

コンフリクト・マネジメントと交渉のあり方

数 家 鉄 治

- 1、はじめに
- 2、交渉と改革
- 3、コンフリクトと行政改革
- 4、交渉とコンフリクト解決
- 5、おわりに

1、はじめに

調停と交渉とはこれまで関連されて論じられることは少なかったけれども、協調的交渉と調停とは密接な関係があり、双方の理論に精通する必要がある。交渉とは敵対的交渉を意味するように論じられてきたけれども、これは交渉の一部分に過ぎないのである。もともと交渉とは当事者双方が議論対決をするけれども、利害の一致を見出す作業であって、そうでなくては交渉が決裂してしまうのである。あるいは交渉を重ねるだけで、無駄な努力になってしまうのである。交渉が下手な事例も少なくないが、ここから学ぶことは少ないのである。短期的には相手に損をさせることは自己の利益と考えられるけれども、これは取引自体をなくしてしまう可能性が高いのである。一回しか取引をしない場合でも、あくどい利益を追求する交渉は世間の悪い評価や評判をもたらして、目的達成に伴う逆機能も大きいのである¹⁾。このことは特に企業間取引に生じやすいし、強引な交渉として業界慣行に反するとして、経営者能力が疑がわれる

のである。ただここでは駆け引きを否定するものではない

交渉は歴史的には敵対的交渉を中心としてきたので、コミュニケーション、対話というイメージはもたれていないけれども、敵対的交渉といえども交渉決裂を意味しているわけではない。一定の枠の中で対立しながらも交渉しているのである。ルール、手続きを無視しては交渉ができないのである。脅しや威嚇は交渉のテクニックとして用いられることもあるが、これは反発を引き起こしたりして効果的なことは少ないのである。感情的反発こそ紛争をこじらすのである。利害よりも面子や意地にとわられて、紛争解決の道は遠のくのである。立場よりも利害を優先する対応が求められるのである。ここでの利害は、P.M.ブラウのいう社会的交換の理論と共通しており²⁾、経済的交換よりは範囲が広いのである。C.I.バーナードの誘因一貢献の理論もこの範疇といえよう。したがって交渉は、力関係を背景にしても利害関係にかかわるものである。

今日の組織行動論は交渉を内包しており、マーチとサイモンが組織内のコンフリクトの解決を論じたが³⁾、ここでは交渉が必要とされているのである。そこでわれわれも交渉と組織行動とを関連させて論じていきたいのである。ゲーム理論的交渉も今日では数多く論じられるようになってきている。交渉を組織行動論的に論じているのは少ないけれども、われわれは組織論をベースに交渉と調停を関連させながら論じていきたいのである。交渉には辛苦を伴うことが少な

-
- 1) C.J.フォンブラン、C.B.H.ファン・リール『コーポレート・レピュテーション』(花堂靖仁訳)東洋経済新報社、2005。R.J.オルソップ『レピュテーション・マネジメント』(トーマツ CSR グループ訳)日本実業出版社、2005。「危機は回避できなくても、評判へのイメージは回避できる」(294-296頁)という。
- 2) P.M.Blau, *Exchange and Power in Social Life*, John Wiley, 1964。経済的報酬を含む社会的報酬を相手の返報を見込んで交換しあうのである。「個人の他者への創始的な誘因は、つねに比較をなしうる外部的要因にもとづいている」(p.38)。そのために、「望ましい印象を作り出す努力に励む」(p.39)のである。P.M.ブラウの理論は、誘引一貢献関係がバーナードのようにコミュニケーションをバランスが取れるというよりも、説得や交渉を通じての動態的均衡といえよう。経済的均衡を拡大したというよりも、価値体系や規範の変更も含まれるから、まさに「社会的」交換である。
- 3) J.G.March, Simon, H.A., *Organizations*, John Wiley, 1958。マーチ、サイモン『オーガニゼーションズ』(土屋守章訳)ダイヤモンド社、1977。マーチとサイモンは第5章「組織におけるコンフリクト」で、コンフリクトについて詳細に論じている。コンフリクトに対する組織の対応として、バーゲニングについても論じる。

くないが、常に難航するというわけではない。ただ、難航しやすいということは予想されることであって、交渉には意識的、意図的な努力が必要とされるのである。その割には、交渉の理論や技能の研究は進んでいないのである。交渉は司法的領域ではかなり研究されてきたが、それは組織論とは関係なく論じられている。そのために組織行動論の知見が生かされていないが、われわれは組織行動論的アプローチを重視するのである。そのためにコンフリクト・マネジメント、調停と関連させて交渉を論じるが、ここでは組織間交渉にウェイトをおいて論じている。組織内の部門間交渉も大切であるが、ともに組織理論がベースになっている。ここにまたわれわれの研究の特色がある。司法的研究者はふつう交渉についても組織論的考察をおこなっていないのである。交渉というのは組織間交渉であっても、きわめて人間の行為であって、主体的な能動的行為があつてこそ交渉が前進するのである。組織内人間行動という視点から交渉を論じることによって、具体的な交渉プロセスを解明したいのである。組織間交渉が今日では一般的であつて、まったくの個人間交渉というのは近隣紛争でも少ないのである。

2、交渉と改革

われわれはコンフリクト・マネジメントと関連させて交渉や調停を論じているが、日本では交渉の理論や技能の研究はまだ初歩的段階である。それゆえアメリカ文献を紹介することが多いが、文化横断的比較研究は欠かせないのである。法律を含めて比較制度分析を欠くと実践的な交渉では失敗しやすいのである。それゆえ日本の交渉の事例を数多く集めて分析して、特殊日本の交渉にも目を向けたいのである。制度、慣行、文化や歴史的背景が異なると、交渉の仕方も異なるといえよう。しかし、異文化間交渉ではそのような差異を乗り越えて、創造的発想が求められるのである⁴⁾。これは国際間ビジネス交渉ではとくに大切な視点である。われわれもこのようなビジネス交渉に論点をおきたいのである。国際間のビジネス交渉は日本企業のウイークポイントといえよう。こ

の交渉能力を高めないと優れた製品を販売できたとしても、コンフリクトの処理において不利になってしまうのである。現実には日本企業はコンフリクト処理において不利になっているのである。今のところコンフリクトの処理しやすい国を選ぶことも選択肢のひとつであるといえよう。コンフリクトを処理するに当たって、どのように交渉をしていくのかを比較制度論的に論じていくことも大切なことである。

ビジネス交渉では宗教的価値観のように価値的前提で論争することは少ないから、利害調整のための交渉が敵対的交渉でも中心になる。この点では交渉が一定の枠の中で行われるから、交渉の技能も役立つのである。日本企業のように交渉の技能が劣っているばかりに損をするのは、わかっているにもかかわらず交渉技能を高めることをやらないのは怠惰といえよう。交渉の理論を組織的学習しないのは、この領域への関心が薄いというだけではないのである。それは交渉の理論が実際に役立つように洗練されていないこともあるが、日本的制度の背景の下での理論化が遅れているからであるといえよう。今論じられている交渉の理論は、実際には使いにくいからであろう。ただ従来のような交際費を費消する社用族による接待による交渉では、交渉できる範囲はきわめて限定されているのである。コアの微調整という程度であって、交渉イノベーションを促進するようなものではないのである。さらに言えば、交渉の余地の小さいものになっているのである。このような微調整は決して知的創造性の発揮を求めるものではないのである。妥協もしくは譲歩を求める程度であって、そこでは徹底した論争というものはないのである。対立点をあいまいにして、双方の面子を立てるように配慮することに力点が置かれているのである。ここでは交渉力を高めるようなことはなされていないのである。

今日では交渉力を高めることが重要であるという認識が高まってきたけれど

-
- 4) N.J. アドラー『異文化組織のマネジメント』（江夏健一、桑名義晴監訳）セントラル・プレス、1996(1991)。第7章「外国人との交渉」において、国際交渉、交渉プロセス、交渉戦術が論じられている。異文化シナジー的な解決方法は、伝統的な競争的アプローチや協調的・個人的な基本的アプローチとは異なって、異文化への訓練を準備し、両方の文化に対する妥当性や、両方の文化に適切な基準の採用の主張など、国際ビジネス交渉に適切な提言をしている。

も、戦略的交渉にしても言葉はあっても内容を示されることは少ないのである。どのような交渉を戦略的交渉というのであろうか。組織理論をベースにしないでそれを論じるのであろうか。安易に言葉だけが使われることが多いのである。組織間交渉では組織理論に裏づけられた交渉の仕方が求められるのである。組織の交渉の理論と技能がわれわれにとっての研究テーマである。ここでは組織の価値や規範が交渉にも反映されるのであって、異文化間交渉ではこのことへの配慮が求められるのである。経済のグローバル化が決して異文化間の差異をなくすというわけではない。ヨーロッパはEUとして多次元的ネットワークガバナンスを形成して、通貨もユーロとして統合されているけれども、異文化間の差異という認識をなくしたわけではないのである。やはり国によっては交渉の仕方を変えているのである。

国際的なビジネス交渉は、アメリカを中心とするデータは入手しやすいが、日本の企業のデータは公表されることは極めて少ないのである。大企業の交渉プロセスも具体的に知ることは第三者としてはほとんどできないのであって、特別なコネでもない限り交渉当事者から聞き出すことは不可能である。そこで研究者自身が交渉を担った経験を示すことになるが、弁護士等は別として、これもなかなか難しいのである。そこでわれわれは人間関係を利用して特定の人物からインフォーマルに聞き出すのであるが、これも抽象的になりやすいのである。わずかな穴から具体的な交渉プロセスを聞き出すのであるが、これもそのまま公表される形は取れないのである。守秘義務をたてにされて、具体的に論じることは約束に反するのである。それゆえ交渉プロセスのエッセンスを理論的に論じているのである。われわれとしては裁判所の調停委員として紛争当事者との交渉を下敷きにして、交渉プロセスを調停と関連させて論じている。

それゆえわれわれは交渉と調停を関連させて、コンフリクト・マネジメントを論じることに主眼を置いている。しかも組織的コンフリクト・マネジメントであって、組織理論をベースにした論理展開になっている。これまで組織行動論はコンフリクトを論じてきたけれども、企業間交渉のような組織間関係における交渉はほとんど論じてこなかったのである。それゆえわれわれがめざすのは、組織間関係論をベースにした交渉である。司法的な交渉理論も組織間関係

論と関連させたものではない。いわば組織論の一環として交渉や調停を論じるものである。コンフリクト・マネジメントも同様であって、この意味で、司法的研究とは一線を画すのである。

