

資料

『熊本市組織』の変容についての考察

眞原 賢一郎

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：熊本市組織、組織編制、熊本市行政管理近代化計画、熊本市総合計画

1 はじめに

本報は、筆者が熊本市の組織変遷についての研究を行う過程で入手した『熊本市組織』の変容を分析することで、掲載内容の変容の理由と総合計画との関係を考察したものである。

『熊本市組織』は、令和3(2021)年度現在で熊本市の人事課が発行している熊本市の組織編制に関する資料であり、昭和42(1967)年度から発行している。なお、昭和42、43(1968)年度のみ『熊本市組織図』という名称であるが、本報では統一して『熊本市組織』とする。

2 『熊本市組織』の基本情報

『熊本市組織』に関する基本的情報(発行部署、掲載内容)と関係する情報について、表1のとおり整理した。但し、昭和38(1963)年度は、『総合計画資料 No.4 熊本市行政管理近代化計画について一その策定の方向と課題一』(以下『行政管理近代化計画』という。)に関して掲載した。

『行政管理近代化計画』には、昭和42年度の『熊本市組織』と同様に熊本市の「機構図」、「執行体制の変遷」、「市内配置図」が掲載されていたことから、本報において関係する資料とした。その他関係する情報として、該当年度の市長と総合計画を掲載した。掲載項目の列の①から⑩までの番号は、2.1でそれぞれ説明する番号と一致している。番号の並びは『熊本市組織』の掲載順ではなく、内容などによって3つに分類し、分類毎に並び替えている。なお「市内配置図」は『熊本市組織』の昭和42年度のみ掲載なので割愛した。

「発行部署」は、令和3年度現在、総務部門(人事課、行政経営課)であるが、昭和42年度から平成12(2000)年度までは企画部門(企画課、企画室など)であった。

表1 『熊本市組織』変容と関係情報の年表

	発行 部署	掲載項目										市長	総合 計画										
		現行掲載					指標		その他														
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩												
S38																							
S39	昭和38年度のみ『行政管理近代化計画』											石坂 繁	第一 次										
S40	昭和42年度以降は『熊本市組織』																						
S41	企画 部門								組 織 編 制 に 関 する 格 言														
S42																							
S43																							
S44																							
S45																							
S46																							
S47																							
S48																							
S49																							
S50																							
S51																							
S52																							
S53																							
S54																							
S55																							
S56																							
S57	機 構 図										組 織 論												
S58																							
S59																							
S60																							
S61																							
S62																							
S63																							
H1																							
H2																							
H3																							
H4																							
H5																							
H6																							
H7																							
H8																							
H9																							
H10	機 能 図										目 指 す 都 市 像												
H11																							
H12																							
H13																							
H14																							
H15																							
H16																							
H17																							
H18																							
H19																							
H20																							
H21																							
H22																							
H23																							
H24																							
H25																							
H26	外 郭 団 体 情 報																						
H27																							
H28																							
H29																							
H30																							
R1																							
R2																							
R3																							
												幸山 政史	第六 次										
												大西 一史	第七 次										

『熊本市組織』にある各課の事務分掌をみても、平成 12 年度まで企画部門が組織編制に関することを所管（昭和 46(1971)年度から昭和 49(1974)年度の間は、企画課とは別に調整課が設けられて組織編制を所管し、両課とも企画広報部に属する）しており、熊本市においては企画部門が過去 30 年以上の間、組織編制を政策の総合調整とともに担っていたことがわかった。

掲載内容について、分類毎に以下のとおり説明する。

2.1 現行掲載

令和 3 年度の『熊本市組織』に掲載されている項目を 1 つの分類としてまとめた。

① 「機構図」

昭和 42 年度以降、継続して掲載されている。市議会とともに、市長をトップとした市長部局、企業局、行政委員会までを部局毎ツリー状にして課名を掲載し、あわせて部局毎の職員数を掲載した図である。図 1、図 2 は、それぞれ令和 3 年度と昭和 42 年度の『熊本市組織』に掲載されている「機構図」（昭和 42 年度当時は「熊本市行政機構図」）である。

