

# 自治体組織における組織間関係

—内部管理からの分析—

加 藤 洋 平

## 1. はじめに

本研究では、自治体組織が協働を実施していく際、どのように内部管理を行っていく必要があるのかを明らかにすることが目的である。ただし、本稿のみでこうしたことをすべて明らかにすることは難しいといえる。そこで、組織論における組織間関係に関する先行研究をレビューし、実証研究に向けての仮説を提示することが本稿の主な目的である。

今日、自治体組織を取り巻く外部環境は大きく変化している。そのため、常に自治体組織は、外部環境に適応していくための組織管理を行っていく必要がある。そのなかで、本稿が着目するのは、NPOなどの外部組織との関係である。多くの自治体組織では、外部組織との協働を実施している。協働は、自治体組織と外部組織が組織間関係を形成し、協力して公共サービスを提供していくことである。したがって、自治体組織は、外部組織とのコミュニケーション、調整を頻繁に行うことになり、これまで以上に外部組織の意向を受けて組織活動を実施していくことになる。

しかし、以前から自治体組織が協働を実施していくにあたり、組織の内部管理のあり方についていくつか問題点が指摘されてきた。その1つが

縦割り組織である。こうした現状は、自治体組織が外部環境に適応できていないということであり、協働を進めていく上で組織の内部管理のあり方は解決すべき問題の1つである。一方、自治体組織や協働について研究を行っている地方自治論や行政学では、協働の関係から自治体組織の内部管理や組織編成のあり方について詳しく検討、分析してこなかったと思われる。

今日、協働を実施していくにあたって自治体組織をどのように編成、管理していく必要があるのかを検討することは重要なことであるといえる。そこで、本稿では、こうした問題意識から、主に組織論の組織間関係に関する先行研究をレビューする。そして、その先行研究を参考にして、協働における自治体組織の編成、管理のあり方を明らかにするための仮説を提示したい。組織論の組織間関係に関する研究では、組織と組織の関係をどのように形成、維持していくのか、またその際の組織の内部管理のあり方についてまで検討が行われている。本研究を進めていくにあたり、組織論の先行研究は大きな示唆を与えてくれる。

本稿の構成は以下の通りである。まず2.では、自治体組織の取り巻く外部環境が変化し、常に自治体組織は外部環境に適応していく必要性があることを指摘する。その際、近年の協働の取組みに触れて、外部組織との組織間関係を構築していく際、自治体組織の内部管理のあり方が重要であることも指摘する。そして3.では、組織論の組織間関係と対境担当者に関する概念、枠組みをレビューする。最後に4.では、組織論の先行研究が自治体組織の研究に適用可能なのかを検討し、本研究における仮説を提示する。

## 2. 自治体組織と組織間関係

### 2. 1 自治体組織の環境適応

自治体組織は、最も外部環境に開かれた組織体の1つであり、オープン・システムとしての特徴を持つことが指摘される<sup>(1)</sup>。オープン・システムとは、「環境から資源をインプットし、それを消費することを通じて、再び環境に何らかの資源をアウトプットするシステム」<sup>(2)</sup>である。オープン・システムとしての組織は、外部環境との相互作用のなかで、成長・発展していくものであり、常に外部環境との相互作用を意識して組織管理を考えていく必要がある。これを踏まえれば自治体組織は、住民組織や関係組織あるいは中央省庁その他からのニーズを入力とし、政策によって外部環境に出力することから、地域社会に広く開かれた組織と理解することができる。

また、以前、筆者は、自治体組織を取り巻く外部環境とは、どのようなものか整理したことがある<sup>(3)</sup>。組織を取り巻く外部環境として、課業環境 (task environment) と社会環境 (societal environment) の2つに区別される<sup>(4)</sup>。課業環境とは、管理者の直面する環境総体のうち、目標設

---

(1) オープン・システムとしての自治体組織の特徴を整理している文献として、田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社、1990年、121頁、田尾雅夫「地方自治体における組織分析の視点と理論展開」『組織科学』白桃書房、第22巻第2号、1980年がある。近年の著書でも、田尾雅夫『公共経営論』木鐸社、2010年の第4章や、田尾雅夫『公共マネジメント—組織論で読み解く地方公務員—』有斐閣、2015年の第2章において整理されている。

(2) 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論 補訂版』有斐閣、2010年、55頁。

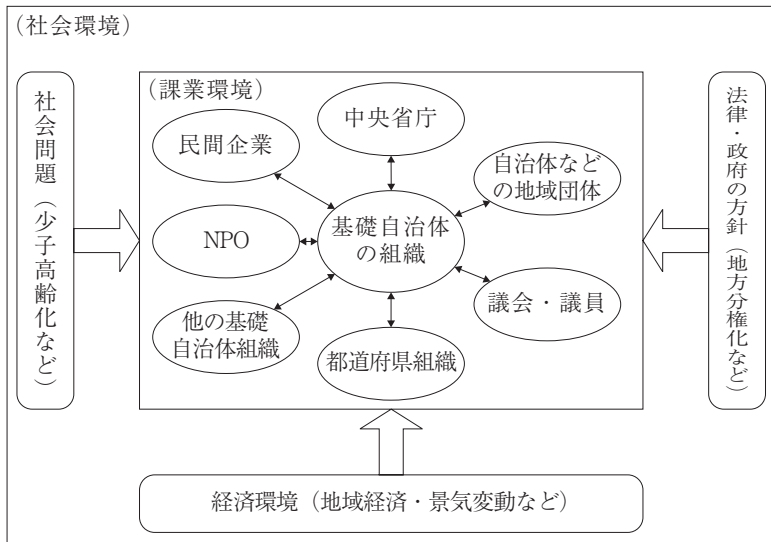
(3) 加藤洋平『自治体組織の変革過程に関する理論モデルの構築』同志社大学博士論文、2016年、48-50頁。

