

# 大阪商業大学学術情報リポジトリ

## 行政組織改革と組織文化の改革－自治体の経営組織論的考察－

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2018-05-16 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	<a href="https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/522">https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/522</a>

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



# 行政組織改革と組織文化の改革

## 自治体の経営組織論的考察

数 家 鉄 治

1. はじめに
2. 行政組織と制度
3. 行政組織改革
4. 組織の罫と組織文化の改革
5. おわりに

### 1. はじめに

行政経営とは自主主体的な自治体の経営をめぐる、自ら改革に取り組み、国の援助を求め続ける体質から脱却することである。そのためにも住民に開かれた、既得権益を持つ各種団体とそれを代弁する一部の議会議員との対立が激化しようとも、その攻防を乗り越えての行政改革を推進しなければ、本格的な民意を反映した改革はなしえない。われわれもかつて情報公開審査会委員として情報の公開の推進を担ったが、開かれた市政は行政経営の諸政策を推進するためのプロセスにすぎない。標榜されたきれいごとの目的ではなくて、リアルな目的をいかに効果的に的確に実現していくかである。それゆえただやるという姿勢で言葉の遊びではなく、本気になって実現していくことを掲げて、それを具体的に実現していくことである。

そのためには組織改革を実施して、C.アージリスのいう「組織の罫」や組織文化を改革して<sup>1)</sup>、クローズドな職務権限にとらわれて生じる組織の穴や隙間をなくして、ダイナミックで効率的な組織にして、組織の有効性を高めることである。そこで職員共同体の様相を呈していた組織文化という深層の部分の改革も求めることになるが、自治体と行政職員との誘因－貢献関係をバーナード的に広義にとらえてその動的なバランスを図らないと<sup>2)</sup>、組織改革も一方的な押し付けになって、失敗しやすい。

われわれは先入観や思い込みにとらわれやすいが、行政組織はその長期持続性を国や社会によって制度的に保障されているわけではない。今日では自治体を取り巻く制度的環境は大きく変化しており、行政職員の主観的認識とのズレを大きくしている。このズレを解決して

---

1) Argyris, C., *Organizational Traps*, Oxford University Press, 2010. クリス・アージリス『組織の罫』(河野昭三監訳)文真堂、2016。Argyris, C., *Management and Organizational Development*, McGraw Hill, 1970. Argyris C., *Overcoming Organizational Defenses*, Allen and Bacon, 1990.

いくためにも切り込んだ行政改革が必要である。従来の財政改革偏重からシフトして既得権益を持つ団体との対決を先鋭化しようとも職員の創意工夫、交渉、努力によって改革へと切り込んでいかなければ、将来世代への責任を回避してしまう。世代間（負担）格差の是正には現役世代は消極的であるが、行政改革委員は信念と使命感を持って改革に取り組み、既得権益者の抵抗にあつて腰砕けになり、安易に低い水準で妥協してしまう。U市では議会の議員定数の削減に注力してきたが、合併当時の55人という水ぶくれの状態から、22人に削減し、それをさらに16人、そして14人に削減してきた。議員の抵抗も大きかったが、改革議員の改革への前向きな姿勢がここに結実している。抵抗勢力に屈しては、行政改革全体が後退してしまうのが通例である。

組織改革も同様であつて、改革には意識的、意図的な努力が必要であつて、改革アジェンダをしっかりと構築しておかないと、その時の流れによって改革が左右されて、行政組織やその組織文化の改革はなし崩し的に小さな改革に終わってしまう。U市でも人事評価、人事考課マニュアルを導入したが、メリハリのある評価は部長級にとどまっている。そこで本稿では実践的な裏づけのもとで、行政組織の組織改革の事例に終わらせることなく、組織論をベースに理論的にも論じる<sup>3)</sup>。

## 2. 行政組織と制度

地方自治体は社会的制度として社会性・公共性・道徳性・倫理性を重視している。組織として存在の社会的正当性が認められて、一定の機能的自律性と自由裁量を有している。ただ、制度的環境の影響も大きくて、組織からの働きかけがあつても、その相互作用は制度の方に傾いて展開されている。法制度を含めて、この非対称性こそ行政組織の特色であつて、国家官僚制の枠にはめ込まれて、そこから自由意思でなせる幅は決して広くないのは、民間企業の自由な意思決定とは対比される。

組織と制度の関係は、制度学派（ヴェブレン、コモンズ）、新制度学派の人々によって論じられてきたが、ここではその学説を紹介するのが目的ではない<sup>4)</sup>。

むしろC. I. バーナード、M. P. フォレットやH. A. サイモンなどの古典に立脚して、組織と制度の関係性を論じて、とくにバーナードを基盤に据えたい<sup>5)</sup>。そのバーナードも初期パーソンズの『社会的行為の構造』（1937）を通じて、A. マーシャル、E. デュルケム。そしてM. ウェーバーを学んだと推定される。経営を道徳的制度であるというデュルケムの考えをバーナードは引き継いでいて、ウェーバーの支配の正当性信仰もそうであつて、メンバーに受容されなくては正当性信仰もくずれていく。ウェーバーは正当性信仰の獲得と正統

2) 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.

3) 夢想「大機小機」日本経済新聞、2016年9月22日。

4) Scott, W.R., Meyer, J.W., et al, *Institutional Environments and Organizations*, Sage, 1994.

5) Follett, M.P., *Creative Experience*, Longmans and Green and Co., 1924. Simon, H.A., *Administrative Behavior*, 4ed., Free Press, 1997 (1947). サイモン『経営行動』（二村敏子、桑田耕太郎、他訳）ダイヤモンド社、2009。

性の崩壊を理念型の変遷として論じた。このことはバーナードの「無関心圏」やサイモンの「受容圏」とは密接に関係している。パーソンズが後に社会システム論を確立するが、初期パーソンズには主意主義的な見方があって、構造－機能主義ではなかった。すなわちパーソンズはバーナードと同じく環境決定論と自由意思論の二つを内包していて、いわばパーソンズの縮小版としての組織システム論をバーナードは述べて、「組織社会学」を確立したと言える<sup>6)</sup>。

ここでは行政組織と制度がテーマなので、これ以上古典については述べないが、パーソンズは『社会的行為の構造』以外に数多くの論文を執筆していて、これも同じハーバード大学のバレット・サークルの一員として、バーナードの「組織経済」の思考に影響を与えたと思われる。エールリッヒと共に2大法社会学者としてのマックス・ウェーバーは、決してバーナードと対峙されるものではなく、類似性も多い。バーナードの語学力ならば十分にドイツ語でウェーバーの著作を読めたはずであって、NJベルテレフォン会社の社長をしていたも、バーナードは時間的余裕を持っていた。

たしかにバーナードは行政経営を論じるにあたって、大きく貢献している。それゆえバーナードを源流に溯って理解することは、行政経営の発展に役立つ。われわれは地方自治体の行政改革委員としての経験を生かして、U市の事例を示して、行政経営を経営組織論的に論じてきたが、他方、フォレットやバーナードを用いて内容の充実を図っている。理論と実践の橋渡しを方向づけていて、このことで古典に学ぶことが大きく、他の学説と合わせて理論づけている。制度論的にはC.ペロー、W.R.スコットなどを通じて、組織と制度の関係性に論及している。新制度学派の組織論も参照している<sup>7)</sup>。

自治体の組織文化には地域の伝統と革新の融合の影響を受けていて、そのような住民意識が行政組織の運営に関わっている。というのも住民の代表たる議会の議員や首長も住民の意向を反映させなくては選挙で選ばれないからである。ただし、行政組織は地域の文化、歴史、文脈の中に埋め込まれた存在ではなく、むしろ行政官僚制のもとで国に顔を向けることが多く、金銭的にも税・自主財源よりも地方交付税交付金への依存の方が大きい地方自治体が多い。住民からの税金は財政収入の比率のわずかになっている市町村も多い。金銭的には税金を支払う住民への期待は少なく、いかにして地方交付税交付金を確保するかに知恵を絞っている。歳入的には地域住民への期待は低いのであって、このことが住民の諸要求を何に増して優先的に取り上げる気持ちを職員は弱める要因になっている。交付金、助成金ももらえるならば、住民の要求とは関連しなくても、その事業に着手することもある。住民としては自分らが要求していない事業がなされていて、自分らが要求している事業の予算が付かないとかで後回しにされた気持ちになる。

このような制度的要因を理解していない住民は多く、とくに地方財政健全化法、その他の法律、通達、行政指導によって組織行動が制約されている事実を知る住民は少ない。地方自治体は市立病院を含めて多様な事業を展開しているが、そこには多数の法律が関与してい

6) Parsons, T., *The Structure of Social Action*, McGraw Hill, 1937. タルコット・パーソンズ『社会的行為の構造』（稲上 毅，厚東洋輔，溝部昭男訳）木鐸社 1974～1989. 渡瀬 浩『日本の組織』晃洋書房、1989. 渡瀬 浩『権力統制と合意形成』同文館、1981.