機構図

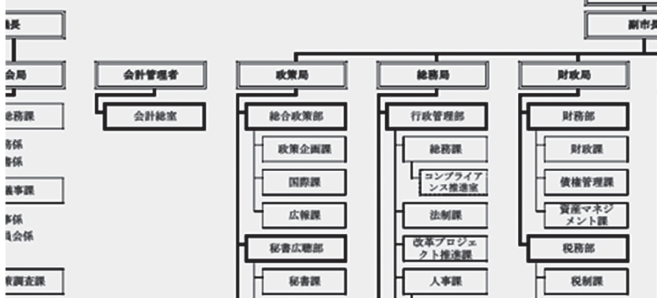


図 1 令和 3 年度『熊本市組織』掲載の「機構図」（一部）

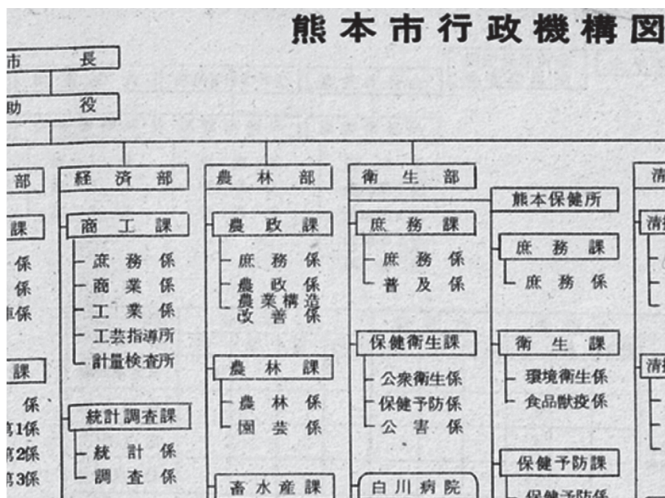


図 2 昭和 42 年度『熊本市組織』掲載の「熊本市行政機構図」（一部）

筆者が確認した「機構図」の中で、『熊本市組織』と類似する形式で作成された最も古いものは、昭和 38 年度の『行政管理近代化計画』の参考付表「熊本市行政機構図」である（図 3）。

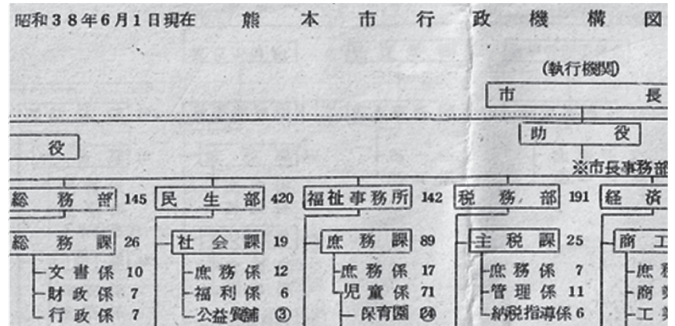


図 3 昭和 38 年度『行政管理近代化計画』掲載の「熊本市行政機構図」（一部）

図 2 と図 3 を比較すると、図 3 で職員数が組織の横に掲載されている点などは若干異なるものの、ツリー状の掲載方法は基本的に同じであり、また名称も同じであることから、両者には繋がりがあるものと考えられる。なお、図 4 は昭和 34(1959)年度の「熊本市行政機構図」である。

