

大阪商業大学学術情報リポジトリ

行政組織行動と行政経営

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2018-05-17 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/539

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



行政組織行動と行政経営

数 家 鉄 治

- | | |
|-------------|-------------|
| 1．はじめに | 4．行政行動と職員行動 |
| 2．行政行動と組織理論 | 5．おわりに |
| 3．行政組織行動 | |

1．はじめに

地方自治体は制約や弱点が多いという認識が大切である。理論的にはSWOT分析のように思い出された弱みを生かし¹⁾、弱点を克服しながら機会と脅威に対峙しながら方策が検討されるが、地方自治体にとって理屈としてわかっている、受け入れにくい手法である。自治体の事業システムを組織の固定のもとで悪循環を防ぐためには、リフレーミングの考えが必要になる。視点を変えることで、人々がこれまで見逃してきた価値や意義を見つけて、何ができるかを探索していく役割を見出す。地域の行き詰まりの中で、住民や職員の心の悪循環に陥ることなく政策や事業のシフトを促すやり方である。職員の頭の中で政策や事業の位置づけを変更することで、価値を生み出したり強めたりする取り組みである。ベビー石鹸を肌へのやさしさと結びつけて大人向けに販売するといった対応をいう。リポジショニングは住民や顧客の視点を変えるのに対して、リフレーミングは行き詰まった状況下において、まずは当事者の視点で問題に向き合うので行政経営者にもなじみやすい。人々は行き詰まった場合には、変化のために新しい何かを求めて自分らの外に目を向ける。ただ、あるべき自分と今ある自分とのギャップを広げすぎて、この葛藤を克服しようと、さらに自分の理想や解決策を求めすぎると、今の自分を受け入れられなくなるという悪循環に陥る。それゆえ自分らの制約や弱みに潜む意義や可能性を協働する人々ともども寄り添いながら見出すプロセスが大切である。それゆえ行政経営では企業経営で用いられてきた標準的戦略策定とは異なるストーリー作りを促し、それを実行プロセスに組み込むことである²⁾。

地方自治体は地理的、地形的に制約が多いが、その制約を逆転させて資源として活用することもできる。都心から遠いということで、この制約を犯罪へのバリアにもなり、古い町並みも保存され、伝統的重要建造物群保存地区に指定されているU市の事例もある。ハードルの高さは、都心への遠距離通勤に耐えられる人々を逆に選択していて、市全体の気風に勤勉

1) Miles, R., Snow, C., *Organizational Strategy*, McGraw-Hill, 1978. マイルズ、スノー『戦略型経営』(土屋守章、他訳)ダイヤモンド社、1983。

2) 栗木 契「経済教室」日本経済新聞、2017年2月3日。

さをもたらしている。心が緩み切ることなく、一定の緊張のもとで生活リズムを与えてきた。制約があればこそ自然環境が保存されて、その恵まれた自然環境の保存という希少性をもたらし、観光客やハイカーに魅力を与えている。たしかに行政としては制約も多いけれども、その制約を希少性に転じて、潜在的な観光資源と文化、歴史を生かしていけば、行政組織行動も大きく変わりうる。いわば逆転の発想といえるもので、財政基盤が弱いので社会インフラなどの機能的価値を住民にあまり提供できなくても、社会関係資本などの意味的価値は大いに提供できる³⁾。

ここでは行政組織の行政学、行政管理論ではなく、行政組織の行政行動を論じるものであって、その制約下のダイナミックな行動に注目している。行政官僚制であっても現実にはダイナミックに行動しているのであって、企業行動のように利潤追求のために行動していないから、その内容の具体的な指標化はむずかしい。それでも目的、目標に向かってダイナミックに組織行動をしているのであって、われわれはU市を中心として具体的な組織行動をとらえていて、少なくとも行政改革推進室の職員とは頻繁に会って議論を重ねている。これは行政職員と行政改革委員の協働といえるが、こちらはマクロの問題を提起し、職員は主にミクロの問題の具体的な解決に関わっている。他の問題もそうであるが、職員と深く具体的に接触していないと、現在生じている情報を入手できない。組織幹部で今は非正規雇用で働く人は、われわれにとって多くの時間を投入して対話して、これまでの問題点がよくわかる。要は職員、職員OBで再雇用されている人はわれわれにとって、データや文献では得られない情報源であって、そうでないと具体的な行政組織行動は知りえない。自己の行政改革委員としての20年の経験は内部的に立つものであっても、やはり外部者の視点で考察していることになる。

行政学者で行政組織の諸問題を論じている人は少なくないが⁴⁾、われわれのように行政経営的に論じるものではない。われわれは経営学の研究対象として行政経営を論じ、行政組織行動にしても経営学的、組織論的に分析している。

2. 行政行動と組織理論

地方自治体の行政改革委員を20年担ってきて若干の経験知を蓄積してきたが、しかし行政を取り巻く制度的環境の変化は大きく⁵⁾、今やまさに経験知を超える大きな変革の時代がやってきていて、自治体が巨額の累積債務を抱えていても、企画力を高めて大胆に挑戦しないと、自治体間の競争に打ち負けてしまう⁶⁾。改革も速く、より前へと能動的活性を発揮させないと、地域をより沈滞化させ、人口減を加速させる。住民とともにどのようにして新たな価値を創造して、未来を切り拓いていかないと、地域の衰退モードから脱することができ

3) 同上稿、延岡健太郎「顧客価値重視のイノベーション」③、日本経済新聞、2017年3月10日。

4) 伊藤太一『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会、1980。西尾 勝『行政学』有斐閣、2001。今村都南雄『組織と行政』、東京大学出版会、1978。

5) Scott, W.R., Meyer, J.W and Associates. *Institutional Environments and Organizations*, Sage, 1994.

6) 廣田俊郎『企業経営戦略論の基盤解明』税務経理協会』2016。

ない。金がなくても住民への対応力は高められるし、意味的価値も提供できる。住民サービスの質の向上は行政職員の心理的エネルギーの高揚と関係するが、職員に勇気と希望を与える施策も大切である。そのために大胆に職員の待遇改善によって誇りと希望を持たせて前向きのエネルギーを高めることになる。

職員から H. ミンツバーグのいう下から盛り上がる「創発的戦略」を形成すべく⁷⁾、行政においても新たな概念づくり、枠組みづくり(M. P. フォレットの言う～ing 思考)をなして⁸⁾、新しい行政の常識の創造に取り組みたい。それは職員に高度な独創力を要求しなくても、住民に真に満足させるべく使命感をもって仕事に打ち込むことはできる。財政がきわめて厳しい状況であっても、住民サービス領域で行政の存在感を高めることは出来るし、住民のライフスタイルの多様性の先導者として色々なスタイルを提案することができる。生涯学習振興整備法（1999）に基づいて高齢者の社会教育（社会教育法）に地域の余剰施設を活用して広範囲の領域にわたって取り組むことができる。まさに行政の仕事は住民に長く喜ばれるサービスをコアにして、一時的な喜びに偏してはならない。次世代の人々の喜びも見据えて事業に取り掛かれないと、それはやはり偏した行動になる。

職員数の削減の中で多様な事業に取り組まなければならないが、それには IT や AI の活用で自治体の行政経営価値を向上させていく時代がやってくるので、人材育成などその準備も不可欠である。仲間内の快い狭い行政の枠に閉じこもるのではなく（内向きの職員共同体意識）更なる価値を提供できる存在として行政のあり方を示したいものである。少なくとも地域社会で信頼される自治体として、自治体が存在感を示さなければ、住民に職員の給与が高いものと受け止められて、U 市でも職員の給与 2.5% カットも当然のものになり、そのカット緩和は住民の反対が強く、行政改革委員としても難しい状況である。

たしかに地方自治体は男女ともに働きやすい職場といわれてきたが、われわれ行政改革委員がめざすのは働きがいがある使命感の満たせる自治体であって、キャリア形成と WLB 施策を充実させて、各自の能力や価値観を尊重して多様性管理の質的向上をめざしたい。地域の企業に仕事と家庭の両立支援をなしうようなインフラの整備や社会関係資本・意味的価値の充実に力を入れたい。

職員男女の多様な人材育成に力を投入して、定年後の人生にも力を入れて、職員の着実なキャリア形成のための人材育成投資は財政が苦しくても、行政改革の主体的な担い手としての職員の位置づけもあって、力を入れて学習機会を与えていきたい。ジェンダー的に見て、これまで女性の取り扱いにはコア、周辺という問題もあったので、女性の活躍を支援していく組織づくりには迅速に対応していきたい。県の男女参画の委員を担って、このことをつくづく感じたのである。

行政改革は多岐多様にわたるので、ある意味で男女ともに広範な領域で挑戦できるのであって、男女ともに活躍の場を与えることが出来る。自ら改革の担い手になれば、自分らしく地域で貢献できる。そのために失敗を許容する、しなやかで強靱な地域づくりが大切である。それは無誤謬主義からの脱却である。失敗を恐れさせない評価システムが大切であっ

7) Minzberg, H., *Managing*, Berrett-Koehler, 2009.

