

# 行政組織における部門文化とセクショナリズム

—— セクショナリズム分析への組織文化論からの理論的視角 ——

## The departmental cultures and sectionalism in administrative organization: Theoretical angle from the corporate culture theory to sectionalism analysis

菊 地 彰  
Akira Kikuchi

### 要 約

行政組織における仕事の進め方の中でも、最も顕著にその特色を表していると言われる「縦割り」や「稟議」という仕事の進め方に注目し、このような仕事の進め方の根底にあると考えられるセクショナリズム、そしてセクショナリズムを前提として行われる行動である部門間コンフリクトを、これまで行政学において行われてきた法や制度などの視点からではなく、組織文化論の視点から検討した結果、部門文化の部門間の相違が、セクショナリズムと部門間コンフリクトの原因となるとの結論を得た。

キーワード：セクショナリズム、部門間コンフリクト、部門文化

### 1. 問題設定

我が国の行政組織は今、深刻な財政悪化の状況に直面すると同時に、様々な不祥事や多様化する新たな社会問題への対応への遅さなどから、多くの批判にさらされている。それらの批判の例を挙げれば、例えば「政府の非効率」や「情報の閉鎖性」であり、「縦割り行政」や「市民への対応のまずさ」などであろうか。これらの批判に対し、各自治体では様々な行財政改革が行われている。現在流行していると言って良い状況にある「行政評価」や「情報公開」、そして一部の自治体で行われている課制・係制の廃止や、部門横断的に問題意識を持った若手職員を招集してプロジェクトチームを作り、彼らに政策課題を検討させる試みなどが、そのような自治体の取り組みとして挙げられるだろう。

しかしながら、これらの行財政改革も、一部の自治体を除いてはあまり成功しているとは言い難い状況にあると思われる。数少ない成功例と言われる三重県庁の事務事業評価システムの導入に関わった梅田氏は、評価表を官僚組織の病理現象と

して指摘される法規万能主義、縄張り主義、権威主義などを絶えず治癒するためのツールとして位置づけている（梅田 2001）。一方で、多くの成功しているとは言い難い自治体においては、行政評価の評価表が単に予算獲得の書類が一つ増えただけに終わっている例が多いという。これらにはどのような違いがあるのだろうか。三重県庁で特に強調されている点が意識改革であることを考慮すると、制度先行で進められ、職員の意識改革や仕事の進め方の改革などをほとんど伴っていないことが、多くの自治体の改革がなかなか軌道に乗らないことの最大の原因であると考えられるのではないだろうか。

以上のことから、現在の自治体における、職員の意識や仕事の進め方というものについて、考えていく。そこで、行政組織における仕事の進め方の中でも、最も顕著にその特色を表していると言われる「縦割り」や「稟議」という仕事の進め方に注目し、このような仕事の進め方の根底にあると考えられるセクショナリズム、そしてセクショナリズムを前提として行われる行動である部門間

コンフリクトを、これまで行政学において行われてきた法や制度などの視点からではなく、組織文化論の視点から検討する事で、改革が進まない真の理由に近づくと共に、その解決のための処方箋への展望を示す事を、本稿の目的とする。尚、本稿ではコンフリクトを、複数の部署が共同で事に当たることが望ましいと思われるケースにおいて、積極的に対立することで共同して事に当たる事をしない事、そして潜在的な対立構造を内包しつつ自部門の仕事等に固執して調整を不完全にしてしまう事という、二つの側面を持つ物だと考えている。この二つは、組織の正常な意思決定プロセスを何らかの形で麻痺させるという点において共通でありながら、前者は組織の構成員によって自覚され、そのコンフリクトの結果も意図された物であるのに対して、後者は組織の構成員にとっては無自覚的な物であり、かつそのコンフリクトの結果も意図せざる結果であるとの違いがある。しかしながら、このように全く性格の異なる二つのコンフリクトであるが、本稿では、どちらのコンフリクトにおいても、その本質は部門文化の対立構造にあるとの議論を展開する。つまり、本稿でその分析対象としているセクショナリズムとは、この部門文化の対立構造のあり方を指していると考えられる<sup>1)</sup>。

上記の本稿の目的に向けて、以下では次の四点の検討を行う。第一に、行政学における法と制度の視点からの議論の確認を行うと共に、これらの議論の限界を指摘する。第二に、法と制度の視点に変わる視点として本稿において提示する、組織文化論の議論についてのサーベイを行う。しかしながら、この組織文化論の議論のほとんどは、企業についての議論である。そのため、この組織文化論の視点を行政組織についての議論に援用する前に、そもそも行政組織にはいかなる特徴があるのかについて、検討する必要がある。この点についての検討が、本稿における第三の課題となる。そして最後に、上記三つの検討課題を踏まえた上

1) このコンフリクトの定義、そしてコンフリクトとセクショナリズムの関係性に関しては、東北大学大学院経済学研究科の榊原雄一郎氏との議論、広島大学大学院社会科学研究科の渡邊由美子さんとの議論から、多くの示唆を得た。

で、行政組織のセクショナリズムを議論する上で、理論的仮説を提示して、本稿を終わりたいと思う。

## 2. 法と制度の視点からの議論

日本での行政組織におけるセクショナリズムに関する議論は、辻 (1969) がその後の行政学に大きな影響を与えたとされる「日本官僚制の研究」の序において、日本官僚制に内在するとされる「統治構造における割拠性と支配形態における特権性」というテーマを出して以来、様々な論者によって、様々な議論が展開されている(村松 1994, 本田 1994, 山田 1993など)。これらの議論では若干の視点の違いはあるものの、総括すれば以下のような議論が展開されている。

まずセクショナリズムとは、予算や管轄の「縄張り争い」に見られるような、「官僚制病理現象に極めて顕著な自己の所掌事務中心の考え方と行動の現象」(本田 前掲書 p.77) と定義される。そして、この現象は藩閥政治に始まる省庁別のセクショナリズムの伝統、省庁別の人事制度、権限や管轄を統一的に定める法の不在、そして、各セクションの権限についての設置法や事務分掌条例における「…に関する事」という曖昧な線引きなどを原因として、形成され助長されてきているとする。村松 (1994) も、セクショナリズムは人事や予算編成の手続きの中に制度化されているという議論を展開している。

しかし、行政学一般でのセクショナリズムに関する議論には、次の批判が可能であるように思われる。それは、セクショナリズムを形成する要因として伝統と法制度を挙げ、主として法制度を論点としての議論が展開されているが、はたして法と制度だけで説明できるのかという批判である。筆者がそのような考えるのは、以下の古川 (1990) のような視点が、組織論では提示されている事による。

古川によれば、組織の構造には組織の規模、部門の数、職階数、公式化の程度、権限や意思決定権の集中度、人事制度、待遇制度等の目に見える「ハードな構造」以外に、前例、慣行、不文律などの「セミハードな構造」や、暗黙の信じ込み、ルール、タブー、価値観、役割期待、対人関係、勢力関係などの、通常はあまり意識

