

〈論 文〉

公共機関と非営利組織の組織と管理

吉 田 準 三

I はしがき

チャンドラーは、その著「経営戦略と組織構造」の中で、「組織構造は戦略に従う」(Structure follows Strategy)と述べた。経営戦略は、将来、その会社がどんな事業を営むかを決定するものであり、多くの場合、現在の事業から新しい事業に転換していく計画である。そして、企業の組織構造は、そのような経営戦略に従って変革されていく。

最近、非営利組織(non-profit organization)の経営という名のもとに、学校・病院・福祉団体・宗教団体などの管理・運営に、これまでに発展して来た企業の経営管理の考え方や技法を適用して、それらの組織体の管理・運営を改善していこうとする動きが現われて来ている。その代表例が、P.F.ドラッカー著「非営利組織の経営」(上田惇生・田代正美訳 ダイアモンド社1991年刊行)である。

また、トム・ピーターズは、その著「経営革命」(平野勇夫訳 TBSブリタニカ社1989年刊行)の中で、企業の経営革命を提唱するとともに、それぞれの項目の末尾に「公共部門の相似性」という文言を書き加え、公共部門すなわち米国の州や市の行政機関の管理の変革を提唱した。

さらに、H.I.アンゾフはその著「戦略経営論」(中村元一訳 産業能率大学出版部 1980年刊行)の中で、「環境に貢献する組織」(environment-serving organization, ESO)なる用語を用いて、企業組織に非営利組織を加えた広義の組織体の戦略経営を論じた。

古くは、C.I.バーナードがその著「経営者の役割」(田杉競訳 ダイアモンド社 昭和33年刊行、別に新訳あり)の中で、組織体一般の経営者(リーダー)の役割を論じた。

そのように、アメリカの経営学者や経営論者たちは、企業の経営管理の枠を超えて、公共機関や非営利組織の管理にも関心をもち、それらの組織と管理の改善を論じる傾向にある。

もちろん、企業と公共機関・非営利組織の間には、その目的と管理方式・管理技法の上で本質的な差異があり、単純な類推によって、企業の管理方式を公共機関・非営利組織の管理に適用することはできない。しかし、ドラッカーが上述の著書の中で強調しているように、非営利組織のセクターが社会活動の中で大きな比重を占めるようになって来ている現状を考えると、それらの非営利組織の管理を改善して、社会に効果的な貢献をするように仕向けることは、社会的に見て、有意義なことであると思われる。

公共機関つまり行政機関は、とかく、規則にしばられ、市民・住民の生活実態から遊離し、市民・住民へのサービスの向上を忘れがちであった。非営利組織である福祉団体や宗教団体は、人々の善意や信仰心に依存するだけで、団体に参加し、団体に貢献しようという気持をかきたてるような働きかけを、あまりして来なかった。

公共機関は市民・住民へのサービスの向上を目指して、適切な戦略を立て、その戦略を実行する組織を編成し、公共機関の長(知事、市長など)は、おおいに、リーダーシップを発揮して、サービス向上戦略を実行していくべきである。

また、福祉団体や宗教団体は、善意ある人々からの寄付や信仰する人々からの寄付を集める。(それは、ちょうど、企業が顧客に製品を販売して、売上を得るのと似ている。)そして、その寄付された資金を有効に活用して、福祉活動や宗教活動を行う。(それらは、企業の生産活動に似ている。)そのような福祉団体・宗教団体の活動を、リーダーが適切に指揮・指導する。(それは、経営者の経営管理機能に似ている。)そのような団体の管理・運営を企業の経営管理に似せて適切に行う必要がある。

この小論では、前述の著者たちの意見を参考にしつつ、公共機関と非営利組織の組織と管理を考察する。

II 公共機関の組織と管理の変革

トム・ピーターズの著書「経営革命」は、「本書をミリケン&カンパニーのロジャー・ミリケン会長と、メリーランド州のウィリアム・ドナルド・シェーファー知事(前ボルチモア市長)に捧げる」という献呈の辞にあるように、企業と公共機関の経営革命の書である。そして、その「まえがき」に「本書に示した処方がある変革の度合いは、また提唱する目標の大胆さは、まぎれもなくまったく前例のないもの——しかも、容易ならざるものなのである。

その意味で、本書はまさにひとつの革命を一避けて通るわけにはいかない革命をテーマにしている」とあるように、経営の大幅な変革と、大胆な経営目標の転換を勧告した書でもある。

「われわれはこれまで、どちらかといえば先行きの予測がつく経営環境のなかにいた。だが、もはやそういう環境は消え失せているのだ。……

現在の(そして将来の)競争状況がまさにカオス(混沌)的であることを思えば、それを『カオス』と呼ぶことに異論はなかった。……

本書のめざすところは、カオスを当然のものとして受けとめ、『カオスに栄える』(THRIVING ON CHAOS, 原書名)すべを学ぶことにある。」そして、副題に、Handbook for a Man-

agement Revolution(経営革命のためのハンドブック)がついた。

トム・ピーターズは、現在および将来の社会をカオス(混沌)と呼ぶのがふさわしいような予測し難い変化に富んだ社会であると認識し、かつ、激しい競争が渦巻き、変革を怠っていると、たちまち、その競争の渦に巻き込まれて沈没・没落していくほかなくなることを警告している。そして、変化と競争の渦巻くカオスの中で生き抜き、繁栄していくための企業経営の処方を、処方1から処方45にわたって詳述しており、合せて、それらの項目のいくつかの末尾に、「公共部門の相似性」として、州・郡・市などの行政機関の管理改善の処方を付け加えている。そのいくつかを掲げると次の通りである。処方1「専門化してニッチ市場を創出し製品を差別化せよ」¹⁾