(4) 岸田民樹「組織と環境」安田三郎・塩原勉・富永健一・吉田民人『基礎社会学 第三巻 社会集団』東洋経済新報社、1981年、57-58頁。

定および目標達成に潜在的に関連している部分のことを意味している。企業組織を例にすれば、①流通および消費における顧客、②原料、労働力、設備、資本、作業空間の供給者、③資源に対する、および市場における競争者、④規制グループなどのことを指す。一方、社会環境とは、1国にとってのマクロ環境であり、課業環境のような当該組織にとって直接的な相互作用の相手ではなく、そうした相互作用を行う環境に対して影響を与える社会、経済、政治、法律、文化的な諸要因を指している。この区別を踏まえて、自治体組織の外部環境を整理すると、図表1の通りである。

自治体組織にとって社会環境とは、我が国全体の社会情勢や、国が定める法律などが考えられる。これは我が国すべての自治体組織に共通する外部環境ということになる。一方、課業環境は、直接に関わりがある地域社

図表1 自治体組織を取り巻く外部環境



(出典：加藤洋平『自治体組織の変革過程に関する理論モデルの構築』同志社大学博士論文、2016年、49頁)

会のことを指す。具体的には、地域社会における政策課題や、そこで活動する住民組織、議員などのアクターのことである。また、地域社会に直接関わるアクターではないが、基礎自治体の組織で考えるのであれば、中央省庁や都道府県、他の基礎自治体という関係アクターもここに含まれると考えられる。

自治体組織は、オープン・システムであることから、こうした外部環境との関係から活動していくことになる。もちろん、外部環境は一定ではなく変化する。例えば、我が国全体で起きている問題として少子高齢化、財政の悪化などがあり、こうした問題はその時の社会状況によって変化する。そして、地域課題の変化に対しても自治体組織は柔軟に対応していく必要があり、場合によっては、自治体組織そのものを変革することが求められる。組織変革は、組織と環境との間に適合性を確保し、また組織内部における組織編成、組織過程、組織文化などの組織の構成要素間においても適合性を確保するために行われるものである<sup>(5)</sup>。

自治体組織の場合も、外部環境との関係から、組織編成、組織過程、組織文化という組織の構成要素を変えていかなければならない。特に、今日、自治体組織が対応すべき政策課題は、縦割り組織で解決することが不可能な場合が多く、組織編成の見直しが必要となる。以前、筆者は、こうした自治体組織の変革について、公共施設の再編に関する事例研究で検討している<sup>(6)</sup>。今日、公共施設は、縦割り組織によるマネジメントではなく、部局間が横の連携をとりながら施設をマネジメントしていくことが求められているのである。他にも、少子化、子育て問題に対応するため、多くの

---

(5) 山岡徹「組織変革の概念と組織モデルに関する一考察—経路依存的な循環プロセスから構成される組織変革モデルの構築—」『横浜国際社会科学研究所』横浜国立大学、第11巻第4・5号、2007年、507頁。

(6) 加藤洋平「自治体組織における変革の過程とメカニズム—変革を可能にする要因の抽出」『年報行政研究』ぎょうせい、第51号、2016年。

自治体組織では、子ども関係の部局を統合し、子ども部を新設するところが増えている<sup>(7)</sup>。このように自治体組織は、変わりゆく政策課題に対応するなど、常に外部環境に適応していく取組みが求められるのである。

## 2. 2 自治体組織と外部組織の協働

自治体組織を取り巻く外部環境の変化は、地域の政策課題だけではない。もう一つ、自治体組織と外部組織の関係も変化しつつあるといえる。特に、近年、多くの自治体組織では、NPOや住民組織との協働に取り組んでいる。自治体組織が持つ資源は不足しており、これまでのように単独で公共サービスの提供が困難になりつつある。そこで、自治体組織は、外部組織であるNPOや住民組織と協働し、資源や知識と組み合わせることで、より良い公共サービスの提供を目指している。

協働に対する考え方は論者によって様々であるが、どの論者も共通して主張しているのが行政と住民の対等性である。荒木は、ヴァインセント・オストロムの造語である「コプロダクション」<sup>(8)</sup>を踏まえて協働を、住民と自治体職員とが相互に平等な立場で協働しつつ、ある価値を持つ財やサービスを生産することであると述べている<sup>(9)</sup>。他にも佐藤は、協働を「政策過程全体にわたり自治体行政と住民が対等な立場・関係のもとで共通課題を実現するため、まさに共に考え、共に汗を流し、共にリスクを負う行為システム」と定義している<sup>(10)</sup>。

---

(7) 加藤，前掲書（同志社大学博士論文，2016年）。

(8) Ostrom, V. "Structure and Performance" in *Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance*, eds. by Ostrom, V. and F. P. Bish, Sage publications, 1977.

(9) 荒木昭次郎『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造』ぎょうせい，1990年，6-7頁。

(10) 佐藤俊一『地方自治要論 第2版』成文堂，2006年，175頁。

協働は、自治体組織と住民が対等な立場で協力してサービスを提供していくことである。資源が不足し、単独で公共サービスの提供が困難になりつつある自治体組織にとって、こうした協働の取組みが求められているのである。そして、このように自治体組織と外部組織の関係が密になるなかで、本稿で主に検討したいのが、協働における自治体組織の内部管理のあり方についてである。

自治体組織が協働を実施する際、問題として指摘されるのが縦割り組織である<sup>(11)</sup>。自治体組織は、以前から中央省庁の関係から政策分野ごとに縦割りによって組織が編成されている<sup>(12)</sup>。しかし、地域課題や地域で活動するNPOなどの問題関心は複数の事業部局をまたぐものが多く、協働を実施するにあたって縦割り組織が問題となるケースがある。そのため、自治体組織は、地域やNPOが抱える課題に対して、柔軟に対応していけるような部局横断的な調整の仕組みが必要であり、そのような組織へと変革していくことが必要である。

また、近年では、協働を担当する専門部局を新設する自治体組織が増えている。専門部局を中心として、自治体組織内部で協働を実施していくことになるが、必ずしもうまくいっているケースばかりではない。以前、筆者は、協働事業提案制度を事例として、自治体組織内部の調整過程について調査した。協働事業提案制度とは、自治体組織がNPOや住民組織から事業案を募集し、自治体組織と提案者がともに課題解決に向けて事業を実施していく制度である。協働事業提案制度を担当する協働担当課は、組織内部にて調整業務を担っていたが、他部局の協力、賛同を得られないケー

