大阪商業大学学術情報リポジトリ

日本的システムと行政経営

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2018-05-18 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/550

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

日本的システムと行政経営

数　家　鉄　治

1．はじめに
2．伝統の力と地域住民
3．自治会と自治体
4．住民と行政経営
5．おわりに

1．　はじめに

日本的システムといっても多様なシステムが階層的に内包されているが、われわれは日本的経営が内包されているシステムに焦点を合わせている。日本的経営はある段階から足枷とされたりして、破棄の対象にもなった。しかし日本の地域性は国境がなくなっても残存し、地域特性が消滅することは考えられない。いかにネット社会になり、AIやITが普及しても、人間の意識は急速に変わるものではない。伝統の力は長い歳月をかけて磨き鍛えられ、洗練されて、今日まで継承されている。それゆえ伝統の力は住民の日常的生活に組み込まれていて、権力や金によって、住民から奪い取ることはできない[1)]。人間の意識の中に根茎的に存在するので、目立たないが、思考特性、行動特性に影響を及ぼしている。それゆえ日本的経営が何らかの理由で破壊されてもそれは残存するし、少なくとも自治体の行政経営においては残存する。地方分権、地方自治のもとでは、住民はガバナンスの担い手であるからである。

しかし、日本的経営はある段階から磨き鍛えることを怠り、時代を貫徹して洗練されていくプロセスを欠いて、旧態依然とした形をとどめて、むしろその概念や枠組みを固定化してしまった。

日本的経営本来の日本的経営は決して概念や枠組みを固定化させたものではなく、有機体的組織の特徴を生かして[2)]、その中に人間志向を入れていて、組織のガバナンスやマネジメントの担い手が人間であることを明確に示していて、その担い手の舵取りや意思決定によって、組織の運命が大きく左右されることを経験的に知っている。それゆえ日本的経営が衰退したのは舵取りの失敗と、日本的経営を状況の変化に合わせて洗練してこなかったからであ

1）岩田龍子『日本的経営の編成原理』文眞堂、1977。
2）渡瀬　浩『日本の組織』晃洋書房、1989。

る。市場原理主義に適合してこなかったのは、日本的経営は状況的に変化するのであって、原理主義で動いているわけではないからである。日本的経営は伝統の力を発揮してきたのであって、原理主義的に作動していないのである。

たしかに日本的経営は年功序列や終身雇用の側面からみると弱体化してきたが、それだけをもって日本的経営といえるものではない。伝統の力を反映した日本的システムは、住民の意識を通じて行政に反映していて、行政経営はこのことを配慮したものであって、地域性の強いものである。せいぜい近隣の市町村と合併する程度であって、根本的に営みが変わるわけではない。ここに行政経営の特殊性があって、ここに伝統の力が発揮される。

2．伝統の力と地域住民

日本人は農耕民族だから勤勉とか共同体を形成しているなどの論考はあっても、日本の伝統の力が及ぼす心理的エネルギーを論じた論考は極めて少ない。伝統に固執するとかでネガティブに伝統がとらえられてきたが、伝統こそ国のかたちを維持、継承してきたのである。伝統は磨き鍛えられて洗練され、美意識のもとで輝きを増す。U市の重要伝統的建造物群保存地区の古い町並みは江戸時代からの古い景観を示していて、まさに伝統の力を具体的に示し、住民に誇りを与えている。

このように伝統の力は日本人の美意識を反映させているが、風土、地形、気候との調和のもとで自然から浮きあがるものではない。商業の集積地であったから大店民家というものの威力を示し、民衆も大きな力であったし、その心意気を表出させている。造り酒屋、醤油屋、薬屋はその中の中心だが、多様な職種の商人の町として民衆が日本のかたちを示している。宮内省御用達の店があるが、それを取り立てて誇っているわけではないから、外部の人には気づきにくい。創業300年を越える造り酒屋などの老舗が立ち並ぶが、取り立てて老舗を誇っているわけではない。その何気なさに伝統の力を感じ、江戸時代からの薬草園は地域が皇室の薬草狩りの地であったことを示し、推古天皇が611年にU地域に薬草刈りに来られたことが日本書紀に記されている。これらは住民に誇りを高め、伝統を洗練させて継承していく源泉になっている。戦前、戦後と一貫して変わらないのであって、民衆の力によって町は運営されて、「大衆迎合主義」で言われる大衆と違うのは[3)]、伝統の重みを背負って思考様式、行動様式を確立しているからである。それが伝統の力であって、日本的経営論はこの伝統の力の心理的エネルギーの高まりを軽視してきた。伊勢神宮、皇室というと特定のイデオロギーを与えるように見えるが、そうではなく、日本のかたちのシンボルとして表出しており、民衆はそれ等に支配されているのではなく、崇拝し敬愛の対象にしている。これが外国に多い便宜主義的行為を抑制して、人格を陶冶し、公共性、社会性を担う品性を磨いている。似非エリートは愚民のごとく住民を愚弄するようなことを言うが、日本の伝統を背負う民衆は一個の人間として利己心に溺れているわけではない。似非正統性を示すエリート層に対しては、民衆は批判し、抵抗する底力を有していて、利益のために烏合集合するものでは

3）今井光映『ドイツ家政学・生活経営学』名古屋大学出版会、1994、83頁。

ない。それは日本人のエートスを持つ民衆には見苦しい行為として美意識に反する。この美意識は自己を律するものであって、決して植民主義的な特権階級を作るものではない。

日本の伝統には中根千枝教授の言うタテ社会の流れと[4]、水平的な日本的平等主義がマトリックス的に流れていて、その柔軟な流れは磨き鍛えられていて、決して現状に固執させるものではない。われわれは地方自治体の行政改革委員として、このような住民、連合自治会長などの委員と数多く接してきたが、地域の名士として伝統を背負ってきただけに、人間性も磨かれていて、公共性、社会性に対しての貢献意欲は高い。われわれも委員報酬を半額にしたが、それは改革への姿勢を示すためであった。職員の給与の５％カット（現在は2.5%カットに緩和）への対応もあって、一方だけにしわ寄せすることはしなかったのである。管理職手当も30%カットしたのも、日本的平等主義の流れもあるが、等しく負担を共有したいという気持ちの表れである。われわれは自己を抑制して働いているという姿勢を示さない限り、人々の納得を得にくい。市長（当初は30%カット）、副市長、教育長もカットに応じており、日本の伝統ではトップ層がこの姿勢を示し、率先垂範しなければ、人々はともについて励まないのであって、上下の大きな給与格差も問題である。低賃金の非正規雇用者の比率が急増しているにもかかわらず、自己能力を過信して取締役が高い報酬を得ているようでは、組織メンバーの気持ちもしっくりせず、組織への忠誠心、一体化を低下させる。私欲を肥大化させていて、心を無にしての犠牲的精神が見られないからである。それゆえＵ市では、トップ層は大きな報酬カットに応じたし、自発的に申し出たのである。それは日本の伝統の力に適合させるためであって、伝統の力の威力をよく知っているからである。日本の民衆は功利的関与よりも規範的関与に反応しやすく、そのようなリーダーは人々の合意をえやすい。

伝統の力というのは、頑迷固陋に古いしきたりや型に固執するものではなくて、長い歳月にわたって鍛え磨き、そして洗練された思考様式・行動様式であって、その奥底に流れる美意識は社会規範的に見苦しいことを回避し、さらに洗練に向けて、それぞれが自己を磨くという共通の価値観をもたらす起動力でもある。

