

# 大阪商業大学学術情報リポジトリ

## 行政経営と日本的組織

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2018-10-23 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/619">https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/619</a>

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



# 行政経営と日本的組織

数 家 鉄 治

1. はじめに
2. 日本の伝統の力と行政
3. 住民の意識と行政のあり方
4. 行政経営と日本の有機的組織
5. おわりに

## 1. はじめに

われわれが地方自治体の行政経営を論じたのは、行政管理の科学ではなくて、行政組織体の科学であって、組織論的な論考をベースにしている。行政学者は行政管理の科学を中心として考察しているのに対して、われわれは文献的には組織の科学に立脚して自治体の行政経営を論じ、ガバナンス領域の研究の重要性を認識している。そこに地方自治体の行政改革委員としての20年以上の経験を踏まえて実践的要請にも応えられるように考察している。たしかに行政改革委員・会長として改革実践に関与してきたが、それは専門知というよりも日常実践知に重きを置いて改革を推進してきた。というのも行政改革は全体知に関わり、専門知は特定の部分知であるからである。部分知の専門知を強調すると、改革の全体的整合性が得にくく、利害関係者の反発を大きくして、改革を推進しにくくしてしまう。

行政改革の対象は市立病院など企業会計部門にも及んでいて、一人の人間がこれらの領域の複数にわたる専門知を持つことは不可能である。たしかに行政経営の専門知は幅広いが、直観的習熟を加えても、その専門知だけで行政改革を推進できるものではない。そのために多くの専門家や日常実践知に優れた人々を改革に向けて動員していく能力がまとめ役には必要になる。諸学問や人々の日常実践知の動員力といえよう<sup>1)</sup>。

しかし現実には、専門知と日常実践知は別々に用いられていて、住民の日常実践知は伝統の力によって磨き鍛えられているにもかかわらず、理論志向の専門家には評価が低い。そのために専門家の専門知は部分知にもかかわらず、それをもって全体を支配しようとするから、全体的なひずみをもたらしやすい。これは専門家の罫といえるもので<sup>2)</sup>、実践的有用性を欠いてしまう。われわれ行政改革委員としては、専門知と住民や職員のもつ日常実践

---

1) 吉田 勇『対話促進型調停論の試み』成文堂、2011。

2) Argyris, C., *Organizational Trips*, Oxford University Press, 2010.

知は相互補完的關係と認識しているが、その相互交流の場が少ないので、標榜された改革目的を具体的に現実的目標に落とし込んでいくことがむずかしくしている。住民の知恵は日常実践知にあるから、専門家ぶってこれを無視しては改革は推進されない。日本の伝統の力も磨き鍛えられ、洗練されて日常実践知として有用性を持つにもかかわらず、コンテキスト・フリーの学究は伝統の力を軽視してきたのである。

だが、日本の組織はコンテキスト依存型であって、行政組織は地域の文脈とともに考察されるべきであって、地域性が濃密に関係してくる存在である。地域性といっても閉ざされたものではなく、解放された開放性のある外部吸収性を持つものである。日本の伝統の力も壁を作って閉ざされたものではない。日本の行政組織というのは、典型的に日本的組織、有機的な日本型組織と言うものであって<sup>3)</sup>、今でも年功序列昇進と終身雇用を制度的に貫いていて、その形成基盤も強固であって、権限の非対称性、情報開示の不十分さもあって、外部から行政組織の核心に迫るような議論はしにくい。自治体の行政改革委員だからといって、資料、データを不十分にしか入手できず、親しく接している自治体の部長、局長であっても自治体全体にわたる情報を入手しているわけではなく、他部門からは小出ししか情報を入手できない。しかもそれは、他の自治体からも入手できる一般的な情報であって、これらは県庁から得られるデータのほうが包括的で全体をつかみやすい。しかもデータを多量に入手できる。それゆえ日本の行政組織でも、インフォーマルにも話し合える人間関係の構築が大切であって、そうでなくてはよき情報が得られない。そして人間の性格力にも左右される。

## 2. 日本の伝統の力と行政

かつての日本には、各地にローカル・エリートが存在し、矜持をもって住民に対して未来に向けて舵を切り、名士と言われる存在として社会貢献の重要性を身をもって示していた。仮に地方議会の議員になっても、金銭的にはマイナスであって、私利私欲のために議員になったわけではないので、住民もその施策に納得して、施策を一任して担わせていたのである。本人も責任を他者に転嫁することなく、潔さを大切にして、腹をくくって事にあたっていたのが日本の伝統といえる。地域性を大切にしていたが、決して閉じこもっての排他的なものではなく、清濁併せ呑なくても、寛容性の幅が広く、人を決めつけないので、人を育てる芽を大切に、過去に問題のあった人も排斥されるわけではなかった。それゆえ名士とされる人は地域で敬愛されて、そのために私財を食いつぶすこともしばしばあって、そのこともあって公平で公正な担い手として、肩書を増やしていく。そしてそこでは多くの人と交流して人脈を増やし、表面的には流れにくい情報に至るまで多くの情報の結節点になっていて、それが適切な判断の源になっている。さらに歴史を積み重ねこだわりも持つ伝統の力を背負っていて、日本的システムの底流のテーマはさほど変わっていないからである。公務員ならば得にくい情報を入手していて、それをポリティカルに活用して地域のボス的存在になる人もいるが、住民はその腹の内を知ることによって、そのボスに心服する人も少なくな

3) 津田真徴『現代経営と共同生活体』同文館、1981。

い。それは気前よく散財しているのも一因であろう。家族に散財するような気持ちで支持者に散財していき、金に執着しない姿勢が住民に好感を持たれて、支持層を増やしていくという互酬的な利益関係になっている。寺社などの寄付も気前よく散財するので、私心のない人と見えるのかもしれない。

このような地方名士が、日本の伝統を背負ってそれに磨きをかける情熱も担って、目に見えない伝統の力を具現化して伝統の力というものを属人的に示している。

名士は専門家として専門知（部分知）を有しているわけではないが、その日常的実践知（全体知）が施策を具体的に実現させるのに生きてくる。理論的な人は専門知や専門家を重視するが、住民にとって現実的に役立っているのが地域の文脈と結びついた日常的実践知であって、その多くは住民にとって理解しやすいし、学べばより効力を発揮する性質を持つがゆえに、ともに学んで効力を発揮している。しかも日常的実践知は時間をかけて専門知を吸収して、日常的実践知はレベルアップしていく。逆に専門家の専門知は日常性とは違ったところで存在し、もしくは日常的実践知を猥雑なものとして排除することも少なくない。そのために理屈だけを論じて、実践には役に立たないと言われてたりする。C.I.バーナードのように日常的実践知と専門知を併せ持って、ともに磨き合う姿勢を持つ学究は少なく、文献だけに頼る人は多い。そして理論と実践を分離して考察する人は経営学でも多い。

行政改革は改革を推進していくことが目的なので、専門知を磨くよりも日常的実践知を地域の文脈を組み込んで磨くことに力を入れている。委員同士で日常的実践知を磨き合う機会は少なくないが、専門知を高める人は委員の中でも少ない。われわれは幸いに専門知と日常的実践知をともに磨き合う機会を得てきたが、行政幹部も日常的実践知に立脚していて、専門知にしても特定に限定された専門知であって、まさに当面の仕事に役立つ専門知であって、アカデミックな専門知を学ぶ姿勢ではない。

われわれが伝統の力の粘着性に注目したのは、日本的システムの底流にはさほどの変化はなく、伝統の力も磨き鍛えられたものであるから、むしろ日本の経営といわれるものが、この基軸からずれてきたと考える。部分社会の企業が肥大化して住民が安寧に生活する全体社会を過剰な商品経済化の渦に巻き込んで、全体社会を駆逐しようとしたところに問題がある。伝統の力はどのような転換期であろうと、人間を大切にしてきたことであって、さらに国事意識もあって官民が知恵を出し合う風土を大切にしてきたからであって、底流にあるテーマがさほど変化していないのも「温故知新」のように伝統の力を磨き合う公私の関係を大切にしてきたからである。すでに自治体の行政改革は公私の協力なしではなしえないのである。もちろんこれまでとは違う基軸を探索することも大切であって、その民衆を従属化させている改革はなしえないことである。これまでの働き方や生き方に対する疑念を持つことも大切である。枠組みを固定化して考えてはいけない。女性、高齢者を含めて多様な働き方は時代の流れであって、進化論的プロセスを無視してはいけない。