---

(11) 小田切康彦「自治体協働政策が抱える問題」新川達郎編『京都の地域力再生と協働の実践』法律文化社、2013年、32-33頁。その他、今川晃「政策を実施するのは誰か」新川達郎編『政策学入門』法律文化社、2013年、83-84頁にも自治体組織の課題が指摘されている。

(12) 今村都南雄『官庁セクショナリズム』東京大学出版会、2006年、146頁。

スもあり、調整が難航していた。これは協働の取組みについて他部局の理解が得られていなかったことから、協働担当課を中心として部局横断的な調整が思うように実施できなかったのである<sup>(13)</sup>。このように現在、自治体組織では、協働担当課を新設しても協働を実施していく組織体制が十分に整っていないことが考えられるのである。

こうした実態があるなかで、これまでの行政学、地方自治論では、外部環境との関係から自治体組織の内部管理のあり方についてほとんど研究が行われてこなかった<sup>(14)</sup>。例えば、足立は、行政管理論は人事、財務、調整など、主に組織内部の問題にもっぱら視点を向けてきたことを指摘している<sup>(15)</sup>。また、近年の研究でも、多くの自治体組織で実施されていたNPM (New Public Management) 改革は、自治体組織内部に視点が限定されており、外部組織との関係を踏まえた組織管理の議論となっていないとの主張もある<sup>(16)</sup>。

そうしたなかで、組織論の視点から自治体組織を研究する田尾は、自治体組織はオープン・システムとしての特徴をもち、開放的な組織であるからこそ、外部との接点である組織の境界をどのように管理していくのかは重要な論点であることを指摘する<sup>(17)</sup>。この田尾の指摘を踏まえれば、自治体組織が外部組織と協働して公共サービスを提供していく場合、これま

---

(13) 加藤洋平「自治体行政と協働」今川晃編『地方自治を問いなおす—地方自治の実践がひらく地平線』法律文化社、2014年。

(14) 組織の内部管理に関する研究は少ないが、職員の協働に対する意識などを明らかにする研究は存在する。例えば、小田切康彦『行政—市民間協働の効用—実証的接近』法律文化社、2014年がある。

(15) 足立忠夫『行政管理論 増補版』京都玄文社、1988年、198頁。

(16) 入江容子『自治体組織の編成と管理に関する新たな分析視角』同志社大学博士論文、2009年、17頁。

(17) 田尾、前掲書（1990年）、120-123頁。



で以上に外部からの影響を受けることになり、それに対処していくため組織をどのように管理していく必要があるのかを検討していくことはやはり重要であるといえる。そこで、本稿では、こうした問題意識を持ち、自治体組織が外部組織と協働を実施する際、どのような組織の内部管理が求められるのかを明らかにしたい。

本稿では、まずケーススタディによる実証研究を実施するにあたっての仮説を提示することを主な目的としたい。そのため、次に組織論の組織間関係に関する先行研究をレビューする。組織と組織がどのように関係を構築していくのか、また、そのための組織管理のあり方については、組織論で多くの研究が実施されている。特に、着目すべき概念として、対境担当者というものがある。組織間でコミュニケーションや調整を実施する際は、対境担当者が主にその役割を担い、さらに所属する組織内部でも調整を行う役割を持っている。したがって、この対境担当者に着目することで、組織間関係を構築していくうえで、どのような組織内部の管理が求められるのか明らかとなってくる。

また、近年の官民の協働、ネットワークの研究において、組織間関係や対境担当者の概念、枠組みを使って研究が進められており、組織論の先行研究は大きな示唆を与えてくれる。そこで、まず組織間関係とは何かを確認し、その後に組織間コミュニケーションと対境担当者の位置づけと役割について、組織論の先行研究をもとに検討していく。

### 3. 組織間関係に関する研究

#### 3. 1 組織論における組織間関係

ここからは組織論における組織間関係の議論に注目し、自治体組織と外部組織の関係についてさらに理論的に整理していくことにする。

山倉によれば組織間関係とは、「組織と組織との何らかのつながりをい

う」<sup>(18)</sup>とされ、企業組織と金融機関、部品メーカーの関係のように、ヒト・モノ・カネ・情報を媒介とするつながりのことを意味しているのである。組織論において組織間関係が議論されるようになったのは、組織をとりまく環境と関連づけて分析する「組織－環境関係」の重要性と結びついて1つの組織理論として確立したことによる<sup>(19)</sup>。

組織論において「組織－環境関係」の議論には、行政学でも取り上げられるコンティンジェンシー理論についての研究があるが、両者には外部環境の捉え方や、組織と外部環境との関係に違いがある。コンティンジェンシー理論は、ローレンス＝ローシュによって名づけられた組織理論である<sup>(20)</sup>。この理論では、外部環境の変数を外部環境の不確実性や技術のルーティン性などによって表示し、それとの関係で組織構造のあり方について検討している。そして、この理論によって不確実性が高い外部環境や技術がノン・ルーティンの場合には柔軟な有機的組織が、逆に、不確実性が低い外部環境や技術がルーティンである場合には、機械的組織が有効であることが示されている。つまり、安定した環境では官僚制組織が有効であるが、不安定な環境では非官僚制組織が有効であるとしている。

しかし、こうしたコンティンジェンシー理論では、組織の外部環境の要素として外部組織が考慮されていないことが批判されている。例えば、企業組織で考えた場合、ある企業組織に対する消費者や地域住民、労働組合などの外部組織の具体的な要求内容が企業組織にどのような影響を与えるかなどの点について、コンティンジェンシー理論では全く考えられていないということである。そのため、組織間の関係を分析していく必要性から、

---

(18) 山倉健嗣『組織間関係－企業間ネットワークの変革に向けて－』有斐閣、1993年、22頁。

(19) 同書、4頁。

(20) Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch, "Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration, Harvard Business School Press, 1967.

