

# 自治体職員の職務意識と役割行動の変容

中道 實\*・小谷 良子\*\*

## The Changes of Work-Consciousness and Role-Behavior of Local Government Employees

Minoru NAKAMICHI・Yoshiko KOTANI

### 要 旨

本稿は、自治体職員のキャリア形成における規定要因をコントロールして職員を類型化し、職員・議員・住民の職務・活動に対する現状および将来の認識とその変容の様態を、類型別に明らかにし、地方行政の担い手である自治体職員の期待されるべき役割を探ることを課題とした。A市職員を対象に質問紙調査を実施し、そのデータを分析した結果、次の諸知見を得た。①職員は、専門的知識に基づいて政策課題を解決する必要性が将来は増すと認識しているが、現状は前例踏襲傾向があり、新たな政策立案能力は十分ではなく、コスト感覚も未熟である。類型間には、使命感、資料・情報収集能力、コスト感覚などの職務遂行能力に差がある。②住民は、行政にとって都合が悪いことでも異議申し立てを行い、行政の仕事ぶりを監視しているが、行政参加や自治体と協働して問題を解決する態度は未熟であると認識している。③議員は、将来、地域代表活動が増加する一方で、諸集団や特定のクライアントの利益代弁活動は減少すると認識している。しかし、現状は前者より後者がはるかに多いと認識している。

### I はじめに

地方自治体は、産業構造の変化に伴うサービス経済化、技術革新の進展、情報化といった経済上の変化に加え、高齢社会の一層の進展、女性の社会進出、住民の間の価値観の多様化等々、取り巻く社会・経済環境の急速な変化によって多様化・複雑化する行政需要に的確に対応し、他方で逼迫する財政状況のなか、自己責任による行政の自立化と住民自治への転換を推し進めてきた。それによって地域レベルの政策・制度を担う自治体は、国家の下請け機構としての「地方公共団体」から、独自課題をもつ「自治体政府」の文脈へと転換をみてきた（松下 2002：18-9）。このように地方の自律性が高まるなか、1990年代に進められた地方分権改革は、地方自治体の「自治責任」—自ら治める責任—の範囲を飛躍的に増大し、議会と首長を補佐する自治体職員に大きく影響した（稲継 2008：46）。

地方分権が推進されるなか、地方自治体の多様な役割を担う自治体職員には、住民に身近な存在、全体の奉仕者として、「行政サービスの高度化に伴う専門的能力」「新たな課題に積極的に

2009年9月17日受理 \*社会学部現代社会学科教授 \*\*滋賀大学教育学部特任准教授

取り組む進取の気性と創造力」「状況に適切に対応できる柔軟性」など、分権型社会における地方公務員像（地方公務員制度調査研究会 1999：5-6）が示されている。自治体に要請されるのは、地方行政の変革に対応し、分権（自己決定・自己責任）体制を支える人材となる自治体職員を育成することである。

いち早く、この課題に取り組んだ自治省（地方行政運営研究会第13次公務能率研究部会）は、1996年に研究部会報告書『地方公共団体職員の人材育成一分権時代の人材戦略』をまとめた。それは全体として、自治体が、地方分権の推進を図り、行政改革が重要な課題となっている状況を視野にいれながら、自ら総点検を行い、総合的な取り組みを展開していくのに留意すべき考え方、着眼点について提示したものであった。そこで、「人材」とは、「担当する職務に関し課題を発見し施策を的確に遂行するために必要とされる能力と意欲を持っており、職務に積極的に取り組むとともにそうした持てる能力と意欲の向上に自覚的に努めている職員のこと」であると定義された。そして、「自治体が住民の負託に応え行政を的確に運営していくためには、一人ひとりの職員が人材として育てていくこと、とくに、地方分権の進展に対応し、地方公共団体が自律性を持った団体としてその責任を的確に果たしていくためには、自治体自身が自己改革を進めその力量を高めていくことが必要であるが、その際、特に重要になるのが職員の人材育成を積極的に推進していくこと」であると述べた。

続いて報告書は、「系統だった人材育成の確立」（人を育てる人事管理）に関し、「個々の職員について、公務員として勤める全期間を通してその能力を系統立てて育成し、適材適所に配置して活用していくなど、人事管理と研修等をリンクさせながら人材育成を総合的、計画的に行っていくことが重要である。そのためには、系統だったジョブローテーションを確立し採用から定年退職までの経歴管理を適切に行うこと、客観性のある適正な人事考課や成績主義の徹底、庁内公募制の導入など職員の意欲を促すような人事管理を実施することが必要である」と強調した（自治省 1997）。

これと併行して、地方分権改革推進委員会（分権委）は、「第1次勧告」（1996年12月）で、行政改革の推進の柱に人材育成を掲げ、「地方分権の実を上げるためには、地方公共団体における有能な人材の育成・確保がますます重要になる」と説き、「第2次勧告」（1997年7月）で、地方公共団体が政策形成能力の向上等を図るために、職員の資質向上と優秀な人材を確保する観点から、研修機会の多様化や研修レベルの向上、研修内容の充実、また、競争試験制度の徹底や採用試験の共同実施の推進、新たな行政需要に対応するために中途採用者の処遇を改善し、普及等を行うことを挙示した（地方分権推進委員会事務局編 1997.2：38。同 1997.8：116-7）。

自治省は、さきの報告書に基づき、1997年11月に、各都道府県知事・各指定都市市長宛に「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について」を行政局公務員部長通知として発出している。これは「地方分権推進委員会の第二次勧告を踏まえ、地方公共団体が政策形成能力の向上等を図るため、人材育成の目的、方策等を明確にした人材育成基本方針を策定する際に留意・検討すべき事項を指針として策定した」ものである（大森 2003：17-8）。

いまや、多様化・複雑化する地方行政需要に対応しうる能力を備えた職員を育てる人材育成と、それらの職員の能力と意欲を活用する人事管理が、地方自治体の重要な課題になっている。われ

われは、2002年にA市（Ⅲを参照）の係長級以上の職員を対象に職務意識や役割態度に関する質問紙調査を実施し、そのデータに基づいて、昇進と職場移動（異動）の2側面のキャリア形成から、自治体人材育成システムにおけるキャリア・パターンの変容とその背景要因を追求した。その結果、キャリア形成過程において、とりわけ、職位昇進には、入庁年コーホート、学歴、あるいは係長到達までに要した年数などによる複合的な規定がみられることを明らかにしている（小谷・中道 2009。中道・小谷 2009）。

自治体の行政活動は、日常的には、地方公務員としての職員によって担われている。職員の意識・態度・行動のあり方が、行政活動の質を左右する（地方公務員人材育成施策研究会編集 2004：17）。それゆえ、地方分権時代の地方行政では、自治体職員のモチベーションの高揚のみならず、役割認知や職務能力の発達が重要な課題となる。本稿では、A市職員の意識や行動様式から抽出された因子をカテゴリー変数化してクラスタ分析を実行して、人的資源としての職員像の諸類型を抽出し、それらの類型の特徴を明らかにするとともに、類型別に職員・議員・住民の職務・活動に対する現状および将来の認識とその変容の様態を明らかにする。それらの作業を通して、地方行政の担い手である自治体職員の期待されるべき役割を探ることを課題とする。

## Ⅱ 自治体職員のタイポロジー

A市は、2004年に全職員を対象に人事制度についてのアンケートを実施している。その結果によれば、意欲的に日常業務をこなす反面、専門知識、関係者との調整力、あるいは新しいことへのチャレンジ精神の脆弱な職員像を指摘している。管理職は前例踏襲主義になりがちで、リーダーシップ、部下に対する理解力・育成力の欠如といった課題も挙げている（A市 2005：8）。こうした人材育成にかかわる課題に対し、管理職、あるいは全職員を一元化して全体像を捉えるのではなく、職員像を類型化してそれぞれの意識・行動様式や、職務能力を把握し、各類型の特性に対応する人材育成の方策をたてることは有効であろう。

A. ダウنزによれば、公務員がもつ目的には、社会的機能—彼の行為が達成しようとする社会的目的の束—に由来する目的と、個人的動機に由来する目的とがあり、両者のある部分は同一であるかもしれないが、決して同一とはならない。多くの公務員は、自らそう認識する公共の利益に奉仕しているが、それがもっぱら私的な動機によって触発されたものか、公共の利益そのものに奉仕したいという希望から動機づけられたものであるか、は必ずしも断定できない。もし適切な制度的配慮が作られているならば、公務員の個人的動機によって公共の利益と信じるものの実現に向って行動するようにしむけることもありうる。それゆえ公共の利益に奉仕しているか否かは、いかに効率的に社会制度がこの目的に奉仕するように設計されているか否かによる（A. Downs 1967=1975：2）。

