

地方自治体における組織構造のフラット化に関する一考察

2つのジレンマとインセンティブ欠落の危険性

入江 容子

あらまし

本稿では、現在地方自治体で取り組まれている組織のフラット化について、その意味と現時点での問題点について考察する。まず組織を目的と協働という軸で捉えたうえで、組織構造を、目的達成と運営のための行為を引き出す仕組みないし規則であるとの見方に立つ。そしてブラウ＝スコットの枠組みによりながら、組織構造の変化であるフラット化という現象の分析にあたって、組織目的達成と運営に関わるフォーマル組織の変化 - 達成すべき目標、構成員が従うと期待されている規則、組織構成員の役割体系の変化という視点を設定する。

階層という組織構造は、古典的組織理論から一貫した組織原理である分業と統合の観点からすれば、組織が持つ個人へのコントロール機能という意味を持つ。階層制は、非人格の規律と専門技能に基づく規則と結びつき、職務の階層的配列とそれぞれに等級化した権限の割り当てによって、トップによる集権的なコントロールを可能にし、組織活動の合理性を確保するためのシステムである。しかし個人の側に視線を移せば、合意形成と有効な問題解決の二律背反や個人のモラルに関わる問題として、そこには組織の合理性と個人の自律性というジレンマが存在している。

一方、行政組織の持つ公共目的の実現という使命からすれば、行政は外在的統制によって確保される行政責任から逃れることはできない。組織内の多くの人々を共同の目標達成に向かって動員し、かつ責任の所在を明らかにする必要性からもヒエラルキー的権威の必要性はなくなるとすれば、行政組織における個人として

の公務員の自律性に一義的重要性は認められない。公共性の確保という観点に立てば、公務員の行動特質における代表性と自律性のジレンマがここに存在するのである。

フラット化によって階層を低くすることは、組織の統制力としてのコントロールを弱めることになり、組織の合理性と個人の自律性というジレンマのなかで、個人の自律性により比重をおき、自律性を拡大する作用によって、成員のモラル減退を防止する意味があるようにも思われる。しかし、行政組織や公務員としての特質から自律性を考えれば、そこには代表性と自律性とのジレンマが常に待ち受けているのであり、フラット化はこの問題をより際立たせることにつながる。

さらに、行政組織において階層の持つインセンティブ・システムとしての機能という点からみれば、地方自治体組織においてフラット化が進められるということは、ポスト数の減少を意味し、最も主要なインセンティブである昇進への道を実質的に閉ざすことになる。何らかの代替インセンティブが用意されなければ、成員のモラルは低下し、個人の自律性は担保されず、結果としてフラット化そのものがうまく機能しない恐れがある。

以上の問題意識から事例を分析し、2つのジレンマが依然として存在していることと、インセンティブの問題が明確に解決されていないことが確認された。今後こうした問題が解決されていかない限り、フラット化の実効性には疑問が付きまとう。これは民間企業での取り組みや仕組みをそのまま行政に取り入れることの限界と、それに対する警鐘という意味を含んでいる。本稿で指摘したような問題が解決されなければ、

フラット化は真に機能せずに終わってしまい、結果として従来の階層的組織構造への揺り戻しが起こることも十分に考えられる。多くの自治体での一種流行的なフラット化への取り組みも、こうした不安定性を内包しているといえるのである。

1. はじめに

近年、「組織のフラット化」や「グループ制」という言葉がいくつかの地方自治体の行政改革大綱などに用いられているのを目にする。例えば岩手県の平成12年度行政システム改革実施方針では、「行政機構の簡素・効率化と現場重視へのシフトを目指して」と題されるなかの一項目として「グループ制及び組織のフラット化の推進」があげられている¹。その改革の目指すべき方向としては、「権限委譲の推進と意思決定単位の小規模化により、迅速な行政運営」を進める点や、「新たな課題等に的確に対応する柔軟な行政運営」を進めることがあげられている。

また、福井県では平成10年11月に策定された「福井県新行政大綱」の具体的な取組事項の一つに「スリムで質の高い行財政システムの確立」を掲げており、「弾力的で効率的な庁内システムの確立」のため、「グループ制等による効率的な事務処理体制の確立」²をあげている。また、同県が設置している行政改革推進委員会では、グループ制の意義について「組織はどうしても垂直的なピラミッド型が多くなるが、柔軟性を求められている。フラット化することにより、いろいろな業務に対応できるようになる。グループ制はそのような要請に見合ったよい制度である」³と説明している。

自治体によって「グループ制」だけ、または「フラット化」だけを採用するところ、あるいは両方の言葉を同義的に使うところなど様々であるが、その意図するところは自治体によって異なるた

めになかなか見えにくい。また、現在は様々な改革手法が試行されている段階でもあり、自治体全般にわたって言葉の定義を行うことは難しいといえる⁴。

組織のフラット化とは、日本企業では1990年代半ば以降、部課制の廃止や組織の統廃合による簡素化及び単純化、あるいは組織の階層構成を短縮する低階層化などの改革手法として取り入れられてきたものである⁵。フラット化の手法は組織の大括り化を伴う場合も多く、組織全体の構成として簡素にするために、部を廃止・統合し、その下での行動単位として存在した従来の課や係に代わるものとして、グループやチームが編成される。

言葉の持つ意味合いからしてみても、「フラット化」とは組織における階層を低くする改革手法のことであり、つまりは組織構造の変化にほかならない。しかし、自治体組織で取組まれている「フラット化」とはどのような変化を指し、また「構造」の変化とは具体的に何の変化を意味するのであろうか。単に組織図上の変化として、高いピラミッド型から底辺が広い文鎮型に変化することだけを意味するのであろうか。従来の機構改革でとられてきた部や課の組み替え、あるいは事務所掌の変更などのいわゆるヨコの変化ではなく、フラット化はタテの変化でもある。その変化は、地位や業務だけでなく、様々なその他の変化を内包するもののではないだろうか。また、その手法は、行政組織においてどのような意味を持ち、どのような問題点を抱えているのであろうか。

本稿ではこうした問題関心に立ち、地方自治体で新たな変革として行われつつある組織のフラット化において、組織内で何が変化しているのかということをはっきりと明らかにし、フラット化の持つ意味と、現時点での問題点および限界を考察していく。そのためには、次に述べるような組織構造に関する分析視点を用意する必要があると考える。

¹ 岩手県公式HP『行政システム改革の内容』より。2001年3月現在。http://www.pref.iwate.jp

² 福井県公式HPより。2001年3月現在。http://info.pref.fukui.jp

³ 『福井県第3回行政改革推進委員会概要』（平成12年8月28日開催）より。http://info.pref.fukui.jp/jinji/kyougi3.html

⁴ グループ制あるいはフラット化を導入している複数の自治体に対する筆者のヒアリング調査では、グループ制は概ね従来の係に代わるものとして、あるいはさらに大括り化したものとして設置されており、業務の繁忙に応じて人員の弾力的な活用を主な狙いとするものである。また、フラット化は中間管理職を削減することで階層を低くし、迅速な意思決定と人員余剰の処遇ないしは人件費削減を主な狙いとしていると思われる。しかしこの2つの言葉がほぼ同義的に使用されていることも多く、自治体によってその含意するところも様々であるため、必ずしも厳密な区別がなされているわけではないといえる。

⁵ 企業組織のフラット化については[横田98]などを参照。

2. 組織構造に関する分析視点

組織構造をどのように捉えるかということは、組織そのものの概念をどのように定義するかという問題とほぼ等しい。それは組織論の発展と、それに伴う分析視点の相違によって変遷を続けている。しかし、バーナード以来、組織の存立と発展の基本要件は、かたや目標の達成、かたや構成員の要求充足であるという図式については、おおよその合意が成立していると考えられよう⁶。こうした理解に基づいて行政組織を定義するならば、「行政目的を実現するために体系化された人間の協働的活動」であるということが出来る。それでは、目的と協働という要素を軸にした場合、組織構造はどのように捉えることができるだろうか。

中條は、「団体」との対比を通して、「組織」の本質をその維持運営と目的達成に求めている⁸。組織は単なる人間関係ではなく、組織を維持し、その目的を達成するための手段の関係であり、その関係は行為の継続性によってのみ保証される。こうした関係概念として組織を捉えたと、維持運営と目的達成という2つの至上命題のために、組織は人々の行為を確実に引き出す枠組みを提供するものでなければならない。行為の予測可能性、目的合理的な行為を継続的に引き出すためには、秩序を保つことが不可欠である。したがって組織概念は、拘束性、強制力、支配、管理といった概念と結びつく。また、運営に必要な行為の内容は職務として規定され、職位・職権・職責がそれに付随する。このような運営に関わる関係や仕組みが規則などにより構造化されたものが組織構造であるとする。

このように組織構造を捉えるならば、その成立のためには、組織目的の達成に必要な仕事の内容、技術、権限と責任の割当てといった事柄を明確に規定する必要が生じる。ブラウ=スコットは

こうした仕組みを「フォーマル組織」⁹とよび、その特徴を、明示的な目標、明示的な規則や規定の精巧な体系、コミュニケーションと権限のはっきり示されたラインを持つフォーマルな地位構造にあるとする。これらは、組織がある特定の目標を達成するという目的のために、組織構成員間の相互行為や活動を前もって予想し導くように意識的に設計されたものである。すなわち、ブラウ=スコットのいうフォーマル組織とは、個人と組織との間の合理的な関係を前提にして、組織目的達成のための具体的な役割体系が制度化されたものである。これによって組織構成員の協働が具体的に可能になるという点からすれば、それは職務構造とその調整に関わる規則ないし仕組みにあたるともいえよう。

