

# 地方官庁における変動過程に関する調査研究(Ⅰ)

牧 正 英  
遠 藤 惣 一

- I 研究主題
- II 調査の方法と対象
- III 構造変化
- IV 組織変化に対する組織成員の態度
- V 管理的リーダーシップ
- VI 重要事項についての影響力構造……  
そのⅠ
- VI 定例業務に対する影響力構造……  
そのⅡ
- VII 職務行動一案の作成
- VIII 官僚的態度の発展と官僚類型
- IX 要 約

## 〔Ⅰ〕研究主題

戦後日本の官庁組織は、かつての官僚制モデル（マックス・ウェーバーの官僚制理論、フィヨールに代表される伝統的管理論）による解釈を不可能にするほどの変動過程にさらされている。

われわれは、研究対象として、巨大地方官庁を選び、そこで戦後の構造変化、特に30年代後の行政範囲の拡大と多様化に伴う激しい組織変化の中で、伝統的な法令主義的管理原則がどのように変化をうけ、或は保持されているか。行政の変化に対応して、どのように革新的要素が進行し、それが稟議制のような従来の意志決定様式にどのように融合し、或は矛盾するかを調べ、さらにこうした構造変化の中で、構成員が、価値意識、管理リーダーシップ、影響力構造、職務行動パターン、組織改善欲求等について、どのような意識構造をもっているかを、昭和42年、44年、45年の3度の質問紙調査及び面接調査で、パネル的に調査した。又これと併せてPM調査をも実施した。当論文は、構造変化及び構成員の意識構造の究明を通し、一地方官庁の変動過程を分析するためのモノ

グラフの一部である。註I

註I 組織変動はより総合的な形で生ずる。たとえば、地方行政過程を規定する中央官庁の統制の程度と自律性の程度および住民のパブリック・インタレストの圧力、地方議会の政治構造、特に権力構造、さらに行政過程および政治過程を制限する世論のような組織外要因と労働組合のような組織内要因といったさまざまなセッティングの中で、組織変動をとらえる必要がある。

しかし当論文では、組織変化の過程を組織外変動に対応するものとして、組織構造乃至組織成員の意識構造の変化を見ることをその出発点とした。

## 〔Ⅱ〕調査の方法と対象

(1)組織構造および組織変化に関する基礎資料の蒐集。(2)昭和42年、昭和44年、昭和45年の三度にわたり、質問紙調査および面接調査をおこなった。三度の調査対象は、パネル式におこなわれ、ほぼ一致している。

### 質問紙調査の対象

	実数(調査総数)	回答数	回収率
第1回調査	1,137	984	74.6%
第2回調査	3,915	3,851	98.0%
第3回調査	1,756	1,375	78.4%

面接調査、昭和42年 30名  
昭和44年 30名

## 〔Ⅲ〕構造変化

当地方官庁は、昭和42年、13の部局からなり、昭和44年も部局数はかわらないが、第1表の如く本庁関係の課数、係数、出先機関、職員総数のうち本庁職員数のいずれにおいても増加傾向を示している。

職制は、第2表に示すように編成されているが、昭和42年と昭和44年との比較によれば、部長級をのぞいて、次長、課長、課長代理、係長等の

(第1表)

年度 項目	昭和42年	昭和44年
部 局	13	13
本庁関係の課数	77	86
本庁関係の係数	347	407
出先機関	203	241
職員総数	11,000	14,000
本庁職員	3,000	3,500

各級において、それぞれ設置数は増加傾向を示している。

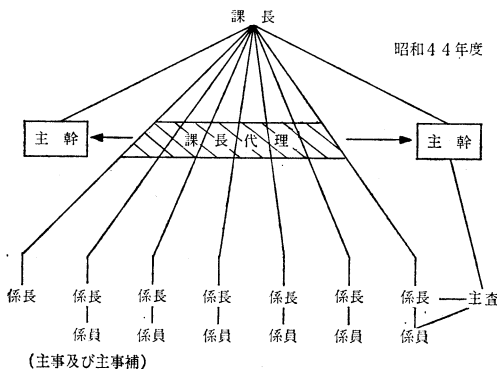
(第2表)

職 制

年度 職位	昭和42年	昭和44年	増加数
知 事			
副 知 事			
部 長 級	35	33	△2
次 長 級	64	101	37
課 長 級	309	341	32
課 長 代 理 級	506	623	117
係 長 級	1,689	1,895	206

第3表の組織図例のように、課の命令系統は、課長—(課長代理)—係長の系列をたどるのが原則であるが、主幹、主査のような職位が、なかばスタッフ的に混在することがある。その場合、参事—主幹—主査が特命事項について、系列化されるケースとライン職の一部になっている場合がある。これらの職務は、戦後の組織拡大に伴って設置されている。その設置年度は次の如くである。主査職—昭和25年設置、主幹職—昭和28年設置、参事職—昭和32年設置。そしてこれらの参事、主

(第3表) 組織図例



幹、主査各職の設置数が昭和44年1月現在どのようになっているかは第4表で示されている。

(第4表) 本庁職制と設置数 昭和44.1.1

本庁	部長級	次長級	課長級	課長代理級	係長級	計
設置数	18	28	87	86	376	595
設置数		参事 8	参事 40	主幹 164	主査 388	600
計	18	36	127	250	764	1,195

出先職制と設置数 昭和44.1.1

出先	部長級	次長級	課長級	課長代理級	係長級	計
設置数	15	62	195	242	644	1,158
設置数		主幹 3	主幹 19	主幹 131	主査 487	640
計	15	65	127	373	1,131	1,798

合計	33	101	341	623	1,895	2,993
----	----	-----	-----	-----	-------	-------

更に昭和43年、試験制度による係長級昇任が実施された後に主査職は、係長職の前段階的存在となり、それ以前とは少しちがってきている。第3表の組織図例の右の主幹職から主査職に傾斜線が引かれているのは、上述の説明にある前段階的存在を意味し、昭和43年以降にみられる新しい職制の位置である。

又試験制度前に出先機関において、職制上存在しないが、所長任命の係長というのがあった。試

(第5表)

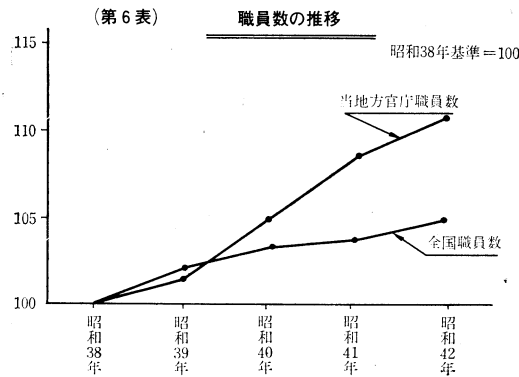
部 課 変 遷 表

項目 年数	部課単 純増加	累 積	部課編成替(名称変更または分化拡大)総合縮小(△)
28年	0	0	0
29"	0	0	2
30"	1	1	2
31"	0	1	0
32"	0	1	1 (△)
33"	1	2	5
34"	4	6	2 (△ 1)
35"	2	8	11 (△ 1)
36"	1	9	0
37"	3	12	1 (△)
38"	5	17	18
39"	3	20	2
40"	3	23	14 (△ 1)
41"	3	26	4 (△ 1)
42"	5	31	10 (△ 1)
43"	△1	30	3
計	30		