ただ底流のテーマはさほど変化していないことをもっと自覚すべきであって、日本の伝統の力を見直すことによって、公民協力のもとで多様な知恵を出し合えば、多様な問題の解決の方向を見出し得よう<sup>4)</sup>。

4) 馬淵治好「十字路」日本経済新聞、2018年3月23日、夕刊。

M. ウェーバーの官僚制組織モデルは機械的組織であり、クロズドな合理性モデルである。欧米の行政官僚制も合理的な機械的組織モデルであって、しかも文脈にさほど影響を受けないコンテキスト・フリーの思考になっている。これに対して日本の行政組織は官僚制モデルの形態を有していても、実質は内なる職員共同体意識もあって、自然システムの有機的組織であって、J.G. ミラーの見方では有機的な「生体システム」であり<sup>5)</sup>、人間に要素が左右されやすい。少なくとも行政官僚制を担う行政職員も機械的組織には違和感を感じて、職務区分を明確にして個人に還元していくようなやり方にはなじんでいない。要素還元主義の思考は分担制個人主義なので、そのような責任の取り方をむしろ回避している。有機体的思考は一元的社会になじむものであって、多元的社会における目的合理的な機能分化とは異なっている。有機体的組織では役割分担された組織人格（部分人）だけを組織に提供するのではなく、全人格的な人間関係のもとでなじみ合うことで生じる機微、風合いを大切に交流している。いわば組織人格（部分人）よりも個人人格（全人）が組織に織り込まれていく<sup>6)</sup>。

たしかに地方自治体を欧米から導入された定型としての行政官僚制としてとらえてみると、メカニカルな機械的組織でコンテキスト・フリーに見える。文献的な見方も同様である。しかし日本の行政組織は人間存在を重視する有機的組織であって、コンテキスト依存の地域の文脈に埋め込まれている側面を持つ。そのために日本の伝統の力と結びついて運営されている。トップのガバナンスの担い手の首長も選挙で選ばれた首長だけに地域住民の意向を無視して行政経営ができるわけではない。職員にたいして威圧的で、権力志向であってもそうである。そして議員にしても地区選出型の議員もいて、地域に密着して行動している。

地域住民はコンテキスト依存の生活をしていて、その自治会も濃密に地域性を反映して運営されている。旧4町村の4人の連合自治会長もU市の行政改革委員であって、住民の意向を反映して施設の統廃合には慎重であって、とくに地域性を反映した発言が多い。そしてこれらの自治会長は日本の伝統の力を背負っていて、自らの性格力も磨いている。地域の名士といわれることが多く、私利を追求するために自治会長になったわけでないのは、その人間としての性格力を見ればよく分かる。しかし各自治会の利益と連合自治会の利益が一致しているわけではないから、多くの調停のプロセスを経ているので、地域のコンフリクトの調停の担い手でもある。これらの人はどのようにして日本の伝統の力を地域住民に結びつけているのであろうか。

われわれが日本の伝統の力を論じてきたのは、地域住民の目線からのものであって、日本の住民を各国の住民との比較において理論的に研究したものではない。住民自治、自治会の視点からイデオロギーにとらわれることなく、住民の意識という補助線を引いて、文化論者や歴史家とは別の視点から日本の伝統の力をとらえなおして、その論考は組織論的である。地域や組織を活性化する個人の心理的エネルギーの高まりにわれわれは注目している。それゆえわれわれは、歴史家や文化研究者とは違って、伝統そのものを研究しているわけではなく、それは荷の重いことである。

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

6) 国松卓也「文化」日本経済新聞、2018年3月17日夕刊。

日本の伝統の力というのは磨き鍛えられ、洗練されたものであるから、現状を固定化させるような常識とは異なる。常識はリスクを内包した挑戦を抑制しやすく、急激に変化を作り出す改革を回避させてしまう。行政組織では凡庸な常識が幅を利かせているが、そこに変化適応という視点から見れば落とし穴があって、幾つもの選択肢があろうとも平凡な対応に終わってしまいやすい。言い換えれば無難にこなせばよく、職員もつつがなく仕事を終えることを優先する行動様式になりがちである。ことを荒立てないように、隠蔽体質をもたらしやすく、それを行政権威を守ることと誤認しやすくしてしまう。そして行政組織には自己が譲歩すれば相手も当然に譲歩してくれるという上からの目線の態度があって、権力統制をスムーズにするために、支配—服従関係を確固たるものにする構えを維持する。それが行政組織の常識であって、日本の伝統の力のように磨き鍛えられ、美意識にまで高められるものにはなっていない。

しかしながら、この伝統の力は磨きを重視するだけに、社会を蝕む「極論」を排除し、「地域消滅論」など論拠に基づかない「極論」とは対決して、住民の精神的安定性の確保に努力している。ただ行政組織は、適切性、妥当性よりも厳密性、無誤謬性を追求するので、手続き、ルールのような手段的合理性が肥大化して、そのために多くの時間を空費しやすく、それが生産性の向上や組織の有効性を高めることを阻止している。少なくとも手続きの変更には大変に多くの時間を費消し、それが職員の給与カットの緩和を実現しにくくしている。行政改革委員・会長が職員の給与カット緩和を言っても、これまでは多層にわたって反対が多かった。

行政組織あるいは行政職員の常識は、完璧な手続きであって、手段的合理性の重視であるから、能率、生産性の向上に逆行するような多くの時間を必要とし、そのために機敏性、素早い意思決定を欠いて、よくできた企画も二番手、三番煎じになってしまう。これでは競争優位性を得ることが大変難しい結果をもたらしている。

ただU市のように一周の遅れが、地域の自然の破壊を防ぎ、地域の課題にインバウンド・ツーリズムで解決する可能性を有していて、民設民営でリゾートホテルの建設も決まった。

これらを単発にせずに色々な手を打って連続的な取り組みを意図していて、地方消滅のような「極論」には反発して、具体的な施策で示そうとしている。そして市内の県有地の市の購入ではなくて、民間への払い下げを逆に県に要請して、PPP、PFIと多様な手法があろうとも、民間の力で地域を活性化し、そして市としては固定資産税の増収という戦略を展開している。ここでは県有地の市への払い下げという発想を転換して、市内中心地の駅に近い県事務所の移転に伴う県有地を民間の力で有効活用して、地域経済の活性化と地域雇用に力を入れる施策である。これは大規模な施設からの固定資産税の増収をもたらす、市の財政基盤の強化にも役立つ。

農業の6次産業化の施設事業には一度失敗したが、大手企業の協力もあって、施設再建のプロセスをへて事業は軌道に乗りつつある。失敗の経験を大いに活用して、失敗から学ぶ手本にしている。そして古代から薬草の産地として知られていただけに、薬草大和とうきの栽培に力を入れ、市の助成金によっても育成されてきたが、輸入品中国の生薬の原料の高騰もあって、原産地の明確な納入先の薬草は需要の拡大によって採算点に達し、そのために薬草栽培農家が自立できるようになり、市の補助金、助成金がいらなくなる。大手製薬会社との

提携もなされるようになり、薬草加工所もいよいよ失敗の教訓を生かしながら軌道に乗っていくつある。

もちろん手続的合理性を重視する行政組織なので、ずいぶんと手間暇をかけて手続きを繰り返して軌道に乗せてきたのであるが、行政職員もその担い手として手ごたえを感じているのは事実であって、職員の性格力、性格スキルも伸ばしている。職員にとっては組織ルーチンの仕事に加えて、これらの業務に取り組んでいるから、押し出す力加減にも工夫しているが、規模が小さくても色々な事業に取り組んできただけに、なにがしかの自信を深めている。その流れを行政改革委員として支援するために、職員の給与カット（現在では2.5%まで緩和）をさらに緩和し、賃金のラスパイレス指数が高くなっても職員の処遇には配慮している。それゆえ地域手当3%も引き上げる算段をして、小中学校の教員や病院の看護師をはじめとして全職員の収入の底上げを意図していて、これらの歳出増は人材育成費と考えている。しかしその分の経費がかかるので、さらなる財政改革、議会の議員定数の削減（55人→22人→16人→14人）によるコスト削減と多様な事業展開による増収によって、これらの諸経費負担の裏付けをしっかりとしておきたい。そして職員にも何らかの営みによって歳入増を図って、人件費はその増加（職員定数を削減する）に対応した諸施策を見出し実施してこそ、住民の納得と支援が得られる。