されていない、しかし組織や職場内に横たわり根付いているような、「ソフトな構造」があるという。そして、この「ソフトな構造」について言えば、目で確かめにくい事もあり、第三者はもとより当事者達にとってもその存在が見過ごされがちであるが、職場内の人々の行動や考え方に対して、実に強力な影響力を持っているという<sup>2)</sup>。(図1)

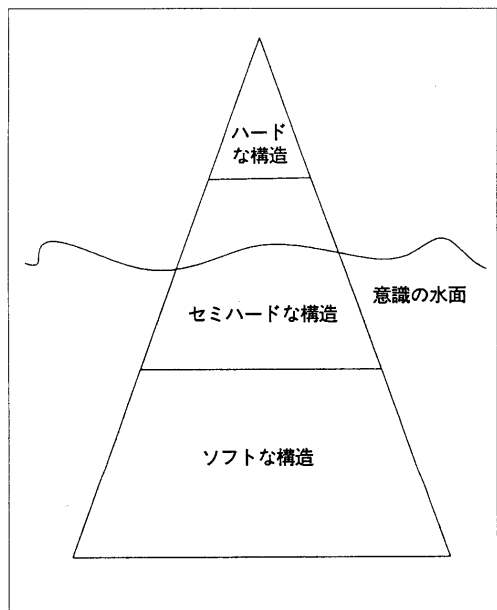


図1 「構造」について  
出所 古川 (1990) p.127 より

行政学における議論は、上記三つの構造のうち法と制度という「ハードな構造」のみを説明変数としており、「セミハードな構造」や「ソフトな構造」への視点が欠けている。つまり、もしもセクショナリズムというものが法や制度のみに縛られているものであるならば、課制の廃止、情報公開、行政評価などの手法を取り入れ、セクショナリズムを生み出すとされるシステムを改編すれば、劇的に組織は変わるはずである。しかしながら、実際にはそのようにはなっていない。「組織は人なり」である。組織体制や仕事のシステムをいかに変えても、それを担う職員の意識が変わらな

れば、本当に変わった事にはならない<sup>3)</sup>」のである。つまり、上記の「セミハードな構造」や「ソフトな構造」などの、職員の意識や行動に強い影響を与える要因に対して分析のメスを入れるのでなければ、「縦割り」的な行動パターンを改める方法など、発見する事は不可能なのでないか。また、昨今の欧米の行財政改革に関わる議論においても、民営化の経験の実証的批判とその組織論的理論化の研究が展開し、必ずしも経済学に基づくNPM理論で設計された通りには改革の成果が上がらず、市場志向の制度設計よりもむしろ改革を実現する組織変革手法の検討が重要だとする議論や、「市場的な」改革ノウハウを組織に埋め込むメカニズムこそが重要問題であるとの議論が、新制度学派社会学に立つ組織研究者によって、展開され始めている (Coram & Burnes 2001, Johnson et al 2000, 若林 2003)。以上が、あえて法と制度以外の視点をセクショナリズムの分析に必要とすると述べた、その理由である。

以上のような議論を踏まえ、本稿では古川が述べる「セミハードな構造」や「ソフトな構造」に光を当てる事で、冒頭で提起した問に対する答えを求めたいと考える。組織論においては、「組織文化論」という分野で、これらの点に関する議論が20年にわたって蓄積されてきている。もちろん、20年という時間は、一つの学術分野として熟成するにはまだまだ短い時間であり、そもそも組織の構成員にさえ気付かれにくいとされる「ソフトな構造」を、第三者である研究者がどのように観察し、分析し、記述するのかという基本的な点についても、組織文化論の議論はまだ未成熟であるといわ

2) 以下「」付きで「構造」ないし「構造的」といった場合には、J. R. Galbraith 的な意味での組織デザイン (Galbraith & Nathanson 1978 = 訳 1989) としての組織構造ではなく、古川が述べるような三つのレベルを持つ、広い意味での組織構造を指している。

3) 2003/6/6 H県庁職員T氏とのメールのやりとりから。また、このメールのやりとりの後行ったH県庁職員K氏へのインタビュー調査 (2003/6/19) においては、H県庁において係制を廃止しグループ制を導入した際のエピソードを聞く事が出来た。当初グループリーダーとなった職員からどのように動いて良いか分からないとのクレームが続出したが、従来の係長の役割を果たす事も一つのやり方だとの回答をしたところ、その混乱が収まったという。しかしながら、本来期待されていたグループリーダーの役割とは、従来の係長のように仕事の進行管理を行うだけでなく、担当者の一人としても活躍していくという、例えて言えばサッカーにおけるフィールド上の司令塔のような役割を期待されていた。この意味で、H県庁における係制からグループ制へというハードな構造の改革は、グループリーダーのセミハードな構造およびソフトな構造の改革が伴っていなかったために、表面的な改革に終わってしまったと考える事が出来る。

ざるを得ない。しかしそれでもなお、この組織文化論の議論は、我々に多くの示唆を与えてくれる。

そこで次節では、組織文化論における基本的な論調を追う事から始め、我々が持つ疑問に対してどのような示唆を与えてくれるのかということ、考えていきたいと思う。

### 3. 組織文化論の視点

ではこの組織文化とは、どのように定義されるものなのだろうか。まずこの後の議論の大前提となる事柄であるので、この組織文化というものの定義について厳密な議論をすることから、本節を始めたいと思う。

#### 3-1. 組織文化の定義

最も代表的な組織文化の研究者とされるシャイン(1985=訳 1989)は、組織文化を三つのレベルに分けて議論を展開している。第一のレベルは、見えるがしばしば解読できない「人工物と創造されたもの」であり、技術、芸術、視聴可能な行動パターンなどが挙げられている。第二のレベルは、より大きな知覚のレベルであり、物理的環境でテスト可能であり、社会的合意のみによってテスト可能な「価値」であるという。そして第三のレベルが、あたりまえと受け取られており、目に見えない、意識以前のもので、シャインはこれを「共有された仮定」と呼んでいる。この共有された仮定には、環境に対する関係、現実・時間・空間の本質、人間性の本質、人間行動の本質、人間関係の本質等が含まれ、「ある問題に対する解決策が繰り返し機能すると、それはあたりまえの事と考えられるようになる。単なる予感とか価値によって支持され、仮説だったものが、徐々に一つの現実として取り扱われるようにな(訳 p.23)」ったものであり、この共有された仮定によって「われわれは環境がこのように機能していると信ずるようにな(訳 p.23)」り、「実際に行動を導き、グループのメンバーに対してどのように知覚し、考え、感じるかを示す(訳 p.24)」ものであるとする。シャインが述べるこの組織文化の第三のレベルは、その性質や含まれる内容などを考えると、先に挙げた古川の「ソフトな構造」と同一のものであると考えて良いだろう。