三戸公教授が経営の「家の論理」を論じられたが[5]、日本的経営に組み込まれた「家の論理」は洗練されて「経営福祉主意」や人材育成の起動力になっていて、組織メンバーを単なる労働力とは見ないのである。ここにも洗練していくという美意識が存在して、日本的努力主義のもとで個々人が切磋琢磨して、自己を磨き鍛える日本的エートスが内包されている。ただ日本の企業別労働組合は正規雇用者の雇用維持や待遇改善にこだわって、制度的環境の変化にもかかわらず非正規雇用者を切り離して、労組の枠を超える日本的エートスから逸脱してしまって、社会全体の労働者の社会的位置づけを下げてしまった。その原因として家事労働の延長線上のような非正規雇用者の労働を軽んじて、仕事労働に偏した価値観を有してきたのもジェンダーバイアスがあるからである[6]。H, ニックリッシュが論じた家政が本源

4） Chie Nakane, *Japanese Society,* University of California, 1970, pp.14-15.
日本的システムを論じるにあたっても、中根千枝教授の比較分析的な「タテ社会」の論理は、伝統においても深く組み込まれている。欧米の原理主義的な「原理」とは相異がある。
5）三戸　公『家の論理』1.2.文眞堂、1991。
6）数家鉄治『日本的システムとジェンダー』白桃書房、1999。

的経営であって、企業経営は派生的経営である[7]と論じた意義を日本の経営者や企業別労働組合の担い手は理解していないのである。さらに言えば、日本の伝統的価値を戦後の経済復興時代では理解されていても、その後は日本的な変容から逸脱して、派生的経営である企業経営の論理を肥大化させて全体社会を覆って、経済的合理性（という部分的合理性）の貫徹のもとで家庭を駆逐していくのである。本源的経営たる家庭を駆逐しては社会は歪んでしまう。

日本の伝統、歴史、文化には拝金主義のような見苦しいことをしないという美意識があって、この美意識はU市の重要伝統的建造物群保存地区の美しい景観の町並みをみればわかる。江戸時代からの和建築の粋が見られ、時代の美意識が見事に反映されている。U市には建立1千年を越える寺が存在するが、この寺の建造物や仏像には国宝、重要文化財が数多く存在する。われわれが言いたいのは古い町並みの民家にも民衆の美意識が反映されて建造されていることである。

日本の経営学は意図的に皇室や両陛下の伝統にもとづく起動力を論じてこなかったが、ここに日本的エートスが反映されていて、それをアカデミックに論じることを回避してきた。しかしU市では伊勢神宮に通じる伊勢街道の宿場町として繁栄してきただけに、伊勢神宮を崇拝し両陛下を敬愛する人は多い。そのことによって住民は自己を律するとともに、日本の伝統の美意識を身に着けている。伝統の力というのは個々人に価値浸透しているので、日常はあまり気が付かないことが多いが、非常時には人間協働のシステムとして具体的に表出されて、外国人でも伝統の力を具体的に感得することができる。それは単なる功利主義のもとでは表出されないものであって、伝統、歴史、文化によって醸成された力としての起動力を持っている。しかし近年では伝統の力を腐らす市場原理主義などによって破壊が進んでいる。国境もない理想のグロバリゼーションはどこにも存在しない。人々の協働意欲や日本的努力主義の土台を支えていた他者との関係性の意義を見失ってしまうことが少なくない。日本の伝統がもたらした沈潜して考え抜くことも、目先追求の実利的な風潮によって、沈潜は時間の無駄だという風潮に学究も染まっていることも少なくない。考え抜くことこそが日本の伝統の力であったのに、ただ関係する人を増やすだけでは、ノイズになりかねない。

考え抜く力を磨き鍛えるためには、むしろ雑多な関係を断って孤高な日も必要であって、それを恐れていては人生に深みをもたらすことは出来ない。これに反する風潮が世の主流になっていて、日本の伝統の力という本流は抑圧されている。この歪みの是正は大変難しくなっていて、そのことが日本の伝統の力の起動力を弱め、日本経済に悪影響を及ぼしている。

日本でも起業家、企業家について盛んに論じられているが、それは米国型のアニマルスプリットをベースにしたものであって、日本の伝統の力の起動力、駆動力を生かしたものではない。日本の伝統の力というのは公共性、社会性に地力をもたせたものであって、私的な枠組みに拘泥してはいけないものである。A. マズローのいう自己実現欲求もさりながら[8]、むしろそれを越える自己超越欲求を求めての国事意識や日本のかたちの美的表現にある。こ

7）前掲書、今井。
8）Maslow, A.H., *Maslow On Management,* Transaction, 1998. A. マズロー『完全なる経営』（金井壽宏監訳、大川修二訳）日本経済新聞社、2001。

の美意識を日本的エートスは磨いて来たのであって、私利私欲に走ることは見苦しいことである。実業界の人々も国事意識を持つから美しいのであって、国民にその存在を評価されている。単に財産があるからからと言って社会的に評価されるものではない。近年の大企業の経営者はサラリーマン根性化して、むしろ組織エゴイズムに陥りやすい。日本の伝統の美意識を欠いたからであるが、そもそも日本の伝統の力の破壊者であって、低賃員の非正規雇用者比率が増大しているのに、国事意識をもてば、平然としているところに問題がある。

たしかに経営の社会性、公共性をいうけれども、それは世間を偽る標榜された目的であって、組織エゴイズムを拡大していくダブル・スタンダードを用いていることが少なくない。企業倫理、道徳的行動基準にしても、それがどれだけ組織に価値浸透しているかを問わず、掲げているだけのものも少なくない。取締役会は本当に日本の伝統の力の駆動力をどれだけ真剣に論じてきたであろうか。少なくともわれわれ経営学者が真摯に論じてきたかは疑問であって、特定のイデオロギーにとらわれて皇室の力を否定的にとらえているが、それは日本の伝統の美意識を欠くものである。

われわれは日本の伝統の力を深く沈潜して考えてみる必要がある。それはイデオロギーを抜きにして、その駆動力は個々人の協働意欲に反映されているからであって、単なる金銭的誘因にもとづかないことをC.I.バーナードも論じている[9)]。バーナードは道徳的準則をわれわれがいうような伝統的価値と関連させて論じなかったが、倫理、道徳性の美意識は感得していた。日本の伝統的な美意識とバーナードの美意識には共通した面があって、深く考察すれば共通の根があることがわかる。それは正当性の受容にもかかわるが、それは経済合理性のような部分知ではなく社会を律する全体知である。 M.P.フォレットの全体的整合性というのはこのことであって、バーナードも部分知にとらわれるものではない。伝統的な力というのは部分知ではなくて全体知にかかわっていて、この断片的社会では全体知の感得がますますむずかしくなっている。それゆえ伝統の力を見直すことによって、全体知を復位させることができる。企業経営も考察に全体知を復元させれば、個々の企業の枠に拘泥することなく、日本的システム全体のかさ上げが可能になろう。そのことによって低賃金の非正規雇用問題も解決に向かうだろう。

市場原理主義、グロバリゼーションのもとでは市場的価値を排他的に重視するが、U地域では推古天皇の「薬猟」や持統天皇の孫の軽皇子（文武天皇）が歌人柿本人麻呂をつれて狩りをして宿泊場で、人麻呂は「かぎろひ」の有名な歌を作った。万葉歌人の山辺赤人の古里でもある。江戸時代では伊勢街道の宿場町として繁栄しただけに、伊勢神宮や皇室を崇拝する層を厚くしている。それゆえ営利利益の機能的価値のみならず、全人にかかわる意味的価値を大切にしていて、それが地域の伝統の力を強化している。両陛下も何回もU地域に来られて、その品位、人柄、皇室の権威に触れられた人も少なくなく、それが両陛下への敬愛の念を深めている。もともと奈良の地は皇室とは縁が深く、飛鳥・奈良時代には6人（8代）の女帝がおられて、女性天皇にたいしての抵抗は少なく、推古天皇、持統天皇のように偉大な女帝の地だけに、側室制度がない今日では、男系男子にこだわることがなく、女性宮家

