自治体経営の組織戦略
－ 日米のデータを用いた組織戦略と組織心理学的観点との統合 －

遠藤　哲哉※・小野寺哲夫※※

近年、自治体経営の組織マネジメントの多くは、TQM、リエンジニアリング、バランス・スコアカード等のNPM（ニューパブリックマネジメント、以下ＮＰＭと記す）的理念と手法を志向している。しかし、先行する民間企業では、過度の競争や成果指向のマネジメントによって経営改革が失敗する事例も報告されている。他方で、過度に競争や成果のみを重視することなく、実践コミュニティやソーシャル・キャピタルの存在に注目し、個人の貢献意欲を引き出す組織マネジメントの実践を行っている自治体も存在する。この自治体組織マネジメントにおいては、「学習」に価値を置く学習リーダーやキーパーソンが存在し、学習する組織文化の構築を通じて、個人の成長を促し、組織の生産性を上げることが目指されている。本稿では組織戦略論及び、組織心理学、学習論の知見に拠りながら、第一線で働く自治体職員のアイディアや実験、試行錯誤のプロセスが尊重される組織マネジメントの可能性を検討する[1)]。その際、日本の組織マネジメントがOJTを重視してきたことを考慮し、従来のOJTを批判的に分析する。そして、新しい組織戦略としてのOJL（On the Job Learning）を展望し、今後の自治体組織像についての示唆を行う。

1　近年の自治体経営理論の概観

自治体経営において、英国・ニュージーランドの改革や米国のTQM、リインベンティングガバメントなど、いわゆるNPM改革が、1990年代の後半以降わが国においても紹介され、三重県や福岡市等に見られるように、自治体改革のモデルとなってきた。この改革運動において、大住による一連の研究（大住２００３a、２００３ｂ）は、経済学及び経営戦略論（戦略計画論）からのNPM理解に大きな前進をもたらした。また、上山の研究（上山２００２，２００３）及び氏が主宰する「行政経営フォーラム」の活動は、自治体経営の現場における理論的・実践的改革ツールとなっており、改革運動に影響を与えてきた。

表1は、代表的なＮPM研究概念の対比を行ったものである。大住（２００３a）は、自治体経営改革を、政策と執行を峻別し、政治と行政幹部が決定する戦略計画と現場における業績測定（パフォーマンス・メジャメント）に分けてとらえている。前者は、トップマネジメントの改革課題であり、後者は現場におけるマネジメント改革である。トップマネジメントの改革が、政治主導（政党）で可能な場合は良いが、そうでない多くの場合には、住民参加・協働が有効になる。住民参加という点では、米国のWeeksが提起している「審議権のある民主主義（Deliberative Demo c racy）」が念頭に置かれている。後者の現場マネジメント改革では、現場への権限委譲を行い、組織の活性化を通じて生産性を向上させていく戦略策定が必要である。具体的な自治体経営組織マネジメントの方法として提案されているのは、ミドル・アップ・ダウン方式である。自治体のミドル（中間管理職）が自治体の政策形成に積極的に関与するモデルであり、住民協働の戦略策定もミドルレベルで可能となる[2)]。

上山は、現場改革の重要性を強調する。なぜなら、改革とは現場の第一線の人々の仕事であり、改革を担う職員の意欲や情熱に大きく依拠するからである。したがって、行政改革の鍵は現

※　青森公立大学
※※㈶ふくしま自治研修センター客員教授

場改善活動であり、その支援体制が組織マネジメントの課題となる。そして、管理部門を縮小し、現場に優秀な人材を配置し、タスクフォースチーム方式で政策や戦略を提案していくという現場主義のモデルを推奨している[3]。なお、上山及び伊関は、行政評価とNPMの関係について、詳細な事例分析を踏まえて、わが国自治体の行政評価を、A型（査定管理）モデル、B型（TQM）モデル、C型（住民コミュニケーション）モデル、D型（ニュー・パブリック・ガバナンス）モデルの４つに整理し、NPM改革の進捗にあわせて、これら行政評価のタイプが、進化するとしている。すなわち、組織マネジメントの改革度合いに応じて行政評価の庁内における位置づけが変化し、管理ツールになったり、学習ツールになることを明らかにした[4]。

ガバナンス論との関係で、NPMモデルを整理しているのが、山本（２００２）である。山本は、NPMを４つに類型化している。伝統的経営、企業的経営、市場的経営、ネットワーク的経営である[5]。この中で、ネットワーク経営とは、政府と市場や社会との境界がネットワーク化されるため相互作用の領域が拡大することにともなう新しいNPMの経営形態であるとしている。ガバナンスのスタイルに応じて、それに適合的なNPM形態を提起している。

また、古川は、Furukawa＆Hoshino（２００１）の中で、NPMと対比させてKBG（ガバナンス論とナレッジマネジメント論を併せ、Knowledge-based Governanceとし、その頭文字を使って命名）のコンセプトを主張している。KBGでは、「知識や目標・目的共有による市民と政府との協働」を原則とする。また、古川（２００２）は、学習する過程で戦略の一貫性やパターンが形成される側面を強調した創発的戦略とその組織モデルとして「学習する組織」のコンセプトを提案している。

さて、以上のように、近年、自治体経営論に影響を与えているNPM論は、識者によってNPMの発展系として市民参加・協働モデル等を組み込んで展開させている場合と、NPMとは異なったコンセプトを対置しているものなど、多彩な広がりを見せ始めている。以下では、自治体職員の視点から、自治体経営における組織マネジメントと政策形成について検討を加えることにする。

2　自治体職員の政策研究とOJL

これまでの政策研究の中で、比較的看過されていたのではないかと思われるのは、組織論的観点である。つまり、研究主体と実践との関係を、組織論的に解明していくことである。実践的には、例えば、自治体職員の個人の潜在的能力や感性を信頼し、ボランタリーな行為を尊重することである。これは、自主政策研究を奨励することにつながる。また、変革型ミドルやキーパーソンは、不利な条件や困難に遭遇しながらも、自分たちでなんとか試行錯誤しながら活動（＝政策過程）を続けようとする。その場合に、なるべく過酷な状況をいくらかでも緩和できるような組織の状態を作ってやること等である。これは、組織論や組織マネジメントの研究テーマである。

（財）ふくしま自治研修センター前ＯＪＴ研究会（現ＯＪＬ研究会）では、「学習する組織」というコンセプトを使って、以上のような問題の解明にも役立てることのできる研究を行ってきた。ＯＪＴ（On the Job Training）とは、職場研修（仕事を通じた人材育成）のことである。しかし、従来のＯＪＴは、いくつかの基本的な問題を抱えていたのではないかというのが研究会の問題意識である。一つは、上司が部下を教育訓練するというように、訓練の側面を強調していること。二つは、個人対個人の教育訓練であり、組織論的アプローチが弱いこと。三つは、変革の視点か弱いことである。職員研修では、特にＯＪＴが重要とされてきているが、政策研究を、上述したように現場志向の実践的研究にしていく場合、ＯＪＴの質的改善が不可避ではないかと考えるのである。ここに、政策研究と職員研修とのリンケージの実践的課題がある。政策研究を効果的に行っていくためには、ＯＪＴを次のような視点から組み直していくのが方法である。①自律的学習、②職場文化の構築、

③変化・柔軟性の３つの視点である。これを、表２では、職員研修（ＯＪＴ）の政策研究とのリンケージという視点からまとめている。

３　クロッサン派の分析モデルと「学習する組織」

本稿では、組織学習論の研究で成果を挙げているクロッサン派の分析モデルと「学習する組織」の観点から、日米の実証研究及び事例研究を行い、新しい自治体経営の組織戦略を展望する。本稿で使用した組織学習モデルの概要を図解すると、図１及び図２のようである。図１では、クロッサン派の分析モデル[6]を活用して、個人、グループ、組織という３つのレベルと、フィードフォワード及びフィードバックの２側面、さらに直感、解釈、統合、構造化（ゼッツマにより、出席、実験が加えられている[7]）の４～６つの学習プロセスから組織学習モデルを構成している。この中で、フィードフォワードとは、新しい学習としての探究（exploration）に関係し、本稿で検討するOJL(On the Job Learning=自律的相互学習)の過程に等しい。この探究（exploration）は、個人レベルで生じ、グループレベルを通じて、システムや制度、戦略、手続き等に埋め込まれ制度化へと至る。フィードバックは、学習されたことの活用（exploitation）に関係し、制度的学習プロセスが個人やグループへと影響を与える方法と関係する。本稿では、従来の教育訓練としてのOJTを、この過程に位置づけている。

本稿では、OJTと職員の変革志向活動との軋轢関係を、フィードフォワード学習プロセスとフィードバック学習プロセスとの緊張関係ととらえ、フィードフォワード学習プロセスを促進する組織戦略の方途を検討している。クロッサン派では、グループ、組織レベルで起こる統合を、諸個人間の共有理解を発展させたり、相互の調整を経て行われる協調的行動プロセス（対話や共同行為）とし、構造化をルーティン的な行為の発生が保証されるプロセスと規定している。すなわち、課業が決められ、行動が特定され、ルーティン的な行動の再生産が行われるプロセスを構造化と規定している。本稿では、このような統合や構造化の中心に、組織成員に共有する価値観及び行動パターンとしての組織文化や組織風土を位置づける。（財）ふくしま自治研修センターOJT研究会（H.15～ＯＪＬ研究会）では、この組織文化及び組織風土を組織スタイル（OS=Organizational Style）と規定し（図２）、組織スタイルと個人学習及び組織学習の成果との関係を、実証的に明らかにしてきた。この分析の結果、学習する組織スタイルが、他の組織スタイルに比較して個人学習と組織学習の双方においてプラスの効果があることが判明した[8]。

４　OJTの批判的検討とOJL（On the Job Learning）

既述したように、OJT（On the Job Training=職場研修）は、その必要性や重要性が強調されながら、充分機能しているといえない場合も少なくない。第一に、今日のように急激に変化している社会の中では、現場に遠い上司よりも、市民と密接に関係をもっている第一線で働いている職員の方が、効果的に仕事を行える機会を持ち合わせているという場合もある。その意味で、「職位」や「年齢」という属性よりも、例えば住民と協働できる「専門性」や「柔軟性」あるいは人材交流の機会が重視される必要がある。その場合に、管理職や上司は、そうした人材や機会に対して、オープンに対処し、職員が自律したチームの中で相互学習を行い、仕事を行っていくことをサポート（支援）したり、コーディネイトするという視点が必要になる。

第二に、仕事が出来るようになるということは、形式的知識や技術の理解ばかりでなく、職場の人間関係や作法、振る舞い、中心的価値へのコミットメント等、仕事を行う上で関係する様々な組織的関係に身体を投じて、身をもって習得することが含まれるということである。これは、新参者にとっては、古参者としての職場の上司や先輩の指示に従って習得することができる事柄である。しかし、上司や先輩が、個別に教育することには限界も多い。なぜならば、いかなる仕事でも、職場全体の仕事の進め方や

風土、文化によって規定されている面があり、その意味では、個別対応では無理な場合も少なくないからである。より良い仕事を遂行していくためには、職場や組織全体から問題を捉えることが必要である。