組織間関係が注目され研究が行われてきたのである<sup>(21)</sup>。

また他にも、組織は、外部環境から一方的に影響を受ける受動的な存在であるとするのがコンティンジェンシー理論の理解であり、組織から能動的に外部環境を変化させていくという視点が抜けていることも批判されている。その一方で組織間関係の議論は、単に外部環境から影響を受けるだけではなく、組織が自ら外部環境に働きかけ、組織間の関係を築くことができるものであると理解されていることから、外部環境に対しての組織の能動的な側面も考慮されているのである<sup>(22)</sup>。

こうした組織間関係の研究背景をみると、自治体組織の内部管理を外部組織との関係から分析するには、組織論における組織間関係の議論が参考になるのではないかと考えられる。組織間関係の枠組みによって、自治体組織と外部組織との関係を整理していくことが求められる。そして次に、組織間関係の分析レベルについて明確にしておく必要がある。

組織間関係の議論は、組織の外部環境の要素として外部組織を取り上げることになるが、近年、焦点組織<sup>(23)</sup>を設定し、それに直接に関係のある外部組織との関係を分析するだけでなく、ネットワークなどの概念によって多数の外部組織の関係を1つのシステムとして捉えることで分析範囲も徐々に拡大してきている。ただ、こうした複数の組織間関係のあり方について主に考察していくことになると、あまり個々の組織内部については触れられることがなくなる危険性もある<sup>(24)</sup>。

---

(21) 赤岡功「コンティンジェンシー・セオリーと組織間関係論の環境理解」『経済論叢』京都大学経済学会、第134巻第3・4号、1978年、20頁。

(22) 岸田民樹『経営組織と環境適応』白桃書房、2006年、228-229頁。

(23) 焦点組織とは、組織間関係を分析する際に、中心となるアクターを設定することがあり、そのアクターを焦点組織として位置づける。

(24) 佐々木は、組織間関係の議論において特定の利害関心を有した複数の組織の相互関係の構造と過程に注目することになるが、その際、組織内部の実態については

本稿の問題意識は、直接に関係のある外部組織との相互関係を踏まえつつ、自治体組織の内部管理のあり方について明らかにすることであり、また自治体組織と外部組織の1対1の協働関係を分析していくことを想定している。そのため、分析レベルはそこまで広くなく、組織間関係における「組織間ダイアド」を分析レベルとして設定する<sup>(25)</sup>。「組織間ダイアド」という概念は、組織間関係の基礎単位であり、2つの組織で構成されたものを分析するためのものである<sup>(26)</sup>。

### 3. 2 資源依存理論

次に、そもそも組織が外部組織と組織間関係をなぜ形成するのか、その理由について検討していくことにする。この点について検討していくうえで重要となるのが、組織間の相互作用を資源交換の観点から説明する資源依存理論である。資源依存理論は、なぜ組織間関係が形成・維持・転換しているのか、またそのマネジメントをいかに行うのかについて理論的な枠組みを提示している。前述したように、自治体組織が外部組織と協働を実

---

ほとんど考慮されないので、組織を内実のない観念的実在物とみなす危険性がつねにつきまとうことを指摘している。佐々木利廣「組織間関係の安定と変動（Ⅲ・完）—境界連結単位を中心として—」『経済経営論叢』京都産業大学、第19巻第4号、1985年、192頁。

(25) 佐々木によれば、具体的な組織間関係の分析レベルを表す概念として、他にも「組織セット」「組織間集合体」「アクション・セット」「組織間ネットワーク」の5つがあるとされている。ただ、「組織間集合体」や「アクション・セット」「組織間ネットワーク」のレベルになると、複数の組織間関係を分析することになり、個々の組織内部の実態についてあまり考慮されなくなってしまう可能性がある。佐々木利廣『現代組織の構図と戦略』中央経済社、1990年、7-14頁。

(26) このダイアドな2者間の分析は、3者以上を含む分析レベルの範囲が広い組織間関係の理論的な基礎となることなどを理由として、組織間関係の議論において重要な分析レベルであるともいわれている。吉田猛「組織と資源交換—焦点組織の行動と交換関係の生成—」『経営論集』朝日大学経営学部、第2巻2号、1987年、3頁。

施するものも、NPOなどの外部組織が持つ資源や情報に依存しているからであり、それを理論的に説明できるのが資源依存理論である。資源依存理論は、トンプソンにはじまり<sup>(27)</sup>、フェファー＝サランシックによって提唱された組織論における考え方である<sup>(28)</sup>。そして、この資源依存理論は、山倉によって理論の整理が行われている<sup>(29)</sup>。

資源依存理論は、次のような前提にもとづいて構成されている。組織が存在していくためには、外部環境から諸資源を獲得、処分しなければならないということである。組織は、自己充足的な存在ではなく、外部環境との関わりなしでは存在できない<sup>(30)</sup>。したがって、組織が存続するためには資源や支持を依存している外部組織との関係を考慮する必要があるということである。資源依存理論は、組織の資源不足を外部組織に働きかけ補おうとするものであり、そのなかで組織は自ら組織間関係を形成していこうとするのである。そして、この点が前述したように、コンティンジェンシー理論とは異なっており、組織が自ら積極的に外部環境を操作していこうとする視点が、組織間関係の議論には含まれているといえる。こうした資源依存理論は、組織間関係を考えるときには基本となる理論である。

資源依存理論では、依存という概念が組織間関係を説明する上で重要なものとなってくる。組織が他組織に依存していることは、組織の自主性が他組織によって制約されていることを意味する。また、他組織側からすれば、自らにとって望ましいことをさせる能力をもつことになり、パワーを持つことになる。そして、組織が他組織に依存するときの条件として、組織にとって他組織が持つ資源が重要であり、その資源が他から獲得できないもので

---

(27) Thompson, J. D. *Organization in Action*, McGraw-Hill College, 1967.

(28) Pfeffer, J. and G. R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, NY: Harper and Row, 1978.

