

大阪商業大学学術情報リポジトリ

行政経営と組織間関係

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2016-06-29 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/82

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



行政経営と組織間関係

数 家 鉄 治

1. はじめに
2. 行政経営の基礎づけ
3. 組織間関係論的考察
4. 自治体と自治会の水平的連携
5. おわりに

1. はじめに

行政経営は多様な角度から論じられてきたけれども、それを基礎づける論考は少ない。企業経営と同一視して市場の論理を大胆に取り入れる発想が主流を占めていて、競争優位に力を入れているが、はたして行政経営はそのような認識で論じられるであろうか。われわれはフォレット（バーナードを含めて）で行政経営を基礎づけていて、そこにジェンダー・コンフリクトの解決を見出している。メアリー・パーカー・フォレットの『創造的経験』（1924）にしても90年も前の論述ではあるが¹⁾、タコツボ的情報探索に陥って断片化し、統合的思考のできる人材が極めて少なくなっている。これは若くして博士号を取得した人も同様であって、統合的プロセスを論じる研究者も少ない。それは、確立された概念の存在が、思考レベルから概念への認識を固定化して、ジェンダーバイアス、ジェンダー・コンフリクトのようにわれわれの発想の展開を束縛しているのであって、ジェンダー問題の解決のための新しい価値の創造のためには、問題の設定を書き換える必要がある。それができないがゆえにジェンダーバイアスの認識を固定化して、われわれの自由な発想の展開を束縛するのみならず、ジェンダーバイアスを増幅させて、むしろジェンダーバッシングをもたらしている。

われわれは行政経営においてフォレットを論考に基礎づけて、組織間関係を論じて組織の壁を越えて交流し、ジェンダーバイアスの克服を含めて、新しい価値の創造を行っていくかに焦点を合わせている。とくに日本において、社会の課題の根本にあるのは、多様性など相違するものはコンフリクトをもたらすとして回避されている。それが生産的な「建設的コンフリクト」であっても、概念を固定化してコンフリクトを排除する姿勢が見られる。統合的

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

プロセスを経てのコンフリクトの解決という思考をもたずに、むしろ組織の壁を設けている。

フォレットのいう統合的プロセスを下敷きにしたコンフリクト・マネジメントは司法的解決とは異なって²⁾、多様性の充実と関係性の充実をなすものであって、フォレットのいう統合的プロセスでは、諸々の要素の統合のプロセスがあり、その「意味と意図の循環的応答」などの積み重ねを経て、双方の願望が満たされる統合的解決に達する。そこでは調整し、整合していくプロセスが大切であるが、フォレットは支配や妥協というのは抑圧であり、自由を取り去り、ともに束縛に至るので、排している³⁾。

フォレットの考えのもとでは、コンフリクトを伴っても、相異なるものをいかに生き生きと結びつけ。統合的プロセスに至る新しい価値を創り出していくかに力点が置かれている。フォレットの統合はこれまで理想論として考えられていたが、裁判所の民事調停委員を22年間担ってきて、現実に統合的解決をして当事者双方に大変感謝された経験もまれではない。経験でもって新しい力を喚起して生き生きした活動として捉えることも可能と知る。その他、市の行政改革委員・会長としてコンフリクトの解決を担ってきた経験からしても、フォレットの考え方が理想論ではなくて、現実認識のもとで統合的プロセスを論じていることがわかる⁴⁾。フォレットの統合的プロセスの考え方や新しく変化する概念や新しい概念的枠組みの構築が多くの人々に理解されるのであれば、コンフリクトの解決ももっと容易になるであろう。概念というものは生き生きしたものを捉えたものであって、その時点での行動を表している。概念の固定化こそ問題を引き起こし、そこでは新しいものが何ら生み出されない。それは、循環的応答の中にある、われわれが生きていく現実の過程から遊離した思考の枠組みを持つことになる⁵⁾。それを打破すべく、フォレットの学説、考え方をういて行政経営やその組織改革を論じる。われわれがU市での経験を踏まえて論じるけれども、行政組織文化には共通性があり、行政官僚制の枠組みも国の影響を強く受けているので、全く特殊なU市の事例とは考えていない。周辺の市にもヒヤリングを繰り返しても、U市だけの特殊な問題とは認識できなかったのである

2. 行政経営の基礎づけ

総務省にも行政経営課があるように、行政経営という用語は国、県、市レベルでも少しづつ定着している。しかしヒヤリングした県庁や道庁でも行政経営を基礎づける理論は十分ではなく、P.F.ドラッカーの本を読んでいるとかで、本格的に経営学を研究して行政経営を担っているようには見えない。われわれとしては行政経営の基礎づけが必要であって、それをフォレット理論に求めている。フォレットを行政経営の基礎づけに役立てることによって、行政官僚制に凝り固まった自治体を行政経営的に改革していこうとするのが我々の研究

2) Bush, R.A.B., Folger, J.P., *The Promise of Mediation*, Jossey-Bass, 1994.

Moore, C.W., *The Mediation Process*, John Wiley, 2008.

3) Follett, *ibid.*

4) 井上治典、佐藤彰一編『現代調停の技法』判例タイムズ社、1999。

川口由彦編『調停の近代』勁草書房、2011。

5) 西村香織「M.P.フォレットの経験と統合」日本経営学会89回大会当日配布資料、2015年9月4日。

の意図である。

さらに行政経営は組織間関係を重視していて、固定的な行政官僚制の枠にとらわれるものではない⁶⁾。行政官僚制は制度的、法的に根強い根茎を有していて、その基底層の上に堆積して行政経営的運営という二重性を取らざるを得ないのが現状であって、これらの統合的プロセスをなす理論としてフォレットを活用している。もちろん行政経営には幅広く経営理論を取り入れるべきであって、C. I. バーナードなど経営学史上の重要文献に学ぶ必要がある。ただ組織社会学や組織心理学に限定されることなく、M. ウェーバーが論じている政治社会学などを学んでこそ、コーポレート・ガバナンスもうまくいく⁷⁾。

これからはガバナンス領域の研究が大切であって、行政統治の領域も注目される。多数なものが入れ込んでいるので、ガバナンスをしっかりとやらないとバラバラになりやすいので、その点、統合の論理を論じているフォレットは、全体的整合性でも示されるように、コンフリクトの解決をなして、協働を意味あるものにしていくために、諸々の願望と向き合いコンフリクトを解決して、統合していく社会的プロセスを論じている。フォレットは創造的知性を働かせて、経験の理解を漸進的経験、創造的経験へと変えている。自己と周囲の状況、思考と具体的な経験が常に交織している、関係自体の活動として生きていく過程をとれている。思考と活動を分ける二元論ではなくて、複雑な多様性管理にも適合した論理である。

現実に経験してわかることであるが、行政経営というのは多様で複雑な領域のマネジメントを担っている。行政組織目的も多様、多義的に解釈されているのが今日の状況であって、かえってバラバラになりやすい。そこでフォレットのように、諸々の交織によって常に練り上げられていく、一つのまとまりの過程を論じる。あらゆる活動は、形成し続けていく全体における不可欠な活動として機能するという。すなわち、具体的な活動を通じて価値がプラスされていき、諸々の価値の創造がなされる営みが行政経営といえる。

行政経営では相対立する多様で数多くの利害関係者が存在し、コンフリクトの解決も容易ではない。そこで統合的プロセスで我々が求めるものは、前進的経験である。前進的経験というのは、精神と精神の相互浸透を通じてより大なる活動を豊かにもたらし、それによって相異性がより充実していく経験である。この前進的経験によって、相異性と関係性を豊かに充実させていく協働関係へととなしていく。

フォレットのとらえる統合と経験のあり方は、関係性を本質としており、新たな経験の在り方は、相互主体的な関係性を本質としており、新たな経験を知覚を通じて、これまで積み重ねてきたものに織り込み、個人と全体を新たな段階へと前進させていく。それは、現在において他者と関係するあり方であって、過去から未来の継続性を持つあり方である。今日の組織が直面する課題の根底にあるコンフリクト（相異なるもの）に対してフォレットは調整、整合のプロセスを重視したが⁸⁾、行政経営においてもどのように応えていけばよいかを示している。行政経営においてもコンフリクト・マネジメントが必要であって、フォレット

6) Pfeffer, J., Salancik, G., *The External Control of Organizations*, Harper & Row, 1978.

