

地方行政組織におけるコミュニケーション構造の転換に関する理論的考察

菊地 彰

1. 問題設定

昨今の組織論においては、組織が保有する可能性を、「組織に帰属する有形、無形の資産」である「経営資源」と、その経営資源をオペレーションする能力である「組織能力(capability)」に分けて捉えるという考え方がある(大月・高橋編 2003)。この考え方に立てば、行政組織は人材、情報、そして法律と制度に裏打ちされた巨大な権限など、多くの経営資源を保有している。しかしながら、道路行政における国道等の管轄部門と農道の管轄部門のそれぞれ「独立している」建設計画。そして、福祉行政における福祉部門と医療部門の連携の悪さなど、「縦割り」の構造によってそれぞれが自部門の経営資源をオペレーションすることのみ部分最適化をし、組織全体としての組織能力が限定されていると考えられる事例が、数多く存在する(菊地 2004)。

行政学においても、予算編成過程における部門ごとに中央省庁と直結した補助金の申請・交付手続きや、各部局相互間における縦割りの予算編成が行政ニーズを的確に反映した財源の全庁的な配分を阻害するとの議論が同様になされている。だがその反面、その多くは前年度予算に対する増分主義で決定されるとしつつも、残りの部分については、財政部門と事業担当部門のみならず、企画部門、首長や議会、そして時には住民をも巻き込んだネゴシエーションによって成立しているともいう(稲村1960, 入江2002, 小島1981, 小島1983, 高寄1980, 永田1995, 西山1995, 丸山1988, 丸山1998, 峯野1995)。また、総合計画の策定などにおいては、当然ながら、企画部局を中心として、各事業部門や財務部門などとの「ローリング」と呼ばれるすり合わせが行われる(江口1978, 菊地 前掲書, 小島1993, 福原・鈴木2002)。さらに、上記のような縦割りの行政運営への反省からか、いくつかの重要施策に関しては、部門横断的組織を形成

し、総合的な視角から施策案の検討が行われている(菊地 前掲書, 松村1986)。また、これは中央省庁に関する研究ではあるが、その政策課題に対する棲み分けが困難な事項や、相互に調整の必要のある事項に関しては、「協議ユニット」を関係部署間で形成し、調整が行われていることが報告されているが(牧原1994, 1995a, 1995b, 1996a, 1996b)、地方行政組織においても同様の調整が行われていることが予想される。

以上のように、現在の地方行政組織は、「縦割り」という古くから議論されてきた組織過程の構造を持ち、それが「縦割り行政の弊害」などの数多くの批判を招いているのと同時に、いくつかの場面においては幅広い横断的部門間関係へとシフトしうる組織過程の構造を持つ。しかしながら、上記の先行研究で議論されている予算編成と総合計画の策定を除いては、協議が行われるか否かをわける事案の性格などについて、整理された議論は存在していない。また、予算編成や総合計画の策定についても、そのローリングに際して、通常の「縦割り」から如何なるコミュニケーション・パターンへシフトするののかという点については、これまで議論されてこなかった。

そこで本稿では、以上の先行研究で見落とされてきた論点、則ち、如何なる場合に「縦割り」の組織過程の構造が「部門横断的」組織過程の構造へシフトするののか、そして「縦割り」のコミュニケーション・パターンが如何なる形態へシフトするののかという二つの論点に対して、組織論の立場からの理論的考察を行う。これらの理論的考察を行うことで、上記二点に関する考察を深めると同時に、「縦割り」の組織過程と「部門横断的」組織過程を柔軟に選択しうる組織構造をもちながら、行政組織において組織能力が限定されているその理由に迫りたいと考える。

2. 「縦割り」の組織過程が持つ優位性

冒頭で議論したとおり、「縦割り」の組織過程が持つ様々な病理、例えばセクショナリズムとその弊害などは、古くから議論され、我々もその日常の中で、行政組織のみならず目にするところである。それでも尚、多くの組織がその組織編成の根幹に「縦割り」の組織過程を持つことは、これが持つ優位性が今以て絶対の価値を有し続けているからに他ならない。では、「縦割り」の組織過程が持つ優位性とは、一体何であるのか。この古典的なテーマをあえて振り返るところから本稿の議論を始めることで、組織の基本構造が縦割りであり続けなければならない理由に迫りたいと考える。

