

# 地方自治体組織の価値変革に関する一考察

## 自己組織性概念を用いて

入江 容子

### あらまし

近年、各地方自治体で組織改革への動きが活発化している。そこでは従来の行政の枠組にとられず、むしろ組織における価値観を変えていこうとする姿勢がうかがえる。翻って、従来の組織理論や行政学の分野では、地方自治体を主体としたこうした組織の能動的活動としての価値変革は明確に扱われてこなかった。したがって本稿では地方自治体組織における組織の価値変革の理論化を狙いとする。そして、組織の主体性、マクロ的視点での構造論とミクロ的視点での行為論の接合、組織における意味(としての価値)の変革といった要素を取り込むべく自己組織性概念を用いて考察する。

### 1. はじめに

近年、地方自治体を取り巻く環境が変化しつつある。2000年4月より地方分権一括法が施行されたことにより、機関委任事務の廃止、国の関与の見直し、国から自治体への権限委譲および必置規制の見直しといった点で自治体の権限が拡大した<sup>1</sup>。それを機に、財源確保のための税見直しや独自の行政サービスに乗り出そうとする自治体自身の積極的姿勢が目立ってきている。また、こうした独自施策を形成し実施していくための職員の能力向上と意識変革を促すため、昇任審査への民間コンサルタントの外部評価、部課長の公募制、管理職の勤勉手当に格差がつく能力主義の導入といったことが各地で行われ始めている<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 地方分権一括法の主な内容(2000年3月20日付日本経済新聞朝刊より)

- 機関委任事務の廃止
- ・同事務の5割強は自治体が主体的に担う「自治事務」に、4割強は法令に基づいて国が自治体に委託する「法定受託事務」になる。信用組合の検査・監督など残る一部事務は国の直接執行事務になる。
- 国の関与の見直し
- ・国の包括的指揮監督権の廃止
- ・法定外普通税を許可制から同意を要する事前協議制に
- ・法定外目的税を新設し、同意を要する事前協議制に
- ・国地方係争処理委員会の新設
- 国から自治体への権限移譲
- ・都市計画法、児童扶養手当法、狂犬病予防法など35の法律を改正
- ・特例市制度の創設(人口20万人以上の自治体が対象。19項目の権限を移譲)
- 必置規制の見直し
- ・公立図書館館長の司書資格規制の廃止など
- その他
- ・市町村合併の推進(住民参議制度の拡充など)
- ・地方議会の活性化(議案などの議員提出要件の緩和)
- ・中核市の指定要件の緩和

<sup>2</sup> 日本経済新聞社が2000年2月中旬から3月初旬にかけて実施した「地方分権に関する首長アンケート」によれば、独自施策を導入するために条例の新設や改正の検討を開始しているとした知事・市長(区長)は全体の17%、「今後検討したい」の55%と合わせると、全体の7割の首長が地方分権一括法を機に条例制定に意欲を見せている。また、分権一括法で新設される法定外目的税の導入を検討するとした首長は61人(18知事、38市長、5区長)。国の許可制から事前協議制に変わり導入しやすくなる法定外普通税では50人(16知事、27市長、7区長)が導入検討を示唆した。また、先進事例として岐阜県美濃加茂市(課長・係長への昇任の判断材料に民間コンサルタントの外部評価を導入)、群馬県大泉町(部課長の公募制および部長が職員を他の部署からスカウトしたり職員を交換したりする人事を実施)、石川県羽咋市(管理職の勤勉手当に最大二倍の格差がつく能力主義を導入)など。同上。

さらに、各地方自治体の経済的状況が逼迫する厳しい現状のなかで、具体的改革として企業の経営手法も注目され始めている<sup>3</sup>。コスト意識、効率化、合理化といった点だけでなく、組織経営という観点からの改革が進められようとしている。

現在起こりつつあるこのような自治体組織の変化は、顕在化する住民ニーズや環境ニーズへの迅速な対応が求められていることへの対処行動であり、また、分権の担い手としての役割が求められていることに対する自治体組織の能動的なアクションであるともいえよう。そしてその能動的アクションの根底には、従来の「行政」、「民間」といった画一的な線引きにとらわれないとする姿勢がうかがえる。公金の不正支出や無駄な公共事業、不透明な行政に対する厳しい監視の目が向けられるようになってきたなかで、しばしば批判の対象となってきた「お役所意識」といわれる職員ないしは組織全体の価値観を変えていこうとの狙いも読み取れる。言い換えるならば、成熟した組織に表出する逆機能という矛盾を抱える行政組織において、従来の行政の意味や自治体組織の在り方そのものを自治体自身が見直し始めたことを意味しているとも考えられる。

このことを組織変革という観点から捉えるならば、組織構造の変化としての部署再編や人事異動、また組織機能の変化としての職務分担の変更などにとどまらず、組織の根底にある価値観の変革が求められつつあるといえよう。もとより、住民にとってよりよい政策を自治体が自ら形成し実施していく能力は、組織の構造や機能だけを変えれば後は自然に醸成されるものではない。組織における行動や思考の枠組となる価値観の変革を伴わなければ、真の意味での組織改革とはならないだろう。その場しのぎの小手先の政策による対応だけでは、分権の担い手として論理矛盾のないアカウンタピリティを果たしていくことはできない。今まさに、自治体組織自身が主体性を持って、根本的な価値観の変革に取り組んでいくことが求められているといえる。

翻って、これまでの組織理論及び行政学の分野において、こうした地方自治体組織の能動的

活動としての価値観の変革はどのように扱われてきたのであろうか。本稿では、まず組織一般を対象とした組織理論の中での組織変動を扱った諸説を、次いで行政組織を対象とした行政学での諸説を検討する中で、上記のテーマが明確には主題化されてこなかったことを指摘する。そのうえで、地方自治体組織における独自の価値変革モデルを考察する必要があるとの認識に立ち、本稿では自己組織性概念を用いた理論化を試みる。変革における組織の主体性、行為論と構造論の接合、組織の意味生成と意味解釈枠組という視点の導入を可能にするという点において、自己組織性概念が一定の有用性を持つと考えられるからである。

なお、本稿では組織の主体性に着目するスタンスから、環境の変化を含むもっぱら外在的な力による変化を組織変動、組織の主体的・能動的活動としての変化を組織変革として区別して使用していく。

## 2. 現代組織理論における組織変動論

組織が変化する過程ないしメカニズムは、組織理論においてどのように議論されてきたのであろうか。本章では、とりわけ変化の中での組織の主体性に着目しつつ現代組織理論以降の代表的な二つの理論を概観し、能動的活動としての組織変革を論じるにあたっての双方の理論的限界を明らかにしていく。

### 2.1 コンティンジェンシー理論

#### 2.1.1 理論の特徴と限界

組織変動の概念は、1970年代に中心的位置を占めていた組織のコンティンジェンシー理論において初めて明確に取り上げられたと考えられる。この理論においては、組織を環境との間にインプット・アウトプットの交換関係をもつオープンシステム<sup>4</sup>と捉えるとともに、インプットをアウトプットに変換する変換システムでもあるとする。環境からのインプットとなるものは物

<sup>3</sup> 例えば、大分県臼杵市では企画財政課にバランスシート係が設置された（1998年4月）。月刊農 No.6 vol.17、1998年参照。

<sup>4</sup> 組織のオープンシステムの観点は、1920年代に有機体をオープンシステムとして扱う方法論を提唱した Bertalanffy, L.v. を祖とす

質・情報・エネルギーなどであり、組織はそれらを有用な財またはサービスに変換する。この変換が効率のかつ効果的に行われるかどうかということが、組織の存続性を決定する要因となる<sup>5</sup>。コンティンジェンシー理論では、組織が目標を有効的・能率的に達成できるように、多様な機能を理解し、関係(相互作用)のパターンを定義することに焦点を合わせている。したがって観察手段としての状況分析(診断)が強調され、組織の管理者がその状況を理解して決定に作用する要因(コンティンジェンシー)を確定し、それらの要求に応える組織の行動方針を選択するための概念のフレームワークと診断技術の提供にこの理論の役割があるとされる<sup>6</sup>。

コンティンジェンシー理論の特徴として以下の5点があげられる<sup>7</sup>。

相対主義：これは普遍主義に相対する視点であり、各組織のおかれている環境への状況分析を強調する立場から、それぞれの管理者の正しい決定は普遍的原則に従ったものではなく、したがってあらゆる状況に等しく適応できる理論は存在しないという立場に立つ。

機能主義と客観的な結果の重視：この理論では、組織における制度や行為が、組織の生存にとって重要となる機能をどれだけ果たすかという結果に着目する。すなわち機能主義の立場にたつて、組織構造や組織過程は組織の機能の要請に合致するよう決められるべきだとし、これが実証分析を重視する立場へつながっていった。そこには行為者の主観的な意図は介在する余地がなかった。全体論的な視点：組織には組織全体としてのレベルにおいて固有の法則があるとされ、組織成員(行為者)の主体性は考慮されていない。

静学的な比較分析：組織の存続という問題に対し、流動的な環境に適合する組織構造

と組織過程を提示することで解決を図ろうとする。したがって組織内の変革という過程における動態的視点は持ち得なかった。

中範囲の理論と実証主義：経験的テストを中心とした研究であったゆえに、壮大な一般理論ではなく中範囲の理論構築を目指した。またその対象は、もっぱら経験的テストにとって測定容易な公式的な分業と権限配分のパターンとしての組織構造であり、それがどう環境に適合すべきかという問題に関心が集中した。

このように特徴づけられるコンティンジェンシー理論であるが、本稿において主題とする組織の能動的活動としての変革をモデル化するにあたっては、以下のような理論的限界が指摘できよう。まず、組織現象に対して静態的アプローチをとるために、組織がいかにして変わるのかという変革過程及び構造生成の局面の分析においての不十分さがあげられる。組織変動はあくまでも外的な諸力の変化に対応した受動的なものと捉えられていた。すなわち外的環境の変化が所与のものとしてあり、その影響力いかによって組織も変化するという、環境要因決定的な論調が主流であった。機能主義の立場に立つがゆえに、重視されるのは組織の機能とそれに応えうる組織構造であり、組織における行為者とその主体的活動はほとんど議論上から疎外されている。こうしたマクロ的な視点のみによる議論はともすれば理論が抽象的にすぎ、個々の行為者の活動というマイクロレベルとの相互関連をもたせることはできなかった。また、経験的テストに依拠した実証主義であったために、必然的に合理的理論の限界に達し、行為の意図せざる結果に対処するための組織の自己変革もしくは再編というダイナミクスの構築には至らなかった。

組織とそれが扱う情報という観点からするならば、コンティンジェンシー理論は構造静態的アプローチをとるために、定型的情報処理し

る一般システム理論に始まる。一般システム理論は、複雑なシステムの行動をその構成要素間の関係全体から説明する有機体論的な全体論的アプローチを採用するものであり、その理論の特質としてシステム内諸要素の相互関連性と相互依存、システムの全体性、目標追求性、インプットとアウトプット、変換作用、エントロピー(システム内のエネルギーの質を計る尺度)観、システム構成要素に対する規制、階層性、構成要素の機能分化、等結果性が挙げられる。鈴木, 1986。

<sup>5</sup> 加護野, 1988。

<sup>6</sup> コンティンジェンシー理論のこうした性質は、先行理論である社会技術システム論に大きく影響を受けた部分であると考えられる。機械的組織と有機的組織における命題を発見した Burns, T. & Stalker, G.M. もこの社会技術システム論(広義のコンティンジェンシー理論に入るとする見方もある)に属し、激しく変化する状況下の経営者に対して、組織を柔軟化するための組織的戦略を勧告した。鈴木, 前掲書。