7) Perrow, C., *Complex Organizations*, Scott, Foresman, 1972. Scott and Meyer, *Ibid.*

て、これらの法律に精通している人はほばいないであろう。行政改改革委員のわれわれもこれらの多数の法律を理解して消化しているわけではない。それは市長でも同様であって、これに加えて国や県の通達、行政指導が加わるので、まさに法などの網の目は広範であって、ましてや特定少数の自治体の力だけで法改正を求めることは、大変な努力である。U市で県下水処理所の市への移管を阻止するために法改正を試みたが、大変な努力をしても、法改正は至難である。そこで県と交渉して違った形で県の管理が続行している。県に管理してもらって、市の経済的負担は大きく削減されている。

六法全書が年々改正されているように、行政組織は法改正に敏感でなければならず、優秀な法学部出身者であっても法改正などにフローしていくことは大変である。それゆえ専門職として弁護士を短期雇用で雇わなければやっていけない状況である。

このように行政組織では、組織と制度が密接に関係していて、制度が組織に与える影響は大きい。もちろん組織も制度に影響を及ぼしうるが、そのインパクトはジェンダー問題を含めてふつうは小さい。このようなことを認識しないで、行政組織の内部を考察しても、根源的な基底部の改革は無理である。それゆえ制度的な思考が求められていて、行政組織を機械的に取り出しても、簡単に組織改革を方向づけられない<sup>8)</sup>。

### 3. 行政組織改革

地方自治体という行政組織体は、住民の支配者ではなくて、住民こそプリンシパルであり、行政はそのエージェンシーである。エージェンシーの権限が肥大化して、プリンシパルたる住民のガバナンスを駆逐しては、本末転倒である。しかし手続きの厳密性を追求する行政官僚制においては「目的の置換」(R.ミヘルス)が生じやすく、住民自治も骨抜きにされやすい。

そこで行政経営では、特定の利害関係者に支配されないように、行政の組織間関係を通じて、関係性をオープンにして、多数の利害関係者との利害調整のもとで、意識的、意図的な調整がなされて、特定の利害関係に埋没しないように整合されている。

行政組織の改革をわれわれは組織論的に推進しているが、多様なやり方があることを認識している。組織目的の達成には有効多様性があって、ワンパターンで評価されるものではない。この有効多様性というのは状況適合的であって、改革においても唯一最善の方法を追求しているわけではない。

減点主義的な人事評価の下では、自己の守備範囲を狭くして、その領域での穴をなくすことに力を入れるが、全体的整合性との関係性を軽く考えて、意図せざる穴を増やし、さらに他の人の守備範囲との間に隙間をもたらして、それらの間の調整を難しくしてしまう。これは行政組織にムダ、ムラをもたらし、しかも市場競争を欠くので、競争面からの是正はしにくい。すなわち値打ちのある仕事とムダな仕事の区別をあいまいにして、「選択と集中」を

8) Scott, W.R., *Institutions and Organizations*, Sage, 1995. W. R. スコット『制度と組織』(河野昭三、板橋慶明訳) 税務経理協会、1998。

しにくくして、結局、力の配分を間違いやすい。そのためにメリハリをつけられる組織の仕組みが大切であって、われわれも実践的組織改革の重要性を論じながら、どのような方向に組織改革を進め、その方向づけのためにスキルを磨き、交渉力を高めることには手ぬかりがあったといえよう。コンフリクト・マネジメント能力（交渉や調停など）を高めなくては、多くの利害関係者が改革によって利害に深刻に関わることもあって、改革が腰砕けになってしまう。

われわれの改革手法は、創造的破壊ではなく、まず組織ルーチンをダイナミック化して、改革の方向に意図的に方向づけて、そして戦略的組織ルーチンにつなげて組織を変容していく地道な努力を重ねることになる。この変容のプロセスこそ行政組織改革にとって現実的であって、このプロセスに飛躍があると慎重な行政職員の気質として、職員はこの改革のプロセスについてこない。これは自己の概念的枠組みをひずませたことになって、その認識ギャップの大きさのために、結局は実行力の伴わない自己満足に終わってしまう。このことを学究はなかなか理解できないようであるが、理論と実践との橋渡しをするには、一般に難しいけれども、行政組織にはもともと実践的に動かしていく仕組みを持つ理論がほとんどないので、架橋自体を論じられないケースが多い。

榎谷正人教授は、意外に研究されていない組織ルーチンに注目されて、戦略的組織ルーチンの形成および遂行プロセスを論じる。そして組織の持続性をもたらす分析単位として組織ルーチンを詳述する。経営資源を動員していく組織的能力を論じるが、ここでも組織的能力の分析単位としての組織ルーチンの重要性に注目する。そして新たな組織改革による戦略的組織ルーチンの形成プロセスを論じる。また組織改革によって組織形態も変化していく。組織改革によって戦略的組織ルーチンは確立されるが、それは次の創造とつながる。また、組織改革によってダイナミック・ケイパビリティが形成される。これらをキヤノン、東レ、ダイキン工業の事例研究をもって示す<sup>9)</sup>。

戦略的組織ルーチンの創造からダイナミック・ケイパビリティ形成のプロセスは、行政改革においても大いに参考になる。組織改革の促進要因を組織的能力、組織的学習、組織間関係、組織文化からアプローチして、次の4つの要因を導出した。①機能別組織能力からグループ全体のダイナミック・ケイパビリティの形成、②創発的戦略を促進させる組織的学習の形態変化、③M&A後の組織間関係を促進させるリエゾン・マネジメントの機能、④イノベーションを創出するオープンな組織文化の形成及び変革である<sup>10)</sup>。

他方、組織改革の阻害要因、とくに階層と職能における機能不全として、次の7つの要因を言う。①経営者による意思決定の内容・範囲・タイミング、②協働のシステムと誘因システムの同期化、③経営者チーム形成によるステークホルダー・マネジメント、④トップとメンバーの協働を生み出すマネジャーの機能、⑤組織メンバー間の相互作用と主体的な役割認識、⑥クロス機能的体制整備と機能不全、⑦職務間ボトルネックである<sup>11)</sup>。このような組織改革の阻害要因を克服し促進要因を機能させる組織的能力こそ、ダイナミック・ケイパビリティであるから、この思考枠組みは行政組織においても十分に役立つ。

9) 榎谷正人『企業の持続性と組織改革』文眞堂、2016。

10) 同上書、179頁。

11) 同上書、179頁。

花王では、経営理念、組織文化を競争力の源泉として位置づけ、仕事の革新を促す手段としても活用されている。すなわち、①経営理念と経営管理制度を連動させた、②経営理念と経営戦略を連動させた、③経営管理制度は規制的、規範的ではなく、組織メンバーによって変化させてきた、④経営者の強いリーダーシップで組織改革を断行してきたのである<sup>12)</sup>。ダイナミック・ケイパビリティの構成要素となるのは、戦略的組織ルーチンであると位置づけてきたが、習慣化された行動として繰り返し実行される組織ルーチンは、個人と組織の行動は強制的、規制的にではなく、主体的、創発的に行われるための経営管理制度が事業活動の基盤になっている。ここではダイナミック・ケイパビリティを生み出す要因として、経営管理制度に関する考察がなされている<sup>13)</sup>。

