

事務能率と公聴

——戦後大阪市の事務改善運動をめぐって——

新 倉 貴 仁

1. 問題の所在

1952年に黒澤明監督の映画作品『生きる』が公開された。役所に勤める中年の男性が余命を宣告され、絶望して漂泊したのち、放置されていた陳情案件に取り組み、公園建設が動き出す。この映画は、カズオ・イシグロの脚本でイギリスでリメイクされ、2022年に『生きる LIVING』として公開された。舞台は、戦後のイギリス社会に移っているが、そこでもまた、硬直化した「お役所仕事」のイメージが描かれている。

黒澤作品の脚本に参加した橋本忍の回顧によると、婦人たちの陳情が役所でたらいまわしされるシーンは黒澤が提出したものであるという（橋本 2006）。役所の仕事についてのステレオタイプともいえるが、この脚本が執筆されたのが占領期であることに留意したい。というのも、同時期の資料をみていると、当時の行政組織のなかで、むしろ組織を変革する動きが活発化していたことがみえてくるからである。このとき模索されていたことが、「事務能率」であり、また、市民との相互作用のなかで行政を刷新していく「公聴（広聴）」（広報、パブリック・リレーションズ）であった。

本論文では、戦後の大阪市を事例として、事務能率と公聴の両者における変革を記述する¹⁾。事務能率を追求する事務改善運動と、公聴の両者は、それぞれ独立した動きというよりも、制度のなかにフィードバックの仕組みを組み込むことで「民主化」を達成するという目標によって深く結びついていた²⁾。

大阪市は、戦前、先進的な工業地帯であり、1924年に能率展覧会が開かれるなど、戦前の能率運動の中心の一つであった。そのため、大阪

市立中央図書館には、戦前の能率運動に関する資料が多く収蔵されている。興味深いことに、同図書館には、戦後における事務改善運動、公聴運動の資料もまた多く収蔵されている。大阪市は東京市に次ぐ行政単位であり、戦後の事務改善運動を積極的に推進していた。これらの資料は、戦後直後の時期の「民主化」への情熱を垣間みせ、映画『生きる』が想起させる硬直化した官僚制のイメージとは大きく異なる実践があったことを現在に伝えている。本論文は、これらの資料群を用いながら、これまであまり顧みられてこなかった、占領期における事務改善と公聴の運動を記述する試みである。

以下、本論文の意義を、三つの文脈のなかで、述べる。

第一に、戦前と戦後の連続、また戦後の経験に関する研究が進展してきたが、事務改善運動に注目した研究はほとんどなく、特に大阪市についての事例研究は、管見の限り見当たらない。だが、以下でみていくように、戦後の大阪市の事務改善運動において、蠟山政道と上野陽一という行政学と経営学の重鎮が参加し、先駆的に IBM のパンチカードシステムが導入された。この意味で、大阪市の事務改善運動はきわめて先駆的かつ特権的な対象であるといえる。

第二に、日本におけるパブリック・リレーションズ (PR) の歴史に関する研究のなかで、行政の広報は論じられてきたが、大阪市の公聴に関する実践はほとんど言及されていない³⁾。だが、本論文で扱う資料は、公聴における大阪市の先駆的な試みを示し、その埋もれていた活動に光をあてる。本論文ではさらに、事務改善運動との関係を探求したい。

第三に、事務改善の運動は、官僚制をめぐる社会学的研究と、近年のオフィス技術に関するメディア研究のなかで、具体的な展開と取り組みの事例を提供するものである。これは、日本社会における官僚制や情報化の歴史を考えるうえでの重要な手がかりとなる。

以下では、まず、官僚制とオフィス技術のメディア研究という文脈のなかで、本論文の意義を位置づける。次に、戦後の大阪市における「事務能率」の問題系の概略を示す。そこには戦前以来の科学的管理法の中心的人物であった上野陽一や、政治学者である蠟山政道が関与し、また先駆的な IBM の統計機械の導入があった。そのうえで、戦後における公聴の主題を探求し、事務能率と公聴という二つの問題が、統治 government や制御 control という問題の領域のなかで結びつくことを

論じていきたい。

以上を通じて、本論文は、事務能率と公聴というメディアの技術と実践の観点から、戦後の民主主義の歴史をとらえなおすものである。大阪市の事務改善運動の資料は、透明性の確保や、提案制度、組織内での協働といった「民主化」をめざして、行政の細かな規則や技法を変えていこうとする試みを示すものである。また、公聴についての資料は、行政の外へと情報を発信するだけでなく、行政の外から声をひろく集め自らを変革することが試みられていたことを示す。事務改善運動と公聴の導入は、「民主化」、すなわち、「フィードバックによる制御」のビルトインをめざす点において、大きく重なる。事務改善運動では、行政が用いるモノや事務プロセスの省察が事務の変革をひきおこす。公聴において、行政が働きかける市民からの反応が積極的に収集され、行政が自らの実践を調整する。戦後の民主化は、いわば、オフィスの内と外の双方にフィードバックの仕組みを導入する試みであり、市民との関係のなかで統治や制御が考えられていた。

2. 研究の文脈

1) 情報化と官僚制

科学的管理法の紹介とともに広まった「能率」の概念は、工場での生産を中心に議論されてきた（高橋 1994：佐々木 1998）。近年の文書管理に関するアーカイヴ研究の成果が示すように、能率は、官庁やオフィスでの事務の領域でも探求される主題であった（渡邊 2021：坂口 2016：壺阪ほか 2018）。

本研究は、これらの成果を踏まえつつ、文書管理のとりくみと事務能率の探求を、日本における情報化というより大きな文脈のなかでとらえていく。ファイリングの歴史は情報化の歴史の重要な一部である。また「情報管理」や「文書管理」といった言葉がしめすように、ファイリングの歴史は、管理＝制御の技術の歴史でもある。本論文では、このような制御という観点から、戦後の大阪市を対象として、事務能率と公聴を考えていく。

