

大阪商業大学学術情報リポジトリ

行政改革と組織改革 ―地方自治体の行政経営的組織改革―

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2015-09-26 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 数家, 鉄治, KAZUYA, Tetsuji メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/62

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



行政改革と組織改革

—地方自治体の行政経営的組織改革—

数 家 鉄 治

1. はじめに
2. 行政官僚制と行政経営の二重性
3. 理論的な組織改革
4. 組織の実態
5. 実践的な組織改革
6. おわりに

1. はじめに

ここでは行政組織の改革を論じるが、伝統的な行政学的行政管理の底層の上に堆積して経営学的な行政経営に基づいて組織改革を論じるから、両者を対立関係としてとらえているわけではない。さらに行政と住民の協働をテコにして地方自治体のガバナンス改革を意図する筋道を論じている。それゆえ行政官僚制を過去のものとして排除しているわけではなく、今も学んでいる¹⁾。特殊行政的組織としての官僚制は根茎のように存在していて、その頑強さこそ今日的な行政改革を必要としている。

われわれが用いる行政改革の手法は行政経営的であるが、経済的価値と社会的価値の追求を両立させている。企業経営においても経済的価値を排他的に追求しているわけではない。経営は全体社会の社会的承認を必要とする社会的制度であって、その社会的拘束を受け入れているがゆえに、目的達成のための機能的自律性を有していて、存在の社会的正当性をえている。M. ウェーバーのいう支配の正当性信仰や C.I. バーナードの「経営権限受容説」も経営の社会的制度としての正当性にかかわっている²⁾。

地方自治体という行政組織は、その基本構造に行政官僚制が貫徹してきたし、今もその基底には支配構造が明確に示されている。そのために組織のビジョン、理念、価値システムには行政官僚制に適合したものが多く存在していて、われわれが行政経営の視点から人間の協働システムとして論じ、そして組織を変革しようとしても、この基底層は現役であって、容

1) Blau, P.M., *Handbook of Organizations*, Rand McNally, 1965. Blau, P.M., Scott, W.R., *Formal Organizations*, Chandler, 1962. Mouzelis, N.P., *Organization and Bureaucracy*, Routledge and Kegan, 1967.

2) Bendix, R., *Bureaucracy*, *American Sociological Review*, vol.52, 1949, 493-507. Barnard, C.I., *The Functions of The Executive*, Harvard University Press, 1938.

易に改革されるものではない。

そこで行政経営の視点から行政組織を分析して、組織改革のビジョンを明確にしてから、行政官僚制に堆積する形で行政組織の組織改革を組織文化改革も含めて論じることにする。その実践的モデルはU市であるが、すでに第一次行政改革大綱には組織改革を組み入れている。市の行政改革は広範な領域にわたるが、われわれが実験、実行してきたことの一部である組織改革、それも市立病院などは含めない行政組織本体に限定して論じて、論点の拡散を防いでいる。そのために企業会計部門の諸事業の改革も行ってきたけれども、対象を限定している。それでも組織改革というのは対象が広く、しかも相互関連性の強い複雑なシステムといえようが、多くの文献に依拠したことも整理して利用している。そのことで現実の組織体とのズレを意識しているが、生身の組織そのものを言語として、しかも論理的に説明するには、一定の省略がなされている。

しかしそのプロセスにおいて、われわれ独自の見方もある、それは文献にもとづかない知見であって、地方自治体の行政改革委員として17年にわたる経験と知見にもとづくが、それは文献とのフィードバックもなされていて、決して文献を軽視したものではない。むしろ古典である文献の切れ味をU市でためしたのであって、M.P. フォレット³⁾やC.I. パーナードなどは鋭い切れ味を具体的に示している。ここが他の行政改革委員との違いであって、実践の経験は豊富であっても、われわれ組織論者のように理論から学ぶという姿勢ではないので、照射した知見も異なっている。

2. 行政官僚制と行政経営の二重性

行政改革を通じて経験したことをそのまま論述すると冗長になるので省略しているが、それよりも経験したことを抽象化して、これまでの通念とは異なる理論づけに力を入れている。そのために具体的事例も簡略化しているが、それは長年にわたって地方自治体の行政改革委員として行政改革大綱の策定にかかわってきたので文献だけに依存して、観念的に思索したわけではない。ただこの理論づくりをもって普遍化したり一般理論として世に問うているわけではない。むしろP.R. ローレンスとJ.W. ローシュの条件適合理論⁴⁾として地方自治体の行政経営を論じていて、その比較対象として企業経営を想定している。少なくとも企業経営は、われわれの長年にわたっての研究対象だけに、その長所を行政経営にも導入したい。

行政経営と企業経営を組織論的に研究してみると、その共通点がむしろ多いくらいで、比較組織論の視点は有していても、その差は意識しても、それにとらわれるものではない。

抽象化して論じるとリアリティが欠けるが、本質をとらえることが大切であって、現象においてはむしろ目に見えない部分のほうが多い。それは本質的な把握のもとでは、そこにはギャップを感じる。それは主に理論と現実とのギャップであるが、この作業をつうじて理論

3) Follett, M.P., *The New State*, Longmans, Green, 1918. Metcalf, C.C., Urwick, L. (ed.), *Marry P. Follett, Dynamic Administration*, Harper, 1942.

4) Lawrence, P.R., Lorsch, *Organization and Environment*, Harvard Business School, 1967.

