

地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究

(主論文)

目 次

| | |
|-----------------------------------|----|
| 第Ⅰ部 地方行政組織論への基本的視座 | 1 |
| 第1章 新しい自治体組織のデザイン | 1 |
| 第2章 地方行政官僚制の概念構成 | 6 |
| 第1節 官僚制化をめぐる諸問題 | 6 |
| 第2章 脱官僚制化をめぐる諸問題 | 9 |
| 第3節 地方行政官僚制組織への立場 | 11 |
| (1) 基本的視点 (2) 「改革」「変革」「変動」と「変革主体」 | |
| (3) 「国家行政官僚制」と「地方行政官僚制」 (4) 理論的根拠 | |
| 第3章 行政組織モデルの流れ | 26 |
| 第1節 官僚制組織(合理的近代官僚制モデル) | 29 |
| 第2節 動態的組織(マトリックス型組織モデル) | 31 |
| 第3節 開放型組織(ネットワーク型組織モデル) | 32 |
| 第4章 行政組織の環境適応 | 38 |
| 第1節 オープン・システム・モデルと統合的コンティンジェンシー理論 | 38 |
| 第2節 ネットワーク型行政組織への動向 | 43 |
| 第5章 行政組織変革のための戦略的変革論 | 48 |
| 第1節 問題関心の所在 | 48 |
| 第2節 基本的分析枠組の設定 | 49 |
| 第6章 行政組織の戦略的活性化 | 57 |
| 第1節 組織変革の現状と課題 | 57 |
| 第2節 意識変革の現状と課題 | 59 |
| (1) 動機づけ (2) 能力開発 | |
| 第3節 情報変革の現状と課題 | 63 |
| 第4節 地域変革の現状と課題 | 66 |
| 第7章 住民参加型行政組織への展望 | 71 |
| 第Ⅱ部 行政組織変革過程の動態的分析 | 79 |
| 第1章 行政環境の変化と地方行政組織の変革 | 79 |

| | | |
|-----|-----------------------|------------------|
| 第1節 | 基本的な分析枠組 | 79 |
| 第2節 | 地方行政組織変革の歴史的沿革 | 82 |
| | (1)第1段階(昭和20年代) | (2)第2段階(昭和30年代) |
| | (3)第3段階(昭和40年代) | (4)第4段階(昭和50年代) |
| | (5)第5段階(昭和60年代～現代) | |
| 第3節 | 自治体をとリまく地域環境条件の変化 | 95 |
| | (1)地域社会構造の変動 | (2)生活環境の変化 |
| | (3)住民意識の変容 | |
| 第4節 | 住民ニーズの形成から行政サービスの要求へ | 107 |
| | (1)行政需要の増大 | (2)職員数の増加 |
| | (3)職務能力の高度化 | |
| | (4)予算配分の公平化 | |
| 第5節 | 自治体における内部環境条件の変化 | 118 |
| | (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 | |
| 第2章 | 動態的組織と組織変革 | 131 |
| 第1節 | 動態的組織の導入 | 131 |
| | (1)新しい行政組織の考え方 | (2)流動的活動体制と主管者制度 |
| | (3)組織動態化の変遷過程 | |
| 第2節 | 組織変革のダイナミズム—事例分析— | 150 |
| | (1)三鷹市 | (2)甲府市 |
| | (3)唐津市 | (4)高山市 |
| | (5)旭川市 | (6)日立市 |
| | (7)岐阜市 | (8)山形市 |
| | (9)米沢市 | (10)名古屋市 |
| 第3節 | 組織変革の類型化 | 179 |
| | (1)変革の時期 | (2)政治状況 |
| | (3)変革の動機 | (4)変革の対象 |
| | (5)変革の主体者 | (6)変革過程 |
| | (7)変革の条件 | (8)新しい問題点 |
| 第4節 | 流動的活動体制の現状 | 200 |
| 第3章 | 組織変革過程の現実分析 | 205 |
| | —山形市役所の事例を中心に— | |
| | はじめに | 205 |
| 第1節 | 機構改革と職員意識 | 206 |
| | (1)機構改革過程(企画調整部を中心に) | |
| | (2)機構改革に対する階層別職員意識の対応 | |

| | |
|--------------------------------|----------------------|
| (3)機構改革に伴う混乱の要約 | |
| 第2節 職制改革と職員意識 | 221 |
| (1)階層短縮（課長補佐制の廃止） | |
| (2)職制改革に対する階層別職員意識の対応 | |
| (3)職制改革に伴う混乱の要約 | |
| 第3節 組織変革の困難性の要因分析 | 235 |
| (1)変革主体者間の利害対立 | (2)仕事忌避性 |
| (3)地位過敏性 | (4)比較妄想性 |
| (5)長期的変革計画の欠如 | (6)組織風土 |
| 第4章 官僚制組織変革の実態分析 | 247 |
| —鹿沼市役所の事例を中心に— | |
| はじめに | 247 |
| 第1節 組織変革の史的ダイナミズム | 247 |
| (1)第1次機構改革 | (2)第2次機構改革 |
| (3)組織の今日的状況 | |
| 第2節 組織変革に伴う職員意識の対応と変化 | 261 |
| (1)アンケート調査の目的・対象・方法 | (2)組織運営に関する設問 |
| (3)コミュニケーションに関する設問 | (4)モラルに関する設問 |
| 第3節 組織変革における問題点の考察 | 282 |
| (1)職員意識の3つの分類化 | (2)正機能の顕在化とモラルの向上 |
| (3)逆機能の顕在化と組織運営の混乱 | (4)潜在的な正機能とコミュニケーション |
| の不変化 | (5)潜在的な逆機能と若干の考察 |
| おわりに | 303 |
| 第5章 官僚制組織と職員意識との相関分析 | 313 |
| 第1節 作業仮説の設定 | 313 |
| 第2節 官僚制組織における構造的矛盾 | 315 |
| (1)内部環境における矛盾関係 | (2)外部環境との矛盾関係 |
| 第3節 組織変革の問題点—とくに主管者制度の主幹職を中心に— | 323 |
| (1)職務上の問題 | (2)処遇上の問題 |
| (3)職位上の問題 | |
| 第4節 組織と人間の媒介項—地位志向性をめぐって— | 330 |
| 第5節 官僚制組織と官僚的性格 | 335 |
| (1)権威ヒエラルヒーの構築とアイデンティティーの探求 | |

| | |
|------------------------------|-----|
| (2)組織の官僚制化の理論モデル | |
| 第6章 組織変革論の試論的考察 | 343 |
| 第1節 組織変革過程の分析モデル | 343 |
| 第2節 変革力の概念構成 | 352 |
| 第3節 変革過程における推進力と抵抗力の拮抗関係 | 355 |
| 第4節 組織変革の問題点 | 363 |
| (1) 推進力要因と成否の条件 | |
| (2) 組織変革の有効性 | |
| (3) 抵抗力要因と官僚制組織の社会性 | |
| 第7章 まとめと今後の展望－関係性の変革－ | 376 |
| 第Ⅲ部 住民参加と開放型行政組織の構築に向けて | 383 |
| はじめに | 383 |
| 第1章 地域社会の変化と行政組織の対応 | 384 |
| 第1節 地域社会と組織的対応の考え方 | 384 |
| 第2節 地域社会と組織的対応の現状と課題 | 385 |
| 第3節 地域社会と組織的対応の今後の方向 | 387 |
| (1) 公開の原則 | |
| (2) 地域会議方式への試み | |
| (3) 職員への期待 | |
| 第4節 地域社会に開かれた行政組織－住民参加と組織開放－ | 390 |
| 第2章 住民と行政との新しい接点 | 397 |
| 第1節 コミュニティ組織づくりの展開 | 397 |
| (1) コミュニティ施策の動向 | |
| (2) 将来の組織的対応 | |
| 第2節 コミュニティ組織モデルの検討 | 400 |
| 第3節 「地域会議」モデルの設立 | 404 |
| 第3章 行政サービスと施設のネットワーク | 408 |
| 第1節 施設のネットワークの考え方 | 408 |
| 第2節 地域内公共施設のネットワーク化 | 409 |
| (1) 施設の開放化 | |
| (2) 施設の複合化 | |
| (3) 施設の体系化 | |
| 第3節 地域内組織のネットワーク化 | 413 |
| 第4節 コミュニティ施設のネットワーク化 | 415 |
| 第4章 地区ネットワークセンターとしての支所・出張所 | 419 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 第1節 | 本庁一支所・出張所の現状と課題 | 419 |
| | (1) 職務 (2) 組織機構 (3) 住民対応 (4) 職員意識 (5) 位置づけ | |
| 第2節 | 支所・出張所の今後の方向 | 421 |
| 第3節 | 出張所イメージの変遷 | 422 |
| 第4節 | 出張所をめぐる諸問題 | 425 |
| 第5節 | 出張所の新しい機能的自律性 | 427 |
| 第5章 | 開放型行政組織への活性化 | 431 |
| 第1節 | ハイブリットの発想への転換 | 431 |
| 第2節 | 組織レベルにおける組織開発 | 433 |
| | (1) 地域担当制 (2) コミュニティ・ワークショップ型研修 | |
| 第3節 | 集団レベルにおける職場開発 | 436 |
| 第4節 | 個人レベルにおける能力開発 | 438 |
| 第6章 | 地域社会全体の活性化 | 443 |
| 第1節 | 行政施策の動向 | 443 |
| 第2節 | 将来の組織的対応 | 444 |
| 第3節 | まちづくりシステムのC I戦略 | 446 |
| 第4節 | まちづくりセンターの構想 | 450 |
| 第7章 | 行政のプロフェッションとしての専門職制度の導入 | 455 |
| | はじめに | 455 |
| 第1節 | 新しい職員像の探求 | 455 |
| 第2節 | 資格取得の時代 | 457 |
| 第3節 | 行政職における新しい職種 | 460 |
| 第4節 | 行政のプロフェッションをめぐる問題点 | 462 |
| | (1) スペシャリストの存在と役割の必要性 | |
| | (2) スペシャリストの位置づけ(地位関係)の明確化 | |
| | (3) スペシャリストの処遇 | |
| 第5節 | まちづくりの専門家と組織づくり | 467 |
| 第8章 | まちづくりシステムと行政のプロフェッション | 470 |
| | はじめに | 470 |
| 第1節 | 職員の自主的政策研究の背後にあるもの | 470 |

| | |
|----------------------------|-----|
| (1) 現代自治体に期待されているものの変容 | |
| (2) 外部環境からの行政ニーズの変容 | |
| (3) 内部環境のとりわけ職員意識の変容 | |
| 第2節 管理職志向型から専門職志向型へ | 473 |
| 第3節 職員研修と能力開発 | 476 |
| 第4節 まちづくりとソフトなプロフェッション | 478 |
| 第5節 まちづくりプロフェッションのサポートシステム | 480 |
| (1) 新しい人事管理システムの検討 | |
| (2) 新しい組織管理システムの検討 | |
| おわりに | 483 |
| 第9章 自治体行政組織の新展開 | 486 |
| 第1節 国際社会と開放型社会 | 486 |
| 第2節 開放型社会とネットワーク型組織 | 489 |
| 第3節 開放型職員と行政のプロフェッション | 491 |
| 第IV部 本研究の学問的位置づけ | 494 |
| 第1章 研究テーマの現代的意義 | 494 |
| 第2章 研究テーマの理論的意義 | 505 |
| 第1節 行政官僚制論から行政組織論へ | 505 |
| 第2節 官僚制組織から脱官僚制組織へ | 507 |
| 第3章 研究テーマの実践的意義 | 515 |
| 第4章 今後の課題と展望 | 520 |
| 引用・参考文献 | 523 |

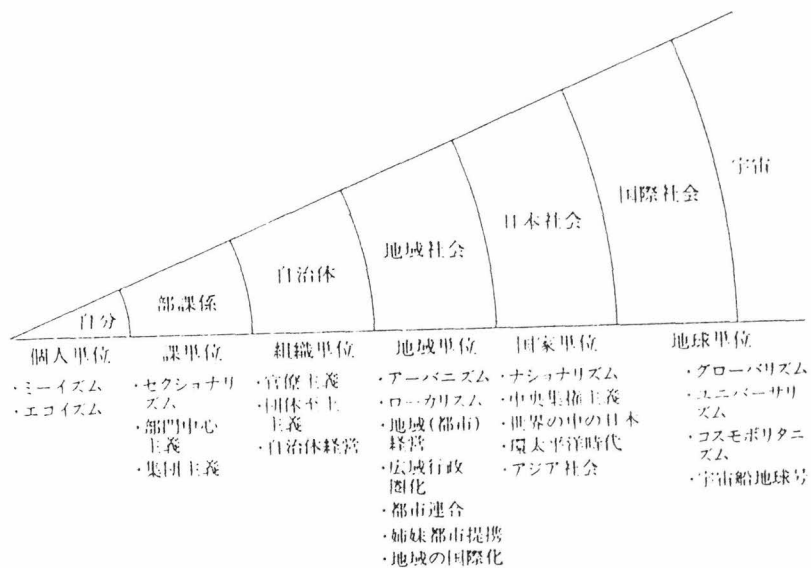
第 I 部 地方行政組織論への基本的視座

第 I 部 地方行政組織論への基本的視座

第 1 章 新しい自治体組織のデザイン

本章ではまず、環境変動と自治体組織との対応関係において、一体何がどのように変わりつつあるのかという時代状況認識から考察していきたい。

最近のわが国における自治体を取りまく国際的・国内的・地域社会的な環境状況の変化は、極めてダイナミックかつドラステックである。例えば、貿易摩擦の激化、労働市場の開放、海外渡航者一千万人時代、食糧・人口・自然環境問題、あるいは自由化・情報化・国際化・高齢化問題など、極めて多種多様な問題群が発生している。これらの諸課題は、ワールドワイド・ボーダーレス化時代社会にあつて、あらゆる自治体に共通したテーマになっている。小さなまちの地域単位の行政課題が、実は国際的問題にまで連環しているという普通妥当性をもつ。まちかどのささいなゴミ処理問題が、地域環境の破壊か自然環境の保護かといった国際会議のテーマにまで発展していくという拡がりや深まりと高まりとを見せている。町内会の一員としての言動が、「地球人としてどう考え、どう生きていくのか」という世界性の次元へと連結されているのである(1)。[図 1-1] の「行政における位相の拡がり」はこのような展開図を描いたものである。



[図 1-1] 行政における位相の拡がり

こうしたマクロな観点からも、自治体は否応なく発想転換の不可避性を迫られている。端的に言えば、“ローカリズム・アーバニズムからグローバリズム・ユニバーサリズム・コスモポリタリズムへ”と、“世界・地球・人類・宇宙”といったありかたへの対応、方向転換である(2)。従って、行政組織もまた、既存パラダイムの一大転換期を迎え、その目的や役割を大きく自己変容していかざるをえない。このような変化の流れを象徴的コンセプトで表現すると、「ハードからソフトへ」「ストック型からフロー型へ」「同質から異質へ」「より内からより外へ」「クローズドからオープンへ」といった新しいイメージ・デザインに集約されるであろう。

ここにいう行政組織とは、パブリック・サービス組織体であり、中央省庁はもちろんであるが、ここではとりわけ住民と行政との接点で、第一線に立ち“先端行政”の役割を担う地方自治体組織のありかたにフォーカシングしていきたい。

総括的にいえば、自治体の組織目的（存立基盤）は、国の立法による法律や施策の下位的・下請的執行機関（実施機能優先）という位置づけから、徐々にではあるが、国際社会の動向に多大な関心を払いつつ、自らの地域社会における総合的・主体的・実践的な「政策官庁」「政策執行機関」へと転移しつつあるように思われる。各地域社会におけるまちづくりや都市づくりのための「政策集団」「頭脳集団」、あるいは「プロデュース型行政を展開する頭脳センター型自治体」(3)へと変わっている。この動向はおそらく、今日の世界的激動期にあつて国レベルの対応力に一定の限界があり、中央省庁からの一方的・画一的な指示・通達を待っている、自治体として十全な機能を発揮し得ないという経験的内省に依拠しているためではなかろうか。

とりわけ1970年代の構造不況以来、自治体のサバイバル戦略は新しい行政組織づくりをさまざまに試行してきた。自前で独自の政策づくりを通して、「何ができるのか、何をなすべきか」が切実に問い直された。良かれ悪しかれ、困難な地域振興の問題を自己解決することによってしか、地域は再生できない。そのために、地域を担いうる新しい主体者・主人公としての自治体・職員の能力や資質を問わざるを得なくなった。ここにいう能力とは、例えば、住民ニーズへの応答能力、経営管理能力、利害調整能力、政策立案能力、あるいは紛争解決能力などである。こうした責任能力をもつ当事者としての「自治体経営論」(4)「地方政府論」「政府間関係論」(5)などがさらに検討されるようになってきたのである。

「政策主体としてのまちづくり型自治体」とは、各地域経済の経営主体としての責任と

役割を遂行することである。地域の経営主体とは、各地域資源の有効活用に対して全責任を負うということである。その結果としての組織有効性とは、人口増加や所得水準の向上などが地域活力の判断基準となろう。逆に、人口減少、過疎化の進行、赤字団体への転落などは、企業体でいう“倒産”に相当する。企業体でいう“製品開発”こそ、自治体でいう“政策立案”と同義語である。つまり自治体は、“商品”としての地域産業振興のための公共投資事業や都市計画などをトータルにかつ長期的視野から整備拡充していく、そうした感覚と能力と行動とを役割期待されているのである。ところが、自治体では一般に、市場メカニズムや競争原理は働きにくい。しかも現実には、不均衡発展に伴う地域間格差や自治体間競争が激化している。一律平等主義や格差是正論は結果的に画一化や没個性化（ミニ東京化など）を生み出してきたと批判されている。そこで最近のCI戦略論では、むしろ地域の個性発揮をこそ強調する。ユニークでオリジナルなまちづくりやむらおこしの発想こそ、官治型行政による中央依存的体質から脱却の契機を付与するものであるという。つまり政府・財界（大企業）主導型から、あるいは上から外からの外圧的誘致型から、内発的・自助努力型の地域開発路線へと転換していこうというわけである。地域再開発による統合再編成の可否は、自分たちの手で、また地域住民の組織化によって、どこまで耐えてやれるかに依存している。こうした地域内資源の活用に意欲的・積極的に取り組む自治体が増大してきたのである。

大切なことは、「地域経済の活性化」(6)やまちづくりそのものが究極的目的ではなく、それを媒介（刺激剤）とした住民自身の活性化（再生）なのである。住んでみたい魅力的なまちで、生き生きとした住民の日々の生活活動を通して、自己実現や自己充実感を体現できるように創造していくことである。自治体は各地域においては独占体であるが、住民が地域間比較において、ある特定地域を自由に選択し、定住意思を決定するという傾向がでてきた（そのメルクマールは、例えば、住民税の高低、CIイメージ、アメニティ環境の整備状況など）。それゆえ、移動率の高い地域は住民によって厳しく選別され棄避されているというわけである。

そこで、自治体は自らの生き残りを賭けた地域経営的・自治体経営的システムへの転換を余儀なくされてきた。それは管理・統制による編成原理としての官僚機構への、市場・競争による編成原理の導入ということであった。ここにいたって改めて、「パブリック・サービスとは何か」という根本的意義が問われている。従来、自治体のもつ社会性・公共性・安定性と、企業体のもつ企業性・効率性・合理性といった二元的論争が繰返されてき

たが、今日ではこれらの概念の混合化あるいは統合化がさらに進んできたといえよう。つまり企業の論理が行政分野に参入し、あるいは相互乗入れして、「公共サービスの解体＝商品化」(7)や「情報・通信・交通サービスの商品経済化」(8)などが促進されてきた。同様に、医療、教育、研究、文化、安全、防災などの公共部門にも、民間資本が大幅に導入されている。これらの動向を総括していえば、「サービス業務の直営から委託化・民営化へ」「相互扶助の精神から自助努力・受益者負担へ」「補助金行政から独立採算制・自主財源の確保へ」「平等主義から高福祉・高負担へ」と、公共事業の大幅縮小化が行われてきたといえる。そして、公共料金値上げ、不採算部門の切捨て、あるいは下請化・外注化・外部委託化・パートタイマーの法制化などが次々に実施されてきた。

最近の一連の行政改革の流れも、総じていえば、「小さな政府」「増税なき財政再建」「規制緩和」「民活導入」など、予算と定員と組織の削減、すなわち減量経営主義の原則が貫徹されてきた。かくして、地方行財政の全体的「守備範囲の見直し」の結果、公共事業の民間委託＝公共部門への民間資金の導入が積極的に企図されてきたのである。その結果、「行政の企業化」と「企業の行政化」による混合化がますます促進されてきた。

しかし、自治体が経営の主体性や当事者能力をどこまで確立し、「公共企業体」としての機能を達成しているかについては、疑問がないわけではない。「第三セクター」(公団、公庫、事業団、財団法人など)の各種事業団体が、依然として能率的な経営組織に転化せず、官僚制組織の形態を脱していないという批判はなお厳しく根強い。企業化のメリットとしての自律性・弾力性・独立性を生かした「公私協働の原則」に基づく行政組織はなお未確立のままである。しかし少なくとも自治体は、「非採算の分野で、共同かつ共通の公益性を欠かせない領域で、選択の自由を生かしつつ公共サービスの選択をひろげ、ルールを公正に保つ役割をもっている」(9)といわざるをえない。その意味で、「ノンプロフィット・セクター」の「ノンプロフィット・オーガニゼーション」のモデリングは、今後の重要な研究課題なのである。

そこで、これからのパブリック・サービス組織の判断基準をデザインしてみると、次のような組織原則が必要であろうと思われる。地域内資源を最大限に有効活用すること、自治体・企業体・住民(個人)などからなる複合主体的組織づくりを進めること、職員は地域生活者の一人、住民の代理・代表として自覚し考え行動すること、「全体性」「共同性」「総合性」「体系性」「広域性」などを十分に考慮すること、さらに組織の収益は個人に配当せず、地域社会全体にサービス還元すること、などである。このような

原則を総合的に体现した新しい行政組織モデルづくりが検討されていかねばならない。

注

- (1) 最近の自治体は、ゴミ問題、公共工事、公害対策などの事業推進に当たり、「地球環境対策」として、できるだけ自然環境や生態系への配慮をするようになってきた。例えば、地球環境問題連絡会議（東京都）、地球会議問題対策検討委員会（神奈川県）などを新設し、推進協議会や連絡調整会議などを実施している。こうした動きの背景に、「地域環境を守ることが地球環境を守ることにつながる」という共通認識があるといえる（日本経済新聞、1990・6・8）。
- (2) 平松守彦『グローバルに考えローカルに行動せよ』東洋経済新報社、1990、あるいは「日本21世紀への展望—国土空間の新しい未来像を求めて—」宮本憲一・室井力『地方行革の底流をよむ』自治体研究社、1985、pp. 218-238、などを参照されたい。
- (3) 本田弘『現代地方自治の機能と役割』ぎょうせい、1990、p. 181。および、『自治体変革論』学文社、1985、pp. 105-6。
- (4) 「“自治体学”に関する研究」神奈川自治総合センター、1985、pp. 17-26。
- (5) 例えば、次のような文献を参照されたい。大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987、pp. 7-16。西尾勝「“政府間関係”概念の由来・構成・意義」『季刊自治体学研究』1983、夏。新藤宗幸『アメリカ財政のパラダイム・政府間関係』新曜社、1986。片岡寛光編『国と地方—政府間関係の国際比較—』早稲田大学現代政治経済研究所、1985。あるいは、大島太郎『官僚国家と地方自治』未来社、1981、p. 288、など。
- (6) 自治省編『地方自治の動向—個性豊かな地域づくりのために—』第一法規、1988、pp. 115-130。
- (7) 池上惇「情報社会化と“行政改革”」島恭彦・池上惇・重森暁編『情報化社会の行政改革』青木書店、1986、p. 7。
- (8) 前掲書、p. 16。
- (9) 河中二講「行政の転換と新概念」日本行政学会編『アドミニストレーション—その学際的研究—』年報行政研究20、ぎょうせい、1986、p. 128。

第2章 地方行政官僚制組織の概念構成

第1節 官僚制化をめぐる諸問題

現代社会における組織の官僚制化という諸状況をどう捉えるか。今、何故、改めて官僚制化の問題に取り組まざるを得ないのか。あるいは官僚制化現象と人間の関係性をどう認知し、どのような視点からアプローチすればよいのだろうか。

組織の官僚制化とは、組織の巨大化・系列化、管理運営機構の合理化・能率化などを追求するあまり、本来の機能を逆転させ官僚主義などの逆機能現象が生じたり、成員の非人格化といった病理的行動様式が進行したりして「官僚制に潜在する組織悪」（1）が表出している組織形態のことをいう。現代官僚制をめぐる諸問題の背景について、アルブロー（Albrow, M.）は、①第三次産業就業者の増大、②社会機能の分化、③労働からの人間の疎外、④寡頭制の増大、⑤合理化の一般的過程、などを指摘している（2）。そしてあらゆる組織集団に徹底的合理主義が浸透、貫徹して、一段と官僚制化が進み、さらに錯綜して官僚主義的病態現象があらゆる場面に見られるようになってきた。さらに重要なことは、眼に見えない抑圧と管理、調整と操作の権限を一部少数の官僚エリートが掌握し、現代社会と人間を支配するようになってきたということであろう。