験制度実施後はその慣行は整備された。しかしインフォーマルにはまだ機能している部分がある。このように、戦後の組織拡大化と管理層の多層化は、係長級昇任制度の実施を中心に、集中的な統一的人事管理の必要性を生み出し、拡大期の不統一を是正する方向が、この二、三年現われてきた。

組織の拡大は、第5表に示されるように、部課の変遷過程に端的に現われている。特に30年代に入り、部課の増加、編成替の増加が目立ち、昭和36年には公害のような新しい行政問題が増大し、昭和38年には、これらの新しい部門と巨大化する組織の企画調整上の機能が重要視されて、企画部が独立している。同じようなかたちで、土木部では、都市整備、用地対策室が生まれている。

又職員数もこれと比例して増加を示している。第6表がその職員数の推移である。



特に、この職員数の増加傾向で注目すべきことは、第7表にみられる如く、若年の新しい層の占める割合が拡大していることである。即ち職員

約36%が、30才以下である。

(第7表) 年令構成表

昭和44.1.1

年令	男性		女性		計
	人数	%	人数	%	
~20	750	8.0	192	7.3	942 (7.8)
21~25	1,332	14.3	672	25.6	2,004 (16.7)
26~30	998	10.7	374	14.2	1,372 (11.4)
31~35	996	10.7	330	12.5	1,326 (11.0)
36~40	1,766	18.9	405	15.4	2,171 (18.1)
41~45	1,424	15.2	267	10.2	1,691 (14.1)
46~50	835	8.9	170	6.5	1,005 (8.3)
51~55	746	8.0	143	5.4	889 (7.8)
56~60	353	3.8	69	2.6	422 (3.5)
61~73	136	1.4	8	0.3	144 (1.2)
74	1	0.1			1 (0.1)
計	9,337	100.0	2,630	100.0	11,967 (100.0)

そして組織内移動は、予想以上に激しく、昭和37年~43年平均が21.9%である。これは、汚職防止という一つの要素も含まれるが、全般的に部内異動の激しいことは、他に類をみないところである。第8表は、その異動状況一覧表である。

このことは特に、在課年数でも示される。即ち職員の50%以上が、3年未満ということは第9表によってもあきらかである。

(第8表) 異動状況一覧

区分	年度	37	38	39	40	41	42	43	全異動数に対する比率 (37~43平均)
知事部局内	部間異動	392	853	565	614	682	780	641	27.0
	部内異動	1,117	1,203	1,474	2,219	1,593	1,895	1,614	66.3
	計	1,509	2,056	2,039	2,833	2,275	2,675	2,255	93.3
他部局との交流	転入	54	74	112	81	103	88	77	3.5
	転出	60	89	91	65	62	95	83	3.2
	計	114	163	203	146	165	183	160	6.7
異動総計		1,623	2,219	2,242	2,979	2,440	2,858	2,415	100%
4/1 知事部局現員		10,105	10,250	10,668	10,927	11,153	11,602	12,049	
異動率 %		16.1	21.6	21.0	27.3	21.9	24.6	20.0	21.9

(注) 昭和43年度は 44.1.31まで

第7表に示された職員の約36%が、36才以上であることは、更に学歴構成でもくみとれる。地方官庁は、高校卒が約半数に近く、他は大学卒、中学卒、短大卒の順となっている。第10表は、その学歴構成表である。

このような行政範囲の拡大と多様化に伴う組織変化のダイナミズムの中で、組織成員の態度はどのような意識構造をもっているか。組織変化に対する組織成員の態度を次にみてみよう。

(第9表) 在課年数表

昭和44.1.1

年数	性別		%		計
	男	%	女	%	
～1	1,839	19.7	421	16.0	2,260 (19.0)
1～2	1,948	20.9	483	18.4	2,431 (20.4)
2～3	1,229	13.2	281	10.7	1,510 (12.6)
3～4	1,151	12.3	411	15.6	1,562 (13.0)
4～6	1,040	11.1	318	12.1	1,358 (11.3)
6～9	887	9.5	248	9.4	1,135 (9.4)
9～13	521	5.6	227	8.6	748 (6.2)
13～18	414	4.4	177	6.7	591 (5.0)
18～30	308	3.3	64	2.5	372 (3.1)
計	9,337	100.0	2,630	100.0	11,967 (100.0)

(第10表) 学歴構成表

昭和44.1.1

大学卒	短大卒	高校卒	中学卒	計
2,536	1,206	5,705	2,520	11,967
21%	10%	48%	21%	100.0

#### 〔Ⅳ〕組織変化に対する組織成員の態度

第11表は、組織成員の約半数が、急激な拡大を意識しており、本庁、出先機関とも共通的な率を示している。更にその層は、組織変化に対応できる態度を発展させている。即ち第12表及び第13表で、急激に拡大していると意識しているとする組織成員は、いずれも『新しい行政が増えている』

『他の部課(所)と調整が必要な仕事が増えている』という項目の率が高くなっている。

(第11表) 行政需要は拡大していますか

	本 庁		出 先		計	
	人数	%	人数	%	人数	%
急激に拡大している	397	44.8	466	47.6	864	46.2
徐々に拡大している	331	37.3	348	35.5	680	36.4
あまり変化がない	104	11.7	92	9.4	197	10.5
どちらかといえば減少している	35	3.9	50	5.1	85	4.5
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

(第12表)

	新しい行政が増えている		新しい行政が増えていない		わからない	計
	%		%			
急激に拡大している	64.7%		22.3%		13.0%	100.0
徐々に拡大している	42.5%		31.3%		26.0%	100.0
あまり変化がない	8.1%		60.4%		31.5%	100.0
どちらかといえば減少している	20.0%		56.5%		23.5%	100.0

(第13表)

	他の部課(所)と調整が必要な仕事が増えている		他の部課(所)と調整が必要な仕事が増えていない		わからない	計
	%		%			
急激に拡大している	28.7%		29.9%		41.2%	100.0
徐々に拡大している	17.4%		39.0%		43.4%	100.0
あまり変化がない	5.6%		38.6%		54.3%	100.0
どちらかといえば減少している	16.5%		42.4%		41.2%	100.0

註) 第11表, 第12表, 第13表は昭和45年度調査結果。

そして、これらの層はまたいずれも伝統的、官僚制的特徴に批判的である。特に第13表でみられる『他の部(課)所と調整が必要な仕事が増えている』とする28.7%は、従来の伝統的なセクショナリズムに対する関心が高いとみられる。

組織運営の高度化は、組織内の調整活動を増大させる。即ち第14表の『増えている』と答えたものが本庁、出先とも高い率を示している事である。

この調整活動の増大とともに、第15表のように、重要事項の意志決定事項が新たに生まれ、現在の管理体系に対する内部的要素が高かまっている。

(第14表)

他の部課(所)と調整が必要な仕事が増えていますか。

	本 庁		出 先		計	
増えている	576	65.0	390	39.8	968	51.8
増えていない	173	19.5	340	34.7	513	27.4
わからない	137	15.4	248	25.3	386	20.6
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

