



「管理職のスタグフレーション」と組織マネジメント改革

首都大学東京大学院社会科学研究所
教授 大杉 寛



一 チーム・ベースのフラット型組織編成と管理職の役割

自治体のミッションである住民の福祉の増進を、個別具体的な業務にブレイクダウンして執行するのは、職場組織を通じてである。職場組織とは、住民が実感できる自治体経営改革の成果に直結する次元とも言える。筆者は、職場組織に着目した自治体組織マネジメント改革の一つの方向性として、チーム・ベースのフラット型組織編成を提示してきた¹⁾。

いわゆる大部屋主義の職場組織形態をとる日本の自治体行政組織では²⁾、個人単位での職務内容の明細があらかじめ定められたポストに採用されるわけではなく、配属先に応じて「課」「係」の所掌事務を管理監督者の指示に基づいて割り当てられ、ほかの構成員と協力・分担して業務を遂行するのが通例である。

これに対して、チーム・ベースのフラット型組織編成とは、修正大部屋主義と言ってもよい。職位階層を簡素化（フラット化）するとともに従来からある「課」や「係」（場合によっては両方）といった固定的な組織の枠を取り払い、業務をくくりとした組織単位であるチームを中心に、柔軟かつ機動的な業務の遂行を目指した組織編成を言う（いわゆるチーム制・グループ制など）。大部屋主義の職場組織が

持つ、打って一丸となつて事に当たるといふ、組織力というメリットを継受する一方で、PDCAサイクルに基づくマネジメントに適合した業務を編成単位（チーム）とすることで、例えば、アメリカのように厳格な職務分類を行い、職位・職責・処遇を個人単位ではっきりさせるところまではいかないものの、職員一人ひとりの役割・職務内容・職責を把握しやすくするしくみでもある。ややもすると厳しい財政状況を反映して、組織・定数管理が削減ありきの行革に傾きがちであるが、職場組織を業務単位の目的指向的なチームの束として再編することで、自治体経営のビジョン・基本方針を現場に向き合う第一線の職員にまで浸透させ、効果的・効率的な組織マネジメントを図ろうとするものとも言える。

また、チーム・ベースのフラット型組織編成は、職場組織をユニットとした「専門性」の組織化にも有利である。チームでの比較的限定された業務に専念・専担することで職員がそれら業務に習熟するとともに、業務にまつわる知識・技術を組織的にストックすることが可能である。また、職場内チーム間の人員配置の流動性を高めれば、比較的近似する業務間でジョブ・ローテーションを行うことにもなり、職員にとつては特化しすぎず、かといって拡散的でもないこころ合いの専門能力形成に資することにもなる。

このようなチーム・ベースのフラット型組織編成を円滑に着地させ、実りある運用を期する上でキー・プレーヤーとなるのは、職場組織を統括する管理職である（したがって、本稿で対象とするのは課長級ライン職とする）。そして、職場組織が有効に作動するには、一般的な課・係制の場合に比べて、管理職には次のようなマネジメント上の役割が求められる⁴⁾。

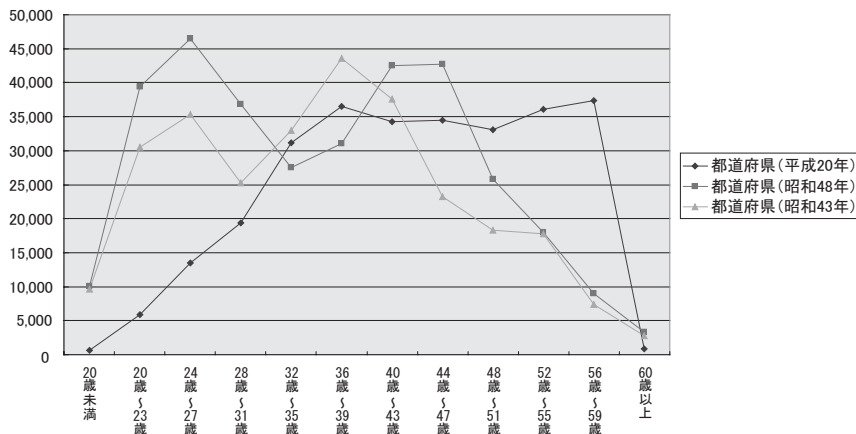
第一に、チーム編成は管理職の裁量によることから、業務に応じたチームのくくりをたえず考え抜き、タイミングを見計らって再編を行い、また、適材適所に意を尽くして人員配置を行うなど、弾力的な組織編成のメリットを生かすことである。