これまで司法的紛争処理は数多く論じられてきたが、裁判を上位におく考えであって、調停も二番手の位置づけであった。われわれは状況、環境に合わせての意思決定の問題として論じているから、自由な選択肢のもとで問題の解決を図っている。戦略的意思決定と連動した戦略的交渉もあるのであって、裁判上の和解も選択肢のひとつである。また和解勧告を拒否することも交渉戦略のひとつである。調停、仲裁、その他のADRも状況に対応して選択するのである。はじめから優先順位が決まっているわけではない。それは裁判も例外ではないのである。ただアクセスの関係で裁判が受けられないというのは制度上の問題である。裁判所の統廃合が進みすぎると、紛争解決の選択肢が限定されるのである。少額の紛争の場合ではアクセスのために経費がかかりすぎるケースもあるのである。生活者にとっての利便性への配慮も大切である。

しかし、紛争は当事者同士が話し合って解決するのが望ましいのであって、紛争解決能力を高めるようにコンフリクト・マネジメント教育が望ましいのである。ただ、ビジネス交渉においては企業のコーポレート・ガバナンスのあり方によって、交渉の仕方が異なってくる。すなわちストック・ホルダー型かステーク・ホルダー型によって交渉戦略も違ってくるのである。株主の利益を重視する前者は、自己利益の最大化をめざす交渉スタイルをとるが、後者は利害関係者の利害を調整することを意図して交渉をする。交渉相手に対しても敵対的交渉をするよりも、調整、整合を重視して協調的交渉をおこなうのである。その意図することは双方がともに満足する解決方法である。このような利害調整は知的創造性を双方が発揮することによって達成される、レベルの高い交渉といえよう。

これまでの交渉では、自己利益を最大化するために交渉するのが普通であるから、駆け引きは言うに及ばず騙し合いも存在し、情報操作は交渉のテクニックとされていたから、的確な情報を与え合うということはなかったといえよう。これでは交渉を軌道に乗せるのに、双方とも足がかりを得ることが容易ではな

かったのである。交渉というよりも力で押し寄せるという権力誇示というレベルのものであったといえよう。かくして権力的交渉を普通のこととしていたのであるが、ここでは交渉術はさほど重視されていなかったのである。交渉理論や交渉の技能というのは補助的存在として位置づけられていたのである。そんなこともあってわが国では、本格的に交渉理論を研究されることは少なかったのである。

しかし、ビジネス交渉では同じグループ内の交渉も少なくないから、敵対的交渉や権力的交渉は生産的ではないので、協調的な交渉を求めるようになったのである。ここでの交渉の理論や技能はより洗練されたものを求めるようになり、本格的に研究されるようになったのである。われわれもこの段階で研究に参入するようになり、文献も得やすい状況になってきたのである。それにもかかわらず、まだまだ初歩的段階であって、交渉を本格的に論じた本は極めて少ないのである。われわれも一石を投じたいが、螻蛄の斧であるのは否めない。ただセンスのある問題意識でありたいのである。交渉や調停は文化横断的研究が求められるのであって、普遍妥当な一般理論は求めにくいのである。それは交渉や調停は文化や歴史を反映しており、単独で抽出して論じることはむずかしいのである。

そこでわれわれは欧米文献に依存するだけでなく、比較制度論的分析を通じて日本における交渉や調停の実態をとらえて、日本的な交渉や調停を理論的に論じていきたいのである。もちろん外国企業との交渉もあるから、それぞれの国の実態を個別的にとらえる必要はあるであろう。それはローレンスとローシュの条件適合理論のように、状況適応的なアプローチを必要とするであろう⁵⁾。特殊個別的な交渉でも、それら間には共通した特色もあろうから、交渉の理論というのは成り立つのである。それは調停でも同じことがいえるのである。そこで、あまりにも特殊な事例にこだわることは避けたいのである。調停でもまったく特殊な事例が存在するが、例外と位置づけたい。調停人がアンフェ

5) P.R.Lawrence, J.W.Lorsch, *Organization and Environment*, Harvard University Press, 1967. ローレンス、ローシュ『組織の条件適応理論』(吉田博訳)産業能率短大出版部、1977。

アな場合も存在する。巧妙なごまかしも後ではばれてくる場合も少なくないのである。人間の善意を信用することは大切ではあるが、信頼と不信では交渉の対応が異なってくるのである。条件適合理論が示しているように、不信のもとでの交渉では、協力して解を導きにくい。手の内を見せることが敗因になりやすいのである。そこで権謀術数の手管が常套手段になるのである。

しかし今日では、このような謀略的交渉は双方にとってメリットがないことを認識しており、取引に伴うコストも膨大になることに自覚的であるので、取引コストの削減のためにも一定の範囲内で双方が妥協せざるを得なくなっている⁶⁾。駆け引きが過ぎると経済的にも、時間的にも損失を大きくするので双方が歩み寄りやすくなる。調停人がおれば、この点を強調するのである。損失を回避することで話し合いがもたれやすいのである。ここで双方の利害が一致しやすいので、交渉が軌道に乗りやすいのである。さらに話し合いによって不信が解消されることも少なくないのである。

われわれは組織的コンフリクト・マネジメントの一環として交渉や調停を論じるが、その前提条件によって対応が大きく異なるのである。不信、疑惑、嫌悪、悪意、よこしまな先入観などは、敵対的態度になりやすいのである。これは交渉を担う人に大いに反映されやすいから、交渉も歪んできやすいのである。相互信頼のもとでの交渉では、お互いに手の内を見せ合って交渉を進めていくから、より本質的なところでオープンに話し合いがおこなわれるので、折り合いもつけやすいのである。さらにいえば、フォレットの言う統合的解決も双方の知的創造性の発揮によってもたらせやすいのである。将来のコンフリクトを予想しての真の紛争解決も可能である。それは一時的な紛争解決とも異なる性質のものであるから、ハーバード流交渉術でいう勝利-勝利解決とも異なるのである。というのも勝利-勝利解決は、勝利-敗北という、枠組みで論じられていて、基本的には優劣、勝敗を競うパターンであるから、つねに敵対的交渉の

6) 池本正純『企業家とはなにか』八千代出版、2004。コース自身も取引コスト理論について反省している。すなわち、「企業を労働の購入者としてのみ見るのではなく、多様な生産要素との契約の核としてみなければならないという視野の広がり」と、その企業の核を多様な生産要素の働きをコーディネートするオーガナイザーとしてみなければならないとする視点の深まりである」(243頁)。

ゲーム感覚を保有しているのである。これは組織内交渉でも昇進競争など競うことを前提とした枠組みなのである。

ここで交渉と調停を連動させて考察してみると、交渉には双方の利害を調整し整合させる協調的交渉もあって、ビジネス交渉ではむしろこの方が主力の交渉パターンになってきているのである。双方の知的創造性の発揮に期待される面が大きいし、フォレットが言う統合的解決をめざすものである。今日の多くの交渉では交渉代理人が活用されているが、その多くが弁護士であるが、交渉の担い手は弁護士に全面的に依頼するのではなくて、どのように弁護士を活用して交渉を進めていくかである。交渉の余地を自分自身も持つておく必要があるといえよう。また交渉に応じてどのような弁護士を選ぶかが大切であって、その案件に対しての交渉能力の高い弁護士を選ぶ選球眼も必要である。戦略的交渉にはこの様な交渉以前の選択や条件適合性も含まれているのである。ここではローレンスとローシュの条件適合理論（コンティンジェンシー理論）の条件性や適合性が想起されるが⁷⁾、日本では交渉依頼人と交渉代理人との相性も交渉には大事な要因になっているのである。これは非合理的な要因と考えられるかもしれないが、現実には大切なことである。交渉においても非合理や非条理的な事が少なくなく、論理で追い詰めても効果のないことが少なくないのである。むしろ全体的整合性の観点から交渉の余地を残しておくほうが、交渉上手といえよう。交渉とは所詮、人間の主体的行為であって、その人間の感情や自尊心、面子を傷つけられると交渉がゆがんでしまうのである。そのことを考慮に入れてこそ、フォレットのいう全体的状況の把握になるのである。

さて、当事者交渉を仲立ちする調停人は中立や公正をモットーにして調停をおこなうが、双方が交渉代理人を立てることも少なくなく、そのほとんどは弁護士代理人である。この場合は理論武装が必要であるが、やはり人間間の交渉を担ってきたから、人間的要因を軽視しては調停もうまくいかないのである。プリンシパルとしての交渉依頼人と交渉代理人との連携がうまくいかない場合には、調停人としても意思決定者が誰であるかわからないので、時間がかかることが少なくないのである。時間をかけても意外な結果になったりして、調停

7) 岸田民樹『経営組織と環境適応』三嶺書房、1985、5章「状況適合理論とその批判」

が難航するのである。ビジネス交渉においては、組織内部のことがわからないので、その調整がうまくいかないのが、調停が不成立になることもある。これは交渉代理人としても仕方ないことであり、組織内部の事情のために、固まりかけていた調停原案が否決されてしまうのである。このような場合は若干の修正だけでは調停が成立しないのである。

交渉というものは不思議なものであって、壊れかけると少しの修正だけでは、交渉を軌道に乗せることが難しい。双方が壊れてもいいとなると、交渉をまとめることがいっそう困難になってしまうのである。調停人が交渉の決裂と向かう勢いに抗することはかなり難しく、裁判になることも少なくないのである。裁判沙汰ということも恐れなくなっていることも、ひとつの要因である。ただ裁判になると時間と費用がかかるので、その利害損得を話をして、調停を再度選択される場合もある。

われわれはビジネス交渉において取引コストなどの理性的、合理的な思考や主体的意識にとらわれやすいが、情緒的な意味の共有、共感、情緒をつなげる無意識的な世界を無視しては、交渉がはかどらないのである。直観的な判断力もこのような情緒的な結びつきがあつてのことである。このように交渉とは情緒的な人間的結びつきとは切り離せないものであって、損得計算だけではうまくいかないのである。かくして、ビジネス交渉では理性、意識と情緒とがつながってこそ、交渉の折り合いがつくのである。

確かに、交渉では知識、情報、データが必要であるけれども、高頻度で継続的なコミュニケーションによって信頼や安心感が醸成されて、紛争解決のための共通規範が形成されることがある。これは交渉を促進する紛争解決規範といえるが、情報連鎖も促進するのである。たとえば、同じ企業グループにおけるネットワークの媒介中心性（ブリッジ機能）を高めるのである。協調的交渉であっても、双方が構成するネットワークの結合度や凝集性を高めるとはいえないのであるが⁸⁾、双方の高頻度、継続的、高密度なコミュニケーションによって、交渉がしやすい環境が形成されるのは事実である。交渉を促進する共同思