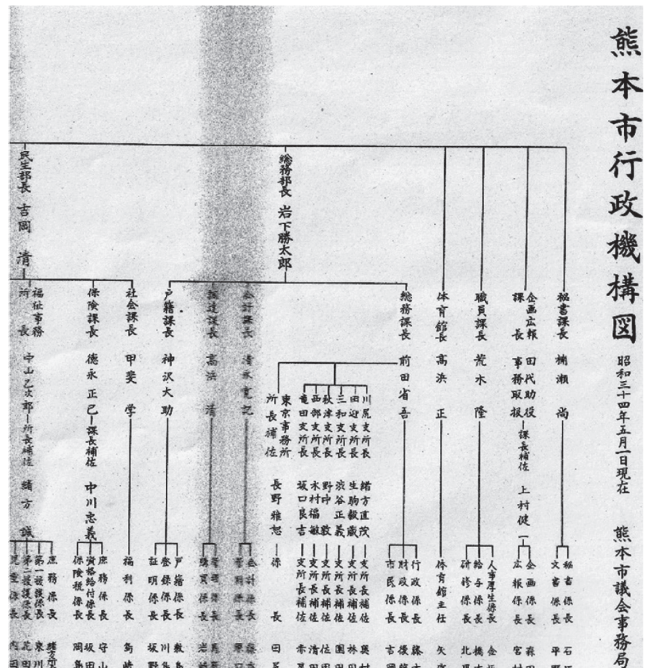


図 4 昭和 34 年度「熊本市行政機構図」（一部）

（出典：『熊本市政 70 年史』）

作成は企画部門ではなく熊本市議会事務局であるが、図 4 は昭和 43(1968)年度以降の『熊本市組織』における「人事配置表」と類似する内容で、同じ名称でも図 3 とは異なるものである。このことから、「機構図」が現在の形式になったのは、『行政管理近代化計画』からの可能性があると考え

えられる。

② 「機能図」

「機構図」と同様に昭和42年度以降、継続して掲載されている。図5は昭和42年度の「機能図」(一部)である。

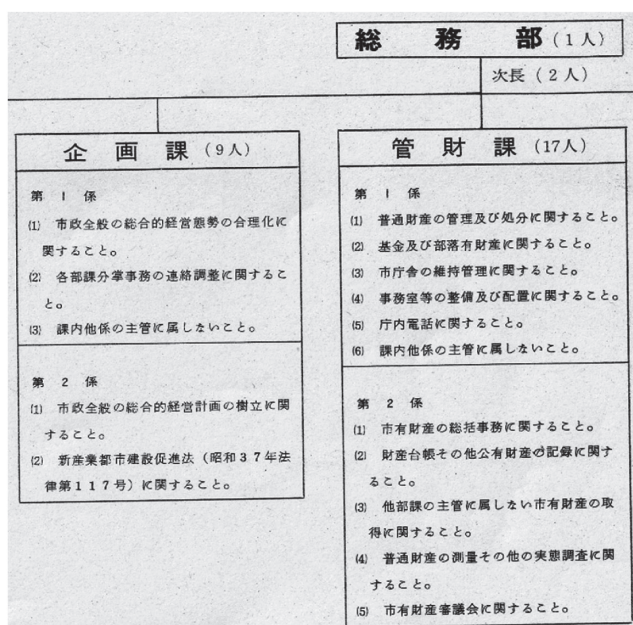


図5 昭和42年度『熊本市組織』掲載の「機能図」(一部)

「機構図」の部局毎のツリーをより詳細にし、各課の人数と事務分掌、属する係の名称などを掲載している。「機能図」については、昭和42年度から令和3年度まで掲載形式は基本的に同じである。

③ 「外郭団体情報」

昭和63(1988)年度以降、継続して掲載されている。最初に掲載された外郭団体は、昭和30(1955)年設立の社会福祉法人熊本市社会福祉協議会である。昭和63年度以前にも外郭団体は存在していたが、それまでは『熊本市組織』に掲載すべき組織であると認識されていなかったと考えられる。