第16表の現在の管理体系(仕事の進め方)について、『あまりよくない』とする本庁, 出先の高い率があることを物語っている。

(第15表) 部長以上の層で判断しなければならない仕事が増えていますか。

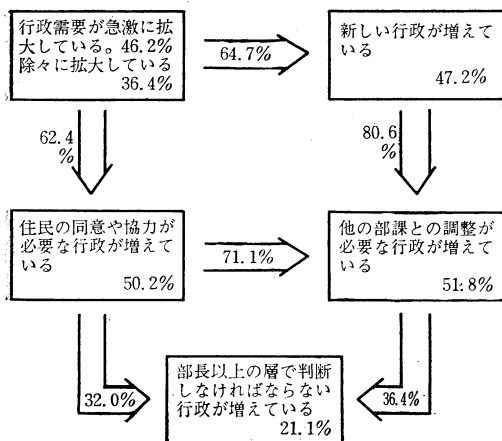
	本 庁		出 先		計	
増えている	262	29.5	130	13.2	394	21.1
増えていない	305	34.4	334	34.1	639	34.2
わからない	319	36.0	514	52.5	834	44.6
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

(第16表) あなたは、一般的にいつて現在の管理体系(仕事の進め方)についてどう思いますか。

	本 庁		出 先		計	
非常によい	11	1.2	12	1.2	23	1.2
かなりよい	178	20.0	174	17.7	353	18.9
どちらともいえない	320	36.1	358	36.6	678	36.3
あまりよくない	284	32.0	326	33.3	612	32.7
まったくよくない	78	8.8	94	9.6	172	9.2
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

註) 第14表, 第15表, 第16表は昭和45年度調査結果。

図 1 行政需要と組織運営の実態



この行政需要の拡大現象は、当地方官庁の『行

政事務運営に関するアンケート調査報告書』(昭和45年11月)の行政需要と組運営の実態の中にもみられる。その報告は次の図1で示されている。

(第17表) a あなたは管理体系(仕事の進め方)には、どのような欠点があると思われますか。

	本 庁		出 先		計	
仕事の目標や方針が不明確である	140	15.8	124	12.6	264	14.1
トップ・マネジメントの機能が発揮されにくい	46	5.1	26	2.6	73	3.9
管理階層が多すぎて、意志決定に迅速を欠き責任不明確	184	20.7	160	16.3	344	18.4
部門間のセクションリズムが強い	141	15.9	128	13.0	270	14.4
非定例的重要事項を処理する専門スタッフが育成されていない	75	8.4	100	10.2	175	9.3
課(所)長のリーダーシップが十分発揮されていない	31	3.4	76	7.7	107	5.7
変化に不適應で伝統的な権威主義が根強い	92	10.3	140	14.3	232	12.4
その他	15	1.6	10	1.0	25	1.3
とくに欠点はない	162	18.2	214	21.8	377	20.1
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

註) 第17表は昭和45年度調査結果

(第17表 b) 事務運営手段や手続の改善項目

あなたは、従来の事務運営手段や手続を改善するとすれば、何がもっとも必要だと思いますか。

	本 庁		出 先		計	
事務決裁制度の改善	282	31.8	266	27.1	548	29.3
文書制度や文書管理の改善	48	5.4	70	7.1	119	6.3
大量単純事務のコンピュータ等による機械化	105	11.8	234	23.9	340	18.2
コンピュータによる情報処理システムの確立	94	10.6	58	5.9	152	8.1
執務環境の整備	124	13.9	136	13.9	260	13.9
予算編成手続の改善	77	8.6	54	5.5	131	7.0
施策策定手続の改善	51	5.7	22	2.2	73	3.9
会計事務手続の改善	24	2.7	26	2.6	50	2.6
その他	13	1.4	10	1.0	23	1.2
とくに必要と思うものがない	68	7.6	102	10.4	171	9.1
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

以上の如く、組織成員の態度のこの新しい傾向は、次の第17表のa『管理体系（仕事の進め方）にはどのような欠点があると思われますか』という解答の中に、組織内で、それに対応する新しい要求（仕事の目標や方針の明確化）や変化に適応する新しい原則の要求と従来の官僚制の逆機能的な特徴（セクショナリズムの排除）のような新しいものの要求と古いものに対する批判が分散したかたちであらわれている。

更に、このことは業務活動に関する態度でも同様な反応が、事務決裁制度の改善というような従来の方法の変更とコンピューターによる情報処理システムの確立のような新しい方法の導入への関心に見られる。第17表bは事務運営手段や手続の改善項目の以上の内容をあきらかにしている。

〔V〕 管理的リーダーシップ

以上の如く、増大する社会的要請をますますその行政範囲にとりこまざるをえない条件の中で、拡大をつづける当行政官庁は基本的に法令主義という官僚制原則にささえられながら、多層化する管理階層と複雑化する業務体系がどのように維持されているかを次にみてみよう。第18表は、管理の方法を、本庁と出先別に、『命令』、『命令と説得』、『説得による部下の指導』の項目別にみたものである。この表からの特徴的なことは、M企業との間には明確な差がみられることと当地方官庁は、命令中心の権限行使による管理の方法が支配的であることがわかる。

しかし以上の管理の方法に対し、次の第19表で組織構成員の、権限行使への抵抗の態度をみると、その約半数は、『特に抵抗感を感じていない』という率が他の項目にくらべ高いことが本庁、出先ともにみられる。これは従来の伝統的管理の

(第18表) 管理の方法

所属	管理の方法			計
	命令	命令と説得	説得による部下の指導	
本 庁	96	233	94	423
%	22.6	55.0	22.2	100.0
出 先	58	170	91	319
%	18.1	53.2	28.5	100.0
計	154	403	185	742
	20.7	54.3	24.9	100.0

註) 第18表は、昭和42年度調査結果

M 企業	5%	27%	63%	(その他) 5%
------	----	-----	-----	----------

方法が、その層で受け入れられていると解釈出来る。そして、この傾向は、当官庁中核的部門（本庁）に強く、出先機関でも、その率は高いが、本庁と比較するとやや異なる反応がみられる。

(第19表) 権限行使への抵抗

所属	権限行使への抵抗			計
	よく感じる	時々感じる	めったに感じない	
本 庁	39	867	1,542	2,448
%	1.5	35.5	63.0	100.0
出 先	506	633	1,157	2,296
%	22.0	28.0	50.0	100.0
計	545	1,500	2,699	4,744
	11.0	32.0	57.0	100.0

註) 第19表は、昭和42年調査結果

しかし、以上の層の構成員の『管理者としての期待像』の意識構造は、本庁においては、管理者に『行政的決断力にすぐれている』ことをのぞみ、即ち換言すれば、業績達成に対する期待が強い。これに対し出先機関では、集団維持の期待が管理者に対し強く期待されているという異なった要素のくみ合わせがみられる。第20表の(1)が、それを示しているが、このことは、後述するPM調査結果とも一致している。

また第20表(2)の職階級別にみた管理者としての (第20表) (1)

管理者としての期待像

回答項目	部 門		合 計			
	本 庁	出 先	本 庁	出 先		
	回答数	百分比	回答数	百分比	回答数	百分比
1. 行政的決断力にすぐれている	979	40.2	773	25.2	1,752	31.8
2. 仕事に精通している	119	4.9	309	10.1	428	7.8
3. 人の和を保つ	216	8.9	494	16.1	710	12.9
4. 人間的にすぐれている	328	13.5	588	19.2	916	16.6
5. 上層部に対して影響力がある	86	3.5	115	3.7	201	3.7
6. 部下の能力を活用する	600	24.6	657	21.4	1,257	22.8
7. その他	57	2.3	91	3.0	148	2.7
8. 回答なし	52	2.1	41	1.3	93	1.7
合 計	2,437	100.0	3,068	100.0	5,505	100.0

