

地方官庁における変動過程に関する調査研究(Ⅱ)

牧 正 英
遠 藤 惣 一

〔Ⅰ〕 前回の要約と今回の研究目的

〔Ⅱ〕 調査の方法と対象

〔Ⅲ〕 行政需要の拡大と組織変化

(1) 管理体系

- (イ) 伝統的権威主義
- (ロ) リーダーシップ
- (ハ) 管理階層の多層化
- (ニ) セクショナリズム
- (ホ) 専門スタッフの不足

(2) 事務能率の合理化

〔Ⅰ〕 前回の要約と今回の研究目的

前回の研究(地方官庁における変動過程に関する調査研究(Ⅰ)、関西学院大学社会学部紀要第22号、昭和46年3月、pp. 121~135)において、巨大地方官庁¹⁾の変動過程を分析するためのモノグラフとして戦後の激しい組織変化を管理構造、職務行動様式、価値意識、官僚類型といった側面から見た。今回はこうした組織変動が行政需要の拡大と多様化という新しい組織へのインプットが、組織内において調整事務の増加、新規行政の増加、新しい住民政策の強化というアウトプットを生み出すことにより、それに対応して組織規模の拡大と構造の多様化という変化をどのように生ぜしめるかを分析することを目的とする。

次に図示したように、行政需要の拡大は、管理体系の高度化、事務能率の合理化、住民政策の民主化を必要とするような調整事務の増加、新規行政の増加、新しい住民政策の強化を伴う組織規模の拡大と構造の多様化を生み出す。これは組織の管理構造、成員の職務行動、価値意識、官僚類型にそれぞれ対応する変化を強いる。管理構造としての権限構造は、参事、主幹、主査という新しい

補佐の権限を導入して拡大し、複雑な管理問題をフォーマルに解決する手段を増加させたが、機能的には、フォーマルに専決権を持つ課長が、管理問題の拡大に応じて専決権を持たない下層権限に問題処理を実質的に委譲せざるを得なくなり、特に第一線管理者である係長の活用が重視される。したがって、従来の集権的管理理念は実質的に崩壊しながらも、形式的には法令主義的慣行が維持され、しばしばそれが組織矛盾として表面化する時、新しい理念の確立が求められ、議論されることとなる。

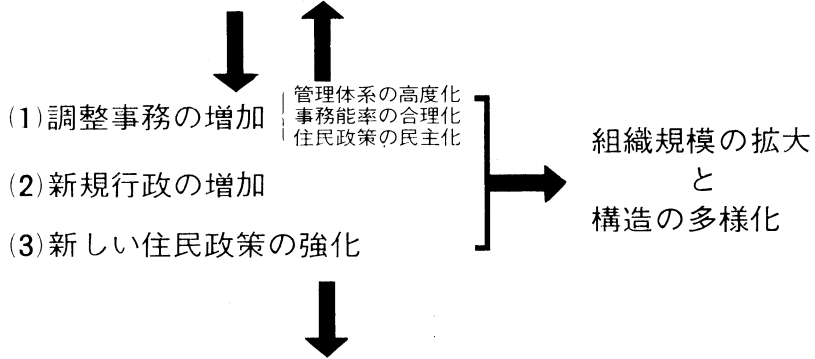
リーダーシップ構造は、権限構造の構造機能変化に対応して分散化し、特に課長と係長のリーダーシップ様式の組合せによってその効果が決定されるような、リーダーシップ機能の連動化を生み出す。ここでは多様な管理問題を公式的な権限行使による強制的な方法から合意的な方法によって解決するという新しい評価の体系が確立することを必須とする。

影響力構造は、権限構造の多層化に伴ない、管理職務の分担による役割の分化を通して影響力は分散し、重層化する結果となり、従来の集権的パターンから分散的パターンへ移行しつつある。したがって、ここでは統一的意思決定は、合議的方法によって保障される。

職務行動様式は、定例的事項に対する案の作成という職務行動は、一部伝統的な稟議制に基づく伝統的様式が保持され、それは一般には変化する組織のファンクショニングに逆機能し、または成員のモラルを低下させている。それに対して稟議制を活用しながら、集団的決定方式を採用する場合には、組織のファンクショニングを促進し、成員の幅広い参画機会を保障することにより成員のモラルを高めている。

