

# 行政改革と行政組織

## — 地方自治体の枠組みの変革

数 家 鉄 治

1. はじめに
2. 自治体改革への問題意識
3. 行政組織
4. 行政改革
5. 行政と住民の協働
6. おわりに

### 1. はじめに

行政改革においては地方自治体の行政組織をステレオ・タイプの見るのではなくて、その実態は多様なので、画一的に他の市の行政改革を模倣してもうまくいかないのである。それは行政組織というものが社会的歴史的な文脈に埋め込まれていて、そのために経済的合理性の一点張りでは財政改革もできにくいのである。地方自治体の行政改革委員を10年以上担った経験をもとにして論じているが、何を行政改革するのかという理論的な枠組みを示すために、まず行政組織を研究してきた行政学における組織論的研究を見ておきたい。このような学習と経験を踏まえて行政改革に向けての私なりの問題意識をもったのであって、それが従来の行政改革とはどのように異なるのかを論じている。これは理論と言うよりは実践の問題であるが、その理論的論拠も示しておきたいのである。

さらに今日では、県単位で行政管理から行政経営へと名称は変更されているが、その行政経営はわれわれが論じる経営学的行政経営とは違っていてC. アージリスのいう「シングル・ループ」の枠で<sup>1)</sup>、枠組みの変革を伴わない行政学的「行政経営」であって、そこでの行政と住民の協働もガバナンス改革を伴うものではないと論じたいのである。

ここでわれわれがめざすガバナンス改革を伴う行政と住民の協働のもとでの行政経営への脱皮や、それに基づく行政改革を示しておきたい。特に行政と住民の真の協働を論じるにあたって、経営学の古典である M.P. フォレットや C.I. バーナードの学説を引用しているが、これらの理論は行政組織、行政管理においても大いに役立つものであって、H.A. サイモンの影響を上回るともいえるのである<sup>2)</sup>。行政改革においても理論と実践をつなぐこと

---

1) C.Argyris, *On Organizational Learning*, Blackwell, 1992.

は難しいのであるが、われわれが痛感したことは行政改革におけるコンフリクト・マネジメントの重要性である。コンフリクト・マネジメント能力の低いことが行政改革の推進の足枷になっているのである。コンフリクトにはフォレットが論じるようにプラスに働く「建設的コンフリクト」も少なくなく<sup>3)</sup>、行政組織においてはそのような生産的なコンフリクトも抑圧されているのが現状である。

論考を整理するために、行政改革を理論、実践、コンフリクト・マネジメントに分けて論じるが、現実にはこれらが密接に関係しているのが行政改革の特色であって、それがまた地方自治体の行政改革のむずかしさでもある。市の行政改革委員・会長としてかなりの内部的資料も得たのであるが、守秘義務もあって論考では一つひとつのデータは示していない。言えることは地方自治体財政健全化法の施行によって、自治体の連結の財務諸表も将来負担比率も明らかになるということである。まずわれわれは、地方自治体の行政改革の枠組みを論じていくことにしよう。

## 2. 自治体改革への問題意識

経営組織論を研究してきて、企業のみならず広範囲の組織の経営に関心を持ったのであるが、その一つに行政組織がある。地方自治体の介護保険策定委員や情報公開審査会委員などを経験して、行政組織の職員と接して色々対話をして行政組織の運営や行政管理にも興味を持ったのである。そして地方自治体の行政改革委員として、さらに合併した市の行政改革委員・会長として、急速に財政状況を悪化させた市の大胆な行政改革を担う立場になっている。ここでもう少し行政組織を本格的に研究しようとしたのである。行政改革のプロセスをつうじて、行政組織の頑強さにも触れて、官僚的組織構造の強靱さ、官僚的組織の堅牢さは学究のささやかな提案を跳ね返すのであって、ここに行政改革のベースになるものを理論的に捉えて、その後で改革に向けてメスを入れようとしたのである。

行政組織は典型的な官僚制組織と言われるが、この理論的枠組みをまずとらえて、その本質のどこに問題があるのかを把握して、そのあと行政改革へのステップを踏もうとしたのである。その理論的枠組みの中に行政の実態を入れてみると、行政組織の複雑な性格がよく分かるのである。決して官僚制的組織モデルのような単純なものではなく、M.クロジエのいう官僚制的組織の「抜け穴」というよりも<sup>4)</sup>、意外に自由裁量の幅が大きいのである。そして権限は第一線の課長クラスが持っていることが少なくなく、権限が職位に機能的に配分されている事も現実に見られるのである<sup>5)</sup>。また、民主主義的な議会であっても、その代表者たる議員が実質的にガバナンスを担っているとはいえないのである。

自己が地方自治体で経験したことと文献で学んだことにズレがあって、理論と実践の乖離を感じるのであるが、そのことはC.I.バーナードやM.P.フォレットにはギャップを感じ

2) J.C.Wood, M.C.Wood(ed.), *Herbert A.Simon*, vol.1.2.3. Routledge, 2007.

3) M.P. フォレット『組織行動の原理』未来社, 1972.

4) M.Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press, 1964.

5) 泉田健雄『職務権限』白桃書房, 1987.

るところが少なかった。むしろこれらの経営学の古典を行政改革に役立てていたから、文献を丹念に読んで行政改革を論じる重要性も知るのである。

地方自治体の財務諸表は意図的に不正を働いたとは思えなくとも、これまで連結で表示されていなかったり、土地開発公社や第三セクターの経理が公表されていなかったのも、財政の将来負担比率も住民にとっては分からなかったのである。あるいは減債基金を取り崩して歳入に計上して財政収支を黒字化したりしていた。赤字を表面化させないで、問題解決を先送りしていたのである。透明性が確保されていれば、早期是正もなされたのであるが、そのツケが行政改革へとまわされたのである。情報開示への信頼性を高めないと、住民の行政改革への協力が得られにくいし、行政組織の自主的、主体的な対応が求められるのである。そして行政組織はなにゆえに住民への情報開示を遅らせ、さらには財務報告の信頼性を低下させるような行動をしてきたのかを、もっと行政組織の構造的要因と関連させて論じるためにも、行政組織がどのような論理で動いているかを究明したいのである。

まず、行政組織や行政管理の文献に即して、より深く捉えてみたいのである。これは自己に向けての学習ともいえよう。

われわれはもとより行政経営のプロパーの研究者ではないので、地方自治体の行政経営全般を論じる気はない。ただ地方自治体の行政改革に10年以上にわたって関与し、それらの経験からも行政経営の視点の必要性を論じたかったのである。行政学的行政管理は今でも行政組織法や他の法の大きな枠の中で行政組織が運営されているので、ルーチン・ワークにおいては有力な学説である<sup>6)</sup>。われわれは行政学者の学説の研究をつうじて、行政管理の内在的発展の結果としての行政経営への進展を論じていて、行政管理と行政経営が対立的関係とは思っていない。しかし組織モデルとしては組織用具説から組織主体説への転換があって、ガバナンス論で言えば、ストックホルダー論からステークホルダー論へのシフトであって、利害関係者の対立やズレをどのように交渉したり調停したりして、行政経営への新たな枠組みに導くかである。これは行政経営者の役割でもある。

