

自治体組織の変革に関する理論モデルの提唱

加藤 洋平

概要

本稿では、政策を含めて自治体組織の変革に関する理論モデルを仮説的に提示している。地方分権化以降、自治体組織は、自ら政策を形成し、政策課題を解決していくことが求められている。また、自治体組織を取り巻く環境は常に変化しており、政策課題や行政ニーズのあり方もそれに伴い変化している。そのため、今日の自治体組織は、外部環境の変化を踏まえながら組織を変革していくことが求められる。

そこで、まず本稿では、外部環境、政策、組織編成、組織過程という要素を適合させることが組織のパフォーマンスの向上につながることを表す「自治体組織の適合モデル」を提示している。さらに、その自治体組織における適合状態を維持するための変革形態として、「職務的変革」と「政策的変革」の2つを提示している。「職務的変革」は、行政職員が中心となって行う変革形態であり、既存の政策や組織編成をもとにして、より効率的な職務遂行体制を構築していくために実施する。一方、「政策的変革」は、トップ・マネジメントが関わるなかで、政策や組織編成を大幅に見直す変革形態であり、政策課題や行政ニーズのあり方が変化した際などに実施していくことになる。

今日の自治体組織は、「職務的変革」と「政策的変革」の2つを組み合わせることで、外部環境の変化に対応していくことが可能になると考える。

1. はじめに

自治体組織は、外部環境が変化すれば、それに対応するために変革していかなければならない。また、今日、自治体組織は、自ら政策を形成、実施していくことが求められることから、政策に応じて組織の編成と管理のあり方を変革していくことが必要である。

しかし、これまで行政学では、行政組織の変革に関する研究が十分に行われてきたとはいえない。特に、外部環境が変化するなかで、行政組織をどのような過程、メカニズムで変革していく必要があるのか、こうした点についてはほとんど触れられることはなかった。今現在、自治体組織は、組織における変革がより求められており、その変革のあり方次第では組織のパフォーマンスが大きく変わってくることが考えられる。そのため、どのように自治体組織を変革していく必要があるのか、そのメカニズムを理論的に示すことは重要である。

そこで、本稿では、自治体組織の変革について理論的に考察するとともに、組織変革の過程に関する記述モデルを仮説的に提示することを目的とする。本稿における自治体組織の変革とは、政策を含めて組織の編成や過程、職員の行動パターンという組織の構成要素を変化させることを意味する。また、本稿では、基礎自治体を想定して検討を行う¹。

¹ 自治体組織は、都道府県、政令指定都市、中核市、一般市などの規模によって、組織規模や、扱う職務、取り巻く外部環境の状況が異なることから、自治体組織における変革の実態も、それぞれで多少異なる点があると考えられる。そこで、本研究では、今後、中核市から一般市の基礎自治体の事例を対象に分析を行う予定であり、まずはそれらを対象とする自治体組織の変革モデルを構築していきたい。

2. 自治体組織における組織変革の必要性

2.1 自治体組織の編成と政策

地方分権化以降の自治体組織は、自ら地域社会の課題を把握し、それを解決するための政策形成と組織の変革がより重要となっている。分権化が本格的に始まった2000年以降、自治体組織は、地域社会における諸課題に対して自ら対応していくことが求められ、そのための政策を自ら形成していく重要性が主張されるようになった²。ここでいう政策とは、「自治体の取り組みによって解決すべき問題は何か、自治体が解決（達成）しなければならない課題は何かを明確に示すことによって、具体的な行動プランである事業の方向性や狙いを表明したもの」³である。このことにより、自治体組織は、外部環境の変化、具体的には地域の実情や、政策の課題、行政サービスのニーズなどが変化すれば、政策のあり方を見直し、それに適合した組織体制へと変革していくことが求められる。なぜなら、いくら課題解決に有効な政策が新たに形成されたとしても、それを実施していく組織がそれに適合するものでなければ思うような効果はあげられないからである。

また、分権化以降、地方自治法における組織の編成権に関する規制が緩和されており、自治体組織は、地域の実情に応じて組織を変革していくことが可能になっている。これまで都道府県では、地方自治法制定当初から「標準部局制」として、人口規模に応じて設置できる部局数とその所掌事務まで規制されていた。そのため、今村は、行政事務の遂行上、都道府県の組織編成をまったく無視することはできないが故に、都道府県の行政組織における法規制の影響は市町村まで及んでいることを指摘している⁴。

しかし、都道府県の「標準部局制」に関する規制は、1991年に部局の名称、所掌事務の例示が撤廃され、2003年にも人口規模に応じて設置可能な部局数に関する規制が撤廃されてい

る。こうした規制が撤廃された理由は、自治体行政の自主組織権を尊重し、組織運営の合理化をより図ることを目的としている⁵。さらに、2007年には、法律の改正によってスポーツに関する事務や文化に関する事務を教育委員会から首長部局へと移管することなども可能となった。この改正理由も、教育委員会が担当している学校教育以外の事務について、首長部局で担当するか、もしくは教育委員会で担当するのかを、各自治体行政によって決定させることで、より地域の実情に応じた組織編成を可能にするためである。

2.2 自治体組織の変革に関する先行研究

一方、これまでの我が国における自治体組織の変革に関する研究は、主に組織論、社会学の学問分野において存在する。こうした学問からのアプローチでは、主にウェーバー (M. Weber) の官僚制理論を背景として研究が行われている。ウェーバーの官僚制理論の1つの特徴は、上位から下位への一元的支配であり、それが組織の合理性、機能性の向上につながるというものであった⁶。しかし、その後、社会学において官僚制の逆機能などが議論されるなかで、組織の病理現象をどのように変革するのかについて注目された。こうした研究の背景を踏まえ我が国では田中豊治が、上位からの一元的支配の緩和を意味する組織階層のフラット化を行った自治体組織を事例対象として分析をし、外部環境の変化に対して柔軟に対応できる組織がどの程度整っているのか、その変革実態について明らかにした⁷。

この研究では、組織がどのように変化しているのかを明らかにしている点で本稿と同じ視点から自治体組織について着目している。しかし、社会学、組織論からのアプローチでは、ウェーバーが提示する官僚制的な組織がどのように変化しているのかを明らかにすることが主たる目的であり、政策との観点から組織変革の実態に