1) 当地方官庁は西日本に所在する巨大官庁である。

行政需要の拡大



	構造変化	機能変化	理 念	一般的变化過程	
組 織	管理構造	(1)権限構造 補佐権限の増加	実質的権限委譲 特に係長（第一線管理者） 機能の重視	旧い管理理念の崩壊と新しいものへの模索	強権的→説得的 形式主義→実質主義
		(2)リーダーシップ構造 分散化	リーダーシップ機能の運動化 （特に課長と係長の組合せ） M機能の重視	新しい管理方法の評価	権威主義→民主主義
		(3)影響力構造 多層化	役割の分化	合議制の確立 合意的方法の評価	集権的→分権的
	職務行動様式	定例的事項の作成（稟議制） <div style="font-size: small;"> 伝統的様式の保持 → 新しい方法（合議的方法）の融合 逆機能ないし成員のモラル低下 → 参画機会の実現 </div>	リーダーシップ機能の重要性の増加	服従型→自主型	
		非定例的判断事項に対する決定の増加（上位権限）	上位権限への負担増加（不適応、能力の欠如）	トップへの不信と新しい管理理念の要求（上下の不一致）	
	価値意識	公務員意識の形骸化 価値基準の混乱	目的合理的志向 } 価値合理的志向 } の同時存在 存在→職務行動、エネルギーの不燃焼化	理念の喪失 （新しい官僚制のメリットの追求）	伝統→革新
	官僚類型	無批判的権限服従型 革新型の同時存在	組織内矛盾の源泉	旧い類型の崩壊 新しい公務員意識の内在化	法令的保守型 →新しい組織要件に見合う革新型

一方、新しい要素の増加は、上位権限に広範な非定例的な判断事項に対する決定を強いる結果となるが、そうした新しい状況の中で行動し、意思決定できるよう訓練されていない多くの上位権限者は組織運営の最も大きな障害条件となる。これは当然トップへの不信、または新しい管理者要求という上下の不一致を表面化させている。

価値意識は、「公僕主義」といった古い公務員意識では、組織成員を統合化できない段階にあり、より積極的な公務員理念の創造が求められており、部分的には組織成員がそれぞれ拠り所とするものに基づいて個別に行動しているときえいえる。したがって、何程か組織に価値を認め、組織にコミットする部分と個人的信条に基づいた目的合理的志向に徹する部分とが同時存在し、組織外社会の現代の価値体系の混乱を反映し、特に世代間にそれが最も鋭く現われ、未だ組織の統一した価値体系が確立されていないのである。

官僚類型は、価値意識の混乱を反映し、無批判的権限服従型と革新的自主型が同時存在し、これが新しい組織矛盾の源泉となっている。恐らく行政官僚制の新しいメリットの基準が創造されるまでは、この状態は継続し、組織のファンクショニングを促進、障害するダイナミズムの中で、官僚

制組織の新しい組織要請に見合う新しい官僚類型が否応なく造り出されて行くであろう。

〔Ⅱ〕調査の方法と対象

昭和42年、昭和44年、昭和45年、昭和46年にかけて、組織変化に関する基礎資料の蒐集、質問紙調査、面接調査、およびそのデータ分析を行なった。なお、対象については前回（地方官庁における変動過程に関する調査研究(Ⅰ)、関西学院大学社会学部紀要、第22号、昭和46年3月、pp. 121～135）記載のものを参照されたい。

〔Ⅲ〕行政需要の拡大と組織変化

行政組織にとって、その組織変化のインプットは行政需要の拡大である。これは新規行政の増加、調整事務の増加、住民志向性の増加という形となって現われる。そうした新しい組織の要請に対応して、組織規模の拡大をともなう管理体系の変化、事務能率の合理化、住民政策の民主化を必要とし、それに伴う組織のあらゆる要素の対応の変革を生み出す。