われわれが論じる経営組織論は、ジェンダー・コンフリクトを含めてコンフリクト・マネジメントを内包したものであって、その具体策としての交渉や調停を論じている。さらに言えば、企業経営に限定されないで行政経営を含む公共経営にも考察の範囲を広げているけれども、そのベースは、組織論が担っているのである。そして利害関係者が多いだけに組織間関係に力点を置いていて、タテ割の行政組織においても近隣の自治体との合併、連携、広域組合（たとえば消防組合）など多様なネットワークングを考えている。これからの自治体は多様な事業体を運営していくに当たって、事業センスが必要であって、市立病院の経営においてもハコだけを貸しているような発想では、巨額の赤字に耐えられなくなって、次世代へのツケを大きくしてしまう。次世代への配慮や自然との共生、自然によって生かされている認識のもとでは、水にしても下流の人々への共生を考えると公共下水道の重負担にあえいても、それは利害関係者の中に自然も包摂した行政組織の責務である。

このように組織主体的な行政経営においては、ガバナンス改革を含めて行政管理よりは幅

6) 今村都南雄『組織と行政』東京大学出版会、1978。同『行政学の基礎理論』三嶺書房、1997。西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990。同『行政学』有斐閣、1993。

広い視点から経営のあり方を問うて、個別経営を超える「理念政略的視点」を持って体制の土台や自然を守ることに意を注ぐのである。

これまで地方自治体は自主財源が乏しくても、地方交付税交付金による、いわば護送船団方式の全国一律な運営に慣れきってしまって、自ら主体的に行政経営を担う能力を鍛えることは少なかった。財政危機に追い詰められるようになって、やっと今まで見直せなかった分野にも行政改革によって切り込めたとし、行政改革委員が活躍する余地を大きくしたのである。行政改革委員として経験したことであるが、行政職員には優秀な人々も少なくないから、こうした人々の才能を発揮させる、改革路線に沿った「内なる承認」が必要であって、認めてあげることが職員の本領を発揮させるのである<sup>7)</sup>。

地方交付税に頼って新しい事業を次から次へと手掛けて行政サービスの範囲を広げすぎたのは、議員や首長が選挙を意識してサービスを膨張させたからでもある。画一的な地方交付税依存型の借金構造こそ、市町村を経営的に疲弊させたのであって、今や行政経営のもとで行政の仕組みを切り換える時がきている。そのような行政改革に対して利害関係者や住民の反発もあるが、自分らが支払った税金がどのように使用されているかを明確に示せば、住民の意識も変わって、従来型の支出に反発して、歳出の組み替えを求めるであろう。情報開示、特に地方財政健全化法の施行によって市町村間の健全化指標が比較しやすくなるので、住民も合理的な財政支出を求めるようになる。

そのことは市町村立病院にも言えることである。地域医療の拠点と言うことで、病院会計は赤字予算を安易に組んでいるが、独立採算の姿勢を貫くことがむしろ地域医療を守るのであって、利益に対する地域自治体の感覚が薄いことは、自治体本体に大きな負担をかけて財政を行き詰らせてしまう。地域医療は決して豪華な建物や施設にすべきではなく、その余力を持って医師の待遇をよくして近隣の病院との競争優位性を保つべきであろう。病院の評判、評価が大切であって、医師の確保のみならず優秀な医師が定着しなくては、患者を誘引することは難しい<sup>8)</sup>。車社会では主婦も車でかなり遠い所まで治療を受けたりする時代であることを病院の新設、増改築でも考えるべきことである。地方財政健全化法の施行によって病院を含めて連結で財政の健全化をチェックするから、身の丈にあった財政の支出しかできなくなって、病院も赤字予算を組んだり、一般会計から繰りかえし金を見込んだりしにくくなることを住民にも理解してもらうことである。総務省も病床利用率が3年間連続で70%未満の病院には、診療所への転換や病床数を削減することを求めている。地域医療の縮小につながるという批判はあっても、赤字を垂れ流すような施設の維持だけでは地域住民の利益にならないのである。病院経営においても収支を住民に公開するだけでなく、成果を検証できるように改める必要がある。U市の市立病院においても運営形態を見直し、近隣の病院とのネットワークの再編を進めるとともに、県立医大病院など地域の大規模病院との連携をいかに構築していくかである<sup>9)</sup>。いかに新しい病棟に建て変えても、連携で医師

7) 太田肇「働き方分析」『プレジデント』45巻10号、2007年。

8) M.E.ポーター『競争優位の戦略』(土岐伸・中辻万治・小野寺武夫訳)ダイヤモンド社、1985。病院経営においても、4章「差別化の基本的考え方」、5章「技術と競争優位」のような考え方が必要になってくる。

9) 若林直樹『日本企業のネットワークと信頼』有斐閣、2006。「組織間ネットワークによる互惠的意図の信頼関係の発達」(129頁)を参照のこと。

派遣機能を維持しないと、地域医療は守れないのである。しかも病院による財政赤字を膨らませば、地方自治体は自ら首を絞めることになる。地域医療を御旗にして市立病院の赤字を肯定しているようでは、早期健全化団体や財政再生団体への転落も早いのである。公設民営も夕張市の診療所のように考える選択肢の一つにすべきである（日本経済新聞、2008年3月7日）。

U市にとっても実質公債費比率が25%を超えると、単独事業など起債が制限される。はたして建て替えても病院の競争力が向上するかであって、施設拡充が裏目になることもある。周辺の病院との競争もある地域だけに、独立採算制で考えないと、自治体の財政の破綻をもたらす恐れがある。地方財政健全化法の趣旨をよく理解していないと、地域医療も守れなくなってしまうのである。

U市において行政改革の一環として、一般会計予算を減らし、公共事業の圧縮や議員定数の削減など行政改革大綱に従って、そして早期健全化団体に転落しないように改革の手は打っている。地方交付税に依存しすぎて行政が肥大化したのであるから、住民も職員も財政肥大化が大きすぎると言う認識が大切である。さらに合併を機に組織のスリム化を進め、自律した自治体としての再生を図る必要がある。職員数の削減、行政サービスの民間委託、上下水道や公民館などを民間業者にどの程度任せるとかの課題も多い。地域の身の丈にあった戦略をどのように構築していくかが、病院経営を含めて財政健全化への道である。もはや地方交付税依存型から脱却しないと、自治体の自主再建はなくなってしまう。

### 3. 行政組織

行政学者は行政の組織も研究してきたのであって<sup>10)</sup>、H.A.サイモンはその代表であって、サイモンの初期の研究は行政学者の視点から論じられている<sup>11)</sup>。企業経営と行政経営には共通した基盤があって、M.P.フォレットやC.I.バーナードの理論は行政組織論においても威力を発揮しており、現に地方自治体の行政改革にはこれらの理論を利用してきたのである。行政職員の人々にとってもこれらの理論を利用したい人もいようから、ここでバーナードやフォレットの理論を行政組織への適用を論じてみよう。

地方自治体の行政管理というのは国の下部機関としての枠組みが固定化して地方交付税交付金に依存しているというイメージを与えてきたが、しかし行政経営には行政が主体的に税収をふやすイメージを与えていて、企画立案していく楽しみもある。これまでは行政改革と言うと財政改革というように枠づけられたイメージがあって、歳出削減のための予算の減少であり、それもメリハリのない、弱いところにしわ寄せがされていたのである。行政経営的

10) D.ワルドー『行政国家』（山崎克明訳）九州大学出版会、1986。

11) H.A.Simon, *Administrative Behavior*, 3<sup>rd</sup>. Free Press, 1976(1945). サイモン『経営行動』（松田武彦・高柳暁・二村敏子訳）ダイヤモンド社、1989。サイモンの本は組織内部の意志決定過程の研究であって、これは行政組織にも当てはまる。それゆえサイモンの理論をキチンと理解すれば、そのままでも行政効率性は高まるのである。また、知識の不完全性や予測の困難性のゆえに、リスクは回避である。そこで代替選択肢をどのように見つけるかである。H.A.サイモン、C.E.リドレー『行政評価の基準』（本田弘訳）北樹出版、1999。