² 真山達志『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』成文堂、2001年。

³ 真山、同上、50頁。

⁴ 今村都南雄「地方公共団体の組織編成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫『現代行政法大系 第8巻地方自治』1984年、有斐閣、90頁。

⁵ 総務省HP「都道府県の法定局部制の主な改正経緯」(www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/pdf/050415_2_k04_s19.pdf 2015年6月16日現在)。

⁶ マックス・ウェーバー著、阿閉吉男・脇圭平訳『官僚制』恒星社厚生閣、1989年、8頁。

⁷ 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。本書において官僚制やそれによる問題、組織変革の必要性について、第2章、第3章に記述されている。

については明らかとなっていない。

一方、政策という概念について一定の関心を払ってきた行政学では、我が国における自治体組織の編成と管理に関して体系的に分析を行っている研究が存在する⁸。しかし、政策との関係から自治体組織における変革の過程とメカニズムを明らかにしようとする研究は、筆者が探す限りあまりみられなかった。ただし、行政学では、後述する我が国の中央省庁や米国の連邦政府組織を事例として分析を行っている先行研究はいくつかある。

2.3 本稿の問題意識と理論モデル

こうした学問の現状と社会の状況を踏まえれば、政策に関する研究蓄積を持つ行政学の立場から、自治体組織の変革に関する研究をしていくことが求められる。特に、本稿では、自治体組織が政策を含め、部局の編成、組織過程を見直し、再構築していくなかで外部環境の変化にどのように対応していくことが必要であるのか、その一連の組織変革の過程やメカニズムを表した理論モデルを提示していきたい。この理論モデルでは、自治体組織を取り巻く外部環境が変化するなかで、組織内部を誰がどのように変革していくことが求められるのかを提示するものである。ここでいう外部環境とは、中央省庁、都道府県の行政組織、地域におけるNPO、住民団体、議員などの基礎自治体の行政組織に関係する各アクターや、中央省庁の政策、方針のあり方、地域における経済、社会の状況に応じて発生する政策課題などを含めたものを指している。

そこで本稿では、まず行政学の研究に絞って行政組織の変革に関する研究がどのように行われ、どこまで明らかにされているのかを重要な先行研究から検討する。ここでの先行研究は、我が国における中央省庁や米国の連邦政府組織を事例とするものがほとんどであるが、自治体組織の変革を研究していくうえで重要な示唆を

与えてくれると思われる。

3. 行政学における組織変革に関する研究

3.1 行政組織の変革における阻害・促進要因

まず、行政組織の変革における阻害要因と促進要因について抽出しているカウフマン (H. Kaufman) の研究について検討する。行政組織は、民間企業の組織と比べると、その存立が脅かされることは少なく、不滅の存在として予算や権限の拡大につとめるだけという批判がなされることから、組織の全体的解体と変革の必要性が主張されることが昔から度々ある⁹。そのなかで、カウフマンによる米国の連邦政府組織における組織変革の研究は、そうした社会的背景を踏まえ行政組織における変革の実態を実証しようとしたものである。この研究では、行政組織が安定しているのか、安定しているとしたらなぜかを明らかにすることを目的として行われたものである。まず、「*The Limits of Organizational Change*」の論文では、組織変革の一般的な制約要因について整理している。以下がその整理である¹⁰。

- ① 「安定性の持つ集合的利益」組織である以上、協働関係を維持するために規則が必要になるが、行動がそれらによってコントロールされていると現状維持となる。
- ② 「変化に対する計算づくの抵抗」変化によって、既得権益が侵害される危険性が高まり、組織のアウトプットの品質維持を困難にする可能性があることから、既存組織は組織変更に抵抗する。
- ③ 「変化に対する精神的目隠し」組織には、変化を妨げる次の要因がある。1. 行動プログラム化：一度、確立されたプログラムの変更は困難である。2. 狭い視点：組

⁸ 近時の自治体組織の編成と管理に関して体系的に研究を行っているものとして入江容子の研究が挙げられる。しかし、本稿が問題意識とする組織の変革についてまでは触れられてはいない。入江容子「自治体組織の編成と管理に関する新たな分析視角」同志社大学博士論文、2009年。

⁹ 今村都南雄「行政学の基礎理論」三嶺書房、1997年、212-213頁。

¹⁰ H.Kaufman, *The Limits of Organizational Change*, University of Alabama Press, 1971. カウフマンの研究については、今村都南雄、真山達志によって詳しく検討されている。それらも参考にしている。今村、同上。真山達志「省庁組織の安定性と再編成—中央省庁再編の分析のための予備的考察—」『法學新報』中央大学、第107巻第1・2号、2000年。

織における専門性は、視野を狭くする。

3. 新世界化：社会が組織化することにより管理の側面が強くなる。

- ④ 「変化を拒むシステム」組織変化に対しては、そもそもシステムに内在するいくつかの障害がある。1. 資源の限界：変化に必要な資源がなければ、変化は実現することはできない。2. 埋没原価：大規模な組織の変革には大きな投資が必要であり、それが直ちに成果として現れにくい。
- 3. 法規制の累積：いかなる組織も、自らの規則や決定に拘束されるのではなく、法令の規制を免れない。
- ⑤ 「非公式の制約」法令や規則に加えて、慣行やしきたりなど、非公式の思いもよらない制約がかかることがある。
- ⑥ 「組織間合意の制約」組織は複雑な相互依存関係、組織間関係のもとで機能しており、組織変革を自己の一存では行えない。

ここでの整理は、組織が外部環境の適応に成功しているケースよりも、失敗しているケースを踏まえたものといえる。つまり、カウフマンは、変革する必要があるが、変革することが不可能になる要因を抽出したのである。一方、阻害要因とは逆に組織変革の促進要因についても別の論文で以下のように整理されている¹¹。

- ① 「外部からの圧力」組織は、外部からの厳しい批判などによって変革が行われる。
- ② 「他組織との競合と対抗」組織は、他組織と権限や所管の競合関係が生じる。そのため、それに勝ち残るため組織を変革する。
- ③ 「資源配分の競争」組織の限られた資源をめぐり、獲得競争が生じる。
- ④ 「設立目的の希薄化」時間がたてば、組織の設立目的が希薄化する。
- ⑤ 「支持者集団の離脱」同じ組織体制では、支持者集団の満足を獲得し続けられな