われわれは、こうした組織変化を組織成員の反応を通して見るのが本研究の目的である。

(第1表) 行政需要の拡大

	本	庁	出	先	計	
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

註：無解答があるため、合計100%にならない。以下同じ。

第1表のように、行政需要の拡大に対する成員の意識は高く、全体の46%が、「急激に拡大している」と認識しており、「徐々に拡大している」とする者を合せれば、83%の者は拡大を認めている。

第2表の職務の態様別、および職階別に見れば、上級職務程拡大を強く意識しており、また職階が上位になる程、拡大の急激さを感じているこ

とが知れる。

第3表は、行政需要の拡大がもっとも急激な課(所)ともっとも緩慢な課(所)をとり出して、職務に関する指標との関係を示したものである。これによると、急激に拡大しているところでは、特定の要因がない限り、全般的に得点が高く、(事例Bの場合、管理活動の障害要因として、課長のリーダーシップをあげるものももっとも多

(第2表) 行政需要の拡大に対する知覚(職務の態様別, 職階別)

行政需要	急激に拡大	徐々に拡大	変化なし	減少
定例反復業務	36.6%	37.2%	17.0%	3.7%
定例判断業務	47.2	37.9	8.8	4.7
創造的業務	63.5	26.6	3.8	5.3
課長級以上	72.5	25.5	2.0	—
課長代理級	61.9	27.6	8.6	1.9
係長級	52.4	37.6	4.7	4.7
主事級	44.2	35.5	13.9	4.4
主事補級	34.9	43.6	8.7	6.7

(第3表) 行政需要の動向と職務能率との関係

	事例	急激に拡大していると認識している者の割合	価値意識	満足感	定例業務の処理	人間関係	職場の気	コミュニケーション	計
行政需要が拡大している	A	100%	1.15	0.77	1.04	1.33	1.85	1.39	7.53
	B	89	1.11	0.32	0.74	-0.74	1.11	-1.06	1.47
	C	83	0.97	0.62	1.38	0.62	1.72	0.76	6.07
	D	80	1.20	1.47	2.00	2.00	2.00	2.00	10.67
	E	68	1.29	0.07	0.82	1.14	1.57	1.23	6.12
あまり拡大していない	M	26	0.13	0.35	0.53	-0.82	-0.48	0	-0.29
	N	26	0.28	-0.26	0.44	0.21	0.02	0.09	0.79
	O	23	0.42	0.62	-0.62	-0.15	-0.15	-0.31	-0.19
	P	19	1.24	0.27	1.20	1.20	0.20	0.86	4.98
	Q	4	0.76	0.78	1.04	0	1.13	1.05	4.76
平均	—	45	0.81	0.40	0.99	0.79	1.22	0.76	4.95

く、他の事例にくらべてきわめて特異である。別に行なったリーダーシップテストでは評価が低い。) 逆に行政需要の拡大がみられない所では得点が低い。

次に行政需要の拡大は、組織に対してどのような要請を生み出すかといえば、それは従来、行なわれていなかった新規行政の出現であり、いくつ

かの部課にまたがる複合的な課題としての組織内調整の必要性の増加であり、定例的意思決定によっては、解決されない部長以上の上層に委ねられる判断業務の増加であり、何らかの形で住民の協力を求めたり、同意を得る必要のある仕事の増加である。

第4表、第5表、第6表、第7表は、それにつ

(第4表) 行政需要の組織内部への反映の実態

(これまでやっていなかった新しい行政が増大していますか)

	本	庁	出	先	計	
増えている	502	56.6	378	38.6	882	47.2
増えていない	231	26.0	344	35.1	575	30.7
わからない	153	17.2	254	25.9	410	21.9
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

(第5表)

他の部課(所)と調整が必要な仕事が増えていますか

増えている	756	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6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

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7表)

何らかの形で住民の協力を求めたり、同意を得る必要のある行政が増えていますか

増えている	455	51.3	482	49.2	939	50.2
増えていない	265	29.9	292	29.8	558	29.8
わからない	166	18.7	204	20.8	370	19.8
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