本稿では、組織を目的と協働という軸で捉えたうえで、組織構造を、目的達成と運営のための行為を引き出す仕組みないし規則であるとの見方に立つ。そしてブラウ=スコットの枠組みによりながら、組織構造の変化であるフラット化という現象を、組織目的達成と運営に関わるフォーマル組織の変化、つまり達成すべき目標、構成員が従うと期待されている規則、組織構成員の役割体系の変化という点に着目して考察していきたい¹⁰。

3. 階層の位置づけ - 組織の合理性と個人の自律性のジレンマ

ここではまず、事例検討の前提作業として、階層という構造が、個人と組織の関係性において既存理論ではどのように位置づけられてきたのかということ、フォーマル組織の要素たる組織目的、規則、役割体系といった点に着目しつつ確認しておくことにする。

行政学の研究対象としての「行政」を、「統治過程における階層型組織(=官僚制)の集団作業である」¹¹と西尾が定義するように、階層構造は

⁶ [塩原 80] p 14

⁷ [宇都宮・新川 91] p 47

⁸ [中條 98]

⁹ [Blau・Scott 62] p 22

¹⁰ 職場集団の社会構造ないし生産性という観点に立つならば、自然発生的・習慣的に秩序づけられた個人又は集団の相互作用からなるインフォーマル組織を看過するわけにはいかないが、本稿ではフォーマル組織に限定して論を進めることとし、インフォーマル組織に関する考察は別稿に譲ることにする。

¹¹ [浜内・阿利・井出・西尾 74] p 81

官僚制という組織形態においてその特質を最もよく表すもののひとつとして考えられてきたといえる。

阿利は官僚制概念の19世紀的展開過程をヨーロッパを中心に概観し、そこにおける官僚制の概念を、全くの通俗概念でもなければ厳密な意味での学術概念として確立しているわけでもない一種の「中間概念」として断ったうえで、その特色を次のように述べている¹²。

すなわち、

政府官庁、官吏の仕事ぶり。とくに権威主義、干渉主義

代表制民主主義に対立する意味での官僚の政治支配（権力的支配）

官庁機構の独任制的ヒエラルヒー

官吏集団のカースト化

官僚制の統制方法に対する楽観的あるいは規範主義的思考

このように、いわゆる古典的な官僚制概念は市民的利益あるいは当時の自由主義に対置された観念を軸としており、そこでの階層の意味合いは、コントロールとしての権力体系を可能にする装置であり、組織的分業の体系でもあった。理論の関心は組織目的の効率的な達成とそれを可能にする管理にあり、階層的構造は、仕事の横的分業と命令服従の縦的分業というルールを可能にするシステムとして捉えられていたといえる¹³。組織目的達成のための命令に対する成員の服従は当然視されており、いわば上から下への一方向的な組織コントロールを支えるシステムと見なされていたともいえる。

近代的官僚制概念がウェーバーによって理念型として確立されたことは論をまたないが、その含意の骨格をなしているものは「近代的官吏制度の特殊な機能様式」¹⁴であり、官僚制はそうしたすぐれた管理能率をもつ合理的組織として定式化された¹⁵。そこでの官僚制組織の基本的性

格は、「官職事務の継続的な、規則に拘束された経営」¹⁶にあるといえる。合法的支配のもとでは、規則によって職位の権限がその範囲を限定されている。加えて、職務遂行を導く行為基準が客観的な規定として定められることにより、組織活動の形式合理性が高められる。したがって、構成員の交替や移動にかかわらず、組織活動に一貫性と継続性がもたらされる。ウェーバー理論において強調される近代官僚組織の合理的特質は、こうした没人格的な規則に基づく継続的な活動に見出されているといえる。

組織構造としての階層制は、こうした活動を可能にするための官職と審級制の原則を担保するシステムとして位置づけられている¹⁷。官職階層制の原則は、一元的な権限の階層的秩序を確立させるものである。その働きとしては、一つにはすべての職位が上位職位のコントロール下におかれることにより、職務や意思決定が不安定な偶然性に支配されることがなくなる。さらに、職務を階層的に配列し、それぞれに等級化した権限を割り当てることによって、権限の源泉を個人的な特質から独立させ組織内の地位に基づいた権限行使の構造を可能にする¹⁸。これによってトップが集権的に組織全体をコントロールし、組織活動の統一性ないし合理性が確保される。すなわち階層制は、非人格的規律と専門技能に基づく規則による合理的支配を可能とし、それによって精密な分業と統制を実現する組織に必須の構造として捉えられているといえよう。

ブラウは、こうしたウェーバーの官僚制概念における一定の規則・規定と監督上のヒエラルヒーを、組織の能率という観点からとらえ、個々の成員がそれぞれ個別に行う決定としての合理的判断の範囲を制限するものとして必要であることを説明している。官僚制の諸特質の総合的な効果は、成員が組織目的の合理的追及を促進するように動くのであって、「ひとりひとりの考

¹² [浜内・阿利・井出・西尾 74] p25

¹³ [西尾 74]

¹⁴ [浜内・阿利・井出・西尾 74] p33

¹⁵ ウェーバーの理念型による概念構成に対する多数の議論についてここでは立ち入らないが、ウェーバー理解において「誤解ないし無理解」があるとする今村の議論は示唆的である。純粋な理念型として描かれる官僚制はあくまでも「社会学的類型学」のうえでのごとくにすぎず、理解にあたって肝要なことは「一切の組織原理が流動的であり相互移行的」であることであり、合理的官僚制において「形式的合理性」と「実質的合理性」とが不可避的に葛藤する傾向を指摘する。[今村 78]参照。

¹⁶ [齋藤 80] p122

¹⁷ [ウェーバー 60] 参照。

¹⁸ [伊藤 93] p16

えでは合理的であろうとなかろうと、そうすることをかれらに強制する社会的条件」¹⁹をつくりだすものであるとする。すなわち階層とは、組織としての合理的活動を遂行するために、命令の統一性という原則のもとに成員を統制するという組織目的、すなわち一元的なコントロールを可能にするための装置であるという見方がされているといえよう。

このような一元的コントロールの論理では、個人の果たす役割は相当程度捨象されている。しかし、組織における問題解決と合意形成という局面において、組織内のコミュニケーションへの個人の参加を前提とすれば、一元的コントロールの論理を生み出す階層は、組織と個人の関係において本来的に組織が持つジレンマの源泉でもあるといえる。

ブラウスコットは、権限の階層分化とコミュニケーションの調整という点に、フォーマル組織が内在的ジレンマを抱えることを指摘する²⁰。組織内でのコミュニケーションの自由な流れは、有効な問題解決に貢献し、意思決定の向上をもたらす機能がある。しかし、無制限なコミュニケーションは合意形成を困難にする側面もあり、そこに調整が必要となる。権限の階層分化は階統制における地位の格差とあいまってコミュニケーションの調整的役割を果たすものの、コミュニケーションの自由な流れをあまりに制約すれば、有効な問題解決を妨げ、合理的な意思決定にとっては逆機能的な働きをすることになる。また、階統制における地位の格差がコミュニケーションにおける下位者の参加を抑制すれば、下位者の満足や貢献意欲の減退につながる。ここに、階層分化を通じたコミュニケーションの調整におけるジレンマが生じるのである。

このようなフォーマル組織の持つジレンマは、組織と個人における限界を指し示していると考えられる。組織の側から見れば、目的達成のための合理性追求を可能にするコントロールの論理とは、そこに働く個人の側に視点を移せば、中央による組織全体の画一的コントロールや服従を自己目的化する権威主義的管理、厳しい規律の内面化の要求、形式的な規則や手続の

拘束による自主性の減退、完成の喜びを伴わない断片的でルーティンな職務内容といった要素と密接に結びつき、これらは組織成員のモラルの減退につながっていくからである。

齋藤は、この問題を「目的合理性」と「価値合理性」の統一における官僚制組織の限界と捉えるが²¹、そこでは組織の能率ないし合理性と個人の自律性とのジレンマの構図が浮かび上がってくる。そしてこのジレンマを生み出す中軸に存在するのが、階層とそれにかかわるフォーマル組織の特質であるといえよう。

4．行政組織の特質と階層構造の必然性 - 代表性と自律性のジレンマ

官僚機構の内部的特徴のひとつとして公式的権限の階統制構造をあげるダウズは、階統制が官僚機構において必要となる理由として、大規模組織における紛争調整のための権限付与があるとする²²。官僚機構はおおむね大規模なものであり、多大の調整を必要とする専門化された業務を遂行している。したがってそこでは紛争の可能性が非常に高い。

ここでいう紛争とは、ひとつには職務の専門化が進んだ組織にみられる、情報の専門化から生じるものがあげられる。職務の専門化が進むと、各構成員が持つ知識と情報は限られるため、職員が追求する明示的な目標、現実認識の仕方といったことについて多様な結果に至ることになる。組織が何をなすべきかについて意見の一致をみなかったり、また意見の不一致を含んでいなくても互いに他の者の職務について知らないという状態になり、これが紛争の根源となると考えられる。こうした状態が蔓延すれば、ある成員の行動が他の成員の行動を相殺することになり、組織全体としての影響力が弱まって、組織の目的達成という命題を大きく阻害することになる。これを回避するために、官僚機構では組織内の特定地位の者に対し、階統制に基づいた紛争解決権限が付与されることになるとする。