ダウنزは、このような考えから、公務員の効用関数の中にある①権力、②金銭の収入、③威信、④便宜、⑤安全、⑥個人的忠誠、⑦作業に練達した遂行に対する自負心、⑧公共の利益に奉仕したいという希望、および⑨特定施策に対する信奉、の9つの動機がどのような制度的条件の下で、どのような組み合わせで現れてくるか、に関して5通りの組み合わせに焦点を合わせ、そ

れに対応する公務員を立身出世型、保守型、情熱型、提唱型、政治家型の5つのタイプに分類している。これらのなかで、立身出世型と保守型は、いずれも完全に自己利益型であり、前者は権力、収入、威信を、後者は便宜と安全を最も重要なものとする。前者が現在保有している利益の最大化を追求するのに対して、後者はそれを維持しようとする点において対照的である。情熱型と提唱型は、利己心と利他心が混合したタイプであり、自己利益を絶えず政策や組織への忠誠に結びつける。情熱型は、比較的狭い政策に忠誠であるタイプであり、権力を自分のためばかりでなく、彼らが信奉する政策（神聖な政策）を実現する手段として求める。提唱型は、情熱型よりもより広い機能ないしより大きな組織に対して忠誠であるタイプであり、これらの機能や組織の活動に関する政策や行為に影響力を及ぼすために権力を追求する。政治家型は社会全体に忠実であり、国家的政策や行為に顕著な影響力を及ぼすのに必要なために権力を追求する。このタイプは著しく利他的であり、公共の利益に忠実である（ibid. 97-107,109-31）。

ダウズは、このような公務員のタイプの集団構成の如何によって機関の発展の様相が多様化するという仮説を立てている。そして、新しい行政機関は提唱型あるいは情熱型の公務員によって占められ、機関の急速な発展は立身出世型の公務員を引きつけ、既に成長を遂げ切った旧来からの機関は多数の保守型公務員によって構成されるであろうと推論する。このように、公務員のタイポロジーは、職員の特定期型を明確にすることにより、機構の行動に関する予測を可能にすることに意義がある（中道 2006: 185）。

真淵勝（朝日新聞朝刊 2000年6月15日付）は、日本の公務員（国家官僚）の役割意識が時代とともに変化してきたことを指摘して、60年代までの「国士型」、70年代以降の「調整型」、80年代半ば以降の「吏員型」の、それぞれの時期の支配的な3タイプを抽出し、各タイプの資質に依拠する行動様式について、「国士型」は目標にコミットする使命感にあり、「調整型」は、「落とし所」を探り当てる情報の収集力やそれに必然的な豊富な人脈づくりにあり、「吏員型」は法令の解釈力にあると特徴づけている。

これらのタイプの特徴的な資質は、既述した分権型社会に求められる地方公務員としての「行政サービスの高度化に伴う専門的能力」（特に「吏員型」）、「新たな課題に積極的に取り組む進取の気性と創造力」（特に「国士型」）、「状況に適切に対応できる柔軟性」（特に「調整型」）などの地方公務員像にも不可欠な要素であろう。また、行政需要が複雑化・高度化し、住民ニーズが多様化するなか、さまざまな利害の対立などの政策課題の解決や新たに要請される政策形成において、各タイプに特徴的な資質とされる使命感、落とし所を探り当てる情報収集力、あるいは法令の解釈力の熟達とともに、それぞれが「公共の利益」の名のもとに発揮されるのである。

### Ⅲ 研究調査及び研究対象自治体の概要

#### 1. 研究調査概要

2002年度～2005年度に科学研究費の助成を受けた「ポスト福祉国家時代における多核心自立型地域社会システムの形成に関する基礎的研究」（基盤研究（B）14310083、研究代表：中道實）の一環として、われわれは、2002年10月15日から11月15日までの期間に一般職員のうち係長級

以上408名を対象とした全数調査を、A市職員課に調査協力と配布を依頼し、期日までに回答票を郵送回収する方法によって実施した。本稿で分析対象とする有効票数は206票、有効回収率は50.5%である<sup>1)</sup>。調査内容は、公私にわたる「外面的経歴」、生活価値・意識を中心とする「内面的経歴」、および役割態度と行動様式などを測る調査項目から成る。

有効回収票に基づく回答者の職位構成は、係長級：38.8%、課長と係長との中間（以降、課長補佐級と表記）：26.2%、課長級：21.4%、部長と課長との中間（以降、次長級と表記）：5.8%、部長級以上：7.8%である。また入庁年構成は、1960年代入庁者：22.8%、1970年代前半入庁者：41.3%、1970年代後半以降入庁者：35.9%である。

## 2. 研究調査対象自治体の概容

1960年代後半から大規模住宅団地の計画的宅地造成が始まったA市の『第4次総合計画』（2007：2）によれば、都市的生活者の大量移入による「急激な人口増に伴い必要であった施設や都市基盤の整備が一段落し、これからは、既存資源を活用しながら市民サービスの向上に努めていくことが求められている」。しかし、人口の約3分の1が居住する旧来の市街地や山地・農業地域では都市計画道路の整備の遅れなどの課題もある。また、市内の高齢化率は全国平均より若干下回るものの現代の地域社会が抱えるさまざまな福祉環境の構築が要請される自治体である<sup>2)</sup>。

昇任・昇格・異動などの人事管理については、個々人の実績や努力が報われていないという不満を持つ職員が多く、人事異動に一定のビジョンと基準を求めるなど、職員のモチベーションを促す公平で透明な育成型の人事管理制度の構築が課題となっている（同上、8）。こうした背景には、その時代の行政需要に応じた従前からの職員採用が結果する職員の人員構成の不均衡さが挙げられ、とりわけ、団塊世代の職員が多数を占めており職員構成に年齢的な偏りがみられる（中道・小谷 2009：32-3）。40歳代の職員、あるいは係長・課長補佐級の職員に閉塞感やモチベーションの低下などの意識が示唆されている（A市 2005：9-10）。また、能力開発の動機付けとして「自己啓発」の重要性を認識している反面、職場研修に対する参加意欲を欠く者も一定数あり、人事課が実施する現行の研修に対して評価や期待は低い（同上、8）などの課題がある。

## IV 結果と考察

### 1. 自治体職員の意識の背景にある因子の抽出

#### (1) 政策立案過程における団体・組織からの調査時現在の影響力

政策立案過程における団体・組織からの調査時現在の影響力について尋ねた（「非常に影響力がある」から「全く影響力はない」までの5段階の評定尺度を設計）20団体・組織を指標にして因子分析を行なった結果、団体・組織からの影響力を示す因子（以降、影響力因子と表記）が3つ抽出された。20項目の内、いずれの因子に対しても因子負荷量が高い項目、あるいは因子負荷量が0.5未満の低い項目を除いた15項目について、再度、主因子法（バリマックス回転）により抽出した。表1に示すように、第1因子は、「商工関連企業・団体など」「経営者団体」「専門職団体」「消費者団体」「農林業団体」の因子負荷量が高く、「経済関連団体因子」と呼称する。第

表1 影響力因子と因子負荷量

	経済関連 団体因子	地縁組織 因子	生活問題改善 団体因子
商工個別大企業	0.805	0.004	0.191
商工中小企業	0.751	0.256	0.037
経営者団体	0.746	-0.067	0.216
商工団体	0.737	0.166	0.052
専門職団体	0.611	0.177	0.347
消費者団体・生協	0.588	0.118	0.462
農林漁業団体	0.553	0.187	0.018
自治会	-0.008	0.771	0.108
婦人会等	0.166	0.770	0.249
P T A	0.148	0.704	0.278
防犯消防団体	0.159	0.676	0.223
地域教育団体	0.227	0.601	0.321
女性団体	0.192	0.321	0.722
人権団体	0.140	0.286	0.654
環境団体	0.145	0.357	0.631
固有値	3.541	2.991	2.070
因子寄与率	23.606	19.943	13.801

主因子法、バリマックス回転により5回の反復で回転収束

2因子は、「自治会」「婦人会等」「P T A」「防犯消防団体」「地域教育団体」の因子負荷量が高く、「地縁組織因子」と呼称する。第3因子は、「女性団体」「人権団体」「環境団体」の因子負荷量が高く、「生活問題改善団体因子」と呼称する。

各因子得点は、各因子の特徴を顕著にするために簡便法に依拠して、また各々の因子を構成する項目の回答の偏りを配慮して標準化得点を合計して求め、1～5の5段階の評定尺度に再編成した。各因子得点の平均値は、経済関連団体因子は2.88、地縁組織因子は2.82、生活問題改善団体因子は2.86となり、平均値でみる限り、いずれの因子も政策立案過程における自治体職員に及ぼす影響力は大きくないことが示唆される。