9） 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。

（皇室典範の改正）の創出にも抵抗が少ない。持統天皇がガバナンスを担った藤原京は、日本一の巨大な京であり、その政治的手腕は評価されている[9)]。

地域の自営業者は貪欲に自己利益を追求するのではなくて、地域の神社の造営・改築、寺の修理、学校用地の寄付、地域開催行事の寄付、能の開催のための賛助金、各種の寄付金には協力的である。これも伝統の力にもとづく意味的価値を認識して、個々人が協働して支え合っている。歳末助け合い募金にも金が集まる。

伝統的価値というと特定のイデオロギーの支持や、それに固執しているイメージを与えるが、伝統は磨き鍛えられ、洗練の度合いを高めているだけに、十分に人々の倫理や美意識に耐えられるものであって、この住民に組み込まれた美意識は意味的価値につながっている。日本的システムは日本的経営のみにつながっているわけではないが、今日のように社会全体の労働者のことを考えずに、低賃金の非正規雇用者比率を高めて、自己利益の経済的合理性のみを追求したり、常態的なサービス残業を強いるのは、むしろ伝統の力を削いで、結果的には逆機能になることが少なくない。

このような賃金、処遇の大きな経済的格差は、日本の美意識にも反して見苦しく、日本の社会的格差を拡大したのみならず、日本人の共通感覚を分断させて、国民統合のシンボルとしての両陛下の役割があっても、その裂け目を大きくして、やがて分断国家をもたらしかねない。いわば伝統の力を弱めているのであって、しかも社会全体に金銭的領域を肥大化させて金力が支配する世の中を当然視して、貧しい者をさらに惨めな気持ちにさせて、やがて階級的な反目につながる。企業が社会的制度であることを考えてほしい。社会的制度とは、全体社会の社会的承認を必要とするし、そのために社会的拘束を受ける。そのプロセスを経て、目的達成のために機能的自律性を社会から承認されている。企業経営は法令だけに律せられているわけではない。地域の自営業者は伝統の力への貢献を意識しており、企業倫理や企業の社会的貢献を欧米から言われなくても、公私にわたって地域社会に貢献している。これも伝統の力といえよう。それは社是・社訓にも表出している。

U市では古い町並みの保存など、地域の環境整備に力を入れてきたが、これは潜在的な観光資源を顕在化させるというよりも、伝統の力の再活性化への取り組みである。それは決して形式主義や空虚な器にこだわるものではなく、伝統の力の復元に力を入れていて、それが住民の誇りをもたらし、地域への貢献意欲を高めている。目先の経済的効果だけを考えているのではなく、タイム・スパンを長く持たせる伝統の力こそ、人々に希望を持たせて貢献意欲を刺激するのであって、もっと内から湧き出る情熱を高めている。

われわれは地方自治体の行政改革の推進とともに、それを推進する触媒としての伝統の力の作用に注目している。固執、腐れ縁、悪習として伝統をとらえられることが多いが、これは形式主義で側にこだわるスタイルをいう。これに対してわれわれは、伝統に内在する起動力、駆動力に注目しており、改革への足枷、手枷という見方を退けて、改革推進の触媒として用いている。伝統の力というと狭量な考えに覆われているというイメージがあるが、むしろ専門知などの部分知にとらわれるものではない。フォレットのいう全体的整合性は全体知、総合知に関わり、個別の思考にとらわれるのではない。フォレットの考えを敷衍すれば、部分的合理性をさらに追及するのではなく、個別経営の枠を超える思考といえる。われわれも個別経営を超える理念政略的視点を論じて、体制の土台を維持する視点を示した[10)]。

まさに部分知よりも全体知、総合知の世界を示した。部分知が世界を覆ってしまうと狭量な世の中になる。個と全体が有機的に結合されてこそ、全体的整合性がえられるのであって、個は基本的な重要性を持っている。

ここでU市のことに戻る。小さな市であっても郷土愛や自分を活かしてくれる職場として就職してくれる若手が、巨額の累積債務を抱えていても就職先として選択してくれたのであって、その気概を生かしていける組織づくりも行政改革の一環である。規模が小さく知名度も低いけれども千年単位の伝統、歴史、文化が地域を支えていて、洗練されて良き伝統を継承していく大役を若手職員に担ってもらうためにも組織改革は欠かせない。職員に人事考課マニュアルを作成して、現に課長以上はこれに基づいて人事評価をしているが、若手職員にはもっと奨励的な給与体系が必要であって、切磋琢磨してともに鍛え合う機会を提供するのも自治体の責務である。反面、山に囲まれた自然の中でのびのびと気長に人材を育成していく度量も必要であって、職員各自が自己を生かしていく職場づくりをしていかないと、小さな市だけに優秀な人材を数多く獲得することは難しい。

職員の大半は地域の住民であるが、地域の伝統、歴史、文化の継承を大切にしている地域住民とともに日本のかたちの維持にも協力しており、住民も功利的に目先の利益の追求にこだわっているわけではない。地域の産業である檜や杉の植林は60～70年の歳月をかけて回収する。地域のタイム・スパンは長いのであって、建立千年を越える有名寺院も市内にある。古事記、日本書紀や万葉集の世界でもある。歴史の重みが脈々と流れていて、行政はそれを大切にしている。職員は行政官僚制のもとで組織ルーチンをこなすのではなく、制度的環境の変化に合わせて、多様な施策の企画、実行が求められ、これが職員の多様な能力を生かせる場になっている。そのようなプラットフォームを形成していくことも行政組織の責務であって、行政と協働する住民も「大衆迎合主義」と貶められるような大衆ではなく、伝統的価値によって洗練された公共性、社会性を有する民衆であって、地域貢献に励む気概を持ち、自己や地域に誇りをもって自己を律している。コンセプトの違う外国の「大衆迎合主義」を地域の住民にステロタイプにあてはめることは無理であり、それは日本の伝統を担う地域住民を愚弄するものであって、そのような見方に対して、U市の住民は長い歳月にわたる伝統、歴史、文化を背負うがゆえに、批判し、抵抗している。

３．自治会と自治体

地域住民にとって国への一体性と地域社会への一体性は、重なりあっても一致しない。地域社会への一体性は、住民が下からの郷土愛を含めて盛り上がってきたものであって、地域の誇り、愛着、愛情が核になって、民衆的な力といえよう。他方、国への一体性は、国が住民への誘導によって上から一体化させようとして情報操作してきたが、国が思うほど一体化していない。二つのアイデンティティがぶち当たり合うのが、地方自治体であって、いわば

10）亜紀書房編集部編、小松和彦「天皇制　－その象徴論的素描」、『論集　天皇制を考える』亜紀書房、1985。寺西定弘『皇位継承と天武期の皇室』創元社、1988。

挟み撃ちを受けている。ここに国の行政改革の進め方と市町村の行政改革の位置づけやあり方の違いに気づくのは、地方自治体と連携して改革を進めてきた行政改革委員と自治会役員を担ったからである。この二元的な行政改革の進め方は、生身の人間にはコンフリクトを多くして亀裂をもたらすが、行政組織の傘下に位置づけられてきた自治会の会長・役員はこのストレスに悩み、二つのアイデンティティのベクトル合わせの調整主体としてうまく機能できるかは、自治会員の意向に左右される。二つのベクトルの調整主体としての自治会長は心労の多い仕事であって、積極的に自治活動に取り組めば取り組むほど、この板挟みに悩むのであって、ある自治会長のように「戦死」してしまう。街づくり協議会などの自治体との関係性を増やせば増やすほど、二つのアイデンティティは容易に統合されるものではないことがわかる。本来の自治会活動は、自治体の傘下の仕事ではない。自治会と自治体は水平的なパートナーシップの形成を意図しており、ここでの調整主体としての自治会長・役員は住民自治の方向からの二つのベクトル合わせに重きをなす。今日の住民主権の時代では、この認識が大切になっている。

