# 行政経営と行政組織

## ―地方自治体への経営組織論的アプローチ ―

数 家 鉄 治

1．はじめに
2．企業組織と行政組織
3．われわれの行政経営
4．行政経営と組織間関係
5．おわりに

## 1．はじめに

われわれは従来の行政組織研究とは異なる視点、認識から行政組織を論じていて、それは行政官僚制にもとづく組織用具説とは違う、自己組織的な組織主体説に立脚している。それは組織の自己変革を重視するからであり、行政改革もこの論理に立脚して論じている。その変革プロセスには組織主体の意識的、意図的な努力を必要とするが、交渉や調停を改革プロセスにおいて論じている論者は少ない。それは行政改革委員として行政組織に棲み込んで改革を担った経験を反映されていて、文献的研究のみの研究ではない。だからと言って、理論と実証の橋渡しを意図して体系化したというわけではなくて、一つの事例を示すにすぎない。しかし地方自治体の行政改革委員として15年にわたる体験を踏まえて論じているので、単なる思いつきではない。しかも行政改革という実践的命題の具体的な実行を担ってきただけに、広範囲の領域を対象としてきた。

しかし学究としての立場としては、自己の研究領域に引き寄せてその範囲で論じても、それでも論じられることはあまりにも多い。それゆえ、経営学的アプローチになじむ領域に限定して論じている。地方自治体への経営組織論的アプローチと言えようが、それは財務や労務にも関わるので、ガバナンス、行政組織、行政職員を中心的な対象にしている。その分析には経営学の古典的学説、とくにM.P.フォレット、C.I.バーナードやH.A.サイモンなどを重ねて用いているが、P.F.ドラッカーも明示的、暗示的に用いている[1)]。

すなわち行政組織への経営学的アプローチを行政経営と規定して、従来の行政学的行政管理とは区分して論じている。ただ二項対立的な二分法を取らないので、行政管理を乗り越え

---

1）C．I．バーナード『経営者の役割』（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳）ダイヤモンド社、1968。　H．A．サイモン『経営行動』〔新版〕）（二村敏子、他訳）ダイヤモンド社、2009。
M．P．フォレット『組織行動の原理』（米田清貴・三戸公訳）未来社、1972。

ての行政組織の研究を行政経営として位置づけているので、行政学的研究を不要とするものではない。事実、行政法や行政学から学ぶことも多く、その枠組みを無視しては行政改革は推進されないし、その障壁を取り除くにはどうしたらよいかが論じられなくなってしまう。

ただ、行政組織の通念や慣行にとらわれるものではなく、組織ルーチンが行政職員にとって利便性や日常的効率性を高めていても、それは組織環境の変化によって改革する必要性がある場合も生じてくる。クロズドな合理性ではなくて、オープンな環境適応性、条件適合性を求めている。ここでは改善、改良のプロセスだけでは適応できないこともあって、非連続的なパラダイム変革が求められる場合もある。これはC.アージリスの言うシングル・ループの学習ではなくて、まさにダブル・ループの学習であって[2)]、まさに枠組みそのものの変革が求められる。さらにわれわれの行政経営では、行政官僚制の枠を超えてのオープンな組織間関係を重視しており、それは連携、合併、組織間のネットワーキングなどを論じていて、それには組織間交渉を必要としており、交渉理論や交渉技能を学ぶことも大切である。

さらに行政組織の改革にはコンフリクトが生じ、どのようにして解決していくかのコンフリクト・マネジメントの能力を高めないと、問題は先送りされたり、回避されてしまう。そのために従来の行政改革は改革しやすい周辺的事項にとどまることが多かったと言える。それでも意識的、意図的な努力を必要とするのは事実だが、やはり大きな改革にはガバナンス改革を含めて、行政経営的手法を必要としている。いわば行政組織の経営のあり方が問われている。ただ企業経営では利益・収益・経済性という用具的活動が中心であるが、行政経営では教育、福祉、医療にも及んでいて、住民サービスの質の向上も画一的なものではなくて多岐にわたっている。そのために組織目的を単一化するのではなくて、複眼的視点をもつ必要がある。これまで画一的な思考が多かったといえる。

## 2．企業組織と行政組織

これまで企業組織と行政組織は別々の学問領域で研究されていて、両者を総合的に取らえる視点は有していなかった。比較組織研究としてA.エチオーニのように組織類型の違いを論じることはあっても[3)]、企業組織と行政組織を連携して、その組織間関係や組織間のネットワークを住民の視点から論じることもまれであった。住民・生活者と企業、行政、そして市場とがどのように結びついて、それが環境変化とともにダイナミックに変化していくことを論じるような状況ではなかった。しかし、経営学の歴史ではM.P.フォレットや、C.I.バーナード、H.A.サイモンなどは両者をともにとらえていて、われわれもそれらの学説に依拠している。『産業ならびに一般の管理』（1917）を論じたH.ファヨールも企業組織だけにとらわれるものではなかったし、サイモンはもともと行政学者であり、古典を著した多くの組織論者も企業だけに限定して組織を考察したわけではない。

こうしてみると企業組織と行政組織の橋渡しや、それらに共通する組織論を構築してきた

2） Argyris, C.and D.A.Schön, *Organizational learning,* Addison-Wesley, 1978.
3） Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations,* Revised ed. The Free Press, 1975 (1961).

古典には見るべきものが多い。Ｊ.Ｇ.マーチとＨ.Ａ.サイモンの『オーガニゼーション』（1958）、Ｊ.Ｄ.トンプソンの『オーガニゼーション・イン・アクション』（1967）、Ｄ.カッツとＲ.Ｌ.カーンの『組織の社会心理学』（1966，1978）や、Ａ.エチオーニの『組織の社会学的分析』（1961）などは、企業組織と行政組織に共通した面を論じていて、企業と行政の連携やそれらの組織論的研究に役立っている。渡瀬浩著『権力統制と合意形成』（同文舘、1981）も同様なことがいえる。

われわれは地方自治体の行政改革委員として、経営学者として行政改革を実践する機会を得たが、その理論的論拠をこのような本から得ている。法律やコンフリクト・マネジメントは裁判所の民事調停委員としての経験を生かしていて、行政組織では法律的知識もかなりいることを理解している。経済学・財政学だけではなくて、多くの領域の知識が要ることは病院、教育委員会、上下水道、農業委員会、体育、文化的側面など広範な領域の知識が関係しているので、われわれの及ぶところではないので、対象を限定して論じている。

現実の行政改革は広域組合、外郭団体、介護・看護施設や公共施設にも及ぶので、それをここで論じることは容易ではない。権力欲や自己顕示欲、金銭欲にとらわれると、事実関係を的確にとらえにくくなってしまう。目が曇りがちになるからである。