他方、官僚制の研究は、社会学において、マックス・ウェーバー以来

の系譜がある。近年、人類学者のグレーバーの『官僚制のユートピア』や『ブルシット・ジョブ』の仕事が、現代社会における「官僚制」の問題に光をあてている（Graeber 2015=2017：2018=2020）⁴⁾。日本社会における官僚制の問題は、丸山眞男による戦前の超国家主義に関する研究から、藤田省三の天皇制国家と天皇制社会の批判的分析など、政治思想史や政治学を中心に蓄積がある（丸山 1964：藤田 1966）。

一連の官僚制をめぐる研究が、自由と抑圧という二項対立を内包し、官僚制の弊害や限界に注目する傾向があるのに対して、本論文では、官僚制が有する整理や秩序づけという側面に注目したい。というのも、戦後の大阪市の一連の活動は、敗戦直後の「民主主義」の実現に向けて官僚機構を改革していこうとする意志を示すものである。さらにいえば、官僚の合理性と市民的公共圏が対立する局面よりも、市民的公共圏の実現に向け官僚機構が変革される局面の事象である。より具体的な実践や経験である事務の問題から官僚制をとらえなおすことで、公共圏と官僚の合理性、ネーションとステートのような従来の二項対立の図式を乗り越え、より解像度の高い戦後社会の姿を示すことができるのではないだろうか。

2) 事務のメディア論——制御とインフラストラクチャー

このとき、官僚制を、ジェームズ・ベニガーが「制御技術」の一つとみなしていることが出発点となる（Beniger 1986）。すでに、アルフレッド・チャンドラーは、19世紀アメリカにおける大企業の勃興にともなって、マネジメントとその担い手となるマネージャーの役割が増大することを指摘した（Chandler 1977=1979）。ジョアンナ・イエイツはさらにそれらの制御技術として、タイプライターや謄写版、ファイルやキャビネットなどの具体的な事務機械の発達の歴史を描いている（Yates 1989）。

このような制御技術は、アン・ブレアが初期近代において「情報爆発」と呼んだ問題の近代的現象といえ、書くことや読むことに関する微細なモノの次元をもっている（Blair 2010=2018）。たとえば、イエイツが論じるように、「帳票（Form）」は、入力を標準化することを可能にする点で、重要な制御技術である。他方で、制御技術の発達は、社会の構成そのものにも作用する。チャンドラーが『経営者の時代』のなかで

論じるように、事業と市場の拡大が、情報処理と制御を担う経営者階級を必要とする。これらの経営や管理を担うマネージャー層が、大学での教育を受けて、企業に就職するミドルクラスたちの中心的な職業となる。日本においても、第一次大戦以後における産業構造の変化、大学の拡大、そして「サラリーマン」と呼ばれる社会層への注目は、同様の管理と制御の拡大として理解することができる（新倉 2017）。

官僚制を、書くことや読むことに関わるいくつかの制御技術の総体としてとらえるとき、近年のメディア研究におけるインフラストラクチャー研究と合流する。

事務機械はひろく文書生産や知識生産のインフラストラクチャーに関わる領域である。そこには、アーカイヴやファイリング、文書整理などのドキュメントの歴史がある。このような研究領域は、近年、メディア研究のなかで広がりつつある。フリードリッヒ・キットラーの影響を受けた、Cornelia Vismann の法と行政をめぐるファイルについてのメディア研究（Vismann 2008）や、Markus Krajewski のカードとカタログの歴史の研究がある（Krajewski 2011）。また、Craig Robertson は、縦型ファイルの使用に注目し、オフィスにおける情報の蓄積と取得の歴史をあつかう（Robertson 2021）。Lisa Gitelman はすでに最初の単著のなかで事務機械としてのフォノグラフとタイプライターの歴史を扱っていた（Gitelman 1999）。さらに、「ドキュメントの歴史」をテーマとして、フォーム、マイクロフィルム、コピー機、PDF を縦横に論じる（Gitelman 2014）。日本を主題とする研究としても、Miyako Inoue による戦後の検察におけるファイリング・システムの研究をあげることができる（Inoue 2024）。

また、文書生産の技術をめぐる歴史的研究は、官僚制や統治性をめぐる研究領域を形成する。英語圏では、行政と文書をめぐり、人とモノと制度の微細な相互作用を探索するエスノグラフィックな研究（ドキュメントの研究）の領域が広がりつつある⁵⁾（Harper 1998; Riles 2006; Hull 2012）。

以上のような、制御技術、インフラストラクチャー、ドキュメントといったメディア論の主題が交錯するなかで、本論文は戦後日本の行政機構における文書の改革や情報の収集、事務プロセスの見直しなど、より具体的な展開を考察するものである。

3. 戦後大阪市の事務改善運動

1) 大阪市と能率運動

1924年に産業能率展覧会が開かれ、1926年から大阪能率研究会より『大阪能率研究会誌』という雑誌が発行されるなど、戦前、大阪市は産業能率運動の中心地の一つであり、能率研究の一つの拠点であった⁶⁾。

このような能率運動と並行して、戦前的大阪市では事務能率の探求がすすめられていた。大阪市行政局編の『大阪市における行政能率の推進状況』（1962）によれば、戦前、1923年頃から大阪市内で能率の研究が始められた。1926年4月に、事務能率の調査研究をする最初の専管係として検査課に調査係が設置される。1928年、能率委員会が設置される。1930年、用紙類規格規定が制定され、1931年には業務改善奨励規程が制定される。そして、1937年4月に、4週間にわたり全庁機構、職員をあげて事務改善運動を実施した。だが、「その後決戦体制の進むにつれ行政能率の問題は事務簡略化に振りかえられ、幾多の決戦非常措置が定められてついに終戦を迎えた」。また、「戦前の行政能率推進はおおむね監査部で行われた」（大阪市行政局編 1962：1）。

戦後、事務能率の調査研究が再開する。「終戦後行政の民主的能率的運営が一段と強調されるにおよび庁内の行政能率推進は行政局の主管となり、科学的管理法を行政面に導入すべく諸般の調査研究が行われた」（大阪市行政局編 1962：1）。1951年6月に、市長の諮問機関として、大阪市行政能率委員会が設置される。1953年4月、所属ごとに所属長を委員長とする業務改善委員会が設置される。帳票の改善、事務処理の合理化、簡素化、市民サービスの向上など各所属の実情に応じ、それぞれ積極的な能率向上をはかった（大阪市行政局編 1962：2）。