い。

- ⑥ 「政治勢力の変化」行政組織のトップの交代など、政治的な変動が組織に与える影響は大きくなる。
- ⑦ 「組織再編成の外圧」組織自身の変革の必要性の認識に関わらず、組織外部から変革を促す力が働くことがある。

このように行政組織の変革における阻害要因と促進要因について整理されている。その後、「*Are Government Organization Immortal?*」の論文ではタイトルが示す通り、政府組織が不滅かどうかを米国の連邦政府組織のデータを分析することで明らかにしようとした。この研究では、連邦政府組織における組織変革の実態を「新設」と「廃止」の2つの観点から捉え、組織の変化について分析を行っている。この2つの観点から、連邦政府組織の変革実態をみれば、ほとんど組織は変化しておらず、行政組織は不滅に近い状況にあると、論文では結論付けている¹²。

こうしたカウフマンの研究は古典的ではあるが、組織変革における阻害要因、促進要因は、行政組織に関わらずどのような組織にも当てはまると考えられ¹³、今日の自治体組織においても同様な阻害、促進の要因があると想定することができる。そのため、自治体組織の変革を阻害する要因などを考える際に参考となる枠組みとなる。

ただ、カウフマンの研究では、本稿が問題意識とする行政組織の変革を誰がどのように行うのかまでは触れられていない。また、結論として述べているように、本当に行政組織は、ほとんど変化していないのであろうか。こうした疑問を呈して、この研究を批判したのがピーターズ (B. Peters) である。ピーターズは、カウフマンの結論とは異なり、その時の状況に適應する目的で行政組織の内部はさまざまなバリエーションの変化が起きていることを明らかにした。そこで、次にピーターズの部局変化の分類と、我が国の中央省庁を事例として行われた同様の研究を詳しく検討していくことにする。

¹¹ H. Kaufman, *Are Government Organization Immortal?*, The Brookings Institution, 1976. 注11で示した今村論文、注12で示した真山の論文も参考している。

¹² H. Kaufman, *Ibid.*

¹³ 企業組織の研究を主とする組織論でも、組織を変革時に内部からの抵抗や混乱が発生することが指摘されており（桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論 補訂版』有斐閣、2010年、328-329頁。）、ここでカウフマンが指摘することは現代のどのような組織でも存在することであると考えられる。

3.2 行政組織における部局変化の分類

3.2.1 ピーターズ (B. Peters) の分類

ピーターズは、先ほどのカウフマンの研究において、行政組織の変革を「新設」と「廃止」の2つで捉えて分析していることを批判する。特に、組織の「廃止」の概念が狭く捉えられていることから、組織の変化が完全に見落とされていることについて批判している。ピーターズは、こうしたカウフマンの先行研究を批判するなかで、連邦政府組織を対象とし、どのように政府が拡大、変化しているのかをあらためて分析している。その結果、「新設」と「廃止」以外にも、行政組織にはさまざまな変化があることを明らかにし、それをいくつかの分類に分けて整理している¹⁴。

その分類は、①新設（新しい組織の設置）、②継続（組織の業務、構造に変化しない場合）、③廃止（他の組織を作ることなく組織を廃止）、④遷移（同一の課題、顧客に対する業務が、ある組織が他の組織へと置き換えられること）である。最後の遷移は、さらに6つのサブカテゴリーに分けられている。そのサブカテゴリーは、①単純対応型置換（ある組織が廃止されると同時に、それに相当する新しい組織が新設される）、②統合（複数の組織が1つにまとめられる）、③分割（1つの組織が2つ以上の組織に分けられる）、④一部廃止（組織自体は存続しているが、一部の側面が廃止される）、⑤非対応型置換（ある組織を類似した目的を持った組織に置き換えられるが、政策や組織の構造上の特徴は全く異なる場合）、⑥混合型置換（これまでの5類型のいくつかの変化が同時に起きる場合）に整理されている。

そもそも、ピーターズは、こうした分類を行う以前に、ホグウッド (B. Hogwood) と一緒に提示したポリシー・サクセッションの考え方をもとにこうした分類を行っている。ポリシー・

サクセッションとは、同じ顧客に対する政策であるが、旧来の政策が何らかの形で変更していることである。こうしたポリシー・サクセッションが起きる要因についていくつか挙げられている。

第1に、今日、政策によってカバーされていない領域は限られており、ほとんどの問題は何らかの政策でカバーされている。したがって、全く新たな政策を立案する余地は少ないことになる。第2に、政策の整理、合理化は必要であるが、時代遅れの政策を廃止することは困難であることから、現実的に政策を合理化する際には、既存の政策の整理とそれを補う新政策の立案とが組み合わさることになる。そのことを前提として政策の変化についても、①直線的なサクセッション（新しい政策が旧来の政策にとって代わる）、②政策の統合（政策がまとめられ、1本の新しい政策になる）、③政策の分離（1つの政策が2つの政策へと分割する）、④部分廃止（元の政策の一部が削除、廃止される）、⑤非直線的なサクセッション（部分的革新、部分的廃止、部分的維持といういくつかの要素が含まれた複雑な変化）、⑥偶発的なサクセッション（他の分野の政策の変化に連動して結果的に偶発的に起こったサクセッション）に整理している¹⁵。

こうした政策における変化の分類をもとに、組織もほぼ同様な変化が起きていることをピーターズは明らかにしている。単に行政組織は、新設、廃止のみだけではなく、既存の組織を継承する形での変化も多いのである。

3.2.2 大森彌の分類

わが国でも、大森彌によって行政組織における部局の変化を分類する研究が行われている。この研究では、1955年以降の厚生省の行政組織における部局編成、特に課レベルの組織編成がどのように変化しているか分類している。その分類は表1の通りである。

¹⁴ B. Peters, *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*, University of Alabama Press, 1988, pp83-84.