## (2) 係長職員がみる上司の職務態度

自治体職員の職務は、公務、それも自治体が行う公務である。公務は、公金（パブリック・マネー）でまかなわれ、「究極的には公益（パブリック・インタレスト）にかなうものとされる活動のことである」。自治体が行う公務という仕事の構成的な要素は、「特定地域のニーズを発見・把握し、それに応える手段を施策として考案し、関係者の了解を取り付け、審議決定をえて、予算などの資源的な裏づけを確保し、実施・施行し、その具体的な効果を評価するという循環連鎖的な一連の仕事である」。このように、自治体職員の職務を構成的に考えると、職員の職務遂行能力といわれるものには、地域個性認識能力、地域ニーズの知覚・発見・調査能力、課題解決策の着想・関連情報の収集分析・企画立案の能力、法令解釈・立論（施策の根拠づけ）の能力、折衝・交渉・根回し能力、質問・異論・批判への対処能力、実施施行コストを見積もる能力、実施執行過程の運用管理能力、苦情・要望などの確認・対処の能力などが含まれる（大森2000:9-10）。

「自治体職員の職場での職務といえば、それぞれの職員が、所属する課や係に事務分掌規程上与えられている任務を分担しつつ協力して遂行している仕事の全体」のことである。「もう少し具体的にいえば、職務分担当で一応定められている仕事の範囲と分量のことである」。それゆえ、厳密な意味では個々の職員の職務遂行能力をそれとして分離して評定しにくい。割り当てられた仕事と了解している職務がそれ自体としては完結した形となっておらず、同じ係や課の他の職員の職務と関係し、そのつながりのなかで具体的な仕事の遂行の効果が生まれていくという仕組みとなっている。実は、このような大部屋主義の職場で職務が遂行されるということは、その同一の職場に所属しているメンバーが、お互いに職務の遂行能力について評価し合えることを意味

している」。「『あれはよく出来る』とか、『あれは当てにならない』とか、評判のよい職員と、評判のかんばしくない職員が出てくる。実際に仕事の経験を積んできた職員に聞くと、そうした言い方で職務遂行能力を評価できるし、理解できる、という」（同上、10-1）。

このような観点に示唆を得て、われわれは係長級の職位にある職員には現在の上司の、課長補佐級以上の職員には係長時代の上司の、職務遂行能力全般についての評価を尋ねた（「そう思う」から「そうは思わない」までの5段階の評定尺度）15項目を指標にして因子分析を行なった。その結果、係長時代の上司の職務態度を示す因子（以降、上司の職務態度因子と表記）が2つ抽出された。前述の因子抽出の場合と同様の手続きにより、最終的に選出した8項目について、主因子法（バリマックス回転）により抽出した。表2に示すように、第1因子は、「部下の提案に寛容な姿勢をもつ」「部下の仕事を認める」「人間関係への配慮をしてくれる」「部下の提案を生かす」「親しみやすさがある」の因子負荷量が高く、「部下育成能力因子」と呼称する。第2因子は、「庁内外に広く情報網をもつ」「対外交渉力がある」「議会有力派閥との紐帯がある」の因子負荷量が高く、「コミュニケーション・調整能力因子」と呼称する。

表2 上司の職務態度因子と因子負荷量

	部下育成能力因子	コミュニケーション・調整能力因子
部下の提案に寛容な姿勢をもつ	0.807	0.190
部下の仕事を認める	0.801	0.242
人間関係への配慮をしてくれる	0.770	0.193
部下の提案を生かす	0.755	0.161
親しみやすさがある	0.741	0.131
庁内外に広く情報網をもつ	0.438	0.757
対外交渉力がある	0.426	0.697
議会有力派閥との紐帯がある	-0.023	0.533
固有値	3.378	1.519
因子寄与率	42.221	18.991

主因子法、バリマックス回転により3回の反復で回転収束。

「部下の提案に寛容な姿勢をもつ」「部下の仕事を認める」「人間関係への配慮をしてくれる」「部下の提案を生かす」「親しみやすさがある」の因子負荷量が高く、「部下育成能力因子」と呼称する。第2因子は、「庁内外に広く情報網をもつ」「対外交渉力がある」「議会有力派閥との紐帯がある」の因子負荷量が高く、「コミュニケーション・調整能力因子」と呼称する。

前述の影響因子と同様の手順で、1～5の5段階の評定尺度に再編成した。各因子得点の平均値は、部下育成能力因子は3.18、コミュニケーション・調整能力因子は2.93となり、両者とも高いとはいえ、部下に対する育成能力、関係者とのコミュニケーション・調整力の弱さの課題が示唆される。

### (3) 係長時代または係長職員の公務員職意識

係長級の職位にある職員には現在、あるいは、課長補佐級以上の職員には係長時代に、公務員として働いていることをどのように感じている（感じていた）のかという12項目の意識（「その通り」から「違う」までの5段階の評定尺度を設計）を指標にした因子分析を行なった結果、係長時代の公務員という職業に対する意識を示す因子（以降、公務員職意識因子と表記）が3つ抽出された。前述の因子抽出の場合と同様の手続きで、最終的に選出した9項目について、主因子法（バリマックス回転）により抽出した。表3に示すように、第1因子は、「公務員の仕事が入る」「公務員選択は正解」「公務員になったのは失敗（逆転調整）」「働きがいがあると確信」の因子負荷量が高く、「職業的充足感因子」と呼称する。第2因子は、「中途辞職は世間体が悪い」「辞職すると家族等の期待に背く」「上司等に恩義があり辞職は考えない」の因子負荷量が高く、「社会関係規範制約因子」と呼称する。第3因子は、「他によい働き口はありそうにない」「公務員を

表3 公務員職意識因子と因子負荷量

	職業的 充足感 因子	社会関係 規範 制約因子	転職 制約因子
公務員の仕事が気に入る	0.822	-0.069	0.127
公務員選択は正解	0.817	0.107	0.104
公務員になったのは失敗*	0.760	-0.016	0.060
働きがいがあると確信	0.701	-0.010	0.024
中途辞職は世間体が悪い	-0.069	0.892	0.119
辞職すると家族等の期待に背く	0.021	0.703	0.190
上司等に恩義あり辞職を考えない	0.025	0.568	0.087
他によい働き口はありそうにない	0.081	0.099	0.706
公務員を辞職すると先行きが不安	0.122	0.273	0.706
固有値	2.440	1.713	1.086
因子寄与率	27.108	19.033	12.065

主因子法、バリマックス回転により5回の反復で回転収束。

\*: 逆転調整項目

「辞職すると先行きが不安」の因子負荷量が高く、「転職制約因子」と呼称する。

前述の影響因子や上司の職務態度因子と同様の手順で、1～5の5段階の評定尺度に再編成した。各因子得点の平均値は、職業的充足感因子は3.67、社会関係規範制約因子は2.69、転職制約因子は3.17、となる。職業的充足感因子の因子得点の平均値は相対的に高く、社会関係規範制

約因子の因子得点の平均値は相対的に低い。しかし、転職制約因子の因子得点の平均値も低いとはいえない。職業的充足感を抱く職員がいる一方で、公務員職以外のよい働き口がないとか、辞職すると先行きが不安といった他の職業選択に消極的な態度をもつことにより公務員職を継続している職員もいることが示唆される。

## 2. 自治体職員の類型化と各類型の特性

### (1) 自治体職員の類型抽出と各類型のプロフィール

既述した職位昇進の規定要因をコントロールして職員を類型化し、各類型の人的資源としての特性を明らかにするために、次のようにクラスタ分析 (Two Step) を行なった。

コントロール変数として入庁年コーホート、係長到達までの年数 (以降係長到達年数と表記) を標準化して投入し、クラスタの重心とした<sup>3)</sup>。さらに、カテゴリー変数に、先に抽出された影響力団体因子 (①経済関連団体因子、②地縁組織因子、③生活問題改善団体因子)、係長時代の上司の職務態度因子 (①部下育成能力因子、②コミュニケーション・調整能力因子)、および、係長時代の公務員職意識因子 (①職業的充足感因子、②社会関係規範制約因子、③転職制約因子) の各因子を投入した。その結果、3つの類型が析出された (K1、K2、K3と表記)。それらの基本的なプロフィールは、表4に示すように、現職位ではK1に次長級、K2に部長級、K3に係長級の比重が高い、そのキャリア形成の規定要因となる係長到達年数はK1→K2→K3へと長期化する、同じく入庁年コーホートでは、C1にK1 (52.6%) が、C2にK3 (37.5%) とK1 (34.7%) が、C3でもK3 (37.1%) とK1 (33.9%) が職員割合を高めてK1優位からK3とK1の混合へと職員類型の推移がみられる (K2はC1 26.3%、C2 27.8%、C3 29.0%へと微増傾向にある)、学歴ではK1に大学卒未満の、K2で大学卒以上の職員割合が高くなる、ことがみられる。ただ、職位、係長到達年数、入庁年コーホート、学歴のいずれにおいても、類型間に大きな偏りはない。

また、投入したカテゴリー変数については、表5の分散分析・事後検定結果<sup>4)</sup>に示すように、K2とK3のコミュニケーション・調整能力因子の平均因子得点の間に有意差 (K3 > K2