その後も数々の組織文化に関する研究が発表さ

れている。ここ数年の研究を見ると、組織文化の定義一つとっても「職員の組織へのコミットメントや行動の基本的な決定要因となるもので、価値観や信念など」(Driscoll & Morris 2001)という定義や「グループや組織のメンバーによる価値創造の動的・集団的プロセスにおける創造物」(Silvester et. al 1999)という考え方など、Blackwellの事典をして「よく知られているが定義の難しいコンセプト」と言わしめる状況となっている<sup>4)</sup>。同事典によれば、最も一般的には組織文化は共有された意味、価値、態度、信条と考えられているとしている。我が国の組織文化の研究においても、大月(1989)などは、組織文化の概念について述べる場合にほぼ共通して指摘されるのは、基本的に組織メンバーによって共有された価値、信念、規範、知識などであり、研究者間にもある程度のコンセンサスができつつあると述べている。一方、飯田(1997)は、組織文化の測定ということをも前提として既存研究のレビューを行った結果、既存研究における組織文化の定義を九つの概念に分類している。その九つの分類のうち組織変革の観点から議論をする飯田は、個人属性としての末端組織の一個人の思考パターンを、当該下位組織全体、ひいては組織全体の思考パターンとどのように結びつけ、組織属性として展開するかという概念モデルが必要であるとし、「各個別組織の構成員が共有している全ての潜在的および顕在的な意思決定基準」という定義を採用している。しかし、本稿の問いである、現在の自治体における、職員の意識や仕事の進め方というものを考えたとき、組織文化が各構成員の「行動の基準」となるという概念、つまり職員の組織へのコミットメントや行動の基本的な決定要因となるものという、先に挙げたDriscoll & Morrisの述べるような視点が、さらに必要となる。そこで、飯田の行った九つ分類の中から、「各個別組織の構成員が共有している全ての意思決定基準、およびそれを具体化した行動パターン」というものを、本稿における組織文化の定義として採用したいと思う。

もちろん「全ての意志決定基準」と言ったとき、

4) Nigel Nicholson ed., *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Organizational Behavior*, 1995 Blackwell Publishers Ltd.

この中には、先に批判したような行政学でセクショナリズムの源泉として議論されてきた、各部署の根拠法令や制度というのものも、含まれてくる。このことから、根拠法令や制度も文化の一部であるというならば、根拠法令が異なり、制度として「縦割り」の組織デザインがなされているから、「縦割り」的な行動を行政組織の職員はするのだという単純な議論を展開することも、おそらく可能であろう。しかし、そうではない。根拠法令の差異や「縦割り」の組織デザインは、その理由の一端であるに違いないが、根拠法令そのものに対立構造があるわけではない。例えばいわゆる「たらい回し」を行う場合に、根拠法令を盾にとって「これはウチでやる仕事ではない」として他の部署に回すわけであるが、より問題となるのはここでの根拠法令の解釈と、その解釈にあわないものは他に回すという行動パターンである。つまり、本稿で問題としている文化とは、より具体的に言うならば、行政組織においては明文化されている根拠法令や事務分掌などが、各部署でそして各職員にどのように解釈されるのか、そして、その解釈が具体的にどのような行動に結びつくかという、二つのミッシングリンクを指している。

### 3-2. 部門文化と組織文化

以上の組織文化の定義に関する議論は、いずれも「全組織的」な視点で行われた議論である。では、セクショナリズムや「縦割り」などの対立構造を潜在的に持ちうるような、部門ごとに持っている根拠法令等を解釈する際の、価値観や解釈が行動に結びつく過程での考え方などは、役所全体としての価値観や考え方などと、どのような関係性にあるものであるのだろうか。この点について加護野(1988)は、組織全体として共有されている考え方は、組織全体についての緩やかな共通理解のようなもので、適切な分業のためには、部門ごとの考え方<sup>5)</sup>があるという議論を展開している。

5) 加護野は、この考え方を部門毎に持つ「日常の理論」という言葉で説明しているが、本稿で議論している組織文化を、加護野は日常の理論と、この日常の理論を助ける組織パラダイムの双方を含むものと定義している。この定義は、筆者が本稿で採用した「各個別組織の構成員が共有している全ての潜在のおよび顕在的な意思決定基準」という組織文化の定義と一致すると考え、組織文化の一部であるというこの日常の理論に関する議論を、援用した。

この点について、加護野の議論をもう少し詳しく見てみよう。

「ひとびとの「日常の理論」が完全に一致しているとは考えにくい。またそれは組織にとって望ましいものでもない。適切な分業のためには、ひとびとの「日常の理論」は、たがいに異なったものでなければならない。(中略)しかし、組織のなかで「日常の理論」がまったく異なり、それをもとに創り出される現実が違えば、ひとびとの相互作用の基盤がなくなってしまう。営業部門と製造部門のひとびとは、それぞれ異なった世界に棲んでいるが、両者が共同し、共通の問題解決を行う事ができなければ、組織的な協働は成り立たない。おそらく、両者は、会社全体のなかで、それぞれの部門がどのような位置を占めているか、両者の協力はなぜ必要なのか、いかにすれば両者の協力が促進できるかについて、緩やかな共通理解をもっているはずである。つまり、組織的協働にかんする日常の理論については緩やかな共通理解がみられるのである。」(p.87)

つまり、この議論に従うならば、全組織的な組織文化とは、部門ごとに持っていると思われるサブカルチャーの中で、重なる部分、緩やかな共有が可能な部分が、その正体であると考えることができる(図2)。言い換えるならば、一般的には全体的な組織文化に従属しているものと考えられるサブカルチャーこそが、むしろ組織文化の主体となるものであり、全体的な文化は、単にサブカルチャー間の最大公約数的なものに過ぎないのではないかと、考えられる。

では、このような部門ごとの考え方や価値観は、どのようにして形成されるのだろうか。河野(1994)

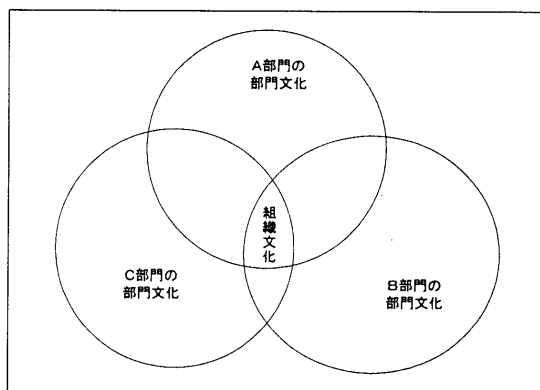


図2 部門文化と全組織的な文化との関係

によれば、各部門の仕事の違いやグループの価値観の違いから、「部門文化」とも呼ぶべき、部門やグループで共有された価値観や意思決定パターン、そして行動パターンが発生するとしている。また Hogg & Terry (2000)によれば、組織の構成員は、個々人が抱える主観的な不確実性を除去するために、規範の共有やグループ内の結合が起こり、その組織内の規範によって、結合が強化されるとしている。さらに、Ashforth & Humphrey (1997) は、組織の構成員はそれぞれの個人的な態度以外に、状況適合的な態度をも持ち合わせており、それは、部門や階層などの組織分化やそれにとともなう機能や能力によって形成される、「状況適合的な基準」に左右されているとする。つまり、都道府県庁における部や、政令市における局などには、仕事の同質性や、その仕事に従事する職員の属性の同質性などにより、状況適合的な基準が形成され、それがやがて部門文化として構造化されるのだと考えられるのではないだろうか。