¹⁵ B. Hogwood, G. Peters, *Policy Dynamics*, Wheatsheaf Books, 1983. ポリシー・サクセッションについては、森田朗・山口二郎によっても詳しく検討されており、それも参考になっている。森田朗・山口二郎「政策理論のフロンティア」『組織と政策—行政体系の編成と管理—』総務庁長官官房総務課、1986年。

表 1 大森による厚生省の部局変化の分類

分類	部局変化の意味	組織変革の背景
新設	新たな政策課題への取組みに対する明示的な組織的表明。	新事態・新需要への対応、新法の実施、業務量増大など。
廃止一新設	ある組織を廃止し、それに見合った組織を新設。	行革対応、制度創設への準備、新事態・課題への対処など。
移管	ある組織を、そっくり他所に移すこと。	新大臣庁・外局の組織化、機能純化、機能統合、態勢強化、業務終了。
統合	組織間の再編。	行革対応、組織充実、業務減少。
分割	組織と機能の同時拡充を意味する組織の増設。	機能分化、機能強化。
廃止	廃止に見合う別の組織や職の新設のないもの。	行革対応、業務終了、業務縮小、他庁への全面移管。
復活	一度廃止された課が同じ名称で再生すること	格上げの組織整備。
改称	組織の名称が変更されること。	法改正、行政整理、機能統合、実態への適合など。
昇格	組織がより上位のものに変化すること。	需要増大、組織強化、機能強化、機能統合。
降格	昇格の逆。	行革対処。
増員	人員を増やすこと	機能強化。
減員	人員を減らすこと。	他局への人員支援と振り替え。

出所：大森彌「厚生省の組織変動と「政策」」『組織と政策（Ⅲ）—行政体系の編成と管理—』総務庁長官官房企画課、1989年、114-116頁から筆者作成。

大森は、厚生省の行政組織から12の変革パターンを抽出している。大森とピーターズの種類を比べると、大森が分類している復活、改称、昇格、降格、増員、減員についてはピーターズの種類には出てこない。また、この研究では、組織の変化がどのような背景、政策の意図があるのかを調べることで、組織と政策の相互関係について明らかにしようとする狙いがある¹⁶。

このようにピーターズや大森の研究では、行政組織の部局はさまざまなバリエーションをもって変化していることが明らかにされている。部局変化の分類については、今日における我が国の自治体組織においてもみられる現象なのか、あらためて分析する必要があるが、こうした同様の変化は起きていると考えられる。この部局変化の分類によって、自治体組織がどのような政策的背景、目的で部局を変化させているのかを整理していくことが可能になり、政策との関係から自治体組織内部の変革を捉えるには有効な枠組みである。また、ピーターズのポ

リシー・サクセッションなどの研究が示すように行政組織は、既存の組織を継続させた変化が多く存在することが特徴として伺える。

ただし、こうした部局変化の分類に関する先行研究は、いくつかの限界点もあるといえる。特に、本稿の問題意識を踏まえれば、行政組織をどのように変革するのか、その変革の過程、メカニズムの点については、こうした先行研究から把握することはできないことである。どのような政策的背景や目的があって、組織が新設、廃止、分割されたのか、その変化までは把握できるが、行政組織を誰がどのように変革しているのかについては分析、把握することはできない。また、行政職員の職務遂行体制がどのように変化したのか、それが事業実施体制、行政職員の行動にどのような影響があったのかについても、この研究からは分析することは難しいといえる。こうした点がこの先行研究の限界点である。

¹⁶ 大森彌「厚生省の組織変動と「政策」」編『組織と政策（Ⅲ）—行政体系の編成と管理—』総務庁長官官房企画課、1989年。他に、大森彌『官のシステム』東京大学出版会、2006年にも部局変化の分類について記述されている。

3.3. 行政組織の変革における過程、メカニズム

このように行政学では、数としてはそれほど多くはないが、行政組織の変革に関する研究がいくつか行われている。今日では、他にも真淵勝によってピーターズと大森の枠組みをもとに、日本の中央省庁の組織がどの程度変化しているのかを明らかにしているものや¹⁷、後述する真山達志による先行研究が存在する。しかし、行政組織は、誰がどのように変革していく必要があるのか、その過程とメカニズムについて詳細に検討し、明らかにしようとする研究は今日でもあまりみられないのである。

そのなかで、真山による行政組織の変革に関する研究は、本稿における行政組織の変革の過程とメカニズムを研究する上で大きな示唆を与えてくれる。真山は、行政組織の変革について「シンボル性」と「機能性」の2つの観点から整理している¹⁸。「シンボル性」とは、組織自身が持っている政策上の優先順位を表明したり、政治家の官僚制に対する態度を表明したりするということを意味する。他方、「機能性」は、職務内容・職務量などの行政需要を踏まえ、組織を変化させることであり、行政組織における所管業務の直接的な変化に対して、組織を変革していくことである。

このことから自治体組織の内部でも、トップの政治的な考え方や行政職員の実務が影響し、組織が変革しているのではないだろうか。また、この研究からトップ・マネジメントが関わって行う変革と、行政職員が中心となって行う変革のパターンが考えられ、それぞれ変革の目的、マネジメントのあり方も異なってくることが推測できる。そこで、自治体組織における変革の過程、メカニズムをより理論的に考察していくために、次に組織論における組織変革に関する研究をみていくことにする。組織論では、誰がどのように組織を変革していく必要があるのか

を明らかにした先行研究がいくつか存在し、前述した行政学における先行研究の限界点を補うことが可能である。

4. 組織論における組織変革に関する研究

4.1 組織変革に関する研究

組織論では、組織変革の過程、メカニズムについて研究が行われている。組織変革は、組織と外部環境との間に適合状態を確保し、また組織内部における組織編成、組織過程などの組織の構成要素間においても適合状態を確保するために行われるのが目的である¹⁹。これまでの研究では、組織の変革のスタイルはどういうものか、変革の主体はだれなのか、変革の範囲と程度はどこまで及ぶのか、変革のプロセスはどうなっているのか、変革の結果はどうなるのかといった観点から分析が行われている²⁰。行政組織の変革に関する研究では、こうした観点からの研究があまり行われていない。そこで、以下では、まず変革の対象について言及し、組織変革のいくつかの形態や、組織変革の過程について検討する。

4.2 組織における変革対象

ここでは組織が変革を行う際、具体的にどのような構成要素に着目し、適合させる必要があるのか、この点について組織論における組織の適合関係に関する研究から確認する。

まず、ナドラーとタッシュマン(D. Nadler・M. Tushman)は、戦略²¹を所期の目的通りに実現するために、組織を戦略にいかに関与させていくのかを表すモデルを提示している。そのなかで、組織の構成要素は、タスク(組織やその下位部局によって行われている職務)、個人(タスクを実施する個人)、公式的組織調整(組織

¹⁷ 真淵は、厚生省だけではなく、中央省庁再編以前の1府12省庁の行政組織の変化について分析も行っている。真淵勝「変化なき改革、改革なき変化—行政改革研究の新アプローチ」『レヴァイアサン』木鐸社、24号、1999年。