<sup>7</sup> 加護野, 前掲書。

か扱えないという限界も指摘される<sup>8</sup>。組織に課される情報行動は、定型的に処理される、いわば情報の不確実性削減だけではなく、組織が置かれているあいまいな状況に対し意味決定（意思決定）するという解釈的行動も行われていると考えられるからである<sup>9</sup>。この理論では、情報の不確実性に関わる定型的処理のメカニズム解明にのみ焦点が当てられ、情報の多義性、つまり情報の意味解釈の多様性への対応という側面が看過されていたといえる。

### 2.1.2 理論背景としての機能主義

コンティンジェンシー理論のバックボーンである機能主義的パラダイムは、20世紀の社会科学において最も有力なフレームワークとして位置づけられる。Burrell, G. & Morgan, G.によれば、機能主義的パラダイムでは現状、社会秩序、一致、社会的統合、連帯、要求充足、現実性といった関心事項に対して現実主義者、実証主義者、決定論者および法則定立的な視点からアプローチがなされる<sup>10</sup>。それは、社会的現象に対して本質的に合理的な説明と実用的展望を目指す問題志向的アプローチでもある。

このパラダイムは、特に自然科学のモデルと方法の適用という点で社会学的実証主義の伝統に基礎をもち、その発展においてもつばら構造に焦点を合わせる社会形態学のなかから生まれたものと、社会システムの機能ということに焦点をおく議論とが大きな流れを形成している。前者は社会現象に対して自然科学のモデルと方法を厳密かつ無差別に適用することによって、社会的現実を高度に客観化し静態的に捉えようとする志向性を持つ。そのため、ややもすると極端に偏狭な経験主義に陥る危険性も指摘される。後者は社会生理学の問題に焦点をおくもので、有機体論的アナロジーに基づいて、システムの要求および生存条件という視点から社会システムの機能遂行を捉えようとするものである。

Moore, W.E.によれば、この議論における基本

的仮定は、観察されうる全ての文化的形態ないし行動パターンはシステムに適合しなければならない、すなわち機能をもたなければならないとする点と、形態は機能に適合するという二点であるとされる<sup>11</sup>。従って、現存の形態や慣習が単なる偶発的なものであったり、当面は意味を持たず、どちらかといえばシステムには無関係であり本質的には不適切なものであるということは認められない。そのため組織におけるコンフリクトを看過してしまい、このコンフリクトがシステム変動の源泉であるという認識もおのずと欠けることになる。

機能要件という発想は、そもそも課題をもつグループがそれを遂行するためにどのような相互行為を展開したかについての実験観察から生まれたものである<sup>12</sup>。すなわち、あくまでもある課題を遂行する実践問題なのであり、社会問題の解決や社会政策・計画などのシステム実践に活用されるべきであって、本来的にシステムの維持および存続とはほとんど関係がない。こうした点から、機能主義的発想は、組織変革という動態的過程を捉える議論には結びつかないものであるといえる。

## 2.2 ポスト・コンティンジェンシー理論

### 2.2.1 理論の特徴と限界

組織のコンティンジェンシー理論の限界を補完、克服するために生まれてきたのが、ポスト・コンティンジェンシー理論である。1960年代後半から1970年代初めに資本主義社会を襲った社会的・経済的危機は、従来の秩序ある繁栄を支えてきた合理的価値志向の実証主義・機能主義に対し、大きな疑問を投げかける契機となった。つまり社会の「意図せざる結果」を突きつけられ、問題予見能力・問題解決能力という点において、社会科学全般はその理論的限界を厳しく批判されることになったのである。ポスト・コンティンジェンシー理論はこのような時代的背景の中で、

<sup>8</sup> 若林直樹「組織構造の生成・再生産におけるコミュニケーション過程分析の意義と方法」東北大学経済学部公式HP . <http://ifrm.glocom.ac.jp/ifrm/w01.001.html> 参照。

<sup>9</sup> Daft, R.L. and Weick, K.E., 1984.

<sup>10</sup> Burrell, G. and Morgan, G., 1979. (鎌田・金井・野中編訳, 1986)

<sup>11</sup> Moore, W.E., 1978. (石川訳, 1986)

<sup>12</sup> 今田, 1986.

1970年代後半から、機能主義の手法に対する懐疑と著しい発展を見せていた生物化学の業績を吸合する形で生まれた。組織・環境関係、とりわけ競争社会における組織を捉えて、ある属性をもった諸組織が環境から選ばれて存続し他の属性をもった諸組織が淘汰される状況を組織の適応過程であると定義し、生態学的視座を取り入れたことが特徴として挙げられる<sup>13</sup>。

ポスト・コンティンジェンシー理論が果たした貢献の一つに、組織にはその適応能力を制限する構造的慣性圧力が備わっているという発見がある。コンティンジェンシー理論では、組織は自らの組織成果を維持向上させるために、環境適合的な構造や過程を生みだそうとして変化するとされた。しかし、特に当時の時代背景においては激しく変化する環境にうまく適合できずに衰退していく組織、つまり競争社会で生存できなくなった組織が実際には多く見られたことが、構造的慣性圧力の発見につながったと考えられる。構造的慣性圧力が強ければ組織の適応能力が低下し、環境の淘汰が強くと現れるとされる。鈴木は、コンティンジェンシー理論が環境との関係において適応的モデルであるのに対し、このポスト・コンティンジェンシー理論を淘汰モデルと位置づけ、前者と後者の違いを、「選択」「淘汰」「競争」「構造的慣性圧力」の問題に後者が注目している点であると指摘する<sup>14</sup>。構造的慣性圧力は、組織の内部構造特性と組織に対する環境制約とからなり、それぞれ以下のようなものが考察されている<sup>15</sup>。

< 内部構造特性に由来する構造的慣性圧力 >

埋没原価：固定資産や特定の重要な組織成員に投下された資本は資産化して埋没原価となる。

内部情報隘路：組織内の意思決定者が受け取る情報には制限があるために、組織がいつも適切に環境適応できるとは限らない。

内部政治的制約：組織構造の変更は組織内の政治的均衡を破壊するため、抵抗をうけやすい。

組織規範：職務と権限の配分が標準手続化

(ルーティン化)されている場合、再組織化反対意見を正当化する理由となる。

< 外部環境制約が課す構造的慣性圧力 >  
市場障壁

有用な外部情報獲得上の隘路：環境が流動的で不確実な場合、情報入手とそれへの対応は多額の費用を要することがある。また、情報も偏りやすい。

正当性に対する環境的制約：組織の対外的行動が、環境が求めているものとそぐわない場合、組織は正当性を失って高い環境コストを払うことになる。

集合的合理性の非合理性：ある組織にとって合理的(優位性のある)戦略が他の組織にも採用されると、その戦略の合理性(優位性)は特定組織にとっては合理的ではなくなる。

組織は常にこのような構造的慣性圧力の下にあり、一定の制限された代替案や選択肢の範囲内で意思決定していく存在であると考えられた。ポスト・コンティンジェンシー理論によってなされたこの問題点の発見は、コンティンジェンシー理論では理想と考えられた環境適合状態が、現実の組織にとっては必ずしも最善のものではないということ、つまり環境適応だけでは捉え切れない組織変動の側面を浮き彫りにした点に大いに意義があろう。つまり組織の生態学的＝淘汰視座を取り入れることによって、適応だけでなく、淘汰(組織の消滅)と形態間移動(極端な適応)という組織における動態的観点を持ち得たのである。

しかし、淘汰モデルたるポスト・コンティンジェンシー理論においても、本稿の焦点となる組織の能動的活動としての変革という観点に立った議論展開は見られない。進化という観点に立つがゆえに、適応的な組織形態が持続し組織が生存していくかどうかということが、このモデルにおいては環境の性格と競争状態にかかっているからである。鈴木は生態学的視座にたつ淘汰モデル自体を否定するものではないが、企業組織にそれを敷衍した場合、企業の意識的活動という側面が捉え切れない点を指摘する<sup>16</sup>。

<sup>13</sup> 鈴木，前掲書。

<sup>14</sup> さらに鈴木は、この淘汰モデルは「適応」を排除せず、両モデルは相互補充関係にあると付言している。

<sup>15</sup> 鈴木，前掲書。

<sup>16</sup> 鈴木の言葉によれば、「絶対的に客観的な環境要求を至上として、それに隠れて資本主義的搾取関係の現実を生態学的に正当化して説明し理論化するもの」であるとして痛烈に批判する。同上，p224。

このモデルにおいても、コンティンジェンシー理論同様、組織変革における組織の主体性という観点は看過されているといえよう。

また、組織の主体性が論じられていないことの当然の結果として、マクロ的な進化の視点のみが強調され、ミクロな視点、すなわち組織における個人の活動についても論じられることはない。変化の要因としての外在的な力が前提にあるために、組織の構造や機能といったマクロレベルでの議論に終わってしまっている。しかし、組織の価値観の変革をモデルとして志向していくためには、内発的な力としての組織成員の行為論も同時に考察していく必要があると思われる。すなわちマクロレベルとしての構造論と、ミクロレベルとしての行為論の接合が必要となってくるのである。

## 2.2.2 Weickの組織化概念

淘汰モデルをさらに発展させたものとして、Weick, K.E.による組織化概念のモデルがあげられる。組織化とは、組織が組織成員間の行動の連結によって形成されていく過程を指す<sup>17</sup>。組織化は3つの過程からなっており、それらは、イナクトメント（経験の特定の部分をさらに注意するために囲い込むこと）、淘汰（その囲い込まれた部分にいくつかの解釈をあてがうこと）、保持（解釈された断片を将来適用するために蓄えること）とよばれる。Weickは組織化の過程を自然淘汰（自然界における淘汰）の過程に類似したものと捉え、多少の修正を加えながらモデル化を試みている。

このモデルでは、組織化が引き起こされる要因として生態学的変化があるとされる。これは組織成員にとってイナクトしうる環境、すなわち意味生成の素材を提供するものであると考えられる。組織化にとってのイナクトメントとは、自然淘汰における変異にあたるが、Weickはこのイナクトメントという語を使うことによって、組織成員が経験を囲い込むという作業により環境を創造するという積極性ないし主体性を強調させ、変異との区別化をはかっている。淘汰は、

イナクトされた多義性を縮減するために様々な解釈（意味生成）を行うことであり、合点のいく意味生成されたもの＝イナクトされた環境は組織に保持される。保持された内容は編集され、「因果マップ」（因果の関係で結び付けられた変数からなる過去の解釈図式）として組織に蓄えられる。イナクトメントの結合パターンは状況や資源、依存の程度といったもので変化する。また組織成員には種々の制約があり、何でもイナクトできるわけではない。そしてこのイナクトメント - 淘汰 - 保持モデルは、直線的・逐次的に進むというよりは、全体的な面となって進行していくとされる。

Weickは自然淘汰を概念の基礎に置きながらも、組織における淘汰過程すなわち意味生成の過程に焦点を当てた点、およびその過程での主体性を明確にした点で評価されよう。これを組織の情報行動過程という観点からみるならば、従来の組織論において情報行動の主要テーマであった情報の定型的な量的処理の側面、つまり「不確実性縮減」から、情報の意味決定に関わる質的処理の側面、つまり「多義性縮減」を区別したといえる<sup>18</sup>。

しかし、いったん蓄えられた因果マップが再び生態学的変化や環境の変化に適合しなくなった場合、それがどのようにして書き換えられていくのかといったメカニズムはあいまいにされたままである。したがって、組織の能動的活動としての変革を考察するにあたっては、変革へのきっかけとなる要因とそれに対するアクションという点についてさらに議論を進める必要がある。また、個々の組織成員によって作成された因果マップと、組織全体としての因果マップの関係性も明確にはされていない。組織成員の活動に目を向けつつ、組織全体としての変革を志向するためには、ミクロな視点とマクロな視点がさらに密接に結び付けられる必要がある。

## 3. 行政学における組織変動論

それでは、従来の行政学において、行政組織を対象とした組織変動はどのように扱われてきた

<sup>17</sup> Weick, K.E., 1979. (遠田訳, 1997)