そのために行政は必要以上の厳密な手続的合理性にとらわれることなく、不要なものはなくし、節約化、簡素化できることはスピード感をもって対処してもらいたい。とくに時間の大切さを強く認識してもらいたい。それゆえ職員の雑事を拡大せず、集中して仕事ができる環境づくりが大切であって、職員にも仕事に打ち込む充実感を味わってほしい。そして職員には生涯にわたって伸ばせる性格力、性格スキルを磨いてもらいたい。

性格力の一つに開放性（好奇心、審美眼）があるが、幅広く趣味を持つことも審美眼を磨くことになる。さらに言えば臨機応変な行政改革の推進に励むことは、手ごたえのある挑戦意欲を刺激する仕事であって、仕事の充実で職員に報いる方法でもある。現在の行政組織が政策官庁へと移行していくためにも、深みのある審美眼や幅広い知識、関心が必要であって、職員の精神的安定性を満たしながらのこのような関心の広がり、硬直的な自己防衛の意識から自己を解放してくれる。自分でもやってみようという気持ちを起こさせる、挑戦への機会を与えることが大切であって、職員の失敗のしりぬぐいをしてくれる上司、組織であってほしい<sup>7)</sup>。身びいきかもしれないが、U市の職員は地域の優れた人間であって、性格力に伸びしろがあって、整理整頓も行き届いている。真面目さ、誠実さや謙虚さもある。山間の雪の多い地（その分夏は涼しい）ということもあって、自己に目標や規律をもって、粘り強くやり抜く真面目な資質を大方の職員は有している。学歴エリートではなくとも多様な情報を活用してきちんと仕事ができるし、町村合併で膨れ上がった職員数を大幅に減らしてきたが、それに対応して仕事の質を高めていて、その労苦に報いたいというのが行政改革委員・会長としての願望であって、職員の給与カットの更なる緩和、そして地域手当（現在は全国最低ランクの7級地の3%）の増額、できれば6級地（調整手当6%）をめざしての対策の検討中である。職員にもわかるように具体的な提案をすることによってわれわれの誠意を示

7) 高橋伸夫『日本企業の意思決定原理』東京大学出版会、1997。

そうとしている。人材育成に金を惜しまない心構えが大切であって、その分の投資効果で生産性の向上で採算を取るのが、われわれの基本姿勢である。

U市には建立1200年をこえる国宝、重要文化財の建物、仏像を多数有する有名寺院があり、さらに古事記や日本書紀、万葉集の世界でもある。市内には数多くの国宝、重要文化財が分散して存在している。温泉は三か所にあり、市民に安価で利用されている。無料の送迎バスもある。自然景観は2つの国立公園があって、抜群であって、いたずらに観光地化することなく美しい景観を示している。古い歴史を持つ土地柄であって、伝統芸能（神社の能舞台での能の上演）などの伝統のあるルーツを示している。伊勢神宮に通じる伊勢街道の宿場町、その隣接地では織田藩の城下町として栄えた。これらが地域住民に誇りを与えて、江戸時代からの古い町並み（重要伝統的建造物群保存地区）を示している。まさに歴史や文化の宝庫といえよう。女人高野のM寺は江戸時代にも女性に参拝の機会を与えた。飛鳥・奈良時代の奈良の地に6人（8代）の女性天皇が在位した。このことも地域住民の意識に影響を与えている。住民は文化的センス、金銭的領域を肥大化させない規律、身の処し方を身に付けていて、それが過剰な商品経済化に脅されない精神的安定性を高めている。ただこの価値を住民が共有しても、それが人々の拘束さらには呪縛に転じてはいけない。世間体、世間の眼を厳しくしては、それが精神的不安定性を持たらしかねない。それゆえ個人の人権、自由裁量の余地は尊重すべきであって、行政職員にも同様なことが言える。濃密な関係性はいいけれども、そのために各家庭の人権や自律性、自立性を犯してはならないし、税金で食う行政職員だからと言って、日々の生活の自由裁量の余地を狭めるものではない。少なくとも各家庭で継承される習性や決まり事にもそれぞれのユニークな価値があって、それを主観的に認識することも大切なことである。いかに地域の伝統が裏付けされていようと、各人・各家庭はその自由を束縛されないし、それぞれの無形文化財としてのもの、事象を有してこそ人生の充実が図れる。このことは行政職員にとっても同じことである。そうだからU市において人権教育には大変に力を入れている<sup>8)</sup>。

U市内には冬の静けさを味わう雪の寺社で4位のM寺があって、江戸代の高野山が女人禁制だったのに対して、女性の参拝が許されていた。とくに冬のMの里は日本の原風景を示し、そしてM寺の五重塔は法隆寺の塔に次いで2番目に古い可憐な塔（16m）として有名である。いわば、「日本的」への思いを深めるし、マニュアル形式知の競争原理の欧米企業と対比して、一人ひとりの体験や意識の自然な結集である暗黙知を大切にしてきた日本企業の有機的な特色もわかるというものである（野中郁次郎）。日本のシステム、日本の伝統の力を考えるようになったのも、U市の歴史、文化、自然の環境からでたものであろうが、時間を見つけて読書に耽って、それを周囲から遮断された環境のもとで読書に没頭してこそ、「日本的」への思いを深めることができる。

日本の伝統の力を見直したのも、そのような環境にあったからであって、しかし伝統は磨き鍛えて、洗練されてきたプロセスであることが確認できたのである。その中身として個々人の体験や知識の自然な結集をもたらして暗黙知の世界を形成しているが、そのコアにあるのが伝統の力であって、それゆえに深く沈潜することも大切である。周囲から遮断して没頭

8) 朽木信明「文化」日本経済新聞、2018年1月28日。

できる時間を大切にしないと、本質を見抜く力は形成されない。沈黙思考していける居住空間も大切であって、しんと空気が張り詰めるU市の里はU市のシンボルでもある。日本の伝統の力や日本のシステムへの思いを深めるチャンスは誰にもあるのであって、そこにわれわれのこだわりもある。それでは伝統の力を背負った住民は、どのように行政に関わりをもつことを考えているのであろうか。

### 3. 住民の意識と行政のあり方

日本の伝統の力を論じ、飛鳥・奈良時代には6人(8代)の女性天皇の存在に対してもふれたが、それは隋、唐など外国から科学技術、文化を日本に導入しても、それをそのまま受け入れず、必要としない技術や文化は受容しないのであって、女帝の存在はまさに日本独自の制度であって、海外に開かれていても閉じる側面も併せ持っていた。推古天皇や持統天皇の存在でもわかるように長年にわたって在位したり、強力な力を有していたなど、古代からの日本の伝統の力には遣唐使などを通じて対外交流を盛んに行っても、その文化等の選択的受容によって独自性を磨いていたのである。宦官制度などは取りいれず、男権のみに限定したわけではない。対外に開いては閉じ、閉じては開くという躍動のプロセスで有効多様性を高め、基本的には閉じて自己組織的に発酵させるダイナミックなプロセスを経たのである。

これが日本の伝統の力を磨き鍛えることを加速させたのであって、海外の文化、文献の導入には力を入れても、そのままそれらを普遍的なものにとらえるわけではなくて、むしろ今の状況の方が直輸入型になっている。日本の伝統の力には磨き鍛えるだけでなく、創意工夫のプロセスも内包していて、いわば外国ブランドに頼るという形を取っておらず、基本的には自己組織的に考えだしている。海外交流で入手した知識や文献にしても、そのまま普遍にとらえず取捨選択、選択的受容の価値判断を誰がなすのかとなると、それはトップ層だけではなく、広く価値浸透している人々の合意であって、それが日本の伝統の力になっている<sup>9)</sup>。

日本の伝統の力を示す例として、U市の古い町並みが重要伝統的建造物群保存地区として認定を受けるまでは、保存と開発の対立もあって、辛苦のプロセスを経て、その保存の活動が有力になり、車庫などの利便性を犠牲にしたが、伝統の力が働いて、保存され今日に至っている。自己負担も大きかったのである。このように日本の伝統の力は古代から連綿と継承されてきたのは、磨き鍛えて環境の変化にも適応してきたからであって、その論拠になる力はトップ層に限定されることなく、広く価値浸透して社会の底辺に至っている。

