

## ⑥ 地方自治体の経営組織研究

行政管理者の意識調査に  
関する中間報告

木村克己

- 一 ―― はじめに
- 二 ―― 研究内容
- 三 ―― 調査結果の概要
- 四 ―― まとめ
- 五 ―― おわりに

### 一 ―― はじめに

従来、自治体には官と民という二分法的な概念が適用されてきた。そして自治体は官の一部として位置づけられてきたのである。しかし実態は官と民の間の厳格な区分は存在しないのであり、その間隙には広大な区分不可能な領域がある。自治体は一方で新規事業を起こしながら他方で、民間委託、官設民営をすすめ事業主体を移転するなどの努力を行ってきた。自治体にとってこの区分不可能な領域に対する対処は今後も重要な課題である。

自治体に求められる役割は今後一層増大する反面、何が行政の適正な役割なのかも近年厳しく問われ続けている。そこで今後自治体ではない一定の第三セクターの活用が盛んになっていくものと考えられる。

例えば、懸案であった地方自治法の一部を改正する法律が平成三年四月二日に公布施行され

た。その中で注目すべきことは、公の施設の管理を委託できる団体として従来の公共団体または公共的団体に加えて、一定の第三セクターが追加されたことである。今回の改正によって、株式会社であっても公の施設の管理委託が受けられることとなり、民間事業者のノウハウを生かした効率的な管理運営を図ることが期待できるようにになった。また公の施設の管理受託者の裁量範囲が拡大された。(地方自治法二四四条の二、地方自治法施行令一七三条の三参照)

こういった傾向は、官としての、厳密な内部管理のみを重視する官僚制モデルが重要性を失ってゆくということである。状況に適応しようとする変化の過程にある自治体には、民としての、経営学に傾斜した研究が必要なのである。

なおこの論文の表題において「地方自治体の経営組織研究」とつけたのは、地方自治体の研究を従来の「行政組織研究」とは違った経営の切り口からの研究を志向しているからである。

### 二 ―― 研究内容

#### ① 今回の調査に対する期待

今回、私は自治体の事業運営の現場における意志決定で、中心的役割をもっている課長の行動と、その部下の係長の感じた課長の行動への反応について調査を行った。現場の情報が早く体系的に入ってくる各課長の行動・認識のあり方が、状況への組織的適応に影響甚大であるとの立場でこの調査を行った。

#### ② 研究目的

研究目的は、変化の過程にある自治体を理論的に支える組織モデルを模索することにおいて。そのために行政管理者に特有な傾向を、企業管理者との比較において発見することを志向した。ただし企業におけるアンケート調査では、アンケート結果と比較する企業内の指標として、その企業の損益計算書や貸借対照表から作成され

る指標が厳然と存在するので、それら会計関係資料を素材にして管理者の行動と企業への貢献度との間の関係を分析することが可能である。これに対して行政管理者についてのアンケート調査では、比較すべき厳然たる指標が存在しない。そこで、企業の会計関係資料にかわる指標の一つを提示してみることにした。

#### ④ 調査項目

調査項目作成に当たっては、三隅 二不二(みすみ じふじ)著『リーダーシップ行動の科学』(改訂版)『有斐閣』を基に、区役所への勤務者を対象にするための改変を行った(調査対象者の部下の評価による意識調査)。

さらに組織の内部的意志決定に影響力の強い課長はどのような行動をとっているのかについて、独自の指標で分析を試みた。今回の報告においては後者について報告を中心に行った。(具体的な調査項目は別表参照)

