

地方自治体の行政組織の特性と組織風土改革

宮入（茨城）小夜子
日本大学大学院総合社会情報研究科

Characteristics of Public Organizations and Cultural Change in Local Government

MIYAIRI (IBARAKI) Sayoko
Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

The purpose of this paper is to study the characteristics of public organizations and their culture based on bureaucratic model and post-bureaucratic model. Review of related literatures shows the continued dominance of bureaucratic values within the public organizations despite the change of its political and economic context. Previous studies have shown that the process of changing organizational culture in public organizations can be difficult, because their cultures are deeply ingrained in the underlying norms and values of the organizations. Future issues are to deal with organizational changes, especially culture changes in local public sector organizations which should adopt an approach to change to match their needs and situations.

1. はじめに

バブル経済崩壊後の長いデフレ経済やグローバル化による国内産業の空洞化は、地域経済における地場産業の衰退や税財源不足を招き、少子高齢化が加速する中で、地方自治体の行政組織を取り巻く社会環境は厳しさを増し、激しく変化してきている。

1999年の地方自治法の改正により、国からの機関委任事務制度が廃止され、2000年4月に地方分権推進一括法が施行されて、三位一体改革や交付税の削減を伴う地方の自立が求められるようになった。

旧合併特例法による「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併が推進され、道州制の検討を含めた広域行政の重要性も増してきた。そんな中、2011年3月に起きた東日本大震災は、各自治体での防災体制の抜本的な見直しや、地域を越えた広域での対応を迫ることとなり、これまで以上に地方公共団体としての基礎自治体の担うべき役割が重要視されるようになってきている。

自治体は、事業評価、情報公開、PFI¹の導入、NPOの政策形成過程への参加などの方法を用いて、行財政改革に積極的に取り組んできた。

しかしながら、多くの改革は制度的な改革にとどまり、これらの取組みにもかかわらず行政組織の職員の意識や行動の改革は進んでいないと言われている（菊地, 2004a）。

地方自治体における組織風土改革および職員の意識改革については、地方分権の流れの中で、地域の特性を活かしたまちづくりを住民と協働で自律的に行っていくために、行財政改革と共に重要なテーマとなっているが、真の成果をあげている自治体は多くはない。

本稿は、地方自治体の行政組織の組織特性について概観し、行政組織の組織風土改革の必要性と方向

¹ Private Finance Initiativeの略。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法で、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）に基づき実施される。

性を明確にすることを目的とする。

2. 地方公共団体における行政組織の定義

地方公共団体の自治は、日本国憲法の「地方自治の本旨」(第8章92～95条)に基づき保障されている。

「地方自治の本旨」とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、その団体自らの意志と責任の下に行われる「団体自治」と、地方自治がその地域の住民の意思に基づいて行われるという「住民自治」という2つの要素を持った、理念や基本精神のことを指している。地方自治権として「行政を執行する権能」と「法律の範囲内で条例を制定すること」が保証されている(憲法94条)。

地方公共団体の組織及び運営に関しては、地方自治法の第1条で、「国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障する。」と明記されている。さらに、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とし、地域住民に直接行政サービスを提供する市町村は、基礎自治体として地方分権を担っている。

地方公共団体の主体は、住民の直接選挙によって選ばれる首長と議会、執行を担当する行政組織としての役所、地域住民とその自治組織、企業、学校法人や社会福祉法人、NPOなど多様である。

民主主義的な意思決定をする政治・政府単位として、都道府県・市区町村を地方自治体とよぶのが通例となっているが、その行政組織は、「地域社会の多様な問題について、関与する各主体の協働により解決していくことを目的に設置された社会的システム」であると定義されている(澤田, 2009)。

民主主義的な意思決定を実現するための方策として、「立案」と「執行」を担当するための仕組みとして、選挙によらない職業公務員が発生し(金井, 2010)、行政活動を専門に行う行政組織が成立する。行政活動とは、必ずしも選挙によって選ばれた公選職ではない行政職員(役人・官僚などの職業公務員)が、公権力を背景に行う活動で、裁判などの司法活動を除いたものである。法的権限に依拠している税金や自治体組織は、あくまで法令・例規で根拠づけ

られ、公権力を背景にしており、自治体職員の支援・補佐なしに、民主主義的主体である首長・議員・住民は、自己の意思を形成・実現することは困難である(金井, 2010)。

また、田中(1994)が、「単なる法律の執行機関(執行機能者)だけではなく、地域社会全体の政策課題を発見し、企画立案・策定(決定)して、実行かつその結果責任をも負うべきであるというように位置づけられるようになってきた。」と述べているように、行政組織の役割自体が大きく変わってきている。

2011年5月には地域自主自立改革推進法(第1次一括法)が施行され、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むための改革を推進する政策を実行することが求められるようになってきた。

3. 行政組織の組織特性に関する先行研究

地方公共団体の行政組織の概念については、主に行政学で扱われてきたが、組織特性に関する研究は、大きく「官僚制」という組織運営の制度的・機能的側面に着目した管理技術の議論と、組織とその環境との相互作用に係わる行政技術の側面に関する議論がなされてきた(西尾, 1993)。

自治体の行政組織は、多くの住民の利害を調整しつつ、住民の行政ニーズを概念体系に変換するための「装置」であり、それを実現するための主導的役割を担っている。

田中ほか(1991)は、自治体を行政資源の集積として捉え、社会学・経営学・心理学のそれぞれの固有のアプローチを自治体組織に適用しようとした。単に自治のために有効な資源をどのように動員して、住民の意思を実現するために用いるかという管理科学的用具論だけではなく、地方自治における行政組織の執行に焦点を当て、組織内の資源配分や組織過程の中で有効に機能していくための条件を提示しようとしたのである。