8) Follett, M. P., *Creative Experience*, Longmans, Green and Co. 1924.

て、日本的経営の減点主義では何もなせない。行政経営の視点はこの改革を内包している⁹⁾。

ガバナンスの担い手たる住民から信頼されて行政運営を託されてこそ、行政職員はその存在価値を確認できる。託された仕事を組織ルーチ的にこなすだけでなく、住民の生活水準の向上の牽引役になって、さらにその水準を引き上げてこそ、その信頼関係は強まっていく。自治体が地域社会において確固たる存在感を示すには、改革しても時間がかかるだろうが、そうなれば住民も自治体と一体となって誇りを持つようになるだろうし、住民の郷土愛を刺激してくれる。そうなればホスピタリティの精神が地域全体に浸透して、高齢者や勤労世代がともに居心地の良い生活空間になる。

行政職員も逃げずにためらわずに現実の諸問題に向き合って挑戦してこそ、自分自身も強くなるし、住民の期待に寄り添って、未来を切り拓くことができる。やはり住民、職員ともどもこれらのことをともに真剣に考えて、実現へと繋げる住民から見ても有用な行政人材としての評価を得たいものである。

本来、官僚主導から政治主導への転換とは、既存制度主導から現実主導という趣旨であり、現実の生活に合わせて既存の制度を変えてほしいという住民や住民のニーズを表していると考えれば理解しやすい。

既存の制度と現実の間にギャップがあっても、「住民の現在の生活実態やニーズに対応していなくても、公務員は、とりあえず、『法令に基づき、法令がこうだから...』という制度主導の対応をせざるを得ない。公務員について、前例踏襲とか、現状がわかっていないとか、融通が利かないとか、言われている大半は、国民や住民が定めている法律や条例が原因であろう¹⁰⁾」と松藤保孝教授はいう。そのために制度、仕組みの見直しは当然である。「変化の激しい時代にあって、制度は変わっていくのが当然という考え方で、人々の意識を転換していくことが必要である¹¹⁾」。

行政改革の委員会の会長をしていても、委員同士は対等であって、合意形成型の運営であって権力統制型の運営ではない¹²⁾。それゆえ、それぞれの改革の趣旨を理解しやすく丁寧に説明して、これが改革の方向であると信念をもって思うことは、安易に妥協せず心根を強くして対処しないと、現実的で具体的な改革の実行に結びつかない。改革事業に取り組んでも、それが実行に向けての制度化へと進めることはなかなか難しい。これはプレモダンの慣行、世間体、面子やプライドが問われることが少なくないからである。理論的にコンパクトシティが正しくても、それぞれの地域の住民にとっては地域が寂れる一方であって、それを加速させる施策は財政的負担を削減しても、地域の誇りを傷つけることへの地域住民の抵抗感は強く、いわば棄民のような施策は地域の神社や寺に対しても痛く誇りを傷つけてしまう。しかしアクセスをよくするような社会インフラへの投資は財政的にできないので、極力、更新投資を抑えなければならないので、この矛盾の解決はガバナンスの担い手にとって大変に難しい。

M.J.ハッチは、モダン、ポストモダンのことを論じてモダンを論じてい

9) 同上稿2。日本経済新聞、2017年2月3日からヒントをえた。

10) 松藤保孝『行政経営のデザイン』時事通信社、2012年、20-21頁。

11) 同上書、20頁。

12) 渡瀬 浩『権力統制と合意形成』同文館、1981。

いが¹³⁾、行政経営の施策はプレモダンに関わることが少なくなく、住民の誇り、住民感情、歴史的、文化的な文脈などではプレモダンの思考なくしては、多様化した問題の解決はむずかしい。

メアリー・J・ハッチの『組織理論』（2013, 1997）は広範な領域の学説を取り扱っていて説明、理解、意味解釈といった次元の異なる考察を組織論の流れに従って適切に論じている良書であるが、われわれが行政改革で取り扱う個々の地域住民に対してプレモダンの思考を欠いているようで、ハッチの考え方にこれをミックスして行政経営を実践している。ハッチの論じたことを丹念に実践に向けて検討しているわけではないが、行政組織行動を全体として考えるのに役立っている¹⁴⁾。

ここではハッチの学説を紹介するのが目的ではないので、これで止めるが、説明し、理解し、意味解釈していく学説は行政経営において最も必要であって、構造－機能主義のやり方では説明だけで、理論と実践がつながりにくく、非連続した考察になってしまう。その点ハッチは説明、理解、意味解釈をつなげて考察しているので、理論が実践につながりやすく、『組織理論』は行政経営に理論的な基礎づけを与えてくれる。

これまで地方自治体の行政職員は組織ルーチンの仕事に追われてきたこともあって、今日の行政改革を取り巻く制度的環境の変化によって、行政組織の長期持続性を維持していくことが困難になっている。それゆえ行政職員への人材育成投資が欠かせなくなっていて、そうでなくては激変する環境変化に対応できなくなって、破綻しやすくなる。IT、AIの普及もあって、行政ニーズも変化し、自治体も先見の明でメイン・ドメインの変化、業種転換のような変身を求められる状況になっていて、その対応を準備しておく必要がある。これは行政経営の見方であって、小さな自治体であればあるほど先見の明を発揮しなければ、その存続を危うくする。自治体は先取りすることが少なく、内向きの姿勢でリスクを取りたがらない。新事業は経営が軌道に乗るまでかなりの試行錯誤を重ねることも多いが、それをあえてする勇気を持たなくては、自治体は人口減によって衰退の一路をたどってしまう。

それを回避するには、反対が多くても大胆な施策の実施が求められるし、U市では民設民営を主力にした事業展開をするためのインフラ整備やインフラ投資に力を入れるべく施策を転換している。人口減や普及による需要減を見越して自治体もやるべきことが多い。それには勇気をもって決断すべき項目が増えている。そのために優柔不断の首長の意思決定では事業機会を逸してしまう。先見の明で自治体もI. カーズナーのいう機敏さが求められる時代になっていて、そうでないと自治体においても次の環境変化に対応できなくなって破綻してしまうという認識を共有することが大切である。

行政幹部も論理的な思考力は大切だが、それ以上に行動力が求められる状況になっていて、多様な目的の達成には情報交換だけではなく、交渉力も欠かせない。コンフリクトの多い状況に突入しているわけであるが、コンフリクト解決能力を組織的学習を通じて高めておかないと¹⁵⁾、すべてのことが計画倒れになりやすい。行動力が抜きこんでいるということ

13) Hatch M. J., *Organization Theory*, Oxford University Press, 1997.

14) Hatch, M.J., Cunliffe, A.L., *Organization Theory*, Oxford University Press, 2013. 『Hatch 組織論』（大月博司、日野健太、山内義昭、中島晴久訳）同文館、2017。

Bourricaud, F., *The Sociology of Talcott Parsons*, The University of Chicago Press, 1977.