2) 大阪市の「事務能率」の主題

それでは、具体的にはどのような業務が「行政能率」として展開されたのであろうか。

1962年度の『大阪市における行政能率の推進状況』では、「行政能率推進施策」を次のような構成で整理している。すなわち、(1) 行政能率

推進のための委員会、(2) 業務改善運動、(3) 職員研修、(4) 文書管理、(5) 帳票の改善、(6) 提案制度、(7) 能率ニュース、(8) 事務の機械化の現状である。

大阪市では、1952 年以降、業務改善運動を毎年実施していた。そのなかで、「事務室整理」や「窓口改善」が「サービス増進」や「業務改善」という名目ですすめられる。この運動に関して、『事務改善叢書』と『大阪事務能率参考資料』が出版されている。

『事務改善叢書』は、1950 年から 1951 年にかけて大阪市労務局から出版された。『民生事務必携』『会計事務必携』『戸籍事務必携』『調度事務必携』『文書事務必携』よりなる。民生や会計、戸籍といった業務への指針に加え、調度品や文書をめぐる事務の指針が詳細に書かれている。

『大阪事務能率参考資料』は、1952 年から 1959 年にかけて、大阪市行政局から出版された。順に、『事務室整理の要領』（大阪市行政局、1952 年 8 月）、『事務室整理と窓口改善の要領』（大阪市行政局、1954 年 7 月）、『文書事務参考資料』（大阪市行政局、1955 年 10 月）、『窓口サービスの手引』（行政局企画連絡室、1956 年 10 月）、『事務室整理のしおり』（行政局企画連絡室、1956 年 10 月）、『サービス増進と事務室整理』（大阪市行政局、1957 年 8 月）、『業務改善と事務室整理』（大阪市行政局、1958 年 8 月）、『創意活用と事務室整理の手引き』（大阪市行政局、1959 年 10 月）である。ここからは、事務室整理、窓口改善、文書事務といった具体的な作業の領域をうかがうことができる。

1951 年に出版された『戸籍事務必携』の巻頭言では、大阪市労務局長が次のように論じている。「我々が平素業務の遂行に当って、その事務内容執務の順序等について、正確で系統的知識を有することは、業務の能率的運営を確保するために、極めて重要なことである」。そのために事務職員の「必携」のための文書が作成され、それぞれの職員がもつことになる。これらを通じて、「能率」の向上が目指されている。「関係職員は本書を十分活用せられ事務処理能力の向上を期し、市政の能率的運営に資せられんことを切望する」（大阪市労務局編 1951）。

3) 蠟山政道と上野陽一——調査と研究の必要

大阪市行政能率委員会が設置された 1951 年に、蠟山政道と上野陽一が大阪市に招かれ、講演をおこなっている（図 1、2）。

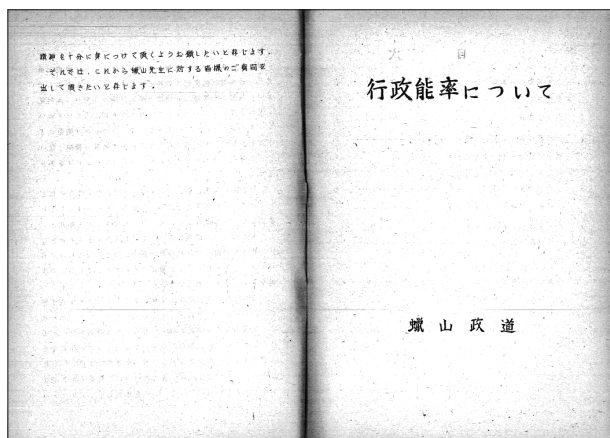


図1 蠟山政道『行政能率について』表紙（蠟山 1951）

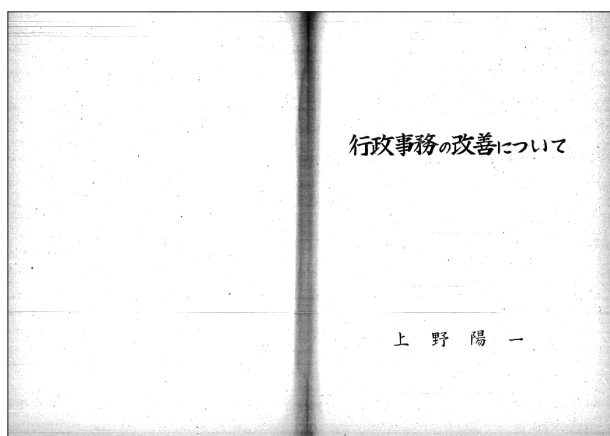


図2 上野陽一『行政事務の改善について』表紙（上野 1951）

蠟山政道は、東京帝国大学法学部で丸山眞男の同僚として行政学の講座を担当していた政治学者である。新人会に参加し、1930年代には河合栄治郎の推薦を受けて昭和研究会に参加している。敗戦直後には『中央公論』の論説主幹を務めていた。公職追放を経て、1950年11月設立の日本行政学会の初代理事長を務める（今村 2009：63）。

もう一人の講演者である上野陽一は日本における科学的管理法の導入の中心的人物として有名である。上野は「1947年にGHQの要請を受

け、人事院の創設に参加し、「昭和 26（1951）年まで人事官として活躍」した（壺阪ほか 2018：9）。

両者の講演はそれぞれ『行政能率について』と『行政事務の改善について』というタイトルで、1952 年に『大阪市事務能率参考資料』の第一巻として出版された。この「はしがき」には、「市行政の能率的な運営をはかることは現下の急務であるが、特に市費の無駄を排除するとともに市民本位の市、区役所を実現することは市民に対する市長の公約であり、職員の常に実現に努力すべきところである」と記されている（上野 1952）。