合併した市町村では職員数が膨れ上がっていて、そのために職員数の削減に力を入れているが、それを急速に削減目標に合わせてやると、職員は組織ルーチンの仕事に追われて、人材育成に励んだり、非組織ルーチンの仕事に取り掛かる余裕は出てこない。このことは政策官庁への脱皮の障害になっていて、創意工夫をこらした戦略的組織ルーチンの形成の妨げになっている。行政組織を取り巻く環境は急変しており、すでに固定的組織ルーチンでの対応は難しくなっている。しかもICTの発達によって組織ルーチンの少なからずの部分は非正規職員でもこなしていけるので、人材を育成するよりも、手取り早く非正規雇用比率を高めて対応しようとするから、職員全体の人的資源は劣化しやすくなっていく。現実にはルーチンな仕事をこなして即戦力になっている非正規雇用者が増えてきて、経営資源を動員していく組織的能力を劣化させる要因になっている。

住民にも見くびられる、ローテーション人事に頼るのではなくて、やはり専門的領域に特化した専門職人材も必要であって、そうでないと住民のニーズに応えられなくなっている。専門職人材として自己を鍛えられれば、やがての変化に対応して組織間移動も容易になるであろう。そのことによって職員も自信をもって発言でき、組織の罨に陥るのを防げる。コンフリクトが発生してもコンフリクトを解決できればよいのであるから、これからは遠慮なく「議論対決」も大いにやるべきであって、そのことによって問題点が明白になってきて、環境変化にあわせて改革もしやすくなる。もともと組織ルーチンというのは仕事をしやすくするための手順であって、むしろそれを固定化しては仕事がしにくくなる。それゆえ戦略的組織ルーチンの形成にしても状況論的に変化していくのであって、今日では迅速にかつ柔軟に改変していくような状況を迎えている。

このことを組織の長期持続性と組織改革の視点から榎谷正人教授は次のようにいう。「...組織改革の断行において、メンバー間の相互作用による組織学習が促進されることで、一時的に安定した戦略的組織ルーチンは、新たな環境適応に向けて戦略的組織ルーチンが変化する。そこで、戦略と組織の共振化がもたらされ、ダイナミック・ケイパビリティの形成となり戦略的組織ルーチンが形成される」<sup>14)</sup>。このように、一連の組織ルーチンの同期化によって戦略的組織ルーチンが形成される。しかし、安定した戦略的組織ルーチンは同時に変化させなければならず、しかも新しい戦略的組織ルーチンの創造へと繋げることが組織の持

12) 同上書、89頁。

13) 同上書 89-90頁。

14) 同上書、178頁。

続性を保証することになる<sup>15)</sup>。

そもそも住民の行政改革に対する期待や願望は時代、状況とともに変化して、状況適格的であって、唯一のこれだというものはない。住民の行政改革についての姿勢や行動は変化していて、今の状況に適合させると、次の段階での住民の希望に適合しなくなったりする。将来世代のために巨額の債務を減らすことに力を入れても、住民らの負担が大きくなってくると、それ以上の負担を住民は望まなくなって、現状維持に走る。その結果として、将来世代への負担を大きくする施策を肯定するようになって、行政職員も改革を手抜きしてしまう。

状況によって組織改革についての住民や職員の姿勢や行動が変わるのが現実であって、この現実的な流れに行政改革委員も抗することはむずかしい。これは人間の精神が移ろいやすいということであって、確固たる信念を住民や職員が有しているわけではない。組織改革のコンセプトや枠組みも変化していて、財政改革に偏した時もあった。メディアや政権の影響は大きく、これらの状況の変化によって、行政改革のあり方も変化している。それゆえ行政改革の推進も状況とともに変わるものだけに、行政改革委員だけが不動の姿勢を持つわけにはいかない。状況論的なアプローチにならざるを得ないし、次世代の負担を少なくするという大義名分があったけれども、現実とのせめぎあいでは住民は少しでも自己負担を少なくすることを望むと、受益者負担主義（減免もあり）の徹底は、政治的圧力もあって骨抜きにされやすい。現実的には介護保険、国民健康保険税はかなり大幅に負担増になったが、年金生活者は貧しいと画一的に一般化して世論を掻き立てる議会の関与もあって、負担増は難航した。高齢者に自己負担を大きくする施策は、選挙で選ばれた議員にとっても、その反対の意向の流れに抗することはむずかしい。人間の現実的な精神をしっかりとらえていないと、行政改革委員は孤立してしまう。それゆえわれわれが理念と信念をもっている、市長、議員、行政幹部、住民代表、職員との折り合いをつけて、状況適格的に改革施策を進めていくしかない。

われわれが担ってきた行政改革は、正確にいうと、改革というよりも改善である。改善は目に見える日々の課題への対応である。「顧客から苦情が出たら、再発防止のために対策を講じるといった基本動作の積み重ねが改善だ。... だが改革は改善とは本質的に異なる。改革では事業、サービスの価値の本質を見直す。例えばダスキンは今まで売り切りだった化学雑巾やモップを訪問型レンタルビジネスにした。この種の飛躍、イノベーションが改革の本質だ。現場改善活動では見えてこない。改善を続けた上でより大きな成果を上げるためには、制度を変える。あるいは人員や資金を投入する。多くの改革は改善の枠を超えて、こうしたところから始まっていく<sup>16)</sup>」。

とくに行政組織は多様な利害関係があって、機が熟さないのに改革を断行すると失敗しやすい。問題の先送りというよりも決断の好機を待って機の熟さない意思決定を回避するのは、パーナードも言っていることである<sup>17)</sup>。それゆえ、「改革はそれ自体を目的とすると失敗する。なぜなら「改革は必ず誰かの痛みを伴う。そこにまず思いを馳せる。従って改革をする、しないの判断は極めて慎重であるべきだ。変えることのリスクと変えないことのリスク

15) 同上書。178頁。

16) 上山信一『自治体改革の突破口』、日経BP社、2009、213頁。

17) 同上書、194頁。

クを天秤にかける。そして前者が後者より小さいと確信できた時だけ、一気呵成に動く。その意味で改革は戦争に似ている<sup>18)</sup>」。

改革には行政職員の改革疲れやいつまでも緊張しておれない状況を踏まえてやらないと、ダラダラしたものになってしまう。トップだけで改革は推進されない。「現場には平時と戦時のメリハリが必要だ。さもなければ現場は改革疲れをする。ついてこれないメンバーが出る。改革工程表が大事だ。『あそこまでいったら休める』『これで半分まで来た』といったことを目標の達成度と時間軸で示し続ける」。フォレットの状況の法則のように、人財や歳入、利害関係者の対立、文脈などを考慮して改革を進めないと空回りしてしまう<sup>19)</sup>。

そこで上山信一教授は標榜された目的ではなく、本音の行政改革を推進させる原則を示している。①的確な時代認識をする、②心のこもったサービスへの移行という「行政解体」の行方を見つめる、③知恵や技能を使って工夫した効率化と顧客満足、職員満足の同時達成という点で、従来の「行革」の常識を捨てる、④現場主導の改革を進める、⑤個人を改革の担い手としてとらえる、⑥考えずに飛ぶのではないが、考えすぎずにまず動いてみる、⑦インセンティブを用意する、⑧各自の創意工夫を奨励して、楽しくやれる、⑨情報公開と外圧を改革の追い風とする、⑩タイミングを待ち、あとは一気呵成に立ち上げる<sup>20)</sup>。行政改革をしぶとく持続させる条件として、特に情報公開条例の内容強化、議員の口利き禁止条例の制定、各種補助金の審査プロセスの公開、各種団体との交渉のオープン化、などである<sup>21)</sup>。