第二に、フラット化によって係長などこれまでの中間的な監督職が廃止・縮小され、管理職が第一線のチームと直結することから、職員の監督から決裁文書の確認に至るまで、現場レベルに比重を移した対応が必要となる。

そして第三に、職員の専門能力形成や専門的な知識・技術の組織化に配慮しつつ、それらが単なる縦割りの強化にとどまらないように、自治体経営のビジョン・基本方針と絶えず照らし合わせていく大局的・俯瞰的視点と、住民ニーズを鋭敏にキャッチする現場的・先端的視点とを、職場共有のマインドに織り込み喚起すること（組織社会学者セルズニックの言葉を借りれば「制度化」すること）である。

一口に管理職のリーダーシップが重要だというのはやさしいが、多くの場合裏付けのない精神論にとどまっていないか、再点検が必要である。そこで本稿は、「管理職のスタグフレーション」時代とも言うべき厳しい状況に置かれた管理職が、その役割を適切に果たすために必要な条件整備について検討することを目的とした。

図1 一般行政職員（都道府県）の年齢別構成（昭和43、48年度及び平成20年度）



（注）自治省=総務省『地方公務員給与の実態』各年版より作成。

二 都道府県「管理職のスタグフレーション」時代

（一）管理職の「インフレ」？

まず管理職が置かれた状況を見極める上で注目すべき事象は、管理職適齢期を迎えた年齢層に属する職員が非常に多いということである（なお、本稿では都道府県個々の状況については言及しない）。

図1は都道府県一般行政職員の年齢別構成を三つの時点で比べたものである。昭和四十年代の二つの

曲線、特に昭和四十八年については、はつきりとしたM字型を描いていたのに対して、平成二十年については、三十歳代後半以上が高原状にフラットである。昭和四十三年及び四十八年の曲線からも分かるように、かつて団塊の世代より一回り以上に「団塊」となっていた世代があった。それら世代の退職補充や年齢構成のゆがみをとるべく積極的な中途採用に踏み切る自治体もあってか⁵、結果として年齢構成のバランスの取れた採用が、バブル経済崩壊後しばらくまでは続けられたことによると考えられる。

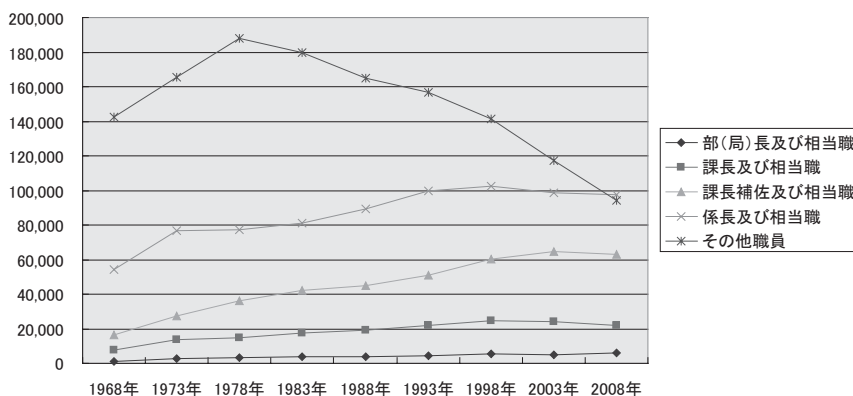
四十歳代の落ち込みが少ないことから、管理職（候補）適齢期の職員層が安定的に推移しているようにもみえる。しかし、今後定員抑制が続き職員総数も減少し続けることからすると、管理職（候補）適齢期の職員層が当面は分厚く続くことは間違いないだろう。なお、二十歳代の若い世代が極端に少ないという年齢構成上のゆがみも指摘される。