まさに現代社会は、一方において個人の拡散化・原子化・細分化が進みながら、他方において組織化・統合化・集中化が同時並行的に進みつつある時代といえる。つまり「個人の原子化」と「組織集団の巨大化」とは、いわゆる大衆社会化と官僚社会化という現象に見合って進展してきているように思われる。「デモクラシーかビュロクラシーか」といった問題も、いわゆる「少数者支配の法則」（Weber, M.）や「寡頭制の鉄則」（Michels, R.）（3）に基づく官僚エリートが、没個性的歯車や孤独地獄の重荷に耐え切れずそこからの脱出を図ろうとする大衆を、管理統制する組織化の問題として位置づけられよう。つまり権力をもつ官僚エリートが多数の大衆を集中的・一元的に支配するための官僚制組織の肥大化現象として浮上してきたのである。このような官僚制化は世界的規模で洋の東西、体制の如何を問わず進展し、「まさに形式合理性と実質合理性との矛盾を内部にはらみながら、近代市民社会をつらぬく普遍的合理化過程の必然的所産としてうまれたものだ」（4）と言わざるを得ない。ソビエト社会主義国家の崩壊原因のひとつに、国家と党が一体化して党官僚機構に牛耳られていたという批判は強い。このようにいわゆる「計画と管理

の優位の時代」へと推移してきた。それ故にこそ、全面的・抑圧的な管理優先主義や官僚主義の問題が改めてクローズアップされてきたのである。

一般に「企業の規模が大きくなればなるほど、官僚制化の割合は高くなる」（５）と言われている。ブラウ（Blau, P. M.）も、官僚制組織の一般的特色として、①専門分化、②権限のヒエラルヒー、③規則の体系、④インパーソナリティーなどを考察している（６）。とりわけウェーバーの官僚制論は合理的官僚制化の「歴史的必然」として「時代の宿命」とみなされていた。このような視点は多かれ少なかれ、今日多くの者が肯定せざるを得ないという状況にある。しかしこのような官僚制化はやがて、殆ど不可避的な組織病理としてのさまざまな官僚主義的弊害を産出するようになる。官僚主義とはつまり、「目標と諸要求とを実現するための媒介構造たる官僚制が、諸機能の悪循環によって、恒常化した自己維持的な行動形態に転化し、ひるがえっては目標達成と諸要求充足とをともに低下させるか、ないしはいずれか一方の実現が他方の否定となるような状態」（７）のことである。

この結果、官僚制組織は常にグールドナー（Gouldner, A. W.）の「構造的緊張モデル」でいわれる構造内在的に対立する諸矛盾に遭遇している。例えば、目標達成と要求充足、規律的拘束と機能的自律性、集権的計画と個人的創意、職位規則に基づく権威と専門技能に基づく権威など、アンチノミー（antinomie）の究極的解決はありえず、そこにマートン（Merton, R. K.）のいう社会学的アンビヴァレント（sociological ambivalence）な状態が現存している。事実、官僚制は価値・実質合理性よりも目的・形式合理性の方をあくまでも追求している。

従って、われわれとしては組織の理念型や理想像の「最大化」「最適化」「極大化」を探求することを断念し、マーチ＝サイモン（March, J. G. & Simon, H. A.）のいう「合理的選択の行動モデル」としての「満足原理ないし基準」を求めていかざるをえない。「個人の場合でも組織の場合でも、たいていの人間が意思決定する際に満足しうる代替的選択肢の発見と選択とにかかわるのは例外である」（８）といえる。こうして、むしろ組織に対する人間の「満足度」の方が問われ定式化されるようになる（これは第Ⅱ部第６章第４節（２）「組織変革の有効性」のところで、「社会的有効性」（組織変革に対する成員の期待充足度）の問題として考察する予定）。同時に、ウェーバーの合理的モデルのありようもまた批判的、克服さるべき対象となってきた。官僚制の多くの逆機能現象や悪循環構造の実態が指摘されるに従い、官僚制の功罪そのものが切実に検討分析されるようになってきたのである。例えば、次のような諸矛盾が析出されよう（９）。

(1) 機能的矛盾—パーソンズが定式化したAGILの機能的要件が充足されない場合、官僚主義と呼ばれるところの、Aの機能障害たる「形式主義」（文書のハンコ数の増加、厳しい規則と命令、上長へのコンフォーミズムなど）、Gの機能障害たる「権威主義」（独善的態度、住民不在など）、Iの機能障害たる「セクショナリズム」（縄張り争い、群雄割拠主義など）、Lの機能障害たる「無関心主義」（事なかれ主義、動機づけの低下、三ズ主義など）、などが発生する。また業績主義と所属主義、普遍主義と個別主義といった価値の葛藤、環境適応と規律維持、あるいは手段的行動と消費的行動のジレンマなども表面化している。

(2) 構造的矛盾—ブルジョアジーとプロレタリアート（雇用者対従業員）との階級関係、エリートとマス（管理者対被管理者）との権力関係、インサイダーとアウトサイダー（本工対臨時工、ライン対スタッフ）との連携関係、精神労働と肉体労働（事務職対現業職、ホワイトカラー対ブルーカラー）との威信関係など、「能力や品位の優劣にかかわらず、身分、地位、年功の上下が優先し」（10）、細分化された上下関係へと分裂している。さらに、階級と階級（体制対反体制）、組織体と組織体（経営対組合、圧力団体対圧力団体）、組織体内部の地位間（上司対部下、上・中・下の階層、特権層対非特権層）と役割間（企画部門対生産部門、キャリア組対ノンキャリア組）、組織体全体と内部の職場集団（職制対第一次集団）、職場集団内部（権限とインフォーマルな人間関係）、あるいは課せられた役割と個人のパーソナリティなど、さまざまな矛盾も顕在化している。

(3) 組織と個人との矛盾—これは、組織規則によるフォーマルな行動と集団規範によるインフォーマルな行動と自由裁量による個人的行動との対立、組織内の個人的地位の差異による葛藤、組織体とアージェリス（Argyris, C.）のいう「成熟したパーソナリティ」（11）との根本的対立、マートンのいう「官僚制的パーソナリティ」、ホワイト（White, W. H.）の「オーガニゼーション・マン」など、巨大組織における個人の疎外論、物象化論、逸脱論などとして大きな主題となっている。またパーソンズの、無限定性—限定性、感情性—感情中立性、属性主義—業績主義、個別主義—普遍主義、集合体志向—自己志向といった5つのパターン変数（pattern variables）も、行為者と組織集団のもつ価値との対立関係を示唆しているといつてよい。

(4) 組織と環境との矛盾—サイモンの「企業者」「従業員」「顧客」という3グループの区別、企業体と社会的責任、行政体と議会や住民との関係、組織の管理運営者と利用者、サービスの送り手（供給者）と受け手（受益者、クライアント）との関係、などがそうである。また国際情勢の変化、景気変動、労働力、技術革新、新市場の開拓なども、

組織の構造・機能に大きな影響を与える。さらには人口動態、公害発生、教育・文化・生活水準の向上、高学歴・高齢化などもしっかりである。

このように官僚制組織は、それ自体の内部構造の中にさまざまな自己矛盾・緊張・葛藤を内在させ、その構造的緊張関係そのものがさらに組織変化の契機を創出しているといえる。そして組織はその自己解決に向けてのなんらかの対処行動を取らざるをえないのである。

第2節 脱官僚制化をめぐる諸問題

現代の高度な管理社会における最も緊要な課題は、こうした不断の官僚制化傾向にどう対処するか、いかに排除、抑制していくか、あるいは既に浸透した官僚主義をいかに克服していくか、その新しい組織モデルとそこにいたる諸条件とを検討し現前化していくことである。そうでなければ、病的に異常なまでの「世界の官僚制化」という噴流は、あたかもカタストロフィのごとくに現代社会を被服してしまうであろう。

しかしながら（それにも拘らず）、われわれはウェーバーやミヘルスのように官僚制化を殆ど絶望的で不毛、不可避的で歴史的宿命という立場に立つということを、どうしても躊躇せざるをえない。官僚制と人間の構造的欠陥も十分に検討、批判し尽くされているとはいえず、まだ本質論的解明も残されており、あるべき組織モデルの原型や理想化のイメージでさえも今の所未発見である。組織はそれが如何なるものであれ、究極的には人為的・計画的に作られ、戦略的意思決定を下すのも組織人自身である。科学的管理論で仮説されたマン・マシン・モデルは既に否定され、人間関係論では人間の感情主体としての存在と有用性が強調された。つまり官僚制を作りかつ制度を支えているものは、何よりも人間自身である。そしてその人間が組織主体であるということは、同調・適応主体でもあるが同時に変革主体でもあるということである。従って、組織と人間の矛盾相剋や逆機能や官僚主義などの組織病理現象もまた、必ず人間自身の手で作り変え得るはずだという確信に立ち帰らなければならない。そこに「組織変革」(organizational innovation) という課題が問われてくるのである。

官僚制組織変革の基本原則と方向性はやはり、ウェーバーの「合理的近代官僚制モデル」との対決、批判、超克であろう（次章で詳述する）。彼の理念的官僚制構造をいかに打破していくか、これを「超」える「反」「非」「脱」組織モデルが模索されなければならない

ない。これまで世界で何人もの社会学者たちが、このテーマに取り組み、克服の可能性を見い出さんと格闘してきた。以下予め、何人かの研究者たちの理論的要点だけを抽出しておこう。

(1) ブラウ (Blau, P. M.) は、官僚制のフォーマル組織に対抗して、ノンフォーマル組織集団の官僚制構造における役割に注目した (個人と集団の再発見)。そして組織成員の一人として行動規範や慣行や人間関係に従おうとするアイデンティティが、官僚制の動態化をもたらすものと考えた。また非官僚的文化としての「平等主義」の存在を提示し、平等主義的規範という民主的価値に基づいて「自発的仲間集団」を形成すること、このことが官僚制に対抗するものであるとみなした (12)。

(2) マートン (Merton, R. K.) は、官僚制の形式合理性に基づく人間性および人間関係の限界を指摘し、その顕在的機能だけでなく、潜在的逆機能にまで組織分析の矛先を進めた (例えば、官僚主義的パーソナリティ、同調過剰、目標の転移、予期しない結果、手段の目的化など)。また構成的要素そのものは、条件次第で機能的にも逆機能的にも社会システムに作用するという両義性を強調した (13)。

(3) ゲールドナー (Gouldner, A. W.) は、官僚制構造とテクノロジーとの間に、「決定への参加」という意思決定構造を媒介変数として導入した。合理的モデルに対し「自然体系モデル」(インフォーマル組織)を想定し、それらが同時に存在しかつ両者の対立・緊張・葛藤の内在性を認め着眼して、このコンフリクトから各種の組織過程が発生し、構造的変動が必然化されてくるという「構造的緊張モデル」を提案した。このような組織におけるアンビヴァレンスの存在とそこから生じる緊張関係という発想は、その他さまざまな問題にも十分適応可能である (14)。

(4) クロジエ (Crozier, M.) は、官僚制は技術的合理性に基づく行政管理を行うというのに対し、「戦略モデル」といわれる分析枠組を設定、政治的意思決定領域の問題に焦点を当てた。そして、権力をめぐる各階層、各利害集団、各職業的集団間の交渉過程、権力関係、コンフリクト、自由裁量、あるいは組織活動と市民的個人主義との伝統的対立といった問題を明らかにした。この戦略モデルでは、メンバーや集団はそれぞれの戦略をもって組織に参加しており、自己の要求を充足するために組織(管理集団)とバーゲニングを行い、それを通して目標達成にかかわろうとしているという。また彼は、官僚主義的現象は個人レベルでの行動の問題ではなく、階級間レベルでの権力をめぐる戦略から生じる現象として捉えている (15)。

(5) マーチ＝サイモン (March, J.G. & Simon, H.A.) は、ネオ・ウェーバー・モデルといわれる「意思決定モデル」を提起した。彼らは、人間を「意思決定者」「問題解決者」とみなし、メンバーは自らの意思によって決定を下し、それに基づいて行動を行う主体的存在であると考えた。この命題は、官僚制が権威と権力による支配を前提にし、命令服従の関係が各ヒエラルヒー・レベルで決定されているということを否定する。むしろ服従者こそが意思決定者であり、その命令受容者の知識、経験、状況、理解、解釈などに規定されていると主張する。ここでは、人間は「合理的意思決定主体者」として存在し、集団における自己表出を通して決定過程に参加しているとみなされている。組織変革論において、組織における選択が「常に一定の組織的社会的環境の下で」「主観的な状況定義によって」「満足原理に基づいて」行われるという指摘は極めて重要である。

(6) パーソンズ (Parsons, T.) は、単一支配的な官僚制概念に対し、複合的組織を強調、プロフェッショナリズムという職業的専門性に基づく権限と専門的技術的優越性に基づく権限とを区別し、メンバーは特定のプロフェッショナルな専門的知識や価値に基づいて権限を行使していると分析する。そして専門職の平等主義的な「合議団体 (collegial association)」が、官僚制原理とは異なった対抗的原理を構成していると考えた。

彼らはいずれも、官僚制の世界的現在を問い、官僚主義の蔓延した恐るべき退廃と停滞からの脱却のありかたについて、さまざまに試論試行してきた。そしてなお、われわれが直面している状況も、「どのようにして、ウェーバーのいう『偉大なる指導者』に頼らずに官僚制をうまくつきくずすことができるか、どのように『官僚支配を否定する新しいシステム』を、もう一つの官僚制を導入することなしに創造できるか」(16)という課題なのである。

第3節 地方行政官僚制組織への立場

「組織の官僚制化」に随伴するさまざまな逆機能現象の増大などに関しては、これまでも一般によく観察・分析されている。しかし今日の状況においては、さらに進んで、その「脱官僚制化」のための実証的・実践的・理論的考察や新しい組織モデルづくりこそが積極的に推進されねばならないであろう。そして組織環境の不確実性やその多様化・複雑化に対応した、柔軟かつ条件適合的な一時的システム、あるいは有機的適応構造化への組織変革のありかたが模索され、確立されていかねばならない。本研究の最大の問題関心も

ここにある。

本論のねらいは、自治体の行政組織が、現代のドラスティックな内外環境条件の変化を、どのようにして組織の動的均衡の維持や安定化に結びつけているか、その「状況への適合過程としての組織変革のダイナミズム」を構造的に解明することを企図している。つまり、官僚制の組織動態化に取り組む自治体の実態分析を進め、その比較考察を通して、変革過程総体の内的メカニズムを析出し、かつその類型化を図ることを目的としている。

そのためにはまず、「地方行政官僚制組織論」にアプローチするわれわれ自身の基本的視座や概念構成をより明確にしておく必要がある。それがよかれあしかれ、これからの論考の前提条件となり、また限界ともなるからである。

(1) 基本的視点

既述してきたように、現代社会が権力の集中的一元化・肥大化、組織の官僚制化・寡頭化などにより、ますます中央集権的な高度管理社会化を出現させつつあることは今更言をまつまでもない。「近代化＝合理化・効率化＝官僚制化」という近代産業社会論の延長線上に、今や巨大な行政官僚制国家が構築されつつある。それはまさにグールドナーの「現代は世界の官僚制化の時代だ」(17)という叫びにも符合している。この官僚制化の過程は、「まさしく社会のすみずみにまで、未組織部分を組織化し、組織相互の系列を制度化し、社会全体を巨大な支配構造として完成させる過程である」(18)ともいえる。かくして、行政国家としての官僚制化が、ひとたび完全に貫徹されるならば、支配関係は事実上不壊に近い形態となるであろうと言われている(19)。

しかし逆にそれ故にこそ、「社会構造の官僚制化」(20)に対じしきつ抗しうる脱官僚制化や動態化の方途もまた探求されることになる。なかんづく社会学においては、「官僚制化それ自体に内在する矛盾や緊張を源泉とした」(21)官僚制の逆機能として、「非能率的性格、非民主的性格、非人間的性格」(22)などが問題視されてきた(前述したマーソンの「同調過剰性」(23)など)。われわれはこうした官僚主義の病理と主体的人間との間に、不可避的かつ不断に再生されてくる「歪み」や「ズレ」を常に修正・変革し、外的環境への適応を達成していく必要がある。

行政組織が対処すべき課題は、多種多様な行政需要であり、その変化や増大に伴って組織の役割や活動も変容し、組織体の改廃と新たな創出とが必要となる。「行政がこれらの必要な修正をおこなうのにおくれをとればとるほど、それだけ逆機能は増大し、改革の要

求はますます危険なものになる。適応への圧力の激しさは、逆機能の深刻さと結びついて
いる。そして行政が適切な時機に自己改革しなければ、増大する非効率性によってひきお
こされる不満の結果、いずれにしろ変革⁷ 危機による変化⁸ クロジェ⁹ が不可避となる。」

(24) だが、こうした官僚制化に対するこれまでのアプローチは主として、理論的・理念
的検討、イデオロギー的論争、プラクティカルな管理技術論、法制度論的・形態論的分析、
あるいは歴史的考察などに傾斜していたように思われる。つまり、「官僚制の逆機能分析
から脱官僚制組織モデルの探求へ」といった変革の現実態やスタイル、あるいはその対立、
紛争、抵抗などの具体的展開過程などについて、比較的かつ体系的視座から現実分析がな
された文献や資料は極めて少ない。あのマートンでさえも、「非能率を打開するための具
体的な処方箋が書けないでいる」(25)と批判されている。これがわれわれが現代的課題
として官僚制の組織変革モデルに取組まざるをえない所以である。

組織社会学の視点から、塩原勉は既存の官僚制論の流れを次のように概括している。「
もともと社会学では、組織は有効的な合理性と応答的な適応性という二重の要請を課せら
れた存在として理解してきたのである。過去30年間の研究を回顧するならば、当初の合
理的機械モデルから、適応システム・モデルへと移り、ついで組織の構造分析の成果を踏
まえて、自己組成システムの複合モデルというべき考え方に至ったといえよう。そしてコ
ンティンジェンシー理論はこの高次複合モデルに属する近年の成果だと評価できる。コン
ティンジェンシー理論の基本的な考え方は、『組織は特定の特徴をもつ環境要因に対応し
ながら、基本要件を充足しうるように、組織構造を形成・維持・革新する』という定式で
要約しうるであろう。」(26)つまり今日、「自己組成システムの複合モデル」や「組織
構造の形成・維持・革新」のありかたが、理論的・実証的かつ実践的な統合的見地より検
討していくことを求められていると読み込めよう。換言すると、社会変化と組織適応との
相関性において、組織の内的価値基準を外的価値基準に柔軟に対処できる「自己変革的な
組織行動」のありかたが要請されているのである(27)。われわれの中心的テーマもまた
この辺に措定されている。

そこでわれわれは、旧来の固定的・恒常的な組織体の捉え方を転換し、「常に生成変化
するもの」「人間の創造による変革可能なもの」(28)として官僚制組織にアプローチし
たい。すなわち、官僚制化がもたらす秩序や管理、統合や安定といった静態的概念ではな
く、その動態化や流動化といった動態的概念を主眼にして組織体を見ていく。全体として
いえば、統合や融合のイメージではなく、変化や変革のイメージを基点に据えて取組む。

一定の社会関係や集団生活の実相を、「結合もしくは分離のある不安定な状態」（29）として捉え、あらゆる秩序や安定は「一時的動的均衡」に過ぎず、それは常に「不安定な状態」あるいは「構造的緊張過程」にあるものとする。今、ここにある自己組織も、無限の移り変わりの中では「不断の変革」を迫られており、その「永続する変革をどう制度化するか」という課題が切実に問われている。このような視座からすると、変革過程の単なる結果説明や叙述だけでなく、むしろ「その結果にいたるプロセスそのもの」の解明をこそ正視していかなければならないと考える。またこのような「過程分析」を通してのみ、やがて「変革化」の理論構築への足場も可能となるであろう。

（2）「改革」「変革」「変動」と「変革主体」

対象としての官僚制組織をどう見るかという課題は同時に、一体誰が（主体・客体）、何故・何のために（理由・動機）、どのようにして（方法・条件）、どのような方向（目的）に変えていこうとしているのかという疑問に結びついている。これまでの記述からも分かるように、ここでは「組織改革」「組織変革」「組織変動」という概念をできるだけ区別して使用したい。

「改革」（reform）とは、改善、改正、改心、矯正であり、見直す、再び形成する、作り替える、編成しなおす、というニュアンスが強く、より一般的に使われている。例えば、「法制度を改正する」「権限を移管する」「仕組みを設ける」というように、現行法制度の枠内で積極的・弾力的・柔軟に運用していくという意味である。それは一定のシステム内での機能的変化を目指している。従って、その改革内容には自ずから限界があり、どちらかといえば、短期的・部分的・形式的・結果重視的であるといえよう。

「変革」（innovation）とは、革新、新工夫、新制度のことであり、新生面を切り開く、刷新する、という意味が込められている。変革の対象は、構造的変化とともに成員の意識・態度・行動などの変化も含まれる。ここでは主体者の自発的な努力や意欲や能力が問われ、自らの発意と自主性が求められる。アクターとしてのイニシアチブを発揮して意思決定に直接参加し、過程を重視し、結果に対しても自己責任を負う。どちらかといえば、前者や現行を全面否定しつつ自己否定をも含めて、新しい思考様式や行動様式を導入していこうとする立場である。

「変動」（change）とは、交替、転換という意味で、改革や変革を含むトータルな変化のことである。普通は制度的・体制的な構造変動のことをいい、よりマクロ次元での解体

と創造とが同時進行する過程をいう。変動を引き起こす諸要因は非意図的なものも含まれる。例えば、自然的・生態学的環境、人口・技術・資源などの変化、国際化・情報化からのインパクト、生活・文化水準やライフスタイルの変化など。どちらかといえば、長期的・歴史的变化という側面が強調されよう。

これら3者間において、目的、理由、対象、方法、結果などを比較検討した場合、それほど大きな差異を見出すことはできない。しかし敢えて「主体」という一点においては、明らかに決定的相違点を指摘できる。主体とは、つまり「誰によって、誰のために行われるのか」という主導的担い手のことである。改革は、「行政改革」に象徴され、「命により通知する」というように上意下達・指示命令によって実施可能である。しかし変革は、そこに生活し労働し生きる人びとにとっての社会的意味づけが求められており、より直接的・より切実な変化である。また改革は「上位」や「中央」に責任転化でき、常に他人指向・他罰型であるが、変革は成功も失敗も、あるいは限界も矛盾もすべてが自己自身に帰着し、自罰型とならざるをえない。従って、変革の行為者という視点からいえば、改革では客体としての当事者・担当者にはなりえても、変革のように自発的参加や自主的判断が認められる変革主体者・主導者とはなりえない。

本論で使用する「組織変革主体」という概念は、中央省庁に対する地方自治体自身による、また外部・外発的環境に対する内部・内発的動機づけによる、さらにはトップダウンに対するミドル・ロア層の中心的役割による（第Ⅱ部第2章第3節を参照されたい）、という判断基準に基づいて、対象事例を選択している。もちろんその変革の形態や程度に違いがあることは当然であるが、いずれにしても、前述したような意味合いで「変革」というキーワードにこだわったと思われる自治体組織をここでは分析対象にしている。従って、そうでないと思われた事例は考察から除外されているが、しかしこれは決して重要ではないということではない。むしろ圧倒的多数の自治体における静態的行政組織の方がはるかに大切かもしれない。筆者のフィールドワークもせいぜい300ケースに過ぎない。これはただ現在の関心が組織変革にあるというだけで、いずれ今後の課題として取組んでいきたい。

（3）「国家行政官僚制」と「地方行政官僚制」

これはいわゆる日本行政官僚制における国家（中央官庁）—地方（都道府県—市町村）というレベルの対比において、行政組織変革上の共通性と相違性を明確にしておくとい

うことである(30)。

地方行政にとって、国家行政の動向が決定的に重要な意味をもつことは改めて言うまでもない。戦後日本の地方自治の歩みは、1945-50年の戦後民主化政策期、1950-59年の旧中央集権主義への反動的復古期、1960-74年の新中央集権化への高度経済成長期、そして1975年以降の新々中央集権主義の時代へという段階を経て来ると整理されよう。そして中央の地方への不信感(権限委譲をしたくない理由づけ)と統合・融合化への指向、逆に地方の中央への依存指向と自己努力の欠如とは裏表一体となり同時進行してきたように思われる。とはいえやはり、中央の地方への介入と強制的指導は強力に行われている。それは地方行政の組織・定員・給与・退職金などのすべてに及び、画一化と減量化、標準化と縮小化という性格をさらに深めてきている。例えば、1981年の第二次臨時行政調査会(いわゆる「第二次臨調」)の基本答申を見ても、国財政の再建をはかるために、①地方政治の否認、②地方自治の画一化、③自治組織権への介入、④国負担の地方自治体住民への転嫁、などを特徴とする中央-地方関係の改革案がまとめられていることから窺えよう(31)。