これに付け加えて、「公共部門の相似性」として、次のような例をあげている。²⁾

「公共部門の理事者に告ぐ——ミシガン州の知事宛に手紙を書き、同州の最新年次報告書を送付してもらうこと。ミシガン州は、すっかりよみがえっている!失業率は驚くほど低く、いたるところに活気がみなぎっている。州の基幹産業である自動車産業は依然として混乱し、州内の製造業も萎縮しているにもかかわらず、この年次報告書が詳しく述べているのは、州が整然として実践している斬新な“付加価値”計画の数々だ。小型企業の急増を触発する計画がある。従業員再訓練を援護する計画がある。企業の創業を促すベンチャー・キャピタルの財源として、州の年金基金を投入している。ユニークな提携事業も続々と発足している。」

処方2「顧客が認める最高の品質を提供せよ」

この企業の経営革新の処方2に付け加えて、公共部門の相似性として、次のことをあげている。³⁾

「公共部門においても、民間部門の場合と同様に、低品質コストという概念が通用する。予算がますます窮屈になりつつあるとき、品質革命を実践するなら、“菓子食は食べればなくなるも

の”どころか、“なくなる”ようにすることも可能なのだ。つまり、公共サービスの給付内容をさらに充実させ、しかも同時に、そのコストを削減することができる。

ついでのことながら、公共部門の場合にも、民間部門と同じ注意が当てはまる。公共サービスの質というものは、やはり顧客である市民がサービスの給付になにを期待するかで決まるのであって、特定の計画に対する議会の考え方で決まるのではないことに注意すべきである。もともとは市民に役立つはずのサービスであっても、その給付の仕方に鈍感であったり無頓着であったりすると、元も子もなくなってしまう。」

ここで、とくに、“顧客である市民”という考え方に留意すべきである。公共行政機関つまり州政府や市庁は州や市の住民にサービスを提供する機関であって、住民を統制したり、取締ったりする機関ではない。もちろん、犯罪を犯す人や社会秩序を破壊する人に対しては、警察が取締ることは当然である。警察は多くの住民の生活をそれらの犯罪や破壊から守るというサービスを提供する機関である。

一般に企業は、消費者に製品を販売したり、サービスを提供して収益(売上)を獲得し、利益を得る。そのために、顧客である消費者の満足を最大にするような良質の製品を、最低のコストで生産し提供するように努める。

それと同じく、公共機関も、住民の満足を最大にするサービスを、最低のコストで提供するように努めなければならない。従来、日本の市役所などは、住民からの要望があっても、「規則でできない」、「予算がない」などを理由にして、住民の要望に応えないことが多かった。それに対し、このトム・ピータースの処方2は、効き目があると思われる。

処方18「すばやい失敗を支援せよ」に公共部門の相似性として、次のことを付け加えている。⁴⁾

「たとえば、警察の従来のやり方を大改革するのにいちばんよい方法は、その改革案の一部を数週間とか数か月、ひとつの地域でテストし

てみることだ。小規模なテストとそれに伴う小規模な失敗こそ、効率がよく効果の高い、長期的にわたる大規模な成功を築く唯一の基礎となる。そういうテストと失敗を抜きにして、“すべてを一挙に”実施することは、まさに大失敗を招く処方にほかならず、それこそ公衆に大きな災いをもたらすことになる。」

処方21「全員をあらゆることに参画させよ」に付け加えて、「現場第一線の労働者の間に真剣な参加姿勢が欠けているようなら、その責任の90パーセントは経営側が負うべきだとしたW・エドワーズ・デミングの査定が、民間部門のみならず公共部門にも当てはまるということも、依然としてまぎれのない事実なのである。いやしくも管理職にある者なら、その地位が高かろうが低かろうが、また職場に労働組合の組織があろうがなかろうが、そういう状況にはかわりなく、この処方が提唱していることの75パーセントは、かならず達成できるものなのだ」と述べている。⁵⁾

処方23「耳を傾け、称賛し、表彰せよ」に付け加えて、「上司が期日に遅れず予算を提示できるよう超過勤務をして頑張った連中に対し、ドーナッツを振る舞ってやる金の支出を市当局が認めないというのなら、あなたが自腹を切ったらい。あなたのいう自発的な、「ご苦労さん」とか「ありがとう」という感謝の気持ちを込めた行為は、わずか17ドル95セントの出費とはいえ、努力を認めてもらった人たちにとっては、どこかの民間企業がたとえば22万5000ドルをかけた大がかりな表彰行事にも引けをとらないくらい、大きな意味をもつものだ」と述べている。⁶⁾

処方24「従業員の募集と採用に十分な時間を費せ」では、ヒューレット・パッカード社(HP)と小売業のノードストロム社の採用方法を紹介している。HPでは、第一次選考をパスしたとして、そのあと少なくとも六回、長時間の面接を受けることになる。そして、HPの面接担当者がぜひとも確かめようとしていたのは、志望者がチームプレー向きの人間かどうかということだった。⁷⁾

ノードストロム社の場合にも、従業員を採用する際にいちばん重視する選考基準は、小売りの仕事の経験の有無ではなく、なんといっても、“愛想のよさ”だと地域担当副社長は説明する。⁸⁾