### 調査項目

#### 係長に対する質問

- Q1 あなたの上司は、その日の仕事の計画や内容を知らせてくれますか?
- Q2 あなたの上司は、毎日の目標達成の為に計画等をどの程度綿密に立てていますか?
- Q3 あなたの上司は、仕事を与えるときに、いつまでに仕上げれば良いかを明確にしますか?
- Q4 あなたの上司は、仕事に必要な知識や研究のやり方を教えますか?
- Q5 あなたの上司は、業務上の問題処理について、新しい解決の仕方を示してくれますか?
- Q6 あなたの上司は、あなたが担当している業務のことをよく知っていますか?
- Q7 あなたの上司は、あなたの仕事に関してどの程度指示、命令を与えますか?
- Q8 あなたの上司は、普段と違った処理が必要な時、臨機応変の処理をしますか?
- Q9 あなたの上司は、規則に定められていることに、あなたが従うことをやかましく言いますか?
- Q10 あなたの上司は、仕事量(能率)のことをやかましく言いますか?
- Q11 あなたの上司は、区役所全体の動きについて知らせてくれますか?
- Q12 あなたの上司は、その上司に対して発言力、影響力を持っていますか?
- Q13 あなたの上司は、あなたに対して好意的な感じを持っていると思いますか?
- Q14 あなたの上司は、あなたを信頼していると思いますか?
- Q15 全般的に見て、あなたの上司は、あなたを支持してくれますか?
- Q16 あなたは、仕事のこと、あなたの上司と気軽に話し合うことができますか?
- Q17 あなたの上司は、あなたが優れた仕事をしたときは、それを認めてくれますか?
- Q18 あなたの上司は、あなたの職場で問題が起こったとき、あなたの意見を求めますか?
- Q19 あなたの上司は、配置転換等、あなたの将来について気を配ってくれますか?
- Q20 あなたの上司は、部下の立場を理解しようとしていますか?
- Q21 あなたの上司は、個人的な問題について気を配ってくれますか?
- Q22 あなたの上司は、あなたがたを公平に取り扱ってくれますか?

#### 課長に対する質問

- Q1 あなたは部下にその日の仕事の計画や内容を知らせますか?
- Q2 あなたは、毎月の目標達成の為に計画または業務遂行計画をどの程度綿密に立てていますか?
- Q3 あなたは部下に仕事を与えるときに、いつまでに仕上げれば良いかを明確にしますか?
- Q4 あなたは部下に仕事に必要な知識や研究のやり方を教えますか?
- Q5 あなたは部下に業務上の問題処理についてのアイデアや資料を示していますか?
- Q6 あなたは部下が担当している業務(=担務、内容、進行状況)のことをよく知っていますか?
- Q7 あなたは部下の仕事に関して、どの程度指示、命令を与えますか?
- Q8 あなたは、普段と違った処理が必要な時、臨機応変の処置を取りますか?
- Q9 あなたは規則に定められていることに、部下が従うことにやかましく言いますか?
- Q10 あなたは部下に仕事量(能率)のことをやかましく言いますか?
- Q11 あなたは区役所全体の動きについて部下に知らせてくれますか?
- Q12 あなたは、あなたの上司に対して発言力、影響力を持っていますか?
- Q13 あなたは部下に対してして好意的な感じを持っていますか?
- Q14 あなたは部下を信頼していますか?
- Q15 全般的に見て、あなたは部下を支持していますか?
- Q16 部下は、仕事のこと、あなたと気軽に話し合いますか?
- Q17 あなたは、あなたが優れた仕事をしたときは、それを認めていますか?
- Q18 あなたの職場で問題が起こったとき、あなたは部下の意見を求めますか?
- Q19 あなたは配置転換等、部下の将来について気を配っていますか?
- Q20 あなたは、部下の立場を理解しようとしていますか?
- Q21 あなたは部下の個人的(公私の)問題について気を配っていますか?
- Q22 あなたは部下を公平に取り扱っていますか?

回答はすべて5点尺度法で得た。

⑤=非常にそう思う ④=かなりそう思う ③=どちらともいえない ②=あまりそう思わない ①=そうおもわない

④ 調査設計について

調査地域 横浜市全域

調査対象 横浜市内の全区役所（十六区、一

支所）の全課長百八十人と係長三百七十四人

（平成元年度版職員録より）

抽出方法 調査対象者が少ないため抽出は行

わず全員を調査対象とする。

調査方法 郵送法による。課長には「あなた

は」で始まる質問用紙を、係長に

は「あなたの上司は」で始まる質

問用紙を送付、回収

調査時期 一九八九年十月一日～十二月二十

八日

三 調査結果の概要

① 「組織の決定への影響力」を指標に使う

回収結果は、係長は三百七十四人中百七十七人から有効回答を得た（四七・三％）。課長は百八十人中八十四人から有効回答を得た（四六・六％）。

今回の調査で特に私が指標に使った質問項目は、係長に対して行った「Q12」であった。「あなたの上司は、その上司に対して発言力、影響力を持っていますか」という問いに対して

