このような本格的な流動体制でないが、選挙とか災害の時など、臨時的、一時的に各課相互間で応援するという形は、多くの自治体でかなり活発に行われてきている。主なもの

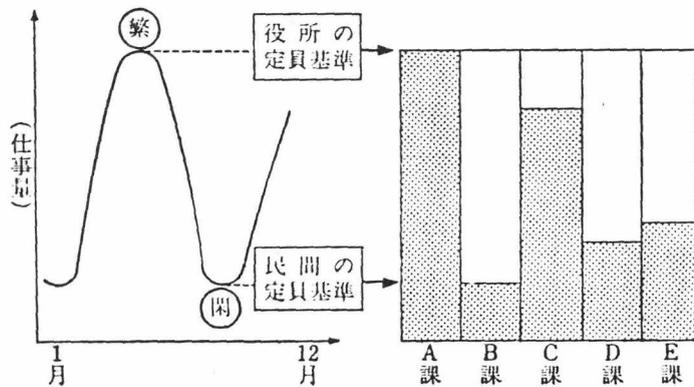
としては、次のようなものがある。

- ▽選挙事務(投・開票事務)
- ▽災害時の土木災害復旧事業(技術職員応援)
- ▽税滞納者に対する徴収の応援
- ▽国勢調査等大規模調査
- ▽不法看板撤去
- ▽防災対策……各部課とも担当を決めて対応
- ▽市報の梱包、地域配布員へ送達

見た場合、**「繁」**、**「閑」**の波が当然あるが、役所では定員をこの最も忙しい**「繁」**の時期にあわせて決める。もちろん、人事当局がそのような方針で行っているわけではないが、各課から人事課への定員要求が皆この線で強く出されてくる。ところが民間は逆に一年中で一番**「閑」**の時期にあわせて定員を決める。そして忙しいなったらその時期はアルバイトとか他の課からの応援でまかなうという方式をとっている。つまり、このような季節的な調節によってムダな人員が生じないようギリギリの定員でうまく回す工夫が真剣に講ぜられているが、この点役所の方は前述のように最も忙しいピーク時にあわせて定員が決められ、後は、暇になってもそのまま。そしてそれぞれのタテ割りの壁の中に入ったまま、お互いに融通し合うということもない（別図参照）。

今日、行政の減量、ムダの排除、小さな政府へとということが強く要請されている中にある。実はこんな大きなムダが平然として残っている。だから外部から見ると役所は人が余っている、のんびりしているという印象を市民が持つわけである。したがって、これを民間なみの**「閑」**にあわせて引き下げれば、公務員の数は、おそらく今より相当数少なくてすむということになる。

別図 各課ごとの定員の決め方——民間との相違



「民間なみ」といってもその「物指し」が難しい

したがって、今後の方向としては、この「民間なみのきびしさ」で、各課ごとの定数を見直すことが必要であるが、その際、問題なのは、民間であればはっきり数字で「何人」と出てくるが、役所ではその「物指し」が大変難しいと

いうことである。すなわち、民間であれば、たとえば一〇〇万円の利益を上げるためには、三人も職員をおいたのではダメ、二人にしなければならぬ等、「利益」という「物指し」から人数が出てくる。この点、役所の場合は、公共性とか住民サービスといった面からとらえられることが多いため、たとえば一〇人では多過ぎる、七人で十分だ等の決め手となる物指しが非常に難しい。

今後、各自治体において行政改革、効率的经营を進めるには、それを測る「物指し」が開発されることがまずもって非常に急がれる重要なことだといえよう。この点、近時、自治省の「定員モデル」をはじめいろいろ新しい方式が作られ始めているが、その場合、

- ① 清掃、保育所、各種施設の管理など、民間委託への切り替えが多くとり入れられてきている部門が除外され、このため、民間委託による人件費（定員）の縮減、効率化という各団体の努力が測定されない。
- ② 結果的に本庁を中心とした部門だけの定員であり
- ③ さらに、各課ごとの定員まで測れる「物指し」にはならない

等、今後への課題、研究の余地が多く残されている。それだけに今後各自治体で実際の経営診断に直接役立つもう一歩進めたものの開発が

種体育大会行事等各般にわたっている。

夏休み中は、給食調理員七〇人、さらに学校教職員を体育施設整備の応援に

また、最近では教育委員会で行っている学校給食員の流動がある。小中義務学校が夏休みになると、学校の給食も休みになるので、いつもならば給食室（太田市は単独校調理）は夏休み期間中機械、食器の手入れが主な仕事で、比較的手がすいていることから、ここで働く給食調理員七〇人を交替で、教育委員会所管の体育施設整備の応援に出かけており、今年開催される「あかぎ国体」でネコの手も借りたいほどの教育委員会は、大助かりである。さらに、昨年からは学校事務職員、校務員もこれに加わり流動体制は、大きな輪をひろげている。

### 流動体制による効果

繁忙時を基準とした増員要求が少なくなる、人件費の抑制

臨時職員も日数で四〇%から五〇%減

流動体制による効果としては、(1)繁忙時に他課、他係の状況を見極めたくえで流動（応援）体制を求めることが容易となった。(2)流動体制の精神にのっとり部下の流動説得がしやすくなり、部下も心よく受入れてくれる例が多い。(3)従来職員配置については、繁忙時を基準として管理者が職員不足を訴え、増員要求がなされたキライがあったが、本制度の発足以来その傾向が少なくなっている。(4)職員の自覚意識が向

上し、職員相互の連帯感、責任感等について成果が見られる。(5)流動体制の積極的な導入及びその活用により職員増を抑え、人件費の抑制がはかれ、臨時職員については、本制度発足前にくらべ日数で四〇%から五〇%位減少している。(6)このほか組織の活性化、経営感覚の導入による職員意識の改革、経費節減意欲の増進等数字に表れない、健全な組織体としての波及効果は、大きいものがあるものと考えられる。なお、今後においても地方行政の改革が大きな課題となっている時であり、職員の定数増は望まず、欠員補充も困難である情勢にあるので、本制度を継続して活用していくため、管理監督者をはじめ一般職員の流動に対する認識と理解を深め、協調体制を強化し、さらに、この制度の充実を図り、市民サービスの向上を目指したいと考えている次第である。

## 各課ごとの定員の決め方の甘さ

——役所と民間の相違、各課間の応援体制——

坂田 期雄

東洋大学教授  
都市経営総合研究所長

役所は「繁」にあわせて

民間は「閑」にあわせて定員を決める

役所と民間と比べて、一番大きな相違は、各

課ごとの定員の決め方の甘さだ、と民間出身の

市長の多くが口を揃えて強調する。

すなわち、仕事というものは一年間を通じて

V 行政の生産性向上, コスト分析

- ③ 課内流動 課内係間の流動で、課長の権限で流動することができる。
- ④ 流動期間は三月を限度とし、期間中は、流動先の業務に専念するというものである。

流動の実績

実人員で一、八五三人の職員  
臨時職員で対応すれば一、六六〇万円の費用

つぎに流動の実績についてであるが、制度が発足した五十四年八月から五十七年十二月末日までの実績をみると、実人員で一、八五三人の職員が流動、日数も延べ五、三八四日にのぼっている。これを流動体制によらず臨時職員で対応したと仮定した場合には一、六六〇万円の費用効果があったものと思われる。

流動業務は、市税徴収、用地交渉、体育大会、記念講演等

流動業務の内容としては消費生活展、模写電送、記念講演事業、まつり事業、土木建築設計測量、水田再編現地確認、フメヒト防除指導、市税徴収、国民年金保険料徴収、用地交渉、各

参考資料

1 職員の流動実績表

昭57.12.15現在

区 分 年 度	部 外		部 内		課 内		計		流動対象課数	
	人員	延人員	人員	延人員	人員	延人員	人員	延人員	受けた課	させた課
昭54. 8~55. 3	2	118	51	86	64	391	117	595	13	21
昭55. 4~56. 3	619	957	38	686	35	470	692	2,113	33	187
昭56. 4~57. 3	254	605	175	399	17	29	446	1,033	25	143
昭57. 4~57. 12	407	586	152	848	39	209	598	1,643	21	181
計	1,282	2,266	416	2,019	155	1,099	1,853	5,384	92	532

2 費用効果

区 分	流動延人員 (A)	日額賃金 (B)	費用効果 (A)×(B)
昭54. 8~55. 3	595 人	2,800 円	1,666,000 円
昭55. 4~56. 3	2,113	3,000	6,339,000
昭56. 4~57. 3	1,033	3,200	3,305,600
昭57. 4~57. 12	1,643	3,200	5,257,600
計	5,384		16,568,200

3 臨時職員の減少傾向

区 分	臨時任用職員数	任用延日数
昭和54年度	42 人	5,434 日
〃 55 〃	30	2,795
〃 56 〃	34	3,822
〃 57 〃	35	3,421

でつこまなくては誠に相互応援になりませ  
ん。現在、この部門は一部しか機能していま

すが、今年より来年、来年より再来年と理解を  
深めながら実効をあげていきたいと考えていま  
す。

# 課相互間で応援体制、流動体制を——太田市の試み

渡 辺 耕 造  
太田市企画部長

## 昭和五十四年に職員の流動体制に関する要 綱

太田市においては、ふえ続ける人件費、財政  
危機に対応して昭和五十年以降職員定数の見直  
しや欠員不補充などの対策をとってきたが、こ  
他間にもれず昨今の財政硬化によるきびしい  
財政状況に見舞われ、その打開策として組織体  
質を見直すことが強くさげばれてきた。なかで  
も高度成長時代にすっかり肥大化した「行政の  
減量」、「ぜい肉落し」をはかることが緊急な  
課題として取りあげられた。このような背景を  
踏まえて、昭和五十四年八月に実施した行政機  
構改革の一環として、「職員の流動体制に因す  
る要綱」を制定し、増加する行政需要に対応す  
る人的流動の体制づくりに踏み切り、以来職員  
の理解と積極的な活用により予期以上の実績を