7) Goudner, A.W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, 1954.

Ziegler, H., *Strukturen und Prozesse der Autorität in der Unternehmung*, Ferdinand, 1970.

8) L.H. アーウィック編『フォレット 経営管理の基礎 自由と調整』（斉藤守生訳）ダイヤモンド社、1963。

の統合的プロセスにはコンフリクトの解決の仕方も含まれている

行政経営者、行施管理者は、個々人の経験によってそれぞれのエネルギー（貢献意欲）が喚起されるように関係づけられていく。個々の可能性と社会的環境の可能性（エネルギーの喚起）をもって前進して組織をまとめ上げていく。しかし多くの個々人は、責任を回避したいという欲求から、静止した概念による判断に頼る道の方を選択しようとする。凡人にとって相異を統合していくことは決して容易ではなく、長く続く苦悩の過程である。また前進的経験には厳しいものがある。それにもかかわらず、人生に誠実に立ち向かい、エネルギーの解放と新しい力の喚起を導く経験をフォレットは重視している⁹⁾。

行政経営では、人権にかかわる問題の解決にも力を入れる。なぜジェンダーバイアスの克服やジェンダー・コンフリクトの解決にもフォレットを論じるのかといえば、それはきわめて本質的な部分で研究を進めていたからである。その後各領域が発展すればするほど、その本質に立脚した先見性・洞察力が輝きを増して、フォレットの知性の底知れなさを示している。それゆえフォレットの『創造的経験』（1924）にしても、それは規範論でもなく、理想論でもなく、フォレットの知性の先見性を示して、むしろ今日の複雑で異質の強い状況でより輝きを増している。フォレットは論理、理論だけの人ではなく、常に実践的経験をフィードバックして理論づくり、概念づくりをして、「前進的経験」「創造的経験」として、概念から活動を切り離すことなく、概念的枠組みの変化をとらえている。

フォレットは機械的決定論と自由意思との関係においても、二元論でとらえるのではなく、自由に思考をめぐらして、その動的な二重性をとらえて、しかもそれを画一的に論じるものではない。今日の地方自治体の行政経営を論じるにあたって、その知性の先見性、洞察力とフォレットの足が地についた経験が織りあって、見事に本質的な論述に成功している。それが本質を見抜く力であるがゆえに、90年の歳月を経てもフォレットは輝き、そして今日のコンフリクト多き状況においてその統合的プロセスの思考はより本質的であるがゆえに、さらに一層輝きをましているといえよう¹⁰⁾。

ここでフォレットの著作の執筆時に戻ろう。フォレットの学説は当時の米国において大きな影響を与えるものではなかったし、その後は忘れされかねない時期もあった¹¹⁾。それは産業構造が変化して工業化社会に突入り科学的管理や官僚制的組織に適合した均一性、正確性。規律を重視した生産方式が取られていたからである。そのためにフォレットが現実感覚で多様性、創造性や柔軟性を強調した状況の法則にしても、その対人的関係性や価値創造性も現在のような知識集約産業への転換に至るまでは、単なる理想論として見られていた。

フォレットは一貫して「参加型」民主主義の充実を求めてマネジメント思想を展開したが¹²⁾、そこでの多様な組織を結びつける多様性の充実と関係性の充実をなす統合的プロセスを経てのそれぞれの欲望、願望の充足をもたらす統合的解決を基礎においた。対立があっても人間の尊厳を保持することに基礎を置く、人間関係のあり方をその統合的マネジメントの礎石になっている。これはまさに多様性、柔軟性、創造性を重視するP.F.ドラッカーのいう知識

9) 西村、資料

10) 三井 泉倫『フォレット』文眞堂、2012。

11) Wren, D.A., *The Evolution Management Thought*, 2ed. John Wiley, 1979.

12) M.P. フォレット『新しい国家』（三戸公監訳）文眞堂、1993。

社会、高度人材の育成にふさわしい理論をフォレットは90年前に展開している。そのような社会、脱工業化社会にふさわしい論理を洞察したといえるが、フォレット自身はそれを理想論ではなくて、現実的な問題解決の方法として認識していたのである。ICTの発達によって知識集約型方法が日本でも現実のものになっているが、自発的な調整との関係性もますます重視される社会になっている。

フォレットの方法に共感してコンフリクト・マネジメントを論じてきたわれわれにとっても¹³⁾、コンフリクト（多くの建設的コンフリクトを含む）についての世間の認識を大きく変えることの難しさも痛感しているが、考えや行動様式を変えていく概念の枠組みの変化を、これまで活動から切り離された概念に基づくとらえ方によって、見逃してきたと言える。ジェンダー・コンフリクトもそうであるが、マスコミや専門家の意見を客観的な真理としてそれに頼り、自ら経験することを放棄してきたから、自己のとらえる概念が固定化して、新しいもの、前進的経験、創造的経験は生み出されない。フォレットは「意味と意図の循環的応答」を通じて、われわれが生きていく現実の過程を生き生きと論じたのである¹⁴⁾。

なぜわれわれはフォレットのように、生き生きした現実をとらえられなかったのであろうか。それは、これまでの概念の位置づけに問題があるからである。過去の経験から定式化され、客観化されて作り出され、いわば概念が独り歩きしてきたからである。概念は、経験の活動とは切り離されたもの、あるいは経験と対立するものとして位置づけられてきたからである。フォレットの概念規定では、「経験を定式化し続けるもの」であって、「概念は生そのものをとらえたもので、われわれに対して、その時々々の行動を表す」。それゆえフォレットの概念的枠組みは、日々の行動の血肉となり、そこから新しい概念的枠組みが生じてくる。それゆえフォレットの認識では、知覚されたものと概念の間には何の対立も存在しないし、概念を通じて過去と現在とがまさに結び合っていく。フォレットにとっては「知覚されたもの」と概念は同じ活動の一側面であって、概念は「経験を定式化し続けるもの¹⁵⁾」といえる。

ここで行政学をプロパーとする行政学者のフォレット見解を見てみよう。行政学者の今村都南雄教授は組織論者でもあるが、その『組織と行政』（1978）の「新古典派的組織理論の形成 - フォレットを中心に」（4章）で、フォレットの機能主義と「統合の哲学」をめぐって自己の所説を述べる。フォレットのいうリアリティとは、「人間の状況認識から切り離された『もの自体』にあるのではなく、一定の状況化における諸要因の相互連関の中に、また、活動と活動の間にこそ認められねばならないのである。そして、このように、いくつかの変数にみだてられてくる統一体（unity）、それが『機能的統一体』であり、『機能的全体』である（303頁¹⁶⁾）。ここで少し長いが、今村教授の論説を正確に記述しておく。「つとに1930年初頭までの機能主義的思考方法の展開を概観したカレン（H.M.Kallen）によって整理がほどこされているように、それを特徴づける要点は、実体よりも関係を、固有の特質よりも関係を、固有の特質よりも生成発展過程を、静態的機構よりも動態的变化を、構成要素