組織過程を「縦割り」にデザインするその最大の目的は、組織的な分業のシステムを確立することに他ならない。この組織的分業のシステムの優位性に関する議論は、アダム＝スミス(1776:1950)が『諸国民の富』において有名なピン工場の例を挙げ、それに続けて「分業の効果は、他のあらゆる技術や製造業においても、このきわめて零細な製造業と同様である。…(中略)…分業は、それが導入されうるかぎり、あらゆる技術における労働の生産諸力を比例的に増進させる。(訳：p.70)」との議論まで遡ることができる。その後、本稿で議論している組織過程についてではなく、縦割りの組織過程の中で形成される官僚的行動様式に関する議論であるが、ウェーバー(1921)やマートン(1949)によって、厳密な縦割りの組織過程の中で訓練されてきた官僚の、的確・迅速・一義性・文書に対する精通・統一性・厳格な規則への服従などの技術的利点と、これらが過剰に働くことに因る「逆機能」について議論されてきた。では、組織論においてこのアダム＝スミス以来の論点は、如何に論ぜられているのであろうか。

組織論、特に組織デザイン論においては、この「縦割り」の組織過程を採るか否かは、組織の下位単位を専門化することによる利益と、これらをコーディネートすることのコストの間に存在するトレード・オフをどう判断するかに尽きると議論される(Garicano 2000, Harris&Raviv 2002)。では、上記のアダム＝スミスが「分業の利益」として議

論し、ここで議論される「下位単位を専門化することの利益」とは、如何なるものなのであろうか。

この点を考えていく上で、まず地方行政組織の組織編成上の性格について整理しておきたい点がある。それは、地方行政組織がトップダウン型或いは中央集権型の重層的組織である点と、「縦割り」構造そのものが持つ指向性である。ここでいう縦割り構造の指向性とは、企業組織でいうならば、特定の製品や製品群、或いは顧客のタイプ等に特化した「事業部制」的な指向か、それとも特定の職能や組織内における機能に特化した「職能制」的な指向かということである(Garicano 前掲書)。この二つの異なる指向性のどちらをより強く持つかによって、その「専門化」の意味は全く異なる。前者については、各事業部はその担当する製品等を市場に提供するまでの全ての機能、例えば研究開発や設計、そして生産や販売までの全ての機能を持つプロフィットセンターであるのに対して、後者は研究開発、設計、生産、販売とその職能や機能によって下位単位を形成し、製品やサービスの面で見ればその組織が扱う全てのものを網羅的に扱う。地方行政組織の組織編成を考えた場合、この両者と同様と考えられる点と相違点をそれぞれ持つ。例えば、「教育」や「福祉」というような「サービス群」を扱う領域ごとに編成されている側面がある一方で、プロフィットセンターとしての裁量に欠かせない財源や人事権、そしてプランニングの権限は基本的には原局に与えられておらず、財務・人事・企画などの総務系部局がその機能を持っている行政組織がほとんどである。また、先に挙げた教育もそうであるが、土木系部門や農水系部門などに関しては、専門的な技能や知識、そして資格を要する業務が数多く存在している。以上の事柄から、地方行政組織をある政策領域に企業組織における「製品群」ないし「サービス群」のように専門分化した「事業部制」の組織であると捉えることも可能であるが、行政組織は特定の政策領域におけるタスクとそれに要するスキルを特化させた下位単位を持つ「職能制」の性格をより強く持つ組織であると考えられる。

以上のように地方行政組織をトップダウン型の重層的組織であり、特定の政策領域に特化した職能制指向の強い縦割り構造を持つと捉えたとき、その「下位単位を専門化することの利益」とは以

下のようなものであると考えられる。第一に、各政策領域の専門家をその特定の領域において集中的に利用できるため、飽くまで部分的にはあるが規模の経済性を得ることが出来る(岸田1985)。第二に、専門化あるいはその専門化に基づく分業体制によって、誰が何をなすべきかが明確に規定されていること(Galbraith&Lawler 1993)が、組織の統制を確実にし、安定的な運用を支えている。第三に、各政策領域毎に専門化されているため、各部門は、例えばその政策領域に関わる法令とその運用法などの専門的な知識や情報の収集が容易であり、第四にこれらの知識を扱う次世代の専門家の育成が容易である(岸田 前掲書)。逆説的ではあるが、この点についてGariconoやHarris&Ravivは、第一線のプロジェクトマネージャーやミドルマネージャーはその担当領域に特化した見識しか持ち得ず、これらのナレッジがオーバーラップすることはないこと、全組織的な視野を持ちうるのはCEOのみであることなどを指摘している。また、これは組織内の情報処理システムに関するGalbraith(1973)の議論であるが、各部門に自己完結的な権限構造を導入することによって、各部門間に存在している複雑な相互依存性の影響を軽減できるとしているが、複雑な社会環境を切り分けてルーティンとして処理する地方行政組織の下位単位にとって、この点を第五のメリットと考えることができるのではないだろうか。さらに、ここまで議論してきた縦割りの組織過程に加え、トップダウン型の重層的組織構造を持つことで、決定事項は幾重もの階層を通して入念にチェックされることが可能となり(Galbraith&Lawler 前掲書)、地方行政組織の法令に基づく行政執行が着実に執行されてきたと考えられる。