発想のもとでの行政改革は、頭脳を持つ意思決定・情報システムとして、行政職員の知恵、アイデア、発想に大いに期待しており、歳出削減だけを求めるのではない。いわば全員が頭脳をもつ経営の担い手として歳入の増加を含めて知恵を出し合って改革していくから、職員は将来展望も自ら切り拓いていける。明るい将来展望も自らの主体的な努力にかかわっているのである。嫉妬したり足を引っ張りあつては、将来展望を暗くして共倒れになってしまう。

時間はかかっても職員にとっての明るい将来展望は、仕事生活のみならず人生の充実を与えて、家庭生活、地域生活、自分生活<sup>12)</sup>に対してもよき影響を与えるのである。行政組織のスリム化をはじめとして良き全体的整合性が得られた場合には、均衡財政も可能であつて、職員の協働意欲を高めるような将来展望が見出せるのである。市の行政改革委員とて意を注いだことはこのことであつて、長いトンネルであつても、抜け出る日を楽しみにしている職員の気持ちは痛いほどわかるから、自ら主体的努力によってその期間を短くしてもらいたいものである。職員にその才能があることを信じるし、その信頼関係をなくしては、行政改革のスピード・アップは図れないのである。そのことは行政の組織文化の改革にも及ぶが、それをやれば職員の意識改革にもなつて、より短い期間で行政改革は成功するであろう。

地方自治体の行政経営を組織論的に研究していく場を与えられたのはラッキーである。市の行政改革委員・会長をしていないと行政組織についてはわからなかったことも多かったであろうが、組織論研究を生かせる場でもある。11年に及ぶ行政改革委員の経験が行政組織の改革についての理論的研究にも役立っている。経営学の古典であるバーナードやフォレットの所説は何回も改革に生かしてきたし、経営学の知識が行政の領域でも大いに利用しうることを確認したのである。暗黙知のような経験、直観で得たこと、そして文献的知識をフィードバックして論じていくが、書いてみて書き表せないことも少なくない。公式的には新設された行政改革推進室を窓口にして色々と論じているが、私の知識を評価してくれるがゆえに(?)、行政側の手の内も教えてもらっている。これは貴重な経験であつて、的確に判断できる材料になっている。

行政職員との対話は鐘のようなもので、小さく打てば小さく響き、大きく打てば大きくなり響く。そのために勉強していつて対話をしないと得るところも小さいのである。論文を書く意図があつたので、文献を読み私なりに勉強もして、その他の人々との対話でえた知識を職員にぶち当てて、より深く聞き出すことができるのである。こうしてみると行政職員は知恵者であつて、その知恵を引き出すには自分も勉強して対話しないと、時間を空費してしまうのである。訊ねて情報を聞き出すには、人間としての謙虚さや相手が言おうとしていることを理解する能力も必要であつて、C.I.バーナードが論じた「意図と意味の一連の応答」と言う解釈学的な理性的判断とともに、共感、共通感覚、理解されるだろうという共通の信念も必要であつて、互恵的な相互作用があつてこそ、目的に向けての協働のシステムもうまくいくのである<sup>13)</sup>。

12) 渡辺峻『組織と個人のマネジメント』中央経済社、2007(2001)。

13) 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。A.シュッツ『社会的世界の意味構成』(佐藤嘉一訳)木鐸社、1984。

地方自治体というのはあまりにもローカルな存在であるというのも、これまた事実であって、首長、行政幹部、議員もその地域の歴史的社会的文脈のなかで存在し、そのためにグローバル経済化でも技術革新がさらに進んでも、その思考の枠組みは変わらないから、財政予算の削減に対しても、地域経済ではその行政組織の存在が大きいがゆえに、地元企業の抵抗は大きいのである。そこで首長、行政幹部、議員そして商工会などの業界団体の人々をうまく結びつけて改革を方向づけるメインプレイヤーのような存在も必要であって、裏方で目立たなくても、その人の力量によって利害調整を創造的にしていくことができる。さらに言えば、メインプレイヤーは地元の住民にも支持されるような心の交流も必要であるから、自己利益を追求しない私欲のない人でないと、これらの人々とのネットワークはむずかしいのである。やはり行政改革には「シャドウ・ワーク」を担当する黒子のような裏方の存在が欠かせないのである。

もちろん行政組織内部においても数多くの裏方の存在が必要であって、その人々に対しても「内なる承認」を与えるシステムがあつてこそ、職員の協働意欲を高めるのである。行政改革には人脈が必要であって、多様なプレイヤーを結びつける媒介者なくしては、改革はなかなか軌道には乗らないのである。各種の利害関係者を結びつけて改革、それも組織文化の改革を含めた本格的な行政改革へと導いていくメインプレイヤーが複数存在すれば、改革への潤滑油として大いに役立つのである。その人は職員の才能を評価し、改革意欲を信じて、むしろ職員の自由裁量の幅を拡大していくようにならねば、職員も信頼しないし、改革に向けてついてこないのである。

市の行政改革委員・会長としてはじめは外在的に提言していたわけであるが、だんだん公式的な委員会以外に打ち合わせをしたりして、担当の行政改革推進室とも会合を重ねてからは、行政組織の主体的行為者として内面的にも考察するようになったのは、行政組織を内なる論理に基づいて行政改革を推進していく大切さにも気づいたし、「身内」として色々な問題、コンフリクトについて論じ合ってきたからである。このような関係にならないと行政幹部も腹の中の本当の情報を伝えようとはしないし、そしてさらに財政危機の状況では行政改革委員にも情報を開示して協力してもらわないと船が沈没してしまう恐れが現実的に生じてきた。この点で地方自治体財政健全化法の威力は大きいし、行政の危機突破が現実の問題として認識されたからでもある<sup>14)</sup>。

地方自治体の行政改革においてはステークホルダー論を適用するまでもなく、利害関係者が多くこの利害を調停していくのも行政改革委員の仕事であるが、それ以上に行政職員を改革に向けて結束させることも大切である。合併した市では旧町村の職員間の対立も生じやすいが、それを行政改革というベクトル合わせによって、バラバラな状況を結束させて、職員間の融合も進むわけであって、地方財政健全化法によって、むしろ対立を抑えて共に危機を突破していこうという共同歩調が、合併した行政組織にパラダイム共有をもたらす機会も与えているのである。

学究としての行政改革委員はルーチンな仕事にも追われる行政幹部とは異なって、思索を深める時間的余裕もあるので、行政改革の将来展望に対しても洞察を与えることができる

14) 公職研編『財政健全化法と自治体』公職研、2007。

し、その洞察によって行政職員に長いトンネルの後の希望が持てる将来展望を示すことができる。

行政組織は行政法や公務員法などの枠に拘束されているので、行政職員もこの思考の枠付けに拘束されやすいのである。そのために行政改革も枠組みそのものを問う C.アージリスのいう「ダブル・ループ」の思考にはなりにくく、枠組みを固定した「シングル・ループ」の発想のもとでの修正になりやすいのである<sup>15)</sup>。少なくとも地方財政健全化法の公布まではそうであった。