ここまでの議論を整理すると、次のようなことが言えるのではないかと考えられる。つまり、行政組織においては明文化されている根拠法令や事務分掌などがどのように解釈されるのか、そしてその解釈が具体的にどのような行動に結びつくかという、二つのミッシングリンクをつなぐものとは、部門ごとに共有された全ての意思決定基準とそれを具体化した行動パターンである「部門文化」である。そしてこの部門文化は、組織の構成員の個々人がそれぞれの主観的な不確実性を除去するために共有した、それぞれの所属する部門ごとの規範や状況適合的な態度によって支えられている、と考える事ができるのではないだろうか。ではこの部門文化は、どのような影響を各部門の動きに与えるのだろうか。次に、この点について考えてみたい。

先に挙げたシャインによれば、組織の使命と戦略、目的と手段などの、外部に適合するための指針としての機能、グループ内の信賞必罰の基準などの内部統合の指針としての機能、そして先の Hogg & Terry の議論と通ずる、メンバーの不安を低減する機能の三つを挙げている。つまりこの三つの機能によって、組織の目標の達成のために、

活動のための準拠枠や判断基準を設定し、組織内部の基幹的な考え方や行動を標準化するのである(古川 1992)。基本的には、どのような組織でも文化のこれらの機能によって組織内外の様々な問題を標準化し、ルーティンワークで処理できるように変換し、効率的に活動していると考えられる。

### 3-3. 部門文化の負の機能

だが一方で、近年問題となっているのは、文化が過度の標準化をもたらし、それがいわゆる組織の「ゆでガエル現象」<sup>6)</sup>の原因となっているのではないかということである。またこの現象は、筆者が主たる研究対象としている行政組織において、極めて顕著な現象であると一般的に認識されているようである。古川 (1990) によれば、役割と行動の固定と固着、思考様式や行動様式のワンパターン化、コミュニケーション・ルートの固定化と慣行化、外部情報との疎遠や隔絶、リーダーによる自己呪縛の発生などの要因の五つの要因によって、判断や決定の自動化が起こり、組織は硬直化していくという。これも、組織のパフォーマンスを安定させるための意思決定基準としての文化が過度の標準化を組織にもたらした結果、組織が硬直化していくという議論である。だが、文化の負の機能については、これ以外にもいくつかの研究が発表されている。

例えば Morrison & Milliken (2000) は、「裸の王様」のメタファーを用いながら、幹部に対して意見することによる、ネガティブなフィードバックに対する怖れが組織内で共有されている場合、また幹部の堅い信念が存在している場合、「組織的沈黙」が発生するとしている。これらの議論は、意思決定基準としての文化が、過度の標準化の効果以外にも、組織のパフォーマンスを下げる可能性を示唆している。また、これは組織間関係についての議論ではあるが、Brown & Starkey (2000) によれば、否定の基準、合理化の基準、理想、神話、象徴などによって形成された自我を、各組織は守ろうとする傾向を持っており、それが組織変革の際に障害になる可能性を持つとしている。だがそれ以上に、これらの議論は、セクショナリズ

6) ゆでガエル現象については、Senge (1990) を参照されたい。

ムが形成される原因について、「セミハードな構造」や「ソフトな構造」のレベルにおける原因を、示唆しているのではないだろうか。つまり、複数の部門が共同での問題解決を求められた際に、もしもそれぞれの部門が持つ自我、ここでは部門文化と言い換える事が可能だと考えるが、これらがもしぶつかる部分があるとするならば、その時、セクショナリズムは部門間コンフリクトとして顕在化するのではないだろうか。このような考え方については、シャインも我々の見解と軌を一とする議論を展開している。シャインによれば、「グループは、物理的な近さ、共通の運命、共通の職業、共通の仕事の経験、同様の人種的背景、あるいは同様の地位のレベル（労働者とか、経営者とかいう）などにもとづいて（文化を：筆者注）形成する事ができる。グループがいったんある歴史を経験すると、文化も身につける。グループが他のグループと対立した場合、その対立を和らげるのは大変難しい。その主な理由は、グループは、そのアイデンティティを維持する必要がある、そのアイデンティティを維持する最良の方法の一つは、自らを他のグループと比較・対照させることである。換言すればグループ間の比較、競争、対立は、グループ内の文化の形成や維持に役立つ。

（中略）販売や研究部門、あるいはエンジニアリングや製造部門が、お互いに話し合ったり、効率的に協力するのに支障がある時、問題は、本質的には、カルチャー間の問題として見る事ができる。」（訳 p.52）という。

では、ここまでの議論を手がかりとして、セクショナリズムと部門文化、そしてこれらが実際の行動としての部門間コンフリクトに結びつくプロセスについて、どのように考える事ができるのだろうか。次にこの点について、議論したいと思う。

### 3-4. 部門文化とセクショナリズム

まず、セクショナリズムと部門文化の関係について考えてみる。ここまでの議論から、部門文化とは部門ごとに持つ経験や勤等を源泉として形成されるとの、推論が可能かと思われる。そして、一定の条件下<sup>7)</sup>においては、各部門が自部門の権

益や目標に固執するなどの潜在的なコンフリクトを抱えている状態として現れてくるのではないかと。そしてこのような各部門が自部門の文化を守ろうとする傾向が、潜在的ないしは構造的に埋め込まれた部門間の対立構造の源泉となり、この対立構造の前提となる部門文化のあり方こそが、セクショナリズムなのではないか。

しかし、ここで見落としてはならない論点が存在する。それは、なぜ自部門の文化を守ろうとする傾向が生まれるのかという点である。考えられるのは、文化が持つ標準化の機能と、これがもたらす効果であろう。つまり、この標準化の機能によって、基本的には内外の不確実性が低減され、組織のパフォーマンスは安定する。そして、この文化が外部の環境変化についていけず、外部の問題を標準化できなくなって以後も、内部統合の指針としての機能、メンバーの不安を低減する機能の二つは持ち続け、結果として「内部的」には高い合理性を維持する効果が、部門文化にはあるのではないだろうか。だからこそ、部門文化は守られる傾向があり、「内部的」な合理性ないしは効率性をさらに高めるために、部門文化に基づいた判断や決定の自動化が起こるのだろう。