彼らはまた、組織デザイン論にもとづき、管理職ポストを組織資源として捉え、管理者数とその比率

を日本の企業と自治体で比較した²。その結果、日本の自治体組織では、欧米のように命令の体系として捉える組織の垂直分化ではなく、処遇の体系としての身分階層の性格がより強いという特徴をあげている。調査時点の分析結果からは、自治体組織、特に基礎自治体である市と町において管理者数が企業や県と比較して少ない点に注目し、Weber (1921) の官僚制の議論を参照して、成員の組織内での人事に関する裁量の範囲を制限することで公権力の行使を制御しようとしていると推察した。

さらに田中 (1994) は、地方自治体における行政官僚制を組織社会学的視点から研究し、法規範やルールなどの制度論にもとづく「行政官僚制的アプローチ」の限界を指摘している。そして、組織と人間、組織と社会関係、制度の形成過程や変革過程など変革主体者間の関係論的アプローチに立った行政組織論および行政組織変革論を提唱し、①行政官僚制における組織変革の困難性、②先駆的変革モデルの精緻な事例分析を通じた共通する一定の行動パターンの発見、③組織変革と意識変革との対応関係と変容過程の一般化、④官僚制固有の規定的構造の解明と新しい視座や論理について議論を展開している。

その結果、行政組織の外部環境として、①行政需要の増大、②職員数の増加、③職務能率の高度化、④予算配分の公平化、などの行政サービスに対する要求からの組織変革の必要性を述べ、内部環境条件として、①財政の硬直化、②セクショナリズムの醸成、③モラルの停滞、④コミュニケーションの不徹底、をあげている（田中、1994）。

田中 (1994) は、行政組織のパラダイム転換として、「①官僚制組織→②動態的組織→③開放型組織」という3つのモデルを提示し検討している。地域経営主体としての開放型行政組織は、「ネットワーク型組織」モデルであり、個人の自主的参加を前提としており、その中で行政組織を、高度な総合行政を実現するための“地域シンクタンクとしてのプロフェッショナル集団”として位置付け、常に“参加と開放

と協議”の場と機会を提供していかなければならないとしている。

中嶋 (2000) は、組織の環境適応を組織の認識及び組織文化の変化と位置づけ、組織文化概念を用いて行政組織の組織学習モデルを構築・検証している。中嶋 (2000) はSchein (1985) の組織文化モデルを採用し、行政組織の組織文化における基本的仮定とは「公益観(public interest)」であると主張した。この公益観には合理主義、理想主義、現実主義の3つの類型があり、公益観は「いかにあるべきか」という価値観に影響を与え、各公益観の優劣を決める基準となる上位の価値が存在しないことにより、行政組織にとって根源的な基本的仮定の一つと考えることができるとしている。

組織文化の概念に照らし合わせると、行政組織では、組織文化の価値レベル、基本的仮定が強固なため、行政組織の組織学習の特徴として、環境適応の際に不可欠となる組織の認識を変化させる高次学習が生じにくく、新しい行動様式や知識が生み出されるプロセスが既存の行動様式や知識の延長上にあることが多いため、大きな飛躍は少なく、さらに回避学習中心の学習メカニズムがこの傾向を増長しているという（中嶋、2000）。

「縦割り行政」などによる部門間コンフリクトについては、菊地 (2004a) がこれまで行政学において法や制度などの視点から行われてきた行政組織におけるセクショナリズムについて検討し、組織文化論の枠組みで改革が進まない理由を明らかにしようとしている。

菊地 (2004b) は部門文化を「各部門の構成員がそれぞれの主観的な不確実性を除去するために共有した、部門ごとに共有された全ての意志決定基準と、それを具体化した行動」とであると定義し、①これまでの役所というものを形作ってきた、暗黙的に共有されているような仕事の進め方やものの考え方、つまり組織文化や部門文化がどのような形で存在し、そしてどのように共有されてきたのか、②それらがどのような影響を職員に与えるのか、③これらがどのようなプロセスで学習されているのかについて、M県庁での参与観察調査およびアンケート調査結果から、以下のような示唆を得ている。

² 1979年に実施された地方自治研究資料センターの自治体と企業の比較調査のデータに基づいているため、対象企業組織にはまだ高度成長期の組織体制が維持されていたという。

①組織文化と部門文化は、職員それぞれが自分と他者との役割をまず定義し、その役割間の関係性から形成される規範のようなものであり、日常業務、会議、上司との確認作業などにおける双方向の学習によって、維持や新たなものの積み上げが行われている。

②組織文化が他者や他部門、またはこれらの役割というものを強く意識した上で行動をおこすという、行政職員の行動パターンの裏付けとなっている。

③一つひとつの案件について行われている確認作業が大きな役割を担っている。

菊地 (2004b) は、平均3年のスパンで人事異動が行われる自治体において、部門文化がどのように継承されるのかを組織学習の観点から検討し、それらが「改革になじまない意識」の土壌となっている可能性が高いと指摘している。

大森 (2006) は、日本の行政組織における「大部屋主義」³に注目し、大部屋での執務が心理学的にどのような組織形成と結びついているのかを分析している。その結果、大部屋主義では、(1)眼差しと配慮、(2)人柄の重視、(3)ウチ意識と内部告発、(4)人事異動と再適応、(5)上司の「権威」により、人事における減点主義や「問題がなかったか」どうかを考慮事項となっていると指摘した。