は、重ねて交渉をしているわけであって、PPP、PFIにしてもその交渉プロセスを欠かせない。交渉して割安な方法を見出せるだろうし、企業経営者から見習うことは少なくないから学んでほしい。首長が会社出身であることによって行政に新風をもたらす面があって、行政経営の論理を理解しやすい。民間の実務経験がその行動力に反映されるし、ビジネス交渉力も生きてくる。成長が見込めない自治体にとって、行き詰った企業経営の悩みと共通している面があって、そのような企業経営者と胸襟を開いて問題点を話し合えば、行政組織内部に閉じこもっているよりは解決策を見出しやすい¹⁵⁾。

行政組織の職員共同体意識のもとでは、非正規の労働者はその組織メンバーではないので、低い時給であっても無関心であって、資格のある看護師や幼稚園教諭でも同じことである。それに対して、自分らの職員共同体メンバーの定年後の再雇用になると、全員を一律的に他の非正規労働者とは比較にならない高レベルの安定、賃金を求める。もちろん職員の再雇用であっても、良き経験を積んできた能力のある旧職員に対して応分のレベルの賃金に反対しているわけではない。

それゆえ退職職員の再雇用に対しては、試験、面接、あるいは実績を重視して、一定の基準ルール、規準のもとで選抜すべきである。これまでの能力、実績、努力、自己研鑽、切磋琢磨などを評価して選抜すべきである。全くの画一的な再雇用では、50代の職員の協働意欲を限定的にしてしまう。

財政規律と同様に、再雇用規律が必要であって、そうでなくては職員は行政改革に前向きに取り組めない。画一的な内向きの職員共同体意識を打破しない限り、行政改革は小さな事柄に偏して、費用対効果を考えると効果のないことに懸命に取り組んだりして、努力したように見えるわりには、その改革効果は低い¹⁷⁾。われわれが問うているのは標榜された目的の作文ではなく、具体的な実行力である。小さな市であっても制度的環境の変化に合わせて主体的な学習が必要であって、自己組織的システムのよう自ら組織構造を組み替えて新しい状況へと積極的に応答してゆく主体的な営為なくしては、比較的に安定的な行政組織であっても大きく後退してしまう。潜在的な経営資源を含めて経営資源を動員していく組織的能力を高めて、地方自治体同士の競争に打ち勝つことも大切であって、そうでなければ人口減によって地方交付税交付金はどんどん減少していく。U市のように合併特例で優遇されていた交付税交付金も大きく減額されていくこれからは、ますます施策が限定されていく。自主主体性のもてる実質公債比率18%を割った今では、非常に短い期間であってもリスクを背負った大胆な施策も必要であって、リスクレスでは何もできない。将来の財政悪化が目に見えるだけに、歳入増のために大胆な施策を実施したいのである。財政シミュレーションするまでもなく、財政が悪化していくのが目に見えており、それゆえタイミング的にも今こそ大きな企画を立て、リゾートホテルの誘致をはじめとして先行投資などリスクを背負えるうちに歳入を増やせる施策を実行したいのである。このようなやり方は均衡財政主義者には理解しにくいことであるが、行政経営的には短期間での事業機会をフルに生かしたいのである。U市

15) Moore, C. W., *The Mediation Process*, John Wiley, 2003. Wheeler M., *The Art of Negotiation*, Simon & Schuster, 2003.

16) 湖中謙介「交遊抄」日本経済新聞、2010年3月2日からヒントをえた。

17) 太田肇『「見せかけの勤勉」の正体』PHP、2010。

にとってはラストチャンスかもしれないが、ここでは行政の狭い常識にとらわれることなく、これまでの実践的なことは欠かせなくとも、行政経営的な大戦略を必要としている。

われわれ行政改革委員は財政改革を中心に改革を推進し、市の行政改革推進室とタイアップして、その改革が行政組織全体に及ぶことを意図して企画・提案してきた。そこでは基準として経済合理性、「コスト対成果」対応の原則に基づいて住民にもタダ乗りできない受益者負担主義の意識を植え付けてきたが、弱者、貧困者に対しては減免措置を取っていても、この意識を植え付けるのが容易ではないのは、議員の選挙公約にはタダ乗りさせる項目が少なく存在する。かなりの議員がコスト負担を伏せて便益のみを強調して、その実現を自己の手柄にする。連結の巨額の債務があることは伏せられている。今の歳入歳出のみに焦点を合わせてその黒字化をもって話を終結させてしまう。

財政再建には住民への負担増が歳出の削減しかないが、あたかも国が地方交付税交付金という形で合併特例期を終えてもさらに金をばらまくような幻想を与える。先行投資をして地域を活性化すれば、あとで税収が増えてペイするのだというのも、その論拠が明白なものに限られるのであって、多くはタダ食いされてしまう。これがシンプルで住民の耳に容易に入り込むパターンでその前提条件を抜きにして、すぐに実行できるようなことを言う。自治体自体が目先の経済性にとらわれることなくバンバン事業をやれば、地域雇用もできるしその収入・支出によって地域経済が活性化するという話もあって、とくに議員にとってはそれを自己の選出地域でやってほしいということである。優遇税制のもとで税収がわずかでも、地域での雇用ができて地域での消費も弾んでくるというのが、現に立地条件やその他の条件で企業がきそうもないのに、思い切ったテコ入れをすれば誘致は簡単だと、これまでの長い努力を無にすることを平気で言う。

このような論拠もないのに、あたかも実現できるような幻想を与えて、市民を惑わせている。前提条件を抜きにしたシンプルないい方によって住民はコロッとその言説を信じてしまう。住民にアピールする仕方を覚えていて、それを吸収しやすいようにシンプルに図式化して、あとはそれを繰り返すだけである。経済学の理論を全く知らない人に対しても、プラスとマイナスという極端に単純な仮定に基づいてのポリティックスは理性ではなく感情に訴えるので、それは簡単に実施され現実的だと住民の感情に移入されやすいパターンをとるが、それは学問的には劇薬であって、しかも効果のない劇薬であって、それどころか多くの場合は大きな副作用を伴い、その後遺症に悩むことになる¹⁸⁾。

3．行政組織行動

行政組織行動は議会などの制度環境要因と密接に関係していて、制度と環境の考察を欠かせない。W.R.スコットなどの研究は役立つ¹⁹⁾、これまでの組織理論の研究も企業組織と行政組織を共通させた研究も少なくない。米国ビジネススクールでも両者を共通させて講義

18) 隅田川「大機小機」日本経済新聞、2016年12月22日。

19) Ibid. 5.

をしている。官民の交流が盛んで、日本のように官と民とに壁ができるわけではなく、官民ともに共通する基礎的知識を得ている。そしてプラグマティズムの影響もあって²⁰⁾、理論を実践に活用する気風も強く、行政組織行動も経営学的に研究されている。J.G. マーチもそうであって、行政行動を組織論的に研究されている²¹⁾。そのために行政行動と組織行動は重なりあっているが、法令などの研究は若干の問題がある。

このような背景のもとで、現実の日本の自治体の行政組織行動を研究するが、そこでの歴史的、文化的、地形的文脈を異にするので、メカニカルではなく、共同体機能集団や職員共同体意識などの根底の組織特性にメスを入れたい。理論的枠組みは日米共通しているので²²⁾、行政組織行動の基礎的研究が大切である。そのうえで地理的、地形的な要因を加味して考察したい。

行政組織行動を具体的にとらえて人々に説明して理解させることは難しいが、それは行政行動が多岐にわたっていて、その一部しかとらえられないからである。その全体像は行政職員でもとらえにくく、自己が分担している職務をとらえている程度であって、ましてや全体的整合性というのは理論的にとらえられても、現実には何をもって全体的整合性というのかは行政幹部でもわかりにくく、ましてや選挙で選ばれた首長にとっては、自己がとらえやすいことを優先的に論じていくことになる。そのために行政では生え抜きの戦略的スタッフでないと何をもって全体的整合性というのかわかりにくい。それをC.I. パーナードは「組織のセンス」と言っているが²³⁾、まさに全体像をとらえるセンスなくして、この問題は論じにくい。われわれが行政改革をいうにしても、行政全体を常に意識していても、全体的整合性をとらえて議論している人は少ない。

それゆえ行政組織行動を部分に分割して論じることになり、研究において行政組織行動そのものを論じることは極めて難しい。それでも行政組織行動そのものの改革を意図していて、それは組織の構造的変数を変えることである。この構造的変数は目に見えないことが多く、手段を目的化したり枝葉にとらわれてウェイトづけを誤ったりする。さらに価値づけとなるとさらに難しく、間違っているにもそれに気づきにくい。価値観、認識観の違いになる。主体的な意味解釈は多様化していて、構造－機能主義のように逆機能がとらえにくいので²⁴⁾、何をもって逆機能というのか認識のズレも大きい。このようにJ.G. マーチの「ゴミ箱モデル」のようにあいまいであって²⁵⁾、正しくとらえて明確に区分できるものではない。

行政行動を組織論的アプローチを用いて行政経営の立場から考察するのがわれわれの立場であるが、理論だけではなくて、経験的知見も合わせて論じている。地方自治体の行政改革委員としての20年の経験を生かしているが、決して政治や文献を軽視するものではない。理

20) 岩田 浩『経営倫理とプラグマティズム』文真堂、2016。

21) Heffron, F., *Organization Theory & Public Organizations*, Prentice-Hall, 1989. March, J.G., Olsen, J.P., *Rediscovering of Institutions : Organizational Basis of Politics*, Free Press, 1989.