表4 クラスタ・プロフィール

	N 人 (%)	重心 (平均値)		学歴 (%)		現職位 (%)				
		入庁年コーホート (% : C 1、C 2、C 3)	係長到達年数 (4段階)	大学卒 未満	大学卒 以上	係長級	課長 補佐級	課長級	次長級	部長級
K 1	66 (38.4%)	2.02 (30.3%、37.9%、31.8%)	2.30	60.0%	40.0%	36.4%	30.3%	16.7%	9.1%	7.6%
K 2	48 (27.9%)	2.17 (20.8%、41.7%、37.5%)	2.38	42.6%	57.4%	33.3%	29.2%	22.9%	2.1%	12.5%
K 3	58 (33.7%)	2.26 (13.8%、46.6%、39.7%)	2.59	50.0%	50.0%	46.6%	22.4%	20.7%	3.4%	6.9%
合計	172 (100%)	2.14 (22.1%、41.9%、36.0%)	2.42	51.8%	48.2%	39.0%	27.3%	19.8%	5.2%	8.7%

注1：カテゴリー変数などの欠測値をケースワイズ削除したため分析対象から除外されたケース数 (N=34) は多くなった。分析対象者と分析除外者の属性の有意差検定をしたところ有意差はみられなかった。この分析結果は全体傾向から逸脱した傾向ではないと判断される (これ以降も同様の検定により逸脱傾向ではないと判断された結果を提示する)。

注2：入職年コーホートは、C 1：1960年代までに入職者、C 2：1970年代前半に入職者、C 3：1970年代後半以降に入職者の3段階に分類。各コーホートは、K1、K2、K3の順に、C 1 (N=38)：52.6%、26.3%、21.1%、C 2 (N=72)：34.7%、27.8%、37.5%、C 3 (N=62)：33.9%、29.0%、37.1%となる。また、係長就任年数は、1. 10年未満、2. 10年以上15年未満、3. 15年以上20年未満、4. 20年以上の4段階にリカテゴリー化した。

表5 3類型の平均因子得点 (カテゴリー変数) の有意差検定統計量 (N=172)

	K 1	K 2	K 3	合計 平均	MS 効果	MS 誤差	df	F - 値	シェフェ・HSD・ LSD 検定
① 影響力団体	経済関連団体因子	2.83	2.79	3.02	2.88	68.12	0.393	2,169	2.257 <u>K3&gt;K2</u> p<0.06
	農林漁業団体	3.11	3.13	3.38	3.20	119.88	0.693	2,169	1.958 <u>K3&gt;K1</u> p<0.07
	商工個別大企業	2.82	2.65	3.02	2.84	127.44	0.732	2,169	2.500 <u>K3&gt;K2</u> *
	専門職団体	2.68	2.44	2.93	2.70	124.28	0.697	2,169	4.606* <u>K3&gt;K2</u> *(*)
	消費者団体・生協	2.68	2.44	2.93	2.70	107.04	0.619	2,169	1.937 <u>K3&gt;K1</u> p=0.062
	地縁組織因子	2.81	2.74	2.92	2.82	82.80	0.481	2,169	0.920 n.s.
	地域教育団体	2.80	2.60	2.93	2.79	102.47	0.590	2,169	2.393 <u>K3&gt;K2</u> *
	生活問題改善団体因子	2.81	2.78	2.99	2.86	65.05	0.376	2,169	1.902 <u>K3&gt;K2</u> p<0.08
	女性団体	2.80	2.94	3.07	2.93	103.16	0.597	2,169	1.830 <u>K3&gt;K1</u> p<0.06
他：国際交流・協力団体	2.47	2.46	2.72	2.55	86.53	0.497	2,169	2.604 <u>K3&gt;K1</u> *	
② 上司の職務態度への印象	部下育成能力因子	3.23	3.04	3.25	3.18	100.73	0.588	2,169	1.152 n.s.
	部下の仕事を認める	3.39	3.21	3.55	3.40	159.12	0.923	2,169	1.677 <u>K3&gt;K2</u> p<0.07
	部下の提案を生かす	3.26	3.04	3.40	3.24	169.74	0.985	2,169	1.669 <u>K3&gt;K2</u> p<0.07
	コミュニケーション調整能力因子	2.89	2.77	3.11	2.93	94.14	0.536	2,169	3.272* <u>K3&gt;K2</u> *
	議会有力派閥との紐帯	2.77	2.48	3.07	2.79	178.47	1.002	2,169	4.577* <u>K3&gt;K2</u> *(*)
	他：部下への計画立案	2.67	2.46	2.88	2.68	176.41	1.010	2,169	2.313 <u>K3&gt;K2</u> *
	：部下に相談なく行動	3.39	3.02	3.07	3.18	189.41	2.268	2,169	2.268 <u>K1&gt;K2</u> p=0.061
：評価基準の明確性	2.55	2.56	3.03	2.72	199.04	1.125	2,169	3.971* <u>K3&gt;K1</u> ・ <u>K2</u> *	
：期待内容の明確性	2.86	2.67	3.16	2.90	171.32	0.975	2,169	3.367* <u>K3&gt;K2</u> *	
③ 公務員職意識	職業的充足感因子	3.67	3.71	3.63	3.67	90.23	0.533	2,169	0.161 n.s.
	社会関係規範制約因子	2.56	2.61	2.88	2.69	173.01	1.003	2,169	1.814 <u>K3&gt;K1</u> p<0.07
	中途退職は世間体悪い	2.58	2.77	2.97	2.76	277.23	1.613	2,169	1.456 <u>K3&gt;K1</u> p<0.09
	恩義あり辞職考えない	1.94	2.06	2.47	2.15	192.07	1.083	2,169	4.187* <u>K3&gt;K1</u> *(*)
	転職制約因子	3.31	2.97	3.17	3.17	184.61	1.071	2,169	1.680 <u>K1&gt;K2</u> p<0.07
他によい働き口なし	3.27	2.85	2.95	3.05	235.63	1.360	2,169	2.100 <u>K1&gt;K2</u> p<0.06	

注1：事後比較の検定については、シェフェに依拠したが、HSD (チューキー)、LSD により追加された有意差を、前者は一重線、後者は二重線の下線をつけて表示する (これ以降の事後比較についても同様の検定を行った)。なお、有意差のみられる項目の高平均得点の類型に網掛け表示する。

注2：因子得点 (表中に太字表記)、および、各因子の下位構成項目の各得点は、いずれも5段階評価。紙面の都合で、以下の項目を表中には ( ) のように略記した。中途退職は世間体が悪い (中途退職は世間体悪い)、上司等に恩義あり辞職を考えない (恩義あり辞職を考えない)、他によい働き口はありそうにない (他によい働き口なし)。

$p < 0.05$  : シェフェ、HSD、LSD) がみられ、さらに、5%水準では有意ではないが、経済関連団体因子 ( $K3 > K2$   $p < 0.06$  : LSD)、社会関係規範制約因子 ( $K3 > K1$   $p < 0.07$  : LSD)、転職制約因子 ( $K1 > K2$   $p < 0.07$  : LSD) の平均因子得点は類型間に差がある。そこで、各類型の特徴を把握するために各因子を構成する下位項目についても検討し、その結果を併記する。これらの結果に示される特徴から①各種団体組織の影響力認識、係長職員の②上司の職務態度および③公務員職意識にみる各類型の平均的像は以下ようになる。

K1は、①経済関連団体因子のうちの「農林漁団体」「消費者団体・生協」、生活問題改善団体因子のうちの「女性団体」、および、その他の「国際交流・協力団体」からの影響力の得点は低い。②上司の職務態度に対する印象は平均的であるが、部下に対する評価基準の明確さへの評価は低い。③社会関係規範制約因子の因子得点が低く、「上司等に恩義あり辞職を考えない」の得点も低い。すなわち、各種団体組織による影響力に対する認識は概して平均的、部下に対する評価基準の明確さへの低評価を除いて上司の職務態度に対する評価も平均的である。公務員職に対しても上司などに対する社会関係規範による制約への意識は低い。個人や集団からの影響を受けることも少なく、周辺状況に対する主観的な態度・反応が低く、真淵の「吏員型」の特徴を映す。

K2は、経済関連団体因子に属する団体・組織（特に「専門職団体」「商工個別大企業」、地縁組織因子のうちの「地域教育団体」、生活問題改善団体因子に属する団体・組織からの影響力の評価は低い。②部下育成能力因子のうちの「部下の仕事を認める」「部下の仕事を生かす」、コミュニケーション・調整能力因子に属する項目（特に「議会の有力派閥との紐帯」、および、その他（「部下のための計画立案」「部下に対する期待内容の明確性」など）の項目を含め、総じて上司の職務態度に対する評価は低い。③転職制約因子が低く、「他によい働き口はありそうにない」の得点も低い。すなわち、地縁組織を除いて各種団体組織の影響力に対する認識は低く、上司の職務態度に対する評価も低い。転職リスク回避のために公務員職を継続するという意識は低い。外部団体の影響力は低く、また、上司の職務態度に関わらず、自らは行政や政策の仕事に強い意欲と使命感にあふれた主体的な公務員職意識をもつ。真淵の「国士型」に類する特徴である（本稿では、この範疇に入る地方公務員に適合的な名称として「公共人型」と命名する）。