#### 4. 行政改革

なぜ行政組織において官僚制的組織が根強く存在するのか、そしてそれがそれなりに社会的正当性を有して、行政改革においてその組織モデルが問題にされても、その改革に及んでいないから、経営学的な行政経営も旧来の行政管理論とは内容の異なるレッテルの貼り変えに終わる場合が多い。行政職員もむしろ官僚制的組織を支持して、地方自治体の行政改革は古典的な組織構造論や組織用具説を学んでこそ、その改革の論理を見つけ出すことができるような状況である<sup>16)</sup>。そうでないと行政改革委員と行政職員との「意図と意味の一連の応答」は感受性の鈍い循環的対応の弱いものになってしまい、行政改革委員の意図も行政職員に意味理解されないままになり、その提言を外部的な圧力として抵抗されてしまうのである。

組織主体説に基づく行政経営への改革を目指しているけれども、地方自治体は地域の歴史的社会的な文脈の中に埋め込まれているので、地域住民も議員、業界団体、各種団体をつうじて自己利益の追求に走ったりして、行政改革委員も利害関係者間の利害調整に手間取ったりして、本格的な行政改革へと真直ぐに進んでいるわけではない。そして行政経営と言うものが行政管理とどう違うのかも共感、共通感覚として身につけておらず、ただのレッテルとして位置づけられている。それは地方自治体で行政経営とは何かを徹底して議論されておらず、そのために共通の意味理解もなされていない。それゆえ共通の価値観とか共有した組織文化として浸透していないので、財政支出の削減にのみ論点が集中しているのである。

当面の財政危機を回避することにエネルギーが投入されているので、行政改革委員もそれに巻き込まれて、改革のグランド・デザインも歪んできて、議員は後援会や利害団体の意向に左右されてしまうのである。

行政組織と経営組織はこれまで別々の学問領域で考察されてきたが、行政経営や公共経営学の発展によって、組織論的考察がより役立つようになって、共にガバナンスを考えるようになった。行政組織も行政管理というよりも行政経営の視点で論じられるようになってきている。2007年の地方財政健全化法の公布によって市町村は連結で財務状態を示さなければならないから、これまでのように単独の会計操作はできなくなって、市町村の財務実態が住民

15) C.Argyris, *Knowledge for Action*, Jossey-Bass, 1993.

16) P.M.Blau, *On the Nature of Organizations*, John Wiley, 1974. W.R.Scott, *Organizations*, Upper Saddle River, 2003(1981).



にも明確に表示されるようになるのである。それでも地方自治体は大幅な債務を抱えていても危機感は薄いのであって、ここにコミュニケーション、対話をつうじて適切な現状認識を求め、その後は改革のための粘り強い交渉と優れた交渉力の発揮なくしては、本格的な行政改革は推進されないのである。ここに行政改革の実行力を高めるためにも、交渉力を軸にして改革を論じる必要がある。

ところで、地方分権推進委員会が論じた基本原則は、①基礎自治体優先、②明快、簡素・効率、③自由と責任、自律と連帯、④受益と負担の明確化、⑤透明性の向上と住民本位、である。そこでめざすべき方向性として、①分権型社会への転換、②地方の活力を高め、強い地方を創出、③地方の税財政基盤の確立、④簡素で効率的な筋肉質の行財政システム、⑤自己決定・自己責任・受益と負担の明確化により地方を主役に、とすることになる。これは行政管理からより主体的に経営を担う行政経営への転換であって、そのために国と地方の役割分担の徹底した見直しや、地方財政制度の整備および確立方策を論じることになる。行政経営とは、地方自治体が自ら行う行政及び税財政等の推進等による地方分権改革の推進に応じた行政体制の整備及び確立方策を自ら主体的に論じることである。

このように地方分権推進委員会の基本的な考え方は次のようになる（2007年5月）。「国は、国が本来やるべき仕事のみ専念して、国民・住民の最も身近なところで、行政の在り方を国民・住民がすべて自らの責任で決定、制御できる仕組みを構築しなければならない。このためにも、住民に身近な基礎自治体について更なる体制の充実強化が必要である」と言うことで、行政管理から行政経営への転換を明確に示している。行政経営とは国の下部下請け機関から自主主体的な意思決定機関への脱皮でもある。

しかしながら、地方自治体の行政職員で旧来の行政管理に精通していても、組織主体説とも言える行政経営に精通している職員は極めて少なく、これでは政策官庁にはなりえないし、タテ割りの行政になじみすぎて、事業推進に当たって近隣市町村との連携や共同行為を考えることが少ないのである。行政改革の企画・立案に当たっても市町村が協力しあえば、もっと市域をまたぐ良い案が出てくるであろうし、企画の相互乗り入れも大切である。少なくともタテ割り行政の枠組みの固定をやめて、広域に提携しあってこそ歳出の削減にもなるし、観光資源を生かした広域の企画もできるのである。点が分断されていて、面としての有効利用ができていないのである<sup>17)</sup>。今日ほど提携を行政経営的に評価する時期はないのである。

これまで地方自治体は国や県のタテ割り行政の下で、地域同士の連携を欠く構造になっていて、そのために市町村の行政改革も近隣の市町村と連携して改革を進めていくという構想を欠いているのである。歳出の削減にしても他の市町村と戦略的に提携すればコストも削減できることも少なくなく、合併しなくても広域連合的な事業や共同発注はできるはずである。このようなネットワークングのもとでは、たとえば財政危機突破10年計画をもっと短縮できて、職員に対しても明るい将来展望を切り拓くことができるのである。出口の見えない長いトンネルでは職員の改革意欲も削いでしまう。そこで改革に貢献した人に対しては、

17) 西尾勝『行政学』有斐閣、1993。西尾勝教授によれば、「行政改革はもともと政治の論理と行政の論理が交錯する課題である。…それは、ときの政権担当者が政治路線の変更を象徴するものとして企画するという点で、政治的色彩を帯びることは免れない」（331頁）のである。

「内なる承認」を行政は行い、顕彰も行うような認め方をすれば、職員も認められたいと言う欲求を満たすことができる(太田肇『承認欲求』東洋経済新報社、2007)。

要は改革を奨励するシステムが必要であって、それは住民を巻き込んでの「やり甲斐」をもたらすものである。職員の自己実現の欲求を満たす高次のものではなくとも、職員の将来に対して安心感を与えるものである。今日の行政組織は巨額の累積赤字のために職員に対しても将来不安を与えているのであって、それを解消するための再建計画をシュミレーションして示すことが大切である。職員に対して厳しい現状を認識させるとともに、そのトンネルの出口を示す将来展望を示してこそ、職員の改革意欲を高めることができる。この視点を欠く財政縮減では職員も疲弊してしまうのである。そして実行力のある行政改革というのは希望を与え、共感を得るような心のつながりがないと職員はついてこないのである。感性レベルの納得が必要であって、行政改革を権力で強制しても効力は薄いのである。「人生意気を感じる」と言う言葉のように、行政改革への共感、共通感覚の形成があつての改革への理性的判断である。

行政組織が徹底して身を削ることなくして住民に負担を先に押しつけては、地方自治体での行政改革は成功しない。巨額の財政赤字をかかえているから、歳出を徹底して削減し、まさに削りに削ってこそ、財政赤字の罨から脱することができる。現実には行政改革はかなり骨抜きにされていて、高齢化社会が進展する中で地方自治体にとって国民健康保険、介護・看護保険などの社会保険費を確保していくためには受益者負担は当然になってくる。しかし行政組織にとって巨額の財政赤字は当然という雰囲気であつて、その改革意欲が劣化しているのは、住民も一緒になって地方交付税と借金への依存と言う甘えの構造に組み込まれているからである。そこでガバナンスを担う首長などは大局観を持って財政管理をリードしていくべきであつて、小手先のケチケチ作戦では太刀打ちできないのである。力弱く削りやすいところを削るのではなくて、強力な利害関係者の反対があつても支出の優先順位を明確にすべきである。