22) Cole, R. E., *Japanese Blue Collar*, University of California Press, 1971.

23) Barnard, C. I., *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938, p296. C.I. パーナード『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、1967、309頁。

24) Merton, R., Bureaucratic Structure and Personality, *Social Forces*, Vol.17, 1940. Donaldson, L., *In Defence of Organizational Theory*, Cambridge University Press, 1985. 3章「組織研究における構造－機能主義」、pp. 27－34.

25) Ibid, 21,

論と経験をフィードバックさせて行政組織行動を論じているが、行為主体的に論じていても、ガバナンスの担い手としての職務権限を有して、組織行動の担い手になっているわけではない。それゆえ首長や行政幹部の行政行動の観察者ということになるが、そこに関与する担い手でもある。

地方自治体の行政行動を研究対象にするが、そこは政治学、行政学的なアプローチではなくて、組織論的に考察している。行政組織行動に焦点をあわせる手法としてはH.A.サイモンが、さらにはJ.G.マーチがすでに基礎理論を示している²⁶⁾。われわれが論じたのは現実の行政組織行動であるが、その土台に組織論を置かないと、あやふやな形になってしまう。そしてアカデミックなバックボーンが必要であって、それゆえ行政行動と組織行動を関連させて考察している。U市の行政改革委員の経験が論述されているけれども、20年の経験があっても、理論領域と比べると経験できることはごくわずかであって、しかも普遍性のない地域の文脈に組み込まれている。もちろん特殊性の中に普遍性があることを否定するものではなく、そのことをわれわれは認識してきたのである。そしてわれわれはブレモダンの地域での根強さに気づき、施設の統廃合にしてもモダンの説明や論理展開だけでは受け入れられないのに気づき、マッキーヴァーの『コミュニティ』²⁷⁾などを読み、テンニースはどのようにゲマインシャフトを論じ、クーリーはどのように第一次集団を理解していたのかにも関心を持った。高田保馬的にいえば、基礎集団と派生集団の関係である。ゲマインシャフトの要素が排除されるわけではない。類型と要素の区別を明確にしておかないと混乱が生じる。これらの論者のことは他日にもっと詳細に論じたい。初期パーソンズや法社会学者エールリッヒの力を借りて、バーナード理論とは一体何なのかを究明したいが、ここでは述べない。フォレットの『創造的経験』も学ぶことが多い。行政組織行動を解明するのに役立つ。

それにしても行政組織行動を論じるにあたって、古典や有力な学説を用うことが多いのであって²⁸⁾、紙数の関係で限定的にならざるを得ない。公務員の世界では、行政組織行動は実務的、実践的に論じることに偏してきたので、アカデミックな土俵でとらえ直してみたい。このことによって理論と実践をつなぐ架け橋になるであろう。われわれが地方自治体の行政改革委員を20年にわたって担ってきたのはそのような意図があったからであって、ただただアカデミックな枠組みの外で時間を空費していたわけではない。むしろ行政改革の推進にあたって、そのプロセスで問題意識を持ち、そこから古典などを学ぶ機会をえて、そこから方向性や改革の意義についての洞察をなしたのである。

皮革工業団地を除いてこれという産業集積のないU市において、他市に比べて自主財源が乏しいので、地方交付税交付金をかなり温存しており、合併特例優遇期を終えて交付金が大幅に減額されることが目に見えているのに、当分は何とかなるといふ気分があふれている。財政支出を大幅に減らすことに同意する人はきわめて少ない。U市は経済的には自立しにくい、かつては利便性を有して、江戸時代の古い町並みを保存（重要伝統的建造物群保存地区）している。この外見も美しい商家の町並みは住民の誇りでもあって、市も苦しい財源の

26) Simon, H.A., Thompson, V.A., Smithburg, D.W., *Public Administration*, Transaction, 1991(1950).

27) MacIver, R.M., *Community*, Macmilan, 1924, R.M. マッキーヴァー『コミュニティ』（中久郎、松本通晴監訳）ミネルヴァ書房、2009。

28) Pfeffer, J., *Managing with Power: Politics and Influence*, Havard Business School Press, 1992.

中で金を投入して保存している。

大都会の高層ビルとは対極にある日本伝統の民家のアートの満ちた美であって、見ていても見飽きなくて、心を和ませる雰囲気を持つ町並みである。伝統美がそのまま残されアクセントのある古い町並みであって、人々の過去の記憶を大切にする。日本の伝統美をU市の住民は日常的に味わうことができる。江戸時代は商家が賑わう町並みであったから、機能的価値と意味的価値が融合されていた可能性があると思える。重伝建地区なので土地家屋の売買にしても経済的には不利な条件になるが、人間の記憶を大切にせず日本の伝統文化にこの地域で触れることができる。そこで日常的に用いられている道具の造形的な美しさは、機能的価値と意味的価値が融合されていることを示し、住民的価値の転換を図ることも可能になる。感情価値など社会関係資本の充実が社会インフラに後れを取っても、住民へのサービスの質を高められる。地域の文脈が示すように、経済的価値を排他的に重視するのではなく、施策も機能的価値と意味的価値のバランスが行政経営には求められる。このような状況の意味解釈こそ住民の誇りであって、現代における意味解釈の重要性を認識させるものである。プレモダンにはそのような意味的価値を大切にする発想があった。

U市の行政組織行動は職員数の削減や財政支出減に力を入れてきたので縮小均衡に陥り、職員も一時は萎縮した形になっていたが、何とか財政危機を乗り越え、実質公債費比率が25%（早期健全化団体への転落）近くが18%以下になって、県の指導を受けずに、自由に一定の行政運営をやれるようになった。そこで更新投資のみならず民設民営を中心として新規投資にも力を入れるようになって、企画も積極性を帯びるようになって、これが職員の心理的エネルギーの向上につながっている。このような事業は再び市の財政負担をかけるけれども、急速な人口減に歯止めをかけて人口減少をなだらかにするためにも必要であり、地元の中小企業の保護・育成にもつながる。しかし地域振興、地域経済の活性化を抜きにして、財政再建に特化できるポリティックス状況ではない²⁹⁾。

自主財源が乏しく、地方交付税交付金も合併特例期を経て（さらに30%減の5年の優遇期間）減少し、さらに人口減による交付金の減少という歳入の減少というトレンドのなかで、思い切った手を打たない限り衰退の加速度を速めてしまう。そのために大胆な投資に力を入れて財政負担を大きくするが、住民の信頼を得られるならば、投資を拡大していく。民設民営を基軸にしてインフラ整備を行い、リゾートホテルの誘致には力を入れているが、温泉があるのが強みになっている。とくにコンセプトを理解してくれる東京資本に期待している。このやり方に住民の信任がえられれば、さらに事業規模を拡大していきたいが、リスク負担との兼ね合いがある。それでも行政組織行動のダイナミクスを得るためには、地域の文化を再活性化して住民にとっても感情価値など意味的価値を高め、ヘルスケアや医療と観光を柱にした地域活性化戦略を具体的に実施していくことになる。ハイカーからも自然と共生して魅する町としての魅力は大きく、意味的価値を高める主体的で能動的な戦略が求められる。そのためにビジョンや理念をもって投資もして体系的に整備して求心力のある取り組みをしていかないと、地域の魅力づくり競争にやぶれてしまう。ここでは物的に役立つ機能的価値以上に意味的価値が重視される。

29) 田尾雅夫『公共経営論』木鐸社。2010。同『市民参加の行政』法律文化社、2011。

この施策の実施には連携が重視されるけれども、自助の精神のもとで行政経営を担うことが大切であって、住民にもたらす意味的価値を含めて、事業性を多面的に評価して、議会の答弁のようなワンパターンのやり方や評価を脱していきたい。そのためにも行政経営的な行政組織行動を求め、ビジョンと信念を大切に、さらに AI や ICT を大いに評価して活用したい。

行政組織行動は機械的に舵取りされて、方向づけされているわけではない。H.A.サイモンは行政組織行動論を論じた最初の一人であって³⁰⁾、しかも精緻に理論的に展開した。そのために価値判断を要する価値的前提の重要性を認識していたが、理論的精緻化のために事実的前提のもとでの行政行動に焦点を合わせた。研究対象と研究方法を限定したのであって、学究としての賢明な選択である。