(29) 山倉, 前掲書, 35-41頁。

(30) 同書, 35頁。

あるほど、他組織に依存するということが指摘されている<sup>(31)</sup>。この理論から、ほとんどの組織は自律的なものではなく、相互依存関係にある外部組織からの制約を受けていると理解できるのである。

自治体組織と外部組織が協働を行うのも、まさにこうした資源依存の関係にあるからといえる。近年、自治体組織は、職員数が減少し、財政状況も決して良いとはいえない。そのため、これまでの公共サービスを維持し、さらに多様化する住民ニーズに応じていくには、外部組織であるNPOなどの資源に依存しなければならない部分が大いといえる。一方、NPO側も組織活動を実施する上で十分な資源を持っていないことから、自治体組織の持つ資源に依存しているところがある。したがって、この資源依存理論から自治体組織において協働が必要な理由、背景を理論的に説明できるのである。

### 3. 3 組織間コミュニケーションと対境担当者

資源依存理論では、組織間で資源や情報について依存し合っていることを説明できるが、具体的にどのように組織間でコミュニケーションをとり、資源の交換が実施されているのかまで明らかにされていない。こうした点を補うものとして組織間関係に関する研究では、対境担当者という概念を取り入れ、組織間のコミュニケーションについて分析が行われている。

まず、組織間コミュニケーションは、「二つ以上の組織間の情報交換および意味形成のプロセス」<sup>(32)</sup>である。そして、組織間コミュニケーションには以下のような機能を持つとされている<sup>(33)</sup>。1つ目に、組織間の調整機能である。組織間でコミュニケーションを行うことで、組織間の行動の予測可

---

(31) 同書, 36頁。

(32) 同書, 72頁。

(33) 同書, 73-74頁。

能性が高まり、組織間の協力体制を維持することができる。2つ目に、組織間の価値共有である。組織間のコミュニケーションによって組織間で相互理解を得ることができ、価値を共有し合うことができる。そして3つ目に、組織間で資源の取引を円滑に行うという機能を持っている。

自治体組織と外部組織の協働も、こうした組織間のコミュニケーションを通じて調整などが行われることになる。自治体組織とNPOなどの組織では、組織の目的、文化が異なっており、組織間のコミュニケーションのもとで相互理解を図っていくことが必要となる。ただし、組織間コミュニケーションには、いくつかの点で留意すべき点があるともいわれている<sup>(34)</sup>。その1つは、組織内コミュニケーションとの違いである。組織内コミュニケーションでは、ヒエラルキーを基盤とした権限によるコミュニケーションである。一方で、組織間コミュニケーションは、自律的ながら相互依存している組織同士のコミュニケーションであり、権限に基いたコミュニケーションではない。そのため、組織間コミュニケーションでは、それぞれの組織の代表者による交渉力と情報力が重要となってくる。

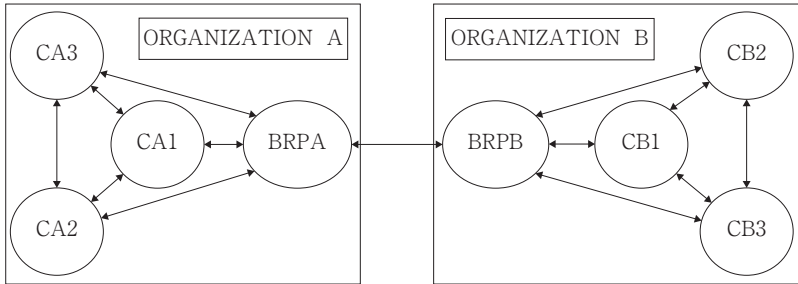
では、こうした組織間コミュニケーションは誰が、どのように実施することになるのか、それを次に検討しなければならない。それを検討するにあたって注目すべきなのは対境担当者という概念である。組織間における資源の交換は、この対境担当者の行動を媒介として実施される<sup>(35)</sup>。対境担当者は、相手組織の情報を収集、処理する役割に加えて、他組織と交渉することも行う。そのため、対境担当者は組織の境界に位置し、他組織との連結という機能と他組織の脅威から自らの組織を防衛するという境界維持の機能を担うことになる。つまり、対境担当者は、組織間コミュニケーションの重要な担い手である。

---

(34) 同書、74-75頁。

(35) 同書、75頁。

図表2 対境担当者を取りまく構造



(出典：Adams, J. S. “The Structure and Dynamics of Behavior in Organizational Boundary Roles” in *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, eds. by Dunnette, M. D. Rand McNally, 1976, p.1180をもとに筆者作成)

そして、対境担当者が、組織間もしくは組織内でどのような位置づけにあるのかを表したのが図表2のアダムズのモデルである<sup>(36)</sup>。BRPとは、Boundary Role Personnelのことであり、対境担当者のことを指している。Cとは、Constituentであり、組織内構成員のことを意味している。この図表で表しているように、対境担当者は、所属する組織の一員として外部組織との調整、コミュニケーションを図り、組織間関係を形成、維持していくことになる。

ただし、対境担当者は、必ずしも自らの自由な意思のもとで外部組織とのコミュニケーション、調整が実施できるわけではない。なぜなら、対境担当者は、組織間コミュニケーションをとりつつ、それを踏まえて組織内部の構成員との調整も図ることが求められるからである。そのため、対境担当者は、交渉している外部組織と組織内部の構成員の意向が異なれば、

(36) Adams, J. S. “The Structure and Dynamics of Behavior in Organizational Boundary Roles” in *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, eds. by Dunnette, M. D. Rand McNally, 1976, p.1180.



板挟みの状態になり、葛藤が生じることもある<sup>(37)</sup>。対境担当者がそうした状態では、組織間で良好な関係を構築することが難しくなるといえる。

また、エヴァンは、対境担当者の地位と、どれ程の権限をもっているのかを分析することが重要であると指摘している<sup>(38)</sup>。対境担当者が所属している組織においてどの階層レベルにあるかで、外部組織とのコミュニケーション、調整も変わってくる。なぜなら、組織の階層レベルによって与えられる権限が異なるからである。組織の階層レベルは、技術的、管理的、制度的の3つのレベルがある。技術的レベルの対境担当者は、人数は多いがそれほど影響力を持たない。管理的レベルの対境担当者は、技術的レベルよりも影響力を持ち、最も影響力を持つのが制度的レベルの対境担当者となる。制度的レベルでは、戦略的な意思決定を実施しており、組織内や他組織に対して最も影響力を持ちうる。したがって、対境担当者に権限、影響力があれば、他組織や所属する組織での調整も円滑に進むことになる。

### 3. 4 組織間学習と組織変革

このように対境担当者同士でコミュニケーションを図り、組織間関係を形成、維持していくことになる。加えて、今日の研究では、組織間でのコミュニケーションが組織間学習を起こし、組織内部で変革が起きることが明らかにされている。自治体組織とNPOなどの組織では、組織の目的、考え方、文化が異なっていることから、組織間コミュニケーションを図ることで組織間学習が起こりやすいとも考えられる。そこで、組織間学習に

(37) 組織論では、同時に2人以上の人から異なる役割を期待されることを役割葛藤という。田尾、前掲書(2010年)、319頁。対境担当者は、こうした役割葛藤が生じやすく、一方の関係を重視すれば他方との関係を壊しかねないといえる。

(38) Evan, W. E. "An Organization-Set Model of Interorganizational Relations," in *Interorganizational Decision Making*, eds. by Tuite, M., R. Chisholm, and M. Radnor, Routledge, 1972, pp.188-189.