8) 若林直樹『日本企業のネットワークと信頼』有斐閣、2006。第5章「組織間でのネットワークと信頼関係」で、ネットワークによる信頼の質的变化を論じる。

考もしくは共通規範が土俵として生きてくるのである。双方が信頼し、安心して交渉ができることは協調的交渉でも少ないのであるが、双方間に信頼、安心感、共通規範が形成されれば交渉がしやすく、さらに高度な解をもたらず交渉も可能にするであろう。ここでは双方が交渉を通じてそれぞれの組織変革を導くことも可能であるといえよう。

クルート・レヴィンの個人の態度変容の研究は有名であるが、それは解凍—移行—再凍結というプロセスを論じている。これを組織変革のプロセスに応用することができるが⁹⁾、まず既存の枠組みや行動様式をバラバラにして、新しい思考様式へと移行していくプロセスへと導いていくのである。いわばパラダイム変換をなした後に、それが逆戻りしないように歯止めをかけて意識的に定着させるのである。これをレヴィンは再凍結とっているが、われわれは意味から判断して凝縮と名づけた。組織変革のプロセスは凝縮に向けての意識的な革新の努力といえよう。というのは再凍結の状態では、改革が形骸化して元に戻る可能性も否定できないのである。これまでの歴史が示すように、保守的な門閥によって改革が元の木阿弥になり、改革者が悪名を残すことになりかねないのである。そこで改革が成功した再凍結を凝縮と名づけるのである。ただ一定の時間、プロセスを経て再度、解凍することもあるから、組織変革が動的プロセスであることは十分に認識しているのである。絶え間ない持続的な組織変革のプロセスを重ねていかない限り、組織の競争優位性を保つことは難しいのである。情報化、グローバル化が競争を激化させているのである。行政組織ではこのような認識が薄いのである。そのために行政改革にしても修正はできても大きな変革はきわめてむずかしいのである。

組織内交渉や企業グループ内交渉は普通の場合には権限の行使がなされやすいが、組織間交渉や企業グループ間交渉では経営権限が及ばないから、交渉力の及ばず影響が大きいといえる。大規模複合組織では多くの関連した組織を有

9) K.Lewin, *Frontiers in group dynamics*, *Human Relations*, vol.1, 1947, pp.5-41. レヴィンの変革プロセス・モデルは有名であるが、これは有機的システムを対象とした「場の力」概念にもとづく3段階モデルであって、解凍（均衡状態を流動的にさせるプロセス）—移行（新しい均衡状態に進行させる動的プロセス）—再凍結（新しい均衡状態に定着させるプロセス）をへる。

しているから、企業グループ間交渉というのが普通の交渉形態である。ともに変革のプロセスにあって、交渉も弾力的になされやすいのであるが、協調的交渉が一義的になされるわけではない。まだ取引が持続されていない場合は敵対的交渉も少なくないのである。トラブルや事件というのは一回限りというのも少なくないから、譲歩するよりも敵対的に対立しやすいので、交渉も自己の立場を強調しやすいのである。そのために過激な言動もとられやすいが、それぞれに交渉になれた人がいる場合には交渉の土俵を設定して、駆け引きがあっても交渉が理性的、理論的になされやすいので、交渉決裂というのは少ないのである。交渉のやり方を双方が熟知している場合には、ゲームのように交渉を進めていくのである。ゲーム理論が当てはまるのはこのようなケースであろう。さらに本格的交渉人がある場合には、双方が知恵を出し合い知的創造性を発揮して、創造的な解を出す場合もあろう。このような創造的交渉はフォレットの考えと共通するのであるが、敵対的交渉では双方が得れるメリットは少ないのに対して、双方を利する交渉結果を得やすいのである。われわれはこのような結果を期待しているのである。そのための交渉の理論や技能でありたいのである。ここにより高度な交渉研究が求められるのである。

日本の交渉研究は1980年代に藤田忠教授が精力的に研究された（『交渉力の時代』PHP、1979、『「やわらぎ」の交渉力』PHP、1982）。ここではすでに交渉をバーナードに関連させて論じているので、交渉の経営学的研究といえるものである。今日でも十分に通用する内容であって、今読んでも新鮮さを感じられることが論じられているのである。バーナードに即して次のように言う。「交渉に出席する人々は各交渉の代表者であり、彼らの言動は各交渉主体の目的を十分に反映したものでなければならない。それゆえ、交渉相手の共通の目的を知ることが重要である。…交渉相手も協働への意思の程度を調べることは交渉において有益な結果をもたらすことが十分に考えられる。交渉相手の組織としてのまとまりを見ると、協働への意思の程度が一つの重要な尺度となる。それとともに、コミュニケーションの内容も重要な尺度となる」（1982、69頁）。ここでは条件適合的な組織理論が求められるのである。藤田忠教授は交渉理論の組織論的研究の先駆者といえよう。組織変革はコンフリクト・マネジ

メントと密接に関連しており、コンフリクトは随伴的現象であることを認識する必要がある。したがって、コンフリクトの解決方法を身につけずして組織変革が実行力のあるものにはなりにくいのである。

3、コンフリクトと行政改革

組織理論では構想と実行とのギャップを論じることは少ないのであるが、知識と行動との間にもギャップが生じているのである。組織変革とは実行の問題であるにもかかわらず、実行可能性をぬきにした変革論も少なくないのである。行政改革でも同様であって、行政改革推進大綱も実行可能性のもとで検討する必要があるのである¹⁰⁾。ここでの空理空論はまったく意味を成さないのである。外在的圧力で行政組織に変革を迫ろうとしても、行政組織の仕組みによって実行されないことも少なくないのである。いわば行政組織の編成原理があり、その大変革なしには、その固有の仕組みを変えることは行政改革委員の能力を超えるのである。短期間の行政改革委員の討議では行政組織がお膳立てした行政改革大綱のいくぶんかの修正をするのがせいぜいである。それでも行政組織としては大幅な譲歩と考えているのである。行政組織はもともと迅速な環境適応を要求されていないので、常に環境適応していかねばならないとの認識に欠けるのである。そのために行政改革大綱ができて、いつまでに実行していくのかの切実感に欠けるし、実行ができなくても責任を問われることが少ないので

10) コンフリクト・マネジメント論は知識として重要であるが、われわれ実際に調停を担ってきた人間としては、J.フェファーやR.I.サントンのように知識は実行してこそ価値があると考える。それは論述を行動と錯覚することなく、前例にとらわられることなく、実行の解を見出すのである。恐怖心やめんどくさいということの実行への行動が阻まれることがあるが、官僚制組織の現状肯定の評価方法では、環境変化に対応できるような判断力を狂わせかねない。確かに知識と行動とのギャップは大きいけれども、認識を行動に変えるメカニズムとして、実行を習慣付けて、実行に伴う失敗から学ぶシステムを構築したいのである。なぜ知識を行動に活かさないのかという「実行力不全」はフェファーなどを除いて、意外に研究されていない(J.フェファー、R.I.サントン『実行力不全』長谷川喜一郎監訳、ランダムハウス講談社、2006)。調停とは紛争解決の実行である。

ある。馴れ合い的連帯のもとでは、責任はあいまいになり、それをとがめるシステムも分散されているのである。かくして危機的状況でも、情報が的確に伝播されていないから、本当の危機だと正しく認識されるような状況ではないのである。

行政組織の職員にとっては状況的バランスを求められているから、危機意識のもとで自己だけが突出することは職場の秩序を乱すととらえられやすいのである。それゆえに、たとえば行政改革推進大綱の策定のもとで、それぞれの職場の分担が決まれば、そのもとで職場単位で改革を進めていくのである。この意味で行政改革委員は触媒(情報仲介的役割)として、改革の意味を明示化していく役割として機能しているといえよう。職員がわかっても口に出しにくいことを委員が代わりに発言していることが少なくないのである。職員は地域社会では優秀な人であって、議会の議員を誘導していけるだけの力量も持っているのであり、自ら主体的に企画立案していける能力も持っている。だからこそ市の審議会や審査会のお膳立てを担っているのもあって、この原案を委員が覆すことは大変難しいのである。逆に言えば委員が上手に職員との協働をしない限り、よりすぐれた改革案を提示ができないのである。行政組織が圧倒的な情報や知識を持っていて、それを小出ししかださないのである。委員がそのような知識を持っていないと行政側にデータを要求できないともいえるのである。

逆に言えば、行政組織の職員を使いこなすノウハウを持たない限り、行政組織の本格的な改革は難しいのである。行政改革を実行していくのは行政組織の職員であって、改革を鼓舞するように行革の推進の仕方に工夫がいるのである。行革後の希望の持てる展望を示さない限り、職員の行革への意欲をかき立てることは難しいのである¹¹⁾。いわば苦勞のし甲斐のある内容を示すことが大切である。いたずらに恐怖感や不安感を高める人間に対する配慮を欠くものであってはならないのである。行政改革委員も真摯さや人間の品性の高潔さを示すことなくして、職員の改革への意欲を高めることは難しいのである。調停人のように行政改革委員への職員の信頼を得ると改革への実行力がより本物になる。短期の間で相互信頼関係を構築することはより難しいが、財政再建団体へ

の転落の回避という具体的な目標を共有することによって、知識やノウハウ、経験を改革に向けて出し合うことになるから、行政改革委員と行政組織との協働を本格化することは可能である。このような状況になってこそ、財政再建団体への転落を回避することができるのである。その前提として、それぞれの改革への情熱と真摯さが本物でないと、隠し隔てのないデータを出しにくいのである。信頼関係が構築されていない状況では、不都合なデータは出されていないのである。これは法理的にできるとかできないという問題ではないのであるといえよう。

行政改革委員は行政組織にとっては「外様」の存在であって、答申を受け取ってもそれをどの程度実行していけるかは行政職員の問題である。といっても、行政組織の職員の言いにくいことを代弁していることも多くあるので、立場の違いはあっても両者は協力関係にある。この点で行政改革委員は媒介として協調的交渉がしやすいのである。厳しいことを言っても、それは敵対的交渉をしているわけではない。改革が促進されやすいように橋渡しをしていることが理解されれば、より親密な協力関係になるのであって、むしろ住民の反発の盾になっているのである。いわゆる「新住民」という人の反発が大きいのは、これまでも負担が大きく受益が少なかったからであり、さらに負担を増やされるからである。

住民との危機意識を共有することによってのみ、本格的な行政改革が可能になるのであって、急速な財政状況の悪化を鑑みれば、行政組織の徹底した経費の削減と組織の合理化を進め、財政の健全化に向けた取り組みと、簡素で効率

11) 行政改革委員は職員への人心掌握術を必要としなくても、職員の改革への意欲、やる気を引き出すために、人の長所を見抜き、その心をつかんで改革への人材として育つように支援していく姿勢は大切である。