示し、その波及効果もすこぶる大きいものがあ  
るといえる。

## 制度の概要

多忙で人手の足りない課に、余裕のある課  
の職員が応援に

以下、この制度の概要について述べるが、名  
称を聞いただけでは何のことやらさっぱりわか  
らないと思われるが、役所組織の非効率、ア  
ンバランスをなくすこと、要するに多忙で人手  
の足りない課に余裕のある課の職員が応援に行  
くことを制度化したものである。当り前のこと  
と云う人が多いかもしれないが、たて割り、セ  
クト主義が根強い役所ではなかなか応援体制が

とれないのが実情である。要綱の主な内容につ  
いて述べると、

- ① 部内流動 (1)業務の繁忙が予想される課  
の長は、所属部長に対し職員の流動を申しで  
る。(2)部長は、課長から申し出を受けたとき  
は、内容事情等を考慮し、当該部内の課長に  
諮って部内において職員を臨時的に申請課へ  
流動する。
- ② 部外流動 (1)全庁的規模で行われる事業  
及び所管部内で調整対処できないときは、他  
部から臨時流動を受けることができる。この  
場合企画部長は当該協議に参加する、また、  
庁議等に諮って他部から職員の臨時流動を受  
けることができる。(2)前項の依頼協議を受け  
た部は、その内容を十分理解し、部内の課長  
に諮って部内職員を臨時的に他部の課へ流動  
することができる。

昭和53年12月1日～昭和54年3月31日 (管理職)	市民税課 4名 資産税課 4名 保険年金課 3名	14名
昭和55年12月15日～昭和55年12月26日 (管理職)	税制課 2名 市民税課 3名 資産税課 3名	8名
昭和56年5月11日～昭和56年5月22日 (管理職)	税制課 3名 市民税課 4名 資産税課 4名 保険年金課 3名	14名
昭和57年5月17日～昭和57年5月28日 (管理職)	税制課 3名 市民税課 4名 資産税課 4名 保険年金課 3名	14名

### 3 流動体制

一時的応援のため総務部つき職員を確保  
年度途中の退職者の補充要員や臨時的業務の応援のため

各部署相互応援のほか本市は、年度途中の退職者の補充要員と臨時的業務の応援のため、総務部つき職員を確保しております。年度初めは、事務量が多いので退職者の補充要員で一時的な応援を行っており、暫時応援を解くこととしております。

例えば、本市は第一・四半期に年間工事量の五〇パーセントを早期発注しておりますが、この期間の契約担当課とか、市民交通傷害保険の四月、五月の受付期間の主管課、或いは教育委員会の年度初めの学校教育統計事務とかの応援

です。又、長期休職者の補充或いは一時的な業務量の増による増員要望については、流動的な応援を行うこととしており、要因がなくなれば引きとることとし、どうしても、一時的な応援では処理ができない場合のみ増員することとしています。

#### まとめ

庁内職員の認識が変る  
増員しなくとも、必要な時は人員が確保できる

これらの方針は各部署に増員の困難さと業務量の多いときは何らかの形で人員が確保できるという認識がされたと思います。

例えば、昭和五十六年度では、都市計画街路工事の市施行部分が大方完了したため計画課の工事係の仕事が著しく減少しました。そのため

課内で他の係に一人移り、一人は事務量の増大してきた区画整理課に定数替をしましたが、これは最近の応援体制等から、又忙しくなれば必要な人をくれるという人事体制から生まれた結果だと思います。

上下水道工事も直営から請負で応急修理へ、退職不補充へ

又、上下水道などは、かつて直営工事が主でしたが、最近ほとんど請負工事で応急修理も行えるので退職不補充で現業職員を減らし、かわりに地域が拡大し増加する設計監督業務に職種変更して現員の中で事務配分の工夫をしています。

現在も引き続き職員より一層の適正配置に努力していますが、これには各部署の深い理解にたつた協力がないと人事当局のみでは到底できない仕事です。

小・中学校の夏休期間中の給食調理員、用務員をどのように流動活用するか  
学校プールの見張り、公園の整備、清掃などへ

今後の問題として小・中学校、夏休期間中の給食調理員、用務員の問題があります。学校プールの見張り、公園の整備、清掃などへの応援体制の問題が残されていますが、この運用にま

組織の相互応援体制と流動体制

表2 応援体制

◎収納率の向上を図るため

昭和53年度	6つの部から各1名	6名
昭和54年度	〃	6名

◎市営墓地の改修のため

昭和53年度	厚生部内応援	1名
昭和54年度	〃	1名

◎国道23号線バイパス用地買収促進のため

昭和54年度	建設部内応援	1名
昭和55年度	〃	1名
昭和56年度	〃	1名
昭和57年度	〃	1名

◎国営万場調整ダム建設及び関連事業促進のため

昭和56年2月～昭和57年3月	総務部 2名 建設部 1名	3名
-----------------	------------------	----

◎理財部収納課への応援体制

昭和53年2月20日～昭和53年3月31日 (管理職・一般職)	税制課	7名	81名
	市民税課	18名	
	資産税課	48名	
	保険年金課	8名	
	税制課	3名	

一例を挙げますと、昭和三十年代を中心として、当地方、五市八町に及ぶ、大農業用水事業が実施され、昭和四十三年に完工しましたが、この用水を受け入れるため、市内各地で一斉に土地改良事業が行われました。これに対処するため農業土木課の職員を、昭和三十一年頃から徐々に増員して事業に当たってきました。用水事業の完了によって、土地改良事業も峠を越えたので減員を呼びかけましたがなかなか実現しません。主管課では別に職員を遊ばせておくのではないのですが、今まで土地改良団体が行っていた設計業務の一部応援サービスなどをして、実質上、補助金の上積みになっていろいろ説得した結果、新しく始まった洪水防除事業の増加などを勘案して、最盛期に三四人いた職員を現在二八人としています。

これらの教訓を通じて、年度によって事業量にむらのある場合は、増員でなく一時応援で流

動的な体制をとることを思いついたので。

## 2 相互応援体制

各部に、「減員」でなく「応援職員」を選出して貰う  
兼務辞令を出し、発令期間中は応援のしっぱなし

昭和五十年頃から、人員削減が合言葉のように叫ばれ、本市も各部課に呼びかけましたが、事業量の増を理由に増員要求こそあれ、減量はとて望めない状況でしたので、逆療法で、昭和五十三年に一七部局あるうち、監査事務局など小人数の部局を除いて一二部局に、各部局一人ずつ減員でなく、他部局の応援要員として職員を選出してもらいたいと働きかけました。形は応援でも兼務辞令を出して、事実上その発

令期間は、応援のしっぱなしということになります。結果は五部局は事業の増による増員希望も強く、客観的に見ても懸案事項の処理に追われているので、それぞれ自分の所を応援するという形式をとり、七部局については他課の応援をすることとしました。

係長候補、課長補佐候補等のベテランを選出してもらう

特に応援職員は、その仕事の内容に応じて各部局の係長候補、課長補佐候補等のベテラン職員を選抜してもらい、人数だけ出せばよいという事にならないようにしています。それらの状況は表2のとおりです。

このことの狙いは、事務量の増について簡単に増員がむずかしいことと、減員ではなく、相互応援という方法で各部局が流動的な事業執行に協力できることをそれぞれ認識したことです。

## (2) 課相互間で応援体制・流動体制を

### 組織の相互応援体制と流動体制

伊藤 良成  
豊橋市総務部長

はじめに

豊橋市は、人口約三十一万人、面積二五八平方キロメートルのまちです。職員定数は、三、五〇九人でそのうち一般会計は、二、一三八人となっています。

職員数は他都市と比較してみても、部門毎は別として、全体としては平均的だと思います。しかし表1のとおり、最近の職員数は許認可事務の委譲、市民サービスの充実、新設される公共施設の管理業務の要員増などで増加の傾向をたどってきました。

表1 一般職員の推移

年度	一般会計		合計	
	人員	増減員	人員	増減員
48年度	1,783	—	2,896	—
49年度	1,870	増 87	3,020	増 126
50年度	1,916	増 46	3,076	増 56
51年度	1,920	増 4	3,097	増 21
52年度	1,930	増 10	3,165	増 68
53年度	1,940	増 10	3,180	増 15
54年度	1,974	増 34	3,245	増 65
55年度	2,076	増 102	3,377	増 132
56年度	2,109	増 33	3,431	増 54
57年度	2,138	増 29	3,510	増 79
58年度	2,138	増 0	3,509	減 1

#### 1 体制づくりの動機

大農業用水事業を増員によって進める  
事業完了しても減員に応じない

事業の増加に対して、必要な人員を配置するのは、止むを得ないことですが、又、その事業が一段落したとき、課の定数減をするのは当然のことなのですが、課員の定員減について部下の能力評価をあやまって気にする管理職のいることと、自分の守備範囲の減少という役人の本能的な抵抗心から定数減になかなか応じないのが実状です。