いまひとつは、官僚機構に特徴的なこととし

¹⁹ [Blau 56] p25

²⁰ [Blau・Scott62]

²¹ [齋藤 80] p168 - 170

²² [Downs67]

て、予算に関わる配分上の紛争があげられる。官僚機構では、収入の発生が金銭の消費と完全に分離しており、また、あらゆる活動が単一の予算からすべて支給されるという点において、予算配分の調整の必要性が生じる。したがって、予算配分に関わる各部門間の相互関連性ないし競合性からも紛争が生じる可能性があり、市場を持たない大規模組織の活動の調整という意味においても、階統制とそれに基づいた権限が必要とされるのである。

すなわち、階統制とは、共通の組織目的達成に向かわせるため、組織成員間の目的に対する認識の相違や紛争を回避し調整するための権限と密接に結びついて、官僚機構における特徴的な構造であるとされている。

行政組織における共通目的とは、とりもなおさず公共目的を意味し、その実現と達成が行政組織に本来的に課された機能ないし持つべき特質であるといえる。片岡は、国民と行政という構図において、こうした行政組織が持つべき特性という観点からその組織構造について考察するなかで、ヒエラルキーの必然性を指摘している。片岡は、組織の設立の経緯、組織間の競合性、組織目的の達成方法、組織目的の設定のされ方、そして活動のための資源調達方法という点で行政組織と民間組織の異同性を強調する。そのうえで、行政組織ないし行政官と国民の関係を委任代理関係と捉えて、行政とは「公共目的を追求する集合的営為」²³であり、国民に代わってその公共目的を実現する活動を代行するのが行政組織であるとする。公共目的を達成するためには、他の公共目的との整合性を図りつつ、全体のバランスを保ちながら組織活動が一体として遂行されなければならない。また、そこに必要とされる仕組みは、多くの人々を共同の目標達成に向かって動員しうるものであると同時に、集合的営為の結果に対する責任の所在を明らかにするものでなければならない。したがって、公共目的とその実現に対する責任という観点からすれば、行政組織内において完全なる民主主義は成り立たず、ここにヒエラルキー的権威の必要性があるとす。

こうした観点に立ったヒエラルキーの必然性の論理は、当然ながらそこにおける個々の組織成員の個人的自律性のある程度犠牲にしたうえで成り立っているといえる。行政はその活動のなかで担うべき規範としての行政責任から逃れることはできない。行政組織の本来的性格を、政治や国民との関係において、「行政外の権威によってある公共目的を達成するために設立された道具」²⁴としてみれば、こうした外在的統制によって行政責任が確保される。また、公務員に対しては、その在り方を外在的に統制することによって、国民との同質性が確保される²⁵。したがってその限りでは、行政組織における個人としての公務員の主体的人格性ないし自律性に一義的重要性は認められないのである。この点において、行政組織内での民主主義と公共的目的の実現は鋭く対立する。

これを公務員の行動としての執行活動と裁量という点からみれば、公共性の確保と裁量統制の関係における問題となる。執行活動は、行政組織の目的たる公共利益の実現のためになされる活動である²⁶。完全なる公共性の実現のためには、公務員は規則の遵法者として活動すべきことになるが、実際にはそれは不可能に近く、どちらかといえばクライアントとの関係性に応じた活動が裁量的行為として行われることになる。しかし、こうした裁量行為は公共性の確保を阻害する可能性があるため、外部から統制される必要がある。いうなれば、ここには公務員の行動特質における代表性と自律性のジレンマが存在するのである。

5 . 地方自治体における階層の意味

5.1 職務構造と自律性

それでは、地方自治体におけるフォーマル組織としての職務構造と調整の仕組みは、そこで働く個人の自律性にどのように関わっているのであろうか。

日本の自治体での職場組織の最も大きな特徴

²³ [片岡 92] p 230

²⁴ [水口 75] p184

²⁵ [伊藤 76]

²⁶ [森田 95]

は、大部屋主義にあるとされる。大森によれば、大部屋主義とは「公式の(事務分掌規程上の)任務は組織の基本単位である課・係までしか規定されておらず、その規定のしかたは、「に 関すること」というように概括列挙的であり、職員は、そのような課・係にまず所属し、それから課・係の任務を分担しつつ協力して担い、しかも、空間的には一所(同じ部屋・フロアー)で仕事をするような組織・執務形態であるとされる²⁷。そこでは一所で仕事をする全員が適宜仕事を分担しつつも、お互いに協力しカバーしあうことが可能であり、集団に属して仕事を行う執務体制がとられている。そのため部・課・係の一員として他の職員と協調的な人間関係を保つことが重要視され、ここから「ウチ」の部署と「ソト」の部署とを区別する部門割拠主義的な意識がうまれやすいとされる。

こうした大部屋主義は、職務構造という点からみれば、職階制の不実施に大きく関わっていると考えられる。職階制はアメリカ公務員制度の中核をなす制度であり、そこではそれぞれの職位に要求される職務が分類整理され、あわせてその職務で必要とされる能力基準も極力明示されている²⁸。職務の分類は、その執行にあたっての権限と責任の付与を伴う。また同一の職権に属する職位をそれぞれ職級に分類し、職種が異なる職位の上下関係は等級によって明らかにされている²⁹。

日本ではこうした職階制が実施されていないため、個々の職位ごとの職務内容が明確に特定されていない。単位組織である課や係の所掌事務は規定されていても、それが個々の職員に細分化されておらず、自己の業務と他人の業務との範囲が明確に区分されていないのである。職務の範囲が明確でないということは、おのずとそれに伴う権限の範囲と責任の度合いも曖昧にならざるを得ない。つまり、職務や責任は個人単位でなく所属組織単位で配分されているため、個人の持つ権限や責任の範囲は非常に不明確であるといえる。

このことは、公務員の職務における裁量性が比較的高いことを意味する。しかし、公務員の職務には法律の厳しい制約が課されていることはもちろん、行動の不規則性や、横並び意識、クライアント依存、政治性といった状況要因によってもその行動を規定されているため³⁰、職務における自律性としての裁量性はあくまでも限定的なものだといえよう。

5.2 インセンティブ・システムとしての階層の果たす機能

ところで、組織の職務構造や自律性と密接に結びつくものとして、組織の配分規則である人事・給与制度がある。これは個々の職員にとってのインセンティブ・システムであり、職員の自律性を担保する制度でもある。とりわけ行政組織においては、ピラミッド型の階層構造が昇進構造や賃金体系といったインセンティブ・システムと深く関わっていると考えられる。すなわち、組織のフラット化が行われる場合、こうしたインセンティブ・システムも何らかの影響を受けて変化するのではないかということが考えられるのである。したがってここでは、地方自治体における昇進と給与構造の仕組みと、フラット化によってもたらされる変化について考察する。

稲継は、日本企業の昇進管理方式に特徴的な「遅い昇進」が国家公務員の昇進管理においてもあてはまることを指摘している³¹。また地方公務員については、自治体間で昇進制度にばらつきがあり一概には論じられないものの、試算によれば都道府県での係長級への昇進平均年齢は38.8歳、指定都市では39.1歳であり、課長級への昇進平均年齢は都道府県で51.3歳、指定都市で47.2歳となるなど、基本的には「遅い昇進」政策がとられていると指摘する³²。

山本が都道府県および政令指定都市の人事管理責任者に行ったアンケート調査によれば、同期採用者間での昇進格差については、最後まで

²⁷ [大森 93] p 366

²⁸ [大河内 94] p 260

²⁹ [大森 87] p 30

³⁰ [田中・日置・田尾 89]

³¹ [稲継 96] 日本企業における昇進ルールについては[今田・平田 95]などを参照。

³² 同上 p135。稲継は地方自治研究資料センターが1985年に行った調査結果に依っている。地方自治研究資料センター『管理職の選抜(登用)及び養成に関する研究報告書』1985年参照。

同時昇進させる自治体はゼロであるものの、係長級まで同時昇進政策をとるとするものが都道府県で全体の48.8%と最も多い結果となった³³。すなわち、同期採用者の間で初めて昇進に差がつき始める時期が係長昇進時ということであり、上述の昇進平均年齢とあわせて考えると、採用後約15年であるといえる。これを民間企業と比べた場合、日本労働研究機構による調査では日本企業の平均年数は7.85年となっており³⁴、自治体で昇進格差が生じる時期は民間より格段に遅いことがわかる。従って、「遅い昇進」政策は、企業より自治体でさらに遅く実施されているといえることができる。

しかしその一方で、山本の調査によれば、公務員の仕事に対する動機づけには給与よりも昇進のほうが効果的であり、したがって公務員にとっての昇進とは企業におけるそれよりも誘因の度合いが高いとされている。そしてある時点の昇進だけではなく、最終的にどのポストまで到達できるかに関心を有しているとする。また、仕事に対する満足度とそれらを規定する要因としてのアウトカム(年収、職位)インプット(試験区分、学歴、年齢、官職、リスク選好)その他(仕事の価値、昇進意欲)について分析した結果、公務員の仕事の満足度に有意な影響を与えているのは昇進意欲であるとしている³⁵。