この処方24に付け加えて、トム・ピーターズは、公共部門の相似性として、「公共団体の公平意識からすれば、職員の採用に当たってどうしても筆記試験という方法に頼ることになるし、応募者の資格証明(教員免許など)を重視せざるを得ないと指摘する、公共団体で働くわたしの友人もいる。

わたしとしても、そういう内規が防止しようとしている縁故採用や政治的思惑がらみの採用については、その弊害を認めるにやぶさかではない。しかし、たとえ筆記試験といえども、またとくに文書で定めた面接要綱などは、せめてわたしが示したような、HP社やノードストロム社の事業を推進させている採用基準に類するものを捜し求められるよう、かなりの調整ができるはずだと確信している。……すばらしい教師や優秀な巡査部長を観察すると、ベストの人物というものは、資格証明などはたいして持つてはいないが、それとは別のいわゆる“ソフトな要素”は、たっぷり身につけていることがわかるはずである。そういう要素を、あなたの筆記中心の選考プロセスの基盤として、十分に活用すべきだ」と述べている。⁹⁾

処方26「全員に奨励給制度を適用せよ」に付け加えて、公共部門の相似性として、「あらゆるレベルの政府機関がいま、業績見合いの給与制度導入の実験を精力的にすすめている。……公共部門の給与体系はこれまで、あまりにも長期にわたり、あまりにも多くの制約に縛られてきたので、ほんのささやかな改革でも、目を見張るような効果を上げるものだ。実績見合いの給与制度は、すべての公共機関の管理者にとって、やはり当面の課題として取り上げてしかるべき問題なのである」と述べている。¹⁰⁾

処方27「雇用保障制度を制定せよ」¹¹⁾

これには、公共部門の相似性の項は付け加え

られていないが、従業員の再教育と社内配置転換によって、従業員のレイオフを避ける制度を制定すべきであるとしている。それは、公共機関でも同じであると、筆者には思える。

処方28「組織を簡素化し階層を削減せよ」¹²⁾

これにも、公共部門の相似性の項は付け加えられていないが、これこそ、いま日本で声高に唱えられている行政改革の眼目であり、もっとも重要な処方であると筆者には思われる。

処方29「中間管理職の役割を見直せ」¹³⁾

従来、中間管理職は、上部からの命令を部下に伝達し、部下をコントロールするものとみなされて来たが、これからの中間管理職の役割は、部下の業務遂行に役立つ情報を部下に伝達し、部下に便宜を提供し、部下の業務遂行を支援することであるとしている。それは、従来の社長を頂点とし、末端の従業員を底辺とするピラミッド型の組織図の上下を逆にし、最上段に顧客をおき、その下に販売および販売支援要員をおき、その下に売り場マネジャー、その下に店長、仕入担当者・商品部長をおき、最下段に取締役会をおき、それぞれ、下段の者が上段の者を手の指で支持するという漏斗型の組織図に示されている。¹⁴⁾

この処方29にも公共部門の相似性の項は付け加えられていないが、公共機関についても、同様のことがいえると筆者には思われる。

処方30「官僚的な規則と侮蔑的な労働条件を徹廃せよ。」

これには、「余計な書類仕事とか侮蔑的な規則といった“くだらないもの”に直接の攻撃を加えることが、組織から抑制を取り除くのに必要である——そして、生き残りに欠かせない従業員の参加と打ち込みをまぎれもなく呼び起こすためにも」というコメントがつけられている。¹⁵⁾そして、公共部門の相似性として、米国防総省の新しいモデル施設計画の例をあげ、200ページの建設マニュアルが4ページの指針になり、そこでは事細かな制限事項を廃止し、品質を強調し、施設の司令官に建設中の建物に対する従来よりも大きな発言権を与えている、としてい

る。¹⁶⁾

処方35「注意を向けよ！ さらに耳を傾ける」

これには、「今日、リーダーとして成功する者は、自分の掲げる目標の実現に向け、他人を引き込もうとしきりに働きかける。奇妙なことに他人を引き込む最善の方法は、なによりも相手の発言を聞くこと、それも真剣に耳を傾けることなのだ。リーダーが部下に話しかけ指示を与えることが、過去50年間の経営管理のスタイルだったとすれば、1980年代以降の管理スタイルは、耳を傾ける(その行動にかかわりのある多くの人びとの声に)ことである」、「不断の改善と柔軟性——この言葉は、いくら繰り返してもくどくなりすぎるということはない。では、実際にはどういうことを意味する言葉なのか。それは、行動(テスト、修正、改善、そしてこのサイクルの反復)の“管理”と責任を現場に委譲すること、コミュニケーションのありかたを“垂直型”(上から下、または下から上へ)から“水平型”(あらゆる顧客のニーズにその都度いち早く対応するため、現場で共に働いている多数の職域部門に属する者同士のやりとり)へと切り替えることである」などのコメントがつけられている。¹⁷⁾

これには、公共部門の相似性の項は付け加えられていないが、これまでの文脈から推測すると、このコメント中の“顧客”を“市民、住民”に代えて読み直せば、それが公共機関のあり方の改善のための処方になりうると、筆者には思われる。

なお、以下には、次のような処方が述べられている。

処方36「現在を尊重せよ」

処方37「権限を委任せよ」

処方38「官僚制たたきで“水平型”管理を追求せよ」(トム・ピータースは、官僚制を、規則づくめの、たて割り組織の、部門の障壁の厚い、上下間のコミュニケーションに偏った組織とみなしているように思われる。)

