

# 博士學位論文審査要旨

2009年1月24日

論文題目：自治体組織の編成と管理に関する新たな分析視角

学位申請者： 入江 容子

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

本論文は、わが国の地方自治体組織にかかる編成および管理的諸問題について、主に新制度論のアプローチから新たな分析視角を提示することを目的としている。そのために、地方自治体組織について、それを取り巻く制度、組織環境、組織間関係、社会、ガバナンスといったものの外的変化が、組織構造や組織内下位システムとしての職務構造、ルール、人的管理などの内的変化にどのような影響を与え、どのような相互作用が生まれるのかという観点から、組織編成と組織管理に関する諸問題について検討、分析をしている。

序章において、従来の内的視点にとどまる行政管理論ではこうした現状や変化を十分に捉えきれないことから、現代組織論の貢献を現代行政組織の管理に即して受容することを狙いとして、主に新制度論のアプローチを用いた分析視角を提示する。このなかで自治体組織にかかる多種多様な問題に対し、個人－組織－制度－ガバナンスという位相と、分析のフェーズとして組織内関係、組織間関係、そして状況としてのガバナンスを用意することで、包括的な視点を持ちうることを主張している。

第1章では、組織内分業のルールとしての職務管理（事務分掌）がどのようになされているのか、その通説と実態を検証し、そのうえで制度的枠組みの中における自治体組織の組織目標の多義性と、それにかかる個人と組織との間に存在する、従来の職務管理を通じた目標達成についての齟齬をどのように埋めていくべきかについて分析、検討し、経路依存性の高い自治体組織の中においても、各個人による自律的な職務遂行がなされていることを明らかにしている。

第2章では、組織構造のフラット化について、個人と組織・制度との相互関係について、双方の視点から分析している。同時に、職務構造、給与体系、人事管理制度といった組織内における下位システム間の相互補完性についても検討を加えている。

第3章では、組織間関係のフェーズとして、中央省庁の政策変容に伴い自治体組織に求められる役割・機能変容について、そして自治体が独自に進める機構改革との関係について分析している。制度変化ないし政策変容が組織構造と役割に及ぼす変化について検討するものである。

第4章では、ガバナンスが進行する現代において、自治体組織の管理をとりまく様々な制度変化、法整備が進むなかで、公共サービスの外部化にあたり、組織管理にどのような問題が発生するかということについて検討している。公私をまたいだ周辺諸組織に及ぶ制度変化が、自治体組織自体の組織編成や内部管理、ルールとしての職務構造等に関してどのような影響があり、どのような問題が発生するのかということについて、組織と個人の双方の側から検討するものである。

行政組織としての自治体における編成や管理とは、とりもなおさず自治体における行政活動の根幹に関わる問題である。現代において自治体組織の編成と管理を対象として分析、検討するにあたっては、本論文が提示する複数の位相とフェーズにおける分析が有効であることが明確にされている。これらを包括的に捉える視角を提供し、ミクロとマクロの視点の接合と、理論と現場との架橋を実現した本論文の学術的意義は大きいと言える。

もちろん、公共性論については、新制度論からの論議にとどまるのではなく、正義論や価値論からの検討が望まれるなど、全ての論点について満足を与えるに至っていない部分も散見されるが、本論文の目的からすれば必要な検討は行われており、課程博士の研究到達点としては十分以上であると考えられる。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

## 総合試験結果の要旨

2009年1月24日

論文題目：自治体組織の編成と管理に関する新たな分析視角

学位申請者： 入江 容子

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副 査： 総合政策科学研究科 教授 今里 滋

副 査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

入江氏の学位申請論文について、2009年1月24日14時10分から15時10分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、入江氏自身から約30分にわたって論文の概要についてのプレゼンテーションを行ってもらい、その後約30分間、入江氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員からは、まず、論文中に使用されている用語、概念についての理解について確認があったが、入江氏はいずれに対しても明確かつ正確に説明をしていた。また、内容面での弱点や疑問点についての質問に対しても、今後の研究課題を示した上で審査委員を納得させる回答をしていた。

以上のことから、入江氏の十分な研究能力を確認することができた。

また、外国語能力については、先行研究、海外事例の検討において多数の英語文献・資料を参照、引用しており、その理解や引用においても誤りがないことを確認した。したがって、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