第三に、知識や技術の習得は、教え込む場合に効率よく効果的に行われる場合があるにしても、ある一定水準以上の意欲と技能を持ち合わせている職員の場合には、むしろ仕事の目的やビジョンを確認するだけで、自律的に仕事を行っていくスタイルの方が効果的である場合も少なくない。教え込むスタイルを、「教育訓練」とすれば、後者の自律的なスタイルは、「自律的相互学習」である。

以上の観点から、従来の教育訓練型のOJTに対して、OJLという形の組織戦略（人材育成）を提案する。OJLでは、自律的な相互学習をベースに組織風土を変革し、変化に対応したり、変化を起こせる人材造りを目指す。つまり、本稿で述べるOJLとは、「職場内外における自律的相互学習を通じて職場風土を改革し、個人の成長と職場への貢献意欲を高める学習プロセスを重視した組織戦略」のことである。OJTとOJLの特徴を、整理したものが表３である。

次に、教育訓練としてのOJTではなく、自律的相互学習としてのOJLが生じ易い組織モデルについて検討する。本稿では、（財）ふくしま自治研修センターOJT研究会の研究に拠り、組織風土及び組織文化としての組織スタイルというコンセプトを使用し、3種類の組織スタイルを特定した。すなわち学習する組織（LO）、ニューパブリックマネジメント（NPM）、官僚主義的組織（BUR）である（表４参照）。まず、学習する組織（LO）スタイルであるが、これは、個人の自発性、自主性、多元的価値を尊重し、組織内外におけるオープンなコミュニケーションと対話を進め、個人の成長及び組織への貢献意欲を高めている組織である。この組織モデルでは、個々人の実践プロセスが尊重され、学びと成長が期待される。職場のリーダーやキーパーソンは、諸個人のビジョンを重視し、成長を支援する。そのことを通じて、職場（組織）全体の共有ビジョンを創出していく。次に、NPMスタイルであるが、これは、競争や市場メカニズム、成果（結果）重視によって特徴づけられる。最後が、官僚主義的組織（BUR）スタイルである。これは、前例や形式的手続きを重視し、プロセス自体を批判的に見直すことをしない、その意味で学習や個人の成長がほとんどおこらない組織スタイルである。以上の各組織スタイルは、理念型として設定している。

5　各組織スタイル毎の実証的検証

先に述べた個人学習及び組織学習の学習量について、上記の組織スタイルモデルを使って、実証的検証を行った。以下に、その一部を紹介したい。

【方法】

実施日：本調査は、平成2002年2月7日～26日にかけて実施した。

被験者：福島県を中心とした自治体職員、および、全国の先駆的な実践を行なっている自治体（ニセコ町他）職員（県、市町村）710名を対象に、１団体２０～４０票を自治体に郵送し、総務課等の担当者から各職員に渡す方法を採用した。回収は、各回答者からのセンター直接郵送である。有効回答者数５４５名（２７団体）、回収率76.76％である。アンケート票は、県内の場合、県庁他任意の５市、7町、5村、計１８団体に配布。（福島県、福島市、会津若松市、白河市、原町市、伊達町、川俣町、会津坂下町、船引町、矢祭町、双葉町、三春町、玉川町、鮫川村、川内村、飯館村、葛尾村）。県外の場合は、任意の２県、１町、５市、計８団体に配布。（ニセコ町、三重県生活部、三鷹市企画部、川崎市、福岡市＋福岡市民病院、横須賀市、兵庫県、横浜市）。

質問紙法：フェイシスシート（性別、役職、勤続年数など）、ワークスタイル測定項目、パーソナリティ要因として思考スタイル尺度（変革型・順守型・独行型・保守型・協働型）（Sternberg,1997）、自己効力感尺度（坂野、1986）、

リーダーシップスタイル（PM、変革リーダー）項目、組織スタイル測定項目（84項目）（小野寺、遠藤、2001）、組織学習・個人学習量測定項目（114項目）、および、職場ストレス測定項目（6項目）などからなる合計254項目の質問紙（リカート法7件法）。

【学習の成果測定項指標】

本研究は主に、ベイトソンの学習の論理階型論(2000)、アジーリスの学習論(1992)、およびレイヴとウェンガーらの正統的周辺参加論（LPP）に基づいているが、彼らによると、「学習とは、単に知識や技能が獲得されるだけではなく、所属する組織文化への参加度が高まっていくこと」であり、以下に示すようなものも獲得されていく過程であると主張した(1991)。

１獲得された知識・技能
２アイデンティティ　３責任感　４コミットメント　５職場の理念・ヴィジョンの共有　６誇り・やりがい・有能感　７組織のために働きたいという意欲　８仕事に対する動機づけ　９メンバー間の信頼・自己開示　１０重要情報へのアクセス可能性
１１職場の中の違和感・居場所感　１２職場における役割取得　１３職場貢献の実感
１４リフレクション能力・メタ認知

なお、組織学習・個人学習量は、現在の職場に移動してきた時、すなわち「以前」と「現在」との差分として操作的に定義した。したがって、組織スタイル測定項目と組織学習・個人学習量測定項目はすべて、1つの質問項目につき、「以前」と「現在」の視点から2回評価を行った。そして、「以前」と「現在」との間の差分が大きいほど、より多くの学習がなされたと解釈することにした。

【結果】

まず、組織スタイルごとの組織学習量、および個人学習量の算出を行った。その結果を、図３、４に示した。

この図３より、組織の効率性や情報公開・客観評価においては、ＮＰＭ組織スタイルにおいて最も学習が進んでおり、個人尊重、チームワーク、挑戦・自発性、オープンな対話、試行錯誤・遊び心においては、学習する組織スタイルにおいて最も組織学習がなされたことがわかる。一方、一般にネガティブな要素における学習、すなわちマニュアル化や権威主義、肩書主義、保守主義、手続（形式）主義などの官僚主義的な要素の学習は、官僚主義的組織スタイルにおいて最もなされ、逆に学習する組織スタイルにおいては、最も少なくなされたことが明らかになった。この結果から、慨して、効率性などを除けば、学習する組織スタイルにおいて最も組織学習が達成されたことが明らかになった。

次に組織スタイルごとの個人学習量についてだが、この図４より、いわゆる仕事の知識や技術以外のほぼすべての学習において、学習する組織スタイルが最も優れていることが明らかになった。すなわち、組織に対する違和感や不満などの否定的な要素の学習以外のほぼすべての学習要素において、学習する組織が最も多くの個人学習をもたらしたことが明らかになった。以上のことから、学習する組織スタイルの特徴を多く持つ組織は、多く持たない組織よりも、組織学習、および個人学習を促進させるということが示唆された。

次に、3種類の組織スタイルと職員の職場ストレス、および主観的健康状態についての一元配置分析結果を行った。すなわち、各組織スタイルごとに高中低群に分け、職員のストレスレベルと主観的健康状態に関して分散分析で検討した。その結果、すべての組織スタイルにおいて、各群間に有意な差が認められた。具体的には、ＮＰＭ高群は、低群よりも有意にストレスが少ないことが明らかになった(F(524,2)＝4.030,p<.05*)。また、学習する組織スタイルの高群は低群と比べて、有意にストレスが少なく（F(514,2)＝9.813,p<.01**）、主観的健康も高いこと（F(514,2)=5.965,p<.01**）が明らかになった。最後に、官僚的組織スタイル高群は低群と比べて、有意にストレスが高く(F(529,2)=11.355,p<.001***)、健康状態も悪いことが明らかになった。以上の

ことから、３つの組織スタイルの中でも、職員の自律性や個性を尊重する学習する組織スタイルが、職員のメンタルヘルスにとって最も優れていることが示唆された。

最後に、調査における全ての変数（ワークスタイル、思考スタイル、パーソナリティスタイル、リーダーシップスタイル）から組織スタイルへの影響（ステップワイズ重回帰分析の結果）を考察する。

これはすなわち、３種類それぞれ組織スタイルの形成には、どのような変数が影響を与えているのかを検討した。ここでは、意味のある影響を及ぼしている変数以外は自動的に削除してくれるステップワイズ重回帰分析を使用した。その結果は、図５から図７に示した。

まず、学習する組織スタイルにおける重回帰分析結果からみていく。線の脇に書いてある数値が大きければ大きいほど、学習する組織スタイルの形成に大きな影響を及ぼしており、またＲ２の値が大きいほど図５に描かれている変数が学習する組織スタイル形成を説明する大きさが大きいことを示している。すなわち、Ｒ２の値は一般に大きいほど良いとされているのである。

さて、図５より、学習する組織スタイル形成に最も大きな影響を与えていたのは、全体組織への参加度（β＝．２４）であり、２番目に大きな影響を与えていたのは、職場リーダーのＭ型リーダー度であった（β＝．２１）。また、強度はそれほどでもないにもかかわらず、学習する組織スタイル形成に統計的に有意な影響を与えていた（Ｒ２＝．５０９）６つの変数のうち４つは、リーダーシップからの影響であったということは、リーダーの組織スタイル形成に与える影響力の大きさ（重要性）を示唆するものである。すなわち、学習する組織の形成においては、職場の職員のポジティブな性格特性に加えて、職場リーダーの人間関係重視（ＰＭ理論のＭ型リーダー）度、職場リーダーの革新度、全体リーダーの自律学習奨励度、および職場リーダーの訓練奨励度などが大きな影響を及ぼしていることが明らかになった。

次に図６は、ＮＰＭ組織スタイルの形成に大きな影響を及ぼす変数を示している。この図６より、ＮＰＭ組織スタイルの形成に統計的に意味のある影響を与えていた（Ｒ２＝．３２４）変数は６つであった。そして、その中の３つの変数がやはりリーダーシップの影響であった。すなわち、ＮＰＭ組織スタイルに影響を与えていたのは、性格としての自信や積極性、順守的な思考スタイル、職場リーダーの革新性、全体リーダーの革新性、職場リーダーの訓練奨励その他であった。ここから、ＮＰＭ組織スタイルの構築に影響を与えていたのは、ポジティブな人格特性に加えて、職場、および全体組織のリーダーの革新性であった。現在地方行政の分野でユニークな実践を行なっている自治体はおおむねＮＰＭ的な組織を目指しているように思われるが、そのような組織スタイルに影響を与えているのは、リーダーの革新性であるということが示唆された。

最後に官僚主義組織スタイルについてであるが、図７より、官僚主義的組織スタイルの形成に統計的に意味のある影響を与えていた変数は８つであった（Ｒ２＝．３４１）。そして、その中の半分、すなわち４つの変数がまたもやリーダーシップからの影響であった。すなわち、官僚主義組織スタイル形成にプラスの（促進的な）影響を与えていたのが、大きい順に不安・消極的な性格、変革的思考スタイル、職場リーダーのＰ型度、順守的思考スタイルであった。そして、官僚主義組織スタイル形成にマイナスの（抑制的な）影響を与えていたのが、大きい順に、職場リーダーの革新度、職場リーダーの人間関係重視（Ｍ型）度、全体組織への参加度、全体リーダーの自律的学習奨励度であった。この結果から、官僚主義的組織スタイル形成にプラスの影響を与えるのは、職員の性格や思考スタイルなどであり、マイナスの効果をもたらすのは、リーダーの革新度であったり、人間関係重視度であったり、自律学習奨励度であったりすることが明らかになった。

