



行政改革とコンフリクト・マネジメント

——財政赤字下の地方自治体と行政経営——

数 家 鉄 治

1. はじめに
2. 行政とガバナンス
3. 市立病院経営
4. 改革とコンフリクト
5. おわりに

概要 地方自治体の行政改革は財政改革を中心として論じられてきたが、地方財政健全化法の施行によってさらに財政に偏し勝ちである。このような流れの中で市の行政改革委員の経験を踏まえて、行政組織のガバナンス改革の重要性を論じ、行政と住民の協働もガバナンスの視点から考察している。行政組織は多様な目的を追求しており、その対象とする範囲も広い。それゆえ論点を絞って市立病院経営に焦点をあわせているが、それは地域医療の拠点という名のもとに財政赤字なのに巨額の新病棟を建設したりして、さらに累積赤字を増やしていく安易さに歯止めをかけ、行政改革を推進していく必要性を行政経営の視点から論じている。厳しい財政状況のもとでは、市立病院も収支バランスを求められるし、ハコのみを所有するガバナンスなき大学医局支配下の市立病院経営の問題点を組織論的に論考している。

キーワード 行政改革, ガバナンス, 市立病院, 行政と住民の協働, コンフリクト・マネジメント

原稿受理日 2009年5月18日

Abstract Most of Public Reforms are based on financial analysis. However, our study is based on the viewpoint of public management and conflict management. We considered that public reform in local government can be reformed constructively. It was pointed out that conflict is good; it is not something to be ignored or avoided.

Key words governance, public management, conflict management, public reform, local government

1. はじめに

われわれは行政と住民の協働というガバナンス改革をつうじて、行政組織のガバナンスのあり方を問い、行政官僚制に基づく行政学的行政管理論の限界を克服しようとした。男女共同参画経営にふさわしいガバナンス改革によって、制度的にもジェンダー・コンフリクトを解決しうる仕組みを構築しようとしていて、それはマクロの制度化といえる。さらに行政経営の立場から主体的に男女共同参画を推進して、行政と住民の協働に内容を与えている。これはミクロの制度化といえようが、経営学的行政経営に立脚した主体的な行政改革によってそれを可能にしている。

H. A. サイモンの行政行動論はきわめて精緻な行政組織論ではあっても、行政レベルを超えるガバナンス改革は論じられておらず、統治と行政が非対称性であっても、その相互作用やコンフリクト状況は述べられていない⁽¹⁾。C. I. バーナードもどのようにして行政改革のもとでガバナンス改革をしていくのかの構造化プロセスや制度化は一種の空白になっていて、行政組織のガバナンス改革には用にくい⁽²⁾。経営学史上のすぐれた学説であるM. P. フォレットやバーナードやサイモンの所説は行政組織を論じるにあたっても丹念に読んで改革に役立ててきたつもりであって、U市の行政改革委員・会長として行政改革の推進にはつねにフィードバックさせてきた。次期の行政改革大綱の作成にも大いに学べることを期待している。それにもかかわらず行政組織のガバナンス改革になると、新たな制度づくり、構造づくりになって、どのようなガバナンスにしていくかが問われる。今の地方自治体の行政改革においては、このレベルのガバナンス改革が手薄になっている。そのために行政管理ではなくて経営学的な行政経営の視点の重要性を論じていて、統治領域には男女共同参画経営も含まれる。そのためにもジェンダーバイアスを克服してジェンダー・コンフリクトを解決しやすい組織の仕組みも必要としている。

それは少子化対策、夫婦共働きによる世帯給的年功序列賃金の崩壊への対策というよりも、ガバナンス改革を通じての行政と住民の協働による民主主義的なフォーラムの形成などを求めるからであって、そこには思想、理念、価値観を組み込んでの人間尊厳を重視したようなガバナンス改革になっていて、人間尊厳への理念を欠く功利主義的な手段合理性を追求するものではない。そのために利害関係者や既得権益者に対して、粘り強い交渉を行うし、コンフリクト・マネジメントの重要性を認識している。これまでなされていなかったコンフリクト・マネジメントの視点から地方自治体の行政改革を論じるのはそのた

めであって、行政組織のガバナンス改革にかかわるがゆえに、これまでとは違った視点から照射をしている。U市の行政改革はその実験とも言えるし、改革への壁や障害を自覚的につかみとることができる^③。

2. 行政とガバナンス

地方自治体のガバナンスを担う人は住民の満足度を高める責任がある。ただ満足とか幸福感は主観に左右されるので、画一的なものではなく、ガバナンスの担い手としては所得や生活水準の向上という共通した項目を重要な判断基準としている。人生が苦あり楽ありであれば、将来世代のために膨張し過ぎた財政支出を削減してこそ健全な社会であって、その将来展望のために現在は我慢をして、目先の利益にとらわれないのが健全な生活様式といえよう。住民の幸せや生活の安定を支援していく地方自治体のガバナンスのあり方は、地域、規模、環境に応じて条件適合的に決められるが、効率一辺倒ではなくて、地方自治体のおかれた文脈への適合である。

行政改革においては自治体財政観にも左右される。①住民の選択と自治体間競争で効率化を図る「選択と競争」と、②住人の生活を保障し公正の見地を重視する「公正と標準」という対立する立場がある。U市のような小規模自治体では、地方交付税への依存率が大きいこともあって、競争的財政政策に消極的である。また市場原理や民間の手法を活用し成果・顧客志向の行政を推進するNPM（新公共経営）の行政経営には消極的であって、伝統的な行政管理の枠組みを維持しようとしている。行政改革においても競争の導入による公共サービスの改革を推進する方向にはなかなか賛意が得られない。そもそも大規模地方自治体とは違って、U市のような人口の少ない市では、外国から導入されたNPMによる効率性、有効性の改善効果に関する認識でもさほど期待されていない^④、地方自治体特有の文脈にとって行政組織の特殊性を強調して、競争志向的な経営原理の適用への抵抗は大きく、そのような競争的財政政策は組織文化になじまないとしている。

たとえばローカルな地方自治体では、市場化原理を適用する場合には複数のしっかりした民間事業者の参入が必要だが、募集しても能力や採算上のネックでエントリーしてこない場合には、現実の問題として採用できない。むしろ供給業者間の競争による効率や質の向上よりも、地域経済の活性化と地域の協働型モデルの方が入札談合を防ぎ、適正な価格で長期持続的に関係を継続させて行くという考えが浸透している。地元業者にとっても徹底した入札制度のもとでの市場原理の活用は、大手企業の下請けとして地元の業者が組み