と現実の橋渡しをなしうる。それをわれわれの研究がなせたとは言えないが、そのような方向性のもとで研究している。このような方向性のもとで古典など経営学研究を活用している。この意味で経営学の古典であるフォレットやバーナードなどを現代に活かし、その再利用に力を入れているので、学説そのものの研究ではない。古典の活かし方は多様であろうが、それぞれの有効多様性（有効なやり方は複数ある）を求めるも、そこには唯一最善の方法があるとは思えない。そのためにそれぞれのフォレットやバーナードが存在していて、多様な解釈を許容している。この意味でわれわれの研究では目的達成のためには有効な多様な方法があって、有効多様性（等結果性）は重要な概念になる。そのためにいたずらに理論の収斂化を求めるものではない。もちろん統計的有意を否定しないし、統計的差別があったとしても、統計、データの有効性は空虚な理論よりも説得力をもっている。そのためにも市の行政改革においても類似団体との比較のデータをそろえて、何が問題であったかを示している。ただ行政改革の資料は膨大であって、行政組織内外の資料は克明に作成されている。これに接せるのは行政改革委員の特権というか役得といえるものであって、それをすでに17年経験している。これは普通の実証的研究と比べて範囲も量もかかわる人数も極めて多く、大きな社会科学的な実験といえよう。

改革においてもフォレットのように全体的整合性を求めるものであって、部分的合理性に限定されるような研究ではない。全体的整合性は数値ではとらえにくく、バーナードも「組織のセンス」と呼んでいる。数多くの文献を血肉化してもこのようなセンスはとられえようから、経験だけを重視するものではない。

行為主体的に行政経営を論じ、さらに二項対立図式を乗り越えて二重性のもとで行政組織の部門間に水平的な「横串」を入れるマトリックス思考を導入している⁵⁾、コンフリクトの発生は当然と考える。しかも主体と客体の明確な分離を近代科学合理主義としてとらえる考えにたいして、われわれはA.N. ホワイトヘッド⁶⁾やバーナードのように主体と客体が統合する主-客統合の論理のもとで行政経営や組織変革を論じる。したがってコンフリクトを内蔵しており、そのコンフリクトを生産的な「建設的コンフリクト」として認識したフォレットの考えにもとづいてコンフリクト・マネジメントを論じる。行政改革にはコンフリクトを多発させるが、そのコンフリクトの解決を主眼にしているので、コンフリクトを敵視することなく、その意義を論じている。

行政経営では行政組織と企業組織との相互補完性に注目しているから、一定の組織規律を保ちながらの双方の連携を強化すべく、自治体に所有権があっても、その運営は民が担うなどで効率化や機動性を重視している。公と民との壁を設けるのではなく、協力できる領域は大いに協力して、それぞれの強みを噛み合わせて、国民、住民の利益を増すことを意図している。女性労働のバリア・フリーを高めて、女性労働を本格化させる制度的支援を行政に求めるが、女性のIT高度技術者を自治体に派遣したり、転職させたりして人事の交流を高めることによって、自治体のIT投資を高め、さらにそれを使いこなす高度人材が自治体にいなければ、企業が長期にわたって自治体に出向・派遣するなどで、自治体のIT投資を一層

5) Galbratth, J.R., *Designing Complex Organizations*, Addison-Wesley, 1973.

6) Whitehead, A.N., *Process and Reality*, Free Press, 1978.

高める。そのためにも自治体の組織改革が求められるが、これも民間が実施してきた手法を用いて、本格的な組織改革に導く。

このように企業経営と行政経営の連携的な組み合わせは多様であるが、PFIに限定されず民間の資金を活用して、広範な領域で民間の協力をえてこそ、行政改革も組織改革、財政改革も自治体の内向き視点ではできないこともできるようになる。

そのためには行政職員も経営学的知識を組織的学習を通じて学ぶ必要があり、さらにそれらの知識を活用する組織的訓練が求められる。そして今日では、企業も社会性、公共性を求められていて⁷⁾、企業経営と行政経営はかつてよりは深く入れ込んだ連携がしやすくなっている。単年度予算主義の自治体では積極的な事業はやりにくい、その後を民間企業の金で引き継いでもらうなど、資金的な協力も多様化していく。自治体は地方債の発行や金融機関からの融資に加えて、事業協力者からの資金を調達することによって、マトリックス思考のもとでの資金の調達や多様な組織運営を可能にする。

それゆえ企業経営と行政経営を二項対立的図式でとらえるのではなくて、その二重性にも視野に入れるのが行政経営であって、経営を行為主体的にとらえている。理論的枠組みを重視するけれどもそれだけではない。それを実践に活用する経営的手法を企業経営から学んでいる。そのために自治体と企業とに幅に幅広い人事交流も必要であって、タイトな結合と緩やかな結合を状況に合わせて、多様な連携と組織間学習の強化が求められる。それはこれまでの民間への外部委託よりも、ともに力を合わせて創造的な問題解決を図るものであって、ここでは水平的な対話やコミュニケーションが重視される。この点でフォレットやバーナードの理論になじむものである。経営学の古典はその高度な論理的思考のゆえに、企業にも自治体にも役立つ理論的かつ実践的な理論を提供している。

行政管理論では組織階層制は行政官僚制を下敷きにして安定的に推移し、階層を巡っての上下二つの流れに対して、上からの下方への流れを優越的要素として確定して、しかも二項対立的にとらえている⁸⁾。しかし多様な価値観が組織の中にも併存しており、これまで対立のように考えられていた概念が共有したり、乗り越えられて統合に至るプロセスがM.P. フォレットのように状況に合わせて統合が可能になってきた。二項対立というコンセプトにとらわれすぎたのであって、それは学説にあまりにも忠実でありすぎたことによって、思考の枠組みを狭めすぎたのである。

官僚制的な組織一体化モデルは多様な価値観の併存を軽視してきたが、ルース・カプリングの大規模複合組織の実態を軽視している。実態的にとらえてみれば、これまで対立のようにとらえられていた概念がコンフリクトを伴いながらも共存し、調停の仕方によってはそれを乗り越えての統合も可能になってきた。主体と客体は全く二項対立の概念と規定されて、主体と客体の明確な分離こそアカデミックと考えられているが、しかしA.N. ホワイトヘッドやC.I. バーナードは主-客統合の論理で論じている。大規模複合組織では二項対立が共存し、しかも乗り越えられる実態が示される。行政改革においても二項対立にこだわらないし、事実、改革のプロセスを通じて乗り越えようとしている。そうでないと改革をなす組織

7) 小笠原英司「組織と公共性」明治大学『経営論集』46巻2号、1999。

8) Simon, H.A., Thompson, V.A., Smithburg, D.W., *Public Administration*, Alfred a. Knopf, 1950.