蠟山の議論のなかで興味深いことは、事務能率と民主化という二つの課題が時に背反すると指摘している点である。民主化は複雑なものや非合理なものを含み、それらは事務能率の改善を阻害しうる。むしろ中央集権的な体制のほうが合理化を徹底することができるともいえる。だが、能率の探求は少数者を無駄とそぎ落とす可能性がある。さらには、合理化と能率化を徹底させるための権力の集中は、すでに日本社会においては、悲惨な事態を引き起こした。だからこそ、「民主主義と能率とをどういう風に総合し、統合して行くか」ということは、極めて重要な問題である」（蠟山 1951：9）。

蠟山は、矛盾があるからこそ「調査」や「研究」が必要であると訴える。公平な予算編成をおこなううえでも、「行政の調査研究」が必要となる。「スタッフ」に、知識、経験、判断力が求められるばかりか、各「ライン」の研究が必要となる。すなわち、「行政調査は全面的にわたらなければならない」（蠟山 1951：33）。そうして、蠟山は「市政調査」を求める。

上野もまた具体的な業務に即した調査、研究を通じた改善を求める。市長の中井光次に請われ、民間での業務を参照しながら、行政における事務改善が、市民との関係のなかで「本当の民主主義の社会」を可能にすると説く。さらに、上野陽一の講演録には「行政能率図表」が掲載され、「母体」、「経営」（政策決定）、「管理」（計画・統制）、「監督」（指導）、「実施」（ライン業務）が循環する関係にあることが示される（図 3）。ここでの母体には、「国民」「県民（市民）」「得意先」が例示されている。そして図表の中心部には「能率」が置かれ、経営、管理、監督、実施のいずれにおいても「能率」の観点から考察し、判断することが必

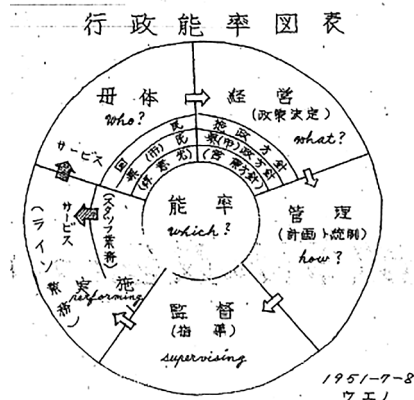


図3 行政能率図表 上野陽一「行政事務の改善について」(1951)

要であると論じる(上野 1951)。

4. 事務改善技術研修と IBM の統計機

1) 書く技術の省察——大阪市主催事務改善技術研修

この講演に加え、上野陽一が1950年に創設した産業能率短期大学が、大阪市主催の事務改善技術研修に深く関わっていた(図4)。1951年に事務改善技術研修を開講し、中堅職員に事務管理を中心とした能率技術全般の教育をおこなった。特に、1953年の第3次、1958年の第7次の研修について、資料が残されている。1962年の第9次研修について、次のように紹介される。

本研修は開講当時人事官であった故上野陽一氏の助言によるもので、研修科目は事務能率総論、行政管理論、事務分析論、事務量測定論、帳票論、事務機械化論などで、講師は斯界専門家ならびに本市専門職員が担当している。第9次研修までの研修修了者は461名であるが、これら研修員は各所属の業務改善員または改善主任として所属の業務改善に活躍し、職場の改善に少なからぬ業績をあげ、各所属の能率向上に大きな役目を果たしている。ほう大な行政組織

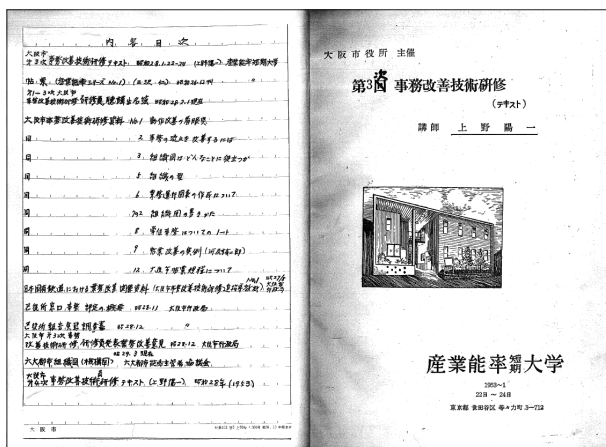


図4 大阪市役所主催 第3次事務改善技術研修（テキスト）
（大阪市行政局編 1953）

をもつ本市においては、さらに事務改善技術者を増強する必要があるので、今後もこの種の研修を続行するとともに、研修修了者を活用して全庁の能率向上の積極的な推進をはかることにしている（大阪市行政局編 1962：3）。

1953年の「大阪市役所主催 第3次事務改善技術研修」には、手書きのメモと目次が付されている（図4）。それによれば、1953年1月22日から24日まで世田谷区等々力の産業能率短期大学で開催され、「帳票（産業能率シリーズ No. 1） 三沢仁 昭和26年12月刊」「大阪市事務改善技術研修資料」「日本国有鉄道における業務改善関係資料」などが綴じられている。特に注目したいことは、「9 帳票改善の実例（河尻誠二郎、東京都総務局企画部能率課）」や「12 大阪市帳票規程について」のように、「帳票」が事務能率改善における重要な主題となっていることである（大阪市行政局編 1953）。

背景には、戦後、文書生産の条件が大きく変わったことがある⁷⁾。当用漢字の制定を通じた漢字の簡略化や左横書きの採用などである。安田（2016）が論じるように、これら書字の改革は、戦前からつづく文書生産の能率化という動きの流れにある。文書が、事務機械に適合するためにつくりかえられる。たとえば1955年に出版された『文書事務参考資

料』には当用漢字一覧表が添付され、現代かなづかいの要領、用字用語改善例が示されている（大阪市行政局 1955）。

標準化された文書は、情報の生成を制御することができる。たとえば書類上のブランクは記載される情報の内容とかたちを一定に定める作用をもつ。また標準化された文書は、複製され、役所の内部を流通する。さらに標準化された文書は、仕事を単位化する。その意味において「帳票」が事務改善の一つの焦点となる。事務改善運動の一環で、文書の廃棄をとまなう帳票の統廃合が模索される。また帳票が標準化され「フォーム」が定められる。ここには、健康診断や後述する公聴カードなどが含まれる。紙を用いた仕事 paperwork の改革を通じて、行政のシステム化が模索されていたことがうかがえる。