百七十七人の係長のうち十九人が「非常に（発言力、影響力を）持っている」と答えており、「かなり持っている」が四十三人、以下「ふつう程度持っている」九十人、「ほとんど持っていない」十四人、「まったく持っていない」八人、無回答三人であった。

この係長への質問によって分類された係長のグループ相互間、及び直属上司である課長のグループ相互間の比較調査を行ったのが今回の研究手法である。

今日では、リーダーシップを影響力やパワーという概念に関連させて定義することが普通になっているので、ここではリーダーシップを「目標達成にむけて人々に影響を及ぼすプロセス」と定義する。

リーダーは組織から付与されたパワーや個人の持つパワーを使ってフォロワーに影響を与える。フォロワーはそれを受けて行動変化等の組織に有益な活動をすすめてゆく。つまり上司のリーダーシップは、部下の認知によってはじめて結果に結びつくのである。部下の認知した上司の行動が部下に影響を与えるのである。こうした点からみて、日頃一緒に仕事をして上司のやりとりを見聞きしている部下が判断した「組織の決定に影響力がある課長」か否かの判断が、組織全体への貢献度が大きい課長か否かの指標

として使えるものと仮定したのである。

部下によって「その上司に非常に影響力がある」とされた課長十九人のうち、課長からの自己評価が得られたのは十人であった。私はこの十人のグループを「組織の決定に影響力のある課長グループ」と仮定した（表1、2）。また部下によって「その上司にほとんど影響力がない」「まったく影響力がない」とされた課長二十二人のうち、課長からの自己評価が得られていたのは八人であった。私は、この八人のグ

表-1 「組織の決定に影響力のある課長」グループの係長への各質問の平均得点

Q1 = 4.2	Q2 = 3.4	Q3 = 4.4	Q4 = 3.8	Q5 = 4.1	Q6 = 4.5
Q7 = 3.0	Q8 = 4.8	Q9 = 3.0	Q10 = 2.7	Q11 = 4.3	Q12 = 5.0
Q13 = 4.3	Q14 = 4.1	Q15 = 4.4	Q16 = 4.7	Q17 = 4.8	Q18 = 4.5
Q19 = 4.5	Q20 = 4.8	Q21 = 4.5	Q22 = 4.9		
全質問平均 = 4.21 Q1～Q12の平均 = 3.93 Q13～Q22の平均 = 4.55					

表-2 「組織の決定に影響力のある課長」の自己評価の平均得点

Q1 = 3.1	Q2 = 3.0	Q3 = 4.5	Q4 = 3.3	Q5 = 3.4	Q6 = 3.8
Q7 = 3.0	Q8 = 4.2	Q9 = 3.0	Q10 = 2.4	Q11 = 4.0	Q12 = 3.6
Q13 = 4.1	Q14 = 4.3	Q15 = 4.3	Q16 = 4.5	Q17 = 4.5	Q18 = 4.0
Q19 = 4.3	Q20 = 4.3	Q21 = 4.0	Q22 = 4.3		
全質問平均 = 3.81 Q1～Q12の平均 = 3.44 Q13～Q22の平均 = 4.26					

表-3 「組織の決定に影響力のない課長」グループの係長の各質問の平均得点

Q1 = 2.3	Q2 = 2.0	Q3 = 2.6	Q4 = 1.8	Q5 = 2.4	Q6 = 2.6
Q7 = 2.3	Q8 = 2.3	Q9 = 3.3	Q10 = 2.1	Q11 = 2.9	Q12 = 1.6
Q13 = 2.5	Q14 = 2.8	Q15 = 2.4	Q16 = 2.8	Q17 = 2.3	Q18 = 3.0
Q19 = 2.3	Q20 = 2.5	Q21 = 2.2	Q22 = 3.1		
全質問平均 = 2.46 Q1~Q12の平均 = 2.35 Q13~Q22の平均 = 2.59					