込まれるようになって、余計に地域振興を低下させてしまうという危機感が強い。逆に入札予定価格が1千万円以下の工事では、過当競争によって落札価格は著しく低下していて、業者の体力を不当に弱めている。

また、NPM 的財政運営制度についても、市民会館、体育館、公共施設などの管理代行を担う指定管理者制度にしても、ローカルな小規模自治体では参入したい民間事業者はきわめて限られていて、多くはこれまでの外郭団体の文化・体育事業団などの委託者が指名管理者になっていて、市職員の定員過剰なのに、さらに仕事の減少化をもたらしている。行政改革手法については、①総人件費改革、②公共サービス改革、③地方公会計改革（連結ベースの財務諸表）、④情報開示と住民監視の強化、を指針としている。これは効率化、有効性を高めるというガバナンス目的からはずれて、手続的なメニューとして手段の目的化をもたらしやすい。手段的目的性を徹底させても目的合理性を高めるとはいえない。その理由として全体的整合性を考えずに、手法と手法、手法と制度の間で発揮されるべき補完性や相乗効果をもたらしにくい構造にしまっていて、またそれが新たな構造化を形成しにくくしている。たとえば地方財政健全化法に基づいて、一般会計以外に特別会計や地方公営企業・第三セクターを含めた連結ベースの財政指標を使用することになっているが⁶⁾、実態は個別の官庁会計の数字を加工して算定されている。これは企業会計に準じた本来的な連結ベースの財務指標とは連動せず、現実的には会計改革のメリットは情報開示だけにとどまる。予算管理を分権化した行政評価にもなっておらず、年度末終了後の2ヶ月間の出納閉鎖期間内での会計間操作を可能にしている、操作困難な企業会計の連結財務諸表の作成とは表示の仕方を異にしている（山本清「経済教室」日本経済新聞、2009年4月30日）。

山本清教授は民間手法を取り入れた地方自治体の行政経営においては、たとえば NPM の一律的な適用はむしろ逆効果として、地方自治体の規模、文脈、環境に対応して柔軟に適用することが望ましいとする。そこで、①それぞれ地方自治体の環境・条件に適合した対策を立てるように各自治体の自主性にゆだねる、②制度・手法間の相互補完性に留意する、③合理的根拠に基づいた政策形成の文化・文脈を構築することである。とくにローカルな地方自治体では選挙目当てのその場限りの人気取りの政治的支持だけを得ようとして、合理性に欠ける政策企画や行政への圧力を排除しないと、財政悪化への歯止めを無くしてしまう（同）。選択、競争を抑圧し、その大義名分として横並びの公平、標準の重視を言うが、それは思想、理念、価値観を欠くガバナンスになっていることが少なくない。さすがに大規模自治体ともなると、現在の財政硬直化から脱するために NPM など行政経

営的手法による財政の効率性・有効性改善効果に対する評価は高く、現実に民間準拠の経営に近い行政組織を求めるような状況になっている。P. R. ローレンスと J. M. ローシュの論じた条件適合理論のように⁶⁾、状況、文脈に合わせて行政改革の手法を考えたいが、あまりにも地方自治体は横並び意識が強いために、主体的営為のもとでの条件適合性の追求になっておらず、行政経営の手法のもとでの主体的な改革を欠いている。それは地方交付税の獲得を目的として事業を推進してきたからである。

行政官僚制とタテ割り行政になじんできた地方自治体の行政組織を改革していくには、数多くのコンフリクトが発生しそうな項目は回避されて、問題は先送りされるので、この領域の行政改革は推進されない。われわれはコンフリクト・マネジメントを有効的に用いて行政改革を推進しようとしたのであるが、行政組織においてはコンフリクト・マネジメント能力を組織的に育成してこなかったため、行政職員はコンフリクトをもたらずことを回避しがちである。しかし市町村においては合併交渉や広域連合交渉、土地売買交渉など交渉すべき領域は増えていて、単なる対話を超える交渉能力を必要としており、その優劣によって財政負担が大きく異なる状況になっている。事業構想にもとづく交渉が決裂することも少なくないが、第三者介入の調停によって、「破談」になったことが修復されて調停が成立する場合もある。交渉がこじれてしまったことでも調停者の力量によって、無理難題と思われていたことも解決の糸口を見出して調停が成立するケースのように、改革には交渉や調停の能力が求められる時代状況になっている。

とくに行政改革においては何回も交渉することが少なくなく、改革を進めていくうちに行政改革委員が利害関係者の既得権益をめぐる利害対立を調停して、コンフリクトを解決するなど、交渉したり調停したりする場面や状況が増えている。そのために行政改革委員は交渉者や調停者として有能でなければならないケースもふえていて、ただ行政改革大綱を答申をするだけではすまない状況へと変化しているのは、それだけ財政悪化が急ピッチであって、行政職員の待遇も引き下げていかないと、住民も納得しなくなっている。世論、世間は厳しく行政運営を公式的、非公式的に監視したりして、実情に精通するようになってきた。行政改革委員に対しても任務を引き受けた以上は、住民の信頼に応えるべく行政運営の改革を推進すべく責務を負うべきであって、安い委員報酬（報酬を半分にした）からといって責任を免責されることなく、住民のチェックは行政改革委員にも及ぶ。ましてや会長ともなると行政改革委員に対して経営権限を有しているわけではないのに、行政改革推進への要望が強くなって、その責任を感じる。ボランティアな社会貢献活動においても同様なことが言えるようになっているのであろう。突き詰めれば地方自治体の多様な

問題に対しての責任を住民が負うというガバナンスになってきたからでもある⁷⁾。それはある意味で行政改革委員に対しての励ましであって、人間として成長していく機会が与えられている。