経営組織と行政組織との比較組織論的研究によって、その類似性と差異が明確になるであろうが、われわれとしても行政経営やそのガバナンスに注目しているから、行政組織の特殊性を過大に評価すると言うことはない<sup>18)</sup>。地方自治体の行政改革委員として10年以上にわたって財政改革、組織改革にかかわってきたが、思考の枠組みを変える、C.アージリスのいう「ダブル・ループ」の改革は、過去との連続性・継続性を重視する行政組織にとってきわめて難しいことである。北海道夕張市の厳しい再建計画を知るようになって、若干の財政予算の削減に協力的になってきたが、それでも労組との対立もあつて、職員の待遇の引き下げは若干程度である。

行政組織の職員にとっては組織内部のマイナスの評価を極力避けるから、行政改革に伴う内なる裏の評価・裏の承認を失うようなリスクはとりたくはないのである。そのために市長や副市長などの幹部の全面的支持のないような行政改革は骨抜きにされてしまうのである。それは市の財政状態がきわめて悪化していてもそうである。

それゆえ行政改革は行政改革委員が外在的に職員に改革を押し付けてもうまくいかないの

18) 土屋守章・岡本久吉『コーポレート・ガバナンス論』有斐閣、2003。

で、トップリーダーが行政改革をしやすいように支援していくのであって、改革の媒体として機能していくのである。これまでの行政改革委員は行政改革の大綱の答申を形式的に行うだけであって、行政改革推進大綱というものを将来展望や早期是正措置への対応と言う視点からよりシビアに検討して、修正の枠を超えての改革ということはなかったのである。行政改革委員はシンクタンクの役割を果たしていなかったし、同委員の議会の議長や委員長もガバナンスを担っての改革という認識のものではなかったのである。

今のところ行政組織の体質は行政を取り巻く環境が大きく変化したにもかかわらず、固定的な行政の枠にはめ込んできたので、自主、主体的な行政経営の感覚を身に付けてこなかったのである。地方交付税交付金に依存して、それを多く得ることに主眼が置かれていて、住民のためのガバナンス、歳入を増やす経営的努力は第二義的になっている。行政職員にとっては経営学や会計学は、法学や経済学ほど学ぶことは少なく、原価償却、経営戦略というものは、思考の位置づけが低かったのである。自治体間競争という意識はほとんどなく、観光振興にしても収支や競争戦略を欠くので、無駄な観光道路作りをしたりして財政赤字を膨大なものにしていくのである。市立病院にしても患者へのアピールは競争的なのに、近隣の病院との競争優位性を確立する発想はなく、単に地元の業者に仕事を与えるために設備投資をしたりして、赤字を膨らましていくのである。均衡財政主義の考え以前に、赤字への恐怖というものがなかったのであって、借金に対しても安易な考えを持ちすぎているのである。その理由として何でもかんでも国に依存しようという丸抱え下請け機関としての自己規定であって、独立した事業経営体としての意識が持てないのである。そのための税収はきわめて限られていても、巨額の公共事業は持続的に行われており、それでも足りないという認識を多くの議員はもっているのである。行政と議員と二人三脚で財政を肥大化させていて、そのために行政改革にはガバナンス改革を含めてパラダイムの変革が必要なのである。まさに住民と職員の意識改革と共に、組織文化の変革なくしては行政改革が推進されないような状況である。そして自主財源の税収をふやす創造的な意欲が行政組織内部では乏しいのである。

組織経営の対象の一つとして行政経営があるが、地方自治体は国の下請け機関に甘んじてきただけに、自主独立経営体としての経営基準が形成されていないのである。それがために地方自治体で経営学に精通している人はきわめて少なく、経営学を学んだ人はいるけれども、行政学的思考に支配されていて、現行の法制度の枠内で行政を運営することを優先させるのである。自己負担（3割）を忘れて、合併特例債や過疎債を当てにした事業に集中してしまい、返済やその事業の有用性、効率性を抜きに支出がされやすいのである。そのために危機的財政状況であっても、業者の都合が優先されやすく、住民にとっては効用の少ない支出であって、ただただ巨額の財政赤字が増えていくのである。この歯止めのかかりにくい議会にもなっていて、多くの議員は危機意識も薄いのが問題である。

行政学的行政理論では制度に埋め込まれた行政組織のその枠の中での運営を考えているのであって、制度を変えての新たな制度づくりをほとんど全く考えていないのである。そのために固定化された法制度下のルーチンな行政管理をしているのであって、行政改革といえども制度的枠組みの中での改善であって、そこでは非連続的で革新的な変革は論じられていないし、実行もされもしないのである。

われわれが論じる行政経営では、新たな制度づくりも求めるから、ガバナンス改革を連続的に行うのである。市町村の合併や広域連合は単なる情報ネットワークとは異なって、ガバナンス改革にも論及している。そして法改革、新法の施行などを求めて行政組織の経営を担うのである。このレベルの経営を超える点で、「理念政略的視点」として論じている。このような制度づくりこそ、真の行政改革をなさしめるであろうから、このレベルの議論が行政と住民ともに重要である。

U市は町村合併でできた市であるが、住民から見た合併の効果は、①住民サービスの維持・向上、②利便性の向上、③地域コミュニティ、市民活動の振興、④地域の知名度の向上、イメージアップ、⑤行政経費への理解向上、⑥産業活動の円滑化、⑦防災力の向上、などの効果が考えられる。市の立場から見て、①専門的できめ細かい施策の推進、②権限委譲による自立性の向上、③広域的な街づくりの充実、④行財政の基盤強化、経費の削減、などの効果が論じられている。そして都道府県からみて、①市町村への権限移譲の進展、②出先機関等の再編による経費の削減、③調整等の事務の削減、である。

U市も基礎自治体である市町村の規模、能力の充実、行財政基盤の強化のために合併したのである。それは①地方でできることは地方で、②規模、能力の充実という地方分権の推進、③人口の減少社会に突入、④少子高齢化に対応した、サービス提供・専門スタッフの必要と言う少子高齢社会への対応、そして広域的な行政需要の増大である。地方自治体はリスク化社会の進展によるプレの大きい、厳しい財政状況に対応するために、より簡素で効率的な行財政運営が必要になっていて、更なる行政改革が行政経営的に求められているのである。

われわれは行政改革をガバナンス改革の問題として論じてきたが、これは行政組織の管理能力の大きさに依存している<sup>19)</sup>。コーポレート・ガバナンスと同様に、行政と住民の協働というのは、まさに住民の主体的関与と言うガバナンス改革であって、組織内外のさまざまな問題を解決する潜在力が高ければ、行政組織の統治もしやすいということである。これまでは統治は国・県の意向で進められていて、たいして統治能力がなくても行政組織は管理されてきたし、逆に地方分権、地方自治が実質化されていなかったのも、ガバナンスを担う行政経営の自由が大きく拘束されていたのである。ガバナンス改革のために組織改革をするのであって、その一環として財政改革があるのである。企画立案能力、利害関係調整能力なくしてはガバナンス改革ができないのであって、トップ・リーダーシップなしでは行政組織は機能しないのである。行政改革も行政職員の改革への意欲と能力にかかわっているのである。