地域の自治会は家庭とともに生産的な社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の形成に貢献し、しかも地域社会での自己組織的な報酬的関係の構築にも貢献する。「地域社会での互助的活動は、信頼・互酬性の規範・ネットワークの形成、維持に効果があると考えられる」[11]。

すでに M.P. フォレットは「近隣組織」の名の下で自治会のことを論じている。「近隣組織は隣人に対する疑念を信頼にかえるものであって　……たえざる規制的な交際の機会を与えてくれる」。そして「友人たちと一緒に（近隣で）生活をすることによってあるいは友情が要求する諸責務を経験することによって、自己の共感を磨き深めることによって、そして、日常生活全体を理解することによって社会に対する自己の関係性を学ばなければならない[12]」（石栗伸郎）。

奈良県橿原市今井町には「中世からの自治都市「今井町」が江戸時代からの古い町並みをのこして、重要伝統的建造物群保存地区に指定されている。住民の自治によって運営され、周囲には堀がめぐらされていた。地域共同体としての性格を持つ地域集団であった[13]」。フォレットのいう近隣組織よりは規模が大きいが、地域内の民家の半分近くが江戸時代からの風情を示した建物であって、まさに典型的な自治の地域住民といえよう。フォレットの言う近隣組織と変わらないものが日本ではすでに形成されていたといえる。

石栗伸郎氏が論じるように、「すべての人が経験や見聞を語り、発言する機会をもつということは、誰もが参加でき、誰も排除しないということであり、そうした場と機会を保障することである。住民自治は民主主義を内包している[14]」。

自治会は行政の下請けや住民自治組織としてこれまでも社会的存在が認められてきたが、信頼、安心・安全などの社会関係資本の形成やその蓄積に貢献しており、その社会貢献活動

11）数家鉄治『現代経営の組織理論』（新増補補正版）、7章5節「経営の理念政略的視点」文眞堂、1988。
12） Follett, *The New State*, 1918, PP.192-195. M.P., *Creative Experience*, Longmans, Green and Co., 1924. M.P. フォレット『創造的経験』（三戸公監訳、斎藤貞之、西村香織、山下剛訳）文眞堂、2017。
13）八甫谷邦明編『今井町　甦る自治都市』学芸出版社、2006。
14）石栗伸郎『自治会・町内会の経営学』文眞堂、2016、57頁。

は広範にわたる。それに対して自治会組織の担い手たる自治会の会長や役員の貢献は軽く見られがちであって、努力・貢献のわりには評価が低いといえる。その人らは広範な自治会活動や地域の問題解決にも貢献していて、その非営利の活動を経済的に換算しても貢献度は大きい。それにもかかわらず地域の住民や職員に感謝されることが少なければ、いかにミッションを有していても貢献意欲を減退させていく。

そのようなわけで、自治会の会長などのなりたい人は少なく、その人選に苦労するのである。大規模自治会組織ではそのリーダーやスタッフの育成計画が欠かせないし、マネジメント能力も育成しておかないと、自治会は組織としてスムースに運営されない。リーダーシップを発揮する自治会の会長・役員がいると、住民自治組織たる自治会は有効的に機能するが、限定された地域内から会長などを選出しなければならないので、少なくとも多少は経営能力のある人材をえたい。日本の同質的結合の企業経営とは違って、地域は同じでも異質的結合の自治会では、その相異を認識して、方向づけてまとめ上げる人材はやはり少ない。主体的な自治会活動の参加動機や誘因などを論じる必要があるのは、最近では脱会者が増えているからである。自治会役員としての経験を加えて論じれば、威信、面子、プライドなどがまじりあって、役を担うと懸命に働かざるを得ない同調圧力があって、必ずしも主体的、能動的に自治会活動を担っているわけではない。多くの時間が取られて、その他の多くの組織に参加しているので、そこに道徳準則に対立があっても、自治会役員は期間限定いうこともあって、優先順位を高めざるを得ない面があって、他の団体の役員会を休む場合もある。自治会活動はかなり属人的なので、会長の気質に左右されやすい。

住民本位の住民主権というのは、民主主義社会での標榜された目的であって、実際には行政行動にとって不都合な情報はなかなか住民に提供されない。行政組織中心の文書になったり、文書不存在を理由に情報が開示されなかったり、さらにはその文書の破棄を指示したりして、情報公開法上の違反につながりかねない。むしろ行政側にとって都合の悪い情報こそ組織内で共有して、次の行為に活かしていかなければならないのに、ないものにしてしまえば、吟味検討して、反省する機会をなくしてしまう。

改革にしても世論や住民の理解と支援なくしては行政組織行動を円滑に推進できない。ましてやそれぞれに痛みを伴う改革は抵抗が大きく、挫折しかねない。それゆえ行政にとって都合の悪い情報を隠蔽したり、情報操作しては、そのことが後に露呈しては行政への信頼を下げて、行政運営への不信感を増幅させる。少なくとも首長や行政幹部はガバナンスの担い手として政治や経済について幅広い知識をもって、自治体戦略をつくり、現場の業務を担う行政職員は「行政のプロ」として住民の信頼に応える知見や経験を生かして、フォレットの言う生産的な「建設的コンフリクト」に着眼して[15]、将来を切り拓くためにも、バリューチェンのような広域の連鎖が欠かせない。

しかし現実には、自治会と自治体との連携にしても、自治体の隠蔽的体質によって自治会に知らされていない肝心な情報も少なくなく、自治会は黙って自治体に従っていればよいというような、自治会の下請け化の体質からなかなか脱却できないので、新興住宅地の大規模

15） Follett。 M.P., *The New State,* Longmans, Green and Co., 1918, pp.192-193. M.P. フォレット『新しい国家』（三戸公監訳、榎本世彦、高澤十四久、上田鷲訳）文眞堂、1998。185－186頁。

な自治会は自治体の姿勢に反発することもしばしばである。首長に対してもガバナンスのあり方を真剣に突き詰める努力を欠くとして、住民主権、住民本位のガバナンスとはどのようなものかを問う。

たとえば自治体のホームページにしても、行政に都合の悪い情報は省略されていて、デジタル技術を用いて住民の「認知的バイアス」を利用して行政の意図する方向へと誘導するのであって、巨額の累積債務のもたらす将来的な危機は意図的に削除されている。住民の認知バイアスを内製化しているので、住民の判断や認知に伴うバイアスを意図的に活用しているといえる。無意識的にこれらを活用している側面もあろうが、マスとしての住民よりも個々の住民に標的を絞っている。

ここで民間、委員、自治会の役員などの住民の立場から、行政のあり方を論じよう。行政改革委員・会長には行政組織を具体的に動かしていく執行権はない。しかし組織ルーチンや通常の枠組みにとらわれることのない立場から自由に発言できるし、住民目線、専門家目線で自由に多様なことを論じうるので、職員同士でこり固まった思考を打ち破ることができる。改革に向けて自由な立場で尽力しうるのが行政改革委員の特異な立場である。委員は自治体によって任命されていても、自治体に思考枠組みを組み込まれてしまっては、本来の改革は出来ない。

それゆえ住民を代表する行政改革委員は、行政の意向に対立する場合もあるが、その相異は生産的な「建設的コンフリクト」であって、このコンフリクトを解決することによって改革は前進する。

行政組織は意思を固定化（アンカーリング）して、住民・他者からの影響を抑制してきたので、確かに機能的自律性は高い。「広報」は住民への情報操作の場になっていて、文章や表現方法が住民の意思決定に影響を与えることを熟知しているので、積極的な表現は利益を強調し、消極的表現は結果としてとらえているので、楽天主義を貫いている。この楽天主義は正確性を過大に評価し、現状認識においては自信過剰に陥りやすい。しかも現在用いているものをより高く評価して「現状維持バイアス」に陥りやすい。これらは枠組みを固定化する「フレーミング効果」を働かせていて、行政は競争条件が少ないがゆえに、固定化されやすい（中田善啓[16]）。