以上の結果を総合的に検討した場合、各組織

スタイルの形成に最も大きな影響を及ぼすのは、職場や組織全体のリーダーシップであるということが示唆された。

6　事例研究

以下、フィードフォワード学習プロセスを促進し、学習する組織スタイルの特徴をもつ日米の実践を検討する。

（1）米国パロアルト市シティ・マネジャー、フランク・ベネストの実践事例 ～フィードフォワード学習を促す組織文化の構築（Agility　in　Learning）

米国カリフォルニア州パロアルト市は、2000年４月、州内のブレア市からフランク・ベネストをシティ・マネジャーとして雇用する。フランクは、自治体の組織改革を、徹底した「学習」を通じて行なっている。彼の「学習」及び「学習する組織」についての考え方は、以下のようである。(Frank, 2000)

フランクによれば、学習とは、「経験による行動の変化」であり、経験、実体験が非常に重視される。学習は、実践の中から生じるものであり、自律的主体的な営みであるとフランクは述べている。もとより、学校教育や集合研修を軽視しているのではなく、職場における実践そのものを重視するのである。学校教育や集合研修は、その実践の営みと密接に関係してのみ、意義がある。したがって、リスクを引き受け、失敗を体験しながら、試行錯誤をする過程を重視し、そのプロセス自体を「学習」と位置づけている。

> *「問題は、リスクにどう対処するかです。リスクや失敗に寛容でなくて、体験にともなう試行錯誤から学ぶことはできません。成功には、失敗がつきものだからです。ところが、官僚主義組織では、全てを完璧にしようとします。だから、沢山の手続きや公式化が起こるのです。例えば、射撃にたとえると、官僚主義組織では、「準備」「目標を定めろ」そして「打て」とします。しかし、学習する組織では、「準備」「打て」そして「目標を定めろ」という具合に行きます。つまり、「準備、打ってみて、うん、なかなかうまくいった、それから目標を定めよう」という順序です。というように、偉大な組織では、「準備、打つ、そして目標を定める」という具合にやっています。行為にバイアス（重み）が掛かっているのです。ところが、官僚主義的組織では、計画、計画、計画と続いてしまいます。そして、なかなか何かを実際にはじめようとしません。リスクやあいまいさに寛容であることが必要です。官僚主義的組織では、環境が変化しない場合だとうまくできるでしょう。しかし、現在のようなダイナミックな変化する環境の中では、「試す、調整する、後で修正する」ということが必要になるのです。この点が、官僚主義的組織と違うのです（下線強調は筆者）[9]。」*

このように、フランクはリスクテイキングや試行錯誤のできる組織文化の構築が非常に重要であると考えている[10]。さらに、学習する組織を構築していく場合には、時間や資源を、傾斜配分することも重要な課題になる。そして、必要なのは、教育訓練であるよりは、自律的な学習であるとしているのであるが、この点について、次のように、述べている。

> *現在は、２つの点に力点がおかれています。一つは、「訓練」から「学習」への移行です。「訓練」と「学習」には、大きな違いがあります。訓練というと、他の人に教え導かれることになりますが、学習という場合には、自分で導くのです。もう一つは、訓練が一般的に教室で行われる、つまり、学校志向であることと対照的に、学習は、試行錯誤で行われ、実験的であるということです。（「訓練」と違い、「学習」は自己主導、試行錯誤が強調されているのです。）私たちがやろうとしているのは、学習する組織へ向けた投資です。日々の仕事にいかに学習を統合するかを考えています（下線強調は筆者）。*

また、フランクは、パロアルト市に勤務する前の職場であるカリフォルニア州ブレア市でのシティ・マネジャーの経験事例を通じて、地域コミュニティにおけるオープンなコミュニケーションと対話の重要性を指摘している[11]。フランクの実践は、クロッサン派（ゼッツマ）の理論モデルで説明できる多くの事柄を含んでいる。既存の行政組織における意思決定のパターンに疑問を抱くフランクやコミュニティの人々が、多様なステークホルダーからなるタスクフォースを結成し、検討を行うのである。フランクの学習志向のリーダーシップによって、組織内外の人々からなるタスクフォースを構成し、オープンなコミュニケーションと対話に基づく学習を通じて、問題解決の新しい方法を創造していった。この学習プロセスは、「不法入国者」という

レッテルを貼り、追放し、警察権力に依存するという従前の手法＝フィードバック学習プロセスに対して、多様なステークホルダーからなるタスクフォースの結成と新しい解決手法の提案＝フィードフォワード学習との緊張関係を孕むものである。しかし、この対立関係は、フランクの多様な価値観の許容と学習や人材にウェートを置く考え方によって回避され、フィードフォワード学習プロセスが進展していったと考えられるのである。なお、フランクの学習に価値をおくリーダーシップについて、まとめたものが表５である。

（２）三鷹市の事例～　フィードフォワード学習プロセス（自主研究から公共政策へ）

三鷹市に、超都市化問題研究会という自主研究グループがある。この研究会の初代代表が、現助役の川村孝である。この自主研究グループで特徴的なのは、庁内外へネットワーク状に組織化されていることである。河村孝は、自主研究グループ「超都市化問題研究会」発足時の様子を次のように述べている。

> 「*三鷹市が、他の自治体と比べてそういう活動が盛んだった背景というのがあるんですね。われわれとしては、表現の自由と結社の自由が保障されているといっているのですけど、勉強したり、中だけじゃなくて、外部に対しても、シンポジウムとかそういうところに盛んにでたり、本に出したり、結構自由に出来るところなんですよ。東京でも目立つ人とか、突出している人というのは、叩かれるていうことが一般的だと思うんですけれども、三鷹の場合には、そういう人材を大事にしていくという風土があったような気がします。僕らがやっていたときも、上の人達が勉強会をやっていたり、若手の人材を大切にするという土壌がありましたよね*[12]。」

三鷹市のユニークな政策はこれらの自主研究やプロジェクトチームからでてきたアイディアに負うところが特徴であり、庁舎内外をネットワーク上に組織化された自主研究グループがインフォーマルに醸成されており、それが比較的長期間に渡り継続している[13]。クロッサン派（ゼッツマ）の分析枠組みでいえば、フィードフォワード学習プロセスが、自由な研究に対して好意的な組織文化に支えられて、良く機能してきたと考えられる。三鷹市の政策形成は、このようなフィードフォワード学習プロセスが、庁舎内外で、継続的に良く行われてきたことと平行して、市民と協働で基本総合計画策定を行っていることが大きな特徴の一つである。特に、計画素案の段階から市民が参加している点は重要である。市は、市民が作る任意団体「みたか市民プラン21会議」とパートナーシップ協定を結び、市民の提案が基本計画に十分反映できるようにしてきた。

以上のように、三鷹市における組織学習は、フィードフォワード学習プロセスが、広く組織内外の資源や情報にアクセスしながら進められてきたことに特徴がある。また、三鷹市の超都市化問題研究会の現会長である亀谷二男は、自主研究グループと公務における実践との関係を、次のように述べている。「7年、8年と活動を続けるうちに私たちは、何年か前に自分たちが、理想や夢として提案した事柄（公務の仕事を含むと考えられる：筆者）を実現するためにそれぞれの『最前線』で闘いはじめる。それは提案した者の責任として、実現するための主体となって汗をかくということでもあった[14]。」すなわち、自主研究グループでインフォーマルに検討し、内外に公表してきた夢や私的目標を、公務の現場で、試そうとしてきたのである。

これらは、クロッサン派（ゼッツマ）の出席（attending）や実験（experiment）に該当する。インフォーマルな自主研究会における新しい情報へのアクセス体験や、研究会で培われた庁舎内外における人間的絆が、既存のフィードバック学習プロセスとの緊張関係を含みつつも、イノベーティブな行動を支え、さらにフィードフォワード学習プロセスを促進していく要因になったと考えられるのである[15]。

（３）三重県庁生活部の事例～　オフサイトミーティングによる出会い（出席=attending）と実験

三重県庁では前北川知事の下で大胆な行政改革が実践され、全国から注目を浴びてきた。本節では、その中でも、三重県生活部における実践に注目する。生活部では、職員のアイディアからフロアーを一つにまとめ、机を自由に日替

わりで選択できるフリーアドレス化が具体化された。平成14年4月からは、この生活部の試みが、全庁的に導入された。これらの組織改革が行われる前までは、部の執務部屋が5箇所に分かれており、コミュニケーションが図りにくく、上から下への一方的な情報伝達となっていた[16]。　また、改革の手法は、前北川知事がトップダウン方式で進めてきたことにより、当時の職員は、「やらされ感」が強く残っていたという[17]。

そこで生活部では、職員の「やらされ感」を払拭し、職員自ら考え行動する仕組み作り、場づくりを行うべく、1999年7月よりオフサイトミーティングの手法[18]を活用した新たな取り組みを始めるに至る。前生活部生活課の調整監として、組織改革に従事した堀木稔（現電子県庁推進監）は、この間の事情を、次のように述べている。「特に苦労した点は、従前のようなトップダウンで『やらせる』仕組みではなく、職員のモチベーション、さらに職員が持つ情報・知識・知恵を引き出し、主体的にチャレンジし続けるような仕組みづくり、場作りである。そこで工夫した点の一つは、（職員の危機意識を）アンケート調査などにより可視化し、その職員が参加して本音が言えるような『気楽に真面目な話をする場づくり（オフサイトミーティングの手法）を始めた』[19]。」そして、このオフサイトミーティングの中で出てきたアイディアから同年12月に各課1名の若手職員によるワーキングチームが創られる。このワーキングチームの特徴は、①これまでの課題処理型ではなく、新しいことにチャレンジしていく意欲を持った若手職員を選び、各課を横断してチームを編成したこと。②若手職員が自己実現を果たし得る取り組みになるように、部のトップが直接にエンパワーメントしたこと。③提案は実現を最大限尊重され、実現困難な場合には、きちんと理由をつけて説明されるものと位置付けられていたことであった[20]。

このようにして発足したワーキングチームの検討の結果、次のような大胆な具体的処方箋が出される。県庁舎８階への引越し作業、部長・次長の個室廃止、課・室の壁等の撤去、課長席が上席（窓際）というヒエラルキー的な配席の見直し、書類保管用縦長ロッカーの大幅削減、フリーアドレス（グループ内）の導入等である。これに対しては、当初から幹部職員の間に多くの抵抗があった。しかし、ワーキングチームは、そのような抵抗に対して、部内職員の合意形成を図るため、検討作業をオープンにし、部のトップとも徹底的な対話を行ったという。そして、最終的には、北川知事が了解し、大胆な組織改革が行われるのである。検討プロセスの中で、ワーキンググループ内では、従前の常識を大きく逸脱する提案内容に、検討グループメンバーは、大いに逡巡していたようである。しかし、最終的に県知事の改革案への支持が、その後の検討プロセスを促した[21]。そして、検討から4ヶ月という異例のスピードで、ワンフロア―、フリーアドレスの大胆な組織改革が実現する。堀木稔は、次のように述べている。

> *「（以前は、）それぞれ課ごとに壁がありましたし、席の配置も、部長次長室はそれぞれ個室がありましたし、課内においても、課長さんとか役職者は窓際でＴ字型の縦で、いわゆる役職者が窓際で、縦でしか情報が流れない、いろいろな考え方が縦でしか上がってこない、そこでもう切れてしまうのですね、面白い考え方があったとしても。そのような配置になっていたのを、全くのオープンなスペースにして、部長室、次長室も無くしましたし、役職者が必ずしも上に座る訳ではありませんし、毎日席を変えています。・・・席を変えるということが本当の意味ではなくして、生活部をどのようにしていくかということから今の形が出ています[22]。」*