しかし今につながる伝統の力は古代から継承され磨きをかけて今日に至るが、なぜかしら女帝の件になると6人(8代)の飛鳥・奈良時代の女帝のことが意図的に外されて、男系男子の皇統にこだわっている人が多いのは、日本の伝統の力を削いでいる。これらの女帝の陵墓は大切に今日に至るまで保存されている。ここに男女の非対称性はない。因果関係は明確に示せないけれども、古代女帝の時代の方が繁栄していて、聖徳太子の存在で陰に隠れやす

9) 東野治之「もっと関西」日本経済新聞、2018年1月19日、夕刊。

い推古天皇も長期にわたる在位期間中は、日本は世界的に見て繁栄していたのである<sup>10)</sup>。

ただ日本の伝統の力も大きな構造的変化や根源的なパラダイム変革には弱いことは認識すべきことであって、その緩やかな漸進的な改革には適応できても、破壊的な改革には弱いのであって、世界の歴史が示すような国が消滅するようなことはなかったのである。このことが全く非連続の構造的変革をもたらすような破壊的イノベーションに弱いことにつながっている。国が滅びたり社会が根源的に変わるような経験がないので、イノベーションにしても枠が限られている。それゆえ根本的な枠組みの改革はしていないのであって、それをしてきた外国の諸国に比して、それが弱点になっていることも自覚すべきである<sup>11)</sup>。それゆえ現在でも住民は自己利益を破壊するような構造的改革を望むものではなく、教育委員会の文化財保存施策にしても、行政経営的な文化財の活用を意図するものではない。観光資源として文化財を活用することは、教育委員会は消極的である。行政改革委員会もこの問題を地域振興という視点から論じる。これは地域住民の経済主義とは異なるが、地域雇用、非正規雇用の削減とは見方が共通している。

日本の伝統は文化、歴史を一体化してとらえているが、伝統を固定的にとらえる人は古臭いと言ってその保守性を強調するが、伝統は磨き鍛えられ洗練されているのであって、意味的価値のみならず、機能的価値を高めて有力観光支援に転じるものもある。それゆえ奈良県のように教育委員会の文化財保存課を知事部局の文化財活用課にして、研究所や博物館もそこに移管しているケースもある。文化財は観光によって磨かれる側面を持っていて、文化財と観光が二律背反するものではなく、むしろ観光資源として文化財を磨くことによって、文化財全体の保存の費用を捻出できる。

U市の伝統は長い歴史を持ち、文化を積み上げてきて、その「日本らしさ」はまさに日本の原点の風情を示している。知的好奇心や審美眼に満ちたテーマ性の高い観光に転換していけば、その魅力を一層に高めるものになる。まだ文化財としての魅力を十分にアピールできていない古い町並み（重伝建）もあって、しかも人々がそこで生活している魅力をアピールできれば、古い町並みの保存も一層進むことになる。市の財政問題がすべてに優先してきたので、寺社、古い町並みなどの歴史の産物が豊かなのに、歴史的な意義性が一部の住民にしからず、そのために本格的な取り組みが遅れている。自然の地形に囲まれた文化財の魅力は大きいはずなのに、それができないのは、教育委員会にしても文化財と観光とは二律背反の関係としてとらえているからであろう。

U市は神話の時代（古事記、日本書紀）から歴史の大きな舞台であって、万葉歌人が活躍した場でもある。柿本人麻呂、山辺赤人などの過ごした地であって、このような舞台を実感する体験を積み重ねていけば、まさに伸びしろの大きい観光地にもなる<sup>12)</sup>。それゆえわれわれ行政改革委員としても、文化財の保存と観光を共存共栄の形に導き、そのための投資も惜しまない施策を推進して、歳入増をやがてもたらすまで辛抱強く努力して、歳出カットに偏したやり方から脱却して、職員にも明るい気持ちを持てるようにしたい。観光施策によっ

10) 勝浦玲子『孝謙一称徳天皇』ミネルヴァ書房、2014。『日本の女帝』新人物往来社、2002。北島静波『歴代天皇陵総覧』新風社、2005。長山靖夫『天皇はなぜ滅びないのか』新潮社、2011。

11) 前掲、東野。

12) 北川史「私のかんさい」日本経済新聞、2018年3月20日。

て文化財が磨かれる姿勢こそ、地域住民にとって雇用の機会を与えて、将来にも希望を与える文化財の所有を博物館的にするのではなくて、文化財の保存・活用を一体的にとらえて振興施策を伝統の力も組み込んで実施していけば、歴史都市としての伸びしろも大きいから、十分に地域住民の誇りを満たすのみならず、現実的な生活基盤を与えて、人口減少も緩やかにしていける。少なくとも地元住民が財政問題の罨に陥ることなく、この素晴らしさを実感として共有していけば、それへの投資も規模の大きいものになり、焦点の定まらない中途半端な域から脱することができる。U市の住民が誇りをもって地域の文化財を自分らの手によって磨き上げていく能動的活性が大切である。それには住民も伝統の力を活用して自己の性格力、性格スキルを磨く必要がある<sup>13)</sup>。

われわれは文化主義者ではなくて文化相対主義者なので、文化的要因を過大に評価するものではない。それゆえ日本の集団主義にしても、それは予期的社会化や企業の意図的な企業内教育訓練の結果として形成したアウトプットとしての集団主義である。それゆえ自営業者や中小企業の人々で集団主義でない人も少なくない。それらの人々は多様な個性を有していて、それぞれの有効多様性を追求している。それゆえ各人は性格力においても多様性を有していて、切磋琢磨していくにしてもどのような性格力を主に磨いていくかは個人差がある。性格力には、①開放性(好奇心や審美眼)、②真面目さ(目標や規律をもって粘り強くやり抜く資質)、③外向性(外交性や積極性)、④協調性(思いやりや優しさ)、⑤精神的安定性(不安や衝動の少ない資質)がある。外向性のうち、精神的バイタリティーは加齢とともに減少しやすいが、他の性格力は生涯にわたって伸ばせる性格力である。真面目さ・真摯さのように生涯にわたって誰でも伸ばしていけるので、地域社会でも大いに役立つ能力として、その努力ぶりを住民は歓迎している。これらをそれぞれの個性に合わせて、その性格力を切磋琢磨して伸ばしていく環境づくりが大切であって、これからは日本の伝統の力を踏まえて、課題解決能力を住民のみならず、職員も育成していくことが大切になる。それゆえ行政組織の人事考課マニュアルにしても性格力も加味してほしい。人材育成は目先の業績にとらわれてはならない<sup>14)</sup>。

日本の伝統の力の中身を分析していくと、日本の努力主義の下で各人の性格力を磨き、真面目さ・真摯さがあつてこそ、つねに前向きに改善、改良に取り組んでくれたのである。伝統の力を磨くプロセスにおいて、協調性、精神的安定性、外向性、開放性などの性格力を協力して磨き合い、まさに切磋琢磨という言葉がピッタリの組織へのコミットメント、一体化、一体性を強めて磨き合う姿勢は、個人主義の国にはない日本の伝統の力を示している。

U市では学業成績だけで新規職員の採用を決めていない。重視しているのは性格力、性格スキルであつて、開放性、外向性よりも真面目さや協調性を重視して採用し、これをベースにした人材育成であつて、すぐに実践的能力の発揮を求めるものではない。協調性は思いやりや優しさであり、従順に従うことを優先させているわけではない。精神安定性は職場環境にも左右されるが、不安や衝動の少ない資質を磨くことでもある。真面目さ・真摯さは自律的に目標や規律を設定して、やや困難なことでも、粘り強くやり抜くことでもあり、困難に

13) 前掲、北川。

14) 鶴 光太郎「経済教室」日本経済新聞、2018年1月15日。

打ち勝つ気力も要請される。外向性は精神的バイタリティーや社会的優越であり、リーダーには要求されている。職員にはこれらの性格力を自らの力で伸ばしていくことが要求されていて、非認知の能力なので計量化されにくい、日本の伝統の力も同様に具体的に数字と示しにくい。これまでそれが学問的にあまり研究されてこなかったのは、曖昧で厳密性を欠いているという理由である。しかし真面目さが仕事の成果や所得にも影響していることは知られている。協調性（思いやりや優しさ）は、終身雇用のもとでは仕事を集団でやるので、このような人間的配慮が必要なのである。