しかしながら、上記のような縦割り構造のメリットは、当然ながら順機能の状態のみ得られるメリットであり、逆機能が顕在化し、「専門化する利益」を「コーディネーションのコスト」が越えてしまう場面がしばしば存在する。それに対応するための手段として、地方行政組織は冒頭で議論したような他部門と横に繋がるといような、組織過程をシフトしうるシステムを持つのだと考えられる。では、この「専門化する利益」を「コーディネーションのコスト」が越える場合とは如何

なる場合であるのだろうか。この論点を検討して行くにあたって、まず次節では上記の縦割りの組織過程がもたらす逆機能の検討と、「横に繋がること」のメリットについて考察していきたいと思う。

3. 「縦割り」の組織過程の逆機能と「横に繋がること」のメリット

トップダウン型の重層的組織であり、特定の政策領域に特化した職能制指向の縦割り構造を持つ行政組織における逆機能としてまず念頭に浮かぶものは、先に挙げたマートン(前掲書)が議論する次のような議論である(訳p.179~185)。つまり、「方法的であれ、慎重であれ、規律に服せよ」と絶えず圧力を加えられることによって、心情の重点が目的から転じて規則上要求されている行動のディテールへ移り、手段的価値が終局的価値となる。その結果として、規則の立案者が想定していなかった特殊な条件下では臨機応変の処置がとれず、その一方で規則を遵守している限りにおいて、団体の成員達はそれに対する問題意識を持たないということである。これは、前節で議論した「縦割り」の組織過程が持つメリットのうち、第二のメリットとして挙げた「誰が何をなすべきかが明確に規定されている」がもたらす逆機能であると考えられる。では以上の議論のように、前節で議論した縦割りの組織過程が持つメリットは、順機能から逆機能へ転じた場合に、如何なるデメリットを組織にもたらすのであろうか。

飽くまで企業組織を想定した議論ではあるが、岸田(前掲書)では次の三点を職能制指向の組織が持つ欠点として挙げている(p.283)。

「第一に、各職能部門内部での専門化が進むとセクショナリズムが生じ、職能部門間の調整は困難になり、このため各製品の損益に対する責任があいまいになる。第二に、職能部門間の調整の必要性が多くなるにつれてトップの責務は過重になるので、調整コストが高くなる。第三に、職能的な専門家は養成されても、各職能を総合して企業経営を行う全般経営者の能力は育成されにくい。」

つまり、下位単位の専門化の機能が過度に機能することによって、想定されているであろう組織

のコーディネート能力を超え、結果としてその専門化がもたらす諸力を統合し得ないとき、専門化の利益を調整コストが上回るのだと考えられる。このような状況を回避ないし緩和する仕組みとして、行政組織には他の部局と横に繋がる組織過程へシフトするシステムを「一部」兼ね備えていると考えられる。だが横に繋がることで、上記のような逆機能がもたらすデメリットを真に是正できるのであるか。また、そもそも「横に繋がる」ことは、如何なるメリットを組織にもたらすのであろうか。次に、この点について検討をしていきたいと思う。

Galbraith(前掲書)による古典的な組織デザイン論においては、横断的部門間調整を組織に組み込むことについて、以下のようなメリットの存在を提示した。つまり、通常の組織において、職務に伴う不確実性と多様性の増大に直面すると、その組織の階層的コミュニケーションチャンネルには情報のオーバーロードが発生する可能性が高くなる。しかし、各部門が協力して意思決定を行い、多くの意思決定が組織の下部で行われる事が可能となれば、組織がより多くの意思決定と情報処理を行うことを可能にする、と考えたのである。またDaft(2001)においても、横断的部門間調整の前提となる水平方向のコミュニケーションの役割について、「水平方向のコミュニケーションは、事業部門間の障壁を乗り越え、従業員同士で調整する機会をつくり、活動や組織目的を一体化させる。」(訳：p.59)と議論される。