いての認識を尋ねた結果である。

全般的にいえば、仮定通り、それらのそれぞれの増加を多くの者が認めていることを示している。

この四つの組織変化は、職階間に格差が見られ、新規行政の増加、上位職階の判断業務の増加

は分散度が高く、これは、上位職階の課題となっていることを示し、調整事務の増加、住民の同意は比較的広く認識され、特に住民の同意は、全職階に広く意識されていることを示している。第8表がそれである。

(第8表)

職階別にみた行政需要の組織内部への反映の実態

	① 新しい行政	② 横系列の調整	③ 上層への持ち上げ	④ 住民の同意
課長級以上	82.4	76.5	64.7	68.6
課長代理級	64.8	63.8	36.2	67.6
係長級	56.8	60.8	30.0	51.8
主事級	45.8	50.6	18.2	49.2
主事補級	28.5	36.5	8.0	43.3

これを事例別に見れば、第9表の如くである。即ち、行政需要の拡大をより強く認識されてい

る部門程、四つの組織要請のそれぞれとも強く認識されていることを示し、部門の性質により、定

(第9表)

事例別にみた行政需要の組織内部への反映の実態

事例	急激に拡大している と意識している者の割合	新しい行政 ^①	横系列の調整 ^②	上層への持ち上げ ^③	住民の同意 ^④
	%	%	%	%	%
F	29	63	67	28	8
G	48	76	95	67	67
A	100	92	92	69	92
H	48	53	80	33	60
I	58	50	75	20	87
J	4	8	12	16	36

例業務が多い部門と判断業務の多い部門、住民と接触する部門とそうでない部門の組合せにより、パターンが異なる。全体として、行政需要の拡大→新規行政の増大→調整事務の増加となって現われ、調整事務や対住民関係で、うまく定例的に解決し切れないケースは上位権限に判断を委ねることとなる。したがって、これは企画部門や対住民関係で理解を得にくい部門に見られる。

(1) 管理体系

行政需要の拡大は、新規行政の増加、調整事務の増加、判断業務の増加、住民志向性の増加という組織要請と結びついて、組織構造を変化させ、当官庁では、昭和30年代以後、特に部課の増加、

編成替の増加が見られる組織規模の拡大と企画部の独立に見られるような新しい組織の機能単位の分化という組織の多様性が現われた。そして、それは管理体系の構造変化を必然とし、主査、参事、主幹というスタッフ職の新設とともに権限構造を変化させ、それは、全般的に権限構造を多層化させるとともに、影響力構造を重層化させる結果となった。しかしこのような変化は、先述の組織要請をうまく満たしているとは、必ずしも考えられず、むしろそれが伝統的な法令主義的管理原則に従って、柔軟性を欠くとき、かえってさまざまな組織矛盾となっている。

第10表は、管理体系に対する組織成員の反応を示したものであるが、40%以上が批判的である。

(第10表) あなたは一般的にいて、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

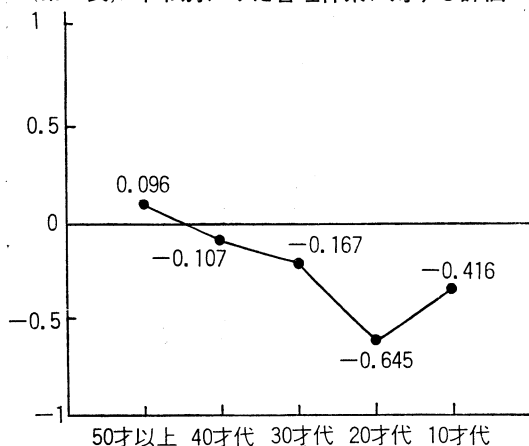
これはとくに29才以下の若い職員層に多く見られ、第11表はそれを示したものであるが、若い層の官僚の態度と管理体系が何らかの意味で断絶していることを示している。