（二）管理職の「水増し」？

一般に組織において管理職・監督職がどの程度の構成割合であるべきかは、当該組織の業務内容や組織規模、あるいは経営状況など考慮すべき要素が多様であり、一概に決めることはできない。また、同一組織内部でも部門ごとで、例えば、高度専門的な企画立案を担う部門と定型的業務を担う部門とでは、前者の方が管理職の占める比率は高くなるなど、相違があるだろう。

そこで、組織に占める管理職等の比率の経年的変化を手がかりとして、管理職適齢期職員層が安定的に推移しているのか、それとも過剰感があるのかを、相対的に比較してみたい。なお、都道府県の一般行政職の職務上の地位別職員数は、『地方公務員給与

図2 一般行政職（都道府県）の職務上の地位別職員数の推移



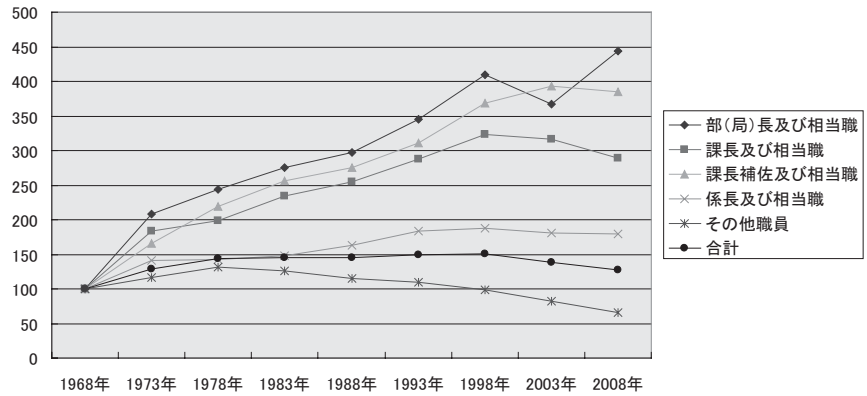
（注）自治省=総務省『地方公務員給与の実態』各年版より作成。

の実態」に収録されたデータで確認する。また、職務上の地位とは、『地方公務員給与の実態』で用いられている「部（局）長及び相当職」「課長及び相当職」「課長補佐及び相当職」「係長及び相当職」という区分に従う（なお、『地方公務員給与の実態』昭和四十三年版にある「吏員以外の職および相当職」、昭和四十八年版「その他」は算入していない）。

まず、実数上の推移を示した図2をみると、直近（二〇〇八年）では、「部（局）長及び相当職」を除く

すべての職級層で減少傾向を示しているが、中でも、一九七〇年代末を境に「その他職員」は一貫して急激に減少している。都道府県一般行政職の職員総数は、一九八〇年代に微減したものの、一九九〇年代末をピークにそれまで増加基調であったことからすると、きわめて特徴的である。そして、直近では、減少カーブの傾斜の違いから、「係長及び相当職」が「その他職員」を凌駕した点は注目される。監督職であるはずの係長級職員数が、監督対象となるべき

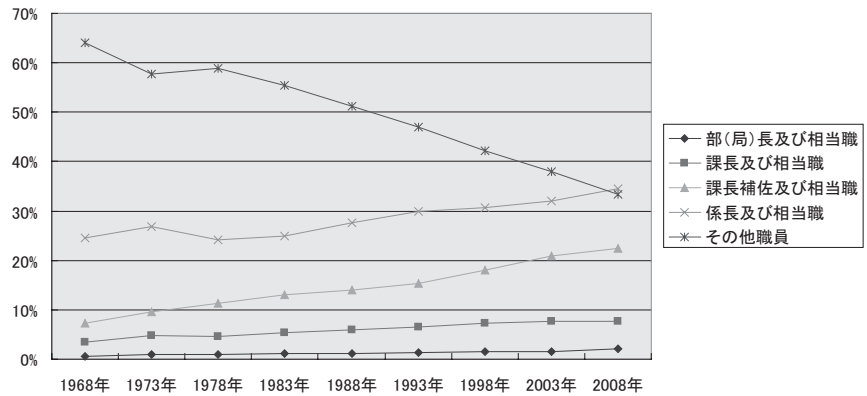
図3 一般行政職(都道府県)の職務上の地位別職員数の変化(1968年を100とする)