また同時に、これらのそれぞれの部門の「内部」では合理的と考えられ、部門内部のメンバーに守られている部門文化が、それぞれの部門のメンバーの行動の指針となっていると考えられる。だが、そのような部門文化に基づく行動が、他部門の職員の別の部門文化に基づく行動と齟齬をきたす場合ないしは一致しない場合、セクショナリズムは部門間コンフリクトとして顕在化するのではないだろうか<sup>8)</sup>。

しかし、組織全体としてはともかく部門単位で考えた場合、その構成メンバーは絶えず入れ替わる。先に挙げた古川（1990）の議論では、構成メンバーの所属年数の平均をとってそれを「集団年齢」とし、この集団年齢が上がるほど判断や決定の自動化が起こり、組織は硬直化していくと論じている。しかし行政組織の場合には、職員は平均三年ごとに所属部署を異動しており、結果として

7) 菊地（2002）参照

8) 本稿の冒頭で定義した、どちらのコンフリクトが現れるかについても、菊地（2002）を参照されたい。

集団年齢が三年を上回ることはない。つまり、集団年齢がそれほど高くはないにもかかわらず、過度の標準化によって判断や決定の自動化がなされ、硬直化の傾向を見せている場合が多いと思われる。これはなぜなのだろうか。先の組織的に誘引される無力感や組織的沈黙をも含めて、部門文化が構成員に「学習されるプロセス」にこの答えがあると筆者は考えるが、この点についての議論は稿を改めて議論する事とし、本稿では、もう一つの考えなくてはならない点について、議論を深めていきたいと思う。

そのもう一つの考えなくてはならない点とは、ここまで援用してきた議論は主として企業組織を対象として行われてきた議論であり、これらの議論を行政組織に援用するにあたって、特別の配慮や概念の操作化は必要であるか否か、また必要であるならばどのような特別の配慮や操作化が必要であるかという点である。同時にこの議論は、一般的に「お役所仕事」と呼ばれるようなネガティブな行政組織独特の文化的特徴が、実際に存在するか否かを確認する作業でもある。次節では、この点に関する議論を展開したい。

#### 4. 行政組織の組織的特徴と概念の操作化

##### 4-1. 公-私組織の比較

では、行政組織と企業組織を比較した場合、どのような点を行政組織の特徴として挙げるができるのだろうか。公私比較の体系的な研究として、代表的なものとしてはPerry & Rainey(1988)の先行研究のサーベイ論文が挙げられるだろう。だがここでは、Perry & Raineyのような体系的な視野ではなく、古川が述べるような広い意味での「構造」に関わる公私比較から、企業組織に関する議論を行政組織に援用する上で特別の配慮や概念の操作化は必要であるか否か、また必要であるかという点について、考えていきたいと思う。

行政組織と一口に言っても、田尾(1988)が述べるように、規模の上での分散も大きく、開放的組織、サービス組織、非営利組織、プロフェッショナル組織、政治経済的組織など、多くの側面を持つ組織である。ゆえに、企業を対象とした議論を行政組織について援用するためには、これらの点を十分に考慮した上で、概念の操作化を行う必要

があると思われる。

例えば鎌田(1985)などは、行政組織と企業組織の違いについて、両者はどこまで共通性があり、いかなる点で異なっているか、比較しうるものと比較し得ないものとの識別が必要との前提を置きつつ、行政組織と企業組織の比較を行った結果、行政組織の特徴として、以下のような議論を展開している。「市場接触の欠如、その結果としての客観的基準を欠いたパフォーマンス測定、ならびに法律上の制約や政治的圧力といった環境の要因は、組織の内部の属性である、自律性の欠如、硬直化の増大、機能的でない報酬システムといった諸要因を制約している。さらに、これらが最終的に、非効率、イノベーションならびに適応の欠如といったパブリック組織の病弊にむすびついていると理解することができよう。」(p.25)と議論している。また、これらの特徴の他、行政組織を分析する上で欠く事ができない点として、Henry(1975)のパブリック・アドミニストレーションを「組織理論、マネジメント・サイエンスならびにパブリック・インタレスト(公益)の概念(の3つ)が合成されたもの」とする議論をひきながら、「組織理論とマネジメント・サイエンスを中心にパブリック・アドミニストレーションの領域のパラダイムを規程してしまうと、パブリック・アドミニストレーションとビジネス・アドミニストレーションとの識別があいまいになり、多くの場合、前者は後者の領域の中に併合されてしまう。そして、パブリック・インタレストの概念の重要性が適切に評価されなくなってしまうのである。パブリック・インタレストの概念こそ、パブリック・アドミニストレーション独自の、かつ自立的な領域たらしめているものなのである。」(p.25)と述べている。

この「公益」というものについては、例えば中嶋(2000)のように、行政組織の組織文化における基本的仮定とは「公益観」であるとの議論もなされている。中嶋によれば、この公益観には合理主義、理想主義、現実主義の三つの類型があるとしている。これら三つの公益観は、(行政活動が問題なく行われているのであれば)これら三つに価値の優劣はないという。また、公益観は「いかにあるべきか」という価値観に影響を与え、各公益観の優劣を決める基準となる上位の価値が存



在しない事により、行政組織にとって根源的な基本的仮定の一つと考える事ができると論じている。以上の議論は、先の古川の議論でいう「ソフトな構造」の最底辺、いわば組織の大前提となる部分に関する議論であった。では、より表層の部分、古川のいう「セミハードな構造」や「ハードな構造」における、行政組織の特徴とは、如何なるものなのであろうか。

「セミハードな構造」については、足立（1978）の公務員の意識等に関する著作における議論を採用すると、機能合理主義的遂行、中立性、全体の奉仕者としての公務員、過度の形式主義、過多の形式主義、前例主義、なわばりに関する「家」と「仁義」等々が列挙されている。また真山（2001）では、政策の実施過程における「腹芸」を問題視する議論を展開している。真山は、これまで漠然と考えられてきた行政組織内の政策形成からその実施にいたる業務を、政策課題の設定・政策案の作成・政策実施・政策評価の五つのプロセスで成り立っていると明確に切り分けた上で、役所という組織が日常携わっているのは、政策実施の段階であることを指摘した。そして同時に、この政策実施の過程こそが、具体的な政策の内容を決定し、その後の情報収集をしている段階であるとし、この政策内容の決定や情報収集を左右するものは、職員の経験と勘、そして人脈に基づく「腹芸」であるとする。古川の議論に従うならば、この「腹芸」とは実際のオペレーションに関わる行動指針であると解釈する事ができ、「セミハードな構造」を指すものとする事ができる。以上二つの議論から、行政組織内部では、足立が述べるような事柄を意識しつつ、自らの経験と勘や人脈を利用して、日々の仕事をこなすという「セミハードな構造」を持つと、考えることができると思われる。また、このような考えは一般的に「お役所仕事」と呼ばれているような行政職員の仕事の処理の仕方のイメージに、近いように思われる。