以上のように、三重県生活部の実践事例は、クロッサン派の分析枠組みであるフィードフォワード学習プロセスとフィードバック学習プロセスの緊張関係を良く示している。当初、オフサイトミーティングという本音で対話のできる空間が準備され、異質な意見との出会いが実現する。また、アンケート調査が行われ、潜在的な既存組織風土に対する不満や否定的な感情を顕在化させ、それをもとに、批判的に議論できるチャンスを増やした。次に、若手職員によるワーキンググループが結成されると、さらに、異質な情報へのアクセスは深化していく。ワーキンググループ内での対話はもちろんのこと、グループ内外の情報アクセスが頻繁となり、ア

イディアが具体的な構想となってチーム内に形づくられていく。このような学習プロセスは、個人の直感(intuition)、出席(attending)及び、グループ内での統合(integration)を含むフィードフォワード学習プロセスであり、検討途上における幹部の強い抵抗は、フィードバック学習プロセスとの緊張関係を示唆している。

クロッセン派のゼッツマが主張しているように、このような組織学習プロセスにおいて、権力（power）が重要な要因となる。三重県の事例では、前北川知事が、ワーキンググループの構想を支持したことによって、フィードフォワード学習が促進されていったからである。さらに、ワーキンググループの提案は、当初生活部という県庁全体からみれば、その一部で実験的に行われたものである。このプロセスは、ゼッツマの抽出した実験（experimentation）に該当する。初めから、全庁的な改革として提起すれば、大きな抵抗が生じる。それを避けるためにも、実験的に小さな改革を行い、その成果を見ながら、除々に全体組織の合意を形成し、構造化（institution）へと至ることが得策であったであろう。このように、三重県の組織改革は、フィードフォワード学習プロセスに関して、フィードバック学習との緊張関係を孕みながらも、いくつかのフィードフォワード学習を促進する要因やトップの権力に支援されて、展開していったと捉えられる。

7　調査結果（日米）

以上の理論、事例研究を踏まえて、日米を対象に、意識調査を実施している。ここでは、各組織スタイルに影響を与えている変数を特定し、さらに、自治体別の結果を検討する。

（方法）

被験者：調査票は、日本文の調査票を英訳して作成し、2002年10月２１日から25日にかけて、カリフォルニア州サンゲイブリエル市、パロアルト市、サニーベイル市に直接赴き、留置法で実施。その結果６１票を回収した。回収率は、76.25％（80票配布）である。これに、前述した日本の事例調査を加え、3種類の組織スタイルを従属変数として、1つずつ別々に投入し、一方説明変数にはリーダーシップスタイルやパーソナリティスタイルなどを一挙に投入してステップワイズ重回帰分析で検討した。その結果、以下に示すような結果が得られた。

図８より、ＮＰＭ的な組織スタイルに影響を与えていたのは、大きい順に職場リーダーの革新性、キーパーソンの存在、全体リーダーの革新性、自己効力感、全体組織の政策への影響力、その他であった。ここから、ＮＰＭ組織スタイルの構築に影響を与えていたのは、職場、および全体組織のリーダーの革新性であった。

次に各変数の学習する組織（ＬＯ）スタイルへの影響であるが、図９から、ＬＯ的な組織の構築において、キーパーソンの存在が最も大きな変数になっていることが判明した。その他に、全体組織への参加度、職場リーダーの人間関係重視度、職場リーダーの革新性、自己効力感、その他であった。すなわち、ＬＯ的なオープンな組織スタイルを構築する上では、キーパーソンの存在が大きいのである。本調査では、キーパーソンを、「管理職や職場のリーダー以外で、価値ある影響を与えている人」と規定している。他に、職場リーダーの人間関係重視度、すなわち、ＰＭ理論でいうところのＭ（良好な人間関係維持）的なリーダーが必要で、しかも、革新性や職場や全体組織のリーダーが広く学習を奨励することが必要であることが示唆された。

図１０に官僚主義的組織スタイルを生み出す要因を重回帰で検討した結果を示した。この図１０から、官僚主義的組織スタイルに影響を与えていたのは、職場リーダーの人間関係重視とネガティブな性格特性としての不安・消極性、思考スタイル、職場リーダーの革新性、ネガティブな性格特性としての不安・消極性、キーパーソンの存在、その他である。しかし、官僚的組織にプラスに（促進的な）影響を与えていたのは、不安・消極性格、思考スタイル、職場リーダーの生産性重視度だけで、他の変数は、マイナスに、すなわち阻害的な影響を与えていた。

最後に、自治体別に分析する。今回の調査では、国内27団体、米国3団体である。そのうち、特に分析したいと考えた１５団体を抽出し、それ以外は、「その他」としてまとめている。特にピックアップした団体には、北海道ニセコ町、福島県三春町、福岡市民病院、三重県生活部など、直接現地に入り調査を行ったところ、また、全国的にも行政組織改革で有名になっている自治体を入れている。以下の分析は、各団体（その他は、15団体の合計値）毎に、各組織スタイルの平均値を表したものである。

図１１において、NPM組織スタイルで高い値を示しているのが、横須賀市、サニーベイル市である。横須賀市は、電子政府を目指し、NPM的な組織マネジメントのスタイルを採用しているし、サニーベイル市は、政策評価と業績評価を精緻にシステム化した自治体として世界的に有名である。次いで高い値を出しているのが、三春町、三重県生活部、ニセコ町等である。三春町は、当時米国シティ・マネジャー制を念頭においた大胆な行政組織改革を行っており、内容は、極めてNPM的な組織マネジメントの考え方と手法を採用している。そのことが、この調査にも反映されたものと推測される。

図１２は、学習する組織（LO）である。高い数値を示しているのは、米国サニーベイル市、横須賀市、福岡市民病院、ニセコ町、三重県生活部、米国パロアルト市、福岡市である。米国サニーベイル市は、NPM組織スタイルの特性を強く示しているが、学習する組織（LO）度も高いことが示された。サニーベイル市の現地調査より、近年、過度の成果主義を修正し、新しいことに挑戦しやすい風土改革に努めていることが判明しており、組織マネジメントの修正がこの調査に、反映されたとも考えられる。福岡市民病院、ニセコ町、三重県生活部、米国パロアルト市は、夫々ユニークな組織マネジメント改革を進めており、学習する組織（LO）の特質を強く持つことが、この調査から示唆された。

図１３は、職場の中位管理者（係長等）以下の、権限の比較的少ない職層を対象として、学習する組織スタイル度をクロス分析したものである。ここでも、サニーベイル市が高い値を示しているが、その次に高い得点を得ているのが、パロアルト市、横須賀市、ニセコ町である。パロアルト市は、全米の自治体の中で、「学習する組織」の実践を行っているところとして有名である。このデータと前出の図との比較から、パロアルト市における低職層の職員の方々に、学習する組織スタイルが支持されていることが示唆される。

職場のストレス度を見たのが、次の図１４である。得点が高いほど職員のストレスが高くなっている状態を表している。ニセコ町、福岡市民病院、飯舘村で高い値を示している。逆に、三重県生活部、横浜市、米国パロアルト市が低い値を示している。特に、パロアルト市は、調査対象の自治体の中で最も低い値になっている。パロアルト市は、Agility in Learning (軽快な、気軽な学習)に力を入れており、非権威的な組織風土が、このような他市に比べて最もストレスを感じさせない職場になっている要因であると推測される。

図１５は、官僚主義的組織スタイルを自治体別に見たものである。「その他」の自治体（15団体の計）の値が最も大きく、今回調査対象になった自治体の多くが官僚主義的組織スタイルの特性をもっていることが示唆される。

以上の分析から、以下のことが判明したといえる。コロッセン派の分析モデルでは、個人、グループ、組織という３つのレベルと、フィードフォワード学習及びフィードバック学習プロセスの２側面、さらに直感、翻訳、統合、構造化（ゼッツマにより、出席、実験が加えられている）の４～６つの学習プロセスに基づいて、組織学習モデルを構成している。本研究では、OJTとキーパーソン等の変革志向活動との軋轢関係を、フィードバック学習プロセスとフィードフォワード学習プロセスの緊張関係ととらえ、フィードフォワード学習プロセスを促進する組織戦略の方途を検討してきた。コロッセン派では、グループ、組織レベルで起こる統合を、諸個人間の共有理解を発展させたり、相互の調整

を経て行われる協調的行動プロセス（対話や共同行為）とし、構造化を、ルーティン的な行為の発生が保証されるプロセスと規定している。すなわち、課業が決められ、行動が特定され、ルーティン的な行動の再生産が行われるプロセスを構造化と規定している。本稿の研究モデルでは、このような統合や構造化の中心に、組織成員に共有する価値観及び行動パターンとしての組織文化や組織風土を位置づけている。そして、この組織文化及び組織風土を組織スタイルと規定し、組織スタイルと個人学習及び組織学習の成果との関係を、実証的に明らかにするのが、本稿での研究課題であった。この分析の結果、学習する組織スタイルが、他の組織スタイルに比較して組織学習と個人学習の双方においてプラスの効果があることが示唆された。また、組織スタイルに影響を与えている要因を重回帰分析で検討した結果、キーパーソンの存在が強く示唆された。

8　最後に

本稿では、最初に、近年の自治体経営理論について、NPM論の今日的展開に依拠してその概観を把握してきた。その結果、自治体経営に影響を与えているNPM論は、識者によってNPM論の発展系として市民参加・協働モデル等を組み込んで展開しているものと、NPMとは異なったコンセプトを対置して独自の理論構成を行おうとしている場合がみられた。本稿は、組織戦略及び組織心理学の観点から、自治体経営における組織マネジメントの、主として組織文化に関係する実践を３つの理念型として設定し、日米のケーススタディと意識調査を活用して、今後の自治体経営像に示唆を与えるべく、試論的に展開したものである。

具体的には、現行の日本の自治体経営におけるOJTを批判的に考察し、個人の自律的学習が、グループ、組織に展開するプロセスであるフィードフォワード学習プロセスに着目し、それをOJLとした。その上で、OJLを促進する組織文化として「学習する組織」をモデル化し、NPM,官僚主義的組織モデルとの対比を行った。事例では、三鷹市の自主研究グループの組織内外における学習プロセスの取り組みがフィードフォワード学習の好個の素材である。また、米国パロアルト市におけるフランクのAgility in Learning（軽快で活動的な学習）は、OJLを促進するシティ・マネジャーによる文化変容（組織文化創造）の取り組み事例である。三重県生活部は、オフサイトミーティングの手法を用いて、大胆な行政改革を実施したが、現場の（若手）職員が発案し、プロジェクトチームの検討と実験を経て、全庁的に制度化へと至る道筋は、フィードフォワード学習プロセスであり、フィードバック学習プロセスとの緊張関係を孕みながら、進行していった。日米の調査結果からは、「学習する組織」を創出する上で、職場の管理職以外のキーパーソンの存在が大きいことが示された。すなわち、如何に職場に価値ある影響を与える人材がいるかどうかが、「学習する組織」創出には大きな意義をもたらしているといえる。つまり、必ずしも、職場の幹部職員だけが、組織風土を変革する担い手なのではなく、構成メンバー一人一人の役割もまた大きいのだということが、この調査から示唆されるのである。

（2006年12月15日受付、2007年1月11日受理）

注

1）　米国行政学会元会長で、現アリゾナ州立大学（行政組織論専攻）のデンハートは、行政組織の準拠する価値が、効率性に限定、矮小化される事態に警鐘を鳴らし、社会的公平、正義といった民主的価値を体現しうる行政職員の変革主体論を提起している。デンハートは、公共組織論ないしリーダーシップ論の批判的研究を通じて、以下のように指摘している。第１に、政治－行政二分論を批判し、行政職員の政策形成についての役割を重視する。第２に、価値にコミットしない実証主義を批判し、実証科学の前提としている価値、規範への批判的検討を要請する。第３に、公的組織論の準拠する価値を、効率性に限定、矮小化せず、社会的公平、正義、公平といった民主的諸価値に焦点を当てる。第４に、参加価値を重視する。競争に代えて協同が尊重され、市民参加および組織内における職員参加を強調する。参加価値の実現には、階層的意思決定の水平化と組織内権力の共有が要請され、したがって、主従関係としてのリーダーシップに関連する言説は批判的に検討される。ここでは、２つのことが重要である。一つは、行政職員が変革主体として前提されていることであり、また、市民参加や職員参加といった民主的価値

を重視していることである。個人を尊重する民主的価値は、デンハートにとって最も重要とされる普遍的価値であると捉えられている。以上については、Robert B. Denhardt（1992）（1993）（1994）を参照のこと。

2） 大住（2003b），１８頁。

3） 上山（2002），５７頁。

4） 上山・伊関（2003），５１頁。

5） 山本（２００２），120頁。

6） Crossan et all. (1999), pp. 522-527.

