

# 目 次

概 要 .....	1
<b>第 1 章 目標の確立と組織</b> .....	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
<b>第 2 章 意思決定と伝達</b> .....	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 - ダ - 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

<b>第3章 意欲</b> .....	64
<b>第1節 モチベーションを高める諸方策</b> .....	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 職場研修を通じた意欲向上策 .....	65
<b>第2節 人事管理システムの改革</b> .....	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
<b>あ と が き</b> .....	76
<b>参考図書・文献資料</b> .....	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・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。

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。

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。

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。

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、説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・ダ・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・ダ・シップは組織の一面しかとらえていないのではないか。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、バ-ナ-ド理論を援用することにした。即ち、バ-ナ-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>・条文の末梢の解釈をやめ、大局的見地から考えよう。</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>・地域の特性に応じた政策の推進を</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ト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 - 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 - ケッ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 - 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>・班制度は本来の意義をはたしているか。</li> <li>・プロジェクトチ - 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 - ブ - 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>・管理者の責化を明確にし、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>・逆勤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>・非効率な仕事のやり方を排除しよう。</li> </ul>
ス タ ッ プ 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行なわれていないか。</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きだ。</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ではないか。</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>・特定部署の者のみが高く評価されすぎではないか。</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、抜て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・係等は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。これは、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、誤まれ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 - 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、所得その他の指標をとり、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 - 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 - ナ - 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 - ダ - 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1章 目標の確立と組織

## 第1節 行政目標の確立とその阻害要因

### 1. 行政目標の明確化

民間企業では、「去年は1億円の売上げがあったから、今年は一挙に2倍の売上げを達成しよう!」といった数値で示される目標を掲げる。「前年よりは今年だ」という前進の発想が根底にある。そして一つの目標が達成されると、間を置かず次の目標に突進してゆく。この点が一般的にあって、行政現場では稀薄である。あたかも行政には目標はないかの如き観を呈しているのである。

「いやそんなことはない。行政に目標はある」といっても、それは「公共の福祉の追求」とか「住みよい環境作り」などというように、抽象的かつ陳腐になりがちで、個々の職員にヤル気を起こさせるまでには至らない。「法律・条例・規則等にちゃんと事務分担のことが書かれているではないか」といっても、条文の持つ固苦しさもあり、さほど親しまれてはいない。確かに行政に目標がないわけではないが、ぼやけてしまい、判りにくさも手伝い、目標として意識されることが少ないのである。

だが、これからは職員が意欲的に取組めるような、具体性がある明確な目標の設定とその管理が必要である。いわゆるこの目標管理ができるかどうか組織活性化の成否を握る鍵になるだろう。問題は、行政の場でこの目標管理論をふりかざしても、それを阻む要因が少くないのである。以下、まずこの点からみていこう。

### 2. 目標管理を阻む理由

#### (1) 行政目標は多元的である

目標は眼前にあり、一定の方向性を持っている。あれもこれもという総花主義は「目標」とはいいにくい。

しかし、行政がある程度総花主義に流れるのは宿命である。利害の対立するさまざまな階層からなる県民のニ・ズが極めて多岐にわたるからである。例えば、公害発生源の規制を強めようとする、それは中小企業いじめといわれる。不足しているはずの公園を作ろうとすると、夜アベックが集まりうるさく、風紀を乱すという。こんな話は枚挙にいとまがない。

次に、県民ニ・ズの多様性と国のタテ割り行政を反映して、県組織がいくつかの部に分れていることも、目標をしぼりにくくさせている要因である。県のような大きな組織になれば、部に分れるのは当然ではあるが、各部と国の各省庁、各部と業界や団体との結びつきもあり、それぞれが一家を構えているようで、割拠主義の傾向は避けられない。「他の部はともかく、自分の部さえ予算が増え、人が増えてくれれば……」といった面がどうしても出てくる。したがって、「重点施策とかキ・ポリシ・などと銘打って知事の政策が打出されても、実態は何ら総花主義と変わらない」という批判すら一部から出されている。

#### (2) 不明確な役割分担

##### ア 行政の役割

行政の役割論や限界論は私たちの職場でもよく議論の対象になる。例えば「県がそこまでやる

のか、あとのことまで考えてやっているのか」とか、逆に「県はやるべきことをやってない、これでは時代の波に乗遅れてしまう」といったようにである。特に、文化・民際外交・エネルギーなど新しい行政課題がたびたび議論の俎上に乗せられる。

行政の限界という問題は非常に流動的である。歴史的にみてもさまざまな変化を辿っている。一昔前は、個人や教会寺院などの手にあった貧民救済が今日では行政による社会保障へと転換し、同様に一部私的企業は公営企業にとってかわられているのである。

しかし、つい最近になって別のきざしも見えはじめている。行政の撤退化傾向ともいうべきもので、バラマキ福祉や過保護農政を見直そうというのがその一つである。あるいは、昨年アメリカで起った「納税者の反乱（一種の減税闘争）」が我が国にも伝わり、国をあげてチ・ブガバメントづくりを展開しようという動きである。

行政の限界という問題は、このような背景があり、民間の分野と画する明確な一線は引き難い。この問題の諮問を受けた地方制度調査会でも「行政の限界という観念は極めて奥行き深いものであるから、なお時間をかけて検討したい。」と答えている有様である。

一つの理想論だが、地方自治が完全に確立されているとすれば、国防・外交など一部を除いて、自治体がやるべきこととやるべきでないことは自分自身で決められるはずだ。その際は、他府県がどうだというのさほど意味がなく、神奈川はこうだという視点が貫かれることになる。それには程遠い現実におかれているために、昭和 24 年のシャープ勧告以来、事務分担に関し、諸改革案が答申されてもなかなか実が結ばれない所以であろう。

なお、目標設定というのは、他の動向を見ながら、自己のやるべきこと、即ち、行政なり、その中の県のやるべきことを決めるものであり、事務分担論議をときほどく一つの手がかりにもなりうるのではないだろうか。

## イ 県の役割

中 2 階的な自治体と位置づけられる県の役割を明確に規定するのも難事である。一般論になるが、県の性格があいまいであるために、その存立に係わる議論も時折出てくる。その代表的なものは府県合併・道州制論議であり、大都市の発達との関連でなされるどころの府県制廃止論議である。しかし、役割を明確にせず、軽々に論ずることは極めて危険である。

本県のように横浜・川崎の両指定都市、その他衛生・建築行政における特定行政庁をかかえている場合は、人口の上で大県と称されても、その実質的な権能はかなり狭められている。更に流入人口が多く、東京のベットタウンとしての性格も持つ神奈川は地域住民との係わり度合も相対的に低い。昭和 53 年に実施された NHK の全国県民意識調査でも、「あなたは国の政治、県の政治、市区町村の政治のどれにいちばん関心をお持ちですか。」という問について、神奈川では国の政治 46.8%、市町村の政治 31.1% に対して、県の政治は 7.2% と答え、全国平均の 10.3% よりも低い数値を示している。この低い県民意識を何とかこちらに向けさせようとあの手この手打つところに県の苦衷があり、一種のあせりみみたいなものがあるのだろう。

とは言うものの、もちろん、県の果たす役割なり、実績について過小評価はできない。公害対策、消費者行政等に見られるように、国よりも対応が先導的であり、高度の行政技術を持っていることまた過密化対策、水問題の処理、流域下水道建設等で示されているように、国のタテ割り行政の下で総合的広域的対応がなされていることなど、県が担ってきた役割は大きい。そして、これからの地方の時代における県の責務も、新たな観点から増えこそすれ、減るものではないだろう。

### (3) 国の関与

県の事務の約 8 割は国からの機関委任事務であるといわれる。補助金、通達などによる国の関与も大きい。国の事務官には「計画するのは国であり、県は単に実施機関に過ぎない」という人もいる。まるで昔ながらに、県は国の出先機関であるとみなすような言い方である。

県に自治組織権があるとはいうものの、部の新設等は自治大臣と協議しなければならない。「府県が局・室など中 2 階的な組織を作るのは望ましくない」などの行政指導も多い。しかし、一方では、農政や商工部、民生や衛生部、土木や建築部等に対しては、国の指導の名のもとに新組織の強制的設置や合理化阻止の傾向が目立っている。

このような制約の下では、県独自の目標を設定することにどれだけの意義があるかという疑問すら生じてくる。

しかし、それでも県ははっきりとした自治体である。知事も議員も直接住民の手で選出されている。施策執行体系も県民に根差している。たとえ残された仕事が 2 割としても、それは県単事業として県が決める。また、8 割の国の仕事にしても、実施のための計画を策定することは必要である。このような観点から、県が目標設定することは無意味とは言えない。むしろ、複雑にからみあった制度上の隘路を克服して、次々と具体的な目標を設定することである。県が自己主張を果敢に行うことが、自治の確立に寄与する。自治、分権体制こそ、組織活性化にとって必須の条件である。

### (4) 競争原理の欠如

民間企業がハッスルするのは同業他社が数多くひしめきあい、お互いにしのぎを削っているからである。県にもこの競争原理を持込んだら、各組織は活発になりそうである。

だが、2 つの県庁 2 人の知事を置いて競争させるわけにはゆかない。分担論議そのものは盛んで私たちも取上げているが、しかし、日常的に国や市町村及び隣の東京や静岡から権限や県土が侵略されたりすることはない。そして県はつぶれる心配もない。「財政破綻」とか「未曾有の財政危機」という状態に陥ると、県幹部等の並々ならぬ努力はあるとしても、責任の一端は国にもあるとして、結局は何らかの形で国がテコ入れする。住民や地方団体の甘えの構造とかパタ・ナリズム(温情的干渉政治)とか呼ばれるものに根差す日本の中央集権体制のよさである。裏返してみれば、日本に真の自治は育ってないということになる。

思うに、本来の自治は、自らの存廃をも決めうるほどの一種の厳しい自律性といったものを持っているのかも知れない。

### (5) 目標に対する消極的な管理土壌

目標とは、少くとも現状より前進的なものである。極端に言えば、目標管理とは現状から脱却し、新たなものを創造しようということである。

しかし、それはなかなか受入れられない。組織が陥りがちな官僚制が立ちはだかっているからである。官僚制というのは、本来はマックス・ウェーバーがいうように「近代社会の目的を達成するために、もっとも合理的な手段」であるわけだが、ここで言う官僚制はやや意味が異なる。つまり、パ・キンソンなどが問題にしたところの「旧弊墨守、規則万能主義、無責任体制、社会と遊離した組織の一人歩き」などの諸現象をさしている。

更に、欧米で生れた目標管理方式は、管理者に方針決定など決断を迫る度合いが強い。管理者が先頭に立てというもので、意思決定の流れとしてはトップダウン方式に属しよう。ところが、日本は稟議制に見るように形式的にはボトムアップ方式を取っている。目標管理方式の浸透を図るという視点からは、

「管理者こそはもっと自己の方針を明確にし、ダイナミックであれ」といわざるを得ないだろう。

#### (6) 目標に対する職員の消極的な反応

「公務員はひまだ」と人々という。私たち公務員どうしでふだん交される言葉は少し違う。「議会や監査資料作りで忙殺されている。」「新神奈川計画の見直しで徹夜までした。」といったものである。また、県税徴収や用地交渉あるいは福祉施設で働く職員などの心身ともに骨の折れる仕事の話だ。「外のことを知らない」というそしりは免れないが、概して公務員自身はそれほどひまだとは思ってない。それぞれの部署で曲りなりにもやっていると思っている。世間の批判とはうらはらに、職場によっては「人が足りない」として、切実に定数増を要求しているほどだ。

こういう状況のとき、もっと働く（組織の活性化）べく、目標による管理を徹底せよ、といったもそれがよっぽど説得力を持つものでない限り、軽々に受け入れられることにはならないだろう。

元々、「目標」という言葉自体がやや肩を張った感じで、なじみにくいことも手伝い、「そんなものは余計なことだ。やるべきことはちゃんとやっている。目標云々より現実だ」という反応もありえよう。一部には次のような声も耳にする。

「目標管理なんて前々からやっている。一体、今までのどこが悪いんだ」

「計画策定に労力経費を用いるよりは、1mでも道路を長くつくれ」

「今までだって予算という目標がある。何も今更偉そうなことを言うな」

「県のように外的条件に大きく左右されるところは目標設定しても意味がない」

「目標を作っても、所詮作文であり、マスター・ベーションにしかない」

等々……………

## 第2節 目標管理の導入

### 1. 目標管理の狙い

以上、「目標管理を阻む理由」について述べてきた。これで見ると、行政現場に目標管理方式を取込むのはたいへん難しそうに思われる。行政組織もどちらかといえば、伝統的な管理の考え方に因われているからである。これをマクレガ - のX理論と呼んでいるが、その根底にある思想は、「人間は生まれながらにして仕事は嫌いである。従って強制したり、命令あるいは処罰によっておどし、時にはなだめずかさないと組織目標は達成しない。」というものである。これが権力主義的、アメとムチの管理風土などとも言われるものだ。

目標管理論は、このX理論とはなじまない。別の理論が必要とされる。目標管理の基本的な考えは、再びマクレガ - のY理論に示されている。「人間は生まれながらにして仕事が嫌いだということはなく、むしろ仕事は満足感さえもたらす。強制、おどしだけが働かせる手段ではない。人間は自分が進んで身を委ねた目標のためには、自ら進んで自分にムチ打つものである。」というのである。Y理論的立場に立つ目標管理は、自己に挑戦したい、もっと高いものを獲得したい、という自己実現要求を引出す参画的、自主的マネジメントである。職員の持てる能力を最大限引出して、80年代の県政に資しようというものだ。

このために必要とされることは、目標達成のために必要な権限の委譲である。予算もつけることである。そして、目標達成の方法は本人の自由裁量に委ねるのである。こうなると、目標管理方式も職員参加も同じ発想の上に立っていると見える。

## 2. 設定目標の条件

### (1) 高い目標・具体的定量的目標

目標は極端に高すぎではよくないが、ある程度は高めに設定しないと目標の価値を失う。

そして「福祉の一層の向上」とか「生活環境の抜本的な改善」などは、私たちもよく使う表現だが、形の上だけの目標といえるのかも知れない。職員が本当に理解し、力をふりしぼるには具体的に定量的でなければならない。「管理経費 10%削減」「昭和 60 年までに県立高校 100 校建設」といったものになってこそ目標としての価値が出てくる。

### (2) 条文で人は動かせない

知事の仕事は地方自治法で、部の仕事は部設置条例で、本庁や出先機関の仕事は行政組織規則で、そして個々の職員の仕事は事務分担当で定められていることは周知の事実である。ここにうたわれている担当事務は、即ち、組織の目標であるとみなせないことはない。しかし、表現は「予算を調製し、及びこれを執行すること。」「職員の進退及び身分に関する事項」などとなっている。県の室課の分掌事務に法律名がズラズラと並び、関係者にとってすら判りにくい項目もある。押しなべて型にはまった静態的な記述であり、新たに興味をそそるようなものではない。法令の性格上、これはこれでやむをえないのだろう。

問題は、ただこのような記述では 1 人ひとりのヤル気を奮い起し、組織にカツを入れるのに必要にして十分な条件とはなりえないという点である。ジャン・フ・ラストイエという人も言うように、私たちは、自分の知り合いで、その権威を認めている人間によって課せられた任務ならば、よく理解してよく堪える。一片の文書なり、もしくは抽象的に決められた規則に対してはさほどではない。従って、何らかこれを補完するもの、即ち、動態的目標といったものが求められてくる。その例として、トップの施政方針と所属長の指示をあげておきたい。

## 3. 動態的な目標

### (1) トップの施政方針

県において目標中の目標ともいうべきものは、時の指導者「知事」の施政方針等で示されることばであるといえよう。目標としての体系性のみでなく、知事の政治姿勢なり人間性がここには色濃くにじみ出ている。例えば、「国がやらないのであれば県がやる」「もはや神奈川においては大型開発は許可しない」「神奈川が変われば日本が変わる」、と知事が決然と語ったときは、数多の小手先の手段を用いるよりははるかに、県民の一斉の注目を集め、眠れる職員の意識を喚起し、そして、精神的側面からの牽引力なりえたことは否めないであろう。

県民の行政需要をは握した上で、リ・ダ・の確固たる信念と先見性に裏打ちされ、しかも社会悪及び県民に不利となるものに対しては対決的色彩を帯びて目標が設定されたとき、はじめて然るべき成果をもたらすものである。

### (2) 所属長の目標の具体化

知事のことばも、第一線で具体的な事務に従事する職員にとっては抽象的であると受取られるのはやむをえない。知事のことばは、いわば骨格である。それに肉づけし、血を通わせなければならない。特に本県のように、次々と新しいテ・マが広い視野に立って打上げられるようなところでは、この肉づけ作業が緊要である。これを担うのが、第一義的には、各部局長をはじめ各所属の運営を委された課長や所長などの所属長となる。

所属長は、知事の方針や組織規則などに書かれた定型的分掌事務からその意図するところを汲み取りながら、所属の具体的な運営方針を規定づけ、それをくりかえしくりかえし部下に明確に示すことである。そして部下にも目標を課する。その方法は、下記のような目標カード（第2表）を年度当初に書かせ、随時中間報告を求めつつ、年度末にチェックして、部下の育成資料とすることなどが考えられる。

第2表

		年間目標カード												所属長名		本人名		
目標順位	事務分担に係る達成及び改善目標	スケジュール（月）												目標達成のための必要条件	成果		備考	
		4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3		自己評定	所属長評定（指示・意見のみ）		
1	（目標名）																	
	内容 (1) (2)																	
2																		
3																		
4																		
5																		
指導事項	第1回	月	日	第2回	月	日	第3回	月	日									

（注）東芝の目標カードを参照する。

(2) 新しい行政管理手法への積極的な姿勢

長洲知事の登場に伴い、SD（システム・ダイナミクス）をはじめとして、ゼロベ-ス予算制度、適性技術、サンセット法、マネジメントレビュー-など、耳なれない新しい用語が県庁内でよく聞かれるようになった。従来からの方法を乗り越え、より効率的な行政管理なり、科学的行政を展開しようとする意図の現われであろう。しかし、SDのように既に取り入れられているものもあるが、中にはいまだ直輸入されたばかりの状態のものもあり、庁内のコンセンサスを得て、名実ともに具体化するにはまだまだ時間がかかるかも知れない。

ここでは組織関連で、ゼロベ - ス予算制度とサンセット法についてひっくるめて略述しておきたい。

アメリカにおいても、両者がスナリ受入れられたわけではない。ジョ - ジア州知事であったジミ - ・カ - タ - がゼロベ - ス予算制度を導入しようとしたとき、15 人の局長中 13 人が反対したという。しかし、伝統的にトップマネジメントが強い土壌の上に、行政改革へのカ - タ - の強い意気込みで採用に踏切った。一方、サンセット法はコロラド州をはじめ、50 州中 29 州で導入されているようであるが、連邦政府行政管理予算局の組織担当スタッフは「サンセットのみが行政改革の手法ではない」と消極的で、現に連邦政府ではいまだ試みられてない。

しかし、本県でも受入れられないということはない。既に、知事は両者の導入を公約しており、今更の観はあるが、私たちにその効用について記しておこう。

毎年 10%、20%と増やす現在の増分予算方式を仮に公式通りあてはめると、実質的な事業がなくなった所属に対しても適用されることになる。しかし、先行き不安材料も多く、かつてのような大幅な税収増も期待できないというのであれば、当然発想の転換が必要である。「その組織は必要か、その事業は不要ではないか」と根本から問い直すゼロベ - スシステムは、そのときの問題解決の手がかりになりうる。

サンセット（日没）は、時限立法のように、予め新設組織等の寿命を決めておこうというものだ。組織も生き物で、いったん作ったら作った人の手を離れ、一人歩きし、ある時点で存在意義が薄れてしまい、つぶそうとしてもままならぬということがある。行政組織においては、撤退は不可能に近いというのも事実であろう。それでは、作るときに廃止期日まで定めたらどうかというのがサンセットの考えである。これとて特効薬にはなるまいが、試みるには値する。行政はきれいごとばかりではなく、文字通り泥をかぶり、血を流すような場面も覚悟しておくべきである。

### (3) これからの組織課題

組織全体にからむ課題としては、再び機構改革をやるかどうかという問題がある。昭和 52 年の改革の前提となった行政管理委員会の答申書には「今回は改革の第一段階として」と記され、次にも改革がありうることを匂わしている。具体的には前回手をつけなかったところが対象になろう。その他新たな検討課題としては、エネルギー - 問題に組織的にどう取組むか、「地方の時代」における県組織はいかにあるべきかといったことがあげられる。

組織活性化の観点からも、組織を見直すことは望ましい。動かない水は腐るのであり、組織も放置しておけばほこりがたまる。組織にゆさぶりをかけ、その時々 of 県民ニ - ズに合せて変革することは、職員に刺激を与え、組織活性化の有力な要因になるのである。

一方、組織にしる人にしる、変えることは決して安易ではないというのも事実だ。たとえ変え得たとしてもいい評価ばかりとは限らない。現に 52 年の改革についても「チェック機能や会議が増えて、むしろ後退ではないか」と疑問視する人もいる。

## 第 3 節 県組織の変遷

### 1. 戦後から機構改革（昭和 52 年）まで

地方自治法施行直後の昭和 23 年 4 月 1 日現在、知事部局の組織は、総務部・教育部・民生部・労働部・衛生部・農林部・経済部・農地部・土木部・渉外事務局・出納部の 10 部 1 局からなり、職員数は

5,309人であった。

昭和27年の地方自治法の改正に伴い、人口段階別に都道府県の標準部局数が定められ、本県もこの改正を受けて、昭和28年1月1日に「神奈川県部局等の設置に関する条例」を公布し、知事公室・総務部・民生部・労働部・衛生部・農林部・商工部・農地部・土木部・建築部・公営事業部・出納長事務局・渉外事務局の1室、10部、2局を設置したのである。

更に昭和31年にも地方自治法が改正され、当時、都道府県の部局が複雑化の傾向にあったため、時代に即し、かつ、行政需要に対応する部局数の限度が改めて定められた。例えば「人口250万人以上の府県に8部、人口100万以上250万未満の府県に6部………」といった如くである。この改正に伴い、本県においても県行政を総合的に検討し、行政機構の適正な在り方を調査研究する目的で行政簡素化調査委員会を設け、審議を行った。その結果を踏まえ、昭和31年10月、「神奈川県設置条例」「神奈川県行政機関設置条例」及び「神奈川県行政組織規則」が施行される運びとなり、それ以来今日に至る県組織の制度上の土台ができあがった。この改正により、知事公室、公営事業部及び渉外事務局の廃止、農林部と農地部の統合、企画渉外部の新設等が行われ、県組織は9部1局となり、職員数は6,398人となったのである。

その後、その時々々の社会的経済的情勢を反映し、県組織は幾度か見直しが行われ、まず昭和38年6月には企画渉外部を企画調査部と渉外部に分離し、昭和43年10月に住民側に立った広報広聴機能を強化するため知事室を、昭和44年7月には青少年の健全な育成を積極的に推進するため青少年事務局をそれぞれ設置した。そして、昭和46年4月には環境汚染対策が県政の緊要な課題となり、公害対策事務局が新たにスタートしたのである。これ以降は、部内の再編成や課の新設等はあったが、新たな社会状況に対応した抜本的な改正は、昭和52年5月の機構改革を待たなければならなかった。