地方自治体の行政職員は住民と直接的、間接的に接する機会も少なくなく、その住民である職員が大半であって、地方自治体の税収の安定的な税源にもなっている。それは地域で買い物もし、生活をしているから、行政上の問題点も把握しやすく、行政改革の具体的な情報源になっていて、そのことをわれわれ行政改革委員が公私にわたる人間的接触によって対話を深めて、具体的な行政改革に生かしている。行政改革推進大綱の原案の作成に当たって、住民でもある行政職員が作成に向けて情報をフィードバックしているのも、小さい市ほどガバナンス領域にも改革が及び、行政とガバナンスが分離しやすい大きな市よりは、目的合理性に向けて改革しやすい。行政官僚制のもとでは手段合理性を目的化しやすい行動様式になるが⁸⁾、これを正すのも行政改革委員の仕事である。へぼ将棋のように王手王手の改革では派手に見えても大きな改革にはならず、4手5手先を洞察する改革プランを必要としている。

地方自治体のガバナンスの担い手は住民であるが、それを直接的に担うことは不可能であるから、選挙によって選んだ議員に行政運営を条例等で決めてもらい、このルールに基づいて自治体の運営を委ねている。それゆえ、究極的には行政職員の不正や財政赤字の責任をとるのは住民になるから、地方自治体が住民の信頼に応えて合理的、健全に行政運営されているかを常にチェックする必要がある。住民が行政をチェックする方法として制度化されているのは、行政に関する情報公開請求や住民監査請求であり、さらに法的手段として情報公開請求訴訟や住民訴訟という方法もある。裁判所に行政情報の公開や、自治体の違法と思われる行政運営によって自治体が被った損害の賠償を求めて訴訟を提起しうるのも、住民がガバナンスの担い手であるからである。

しかし現実には、地方自治体の行政運営を担っているのは行政職員であって、その独占的な情報支配によって議員もコントロールされ、行政官僚制の精緻化によって自己を保全して、大きな力を有している⁹⁾。ここでは住民が行政に介入できないほど行政運営力を発揮して、ほぼ全部を任せざるを得ない状況になっている。そのために行政と住民の協働というのは、住民が行政の下請けとしてさらに協力していかざるを得ない状況になってしまい、行政の都合の良いように住民は社会的貢献活動を奉仕的に行っている。

そこでわれわれはガバナンス改革の一環として行政と住民の協働をとらえて、行政の都合ではなくて住民の都合にかなうような行政運営を求めて、制度的な統治のあり方を問う

ている。それは住民の信頼に応えるような合理的かつ人間的な行政運営であって、そのためにも住民の信頼を高めるような行政改革を推進し、必要に応じてさらにガバナンスを再構築していく。住民こそガバナンスの担い手であると言う基本路線を変えてはならない。

そのためにも法律で律しきれない不文律が存在し、その文脈を守るための秩序を肌で知り重んじられてきた生活様式がある。フォーラム型の行政と住民の協働というのは本来的に存在していたガバナンスのあり方への回帰であって、行政組織が大規模化してむしろ住民を支配していたのを本来的なガバナンスに改革して、行政運営を目的合理性の追求のために活用することと言えよう。感受性が鈍くなると、手段合理性が肥大化して価値観や制度化の形成というガバナンス領域が軽視されてしまう。住民の要望を欠く行政運営は不毛であって、つねなる住民の信頼と注意を喚起するために広範な領域にわたっての情報公開が不可欠である。そうであればこそガバナンスの担い手として行政運営の責任を担い、行政運営を委ねていたからこそ財政再建のために自己犠牲を求められても協力する仕組みになっている。行政組織と議会とのよき緊張関係も求められる。

行政改革にはガバナンス改革も伴うが、その枠組みを提供する行政経営も当然に理論的論拠を必要とする。しかるに行政経営の諸研究の論拠は行政管理と類似してものが多く、あえて行政管理という用語に代えて行政経営というレッテルを必要とするようには思えない。そこでわれわれは行政経営を論じる理論的論拠を M. P. フォレットや C. I. バーナードに求めている。もともとフォレットやバーナードは企業に限定されない広範な経営を論じるものであって⁹⁰、行政経営、公共経営を十分に論じる普遍的な理論的枠組みを有している。

われわれは裁判所の調停委員や地方自治体の行政改革委員として実務にかかわったが、そこでのフォレットやバーナードの切れ味のすごさを実践的に感じてきた。特に行政改革においては歴史的、文化的、社会的、経済的文脈に埋め込まれた行政組織の改革というのは、それらから切り離された個人に還元されるような意思決定論は、理論的にエレガントであっても、住民の共感、相互理解、同感、共通感覚を得られないがゆえに行政改革においては無力である。まさに色々の文脈において住民に共通理解を得られるような意味解釈をもたらされなくては、地方自治体の行政改革は空回りしてしまう。

そこでわれわれは行政改革においては意図と意味の循環的応答をつうじて、意味解釈に共感をえられるように努力したのである。その共感・同感というのは理性的判断と言うよりも心情的な心の共鳴であって、このような感情的な受け入れなくしては、行政改革も実効力を伴わない。感性的な同感・共感を欠くと行政改革もメンバーの協働意欲を欠く、む

しる強制されたものとして、少しの改革をもってお茶をにごされてしまう。いわば外部から押しつけられた外圧として行政職員に捉えられて、自発的で能動的活性を内発させない強制としてとらえられやすい。

われわれは行政改革をガバナンス改革として行政と住民の協働という枠組みとしてとらえるとともに、組織用具説に立脚した行政管理から、自ら自己変革や主体的能動性を発揮する組織主体説への転換として捉え、それを行政経営の理論的枠組みとしている。そこでは行政と住民の協働をなしうる共感・相互理解のもとで、文脈依存的な意味解釈や共通認識のもとで行政経営のあり方を論じる。

行政管理、行政経営において H. A. サイモンの研究は知られていて、もともと行政学者であったサイモンは行政管理学者の評価は高い。限定された合理性のもとで、価値判断を伴う価値的前提の重要性は認識しても、その領域は棚上げて、事実的前提のもとでの行政領域を「管理行動」としてサイモンは意思決定的アプローチのもとで深い洞察をなし、徹底した研究を行なった。それは当然に行政組織の意思決定プロセスを究明したのであって⁴¹、われわれも大いに学んでいる。「満足化原理」はまさに行政組織にあてはまり、もともと多目的な行政組織においては「最適化原理」を取りえない目的間の矛盾を伴うような領域でもある。しかしながらサイモンは結局は、個人的意思決定に還元されるような論考で組織用具説に近いものであって、組織主体説、組織そのものの存在を認め、その自己組織的な自己変革を論じるわれわれの立場とは異なるものであって、行政管理に限定されるような思考である。