行政改革の推進のために行政組織行動の改革を意図したのがわれわれの立場であるが、そのためにはガバナンス領域にかかわり、ICT や AI の導入を予測して、行政組織を社会－技術システムとして見ている。IT や AI は急速に普及し、組織ルーチンの仕事は AI がかなり代替しうことは予測できる。英国のタビストック研究所やアストングループ、J.ウッドワードの研究は ICT や AI を活用する今日においても、その基本的枠組みは健在であって³¹⁾、行政組織においても有効に活用されるものである。行政職員はパソコンを用いて高度な情報処理や情報発信をしていて、少数の人は知的創造性を発揮して新たな情報発信をしている。

このように行政組織行動はかつての組織ルーチン活動を中心とするイメージから、ノンルーチンな組織行動の比率を高めていて、それを推進していくためにも金のかかる人材投資をしていかないと制度的環境の変化に対応できなくなる。しかし日本の努力主義のもとでは、とくに市場の経済的合理性とは程遠い行政組織では、職員は成果に関わりなく頑張った人を貶めてはならないという行政組織文化があって、些細なことでも諦めずに頑張り続けた姿勢を評価してきたので、もはや成果ではなく職場に居続けてサービス残業をこなすタイプの人を評価して、WLB 施策を普及させない風土がある。これでは、舵取りや方向性にかかわりなく不確定な職務は膨張し続けることになる。このような働き方は AI の時代に逆行して、非生産的な働き方になっている³²⁾。

その理由の一つとして職務内容が曖昧であるがゆえに何でもこなし、長時間労働が評価されるという日本の努力主義に裏打ちされている。これは職員の職務転換（市では職務内容がきわめて多様である）をしやすいローテーション人事を繰り返しやすいとしている。市の職員はまさに総合商社の社員のように極めて広範囲の仕事を担い、市立病院や介護施設の仕事もある。そのような広範囲の仕事を人事異動とともに次から次へとこなし、しかも自己の仕事内容がはっきりしない仕事を柔軟にこなしてこそ、行政官僚制が維持されていたとしても³³⁾、組織の機動力を高めてきたと言える。まさに行政経営者・行政管理者にとって使い勝手のよい職員といえる。そのプロセスにおいて、長期雇用や転職の少なさを活用して、技術革新に適応していけるように人材投資を行い職員に技能を習得させて対応し、自治体の特徴ある人材

30) Ibid, 26.

31) 岸田民樹『経営組織と環境適応』三嶺書房、1985。岸田民樹、田中政光『経営学説史』有斐閣、2009。

32) 希「大機小機」日本経済新聞、2017年2月11日。

33) Beetham, D., *Bureaucracy*, Open University Press, 1987.

を育てる文化を形成して、職員の帰属意識や組織アイデンティティを高める効果もあった。

しかし現況では、職員の人材育成投資よりも歳出削減の一環として若手の人材育成や中高年のボトムアップも手を緩められている。これでは社会－技術システムとして行政組織を見ると、はたしてAIを中心とした第4次産業革命の波が到来しているのに対応できるであろうか。その技術革新のスピードはかつてない速さである。それゆえ自前主義にこだわっている、(若手職員採用は極めて少ない)革新に後れを取って対応できなくなってしまう。もはや外部の経営資源を活用して適応を高めるオープンイノベーションのシステムを構築しなくては、革新的な社会－技術システムとしての対応ができなくなってしまう³⁴⁾。むしろオープンイノベーションとAIの活用によって、大量に退職していく職員の代替をかなりなしうる可能性を高め、組織ルーチンの仕事はかなり代替できて、管理部門のスリム化がかなりなせる可能性が高い。管理中枢部門も少数の優秀な人材で構成されていくシステムづくりもなしうる。他の職員には教育訓練の充実と新しい事業領域へとシフトしやすい柔軟な人事異動をなしうる労働環境を整備して、中高年であってもその領域の仕事をスムーズにすることができる環境づくりである。

行政組織行動にオープンイノベーションを活用するとともに、重要プロジェクトにはタスク・ホース的に専門性を備えた外部人材を一時的・短期的に活用してプロジェクトを推進していけば、内部の職員にも大きな刺激になり、学習効果を高める。この波及効果を自治体は地域の企業にも及ぼし、自治体による職業訓練の意義も増す。AI時代の働き方改革は自治体だけでなく地域全体に及ぼして、行政も民間のサービスを用いやすくする規制改革を求めようになる³⁵⁾。

ただしU市ではこのようなAI活用の流れの中でも政策官庁への脱皮のために若手職員の採用を少ししかしないので、理論が先走っても、現実の自治体の事はこなせないのであって、職員数の削減のみを考えるべきではない。大量に退職していくこの10年間を考えると、AI時代にふさわしい働き方をなしうる人材の採用とその育成が必要である。

4. 行政行動と行政職員

行政職員は行政官僚制のもとで合理性、目的性を第一義的に追求しているというイメージがあったが、官僚制の逆機能、官僚主義という言葉のように、その欠点も強調されてきた³⁶⁾。はたして行政行動や法令、政令、省令、通達、行政指導などの網の目のような規制と監査委員、住民監視のなかで非効率であり続けられるのであろうか。住民サービスの低下に対して住民が黙って従っているのであろうか。公平に見て行政職員は概して勤勉であって、組織ルーチンに徹して創意工夫をしない存在ではない。自己研鑽もしていて、組織的学習を好まないわけではない。行政組織の役割・職務をこなすだけでなく、次から次へと新しい仕事が入ってきて、仕事内容が複雑化し、パソコンにしてもかなり使いこなして、高度な仕事も

34) 同上書、31。

35) 水野裕司「中外時評」日本経済新聞、2010年2月5日。

36) 松岡京美『行政の行動』晃洋書房、2014。

こなしている。それゆえ職員は知的に進化しているのであって、公務員は決まりきった役割をこなしていて気楽な仕事という先入観・思い込みは今日の状況とは大きくズレている。これらの行政職員が行政行動の担い手であって、心理的エネルギーを高めて挑戦意欲を持っている人も少なくないが、出る杭は打たれているので、まとまって挑戦しているわけではない。それゆえ行政改革の推進は職員にとって挑戦機会だと考えている職員も少なくなく、組織の罣・淀み（自己保身に凝り固まった行動）や組織の穴や隙間を放置しようとしているわけではない。

ただ行政経営的に見れば、職員行動は方向づけや舵取りという点で制度的環境の変化に機敏に対応しているとは言えず、行政行動はそれを反映して戦略的転換や改革を進める交渉力は弱い。入札制度に罣い込まれてしまうと交渉力を磨く機会が減じ、しかも交渉力による成果はあまりポジティブに評価されないので、交渉力を高める意欲は平時において生じにくい。金融機関との借入金の金利交渉にしても、その成果は評価されにくい。企画部門にしてもコスト削減や率を高めることなどはポイントになりにくい。リスクを背負って金をかけての先行投資や新規投資に対しては、むしろ抑制されて力を発揮しにくい。大胆にリスクを背負う構想となると、現実的な施策になりにくく、失敗すればマイナスの評価とダメージを大きくして再挑戦の機会がほとんど与えられない。そのためにリスク挑戦というのは、たとえ新しい組織ルーチンづくりであっても³⁷⁾、最初は時期尚早とされてしまって、良き内容であっても協力者は少ない。

ただ行政行動は地方分権一括法によって各自治体が主体的に政策を担うけれども、リスクを負わないとなれば、国に準拠することが無難な方法となって、戦略的に独自の方法を実行しているケースは少ない。地域の文脈や財政力などを勘案せずに「模倣の経営」になってしまうケースは少なくない。行政や議会が政策立案能力に弱いのは、わからないことは外部のコンサルタントに依存しているので、政策立案能力はなかなか身につかない。やはり失敗してもいいから自ら政策を立案して、みずから実演へと導かないと、実践的経験を少なくしてしまう。外部委託して任せばなしでは職員の資質の向上はしにくい。

それゆえ行政行動を上からの権力統制に頼るのではなく、H. ミンツバーグの言う下から盛り上がる「創発的戦略」を発揮できる仕組みに改革して³⁸⁾、行政行動の歪みや偏りを是正していくべきである。ところが組織にドブプリつかっていて、それらの問題に気づきにくく、危機への感受性も低下していく。まさにぬるま湯につかって熱湯になっても飛び出せないヒキガエル（ヒキガエル効果）のような危機感の欠如といえる。

それでも行政組織において、時々ショックを受けることもある。法令改正や制度的環境の変化の軽視によって、柔軟性の欠ける行政組織にはショックになる。地方財政健全化法の4つの指標がそうであり、たとえば実質公債費比率は25%を超えると、「早期健全化団体」に転落する。さらに北海道夕張市のような厳しい措置である「財政再生団体」への転落もある。これらは自治体にとって大変厳しい（制裁的）措置である。基本的には国に依存せず自前の力で財政再建をしなければならず、それ以前のように危機になれば国が何とかしてくれ

37) 横谷正人『経営理念の機能－組織ルーティンが成長を持続させる』同文館、2014。同『企業の持続性と組織変革』文眞堂、2016。

38) Mintzberg, H., *Power in and Around Organizations*, Prentice-Hall, 1981.