それゆえ「広報」通じて住民を楽天的な気分にしておけば、「広報」の説得力は高めるとして、住民の「感情的コンテンツ」に訴求して、視覚や見栄えに力を入れて、いわば住民が深く考えない「広報」にされている。このワンパターンのやり方は、住民にとっても楽なことであるから、「単純接触効果」を高めている。

行政改革が全国の市町村で広く具体的に論じている割には、改革が進んでいないのは、改革に伴う「スィッチングコスト」を職員も住民も高めているからである。行政組織を覆う雰囲気は、改革に伴う認知負荷を現状であれば節約できるし、「ロックイン効果」を歓迎する層が厚いことである。現状肯定に焦点を合わせた楽天主義のもとでは、真実を語って将来不安を増幅させずに、官僚制的に効率性、意思決定の標準化と組織ルーチン化、専門化を推進

16）中田善啓教授の2017年のニューパラダイム研究会での発表「デジタル市場操作―ターゲティング」と対話による。

した方が仕事がはかどり、住民に快適な気分を与えて、管理しやすくなる。この固定化し、単純化したやり方こそ、印象操作や情報操作や誘導もしやすいスキルを高めている。

それにもかかわらず自治会のパワーアップによって、自治会と自治体の非対称性に変化が生じている。これまで自治会は自治体側から考察されることが多く、非対称的に位置づけられてきた。地域の自治会の役員を担ったので、自治会側から自治体に向けて考察したい。自治会は合意形成型組織に対して、自治体は権力統制型組織である。自治体は（法務）厳密性、手続き合理性を重視するのに対して、自治会は適切性、具体的実行性を大切にする。自治体はこのような区別をあいまいにして、住民、自治会との協働を推進しようとするが、それは行政の都合を優先させているので。現実的には住民と行政のパートナーシップといえるものではない。住民、自治会が行政への関係性を高めようとすると、行政側はそれを行政への介入としてとらえて、その介在を排除しようとする。自治会は自治体に対してオープンだが、自治体は自治会に対してクロズドである。

権力、情報、資源において自治会と自治体とは非対称的であっても、住民、自治会は行政に自発的に貢献することが多いのに、その逆はきわめて少ない。しかし今日の自治会員は専門知識をもっている人も少なくなく、しかも定年を迎えて時間的余裕をもって地域への関心を高めている。それゆえローテーション人事で異動する行政職員に対してもその業務の対応を通じてシビアに見ており、職員の待遇改善にも賛同しない人が少なくない。そのためにU市職員の給与カット2,5%がまだ残っているので、これまでの行政改革推進への貢献と、これからの人材育成、自己を鍛え磨く機会と金を与えたいとするわれわれと、自治会、各種団体と意見が対立することがしばしばである。

制度的環境の変化によって自治体も政策官庁へと脱皮していかねばならないが、そのためには職員自ら自己を磨き鍛えていくことが大切であって、行政は職員に機会と報酬を与えて職員の心理的エネルギーを高めていくことが、われわれの課題である。職員への経済的報酬も重要な支援になっていて、自ら学ぶことにも金がかかる。そのために職員の地域手当３％（東京区部は25%）を５％（６級地は６％）に近づくように努力したい。地価を除いてローカルな市でも、物価は割高になっている。

U市職員の地域手当を３％から５％にすることは法令の厳密解釈のもとでは簡単に引き上げられないかもしれないが、近接の旧村が合併してN市になり、その職員の地域手当は３％から12%にシフトしている。われわれは職員の人材育成に特に重視しているので、バーナードの誘因―貢献関係に基づいて、職員の処遇改善には興味を持っている。誇りの持てる自治体として歳入増を意図すれば、優秀な人材を誘引するとともに、組織のダイナミック・ケイパビリティを高めていくためにも職員が能力を発揮しやすい職場環境づくりと、その成果に報いるために人事考課マニュアルを導入した。人事評価の公正さと適切さによる職員の納得が必要であって、恣意性を少なくしない限り、職員のやる気を削いでしまう。どのような職員を採用し、人事評価を適正に行うかが、行政組織の盛衰を左右していく。われわれはバーナードの言う誘因の方法と説得の方法を大切にする[17)]。

他方、自治会も自治体に対して自分らの意向を実現するために、内なる職員共同体意識の

17）Ibid., Barnard.

打破をめざしている。住民もこれまでは国政レベルには関心を持つ人でも、地方自治体の運営に関心を持つことは少なかったが、定年を迎えて時間的余裕をもてて、老後のことを考えて、CATV の議会中継にも関心を持つ人が増えている。かつては無関心であったが、住民がガバナンスの担い手であるという意識があって。主権者として住民自治の充実のためにも地方議会の動向が今後の自己の生活に影響を及ぼすと考えているからである。また地域の伝統の力に立脚して、部分知・専門知にとらわれない全体的な視点を得ており、行政の都合を優先させていれば、伝統の力の継承が難しくなると予測しているからである。それゆえ住民にとっては、アカデミックな厳密性よりも適切性であって、日常的なバランス感覚や整合性のもとで、実践的な有用性を高めることを意図している。そして住民は秩序、序列というものを決して無視しているのではなく、むしろ秩序だった日常生活経験を大切にしている。それはフォレットの全体的整合性に近いものである[18)]。それは伝統の力によって裏づけられているので、船の復元力のように傾きを是正する。そのような住民をメンバーとする自治会はコミュニティの意向を反映していて、自治会長はオピニオン・リーダーとしても行政に影響を及ぼしている。大規模自治会では首長や議員の票田としてのインフルエンスも大きい。自治会と自治体は資源、情報において非対称的であっても、バランスに向けて作動させることができる。

４．住民と行政経営

地域住民は自治体のガバナンスの担い手であるとともに伝統の力を背負う人でもある。そこには郷土愛もあって、無償で働くことも少なくなく、金銭的領域を肥大化させているわけではない。行政経営を担う行政職員にも協力し、献身的努力をしている場合も少なくない。それゆえ行政職員にとって、自己の力のなさを補ってくれるので、あるいは行政の下請け化して手足となって働いてくれている。最近では住民は、行政の頭脳になって委員等で広範にほぼ無償に近い形で働いてくれる。このような形での貢献は、行政にとって好都合であって、高い機能的自律性を続けていけるので、行政と住民との相互浸透を求めてこなかった。それは行政と住民との資源、情報、経営資源において非対称性が大きかったからである。しかし、今日では住民はガバナンスの担い手として意識し、行政職員、行政組織が逸脱しないように監視する必要を感じている。主権者としてエイジェンシーの行動に枠をはめようとするものといえる。ここでは従来のやり方とは逆転し、自治会もそれに追従しようとしている。

他の現在の状況も突然に形成されたものではなくて、過去からの集積した変化ある結果である。良いも悪いも暫定のプロセスともいえる。それゆえ次のプロセスではステージが変わるのであって、概念や枠組みも変わりうる状況にある。しかし逆に、行政組織では一旦形成された概念や枠組みを制度的環境が変化しても維持しようとする慣性が働き、この組織慣性のためになかなか組織改革は進まず、レッテルの張替えに終わる場合も多い。

18）南千恵子『顧客リレーションシップ戦略』有斐閣、2006。

伝統だって磨き鍛えられ洗練のプロセスを経て変わり、切り捨てられるものも出てくる。伝統も意識的、意図的な努力の結果として継承されているのであって、永続的なものではなく、暫定的なプロセスの積み重ねの結果なのである。「有為流転」に伝統の流れも従う。そのようなトレンドに行政経営が影響を受けないということはない。それでも地域住民の意識には変わらないものがあって、それは伊勢神宮と皇室に対しての崇拝であって、伊勢神宮や地域の神社の遷宮、造営にも金を出し続けている。20年ごとの遷宮、建て替えには、住民はかなりの負担をしている。このような地域住民は、自治体に対しても無償で貢献することも少なくなく、それが企業経営にはない行政経営の特色になっている。住民はむしろ金銭的負担をする場合が多い。それは社会性、公共性への貢献であるが、それに自治体がいかに誠実に応えるかである。住民の地縁組織である自治会は自治会役員の無償の行為によって支えられているが、その自治会と自治体の連携においては、やはり自治会の無償の行為によって自治体が支えられていることが多く、そこには目に見えない「シャドーワーク」も少なくないので、評価されにくいことも多い。このような住民に対して、自治体は「住民リレーションシップ戦略」を誠実に実施してきたであろうか。非対称的に自治体が恩恵を受けるばかりということはないのであろうか。