ヨコ割の行政需要の増大のもとで、柔軟かつ効率的な組織運営が強く要請されている。具体的には、主幹・主査制やプロジェクトチームの活用、部付け人事の導入、係の廃止等による大課制の導入などがあげられる。組織動態化はタテ割の克服という困難に直面するだけに、とくに管理者の強力なリーダーシップや責任と権限の明確化が求められる。

大課制の導入では、倉敷市、赤穂市など

これまで触れた以外の事例をあげるとすれば、大課制の導入として倉敷市、赤穂市などがある。

組織能力の開発を

TQC運動を展開する愛媛県や大阪府水道部など

第四番目は、組織能力の開発である。いうまでもなく組織は人からなり、職員のもつ知力を組織の力として活用する方策が必要である。このためにはいわゆる職員管理計画の作成など人

事管理の適正化をはじめ職員意識の改革等が求められる。こうした面でもユニークな試みとしては、TQC運動を展開する愛媛県や大阪府水道部、職務発明規程をもうけた富山県、地域指標や計画の作成で職員参加を進めた武蔵野市や横須賀市、市民参加で研修をおこなう日野市や埼玉県、企業派遣を試みる台東区や柏市、また視点は若干異なるが職員の地域担当制を導入した逗子市や習志野市などがある。

管理開発の推進を

事務事業の総点検は、大胆なスクラップを

第五番目は、管理開発の推進である。事務事業の総点検などが最近の主要な動きである。だが、現状ではスクラップ・アンド・ビルドといっても、ビルドばかりが目立ち大胆なスクラップのないのが実態である。こうした中で、ユニークな試みとしては、行政の守備範囲を客観化しようとした尼崎市、行政機能分析を基本とした岐阜市、行政のアウトプット指標の作成を試

みた会津若松市、事務のゼロベース運動を展開する岡山市、さらにマネージメント・レビューを試みた埼玉県などがある。

市民、県民参加による行政改革の方向も

さて、組織革新の具体的な方向は以上のようなのであるが、釧路市、名古屋市、広島県、岡山県などにみられる市民、県民参加による行政改革の試みも注目される。

最後に指摘しておきたいことは、実効性のある組織計画の作成である。今日、大部分の自治体は総合計画において組織革新の方向を定めている。だが、多くの場合、そうした方向は形だけのものとなっている。また、組織革新は本来環境や政策方針の変化に則して継続性をもっておこなわれるべきである。それでこそまた、時代の要請にふさわしい活力ある組織が確保されるといえよう。先述の組織革新の方向をふまえた組織の計画的な整備が必要である。

◇組織革新の具体的方向

第一の方向は、行政機構の整序、体系化による組織構造の改革である。行政機能とは、大まかにみると直接にサービスを供給するライン部門の機能と、それを補完する総務、財政などのスタッフ部門の管理行政機能とに分かれる。そして、ライン部門の機能はさらに、行政目的に応じて福祉行政機能、環境行政機能、建設行政機能、教育行政機能等々に分けられる。組織を変える場合、まずこうした行政機能の総合的な整序、体系化を考える必要がある。

予算、決算など、ライン部門の管理行政機能の集中化を部単位に切り換える

組織改革にあたりこのような検討が往々にして省略されがちである結果、いわゆる課、係の増しによる組織肥大化、細分化、あるいは業務の重複、脱落などの問題が引き起されるといえる。たとえば、多くの都市で予算、決算等の事務を課あるいは係単位でおこなっているが、ライン部門における管理行政機能の集中化という視点から部単位に切り換える必要がある。タテ割、セクト主義を克服した一体的な部活動の確保には不可欠ともいえ、そうした例は倉敷市、伊万里市などにみられる。

庁議運営の活性化を

参事制、主幹制などの導入による総合調整機能の強化を  
進行管理制、標準予算制の導入を

第二の方向は、行政運営システムの改革である。ここでは多くの改革課題があげられるが、いくつかについて要点を述べることにする。

第一番目は、全般管理体制の整備である。現状のかぎられた財源と人員という制約のもとで、自治体は都市政策の確な決定・選択を厳しく問われている。全般管理体制の整備とは、このような状況にあって政策形成機能や総合調整機能を中心とするトップマネージメントを強化することである。具体的には、伝達、お知らせの場となりがちな庁議運営の活性化、参事制、主幹制などの導入による総合調整機能の強化、進行管理制度の導入、総合的な情報管理システムの形成、標準予算制度の導入などがあげられよう。

ハード、ソフトの計画機能を一元化した横須賀市の都市政策

目標管理を導入した玉野市や小松市  
こうした面で各都市の試みを見ると、ハード、ソフトの計画機能を一元化した横須賀市の都市政策室、市民参加を加味した川口市の行政

審議室、総合調整参事で成功している厚木市、進行管理制度を活用する釧路市、高知市、情報管理面では大宮市、中野区、予算編成方法では神奈川県のエロベース予算システムをはじめ大府市や唐津市の標準予算制度の試み、また目標管理の導入としては玉野市、小松市などがある。

部門管理体制の整備を

庶務的事務の部単位での一元化や中間管理者の管理能力の向上を

第二番目は、部門管理体制の整備である。部門管理とは下位の作業管理と上位の全般管理とを結びつけ行政統合をはかるとともに、一体的な部活動を確保しようとするものである。具体的には、先述の庶務的事務の部単位での一元化や中間管理者の管理能力の向上が問われる（拙稿『自治体診断からみた中間管理職の問題』参照「地方公務員はいま」（地方の時代実践シリーズ4）ぎょうせい）。

組織の動態化の促進を

主幹・主査制やプロジェクトチームの活用、大課制の導入などを

第三番目は、組織の動態化の促進である。行政組織はタテ割構造を基本としているが、最近の行政資源（人、財源など）の制約や横断的、

### 3 組織革新の視点と具体的な方向

組織革新を阻む要因は、先述の行政組織の肥大化、細分化、さらに硬直化をもたらす組織症候群にとどまらない。トップや職員の改革意欲の欠如をはじめとして、国・県のタテ割機構によるナワ張の市町村段階までの浸透、首長選挙等にかかわる政治的圧力など、多様な側面がみられる。

まさに症候群といえる組織革新を阻む壁を打破し、新時代にふさわしい活力ある組織の形成が、今日の自治体に問われているのである。そこで、組織革新にむけて二つの基本的視点とその具体的方向を簡単に指摘することしよう。

#### ◇「組織を診る眼」をもつ

##### 機構いじり、事務いじりにとどまり

場当り的な対症療法に終始しがち

第一の視点は、「組織を診る眼」をもつということである。組織診断を通じて強く感じることは、自治体職員の総合的、動態的な組織観の欠如である。いずれの自治体職員も、先述のよ

うな組織病理の徴候に気づいてはいる。だが、いざ組織を変えようとすると、単なる課、係の新設・改廃や事務手続の改善等に傾斜した「機構いじり」「事務いじり」にとどまり、場当り的な対症療法に終始しがちである。

##### 機構再編成だけでなく

職員の行動変容の重視を

組織とは、いうまでもなく共通の目的の効率的な実現をめざす組織成員による一体的な協働行動の体系である。その目的とは行政組織の場合、公共目的の実現と職員の自己実現にある。

この点では、組織は課、係等の制度的な機構からのみ成り立つものでなく、職員相互の人間関係すなわち非公式組織からも成り立っている。前者の機構再編成を重視したのが組織改革であり、後者の職員の行動変容を重視するのが組織開発である。組織革新にあたってはまずこの二つの視点をもち、組織行動と職員行動との均衡化をめざす必要がある。

##### 「組織は変わる」という認識を

動態的な視点で組織設計を

と同時に、「組織は変わる」という認識をもつことである。先述のように組織は環境適応を基本としており、新たな行政機能の発見、組織化あるいは不要な組織の廃止・縮小等、動態的

な視点をもち組織設計をする必要がある。そして、行政機能の適正な職能化、機構化など機能的、構造的検討をくわえ組織構造の整序に努めるとともに、その組織構造を動かす運営システムの改革へと検討を進める必要がある。

#### ◇「質の改革」を進める

職員の本質の改革を、行政の文化化を

第二の視点は、「質の改革」の推進である。行政組織は今日、適正な組織縮小を期待される時代であり、その肥大化、細分化、硬直化の克服を求められている。

だが、今日の組織改革の方向とは単なる量的かつ直接的な組織縮小ではなく、「組織の質」の改革を通じての組織適正化である。ここで組織の質の改革とは、これまでの法令にもとづきサービスするだけにとどまりがちな行政ではなく、うるおい、ゆとり、人間味などより質の高さ、サービスの効率的に供給しうる行政の追求である。そのためには、組織の改革のみならず、組織を担う「職員の質」の改革も不可欠といえる。いわゆる行政の文化化もこうした「質の改革」の一環にあるといえよう。

◇行政管理能力の低下

政策形成機能、総合調整機能も低下

上部に依存、法令に追従

行政管理の定義の仕方はいろいろあるが、簡単にいえば、行政目的の効果的な達成にむけて行政活動を計画し、組織し、促進し、統制し、評価することといえよう。組織の敏捷な環境適応や効率性の確保にとって、いわゆる計画―促進―評価というマネージメント・サイクルの定着化は不可欠といえるが、多くの自治体においてはまだ十分に自覚されぬ現状にある。