さらに、このような組織体制における人事考課の問題点について、分担・協力の執務体制の中で職員が所轄課の円滑な業務遂行にどれほど貢献したかという内部基準を重視することにつながり、純粋な内部管理事項となっているという。その結果、個々の職員に関する属性と経歴と人柄の記録が保存され、順送りの「和」を重んずる人事決定の内部基準にもとづく年功主義・横並びによる人事は、職員が全体として公平な処遇を得られるようにはからい、不満が発生することを避ける工夫となっているが、人事管理の能力をみがかとか人事評価の技術開発を行うという動機は出てこないと指摘した。

数家 (2009) は、行政官僚制としての「行政管理」

と、行政組織を経営学的に捉えた「行政経営」とを対比している。

まず、「行政管理」の領域は、法律、ルール、手続きによって自由裁量の余地が小さくなるように工夫されている。行政官僚制の論理にしたがった平面的な考察で、リスク回避に力を入れ、組織一体化モデルによる同調過剰が起きるとする。

一方、「行政経営」は、能動的、主体的にガバナンス改革を指向しているため、自由裁量の余地が大きく、改革にも熱心である。立体的な考察のもとで、コーポレート・ガバナンスや経営戦略に力を入れる。行政組織の制度改革や制度づくりにも影響力を及ぼす行政経営は、行政組織の活性化の取り組みや変革など、経営学的な視点を有しており、制度や組織を固定的にとらえない。環境変化によるリスク負担は当然のこととして、場合によっては大胆にリスクをとる場合もある行政経営的な改革においては、交渉や調停を通じてのコンフリクト・マネジメント、コンフリクトの具体的な解決に力点をおいている。行政経営では正義、公正を担保しながらも、組織目的の効果的な達成に尽力を払い、多様性を許容するよう、個人の意識改革を求めている。

さらに数家 (2009) は、官僚制的なタイトな結合の組織と比べて、多様な事業を営む地方自治体にとって、あいまいな環境の変化に機敏に対応するためには、各部分が自律化し緩やかに結合され、環境適応しやすいルース・カップリング型の組織が適していると提案している。

営利を目的とする企業と行政組織との比較研究も以前から行われている。

田尾 (2010) は、地方自治体の行政組織の特性を企業と比較し、より典型的なオープンシステムとして捉えた上で、企業とは異なる環境適応と希少な資源の活用のためのパブリック・マネジメントを論じている。地方自治体の環境適合は、①部課制の廃止、②フラット化、③権限の分散といったシステム変革を中心として実施されたが、このような組織の動態化に対する補完性として、境界関係のマネジメントやルース・カップリングなどについて検討している。

また、新制度派の制度化モデルを検討し、公共の組織に当てはめて、公共という考え方そのものが、

³ 原則、一課一部屋で複数職員が席を並べて仕事をする職場のことであり、欧米の個室主義の職場組織に対しての名称としている。

制度的ルールを長期的に醸成してきた上に成り立っていることで、変更自体は容易なことではないという。そして、それを避けられない与件として組織は成り立っているために、環境を取りこんで改革せざるを得ないと結論づけ、そのための公共セクターのマネジメントが課題であると主張している（田尾，2010）。

原田（2010）は、スカンジナビア学派の行政組織研究について、Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik (2007) の行政組織研究について考察している。彼らの研究は、与えられた目的を達成するための合理的な手段として組織を捉える合理主義あるいは道具主義という「上から (von oben)」の視点に加えて、「内あるいは下から (von innen oder unten)」あるいは「外から (von ausen)」の2つの異なる視点を提示したものである。

「上から」の視点とは、組織を目的実現のための合理的な「道具 (instrument)」として捉え、政治的リーダーやその他のアクターの選択や意図、及び、彼らの選択や意図がフォーマルな構造を通じて表明される。これは、組織をリーダー等によって外部から設定された目的達成のための手段・道具として捉える伝統的な組織観である。

「内あるいは下から」の視点の特徴は、組織内部で徐々に形成される「文化 (culture)」に着目する。組織成員は組織内で固有に形成されるインフォーマルな規範、期待あるいは要請に従って行動しているように映るため、長期にわたり組織内で形成された文化や伝統が組織行動にいかなる制約をもたらすかが重要になる。March & Olsen (2006)による組織行動論の考え方にもとづく「下から」の視点は、組織を「制度 (institution)」として捉える。「制度」とは、相対的に安定したルールや組織化された実践の集合体であり、組織成員が交代しても相対的に不変である、意味やリソースの構造に組み込まれている。そして、個人の選好・期待や変化する外部環境に対して一定の頑強さを備えているとする。

「外から」の視点は、組織についてもっともらしい真実として語られ、信じられている「神話 (myth)」に着目し、組織成員は組織環境からもたらされる要求や期待に沿って行動しているように映るため、現

在の組織環境において支配的な価値や規範が重要と捉えている。Christensen et al (2007) は、「制度的環境における社会的に創出された規範」を「神話」と名付け、組織環境からもたらされる組織改革の「神話」が組織内部における十分な検討を経ないまま、なぜ、どのように受容され普及するのかを考察している。

以上のように、現代の行政組織の組織特性に関する研究は、行政学の分野を超えて、伝統的な組織観とは異なる視点で、環境適応型のオープンシステムとして、組織文化や組織学習に注目して展開がなされている。

4. 行政組織を取り巻く環境の変化

行財政改革、グローバル化、地方分権、情報化など、自治体の行政組織を取り巻く社会環境は大きく変化してきた。

2000年の地方分権推進一括法の施行により、機関委任事務が廃止され、国と自治体は対等な関係に立つとされた。100年以上続いた機関委任事務制度は、自治体に対する中央省庁の行政統制の根幹をなし、地方公共団体の執行機関、特に知事及び市町村長を国の機関に指定し、これに国の事務を委任して執行させる仕組みだった。住民や議会の意向とは関係なく、国は事務を画一的に行うよう細かい通達によって自治体の首長に命ずることができ、首長は省庁に対して責任をとることになっていた（大森，2006）。