つまるところ、「セミハードな構造」とは、組織メンバーの態度や行動、そしてその背後にある「本人が認識しているレベル」の意識であると筆者は考えるが、これらについて、田尾は組織心理学の見地からの公-私組織の職員の比較分析を行っている（1990）。田尾は、その比較分析の結果、以下のような点を、行政組織の特徴として挙げている。

- ・特に課長の場合、慎重な生き方を好み、外部的な制約要因に目を向け、内面的な規律や規範に準拠するような行動は見られない。
- ・係長は、行動規範として、同調を一層重視する。また、経営効率のような内部的な基準に目を向けようとしめない。メリット主義に対しても後ろ向きの雰囲気を感じ取る傾向にある。このような結果から、自治体係長では、主体的なモラルが低い事が示唆される。
- ・しかし課長では、政治的な要因も含めた外部的な動向に強い関心を払っている。また、仕事に対する自負や自信も強固である。係長とは対照的。
- ・自治体の課長と係長ともに行動は消極的であるが、経営効率にはあまり留意しない。特に係長で顕著。

行動や態度に関しては、以上のような、特徴を行政組織は持っているという。では、行政組織の「ハードな構造」における特徴とは、どのようなものなのであろうか。田尾は同じ著作の中で、次のような特徴を挙げている。

- ・スパンが大きく、部や課などの個々の作業単位が大きい。企業に比べてフラットな組織
- ・権限の委譲が進み、決定の主体がヒエラルキーの下位単位に移行している。自立的な行動の余地も大きくあり、部門間の競合も顕著。
- ・可変におけるスタッフ機能が充実していないので、当事者によって利害の調整が出来ない事が多い。したがって、意思決定が向上して、トップによって裁断される。
- ・トップマネジメントの機能は強化され肥大化に向かう。また、ゼネラルスタッフも強化される。
- ・自治体では人の流通を制御しながら官僚制化を進め、カネやものに関する統制は厳しくない。文書主義によって、人の行動の細部にわたるまで関与しようとする傾向は顕著。

以上のような「構造的」特徴を持つ行政組織であるが、このような特徴は実際にどのような行動として表出化するのだろうか。中嶋（前掲書）は、行政組織の組織学習の特徴という形ではあるが、次のような議論を展開している。

まず、行政組織の基本的仮定（公益）は安定し

ているため、高次学習<sup>9)</sup>は生じにくいと言う。そのため、法規万能主義に加え、過度に行政規則、内部管理規則に依存しており、先例踏襲、旧套墨守の傾向が強く、保守的であるという。また、このようなビューロクラシー型の組織文化の進化プロセスの特徴は、新しい行動様式や知識が生まれるプロセスが既存の行動様式や知識の延長上にあることが多いため、大きな飛躍は少なく、回避学習中心になると、議論されている。

#### 4-2. 組織文化論の議論の操作化の是非

本節ではここまで、古川の述べる広い意味での「構造」の各レベルにおける行政組織の特徴や、これらの特徴が実際の行動として現れた際にどのような現象が観察されるのかという点について、先行研究における議論の整理を行った。では、これらの議論から、本節での課題であった、企業組織に関する議論を行政組織に援用する上で特別の配慮や概念の操作化は必要であるか否か、また必要であるならばどのような特別の配慮や操作化が必要であるかという点について、考えたいと思う。筆者は、この点について、以下の三つの事が言えるのではないかと考える。

第一に、企業組織の場合には、一般的に言われているように、その文化の大前提には「利潤最大化」という基本的仮定があると思われる。企業組織はこの基本的仮定を大前提として、自社の製品やサービスをより広範に売するためにはどうしたらいいか、どのように生産プロセスにおいてコストカットをするかなど、利潤最大化の実現のためにどうすべきかという価値観や行動指針などが、「構造」の中にプログラムされていると考えられる。一方で行政組織の場合には、その「構造」の大前提となる基本的仮定とは、「公益」である。ここに、経営効率のような内部的な基準に関心を向けようとしない、メリット主義に対しても後ろ向きの雰囲気を感じ取るなどの傾向があるなどの特徴が、現れてくるのだと考えられる。

第二に、上記のように企業組織と行政組織では、その「ソフトな構造」、つまり組織文化の大前提となる基本的仮定が全く異なるが、本節で取り上

げた議論を見る限りでは、文化の機能の仕方や逆機能の仕方に違いがあるわけではないと考えられる。また、ここで取り上げた議論には、部門文化に直接的に関係すると思われるものは少ない。しかしながら、中嶋が述べるような「公益観」は部門毎に異なる可能性があるが、大前提である「公益」という基本的仮定は共有されていると考えられ、それはすなわち、加護野の述べるような全組織的な文化と部門毎の文化の関係の説明に当てはまるものと考えられる。これらのことから、分析ツールとしての組織文化論、そして特に部門文化に関わる議論について、操作化は必要ないと、筆者は考える。

第三に、本稿はあくまで行政組織のセクショナルリズムや部門間コンフリクトに関わる、「構造」や文化に関わる概念整理を目的とした研究ノートであるが、本研究が実証の段階に入った際には、次の事に十分に留意する必要がある。すなわち、繰り返しになるが、行政組織の基本的仮定が「公益」であり、我々経営学者が企業分析をする際にするように、単純に効率・非効率と考え議論する事などが、おそらく不適切であり、企業と同じ価値基準で行政組織内の現象にあたる事の危うさである。たとえ分析ツールとしての組織文化論に操作化の必要がないとしても、この企業組織と行政組織の基本的仮定の違いを見逃してしまうならば、有意義な実証研究はなしえないだろう。

以上のように第二節から本節まで、第一節で提示した問いに対する答えを導く事を目的として、一つずつ議論を積み重ねてきた。では、この議論の積み重ねから、如何なる事を言う事が出来るだろうか。本稿は、先にも述べたとおり、あくまで概念整理を目的とした研究ノートであり、おそらく現時点では、かなり限定的なことしか述べる事はできないだろう。しかしながら、筆者が現在行っている研究の一つのプロセスとして、理論的な仮説という形で本稿で議論してきた事から言える事を提示し、本稿を終わりたいと思う。

#### 5. 行政組織における部門文化とセクショナルリズム

筆者は本稿で、行政組織における仕事の進め方の中でも、最も顕著にその特色を表していると思

9) アージリスの議論にいう、基本的仮定をも改訂する組織学習である、ダブルループ学習の事を指している。

われる「縦割り」や「稟議」という仕事の進め方に注目した。そして、このような仕事の進め方の根底にあると考えられるセクショナリズム、そしてセクショナリズムを前提として行われる行動である部門間コンフリクトを、これまで行政学において行われてきた法や制度などの視点からではなく、組織文化論の視点から検討する事で、改革が進まない真の理由に近づくと共に、その解決のための処方箋への展望を示す事を目的とし、次の三点の検討を行った。第一に、行政学における法と制度の視点からの議論の確認を行うと共に、これらの議論の限界を指摘した。第二に、法と制度の視点に変わる視点として本稿において提示する組織文化論の議論についてのサーベイを行い、第三の課題として企業組織についての議論である組織文化論の視点を行政組織についての議論に援用する際の留意点について検討した。まず、これら三点についての議論を振り返るところから、本節における議論を始めたいと思う。