13) 数家鉄治『コンフリクト・マネジメント』晃洋書房、2005。

14) Follett, *ibid.*

15) 西村、資料

16) 今村都南雄『組織と行政』東京大学出版会、1978、103頁。

のフォーマルな構成よりもコンフリクトや統合の過程を重視するところにある。まさにこれらは、どれをとっても、フォレットにおける『機能の観念』を特徴づけるものに他ならず、こうした関心の移行をカレンにしたがって、『構造』から『機能』へと概括するならば、古典学派における機能概念の用法は、より前者の側に直接した地位に位置づけられることになる。この意味では、むしろフォレットの思考方法こそ、機能主義と呼ぶにふさわしいのかもしれない。… フォレットのばあいには、創発的な諸機能の相互適応による自己調整ないしは統一体の形成という evolution の局面に関心を注ぎ込んでいる点に着眼して、… 前者を『分化的』機能主義、後者を『統合的』機能主義とすることができよう(104-105頁¹⁷⁾)。

われわれは行政経営の基礎づける理論としてフォレットの所説を用いるが、フォレットも十分に理論的に体系だったものではないので、その他の古典やその後の経営学的研究によって補強している。また組織社会学の成果だけではガバナンス論が弱いので、M.ウェーバーの政治社会学のようにもっと広い視点からガバナンスを見る必要がある。組織理論は統治の領域の考察が弱かったので、われわれは個別経営を超える社会的正当性を見出す視点を「理念政略的」視点としてガバナンス領域を論じてきた。

フォレットには行政経営の組織間関係も論じうる幅広さと奥行きを有していて、まったく企業経営に限定されるような思考ではない。フォレットの理論は企業経営にも行政経営にも適用される基礎的研究の強みを有していて、そのためにわれわれはフォレット研究を深めている。ここにフォレットを論じることによって行政経営を基礎づける論理を展開することができる¹⁸⁾。

フォレットが論じているように(1924)、相異なるものに対応するときには、必要とされるのは「個人の尊厳(integrity)」を保持することに基礎を置く人間関係のありかたである。統合はここに関わり、統合のプロセスでは諸々の要素の統合のプロセスがあり、その積み重ねを経て(意味と意図の循環的応答の応答)、両者の願望が満たされる統一的解決に至る。それは同時に多様性の充実と関係性の充実をなす¹⁹⁾。ちなみにフォレットが嫌った支配や妥協は、どちらも抑圧することであり、自由を取り去りとともに束縛に至る²⁰⁾。

それではフォレットはどのように統合のプロセスを論じたのであろうか。まず全体を解体すること、すなわち分解、分析し、相異性を認識してその本質を理解することをいう。全体をいくつかの活動に分割し、複雑な原因を構成している諸要素をはっきりととらえて、それぞれ別々に評価することを試みている(諸々の要素の統合)。次の統合的プロセスの段階として、「全体活動」として交織する。全体状況として環境と交織することを言う。それは、多様な願望に正面から向き合うことであり、願望の奥底に隠されていた価値が明らかになる。「価値の再評価」につながっていくから、この価値の再評価によって、個々人が有した多様な願望が一つに結び合わされる²¹⁾。

17) 今村、前掲書、104-105頁。

18) Metcalf, H.C., Urwick, Led., *Dynamic Administration The Collected Papers of Mara Parker Follett*, M.P. フォレット『組織行動の原理 動態的管理』(米田清貴、三戸公訳) 未来社、1972。

19) Follett, *Creative*. 西村、資料

20) Follett, *ibid*.

21) *ibid*, PP.300-303.

21) 西村、資料

フォレットの言う統合をもたらす「価値の再評価」とは、それがなされなければ考慮にいれられなかったであろう他の諸価値へと注意が広げられて、それぞれの考えや行動様式が変えられていく。そこで、これまでとは異なった全体としての考え方や行動様式が生まれる²²⁾。

フォレットがとらえる統合の本質は次のようなことをいう。①相異性を前提として、その相異なるものの相互作用、相互浸透から価値の再評価を通じて、個々人の成長がなされる、②個々人の成長にもとづいて、より高い社会レベルにおける新たな考え方や行動様式が生じ、新たな価値が創造され、全体としての前進がなされていく、③個々人の成長と全体の前進は、同時に多様性と関係性を充実させ、更なる段階へと継続して進展していく²³⁾。

統合を継続させるカギとしての経験を『創造的経験』（1924）でフォレットは大いに論じる。①考えや行動様式を変えていく、概念の枠組みの変化は、概念が自律的に展開していくことによって生じる、②そのような概念の自律的展開は、相異なるものとの主体的な相互作用の活動においてもたらされる。これまで社会や組織において統合の重要性が認識されつつも、現実の具体的な実現がむずかしかったのは、①②両方が理解されてこなかったためである。なぜ理解されてこなかったのかというと、概念の位置づけが誤ってとらえられていたといえる。

これまでの概念の位置づけは、経験の定式化されたもので、過去の経験から定式化され、客観化されて作り出されたものであって、概念が独り歩きしやすい。そこでフォレットは、概念と経験の活動を切り離さず、経験が概念を含まない感覚、観念、感情からのみなるものという見方とは対立している。

活動から切り離された概念に基づくというとらえ方には問題が生じる。新しく生じてくる経験に対して、それを整理箱に入れる。検証する過程においても、過去の出来事から得てきた概念によって、現在の状況を検証し、比較する。このような状況では、概念が固定化し、新しいものが生み出されない。これでは生きていく現実の過程とは離れていく。概念的枠組みは、われわれの日々の活動の血肉となり、そこから新しい概念的枠組みが生じてくる。それゆえフォレットの図式では知覚されたものと概念の間には、何の対立も存在しない。概念を通じて、過去と現在が結び合わされていく²⁴⁾。

このようにフォレットのとらえる経験とは、前進的な経験、創造的な経験であって、それは知覚されたものを通じて、概念が自律的に展開してゆく活動といえる。個人と個人、個人と全体、全体と環境の継続的な関係づけの活動であって、諸々の交織によって常に練り上げられていく、一つのまとまりをもたらす過程である。すなわち、あらゆる活動は、形成し続けていく全体における不可欠な活動として機能する。かくして、具体的な活動を通じて、価値がプラスされていき、新たな価値の創造がなされる。

諸々の願望と向き合い、統合していく過程として考えるから、双方が自由になるという結果をもたらす。創造的な知性を働かせて、経験の理解を前進的経験、創造的経験と変えていく必要がある。創造的経験は、精神と精神の相互浸透を通してより大なる活動を豊かにもたらし、それによって相異性がより充実してゆく経験である。それは、お互いの可能性を喚起

22) Follett, ibid, PP.156-178,

23) 西村、資料

24) Follett, ibid., 西村、資料

し、それまで創造しなかった新しい形態を喚起する。われわれは、協働とこの前進的経験によって、エネルギーの解放、喚起により、相異性と関係性を豊かに充実させていく「意味と意図の循環的応答」の関係を構築していかなばならない²⁵⁾。