（第20表）（2）  
職階級別にみた管理者としての期待像

回答項目	1		2		3		4		5		合計
	次長級 課長級	課長 代理級	係長級	主事級	主事補 級	課長級	主事級	主事補 級	主事補 級		
1. 行政的決断力にすぐれている	66.9	54.8	44.1	28.7	17.6	66.9	54.8	44.1	28.7	17.6	31.8
2. 仕事に精通している	1.7	4.3	5.6	8.5	9.3	1.7	4.3	5.6	8.5	9.3	7.8
3. 人の和を保つ	10.7	5.6	14.9	13.9	10.6	10.7	5.6	14.9	13.9	10.6	12.9
4. 人間的にすぐれている	5.0	12.2	13.2	16.7	23.8	5.0	12.2	13.2	16.7	23.8	16.6
5. 上層部に対して影響力がある	4.1	4.0	2.9	4.2	2.8	4.1	4.0	2.9	4.2	2.8	3.7
6. 部下の能力を活用する	5.0	17.2	17.2	23.8	30.6	5.0	17.2	17.2	23.8	30.6	22.8
7. その他	3.3	0.7	1.6	2.8	4.3	3.3	0.7	1.6	2.8	4.3	2.7
0. 回答なし	3.3	1.3	0.6	1.4	1.1	3.3	1.3	0.6	1.4	1.1	1.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註) 第20表(1)(2)は、昭和44年度調査結果期待像でも、職階の上下に明らかなずれが見られる。即ち、上位階層では、『行政的決断力にすぐれている』という決断力への期待の率が高く、(こ

（第21表）（2）  
部下としての期待像と職階級・年令階層等の相関

職階級 年令階層	部下としての 期待像	1. 上役の方針に従って迅速確実に仕事をする		2. 上役の意図をくんで自発的に仕事をする		3. 新しい仕事を積極的に開発する	
		回答数	百分比	回答数	百分比	回答数	百分比
職階級	1. 次長級、課長級	37	30.6	64	52.9	14	14.1
	2. 課長代理級	99	32.7	155	51.2	38	12.5
	3. 係長級	377	35.6	530	50.0	120	11.3
	4. 主事級	1,220	41.1	1,166	39.2	394	13.3
	5. 主事補級	380	38.6	384	39.0	170	17.8
年令階層	1~2 25才未満	536	36.8	565	38.8	258	17.7
	3~4 25才~34才	389	38.5	397	39.3	166	16.4
	5~6 35才~44才	776	42.2	782	42.5	217	11.8
	7~8 45才~54才	358	38.8	438	47.5	75	8.1
	9 55才以上	74	29.4	129	51.2	25	9.9
案を修正するときあなたの上役は納得のいく方法をとるか	1. とくに気にかけてくれない	402	45.2	329	37.0	110	12.4
	2. 納得いかないが上役の決定だから同調	216	40.8	198	37.4	67	12.6
	3. 納得いかないときは一応意見をいう	1,367	37.8	1,612	44.6	499	13.8
	4. 納得いかないときは通るまで主張	44	27.2	82	50.6	28	17.3

註) 第21表(2)は 昭和44年度調査結果

これは上位者ほど高いという傾向を示している。)これに対して下位階層ほど、特に主事補級など、リーダーシップ機能の要求、即ち、『部下の能力を活用する。』…30.6%、『人間的にすぐれている。』…23.8%が示している如く、かかる機能への要求が増加する。

以上のような「ずれ」は、部下としての期待像

（第21表）(1) 部下としての期待像

回答項目	本 庁		出 先		合 計	
	回答数	百分比	回答数	百分比	回答数	百分比
1. 上役の方針に従って迅速確実に仕事をする	920	37.8	1,213	39.5	2,133	38.8
2. 上役の意図をくんで自発的に仕事をする	993	40.7	1,321	43.1	2,314	42.0
3. 新しい仕事を積極的に開発する	387	15.9	354	11.5	741	13.5
4. その他	92	3.8	136	4.4	228	4.1
0 回答なし	45	1.8	44	1.4	89	1.6
合計	2,437	100.0	3,068	100.0	5,505	100.0

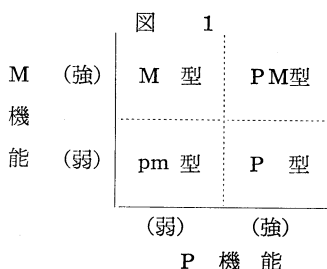
註) 第21表(1)は、昭和44年度調査結果

の結果でも、明確なかたちをとってみられる。第21表の(1),(2)は、管理者からみた部下像と部下の自己評価をみたものであるが、第21表の(1)では本庁、出先とも、『上役の意図をくんで自発的に仕事をする』という自発型がともに高い率を示し、『上役の方針に従って迅速確実に仕事をする』といういはば忠実型がそれについているが、これを職階級別にみた第21表の(2)でみると、あきらかに逆の傾向を示している。即ち、忠実型は、職階が下るほどふえていること、これは、下位層ほど上役の方針に従って迅速確実に仕事することを期待されているとし、自発型は、職階が下に行くほどへっている。これは又、上司は自発型を期待されているとするさきに表示したものと逆の傾向がみられる。

以上の如く、権威主義的管理様式の保持と新しい管理様式への期待という背反する要素が現実どのよう意識されているかについては、次のPM調

査結果が重要なデータを示してくれるわれわれは、昭和44年調査において、課長に対するPM調査<sup>註I</sup>を実施した。

註I) PM理論とは、九州大学、三隅二不二教授が提唱したリーダーシップ理論である。(三隅二不二著「新しいリーダーシップ」ダイヤモンド社、昭和41年参照) PM理論は図1に示すようにリーダーシップ機能を、目標達成機能としてのP機能(Performance function)と集団維持の機能としてのM機能(Maintenance function)に分け、それぞれ軸とする次元上でとらえていく方法である。



このPM理論にもとづき、型別測定をおこない、型別分布の特徴を分析し、管理的リーダーシップの条件変数として、仮説的に『仕事の満足度』『課所長に対する支持』『課所長の上層に対する影響力』を設定し、これらの変数と管理方式の型別との相関関係を調べ、さらに四つの型別分布のそれぞれの中で、より代表的グループを選定し、その代表者層の分析を通じて、当地方官庁の課長クラスの支配的な管理方式を明らかにした。

まず、第22表の課長に対するリーダーシップの型別分布の傾向からみれば、本庁と出先の間には有意差はなく、PM型の分布比がもっとも多いが、評定者数の型別による分布比では、pm型がもっとも多い。

(第22表) 部門別によるリーダーシップ型別の分布比および型別評定者数分布比

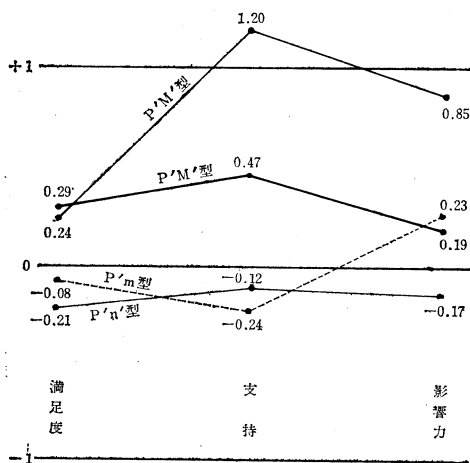
部門	PM型		P型		M型		pm型	
	型別分布比	評定者数分布比	型別分布比	評定者数分布比	型別分布比	評定者数分布比	型別分布比	評定者数分布比
本庁 総計	{ 37%	18%	{ 23%	24%	{ 21%	31%	{ 29%	16%
出先 総計	{ 39%	18%	{ 23%	25%	{ 20%	31%	{ 32%	17%