# 博士學位論文要旨

論文題目：自治体組織の編成と管理に関する新たな分析視角  
氏名：入江 容子

## 要 旨：

本稿は、わが国の地方自治体組織にかかる編成および管理的諸問題について、主に新制度論のアプローチから新たな分析視角を提示しようとするものである。地方自治体組織について、それを取り巻く制度、組織環境、組織間関係、社会、ガバナンスといったものの外的変化が、組織構造や組織内下位システムとしての職務構造、ルール、人的管理などの内的変化にどのような影響を与え、どのような相互作用が生まれるのかという観点から、組織編成と組織管理に関する諸問題について検討、分析をしていく。

自治体組織は、地方自治の本旨を実現する場であることが要請されるなかにあつて、様々な事務的権限を保有し、公権力の行使を伴って規制的活動を行う主体であり、また、住民生活に関する広範な公共サービスを提供する主体でもある。また近時の地方分権改革を受け、役割の変化を求められるなかで、様々な行財政システムの改革を余儀なくされている。加えて、自治体組織で働く自治体職員にとってみれば、その組織とは「職場」にほかならず、したがって自治体組織は職員が自律的に働くことができる自己実現の場としても機能しなくてはならない。

こうした組織の性質、役割、位置づけ、業務内容、他組織や社会との関わり、組織成員との関係といった様々な局面からの要請や変化について、自治体組織はどのように対処し、編成や管理を行っていけばよいのだろうか。また、理論の側からはこれら諸問題が組織編成と組織管理に関して複雑にからみあう状況を、どう整理し分析すればよいのだろうか。本稿では、従来の内的視点にとどまる行政管理論ではこうした現状や変化を十分に捉えきれないことに加え、現代組織論の貢献を現代行政組織の管理に即して受容することを狙いとして、主に新制度論のアプローチを用いた分析視角を提示する。このなかで自治体組織にかかる多種多様な性質の問題に対し、個人—組織—制度—ガバナンスという位相と、分析のフェーズとして組織内関係、組織間関係、そして状況としてのガバナンスを用意することで、包摂的な視点を持ちうるのではないかと考える。

本稿でいう「組織」とは、公式組織としての自治体の組織機構を指す。目的と協働という要素を軸にすれば、組織構造は目的達成と運営のための行為を引き出す仕組みないし規則として捉えられる。その際、運営に必要な行為の内容は職務として規定され、職位・職権・職責がそれに付随する。こうしたルールは、人々の相互作用に対する安定した構造を確立することによって不確実性を減少させ、組織内分業の仕組みとして組織の合理性を高める働きをすると同時に、個人の自律性との間でのジレンマを常に内包している。さらに、こうした仕組みは個人にとってのインセンティブ構造として作用する。一方、こうしたルールは閉鎖的な組織内で単独的に存在しているものではなく、その周辺に存在する諸組織および諸制度、そして状況としてのガバナンスとの関係のなかに存在し、それらによって影響を受けつつ、同時にそれらに働きかけをしていく存在でもある。

また、本稿でいう「制度」とは、自治体組織が存在するところの文脈としての制度を意味している。ここでの文脈の含意とは、組織内のルールや組織内下位システムは必然的に上位の制度の階層組織全体に組み込まれているため、常に上位の制度と関連させて説明したりデザインしたりすることが求められることを指す。また、逆の見方をすれば、文脈としての制度は、その受け皿としての組織の中に埋め込まれている存在であり、組織はそれらを組織内下位システムに取り込みつつ、それらと相互作用を行う主体でもある。すなわち、わが国の地方自治体組織は、法的にも政策体系的にも中央

地方関係という枠組みの中で位置づけて理解すべきであり、したがって、これらを取り巻く法律、財政制度はもとより、自治体組織の内部管理に大きな影響を与えるものとして地方公務員制度や、かつての機関委任事務に代表される政策形成・執行過程や行政計画なども視野に入れる必要がある。さらに、これらの機能については、中央政府からの統制や誘導といったこれまでの地方自治研究の視点だけでなく、福祉国家における政府間関係を捉える視点として、内国制度という諸制度の集合の持つ文脈の中での相互依存性に着目することも必要である。