われわれ行政改革委員は、自治体の横並び意識を改革に活用している。「自治体改革はその内容が斬新であればあるほど実は全国を相手とする情報戦になる。なぜなら横並びの原理で他の自治体に波及する。そしてそれがうねりとなって国の制度に影響を与える。さらに自治体同士の競争もある。こうしたダイナミズムが自治体の経営改革をいっそう進化させる」。これは同質的結合の組織内では模倣が伝播しやすい<sup>22)</sup>。

日本的システムは同質的結合を支配的要素にして、組織の入り口たる採用においても社風というか価値の共有しやすい人間を優先的に採用してきた。さらに濃密な人間関係や対人的接触を重視して人脈づくりこそ「見えざる資産」として仕事上の結びつきにも加担した人脈といえる。これは女性にとって、ジェンダー的ハンディになっている。ところが個人間競争が厳しくなると、自己の能力、知識をそれぞれが隠し玉のようにもなっていて、経営的業務上の人脈づくりは抑えられていく。

他方、若手の人々はネット社会の影響をもってリアリティのある経済的報酬にこだわらない絆づくり、ソーシャル・ネットワーキングの一環として、人々の心の結びつきを求めてきたのである。それは基本的には異質的結合であって、かつての金太郎飴的一体化結合とは違って、それぞれの個性を反映していて、多様性、異質性を組み込んだ、古い人脈ではなくて、まさに多様性、異質性を許容した絆づくりが若手の人々のマインドと適合している<sup>23)</sup>。

市の行政改革委員・会長として行政改革の現実の渦に巻き込まれて、細部の利害関係にと

18) 同上書、213頁。

19) 同上書、214頁。

20) 同上書、215-229頁。

21) 同上書、222頁。

22) 同上書、229頁。

23) 若林直樹「十字路口」日本経済新聞、2016年7月28日夕刊。

らわれていると、行政改革を必要とする意味内容や各自治体の行革を俯瞰する視点が危くなって、専門書などを読んで引き戻している。新しいビジョンの下で改革を推進していかないと、中身の変わらないレッテルの張替えに終わってしまう。たしかに行政改革委員としての20年の歳月は決して短くはなかったが、戦略的に改革していく難しさを痛感している。やはり行政組織の特色をよく理解して、新たな組織ルーチン作りから戦略的組織ルーチンの形成に向かうのが王道であって、行政職員に戦略的組織ルーチンの考えを定着させるための行政経営的な理解を求めるための研修、組織学習、組織間学習も大切である。職員の人材育成策は広範囲にわたるが、その根本としての組織の長期持続性の確保のためにも、地方財政健全化法対策に終わらずに、行政経営的なリスクを背負う大胆な投資も必要であって、リスクを回避しては職員の人材育成にならないし、思い切った人的投資も必要である。

そして行政経営的な考察では、行政学的行政管理とは違って、内向きの国籍にとられるものではなく、外国人にも門戸が開かれたものであるし、組織間関係を重視する。行政のクロズド・システムの思考に対して、オープンマインドであって、外国人を直接的に雇用しなくても、行政の壁を越えてオープンに外国人の潜在能力や非正規メンバーの能力を大胆に活用する仕組みを構築するものである。外国人の定住人口を増やすのも行政の課題であって、数値目標を示してもよい。ローカルな自治体では外国人の文化的な多様性を首長でも否定的にとらえがちであるが、人口減対策や地域社会の活力の向上に活かす手立てとして、自治体は組織の境界にこだわらず、もっとオープンマインドの対応が求められる。地域の農林業にしてもグローバル化している今日では、行政は異質性、多様性に寛大にならないと、地域の衰退を加速化させてしまう。そのために行政職員にもついてこられる戦略的組織ルーチンの形成が先決である。

#### 4．組織の罨と組織文化の改革

行政改革において組織機構の看板替えや組織のスリム化はいわれてきたが、組織の構造的変数、組織そのものの改革に実践的に論及したものは少ない。すなわち組織システムを組織論的に究明して、その本格的な改革ともなると、その深層に潜む組織文化にも論及して論じなければ、本格的な組織改革とは言えない。しかし現実にはC.アージリスがいうように、「組織の罨」という表層的段階での罨によって、改革どころかリスクを背負わない自己防衛の意識によって改革は妨げられていて、そのために組織ルーチン上の職務権限の中に穴があり、他の職務権限との間に業務上の隙間があいていて、その是正も簡単にできなくなっている。これでは組織ルーチンも同様に機能せず、ダイナミックな組織ルーチンを構築していくことは容易ではない。日常的な仕事であっても、穴や隙間があって、それをあえて放置するような仕事の段取りになってしまう。組織の穴や隙間が是正されたとしても、その改善プロセスにはかなりの時間がかかり、人事異動を待つことも少なくない。

組織の罨や改革せねばならない組織文化がどのようなものであるかは、外部の観察者にとってわかりにくいことであるが、全体として組織の雰囲気が悪かったり、違和感を感じるなどで必ずしも理論的にとらえられないが、臭気というものであろうか。もちろん鋭い感性

の持ち主は直観的にとらえて改革の対象を明確に把握できるであろうが、われわれ行政改革委員としては漠然としかとらえられないのが現状である。しかし、アージリスは「組織の罨」について明確に理論的にとらえている。そこでアージリスの「組織の罨」についてみていくことにする<sup>24)</sup>。

アージリスは、「組織文化」と「組織の罨」を区分して考察している。「罨は、文化とは異なり、長い時間を過ごしても背景が異なっても変わらない。罨の主因は、(概念と枠組みを固定化した)モデルⅠの実用理論と防衛的思考枠組みにこそある。すべての罨は、自己の因果責任を否定し、その否定を議論不可にすることで、隠蔽するという特徴をもつ。さらに罨は一様に、罨をもたらした非建設的な帰結を修正しようとする改善学習を阻害する<sup>25)</sup>」。組織の罨に陥るスベと防衛的思考の枠組みを議論の出発点にすべきである。「大部分の人々は、性、年齢、学歴、財産などの差異に無関係に、文化的適応・社会化によって、モデルⅠと防衛的思考を学習する。人派づくりの横行する組織の一員になれば、(責任逃れの)罨は『当然のもの』として受容される<sup>26)</sup>」。

さらに、「トップダウンの行動と方針で罨を生み出す上司と、自分自身で罨を生み出す部下とは、同じ穴のムジナである。両者に違いがあるとすれば、部下は大抵自分らの行動を藪の中に追いやるといふ点にある。つまり、透明性を巧みに装いながら、行動を計画し実行する。… 組織のトップレベルが罨を生み出したことに呼応して、『若手革新派』も自ら罨をつくり出したのである<sup>27)</sup>」。

罨の主因は組織文化にあるのではない。「実地調査に問題があるとすれば、調査の出発点を標榜理論をデータとする被験者の信念や定理に求められることにある。罨を作動させる実用理論は被験者の調査票に記入する際に依拠する理論とは同じではないという点に留意する必要がある。枠組みそのものの改革を問うモデルⅡと建設的思考の学習は、技術的な知識や対人関係の知識の両方を獲得するために用いられる。このことは、組織における技術問題と人間問題の両方をまさしく総合するための基礎となる<sup>28)</sup>」。

アージリスは組織文化と組織の罨を区分しているが、組織の罨は組織文化がその主因とは言えない。ただ日本には霊習文化などで組織の罨を包摂して広義に論じられることがほとんどであって、多様な要因で罨・落とし穴が形成されて、その形成された罨は、いわば船底にこびりついた貝殻のように船の進行にとって機能を妨げている。それゆえ具体的に罨の解消には、「教育、置換、合意、行動の諸段階をそれぞれ明確に特定することが必要である。これらの諸段階が出現する状況はいかなる実用理論と思考枠組みが用いられるかによって全く異なるからである。もしも組織の標榜理論だけに焦点を絞るならば、大部分の組織文化変革プログラムがそうであるように、シエル社で生じたように人々の欲求不満に直面することになる<sup>29)</sup>」。

トップに気に入られるスキル・スベや考え方を磨いても、それは組織を改革する力になる

24) Agyris, Ibid.2010.