註) 第22表は昭和44年度PM調査結果

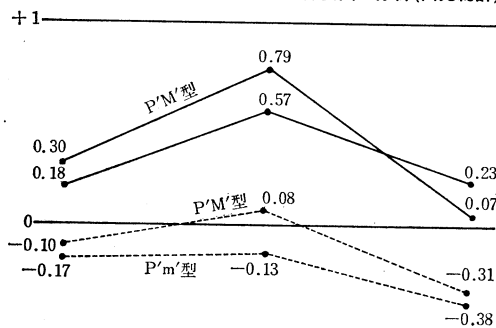
次に、代表的型別分布では、『仕事の満足度』

『課所長に対する支持』、『課所長の上層に対する影響力』の要因に対して、PM型及びM型で高い得点が見られ、pm型で最も非好意的である。又、一般にP型への志向度は高くないが、仕事の満足度を促進し、上層への影響力の強い場合には効果的方式となりうる。グラフ(1)、(2)、(3)、(4)、(5)は、そのことがよくあらわれている。

グラフ-(1) 代表的な型別による条件要因の分析(本庁総計)

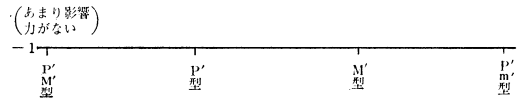
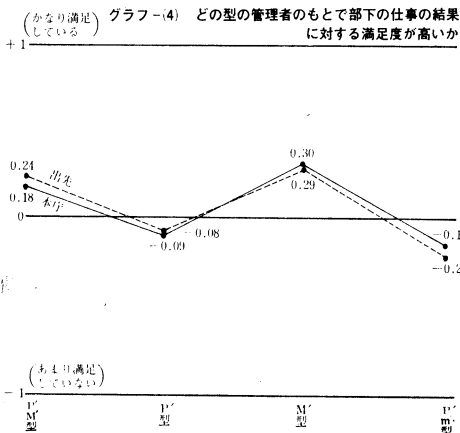
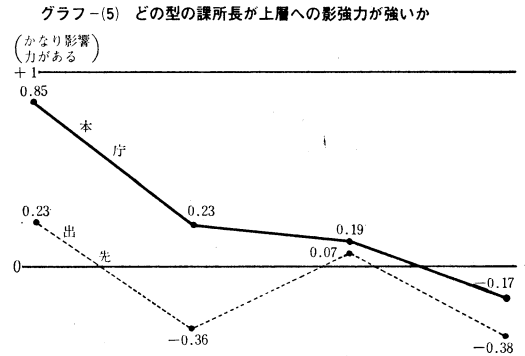
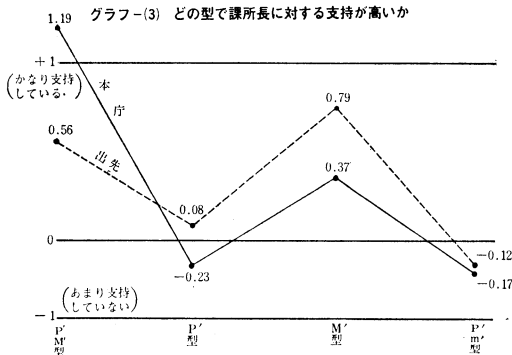


グラフ-(2) 代表的な型別による条件要因の分析(出先総計)



当地方官庁における管理的リーダーシップの型は、PM型とpm型に二極分解する傾向があり、P型に比べM型への評価は高く、一般的に部下の自己実現を促進せず、かつ上層に影響のない伝統的権威主義は受け入れられず、成員中心的乃至集団志向のタイプが求められている。この管理的





リーダーシップのパターンが多層的管理階層の中では、どのようになるかを課長一係長という業務処理の系列の組合せによってより詳細に調べた。第23表の(1)と(2)がそれである。

(第23表)の(1)

(本 庁)

課係 長長	業務 処理	価値 意識	満足 度	人間 関係	職場の ふん囲 気	コミュ ニケー ション	合計	順位
P P	0.982	0.832	0.351	0.660	1.319	0.702	4.846	2
P M	0.855	0.711	0.253	0.759	1.000	0.313	3.891	3
M P	1.358	0.753	0.420	1.136	1.358	1.062	6.087	1
M M	0.822	0.534	0.027	0.658	0.822	0.438	3.301	4

(第23表)の(2)

(出 先)

課係 長長	業務 処理	価値 意識	満足 度	人間 関係	職場の ふん囲 気	コミュ ニケー ション	合計	順位
P P	0.610	0.812	0.009	0.329	0.648	0.610	3.018	4
P M	0.716	0.842	0.274	0.379	0.716	0.863	3.790	3
M P	0.643	1.000	0.643	0.214	1.143	0.857	4.500	2
M M	1.121	1.050	0.411	1.021	1.348	1.064	6.015	1

註) 第23表は、昭和45年度調査結果

この表では、本庁と出先で明らかに相反するパ

ーンが発見できた。業務処理、価値意識、人間関係等の項目で、最も得点の高い組合せは、本庁ではMP型、最も価値の低いのはMM型であり、一方出先では、これに対し、MM型が最も高く、PP型が最も低くなっている。この結果は、後述の影響力構造(1)(2)、職務行動一案の作成の項で指摘するように、第一線管理者としての係長の地位と役割の重さによって説明される。このことから、分散した影響力構造をもつ多層管理層のリーダーシップは、単一の管理者のそれのみ依存するのではなく、総合化された形で発揮され、特に第一線管理者としての係長の占めるウエイトはかなり大きいといえる。

特に本庁において、係長が目標達成機能をいかに促進するかが、key factorとして働いており、出先では組合せのいずれかに集団維持の機能を果たすことが期待されている。このように本庁と出先に、異なる管理パターンが存在する。本庁においては、その中核部門の一つに見られるように仕事の重要度、仕事を通しての自己実現機会の多いこと等により、目標達成機能がより重要視され、それに対応する管理的リーダーシップが求められていると考えられる。それに対し出先では、機能の重要さ、程度のちがいのため、目標管理型の職務行動パターンよりも、集団維持的志向が高い。これは出先において職務行動を通してのエネルギーの不

燃を、温情的職場慣行乃至人間関係の中で、自己の感情的繫留点として代替せる傾向の高いためと考えられる。

〔Ⅵ〕重要事項について  
の影響力構造……そのⅠ

第24表での全般的傾向は、本庁次長以上、課（

所）長、課（所）長代理、係長の順にライン系列に対し、やや強い影響力が認められるが、他の職位に対する影響力との間に、きわ立った差は認められず、特定職位への集中現象が見られない。これは重要事項の決定について、職階構造の重層化にともなう影響力の重複、相殺作用をもたらしていることによると思える。

(第24表) 職階級別にみた役職者の影響力 (問4～問9) (%)