についても触れておきたい。

吉田は、ある組織が他の組織と組織間関係を結ぶことは、知識や資源が交換され、それぞれの組織にとって学習する機会となることを述べている<sup>(39)</sup>。組織が組織間で学習をすることで組織ルーティンの変革につながるということである。

そもそも組織学習は、組織がもつルーティンの変化プロセスとして定義されている<sup>(40)</sup>。ここでの組織ルーティンは、公式の文書としての制度化されている諸規則、手続き、組織構造や、それだけでなく組織構成員の間で暗黙のうちに共有されている組織文化や、個人の頭脳に記憶されている知識などのことを指している。組織学習は、「多様な組織メンバー間での相互作用を通じて、新たな知識の創造や習得、移転が行われ、それを反映するかたちで組織における既存の行動様式が改善されていくプロセス」<sup>(41)</sup>であるといわれている。そのため、まず個人の学習があるが、個人間での相互作用があることで組織学習へと発展していくことになる。

しかし、組織のルーティンを変革するための組織学習ではあるが、そもそも組織のルーティン自体がその変革を阻害するケースがあり、組織学習による変革の困難性がよく指摘される<sup>(42)</sup>。組織学習は、ある1つの組織が自ら行うことになるが、組織単体による学習によって新たな知識や考え方を得ることや、組織のルーティンを見直すことには限界があるとされ、そこで注目されるようになったのが組織間学習である。

組織間学習は、異質性のある外部組織と組織間において学習することで、

---

(39) 吉田孟史「組織間学習と組織の慣性」『組織科学』白桃書房、第25巻第1号、1991年、48頁。

(40) 桑田・田尾、前掲書、298頁。

(41) 山崎秀雄「組織の活性化と組織学習」十川廣國編著『経営組織論』中央経済社、2013年、198頁。

(42) 同書、202-203頁。

それぞれの組織内部の変化させるべき組織ルーティンは何かを顕在化、意識化させやすくする<sup>(43)</sup>。特に、異質な情報や知識に遭遇した場合、個人、組織に与えるインパクトは大きいとも指摘されている<sup>(44)</sup>。さらに、組織間による学習によって新たな知識や技術、価値を生み出す機会にもなるということである。

自治体組織と外部組織の協働は、組織間でコミュニケーション、調整を密に行うことになる。そのなかで、こうした組織間学習が起これば、自治体組織内部の変革に加えて新たな知識や価値を生み出し、より住民ニーズにあったサービス提供が可能になるともいえる<sup>(45)</sup>。

## 4. 仮説の提示

### 4. 1 自治体組織研究への適用

本稿では、組織論における組織間関係に関する先行研究をみてきたが、こうした研究枠組みは自治体組織の研究へも適用することは可能であると考えられる。自治体組織と外部組織の協働は、それぞれが持つ資源や情報を交換し、資源の不足を補い合う関係にあるといえる。これは資源依存理論によって説明でき、今日、協働が実施される大きな理由の1つであるといえる。

また、実際、官民の協働研究において組織間関係や対境担当者の枠組みを用いた先行研究がすでにいくつかある。例えば、森は、官民の協働、ネットワークについて対境担当者の枠組みを用いて分析が必要であること

---

(43) 吉田、前掲書（1991年）、53頁。

(44) 松行康夫・松行彬子『組織間学習—知識創造のマネジメント』白桃書房、2002年、108頁。

(45) 行政とNPOの協働でもこうした組織間学習が起これることが指摘されている。松行康夫・松行彬子『公共経営学—市民・行政・企業のパートナーシップ』丸善株式会社、2004年、22頁。

を述べている<sup>(46)</sup>。これにより官民の協働，ネットワークの実態が明らかになるということである。さらに，近年，欧米でも官民協働に関する研究で対境担当者について着目されるようになってきている<sup>(47)</sup>。

こうした先行研究は，本稿のように外部組織との関係から自治体組織内部をどのように編成，管理すべきかなど，自治体組織の環境適応のあり方を主に分析しているのではなく，行政と民間のネットワークの実態や，その管理のあり方を対境担当者という概念から明らかにしようとしている。そのため，問題意識と分析対象が異なっている部分がある。ただ，組織間関係や対境担当者に関する枠組みは，自治体組織の研究にも十分適用できるということを示唆するものである。

では，先ほどの対境担当者の枠組みを自治体組織に当てはめた場合どのようなのか検討していく。そもそも，田尾によれば，自治体組織において対境担当者として考えられるのが，トップである首長や，広報広聴の担当者，窓口事務の担当者などが挙げられている<sup>(48)</sup>。基礎自治体の職員は，住民との接触する機会が多く，ほとんどが対境担当者にならざるを得ないともいえる。そうしたなかで，今日の自治体組織における協働を考えれば，対境担当者としての中心的な役割を担うのが，協働担当課である。

今日，多くの自治体組織が協働担当課という専門部局を新設し，この部局がNPOなどの窓口となって組織内部の調整を実施している。前述した通り，筆者が以前，調査した事例では，協働担当課が協働事業提案制度を所管し，NPOなどの外部組織からの提案を窓口として受け付けている。

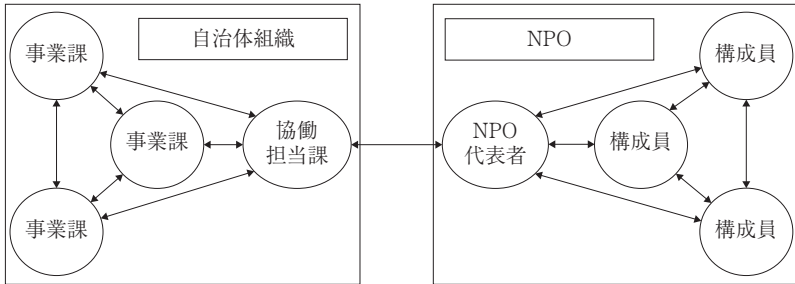
---

(46) 森裕亮「官民協働研究と「境界連結」概念：新しい分析枠組みに向けて」『同志社政策科学研究』同志社大学政策学会，特集号，2016年，87-88頁。

(47) 例えば，ウィリアムズの研究がある。この研究では，対境担当者の行動，役割などが明らかにされている。Williams, P. *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*, Policy Press, 2012.