いわゆるお知らせ、伝達にとどまる庁議に代表されるように、全般管理や部門管理体制の未整備、進行管理、情報管理、効果測定制度などの立遅れ等、政策形成機能、総合調整機能などの低下、欠如した状況が各所にみられる。しかも、このような行政管理能力の低下の中で、職務権限の上部への集中化傾向は、「いちいち上司の指示がなければ仕事ができない」、法令にのみ追従して仕事をする」という消極的かつ非効率的な行政運営を生みだすに至っている。また、「ハンコ行政」のもとで起案から決裁にいたる押印数の多さ、決裁者や合議者の不在、事案の軽重にかかわらず画一的な手続きなどのため

に、決定から実施にいたるまで非常な時間と労力がかかるようになってきている。

さらに、往々にしてなおざりにされがちな人事管理は組織の中心的な担い手たる中間管理者の管理能力の欠如を引き起しているばかりでなく、部門間の人事交流の停滞化は職員意識、意欲の低下をきたすところとなっている。

◇新たな試み、実験も形骸化

ところで以上のような状況は、今日の自治体のとくに問題的側面に焦点をあて指摘したものであるが、自治体の新たな試み、実験をも形骸化するところとなっている。たとえば、組織動態化の面で見ると、次のような問題を抱えている。

参事、主幹、主査制は

命令系統が混乱、意見決定が遅延

第一に、参事、主幹、主査制あるいはコーデイナー制などについては、①命令系統が混乱するばかりでなく、決裁者が多くなり意思決定の遅延となる、②タテ割組織においてポストの重要性が理解されず、弾力的運営ができないなど。

プロジェクトチームは

本来の職務と両立し難く、片手間に機構改革では本籍地意識が強く出る

第二に、プロジェクトチームについては、①本来の職務との両立が難しく義務のための片手間になりがちであり、責任体制に欠ける、②本籍地意識が強く、とくに機構改革などでは全庁的な視野からの発言が期待できず、所属部課重視であるなど。

大課制も係にかわる新たなセクトを生み出す

第三に、大課制などによる流動化体制の導入については、係にかわる新たなセクトを生みだし、またポスト減による職員処遇の仕方が難しいなど。

部付け人事は、渡り鳥的感覺に

責任感も薄く

第四に、部付け人事の導入については、渡り鳥的感覺になり責任感が薄くなるなど。硬直化しやすい行政組織をいかに環境に適応させ活力ある組織とするか。その模索の中から生まれた組織動態化の試みも、タテ割組織の固定的な観念のもとで形骸化しがちとなっている。

組織拡大。そうした行政組織の肥大化、細分化は、現状維持志向の強い行政風土ともあいまって、動脈硬化症状を進めてきた。今日、組織革新（イノベーション）を阻む組織病理、いわば組織シンドロームともいえる状況がみられる。自治体はみずからの英知と勇氣によりこの組織病理を克服し、行政組織の豊かな環境適応能力の再生を迫られているといえよう。

## 2 組織診断にみる組織症候群

さて、組織診断を通じてとらえられる行政組織のはぐくむ硬化化要因について、いくつかみることにしよう。

### ◇タテ割、セクシヨナリズム

組織全体の利益より部分利益が優先

他部門に対し、密室主義

各論主体的傾向が先行、地域全体への総合的配慮が希薄

まず、自明のことながらタテ割、セクシヨナリズムがあげられる。自治体におけるタテ割のピラミッド組織はタテ割に所掌された範囲内で

事務処理するため、事務の「はみでる部分」や「落ちこぼれた部分」への対応を困難にするばかりでなく、セクシヨナリズムを助長する。こうした中で、事務処理はセクト単位になり、一課一係、一課三人、あるいは課ごとに庶務係等を設け共通事務の処理にあたるなど細分化現象が引き起されている。

課、係の細分化によるセクシヨナリズムの強化は、部門間の協力体制の欠如やコミュニケーション・ロスをもたらしとともに、組織全体の利益より部分利益が優先されるため、他部門への情報提供を渋る密室主義や組織の硬化化を一層高める。このような状況にあつて、各論主体傾向の先行により地域や行政全体への総合的配慮が希薄となり、市民サービスの低下、事務執行のロス、非効率などが生みだされる一方、行政改革にとりくんでも当該部課からの抵抗により挫折する結果となる。また、職員配置が事務量のピーク時にあわせてなされがちなために、肥大化が促進されるばかりでなく、一度できた組織は状況にあわなくなっても改廃されることが少ない。

### ◇業務分担関係の混乱、不明確さ

新しい仕事は、各課お互いに押しつけあうヨコ割りサービス増大の中で、責任の所在もあいまい

次に、業務分担関係の混乱、不明確化があげられる。先にみたタテ割、セクシヨナリズムの進展、さらにわが国自治体に共通する集団主義のもとで個々の職務内容の不明確化は、新しい仕事が発生した場合、各課お互いに押しつけあう状況に陥りがちとなるとともに、組織の複雑化をまねくところとなっている。

市民からみても担当する部門の所在や責任がわかりにくく、また上部機関の責任に転嫁しようとする風潮さえ生みだしている。今日、複数部門の関連責任で処理されるべきヨコ割、横断的な行政サービスが増大化する中で、事務処理の遅れやサービス低下がもたらされる一方、いわば「だれに責任のある仕事がよくわからない」という混乱さえみられる。

窓口事務が分散しているため、米庁の町民を必要以上に歩かせている。

(9) 町民課福祉係の分掌事務が福祉需要の多様化につれて拡大し、他方専門性を要請され、町営住宅、福祉医療、青少年指導育成等を関係課に移管し純化する必要が生じている。

(10) 農林課と開発課の分掌事務には重複したものがあり、地域農業者の自主性と活力を基礎とした総合的な地域農政の推進、水田利用再編成、転作指導、農地流動化事業等に必要以上の

調整がみられる。

(11) 土木技術者が建設課と開発課に分散配置され、事業量の増減に即応した人員配置ができない。

(12) 商工観光課は、企業誘致、商工の振興と、場合によっては利害が対立する消費者行政、土地対策、公害等を掌理している。

(13) 建設課は係数と人員がアンバランスとなっている。

(14) 町民センター、公民館等の管理は総務

課、運営は教育委員会が所管し、町民の利用上問題が生じやすい。

以上のような組織をめぐる諸問題の解決と新振興計画に基づく実施計画による計画主導型組織運営をねらいとする組織案をまず提示し、トップとの意見調整を経て提案した組織モデルの一つが実施案(図表3)となった。

事務局は、根回し不足もあって議会の抵抗をうけ、実施にあたり苦労したようである。

## 行政組織の病理と組織革新

吉田 民雄

日本都市センター研究員

### 1 「組織ルネサンスの時代」を迎えて

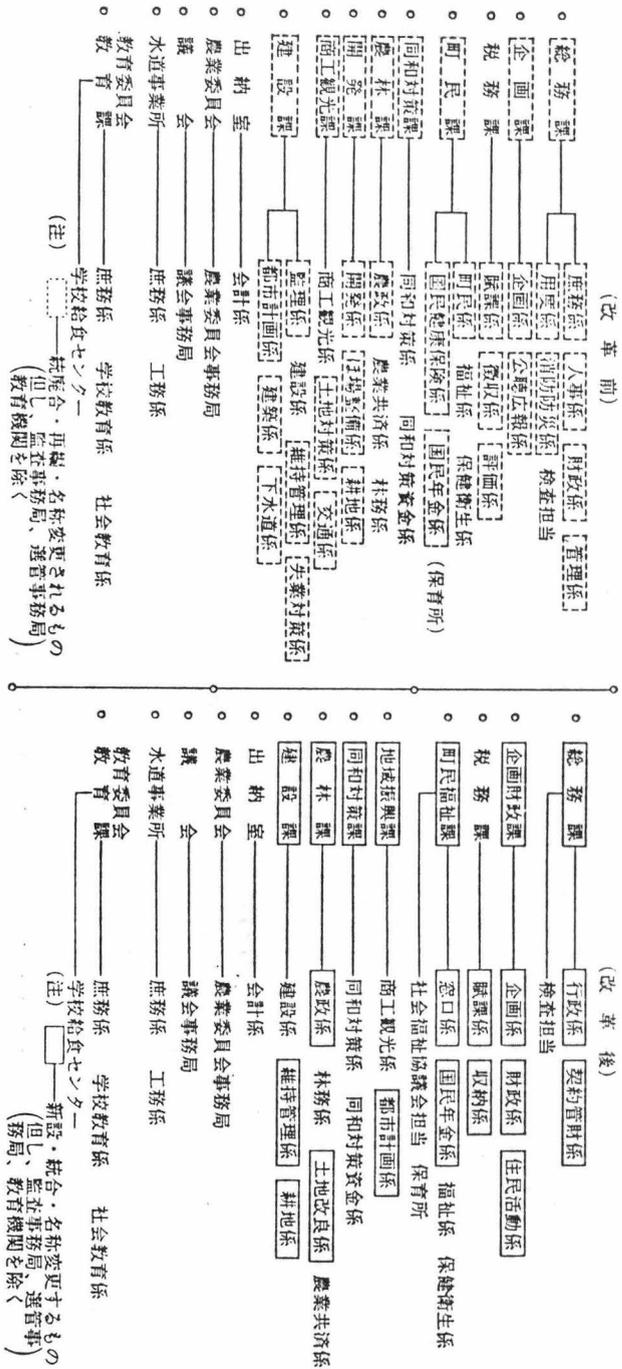
——適正な環境対応を問われる組織

自治体の行政組織はいまや、「組織ルネサンスの時代」を迎えており、その適正な組織縮小を迫られる転換点にある。都市化社会から都市

社会への移行の中で、効率的な活力ある組織の形成が要請されている。組織とは、いうまでもなく常に環境適応を問われている。変容する不確実な環境の中で、良好な市民生活を保全するにとどまらず、新たな快適さを開発する敏速な環境適応が期待されている。この点では、財政の行政支持力の低下、市民意識の変化、さらに快適環境の創造を求める最近の動向のもとで、質の高いサービスを効率的に供給しうる活力あ