## 2. 機構改革（昭和52年5月16日）の背景と狙い

この機構改革の背景及び狙いは何であったのだろうか。

背景として考えられるのは、やはり高度経済成長が終りを告げ、低経済成長時代が到来したということが挙げられるが、大きな契機となったのは昭和50年4月の長洲知事の就任であったと言える。知事は県の行財政全般にわたってシステム転換を行うことを表明し、その一環として51年5月の行政管理委員会に対して、現行の組織の見直しについて諮問したのである。そして、この現行組織の問題点としては、タテ割りでの企画立案機能が十分でない、中2階的組織或は肥大化しすぎた組織があり、整合性を欠き運営上の効率性を欠いていたといったことが挙げられていた。

このような状況を踏まえ、昭和52年5月大幅な機構改革にこぎつけたが、その狙いなり基調は概ね次のようなものであった。

- (1) 全庁的な企画機能及び横の調整機能の充実強化
- (2) 消費生活、青少年、文化、広報広聴等県民生活関連行政の一元化
- (3) 対症療法的な公害対策から総合的な環境行政を確立するための条件整備
- (4) 現場優先及び現地解決を図るべく出先機関への権限委譲及び地域行政の総合化

この結果、新たな県の陣容は、総務部・企画部・県民部・環境部・民生部・労働部・衛生部・農政部・商工部・土木部・建築部・渉外部・出納局の12部1局となり、各地域には8つの地区行政センターが総合出先機関として設置され、今日に至っているのである。

なお、昭和54年6月現在、本庁には上記部局の下に96室課あり、出先機関は279所であり、職員数は13,243人（54.4.1現在）となっている。



第 3 表

部 等 の 変 遷

年	昭和 25	30	35	40	45	50	54	
部 名	○知事公室 総務部 民生部 労働部 衛生部 農林部 経済部 農地部 土木部 建築部 ○出納長事務局 ○渉外事務局	○知事公室 総務部 民生部 労働部 衛生部 農林部 商工部 農地部 土木部 建築部 公営事業部 ○渉外事務局 ○出納長事務局	総務部 企画渉外部 民生部 労働部 衛生部 農政部 商工部 土木部 建築部 部外(秘書, 人事 査察指導の各課) ○出納長事務局	総務部 1,682人 企画調査部 218人 民生部 833人 労働部 666人 衛生部 1,666人 農政部 1,469人 商工部 525人 土木部 1,234人 建築部 218人 渉外部 372人 部外(秘書, 人事 査察指導, 青少年 企画, 青少年育 成の各課) 334人 ○出納長事務局 371人	○知事室 125人 ○青少年事務局 286人 総務部 1,839人 企画調査部 336人 民生部 1,122人 労働部 814人 衛生部 2,335人 農政部 1,850人 商工部 613人 土木部 1,465人 建築部 357人 渉外部 354人 ○出納長事務局 425人	○知事室 160人 ○青少年事務局 403人 ○公害対策事務局 171人 総務部 1,863人 企画調査部 333人 民生部 1,443人 労働部 819人 衛生部 3,208人 農政部 1,822人 商工部 725人 土木部 1,687人 建築部 399人 渉外部 266人 ○出納長事務局 432人	総務部 1,464人 企画部 1,019人 県民部 606人 環境部 325人 民生部 1,413人 労働部 724人 衛生部 3,364人 農政部 1,401人 商工部 564人 土木部 1,442人 建築部 303人 渉外部 233人 ○出納局 385人	
部局数	9	10	9	10	10	11	12	
職員数	6,151人	6,300人	7,977人	総務部に (注)地方事務 所を含む 9,588人	11,921人	13,731人	企画部に (注)行政セン ターを含む 13,243人	
備 考	22年 地方自治法施行	28年 部局等設置条例	31年 行政組織規則 行政機関設置条例 部設置条例	38年 企画渉外部の分離	43年 知事室の設置	44年 青少年事務局の設置	46年 公害対策事務局の設置	52年 (企画部・県民部・環 境部等の再編新設) 機構改革

(注) ○印は条例に基づかないで設置されたもの、部局数には含めない。

## 第4節 県組織の現状分析

「人が足りない、毎日残業に追われ、このままでは何人かが病気になってしまう。」とか、「正直いうと暇で、遊んでいる人が多い。人の無駄使いもはなはだしい。」とか、職員数の過不足に関して、いろいろな声を耳にする。果たして、本県の行政組織の中における職員は適正に管理されているだろうか。卒直にこうした疑問がわいてくる。

そこで、客観的データをもとに職員の現状分析を行うことの必要性を痛感し、その実態を分析してみた。

### 1. 現員分析

この現員分析は、行政組織の現状について、本県の現員が行政需要に対して、他県と比較してどのような状況におかれているかを分析するものである。行政組織においては、行政需要に対してどれだけの人員が必要か、民間企業のように売上高、生産高、利潤と言った明確な算定基準がみあたらない。そこで、組織人員と人口、事業費、事業所数、製造品出荷高、農家戸数、水産人口などとの相関関係から職員の適正数を求めるため、回帰分析又は、重回帰分析の手法を用いて分析することとした。

なお、説明変数は、部局の特殊性を考慮し、一つ又は複数のデータによって分析した。

回帰分析で求められた行政需要に見合う人員（回帰推定値）を以下標準人員と呼び、現員の比較を使用することにする。この標準人員は、種々の特徴をもつ他府県との総体的比較によって算定されているため、分析の対象となった府県の平均化された特質を反映した職員数である。したがって、ここでの標準人員は、資料の入手や時間的制約等によって回帰分析に必要な説明変数を限定しており、必ずしも行政需要に真に見合った適正な職員数とはみなせないことをお断りしておきたい。また、行政需要が多様化・複雑化し、変転しつつある現在では、それを求めることは極めて困難といえよう。そこで、ここでは比較的条件的類似した埼玉県・千葉県・静岡県・愛知県・大阪府・兵庫県・広島県・福岡県（以下において他府県と呼ぶ）と本県との間で分析した。他府県との比較においても、社会・経済的条件あるいは自然的地理的条件の差による組織、施策の違いなどから共通性に限界があることはいうまでもない。

知事部局及び警察官の現状について分析した結果は、次のとおりである。

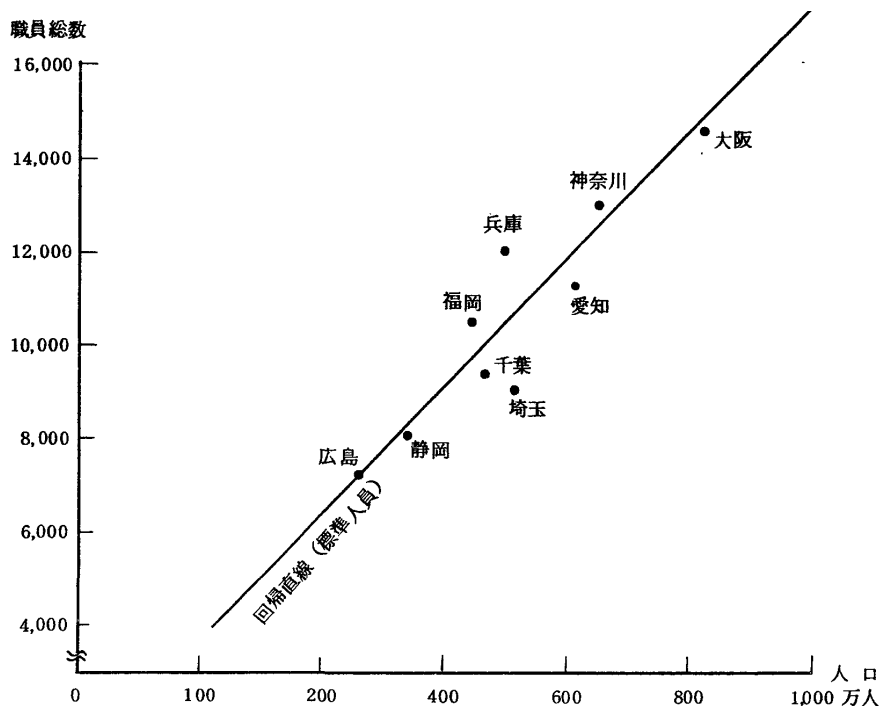
#### (1) 知事部局

##### ア 職員総数

本県は、高度経済成長時代には大幅な税収の伸びに支えられ、県民の多様化、また、増大する行政需要を充足するため、職員の大幅な増加をみたところである。しかしながら、最近の低経済成長下では、それらは限界に達し、今日では行政組織のあり方について、新たな対応をせまられている。そこで、前述の手法により、標準人員を算出し、それと現在の職員数（現員）を行政需要（説明変数）との関連から考察する。本県の現員（昭和53年5月1日現在 以下同じ）は、13,248人であり、人口を除いた他の条件を一定として、他府県との比較により求められた標準人員は12,572人である。したがって、676人の職員が多いという結果になり、農政部407人、労働部279人が多いのが特に目につく。（第5表参照）

なお、回帰分析の算式等については、紙面の都合により割愛する。

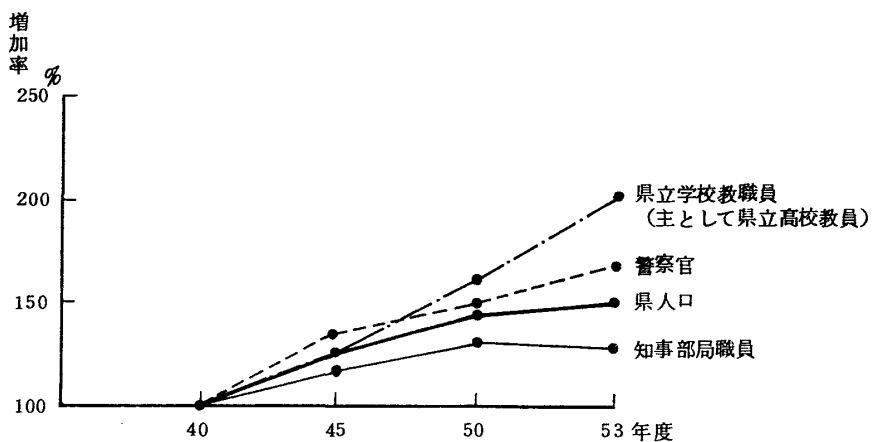
第1図 職員総数（知事部局）と人口（昭和53年）



資料：社団法人地方行政調査会「地方行政調査資料」 職員総数は、53年5月1日現在  
自治省「住民基本台帳に基づく全国世帯数表」 人口は53年3月31日現在

(参考)

第2図 人口伸び率と職員数の伸び率の推移



資料 1. 人口は、神奈川県企画部統計管理課 人口統計  
(40～50年は各年度10月1日現在，53年度は4月1日現在)  
2. 職員数は、神奈川県人事委員会 人事統計



2. 標準人員を算定した説明変数は、第5表のとおりで、そのデ - タは第6表による。
3. 第5表に示す標準人員 における職員総数と部局ごとに算出した標準人員の総数とは一致しない。
4. 第5表の決定係数とは、0 から 1 までの数値で表わされ、1 に近いほど分析が成功していることを示すものである。一般には0,6 以上あれば良いとされている。
5. 比較した他府県の部局課の編成は、本県の部局課の編成にならって組替えて使用している。
6. 各地区行政センターの職員は、それぞれの関係部局に配分している。
7. 職員総数（知事部局）の中には、地方労働委員会事務局職員を除いている。

第6表 組織の回帰分析データ

項目	県名	神奈川県	埼玉県	千葉県	静岡県	愛知県	大阪府	兵庫県	広島県	福岡県
職員総数（知事部局）		13,248 人	8,565	8,994	8,061	11,715	14,421	12,157	7,438	10,602
住民基本台帳人口（53年）		6,606 千人	5,105	4,431	3,402	6,057	8,209	5,038	2,697	4,395
総務部		1,658 人	870	937	842	1,717	2,106	1,298	713	1,272
本庁職員総数		3,219 人	2,354	2,271	1,818	2,889	4,168	2,591	1,983	2,373
住民基本台帳人口（53年）		6,606 千人	5,105	4,431	3,402	6,057	8,209	5,038	2,697	4,395
企画部		266 人	225	227	176	296	289	228	189	197
住民基本台帳人口（53年）		6,606 千人	5,105	4,431	3,402	6,057	8,209	5,038	2,697	4,395
県民部		727 人	362	119	78	276	592	527	72	89
住民基本台帳人口（53年）		6,606 千人	5,105	4,431	3,402	6,057	8,209	5,038	2,697	4,395
出先数		36 カ所	15	2	3	5	10	16	3	1
環境部		398 人	203	295	178	373	502	261	192	132
製造品出荷額差（51年末）		13,639 百万円	6,060	6,293	5,920	13,526	13,633	8,232	4,387	3,874
民生部		1,439 人	689	634	528	1,483	1,157	667	495	1,388
民生費（53年度）		30,005 百万円	31,009	26,404	12,002	41,716	55,197	38,306	27,784	13,359
施設数（53年）		15 カ所	8	4	5	5	8	2	0	9
労働部		742 人	293	212	243	335	459	262	222	839
15～65才人口（52年）		4,525	3,389	2,934	2,258	4,059	5,678	3,400	1,792	3,003
労働費（53年度）		8,367	4,012	1,992	2,030	7,693	10,199	6,931	4,474	23,482
衛生部		3,352 人	1,892	1,393	1,842	1,649	4,773	4,607	1,455	2,021
住民人口（除指定市 53年）		2,509 千人	5,105	4,431	2,469	3,979	4,805	3,169	1,604	2,337
県立病院数（53年）		8 カ所	1	1	4	0	3	9	4	6
農政部		1,614 人	1,688	2,627	1,977	2,454	727	1,783	1,849	2,074
農家戸数（52年）		50,080 戸	130,720	142,210	135,490	153,930	52,750	164,990	136,590	135,000
水産人口（49年）		5,000 人	0	22,000	16,000	9,000	2,000	7,000	8,000	14,000
商工部		616 人	355	211	372	547	623	379	303	298
事業所数（除農公務 50年）		235,292 カ所	177,070	139,091	178,616	301,121	440,016	228,801	127,791	208,894
商工費（53年度）		33,211	34,936	25,492	16,940	51,012	57,009	26,254	43,608	16,854
土木部		1,450 人	1,443	1,983	1,532	2,047	2,281	1,673	1,482	1,798
道路橋りょう費（50年度）		22,914 百万円	27,144	26,872	24,538	36,700	20,285	28,474	26,703	23,218
河川海岸費（50年度）		19,455 百万円	12,529	12,424	16,873	27,005	32,656	32,117	12,446	17,176
港湾費（50年度）		305 百万円	0	3,684	4,774	5,628	6,400	8,479	5,850	3,014
都市計画費（50年度）		7,848 百万円	14,851	10,575	10,196	12,142	31,398	9,284	3,638	7,441
建築部		361 人	216	173	92	349	547	248	289	309
着工建築物床面積（52年）		11,004 千㎡	9,501	8,063	6,965	12,521	13,343	8,976	4,738	8,815
県管住宅管理戸数（53年）		33,702 戸	11,920	11,317	9,418	45,277	119,053	32,104	14,429	17,687
渉外部		238 人	44	15	10	10	42	31	10	27
旅券発行数（52年度）		144,011 人	80,203	76,507	50,106	94,898	142,507	82,820	34,453	72,939
外国人登録数（53年末）		41,469 人	12,594	13,068	9,432	58,630	193,852	83,964	18,124	28,934
駐留軍従業員数（54年度）		8,058 人	69	1	43	0	0	0	389	10
出納局		387 人	285	168	191	179	323	193	167	158
一般会計（53年度）		654,084 百万円	539,895	529,296	460,610	779,065	970,494	702,123	437,557	603,219
本庁職員総数（53年）		3,219 人	2,354	2,271	1,818	2,889	4,168	2,591	1,983	2,373
警察官数（52年）		11,435 人	6,192	5,439	4,478	10,292	17,386	9,563	3,680	8,286
犯罪認知件数（52年）		67,968 件	48,493	41,235	29,184	56,118	132,770	58,370	28,117	56,171
交通事故発生件数（52年）		21,211 件	19,522	11,920	20,229	24,065	33,430	25,997	15,727	24,903
住民基本台帳人口（52年）		6,490 千人	4,988	4,304	3,375	5,994	8,164	5,003	2,677	4,346

資料：地方行政調査資料（地方行政調査会）、地方公務員給与実態調査（自治省）、住民基本台帳に基づく全国世帯数表（自治省）

埼玉県の地位（53年版、埼玉県）等。

## イ 総務部

総務部については、人事行政、財務管理、行政管理、管財事務、職員の福利厚生、文書事務等に関する事務を行い、主として各部局のスタッフの役割を果たすとともに、県税事務所等の出先機関が人口数との関連性をもっているという事実に着目し、本庁職員数と人口に見合うような標準人員を算定した。それによると、総務部の現員が1,658人に対して、標準人員は1,649人で9人多いが、誤差を考慮すれば、他府県との比較において、平均的水準にあるといえよう。

## ウ 企画部

企画部は、県行政の総合的な計画のとりまとめ、それに関連する調整機能を果たし、また、県行政全般に係る各種の調査・分析等を行うことから、人口に対応した標準人員を算定した。その結果、企画部の現員266人に対し、標準人員267人と1人少ないという結果がでている。

## エ 県民部

県民部は、広聴、広報、青少年対策、消費者保護等の事務事業を行っているため、人口に応じた標準人員を算定してみると、現員727人に対し、標準人員497人となり230人多いということになるが、しかし、それは文化行政、青少年行政など新たな行政分野の拡大によるものである。そこで、青少年会館等の出先機関数を標準人員の根拠として考慮に入れて、あらためて標準人員を算出すると784人となり、今度は56人が不足することになる。

## オ 環境部

環境行政は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音などの環境問題を解決すべく各種の公害防止対策、自然環境や生活環境の保全対策を行うもので、主として公害の発生源となる産業活動に応じたものとなっている。そこで、環境部の標準人員を製造品出荷額等により求めた。その結果は、現員が398人に対し、標準人員は426人であるから、28人が不足となるが、誤差もあろうが若干名の人員不足の傾向にあるといえよう。

## カ 民生部

民生部については、人口、被生活保護者数、児童数、障害者数等を説明変数として考慮してみたが、相関関係を求めることが困難なため、事業費（民生費）と民生施設数に限定して標準人員を求めた。民生部の現員1,439人に対し、標準人員は1,320人で、その差119人が多いという結果となっている。

## キ 労働部

労働部の業務は、法令によれば主に15～64歳の勤労者を対象とするが、ここでは、15～65歳までの労働可能な人口（生産年齢人口）と各県の労働行政の差異を現わすものとして事業費（労働費）の額とによって標準人員を求めると、本県の労働部の現員は742人であり、標準人員は463人となっており、279人多いことになる。

## ク 衛生部

衛生部は、公衆衛生の向上と県民の健康増進に努めており、その業務は保健所行政に代表されるように政令指定都市を除いた人口に見合ったものと考えられる。また、各県は実情に応じて県立病院を設置しており、相当数の職員が配置されている。これらの点に着目し、政令指定都市を除いた人口と県立病院数により標準人員を算出した。現員は3,352人で標準人員が3,576人となっており、224人少ない。

## ケ 農政部

農林水産行政は、農業構造の改善、農業水産対策、農業金融対策、森林基盤の整備、漁場と漁港

の整備等の施策を実施しており、それは、農家戸数、経営耕地面積、民有林面積、水産人口等に応じたものと考えられるので、それらを基礎として標準人員を算定した。ただし、経営耕地面積は、農家戸数と同じ傾向を示しているため、当分折から除いた。分析の結果、農政部の現員は 1,614 人であり、標準人員は 1,207 人で 407 人多い。

#### コ 商工部

商工部は、中小企業経営の診断指導、中小企業の金融対策、中小企業団体組織の保護育成を主要な事業としており、その事業対象は、農林水産業と公務を除いた中小商工業の事業数にある割合で比例しているものと考えられる。また、商工行政は、助成・指導が主体でもあるため、行政の施策、言い換えれば事業費にも依存しているとみなせる。そこで、標準人員は農・公務を除いた事業所数と事業費（商工費）により算定した。これによると、商工部の現員 616 人に対し、標準人員は 420 人で 196 人多い。

#### サ 土木部

土木部は、都市計画、道路、都市公園、河川、砂防、海岸、下水道等の事業を行い、主に建設的基盤整備事業を行っている。標準人員を求めるにあたっては、都市部人口、道路延長、都市部面積、河川延長、海岸延長などを基準とするのが望ましいが、これらの資料は、土木部職員数との相関が低いなど若干問題がある。ここでは、道路橋りょう費、河川海岸費、港湾費、都市計画費により事業遂行に必要な職員数と考え、標準人員を算定した。

なお、分析が成功しているかどうかを示す決定係数が 0.23 と低く、土木部の当分析は疑問があるが、結果を示すと、現員 1,450 人に対し、標準人員は 1,444 人で、その差は 6 人となっている。

#### シ 建築部

建築行政は、建築基準行政、住宅対策を主要な業務としており、標準人員を着工建築物、床面積、県営住宅管理戸数に基づいて算出した。その結果では、建築部の現員 361 人に対し、標準人員 298 人で 63 人多い。

#### ス 渉外部

渉外行政は、旅券発給事務、外国人登録事務、国際交流事業、海外移住事業、海外技術研修の受入、基地対策、渉外労務事務等であるが、標準人員の算出には、旅券発給数、外国人登録数、駐留軍従事者数を使用した。その結果は、渉外部の現員と標準人員ともに 238 人となって両者が一致している。

#### セ 出納局

出納局は、県の歳入歳出等の出納事務、その他会計事務の指導審査、庁舎管理、供用自動車の管理運営、電気通信の維持管理等の業務を行っており、一般会計予算額、本庁職員数を基準として、標準人員を算出した。その結果は、現員 387 人に対し、標準人員 353 人と 34 人多いという結果がでていますが、他府県には自動車の集中管理を行っていないところもあって、必ずしも多いとはいきれない。

#### (2) 警察官

県警察の事業活動は、犯罪の予防と検挙、少年の補導と保護、風俗営業、銃砲刀剣類・火薬類・麻薬・公害事犯等の各種取締り、交通の安全と円滑の確保にあるが、標準人員は、犯罪認知件数、交通事故発生件数及び人口により算定した。警察官の現員が昭和 52 年に 11,435 人であり、これに対し標準人員が 10,738 人となっており、697 人多いという結果がでてい

## 2. 職員数の将来予測

### (1) 職員総数（知事部局）

行政機関は、行政需要に対応できるだけの職員を適正に配置しなければならないが、その職員の将来予測をするには、まず第一に県人口の推移を予測しなければならない。ここでは、県人口を成長曲線（ロジスティック曲線）に基づいて3点法によって予測した。それによると、県の人口は、昭和53年の661万人から昭和55年680万人、昭和60年707万人になると予測される。この将来人口をもとに知事部局の職員総数を算出すると、昭和53年の13,248人から昭和55年13,680人、昭和60年14,098人と増加することになる。したがって、昭和53年と比較してみると、昭和55年432人、昭和60年850人（現在の本庁出先比率でみると1部局分）の増加が予測される。（第7表参照）つまり、今後、数年間は100人前後の純増（新規採用 - 退職）が必要になるということである。ただし、これは新規採用の抑制を行うことなく、また、完全週休2日制の導入、国からの権限委譲、市町村への権限の委譲、経済の後退等の社会経済情勢の著しい変化がもたらされることなく、現状が将来も持続するという仮定のうえである。なお、職員総数は、時系列による職員総数、人口などとの重回帰分析によって推計されている。