表-4 「組織の決定に影響力のない課長」の自己評価の平均得点

Q1 = 3.6	Q2 = 2.5	Q3 = 5.0	Q4 = 3.4	Q5 = 3.8	Q6 = 4.0
Q7 = 3.3	Q8 = 4.9	Q9 = 3.3	Q10 = 2.4	Q11 = 3.6	Q12 = 3.4
Q13 = 4.3	Q14 = 4.1	Q15 = 4.0	Q16 = 4.0	Q17 = 4.6	Q18 = 4.4
Q19 = 4.1	Q20 = 4.3	Q21 = 3.5	Q22 = 4.3		
全質問平均 = 3.85 Q1~Q12の平均 = 3.68 Q13~Q22の平均 = 4.16					

図-1 「組織の決定に影響力のある課長」の自己評価とその部下による評価

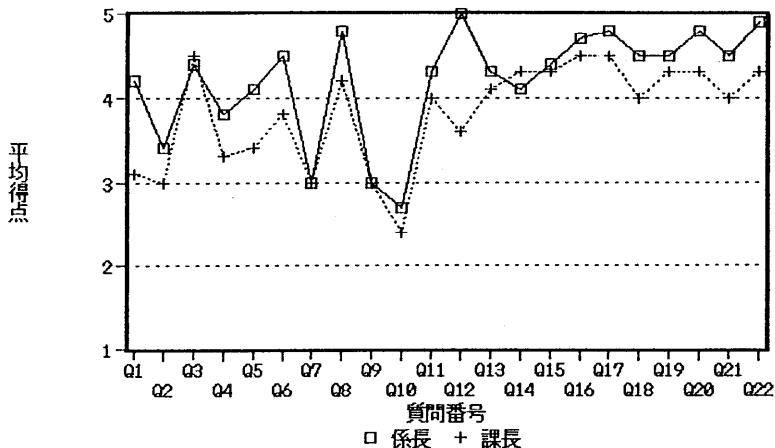
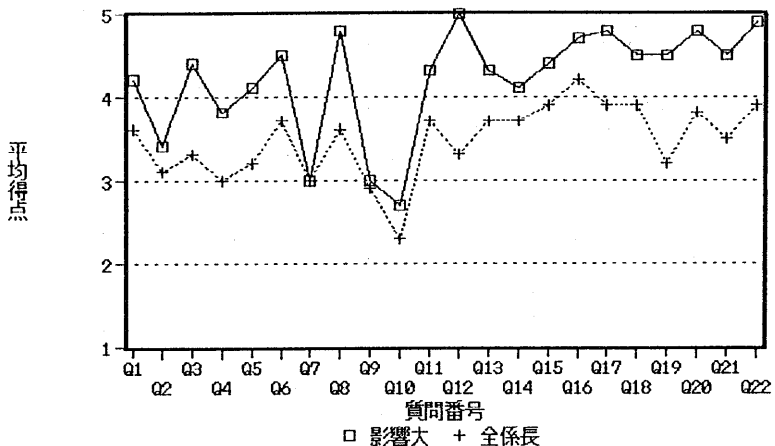


図-2 「組織の決定に影響力のある課長」グループの係長への質問の平均得点と全係長の平均点



② 「組織の決定に影響力のある課長」の自己評価は、係長の評価よりも低い  
 「組織の決定に影響力のある課長グループ」に見られた最大の特徴は、部下の方が自己評価よりも高い評価を付けたことである。つまり部下である係長による課長の評価が、全平均得点四・二一であるに対して、課長自身による自己

評価得点の全平均得点は三・八一と低いのである。後でも問題にするがこれは非常に特徴的なことである(図-1)。  
 第二の特徴は、このグループ直属の係長に対するQ1~Q12までの質問項目(業績志向度)の平均得点と、Q13~Q22までの質問項目(組織維持志向度)の平均得点は、共に全係長に対する質問項目の平均値よりも高かったことであ