われわれがめざすのは自己変革をなしうる、構造を作り変えていく自己組織系のシステムのような行政経営であって、ここにサイモンの行政管理論とは一線を画す。われわれがいう行政経営では経営の担い手がガバナンス改革も担うのであって、そのような構造生成的システムとして行政経営のあり方を問うている。自己変革、変身する能力を自ら有しているからこそ、行政改革は歴史的、文化的、社会的、経済的、自然的な文脈のもとで埋め込まれている、しがらみの多い行政組織だと認識した上での、改革になる。

地方自治体の行政改革委員・会長としての主な仕事は、首長、議会、業界団体、その他の団体、住民や利害関係者の利害対立の調停人としての役割である。裁判所の民事調停委員としての経験を生かして利害対立、コンフリクトを調停してきたが、自ら積極的に利害対立を調整するために交渉することもあって、改革には交渉力を必要としている。行政組織の部課長とも交渉するから、組織上の職務権限はなくとも、専門的権力というか改革を支える専門的知識、スキルが必要であって、経営学者としての専門的知識に加えて、裁判

所の調停委員としての実務経験を生かしている。数多くのコンフリクトを調停してきたので、行政改革に伴うコンフリクトの発生は当然と思うし⁹²、そのコンフリクトの解決に力を入れている。議会、行政、各種団体、住民、利害関係者のコンフリクトは多様であって、厳しい対決も迫られるが、敵対的交渉に終始しているわけではなく、協調的交渉に転じることも少なくないのは⁹³、共通感覚、共通理解、共感を重視するからである。

3. 市立病院経営

医師の新しい臨床研修制度のもとでは、医師は専門とする診療科を自由に選べる。さらに人事面では大学医局・医学教授の影響力が弱まり、勤務先も本人の希望が尊重されるようになった。開業の自由、知識が専門に偏って総合的な診療能力がつきにくい医局から離れる自由もある。慢性的な医師不足のなかで医師が自由に診療科や勤務先を選べば、どこかに穴があくのは当然と言えよう。総務省、県、市も医師の人事には関与できないから、責任ある改善策を示せない。市立病院にしても市長は病院経営の要である医師の人事権を実質的に持たない。市民は選挙などを通じて市立病院の維持・拡大を市長に託すけれども、現実には選挙や住民の意向と無関係な大学教授が地域医療の生殺与奪を握ってきた。しかし、教授を頂点とするピラミッド型の医局組織からは、低賃金で重労働を強いられる研修医の反発もあって、今日の研修医が研修に専念できる環境づくりがなされて、研修医が自由に診療科や病院を選ぶことが可能になって、そのことが医局の力を弱めるとともに、医師の偏在を加速化させた。

たしかに地域医療を支えるためには、まずよき医師を得ることであって、県外で初期研修を受けても地元へ戻ることもありうるから、医学生をつなぎとめとして奨学金を拡充しても、今日の医学生は将来勤める医療機関と診療科双方を縛る拘束条件に素直に反応しないし、金銭で釣られるほど医学上の選択は単純ではない。ある県では入学金・授業料金額と月10万円を出してもそうである。

2004年度から研修医制度が始まったが、大学医局も「手持ち」の研修医が減ることを見越して医師の引き揚げの動きが活発化して、それが公立病院の医師不足を招き、U市の市立病院にしても産科の医師がいなくなった。辺境では地域医療が崩壊しつつあって、大学の法人化、診療報酬改定も医師引き揚げの原因といわれるが、医師の派遣は大学の教授の考え次第ということで、自治体病院はさらに、医師の人事に関しては無力になっている。大学の医局にしても公立病院への医師供給が思うようにならなくなるとは、市立病院が大

きな新病棟を建設しても、必要な医師数を確保できるかわからない（朝日新聞、2009年3月27日）。

これを市立病院の病院経営という立場で考えると、このまま病院から医師の引き揚げを図る大学医局に全面的に任せては地域医療は崩壊するので、特定の私立大学や医療機関を指定管理者にする「公設民営化」も考えられる。市立病院では大学系列を混在させることは難しく、大学系列混在のモデルはないに等しい。しかし、研修制度が変わり、医学部医学科卒業生の約半数は大学病院以外での研修を選んでいるので、人手不足の大学が医局存続のために医師引き揚げに走る流れは変わらない。そのために市当局は行政経営の視点から市立病院の経営を考えるべきであって、もうハコをつくって大学医局に「丸投げ」する時代は終わり、市民病院の中に民間の産科を開業させるなどの経営的工夫がある。新しい医師臨床研修制度そのものを否定できないので、行政経営的視点での市立病院の経営がますます大切になっている。

ところで、市立病院の経営というのは、経営資源に軸足を置くりソース・ベスト・ビューよりも市場の機会と脅威の分析に軸足を置くポジショニングビューの方が分析しやすい。すなわち、ポジションを空間的な立地や、人の心の中の「心理的な位置づけ」、競争相手、取引相手との関係における「立場」をミックスして考えると、M. ポーターのように個別事業の競争戦略構築や、「選択と集中」の決定を導く戦略思考法になる。市立病院においては、同業他病院、患者や供給業者、潜在的な新規参入業者（私立病院の参入）、代替品（医薬品依存や個人医院の参入）などのプレーヤーにまで視野を広げて、市立病院のポジションを競争優位性という視点から考察することになる。企業では少数の大口顧客がいたりして、事業の成熟期や衰退期では「厳しい値引き」要求で急速にポジションが悪化する場合があるが、市立病院では小口の患者を多数かかえている事業なので、国の制度的側面はともかくとして、数量割引や価格値下げという圧力はかかりにくい。この点でポジションを占めやすい有利性を市立病院は有しているし、地域医療機関として住民、患者の信任・信頼もある（沼上 幹「経営戦略論の系譜と本質」④、日本経済新聞、2009年3月31日）。

このように市立病院はポジショニングビューでは、個別病院事業の競争戦略構築は決してむずかしくないのに、病院経営が赤字というのは余分な高くつく建設コストがかかったり、近隣の経営との棲み分けや患者の定着がうまくいっていないことも考えられる。人口の減少と患者の広域移動を車社会が可能にしている、病院の評判、名声と言うもの、すなわちハコよりも医師等の力量によって患者数が左右されているのは、同業他病院との競争優位性を真剣に考えなければならないことを意味している。大学の医局の「植民地」のよ