われわれの論点は行政組織の経営学的考察であって、行政学的行政管理論とは重なるところがあっても、行政経営という視点からガバナンス、戦略，組織などを経営学的問題意識に基づいて論じている。行政管理のレッテルの張替えとして「行政経営」を論じている都道府県、市も少なくないが、その多くは行政学的視点であって、経営財務や収益性の捉え方は異なっている。事業の持続可能性を高めるには、収益性も求められる。

行政組織も組織の持続可能性という点で収益性は求められるし、過度に地方交付税交付金に依存する体質を巨額の累積債務を抱える国に依拠して求め続けることは出来ない。今や、地方自治体も経済的自活を強く求められているのであって、地方財政健全化法というのは、「甘えの構造」を断ち切る法律と言えよう。

ジェンダーと言う視点から企業組織と行政組織を比較すれば、行政組織の方がジェンダー・コンフリクトは少なく、その解決にも努力している。公正、正義、人権という点でも行政組織は工夫を重ねていて、 WLB（ワーク・ライフ・バランス）にも取り組み、労働時間を短くして、仕事と生活の両立支援には一歩先じている。人材を消耗品扱いすると言うことはなく、むしろ人材育成には時間をかけていて、公共性、社会性を意識した人材が育っている。公務員バッシングは盛んであるが、行政職員と接してみて、概して勤勉に仕事に励んでいて、知識吸収には努力している。むしろ地域では優秀な人が公務員として就職していて、 ICT など新しい技術やノウハウの修得にも熱心であって、その情報機器への適応能力も高いといえよう。

それにもかかわらず、どうして外部の人間の導入による行政改革の推進ということになったのであろうか。なぜ自己組織系のシステムのような自己変革が推進されなかったのであろうか。あるいは行政改革の推進のスピードが緩やかで、環境適応が鈍くなっていたのであろうか。その理由を行政経営的に解明するのがわれわれの立場であるが、組織論的分析を加えている[4)]。企業組織だけではなくて行政組織も組織論の研究対象だけに、行政組織を研究するのに何ら違和感をもたないのであるが、地方自治体の行政改革委員を担ったことが、一つ

の契機となっている。行政組織に関与して、具体的に行政組織を知って、そこから改革に向けて色々なことを考えたからである。特に行政職員と接して行政改革に向けて多くの対話を重ねるうちに、行政職員と問題を共有して論じられるようになって、行政組織についての理解が深まったのである。

それゆえ行政組織を外在的に批判するのではなくて、内部に踏み込んで内在的に批判し、その改革の対応を考えたのであるが、それをプロジェクト・チーム的に実行していくことをめざしている。首長、行政幹部、行政職員、住民、議員、そして行政改革委員が協働して、いわば全組織的戦略として総力をあげての改革ということになるが、それはいうまでもなく利害関係者を巻き込んでいる。改革を推進するからには利害関係者間にコンフリクトが生じるのは当然であって、コンフリクト・マネジメントは欠かせない。紛争解決能力が低いがゆえに思い切った改革ができなかった面があって、踏み込んだ改革を実行していくためにもコンフリクト・マネジメント能力を高めていかねばならない。これまでは行政改革をコンフリクト・マネジメントと関わらせて論じられることはきわめて少なかったが、改革の推進にはどのように交渉し調停していくかが問われる。

住民は生活者の論理にもとづいて市民社会の形成を求めているが、その利害と労働組合の論理と齟齬をきたしているのが今日の状況と言える。行政組織と職員組合もそうであって、非正規メンバーや中小企業の労働者、主婦などにとっては、むしろコンフリクト状況としてとらえている。温泉は健康的であっても、循環風呂にはリスクが潜んでいるように、労働組合が既得権益にしがみついている限り、住民が労組を公正、正義、公共性を追求しているととらえる人は少ないであろう。むしろ行政組織においては労組エゴが若者の採用を極端に減らし、組織形態を歪にしている。この点で、次への環境適応力を下げている。すなわち行政組織を次世代への対応を鈍くして、非連続的変化への適応を低下させている。この点で、企業組織と行政組織を比較すれば、行政組織は著しく世代交代が鈍化していて、男女とも世帯給的年功序列賃金の体系になっていて、人件費を高くしている。そして総人件費にしても行政職員数にしても正規職員の比率が圧倒的に高いので、税収に比して財政は不安定になっている。この世帯給的年功序列賃金の体系こそ、むしろ女性労働の本格化を妨げていると言えよう。成果主義と能力主義・実力主義が必ずしも良いとはいえなくとも、基本的な生活給としては一般住民に比して高い水準にある。ただ同程度の組織規模の企業と比べて、地方自治体の職員の給与水準は高いといえないのもまた事実である。給与水準の高い40-50歳代の職員の構成比率が高いので、公務員は人件費が高いと見られているが、20－30歳代の職員にとっては、妻子を扶養していくことはなかなか困難であり、夫婦の共働きが強いられている。その妻にとっては専業主婦というのは、現実のことではなくて憧れの存在になっている。もはや専業主婦というのは家計上からも少数派に転じている。また、競争の厳しい企業では夫婦共に年功序列賃金という世帯給を支払う余力をなくしている。

次に、企業組織と行政組織の組織ルールの違いに注目して、一定の類型の枠を守って行政改革を論じてみよう。雇用と賃金がかなり守られている行政職員は、慣習的な仕事の進め方

4） Heffron, F, *Organization Theory & Public Organizations*, Prentice-Hall, 1989. 行政組織は企業よりも多目的であって、しかも政治的な価値判断にも左右される。そのために組織の有効性の基準は多様であり、しかもあいまいで、多次元で」（p.341.）ある。

や相互作用のパターンが、企業とは違って、かなり長期的に安定的であって、環境変化に対しても安定的なルール、手続きのもとで標準運営手続きに基づく仕事をこなしている。そのような規範は根強く浸透しているので、変革を内包した組織ルーチンではないので[5)]、改革には時間がかかる。しかも意識的、意図的な努力の下でも容易ではない。行政職員は組織ルーチンに盲従するわけではなくて、抽象性、あいまい性が高いので、それだけで職員の活動を決定付けるものではないが、それでも行動を大きく条件付けている。規範的に参照付ける型になっている組織ルーチン（定型化した仕事のやり方の構造化）は、企業組織と比較して差異化される度合いが低いので、変化を常態とする企業組織の差異化された行動のマネジメントに比して、思考枠組みの転換は起こりにくい。ここにも国の下請け機関的な地方交付税依存型の地方自治体の行政改革のむずかしさがある。

組織ルーチンの概念的な形式が明示的側面であるが、これは規範的な目標や行動の型を提供する。といってもワンパターンに拘束されるわけではなくて、行為者に対して多様な実践を生み出すので、単一ないしは少数の活動パターンに収斂していくよりも、行為はむしろ差異化されていく特色を組織ルーチンはもっている。したがって、可視性と不可視性の両方に渡って整序して、差異化される行為を目的に適うべくマネジメントしていく。組織ルーチンと組織改革とは相反するものではなく、むしろ安定させるためには変化が求められるが、行政組織はそのパラドックス的仕組みが有効に機能していない[6)]。