ここでより視野を広げて、異なる組織と「繋がる」ことの是非を議論してきた学問分野、即ち組織論における組織間関係論、社会学における社会ネットワーク論、そしてこの社会ネットワーク論の影響を強く受けたネットワーク組織論などにおける議論を紐解くと、外部と繋がることによる根元的な理由やそのメリットについて、次のような議論を展開している¹。

資源依存パースペクティブの立場から、組織間関係に関する議論を展開する山倉(1993)は、なぜ

組織間関係が形成・維持・転換していくのかという事について、次のような前提をおいて、その議論を展開している。即ち、組織は決して自己充足的な存在ではなく、組織が存続していくためには、外部環境から、諸資源を獲得・処分しなければならないという前提である(p.35)。この組織間関係論における資源依存パースペクティブの前提は、先に議論した擬似的な職能制を採る地方行政組織の部門間関係においても、同様であることが予想される。つまり、一見、縦割り構造のなかで自己完結的に業務を遂行している地方行政組織の各部局も、人事や予算などについては総務系の部局に依存し、また、解決を迫られた問題が自部門だけで解決できないものであれば、何らかの形で他部局の協力を依存する必要があると考えられるのである。

一方、社会ネットワーク論やネットワーク組織論においても、異なる組織と繋がることのメリットについて、次のような議論が展開される。戦略論の立場から、企業間ネットワークの「構造的埋め込み」について議論する近能(2002a)は、先の組織間関係論と同様に、企業間ネットワークが不足する資源や能力へアクセスする手段としての役割を有すると論じると同時に、情報を媒介したりフィルタリングする役割をも果たし、その結果として情報の質や量が規定され、機会集合(opportunity set)に影響を受け、行動、資源、能力構築プロセス、あるいはパフォーマンスが左右されるとする。だが、組織間の繋がりとは、ここで議論されるような強い紐帯であるとは限らない。例えばGranovetter(1985)は、上記の強い紐帯あるいは構造的に埋めこまれたネットワークにおいては、「信頼」が醸成され、機会主義的な行動を抑制すると論じ、若林(2003a, 2003b)においても、このような高密度のネットワークに埋めこまれた組織間においては、互いに互惠性の意図についての信頼性を相互に高く認識しやすくなり、それが我が国の企業の原動力となってきた企業グループ内の長期的・無限定的なコミットメントを支えてきたと論じる。

¹ ただし、組織内の部門間で横に繋がることのメリットと、外部の他組織が横に繋がることを同列に論じることの是非については、今後より慎重な検討を行っていく必要がある。

しかしながら、同じくGranovetter(1973)では、上記のような強い紐帯によって形成されたネットワークではなく、弱い紐帯に基づくネットワークの強味についても議論される。つまり、強い紐帯に基づくネットワークは、部分的に凝集性の高い結合を産み出すものの、全体的に見ればネットワークの断絶を導き、逆に弱い紐帯に基づくネットワークはこれらを統合し、Granovetterが論点とした転職行動などの場合には、多くの機会を提供しようと論じられた。また、この弱い紐帯に基づくネットワークの強味に関して、「構造的な穴²」という概念を用いてその研究を発展させたBurt(2004a, 2004b)は、強い紐帯に基づくネットワークに埋め込まれたアクター同士の間では、頻繁な情報交換を通じて同じ情報が循環してしまう可能性が高いため同一化(homogeneity)の圧力が強くなるが、数多くの構造的な穴を抱えた弱い紐帯に属するアクターは、より簡単に、より広い情報にアクセスできるため、有利な機会を獲得できる可能性が高いと論じる(近能2002b)。さらに、Chwe(1999)なども、ある個人のその準拠するネットワークへコミットする度合いを「敷居(threshold)」という概念でとらえ、そのネットワーク内でより影響力を発揮する個人は、「敷居が低く」強い紐帯を築く者であると論じる一方で、より広い範囲の情報収集には、通り一遍のつきあいしかしない「敷居の高い」人物の広く浅いつきあい方が有利であると論じている。