行政組織の職員が現状維持になりがちなのは既得権益を守るためというよりも、社会のシステムがますます複雑になって、その複雑さのゆえに予測がより困難になっていて、狭い行政思考の枠組みでは前進への筋道を付けにくいからである。職員は決して怠惰ではないけれども、個人に改革への機会を与えて、試行錯誤で決定していくような加点法のしくみになっていないからである。減点法の世界では職場での内なる裏の承認がなくては昇進への足がかりが得られないのである。外部的に評価されても、昇進へは直接的につながらないのである。これが行政組織の環境変化への対応を鈍くしているのである。

的な行政システムの構築、職員の意識改革、そして住民との真の協働による住民に受け入れられる街づくりを推進する必要がある。そこで市の将来展望を明らかにして、あるべき将来像を見据えて、住民の生活向上につながる事業の中でも、さらにその必要性、緊急性などを検討して、選別を強化して歳出の抑制に努める必要がある。ここでのコンフリクトを恐れてはならないし、コンフリクト・マネジメント能力を高めて、改革への実行力をより強化していく必要がある。行政改革大綱に示された行政改革を住民の理解の下で、着実に実行されることを監視することも求められる。これまでは実行力を具体的に監視するシステムがなかったといえる。ここに財政の健全化への取り組みが遅れたのである。収支のバランスが崩れても警告を発することができにくかったのである。また、危機的状況を認識しうる情報の開示がほとんどなされていなかったのも、行政組織内部でも的確に危機的状況をみんなのものとして把握していなかったのもである。職員が危機的状況の認識を共有して、この危機を突破していく情熱が充満すれば、明るい展望も開けてくるのである。行政改革委員としては管財人のような気持ちになるけれども、戦略的な行政改革によって、職員に希望を持たせる組織改革ができるのである。危機突破後の将来展望を明確に示すことによって、職員の改革への意欲を高めることができるのである。恐怖感や不安感を与えることを目的にしているのではない。職員間の徹底的な討議も必要であって、財政危機は収支のバランスによって乗り越えられるから、組織の病理現象よりは危機を脱しやすいのである。それだけの優れた職員が存在しており、その知識、ノウハウ、経験を実行力のあるものに変えれば¹²⁾、十分に行政改

12) 行政改革委員が改革への実効案に説得力を持たせるには、行政組織の職員に実現の可能性を具体的に論じる必要があるのであって、バランス感覚と職員を納得させる的確な状況判断のもとで、危機を突破してこそ明るい将来展望が開けることを論拠を持って説得的に論じることである。委員は住民の代表としてガバナンスを論じるが、実質的に政策を立案しているのは議員ではなくて、行政職員である。いわば行政改革の絵図を描いているのも行政職員であって、その枠から大幅に脱している、委員の発言は実質的に無視されてしまうのである。いわば行政改革委員には責任体系などはないから、主権在民の住民の代表であっても、その政策立案能力、改革実行案の提示能力に疑いをもたれていて、また委員も職員の非難ばかりでは目的を見失ってしまうのである。

革は成功するのである。要は身の丈にあった組織機構にしていくことである。50歳台の職員の退職金割り増しの退職勧奨によって、組織がスリム化していくのである。このことが若手職員にとっては昇進もしやすい、風通しのよい組織に変革していくことになる。これもまた、組織改革への意欲を駆り立てるのである。財政再建団体になれば、職員の夢を壊してしまうのである。職員が自ら主体的に自己変革していくことが望ましいのである。

総務省の原案では、財政再建団体に転落する前に、早期是正措置、再生措置というステップを踏んで転落回避策を実行する。そのような措置をとられるだけで、地方自治体の評判やイメージを悪化させて、たとえば宅地開発などに支障をきたすから、大胆な行政改革をしていく必要がある。市町村にしてもイメージ、評判、評価を大切にしている時代になっている¹³⁾。住民の誇りや郷土愛を打ち壊すようでは、定着欲求を低下させてしまう。住民の理解と協力の下で、自主財源の確保に努め、事務・事業の見直しによる徹底的な経費の削減を行い、財政基盤を安定させることになる。さらに、市の将来像を見据えて、定住促進につながる施策を推進し、増収を図る全体的、総合的な実行策が求められる。これは施設管理・運営の見直しにより、適正な受益者負担となるよう使用料等の見直しもおこなうことになる。行政組織の定員の適正化と給与の適正化は言うまでもない。

今日の行政改革はいわば総力戦といえるものであって、住民への情報提供と情報の共有が大切である。住民への説明責任を十分果たし、情報の提供に努めるだけではなく、行政と住民側が話しあえる場を設けて、一層の情報の共有を図って、お互いの理解と信頼を高める体制作りを促進することになる。

ここで欠落してはいけないのは、市議会の議員の対応である。議員は選挙で選ばれるに当たって公約をしたのであって、その約束をたがえる状況になっている。町村の合併効果も含めて策定しても、近々財政が破綻するような状況である。それゆえ、広く住民に危機的な財政状況を公表して、住民に説明しなければならない。住民の協力の支援、支援が必要である。また、合併に伴う行政組織が膨張したことにより、住民の意識も行政組織の職員の意識も一つの市と

13) 櫻井道晴『コーポレート・レピュテーション』中央経済社、2005。

しての一体感が形成されていないのであるので、住民と行政との意思疎通を図る施策を実施していく必要がある。たとえば住民との懇談会や公聴会などを通じて、市の現在の危機状況やそれを乗り越えての将来像を示すことである。さらに職員の組織改革意識や行政コスト意識を啓発して、新しい状況に適合した行政経営型の組織や事務執行体制を再構築することが求められる。それは合併効果を示すビジョンとともに、住民から高く評価される行政組織の変革に真摯に取り組むことになる。

市のガバナンスを担う市議会の主体的な取り組みが行政改革を本格化するのであって、財政再建団体転落寸前という危機的状況が行政指導型から脱却する契機にもなる。それはコーポレート・ガバナンス論が論じているように、ガバナンスを担うのは政治的領域である¹⁴⁾。したがって、政治家としての議員は行政改革においても指導していく立場にあるから、組織改革の大枠も議会として示していく必要がある。市民も議会での真剣な討議を期待しているのである。民主主義社会では、住民によって議員が選出されているのであって、住民の代表たる議員は市長とともに行政組織の職員を統治していく必要がある。ともに行政組織の職員に支配される存在ではないのである。ただ行政エキスパートを使いこなす経営手腕は求められるのであって、それはガバナンスを担う者の責任である¹⁵⁾。行政組織の職員に支配されないように議員は不断の政治的努力

14) 土屋守章、岡本久吉『コーポレート・ガバナンス論』有斐閣、2003。「地域社会とコーポレート・ガバナンス」(203-206頁)について述べている。ここでは、地方自治体は住民に対しては生活基盤の整備、行政サービスの充実、企業に対しては地場産業の育成、企業誘致、企業インフラの整備、そして地方自治体に対しては行政の連携による行政機能の広域的運営を論じている。

勝部伸夫『コーポレート・ガバナンス論序説』文眞堂、2004。「ガバナンス論の登場は、マネジメントの機能不全、あるいはマネジメントへの疑念や不信、これが問題の契機になっている」といってよい。つまり一言で言えば、経営者支配体制そのものの根幹が問われている」(284頁)ことになる。

このように、コーポレート・ガバナンスとは、経営の規律付けの仕組みであって、その目的の一つは企業価値の向上である。会社の意思決定や、業務執行に関係する株主総会、取締役会、代表取締役などの仕組みや運営のあり方を株主などの利害関係者のために問うている。経営に対する監視を強めたり、社外取締役による経営トップなどの動きをけん制したりする。経営者が企業価値向上という責任を果たすための具体的な企業内部体制を整備することである。

が必要である。そしてその努力は住民のためのものであらねばならないのである。特定の住民の利害だけを代弁するような議員は、地域の政治的信頼は得られないし、真摯に行政改革に取り組むとは思われないのである。すなわち、行政改革とは自己犠牲を強いられることが多いのである。

ここで総務省の地方行政指針における行政改革を示すと、①組織・人員体制の縮小化と人件費の抑制の方針を堅持すること、②事業・施設の民間への移管・委託を図り、民営化を促進することで経費の抑制を図ること、③事務事業の再編・整理により重複類似事業の統合を進めること、である。この枠に地方行政組織体ははまることになり、合併した市町村も合併効果を高めるために総務省の地方行政指針にそうことになる。財政再建団体目前の市町村では、一層の枠付けがこの路線でなされることになる。それは住民の意向とはかなり異なったものになり、このコンフリクトを解決するためにそれぞれ独自の行政改革になる。

われわれが市の行政改革大綱の策定について市長から諮問を受け審議を重ねてきた。その中で、行政改革項目により取り組むべき具体的な方針を示し、健全な行財政運営の推進、効率的・効果的な行政システムの構築、職員の意識改革について、前例踏襲を打破した新しい発想を取り入れ、抜本的に改革しようとする姿勢は一定の評価に値する。しかし、今後のより厳しい財政状況を鑑みると、歳出においては市の将来を視野に入れた、総合的なまちづくりを進めるための投資的事業の選別による事業の抑制、組織・機構のスリム化を始め、徹底した経費の削減や合理化・効率化を進め財政の健全化に努める必要がある。

-
- 15) 行政組織は地域経済に配慮しながらも、従来の取引関係にとらわられることなく、効率的な取引先を選別せざるをえなくなっている。必然的に地元の業者だけの入札物件は減り、行政組織間の戦略的提携や情報技術化、スピード行政経営への対応が広範に求められているのである。また、行政組織の職員の人件費も地域社会ではかなりの水準に達していて、人口増を前提にした雇用体系を維持することも難しくなっている。それは職員の「市場価値」は測りにくくても、組織貢献を反映した評価給の導入や、管理職やそれに準じる職位を減少させざるを得ないのである。行政経営の効率性が問われているのであるから、「結果の平等」や「年功序列」への若干の考慮はあっても、貢献に応じた誘因になろう。ただここでは、「機会の平等」はメンバーの貢献意欲を高めるためにも大切なことである。

歳入においては、公平性の観点から市税等の徴収の強化や受益者負担の見直しも視野に入れて、自主財源の確保に努力してもらいたい。また、行政改革の実施状況については、効果の検証と進捗状況を、住民に公表すること、およびステップを踏んで改革内容を見直す必要がある。市民の期待に応えることができる「街づくり」を進めるためには、市の将来像を見据え、生活向上につながる事業の中からさらにその必要性、緊急性を検討して、今後の厳しい財政事情に対応した、歳出の抑制に努める必要がある。