それでは、自治体においてこのように昇進が遅いにもかかわらず、給与よりもなお公務員に対する誘因の度合いが高いのはなぜであろうか。これは、公務員給与の上昇構造と深く関わってくる問題である。地方公務員の給与については、基本的には地方公務員法第24条第6項および地方自治法第204条第3項によって各自治体ごとに条例で定めることとされている。しかし手当の種類、定め方などについての地方自治法第204条第2項や地方公務員法第24条第3項によって、実質的には国家公務員に準じた体系をとっているところがほとんどである。また、上位等級への

昇格についてはメリット主義に基づくこととされている(地方公務員法第15条、同第17条)が、実質は能力・業績以外の経験年数と試験区分によって管理されている色彩が強い。この経験年数は、試験区分と学歴によって規定されており、昇格する際にはトータルとしての必要経験年数または必要在級年数を有しかつ勤務成績が優秀であることが要求されている。

しかし、勤務成績の評価には主観的判断が介入しやすいため、結果としてより客観的判断としての必要経験年数または必要在級年数と、それを規定している試験区分および学歴によって賃金が決定されているといえる。つまり、メリット主義の原則的適用を受ける特別昇給と勤勉手当がむしろ例外的になっている。加えて、特別昇給については持ち回りの運用が、また勤勉手当については一律支給が圧倒的に多い³⁶。こうしたことから、山本は、同じ試験区分で同じ学歴であればほとんど給与格差は生じないため、地方公務員の賃金管理の特徴を「平等主義」とする。

しかし、この特徴はある一定レベルまでにとどまる現象であると考えられる。稲継による地方公務員の年収試算によれば、都道府県において、同一年齢層で部長級まで昇進できたものと課長補佐級にとどまっているものとの年収格差は50%以上にも及ぶ³⁷。政令指定都市の場合はさらに格差が大きくなり、56歳から59歳の局長級の年収は、同年齢層課長級と比べて35%の格差、同係長級に至っては82%にも達することから、地方公務員の給与構造は役職・ランクの違いに応じて同一年齢でも相当の給与格差が生じているとする。

これは、地方自治体ではある一定レベルまでは勤続年数による昇格が行われるものの、あるレベル以降(多くは係長レベル)は査定の積み重ねによって昇格・昇進の有無が決定される「積み上げ型褒賞によるインセンティブ・メカニズム」³⁸

³³ [山本 97] p79

³⁴ [日本労働研究機構 98]

³⁵ [山本 97] p125 . 山本は公平理論と期待理論を一体化した Summers and Hendrix のモデルを修正し、仕事に対する満足度とその規定要因との関係をリッカート尺度などにより数値化して回帰分析を行っている。

³⁶ 山本の調査結果より、勤勉手当の運用状況について一律支給であるのは都道府県で65.0%、政令指定都市で88.9%にもなっている。同上、p85

³⁷ [稲継 96] p120 . 稲継は自治省の「地方公務員給与の実態」調査結果から平成5年4月1日現在の数値に基づいて試算を行っている。

³⁸ 同上、p 121

が働いているからであるということが出来る。稲継の試算の対象となっているのは56歳から59歳であり、この年齢層では部長級に達する者が出てくることから、給与格差の広がりには役職分布による面もあると考えられる。地方自治体において、全職員のなかで部長級にまで昇りつめる割合は非常に低い。例えば、後述する静岡県では全職員6,819人中、部長級の者は36人(0.53%)である。これはピラミッド型の組織構造をとる限り当然の帰結でもあるが、上位職級にいくほど厳しい選抜が行われているということでもある。

したがって、ここで給与構造について整理すると、係長級まではもっぱら勤続年数と試験区分ないし学歴に基づく平等的な昇格が続くものの、それ以降は、積み上げ型褒賞によって役職にばらつきが生じてくるために、給与格差もそれなりに広がってくることになる。この転換点となる係長への昇進は採用後約15年と、企業に比べて格段に遅い。従って給与格差が平等的であるか否かは、キャリアのどの過程にいるかによることになるが、企業より平等的な期間が長いことは指摘できよう。すなわち、給与格差が平等的な期間が長いために、給与の上昇そのものが直接的なインセンティブとして働く力は弱い。しかし最終的な到達ポストからしてみると、結果としての給与格差は大きく名誉的地位としての意味も大きい³⁹。従って、公務員にとって最終到達ポストを含めた昇進は、最も主要なインセンティブとして作用していると考えられるのである⁴⁰。

組織のフラット化によって階層が低くなり、ピラミッド型の構造が変化するという事は、上位職のポスト数の減少を意味する。すなわち、昇進への道を実質的に狭めることになる。したがって地方自治体組織や公務員にとっては、インセンティブ上非常に重要な意味を持つ変化であると考えられるのである。

5.3 フラット化が持つ意味 - 事例分析にあたっての問題意識

これまで述べてきたことを踏まえて、地方自治体で行われるフラット化の持つ意味という観点から、事例を分析する際の問題意識を抽出すれば以下のようなだろう。

第一に、階層という組織構造が持つコントロール性と個人の関係性という点である。古典的組織理論から一貫した組織原理である分業と統合の観点からすれば、階層を低くすることは、縦の分業体制を崩すことになり、分業によって得られてきたメリットを放棄することになる。

このことを行政組織における集団作業としての意思決定過程に即してみると、いわゆる稟議制に由来する過程上の特質を変化させる要素として働くと考えられる。稟議制は、能率の低下や指導力の低下を招くとしてしばしば非難の対象とされてきたが⁴¹、階層を低くすることによって意思決定にかかる時間を短縮できる。

そもそも効率性を確保するための縦の分業としての意思決定が、あまりにも高階層になりすぎれば逆に効率性を阻害することになる。現在機構改革として行われるフラット化にはこの状況を改善しようという意図もあると考えられる。

しかし、機関決定はほとんど常に複数の構成員による決定の複合物であるために、最終的な決裁は階統型の権限体系によって制度的に保証されている⁴²。階層が低くなるということは、このような制度的保証の精度が下がることを意味し、それだけ個々の成員に負う部分が大きくなる。稟議制が「無責任の体系」⁴³と言われてきたことを裏返せば、階層を低くすることによって、意思決定に参加する成員ひとりあたりの決定に対する重要性が増すことが考えられる。

また、権限と命令による組織の合理的支配と

³⁹ 伊藤は行政職員の昇進への関心の強さを指摘するなかで、その理由を「選択した職業内部の移動・昇進のいかんによって階層帰属が決まる」といった面が強い点にあるとする。[深内・阿利・井出・西尾74]p149。

⁴⁰ 但し、山本が行ったA県の係長に対するアンケート調査の結果によれば、全回答者160人中、昇進したいとする者は68.1%であった。また、昇進を望まない者に対してどの程度の給与増があれば昇進してよいかとの問いには、3割以上とした者が6割を超えている。このことから、昇進志向が低い層(全体の3割)にとっては、現行の給与および昇進構造のなかでの昇進は必ずしもモチベーションの向上にはつながらないとしている。[山本97]p113参照。

⁴¹ [辻69]

⁴² [深内・阿利・井出・西尾74]

⁴³ [辻69] p158

いう観点からみれば、階層を低くすることは、組織の統制力としてのコントロールを弱めることになる。このことは、先に述べた組織の合理性と個人の自律性というジレンマのなかで、個人の自律性により比重をおき、自律性を拡大する作用によって成員のモラル減退を防止する意味があるようにも思われる。しかし、行政組織や公務員としての特質から自律性を考えれば、そこには代表性と自律性とのジレンマが常に待ち受けているのであり、フラット化はこの問題をより際立たせることにつながる。

また、実際の自治体の職場では、大部屋主義と職階制の不実施などによって責任と権限が曖昧であり、その点からすれば職務に関する自律性は高いものの、法的制約が課せられるため限定的な自律性であることをみた。フラット化によって個人の自律性の比重が高まるとすれば、実際の職務構造やそれに伴う権限と責任は、事例においてどのように変化しているのだろうか。

第二に、行政組織において階層の持つインセンティブ・システムとしての機能に関する点である。地方自治体組織においてフラット化が進められるということは、ポスト数の減少を意味し、従来のピラミッド型構造において最も主要なインセンティブである昇進への道を実質的に閉ざすことになる。だとすれば、何らかの代替インセンティブが用意されなければ、成員のモラルは低下し、個人の自律性は担保されえない。個人には責任ないし業務だけが押し付けられるものの、インセンティブが与えられないという状況が生み出され、結果としてフラット化そのものがうまく機能しないと考えられるからである。実際にフラット化が進められている現場では、こうしたインセンティブの問題はどのように対処されているのだろうか。

次章では、こうした問題意識に基づきながら、

事例として静岡県での取り組みを検討することにする。

6 事例：静岡県における組織のフラット化の取り組み⁴⁴

6.1 フラット化導入の背景

静岡県では平成6年から「県民本位の生産性の高い行政運営のしくみづくり」⁴⁵を基本理念とする行政改革に着手した。これは、前年の平成5年8月に石川嘉延知事が就任したことが直接的な契機となっている。石川知事は、分権型社会の到来という時代認識と行政運営課題という視点から、次のような発言を行ってきた。いわく、「地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、国と地方を通じた行政制度が見直され、画一性を重視した中央集権型行政システムから、分権型行政システムへ転換が図られつつある。地方自治体としても、中央から提示される行財政システムに頼るのではなく、独自の組織形態、役割、組織運営について、明確なビジョンに基づく経営理念の確立に努める必要がある」⁴⁶。