地方行政組織における部門間関係が、果たして強い紐帯に基づく組織内のネットワークであるのか、或いは弱い紐帯に基づくネットワークであるのか、この点については今後の調査研究を通じて厳密な検討を進めていく必要があるが、以上の検討から、本節で論点としている「横に繋がるメリット」については、次のような推論が可能であろう。即ち、不確実性ないし多様性の高い問題の解決にあたって、①情報処理能力を高める、②組織としての一体感を高め調整を容易にする、③情報やノウハウなども含めた単独の部局では持ち得ない資源の調達を可能にする、という三点である。

冒頭で議論したように、地方行政組織の部門間関係が縦割りの組織過程と、部門横断的組織過程を柔軟に選択し得る組織構造を持つその理由が、前節で議論した縦割りの組織過程のメリットと、上記の「横に繋がる事」のメリットを合わせて享受するためであるということは、おそらく自明であろう。では、如何なる場合に、このような組織過程、或いはコミュニケーション構造の転換が起こるのであろうか。次節では、この点についての考察を深めていきたいと考える。

4. コミュニケーション構造の転換

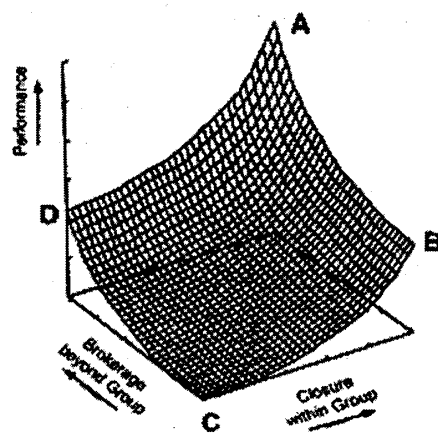
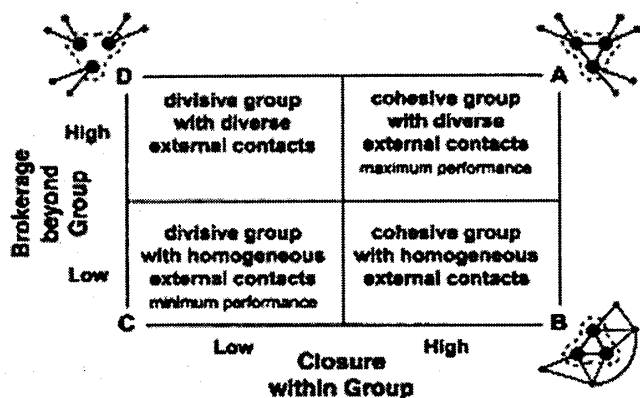
縦割りのコミュニケーション構造が転換する場合についてまず考えられるのは、第二節及び前節の冒頭で検討したように、縦割りの組織過程の順機能がもたらす効果を、逆機能の効果が打ち消してしまう場合、即ち「専門化する利益」を「コーディネーションのコスト」が越える場合である。しかしながら、もう一つの可能性として考えられるのは、地方行政組織の部門間関係は、本来的には縦割りの組織過程のメリットと部門横断的な組織過程のメリットを、そもそも同時進行的に享受できるものであるということである。即ち、縦割りの組織過程が、部分的には「部局」という凝集性の高いクリーク的なネットワークであるとしても、組織全体でこれらを見渡した場合には、構造的な穴を多数有する、弱い紐帯を前提にしたネットワークである、との可能性である。

Burt(2004b)は、先に挙げた「構造的な穴」に関する議論に加え、BrokerageとClosureという二つの概念を新たに提示し、構造的な穴を多数持つネットワークがより効果的に機能する条件について、次のような議論を展開している(図表1)。Brokerageとは、弱い紐帯に基づくネットワーク内の構造的な穴を橋渡し(bridge)し、優れたアイデアを伝播させる役割を担う、いわゆる境界連結担当者の活動の度合いである。前節で議論したとおり、弱い紐帯に基づくネットワークに存在するアクターの方が、情報収集能力には長けてお

² 「構造的な穴(structural hole)」とは、Granovetter(1973)が論じるような、強い紐帯に基づく部分的に強い凝集性を持つ結合と、その他の結合の間の断絶を指した概念であり、構造的な穴を多数有するネットワークに埋め込まれた組織は、情報収集などの場面では優位性を持つとされる。

Figure 3.5

Performance Is Highest for Closure within a Group Combined with Brokerage beyond the Group (Stylized Fact #3)



Structural Autonomy =
 $E(\text{Performance}) = \alpha \text{Closure}^\beta \text{Brokerage}^\gamma$