づくりができないし、改革の成果も安定的に定着しないのである。改革と安定の同時進行もなされるので、二項対立を壊さず思考をもたないと、～ing と ized という二つのベクトルが経時的、同時的に向かうなど⁹⁾、行政改革の実践には、これまで対立と考えられていた概念を共存させたり、乗り越えて統合することも可能にする思考をもたらししている。

行政官僚制というのはタテ割りの機能別組織であるから、コスト、支出だけが集計されて、歳入はつかめないから、費用対効果もわかりにくい。職務責任があいまいだから、職員は全体的整合性のもとで組織全体にどのように貢献しているかがわかりにくい。かくして行政改革においてもコストカットだけがテーマになって、行政組織を硬直化させて、リスクを取り改革を推進していくような挑戦的人材を育てない。またそのような職場環境ではない。もともと行政組織は営利を追求しない名のもとで、利益責任ははっきりしないだけではなく、その責任は問われない。若干の改善、改良はできても、新しいアイデアを率先して取り入れたり、IT などを利用した新しい仕事の仕組みを組織に取り入れることに職場を上げて抵抗したりする。

行政官僚制的な行政機能別組織では、仕事が少し複雑になっただけで、権限を求めての縄張り争いが生じて調整が必要になり、意味なく会議をして忙しいフリをして、また特命の仕事をする人が増えて人員を求めてのコスト高になる。そこで「学習する官僚制」を P.S. アドラーのように考えたい¹⁰⁾。ここでは官僚制も相互作用をなす職員を支援する機能的官僚制であって、建設的対立をつうじて自ら学び、自省する組織である。行政官僚制を威圧的組織としてとらえるのは一方的な見方である。行政官僚制は組織的合理性を達成するために権力の担い手によって固定的に計画され運用されているという先入観には認識論的なバイアスが生じている。今日では既存のレッテルと中身は行政官僚制においても大きく異なっている。むしろ職員によって下からの H. ミンツバークのいう「創発的戦略」もなされていて¹¹⁾、K.E. ワイクのいう organizing process が大きな力を有し、次に改革を経て organized process に至る¹²⁾。このらせんのプロセスは、フォレットのいう「意味と意図の循環的応答」でもある。

このように行政経営の基底なす行政官僚制はダイナミックな変容もなし、行政経営との二重性のもとで機能している¹³⁾。それゆえ両者を二項対立図式でとらえてはいけない。

3. 理論的な組織改革

理論的には行政官僚制は機能的で、合理的な組織である。しかし官僚化によって問題が生じてきた。職員の官僚制化した思考や意識の硬直化によって問題が生じてきた。U市においても行政職員は「大過なく過ごす」ようになったが、しかし17年の行政改革委員の経験を踏

9) 岸田民樹編『組織学への道』文真堂、2014。

10) Adler, P.S., *The Learning Bureaucracy, Research in Organizational Behavior*. Vol.13, pp.111-194,1992.

11) Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, 1979.

12) Weick, K.E. *Sensemaking in Organizations* Sage, 1995.

13) 渡辺伊津子『二重性のダイナミクス』白桃書房、2013。

まえていえば、若手、中堅の職員の職務として地域社会に貢献し、組織の改革にも意欲的であった人を多く見てきた。それはアウトプットの結果として「大過なく過ごす」構えになったのであって、国の行政官僚制の枠組みがそのようなスタイルに変容させていったのであって、職員は意欲と希望に燃えて、そして自らのビジョンを示して情熱的でもあった。ところが少しずつ昇進コースに乗ってその手堅いスタイルを身に着けるにしたがって、型にはまっていく。変革志向のミドルほど、行政官僚制に抗しての無力感を学習しやすい。金井壽宏教授によれば、「自分なりの計画とは両立するけれども別個の大きなアジェンダやビジョンを描き、組織図と両立するけれども、自分なりにネットワークづくりをするミドルのほうが大変だ。楽をして変革を起こし変革の最後まで成し遂げることはできない。大きいことをめざすほど反対者も出やすい。エネルギーも多くいる。失敗の恐れもあるから『大過なく』にすまなくなる。そのように承知の上で何度も変革のノロシをあげるから途中で挫折していたら、やる気があってもがんばるミドルのほうが無力感を感じている可能性がある¹⁴⁾」。M. セリグマンの「学習の無力感」は、堅牢な行政官僚制、特に地方交付税交付金に依存しすぎている市町村の職員に生じやすい。何とかしなければという不安な気持ちがあっても、新しいことを学習する不安もあって、年功序列と終身雇用に支えられた行政職員であっても、国際化、IT化の波は意外に速く自治体に押し寄せている。再び、早期退職優遇制度ができて、職場の雰囲気上、実質的なリストラもありという状況を想定すると、何とか現状を変えたい気持ちにもなる。ただ首長が強力に行政改革、特に組織機構改革をめぐるま湯的な雰囲気の職場で行くと、かえって首長の発したシグナルが逆効果になり、職員の判断停止にもなりかねない。U市の新市長のもとで改革を断行して、その後部長級のポストを半減にしたので、対象者に行政幹部が多く出たが、それに行政幹部の多くは恐怖を感じたし、総務部長も他のポストに転出した。この脅し恐れは、市長の権限の大きさを職員に再確認させたが、行政改革委員がその行為に軌道修正させて恐怖政治にならないように一回限りのものになっている。「危機感のシグナル」が行政職員にだけに向かつては大変であって、行政職員の意外な位置づけの弱さを感じたものである。

逆にいうと、首長といえども組織の不文律、心理的契約や暗黙の了解事項にはなかなか切り込めず、それを首長は職員のしぶとさとしてとらえている。

地方自治体にとって行政改革の時間の設定は大切なことであって、われわれも第一次、第二次、第三次の行政改革大綱の策定に関与してきた。最初は3年ごとであったが、5年ごとになり、その間毎年のように修正する方法に変えた。「時間設定は組織にとって一方では変革のしすぎを抑制する力となり、他方、それによって定期的にリズムカルに変革を行う力になるといえる。そのため、組織にとって時間設定の導入は、ライバルの組織に後れをとることなく独自の地歩を確立したり、競争のペースを決めることができるのでその有効性は高いのである。しかも、時間設定によって組織のパラドックスを意識せずに行動を続けること、すなわち脱パラドックス化が可能になる¹⁵⁾」と大月博司教授はいう。このように時間期間設定は、変革プロセスをコントロール・メカニズムとしてとらえて、突出せずに足並みをそろ