(注) 自治省=総務省『地方公務員給与の実態』各年版より作成。

職員数を上回ったのである。一九六八年を基準に職務上の地位別職員数の推移をみると(図3)、二〇〇八年には、「部(局)長及び相当職」が約四・五倍、「課長補佐及び相当職」が約四倍弱、「課長及び相当職」は約三倍弱、そして、「係長及び相当職」でも一・五倍を上回っている。「その他職員」のみが職員総数の伸びの水準を下回り、かつ、一九六八年水準も下回っている。要するに、管理職ポストが急激に膨張してきたのである。

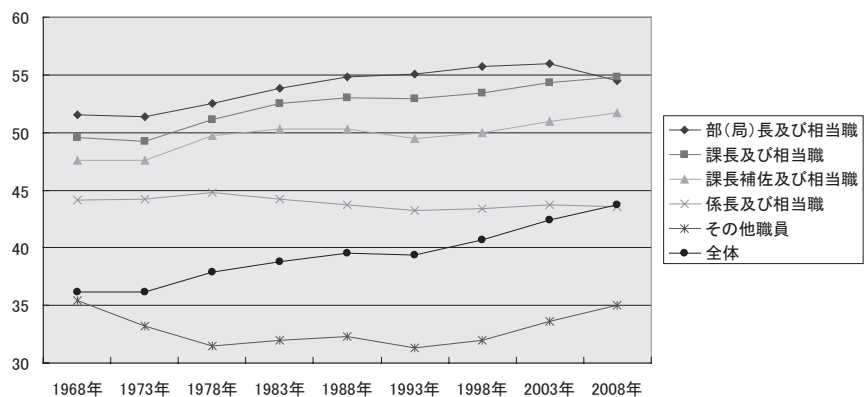
図4 一般行政職(都道府県)の職務上の地位別職員構成比の推移



(注) 自治省=総務省『地方公務員給与の実態』各年版より作成。

職員構成比で見ると(図4)、「その他職員」はほぼ一貫して構成比が低下してきたが、二〇〇八年にはちょうど全体の三分の一(三三・三%)である。係長級が三分の一、課長補佐級以上が三分の一とほぼ三等分されており、課長級以上だけでも全体の約一割を占めるに至っている。つまり、管理監督職を主体として組織が組まれているのが実態と言える。さらに地位別平均年齢からは次のような点が指摘される(図5)。

図5 一般行政職(都道府県)の職務上の地位別平均年齢の推移



(注) 自治省=総務省『地方公務員給与の実態』各年版より作成。

第一に、全体の平均年齢が一九九〇年代以降急上昇し、二〇〇八年時点では「係長及び相当職」を若干ではあるものの上回ったことである。若年者の採用が絞り込まれてきたことに加えて、先述のとおり管理職ポストが膨張したことが主因と言えるだろう。

第二に、全体に比べるとなだらかではあるが、管理職層(部(局)長及び相当職)「課長及び相当職」課長補佐及び相当職)の平均年齢は一九九〇年代以降上昇している。「係長及び相当職」の平均年齢が安定的なのは対照的である。これは、管理職ポストは膨張したものの、管理職適齢期層が厚いため、それでもまだ足りず、十分に管理職ポストがまかなえていないことを示している。しばしば管理職適齢期の職員が不満を口にするように、管理職ポスト不足による昇任の停滞を示していると言えそうである。

なお、二〇〇八年時点で「部(局)長及び相当職」の平均年齢が下がったことにより、「課長及び相当職」の平均年齢と逆転している点は興味深い。二〇〇〇年代の初めに局部の大きくり化などの行革が進められ、部長級職数がいったん縮減されたが、その後再びポスト増となったこと(図2及び3)が影響したのではないかと推測される。

(三) 管理職の「スタグフレーション」?

