

ある行政改革の記録



大下寿一

まえがき

昭和26年5月平沼市政第1号の人事異動で、私は民生局長兼職のまま総務局長となった。第2期平沼市長の途中で助役に昇格し、続いて半井市政の助役に再選され、前後12年横浜市の人事行政と取組む立場にあった。その間自分が直接関係し、また直接手がけた主なものを拾ってみると、幾度か実施した行政機構の改革、欠員不補充の原則の強行と行政整理、職員定数制の創設、何回にも及ぶ勤務給与制度の改正、職員厚生会並共済制度の改革、職員共済金制度の創始等がある。今でも最も印象にのこっている思い出は、他大都市に先駆けて実施した退隠料制度の改正である。これまで市の年金制度は吏員職のみに限られていて、これ以外の多数のいわゆる雇傭職員にはまだ年金制度は存在しなかった。横浜市に何年奉職していても年金給付など夢にみることもできなかったこれら多くの人々に退隠料条例を適用する大きな改正をしたのである。昨今老人対策の一環として国民年金制度の増強が政治の大きな課題とされているとき、すでに20年前に横浜市が実施にふみきった当時の関係者の一人として、まことに感なきを得ないものがある。

ここではこうした数々の仕事のうちで、私の一番心血を注いだ昭和27年度に施行された行政改革を中心に述べてみたいと思う。

目次

まえがき

- 1——行政改革と意欲的に取組む
- 2——高能率高賃主義と欠員不補充の原則
- 3——昭和27年度の行政改革
- 4——職員定数制の創設
- 5——この無駄、この非効率

1——行政改革と意欲的に取組む

終戦後アメリカの軍政下日本の民主化は非常な勢いで日本の全分野に押し進められていた。新憲法を基底として、革命的な新しい法律や制度が短い年月の間に、あたかも洪水のように流れこんできた。国民の最先端でこれ等の行政を消化せねばな

らぬ市の事務機構も自然急激な膨張をきたした。すなわち、戦前の部制が局制に拡大され、局の数も例えば戦前の厚生部が民生局、衛生局、清掃局にわかれた如くに大変増加し、市全体としては随分歴大な組織にふくれあがっていた。当時市の内外にはまだ何かと混乱の多い時期であって、行政組織の中にも古いものと新しいものが混在し、何か統一と均整を欠くものがあって、時期的にも丁度組織全体を洗い直す必要に迫られていた。一方、当時横浜市の財政は有史以来の大変な窮乏時代であった。その年度の市税収入総額の8割が職員の人件費で消えてゆく状態であって、今から考えると想像もつかない有様であった。好むと好まざるにかかわらず、財政打開の大きな手段としても、人件費の縮減を前提とする行政改革を断行せざるを得ない状況にあった。思いきって事務機構を改編して、人事行政の基盤を確立せねばならぬ。新しい組織に可能な限りのいわゆる民主性と能率性の強化を考えねばならぬ。私は、大きな希望をもって意欲的にこの課題と取り組むこととなった。先ず順序としてこの改革の前段として実施した二つの事項に就いて述べねばならぬ。第1は26年の秋ごろから実施された高能率高賃主義の提唱を背景とする欠員不補充の原則についてであり、第2は同じ26年度を期して実施した行政整理についてである。

2———高能率高賃主義と欠員不補充原則

高能率高賃主義とは随分きざな表現であるが、これにはちょっとした理由があった。当時財政打開のため同じ状況下に苦しんでいた五大市がその全政治力を結集して政府に対し大都市の特殊事情に即応する財政の特別援助を強く要請したことがあった。これに対し常に政府当局者が反駁した言葉

は「大都市の特殊事情も解るが、大都市では職員に対し政府職員や府縣市町村に比べてあまりにも高い給与制度を実施しているではないか。この点の是正がない限り、財政の立直しはできないではないか。政府も各地方団体自体の財政再建策を考えるが、この際大都市でも市民の納得する行政費の徹底した節減計画を実行してほしい」というのであった。元来大都市職員の給与が他の公務員に比し高いということは永い歴史的な過程のなかでそれなりの事由があって形成されたものである。これを物理的に今ただちに引下げものでもなく、また引下げらるべき性質のものでもない。そこで横浜市としては今一段と組織の能率を強化して、極力人件費の縮減をはかり、行政費全体の中に占める人件費の割合を他の地方公共団体のそれ以下にもっていくことを考えたのである。