うにハコだけを貸しているような市立病院経営では、ポジショニング的な見方が弱く競争力を低下させる⁽⁴⁾。

他方、市立病院の設置者である行政当局も行政経営には戦略的な思考が内包されていることへの理解が少なく、経営資源に軸足を置く戦略論であるリソース・ベスト・ビューにもなじんでおらず、自己の経営資源の点検も十分ではない。そのために自己の経営資源的な弱みにも気づかず、行政官僚制的に画一的に運営しようとして行き詰っている。ポジショニング的に言えば、市場の機会と脅威に鈍感であるがゆえに、病院経営が赤字であっても、実質公債費比率25%のラインのぎりぎりまで支出して160億円と言う巨額の金をかけて新病棟の建設を計画した。その新設による「ポジション」を軸にした分析もなされていない。遠くない将来においてのきびしい見通しにも、建設に伴う業者利益が優先されて、新病棟建設にかかわる財政シミュレーションも開示されていない。

初歩的な組織間関係論を持ち出すまでもなく、連携、提携による「組織間結合のメリット」を追求するのは、すべての産業でいえることである。このことは地域の公立病院でもいえるし、規模拡大を目的とすべきではない。地域の医療機関として救命救急への態勢を維持するのは警察と同じようにコストがかかり、急患のためにつねに医師や設備を確保しておくのだから、当然にその部門は赤字をもたらすが、赤字になっても地域医療にとって必要な投資と言えよう。住民に安心、安全を与えるためである。とくに重症患者を診る2次救急病院の態勢をとるとそうである。

それゆえ行政改革の対象になっている病院に対して、これらのことを配慮していくが、それを理由に病院全体が赤字になることを当然視はできない。周辺の既存の病院のベッドもあいているから、組織間連携の仕組みを双方が工夫すれば、新病棟の建設にしてもそれほど大規模なものが必要ではない。当初の160億円という予算額は収支計算上も過大と言えるし、市の財政負担を大きくするだけである。われわれが言いたいのは赤字の続く病院をさらに大規模化しても人口の減少のなかで周辺の病院との競争が激化して、競争力の確保はきびしいということである。それよりも連携を強化して役割分担を明確化して病院のフルセット主義から脱皮して、患者との信頼関係を強固に確立して、さらに重点的に投資して医療機関としての威信を高めることである。

巨大な新病棟の建設には大きな財政負担をもたらすし、しかも公債発行に依存して実質公債費比率を悪化させて25%のラインも状況によっては突破しかねない。そして新病棟建設負担を市が補填できてもわずかな幅であるから、無理に黒字化しようとしたら、余計な検査をしたり、「乱診乱療」になりかねない。新病棟建設規模を適正化してこそ、かなりの

縮小になるけれども、そのほうが財政バランスが取れて、報酬も市場に見合って医師が確保できようし、医大系列として連携はうまくいきやすい。一部の住民の言うような医師の公募だと高給の医師ばかりになるだけではなく、それぞれの医療手法が違うので医科間の調整もしにくい。医療報酬の不正請求があっても経営責任があいまいでは困るし、そのような信頼できない病院に患者を紹介できないし、開業医も連携しようとはしないであろう。むしろ新病棟の建設の規模を縮小して、その縮小した予算の一部を周辺の病院の補助に回して、市立病院に産科医を確保できなくても、周辺の病院で子供を産みやすくして、より充実した産科を周辺に救急体制でも確保する方が住民に安心を与えるし、不十分な態勢では再び産科を設けても産科医1-2人ではむしろ不安感を高めて、医療機関としての信頼を低めてしまう⁹⁹。既存の周辺の医療機関との連携を強化して、採算的にも無理な大規模な新病棟建設はむしろ無謀であるばかりではなくて、市の行政改革に逆行し、ハードなハコがあってもソフトの充実がないと、患者の信頼も低下させやすい（朝日新聞、2009年4月15日）。

老朽化した病棟にかえて新病棟の建設という趣旨は良く理解はできても、行政改革委員としては極力予算をセーブすることを提言してきたが、そのために隣接した病院・医院（産婦人科医院を含めて）との連携の仕組みとか補助金の支払い方法とかに力を入れて、効率的・機能的で住民・患者に安心と信頼を与える連携の仕組みがあってこそ地域医療機関であると論じてきた。住民は単独のフルセット主義の市立病院を求めているのではないし、病気の性質によっては高度の医療を受けたいのであって、大学の付属病院でも難しいことを地域のローカルな市立病院に求めているのではない。病院選択の自由を求めているのであって、医大付属病院にしても決して遠い距離ではない。自らの経営資源に見合った治療しかできないのであって、病院の恒常的赤字に耐えられるほど市の財政規模は小さくなく、持続可能性を考えると、病院経営戦略上も的を絞らざるを得ないし、フルセット主義の幻想を抱いては、財政も破綻してしまう。行政経営的視点とは経営責任を明確にして、膨張主義に歯止めをかけるとともに、状況・文脈に合わせた経営戦略を構築しているから、まさに既存の医療機関との連携戦略に力を入れている。われわれの言う「組織間結合のメリット」の追求こそ、市立病院の事業構想とすべきであって、巨大な新病棟の建設を自己目的にしてはならない。まさに R. ミヘルスの言う「目的の置換」であって、手段を目的化しており、その利害関係者の利権が病院経営のあり方を歪めていて、それを是正していくことも行政改革の一環である。利権政治というものがあるとすれば、議員も一緒になって業者の利権を追求して、市の財政赤字を加速化させても責任を負わないとなると、住民はそのよ