K3は、①経済関連団体因子に属する団体・組織（特に「専門職団体」「商工個別大企業」など）、地縁組織因子のうちの「地域教育団体」、生活問題改善団体因子に属する団体・組織（特に「女性団体」）からの影響力の評価は高い。②部下育成能力因子のうちの「部下の仕事を認める」「部下の仕事を生かす」、コミュニケーション・調整能力因子に属する項目（特に「議会有力派閥との紐帯がある」）、および、その他（「部下への計画立案」「（部下に対する）期待内容の明確性」など）の項目を含め、総じて上司の職務態度に対する評価は高い。③社会関係規範制約因子（特に「上司等に恩義あり辞職を考えない」）の因子得点が高い。すなわち、地縁組織を除いて各種団体組織からの影響力に対する認識は高く、上司の職務態度に対する評価も高い。公務員職に対しても家族・親族、上司・先輩、世間などの社会関係による規範意識が高い。外部団体の影響力や上司等との社会関係規範に敏感に反応する「調整型」の特徴を示す。

(2) 自治体職員の職務遂行能力評価

さらに、自治体職員の職務遂行能力に関する一般的な評価を、以下の9項目の5段階の評定尺度（1. 不十分である、…3. どちらともいえない、…5. 十分である）で測り、その平均値から各類型の差異を検討する。まず、職員全体の平均評価点は、( ) 内に示すように、①政策立案 (2.85)、②調整能力 (3.09)、③法令・通達に関する知識 (3.04)、④資料・情報収集能力 (3.02)、⑤過去の前例に関する知識 (3.37)、⑥使命感 (3.03)、⑦専門知識・専門技術 (3.06)、⑧コスト感覚 (2.52)、⑨市民に対する応答・説明能力 (3.05) である。⑤過去の前例に関する知識が最も高く、次いで②調整能力が高い。しかし、職員自身による職務能力評価は、概して「3. どちらともいえない」の範疇に集中しており、なかでも、①政策立案と⑧コスト感覚は低く、不十分とする評価に傾いている。すなわち、前例に関する知識に依拠して政策を踏襲している傾向が示され、時代の要請に対応する新たな政策立案は十分ではなく、コスト感覚も未熟であることが示されている。

また、⑧コスト感覚と⑥使命感は、類型の平均評価点に有意差がみられる（⑧K3 > K2  $p < 0.05$  : シェフェ・HSD・LSD、⑥K2 > K1  $p < 0.05$  : LSD）<sup>5)</sup>。なお、④資料・情報収集能力は5%水準で有意ではないが、各類型の平均評価点の差（④K3 > K1  $p < 0.09$  : LSD）から類型の特性傾向が示唆されるため、合わせて図1に提示する。⑧コスト感覚は金・人などの各種行政資源や社会的・技術的諸困難を含む行政執行コスト意識であり、⑥使命感は職員の職務に対するモチベーションに関わる意識である。また、④資料・情報収集能力は、グローバル化・情報化時代に要請される不可欠な職務遂行能力の1つである。これらの項目から読み取れる各類型の特徴を以下に概括する。

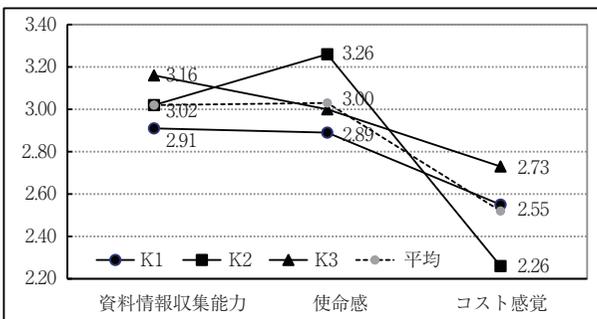


図1 当該自治体職員の能力に対する印象 (N=168)

K1は、コスト感覚は3類型の平均的評定水準を有し、使命感、資料・情報収集能力の評定は3類型のうちで最も低い。いずれの能力評価も「不十分である」評定水準（3.00以下）である。

K2は、3類型のなかでコスト感覚が有意に低く「不十分である」評定水準にある一方で、使命感は有意に高く「十分である」評定水準

にある。資料・情報収集能力は3類型の平均を示す。

K3は、コスト感覚は3類型のなかで有意に高いが、その値は「不十分である」評定水準である。使命感は3類型の平均であるが、その値は評定尺度平均値の3.00である。資料・情報収集能力の評価は高く、「十分である」評定水準にある。

これらから、K1（「吏員型」）は、コスト感覚は平均的であっても不十分であり、職務に対する使命感や情報化時代に要請される資料・情報収集能力も低い、意欲の不十分な職員層を映し出す。K2（「公共人型」）は、職務に対する使命感が突出して高い一方で、コスト感覚が未発達である。

資料・情報収集能力は十分とも不十分ともいえないレベルにある職員層を映し出す。K3（「調整型」）は、職務に対する使命感が3種類のなかの平均を示し、コスト感覚は最も高いが「不十分である」評定水準にある。資料・情報収集能力は3種類のうちで最も高く、「十分である」評価水準にある職員層を映し出す。

(3) 自治体と住民との関係に関する印象

自治体と住民との関係に関する一般的な印象を、7項目の5段階評定尺度（「そうは思わない」に1点を付与し、順次加点して、「そう思う」に5点を付与した。3点は「どちらともいえない」とした。）で測り、その平均値から各類型の差異を検討する。職員全体の平均値は、（ ）内に示すように、④行政の側に不都合がでるとしても、住民は自分たちの意見を自治体に伝えている（3.50）が最も高く、次いで③住民は良きにつけ悪しきにつけ、自治体行政の仕事ぶりをしっかりみている（3.49）が高い。しかし、自治体と住民との関係に対する職員の印象は、概して「3.どちらともいえない」の範疇に集中しており、なかでも、⑤自治体行政がいろいろな計画をつくる時点から、住民が参加している（以下、計画時から行政参加と表記）（2.46）、②住民は要求をつきつけるだけでなく、行政と協調して問題を解決しようとしている（以下、住民は行政に協調・問題解決と表記）（2.66）、あるいは、⑥自治体行政は住民の意見に左右されることなく仕事をしている（以下、住民に左右されず行政業務遂行と表記）（2.63）は負の印象に傾いている。①住民は自治体行政を信頼している（3.07）、⑦自治体行政は自分たちのほうで住民の意を汲んで業務遂行している（3.13）は正負の中間印象である。すなわち、職員は、住民に対して、行政の仕事ぶりを監視し、行政に都合が悪くても異議申し立てる傾向にある一方、行政との協働によって問題解決を志向する行動を形成するまでには至らない、という印象を抱いている。

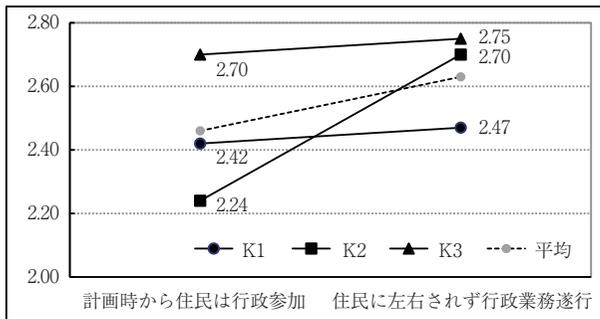


図2 住民と自治体との関係に対する印象 (N=169)

また、図2に示すように、⑤計画時から住民は行政参加と⑥住民に左右されず行政業務遂行は、類型の平均値に有意差がみられる（⑤K3 > K2 p<0.05: シェフェ・HSD, p<0.01: LSD, ⑥K3 > K1 p<0.05: LSD）。両項目の各類型平均値は低く、いずれも負の水準にあるが、これらの項目から読み取れる各類型の特徴は以下のようなになる。

K1は、「計画時から住民は行政参加」は全体平均水準にあるが、「住民に左右されず行政業務遂行」は最も否定的な方向にある。K2は、「計画時から住民は行政参加」は最も否定的な値を示すが、「住民に左右されず行政業務遂行」は全体平均値を上回っている。K3は、「計画時から住民は行政参加」「住民に左右されず行政業務遂行」ともに平均値は高いが尺度平均値3.0より低い。