14) 金井壽宏『組織変革のビジョン』光文社、2004.、135頁。

15) 大月博司『組織変革とパラドックス』同文館、1999、180頁。

えさせている。このことによって改革を意図した方向から逸脱したり、大きくずれることを回避している。

かくして、「変革は、組織にとって戦略の方向を決めるものである。戦略のコントロールについて言えば、戦略の形成ばかりでなく、実行プロセスにおいてもコントロール可能であるという研究（R.S.Simons）が登場してきている¹⁶⁾」。ここではコントロール概念を多能的にとらえて、規律とともに情報解釈の自由も許容している。したがって、改革は自由であるとともにある一定の法令や規律の中で起こらざるを得ないというのは、行政改革の枠組みとも適合している。

行政組織改革において、行政官僚制の縦割り組織の部門間に「横串」を入れることは多くの行政職員はたやすく言うが、それを理論的に裏づけることはマレである。組織の部門間を横断する職員間に公式的、非公式的に相互作用、「マトリックス活動」を「横串」という形で実践することになる。すなわち、「マトリックス行動は、異なる利害を持つ人々が、その相互作用を通じて、組織にとって最善と思われる解決策を見出すプロセスである」（渡辺、161頁）。「横串」を入れるのは、行政職員もガバナンスの担い手であるから、メンバーとして行政組織の仕事を全体として理解して、その全体的整合性のもとで自己の仕事を全体と関連させて位置づけてこそ「横串」が生きてくる。この意義がわからないために多くの場合に「横串」を入れればよいと言うだけで終わってしまう。これでは期待されたマトリックス行動は創り出されない。というのも水平的に管理していく能力を持たないのに、複数の次元を同時に管理しようとするコンフリクトをもたらすが、それをいかにコンフリクト・マネジメントしていくかの能力も要請されるからである。コンフリクトを建設的に生かしていく術を身に着けなければならない。フォレットは対立・コンフリクトを相違ととらえて「意味と意図の循環的応答」を通じて統合をもたらすことによってコンフリクトを解決している。

われわれはフォレットの研究を深めてきたが、渡辺伊津子教授も「建設的論争」というプロセスに注目して、「Follettの主張する『統合』は、『プロセス』的思考に依拠し、二重性のアプローチへの移行にとって本質的な要素間の『相互関係性』に焦点を当てているのみならず、その具体的な形（建設的対立）を示している点で大きな可能性を持っている¹⁷⁾」と論じる。条件適合理論を論じたローレンスとローシュも組織内に対立関係を持ち込むのは組織における複雑性を増大させるが、コンフリクト・マネジメントの重要性を認識している。

行政組織に「横串」を入れることは、組織に柔軟性をもたらして、二重の権限関係のバランスをとることによって対立する目的の達成を図るものである。ここでは自己利益と主導権をめぐる権力抗争を招きやすく、首長が人事異動や調停者の役割を中立的に行わないと、行政の現場に混乱をもたらし、また管理レベルの対立や争いに行政改革推進室が無力であることも一因である。そもそも「横串」は組織目的の効果的な達成のために部門間に整合性のある良き方法を見つけ出して、しかもそれぞれの部門と合意が得やすいように徹底した話し合いのもとで、対立する事項のバランスを図って、対立する目的の効果的な達成を行政組織全体の全体的整合性を求めてなすことにある。ポリティカル・マネジャーとしての行政幹部は自

16) 大月、182頁。

17) 渡辺、186頁。

部門の利益を考えて政治的な動きをするが、それを禁じるために「横串」を入れるのをやめるのは本末転倒であって、意見の不一致や対立を回避すべく静態的均衡状態を維持しようとしたら、行政改革に逆行している。

コンフリクト・マネジメントは対立や緊張関係を前提にしている、能動的、積極的な意見の交換や交渉が活発に行われ、部門を超えて能力を磨き合うことになる。それが組織の人事評価の怠慢なために、自尊心を傷つけ、恐怖を与え、不安な気持ちをもたらしては、マトリックス行動が正常に機能していないことになる。

われわれが「横串」を行政改革の一環として論じたが、ダイナミックな組織改革とは、「横串を入れる」というマトリックス行動的バランスは、対立関係を前提としながらの二重の権限関係のもとで、組織に「建設的な緊張関係」をもたらして、コンフリクトを意見の相違として、テニスボールを打って打ち返すように、「意味と意図の循環的応答」を通じて、論争を建設的に解決するメカニズムをコンフリクト・マネジメントとして論じている。すなわち行政組織に「横串」を入れるための準備段階が必要である。「個人の相互作用において対立関係を処理できる能力が構築される必要がある。このことは、マトリックス行動において個人の行動の自発性が尊重される限りそうであり、その結果、組織メンバー間で生じる緊張関係を管理することが可能となる¹⁸⁾」ので、行政組織の部門間で「横串」が入れやすくなる。「横串」入れての対立は、組織自ら自己改革していく組織的能力の源泉にもなり、外圧ではなくて内在的に行政組織をダイナミックに改革していけるのである。「横串」を入れるために非公式であっても討論や創意工夫を日常的に活発化させるのに効果ある行動規範を組織内部に浸透させるとともに、紛争管理のための公式のシステムを持つことによってリスクや恐怖、不安にも耐えて、フォレットのいう建設的コンフリクトが組織内にわきあがってきて、行政改革が大いに推進できるようになる。今のところ、行政組織はコンフリクトや緊張、失敗に寛容ではなく、そのトーナメント的な減点主義によって、「横串」を入れての対立や部門間の権限争いにマイナスのイメージをもたらしている。

それゆえ行政組織を行政官僚制にもとづく静態的な組織構造での「横串」ではなく、組織プログラムを見直して、部門間の境界横断的に諸問題を解決していくプロセスとして「横串」をとらえると、複雑なコンフリクトにも対応できる。すなわち行政組織での「横串」とはorganizingなプロセスであって、新たな組織づくりに向かう。このプロセス的思考様式は行政官僚制とは対立するので、行政経営の視点から論じ、建設的な緊張関係を組織論的に考察して、対立的な問題を抱えても、それを機能させていく組織的能力を高めることにあつた。フォレットが建設的コンフリクトを人々の意見の相違としてとらえて、個人が複数の基準や多様な視点を評価し尊重する柔軟でダイナミックな心の在り方こそ、コンフリクトを建設的に解決する。「横串」というマトリックス行動は、意見の相違を生かして望ましい論争のコンテクストを保障する機能をもって、現実的にもコンフリクト解決の仕組みに支えられている。それは組織のビジョン、ミッションを共有して、そこでの意見の違いによる論争であるから、基本的価値は共有されていて、建設的な対立も解決しやすい土壌も存しているからこそ、横串も効果的に作動する。