「外郭団体情報」が掲載され始めた時期との関係で想起されるのは、昭和60(1985)年度に一般財団法人熊本市文化スポーツ財団、昭和62(1987)年度に公益社団法人熊本市シルバー人材センターと株式会社熊本流通情報センターと、短期間に3団体設立している点である。外郭団体が急増し、組織として注目された可能性がある。また、掲載当初は「公社・協会等」という項目名であったが、平成17(2005)年度から外郭団体という項目名に変更している。これは、平成16(2004)年3月に『外郭団体改革推進計画』を新たに策定したことから、同計画を所管していた行政経営課が『熊本市組織』の発行に際しても同じ表現に統一したものと考えら

れる。

④ 「人事配置表」

昭和43年度以降、継続して掲載されている。「機構図」に沿って市長から各部局長、課長、係長などの中間管理職にあたる職員までの個人の氏名が掲載されている。昭和42年度時点では『熊本市組織』に人事配置表は掲載されていなかったが、翌年度から追加されたことは、組織編制と人事配置が一体的であることを示唆している。なお、熊本市の人事配置に関しては昭和42年度以降一貫して人事課が所管しており、事務分掌上は「職員の任免に関する事」として記載されている。そのため、昭和43年度から平成12年度まで企画部門では、人事配置に関して人事課から情報提供を受けて『熊本市組織』を作成していたと考えられる。

⑤ 「執行体制の変遷」

昭和44(1969)年度以降、継続して掲載されている。図6、図7は、それぞれ令和3年度、昭和44年度の『熊本市組織』に掲載されている「執行体制の変遷」(昭和44年度当時は行政執行体制の変せん)の一部(いずれも昭和32年1月から昭和34年12月まで)である。

32 .	1	企画広報課発足
	4	6出張所28校区出張所を6支所に統廃合
33 .	4	民生部新設(総務部から分割)
		下水道課新設
		調達課新設
	12	総務部に東京事務所を新設
34 .	12	職員課研修係発足

図6 令和3年度『熊本市組織』掲載の「執行体制の変遷」(一部)

32.	1.	企画広報課発足
	2.	熊本市広報事務取扱規程制定
	4.	5出張所28校区出張所を6支所に統廃合
	7.	熊本市職員提案規程制定
33.	2.	資産税課税事務に会計機及び宛名印刷機導入
	4.	民生部新設(総務部より分割)
		下水道課新設
		調達課新設、調達特別会計による用品集中
		購買制度実施
34.	7.	国保事務にカナタイプ及び消込機を導入
	12.	職員課研修係発足

図7 昭和44年度『熊本市組織』掲載の「行政執行体制の変せん」(一部)

図6、図7ともに『熊本市組織』発行以前の昭和32(1957)年度以降の組織変遷を時系列で記載されているが、図7で記載されていた内容を図6では一部削除している。

『熊本市組織』と同じ形式で作成された「執行体制の変遷」で筆者が確認できた最も古いものは、昭和38年度の『行政管理近代化計画』の参考付表の一部としてある「事務機構・制度の実施・事務機器導入のあゆみ」である(図8)。

3.2.1	企画広報課発足。
"	白川改修事務局新設 建設部整地課を区画整理課と移転課に分割設置。
4	5出張所 28校区出張所を川尻、西部、三和、秋津、田迎、龍田の6支所に統廃合。
7	職員提案規定制定。
"	※ 7/26 金峰山豪雨による水害
3.3.2	資産税課税事務に会計機(パロースF501)、宛名印刷機(アテナUV180)導入。
4	民生部新設(総務部より分割)
"	東京事務所、調達課、社会課、国保準備事務局、下水道課新設。
"	総務部調査課を廃止して経済部商工課に統計調査係として編入。
"	調達特別会計による用品集中購買制度実施。
8	※ 体育館落成
10	資産税課税事務に会計機(パロースF506)追加導入。
3.4.1	※ 市庁舎南新館落成、市政施行70周年記念行事「市政展」開催。
4	公用文左横書き実施。
5	国民健康保険課新設。
7	同上事業開始。カナタイプ(レミントン)5台、消込機(Nc41)1台導入。
12	農林部新設(経済部より分割)。農政課、農産課、耕地課新設。
"	競輪事業部を廃止して経済部事業課として編入。
"	職員研修係発足。