これらから、K1（「吏員型」）は、計画時から住民は行政参加の印象が3種類の平均で低水準

にある一方で、行政の業務遂行が住民に左右されていると感じている。K 2（「公共人型」）は、計画時から住民は行政参加が3種類のなかで最も低いと感じており、行政の業務が住民に左右されずに遂行されていると思っている。K 3（「調整型」）は、他の類型に比べて、計画時から住民は行政参加している一方、住民に左右されずに行政業務が遂行されているとの印象をもつ。

#### (4) 市議会議員の職務に対する印象

市議会議員の活動に対する一般的な印象を、9項目の5段階評定尺度（「そうは思わない」に1点を付与し、順次加点して、「そう思う」に5点を付与した。3点は「どちらともいえない」とした。）で測り、その平均値から各類型の差異を検討する。全体平均値は、④行政の執行過程・人事に介入（3.60）が最も高く、次いで、⑥住民間の利害調整・世話役（3.59）、⑧特定利益団体の代表（3.52）、③執行機関に対する監視・批判役割（3.50）が高い。一方、⑤国・府県とのパイプ役（2.43）、①政策立案をよく行なう（2.69）の活動については否定の方向にある。②地方行政の方針決定に積極的役割（2.98）、⑦地方行政に民意伝達（2.99）、⑨地方行政の情報を住民によく伝えている（2.92）の活動については肯定・否定の中間的印象である。執行機関に対する監視・批判役割を果たす、行政の執行過程や人事に介入する、住民間の利害調整や世話活動をする、特定利益団体の利益を代表するなどの活動を担っている一方、国・府県とのパイプ役を果たす、政策立案をよく行なう議員は少ない、というのが職員の議員像である。

また、③執行機関を監視・批判の役割を果たす、⑤国・府県とのパイプ役を果たす項目で、類型の平均値に有意差がみられる（③K 1 > K 3  $p < 0.05$  : LSD、⑤K 3 > K 1  $p < 0.05$  : LSD.）。5%水準では有意でないが、⑨地方行政の情報を住民によく伝えている項目（K 3 > K 2  $p < 0.06$  : LSD）も類型の差異を示す。図3によれば、執行機関への監視・批判に関する各類型の平均値は高く、国・府県とのパイプ役に関するそれらは低く、住民への行政情報の広報については、3類型とも肯定・否定の中間水準にある。これらの結果から、各類型の特徴を以下に概括する。

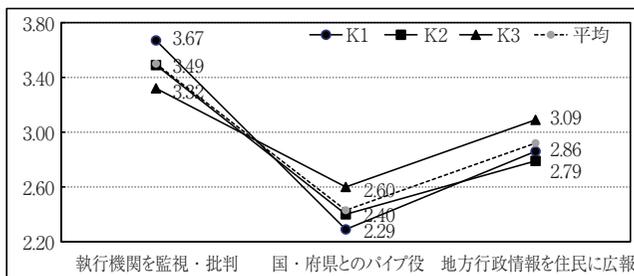


図3 市議会議員の職務に対する印象 (N=170)

K 1は、執行機関を監視・批判が3類型中最も高いが、国・府県とのパイプ役は最も低い。また、住民への行政情報の広報も3類型の平均値を下回る。K 2は、執行機関を監視・批判、および国・府県とのパイプ役は3類型の平均に位置し、住民への行政情報の広報は3類型中最も低い。K 3は、

執行機関を監視・批判は3種類のなかで最も低い、国・府県とのパイプ役、および住民への行政情報の広報は3種類のなかで最も高い。

これらから、K 1（「吏員型」）は、議員が執行機関への監視・批判を果たしていると認識しているが、国・府県とのパイプ役を担っていないし、住民への行政情報の広報サービスの遂行もしていないという印象を抱いている。K 2（「公共人型」）は、執行機関への監視・批判や国・府県

とのパイプ役の遂行に関して3類型の平均的な印象をもち、住民への行政情報の広報サービスの遂行は乏しいと思っている。K3（「調整型」）は、議員の執行機関への監視・批判機能についての印象が3類型のなかで最も低い。一方、国・府県とのパイプ役や行政情報の住民への広報を遂行しているという印象は3類型のなかで最も強い。

### 3. 職員・市議会議員の役割認識

前節では、抽出された3類型の職員の意識、職務能力、住民との関係性、および市議会議員の活動に対する印象について各職員類型の特徴を明らかにした。さらに、本節では、職員は職員や市議の役割をいかに認識して入庁し、いかなる職務を遂行しているのか、将来のいかなる職務意識を持っているかを考察する。

#### (1) 職員の職務意識の変容

入庁時に行政の仕事をどのようなタイプであると思っていたか、現状はどうなっていると思うか、また、将来はとなると予想するか、を質問して、以下の7項目を用意し無制限複数項目選択法によって回答を求めた。職員全体の各項目選択率を入庁時→現状→将来の順に（ ）内に提示する。選択率の高い職務認識は、①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する（30.5%→29.3%→49.3%）、⑦法律を守りそれに従う（45.0%→35.0%→25.4%）であり、次いで、⑤政策を形成する（11.3%→17.9%→11.2%）である。①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決するは、入庁時と現状の割合はほぼ同程度であるが、将来の認識割合は増加している。逆に、⑦法律を守りそれに従うは、現状では入庁時より低下し、将来は更に減少している。また、⑤政策を形成するは、入庁時より現状の割合が高くなっているが、将来は減少して入庁時と同程度の割合である。

②諸社会集団の利害を代弁・擁護する（0.7%→3.6%→0.7%）、③社会的利害の対立を仲裁・解決する（6.6%→7.1%→7.5%）、④特定のクライアントの利益を保護・促進する（1.3%→0.7%→0.0%）、⑥地域の代表として仕事をする（4.6%→6.4%→6.0%）を、入庁時・現状・将来のいずれの時点においても、職務として認識する職員は少ない。

以上から、職員は、将来、自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決するという職務認識が要請されるだろうと推測する一方で、法律を守りそれに従う、政策を形成するという職務は減少するだろうと推測している。また、社会的利害の対立を仲裁・解決する、地域の代表として仕事をする職務認識を入庁時・現状・将来にわたり保持する職員も存在するが、その割合は1割に満たない。

次に、選択率の高い①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する、⑦法律を守りそれに従う、⑤政策を形成する、の3項目と、その他の項目を合算して1項目とした、計4項目について、類型別に職務認識の変容を検討した結果を図4に示す。なお、いずれの類型も上述の全体像と同様の傾向を示すため重複する説明を割愛し、ここでは各類型の特徴的な傾向から、職員の職務認識の現状と将来を描く。

K1は、現状の職務として、多い順に①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する（34.7

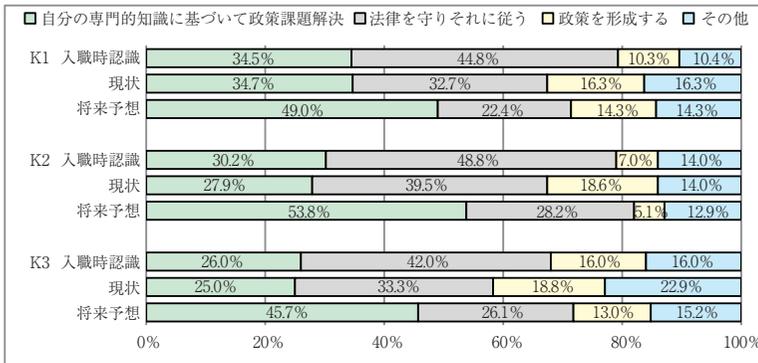


図4 類型別にみる自治体職員の行政役割認識の変容 (N=151)

⑥)、⑦法律を守りそれに従う (32.7%)、⑤政策を形成する (16.3%) を挙げる。また、紙面の都合で図4には割愛したが、その他のうち⑥地域の代表として仕事をする (8.2%)、②諸社会集団の利害を代弁・擁護する (6.1%) の割合が他の類型より

高い。将来に予想する職務では、他の類型に比して⑦法律を守りそれに従う (22.4%) の割合は最も低くなり、逆に、その他のうち③社会的利害の対立を仲裁・解決する (8.2%) の割合が増加している (現状は2.0%)。

K2は、現状の職務として、⑦法律を守りそれに従う (39.5%)、①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する (27.9%)、⑤政策を形成する (18.6%) を挙げる。他の類型に比して、⑦の割合が高い。将来に予想する職務では、他の類型に比して、①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する (53.8%) が突出して高く、⑦法律を守りそれに従う (28.2%) の割合も高い。逆に、⑤政策を形成する (5.1%) は他の類型より著しく低い。

K3は、現状の職務として、多い順に⑦法律を守りそれに従う (33.3%)、①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する (25.0%)、⑤政策を形成する (18.8%) を挙げる。他の類型に比して、①の割合が低い。また、他の類型に比して、その他の職務の割合が高い (22.9%)。とくに、③社会的利害の対立を仲裁・解決する (12.5%) が他の類型に比して高い (K1:2.0%、K2:7.0%)。