る行政組織の形成が要請されているといえる。これまで自治体は、高度経済成長期を通じて一貫して組織の拡大をはかってきた。急激な人口増加等の不可避な組織膨張圧力があつたことも事実であるが、反面、いわゆる肥大化、細分化という組織病理もみられた。噴出する行政需要に安易に対応した過度の環境適応という側面はいなめない。新たな行政課題が生じるたびに、母屋に建増しするかのように課、係を新設する

図表3 M町の行政機構改革



題となっている。

(2) タテ割志向が強くなり、個々の施策が先行し財政が後への状況が続ぎ、総合的な計画行政が軽視されてきた。それは、新町勢振興計画を策定中で、行政の指針となる具体的な実施計画がなかったことも起因するかもしれない。

(3) 産業構造が類似した町に比べて課及び係数が多く、とくに係数は著しく多く兼務係長一人の係があり、人事異動、職員育成に支障をきた

たしている。

(4) 二八の類似団体のデータをもとに、系統業務別、査定対象合計、職員総数について重回帰分析を行ったが、施設職員、農業共済等を除く査定対象合計は約一三人多く、また総務系統、農林水産系統、会計系統の職員数が多い。

(5) 最高意思決定協議の機能をもつ庁議、各執行機関及び各課間相互の連絡調整の機能を有する幹部会議等の事務局は総務課が所管し、庁

議には企画課長が参加していない。

(6) コミュニティ対策、住民自治の振興に関する分掌事務が総務課と企画課に分散し総合性を欠いている。

(7) 指名願の受理審査、建設工事入札指名委員会には建設課が所管し、入札契約事務を工事主管課が行い、全庁的な契約状況が把握しにくく入札契約事務の適正な執行に問題がある。

(8) 戸籍、住民基本台帳に関する国保年金の

③ 理想組織案の立案

組織改革の目的方針と調査分析によって把握された問題点等から、当該地方自治体が目ざす政策方針とか管理目標に照らして理想組織案を作成する。理想案の作成にあたっては、長期的視野に立って、現存の人的資源、財的資源およびその他の制約条件を一応考慮の外におくべきであろう。

一般的には、地域の特性、政策課題とそれを推進する行政課題等からの政策的組織化と、組織管理高度化のための機能的組織化とから組織理想案を作成する。

この政策的組織化において参考になるのは、当自治体の資料のほか地方自治行政の一般の動向で、市町村の地域政策の基本姿勢（社会福祉の確立、生活環境の整備、地域産業の振興、教育文化・スポーツの振興）、行政運営の基本姿勢（住民参加行政、住民自治の振興、住民本位行政等）、行財政の効率化対策（効率的行財政運営の執行、計画的行政、広域行政の推進、財政の健全化）等がある。過度の政策指向による組織化は組織機構の膨張をまねく恐れもあるので、慎重に検討することをのぞみたい。

部門構成上の一般的な指針には次のようなものがある。

(1) ライン部門の編成基準

・事業領域別基準

事務事業の目的からみて同質性のあるところに着眼して集めるもの

・地域基準

・対象別基準

例えば、児童、婦人、老人

・技術基準

例えば、土木、建築

・執行過程の分割による基準

例えば、計画、用地買収、登記、設計積算、入札契約、工事監督、検査

(2) スタッフ部門の編成基準

・管理要素別基準

人、物、金の三つの行政資源について区分するもの、例えば人事、管財、用度、会計

・管理過程の分化による基準

計画、促進、統制などの管理過程について区分するもの、例えば企画調整、行政管理

④ 実施可能な組織案の作成

理想組織案から、人的資源、財政事情およびその他の制約条件を加味して実施可能案を作成する。

⑤ 実施の促進

組織改革の実施に当たっては、それに先立って行政組織条例、事務分掌規則、事務決裁規程

および関係の規則規程を整備する。トップ自ら職員に対して改革の目的方針、改革の概要を説明することがのぞましい。

(注) 自治省振興課編『市区町村における管理改善の状況』昭和五十四年三月

3 組織診断によるM町の提案組織モデル

M町は昭和二十八年四月一日五町村が合併してでき、現在人口一万四、六〇〇人、面積八・五平方キロの内陸部の町で、町内を国鉄、高速道路、国道が走り交通の要衝としての位置を占めている。産業別就労人口比率は、第一次産業一七・三%、第二次産業二九・九%、第三次産業五二・八%で、商工、観光、農林の三部門を柱として発展している。

M町の改善前の行政組織機構は図表3のとおりであるが、トップはじめ課長係長との面接調査、資料分析等の結果、組織の機構及び運営上、次のような問題点があることがわかった。

(1) これまで町税の順調な伸びに支えられて町債を増し、公共施設の整備、ほ場整備等を積極的に図ってきたが、財政分析の結果、經常収支比率、実質債務残高比率、公債費比率等が悪化してきており、財政運営の健全化が緊急の課

① 組織改革の目的・方針の設定

基本計画、実施計画、トップの政策基調や政策方針、住民要求および苦情、行政水準、財政事情、事業の達成状況、法条例の要求、組織問題、トップの指示等から組織改革の目的および方針を設定する。トップからの具体的な指示があることはすくないので、改革方針案を作成し、トップとの意見交換を行うことがのぞましい。

② 現行組織の調査分析

組織改革の目的・方針に基づき、現行の組織機構および運営について調査分析を行う。この調査分析には、組織問題のアンケート調査、管理職および職員の意識調査、事務決裁状況調査、組織機構変遷調査、類似団体調査等がある。

なお、行政目的に必要な事務事業の検討分析は、次のような観点から行う。

- ・その事務事業は必要不可欠なものか
- ・その事務事業は緊急を要するものか
- ・その事務事業は効果をあげているか
- ・その事務事業は効率的に行われているか
- ・その事務事業は当自治体が実施するのが適当か
- ・その事務事業は重点をおくべきであるが弱体化していないか

・その事務事業は行政全体からみて過度に強化されていないか

・その事務事業は行政の今後の方向から考えて強化すべきではないか

・必要な事務事業であるが現実には欠けている事務事業はないか

これからの観点から個々の事務事業を総合的に検討し、それぞれ、廃止、縮小、統合、改善、委託、新設、強化等の判別を行い機構編成に反映させる（このような事務事業の評価または点検が都市において五九・〇％、町村では三二・四％の実施率となっている（注））。

また、ある市の組織機構見直しにおける主な視点と実施の要点は次のようである。

組織機構見直しにおける主な視点

- ① 住民の便宜をはかること
- ② 組織は行政の種目を中心として作られるべきものであること
- ③ 組織の単位が適正であること
- ④ 組織は簡素で、機能的であること
- ⑤ 事務の職能的集中化に配慮すること
- ⑥ 権限と責任のつり合いがとれていること
- ⑦ 地域社会の変化に対応する能力（企画、調整能力）を高めること
- ⑧ 行政の経済性を高めること
- ⑨ 他の市の組織との間に均衡を失しないこと

基本原則実施の要点

① 簡素化 機構も執務方法も簡素であることが、能率性を高めるためにも、市民に解り易いということからも必要である。

② 集中化 各種の管理的業務などについては集中して処理することが、効率を高めるためにも必要である。

③ 標準化 各種の事務処理について標準化することにより、能率を高め正確を期することになる。また機械化を図るためにも必要である。

④ 機械化 最新の事務機械を導入して能率をあげる。

⑤ 公正化 行政が中立公正を確保できるように運営されるような機構でなければならぬ。

⑥ 現地性 市の行政は現地（住民）に直結しており、現場的に、既決的に処理しなければならぬことが多いため、それに適するような機構と責任体制が必要である。

⑦ 機動性 情勢の変化によって行政の内容や重点も変化するので、これに適応しやすい体制が必要である。

⑧ 委託化 行政活動そのものではなく、その補助的な事務又は作業を民間に委託することによって事務事業の合理化を図ることが必要である。

## 2 組織改革へのアプローチ

次に、組織改革の進め方と留意点をとりまててみよう。

### (1) 組織改革の必要性

組織改革はなぜ行わなければならないのか、組織改革の一般的要因を挙げると次のようなものがある。

- ① 外部要因
  - ・ 経済社会の構造的変化
  - ・ 住民の価値観の多様化
  - ・ 新規行政需要の発生
  - ・ 法律・制度の施行・改廃
  - ・ 行政区域の変更
  - ・ 人口・産業構造の変化
- ② 内部要因
  - ・ 首長の交代
  - ・ 管理高度化の要求
  - ・ マネリ化による組織活力の欠如
  - ・ 行政処理技術の進歩
  - ・ 業務量の増減
  - ・ 財政事情の変化

- ・ 行政施設の充実
- ・ 庁舎の建設
- ・ 人事行き詰りの打開

### (2) 改革の推進体制

組織改革は、政策管理、定員管理、人事管理、財務管理等に多面的に関係する改革であるので、組織管理を専管する部門と改革を全庁的に検討・推進する庁内プロジェクト・チームが必要である。