7） Charlene Zietsma, et all（2002 ），p.63.

8） 小野寺・遠藤（OJT研究会）（2002d），５５－５６頁。

9） 筆者の一人（遠藤）がシティ・マネジャーのオフィスで、直接インタビューした内容に依る。以下、インタビューの内容は同様である。この内容は、遠藤が制作責任統括したビデオに収録している。（『新しい自治体経営の潮流』（財）ふくしま自治研修センター、2001）

10） 自治体経営における組織マネジメントの中で、評価は重要な課題であるが、フランクは、成果志向、結果志向の評価について、過度の成果、結果志向が学習の楽しさを阻害してしまうと、同じインタビューの中で、以下のように述べている。（上記ビデオ収録）

「（成果志向、結果志向の評価は）もちろん、大切だと思いますが、アメリカ人は、「測定できないのは、現実的でない」と考えます。だから、結果を強調します。しかし、偉大な組織では、職員が学んでいるし、また、そういうところでは学ぶことが大好きなのです。一番いいのは、学習する、学習の楽しさを実感できるようにすることです。そして、測定を、それ程心配しないことです。この仕方は、近代管理の仕方とはまるで違います。近代管理では、測定を強調し、測定システムをもちたいと考えます。しかし、それは、（学習の楽しさを）切り取ってしまう。ある人は、「測定しろ、測定しろ」と強調します。けれども、そのような種類の測定システムは、創造性や学習の楽しさを提供する環境を切り取ってしまう（下線強調は筆者）。」

さらに、評価について、自己批判や内省が重要であり、実体験による試行錯誤から自己評価を行い、次の行動に結び付けていくというプロセスを重視している。この点について、次のように述べている。

「官僚主義的組織では、批判を疎んじます。批判は、もっとも疎んじられることだと捉えられているでしょう。しかし、学習する組織では、自己批判が大歓迎されるのです。それが、ダブルループ学習です。（高次学習）基本は、教室や訓練とかではなく、実体験がベースです。そして、それぞれの体験の中で、何が起こったのか、そこから何を学んだのか、次回はどんな風に違ったやり方をするのか。そういうことが、評価されるのです。それは、これまでのNPM（ニューパブリックマネジメント）が、何度も強調している業績評価の仕方とは、違ったものです。異なった種類の「評価」なのです。職員は、いつも自己批判的であり、意見交換や学習を楽しみ、試行錯誤を楽しむ。それはダイナミックなものです。学習は、自分で創ったり、行ったりするのに併せて調整していきます（下線強調は筆者）。」

11） Frank（ 2000）

12） 筆者が三鷹市役所会議室内で、直接インタビューした内容に依る。この内容は、筆者が制作したビデオ（『新しい自治体経営の潮流』（財）ふくしま自治研修センター，2001）に収録している。

他に、川村は、地域コミュニティ内での学習を示唆するコメントを、以下のようにも述べている。

「*わたしどもの特徴としては、そこに市民の人が入っていて、大学の先生も入ってきて、一緒に勉強する。そうすると、結構面白いものができてくるんです。行政の中だけじゃなくて、市民の人のパワーとかも生かせるし、先生とか国の関係者とかが、また応援団になってくれる。だから、それは生かせるということではないけれども、一つの土壌となって次のステップにものすごく活きていく、ということがあると思います。*」

13） 職員の提案内容は、広く公開されており、「三鷹を考える職員アイディア集」として、市民向けに販売されている。当時福島県の矢吹町から三鷹市へ出向していた柏村秀一は、自主研究グループと政策形成について、次のように述べている。「驚いたことは、本当に年齢とか、性別とか、職階に関係なく、みんな仲がいいということです。で、なぜかな、と考えると、やはり自主研究グループに行き着くのです。一番大きな『超都市化問題研究会』では、シリアスなものもありますし、趣味的なサークル的な活動をしているところもあるんですね。そういうところが集まってやっていますから、年齢とか、いろいろな人達がごっちゃ混ぜになって、そして、市民と一緒にやっていますから、面白いアイディアが出てくるのです。」（前掲　ビデオ記録所収、2001.11）

14） 亀谷（1999），1頁。

15） 三鷹市における市民と自治体職員との学習プロセスについては、大朝（2001）を参照のこと。

16） 堀木（2002），3-5頁。

17） 堀木（2001）．68頁。（行政システム改革にあたって、平成11年8月下旬に三重県庁職員組合が実施した職員アンケートでは、60．8％が「職員の意見が反映されていない」と回答していたという。）

18） オフサイトミーティングのオフサイトとは、「正式な会議や職場」と「飲み会などの気楽に気楽な話ができる場」の中間に位置づく。当時「気楽に真面目な話をする場」を、ランチミーティング等のような形で行ったという。

19） 前掲，堀木（２００１），69頁。

20） 前掲，堀木（２００２），4-5頁。

21） 前掲，堀木（２００１），69頁。「（提案内容に対して、若手ワーキンググループの心象は、）常識を大きく踏み越え、過激といわれかねない提案であり、本音では『知事から実現は難しいと言って欲しい』と心のどこかで思っていたのかもしれない。しかし、知事は、『これは新たなチャレンジであり、改善ではなく革命である。責任は私が取る。一緒にやってみよう』とメンバー一人一人に語りかけた。」

22） 筆者が三重県生活部で、直接インタビューした内容に依る。この内容は、筆者が制作したビデオ（前掲『新しい自治体経営の潮流』）に収録している。

参考文献

Crossan M.M., H.W.Lane & R.E.White(1999), “An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution,” *Academy of Management Review,* Vol.24.

Charlene Zietsma, Monika Winn., Oana Branzei., & Ilan Vertinsky(2002), “The War of the Woods: Facilitators and Impediments of Organizational learning Prosesses,” *British Journal of Management*, Vol. 13 S61-S74.

遠藤哲哉(2002a),「自治体の組織マネジメント～ 米国自治体における『学習する組織』の取組み」『ふくしまトライアングル 第１３号』（財）ふくしま自治研修センター。

遠藤哲哉(2002b),「政策研究と職員研修のリンケージ」『地方自治職員研修』地方自治職員研修。

遠藤哲哉(2003),「自治体の組織マネジメント～ 軽快な「学習」の実践」『ふくしまトライアングル』第１４号（財）ふくしま自治研修センター。

遠藤哲哉(2004),「自治体組織・シンクタンクの役割～「学習する組織」創造戦略」『自治体政策のイノベーション』（株）ぎょうせい。

遠藤哲哉(2005a),「「学習する組織」創造戦略－OJLをベースとした政策研究」『市政研究』大阪市政調査会。

遠藤哲哉(2005b),「学習する組織創造戦略～OJLの実践」『人材教育』（株）JMAM人材教育。

Furukawa Shunichi＆Hoshino Yoshiaki（2001), “Knowledge-Based Governance by Performance Measurement: Beyond the New Public Management,” 62nd National Conference of the American Society for Public Administration.

古川俊一（2002）、『公共経営と情報通信技術』NTT出版。

Frank Benest (1997), *Marketing Your Budget: Creative Ways to Engage Citizens in the Bottom Line*, The Innovation Groups.

Frank Benest (2000), *Continuous Learning: A Leadership Challenge*, ICMA Service Report, Vol.32 NO.11.

ハーシー＆ブランチャード（1978）,『行動科学の展開』生産性出版。

堀木稔生(2001),「フリーアドレスを取り入れた組織風土改革」『地方自治職員研修』。

堀木稔生(2002),「エクセレント・ガバメント実現に向けて～進化し続ける組織づくり」『ふくしまトライアングル第13号』（財）ふくしま自治研修センター。

亀谷二男(1999),10年目に寄せて」『LAPUTA：超都市化問題研究会創立10周年記念誌』超都市化問題研究会，巻頭ページ。

大住荘四郎（2003a.）、『NPMによる行政革命』日本評論社。

大住荘四郎（2003b）、『日本型ＮＰＭ』ぎょうせい。

大朝摂子(2001),「三鷹市が模索する『進化する』まちづくり研究所」『地方自治職員研修』。

小野寺哲夫（2002a）,「職場の組織スタイルの職員のメンタルヘルス、および就労意欲への影響：「学習する組織」は職員のストレスを減らし、内発的動機づけを高めるのか?」『日本カウンセリング学会第34同大会発表論文集』，290頁。

小野寺哲夫・遠藤哲哉（2002b）,「3種類の組織スタイルが組織学習・個人学習に与える影響：学習する組織スタイル(OS)は学習を促進するか?」『産業・組織心理学会第18回大会発表論文集』，202‐205頁。

小野寺哲夫（2002c）,「現場看護師の感情労働とストレス: 現場看護師の感情労働は、バーンアウトや早期退職の原因なのか？」『立正大学心理・教育学研究 ２号』,29-32頁。

小野寺哲夫・遠藤哲哉（OJT研究会）（2002d）,『自治体経営におけるOJT：学習する組織スタイル（OS）とOJL（On the Job Learning）』（財）ふくしま自治研修センター。

小野寺哲夫（2004a）,「オープンなコミュニケーションと会話：青写真なしからのスタート」『公共経営研究所研究誌,Vol.1』,9-10頁。

小野寺哲夫（2004b）,「雨水は流せば洪水、溜めれば資源：20世紀最大の心理療法家、ミルトン・エリクソンの利用（Utilization）の哲学から」『公共経営研究所研究誌,Vol.2』,16-18頁。

小野寺哲夫（2004c）,「異なる視点のコラボレーション（協働）：志木市穂坂市長の人間観を中心にして」『公共経営研究所研究誌,Vol.3』,16-17頁。

小野寺哲夫（2004d）,「内発的動機づけに基づいた人事考課制度への挑戦：「統制と報酬」から「内発と自律」へ」『公共経営研究所研究誌,Vol.4』,23-25頁。

小野寺哲夫（2004e）,「OJL研修のフロンティア①：「学習する組織」と「インナーゲーム論」の接点」『ふくしまトライアングル 第15号』(財)ふくしま自治研修センター，40‐43頁。

小野寺哲夫（2005a）,「OJL研修のフロンティア②：「学習する組織」の実証研究紹介とＯＪＬ研修の新しい方向性.」『ふくしまトライアングル 第16号』,45-48頁。

小野寺哲夫（2005b）,「地方自治体における組織スタイル（OS）の心理学的変数に与える影響に関する実証研究：３種類の組織スタイル（OS）と組織学習、個人学習（OJL）、動機づけ、ストレスとの関連」『立正大学大学院年報 22号』，145-157頁。

小野寺哲夫（2006）,「OJL研修のフロンティア③：「学習する組織」作りと地域社会の変革!これが社会起業家としての職員の使命だ!」『ふくしまトライアングル 第17号』,30-36頁。

Robert B. Denhardt（1992）, *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Harcourt Brace.