U市のような小さな市では、地元出身者が多いこともあって、職員の性格力において真面目さや精神的安定性が外向性や開放性よりも重視されていて、しかもこれらの要因は定年になっても伸びていく。嘱託職員、非正規雇用者になっても真摯に仕事を達成していく。低賃金の非正規雇用者になったからといって、手抜きをしているわけではない。

行政幹部は今でも自己の性格力を伸ばすべく自己を鍛えているし、真面目さのゆえに自治体の行く末を案じてくれていて、思いやりや優しさもあって、われわれ行政改革委員とはめざす方向や考えが違っていても、不愉快な気はしない。外向性（社交性、積極性や社会的優越）もあって、積極的に現役のころ以上に自己の意見を表明してくれるので、良き判断基準になる。やはり行政幹部は多様なローテーション経路を経て昇進してきただけに、新たな仕事環境や苦勞が多い中で粘り強く適応してきただけに、自ら性格力を専門知に加えて鍛えてきただけに、真面目さにも磨きがかかり、定年後も気楽な年金生活者というわけではない。地域貢献活動に貢献したり、自治会活動、非認知的行動に励んだりして、いわば生涯にわたって地域では必要とされる人材になっている。われわれはこのような人を頼りにして改革を進めている<sup>15)</sup>。

U市のような小さな市でも、その組織機構は巨大な国家官僚制の小型版になっていて、仕事の仕方は国家機関に準拠したタテ割りの行政組織行動になっている。それゆえ部門間に「横串」を入れることは簡単にいっても、行政改革で論じあっても、その実質的な実現は困難になっている。合併で水膨れした職員数を削減していかなければならないのに、そして財政状況が極めて厳しいのに、これまで行政職員が自己の問題として、主体的、能動的に改革に取り組んでこなかったのは、とくに職員数の削減である、また行政職員が主体的、機動的に動けるシステムになっていないので、住民の意向をくみ取ってただ削減しては、行政組織に歪みをもたらす。画一的な削減もそれは行政組織内の弱い部門に人数減がしわ寄せされるからである。たとえば各部門に一律5%というやり方は全部門の了解を得やすいが、それも弱小部門に負担を大きくするやり方である。都心からさほど遠くないのに、その手前の市とは環境が一変するほどの変化がある自然環境なのに、さらに文化、歴史の宝庫といえるほど恵まれているU市なのに、その知名度や認知度は低く、一つの有名寺院を除いて、市内の多くの名所が知られていない状況にある。市内には温泉施設が三か所あり、宿泊施設も二か所あっても温質がよくても、その知名度が低いのは、もともと公営であったことが影響しているのかもしれない。潜在的な観光資源は、文化、歴史、自然環境の豊富さに比して、活用されることが少なく、やっと県境を越えての観光ネットワークが構築されるようになった。それ

15) 前掲、鶴。

でも自治体は小回りの利く機動力を持っていないし、企業のようなニッチを突く戦略も先頭を切っただけで、行政経営上の戦略性を持たない既存の枠組み (C. アーギリスのいうダブル・ループではなくシングル・ループ) を脱しえない思考の枠組みに陥ってしまう<sup>16)</sup>。この類似の思考の枠組みは、今日の制度的環境の変化に応じての不連続的な変化に対応できなくなっているのに、行政職員でこのような非連続的变化を十分に認識できる職員は少ない。地方財政健全化法も法改正によって、自治体にもっと厳しくなる可能性がある。行政職員の意識改革を求める住民の声も大きくなって、その代表たる議員、首長の意向も行政の枠組みの変革へと向かっている。それゆえ M.P. フォレットのダイナミックな管理志向では、概念づくり、枠組みづくりがプロセス思考として強調される。自治体では内容の変化に応じた概念づくりがなされていないので、逆に既存の概念に合わせて内容を固定化してしまうのである。概念に内容を押し込むのではなくて、仕事の担い手たる行政職員が日常の実践知を活用して考え、意思決定する仕組みを優先させて、概念づくりをしていかねばならない<sup>17)</sup>。パソコンに合わせて仕事をしていると、アナログ思考や計量化できにくい領域は抜け落ちて、不満がなければ満足していると、F. ハーツバーグのように満足要因と衛生要因 (不満要因) を区別せず、単略的に考えてしまう。不満が減少しても、満足を高めるとはいえない<sup>18)</sup>。

しかし行政職員のやり方は、しばしば不満は減少しても、満足を高めないことが多い。住民に行政の努力や工夫が住民に評価されにくく、批判的な住民にとって事物の系列から記号の系列を分離して、同時に両者を関係づける R. リッカートの連結ピンの役割を担う管理者が行政経営的な手法で結びつけていないので、住民にとって分かりにくく、概念の遊びになったりする。カタカナで表示された用語はしっかりと日本の事情を踏まえてとらえていないので、コンパクト・シティもそのように、その地域の地形や経済効果の漏れや中心的市街地への集積効果などの特殊性や収斂性を抜きにして論じられることが多い。U市などは経済的な漏れの大きい地域であるから、芯のあるリングのような中心部への放射線的な収斂は期待できないので、ブドウの房のように拠点は複数あるのが伝統の力にもそうやり方である。事物の系列から記号の系列を分離したのはよいが、同時に両者を関係づける連結ピン・蝶番の役割を管理者が担わなくては、行政経営的には逆効果、副作用の大きいものになる<sup>19)</sup>。

今日では地域住民の政治的意識も大きく変わり、行政のガバナンスの担い手たる首長・執行部、行政幹部にガバナンスを一任している状態から行政経営に主体的に関わってものを言う時代になっている。そして自らの代表たる首長や議員に対しても丸投げ、一括委任するのではなく、その日常的活動に対してチェックしてものをいう状況になっている。一段と自治体に対して住民に顔を向けてのガバナンスをせよと機構改革を求める住民の声を大きくしている。住民は予算の編成、組み方にも関心を持っていて、議員がそれを議会で承認するだけでは飽き足らないという住民の層が増えている。そして住民が行政に従順にしたがうという行政にとってやりやすい住民から、行政に物をいうアクティブな住民へと変身して、自治体

16) Argyris, C. Schön, *Organizational Learning*, Addison, 1978.

17) 大沢美幸「古典名山」朝日新聞、2018年2月18日。

18) Herzberg, F., *Work and the Nature of Man*, World, 1966.

19) 前掲、大沢。Likert, R. *New Patterns of Management*, McGraw-Hill, 1961, p.118.

のガバナンスのあり方にも関心をもち、住民から成り立つ自治会も説明を受けるだけで満足しているわけではない。首長、議員も住民の代表というよりも住民の代理人という感覚である<sup>20)</sup>。歳出における税金の使い方や資金効率の改善などメリハリのある支出を求めて、既得権益者とも対立する意見を堂々と言う住民、自治会役員も増えてきた。住民、自治会の行政に対してその施策に攻撃をかけることは、これまで少なかったが、日本の伝統の力に磨きをかけることによって、対立、抵抗を恐れず、行政への積極的な関与も自治体のガバナンスを担う住民の権利として考えるようになった。住民、自治会が議員とは別ルートで行政に物を言う風習は日常的な行為になっていて、それは議員の後援会だけの問題ではない。これまでのように住民は市政の単なる傍観者のような姿勢ではなくなりつつある。

住民と行政との情報の非対称性をインターネットなどの活用で急速に縮減していて、多様な専門知も得やすくなっている。そこに磨かれた日常的実践知を有しているので、現実的な問題での対立となると、住民、自治会がつねに行政に対して劣位にあり続けるわけではない。強みの日常的実践知を用いて、むしろ自治体のガバナンス改革を具体的に求めている、新規事業にしても具体的な便益を住民に開示すべきであるという方針を有していて、議会だけに任さず、資金コストに見合うような事業でない、少々の意味的価値があったとしても、国の助成金、補助金が付いていても、ムダな事業だと位置づけられてしまう。行政のガバナンスに任せては、住民負担を大きくしてしまうという認識である。そのために住民は一層の情報の開示を求めている、ガバナンスの担い手であるという住民自治の精神を押し出している<sup>21)</sup>。