25) Ibid., p.147., 136頁。

26) Ibid., p.147., 125頁。

27) Ibid., p.148., 135-136頁。

28) Ibid, p.149., 136-137頁。

29) Ibid., pp164-165 149-150頁。

ことは少なく、むしろ組織の罣の強い力や罣の偏在ぶりを示すことになりやすい。少なくともその迎合的態度は、組織の罣をより強化するといえよう<sup>30)</sup>。

われわれ行政改革委員は経営コンサルタントではないので、首長につねに的確に助言しているとは思えないが、それでも首長、行政幹部が自分らの見解をできるだけ正確にもてるように支援し、その施策の検証を手助けしている。しかし首長らに反復的な軋轢が生じないように配慮していても、首長の信条を放棄させるようなケースも出てくる。こちらの立場が正当なことをなかなかわかってもらえないし、その場合は首長の立場・考え方に立って考えることをしないと、感情的な対立の下で亀裂が入ってしまう。助言、忠告というのはきわめて難しいのが現状である<sup>31)</sup>。

行政改革をより深く推進しようとするれば、行政職員の自己防衛的態度や防衛的慣行に直面するが、多くの場合はそれを回避する。「新しい経営戦略の策定に責任を負う人々は、新計画の効果的な策定プログラムを阻害する防衛的慣行－組織内に現存する－に対処することが必要となる。防衛的慣行を無視し無関心であれば、経営戦略を定式化し策定するための有効な情報は得られない。ましてや経営戦略の実行はさらになされない」。アージリスの組織の罣の定義は、「人々に、新しい思考方法や価値の放棄および現状改革を求めようとしな<sup>32)</sup>」ことを言う。

行政組織は行政官僚制に導かれた組織であっても、人間臭い職員共同体の様相を示す。人間くさい人間の協働システムであるから、そこには組織の罣、職務上の穴、隙間、コンフリクトが存在する。むしろ「限定された合理性」（サイモン）というよりも、不合理といえる側面を現実には有している。そのために組織改革、組織文化改革も必要であって、すでに制度的環境の変化に適応しなくなっている<sup>33)</sup>。

しかしながら行政職員の多くは、このような環境状況の変化の認識をほとんど持っていないから、なぜ自分らに適合している組織状況を変える必要があるのかという反対意見も多い。特に自分らの職員共同体は居心地が良く、たとえ組織の罣であっても自分らにとって安全ネットのようなものである。それを変革しようとする外部圧力に屈してはならないという気持ちになる。身内の安全ネットに乗っかって、少々の組織の穴や隙間の存在は許されるべきであって、もともと許容されたレベルの対応でよいとする、クローズドな内的均衡というのはこのようなものであるのだろう。

行政改革の推進の意義がなかなか理解されないのは、民主主義下の地方自治、住民主権、そしてガバナンス領域の考察がほとんどなされていないからである。憲法と地方自治法はもともと「地方自治が本旨」だが、その意味を明確に論じられることなく、ただ目先の改善、改良にとらわれている。議員とは違って、首長の実質的権限は大きく、財源の使用方法についても自由裁量の余地が大きい。しかも首長は4年間にわたって基本的にその地位が担保されるし、現職は再選されやすい。首長の実質的な権限は大きいがゆえに、そこに潜む「独善性」、「先入観」、「思い込み」という「組織の罣」が存在する。それゆえ権力は腐敗するでは

30) Ibid., pp.153-154., 144頁。

31) Ibid., pp.155-156., 142頁。

32) Ibid., pp.162-163., 148頁。

33) Ibid., 163., 148頁。

なくても、絶え間ない自己評価の力や自己コントロールの力がガバナンスの担い手に求められる。

U市地域では高齢化社会というよりも人口減の著しい超高齢者社会であって、様々な mismatches が激しくなっていて、地方自治体を地域でどのように位置づけて、住民向けのガバナンスのあり方が問われている。長い間の中央集権によって、地方分権一括法が施行されて久しくとも、なぜ地方自治が財政的にも軽視されている理由を問うて、自治体も地方自治の重要性を住民に語りかけてこなかった。はたして地方自治は国から与えられた権利にすぎないのか。それとも天賦人權と同様に、地域住民自身が本源的に持つ権利なのかを問うことなく、あいまいにされてきた弊害が大きい。本当に、戦後民主主義における主体的な地方自治の重要性を行政と住民がフォーラム等で論じあってきたのであろうか。中央集権のもとで、国が用意するメニューからやむなく選択する「限定された自由」(囲い込まれた自由)ではなくて、地方が政策を自ら生み出し展開する「積極的自由」を柱とする地方自治の確立こそ行政改革の眼目であって、このような発想なくしてはその実効力は限られてしまう。

そこでマニフェスト選挙を改革の推進力として見られている。しかしマニフェストのメニューを有権者が主体的に選べば、現実の政策が上手く展開できるほど、現実の政治状況は単純ではない。いまの日本の政治的な問題点は、自分の利益を合理的に選択し行動するという公的な活動から距離を置く方が利益を生み出す構造をもたらしている。自らパブリックに行動する姿勢こそ政治を進化させ、ガバナンスの担い手も独善的な思い込みに陥ることを回避させる<sup>34)</sup>。

現実の組織改革というのは、組織の構造的基盤を改革するというよりも、組織の仕組みを変えて(学習棄却)再学習していくプロセスといえる。それゆえ行政改革委員はチェンジ・エージェントである。たしかにわれわれも組織改革の推進者の役割を担ってきたが、現実には推進力は弱かったといえよう。

われわれ委員も新たな領域のことを学ぶことへの不安があるし、行政職員も新機軸で学習することへの不安があろう。それゆえ職員にとって既存の他でなされたことを模倣したり、その仕組みに自己を合わせていくなど組織ルーチンの中で仕事をこなせば能率よくやっつけられる。それに対して探索や道なき道を試行錯誤を経て戦略を構築していくことこそ大切なのに、リスクを背負うがゆえに職員も骨惜しみしたりする。そのために行政改革委員が進化的な組織改革メカニズムを提示して、思考、価値観、前提条件を学びなおす機会を職員に与えることも大切である。それは、行政組織のもっと深いレベルで職員の思考様式、行動様式に何らかな変容をもたらすものがないと、組織の環境適応力も安定しない<sup>35)</sup>。

E. H. シャインの組織変容のモデルは3段階を経る。①文化の動機づけを行う。a) 現状否認、b) 生き残りの不安あるいは罪悪感を作り出す、②古い概念にとって代わる新しい概念や新たな意味を学習する。①役割モデルの模倣およびモデルとの一体化、②解決法の探索および試行錯誤による学習、③新しい概念と意味の内面化。自己の概念およびアイデンティ

34) 宮脇 淳「ひととく地方自治」日本経済新聞、2016年7月24日。

35) Schein, E.D., *The Corporate Culture*, Jossey-Bass, 1999 E. H. シャイン『企業文化』(金井壽宏監訳、尾川文一、片山佳代子訳) 白桃書房、2004、6章。

36) 同上書。119頁。

ティの取り込みや、連続している関係への取り込みである<sup>36)</sup>。

次に学習を促す組織文化を論じた北居明教授の実証研究をみてみることにしよう。「役割を明確に記載する成員は、仕事を適切に達成したり、他の成員との協力関係をうまく構築することが可能になり、その結果職場の満足文化を高く評価するかもしれない」。しかし、「組織文化と役割明確性の間には、逆の因果関係も考えられるのである」。けれどもグリソンとジェームス（2002）は少数事例であっても、「良好な人間関係と仕事の達成を高いレベルで高める組織文化が、個人レベルおよび組織レベルにおける高い成果をもたらすという一貫した傾向は十分傾聴に値すると思われる<sup>37)</sup>」。