労働組合諸君の立場も考慮しながらあえて高能率高賃主義を掲げて、非常な決意をもってこの欠員不補充の原則を強行することとなった。当時市の自然退職者の状況は、病気や自己の都合などで自然退職するものが年間約200人から300人を数えていた。相当長期間この方針を続けることによって職員の実数を、かなり縮減することができると考えたのである。元来この種の施策を実施すると途中で必ずいろいろの抵抗や障害にぶつかって、計画が竜頭蛇尾に終ることが多い。そこで、同様の失敗を繰り返さないことのために当時市会の各派にお願いして、市議会として同一趣旨の意見決定をしていただき、一方、将来横浜市が大きく伸びるための一時の意義ある屈折であるという事で、労組にも特別の理解と協力を求め、これらの事情を背景にこの方針が強力にとり進められたのである。退職者が多く出て部分的に大きな穴のあいたところには配置転換でこれを補充し、また毎年新規事業の予算計上に随伴して必要となる新規要員もこれまでの予算定数のワク内操作で充足を考え

ることとした。こんな例もあった。衛生局の予算で市立産院を開設することになって一挙に16人の助産婦を採用したことがある。このような部内の配転で解決できないものが沢山あったが、如何なる場合でも一切予算定数を増員しないで増員しないのみか毎年漸減してゆく実員に合せて予算定数は次第に縮減強化されていった。そのワク内の操作ですべてを無理々々に解決してきたのである。このような苦しいことを約5カ年も継続して実数約1,500人の人員を削減したのであるが、今から考えると随分手荒なことができたものである。

先ごろ日本経済新聞で48年度政府予算解説特集を読んでいると、その中に国家公務員数のやりくりが説明されていた。これによると47年度の国家公務員定数は890,648人で、予てから進めてきた公務員縮減計画によって48年度分職員削減数14,557人をきり落とし48年度の新規要員11,376人の増員を認め差引3,181人の定数減の予算を組んでいることを知った。20年前に自分達が苦勞してやってきたことと全く同じことを今政府がやっているのを見て、人間の考えはあまり進歩がないものだづくづく感じたことである。

3 昭和27年度の行政改革

1 行政改革を前提とした行政整理

最初の行政整理は前にも述べた如く26年の年度末を期限として実行された。実質は一種の行政整理であったが立前はどこまでも勸奨による希望退職のかたちでとり進められた。すなわち各局に在職する比較的高令者を中心に各局長の責任で適当な勸奨等によって目的を達成することにしたのである。特に労組側の要請もあって絶対に本人の意思に反して強制解職はやらないことを原則とした。この場合の退職者には特別割増の退職金を支給す

ることとして、政府の特別措置による低利債を得てこれが財源に充当したのである。結果としては当初予定したものの完全実施はできなかったが、実員において約500余名にのぼる職員の希望退職者を得ることができた。こうした一連の施策を押し進めていると何かとうるさいことも加わってき担当局長である私に対する批判、苦情、不満が私の耳にも入ることになった。今から考えてみるとよくこのような蛮勇に似た強引なことがまかり通れたものだと思うのである。

2 まことに損な役割

昭和27年度における行政改革はその年の10月1日付を以て実施された。行政の民主化の徹底と能率の強化を求めてのかつてない大規模な行政改革であった。およそ組織を拡大し、多くの部署を設けて職員を配することは職員の一番喜ぶことでありこの計画の中心にあるものは人気もよいのであるが、その反対に働く機構組織を縮小したり、従事員を思いきり縮減したり、行政費をきりつめたりすることは、たとえそれが新しい将来の発展に備えた基礎づくりであるにしても、人々の好評を得ることは難しいことである。あえてこの企画を押し進めねばならぬ立場にあるものとしてはまことに損な役割といわねばならぬ。