2002年には、経済財政諮問会議による「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（いわゆる「骨太の方針」）において、「三位一体の改革」の推進が謳われた⁴。この三位一体の改革とは、中央政府から基礎自治体への分権改革の一環としての財源移譲のため、補助金の廃止・縮減、税財源の移譲、地方交付税の見直しを同時並行的に行うものであった。

地方分権を推進するために行われた「平成の大合併」⁵と呼ばれる市町村合併の推進に当たっては、所

⁴ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（経済財政諮問会議，2001-2008）

⁵ この合併により、市町村は、1999年3月末の3,232から2012年末には1,719と、約半数近くまで減少した（総務省 HP: <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>）。

定の期限までに合併手続きを完了した市町村に合併特例債が認められるという誘導に加え、「骨太の方針」に従って行われた地方交付税の大幅削減の効果もあり、財政規模の小さい多くの自治体が合併を選択することとなった（西尾，2007）。

さらに、「骨太の方針 第4弾」が2004年6月に閣議決定されたことにより、地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源でまかなう割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築につなげるために、地方財政改革が行われた。しかし、中央政府からの税財源の移譲が不十分なまま、それを大幅に上回る額の補助金・地方交付税の削減が行われたため、地方財政は深刻な危機に陥ったのである。多くの都道府県や市町村において財源不足が発生し、基金の取り崩しや起債を行ない、それまで中央省庁の指示に従って全国一律に行ってきた事務事業体制を見直す必要性に迫られた。

基礎自治体の財政悪化による公共事業の縮小と、NPM⁶などの行財政改革の流れは、行政の経営化を求め、基礎自治体に協働のまちづくりが導入されることとなった。

また、このような住民意思を自治行政へ反映させるために、行政手続法の制定、パブリックコメントの実施、住民投票制度の認知、自治基本条例の制定など、各種制度の導入や法令面の整備が進められてきた。

地方自治体を取り巻く環境は大きく変化し、これらの変化に行政組織は対応を余儀なくされているのである。

5. 地方自治体の行政組織の特徴と組織風土特性

5.1 行政組織の特徴

⁶ New Public Management の略。1980年以降、イギリスやニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に、行政実務の現場を通じて形成された行政運営管理論。「管理」から「経営」へという公共セクターにおけるマネジメントの現代化・近代化改革の潮流。民間企業における経営理念・手法の成功事例などを行政現場に導入し、行政部門の効率化・活性化を図ろうとした。

組織とは、それを構成する個人の協働によってなりたつ、意識的に調整された社会的システムである（Barnard, 1938）。組織は外部環境との関わりにおいて動的に把握されるオープンシステムであり、外部環境の変化に応じて目的を設定し、うまく適合していかなければならないというBarnardの主張は、現代でも引用され、それは行政組織にも適用されている。

行政学で論じられている組織モデルは、官僚制的組織に基づく組織構造論が多く、継続性・安定性を中心にして論じられてきた（Etzioni, 1964）。日本では、行政組織は長い間、強固な官僚制と中央集権体制が維持されてきており（田中ほか, 1991）、地方自治体の行政組織についても、組織の管理・運営形式として官僚制によっていると考えられる。

官僚制組織についてWeber (1921) は、官僚の持つ技術的・合理的側面に注目し、官僚制を最も理想的な組織モデルと考えた。官僚制は他のいかなる形態よりも技術的に優越しており、的確、迅速、一義性、文書に対する精通、持続性、慎重、統一性、厳格な服従、摩擦の除去、物的及び人的な費用の節約は、厳密に官僚制的な支配においては最適にまで高められているとした。また、規則に従うことで属人的な要素、個人的で非合理的な感情的要素を廃し、「非人間的」に公務を処理する合理性が官僚制の特性とされた。

その一方で、官僚制の持つ逆機能について指摘した Merton (1949) は、「訓練された無能力」、「規律の自己目的化」、「自己の利害の擁護」、「規範の神聖化」、そして「人間関係の非人格化」などの問題点をあげている。官僚制としての行政組織は、高い合理性、正確性、専門性、能率性が重視される反面、逆機能としての形式主義、繁文縟礼、先例踏襲、セクショナリズム等の問題を内包しており、規則・規定重視による顧客意識の希薄さが地域ニーズの変化への対応を損なっているという指摘もされている（澤田, 2009）。

野中 (1974) はMertonの議論をふまえて、「官僚制」の逆機能の例として、①規則の神聖化、②保守性の誘発、③下位集団の利益の優先、④問題処理範囲の限定、⑤顧客と職員の関係性の逆転、⑥非人格

的關係の反作用、をあげている。

このようなことから、安定した環境下では官僚制の持つ専門性は有効であるが、環境変化が激しく、常態化した中では、規則や規定に従った画一的な行動は状況に対応できなくなると考えられる。

日本型官僚制について研究を行った辻(2001)は、変化の少ない、あるいは変化に対応する必要の少ない環境においては、その高度な専門性から高い能率を実現することが可能であるため、制度の枠内では高い合理性、正確性、専門性、能率制が実現されることとなり、それが戦後の日本の高度経済成長を支える原動力の一つとなったと分析している。一方で、官僚制の逆機能について、秘密主義、繁文縟礼、先例踏襲、画一主義、形式主義、法規万能、派閥意識、なわ張り根性、役得意識、事大主義、官尊民卑などをあげ、官僚制が人間の自由や民主的指導に対立する概念として理解されるとした。