地域の住民は自治体の職員の給与体系が自分らよりもその平均年収が高いことに気づいているけれども、それを承認してきたのは行政職員の社会的責務への期待があってのことであって、そのために住民リレーションズ・マーケティングを適切に実施してもらいたいと願っている[18)]。自治体が一方的に広報をすることを望まないのであって、そこには住民にとって効果の薄い財政的支出が含まれているという認識がある。住民リレーションズ戦略に果たして行政の財政的支出を削減できるかを検討しなければならないけれども、少なくとも住民の行政への貢献意欲を高めるので、無償での貢献領域を拡大していくであろう。ただ、この戦略は住民の多様な要求を充足することになるので、財政的負担を求められることも少なくないから、財政改革に適合しないこともかなりあると予想される。それでも住民のニーズをより適正に充足できるので、その意義は大きい。行政と住民とのより適正な関係性の育成のために、住民適応の制度や方法を行政改革委員も論じていかなければならないが、住民が多様なセグメントに分解されている今日においては、各住民セグメントに応じて、そして階層、群に応じてきめ細かい対応が求められているので、多様なアプローチからの類型別のサービスが欠かせない。

特にフロー、ストックの両面にわたって低い層と、いずれかにおいて低くない層との区別が大切であって、これまでの画一的な分類では住民のニーズに応えることは難しい。行政はとかく「平等」な取り扱いというスローガンのもとで安易に画一化施策を取りやすい。とかく行政は上からの目線で何ら住民を分類することなく、公平、平等の名の下で安易なワンパターン施策を取りがちであって、住民にとっての機能的価値や意味的価値を施策の出発点にしてこなかったのである。そこには画一的な住民像しか存在せず、「住民リレーションズ戦略」よりも行政の都合を優先させてきたのである。

それゆえ南千恵子教授の見方によれば、次のようになる。住民との接点から、「組織的な情報統合までシームレスに行われるという視点に加えて、顧客の視点からどのようにアウトバウンドの情報を与え、顧客が価値をおくようなオファーができるか[19)]」ということである。

地域の行政経営においては、高齢社会に突入してライフスタイルやセグメンテーションのみならずに、今日的状況においては、非正規雇用者対応など、多様な区分・類型、群の把握を必要としており、それは地域住民の部分人格（機能的側面）だけではなくて全人格（人間そのもの）にかかわることが多いので、企業経営のビジネス・モデルをそのまま行政経営に導入することは出来ない。

地域で生まれ育ったわけではない「よそ者」にとって、地域性、地域の伝統の力を見くびったところがあって、それ等を深く理解して、それを行政に反映させていく努力を、たとえ行政の委員であっても怠ってきたことは否めない。われわれは組織論研究から出発して普遍的に論じることに力を入れてきたが、日本的経営を研究するようになって、文化横断的研究の大切さに気づいたのである。T. パーソンズの構造―機能主義のもとでは、文化的潜在性を論じていても、伝統の力を AGIL の図式では容易に論じきれない。

ところがU市では伊勢神宮に通じる伊勢街道の宿場町として繁栄してきただけに、伊勢神宮や皇室に対しての崇拝の念が強く、この伝統の力を削ぐようなことを企画して財政支出を削減しようとしても住民の抵抗は大きく、むしろこの構図を有効活用して施策を考えるほうが、財政的負担を少なくしたりする。飛鳥・奈良時代には 6 人（8 代）の女性天皇を輩出しただけに、女帝への抵抗は少なく、国民統合の象徴の役割を果たす両陛下への敬愛の念の深さもあって、男系男子の皇位継承にこだわることはない。今日では皇統が絶えてしまう可能性もあることから、女性宮家の創設に賛同する人々も増えている。これらのことが伝統の力と結びついて住民感情に影響を及ぼしているので、行政としてもこれらに応える必要があって、法令の枠があっても、伝統の力を侮ってはいけないことに気づくのである。

行政経営はこれらの伝統の力を配慮して運営される必要があり、行政官僚制とどのように統合プロセスを導入していくかである[20]。行政経営はこのような地域性にかなり影響されるのであって、このような配慮なくして住民の支持を得にくい。それゆえ地方自治体の行政経営は、行政官僚制を貫徹しておけばよいというものではない。巨額の累積債務を抱えていても、地域の魅力を高め、人口の流出に歯止めをかけて、流入を増やす人口減回避対策を徹底的にして、人口減による地方自治体の地方交付税交付金の減額に直結しているがゆえに、自主財源が乏しい自治体にとって大きな打撃である。この交付税の仕組みがわかっている住民は少ない。そのために住民にとって関心の薄い事業が推進されたりする。これは伝統とは関係がない。

日本の伝統の力というのは、功利主義や便宜主義[21] に歯止めをかける規制力を持つ。地域の公共性、社会性、社会的有意義性のために、地域、行政のために地元企業が災害や応急措置のために手弁当で協力したり、その実費だけを請求するなど、営利企業であっても金にこだわらないこともあって、反対に地域のために多額の寄付金を出す場合もある。それは T. ヴェブレンのいう顕示的な見せびらかしの効果を求めるような[22]、日本的美学を欠くも

19）前掲書、南、183頁。
20）田中豊治「地方官僚制の統治能力の揺らぎと適応過程」『組織科学』28巻 3 号、1995、59－68頁。
21） Williamson, O.E., *Economic Organization*, Wheatsheal, 1986. O.E. ウイリアムソン『エコノミックオーガニゼーション』（井上薫、中田善啓監訳）晃洋書房、1989。
22） Veblen, T., *The Theory of the Leisure Class*, Macmillan, 1889. ソースティン・ヴぇェブレン『有閑階級の理論』（高哲男訳）筑摩書房、1998。

のではない。これは住民の伝統によって洗練された美意識にも反する。地元企業が台風や災害時に住民のために無償の行為をすることは、地域ではよく知られていることである。日本の伝統の助け合いと日本のかたちのために将来を期しての協力など、目先の利益にとらわれない地域密着の企業もあって、これらの多くは伝統の力を背負った自営業者の美意識を反映している。

だからこそ住民や地元企業が行政と協力して、何か有意義なことを融合し合って成し遂げることになる。場合には利益を度外視してやることもある。地元企業の多くは共同体的機能集団であって、徹底して利潤を追求する目的合理的機能集団ではない。外部者にとってここに認識ギャップがある。企業内の市民活動もあって、地元の花火大会にも警備などのために社員を派遣したりして、その地域貢献活動が地域に組み込まれている。

日本の伝統の力というのは、近代科学合理主義の視点では逆転の発想と思えることが少なくないが、実は人間性を中心として志向しているから、経済的報酬が少なくとも、あるいは少ないほど個々人の心理的エネルギーが高まる場合がある。今日では日本の伝統の力を殺すことも少なくなく、そのために深い感動がえられず、活発な活動ができない場合もある。

われわれは閉塞感の強い現在の状況において、逆転の発想が必要であって、それは日本の伝統の力を再起動させて、その駆動力を高める仕組みを住民と行政が協力して構築していくことである。そこにはA. マズローの言う欲求5段階説の自己実現欲求をこえて[23]の自己超越欲求もあって、単なる個人主義では理解しにくいことである。国のかたちを思う心、愛郷心、社会貢献意欲が磁気を帯びて、自己を犠牲にしてでも公に生きる自己超越的欲求へとつながるものである。それはマキァベリニズムとは無縁であって、便宜主義的行為にも汚染されていない。