改革には一種の緊張関係が不可欠であって、特に改革直前の打ち合わせでは極度の緊張に取り囲まれる。そこで、組織差異化を常態とする組織活動をマネジメントする行政経営的視点から、差異化される行動をいかにマネジメントしていくかに力点を移すべく、いわばアジェンダ（協議事項、構想の枠組み）を転換していく必要がある。

一度造り出した路線を踏襲していくことを組織の慣性というが、一度うまくいったパターンは状況が変化しても前例踏襲主義のもとで、その慣性はむしろ強化される。H.A.サイモンが限定合理性のもとで論じたように、組織メンバーが意思決定に際して、あらゆる状況を把握してすべての選択肢を精査して意思決定を行っているわけではない。むしろなじんでまた親しみのある選択肢、すなわち前と同じ失敗の生じにくい選択肢に頼りがちである。とくに前回選択した結果が（目標を低く設定していて・・・）満足いくレベルであれば、同じ選択肢が選ばれ、一つの路線が形成されていく。またある選択肢を実施するには、様々なノウハウが必要になる。それゆえ、一度取得したノウハウは埋没コストにならないように、再利用した方が効率的なために慣性が発生する。さらに、ある路線が長期継続されると、その路線自体があたかも当然の型と位置付けられて、その選択が正当化されてしまう。枠組みの変革には大きなリスクとコストがかかるので、行政改革の推進には抵抗も大きい。

組織の慣性は組織ルーチンとも言われるが、慣性は組織の路線選択を狭め、意思決定の手間や労力を省く。また一度獲得したノウハウを繰り返し再利用できるので、枠組み固定のもとでは組織の効率性を高める。しかし、実は路線の切り替えが望ましい状況にもかかわらず、慣性が働いて、既成路線に固定化した場合、組織の危機がもたらされる（能力の罠）。

5）大月博司『組織変革のパラドックス（改定版）』同文舘、2005。
6）槙谷正人『経営理念の機能　組織ルーティンが成長を持続させる』中央経済社、2012。

行政組織にはこの傾向が強く、蓄積されたノウハウなどが過大評価して、これを生かす路線に固執しがちである。組織環境が激変している今日においては、行政組織における経験、ノウハウの蓄積は組織ルーチンとして強化されているので、むしろオープン・システムとしての組織の環境適応の障害になっている[7]。日本を代表する大企業では安定と変動の両側面を具有した組織ルーチンが形成されているので、改善、改良には積極的といえる。

ある問題に直面すると、人や組織は過去の似たような事例でよい結果を出した行為を選び、そうでない行為は避けようとする。それは様々な選択肢を試し、一定の満足度に達する選択肢が現れた段階で、それ以降、同様の問題が出れば同じ選択肢を取ると言う（インアーツ・ギルボアとD.シュマイドアー）。若干の改良、改善を含むが、それが組織ルーチンと言えるもので、小さな環境変化にも適合している。環境が変わり、その選択肢が再び満足のいかないものになった場合には、より良い選択肢を求めて、サーチ理論のように探索を再開する。H.A.サイモンの満足化原理を精緻化した研究も増えているが、ゴールは常に高くなるので、挑戦せずに現状に満足することは決してない[8]。

行政職員はよく誤解するのであるが、サイモンの満足化原理はつねに挑戦していて、高い目標を設定していて、ミッションを欠く低次の満足をいうのではない。それが行政組織では現状維持の職員の互助組織に転じて、それをサイモンの満足化原理と類似のものであると知ったかぶりの議論もあるが、それは明らかに目的と手段が転倒していてR.ミヘルスのいう「目的の置換」である。P.F.ドラッカーの言う経営目的としてのイノベーションと顧客の創造（住民サービスの質の向上）を欠いている[9]。サイモンは環境変化率を一定と置いたので、一定の満足度に達する段階で探索を終えるとしたが、環境が激変して、その選択肢がいかなる主観的認識のもとでも満足のいかない場合には、より良い選択肢を求めて探索を再開することを理論枠組みの中に入れている。

行政組織では組織ルーチンとして一定の満足度に達する選択肢を若干の手直しをして精緻化しているので、環境変化によって他の選択肢を求めて探索しなければならない状況になっても、その代替選択肢がラフに見えて、評価を低くして、選ばれにくい組織風土になっている。ルーチンとしては使い勝手も良く、一定の満足もえているので、組織環境がかなり変化してズレが生じていても、個人、組織の主観的認識としてはたいした変化ではない。むしろ一定の満足度に達した選択肢・組織ルーチンが、これまで組織環境に適応し、成長を持続させてきただけに、むしろ頑強さも有している。行政改革委員がメスをいれるのは、この状況であって、現状についての主観的認識も大きく対立している。そのことを住民が指摘すると、素人の人間が規制産業の典型である地方自治体の網の目の法規もわからずにいうべきではないと、行政職員は本音のところで反発している。

そのために改革に向けて行政職員を納得させるにはかなりの法律的知識を含めて専門的知識で武装していないと、表面的に検討します、努力しますと言う言葉の段階で終わり、踏み込んだ議論にはならない。リップ・サービスでいうだけで具体性はない。

---

7）三橋平「組織学習理論への慣行」⑤、日本経済新聞、2011年11月７日。
8）松井彰彦「ハーバード・サイモン」⑥、日本経済新聞、2012年３月22日。
9） Drucker, P.F., *The Practice of Management*, Pan Books, 1968 (1955). 11章（pp.150-168）で、「目標による管理」と「セルフ・コントロール」の重要性を論じる。

地方自治体のガバナンスとは政治の領域であって、首長・執行部、議会・議員との緊張関係を論じることになるが、しかしそれは、現実には馴れ合いか、もしくは政治的な構想になっている。対立、抗争ではなくてガバナンスのあり方が問われているのであるが、行政職員が実質的にはガバナンスの担い手になって議会で予算を通している。行政幹部は「ポリティカル・マネジャー」として位置づけられているが、議会に対して、そして首長に対しても交渉の担い手として実質的な権限を有している。それは情報の非対称性と専門的知識、そして自治体間のつながりによるノウハウ、知識に基づいて、意外なほど権限を有していて、首長もその協力なくしては、狭い領域のことしかできなくなってしまう。「官治主義」とか行政支配というのは言うのはこのことであって、行政組織が間接的に政治家を支配し、自己都合へと誘導していることになる。