3. 組織間関係論的考察

自治体と自治会との組織間関係を論じる前に、組織間関係の基本的な枠組みを見てみよう。それは、①組織間の資源・情報交換（資源依存とコミュニケーション）、②組織間のパワー関係（非対称関係）、③組織間調整メカニズム（二つ以上の組織間の協力の仕組み）、④組織間構造（組織間の分化と統合の枠組み）、⑤組織間文化（組織間で暗黙のうちに了解されているものの考え方や見方）が論じられる。組織間関係の一定の時点における静態的分析にとどまらずに、時間の経過にともなうダイナミクスを論じてこそ、すなわち組織間関係の安定的側面と変動的側面の両方を論じてこそ、組織間関係論は充実する²⁶⁾。

組織間関係論の主流は環境決定論に立つよりも自由意思論に立っているのは、行為主体の選択を重視しているからである。なぜそのような組織間関係が生成し維持され変動していくのかという因果関係を論じるだけでなく、望ましい組織間関係を意図的に作り上げていく政策論としての性格を組織間関係論は有している。山倉健詞教授が論じるように、「組織間の情報・資源の流れがなぜ形成され、安定していくか、組織間の協力体制がなぜ作られたのかといった問いに答えるだけでなく、組織間の資源・情報の流れをいかに形成し、安定させていくのが重要なことになる。その意味で組織間マネジメント論こそが求められている²⁷⁾。われわれも自治体と自治会の関係を論じる場合に、フォレットの動的な循環的な応答プロセスとともに、このような視点を重視しており、交渉や調停もこの枠の中で論じられることになる。それゆえコンフリクトの解決にしても組織間マネジメント論の枠の中で論じられることになる。フォレットの理論的枠組みもこれに重なって考察されるから、組織間関係においてもフォレット理論を用いて自治体と自治会の関係性を論じている。

フォレットの統合的プロセスは組織間の協同戦略になじみやすいが、それに限定されるものではない。すなわち協同戦略は次の4類型に分類される。①同種組織間で間接に結びついている同盟型、②同種組織間であるが、直接的に結びついている集積型、③異種組織間であり、直接的な結びつきがある接合型、④異種組織間であるが、間接的な結びつきのある有機型、である²⁸⁾。自治体と自治会の関係性は、④から③への移行が見られるが、自治会を主体にした街づくり協議会にしても、行政の関与を一層強めていて、有償労働と無償労働という組み合わせであっても、地域社会を共通の根茎にしている、まさに公私の組織体が地域の共通の目的を実現しようとするので、対立やズレがあっても比較的調整しやすい。非対称的な組織間パワーとして位置づけられるが、組織間コミュニケーションの意味形成は一層重視

25) 西村、資料

26) 山倉健詞『組織間関係』有斐閣、1993、22-23頁。

27) 山倉、25頁。

28) 山倉、49頁。

されている。そうだからこそ組織間交渉や調停も組織間マネジメントの枠の中で行われている。

組織間コミュニケーションには、対面関係や電話、文書、インターネットなど多様な媒体チャンネルが用いられるが、「組織間コミュニケーションは、組織間の情報交換であるとともに、組織間で意味を形成し共有することでもある。そこで、いかに組織間の意味形成をはかっていくかが問われなければならない。それぞれの組織はある出来事について異なる解釈を行う。それは情報の多様性といってよいが、こうした情報の多義性にいかに対処するかはコミュニケーションの媒体と深く結びついている²⁹⁾。組織間コミュニケーションは対境担当者は組織間交渉の担い手でもある。自治体と自治会の双方の対境担当者が意欲的で情熱的であれば、街づくり協議会などの結びつきを契機として、急速に相互作用を強めて、一体化パワーを行使して、直接的な結びつきに変化していく³⁰⁾。

自治体と自治会というのは地域社会の諸問題を取り扱う点で、共通したテーマを有しているのに意思疎通を欠くことも少なくない。それは有償労働と無償労働の差というよりも意味解釈を異にしていることが少なくないからである。「コミュニケーションにおける情報の多義性とそれへの対処に注目することは、組織間関係を解釈システムとしてとらえることを意味する。組織間関係においては、不確実性への対処、すなわち情報処理能力の増大よりも、多義性への対処こそが中核的課題となる。…また組織間関係においては現場情報とその連結の重要性が指摘されている」のであって、対面関係は意味解釈の多義性を大いに縮減してくれる。すなわち、「コミュニケーションの媒体に注目することは、『情報処理能力から意味移転能力』といった組織間コミュニケーション解明における発想転換を含意している」のであって、解釈主義の見方はずせない³¹⁾。ここにわれわれはフォレットの考え方を現代に活かす意義を感じる。たしかにフォレットはアカデミックな世界でいう細部にこだわる精緻な理論を展開していないかもしれないが、組織や組織間の利害が対立する現実を鋭くとらえていて、統合的な紛争解決にしても決して理想論として論述しているわけではなく、誠意をもって現実のビジネスのマネジメントに接している。そこには飛躍ともいえる大胆なマネジメント思想が示されている。

組織間調整に注目すると、連合型、連邦型、法人型など組織間調整構造の形態として、ウェッテのように相互調整型、同盟型、法人型としてとらえているが、このような組織間連結ネットワークの型の分類の基準は、組織間関係における強度、社会的パワーの形態、公式化、調整の範囲に」よっている³²⁾。地域でも、どのような組織間調整原理によるかは大切である。①非公式な接触のような相互調節による調整、②公式権限なしに組織間合意にもとづく調整、③所有に基づく権限による調整などである。そして、組織間調整の主体は、①当事者間で調整される、②特定の媒介組織によって調整される、という方法である。また組織間調整の公式化の度合（インフォーマル規範、公式的・文章化されたルール）そして組織間調整の範囲がどの程度であるかである³³⁾。

次に、組織間媒介組織と組織間統合の問題であるが、①文化的統合、②規範的統合、③意思決定的統合、④機能的統合が論じられるが、媒介組織の行動・戦略の差異によって組織間

30) 山倉、81頁。

31) 山倉、0頁。

33) 山倉、141頁

システムの統合は調停などによって媒介されている³⁴⁾。

われわれも組織間変動と組織間変革モデルは区分して論じるが、組織間変動論は普通、「組織間関係の形成・維持・変化の解明を行い、特に、互いに自律しながら相互依存している二つの以上の組織の間の関係を取り扱ってきた。そこでとりあげられる組織間関係は多種なので、分析レベルをどこに設定し、どのような側面に注目するかに論点を合わせることになる³⁵⁾」。組織間変動論としては、①組織間調整メカニズムの変動であり、二つ以上の組織間で形成される協力の仕組みの形成と変化、②組織間構造の変動を取り扱う、③組織間におけるパワー関係・パワー構造の変動、④組織間文化の変動である。「こうした変動についての見方は、組織を機構、文化、パワーから複眼的にみる新しい組織観に立っている。そこでは組織間変動も、組織間調整メカニズム、組織間構造、組織間パワー、組織間文化といった全体的変動としてとらえられる。したがって、これらの4つの諸側面は、決して独立しているわけではなく、相互依存の関係にある。組織間調整メカニズムが組織間構造という枠組みのみのなかで、組織間パワーと文化との複合した関係において変動していくように、組織間変動を統合的にとらえていくことを必要としている³⁶⁾」。