18) 渡辺、188頁。

4. 組織の実態

理論的論述というのは整理され、雑物を取り除いてエレガントに体系化されているが、組織実態の脚色される以前の生の声、悩み、怒りなどは切り取られている。それゆえ理論的論述と組織実態とは乖離があって、イカとするめほどの違いが出てくる。実行段階では理論的に論述されても、後方支援の論述から除外されていて、現実の両者の緊密な関係は除外されていることが多い。しかし現実はそのような人数外の人々の目立たない加勢や心理的支援があってこそ、目的が達成されたことも少なくない。学校校地を寄付してくれた人の名は知られていないが、自治体では現物を寄付してくれた人のことは忘れられることが多い。そのことを忘れて統廃合による校地の売却となると問題が生じる。

組織改革の理論的研究は組織実態との突合せを行っていないから、現実と遊離しやすく、その分実践性に欠けている。確かに理論のエッセンスは不易で、状況変化にも対応できようが、現実から乖離した理論的体系では実践的には用いにくい。生身の人間への心配りや配慮を欠いているので、人間心理の複雑さもとらえられていない。ジェンダーバイアスというのは、男女の非対称性の固定化であるが、世評というのも一種の人気であるが、ここへの配慮も欠かせない。事実関係、真実も世論の動向によってその価値が軽くなったりする。そこが学究的態度と異なる。それゆえ世の中は儀礼、演出の効果の大きさに左右されることも知り、それをいかに洗練して形づくるかであって、黙して語らずではわからないである。

われわれは儀式、儀礼、演出というものを理論的に軽く見てきたが、やはり宗教の力や慣行、世間体、面子、プライド、体面という言葉を否定的にとらえていたのを反省する機会に遭遇している。組織の実態的把握は実践的組織改革に欠かせないものであるが、理論的な組織改革はここへの考慮を欠いている。ひとにはやむにやまれない気持ちが存在し、それを理論的に律することはできない。われわれは世間の規範から外れた老いらくの恋というものを理解できるのであって、同様に利害を超えての組織への忠誠心も理解できる。それは解釈主義的な面倒な手続きを必要としない。ただ心で祈るだけでなく形に表すことの大切さは宗教心と別のことであるしれない。ただ自分の心のうちを事前に語ることの大切を知るのは、経営学の世界に生きているからである。ここではわれわれは経営学の世界に引き返しているようである。われわれはフォレットやバーナードの世界の人間であるから、P.M. ブラウの「社会的交換理論」で取り除かれた聖人でも馬鹿でもない¹⁹⁾。虚構が過ぎては理論的秩序を壊してしまう。実践の世界では交渉が決裂しても「相見互い」で交渉自体がなかったことになったりする。事実が表に出なかったら、その事実そのものがなかったことになったりする。ルールにのっとって手続きをしなくても黙認する場合もあって、杓子定規に運用しているわけではない。

行政職員にも知ってもらいたいのが、武芸や学問というのは長い歳月の修得が必要であって、法解釈にしても即席で出来るものではない。生兵法はケガのもとであって、法律というものは特にそうである。そのことは株式投資にもいえるが、偶然の重なりが長続きするものではない。ここに組織内学習や組織間学習の必要性があり、切磋琢磨して互いに磨き合うこ

19) Blau, P.M., *The Dynamics of Social Exchange*, University of Chicago Press, 1955.

とが大切である。それは決して組織のためというよりも自分のためである。往々にして事実関係はシナリオが渡されていない不明な世界である。理論においても全体的整合性につながるような臨機な措置が大切であって、ルールの趣旨を理解しない杓子定規の対応はこのことを理解できていないからである。行政改革委員も制度上は答申に応えるのであって、表立っての派手な行動は控えざるをえない。首長に対しても目礼を交わす程度でよいかも知れない。ただU市の場合は行政改革委員に議会の議長、委員長、そして副市長も委員であって、その重みを増しているがゆえに、影響力の大きいものになっている。権力や金に溺れることは見苦しいことであって、そこに自己を律する基準もあって、毅然たる態度が求められる。それゆえ任期を終えれば未練を持つべきではない。首長の裁量で影響力を行政に持ち得ても、出しゃばって何かをする立場ではない。このところを本末転倒させてはならない。議員でもなんでもないのであって、自己の位置づけを錯覚してはならない。

近代官僚制の指導原理を踏まえて、その制度の仕組みを考えると、やはり潮時というものがある。行政職員、行政幹部こそ行政組織の担い手であって、改革の名の下で行政改革委員・会長が権限を持つのは仮説として見立てられても、それは虚構にすぎない。このことを自覚して仕事に取り組まないと、それこそ何様かということになる。しかし、これまでの行政幹部が給与も一般職員よりも高いのに組織上の諸問題を見送ってきたがゆえに、今日の財政危機を迎えていて、その職責は全く不問にしてよいかということである。なぜ厳しい行政改革を必要とする事態を招いたかの反省を欠いていて、むしろ安泰な気持ちになっている。職員は誰も地方自治体が崩壊するとは考えていないが、職員が独立行政法人などで公務員でなくなる時代が来るかもしれない。

ただ多くの職員は世に役立つための使命感をもち、職務に誇りと自信をもって自ら選んだ道をあゆんでいる。職員の志はあたかも職人芸のようなものである。行政組織には機敏に商機をとらえて、利ザヤを稼ぐ商人型職員は少ないが、目立たないけれども丹念に仕事をこなすいぶし銀のように輝く職人芸をもつ行政職員は少なくない。いわば行政組織は職人芸を発揮する職人の世界であって、商人型の企業経営とは体質と評価の基準を異にしている。市町村の教育委員会の事務局にしても多様な仕事をきっちりとこなす職人芸の職員を有していて、独自の組織文化を示している。企業の事業カンパニーあるいは事業会社のように独立性や大きな機能的自立性を持っている。そこがローレンスとローシュの条件適合理論のように分化と統合のダイナミズムにつながらないのが問題ではあるけれども、職人芸の特色をよく表出させている。