### (2) 警察官数

前述の予測人口に見合う警察官数は、第7表に示すように、昭和53年11,683人から昭和55年12,033人、昭和60年には12,506人に増加する見込

第7表 職員数の将来予測結果

である。昭和53年現在より、昭和55年は350人増、昭和60年は823人増となる。したがって、昭和53年以降、数年間は150人前後の純増が予測される。この場合も、現在の

区 分	昭和53年		昭和55年（推計）		昭和60年（推計）	
	実数	年増加数	実数	年増加数	実数	年増加数
人 口	6,606,231	116,154	6,795,204	89,782	7,068,140	39,733
職員総数 （知事部局）	13,248	84	13,680	137	14,098	61
警察官数	11,683	248	12,033	155	12,506	69

警察活動状況、交通事情、治安状態が今後も維持されるという仮定のうえである。ここでの予測は、警察官数と人口との時系列に基づく重回帰分析により行われている。

資料：自治省「住民基本台帳に基づく全国世帯数表」、自治省「地方公務員給与の実態調査」

## 3. 現状改善の方向

### (1) 現状把握による改革の視点

現状分析結果では、知事部局の職員総数及び各部局の現員の過不足の大雑把な目やすが求められた。これはマクロに現員分析及び職員数の将来予測を行ってみたもので、これらの分析結果は、決して絶対的なものではなく、与えられた条件（限定された説明変数）のもので結果を示すものであり、あくまで現状分析の目安である。時間が許すならば、さらに多くの客観的データをもとに実態を細部にわたって分析し、信頼性の高い結果を得たかったが、ここでは県の組織分析の一つの尺度として示しておきたい。

算出した職員の過不足については、異議があるむきもあろう。むしろ、ここに示した数字を手掛



り、論議の糸口として、さらに合理的なものに向かうことを願い、この分析を試みたものである。以上、これらの分析結果をもとに、事務の見直し、再配分などを行い、組織の問題点を根本的には正することが必要である。

さて、その原因となる問題点を見直す視点として、次のようなことが考えられよう。組織を抜本的に見直すため、まず第一に手掛けなければならないのは、事務事業の総点検の実施である。

・ 点検のねらいとしては

- |             |                          |
|-------------|--------------------------|
| ア 機能役割分担の点検 | その事務事業は、県がやるべきものかどうか。    |
| イ 必要性の点検    | その事務事業は、果たして必要なものかどうか。   |
| ウ 重要度の点検    | その事務事業は、緊急かつ重要なものかどうか。   |
| エ 効果度の点検    | その事務事業は、十分効果があがっているかどうか。 |

などがあげられよう。これらの点検を通じて問題点を摘出し、不要不急の事務事業の整理を行う必要がある。

・ 次のステップは、組織の点検である。その視点として

- ア 組織が過度に細分されていないかどうか。
- イ 職務分担に重複はないか。
- ウ 職務権限が明確になっているかどうか。
- エ 機能的組織活動ができるよう職務権限委譲が適切になされているか。
- オ 指揮命令系統が長すぎはしないか。
- カ 仕事量に応じて組織の人員が適正に配置されているかどうか。

などがあげられる。

さらに、事務合理化の方法として、事務の機械化、事務手続の簡素化などを行うとともに、事情によっては欠員の不補充、業務の民間委託、第3セクタ - の設立なども考慮する必要がある。行政組織は、パ - キンソンが指摘するように、放置すれば行政需要とは関係なく雪ダルマ式に肥大化する危険性ははらんでいることを心しておくべきである。

## (2) 組織改革の総合的体制の確立

管理者の中には、部下の人員が多いことに自己の権勢欲を満足させているところがあり、ただ徒らに業務量の拡大に力をそそぎ、組織の肥大化を助長してきたきらいがある。不要不急の業務を作り、陳腐化した事業をただ漫然と維持してはいないだろうか。「少数は、精鋭を作る。」このことを忘れてはなるまい。

これらの趣旨をふまえて、総合的かつ整合性のある、しかも全庁的なコンセンサスを得るような中期ないし長期的組織計画の策定が必要である。

さて、私たちは、目的・目標をつねに問い直さなければならない。それは、特に管理者の責任である。ようやくゼロ・ベ - ス予算システム、サンセット法なる制度が叫ばれるようになって来たが、これひとえに目的の問題である。すでに達成され、不要となった目的（事業）に対して予算を計上し、存在させることは無意味どころか、マイナスである。

組織にとって、目的・目標は何よりも大事であり、第一歩である。目的の構造変化には組織の流動性、動態化も必然的に必要である。このような組織体質の形成が望まれる。

## 第2章 意思決定と伝達

第1章において述べた行政目標は、どのような情報を得て決定され、決定された目標や計画はどのように伝達されていくべきであろうか。そこで、本章においては、本県における意思決定機構上の問題と日本における戦略的単位組織である「課」の情報センタ-としての「長」のリ-ダ-シ-ップの在り方について、伝達という側面から、組織活性化の方向を実態調査を通じて探っていきたい。

### 第1節 本県の意思決定機構の状況

#### 1. 現行体系への推移

昭和52年5月の機構改革の答申に関する説明によれば、具体的な課題として、トップマネジメントとその補佐機能について次の8点をあげている。

- (1) 企画調査部の内部組織が企画調整機能のほかに、ここ十年来の新規行政部門を多数かかえた雑務型になっていること。
- (2) 県行政の方針、政策を審議決定する部長会議が、現状の形式では実質的審議を行う場としては必ずしもなじまないこと。
- (3) 基礎的自治体である市町村との行政上必要な総合調整、連絡調整が十分体系的に行われていないこと。
- (4) 各部局間との総合的な連絡調整や、情報交換についてのシステムが体系化されていないこと。
- (5) 内部管理及び事業調整の両面の責任が総務室長に集約されているため、内部管理に片寄りがちになること。
- (6) 内部組織が縦割り体制のため、個々の職員が純粋に部長スタッフとして活動しにくいこと。
- (7) 部内各課間の連絡調整、情報流通システムが明確化されていないこと。
- (8) 県職員全体にスタッフ職に対する認識、理解度、協力体制が足りないために機能が定着しないこと。

これら8点の具体的な課題の意味するところは、(2)が意思決定機関の強化に関する問題であり、(1)及び(3)から(8)が意思決定の前提となる情報の収集及び企画調整機能の強化に関する問題である。このことから、この8項目の課題は、意思決定機構全体の強化を狙ったものであるといえよう。

これらの課題を解決するため、次のような意思決定機構の強化を目指した機構改革が行われた。

- (1) 県行政全般についての総合企画、調整を行い、行政の企画運営に必要な情報の収集、分析、管理を行うための全庁的なスタッフ機関として企画部が設置された。
- (2) 意思決定機関である部長会議を強化し、「行政課題の実質的審議決定の場とする」ため、従来の全体会議に加えて課題別部長会議が設置された。
- (3) 部長会議の補佐機関として管理調整会議及び企画調整会議が設置され、その構成員である総括管理主幹及び総括企画主幹が部長スタッフとして置かれた。
- (4) 組織の横断化、動態化を図るため、プロジェクト組織が制度化された。

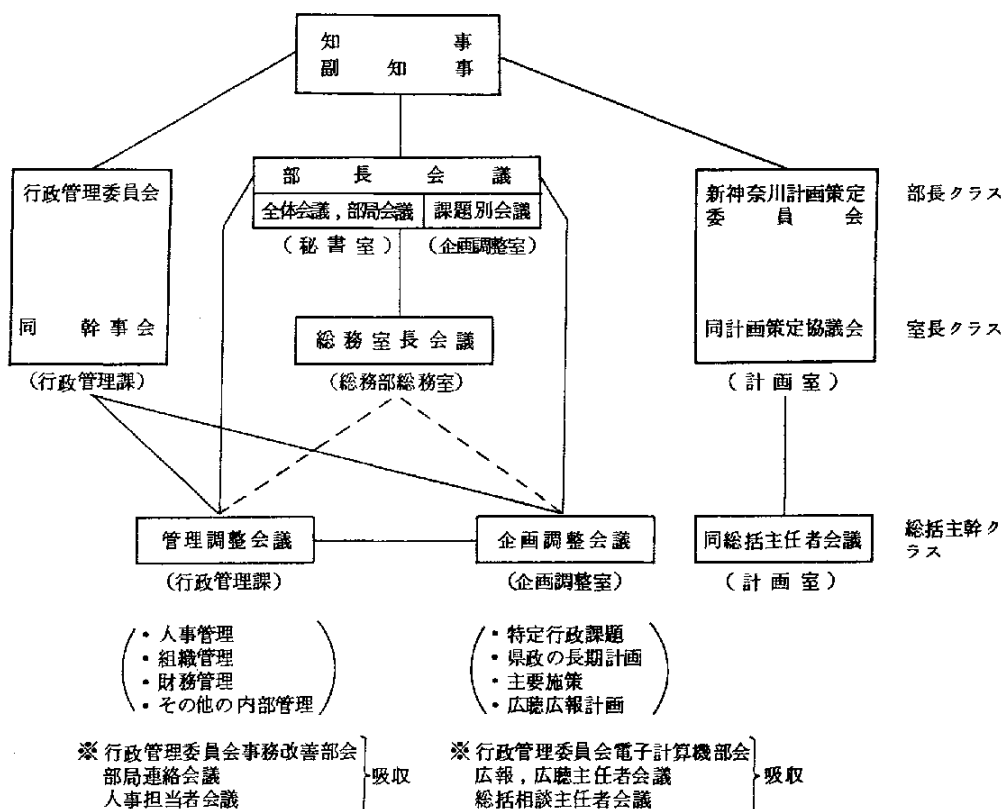
この機構改革による現在の意思決定機構の体系を図示したものが第3図である。

現在、この改革の狙いは達成されているであろうか。あるいは達成の途上にあるのか、また、新たな問題が現われているのか。意思決定機構の現状を分析することからはじめていきたい。

## 2. 部長会議の現状と問題点

現行の部長会議は、昭和 52 年 5 月「実質的な審議決定の場」として、定例の全体会議と部局会議、さらに、必要に応じて随時開催する課題別会議という体制づくりがなされた。部長会議の目的は、部長会議の設置及び運営に関する要綱第 2 条にうたわれているとおり、「県政運営の基本方針、重要施策等を審議するとともに、部局相互の総合調整を行い、もって県行政の総合性を確保し、その効率的執行を図る。」ことである。

第 3 図 内部調整機能の体系図（昭和 52 年 機構改革時）



また、部長会議の県組織上における位置は、昭和 52 年 9 月号の「自治研修」の紙上で、長洲知事が「部長会議を『閣議』とか『内閣』というような、集団意思決定の場としたい。」と述べているように、民間企業における常務会または経営会議に相当する最高意思決定機関である。当然、そこで討議される事項も「県政運営の基本方針」や「重要な事業の企画及び執行状況」(同要綱第 10 条)等、最高の戦略的意思決定を行うに相応しいものとなっている。

・部長会議の現状は・

さて、昭和 54 年 4 月 11 日サンケイ新聞朝刊に掲載された記事を紹介しよう。この記事は「2 期日の

長洲県政の課題と注文」という表題で、毎週行われる知事の定例記者会見で部長会議の決定などが発表されないことを書いた後、部長連に取材して回るのだが、たっぷり2時間も部長会議を開いているのにだれもが『いやたいしたことは決っていません』というだけでくわしいことを口にしない。」と述べ、これを秘密主義、官僚主義に根ざすものと断定し、県民への情報の公開化を訴えている。ここでは、ひとまずそれを置いて、部長会議の内容について推定してみよう。それは「いやたいしたことは決っていません。」と答えた部長の言葉は、秘密主義でも官僚主義でもなく、案外実態の一面を素直に表現した本音ではなからうかということである。

第4図は、各県の最高意思決定機関に関するアンケート調査の結果である。このグラフで示されるように「重要案件政策決定の場」と答えたもの22件(32.4%)「連絡調整の場」と答えたもの29件(42.6%)「報告の場」16件(23.5%)「その他」1件であった。

ただし、このアンケート調査は、最高意思決定機関をどのように認識するかという意識調査であり、討議の時間配分や内容、決議事項等の実態は握から得られた正確な結果とは、必ずしもいえがたいが、概ね各都道府県の最高意思決定機関における会議内容の実情がは握できる。

本県の部長会議の場合もこの比率で構成されると仮定すると、「いやたいしたことは決っていません」という部長の言葉もうなづけよう。つまり、部長会議の場においては、連絡調整が最大の比率を占めており、これでは討議を尽した論理の帰結を求めることは難しく、むしろ他部局を互に付度するといった部局尊重（縄張主義）の相互牽制が働き、安易な妥協を成立させ易い土壌ではないかと想定できるからである。

また、知事は昭和54年4月16日の就任にあたって「実りある討論をするには、うまく『対立』しよう方法を学ばなければなりません」、「個別の争点を大切にしながら、しかしそれにこだわらず争点を体系化し、総合的な解決策を競いあうようにしましょう。」と語っているが、このことこそ、前述した風土が依然として払拭されていないことを言外に物語っているといえよう。

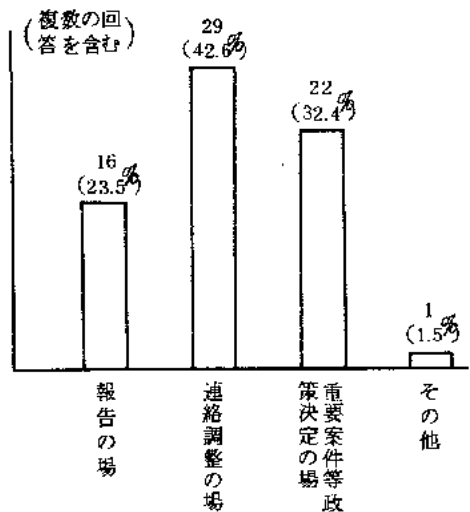
・最高意思決定機関強化の要、課題別会議の状況は・

答申で述べられたように「部長会議を実質的審議の場」とならしめるための「核」として課題別会議が設けられたにもかかわらず、残念なことに要綱に定められて以来、一度も開催されていない。無論、要綱第9条第3項に定められているとおり、「必要に応じ、随時開催する」ものとなっているので、必要がなかったといえればそれまでだが、本当に必要がなかったのであろうか。

課題別会議で取扱われる付議事項は、要綱第6条第1項に定められる構成「知事、副知事、総務部長、企画部長、調査担当参事及び会議に付議される課題に関する部長等」から推察すれば、少数の部局に関連する問題であると考えられる。また、このような課題が皆無であったとは考えられない。

では、このような問題はどのようにして解決が図られてきたのであろうか。問題の存在が想定できるにもかかわらず、会議開催の必要がなかったという事実は、それらの問題が個別的な根回しによる調整、合意によって解決が図られてきたことを物語っている。

第4図 都道府県の組織等に関する調査  
(S54年3月)





この根回しによる解決が総て悪いということではないが、総ての問題が根回し解決を必要としているとは考えがたい。むしろ、公式の場で客観的討議による解決を求めた方がよい問題も多い筈である。

・なぜ、総ての課題が「根回し解決」によつてはならないか・

この問題の解決の場が非公式なものであり、この方法が当事者間に貸借関係に似た心理的作用を及ぼし、それが開かれた討議を出来るだけ避け、極度に閉鎖的な秘密主義に陥る傾向を生むということであり、ひいてはこの心理が部局尊重、いい変れば部局の利益最優先という思想に連つていくからである。

さらに、根回し解決を支配するものは合理的整合性ではなく、むしろ、経験や勘であり、その底を流れるものは利害得失であることが多く、そのため積極的、建設的施策を行いにくし、ひいては、課題の発掘を怠たり、大局を誤る可能性も生じるからである。

・あまりに多忙な部長職・

会議の構成員である部局長の状況はどのようであろうか。第8表は部長職を構成員とした庁内調整機構である。この他に、各部局の対外的な会議、さらに議会及び日常の事務を考え合わせれば、鬼神も恐れる多忙さといえる。

このような状況にあつて、それぞれの会議で論点を深め問題の解決を図っていくことは至難であり、不可能に近いものではないかと考える。いきおい、庁内会議においては、代理出席といった場合もままあると聞き及んでいる。

最高意思決定機関を充実させるためには、少なくとも庁内会議の整理を行い、少しでも激務を軽減する必要があろう。

### 3. 最高意思決定機関の補佐機能の現状と問題点

補佐機能の重要性は述べるまでもないが、52年の機構改革もこの認識に立つて、部長職のスタッフとして総括管理主幹及び総括企画主幹が設けられ、部長会議のスタッフ機関として管理調整会議と企画調整会議が設置されたのであるが、その機能は十分発揮されているのか、現状を探ってみよう。

・管理調整会議と総括管理主幹・

管理調整会議は、神奈川県管理調整会議の設置及び運営に関する要綱第1条に定められるように、県行政の総合的かつ効率的な執行に資することを目的とし、組織運営に関する事項について審議調整を行う機関であり、その付議内容も第6条に記されているとおり、人事管理、公務能率、財務管理などの内部管理に関する事項である。

管理調整会議の現状は、会議時間の大半が連絡事項に費されており、協議事項に割当てる時間が少なく、その協議事項に関しても内容が難しいもの程発言が少なくなる傾向があること。人事、財政に関する指向が強く、部の利益代表としての性格が顕著であり、事務配分等の数少ない議題を除いては、全庁的な視野に立つて問題を協議することは、まれであると聞く。

この現状は、会議の構成員である総括管理主幹が内部管理の指揮命令系統に位置を占める総務室長代理を兼ねているため、会議が日常業務に関する連絡事項に陥り易い素地を有していることを示すとともに、総括管理主幹としてではなく、総務室長代理として部局の利益代表の性格が現われ易い状況下にあることを物語っている。

さらに、総括管理主幹の部長スタッフとしての機能についても部長から総務室長、室長代理と連なる指揮命令系統の立場から、その機能を十分に果せば指揮命令系統を乱し、縦の命令系統に従えばスタッフとしての役割は後退せざるを得ないと考えられる。

・企画調整会議と総括企画主幹・

企画調整会議は、神奈川県企画調整会議の設置及び運営に関する要綱第1条に定められるように、県行政の総合企画及び効率的な行財政の運営を確保することを目的としており、付議事項も第8条に記されるように、特定行政課題、基本的な構想、長期計画、重点施策、広聴、広報計画など戦略的意思決定の主要な分野を協議する補佐機関であり、現在、数多くの組織で最も重要視されている機関である。

ところでこの企画調整会議にあっても現状は、連絡事項の会議になり易く、また協議においても全庁的視野に立った意見というより、部の代表という意識が前面に出る傾向があり、自発的なテーマの追求や課題の発掘といった姿勢は極めて少ないと聞く。

この機関の活動の如何が、組織全体の死命を制することを考えれば、この実情に危惧の念を抱かざるを得ない。

なぜ、このような状況が生じているのであろうか。その理由の第1は、構成員である総括企画主幹の位置が本来、部長スタッフであるべき筈が総務室内にあるため、指揮命令系統の影響を受けやすく、総務室の一主幹として実質的な行動を取らざるを得ないためと考えられる。このことは、総括企画主幹が自身を捉えるにあたって、部長スタッフという専門職ではなく、単なる処遇職として意識し易い状況を形成しているといえよう。それが全庁的な視野ではなく、部局の利益におもねる傾向を生むと考えられる。

さらに、その任務に課せられた使命の重さに比して、総括企画主幹に与えられている実質的権限が少ないことがあげられよう。このことは情報収集力不足に陥り易いことを意味している。課題の発掘や問題の共有化が情報の収集、分析に依存していることを考えれば重大な欠陥といえよう。

また、情報の大半が指揮命令系統であるラインに集中している現状を考え合わせるなら、強力な権限を持たない限り、情報の入手は困難であり、ひいては、ラインにおもねる結果となると同時に、責任回避の口実ともなり得ると考えられる。

・部長会議と両補佐機関・

最高意思決定機関である部長会議の補佐機関として位置づけられた管理調整会議と企画調整会議であるが、その両者の関係が果してうまく機能しているであろうか。

確かに前掲第3図に見られるように部長会議の補佐機関として位置づけられているにもかかわらず、管理、企画、両調整会議の決定事項は、部長会議に提出される際、両会議の意思としてなされるのではなく、所轄部局の意思として提出され、ただ、両会議で協議された旨のコメントが付されるに過ぎない。

このことは、両会議が部長会議のスタッフとして機能しているのではなく、その時々所轄部局のスタッフ機能を果していることを意味する。このように直接の補佐機能を果さず、間接的、補完的作用である現状は、それぞれの会議において構成員の問題共有化を阻害する要因であり、部局不可侵の意識を一層強固にする要因でもある。

#### 4. 意思決定の伝達経路

どのように優れた戦略的意思決定がなされようと、その決定が末端の組織に伝えられて目標達成への努力がなされないとしたら、その決定は無に帰してしまう。また、末端からの情報を収集し、選択していくことを怠れば良質の情報を得ることは不可能であり、正しい戦略的意思決定を行うことはできない。これは自明の事柄であり、その鍵を握っているのが伝達の経路である。

・伝達経路の道程（指揮命令系統の階層数）・

組織における伝達経路は、明確であるとともに短かければ短い程、正確な情報が伝わることは、「伝信ゲーム」の例を引くまでもないことである。組織における多階層化は、組織の肥大化を表わすとともに、組織内を流れる情報の道程の長さを示し、分化すればする程、情報が不正確になっていく度合を示している。

本県における伝達の経路はどうであろうか。階層数は、知事・副知事・部長・次長・課長・課長代理・課長補佐・係長・係員の9階層からなり、伝達経路が極めて長い。これは、昭和40年代以降の中間管理層の著しい増加に起因している。

ここで、組織における戦略単位である課の伝達経路をみてみよう。私たちが行った「都道府県における組織等に関する調査」で課内の標準的な組織図を提示してもらったところ、回答43県のうち、課長と係員を結び間が2階層のもの41件、1階層のもの1件（ただし、この回答は東京都であり局制のため、他の府県と状況を異にする。）、3階層のもの1件であった。この結果から本県においては、他の府県より1階層伝達経路が長いことが明らかとなった。（本県は、課長 - 課長代理 - 課長補佐 - 係長 - 係員で中間階層は3である。）

これは、基本階層より2階層多く、この中間階層の分化が情報伝達障害となっている兆候が「望まれるリ・ダ・シップ像を求める職員アンケート調査」の結果にも反映されている。

さて、そこで、R・C・ディビスの公式を用いて、本県組織の階層分析を試みてみた。それによると、次に示すように本県知事部局（本庁）組織の基本階層は、5階層あればよいという結果が得られた。なお、均質な業務と均等の職員数を前提とするならば、12部局84課586係が望ましいことになる。