図8 昭和38年度『行政管理近代化計画』掲載の「事務機構・制度の実施・事務機器導入のあゆみ」(一部)

図7と図8を比較すると、「事務機構の変遷」に加えて「制度の実施・事務機器導入のあゆみ」の記載も同じ部分が多数あることから、両者には繋がりがあるものと考えられる。また図6から図8までを比較すると、令和3年度までに削除されてきた内容が主に「制度の実施・事務機器導入のあゆみ」の部分であることがわかる。

2.2 指標

次に、令和3年度現在では掲載されていないが、以前は2つの指標が『熊本市組織』に掲載されていたため、それらを1つの分類とした。

⑥ 「主要指標」

昭和42年度から平成15(2003)年度まで掲載されていた。「主要指標」の内容は、一貫して市の面積、人口(男女別)、世帯数、産業別人口割合である。図9は昭和44年度の『熊本市組織』に掲載されたものである。

熊本市主要指標		
面積	145.24㎢	
人口	統計課推計人口 (44.10現在)	国調人口 (40.10現在)
男	205,915	192,538
女	229,777	214,514
計	435,692	407,052
世帯数	128,268	107,634

産業大分類別	人口	産業別割合
第1次産業	14,907人	8.5%
第2次産業	38,633	21.9
第3次産業	122,318	69.4
分類不能産業	268	0.2
計	176,126	100.0

図9 昭和44年度『熊本市組織』掲載の「主要指標」

「主要指標」の内容は、昭和39(1964)年に策定した『熊本市第一次総合計画』の第2編(計画の背景)第3章(人口)において整理されている項目でもある。但し、平成16(2004)年度から行政経営課が発行部署となった際に「主要指標」は『熊本市組織』から削除されている。

⑦ 「行政指標」

昭和43年度から平成3(1991)年度まで、「機能図」の中に掲載されていた。「機能図」で掲載された各課や室の所掌事務の下などに、その部署に関係する設置施設数や事業の施行面積、相談件数などの実績値が掲載されていた。図10は平成3年度の『熊本市組織』の「機能図」の下に掲載されていた区画整理事業の施行面積に関する「行政指標」である。

熊本市都市計画事業	
第一土地区画整理事業 117.0ha	
(3.9.1現在)	
対象事業区分	施行面積
西部第一土地区画整理事業	38.4ha
水前寺土地区画整理事業	5.7

図10 平成3年度『熊本市組織』掲載の「行政指標」(一部)

しかし、平成4(1992)年度になると『熊本市組織』から全ての「行政指標」の掲載がなくなっている。一方、平成4年度に新たに策定した『熊本市第4次総合計画実施計画』(以下『第4次総合計画実施計画』という。)には、事業毎に「計

画目標等」という内容が掲載されている。図 11 は平成 4 年度の『第 4 次総合計画実施計画』の一部で、事業名の欄内に「計画目標等」という記載がある。

施策名	事業名 (計画目標等)	期間内事業概要
		実施内容
土地 利用	新熊本市計画構想策定	都市計画区域の検討、区域区分の検討等
土 地 区 画	西部第一土地区画整理事業 (H4～H9 約38.2ha)	画地確定測量、道路築造、公共施設築造等
	西部第一土地区画整理事業関連 ……JR高架化事業	高架橋設計、測量、用地買収、高架工事等

図 11 平成 4 年度『第 4 次総合計画実施計画』(一部)