第一の点については、本稿では行政学における法と制度の視点によるセクショナリズムに関する議論では、次のような限界があると結論した。第一に、セクショナリズムを形成する要因として伝統と法制度を挙げ、主として法制度を論点としての議論が展開されているが、はたして法と制度だけで説明できるのかという批判である。第二に、仮にセクショナリズムの分析が法と制度による視点だけで可能だとしても、これらの議論は基本的に中央省庁を対象にした議論であり、地方自治体の全庁的に一括して行われる職員採用や、平均三年で様々な部署を異動する人事ローテーション等の人事制度、そして中央省庁のようにファンクション毎に別組織となっているのではなく、全てのファンクションを包括して一つの組織となっている地方自治体の組織編成を考えると、その議論に適用することは困難ではないかという点である。第二節では、これらの批判のうち第二の批判については、実証段階での課題としつつも、第一の批判について古川による広い意味での組織の「構造」に関する議論を論拠として、組織文化の議論をもって、行政組織におけるセクショナリズムと部門間コンフリクトという現象に対して、光を当てる必要性を示唆した。

第二の点については、第二節の議論を受ける形

で組織文化論、特に部門文化に関する先行研究をサーベイし、次のようなインプリケーションを得た。まず本稿では、セクショナリズムを部門間コンフリクトの前提となる部門ごとに持つ経験や勘等に起因するものと定義し、セクショナリズムに基づく行動としては、各部門が自部門の権益や目標に固執するなどの潜在的なコンフリクトを抱えている状態として現れてくると議論した。また、なぜ自部門の文化を守ろうとする傾向が生まれるのかという点に注目し、文化が持つ標準化の機能とこれがもたらす効果であるとした。この標準化の機能によって、基本的には内外の不確実性が低減され、組織のパフォーマンスは安定する。一方で、この文化が外部の環境変化についていけず、外部の問題を標準化できなくなって以後も、内部統合の指針としての機能、メンバーの不安を低減する機能の二つは持ち続け、結果として「内部的」には高い合理性を維持する効果が部門文化にはあり、だからこそ部門文化は守られる傾向があり、「内部的」な合理性ないしは効率性をさらに高めるために、部門文化に基づいた判断や決定の自動化が起こる。また同時に、これらのそれぞれの部門の「内部」では合理的と考えられ、部門内部のメンバーに守られている部門文化が、それぞれの部門のメンバーの行動の指針となっていると考えられる。以上のような考察から、そのような部門文化に基づく行動が、他部門の職員の別の部門文化に基づく行動とぶつかる場合ないしは一致しない場合、自覚的かつ意図された結果としての部門間コンフリクトと、無自覚的かつ意図せざる結果としての部門間コンフリクトと、二つの部門間コンフリクトのどちらが顕在化するかはその時々によって異なるであろうが、セクショナリズムは部門間コンフリクトとして顕在化すると考えた。

最後に第三の点については、様々な研究分野における行政組織の「構造」に関わる先行研究をサーベイし、それらから次のような知見を得た。すなわち、企業組織と行政組織では、その「ソフトな構造」、つまり組織文化の大前提となる共有された仮定が「利潤最大化」と「公益」というように全く異なる。これは極めて重要な違いであるが、文化の機能の仕方や逆機能の仕方に違いがあるわけではないということである。そこで、分析ツールとしての組織文化論、そして特に部門文化に関

わる議論について、操作化は必要ないと結論した。

以上のような考察を、本稿では行ってきたわけであるが、これらの検討結果から、本稿の問いに対してどのような理論的仮説を導く事ができるのだろうか。最後に、この点について、考えていきたいと思う。

第一に言える事は、セクショナリズムや部門間コンフリクトの分析視角としては、従来行政学で行われてきた法や制度などの「ハードな構造」だけでは足りないと思われる。そしてこれを補うものとして、行政組織の職員間で共有されている不文律などの「セミハードな構造」や、全庁的な組織文化や部門文化などの「ソフトな構造」への分析視角が必要であるということである。

第二に、そして本稿で最も主張したい点であるが、「部門文化の部門間の相違が、セクショナリズムと部門間コンフリクトの原因となる」という仮説命題である。つまり、本稿で検討してきたように、それぞれの部門には、それぞれの与えられた仕事やその仕事の組織内での位置づけなどから、独自の文化が形成されてくると考えられる。このそれぞれの部門ごとの文化が、部門ごとの価値基準や行動指針などの「セミハードな構造」として、機能するようになってくる。その結果として、例えば複数の部門が共同で対処すべき課題が発生した場合に、その課題に対する認識の仕方や解決を要すると考えられる問題の探索の仕方も当然に異なってくる。そして、それぞれが提案する解決案なども当然のように異なり、部門間の調整が必要となるのだと考えられる。もちろん、調整が必要な事態を、即セクショナリズムや部門間コンフリクトと考えるのは適切ではない。また、調整が必要な事態が発生してから、実際に部門間コンフリクトにいたるまでには、各部門ではいくつもの意思決定が行われていると考えられ、調整一つとっても様々な調整の仕方とそれに対する各部門の反応がある<sup>10)</sup>。しかしながら、あくまでセクショナリズムや部門間コンフリクトの発端はどこにあるのかと言う意味では、この部門文化の相違、言い換えれば潜在的に対立構造を持ちうるような部門文化間のあり方というものが、一つの大きな原因

となっていると考えられる。

この意味では、従来の行政学で分析してきた法や制度が、どのような意味を持ちうるのか、また、なぜこのような視点だけの分析では足りないのかを、上記の議論から説明する事ができよう。つまり、法や制度とは、部門毎の文化を形成しうる範囲、言い換えれば、職員がコミットすべき範囲を規定するものなのだと考えられる。職員は、この同じ範囲を与えられたもの同士の中で規範を形成し、不文律を形成し、それらが繰り返し実行され学習されていく中で、部門文化を形成していくわけである。法と制度の視点からの分析、そして法と制度のみに着目した改革に欠けていた事とは、この職員がコミットする範囲のみを議論して、その中の「人間の行動」というものに、全く目を向けていなかった事なのではないか。これでは、瓶にのみ趣向をこらし、中身の吟味が全く行われていないワインに等しい。このように考えるならば、セクショナリズムを解消する事が如何に困難であるかが理解される一方で、部門間コンフリクトを可能な限り緩和する方法を考える上での方向性が示されるのではないだろうか。第二節で加護野（前掲書）の議論を引きながら議論したように、それぞれの部門の部門文化を全組織的な組織文化に統合しようとする事は、そもそも不可能であるし、組織内の適切な分業のためにも不適切な方向性の改革であるだろう。しかしながら、その部門文化間のあり方、つまり部門文化の最大公約数の部分のあり方を変える事は十分に可能であろうし、また部門文化間の翻訳機能を例えば企画調整部門等に担わせるということでの対応も、ある程度は可能なのではないだろうか。