組織間変動のプロセスは組織化プロセスでもあるが組織間協力プロセスとも結びついている。そこで組織間調整メカニズム、組織間構造形態、組織化過程が論じられる。

組織間調整メカニズムの変動であるが、この調整メカニズムの有効性は外部環境の変化とも関連している。「環境変化に対応するための個別組織の戦略変化も、組織間調整メカニズムの定着に影響を与える」。ただ「トップの交代は、組織間調整メカニズムの変化をもたらすことがある。調整メカニズムのもたらす利害が組織間で公平に配分されるときには、調整メカニズムは継続する。組織間で醸成される信頼関係も調整メカニズムの定着をもたらす³⁷⁾」。

地方自治体は地域社会と密着した存在であるがゆえに、巧みに権力行使を表面化させず、むしろ見えないパワーはきわめて大きい。企業も自己のパワーを小さく見せかけている。大企業は、「地域社会に対して明白にパワーを与えているということを最少にし、見えない支配を貫徹しようとする。特に、企業は、地域住民から権力可視的になることを回避し、表立った対立を避けようとしている。したがって地域における他の勢力が問題としてとりあげようとしても、こうしたパワーの集中のゆえに地域社会の争点となることを回避される。したがって、地域社会の企業に対する依存が強くなればなるほど、企業の地域社会への潜在的パワーは拡大し、少なくとも企業にとって不利な決定が行われることは少なくなろう³⁸⁾」。

このようなパワーの顕在化を避ける構図は自治体でも用いられていて、それはむしろ自治体の潜在的パワーを大きくしている。それゆえ自治会はその権力を侮ってはならず、自治会の方の行政への潜在的、間接的な影響力が小さいことをむしろ自覚しなければならない。資源依存関係からみても自治体のパワーはきわめて大きく、それを巧みに表面化させないのが今日の自治体の戦略といえる。対決交渉になると、その威力を十分に発揮する³⁹⁾。

34) 山倉、171-175頁

35) 山倉、83頁。

36) 山倉、185頁。

37) 山倉、195-196頁。

38) 山倉、264-265頁。

地域の企業も地域住民との共存共栄を図るべく、地域住民の主体性をある程度容認しているように、行政組織も自治会の主体的取り組みを認容して支援する姿勢を見せないと、住民、自治会も行政との協働をきわめて狭い範囲に止めてしまう。そこで、互いのアイデンティティを保持しながら、相互補完性をマネジメントする新たな調整メカニズムを形成し維持してゆくプロセスの構築に力を入れたい⁴⁰⁾。

たしかに行政組織と自治会は異なった利害、選好体系をもち、事実、異なった利害を追求しているので、調整機構の媒介も求められる。このことは地域社会、企業、自治会、自治体にも及び、それぞれが他に対する依存を回避、減少させて、主体性を維持し、パワーを拡大する傾向にある。少なくともそれぞれは、自らの主体性を欠くような他の影響力を回避しようとする⁴¹⁾。

このような枠組みは自治体と自治会にもあてはまる。自治会と自治体の関係は、資源依存の操作によって形成、転換してゆく。自治会は資源交換、処分過程を通じて自治体に対して影響力を及ぼしうる。自治会は自治体に補助金、助成金の交付を受けるが、これは依存関係を必ずしも拡大するものではない。これには自治体の自由裁量の余地が少ないからである。自治体と自治会がそれぞれどのような方策を取るのかによって、地域社会関係も変化していく。ともにいかに地域社会、地域住民を味方にするかによって戦略的關係も変化していく。

ここで組織間関係の類型を示しておく。①個人的情報交換型組織間関係、②代表的情報交換型、③制度的情報交換型、④個人的資源交換型、⑤代表的資源交換型、⑥制度的資源交換型組織間関係、である。自治会と自治体の関係は多様性もあって、ワンパターンに類型されない⁴²⁾。

今日では、行政組織の組織間関係による改革の推進がテーマになっていて、それは行政官僚制の枠組みを超えるものである。われわれが目にしたのは自治体と自治会の関係性であって、ともにガバナンスを担う担い手として、その水平的連携、ゆるやかな結合こそ双方の主体性を保持しながらの本格的な互酬的連携がなしうる。

4．自治体と自治会の水平的連携

自治体と自治会というのは、行政の支配・服従関係の枠組みに組み込まれるのがこれまでの両者の関係であって、自治会は行政の下請けの役割を担っていた上下の関係であった。しかし住民のガバナンス力が高まり、自治会として住民の意見を結集していけば、行政との交渉もしやすくなる。水平的連携のもとで自治会の要求や言い分も通りやすくなって、交渉力を強める意義も高まっている。それは一方では自治会の自律化戦略でもあるが、この組織間関係の変化が、行政改革を推進しやすくしている。そして組織間革新の理論的枠組みが構築されているわけではないが、双方にメリットをもたらさう⁴³⁾。

39) 山倉、256頁。

40) 山倉、260 - 261頁。

41) 山倉、262頁。

42) 佐々木利廣『現代組織の構図と戦略』中央経済社、1990。

民主主義社会ではコミュニティから派生した自治会は、住民の声を直接的に反映させていて、アソシエーションとして論じられることが多い。しかし大規模自治会組織となると、生活者の論理と組織の論理が対立することが少なくなく、経営資源を蓄積して自律戦略を試みることも少なくない。自治会は自律的戦略のもとで自治体に依存する度合を低めて、市の助成金、補助金を当てにしなくても、公民館にしても自前の財源で補修したりして、行政との組織間関係を重視せず、要求の実現に向けて市との交渉することも少なくなかった。

しかし今日では、老朽化した公民館、道路、水道管などの社会インフラの更新投資ともなると膨大な金がかかり、これまでのように市に依存しなくても、やっていけることは少なくなっている。街灯のLED化はかなりの金を費消したが、その半分近くは市の補助金によって賄われて、自治会の負担は一般会計の枠でやってこれたが、社会インフラの更新投資となるとそうはいかない。校区の小学校の体育館の耐震性に若干問題があったので、建て替えられたが、これは自治会の要望でもあったが、比較的にやりやすい項目といえよう。しかし自治会の地域の社会インフラとなるとそうはいかない。地区によっては上水道、下水道の新設など社会インフラの整備に自治会が全力を挙げて取り組んでも、市の対応はつれなく、順番待ちもあって、長年の歳月を経て実現したこともある。上水道はまさに命の水であっても、山裾の住民地域では大きな地元分担金を負担してもなかなかできず、沢の水や井戸水に依存して長年にわたって生活してきたのである。自治会自体に交渉力があるわけではないから、自治体にひたすらその設置をお願いするしかなく、議員にとっても票にならない地域のことには消極的にならざるをえない。

さすがに行政改革委員としては、公正、必要度、衛生的生活などを考慮して、かなりの財政負担を背負っても地域住民の生活を考えると、それをカットすることはむずかしい。だが、公共下水道となると、大きな財政負担を考えてそうはいかない。

他方、大規模自治会組織はメンバーに高度な知識やノウハウを持つ専門家や交渉力に長けるポリティカルな人もいて、市とも正面から交渉して要求を実現していく方向に舵を取っている。そのために自治会長も一年交代では積み残しというか、問題の先送りをしやすい状況になっているので、会長も再選、連続して担い、経営資源を動員していく組織的能力を高め、行政との非対称性を縮小している⁴³⁾。

これまで自治会と自治体は協調戦略を取ることが多いが、社会インフラの更新投資ともなると、「早期に実現したい」自治会と財政的に先送りしたい自治体と対立することが少なくない。住民が期待する耐震性のある水道管となると、その投資には金がかかり、いかに地元分担金を負担してもらっても、市の財政を圧迫してしまう。それでも大規模自治会組織ともなると、首長や議員にも影響力を有しているので、この面からも市への交渉力を補強し、そして交渉力にも磨きをかけている⁴⁵⁾。住民の高齢化によって住民税の納付金額は減少してきて、固定資産税においてはその比率において市の財政に大きく貢献している。何よりも政治的領域では票は大きな力であって、票田としての魅力も大きい。

43) Pfeffer & salancik, ibid.