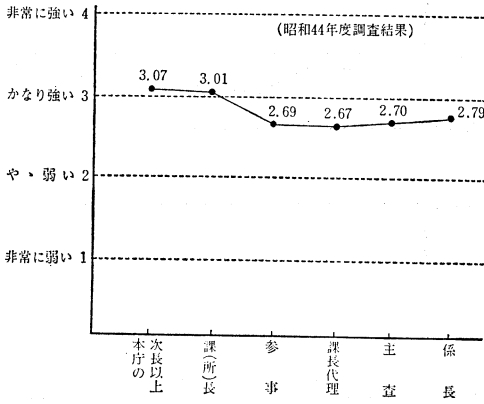
回答項目	職階制					合計	
	1. 次長級 課長級	2. 代理級	3. 係長級	4. 主事級	5. 主事 補級		
問4. 本庁の次長以上の役職者について	1. 非常に強い	24.8	18.2	16.6	15.5	12.5	15.4
	2. かなり強い	59.5	42.2	29.7	20.1	15.0	22.9
	3. やや弱い	7.4	9.2	8.2	5.7	3.9	6.1
	4. 非常に弱い	4.1	5.0	4.4	3.7	2.5	3.7
	5. 不明	2.5	24.1	40.0	52.3	64.3	49.4
問5. 課(所)長について	1. 非常に強い	22.5	40.4	29.2	24.1	22.7	15.5
	2. かなり強い	42.5	48.4	51.7	50.2	50.4	49.9
	3. やや弱い	10.0	8.7	15.6	17.5	19.1	16.9
	4. 非常に弱い	2.5	1.8	3.2	6.6	5.7	5.7
	0. 回答なし	22.5	0.7	0.3	1.6	1.8	1.9
問6. 参事について	1. 非常に強い	22.6	5.5	7.3	10.0	16.7	11.0
	2. かなり強い	12.9	30.9	27.8	30.9	38.5	31.0
	3. やや弱い	32.3	27.3	39.7	25.9	25.2	27.3
	4. 非常に弱い	6.5	21.8	9.9	13.6	10.7	13.0
	0. 回答なし	25.8	14.5	15.2	19.1	9.0	18.1
問7. 課長代理(次長, 所長代理)について	1. 非常に強い	7.3	5.7	7.8	10.0	11.9	9.8
	2. かなり強い	55.0	47.2	50.8	46.4	50.9	47.9
	3. やや弱い	22.9	32.6	30.5	30.8	27.3	29.8
	4. 非常に弱い	7.3	10.4	10.0	10.5	7.8	9.9
	0. 回答なし	7.3	4.1	0.9	2.2	1.8	2.6
問8. 主幹(税部門出先機関は課長)について	1. 非常に強い	10.0	4.3	9.7	10.2	12.5	10.2
	2. かなり強い	47.5	47.8	42.8	40.4	43.8	41.8
	3. やや弱い	28.8	26.1	31.7	31.4	32.3	31.1
	4. 非常に弱い	3.8	10.1	11.7	12.8	8.1	11.3
	0. 回答なし	10.0	11.6	4.2	5.2	2.9	5.6
問9. 係長(府税地方事務所以外は課長)について	1. 非常に強い	11.9	6.2	15.2	12.2	11.9	12.1
	2. かなり強い	54.1	56.6	43.1	44.0	41.7	44.1
	3. やや弱い	23.9	28.1	28.8	29.3	32.1	29.5
	4. 非常弱い	3.7	6.2	7.3	12.3	11.9	11.0
	0. 回答なし	6.4	2.9	5.5	2.2	2.1	3.2

註) 本表には該当役職者がいないと回答したものを除外した百分比である。

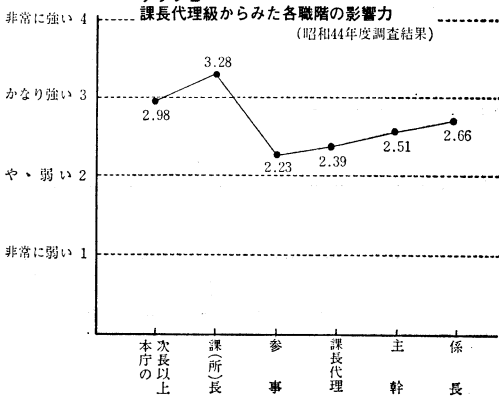
しかし、グラフAからEに示すように、職階により影響力の知覚にかなりの相異がみられ、パターンとしては、課長代理級と係長級、主事級と主事補級が似た型になっている。各職階とも、本庁

次長級以上及び課(所)長の重要性を認めていることがわかるが、係長に対する重要性の認知は、主事級及び主事補級では見い出せない。

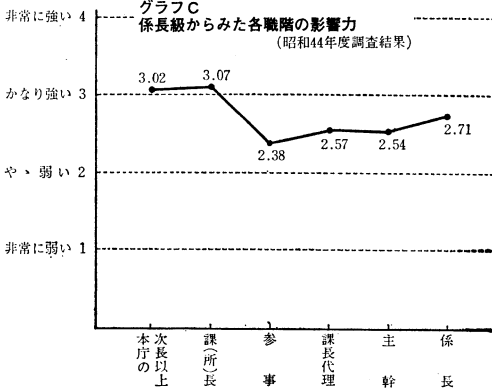
〔グラフ〕  
重要事項についての影響力・決定力に関する各職階の知覚  
〔グラフA 次長・課長級からみた各職階の影響力〕



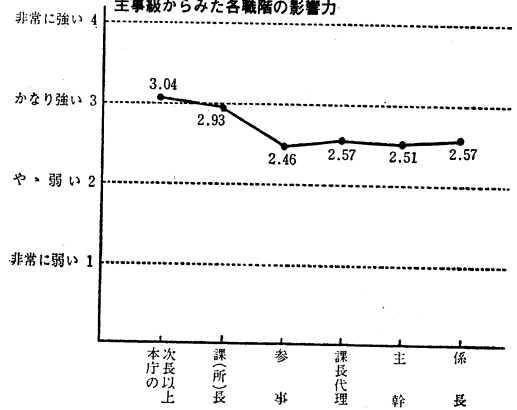
グラフB  
課長代理級からみた各職階の影響力  
(昭和44年度調査結果)



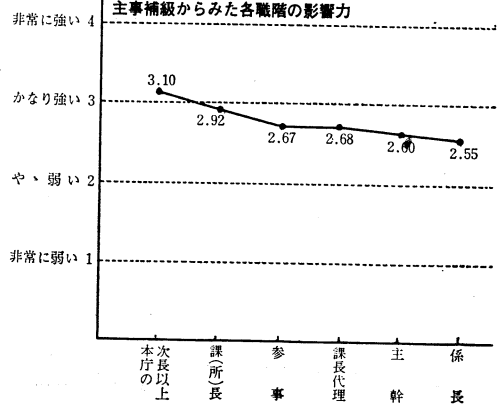
グラフC  
係長級からみた各職階の影響力  
(昭和44年度調査結果)