しかしながらこの行政改革は今まで引続き実施してきた行政整理や欠員不補充策と有機的に一連の関係をもつ当初からの懸案であり、また万難を排して実現しなければならぬ職員定数制のさきかけにもなる、きわめて重要な課題であったのである。すでにこの企画については26年の秋ごろから私の手もとでひそかに研究と準備が進められていた。当時私はこの改革試案をまとめるに当たって「如何にして現在よりもさらに少ない要員で、現行の事務事業を能率的に執行できるのであろうか。如何にすれば人件費の増嵩をきたさないで当

面の行政需要に円滑かつ民主的に応えることができるのであろうか。また如何にして年と共に要請される新規の行政需要に対処する人的財政的余力を生み出すことができるのであろうか」といったことにもっぱら想を練ったのである。従ってこの行政改革は、このような課題に応えるための、必要にして可能な限界を極めようとするものでもあった。その年の12月一つの素案ができあがった。およそ事務機構の改革ということは戦前なら市会の同意を要しないことであり、すべて極秘のうちに立案され、市長の手もとで抜打的に実施される性質のものとなっていた。新しい法律では、市の局の設置改廃は議会の議決事項となり議会の審議をされるものとなった。一方では労働組合の理解と協力なくしては十分な実効を期待することのできない問題であるので、面倒でも相当時間をかけて内外の関係と接触しながらいろいろと手順を踏む必要があった。そこで空気づくりの意味も含めて、各局長に対し、この行政改革の基本方針案を内示し、各局毎に事務組織の徹底した再検討を行ない、局長自身の意見としての改組案の提示を求めたのである。ところが各局長から寄せられたものはむしろ現状の拡大を強調するものはあっても進んで自分の局の部課系の統合廃止を表明したものは皆無であった。こうした局長諸君の消極的態度は、必ずしもこの方針に反対したのではない。横浜市の現状から方針はそれなりに必要性を理解されるが、市の事情も上からの命令ならいざ知らず、多勢の部下を擁して自らその部課の統合廃止案の立案を局長自身の手でやることは出来なかったのである。

3・行政改革審議会の発足と市の改革案発表

昭和27年度予算市会が終了した直後急いで懸案である行政改革の具体化を取り進めることとなり、その計画の促進を計るため、市長の諮問機関

として、いそいで行政改革審議会を設けることとなった。この審議会の構成は、議会側、理事者側、労組側、それぞれ代表各5名をもって構成されることとなった。理事者側からは田中・船引両助役の外に私と田代財政局長、区長代表が委員として参加した。以来行政改革の事はすべてをあげてこの審議会で審議を尽すこととなったのである。

審議会は27年の5月、島村市会議長が委員長となり発足した。第1回の開会席上、当局側より前々から準備されていた行政改革についての基本方針案を提示し、今回あえて大規模な行政改革を実施せざるを得ない理由と背景につき説明した。今参考のため方針案の主な項目を要約してみると次の如くである。

①今次の行政制度の改革は、戦後の政治方式の改革に伴う急激かつ過度に膨張複雑化した行政制度を極力簡素合理化し、行政能力の強化をはかることを目的とし、可能な限り事務事業の整理統合を行ない人件費を中心とする一般行政費の合理的縮減を計り本市の財政力に適応した行政規模を確立するものとする。

②事務事業については、市民生活を安定し、市政の伸張をはかるため必要かつ有効なものに重点をおき、不要不急なものはこの際極力繰り延べもしくは廃止することとする。

③行政効果のあがらない事務事業は思いきって整理を断行するほか、時代の変化によってその存在の意義を喪失したものまたは使命達成を終わったものはことごとくこれを廃止すること。

④この際進んで一般市民民間団体等の協力を求め行政事務執行の手段とし極力その方法を活用することとする。

⑤行政機構の簡素化を計り、この行政改革によって特に末梢組織における責任分担の明確化を徹底させ、また極力職員各自の特性を生かすことにつとめ真に適材適所の態勢の充実に努めるといった