処方39「変化を愛する度合いを基準に全員を評価せよ」

処方40「切迫感をかもしだせ」

処方41「重要なものを測定せよ」

処方42「主要な管理手段を改造せよ」(ここで、“主要な管理手段”とは、「柔軟性を促す方策として、われわれは個人に対する管理の三要素——業績の評価、目標の設定、職務内容説明書——を無視するか、抜本的に見直す必要がある。」とあるように、それらの管理の三要素のことである。)

これには、管理システムを簡素化する、硬直性より柔軟性に焦点を合せる、ボトム・アップ型で目標設定を行う、文書(職務内容説明書)を日常の討議の対象とする、などのコメントがつけられている。¹⁸⁾

処方43「情報と権限と戦略立案を分権化せよ」(これには、「事実上、すべての情報を全員で共有する」などのコメントがつけられている。¹⁹⁾

処方44「控え目な目標を設定せよ」(あらゆる分野——売上・収益、減価償却など——で控え目な目標を設定する。……変転きわまりない環境のなかで、なによりも財務システムが誠実さを備え、非現実的な見積もりで損なわれることがないようにする必要がある。²⁰⁾

処方45「掛け値なしの誠実さを求めよ」(全員の参画と友好関係を実現するには、必然的に相互の信頼をその基礎としなければならないが、信頼とは掛け値なしの誠実さがあってこそ、はじめて生れてくる。²¹⁾

以上のように、トム・ピータースは、激しく変化する環境のなかで、企業が生き残り、成長していくためには、何よりも顧客(消費者)の声に耳を傾け、最小のコストで最大の顧客満足を実現するように努力すべきことを強調する。そして、そのような基本戦略を確立するとともに、その基本戦略を実行する企業内部の管理組織と管理方式として、官僚主義的な規則による統制の枠をはずし、現場の従業員の声に耳を傾け、彼らの創意工夫を尊重し、自発的な行動を奨励し、中間管理者・経営者は彼らの自発的な行動が成果に結びつくように、彼らを支持・支援す

る役割を果たすべきだとしている。その結果、何段階もの管理階層は障害となるから、それらを廃止して、できるだけ、フラットな(平らな)組織にすべきであるとしている。

また、トム・ピーターズは、そのような企業の経営管理に対比して、公共部門(公共機関)の管理についても、同様のことがいえるとし、「公共部門の相似性」の項を付け加えて論じている。

トム・ピーターズは、公共部門の顧客は市民・住民であり、公共部門は、最小のコストで、市民・住民が最高に満足する公共サービスを提供することが使命であるとし、そのために、公共部門の管理者(州知事・市長など)は、何よりも市民・住民の声を聞き、現場の職員の提案を受け入れ、彼らの活動を支援することを心掛けるべきであるとする。

そのようなトム・ピーターズの意見は、従来の企業経営や公共部門管理の思想や慣行を根本から覆すものであり、まさに、「経営革命」の名に値するものである。

ただし、彼が取り上げたのは、企業は米国企業と日本企業であるが、公共部門は米国の州や市である。日本の地方自治体(都道府県、市町村)は、米国の州や市ほど自治権をもっていない。しかも、全国の地方自治体に適用される地方自治法の制約を受けている。地方自治体が独自に何かやろうとすると、地方自治法に抵触するという理由で、差止められることが多い。そこで、まず、地方分権を促進する法改正が必要であり、中央による種々の規制の緩和・撤廃が必要である。

それでも、いろいろな規制があっても、やる気になれば、やれる余地はある。公共部門の管理者は、トム・ピーターズの意見に耳を傾け、公共部門の管理の改善に着手すべきであると思われる。

III 非営利組織の経営

最近、P.F.ドラッカーが「非営利組織の経営」(managing the nonprofit organization, 1990)という著書を出版した。従来、企業の経営管理

と政府・自治体の行政管理についての研究論文・著書は多数出版されて来たが、企業と行政機関以外の組織体、たとえば、私立学校・私立病院・宗教団体・福祉団体などの管理・運営について、系統立った研究書は、ほとんど出版されて来なかった。しかし、それらが、社会的に有用な諸活動を行う団体であり、それらの社会的貢献が社会生活の向上に役立っているのであるから、それらの諸団体の管理・運営を改善して、より効果的な活動をするようにする方法を研究することは、有意義であると思われる。そこで、ここでは、上記のドラッカーの著書に述べられている意見を参考にして、非営利組織の経営を考察する。

まず、ドラッカーは、同書の日本語版への序文において、「何にもまして、アメリカには、政府機関や企業においてフルタイムで働く人たちが学校教師からなるボランティア、すなわち、自分の余った時間の大半を使って、教会や、ボーイスカウト、ガールスカウトのようなコミュニティサービス機関や、心臓協会のようなコミュニティの保健関係機関などのために働くボランティアが、基本的な要員となり、かつ、たいていは彼らが管理し、運営しているという非営利機関が多数存在しているのである。彼らは、報酬を払われることはない。しかし、彼らは一般に、自らの時間の多くを自らが選択した非営利機関のために働くことに使っている。まさに、非営利機関は、アメリカにおいて最大の『雇用者』になっているのである。アメリカの成人の二人に一人、総数にして9,000万人の男女が、非営利機関で『無給のスタッフ』として働き、この『第二の仕事』に週当たり最低でも三時間、平均して五時間を使っている」²²⁾と述べている。アメリカの労働者の年間労働時間は、1,800時間程度だから、週5時間、つまり、年間250時間は、その14%に相当する。アメリカ人の非営利機関へのかかわり方が、アメリカ人の社会生活の中で、いかに大きな比重を占めているかが、この記述から知られる。(その点、日本では、まだ、ボランティア活動の比重は低い。)