図表1 BrokerageとClosureのバランスとパフォーマンスについての関係
 出所 Burt (2004b) より

り、その中心たる境界連結担当者が適切に橋渡しの役割を担えば、不確実性あるいは多様性の高い問題へ直面した場合に、必要な情報やノウハウなどを適切に収集できるという考え方である。一方で、Closureとは、クリークにおけるネットワークの凝集性である。これも前節のGranovetter (1985) や若林 (2003a, 2003b) の議論にあったように、凝集性の高いネットワークにおいては、互恵的な信頼関係が醸成されやすく、長期的で相互に無限定的なコミットメントの前提となるのである。そしてこのようなコミットメントが、そのクリークにおける、問題解決に強く寄与していると考えられるのである。近能 (2002b) においては、この両者のどちらがどのような場合に有利であるかとの検討がなされているが、Burtはこれらのどちらか一方ではなく、双方のバランスであると述べる。つまり、業績の良い組織とは、弱い紐帯に埋め込まれ、そこで境界連結担当者が組織にもたらす情報やノウハウなどを最大限に享受しつつ、組織内の凝集性を高めてその互恵的な信頼関係を強固なものとし、問題解決の実行力を高める組織なのである。

このように考えれば、地方行政組織のコミュニケーション構造は、縦割りの組織過程における構

造的な穴を数多く有する緩いネットワークの中で、常に様々な情報収集を行いつつも、部局内部の凝集性を高く保ち、その問題解決能力を高く保つという理想的な姿を、本来は持つのだと考えられる。そして、そのコミュニケーション構造は、冒頭で述べたように縦割りの組織過程から部門横断的な組織過程へ転換するのではなく、解決すべき問題の性格に応じて、BrokerageとClosureのバランスを変えているのだと考えられるのである。しかしながら、そのバランスが如何なる形に変更されるのか、そして各境界連結担当者が如何なる部署との構造的な穴を埋めるbridgeとなるかは、おそらくケースバイケースであり、この意味においては、やはりコミュニケーション構造は転換されていると考える事ができよう。また、このように考えるのであれば、本節の冒頭で述べた「専門化する利益」を「コーディネーションのコスト」が越える場合とは、おそらく、BrokerageとClosureのバランスを変える契機の一つに過ぎないのだと考えられる。

以上検討したように、地方行政組織は、その縦割りの組織過程と部門横断的な組織過程のバランスを柔軟に使い分けながら、縦割りの組織過程に

における専門化のメリットによるその基本的な問題処理能力と、不確実性・多様性に対処するための緩いネットワークによる不足する資源の調達とを高いレベルで両立しうる可能性を、本来的には保有している。しかしながら、実際にこのようなシステム上の優位性は、完全には機能していないように考えられる。それはなぜだろうか。本稿では最後に、この点についての考察を深めたいと思う。

5. コミュニケーション構造の転換における問題点

本稿ではここまで、如何なる場合に「縦割り」の組織過程の構造が「部門横断的」組織過程の構造へシフトするのか、そして「縦割り」のコミュニケーション・パターンが如何なる形態へシフトするのかという冒頭で提示した二つの論点について考察を深める事を目的とし、次のような検討を行ってきた。即ち、①縦割りの組織過程が持つメリットとデメリットの検討、②部門横断的組織過程が持つメリットの検討、③コミュニケーション構造の転換が起こる契機についての検討の三点である。そして、これら三点の検討を行った結果、Burt(2004b)におけるBrokerageとClosureの議論を援用しつつ、地方行政組織はコミュニケーション構造の転換を行っているわけではなく、組織全体としては部局間に構造的な穴を多数有する緩いネットワーク構造を持つ一方で、部局内では密なネットワークを構築して専門化の利益などの縦割りの組織過程のメリットを最大限に享受しつつ、不確実性・多様性の高い問題の解決にあたっては、そのBrokerageとClosureのバランスを柔軟に変え、不足する資源を調達し得ると結論した。

しかしながら、現実の地方行政組織の現場においては、冒頭で述べたように、その組織能力は部分的には最適化しつつも、組織全体として十分に発揮されているとは言い難い現象に、我々は数多く直面する。それはなぜであろうか。本節では、この点について、ここまで検討してきた事柄を前提としながら、考察をしていきたいと考える。