階層分析のデータ及び結果

R・C・ディビスの公式

$$N = \left( \frac{\log E - \log A}{\log R} \right) + 1$$

N.....組織階層数

E.....作業員総数（第一線の全一般職員数）

A.....作業員管理範囲（係長クラスがもつ部下の数）

R.....管理者管理範囲（部課長クラスがもつ直接の部下の数）

このR・C・ディビスの公式によって階層分析すると

係長      主事      技師      技能吏員      地方委

$$E = 2,345 \text{ 人 } (744 + 1,170 + 333 + 114 - 16)$$

（第一線の全一般職員数）

A = 4 人（平均係員数とする。）

R = 7 人（部の平均課数7.6と1課約6係から7とした。）

これによって求められた組織階層 N = 4.3..... 5階層となる。

その結果、部課係数は12部局、84課、586係となる。

係長も第1線の職員として扱っている。

・伝達経路の迷路（階層の分化）・

昨年の「自治を支える人材育成プログラムの開発報告書」で明らかにされた近年の本県における職層分化の著しさが伝達経路に及ぼす影響を考察してみよう。

職層の分化により、3等級以下のピラミッド型の職員構成を想定した体制では、現状に対応しきれ



れなくなり、大幅な班制の導入が図られた。これらの班は本来、専門的スタッフ機関としては握され、班の構成員は専門職であるという認識がなされるべきであるが、実態はラインの上部が膨張したものであり、職層分化によって増大した中間職の処遇の色合いが濃い。さらに、これらの班に組み込まれないスタッフ職についても、稟議制という枠により形式的指揮命令系統の擬似ラインの膨張を引き起している。

このことは、根強く蔓延している指揮命令系統への指向が、擬似ラインにより幾分なりと充足されることを物語っており、この見せかけの充足が本来、専門職であるべきスタッフ職の認識を欠くところとなり、専門職の育成を妨げていると同時に、伝達経路の複雑化、煩雑化を招来している。この傾向も「職員アンケート調査」の回答に現われている。

## 5．硬直化する意思の伝達制度（稟議制度の功罪）

意思決定の過程（伝達経路）で、日本の組織、特に官公庁組織を特徴づけている稟議制度についてふれてみよう。

稟議の機能として、起案した事項が決裁を受ける過程において、1.審査機能、2.関係部局との調整機能、3.情報伝達機能、4.記録機能などの利点がしばしばあげられる。この稟議制度の特徴は、組織末端の職員が起案し、決裁をあおぐところにある。このことは担当者の能力に事案の良し悪しが依存していることを示し、起案者の情報量、知識、創造性といったものに左右されやすいという欠点もあるが、同時に、起案を通じて意思決定への参画といったモラルの向上に継るものとして評価される。

しかし、起案から決裁という過程の中で、1、2、3の機能は十分内容が検討されて初めて発揮し得るものであり、問題点の究明がなされないまま、意思が決定される危険性をはらんでいる。ことに決裁は、起案に対する同意あるいは承認の性格が強いため、十分内容の検討がなされず、受動的に押印するという形式的なものになり易い。このことは実質的な決定が起案者に委られていることを意味しており、前述した欠点が生じ易いことを示している。また、決裁の過程において複数の意見を調整する場がないこともこの傾向を増長していると考えられる。

さらに、本来、明確な責任体制の上に成立する稟議制度が形式化することにより、かえって責任を不明確にし、責任の分散、責任の回避といった傾向さえ生じ、意思決定における論議の消極性の要因ともなっている。

また、前述したように、階層分化、職層分化の進んでいる現状において、形式的な稟議制度は、意思決定の遅延を招くばかりでなく、起案者は長い決裁過程を通過するために創意発想から離れ、徒らに文書作成のテクニックを優先させることになり、目的の達成を忘れた官僚的な繁文縟礼に陥り易い。

このように、稟議制度は形式化すればする程、煩雑になる縦割体制を支え、組織を硬化させ、伝達経路を曖昧にし、組織風土を消極性へ導く役割を担うことになる。

（注） 稟議制度については、決裁過程を短縮すると同時に、各決裁段階における意見欄をもうける等の工夫が必要であろう。

## 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）

プロジェクト組織は、旧来の縦割型の組織が割拠主義に陥り易く、新しい需要に即応するには機動性に欠けるという欠陥を補うために登場した組織である。この組織は、調査研究部門、企画部門、実施部門の相互の連携と旧来の縦割部門相互の有機的連携を図り、情報の偏在を防ぎ、需要の変化に対

応する旗手と目されている。

さて、「都道府県の組織等に関する調査」によると、プロジェクトに関する調査の結果は、回答 43 県中、プロジェクト組織を採用しているもの 25 件、そのうち現在プロジェクト組織が活動しているもの 17 件であり、大半が 1 から 5 チーム以内の活動に留まっている状況が判明した。この全国的な趨勢と比較すれば、本県の状況はいかに積極的な導入が図られ、プロジェクトばやりと陰口が囁かれる程、隆盛を極めていといえる。

では、この実態はどのようなであろうか。残念ながらプロジェクトチームの参加が、単に知識と視野を得る機会としては握られているのが現状である。この状況が「プロジェクトばやり」という言葉を生むところとなり、また、本来の使命と認識にずれがあるといえよう。このようなプロジェクト組織に対する意識が、プロジェクトのためのプロジェクトチームを出現させ、また、プロジェクトチームの渡り職人的な職員を生み出しかねない状況ともなっている。

このようなプロジェクト組織のあり方は、本来の横断的伝達経路を有した需要対応型の組織から外れ、良質な情報の伝達と実現を図ることは不可能となり、単に高尚な趣味に墮する危険をはらんでおり、かえって組織全体の伝達体系を乱す要因ともなりかねず、現在の隆盛を仇花とさせないためにも本来のあり方に立ち戻る必要がある。

## 7. 組織外への伝達経路（広報活動と広聴活動）

組織が協働体系として目的を行動に移し対象に働きかけることにより、その目的を達成し、そこに組織の存続が維持されていることを考えれば、組織の意思決定にとって組織外伝達経路の充実は、まさに根本的な要素である。

本県における直接の組織外情報伝達経路として「広報」と「広聴」がある。前者は、県組織からの送信であり、後者は、受信である。（対象者から見ればこの関係は逆転する。）さて、広報の意義はどこにあるのか。昭和 53 年度広報活動の方針は、次のように述べている。「自治と連帯の神奈川県を創造するため、県民に対し県政にかかわる十分な情報と考える素材の提供を行い、あわせて県民の県政に対する要望や訴え、あるいは県民としての意見を公にする場を提供する。」このことは、県と県民の問題意識の共有化、あるいは情報交流による共感を意味している。この前提があってはじめて収集される情報が良質となり得ることは言をまたない。

では、広報活動の現状はどのようなであろうか。昭和 51 年 5 月に共同通信社と日本世論調査会が行った「暮しと地方自治に関する世論調査」の結果、地方自治体に協力する意思はあるが、行政ニュースや広報活動が足りない不満を訴えており、加えて直接かかわりの少ない中間行政体である県行政に対する関心度が薄いことが示された。

この結果は、広報活動のあり方が県行政への関心度を高め、潜在的な協力意識を引き出す鍵を握っていることを暗示している。このことを踏まえて、本県の広報活動を見ると、広報の原則である「知らせる義務」と「知る義務」を単なる「お知らせ広報」と解した旧来の広報活動から「問題提起型広報」への方針の脱皮は見られるが、前掲 4 月 11 日付サンケイ新聞の記事で「参加とは県政への参加を意味する。これの一方策として、県民討論会が開かれてきた。しかし、これとて不断に情報提供を受けていない県民にとって、県政をつくりあげるパトナにはなかなかかなれない。」と述べ、広報活動不足の現状を訴えている。

なぜ、このような状況が生じているのか。それは、広報記事が各部局との打合せにより取材され、企画されるために縦割体制の障害を越えることができないからである。（企画調整会議において広報

計画を討議することとなっているが、ややもすれば広報課作成案の承認という形に陥ち入りがちである。)このことは、広報材料の提供にあたって各部局の都合が反映し易いことを示しており、ここでも情報伝達経路における部門利益優先の障害が顔をのぞかせている。

この状況を考えれば、前出の記事の「自治体も経営理念を持つことが求められているが、私企業であれば情報担当者(広報室長等)は重役である。県の場合の広報課長は県民部の1課長である。……大統領には普通直属の広報担当官がいる。機構だけみても情報公開に積極的だとは思えない。」という訴えが重い現実感を持つ。

さらに、昭和53年4月には、「県民への行政情報への提供に関する要綱」及び「職員への行政情報の提供に関する要綱」が制定され、組織外、組織内への新たな情報伝達経路の開発が試みられているが、現在のところ、前者は単に県刊行物の展示コナの設置であり、後者は行政資料室等の有効活用を図ることに留まっている。

## 第2節 意思決定機構の強化により組織活性へ

前述のように、意思決定機構強化の方向が打ち出され、その改善策が実施されてきたが、現状は様々な問題が露呈してきたといえよう。この問題の要因をなすものが部門利益擁護の意識であり、指揮命令系統への指向である。これらの事実の指し示すものは、組織における内部管理主導型の体質である。そして、これらの体質の形成は、行政組織における目標達成の効果測定の不明確さ、あるいはむずかしさから生じた目的意識の喪失または倒錯にある。

すでに明らかになったような組織の様々な病的症状を招来し、組織を不活性としてきたものであるが、意識の変革を迫り、組織の病を治癒し、組織を活性へと導くものは意思決定機構の強化を置いて外にない。

意思決定機構の新しい方向はすでに示されている。私たちは、この骨格にいかにも肉づけをし、血を通わせていくかを検討しよう。

### 意思決定機関の充実

意思決定機関そのものについては、課題別会議がまったく開催されないということが特に重大な意味を持つ。それは、単なる根回し解決といったものではなく、現在の社会環境が臨機の戦略的意思決定を行わなければならない状況下に組織を追い込んでいるためである。新日本製鉄など多くの民間企業において、従来の部門利益の代表といった大世帯の常務会から部門に左右されない少人数の経営会議等の機関へ意思決定機能が移ってきている現状は、これを示している。また中間行政体においても従来の庁議から政策会議等へ機能の移行が見られる。

このような社会環境に鑑み、本県においても課題別会議の定例化、若しくは政策会議等への脱皮は十分検討に値するものとする。

### 内部管理主導から企画管理主導へ(企画機能の充実)

戦略的意思決定の鍵を握る企画機関が内部管理主導の障害にあって、持てる力を十分発揮し得ない状況を打開しなければならない。

職員アンケート調査結果にも、企画力に関連する創造力、情報感覚等に関心が薄いことが示されて

いるが、このような意識を払拭し、知事の意図する「問題処理能力だけでなく、企画力を身につけた職員」を生むためには、何よりもまず従来の内部管理主導から脱皮を図り、企画管理優位の具体化を図らなければならない。

#### 知事直属の企画スタッフ機関を

企画力とは、組織目的と目的達成のための課題発掘を行い、目標を設定して行動へ継ぐとともに、その行動によって得られた効果（達成度）の評価を行い、さらに新たな課題の発掘へと結びつけていく力である。この能力が戦略的最高意思決定の前提であり、組織存亡の鍵を握ることは明らかであるが、企画管理優位の具現化を図るには、現体制ではあまりにも脆弱であり、権限がないといえる。この弱点を補い、権威あらしめるものとするために、知事直属の企画スタッフ機関を設置すべきである。

権威ある器を持って、はじめてそれに相応しい意識が生まれることを考えれば、この提案もあながち無謀であるともいい切れまい。

しかし、一沫の危惧はある。それはかつて、このような直属のスタッフ機関が 機関と呼称され、専横を欲しいままにした行政組織の例を見るからである。だが、それは組織目的を忘却し、plan-do-see の原則を無視した名ばかりのスタッフ機関であったためであり、すでに明らかにされた組織の病的要因である内部管理の強化に走ったためである。組織目的と行政効果を基礎とし、客観的データの分析手法に基づいた合理的企画を行うことを前提とすれば、危惧される事態は現出しないであろう。

#### 企画調整会議を知事直属スタッフ機関の下部組織へ

現在、部長会議のスタッフ機関として位置づけられている企画調整会議を知事直属の企画スタッフ機関の下部組織として位置づけることである。これにより企画調整会議を明確な責任を持った協議の場とすることが可能となる。

#### 総括企画主幹の総務室からの独立

企画調整会議の構成員である総括企画主幹の問題点としては握された総務室の一主幹という感覚を払拭し、同時に情報収集能力の強化につとめ、純然たる部長スタッフとして機能せしめるために、部長直属のスタッフ機関として企画室を設置し、総括企画主幹をそのチーフとし、総務室からの位置的な独立を図る。

このことにより、部長スタッフとして機能することは無論のこと、各部の情報センターとして活用することが可能となる。

#### 各課に課長直属のスタッフとして企画班の設置を

現在、各課の企画機能は、各ラインに委られている状況にあり、その総括を指揮命令系統である管理ラインが行っているため、予算獲得のための企画となり易く、また、企画そのものも短期的なものに陥り易い。この弊害を除き、目的意識と行政効果に立った企画を行うために、各課の課長直属の企画班を設置し、現在の指揮命令系統ラインからの分離を図る。このことにより得られる利点は次のとおりである。

- (1) 各ラインの個別的な視野を離れ、長期的でしかも大局に立脚した企画が可能となる。
- (2) 各課の情報センターまたは情報セレクトアとして機能することにより、課に客観的なデータを

もたらし、事業評価に対する客観性の導入も可能となる。

(3) 各部の部長スタッフ機関である企画室と緊密な連絡を図ることにより、部内及び全庁的企画機能に対し客観的かつ精密な情報を提供することが可能となる。

(4) ラインとスタッフの位置づけが明確となり、情報伝達経路が整備される。

以上によって得られる利点は、現在処遇的なスタッフ職に明確な役割と責任が与えられることにより、本来のスタッフ機能のあり方に対する認識が高まり、専門性志向、客観性志向の風土が培われる。

#### プロジェクト組織の再検討

プロジェクト組織を分け、企画、実践型プロジェクトと調査、研究型プロジェクトとの本来の姿へ立ち返す。

企画・実践型プロジェクトにあっては、各課、各部、企画調整会議及び知事直属の企画スタッフによる段階的な責任編成をとることにより、各企画スタッフに弾力性と機動性を備えることが可能となる。また、決定を見た新事業の実施初期に携わせることにより、企画機関の実践力を養うとともに、企画機能とライン部門との溝を埋め有機的連携を保ち、行政効果測定導入の促進を図ることが可能となる。

調査、研究プロジェクトは、行政の科学的基礎研究調査を行うことにより、行政の普遍化と根源的な問題の解明を行うが、その成果を実践プロジェクト及びラインへ還元することを前提とし、調査、研究と実践の距離を縮める。このことにより、職員に専門性と科学性を養うことができる。

#### 組織外情報伝達経路の強化

このために、現在の広報課を知事直属の企画スタッフの下部機関に位置づけ、直属スタッフ機関に情報担当を置くことである。このことにより、部門利益の障壁を越えて広報情報の取材を容易にする。また、問題提起型広報から問題発掘型広報へと活動内容を強化することによって、県民と行政の問題の共有化を図り、県行政が県民にとって一層身近かなものとなり、より整合性を持った行政施策の実現を可能ならしめる。

また、市町村と広報情報の交流を深めるため県と市町村の広報会議を持ち、広報のより県民に密着した方向性を見い出していく。

さらに、現在の企画部を県民、市町村、県職員及び県組織における大規模な情報センタ - として機能させることにより、相互の情報の共有化を図り、県民参加による良質な情報の収集と県民ニ - ズのは握を可能とする。

また、県行政からの情報の提供の一つの手段として県刊行物の有料配布を行うことも有意義であろう。なぜなら、有料であることより製作者は、より正確で有効な内容に努めるであろうし、また購入者は、有料であるが故に情報を選択し、内容のは握と理解に努めるであろうと想定できるからである。このことは、対象からの情報がより良質となることを意味し、一層、行政の戦略的意思決定を可能にしていくと考えられる。

以上が、意思決定機構強化の試案であるが、このことにより、組織目的ののりつた戦略的意思決定がなされ、その実施を通じて絶えざる効果測定がなされ、目標が達成されるならば、組織の病的症状は一掃され、組織活性への道が開かれるであろう。

最後に、これらの意思決定機構を強化させる予算措置について考えてみよう。それは、予算措置の

発想の転換ということである。これは当然存在する潜在的行政需要に対し、あらかじめ予算額の数%を留保して置く方法を意味している。(無論、現在の予算システムの中では限界があろうが。)これまでの予算措置が新規事業計画策定後に行われたのに対し、このシステムは新規事業は当然計画されなければならないことを前提として予算措置を行うのである。さらに、この留保予算を費す事業計画に対して、組織目的にそっているか。計画の策定にあたって客観的合理性を有しているか。目標達成の時期は明確か。再評価体系(効果測定方法)は確立されているか等の観点から厳しく審査することにより、単なる予算獲得のための事業を駆逐していく。

また、数年後の期限を持ってこの留保予算にかなった事業計画が策定されなかった場合は、留保予算を県民に還付するという条件をつける。この還付の意味は民間企業における倒産に値いするものであるところから、目的の意識化が促進される。このことにより、事業の策定と執行に重い責任を課すこととなり、よりすぐれた事業の発掘と意識の変革を招くとともに、全体に活気をもたらすであろうと考える。

### 第3節 望まれるリーダーシップ像を求めて

前節において、私たちは、本県庁内における伝達体系を意思決定機構の面から考察してきた。それは部長会議をはじめ各種の会議や横断的組織といった比較的大きな立場からの考察であった。本節では、実際の戦略的単位組織である「課(室を含む)」をとりあげ、その中における伝達のあり方を追及してみることにした。

課という1つの小さなスパンの中にあっても、情報は十分に伝わっていない。なぜなのか。この原因を考えてみた。

情報が伝わらない場合として、次の3つの場合が想定される。

情報が途中で消えてしまう。

情報が正確に伝わらず、別の情報になってしまう。

情報が伝わっても、正しく理解されない。

以上の3点それぞれについて、どういう原因で情報が伝わらないのか、その改善点は何かを検討した。

次に示す表がその原因の一覧表である。

第9表

	パターン 1 (情報の中断)	パターン 2 (情報の変質)	パターン 3 情報の受容, 理解
	何故, 情報が途中で消えてしまうか。	何故, 情報が正確に伝わらず, 別の情報になってしまうか。	何故, 情報が正しく理解されないか。
送信者 (課長) における問題点	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報の意義, 必要性について強調しない。</li> <li>誰がその情報の受け手かははっきりさせない。</li> <li>意味のはっきりした言葉を使わない。</li> <li>情報伝達の結果を確認しない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>何をどれだけやるのかの具体的情報を流さない。</li> <li>情報の順序が論理的に矛盾しているとき。</li> <li>情報が長すぎたり, 複雑なとき。</li> <li>内容に融通性がなく, 少し状況が変わると分らなくなるとき。</li> <li>情報を流すために口答や電話など安易に行うとき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現在やっている仕事とのその情報の優先度をきめてやらない。</li> <li>部下の能力を理解されないまま情報を流す。</li> <li>情報の実行に対する評価の気持がなく, やらせっぱなしの傾向がある。</li> <li>情報の必要性を問わない。</li> <li>期限を切らない。</li> </ul>
中間者 (監督者層) における問題点	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報を忘れてしまう。</li> <li>情報の意義を理解できないまま放置する。</li> <li>上司との人間関係が悪く, 故意に情報を流さない。</li> <li>情報伝達経路の複雑かつ長いため途中で情報が消える。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報の意義を的確に理解しない。</li> <li>メモや記録をとらない。</li> <li>情報の確認をとらない。</li> <li>わかりやすい言葉で係員へ伝達しようとしめない。</li> <li>情報伝達経路の複雑かつ長いため途中で情報が変質してしまう。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報の必要性が理解されないまま係員に伝える。</li> <li>情報の実行に対する援助体制がとれていない。</li> </ul>
受信者 (係員) における問題点	<ul style="list-style-type: none"> <li>途中で障害が起り, 情報の意義がはっきり理解できないままにしてしまう。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>はやとちりをしてしまう。</li> <li>情報に対する責任度や関心度が低いため, 適当に理解してしまう。</li> <li>受信者が多く, 情報の内容のは握を異にする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>責任感や自覚がなく, 情報を正しく理解しない。</li> <li>実行意欲がなく, 又実行能力がない。</li> <li>情報だけで具体的な仕事の内容の説明がない。</li> <li>物理的に受入れる余裕がない。</li> </ul>

上記の表から, その原因をさらに追及していくと, ほとんどはリ - ダ - シップの欠如, コミュニケーションの不足, 伝達経路上の問題の3点にしばられる。ところで, コミュニケーション, 伝達経路はそれぞれ重要な要素ではあるが, これらはいずれもすぐれたリ - ダ - シップが発揮されれば改善できるものではないか。したがって, 課内における情報伝達を考察するうえで, このリ - ダ - シップこそ最も重要な要をなすものであると判断した。そこで, 課の情報センタ - としての長のリ - ダ - シップのあり方を追及することは, 私たち研究チームにとって欠かせない課題であると考えに至った。種々検討の結果, 「望まれるリ - ダ - シップ像を求めて」と題する職員アンケート調査を実施することによって, 実証分析を試みることにした。

なお, リ - ダ - シップについては, 民間等では多くのかたちで研究されているが, 本県など地方自治体においては, こうした調査, 研究をいまだ耳にしていない。その意味で, 私たちはその意義を感じ, その結果に対し大いに期待した。

## 1. 調査のねらいと方法

この調査は, 課長のリ - ダ - シップの実態のは握を通じて, 望まれるリ - ダ - シップ像を求め





ウ 調査対象

知事部局の本庁の課（室）長全員及び一般職に属する常勤の県職員（係長・主査以下）2,406 名の中から無作為に抽出した。（地方労働委員会事務局職員は除く。）

調査対象者は、課長全員 91 名、係長（主査を含む）268 名及び係員（主任を含む）412 名 計 771 名とした。（なお、抽出にあたり、各階層（課長・係長・係員）ごとに誤差±5%を見込み、回収率を80%と仮定した場合のサンプル数を基礎として、上記の各調査対象者数を決定した。）

エ アンケートの回収結果

回収数は、次表に示すように 676 人に達し、全体として 90%に近い回収率をあげ、予期した以上の非常に高い回収率であった。

第 10 表

区 分	調査対象数	回収数	回収率
課長クラス	91 人	83 人	91.2 %
係長クラス	268	239	89.2
係員クラス	412	354	85.9
計	771	676	87.7

2) 集計と分析

単純分析及びフェイスシートとの分析結果

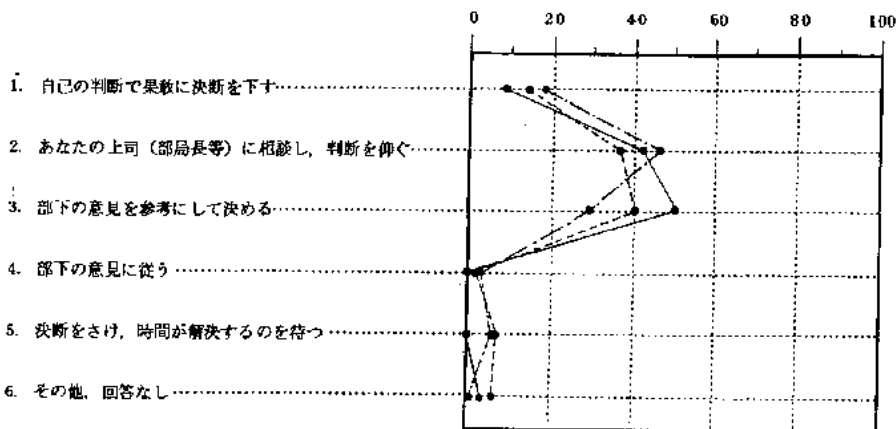
課長・係長・係員の3階層にわけ集計分析を行ったが、特に各階層を対比させ、その意識の差を顕著にさせる意図でグラフを一表にあらわし、さらにその結果に特徴あるものについては、個人属性とクロスした表を付け加えてある。