る(図-2)。  
 第三の特徴は、このグループに属する課長の自己評価と直属の係長による部下評価との平均開差は、「組織の決定に影響力のない課長グループ」と比べて低かったことである。「組織の決定に影響力のある課長グループ」に属する課長とその部下の係長の平均開差〇・四四五に対して、「組織の決定に影響力のない課長」

表-5 係長全員の平均得点

Q1 = 3.6	Q2 = 3.1	Q3 = 3.3	Q4 = 3.0	Q5 = 3.2	Q6 = 3.7
Q7 = 3.0	Q8 = 3.6	Q9 = 2.9	Q10 = 2.3	Q11 = 3.7	Q12 = 3.3
Q13 = 3.7	Q14 = 3.7	Q15 = 3.9	Q16 = 4.2	Q17 = 3.9	Q18 = 3.9
Q19 = 3.2	Q20 = 3.8	Q21 = 3.5	Q22 = 3.9		
全質問平均 = 3.47 Q1~Q12の平均 = 3.23 Q13~Q22の平均 = 3.77					

表-6 課長全員の平均得点

Q1 = 3.6	Q2 = 3.0	Q3 = 4.3	Q4 = 3.4	Q5 = 3.7	Q6 = 3.9
Q7 = 3.2	Q8 = 4.1	Q9 = 3.2	Q10 = 2.6	Q11 = 4.1	Q12 = 3.3
Q13 = 4.1	Q14 = 4.0	Q15 = 4.1	Q16 = 4.1	Q17 = 4.6	Q18 = 4.0
Q19 = 4.2	Q20 = 4.4	Q21 = 3.9	Q22 = 4.2		
全質問平均 = 3.82 Q1~Q12の平均 = 3.53 Q13~Q22の平均 = 4.16					

グループに属する課長と係長の平均開差「一・三九であった。  
この平均開差が大きいほど同じ問題についての本人の認識と部下の認識に開きがでてくることになり、ひいては両者の誤解から仕事にも悪影響がでてくるものと想像できる。「組織の決定に影響力のある課長グループ」が「組織の決定に影響力のない課長グループ」と比べて格段に平均開差が小さいのは納得できるものである。

図-3 係長全員の平均得点と課長全員の平均得点

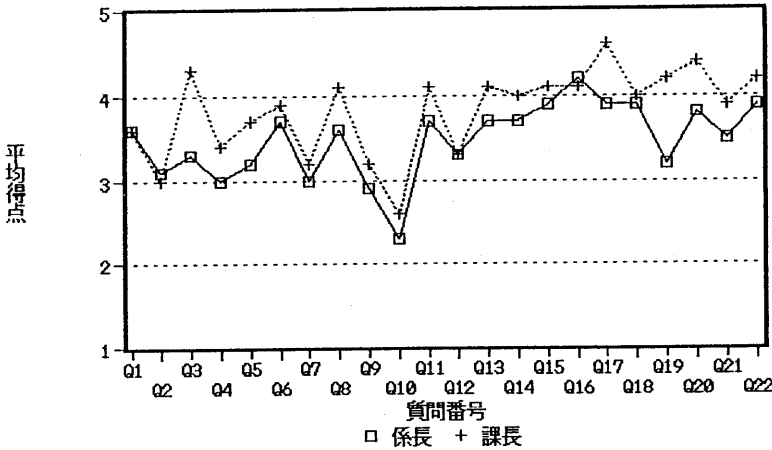
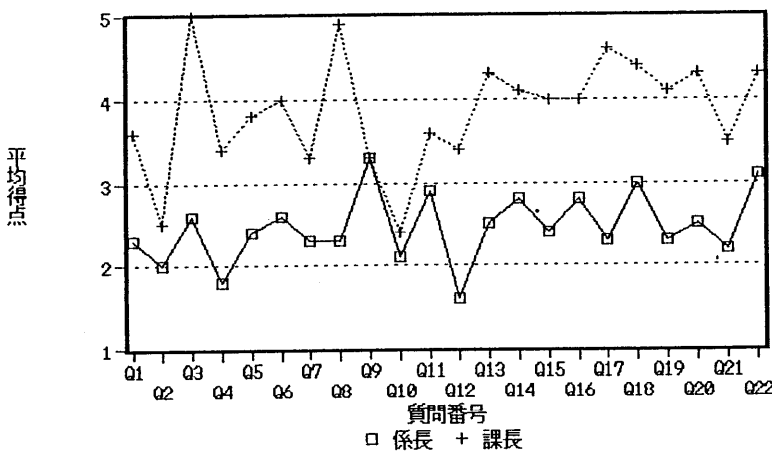