中央官庁もまた、官僚制化という視点からいえば、省庁制・階級制という職能別組織に編成されて膨張化・細分化が進み、各省間の対立と権限争いはさらに激化し、「日本全体」「国家利益」といった立場から内閣総理大臣でさえも調整不可能になっている。そうした中央官庁がバラバラのまま一方的に、しかも自己の権限拡大意識と縄張り意識をもって、地方統制に関与してくる。この介入の仕方はいろいろある。例えば、通達行政、行政指導、補助金行政、許認可行政、天下り人事、東京事務所、縦割行政など。事務、権限、財源などの”アメとムチ”を使い分け、ある場合には地方委譲ではなく「逆再配分」によって取り上げたりすることもある。

こうした中央官庁に対する地方自治体はさらに二段階制によって統制されている。府県レベルは中央官庁の下級機関でありつつ、さらに市町村への監督官庁という上下の支配服従関係になっている。さらに市町村は執行機関という位置づけである。

こうした垂直的・下降的な官僚機構制度が厳然として存在していることは事実である。自治体にとってかなり厳しい危機的状態に置かれていることに変わりはない。弱小自治体は一方的介入を受けて持ちこたえきれず財政破綻から合併に追い込まれたりしている。こうした危機意識は府県レベルでも同様であり、「府県廃止論」や「道州制案」などの改正案に晒されている。問題は、自治体の権利や利益の向上を阻害する中央との緊張関係は今

後もなお続くということである。同時に、こうした中央との関係変革なくして地方の変革はありえないということである。そこで中央—地方の関係をどう変えていくかということが切実な課題となってくる。

こうしたコンテキストの中で、「国から市区町村に下降する統制型モデル」ではなく、「上昇および調整型の中央政府と地方自治体との関係構造を”政府間関係”」と呼び、総合的・自律的・対等な関係のありかたを創出していこうという動きも出ている(32)。対抗モデルとしての「政府間関係」(intergovernmental relations)という概念は、「垂直的(国と広域自治体、国と基礎自治体、広域自治体と基礎自治体)水平的(広域自治体間、基礎自治体間)に、一定の相互作用が、すなわち複数の政府の間に関係構造が形成されていること」(33)という意味内容である。こうした両者間の関係変革がいわば普遍的課題として追究されているのである。

ではここでは、中央—地方の関係変革の視点をどう設定するか。

まず、両者の関係はいわば、「官治か自治か」「集権か分権か」「求心力か遠心力か」というように不断の「対抗関係」にあるということを命題にすることである。これまで何度も行政改革を断行しながら、「制度は変わったが構造は変わっていない」といわれている。つまり地方にとって、「権限なき行政」といわれる「コンフリクト」は常態なのである。従って、こうした「構造的緊張関係」を前提にして、それでもなお「地域の環境は地域が守る」という姿勢に立つしかない。「都市計画は中央が許可して、府県内部だけで作っている」とか「市町村には建築確認の権限がない」「国の所管だ」などと言っていられない。自分たちでまちを作るしかない。必死になって知恵をしばり、「自衛手段・窮余の一策」を考案しなければならない。まさにピンチはチャンスである。これまでもそうした厳しい状況の中から、自主条例や指導要綱などの先導的・実験的な行政施策が生み出されてきた。それは中央指向や中央直結という従属的依存精神を捨てたからである。地方はこうした対立と抵抗と緊張関係の中で、ひとつの新しい合意や協力の契機を見つけていくしかない。

さらに両者の関係は、相互的・相補的な「相対関係」にあるということを命題にすることである。いかなる人間・集団・組織といえども「関係的存在」として相対的にしか存在しえない。ほんの僅かの決定権しか与えられていない場合でも、中央は地方の承認なしに執行することはできない。「市町村の協力を得なければ」「地域住民の参加なしには」という前提になりつつある。地方の最大のメリットは、住民の日常生活に最も密着し、「首

長は住民の公選による」という地域・地元・住民の代表という立場である。首長の地位はどんな場合でも、政治的価値の最終的決定権を付与されている。この有利な立場を生かして、地方から中央への影響力を行使し、要求・発言していくことである。相対的關係にある以上、「誰が行政組織の意思決定者であるか」といえば複数主体間のコンセンサスによって形成されるということになる。複数主体とは、例えば、住民、住民団体、議員、政党、利益団体、職能集団、企業、マスコミなどである。この中に政府機関や他の自治体も含まれる。行政主体としていけば、中央官庁、府県、市町村、特殊法人、第三セクターなども挙げられよう。従って、中央官庁がより強力であるとはいえ、これら主体間の一メンバーにすぎない。中央官庁もまた、協議・交渉・協力といった双方向コミュニケーションによる合意形成方式へと変化していかざるをえなくなっているのである。

少なくとも理論上はこうした論理展開が可能である。とはいえもちろん、現実的力関係において、中央官庁の圧倒的優位性は動かない。ただここでは、こうしたリアルな力関係による「相互依存的な秩序と均衡の状態」から、「構造的緊張」を契機に、いかにして組織変革にむすびつけていくか、という可能性の論理的根拠について探求しているのである。

さらに、このように両者が「対抗関係」「相対関係」にあることに加えて、地方の「主体者能力」の向上という点も強調できる。結果的にせよ、現場の厳しいトレーニングを経て、中央とは異なるノウハウを身につけ、個別行政施策も実施できるようになった。一定の制約や阻害要因があったとしても、ある程度の自主的選択や決定ができるようになってきたのである。とりわけ自治体間・都市間・産地間の競争と協力関係も、相互的にうまく利害調整できるようになってきた。

こうした地方の側の視点に立ち、改めて中央との関係を考えると、「上下関係から対等な協力関係へ」と発想転換を迫られているように思われる。機能分担論もこの延長線上にある。

本論の立場は、中央－地方関係において、地方の行政現場では否応なく国の縦割行政を横で調整し統合していかざるをえない以上、中央の集権的官僚機構の構造的欠陥や体質を指摘し批判するよりも、住民本位のまちづくり行政を推進していくために、さまざまな関係変革を通して水平的・横断的・機能的な地域別組織づくりを模索することがより大切ではないかと主張している。組織を横に開放して横結的關係を構築し、住民会議などの新しい制度的枠組みづくりに取り組むことによって、官僚機構の民主化・開放化につなげていく。

さらに行政過程への住民参加ルートを次々に開拓することによって、生活の場に生きる住民の感性や構想力、あるいはパワーやエネルギーをどんどん内部に取り込む。そして「参加から参画へ、さらに協働方式へ」と進め、新しい住民層を含めた「地域全体の協働プロジェクト事業」を促進する。地方が中央に対してもつ利点はこれしかない。「住民への開放」と「住民参加の拡充」によって初めて、地方の有効性が発揮されるであろう。そのためにまず自己自身の組織変革から始めていくことが必要である。新しい関係性は過去の古く淀んだ中央との関係からは生まれてこない。同時に、地方の利害集団が癒着したエスタブリッシュメントな権力構造からも、新しい展望は見えてこない、そこでここでは、まず組織変革に取り組んでいる先進的地方自治体から調査分析を進めることにしたのである。

ところで、さまざまな環境変動（国際社会、産業構造、財政状況、高齢型社会など）が、中央・地方を含む行政組織のありように決定的影響を与え、否応なく組織変革を強めているという状況は共通している。とくに地方にとっては、今後とも中央・上級からの「行政改革」は続けられるであろう。しかし地方の立場からすれば、その選択・決定だけが唯一・絶対・最高のものではありえない。まさに「戦略モデル」でいうところの「意思決定者」「問題解決者」としての「変革主体」のありようが自治体総体に問われているのである。事実、命令受容者側の自治体によってさまざまな対応の仕方が見られる。

それでは、その対応の違いは一体何に由来するのか。そこに自治体内の組織文化とそれをとりまく地域社会の地域文化や地域特性という問題にも言及していかねばならない理由がある。さらに3,300自治体間の比較研究を進め、組織変革の地域性という類型化を図っていく必要も出てくるであろう。しかし今回は、いわばそのためのパイロット・スタディ的位置づけと考えられよう。

後述するように、確かに行政官僚制の組織変革は難しい。しかし何故難しいのか。その本質的原因は何か。その理由を、ペシミズムにもオプチミズムにもならず、官僚制化の内的必然性として解明してみたい。ある自治体では積極果敢に取り組み成功しているところがあり、これらの事例の現実分析に焦点を当てていきたい。そして変革の可能性があるとすれば、それは如何なる方法によってなのか、できれば逆機能現象を抑制する諸条件などを解明する。このように変革主体者としての地方自治体の可能性と限界を見極めてみたいというのが、本論のモチーフである。

（４）理論的根拠

そもそも自治体の存在証明は、国家と市民社会との媒介項としてあらゆる利害対立を調整し、公共利益のために架橋すべき役割期待を担っているだけでなく、「地域社会の要請」や「住民の行政需要」を行政執行過程に具体化し、かつフィードバックする機構でもあるということである。その機構としての行政組織である。従って、行政組織はいわば社会システムとして組織内と組織外・間との相互作用をし、環境要因の変化への適応過程（動的均衡）を図っていくものである。その組織の官僚制化が既に進行し十分な機能を喪失している場合、そこに組織変革という課題が出てくる。この官僚制を「非合理的”悪”とみるか」（マルクス（Marx, K.）のいう「矛盾に満ちた資本主義社会の階級抑圧機構としての官僚制」など）、あるいは「合理的”善”とみるか」（ウェーバーのいう「近代資本主義における支配の正当性根拠としての合法的支配」など）、対立する2つのイメージがある。ここでは官僚制を”悪”とみる立場と評価は同じである。

しかし本論でのアプローチは、これらヨーロッパ流の「官僚制社会論」（全体社会レベルでの社会変動としての官僚制化）ではなく、むしろアメリカ流の「官僚制組織論」（組織レベルでの管理と運営、目標達成と欲求充足、あるいは環境適応など）という視点を中心に考察していくことになる。つまり組織の管理的側面と人間の心理的側面という両者の相関関係について明らかに分析していきたい。

その理論的根拠は、主として2つある。ひとつは「コンフリクト・モデル」であり、もうひとつは「統合的コンティンジェンシー・モデル」である。コンフリクト・モデルはとくに組織内変革（「動的組織」（後述））における中央官庁との関係において有効であり、コンティンジェンシー・モデルはとくに組織外変革（「開放型組織」（後述））における地域社会の組織間変革において有用であると考えている。

コンフリクト・モデルは、複数の行為主体者や集合体間で、目標や価値の対立が両立不可能であるにもかかわらず、相互に競争的に関与していく社会過程のことをいう。つまり絶対的に両立不可能であることを意識しつつも、こうしたコンフリクトは社会の常態であると考えて、なおかつ交渉・調整していくことである。むしろそこから何か新しい和解の諸条件などを探求していくというように、葛藤・矛盾・闘争・紛争・対立といった状態そのものの積極的意義を強調する立場である。中央—地方関係もいわば上位—下位集団間としてのコンフリクト状態にある。中央官庁との関係でいえば、先述したように「対抗関係」「相対関係」にあって常に構造的に対立・緊張している。さらに自治体間・地域間でも、絶えず競争と協力の選択を強いられているといえる。

その場合、自治体を社会集団の一つとして組織社会的にアプローチするということは、オールポート (Allport, G.W.) のいう「機能的自律性」 (functional autonomy) (34) やグールドナーの「機能的相互性」 (functional reciprocity) (35) を持つものと位置づけられる。機能的自律性を持つということは、どんな下位 (部分) システムであれ、相互補完的關係にあるということ、つまりあるパートはシステム全体の存続・発展に資する補完的活動を担っているが、ある程度はそれ自身として自律した独自の存在でもあるということである。グールドナーも、システムの各部分はその自体が動因として常に構造的に緊張・分裂・抵抗を引き起こし、変動への内部的・潜在的要因をはらんでいるということ进行分析視角にしている。それ故に、既成の強固な官僚制構造内部からも自己矛盾や葛藤が生じ、変革への動きが自然発生的にあるいは内的必然的に起きるものだと考えられる。われわれの視点も、個々の個別的活動システムがシステム全体に変革を加えうるという可能性を追求せんとするものである。

自治体もまた、国家官僚制全体の下位システム (執行機関) として補完的活動を果たしているが、「改革の対象」としてばかりでなく「変革の主体」ともなりうる自律性を有している。事実、具体的な組織変革過程においてはさまざまな主体者間での「バーゲニング・プロセス」 (第Ⅱ部第6章) といわれる現象が見られる。組織変革に取り組んだ自治体は多かれ少なかれ、こうした交渉と調整に苦慮しながら変革活動を進めているのである。

また野中郁次郎らのいわゆる「統合的コンティンジェンシー・モデル」 (36) に依拠して、組織変革と外部環境との関係を考察している。このモデルは (詳細については後述)、現実の行政組織を変化への適合性という視点から見た場合、きわめて有効であると考えている。基本的に、組織をオープン・システムとして捉え、環境—組織—集団—個人という理論構築を志向し、「環境—組織の内部特性—組織有効性」の相互的フィードバック過程にハイライトを当てている ([図1-3] 組織の分析枠組を参照されたい)。またこのモデルは、①外部環境の諸要因と、②組織の構造・機能、③集団の構成と相互作用 (コンフリクト、リーダーシップなど)、④個人のパーソナリティと行動という相互依存的関係性において、多元的・多様なマルチ・レベルでの適合パターンがありうるということを説明できる。つまり組織有効性ということは、常に環境に対して相対的であり、組織・集団・個人のプライマリーはないと考える。「組織の環境適応能力」こそが組織の有効性を決定するのである。とりわけ「組織の内部特性」という脈絡においては、変革主体の役割が強調されている。確かに国家からの介入・圧力は強く、制約条件は厳しいかもしれないが、

地方の変革主体の能力如何に期待が賭けられているのである。

組織変革は、特定の環境条件の要求に対応して、いかに集団と個人の欲求を満足させかつ適応させていくことができるかということである。さらにいえば、「システムの可動性、開放性を強調しつつ、成員の貢献意欲の動員と組織革新によって官僚制的合理性の自己展開を防止し、組織の動態化をはかろうとすること」(37)である。そのような内外自己矛盾の問題解決過程＝適応過程としての組織変革モデルはいくつか発見されうるであろう。

「官僚制組織」もまた不変ではありえず、他の新しい外部環境条件の下でも適合的であるとは必ずしもいえない。異なる状況下においては、また異なる形態をとらざるをえない。それ故に、新しい変革論が出てくるのである。本論で分析している「動態的組織」や「開放型組織」もそのひとつに過ぎない。

困難な問題は、その外的・内的な適応・調整過程において、「誰によって、どのようなプロセスを通じて達成していくのか」という課題である。この変革主体者の行動と組織とのダイナミクスに関しては、主としてベニス(Bennis, W.G.)の『組織の変革』(38)やリップット(Lippitt, R.)・ワトソン(Watson, J.)・ウェストレー(Westley, B.)らの『変革のダイナミクス—システムを動かすチェンジ・エージェントの役割—』(39)などから、多くの知見やアイデアを得ている。とくに変革主体(変革推進者と変革対象者との関係)の役割・介入・矛盾・相互関係・ジレンマ・組織風土などについて、あるいは変革過程における計画的変革・変革努力・変革戦略・変革関係・変革活動などについて、大きな影響を受け参考になっている(第Ⅱ部第2章・第6章など)。

注

- (1) 辻清明『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969, P.179.
- (2) Albrow, M., Bureaucracy. (君村昌訳『官僚制』福村出版、1974, p.119 以下.)
- (3) Michels, R., Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie, 1911.
(森博・樋口 聡子『現代民主主義における政党の社会学』Ⅰ・Ⅱ、木鐸社、1973, 1974.)
- (4) 秋元律郎「現代における集団状況」秋元律郎・正岡寛司・市川典義・横飛信昭・佐々木光・吉沢四郎著『現代社会学』4、学文社、1971, p.81.
- (5) 吉田裕「官僚制と組織文化」富永健一・塩原勉編『社会学原論』社会学セミナーⅠ、有斐閣、1975, p.217.

- (6) Blau, P. M., *Bureaucracy in Modern Society*, 1956. (阿利莫二訳『現代社会の官僚制』岩波書店、1958, p. 10.)
- (7) 塩原勉『組織と運動の理論』新曜社、1976, pp. 87-8。
- (8) March, J. G. & Simon, H. A., *Organizations*, John Wiley & Sons, 1958, pp. 140-1. (土屋守章訳『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社、1977, p. 214.)
- (9) 青井和夫「組織へのアプローチ」福武直・日高六郎監修『組織の社会学』現代社会学講座Ⅲ、有斐閣、1964, pp. 15-21参照。
- (10) 河中二講『現代の官僚制』中央大学出版部、1962, p. 7.
- (11) Argyris, C., *Personality and Organization*, 1957. (伊吹山太郎・中村実訳『組織とパーソナリティ』日本能率協会、1961.)
- (12) Blau, P. M., *ibid*, (邦訳、p. 64 以下)
- (13) Merton, R. K., *Social Theory and Social Structure*, Free Press, 1957. (森東吾他訳『社会理論と社会構造』みすず書房、1961, pp. 179-89.)
- (14) Gouldner, A. W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, 1954. (岡本秀昭・塩原勉訳『産業における官僚制』ダイヤモンド社、1963.)
- (15) クロジエについては、佐藤慶幸「官僚制組織から流動的組織へ」松原治郎・竹内郁郎編著『新しい社会学』有斐閣選書、1973, p. 131. および『現代組織の論理と行動』御茶の水書房、1972, pp. 191-228などを参照。
- (16) 高嶋道敏「アメリカ新左翼における『組織と人間』」高橋徹編集・解説『組織のなかの人間』(現代人の思想10)平凡社、1968, pp. 8-9.
- (17) Gouldner, A. W., *ibid*, p. 182. (邦訳、p. 197.)
- (18) 橋本真・野崎治男編集『現代社会学』ミネルヴァ書房、p. 142.
- (19) Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 578. (世良晃志郎訳『支配の社会学』Ⅰ、創文社、1960, p. 115.)
- (20) 斉藤正二「近代社会構造と官僚制」『社会学評論』9-1, 1958, p. 7. 参照。
- (21) 寿里茂『現代の社会学』日本評論社、1967, p. 170.
- (22) 青井和夫、前掲論文、p. 5.
- (23) Merton, R. K., *ibid*, pp. 253-6. (邦訳、pp. 183-4.)
- (24) 田口富久治「行政改革と国家論——一つの覚書」『法律時報』行政改革3、日本評論社、1981, p. 51.

(25) 高津等「行政官僚制の非能率の原因論—私企業官僚制との比較を中心として—」『社会学評論』17-2, 1966, p. 45.

(26) 塩原勉「組織研究と社会学」『組織科学』14-1, 1980, p. 14.

(27) 今度はさらに、「組織変動論」などの領野の開拓が必要であろう。組織論的にいえば、組織計画を中心とする組織の構造変革プロセス（構造的）・技術的変革論アプローチと、それに対応する行動科学的モチベーション＝リーダーシップ論の、組織参加メンバーの意識変革プロセス（人間的・文化的・風土的変革、組織変革論的アプローチ）という、2つの、つまり「組織設計論」と「組織開発論」との組織変革の統合プロセスの確立が目指されねばならないであろう（その一部を本論第Ⅱ部で展開している）。

(28) 森博・矢沢修次郎編『官僚制の支配』有斐閣選書、1981, p. 248.

(29) 黒川純一『社会学概説』時潮社、1959, p. 59参照。

(30) 本論の研究対象は、一応地方行政官僚制組織としての地方自治体に限定している。

この理由はいくつかある。国家行政官僚制組織への取組みは、学問領域として既に行政学・政治学・財政学などが先行しており、アプローチの手段（理論的・文献的・資料的など）が数少なかったこと、問題関心として法制度論や解釈学にはあまり個人的興味を引かなかったこと、実証科学（社会学）としての現実分析の限界を感じたこと（資料収集の質的制約、入手ルート・担当者の交代、ヒアリング・チャンスの少なさ、説明内容の形式論理性など）、さらに社会調査法による内部分析の可能性が殆どないということ（定性・定量分析ともに）、そして何よりも変革過程そのものへの参画機会が絶対的にないと悟ったこと（つまり”社会学すること”（学問と人生を重ねて行くこと）の夢とロマンと魅力とを失っていた）などにより、あまりコミットメントしてこなかったためである。これは中央官庁はもちろんであるが、都道府県レベルもやや含まれている。

(31) 新藤宗幸「新々中央集権下の国と地方関係」日本行政学会編『「臨調」と行政改革』年報行政研究19、ぎょうせい、1985, p. 50.

(32) 同上、p. 54.

(33) 西尾勝「新々中央集権と自治体の選択」『世界』岩波書店、1983年6月号、p. 100.

(34) Allport, G. W., Functional Autonomy of Achieves, American Journal

of Psychology, 50, 1937, pp. 141-56.

- (35) Gouldner, A. W., "Reciprocity and Autonomy in Functional Theory", in Gross, L. (ed.), Symposium on Sociological Theory, New York: Row, Peterson, 1959. および "The Norm of Reciprocity : a preliminary statement", American Sociological Review, 25, 1960. さらに、佐藤慶幸『官僚制の社会学』ダイヤモンド社、1966. PP. 195-207.
- (36) 野中郁次郎「統合的コンティンジェンシー理論に向かって」『組織科学』12-2, 1978. や「組織のコンティンジェンシー理論—方法論と課題—」『組織科学』14-1, 1980. など.
- (37) 貝沼 均「組織—官僚制—」『現代社会学』（季刊・労働法別冊）総合労働研究所、1980, p. 187.
- (38) Bennis, W. G., Changing Organizations, McGraw-Hill, 1966. (幸田一男訳『組織の変革』産業能率短期大学出版部、1968.)
- (39) Lippitt, R., Watson, J. & Westley, B., The Dynamics of Planned Change, Harcourt, Brace and Company, 1958. (伊吹山太郎訳『変革のダイナミックシステムを動かすチェンジ・エージェントの役割—』ダイヤモンド社、1970.)