¹⁸ 真山、前掲書(2000年)。

¹⁹ 山岡徹「組織変革の概念と組織モデルに関する一考察—経路依存的な循環プロセスから構成される組織変革モデルの構築—」『横浜国際社会科学研究所』横浜国立大学、第11巻第4・5号、2007年、507頁。

²⁰ 大月博司「組織変革とパラドックス【改訂版】」同文館出版、2005年、6頁。

²¹ ここでは、政策という概念ではなく、組織論や経営学で使われる戦略という概念を使っている。両者とも組織の基本方針を表すことから、ほぼ同じ意味であると理解している。

の編成、過程による調整)、非公式組織(明文化されていない調整)の4つを提示している²²。戦略を実現するためには、この4つの構成要素を適合させ、一貫性を維持していくことが必要とされている。

他に、岸田民樹による組織の適合関係に関する研究についてみていく。岸田は、組織編成は戦略に従い、その組織編成と組織過程との間にも一貫性を保つことが、組織としてのパフォーマンスを上げることにつながると指摘している。ここでいう組織編成とは、組織がどのように分業化され、部局編成や組織階層がどのように編成されているのか、職務を遂行する際、どの程度、手続きが標準化しているのかなどを意味している。また、組織過程は、組織構成員の意思決定・行為の過程や、調整、コミュニケーションの過程、部局間のコンフリクトの解消のあり方のことである²³。したがって、組織編成と組織過程の適合関係を念頭に置いて、それらと組織が採用する戦略との間に一貫性を保つことが、より組織のパフォーマンスの向上につながることになるのである。

さらに、このことと関連して触れておきたいのは、組織構成員の行動や組織文化などのミクロな要素にも着目していくことである。組織変革では、組織の編成のみが変化し、ミクロな要素である組織構成員の行動や意識までは変化しないケースもある。そこで、組織の外形だけに着目するのではなく、組織内部のミクロな要素までも視野に入れて分析していくことが必要なのである²⁴。

組織は、外部環境の影響を受けながら、常にこうした要素の関係を適合状態に維持することが求められる。また、そうした外部環境の変化によって、組織は戦略を見直すケースも出てくる。その際、戦略を形成、実施する組織も、新たな戦略を踏まえて組織の要素を新たに組み直すことが必要になる。大月博司は、組織と戦略を同時に変革していくことを戦略的変革と名付

け、「環境変化に対応して組織が競争優位性を確保するために必要な戦略と組織の変革を同時に行うもの」²⁵と定義づけている。したがって、組織は、外部環境が変化することで、新たな戦略を設定し、それに合わせるかたちで組織の構成要素も変革していくことが求められる。

4.3 漸進的変革と不連続的変革

では、次に組織変革が誰によってどのように行うのか、この点について詳しくみていくことにする。組織変革は、その変革のあり方によって2つに分類されている。例えば、漸進的変革と不連続的変革と呼ばれる分類がある²⁶。前者の漸進的変革は、主に比較的安定している時期において組織が行う変革である。組織における戦略、組織編成、組織過程などの適合関係は固定していないことから、組織は、常に漸進的な修正や改善を行っていくことが必要である。したがって、漸進的変革は、既存の戦略や組織の枠組みを基本的に維持したまま、組織における構成要素の適合状態を改善していくことが目的である。それによって、組織内部における組織構成員の職務遂行活動がより効率化していくことになる。

一方、後者の不連続的変革は、組織におけるすべての構成要素を大きく変革する取り組みとなる。すなわち、戦略そのものの再定義や、組織の枠組み自体を大幅に変革していくことが求められるのである。そのため、詳しくは後述するが、不連続的変革にはトップの強いリーダーシップと現場における組織構成員の協力が必要になる。組織においてこうした不連続的変革が求められるのは、組織を取り巻く外部環境が大きく変化している場合である。企業組織を例とすれば、規制上の大規模な変化、新しい競争企業の出現、新しいテクノロジーの開発がそのケースとしてある²⁷。

また、不連続的変革が求められる場合として、

²² D. Nadler, M. Tushman, "A Model For Diagnosing Organizational Behavior: Applying a Congruence Perspective", in *The Management of Organizations: strategies, tactics, analyses* edited by Thshman, O'Reilly, Nadler, Harper & Row, 1989.

²³ 岸田民樹「状況適合理論と経営組織の発展段階モデル」岸田民樹編『現代経営組織論』有斐閣、2005年。

²⁴ 占部都美「組織変革」神戸大学経営学研究室編『経営学大辞典』中央経済社、1988年。

²⁵ 大月、前掲書、124頁。

²⁶ D. Nadler, M. Tushman, "Type of Organizational change: From Incremental Improvement to Discontinuous Transformation" in *Discontinuous change: leading organizational transformation* edited by D. Nadler, R.shaw, A. Walton, Jossey-Bass, 1995. 他に、桑田・田尾、前掲書を参照した。

²⁷ D. Nadler, M. Tushman, *Ibid.*, pp22-23.

組織の内的要因からも説明することができる。それは組織慣性が強い場合である。組織慣性は、「組織が外部環境と同じ速さで変化していくことができない力」²⁸と定義される。この組織慣性が増大することは、外部環境の変化に組織が柔軟に対処できていないことを意味する。そして、この組織慣性が増大する1つの要因として、組織内部における部局間の調整が困難な場合が挙げられる²⁹。組織は、それぞれの部局の下位目的に固執して活動する傾向にあり、部局間の調整が困難となることで組織慣性が増大していくことになる。それはセクショナルリズムの弊害であり、部局間の利害調整に集中することから、組織は複雑かつ大きな外部環境の変化への対応が遅れることになる。このように組織が硬直化し、大きな外部環境の変化がある場合、戦略の修正に加えて既存の組織編成などを見直す変革をトップのリーダーシップに基づいて行う必要がある。

4.4 トップのリーダーシップと現場の活動

次に、不連続の変革に絞り、どのような過程、メカニズムで変革が行われるのかさらに検討していくことにする。不連続の変革には、まずトップ・マネジメントのリーダーシップが重要となる。十川廣國は、組織変革時におけるトップ・マネジメントのリーダーシップについて、洞察力をもって組織の将来ビジョンを構想でき、それを実現しようとする組織の体制、文化を構築できる能力を意味すると述べている³⁰。先ほど述べた組織におけるセクショナルリズムの場合で考えれば、トップ・マネジメントによって、戦略ビジョンを再設定し、下位部局間の相互作用を促すような組織体制へと構築することが必要になってくる。