ドラッカーは、もともと、経営学者であり、彼の企業の経営管理の考え方は、

- (1) 企業の使命の確立と具体的行動目標の設定
- (2) 顧客の開拓
- (3) 使命遂行の戦略
- (4) 戦略実行のための計画
- (5) 成果の測定と改善策の策定

というマネジメント・サイクルをベースにしている。そして、非営利組織の経営についても、そのような企業の経営管理の考え方をあてはめようとしている。

(1) 使命の確立と具体的行動目標の設定

ドラッカーは、同書第1章で、「非営利機関は、人と社会の変革を目的としている。したがって、まず取りあげなければならないのは、いかなる使命を非営利機関は果たしうるか、いかなる使命は果たしえないか、そして、その使命をどのように定めるかという問題である。というのも、非営利機関に対する最終的な評価は、使命の美しさによって行われるのではないからである。それは、行動の適切さによるからである」²³⁾と述べ、非営利機関にとって、その使命の確立の重要性を強調している。例として、ドラッカーは、「ある病院の救急治療室には、『患者を安心させることがわれわれの使命である』という標語が掲げられている。これは簡潔にして明瞭、かつ直截な使命の表現である」

「アメリカのガールスカウトは、少女たちが誇りと自信をもち、自分自身を尊重するような女性となるよう手助けをすることを使命としている」

「東海岸のあるイギリス聖公会派教会は、キリストを指導者とし、最高執行責任者(CEO)とすることを使命と定めている」

「パブリックスクールを創設したラグビー家のアーノルドは、パブリックスクールの使命は、無作法な少年を紳士にすることにあるとした」などをあげている。²⁴⁾

さらに、続けて、ドラッカーは、

「非営利機関の管理者がなすべきことは、こうして組織の使命と定めたことを、さらに個別

具体化していくことである。使命自体は長く続くものであろう。……

しかし、使命は永遠であっても、目標の有効期間は短い」²⁵⁾

と述べ、当面の個別具体的な目標の設定を勧めるとともに、それらの目標は、達成されれば完了し、また新しい目標の設定、その実行、完了というように、つぎつぎに更新されていくべきことを強調する。

なお、ドラッカーは、「最も犯しがちな過ちは、立派な意図をたくさん盛り込んで使命としてしまうことである。使命は簡単、明瞭でなければならない。新たな任務を取り入れるのであれば、古い任務は脇にのけるか、やめなければならない。……

何かを加えようと思えば、何かを棄てなければならない。なし得ることは限られている」²⁶⁾とも述べている。

使命・任務・目標などは、環境の変化につれ、また、実現の度合いにより、更新されていくべきとしているのである。そして、例として、「100年前に設けられた結核療養所は19世紀末最大の発明の1つである。しかし、その使命は、少なくとも先進国では達成されてしまっている。抗生物質による結核の治療法が確立されたからである」²⁷⁾をあげている。

(2) 支持者の開拓

1971年に、マーケティング学者のF.コトラーが「非営利機関のマーケティング」という著書を刊行した。それは、1990年の第4版で「非営利機関の戦略的マーケティング」と改題された。ドラッカーは、上記の「非営利組織の経営」の第3章「市場を定義する」において、そのコトラーとの対話を収録している。²⁸⁾

ドラッカー：(コトラーの著書の出版)以来、かなり多くの非営利機関が、理窟のうえではマーケティングの必要性を認めるようになりました。全体として見てどうですか。非営利機関は、実際にそれを実施に移していますか。

コトラー：機関によって、取組みの度合いは違います。病院は、マーケティングの重要性をは

つきり認識していますが、大学は遅れています。美術館や劇場はマーケティングをやっています。ただ、多くの機関が誤解しています。マーケティングを、販売促進、宣伝と勘違いしています。だから、マーケティングを使いこなせていないのです。

……

コラー：マーケティングにおいて最も重要なのは、市場の調査、セグメンテーション(区分)、サービス対象の絞り込み、自らの位置づけ、そして、ニーズに応じたサービスの創造です。宣伝や販促は、その後に来るものです。²⁹⁾

……

ドラッカー：……非営利機関でも、ビジネスと同じように、製品の差別化が必要だと思います。コラー：私もそう思います。……

シカゴ美術館は、美術品の種類ごとに、熱心な寄附者や支持者をグループ化することによって、この問題に対処しました。たとえば、モダンアートのグループは、月に一回ミーティングをもち、講義を受けたり、最新作を鑑賞したりしています。古代ギリシャ・ローマのグループもあります。このように、大きな美術館の場合は、関心をもつ人ごとにグループをつくることができます。³⁰⁾

なお、ドラッカーは、同書第4章で、グドレイ・ハフナーとの対話を収録し、米国心臓協会の寄附者の開拓方法について話合っている。³¹⁾ハフナーは同協会の最高経営責任者(CEO)兼副理事長を務めている。

ドラッカー：かつてファンド・レイジング(fund raising)(募金)と呼ばれていたものが、いまはファンド・デベロップメント(fund development)(資金源開拓)と呼ばれるようになりましたが、これはたんなる表現の違いですか。

ハフナー：たんに表現が変わっただけだと思っている組織もあるでしょう。しかし、そうではなく、組織の成長と発展の真の可能性は、寄附者の如何にかかっているということの表れとして、ファンド・デベロップメントと呼ぶように