グラフD  
主事級からみた各職階の影響力



グラフE  
主事補級からみた各職階の影響力



〔VI〕 定例業務に対する

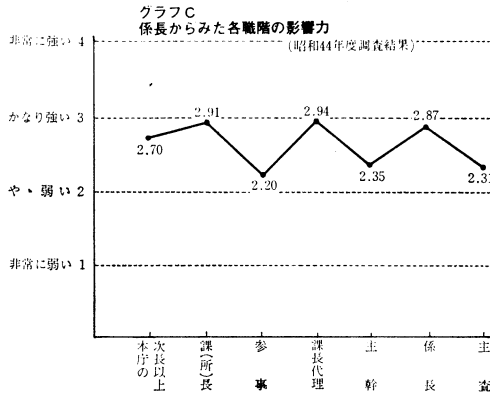
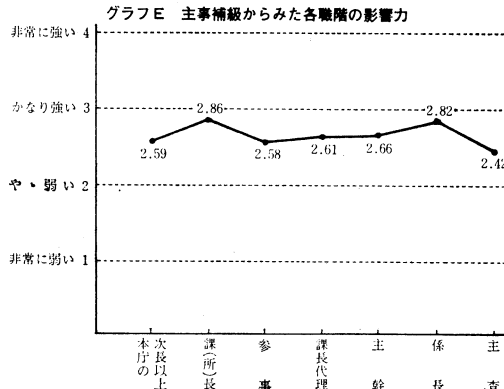
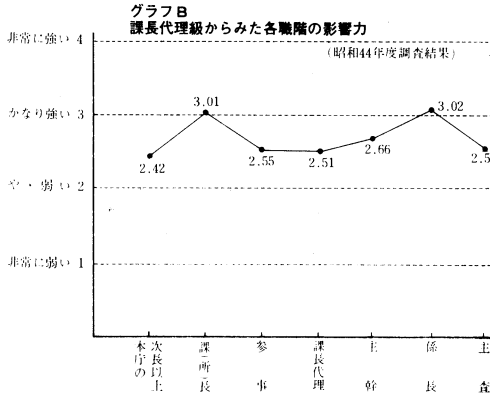
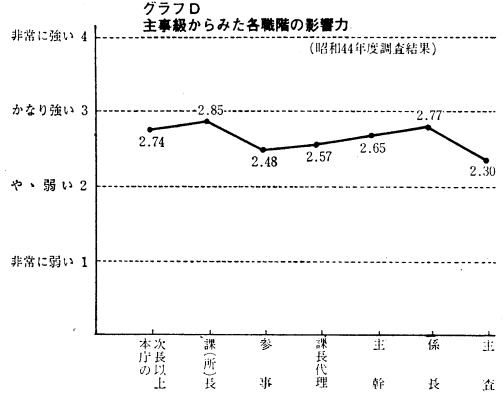
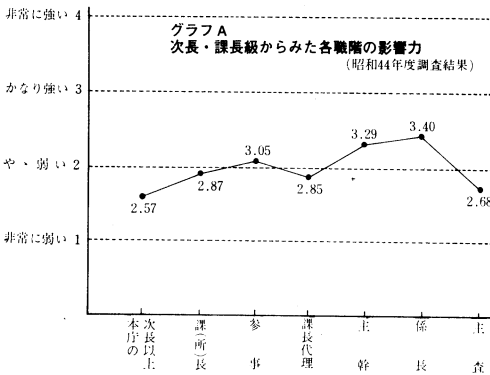
影響力構造……そのⅡ

グラフAからEによって示される全般的傾向は、課(所)長及び係長に対し、強い影響力が見られ、とくに係長に対し、最も高い影響力得点が与えられている。定例事項については、その処理

が主として、係単位でなされている以上、係長職の重要性の認知は当然であろう。

これに比べ係長と比較的共通の要素の多い主査の影響力が最も低いことは、前述の如く、係長級昇任制度実施後の変化によるものである。しかし、これも前事項同様、主事級、主事補級は、似たパターンを示し、課(所)長と係長に強い影響力を認めている。課(所)長代理も同じ傾向のパターンになっていて、自己評価の低いことが特徴となっている。これに対し係長は、課(所)長代理に最も強い影響力を認め、とくに参事、主事に対する評価の低いことが目立っている。最も意外な反応は、次長級、課長級において認められ、他の職階のパターンとかなり異なった傾向となっている。このような定例業務に関する影響力の認知において、役職者の間でかなりきわ立った差が認められ、とくに次長級、課長級における認識の不一致が目立つ。

〔グラフ〕 定例業務に対する各職階の影響力・決定力についての知覚



て、どのような様式がとられるかを次に問題とする。案の作成前の素案の提起では、第25表に示さ

(第25表) あなたの課(所)では実質的に素案を提起するのは主として誰ですか。

(本 庁)

課長	94	13.9
参事	10	1.5
代理	16	2.4
主幹	48	7.1
係長	265	39.2
主査	23	3.4
担当者	220	32.5
計	676	100.0

(出 先) A (税, 土木)

所長	44	14.2
代理	14	4.5
課長	54	17.4
主幹	4	1.3
係長	118	38.1
主査	4	1.3
担当者	72	23.2
計	310	100.0

〔VII〕 職務行動—案の作成

日本の官庁組織は、伝統的に稟議制度<sup>1)</sup>を活用してきた。これは組織活動への幅広い参画を可能にするすぐれた長所をもっていると同時にその文書主義と事務決裁の形式主義は、時として事務手続きの非能率、職務と権限の不明確、責任不明、リーダーシップの不足をとまなう逆機能<sup>2)</sup>を生み出すといわれる。

当官庁では、案の作成という職務行動におい

（出 先） B（保健所）

所	長	12	5.0
代	理	34	14.0
主	幹	14	5.8
課	長	64	26.4
主	査	36	14.9
担	当	82	33.9
	者		
	計	242	100.0

註）第24表は、昭和45年度調査結果

れるように、本庁で係長が最も多く、ついで担当者、課長となっている。また出先A（税、土木）でも、係長が最も多く、担当者、課長、所長の順になっており、他と異なっている。

しかし、その際の発言のチャンスはかなり高いものである。即ち、実施案の作成では、第26表及び第27条のように、下位職位の参画度はきわめて高く、合議共同という集団的方法への依存とそれに対する要求も高い。特に階層が下るにつれ、合議作成方法への同調度は強くなる。

（第26表）

職階級別にみた実施案（定例的事項）の作成方法

回答項目	職階級		職階級			合計	
	次長級 課長級	課長代 理級	係長級	主事級	主事補 級	回答 数	百分 比
担当者が作成する	40.5	47.2	42.5	40.3	35.2	40.0	
係（課所）員が合議して作成する	0.8	5.6	5.8	10.8	11.6	9.5	
係長と担当者が共同作成する	39.7	31.4	32.7	30.2	32.5	31.1	
担当主査が作成する	1.7	5.3	5.1	4.1	4.3	4.3	
係長が作成する	12.4	7.6	12.8	12.8	12.4	12.3	
その他	5.0	2.3	0.9	1.1	2.1	1.5	
回答なし	—	0.7	—	0.8	1.9	1.3	
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

註）第25表は、昭和44年度調査結果

（第27表）

集団的方法の活用

	本 庁		出 先		計	
用いられている	430	64.0	274	49.8	704	57.6
用いられていない	242	36.0	276	50.2	518	42.4
計	672	100.0	550	100.0	1,222	100.0

註）第26表は、昭和45年度調査結果

案の作成に関しては、担当者一係長の系列が実質的に基幹となっている。従って、係長のリーダーシップが、定例業務成否の鍵となる。

担当者レベ参画意欲の強さと、それに対する課長レベルの認識に格差が見られる所に一つの問題がある。ごく一般的には、出先の方が定例業務への担当者レベルの参画が程度がやや低いようである。