(48) 田尾，前掲書（2010年），120-121頁。

図表3 協働担当課をとりまく構造



(出典：Adams (1976) をもとに筆者作成)

そして、その提案を受けて、提案内容にふさわしい事業課と組織内部で調整が行われる<sup>(49)</sup>。もちろん、提案者であるNPOの意向も聞くことになるので、事業課と提案者との意見が異なれば、協働担当課は、事業課と外部組織との間で板挟み状態にもなる<sup>(50)</sup>。こうしたことを踏まえれば、図表3のように自治体組織とNPOの組織間関係を表すことができる。

協働担当課は、NPOの代表者と組織間コミュニケーション、調整を行う一方で、自治体組織内部で他の事業課と調整を行う。その際、協働担当課を中心として部局横断的な調整の仕組みがあり、加えて、対境担当者の先行研究を踏まえれば、協働担当課が調整できるだけの権限、リーダーシップを持っている必要がある。ある程度の権限を持っていれば、円滑な組織間のコミュニケーション、調整が可能となってくる。そして、組織間のコミュニケーションが円滑に行われ組織間学習が起きることで、自治体組織は、より住民ニーズに合った事業を形成、実施することも可能になると考えられる。

(49) 加藤，前掲書（2014年），102-108頁。

(50) そもそも公務員、自治体の職員は、こうした板挟みの状態を経験し、深刻な葛藤とストレスを感じやすいと指摘されている。田尾，前掲書（2010年），319頁。

#### 4. 2 実証研究に向けての仮説設定

最後に、これまでの検討を踏まえて、事例研究を実施するにあたっての仮説を提示していく。仮説をもとに複数の事例を分析していくことで、対境担当者としての役割を持つ協働担当課を組織編成上、どのように位置づけ、どの程度まで権限を持たせることが必要なのかを明らかにしていきたい。これまでの検討を踏まえて以下のような仮説を提示する。

仮説1：協働担当課が、部局横断的に調整できる権限や能力、仕組みを持っていれば、外部組織との調整も円滑に進み、協働の取組みが進めやすくなる。

部局横断的な会議体が整っており、そこで協働担当課がリーダーシップをもって調整できる権限と能力を持っていれば、外部組織との調整、コミュニケーションも円滑に進み、協働を実施しやすい自治体組織であるといえる。ただし、協働担当課を中心とした部局横断的な調整のしくみが不十分であれば、外部組織と板挟みの状態になり、協働を進めていくのが困難なケースも出てくると考えられる。この仮説を検証することで、協働を実施していくにあたっての自治体組織における組織編成、内部管理のあり方を明らかにすることができる。

また、自治体組織内部における部局横断的な調整との関連でいえば、他の事業課の協働に対する理解度や、抱えている業務量によって部局間調整の進めやすさは変わってくるだろう。協働に関することは、新たに設置された協働担当課の業務であり、他の事業課は協働に関して無関心かつ関わることを避ける場合が考えられる。さらに、近年の自治体組織における職場は、業務量が増えており、職員個人の負担が増している<sup>(51)</sup>。したがっ

---

(51) 筆者は以前、自治体組織の職場に関する先行研究や調査報告書をレビューし、今

て、職員個人は、日常業務の処理だけで精一杯であり、新たに外部からの提案を受けて事業を形成、実施していきだけの余裕がないと考えられる。協働担当課と事業課の部局間の調整過程を分析していく際は、こうした要因にも着目していく必要があるといえる。さらに、以下のような2つ目の仮説を設定し、組織間学習についても合わせて検証していく。

仮説2：自治体組織は、外部組織とコミュニケーションや、資源、情報の交換を実施することで、職員個人、組織全体の学習が起こり、既存の組織の考え方にとらわれないかたちで事業の形成、実施が可能となる。

この仮説は、協働担当課を中心として、組織間のコミュニケーション、調整が円滑に進めば、自治体組織内部において職員個人、組織全体で学習が起こることが十分に考えられることから、それを検証するものである。具体的には、NPOなどからの事業提案によって、自治体組織、職員はこれまでに無い発想で事業の形成、実施が可能になるのではないだろうか。自治体組織とNPOでは、政策に対する考え方などが異なり、本稿で触れた組織間学習が起こる可能性は十分に考えられる。さらに、NPOなどの外部組織と職員が直接関わることで、職員の協働に対する理解や意識も高まっていくことも想定できる。

---

日における職場の問題点を指摘している。加藤洋平「自治体組織における職場の課題：コミュニケーションと意思決定過程に着目して」『同志社政策科学研究』同志社大学大学院総合政策科学研究科総合政策学会，第19巻第1号，2017年，73頁。

## 5. おわりに

本稿では、自治体組織がNPOなどの外部組織と組織間関係を形成、維持していく際、どのように組織内部を編成、管理していく必要があるのか、それを明らかにするための仮説を主に組織論の先行研究をもとに提示した。まだ、すべての組織間学習や対境担当者の先行研究についてレビューできているわけではない。そのため、研究の枠組み、仮説も不十分であり、今後はさらにそれらを精緻化していく必要がある。もちろん、研究枠組みの精緻化に加えて、本稿で提示した仮説の実証研究が大きな研究課題となってくる。そこで、最後にどのように実証研究を実施していく必要があるのかについて述べ、本稿を締めることにしたい。