るというのは幻想になっており、甘い夢を見続けていては行政改革も本腰を入れて推進はできない。本当の危機がやってきて、はじめてわかる。今日では「早期健全化団体」への転落を回避するために財政規律（国や県の行政指導）が働いていて、法律の効果は大きい。U市でも実質公債費比率が18%以下になって、県からの行政指導から外れる日を楽しみにして、歳出削減に行政職員を巻き込んで、職員給与を5%カットして、苦難を乗り越えてきた。10年経た今でも職員給与はカットされている。

このように行政行動は、法令や行政指導によって実質的に制約されていて、地方交付税の交付を受けない健全自治体と比較してU市のような自主財源の乏しい自治体は制約が大きい。それゆえ法令や制度的環境の変化に対しては事前に機敏にキャッチしないと対応が遅れてよりやりにくくなる。U市も地方財政健全化法の原案ができる前にキャッチして、先手を打って財政改革に取り組んだので、早期健全化団体への転落を回避できた。県内のG市は転落して、職員給与を5年間にわたって10%カットした。

このように行政職員は既存の法令に精通しているだけではダメであって、多様な情報ネットワークを質量ともに構築しておく必要がある。行政行動は組織間関係を重視するものに変化している。これはクロズドな行政官僚制を変容させるものであって³⁹⁾、これが行政正職員の視野を拡大している。行政改革には法令にぶら下がることも少なくなく、そのために法令を学ぶ必要がある。職員が学ぶことも増えて、行政改革自体が行政職員の人材育成にもなっている。行政行動は行政職員とほとんど関係なく動く場合もあるが、多くは行政職員と密接に関係して動態的に変化している。組織論を学べばその変化を容易に理解できるであろう⁴⁰⁾。

地方自治体では行政職員が自治体経営の担い手であるけれども、小さな市では生え抜きの職員が行政経営を担い、しかも定年まで勤務するので流動性は低い。そもそも小さな市では自ら人材の人材育成機能は弱く、高度人材への脱皮は期待できない。職員行動を見ると行政改革推進室の職員でも組織ルーチンの仕事に追われていて、改革推進の業務の比率は低い。これではローテーション人事の影響もあって、専門性の高い人材が育つはずもなく、国指導の行政の取り組みと模倣の行政経営のもとで若干の改善に取り組むことで精一杯であって、今やれることを何とかこなしているということになる。これでは組織ルーチンの仕事をこなせても、新しい戦略的な組織ルーチンづくりへの職員の意欲づくりはなかなかできない。

むしろ国の意向に従って、その方向へと誘導していく施策が優先されて、その仕組みこそ構造的要因になっている⁴¹⁾。補助金・助成金の配分方法が見直されれば別であるが、地方交付税特別交付金をえることに力を入れざるを得ないし、しばしばそれは住民の意向に沿わないので、住民にとって必要の乏しいものができて、自主財源が乏しいので自分らのニーズは後回しにされていると不満の声が大きい。

U市のような自主財源の乏しい市では、地方交付税交付金、臨時財政対策債（後で交付金として返済予定）に大きく財政の依存をしているので、この構図から脱していくには、行政経営的に大胆で挑戦的な民設民営の施策で、そのための社会インフラの整備のための資金を必要とするので、U市ではそのような取り組みに時間がかかったのである。民設民営といえ

39) Flynn, N., *Public Sector Management*, 5th., Sage, 2007.

40) 桑田耕太郎、田尾雅夫『組織論』（補訂版）有斐閣、2010。

41) Ibid., 21, p. 341.

ども環境整備には時間がかかって、新規事業の着手の議論のせめぎあいの中で、タイミングよく巻き起こした議論を意図した方向に誘導してきたのであるが、それでも多くの議論と時間を要していて、これでは新規事業（たとえばリゾートホテルの誘致）にしても競争的条件のもとで存しているのだけに、タイミング的な条件・制約がある。

行政では事業機会のタイミングの重要性があまり認識されていないので、沸騰した議論があるならば、そのまま放置されることは多い。タイミングを逸することは大きな機会損失をもたらすということはほとんど認識されていない。また政策実行のスピード感に疑問符が付きやすい。高齢化社会では住民の不安心理を増幅しかねない。しかしこれらのことでその担い手が責任を問われることはほとんどない。ここで事例をあげて現実の行政行動をなまなましく示したいが、守秘義務もあって抽象的にしか論じられないが、民設民営にしても取引交渉を駆使する民間業者に対して、そのビジネス交渉に対しての交渉力を磨いていないと、不平等契約ほどでなくても、利益の非対称的な条件になったりする。自治体も経営資源を蓄積してBATNA（代替的選択肢）を有していれば別であるが、足元を見られての条件交渉だけに、これは素人が玄人相手の条件交渉と同然であり、ウィンーウィン交渉というのは理想に近い状況になっている⁴²⁾。法務面においても大きな知識格差があって、その後のトラブル対応も十分なものではない。行政は交渉の担い手をどのように育成していくかである。

これまで職員行動は組織ルーチンの仕事をこなしていくことが中心であったが、住民ニーズの多様化、感情価値などの意味的価値の重視ということもあって、新しい戦略的な組織ルーチンづくりも求められている。そのために新たな問題を提起した理念、価値を探索していくことが、職員に下から創発的に盛り上がる形で求められている⁴³⁾。そしてそれを実行していく技法やデザインも求められていて、それでもって問題を解決し、価値をさらに深化させていくプロセスである。

これまで職員の仕事は文書として形式化されている効用の明確な機能的価値を中心として遂行され、財政バランスを重視してきた。しかるに住民ニーズは目に見えない暗黙知の世界である感情価値などの意味的価値にシフトして、住民の主観的認識がそのキーになっているが、それは金のかからないことも多い。住民のトータルの価値を高めようとするれば、機能的価値に加えて、住民の欲する意味的価値を高めることがトータルとしての効用を高めて、しかも住民の行政への共感度を高めていく⁴⁴⁾。

ここでいう行政経営デザインとは、目に見えない暗黙知の領域の作図であるが、問題解決力に力を入れて、さらに価値を深化させていく意味的価値の領域に政策的な対応をなすことである。手順として職員は多様な視点から問題を提起して、住民の求める価値を探索していくプロセスをアートの追求していかなばならない。既存の合理的・合法的な形式知の機能的価値を高めることに偏することがなく、トータルに住民ニーズを充足していく必要がある⁴⁵⁾。

このように行政職員は組織ルーチンの枠を超えて住民の欲する意味的価値領域の価値の探索と価値の深化を求められるような状況になっていて、高齢化社会がそれを加速させてい

42) Cohen, H., *You Can Negotiate Anything*, Bantam, 1980.