うな行政組織を信頼せず、行政と住民の協働といっても住民を行政に都合のよいように下請け化してしまうやり方は、やはりそのガバナンスを信頼しないであろう。

今日では、医療・看護・介護の需要が年々増えているが、医師・看護師の供給が追いつかない。U市の市立病院にしても約160億円かけて新病棟の建設の予定であるが、既に産科を閉鎖したように、はたして医師の確保ができるかが問題である。日本の医療システムが旧態依然として時代の変化に対応していないので、勤務医が不足している。開業医偏重の医療制度と政策によって、病院勤務医の実情を無視しすぎた結果といえよう。日本の医師会が開業医の組合的存在であり、病院勤務医の立場を代表しておらず、他方、病院の経営主体が自治体、大学、医療法人など多岐にわたり、それぞれの立場も異なるため団結しにくく、規制当局との交渉力が弱い。交渉自体も上手とはいえない。しかも病院は支配—服従関係の強い組織なので、医療現場の悲痛さも経営トップに伝わりにくい。病院勤務医は日本医師会の利害代表構造では自分らの利益が反映されにくいから、病院勤務医団体を設立して団体交渉権を持たば待遇も改善されよう。そして勤務条件から先端医療機器の導入に至るまで基準を定めて、厚生労働省や関係当局と交渉すれば、日本の病院勤務医の報酬も高くなり、過酷な勤務状況も緩和され、患者サービスも向上して、病院経営を安定できるように患者を誘引できる。

日本の医療現場の前近代的慣行と制度を改革しなくては、医療分野での品質とサービスの向上は求めにくい。医療介護産業の生産性向上は病院勤務医や看護師等の待遇改善があつてのことであつて、それが政府規制と既得権益を守る勢力によって妨げられている。市立病院ではそのために廃業したり規模縮小している病院が少なくない。レセプトの電子化、混合医療の解禁などによって市立病院も赤字体質から脱却できる（悠憂「大機小機」日本経済新聞、2009年4月11日）。

われわれは市立病院の赤字体質からの脱却のために、病院経営のガバナンスのあり方を問うているのであつて、医師や看護師等の待遇悪化を目的としないし、むしろその勤労意欲を高める条件設定、品質とサービスの競争に打ち勝って競争優位性を確保することを求めている。市立病院は地域医療機関としての役割が大きいし、U市の病院も長い間黒字体質であつた。ハコではなくて中身の充実を患者は求めているのであつて、周辺にも公私の病院が複数あつて競合するので、その競争優位性はかなり医師、看護師等の力量に左右されている。それゆえ病院の経営資源はソフト面も重視されるし、社会的評価、評判というものが患者数に影響を及ぼしている。近くて利便性が高くても、車で行けば周辺の病院も決して遠いとはいえないような競合状態なので、広域医療のネットワークのもとでの提携

関係の強化や、「競争と協調の相互浸透的な仕組み」も考えるべきであろう。まさに行政経営、病院経営は組織間関係の結びつきの仕組み（戦略的提携など）が大切である。

U市の市立病院は2009年度には新病棟の建設に取り掛かるが、その後の行政改革推進の結果として総事業費は大幅に削減されて、概ね65億円程度という規模に修正されつつある。新病棟に求められる機能として、①地域密着型かつ地域中核病院としての機能、②医療情報システムの構築、③安全、安心な施設、④災害支援病院的機能、⑤癌、高齢者医療、在宅医療などの診療機能の充実、⑥健診機能、健康教育の充実、⑦救急医療体制の充実、⑧診療連携の強化、を目指している。病棟の病床数は176床であり、人々が利用しやすい、安全・安心で、地域性を重視した患者やスタッフの負担を少なくする計画になっている。行政改革推進の粘り強い交渉の結果として、U市の行財政能力に見合った病院建設事業へと大幅に計画を練り直したのも、2009年4月から施行された地方財政健全化法対策として、連結会計の赤字増大を避けるためでもある⁹⁶。建設規模を縮小しても、それでも病院経営は決して甘くなく、むしろ競争条件は厳しい。

そうでないと一般会計予算から病院事業への長期持続的支出が大きくなって、安定した支援的支出にはならないからである。少なくとも財政基盤の弱い市の市立病院は、市民に安全で安心な医療を提供しつつ、病院経営の財政的健全化を図って、将来にわたって継続していける安定した経営を主として、病院全体の規模を考えるべきであって、ニーズのレベルや規模に適合しなくては、病院事業の安定化は保たれない。累積赤字を減少させていく行政改革の枠からはずれると、実質公債費比率や将来負担比率に直接的に係わってくる。建設業者は利害関係者の一つにすぎないのに、その意向でこれまでは財政規模に見合わない建設、土木の工事を地方交付税を当てにして膨張させてきたことを反省すべきである。

われわれの論じる行政改革はこのように市立病院改革を含めて広範にわたり、ここではそのすべてを論じることはできない。住民の命のとりでの役割を果たし、過疎地では救命救急センターや小児救急医療拠点として公立病院は重要な存在である。しかし、2007年度で約8割の公立病院が経常赤字であり、公立病院を有する地方自治体の中で累積欠損金を抱えていたところも8割を超す。私的病院と経営状況を比較すると、人件費が割高であるのに加えて、病床利用率が低い。これまで公立病院は民間病院の2-3倍の建設コストがかかり、民間病院ならば年間医業収入の範囲内でなければ資金調達ができないので、建設コストは1病床あたり1千万円以下であるのに、公立病院はそもそも民間の2倍と高いうえに、吹き抜けや無駄なコストがかさ上げされている。民間が扱わない不採算医療を手か

けていることは一部の負担であって、多くは現場感覚とずれた首長や病院担当部署による意思決定や、医療現場にそぐわない地方公務員に準じた給与体系が、当事者の勤労意欲・協働意欲に影響して、現場発の病院改革、いわば創発的改革を阻害しており、ここでも行政経営の立場からガバナンスのありかたを問う思考が求められている（長 隆「経済教室」日本経済新聞、2009年3月23日）。

かくして長隆氏は、「公立病院は、自らが果たすべき役割を見直し、改めて明確化すると同時に、経費について、一般会計、病院会計のどちらで負担するかという区分に関し明確に基準を設定し、健全経営と医療の質の確保に取り組む必要がある。民間病院との間になぜ効率性にこれだけ差があるのか、市民の理解を得るべく、合理的根拠を開示すべきだ。説明できない公立病院は公での経営の必要がないといわざるを得ない」（同）という。

総務省の公立病院改革のガイドラインでは、①山間僻地・離島など民間医療機関の立地が困難な過疎地等における一般医療の提供、②救急・小児・周産期・災害・精神などの不採算・特殊部門に係わる医療の提供、③地域の民間医療機関では限界ある高度・先端医療の提供（県立がんセンターなど）、④研修の実施などを含む広域的な医師派遣の拠点としての機能、などを示した。まさに、「公共病院の選択と集中、再編・ネットワーク化と経営形態の変更によってこそ、医師不足を迅速に解決でき、同時に自治体の財政破綻も防止できるだろう」（同）という。