まずは、本稿の仮説を検証するにあたり、協働事業提案制度の事例を取り上げていきたいと考えている。本稿でも触れたが、協働事業提案制度では、協働担当課が外部組織から事業提案を受け付ける。それを受けた協働担当課がどのように自治体組織内部で調整を実施しているのか、その調整過程を明らかにしていきたい。この調整過程を追跡、分析していくことで、協働担当課が自治体組織内部でどのような位置づけにあり、調整を行うための権限をどれほど持っているのかを明らかにすることができる。

さらに、この調整過程を詳しく分析し、どのような事業が形成、実施されているのかを見ていくことで、組織間学習が起きているのかも同時に明らかにすることができる。その他、協働担当課や事業課の職員に対するインタビュー調査、アンケート調査を実施することで協働に対する意識なども同時に分析していきたい。そして、複数の事例を比較することで、協働がうまくいっている自治体組織では、協働担当課がどのような位置づけにあり、また調整のための権限やリーダーシップをどの程度持っているのかを明らかにすることができる。

ただし、こうした実証研究を実施するにあたり、いくつか留意すべき点



がある。その1つが、自治体組織の規模や職員数である。主に協働事業は、基礎自治体で実施されているが、町村、一般市、中核市、政令指定都市と人口規模の違いによって、自治体組織の規模も異なってくる。組織規模の違いによって、協働担当課の位置づけ、役割も変わってくるだろう。また、自治体によってNPOなどの数も異なってくる。こうした違いを踏まえて、実証研究のデザインを考えていく必要があるといえる。

### 参考文献

- 赤岡功「コンティンジェンシー・セオリーと組織間関係論の環境理解」『経済論叢』京都大学経済学会、第134巻第3・4号、1978年、133-150頁
- 足立忠夫『行政管理論 増補版』京都玄文社、1988年
- 荒木昭次郎『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造』ぎょうせい、1990年
- 今川晃「政策を実施するのは誰か」新川達郎編『政策学入門』法律文化社、2013年、77-88頁
- 今村都南雄『官庁セクショナリズム』東京大学出版会、2006年
- 入江容子『自治体組織の編成と管理に関する新たな分析視角』同志社大学博士論文、2009年
- 小田切康彦『行政—市民間協働の効用—実証的接近』法律文化社、2014年
- 小田切康彦「自治体協働政策が抱える問題」新川達郎編『京都の地域力再生と協働の実践』法律文化社、2013年、28-38頁
- 加藤洋平「自治体組織における職場の課題：コミュニケーションと意思決定過程に着目して」『同志社政策科学研究』同志社大学大学院総合政策科学研究科総合政策科学会、第19巻第1号、2017年、67-79頁。
- 加藤洋平「自治体組織における変革の過程とメカニズム—変革を可能にする要因の抽出」『年報行政研究』ぎょうせい、第51号、2016年、124-137頁。
- 加藤洋平『自治体組織の変革過程に関する理論モデルの構築』同志社大学博士論文、2016年
- 加藤洋平「自治体行政と協働」今川晃編『地方自治を問いなおす - 地方自治の実践がひらく地平線』法律文化社、2014年、98-115頁
- 岸田民樹『経営組織と環境適応』白桃書房、2006年
- 岸田民樹「組織と環境」安田三郎・塩原勉・富永健一・吉田民人『基礎社会学 第三巻 社会集団』東洋経済新報社、1981年、54-74頁

- 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論 補訂版』有斐閣, 2010年
- 佐々木利廣「組織間関係の安定と変動(Ⅲ・完) —境界連結単位を中心として—」『経済経営論叢』京都産業大学, 第19巻第4号, 1985年, 192-214頁
- 佐々木利廣『現代組織の構図と戦略』中央経済社, 1990年
- 佐藤俊一『地方自治要論 第2版』成文堂, 2006年
- 田尾雅夫『公共マネジメント—組織論で読み解く地方公務員—』有斐閣, 2015年
- 田尾雅夫『公共経営論』木鐸社, 2010年
- 田尾雅夫「地方自治体における組織分析の視点と理論展開」『組織科学』白桃書房, 第22巻第2号, 1980年, 31-43頁
- 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社, 1990年
- 松行康夫・松行彬子『公共経営学—市民・行政・企業のパートナーシップ』丸善株式会社, 2004年
- 松行康夫・松行彬子『組織間学習—知識創造のマネジメント』白桃書房, 2002年
- 森裕亮「官民協働研究と「境界連結」概念: 新しい分析枠組みに向けて」『同志社政策科学研究』同志社大学政策学会, 特集号, 2016年, 83-89頁
- 山岡徹「組織変革の概念と組織モデルに関する一考察—経路依存的な循環プロセスから構成される組織変革モデルの構築—」『横浜国際社会科学硏究』横浜国立大学, 第11巻第4・5号, 2007年, 507-527頁
- 山倉健嗣『組織間関係—企業間ネットワークの変革に向けて—』有斐閣, 1993年
- 山崎秀雄「組織の活性化と組織学習」十川廣國編著『経営組織論』中央経済社, 2013年
- 吉田孟史「組織間学習と組織の慣性」『組織科学』白桃書房, 第25巻第1号, 1991年, 47-57頁
- 吉田猛「組織と資源交換—焦点組織の行動と交換関係の生成—」『経営論集』朝日第学経営学部, 第2巻2号, 1987年, 1-22頁
- Adams, J. S. "The Structure and Dynamics of Behavior in Organizational Boundary Roles" in *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, ed. by Dunnette, M. D. Rand McNally, 1976, pp.1175-1199
- Evan, W. E. "An Organization-Set Model of Interorganizational Relations," in *Interorganizational Decision Making*, eds. by Tuite, M., R. Chisholm, and M. Radnor, Routledge, 1972, pp.181-200
- Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch, "*Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Harvard Business School Press, 1967
- Ostrom, V. "Structure and Performance" in *Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance*, eds. by Ostrom, V. and F. P. Bish, Sage publications, 1977,

pp.19-44

Pfeffer, J. and G. R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper and Row, 1978.

Thompson, J. D. *Organization in Action*, McGraw-Hill College, 1967

Williams, P. *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*, Policy Press, 2012