第3章 行政組織モデルの流れ

環境—組織という対応関係において、自治体は地域社会のまちづくり型自治体や地域経済の経営主体として、その活性化のために地域社会全体に「開かれた行政組織」に自己変革していく必要があるのではないか、というのが本論の主旨である。ここにいう開かれた行政組織とは、常に環境変動に対応する「適応能力」をもつ組織のことである。適応能力とはつまり、環境変化に適応するばかりでなく、自己組織を自ら新しく変革していく「自己変革能力」（実践的活動能力）をも保持していることである。さらに開かれた行政組織のもつ自己変革能力とは、「組織が環境からの挑戦を受けとめ、緩急の差はあれ、それを主体的に克服する通時的能力」(1)のことである。それはまた、新しい組織的価値の創造過程に参加していく能力のことでもある。このような「環境適応能力」の向上こそ、現代自治体に最も切実に要請されているものである。

開かれた行政組織とは、①地域社会や住民や企業に対し、②政府・中央（上級）省庁に対し、③下級官庁に対し、④議会・議員に対し、あるいは⑤職員自身に対して、常に開放・公開されているということである。これはすなわちこれまでの官僚機構の仕組みの大きな転換を意味する。行政全体の開放施策化が進めば、同時に住民の参加要求も高まる。さまざまな複数主体が庁内政策決定過程のメカニズムに参加することになる。つまり行政組織はこれらの多種多様な構成メンバーを、いわゆる plan-do-see というプロセス全体に包括していかねばならなくなる。

こうした状況変化は当然のことながら、官僚制構造に内在する一元的・同質的・形式的・集権的・権威的な既成パラダイムの自己変革を迫り、否応なく組織モデルの変革を強要する。そこで近代官僚制モデルを超える脱官僚制組織モデルの構築を模索していかねばならなくなる。

組織モデルは、アメリカ経営学のスコット（Scott, W.G.）らの分類概念に従えば、いわゆる組織内の編成方法や分業原理や縦の上下関係などを重視した「古典的組織理論」から、仕事の横の流れや協働関係や良好な人間関係などに着目した「新古典的組織理論」へ、さらに「現代組織理論」では、課業環境との相互作用や組織間紛争とその調整メカニズムなどを考察の主たる対象にしてきたといえよう(2)。総じていえば、これまでは内向き・内部秩序志向型で、人間関係の重視（人脈・情実・セクトなどの人事ルート）、地位・部局への依拠、組織内バランス（情報伝達プロセスの順番制など）を優先課題にしてきた。しか

しながら、最近の異文化交流社会においては、外向き・環境状況適応型で、システムの境界線を越えて外部からの参加に対する許容度を高め、直接折衝や説得やコンフリクト解消などのプライオリティによる意思決定メカニズムが強調されるようになってきた。現在、このような移行過程にあつて、新しい組織モデルが探求されているのである。

ここでは、これらの組織モデルを極めて単純に類型化して、(1) 官僚制組織、(2) 動的組織、(3) 開放型組織という3つの理念型 (Idealtypus) (3) に集約、整理してみよう。[表1-1]はこれらの「行政組織モデルのパラダイム (Paradigm) 転換」(4) の概略を示したものである。なお不十分であるが、この試論は、「モデルなき現代」において、一つの方向性を示唆し嚮導していくための仮説づくりであると考え、予め要点を提示しておきたい。以下これらのパラダイム転換をめぐる、第Ⅱ部で「動的組織」を、第Ⅲ部で「開放型組織」を考察していくことになる。

[表1-1] 行政組織モデルのパラダイム転換

| | (1)官僚制組織 | (2)動的組織 | (3)開放型組織 |
|--------|---|---|--|
| (1)順機能 | <ul style="list-style-type: none"> [ピラミッド型組織モデル] - <クローズドシステム> - <部局単位> - 中央省庁系列の多元的多層的構造 - 指示命令機能の一元化 - 職能中心主義 (専門分化) - 中央集権的統制 - 管理職 (ゼネラリスト) の重視 | <ul style="list-style-type: none"> [マトリックス型組織モデル] - <ダイナミックシステム> - <チーム単位> - 流動的活動体制 (全庁的応援体制) ・ 大部大課制 (階層短縮と課制廃止) ・ 中間管理職の戦力化 ・ 主管者制度の導入 - プロジェクトチームの編成 - スタッフ職 (スペシャリスト) の重視 | <ul style="list-style-type: none"> [ネットワーク型組織モデル] - <オープンシステム> - <個人・チーム単位> - 独立事業単位の横結的連携・連合 - 脱組織・脱地域的 プロジェクトチームの編成 - 自発的な個人・集団の参加 ・ 自己申告制 ・ 庁内外公募制 ・ 人材バンク制 - 専門家チーム (プロフェッション) の重視 |
| (2)逆機能 | <ul style="list-style-type: none"> - 垂直志向 (縦割行政、上昇志向) - 部門中心主義 (セクショナリズム) - 中央志向 (本庁主義) - 総花的行政施策 (画一的標準行政) - 官僚的パーソナリティの形成 | <ul style="list-style-type: none"> - 中間職位の粗製濫造 - 処遇的人事配置 (窓際族) - 部下なき管理職 - 少数精鋭主義という省力化 - 地位-役割間のアンバランス | <ul style="list-style-type: none"> - 行政準則の不定型化 - 参加 (責任) 主体の曖昧化 - 組織の中のカオスの発生 - 組織内コンフリクト - 無限運動 (不断の変革) |

まずこれら3理念型の特徴について比較考察しておきたい (詳細は次節より)。この3理念型は現代日本の行政組織の流れの中でどう位置 (意味) づけられるべきか。①組織編成原理、②行政マン、③組織目的、④環境変動との関係といった指標に沿って検討していこう。

①「組織編成原理」としての特徴は、「官僚制組織」はいわゆる「ピラミッド型組織」として垂直統合 (階層分化) と水平統合 (専門分化) とにより、中央省庁系列の多元的・多層的構造を構成している。これは部局単位の職能中心主義で業務を遂行し、指示命令機

能が一元化し中央集権的統制がとりやすい。しかし逆機能として、部門中心主義というセクショナリズムや縦割行政という中央指向・上昇主義（中央官庁の下請機関化）が発生しやすい。また政策が総花的行政施策（画一的標準行政）になるか、あるいは個別施策の行き過ぎで個別利益還元型になりやすい。かくして、さまざまな官僚主義的弊害が目立つようになってきた。

そこで、官僚制組織に対抗するモデルとして「動的組織」への組織変革が志向されるようになる。この動的組織はまず、肥大化・細分化し過ぎた部門を統廃合して大部大課制にしたり、中間職位の粗製乱造を統廃合して階層短縮したりして合理化・簡素化・縮小化を図った。そして新しい組織形態として、部局単位から「チーム単位」による柔軟な横割型組織を志向したマトリックス型組織を採用した。例えば、流動的活動体制、プロジェクト・チーム方式、全庁的応援体制、主管者制度・スタッフ職などを導入している。これらは人と部門と職位との組合せによって、新しい水平的チームを編成し、新しい行政課題に機動的・一時的に対処しようとしたものである。しかし組織の動態化・流動化という変革もやがて、異動のマンネリ化、社会的地位の復活要求、処遇的人事配置、少数精鋭主義という省力化などの逆機能的側面が表面化してくる。この動的組織はいわゆるダイナミック・システムを目指したものであるが、やはりクローズドされた組織内部変革という一定の限界を超えることはできなかった。

さらに脱官僚制組織モデルを志向する「開放型組織」という概念は、本論の独自のコンセプトであり、より社会に開かれた行政組織を志向するという考え方である。それは、自治体の部門や階層や組織を超えて地域社会や地域住民に、さらには国家社会・国際社会にまで開かれたネットワーク型組織のことである。またそれは機関や権限をできるだけ分権化・多極化・分散化した多中心的な組織づくりを目指すものである。自治体が地域経営主体としてまちづくり型施策を推進していくためには、いわゆる「地域プロジェクト」という総合行政に取り組んでいかねばならない。そのためには、組織内・外・間の自由・自発的な相互交流・相互移動できるシステムに変革していく必要がある。それが「個人単位とグループ単位の連携プレー」という横並び・独立事業単位の連合方式となる。こうした自発的チームや自主的研究グループが活性化するためのキーワードは、「参加」と「開放」と「協議」というチャンスとルートが最大限保障されることである。例えば、自己申告制、提案制度、公募制、人材登録制、異業種人材交流、資格制度などの拡充策を図る。とりわけ行政と住民をつなぐ住民会議などの支援・協議・調整機関の制度化（新しい制度的枠組

みづくり)を確立していくことが求められている。

②「行政マン」のイメージは、官僚制組織が階層構造を成しているため、どうしてもライン重視の管理職志向型とならざるをえない。人材育成もゼネラリスト重視で、オールラウンドプレイヤーが期待されている。人事異動も3-5年のローテーションと短い。これに対し、動態的組織では、主管者制度の導入などによりスタッフ職・スペシャリストを重視し、有能な人材の有効活用化を図ってきた。さらに開放型組織においては、自治体職員を「まちづくりの専門職集団」と位置づけているため、スペシャリティをもったゼネラリスト・マネージャー的能力が期待されている。行政のプロフェッション(専門職)としていろいろな有資格取得者も増加している。このプロフェッションの特性は、小さな部門や地域や国・県の枠を超えて交流するといったインター・セクショナル・ワーク(組織の枠を超えた協働)を期待できることである。さらに職員の中途採用、派遣社員、パート公務員などによる人材のハイブリッド化も進んでいる。

③「組織目的」については、官僚制組織が国家政策の執行と管理・統制のさらなる合理化・効率化のためであるのに対し、動態的組織は新規事業の実施、人件費節減、人事管理政策上、中間職の戦力化などといった特定の事業目的達成が多い。これに対して、開放型組織の場合は地域住民や職員自身のためという自己目的意識が強い。

④「環境変動との関係」は、官僚制組織は普遍的合理化過程にあるといわれているが、とりわけ1960年代の高度経済成長期には、ますます巨大化・肥大化・細分化が拡大再生産される傾向にあったといえる。ところが1970年代の構造不況や低成長期に入り、増やす論理から減らす論理への政策転換を迫られ、定員・予算・事業・規模などの減量経営化を余儀なくされてきた。そこで「量から質へ」「ハイクオリティの時代」「少数精鋭主義」といった大義名文により、動態的組織の導入が企図されたのである。さらに現在の安定成長期・国際社会化にあつては、都市・地域間の格差はあるが、総じて開放型組織のありようが求められている。とりわけローカル・ナショナル・インターナショナルといった異質化社会では、あらゆる資源のハイブリッド化(異種混合)やバイソキュレーション化(異縁連合)によるネットワーク型の組織が必要とされている。

およそ以上のような3理念型の特質を指摘できるであろう。これらの組織モデルは本論構成の基軸を成しているため、さらにもう少し詳細な考察を施していこう。

第1節 官僚制組織(合理的近代官僚制モデル)

この官僚制組織モデルの編成原理の特質は、いわゆるピラミッド型組織構造をなし、集権的職能部門別の組織形態あるいは直線型の集権体制である。官僚制化とはこうした「一元支配的な階統制の体系化」(5)であると規定されよう。官僚制組織構造においては、とりわけ次の3点が重視されている。

- ①水平的分化＝機能的専門分化＝ヨコ並びのタテ割行政＝中央官庁主義（中央省庁の下請機関化）＝部門中心主義＝セクショナリズムの醸成などを構成し、いわゆる省庁系列の多元的統制が敷設されている。
- ②垂直的分化＝タテへの階層分化＝中間職位の粗製乱造＝垂直的統制＝肩書・地位・上昇志向＝権威主義＝ヒエラルヒー化（位階序列制）などを構成し、いわゆる屋上屋を重ね重層構造化されている。
- ③中央集権主義＝権限の一極集中化＝権限の逆ピラミッド的独占＝命令服従関係＝権威・威信・名声・所得などの寡占化などを構成し、いわゆる一点・頂点的な集中的管理統制が形成されている。

かくして、縦横に多元化・重層化し合って、組織機構はますます複雑化・重厚長大化していく。あらゆる権限が各政策領域を所掌する主務大臣へと直轄され、個別利益還元政策が国一都道府県一市町村へと指揮命令下に貫徹される仕組みになっている。行政施策の意思決定は各部門のセクション単位にトップダウン方式で行われる。

官僚制組織の合理性・機能性・効率性については、既にウェーバーがこれを「普遍的官僚制化の不可避性」とみなしていた。しかしいかなる原理・原則といえども永遠・不変ではありえない。時代性・社会性からの存在被拘束性は避けがたく、新たな歴史的状況変化に対応して自己変容していかざるをえない。その変革への契機は、合理的順機能の終焉とともに表出しよう。つまり、ピラミッド的階層序列構造の肥大化（上からの官僚統制の強化）が、むしろ官僚主義の弊害や逆機能現象をも顕在化させるようになる。形式主義、繁文縟礼、保身主義などのデメリット性が顕著になってくる。施策は画一的標準行政で、平等主義・標準化が志向され、総花的・総論的なありかたしか出てこなくなる。少数テクノクラートによる重要ポストの兼任や長期独占化は、あらゆる権限の中央行政機関への集中化をもたらす。

このような官僚主義化がますます深刻に進展すれば、合理的官僚制モデルのもつべき本来的機能は逆に硬直化・形骸化・分散化あるいは衰退化する。かくして、自治体経営の効

率低下として、「意思決定効率の低下」「組織効率の低下」「マンパワーの低下」(6)などが帰結される。併せて、官僚主義的パーソナリティの形成は厳格な規則への依存的体質、既得権益や特権への妄執、変化に対する鈍感と抵抗といった組織病理をますます助長するようになるのである。そこで、硬直化した官僚主義的組織を柔軟化させるために、動的組織への取組みが試行されるようになる。

第2節 動的組織（マトリックス型組織モデル）

この動的組織の特質は、組織全体をいかに流動化させるかにある。とりわけ横断化によって変革していこうとする「マトリックス型組織モデル」(7)が探求されてくる。このマトリックス型組織は要するに、組織内の“タテ・ヨコ・ナナメ”からの新しい異なった要素の組合わせによって、チーム単位で対処していこうという組織形態である。例えば、流動的活動体制は、階層短縮（中間職位の廃止）や大部大課制（課係制廃止）によって、できるだけフラットなグループ組織に変革することを意図している。その代わりに管理者制度（主幹・主査という専門職制度）を導入したり、また応援体制として、局室部課などの各部門の壁を越えて、庁内移動させたりする。さらにプロジェクトチームやタスクフォースなどの編成によって、新規事業などにうまく対応行動するのである。

ここで、ウェーバーのいわゆる合理的「官僚制組織」と、ブラウヤーマートンあるいはベニス(Bennis, W.G.)やバーンズとストーカー(Burns, T. & Stalker, G.N.)らのモデルを総称した有機的「動的組織」という概念との対比において、両者の差異性をとくに強調しておきたい。もちろん現実には両者は相互に錯綜し、典型的区別を明示することはきわめて困難である。しかし敢えて、相違点を抽出してくると、次のように整理できるであろう(8)。

- ①職務の職能的専門分化や細分化→成員の知識や経験に基づいた専門職化
- ②明確に規定された職務・権限・規則の手続きの遵守→これらの弾力化・流動化
- ③権限・情報の上層部への一極集中化→これらの分権化・分散化・現場化
- ④上司からの指示命令に基づいた垂直的な相互作用と調整→成員(間)の水平的・人格的な相互作用と調整
- ⑤所属組織への忠誠心の強調→仕事(役割)それ自体への関心の強調

これは、官僚制組織の原則を左側に、動的組織のそれを右側に設置し、組織モデルの流れが左から右へと推移しつつあるという見方を提示している。端的に言えば、前者は組織の形態や構造や定型などを注視するのに対し、後者はその活動や機能や過程や変化や生

成などを注視するといえよう。さらにいえば、前者を「ハード・ストック型」だとすると、後者は「ソフト・フロー型」といえる。あるいは、前者が組織内システムの均衡化達成を重視するのに対し、後者は組織環境とのネットワークや情報の処理過程をより重視するものといえる。

しかし、この新制度としての動的組織も時間的経過とともに、移動のマンネリ化や緊張感（仕事意欲）の喪失をもたらし、また構成メンバーもともすれば水平的編成（管理職だけとか、あるいは部門の同格的代表として出席するとか）に陥りやすくなる。主管者やスタッフ職も、必ずしも独任的専門官としてではなく、処遇上、人事管理上の異動対象であったり、本来の機能的役割担当者として正当に位置づけられなかったりする。役職変更に伴うべき権限や責任も十分に付与されていない。少数精鋭主義という美名において、人員削減による労働強化を糊塗しているといった批判さえ聞かれる。分権化といっても、実質的権限委譲が行われず、しかもせいぜい課長止まりであって、実質的担当者（起案者）である係長クラスまでは下ろされていない、といった不平不満も高まってくる。

このような「組織の動態化」による環境適応策は、確かに一定程度の有効性はあった。不変的にして堅固な官僚制構造を前提にした上で、その多元化・複合化・流動化・機動化を企図し、一時的・過渡的・臨時的な組織編成によって、緊要な行政課題になんとか対処してきた。これらの手法はなお今日でも多く実施されている。しかしそこにはまた自ずから限界もあった。その限界とは、自治体組織総体の開放化に向けて進められていなかったという点である。そもそも自治体は、「組織の内部と外部が連動し、互いが影響を及ぼしあうことを前提として成り立っている」(9) からである。それゆえ組織体間の相互依存的关系を社会全体から捉えていこうとするオープン・システムズ・アプローチは必要不可欠な視点であった。これが次節の現代的課題となる。

第3節 開放型組織（ネットワーク型組織モデル）

この開放型組織は、行政体の内・外・間を結ぶ個人やグループによって構成されるネットワーク型の行政組織である。これはとりわけ組織と環境との相互交流や有機的調整を図る相互依存モデルである。さまざまなファクターのハイブリッド化（異種混合）(10) によって、独立事業単位の連携・連合・編成を可能ならしめようとする組織形態のことである。それはまた組織の枠を越えて、さまざまな地域社会集団と接触・交流し、いわば“地

域プロジェクトチーム”ともいうべき新しい組織編成原理を構成するようになる。

「地域社会に開かれた装置（官僚機構）」としての行政組織の基本原理は、およそ次のような諸点が重要であろう。①組織は本来社会的存在であり、従って社会的所有物として、「共同所有・共同管理・共同利用」のありかたを検討していくこと、②地域社会や地域住民に対していつでも開かれていること、③これらの人々が計画や意思決定の場に参加する可能性を最大限保障すること（住民参加・職員参加など）、④自治体および職員は住民の代表機関であり、代理人として組織の管理運営にあたっていることの確認、⑤官僚としての特権を廃止し平準化すること、⑥仕事は個人的能力実証主義に基づき選抜すること、などである。

さらに、このような脱官僚制組織モデルのキーワードは、何よりも「組織のフォーマルな意思決定構造への参加」(11)ということであろう。その「参加」の前提は、自主的・個人的に、かつ意欲と努力と能力とをもつ人々によって、構造的・多元的・多層的に構成されることである。組織内編成の場合、職員の自己申告制や庁内公募制などを採り、部局内外の複数専門分野（職域）へ（あるいは、から）の自由な異動を可能にする。さらに自治体間・地域間・民間間との相互交流や相互派遣を制度的に保障していく。〔表1-2〕は「自治体における人材のハイブリッド交流」の具体例を整理したものである(12)。

〔表1-2〕自治体における人材のハイブリッド交流

| | 交流の内容 |
|-------------|---|
| (1)自治体 内 交流 | <ul style="list-style-type: none"> ●流動的活動体制(応援体制) 他部門間との協働作業 部局内(部間・課間・職場間)の交流 ●プロジェクトチーム編成 ●タスクフォース ●自主研究グループ(庁内公募) |
| (2)自治体一聞一交流 | <ul style="list-style-type: none"> ●自治体連合・自治体サミット(広域行政圏化、周辺市町村の合併など) ●姉妹都市の提携・連携 (都市・農村間、国際間一水・観光・保養地・特産品など) ●中央一地方関係の見直し(地方政府論) ●職員同士の横のつながり 自治体学会・自主政策研究グループの交流、まちづくりフォーラムなど 各部局の全国担当者会議、数市共同による人事派遣など |
| (3)自治体一外一交流 | <ul style="list-style-type: none"> ●企業との交流(民間委託、民活導入、派遣研修、テクノポリス構想など) ●市民との交流(市民参加、市民会議、政策提案型運動など) ●国際交流(中央を媒介せず、ダイレクトに外国との交流) ●学校・大学・研究機関との交流(大学・院、研究所、訓練所、研修所など) ●研修制度(海外派遣、留学など) |

行政組織に対する住民の直接参加形態としては（詳細は第Ⅲ部で検討する予定）、例えば、公聴会や審議会などがあり、とりわけ後者の「審議会」組織（第4章 [図1-2] 参照）などは専門家による諮問機関として制度化されている。しかしこれらの運用をめぐっては、行政機構の一部門としての「統制の手段」であるのか、それとも住民代表による「行政の民主化」であるのか、見解が分かれている。多くの場合、委員構成などに偏りがあって、保守的・権力志向的人物が任命されやすく、事務局原案を形式承認する権威機関であったり、利害関係者や有力層を代理する意見の反映ルートと見られる傾向がある。

しかし、最近では、住民代表参加による民意反映の制度として、例えば、“ボランティア・プロフェッション”などによる新しい民主的組織づくりも盛んになりつつある（これも第Ⅲ部第7章で詳述する）（13）。ボランティア・プロフェッションとは、あくまでも自分の専門的知識や高度技術や科学的解釈に従って、そこに住む一人の住民という立場に立ち、個人的に行動する専門的職業人のことである。住民はそれぞれ職業人としてみると、みな誰でも専門的知識人になれる。彼らは概して、優れた専門的技能と高い資格取得と厳しい職業倫理と信頼できる人間性とを所有している人が多い。このスペシャリティをもつプロフェッションたちによるネットワーキング（専門家集団チームづくり）が徐々に増えてきている。彼らは、市民という要求主体として組織参加し意思決定のできる、ボランティアリズムとユニバーサルリズムとをもった人々であると規定できよう（14）。彼らは運動や参加の成果として、本質的問題の所在や具体的解決の方法などを行政に直接政策提言したりする。そのような中間組織（住民と行政とを結ぶもの）として、例えば、市民委員会、住区住民会議、市民会議などの新しいシステムづくりが挙げられるであろう（第Ⅲ部で論述する）（15）。

このような開放型組織は、最初から動的緊張関係にあることが想定されているといえよう。なぜなら、自律的・自主的・主体的である人間や集団の複数参加によって、お互いが協働しあうという「相互交換・相互利用」「共同決定・共同責任」のありかたが問われているからである。誰と誰が、いかなる条件のもとで、どのような共通目的を達成していくのか、複数主体による競合関係の新しいありようが求められている。異業種、異部門、異質なマーケット、異質な情報の中から、何と何を組み合わせ、どのような仕組みで進めていくのか、そのダイナミックな協力関係（相互依存と相互寄与）の組織をどう創出していくのかということが切実な課題なのである。いわば、感受性（時代状況を読む鋭敏な眼）や決断力（企画や構想を実践に移す能力）の有無と程度が、各自治体の総力戦として問われ

ているのである。従ってまた、このモデルは自治体間・地域間競争の激化した現代の“連合の時代”にマッチした組織形態ともいえよう。

もともと行政組織は、外部環境からの変革ニーズが加圧されなければ危機感は起こりにくく、自己否定的契機を直視しえない。従って、今後は、とかく硬直化・同質化・自閉化しがちな官僚制組織を超越していく一つのモデルとして、このような「環境に開かれた行政組織」「ボランティア・プロフェッションのシステム化」「行政サービスの受益者側からの影響力行使のシステムづくり」などのありかたがより精緻に分析されていく必要があろう（第Ⅲ部で検討する）。

注

- (1) 竹内弘高・榊原清則・加護野忠男・奥村昭博・野中郁次郎『企業の自己革新』中央公論社、1986, p. 3。
- (2) 西尾 勝「組織理論と行政理論」辻 清明編集代表『行政の理論』行政学講座Ⅰ、東京大学出版会、1976, pp. 198-9 参照。
- (3) 本論において、「理念型」という意味は、ウェーバーが考案した「主観的虚構性（人為的虚構物）を介して現実を迫る」という方法論に依拠している。彼は、まず概念を設定し、さらに現実の有意味で多様な諸特性にアプローチしていくための手段として捉えている（Weber, M., Die Objektivität des sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Erkenntnis, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 1, 1904. 出口勇蔵訳「社会科学および社会政策の認識の『客観性』」『ウェーバー政治・社会論集』新装版・世界の大思想3、河出書房、1973.）。従ってここでは、行政組織の編成原理の変容過程を強調するために、敢えて「官僚制組織」「動的組織」「開放型組織」という組織モデルを設定して、その具体的・現実的な実態を分析し、組織と人間の本質的ありようについて解明していきたいと考えている。
- (4) ここにいうパラダイムとは、ごく一般的な意味において、“思考の枠組み” “範例” が変則性に見舞われて古いパラダイムから新しいパラダイムへと変化・変容していくという考え方で使用している。ただクーンが考えるように、①特定のパラダイム内でのパズル解きに類する通常科学と、②特定のパラダイムに存在せず、新しいパラダイムを求めて模索する異常科学とに分けた場合、行政組織においては前者の理論体系の方がより強いように思われる。企業組織のようにかなり大胆にしてダイナミックな交代現象の特徴

を示すというのではなく、行政組織ではあくまでも非連続にして累積的な変換が行われているようである。行政組織の変革はきわめて表層的・部分的・保守的であり、根本的変革はなかなか難しい。しかしそれでも変革のポイントを分析し、その有無・程度・形態などについて考察していきたいと考えている（Kuhn, T.S., Structure of Scientific Revolutions, 1962. 中山茂訳『科学革命の構造』みすず書房、1971.）。

- (5) 今村都南雄『行政の理法』三嶺書房、1988, p. 77。
- (6) 佐々木信夫「職員の意識変革と組織の活性化」高寄昇三編著『自治体職員と組織開発』学陽書房、1989, p. 138。
- (7) 「動態的組織」の別名として「マトリックス型組織」を位置づけた根拠は、動態的組織の編成原理がいわば縦割型の職能別組織に横割型の機能別組織を組合わせていこうと企図する試みであるからである。例えば、代表的な流動的活動体制やプロジェクトチームなどは部門別ブロックを超えて、目的別・事業別に横断的編成を可能にしていこうとしている。もちろん実態としては一部・部分的な導入という限界枠があり、完全な形態としてはまだ実施されていない。これは企業組織においても同様である。しかし本論では、その理念型としてマトリックス型組織が妥当するのではないかと考え論考している。
- (8) 田中豊治「集団・組織と社会」坂田義教編『現代への社会学的視点』法律文化社、1985, p. 88 参照。
- (9) 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理—地方自治体における理論と実際—』木鐸社、1990, p. 24。
- (10) ハイブリッド(hybrid)とは、異種交配、異業種交流ともいわれ、組織・集団・個人・分野など、まったく異質なもの（要素や単位）の新しい組み合わせによって、それらの潜在力を引出し、その相乗効果によって、新しい可能性を創出していこうという考え方である。違いがあるからこそお互いに影響し合い、新しいパワーが生まれ、全体を大きく変える契機になりうると発想する。そして、カオスの中で、異質なものがどのように接触、共存、結合、分離し合って、どんなものができてくるのか、そのダイナミックなパターンやエネルギーなどを検討していくのである。
- (11) 佐藤慶幸「現代組織と近代官僚制」三隅二不二・山田雄一・南 隆男編『組織の行動科学』応用心理学講座 I、福村出版、1988, pp. 56-58参照。
- (12) 「自治体における人材のハイブリッド交流」とは、今後、人の流れとしての異種交流により、部局を越える「異種部門間」の人事異動、民間企業との相互派遣交流、民間人