なお、紙面の都合上、各設問及び選択肢の内容については課長むけの内容を使った。そのため、係長及び係員からみた場合、その設問に若干不自然さを感じることを承知していただきたい。さらに、属性とのクロス集計表の選択肢の内容は3階層の表と同一のため、その内容を省き、ナンバーのみを記してある。

3階層のグラフの区分

- 凡 ●————● 課長が回答したもの  
 ●-----● 係長（主査）が回答したもの  
 例 ●-----● 係員（主任を含む）が回答したもの

Q 1 あなたは、職務上で難問にぶつかったとき、どのように対処されていますか。



特に階層による目立つ差はでていない。多くの課長は「部下の意見を参考に」としているが、部下の方は「上司

の判断を仰ぐ」と答えたものが多い。

属性クロス集計で特徴がでているのをあげると次の2点となる。

課長の回答は、事務系に「3 部下の意見を参考にして」が 58.9%，技術系に「2. 上司の判断をあおぐ」に 70.3%となっている。事務系の課長は「下」を意識し、状況判断を行っているが、技術系の課長は「上」を多く意識しすぎているようだ。(表 -@ )

係長クラスの職種別に若干の差が見られる。事務系の係長クラスの 47.5%は、「2. 課長は上司に判断を仰いでいる」とし、これに対し、技術系の係長は、「3. 部下の意見を参考にして」に 39.1%となっている。

表 ㉞ 課長

区分 回答	F3 あなたは	
	事務系職員	技術系職員
1	10.7 %	3.7 %
2	26.7	70.3
3	58.9	22.2
4	-	-
5	-	-
6	-	3.7

Q2 あなたの課の目標や計画をどのように策定していますか。

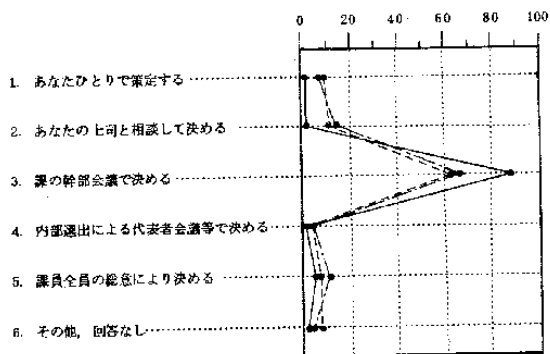
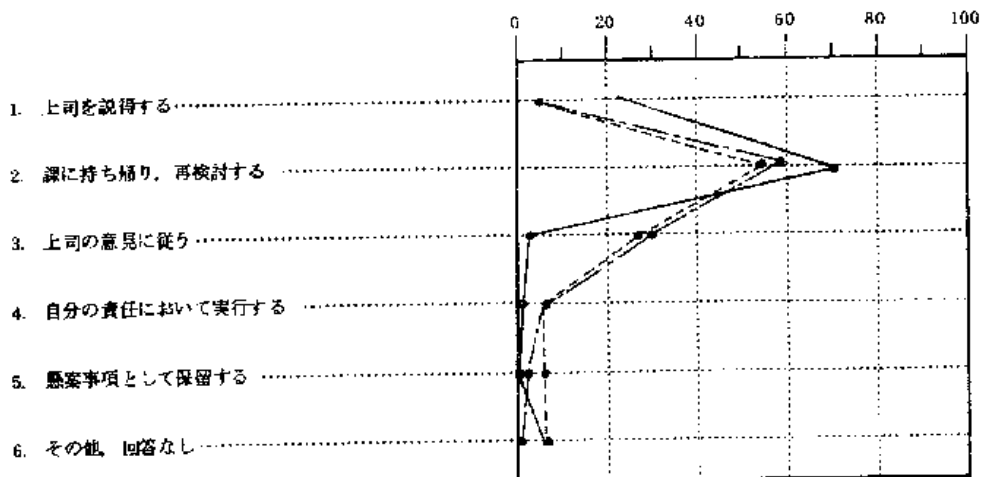


表 ㉞ (係長)

区分 回答	F3 あなたは	
	事務系職員	技術系職員
1	18.2 %	14.8 %
2	47.5	39.1
3	28.6	39.1
4	-	1.3
5	3.6	5.4
6	1.8	-

全体的に3階層とも概ね同じ傾向を示し、「3 幹部会議で決定」に答えが集中している。部下は多少ではあるが、課長を「1.ひとりで策定する」と「2.上司と相談している」とみている。

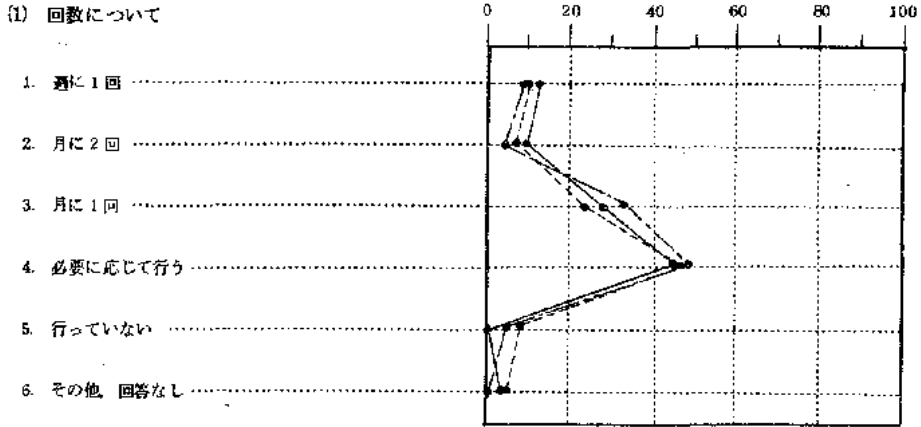
Q3 課で決定をみた事項等について、あなたの上司の意見と対立した場合、どのように対応しますか。



課長に優等生的回答が多いが、部下は課長を「3.上司の意見に従う」とみているものが比較的多い。

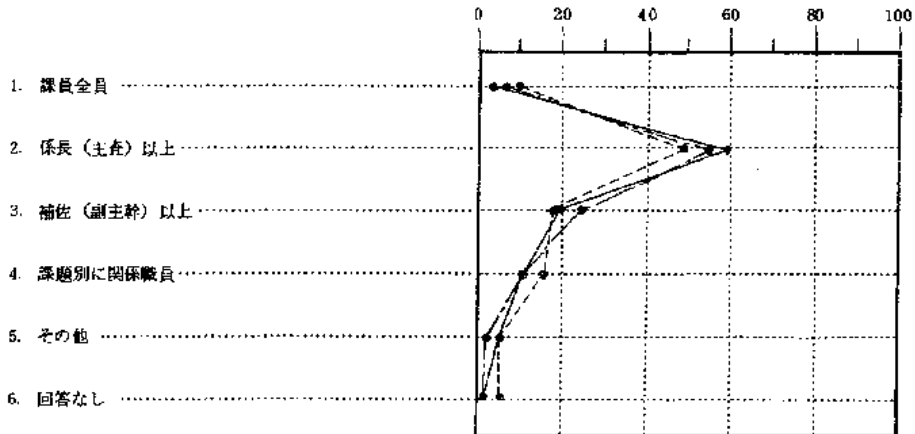
反面、課長は「1.上司を説得させる」という回答も比較的多く、対照的である。部下は課長の自主性の欠如を指摘しているものといえよう。

Q 4 課内会議はどのように行なっていますか。



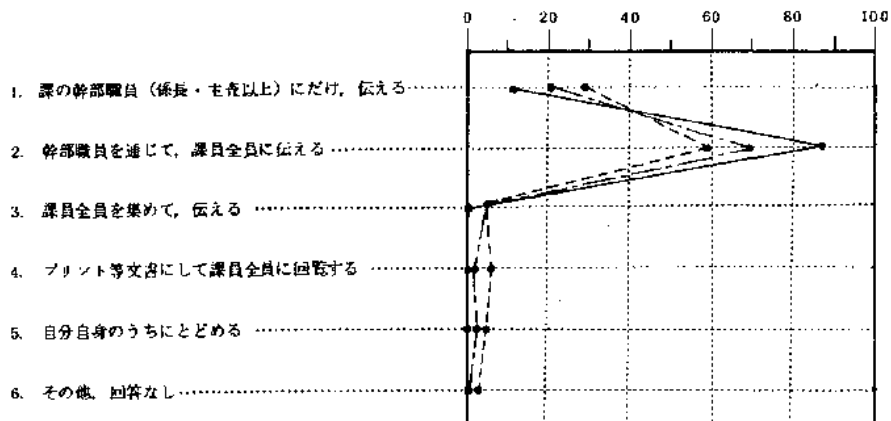
3階層とも同じ傾向を示している。特に「4.必要に応じて」にすべての階層が50%前後を数えているが、組織である以上、定期的な会議をもち、常に課の運営を外部的変化に対応させつつ修正してかからねばならないのではないか。

Q 4 - (2) 構成メンバ - について



ほとんど90%近くが、係長(主査)や課長補佐(副主幹)とし、幹部職員構成で会議が行われている。また、「4.課題別に関係職員」という回答が多少目立っている。

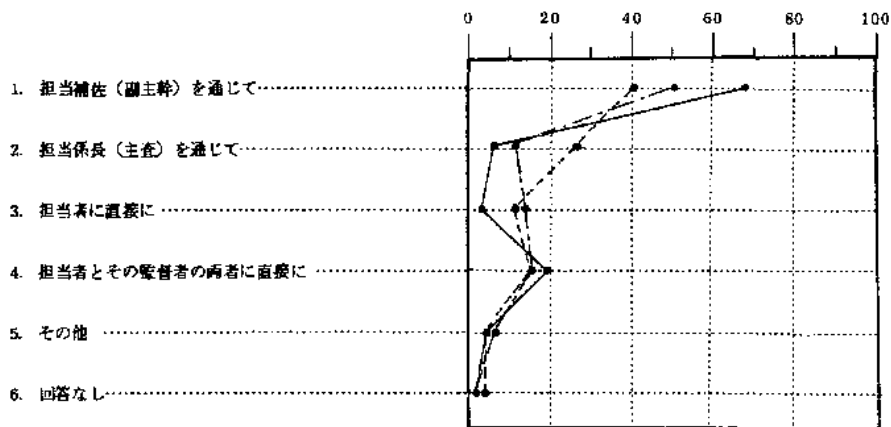
Q5 トップや部局長からの方針をどのように部下に伝えていますか。



「2. 幹部職員を通じて全員に」が大部分をしめている。

しかし、「1. 幹部職員にだけ伝える」という答えが3階層とも一律にあり、情報が途絶することが懸念される。それは課員全員の一致をみ、課の運営つまりは行政を遂行していくうえで業務の最先端である部下にトップの方針等を確実に伝えることは、組織目的の共有化という観点からも極めて重要である。

Q6 日常業務上の命令をどのように担当者に伝えていますか。



命令、指示は中間監督者を經由するケースが多いようである。

部下の回答で、「3. 担当者に直接に」とあるが、中間をスキップして命令系統を乱すもとなることが、課長自身は自覚していないようである。

さらに、3階層とも「4. 担当者とその監督者に」と同じ程度の率をあげているが、中間監督者の部下に対する指揮命令権がなくなったり、また中間監督者を業務で課長は十分に信頼していないともうけとれる。

Q7 課の管理者として最も管理しやすい人数は、何人位がよいと思いますか。

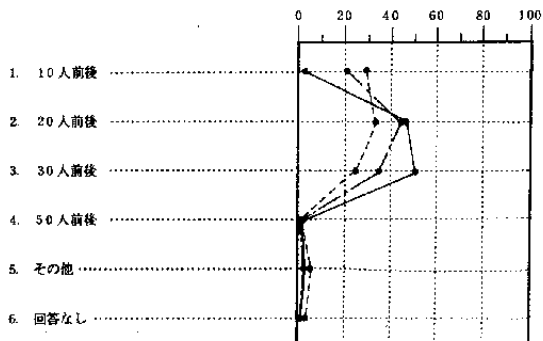


表-㉔ 課長

区分 回答	F 1 年齢		
	40才以上 44才以下	45才以上 49才以下	50才以上
1	- %	4.0 %	1.8 %
2	66.6	60.0	36.3
3	33.3	36.0	58.1
4	-	-	-
5	-	-	3.6
6	-	-	-

課長自身は、30人前後の課の人員構成がよいと考え、現状の大課制を肯定しているが、下部職員ほど課として少ない人数をよいとしている。

課長クラスにおける年齢別に特徴が見られる。

年齢的に高いほど現状の大課制を支持し、「30人前後」に回答が多い。(表-㉔)

Q8 職場の一体感を強めるうえでどのような方法をとっていますか。

(1) 職場内について

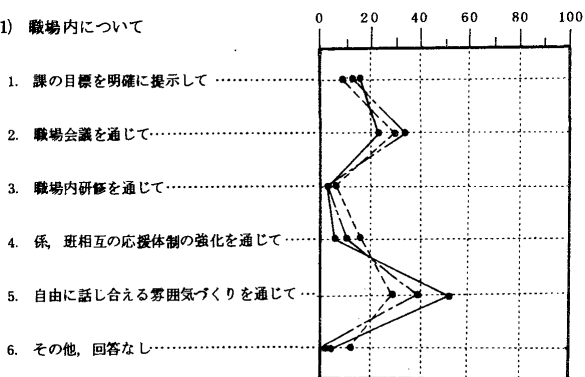


表-㉕ (課長)

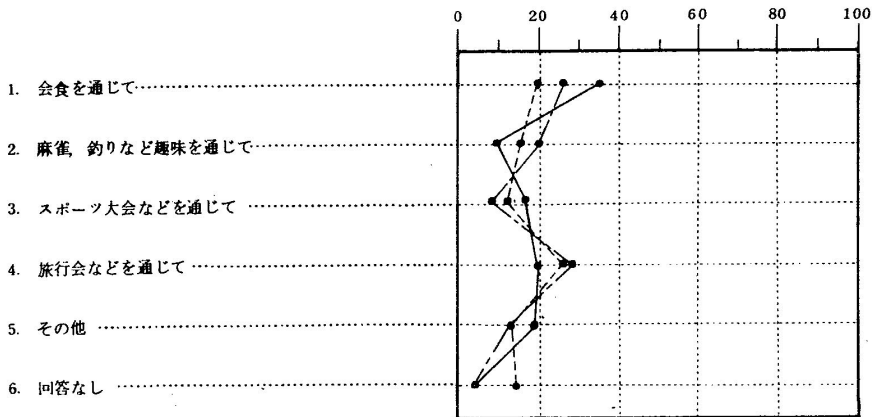
区分 回答	F 4 課長在職通算年数		
	1年以上 ~2年未満	2年以上 ~5年未満	5年以上
1	16.6 %	16.1 %	12.5 %
2	22.2	32.2	18.7
3	5.5	-	-
4	2.7	3.2	6.2
5	47.2	48.3	62.5
6	5.5	-	-

全体として、一体感を強めると思われる「3.職場内研修」及び「4.係・班相互の応援体制」に回答が少なかった。

課長クラスからは「5.自由に話し合える雰囲気づくり」と答えたものが最も多く、人間関係を重視している。

それが顕著にあらわれているのが経験の長い課長である。(表-㉕)

(2) 職場外について

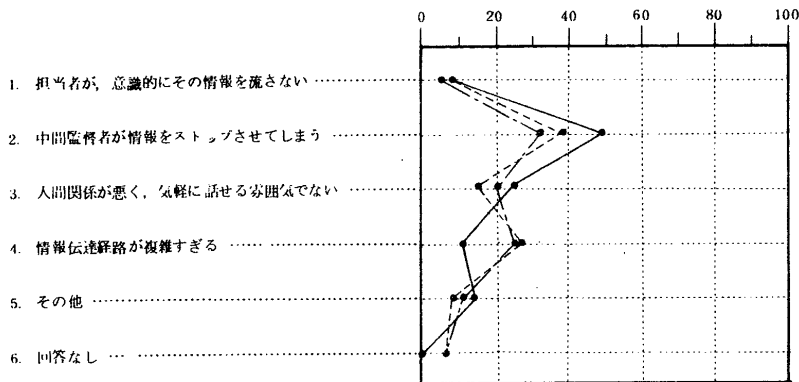


課長自身、「1.会食を通じて」という答えが多く、部下は「4.旅行会を通じて」と答えている。

課長は、「5.その他」の意見から「人間的つきあい」、「対等な人間関係」などコミュニケーションを多く持たいたいという意識の強いことがうかがわれる。

反面、部下の方では、課長を特に職場の一体感に対する努力の不足、また、部下との会話をもととしていないという声が意外と多い。さらに、課長の優柔不断な態度に部下は不満をもらしている。

Q9 必要な情報を部下から得ることができないことがあるとしたら、どのような場合だと思いますか



課長は「2.中間監督者の情報ストップ」及び「3.人間関係の悪さ」に高い率を示している。部下の意識も同様である。しかし、部下はさらに「4.情報伝達経路の複雑さ」を問題視しているのが注目される。

Q10 部下は、あなたから日頃何かを学びとっていると思いますか。

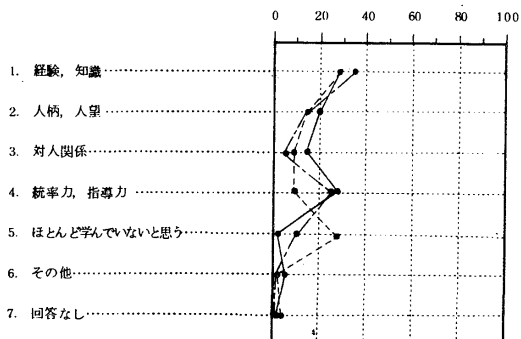


表-㉑ (課長)

区分 回答	F 2 最終学歴			
	大学卒	短大卒	高校卒	中学卒
1	35.8 %	20.0 %	18.7 %	33.3 %
2	20.5	32.0	-	-
3	7.6	20.0	37.5	-
4	25.6	28.0	31.2	33.3
5	2.5	-	6.2	-
6	5.1	-	6.2	33.3
7	2.5	-	-	-

係員クラスに「5.学んでない」と答えているのが極めて高い比率をしめ、課長から何も学びとるものがないとは何を意味するのか。

課長クラスでは学歴別と職種別に特色が現われている。

大卒者は、「1.経験,知識」に、短大卒者は、「2.人柄,人望」に、高卒者は、「3.対人関係」にそれぞれウエイトが高い。

これから考えられることは、学歴の高さに反比例し、知識中心から指導力,人間性へ意識が移っていくことがわかる。(表-㉑)

Q11 あなたは、管理者として職務遂行上、何に一番心がけていますか。

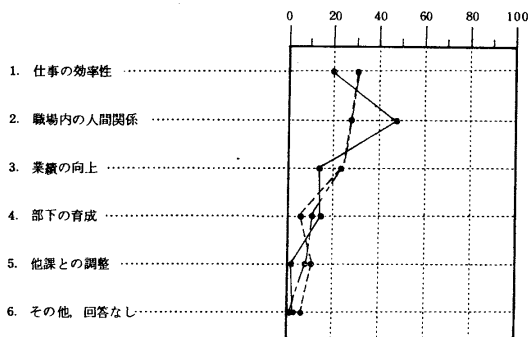


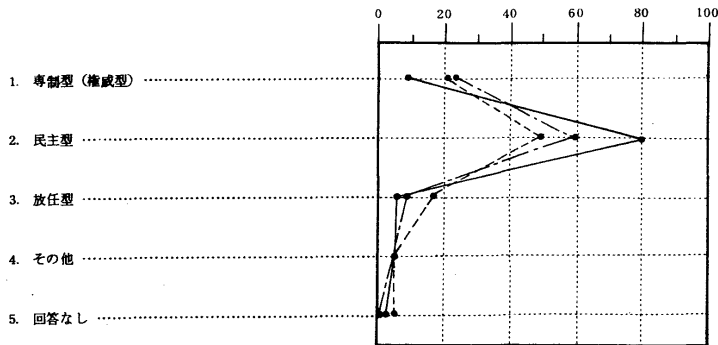
表-㉒ (課長)

区分 回答	F 4 課長在職通算年数		
	1年以上 ~2年未満	2年以上 ~5年未満	5年以上
1	27.7 %	6.4 %	25.0 %
2	41.6	48.3	56.2
3	11.1	25.8	-
4	13.8	16.1	12.5
5	-	3.2	-
6	5.5	-	6.2

部下は課長を「仕事,業務中心」とみている。一方、課長自身は「人間関係」を重視し、対照的な結果を示している。

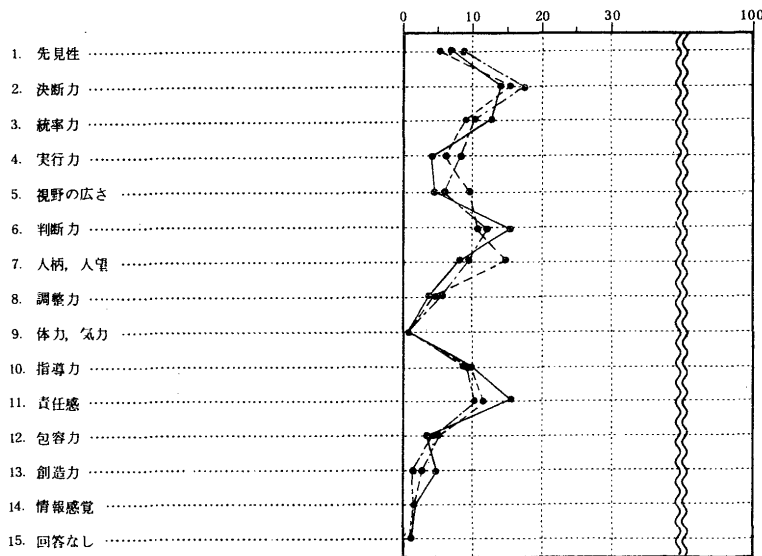
又、課長在籍年数のまだ浅い課長は比較的、仕事中心,業績中心と、また、年数の長い課長はど人間関係を重視している。(表-㉒)

Q12 あなたは、どのようなタイプの管理者であると思いますか。



課長の大半が「民主型タイプ」として自己評価しているが、これに対し、部下は、係員クラスほど課長を「権威型、放任型」と指摘し、特に係員クラスでは 18.4%が「放任型」と答えている。さらに「4.その他」の意見の中には、「自己中心型」、「自己防衛型」、そして「優柔不断型」などきびしい見方をしている。課長自身が思っているほど民主型タイプではないようである。

Q13 あなたが、管理者としてもっとも重要な要素と思われるものを3つだけ選んで下さい。



課長をはじめ部下とも、全体的に決断力、判断力、責任感に多く答えている。

課長は、第1位に判断力、第2位に責任感、第3位に決断力をあげているのに対し、係長は決断力、判断力、責任感を、係員は決断力、人柄・人望、責任感の順にあげており、若干の相違がみられる程度である。