<sup>18</sup> 若林、前掲H P 参照。

のであろうか。ここでも組織変革における組織の主体性と、マクロレベルとミクロレベルの議論の関係性に着目しつつ概観していく。

### 3.1 行政組織と組織変動

組織の変動、なかでも環境適応の失敗に着目した Kaufman, H. は、組織自身にある変動を阻害する一般的要因として以下のものを指摘している<sup>19</sup>。

組織成員により「安定性の集合的利益」が認知されている。すなわち組織における協働関係を維持するための規則には現状維持的の傾向があり、例え従来の方法に誤りがあったとしても、組織成員はその変更の結果不安定になることをおそれ、あえてそれを変えようとはしない傾向にある。

既得権益を守ろうとする人々、もしくはその組織から生まれるサービスや財の品質が変動によって落ちることを理由にする人々のように、変化に対する打算的抵抗が働く。また、人々が変化そのものに対応する苦痛を感じることもコストとなる。

組織システムと組織成員に変化を拒むメカニズムが組み込まれている。組織成員は、組織内での行動をプログラミング化されているために、新しいことに対応することが難しくなっている。また、業務の専門化に伴い視野が狭くなりがちである。組織システム内にある阻害要因としては、使用・配分できる資源の有限性、変化の埋没原価、法令や慣行等による外的な公式・非公式規制の存在、組織間合意の制約があげられる。

Kaufman はさらに合衆国の連邦の 10 省についての変動分析に先立って、行政組織における組織存続の助長要因と阻害要因についても検討している<sup>20</sup>。そしてその分析結果として、一般的に行政組織は不滅に近い状況にあると結論づけた。

この結論について、行政組織においても実は様々の組織変動が生じているとして批判を行っ

たのが Peters, B.G. である。Peters は Kaufman の方法上の問題点として、対象省組織の範囲の狭さとその根本的安定性、分析期間中に設置・廃止された組織が考慮されない点、そして組織の廃止の概念が狭く定義されているために組織変更という局面を完全に見落としている点を指摘した<sup>21</sup>。そして、アメリカの連邦行政組織について改めて分析を行った結果、新設、継続、廃止、遷移という組織変動の類型を提示した。継続は組織が同じ課題と構造を持ち続けている場合を指すのに対し、遷移は同じ問題もしくは顧客に対応する新しい組織に置き換えることをいう。そしてこの遷移についてはさらに細かく分類を行い、次のような形でおこりうるとしている<sup>22</sup>。

- (1) 対応型置換：同じ問題に対処するために異なる組織に置き換えられること。但し目的や手法は異なる場合がある。
- (2) 統合：二つもしくはそれ以上の組織が廃止または一部廃止され、一つの組織に置き換えられること。
- (3) 分裂：一つの組織が二つもしくはそれ以上に分割されること。
- (4) 部分的廃止：ある組織の外観は廃止されたようでもその機能の点では生き残っていること。
- (5) 非対応型置換：ある組織に非常に近い目的をもった組織に置き換えること。但しプログラムの到達目標や構造の特徴はかなり異なっていることが多い。
- (6) 混合型置換：以上の類型がいくつかもしくは全て組み合わせられていること。

このように Peters は外面的変化だけでなく、プログラムや組織の機能にも着目して、行政組織においても組織変動が起こりうることを示唆した。しかし問題点として指摘するならば、Peters は実際に組織変動を分析する際には、この遷移の 6 類型を適用上の困難性という理由から放棄してしまっている。そしてさらに言うならば、省庁組織が対象とされているためか、類型作業においては、外在的な力による変化という前提が暗黙裡になされている。組織変動の主体性がどこにあるかといった視点は、この類型には見ら

<sup>19</sup> Kaufman, H., 1971.

<sup>20</sup> 今村は Kaufman の整理に依拠しつつ日本の中央行政組織に即して展開している。今村, 1997.

<sup>21</sup> 真山, 1990.

<sup>22</sup> Peters, B.G., 1988.

れない。

行政組織を把握するときに有効とされる方法の一つとして、組織の実在数だけでなく、実施するプログラムとの関連性をも考慮しようとするプログラム・アプローチの手法がある<sup>23</sup>。Petersの類型も、組織変動という局面において組織とプログラムの関係までも視野に入れた点で評価されるものである。しかしこうした視点からは、組織変動がどのようにして起こり得るのか、その過程及びメカニズムは把握することはできない。あくまでも組織という構造とプログラムの実施という機能面にのみ着目した分類であるといえよう。

政策実施活動は、対国民(住民)という観点からすれば、その影響力の大きさや、一旦実施されると長期にわたることが多いことなどから、そうそうドラスティックな変更が行われるとは考えにくいとされる。変更を考慮する場合には、既得権の侵害という問題が立ちだかるためである<sup>24</sup>。組織と政策の関係は、政策によって組織活動が制約されると同時に、組織活動によって政策が制限されるという双方向的な二重の関係にある。プログラム・アプローチはその関連性を明らかにしようとしたものであるが、政策の継続性という特徴から、組織だけが変わって政策は変わらないということも少なからず起こる現象である。組織変動と政策の関係は見かけよりもはるかに複雑であるとされ、一概にはその関係性を論じることはできない<sup>25</sup>。

### 3.2 わが国における行政組織変動論

さて、我が国における行政学の分野での組織変動はどのように捉えられ、論じられているのであろうか。アメリカ行政学の系譜を行政理論と組織理論という二つの系統の交錯過程として捉える西尾は、我が国の行政組織を考察するうえで、Barnardを祖とする現代組織理論を取り入れる際の忠告をわれわれに与えてくれている。西尾によれば、現代組織理論は組織の〈形成〉に関する理論であり、それは組織の日常的な作

動を捉えて理論化したものであるのに対し、古典的組織理論は組織の〈編成〉に関する理論であって、いわば組織改革という異常な極限状況のための理論である。そして、現代組織理論の貢献として、「単位組織の統合がまず単位組織間の非公式調整にはじまり、相互依存関係に関するルールの標準化、共同決定手続の制度化、調整機構の確立といった中間的な諸段階をへて、これらの諸方式をもってしてはなお解決できないときにいわゆる組織改革に直面することを明示した」<sup>26</sup> ことであるとしている。したがって、行政改革などの組織改革に際しては、従来の組織の機能がどこまで正しく機能し、どこからが機能障害に陥っているのかを正確に把握する必要があり、そのためには組織の編成理論を軽視することなく、まず現行システムとの対比を行うべきであるとしている。

西尾の指摘する点には得べきものが多く、また、現代組織理論が古典的組織理論に対して果たした貢献についても本稿も同意見ではあるが、組織の編成理論がすなわち再編成理論であるとし、両者をまったく同視しているところに若干の疑問を抱かざるをえない。つまり、組織の変革という過程があまりにも軽視されてはいないだろうか。西尾のいう「組織改革」は、現行のままではたちゆかなくなった組織の再編成ということには違いないが、組織を編成する際に必要となる理論と、たちゆかなくなった組織を新たに立て直す際に必要になる理論とは明らかに異なるはずである。すなわち、行政組織においても以前とは異なった新しい秩序や価値観を生み出す過程を考察する必要があるのではないかという問題意識につながるのである。

これは、現代組織理論と行政学との接点を、開放系組織観と組織内外の権力関係の視点に求める西尾の姿勢から考えれば当然の論理的帰着だともいえる。このことはすなわち機能主義的かつ環境要因決定的な基本的仮定に立ち、現代組織理論の撰取としてはオープン・システム理論にとどまることを意味している。古典的組織論におけるクローズド・システムとしての組織観がホメオスタシスの達成と均衡を前提としてい

<sup>23</sup> 真山, 前掲書。プログラム・アプローチの代表例として、Rose, R., 1993.

<sup>24</sup> 今村、武藤、真山、武智, 1996.

<sup>25</sup> 今村, 前掲書。

<sup>26</sup> 西尾, 1990, p 97.

るのに対し、オープン・システム理論は一定状態を説明する一般的法則ではなく、システムと環境との関係のパターンに着目するものである<sup>27</sup>。しかしこの議論では環境がシステムに与える影響という側面のみが強調され、システムからの環境に対する働きかけ、あるいはシステムと環境との相互作用という側面は見過ごされてきた。

オープン・システム理論の限界はPondy, L. R & Mitroff, I. I. によって以下のように指摘される<sup>28</sup>。

組織の内部構造の維持に焦点をおき、組織行動の生態学的影响に十分な注意を払っていない

マクロレベルの逆機能の理解に対し努力しなければならない

他の分野の人間モデルを考える必要がある組織の自己再生の問題

探求的システムとしての組織論の適合性についての我々の既知への疑い

人間組織を扱うことの不十分さ

従って、こうしたオープン・システム理論の視点にとどまるならば、組織の能動的活動としての変革を主題化することは難しいといえよう。

行政組織の変動における政治的位相について述べている今村は、組織変動と環境要因について言及し、現代組織論におけるコンティンジェンシー理論を好んでひく昨今の組織変動理論に対し、環境要因決定的な論調に対する疑問を投げかけている。今村は、組織自身が環境をデザインするとするドメイン定義の考え方に見られるように、組織戦略としての選択や決定はすぐれて政治的であると、この「政治的アクター」<sup>29</sup>としての組織の性格を把握したうえで組織変動を論ずるべきではないかとしている。すなわち、組織変革は環境の変化に伴って自動的に生ずるものではなく、組織の内的環境にも大きく左右されるものであり、言い換えれば、外的環境及び内的環境とも所与のものではないということを経験の前提とすべきであるとしている。今村のこうした指摘は大いに示唆を得るものである。しかし、今村は先述の Kaufman をひいて我が国省庁組織における組織変動の阻害要因を考察し

ているものの、その先にある組織変革過程のメカニズムにまでは言及していない。構造レベルのマクロ的視点と、行動レベルのミクロ的視点の接合にまでは至っていないのである。

### 3.3 自治体組織変革モデルの必要性

我が国における戦後の行政組織を対象とする研究では、自治体組織ではなくもっぱら中央省庁がその題材とされてきた<sup>30</sup>。そこでの基本的関心は体制レベルの問題、とりわけ権力配置構造の解明にあつたため、政治体制とのマクロな連関を軸に分析がなされてきた。その背景には、占領政策の結果温存されてきた前近代的な官僚優位主義を批判しつつ、欧米諸国に肩を並べるための近代的民主主義的制度としての理念的官僚制を追求する姿勢が窺える。しかしこうしたマクロ的な制度論からは、組織の動態的過程という観点も、組織自体がその過程において主体となる可能性も議論として生まれる余地はなく、当然のことながら行為者の活動とその動態的過程が関連付けられることはなかった。

自治体組織の分析視点として官僚制モデルの効用と限界を論じる田尾は、自治体組織はむしろ非官僚制的特質を多く備えているために、中央省庁と同じ官僚制モデルで切り込むことには限界があるとする<sup>31</sup>。自治体を行政サービスの供給者として見るならば、官と民の役割が明瞭に区別される領域が徐々に少なくなり、民の役割を多く背負わなければならなくなりつつあるなかで、自治体は権力からその存立が一方向的に保障され、安定を享受できる組織ではなくなりつつある。また住民や地域の関係団体はもとより、中央省庁、府県および隣接自治体といった多くの社会的勢力からの直接間接の外部的な圧力が絶えず働くなかで、様々な利害に対する配慮を怠らずに意思決定を行うことが組織存立のための基本要件でもある。このようにあらゆる組織が対外的にならざるをえない自治体は「官僚制の担う本来の合理性を追求できないという

<sup>27</sup> Burrell, G. and Morgan, G., 前掲書。

<sup>28</sup> Pondy, L.R. and Mitroff, I.I., 1979.

<sup>29</sup> 今村, 前掲書, p233.

<sup>30</sup> 畠山, 1989. 参照として辻 1969, 溪内・阿利・井出・西尾 1974, 井出 1982 など。

<sup>31</sup> 田尾, 1990.