チームメンバーが同一歩調で共同作業をすすめるためには組織管理に関する基礎的知識が必要で、場合によっては外部講師を招へいする。

### (3) 組織改革の基本方針

組織改革を効果的にすすめるためには、まず、どのような組織が望ましいかについての検討を十分に行い、組織の望ましい方向をはっきり確認することである。このような方向付けなしに部門単位の組織問題ごとに検討すると、組織全体の統一性、整合性を欠く恐れがあり、また拡大均衡の組織機構になりがちである。

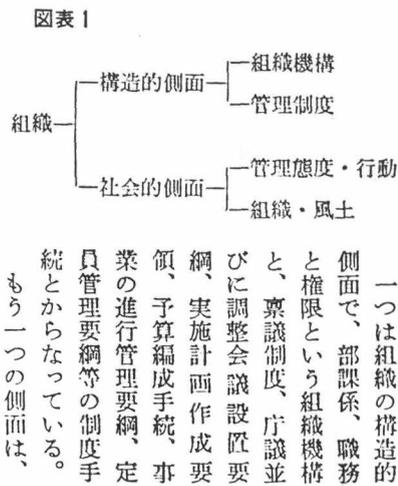
例えば、最近組織機構の再編成を行ったある市の場合、次のような基本方針があげられている。

- ① 老人保健法の施行及び都市再開発のための組織づくりを行う。
- ② トップ・マネジメントの最高意思決定機能の補完体制を強化する。
- ③ 全庁および各部門における総合調整機能を再編し強化する。
- ④ 総務、企画財政部門の機能を強化する。
- ⑤ 部長の管理主導性を高めるため、調整庶務主管課を設け、部門管理機能の強化をはかる。
- ⑥ 市民自治意識を高める方向に広聴・広報機能を再編し、強化をはかる。
- ⑦ 行政施設等については、建設拡大よりも運用管理の適正化をはかる。
- ⑧ 中間管理職を専門職化し、執行の戦力化に努める。
- ⑨ 可能なかぎり人材の部内流動的活用をはかり、一般的に課係の分化、増員を抑制する。
- ⑩ 現行課係の細分化を是正し、施策重点に応じた要員の適正配置を行う。

### (4) 組織改革の手順

組織改革は一般的に次のような手順で行われる。

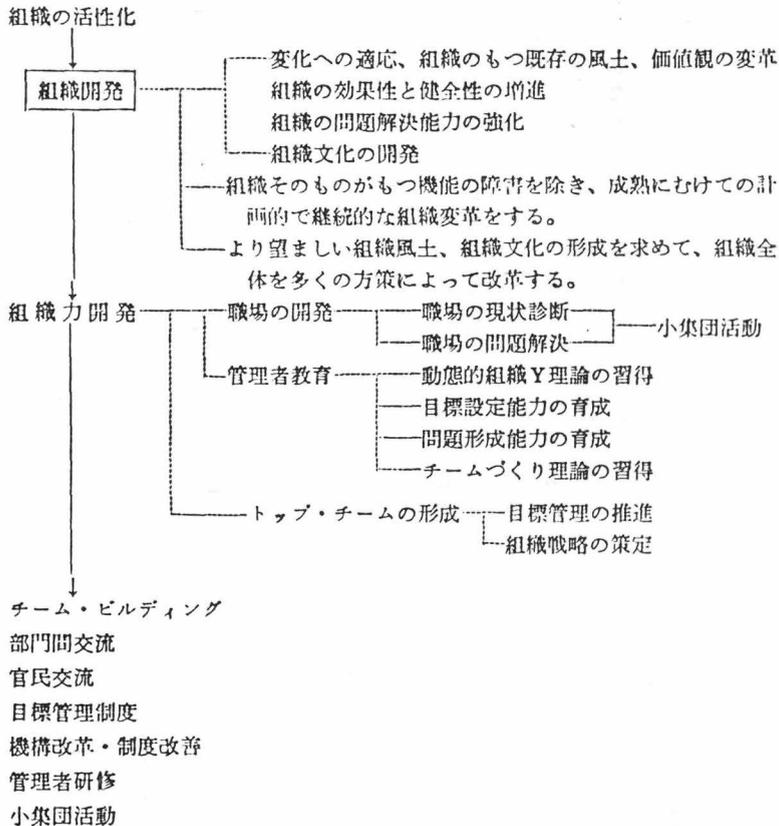
組織には図表1のように二つの側面がある。



管理者の態度および意識、職員の組織行動と、そうした人々の態度や行動のおりなすものであり、かつ規範となる組織風土等で形成されている組織の社会的（人間的）側面である。

これまで、一部の団体を除き、地方自治体でとられてきた組織改革は一般的に組織構造を中心とする組織改善で、組織の社会的側面を対象とする狭義の組織開発(Organization Development)は必ずしも十分とはいえない。この組織開発とは、組織の人間の側面である管理職、一般職員の組織行動、態度、価値観及びそれらが織り成す組織風土（暗黙のルール、職場の雰囲気）等を変え、また新しい組織風土を創り組織活動を活性化することである。

図表2 組織の活性化



つまり、組織機構がいに近代的なものに整備されても、組織は人なりの比喩のように、職員の行動やその規範となる組織風土が旧態依然の状態であれば、活力を欠き生き生きとした組織活動とはならないであろう。組織活性化の方法を簡単にまとめると図表2のようになる。

職業労働調査所「社員教育」参照

度二か所、五十五年度一か所、五十七年度二か所を廃止、現在は山村をかかえた一か所のみ)  
 ○福山市……小規模支所の廃止(五十七年度四

支所一分所の廃止)

○太田市……二出張所を廃止

(1) 本稿のうち、前段部分は、起草委員の一人としても参加した日本都市センター報告書

「新しい都市経営の方向」(ぎょうせい刊)の一部を参考として用いた。  
 (2) 都市経営総合研究所調査による。なお、詳細は、本書四三二頁を参照。

## 組織の活性化と組織機構改革の進め方

古農 文雄

経営コンサルタント

### はじめに

新しい施策や行政課題、また組織運営の効率化のために、地方自治体はたびたび組織機構の改革に取り組んでいる。

ところで、ある市の組織機構の問題点を、職員意識調査から抽出してみると、次のようになっている。

「現在の組織は、社会の変化に伴う市民の新しい要望を処理していくのに」

- ①きわめて迅速、適正に対応できる ○・五%
- ②わりに迅速、適正に対応できる組織になっていると思う 二五・九%
- ③あまり迅速、適正に対応できる組織になってい

ない

④対応できない組織だと思う

⑤わからない

⑥無回答

三八・四%

九・一%

二一・九%

四・二%

「あなたは仕事をやっていくうえで現在の市の組織機構についてどのように思われますか」

①適当と思う

②統合した方がよい

③細分化した方がよい

④わからない

⑤無回答

一四・五%

三〇・〇%

二六・六%

二六・三%

二・六%

ある市特有と思われるこれらの組織機構の問題点は、程度の差はあれ、他の地方自治体にもあてはまるかもしれない。

そこで、ややもすると現状維持志向が強硬

直化しやすい行政組織、あるいは環境の変化に過度に対応して肥大化した行政組織等をどのように改革すればよいか、若干整理して述べてみたい。

### 1 組織改革の領域

組織改革とは、組織成長の原動力となり、行政環境内外の圧力、葛藤等に対する創造的反応で、しかも組織内部で自主的かつ不連続に起こる意図的な組織行動である。一般に改革のプロセスは破壊と創造のくり返しとして現れる。そこで職員の不安や抵抗をとりのぞき、トラブルとかロスを最小限度にするため、科学的かつ組

(昭四九規則九・昭五〇規則四・一部改正)  
(雑則)

第五条 この規則の施行に關し必要な事項は市長が別にこれを定める。

附則  
この規則は、公布の日から施行する。

# 「一担当三K退治」と「二段階シーリング」 ——高知県の実際

松尾 徹人  
高知県財政課長

## 1 〇〇県財政冬景色

各課発の要求見積りを受けた時から

財政課内は闇吹雪

帰る人の群を見つめなぜか無口に

はるかに妻子しのぶだけ

今夜も三時、地財対策頼りつつ

増える経費、伸びぬ税に

出るはため息

アアーア—〇〇県財政冬景色

(曲・津軽海峡冬景色)

本県の財政課員が査定のない間に口ずさみ愛唱する替え歌シリーズの一節である。要求各課の激しい攻勢、泣き落とし戦術と敵しく無情な財政事情のはざまに立たされ、切るにしのびな

い財政当局のせつない気持と、クリスマスも正月もなく充血した目で査定調書に向かう財政課員の悲哀のにじみ出た生活の詩である。どここの地方団体の財政当局も多かれ少なかれ、これに類似したエレジー調の愛唱歌があるのではないだろうか。

地方財政は、年々厳しさを増している。しかし、ここ数年は、地方団体職員にとっても、地域住民にとっても、まだ昭和四十年代の高度成長時代の夢と豊かさの思い出を忘れることができず、「財政が厳しい」「金がない」という財政当局のことは、例によっていつの世でも聞かれるさいふを握っている者のとり越し苦労から出る口ぐせか、あの狼少年の叫びとしか感じていなかった。「そうは言ってもきつとまだかくし財源があるはずだ。いつだってそうだった」「厳しいといっても一時的なものさ。今にきつ

と持ち直す。」という淡い期待感のこもった気が、だれの胸にも、当の財政当局にもないとはいえなかった。しかし、ここ一、二年の臨調の行政改革、マイナスシーリング、公務員のベア見送りと、今の世代には経験のない信じ難いような事態の連続にやっと目を覚まし、「これはどうも本物らしい」という実感が湧いてきたというのが本音ではあるまいか。