44) 数家鉄治『組織の交渉と調停』文真堂、2008。

45) Yachtman, E., Seashore, S.C., System Resource Approach to Organizational Approach to Organizational Effectiveness, *American Sociological Review*, 32,1967., pp.891-903.

そのために自治体と自治会との組織間関係は多様な面から論じることができるが、われわれの考察は組織論的領域に限定されている。そこで組織間関係論を用いて自治体と自治会のそれぞれの戦略的対応を論ずるべきであるが、われわれは自治会役員としての経験が浅いので、リアリティをもって自治体と自治会の関係を見て取れるまでには至っていない。逆に市の行政改革委員・会長としてそのメンバーである連合自治会長（4つの代表）とはこれまで数十人という人々と接してきたが、そこでは行政とは非対称的な存在として自治会を見てきたことになる。行政官僚制というものは非対称関係のものであって、支配 服従関係の枠をはずすものではない。

行政職員も住民への「合意」という言葉を多発するけれども、その合意とは真実の合意形成ではなく、大部分は権力統制の一手段たる「合意獲得」であって、権力統制をスムーズにするために説明し説得したりしているが、基本形は「合意獲得」という権力統制の方法を用いている⁴⁶⁾。

それでも自治体と自治会が共通の目的を達成するために中間調整形態としての組織間協同を担って、共同購入や相互供給契約など手をつないでやることも少なくない。いわば市場と組織の中間に位置する調整形態としての組織間協同の役割が、双方を密接に結びつける余地を大きくしている。ここでは主体と客体が分離していく近代科学の方法を乗り越えて、主体と客体が統合するA.N.ホワイトヘッドやC.I.パーナードの方法を取り入れて考察していけば⁴⁷⁾、行政と住民・自治会との協働もより具体性を帯びてくる。組織間関係論の成果を行政組織が大胆に取り入れていけば、自治体の組織改革、組織文化改革も容易になっていく。

行政と住民の協働というのは個々人と行政とが協働していくことになるが、実質的には住民のコミュニティの組織たる自治会と自治体との協働になる。「産地直売」のような行政のシステムになっていないので、コミュニティから派生した自治会にしても、それを土台にした街づくり協議会などは官民一体化（機能的統一）として、自治会が全力をあげて対応してきたので、自治体と自治会との対立や利害対決も解決しやすくなっている。ただコミュニティから派生したアソシエーションとしての⁴⁸⁾自治会と行政官僚制の枠から前例主義などで脱しきれない多くの地方自治体にとっては、自治会は組みやすい相手であって、支配 服従の関係性においても自治会はその枠組みの改革を求めるよりも従う方向づけを維持してきた経緯がある。しかし今日のガバナンスのあり方は水平的連携を求めて枠組みの改革にも取り掛かっている。交渉すべき項目も増やして、power over から power with（フォレットの言葉）へのシフトを求めている⁴⁹⁾自治会と自治体は水平的にともに力を合わせてガバナンスを担う方向への改革である。それは自然に与えられたものではなくて、自治会の主体的営為による改革である。このことは他の利害関係者にとっても意図する方向であるから、自治体はその組織間関係という外在的要因によっても改革されることになる。われわれはコミュニティから派生した自治会組織に焦点を合わせて論じるが、地域住民が所属している諸

46) 渡瀬浩『権力統制と合意形成』同文館、1981。

47) 村田晴夫『管理の哲学』文眞堂、1984。

48) Maclver, R.M., *Community*, Macmillan. 1924. (1917). マッキーヴァ『コミュニティ』（中 久郎、松本通晴監訳）ミネルヴァ書房、2009。

49) 三戸公、榎本世彦『フォレット』同文館、1986。

組織も行政組織を外から変える力を有している。ただ住民にとって自治会は身近な存在として自己の意見を表明しやすく、自治会の役員も交代で経験してきただけに、議員以上に自治会の存在価値を認識していて、それを行政に働きかけるテコとして議員を利用している。行政も自治会との対立やその反発が怖いのであって、大規模自治会組織となると議員を動かす力も有していて、議員も大きな票田としてその力をあてにしている互酬的な関係にある。そのようなこともあって組織間関係問題は自治会に的を絞って論じるが、地域の各種団体も行政にインパクトを与える存在であることを軽視しているわけではない。しかし組織間関係はシナジー効果をもたらす場合もあるから、分析的に分離して論じていても、現実には自治会と他の組織が複雑に絡み合っていて、二重性以上の関係性を認識せずに論じているので、われわれはこの多様な関係を認識して論じる必要がある。

地域社会、地域住民という抽象的な存在であるが、現実の人間論から把握していくと文献をよりどころとした文献学的な見方との相異も数多くみられて、フォレットが ~ing という進行形プロセスで経営現象をとらえているのと比較しても、時代、状況によって大きく変化しているのが見て取れる。それゆえ関係性の枠組みを固定化してはならないし、それぞれの組織がその組織の枠を超えて交流して、組織間関係においていかに新しい価値を創造していくかは、われわれもフォレットに学ぶことが大である。地域のそれぞれ相異なる考え方にどのように対応していくのか、そして相異なるものを抑圧するのではなくて、いかに生き生きと結びつけて、そこから新しい価値を創りだしていく努力をどの程度に積み重ねるのかはフォレットから学べる。フォレットは直接に組織間関係に論じたわけではないが、社会的過程を諸々の願望と向き合い統合していく過程としてとらえる。そしてコンフリクトを相異なるものに対する考え方として『創造的経験』(1924)ではとらえるので、これは行政の組織間関係でもあてはまる論考といえる。

コンフリクトを内包する相異なるものに対応するのに必要とされるのは、「個人の尊厳を維持する」ことに基礎を置く人間関係、組織間関係のあり方である。このあり方こそ統合的プロセスであって、「意味と意図の循環的応答」の積み重ねを経て、両者の満たされる統一の解決に達する。それは観点を変えると、多様性の充実と関係性の充実をなすプロセスといえる⁵⁰⁾。

地方自治体において地域の人口減や産業構造のグローバルな変化によって地域経済の活性化はきわめてむずかしくなっている。地域住民が希望や期待を持つことは大切であることは認識できるが、しかし論拠のない幻想を与えることは、それは欺瞞であって、むしろ住民の落胆を大きくするのみならず、信頼社会を崩壊させてしまう。社会が危機に達しても住民は本音を語らず、表面的なつづくりで生活している。さらにコミュニティへの信頼も崩れつつあるなかで、信頼社会を再構築していくには地域住民の個々人の主体的営為も大切だが、そのコミュニティから派生した自治会が新たな価値を創造して、社会も個人もともに成長し発展していく仕組みを構築していく任務を背負っている。この点で自治会活動はさらに重視されてコミュニティの再生にも寄与しうる余地は大きい。