2) 計算する技術の発達——大阪市における IBM の統計機の導入

大阪市の事務能率改善のなかで、IBM のパンチカードシステムが先駆的に導入されている。事務機械の歴史の重要な先行研究である米花稔の『日本経営機械化史』では、「戦後において、国、地方を通じて公的活動においてはじめて PCS 化を手がけたのは大阪市である」（米花 1975: 94）と書かれている⁸⁾。

IBM が大阪市向けに特別に作成した印刷物が、大阪市内図書館に収蔵されている（図 5、6）。そのなかには、パンチカードシステムを構成する機械の説明とともに、どのような業務にそれが適用できるのかが説明されている。

われわれの役所における事務の内容を調べてみますと書き写す仕事・仕分けする仕事・計算する仕事が大部分を占めております。人間をこのような仕事に使わずに機械ができる計算を機械がして得られた結果を人間が縦横に利用するのが本来の使用ではないでしょうか。I.B.M. では従来人手で行っていた事務のうち記録、分類、計算、記帳、複写、照合、点検、組合せなどの事務を自動的に高速度で行いますので、これを有機的に利用することによって大巾な時間と労力（人手）を省くことができます。現在大阪市では日々の金銭会計の支払から決算まで、税務事務、職員の給与計算事務、人事委員会の諸統計、換地事務の精算金の計算等の事務に IBM 電気計算機械

業務にコードが割り振られ、また業務を推進するための仕組みが整えられる。いわば、事務機械の導入は、行政の業務の再定義と再編成を促し、行政事務のシステムそのものを内部から組み替えていく。

5. フィードバックの技術としての公聴

1) 大阪市における「公聴」の取り組み

戦後、大阪市の一般行政のなかで事務能率や行政能率とならんで言及されていたのが「公聴」の活動であった。先に見たように、大阪市の事務能率の改善運動は戦前からすでにはじまっており、市民の声を収集する試みもおこなわれていた⁹⁾。だが、戦後、公聴の活動が、「民主化」の概念と結びついて、本格的に導入されるようになる。

1948年の『公聴一年の歩み』というパンフレットによると、大阪市公聴課は、近藤博夫市長のもと、1947年7月末に発足した。これは、全国でも先駆的な事例であると述べられている。「地方自治の民主化」が推進されている状況で、「市政完全の民主化」を実現すべく、新制度を民主的に運用することが目指された。「市政に対する市民の意見、苦情を聞く窓口を開いて、市政の末端迄市民の批判を受けつつ、市民本位に運用して行こうというのである」（大阪市公聴課編 1948）。

1950年に出版された『公聴三年の歩み』の巻頭には、「よく言い、よく聞くことはデモクラシーの出発点であり、母体でもある……ここにP・R活動（パブリック・リレーションズ）の存在と意義が生れてくる」という言葉が掲載されている（大阪市公聴課編 1950）（図7）。公聴の業務は、一方で、報道機関との連絡、『市政だより』や『市政グラフ』などの広報誌の刊行、ラジオ（後にはテレビ）での番組放送、PRカー（「民声号」）の運用など、行政から人々へと意見をひろく伝えることを職務とする（図8）。他方、公聴は、投書や来訪などの市民の声を聴くこと、また公聴会や世論調査などを通じた人々の意見の集約を職務とする。重要なことは、公聴の業務が、送信と受信の二つの側面において考えられていたことであり、この両者が循環的に機能することが構想されていたことである（図9、10）。

このような公聴の試みと、これまで述べてきた事務を結びつける線分

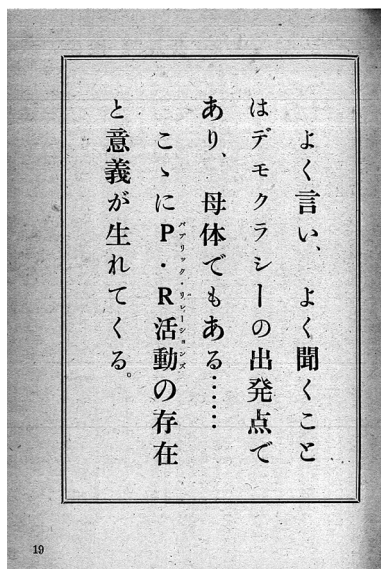
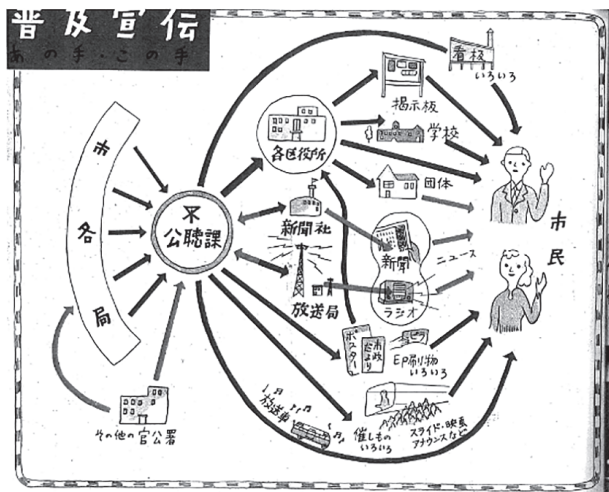


図7 P・R活動の存在と意義 『公聴三年の歩み』(大阪市公聴課編 1950)



図8 公聴車 民声号 『公聴三年の歩み』(大阪市公聴課編 1950)

を、「公聴カード」に見ることができる(図11、12)。これは調査票としてフォーム化されたものである。公聴課の業務はこのフォームを一つの中心として展開された。カードは、「市民の声」を一定の形式に整え、処理可能なデータのユニットとする。その単位が集計され、表やグラフ