Q14 不合理な慣行があると思われる場合、どのように対処していますか。

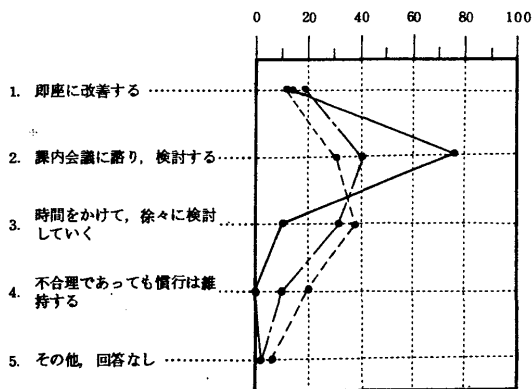


表 ㉝ (係員)

区分 回答	F 1 年齢			
	24歳以下	25歳以上 29歳以下	30歳以上 39歳以下	40歳以上
1	16.2 %	14.1 %	12.2 %	11.4 %
2	32.4	25.4	29.6	37.1
3	37.8	30.1	37.7	31.4
4	10.8	28.3	16.2	14.2
5	2.7	1.8	4.0	5.7

課長自身ほど部下は課長を前向きとは考えていない。

「4.現状維持」が部下、特に係員クラスに多いことは、課長に対し批判的であるとともに、課長の消極性を鋭くついているといえる。

係員クラスで特に「3.時間をかけて検討する」に 34.5%と課長を非常に消極的にみている。さらに「4.そのまま現状維持」と他の階層より高い率(18.9%)を示している。

係員クラスの年齢別クロスをとると、20代後半の職員の意見がいちばんきびしく、「4.そのまま現状維持」に対する答えが28.3%にのぼり、批判的である。(表-㉝)

学歴別及び職種別では、大学卒者で技術系の人に課長の消極性を指摘する答「1.時間をかけて徐々に検討する」が多い。

Q15 何に重点を置いて、部下の仕事配分を行っていますか。

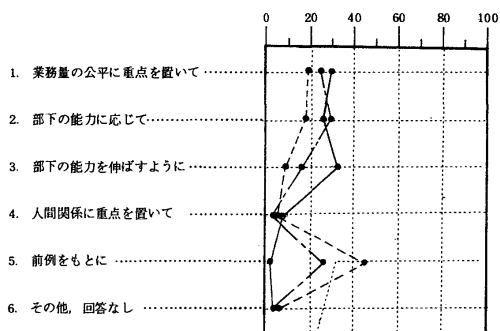


表 ㉞ (課長)

区分 回答	F 1 年齢		
	40才以上 44才以下	45才以上 40才以下	50才以上
1	33.3 %	40.0 %	27.2 %
2	33.3	24.0	27.2
3	33.3	32.0	32.7
4	-	4.0	7.2
5	-	-	1.8
6	-	-	3.6

課長は部下の仕事配分について理想的とも思える判断を下している。業務遂行に重点を置き、かつ部下の育成を考えた結果であるが、部下は、課長の自主性を問う「5.前例をもとに」にかなりの回答があり、課長自身の意識と部下との評価に大きなズレがある。

課長の属性とクロスしたもので特徴的であるものに、年齢別と職種別クロス集計がある。

表-㉔ (課長)

階層 区分	F 3 あなたは	
	事務系職員	技術系職員
1	30.3 %	33.3 %
2	30.3	18.5
3	28.5	40.7
4	7.1	3.7
5	1.7	-
6	1.7	3.7

表-㉕ (係員)

階層 区分	F 1 年 齢			
	24歳以下	25歳以上 29歳以下	30歳以上 39歳以下	40歳以上
1	18.9 %	14.1 %	23.2 %	20.0 %
2	18.9	17.9	17.4	17.1
3	10.8	7.5	10.4	17.1
4	2.7	1.8	4.0	5.7
5	48.6	57.5	41.2	34.2
6	-	0.9	3.4	5.7

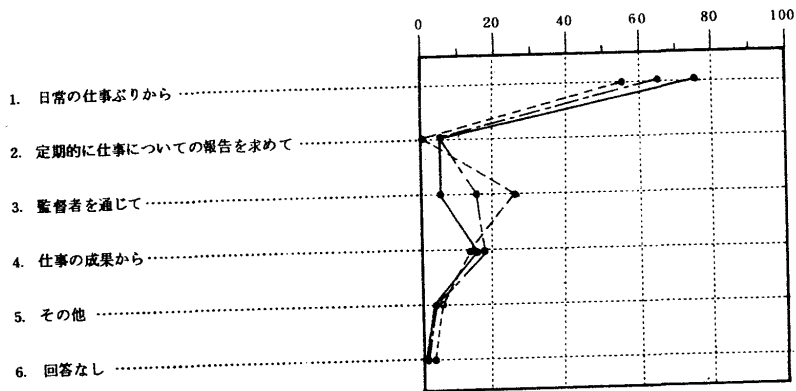
年齢別では、40代後半の課長は、「1.業務量の公平さ」で仕事中心に考え、40%に達している。(表-㉔)

職種別では、職種柄、技術系課長に「3.部下の能力アップを」と答えたものが40.7%と、高い率を示している。

(表-㉕)

また、係員クラスでは課長の非活性的仕事配分を指摘している。特に年齢別では、20歳台の若い層に「5.前例をもとに」と答えた人が57.5%と過半数を占め、現状の仕事配分への不満をもちた回答ともとれる。(表-㉕)

Q16 部下の仕事ぶりをどのような角度から観察していますか。



各階層とも「3.監督者を通じて」の回答に差異がみられるほかは、同じ傾向を示している。

Q17 課の目標は、明確化されていますか。

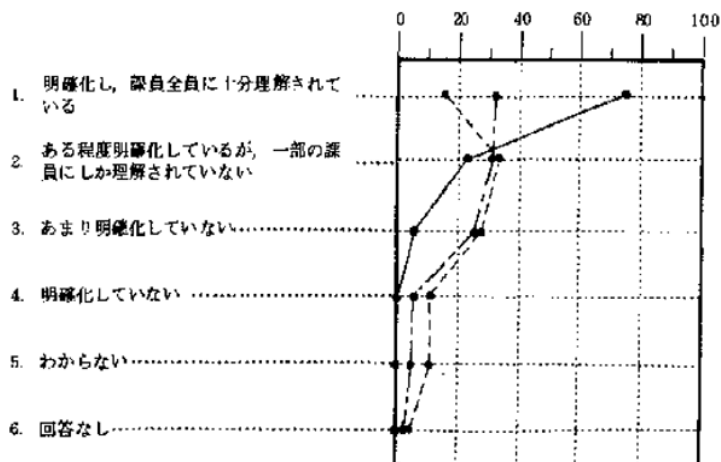


表-(h) (係員)

区分 回答	職位	
	主任クラス	その他
1	34.2 %	13.1 %
2	23.6	33.1
3	15.7	28.2
4	18.2	10.9
5	5.2	12.8
6	2.6	1.6

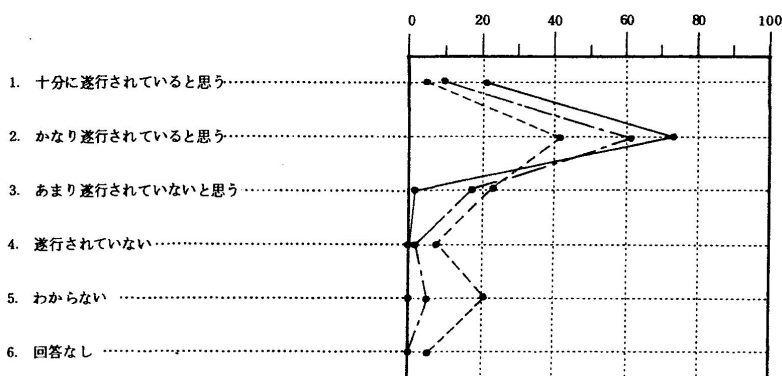
課長と部下に大きな差がみられる。課長自身が思うほど「目標の明確さ」や「その理解度」に対して、部下は評価していない。特に係員クラスと課長との差があまりにも隔りがある。

課の目標は一部の職員にしか理解されておらず、むしろ部下は目標があまり明確化されていないと思っているようだ。回答2, 3, 4を合計すると、まさに部下の70%のものが消極的な意見である。

ここでは課長と特に差が出た係員クラスについて分析してみると、一つは係員までの情報伝達経路が長く、課の目標の理解が徹底されないことにあると思える。

それは係員の中でも主任クラスのほうが目標理解度が高く、主任クラス以下は低く、経験の長さや多少の伝達経路の短さに影響していると思われる。それを裏づけているのが表-hである。

Q18 課の目標にそって、日常業務が遂行されていると思いますか。

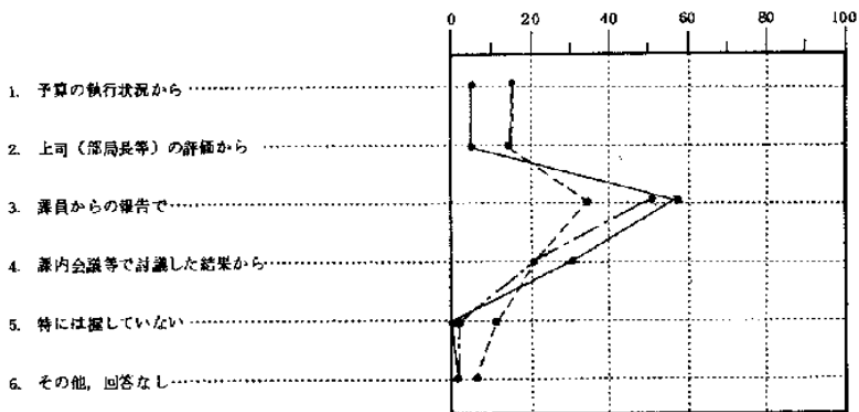


前問のQ17と関連する設問である。ここでも係員クラスと課長との差が目立つ。

係員クラスの目標そのものの周知や理解が不十分であるのか、「3.あまり遂行されていない」や「わからない」という回答が他の階層と比べると多少多くなっている。

反面、課長は、目標の理解が課員全員に十分にされていると思っている。

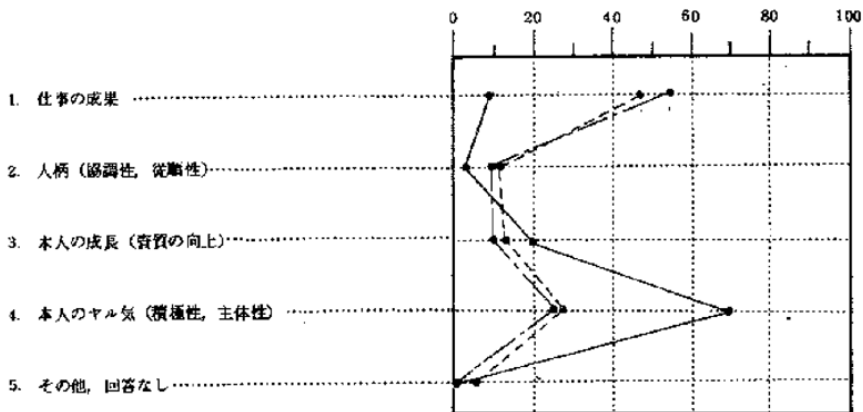
Q19 課の目標の達成については、どんな点から把握していますか。



これは、目標の達成を知る手段を問うたものであるが、課長と部下との傾向は類似しており差がそれほど大きくはないが、若干の差がみられる。

特にその一点としては部下が「2.上司の評価から」と課長が上を向いて仕事を進めていること、もう一点は係員が「5.特には握していない」と課長の仕事に対する無関心さを指摘していることである。

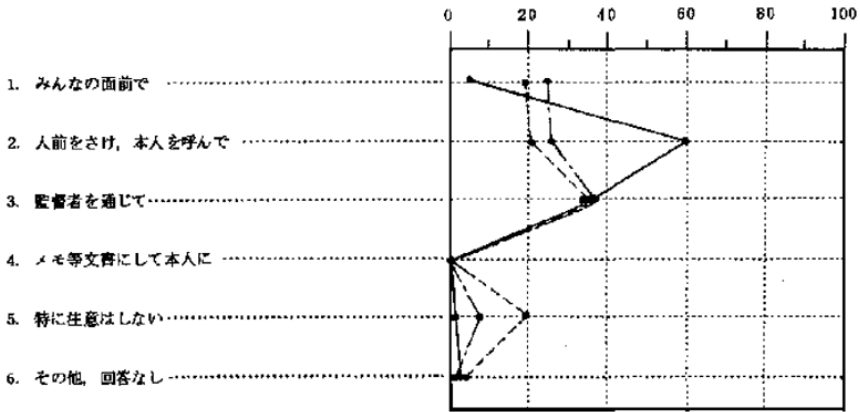
Q20 あなたは、部下に何を一番期待していますか。



部下は「1.仕事の成果」に回答が集中し、部下は「課長は部下に仕事を重点に置いてもらいたい」と思っているが、しかし課長自身は部下の積極性、主体性などの意欲に期待しているようだ。

課長の回答の大半は、人間関係論的発想から出ている。一方、部下は課長を仕事中心であろうと思いついでいる。両者の認識の違いがはっきりしており、極めて興味ある結果を示している。

Q21 あなたは、部下に注意する必要があるとき、どのような方法で行っていますか。



課長が思うほど、部下の「2.人前をさげ、本人を呼んで」という回答は少なく、むしろ「みんなの面前で」という答えが比較的多く、好ましくない状況下で部下を注意していると部下はみている。

逆に、課長自身、注意をしているつもりでも部下はそうはとってないケースが 20%弱もあり、一方では放任している面もうかがわれるが、実際は全員に目が届かないのが現状ではないだろうか。

Q22 あなたの命令や指示を行った場合、どのようにその確認を行っていますか。

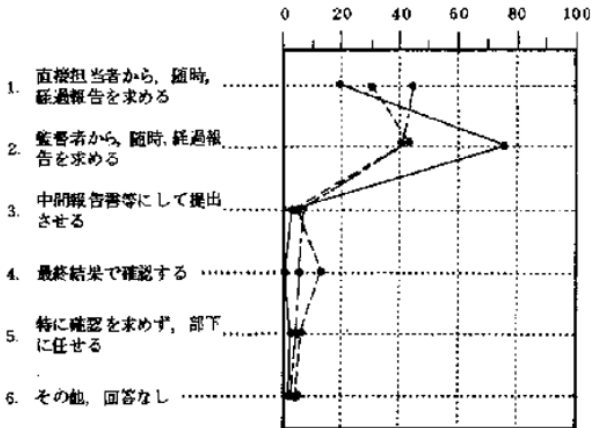


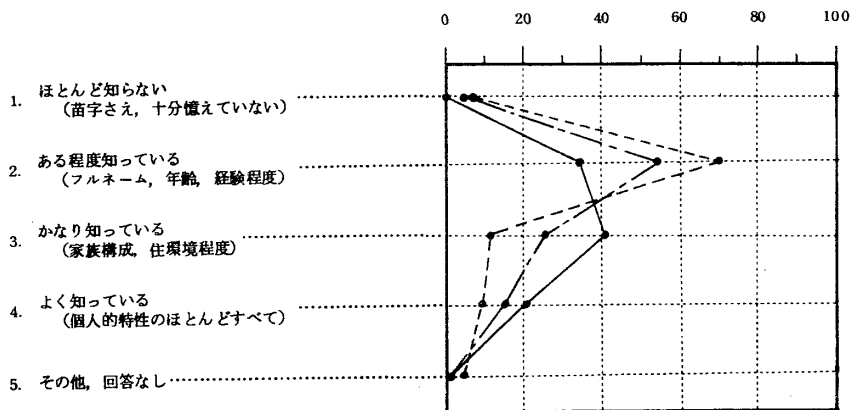
表-① (係長)

区分 回答	F1 年 齢			
	24歳以下	25歳以上 29歳以下	30歳以上 39歳以下	40歳以上
1	- %	- %	46.7 %	39.4 %
2	-	-	37.9	42.1
3	-	-	1.6	7.8
4	-	100.0	9.6	7.0
5	-	-	2.4	2.6
6	-	-	1.6	0.8

この設問は命令系統の問題点をは握るものである。課長のほとんどが「2.監督者から随時報告を」と正規のル-トをふんでいると 75.9%の人が答えている。しかし部下は必ずしもそのようにはみず、「直接担当者から報告を」と回答しているのが多い。課長は立て前のうえでの考え方ではなからうか。

係長クラスにおける年代別に特徴がでている。30代の係長は「1.直接担当者から報告を求める」に 46.7%と多く、中間監督者をスキップしていることへの不満か、情報伝達経路の乱れを暗示している。又、40代ともなると逆に「2.監督者を通じて」に回答が変り、42.1%を示しているが、なお 39.4%が「1.直接担当者から報告を求める」に答えているのも見のがせない。(表-①)

Q23 部下一人ひとりの特性をどの程度までは握っていますか。



部下は、課長が思っているほど部下個人個人をは握していないだろうと感じている。

課長は、部下の特性を「3. かなり知っている」と39.7%の人が答えているが、果たして30人以上いる現状の課において、個人の家族構成、住宅の状況や環境までは握し得るものか、疑問が残る。

Q24 管理者として、これからの職員のロ - テ - ションについてどう思いますか。

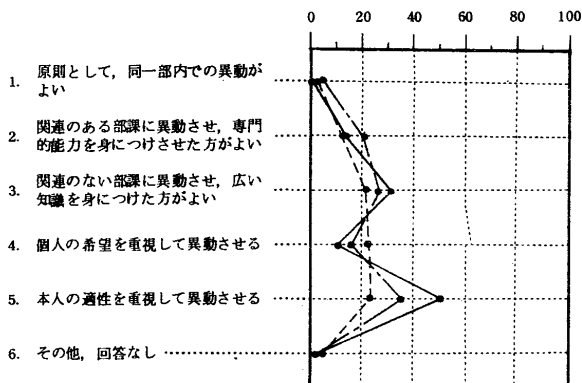


表 - ① (課長)

区分 回答	F 1 年齢		
	40歳以上 44歳以下	45歳以上 49歳以下	50歳以上
1	- %	- %	1.8 %
2	-	16.0	10.9
3	-	44.0	23.6
4	-	4.0	12.7
5	100.0	32.0	50.9
6	-	4.0	-

課長としては部下の適性に合わせ、広い知識を身につかせるための異動を考えているが、部下はむしろ「本人の希望を重視して」の異動を期待している。

課長の意識にも、年齢によって幅があり、40代後半の課長は「3. 広い知識を」とゼネラリスト的指向であり、50代になると「5. 適性重視」を取りあげている。(表 - ①)

係長クラスについては、学歴別に特徴があり、表 - ① でもわかるとおり、大学卒、短大卒、高校卒三者三様になっている。

係長クラスでは「本人の希望を重視して」の異動がよいと答えた職員が多く、中でも特に若い24才以下の職員に、これは自分の特性が固まらず、自分の可能性を試したい気持からか、「4. 本人の希望」という回答が多いようだ。(表 - ①)

表 - ① (係長)

区分 回答	F 2 最終学歴			
	1. 大学卒	2. 短大卒	3. 高校卒	4. 中学卒
1	2.4 %	- %	3.3 %	- %
2	19.2	36.3	16.9	33.3
3	23.4	18.1	38.9	-
4	14.4	18.1	13.5	33.3
5	39.7	27.2	27.1	-
6	0.6	-	-	33.3

表 - ① (係員)

区分 回答	F 1 年齢			
	24歳以下	25歳以上 29歳以下	30歳以上 39歳以下	40歳以上
1	- %	- %	2.9 %	2.8 %
2	8.1	13.2	9.8	11.4
3	24.3	27.3	20.9	5.7
4	48.6	33.9	30.8	20.0
5	18.9	25.4	34.3	57.1
6	-	-	1.1	2.8

Q25 現在、スタッフ職が増加していますが、あなたはどのように感じていますか。

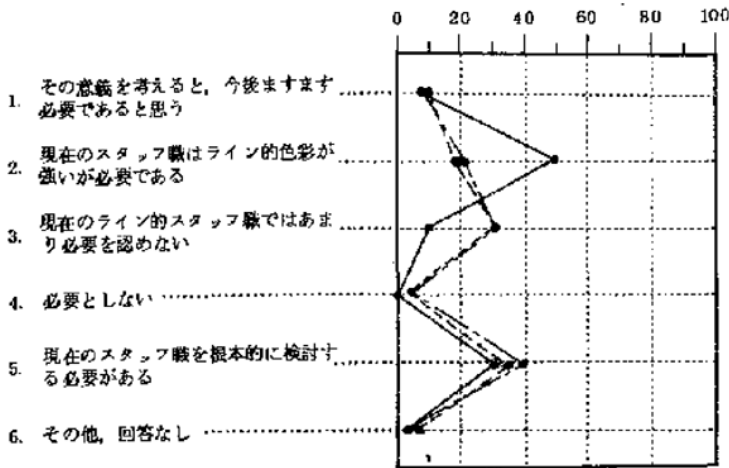


表 - ② (課長)

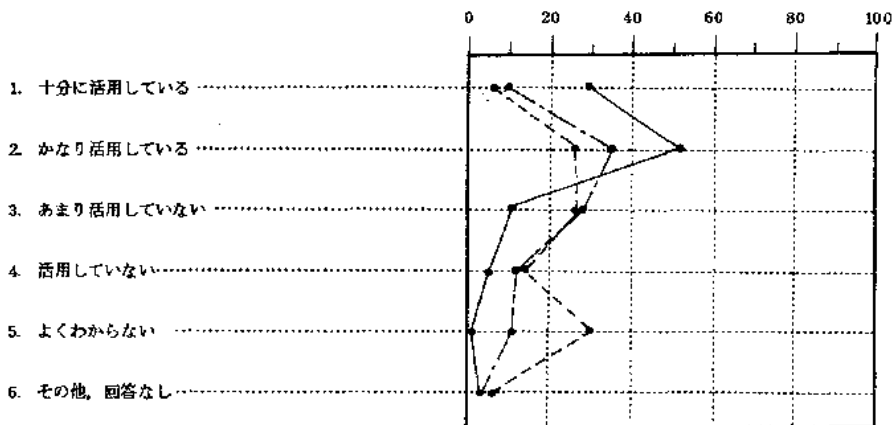
区分 回答	F 1 年齢		
	40歳以上 44歳以下	45歳以上 49歳以下	50歳以上
1	33.3 %	8.0 %	7.2 %
2	33.3	36.0	54.5
3	-	12.0	10.9
4	-	-	-
5	33.3	40.0	25.4
6	-	4.0	1.8

スタッフ職に対する考え方では課長と部下とは非常に大きな差がでている。

課長はライン化されたスタッフでもその必要性を感じ、現状を肯定しているが、部下はそのスタッフの必要性にかなり疑問をもち、そのまま存続させることには批判的である。

課長の姿勢として、ここにも年代の差がでている。40代の後半の課長は「5. 根本的の見直し論」と積極的改善姿勢を示しているものの、一方、50代では「2. ライン的スタッフでも必要である」と現状を肯定した消極的姿勢をとっている。(表 - ②)