また、よりマクロな視点としては、いまや行政組織は状況としてガバナンスという関係性の只中に存在しているのであり、他の多くのアクターとの組織間関係が密接かつオープンになりつつあるなかで管理的諸問題を考える際には、NPM にみられる閉鎖的な改革議論では不十分であることは自明である。すなわち、従来の公私の境界をまたいだ組織主体間の複合的な管理問題を主題としてこそ、関係性の概念であるガバナンスの議論を組織の内部管理問題に引き付けることが可能になるのであり、また状況としてのガバナンス下での具体的な組織管理に関する議論が可能になる。またこの際、自治体組織が状況としてのガバナンスや、その活動にあたり公共性概念についての意味をどのように内面化させ、組織内に位置づけてルール化していくのかということが、組織管理においても重要な鍵になる。

こうした問題意識に立ったうえで、各章では具体的事例を取り上げて、組織内関係、組織間関係、組織と制度およびガバナンスという組織分析のフェーズごとに、自治体組織の編成と管理にかかる諸問題を検討していく。組織内関係としては、まず第1章において、組織内分業のルールとしての職務管理（事務分掌）がどのようになされているのか、その通説と実態を検証し、そのうえで制度的枠組みの中における自治体組織の組織目標の多義性と、それにかかる個人と組織との間に存在する、従来の職務管理を通じた目標達成についての齟齬をどのように埋めていくべきかについて分析、検討する。ここでは、経路依存性の高い自治体組織の中においても、各個人による自律的な職務遂行がなされていることが明らかになり、ここから NPM 的発想で進められようとする目標管理制度の導入にあたってのインプリケーションを探る。

次に第2章では、組織構造のフラット化という改革手法が意味するものについて、個人と組織、制度との相互関係について、双方の視点から分析していく。組織、制度を中心に個人の作用に分析視点を置くときには、組織や制度は個人の行動の制約となり、行動を決定する誘引とルールの構造と捉えることができる。すなわちそれは職務構造としての明示的な目標、規則や規定の体系でもある。これはコントロールの概念と結びつき、組織の合理性を確保するためのシステムとなる。しかし、個人を中心に組織、制度への作用に分析視点を置けば、組織や制度は社会行動に安定性と意味を与える認知、規範、規制の構造と活動からなるのであり、個人としての公務員の行動特質における代表性と自律性の問題を浮かび上がらせる。この両者は組織と個人とが本来的に持つジレンマだともいえる。また、組織構造である階層をインセンティブ・システムとしての機能として捉えることでも、この両者の相互作用とそこから発生するジレンマを抽出することができる。この視点からは、職務構造、給与体系、人事管理制度といった組織内における下位システム間の相互補完性についても述べる。

第3章では、組織間関係のフェーズとして、中央省庁の政策変容に伴い自治体部門組織に求められる役割・機能変容について、そして自治体が独自に進める機構改革との関係性について分析する。これは経路依存性、文脈依存性が高い存在としての自治体組織において、制度変化ないし政策変容が組織構造と役割に及ぼす変化について検討するものであり、個別政策領域における役割および機能変容に加えて、一つの自治体内部組織として部門組織が求められる構造・編成変化の要請にどのように応えているのかという観点からの検討である。その際、自治体部門組織内部でのミクロな管理にも着目し、そこからマクロな組織構造とミクロな職務構造との関係性についても議論する。

第4章では、状況としてのガバナンスが進行する現代において、自治体組織の管理をとりまく様々な制度変化、法整備が進むなかで、公共サービスの外部化にあたり、どのような組織管理にかかる諸

問題が発生するかということについて検討する。つまりこうした変化に伴い、組織の管理問題は公私をまたいだ周辺諸組織にまたがる性質のものになると考えられるため、自治体組織自体には組織編成や内部管理、ルールとしての職務構造等に関してどのような影響があり、どのような問題が発生するのかということについて、組織と個人の双方の側から検討するものである。またその際、行政組織の行動の中心的価値ないし理念としての公共性概念は、これまで政府によってどのように定義されてき、今後どのようにガバナンス下での組織管理や人的資源管理において内面化し位置づけられ、意味を持つのかについても併せて検討する。

行政組織としての自治体における編成や管理とは、とりもなおさず自治体における行政活動の根幹に関わる問題である。現代において自治体組織の編成と管理を対象として分析、検討するにあたっては、本稿で提示するような複数の位相とフェーズにおける観点が必要になる。したがってこれらを包摂的に捉える視角を提供し、ミクロとマクロの視点の接合と、理論と現場との架橋を目指すことが本稿の目的であり、意義であるとする。