ものであって、要するにこの時の行政改革は現在の行き詰まりを打開してあらゆる可能な機構の簡素合理化を探究しその改革のなかに今後の積極的施策の遂行に要する新しい余力を強く求めむとするものであったのである。続いて第2回目の審議会が開催され、市はこの時はじめて今回実施せんとする行政改革についての具体的実施要綱案を発表した。この案の骨子となるものを要約すると次の如きものであった。

①事務の遂行に機動性をもたせ、組織の簡素能率化を計るため、現行の局、部、課、係の四段階を改組しこの際部及び係を全廃して、局、課の二段階制とする。課に若干数の課長補佐を設ける。

②局の所管事務は課をもって事務執行の単位とする。

③各局とも可能な限り事務の配置編成の合理化をはかり、つとめて課の統廃合を行なう。

④課の分掌事務はその類別にしたがい各専任の主任者に有機的且つ具体的に分担せしめ、それぞれが自主的に積極的に処理できるよう、責任の明確化を考慮する。

⑤事務機構の細分化の弊を改め、つとめてセクションの弊を排除し、各局毎に機動性を確立し、随時必要な傾斜機能を發揮して、時に積滞事務を一掃する等配慮する。

以上のような基本方針のもとに新しい局、課の体制案を策定しこれを同時に発表したのである。それによると戦後新設された市民局を廃止してその事務をそれぞれ総務局、民生局、教育委員会に分掌させることにした外自分の局である総務局の如きも率先してその方針に従い局の所管事務の合理的改編を行い1室2課を削減することとしたのである。このようにして局内の部制を全廃した外、各局、区の課の統合によって一挙に43課を縮減することとなった。なお、住民登録法の実施を機会に戦前戦後を通じて区の出先サービス機関として

全市各地区70カ所に開設されていた、いわゆる地区事務所を全廃しその職員約390名をことごとく区及びその他に配置転換することも計画の大きな一つであった。

4・妥協案の成立と未曾有の大異動

この発表によって市の内外に大きな動揺に似たものが起きたし、審議会の論戦も急に活発になってきた。議会側からも労働組合側からもやかましい質疑や意見が次ぎ次ぎと発言されて、審議会は果然荒れ模様となった。両助役と私は審議会の委員でありながら改革案の立案者でもあるので、これ等の矢面に立って応戦し、当局が意図する計画の合理性を強調し、極力原案に対する理解を深めてもらうことに努力した。審議会の審議は自然長時間続けられることとなった。こうして2回3回と審議会の審議を重ねることによって、次第に論点が絞られてきて、最後には係制の廃止と課長補佐制の一点に集中されてきた。第4回目の審議会ではいよいよ、審議会としての意見の決定をする段になったが、この点については、最後まで意見の一致をみることができなかつた。結論を多数決で定めることは後に禍根を残すのでこれをさげ、答申案では、意見の一致をみないまま、係制の全廃と課長補佐制の創設について、反対する労働組合側の意見と原案賛成する議会側の意見とが併記されることとなった。それでもこのかなり大きな局部課の統廃合案が大部分原案通り意見の一致をみたことはまことに大きな出来事であったと思う。議会の答申案を受取ることができたのは27年の8月中ごろであったと思う。この答申書に基づいてこの実施前に急いで労働組合との意見の調整をすることとなった。数次に及ぶ交渉によっても仲々労働組合の了解が得られなかつたので、そこで一つの妥協案として「係制を全廃するが課長補佐制は実施しない。各課の事務の類別に従い課に若干の

事務主任者を配置しこれを係長と呼称する。つまり組織の一部としての係長はやめるが、課に当然事務執行上必要として配置される主任者個人に附着する呼称を係長ということにしたのである。

お互の意見の固執が前進をくいとめているので、この煮えたか煮えない妥協案になってしまった。しかし、その後実際に施行した限りでは実数に於いて約40係程度のポストの減少はあったが、殆んど従来の係長制と何等変らないものになってしまった。