もちろん、こうした組織の変革には、トップ・マネジメントの働きのみでは有効に実施できるわけではない。十川は、トップ・マネジメントが示すビジョンの受けてとしてのミドル・マネ

ジメントが、それを正しく理解しなくてはビジョンの実現に大きな障害にぶつかることを指摘している³¹。そのため、トップ・マネジメントは、その他の組織構成員に新たなビジョンや組織変革の意図を浸透させる必要がある。一方、現場の組織構成員は、それを理解し、新たな組織のビジョンを達成するために組織内部での行動パターンを自ら変え、それを新たな組織に定着させていかなければならないことになる。

さらに、こうした大規模な組織の変革過程について多くの研究者が基本的な枠組みとして参考しているのが、レヴィン (K. Lewin) の3段階組織変革モデルである³²。レヴィンは、変革の過程を「解凍」段階→「移行」段階→「再凍結」段階の3段階を提示している。

「解凍」段階では、これまでの組織内部におけるパターンの変化が必要であることを認識させ、新たな変化へと移行するための準備期間である。その準備期間を経て「移行」段階では、組織構成員が、新しい行動パターン、考え方を模索していく期間となる。最後の「再凍結」段階では、新しい行動パターン、考え方を新たな組織に定着させることである³³。

「解凍」段階において組織全体に変革の必要性を認識させるには、トップ・マネジメントの役割が重要となってくる。そして、新たな行動パターンの模索、定着になれば中間・現場の組織構成員の役割が重要となってくるだろう。このような組織変革の段階によって、組織のトップ・マネジメントと組織構成員は組織を徐々に変革させていくが必要になる。

4.5 組織論からの示唆

組織論の先行研究では、誰がどのように組織を変革していく必要があるのかを検討している研究を中心にみてきた。そこでは、組織変革の対象となる組織の構成要素が示され、さらに2つの変革形態と、その変革が誰によってどのように行われるのかについて議論されていた。こ

²⁹ 小沢和彦「組織変革における組織慣性の意義—組織ルーティンの観点から—」『商学研究科紀要』早稲田大学大学院商学研究科、第73号、2011年。

³⁰ 十川廣國『企業の再活性化とイノベーション』中央経済社、1997年、75頁。

³¹ 十川、同書、98頁。

³² K. Lewin, *Field Theory of Social Science*, Harper & Brothers, 1951.

³³ ここでの変革段階の整理については、東俊之「組織認識論における変革概念—組織変革論の新たな視点構築に向けて」『京都マネジメント・レビュー』京都産業大学、第9号2006年、47-48頁も参照した。

これは外部環境の変化の程度に応じて、変革の形態を使い分けており、それぞれで組織変革の過程とメカニズムが異なることが示されていたのである。本稿では、こうした研究の枠組みを行政学の研究に取り入れることで理論モデルを提示していきたい。

ただし、行政学の研究が示すように、行政組織における変革の特徴として、組織が単に新設、廃止されるより、既存の組織を継続させた形での変化の方が多くあることから、こうした特徴を踏まえて理論モデルを構築する必要がある。また、ここで提示する理論モデルは、仮説的な段階であり、今後、事例研究を踏まえて具体化していく必要がある。

5. 自治体組織の変革に関する理論モデルの提示

5.1 自治体組織の適合モデル

最初に、自治体組織の適合モデルについて提示したい。図1は、本稿が考慮する自治体組織の構成要素と、それぞれの適合状態を維持することが必要であることを表したモデルである。まず、政策とは、自治体組織における課題解決のための基本方針を定めたものであり、具体的には各種計画、首長の公約であるマニフェストなどがそれに当たると考えられる。そして、部や課をどのように形作るのかを決める組織編成や、組織内部の意思決定過程、行政職員の行動

パターンを表した組織過程がこのモデルでは考慮されている。

自治体組織は、この3つの構成要素の適合状態を維持していくことが求められることになる。もちろん、これら3つの構成要素の関係は常に一定ではなく、自治体組織を取り巻く外部環境が変化すれば、3つの適合関係は崩れていくことになる。では、こうした自治体組織の構成要素について、どのように適合状態を維持していくのかを次に考えていく必要がある。その際、着目していかなければならないのは、図にある2つの矢印である。

まず、①の矢印については、首長をはじめとするトップ・マネジメントのリーダーシップの影響について表している。首長をはじめとするトップ・マネジメントは、まず自ら掲げる政策を明確にし、それにもとづいて組織の編成、管理をデザインする必要がある。そのため、トップ・マネジメントは、政策について変更が生じれば、それに基づいて組織の編成や過程も変更を加えていく働きかけをしていくことが必要になる。トップからのリーダーシップが組織の変革のきっかけをつくり、それを表しているのが①の矢印になる。

次に、②の矢印は、行政職員側からの変革の動きを表している。行政職員側から組織の変革は、どのように組織の基本方針である政策を効果的かつ効果的に達成することができるのか、それには普段の職務の遂行体制をどのように構築すればよいのか、そのような観点から考えていくことになるだろう。それを表しているのが

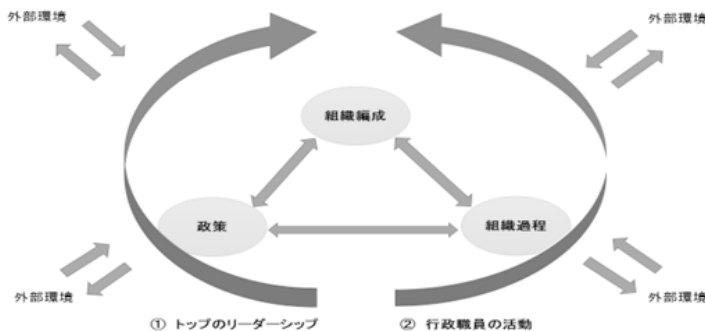


図1 自治体組織の適合モデル

(出所：筆者作成)

②の矢印である。

このように、本稿における自治体組織の適合モデルでは、外部環境の状況を踏まえながら、トップ・マネジメントと行政職員の相互の立場からの働きかけによって、適合状態を維持していくことが可能になってくることを表している。