なった組織もあります。そういう組織にとって、寄附者とは、たんに今年の分を振り込んでくれる人ではなく、さらに深くかかわりをもってもらいたい人、組織のプログラムに参加してもらいたい人です。

ドラッカー：それは、米国心臓協会のような全国的規模の組織にだけ当てはまることですか。それとも、ユナイテッド・ウエイや、地域の教会やコミュニティ・ホスピタルについても当てはまることですか。

ハフナー：すべての非営利機関に当てはまることです。幅広く、健全で強固な支持基盤をもつことが、組織を前進させることになります。この支持基盤を構築する場の一つとして、寄附者のグループがあるのです。組織には、こうした支持者が必要です。

ドラッカー：いうまでもないことですが、寄附してくれる支持基盤をもっていれば、募金コスト、つまり資金集めのコストも大幅に減るにちがいありませんね。毎年毎年売込みをする必要はなくなります。そうですね。

ハフナー：その通りです。寄附者と長期にわたる関係を結ぶという意識、寄附者が組織に対して行なう支援を、もっと大きくしやすくする、という意識をもって組織化する方がずっと効率がよくなります。また、効果の面からしても、かなりの意味があります。非営利機関として本当に成功するためには、その運営について気にかける人々をたくさんもたなければなりません。寄附者が、プログラムのオーナーになってくれることが望ましいのです。

ドラッカー：1600もの地方組織で、あなたが使っておられる手法をいくつかあげていただけませんか。地方組織で資金の大半を集めておられるわけですね。

ハフナー：資金の99パーセントはコミュニティレベルで集めています。まず、寄附をしてください。そうなる人々に対して、自分たちがどのような組織で、どのようなことを目指しているかを知ってもらわなければなりません。そうすることによって、組織の目標と一体感をもってもらおうの

です。

ドロッカー：そのためには、組織として明確な使命をもっていなければなりませんね。

ハフナー：きわめて明確な使命と、きわめて明確な目標をもっていなければなりません。私たちの目標は、心臓血管系の病気や発作による若死にと、身体障害を防止するという使命に直結しています。そして、この使命に直結する目標としては、煙草をやめさせた人の数や、葉巻やパイプに切り替えさせた人の数、さらにはそもそも煙草を始めさせなかった人の数、あるいはまた食習慣を変えさせた人の数、そしてさらに私たちが資金援助をする生物医学研究の数などがあげられます。これらの目標はすべて、コミュニティの利益につながるものでもあります。

ドロッカー：それでは、ここで、あなたが私のところへやってきたとする。私に寄附させるために何といたしますか。

ハフナー：解決すべき問題の大きさ、それに対してわれわれは何をしようと提案しているか、解決の可能性がいかに高いか、あなたの寄附によって何を換えられるかということ明らかにすることをもって支援をお願いする説明とします。あなたをいわば啓発するために、一年間にわたって、手紙を送り続けて説明することになると思います。本当にあなたを啓発しようと思えば、寄附だけでなく、活動に何らかの形で参加してくれるよう要請するかも知れません。

ドロッカー：隣近所を戸別訪問するよう要請するということですか。

ハフナー：それもやってもらいます。あるいは、血圧測定サービスの力を貸してもらうことになるかも知れません。寄附者になってもらうということは、私たちが達成しようとしていることに何か新しいものをつけ加える機会を、提供することでもあるのです。……

資金源を開拓するというのは、寄附をしてくれるよう啓発し、どうすれば組織を助けることができるかというところまで関心を高めてもらい、組織としての成果のオーナーになってもらうことです。となると、ただ単に出掛けていっ

てお金をもらうという、年中行事のようなキャンペーンの寄せ集めではなくて、長期的な戦略が必要になります。³²⁾

(3) 使命遂行の戦略

ドロッカーは、「戦略が非営利機関の使命と目的を行動に転化させる。戦略とは、それほど重要なものであるが、非営利機関にはこれを軽んずる傾向がある」³³⁾とし、非営利機関が自分たちの使命が社会的に重要であり、誰でもその非営利機関のサービスを受けたがっていると思込み、戦略の重要性を認識していないとしている。そして、非営利機関は、次の3つの戦略を立て、実行すべきであるとしている。³⁴⁾

(i) ニーズの認識

「戦略はまず第一に、市場を知ることから始まる。誰が顧客か、誰が顧客であるべきか、誰が顧客になりうるかを知ることから始まる。そして非営利機関の戦略の要諦は、自分たちが差し延べる支援を受け取る人々を、恵みを受け取る人とは見ないこと、善を施すべき対象とは見ないことである。彼らは、非営利機関によって満足させられるべき顧客である。」そして、顧客のニーズが何であることを認識すること、つまり、非営利機関の支援を受けている、あるいは、これから受けたいと願っている人々のニーズが何であることを認識することが重要であり、その認識の上に立って、何をなすべきかを考える必要がある。

(ii) イノベーションと改善の戦略

「非営利機関を効果的に運営していくためには、つねに改善し、イノベーションを行っていくための戦略が必要である。」

環境は変化し、人々の意識も変わり、社会生活の様式や用具も変る。それに伴い、非営利機関の使命や戦略も変容を遂げる。環境の変化に合わせて、非営利機関自体も変革を遂げ、改善を積み重ねていかなければならない。

(iii) 寄附者の基盤を構築するための戦略

これは、上述のハフナーとの対話に現れていた。

(4) 戦略実行のための計画(作業計画)