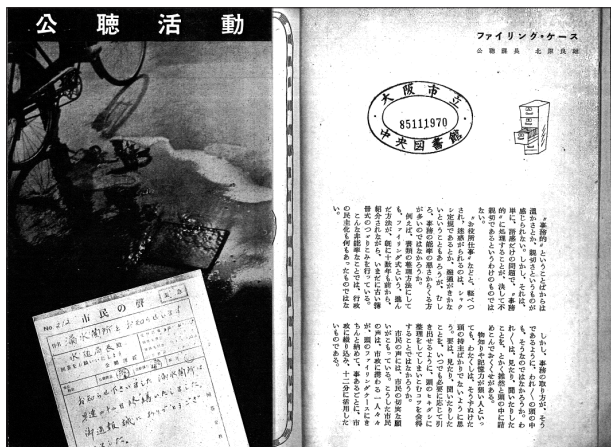


図 11 「市民の声」のフォーム 『公聴三年の歩み』(大阪市公聴課編 1950)

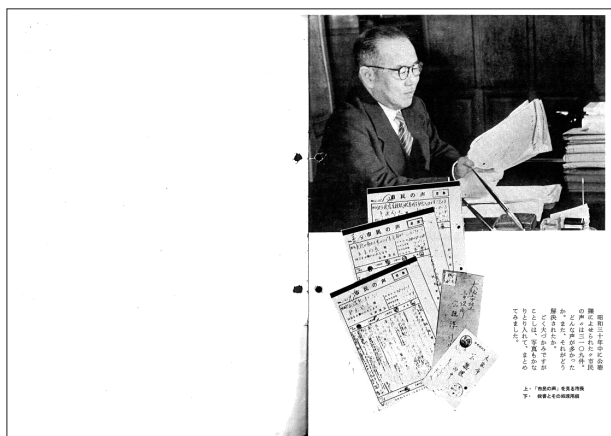


図 12 「市民の声」のフォーム 『市政に生かす市民の声』(大阪市公聴課編 1956)

1965 : 26)。

2) 公聴と社会調査

さらに、1950年代後半から1960年代はじめになると、公聴のパフレットのなかでは大阪市立大学の社会学研究室と結びついたさまざまな社会調査が実施されていることが述べられている。そこには、「市民モニター」制度や、広報・公聴活動の効果測定のための世論調査などがふ

くまれている。同研究室の助教授だった山本登が割当抽出標本を指導し、このことが、1963年度の『公聴1年の歩み』や、1964年度の『公聴・広報この1年』に記載されている。

山本は1983年に、戦後大阪市における公聴活動をふりかえっている。山本によれば、Public Relationsを、住民や消費者への働きかけとして「広報」や「宣伝」として理解することは一面的である。「もともと、行政や企業がその目的を効率的に果すには、その活動の対象である住民や消費者の行動や意見・態度についての情報が不可欠であり、このことから、住民や消費者への情報の提供だけでなく、かれらの行動や意見、態度を、行政や企業の側からキャッチしようとする情報収集活動も、Public Relationsにはふくまれている」（山本 1983：24）。これらの活動が、行政において「広聴（公聴）活動」と呼ばれるものであり、企業体においてマーケティング・リサーチと対応する。

そして、大阪市の公聴の活動は、「騒音、煤煙、カ・ハエといった公害関係、交通・道路対策、民生事業、水道事業、ごみ処理など、市行政に直接関連したテーマへと拡大し、また、消費生活や余暇利用のような生活実態調査、“コミュニティづくり”計画や総合計画を策定するための基礎資料作りへと展開して行った」（山本 1983：24-5）。

戦後の大阪市の公聴の活動についての山本の証言は、公聴および調査が、よりよい統治を実現する技術として実践されていたことを示す。1951年の講演で蠟山政道が提起した「調査」は、行政におけるフィードバック機構の中核となっていた。

6. 結

戦後の大阪市では「民主化」という目標のもと、「行政能率」の改善が目指されていた。1951年に蠟山政道、上野陽一の講演があり、研修が開始され、事務能率のためのさまざまな資料が出版される。当用漢字の使用や左横書きといった戦後における文書様式の変更にくわえ、帳票の形式、経路、保管方法など、ひろくドキュメントの改善が目指された。また、大阪市はIBMのパンチカードシステムをいち早く導入し、会計や統計の業務の再構築を推進していた。

行政能率の探求は戦前にも展開されたものであるが、戦後において、

公聴と呼ばれた業務の本格的な導入と並行していた。公聴は、市民に対する通知だけでなく、市民から「声」を積極的に収集することでもある。このような市民からの「声」は「公聴カード」というフォームによって、単位化され、数量化され、集計され、可視化される。さらにこれらの試みに沿って社会調査が進められたことも強調したい。

戦後に展開した事務能率と公聴という二つの主題は、共通の性格を有している。

第一に、両者は、行政への再帰性あるいはフィードバックの原理の組み込みである。事務能率は改善のための調査や研究を必要とする。他方、公聴は、市政に「市民の声」を提供する重要なフィードバック回路であった。

第二に、両者は、さまざまなメディア技術によって支えられていた。事務改善運動は、ファイリングやカード、会計機（PCS）から電子計算機、さらには帳票（フォーム）によって遂行される。報告書が謄写版で印刷され、共有され、図書館に収蔵され、今日まで残る。他方、公聴の活動もまた事務の原理によって遂行されていた。「公聴カード」では、標準化された声がカードとしてユニット化し、集計される。くわえて、公聴の活動は、掲示板、市政だより、ラジオ、テレビ、公聴カーなどによって遂行される。

大阪市では、敗戦を経て、また戦後の混乱と行政への批判を踏まえて、フィードバックの原理を組み込んだシステムが構想され、実践されていた。これは、戦後における、統治の技術の発達の歴史と考えることができるであろう。