このような組織間関係を重視した連携は相乗効果を期待しうる。現に米国での広域医療圏統合ネットワーク（IHN）は、病院や開業医などの医療機関が連携して医療事業体を構成し、高品質かつ多様な医療サービスを提供しており、多くが非営利組織で、地域の健康維持にも貢献している。在宅医療サービスや老人ホーム、独立開業医グループなどを含む医療関連機関が連携して、単一の事業体を構成すると共に、マーケティング、運営管理、財務、購買などを共通することで、組織間関係システム全体として業務の効率化を図りうる。また各リソースを事業全体でより効率的に利用して、全体的整合性を高めて医療の質向上を目指す。地域医療機関が統一事業体（独立行政法人）を形成して、公立病院はその傘下のサテライトとして特色を持つことで、IHNの強みが発揮できる。日本では二つの公立病院が統合して地方独立行政法人となり、一つをリハビリ専門病院に業態を変えた。これは、医師、看護師の獲得競争と患者の奪い合いによる共倒れを避け、統合で経営を安定させた例である。市立病院が私立大学を指定管理者として任命し、その付属病院となることで存続に成功した事例もある。二つの公立病院を独立行政法人としての再編ネットワークを生かして、医師の偏在を是正して医師不足を解消し、かつ医療の質は飛躍的に高

まり、さらに税金の投入を基準の範囲内に抑えて黒字化を達成したが、さらに老朽化した病院施設の増改築なども民間並みの単価で行う計画にしている公立病院もある。

たしかに、投資がなければ利益は生まれず、公立病院も場合によっては積極的投資策を必要としよう。その際に重要なことは、ガバナンス構造を見直して病院を事業経営する視点をもつことである。これまで行政経営のガバナンス不在が、施設のみ豪華でコストの割高な公立病院を生み出したが、ここを改革すれば、公立病院の新築単価を坪当たり60万円と従来の半分に抑えることも十分可能であると長隆氏は言う。本来的には、総事業費を民間価格並みの年間医療収入の範囲内で収めれば市民の税金を投入しなくても十分に持続可能性を高めるし、さらに地域での重複投資を避けるために、再編、ネットワーク化で相互補完的な役割分担することが重要になる(同)。このことはM.P. フォレットが状況の法則で論じた地域特性、文脈に適合した全体的整合性の追求になる¹⁰⁾。組織間関係でもローレンスとローシュの言う条件適合性を求めて戦略的提携はなされる。ただ提携すれば良いというものではなく、組み合わせのメリット追求を行政経営的に考えなければならない。

4. 改革とコンフリクト

行政改革委員はガバナンスの担い手である住民を代理して行政運営のあり方を問うているのであって、巨額の財政赤字も結局は住民全員の責任になることを自覚しているから、住民の信頼に応えられる合理的な行政運営を委譲された行政組織の運営の仕方にもチェックを入れている。そのようなチェックを入れやすいような情報公開やガバナンスのあり方を討議している。外在的に対峙してチェックを入れるのも一つの方法であるが、われわれは内在的に行為主体的存在として行政改革大綱の作成プロセスに関与して、その立案に専門家としてボランティアな社会的貢献活動の一環として協力し奉仕している。

ここでは実践的知識の厚みにおいて行政幹部には遠く及ばないが、むしろ基礎的知識、C.I. バーナードやM.P. フォレットのような経営学の古典的知識が大いに活かされている。学究として期待されているのも行政組織の職員が入手しやすい流行の知識や国から降りてくる法令的、ルールの知識ではなくて、まさに物事の奥に潜む根源的な基本的思考であって、薄っぺらい実践的知識は要求されないし、実務的知識は800人の行政職員が有し、それぞれの立場で考え、きわめて広範な領域をカバーしているのであり、多くの行政職員は勤勉に働き学んでいる。

それゆえわれわれは、フォレットのいう状況の法則のもとで全体的整合性を捉えて、条

件適合的な改革を文脈依存的に推進していけるように行政職員にお膳立てすることによって、ここでは組織論者としての知識が行政領域においても意外に生きてくる⁸⁸⁾。ルース・カプリング型の組織間関係の構築による戦略的提携は⁸⁹⁾、タテ割り行政のもとでも実践可能であって、県などの上からの指導による行政規律と比較して、自治体の自由裁量の幅を大きくして、状況、文脈に合わせて自由で柔軟な組み合わせができるのであって、ネットワーク型の中小企業の異業種交流グループとは共通した手法を取りうる。経営組織論者として自己の専門的知識を活かせる場と表現の舞台を得たが、それは自己実現の欲求の実現という高次のものでなく、自己表出レベルのものであるが、行政組織に内在的に介入することによって学ぶことが多く、バーナードが ATT 傘下の NJ ベルテレホン会社の社長としてえた実務経験を理論化しようとしたことがわかり、バーナード理論を深める機会を持った。まだまだバーナードに学ぶことが多く、それを行政組織においても有効に生かして、バーナードの切れ味を実証している。それは多くの学究とは違った捉え方かもしれない。

大規模な市ともなると、行政改革の大綱は行政組織内部の市長を本部長とする行政改革推進本部が副市長、部長などをメンバーとする幹事会、そして中堅・若手職員による実務部隊であるワーキングチームと行政改革の推進体制をつくっていく。市民と直接対話する現場の視点で改革の議論を行うのがワーキングチームであるが、それらの議論のもとで行政改革の推進案が作成される。それが行政改革大綱案として行政改革委員に答申され、若干の修正を経て市の行政改革推進大綱が策定される。このシェーマでは行政改革委員は形式的に答申する形になり、実質的には行政職員が作成した行政改革推進大綱案が大綱になり、委員の意見が反映される度合いは小さい。

ところがわれわれのところでは、その前の原案作成に関与して議論するから、うちの職員以上に発言力を持って職員が審議した行政改革の課題を吟味、検討し、新たな案も作成する。いわば答申される前の段階で会長として、あるいは専門家として市のめざすべき方向を考え、どのように行政改革を推進していくかを考える。原案作成に深くかかわって責任を持てる形で行政改革への取り組みを空洞化させることなく実践化していく。すなわち行政改革委員は市民の代表者として行政と協働して、改革を推進できるように審議するだけの存在ではない。いわばガバナンスの担い手として、行政改革に積極的な役割を果たしているのが特色である。行政改革をすすめるための具体的方策も行政改革推進室などと協働して案として答申される内容にいち早く関与して、立案プロセスに参加することによって、行政改革を推進していくにあたっての問題点やコンフリクトにいち早く気づき、その