次に案の修正は、第28表によると、第一線管理者（本庁は係長、出先は課長名称＝係長級）の役割が、きわめて大きく、課長の役割はそれ程認識されていない。案の修正に対する反応は、『一応意見という』層が65%で多く、当官庁の組織運営は、一般的には、権限中心の権威主義的でないことが知られるが、25%の無批判的同調層の存在が注目される。このように権限服従型には、人間関係に悩む集団不適應と自己実現の不燃及び課（所）長への不信が見受けられる。

案の修正に対する反応の仕方

問1の案を修正するとき、あなたの上役は納得のいく方法をとりますか。

（第28表）

回答項目	部 門		出 先		合 計	
	回答 数	百分 比	回答 数	百分 比	回答 数	百分 比
1. とくに気に入らなかったことがない	358	14.7	531	17.3	889	16.1
2. 納得いかないが上役の決定だから同調する	193	7.9	337	11.0	530	9.6
3. 納得いかないときは一応意見をいう	1,689	69.3	1,925	62.7	3,614	65.6
4. 納得いかないときは自分の意見が通るまで主張する	60	2.5	102	3.3	162	2.9
5. その他	83	3.4	109	3.6	192	3.5
0. 回答なし	54	2.2	64	2.0	118	2.1
合計	2,437	100.0	3,068	100.0	5,505	100.0

1) 日本における政策決定過程～稟議制に関連して～辻清明 思想1965.1では稟議制の特色が明確に分析されている。

2) 官僚制の逆機能については、マートン(R.K.Merton)をはじめゴールドナー(A.W. Gouldner)、ブラウ(P.M. Blau)らの議論がある。

R.K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality," in Social Theory and Social Structure, 1957.

森東吾その他訳「社会理論と社会構造」1961年、みずず書房

A.W. Gouldner, "Patterns of Industrial Bureaucracy," 1955.

岡本秀昭, 塩原勉訳「産業における官僚制」1963年, ダイヤモンド社

P.M. Blau, "The Dynamics of of Bureaucracy," 1955.

### VIII 官僚的態度の発展と官僚類型

職務の完全な習得は、入庁前に官僚志向的態度を予めもっているか、入庁後に官僚的パーソナリティを形成させるかのいずれかにより促進される。第29表は、それを物語っている。

(第29表) 入庁の動機

所属	入庁の動機		計
	公務員	第一志望	
本 庁	113	164	277
	41%	59%	100
出 先	63	90	153
	41%	59%	100
計	176	254	430
	41%	59%	100

註) 第27表は、昭和42年度調査結果

われわれの面接結果によれば、職業として公務員を積極的に選んだ者の選択基準は、『私企業の営利性、収益志向性は好まない。公共性をもった公務員業務に使命感が見い出せる』といった公務員の職業の公共性と全体性に意義を認めるような点と性格的に私企業向きでないという自己意識及び家族関係に官僚がいることなどである。それに対し、入庁時には官僚的態度を殆んど持っていなかったが、入庁後官僚的パーソナリティーを発展させた者は、『仕事を覚え、責任ある仕事をやっているうちに、公務員の仕事の重要さ、特に私企業にはない公共福利性に仕事の積極的意義が認められるようになり、自分でも気がつかないうちに官僚的なものの考え方になっていた。』というような官僚的態度の発展が見られる。これは係長以上の役職者に特に顕著である。

すでに組織変化に対する組織成員の態度の項目でみてきたように、かなり多くの層が、組織変化に対応できる態度を発展させ、その意味で新しい官僚類型を形造りつつある。組織が拡大し、変動する時は、停滞し固定的な組織より、より多くの

革新型を必要とするが、<sup>3)</sup> 当地方官庁においても新しい行政問題の拡大の中で、増大する創造的職務の必要性は、それに見合う官僚類型を要請している。第30表に見られるように、すでに全体的に現状に満足する者は、ごく僅かで、大半は何らかの革新を求めており、さらに35%は、より急激な革新を求めている。

(第30表) あなたはこれからの府の組織運営のあり方として次のうちどの考え方にもっとも近いですか。

	本 庁		出 先		計	
だいたい現状でよいと思う	57	6.4	86	8.7	144	7.7
伝統的な行政組織の長所を維持しながら改善を進めるべきだ	514	58.0	498	50.9	1,014	54.3
根本的に改善を行なうべきだ	293	33.0	368	37.6	661	35.4
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

註) 第28表は、昭和45年度調査結果

3) Anthony Downs, Inside Bureaucracy, 1967年 Downsは官僚制をClosed System としてでなく、環境要因に対し、Elastic な System としてとらえ、注目すべきいくつかの仮説的分析をおこなっている。

### IX 要 約

1) 戦後の行政範囲の拡大と多様化は、組織の巨大化と運営管理の複雑化をもたらし、特に管理階層の多層化を生み出した。高い組織内の移動率と増大する新しい組織成員補充は組織を流動的にしている。

2) 組織変化に対する組織成員の意識は、旧いものと新しいものの混在を示し、その受け取り方に差が見られ、一般に変化に対応できる態度を発展させている者ほど、伝統的な官僚制の特徴に批判的である。

3) 管理の方法は、民間企業にくらべ、かなり強権的様式を保持しているが、課長に対するリーダーシップの評価は、一般に集団維持的機能の必要性を示しており、部下の自己実現を促進せず、上層に対し影響力のない権威主義は受け入れられていない。しかし多層的管理層の総合的リーダーシップは、管理者の組合せにより定まり、この点に関しては、本庁で目標達成機能が、出先では集

団維持的機能が、それぞれ強調されるという異なったパターンを示している。

4) 影響力構造は、多層化した管理階層の複雑化を反映して分散したパターンを示し、集中現象が見られない。しかし、課長一係長のライン系列は、他の職務に比べ、より重要な地位であることが知られ、特に第一線管理者としての係長の役割は業務処理にとって、きわめて重要であるといえる。

5) 案の作成に見られる職務行動のパターンは、伝統的な稟議制度に依存しながら、その長所である幅広い参画機会が、合議のような集団的方法をとりこむ時高められる。ここに伝統的様式と新しい様式の融合が見られる。しかし一方、煩瑣で、形式的な事務手続きへの改善要求もかなり強い。

6) 官僚類型は、組織変化に対応できる新しいタイプを生み出し、進行する革新的要素に見合っている。しかし同時に古い類型が、多く同時存在し、無批判的権限服従型が見られ、これらの層は、一般に自己実現度が低い。

7) 一般的特徴として。

当地方官庁の組織の変動過程は、組織をオープンシステム化し、かつての官僚制モデルとしての

権威的方法を不可能にしつつあり、より創造的で柔軟な運営方法とそれに対応する新しい官僚類型を必要としつつある。しかし、このような一方で、不可避的な革新の進行と他方人間の側の古い官僚類型の残存および価値体系の不一致といった背反する要素が同時存在しており、それが意味で、現在の意識構造の混乱に反映している。われわれの調査結果は、そのような全般的な変動の中の過渡的状況を示しているといえよう。

以上

#### 資 料

- ◎萬成 博, 遠藤惣一 1967年, 日本社会学会において『行政組織行動』で, 研究報告がおこなわれた。
- ◎遠藤惣一, 牧 正英 『職員意識アンケート調査結果の概論』第一次, 第二次報告書 昭和44年12月17日, 昭和45年5月5日
- ◎遠藤惣一, 牧 正英 『職員意識アンケート補完調査結果の概要』 昭和45年8月5日 『行政事務運営に関するアンケート調査報告書』 昭和45年11月