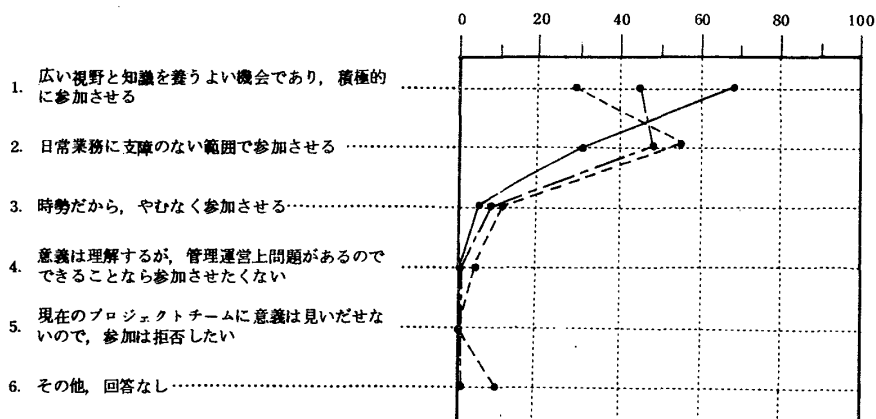
Q26 あなたの職場におけるスタッフ職を、どの程度活用していますか。



ここで特徴的なことは、「5.よくわからない」と答えた係員が 28.5%もいることである。現状のスタッフ職では必要ないのか、またスタッフ職についてよく理解できていないのか、明白ではない。

最近では、どのセクションでも「スタッフ」という言葉が乱れとんでいるが、上のような結果からみるとその定義を明確にしておく必要がある。

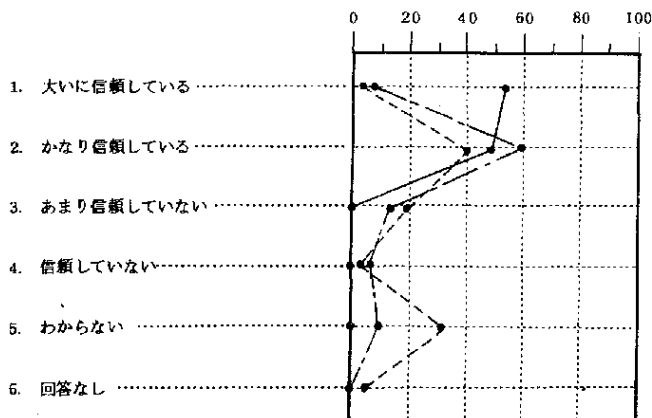
Q27 各種のプロジェクト・チームに部下の参加を要請された場合、どのように対処しますか。



課長は 70%に近い率で「1. 部下の育成のため積極的に参加させる」とあるが、部下は「2. 支障のない範囲内で参加させる」が多く、極めて対照的である。



Q28 あなたは、部下をどの程度信頼していますか。

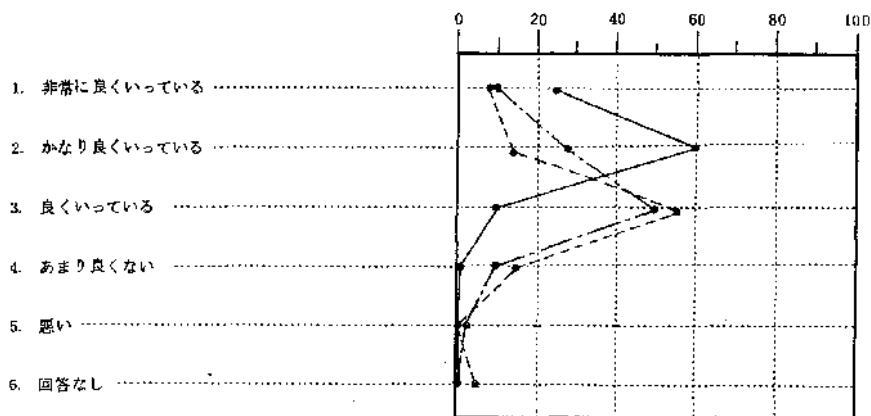


部下は、課長が思うほど信頼されているとは思っていない。

課長すべてが「1.大いに信頼」か「2.かなり信頼」かのどちらかに回答しているが、部下個人個人を知る機会が多くなってくると、つまりは課長経験年数が長くなるほど、いささかの不信感をもちはじめることが表-①でも「2.大いに信頼している」よりも「かなり信頼している」と回答した課長が多くなってきていることからうかがわれる。

なお、係員クラスに「5.わからない」と答えた職員が 31.3%にもものぼるが、普段、課長とのコミュニケーションがもたれてないためであろうか。

Q29 あなたは、部下との人間関係についてどの程度うまくいっていると感じていますか。

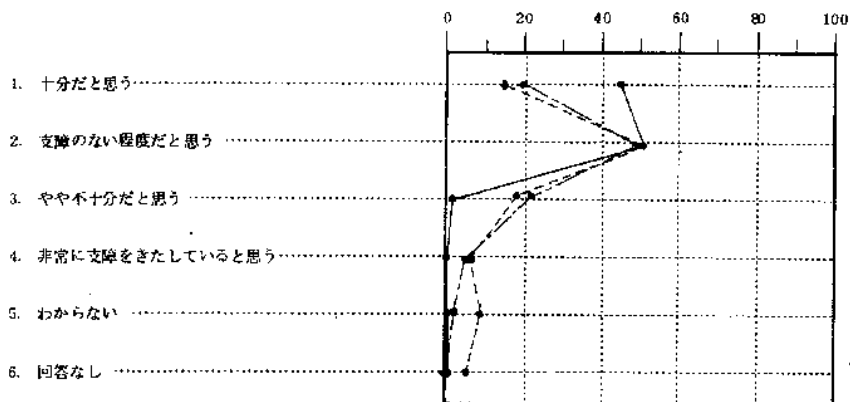


課長と部下との認識の差が顕著にでたケースといえる。

課長の思い過ごしではないだろうか。両者のズレが感じられる。

係長、係員クラスで「4.あまり良くない」と答えた職員には、技術系の係長クラスに多い。

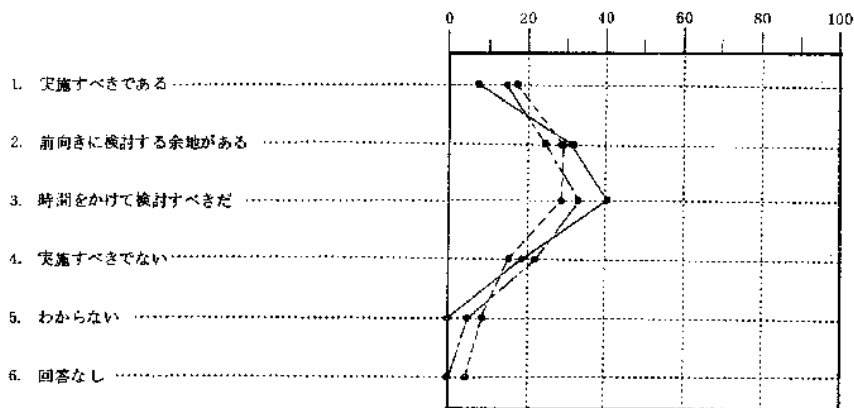
Q30 担当者の職務遂行上、十分な権限委譲がなされていますか。



課長と係長、係員クラスでは、若干差異が見られる。

課長は、権限委譲は、ほぼ十分と大半が答えているのに対し、係員クラスでは短大卒者に 16.6%は支障をきたしていると、また、県勤務歴では 5 年未満の職員の 10%が支障をきたしていると答えている。

Q31 管理者登用のための試験制度の導入についてどう思いますか。



全体的に管理者登用試験の導入について何らかの措置を講じなければと思っている人が大部分である。

しかし、一方では「4.実施すべきでない」と3階層とも 20%前後を答えている。特に、係長クラスで 30 代の人に「4.実施すべきでない」という答えが 27.4%と、また、学歴では高校卒者が 28.8%となっている。

### 3. 4つの仮説因子からの検討

私たちは、同アンケート調査の設問項目の設定に当り、概ね、次の4つの仮説因子を中心にしながら構成した。

目標管理にかかわるもの

意思決定にかかわるもの

コミュニケーションにかかわるもの

課長の資質や部下との信頼関係にかかわるもの

ここでは、前項の集計結果をふまえながら、4つの因子ごとにグルーピングし、それぞれの関連の中から、3階層の意識格差を中心に、その実態をみてゆこう。

#### (1) 目標管理

「うちの課には、はっきりした目標がない。何を目標として仕事をしてよいかわからない。」とか「目標がないから計画も明確に定まらない。行きあたりばったりだ。」などの声をよく耳にする。そこで、「課の目標はどのように策定されているか(Q2)」「課の目標は明確にされ、部下に理解されているか(Q17)」「課の目標にそって業務が行われているか(Q18)」「課の目標の達成はどうか握られているか(Q19)」など、目標管理に関する実情をみることにする。

まず、課の目標策定については、92%の課長は、課の幹部会議で決定していると答えている。課の目標は明確かどうか。Q17によると、75%の課長は明確であり、課員全員に十分理解されていると答えており、明確化していないと答えた者は皆無である。だが、部下は目標が明確であると答えた者は、係長クラスでは33%、係員クラスでは15%にすぎず、むしろ明確化していないと答えた者の方が多い。したがって、目標にそって業務が行われているかの質問に対しても、課長の全員が遂行されていると考えているのに反して、部下は必ずしもそうではないとする者の比率が高くなっている。また、課の目標の達成は握(Q19)については、課長は課員の報告や課内会議の討議の結果からと答えた者が多いが、部下は、予算執行状況や上司の評価からだとする者にも多く、回答が拡散している。こうした3階層の意識の違いからみて、上述の不満の声もあながち不当だとはいえきれまい。課の目標を明確にし、部下全員に周知理解させ、その目標に上下一体となって取り組むことが大切であろう。

#### (2) 意思決定

「うちの課長は優柔不断で決断力がない。」とか「問題があるとすぐ上司の判断をもらいに行く。」とか「課員の意見を全然聞こうとしない。」などの声をよく耳にする。ここで、「職務上難問にどう対処しているか(Q1)」「上司と意見の対立した場合、どう対応するか(Q3)」「不合理な慣行に対する処置はどうか(Q14)」など、意思決定に関する実情をみてみよう。

職務上、難問にぶつかったときどう対処しているであろうか。この難問には、対国、対県民、対議員などさまざまな場合があつて一概には言い切れないが、概ねの傾向はQ1からみることができよう。難問にぶつかったとき、47%の課長は部下の意見を参考に決めるとしており、41%は上司に相談し判断を仰ぐと答えている。自己の判断で果敢に決断を下すとする課長は10%に満たない。ただ、係長クラスの人々は、部下の意見よりも上司の意見に従うとする者の方が多い。次に、課で決定をみた事項等で、上司の意見と対立した場合には、72%の課長は課に持ち帰り、再検討すると答えている。反面、あくまでも上司を説得すると答えた課長が22%もいることは注目できよう。ところが、部下は、上司を説得してくる課長などほとんどいないとしており、逆に上司に説得されてし

まうと答えた者が 30%もいる。場合によるともいえようが、ただ、上下に大きな意識のちがいがあ  
ることは事実である。また、不合理な慣行がある場合の対処の仕方はどうだろう。Q14 は、75%の  
課長が課内会議で検討するとしていることを示している。15%の課長は即座に改善すると答え、時  
間をかけて徐々に検討する課長は 10%、不合理でも慣行を維持するとする課長は皆無である。これ  
に反し、部下の方は、時間をかけて検討するとする者の比率が高い。

### (3) コミュニケーション

「うちの課では、上からの情報は全然流されていない。」とか「部下は情報を途中でストップさ  
せてしまう。」とか「一体感がなくバラバラだ。」とか「話し合いの場がなく、冷えきった人間関係  
の中にある。」などによく言われる。そこで、「情報はどう伝えられているか(Q5)」「命令系統は  
どうなっているか(Q6)」「上司が部下から必要な情報を得られないとしたら、それはどういう場  
合か(Q9)」「職場の一体感を図るためにどんな方法をとっているか(Q8)」など、コミュニケ  
ーションに関する実情を探ってみよう。

トップや部局長からの方針の伝達の仕方は、Q5によると、各階層とも大半が幹部職員を通じ、  
課員に伝えられていると答えている。また、命令はどのように担当者に伝えられているか。Q6は  
68%の課長は担当補佐(副主幹)を通じてとしており、18%は担当者和その監督者の両方に直接命  
令していると答えている。係長や担当者直接にと答えた者はほとんどいない。これに反し、部下は  
係長又は担当者に直接命令するとする者の比率が高くなっている。監督者を通じないで、担当者に  
直接命令した場合、つんぼさじきに置かれた監督者の立場はどうなるだろう。次に、課長の立場か  
らして、どんな場合に必要な情報を部下から得られないだろうか。Q9によると、47%の課長は、  
中間監督者が情報をストップさせてしまうと答えている。部下も同様にこういうケ-スを高くみて  
いる。情報の伝達経路が複雑すぎると答えた課長は 10%にみえないが、25%強の部下は、伝達経路  
の複雑さのためと考えており、伝達経路の簡素化は一考の必要があろう。職場の一体感を強める方  
法をQ8からみてみよう。職場内では、各階層とも同一傾向を示し、自由に話し合えるふんいきづ  
くりを通じてと職場会議を通じてと考えている。職場外では、課長は会食や旅行会などを通じてと  
答えた者が比較的多いが、部下は、課長は麻雀や釣り等の趣味などを通じて一体感を強めていると  
答えた者が多い。

### (4) 課長の資質や部下との信頼関係

「課長は部下のことなどほとんど関心がない。部下の名前さえよくまちがえる。」とか「独断専  
行型のワンマンで、部下を全然信用していない。」とか「人間的に何んの魅力もない人だ。」など、  
課長に対する不満はしばしば聞かれるところである。そこで、課長に対して、「部下の信頼度はど  
うか(Q28)」「部下との人間関係はどうか(Q29)」「部下の特性をどの程度は握しているか  
(Q23)」「部下に何を期待するか(Q20)」「部下は課長から何を学びとっているか(Q10)」  
など課長と部下との関係を見ることとし、さらに、「課長は管理者としてどんなタイプの人か(Q  
12)」と「管理者として重要な要素は何か(Q13)」を問うことによって、管理者としての資質を探  
ってみたい。

まず、部下に対する信頼度については、Q28より、全課長は「大いに信頼している」または「信  
頼している」と答えている。係員は「信頼されている」と答えた者の比率が 44%程度に下がり、  
22%は「信頼されていない」とし、特に 31%の係員は「わからない」と答えているのが特徴的だ。部  
下との人間関係では、ほぼ全員の課長が「良くいっている」と答えているが、係員は、15%程度  
の者は「良くない」とずばり答えている。また、部下の特性のは握程度については、課長は「かなり」

「ある程度」知っていると答えた者が圧倒的に多く、「ほとんど知らない」は皆無であった。部下の方は、「ある程度知られている」とする者が多いが、「かなり」とか「よく」知られていると答えた者は、いづれも課長よりはるかに少ない。部下に対する期待については、Q20によると、66%の課長は「本人のヤル気」を期待し、「仕事の成果」や「人柄」への期待はきわめて少ない。これに反し、部下は、課長が部下に第1に期待するものとして、半数が「仕事の成果」をと答え、「ヤル気」は25%ほどとなっている。部下は課長から何を学びとっているかについては、Q10によると課長自身は、自分の「統率力、指導力」や「経験、知識」だと考えている者が比較的多いが、部下は「ほとんど学んでいない」と答えている者が多く、特に係員クラスではその比率が最高となっている点は一体何を意味しているのだろうか。

次に、課長はどんな管理者のタイプなのかをみよう。Q12は、3階層とも概ね、同一傾向のカブを描いているが、民主型と考えている課長は80%であり、係長クラスで59%、係員クラスでも50%と段々下がってきている。反面、7%の課長が自分を専制型とし、5%の課長が放任型と答える点に強い関心もたれる。部下は、25%近い人々が専制型であるとし、係員クラスでは18%の人々が放任型だと判断している。最後に、課長の資質として重要な要素を問うQ13をみると、多くの課長は判断力と責任感を、係長クラスは決断力を、係員クラスは人柄・人望を最も多く選んでいる点は、各階層それぞれの立場から課長に最も期待する願いの現われではなかろうか。

#### (5) クロスからの若干の考察

私たちは、各設問間のクロス集計を試み、検討した。だが、残念ながら、期待した程の成果を得ることができなかった。したがって、ここでは課長自身の意識調査の中で、比較的意义があると判断したクロス集計表だけを掲げることとする。

表 - a は、課長の決断力を問うQ1と管理者タイプを問うクロスである。権威型と答えた課長の67%は、自己の判断で果敢に決断をするとし、上司と相談して決めると答えた者は1人もいなかった。民主型の課長は、部下の意見を参考にして決めると答えた者が50%、上司と相談して決めるとする者が44%で、自己の判断で決めるとする者は5%にすぎなかった。放任型の課長は、上司と相談して決めるが75%で、自己の判断でとる者は0であった。このように管理者の型によって、決断力に大きな差が出てくるのは、いかにも人間性によるものと思われて興味深い。

(表 - a)

Q12 \ Q1	管理者の決断力, 主体性			
	自己の判断で果敢に決断する	上司と相談して	部下の意見を参考に	計
権威型	66.7 %	- %	33.3 %	100.0 %
民主型	4.5	43.9	50.0	100.0
放任型	-	75.0	25.0	100.0
その他	-	40.0	60.0	100.0

次に、表 - b 以下の2表はいづれもQ13の管理者としての重要な要素は何かを共通項として、「Q1の決断力」「Q12の管理者のタイプ」とのクロスである。

表 - b は「職務上、難問にぶつかったとき、どう対処するか」とのクロスであるが、「自己の判断で果敢に決断する」と答えた課長は、管理者として重要な要素として考えているものは、「決断力」「統率力」を筆頭に、「先見性」「判断力」「指導力」を重視しているが、反面、「責任感」をきわめて低くみている。「上司の判断を仰ぐ」と答えた課長は、「責任感」をトップに、「判断力」「統率力」の順となっているが、「決断力」は比較的低くみている。「部下の意見を参考に」と答えた課長は、「決断力」「判断力」「責任感」の順となっている。以上から、自己決断型の課長は決断力を、上司追従型の課長は責

任感」の順となっている。以上から、自己決断型の課長は決断力を、上司追従型の課長は責

任感を重視するなど、性格の違いがはっきり出ていておもしろい。

(表 - b)

Q13		管理者としての重要な要素															
		先 見 性	決 断 力	統 率 力	実 行 力	視 野 の 広 さ	判 断 力	人 柄 ・ 人 望	調 整 力	体 力 ・ 気 力	指 導 力	責 任 感	包 容 力	創 造 力	情 報 感 覚	回 答 な し	計
管理者の 決断力・ 主体性	自己の判断で果敢に決断する	14.3	19.0	19.0	-	-	14.3	-	-	-	14.3	4.8	-	9.5	4.8	-	100.0
	上司の判断を仰ぐ	7.8	9.8	10.8	2.9	5.9	15.7	9.8	4.9	1.0	5.9	18.6	2.0	3.9	1.0	-	100.0
	部下の意見を参考に	4.3	16.2	10.3	4.3	4.3	15.4	8.5	3.4	2.6	10.3	12.8	4.3	1.7	1.7	-	100.0
	N・A	-	-	14.3	-	-	14.3	14.3	-	-	14.3	28.6	-	-	-	14.3	100.0
	計	6.5	13.4	11.3	3.2	4.5	15.4	8.5	3.6	1.6	8.9	15.0	2.8	3.2	1.6	0.4	100.0

表 - c は、「管理者タイプ」とのクロスであるが、「権威型」と答えた課長は、管理者としての重要な要素として、「先見性」「決断力」「指導力」を重視し、「責任感」や「人柄・人望」は比較的少ない。「民主型」では、「判断力」「責任感」「先見性」の順に高くなっている。「放任型」では、「判断力」「人柄・人望」が高いのに反し、「先見性」「決断力」「責任感」などは比較的低率にとどまっている。

(表 - c)

Q13		管理者としての重要な要素															
		先 見 性	決 断 力	統 率 力	実 行 力	視 野 の 広 さ	判 断 力	人 柄 ・ 人 望	調 整 力	体 力 ・ 気 力	指 導 力	責 任 感	包 容 力	創 造 力	情 報 感 覚	回 答 な し	計
管 理 者 の タ イ プ	権威型	23.2	16.7	11.1	5.6	-	5.6	5.6	-	5.6	16.7	11.1	3.5	-	-	-	100.0
	民主型	15.1	13.1	12.1	3.0	5.1	16.7	8.1	4.0	1.0	7.6	15.7	-	3.5	1.5	-	100.0
	放任型	8.3	8.3	-	8.3	-	16.7	16.7	8.3	8.3	8.3	8.3	-	8.3	-	-	100.0
	その他	6.7	20.0	13.3	-	6.7	6.7	13.3	-	-	13.3	13.3	-	-	6.7	-	100.0
	N・A	-	-	-	-	-	25.0	-	-	-	25.0	25.0	-	-	-	28.0	100.0
	計	6.5	13.4	11.3	3.2	4.5	15.4	8.5	3.6	1.6	8.9	15.0	2.8	3.2	1.6	0.4	100.0

#### 4. 望まれる課長像

以上のように、本県における課長のリ - ダ - シップに関する意識調査の分析を行ってきたが、ここで、民間企業体における部・課長のリ - ダ - としての条件との違いを検討してみる必要を痛感した。

民間企業体では、今日、経営の社会化とか、企業の社会的責任が強調され、企業体の目標は多元化しつつはあるが、企業の目標は利潤の追求であると一応の定義は許されよう。そのため、企業体における部・課長は、一定期間内に最大の効率ないし能率をあげることが第一に要請されている。こうした部・課長に期待される管理者としての資質や条件は何であろうか。こうした疑問に対するいくつかの調査を次にあげてみよう。

関本昌秀慶応大学教授は、中央公論 54 年春季号の中で、管理者の能力として特に必要なものを次のようにあげている。すなわち、将来に対する洞察力（先見性）、総合的な視野と思考力、問題発見と目標設定能力、創造力、柔軟な思考力、進取性、指導力、全社的調整力、国際感覚などであると。

また、(財)日本人事行政研究所の調査によると、管理者として重視する能力、性格等の傾向は、次の表のようになっている。これによると、必要な能力としては、決断力、指導育成力、実行力が高く、好ましい性格等では、積極性、責任感、計画性、公平性などが上位を占めている。(第 11 表参照)

第 11 表 管理者として重視する能力・性格等の企業規模別傾向

能力等	重視する順位		1 位	2 位	3 位	4 位	5 位
	回答本社数						
必要な能力	5,000人以上	68 社	指導育成力	決断力	実行力	洞察力	総合力
	3,000人以上	23	(決断力 指導育成力)	-	実行力	(洞察力 体力・気力)	-
	1,000人以上	66	決断力	指導育成力	実行力	統制力	企画力
	1,000人未満	17	決断力	実行力	指導育成力	統制力	企画力
	規模計	174	決断力	指導育成力	実行力	統制力	企画力
好ましい性格等	5,000人以上	68 社	積極性	責任感	公平性	計画性	柔軟性
	3,000人以上	23	責任感	計画性	積極性	使命感	柔軟性
	1,000人以上	66	積極性	(計画性 責任感)	-	公平性	(柔軟性 使命感)
	1,000人未満	17	積極性	計画性	責任感	公平性	(使命感 使命感)
	規模計	174	積極性	責任感	計画性	公平性	柔軟性