地方行政にとって、管理活動を阻害するものとして、①管理体系②住民との関係③事務運営手段

や手続④国の法律や行政制度の四つを仮定して、それに対する組織成員の認識を問うたものが次の第12表である。

これによると事務運営手段や手続と管理体系が障害となるとする割合が合せて50%を越えている。しかし、職階別に見ると、第13表の如く、上

(第11表) 年齢別にみた管理体系に対する評価



(第12表) あなたは、事務運営の効率化や管理活動をうまく進めるためにもっとも障害になっているのは次のどれだと思いますか

	本 庁		出 先		計	
仕事の進め方 (問8)	202	22.9	206	21.0	409	21.9
住民との関係 (問10)	63	7.1	96	9.8	159	3.5
事務運営手段や手続 (問11)	277	31.2	282	28.8	560	29.9
国の法律や行財政制度	163	18.3	162	16.5	326	17.4
とくに障害になっていることがない	83	9.3	94	9.6	177	9.4
わからない	85	9.5	136	13.9	221	11.8
計	886	100.0	978	100.0	1,867	100.0

(第13表) 職階別にみた管理活動の阻害要因

職 階	阻害要因	仕事の進め方	住民との関係	事務運営手段や手続	国の法律や行財政制度	障害なし	分らない
課 長 級		7.8%	17.6%	25.5%	29.4%	13.7%	3.9%
代 理 級		21.9	13.3	31.4	21.9	6.7	4.8
係 長 級		20.3	8.7	31.6	23.2	9.7	5.0
主 事 級		22.8	8.2	28.7	16.1	10.9	12.6
主 事 補 級		23.7	6.4	32.7	11.2	4.5	21.2

級職位になる程、国の法律や行政制度や住民関係を阻害要因と見る割合が増加していることは、事実上、上位職務程、対外的活動とのかかわりが深いことを意味する。

これを事例別に見たのが第14表である。さまざまなパターンがあるが、一般的に言えば、定例的行政事務を主体とする所では、事務運営手

段や手続に障害を見出し、判断業務の多い所では、管理体系に阻害原因を求める傾向があり、企画調整的な対外的業務にかかわる所では、国の法律や行財政制度に問題を感じ、住民との接触の多い所では阻害原因は比較的分散している。

管理体系に関しては、行政需要の拡大に対応した組織要請を満すために、当官庁では戦後特に30

(第14表) 事例別にみた管理活動の阻害要因

事例	仕事の すすめ方	対住民関係	事務運営 手段や手続	国の法律や 行財政制度	障害なし	分らない
	%	%	%	%	%	%
K	45	10	15	5	20	5
L	21	4	29	36	0	11
M	12	4	27	12	31	15
H	20	3	50	13	13	3
N	19	19	23	12	19	8

年代以後著しい変化を見せ、三つの層のスタッフの職務の導入による組織の機能分化と一方巨大化した組織運営を統合するための企画調整部門の独立を生み出したが、それは一方で権限構造の多層化を結果させ、〔課長(参事)——代理(主幹)——係長(主査)その限りでは、組織拡大に対応しながら、それが依然として伝統的タテ割りの集権的な様式を保持しようとするとき、課長——係長という従来の系列にくらべ、多層化した権限構造は混乱し、逆機能する。このように行政拡大にともなう組織要請によって、不可避免的に多層化した管理構造は、伝統的な強権的管理様式を保持し切れずに、実現には潜在的リーダーシップ機能が発揮されることにより補完されている。特に課長と第一線管理者としての係長のリーダーシップの組合せが、組織の適応的な運営の成否を決定し、これに失敗して、権威主義的管理に依存する場合には、組織成員間の断絶が増加し、一般に被管理者

のモラルを低下させている。

比較的成功している場合は、伝統的な稟議制度の長所を活用して、多層的権限構造の分散的意思決定を集団決定方法に融合させるようなリーダーシップがとられるときである。

さらに、行政需要の拡大が管理体系に与える問題としては、先述の多層化した中間職階の適応的な機能のほかに、従来の専決権の範囲で判断し切れない行政業務の質的变化がもたらす上位権限に委託される判断事項の増加である。しかし定型的意思決定になれた上級官僚は、多くの場合、的確な決定を下しえず、なおかつ、従来の官僚がもつ保身主義は当然責任回避して、より上層に判断を委ねるため、ますます管理活動に阻害を与えるという悪循環を形づくる。それがこの上層のリーダーシップへの批判としてあらわれている。さらにまた、業務の増加と多様化は、組織部門間の調整を必然とするが、これに対応する方法が伝統的