の登用、中途採用、あるいは外国人労働者の雇用など、ますます人材の相互交流を促進
・一般化していくであろうということを提示している。

- (13)田中豊治・日置弘一郎・田尾雅夫『地方行政組織変革の展望—人と組織を変える—』
学文社、1989, p. 50 参照。また、拙稿「行政組織における新職員論—とくに行政プロフ
ェッションとしての専門職制度の導入について—」『東邦大学医療短期大学紀要』4号、
1990, pp. 29-38 参照。
- (14)佐藤慶幸「官僚制組織から流動的組織へ」松原治郎・竹内郁郎編『新しい社会学』有
斐閣選書、1973, p. 140。
- (15)秋元政三「市民参加の現在と問題状況」田中義政編著『市民参加と自治体公務』シリ
ーズ自治を創る4、学陽書房、1988, pp. 11-14 参照。

第4章 行政組織の環境適応

第1節 オープン・システム・モデルと統合的コンティンジェンシー理論

かつてウェーバーが描いた「合理的近代官僚制組織モデル」もまた歴史的状況の産物であったといえる。彼の思考の背景にはおそらく、当時の官僚制度に巢食い蔓延していた縁故主義や主観的判断や施策への不信・不安などに対する凄しい反発があったろう。それゆえに、合理的で計算可能で将来予測性をもった新制度が真摯に構想されたのである。その意味で、彼が析出した近代官僚制の6つの制度的特質（すなわち、①職能別専門家による労働の分化（分業）、②明確化された権限委譲、③職員の権利・義務に関する規定制度、④仕事の手続制度、⑤対人関係における非人間性、⑥技能能力に応じた昇進と人選など）が、新しい環境状況への新しい組織形態として主張されたのである。もちろん、このモデルがより普遍的にして本質的原理であったことは衆目の一致するところである。しかしこのモデルもやはり、産業革命後のめまぐるしい社会変動に適応するために、いかにいち早く近代的で科学的な組織構造を創り上げるかに腐心した成果物であった。緊張感高まる環境ニーズにうまく対処していける問題解決的・適応的組織体を創出することが、当時のいわば彼の学問的使命であったのだ。従って、彼のモデルもまたマクロな意味で、環境依存的な状況適応理論の一つにすぎないといえるのである。

あらゆる組織が、内外環境ニーズに柔軟に対処行動すべきものであることはいうまでもない（開放システム化）。組織体としては、バーナード(Bernard, C. I.)のいう組織内成員の欲求充足という能率と、外的諸要求への目的達成という有効性の両面の実現が不可欠である(1)。ところが、これらの追求は環境状況の違いによって、その表出の仕方や度合が異なる。つまり常に環境状況との対応関係に規定されている。この関係性をフロー化していえば、環境圧力→組織構造・機能の特性→組織パフォーマンス→環境適応・不適応という一連のフィードバック構造をなし、組織行動はこれらの環境変化への組織的適応過程のダイナミズムとして生じているのである。

「行政官僚制は組織一般のなかでももっとも開放的な社会システムであり、その構造と機能はことに状況依存的である」(2)。それゆえ、行政組織はもともと開放系の理論モデルとして概念枠組みを再構築しなければならない。このような環境—組織という関係図式を強調することによって、自治体の存立理由が「職員のための組織ではなく、“住民のため

の組織”」であり、「市役所・部課系の職員ではなく、“市民・住民の職員”」であり、また「すぐやる課ではなく、“市役所全体がすぐやる組織”でなければならない」ということが明確になってくる。

このようなオープン・システム・モデルとしての開放型行政組織の考察を進める上で、統合的コンティンジェンシー理論は極めて有効なアプローチである。このコンティンジェンシー理論の流れについて略述しておく、とりわけ1970年代頃から、環境状況の激変・不確実性・不安定性などの不測の事態や偶発事件などに対して、いかに対応（適合）していくかという問題意識から検討されてきた。状況の明確化を図るために、例えば、環境、技術、規模などの諸要因を特定化し、これらと組織との関係性を統一的に明らかにしていこうと考えたのである。その結果、状況が不安定期にある場合には分権的・有機的な組織構造が比較的うまく対応し、逆に安定期にある場合には集権的・機械的な組織構造の方がより有効であるといわれている(3)。さらに、これらの環境状況と組織構造との対応関係について、「環境要因からの影響重視」ばかりでなく、「組織からの環境選択」（戦略論）、あるいは「その相互作用」（組織間関係論）といった側面からも新しく分析されてきた。とりわけ「相互作用」が重視され、グループ間コンフリクトや意思決定過程などのダイナミック分析が中心的に考察された。そして「決定論」への批判から「デザイン論」「開発論」などへと展開されてきたのである。

コンティンジェンシー理論の命題は、当初、①組織特性が生み出される意図や過程ではなく、その客観的な結果を重視する、②成員の満足や動機づけより、組織の環境適応を重視する、③一個の行為主体としての組織が分析単位である、④検証可能な命題と統合的な枠組みをもつ中範囲理論を志向する、といった特色をもっていた(4)。

それ以前の科学的管理論(5)や人間関係論(6)では、主として、組織構造 機能、集団関係、集権性と分権性、フォーマル・インフォーマル論などを通して、内的システムの均衡（安定）モデルを追求してきた。つまり組織の内部特性としてのリーダーシップ、パワー、センチメント、コンフリクト解消、モチベーションなどが大きなテーマ（関心領域）であった。そして個人属性の心理的要因分析とその適合性を見出そうとしてきた。いわば「組織－集団－個人間」の調和を求めて、相互作用のありかたや成員の欲求充足の条件づくりなどを探求してきたのである。

これらの課題への取組みは、環境状況が相対的に安定し、内部環境の生産性向上に比較的重点が置かれていた時代には、一定の有意義性をもっていたといえよう。しかし、規

模・技術・市場などの大きな変化、あるいは複雑性・不確実性・多様化などに随伴して、一般的環境状況の変化が激しくなると、タスクの不適合と混乱が生じてきた。そこで、どうしても環境－組織というよりマクロな関係性において、組織の有効性成果が問われるようになってきた。つまり組織をオープン・システムとして捉え、「環境－組織－集団－個人」という位相に発想転換して考えざるをえなくなった(7)。しかも、分析単位は一つではなく、複合主体化・マルチレベル化における組織論の展開が不可避になってきた。ある特定の組織主体に絶対的優位性があるのではなく、複数主体的要件の同時的充足を図るといふ、組織全体としての統合理論が必要になってきた。環境の多元化・多様化に対応する組織のさまざまなマルチレベルでの適合関係を追求するという視点の導入が不可欠になってきたのである。さらに換言すると、「組織構造－環境関係に始まった組織のコンティンジェンシー理論は、その適合関係を構造プライマシーから個人属性、組織構造へと移行させるにつれて、組織の多元的適合関係の解明にハイライトをあてる」(8)ようになってきたということである。

従って、コンティンジェンシー理論もさらなる自己変容を迫られてくる。統合的コンティンジェンシー理論へと発展させた野中郁次郎によれば、それは次のような諸点に総括されている。①組織－環境関係のマクロ的組織論の成立、②オープン・システムとしての全体観的組織論の導入、③組織構造デザインとエンジニアリングの戦略的意義の強調、④組織－環境を軸にした統合理論構築への方向づけ(9)、などである。つまり組織の「戦略的意義」や「統合理論構築」への志向が高まってきたのである。そこで、「有機的・適応的組織といわれる新しい組織構造は・・・人間戦略としての組織の変革が社会戦略と結合すること」(10)の必要性を生じさせた。また「組織内部の構造は相対的に制御可能である」「行為主体の意思決定によって変えることができるもの」(11)といった考え方に焦点が当てられていった。

このようなアプローチの変化は、組織行動が“Mr. Environment”によって一方的・指令的・決定的に規定されているのではないという反省と批判からである。「そこでは組織を動かすパワーをもった人間による選択行動が無視されている」(12)といわれた。そこで、戦略的選択論、創造的環境論、あるいは経営意思決定論など、内部特定としての主体者の意思決定過程が再認識されるようになった。内部適応過程として、「誰によって、どのような変革・調整プロセスを通じて、これらの対環境適応戦略がとられるのか」という新しい視点の導入が図られてきたのである。

統合的コンティンジェンシー理論によって、組織の環境適応プロセスは、環境変動から多大な影響を受けつつも、その内部の具体的過程においては相互的矛盾対立を孕んだ複数主体の要件を、いかに充足していくかに依拠しているという新しい説明が付加されることになった。“状況に対応する人間の主体的意味づけ”が重大な媒介変数として確立されてきたわけである。この「人間による作業の計画化や秩序づけが戦略に対してより直接的な関係をもつ」(13)という視点によって、ほぼ一定の環境状況下において、では、なぜ、いくつかの異なる行動パターンを生じるのかという疑問にもうまく答えることができるようになる。つまり、行為者の主体的条件、成員個々人の欲求水準、主観的内面（参加度、満足度）などが違うがゆえに、状況認知や定義づけが異なり、結果としてさまざまな組織行動を示すのである、と（これについては第Ⅱ部で論述する予定）。

行政組織は、行政目的を実現するために体系化された人間の協働的活動であり、こうした諸力のシステム化によって成立つ。行政組織が対応すべき行政課題は、常に環境状況から行政需要として輩出され、かつ組織内資源を調整・配分・供給することによって、その成果をフィードバックする。ここで、「一個の組織体は外部環境の変化を内部化する組織を、そして他の組織体と協働しうる仕組みをいかに編成していくかという、開放的組織ならではの問題に突き当たっている」(14)ことになる。それゆえ、行政ニーズの変化に伴って、行政の役割もまた自ら改廃、変更、創造されていかねばならない。

開放システムにおける適応能力向上のためには、「矛盾・緊張・闘争などの動態を追求する作業」や「逆機能と社会過程のダイナミズムの分析」(15)などが今後の重要課題となる。そのためには、組織構造の静態性（恒常性、不変性）と動態性とを明確に区分しつつ、とりわけ後者の“変革可能な動態的部分”に継続的・戦略的・徹底的なインパクトを与え続けていかねばならない。

注

(1) Barnard, C. I., *The Functions of Executive*, Cambridge; Harvard Univ. Press, 1938. (邦訳 山本・田杉・飯野『新訳・経営者の役割』ダイヤモンド社、1968)。

(2) 西尾 勝、前掲論文、p.184。

(3) 赤岡 功「コンティンジェンシー理論に対する批判の検討」占部郁美編『組織のコンティンジェンシー理論』白桃書房、1979, p.6 参照。

(4) 岸田民樹、書評『組織科学』14-3, p.59。

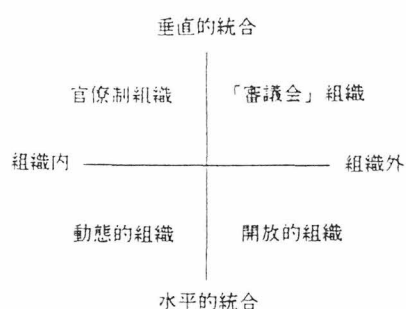
- (5) 科学的管理論(scientific management) は、今世紀初め、テーラー(Taylor, F.W.) によって提唱され、別名「テーラー・システム」とも呼ばれる。生産能率を向上させるために、経営の徹底的合理化が叫ばれ、標準化、出来高賃金制の導入、さらに生産過程に科学技術の発達と結びついたベルト・コンベア・システムなどが採用された。
- (6) 人間関係論(human relations approach) は、1930年前後におけるアメリカのホーソン工場におけるレスリスバーガー (Roethlisberger, F.J.) たちの実験研究の結果、労働者の生産能率はフォーマルな体系化によってではなく、むしろインフォーマルな人間関係、リーダーシップ、労働意欲などに大きく規定(影響)されているという実態が明らかにされた。そこで、これらの知見に基づいて、人々の日常生活世界における意識、態度、行動、あるいはモチーフやモラルなどに予め着目し、これらと組織構造との関係について考察していこうという基本的立場である。ここでは、社会は「関係の総体」「行為-関係過程」として捉えられ、人間関係は“役割と役割との関係”によって形成されていると考えられている。
- (7) 田中豊治「地域環境の変化と自治体組織」青井和夫監修・小林幸一郎／梅澤 正編『組織社会学』ライブラリ社会学5、サイエンス社、1988, p. 60。
- (8) 野中郁次郎「組織のコンティンジェンシー理論-方法論と課題-」『組織科学』14-1, p. 35。
- (9) 野中郁次郎「コンティンジェンシー理論の構造・展開・意義」『組織科学』10-5, p. 23。
- (10) 植村省二「現代企業の経営戦略と組織の変革」『組織科学』9-1, p. 7。
- (11) Perrow, C. , Complex Organizations: A critical essay, Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1972. (佐藤慶幸監訳『現代組織論批判』早稲田大学出版部、1978, pp. 285-286 参照。)
- (12) 岸田民樹「技術と組織構造-状況適合理論への一視角-」『組織科学』10-4, p. 63。
- (13) 前掲論文、p. 63。
- (14) 荒木昭次郎「自治体の行政と市民-その協働システムをめぐって-」日本行政学会編『地方自治の動向』年報行政研究23、ぎょうせい、1989, p. 86。
- (15) 新 睦人・中野秀一郎『社会システムの考え方』有斐閣選書、1981, p. 99。

第2節 ネットワーク型行政組織への動向

かつて全国自治体の標準モデルを提示してバイブル的著書といわれた『新しい市役所事務機構』(1)の変革理念は、「民主化・能率化・総合化」というキーワードであった。さらにその9年後に新たな組織モデルを目指して取組まれた『新しい市役所事務機構の動向』(2)におけるキーワードは、筆者なりに抽出していえば、「開放化・参加化・動態化」といったコンセプトが重要視されており、総じてオープン・システムズ・アプローチで考察されている。そこで現代社会における行政組織の特徴を、ここでは「開放型組織としてのネットワーク型行政組織モデル」として捉え直してみよう(第2章[表1-1])(3)開放型組織を参照されたい)。

ネットワークということは、「確立した個人単位をどうつなげるか」を検討し、主観的満足を求めて個人的コミットメントを伴うコミュニケーションづくりを目指していくということである(3)。そしてネットワーク型組織とは、複合的で横断的、多目的で有機的、かつソフトでダイナミックな成熟社会に適合する開放型組織モデルのことである。この組織モデルは、官僚制組織のように垂直思考ではなくむしろ水平思考で発想し、また上下関係的・垂直的統合ではなく、むしろヨコ並びの水平的統合を目指す。また「分化」「分節」「分散」した組織単位のネットワーク化によって成立する。つまり主体は地域ごと、ブランチごとに分散されていることが前提である。そして各地域単位の事業本部(公団、財団、支所・出張所など)は、それぞれにある程度の機能的自律性をもち、かなり自己完結的な権限と責任とが付与されている。しかしそのままではバラバラな個別行政は避けられない。どうしても窓口一本化による総合行政が不可欠である。そこで、“共に生き、共に考える”

人々や集団が連携・調整・協議・合意形成し、相互協力し合う場づくりやシステムづくりが必要になる。ネットワーキングとは、さまざまな機関やいろいろな人々が自主的・自発的に集まって、相互に出会い、触れ合い、そこで何かを生み出すために、ダイナミックな協働関係を創出していくプロセスのことである。



[図1-2] 組織モデルの類型化

〔図1-2〕の「組織モデルの類型化」は、横軸に組織内・外、縦軸に垂直・水平的統合という座標軸を設定し、それぞれに組織の類型化を図ったものである(4)（〔表1-1〕参照）。この4つの組織の類型化をベースにして、さらにネットワーク概念に敷衍していえば、〔表1-3〕の「行政組織のネットワーク化」のような図表ができる。

〔表1-3〕行政組織のネットワーク化

| | |
|--------------|---|
| (1)組織内ネットワーク | 垂直的ネットワーク(官僚制組織、ヒエラルヒー・ピラミッド構造など) 水平的ネットワーク(助働的組織、流動的活動体制、プロジェクトチームなど) |
| (2)組織外ネットワーク | 垂直的ネットワーク(審議会組織、諮問機関、調査会、上級官庁直結など) 水平的ネットワーク(開放的組織、民間企業・市民活用の導入など) |
| (3)組織間ネットワーク | 垂直的ネットワーク(広域行政圏、市町村合併など) 水平的ネットワーク(姉妹都市提携、自治体連合など) |

このようにネットワーク型組織は、ヨコの多元化とタテの多層化というマルチシステムを、できるだけ有機的に結合し、分化と統合の同時化を図っていこうというねらいである。それはまたゆるやかなヨコのつながりを強調した横結的組織づくりである。このような編成原理の特質を集約、列挙してみると、およそ次のような諸点があげられよう。

- ①自律的な意思決定単位であること。あくまで各個人や各集団の自発的・自主的・主体的な自由意思を前提とすること。従って、主体者のジョブ・コミットメントへの志向性は極めて高く、仕事の責任感も強いということ。
- ②各单位への大幅な権限委譲が実施・保障され、相当の自由裁量権（専決権）や自己決定権をもつこと。つまり、分散した地域単位に全面的な自己完結性をもたせ、分節的な機能を付与・確立すること。
- ③各单位は、解決すべき共通な行政課題を共有し、相互に戦略的な機能集団として連結されていること。それぞれは、お互いに対等・平等なヨコ並びの（横結的・連携的）関係として相互交流していること。つまりお互いがパートナーであり、メンバーシップやコンパニオンシップを十分発揮すること。
- ④各单位は、できるかぎり政策や予算の意思決定過程に参加し、影響力を行使できる権利を保障される。政策の企画立案—調整—協議—決定—執行—監視—評価過程への全面的参加が許容されること。
- ⑤各单位は、さまざまな矛盾・対立・緊張・異質な要因を内在するため、組織内コンフ

リクトは極めて高い。そこで、もともと不安定な動的緊張関係（構造的緊張関係）の上で成立つことを前提に、ソフトでフレキシブルなモデルのありかたを追求する。相互に自主性尊重、有機的機能分担という基本原則を実現していくこと。

- ⑥各単位の共通目標は、地域社会全般に関わるテーマや問題を契機に連結されており、社会全体の相互扶助システムであることを相互確認しておくこと。
- ⑦各単位の活動は、自己学習・自己実現・自己成長への機会として位置づけられ、両者の合意点を見出していくトレーニングの場、自らを創り変える機会とすること。

このようなネットワーク型行政組織の観点から、改めて先述のまちづくり型自治体のありようを捉え返してみよう。すると、自治体が地域生活に関わる重要かつ共通な課題を解決するためには、多元的ネットワーク化と統合的システム化による組み合わせによって住民参加のルートを創っていかねばならないという帰結になる。そしてその新しい組み合わせ方こそが、「異主体、異階層間の多義性に富む生活の突き合わせによって織り成される人びとの交流の『猥雑』が輝きを見せるまちの魅力にたいする深い思い入れ」(5)といえるかもしれない。ましてや、今日の“間”“際”“はざま”の時代にあつて、行政と住民との異種交流はもっと確実に進行していくであろう。従来の一元的・硬直的な組織枠組みではなく、もっと自由で融通性のきくネットワーク・システムが創られねばならない。そのために多種多様な組織・集団・個人の組み合わせによって、硬い組織と柔かい組織とを相互に結びつけ、ゆるやかな提携をもたせていくことである。

こうして、行政－住民を直結する住民参加型システムづくり、住民意思を反映させる参画型計画行政、あるいは政策形成過程への直接参加方式の導入などが、あちこちの自治体で実施されるようになってきた。総合計画、要綱・条例づくりへの参加方法論が盛んに行われるようになってきた。これらの住民参加を前提に、相互の理解と協力に基づき、協働決定（合意）していくシステムが形成されている（例えば、後述する住民会議方式など）。現在、問われるべき課題は、むしろ行政サイドの対応能力や支援機能であり、サポート・システムとしての整備拡充である（例えば、後述する地域担当制、監視委員会、市民（策定）委員会など）。

そのためにも、官僚制組織の特質である分業化・専門化・一元化・階層化・集権化といった編成原理から、その対抗概念としての複合化・多能化・多元化・平準化（ヨコ割化）、分権化などへとチェンジされていかねばならない。また人事権・予算権・計画提出権・優先順位決定権などに関する制度的変革と、職員や住民の意識変革や行動変容、あるいは能

力開発がパラレルに達成されていくことである。つまり環境変動と組織変革の相関性に鋭敏な感受性（状況への違和感）をもち、常に危機意識や不均衡感や緊張感をもったイノベーション的な人材を育成していくことが大切である。

さらにこれからのネットワーク型組織によるまちづくりにとって不可欠な理念は、「開放・参加・協働」といった新しいキーワードであろう（詳細は第部で考察する予定）。これらの概念に共通するものは自治体の存在と役割が、地域社会全体の中では one of them（住民・専門家・企業・諸団体など）であり、一メンバー・一機関に過ぎず、従って、「行政主導型（主催）から住民主導型（行政は後援・共催・共同方式）へ」と転換されていくことを意味している。

この転換過程において、さらに重要なことを2つあげると、「住民の参加革命」と「行政の開放革命」ということである。そして現在、この参加のありかたをめぐる両者間の力関係が熾烈に展開されている。住民側はますます間接参加型から直接参加型を迫り、基本構想づくりなどへの“お客様扱い”（形式的・包摂的参加）から、実質的関与や参画（決定権はないが影響力はある）を希求し始めている。行政施策の審議・選択・決定、予算編成、執行の管理運営、あるいは事務監査・承認など、一連の行政行為過程への内実的な住民参加を求めているのである（第7章 [図1-5] 「行政組織への住民参加」を参照されたい）。

さらに「行政の開放革命」とは、文書（統計、答申、記録、施策など）の公開、委員会や議事録の公開、決済やコストの公開、庁舎や公共施設の開放、資料や情報の公開、あるいは参加の自由などを制度的に保障していくことである。同様に、人事や給与の問題なども、いずれ公開の席上で論議されるようになるであろう(6)。

注

- (1) 『新しい市役所事務機構』日本都市センター、1978。
- (2) 『新しい市役所事務機構の動向』日本都市センター、1987。
- (3) 今井賢一・金子郁容『ネットワーク組織論』岩波書店、1988, p.102, 106参照。
- (4) 「審議会組織」については、河中二講「非定型組織—政策と組織の弾力性—」辻 清明編集代表『行政と組織』行政学講座4、東京大学出版会、1976, p.157参照。また、「政府審議会の構成と機能」に関しては、筆谷 稔『組織社会の危機』晃洋書房、1979, pp.48-63. などに詳しい。

(5) 吉原直樹「大阪市地域振興会—転換期の実相—」『地域開発』日本地域開発センター、1988・6, p. 75。

(6) こうした「住民の参加要求」と「行政の開放施策」という2つのベクトルをむすぶもの（協議機関）として、いろいろなネットワークづくりが行われている。例えば、医療行政のネットワークづくり（健康予防・治療・リハビリなどの一貫性）、グリーン行政のネットワークづくり（緑地課・街路課・都市計画課などの連携プレー）、コミュニティ行政のネットワークづくり（コミュニティセンター・公民館・福祉センターなどの連絡調整）、情報のネットワークづくり（企業・技術・人材・市場・イベント・ノウハウなど）、資金のネットワークづくり（基金活動・出資者など）など。開かれた行政組織とは、こうした協働の有機的ネットワークづくりのための戦略的拠点として、積極的に位置づけられることである。

第5章 行政組織変革のための戦略的変革論

第1節 問題関心の所在

現代日本の組織形態は、オイルショックやドルショック、あるいは技術エレクトロニクス革命や高度資本主義社会における新たな管理装置の増大などを契機に大きく変貌してきた。かつて高度経済成長期には、規模の増大に伴い、職能別部門制組織の拡大、管理職位の増設、事業部制組織の設置などが一般的傾向であった。しかし低成長・安定期を迎えて、職位階層の短縮化、管理職の削減、役職位呼称の変更、資格制度の改革などが顕著な潮流となりつつある。こうした一連の改革は、おのずから年功昇進や賃金体系、集団主義や部門中心主義など、いわゆる日本的組織や人事管理の再検討を推進し(1)、さまざまな管理運営の試行錯誤を繰返して、「組織再編成、組織開発、組織変革の時代」へと突入してきた。最近では、能力開発室、長期計画室、組織システム推進室、組織開発室といった名称をもつ新しい部門も次々に出現している(2)。

このような傾向は、地域社会環境条件の激動化や多様化、高学歴化・高年齢化・国際化が進行する中で、迅速・効果的に対応しなければならない行政組織においてもまたしかりである(3)。多くの自治体において、組織管理の動態化・簡素化・機動化が発揮される新しいモデルや手法が模索されてきた。例えば、トップマネジメントやゼネラルスタッフの強化、マトリックス型組織の実践、あるいは職能資格制度、昇進管理の複線化、管理職と専門職の分離など、組織や人材の有効活用化が目指されてきたのである。そして変化適応能力に富む開放的で流動的なトータルシステムのありかたが、いろいろと検討、採用されてきたのである。

このような状況認識において、では行政組織は、「内外環境の変化を、どのようにして、組織の『動的均衡 (internal dynamic homeostasis)の維持や『成長』(organizational differentiation and innovation)に連動させているのか」(4)、その適合過程のダイナミズムが解明されていかねばならない。このような研究領域は、いわゆる「組織変革論」のテーマに属し、理論的には、①成長論、②開発論、③パワー論、④進化論、⑤革新論として展開されている(5)。