北居明教授は、高い成果をもたらす組織文化に論及して、有効な組織文化特性について次のようにいう。それは、①外向きの組織文化が、良好な成果をもたらしている、②目標達成を強調する組織文化が、良好な成果をもたらしている、③内部を柔軟する組織文化が、従業員のモラルを向上させる、④内部の安定性を志向する組織文化は有効ではない。さらにまた、「組織文化と成果を媒介する変数として、モチベーション以外では情報処理やイノベーションといった変数に注目が集まっている。外部重視の文化の下では、メンバーは顧客や競争相手に関する情報に対して敏感になる。高い目標設定は、メンバーに自己超越を求める。また柔軟な内部調整は、組織内の情報伝達をスムーズにする効果とともに、メンバーの持つ知識や情報を生かす機会が増加する。これらのプロセスが、継続的な学習効果を持たらし、時には大きなイノベーションを生むこともある。このようなプロセスを経て、高い成長をもたらすと推測される<sup>38)</sup>」。他方、ミクロレベルにおいても、「柔軟な助け合いや参加を通じてコミットメントや職務満足を向上させる効果が見られる。このような個人レベルならびに組織レベル両方の影響プロセスを通じ、高い成果がもたらされることが示唆されている<sup>39)</sup>」。

次に、F.ヘフロンは行政組織論者でもあるが、組織文化にも論及している。組織文化及び組織文化の改革を論じているので、これを考察してみよう。

ヘフロンは『組織および行政組織』（1989）で組織文化（9章）を組織文化の改革（pp.219-221）という視点から論じている。「内面化され、しばしば半ば自意識的モデルで操作されている価値は、改革することがきわめて難しい。組織において、『われわれがことをなす言説』を形成する半ば意識的で潜在的な価値は、同じく改革することがむずかしい。ましてや文化をマネージすることは、その適切な認識以上にはるかに難しい。組織全体の文化を急進的に改革することは、組織のメンバー性の大幅な入れ替えなしには不可能であろう。しかもこういう場合であっても、その改革はゆるやかであり、苦痛に満ちたものといえよう。文化はメンバーによって出現し、リーダーによってもたらされるものではないと、文化主義者は論じる」。文化相対主義者であっても、文化操作戦略が容易にいくとは思えない<sup>40)</sup>。

われわれも自治体の組織文化の改革に取り組んできたが、現実にはそう簡単に改革ができないし、しかも組織文化を具体的にとらえることは困難である。それにH.シャインが論じ

37) 同上書、95頁。

38) 同上書、109頁。

39) 同上書、109頁。

40) 同上書、219頁。

るように、「文化が奥深く、広範囲に及んで複雑であるということだ。文化は、現実および人間の活動のあらゆる面に及んでいる。どのように行動するかだけではなく、どのように考え、どのように感じるかにまで影響している。文化のおかげで日常生活は意味を持ち、予測できるものとなった。だから文化を軽視しないようにしてほしい。また、軽々しく文化を変えようと思わないことだ。…組織が目標を達成していない、あるいは、自分ならばもっとうまくやれると思っているならば、そのようにあなたを掻き立てる深層部の文化的仮定に触れていく必要が絶対にある<sup>41)</sup>」。

われわれ行政改革委員も行政組織文化をどのように理解してきたのであろうか。今後は、「現状の文化によってどのように助けられたか、あるいは妨げられてきたかを知らねばならない。文化的な仮定の中にうまくいかなかった仮定が見つければ、どうやってそれを変えていくかを考えねばならない。そこで、次に考察すべきは、どうやって体系的にこれらの仮定を見定めるかである<sup>42)</sup>」。

シャインが論じる改革とは、「進化や新たな学習ではなく、何よりもまず、学習棄却することであり、改革への抵抗が予想される。…成熟した会社では、文化は組織の構造や日常業務により深く埋め込まれているために、改革は難しい。多重の誤りが指摘され、組織運営のやり方に基軸の改革が求められると経営幹部が判断すれば、計画・管理された改革プロセスを立ちあげうる<sup>43)</sup>」。

まさに地方自治体の行政改革の委員会はこのような学習棄却を伴う組織改革をめざすはずが、改正・改良の領域にとどまっている。それゆえ、委員会では「新しい考え方や行動の仕方を考えただけでなく、事業を営むのに必要とされる改革で、古い文化を支援するか、それとも妨げるかの観点から文化を評価する場である。そこから立ち上げられる実際の改革プログラムは、改革を担う組織のある種の特定の文化を反映している<sup>44)</sup>」。

機能不全に陥っている組織文化の要素が多ければ、首長の交代によって徹底して改革プログラムの実行をなしうる。しかし首長が全く既存の組織文化になじみがないのではなく、ある程度にそれをとらえていれば、組織改革も現実的な手足を介してやりやすい。首長にカリスマ性があれば、行政幹部の行動様式を大きく変えられるし、その改革に合致しない行政幹部は基軸から外されて、行政改革を積極的に担う人と置き換えられよう。トップがもたらず上からの計画的な改革組織戦略であっても、痛みは大きく伴うから、行政幹部全員の賛成をえることはむずかしく、それを気にしては、本格的な改革に向けての新しい行政経営的な思考様式や働き方の仕組みを導入するしかない<sup>45)</sup>。

そこで新しい組織文化の定着に向けて意識的、意図的な努力が積み重ねられるが、そこでは組織改革に伴う成功が持続的に続いてこそ、新しい組織成果を高める思考方法と組織的な働き方を新しい行政組織文化として地方自治体に定着させることができる<sup>46)</sup>。

われわれが行政改革で意図することは、組織のガバナンスとマネジメントの改革であっ

41) 同上書、60頁。

42) 同上書、60頁。

43) 同上書、172頁。

44) 同上書、172頁。

45) 同上書、172-173頁。

46) 同上書、173頁。Schein, E.H., *Organizational Culture and Leadership*, 4<sup>th</sup>., John Wiley, 2010.

て、政治的プロセスにも大いに関わっている。意識改革と行動改革のどちらが先行するかであって、ここでは状況論的考察が大切である。意識の改革と行動の改革の同時的改革もある<sup>47)</sup>。

また、意識改革と行動改革の阻害要因が大きく横たわっている場合もあって、職員への説明不足や理解不足もある。もともと職員の向上意識が不足している見方はエリート主義者に多いが、われわれは普通の人間を前提にした組織編成づくりを考えているので、職員の採用時の向上意欲を斟酌すると、むしろ組織の運営の仕方に問題があると考えられるし、それは決して経済的報酬が足りないからではない。

行政改革委員と職員の信頼関係の構築が行政改革の推進には大切であって、職員が言いにくいことを代弁して首長や議員に説得的に論じることによって、信頼関係を高めて職員にホロ的な「全的個」意識をもたらして、行政職員全体のために施策を遂行することが、やがて職員にもその効力が及んで、職員にとっても改革が自分のためになるという発想の転換をもたらす。このようなホロ的な発想意識を持つことが、行政改革の推進には必要となる。

なお松田陽一教授の組織メンバーの意識－行動改革の推進の実態調査では、人事施策の有効性、ビジョンの必要性、リーダーの存在、経営理念の浸透、給与と顧客からの苦情への対応、ボトムアップとジョブ・ローテーション、フェローの重要性をあげている<sup>48)</sup>。組織改革の阻害要因としての「組織の畏」の除去は大切だが、職員は自己の自己防衛意識に気づいていない場合が多い。他方、組織改革の促進要因にはほとんど論及されてこなかったのは、「阻害要因を除去さえすれば、円滑に推進できると考えられてきたことによる<sup>49)</sup>」。

行政組織における利害関係の対立は十分に知られているけれども、この対立も組織のダイナミズムをもたらし、行政組織が社会 技術システムでなくても、制度環境の変化、ITC化、インターネット化によって、閉鎖的な職員共同体というものがもはや成り立たなくなっているのに、組織文化にはそのようなものが温存されている。すなわち組織システムの構造的改革が求められているのに、組織文化は旧態依然であって、職員共同体意識（正規メンバー）は強く残存している。これはクロズドな合理性の追求には適合していたとしても、身内と他人（正規と非正規）を極端に区分して、その大きな待遇上の格差を是認していて、非正規メンバーにとっては大きな障壁になって、いわば身分制度のようなものになっている。正規職員はこのような格差の是非を問う公式的な機会は少なく、組合もその大きな格差、障壁をなくすことには消極的であって、同一価値労働同一賃金。非正規職員の社会保険の加入にも力を入れていない。これは職員の常識と社会の常識とにずれをもたらしている。