(第15表) 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、意思決定に迅速を欠き責任不明確	184	20.7	160	16.3	344	18.4
部門間のセクショナリズムが強い	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

な方法に依存する時、阻害が生ずる。第四の管理体系の機能化を阻害するものとして専門分化した業務を総合的に解決しうるための専門スタッフの不足である。組織拡大の過程で、スタッフ的職務として導入された参事、主幹、主査は、その後当初の意味を失ない管理的階層として機能化し、スタッフ的役割を果さなくなっている。そのためこれとは別個の本来のスタッフの不足が、ますます専門分化する行政事務に阻害を与える結果となりつつある。

管理体系の問題点が組織成員にどのように意識

されているか示したものが、第15表である。

反応はかなり分散しているが、その中でやや高いのは、「管理階層が多すぎて、意思決定に迅速を欠き責任不明確」次いでセクショナリズム（部門間調整の阻害）、「仕事の目標や方針が不明確」と「トップの機能不足」を合せたもの（トップのリーダーシップ不足）、「権威主義」「専門スタッフの不足」となっている。これらは前述のことを裏づけている。

これを今少し詳しく示したものが、第16表、第17表である。

(第16表) 管理体系と職務能率

	価値意識	満足感	定例業務の処理	人間関係	職場の気	コミュニケーション	計
伝統的権威主義が根強い	0.737	-0.358	0.462	0.288	0.547	0.236	1.912
目標や方針が不明確	0.591	-0.175	0.360	0.107	0.620	0.213	1.716
課所長のリーダーシップ	0.691	-0.133	-0.666	-0.653	-0.355	-0.352	-1.468
トップマネジメントの機能	1.219	0.591	1.013	0.767	1.611	0.478	5.679
管理階層が多すぎる	0.755	0.147	0.647	0.418	0.997	0.691	3.655
セクショナリズム	1.051	0.684	1.430	0.831	1.426	1.161	6.583
専門スタッフ	1.165	0.797	1.074	0.611	1.405	1.107	6.159
欠点なし	0.949	0.807	1.592	1.564	1.734	1.771	8.417

(第17表) あなたの課(所)では住民との関係で仕事の能率や管理活動が困難になることがありますか

	本	庁	出	先	計	
あ	354	39.9	514	52.5	870	46.5
な	354	39.9	350	35.9	704	37.7
該当する仕事がない	178	20.0	114	11.6	293	15.6
計	881	100.0	978	100.0	1,867	100.0

(イ) 伝統的権威主義

これに対する批判は、部門によりかたよがりがあり、本庁よりも出先、下位の職階、若年層、定例反復業務に多く見られる。事例別では、管理者のリーダーシップに対する評価の低い所程多く見られる。

職務の持標との関係で見れば、全般に得点が低く、とくに権威主義に批判的な者は職務への満足度が低いことがわかる。これは伝統的な管理方式に依存した所では、変化する要因に対応できない

だけでなく、成員のモラルを低下させ、とくに若年層の受容度が低いことを示し、世代的な官僚組織への価値観の断層を示している。

(ロ) リーダーシップ

仕事の目標や方針が不明確であるとするのは、本庁にやや多く、トップマネジメントの機能に対する批判は上位職階に比較的多く見られる。判断業務は、本庁に多く、かつ上位階層トップとの接触が多いことから当然といえよう。これも全般的に職務の指標得点は低く、とくに人間関係や

コミュニケーションに影響している。課（所）長のリーダーシップに問題のある場合、価値意識を除いてすべての指標がマイナスになっており、きわめて明瞭な特徴となっている。トップの機能が発揮されにくいと指摘している者は、価値意識が高く、職場に活気がある。

(イ) 管理階層の多層化

管理階層が多すぎて意思決定に迅速さを欠き、責任が不明確であるという意見は、出先、若年層、下位の職階で多い。職務の態様には関係なく、共通に意識されており、部門別でも特に特徴は見られない。ということは、管理階層の重層化は、伝統的な組織の一元化を阻害し、その点では、官僚制のメリットが犠牲にされており、権限の明確化が求められている。