筆者はこれまで、詳細は第Ⅱ部で論考するが、自治体における行政組織変革モデルの導入過程に中心的関心を持ち、その動態化の目的・対象・方法・結果などと職員意識の対応

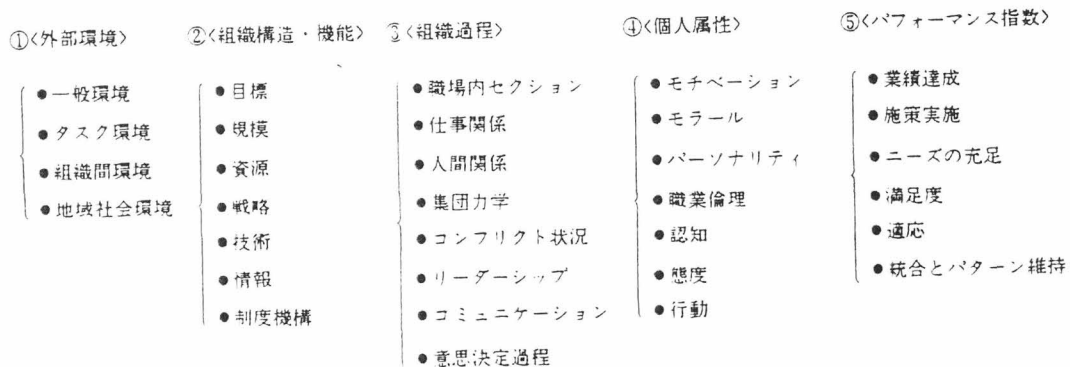
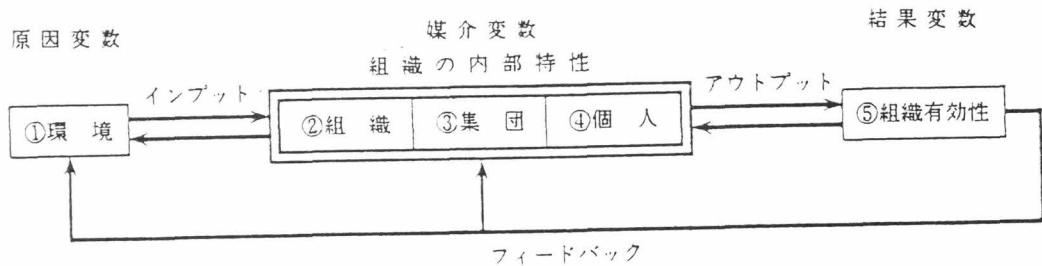
の現実分析を積重ねてきた(6)。そこで、変革過程総体の類型化を図るべくこれを仮説的に6段階に分け、それぞれに対応して表出してくるさまざまな問題群を整序、検討してきた(第Ⅱ部第6章〔図2-24〕を参照されたい)(7)。そして、変革主体者の利害対立や調整などの「変革力」要因などを見出してきた。このような組織内部における変革過程の実証的分析は、環境－組織間の相互依存的関係の適・不適合性を重視する上で極めて大切なことである。「統合的コンティンジェンシー・モデルの、今後の課題として、(1)組織過程を重視すること、(2)動態化の問題」(8)や過程分析を取込むことの必要性が主張されており(9)、また「すでに修正機能主義の立場からの塩原勉(1976)、ハース・ドラバック(1973)などの理論化が行われているが、組織変動過程の実証分析はコンティンジェンシー理論のもっとも未開拓の分野であった」(10)とも指摘されている。そこでまさに組織のターニング・ポイントとしての変革過程における変革主体の意思決定、戦略的選択、人間の心理的特性などとの相関性に注視して考察していきたい。

以上のような視点に立つとき、官僚制組織の内部メカニズムの解析が有意味かつ必要となる。とりわけ変革過程においては、官僚制を構成する構造的側面と行動的側面との相互関係、あるいは組織行動と変革主体との相互作用といった論点が何より重要となるであろう。組織の変革行動は、変革主体の誰によって、どのような動機や目的をもって、またどのようなプロセスを経て実施されるのか、そのダイナミズムを検討していかなければならない。しかもそれらの変革は、必ずしも一定の公式目標や価値理念の方向には向かわず、目標の転移や形式合理化が生じ、あるいは逆のマイナス効果をもたらされたりする。さらには改革や再編成によって、ますますより強固な官僚制化が生じたりする。変革は一体なぜ、こうしたいくつかのベクトルを辿り、「予期せざる結果」をもたらしてしまうのであろうか。こうした問題関心を中心に捉えて考察していきたいと考えている。

第2節 基本的分析枠組の設定

〔図1-3〕「組織の分析枠組」は、本論における基本的フレームワークである。

既述してきたように、組織そのものは環境との対応関係に決定的に規定されており、その意味で、われわれは否応なく外向きの外部環境状況との適合性如何に関心を向けざるをえない。組織有効性や能率もまた、環境ニーズの充足度如何に左右されている。つまり、組織有効性は、組織環境と組織の内部特性（構造・機能、過程）との相互的フィードバッ



〔図1-3〕組織の分析枠組

ク過程に規定されているといえる(11)（〔図1-3〕参照(12)）。

このような分析的視点をもつコンティンジェンシー理論は、「その成立のコンテクストを考慮すると、過去の組織、集団、個人の中範囲理論の蓄積の上に、組織を分析単位とし、組織の構成要素（構造、個人属性、過程）間の相互依存性を組織全体の環境適合の有効性に関連させて理論的・実証的に分析することによって組織の環境適合理論の構築を志向した点にある」(13)。あるいは、「人間の動機づけに重点をおきながら個人→集団→組織と理論構築するより、組織をオープンシステムとしてとらえ、環境→組織→集団→個人と理論構築の発想を転換することにより、環境変化の激しい時点における組織行動に関するより説明力のある理論の構築に適していた」(14)といえよう。さらに、「基本的にこのアプローチは、外部の要求と構成員の欲求を条件とした、組織の適切な内部状態と過程に関する、組織の「条件性」理論の展開へと向かっているように思われる。」(15)

つまり組織のパフォーマンスは、外部環境状況要因としての原因変数と組織の内部特性としての媒介変数との適合性・関係性に関連させて説明することができるという理論である。いわば、環境の動態を逸早く認知し、その変化した環境特性にあわせて、どちらかといえば恒常的・静態的な組織構造を意図的・操作的に自己変革することによって適合性を

高めていこうとするものである。そうして組織は環境条件の変化に機敏に即応して行動目標を変更したり、あるいは新しく設定したりしていくのである。

そこでこのフレームワークにもう少し説明を加えると、「①環境」とは、いわゆる「外部環境」状況要因のことであり、上部環境としての政府・中央省庁をはじめ、一般的・地域的な社会環境の変化、解決すべき具体的なタスク環境（政策、事業実施、予算など）、あるいは組織間環境（市町村合併、統廃合、ライバル自治体の動向など）があげられる（なお、「行政環境と行政組織との対応関係については第Ⅱ部第1章の〔図2-1〕も併せて参照されたい）。

「組織の内部特性」とは、「②組織」「③集団」「④個人」レベルに分けられる。さらにこれらの各レベルは、換言すると、それぞれに「組織構造・機能」「組織過程」「個人属性」という3者に分類できる。より具体的にいえば、組織構造・機能とは、組織目標、組織戦略、規模の大きさ、科学技術の導入、資源開発、情報処理能力、制度機構（部門数、セクショナリズム、ヒエラルヒーなど）などが含まれる。組織過程とは、職場内セクションにおける日常業務の処理遂行過程であり、ここで生じる仕事関係、人間関係、集団力学（パワーダイナミックス）、コンフリクト状況（解消）、リーダーシップ、意思決定過程、あるいはコミュニケーションの流れなどを対象とする。さらに個人属性とは、組織人としてのモチベーション、モラル、パーソナリティ、職業倫理（エートス）、あるいは認知・態度・行動能力などを意味する。

これらの内部特性の有機的調整能力こそ、環境への適応力としての結果変数（「⑤組織有効性」）ときわめて高い相関性があるということになる。ここにいう「パフォーマンス指数」とは、目標達成の度合い、業績評価、施策実施、ニーズの充足度、満足度などである（企業体の経済的指標でいえば、生産高、販売高、純益、利益率などに相当しよう）。

そもそも組織も人間もあるいは自然環境も、あらゆる厳しい変化や条件を受け入れて適応し成長し進化しつづける適者のみがこの社会に現存しているといえるであろう。変化に適応できないものはすべて成長できないどころか、すでに滅亡しているはずである。成長とはすなわち、絶えず新しいことを試行すること、その結果を内面化し取り入れかつ生かす能力のことである。この成長過程では、新しいことを取得すると同時に、古びた時代遅れの組織は捨て去らねばならない。しかもこの過程こそ、変革の危険性、不安、冒険、苦勞など、最高最大の苦悩を伴うものである。このような苦痛に耐えられないものは変革的成長に値しない。いわば苦痛に耐えても成長したいという内発的要求が、内部から自主

的・自発的に出てこなければ自己変容・自己変革は成功できないのである。

ここで、これらの環境動態化要因のうちより大きなものだけを要点列挙しておこう。

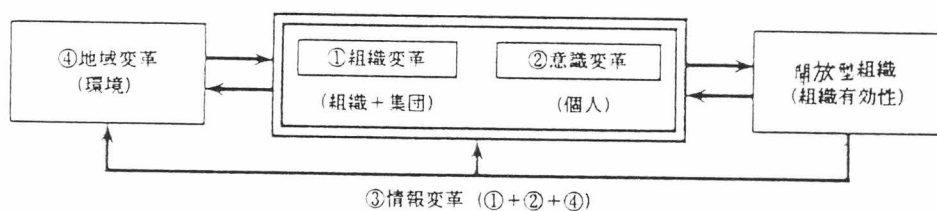
- ①経済成長（高度化、構造不況、財源不足など）
- ②高齢化（65歳以上老人の急増、団塊世代の中高年化など）
- ③高学歴化（大学進学率約4割、エリートの不在化など）
- ④技術革新の加速化（ニューメディア、ME革命、トータル・コンピュータ・システム化、ハイテク化、バイオ化、OA化、FA化、LA化など）
- ⑤男女平等化（男女雇用機会均等法、国際婦人年、ジェンダー論争、女性の社会進出など）
- ⑥国際化（国際都市化、海外旅行、多国籍企業、姉妹都市、外国人労働者の定住化など）
- ⑦情報化（国際情報都市化、インテリジェントビルなど）
- ⑧自由化（商品の輸出入、外国資本の参入など）
- ⑨都市化（日本列島全体の都市化現象、ミニ東京化、広域圏化、一日通勤網の拡大化など）
- ⑩余暇化（労働時間短縮、生活大国化、趣味・スポーツ・レクリエーションの増大、週休2日制など）
- ⑪成熟化（ポスト近代、脱産業化、耐久消費財の普及など）
- ⑫学際化（クロスオーバー、交流化、総合化、統合化など）
- ⑬文化化（個性化、生活の質の向上、ものからこころの時代へなど）

こうした社会構造的変動が生み出すさまざまな解決すべき重要課題（タスク状況）に対して、行政組織はその組織内資源（人、金、物、情報、技術、時間、組織活力など）をフルに発揮し総合的・創造的に取組んでいかねばならない。

それでは実際に、こうした外部環境状況の変化に対応して、組織はいったいどのような自己組織の変革過程を企図、実践しているのでしょうか。あらゆる環境変化に即応し、弾力的に変化しうるダイナミックモデルが求められているが、激変し不確実・複雑な環境条件下にあって、どのような「環境適応型システムづくり」(16)に取り組んでいるのでしょうか。単なる状況的対応といった「適応的組織づくり」ではなく、チャンドラー（Chandler, Jro, A. d.）いわく「組織は戦略に従う」という命題に従って、あるいは、「官僚機構は独立した一つの主体」(17)として、戦略論や選択論、主体的意思決定論などを踏まえた「創造的組織づくり」とは、いったいどんな変革モデルなのであるのでしょうか。

ここにいう“環境適応型で創造的な組織”とはつまり、ひとつの既存の組織を潰し、またひとつの新しい組織を比較的簡単につくり変えていくことができる極めて柔軟な組織形態のことである。そのような組織モデルとして、われわれは既述してきたようにこれを「開放型組織」として想定している（第Ⅲ部で論述）。開放型組織とは、常に環境に開かれたシステム（「動態と変動を定常過程とする組織体分析」（18））、環境—組織を結ぶ双方向フィードバックシステムであり、いわゆるオープン・システム・モデルのことであった。このような開放型組織は当然のことながら自己変革能力を必要・前提としている。「システムの主体的な適応力とは、・・・システムが環境に働きかけて対象それ自体を変えていく能力ばかりでなく、システムそれ自体が自らの組織に修正を加えて適応力を最編成していく能力＝“自己組織”能力」（19）のことである。

このような開放型組織を実現するための戦略的活性化として先述した「組織の分析枠組」（〔図1-3〕）を基礎にしつつ、仮設的に図式化したものが「組織の戦略的活性化モデル」（〔図1-4〕）である。このモデルについて概論すると、戦略的活性化のためには、①「組織変革」②「意識変革」③「情報変革」および④「地域変革」という4つの変革論の同時的進行が必要不可欠であるという考え方である。それぞれについてもう少し説明を加えよう。



| ① 組織変革 | ② 意識変革 | ③ 情報変革 | ④ 地域変革 |
|--|---|--|---|
| <組織づくり> ● 多面的・複合的・民主的組織 ● 流動的活動体制 ● 分権化 ● ヨコ割型 ● マトリックス組織 ● 職員参加体制 ● 政策開発——実施——交流——評価 | <ひとづくり> ● 新しい動機づけ ● 多能性の開発と評価 ● 能力・実証主義 ● 専門職性の重視 ● 少数精鋭主義 ● 職務充実と職務拡大 ● 研修体制の充実 ● 職員参加 | ● 情報公開 （「情報なくして参加なし」） ● 最高意思決定過程の合理化 ● ボトムアップ方式の再検討 ● 情報政策の確立 ● 情報通信ネットワークシステム ● コミュニケーションルートや流れの改革 ● ニューメディア政策 | <まちづくり> ● 地域経営主体としての自覚 ● 自主財源の確保 ● ネットワーク型組織 ● 住民(市民)参加 ● 社会全体における関係的ネットワークづくり ● CI戦略 ● 政財官学の協働体制（複合体） |

〔図1-4〕組織の戦略的活性化モデル

①まず、組織の内部環境における「組織変革」とはさらに、(1) 組織全体（全庁的体制）レベルの課題と、(2) 集団（部課係体制）レベルの課題とに分けられる。前者は組織構造・機能的側面の自己変革であり、組織目標、制度機構、規模、技術、資源などを対象とし、後者は職場内セクションにおける仕事関係、人間関係、リーダーシップ、コミュニケーション、意思決定過程などが対象となる。

②「意識変革」とは、構成員（労働者・職員）の能力開発（政策立案能力、利害調整能力、紛争解決能力、応答能力などの総合的判断能力の育成）により、意識や行動の活性化を図ることである。人間という主体なしではいかなる変革も達成することはできないからである。

③「情報変革」とは、技術革新やニューメディアの導入により、会議、文書、広報・公聴、意思決定などのコミュニケーションルートや流れを改革し、情報の効率的処理や有効活用によってフィードバック機能（フィードフォワード機能）やネットワークシステム化などを促進することである。

④「地域変革」とは、とりわけ行政組織の組織有効性においては重要な意義をもち、コミュニティづくり、まちづくり、地場産業の育成など、住民主体による地域社会の活性化を図っていくことである。

これら4つの変革の相関関係は、①（組織変革）は比較的容易に実行できるが、制度そのものの担い手である職員自身の②（意識変革）がなかなか伴わず、古い体質からの自己変革がきわめて困難である。従って、内部組織の構造的変革のためには、外部環境からの③（情報変革）と④（地域変革）の強力かつ持続的なインパクトが必要である。そしてたえず①と②の、すなわち組織と人間の緊張関係へと追い込み、変革ニーズの必然性、不可避性を常に自覚させつづけることが何より肝要である。これは第Ⅱ部で検証していくことになるが、変革過程において成否を決定しているものは変革主体としての成員の資質いかんであった。従って中心的課題としては、どうしても成員個人の意識変革がどれだけ、どのようにして達成されているかに注視しつつ考察していくことになるろう。

ともあれ組織変革の要は、とりわけ外部環境との接点において、まず環境の方が先行して大きく変貌していることを認知することが第一である。そしてこの社会変動にコンテンツに適應するための自己変革の必要性と可能性とを探る。例えば、①地域社会が本当に変化しているのか否か（変化事実の確認、住民（消費者）ニーズの的確な把握、危機感の醸成などーもともとこの危機意識や自己否定が起きにくい体質であるのだ）。また②

どのように変化しているか（変化の内容、程度、方向性など）。③いったい何が問題であるのか（課題の明確化、争点の発見など）。④では、どうすればよいのか（解決策の複数提案、新しい方法の検討、別の見方など）。そして⑤行動に着手すること（具体的な実行）など。

こうした諸変革内容を検討することにより、変革ニーズとして組織（成員）の中に自覚的・意識的に取り込んでくる。そのためにもより新しい情報の収集、処理など、「変革のための情報づくり」がきわめて重要となる。このようにして、組織の戦略的活性化は①～④の循環的相互作用（互換性と交流性）の同時化によって少しずつ達成されていくであろう。そこで次章においては、これら①～④の戦略的活性化の現状と課題について詳述していこう。

注

- (1)古川英一「組織の変革と参画経営」『組織科学』11-2、1977、p.12参照。
- (2)南隆男「日本における『組織心理学』の現状と課題—ひとつの覚えがき—」『組織科学』12-3、1978、p.18。
- (3)社会環境の推移に伴う地方自治体の機能的変化に関しては、田中守「地方自治体の機能的変化—回顧と展望—」（日本行政学会編『地方自治の三十年』ぎょうせい、1979、p.83以下）に的確に要約されている。
- (4)南隆男、前掲論文、p.7。
- (5)稲葉元吉・山倉健嗣「組織革新論の展開」『組織科学』19-1、1985、p.81。
- (6)ビューロクラシーの変革上の問題点を、①ヒエラルヒーと②セクショナリズムの2点から、ごく簡潔に図表化したものが〔表1-4〕である。

〔表1-4〕官僚制組織変革の問題点

| ビューロクラシー | 機能的合理性 | 逆機能的現象 | 変革理念 | 変革モデル |
|----------------------|--|---|--|--|
| ヒエラルヒー (垂直階層分化) | <ul style="list-style-type: none"> ・ピラミッド構造 ・上下の階層制秩序 ・上からの統制と規律 ・タテ割り文化 | <ul style="list-style-type: none"> ・多層化（屋上屋） ・トップへの権限集中 ・意思伝達の不徹底 ・年功昇進志向 | <ul style="list-style-type: none"> ・フラット化 ・単純化 ・役職と資格の分離 ・意思決定の迅速化 | <ul style="list-style-type: none"> ・職位階層の短縮化 ・管理職の削減 ・役職位呼称の変更 ・権限委譲 |
| セクショナリズム (水平専門分化) | <ul style="list-style-type: none"> ・部門中心主義 ・分業化 ・課は業務処理共同体 ・機能部門横割組織 | <ul style="list-style-type: none"> ・セクト主義 ・集団主義 ・系図制の弊害 ・部門（ボックス）代装 | <ul style="list-style-type: none"> ・セクショナリズムの打破 ・中間管理職の職力化 ・人材の有効活用 ・重複業務の整理 | <ul style="list-style-type: none"> ・課制廃止 ・大部大課制 ・主管者制度の導入 ・個人担当責任制 |

- (7)田中豊治「行政官僚制における組織変革の過程分析」『社会学評論』34-1、1983、pp. 2-27を参照されたい。
- (8)占部都美編『組織のコンティンジェンシー理論』白桃書房、1979、pp. 208-9。
- (9)このような組織変革過程論の必要性については既に、「機能性における過程の重要性はラドクリフ= ブラウンによって注目され、マートンは構造と機能を統合するものとして過程の重要性を暗示していた。環境に対する戦略形成、意思決定、パワー獲得、コンフリクト解消、革新的リーダーシップなどの過程分析も台頭しつつあり（例えば、チャンドラー、バーンズ=ストーカー、ローレンス=ローシュ、ペチグリュウ、マムフォード=ペチグリュウ）、コンティンジェンシー理論に過程分析をとりくむことは今後の課題である。」とされている（野中郁次郎「統合的コンティンジェンシー理論に向かって」『組織科学』12-2、1978、p. 19.）。
- (10)野中都次郎、前掲注(9)論文、p. 20。
- (11)岡本康雄『日立と松下』（上）中央公論社刊、1979、p. 7参照。
- (12)野中都次郎・加護野忠男・小松陽一・奥村昭博・坂下昭宣『組織現象の理論と測定』千倉書房、1978、p. 448参照。
- (13)野中都次郎、前掲注（9）論文、p. 15。
- (14)野中都次郎「組織のコンティンジェンシー理論—方法論と課題—」『組織科学』14-1、1980、pp. 30-31。
- (15)Lorsch, J. W. & Lawrence, P. R., (eds.), Studies in Organization Design, Richard D. Irwin & The Dorsey Preess, 1970, p. 1。
- (16)佐藤慶幸「官僚制組織から流動的組織へ」松原治郎・竹内郁朗編『新しい社会学』有斐閣選書、1981、p. 137。
- (17)南都鶴彦「公企業制度の変革と基本的問題点」『組織科学』19-2、1985、p. 58。
- (18)新睦人・中野秀一郎『社会システムの考え方』有斐閣選書、1981、p. 250。
- (19)同上書、p. 130。

第6章 行政組織の戦略的活性化

第1節 組織変革の現状と課題

官僚制組織の基本原理は要するに、①ヨコに水平専門分化されてきたセクショナリズムと、②タテに垂直階層分化されてきたヒエラルヒーとのピラミッド構造によって構築されている（〔表1-4〕「官僚制組織変革の問題点」を参照されたい）。そしてその拡大細分化複雑化、肥大化現象がいわゆる官僚制化や官僚主義の逆機能や病態を生み出してきた。この官僚制組織を動的組織へと変革していく手法として、それぞれ前者が、課係体制を廃止し、大部制や室制を採用、流動的活動体制（総動員・応援体制）などを導入したり、後者が、できるだけ階層短縮してフラット化し、中間職位（次長・課長補佐職など）を撤廃したりしてきた。全体的に組織の「重層長大化傾向から軽薄短小型へ」「量から質へ」「増やす論理から減らす論理へ」と転換してきた。よく掲載されるスローガンが、統廃合・省力化・簡素合理化・緊縮化・減量化・削減などといった概念である。これらの手法は1965年代以降盛んに実施されてきたが、しかし今日の巨大組織化にみられる如く、決して抜本的改革とはなりえなかった。

今日的課題もなおこれらの延長線上にある。セクショナリズムに関しては、依然としてタテ型・部門中心主義が横行し、ヒエラルヒーに関しては、ポストレス時代とはいえ団塊世代の中膨らみチョーチン化人事構成に対応して管理職・専門職制、主管者制度（主幹・主査）、ライン・スタッフのコース別選択制などが行われている。急速な規模の拡大化に対応して、責任・権限を分散（分権化）した事業部制の導入もやはり一定の限界があったといわざるをえない。かくして既存の組織論は殆どさまざまな手法を試行錯誤してきたが、現状において決定的な変革モデルはなく、従ってわれわれとしては新しく思考の転換をしていかざるをえない。

(1) ところで、「セクショナリズムをいかに克服していくか」という考え方として、よく“ハイブリッド化”という言葉が使われる（第Ⅲ部第5章第1節の「ハイブリッド的発想への転換」を参照されたい）。「これからの組織はハイブリッドな存在でなければならない」と。ハイブリッドとはもともと自然科学の用語で異種交配、異種混流、異業種交流といった意味であり、これは全く新しい異質な部門、人間、職業、集団、地域などの組み合わせにより、融合化・複合化させ、そのシナジー（相乗）効果としての新しい副産物に

期待しようとするものである。つまり既存の部門単位、職員、専門家であってもこれらを組み替えることで、新しい発想を生み、新しい課題に対処行動していこうとする。

その典型例がマトリックス型組織である（1）。マトリックス型組織は、伝統的なタテ型の管理職から現場メンバーまでを含む垂直的チームと、ヨコ型のプロジェクト志向の組織単位間にまたがる横断的チームとの両者の組み合わせによって編成される。分化と統合の同時極大化をねらった「多元階層システム」（有機的統合体）といえよう。この新たな組織原理は、①職務の複合化、②ミニ・ゼネラル・マネージャー、③命令の二元性、④横割りの共同意思決定、⑤集権と分権両方などの性質をもつ（2）。それゆえ、1人の職員は同時に2人のボスの管理下におかれ、ツー・ボス・システム、また複合的な二元的命令組織ともよばれている。