この行政改革大綱は行政組織側が作成したので、市長や議会のあり方などのガバナンスをどのように改革していくのかは論じられていないのである。行政組織のガバナンスが行政指導型から住民との協働型に変わりつつあるから、統治領域こそ重要な討議内容になる。これまでは行政組織の幹部職員が住民の代理人という立場を超えて、統治者になり、むしろ住民を支配して議会の議員も情報操作していたのである。議員も行政組織の職員の手助けなくしては、議員活動も満足にしにくいのである¹⁶⁾。これでは住民を代表してのガバナンスの担い手とは言いにくいのである。住民の政治嫌悪もあって、本来あるべき住民指導型のガバナンス構造にはなっていないのである。そこで行政改革委員が行政組織のガバナンスの担い手としての役割を果たしたわけであるが、指導したり命令する権限は保有していないのである。その答申を行政組織が骨抜きにしたり無視したりすることができる。そうなると委員と行政側との信頼関係を構築するほうが行政改革の実行力を高めることになり、権力抗争や確執のような

16) ここでのガバナンスは、住民から業務執行を預かる行政経営者の行動をどのように規律付けるか、どのように行政経営を監視する仕組みを設けるかについての広範にわたる問題を論じることである。利害関係者の関心はマチマチであっても、行政の社会的な逸脱行為の防止だけではなくて(過剰な財政赤字を含む)、効率的で公正な行政経営という観点からも論じられている。今日では住民のモニタリング(監視)も有力な方法であって、行政経営の仕組みや運営のあり方も論及されるように、各種の委員会に住民が参加して行政経営のトップなどの動きをけん制したりすることである。また業務の適正化を狙い、行政組織内の基盤を行政経営者が組織内部の整備のために内部統制の強化するのを住民として支援することである。過剰な公共事業や損失リスクの管理や、職員の違法な行為を未然に防ぐ組織体制の整備や、住民の信頼を得るための適切な情報公開である(「ゼミナール」日本経済新聞、2007年4月26日)。

対応はよくない結果をもたらしやすい。ここに行政改革委員のジレンマがある。ガバナンスを論じてガバナンスを行使してもらっては困るということである。それが長年にわたっての行政組織の既得権益になっているからである。そんなこともあって行政組織の自由裁量の幅が大きいのである。情報、知識、経営資源、大きな自由裁量の幅は行政権力の肥大化をもたらしやすいのである。行政組織はこのことに自覚的であらねばならないし、それをチェックする規制力が弱いので、行政組織は独立した王国のようになりやすい。けれども財政再建団体への転落となると状況は一変してしまう。組織に妙な癖がついてしまっていて、それも既得権益化してしまっているから、危機的状況でも変革には大きな改革エネルギーがあるのである。住民と一体となって危機突破の根本的な改革をすれば、その螺旋状の運動のもとで組織のガバナンスのあり方も変えることができるのである。これが本来の行政改革といえよう。残念ながらこのような思考にはなかなか至らないのである。行政改革委員は行政の操り人形ではないけれども、行政が作り出した路線のもとで議論するように誘導されているのである。財政再建団体転落目前になって、初めて行政改革委員の役割も大きくなり、それに比例して住民の負担も大きくなるのである。しかし、それを潮に流れるは大きく変わり、行政のガバナンスのあり方も問われている。

行政組織もこれまで組織論的な研究はなされてきたが、組織変革に伴うコンフリクト・マネジメントの視点で論じられることはきわめて少ないのである。これまでなされてきた、既存の枠組みで修正、改善の程度では本格的な行政改革がなしえないと行政組織の職員も認識するようになってきたのである。財政再建団体転落しそうな状況では、大胆な組織変革も受け入れられ、変革の実行力を高めることに意見が収斂してきたのである。それゆえにこそ改革が多くの職員にも受け入れられる体制ができてきたのである。

北海道夕張市が財政再建団体に転落した事例があまりにも悲惨な再建計画のゆえに、多くの地方市町村はその巨額の赤字の累積によって再建団体に転落する恐れのあることが、これまでの先送り策で乗り切る甘い認識を捨てざるを得ない状況になったのである。この状況の変化こそ、行政改革を住民と行政が協働して本格的なガバナンス改革に導いている。財政再建を最重要項目としてい

るが、そのためにも行政組織の職員だけでは行政改革促進大綱も作成できない状況になっているのである。このような危機的状況では住民への負担も大きいがゆえに住民の主体的参加が求められているのである。これまでは住民は財政赤字の連帯保証人と見られていても、行政組織のガバナンスの担い手とは実質的には見られていなかったのである¹⁷⁾。しかし、住民の主体的参加なくして財政再建ができない状況になっているので、行政改革委員が住民と行政との調停人の役割を担うということになったのである。さらに行政改革委員は知的創造性を発揮して軋轢、摩擦、対立、矛盾、抗争というコンフリクトを解決していく仕事も担うようになったのである。それは実施具体案を実行していくためにも、補助金の削減、仕事の減少などの大きな負担に協力してもらわねばならないからである。議会においても同様であって、市長や議員は選挙の公約とは異なる厳しい再建策を実施しなければならないからである。甘い夢は崩壊したのであって、財政再建のために地域振興も抑圧されるからである。

このように行政改革は行政組織の組織変革をより徹底させなければならないから、これまでのおごなりの答申ではすまないのである。まさに市長とともに市のガバナンス、組織改革、職員の意識改革などの本格的な改革実施案を作成することが求められるのである。かなり腰をすえて勉強しなければ、何もいえないのである。これが本当の行政改革といえるし、住民参加の根本的な改革へと導くのである。これは経営学者としては恵まれた機会であって、行為主体的に学んでいるのである。行政組織の幹部職員との対話からもその思考方法を知ることができたのである。かなり本音の対話になるので、建前論にはない内輪

17) 行政改革は外圧的に行政組織の職員の意識を変えようとしているけれども、濃厚な対人的接触や対人的時間を共有してきた日本的組織の典型である行政組織の職員にとっては、特殊組織的な互恵的關係や先輩—後輩という長幼の序を覆す意識改革は難しいのである。そこで行政組織の職員が自己利益を追求しても、地方自治体、地域社会という全体の利益の追求と整合的になるように組織づくり、制度づくりをしていって、仮に職員の意識が危機でも変わりにくくても、組織、制度が職員の行動を変えさせていくのである。ここに制度論的アプローチを取るのであるが、行政改革には2008年度から連結ベースで自治体の健全性を評価し早期の再生を促す早期再生制度が大きな契機になりうる。連結ベースで実質債務超過を見るだけに、抜本的な事業再建を迫られ、住民に不可欠のサービスを担う地方の官業の透明性確保や抜本的な効率改善が求められる。

の承認方法など、いわば手枷足枷のために情報の公表が制限されている理由も知るのである。これは同情すべき点もあるが、やはり行政改革はそれを乗り越えなければならぬのである。厳しい財政状況であればこそ、障壁を乗り越えての改革が受け入れられる余地があるのである。ここではかなり踏み込んだ議論ができるのであって、非常事態であるからこそ、このような中核にかかわる本質的な議論ができるのであろう。この経験はこれまでの研究成果を総動員することになり、学究として有意義な経験である。自己の研究業績を断片的に利用することはあっても、行政改革のようにこれまでの蓄積を全面的、全体的に利用して、いわば総力を挙げて改革を論じることはまれなことであって、しかも60歳代という年齢で市の行政改革委員・会長として改革に参画したことは、まさにラッキーなことである。自己の組織論研究にも幅を持たせてくれたのである。組織理論を学びなおす契機にもなったし、やはりアカデミックな蓄積があるのである。改革には学問的蓄積のもとで深い洞察があるのである。この点が行政組織の職員とは違うのであって、その立場の違いのゆえに行政改革委員として行政組織に貢献ができるのである。改革の切り口は多様化しているけれども、本質的な差異はないのである。

行政改革は職員だけでも可能であるけれども、内なる承認システムによって、仲間殺しはできにくいのである。あまりにも内なる評価システムによって、改革しかも大変革を担う人はむしろ排除の対象になりやすいのである。このような状況では外科的な外部の力によって改革をしないと、現状の若干の修正に終わってしまうのである。これまでは行政改革委員も行政組織に抱きこまれていたのである。それはP・セルズニックがTVAで論じた導入というレベルではなくて、単なる形式上の吸収に過ぎなかったのである¹⁸⁾。地方の行政組織はローカルなシンクタンクといえる存在なので、そのお膳立てのもとで首長に答申をしていたのである。行政改革委員が専門的な権威を持っているわけではなく、利害関係者の利害調整の役割を担っていたのである。根本的な改革を行政組織に受け入れられていなかったのである。行政組織の幹部職員との議論に打ち勝つような力量を行政改革委員がもちあわせていなかったのである。

18) P.Selznick, *TVA and the Grass Roots*, University of California Press, 1949.

だが今は、組織改革のシンプルなモデルであるから、専門家でなくてもたやすく議論することができる。財政均衡主義のもとで収支を合わせることは簡単な図式である。それ以上に財政赤字を減らすことも簡単な構図である。これが放置されて財政赤字を膨らましてきたのは、むしろ意図的と思われても当然のことである。行政組織には倒産がないという安易な考えがはびこっていたが、それは錯覚に過ぎないのである。行政組織の肥大化に歯止めをかけるだけではなく、スリムな組織に改革することは限られた財源のもとでは当然のことであって、職員の内なる承認欲求を満たすために肩書きやポストを乱発してきたのである。その結果として職員の平均年収は高くなり、財政を圧迫しているのである。何も職員に高い給料を支払うことを拒否しているのではなく、その労力、実績にあわせて支払うべきで画一的な悪平等を踏襲すべきではないのである。また現場の職員の給料が安ければ安い程よいとも考えていない。正当な労働の反対給付は当然であって、ボランティア組織と行政組織を同一視してしまうのは問題である。ただ、行政組織といえども世界的な経済の枠組みに組み込まれていて、無競争の世界ではないのである。行政組織の環境適応というのはこのことも含まれているのである。住民全体と密接な関係を持ってガバナンスを担う時代が来ているのである。形式論理的には住民のガバナンスの代理人は、議会の議員や市長であるが、行政組織は公正、中立、正義の名の下でなかば独立した権限を持っていて、国や県の下部組織としての業務を担うということで、住民や議員をむしろ拘束しているのである。それは住民主権のガバナンスになっていないので、行政組織は大きな自由裁量の幅を有していて、これに合わせて知識や情報を動員できるから、実質的には行政組織(の幹部職員)がガバナンスの担い手になっている場合が多いのである。

普通には個人として行政組織に抗しているから、圧倒的な力量差異があって、それは行政改革委員にもいえることである。かなりの専門的知識を持つ委員でも行政組織に具体的な実行案を提示するとなると、連立方程式のような前後関係を考慮しているわけではないから、職員の原案をたたき台にするしかないのである。この時点で自己の構想とはかなり離れてくるのである。中には法的、条約的に実施できないこともあって、行政組織の職員を無視して実行案を作成