ただ日本の伝統の力を固定的な概念、枠組みで見てはいけないのであって、磨き鍛え、洗練されてきたプロセスを大切にして、未来に向けて継承していかねばならない。そのために住民も自己の人格、品性を磨いて、社会的存在価値を高める必要がある。

伝統、歴史、文化、地形、自然等によって磨かれてきて、今日まで継承されている伝統的な価値基準こそ、われわれの常識であって、それはマスコミや疑似主流性を有する専門家の見解と異なっていても、それは地域住民の常識として判断基準になっている。地域住民によって認知されている日本のエートス、常識は住民生活の規範になっていて、自治会もその基盤のもとで地域貢献をなしている。住民の常識、伝統的価値に基づいて自治会は活動しているから、マスコミが誘導している思想表現とは食い違うこともある。

そして、常識人というのは全体知にもとづくバランス感覚のすぐれたひとであって、安全・安心も考慮して価格が安いからといって、飛びつくものではない。政府や自治体の見解だから、権威のいうことだからといって、自己の経験と照らし合わせることなく、そのまま信用してそれに従うというわけではない。権威の発言だからといって、そのまま鵜呑みしてとらえるわけではない。

行政改革の推進においては、学究の専門的知見（部分知）よりも、伝統的価値を背負った住民の常識的判断が優先されることも少なくない。常識とは、フォレットの言う全体的整合

23） Ibid., Maslow.

性を考慮にいれたバランス感覚であって、理論的判断よりも条理にかなっていることが多い。この常識人のバランス感覚は条理に適う判断基準になっていて、地域の人々の利害に反したといっても、それでも改革の意義の理解によって受け入れやすいのである。われわれは権威の必要性は理解していても権威主義に堕してはいけないのであって、素人意見を黙殺するようでは、常識を排除する権威主義に転じてしまう。

行政改革は成果、実績を問われるものであって、評論家が議論対決とか、傍観者的態度で自己責任を負わない高みに見物というのでは、自己責任を負う人々は多少の参考にする程度である。中立とかどちらにも与しないというのは、中庸、理性的判断にも見えるが、しかしそれは当事者意識を欠いていて、責任を取らない姿勢である。地域の住民は自然の恵みに感謝して自然への畏敬の念を有していて、それを守ってきた先祖への敬意を払ってきた。金銭的理由だけで国のかたちを変えようとしなかったし、自己利益のために行政にすり込むようなことをしてこなかった。それが常識を持つ地域住民のプライドであって、矜持のある行動を自己を律する基準にしている。

では、このような住民の行動基準は、民主主義とどのような関係にあるのであろうか。フォレットは、似非民主主義ではなくて、真の民主主義を民衆の立場から論じている。この民衆というのは、われわれが論じてきた伝統を背負った住民に近いのである。「民主主義の問題は、いかにわれわれの日々の生活を創造的なものにするかという問題である。人々は、平均的な市民の無関心について語る。しかし、実際にはそのような者は存在しない。すべての人間は、その人の関心を持っている。その人が関心を持っている点についてであれば、経験に対する実験的態度を取らせることができる。その結果は、単に欲求が充足されるということではない。こうしたことだけであれば、それは意図としてはいくぶん未熟であろう。そうではなく、その結果は、さらにますます洗練された欲求が現れてくるということなのである。経験という灯火は、われわれの現在の道を照らし、また新たな道へとわれわれをいざなってくれるものである[24)]」。

フォレットは権力統制者の視点よりも民衆の立場から見る視点の大切さを論じたが、われわれは地域自治組織である自治会から自治体との協働を論じて、住民主権を明確にしてきた。地方分権、地方自治、住民自治につながるものであって、それを自治体が支援してこそ住民は住民ガバナンスの名実ともに担い手になる。専門家や行政組織に任せぱなしで、丸投げしていては、住民がガバナンスの担い手としての力を削いでしまう。フォレットの論じることを的確にとらえて、いかに民衆、専門家、行政組織が利害や考えを調整し整合して、統合的プロセスに至るように一つのまとまりをもたらすことを、フォレットは論じている。コンフリクトや差異・相違を当然のこととしており、それをいかに統合的プロセスに組み込んでいくかである。

民主主義と同意のプロセスにおいては、創造的思考が必要であるとする。伝統の力においても、同意、納得のプロセスを欠いたわけではない。ただフォレットは相違を強く認識した統合的プロセスを明確に、意味と意図の循環的応答を通じて論じている。伝統の力を磨き鍛え、洗練していくには、フォレットのような民主主義的な洗練の方向づけが大切である。人

24） Ibid., Follett, 1924, p.230. 234頁。

権というのは、特定の人の人権だけを意味するものではない。U市では広範な人権教育をなしている。

フォレットは民衆の意思を次のようにいう。「われわれは、観念的には、すべての願望が満たされるとき、民衆の意思を手にすることになる。しかしながら権力社会においては、民衆の意思とは支配階級の願望に他ならない。支配階級の願望が同意という魔法によって『民衆の意思』となるのである。民主主義が意図するところは、諸々の願望を統合することであるべきである。私は、真理は相違性から生じると語ってきた。投票箱において相違性に向き合うことはない。したがって、そこには統合の可能性は存在しないし、それゆえ、創造の可能性も存在しない。自治は創造的な過程であり、それ以外の何ものでもない[25]」。さらにいう。「会議とは、既存の意見の相違を単に記録すべき場ではないし、苦闘の成果を表示すべく採決をもって戦う場でもない。それは、合意を見出すべく誠実に努力する場なのである。そしてこうした合意を見つけ出そうとする努力を通じて、われわれは創造的に思考する過程を学ぶ。その過程は絶え間なく、（複利金利のように）増分の中から生まれる増分をもたらすものである。政治の同意理論に対して最後にもう一言告げるとすれば、プラス価値はいつでも、交織においてこそ見出される[26]」。フォレットが論じた方向に導くのはまだまだ困難であるが、伝統の力とどのように融合させ、統合的プロセスに至るかは、やはり民意の洗練的プロセスにかかっている。

５．おわりに

古いシステムに固執することが伝統だという誤った考えがあるが、伝統がこれまで継承されてきたのは、伝統を磨き鍛え、洗練してきたプロセスがあっての継承であって、それだからこそ多くの人は伝統を継承して今日まで伝えている。U市には1200年以上も前に建立された「女人高野」の名で知られる寺があるが、宗教的権威だけに頼るのではなくて、磨き鍛えられ美意識をもつがゆえに、立地条件の悪い奥に位置しているにも関わらず、江戸時代には女性にも参拝を解放したこともあって、全国から参拝者をもたらす有名な寺になっている。女性の人権に大いに配慮してきたのである。市内には江戸時代からの古い町並みが保存されていて、重要伝統的建造物群保存地区に指定されて、美しい和建築の町並みが保存されて、今日に至っている。利便性を犠牲にしても古い町並みの意味的価値を大切にしてきたからであって、大きな維持費の負担に耐える住民の心意気をそれとなく示している。

自治体もその美観の保存のために金を出しているが、民家の負担はその数倍も大きく、それぞれが機能的価値以上に意味的価値、伝統の力というものの重要性を認識して、ともに大きな経済的負担に耐えている。これら公共性、社会性と、伝統の力を大切にしてゆくのが、行政経営の特色といえよう。市も苦しい財政状況の中で、経済的合理性だけを貫徹させているわけではない。ここに行政経営の特色があって、今日の企業経営のように経済的合理性に