ここで再度、組織文化について、理論と現実とを連結して検討したい。行政組織文化というのは、行政職員に共有される価値や「集合的意識」（デュルケム、フォレット）を反映していて、職員間に思考様式・行動様式として深く根差している。この組織文化を改革、変容していくのは大変むずかしく、実践的に組織文化を改革するとなると、まさにパラダイム改革を要する。それゆえ、われわれは行政改革の一環として組織改革を求めるけれども、どのようなプロセスを経て改革をしていくかとなると、現実的に多様な課題が出てくる。行政職

47) 松田陽一『組織改革のマネジメント』中央経済社、240-243頁。

48) 同上書、250頁。

49) 同上書、266頁。

員も現行の組織文化を良き組織社会と認識しているがゆえに、組織文化を改革するのに消極的である。行政改革委員は行政組織の実態を知らないというわけで、外在的な改革には抵抗が大きい。観念的で外在的なとらえ方では、現実、実態を的確にとらえていないというわけである。そして新たな組織文化の形成プロセスをイメージできない限り、積極的に組織改革に関与したくない気持ちは多くの行政職員に共通している。複合的で相互依存的な経験にもとづいて組織文化は形成されているという行政職員の間には、相互の関係性の中でとらえられていて、組織文化は根茎的な存在になっている。

若干の能率や進化プロセスに企業と比較して問題が在るとしても、それはガバナンスの担い手の問題であって、組織文化の問題ではないという見方になる。それゆえ職員にとっては組織文化に問題があるとほとんど認識できないのであって、日本の有機体的組織では進化プロセスが内包されているので、あえて組織文化を外在的な力によって改革する必要はないと大部分の行政職員は認識している。一般に行政職員は主体的にして客体的な存在であるから、自己改革も可能であって、外部の圧力がなくても、自ら主体的に自己のペースで改革していくというプロセス思考であって、決して職員が進化論的プロセスを無視しているわけではないということになる。職員は行政官僚制にしても決して静態的にとらえているのではなくて、ダイナミックなプロセスとしてとらえているということで、現実的な存在が織りなす「結合体」として行政組織やその組織文化をとらえているのであって、外部の人々がというような概念的で固定的に組織をとらえていないと職員はその現状認識を示している。

このような認識のもとでは、自ら主体的に組織文化を改革しようという意欲は沸かないのであって、行政改革委員こそ観念的で生成流転するプロセスを見ていないことになる。行政の素人が行政のプロの領域に口出しをしたことになる。その一知半解の提言こそ行政組織にとって迷惑ということになる。

さすがに行政改革委員を10年も20年も経験している委員にはそのような気持ちを持たないであろうが、議員を含めて、行政領域に余計な口出しをしてもらいたくないのが行政職員、とくに行政幹部の気持ちであって、委員の学習能力にも疑問を持っている。また行政組織は経歴、肩書、学歴の社会であって、これらの要件を欠くと職員に軽視されやすい。学校歴も重視されるし、意外なほど学歴社会である。配置される部局においても学歴・学校歴が反映されていて、いわば業績が上がる部課に初めから配置され、ローテーションもそのようになっている。

このような内向きの集合意識を反映した組織文化を改革していくのが、われわれ委員の使命であるが、幸いにして行政改革委員は一流の学歴によって選抜され任命されているわけではなく、実力によって社会的地位を得た人が少ない。

ここで行政組織文化を行政官僚制に関連させて論じたい。近代官僚制、行政官僚制というのは、理論的には合理性、目的性を追求する組織なのに、現実の行政組織はしばしば組織ルーチンが形成されても合理性、目的性、効率性に相反する行動をしてきたので、巨額の累積債務を抱え、その有能性が疑われることもしばしば発生している。行政は機械的組織といわれている割には、有機的な行動様式であって、システムによる統合よりは属人的統合が支配的である。それがゆえに戦略的合理性以上に、行政組織内の調和と融合を重視して、正論であっても上司に逆らいにくい組織文化になり、それは転職しにくい(専門的能力が育成さ

れていない）組織文化になり、この転職障壁こそ職員の従属意識を強化し、組織にとって不都合なことを隠す作用をもたらす。この特殊行政組織では、まさに終身雇用であるがゆえに、上層部の意向を忖度して、不祥事、不正問題であっても、黙視し、あるいは見逃してしまう。その他、職員が自己の私的・私利私欲を遂げるためになされたわけではない問題行為も少なくない。それをトップを含めた不適切行為の組織的関与といわれるが、この種の不正への歯止めがかけにくい仕組みになっている。そのために失敗から学ぶというような反省、自省作用が取りにくく、同じ誤り、失敗を重ねることになる。

人間的関係を重視する余り、上司、同僚への忖度、配慮に流れがちな意思決定になりがちで、悪しきかばい合いも少なくない。それは顧客を犠牲にしての仲間のかばい合いの企業行動と類似している。住民にとってはそれを住民軽視として認識するであろう。これは個々人の問題であっても欧米の不法行為、不祥事とは趣が異なる。それゆえ住民が問うているのは、個々人の不適切な行政行為を超えて、行政組織文化そのものを問題にしている。行政組織で行われる様々な意思決定が、普通の市民の目線から見ても合理的、目的的で効果的に、しかも適切なコストを意識して行われているかを問うている<sup>50)</sup>。

次に、われわれの行政組織についての組織論的考察を加える。今日の状況では、企業のコーポレート・ガバナンスのように、自治体も行動規範を策定して、それをいかに遵守していくかに力を入れることが肝要である。公正で透明で効率的な組織づくりこそ、住民の求めるところである。自治体の情報公開審査会委員を担っていた経験からしても、情報公開は住民に対しての行政の責務である。そのための手続きの簡略化、守秘義務も大切である。

これまで日本的組織のガバナンスは、あたかも「空気の中」で決定されるという責任の所在が分からないような、無責任のつながりのような意思決定の仕方になっている面がある。それぞれの組織階層のなかで、何となく決めてしまう「空気の流れ」の中での決定なので、職務権限上の意思決定基準を明確にできない。行政組織の硬直的な縦割りの仕組みが、本来の行政官僚制の仕組みからも逸脱して、このような障壁のある縦割りの仕組みをもたらして、責任を転嫁させている。それは、部門を横切る情報の共有を欠き、他の部門との整合性を欠くので、無責任体制に陥っても、それに気づきにくい。そもそも組織の意思決定過程があいまいであって、目的そのものも特定化されていないこともあって、責任の所在をむしろ明確にしないで、特定の人を責任追求からかばう仲間の仕組みもそれに加担している。

内向きの職員共同体というのは仲間（特定の正規職員）のかばい合いの仕組みであって、無責任の連鎖ももたらしやすい。意思決定過程もこのような職員共同体では、阿吽の呼吸で決まっても不思議ではない。これが組織のガバナンス機能を低下させている。それゆえ行政官僚制の方がもっと合理的であって、私情を挟まない冷徹さもあって、責任の所在も明確に規定されている。

行政官僚制だから組織が腐敗するのではなくて、内向きの行政の職員共同体であるからこそ、むしろ無責任で機能不全になりやすい。ジェンダーの問題はこれまで述べてきたので、ここでは述べないが、女性にとって職員共同体こそ、ワーク・ライフ・バランス施策を妨げていて、多くのジェンダー・コンフリクトをもたらす要因になっていることが、意外に気づ