することはできなくなってしまう。職員との協働であるからその轍から逸するような案は立案することは、きわめて抵抗を大きくしてしまう。かくして、行政職員を主体的に使いこなすことが、行政改革委員の力量ということになる。よほど市長等の首長の権限的な後ろ盾がないと、本気なる行政改革委員はピエロになってしまうのである。あるいは意見を述べているだけに終わってしまうのである。

市が財政再建団体に転落するという危機的状況でないと、専門的知識を持つ行政改革委員も自己の力量を発揮しにくいのであるが、今日の市町村は大幅な赤字のために、才能、能力を発揮しやすい状況になっている。ここは委員も本気になって改革を推進する立場を利用して、自らを鍛えて学習していく必要がある。このチャンスに空振りしてはよくないのである。情熱、熱情、志、理想の恩恵というものが委員に力を与えるのである。行政組織の職員にしても、委員の情熱に感化されることもあり、その真剣度や真摯な態度が共感を生み、相互信頼を高めるのである。このような認識を持たず職員を敵視するやり方では、改革を実行することはできないのである。要するに批判する態度が私利私欲や公正さを欠くと、改革が受容されず、心情的に改革精神が浸透されないのである。改革というものは論理一辺倒では、改革への意気を高められないから、自分らの将来のためになるという心情的な理解が得られなければならないのである。当面は犠牲が多くても、決して職員を阻害しているわけではないのである。この理解を得ると、意外にも改革はしやすくなるのである。委員が自己利益を追求するために改革していると見られると、利害関係者の協力を得ることは難しく、交渉も駆け引きに終わってしまうのである。P・ドラッカーの言う人間の品性が問われ、人格・人品が大切であって、C・I・バーナードの言う道徳的創造性が行政改革委員にも求められるのである¹⁹⁾。決して行政改革委員は首長に答申するだけの存在ではないのである。彼ら彼女らは組織変革の担い手としての役割が期待されているのである。少なくとも組織変革を介在する触媒になりうるのである。はたして組織変革の起爆剤に行政改革委員がなりう

19) C.I.バーナード『経営者の役割』（山本安次郎、田杉競、飯野春樹訳）ダイヤモンド社、1968。

るかは、その変革力量に左右されるが、コンフリクト・マネジメント能力はその変革において極めて大切である。

4、交渉とコンフリクト解決

これまで組織変革においてコンフリクト・マネジメント能力は軽視されてきたが、この能力を欠くとことなかれ主義になりやすいのである。意識的変革にはコンフリクトが生じやすいのであって、コンフリクトの解決がより重要になるのである。行政改革もこの視点を欠いては実行力のあるものにならないのである。かくして、行政改革とコンフリクト・マネジメントをつなげて考察しないと現実的な改革ができないのである。われわれはこのような認識をかなり以前から持っていたのであるが、多くの人々の共通認識にはまだなっていないのである。逆にコンフリクト・マネジメントの視点から行政改革を考察していくと、より実行力のある具体策を論じることができよう。コンフリクト・マネジメントの行政改革ということができよう。そもそも改革というのはコンフリクトが不可避であって、交渉や調停を通じてコンフリクトをどのように解決していくかである。コンフリクトが自然に解決するということはないのである。すなわち、コンフリクトの解決には担い手の意識的、意図的な努力が必要であって、能動的活性のもとで交渉や調停がおこなわれ、知的創造性の発揮が解決の糸口を見出すのである。仲間内の承認を求めての「裏の承認」欲求（太田肇）の充足では、コンフリクトの解決は難しいのである²⁰⁾。交渉や調停は、いわば「表の承認」を求めての創造的活動である。この意味でコンフリクトの解決は、より高次の欲求を満たす知的活動といえよう。企業間の国際紛争では大きな利害が絡むだけに、コンフリクトの解決はより重要になってきている。渉外

20) 太田肇教授は、社会一般に通用する表の承認とともに裏の承認にも注目する。「裏の承認とは、義理を果たし、周囲との調和を保ち、ときには自己犠牲を払うことによって、消極的に認められること」(47頁)である。草の根実力主義とは「評価」よりも「評判」に配慮したものである(太田肇「働き方分析」『プレジデント』45巻10号、2007)。

弁護士が担う国際渉外交渉は巨額の成功報酬になることもしばしばである。ここでは紛争解決力はきわめて重要になるのである。そのために紛争解決力を高める教育が重要になるのであるが、一般的にはあまりそのことは認識されていないのである。大学においても同様のことが言えるのである。

組織行動論ではマーチとサイモン（1958）をはじめとしてコンフリクト・マネジメントが論じられてきたけれども、交渉や調停を本格的に論じることはほとんどなかったのである。われわれも組織理論を学説的に学んでいたときには、紛争解決を論じることはなかったのである。裁判所の民事調停委員として調停を担ってからコンフリクトの解決に関心を持ったのであるが、そのほとんどは司法的紛争解決であった。その後、フォレットやバーナードなどの経営学の古典を読み返してみて、コンフリクト解決のための重要な文献であることに気づいて、とくにフォレットを勉強したのである。フォレットの学説こそコンフリクト・マネジメントそのものであって、今日の多くの対立、抗争、矛盾、二律背反などのコンフリクトを解く鍵があるのである。その創造的経験は紛争解決のための知的創造性の発揮を求めているのである²¹⁾。バーナードが論じた「行動的知識」も実践的な紛争解決をもたらすものである。バーナードの道徳的創造性もまた共通の価値観をもたらす架橋になりうる点で、コンフリクトの解決に役立つのである。こうしてみると、コンフリクトの解決は経営学固有の問題であって、これまでこの研究が手薄であったのである。われわれは回り道をし

21) M.P.Follett, *Creative Experience*, Longmans Green, 1924. 「自己支援的かつ自己更新のプロセスとしての経験」(第1部)を述べる。M.P.フォレット『新しい国家』(三戸公監訳)、文眞堂、1993。

J.C.Tonn, *Mary P.Follett*, Yale University Press, 2003. トンは第19章の「創造的経験」で、フォレット著の『創造的経験』の論評を行い、利害の統合者としての「状況の法則」を論じる。そこでは「新しい心理学」のシステムにおける経験の意味を論じ、それは統合への循環的対応のプロセスを経て、全体的状況での認識の下で統合的行動を解明している。Power over ではなく Power with こそ、統合へのプロセスであって、参加的民主主義のもとでのパワーウイズである。フォレットは、1924年4月にH.ラスキに「私の次の本は、コンフリクトについてです」と手紙を書いたように、コンフリクト・マネジメントこそフォレットの究極的な研究対象であったのである。そしてフォレットの関心は調停と仲裁にあったといえよう(1942, pp.230-246)。

ていた感じであったが、実は切り口を変えていたのである。フォレットやバーナードにその先見性を見るのである。ただわれわれは、行動科学的紛争解決と司法的紛争解決とを総合的にとらえて、コンフリクト・マネジメントを体系化したいのである。そこでは交渉と調停を柱にしてコンフリクトの解決を論じている。さらに理論を発展させるために、組織理論をベースにしているのである。

コンフリクト・マネジメントの組織論的考察といえるが、これはマーチとサイモンのように組織内に限定されることなく、組織間関係のコンフリクトも研究の対象にしている。むしろコンフリクトは企業間のほうが多いであろうし、国境を越えての企業間のコンフリクトは増大しているのである。国際ビジネスではコンフリクト・マネジメントは欠くことのできない重要な領域である。ここでは紛争解決のために交渉や調停は欠くことのできないものである。ビジネス交渉やビジネス調停がこの領域ではさらに研究される必要があるといえよう。われわれはそのための基礎理論を提供することを意図しているのである。ただ交渉や調停は制度的諸条件のもとでおこなわれるから、文化、歴史、法律、慣行などを無視してはならないのである。この点で、交渉や調停は峭壺的解釈のもとではうまくいかないのである。文化横断的交渉が増えているので、水平的な幅広さとともに戦略的な垂直的深さも今日の交渉では求められているのである。まさに戦略的交渉や戦略的調停が渉外コンフリクト・マネジメントには必要になっているのである。

このような交渉の視点に理論的な基礎を与えたのがJ・フェファーとG・R・サランシクである (J.Pfeffer, G.R.Salancik, The external control of organizations, Harper & Sons, 1978)。その資源依存モデルは交渉に権力論的な論拠を与えている。敵対的交渉でなくても、組織は外部環境に依存して存立しているから、その依存関係から権力が発生するのである。交渉にはこのようなバックグラウンドのもとでおこなわれるので、経営資源の優位性が交渉の行く末を左右するのである。さらに言えば、優位なる経営資源を動員していく組織能力にも左右されているのである。資源の動員力こそが交渉を優位にするが、機敏性、機動力、タイミングなどとの総合力の重要性も指摘しておきたい。フォレットの状況の法則では全体的整合性である。その結果として合併や買収がお

こなわれることもある。敵対的買収も交渉の結果のひとつである。われわれは交渉力を支えるバックグラウンドの重要性を認識しなければならないけれども、交渉力を高める教育も大切であって、そのためにも交渉の理論と技能を学ぶことが大切である。異文化間の交渉も増えているので、交渉に影響を与える要因が増えているのである。ここに交渉がより複雑な状況におかれることになるが、それらを総合的に理解することが大切である。かくして異文化間のコミュニケーションや思考方法に架橋をかける対人的接触が求められるのであって²²⁾、取りあつかう領域が拡大していくので、理論家にとっては辛いことである。ここに研究の役割分業がなされるし、実務家はそれらを総合的、全体的にとらえることが求められるのである。

それゆえ、われわれの研究はコンフリクト・マネジメントの基礎理論を提供するものであって、しかも組織論的な考察を中心にしているのである。しかし、このような研究はまだまだ少なく、未開拓な領域がまだまだ多いのである。われわれの投ずる一石は非力であっても、この研究の重要性をアピールするには役立つであろう。裁判所の民事調停委員、市町村の行政改革委員、介護保険策定委員、情報公開審査会委員などの経験が交渉力を高めたり、コンフリクトの解決に役立っていることも事実である。これらの経験を理論化するのにはまだまだ不十分であるが、文献に依存するやり方には大きな限界がある。そこで文献と実務経験とを織り込んで、思索を深めることを日課として研究を深めているのである。人生の晩年の研究であるだけに文献を読みこなすだけでも大変であるが、しかし人生の晩年であるだけに経験を深め、これまで学んできた多くの文献を幅広く利用できる利点もあり、交渉や調停を現実的に進めるには経験的な年月がかかるのである。この点では、むしろ人生の晩年のほうが、研究しやすい領域といえるのである。自己のおかれた状況をこのように楽観的に考