かつての市立病院は地域の医療機関として競争の少ない地域独占であって、しかも地域の大学医学部の医局の出張所のようなもので医師の確保にも心配はなく、医局も植民地支配のような気もあって、優秀な医師も派遣し、若手の医師にとっては大学付属病院と同様に良き研修の場であった。裕福な市町村の病院は設備にも金をかけたのであるし、入院患者も大学の付属病院とのタイアップもあって、転院して手術も受けられたのである。ローカルであっても地域では信頼される病院として存在し、そのために病院の収益も安定し、一定の時期までは黒字を累積させることができたのである。しかし周辺の市に新たな市立病院が設立され

19) 勝部伸夫『コーポレート・ガバナンス論序説』文真堂、2004。



たりして競争が激化し、車社会が広範な領域の移動を可能にして、市立病院と言えども本格的な病院経営を必要としたが、自主財源の乏しい地方交付税に依存してきた市町村は、公共事業のやりすぎもあって巨額の財政赤字を累積して、潤沢に病院経営に金を投入できなくなり、そして黒字であった病院も競争優位性の低下によって赤字へと転落していくのである。競争相手が強力なこともあって、少々の増改築や新設では競争に勝てなくなっている。そして巨額の金をかけて病院を新築しても人口減、他の病院への移動性の高まりによって、さらに赤字が増える可能性も高く、それが市の「早期健全化団体」への転落を早めかねない状況でも、利害関係者にとっては病院の新築は大きな工事受注につながるので、業界利益のために大規模なものを推進しようとするのである。

地方公共団体にとっても将来予測は株価で示されるように容易ではなく、思いがけない「まさか」と言う不振も予想されるだけに、フルセットの病院新築はさらにリスクの大きいものになっている。いわば行政改革に逆行していると捉えやすいのに、行政改革委員の多数は病院間の連携を考えないで、自前で地域の医療機関をフルセット化しようとするのである。リスクの恐ろしさを甘く認識しているのであろうが、市の財政規模、巨額の累積赤字のもとではリスクの大きいギャンブル的事業になっている。医師を継続的に派遣してもらえ可能性や周辺の病院との競争優位性を考えると、リスクが大きくても、地域の拠点の医療機関にしたい願望が強い中で、逆風であっても、市の行政改革を実行していかなければならないのである。

そうしたなかで市の行政改革委員・会長としての責務を果たしていかなければならないので、冷静な判断が必要であり、市長、議員、行政幹部などに行政改革のあり方を論じるのであるが、政治家は選挙公約もあって財政縮小には難色を示したりするから、どうしても行政改革のための交渉力が必要である。利害関係者が多く存在する行政改革では、交渉、調停、コンフリクト・マネジメントが不可欠であって、行政幹部にも行政経営の観点からガバナンスのあり方を考えてもらい、危機意識を高めることしかないのである。

市の行政改革にはあらゆる問題が絡むだけに、すぐに実行していくのはなかなかむずかしいのであるが、2007年に公布された地方財政健全化法によって、大きく歯止めをかけられたのは事実である。ただ認識の薄い議員もいる。連結の実質財政赤字比率や将来負担比率を考えると、病院を地方公営企業会計として市全体から分離して人事権や給与決定権を与えても、どの程度に病院の競争優位性を高められるかは疑問であって、将来負担比率の高まりによって「早期健全化団体」へと転落していく可能性もある。

まさに組織のガバナンスを担う行政経営者を必要とする時代であって、病院においてもハコがあるからと言って機能するものではないのである。やはり病院は医師の能力・技能を含めてヒューマン・サービスが必要であって、患者あつての病院なのである。しかも巨額の設備投資を必要とするのであって、その設備投資が患者を満足させるとは限らないのが病院経営である。ユーザーのニーズは多様化しているから、きめ細かい対応が必要になっている。

地方公共団体財政健全化法（地方財政健全化法）では、平成19年度決算から指標を公表し、財政健全化計画の策定の義務付け等は平成20年度の決算から適用される。まず健全段階であるが、フロー指標として実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率である。ストック指標として将来負担比率（公社・第三セクター等を含めた実質的負債による指標）で



あって、監査委員の審査に付し議会に報告して公表することになる。

財政の早期健全化とは、自主的な改善努力による財政健全化を行う。それは、①財政健全化計画の策定（議会の議決）、外部監査の要求の義務付け、②実施状況を毎年度議会に報告し公表、③早期健全化が著しく困難と認められるときは、総務大臣または知事が必要な勧告をする。そして最後の財政の再生とは、国等の関与による確実な再生である。それは①財政再生計画の策定（議会の議決）、外部監査の要求の義務付け、②財政再生計画は、総務大臣に協議し、同意を求めることができる。「同意書」は、災害復旧事業等を除き、地方債の起債を制限する。「同意書」は、収支不足額を振り替えるため、償却年度が計画期間内である地方債「再生振替特例債」の起債が可になる。③財政運営が計画に適合しないと認められる場合等においては、予算の変更等を勧告される。そこで、チェック機能の充実・強化が求められる。監査委員の独立性の強化（組織、選任方法、OBの就任制限、議選委員のあり方等）、監査能力の向上（監査委員の人材確保等）、そして外部監査のあり方が問われる。

また、議会制度のあり方も論じる。議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策や、議会制度の自由度の拡大、議員定数、幅広い層が議員活動できるための制度の環境整備である。ここに地方自治体も行政経営の視点から行政と住民が協働して、ガバナンス改革を含めての改革をせざるをえなくなっている。

## 5. 行政と住民と協働

国の下部機関・下請け機関としての地方自治体の行政組織は、多額の地方交付税に依存していて、自主財源が乏しいので実質的には一割自治という市町村も少なくないのである。住民からの税収をあまりあてにしない構造的要因によって、行政と住民との協働というのは、行政が住民を自己の下請けに用いると言うように、対等な協働と言えるものではなかったのである。しかし今日では、住民との協働なくしては行政もやれなくなり、手数料や使用料の値上げや、住民の協力なくしては行政組織も運営がしにくくなって始めて、行政と住民の協働がガバナンス改革を伴って論じられるようになり、行政管理から行政経営へのパラダイム変革が求められるようになったのである。われわれは行政と住民の真の協働に向けての理論的裏づけをC.I.バーナードやM.P.フォレットに求めているのである<sup>20)</sup>。

行政管理は法律を中心とする科学的言語に基づく論理性にとらわれて、人間間の共感、共通感覚の形成を妨げてきた。それゆえ行政改革を論じても、それは住民の心からの協働をもとめるものではなくて、本当の意思疎通ができていないのである。だから法学思考の科学的言語のもとでの対話には感性をマヒさせてしまう側面があって、効果的に心にひびく対話にはなりえないのである。心にひびく対話があってこそ、住民も行政との協働を本物にしようとし、共感があってこそ行政との協働意欲を高めるのである。

行政学的行政管理には互惠的な相互作用に基づく共感、共通感覚を無視して、イン

20) M.P.Follett, *Creative Experience*, Longmans, Green, 1924. M.P.フォレット『新しい国家』（三戸公監訳）文眞堂、1993。

フォーマルなつながりをもとめようとする気持ちも弱いのである。そのために行政と住民とは齟齬をきたしやすく、その誤解が対立を激化させたり、そして事実関係の把握さえも歪めてしまうのである。