ディレンマに陥った組織」<sup>32</sup>であり、このディレンマを解消するためには、外部からの批判や非難、不平といったノイズをニーズとして取り込むことが必要であると田尾は指摘する。

また、第一線職員のもつ権力に焦点を当てる畠山は、その活動パターンの源泉となる構造的性質の総合化ないし一般化を試みるなかで、第一線職員の職務遂行における制度的環境としての組織目標の多義性を明らかにしている<sup>33</sup>。ストリート・レベルの官僚制における目標葛藤は、Lipsky, M.によって 対象者中心の目標と社会工学的な目標との葛藤、 対象者中心の目標と組織中心の目標との葛藤、 多くの相反する準拠集団から課される役割期待としての目標そのものが葛藤的であると分析される<sup>34</sup>。畠山はこのような目標が葛藤状態のなかで競合せざるを得ない理由として、第一線機関の組織目標は諸力の交錯する均衡点として成立する交渉の産物であるため、目標の確実で安定した定義が困難である点、および第一線機関の目標をめぐる争いは価値的・信条的要素を含むために容易に決着をみない点を挙げる。そして、第一線機関が社会諸力からの批判と圧力を最も手軽に避けるためには、「競合する複数の目標をその場しのぎでやりくりしながら追求していくしかない」<sup>35</sup>と推測する。

これらの議論から、自治体はその性質上、様々な方向からの圧力やニーズがせめぎあう非常に不安定な環境の中での意思決定を余儀なくされる存在であることが浮き彫りになってこよう。外部からの批判や非難、不平といったノイズは組織にとってのゆらぎであり、様々なレベルでの目標葛藤の存在は、常にコンフリクトを内包している状態であることを意味しているといえる。こうしたゆらぎやコンフリクトは、機能主義的観点に立つ組織理論においては、円滑な組織運営のためには排除されるべき要素であった。しかし、自治体組織はこれらを取り込むことが本来的に要求されているのであり、そのために

組織運営に不確定要素を持たざるをえない。組織がおかれているあいまいな状況に対し、臨機応変で柔軟な意思決定が要求されているといえよう。

これらの考察から、地方自治体組織を対象とし、組織の能動的活動としての組織変革を論じるにあたっては、従来の官僚制モデルとは異なった視点からのアプローチが必要であるといえる。そこではまず、自治体組織の存在特性を考慮する上で、組織にとってのゆらぎやコンフリクトを積極的に取り入れていくモデルであることが望ましい。また、能動的活動という側面からは、組織の主体性が論じられること、そして組織成員と組織全体としての変革を志向するためにはミクロな行為論とマクロな構造論とが接合されていることが求められるのである。

## 4. 新たな視点設定と方法論の検討

### 4.1 自己組織性概念

#### 4.1.1 理論の位置づけ

それでは、ミクロ的視点とマクロ的視点の接合を可能にし、従来の議論からは捉え切れなかった組織の価値変革という能動的活動を射程に入れた理論展開はどのようにして可能となるのであろうか。本稿ではそのてがかりを自己組織性の概念に求める。

自己組織性とは、システムがある環境条件のもとで自らの組織を生成し、かつその構造を変化させる性質を総称する概念であり<sup>36</sup>、その概念には、物理科学の系譜、生物科学の系譜、社会科学の系譜という3つのタイプのものが併存しているとされる<sup>37</sup>。そもそも自己組織性論は生命的秩序に関わる領域の中から登場したが、その概念のフレームワークとなる自己組織化については、生命的秩序に固有な現象ではなく、社会秩序に

<sup>32</sup> 同上, p25 .

<sup>33</sup> 畠山のいう「第一線職員」とは、「職務の恒常的・日常的要素として、社会的分業によって行政機関が担当することを期待された特定市民（行政客体もしくは顧客層）との何らかの意味での（多くは対面的な）接触を仕事とする人々」を指す。畠山, 前掲書, p55 .

<sup>34</sup> Lipsky, M., 1980. (田尾・北大路訳, 1986)

<sup>35</sup> 畠山, 前掲書, p125 .

<sup>36</sup> 今田, 1986 .

<sup>37</sup> 吉田, 1989 .

においても観察が可能であるとされ、人間あるいは社会は、自己自身に対する高度な選択能力を有している点で最も自己組織的システムであるとされる<sup>38</sup>。

物理学の分野ではPrigogine, I.らによる散逸構造の理論が、また生物学の系譜では、Maturana, H. & Varela, F.J.によるオートポイエティック・システム論が挙げられるが、ともに社会科学で提唱される自己組織パラダイムにおいては、両論のアナログ的な適用は否定されている。自己組織性を「システムに内在し、かつ外生的・内生的に変容しうるプログラムによって、当該システムの情報・資源処理が制御されること」、あるいは「システムの情報・資源処理が、当該システムに内在し、かつ外生的・内生的に変容しうるプログラムによって制御されること」<sup>39</sup>と定義する吉田は、社会科学に内発的な自己組織理論の系譜の存在を強調する。吉田によれば、散逸構造論には、「『プログラムによる制御』という発想は導入されていない」<sup>40</sup>ため、ゆらぎという状態は確認できても、そこから設計図たるプログラムによる秩序形成というアイデアは見られないと指摘する。さらに、オートポイエティック・システム論は、システム、特に生命体の秩序維持の解明という点に貢献はするが、秩序変容の理論ではないとして、社会科学における自己組織性論との違いを明らかにしている。

同じく社会学の系譜に属する今田は、自己組織性を社会変動のテーマと関連させる。今田によれば、散逸構造論とはゆらぎの増幅とその秩序変換という二つの位相からなる自己組織理論であり、本稿でも後述するが、自然現象におけるゆらぎの増幅と新たな秩序形成はほとんど確定的であるという理由によって、「この理論を社会現象に適用しても、それほど得るところがない」<sup>41</sup>とする。また、今田はオートポイエティック・システム論を「自己言及性に対する形式論からの

挑戦」<sup>42</sup>として一定の評価を与えるものの、やはりこの理論と社会における自己組織性を明確に区別している。今田によれば、オートポイエティック・システムとはクローズドな(インプットもアウトプットもない)円環的ネットワークであり、そのメカニズムは、要素を生産する要素が円環的な因果ネットワークによって再帰的に自己に関わり、自己を再生産しかつシステムを維持するというもので、攪乱やノイズを秩序変換するという点では自己組織的ではあるとする。しかし、これはあくまでも定常状態におけるシステム行動であり、新たな攪乱やノイズを通じた新たな秩序形成という視点はこの理論の中では見出せないとする<sup>43</sup>。本稿ではシステムの主体性、とりわけその中にある個人の主体性というものに注目し、個人の自省作用を発端にした社会変動を理論化している今田の議論に主に依拠して考察をすすめていく<sup>44</sup>。

#### 4.1.2 ゆらぎを通じた秩序形成

システムの自己組織化は、ゆらぎを通じた秩序形成と自省作用という過程によって特徴づけられる。従来、システムにとってのゆらぎとは、システムに対する攪乱やノイズであり、システム自身の存在や構造を脅かしたり解体させるものとして捉えられてきた。しかし、自己組織性論では、ゆらぎを別様の存在や構造へとシステムを駆り立てる要因として捉え、ゆらぎを通じた秩序形成のメカニズムという観点に立つ。

攪乱やノイズといったゆらぎによる秩序変換を形態形成的な観点から考察する散逸構造論によれば、システムは平衡構造と散逸構造の2タイプの構造を持ち、前者は平衡状態の近傍で形成されるのに対して、後者は非平衡の領域で形成される。浅く広がった液体を下から熱したとき

<sup>38</sup> 正村, 1994.

<sup>39</sup> 吉田, 前掲書, p 262.

<sup>40</sup> 同上, p263.

<sup>41</sup> 今田, 前掲書, p62. 今田は、社会を散逸構造として理論化するには、まず社会システムにゆらぎが発生し、そのゆらぎが、それを打ち消す力によって消滅するのではなく、増幅していることを明らかにする。そしてそのゆらぎの中に新たな秩序形成のきざしを読み取るが必要であるとする。この一連のプロセスの中には、主体的な秩序選択=自省作用は位置づけられていないため、社会現象への応用を否定しているのである。

<sup>42</sup> 今田, 前掲書, p59.

<sup>43</sup> 今田は、Varelaがこの新たな秩序変換の問題を進化の話にすりかえているとして批判している。

<sup>44</sup> 以下の考察は今田, 前掲書, 1991, および1994による。

を例にとれば、最初、液体層の温度はほぼ均一で、システムは熱的平衡状態にある。このとき、下からの熱は熱伝導（分子振動による熱エネルギーの一部を、分子が衝突によってその場を動かずに隣の分子へと伝えていくメカニズム）によって伝わる。しかし、液体層の熱勾配がもっと急になり、ある臨界温度勾配を超えると、ベナール胞と呼ばれる正六角形の形が現れ、システムは熱的に非平衡な状態となり、ゆらぎが増幅して対流（分子自身の移動による熱の伝達）が突如始まる。つまり平衡状態における分子の不規則運動が、ゆらぎの増幅によって非平衡状態における新しい規則運動に秩序変換されるのである。ベナール胞とは、分子からみればマクロ的な秩序であり、自分たちより高次のレベルで起こった協同現象といえる（高次の非平衡性）<sup>45</sup>。

しかし、今田は散逸構造論で確認されるゆらぎの増幅と新たな秩序形成は確定的であるがゆえに、社会現象へのそのままの適用は否定している。なぜなら、自然現象における分子の行動は実験で再現することが可能であり、例えば水分子は固体、液体、気体の3つの組織状態をとることは確定しているが、社会システムにおける自己組織性とはあらかじめ確定した組織状態の移行ではないと考えられるからである<sup>46</sup>。社会におけるゆらぎは特定できたとしても、そこからどのような秩序変換がなされるのかということは根本的に不確定である。むしろ、社会における自己組織性においては、どのような秩序選択をすればゆらぎが消滅するかを考察することが問題であるとし、そこから秩序選択の方法としての主体的な自省作用の必要性が生じてくることを示唆している。

#### 4.1.3 自省作用

自省作用とは、ある作用やメカニズムが自己自身に適用されることで、自分が自分のことに言及する自己言及ともいわれる。これは自己自身に対する再帰的な関係を表し、これが確立されると自己は諸々の可能性の中で捉え直され、その結果自己変革の可能性が生まれてくる<sup>47</sup>。

今田は、新たな意味の模索とその捉え直しという自省作用こそ、人間社会における自己組織性の原動力であると位置づける。そして意味の機能には「複雑性の縮減」機能と「複雑性の維持」機能があり、意味の多様度をプールの後者の機能こそ、自己組織性にとって重要であるとする<sup>48</sup>。多様度をプールされた意味からは、新たな解釈や構成が可能となる<sup>49</sup>。つまり、既存の正当化されてきた意味に対する問い直しと再評価が可能となるのである。社会の再編期においては、既存の存在様式や価値を問い直し、これに代わる新たな存在様式が意味のレベルで模索され、そこから新たな秩序を生み出すという作業が行われているのであり、これこそが人間行為における自省作用であると今田は捉える。

1950年代から1960年代前半までのアメリカを中心とした世界的高度成長期においては、機能主義に代表される社会理論は「秩序ある繁栄」を支えるものとして正当化された。しかし、その終焉と混迷の時代を経験した現在においては、人間を現実世界の意味の再構成を行う存在として位置づけ直す必要がある。そしてそれは意味を自ら問い直すことのできる有能な行為者像として、この自己組織性論に導入されている。

今田が自省作用の主体としての行為者ないし行為論に手がかりを求めたのは、「規則を使うこ

<sup>45</sup> Jantsch, E., 1980. (芹沢・内田訳, 1986)

<sup>46</sup> 今田は、社会現象のなかでも確定した組織状態を想定できる場合のみ散逸構造論は有効であるとする。Burns, T. & Stalker, G.M. はコンティンジェンシー理論からのアプローチによって、組織環境が安定した時には機械的（官僚的）組織が、また、組織環境が流動的な時には有機的組織が有効であるという命題を発見したが、これは組織の普遍的な二状態であって、散逸構造の理論ではこの意味での自己組織化しか扱えないとする。しかし、このことは組織理論一般における自己組織性の考察を否定するものではないと本稿では考える。