43) 延岡健太郎「顧客価値重視のイノベーション」④、日本経済新聞、2017年3月13日。

44) 同上稿、43。同上書、6。

45) Z. パウマン『自分とは違った人たちとどう向き合うか』（伊藤茂訳）青土社、2017。

る。職員はこれまで法令やルールを中心とした科学合理的な手法で主に機能的価値の実現に努力してきた。職員に言わせれば、それなりの問題解決にエネルギーを投入してきたという。行政組織行動をなす機能として「根回し」、議会对策、職員間のまとまりに努力してきたという。職員間の協力・協働や職場でのコミュニケーションを減少させない努力は、われわれも評価するし、それは組織的能力の源泉でもある。職員数の削減、コスト削減のみにとらわれては、経営資源を動員していく組織的能力が弱体化してしまう⁴⁶⁾。ここに注目してわれわれは、人的資源投資には苦しい財政状況であっても金を惜しまない覚悟である。しかしこれからの社会に向けて新しい価値の提起にまで至っていない。

行政改革も明白に示されている機能的価値の向上への変革であって、データにもとづいて価値をとらえられることに力点を置いて改革を推進してきたといえる。そのために行革推進によって、住民ニーズの意味的価値の実現を阻止したりして、逆機能も生じている。目に見えない暗黙の主観的な世界に存する住民の意味的価値を行政は軽視してきたと言える。また行政改革は財政改革を中心として、自己限定的に取り組んで、住民価値重視というよりも住民ニーズを行政官僚制という枠の中で固定的にとらえている。新しい価値を提起するような仕事でないと、自己の役割責務を限定してきたところも見られる。変化する住民ニーズを的確にとらえるために価値の探索プロセスを軽視してきたともいえる⁴⁷⁾。ここを変えないと住民重視の改革にならないし、住民ニーズの対応にはならないのである。

次にわれわれ委員の反省を述べる。地方自治体の行政改革委員として20年にわたって改革任務を担ってきたが、一体だれを利してきたかである。地域雇用の機会や地域経済の活性化をつうじて住民を満足させて来たか、本当にそうであろうか。行政経営の手腕を用いれば、職員数を削減して効率よく職員は仕事をこなしていくという組織のスリム化やフラット化が達成されるといわれてきたが、むしろ新規採用の職員数を減らして中高年の雇用維持のために、行政組織の非効率を高めているという面もある。U市では課長以上は58歳で（現在では59歳）で退職するように決めて実施してきたが、中年の職員にとって昇進のスピードはむしろ遅れている。典型的な逆正三角形の人員構成になっていて、平均賃金コストも平均年齢の上昇によって高くなっている。

合併した初期には残業手当の削減のために残業をさせないサービス残業もさせないということでWLB施策にも力を入れていたが、労働の質、労働効率を高めるべく工夫はされたが、組織のタガが緩んできて、今日ではコストのかかる残業を増やしている。議員の質問予定に対して職員回答を準備しなければならないが、重要度の低い枝葉の質問であっても、CATVで議会中継されていることもあって、質問に丹念に回答することになるので、議会関係の4ヶ月は委員会を開けない状況である。意地の悪い質問だとそれに対応すべく多くの職員が関わって時間に間に合わせるべく、それに特化して仕事をしている。職員の仕事内容がレベルアップし、しかも仕事内容が複雑に絡み合っているのに、簡単にこなせるわけではないので、自己学習、組織的学習、組織間学習を必要とすることが増えている。パソコン操

46) Johnson, G., Langley, A., Melln.L., Whiteson, R., *Strategy as Practice*, The Press of the University of Cambridge, 2007.

47) Scott, W. R., *Organizations*, 5ed., Prentice-Hall, 2003 (1981), 13章「組織の有効性」 pp. 350-372. 「多元的基準」 pp. 351-353.

作もレベルアップしていて、パソコンを使いこなしていないと、データを整理して報告書、計画書の作成となると熟達したパソコン操作者でも時間がかかる。パソコン、ICT、技術的に高度に熟達している人は別にして、ドンドンとデータが増えていくので、職員の疲労度も高く、ストレスも大きくなっている。このような状況でもさらに高度な仕事をこなすことを要求される。曖昧な業績・成果主義の取り入れもあって、多くの職員は不安感に駆られるが、そのような態度、発言をしないことが処世術になっている。

それらを総括する管理者層も、個人の主体的営為の重視の名のもとに、「管理的責務」の領域を縮小して、自己保身にも努めている。部下のしくじり、大きな失敗にたいしても、自分で解決することを厳しく求めている。管理的責任はないという自己欺瞞によって、職員の人材育成に逆行することも少なくない。WLBにしても、それをこなせないのは自ら解決する本人の責務であって、行政の制度的環境の不備は些細なことになっている。これではジェンダーバイアスを是正することはむずかしい。偏見に満ちた子育て環境の整備は言われるだけで、使い勝手の悪いものになっている⁴⁸⁾。そのために仕事と子育てを両立させるためには他の支援者がいない限り、大変な努力を必要としている。公務員の世界でも世間のイメージとは異なって、複雑な仕事と子育てを両立させることは容易ではない。行政改革が財政改革に偏したために、WLB 施策に逆行したこともしばしばである。

行政改革の推進には崇高な理念、価値意識があり、歪んだ行政を正常化するためのものであった。既得権益者の権益を削減して住民負担を公正にするものであった。しかし現実には既得権益者の牙城を打ち壊すことができず、削りやすいところを削って、弱者にとって住民サービスの低下につながっている。箱もの行政で利益を上げた既得権益者は互いに裏で密接に結びついて共同防衛しているのに対して、些細な権益も奪われ支配される弱者の人々は個々に分断されていて、社会インフラ・社会資本重視の機能的価値偏重施策によって、自分らの日常的価値の領域を破壊されて、施設の統廃合のもとで、心の交流をなしていた地域の集会場も山越えの遠いところと合併させられて、意味的価値の領域で金をかけないで心を癒したり、快い過ごし方を奪われていく。過剰な商品経済化とは対照をなすコストのかからない意味的価値の領域が、支配者の道徳的責務の領域の縮小によって、地域住民の快い日常生活の続行や潤いのある日常性などの意味的価値の破壊に対して責任意識を持たないのである。

行政改革の推進によって財政規律や機能的価値の効率的な享受には力をいれてきたが、弱者が享受してきた金銭的負担の少ない意味的領域の破壊には、行政改革の責任者の責任ではないと欺瞞的な責任逃れをしてきたのは、権限と責任の明確化の名のもとで、自分らに課せられた道徳的責務の領域を縮小してきたからである（ジギムント・バウマン）。この縮小はきわめて恣意的で、行政的にも問題があるにもかかわらず、削減の対象に追いやって切り捨てていくのである。

住民ニーズから言えば、機能的価値と意味的価値の高次のバランスを求めるものであるが、今日の住民ニーズは意味的価値のニーズのウェイトを高めていて、その快い状況が行政改革の名のもとで、「選択と集中」の論理に組み込まれて何かと切り捨てられていく⁴⁹⁾。コ

48) U市でも、行政と住民の協働といっても、行政主導のために民意が反映されにくい。

49) 同上書、45。

ンバクトシティ構想という機能的価値を高める施策であるとしても、今日の住民ニーズたる地域の絆、心の交流という意味的価値を軽視したような意味づけになっている⁵⁰⁾。

何のための行政改革かということが厳しく問われ、むしろ既得権益者の利益基盤を強化したり、行政職員の持続的利益の安定性を保つために、住民ニーズの享受が大きく妨げられては、地域住民にとって何のための行政改革かと自分らしにせよ寄せられる諸施策に納得できなくなっている。ともに犠牲になるのならともかく、自分だけが犠牲になるという被害者意識を高めている。数多く存在する小の虫の住民が大の虫のために一方的に犠牲にされているという心境であって、社会科学的な所見では解決しにくい問題である。われわれ市の行政改革委員としては行政組織に職務権限はなくとも、行政改革を担う人間として、道徳的責務の領域を拡大していく覚悟である。

他方、行政職員は本当に納得詰めで住民サービスを担っているのかである。これには職員数を急速に削減して、中間管理職が部下育成や組織的能力の維持・向上に取り掛かる余裕を奪い、管理的職務に専念する環境整備を妨げたことである。そして行政改革委員も心から敬意をもって行政職員に接して、改革に向けて心を合わせて協働しているかである。利害対立者に対しても頭から既得権益者と決めつけて、先入観・思い込みで対処しているのではないかということである。既得権益者に対してわだかまりの内容に説明し理解を求め、そしてそれらの人々の意味解釈においても納得されるような辛抱強い対話をしてきたかということである。むしろ首長など行政経営権限の担い手をバックにして、虎の威を借りる狐のように権力を行使してきていい気になっているのではないかである。丹念に説明し理解してもらうプロセスを欠いて、権力者ぶっているのは、その面から反感を買うであろう。自省のプロセスを大切に、反省すべきことは反省して、謙虚に行政改革に取り掛かる基本的姿勢を大切にしたい。ただ甘い認識をもって、大衆迎合的な人気取りは避けたい。