図-4 「組織の決定に影響力のない課長」の自己評価とその部下による評価



④ 全課長の自己評価は、全係長の評価よりも高い  
つきに有効回答が得られた全課長と全係長の分析を行う(表15、6)。  
有効回答が得られた全課長と全係長の平均値に見られた特徴は、課長の自己評価が部下による他人評価よりも高い評価を付けたことである。部下である係長による課長の評価の全平均得点

は三・四七であるのに対して、課長自身による自己評価の全平均得点の方が三・八二と高い。「業績志向度」の質問についても「組織維持志向度」の質問についても同様の結果が得られた。三隅の「リーダーシップ行動の科学」(前掲書百二十七〜百三十ページ、一九七〇年の三隅と一九七二年の三隅・藤田による研究)においても、有意に自己評定値が、部下評定値よりも

高く過大評価していたことを見いだしている。「これらの自己評価得点の過大評価は、自己防衛機制を媒介した評定者の意識的、無意識的な自己正当化・合理化の結果と解釈できよう。」と指摘されている。今回の調査においても同様の結果が得られたものと考えている(表15、6、図13)。

#### ④ 「組織の決定に影響力のない課長」の自己評価は、係長の評価よりも高い

つぎに「組織の決定に影響力のない課長グループ」に見られた特徴は、自己評価が部下による他人評価よりも高い評価を付けたことである。つまり、部下である係長による課長の評価の全平均得点が二・四六であるのに対して、課長自身による自己評価得点の全平均得点の方が三・八五と高いことである。「業績志向度」の質問についても「組織維持志向度」の質問についても同様の結果が得られた。

第二の特徴は「組織の決定に影響力のない課長グループ」直属の係長による「業績志向度」及び「組織維持志向度」の質問項目の平均得点も、共に全係長から得られたそれらの平均得点より低かったことである(表13、4、図14)。

## 四——まとめ

全体を通してほばいえることをまとめると

① 「組織の決定に影響力のある課長グループ」に属する課長は自己の行動を過小評価する傾向があった。これは特に強く指摘したい重要な結果である。表11 でわかる通り係長による部下評価の平均よりも自己評価の平均のほうが〇・四〇〇ポイント低くなっている。先ほど示した通り、通常は自己評価のほうが部下評価よりも高くなる傾向があることから特徴のある結果となった。

自分に対して敵しい姿勢、あるいは非常に謙虚な姿勢が「組織の決定に影響力のある課長グループ」にはうかがえる。

それに対して「組織の決定に影響力のない課長グループ」に属する課長はかなり自己を過大評価していた。表13、4 でわかる通り、係長による部下評価の平均よりも自己評価の平均のほうが一・三九ポイント高くなっている。

ただし、民間企業を調査対象にした前述の「リーダーシップ行動の科学」の一九七〇年と一九七二年の調査等からは、「自己評価」は「部下評価」を上回るのが当然であるかのような結論が導かれている。また今回の調査のなかでも全課長と全係長との比較では「自己評価」

は確かに「部下評価」を上回っている結果を得た(表15、6、図13)。企業でおこなわれたアンケート結果と同様の結果だったのである。それゆえに、行政の「組織の決定に影響力のある課長グループ」こそ特徴があるのであり「控えめな心性がその特徴」なのではないか。さらに、従来の行政の組織が控えめな心性のリーダーを求めていたもの、と私は推測している。

しかし、これはあくまで私の推測の域をでないものであるため、現在、横浜市立大学情報処理教育センターのコンピュータで各回答間の相関関係の分析をすすめている。この相関分析によって一層精密な調査結果の分析がおこなえるもの、と期待している。また、いずれ分析結果を発表したい、と考えている。