<sup>47</sup> 正村, 前掲書。

<sup>48</sup> 今田は意味の機能の概念をもっぱら Luhmann, N. に負っている。意味の機能は、システムが自己のアイデンティティを保つために境界設定することだけでなく（「複雑性の縮減」）それ以上に、選択されなかったものを捨て去らず、それを可能性の水準で保持する（「複雑性の維持」）ことにある。しかし、Luhmann は主観に準拠することなく意味を捉えること、すなわち意味をもっぱら意味が作用する側面から捉えることに主眼をおく「意味の機能分析」を行っているのに対し、今田は意味自身を追い求める抽象的理念としてではなく、機能を意味によって問うことにより、自己組織性における構造・機能・意味の関係性を捉えることができる。Habermas, J. and Luhmann, N., 1971 (佐藤・山口・藤沢訳, 1984) 参照。

<sup>49</sup> 意味が多様度をプールのことによりシステム自身も多様度を持ち得るとするのは「最小多様度の法則」(Ashby, W.R.) による。システムを情報と制御の観点から理論化する際に適用できる概念であり、システムが変化する環境のなかで効果的な制御を達成するには、環境の多様度と等しいかそれ以上の多様度をシステムが保有しなければならないとする。今田, 前掲書, 1986 参照。

と」という行為である。ここで今田のいう行為者(すなわち社会における各個人)のイメージを中心に、社会における自己組織性による自己変革のメカニズムを簡単に整理しておく。

各個人(行為者)の中には、個人が具体的な行為によって学習した社会の仕組みやメカニズムに関するイメージが社会のイメージとして内面化されており、これは個人差を伴う。今田は自己組織性の行為論として規則(ルール)をキーに考えていて、規則と行為の関係を、規則を知ること、使用すること、従うことの3つに分けられるとする。そして言語の意味とは言語に本来的に備わっている属性ではなくて、言語の使い方にあるとし、規則に従いつつ規則に従うことについて考えるということは、自省作用が前提とされているとして重視している<sup>50</sup>。つまり「規則に従った行為」というのはそれ以上の広がりはないが、「規則を使った行為」という観点に立てば、規則に従うことはあくまでも行為の手段とみなすので、そこに規則変更の可能性があるからである。規則を使った行為の例としては、子供の遊びがあげられる。これは規則に従うことが自己目的化していないゲームの典型であり、最初につくった規則で楽しく遊べるはずだったが、何かの問題が発生しておもしろくない結果(意図せざる結果)になると、子供たちは規則そのものに介入してこれを修正、変更するのである。

今田はこのような自省的行為のモデルにおける行為を、「規則に従いつつこれを使用し、規則に従うことの意味を考えながら目的を達成すること」<sup>51</sup>と定義づけ、これによって行為論の中に「目的へ向けての自己制御」と「意味を問い直す自省作用」とを取り込むことができるのである。前者は目的達成のために最適な手段を選択する合理的行為であり、後者は行為の意図せざる結果がもたらされたとき、もとの行為に立ち返ってなぜそうなのかを問い直す行為である。

今田のいう行為者像は、社会の規則や処世術といったものを暗黙知ならびに言説知<sup>52</sup>としてよ

く知っている = 内面化していて、それは規則がどう使われるかということに関係する。そして、行為者がなんらかの状況を判断する時はこの内部イメージに反応しているということであり、この内部イメージとギャップがあればイメージの変化が起こる、それはすなわち行為の仕方の変更ということになり、ひいては規則の変更ということにつながっていく(これを生活実践レベルでの自省的行為とよぶ)。

自省的行為のモデルは、慣習的行為、合理的行為、自省的行為の3つからなる。慣習的行為とは、規則に従うこと自体が目的化している行為であり、功利的であることと道徳的であることの区別は意識されない。つまり能動的に思考する行為者はそこには存在しない。

合理的行為とは、目的を意識的に設定し、目的に対する手段として規則をいかに使うかということが重要になる行為のことをいう。規範に対して打算的な行為者像が想定できる。自省的行為とは、合理的行為にみられるコントロール作用の限界に位置し、その先にある行為類型であるとされる。合理的行為の限界とは、行為の意図せざる結果であり、これによる望ましくない結果はしばしば自省作用の契機となる。

この3つの行為類型は、それぞれが循環的要素となって螺旋運動をする。ルーティンが優先される慣習的行為は自己制御が優先する合理的行為によって問われ、合理的行為は自省作用が優先する自省的行為によって問われる。そして自省的行為は再び慣習的行為へ立ち返り、全体としてより高次の位相へと移る螺旋運動を形成しているとされる。

但しこれはあくまでも個人の行為レベルでの自省作用である。法律はそれ自身が明確な言説知でもあり、その中に法を変える規則を含んでもいるのでこれ自体が自己完結したシステムだとし、個人がいくら内部イメージを変えて自省的行為を行ったとしてもそれだけで法は変わらないので、専門家による検討と立法府による審議が必要である(これをシステム実践レベルで

<sup>50</sup> 今田は語の持つ意味について後期Wittgensteinをひいているが、ゲームをやりながら規則をでっち上げたり、規則を変えてしまう場面を想定し、規則の応用を規制するような規則 = 規則の規則の存在については、Wittgensteinは明確に言及していないとしている。今田の解釈によれば、規則の規則を考えるということは規則の使い方を考えることであり、そこに自省作用が認められる。

<sup>51</sup> 今田、前掲書、1986、p264。

<sup>52</sup> Polanyi, M.によれば、暗黙知とは言語表現可能でない知識のことを指し、全ての知識はこの暗黙知を不可欠の部分としている。暗黙知に対比する概念として、言語表現可能な知識のことを今田は言説知という言葉で説明している。Polanyi, M., *The Tacit Dimension*, London: Routledge & Kegan Paul, 1967 (佐藤敬三訳『暗黙知の次元』紀伊国屋書店、1980年)及び今田、前掲書、1986参照。

の自省的行為とよぶ)。しかし、一方で生活実践からの影響も不可避なので、例えば内部イメージの変更が人々の間にかなり普及すればそれは新たな判例となる。したがって社会システムの自省作用とは、「行為者が規則に介入して生活実践レベルで規則を暗黙的に修正・変更する様式及び生活実践レベルで提起された問題をシステム実践レベルで取り上げ言説的に修正・変更する様式」<sup>53</sup>であるとされる。

#### 4.1.4 構造論と行為論の接合

構造と行為の関係を、ポスト構造主義の記号批判による構造化の理論に負っている今日は、構造の行為への優位性を否定し、構造が出来事を生成した出来事によって常に構造が再生産されるという異なる2つの側面を社会システムの自己組織性にとって有効であるとする。つまり構造は出来事を媒介として自己言及的な性質をもつものであり、この行為を媒介とする構造の自己言及性を自省的構造のモデルと位置づける。

社会システムの要素を構造・機能・意味とする今日は、それぞれの本質をルール・コントロール・リフレクション(自省)にあるとする。意味はそれ自身を追い求めても得られるものではなく、生活実践における規則やその使用によって構成されるものであることは先程みたとおりである。したがって、意味の問題は究極的にはコントロールとしての機能の問題を経て、ルールとしての構造の問題にまでつながっている。システム次元における構造・機能・意味は、行為次元における慣習的行為・合理的行為・自省的行為に対応する。そして構造としてのルールは機能としてのコントロールによってその本質を問われ、機能としてのコントロールはリファレンスとしての意味によって本質を問われ、意味は構造の問いに変換される。そうしてこの循環もまた高次の位相へ向かう螺旋運動を形成する。

今日は自己組織パラダイムの基礎はこの自省的行為のモデルと自省的構造のモデルの2つに基礎づけられるとし、行為とシステムの複合螺

旋運動によって構造の自省作用が説明できるとしている。自省作用のきっかけとしては合理的行為の限界(行為の意図せざる結果)や社会問題ないし価値観の変化などがあり、それを契機に個人は既存の意味を問い直し、差異(ゆらぎ)が生まれて新しい意味となり、それが既存の規則の中に介入して多様度の増した新たな規則となると論じている。

以上、おおまかに社会における自己組織性の理論を概観したが、本稿で対象とする組織レベルにこれを敷衍した場合、具体的に各行為者の中に生まれた新たな意味が行為の螺旋運動(慣習的行為・合理的行為・自省的行為)によって行為者の内部イメージを変更していく過程の後、それが組織内で共有化されていく過程についてさらに踏み込んだ議論が必要となると考えられる。先述のWeickはこの共有化されていく過程を組織化ないし組織の意味生成として捉えたが、組織の価値変革という局面を捉えるためには、意味生成という視点だけでなく、意味の捉え直しに端を発する組織の意味解釈枠組の変革という視点も必要となると考えられる。以下では、組織における意味生成についての議論を幾つか取り上げるなかで、この二つの視点を取り込む意義および取るべき方法論について検討する。

## 4.2 組織の意味生成と意味解釈法

### 4.2.1 組織の根本的価値

組織における根本的価値は、組織成員に対する機能という観点から捉えると、社会学および社会心理学の分野において扱われてきた集団規範とほぼ同義であると考えられる。集団規範とは、集団の成員であれば誰もが準拠するはずの、あるいは準拠すべき基本的な枠組であるとされ、「共有された準拠枠」、もしくは行動標準としての「遵守すべき理想」と定義される<sup>54</sup>。個々の組織成員によって共有され、組織成員としての行動に一定の枠組を与えるものとしての組織の根本的価値は、組織の置かれた環境条件としての

<sup>53</sup> 今田, 前掲書, 1986, p242.

<sup>54</sup> Newcomb, T. は集団規範としての「共有された準拠枠」と、行動標準としての「遵守すべき理想」を区別し、この二者は一致するときもあれば一致しないときもあるとする。我妻は社会規範と文化の関係性について、両者の定義付けをめぐって同様の混乱が生じる危険性を指摘している。すなわち、社会規範と文化は同義語として用いられることがあるが、文化が様々な事態において

制度や権力関係といったコンテキストの中において組織自身の活動によって生み出されるものであり、組織における意味生成の過程であるともいえよう。

こうした組織の意味生成過程に焦点を当てる Daft, R.L. & Weick, K.E. によれば、組織は情報を単に量的に処理する主体ではなく、その意味を解釈する主体でもあるとされる<sup>55</sup>。組織は環境に起こる諸々の現象に対し、自らの既存知識を基にして情報を翻訳し理解する。そしてその解釈過程の中でそれらに対するモデルを発展させ、組織成員の中で概念シェーマを組み立て、共有していく。こうした組織的な意味の解釈過程とは、組織成員が共通した意味付与と分業を行うために、個々の行為選択肢を確定する過程でもある。

2.2.2でも述べたように、Weickは組織が共有する解釈規則を用いて情報の多義性を縮減する過程を組織化として捉えた。そこで論じられる解釈規則とは、組織が多義性を把握し、それを非多義的情報に変換していくための基準として機能するとされる。しかし、この議論では組織にとっての意味が「複雑性の縮減」機能としてしか扱われていない。そのため、自己組織性概念でみた「複雑性の維持」機能が看過されてしまい、意味が多様度をプールのし、かつそこから新たな解釈や構成が可能となるという組織の価値変革（意味解釈枠組の変革）の可能性につながる議論とはなり得ないのである。組織における価値観の変革を論ずるためには、情報の定型的処理行動としての不確実性縮減だけでなく、情報の意味決定（意味生成）に関わる意味解釈の多様性をも包括できる理論的モデルが必要となるといえよう。