#### 4. 行政経営と日本の有機的組織

日本の伝統の力のもとでは区分、類型を重視して、文化横断的研究を抜きにして欧米の理論を直ちに輸入することはなかった。長い歴史や文化のもとで形成されてきたコンテクストを重視してきたからである。それに対して米国の理論の多くはコンテクスト・フリーであって、日本人の有機的な思考様式・行動様式とは異なって、メカニカルな行動様式になっている。すなわち日本的システムは有機的であるがゆえに、分析的で要素還元主義の思考様式を取りにくくしている。欧米の成果主義では、現場の管理者が採用、解雇、評価を一手に行えるから機能するのであって、日本的組織では人事異動にしても本人の希望が叶うことは少ないので、本来のパフォーマンス重視の評価制度は取りにくく、日本の有機的組織の典型である行政組織でパフォーマンス重視の評価報酬システムを導入して悪い評価を受けた部下が上司や人事部に不満を募らせて、心理的エネルギーを低下させるだけで終わってしまう。

欧米の要素還元主義の機械的組織とは異なって、日本の強いコンテクスト依存の有機的組織においては、成果主義などである部門の突出は有機的組織全体にむしろ逆機能をもたらしやすい。日本的組織の統合のあり方は、それぞれのコンポーネントが相互整合性を持ったシ

20) 牧原 出『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会、2009。山本 隆『ローカル・ガバナンス』ミネルヴァ書房、2009。

21) 川上 穰「スクランブル」日本経済新聞、2018年3月16日。

システムとして機能している。そのために一部分だけを全体との整合性を欠いて無理やりに変更してしまうと、むしろ全体として機能しないことが多い。機構的機能主義への転落もそうである<sup>22)</sup>。

たしかにU市において全職員に人事考課マニュアルを導入して人事評価をしようとしたが、それは悪い評価の職員を罰するためではなくて、人事評価によって人材を育成する手法として用いているのであって、ましてや職員を分断させる意図があるわけではない。部長や部長級のポストを組織のフラット化の一環として半減したのも、組織の歪みを是正して組織に一定の緊張感をもたらすとともに、職員を一気に課長や部長へと昇進しやすくして、次長級のポストもほとんどなくなってしまった。あまりにも情報の結節点が多すぎたのである。その組織のフラット化の結果として、有能な課長が一気に主力分野の部長になる人が増えて、本来の有機的組織の良さを示せるような仕組みに復帰している。年功序列は決して年齢主義ではなく、適所適材の基本規律が大切であるからである<sup>23)</sup>。

われわれも日本的有機的組織をとくに米国の機械的組織の機械的機構のガバナンスに改革する弊害に気づいていて、狭い職務に限定される成果主義的な人事考課マニュアルの問題点もよくわかるので、日本的行政経営の劣化をもたらさないように、パフォーマンス、アウトプット主義の弊害もよく認識しながら、導入を部課長のみならず、一般職員にも拡大していくるように、これまでの成果を踏まえて実施時期を検討し、導入しても謙虚に問題点を反省して、行政職員に納得してもらえるように、行政改革大綱のように修正を加えていきたい。また管理職のポストをむやみに組織のスリム化のために削減したわけではない。というのも一人の上司が部下を何人管理できるかの「スパン・オブ・コントロール」には注意を払っていて、そのために部課長の部課の数は部門によって凸凹があって、画一的に削減したわけではない。今日の行政組織は組織ルーチンの仕事に限定されないことが多く、問題点に機敏に対応していかなければならないことも増えていて、部課の管理にはスパン・オブ・コントロールの限界が大きくなっているからである。

日本の行政組織は行政官僚制のもとにあっても、共同体的機能集団である日本的経営とはあまり変わらない。日本的組織の特色である有機的組織であり続けている。コンテキスト依存型の日本的組織がコンテキスト・フリーの米国型の機械的組織に改革されるとは思えないし、それは日本の伝統の力を劣化させて、日本社会を不安定にするのみならず個々人の精神的安定性（不安や衝動の少ない資質）を揺るがしてしまう。日本的組織が共同体的機能集団であること認識すると、米国の機械的組織を見まねして、トップ層の報酬をメンバーからかけ離れた青天井に乖離させてしまうと、組織の一体化を阻害するのみならず、労使協調の共同体的意識も破壊して、対立感情をもたらし、その逆機能を大きくしてしまう。

日本の伝統の力のもとでは、組織の上に立つ人ほど、一般とかけ離れた高額の報酬を当然とする傲慢な態度では人心を掌握できず、むしろ組織メンバーの心理的エネルギーを低下させて、貢献意欲の低い組織になってしまう。上に立つ人ほど謙虚さ、誠実さ、真摯さが必要であって、民間でもトップに世間の常識を超えた高額報酬を受給させることは、日本的組織

22) 村田晴夫『管理の哲学』文真堂、1984。

23) 山河「大機小機」日本経済新聞、2018年3月16日。

ではメンバーの心理状況に悪影響を与えて、日本の有機的組織のガバナンスのもとでは弊害の大きいものになる。ただ日本の努力主義のものとインプット主義に凝り固まってしまうと、アウトプット、成果を一定比率で評価できなくなってしまう。これは年功にも反してしまう。いかにインプットを変換してアウトプットを高めるかは各人の責任になる。行政組織の職員も組織のコンテクストを十分に考慮して、中立、公正の名の下で画一的に運営すべきではなく、生産性の向上は行政でも大切なことであるという認識を欠いてはならない。

日本の有機的組織では、組織の上に立つ者への「付度」や気をきかせて仕事をすることは普通のことである。上に立つ人の方針や考え方を自発的に想定して仕事を進めてこそ組織は有効に機能するのであって、いちいち上位者の指示を仰ぐことなく効率的に仕事を進めているのであって、それが反社会的行為ならば別である。社会的問題をもたらす「付度」は逆機能のみならず犯罪であるから、問題を繰り返させない仕組みを作っていく必要がある。

それゆえ有機的組織を円滑に機能させている「付度」自体を否定してはならないし、そのプロセスをつうじて部下は仕事を任せてもらえるのである。上司も部下に仕事を任せて警戒することがない。ただ公務員の世界では定年まで長期にわたって勤務する職場としての世界なので、組織防衛意識が強く働き、それを組織のアイデンティティとして考えている。上位者の意向を付度して、何が何でも組織を守るのが忠誠心であると思込込むのは、やはり弊害があり。是正しなければならない<sup>24)</sup>。

われわれが裁判所の民事調停委員や地方自治体の行政改革委員として得てきた知識は、専門知を吸収してきた日常的実践知であって、日本のコンテクストを生かした条理にかなうやり方を実践してきた。高度の専門知の大切さがよくわかるが、それでもそれらは部分知であって、それぞれの部分知をよせあつめても全体的整合性がえられるものではない。それゆえ M.P. フォレットが状況の法則にもとづいて調整し整合していくプロセスをへての全体的整合性を強調したのである<sup>25)</sup>。バーナードも「組織のセンス」でこの整合的バランスを論じている。バーナードの『経営者の役割』（1938）を今までの委員としての経験を踏まえて読み直してみると、バーナードは自己の理論的視座に日常的実践知を組み込んでいて、それゆえに理論的にのみならず、実践的に有用な学説になっていて、「俗流経営学派」の人々にとっても役立つ日常的実践知を提供している珍しい学説になっている<sup>26)</sup>。この点でサイモンは両者を分離して理論的に精緻化すべく価値的前提は大事だが一定と前提を置いて、事実的命題をバーナード以上に精緻に研究していて、その点でサイモンがバーナードを超える第一級の学究としての評価は変わらないであろう<sup>27)</sup>。

この点、自治体の行政改革委員を担うわれわれは、専門知に特化することなく、日常的実践知を大切に改革を推進してきた。まさに行政改革は部分知たる専門知よりも全体知たる日常的実践知とその実現力を磨くことに力を入れていて、利害関係者が大変多いだけに慎

24) 隅田川「大機小機」日本経済新聞、2018年3月22日。

25) Follet, 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）文眞堂、2017。

26) 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、1967。

27) Simon, H.A. *Administrative Behavior*, 4<sup>th</sup>. Free Press, 1997. H.A. サイモン『経営行動』（二村敏子、他訳）ダイヤモンド社、2009。