フォレットから学んだことは、多元的で多様化したコミュニティの人々が、個々にそれぞれの価値の対立を恐れずに、それを調整し統合して統合的プロセスに至ることで、新たな

50) 西村、資料

価値を創造して、社会も組織も個人もともに発展していくのに、自治会の役割の大きさに注目した。そのことを自治体も自覚的に認識して、自治体と自治会の組織間関係をどのように構築して、ガバナンスの担い手としての住民との協働を水平的に具体的に実現していくかである。ここでも自治会はミッションのある役割を担っていて、自治体も自治会の社会的貢献の位置づけの重要性を認識しなければならない。

地方自治体も行政官僚制の枠を超えて、行政経営的に組織間関係を構築し、自治会の役割に注目して、どのように水平的にネットワークを構築していくかである⁵¹⁾。いわば地域社会の変革の起爆剤に自治体はなりうるのであって、自治体の態度いかんによっては自治体も協力の度合、態度を変えていく。われわれが目にするのは大規模自治会組織と自治体との組織間関係であって、それは行政経営的にどのように考察すればいいのであろうか。

ここでは市民参加論との関連で論じてみよう。田尾雅夫教授は、「市民参加の行政学」という視点から論じる。パートナーシップのように、「市民社会に成熟のためには、市民一人一人が、公共を支えている、公共そのものであるという自覚を促すことが重要である」し、「この自覚の下地は信頼である。信頼できない相手とコミュニケーションを断ち切る、あるいは真剣に相手の意図関心を読み取るうとはしない。利害関係者は他の関係者と話し合いを続け、その中で信頼を相互に確信すれば、公共が成りたっているとの認識に至る⁵²⁾」。

さらにいう。「人々の規範や価値などの制度的な要因が相互主観的に存在し、市民参加はそれらを取り込むことによって、社会からの正当性を獲得し、続くことになる」とされる。人々の信念や価値を反映して、考え方や行動などが決定されという主張は論拠のないことではない。しかも、公共性に関する考え方そのものが、制度的ルールを長期的に醸成してきたその果てに成りたっていることで、変更自体は容易なことではなく、それを避けられない与件として運動や組織化は成り立つことになる。「市民社会が成熟に向かえば、市民参加とは、規範的に、制度としてこの社会に嵌めこまれ、社会関係資本として、当然あるものとして論じられることになる。…しかし、市民参加によって、行政の仕組みがその都度、逐一変更されるようなことがあれば、むしろ脆いシステムであると考えべきである⁵⁴⁾」。

ところで、市民参加の成功とは何か。「行政と市民が四つに組んで、この社会の基本的仕組みを変えようとする過程を持続的に制度化できることである。とすれば、詳細な分析と蓄積が欠かせない。実際、市民参加は困難で、成果を得ることを期待すること、そのものに懐疑的な論説も…多くある。市民の組織は、結果ではなく過程の組織である。早急に成果を求めると、小さな成功だけで運動が急速に萎んでしまおうか、または夜郎自大になっリアリズムを欠くことになる⁵⁵⁾」。

われわれが体験してきた自治会組織と行政組織との関係性は、「政策官庁としての市民を巻き込んだ意図的な、中長期的な施策立案の意欲が地方自治体にあるかどうか。他方、意図的な関心を施策立案に向けて、システム的な行動を起こす意欲が市民にあるかどうか、という双方向的な議論の探り合わせである。どのようにすればどのような成果を得ることが

51) 三井 泉編、前掲書。

52) 田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社、2011、167頁。

53) 田尾、前掲書、173頁。

54) 田尾、前掲書、173-174頁。

55) 田尾、前掲書、174頁。

できるかを考えなければならない。これらを総括的に捉えるのが市民参加の戦略である⁵⁶⁾。この場合に、「パワー・ポリティクスは相手を凌駕することではない。むしろ、相手を取り込んで賛同者を増やすことに重点が置かれるべきである。政府や地方自治体に影響を与えるためには、運動が大きく膨らむことが、何にもまして欠かせない要件である⁵⁷⁾」。これはまた、自治会組織の官僚制のプロセスをもたらす。

自治会組織においても、「組織と組織化の考え方、手法をいかに折り合わせるかは、不可避の問題である。市民の組織は脆い。それだけに、必要性が増せば増すほど、それをどのように稼働させるか、真剣な議論を喚起するのは疑う余地はない⁵⁸⁾」という。

自治会組織は自治会員の意向で本格的な市民参加を求めるとしても、公共サービスのコストを応分に負担することを覚悟して、それを社会制度の中にビルトインして実質的なものにするには、街づくり協議会にも力を入れることになる⁵⁹⁾。

地域の名士、有志者、オピニオン・リーダーであれば、個人として多少は行政に影響力を持てるにしても、「その場合でも地域団体、あるいは利害関係団体を背後に抱えてはじめて影響力の行使ができる。運動体として組織化され、コミュニティによる支援があつてこそ成果を得ることができる。それらを有意義に取り込めることができるかが肝要である。政策官庁とは、そのような仕組みをもった地方自治体のことである。そして行政と市民が互いに影響を与えあう、要は適度の緊張関係を保つことによって、サービスの質を向上させることができる」。このコンフリクトを伴う戦略的な緊張関係は、資源調達や見通し、そして合意の見通しをめぐるの関係であつて、「その合意を形成する過程で行政としてどのように有効に関与できるか、政策官庁としての真価が問われる⁶⁰⁾」。

今日では地方自治体の役割は、船の「漕ぎ手ではなく舵取りの役割に脱皮すべきということになる⁶¹⁾」。「どのように少ない資源を配分するかは、行政の、いわば腕の見せ所でもある。その手腕が問われる。利害関係者、あるいは行政ニーズに関わる人たちを、どのように説得し納得させるかは、地方自治体の、経営体としての正当性が問われることでもある。そのためには、俯瞰的にサービスの仕組みを見直す、大所高所の判断ができる優秀な職員がいることではじめて可能になる⁶²⁾」。

政策官庁化を推進するためには、多様な人材育成が重視されるが、「施策の中心に戦略的にそれを位置づけ、それを経営幹部、とくに首長が支援しなければならない。全庁あげての理念、あるいはそれによる支援システムの構築は欠くことができない。データなどで問題点を客観的に整理でき、その事実や因果関係を正確に提示することができる人材である。利害関係者への説得は、客観的なデータによって対処する以外はない。データを存分に扱えるプロフェッショナルの育成は、政策官庁化のための基礎をなしている。そのような人材を得て政策官庁は成り立つ⁶³⁾」。

56) 田尾、前掲書、176-177頁。

57) 田尾、前掲書、177頁。

58) 田尾、前掲書、179頁。

59) 田尾、前掲書、181頁。

60) 田尾、前掲書、181頁。

61) 田尾雅夫『公共経営論』木鐸社、2010、372頁。

62) 前掲書、372頁。

ところが地方自治体というのは本来的に政治的であって、ポリティクスが繰り返される場でもある。地域社会の各種団体、利害関係者から存在が認知されること、正当性を得ることが今後さらに重要になる。「行政サービスは、技術的妥当性だけで、当然、経済的な論点だけでも評価されない。政治的価値的な妥当性によって評価される。評価尺度を技術的に細密に工夫することだけに關心を注入することには、限度があるというべきである。関係者の多くが率直に納得すれば、尺度をそれ以上に細密にする必要はなく、客観化を装う必要もない。しかし、それは夢のまた夢であろう⁶³⁾」と田尾雅夫教授は論じる。ただ行政改革の推進には客観的な行政評価が求められ、コストの削減には力を入れる。合理的な行政経営を目指しているが、住民を含めて多くの利害関係者が納得するような利害調整に励むことも大切である。しかし多様な立場と利害対決の調停がうまくいくとは限らず、「それを越えれば、価値的に議論されることになる。公共とは、本来、評価を超える難問を秘めているはずである。それを繰り返し議論しながら、より好ましい施策を立案し、それを実施するための政策官庁化があるべきとされる⁶⁵⁾」というのは、現実的な対応でもある。