知事のこうした考えを受け、静岡県では当時民間企業が主に導入していた「リエンジニアリング」の手法を取り入れた改革が模索されはじめた。ここでいわれる「リエンジニアリング」とは、「既存事業のプロセスや執行体制を、ゼロベースから抜本的に見直し、新たな視点に立って、生産性の高い効率的な行財政運営を進める」⁴⁷ことを意味する。

当時、県庁内にはそれまでの行政運営ないし行政改革に対する行き詰まり感があり、「今までのやり方では限界にきていた」⁴⁸との空気があったとされる。従来の行政改革はいわゆる「ケチケチ行政や節約型行政」⁴⁹への取り組みであり、これ

⁴⁴ 静岡県は、全国に先駆けて組織のフラット化を導入した自治体である。平成10年度から農林水産部の本庁全課など一部で導入を開始し、平成11年度からは本庁の知事所管部局すべてで実施されている。したがって、新しい構造と仕組みの定着が最も進んでいると思われることから、調査にご協力をお願いした。同県の概要として、平成11年国勢調査人口は3,776千人、平成12年度当初予算は1兆3,220億円（11年度当初比2.2%減、全国11位）である。また、平成11年度の県職員数は6,669人（一般行政部門のうち派遣職員を除いた数）となっている。静岡県公式HPより。http://www.pref.shizuoka.jp

⁴⁵ 月刊農No19.Vol6、2000年。

⁴⁶ [財団法人自治研修協会00] p17

⁴⁷ [静岡県99] p210

⁴⁸ 筆者による静岡県総務部行政改革室 杉山勝氏へのヒアリングによる。2001年3月実施。

⁴⁹ [静岡県99] p213

だけを推し進めても効果はさほど期待できない。こうした庁内の空気は新しい知事の考えをきっかけに呼应し、新しい手法を大胆に取り入れる行政改革が進められることとなった。

6.2 目的志向型の行政運営

平成10年2月、静岡県はリエンジニアリングの精神を柱とした「目的指向型行政運営システム(TOPシステム)」の構築を宣言した。このシステムの狙いは次のようなものである⁵⁰。

県民にとってどのような効果があるのかという観点から施策の目的を明確にし、目的の達成度合いと必要性を確認しながら効果的な行政運営を目指す。

県全体の施策の優先度を確認しながら一丸となって目的の達成に取り組む行政運営を目指す。

施策の目的とそれを実現するための業務、さらには目的達成の進捗度合いを公開することで、県民参加型の行政展開のための県民と行政との共通の土俵づくりを目指す。

TOPシステムは、方針管理手法の導入(戦略展開) 施策・事業評価システムの構築と定着(業務棚卸表の活用) 目的指向型の組織再編(組織のフラット化)を柱としている⁵¹。

方針管理手法の導入...限られた人的・財政的資源を効果的・効率的に活かすためには、政策の重点化が必要であることから、県として「どの政策を優先的に実現していくのか」という政策の形成・展開の仕組みとして、民間企業で行われている「方針管理」方式の応用・導入を行う。

施策・事業評価システムの構築と定着...業務棚卸表を基にして、目的に照らし、担当する「施策」やそれを構成する個別の「事務事業」について、有効性や必要性などを評価し、効果的で効率的な業務の執行につなげる。

目的指向型の組織再編...行政目的ごとに、組織を小規模な「室」として再編するとともに、中間管理職をなくして、より現場に近い

人に責任を権限を移すことで、迅速な施策の展開と簡素で効率的な行政組織を目指す。

静岡県における組織のフラット化は、このような目的指向型の行政改革の一環として取組まれた。したがって、その運営にあたってはTOPシステムの他の柱である方針管理と業務棚卸表が深く関わっている。

業務棚卸表とは、係が持つ施策目的を基本として、それを実現するために取り組むべき仕事の内容を大小の項目に区分して記載したものである⁵²。またそれぞれの項目ごとに進捗度がわかるような管理指標を定め、実績と当面の目標、その達成期限を明らかにしている。

行政の仕事は係が基本単位となっていることを前提に、係ごとに業務棚卸表を作成する。事務事業単位ではなく施策単位で評価を行い、予算よりも職員や係単位での業務遂行の内容を把握することを狙いとしている。このように係の目的を基本として業務を体系的に記述することにより、目的と手段、達成目標が明らかになり、効果的な目的達成につながると考えられる。

6.3 フラット化導入の経緯と狙い

フラット化組織は、平成10年度から農林水産部の本庁全課(16課1室) 総務部防災局の2課1室、および生活・文化部の文化関係3課でまず導入され、翌11年度には本庁の知事所管部局のすべてで導入された。

フラット化組織の目的は、「人的資源を最大に効率化することにより行政の生産性の向上を図り、複雑、多様化する行政需要に的確に対応できる組織を構築する」⁵³ことであるとされ、具体的に次の4点があげられている。

目的指向型行政運営への転換を図る組織体制を整備

積極的な権限委譲による行政運営の迅速性、柔軟性の向上

組織全体のパワーアップ(中間管理職の廃止に伴う総戦力化)

職員の能力を最大限に活用、モラールアップ

⁵⁰ [財団法人自治研修協会 00]

⁵¹ 静岡県資料より。

⁵² 業務棚卸表は静岡県公式HPで公開されている。

⁵³ 静岡県記者発表資料『平成11年度の組織改正等について』、1999年2月10日付。

この目的が設定された背景には、従来の組織構造に起因する様々な問題の存在が認識されていたことがある。第一に、規模の肥大化があげられる。知事部局の課の職員数は、フラット化導入以前では全体の4分の1が30人以上の課であり、最大では55人にも達していた。この理由としては、いったん組織ができるとその存続が目的化されて「課を守ろうとする動き」⁵⁴がおこるからだと考えられる。「廃止は『行政の後退』」との意見もあって、強い抵抗にあう。その結果、組織は残り、職員定数の変更、再配置だけが行われ、アンバランスな組織を生んできた⁵⁵とされる。肥大化した組織では多数の案件を同時に抱えることになり、意思決定に時間がかかりすぎることや、責任や権限を不明確にするという弊害を生んでいた。

第二に、従来の課には様々な目的が混在しており、効率的な業務遂行の妨げとなっていたことがあげられる。省庁に準拠した分野別の縦割り組織をとっていたために、複数の部や課で類似した目的を持つケースがみられた。これは業務棚卸表がすべて完成して明らかになったことであるとされる。こうした多様な目的の混在が、課の効率性と迅速な対応を阻害しているとされ、目的別に組織を再編すべきとの方向に向かった。

第三に、組織の硬直化がある。時代の変化に応じて行政需要も変化すると考えにたてば、係の目的も少しずつ変化していることもあるはずなのに、課として固定化されていたために組織の見直しができなかったとされる。「(係の目的が動いているはずなのに)心構えが変わらないのでいつまでたっても仕事の見直しをしない。課としての目的が変わらない。例えば施設係なら施設を作ることが目的になってしまっていたら、何のために作るのかということが見えていなかった」⁵⁶のである。そのため、業務遂行のための最小単位として係を定め、係の持つ業務の目的を業務棚卸表で明確にしたうえで、従来の課よりも小規模な室として目的別にまとめる形となった。

フラット化組織の導入にあたっては、何よりもまず職員の理解が必要であるとの認識から、事前の説明と研修が徹底的に行われた。フラッ

ト化とは、新しい行政改革の理念である「生産性」や「目的意識」に即した組織構造と制度の改正であるという点について理解してもらうことが重要だったとされる。「リエンジニアリングの考え方」や「業務棚卸表の手法」などについて、学識経験者を講師とした講義形式や面談方式など多岐に渡る方法での研修が行われた。

この研修において特徴的であったのは、従来の公務員を対象とした研修での一種のルールを破る手法がとられたことである。一般的な公務員研修は階層別研修となっているが、この研修では上司の課長と部下である主幹や係長と一緒に受講したり、研修発表においても、知事以下幹部職員の前で課長が発表するのを部下である主幹や係長が聞くというふうに、職位階層の異なる職員が同じ課題に取組んだ。また、通常の業務ではトップへの報告は上司を必ず通し意向を確認することになっているが、この研修では課長自身の判断で作成した企画書を、そのまま幹部の前で発表する手法がとられた。

6.4 組織の構成と役割に関する変更点

フラット化により課組織が廃止され、代わりに概ね目的別となるような小規模な室が設置されたことにより、各組織構成の役割は以下のように変更された。

「課」を大括りにして「総室」を設置…施策の類似性・共通性に基づく既存知識の見直し、縦割り組織の弊害を排除できる大括りの組織、部長から総室長への権限委譲、業務の繁閑に応じた柔軟な人員配置。

迅速な意思決定を可能とする「室」を設置…権限と責任をより現場に近づける組織への転換、中間管理職の廃職による迅速な意思決定。

組織の基本単位としての「係」・「スタッフ」…業務棚卸表による目的指向型行政運営の基本単位。行政目的を明確にし、成果指標および目標値を設定、人的・財政的資源の最大効率化を推進。