Daft & Weickと同様の観点から、組織を意味創造の主体であり意味体系を持つ人々により構成されるシステムであるとする狩俣は、コミュニケーションを軸とした組織の意味の生成発展過程を捉えようと試みている。狩俣によれば、意味とは水平的差異（語と語の関係）と垂直的差異（メッセージとコンテキストの関係）の複合的立体構造として表されるものであり、組織におけ

る意味形成とは差異を関係づけるより大きなコンテキストを創造していく過程であるとされる。また、組織は「その存在の意味によって形成され、組織活動を遂行させ、存続する」ものであり、組織が存在の意味を失えば消滅するしかないため、必然的に「組織はそれ自体の意味を持たなければならない」<sup>56</sup>とされる。

コミュニケーションを通じた組織の動態的分析視点を設定し、意味生成主体としての組織観を論じた点でこうした狩俣の議論は一定の評価ができるものの、そこから組織の意識的な変革ということをも主題化することは困難であると思われる。この議論では、コンテキストの中で関係づけられた差異としての意味に着目するものの、個々の組織成員の中でその差異がどのように働くのかが明らかにされてはいない。すなわち差異への問いかけによって既存の意味の捉え直しが行われ、そこから新たな意味形成へと進む過程にアクセントがおかれていないため、既存の様式を変革し新たな価値や秩序を生み出す議論とはなりえない。

また、狩俣は組織のコミュニケーション研究の方法論として機能主義と解釈アプローチの双方の必要性和相互補完性を主張し、機械観だけでなく心理観、システム相互作用観、解釈シンボリック観も必要であると主張する。これによって意味解釈を論じつつも従来の解釈主義に偏らないようにしようとする姿勢が窺えるものの、前述のような意味観のために、あくまでも綿々と流れるコンテキストの中での意味理解と意味生成の分析にとどまっている。このことはすなわちルーティンとしてのコミュニケーションを捉えたに過ぎず、こうしたアプローチによって把握可能な意味とコンテキストは、社会や組織、個人の既存の意味体系によって説明可能なものに限られてしまうという難点があると指摘できる。説明不可能なもの、（現在では）無意味なものに相対した場合は想定されていない。したがって日常的な組織の成長過程を説明することには適しても、結果としてこうした現状肯定の論調からは組織の意識的変革のダイナミクスを

社会の成員すべてがとるべき適切な行動の模範型（patterns for behavior）であるとされるときは「規範としての文化」を指し、一方、様々な事態において社会の成員の大半が実際にとっている行動に認められる型（patterns of behavior）とされるときは「現実としての文化」を指すのであり、この二つが一致する場合もあるものの一致していないこともあるため、定義を明らかにする必要性があるとする。我妻，1987，p188。

<sup>55</sup> Daft and Weick, op. cit.

<sup>56</sup> 狩俣，1992，p65.

構築することは難しい。差異から生じるゆらぎやコンフリクトの存在を議論上から疎外してしまうために、それらが変動の源泉となるという観点の欠如から生じる理論的境界だといえよう<sup>57</sup>。

#### 4.2.2 方法論としての意味解釈法

社会の自然科学をめざす実証主義と、相対立する位置づけとして社会の理解科学をめざす解釈主義は、ともに近代社会科学を支えてきた方法論であるといえる。合理主義、客観主義のスタンスに基づく実証主義に対し、相対主義かつ主観的スタンスをとる解釈主義は反実証主義ともいわれ、ある理論が他の理論より優れていると判断できるような普遍的・非歴史的な合理性の基準があることを否定する。実証主義は人間の活動を理解する際に妥当かつ有用とされる「観察者」の立場に立つが、解釈主義では参加者の行為の準拠枠を用いることによってのみ人間活動が理解されるとする<sup>58</sup>。この二つの方法論が古典的段階から現代的段階への移行過程において、観察帰納法、仮説演繹法、意味解釈法という3つの分析タイプにそれぞれ結晶化したと考えられる。観察帰納法と仮説演繹法は実証主義の系譜から論理実証主義の登場を契機に分化し、意味解釈法は解釈学を起源として、現象学を經由した存在の解釈学により完成したとされる<sup>59</sup>。

本稿では、組織の意味生成および意味の捉え直しという動態的過程を捉えるために、意味解

釈的アプローチに基づく自己組織性概念の有用性に着目する。しかし一方で、こうしたスタンスでは主観的になりすぎないのかという危惧も生じる。友枝はこうした主観的アプローチの問題点を秩序化とマイクロレベルへの偏向の二点にあると指摘する<sup>60</sup>。友枝によれば、秩序化の作用には言語および人の認識作用がもたらす秩序形式と、制度形成や新しい法の制定といった人間の意図的行動が生み出す秩序形成とが存在するが、主観的アプローチにおいて両者は理論的に同型なものとして扱われる傾向にある。前者は普遍的な秩序形成能力であるのに対し、後者は特定の時代あるいは特定の社会における固有の秩序解明に焦点があるのであって、これらを同化すべきではないとする。また、個人の主観的範囲で捉えられるマイクロレベルの関心が高すぎるため、ともすれば国家体制や法体系、企業制度などといったマクロレベルでの秩序形成につながる議論が抜け落ちがちであるとする<sup>61</sup>。

今田は、1970年代初頭に現れた社会学の諸パラダイムの意義を、現実世界の意味構成を行為論の観点から主題化することにより、従来の行為論に欠落していた日常性と常識を再発見した点にあるとする。しかし一方で、「意味ばかりを追い求める行為者像」<sup>62</sup>が描かれているために主観主義の誤謬と制度的視点の欠落に陥っていると指摘する。このような観念的世界での意味の一人歩きを避けつつ、なおかつ意味を論じる手法として、自己組織性における行為論では意味から出発して行為を論じることを断念し、言語

<sup>57</sup> このような意味生成観は、文化人類学において Geertz, C. に代表される意味解釈的分析法に近いものであるといえる。Geertz 自身が採用する文化の概念は記号的であり、人間を自分自身がはりめぐらした意味の網の中にかかっている存在として、また文化をこの網として捉える。文化研究とは意味を探索する解釈学的な学問であり、意味の構造を選び分け、意味構造の社会の基盤と意味内容を探るといった分析手法によって、文化の意味を推定し、その推定を評価し、さらにより優れた推定から説明的な結論を導き出すことを主眼においている。すなわち Geertz の言う解釈的行為はあくまでも再帰的であり、行為者がそこにある社会の現実としての文化を説明可能なものとして意味構成するという作業にとどまっているのである。結果として、Geertz の議論は狩俣同様、現状肯定としての意味解釈の域を出ることはなく、説明不可能なものとしてのゆらぎに遭遇し、そこから生まれる意味の問い直しを契機とする自省作用により展望できる変革可能性を論じることはできないと考えられる。Geertz, C., 1973 (吉田・柳川・中牧・板橋訳, 1987) 参照。

<sup>58</sup> 國島・池田・高橋・裴, 1992。

<sup>59</sup> 今田, 前掲書, 1986。

<sup>60</sup> 友枝, 1998。

<sup>61</sup> 文化を人間の精神や心に内在するものとして扱う認識人類学派は、先述の Geertz によって、こうした極端な主観主義に陥っているとして批判される。Goodenough, W. H. に代表されるこの学派では、文化は心理的構造からなり、その構造によって個人や個々人の集団の行動が導かれると考える。文化とは、その社会の成員たちに受け入れられている仕方、行動するために知らなければならないこと、あるいは信じなければならないことからなるという考え方に立つため、その分析方法は体系的な規則を書き上げること、すなわち記述にひたすら徹することになり、極端な主観主義は極端な形式主義にも結びついているとされる。Geertz, 前掲書。

<sup>62</sup> 今田は意味が一人歩きすることにより帰結するのは社会システムの形而上学でしかないとし、そこでは意味的に首尾一貫した現実しか本当の現実として認めず、葛藤にみちた現実を拒否することでしか自己の存在確認ができない行為者像しか描かれないうと厳しく批判する。いわく、「意味ばかりを探し求める行為者は、苦痛で葛藤にみちた現実から逃避して自閉症の世界に閉じこもる」。今田, 前掲書, 1986, p220-221。

の持つ意味をその使い方(規則)に求めることによって主観主義にも構造決定論にも陥ることがないとする。

意味の解釈は究極的には個人レベルでなされるものでしかなく、これが個人を離れた組織や社会だけが主体となって行われると考えるのはあまりに観念的である。もとより組織や社会は意味だけで動くシステムではなく、富や権力といった実質的な社会資源(組織資源)を伴ってはじめて現実の中で存在し作用するものである。意味解釈的アプローチから社会現象を捉えようとするときには、形而上学的な言語観念論に陥らないように注意する必要がある。しかし、既存の意味体系(価値体系)の中での理解や事態の打開が困難なときには、新たな秩序形成に向けた新たな意味の模索が必要となるのであり、今田はこの点にこそ意味解釈型の社会理論の存在理由があるとする<sup>63</sup>。

従来の意味解釈法と自己組織性概念におけるそれとの明確な相違点は、ゆらぎに基づく自省作用を位置づけているか否かという点に集約できよう。自己組織性概念ではゆらぎやコンフリクトを積極的に議論に取り込み、それらに変動の源泉があるとする事で変革への環境条件としてのきっかけを位置づける。さらに言語の持つ意味としての差異と規則を行為論の中心に据えることで、自省作用による意味の捉え直しという変革への主体的要因も捉えることが可能になったといえる。加えて、こうした行為の自省作用を通じて、構造が行為を規制しつつ行為によって再生産される仕組み、すなわち構造自身の自己言及を論じることにより、行為論と構造論の接合を可能にしたといえよう。

組織における根本的価値を、集団における規範としての行動の準拠枠ないし意味解釈枠組と捉えるならば、それが形成される過程は組織における意味生成過程と位置づけられる。そして、個々の組織成員がそれぞれに内面化させている根本的価値を、ゆらぎをきっかけとしてその意味を問い直し、最終的にはそれが組織自身の価値を変革していく過程は、組織における意味解釈枠組の変革過程ということができよう。こうした過程の考察を可能にするためには、少なくとも組織における行為論と構造論の接合が必要

不可欠である。意味生成過程および意味解釈枠組の変革過程といった視点は、構造や機能だけでなく、組織の持つ意味(としての価値)の変革を主題化するための一つのアプローチとして有効であると考えられる。自己組織性概念はこのようなアプローチを可能にする議論であるといえよう。

従来の行政組織をめぐる議論は、もっぱらその構造としての制度と権力関係に焦点を当ててきた。組織内の意思決定や権力としての裁量論等、行為者に目を向けた議論も存在したが、それらがマクロ的な構造変動に結びつく展開は見られなかったといえる。本稿はこうした従来の視点の角度を変えることを狙いとするものである。すなわち制度や権力関係そのものを主題化するのではなく、まず自己組織性概念を用いて個々の行為者の活動による行為論から始め、意味生成および意味解釈枠組の変革といった過程に焦点を当てていく。そうすることで、組織の価値変革の可能性ないし構造・機能のそれぞれの変革との関係性を議論することが可能になるのではないかと考える。

## 5. 地方自治体組織における自己組織性

### 5.1 自己組織化能力の顕在化

では、前章で概観した自己組織性概念によるモデルを地方自治体という組織にあてはめて考えてみるとどうなるのか。

自省的行為は、慣習的行為及び合理的行為の先にあるものであった。組織成員がそれぞれに内面化された社会(組織)のイメージを暗黙的に修正・変更していき、かつそうした個人レベルで提起された問題、認識されたゆらぎが言説知たる規則にも介入していくことで、組織構造自体も自省作用を開始する。いうなればこれは、変動期における内部過程のプロセスでありプログラムでもある。

しかし変動期に至るまでの段階においては、このような螺旋運動は明確に起こらない。逆にいえば、螺旋運動化していないからこそ、自己変革に至る道筋を見出せないのである。行為次元

<sup>63</sup> 今田, 前掲書, 1986, p220-221.