本稿で重要なフレームワークとして用いたBrokerageとClosureの議論を、この論点についてもその考察の手かかりとして用いるならば、地方行

政組織における組織能力が部分的にしか最適化されない理由は、極めて単純なものとなる。即ち、構造的な穴を架橋すべきアクターとして重要な役割を担う境界連結担当者が、多くの場合ほとんど機能していないと考えられるのである。その結果として、架橋されるべき構造的な穴は穴のまま残り、単なる縦割りの組織が残る。だが、この問題は、このような単純な議論に止まらない。なぜ、境界連結担当者が、十分にその機能を発揮できないのかということが問題なのである。

その一つの理由として考えられるのは、第二節及び第三節で議論した、専門化の逆機能である。つまり、職能的な専門家は養成されても、各職能を総合して企業経営を行う全般経営者の能力は育成されにくいのである。だが、一般的に地方行政組織における人事ローテーションは平均三年で行われると言われ、この意味において専門的過ぎる職員は育ちにくいとも考えられる。しかしながら、菊地(前掲書)で議論されるように、平均三年の人事ローテーションは同一部局内の課を単位として行われる事が多く、専門化の利益を最大限に享受するのに適した職員を育成できる一方で、その弊害も本稿で議論したとおりに発生すると考えられる。

また、第三節で議論したように、部局という閉じた、そして密なクリークに存在するアクターには、絶えず同一化の圧力が働く。その結果、他のクリークからの資源調達という発想が、出にくくなる可能性があると考えられる事もできる。そしてここには、それぞれのクリークで形成された強固な部門文化と、他のクリークにおける部門文化の対立構造が発生し、セクショナリズムに結びつくという(菊地 前掲書)、二重・三重の問題が派生する。

以上が、現在推論しうる境界連結担当者が機能し得ない、その理由である。だが、同一の地方行政組織においても、おそらくBrokerageの高い部局と低い部局がありえ、また、同じ境界連結担当者であっても、その架橋が成功する場合とそうでない場合がありえと考えられる。これらの点については、今後のフィールドワークによって一つ一つ明らかにしていく必要があり、また、上記の推論についても、これらの調査からより厚みのある議論を導出していく必要がある。さらに言えば、

本節の冒頭で提示した議論そのものが、仮説の域を出ていない議論である。故に、本研究では本稿で議論してきた理論的な整理に続いて、次のような調査によって、本稿で提示した仮説等を精緻化していく事を考えている。

第一に、如何なる場合に「縦割り」の組織過程から「部門横断的」組織過程へ、そのネットワークにおけるBrokerageとClosureのバランスが変化するのか、そして如何なる形態にクリーク間のブリッジが形成されるのかという二つの論点に対して、ネットワーク構造分析を用いて検討する。第二に、以上の検討を、従来型の組織構造を持つA県庁と、改革先進県として課制の廃止と組織構造のフラット化を行ったB県庁の比較を交えて行う。この比較検討を交えたネットワーク構造分析によって、従来型の組織構造を持つ地方行政組織が、何故冒頭に述べたような限定された組織能力しか持ち得ないかという、その理由の一端が明らかになる。同時に、フラット化という古川(1990)で述べられているが如き組織の「ハードな構造」の改革が、コミュニケーション・パターンの形成の仕方の変化という「セミハードな構造」の变革へ結びついているかという、検証の意味合いをも持つこととなる。

ここまで議論してきたように、本研究は未だそのスタート地点に立ったばかりの研究であり、今後数多くの作業を積み重ねていく必要がある。しかしながら、本研究を進めることによって、冒頭で述べたいいくつかの論点について、組織論の見地から新たな知見を提示することが出来るのみでなく、我々が従来経験的にしか知覚することがなかった「縦割り」ないし「セクショナリズム」というものについて、数理的なモデルを用いて、その実態と弊害を明らかに出来ると考えるものである。

参考文献一覧

- Burt, Ronald. S. , Structural holes and good ideas, *American journal of sociology*, vol. 110no. 2 pp. 349-399 2004a
- Burt, Ronald. S. , *Brokerage and closure* , Draft 2004b
- Chwe , Structure and strategy in collective action ,

American journal of sociology, vol. 105no. 1 pp. 128-156 1999

Daft , Richard . L . , *Essentials of organization theory & design*, 2nd edition, 2001 (高木晴夫訳『組織の経営学』ダイヤモンド社)

江口 清三郎 「地方自治体における政策形成」『年報行政研究』vol. 13 pp. 141-188 1978

福原由美・鈴木浩 「地方自治体における政策形成に関する考察」『都市計画論文集』vol. 37 pp. 277-282 2002

古川 久敬『構造こわし』誠信書房 1990

Galbraith, J.R. , *Designing complex organizations*, 1973 (梅津 祐良訳『横断組織の設計』ダイヤモンド社)