鎌田(1985)は、行政組織の特徴を、市場接触の欠如、その結果としての客観的基準を欠いたパフォーマンス測定、ならびに法律上の制約や政治的圧力といった環境の要因は、組織の内部の属性である、自律性の欠如、硬直化の増大、機能的でない報酬システムといった諸要因を制約しているとし、これらが最終的に、非効率、イノベーションならびに適応の欠如といったパブリック組織の病弊にむすびついていると主張している。

自治体の行政組織の特性は、その置かれた状況からも影響を受けているため、地方自治体の特性について議論が必要となる。

日本の行政官僚制は、法規万能主義に加え、過度に行政規則、内部管理規則(内規)に依存しており、先例踏襲、旧套墨守の傾向が強く保守的である(西尾, 1993)と指摘されている。この点について、中嶋(2000)は、行政組織の回避学習中心の学習メカニズムがこの傾向を増長しているとしているためと指摘している。

地方自治体においては、行政組織を取り巻くあらゆる利害関係者との関係において、さまざまな利害に対して階層に関わらず、担当職員が対応することが日常的に求められている組織でもある。したがって、「さまざまな利害に対する配慮を怠らないことが、

彼らの立場を確保し、組織を存立させるための基本要件」(田尾, 1983)となっているため、組織自身が、固有の一貫したビュロ・フィロソフィ(独自の管理哲学)をもつことができないという。

荒木(1990)は、地方自治体の特性について、①近接性、②日常性・親近性、③協働性、④現場性・総合性、⑤規模性・可視性の5点をあげている。地方自治体の近接性、親近性、可視性などの特性は、住民に見えやすく、信頼関係を構築しなければ協力を得られない(荒木, 2004)ことになる。

行政組織のような公組織は、必要な経営資源を広く万人から獲得することから、万人の利益のための合意形成が至上価値となっている。しかし、多くの利害関係者の利害を一致させることは不可能であり、目標を具体化し特定化すればするほど、利害の不一致は顕著になり、対立し、調整がますます困難になる。公組織では、手段と目的の関係を具体化することを避けて、組織内部や外部との均衡を維持しているのである。このことは、公組織において目標が特定されず、拡散的にさせる要因となっている(田尾, 2010)。

一方、行政サービスを提供する自治体の行政組織は、国から保障された安定的な立場から、住民や地域の関係団体だけではなく、中央省庁、府県および隣接自治体などからの直接間接の外部的な圧力を受けながら、あいまいで不安定な環境の中で、組織運営においては不確実要素となる目標葛藤を取り込みながら、臨機応変で柔軟な意思決定を行っていくことが求められている(入江, 2000)。

日本では、行政が主導する形で地域社会形成がなされてきた過程において、自治体組織にどのようなことが可能であるかが問題となっていたが(田中ほか, 1991)、住民との協働を求められる現代の時代認識や、複雑で多様な地域の環境に対しては、従来型の官僚制組織では対応しきれなくなってきたおり、逆機能的な特性をも含めて変化してきていると考えられる。

伝統的な官僚制的組織観では、行政組織を目的達成のための合理的手段として捉え、執行機関としての「道具」として位置付けてきたが、議会の政策決定以外に高度な専門性が要求される行政的な判断が

必要になると、単なる遂行装置としての役割を担うだけでなく、行政組織は許認可という形の意味決定が固有の業務となってきた。(田中ほか,1991)

一方、地方分権推進の執行機関の組織の特徴は、委員会・委員という多くの独立した合議制の執行機関が、地方自治法及びその他の個別法に基づいて設置され、一定程度の行政権限の分散がなされつつ、長が執行機関全体の総合調整を行う仕組みとなっている。執行機関多元主義と呼ばれるこの方式は、長の独裁を避け、民主的な行政運営に資する面がある一方で、長がリーダーシップを発揮しにくく、執行機関内部にセクショナリズムを生み出しやすいため、総合行政を行う障害となったり、責任があいまいになったりしやすいという課題も指摘されている(大杉, 2009)。

また、辻(2001)は行政組織の意味決定方式として採用されてきた稟議制を、「行政における計画や決定が、末端のものによって起案された稟議書を関係官に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式」と定義し、この決定過程は、関係者の異議申し立てを不可能とし、「能率の低下」を招き、決定権を持つ最高長官と、意思決定の過程に参加する職員の双方が、決定の結果に対して責任の自覚が乏しい「責任の分散」が生じるという問題点をあげている。さらに、上級管理者はこの長い意思決定の過程をそのまま認めることが慣例であり、事案に対する指導力を発揮できない、または指導力を持たない上級管理者でも地位を維持することを可能とする「指導力の不足」という問題を引き起こす(辻, 2001)と指摘し、環境変化への不適応を引き起こす原因の一つとして、行政組織の独特な意思決定方式であるとしている。

5.2 行政組織の組織風土

国からの機関委任という事務処理方式は、地方公共団体の機関を中央省庁の下部機関として位置付け、その指揮監督のもとにおいて、国に留保されている地域的な事務を実施させるシステムであった(天野, 2004)。機関委任事務は都道府県で8割、市町村では4割と言われ、この上下関係が、本来は地方で独自に対応すべき自治事務にまで浸透し、それが地方

自治体の行政組織風土を形成させたといえる。

Letwin & Stringer (1968)は組織風土を「期待および誘因の集合ないし群を記述し、環境のなかの個々人が直接的にあるいは間接的に知覚する環境のなかの特性をあらわすものである」としている。組織風土はモチベーションや行動の環境的な影響を明確化しようとするものである。そこでは、組織の風土は組織の方針、実践、フォーマルないしインフォーマルな手続きの共有された知覚を意味している。組織の認識は価値レベルにより決まり、組織の使命、目的に関する合意がある限り、組織の認識は組織メンバーにより共有される。