地方自治体においても、行政組織の職員と住民の対人的交流が薄れてきて、住民への思いやりが失われ、感受性も欠けてきている。そのことが住民を利己的にしているが、われわれは住民の利己主義を否定して外在的な規範を住民に押し付けるものではない。ふつうの個人は利己的であるとともに利他的であって、社会生活は個人がもつ他者を顧慮する共通感覚と利他性の支えなくしては成り立たない。利己と利他の相互作用があってこそ共通感覚が形成されて、それによって社会的関係は総括的に統合されているのである。このような共通感覚があってこそ、個人に本来そなわっている自己規制、自己形成、自己修正の能力が活性化するのである。

このような認識のもとで行政と住民の協働を考察してみよう。住民と行政の協働を成立させるための相互作用は、住民の持つ利他的な面を引き出して、行政に貢献し、行政が住民に貢献してこそ互恵的相互作用が促進されるのである。住民が持つ行政との共通感覚は、自己の体内で行政の意図した考えを取り入れて、住民と行政の相互作用プロセスのもとで形成される。自分自身を行政の立場においたり、行政との一体化によって共通感覚は磨かれていく。すなわち、行政の考えを自己の経験の構成内容に取り入れて、組み替えて、相互作用を豊かにして、いかに住民の協働意欲を引き出すかが行政経営の機能である。C.I.バーナードやC.アージリスには互恵的相互作用や行為の意味交換によって、協働を互恵的にならしめる共通感覚の重要性を認識していたのであって、感性と理性とを結びつけるのも共通感覚である。

住民と行政の協働には理性的な認識だけではない。感動、思い入れが、個々人の感情、心遣い、感覚をよみ返してくれるのである。物事の有様と周囲の状況、事情に照らして判断を行うのが共通感覚の本質である（中村雄二郎『共通感覚論』岩波書店、2000）。M.P.フォレットは状況の法則に基づいて全体的状況を把握して、当事者間のコンフリクトの解決を目指す「統合的解決」を論じている。このような解決には、相互作用から創出される共通感覚があつてのことである。

これまでの地方自治体においては、協働行為に必要な住民と行政の相互依存性をより緊密にする行政施策はなされていなかった。行政改革の一步として、住民と行政の協働を円滑にする互恵的な相互作用を促進できる場の設定が必要である。それによって双方の自己中心的感情の抑制による相互同感が高められて、行政改革も共通感覚のもとで推進されるのである。感受性の低下、共通感覚に障害が生じていることが、財政規律を失い、住民エゴ、業者エゴ、職員エゴを拡大しているのである。

われわれは利害関係者、利害団体との交渉を通じて、共通感覚、感受性に注目して、利己に凝り固まった人も感情に生気が戻り、互恵的相互作用が可能であることに気づくのである。他者もこのことを認識することが大切である。したがって行政経営においては、他者を顧慮する共通感覚と利他性を支えてくれる相互作用の循環的応答こそ、組織のマネジメントではきわめて大切である。住民が利己的存在であることは否定できなくても、住民と行政との互恵的相互作用を通じて行政改革を推進していく共通感覚を形成し、そこでは住民に自己

犠牲を強いるものではなくて、利己的な感情と利他的な感情を併せ持つことができる。この利己と利他が織り成す互恵的な相互作用には、同感、感受性を軸にして、個人の深いところで折り合いを付けることが大切である。行政組織の共通感覚は、あるいは状況の変化に対応して新しい状況に創造的に適応していく共通感覚のダイナミズムは、感情、心遣い、感情が磨かれてのことである。行政学的行政管理には、このような発想が欠けているのである。

住民と行政の人間協働には、互恵的な相互作用が必要であって、そのために巨額の財政赤字にも感覚がマヒしている状況を打破して、感受性のある感覚を磨くことが大切である。人間が利己的に利他的な存在であることを考えると、感受性のある感覚が互恵的な人間協働を可能にし、共通感覚の形成に意を注ぐことが大切である。人間協働の発展には、相互理解、協力、感情移入、思いやり、他者への配慮など互恵的な相互作用をもたらす要因が必要である。そのことを住民と行政の協働というガバナンス改革においてはとくに認識すべきことであって、行政経営はこのような理論的枠組みのもとで行政組織や住民との協働を考察しているのである。感覚マヒから開放して、知情意を活性化し、感受性を高めて互恵的な協働をもたらす共通感覚を形成していくことも行政経営の仕事である。互恵的な状況のもとでの人間協働を求めたいのである。

今日の地方自治体は財政危機のみならず、住民の行政状況に対する感受性も鈍化しマヒしていて、住民と行政との対人的相互調整もうまく機能しなくなっている。そのことが住民を利己的にして、目先の利益の追求のために次世代・子供たちの世代に対しても無責任な施策に転じている。その利己的行動を統制するような規制も形成されていないから、さらにそれぞれが利己的行動に走る悪循環に陥っている。もともと社会生活に利己と利他の相互作用のもとで共通感覚が形成されていたのであって、それによって社会関係は統括的に統合されるのである。C.I.バーナードは、諸個人の関係性・相互作用から成り立つ協働行為を論じたが、その誘因-貢献関係も個人が利己的と利他的な感情を併せ持つ状況のもとでの話である。バーナードが論じた協働を成立させるための相互作用は、個人のもつ利他的な面を引き出して、他者に貢献し、他者が自己に貢献している互恵的な相互作用を論じている。自分自身を他者の立場に置いたり、他者との一体化によって、このような共通感覚が磨かれていくのである<sup>21)</sup>。

われわれは行政と住民との協働をこのような磨かれた共通感覚のもとで形成されているとは思わない。現実には感受性が薄れ、感情、心遣い、感覚が弱体化しており、無感動、無感情、無感覚な住民も少なくないから、行政改革への熱い思いも伝わりにくいのである。ここに行政と住民の協働も危機的状況にあるといえるのであるが、そのような認識も住民には薄いゆえに、行政と住民の協働もスローガンに終わっていることが多いのである。それは協働の意味理解が得られないのと、互恵的な相互作用を通じての住民と行政の協働がそれぞれのエゴによって阻害されているからである<sup>22)</sup>。住民と行政との相互信頼関係が形成されて

21) 小濱純『初期アメリカ経営管理思想における解釈学的特性と物語性の研究』雄松堂出版、2005。

22) D.ワルドー『行政国家』によれば、バーナードの『経営者の役割』は、「合衆国における主要な、生産的な作品である。・・・その独創性は明白であったし、その影響力は明らかである。そしておそらくそれは、いまだ十分掘りつくされてはいない。行政における道徳性が関心の的になってきている時代において、管理者の道徳的役割についてのバーナードの論述は注目に値する」(29頁)。

いないだけではなくて、思いやり、心遣いが欠けて共通感覚が形成されにくいのである。さらに言えば、層としての社会的格差の拡大と共に、個人間の格差も拡大し、人間性疎外、労働疎外、労働空間からの疎外が深刻になっているから、共通感覚が形成されにくい状況になっているのである。

とくに地方自治体における行政と住民の協働と言うからには、互恵的な相互作用にもとづく共通感覚の形成が必要であるが、そのためにも地域に密着した感受性のある感覚が求められる。しかしこれらの要因への配慮を欠いて、住民のエネルギー投入だけを必要としては、行政と住民という人間協働は発展させられないのである。ローカルな地方自治体の行政改革を担う人はこのことに自覚的でなければならず、勝手に行政と住民が協働していくわけではないのである。少なくとも意図と意味の循環的な交換プロセスが必要なのである。