図 10 と図 11 を比べると、土地区画整理に関する部分について、西部第一土地区画整理事業の面積が図 10 では「行政指標」、図 11 では「計画目標等」として掲載されていることがわかる。『熊本市第 3 次総合計画実施計画』において「計画目標等」は掲載されていないことから、『熊本市組織』の「行政指標」が『第 4 次総合計画実施計画』の「計画目標等」に掲載内容として移行した可能性がある。但し、『熊本市組織』に掲載されていた「行政指標」の数に比して、『第 4 次総合計画実施計画』において「計画目標等」を設定している事業は少ない。

2.3 その他

2.2 の指標以外にも、令和 3 年度現在で掲載されていない 3 つの項目があり、それらをその他として分類した。

⑧ 「組織編制に関する格言」

昭和 42 年度から昭和 55(1980)年度までの 14 年間、裏表紙に掲載されていた言葉(昭和 53(1978)年度は紙資料が破損しており掲載の確認不可)を、本報では「組織編制に関する格言」とした。掲載が確認できた内容を表 2 に示す。昭和 56(1981)年度に掲載されなくなり、以降は⑩の「目指す都市像」が掲載されるようになった。

格言の掲載が確認された 13 件中 3 件が、アメリカの経営学者である C. I. バーナードの言葉である。

なお、昭和 50(1975)年度の「THINK」は直接的に組織編制に関する格言として理解しにくい。白石(2009)によると、「THINK」はトーマス・J・ワトソンが IBM の会社スローガンの一つとして掲げた標語で、「上位者からの指示を期待するのではなく、自ら考えよ」という意味が込められているとのことである。『熊本市組織』の「THINK」もその標語と推察さ

れる。

表 2 『熊本市組織』に掲載された「組織編制に関する格言」一覧

年度	組織編制に関する格言
S42	組織は、つねに調整された人間行動の客観的なシステムである。 C. I. Barnard
S43	およそ管理を伴わない組織は、机上の楼阁にすぎない。 F. D. ローズヴェルト
S44	組織とは、特定の目的を達成するための人間協力の秩序である。 山口茜(公営企業金融公庫理事)
S45	組織の創造的な側面は調整である。 C. I. Barnard
S46	組織は集団ではなく、協同の関係であり、それは、人間の相互作用のシステムである。 C. I. バーナード
S47	よい組織は生きている肉体であり、挑戦に応ずるために新しい筋肉がどんどん育っている。 R. C. タウンゼント
S48	うまく運営される一団は、その部分の総和よりもさらに偉大な全体である。 W. H. ホワイ特
S49	最善の組織の中では、人びとは一つのテーブルを囲んでいるかのように輪になって働いている形になる。 R. タウンゼント
S50	THINK ワトソン
S51	組織は、意思決定に必要な情報の流通するコミュニケーションのシステムである。 サイモン
S52	より高度な専門化とより緊密な調整に対するニーズは絶えず増大している。 P. R. ローレンス
S53	(資料破損により確認不可)
S54	組織は膨張でなく成長の一過程でなければならぬ (発言者名記載なし)
S55	全構成員の協働的意志がなくては、経営組織はきわめて低い実効度しかもたない。 K. ハックス

⑨ 「組織論」

昭和 44 年度から昭和 48(1973)年度までの 5 年間のみ掲載されていた組織編制に関する理論モデルや文章を、本報では「組織論」とした。図 12 は、昭和 44 年度『熊本市組織』に掲載された「組織論」の概要図である。掲載当初は、「執行体制の変遷」の後の空いた紙面を埋める形で組織に関する理論モデルを掲載するのみだったが、掲載後期では組織編制に関する論文とも言える文章が数ページ掲載されており、当時の担当部署の組織編制に関する意識の高さの

表れだと考えられる。

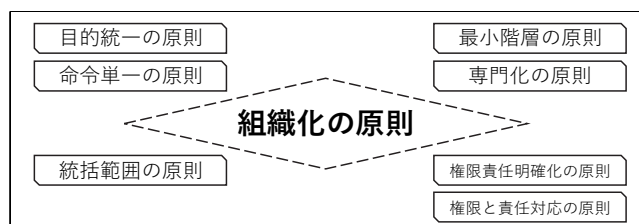


図12 昭和44年度『熊本市組織』掲載の「組織論」(概要)