また、行政学のスカンジナビア学派は、行政組織の記述・分析にあたり、組織を目的達成のための合理的手段(道具)として捉えるオーソドックスな視点に加え、組織内で形成された「文化」や組織外で形成された「神話」に着目した視点を設定している(Christensen et al, 2007)。

しばしば組織風土と同義の概念で使われる組織文化は、Schein (1985)によると「ある特定のグループが外部への適応や内部統合の問題に対処する際に学習した、グループ自身によって、創られ、発見され、または、発展させられた基本的仮定のパターン — それはよく機能して有効と認められ、したがって、新しいメンバーに、そうした問題に関しての知覚、思考、感覚の正しい方法として教え込まれる」と定義されている。

組織文化の機能として、①組織の使命と戦略、目的と手段などの、外部に適合するための指針としての機能、②グループ内の信賞必罰の基準などの内部統合の指針としての機能、③メンバーの不安を提言する機能、の3つをあげている(Schein, 1985)。この3つの機能によって、組織の目標達成のための準拠枠や判断基準を設定し、組織内部の基幹的な考え方や行動を標準化するのである(古川, 1992)。

文化が持つ標準化の機能によって、基本的には内外の不確実性が低減され、組織のパフォーマンスは安定する。外部の環境変化に適応できなくなった後も、内部統合の指針としての機能、メンバーの不安を低減する機能を持ち続け、結果として「内部的」には高い合理性ないしは効率性をさらに高めるため

に、判断や決定の自動化が起こると同時に、メンバーの行動の指針となっている。

加護野 (1983) は、ビューロクラシー型の組織文化の進化プロセスの特徴として、新しい行動様式、知識が生み出されるプロセスは既存の行動様式や知識の延長上にあるものが多く、大きな飛躍は少ないという点をあげている。

Simon (1976) がいうように、組織に一体化したメンバーから忠誠心を獲得し、組織目的の価値が内在化され、さらに個々のメンバーの心理や態度と一体化することは、組織目的が外部環境の変化に対応できない場合には組織の硬直化につながることであり、組織の維持・拡大のみが目的にすり替わる可能性がある (金井・高橋, 2004)。

田中ほか (1991) は、自治体職員の行動を制約する枠組みとしての組織風土を企業と比較しながら論じている。職員の認知による、直接的な規定因となる行動環境を形成する要因として、自治体に顕著に見られる次のような仕事特性をあげ、自治体組織特有の環境が成り立っているとしている。

- (1) 抽象化された目標
- (2) ゼネラリスト重視の人材管理
- (3) 独自並行的な課業
- (4) 規範的であることを強要される行動
- (5) 無限定的なサービス関係

田尾(1999)は、心理学的視点から、与件と行動の間に存在する媒介変数を組織風土として、組織の制度や構造と個人の間に影響を与え、個人の態度や行動を直接規定するものと定義した。制度や構造は、まず個人がそれをどのように認知するかによって、その意味を大きく変えるのである。

田尾 (田中ほか(1991)より引用) が1983年に行った地方自治体の課長・係長を対象とした職場風土と企業との比較調査の結果を引用し、自治体では成果が抽象的に提示され、個別目標に具体化されず、受益者として利益を追及できない。また、公共に対するサービスの提供はしばしば無定量かつ無限定的である。サービスを直接計量できないことが多いため、コストという観念が育たない。利益やコストが当面の評価の基本軸にならないとすれば、①業績を予測し、達成度を知るという一連の組織統制システムの

働きが弱くなる。そのため、②業績による人事考課を成員に納得させることが困難である、という2項目において、自治体と企業の間で著しい差があると述べている (田中ほか, 1991)。

調査結果からは、企業と比べ、自治体の組織文化は、規範的な非効率によって特徴づけられ、派閥や情実、年功序列的という個人の能力や達成とは関係のない属性が評価基準となっているという認知が強かった。また、対人関係に制約されることの多い自治体では、職場の雰囲気閉鎖的であり、外部に対して狭く対応するため、行動が規範的に拘束され、没個性的な組織文化をつくりあげていることが示唆された。

行政組織と職業公務員 (行政職員) のメカニズムについては、自治体の行政活動について制度学、管理学、政策学の枠組みの中で分析がされている (金井, 2010)。

官僚制の専門性に比して、議員や首長などの政治家はいわば素人の地位にあるため、知識や意図の秘密保持という手段によってその優越性をいっそう高めようとする秘密主義という特徴を持っているという (澤田, 2009)。

また、Tullock (2005) は官僚制の情報のフィルタリングに注目し、一般職員が得た情報が首長まで上がる間に、得られた情報の多くは破棄され、上司が不快に感じる情報を隠匿し好ましい情報のみを上げるようになるとする。この情報のフィルタリングプロセスは、上司が利用できる情報をゆがめ、変化の激しい環境への適応において誤った判断を犯す可能性があると考えられる。

組織風土に影響を与える要因としては、評価のシステムや基準も重要である。

行政組織において昇進はそれぞれのグループ内ではほぼ均一であり、年功序列を基礎として行われている (大河内, 1994)。さらに、年功序列と並んで、減点主義人事が行政組織の人事考課の特徴となっており (伊藤, 1976)、保守性が誘発され、規則が絶対化されやすい環境にある。

行政組織においては、勤続年数による昇任、年金、昇給など組織的な処置を通じて昇進が行われるために、組織の規範に順応していくことになる。これは、

規程遵守の過大な関心と併せて、失敗への恐れ、保守性などを強化する。年功序列の昇進制度は組織内の競争を緩和し、長期的な雇用環境の中で仲間意識を高め、顧客よりも自分達の利害を擁護するようになってくる。