行政組織を経営学的に論じた論考は今日では少なくないが、行政改革の一環として論じたものは少ない。すなわち地方自治体の行政改革を主体的に経営学的行政経営の視点で論じ、組織間関係、組織間の連携に力を入れるものである。これは従来の行政官僚制の枠をこえるものであって[10]、そのためにコンフリクトが発生しやすいが、われわれはコンフリクト・マネジメントを用いてコンフリクトを建設的に解決しょうとしている。もともと善玉のコンフリクト、生産的で「建設的コンフリクト」が存在し、これを回避していては非生産的になる[11]。行政改革においては生産的なコンフリクトが数多く存在し、粘り強い交渉や知的創造性の発揮によって、「統合的解決」も可能である。そのレベルに達していなくてもW.L.ユーリーやR.フィッシャーのいうハーバード流交渉術の「ウイン－ウイン」解決も導きうる。それは行政改革を妨げて中長期的には既得権益者が元も子もなくなることを避けるからであって、低レベルで妥協し合意した場合よりも、自己利益を追求できるからである。すなわち、交渉も条件適合的であって、共に適合型になると満足の度合を高める。結果的に地域経済の活性化をもたらすような行政改革もあるし、その方策が地方交付税交付金をふやして、地元業者も事後的に潤うからである。タイム・ラグを置くやり方は目先の利益にとらわれている業者には理解されがたいが、信頼してお任せいうこともある。この点で改革の担い手は、P.F.ドラッカーの言うように、品性の高潔さ、真摯さが必要であって、C.I.バーナードもミッション、価値観に及ぶ道徳的リーダーシップの重要性を論じている。真摯な改革者こそ、利害関係者も目先の利害を押さえて、まかせてみよう、その人に従おうとして、異議を申し立てないで黙認して、その方向への改革を邪魔しないようになる。ここではたいした交渉もいらないのが日本的といえよう。

地方自治体の行政組織は、首長や行政幹部のトップ・ダウンの指導力で組織が動いているというよりも、平均的な行政職員の人材の質の高さを前提として、現場の集団的、協同的な力によって機能を発揮している。このことは日本の組織全般にいえることで、現場で黙々と仕事活動や任務をこなす人々の献身ぶりは、さらに国民全体に及ぶ。大震災の被害を受けた人々が苦痛と悲しみにもかかわらず、整然と助け合いながら行動する姿は、日本の組織の制度的基盤の堅牢さを示している。それに対して指導力を発揮し責任を負うべき「幹部」（組

10）吉田孟史『組織の変化と組織間関係』白桃書房、2004。稲生信男『協働の行政学　公共領域の組織過程論』勁草書房、2010。
11） Tonn, J.C.. *Mary P. Follett,* Yale University Press, 2003.

織のトップ）の緊急の事態への対応は疑問がつけられている。リーダー、エリート教育の不十分さがあろうが、大衆の底力があってこそ、日本の組織は現実的な機能を発揮している[12)]。

現実の行政経営には国の行政官僚制に基づく上から下への流れと、行政と住民の協働というような市民サイドの下から上への流れがあって、この流れが対立したりして、ミドルが現場の住民サービスの要望と（法規制などの）行政官僚制とのコンフリクトを調整していて、野中郁次郎教授などがいうミドル・アップ・ダウンの双方向のコミュニケーションの流れを調整し整合していく役割を担っている[13)]。しかし昇進基準は上司の評価になるので、国の行政官僚制の具体的実行者として有能であることが優先されて、現場にコミットしている人は市民感覚に優れていても、昇進にはハンディを背負ったりして、行政官僚制独自の評価基準を身につけて、むしろ国の意向を先取りして仕事をした方が昇進には有利になっている。仕事ができると言うのはこのような意味であって、そのために、住民サービスの質の向上が職員にとって第二義的になったりする。

## 3．われわれの行政経営

地方自治体は地方分権一括法の施行以来、既存の制度や理論を生かす契機になっても、現実的には自治体の行政姿勢には変化をもたらしていない。そこで経営学手法を大胆に取り入れたのが行政経営だが、今のところ行政経営のレッテルへの張替え程度しか認識されておらず、北海道庁の行政経営の部に行ってもその程度にしか思えなかった。行政法、行政学的行政管理は今も堅牢に地方自治体を支えていて、その枠を超える発想は少ないといえる。

しかし、地方公営企業では2014年度からは民間並みの企業会計制度に変更されるが、それでもわれわれが論じてきたことと乖離があり、大胆に経営学的手法を導入するものではない。少なくとも自治体が経営学者と連携して、行政組織を変革しようという事例は極めて少ない。せいぜい経済学者と協力して地方財政改革を実行して行こうという程度である。たまたまU市では経営学者が行政改革委員・会長として合併以降の行政改革の推進を担ってきたが、それは経営学的手法を大胆に取り入れて自治体そのものの改革をしょうというよりも、その交渉や調停を担うコンフリクト・マネジメントの担い手としてである。たしかに利害関係者、既得権益者の利害対立を調停するなど、改革推進のための交渉を担ってきたが、それは本格的な行政経営的改革の中心をなすものではない。山のふもと地域の水道設置の住民の請願にたいして実地で調査したり、住民の苦情を聞いたが、それは行政経営的な行政改革の本流とはいえない。

このように経営学的な行政経営はPFIなど一部では導入をめぐって議論されても、本筋として庁舎全体が経営学を学びこむに至っていないし、行政組織で職員に対して系統だって経営学を教え込む機会や場も少ない。行政改革の委員には商工会会長、会社社長の人もいるが、大半は経営学を体系的に学んでいない。銀行の支店長などの委員を除いて、行政とビジ

12）苅谷鋼彦「経済教室」日本経済新聞、2011年4月20日。
13）野中郁次郎『知的創造の経営』日本経済新聞社、1990。

ネスを全く別領域と考えて、市の社会的評価・評判や暖簾というものの価値を住民の転入と関連させて考える人は少なく、組織改革も組織機構の再編程度しか考えていない。行政改革委員、行政改革の担当の職員には経営学的な行政経営の重要性を論じても、それが他に波及していく効力は今のところ低い。

そのために経営学的経営を期間を明示して継続させていく手法になろうが、それは決して行政官僚制を敵視しているわけではない。行政法、行政学を軽視しているのではなくて、それを包摂した行政経営を考えているのであって、決して企業経営との同一化をめざしていない。公共性、社会性はとくに行政経営では重視していて、公正、正義、人権と言うのは、行政経営の柱をなしている。

行政組織の担い手は、将来の最悪の状況を想定せずに、地方交付税交付金も現状の延長線上に、持続可能的に国に支払ってもらえることを想定して、税収をあてにしない財政構造をふつうのことにしている。このようなリアリズムの欠如のもとでは、今の状態のもとで論拠のない自己過信を抱いて、情報公開も限定的で、住民の協力を得なくても組織運営が可能と考えて、むしろ住民の声を雑音として排除している節も見える。それは住民の代表たる議員に対しても同様の姿勢が見られて、議員にも小出ししか情報を提供しない。プラン段階には参加させない行政中心主義がはびこっている。その独我主義というのは、都合の悪いことは起きないで欲しいが、いつのまにか起きないはずだ、さらに起きないに違いないと思い込んで、交付金の削減はないと考えている。10年後に既定の地方交付税交付金が大幅に削減されても「想定外」と言い訳して逃げてしまうだろう。