庁内の組織構成と数の変化は表1のとおりである。従前の課の数に比べて、小規模化された室

⁵⁴ 静岡県総務部行政改革室 杉山勝氏へのヒアリングによる。

⁵⁵ [静岡県 99] p212

⁵⁶ 静岡県総務部行政改革室 杉山勝氏へのヒアリングによる。

表1 組織フラット化による課(室)数の変化

年度	部局	本庁			
		従来組織		フラット組織	
		課	室	総室	室
H8年度	16	100	15	-	-
H9年度	16	100	14	-	-
H10年度	15	80	11	7	53
H11年度	15	18	3	36	209
H12年度	15	4	1	39	226
H13年度	15	4	1	39	228

(出所：静岡県行政改革室資料『行財政改革のこれまでの取組』2001年)

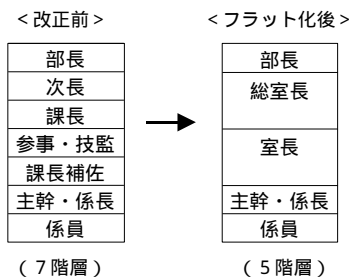


図1 職位階層の変化

数が倍以上に増えることになった。一つの課及び室の構成人数は、フラット化移行期である平成10年度時点では、課の平均職員数が22.1人であるのに対し、室の中には係が1ないし2しか含まれないため、室の平均職員数は9.8人となっている⁵⁷。

また、組織の構成変更に伴って職位階層と事務処理の流れも変更された。

図1のように、これまでの中間職であった「課長補佐」「参事・技監」「部次長」を廃止し、新しい組織構造に対応して総室長と室長という職位を設けた。これにより、基本的業務を執行する権限が課長から室長にうつされることによって決裁は5段階から3段階に、部長の権限のうち業務執行に関する権限が部長から総室長にうつされることで決裁は7段階から4段階に簡略化された。

さらに、新たな職に就任できる級の幅を広げ、室長には課長級、出先次長級、課長補佐級が、総室長には部次長級、課長級が就任できるようにした。このことと、室数が従来の課数に比べて倍

以上に増えたことによるポスト数の増加により、補佐職として滞留しがちであった人員を室長として処遇できることになったといえる。

こうした改革手法には、人材育成という狙いも含まれていたとされる。従来の組織構造と人事制度では、課長補佐職に2年程度とどまるのが通常であったが、この間補佐職はもっぱら上司と部下の間を取り持ち、仕事を円滑に進めることが任務であり、意思決定の権限がないために人材活用の点で問題が指摘されていた。この期間を課長職へのステップアップとしての研修期間ともみなせるが、これではキャリア形成という点で非常に無駄が生じている。そこでもう少しキャリアを積める方法はないかと考えられたのである。

また、課長職における問題点としては、その滞在期間の短さが指摘されていた。平均的な滞在期間は1年から長くて2年程度であったため、仕事に対する責任という点で問題があったという。その理由の一つとして、課長就任時の年齢の

⁵⁷ [財団法人自治研修協会 00]

高さがあげられる。この時点で既に50歳前後に達しているため、さらに部長など上を目指していくためには慣例的に踏んでいくべきとされているポストが多数待ち構えている格好になり、「優秀な人はゆっくりしている時間がない」⁵⁸状態に陥ってしまうのである。こうした人事上の問題点を解決するためにもフラット化が考案されたという。室の数を課の倍以上に増やし、ここに課長補佐級と課長級をとともに処遇することで、同一職への滞在期間を長くしようという狙いがある。腰を落ち着けて業務に専念できる環境の構築と同時に、若手職員の室長登用を可能にしようとする狙いもあったといえる。

6.5 給与制度上の変更点

静岡県では平成11年度から、課長級以上の全職員を対象として勤務成績評価制度を導入している。これには、昇任、昇給、勤勉手当等において職員の公平・公正な処遇や能力開発、人材の有効活用を実現する狙いがある。

評価制度の特徴として、以下の4点があげられている⁵⁹。

評価基準を行動例文として示し、職員の具体的な管理行動等の評価する

評価に分布制限を設けない絶対評価とする
評価の出発点に被評価者自身が行う自己評

価を行う

評価結果を被評価者本人にフィードバックさせる

評価は5月下旬および11月下旬の年2回行い、それぞれの評価結果は6月と12月の勤勉手当の成績率に反映される。また、昇給、昇任、人事配置等の人事管理の基礎資料としても活用されることになっている。

1) 評価対象者

特定幹部職員（管理職手当20%以上の支給対象者）365人（平成12年12月現在）
但し大学教員、病院医師等を除く。

2) 評価者

基本としては2次評価まで行い、1次評価は直属の上司が担当する。

3) 評価基準

8項目×各10例文=80の管理行動に関する評価例文について、5段階の絶対評価を行う。管理行動の項目として 目標管理行動、業務革新行動、政策判断行動、政策調整行動、情報管理行動、組織管理行動、部下育成管理行動、知識・技術の獲得がある（但し、部局長の評価項目は から の4項目）。

4) 評価事務の流れ

期首... 1次評価者が被評価者の意見を参考に個別評価例文ごとのウェイトづけを行う。

表2 勤務成績評価制度における評価者

被評価者	1次評価者	2次評価者
室長、統括監、課長等	総室長、次長	部局長
出先所長（課長級）		
出先副所長等	所長	
総室長、次長、部参事等	部局長	-
出先所長（部次長級以上）		
部局長、県理事	副知事、出納長	-

表3 勤勉手当における総合評点と成績率の目安（平成12年12月実施分より）

総合評点	評価	適用する成績率の目安
50点 総合評点 45点	特に優秀 A	原則として 95/100（0.95月）
45点 > 総合評点 > 40点	優秀 B	原則として 85/100（0.85月）
40点 > 総合評点 25点	良好 C	原則として 75/100（0.75月）
25点 > 総合評点	劣る D	74/100以下（0.74月以下）

⁵⁸ 静岡県総務部行政改革室 杉山勝氏へのヒアリングによる。

⁵⁹ 静岡県資料（制度企画室）より。

期末...被評価者は自己評価を行い1次評価者へ提出 1次評価者による評価 2次評価者が1次評価者とのヒアリングのうえ2次評価。

5) 評価結果の活用

5月、11月の評価結果は、直後の勤勉手当の成績率へ表3のような目安のもとに反映される。

以上のような評価制度の導入にあたっては、事前の制度説明と研修が数度にわたって行われた。平成11年8月には主管総室長会議を開催して制度説明、同年9月には総室長を対象とした評価者研修会が行われた。翌平成12年1月には評価制度全般にかかるアンケート調査を実施、4月には新任幹部職員への制度説明、そして10月には幹部職員全員を対象とした評価者研修会が行われた。

6.6 職場における変化

各職場での実際の業務遂行にあたっては、フラット化によって意思決定の単位が小さくなったことから、「現場により近いところで判断する」という雰囲気や「担当段階で判断が可能である」という空気が生まれてきているということである。

しかし、このことは起案に際して担当者がまったく独自に判断できるようになったことを意味するわけではなく、実質的には、担当者が起案書を作成する際に直接室長の考え方を聞けるようになったことが大きく関係していると考え

られる。以前は、担当者が起案したものが順次回覧される過程で、起案書に不明な点があれば、課長補佐や場合によっては課長のところへ担当者が呼ばれて説明するのが一般的であった。しかし、室の構成人数が減り、機の配置としても担当と室長の距離が近くなったことから、以前は書類で回していたようなことでも口頭で説明するなど、起案書を書く時点で担当者と室長が直接話し合う場面が増えているということである。

職務環境としては、以前は課ごとにフロアをパーテーションで仕切っていたのが、フラット化の導入とともにそれが取り払われた。これによって、以前は課が違えば日常的にはほとんど関わりがない状態だったのが、今は職員間のつきあいの壁がなくなったように感じられるということである⁶⁰。

室長の職務としては、基本的業務を執行する権限が課長から室長に移されたことに伴って、委員会答弁や対外的な交渉も室長が担当するようになった⁶¹。これまでの課長職と比べ職務権限が増え、やる気を引き出す要因としても作用していると考えられるものの、補佐職がなくなったことで課長職までの勉強期間がなくなり、室長の責任と負担は増加しているということである。

6.7 フラット化による効果と課題

フラット化移行により現れた効果として、同県総務部行政改革室では次の点をあげている。

目的ごとの組織再編により...明確な目的をもって業務に取り組むことができる。目的と

表4 フラット化室長の職位構成(平成12年3月現在)

	課長級	出先次長級	課長補佐級	計
職員数	100人	22人	87人	209人
構成比	47.8%	10.5%	41.6%	100.0%

⁶⁰ しかし、この後で述べるように、組織の細分化による弊害として調整機会が増加し、縦割り意識が逆に強くなってきていると認識されていることから考えれば、非公式なつきあいのレベルでは壁がなくなったが、業務の面では職場環境の変化はセクショナリズムの緩和には作用していないと思われる。

⁶¹ 本題からは少し逸れるが、室長が委員会答弁者となったことで、課長が担当していた頃に比べてその数が膨大に増え、「議場がとても狭く感じる」のだそうである。

表5 課室長のうち50歳未満の職員数比較(平成12年3月現在)

区分	平成10年度	11年度	増減
課長級	4人	4人	-
出先次長級	1人	3人	+2人
課長補佐級	3人	23人	+20人
計	8人	30人	+22人

成果の明確化。

小規模な組織(室)を基本とした再編により...きめ細かな判断、指示ができる。室業務全般の把握、専門性の向上。

中間管理職の削減により...人員削減とともに実務への戦力化ができる。責任の所在が明確になる。

職位階層のフラット化により...実務者への権限委譲および決裁ルートが短縮され、迅速な意思決定ができる。基本的業務の責任者である室長に若手の登用が可能になる(表4、5参照)。従来の課長権限を持つ課長補佐級の室長登用など、若手職員へのインセンティブになる。同一職の在任期間の長期化が図られる。