元来組織改革が求めてやまないところのものは、組織を構成する一人一人が相互に空隙のない組織の一員として形成されることと、その一人一人のもつ特質と能力が何等の摩擦も障害も受けることなく全力を発揮できる仕組を如何にしてつくりあげるかということが問題であって、この場合直接仕事に密着する部分の組織の先端機構をどうすればよいかという問題については、私は現在でもなお研究と論議を尽す重要な問題点であると考えているのである。

その後こうして策定された行政改革案は27年の9月議会で議決され10月1日付で直に実施された。意欲的な人事刷新の目的を含めて、未曾有の大異動が行なわれたのである。人事異動の原則はすべての異動がことごとく栄転の形を確保されることが大切な要諦とされているが、なんとか一人の降職も出さずにこれを実施できたことは非常に成功であったと思う。しかし永い永い横浜市政の歩みのなかの一駒としては蓋し自分ながら損な役割に当たったものである。

4. 職員定数制の創設

一休みする暇もなく引続き新しい行政組織を土台とするいわゆる職員の定数制の創設作業に取り組む

こととなった。私は各局に要請して、各課係毎に毎日どういう仕事をやっているかということをご個人毎に具体的に詳細に調べあげた。定数査定の基本になる事務分担調書を提出してもらうことにした。私は数十日反町の市庁舎の健保の二階の一室に立てこもって総務局のスタッフとともに各局課毎に局長課長の説明を受けつつ、他の局との比較検討をしながら相互にアンバランスのないまた無駄のない合理的な職員定数の策定作業を押し進めた。この作業には約3カ月余を費したが、こうして出来あがった定数条例案を28年度の予算市会に提案したのである。議会でさんざん苦しんだ。頭のよい社会党の大島議員から事務の定量と職員の一人一人の能力を結ぶ規準尺度を示せと迫られて困ったが、それでも兎にも角にも一応修正で原案は議決され28年の4月1日をもって実施することができたのである。

あまり参考にならないとおもいますが、ちなみに実施当時の職員定数と20年後の現在のものとを比べてみると次の如くである。

部門別	昭和28年度 職員定数	昭和47年度 職員定数	比較増員
市長部局	5,059	11,920	6,861
市会	35	46	11
教育(委)	680	1,799	1,119
監査	14	23	9
人事(委)	19	20	1
農業(委)	47	47	0
消防	1,396	2,053	657
合計	7,250	15,908	8,658
横浜市の人口 (各年10月1日現在)	1,039,265	2,433,024	1,393,759

最近中央官庁等の事務機構は年毎に組織が拡大され複雑化を加えている。局長の下に次長ができその下に部長が設けられ課長、課長補佐、係長、班長と実に多くの段階が設けられている。警察組織

などでも警視監、警視長、警視正、警視、警部、警部補、巡査部長、巡査長、巡査というようにこれまでになかった多くの階級が新設されている。これに似た傾向は他の都道府県にも移されてきている。何か官僚的な威容を整えあえて人のためポストを設けるといった古い考え方が、民主化の指導的役割をもつ官庁行政組織の中に存在していることは大いに考えねばならぬ問題だと思う。さすがに時代の先端を行く新聞雑誌等マスコミの企業組織には、これが存在しない。機動的な活動を本態とするものの当然の姿でもあると思う。

5 ————— この無駄この非能率

今回は紙数等の都合であまり詳細を書く余地はないが、私は今から約18年程前45日間の長期にわたるアメリカ各都市の行政視察旅行をしたことがある。また約4年程前文化大革命の嵐の吹きすさぶ中国を視察した。

この国がらの全然相違する二大国をみてきて、働くものの組織機構に期せずして同じような形態のものをみたのである。今極く手みじかに断片的に中国のことから先に述べてみる。

中国の各地を旅行してよく星ひとつのエリ章をつけた兵隊をみかけることがある。ところが将校の姿を全くみかけない。聞いてみると、中国では文化大革命以後軍隊の階級制度を全廃したというのである。

しかし、大きな軍団組織の旺盛な活動力を確保するため、軍団組織の大中小の段階に従って隊長制度が残されている。この隊長制は、もっぱら組織に附着する一つの隊長職務として残されているものであって、上下の階級につながるものではないのである。民主化の徹底した中国では、労働者と農民と兵隊が国を形成する中核であり各組織機構