Robert B. Denhardt（1993）, *Theories of Public Organization* (Second Edition),' Harcourt Brace College Publishers.

Robert B. Denhardt（1994）, *Public Administration: An Action Orientation*(Second Edition), Harcourt Brace College Publishers.

上山信一（2002）、『行政の経営改革』第一法規。

上山信一・伊関友伸（2003）,『自治体再生戦略』日本評論社。

山本 清（2002）、「21世紀のガバナンス」『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社。

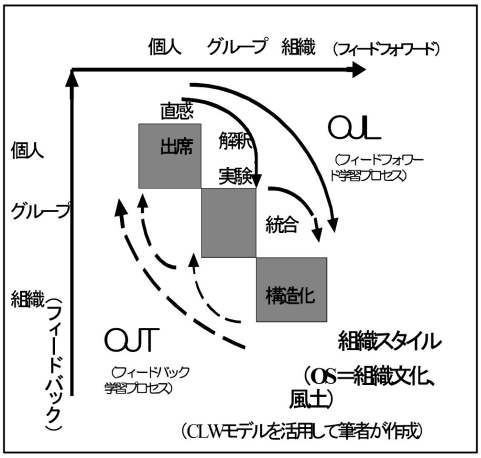
Wenger,E. (1999),*Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*, Cambridge University Press.

（表１）　新しいNPM概念の構成要素・対比

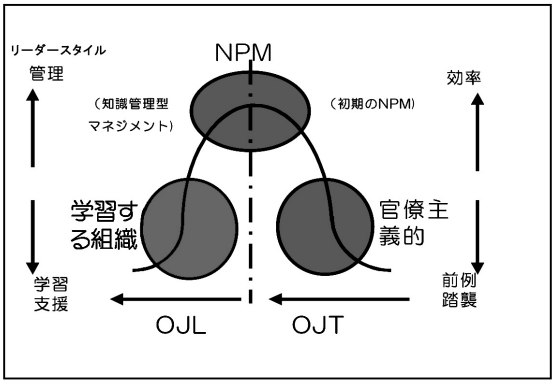
研究者	新しいNPM概念の整理、対比	区別の基準　（→モデル）
大住　荘四郎	NPM　、新たなNPM（ポストNPM）	住民参画（政治主導の限界を克服）／所有者としての属性重視　→米国Eugene市他 Deliberative　Democracy（Ed. Weeks）
古川　俊一	NPM　、KBG、学習する組織	市民・コミュニティ・変革主体、ガバナンス、知識（目標）共有→三鷹市他
山本　清	伝統的経営、企業的経営、市場的経営、ネットワーク的経営	戦略計画、契約、協働
伊関友伸・上山信一（行政評価モデル）	A型（査定管理）、B型（TQM）、C型（住民コミュニケーション）、D型（NPG）	住民コミュニケーション ガバナンス
遠藤哲哉・小野寺哲夫	NPM、学習する組織、官僚主義的組織	学習、リーダーシップ類型、効率性（合理性） →パロアルト市他

（表２）　政策研究と職員研修のリンケージ組織戦略

項目	政策研究の視点	職員研修（ＯＪＴ）の変革
他律／自律の視点	自主政策研究	自律的学習
個人／組織の視点	組織論的アプローチ	職場文化の構築
現場・変化の視点	現場志向	変化・柔軟性
改革方法	自主研究奨励＝ＯＪＲ （On the Job Research）	自律的学習の奨励＝ＯＪＬ （On the Job Learning）
リンケージ戦略の 理念と手法	「学習する組織」の組織創造	



（図１）　当研究で用いている組織戦略モデルの概要



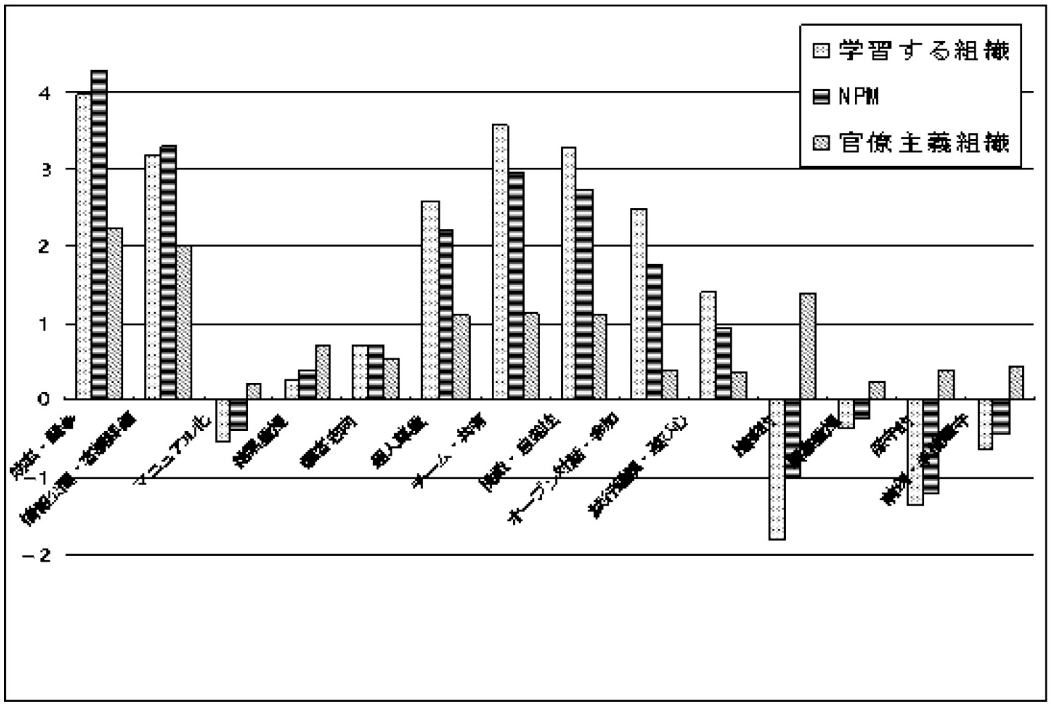
（図２）　統合、構造化における３つの組織スタイル（組織文化＋組織風土）類型

（表３）　ＯＪＴとＯＪＬの比較

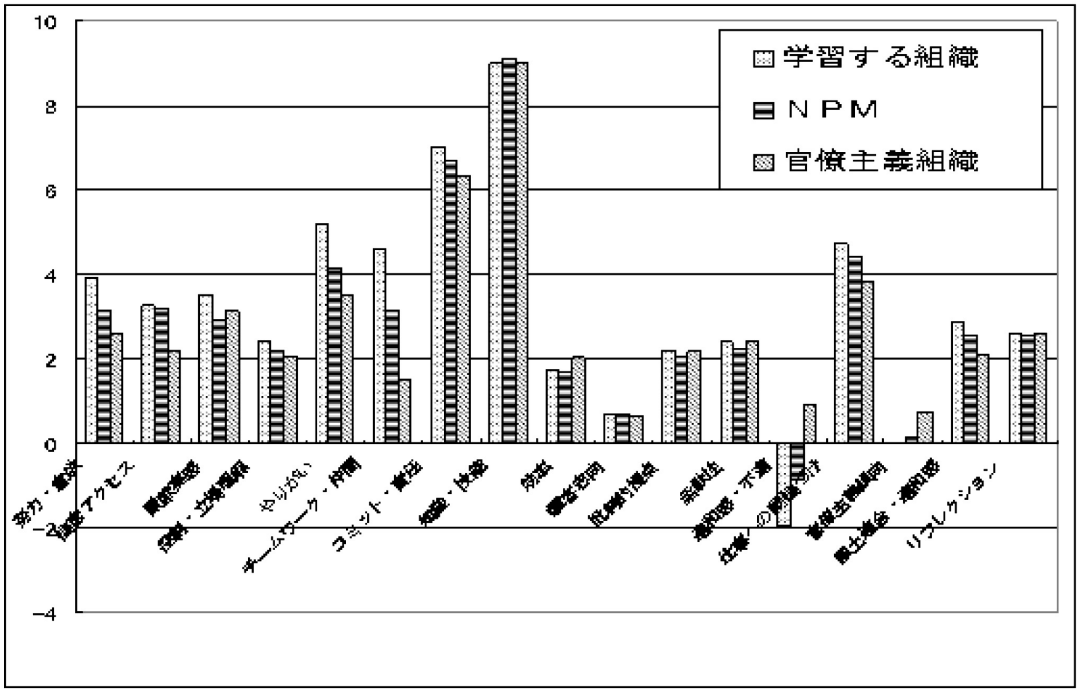
OJT（On the Job Training）	OJL（On the Job Learning）
個人単位（個人の能力開発）	組織単位（学習する組織文化の創造）
上司から部下への教育	メンバー間の対等なダイアローグ（対話）
教育＝訓練（トレーニング）	自律的相互学習（ラーニング）
フィードバック学習	フィードフォワード学習
組織管理（マネジメント）の手段	自発的学習のサポート（支援）の手段
外発的動機づけ（X 理論）	内発的動機づけ（Y 理論）
因果思考	システム思考
ヒエラルキー	フラット
規律、効率重視・形式的・計画的	個性・やりがい・創造性・遊び心
教える人と教わる人の明確な区別あり	教える人と教わる人の明確な区別なし
組織の目的に照らして、あらかじめ決められた学習内容を人工的・意図的に教育する ↓ 訓練でカバーしたこと以外は身に付かない	組織文化という「状況に埋め込まれた学習」 ↓ 学習しているという意識すら全くなしに、必要な知識・技能や、所属意識、コミットメント、動機づけ、ヴィジョン、アイデンティティが身に付く