この制度はプロジェクトチーム、ワーキンググループ、タスクフォースなどとよく似ているが、これらが臨時的・一時的な単一事業の目的達成をめざすのに対し、マトリックス型組織は恒常的・多角的な事務事業をめざす。そもそも最初に編成されたのがNASAであったことから、1つの大きなテーマ解決型（パフォーマンス志向型）の組織であるといえよう。しかも相当の予算的バックアップや権限付与（とりわけ調整権）が行われ、施策の一体化・総合化が重視されてきた。大部・大課制が部内異動によって課内総合体制を図り、プロジェクトチームなどがこれらの部課を超えて課業中心主義へと発展し、さらにマトリックス型組織は組織全体の立場に立って総合的に編成しようとするものである。つまり関係部課の連携プレーや連絡調整をより緊密にし、総合調整機能が十分発揮されるようなシステムを目指している。

例えば、岡山県の青少年対策マトリックス型組織では、県レベルの知事部局13課、国レベルの総理府・文部省・警察庁など11省庁、および教育庁や警察関係などを含め18課によって運営されている。もちろん、現実には難問も山積している（雑居ビルだという批判、計画倒れで実質機能が伴っていないなど）。しかし、“課を超え” “職場を離れ” さらに“組織全体の立場から” “環境とのかかわりにおいて” みていこうという基本原則は、今日の多様化社会にうまくフィットしたシステムであろう。とりわけ行政組織において有効性を発揮しうると思われる理由は、青少年対策だけでなく、老人問題、婦人問題、緑・水・空気などの自然環境問題など、どうしても多元的ヨコ割りにつながる諸ニーズが急増していること、また外部環境の地域・地区にまたがる住民サービスをより統合しやすいことなどもあげられよう。

(2) さらに、「ヒエラルヒーをいかに克服していくか」という考え方として、フラットにして平等参加できる組織モデルとは、いわばプロフェッショナル・オーガニゼーション (professional organization) といえるのではないだろうか (第Ⅲ部第7・8章で論述する)。これまでのエキスパートとかベテランとかスタッフなどへの役割期待は、一定の専門分化された枠内では、特殊な補助機能や補佐的助言を遂行していたにすぎない。より高度な意思決定権はより上位の管理者にあり、自ら責任ある選択や判断を下すことはあまりない。彼らにとっていわば組織は責任不在 (転化) の隠れみのになっているのである。

しかし有資格時代におけるプロフェッション (専門職業人) とは、原則として意思決定権が自己自身にあり、単独 (独力) で仕事を達成していかなければならない。「自律性・自主独立性・自己決定権」などが尊重され、仕事への高いコミットメントが期待されている。そのために職員の匿名性をなくし、個人の名前を出していくことで自分の仕事 (ジョブ・ロイヤルティ) だということを自覚させるのである。

もちろん、プロフェッションといえども、現代の巨大組織化の中では否応なく雇用者社会 (employee society) や被傭社会 (salaried society) の管理下に入っており、いわば「組織内 (社内) プロフェッション」としての地位・役割しか期待できない。しかしそれでも、複数の専門性をもつプロとしての個人と組織との新しいシステムづくりやリレーションづくりが摸索されはじめている。その意味で、市民もまた当事者として「プロフェッショナルな市民」という資格において行政参画し、専門家集団の一翼を担って一定の役割を遂行することができる。「“行政+住民+専門家” という形の相互批判的努力を前提とした、“首長の理念的原則と専門家集団の知的活動” “行政権力と批判的知性” との新しい結合が問題にされる」 (3) ようになってきた (この課題については第Ⅱ部で論述する) (4)。

第2節 意識変革の現状と課題

どんな制度や組織であれ、究極において、それを支えているものはそれをつくり出しかつ維持している人間 (組織人・職員) 自身である (5)。従って、組織を変えていこうとすれば、人間自身のあり方から変えていくのでなければならない。まず人の、自己の活性化を図ることである。「外形式の制度化が変化しても、それを運用する人間の意識に変化が生じない限り、制度の具体的内容は変化しない」 (6) からである。では、職員意識をどのように変えていけばよいのであろうか。

現代組織人のもつ不満に注視してみよう。一般的に約3分の1から半数近くの職員が現状不満を訴え、その声はとりわけ青年層に多いといわれる。この大きな理由は、「仕事の成果や能力に対する評価が不適切」（メリットシステムの不採用）、「どこで誰が決定しているのかわからない」（決定過程への参加希望）、「夢がない」（組織全体目標+職場集団目標+個人目標などの一貫性・体系化の不備）、「職務の全人格化・全人間化」（管理・支配的基調からの脱却、自己充實的な生き方の摸索）、「もっと人間的な活用をしてほしい」などの意見に集約されよう。そこで、さらにこれらに共通するものとして、(1)「動機づけ」と、(2)「能力開発」という視点に絞り検討してみたい。

(1) まず、仕事誘因としての「動機づけ」についてみると、①経済的報酬がこの豊かな社会にあって必ずしも強力ではありえなくなっていること。②地位・職位・昇進についても前述の如く意欲の減少傾向にあること。③成果に対する報酬制度（賞状、賞金、賞品など）も大した魅力ではなくなりつつあること。④仕事そのもの（役割志向）もモーレツ社員像が敬遠されていること。あるいは、⑤職場を離れて（必ずしもマイホームではない私（秘）事化された世界で）、時間・空間・エネルギーを大いに活用したいと思っていることなどの理由があげられる。⑤の理由は、職場社会で実行されるとき、社内の各種イベント大会（スポーツ、レジャー、カルチャー、ホビー、クラブ、同好会など）への参加感、満足感、充実感ということになるであろう。このように、価値・思考・行為パターンの多様化・多元化の時代には、職員のモチーフもまた複雑化しており、従来の画一的・強制的・一方的な誘因付与によっては統一化できない。報酬制度も最近では、金銭の多寡ではなく、休暇日数や海外旅行などが採用されるようになっている。

しかしこれらの誘因はあくまで成果物であって、仕事そのものではない。人間の大きな喜びが仕事の達成過程そのものにあることはおそらく普遍的真理であろう。自己の能力発揮による自己成就、自己実現、自己表現、自己完成していく瞬時の喜びこそ至高のものである。それゆえにこそ、モチーフやモラルや仕事意欲の開発、研修などが切実に望まれているのである。

(2) 「能力開発」あるいは自己啓発という考え方は、まず人が活性化しないと組織も活性化しない、またしていかないという論理からである。つまり、自己の成長や変化こそが結果として組織のあり方を変えていくと考える。その意味で人材こそ最大の財産（人財）であり資源である。そのためにも職員1人ひとりが主体者・担い手としてやる気を起こすためにはどうすればよいかをたえず考える。「いま、何が一番おもしろいか」「住民の切

実なニーズとは何か」といった問題意識をもち、解決すべき（行政）課題を発見していくことである。つまり、「自治体革新を追求し、考え、試行錯誤し、創造し、行動する職員」（三鷹市）が求められている。そして、この自分が変わるという契機は、①いきっかけづくりに貧欲になること、②意外性と出会うこと、③異質なものに触れあうこと、④新しい別の見方を学習すること、そして⑤アクションを起こしてみること、などであろう。一方、組織もまたこのような職員の挑戦と革新を許容するだけの構え（仕組み）がなければならない。

現在、確かに「人の管理、人のための組織づくり」から「仕事の管理、仕事のための組織づくり」が志向されるようになってきた。能力主義、実力・業績主義、資格制度などに対応した昇進昇格制度が考えられるようになった。こうした職位制度の見直しは逆に中間管理職受難の時代ともいわれ、ポスト減らしや出世限度はより切実になっている。従って、従来のような地位志向、肩書偏重、出世主義的発想の限界と新しい仕事への動機づけとが見直されねばならない。この背景にはもちろん、ハイテク化や情報管理システムの発達があり、上下の情報パイプ役としての中間管理職の存在意義がそれだけ喪失してきたという流れがある。その分だけ決定権のトップマネジメントへの吸収、一元化、集権化も促進されやすいということになる。

能力開発の方向は、在来の専門分業化における単能化の原則ではなく、1人ひとりの人間の多面的な能力開発が要請されている。組織の多目的化・多機能化・多角化が進む一方で、職員の絶対数が減少しつつあり、この人減らしの結果、残された職員の高度化・多能化による少数精鋭化が余儀なくされている（職務充実と職務拡大）。少なくとも2つ以上の専門的能力が期待され、「〇〇担当」という「複数の専門職化」が進みつつある。つまり「ハイクオリティの個人」を前提とした全員の能力フル活用の時代へと変化してきたのである。

④これらの動機づけや能力開発の手法は、採用試験、昇進昇格試験、能力評価、職員研修などでさまざまに試みられている（7）。

ここではとりわけ、「提案制度の活用」から見てみよう。提案制度とは、職員の身近な事務事業を見直し問題意識を高揚させ、同時に参加意識も醸成していこうという目的をもつ。提案内容は課題提案、自由提案、職場（部局）提案、地域提案などがあるが、要するに、問題発見能力や課題克服への意欲や積極性を全職員に問うていくというものである。

1人ー改運動、1人ーアイデア運動などがよく推進されている。しかし問題は、提案の

実現度が極めて少ないという職員の不満である。これに対しては、推進体制の不備、トップの基本姿勢、委員会の権限、表彰・報償制度などの拡充策がさらに図られる必要があろう。

②さらに、「小集団活動の自主的研究グループによる活性化」という点に注目したい。ここにいう自主的研究グループとは、単なる各課内グループでの勉強会ではなく、組織全体からメンバーを公募し、自発的・主体的・個人的参加を前提にした共同研究活動のことである。「われわれの組織や自分たちが住む地域社会は自らの手でよくするんだ」という達成目標を置き、それに共感する仲間づくり（いい仕事をするいい人材を見つけ出すこと）によって構成される。このような組織編成は縦横のコミュニケーションをなし、「キーパーソン(key person)とそのネットワーク化」「人と情報の交流化」によって、政策提言したり広がりや深まりをみせたりする（例えば、「10人の会」「チャレンジ61」など）。研究会はホネの議論やミーティングを繰り返すことにより、やがてある小さな実験に成功し、この成功体験の蓄積がさらに大きな自信と確証となり、1つのより大きな事業として成功するようになる。こうした研究会に対して、組織サイドでもやがて積極的に奨励したり助成金を付与したりするようになってきた。

③今後大きな課題になってくるテーマが、「職員参加論」であろう。これは単に日常業務への職務参加（職場懇談会や職場討議など）ではなく、自治体全体への展望をもつ最高意思決定過程への下位職の意見の反映という参加のあり方である（8）。こうした動きの背景には、従来の提案制度や稟議制、職場会議などでは一般職員の意見が反映されないという不満があった。その意味でボトムアップ方式という合意形成過程が再検討されてきた。

こうしたジレンマやカオス状況の中から、“若手・無名・30代・係長クラス”を中心に台頭してきたのが、先述の自主的共同研究グループである（9）。これがやがて政策集団化するようになる（政策提言や活動の活発化）。こうした自治体の政策立案能力の向上こそ、1965年代に始まった「地方先行・中央追隨の行政パターン」（10）を定着させてきた。この構成メンバーは職制ではなく、階層間、部門間、世代間、異性間、組織間（市民も参加可）といったように、かなり異質な人材を混合して編成されている。こうしたハイブリッド化の傾向はフォーマルな検討委員会やプロジェクトチームなどでも、意図的に技術系と事務系、職制と組合と自主グループなどを混合したり、また複数グループを編成してお互いに競合させる。そして報告書や答申案も複数提案させ選択肢の幅をもたせるようにする。こうして職員の自主的参加動機を充足させ、仕事は上から与えられるものではなく、

職員自らが自分の仕事として考え、見出していくという志向性をもたせるようになってきた。まさに改革の試みは、「自発性、市民性、実験性という3つの原則」(11)に沿って行われつつあるのである。

④次に、「職員研修のあり方」も、新しく「人材開発室」や「能力開発室」といった部署が誕生したり、庁内だけの管理職研修や新人研修だけでなく、組織間の人事交流(公務員の民間企業への派遣、国一県一市町村間の相互交流など)も盛んに行われるようになった。さらに大学・研究所などへの派遣、海外研修(例えば、大分県大山町では「世界を知ろう会」をつくり、知恵を絞って運営資金を捻出し、イスラエルのキブツに毎年3ヶ月間派遣(12))などにも補助金を出すようになってきた。また逆に有能な人材の外国からの招聘、あるいは外国人労働者の参入など、国内労働者の開放化もますます進んでいる。とりわけベンチャービジネスなどの先端・成長企業では、組織人の創造性の発揮こそ企業の死活問題であり、人材誘致(活用)や能力開発に躍起になっている。

最近の動向としては、人材センターや人材斡旋(派遣)会社、人材銀行といった会社が専門員の出張サービスをしたり、あるいは優れた人材の発見とそれを必要とする会社への紹介といったビジネス業(ヘッドハンター、スカウトマンなど)も流行っている。そして組織外からプロの経営者や管理者を短期間契約採用して財政的再建にあたらせ、組織ボケしている連中にショック療法的活力を与えたりするようになってきた。

第3節 情報変革の現状と課題

情報変革のポイントは、情報公開の基本原則に立ち(13)、情報そのものの周知徹底、審議過程の公開、またそのためのニューメディアの導入、組織機構の改革などを通して情報の活性化を図ることである(14)(15)。情報の活性化とはすなわち、情報コミュニケーションのルートや流れをいかに変革していくかということである。大量の情報の効率的処理・操作・制御などによって有効活用し、内外のコミュニケーションの流れやフィードバック機能が円滑に行われるようにすることである。これらの背景にはおそらく、これまでの住民運動の成果としての①生活環境の擁護、②自由な学習権、③政策決定権などの動向が存在しているであろう(16)。

とりわけ1970年代のニューメディアの発達、技術革新、ME産業、新素材産業などが組織に与えた影響は極めて圧倒的かつ決定的であったろう。光通信、デジタル通信、衛生通

信、VAN（付加価値通信網）、INS（高度情報通信システム）、キャプテン（文字図形情報ネットワーク）、産業用ロボット（無人工場）などの新技術導入は新しい21世紀への展望を予感させるものであった。企業においては、本社－地方の支社・営業所・工場を直結して地域間格差を解消し、テレビ電話、サテライトオフィス（衛星事務所）、在宅勤務など、職場の地方分散を可能にするものである。また家庭でも、ホームショッピング、ホームメディカル（双方向テレビで遠隔診断）、ホームセキュリティ（外出先から家の安全管理）などが実践されている。自治体においても、本庁－支所・出張所－施設間をコンピュータ、ファクシミリ、端末機などで結んで住民情報を迅速に処理したり、市民サービスを提供したりしている（遠隔地データ伝送、データ照会など）。これらの最先端技術を総合的に生かしたテクノポリス構想やCATVは、産官学共同路線による地場産業振興、まちづくり、「ニュー・メディア・コミュニティ」（通産省）、「インテリジェントシティ」などのプロジェクト事業を大いに推進してきた。

コンピュータの導入は、情報（データ）の①大量処理、②継続的処理、③即時処理、④クロス分析、⑤予測と計画と判断、などの面で優れた有効性がある。明らかにペンとソロボンの時代からコンピュータシステムの時代へと変化している。コンピュータの高度利用はおそらく合理化・省力化の徹底、生産性向上、労働時間短縮などをもたらすであろう。しかし同時に、ME導入に伴う生産性向上によって、事務管理部門では相当数の職員が不要になると推測されている。生産過程の完全自動化、中央集中管理システムは「オフィスの工場化」を一段と推し進め、仕事も単純労働、監視労働が主になると予想され、これらへの対応が急務になっている。

自治体においては、第二次臨時行政調査会（1981年）、行政改革推進審議会（1983年）などの答申や提言を受けて、地方行革大綱が制定、通達され、「1985年は地方行革の年」といわれた。各自治体では改革推進本部が編成され、「民間委託、OA化など事務改革の推進」などの実施計画報告書を自治省に提出することになった。この時点で、コンピュータの利用状況は全市町村（3,276）の97.9%が実施しており、オンラインシステム（公害防止、税務、病院、水道、国民年金、財務会計）22.7%、データベースシステム（住民記録、地域情報、税務）11.6%、漢字情報処理システム（住民記録、税務）78.1%であった。さらに、自治体業務のコンピュータライズの段階は、①繰返し計算（給与、税務、国保）→②実績計算（財務会計、統計調査）→③管理の段階（人事管理、住民記録管理）→④計画と判断（地域総合開発計画、税収予測のシュミレーション）、へとますます高度化して

いる(17)。

こうした新しい変化の波が職場を来襲しており、情報の管理・統制、提供・媒介、利用・処理など総合的情報システムが早急に整備されていかねばならない。もしそうしなければ「官僚制は、専門的な“知の位階制(マルクス)”と情報・権限の階統制によって公務労働を組織化し、支配し窒息させ、公平・民主的であるべき行政機構を官僚機構へと転化させ」(18)てしまうからである。

このようにニューメディア時代における高度情報社会においては、それに対応して行政組織もまた新しいシステムを開発しなければならない。「必要なときに、必要な情報を、必要なだけ」得られ、また利用できる組織でなければならない。「(企業の)自己革新の本質は、『情報の創造』にある。…組織体としての(企業の)自己革新は、新しい情報を獲得し、創造し、その結果、新しい思考・行動様式と構造を形成することである」(19)

(括弧は引用者)。つまり、組織は従来の定型的業務処理体制(規定遵守・指示命令忠実履行型のパターン)から、的確な状況判断と臨機応変な柔軟性と将来予測を含む問題解決型のパターンへと自己変革していかなければならないのである。

ところが現実には、組織内部の情報の流れは分断、遅滞、歪曲されて極めて劣悪であり、職員配置数、稟議制、管理監督者の専決事項数など、事務の非効率化、煩雑化を招来している。この原因は極めて明白である。中央省庁の縦割行政、自己完結型ブロック体制(部門制)、職制・職務の分割・増設(機構の複雑多岐化)など、繰返し指摘されているところである(20)。この結果、全体的に情報の発生、報告と把握、判断と意思決定、指令と伝達、行動と処理といったプロセスが迅速・正確に連絡されていかない。かくして、細く長い情報ルートが不断に拡大細分化され、組織全体もまた情報の流れが散在して停滞せざるをえないのである。そこでさらにさまざまな「情報活性化の手法」が取り入れられることになる。例えば、要点だけを述べると、

(a) まず、トップリーダーの活性化——トップは、フロント(フロンティア)ランナーとして、常に組織のシンボル・モデルでなければならず、自己集団のイメージと同一化していなければならない。従って、組織集団の全体目標である戦略的ビジョンをいつも成員に開示しておく必要がある(庁内公報、トップと語る会、市長の考えを聞く会、職員の誕生日(昼食会、カレーの日)など)。

(b) トップマネジメントの活性化——とりわけトップを支える最高意思決定機関のサブリーダーたちの役割は大きい。幹部会、庁議、三役会議、政策会議など、シンクタンク(

頭脳集団)としての有能な人材(スタッフ)がここに結集されていなければならない(若手登用、抜擢人事、実力部長など)。

(c) 職場集団の活性化——縦横のコミュニケーション・ルートがクロスする大切な実務(現場)部門であり、とりわけ係長クラスの戦略化が要請されている(課内会議の開催、部(課)長会議の結果報告、ミドルへの権限委譲—とりわけ、専決権や決裁額など)。

(d) 組織全体の活性化——人材(人事)交流を通じた情報の交流化を図ること(ローテーション、プロジェクトチーム、マトリックス組織など)、新陳代謝の促進(選択定年制、若手登用、異質集団との異動など)、教育研修の見直し(ミドルの培養、ニューリーダー層として育成など)、自主的研究グループの奨励(勉強会の発足、学会・研究会への参加(21))などに重点的に取り組む必要がある。

(e) 地域環境の活性化——何よりも人と情報の相互交流の場(機会)が形成されなければならない。とりわけまちづくりとの関連において、新しいさまざまな“仕組みづくり”が試行されている。例えば、住民の直接参加方式による市民協議会、イベント交流、自治会・町内会などの地域組織の活動、新たなネットワーク(生活協同組合など)、自主的研究グループ、自由な交流の場(地域交流センターなど)、パソコンネットワーク、民間まちづくり団体(ナショナルトラスト運動など)、など(22)。

第4節 地域変革の現状と課題

環境状況の変化に伴う住民の価値観の多様化・多元化・高度化・複雑化などが、ともすれば行政に対して際限なく施策の拡散化を迫ってきたといえるかもしれない。つまりさまざまな住民ニーズに対応し、各自治体では重要な行政サービスとして多種多様な諸施策を、いわばご都合主義的・場当たりの(声の大きい団体や場所)に分離独立して実施せざるをえなかった。公共施設をつくる場合でも、ある市では、地区割りした7つのブロック全域に、一区一会館制としてそれぞれ同じ施設をつくり、またある市では、老人福祉センターがおおよそ2kmごとに5館も設置されているという。これらは中央省庁などのタテ割型補助金行政の結果、バラバラな形で同一地区内に類似施設が無計画につくられてきたことを意味する。つまり「大きいこと、たくさんあることはいいことだ」という数の論理を競うかの如くに、極端に言えば小中学校区単位の全区域に設置されてきたのである。

しかし今日では、財政負担の逼迫化、補助金削減、広域行政圏化、通勤・通学圏の拡大

(地域社会から職域社会へ)、ライフスタイルの変化、各施設の統廃合化など、社会構造的な変動が生じている。さらに決定的には、政府からの行政改革の影響力が極めて甚大であった。この行政改革については立場によってそれぞれ見解が異なるであろうが、共通するものとしておよそ次のような項目が抽出されよう。

- ①「小さな政府」「増税なき財政再建」
- ②自治体の減量経営（定員削減、賃金抑制、歳出削減、補助金カットなど。要するに、“ヒト減らし、カネ減らし、仕事減らし”ということ）
- ③独立採算（制）化（公庫・公団化、第三セクター化、受益者負担、公共料金値上げ、不採算部門切り捨て、自立主義・自助努力、コスト計算、収益性・効率性、企業的生産性など）
- ④民間委託（外注化、民営化、外部委託化、下請化、公設民営化、行政の外部化、役割分担論、守備範囲論など）
- ⑤民間活力の導入（公的事業分野への民間企業の参入促進、市場原理の導入、公的規制の緩和など）
- ⑥公共サービスの商品化（福祉、教育、保育、清掃、調理、医療、通信、交通、文化、安全、防災など）

このように自治体行財政改革が上級官庁より強力にプッシュされ（法令、通達、指導、補助金など）、従って自治体サイドとしても否応なくこうした諸問題に対応していかざるをえなかった。少なくとも自治体組織全体の質量的転換が必然性としてあった。

それでは、現代という時代状況と置かれている地域社会との接合領域において、各自治体はどのように変わっているのか、あるいは変わりつつあるのか、自治体そのものの新しいイメージについて指摘しておこう。象徴的に表現すれば、「都市行政から都市経営へ」(23)すなわち、「地域経済の経営主体としての自治体像」がより鮮明に強調されているということである。つまり都市（地域）社会システム全体を経営するという発想への転換である。従来の単なる部課係内管理とか自治体マネジメントといった枠組を超えて、地域社会や日本社会、あるいは世界的動向の中で、その地域資源（経営資源を含めて）の有効活用をいかに上手に企画していくかが問われているのである（[図1-1]「行政における位相の拡がり」を参照されたい）。

CI (community identity) 戦略とは、地域の新しいあるべき姿（シンボル、スローガン、イメージなど）を形成し確立していくことである（第Ⅲ部第6章で詳述する）。そして一

定の地域理念に沿って地域特性に根ざした新独自政策を実施したり、地場産業を起こしたりして、地域環境の変化を自らつくり出す実践的活動に積極的に関与する。いわゆる「地域づくり・都市づくり型自治体」をめざす（まちづくり、むらおこし、しまおこし、産業おこし、モデル事業など）。この地域づくり型自治体とは、その地域にしかないストックを生かし、オリジナリティ（意味、個性、美しさなど）を“より高い質”へと変えていくことである。自主財源の発見と確保に努め、プランニングやキャンペーンにも力を注ぐ。そのために地域環境のデータベースを必要とし、地域カルテや地域情報システムを早急に整備する。一村一品運動や一集落一品運動などは、さらにそのハイブリッド化（高性能化・高次元化・高品質化）を進め、異業種を組み合わせた一、五次、二、五次産業など、農産物に付加価値をつける運動を盛んに促進してきたのである（農協の商社化など）（24）。「科学技術+産業+行政+大学の有機的結合」を目指したテクノポリスによる地方行財政の再編成もしかりであった（ハイテク産業立地化など）。「自治体+企業+農（漁）協（住民団体）との協働体制」といったジョイントセクターの共同出資による株式会社や地方公社方式などもよく設立されるようになってきた（観光開発株式会社など）。

このように自治体のあり方は大きく変貌しつつあり、新しい行政サービス内容が創造されつつある。この新しい社会的価値を創造するためには、地場資源を活用した新しい製品（特産物）や異業種分野への積極的進出が試みられねばならない。かかる意味において、地域づくりとはすなわち、産業づくり、政策づくり、ひとづくり、組織づくり、イベントづくり、PRづくりなど、総合的発展が期待されている。つまり、複合産業・複合施設・複合体系による一体的変革ということである。これらの諸資源の一大ジャンクションとして、またネットワークセンター（サービスセンター）として自治体が位置づけられる。言い換えると、総合的・統一的な情報などの集中的管理を行うということから、「地域発展のための頭脳センター（シンクタンク）」（25）といえるかもしれない。つまり自治体は「地域づくりの専門家集団（住民の参謀本部）」であり、そのための組織委員会（総合研究調査機構）であると考えられる。