5.2 自治体組織の変革形態

次に、自治体組織の適合状態を維持するために実施される変革の形態についていくつか提示する。その変革の形態を表したのが表2である。ここでは組織変革に関する研究において触れた不連続の変革と漸進的変革の考え方を参考にし、自治体組織の変革形態について提示したい。ただ、本稿では、自治体組織の変革のあり方について提示することから、企業組織を前提として組み立てられた組織論における理論を再解釈することが必要となる。

まず、1つの変革形態として提示するのが、行政職員が中心となって実施する「職務的変革」である。この変革の考え方のベースとしてあるのが、組織論における漸進的変革であり、既存の組織体制を前提とした微調整による変革である。本稿では、行政職員の職務遂行体制の改善を目的として行うことを明確にするため「職務的変革」として提示する。職務的変革の目的は、主に行政職員の職務の遂行体制の見直しであり、より行政職員の職務を効率的に進めるために行われる変革である。

行政職員が処理する職務は、常に一定ではなく、政策の動向や時期によって職務量が増減するものであり、そうした職務量の変化に合わせ

て常に組織内部で微調整をしていくことが必要になってくるだろう。また、専門的な職務に対処するのに、人員の配置の見直しを含めて、事業の実施体制の強化や、行政職員の能力を向上させることも必要である。具体的にこの変革では、行政職員の職場である課や係レベルの組織編成や事務分掌のあり方の見直し、さらに、専門職の配置を含めた人員配置、行政職員の能力を向上させるための取組みなどが大きく関係してくる。こうした組織変革では、行政の実務について最も把握している行政職員が中心となって実施していくことが求められる。そのため、図1における行政職員側からの変革である②矢印の影響によって組織の適合状態が維持していくことになる。

さらに、本稿ではもう1つの変革形態として、「政策的変革」を提示したい。この変革の考え方としてあるのが、外部環境が大きく変化した際に大規模な組織変革が行われることを示した不連続的変革である。前述したとおり、不連続的変革では、トップ・マネジメントのリーダーシップと、他の組織構成員の協力のもとで行われる組織変革である。自治体組織においても、先ほどの行政職員が中心として行う変革だけでは、外部環境の変化に対応することができず、首長をはじめとするトップ・マネジメントが関わることで大規模に組織が変革することも必要であると思われる。

しかし、ここでも不連続的変革は、企業組織を前提とした理論であることから、自治体組織にこの考え方を適用するには考慮しなければならない点がある。企業組織では、その時の市場の動向や同業他社の動向を踏まえ、既存のサービスや製品を廃止することや、これまでとは異

表2 自治体組織における変革形態

変革の形態		変革の推進メンバー	変革の対象	変革の目的	変革のきっかけ
職務的変革		行政職員(図1の矢印②)。	組織編成(主に課や係レベル)、事務分掌、人員体制、配置。行政職員の能力。	より効率的な職務遂行体制の構築。	新規事業の対応。既存事業の修正、終了。職務量の増減。行政職員の能力の向上の必要性を認識。
政策的変革	統合による変革	トップ・マネジメント(図1の矢印①)。行政職員(図1の矢印②)。	政策・組織目標。組織編成。組織過程。(既存の政策・組織目標、部局の編成をすべて見直す)	相乗効果の期待。	政策・組織目標の新規設定・修正。首長の交代。
	新規政策による変革			新たな政策・組織目標の実現。	

(出所:筆者作成)

なる市場の領域へと進出していくこと、さらには企業同士の合併などの影響で、組織を抜本的に変革していくことが必要になる。

一方、自治体組織は、政策として対処しなければならない領域はすでにカバーされていることもあり、企業組織とは異なり、既存の政策や組織体制を抜本的に変革することはそれほど多くはないと考えられる。なぜなら、前述したピーターズらが指摘するように、行政組織は、すでにほとんどの政策領域がカバーされており、さらに、それを廃止するケースなどはほとんどないからである。

ただ、自治体組織においても基本方針としての政策や組織体制が全く変化しないことはないだろう。ポリシー・サクセッションの考え方を踏まえれば、自治体組織の場合でも、政策領域の統合や、サービスを提供する対象者の視点から、複数の既存組織を大幅に組み直すことで組織の変革が行われるケースもそれなりに多くあると思われる。特に、近時の自治体組織では、部局間をまたぐ政策課題が多くあり、縦割りの部局の編成では解決することが困難な政策課題もある³⁴。そこで、本稿では、トップ・マネジメントが大きく関わるなかで、政策を含めて組織を変革していくことを「政策的変革」として提示する。

さらに、本稿では、「政策的変革」の具体的な内容として、「統合による変革」と「新規政策による変革」も提示する。「統合による変革」は、ピーターズらが提示したポリシー・サクセッションの考え方を踏まえたものであり、既存の政策領域を統合することや、サービスを提供する対象者の視点から、既存の組織編成を大幅に組み直すものである。この変革では、それぞれの既存の組織がもつ、資源、情報などを統合することで、相乗効果が期待でき、それがより政策課題の解決へと進むことを目的に行うものである。具体例でいえば、子どもに関する部局を統合し、子ども部局が新設されるケースが当てはまると考えられる。

もちろん、これまで政策課題として考えられ

なかったことが、自治体組織を取り巻く外部環境が変化し、新たな課題として認識されることもある。その際、新たな基本方針である政策を形成し、それに合わせて組織の編成、管理を大きく変革していくことが必要になるだろう。このケースが最も困難な組織変革になると考えられる。なぜなら、先ほどの統合による変革では、既存の組織をベースに変革するが、このケースでは新たな政策の考え方を組織に定着させる必要がある。近時の具体例では、公共施設の有効活用を推進する基本方針や計画を定め、それに合わせて公共施設に関する専門部局を新設するケースが考えられる。

こうした政策から見直す変革は、図1の適合モデルで説明すれば、まずトップ・マネジメント自らが政策や基本方針に基づいて、組織の編成や管理について変革するきっかけをつくることが必要であり、それを表しているのが矢印の①である³⁵。さらに、その新たな政策、基本方針を行政職員も理解していくことで、これまでの組織内部における行動パターンや意識を変化させ、その新たな行動パターンを組織に定着させていくことを表しているのが矢印②となる³⁶。つまり、トップと行政職員の相互の立場からの変革によって、組織における構成要素の適合状態を再構築していくことが必要になる。この変革では、トップである首長の影響が大きいことから、首長の交代がきっかけとなって起こることも考えられる。