財政の破綻の危うさは常にあるのに、今がよければ、気づいていても知らぬふりをしたり、特別事業会計にしても一般会計等からの繰入金によって化粧してごまかし、黒字を装うことには何ら抵抗がないと言う状況に陥っている。最悪を想定しないことによる失敗は現実に生じていても、そのような想定は予算に何ら反映されていないし、この一年を何とか地方健全化法の「早期健全化団体」への転落を防げればよいという程度の認識である。巨額の累積債務もこれから30年かかっても返済出来ないという状況でも、それをふつうのことにしている感覚に陥っている。財政破綻した北海道夕張市の失敗の事例から学ぶことは少なく、他人事にされている。むしろ今年一年を考えて、都合の悪いことは起きないのだという、むしろ逆向きの主張が頭を持ち上げてきて、合併特例債の限度いっぱいの発行を迫る声を大きくしている。費用の30%の自己負担を軽視しすぎている。財政をマイナスの方向に導く勢力は依然として強く、破綻のリスクが待ち構えていても、それは「想定外」として見て見ぬふりをして予算をつける行政幹部の姿勢は、ポリティカル・マネジャーとして地域の利権構造に組み込まれているからであろう。そのような地域の文脈と折り合いの付けられない人は、中立的な機関である行政組織においても昇進コースにおいては不利になっているからであろう。これは必ずしも住民サービスの質の向上とは一致せず、むしろ既得権者の意向を反映するので、コンフリクトを今日の状況では、発生させやすい。

行政改革というのは既得権者との交渉がすべてといえるほど、コンフリクトをもたらすが、中には生産的な「建設的なコンフリクト」もあって、ここでは立体画像的発想によって、たとえば現行の地域中心の入札制度の維持（中小企業の保護）という点で、ウィン−ウィンの関係のもとで事業予算の削減が可能になっている。広域入札制度では地元の業者は

大手の下請け化して、一例では30%程度の受注価格減になるなどで、行政改革に協力してもらう方が結果的に得になると交渉のプロセスで、「早期健全化団体」への転落のリスク及び損失を説得的に論じれば、業者も先を考えて、目先の損には応じられるのである。それゆえ、交渉したり調停したりすることは改革においてきわめて重要になっていて、そのことが全般に及んでいる。

したがって今日の状況では、全組織的に改革を担わなければならないから、行政職員全員がコンフリクト・マネジメントを学ばなければならない。組織内学習、組織間学習を通じて、自己業務の達成のみならずに、ヨコ、斜めのコンフリクトを調整して、組織のスリム化に努力するとともに、住民の協力のもとでの仕事の代替的、補完的関係を構築して、組織の効率化を図ると共に、その現実化を促進していくことになる。そのプロセスにおいてコンフリクトが発生するが、このコンフリクトを解決する能力を高めないと、混乱をきたして改革が反対勢力の罠によって挫折しやすい。「潜在的抵抗勢力」というのは、財政の肥大化で潤う地元の個人商店にも及んでいて、パートタイマーの主婦までその勢力に加担してしまうことが少なくない。このようにコンフリクトは広域的で多様化していて、目先の利益が最優先されるだけに、改革への抵抗力も大きい。そしてその勢力に妥協して歳出を肥大化させて、将来において財政が破綻しても「想定外」として逃げられて、責任を取らないのが眼に見えている状況であっても、そうである。破綻の危うさがつねにあるのに、気づくことを避けていて、事実気づいていても知らないふりをするからこそ、過度に地方交付税交付金に依存する財政構造の持続性がもうないのに、予算の縮小は難しくなる。そのメリハリも事実上は既得権者によって抑えられている[14)]。

だからといって行政改革を中途半端にして諦めてしまっては、後での大損失になり、行政職員にとっては夕張市の二の舞になって、極めて劣悪な条件の下で仕事をし、生活をしていくことになる。このようなことを「想定外」と考える職員は少ないであろう。それゆえ行政改革委員としては、行政職員とは認識を共通しやすく、将来への一定のシューミレーションのもとで、不確実性や不透明性は多くても、合併という地方交付税上の恩恵の一時性は強く認識しているから、合併特例債の発行にも余裕を持たせていて、既得権者の要望を抑えているような状況である。しかし行政職員も既得権者であって、個々への利権に切り込むことは行政職員・組合が正面から反対することであるから、首長のリーダーシップに求め、それを支援するスタイルをとらざるをえない。首長が安易に改革を妥協してしまうと、この領域の改革はすぐに頓挫してしまう。新たな自治体づくりに逆行してもそれが現実であって、安易な妄想を持つわけには行かない。破綻と背中合わせの過度の交付金依存の現状であっても、あと数年は合併前のトータルな交付金が支払われるので、その間は財政が維持されるから、地方交付税の支払いの仕組みの知らない人がほとんどであるから、われわれが「狼少年」呼ばわりされることはやむをえない。そのようなことは、われわれとしては十分に想定していて、仕組みが変わって先が辛いというしかないが、ただ事実を述べても風評公害とか自治体のイメージ・ダウンをもたらすとして批判されることも多い。2014年度から地方公営企業会計制度が「みなし償却」などなくなり、民間並みの会計処理が求められますといっても、病

14）吉田文彦「ザ・コラム」朝日新聞、2011年10月30日。

院事業にケチをつけるのかという程度の認識である。財政の健全化を今のうちにもっとやりましょうという程度でも、唯我独尊の既得権者にかかると、地域を中傷したということになる。

しかし、可能性の高い最悪の状況を設定いないことによる失敗の恐れは、財政に精通しない既得権益者も有していて、われわれに胸のうちを明かすのであるが、それはインフォーマル発言であって、これらの人々の交渉は難航する。しかし本心ではわれわれの言い分を受け入れているのか、抵抗を大きくすることは少ない。それは行政改革においても業者の言い分を切り捨てるのではなくて、不合理であっても文脈を考慮して、条理に適うことには幾分か配慮しているからである。コンフリクト・マネジメントの方法もそうであるが、合理性、論理性一辺倒ではないということであって、地域の文脈を考慮して条理に適うやり方をしているからである。現実的な解決には、条理に適うということを優先させていて、ルール、手続きも柔軟に解釈して現実的に対応しないと改革と言うのは砂上の楼閣になってしまう。既得権益者の協力なくしては改革は推進されないし、仕組み、組み合わせを変えて対応する方が現実的な効果が大きいと言える。これは住民感情とも若干のズレがある。