行政組織においては「新たな技術革新」といった可能性が少なく、また適正な予算の執行という観点から、「挑戦的な意思決定」が評価されるケースがあまり存在しない。そのうえ、意思決定の失敗が批判されやすいことから、試行錯誤は容易に許容されないこととなる。従って、否応なしに保守的・無難な意思決定を指向することとなり、意思決定の変更も容易には行われず、行政の事なかれ主義や前例踏襲主義につながるものとなる。

古川（1990）は、構成メンバーの所属年数の平均をとって、それを「集団年齢」とし、この集団年齢が上がるほど判断や決定の自動化が起こり、組織は硬直化していくと論じているが、行政組織の場合、職員は平均3年で所属部署を異動するにも関わらず、組織風土が継承されることについては、過度の標準化によって判断や決定の自動化がなされているのではないかと考えられる。

また、自治体は公的目的達成のために住民や関係団体と相対することもあり、利害を相互に少しずつ調整しながら、最終的には大方の合意を得なければならないことから、煩雑な手順手続きを行わなければならない。いわば非効率そのものが組織構造や制度にビルトインされているというのである。効率や生産性よりも公平や公正を市場の価値とするような組織風土の非効率が、自治体の場合、運営上の非効率、派閥や情実、年功序列など職場集団の不活発な状況と密接に関連している。職員の動機づけに対してネガティブな要因の認知機会が多く、リスクな行動に対しても消極的であり、抑制的である（田尾，1983）という特徴があげられている。

6. 行政組織における組織風土改革の課題

田尾（田中ほか(1991)より引用）の1983年の調査結果からは、制度や構造における多様さは企業の方が著しいにもかかわらず、組織風土の認知の分散が自

治体の方で大きいことに注目し、それを成員の認知が一つに集約されず、それぞれの個人が比較的バラバラに組織を見ている、つまり、拡散的で、自治体では組織文化の凝集度が低い傾向にあると指摘している。自治体では明示された目標に向けて成員をすべてアクティブに動員し動機づけるような組織文化は醸成できていない。

宮入（2009）が行った「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の結果においても、「行政組織」とは何かについて、地方公共団体（行政組織のみならず、議会、地域住民、地元企業、学校・病院などの公共組織などを含む）である「地域」と行政組織である「役所」とを混同しており、行政組織においては組織の境界が曖昧であることが示唆された。

組織の境界に関して、谷口(2006)は、Chandler や Barneyなどのケイパビリティ理論⁷を参照し、文化、ビジョン、ないし事業概念などに関するケイパビリティによって組織の境界は決定されるとしている。

「組織の資源やケイパビリティ、組織を取り巻く環境を所与とした場合、組織内部で行うべきものを行わないもの意思決定という、基本的な事業範囲の戦略的意思決定は、企業境界を決定することとほぼ同値」であるということである。

組織の境界が曖昧であるということは、成員の認知で成立する組織風土を特定する「組織の範囲」が不明確であることを意味し、組織の戦略決定の困難さにつながるものが予測されると同時に、組織環境の変化に適応するための組織風土および成員の行動のあるべき姿に対する説得力の欠如にも影響するものと考えられる。

田中（1994）が指摘したように、地方自治体の行政組織の変革については、①職員自身の自己変革、②自己と他者（組織内対人関係）との関係変革、③中央政府（上級団体）との関係変革、④地域住民との関係変革、といった多層的・重層的構造であると主張し、これらの同時的・計画的変革を達成していく必要性と、変革の結果のみでなく、その結果にいた

⁷ 経営戦略論の中で、ポジショニングの優位性を有効に活かすためには自身の能力や技能が必要だという視点に立ち、どのような能力をどのように身につければよいかを戦略的に考える理論。

る変革過程が重要であると思われる。

変化する環境においては、基礎自治体の行政組織は、「訓練された無能力」や「規範の神聖化」、「情報のゆがみ」などの逆機能や、稟議制の問題点としての「能率の低下」、「責任の分散」、「指導力の不足」などが顕在化することも予想される。また、秘密主義や非人間性などの内向的・閉鎖的な特徴から、情報公開や地域ニーズの公聴については必然的に消極的となり、既存の規則や規定方針をひたすらに遵守し続けるという弊害が起こりうることも否めない（澤田，2009）。

住民も「お上意識」のもとで官僚制の合理性を受け入れ、行政組織の意思決定については大きな関心を払ってこなかったため、このような日本型官僚制は、組織に機能障害を与えるのみではなく、官僚制的な人間の類型を造出することにより官僚制自体の改革を妨げている（辻，2001）という指摘もある。

地方自治体の行政組織を取り巻く環境が大きく変わる中、限られた資源を活用し、多様で複雑な課題には、官僚制的組織運営では対応できず、行政経営的・戦略的マネジメントと、より自律的な組織行動が求められていると考えられる。したがって、今後は行政経営の視点に立った行政組織のあり方と機能を発揮するための組織風土および職員の意識や行動の変革について議論を進め、地方自治体の組織風土特性を踏まえた上で、新たな組織変革モデルを構築し、実現のための具体的取組みについて提示していくことが必要である。