(ロ) セクショナリズム

本庁、出先とも共通に意識されているが、部門別では、複合的な課題を有する分野や困難な調整事務を行なう管理部門に多くみられる。一般的に職務指標は高く、とくに人間関係、定例業務の処理、コミュニケーションが得点が高い。

(ハ) 専門スタッフの不足

この問題に関心の強い者は、面白いことに職務の価値意識や満足感の高いもので、組織への帰属感の高いとみられることである。

全体として、上位職階、創造的業務、職場の能

率指標の高いところでは、トップマネジメント機能の強化、部門セクショナリズムの排除、専門スタッフの育成が必要であるという意見が多く、逆に若年層や下位の職階、定例反復業務では、伝統的権威主義の克服、目標や方針の明確化、課（所）長のリーダーシップの確立を望んでいる。とくに課（所）長のリーダーシップ機能が発揮されない場合には、職務能率にきわめて悪い影響を与えていることが特徴となっている。

(2) 事務能率の合理化

行政需要の変化にともなう組織要請は、管理体系の変化を必然とすると共に、事務運営手段や手続に影響を与える。第18表、第19表はそれについて組織成員がどのように感じているかを示したものである。

ここでは、事務決裁制度に対して問題を感じている者がもっとも多い。伝統的定型的な事務決裁制度は拡大し、複雑化する問題解決に対して十分に機能できないだけでなく、本来もつべき官僚制のメリットの阻害要因に転化していることを示している。実質的な決定は、合議的方法の発展等によって潜在的に行われる時、ますます形式化する傾向が生まれる。

第二の事務合理化の要請は、事務の機械化というより、端的な形であられる。これは増大する

(第18表) 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

(第19表)

職務の態様別にみた事務運営手段や手続に対する改善意見

	職務の態様	事務決済制度	機械化	執務環境の整備	その他	障害なし
		%	%	%	%	%
事務系	定例反復	28.7	26.5	11.4	22.7	10.7
	定例判断	30.8	21.8	13.1	27.9	6.4
	創造的	17.0	10.7	20.5	47.3	4.5
技術系	定例反復	24.6	13.0	15.9	20.4	26.1
	定例判断	33.7	8.0	15.9	31.6	10.8
	創造的	19.1	7.4	11.7	49.0	12.8

(第20表) コンピュータの活用や事務手続の改善などによる事務の能率化につれてあなたの職務内容が変化するとすれば、あなたはそれに順応することができますか

	本 庁		出 先		計	
	人数	%	人数	%	人数	%
順応することができる	723	81.6	730	74.6	1,455	77.3
あまり自信がない	119	13.4	162	16.5	281	15.0
変化には抵抗を感じる	22	5.0	42	4.2	64	3.4
計	886	100.0	978	100.0	1,817	100.0

単純行政業務を処理するためには不可避な要素であるが、これは、したがって定例反復業務および定例判断業務にたざさわる者に機械化を望むものが多いことと一致する。

以上のように、組織成員の約半数が行政需要の急激な拡大を経験しており、しかもこの層は組織変化に対応できる態度を発展させている。第20表は、順応の指標としてくみとれる。

実に「順応することができる」と答えたものは、合わせて77%に達している。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「新しい行政がふえている」、「他の部課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。そしてこれらの層は、またいずれも伝統的官僚的特徴に批判的である。とくに「他の部課との調整が必要な仕事が増えている」とする者は、従来の伝統的セクショナリズムに対する関心が高いとみられる。調整活動の増大とともに、重要事項の意思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請が高まっている。

このような組織成員の態度のこの新しい傾向は、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形であらわれている。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、事務決済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。

資 料

- ◎遠藤惣一、牧正英 『職員意識アンケート調査結果の概要 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
『地方官庁における変動過程に関する調査研究（Ⅰ）』関西学院大学社会学部紀要、第22号、昭和46年3月、pp. 121~135