財政基盤のせい弱な本県にとっても、このところの財政状況の悪化は深刻さを極めており、財政当局にとっても他府県以上に必死になってあらゆる工夫と手だてを講じなければ県政の前進は図れない窮状にある。それは本県の特異な財政構造、経済体質のゆえでもある。

国庫依存度六五・一％(全国四四・五％)  
税金構成比一一・一％(全国三二・七％)  
財政力指数〇・二四四(全国〇・四六五)

表2 地域予算会議の要望・処理事件数

年度		55	56	57
要望・処理				
要望件数		209	222	245
処理	年度当初	154 (69.4%)	116 (52.3%)	182 (74.3%)
	年度末	159 (76.1%)	174 (78.4%)	

(注) “年度当初”は当初予算の段階で事業化、予算化したもの、“年度末”は当該年度の補正予算も含め事業化、予算化できたものである。

パーセンテージは処理事件数/要望件数

地域予算会議は、昭和四十九年頃から定着し、今日では九月十月にかけて恒例となっているが、要望内容の検討、選択という点からはまだまだ問題点が多いことも事実である。昨今のように財政事情が逼迫した時期には、特に地域における取捨選択の尺度と地域住民のコンセンサスをどのようにとりつけるかという点をシ

財政通過の中で、地域住民のコンセンサスをどうとりつけるか  
一 地域でなく全市民的な論議が必要

システムの改善していかないと「財政事情」という一片の理由で地域の要望は蹴飛ばされることになりはしないか。一地域だけの尺度ではなく全市民的な、全市民的な論議のなかで尺度が必要ないように思われる。

財政情報の徹底した公表が必要

そうした論議のために財政情報の公開が、より徹底して行われる必要があるのではないかと。地域民主主義の実現と市民的政治感覚の育成を目的とする「地域担当制」、「地域会議」、「地域予算会議」の一連の試みのなかで予算編成に市民が参画し、影響を与えるシステムの確立を今後も模索し続けていかなければならない。

習志野市地域担当制実施規則

(昭和四三年八月一日・規則第八号)

(目的)

第一条 この規則は、地域担当制について必要な事項を定め、もって市政の円滑なる運営に資することを目的とする。

(地域担当制の配置)

第二条 前条の目的を達成するため地域担当制を設ける。

2 地域担当制の地域区分は、市長が別にこれを定める。

3 地域区分ごとに当該地域に関する職務を担当する職員(以下「担当職員」という)は、市長が任命または委嘱するものとする。

(担当職員の職務)

第三条 担当職員は、自己の職務に支障のない限り、習志野市行政組織規則(昭和四一年規則第二号。以下「行政組織規則」という)の規定にかかわらずおおむね次の各号にかける職務を担当するものとする。

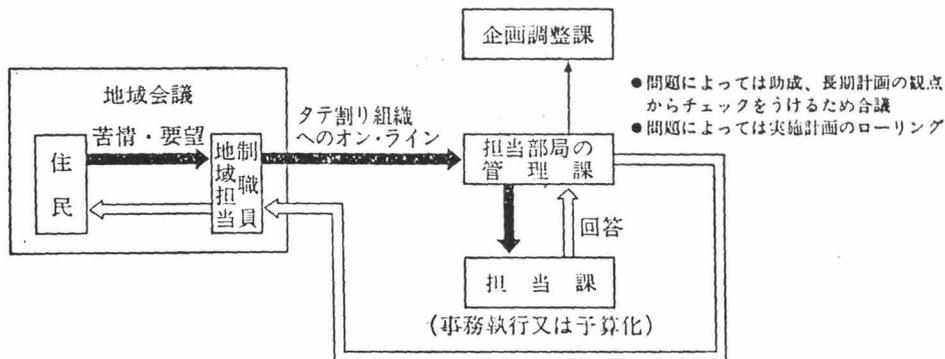
- (1) 人口、世帯数等の行政客体、行政の執行状況、施設の現状および市有財産の管理状況等、地域の実態を把握すること。
- (2) 地域の振興開発計画および施設の整備計画について必要な助言をすること。
- (3) 市政の問題点を把握し、その解決策を助言すること。
- (4) 住民の行政に対する意向または、苦情について補助的機能を果たすこと

(昭五〇規則四・一部改正)  
(運営)

第四条 前条の職務の執行に關しての指揮監督は、行政組織規則第一〇条の規定にかかわらず、それぞれの上位の責任者があたるものとする。ただし、時間外勤務および出張については、行政組織規則の定めるところによる。

2 企画調整室長は、市長の命を受けて地域担当制に關する事務を統轄する。

図2 地域会議における問題点の処理ルート



- ① ● 苦情、要望のうち即答できるものは、その場で回答。その場で回答できないものは次回の地域会議、或いは後日、本人に回答  
● 市所管以外の問題は企画調整課を経由して関係機関へ照会し回答を得る。
- ② 担当部局の回答を要するものは各部局の管理課へ。管理課は担当課の回答を地域担当職員へ。
- ③ 回答を受けた地域担当職員は緊急を判断して本人へ回答、又は、次回の地域会議で回答。

図3 地域予算会議の処理ルート

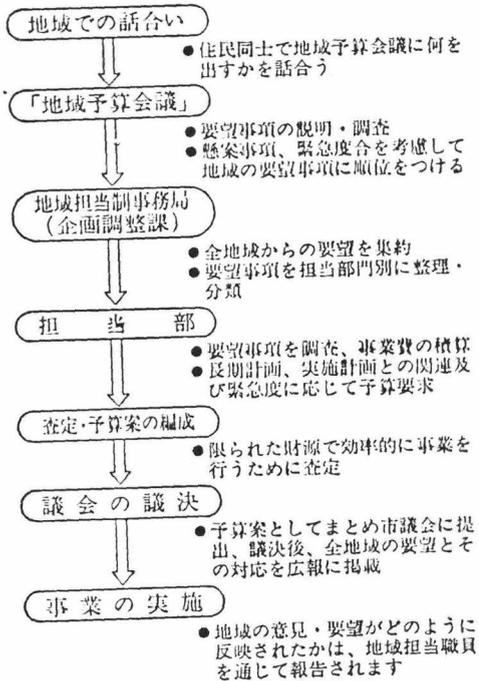


表1 地区要望書

地区名	担当課	優先順位	番号
要望事項 (1 要望のみ記入)			
説明図 (具体的に目標物等図示)			
担当者の意見		管理課の意見(予算の見直し)	
町会 自治会名	代表者 TEL		
住所 氏名	TEL		

※地区要望書1枚につき、1 要望のみ記入のこと。

予算化の可否について三～四月に結果報告

その処理ルートは図3のとおりであるが、各地域に対する予算化の可否については三～四月に開催される地域会議で結果報告がなされる、と同時に広報紙上で全地区の要望内容とその対応が掲載される。予算化されたものはいが、問題は予算化されなかったものをどう説明するかである。地域の実態と要望の具体的内容、担当課の見解、予算、実施計画、長期計画等々、こうしたデータを頭に叩き込んでおかないと説明は苦しくなる。

ちなみに過去三年間における要望と処理の結果は表2のとおりとなっている。

行政マンとしての職員の意識改革に重要な役割

もちろん新規採用の職員も新採研修の段階から各地区に配置され、地域の実態や住民を理解してもらおう。地域の状況を把握し、住民をよく知り、都市について考え、行政について理解を深めるという意味で効果は大きく、行政マンとしての職員の意識改革に重要な役割を果たしている。

「地域予算会議」

地域清掃、緑化、運動会など、住民と共同で活動するものも

地域担当制の職務については、先に実施規則を引用したが、具体的には地域担当制がタテ割り組織の補完機能として活動する場合と担当するコミュニティの住民と共同で活動する場合がある。例えば、前者は道路、下水等の現況調査、緑化のための樹木や生態調査、文化財の調査、防災訓練の実施等をあげることができる。後者は、

(1) 地域の清掃活動、緑化推進等の生活環境改善のための活動

- (2) 地域で開催される敬老会、運動会、盆踊り大会等の地域活動に対する支援活動
- (3) 「地域会議」などの地域で開催される諸会議に出席し、地域における問題点の把握とその対応
- (4) 地域に対する広報活動、及び地域情報の収集
- (5) 「地域予算会議」における予算要求の集約

等々があげられる。

「地域会議」は、原則的には月一回

行政側と住民側とで地域の問題を話題に

「地域会議」は、原則的には月一回開催される。行政サイドからは、地区長、班長、事務局付職員が出席し、住民サイドからは、町会、自治会の役員、婦人会、老人会、子ども会等の代表、民生委員、商店会長、市民スポーツ指導員等が出席、「地域代表」と呼ばれる住民サイドの代表が議長となつて会議は進行され、地域の問題、青少年の健全育成、地域行事の相談など、様々な話題がとりあげられる。必要があれば、警察、企業等へも出席を要請し、問題解決のための協議や情報の収集・交換が行われる。この地域会議のなかで市に対して提起される問題は図2のようなルートで処理される。

「地域予算会議」は、断片的、場当たりの住民要望を集約する会議

「地域予算会議」は、従来、地域会議のなかで断片的に出されていた要求を新年度予算に対する地域としての要望を集約する会議である。となく場当たり的になりがちな住民要望を、自分たちの地域の実態を踏まえ、総合的、長期的に検討しながら市の予算に反映させていこうとするものである。