しかしこうした効果と同時に、いくつかの課題も指摘されはじめている。小規模な組織(室)を基本とした再編が行われたが、実際には一つの室で完結しない業務が存在し、室間の調整機会が増加している。「課の中に係があったときは調整でも気にならなかったが、室として小さく分けられると縦割り意識が(逆に)生まれてくる」⁶²のである。

さらに、組織細分化による弊害として新規業務への対応ができにくくなった点があげられる。係と係の間の仕事が、昔は課の名前や目的があいまいだったため、課内で対応することが可能だったが、フラット化によって係や室の名前と目的がはっきりしたために、新しい分野や取組などの業務が「係と係の間に落ちてしまう」状況を生み出している。それを拾うのは総室長の役目であり、マネージャー的役割が期待されているのだが、その役割が十分理解されていないことのほか、室長から総室長の距離が遠くなってしまったために情報が入りにくく、現場の把握は難しい状況にあるとのことである。

組織が細分化されたことで、市町村にとっては窓口がわかりにくくなっていることもあげられる。市町村が県に対して要望する補助金のメニューによっては複数の室を通さないといけないケースも生まれている。また、市町村の立場からすれば、こうして要望先が多岐に渡るにもかかわらず、室間の調整をしてくれる部署がない。特に新しい分野での施策事業についてこうしたことが起こっているという。補助金申請についても、以前は一つの課でまかなえた場合が多かったが、今はそれに関わった室の数だけの決裁が必要になり、結果として逆に多くの印鑑を必要とすることになってしまっている。一つの室内での意思決定が速くなった反面、複数の室にまたがる業務においてはこのような調整の手間と印鑑が増えていることになり、現在静岡県ではこれらの課題の見直しに着手しているとのことである。

7. 事例の分析と考察 - むすびにかえて

以上の事例から明らかになった変化について、本稿での分析視点である組織目的達成と運営に関わるフォーマル組織 - 達成すべき目標、構成員が従うと期待されている規則、組織構成員の役割体系の変化という点に着目して整理すれば次のようになる。

まず意思決定に関する規則の変化としては、意思決定単位が課から室へと小さくなったことにより、権限が課長から室長に大きく移されている。これにより決裁ルートが短縮され、意思決定にかかるスピードが向上したため、この点では業務の効率化が進められたといえる。

業務執行に関わる規則としての職務内容については、担当の係員レベルでは特に具体的な職

⁶² 静岡県総務部行政改革室 杉山勝氏へのヒアリングによる。

務内容の変更があったわけではない。どちらかといえば係や担当に固有の業務が存在するため⁶³、これを基礎として組織が組みかえられている。

静岡県における組織のフラット化とは、いわゆる文鎮型などのような完全なフラットの形態をとっていない。イメージとしては、目的別に細分化された室が小さな三角錐を構成し、それが多数集まって総室という枠で大きく括られているという形になる。したがって、従来の課単位であった三角錐を分解もしくは間を取り去り、高さを低くサイズを小さくした格好になる。この理由として、行政組織たる県では各係の業務は普遍的な色合いが強いものが多いため、「係をなくすような完全なフラット化はできない」⁶⁴とされるからである。このことは、係を基本とした役割体系が、自治体では容易には崩せないことを意味していると考えられる。

室長の職務内容としては、本来の業務に加えて、従来の課長補佐がこなしていた業務や議会での答弁という業務が増えたため、責任感と同時に負担も増している傾向にある。また、一般の係員には決裁上の権限はないものの、起案に関する発言権という観点では、起案者と室長の意思決定上の距離が縮まったことにより、室長の考えが聞きやすくなったとされる。また、中間職への説明等がなくなったため効率の向上にもつながっている。

行政組織である地方自治体組織の達成すべき目標は、無論、公共の利益の実現にあるが、一方でストリート・レベルの官僚制では目標設定にあたって複数の葛藤が存在すると考えられている⁶⁵。つまり、個々人のレベルでは、業務執行にあたっての組織目標が多義的になる可能性があるといえる。

この点に関わる変化として、静岡県の事例では、業務棚卸表による目的認識があげられる。これによって業務遂行の方法とその発想は大きく変わったとされる。業務棚卸表により、何のためにこの仕事をするのかまずそれをきちんとつめ、仕事の目的と優先順位を明らかにする方法が定着しつつある。従来は「仕事をやるのが目的

だった」面もあったそうだが、一連の行政改革の取組と業務棚卸表の導入で、職員の間で何よりも目的意識が浸透したことが一番の変化だという。業務の必要性、施策への資源投入の意義などを常に意識するようになった結果、業務に対する責任意識と自発性が高まってきたとされる。また、従来のやり方を変えて自発性を引き出すきっかけは、研修の方法にも仕掛けられていたといえる。このように、今までは明確にされていなかった個々人の職務内容とその目的が、業務棚卸表とその公開によって、本人にも庁内および対外的にも明確に認識されることになった。

組織構成員の役割体系ないし規則としての人事制度では、室長のポストを増やしたことにより若手の登用を可能にし、一定のインセンティブ効果を狙う手法がとられている。しかし従来課長であった者も室長という幅の広いステップに吸収されることになり、降格にはあたらないものの、従来の昇進コースに慣れていた職員にはモラルの低下も懸念されている。

給与の面では、勤務成績評価制度を導入し勤勉手当等に反映させることで、「頑張っている人が評価される仕組み」⁶⁶としてのインセンティブ効果が期待されている。しかしこの導入はまだ課長級以上にとどまっており、今後の一般職員への導入は未定である。その理由の一つに、一般職員に対してはまず異動制度と研修制度を見直すことが先ではないかという議論があるとされる。また、行政という業務の特質上、業務の重要性が必ずしも単年度の成果や数値という形で現れない部署もあるとされ、業績給の導入はその部分をよく考慮したうえでないと不可能であるとされるからである。

それでは、こうした組織構造の変化であるフラット化に対して、現時点での一定の評価を与えるとすればどうなるであろうか。少々奢った言い方になるかもしれないが、今後の展望と合わせて、先に述べた問題意識に即して最後に論じてみたい。

まず、階層という組織構造が持つコントロール性と個人の関係性という視点に立てば、効率

⁶³ ここでいう「担当に固有の業務」とは、個々の担当者の職務内容が文章化されるなど明確に定められていたという意味ではなく、あくまでも暗黙的に係の中で固有になっていたという意味である。

⁶⁴ 静岡県総務部行政改革室 杉山勝氏へのヒアリングによる。

⁶⁵ [Lipsky 80]

⁶⁶ 静岡県総務部行政改革室 杉山勝氏へのヒアリングによる。

性を阻害していた高階層が低くなったことで、一定の業務効率の向上にはつなげている。また、意思決定単位が小さくなったことで、起案書の作成に際して一般の担当職員が参加する度合いや重要性が増していることや、室長の職務内容が増加しかつ多様化するなど、それぞれの職務に関する責任や権限も増加している。さらに静岡県の場合は、フラット化導入のもととなった業務棚卸表によって、従来は必ずしも明確でなかった職務内容とその目的がはっきりと認識されるようになった。こうした規則や役割体系の変化からみれば、個人の職務における自律性はある程度高まっているということが出来る。

しかし、自治体行政の現実の職務と執行という観点からすれば、権限が新たに与えられることはそれだけ業務が増えることを意味する。これは、従来の多くの地方自治体においては「政策」という観点ではなく、もっぱら政策課題を解決するために採られる具体的な活動内容としての「事業」を中心に思考が展開され、「事業を実施することが最大の仕事と考えられがちだった」⁶⁷ことと深く関係する。事業実施が主たる職務内容とされ、かつその内容も既存の継続的な事業が前提とされることが多いため、おのずと職務はルーティンの性格が強いものとなる。したがって新たな権限が付与されるということは、行使できる影響力が拡大し裁量性が高まるというよりは、むしろ新たな業務が権限とセットになって課されることになり、個人の負担感が増すことも考えられるのである。事実、事例においても室長レベルでは業務の負担感が増している傾向にあるとされていたことから、今後改善されるべき点であろう。

静岡県での取り組みが完全なフラット型の組織構造を採らなかった（採れなかった）ことは、代表性と自律性のジレンマの存在を浮き立たせているともいえる。県での業務はおよそ係が一つの単位となって、住民や市町村に相対している。もし完全なフラット化によってこの係がなくなれば、各担当者は個別に住民や市町村と向き合うことになり、公共性の確保がまったく個々人の判断や対応に任されることになってしまう。行政組織や公務員には、国民に代わって公共目的を実現する活動を代行する任務が課せら

れている以上、集合的営為の結果に対する責任の所在を明らかにし、またその責任を確保する意味で社会による民主的統制に服さなければならない。したがって片岡のいうように、ヒエラルキー的権威による活動の統率が避けられないとすれば、静岡県でのフラット化の取り組みは、代表性と自律性のジレンマの間に生まれた折衷案とみることもできよう。