ドラッカーは、「非営利機関のトップが、つねに直面する問題は、『われわれのサービスは、顧客にとって大事な何をする事なのか』ということである。……そしてつまるところは、基本にかえって、何をなすべきか、いつなすべき、どこで行うべきか、そして、誰にやってもらうべきかということを考えなければならない。

戦略は使命から始まる。そして戦略から作業計画が立てられる。戦略は、正しい道具を開発したところで終る。たとえば、ボランティアに対して、誰を訪ねるべきか、何をいうべきか、いくらの寄附を要請すべきかを教えるキット(kit, 道具一揃い, ゴルフセットなど)ができ上がったときに終わる。このキットができ上がらなければ、戦略があったことにならない」と述べている。³⁵⁾

(5) 成果の測定と改善策の策定

ドラッカーは、「非営利機関には、成果や結果を重視しない傾向がある」とし、「非営利機関の役員は、リスクを伴う決断を迫られたとき、まず、実現すべき成果から考えなければならない。その後、成果や結果を判定する手段を決定することになる。したがって、非営利機関の効率的な運営を心掛ける役員は、『成果をどう定義するか』という問題に、まず答えなければならない³⁶⁾とする。その上で、「非営利機関には、正しいことだからという理由だけで限られた資源を浪費するのではなく、成果の出ることに資源を振り向けるという義務がある。非営利機関は、寄附をしてくれる人々、顧客、そして働いてくれるスタッフに対して、この義務を負っている。非営利機関は、人間を変革する機関である。したがって、その成果は、つねに人間の変化のなかにある。すなわち、成果は、人間の行動、環境、ビジョン、健康、希望、そしてなかなづく人間の能力と資質に現れる。非営利機関たるものは、それが健康を扱う機関であれ、教育機関であれ、コミュニティサービスであれ、あるいは労働組合であれ、最終的には、ビジョン、基準、価値、責任、そして人間の能力をどれだけ

創出したかによって、自らを判定しなければならない³⁷⁾とする。そして、そのような成果をあげるような行動計画を立て、その行動の結果を測定し、次には、より高い目標を立てて、その目標の実現に挑戦していくべきことを強調している。

IV 公共機関と非営利組織の組織と管理

現代は社会的環境が激しく変化する時代である。そのような変化する環境の中で、企業が生き残り、成長していくためには、企業の経営革命が不可欠である。官僚的な社内規則と上部からのきびしい統制を廃止して、現場からの声に耳を傾け、下部の創意工夫とやる気を尊重し、上部の管理者・経営者は命令・統制することよりも、下部の現場従業員の提案を受け入れ、下部従業員のやろうとすることを支持・支援する役割を果たさなければならない。そして、顧客の満足が第一である。

そのようなビジネス業界の経営革命の思想は、公共機関の管理にもあてはまる。従来の公共機関の管理は、規則づくめで硬直しており、上部管理者(知事・市長など)は、その地位におごり、権力と権威を振り回して、下部に独断的の命令を下して、済ませて来た。

これからの公共機関管理は、そのような悪弊を改め、まず、何よりも地域住民のニーズを探求し、そのニーズを満たすため公共機関は何をなすべきかを認識し、その実行のための戦略と行動計画を立て、それに合せて、公共機関内部の機構を改め、行政サービスの提供に妨げとなっている規則や手続きを改正ないし廃止し、現場職員の活力を引き出し、現場職員にやる気を起こさせ、それを上部管理者が支援する体制をつくらなければならない。それは、まさに、公共機関の管理革命である。

とくに、日本では、中央集権の傾向が強く、中央省庁が大きな権限をもち、地方自治の体制は弱い。そのため、そのような地方自治体の管理革命は行なわれ難い。そこで、まず、中央省庁の権限の縮小、行政改革を進め、自治権の拡

大を行なう必要がある。

しかし、現行の体制のもとでも、地方自治体が独自に実施できる行政サービスは、かなりあるはずである。要するに、各自治体の管理者と職員が、住民の満足を最大化しようと努力することを自分たちの使命とみなすことが肝要である。

非営利組織・非営利機関の経営についても、同様のことがいえる。従来、非営利組織は、自分たちは社会のためになる正しいことをしようとしているのだから、人々がそれに協力するのが当たり前であるとして、人々の善意に依存するだけで、組織体としての管理・運営を工夫・改善して、その活動を効果的にしようとする意識や意欲に乏しかった。非営利組織には“管理はなかった”といわれる程である。

しかし、非営利組織にも管理は必要である。十分に検討され、体系化された管理を行うことにより、組織体は、よりよく目的・使命を達成し、資源を有効に利用できるのである。

非営利組織の管理は、次のような段階を経て行なわれるべきである。

(1) 簡潔・明瞭な使命の確立

たとえば、学校ならば、「少年を紳士に変える」とか、病院ならば、「患者に安心を与える」とかである。

(2) 戦略と実行計画の策定

使命は簡潔・明瞭だけに、それだけでは実際に何をしたらよいかは示さない。そこで、その使命達成のために何をするかを決定しなければならない。そこで、長期にわたって何をどうするかという戦略が必要になる。心臓協会なら、心臓血管系の病気を予防し治療技術を発展させるため、紙巻煙草を喫う人にやめるような、また、まだ喫っていない人に喫わないままでいるようなキャンペーンを行うとか、生物医学の研究に援助するとかの戦略を策定し、その戦略を実行するための行動計画を立てる必要がある。