住民・地域担当職員で

何を要求するかを選択、検討時には、マ

イクロバスで箇所の点検も

地域予算会議にあたっては、行財政制度や新年度における財政の見直し、重点施策などが説明される。出席者は各々の地区に帰り、要望を表1の地区要望書によって集め、次回の会議に持ち寄り、住民・地域担当職員によって何を要求するかを選択について検討する。この際、職員によって要求内容について助言、或いは調整が行われる。ある地域では、要望を選択する前にマイクロバスを仕立てて要望箇所を点検する。こうして集約された要望は企画調整課を経由してタテ割り組織へオンラインされる。

うに規定する。

- (1) 人口、世帯数等の行政客体、行政の執行状況、施設の現状および市有財産の管理状況等、地域の実態を把握すること。
- (2) 地域の振興開発計画および施設の整備計画について必要な助言をすること。
- (3) 市政の問題点を把握し、その解決策を助言すること。
- (4) 住民の行政に対する意向、または苦情について補助的機能を果たすこと。

タテ割りの仕事のほかに

地域にかかわる一切のことが任務

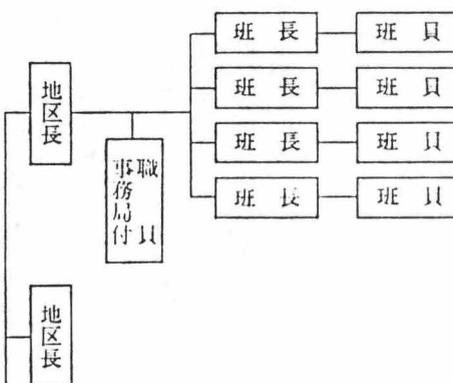
つまり、習志野市における市政、住民、地域にかかわる一切のことが任務とされる訳である。より簡単に言えば、本来のタテ割り組織上の仕事のほかに、各人が担当する地域をもち、その地域にかかわる問題や住民との対応を担任することである。

「地区長」は部長クラス、「班長」は課長クラス

一班は一〇名で構成

その組織は図1のようなもので「地区長」は部長クラス、「班長」は課長クラス、「班員」は係長クラス及び係員、「事務局付職員」は係長クラスが任命される。人員は担当する地区の広

図1 地域担当制の組織



狭によって異なるが一地区二〜四班編成で、一班は一〇名で構成される。

小学校区を一コミュニティとし

一四地区、四〇班、四三八名の職員で

昭和四十二年八月に市域をかつての旧集落を中心として五地区に分割し、二五班九五名でスタートした地域担当制は、四十四年十月、町名毎に八地区、三一班、一八〇名に編成替えを行い、さらに四十六年一月には小学校区を一コミュニティとし、全市を九地区に分割、三二班、二五六名に、以降、小学校の増設に合わせてコミュニティを再編成し、数次の改編を行い、現在では一四地区、四〇班、四三八名の職員によって編成されている。

「地区長」は、担当するコミュニティの総括指揮者であり、「地区長会議」において全地区共通の活動方針の協議・立案にあたる。さらに、それは各所属のメンバーによってコミュニティ毎の実情を盛り込みながら各々の地域での具体的な活動プランとされる。「事務局付職員」は、プランの実現に向けて地元やメンバー、関係部署との連絡調整作業、そして地域担当制事務局（企画調整課）との調整にあたる。

地区の配置は、そのコミュニティ居住者が第一順位

各班の編成は、特定の課に偏らぬよう、なるべく行政全般に

地域担当職員は、現場職員と健康に支障のある者以外の職員によって構成され、各行政委員会の職員も参加する。メンバーの配置にあたっては、そのコミュニティに居住する者を第一順位として配置する。また各班の編成にあたっては、ある部ある課の職員が片寄ることを避け、行政全般にわたってひとつの班のなかで地域の問題が検討できるように構成する。ひとつの班に税金の担当者もいれば、下水道の担当者もいる、教育委員会の職員もいるという訳である。

### 3 新しいユニークな予算編成——その試み

## 市民参加による予算編成——習志野市の実際

——地域担当制の上に立って——

川 端 幸 雄

習志野市企画調整課長

はじめに

千葉県習志野市、都心から総武線の快速電車で三〇分の所に位置する。現在の人口一三万一、〇〇〇人、首都東京の典型的なベッドタウンとして国鉄、私鉄の輸送力増強に並行して人口の流入が続いた。特に昭和四十年代における人口の増加は著しいものがあり、昭和四十年と五十年を対比すると一七六%にのぼる。これら流入人口の内訳をみると、県内からの流入を除けば、大半が東京、神奈川、埼玉からであり、これら新住民から市に対する要求要望は、且、そして質ともに相当に厳しいものであったことは想像に難くないであろう。同時に、こうした市民の質的变化、政治的感覚の変貌、そして行

政課題の多様化に対応する行政組織の変革が内外から求められていたことも容易に想像できるであろう。

習志野市が、こうした状況のなかで対住民の接点として、また、伝統的なタテ割りの行政組織のなかに弾性を確保するためのヨコ割り組織として制度化したものが「地域担当制」である。

本稿の主題である「地域予算会議」は、この地域担当制を尼場としてシステム化してきたものであり、本論に入る前に地域担当制についてふれておきたい。

「地域担当制」とは——

タテ割りの弊害を排除するため

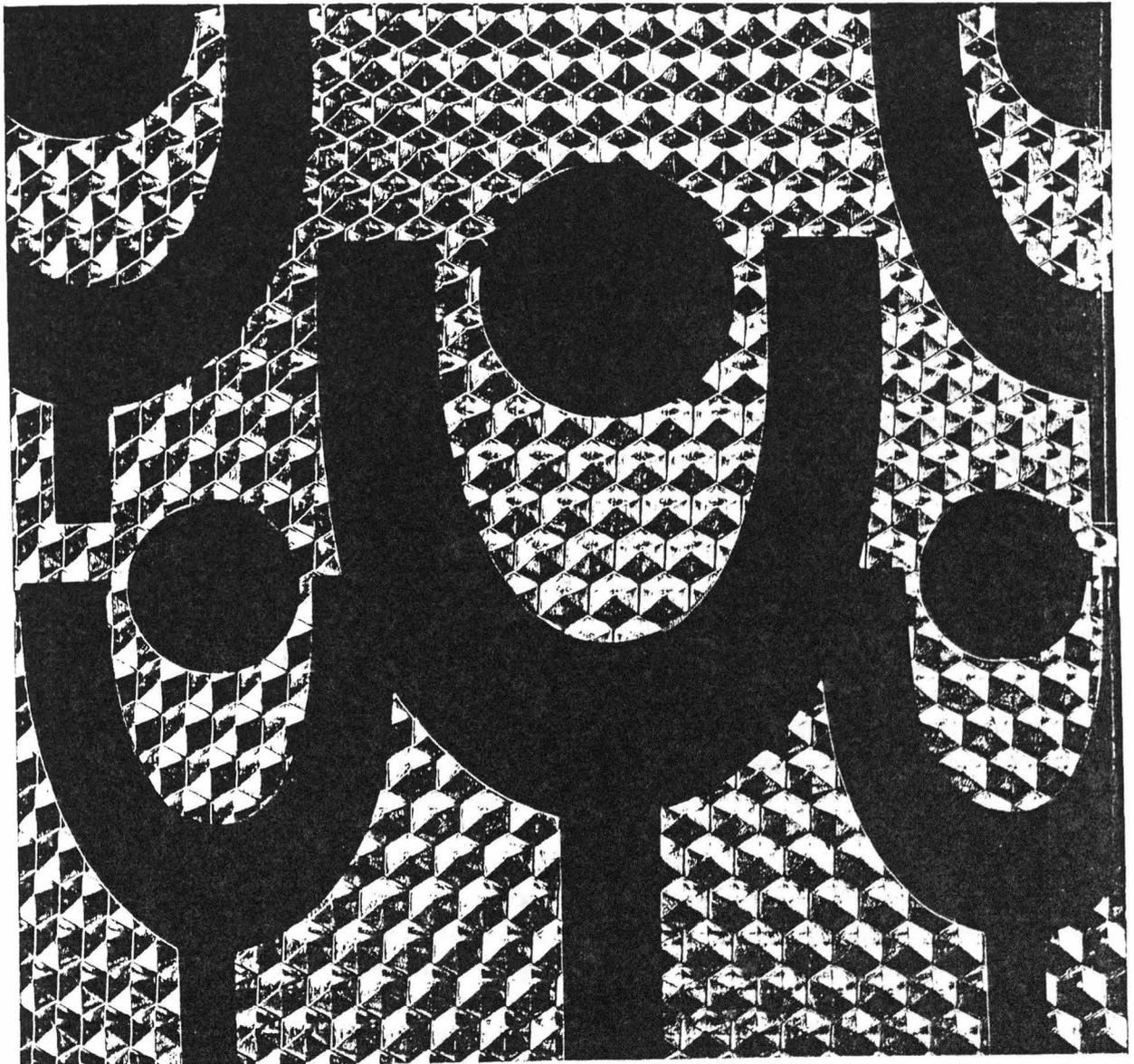
四十三年「地域担当制実施規則」を制定

地域担当制は、行政の民主化と行政のタテ割り組織の弊害を排除するため、昭和四十二年八月、試行として市域を五地区に分割し、一地区五班とし、二五班、九五名によって運用が開始されたが、翌四十三年八月、「習志野市地域担当制実施規則」（後掲）を制定して本格的に実施された。規則には、その職務について次のよ

# 自治体の経営診断

## 効率化・減量経営の積極策

磯村英一 = 監修 坂田期雄 = 編集



地方の時代／実践シリーズ 8