資料：能力開発と昇進管理に関する調査報告書（(財)日本人事行政研究所）

次に、昭和 54 年 2 月 28 日付日本経済新聞社の 1980 年代に期待される部課長の資質条件に関する調査結果の掲載記事を第 12 表で示してみる。これによると、先見性が圧倒的に多く、次いで決断力、さらに統率力、国際感覚、実行力などの順になっている。

このように、民間企業体における部課長に期待される資質や条件は、決して絶対的なものではないが、かなり一般的な傾向としてみる事ができるであろう。

本県のような地方自治体などの目標は、住民の福祉の向上というような価値観を含んだかなり漠然とした公益の追求である。目標領域は次の 2 つのカテゴリ - に分類できよう。1 つは、サ - ビスを提

第12表 1980年代に期待される資質条件  
部課長の見方 (複数回答%)

	項目	比率
1	先見性	61.4
2	決断力	52.3
3	統率力	25.3
4	国際感覚	24.9
5	実行力	24.4
6	視野の広さ	17.2
7	判断力	11.2
8	人柄・人望	11.2
9	バランス感覚	10.4
10	創造力	10.3

資料：54年2月28日付  
日本経済新聞社調査

供する目標領域、2つは、公権力による社会秩序を維持する目標領域があり、後者は、より官公庁関係の組織体に特徴的なものであるといえよう。こうした中における部・課長の指導性とは、このような目標達成を行政管理組織を媒介として遂行する行為にかかわっている。特に第2の公権力を背景とした規制においては、徒らに最大の効率ないし能率をあげるよりも、タイムリ・な公平な判断が要請され、場合によっては、不許可ということが正当であることもある。要するに、民間企業体と行政体、とくに地方自治体における管理機能の相違点として、

権力行政の側面があること

目標が広範多岐にわたること

住民間の利害などを調整し、社会的価値を追求するなどの諸点があげられよう。

こうした点を考えた場合、民間企業体における部・課長と本県における課長とは、望まれる資質や条件で差異が出るのは当然といえよう。しかるに、決断力、責任感、判断力など両者に共通なものが多いことは意味があるものである。

ただ、民間企業体で特に高く評価されている先見性（洞察力）が、アンケート調査Q13の中で、課長自身をはじめ、部下の各層ともに低い比率になっている点は注目されよう。地方自治体では、先見性はそれほど必要ないのだろうか。

知事は、従前から、県庁職員は問題処理能力においてきわめて優秀だが、問題設定能力にやや欠けるくらいがあると指摘されてきた。問題設定能力とは、総合的な視野と思考力、将来に対する洞察力、創造力などが一体となってはじめてつくり出される能力であるといえよう。このため、企画部の充実職員の企画能力の養成や研修等さまざまな方策が講ぜられてきたことは周知の通りである。このことは、単に職員だけに限らず、むしろ、課の長としての課長にこそ必要なものではないか。「先を見る目を持った課長を」私たちは大いに期待したい。

「望まれるリ・ダ・シップ像を求めて」と題するアンケート調査に敢えて挑戦してみた。だが、その結果は前述の程度にとどまらざるを得なかった。職場の中には、課のリ・ダ・としての課長に対する不平不満の声も多い。これにどう対処したらよいか。そして、何が望まれるリ・ダ・シップなのか、私たちは、満足な答えを得られなかった。しかしながら、こうした調査の結果から少なくとも次のようにいうことはできよう。

課長自身の意識は、概ね、私たちが当初描いた理想に近い線で回答されていた。それにもかかわらず、職場内には不満がある。何故なのか。係長クラス、係員クラスに対して、同じ設問で問うてみたが、その結果、課長と部下との考え方に大きな格差があった。課長が考え、思っているように、部下は考えていないという事実であった。決して、課長を責めようとするものではない。ただ、こうした大きな意識格差を冷静に受けとめて、謙虚に考え直してほしいということである。だからといって、部下の意見ばかり気にして、部下にこびへつらうばかりに専念してほしいというのでは決してない。胸を張って堂々と自己の所信を披れきし、課内にくすぶる多くの難問に真正面から立ち向う、強力なり・ダ・シップを発揮してほしい。時には、断固たる決断を下してほしい。また、時には部下ともど



も和気あいあいの中で話しあい、部下をよりよい方向に導いてほしい。明朗潤達、先見性、実行力に富んだ責任感にあふれた課長を持つことができれば、そして、そんな課長と同一職場内で、共に未来を語り合いながら仕事ができるなら。

調査結果からみた私たち、研究チ - ム員一同の強い願いである。

# 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、高齢化、高学歴化問題に達着したが、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。その方策いかんは、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・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も十分は握し、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・タル的工作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 - 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プロ・テ・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、時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(株)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・ダ・養成を旨とするものである。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づれ、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取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る。
職場ぐるみでの問題解決討議	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-ス	ねらい	内 容	備考
エンカウ ンタ-グ ル-ブ (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、個人の人間の成長、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-ショ ン-コ- ス	コミュニケーション、チ-ムワ-ク、リ-ダ-シップ、意欲づけ等について教育ゲ-ムを通じて心を開き身体で体得する過程からチ-ムづくりを体得する。	・心構えの重要性(自律訓練法) ・人間理解(自己表現・印象ゲ-ム) ・コミュニケーション(一方通行・両面通行・ゲ-ム等) ・チ-ムワ-ク(アッセンブリ-・ゲ-ム等) ・リ-ダ-シップ(情報・組合せゲ-ム)	1泊 2日
創造性開 発コ-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-ダ-として活用する。	・ブレ-ンスト-ミンゲ KJ法 ・NM法 ・その他創造性開発諸技法 ・簡単なPERT手法	2泊 3日
対人能力 開発「交 流分析」 コ-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、改善を決心することを援助し、人間性啓発をはかる。	・自我状態の分析 ・対話分析 ・ゲ-ム分析 ・人生の脚本分析	2泊 3日
リ-ダ- シップ啓 発コ-ス 「人間理 解係編」	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。	・意思疎通の問題点と相互理解の体得 ・人間理解の基本の認識 ・素直な気持を表現し合うことの認識 ・自己認識と相互理解	1泊 2日

(注)対象はすべて職場開発リ-ダ-

## 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

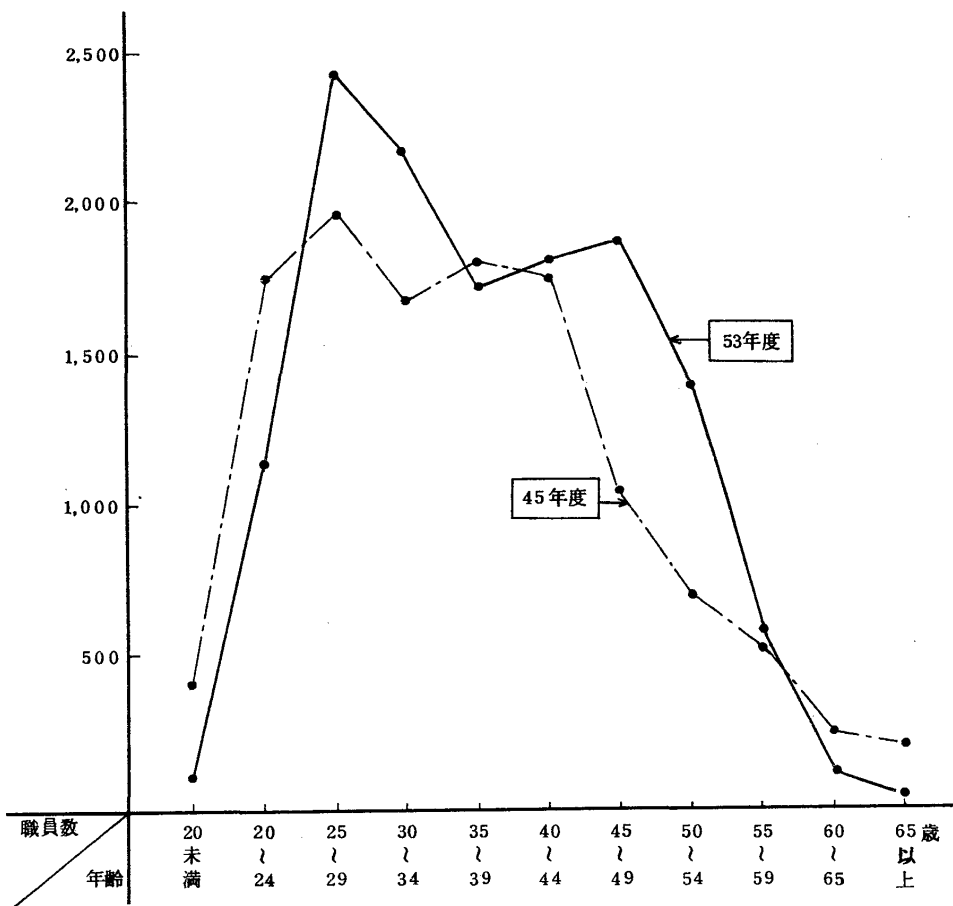
本県知事部局の職員の平均年齢は、昭和53年4月1日現在で37.7歳である。(県人事委員会「人事統計資料」による。)これは、他の都道府県と同様かなり高齢である。ちなみに、全国都道府県の一般行政職職員の平均年齢は昭和52年4月1日現在37.8歳である。(自治省「地方公務員給与の実態」による。)また、本県における職員年齢別推移をみると、第5図のとおり、昭和45年の38~39歳の山が昭和53年には46~47歳にそっくり移動している。20歳代の若い職員は第7図を見ても分るとおり、年々減少している。

このような職員の高齢化は、組織内部に様々な問題を与える。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。

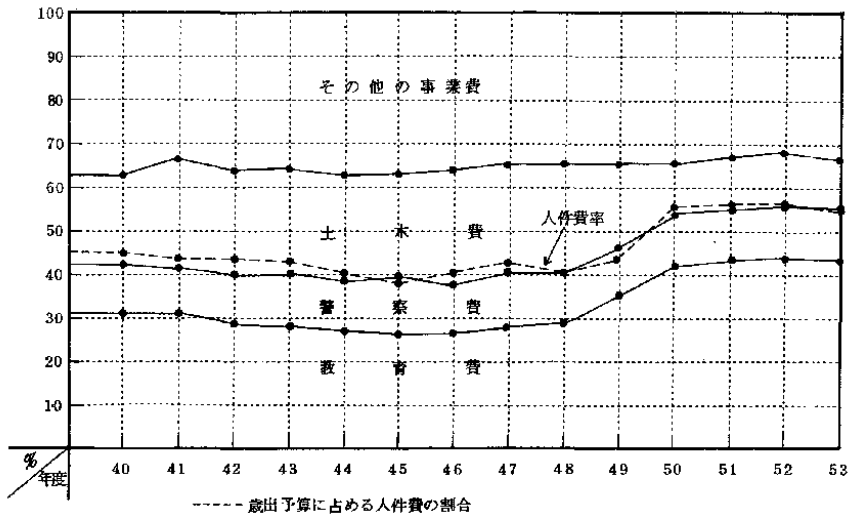
もう一つの問題は、全予算に占める人件費の増大である。ポスト不足で地位の上昇は制限されてくるが、終身雇用制、年功序列システムを採っている関係上、職員の年齢が高くなれば給料も高くなり、その結果が人件費の増嵩となって現われる。ちなみに、財政課資料によっても、昭和40年代の人件費の割合はほぼ45%程度であったが、昭和50年代に入って50%を超えるに至っている。もっともこれには、学校の増設に伴う教員の増加や警察官の定数増が主な原因ではあるが、これだけの要因によるものではない。そして、これらの問題は、近い将来退職金や年金の問題として重くのしかかってくることになる。

第5図 知事部局職員年齢別推移



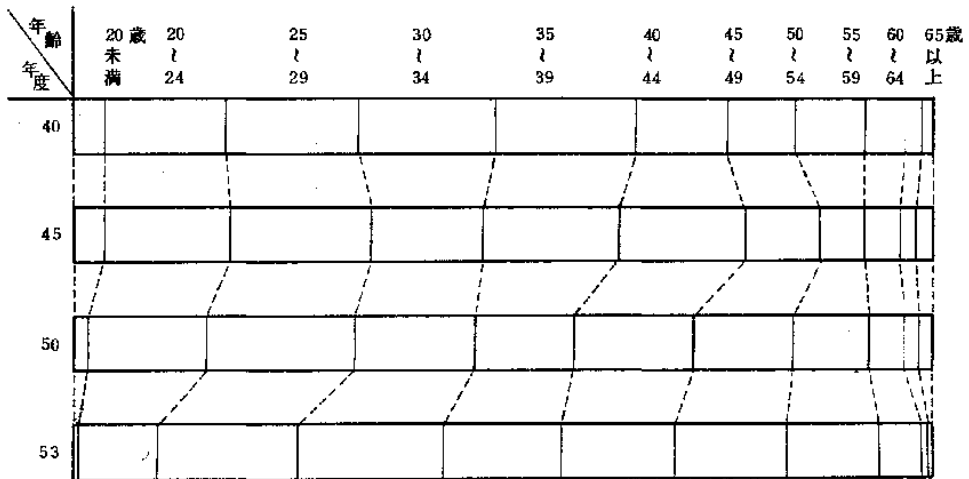
資料：県人事委員会「人事に関する統計報告」による

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。

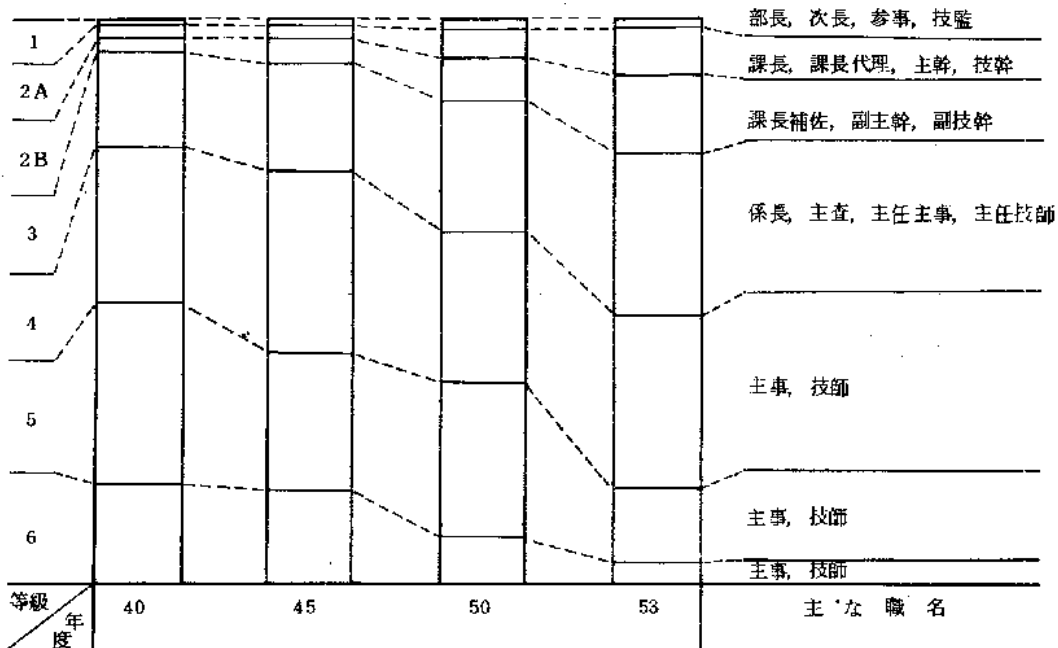
第 15 表 行政職給料表(1)適用職員の推移

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	人 52	% 100.0	人 227	% 100.0	人 276	% 100.0	人 1,431	% 100.0	人 2,323	% 100.0	人 2,310	% 100.0	人 1,587	% 100.0	人 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	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ー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とすれ、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う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、従来のゼ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。

このような傾向は、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。

このような観点からみると、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とり入れ、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。

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

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

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  
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

中小企業の経営診断・指導を行う者

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。

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。）が握できない。

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。

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つては、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は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。

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。

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。

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。

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・ダ・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・ダ・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エ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る。

また、ある人を誰がどの様に評価したか、一期間の特定の人々の評価だけでなく、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・ダ・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。

## あ と が き

「組織活性化に関する研究」というテーマのもとに、公募研究員4名、部局研究員3名、コ・ディネーターとして公研研究部1名、計8名で、研究チームが昨年9月結成された。

私たち全員が、研究ははじめての全く素人で、未知の世界に挑戦する心境でスタートした。

研究は、概ね以下の5つの段階で行われた。

第1の段階は、組織活性化についての問題を念頭におきながら、組織理論・管理論に関する研究、文献資料、実態分析資料などを学習した時期

第2の段階は、KJ法によりブレインストーミングを行い、職場の体験を通じての組織活性化の諸要因をあげ、バナー理論によって分類・整理した時期。

第3の段階は、民間企業における組織活性化の具体例を文献により、また、工場見学によりケーススタディを行った時期。

第4の段階は、執筆分担を決め、庁内の他部局の担当者から組織についての聞きとり調査及び他府県の組織等に関する調査や職員意識調査を計画、実施した時期。

第5の段階は、上記の分担により、レジメを作り、原稿をとりまとめた時期。

その間、バナー理論のもとに、組織とその活性化について問題を提起し、議論をたたかわした。

例えば、(1) 組織とは何か、何故組織が必要か

(2) すぐれた組織の条件は何か

(3) 何故、今日組織変革が必要なのか

(4) 組織活性化とはどういうことか、どうしたらよいか、など

また、他府県の組織等に関する実態調査については、高い回収率に感謝すると同時に、真につかみたいと思うところの資料が十分に得られなかったのは残念であった。調査依頼の準備が不十分だったことも一因であろう。しかし、他府県の傾向を知るには、十分だった。職員意識調査に関しては、知事部局全員の課長をはじめ調査対象となった職員のみなさんの積極的協力には、心から感謝したい。調査結果をみると、課長の考えと課員の考えがほとんど一致しているもの、全く意識の違っているものなど、私たちの興味をそそったが、調査参加者及び読者にも興味をひかれるに違いない。

さて、執筆の段階になり、研究不足と時間不足を痛感するものである。今から、このテーマで1年間取組めば、いますこしはきちっとしたものができると思うものの、そうはいかないのが残念である。

この報告書は、論点も不明確、内容も不十分である。これひとえにチーム員の知識と能力の不足によるものである。

なお、紙面の関係上、都道府県の組織等に関する調査及び職員意識調査の一部が掲載できなかったことをお断りするとともに、御協力をいただいた方にお詫びしておきたい。

おわりに、1年間にわたり、御多忙にもかかわらず、チューターとして熱心に御指導、御助言をいただいた立教大学三戸公教授には心から敬意を表するものである。また、松下通信工業(株)、富士写真フイルム工業(株)、キャノン(株)、(社)企業研究会をはじめ庁内の方々には、御多忙のところ、いろいろと御指導いただくとともに、貴重な資料を恵いただきましたことを感謝するものである。

なお、この貴重な研究のチャンスを与えて下され、御支援をいただいたチーム員の所属長をはじめ職場の方々には、謝意を表したい。

昭和 54 年 8 月

公務研修所「組織活性化に関する研究」研究チ - ム C

チ - ム・リ - ダ -	横 山 千 尋 (企画部 統 計 調 査 課)
	杉 本 和 雅 (企画部 電 算 シ ス テ ム 課)
	瀬 戸 良 雄 (農政部 農 業 経 済 課)
	佐 藤 光 俊 (湘南地区行政センタ-農林部)
	寿 洋 一 郎 (総務部 人 事 課)
	持 田 勝 典 (総務部 行 政 管 理 課)
	箕 輪 静 雄 (公務研修所 研 修 部)
コ - デ ィ ネ - タ -	坂 本 茂 三 郎 (公務研修所 研 究 部)

## 主な参考図書・文献資料

図書・文献資料名	著者・编者	発行所
経営学	三戸公著	同文館
経営組織論	高宮晋著	ダイヤモンド社
地方自治の経営	高寄昇三著	学陽書房
能力主義と動態組織	土方文一郎著	産業能率短大出版部
新しい地方行政と組織	三隅二不二編著	学陽書房
行政計画の理論と実態	渡辺保男編	勤草書房
地方制度の構造と実態	日本行政学会編	ぎょうせい
戦略展開を伴う新しい組織生成	坂田期雄著	企業研究会
組織編成の考え方と実態	企業研究会編	ダイヤモンド社
新しい市役所事務機構	幸田一男著	ダイヤモンド社
情報化社会と行政	新しい市役所事務機構研究委員会編	日本都市センタ-
日本的経営	自治大学校研究部編	第一法規
現代日本の経営風土	間宏著	日本経済新聞社
マネジメント上・下	岩田龍子著	日本経済新聞社
人を生かす組織	P・ドラッカ-著	ダイヤモンド社
地方公共団体における動態組織の現状とあり方	野田一恒編訳	ダイヤモンド社
組織心理学	D・カ-ネギ-協会編訳	創元社
総合的組織論	原一編	ぎょうせい
新しいリ-ダ-シップ	山田一雄他著	有斐閣
管理者と部下をめぐる問題事例	E・クロホフ著	建帛社
支持される管理者	清水敏富子編著	学陽書房
期待される管理者像	三隅二不二編著	学陽書房
職場のコミュニケーション	後藤敏夫監修	日本経営出版会
組織開発	依実男著	産業能率短大出版部
スタッフの役割と課題	ロバ-ト・R・ブレイク著	大日本図書
勤労意欲	ジェ-ン・S・ム-トン著	ビジネス新書
組織活性化を考える45年	伊吹山本郎編著	ダイヤモンド社
	木下敏著	大日本図書
	梅沢正著	日本生産性本部
	戸村晴秋共著	
	長坂晋共著	
	桐村晋共著	
	兼子宙他著	
	村上元彦著	



組織開発事例集  
 リ・ダ・シップ(管理監督の条件)  
 ザ・イメ・ジ  
 ゼロベ・ス・マネ・ジメント  
 年功賃金の終焉  
 社会調査ハンドブック  
 社会調査法  
 地方公務員の定員管理  
 78民力  
 サンセント法  
 能力開発と昇進管理に関する調査  
 報告書  
 地方行財政調査資料  
 都市行政組織の構造と動態  
 行政管理研究 1978年6月号  
 地方公務員月報 1979年1月88号  
 労政時報 [ 54年1月号  
 54年5月号  
 自治研修 52年9月号  
 都市問題研究 1979年5月号  
 地方公務員給与実態調査  
 都市政策 1978年7月号  
 中央公論(経営問題54年春季号)  
 行財政に関する全国知事会の提言

産業大組織開発編  
 研究グル・ブ  
 後藤敏夫 著  
 K・E・ボルデング 著  
 大川信明 著  
 P・Aピア 著  
 中村芳夫 著  
 孫田良平 著  
 安田三郎 著  
 福武原直郎 著  
 松原治栄 著  
 加藤栄一 著  
 古川俊一 著  
 朝日新聞社 編  
 行政管理課 編訳

産業能率短大出版部  
 ぎょうせい  
 誠信書房  
 ダイヤモンド社  
 日本経済新聞社  
 有斐閣  
 有斐閣  
 ぎょうせい  
 朝日新聞社  
 神奈川県総務部行政管理課  
 (財)日本人事行政研究所  
 (財)地方行財政調査会  
 京都大学人文科学研究所  
 (財)行政管理研究センター  
 自治省  
 労務行政研究所  
 自治大学校・地方自治研究資料センター  
 都市問題研究会  
 自治省  
 (財)神戸都市問題研究所  
 中央公論社  
 全国知事会