5. おわりに

結局は、行政改革もポリティックスの世界になっていて、選挙民とくに高齢者に受けの悪い歳出減の強硬路線は取りにくい。とくに来年に選挙がある状況では、次世代を犠牲にするような巨額の累積債務の返済は、先送りされてしまう施策になってしまう。既得権益者は選挙民をリードしていくオピニオン・リーダーでもあるので、情報誘導も巧みで、リーダーとして自己評価を高めるような情報発信になる。要は目先的に威信が上がるような情報発信ができればよいのである。その代表たる議会の議員は、その読みのもとでCATVで中継される議会中継が演出された役者のごとく、得点稼ぎの場になる。いわば行政との取引交渉に成功したイメージを与えれば自己の選挙母体に良き波及効果を与えて、選挙の地盤固めにもなる。選挙地盤・地区のためにどれだけ行政から金を引き出すことも重要な手腕になる。これは行政改革に逆行することが少なくなく、議員定数を削減すればコストが下がるが、これも外圧なくして、議員の主体的判断のもとではなかなか削減されない。かくしてカットしやす

50) 本田 弘『現代行政の構造』勁草書房、1991。

い領域にしわ寄せされて、市民生活においても必要なことであっても圧力団体としてまとまった力がなければカットされやすくなり、結果的に弱いところにしわ寄せされる。これは住民自治のもとで住民がガバナンスの担い手という民主主義の規範に反して、皮肉な結果になる。議会の政策理念は二の次で、要は自己の業績を選挙民にアピールできればよいのであって、むしろ利益誘導型の政治スタイルになる。ここに住民主権にもとづく自治体経営の全体的整合性が失われてしまう。

このように行政改革の推進には経済的合理性や組織論的合理性よりもポリティックスのアーリーナのもとで、J. フェファアの資源依存モデルのようにパワーゲームになって、経営資源の優位性を持つ行政組織こそ、イニシアティブを取って改革設計を担う⁵¹⁾。これは行政職員にとって有利な位置づけになる構図であって、首長が取引交渉に長けていない限り、その流れに抗するには大きなエネルギーがいる。行政組織は各種団体や住民を露骨に脅したりはしないが、利益誘導を行って服する団体にはそれとなく利益・恩恵を施す。真にパワーを有していないのに行政に抗していけば、資源配分において不利におかれるのみならず、なかなか施策実行の順番が回ってこない。

他方、行政の特定住民の被害者意識をあおる情報操作に巧みであって、国などを加害者にして、地方交付税交付金やその他の国金の自治体への投入を当然とし、国家財政が悪化に無頓着な資金投入を被害者意識のもとで求めるようになる。それゆえ国家財政と地方財政の全体的整合性は失われていく。被害者意識と国との対立関係を演出して、内なる団結（内なる職員共同体意識）を強めて、地域エゴも住民自治の名のもとで正当化されるので、国の地方交付税交付金の減額には一致団結して強く反対する⁵²⁾。

それゆえ自治体の行政改革の推進はこの枠の中で行われるのであって、地方財政健全化法という枠はあっても、国家財政と地方財政は全体的整合性をもたらしにくい構図になっている。住民の被害者意識を煽ることが、簡単なポリティックスになっている。これでは合理的で理論的な決着にはなりにくく、国などの加害者から住民を守るガーディアン役を議員らが担うことによって、自己の存在価値を高めていく。住民は将来不安、恐怖があって、そこに議員は良き助け人となって、そこに自治会も組み込んで票田をかためることになる。ポリティックス状況を理解していないと、行政改革委員がいくら力んでも行政改革は推進されない。

それでも行政組織行動はポリティックスの渦に巻き込まれているわけではない。行政幹部はポリティカル・マネジャーであるけれども、社会的制度としての行政組織はその職務遂行上の機能的自律性を有していて、その範囲内で自由に意思決定をしている。行政組織は限定合理性のもとで目的達成を重視してきたし、ポリティックスに支配されないように、主体的な行政行動もなしてきた⁵³⁾。住民も無責任な行政行動を許容することは、現実にはありえない。行政改革委員も行政に組織規律を求めてきたので、機械的な行政官僚制でなくとも、組織運営はポリティカルな状況に影響されて理屈通りに動いているわけではないけれども、体系だった組織ルーチンに基づいて規則だてなされている。

51) Pfeffer, J., *Power in Organizations*, Pitman, 1981.

52) Scott, W. R., (ed.) *Organizational Sociology*, Dartmouth, 1994.

53) Kotter, J. P., Cohen, D.S., *The Heart of Change*, Harvard Business School Press, 2002.

それでも行政改革が必要なのは制度的環境そのものが大きく変化しているからである。行政職員は勤勉であるが、生真面目だけでは新たな戦略的組織ルーチンづくりができてにくい。そのための人材育成が組織的能力を高めるためにも必要である。

参考文献

- Aldrich, H., *Organization & Environments*, Prentice-Hall, 1979.
- Alvasson, M., Due, Y., *Understanding Gender and Organizations*, Sage, 2007.
- Argyris C., *Intervention Theory and Method : A Behavioral Science View*, Addison Wesley, 1970.
- Argyris, C., *On Organizational Learning*, 2ed., Blackwell, 1999.
- Argyris, C., *Interpersonal Competence and Organizational Competence*, Irwin, 1962.
- Argyris, C., *Overcoming Organizational Learning*, Allen and Bacon, 1990.
- Blau, P. M., *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press, 1955.
- Blau, P. M., Scott, W.R., *Formal Organizations*, Chandler, 1962.
- Blau, P. M., *On the Nature of Organizations*, John Wiley, 1974.
- Burrell, G., Morgan, G., *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Heinemann, 1979.
- Clegg, S. R., *Frameworks of Power*, 1989.
- Kochan, T. A., Lipsky, D. B., (ed.), *Negotiations and Change*, Cornell University Press, 2003.
- March, J. G., Exploration and Exploitation, in *Organizational Learning, Organization Science* 2(1), 1991, pp.71-87.
- Malhotra, D., Bazerman, M. H., *Negotiation Genius*, Bantam House, 2007.
- March, J. G., Weisinger-BaylonmR., (ed.), *Ambiguity and Command*, Pitman, 1986.
- Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations*, Prentice-hall, 1979.
- Pfeffer, J., *New Direction for Organization Theory*, Oxford University Press, 1997.
- Pfeffer, J., Salancik, G., *The External Control of Organizations*, Harper & Raw, 1978.
- Pfeffer, J., *Power*, Fletcher, 2010.
- Simon, H. A., *Models of Discovery*, D.Reidel, 1977.
- Simon, H. A., *Reasons in Human Affairs*, Stanford University Press, 1983.
- H. A. サイモン 『意思決定と合理性』 佐々木恒男、吉原正彦訳) 筑摩書房、2016。
- Simon, H. A., *Administrative Behavior*, 4th ed., Free Press, 1997 (1945)
- ハーバード・A・サイモン 『経営行動』 (新版) (二村敏子、他訳) ダイアモンド社、2009。
- Simon, H. A., *The New Science of Management Decision*, Revised ed, Prentice-Hall, 1980 (1965)
- Steers, R., *Organizational Effectiveness: A Behavioral View*, Goodyear, 1997.
- Williamson, O.E (ed.), *Organization Theory*, Expanded Ed. Oxford University Press, 1995.
- 今田高俊 『自己組織性と社会』 東京大学出版会、2005。
- 太田 肇 『がんばると迷惑な人』 新潮新書、2014。
- 大月博司 『組織変革とパラドックス』 (改訂版) 同文館、2005。
- 大藪 毅 『長期雇用制組織の研究』 中央経済社、2009。
- 川端久夫 『管理者活動研究史論』 文眞堂、2001。

- 佐藤慶幸『官僚制の社会学』ダイヤモンド社、1966。
- 沢田善太郎『組織の社会学』ミネルヴァ書房、1997。
- 田尾雅夫『現代組織論』勁草書房、2012。
- 田尾雅夫『非合理組織論の系譜』文眞堂、2003。
- 高 巖『H.A.サイモン研究：認知科学的意思決定論の構築』文眞堂、1995。
- 竹中勝久『組織の理論社会学』文眞堂、2013。
- 西岡健夫『市場・組織と経営倫理』文眞堂、1996。
- 山岡 徹『変革とパラドックスの組織論』中央経済社、2015。
- 若林直樹『ネットワーク組織』有斐閣、2009。