それゆえバーナードのように、経済的報酬は大切であるが、それを第二義的に下げてみてこそ、職人芸の世界の思考様式・行動様式がよく理解できるのであって、商人的成果主義のもとではその協働意欲を喚起しにくい。それは組織内市民活動と共通する側面があって、経済的報酬を過大評価しては事の本質を見誤る。

行政職員には職人的な生真面目な人が多いが、それは融通の利かない硬直的な人というわけではない。自己の職責に忠実であって、その適正な遂行を社会的使命と考えているからである。道、県、市で行政職員から多くのヒヤリングをしたが、鐘のようにこちらが大きく打てば、大きく跳ね返ってくるのであって、準備をしっかりとしていると、それだけ深く回答がでてくる。しかもこちらが何も言わないのに、職場の長が応対に出てくるケースがほとん

どであって、行政職員の優秀さを感じる。それは東大卒という学歴ではなくて、長年にわたって公務員として研鑽してきた優秀さであって、利益追求に特化している人とは違う知識的な幅広さを有している。

それは小さな市でヒヤリングして感じたことであるが、ローカルな人口の少ない市であっても、われわれの問いには的確に答えてくれるし、知的労働者の職人芸というものを実感として受け止めている。行政職人を過大評価しているといわれるかもしれないが、ローカルな地域であっても自己を鍛錬して、あるいは職場で職員同士が切磋琢磨して鍛え上げて、環境変化に対応している姿勢は、「公務員バッシング」とは対極のものがある。

たしかに「組織の掟」があって身内の恥をさらさないという思考様式・行動様式があるが、本来の共同体の機能集団が共同体化して仲間をかばい合うクロズな掟が時にはコンプライアンスや住民に向けての情報開示を限定的にする問題はある。

たしかに行政に丸投げではなく政治主導は大切であるが、首長が人事に介入して人事体系を乱す場合もあり、行政官僚制が首長の不当な人事介入を防いでいる面もあって、伝統的な行政管理は職員が安心して働く基盤を提供している。首長の抜擢人事に問題があるわけではなく、若手の人材により高いレベルの意思決定を担う機会を与えることは、行政幹部の質を高めて、グローバルな環境変化に対して適切な見識をもつことになって、グローバルIT化の時代においては人材登用の複線化も求められる。

こうしてみると、行政職員の能力を十分に活用していない組織に問題があり、ダイナミック・ケイパビリティという視点からいうと、行政が有している人、モノ、金、情報などの経営資源を有効に動員していく組織的能力を高めるべく、改革を図るのに、人財の育成が形式化していることがわかる。環境変化、状況変化に対して職員に自由に発想させる機会も少ないのである。女性人材に対しても男仕事文化の枠組みに組み入れて、残業を多くしていれば熱心に仕事に打ち込んでいると評価して、時間効率やライフでの創造性をもたらす機会の評価を軽視している。ワークとライフは相互浸透していて、ライフの充実がワークの充実をもたらすように、ワークとライフの統合的プロセスを重視してこそ、知的労働者の生産活動が生きてくる。子育て期間中も家事労働を通じて、ワークに役立つ知見を得ることが少なくなく、仕事労働量は減っても、生産的にはなれる。

企業経営を中心として経営学を学んできたわれわれは、地方自治体の行政職員に対して予断と偏見を有して接してきたが、自治体の17年に及ぶ行政改革委員として数多くの職員、行政幹部と意見を交換してきたが、企業の基準だけで自治体の運営を考えるのは、間違いであることに気づいた。PPP、PFI、その他企業経営的発想を行政組織に導入するのはよいとしても、行政組織論理を従属させて論じていては、ジェンダーで男女区分を全くせずに同一視するようなものであって、現状から大きく乖離してしまう。経営学者として行政組織からも謙虚に学ぶ姿勢が大切であって、行政組織から戦略的に何も学ぶものはないというのは傲慢であって、偏見を拡大するだけである。

5. 実践的な組織改革

組織の実態とは組織の恥部をあばくのではなく、組織の事実関係を的確にとらえて、組織を改革に向けて方向づけるためのものである。本質的な事実関係を的確にとらえないと組織を方向づけて組織を実際、具体的に改革することはむずかしい。これは行政経営にもとづく組織の実態的な把握であるが、そこに見聞したことも加えて、理論的な枠組みの力を借りて、まとめている。そこでは相矛盾したことも少なくなく、ハラドックス的状况をつねに考えてもよい世界である。そして行政組織は団体群として共通している面が多いので、U市だけの特殊な事例とは言えない。他市へのヒヤリングでも共通した面が多いことが強く感じられた。行政改革の項目においても共通している面が多いのも、日本の地方自治体の特徴といえよう。研究者としてはヒヤリングした際に結論が予想されるのであって、相違点が多くて意外と感じることは少ない。組織機構が共通していると、組織の中身も類似してくるのかもしれない。

これは環境決定論になって組織の主体的営為を軽視してしまうが、マクロ的にはこの傾向を否定できない。それでもわれわれの行政改革のように組織の文脈に適合させて主体的に改革していくには、組織の枠組みそのものの改革（アージリスがいうダブル・ループの改革）や、組織的能力を高めて明確に改革を方向づけて、組織改革の接近のスピードを高めようとしている。ここで問われるのは理論的枠組みの優秀さではなくて、意図した改革目的の達成度合である。

U市の第三次行政改革大綱の策定にあたって、毎年見直して大綱を修正するようにしたのは、改革目的の達成度合をみるためであって、改革されていなければ対策をその都度立てて、具体的に改革を推進するためである。それは策定と実施にはパラドックスが生じたりして、そのズレを修正すべく次の手を打つためである。そのために対話、コミュニケーションが大切であって、その場を設定するのも組織改革の一つである。ここでは具体的かつ実践性を重視している。実践あつての具体的な改革である。

行政経営には当然に財政改革や組織改革は含まれるが、行政改革となると財政改革に偏っていて、歳入・歳出問題に焦点を合わせて、肝心のその実施主体である行政組織の改革には論が及んでいなかった。逆に組織論者としては組織改革に関心があつて、企業組織を模倣するのではなくて、その公共性、社会性というミッションを充足しうる価値の共有のもとで、住民サービスの質の向上のための存在理由にもなるので、自組織の存続のみを考えずに、環境変化に積極的に適応していく政策官庁への脱皮を急ぐ必要がある。政策官庁への脱皮こそ組織改革を必要とするのであって、そのような改革を担うリーダーをどのようにして上のリーダーを育成していくのも大事であって、方向づけにはコミュニケーションと対話が重要であって、リーダーは多くの人々と会話し職員を理解を深めていくには、リーダーの信用、部下からの信頼が大切であって、日々の言動や評判の積み重ねを欠いてはやれるものではない。