以上確認してきたような管理職の「インフレ」水増し現象は、民間企業研究でも指摘されてきた。年功序列を重視する日本型組織では、管理職ポストは一定の年齢や経験年数に応じて付与されるべき処遇、しかも給与など金銭給付のみならず、モラルや組織内での威信、社会的な「身分」までを含むものと考えられてきた。そのため、団塊の世代を中心

とした管理職適齢期層の厚さを反映して、管理職ポストを膨張させてきたのである。その結果、次のような弊害もたらされたと言指される。

第一に、人件費の増大である。

第二に、調整コストの増大である。管理機構が膨張して複雑になり、会議など調整に注ぐべきエネルギーも増長することによる。

第三に、管理職ポスト不足と昇進の遅延がもたらすモラル低下である。

第四に、モラル低下という心理的影響のみならず、将来の幹部候補にもたらす人材育成上の負の影響である。人材形成にとって重要な時期である三十歳代後半から四十歳代前半で経験すべき職務が、細分化されて仕事場が小さくなったり、昇進の遅延によって役不足であったりすることが人材育成上の障害となる点である。

そして第五に、管理職にとっても、専門能力の向上を図ることが困難になることである。管理職の膨張は担当職務の不明確化をもたらしがちである。また、多忙な管理職業務にエネルギーをそがれたり、実務から離れたりすることもあって、体系的な知識獲得や現場に根ざした能力形成の機会が乏しくなる。

以上の指摘は、都道府県を含む自治体についてもおおむね当てはまりそうであるが、これらに対する個別の対処療法が、どちらかといえば悪循環となっている点もあわせて指摘しておく。例えば、第一の指摘である人件費の増大が制約となつて、特に近年では集中改革プランによる定員・人件費抑制の措置が厳格に進められてきた。総定員が絞り込まれるとともに、管理職ポストも削減に向けて舵が切られている。既にみたとおり、管理職過多の組織構成で

ありその傾向に拍車がかかっているにもかかわらず、管理職ポストの不足感はますます強まるという、「管理職のスタグフレーション」ともいべき局面に入ったといつてよい。

また、チーム・ベースのフラット型組織編成を本格的に導入するようになれば、ライン職化したスタッフ職の位置付けで処遇されてきた管理職や係長級職の定数はますます抑制されることになる。これにより第二の指摘である調整コストの一部は軽減されるかもしれないが、他方で「管理職のスタグフレーション」感はより強まるだろう。そして、「管理職のスタグフレーション」は、モラル維持・向上や中堅職員の人材育成にとって負の要因となることは言うまでもない。

三 「管理職のハイパーデフレーション」時代に向けての課題

こうした事態に手をこまねいているわけにはいかないだろう。早急に取り組むべき課題を示しておくたい。

第一に、「管理職のスタグフレーション」は当面続くことを前提とすべきである。景気循環とは異なり、職員構成の長期トレンドを見誤ることがなければ、その動向はかなりの程度予測可能である。したがって、閉塞感に陥ることなく、反転攻勢を仕掛けるマネジメント改革が求められる。

例えば、管理職ポストの不足は、管理職ポストを一定の年齢にさしかかった職員に対する単なる処遇とみなす取扱いを抜本的に見直し、日本型組織に根づいてきた過度なまでの年功序列制に大胆に修正を迫る絶好の機会と考えるべきである。

他方で、職員構成で管理職層が高い比率を占めて

いることについては、自治体経営の現状を冷静に分析すれば、むしろ積極的に評価すべきとも言える。地方分権の進展により、自治体の企画立案機能はより高度化する。また、従来であれば正規職員が担っていた業務が非正規職員によって行われたり、外部委託や指定管理者制度などアウトソーシング手法が活用されたりしてきた中で、そもそも自治体の正規職員の役割は管理監督機能に比重を移している。企画立案機能やモニタリング機能を中心に自治体職員が担任し、自治体経営のトップ・マネジメントを下支えする役割が強く期待されることからすると、管理監督者層が手厚いのは頼もしいフォーメーションと言える。

第二に、「管理職のスタグフレージョン」よりも、むしろ次なる段階、すなわち、現在の若年世代が監督職・管理職適齢期にさしかかってから顕在化する「管理職のハイパーデフレージョン」こそ、今から備えるべき深刻な事態であると筆者は考える。