引用文献

- 天野巡一(編著)(2004). 職員・組織改革 (自治体改革 第6巻) ぎょうせい
- 荒木昭次郎 (1990). 参加と協働 ぎょうせい
- 荒木昭次郎 (2004). デモクラシーと効率性 (新千年紀のパラダイム: アドミニストレーション 上巻) 九州大学出版会
- Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive* Harvard University Press (山本安次郎・田杉競・飯野春樹(訳)(1968). 経営者の役割 ダイアモンド社)
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector* Routledge
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*, Prentice-Hall (渡瀬浩(訳)(1967). 現代組織論 至誠堂)
- 古川久敬 (1990). 構造こわし 誠信書房
- 古川久敬 (1992). 構造こわしと集団・個人の学習 組織科学, **25-1**, 10-21.
- 原田 久 (2010). 行政理論と組織理論の再結合?— 行政学のスカンジナビア学派の意義と限界— 立教法学 **80**, 386-408.
- 入江容子 (2000). 地方自治体組織の価値変革に関する一考察—自己組織性概念を用いて— 同志社政策科学研究, **2**, 111-134
- 伊藤大一 (1976) 公務員の行動様式 (辻清明編 行政学講座4 行政と組織) 東京大学出版会
- 加護野忠男 (1983) 文化進化のプロセス・モデルと組織理論 組織科学, **17-3**, 2-15.
- 鎌田真一 (1985). パブリック組織を民間企業組織と比較する 組織科学, **19-2**, 17-26.
- 金井壽宏・高橋 潔 (2004). 組織行動の考え方 東洋経済新報社
- 金井利之 (2010). 実践自治体行政学—自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価 第一法規
- 数家鉄治 (2009). 行政組織と組織理論 大阪商業大学論集, **5(1)**, 17-32
- 経済財政諮問会議 (2001-2008). 経済財政運営と構造改革に関する基本方針
- 菊地 彰 (2004a). 行政組織における部門文化とセクショナリズム: セクショナリズム分析への組織文化論からの理論的視覚 広島大学マネジメント研究, **4**, 151-164.
- 菊地 彰 (2004b) 行政組織における組織文化とその学習過程についての調査研究 地域経済研究, **15**, 45-60.
- Letwin, G. H. & Stringer Jr., R. A. (1968). *Motivation and Organizational Climate* Harvard University Press (占部都美監訳、井尻昭夫(訳)(1975). 経営風土 白桃書房)
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2006). *The logic of appropriateness*. In: M. Moran, Rein, M. & Goodin, R. E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*

- Oxford University Press, 689-708.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1958). *Organizations*
John Wiley & Sons (土屋守章(訳) (1977). オー
ガニゼーションズ ダイヤモンド社)
- Mayntz, R. (1985). *Soziologie der öffentlichen
Verwaltung* C.F. Müller Juristischer
- Merton, R. K. (1949). *Social Theory and Social Structure*
The Free Press. (森東吾・金沢実・森好夫・中島竜
太郎(訳) (1961). 社会理論と社会構造 みすず書
房)
- 宮入小夜子 (2009) 行政組織の組織風土改革に関する
実態調査報告 日本橋学館大学紀要, 9, 1-19
- 中嶋 学 (2000). 行政組織の環境適応に関する一考
察 同志社政策科学研究, 2, 195-213.
- 西尾 勝 (1993). 行政学 有斐閣
- 西尾 勝 (2007). 地方分権改革 行政学叢書5 東京
大学出版会
- 野中郁次郎 (1974). 組織と市場 千倉書房
- 大河内繁男 (1994). 職員の異動と能力開発 西尾
勝・村松岐夫編 講座行政学5 業務の執行 有斐閣
- 大森 彌 (2006). 行政学叢書4 官のシステム 東京
大学出版会
- 大杉 覚 (2009). 日本の自治体行政組織 分野別自
治制度及びその運用に関する説明資料 No.11
- 澤田道夫 (2009). 地方政府における行政組織の意
思決定をめぐる基礎理論的研究－自治効率の観
点から見た来るべき協治社会の展望－ 熊本県立
大学学位請求論文 (未刊)
- Schein, E. H. (1985). *Organization Culture and
Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass (清水紀彦・
浜田幸雄 (訳) (1989) 組織文化とリーダーシップ
ダイヤモンド社)
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior*, 3rd ed.
The Free Press (松田武彦他(訳), (1989). 経営行動
ダイヤモンド社)
- 高橋伸夫 (1997). 組織文化の経営学 中央経済社
- 田中豊治 (1994). 地方行政官僚制における組織変革
の社会学的研究 時潮社
- 田中豊治・日置浩一郎・田尾雅夫 (1991). 地方行政
組織変革の展望 学文社
- 谷口和弘 (2006). 企業の境界と組織アーキテクチャ
企業制度論序説 NTT出版
- 田尾雅夫 (1983). 公一私組織における「比較文化」
論 組織科学, 17(3), 26-34.
- 田尾雅夫 (1999). 組織の心理学 有斐閣
- 田尾雅夫 (2007). 自治体の人材マネジメント 学陽
書房
- 田尾雅夫 (2010). 公共経営論 木鐸社
- 田尾雅夫・桑田光太郎 (1998). 組織論 有斐閣
- 辻 清明 (2001). 新版・日本官僚制の研究 東京大学
出版会
- Tullock, G. (2005). *Bureaucracy* (The Selected Works of
Gordon Tullock 6, Liberty Fund, pp.150-152 Charles
Kershaw Rowley Verlag (懸公一郎 (訳) (1986).
行政の機能と構造 成文堂)
- Weber, M. (1921-1922). *Buerokratie Grundriss der
Sozialoekonomik, III. Abteilung, Wirtschaft und
Gesellschaft*, J.C.B.Mohr. (阿閉吉男・脇圭平(訳)
(1987). 官僚制 恒星社)
- 安田雪・高橋伸夫 (2007). 同型化メカニズムと正統
性 赤門マネジメント・レビュー, 6 (9), 425-432.

(Received: May 31, 2013)

(Issued in internet Edition: July 1, 2013)