重に特定部分を突出させないで、全体的整合性を欠かないように、それぞれの部分の改革を推進してきた。財政支出の削減と組織のスリム化、フラット化のためにラインの部長ではない部長級のポストをほぼなくし、合併で水膨れした職員数も、一時的な早期退職奨励制度によって大幅に職員数を減らしてきて、予想以上に職員数は削減されている。課長以上は58歳（現在は59歳）で退職していて（心理的契約）、改革を担って率先垂範している。われわれ委員も報酬を低額であっても半減させている。職員の給与カット5%（現在2.5%）に緩和してから十数年にわたって実施されている。職員にとって負担の大きいものになっている。それでも日常の実践知を持つ住民や自治会の役員からは職員を磨き、監視せよという声も少なくないが、職員を苛めたり、追い込むことがわれわれの職務ではない。「公務員バッシング」に加担しないように職員には配慮してきたが、委員の連合自治会長からはこれまで厳しい意見が言われてきたが（連合自治会長はほぼ毎年交代）、それはその豊かな日常の実践知をその職業経験や自治会活動を通じて得ている人々にとって、職員の専門知もさほどのレベルではなく、セミ専門知といえるような状況であって、本格的な専門知を有する一部の住民にとっては行政職員の定期的な人事異動を考慮に入れても、職員の真面目さは認めても、知の磨きのレベルに対して不満なことが少なくない。ここに両者の認識ギャップが生じる。

住民には修羅場を乗り越えて、日常の実践知を磨いて来た人も少なくない。しかも大きなリスクを背負ってきただけに、行政職員には臨機的な日常の実践知が欠けているように見えて、その理屈には日本のコンテクストを織り込んでいないということで、文脈から外れた現実性のないという見方になる。数多くの利害関係者、圧力団体に囲まれているのに、コンテクスト・フリーに考えられては、現実的な問題は解決できないではないかということになる。日常の実践知でもリスクを背負う度合いに応じて、見方が分かれてくる。逆にいえば、行政組織では大きなリスクを背負う案件は巧妙に退けられて、行政改革においても自分らがリスク、責任を負うような案件は、首長の責務になるようお伺いを立てるか、巧妙に後回しにされて、なかなか次の案件として浮上してこなくなる。これまで肩書の多い組織の仕組みになっていて、それぞれが印鑑を押すので責任が分散してしまう。誰もが悪いにして、特定個人に責任が帰さない仕組みになって、部長にしても人事異動によって、たまたまその部の部長になったので自分はよくわからなかったということで責任が分散してしまう。さらに有機的組織では人体と同じくそれぞれの職務が大事であって、部長は相対的に重要であっても、職員全体は総体的に組織では重要であって、機械的組織のように上司に権限が集中しているわけではない。それゆえ自己責任という意識も特定の仕事に限定されている。

この部長のような認識がそれぞれの上司にはあって、有機的組織では特定と他の人の責任とが分担されているよりもみんなの責任ということで、みんなが責任問題に巻き込まれて、だれも責任を取らない結果になってしまう。そこで人体の眼や耳の機能のように職務権限と職務責任を配分しておく必要がある。

フォレットの「状況の法則」やP.R.ローレンスとJ.W.ローシュの「条件適合理論」では、環境変化や状況の変化に組織が適合することが大切であって、地域の文脈に適合させることも重要なポイントになる。大規模複合組織では単純に機械的組織と有機的組織と分類できるとは言えないけれども、組織類型としては機械的組織と有機的組織とに分類することは大切であって、とくに日本的組織のような有機的組織では、それぞれのコンポーネントが相

互に有機的に調整され、整合されて機能している。全的個というホロンの経営のもとでは、個と全体がダイナミックに有機的結合をしていて、部分の変動が全体に波及していく。それを機械的組織の部品のごとく一部のみを無理に取り換えてしまうと、機能障害を引き起こすこともしばしばである。それは機械的組織と有機的組織との構造的な仕組みの違いを認識していないからであって、日本の伝統のもとで磨き鍛えられた論理性を持つ日本的組織はそれ自体が生き物のようなシステム（生体システム）であって、磨き鍛えられた日本の伝統の力と補完し合って日本的組織は漸進的に進化してきたプロセスを無視して、比較分析することもなく、一方的に米国型の企業経営の優越性を前提とする考えは、まさに実際を考察しないコンテキスト・フリーの考えである。

日本的組織は有機的組織であるから、組織の全体的整合性を保つのに意が注がれていて、機械的組織のように職務分担や個人のパフォーマンスが明確に区分されているわけではないので、専門知・部分知を排他的に重視するものではない。むしろ全体知である日常の実践知を重視して、それぞれが専門知を吸収した日常的なスムーズな仕事ぶりを反映しての実践知を生かしている。特殊な専門的知識は外部に仕事を委託して、職員らの「コモンセンス」（共通感覚）のもとで、それぞれがコンポーネント単位の仕事を互助の応援体制のもとでこなしてきたのである。米国型のコーポレート・ガバナンスを直輸入して導入しようとする、成果主義もそうであるが、評価するには曖昧な領域が数多いので、個々人に還元する評価は市の職員のような組織ルーチンが多い仕事でもかなり難しい。それゆえ行政組織においても日本の有機的組織のメリットを生かせる形で行政改革を推進していけば、経営の劣化を防ぐことができる<sup>28)</sup>。

日本の伝統に経営学的に関心を持ったが、伝統そのものを研究することは、われわれ門外漢にとって、その歴史的、文化的な壁との闘いに難渋をきわめて、這い上って理解しようとしても、突き崩されてしまう。しかし地域の人々と会話を通じて、地域の人々に伝統の理念が浸透していることに気づき、それが地域の人々に力を与えていることが理解できるようになった。伝統が生活標本として人々に浸透していて、人間の品性、性格力を形成している。謙虚、誠実さ、真摯さはその結実であって、性格力としての解放性、真面目さ、外向性、協調性、精神的安定性を生涯にわたって伸ばし続けるのも、日本の伝統の力といえよう。羞恥心（恥の文化）をもって励む日本的努力主義は、このような性格力の伸長とマッチして日本的システムの土台を支えてきたのである。

今日の日本的経営は制度的呪縛にとらわれて、年功序列、終身雇用を不滅の制度的慣行にして、日本の伝統の力がもたらした性格力、性格スキルの伸長を軽視していくのである。そのために、本来的に日本的経営が日本の伝統の力によって支えられていた長所をなくしていくのである。日本の伝統の力と日本的経営に齟齬をきたして、磨き鍛えられた日本の伝統の力とは違って、日本的経営は有機的組織としてのメリットを棄損させて、低賃金の非正規雇用問題や意味のない長時間労働、ジェンダー・コンフリクトなど多様な問題を日本的経営は発生させて、むしろメンバーの心理的エネルギーを低下させて生産性向上にも悪影響を及ぼすのである。

28) 前掲、山河。

日本の伝統の力を反映した有機的組織を機械的組織に転換することは、部分的に可能であっても、日本的システム全体の要素還元主義的な機能化は、機構的機能主義にして形骸化した機能をもたらして、生産性向上を阻止してしまう。さらに言えば、目先の利益を突出させた目的合理的な機構主義は、日本の伝統の力をむしろ破壊して。二重のマイナスをもたらす要因になり、低賃金の非正規雇用者のように日本全体の労働力の再生産を考えれば、一国の労働力の低下をもたらすことを平気できるようになる。そこで考えなければならないことは、一国の労働力の再生産であって、低賃金の非正規雇用問題の放置、見てみんふりの企業別労働組合は日本の伝統の力の劣化に加担していることになる。それゆえ個別経営を超える経営の理念戦略的視点が体制の土台の維持のためにも要請される。

地域住民は自分自身、自己の子供の低賃金の雇用を通じて、一国の労働力の低下に気づいていて、地方自治体の低賃金の非正規雇用者の存在が、社会的正義、社会的公正に適うかを問うている。住民には自己自身が低賃金の非正規雇用者であることが少なくなく、低賃金の非正規雇用の母子家庭である人もいる。社会性、公共性という視点からもこの問題の深刻度を経験的に理解している。就職氷河期に卒業した若者の少なくない比率で今も低賃金の非正規雇用で性格力も伸長しにくく、結婚もしにくい状況に陥っても自治体からも放置されるような状況がつづいている。