今の段階では政策官庁への脱皮はビジョンであって、行政改革委員や特定の人に限定された実施プログラムの域を脱してはいないが、個々の職員のもつ改革エネルギーを喚起する役割を担う。われわれは管理者行動とリーダー行動を区別して考えているが、リーダーは職員

がリーダーシップを発揮するように導いて、これまであまり見られなかった組織内に次から次へとリーダーが出てくる状況を作り出すとともに、そのための組織改革も必要である。リーダーは強制力を行使するのではなく、改革に向けて心を合わせていくプロセスが求められ、自尊心、達成感、参画意識、理想の恩恵などで人間の本質的な欲求を刺激して、これまでの周辺の欲求にこだわっての刺激から脱してこそ、具体的な方向性を定めての多くの職員を巻き込んでの組織改革が具体的に実行できる。実行、具体性を欠くような企画では、理論的には整然と見えても、自治体の組織改革には役立たない。現実には方向性を決めずに、改革を討論していることが少なくない。

われわれが組織の実態を踏まえて論じたいことは、生命感あふれる人々の倫理や美意識を満足させるような実践的な組織改革であって、精緻に理論的にモデル化された組織改革論ではない。それゆえ理論的に洗練されて超越的な印象を与えるものではなく、現実とうごめく人間臭いリアリティのある組織改革である。それゆえリーダー、行政幹部も実在のものとして親しみやすく、その言動にも感情移入しやすい「生身の人間」を照射している。それゆえ権力をめぐっての争いや駆け引きなどであるが、そのような人間を突き放すのではなく包容していけるモデルを考えている。利己的でいやらしい面もあるが、同期的に自他的で献身的な面もある人間の二重性、利己的にして利他的な人間をモデルにして組織改革を考察している。そして理論的な組織改革を参照して、奥行きのある組織改革を論じていきたい。そこではU市での体験を下敷きにしている。

当選した首長が行政のことを丸投げして、過去の行政の誤りを黙過して、それを先例としてそのままその後の意思決定基準として用い続けられれば、いずれ行政組織全体にマヒが生じ、機能的に組織も動かなくなってしまう。そこで政治家としての首長は時間をかけて行政の論理を十分に理解したうえで、自己の政治の責任において地域社会の実態や住民感情とも折り合いをつけて、行政の言いなりにならず、政治的判断をすることが大切である。もちろん行政の方向を変える行政経営的な組織改革は並大抵の覚悟や努力ではできないのであろうが、地域にとってやりにくい法令であっても、U市でも法改正を意図して運動したわけであるが、これこそ至難である。これ以上に困難とみられるのが、先例主義からの脱却であって、行動の枠組みを変える「横串」を入れるだけでも、言葉は安く言えてもこれからの脱却行動は形式的なものにおわりやすい。

行政組織の組織文化の重みを忘れて、先例主義からの脱却を論じてもそれはむなしいものになる。組織の実態を踏まえない理論的な組織改革には、そのような考察を欠いている。徹底した改革論議を尽くしてこそ、やっと改革が少しはなされて新しい施策の採用ということになるが、それでも先例主義の組織文化のもとでは新しい施策の採用には大きく妥協したことになる。少なくとも自己の意思決定の非を認めることはほとんどないし、それもし崩し的にやるので非を認めたことにならない。それゆえ行政組織の非を認めさせるには、大掛かりな仕組みが必要であって、議会の議員であってもどう振る舞っていいかわからないものである。改革派の職員であっても、他の管轄に属する事柄に口を突っ込むことは、「容喙」として介入が忌避されている。いかにコンセプトがあいまいであっても、「介在」は容易ではない。われわれ行政改革委員としても介在の方法を論じることはできる。そしてトップ層ではなくても、実質的に改革を論じている層に働きかけることはできる。ここでは介在の意味

合いも異なってくる。われわれは実質的に意思決定している層に注目する。行政改革大綱やその実施プログラムに組織改革を柱にしているから、メンバーに自由に討議させることは、ルール違反でも越権でもない。所轄以外のことを論じてはいけないというのは改革にはならない。所轄の担当者がいても、やり方を論じているのであって、面子を傷つけたり、面と反対意見をいうわけではない。それでも首長の庇護、支持、支援がなくては、改革を推進する人々も孤立しかねないのが組織改革である。少なくとも組織改革には政治的判断が欠かせない。ガバナンスの根本は先例主義にあるわけではないからである。文脈、慣例は尊重してもそれは行政の枠の中のことであって、行政を取り巻く環境が激変すればオープン・マインドとプロセス思考は欠かせない。構造強化の organized 思考は逆機能になりやすい。何を再凍結するかである²⁰⁾。また交渉上の駆け引きもあって、シーソ的なバランスをとることもある。それは管轄を盾にした横槍を一段も二段も下げて「横串」を入れやすくする交渉上のテクニックでもある。

この点、「横串」にはコンフリクトを伴うので駆け引きも増えるが、それを調停する力量も組織的に求められるので、部門横断的な「横串」には住民世論や組織内世論の支援の下で、交渉と調停の両方の機能も欠かせない。それほど「横串」を入れることは実践的に大変であって、理論的に水平的な横串・マトリックスというだけではどうしようもない。またマトリックス的「横串」を入れるべく情報操作も必要であろう。それは管轄への介入という問題とは切り離して、水平的な「横串」の意義を論じて、権限問題を棚上げして実務的な施策に焦点を合わせて抵抗を少なくする切り離し策も用いられる。とくに教育委員会にかかわることは中立自立機関としての注意が必要である。解釈主義的な見方によっては、改革に向けての理解の度合が異なってくる²¹⁾。

機能主義的な見方とは異なって、解釈主義的な見方には便法にとられやすいことも少なくないが、恣意的にとられては前へ進めることはやりにくい。いわば筋道が大切であって、そこに飛躍がないように注意して地道に改革を進めていくことになる。それが粘り強い実践的成果をもたらし、大言壮語してもできないことは出来ないのである。地域の行事に格別の心遣いをする首長の性向を見直しての進言など色々のテクニク的な手法もあるが、ここでは省略する。

6. おわりに

われわれが意図するのは行政経営的な組織改革であって、組織部門間に「横串」を入れるマトリックス手法や、主体と客体を分離する近代西洋科学合理主義を乗り越えての主体と客体を統合する主-客統合の組織改革である。そのために改革の担い手はこれまでの主体たる組織そのものにも影響を及ぼし、それが組織全体の改革につながる。主-客統合の論理は A.N. ホワイトヘッドや C.I. バーナードも論じていることであるが、これを組織改革に用い

20) Weick, K.E., *Making Sense of the Organization*, Vol. 2, Wiley, 2009.