行政経営的に地方自治体の自律性、自立性を高めるようなことを論じても、行政組織は平等化、公正ということを旗印に効率性、コストダウン、歳出カットには抵抗が大きく、行政職員の人件費の削減には自己利害に大きく関わるだけに首長の提案であっても、なかなか個々の人件費の削減はむずかしい。行政組織を互助的な庇護対象とばかり考えていては、自ら主体的に競争力を高めたり、類似団体と比べて優位に立つという発想は抑えられてしまう。一人前の自立的な行政組織にしょうという自立性も乏しく、税収と無関係に給与は決まるというように、自己に都合の良いように状況が解釈されている。行政職員の幼稚な正義感はなかなか非正規職員との格差是正には向かわずに、公正、正義とは他の優良団体との比較であり、その格差是正には熱心であり、不満の要因になっている。だが、住民と根気よくつき合って、じっくりと住民の見解を聞き、話し合うような努力を欠いていて、職員の組織内外の市民活動は少ない。

行政経営では行政組織の効果的達成や効率をたしかに強調したが、しかし行政経営理念や使命感・ミッションの意義を決して軽視したわけではない。逆にこれらの側面が行政経営の強みであって、そのミッションは社会企業家と共通していて、外在的な金銭的報酬を決め手にするのではなくて、E.L.デシがいうように内発的動機づけをベースにしている。それは行政幹部にしても、今後もその天井は低いと自覚されているからである。ここでは営利性と社会性とが両立しやすく、営利性、収益性が社会貢献、住民サービスの質の向上ということで抑えられていることはしばしばである。市立病院にしても経営的にはもう少し小規模になるべきであっても、小規模病院を嫌う医師や医大派遣事情や住民サービスの質の向上ということで、さらに地元業者の収益機会のために、コスト高のより大きな規模の病院に膨張しやすい。

行政経営というのは経営学的な考察であるけれども、政治的抗争、政治的行政、政治力学、行政幹部のポリティカル・マネジャーを排除しないし、現実に即してこれらの関係を分断して論じるわけではない。ただ焦点ボケしないように対象を絞るが、行政組織が複雑な政治状況のもとで存していることは無視できない。個別の行政経営のレベルを超えて、体制の

土台を維持するなど「理念政略的視点」で論じるべきことも少なくない。行政経営戦略よりもより上の視点で考えなければならないのであって、そこでは理念、使命感、政治的判断を必要としている。個別の行政組織の枠組みにとらわれていては、より上位の「理念政略的視点」を理解することはできない。このレベルの考察では男女協働参画行政経営は当然として、ワーク・ライフ・バランス（WLB）も実現に向ける思想的背景を有している。理念、使命感、行政経営思想の後押しもある。

今日では行政経営という見方は珍しくはないが、行政経営と組織間関係や多様な利害関係者との関係を権力論的にも研究しているのは少ない。それらの関係をむすびつける「ゲートキーパー」の必要性も高まり、「組織間結合のメリット」を得るための組織間システムの形成は行政組織では遅れている。とくに県境をこえるような提携には消極的であって、複数の県をまたがる提携はそのようなことを志向するゲートキーパーが少ないこともあって行政改革においても話題になりにくい。企業ではM & Aが盛んに行われても、市町村の合併は隣接地に限定されていて、それ以上のものは皆無といえよう。

しかし、アウトソーシング、指定管理者に仕事を分担させることは広く行われていて、その組織間のマネジメントが十分ではないので、有機的な星座のようには機能していない。

地方自治体というのは、いわば各部門の寄せ集まりのようなもので、ガバナンスを一元化していくトップ層の統括的機能が弱い。すなわちガバナンスを担う首長・執行部が実質的にトップの機能を発揮しにくくなっている。そこで行政経営では、トップ機能を強化して、①多様な事業活動を統合し統合力を発揮させる戦略調整機能，②自治体の経営資源を重要事業に戦略的に配分する資源配分機能、③事業部門がよりよい経営をするように見守るガバナンス機能を発揮しうる仕組みに変えることになる[15)]。上野恭祐教授は、大きな本社を持つ企業の方が、業績が良いと言う事実を明確にデータ収集と統計的分析にもとづいて検証したが、欧米の小さな本社論に反しての、いわばこれまでの学会の常識に反する結論を示した[16)]。

地方自治体でも首長・執行部の力を強化して、トップ層の機能を充実させていけば、戦略的な行政改革ができるのに、課長クラスに実質的な権限があって、その意向を反映させて事業活動がタテ割りになされていて、いわば事業部の連合体と言うのが行政組織の「タテ割り行政」といわれるものである。首長・執行部という本部機能は弱体化していて、首長がリーダーシップを発揮していても、それは首長だけに限定されていて、「戦略本部」といえるような頭脳集団が形成されているわけではない。

そこでU市では、行政改革の一環としての組織改革では、人事評価を導入したが、それは、多様な事業活動を統合し統合力を発揮させる戦略的調整機能を強化してのことである。さらにこれまでのようにメリハリなく配分するのではなく、重点事業に戦略的に配分する資源配分機能を実行しうる仕組みづくりをしてこそのことである。各事業部門がはたしてより良い経営をしているのかの指標が不明確であったので、それを見守るガバナンスの担い手もガバナンス機能の発揮がしにくかったのも事実である。首長・執行部は「戦略本部」として、どのようにガバナンスしていくかの行政経営責任もあまり自覚していなかった。

15）上野恭祐『戦略本社のマネジメント』白桃書房、2011。
16）前掲書。

行政組織はきわめて常識にとらわれやすい組織であるが、「小さな本社」神話もその一つであろうが、行政改革には適合しない。首長・執行部のガバナンス機能の強化なくして、メリハリをつけて予算を再配分して、行政組織の経営資源を重要事業に戦略的に配分する資源配分機能が作動しないのであって、事実、U市では作動していない。予算を組み換えていくには、「戦略本部」を強化し、スタッフもつけて、予算を根本的に問うような発想の転換が求められ、一率何%カットという安易な方法では、むしろ相対的に特定の既得権益がむしろ強化されてしまう。

そして行政組織はコンプライアンス重視の名のもとに、法令を杓子定規に運用したり、行き過ぎた法令の解釈は、改革を削ぐ要因になってしまう。今日の行政改革にそぐわない法規制が非常に多く、それを隠れ蓑にして、行政職員も現状維持を図るケースも少なくない。少なくとも前例や既存観念にとらわれて改革を抹殺するような思考停止に陥っている行政職員を再活性化するためには、人材育成のための人事評価が必要である。そうしないと行政の閉塞状況を脱しえないし、さらに首長をトップとして、時代にそぐわない数多い法規制を改正すべく、各自治体が連携して、行政の既存概念にとらわれない自由な発想をなしうる基盤を形成していくのが、ガバナンスを担う政治家の責任である。政治家であれば、行政の既存の枠を超えて、自由な発想が地域社会の活力を生むことを行政職員に説得的に説明できるであろう。行き過ぎた法令順守や誤った法解釈は行政組織を自分で自縛してしまう。前例や既存観念にとらわれすぎて思考停止に陥りやすい行政職員に対して、人事評価を含めて組織改革をなしていくのが行政改革の眼目であるが、それには「戦略本部」を担う首長・執行部が一丸となって、そして行政改革委員も各団体代表というエゴを捨てて改革を支援してこそ、はじめて行政の閉塞状況から脱しえよう。