（表４）　３つの組織スタイルの特徴

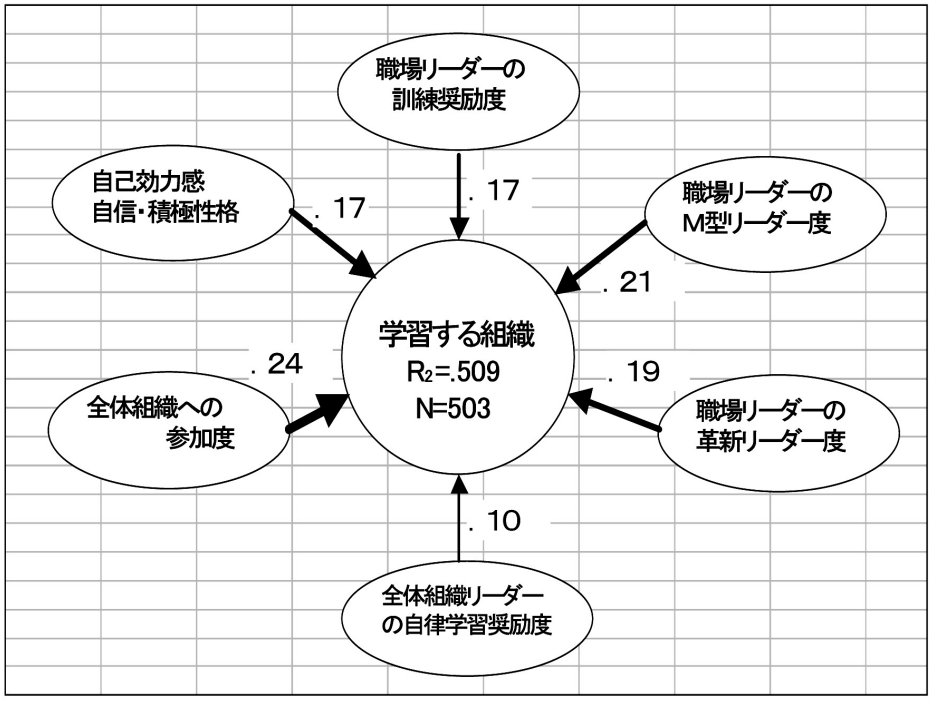
官僚主義的組織	NPM(New Public Management)	学習する組織 Learning Organization
組織文化：前例、伝統的価値の重視 行動パターン：前例踏襲、形式的手続き励行 ★手続（手順・形式）重視（マニュアル重視）規則の順守の強調 ★メンバーの明確な（固定された）役割 ★明確な上下（ヒエラルキー）関係の存在（コミュニケーションの方向が上から下）肩書重視、権威主義的雰囲気 ★前例主義（伝統志向） ★メンバーの参加度低い	組織文化:効率重視(一元的価値) 行動パターン:成果志向、目標で管理 ★競争原理の導入 ★顧客志向（顧客の意見の収集）サービスの提供 ★説明責任の強調 ★一元的価値観 ★ベスト・プラクティスの追求 ★効率性重視（無駄の節約） ★結果（成果）重視（結果がすべて） ★情報公開(市民へ情報を開示する) ★パフォーマンス・メジャーメント（成果の可視化） ★市場メカニズムの活用	組織文化：個人尊重、多元的価値の尊重、異質性（個性）の許容 行動パターン：ビジョンの共有 ★自己マスタリー ★メンタル・モデルの克服 ★ビジョンを共有 ★チーム学習 ★システム思考（メタ認知・メタな視点に立てること）第２次学習（ダブルループ学習） ★プロセス（過程）重視 ★個々の組織メンバー独自の意味（やりがい・欲求・問題意識・哲学・倫理観・道徳観）の尊重 ★自由なダイアローグ（オープンな対話）自由なコミュニケーション ★自由で遊び心のある組織風土（なごやかな雰囲気） ★自律性の尊重（自発性が重んじられる） ★ナレッジの蓄積、及び、共有（知識の共有を推進）市民との情報の共有 ★多元的価値



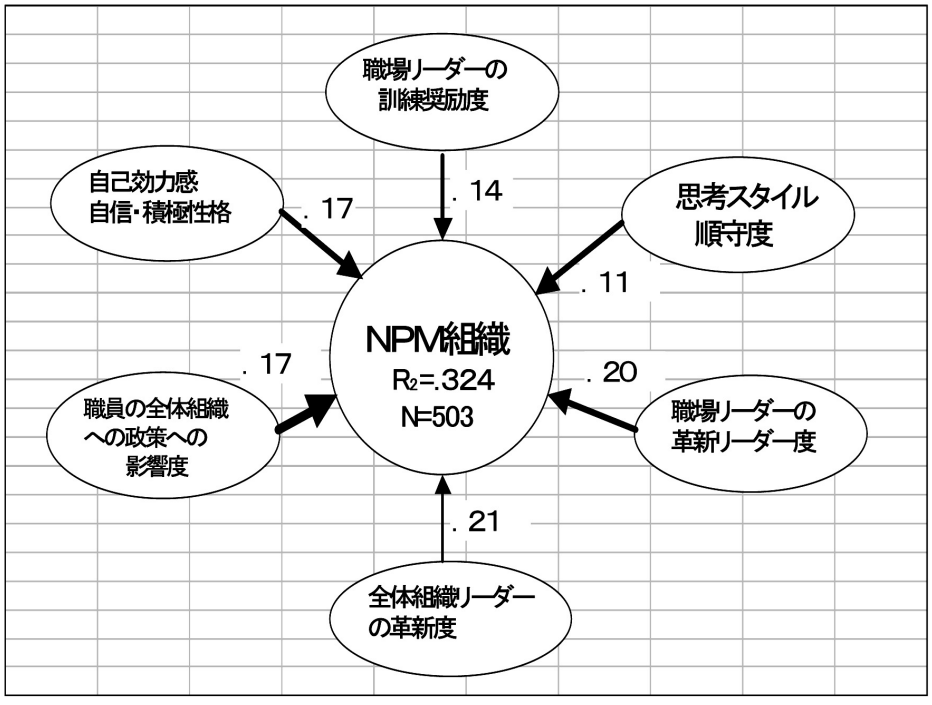
（図３）　３つの組織スタイル（ＯＳ）ごとの組織学習量



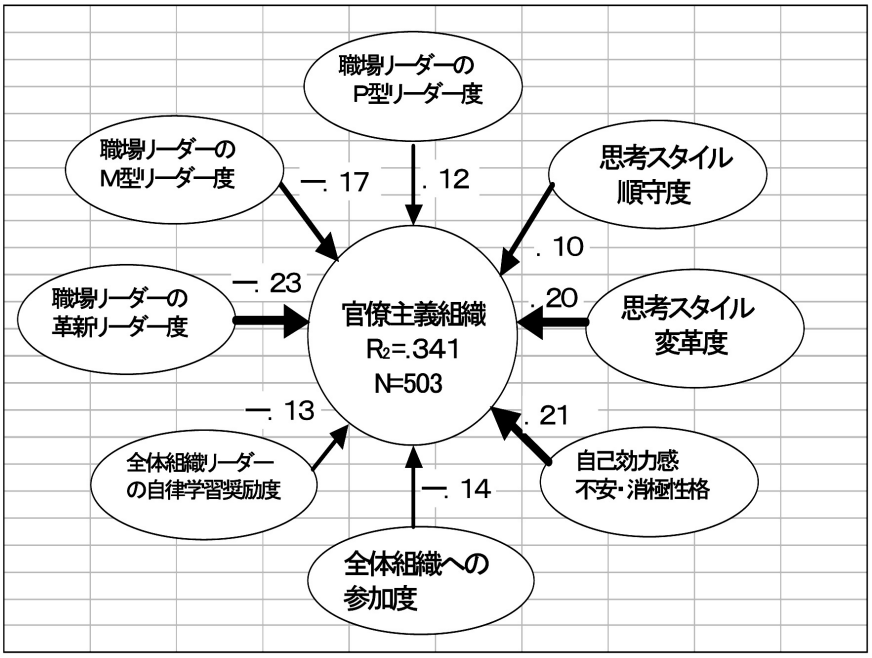
（図４）　３つの組織スタイル（ＯＳ）ごとの個人学習量



（図５）　学習する組織スタイルへの影響因子



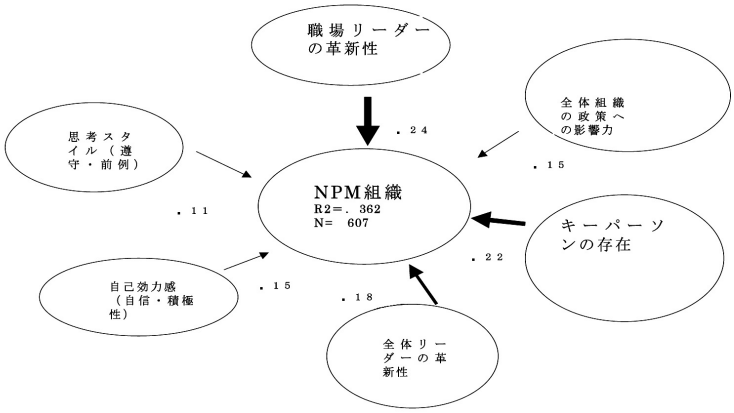
（図６）　ＮＰＭ組織スタイルへの影響因子



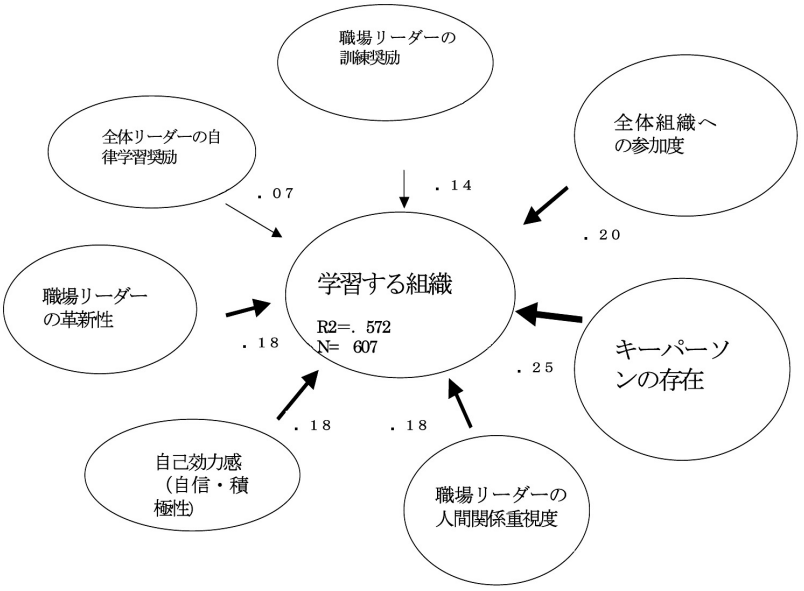
（図７）　ＮＰＭ組織スタイルへの影響因子

（表５）　学習する組織スタイルへの影響因子

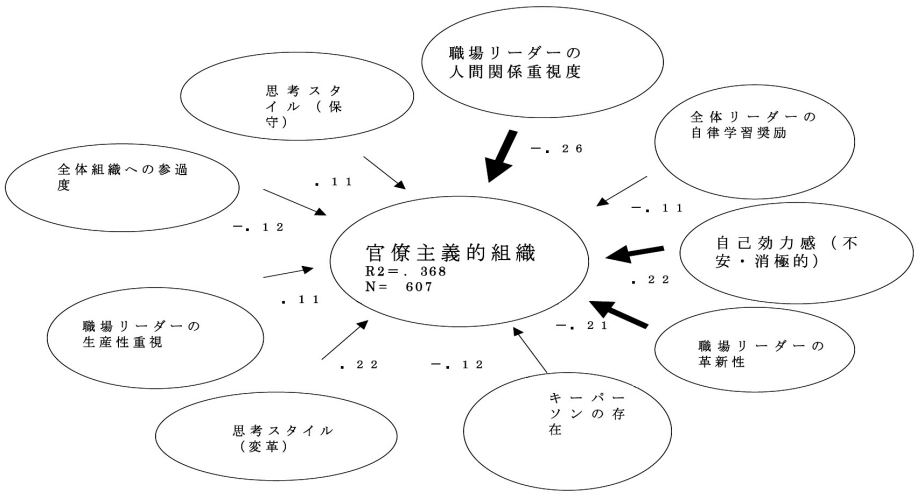
①導く（lead）ではなく、創る、あるいは育てる（リーダーは、「園芸家」である）
②組織の中心的価値に学習を位置づける
③リーダーは、学習のモデルとならなければならない
④学習に対して金銭的、非金銭的な資源配分（報酬）を行なう
⑤リスキーな行動に対して、守って（補償して）あげる
⑥職員の一段と高い目標設定を支援する
⑦多様な学習機会へ参加を促進する
⑧学習への献身に対する報酬と賞賛を行なう
⑨学習は支援するもので、管理（コントロール）するものではない