の螺旋運動は、行為者の自己組織化能力が活性化されたときにみられる運動である。この能力が、行為の意図せざる結果に出会わない場合、もしくはそうしたきっかけによっても活性化されない場合は、慣習的行為のみにとどまるか、もしくは慣習的行為と合理的行為の単なる循環に終始する。それは新たな意味解釈を生むものではなく、既存の構造によって生み出される、従来と何ら変わりのない意味が保持し続けられるだけである。これは自己変革ではなく自己維持のシステムでしかない。Kaufmanが明らかにした「変わりたくても変われない」組織は、行為者たる組織成員の自省的行為を顕在化させることによって本来的となりうるはずのこの螺旋運動を、顕在化できないがゆえの逆機能、硬直化といった状況にあると考えられるのである。ならば、本来的に変動期において起こりうる自省的行為を顕在化させるために、現在変われないでいる組織においてその顕在化を阻む要因を考察することによって、自己組織性へのアプローチが可能となるのではないだろうか。

組織成員の自省的行為は、それぞれに内面化された社会(組織)のイメージにおけるゆらぎを認識することから始まる。しかし、そこには個人差がある。今田は、慣習的行為、合理的行為、自省的行為の3類型に重ねあわせてこう説明している。「ルールとしての構造に絞りをあわせた縮小コピー(として内面化された社会)をもつ行為者は、規則に従った慣習的行為や伝統帰属を重視する人格になるだろう。これにたいしコントロールとしての機能に絞りをあわせた場合には、規則を使った合理的行為や目的・手段の戦略思考を重視する人格が、リフレクションとしての意味の場合には、差異化に動機づけられた自省的行為や意味の問いなおしを重視する人格になるだろう。もちろんこれら三つの人格類型は、程度の差はあっても、各行為者すべてが備えているものである(括弧内は引用者)」<sup>64</sup>

但し、組織における組織成員のこれらの人格類型を考えた時、必ずしも社会における個人のそれと完全に同質であるとはいえない。なぜなら組織における個人とその組織は、互いに必要とするものを与え合い、競合する場合でも折り

合えるようなところで信頼関係を確立している、いくなれば give & take の危うい関係だからである。組織成員は組織に属しているがゆえに、そこにおける行動与件という枠組みを持つことを物理的にも心理的にも要求される。つまり、本来的には慣習的行為と合理的行為の先に自省的行為があるとしても、組織成員の自己組織化能力に行動与件や組織風土というバイアスがかかるために、変動期における行為の螺旋運動がうまく起こり得ないということが考えられるのである。

田尾は、地方自治体における公務員の行動を制約する大きな枠組みとして、仕事の特性から導き出される行動与件と、日々の態度や行動に直接影響を及ぼすことになる組織風土に着目している。以下では田尾の議論に負いつつ考察していく。

## 5.2 地方公務員の行動与件と組織風土からの考察

田尾によれば、地方公務員の行動は、いくつかの点で他の職業とは異なる要因によって規定されている。そして、公務員らの認知による直接的な行動の規定要因となる環境(行動環境要因)の形成要因として、その仕事の特性という観点から以下の5つの要因をあげている<sup>65</sup>。

抽象化された目標：自治体はさまざまな利害が錯綜するなかで、多分に政治的に運営されている。すべての住民に対する「福利の向上」を具体的に政策に反映させることは現実として難しく、利害をむき出しにしないためには目標を抽象化せざるを得ない。このような目標の抽象性は、個々の行動に具体化する際において自治体職員の裁量度を大きくするという結果を招く。具体化の過程において、対立する利害による問題を回避するためには、全体を見渡し調整できる能力がそこに求められると考えられる。

ゼネラリスト重視の人材管理：地方自治体に特有の人事施策として、2年から3年という比較的短いスパンで行われる異動がある。これは、自治体行政自体が本来複合的であ

<sup>64</sup> 今田, 前掲書, 1986, p287.

<sup>65</sup> 田中・日置・田尾, 1989.

り、様々な見地からの施策が求められることから、特定の視点は障害となることも多いとされる理由による。いわば、組織として意図的にゼネラリストを養成しているといえる。

独自並行的な課業：自治体組織も係 - 課 - 部局のような官僚制組織である。しかし自治体組織に特徴的なこととして、実際上の業務遂行の場面において多くの場合、部局は課を包括し課は係を包括するといった機能的統合ではなく、各個人や各係がかなりの裁量をもっていわばばらばらに仕事をしている。組織の成り立ちそのものがオープンであるために個々が外に向かっている必要性があり、省庁の縦割り行政がそれを一層助長している。しかし、それゆえに集団の間での協力関係を円滑に形成できないという側面もあり、総合的な組織のアイデンティティは失われる方向へと進みかねない。規範的であることを強要される行動：自治体の職員は公的な義務を内面化することを義務づけられており、しかも彼らの行動は住民によって常に見張られている状況にある。「これはすべき」という規範よりも、「これはすべきではない」という規範のほうが強固に発達し、行動の自由度を限定している。

無限定的なサービス関係：クライアントたる住民からのニーズには際限がないために、そのニーズを完全に充足させる機会もまたほとんどない。達成目標を具体的に明示することが難しいことから、公務員は無定量、無際限のサービス活動を続け、住民はそれでもなお充足しないという状況は、ストレス過剰の組織を生み出し、モチベーションは必然的に低下する。

田尾は以上のような仕事の特性をあげ、これらが個々の地方公務員に内面化されることによって、彼らの行動を規制するものとなり、ひいては自治体組織に特有な行動環境が形成されるとしている。しかし決してこれらは一義的ではなく、あくまでも内面化する過程による個人差

があるとしている点は注目される。つまり、内面化する過程によっては、必ずしも行動を規制するものとはならないと考えられるのである。

さらに田尾は、行動の直接の規定要因として組織風土をあげている。いわく、組織風土とは、「組織システムの要因とモチベーション性向の間に介在しうる1つの媒介変数」<sup>66</sup>であるとする。つまり、組織の制度や構造と個人との間で媒介的に働き、個人の態度や行動を直接規定するようなもの = 認知的な媒介変数であると定義づけている。組織風土の概念構造を時系列的に捉えると次のようになる。それぞれの組織には、技術や構造、経営方針、リーダーシップといった個々の組織特性が存在し、それらの合成物を漠然とした刺激として組織成員が認知し、その累積として組織風土が形成される。それによって組織成員のモチベーションが喚起され、判断を下し、行動が促されて成果が得られるとするのである。

地方自治体の組織風土を企業と比較する田尾は、その特徴を「規範的な非効率」<sup>67</sup>と表現する。つまり、業績や利益コストに対する明確な評価基準を策定することが困難であるという理由によってそれが存在しないことから、判断基準は明確さに欠けざるを得ず、組織経営は仕事そのものよりも極めて人間臭い結びつきに依存する部分が大きい。また、組織がオープンであるため、外部の動向に依存的である。その反面、権力の発生源でもあるため、地方公務員の行動は権力を背景にし、環境を作り変える意図をもってなされ得る。その結果、組織内外の関係が権威主義的になることもある。企業組織に比べてリスク回避的であり、成功確率の低いことには手を出さないようにするという保守的な風土が醸成されている。行動が規範的に拘束され、没個性的な組織文化をつくりあげていると田尾はまとめている。

また、公務員はいくつかの状況要因によって個々人のモチベーションを低く抑えられていることも指摘する<sup>68</sup>。それらは行動の不規則性、法的な行動準拠、横並び意識、公務員はこうあるべきというイメージ(公式性)、クライアント依存、政治性などである。このような要因もまた公務

<sup>66</sup> 田尾, 1991, p181. 田尾はリットピンとストリンガーに負っている。Litwin, G. & Stringer, R. *Motivation and Organizational Climate*, Harvard University Press. 1968. (占部都美監訳『組織風土』白桃書房, 1971年) 参照。

<sup>67</sup> 田中・日置・田尾, 前掲書, p127.

<sup>68</sup> 同上

員の行動を規定する要因となる。行政サービスの供給側として高い裁量性と自律性を保証されているが、それも法律による制約が厳しく課されているために、限られた自律性であるとする。

地方自治体組織において、このような行動と件や組織風土、動機づけ要因が現実としては複合的に作用していることが考えられる。組織成員としての地方公務員は、地方自治体組織との危ういgive & takeの関係にあるのであり、一概にこれらの要因を倫理的に論ずることはできない。

それでは、このような種々の枠組みのなかで、変動期において本来的活動である自己組織化能力にバイアスがかけられている状態から、どのようにすれば個々の地方公務員のその能力を活性化させることができるのだろうか。本稿ではそのキーを握るものとして、自治体独自の評価基準と首長のリーダーシップがあげられると考える。

地方公務員の業務基準の曖昧性、組織目標の多義性は既にみたとおりである。しかし、もし地方自治体組織自身が事業や施策の結果についての評価基準を持ち得たとしたら、そしてそれに基づく公正な評価が可能になれば、評価によって従来の業務や施策の意味を問い直すことが可能となるのである。明確な規則(言説知)としての評価基準を持つことによって、それまで個々人の内部で行われていたであろう自省的行為を公の場に出させることが可能になり、それは公式性を伴って、既存の規則の変更可能性につながっていく。いうなれば、個人レベルでのゆらぎの認識から始まる自省的行為に、一定の基準と正当性を付与し、それをシンクロナイズさせて組織自身の自省作用を促す装置として評価基準が機能しうると考えるのである。

組織成員の自己組織化能力を顕在化させるためにさらに必要なものとして、首長のリーダーシップが考えられる。首長によるリーダーシップは、組織風土を構成する組織特性の一つでもある。組織に属したことのある者なら誰も、

個々人の組織成員による地道な活動から組織における行動と件や組織風土といったものを変えていくことの難しさは経験していることであろう。しかし、トップが変わり方針が変わることによって、時として組織は大きく変化する。小林らは、地方自治体における首長の影響力の大きさを調査・分析によって明らかにしている<sup>69</sup>。小林らの調査は地方自治体における政策形成に様々なアクターがどのような影響力をもっているのかを明らかにするために行われたもので、諸アクターを主に各自治体と外部との関連にかかわる人及び団体からなる外部モデルのグループと、主に自治体内の影響力に関わる内部モデルのグループに分けて行われている<sup>70</sup>。結果として、外部モデルにおいても内部モデルにおいても、首長の影響力が圧倒的に高く評価されている実態が明らかになった。

伊藤によれば、公務員の行動特性として最も顕著なものが依法性であるとされる。依法性は、総体としての公務員が自らの行動を正当化する際の基準のメカニズムでもあり同時に、公務員個人にとって、「公務員個人を総体としての公務員のなかに位置づけ、そのことを通じてかれらひとりひとりに位置感ないし方向感覚を与えると同時に、かれらのもつ帰属への欲求にも応えるという羅針盤の役割」<sup>71</sup>をも果たしている。それゆえに、行動と件や組織風土といった枠組みを変え、組織成員の自省的行為を顕在化させて既存の規則の意味を問い直すという一連の作業は、自らが依ってたつもの及び自らの存在意義を問い直すという非常に困難なものである。だからこそ、その一助として、首長のリーダーシップによる一つの方向性の示唆、すなわちゆらぎの認識を促すようなしなやかな仕掛けづくりが必要となるのである。首長に要求されるのは、各組織成員がゆらぎを認識し、そこから自省的行為の螺旋運動が始まり、さらにそれがシンクロナイズされて既存の枠組みへの問い直しを可能としていくようなきっかけづくりでもある。それはと

<sup>69</sup> 小林・新川・佐々木・桑原, 1987.

<sup>70</sup> 外部モデルのグループに属するアクターとして、労働組合、農業団体、経営者団体、マスコミ(新聞・テレビ・ラジオ)、文化人・学者、消費者団体、市民運動・住民団体、婦人運動団体、政党、市(区)長、自治体の市(区)議会及び市(区)議会議員、自治体の職員、都道府県、都道府県議会及び都道府県議会議員、国(中央官庁)、国会及び国会議員。内部モデルのグループに属するアクターとして、市(区)長、市(区)長のブレーン、助役、財務担当課長、財務担当係長、企画担当課長、企画担当係長、各施策担当課長、各施策担当係長、市(区)議会、市(区)の審議会、住民。また、調査の対象となったのは自治体の市(区)長、助役、議長、第一与党幹事長、第一野党幹事長、財務担当課長、人事担当課長、企画担当課長である。

<sup>71</sup> 伊藤, 1976, p243.