25） Ibid.，Follett，1924，pp.208－209．214頁。
26） Ibid.，Follett，1924，p.210. 215頁。

矮小化されるものではない。もちろん厳しい財政状況の中で効率や経済的合理性を無視しているわけではない。「早期財政健全化団体に」転落しないように、地方財政健全化法対策を欠くものではない。多様な歳入増加策も考えている。組み合わせの妙というものがあって、財政にもかかわる機能的価値と意味的価値のバランスの取れる施策を実施している。それにしても色々とやりたいことがあるが、金銭的裏づけのない取り組みは長続きしない。そこで日本的システムの伝統の力を活用しての行政経営の施策を担っていくのが、われわれの責務であって、地域経営に配慮しながら、行政改革をその枠の中で推進していくしかない。

ただ、行政職員の内なる職員共同体意識が、しがらみや横並び志向をもたらし、それが公私の組織間関係の形成や隣接自治体との広域行政の構築を妨げている。また地域への「よそ者」の高度専門人材にあらかじめ明確な達成目標を設定して、連携した関与のもとで行政経営的な支援を充実させる仕組みを考えさせていくことである。地域の人口減が著しいので、どのようにして地域の持続可能性を公私が連携して考えていけば、地域に即効性のある問題解決も可能になる。また伝統の継承がなされ、さらに伝統の力も継続して発揮できるようになる[27)]。

参考文献

Argyris, C, *Integrating the Individual and the Organization*, John Wiley, 1964.

Argyris, C., *Oranizational Traps*, Oxford University Press, 2010.

Blau, P. M., *On the Nature of Organizations*, John Wiley, 1974.

Carlos ,L., Perina, B., *Democracy and Public Management Reform*, Oxford University Press, 2004.

Clegg, S.R., *Frameworks of Power*, Sage, 1989.

Coulton, E.M., *Principles of Politics and Government* (4ed,), Win Brown, 1988.

Deutsch, M,, Cojeman, P.T.,(ed.) *The Handbook of Conflict Resolution*, Jossey-Bass, 2000.

Deutsch, M., *The Resolution of Conflict*, Yale University, 1973.

Etzioni, A., *Modern Organizations*, Prentice-Hall, 1964.［現代組織論』（渡瀬浩訳）至誠堂、1967.

Ferlie, E., Ashburrer, Fitzgerild, L., Pettigrew, *The New Public Management*, Oxford University Press , 1996.

Gabriel, Y., *Storytelling in Organization*, Oxford University Press, 2000.

Hatch, M, J., Cuntiffe, A.L., *Organization Theory*, Oxford University Press, 2013. メアリー・ハッチ『Hatch 組織論』（大月博司、日野健太、山口喜明訳）同文舘、2017。

Hassard, J., *Sociology and Organization Theory, : Positivism, Paradigms and Postmodernity*, Cambridge university Press, 1991.

Henrry, N., *Public Administration and Public Affairs*, Prentice-Hall, 1975. ニコラス・ヘンリー『現代行政管理総論』（中村瑞穂監訳）文眞堂、1986。

Hicks, H.G., *The Management of Oranizations*, Mcraw-Hill, 1966.

27）延岡健太郎「顧客重視のイノベーション」②、日本経済新聞、2017年 3 月10日。増田寛也「経済教室」日本経済新聞、2017年 9 月27日。

Hunt, A., *Class and Class Structure*, Lawrence & Wishurt, 1978.
Katz, D., Kahn, R.L., *The Social Psychology of Organizations*, 2ed., John Wiley, 1978.
Kourricawd, F., *The Sociology of Talcott Parsons*, The University of Chicago Press, 1977.
Organ, D.W., *Organizational Citizenship Behavior*, D.C.Heath and Company, 1988.
Pfeffer, J., *Power in Organizations*, Pitman, 1981.
Pfeffer, J., Salancik, G., *The External Control of Organizations*. Harper & Row. 1978.
Pix, H.P., *Hirohito and the Making of Modern Japan*, HarperCollins, 2000.
Pollite, C., Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford University Press, 2000.
Pollite, C., Fhe[iel, S., Hamburg, V., *New Public Management*, Polgrave, 2007.
Schein, E., *The Corporte Culture*, Jossey-Bass, 1999. E.H. シヤィン『企業文化』（金井壽宏監訳）白桃書房、2004。
Schultz, M., Hatch, M.J., Larsen, M.H. (ed.) *The Expressive Oragnization*. Oxford University Press, 2000.
Scott, W.R., *Institutions and Organizations*, Sage, 1995.
Seashore, S.E., McNeill, R.J., (ed.) *The Management of Urban Crisis*, Free Press, 1971.
Senge, P.M., *The Fifth Discipline*, Broodway Business, 1990
Silverman, D., *The Theory of Organisations*, Heinemann, 1970.
Simon, H,A.,,Thompson,V.A., Smithburg, *Public Administration*, Transaction, 2010.
Steers, R.M., *Organizational Effectiveness*, Goodyear, 1977.
Swap, D.L., *Deep Smarts*, Harvard Business School, 2005.
Teece D.J., *Dynamic Capabilities & Strategic Management*, Oxford University Press, 2009.
Thompson, J.D., *Organizations in Action*, McGraw-Hill, 1967. ジム・トンプソン『行為する組織』（大月博司、廣田俊郎訳）同文舘、2012。
Williamson, O.E.ed., *Organization Theory*, Expanded Edition, Oxford University Press, 1995.
Zammuto, R.F., *Assessing Organizational Effectiveness*, State University of New York Press, 1982.
飯田史彦『日本的経営の論点』 PHP 研究所、1998。
伊藤太一　現代日本の官僚制の分析』東京大学出版会、1980。
伊藤太一「官庁組織の正統化作用に関する一考察」『組織科学』28巻 4 号、1995。
今田高俊編『日本の階層システム 5　社会システムのポストモダン』東京大学出版会、2000。
今田高俊『自己組織性と社会』東京大学出版会、2005。
今村都南雄、武藤博巳、沼田良、佐藤亮広『基礎行政学』改訂版、北樹出版、2009。
大住壮四郎『パブリック・マネジメント』日本評論社、2002。
大森　彌『変化に挑戦する自治体』第一法規、2008。
鹿児島重治「官僚制度の改革」、『組織科学』28巻 3 号、1995。
大月博司、藤田誠、奥村哲史『組織のイメージと理論』創成社、2001。
塩沢由典『市場の秩序学』筑摩書房、1990。
佐々木恒男編『現代経営学の基本問題』文眞堂、1999。
佐藤慶幸『デュルケムとウェーバーの現在』早稲田大学出版部、1998。
小西砂千夫『自治体財政健全化法』学陽書房、2008。

田尾雅夫「地方自治体における組織分析の視点と理論展開」『組織科学』22巻2号、1988。
田尾雅夫『ボランタリー組織の経営管理』有斐閣、1999。
田尾雅夫『公共経営論』木鐸社、2010。
田尾雅夫編『非合理組織論の系譜』文眞堂、2003。
竹中克久『組織の理論社会学』文眞堂、2013。
辻　清明『公務員制の研究』東京大学出版会、1991。
出口将人『組織文化のマネジメント』白桃書房、2004。
馬場敬治『経営学と人間組織の問題』有斐閣、1954。
穂高邦夫監修、地方自治政策研究所編『地方自治自律へのシナリオ』東洋経済新報社、2008。
西村香織「M.P. フォレットの『創造的経験』」経営学史学会編『経営学史研究の興亡』2016。
馬淵 勝『官僚』東京大学出版会、2010。
三井　泉編『フォレット』文眞堂、2012。
三戸　公『管理とは何か』文眞堂、2002。
宮下清『組織内プロフェッショナル』同友館』2001。
村田晴夫「組織における美と倫理」『組織科学』33巻3号、2000。
森田　朗『行政学の基礎』岩波書店、1998。
守屋　明『紛争処理の法理論』悠々社、1995。
山口善宣、他偏『自治体政策法務』有斐閣、2011。