改革者はJ.シュンペーターの言う「創造的破壊」というほどではなくても、住民に対して重要政策の選択肢を示しながら、正面からガバナンスのあり方などを論じないと、新次元ムードへの切り替えはできない。財政危機という非常事態を契機に、行政経営の視点から現行の仕組みや制度を転換していかない限り、ローカルな地方自治体といえどもグローバル化に組み込まれているので、リスクにさらされている。リスクを過大評価することなく、制度の仕組みを変えるチャンスとしてとらえたい。まさに行政経営的発想を行政職員が共有していかない限り、閉塞状況を脱するような制度や仕組みを変えることは難しい。

行政経営では住民だけではなくて、数多くの利害関係者との交渉に関わっていて、ステークホルダー論とは共通の諸問題をどのように解決していくかである。行政学的行政管理論では、典型的な組織用具説として行政組織を規定しているが、われわれの行政経営では組織の主体、能動性を重視する。組織を人間協働の生き物としてみる組織主体説、自己組織系のシステムとして見ている。ここではつねに組織の変革を意図し、自己変革、変身を重視している。クロズド・システム的な行政管理と対比されるオープン・システムとして、つねに環境関連的に考察している。いわば行政管理と行政経営とでは組織モデルを異にしていて、住民、ユーザー指向型のガバナンスのあり方を論じている。

行政組織は行政職員の互助組織ではないから、行政と住民との協働にしてもガバナンスのあり方を問うて、そのことを住民と職員の共通目的として、そのベクトル合わせのコミュニケーションを重視している。これはフォーラム型といえよう。行政改革においても行政職員

は自己の課の利益を考えて行動するが、ここで求められるのはそのようなセクショナリズムではなくて組織全体の利益である。このことは全体と部分が対立するので、仕組みの改革、組み合わせ、すり合わせ、ベクトルあわせなどに力を入れて行政経営を担わないと，コンフリクトを回避するために問題が先送りされてしまう。

## 4．行政経営と組織間関係

行政経営では組織間関係、連携を重視するが、それは県境を越えての連携を一層重視する。地域振興、観光振興・広域観光には企業との連携も必要であって、いわばあらゆる組織との連携可能性についても考えて、「連携推進」をキーワードにする。これが行政官僚制の枠を超えさせて、組織の硬直性の打破になるし[17]、個体群の進化論的プロセスを促進する。市町村合併も一つの選択肢であるが、広域連合は地理的に隣接していなくてもなしうるし、それは行政組織の事務機構の連携にも及ぶ。地域振興も今日では単独でやれることは少なくなっていて、中小企業の異業種交流グループ的なものも増えよう。その連携に当たって、M.P.フォレットの言う調整、整合、そしてコンフリクトの解決をどのようにしていくかであって、協調的交渉を中心とするので、知力を出し合っていけば、課題解決もむずかしいものではなくなる。地域を配慮しても、従来の型、ルーチンをそのまま存続させようとするのは問題である。

行政経営においては地域住民の多様なニーズに対応するために総花的な施策になりやすいが、行財政改革の推進のためにはGEのJ.ウェルチのように「選択と集中」というか大胆に切り込んでいかないと歳出の削減はチマチマしたものになってしまう。ただ一点に集中した一本足打法は、環境変化に弱いし、住民の多様性を無視してしまう。U市では観光資源をはじめとして様々な資源があっても、それらをつなぎ合わせてマネジメントしていく能力に欠けていて、地域、組織間のネットワークを整合していくノウハウの蓄積がなされていない[18]。観光、宿泊保養センター、市立病院を有機的につなげる仕組みを構築して、そこに商工農を連携していくなど、住民参加の産業振興会議などに住民を過半数以上参加させて、住民と行政の協働を広範なものにして[19]、民の活力を大いに利用することが望まれる。

ただ4町村が合併したU市では、市民意識も一体化したものではないので、それぞれの住民への配慮を欠かせないし、さらに合併特例債の発行期間がすぎると、地方交付税交付金もかなり削減されるので、今の過度の地方交付税依存体質からの脱却が求められている。そのための対策としての「産業振興会議」であるが、新しい街づくりのために有機野菜などの農産物や観光資源、商工業とのつながりなど、地域のネットワーキングを民の活力を利用して構築していくことになる。事業、組織間関係のネットワーキングと地域に密着した活力のあ

17）Hatch, M.J., *Organization Theory*, Oxford University Press, 1997. Lane,C. and Bachmann (ed.), Trust within and between Organizations, Oxford University Press, 1998.
18）若林直樹『ネットワーク組織』、有斐閣、2009。中野勉『ソーシャル・ネットワークと組織のダイナミクス』有斐閣、2011。
19）田尾雅夫『市民参加の行政』、法律文化社、2011。

る組織間のつながりを形成していくために、行政組織の支援体制を広範な領域で行うことになろう。

観光地の景観整備や観光ルートの整備、情報発信の仕組みなど課題は多いが、これとどのように行財政改革と整合性をもたせていくかである。すでにU市は高齢社会に突入しており、そのような住民に適合した施設として市立病院、介護・看護施設、そして女性労働の本格化に見合った保育所の運営形態の見直しによって、これらをどのように有機的につなげていくかが問われる。

行政組織と企業組織との組織間関係のひとつとしてPPP（公民連携）があるが、この相補的なパートナーシップこそ、企業経営にとっても一つの事業機会になっている。行政組織にとっても公公連携、公民連携、市町村合併、広域組合など多様な選択肢があるが、その適切さは環境変化によって異なってくるし、有効多様性といえるほど複数の適切な方法があろう。行政経営と企業経営の連携と交渉は今日では重要な課題になっていて、どのように交渉して状況に適合した組織間関係を構築していくかが問われる。対話、コミュニケーションに加えて、交渉というものが組織間関係システムの構築に役立つであろうし、その連携の条件づくりも交渉の仕方によって折り合いのつかないこともあろう。これは市町村合併協議にも言えることであって、交渉決裂も少なくなく、合併協議からの離脱を押しとどめることはなかなかむずかしい。