21) 高橋正泰『組織シンボリズム』同文館、1998。

ることによって、従来の組織の部分的改革から組織そのものの改革へとシフトしている。これは理論的な組織改革では決してむずかしいことではないが、クリス・アーギリスの「シングル・ループ」ではなく「ダブル・ループ」の枠組みそのものの改革を論じればよいことになる²²⁾。そのために理論的な組織改革を論じて、それを用いての実践的な組織改革へとつなげたいが、そのためにも組織の実態を把握する必要があるので、組織の実態を理論的に整理して一定の整合性のある形で論述している。これは市の行政改革委員・会長として現実のコンフリクトに対応して、普段は見えにくい組織の実態をとらえられる機会を得られて、そこでは分析者だけではなく、改革の担い手になれたからである。この組織の実態はケースとして提示したもので、すべての行政組織に共通しているとは言えないが、地方自治体は地方交付税交付金などの共通の縛りがあって、組織機構としては類似せざるをえない面もある。それでも文脈、地域の慣行や組織文化によって違いが生じてくるが、コンフリクトの解決方法に特殊性があるわけではない。ただ理論的な組織改革を踏まえていないと改革の方向が意図に反する場合もあり、軌道修正もしにくくなるからである。この意味で組織の実態を知るとは理論家にとっては関心が薄いかもしれないが、実践的な組織改革においてはきわめて大切なことであって、学究として組織の実態を把握できたのは、理論と実践の橋渡しの論考においては有用である。特殊な前提を置くと理論としてはエレガントになり、その洗練度は明確な理論として提示できるが、実践の世界では参考にならないことが多く、それが実務家の不満でもあった。その点、経験的にも組織の実態を把握しえたので、実践的な組織改革モデルの有用性を高めている。

現実の地方自治体の行政改革では実践的な組織改革モデルが求められていて、われわれも理論的な組織改革モデルを下敷きにして組織の実態を整序できたわけであり、その具体的な事実関係を行政経営的な手法で分析して、そして実践的な組織改革に用いている。それでも現実を的確にとらえているかは疑問を残している。行政職員や職員 OB へのヒヤリングなどで、内在的にも組織の実態をとらえようとしたが、根茎的に入り込んでいる部分も少なくない。このことを十分に認識しており、われわれが定番を示したとは言えない。今後の努力によってその有用性を高めていきたい。

【参考文献】

- Adler, P.S., *The Learning Bureaucracy, Research in Organizational Behavior*, Vol., 13, 1992.
 Aldrich, H.E., *Organizations and Environments*, Prentice-Hall, 1979.
 Argyris, C., Schön, D.A., *Organizational Learning*, Addison-Wesley, 1978.
 Argyris, C., *Overcoming Organizational Defense*, Allyn and Bacon, 1990.
 Bendix, R., *Bureaucracy, American Sociological Review*, 52, 1949.
 Barnard, C.I., *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 1938. C.I. バーナード『経営者の役割』（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳）、ダイヤモンド社、1968。

22) Argyris, C., Schön, D.A., *Organizational Learning*, Addison-Wesley, 1978. Argyris, C., *Overcoming Organizational Learning*, Allen and Bacon, 1990.

- Blau, P.M., *Exchange and Power in Social Life*, Wiley, 1964.
- Blau, P.M., (ed.), *Handbook of Organizations*, Rand McNally, 1965.
- Blau, P.M., Scott, W.R., *Formal Organizations*, Chandler, 1962.
- Clegg, S.R., *Frameworks of Power*, Sage, 1989.
- Clegg, S.R., Phillips, C.D., *Power and Organizations*, Sage, 2006.
- Etzioni, A., *Modern Organizations*, Prentice-Hall, 1964.
- Etzioni, A., *Social Problems*, Prentice-Hall, 1976.
- Follett, M.P., *The New State*, Longmans, Green, 1918.
- M.P. フォレット 『新しい国家』(三戸公監訳) 文真堂、1993。
- Follett, M.P., *Dynamic Administration*, Metcalf, C., Urwick, L., (ed.), Harper, 1942. M.P. フォレット
『組織行動の原理：動態的管理』(米田清貴、三戸公訳) 未来社、1972。
- Garbraith, J., *Designing Complex Organizations*, Addison Wesley, 1973.
- Katz, D., Kahn, R.L., *The Social Psychology of Organizations*, (2ed.), John Wiley, 1978 (1966).
- Mouzelis, N.P., *Organization and Bureaucracy*, Routledge & Kegan, 1967.
- Minzberg, H., *Managing*, Berrett-Koehler, 2009.
- Simon, H.A., Thompson, V.A., Smithburg, D.W., *Public Administration*, Alfred A. Knopf, 1950.
- Weick, K.E. *Making Sense of Organization*, Vol.2., John Wiley, 2009.
- 小笠原英司 「組織と公共性—事業経営の私益性、共益性、公益性—」 明治大学 『経営論集』 462号、1999。
- 大月博司 『組織変革とパラドックス』 同文館、1999。
- 金井壽宏 『組織変革のビジョン』 光文社、2004。
- 岸田民樹編 『組織学への道』 文真堂、2014。
- 坂下昭宜 『組織シンボリズム論』 白桃書房、2002。
- 佐藤慶幸 『官僚制の社会学』 ダイヤモンド社、1966。
- 高橋正泰 『組織シンボリズム』 同文館、1998。
- 蜻蛉 「大機小機」 日本経済新聞、2014年8月2日。
- 村田晴夫 『管理の哲学』 文真堂、1984。
- 渡辺伊津子 『二重性のダイナミクス』 白桃書房、2013。