22) F. トロンベナル、P. ウーリアムズ、古屋紀人『異文化間のビジネス戦略』（古屋紀人訳）白桃書房、2005。多様性のある異文化間のビジネスでは、ジレンマ、コンフリクトが生じやすい。著者らは、普遍主義と個別主義との間のジレンマをはじめとして、個人主義と共同体主義、関与特定型と関与融合型、感情中立傾向と感情表出傾向、実績主義と属性主義、内的コントロールと外的コントロール、との間のジレンマや、時間に対する意味の違いから発生するジレンマを論じている（第6章）。

えると、研究にも励みが出てくるのである。行政改革委員の経験は行政改革を推進するには、コンフリクトの解決が優先することを痛感したのである。いくら戦略的な課題を設定しても、そのアジェンダを実行していくのは行政組織の職員が細部を担うがゆえに、行政の細部管理を徹底させないと改革は骨ぬきにされてしまうからである。職員にとって自己の目的に反することを積極的にやれるものではない。そこで交渉をし、調停をして職員の利害に反するものではないことを説得的に論じることも大切なことである。このような認識を欠くと、行政改革が実行力のないものに終わってしまうのである。その点、市の財政再建団体への転落回避というのは、職員にも説得的に論じうる課題になって改革がしやすいのである²³⁾。

われわれが市の行政改革において戦略的なアジェンダをこの一点に絞り、市の財政再建団体への転落回避には住民の大きな協力が必要であるから、またそれほど犠牲も負担も大きいから、住民と行政の協働が不可欠であることを行政組織の当局幹部にも理解させて、中長期的には職員の利益にも適うからという合意を得て、大胆な改革を実施している。社会科学的には絶好の実験の場が与えられたわけであるが、これまでの経営学や組織論で学んできたことがこの行政改革で生かしていることは、学者冥利に尽きるのである。たまたま裕福といわれていた行政組織がその後財政状況を悪化させ、町村合併で急速に財政再建団体に転落という苦境に陥り、そのときに行政改革委員・会長という職務を担っているのだから、自己の研究業績を生かせる場を得たということでもある。たしかにコンフリクトは避けられないけれども、利害関係者の利害を調停できないという状況ではなく、裁判所の調停委員で培ったコンフリクト・マネジメント力を生かして改革を進められる範囲であるといえよう。理論道理に合わない

23) 行政改革は将来の財政収入といった先行きの見通し、すなわち「期待」によって実行力も異なってくる。今の時点での財政収入に関する期待は、あくまで現時点で得られる情報に基づく予想であって、次の時点で過去にさかのぼってデータが改訂されれば、この変化を踏まえて期待は修正される。政策が期待に、あるいは逆に期待が政策に対してどのように影響を与えるかを解析的・定量的に分析できるようになってきているから、住民との対話を通じて、期待を織り込む分析が求められる。期待というのは、行政改革の進捗に応じて変化するのである（平田英昭「経済教室」日本経済新聞、2007年4月26日）。

ことも少なくないけれども、それぞれの行政改革委員の利害を調整し、戦略的な課題に利害を収斂させていく調停を経て、改革への意欲を高める舞台装置を設定していくのである。行政改革推進大綱もかなりの修正を経て答申はすでに終わっている。議会の議員とのすりあわせを経て、行革実施案へと駒を進めている。試行錯誤をへて実験を進めていくしかないが、その担い手になれることはめったに経験できないことである。まさに学問において未開拓な領域を開拓していくような気持ちであるといえよう。市のすべての正規職員を合計すると1000人近くになるが、この程度であるから改革実験もしやすいのである。病院、介護施設、保養施設などの特別会計もあるが、行政組織の全体を見通しうる規模なので総合的、全体的にも考えやすいのである。この事例を守秘義務を守りながら、機会を見て詳細に記したいのである。そのときは他の市町村との比較研究をやりたいものである。

2007年4月から市町村の助役は副市長や副町村長になるだけでなく、ナンバー2として首長から事務の執行権限の一部を委任されて政策や企画などを執行できるようになった。この点で、副市長は行政改革の推進の要になるから、市長以上に行政改革委員は密接に議論を重ねる必要がある。市長と副市長がトップ・リーダーシップを発揮して本腰を入れた行政改革でないと、行政改革委員は提案者に終わり、実行力の乏しいものになってしまう。それゆえ行政改革委員はコンフリクトの調停者の役割を担い、行政組織のトップとミドル間の利害調整を行い、組織外の利害関係者とのコンフリクトの調停をおこなうことによって、行政組織の職員からの信頼を得ることができる。このような信頼関係が構築されることによって、ますます行政改革が効果的に促進されるのである。そのためにも行政改革委員は誠意ある態度が求められており、行政組織批判だけでは改革が骨抜きにされてしまうのである。

こうしてみると市町村の行政改革にはコンフリクト・マネジメントの視点が必要であって、これを欠いたがゆえに行政改革が実行力の乏しいものにとどまっていたのである。コンフリクト・マネジメントの視点から行政改革を論じた研究は皆無に等しいので、われわれはこの視点から論じている。行政組織の組織論的研究と合わせて、交渉や調停を柱にしてコンフリクト・マネジメント

を行政改革に用いている。行政法や行政学との関連も重要ではあるが、われわれの論点はいくまでも組織論的な立場から論じている。時間をかけて論考を深めて行きたいのである。行政組織のガバナンスのあり方を含めて、行政組織の環境適応は大きく変わってきており、思考の枠組みそのものを変えていく、C.アージリスの言うダブル・ループの発想が行政組織でも必要になってきたのである²⁴⁾。行政組織の幹部はまさに行政経営の変革能力を高める担い手になっているのである。下部組織として国や県に従属しているのではなく、独自の行政経営を主体的に担って、絶えず変革していかない限り、たやすく財政再建団体に転落してしまうのである。負担ばかり押し付けられては、財政力が弱体化するだけでなく、新しい環境に適応していく自主性、主体性をなくして、名前だけの行政経営になってしまうのである。われわれが求めるのは積極果敢な行政経営であって、財政再建団体に転落を回避するだけでなく、財政好転のための財収入の増加策も同時に考えていくのである。収入増加策を戦略的な課題として行政組織の職員の知恵、知識、ノウハウ、経験を生かしていける組織作りが行政改革委員に課せられた課題でもある。すでにこのような試みをなしており、行政改革実行案の作成に向けているのである。ここでは繰り返しになるが、コンフリクト・マネジメント能力が実践的にも必要である。この試みの結果を機会を見て論じることしよう。

時代は大きく変化し、行政組織も経営学を学び、主体的に組織を変革することが行政組織の環境適応になっている。市長や副市長などがトップ・マネジメントの担い手として効果的な行政経営をマネジメントすることが要請されている。行政経営学は公共経営学ともよばれるが、行政組織のガバナンスのあり方がいっそう問題にされるのである。このような時代状況の中で市の行政改革を

24) C. Argyris, *On Organizational Learning*, Blackwell, 1992. シングル・ループ学習とダブル・ループ学習について論じる(p.218)。C. Argyris, *Knowledge for Action*, Jossey-Bass, 1993. 組織変革への障壁を克服するための手引きが論考され、第12章で、変革や改良のためのモデルを示して、その理論的枠組みを論じている。

大月博史、藤田誠、奥村哲史『組織のイメージと理論』創成社、2001。大月博史教授は「プロセスとしての組織」を論じ、そこでアージリスとショーン(1978)の組織的学習に論及し、シングル・ループ学習(現行の枠組みを維持するための改善学習)とダブル・ループ学習(新しい枠組みを創るための改善学習)について述べている。

担う行政改革委員として改革に関与できたのは、経営学者として幸せであって、経営学者としての存在理由を示せたのである。ここに日ごろからの問題意識を具体的な行政改革の舞台で投げかけられたのは、学究として実験の場を与えられたことでもあり、ここは丹念に実行して学び、そしてその実行できなかったことから、その原因を追究することによって学問の水準を高めることができるのである。われわれの任務は重いけれども、生涯をかけても惜しくない研究テーマである。

行政組織の組織論的研究はまだ十分に研究されていないけれども、行政改革には必要な視点であって、それに伴うコンフリクトをどのように解決していくかがわれわれの課題である。コンフリクト・マネジメントの視点から行政改革を論じないと、実行力のある行政組織の改革はできにくいのである。戦略的課題として行政改革が論じられてきたけれども、行政組織の職員とのコンフリクトを解決しない限り、戦略が細部に宿り、その政策の細部を担当する職員の力によって改革が骨抜きにされてしまうのである。この骨抜きを避けるためには、職員との間に生じたコンフリクトを調整し、整合させ、そしてコンフリクトの解決をもたらすコンフリクト・マネジメントが必要である。行政組織内部に抵抗する勢力が存在するという前提でわれわれは考察しているので、対立、抗争を顧慮に入れた対応を考えている²⁵⁾。改革は結局は、堅実で小さい知恵の積み重ねであって、これまでの環境適応を欠く小さなほころびの積み重ねが財政赤字などの組織の歪みをもたらしたのである。この歪みを是正するために行政改革を行い、行政改革委員が行政改革推進大綱を答申してガバナンスのあり方

25) われわれは主にミクロのコンフリクト・マネジメントを論じてきたが、結果の不平等による格差拡大に伴うコンフリクトを軽視しているわけではない。地方自治体の行政改革にしても、地域格差の拡大のために自主財源の乏しい自治体にとっては、これまで依存してきた地方交付税の削減によって、行政組織の痛みは大きく、中途半端な行政改革程度では財政赤字を膨張させていくだけである。少なからずの市町村は実質的には財政破綻しており、次世代の負担はあまりにも大きいのである。このコンフリクトの解決はきわめて大問題であって、財政均衡主義者でなくとも、きわめて深刻な状況である。正規メンバーと非正規メンバーとの大きな待遇格差もジェンダー視点で考察すると偏見を伴ったコンフリクトである。このようにマクロのコンフリクトは日本中に満ち溢れていて、より高次のコンフリクト・マネジメントを必要としているのである。

も問うたのであるが、行政職員にとって小さなほころびのゆえに組織の歪みが年月を経て大きくなるまで放置されていたのである。ほころびは早い時点で食い止めることは可能であったが、職員同士の内なる裏の承認のために、協調性を欠く改革を実施しての表の承認欲求を満たす、これまでのやり方に断絶をもたらす改革を実行することが組織人として難しかったのである。承認欲求を刺激して人を動かすこと重要であるとわかっていても、出る杭を打つ日本の組織風土の中での難しさは、行政職員も同様である。そこで太田肇教授は金より名誉のモチベーション論を論じて、「金銭の成果主義」よりも「名誉の成果主義」が日本人をつき動かすという（太田肇『お金より名誉のモチベーション論』東洋経済新報社、2007）。特に行政組織の職員には、表の承認欲求を動機づけるための数々の工夫や配慮が必要であって、これまで内なる裏の承認がより優先されてきたのである。相互牽制といえる裏の承認が職員の安定した生活を保障してきたのである。うかつに改革路線に乗ると、仲間から浮いて全人格的コミュニケーションのネットワークからはずされて、仕事に必要な適切良好な情報が得られなくなってしまうからである。