かくして組織的には、新しく政策研究室（部）などが設置され（ベンチャー担当室、2,001 推進室、アーバンデザイン課など）、ここで地域環境の全体的視点に立つ政策提案や政策構想づくりが行われるようになっている。

注

- (1) 下條美智彦「組織運営と事務処理システム」日本都市センター編『新しい市役所事務機構』1987、pp.127-130。および「行政改革下での組織活性化の課題」第44回全国都市問題会議『行政改革下の自治体運営』1982、pp.48-52参照。
- (2) 奥村昭博「マトリックス組織と日本的経営」『組織科学』14-3、1980、p.26。
- (3) 奥田道大『都市コミュニティの理論』東京大学出版会、1983、pp.188-189。
- (4) このようなコンテキストにおいて、「仕事志向型の職能協働体」とか「プロフェッションによる協働体制づくり」が徐々に導入されつつある。例えば、病院組織における「チーム医療」というモデルがある。これは病院組織が単に医師、看護婦のみならず、薬剤師、理学療法士、カウンセラー、栄養士、ソーシャルワーカーなど、少なくとも15種類以上のプロフェSSIONナルグループによって構成されているということである。とりわけ最近導入されている評価会議(evaluation conference) やケースカンファレンス(case conference) においては、1人の患者の診断や治療法をめぐってそれぞれが専門職としての立場から、いわば“お互いが対等なパートナー” “チームプレーヤー” として白熱した討論をすることが了解されている。最終的責任者は主治医があたるとしても、それぞれの役割と責任と権限は極めて重く与えられており、患者の病気を治すという大目的に沿って相互連携やチームプレーが期待されているのである。これからの医療のあり方としては、病院・診療所・保健所・老人ホーム、リハビリテーションセンターなどを結び、こうしたプロフェSSIONたちを前提とした包括的・総合的な「ネットワーク医療」が求められるようになっている。
- (5) 「行政のきめ手が人だということは、現在の真実であるが、これからはいっそうの真実であろう」中川剛『行政理論と文化基盤』三省堂、1986、p.261。
- (6) 佐藤竺編著『地方自治の変動と対応』学陽書房、1980、p.10。
- (7) 佐竹英章「職員参加と能力開発システム」松下圭一編著『職員参加』学陽書房、1980、pp.126-131。
- (8) 松下圭一「職員参加の意義と理論構成」同上書、p.323。
- (9) 例えば、まちづくり研究会（横浜市）、高齢化社会研究会（東大阪市）など、極めて多様な研究テーマがとりあげられている。詳細は、『自主研究活動グループ研究報告抄録集』神奈川県自治総合研究センター、1985、11。あるいは、地方自治体活性化研究会編著『自主研究実践ハンドブック』総合労働研究所、1984、などを参照されたい。

- (10) 五十嵐富英『自立する地方—地方記者たちの見た戦後自治史—』ぎょうせい、1987、p.96、199 参照。
- (11) 篠原一『市民参加』岩波新書、1977、p.148。
- (12) 田村明『まちづくりの発想』岩波新書、1987、p.178。
- (13) 本田弘『自治体変革論』学文社、1985、pp.73-107、および高寄昇三『自治体情報公開の実際』学陽書房、1987、などを参照されたい。
- (14) ここ数年、各地の自治体で情報公開の制度化が進み、1987年11月1日までに条例または要綱を制定したところが24都道府県、79市町村。人口でいうと全国の3分の2以上の人々がこの制度的保障を受けているということになる。朝日新聞、1987・11・22。
- (15) 田中豊治「地域社会と組織敵対」日本都市センター編『新しい市役所事務機構』1987、pp.77-78。
- (16) 大原光憲『都市自治の革新』中央大学出版部、1975、p.223。
- (17) 小林紘『コンピューター社会と地域行政システム』第一法規、1982、p.105。
- (18) 島恭彦・池上惇・重森暁編『情報社会の行政改革』青木書店、1982、p.117。
- (19) 竹内弘高・榊原清則・加護野忠男・奥村昭博・野中郁次郎『企業の自己革新』中央公論社、1986、p.11。
- (20) 田中豊治「地域社会と地方自治体—地域環境条件の変化と行政組織の対応—」『ソシオロジ』29-2、1984、pp.34-35、38。
- (21) 1986年5月23日、自治体職員を中心とした自治体学会が設立された。この学会は、「地域・自治体間のひとと情報のネットワーク」をめざし、「市民と自治体職員と研究者が一体となって、各地で現に起きつつある政策研究と実践の知恵を主体的に交流し、新しい実践的な学問を追求する“場”である」と謳われている。詳しくは、『いま草の根の現場から自治体学の構築を』（日本評論社、1986）、『人と情報の連環を求めて』（第一法規、1987）などを参照されたい。
- (22) 田村明、前掲書、pp.71-74。
- (23) 大塚祚保『現代都市経営論—行政と住民との新しい関係をめざして—』時潮社、1986、p.155。
- (24) 80年代後期展望シリーズ2『地域社会と民生的連帯』芽ばえ社、1985、pp.60-62 参照。
- (25) 本田弘、前掲書、p.106。

第7章 住民参加型行政組織への展望

「住民意思を反映させる参加型計画行政」として「市民参加型のシステムづくり」が志向されているが、それでは行政側では、どのような住民と行政とが直結する新しいチャンネルづくりに取り組んでいるのであろうか。こうした行政側の具体的な組織的対応の仕方に論点を絞りさらに考察したい。その対応関係の現実認識を、日本都市センターのアンケート調査の結果から要点だけを抽出する(1)。総じていえば、「住民参加をさらに進めることが望ましい」(76.2%)とはいいいながら、「最近の住民参加はその“制度”や“ルール”がつくられていない」(68.4%)こと、「住民参加に対する行政側の真の理解が乏しい」(34.8%)こと、従って、「政策決定過程に住民自身が直接参加し、フィードバックしあうような仕組みはまだつくられていない」(86.3%)というのが現代自治体の総合的評価であった。

しかしまた、それゆえにこそ、「組織機構および運営の改革の必要性があると感じている」自治体が85.6%もあったのであろう。この数字は、「組織機構は外部環境条件の変化に十分対応している」(78.2%)という自己満足的意見よりもかなり上回っており、従って、むしろ何らかの自己変革の不可避性、必然性を感知しているものといえる。実際、「ごく最近(3年以内に)、大きな改革をしたことがある」という市役所は35.2%もあり、人事異動と機構改革が大嫌いな自治体としては極めて高率であるといえよう。「その機構改革で期待すること」は、とりわけ①市民サービスの向上(68.4%)と、②事務処理の迅速正確化(58.2%)という二本柱が挙げられている。

さらに「改革理念」としては、①効率性志向(98.9%)、②市民志向(87.8%)、③組織の管理性(84.4%)、④経営性(73.3%)などが高く、ついで⑤公共性(53.3%)、⑥水平的ヨコ割志向(51.1%)、⑦分権性(36.6%)、⑧職員の間人性志向(33.3%)などが目立つ。逆に中央志向や垂直的タテ割志向はともに48.7%で「あまり重要視しなかった」と回答し、また集権性も22.2%対27.8%でむしろ反発する意見の方が多かった。ここから少なくとも、①組織の効率性・管理性・経営性の重視ということ、つまり自治体・地域・都市経営論的発想の必要性を強く感じていること、および、②「中央志向ではなく市民志向」「垂直的タテ割志向ではなく水平的ヨコ割志向」の必要性が察知されているということ、などが窺われる。さらに、「そのときの改革の具体的目的」については、①市民本位の組織づくり(52.2%)、②新規事業への対応(33.3%)、③定員増の抑制(31.1%)、

④責任と権限の明確化（21.1％）、⑤意思決定の迅速化（18.9％）、⑥スタッフ部門の強化（15.6％）、⑦セクショナリズムの克服（8.9％）、⑧職員の能力発揮の可能性（4.4％）、⑨コミュニケーションの円滑化（3.3％）、といった順位になっている。

これらの回答結果から、自治体は「市民サービスの向上」を期待し、「市民志向」を理念として、「市民本位の組織づくり」を目的に積極的な組織改革に取り組んでいるということが推察されるであろう。

この結果として、新しいもろもろの住民参加型民主主義の組織構造への変革的試みが導入・実験されている。直接・間接的住民参加論がそうであり、自治法に規定された直接請求制度があり、さらには行政委員会や審議会などの付属機関の設置、公聴会の開催、事業計画案の縦覧などの制度化も確立されている（後述）。

【表1-5】住民ニーズ把握のための方法

| 項目 | 目標管理の採用 | 小集団活動の採用 | 提案制度の採用 | 意見の発行 職員向け庁内広報 | 住民ニーズ把握のための方法 | | | | | | | | |
|-----|---------|----------|---------|-------------------|---------------|-------|-------|-------|---------------|----------------|------|------|------|
| | | | | | 市町村政モニ ター制 | アンケート | 住民相談室 | 巡回相談 | 首長と住民 の懇談会 | 投書箱・首 長への手紙 | 住民集会 | その他 | |
| 事業 | 市区 | 43 | 67 | 425 | 338 | 282 | 409 | 460 | 63 | 517 | 281 | 72 | 57 |
| | 町村 | 95 | 138 | 663 | 174 | 193 | 1,105 | 634 | 144 | 1,665 | 359 | 234 | 352 |
| | 計 | 138 | 205 | 1,088 | 512 | 475 | 1,514 | 1,094 | 207 | 2,182 | 640 | 306 | 409 |
| 実施率 | 市区 | 6.4 | 9.9 | 69.9 | 50.0 | 41.7 | 60.5 | 68.0 | 9.3 | 76.5 | 41.6 | 10.7 | 8.4 |
| | 町村 | 3.7 | 5.3 | 25.5 | 6.7 | 7.4 | 42.5 | 24.4 | 5.5 | 64.0 | 13.8 | 9.0 | 13.5 |
| | 計 | 4.2 | 6.3 | 33.2 | 15.6 | 14.5 | 46.2 | 33.4 | 6.3 | 66.6 | 19.5 | 9.3 | 12.5 |

「市区町村における管理改善の状況」
自治省行政局調査録（昭和62年3月）

これらの住民ニーズを反映させるコミュニケーション・ルートとして、「住民ニーズの把握のための方法」（〔表1-5〕）をみると、市区レベルの実施率は、①首長と住民の懇談会（76.5％）、②住民相談室（68.0％）、③アンケート調査（60.5％）、④市町村政モニター制（41.7％）、⑤投書箱・首長への手紙（41.6％）、⑥住民集会（10.7％）、⑦巡回相談（9.3％）、などの順に実施されている。これについては先のわれわれの調査でも（2）、住民との意見交換や対話集会（89.1％）、各種団体からの要望・陳情（80.8％）などが重視されていた。また移動市役所（川崎市）や青年議会（石巻市）なども実施されている。

このように住民参加の志向性が高まりつつあるということはすなわち、「自治体組織内部の開放化」への要望もまたパラレルに強まっているということである。つまり住民が参加行為の実体化や有効性感覚を強く求めはじめているということであろう。

さてところで、これまでの論旨は、官僚制組織モデルを超える新しい視点として、動的組織・開放型組織モデルを想定し、その具現化のための戦略的活性化について叙述してきた。そもそもこれらの組織は環境に開かれたオープンシステムのことであり、それはすなわち参加型組織のことであった。ここにいう参加型組織とは、まず、①職員に開かれ（職員参加）、②地域住民に開かれ（住民参加）、③民間に開かれ（企業参加、公共事業の市場開放）、④国家へと開かれ（府県の国政参加、市町村の県政参加、自治体（間）連合（3））、さらには⑤国際社会へと開かれ（国際交流）たシステムのことである。

従って行政改革は単なる財政改革ではなく、減量経営や民間委託など「行財政の効率化」ばかりが強調されてはならない。本来行政改革とは「自治体総体の改革」でなければならず、自治体の内部システムと地域環境という外部システムとの交換関係を、オープンで、ソフトで、ダイナミックでかつデモクラティックなものにしていくものでなければならぬ。それはいわば「システムとネットワークとのダイナミクス」としてとらえられる新しいタイプの組織デザインである。総じていえば、新しい行政組織とは「市民参加型機構の制度化」を図ることが基本原則となるであろう。つまり「自治体機構の全活動領域に市民会議、市民委員会また各地域社会の地域市民会議など、市民参加のチャンス弾力的な制度によって拡大し、市民の批判性と創意性を自治体機構に結集していく」（4）ことである。

自治体組織はこれまで考察してきたとおり、「住民本位」「住民主導」「住民参加型」の組織づくりによってうまく状況適合しようとしてきた。つまり、「住民に開かれた参加型システムとしての開放型組織」を摸索してきた。ここにいう“開かれた”という言葉の背景には当然、“開く”あるいは“開いていく”主体や契機が存在しなければならない（この点については、既に第5章第2節において、外部環境の変化を構造的必然性としてとらえ、要点列挙しておいた通りである）。ここでは、“開く”という意味を「行政組織内部の意思決定過程への参加」というように規定しておきたい。

そこで、自治体の内部環境における意思決定過程を、Ⅰ計画立案段階、Ⅱ政策決定段階、Ⅲ事業実施段階、Ⅳ総合評価段階、の4段階に分け、住民参加方式を直接・間接ルートに分けてマトリックス図式を描いてみる（[図1-5]）参照。そして現実をみると、確

| | | 自治体内部の意思決定過程 | | | | |
|--------|---------|---|---|---|---|-------|
| | | I 計画立案段階 | II 政策決定段階 | III 事業実施段階 | IV 総合評価段階 | |
| 環境 | | <利害調整機能> ● 特殊利害の異議申し立て ● <利益代表として参加> ● (関係住民・地元代表)→ 対立抗争 → 合意のプロセス | <最高意思決定機能> ● 諸利害の全体的調整 ● 優先順位・重要性・公益性・公共性・総合性の調整・判断・設定 ● 予算決定・法案決定 | <行政執行過程> ● 決定事項の業務処理 ● 機関交渉・調停機能 | <管理運営機能> ● チェック・アンド・バランス ● 苦情処理、行政監察、勧告 ● 財務管理 | 組織有効性 |
| | 間接参加ルート | ● 選挙 ● 地元有力者→自治会・町内会会長→議員→議会 ● 首長→行政機構へ ● 調査活動(モニター制、市民意識調査、アンケート、世論調査など) | ● 庁議(三役会議、幹部会議、政策会議など) ● 諮問機関(諮問会議) ● 審議機関(審議会) 例：総合計画審議会 ● 議会審議(各種審査委員会) | ● 現場の実務担当者 | ● 監査委員 | |
| 住民参加方式 | 直接参加ルート | ● 直接請求制度 a) 住民運動(条例・要綱の制定・改廃請求など) b) 選挙権の行使・リコール、請願、陳情、投書手紙、電話、行政相談など ● 公聴会 a) 一時的：市政懇談会首長と市政を語る会 b) 問題別：市民集会、市民会議、市民委員会、<利益代表として参加> c) 継続的：「協議機関」(審議委員会の開催) 例：「地区コミュニティづくり懇談会」「地域会議」 ● アセスメント(環境影響評価)委員会 | ● 市民委員会、市民会議、各種委員会への参加 例：「ハルブ公害防止協定案策定」 「地域構想策定委員会」 「宅地開発要綱(案)」 <住民代表として参加> ● 地域予算編成会議 | ● 住民が事業主体として地元団体と交渉、住民の同意をとりつけ、用地買収し、着工。 例：「市街地再開発組合」の結成 ● 公共施設の管理運営委員会 例：ボランティア団体 | ● 住民の監査請求制度(住民による監視体制) ● 住民訴訟制度(法務行政) ● オンブズマン制度(情報公開、監察委員、護民官一苦情相談役) | |

(図 1-5) 行政組織への住民参加

かに全段階にわたって「間接参加ルート→直接参加ルート」へと移行しつつあることが読み取れる。以下、各段階について検討していこう。

I. 計画立案段階とは、合意形成過程の第1段階として、関係住民・利益団体・地元代表などの生々しい特殊利害（エゴ）や異義申し立て、対立抗争、抗議などの利害調整機能をもつ“協議過程”である。それぞれの「利益代表として参加」し、対立するイシューをまとめあげ、あるいは複数の選択肢を上へあげていくプロセスである。

ここで、住民参加方式の間接参加ルートは、住民ニーズの反映手段として、例えば、選挙、「地元有力者→自治会・町内会長→議員→議会」、さらに首長に直訴して行政機構へ下げてもらふ、あるいは各種調査活動（モニター制、市民意識調査、アンケート結果、世論調査など）によるデータを各部課係レベルで施策決定に生かしてもらふ、といった方法がとられている。これらは明らかに代表制民主主義の原則に従い、議員、議会、首長、職員などへの信頼が前提とされている〈政治参加ルート〉である。しかし、このルートはこれまでさまざまな激しい運動論や権力問題の史的展開を通して、その形骸化や限界も既に指摘されている。

そこで、住民が公開・開放・民意のフィードバック機能を求めて、直接参加し始めたのが〈行政参加ルート〉である。このルートでは、①法的に保障された直接請求制度として、住民運動（条例・要綱の制定・改廃請求など）、選挙権の行使・リコール、請願・陳情、投書・手紙、電話、行政相談などがある。さらに②公聴会制度として、(a)一時的な：市政懇談会、首長と市政を語る会など、一問一答式のもの。(b)問題別：利益代表者の公聴集会、市民集会、市民委員会、市民会議など。(c)継続的：協議機関（審議委員会の開催）。例えば、地区コミュニティづくり懇談会、地域会議、商店街コミュニティ会議、プロムナードデザイン会議などを通して協定づくりが行われる。③アセスメント（環境影響評価）委員会など。

このように事業の企画立案段階（基本構想、基本計画、コミュニティ・カルテづくりなど）への住民参加は、住民の新しい役割分担の実践方式としてかなり導入されつつある（5）。具体的な直接参加方式としては、対話方式、市民委員会方式、市民集会方式、市民会議方式、住区協議会方式などが導入されている（6）。とりわけ「市民会議」方式が採用されつつある（7）。とくに有名なのは、住民協議会（三鷹市）、住区住民会議（目黒区）、区民会議（横浜市）、市民委員会（武蔵野市）、地域事務所構想（世田谷区）、地域センター・住区協議会（中野区（8））などである（第Ⅲ部第2章「住民と行政との新

しい接点」を参照されたい)。

Ⅱ. 次に、政策決定段階とは、前段階から上げられてきた各種要望や決定事項や諸利害を全体的に調整しかつ最高意思決定を下す“決定過程”である。つまり、施策の優先順位・重要性・公益性・公共性・総合性などを調整し判断し設定するプロセスである。ここで予算決定(住民会議のニーズや見積書の反映・実効化)や法案決定(協定・条例・要綱など)が行われる。

間接参加ルートでは、議会審議(各種審査委員会)、庁議(三役会議、幹部会議、政策会議など)、諮問機関(諮問会議)、審議機関(審議会)——例えば、知識人・文化人代表・コンサルタント・評論家などを含めた第三者的な総合計画審議会を設置したりする——などがある。ここでは、トップのブレンやスタッフとして法制度上も公認され、指名・選出された委員によって構成される。名称も協議会、審査会、調査会、委員会、懇談会などさまざまである。しかし委員の選出方法や報告書の答申内容などをめぐってビルトインされているのではないかという批判もある。

直接参加ルートでは、長期構想や基本計画や実施計画などをめぐり、単に行政側が作成・提示した青写真に一方的承認を与えるだけでなく、絵画図(案)づくりの段階から参加するようになってきた。この段階は、「利益代表」「地域代表」としてではなく、より広範上位の「住民代表」として参加することになる。先述の住民会議、市民会議、市民委員会などが住民を代表する審議機関として位置づけられる。ここで、例えば、「バルブ公害防止協定案策定」(旭川市)、「地域構想策定委員会」「〇〇地区基本計画策定」「宅地開発要綱(案)」などの提案や建議が行政当局側に示される。もちろん、最終・最高の意思決定権者は首長であるが、予算編成会議(過程)にこれらの住民会議の決定が大いに尊重され、かつ反映される仕組みになってきた。「地区代表者会議」で決定された内容を市長(行政)の実施案とするように、かなり市長権限の一部をこれらの機関に委譲しているのである(三郷市)。

Ⅲ. 事業実施段階とは、行政の執行過程であり、決定事項を業務処理したり、具体的実施に伴う機関交渉や調停機能を行う過程である。

従って、間接参加ルートとしては、通常官僚機構の職員によって担われ、現場・実務の担当者があたる。

一方、直接参加ルートとしては、住民自身が「市街地再開発組合」や「土地区画整理組合」などを結成し、事業主体として参加、地元団体と交渉したり、住民の同意をとりつけたり、

用地買収や着工にまで協力するようになった。あるいは住民会議などを通して交わした建築協定や緑化協定などの実施・運営過程にも参加する。これはとりわけコミュニティ活動やボランティア活動のグループなどが公共施設の管理運営委員会に参加しているということにも表われている。

IV. 総合評価段階とは、執行事業の管理運営機能であり、とりわけ財務管理の面でチェック・アンド・バランス機能を果たす過程である。そして苦情処理したり、行政監督したり、勧告したりする。

間接参加ルートにおいては、監査委員（制度）がとかく議員、有識者、行政OBなどに偏り、必ずしも公明正大ではないという批判もある。

これに対し、直接参加ルートでは、住民の監査請求制度（住民による監視体制）があり、住民訴訟制度も行われている。法務行政の1984年度市レベルの訴訟件数は695件であり、この中には、「コンピュータの委託費が高い」という返還請求訴訟などもある。さらに、オンブズマン制度（行政情報公開監察委員、護民官＝苦情相談役）も論議されている。要するに、ここで意図されていることは、職員の仕事を監視する人間やシステムを創出していくということである。その意味ではマスコミの影響も極めて甚大であろう。

このように住民の参加要求は権利意識の高揚とともに、ますます協働解決型のルートやシステムづくりを求めている。その対象は当初議会に向けられていたが、公約不履行、収賄容疑、政治倫理の欠如、政治的無能力などが表出するにつれて制度の空洞化が目立ってきた。やがてその鋒先は自治体首長に向けられ、さらに首長の執行部（＝行政部）である官僚機構そのものに向けられてきた。そして組織内部の「企画立案→政策決定→実施（執行）→総合評価（監視）」の各段階にまで住民が直接参加しはじめているということである。

もちろん、こうした新しい傾向が必ずしも一般的ではなく、まだ端緒であり、少数の先進的自治体においてしか実行されていないことは事実である。また法制度的にもかなりの制約・拘束があることも現実である。しかしながら時代の潮流としてみれば、住民参加型システムとしての開放型組織の探求が、「伝統的・間接的・制度的・中央集権的な官僚制組織から、直接的・非制度的・地域的（分権的）な動態的組織へ」と変化・発展しつつあることを示唆しているであろう。

少なくとも、「住民参加というのは、住民が自治体の政策を決定する過程に参加し、その決定に影響を与える行為である」（9）とするならば、行政組織の対応策としてますま

す「住民参加型機構の制度化」を進めていかねばならない。まさにこうした住民の直接参加要求を前提として、「自治体機構の民主化」と「その機能の実質化」、さらに「自治体職員自体の国家の指導・監督からの自立化の志向」（10）によって、〈官僚制化〉を克服できるかもしれないのである。

ここで重要なことは、行政組織への住民参加は官僚機構の責任を鋭く問うているというだけでなく、住民もまた「地域とともに生きる」人間として自治体との「共同決定・共同責任」をともに負うべきだということを宣言・開示しているということである。それゆえに、これらの住民の声に呼応して、職員もまた1人の地域生活者として、行政を住民の視点でとらえ変革へのエネルギーを充填し、施策へ反映させようとする一歩の行動が期待されているのである。

注

- (1) 本調査研究は、日本都市センターの自主研究事業として1985年4月より2年間にわたり実施された。アンケート調査は人口5万人以上の全市役所を対象に配布し、回収256市、回収率60.9%であった。この分析結果に関しては、『新しい市役所事務機構に関する研究（現状分析編）』に掲載されている。
- (2) 同上書、pp.15-16。
- (3) 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987、pp.68-69。
- (4) 松下圭一『都市政策を考える』岩波新書、1971、p.191。
- (5) 江口清三郎「社会教育行政の守備範囲と課題」日本都市センター編『自治体の行政サービス』学陽書房、1986、p.131。
- (6) 大原光憲、前掲書、pp.224-227。
- (7) 東京都都民生活局『都民参加の都政システム』pp.47-48参照。
- (8) 中野区企画部企画課『都市を拓く－中野まちづくり白書－』1982、p.201以下。
- (9) 高木鉦作「地方議会と住民参加」自治大学校研究部編集『住民参加と行政』第一法規、p.57。
- (10) 蓮見音彦「地方自治体の構造と機能」蓮見音彦・奥田道大編『地域社会論－住民生活と住民組織－』有斐閣、1980、pp.132-135。