5. おわりに

たしかにフォレットの学説だけで行政経営の基礎づけは出来ないけれども、行政経営の根底をなす考えをフォレットは提示していて、一時は忘れかけていたフォレットの統合的プロセスの理論、考え方は⁶⁶⁾、その状況の法則とともに、ハーバード大学のW. ユーリ、R. フィッシャーのウィン ウィン交渉術、P. R. ローレンスとJ. W. ローシュの条件適合理論にも影響を与えていて、その源流をなすのはフォレットの考えであるという位置づけが定着しつつある。フォレットはC. I. バーナードにも大きな影響を与え、バーナードもフォレットの本、論文を丹念に読んだといわれる。P. F. ドラッカーも自身でフォレットの影響を認めていて⁶⁷⁾、まさにフォレットはビッグネームといえよう。しかしメアリー・パーカー・フォレットの『創造的経験』（1924）しても多くの人々に理解されているとは言えず、それを用いてのわれわれの行政経営の論考も理解しにくいかも知れない。

行政経営は同じレッテルでも多様なアプローチがあって、まさにフォレットにもとづいて統合的に論じる必要があるが、われわれの論考は組織論的アプローチであって、経験したことをすべて論じているわけではない。行政経営の組織間関係は重要であって、行政官僚制はクロズドに狭く枠付けしてきた。そのために行政組織の壁を越えて広く交流することはなかったのであるが、いかにして政策官庁に脱皮して、新しい価値を創造していくかが今日の行政経営において重要な項目になっている。われわれもこのような認識のもとで組織間関係を論じるが、とくに今回は地方自治体と地域社会から派生した自治会の関係性を論じたが、

63) 前掲書、374頁。

64) 前掲書、374頁。

65) 前掲書、374頁。

66) Wren, *ibid.*

67) Follett, M.P., *ibid.*, Graham, P., ed, *Mary Parker Follett*, Harvard Business School Press, 1995. 三井 泉 『社会的ネットワーキング論の源流 - M.P. フォレットの思想 -』文眞堂、2009。

大規模自治会組織と行政の交渉は次の機会に論じる。自治体と自治会は水平的な連携であるべきであるが、実際は行政の支配 服従関係に組み込まれていて、水平的関係への移行にもコンフリクトが生じている。

コンフリクト・マネジメントを必要とする領域は増えていて、大規模自治会組織も生活者の論理と組織の論理のせめぎ合いによってコンフリクトが生じている。しかしその多くは生産的な「建設的コンフリクト」なのに、コンフリクトを事前に回避するやり方が多く、フォレットのようにコンフリクトを相異なるものとして捉えていない。多様性や相異なるものに対する考え方を変えない限り、引き続きジェンダー・コンフリクトが生じ、女性労働の本格化や女性の管理職の登用も抑えられてしまう。フォレットの統合的解決が広く理解されてこそ、社会や組織の改革が容易になる。そうでないと行政改革も権力抗争の一環としてとらえられる。ポリティカルな対応で身構えて、本質的な改革は意図的に先送りされてしまう。フォレットのいう相異なるものの相互作用、相互浸透、交織から価値の再評価を通して、個々人が成長していくことが理解されてきたのである。

自己の活動から概念をとらえて、自ら概念的枠組みの変化を理解していけば、ジェンダー・コンフリクトの解決もより容易になるが、しかし概念が固定化されているので、ジェンダー バイアスの克服もこれからである。ただ行政経営では、フォレットの考え方は政治的領域も包含しているので受け入れやすいこともある。われわれは相異性の相互浸透から価値の再評価を目指し、個々人の成長にもとづいて、より高い社会レベルにおける新たな考え方や行動様式が生じる。広く受け入れられる新たな価値が創造されて、社会全体、組織全体としての前進がなされることを期待している。

地方自治体の行政改革を行政経営的な視点から実践して、組織改革も試みてきたが、行政職員に改革に向けて説得的に論じるには、行政経営というものが何であるかを基礎づけることも大切であることも認識した。これは学問的にも大切なことであって、われわれはフォレットの学説をもって基礎づけてきた。統合的プロセス、コンフリクト・マネジメント、多様性管理がそのテーマであって、それを状況に適合させてより説得的に論じることが、われわれの組織論的研究の課題である。

参考文献

- Allrich H.E., *Organizations and Environments*, Prentice-Hall, 1979.
- Dreu, C.D., De, C., De Vliet, E., ed. *Using Conflict in Organizations*, Sage, 1997.
- Barnard, C.L., *Organisation und Management*, (Deutsch von Beckerath, P.G.) C.E., Poeschel, 1969.
- Bjau, P.M., Scott, W.R., *Formal Organizations* Stanford University Press, 2003 (1962).
- Emerson, R.M., "Power-Dependence Relations", *American Sociological Review*, 1962, pp.31-40.
- Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Free Press, 1967.
- Faderman, Lillian, *Odd Girls and Twilight Lover*, L. Faderman, 1991.
- Follett, M.P., (Urwick, L.M. ed.), *Freedom & Cordination*, Management Publication Trust, 1949.
- Follett M.P., *The New State*, Longmans, Green and Co, 1918.
- Galbraith, J.K., *The Good Society*, Houghton Mifflin, 1996.

- Katr, D., Kahn, R.L., *The Social Psychology of Organizations*, 2ed., John Wiley, 1978.
- Pfeffer, J., *Power in Organizations*, Pttman, 1981.
- Proven, K.G., "The Federation as an Interorganizational Linkage Network", *Academy of Management Review*, 8, 1983.
- Scott, W.R., Meyer, J.W., Associates, *Institutional Environments and Organizations*, Sage, 1994.
- Swiss, J.E., *Public Management*, Systems, Prentice-Hall, 2001.
- Simon, H.A., Thompson, V.A. Smithbhrig, D.W., *Public Administration*, Transaction, 1991 (1950).
- Trist, E.L., "Referent of Interorganizational Domains", *Human Relations*, 36-3, 1983.
- Wheeler, M. *The Art of Negotiation*, Simon & Schuster, 2013.
- 赤坂真人 『社会システム理論生成史』 関西学院大学出版会、2007。
- 川端久夫 『日本におけるバーナード理論研究』 文眞堂、2015。
- 北野利信 『アメリカ経営学の新潮流』 評論社、1962。
- 佐藤慶幸 『アソシエーションの社会学』 早稲田大学主出版会、1982。
- 橋本 理 『非営利組織研究の基本視角』 法律文化社、2013。
- 馬場敬治 『組織の調整力と其の諸理念型』 日本評論社、1948。
- 三戸 公、榎本世彦 『フォレット』 同文館、1986。
- 西尾 勝 『行政の活動』 有斐閣、2010。
- 吉田猛史 『組織の変化と組織間関係』 白桃書房、2004。
- 渡瀬 浩 『経営組織と家族集団』 中央経済社、1984。