50) R [経済気象台] 朝日新聞2015年10月16日。

かれていない。また、市場の論理が働きにくいので、不合理で無責任の連鎖に対しても歯止めがかけにくい。

日本の地方自治体の行政幹部は、あたかも遮眼帯をかけて走る競争馬のように、組織へのコミットメントを高めていることもあって、あまりにも内向きでローカルな思考になる。その固定観念を変えられるキッカケがえられず、役員レベルの研修に参加することもほとんどない。仕事が忙しいこともあるが、出張しても無理して日帰りですぐに帰ってくるので、自己の見聞を広げる機会が少なく、異業種の人々との交流が少ないので、パラダイム固定の行政組織向きの良識が求められて、環境変化による枠に収まらない革新的思考を論理の飛躍と受け取り、その枠を超えての革新者は組織体制からつま弾きにされるか、自ら背を向けて自己防衛意識に逆流して、平穏な日常生活を送るリスクレスな働き方になる。これは「組織の罟」にも陥りやすい。

だが、行政改革委員は組織改革を試みない評論家ではなく、いかに改革を推進いかに知恵を絞っている。そこで、行政経営者、経営レベルの職位の人々のガバナンス力をどのように磨いていくかが課題であるが、行政幹部のマネジメント能力だけでなく、ガバメント能力を高めていく研修が大切であって、無限定無制限に、しかも臨機応変に働くことが求められている行政幹部は、まさにあわただしく一日を過ごしているので、既存の概念や枠組みを改革していく、アージリスのいう枠組みそのものを改革していく「ダブル・ループ」の発想を持ちにくい状況になるのは、首長の責任でもある。

## 5. おわりに

これまで裁判所の民事調停委員（非常勤国家公務員）に加えて、県や市の数多くの委員を担ってきた。調停委員と行政改革委員はともに20年以上に及ぶ。このような公的経験はこれまでの論考に活かしてきたが、自治体というものをほぼ外在的にとらえてその本質的把握には至っていない。ただ市の行政改革委員はその会長として行政職員とともに行為主体的に改革に取り組んできたので、単なる外部の観察者・傍観者というわけではない。行政組織を内在的にとらえる機会も多かったので、内部情報に接して職員とともに改革プランを考案したこともある。行政改革委員には、議会の議長、委員長が任命され、教育長も常時参加しているので、市全体との幅広い交流のもとで、その会長としての任務を果たしてきたし、今も果たしている。この意味で市全体を俯瞰して、長い幅広い交流をもってきて、市長と接して議論してきたわけであるが、その割にはフォレットのいう創造的経験にもとづく知的創造性の発揮は少なく、フォレット研究を深めなければならない理由の一つである。M. ウェーバーの官僚制、H. A. サイモンの「限定された合理性」のもとでの意思決定、そしてC. I. バーナード理論の行政組織での展開、A. エチオーニの比較組織論など古典に学ぶ大切さを知る機会を得たことは事実である。長年にわたって行政改革委員を担って自治体の行政改革の推進に関与してきたが、その結果として行政経営の立場から経営学の古典のフォレットやバーナードなどに学ぶ大切さを痛感した。経験を体系立てていく手立てが必要であって、そこから仮説発見型の研究を推進しようとしても、理論的枠組みが必要である。もちろんフォレッ

トのように概念づくり、枠組みづくりが大切であって、行政を取り巻く制度的環境が大きく変化している今日状況では、行政組織の職員共同体のようなクロズドな思考は、環境適応への大きなブレーキになって、正規メンバーと非正規メンバーとの分断を大きくしてしまう。組織の境界も流動的に変えなければならない時代であって、そのような考え方は女性を非正規雇用に固定して、女性労働の本格化を妨げてしまう。日本的組織の逆機能の大きさに焦点を合わせるべきである。

行政組織には日本のシステムの弊害を内包していて、典型的な日本のシステムの一面を示し、ジェンダー・コンフリクトをもたらしやすい。他方、夫婦ともに仕事労働と家事労働を担う生活をしなければ中流らしい暮らしができにくい今日の生活状況では、日本のシステムの逆機能が大きくなっている。片働き世帯を主とした年功序列賃金の体系を夫婦ともに適用していくことは財政的に無理があって、性別、年齢に関係なく、基礎部分は保証しても、本人の能力、実績を反映した給与体系へと変化せざるを得ない。もはや戦後の貧しい時代の生活保障給は高い給与水準を意味するものではない。ただ、行政組織を政策官庁に脱皮させるために、人的投資には力を入れる。U市では人事考課マニュアルを導入して、人財投資効果を人事評価に反映されている。

われわれは戦略的組織ルーチンの形成を含めて、現象にとらわれることなく、経営学の古典などを通じて基礎的研究の重要性を認識するものである。

## 参考文献

- Alvasson, M., Due, Y., *Understanding Gender and Organizations*, Sage, 1997.
- Argyris, C., *Reasons and Rationalizations*, Oxford University Press, 2004.
- Argyris, A., *Organization and Innovation*, Irwin, 1965.
- Blau P.M., Scott, W.R., *Formal Organizations*, Chandler, 1962.
- Carlos, L., Pereira, B., *Democracy and Public Management Reform*, Oxford University Press, 2004.
- Clegg, S.R., Polmer, G., *The Politics of Management Knowledge*, Sage, 1996.
- Collins, D., *Organizational Change*, Routledge, 1998.
- DiMaggio, P.J., Powell, W.W., The Iron Cage Revisited, *Administrative Science Quarterly* 48(2) (1983) 147-160.
- Etzioni, A., *The Moral Dimension*, Macmillan, 1988.
- Flenbholey, E.G., Y., *Corporate Culture*, Stanford University Press, 2011.
- Follett, M.P., *The New State*, Longmans Green and Co., 1919. フォレット『新しい国家』（三戸公監訳）文真堂、1993。
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., Suddaby, R., (ed.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage, 2008.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, R., Suddaby, R., (ed.), *Institutional Theory in Organization Studies*, Vol.1-5, Sage, 2012.
- Harnan., M.Y., Freeman, J., *Organizational Ecology*, Harvard University Press, 1989.
- Linderberg, S.M., Schreuder (ed.) *Interdisciplinary Perspectives on Organization Studies*, Perga-

mon, 1993

Meyer, J. W., Rowan, B., Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83(2) 1977: 340-363.

Mills, A.J., Murgatroyd, S.J., *Organizational Rules*. Open University Press, 1991.

Oliver, C., Strategic Responses to Institutional Processes, *Academy of Management Review* 16(1) (1991) :145-179

Powell, W.W., DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, 1991.

Scott, W.R., *Institution and Organizations : Ideas and Interests*, (3ed.) Sage, 2008.

Scott, W.R., Meyer, J.W., et al., (ed.), *Organizational Environment: Ritual and Rationality*, Sage, 1992.

Swider, A., Culture in Action : Symbols and Strategies, *American Sociological Review*, 51(2) (1986) pp.273-281.

Zucker, L.G., The Role of Institutionalization in Cultural Persistence, *Administrative Science Quarterly*, 42(5) (1997): 726-743.

赤井伸郎 『行政組織とガバナンスの経済学』 勁草書房、2006。

稻生信男 『協働の行政学 公共領域の組織過程論』 勁草書房、2010。

大月博司 『組織変革とパラドックス』(改訂版) 同文館。2005。

小原久美子 『組織文化研究』 白桃書房、2007。同 『経営学における組織文化論の位置づけとその理論的展開』 白桃書房、2014。

大藪 毅 『長期雇用制組織の研究』 中央経済社、2009。

岸田民樹 『経営組織と環境適応』 三嶺書房、1985。

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。

斎藤美雄 『官僚制組織論』 白桃書房、1980。

咲川 孝 『組織文化とイノベーション』 千倉書房、1998。

篠崎恒夫 『個人と組織の経営学』 同文館、2000。

出口将人 『組織文化のマネジメント』 白桃書房、2004。

本田 弘 『現代行政の構造』 勁草書房、1991。

宗像正幸 『技術の理論 現代工業経営問題への技術論的接近』 同文館、1989。

横山知玄 『現代組織と制度 制度理論の展開』 文眞堂。2005。