完全なフラット型の構造を採れなかったことは、行政組織の構造をとらえる上でもう一つの問題点を明らかにしているように思われる。行政組織、とりわけ地方自治体は業務の執行という観点からすれば、一つの組織内で完結する業務は非常に少ない。部・課・係といった体制は、法や一連の業務（政策）の流れのなかで、機関間の手続に応じた形でつくられている。したがって中央や市町村などの他組織、法や業務執行の仕組みが従来のみで、ある一つの組織だけが単独で大幅に構造を変え、住民や市町村、中央と相対していくことには少なからず限界があるのではないだろうか。

第二の視点である、階層の持つインセンティブ・システムとしての機能に関する点からみれば、事例では室長のポストを増やして若手の登用を可能にし、給与面でも勤勉手当を業績給としていくなどの取り組みはなされていた。しかし、勤勉手当によって差がつく額はごくわずかであり、昇進に代わるほどのインセンティブとして十分な機能を果たすのかどうかは疑問の残るところである。給与制度は基本的に条例で決定されており、職制と密接に関わり合っていることから、急速な変化は難しく限界もあるといえる。

結果として、フラット化によってもたらされたインセンティブに関わる変化はポストの減少だけとなり、昇進という地方自治体の公務員にとって最も主要なインセンティブが奪われる形となっている。何らかの代替インセンティブが用意されなければ、モラルの減退は避けられない。行政組織の構造改革では、とかく業務の効率化や改善といったことがもっぱら議論され、こうしたインセンティブの問題は同じ所で議論されてこなかったように思われる。真に組織のフラット化を機能させようとするならば、昇進に

⁶⁷ [真山 01] p 51

代わりうる代替インセンティブが付与されることが必須であるといえよう。

行政組織におけるインセンティブの問題は、さらに、先述の2つのジレンマを内包した組織管理という局面においてひとつの可能性を秘めているともいえる。なぜなら、インセンティブには自律性を担保する働きがあると考えられるならば、組織の合理性と個人の自律性、代表性と自律性という2つのジレンマを緩和させると考えられるからである。

行政サービスの供給主体たるストリートレベルの官僚を組織管理の枠のなかに収める方法として、田尾は、直接の管理的な介入に加えて、間接的な介入としての職員研修や公務員倫理の働きを主張している⁶⁸。これは、ある意味で組織の合理性と個人の自律性、そして代表性と自律性というジレンマを緩和する手法として作用するとも考えられる。しかし、公務員にとって行政組織はあくまでも職場であり、そこでいきいきと働くためにも、これらのジレンマを緩和させる可能性があると考えられるインセンティブの問題も、組織管理の議論において同時に扱う必要があるのではないだろうか。

静岡県での取り組みは、先進的事例として実験的な意味合いを持ち、今後自治体でフラット化がどこまで進められるかについて一定の示唆を与えてくれる。行政組織の階層構造が不動かつ所与のものではないという意識を職員の間を生んだことにも、ある程度の意味があるといえよう。しかし、組織の合理性と個人の自律性、代表性と個人の自律性というジレンマは常に存在し、加えてインセンティブの問題が何らかの形で解決されない限り、その実効性には疑問が付きまとう。これは民間企業での取り組みや仕組みをそのまま行政に取り入れることの限界と、それに対する警鐘という意味を含んでいる。今後、こうした問題が解決されていかなければ、フラット化は真に機能せずに終わってしまう恐れがある。そうすれば、従来の階層的組織構造への揺り戻しが起こることも十分に考えられるのである。静岡県だけでなく、他の多くの自治体での一種流行的なフラット化への取り組みも、こうした不安定性を内包しているといえるのではないだろうか。

参考文献

- [足立93] 足立忠夫『現代の行政管理』公職研、1993年。
 [畠山89] 畠山弘文『官僚制支配の日常構造』三一書房、1989年。
 [今田・平田95] 今田幸子、平田周一『ホワイトカラーの昇進構造』日本労働研究機構、1995年。
 [今村78] 今村都南雄『組織と行政』東京大学出版会、1978年。
 [今村91] 今村都南雄「組織変動の制約要因」『行政体系の編成と管理に関する調査研究報告書（平成元年度）』総務庁長官官房企画課、1991年。
 [今村・武藤・真山・武智96] 今村都南雄、武藤博己、真山達志、武智秀之『ホーンブック行政学』北樹出版、1996年。
 [今村97] 今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房、1997年。
 [稲継96] 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、1996年。
 [稲継99] 稲継裕昭「公務員と能力・実績主義」『都市問題研究』第51巻9号、1999年。
 [伊藤76] 伊藤大一「公務員の行動様式」『行政学講座』第4巻行政と組織、東京大学出版会、1976年。
 [伊藤93] 伊藤善朗『予算統制システム』同文館、1993年。
 [財団法人自治研修協会00] 財団法人自治研修協会編『新しい自治体経営手法の取組』2000年。
 [片岡92] 片岡寛光『行政の構造』[行政の理論2] 早稲田大学出版部、1992年。
 [片岡98] 片岡寛光『職業としての公務員』[行政の理論3] 早稲田大学出版部、1998年。
 [浜内・阿利・井出・西尾74] 浜内謙、阿利莫二、井出嘉憲、西尾勝編『現代行政の官僚制（上）』東京大学出版会、1974年。
 [小池93] 小池和男『アメリカのホワイトカラー』東洋経済新報社、1993年。
 [小池98] 小池和男『仕事の経済学』東洋経済新報社、1998年。
 [真山01] 真山達志『政策形成の本質』成文堂、2001年。
 [水口75] 水口憲人「組織論の動向」『法学雑誌』第22巻2号、大阪市立大学法学会、1975年。
 [森田95] 森田朗「法治行政と裁量行為」『講座行政学』第6巻、有斐閣、1995年。
 [武藤97] 武藤博己「公務員制度と改革論議」『季刊行政管理研究』No.79、1997年。
 [中條98] 中條秀治『組織の概念』文眞堂、1998年。
 [中野92] 中野実『現代日本の政策過程』東大出版会、1992年。
 [日本労働研究機構98] 日本労働研究機構『国際比較：大卒

⁶⁸ [田尾94] p 208 - 209

- ホワイトカラーの人材開発・雇用システム - 日・米・独の大企業(2)アンケート調査編』調査研究報告書 No.101、1998年。
- [西尾74] 西尾勝「政策形成とコミュニケーション」『現代の社会とコミュニケーション』第4巻 情報と政治、東京大学出版会、1974年。
- [大河内94] 大河内繁男「職員の異動と能力開発」『講座行政学』第5巻、有斐閣、1994年。
- [大森87] 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987年。
- [大森93] 大森彌編『行政管理と人材開発』[21世紀の地方自治戦略9巻]ぎょうせい、1993年。
- [大森94] 大森彌『自治体職員論』良書普及会、1994年。
- [大谷・太田・真山98] 大谷實、太田進一、真山達志編著『総合政策科学入門』成文堂、1998年。
- [齋藤80] 齋藤美雄『官僚制組織論』白桃書房、1980年。
- [坂本99] 坂本勝「分権時代の人事行政」『都市問題研究』第51巻9号、1999年。
- [渋川99] 渋川智「自治体人事行政の行方」『月刊農』3月号、1999年。
- [塩原80] 塩原勉「組織研究と社会学」『組織科学』Vol.14, No. 1、1980年。
- [静岡県99] 静岡県編『地方分権への道標』ぎょうせい、1999年。
- [田中・日置・田尾89] 田中豊治、日置弘一郎、田尾雅夫『地方行政組織変革の展望』学文社、1989年。
- [田尾90] 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理 - 地方自治体における理論と実際』木鐸社、1990年。
- [田尾94] 田尾雅夫「第一線職員の行動様式」『講座行政学』第5巻、有斐閣、1994年。
- [辻69] 辻清明『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年。
- [宇都宮・新川91] 宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会、1991年。
- [山本96] 山本清「地方公務員の昇進構造の分析」『組織科学』Vol.30, No. 1、1996年。
- [山本97] 山本清『政府部門の業績主義人事管理』多賀出版、1997年。
- [横田98] 横田絵里『フラット化組織の管理と心理』慶應義塾大学出版会、1998年。
- [Banard68] Banard, C.I., *The Functions of the Executive*, President and Fellows of Harvard College, 1968. (山本安次郎、田杉競、飯野春樹訳『新訳経営者の役割』、ダイヤモンド社、1968年)
- [Blau 56] Blau, P.M., *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, 1956. (阿利莫二訳『現代社会の官僚制』岩波書店、1958年)
- [Blau・Scott62] Blau, P.M. and Scott, W. R., *Formal Organizations*, Chandler Publishing, 1962. (橋本真・野崎治男訳『組織の理論と現実』ミネルヴァ書房、1966年)
- [Downs67] Downs, A., *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Co., 1967. (渡辺保男訳『官僚制の解剖』サイマル出版、1975年)
- [Lipsky80] M.Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, The Russell Sage Foundation, 1980. (田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ - ストリート・レベルの官僚制 - 』木鐸社、1986年)
- [Rourke76] Rourke, F., *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 2nd ed. Brown and Co., 1976. (今村都南雄訳『官僚制の権力と政策過程(第2版)』中央大学出版部、1981年。)
- [Simon76] Simon, H.A., *Administrative Behavior*, 3rd ed. Free Press, 1976. (松田武彦、高柳暁、二村敏子訳『経営行動』新版、ダイヤモンド社、1989年。)
- [ウェーバー60] 世良晃志郎訳『支配の社会学』創文社、1960年。