Galbraith, J.R. , Lawler III, E. E. , *Organizationizing for the future*, 1993 (寺本義也監訳『21世紀企業の組織デザイン』産能大学出版部)

Garicano, Luis. , Hierarchies and the organization of knowledge in production, *Journal of political economy* vol. 108no. 5 pp. 874-904 2000

Granovetter, Mark. S. , The strength of weak ties, *American journal of sociology*, vol. 78no. 6 pp. 1360-1380 1973

Granovetter, Mark. S. , Economic action and social structure, *American journal of sociology*, vol. 91no. 3 pp. 481-510 1985

Harris, Milton. , Raviv, Artur. , *Organization Design, Management science* , vol. 48no. 7 pp. 852-865 2002

稲村 守 「予算編成技術」『地方自治』vol. 145 pp. 30-36 1960

入江 容子 「自治体の予算編成をめぐる改革と財政担当部門の行動基準及び役割の変容」『年報自治体学』vol. 15 pp. 188-214 2002

菊地 彰 『行政組織のセクショナリズムと部門文化』東北大学大学院経済学研究科 学位請求論文(課程博士) 2004

岸田 民樹『経営組織と環境適応』三嶺書房 1985

小島 昭 「自治体の予算編成権」『都市問題』vol. 72no. 3 pp. 15-28 1981

小島 昭 「自治体の予算編成と住民参加」『都市問題』vol. 74no. 5 pp. 19-61 1983

小島 聡 「指定都市における区役所の政策形成機能」『都市問題』vol. 84no. 9 pp. 35-49

- 近能 善範 「『戦略論』及び『企業間関係論』と
「構造的埋め込み理論」(1)」『赤門マネジメント・レビュー』vol.1no.5 pp.1-30 2002a
- 近能 善範 「『戦略論』及び『企業間関係論』と
「構造的埋め込み理論」(2)」『赤門マネジメント・レビュー』vol.1no.6 pp.1-23 2002b
- 牧原 出 「協議の研究(一)～(五)」『国家学会雑誌』vol.107 no.1-2 pp.106-172 1994, vol.108 no.3-4 pp.259-310 1995, vol.108 no.9-10 pp.1135-1191 1995, vol.109 no.5-6 pp.475-533 1996, vol.109 no.7-8 pp.591-659 1996
- 松村 直道 「地方自治体における福祉政策形成の構造的過程の分析」『茨城大学政経学会雑誌』vol.52 pp.17-37 1986
- 丸山 高満 「地方団体の予算編成における政策決定の定量的分析」『福岡大学経済学論叢』vol.33no.1 pp.141-156 1988
- 丸山 康人 「予算編成をめぐる「慣行」改善の取り組み」『都市問題』vol.89no.5 pp.15-34 1998
- Merton, Robert . K . , *Social Theory and Social structure.* , The free press. 1949 (森 東吾他 訳『社会理論と社会構造』みすず書房)
- 峯野 芳郎 「大都市の予算編成」『都市問題』vol. 86no.11 pp.27-36 1995
- 永田 尚久 「国および自治体における政策主導型予算への転換についての一考察」『都市問題』vol.86no.11 pp.51-67
- 西山 一郎 「市町村の予算編成」『都市問題』vol. 86no.11 pp.37-49 1995
- 大月 博司・高橋 正泰編『経営組織』学文社 2003
- Smith, Adam . , *An inquiry into the mature and causes of the wealth of nations.* 1776. Edited, with an introduction, note, marginal summary and an enlarged index by Edwin Canan, 6th edition, 2 vols., London, 1950 (大内兵衛・松川七郎 訳『諸国民の富』岩波書店)
- 高寄 昇三 「予算編成過程の政策化」『都市政策』vol.19 pp.98-115 1980
- 若林 直樹 「社会ネットワークと組織間での信頼性」『社会学評論』vol.54no.2, pp.159-174 2003a
- 若林 直樹 「継続的企業間協力での信頼と社会ネットワーク」『社会学年報(東北社会学会)』vol.32, pp.71-92 2003b
- Weber, Max . , *Burokratie.* Tubiongen, Dritter Teil, Kap.6, S.1921 (阿閉吉男・脇圭平 訳『官僚制』恒星社厚生閣)
- 山倉 健嗣 『組織間関係論』有斐閣 1993