もちろん、フィードバックの仕組みは、常に自己目的化する傾向をもち、グレーバーらが批判的に論じるような官僚制の機構を生みだすかもしれない。だが、戦後のある時期までこれらのフィードバックは、参与（コミットメント）と配慮（ケア）を生みだしていた。たとえば、公聴カードの取り組みは、市民が直面するさまざまな問題を収集し、その対策へとつなげていた。戦後直後、民主主義は自明なものでなかった。また、事務能率の探求は、そのまま民主主義に結びつくものではなかった。それゆえにこそ、民主主義と事務能率の総合が模索され、考案される。同時に、そうやって考案された制度や仕組みは、研究や公聴の実践を通じて、維持（メンテナンス）されなくてはならない。戦後大阪市の事務

改善運動の事例は、80 年がたち、あらためて、「戦後民主主義」と呼ばれているものを再考していくうえで、一つの手がかりとなりえる。

とはいえ、本論文にはいくつかの限界がある。第一に、収集できた資料体はなお断片的であり、継続調査が必要である。また、先行研究の涉猟も十分ではなく、関連する領域で見落としている重要なものも多いと思われる。第二に、戦前における事務改善運動との関係を十分に論じることができていない。そして、第三に、行政だけではない別の企業などの領域で、事務や公聴はどのような問題を形成していたのか。今後の課題としていきたい。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 23K01778 の助成を受けたものである。また、成城大学特別研究費（研究題目：戦後日本の大衆社会化をめぐる比較社会学的研究——技術と学知に注目して、2017-2018 年度）の成果である。資料の収集にあたって、大阪市立中央図書館および大阪市公文書館の職員の方々にご協力いただきました。感謝申し上げます。

注

- 1) 大阪市の戦前から現在までの歴史として、砂原（2012）を参照。戦前の大阪市長の関一については、Hanes（2002=2007）が論じている。
- 2) なお、ここでの「フィードバック」の概念は、一般用語として用いている。「フィードバック」という用語、「フィードバック」をめぐる思考が同時期にどのように展開していたかは重要な研究主題であるといえる。制御技術の根幹にある「フィードバック」の原理は、統治や経営、管理やマネジメントという用語に関連する。類似する考えは、戦後だけでなく、戦前の社会、戦時期においても観察される。新倉（2023）を参照。この主題に関しては、査読者の指摘によって気づかされた。謝意を表する。
- 3) 猪狩（2015）、河（2017）。河（2017）は、戦後直後の PR の導入をめぐって「行政広報」の主題も扱うが、大阪市の事例は登場しない。
- 4) 福本（2024）は「レッド・テープ」という主題からグレーバーの議論を検討している。
- 5) Harper（1998）は国際通貨基金（IMF）という組織の内部でドキュメントがどのように用いられ、何を生みだしているのか、いわば「ドキュメントのキャリア」をエスノグラフィックに探求する。Riles（2006）はエスノグラフィックな人工物としてのドキュメントに焦点をあて、近代的な知識や合理性の問題を探求する。Riles にとってドキュメントは、「近代的知識

の実践の範例的な人工物」(2)であり、近代性を理解するための手がかりである。Hull (2012) はパキスタンのイスラマバードの都市計画に対して、「紙の統治」がどのように影響してきたか、そしてそれがいかなる社会的生活を生み出してきたのかを探求する。

- 6) 産業能率展覧会については、新倉 (2021) を参照。
- 7) 戦後の国字の変革については、屋名池 (2003)、安田 (2016)、新倉 (2024) を参照。
- 8) 米花は大阪市における IBM のパンチカードシステムの導入と、それが担った業務について詳細に記録している。「大阪市は大正時代から多少とも事務能率に関心をもち、その向上につとめていたことを背景として、IBM416 会計機を中心とする 1 セットを会計部に導入し、まず会計事務の機械化から着手した。翌 26 年には職員実態調査事務の機械化、28 年には税務事務の第 1 次機械化、その内容は浪速区をモデルに全種目の機械化で、その後次第に地域を拡大する一方、給与事務、土地家屋評価調書作成など、機械の増設とあいまって、適用業務範囲を拡大し、地方自治の行政事務機械化のテストケースはつみかさねられたのである」(米花 1975: 94)。さらにこのような機械の導入は、より細部の予算の管理を可能にしたことも重要である。「経理関係への適用を最初にしたことから、それまでの決定では予算との照合は、款、項の分類程度で実施したのが、機械化によって、款、項、目からさらに細部まで管理できることに大きな成果がみられ、各課長らの仕事に大きな影響をもたらした」(米花 1975: 94)。
- 9) 戦前、『事務改善叢書』第 2 号として『最近の新聞紙上に表はれた市民の声』が出版されている。「市行政が常に市民の福利増進を主眼として執行せらるべきであることは多言を要しない……かかる場合に、これに関する市民の声を聞き、その不備を改めて改善に意を竭す(つくす)ことは最も必要である」(大阪市役所監査部 1935)。

文献

- 米花稔, 1975, 『日本経営機械化史——事務機械化から経営機械化への発展』日本経営出版会。
- Beniger, James, 1986, *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Harvard University Press.
- Blair, Ann M., 2010, *Too Much to Know: Managing Scholarly Information before the Modern Age*. Yale University Press. (住本規子・廣田篤彦・正岡和恵訳、2018, 『情報爆発——初期近代ヨーロッパの情報管理術』中央公論新社。)
- Chandler, Jr, Alfred D., 1977, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. The Belknap Press of Harvard University Press. (鳥羽欽一郎・小林袈裟治訳、1979, 『経営者の時代——アメリカ産業における