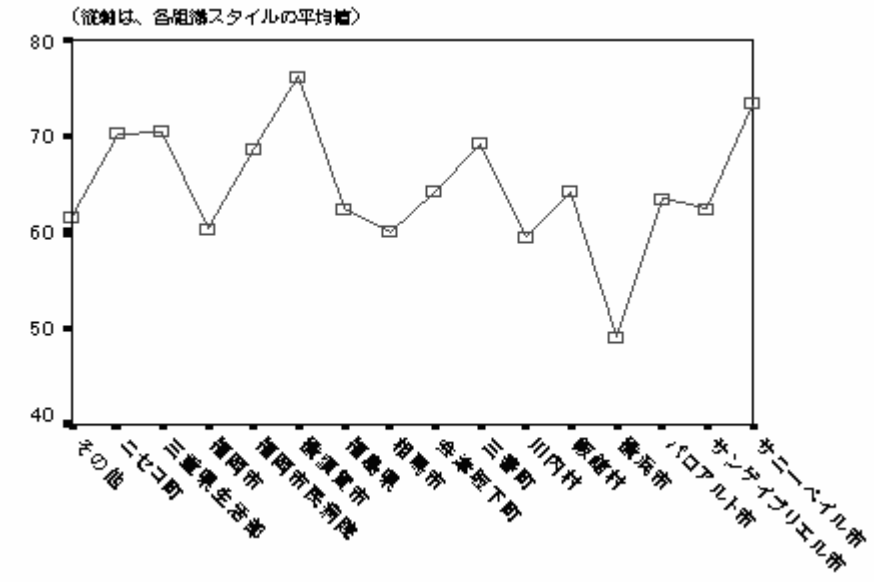
（図８）　ＮＰＭ組織スタイルへの影響因子（日米）



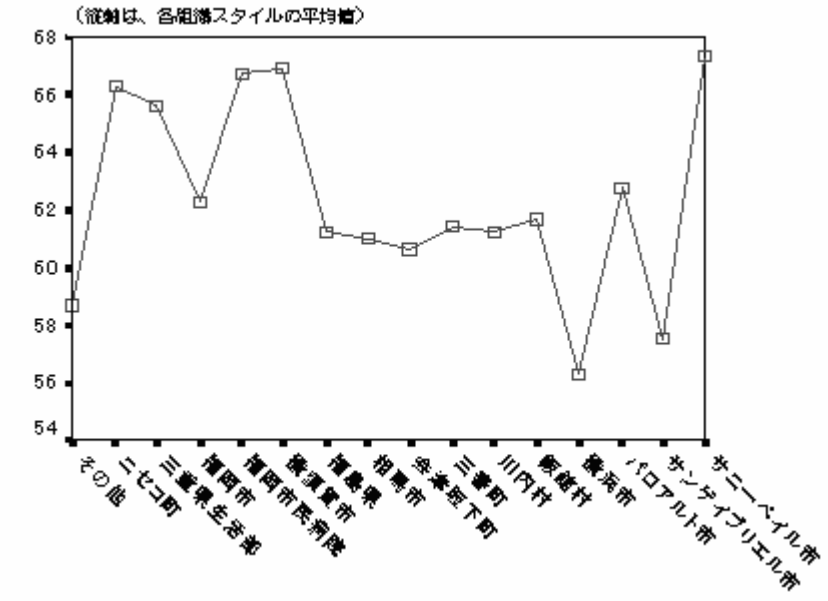
（図９）　学習する組織スタイルへの影響因子（日米）



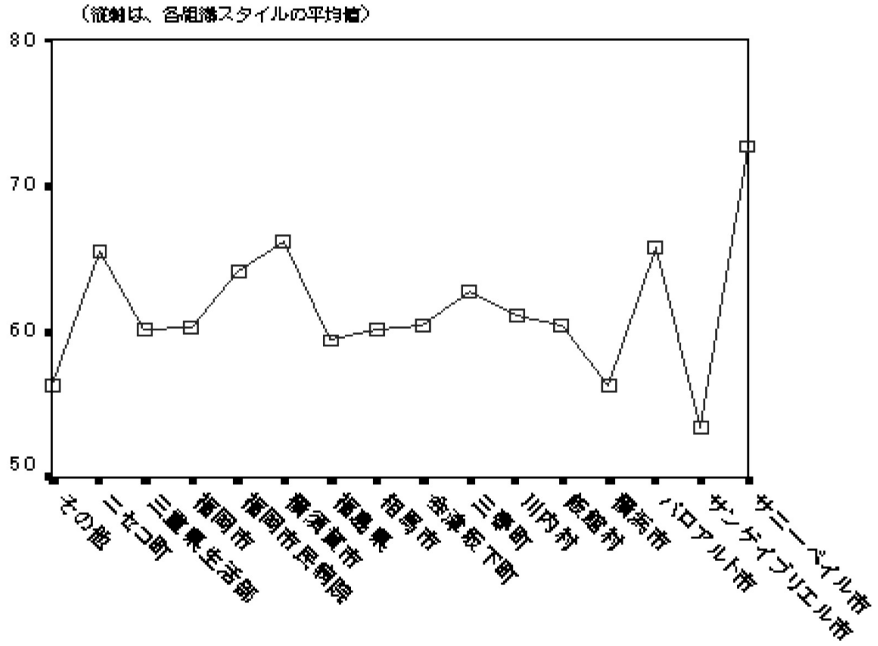
（図10）　官僚主義的組織スタイルへの影響因子（日米）



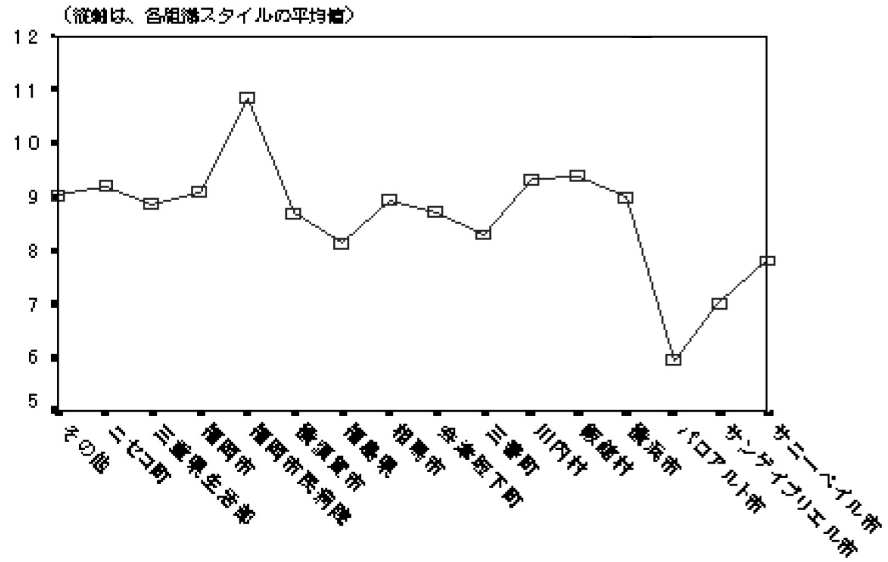
（図11）　各自治体別　ＮＰＭ組織スタイル度



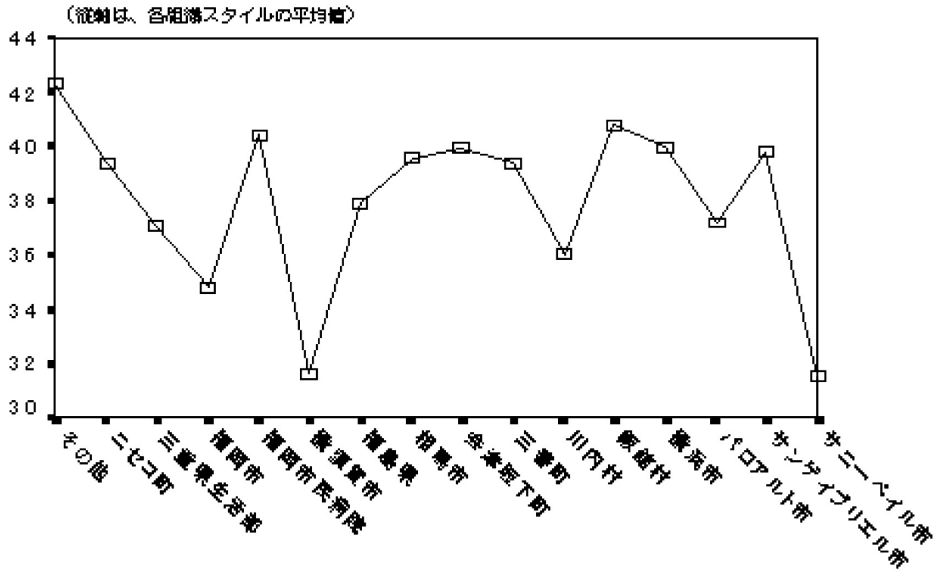
（図12）　各自治体別　学習する組織スタイル度（その１）



（図13）　各自治体別学習する組織スタイル度（その２）
（職場の中位管理者＜係長等＞以下を対象）



（図14）　各自治体別　職場におけるストレス度



（図15）　官僚主義的組織スタイル度

Organizational Strategy on Local Government Management : Integration with Organizational Strategy and Organizational Psychology Using the Data of Japan and the U.S.A

Tetsuya Endou and Tetsuo Onodera

Abstract

Most of the Organizational Strategy about local government management aims at ideologies and techniques of NPM such as TQM, Reengineering, BSC(Balanced Score Card). However, it has been reported that in private enterprises the management reforms failed to lead the management reformations by excessive competition and management of results, too. On the other hand, there are some cases where the local government managements practicing methods to draw individual contribution exist without excessive competition and management of results, too. As for these local governments management, leaders who put value for "learning", and key-persons exist to build an organizational culture to facilitate individual growth and increase the productivity of the organization.

In this paper we examine the possibility of organization management in local governments that can respect the ideas and the experiment of the staff members working in the forefront and the process of trial and error through the idea of integration with organizational strategy and organizational psychology using the data of Japan and the U.S.A.. We use the concept of OJL(On the Job Learning) as the new organizational strategy through the critical thinking of OJT.