これらから、注目したい傾向を整理すると、K1 (「吏員型」) は、入庁時・現状の職務として、①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する、⑦法律を守りそれに従うという認識は相対的に高いが、将来の職務として⑦の認識は3類型中最も低い。K2 (「公共人型」) は、入庁時・現状ともに⑦法律を守りそれに従うという職務認識が高く、将来①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決するという職務認識が3類型中最も高い。K3 (「調整型」) は、他の類型に比して、現状について、⑤政策を形成する、その他に含まれる社会的利害の対立を仲裁・解決するなどの職務認識が相対的に高く、自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決しているという認識は最も低い。将来の職務について、社会的利害の対立を仲裁・解決するという認識は3類型中最も高く (8.7%であり現状の12.5%より少ない)、①専門的知識に基づいて政策課題を解決するという認識は最も低い。

(2) 市議会議員の役割に対する認識の変容

職員は、当該自治体の市議会議員の役割に対していかなる認識を有するかを、「(1) 自治体職員の役割認識」で採った同一形式の質問によって分析する。全類型の各項目選択率を入庁時→現

状→将来の順に（ ）内に提示する。選択率の高い役割認識は、⑥地域の代表として仕事をする（51.7%→33.1%→47.8%）、②諸社会集団の利害を代弁・擁護する（27.5%→33.1%→24.6%）であり、④特定のクライアントの利益を保護・促進する（8.1%→20.1%→8.2%）が次ぐ。すなわち、職員は、議員の役割＝⑥地域の代表として仕事をするは、現状では入庁時より減少するが、将来は増大することを予想する、議員の最も重要な役割であると認識する。議員の②諸社会集団の利害を代弁・擁護するという役割について、職員は入庁時より現状で割合を少し増やすが、将来は減少するだろうと予想する。また、議員の役割＝④特定のクライアントの利益を保護・促進すると認識する職員は、現状では入庁時の2.2倍にもなるが、将来は減少することを予想している。

①自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する（1.3%→2.2%→4.5%）、③社会的利害の対立を仲裁・解決する（4.0%→5.0%→4.5%）、⑤政策を形成する（5.4%→5.0%→8.2%）、⑦法律を守りそれに従う（2.0%→1.4%→2.2%）は、入庁時、現状、将来のいずれの時点においても議員の役割として職員の認識度は低い。

これらから、職員は、市会議員の⑥地域代表としての仕事役割は将来増加する、その一方で、②諸社会集団の利害の代弁・擁護役割は減少すると認識する。また、④特定のクライアントの利益の保護・促進役割は、将来議員の役割ではなくなるとの認識を多くの職員がもっている。

次に、選択率の高い⑥地域の代表として仕事をする、②諸社会集団の利害を代弁・擁護する、④特定のクライアントの利益を保護・促進する、の3項目と、その他の項目を合算して1項目とした、計4項目に分けて、類型別に議員の役割に対する認識の変容を検討した結果を図5に示す。

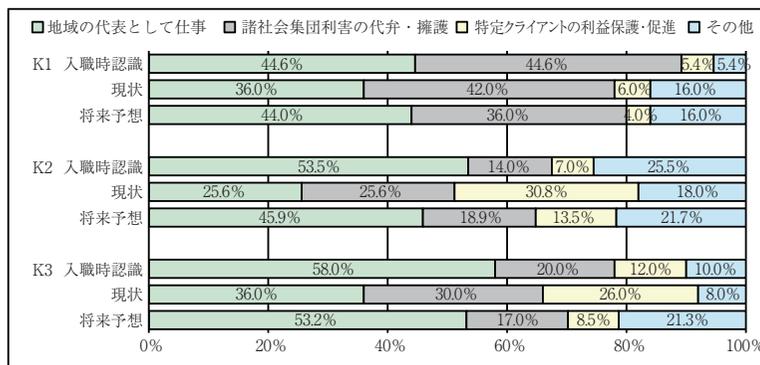


図5 自治体職員のみる市議会議員の役割の変容 (N=155)

また、紙面の都合で図5には割愛したが、その他のうち③社会的利害の対立を仲裁・解決する（8.0%）の割合は他の類型より高い。将来に予想する役割でも、他の類型に比して②と③の割合が高く、④の割合が低い。

K2は、議員の現状の役割として、第1に④特定のクライアントの利益を保護・促進する（30.8%）を、次いで②諸社会集団の利害を代弁・擁護する、⑥地域の代表として仕事をする（共に25.6%）を認めている。他の類型に比して、④の割合が高く、②と⑥の割合が低い。将来の役割でも、現状より割合が半減しているものの、④特定のクライアントの利益を保護・促進する（13.5%）の割合が高い。

K1は、議員の現状の役割として、多い順に②諸社会集団の利害代弁・擁護（42.0%）、⑥地域代表としての仕事（36.0%）、④特定のクライアントの利益保護・促進（6.0%）を挙げる。他の類型に比して、②の割合が高く、④の割合が低い。

K3は、議員の現状の役割として、⑥地域の代表として仕事をする（36.0%）、②諸社会集団の利害を代弁・擁護する（30.0%）、④特定のクライアントの利益を保護・促進する（26.0%）を認識する。将来の役割については、他の類型に比して、⑥地域の代表として仕事をする（53.2%）の割合が高く、②諸社会集団の利害を代弁・擁護する（17.0%）の割合が低い。

これらから、議員役割に関して、K1（「吏員型」）は、現状・将来とも、特定のクライアントの利益を保護・促進するのではなく、諸社会集団の利害を代弁・擁護する役割とする割合が他の類型に比して高い。K2（「公共人型」）は、現状・将来とも他の類型に比して特定のクライアントの利益を保護・促進する役割とする割合が高い。K3（「調整型」）は、現状・将来とも、地域の代表として仕事をする役割とする割合が他の類型に比して高い。職員は、総じて、議員役割を1. 諸集団の利害を代弁・擁護する（K1）、2. 特定のクライアントの利益を保護・促進する（K2）、3. 地域の代表として仕事をする（K3）であると認識するが、いずれの類型も将来1と2は減少し、3が増加するであろうと予測している。

## V むすびにかえて

現在、地方自治体は、取り巻く社会・経済環境の急速な変化によって多様化・複雑化する行政需要に的確に対応することが迫られている。他方で、近年の行財政改革、地方分権が推進されるなか、地方自治体に要請されるのは、一層効率的な行政運営に務め、人事管理を強化して、分権（自己決定・自己責任）体制を支える人材となる自治体職員を育成することである。

自治体の行政活動を、日常的に担うのは地方公務員としての職員である。彼らの意識・態度・行動、すなわち「職員のあり方」が行政活動の質を左右する。それゆえ、地方行政では、自治体職員のモチベーションの高揚のみならず、役割認知や職務能力の発達が重要な課題となる。

本稿では、A市の自治体職員に質問紙調査を実施し、そのデータを分析して、かれらの職務能力、住民と地方行政との関係、および地方議員の役割に対する認識・態度などの意識・行動様式とその変容を探究した。

得られた知見の要点を下記に整理する。

- ① 標準化した入庁年と係長到達までの年数をコントロール変数として投入し、因子分析によって析出された影響力団体因子、上司の職務態度因子、公務員職意識因子をカテゴリー変数とするクラス分析（Two Step）により、真淵の国家官僚類型である「国土型」「調整型」「吏員型」に類する3類型を抽出した。「国土型」を地方公務員に適合的な名称として「公共人型」と命名し、3類型を「K1：吏員型」「K2：公共人型」「K3：調整型」と名付けた。
- ② 自身の職務能力について、自治体職員は、前例に関する知識に依拠して政策を踏襲する傾向が強く、時代の要請に対応する新たな政策立案意欲は十分ではない、逼迫した財政状況を配慮したコスト感覚に乏しい、と認識する。K1（「吏員型」）は、職務使命感や資料・情報収集能力が乏しく、K2（「公共人型」）は、職務使命感は高いが、コスト感覚は低い。K3（「調整型」）は、資料・情報収集能力やコスト感覚が高い。
- ③ 職員は、住民に対して、行政の仕事ぶりを監視している、行政に都合が悪いことでも異議申

し立て行動をとる、という住民観をもっている。反面、行政参加や自治体との協働による問題解決態度は未熟である、と認識する。K 1（「吏員型」）は、行政の仕事が住民に左右されていると認識する。K 2（「公共人型」）は、住民の行政参加が低く、行政は住民に左右されることなく行われていると認識する。K 3（「調整型」）は、住民の行政参加は相対的に高い一方、行政は住民に左右されることなく行われていると認識している。