自治体組織は、既存の政策と組織をベースとするなかで行われる職務的変革によって効率的な職務遂行体制を維持していくことが必要になる。ただ、それだけでは、政策課題や行政ニーズのあり方が大きく変化した際に、自治体組織として対応することは困難となる。そこで、課題解決の基本方針である政策から組織体制を見直す政策的変革も合わせていくことで外部環境の変化に対応していくことが可能になると考える。

³⁴ この状況は、組織論の先行研究で取り上げた組織慣性が増大し、セクショナリズムの弊害により、外部環境の変化に柔軟に対処できていないと考えられる。

³⁵ レヴィンの組織変革の過程からすれば、トップが組織変革のきっかけを作る段階については「解凍」の段階に位置づけられる。

³⁶ この行政職員が行動パターンを変化させ、それを定着させるのは、レヴィンの段階から考えれば、「移行」と「再凍結」の段階に位置づけられる。

6. おわりに

本稿では、自治体組織の変革に関する理論モデルを提示した。そこでは、政策課題や行政ニーズのあり方が変化すれば、職務的変革と政策的変革という変革形態によって自治体組織は対応していくことが求められる。分権以前の機関委任事務が存在していた頃であれば、自治体組織は職務的変革のみで外部環境の変化に対応することができたであろう。しかし、機関委任事務が廃止され、政策を自ら形成していく必要がある今日では、本稿で提示した政策的変革が同時に自治体組織において求められてくると考える。

もちろん、本稿で提示した理論モデルは、まだ仮説的な段階であり、今後、修正や精緻化が必要である。そして、どのように組織を変革していく必要があるのか、具体的な管理手法についてまでは明らかにできるようなモデルにしていかなければならない。それは今後、本理論モデルに基づいたいくつかの事例研究を踏まえて、自治体行政の組織変革を分析するとともに、理論モデル自体をより精緻で具体的なものにしていくことが求められる。

参考文献

(日本語文献)

- ・ 東俊之「組織認識論における変革概念—組織変革論の新たな視点構築に向けて」『京都マネジメント・レビュー』京都産業大学、第9号、2006年
- ・ 今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房、1997年
- ・ 今村都南雄「地方公共団体の組織編成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫『現代行政法大系 第8巻地方自治』1984年、有斐閣
- ・ 入江容子『自治体組織の編成と管理に関する新たな分析視角』同志社大学博士論文、2009年
- ・ 占部都美「組織変革」神戸大学経営学研究室編『経営学大辞典』中央経済社、1988年
- ・ 遠藤健哉「組織の変革」十川廣國『経営組織論』中央経済社、2006年
- ・ 大月博司『組織変革とパラドックス【改訂版】』同文館出版、2005年
- ・ 小沢和彦「組織変革における組織慣性の意義—組織ルーティンの観点から—」『商学研究科紀要』早稲田大学大学院商学研

究科、第73号、2011年

- ・ 大森彌『官のシステム』東京大学出版会、2006年
- ・ 大森彌「厚生省の組織変動と「政策」『組織と政策（Ⅲ）—行政体系の編成と管理—』総務庁長官官房企画課、1989年
- ・ 大森彌「序論」『組織と政策（Ⅰ）—行政体系の編成と管理—』総務庁長官官房企画課、1986年
- ・ 岸田民樹「状況適合理論と経営組織の発展段階モデル」岸田民樹編『現代経営組織論』有斐閣、2005年
- ・ 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論 補訂版』有斐閣、2010年
- ・ 十川廣國『企業の再活性化とイノベーション』中央経済社、1997年
- ・ 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社、1990年
- ・ 田中豊治『地方行政官制における組織変革の社会学的研究』時潮社、1994年
- ・ マックス・ウェーバー著、阿閉吉男・脇圭平訳『官僚制』恒星社厚生閣、1989年
- ・ 松本英昭『地方自治法の概要〈第6次改訂版〉』学陽書房、2014年
- ・ 真淵勝「変化なき改革、改革なき変化—行政改革研究の新たなアプローチ」『レヴィアアサン』木鐸社、24号、1999年
- ・ 真山達志『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』成文堂、2001年
- ・ 真山達志「省庁組織の安定性と再編成—中央省庁再編の分析のための予備的考察—」『法學新報』中央大学、第107巻第1・2号、2000年
- ・ 森田朗・山口二郎「政策理論のフロンティア」『組織と政策—行政体系の編成と管理—』総務庁長官官房総務課、1986年
- ・ 山岡徹「組織変革の概念と組織モデルに関する—考察—経路依存的な循環プロセスから構成される組織変革モデルの構築—」『横浜国際社会科学研究所』横浜国立大学、第11巻第4・5号、2007年

(英語文献)

- ・ B. Hogwood, G. Peters, *Policy Dynamics*, Wheatsheaf Books, 1983.
- ・ B. Peters, *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*, University of Alabama Press, 1988.
- ・ D. Nadler, M. Tushman, "Type of Organization Change: From Incremental Improvement to Discontinuous Transformation" in *Discontinuous Change: Leading Organizational transformation* edited by D. Nadler, R. Shaw, A. Walton, Jossey-Bass, 1995. (斎藤彰吾監訳『不連続の組織変革—ゼロベースから競争優位を創造するノウハウ—』ダイヤモンド社、1997年)
- ・ D. D. Nadler, M. Tushman, "A Model For Diagnosing Organizational Behavior: Applying a Congruence Perspective", in *The Management of Organizations: strategies, tactics, analyses* edited by

- Tushman, O' Reilly, Nadler, Harper & Row, 1989.
- ・ H. Kaufman, *Are Government Organization Immortal ?*, The Brookings Institution, 1976.
 - ・ H. Kaufman, *The Limits of Organizational Change*, University of Alabama Press, 1971.
 - ・ J. Pfeffer, *New Directions for Organization Theory: Problems and Prospects*, Oxford University Press, 1997.
 - ・ K. Lewin, *Field Theory of Social Science*, Harper & Brothers, 1951.
(猪俣佐登留訳『社会科学における場の理論』誠信書房、1956年)

参考 URL

- ・ 総務省 HP 「都道府県の法定局部制の主な改正経緯」
(www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/pdf/050415_2_k04_s19.pdf 2015 年
6 月 16 日現在)