二〇〇八年時点で二十四歳～三十五歳の職員数は、約六万四千人であり、仮に退職や中途採用などを見込まずに二十四年後にスライドしたとし、かつ、職位区分別のポスト数を二〇〇八年時点と同じままに固定したと仮定しよう。年功序列的な処遇がなされるとすると、この十二歳分の年代では、少なく見積もっても半数近くが課長級職以上(約二万八千)を経験することになり、その年代の職員数とほぼ等しい課長補佐級のポスト(約六万三千)はおそらくまかないきれない。深刻な人員不足に直面し、大幅な若返りを余儀なくされるだろう。果たしてそれに耐え得る人材育成がなされているのだろうか。そして、その十年以上前に、係長級職で同様な事態が発生するはずなのである。

アウトソーシングの進展という現実の進行に見合せて、正規職員イコール管理監督職と考えるべきとしても、やすやすと組織体質の転換を図ることができると思えるのはおよそ現実的とは言えない。管理監督職ポストの削減や中途・経験者採用と並行しつつ、若手のマインドとスキルを向上させることを狙いにチーム・ベースのフラット型組織編成を徹底し、各自自治体で軟着陸を目指すシナリオを早急に準備すべきである。

第三に、「管理職のスタグフレージョン」であろうと、「管理職のハイパーデフレージョン」であろうと、管理職が執行管理のカギを握る点では変わりはないとすれば、コア人材としての管理職の「プロフェッショナル」化を真剣に考慮すべきである。

「プロフェッショナル」化は、その「専門性」の質に依存する。ただし、管理職のそれについては、技術職(スペシャリスト)のような体系化された科学的知識を基盤としたり、専任職(エキスパート)のような定型的な技術・技量を業務に適用したりする専門性とは性格が大きく異なる。管理職に求められる固有の「専門性」には、例えば、職務経験の中で体得される暗黙知の実践であるとか、既存の知識体系を超えて組織内外の多様な情報を職場経営に有用な情報に転換するとかといったように⁸、状況適応的(contingent)な要素が占める比重が大きい⁹ため、元来体系化にはなじみにくい。加えて、アメリカのように管理職＝マネジャーが教育(ビジネス・スクールや行政大学院など)や労働市場でプロフェッショナルとして確立しているのは異なり、それぞれの自治体が「プロフェッショナルの流儀」を意識的に構築していかなければならないのである。

さて、本稿で述べた管理職にまつわるデータとそ

の意味合いは、何の変哲もない、人事担当者や幹部職員ならずとも、とうに気づかれているはずのことであろう。しかし、多くの場合、表立って議論されず、その意味合いはうやむやにされてきたのではなからうか。慣性が強く作用するがゆえに、組織や人事のしくみをあらためるには、ステークホルダーたる職員の理解と納得は欠かせない。基礎的な情報を職員全体で共有することが、実効性ある組織・人事マネジメント改革を遂行するための出発点であり、必須の条件であることが想起されるべきだろう。

1 拙稿「都市自治体における弾力的な組織編成のあり方」財団法人日本都市センター編『都市自治体の戦略的な組織定数マネジメント』二〇〇七年参照。

2 大部屋主義については、大森彌「官のシステム」東京大学出版会、二〇〇六年、II章参照。

3 拙稿「自治体人事マネジメントと職員の「専門性」」(近刊予定)参照。

4 前掲拙稿「都市自治体における弾力的な組織編成のあり方」二十五～二十八頁。

5 稲継裕昭「人事・給与と地方自治」東洋経済新報社、二〇〇〇年、百三十頁。

6 以下の指摘については、伊丹敬之・加護野忠男『ゼミナール経営学入門「第3版」』日本経済新聞社、二〇〇三年、四百十九頁、宮下清「組織内プロフェッショナル」同友館、二〇〇一年、四十八頁を参照。

7 拙稿「自治体の組織定数の新たな戦略と課題」『地方財務』二〇〇七年九月号、十一頁。

8 民間企業における組織内プロフェッショナルについて論じた宮下前掲書百四十五頁以下、特に組織内プロフェッショナルの専門性として示された「職務遂行能力を含む専門性」と「組織間の連結能力を含む専門性」を参照。