- ④ 市議会議員について、行政の執行過程や人事に介入する、執行機関に対して監視・批判する、住民間の利害調整や世話役をしている、特定利益団体の代表をつとめている、というのが、職員の認識である。一方、国・府県とのパイプ役になっていない、政策立案を行なうことは少ない、と認識している。K 1（「吏員型」）は、議員が行政のチェック・監視機能を果たしているとの認識をもつが、国・府県とのパイプ役、住民への行政情報の広報役割を担っているとの認識は低い。K 2（「公共人型」）は、議員の住民への行政情報の広報役割の認識は低い。K 3（「調整型」）は、議員の行政のチェック・監視機能を遂行しているという認識は低く、国・府県とのパイプ役や住民への行政情報の広報サービスを遂行しているという認識は高い。
- ⑤ 自治体職員は、彼らの将来役割について、自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する職務は現状より増加し、法律を守りそれに従う職務や政策を形成する職務は減少すると認識している。K 1（「吏員型」）は、自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決しているとの現状認識が高いが、現状、将来ともに法律を守りそれに従うという職務認識は全類型の平均より低い。K 2（「公共人型」）は、現状、将来ともに法律を守りそれに従う職務認識が高い。また、将来、自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する職務が増大するとの認識も高い。K 3（「調整型」）は、政策を形成する職務に対する現状認識が高い。現状、将来ともに自分の専門的知識に基づいて政策課題を解決する職務の認識は低い、社会的利害の対立を仲裁・解決する職務の認識は高い。
- ⑥ 自治体職員は、市議会議員の役割に対して、将来、地域の代表として仕事をする役割は現状より増加し、その一方で、諸社会集団の利害を代弁・擁護する、特定のクライアントの利益を保護・促進する役割は減少すると認識する。K 1（「吏員型」）は、議員の役割を現状・将来とも、諸社会集団の利害を代弁・擁護することにあると認識している。K 2（「公共人型」）は、議員に現状・将来とも特定のクライアントの利益を保護・促進する役割をみる。K 3（「調整型」）は、議員に現状・将来とも、地域の代表として仕事をする役割をみる。

われわれは、地方自治体職員に「吏員型」「公共人型」「調整型」の3類型を発見した。A.ダウンズは、公務員のタイプの集団構成の如何によって行政機関の発展の様相が多様化するとの仮説から、発展する行政機関は自己利益を越えて政策や組織に忠誠な公務員によって占められるであろうと推論する。このように、公務員のタイポロジーは、職員の特定タイプを明確にすることにより、機構の行動に関する予測を可能にすることに意義がある。

われわれが対象としたA市では、1960年代入庁の職員には「吏員型」が過半を占めるが、1970年代前半と1970年代後半入庁の職員には「公共人型」と「調整型」がほぼ拮抗して両方で7割強を占める。「公共人型」はC 1→C 2→C 3へと増加傾向を示す。3類型のいかなる特性の変化が、松下の期待する「自治体職員はあらゆる職種を通して、従来の書記型・技術型からプランナー型・

プロデューサー型」へと具現していくのか（松下 1999：192）、また、職員類型の集団構成の変化が機関の発展と行政の変化にどう関係するか、を追究することが次なる課題である。

## 注

- 1) 本来の有効回収票数は226票、有効回収率は55.4%であるが、別途キャリア・ツリーの作成にあたって無回答・無効回答をケースワイズ削除したため、20票を分析対象から除外している。本稿でも同対象者を研究対象とした。
- 2) 調査対象のA市は、某都心近郊に位置し、丘陵部に広がる旧来からの田園地帯と、約40年前から大規模開発が行われてきたニュータウン地区を有しており、旧来の居住地域と造成地域の区分が顕著である。国勢調査による就業地の職業従事者の大分類における全国平均との隔たりが比較的少ない地域である。また、造成されたニュータウン地区は、高度経済成長期に家族の変化を牽引し具現していったサラリーマン家族の居住する代表的な大規模郊外住宅地（野沢、2000：109）の1つであり、今なお開発が続いている。開発当初の旧開発地域では定着者も多く、市内での高齢化率が最も高い。一方、新開発地域には、この世代の次世代の居住がみられる。造成されたニュータウンであるため既存の伝統的地域コミュニティをもたず、生産・生活分離の居住環境機能を特化した代表的な郊外地域である。そのため、農村部における旧来の地域コミュニティの存続に関わる課題、都市的生活者の地域コミュニティ、地域集団・社会活動団体、ないしはネットワーク形成に関わる課題、あるいは高齢社会における地域福祉環境の構築に関わる課題など、現代の地域社会が抱えるさまざまな課題が凝集された自治体として、地方分権化時代の地方行政や住民（NPO）・地方議会議員との協働の方途を探るために適した対象地である。
- 3) 現職位に到達するキャリア形成とその背景要因としての入庁年コーホート、学歴、係長昇進年数の各変数間には相関関係がみられる。特に入庁年コーホートと学歴は $r=0.544$ 、入庁年コーホートと現職位は $r=-0.539$ 、係長昇進年数と現職位は $r=-0.673$ と相関が高い（いずれも $p<0.01$ ）。そのためコントロール変数として入庁年コーホートと係長昇進年数を投入してクラスタ分析を行なった。
- 4) 本調査は全数調査のため、得られた観測値はA市職員の特性値であるが、彼らを、広く自治体職員を仮想母集団とする、種々の攪乱要因がランダムに作用した結果として得られた、1種の標本と考えて、統計的検定を行った（原純輔・海野道郎、1984：131）。
- 5) 分散分析結果の記述統計量は紙面の関係で割愛し事後検定結果のみ提示する。以降も同様である。

## 参考文献

- A市市長公室政策推進室、2007、『第4次A市総合計画』。
- A市、2005、『A市人材育成基本方針—市民に親しまれ信頼される市役所をめざして—』。
- 稲継裕昭、2008、『自治体の人事システム改革—ひとは「自学」で育つ—』ぎょうせい。
- 大森彌、2000、『自治体職員論—能力・人事・研修—』良書普及会。
- 、2003、『第1次分権改革の効果』『レヴァイアサン』木鐸社、33号。
- 小谷良子・中道實、2009、『自治体職員のキャリア・パターンの変容—大都市近郊のA市調査に基づく考察—』『社会学論集』第16号、奈良女子大学社会学研究会。
- 自治省、1997、『地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針について』地方公務員人材育成施策研究会編集『地方自治・新時代 人材育成先進事例集』（1999年、ぎょうせい）所収。
- 地方公務員人材育成施策研究会編集、2004、『創る 育てる 変える 分権時代の人材育成』ぎょうせい。

- 地方分権推進委員会事務局編、1997、『地方分権推進委員会第1次勧告—地方分権型社会の創造—』ぎょうせい。
- 地方分権推進委員会事務局編、1997、『地方分権推進委員会第2次勧告—地方分権型社会の創造—』ぎょうせい。
- 地方公務員制度調査研究会、1999、地方公務員制度調査研究会報告『地方自治・新時代の地方公務員制度—地方公務員制度改革の方向—』。
- 中道實、2006、「戦後上級官僚の行動様式と『政官関係』の変容」『奈良大学紀要』第35号。
- 中道實・小谷良子、2009、「自治体職員の上進経歴パターンの変容—大都市近郊のA市調査に基づく考察—」『彦根論叢』第377号、滋賀大学経済経営研究所。
- 野沢慎司、2000、「連帯的なネットワークと家族」森岡清志編『都市社会の人間関係』放送大学教育振興会。
- 原純輔・海野道郎、1984、『社会調査演習』東京大学出版会。
- 真淵勝、2000、朝日新聞朝刊（2000年6月15日付）
- 松下圭一、1999、『政策型思考と政治』東京大学出版会。
- 、2002、「市民文化の可能性と自治」、松下圭一・西尾勝他編『自治体の構想5 自治』岩波書店。
- Downs Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Little Brown and Company. (=1975、渡辺保男訳『官僚制の解剖』サイマル出版会。)

## Summary

Through controlling the regulative elements behind changes of career-patterns, we were able to classify local government employees into three types. We further pointed out each type's recognition for the present and the future situation and their changes of work-consciousness and role-behavior as local government employees, councilors of city-assembly, and inhabitants, and researched their expected roles for local administrators. A field investigation of local government employees of A-city in Japan gave us the following findings.

1. Local government employees recognize the need for solving policy matters based on specialized knowledge will increase in the future, but for the present moment they still show a tendency to follow the ordinary way, they plan insufficiently up-to-date policy, and have an immature sense for cost. There are differences between the three types concerning the abilities that are demanded for administration: sense for mission, ability for collecting data and/or information, sense for cost, and so on.

2. Concerning the inhabitants, there is a tendency of inhabitants to transmit public opinions that are politically inconvenient and to watch their policy-making. Local government employees, however, recognize that inhabitants' attitude toward participation in local government and/or cooperation with local government for solving policy matters are in general immature.

3. Concerning councilors of city-assembly, local government employees recognize that they will have to work more as a delegation of inhabitants and work less for the benefit of certain groups and/or restricted clients in the future, though there are differences of opinions among the three types.