次に市町村の一般会計の外にある地方公営企業の会計制度について論じよう。財政健全化のために前から民間企業並みの会計基準で考察するように提言していたが、負担を大きくするということで、減価償却も不十分であった。しかし、総務省は病院や交通など地方公営企業の会計原則を抜本的に見直し、2014年度から上場企業並みの基準に全面移行することを決めた。対象は下水道を除いて交通、電気、ガスにも及ぶ減損会計の導入では、固定資産の減価償却を徹底させるために、長期に保有している土地の含み損を顕在化させる効果が見込まれる。キャッシュフロー計算書の作成義務付けは、個別事業の資金繰りの実態を明らかにする。公営企業の借入金は自治体の一般会計からの借り入れなどで賄っているため、これまでは貸借対照表の資本で計上していたが、今後は負債に変更する。職員の退職給付や賞与、修繕費などの引当金も負債に計上し、隠れ債務を表面化させる。施設建設費に充てた補助金を減価償却の対象外とし、期間損益の赤字を減らす要因となっていた「みなし償却」は廃止される。

ここで地方公営企業の新制度会計のポイントを述べると、①減損会計やキャッシュフロー計算書を導入、②資本に計上していた借入金を負債に計上、③施設などの固定資産の原価償却から補助金相当額を除外する「みなし償却」の廃止、④退職給付などの引当金計上を義務付け、⑤宅地造成用土地など棚卸資産に時価評価を導入する、という新会計制度への切り替えをもたらす。新基準移行で、公私の比較をしやすくして、地方自治体が早めに撤退や民間譲渡の判断を下すようになり、赤字義業でも存続が必要であれば、住民の負担増を求めるなど経営体質の改善を進める[20)]。

全国9千近い公営企業は一般会計からの繰入金など独特の会計制度があって、約9割が公

20）日本経済新聞、2012年1月23日。

営企業会計を黒字決算としていて、実態を表していなかった。さらに減損会計の導入では固定資産の時価評価を徹底させて、含み損を顕在化させる。隠れ債務や含み損を明確化して、企業経営と行政経営の比較をやりやすくし、事業改善や改革をしやすくする。

企業経営と行政経営が連携すれば、やれることも多いのであるが、公営企業会計を民間並みにしなければ、事業整理や民間譲渡もしにくい。もちろん赤字事業でも住民の要望が強くて存続の必要性があれば、その財務的事実関係を明確にして、住民に応分の負担を求めると共に、経営体質を徹底的に見直して、行政経営的に運営していく手立てを講じることになる。これまで繰入金という手法で公営企業会計は簡単に表面上は黒字にすることができたが、これは住民を惑わし幻想を与える要因になっている。水道でも病院でも収益が黒字であるので、うまく経営されていると住民は誤解していたのであって、市の広報でも繰入金のカラクリを示していない。行政改革では受益者負担主義を徹底させているが、「組織スラック」のように蓄積された余裕ではなく、まさに借金そのものなのに実態が隠されているので、改革もしにくい。

地方公営企業は独立採算制で長く存続しうる持続可能性に、もっと注目しなければならないが、その意識は薄い。そのために結果的に累積債務を増やし、財政を悪化させている。行政改革において公営企業の独立採算制にこだわっているのは、その事業の中長期にわたっての持続可能性を問うからであり、繰入金やみなし償却に頼りきっていては、事業の地続可能性を欠いてしまうからである。 PPP や PFI をふくめて民間の活力を生かす組織間関係にもっと注目して、新しい価値を生み出す仕組みを構築して官民共同で競争優位性をもたらす工夫が求められる。そのためのインフラ形成も行政の仕事と言える。今のところ行政の組織間関係マネジメントは劣位であるし、焦点が合っていない。官民ネットワークも名目に過ぎない。

組織間関係とは、「組織間の資源、情報交換などを媒介とする組織間関係の生成・維持・変動とそのマネジメントを解明する組織理論である（山倉健嗣)。組織を外部環境との相互作用で捉えるオープン・システム観を基本とし、外部環境への主体的な働きかけの究明を特徴とする。前提として、組織は自己充足的ではなく他組織との依存関係にあり、長期の存続と成長は外部との有利な交換に依存しているとする[21)]」。そのために組織が自律性を維持しながら相互依存関係を管理するために、コンフリクトにも対応して、いかなる組織行動や経営戦略，合意形成のための調整をしていくかである[22)]。このような組織間関係論の基本を踏まえれば、行政経営も容易になる．ここでは不明瞭な権限関係も生じるが[23)]、この調停こそ今日では重要になっている。交渉と調停は欠かせない。

21）村田文世『福祉多元化における障害当事者組織と委託関係』ミネルヴァ書房、2009、43頁。
22）前掲書。 Scott, W. R., *Organizations,* Prentice-Hall, fifch ed. 1998 (1981) pp.141-145.
23） Pfeffer, J., *Power jn Organizations,* Pitman, 1981. 7 章では、予算配分と組織構造のポリティクスを権力論的に論じる。 Pfeffer, J., *Managing with Power,* Harvard, 1992.

## 5．おわりに

行政学的行政管理に比して、経営学的行政経営は、 PFI、 PPP をふくめてタテ割り行政を脱して、組織間関係のダイナミズムを重視していて、住民、首長、議員、行政幹部など多様なガバナンスの担い手を想定していて、そこには利害関係者間のコンフリクトが生じて、そのコンフリクト・マネジメントには力を入れている。

他方、行政官僚制にもとづく行政管理では、強力な権力統制のもとでコンフリクトが発生しないようにしていて、生産的な「建設的コンフリクト」（M.P.フォレット）も抑圧されがちである[24)]。行政経営では連携、ネットワーキングなど環境適応的な組織間関係を重視して、オープンかつ自己組織的なシステムであるから、行政組織の組織用具説に対して、組織主体説に立脚している。ただ地方自治体という行政組織は法令、通達、行政指導や条例など網の目のような規制が課せられているので、企業組織と比べて、一定の機能的自律性を有しても、今のところ地方分権一括法などが施行されていても、自由裁量の幅は狭いと言える。むしろ地方財政健全化法や新しい地方公営会計制度への移行によって、拘束される面が少なくない。

それでも適正なガバナンスを行うためにも、組織主体説にもとづいて行政経営理念のもとで事業構想を展開し、戦略的な組織ルーチンの形成も可能であって、ますます過度な地方交付税依存体質からの脱却が求められている。地方自治体も行政経営的センスを持たないと、各事業の持続可能性もむずかしくなる。そのための組織改革を必要であって地方自治体の行政改革は財政改革、組織改革を含めて改革は広範な領域に及んでいる。それは市の行政改革委員として経験しているところであるが、首長、議員、行政幹部、住民などのガバナンスのあり方を行政経営の視点から問うている。めざすのは男女協働参画行政経営の確立である。それには行政組織の広範な公私にわたる連携・組織間関係が求められる。

24） Follett, M.P., *The New State*, Longmans 1998 (1918).「画一性ではなく、統一性こそわれわれの目的であらねばならない。多様性を通じてのみ統一性を達成できる」（p.43）という。