⑩ 「目指す都市像」

昭和56年度から昭和61(1986)年度までの6年間、『熊本市組織』の裏表紙に掲載されていた。内容は「本市が目指す都市像」として、「緑と水にかがやく明るい健康都市」「温かい心の通い合う福祉都市」「人間性豊かな風格ある教育文化都市」「環境と調和し活力にみちた地域産業都市」が掲げられている。この内容は『熊本市第3次総合計画』の基本構想に掲げられた「目指す都市像」で、6年間全て同じ内容である。昭和55年度に『熊本市第3次総合計画』の基本構想を策定していることから、『熊本市組織』においても周知啓発のために「目指す都市像」を掲載したものと考えられる。なお『熊本市第3次総合計画』の基本構想は、『熊本市第4次総合計画』の基本構想を策定した平成2(1990)年度まで有効であるが、『熊本市組織』における「目指す都市像」の掲載はその途中の昭和61年度で終了している。掲載されなくなった理由は、昭和61年度に新たに田尻市長が就任し、前星子市長の在任期間中に策定した基本構想の「目指す都市像」についてはなじまないとして掲載されなくなったと考えられる。

3 『熊本市組織』の変容に関するまとめと考察

『熊本市組織』は総合計画に関係する資料として作成され、昭和43年度以降に「行政指標」を追加することで充実していった。さらに、昭和42年度に掲載されていた「組織編制に関する格言」に加えて昭和44年度からは「組織論」が掲載されることで、組織編制を検討する資料としても充実し、昭和44年度からの5年間は表1の10項目のうち8項目が掲載される多角的な資料となっていた。

しかし、その後次第に掲載項目は減少していくことになる。まず「組織論」と「組織編制に関する格言」がなくなり、代わりに一時期「目指す都市像」が掲載されたもののそれも市長交代とともになくなり、最終的には「行政指標」と「主要指標」という指標もなくなった。

その代わり、昭和63年度から「外郭団体情報」が掲載され始めたことは、組織編制においてアウトソーシングも重要な要素であると認識されてきた結果と考えられる。

最後に『熊本市組織』と総合計画の関係について考察する。まず、令和3年度現在でも掲載されている5項目のうち「機構図」と「執行体制の変遷」の2項目は、『熊本市第1次総合計画』の資料の一つとして作成した『行政管理近代化計画』にも同様の内容が掲載されていたことがわかった。

また、過去に掲載されていた指標はいずれも総合計画に関係していると考えられる。加えて「目指す都市像」は総合計画から転載された項目である。

さらに、『行政管理近代化計画』の序において「総合計画を推進し、実現するため、本市行政事務を経営学的に見なおしていただくことによって新しい方策の具体的可能性を検討することも無意味ではないと考える」(総務部長)とあることから、組織編制を含めた行政管理を検討することは、総合計画の推進を実現することに繋がると考えていたとみられる。

以上のことから、特に企画部門が組織編制を所管していた時期においては、『熊本市組織』を総合計画を推進する資料として作成していたものと考えられる。

(参考文献・資料)

- (1) 熊本市(1967～2021)『熊本市組織』
- (2) 熊本市(1963)『総合計画資料No.4 熊本市行政管理近代化計画』
- (3) 熊本市(1964)『熊本市政70年史』
- (4) 熊本市(1964)『熊本市第1次総合計画』
- (5) 熊本市(1980)『熊本市第3次総合計画』
- (6) 熊本市(1991)『熊本市第3次総合計画実施計画』
- (7) 熊本市(1992)『熊本市第4次総合計画実施計画』
- (8) 白石弘幸(2009)「組織学習と学習する組織」『金沢大学経済論集29巻2号』233～261頁