かくして行政職員にとって同僚から浮くということは絶対に避けなければならないのである。このような職員の裏の承認の重要性を認識しておかないと、行政改革はスッポリと骨抜きにされてしまうのである。財政学者や行政学者は職員の内なる裏の承認をほとんど無視しており、それがために理論的には適合性を有していても、実行力の乏しいものになっている。ここに行政改革の組織論的研究の重要性が認識されるのである。減点主義の行政組織では、職員はとくにマイナスの評価を避けたいのである。ここでの工夫は行政改革の推進に協力しない人にはマイナスの評価を与えることである。市長、副市長をはじめとして幹部が行政改革に非協力的な職員にはマイナスの人事考課をすることである。そして行政改革に積極的に協力する職員には、表の承認欲求を満たす評価をして、隠れた承認欲求で持って動機付けるのである。ここでは多様な承認の方向を用意し、これまでの準拠集団からの切り離しも求められるのである（大田、280頁）。むしろ財政再建団体への転落という状況では、行政組織のこのような組み換えは決して難しいことではない。職員の認められたいという気持ち

を誘導する装置がこのように形成されれば、行政改革が職員によって骨抜きにされることはないといえるのである。われわれの行政改革は職員の裏の承認や表の承認に配慮して、職員を改革へと動機づけて実行力のある行政改革を目指しているのである。この点で、きわめて経営学的な行政改革である。経営学者こそ行政改革に関与すべきなのである。日本的な組織では職員の内なる裏の承認の重要性への配慮を欠いたがゆえに、これまで職員は行政改革を骨抜きにして、あるいは小さいほころびを積み重ねて、少しずつ組織の歪みをもたらし、それが今日では行政組織の大きな改革を必要とするようになったのである。

さらにいえば、職員はプロフェッショナルな専門性に裏付けられた担当実務を遂行する時代になっているという認識が大切である。佐々木信夫教授によれば、「現在の自治体組織の中に大きな錯覚があると見ている。専門知識と執務知識を混同している点だ。職員が経験によって身に付ける知識は、担当職務の職務知識と経験、人脈という執務能力である。しかし、決してそれは専門能力ではない。執務能力があっても専門能力がないというのが、ゼネラリストと呼ばれるこれまでの事務系職員ではないか」(佐々木信夫『自治体をどう変えるか』ちくま新書、2006) という。専門性の高い仕事を自ら処理できる能力こそが専門能力であるから、仕事を通じてこのような能力を高める仕事の仕組みを組織内に構築していく必要がある。行政組織の職員の給与は労働に対する労働対価であるからである(151-153頁)。

われわれの目的は行政組織の行政経営能力を高めることであるが、そのために「自治基本条例」の設定も必要になる。自治基本条例は、「一般条例や計画作りの指針をなし、住民の権利や義務、議会や執行機関など自治体運営の基本事項を定める総合条例である。……特徴的なのは単にルールだけでなく、首長の多選禁止や新たな入札制度、住民投票、パブリックコメントの導入など、ある種の改革視点を加えている点である。この条例により、自治体運営の仕組みが分かりやすくなり、行政運営の根拠が明確になって、住民参画のルールができるなど全体として住民自治の高揚が期待されよう。いまや地域の運営を全国一律のルールに委ねる時代ではない。地域のことは地域で決める—それが分権社会の姿である。それには、住民が互いのローカル・ルールを共有すること

が大切」(253頁)と佐々木信夫教授は述べている。住民と行政と協働による行政経営は、われわれも望むところである。地方分権のもとで地方自治が進み、ここでの住民と行政とのガバナンス協働が主体的な行政経営といえるものである。もともと行政経営は民主的なガバナンスを内包しているのであるという認識が大切である。ここでこそ本格的な行政改革が実行されるのである。行政組織の組織変革はより本質的になってくるのである。

ローマ帝国の財政が破綻する前に規模の縮小や市民生活の縮小を図ろうとしたが、ローマ人は特権を失い、贅沢ができないことに反対し、巨大国家のスリム化や縮小の改革ができなかった(塩野七生)。一度得た特権や恩恵を手放すことは確かに難しいことではあるが、しかし行政改革は断固たる意志で、それを乗り越えなければ改革は成功しないのである。住民エゴというのは、行政組織が次第に取り返しのつかない形に変わっていくことに気づかなかった、もしくはまだまだいけるという甘い認識のゆえに、さらに自己利益を追求しようとしていることである。そのことが財政再建団体への転落の危機でも、再建策をとりにくい理由のひとつである。主観的認識のズレは大きいのであって、同じ数値を見ても判断が異なるのである。このような認識のズレを調停するのも行政改革委員の仕事である。この意味で行政改革というのは既特権壊しといえよう。このような既得権益の聖域に踏み込むのは勇氣と英知がいるが、行政改革は事なかれではできないのである。

5、おわりに

今日では、裕福といわれる市町村でも財政は飽和状態にまで膨張しており、今のうちに引き締めて、行政組織の内部の活力で自己組織的に組み替えられる健全な組織に戻す必要がある。いつまでも税収が増え続けられるものではなく、今の繁栄を少し犠牲にしても、行政組織が長期にわたって安定した健全な組織としてあり続ける方策を採るべきなのである。財政拡大のみが行政組織の威信を高めるのではなく、むしろ膨張政策に批判的なほうが優れた洞察能力である。

市町村の面子のために赤字部門を拡大するようなものである。行政改革委員はこのような膨張策にも歯止めをかける任務がある。それでこそ栄光を保つことができる。ここにも認識のズレがあるが、利害を調停していくのである。膨張策は地域住民も好むことではあるが、コンフリクト解決のために粘り強い説得が必要である。バーナードが論じた説得の方法は、このような中長期の利害関係の調整を論じている。ついつい目先の利害だけで対立しているのである。フォレットの言う「統合的解決」には知的創造性の発揮に独創的解決も含まれていて、真の紛争解決を目指すのである。バーナードの理想の恩恵のように理想的なやり方であるから現実性がないように思われてきたが、しかし創意工夫を凝らせば決して非現実的なことではないことが分かってきたのである。抑圧や妥協ではなく、統合的解決が今日のコンフリクトを解決する方法として実践的にも要請されているのである。ここにフォレットの偉大な先見性がある。フォレットやバーナードという古典を学ぶ重要性が認識されるようになってきたのである。この意味でこれらはコンフリクト・マネジメントの柱になっている。

われわれは実践的にも役立つコンフリクト・マネジメント論を展開したいが、そこでは交渉や調停の理論が中心になる。行政組織の改革に伴うコンフリクトも研究の対象にしており、市の行政改革委員の経験を踏まえて論じているが、行政組織こそコンフリクト・マネジメントを必要とする状況になっているのである。このような認識は行政組織ではあまりされていないので、行政改革が遅れているのである²⁶⁾。もちろん行政組織の職員も既得権益を有しているので、仲間同士のかばい合いによって責任があいまいになり、改革にメリハリがつけ

26) 佐藤郁哉、小田真茂留『制度と文化 組織を動かす見えない力』日本経済新聞社、2004。

制度や文化の呪縛をこえての組織活動を論じる。今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房、1997。第7章「組織理論と行政組織研究」で条件適合的な見方をしている。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』、1994。第2部では、「行政組織変革過程の動態的分析」が論じられている。行政組織の組織文化の戦略的拘束力を低下させるのが破壊的決定であるけれども、組織構造と結びついた組織文化の執拗さのために、改革が骨ぬきにされやすいのである。強い組織文化を持つ行政組織を変えさせるのは、財政再建団体転落という危機的状況を職員が主観的に認識してこそである(河合篤男『企業革新のマネジメント』中央経済社、2006)。

にくいのであるが、戦略的な課題を明確にして、それに伴うコンフリクトを解決していく能力こそさらに大切である。

今日の行政組織はその巨額の財政赤字の割には危機感が薄いのは、徐々に財政を悪化させているので、ぬるま湯の感覚からの脱却が急務とは思われていないのである。急激な悪化なら危機感ももてるのであるが、時間をかけて少しずつ修正もしくは手直しをすればよいという意識になりやすいのである。というのも他の市町村との比較で改革も考えているので、自己の自治体だけが業績悪化、財政悪化だけではないという奇妙な安心感を持っていて、真剣な対応がどうしても遅れるのである。財政再建団体転落直前という自治体が周辺の市町村に少なからず存在するので、まだまだいけるという自己にとって都合のいい認識になりやすいのである。行政組織の職員も既得権益をなくす改革は後送りをしたい気持ちになりやすいのである。組織のスリム化に伴う人員削減はできる限り避けたいのである。退職金の割り増しによる退職勧奨は、やはり「強制」と受け取りされやすく、行政改革の意図も誤解されやすいのである。そのために退職交渉という肩たたきをどのように実施していくかということになる。ここでは職員の気持ちへの心理的配慮を伴う交渉技能が求められていて、自尊心や面子を傷つけては意地になって、交渉はしにくい成果の乏しい状況に陥ることが多いのである。交渉は双方の合意に至る道筋をつける手法といえるが、駆け引きがすぎるとむしろ双方に不信をもたらし、かえって取引コストを増大させるなどマイナスが大きいのである。それゆえ双方が交渉のルールや手続きを守るほうが拘束があっても、双方を利するのである。この認識のもとでは敵対的交渉が協調的交渉に転換しやすいのである。このことは労使間交渉でもいえることである。団体交渉というのはあまりにも有名な言葉であるが、現実には敵対的交渉に終始するものではないのである。この点を誤解してはならないのである。もちろん交渉の手段と目的が転倒することも少なくないが、手段に埋没してしまう交渉も少なくないのである。ここにコンフリクト・マネジメントと関連させて交渉を考察する必要があるのである。行政組織では住民ニーズよりもルールや行政手続の呪縛にとらわれやすいから、コンフリクト対応が機敏ではなく、コンフリクト処理も整合性を持ちにくいのである。住民も交渉上手

コンフリクト・マネジメントと交渉のあり方

とはいえないから、行政組織も自主、主体的な組織変革がしにくい状況でもある。したがってコンフリクト・マネジメント能力を高めることが、行政改革を内在的に推進するのである。