の管理者でも、その組織の管理業務を担当する飽くまで労働者である点にかわりはない。このような同一の考え方によって律しられている他の行政組織にしても、或いは企業組織にしても日本のような非民主的な官僚的威容を誇るものはどこにも存在しない。

一方、国家統制のない自由主義の国アメリカは社会構造も物事の考え方も中国とは本質的に相異しているが、行政の機構組織において期せずして同じような形態の存在をみる事ができた。

かつて日本がアメリカの軍政下時代に私どもはよく軍政部に出向いて、軍政部における仕事のやり方等をしばしばこの目でみたことであるが、その事務機構はまことに簡素なものであった。すべてチーフが事務執行の単位としてその課の事務を総轄しこのチーフの下に極く少数のスタッフが配置されていて、この専門官がそれぞれ自分の責任で仕事を処理している。ここには部制も係制もない。どこの事務室に入ってもまことに閑散としてガラガラである。私が視察したアメリカ各都市の行政組織も概ねこれに似たものであった。公選市長の下に行政専門のマネジャーがいて市長に代って行政事務の万般を統轄させている例が最も多い。その事務機構もまことに近代的であり、かつ簡素能率的である。ロスアンゼルス例をとっても人口500万の大都市で警察官を含めて僅かに約3万人の職員でやっている。

たまたまあるシカゴ大学教授の紹介でシンシナチの市長を訪問したことがあった。シカゴから飛行機で約1時間程南に下ったところにある人口5～60万程度の中都市である。この市は最も優れた行政を実施しているということでアメリカでも有名な都市である。私が訪問したときは生憎間もなく市会が開会されるということであったが、それでも早速議会の休憩で市長は喜んで会ってくれた。傍の議員諸公に遠来の私を紹介しながらよい機会

であるから議会を傍聴して帰ったらということで私は連れの通訳と二人でやがて開会された市会を傍聴することができた。議員の定数が僅か9人で女性の議長であった。議場といっても普通の会議室で円テーブルに議長と市長を囲んでのいわゆる円卓会議といった格好であった。当日の議案は都市計画局の問題であったが驚いたことに当局側として出席していたものは市長の外、市行政の万般に通暁していると思われる市長の秘書役と担当の都市計画局長のただ二人だけであった。会議は延々3時間も続いたが、その間局長と市長秘書役がすべての質疑に応答していた。6時過ぎになってようやく会議は終了した。すでに退庁時間を過ぎていて庁内は薄暗く各事務室は殆んど誰も残っていない様子であった。議員諸公もいとも無雑作に何事もなかったように各自、自分の車を駆って帰っていった。議会の開会中は国会でも、日本では地方議会でも如何に深夜となっても全庁舎は電気がこうこうと輝き、事務室でも議会側の各部屋でも別段直接の用件をもたないと思われる多数の職員が待機している姿はあまりに対照的である。残念にもこのシンシナチ市では時間の都合で行政事務の視察はできなかったが、私がこの旅行で歴訪した何れの都市でも日本における豪華且つ大規模な官僚組織はどこにも存在しなかった。万事が極めて事務的であり、合理的であり、科学的であり、能率的でありまた民主的である。

日本政府でも先年三井銀行の佐藤頭取を委員長とする行政改革審議会が開設されたことがある。総評議長であった太田薫氏が大胆に官庁機構の非効率と数多くの無駄な行政を指摘し、行政改革についても広汎にわたるかなり手きびしい具体的意見を提唱されたことがあった。

日本全体の官公庁機構を如何に改革するか、人事行政の基盤となる行政組織をどう改善すればいいのか。勇敢に各役員が自己の立場を離れて、一般

国民の期待する起点に立って、最善の事務機構は如何にあるべきか。いつかの時代に何人等の手によって是非とも解決されねばならぬ、古くて新しい問題である。

私はこの稿を終えるにあたってもう一度「いったいこの問題をどうすればよいのか」と問いかけて結びとしたい。

<横浜川崎曳船社長・元横浜市助役>