(3) 支持者の開拓

福祉団体などは、人々の善意に期待するだけで、より多くの人々にその福祉団体の活動の意

図をよく理解してもらう努力が不足していた。これからは、組織的に人々によく理解してもらう努力を積み重ね、長期にわたって寄附をしてくれる人やボランティア・スタッフとして協力してくれる人、つまり支持者を開拓していかなければならない。

(4) 顧客(受益者)のニーズの把握

非営利組織の活動を、より効果的に行なうためには、非営利組織からサービスを受ける人々、つまり顧客のニーズを把握し、そのニーズに合ったサービスを提供する必要がある。そうでなければ、受益者の満足は得られない。それは、企業が市場調査を行なって、消費者のニーズを把握し、そのニーズに合った製品を開発し、提供するのと同じである。

(5) 成果の測定・評価

企業経営の成果は、その企業の利益で測定される。しかし、非営利組織の場合には、その成果を測定する単純・明瞭な尺度は乏しい。それでも、「生徒の思考・態度・行動がどれ程改善されたか」などの尺度を開発して、成果の測定を行い、非営利組織の活動の良否を評価し、次には、より高い成果をあげるにはどうしたらよいかを考える資料にすべきである。

(6) 革新

現代社会は、技術革新によって激しく変化している。そのような変化する環境のなかで非営利組織が存続し発展していくためには、非営利組織自体が自己変革を成し遂げていく必要がある。不断に、使命・戦略・行動計画を見直し、それらを更新していかなければならない。

V 結び

以上、トム・ピーターズの「経営革命」を参考にして公共機関の管理を考察し、また、P.F. ドラッカーの「非営利組織の経営」を参考にして非営利組織の管理・運営について考察した。何分にも、それらの分野の参考文献は乏しく、彼らの考えの筋道をたどるのが精一ぱいであったので、内容が不十分であることは自覚している。今後さらに、多くの論者の意見を参照する

とともに、現実の公共機関や非営利組織の実態を解明して、それらの管理をどう考えればよいかを研究していくつもりである。

なお、最後に付け加えると、トム・ピーターズとP.F.ドラッカーの2人は、もともと、著名な企業経営論者である。したがって、公共機関や非営利組織の管理に企業経営の考えを持ち込んでいる。それが長所でもあり、限界でもある。従来、公共機関や非営利組織には、住民や受益者のニーズを把握して、それに合せて、住民や受益者の満足を最大にするサービスを提供するという発想はなかった。それに対し、上記の2人の著者は、企業は消費者の満足を最大にする製品やサービスを提供すべきものだという企業経営の考えを、公共機関や非営利組織の管理に持ち込み、それらの管理・運営を改善しようとした。

しかし、公共機関や非営利組織は、企業とは異なる。したがって、その管理・運営も異なる面がある。単に、企業経営からの類推で公共機関や非営利組織の管理を考えるわけにはいかない。その点を解明することが、今後の課題であることを記して筆を擱く。

注

最近、オウム真理教の教団に属する人びとが多くの犯罪行為をした容疑で逮捕され、裁判にかけられている。まだ、有罪が確定していないので、その真偽は不明である。しかし、多くの人びとが死傷し、それがその教団の人びとによる犯罪ではないかと疑われていることは事実である。

そのような事実が、日本人に宗教に対する不信の念を抱かせていることは不幸なことである。宗教は、本来、人びとに心の安寧、安心を与え、魂の救済をもたらすものであり、宗教活動は有用な社会活動である。それゆえに、憲法も信教の自由を保障しているのである。しかし、法治国家においては、法令に違反し、犯罪を犯すことは許されていない。他人に危害を加えたり、迷惑をかけたりしてはならない。その限りにおいて、何を信ずるかは

自由である。その点で、オウム真理教教団に属する人びとは、思い違いをしていたように思われる。

- 1) トム・ピーターズ著 平野勇夫訳「経営革命」(上)
TBSブリタニカ社 1989年4月刊行 97頁
- 2) 同書 121頁～122頁
- 3) 同書 173頁
- 4) トム・ピーターズ著 平野勇夫訳「経営革命」(下)
TBSブリタニカ社 1989年4月刊行 28頁
- 5) 同書 73頁～74頁
- 6) 同書 105頁～106頁
- 7) 同書 110頁
- 8) 同書 111頁
- 9) 同書 117頁～118頁
- 10) 同書 158頁～159頁
- 11) 同書 160頁～177頁
- 12) 同書 178頁～200頁
- 13) 同書 201頁～215頁
- 14) 同書 206頁 図表16ノードストム社の組織図
- 15) 同書 216頁
- 16) 同書 233頁
- 17) 同書 312頁～313頁
- 18) 同書 406頁
- 19) 同書 422頁
- 20) 同書 436頁
- 21) 同書 445頁～446頁
- 22) P.F. Drucker, *Managing the Nonprofit Organization*, 1990. 上田惇生・田代正美訳「非営利組織の経営」ダイヤモンド社 1991年7月刊行 日本語版への序文 i～ii 頁
- 23) 同訳書 5頁
- 24) 同訳書 6頁
- 25) 同訳書 8頁
- 26) 同訳書 8頁～9頁
- 27) 同訳書 8頁
- 28) 同訳書 93頁～107頁
- 29) 同訳書 94頁
- 30) 同訳書 101頁
- 31) 同訳書 109頁～123頁
- 32) 同訳書 109頁～112頁
- 33) 同訳書 125頁
- 34) 同訳書 125頁～126頁
- 35) 同訳書 129頁
- 36) 同訳書 133頁
- 37) 同訳書 139頁～140頁