以上が、本稿で行ってきた先行研究のレビュー等から演繹することによって言い得ると筆者が考える、全てである。しかしながら、あくまでこれらは机上で検討した結果得られた理論的仮説であり、実際の現場には、本稿における議論と一致する点や異なる点、そして考えもしなかった新たな発見など、様々な「原石」が存在していることであろう。今後、本稿での仮説の実証を目的としつつもあまりそれにとらわれすぎずに、フィールド調査等を綿密に行い、上記の「原石」を収集する事を、さしあたっての今後の課題とし、本稿を終

10) 菊地 (2002) 参照

わりたいと思う。

### 【謝 辞】

本稿の執筆にあたっては、その構想の段階から京都大学の若林直樹先生より、大変有益なご指導を賜り、また推敲の段階では、東北大学の大滝精一先生、横浜市立大学の稲垣京輔先生から、多くのアドバイスをいただいた。また、東北大学大学院経済学研究科の榊原雄一郎氏との議論、広島大学大学院社会科学部研究科の渡邊由美子さんとの議論からも、多くの示唆を得る事が出来た。

さらに、幾人かのH県庁職員の方々からも、現場の視点からのお話をいただき、執筆する上で多くの示唆をいただいた。

これらの方々に、この場をかりて御礼申し上げます。

### 参考文献一覧

足立忠男『職業としての公務員』公務職員研修協会、1978

Albert, Stuart., Ashforth, Blake. E., Dutton, Jane. E., Organizational identity and identification, *Academy of management review*, vol.25 no.1 pp.13-17, 2000

Argyris, C., *On organizational learning*, 1992

Ashforth, Blake. E., Humphrey, Ronald. H., The ubiquity and potency of labeling in organizations, *Organization science*, vol.8 no.1 pp.43-58, 1977

Brown, Andrew. D., Starkey, Ken., Organizational identity and learning, *Academy of management review*, vol.25 no.1 pp.102-120, 2000

Coram, R., Burnes, B., Managing organization change in the public sector, *International journal of public sector management*, vol.14 no.4, pp.94-110, 2001

Driscoll, Amanda., Morris, Jonathan., Stepping out: Rhetorical devices and culture change, management in the UK civil service. *Public administration* vol.79 no.4 pp.803-824, 2001

古川久敬『構造こわし』誠信書房, 1990

古川久敬「構造こわしと集団・個人の学習」『組

織科学』vol.25 no.1 pp.10-21, 1992

原野翹「自治体官僚制とその研究」自治体研究社『自治体問題講座 第二巻 自治体の行政管理』自治体研究社, 1979

Henry, N., Comparing public and private management, *Public administration review*, vol.35 pp.378-386, 1975

Hogg, Michael. A., Terry, Deborah. J., Social identity and self-categorization processes in organizational contexts, *Academy of management review*, vol.25 no.1 pp.121-140, 2000

本田弘『現代行政の構造』勁草書房, 1994

Kachan, Thimas. A., Huber, George. P., Cummings, L. L., Determinants of Intraorganizational Conflict in Collective Bargaining in Public Sector, *Administrative Science Quarterly* vol.20, pp.10-23, 1975

加護野忠男『組織認識論－企業における創造と革新の研究－』千倉書房, 1988

鎌田伸一「パブリック組織を民間企業組織と比較する」『組織科学』vol.19 no.2, pp17-26, 1985

Huber, George. P., Organizational learning, *Organization science*, vol.2 no. pp.88-115, 1991

飯田彦彦「組織文化の変革メカニズムに関する測定論的考察」『商学論集』第65巻 第三号 福島大学 pp.27-45, 1997

Johnson, G., Smith, S., Colding, B., Microprocesses of institutional changes in the context of privatization, *Academy of management review*, vol.25 no.3, pp.572-580, 2000

加護野忠男『組織認識論』千倉書房, 1988

菊地彰「行政組織における部門間関係の選択と決定のプロセス」『東北都市学会年報』vol. 4pp.2-15, 2002

河野豊弘「前者の企業文化と部門文化」『組織科学』vol.27 no.2 pp.48-60, 1994

Martino, Mark. J., Gardner, William. L., Learned Helplessness, *Academy of management review*, vol.7 no.2 pp.195-204, 1982

宮本政於『お役所の掟』講談社, 1993

真山達志『政策形成の本質』成文堂, 2001

村松岐夫『日本の行政』中公新書, 1994

Morrison, Elizabeth. wolfe., Milliken, Frances.

- J., Organizational Silence, *Academy of management review*, vol.25 no.4 pp.706-725, 2000
- 中嶋学「行政組織の環境適応に関する一考察」  
『同志社政策科学研究』第二巻 pp.195-213, 2000
- 大月博司「組織文化とパワーの関係」『北海道学園大学経済論集』第36巻 第4号 pp.17-27, 1989
- Perry, James. L., Rainey, Hal. G., The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy, *Academy of management review* vol.13 no2, 1988
- Pondy, L. R., 1967. Organizational conflict: concepts and models, *Administrative Science Quarterly* vol.12, pp.296-320, 1967
- Schein, Edger. H., *Organizational culture and leadership*. 1985 (清水紀彦・浜田幸夫 訳『組織文化とリーダーシップ』)
- Senge, Peter. M., *The fifth discipline*, 1990 (邦訳: 守部信之 訳『最強組織の法則』)
- Silvester, Joanne., Andersaon, Neil R., Patterson, Fiona., Organizational culture change: An inter-group attributional analysis, *Journal of occupational psychology*. vol.72 pp.1-23, 1999
- 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
- 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社, 1990
- 梅田次郎「業績測定型・三重県事務事業評価システムの発展過程と展望」『日本評価研究』vol.2, 2001
- 若林直樹「英国の教育行政改革と学校の組織改革」『経済社会学会年報』vol.25, pp.173-180, 2003
- Walton, Richard. E., Dutton, John. M., The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review, *Administrative Science Quarterly* vol.14, pp.73-85, 1969.
- Walton, Richard. E., Dutton, Jhon. M., Cafferty, Thomas. P., Organizational Context and Interdepartmental Conflict, *Administrative Science Quarterly* vol.14, pp.522-543, 1969.
- Watkins, Karen. E., Marsic, Victoria. J., *Sculpting the learning organization*, 1993 (邦訳: 神田良・岩崎尚人 訳『学習する組織をつくる』)
- 山田三矢「調整の機能と構造」本田弘編『行政管理のシステム』勁草書房, 1993
- 吉田孟史「組織間学習と組織の慣性」『組織科学』vol.25 no.1, pp.47-57, 1992

(2004年1月6日受付)