- 近代企業の成立』東洋経済新報社。)
- 藤田省三, 1966, 『天皇制国家の支配原理』 未来社。
- 福本江利子, 2024, 「情報技術と事務作業——「無駄」な仕事をめぐる科学技術社会論的研究の可能性」『科学技術社会論研究』 23 : 99-112.
- Gitelman, Lisa, 1999, *Scripts, Grooves and Writing Machines: Representing Technology in the Edison Era*, Stanford University Press.
- , 2014, *Paper Knowledge: Toward a Media History of Documents*, Duke University Press.
- Graeber, David, 2015, *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, Melville House. (酒井隆史訳, 2017, 『官僚制のユートピア—テクノロジー、構造的愚かさ、リベラリズムの鉄則』 以文社。)
- , 2018, *Bullshit Jobs: A Theory*, Simon & Schuster Paperbacks. (酒井隆史・芳賀達彦・森田和樹訳, 2020, 『ブルシット・ジョブ——クソどうでもいい仕事の理論』 岩波書店。)
- 河見珍, 2017, 『パブリック・リレーションズの歴史社会学——アメリカと日本における〈企業自我〉の構築』 岩波書店。
- Hanes, Jeffrey E., 2002, *The City as Subject: Seki Hajime and the Reinvention of Modern Osaka*, University of California Press. (宮本憲一監訳, 2007, 『主体としての都市——関一と近代大阪の再構築』 勁草書房。)
- Harper, Richard H. R., 1998, *Inside the IMF: An Ethnography of Documents, Technology, and Organisational Action*, Academic Press.
- 橋本忍, 2006, 『複眼の映像——私と黒澤明』 文藝春秋。
- Hull, Matthew S., 2012, *Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*, University of California Press.
- 猪狩誠也編, 2015, 『日本の広報・PR100年——満鉄、高度成長そしてグローバル化社会 増補版』 同友館。
- 今村都南雄, 2009, 『ガバナンスの探求——蠟山政道を読む』 勁草書房。
- Inoue, Miyako, 2024, Law's Logistical Media: The Installation of the File System in the Postwar Japanese Prosecutor's Office. *Comparative Studies in Society and History*, 66 (3): 612-642.
- Krajewski, Markus, 2011, *Paper Machines: About Cards & Catalogs, 1548-1929*, The MIT Press.
- 丸山眞男, 1964, 『現代政治の思想と行動 増補版』 未来社。
- 新倉貴仁, 2017, 『「能率」の共同体——近代日本のミドルクラスとナショナルリズム』, 岩波書店。
- , 2021, 「文化＝能率?——大量生産技術のメディア論」梅田拓也・近藤和都・新倉貴仁編『技術と文化のメディア論』ナカニシヤ出版, 239-254.
- , 2023, 「国民の標準化——総力戦体制とナショナル리티の構築をめ

- ぐって」『年報社会学論集』36: 76-87.
- , 2024, 「複製技術と日本語——戦後の国字問題と事務に関する試論」『成城文藝』第264号, 71 (42) -49 (64).
- 大阪市編, 1958, 『大阪市役所におけるI・B・M』大阪市.
- 大阪市行政局編, 1953, 『大阪市第3次事務改善技術研修(テキスト)』産業能率短期大学.
- , 1955, 『文書事務参考資料 大阪事務能率参考資料9』大阪市行政局.
- , 1962, 『大阪市における行政能率推進の状況』大阪市行政局.
- 大阪市公聴課編, 1948, 『公聴一年の歩み』大阪市公聴課.
- , 1950, 『公聴三年の歩み』大阪市公聴課.
- , 1956, 『市政に生かす「市民の声」1955』大阪市公聴課.
- , 1964, 『公聴1年の歩み 昭和38年中』大阪市公聴課.
- , 1965, 『公聴・広報この1年 昭和39年中』大阪市公聴部.
- 大阪市労務局編, 1951, 『戸籍事務必携 事務叢書3』大阪市労務局.
- 大阪市役所監査部, 1935, 『最近の新聞紙上に表われた市民の声』大阪市役所監査部.
- Riles, Annelise ed., 2006, *Documents: Artifacts of Modern Knowledge*. University of Michigan Press.
- Robertson, Craig, 2021, *The Filing Cabinet: A Vertical History of Information*. University of Minnesota Press.
- 蠟山政道, 1951, 『行政能率について(大阪市事務能率参考資料)』大阪市行政局.
- 佐々木聡, 1998, 『科学的管理法の日本的展開』有斐閣.
- 坂口貴弘, 2016, 『アーカイブズと文書管理——米国型記録管理システムの形成と日本』勉誠出版.
- 砂原庸介, 2012, 『大阪——大都市は国家を超えるか』中央公論新社.
- 高橋衛, 1994, 『「科学的管理法」と日本企業——導入過程の軌跡』御茶の水書房.
- 壺阪龍哉ほか, 2018, 高山正也監修『文書と記録—日本のレコード・マネジメントとアーカイブズへの道』樹村房.
- 上野陽一, 1951, 『行政事務の改善について(大阪市事務能率参考資料)』大阪市行政局.
- Vismann, Cornelia, 2008, *Files: Law and Media Technology*. Stanford University Press.
- 渡邊佳子, 2021, 『近代日本の統治機構とアーカイブズ——文書管理の変遷を踏まえて』樹村房.
- 山本登, 1983, 「社会調査について」『人文研究』35 (4): 168-183.
- 屋名池誠, 2003, 『横書き登場——日本語表記の近代』岩波書店.

安田敏朗, 2016, 『漢字廃止の思想史』 平凡社.

Yates, JoAnne, 1989, *Control through Communication: The Rise of System in American Management*, Johns Hopkins University Press.

Correlation between the Introduction of Public Relations and Management Improvement: The Case of Postwar Osaka City

NIHKURA Takahito

This study examines how the office improvement movement and the introduction of public relations in postwar Osaka City intersected to shape the development of governance structures in Japan. The concept of “efficiency,” which spread alongside the introduction of scientific management during the First World War, has primarily been discussed in relation to factory production. However, as demonstrated by recent archival research on document management, efficiency was also pursued within the administrative domains of government agencies and offices. This study explores how the concept of “administrative efficiency” was pursued and linked to themes of postwar democratization, focusing on Osaka City during the postwar period. First, drawing on postwar publications, this study outlines the problem of office efficiency. Key figures include Yoichi Ueno, central to scientific management, and political scientist Masamichi Rōyama. Second, the study focuses on new approaches to public relations developed in Osaka City during the same period. This process demonstrates that postwar efforts to enhance office efficiency and public relations represent a reconstruction of governance practices. Postwar democratization entailed a stronger embrace of the feedback principle, with control conceived within the context of relations with local residents.