そのような非正規雇用問題の深刻な意味合いを抱えた人々の意向を組み入れた自治会は、非正規雇用者の状態を真剣に受け止めていない自治体に対して批判を高めている。自治会の一部は行政への批判的勢力としての位置づけを固めていて、かつてのように自治体の下請け組織としての位置づけを甘受しなくなっている。これは住民の魂を揺さぶるような暗闘には至っていない、自治会活動ではあるが、行政のお上意識に対しては、かつてのように従順に従うのではなく、一つの大きな批判勢力になっていて、自治体に対して正面から批判する連合自治会長もいる。行政は自己都合に合わせて自治会を活用してきたが、住民自治というのは行政自身の自治になっていて、自治会が協働しようとしても外野に追いやられることも少なくない。自治会の自治体への働きかけは、自治体への干渉と職員に受け止められて、むしろ自治体の権力の篡奪として行政職員は警戒している。

しかし低賃金の非正規雇用問題は地域社会においても深刻であって、地域の非正規雇用者は正規雇用者で行政職員を含めて、ぬくぬくと安全、安心に暮らしていても、それを当然とする正規職員に対しての反感を強めている。この機微のわからない行政職員も少なくない。行政組織で働く非正規雇用者の気持ちを逆なでする職員も少なくない。まさに人間の優越感と怨恨の葛藤は根深い。たしかに組織には中核メンバーと周辺メンバーという暗い思影をもたらして、低賃金だけの問題ではなくなっている。それは日本の伝統の力を大きく棄損している状況になっている。それゆえ経営にも国事意識が大切である。

## 5. おわりに

地方自治体は住民自治の名のもとで地方自治体の自治を求められていて、地方分権一括法や地方財政健全化法などは、地方自治体の自己責任を押し付けられる形になり、行政経営の

見方を普及させている。N県でもいくつかの自治体が「早期健全化団体」に転落し、厳しい財政再建をなしている。U市は合併時に巨額の累積債務を抱えただけに、一期の行政改革大綱は大変幅広く山盛りの課題を改革することになる。その努力もあって、かろうじて「早期健全団体」への転落は免れた。職員の給与は5%カットになり、3年後に2.5%に緩和されたが、その後、早期退職勧奨制度も実施され、部長級のポストも半減され、組織のフラット化とスリム化がなされ、課長からすぐに部長という昇進経路もでき、部長になっている人も何人もいる。しかし米国型機械的組織の成果主義を導入したわけではない。現在の日本の経営の問題点を認識しながら、日本の伝統の力を生かそうとしたのである。

われわれ行政改革委員としても日本的組織という枠を超えて行政組織を改革しようとしたわけではなく、むしろ日本の伝統の力を活用すべく共同体的機能集団として活性化している。地域の文脈も考慮に入れていて、地域の住民とも協働しやすい行政として街づくり協議会の設立とその支援に力を入れている。自治体と自治会、連合自治会とは連携し、協働の枠組みを構築してきたが、それはパートナーシップというよりも、自治体側に有利な枠組みになっている。ここが住民の不満であって、自治会にしても権力統制型組織と合意形成型組織との協働の組み合わせは、非対称的になっている<sup>29)</sup>。各自治会は自治体から助成金や補助金を支給されていることもあって、行政の下請け的感覚からなかなか脱えない。J.フェファアの資源依存モデルのように、依存関係から権力が発生するとしたら<sup>30)</sup>、これはパートナーシップのもとでも同様に生じる。

U市の行政改革は決して国の小型版ではなくて、地域のコンテクストや日本の伝統の力にも配慮しながら、行政職員に受け入れられる形で推進されてきた。それゆえコンフリクトを辛抱強く解消しながら進めてきたので、10年というタイム・スパンを考えると、さほど改革が進んでいないとも言えるが。しかし日本の伝統の力を棄損することなく、それらを生かして行政職員の心理的エネルギーの向上に努めてきた。職員の給与カットを終了したいとして会議にかけて合意を得ている。このような点は、職員や職員組合から要求される前にこれまでに実施してきたが、それは職員の心理的エネルギーの向上を意図したからである。何も「先取り戦略」を実施しているわけではないが、職員の心理に配慮してきたからである。

少なくとも日本の有機的組織において改革というのは、職員の協力なくして実施できないのであって、しかも積極的に協力してもらわなくては、改革を効果的になすことができない。それゆえ改革は敵対的交渉でなし得るものではない。いかに首長が強力な権力を発動しても同じことである。

ただ現在の日本の経営には問題があって、低賃金の非正規雇用比率を高めて、日本の労働者階層全体の能力の低下をもたらすのみならず、日本の伝統の力を痛めてしまうからである。伝統の力やコンテクストを大切に行政経営をわれわれは考えているからである。伝統の力は生涯にわたって伸びる各人の性格力を磨き上げるのである。これらを長期的に見れば、行政経営に大いに貢献する。

29) 渡瀬 浩『権力統制と合意形成』同文館、1981。

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

## 参考文献

- Argyris, C., *The Applicability of Organizational Sociology*, Cambridge University Press, 1972.
- Blau, P.M., Scott, R. W., *Formal Organizations*, Chandler, 1962.
- Benedict, R., *The Chrysanthemum and Sword*, Boston, 1946. ルース・ベネディクト『菊と刀—日本文化の型』講談社、2005 (1972)。
- Cameron, K.S., Whetten, D.A. (ed.), *Organizational Effectiveness*, Academ Press, 1983.
- Clegg, S.R., Palmer, G. (ed.), *The Politics of Management Knowledge*, Sage, 1996.
- Cpawley, J., Graham, K., *Mediation for Managers*, Nicholas Brealey, 2002.
- Ezioni, A., ed. *The Semi Professions and Their Organization*, Free Press, 1969.
- O'Reiley, C.A., Pfeffer, J., *Hidden Value*, Harvard Business School, 2000.
- Organ, D.W., Podsakotf, P.M., MacKanzie, S.B., *Organizational Citizenship Behavior*, Sage, 2006.
- Perrow, C. *Organizational Analysis*, Wardworth, 1970. C. ペロー『組織の社会学』(岡田至雄訳)ダイヤモンド社、1973。
- Pfeffer, J. *New Directions for Organizational Theory*, Oxford University Press. 1997.
- Pfeffer J., Salancik, G.R. *The External Control of Organizations*, Harper & Row, 1978.
- Pfeffer, J., Sutton, R.I. *The Knowing-Doing Gap*, Harvard Business School, 1999.
- Reed, M., *Redirections in Organizational Analysis*, Tavistock, 1985.
- Rooff, K.J., *The People Emperor*, Harvard University Asian Center, 2001.
- Tannenbaum, A.S., *Control in Organizations*, McGraw-Hill, 1968.
- Thomas, K., *The Ends of Life*, Oxford University Press. 2009.
- Westerlund, G., Siostrand, S.E., *Organizational Myths*, Harper & Row, 1979.
- 赤井伸郎『行政組織とガバナンスの経済学』有斐閣、2006。
- 安藤喜久雄、石川晃弘編『日本の経営の転機』有斐閣、1980。
- 安藤史江『組織変革のレバレッジ』白桃書房、2017。
- 泉田健雄『職務権限論』白桃書房、1987。
- 今田高俊『意味の文明学序説』東京大学出版会、2001。
- 今田高俊『自己組織性と社会』東京大学出版会、2005。
- 植村省三『日本の経営組織』文眞堂、1993。
- 江波戸哲夫『成果主義を超える』、文藝春秋、2012。
- 王 央燕『組織コミットメント再考』文眞堂、2017。
- 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。
- 小池和男『仕事の経済学』(3版) 東洋経済新報社、2005。
- 佐々木信夫『現代地方自治』学陽書房、2009。
- 佐藤慶幸『官僚制の社会学』ダイヤモンド社、1966。
- 田尾雅夫編『「会社人間」の研究』京都大学学術出版会、1997。
- 津田真徹『日本の経営の原点』生産性出版、2003。
- 間 宏『日本労務管理史研究』御茶の水書房、1978。
- 馬場敬治『組織の調整力と其の諸理念型』日本評論社、1948。

服部泰宏『日本企業の心理的契約』白桃書房、2013。

高尾善明『組織と自発性』白桃書房、2005。

西尾 勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990。

野村正實『日本的雇用慣行』ミネルヴァ書房、2007。

村上泰亮、公文俊平、佐藤誠三郎『文明としてのイエ社会』中央公論社、1979。

渡瀬 浩『日本の組織』晃洋書房、1989。