りもなおさず、組織としてゆらぎを認識すること、もしくは時として積極的にゆらぎを導入することでもある。

地方公務員はその仕事において裁量性と自律性を持つ。権限の行使は、法の解釈という形をとって現れる。それゆえに、言説知たる規則に従いつつこれを使用し、規則に従うことの意味を考えながら目的を達成すること、つまりその意味を問うていくことで、自らの手によって規則や構造といったものを変更できる可能性を持っているといえるのである。

## 6. おわりに

本稿では、自治体組織で起こりつつある変化をうけ、また自治体組織独自の変革モデルの必要性から、自己組織性概念を用いて組織の能動的活動としての価値変革の理論化を試みた。自己組織性概念を用いることで、組織の主体性、マクロ的視点としての構造論とミクロ的視点としての行為論の接合、組織の意味生成および意味解釈枠組の変革といった過程に焦点を当てることができ、組織の価値変革の可能性を議論することが可能になるのではないかと考察した。そして、地方自治体組織において組織成員の自己組織化能力を顕在化させるために、独自の評価基準と首長のリーダーシップがキーとなると位置づけた。

しかし、自治体組織におけるこうした変革モデルを考察する際には、従来の議論で主題化されてきた制度や権力関係をもちろん看過するわけにはいかず、これらを変革に対する影響ないし制約要因として捉えていくことが必要である。要因の一つとして構造および制度としての法を位置づけるならば、対外的には自治体組織の存在根拠ないし法的位置づけ、事務権限および自治財政権といった点が、また、内部的には階層構造、部課制および昇進構造といった点が主要な論点となるであろう。もう一つの要因としての権力関係は、対外的には住民、議会、圧力団体および中央政府との関係性という観点から、内部

的にはトップダウンおよびボトムアップ双方からのコントロール<sup>72</sup>という観点から捉える必要性があり、これらは今後の課題としていきたい。

## 参考文献

- [阿利58] 阿利莫二『現代社会の官僚制』岩波書店、1958年。  
 [原岡・若林89] 原岡一馬・若林満編著『組織コミュニケーション 個と組織との対話』福村出版、1989年。  
 [島山89] 島山弘文『官僚制支配の日常構造』三一書房、1989年。  
 [井出89] 井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』東京大学出版会、1982年。  
 [今田86] 今田高俊『自己組織性』創文社、1986年。  
 [今田91] 今田高俊「ポストモダンの組織原理はありうるか」『組織化学』第25巻2号、1991年。  
 [今田94] 今田高俊「自己組織性論の射程」『組織科学』第28巻2号、1994年。  
 [今村91] 今村都南雄「組織変動の制約要因」『行政体系の編成と管理に関する調査研究報告書（平成元年度）』総務庁長官官房企画課、1991年。  
 [今村・武藤・真山・武智96] 今村都南雄、武藤博己、真山達志、武智秀之『ホーンブック行政学』北樹出版、1996年。  
 [今村97] 今村都南雄『行政学の基礎理念』三嶺書房、1997年。  
 [伊藤76] 伊藤大一「公務員の行動様式」『行政学講座第4巻行政と組織』東京大学出版会、1976年。  
 [加護野80] 加護野忠男『経営組織の環境適応』白桃書房、1980年。  
 [加護野88] 加護野忠男『組織認識論』千倉書房、1988年。  
 [金井93] 金井壽宏『組織の情報処理パラダイム』『リーディングス日本の企業システム1企業とは何か』養政社、1993年。  
 [金子93] 金子雅彦「知識社会学的組織論の視点 社会学的新制度派組織論を中心に」『社会学評論』第43巻4号、1993年。  
 [狩俣92] 狩俣正雄『組織のコミュニケーション論』中央経済社、1992年。  
 [片岡98] 片岡寛光『職業としての公務員』[行政の理論3] 早稲田大学出版部、1998年。  
 [河本95] 河本英夫『オートポイエーシス 第3世代システム』青土社、1995年。  
 [岸田94] 岸田民樹「革新のプロセスと組織化」『組織科学』第27巻4号、1994年。  
 [國島・池田・高橋・裴92] 國島弘行、池田光則、高橋正泰、

<sup>72</sup> ここでいうボトムアップ・コントロールとは、個々の行政職員が持つ裁量もしくは実質的決定権としての権力を意味する。その顕著な例として稟議制が挙げられるだろう。また、Barnardの権威受容説に立てば、権威はこれを承認する人間との関係においてのみ成立するとされるため、ボトムとしての組織成員の非協力・反抗が組織にとっては脅威であり、これらが組織の意思決定と指令を拘束する一定の影響を持つと考えられる。西尾，前掲書p390参照。

- 裴富吉『経営学の組織論的研究』白桃書房、1992年。
- [小林・新川・佐々木・桑原87] 小林良彰、新川達郎、佐々木信夫、桑原英明『アンケート調査にみる地方政府の現実 政策決定の主役たち』学陽書房、1987年。
- [正村94] 正村俊之『自己組織システム』『社会システムと自己組織性』岩波講座 社会科学の方法第10巻、岩波書店、1994年。
- [真山90] 真山達志『政府組織の研究 理論的検討の素材として』『行政体系の編成と管理に関する調査研究報告書』総務庁長官官房企画課、1990年。
- [真山94] 真山達志『実施過程の政策変容』『講座行政学』第5巻、有斐閣、1994年。
- [村松81] 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済出版社、1981年。
- [西尾90] 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年。
- [大森93] 大森彌編『行政管理と人材開発』[21世紀の地方自治戦略9巻] ぎょうせい、1993年。
- [大月99] 大月博司『組織変革とパラドックス』同文館出版、1999年。
- [咲川98] 咲川孝『組織文化とイノベーション』千倉書房、1998年。
- [佐藤91] 佐藤慶幸『官僚制の社会学』文眞堂、1991年。
- [沢田97] 沢田善太郎『組織の社会学』ミネルヴァ書房、1997年。
- [鈴木86] 鈴木幸毅『現代組織理論』税務経理協会、1986年。
- [田中・日置・田尾89] 田中豊治、日置弘一郎、田尾雅夫『地方行政組織変革の展望』学文社、1989年。
- [田中94] 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年。
- [浜内・阿利・井出・西尾74] 浜内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制』(上)東京大学出版会、1974年。
- [田尾83] 田尾雅夫『公 私組織における「比較文化」論』『組織科学』第17巻3号、1983年。
- [田尾90] 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年。
- [田尾91] 田尾雅夫『組織の心理学』有斐閣、1991年。
- [田尾93] 田尾雅夫『行政組織における生産性 地方自治体の場合』『組織科学』第26巻4号、1993年。
- [田尾94] 田尾雅夫『第一線職員の実動様式』『講座行政学』第5巻、有斐閣、1994年。
- [田尾95] 田尾雅夫『ヒューマン・サービスの組織』法律文化社、1995年。
- [友枝98] 友枝敏雄『モダンの終焉と秩序形成』有斐閣、1998年。
- [辻69] 辻清明『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年。
- [内野92] 内野崇『組織革新の現状と今後の方向』『組織科学』第26巻3号、1992年。
- [我妻87] 我妻洋『社会心理学入門』講談社、1987年。
- [山本93] 山本敦『非営利組織マーケティング その理論的基礎と戦略的枠組み』『現代経営学の探求』札幌大学経営学部編、1993年。
- [吉田89] 吉田民人『情報・資源・自己組織性』『創造する組織の研究』講談社、1989年。
- [吉田90a] 吉田民人『情報・情報処理・自己組織性 基礎カテゴリーのシステム』『組織科学』第23巻4号、1990年。
- [吉田90b] 吉田民人『自己組織性の情報科学』新曜社、1990年。
- [吉田90c] 吉田民人『情報と自己組織性の理論』東京大学出版会、1990年。
- [Berger・Luckmann66] P. L. Berger and T. Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday & Company, 1966. (山口節郎訳『日常世界の構成 アイデンティティと社会の弁証法』新曜社、1977年)
- [Burrell・Morgan79] G. Burrell and G. Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Heinemann, 1979. (鎌田伸一・金井一頼・野中郁次郎編訳『組織理論のパラダイム』千倉書房、1986年)
- [Daft・Weick84] R. L. Daft and K.E. Weick, Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems, *Academy of Management Review*, Vol.9, No.2, 1984.
- [Geertz73] C. Geertz, *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, 1973. (吉田禎吾・柳川啓一・中牧弘允・板橋作美訳『文化の解釈学』岩波書店、1987年)
- [Goodenough70] W. H. Goodenough, *Description and Comparison in Cultural Anthropology*, Aldine Publishing, 1970. (寺岡襄・古橋政次訳『文化人類学の記述と比較』弘文堂、1977年)
- [Habermas・Luhmann 71] J. Habermas and N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie: Was leistet die Systemforschung?*, Suhrkamp, 1971. (佐藤嘉一・山口節郎・藤沢賢一郎訳『批判理論と社会システム理論』(上)木鐸社、1984年)
- [Jantsch80] E. Jantsch, *The Self-Organizing Universe: Scientific and Human Implications of Emerging Paradigm of Evolutions*, London: Pergamon Press, 1980. (芹沢高志・内田美恵訳『自己組織化する宇宙 自然・生命・社会の創発的パラダイム』工作舎、1986年)
- [Kaufman71] H. Kaufman, *The Limits of Organizational Change*, University of Alabama Press, 1971.
- [March・Simon58] J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, John Wiley and Sons, 1958.
- [March・Olsen89] J. G. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, 1989. (遠田雄志訳『やわらかな制度 あいまい理論からの提言』日刊工業新聞社、1994年)
- [Maturana・Varela80] H. Maturana and F. J. Varela, *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*, D. Reidel Publishing Co., 1980. (河本英夫訳『オートポイエーシス 生命システムとはなにか』国文社、1991年)

- [Moore78] W. E. Moore, *A History of Sociological Analysis*, Basic Books, 1978.( 石川実訳『社会学的分析の歴史 9 : 機能主義』アカデミア出版会, 1986年)
- [Lipsky80] M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, The Russell Sage Foundation, 1980.( 田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ・ストリート・レベルの官僚制』木鐸社, 1986年)
- [Peters88] B. G. Peters, *Comparing Public Bureaucracies*, The University of Alabama Press, 1988.
- [Pondy・Mitroff79] L. R. Pondy and I. I. Mitroff, Beyond Open System Models of Organization, *Research in Organizational Behavior*, Vol.1. ed. by B. M. Staw, JAI Press, 1979.
- [Prigogine・Stengers84] I. Prigogine and I. Stengers, *Order out of Chaos—New Dialogue with Nature*, Bantam Books, New York, 1984.( 伏見康治・伏見譲・松枝英明訳『混沌からの秩序』みすず書房, 1987年)
- [Rose93] R. Rose, *Understanding Big Government*, Sage Publications, 1993.
- [Schein85] E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, 1985.( 清水起彦・浜田幸雄訳『組織文化とリーダーシップ』ダイヤモンド社, 1989年)
- [Smircich83] L. Smircich, Concepts of Culture and Organizational Analysis, *Administrative Science Quarterly*, Vol.28, No.3, 1983.
- [Ulrich・Probst84] H. Ulrich and G. J. B. Probst, *Self-Organization and Management of Social Systems*, Springer-Verlag GmbH & Co., 1984.( 徳安彰訳『自己組織化とマネジメント』東海大学出版会, 1992年)
- [Weick79] K. E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, 2nd ed., Addison-Wesley, 1979.( 遠田雄志訳『組織化の社会心理学』文眞堂, 1997年)