② 「組織の決定に影響力のある課長グループ」に属する課長は、「業績志向度」も「組織維持志向度」も平均より高かった。

「組織の決定に影響力のない課長グループ」に属する課長は「業績志向度」も「組織維持志向度」も共に平均より低かった。

これは、三隅二不二氏による「PM理論」を裏付ける結果となった。「業績志向度」つまり課題達成に志向した機能次元としての「P機能」(パフォーマンスの頭文字)(今回のアンケート

図-5 PM理論によるリーダーシップ類型

P次元	Pm	PM
	p m	p M
	M次元	

トにおけるQ1～Q12」と、「組織維持志向度」つまり集団維持に志向した機能次元としての「M機能」（メインテナンスの頭文字）（今回のアンケートにおけるQ13～Q22）を区分し、このPとMの集団機能概念によって、リーダーシップの行動類型化を試みたのが「PM理論」である。

① P機能に志向したリーダーの行動は、職務遂行上の指示や指導に重点を置く生産中心的、仕事中心的な監督行動である。

② M機能に志向したリーダーの行動は、人間関係に生じた緊張を解消し、部下に激励と支持をあたえ、成員の友好的相互依存性を増大させるような人間関係中心的な監督行動である。

実証研究によって得られた平均得点によって線引きをおこない類型化する。

「Pm型」は、P機能中心のリーダーシップであり、「pM型」はM機能中心のリーダーシップである。両機能ともに尊重しないリーダーシップは、「pm型」である。

両機能をもとに志向する「PM型」は集団や組織にとって最も望ましいといわれている。また、両機能ともに志向度の低い「pm型」は最も望ましくないといわれている。

「組織の決定に影響力のある課長グループ」に属する課長は、「業績志向度」（P機能）も「組織維持志向度」（M機能）も平均より高い「PM型」だったのである。

「組織の決定に影響力のない課長グループ」に属する課長は「業績志向度」（P機能）も「組織維持志向度」（M機能）も共に平均より低い「pm型」だったのである。

三隅氏は、かつて「PM理論」の実証研究の一つとして地方自治体の管理者に対するアンケート調査もおこなっていた（前掲書参照のこと）。

そのときにも、企業だけでなく自治体の管理者にも「PM理論」は有効であることは実証されていた。それゆえ当然の結論かもしれない。しかし、あらためて実証されたことに価値があ

ると思う。

③ 「組織の決定に影響力のない課長グループ」の課長自身の自己評価は、Q3の「部下に仕事を与えるときに期限を明確にするか」で平均が五・〇、Q8の「普段と違った処置が必要となるとき臨機応変の処置をとるか」で平均四・九と課長全体のなかでも突出して高い自己評価をしている。

このグループの直属課長の平均は、Q3は二・六であり開差は二・四ポイントにもなる。またQ8の直属係長の評価は二・三であり開差は二・六ポイントである。二ポイント以上の開差があったのはこの二つだけであることから課長、係長間の認識の開きが特に大きい項目であり、「組織の決定に影響力のない課長」の際だった特徴を示している（図-4）。

今回の発表した結果だけでは論証できないものの「組織の決定に影響力のない課長」がなぜ組織の決定に影響力がなくなってしまうのかを物語っているのではないかと私は推測している。

この点についても、現在すすめている各質問間の相関関係を分析することによって、明らかになっていくものと考えている。

## 五——おわりに

今後の研究では、地方自治体の管理者におけるリーダーシップ研究から得られた一定の成果にもとづいて「地方自治体という経営組織の活性化」をすすめるための効果的な処方箋を模索していく。

本件急派、一九八九年度に横浜市立大学大学院経営学研究所修士課程に社会人入学して、おこなっているものである。

最後にお礼を申し上げたい。今回の中間報告は、調査におつきあいいただいた方々への報告のためにまとめたものである。ご多忙中である

にもかかわらずご協力いただいた課長・係長。いつも厳しい指導で、激励してくださる経営組織論担当の柴田悟一教授。本当にありがとうございます。また、これからもよろしくおねがいいたします。

〈都市計画局計画指導部土地対策課〉