われわれが行政と住民の協働と言う地方自治体のガバナンス改革を人間協働という視点から論じたが、それは決して抽象的な論議に終始するものではない。地方自治体が社会的歴史的な文脈に埋め込まれた状況のもとでの人間協働を論じているから、画一的に論考するものではない。すなわち各地方自治体の蓄積された経営資源の差異やそれを動員していく組織的能力に格差があるので、行政と住民の協働の仕方を多様的に捕らえていて、要は経路依存性は異なっても有効多様性（等結果性）のもとで自己の強みを生かして有効性を高めればよいのである。しかし人間協働の原理というのは異なるものではなくて、女性に不利というのはジェンダーバイアスである。フォレットのいう「状況の法則」も全体的状況のもとでとらえて状況把握は異なっても、人間協働の「科学性」は有している。ただ解釈学的には、意図と意味が循環的に応答している領域である。それは唯一絶対の真理を求めるものではない。そして状況とは絶対的に客観的に存在すると言うよりは、解釈学的、認識論的な状況であって、そのもとでフォレットは「状況の法則」を論じている。それは「循環的対応」と言えるように、常に応答し発展していくプロセスの中にある。行政と住民の協働においてもフォレットが論じたように、人間協働における意味解釈の共有が求められるのである。さらに意味がらせん状に展開して、新しい意味が付け加えられていくのである<sup>23)</sup>。修正や改革と言うのはそのために必要であって、行政改革にしても答申したらそれで終わるものではない。それは住民の社会生活そのものの向上につながり、その方向付けは、価値観に左右されるが、バーナードがいうように「宗教と信念の問題」になってしまうのである<sup>24)</sup>。ここで哲学、宗教、信念、究極的目的を論じる余裕はわれわれにはない。

フォレットの「状況の法則」に基づく「統合的解決」はプロセス的なコンフリクトの解決を論じていて、決して「統合」は固定的な位置づけではなくて、円環的対応にもとづく「将来に向けて発展し続ける状況」である。それはその時ごととの主体的活動に異質なものが取り込まれながらも、次の新しい全体を形成していくプロセスである。このような円環的対応にもとづくプロセスとして実現される統合を通じて、フォレットは全体と個に相互浸透し共感、共通感覚を得ることによって創造される「共同責任」と言うものの、マネジメント上の重要性も論じている<sup>25)</sup>。状況の法則にも認識ギャップによって時間を空費し、時には誤解

23) T. C. Tonn, *Mary Parker Follett*, Yale University Press, 2003.

24) バーナード『経営者の役割』309頁。

25) 小濱純、前掲書。阿辻茂夫『組織決定の科学』関西大学出版部、1999。

もあってコンフリクトを増大させるプロセスがあっても、フォレットは理論と実践の「入り子」関係をつうじての研究で、コンフリクト・マネジメントにも大きく貢献したのである。行政と住民の協働には、このような思想的背景を理解しておく必要がある。

## 6. おわりに

地方自治体は地方自治、地方分権という大義名分のもとで、利害関係者が利害を追求しやすい行政組織になっている<sup>26)</sup>。小規模自治体では首長の権限は大きく、議会も利害代表が議員になっていることもあって、行政改革においてはとくに利害が対立しやすいのである。首長といえども利害対立を調停する能力が高いと言えないから、地方交付税をアテにした公共事業を継続し、自己負担分が累積赤字になるのであるが、それへの歯止めは弱く、土木建設業界にとっては事業規模の縮小は死活問題であるので、この予算の削減には行政組織は強力な交渉力を必要としている。しかし、これまで行政組織は交渉や調停に力を入れて組織的学習をしてこなかったため、累積赤字の削減を含めて、問題を先送りして、自己の定年を待ったり、人事異動によって担当が替わり、本格的な行政改革へと駒を進められなかったのである<sup>27)</sup>。

しかも国のタテ割り行政に安住して、近隣市町村との水平的ネットワーク、戦略的提携のもとでの共同事業体構想や緩やかな事業の経営統合を考えずに、いわば二重投資をすることも少なくなかったのである。市立病院にしても単独でフルセットの病院を建てて運営していることから、人口減、少子高齢化の影響をまともに受けて、競争優位性を確保できないがゆえに、地域医療の拠点というコンセプトにしがみついて、累積赤字を是認してしまっているのである。

このような地方自治体の借金依存体質を打破したのが地方財政健全化法であって、連結の財務諸表、将来負担比率などのハードルによって土地開発公社の借金も含められ、いわば住民に透明の財務状態を知れる情報公開が求められるようになったのである。

さらに地方財政健全化法のハードルは、早期是正措置である「財政健全化団体」への転落が起債制限とすることで大きな歯止めになったのである。ここに行政改革は従来の財政支出の削減から、組織の構造的改革にまで至っていて、はじめて行政改革委員の提言も生かされて、行政組織の職員も行政改革委員とより踏み込んだ協働による、組織文化の変革も論じられるようになったのである。

かくして行政組織において地方財政健全化法の公布以降は、行政改革委員・会長の役割が大きくなって、手弁当で何回も会議を開くなどでより深く職員と論じ合うようになったが、町村が合併した市だけに問題は多様化していて、われわれにとってはコンフリクト・マネジメントの実践の場になっているのである。議員定数の削減は合併後大幅に行われたが、さらに削減を求めたり、合併特例の区長を廃止して、特別職にかかる賃金をなくしたりしても、

26) 出井信夫『基礎からわかる自治体の財政再建』学陽書房、2007。

27) 田中豊治『地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究』時潮社、1994。



さらに予算削減によって歳出を大幅に減らした緊縮型にしても、10年に及ぶ緊縮型でないと将来展望は拓けないのである。

このような状況を住民、行政職員によく理解してもらわないと、本格的な行政改革はできにくい状況である。地方自治体は地域の歴史的社会的文脈に埋め込まれているので、その文脈の根強さを無視して論じても空論化してしまうのである。行政組織がどのようなものであるかを論じずに<sup>28)</sup>、行政組織の職員の高給を批判しても先には進めないのである。財政再建団体に転落した北海道夕張市の事例を知っていても、甘い幻想を持つ人が多く、シビアな行政改革には反発が大きいのである。

地方自治体の行政組織は官僚制的組織といわれているが、行政改革委員として経験したことは、J.G. マーチ等の「ごみ箱モデル」・あいまいさモデルに近い側面もあって<sup>29)</sup>、行政学的組織論では対処できないことも少なくないのである。そこで行政学で論じられてきた組織論を検討したが、今日求められているのは行政経営にもとづくガバナンス改革であって、まさに行政と住民との協働である。これを理論的に掘り下げて、住民の下請け化から脱する行政と住民の真の協働の理論的枠組みを論じている。

実務経験に裏付けられた行政改革を論じているが、単なる現象を記述するのではなくて、行政組織の本質を踏まえて<sup>30)</sup>、その理論的問題点を改革という視点から地方自治体の行政改革を組織論的に論じているのである。

---

28) H.A.Simon, D.W.Smithburg, V.A.Thompson, *Public Administration*, A.A.Knopf, 1950. は、『行政学』もしくは『行政管理』と訳されようが、邦訳は『組織と管理の基礎理論』（岡本康雄・河合忠彦・増田孝治訳）ダイヤモンド社、1977である。

29) J.G. マーチ『あいまいマネジメント』（土屋守章・遠田雄志訳）日刊工業新聞社、1990。J.G. マーチ、Y.P. オルセン『組織におけるあいまいさと決定』（遠田雄志、A. ユング訳）有斐閣、1986。

30) 橋本信之『サイモン理論と日本の行政』関西学院大学出版部、2005。第11章「NPM と日本の行政改革」を参照のこと。