対策に取り組むことができるので、案の答申においても的確に判断して論じることができる。

行政官僚制でも統治の問題は無視されているというわけではない。ただ統治・ガバナンスは政治の領域として行政と分離して論じられ、これが行政の肥大化をもたらした⁹⁹。それは次のような理由による。統治の法の決定的部分をなすのが適正手続きといわれるが、この合法性の理想を現実化した適性手続きは、次のように定式化される。①統治は影響を受けるすべての法的利害への適切な配慮によって抑制されなければならない、②法の作成と適用は理性にかなっていないとなければならない、③法的事実の信頼できる確定が保障されなければならない、④基本的な最低限の人格権が保護されなければならない（北野利信『経営学原論』東洋経済新報社、1996、93頁）。

行政と住民の協働というガバナンス改革は、水平的な「意味と意図の循環的応答」のプロセスを経るから、リーダーシップ論からフォーラム論への転換を意図してこそ、その応答性が生きてくる。「統治されるものの賛意が、少なくともある程度まで、彼らの統治者に対して与えられなければならないという必要が、横たわっている」（117頁）といえよう。このことはフォレットによっても学ぶことができる。

こうして、われわれが行制改革をむずかしいと感じたのは、もともと効率の悪い事業分野があり、時間感覚も事業間で多様であり、ムダといわれる仕事でも住民にとっては欠かせないものもある。住民サービスは広範にわたり、しかも考慮すべき価値判断があまりにも多くて、単なる効率性では計量できない。ただ行政組織を取り巻く環境は大きく変化していて、累積する財政赤字をさらに増やす状況ではなくなっている。決して行政職員がまじめに仕事をしていないということはなく、むしろ一部はハードな仕事をこなし、組織外でも多くのことを学習している。行政改革に積極的に打ち込んでいる行政職員も少なくなく、改革を通じて希望を見出している（中野雅至『公務員クビ！論』朝日新聞社、2008）。

たしかに組織と制度を関連させて考察する必要があるが、とくに公務員の制度改革はむずかしい。中野雅至教授は次のような理由をあげている。①公務員制度を抜本的に改革した時の効果の不確定さ、②現在の公務員制度はそれなりに機能している、③改革に当たって的確なモデルがない、④それなりに苦勞して仕事をしているわりには、マスコミからスポットライトを浴びていないので、政治家も改革意欲を削いでいる、である（166-167頁）。地方自治体にとって自治労傘下の組合との労使交渉は交渉力の差異もあって、大幅な変更には交渉が難航しやすく、それを苦勞して克服しても住民や議員の評価は低い。改革し甲斐がないというケースもある。官民の両方の職を経験した人は極端に少ないので、それぞ

れの極端な印象に振り回されやすい。情報を発信するマスコミも同様である。意外かもしれないが実際に公務員の仕事をやってみると、それなりの難しさと持続的な努力を必要とする。行政改革を担当している部課においても、かなりの勉強をしていないと改革案づくりはできないし、議員を含めて他者に的確に改革の必要性を説明できない²⁰。このように行政職員にとっては行政改革は負担が大きい割には、努力が認められにくく、歳出削減においてはむしろ利害関係者からやり方を批判されがちになっている。われわれは行政改革推進にあたって、この点にも配慮していきたい。

5. お わ り に

地方自治体は地方財政健全化法の施行によって、財政規律を厳しく律することを求められていて、きわめて優遇される合併特例債（自己負担は30%で、残りは地方交付税で返済）の発行など、地方交付税依存の体質も転換を迫られている。市町村合併もその一つの選択肢であって、U市も6町村の合併協議会での討議を経て、2村が離脱し、4町村が合併して新市ができたが、それも合併特例債というあめ玉に魅力を感じたのも事実である。それを当てにして旧町村が合併までにそれぞれの事業を拡大したことが、合併後の市の借金をさらに大きくした原因になっている。身の丈に合わない過剰な債務のために実質公債費比率も25%近くになって、財務工夫（歳入に計上される臨時財政対策債や退職手当債の発行など）によって何とか「早期健全化団体」への転落を防いでいる状況である。経常収支比率も100%をこえて107%とか104%ともなると、全く財政的に身動きの取れない状況になっている。

このような状況のもとで市の行政改革を推進し、行政と住民の協働というガバナンス改革も行っているが、これは男女共同参画社会の実現に向けて行政職員の意識の改革とともに、行政組織の規模、文脈、環境に応じた条件適合的なガバナンスのあり方を問うていて、効率や有効性を重視するNPM（新公共経営）や競争原理を公正、標準を重視する考えの上位におくというわけではない。文脈、状況を考慮して行政経営を担うが、首長や議員が有能でなければ行政が多くのことをお膳立てして誘導しているのが現実であろう²¹。責任を担う賢い生活者が増えれば、行政は一段と情報を開示して住民の監査に耐えうる行政経営を担わなくては、住民のチェックはさらに厳しくなろう。それが行政と住民の協働の中味であって、それぞれのやり方、手法の相互補完性が注目されるし、その対立も解決可能であり、むしろシナジー効果をもたらす組み合わせが論じられる。

行政組織のガバナンス改革をもたらすような行政改革にはコンフリクトの発生が不可避であるが、本格的な行政改革とコンフリクト解決をもたらすコンフリクト・マネジメントとは表裏一体の関係になり¹³⁾、そうでなくては改革は実行力を伴わない空理空論になってしまう。行政経営は行政改革を推進していく制度的な手法であって、民間手法を取り入れているだけに制度的文脈に呪縛されない合理的な政策企画が行政改革を安定的に持続させる。ただガバナンス改革をなすうの経営資源を有していない市町村に対しては、それぞれの行政組織の環境、条件に適合した対策でなくては改革案が宙に浮いてしまって条件適合性を失い、かえって混乱をもたらす、逆機能の大きいものになってしまう。オープンな文脈において、競争的財政政策よりも住民の生活を保障し公正の見地を重視するのは小さな市町村に多く、その条件適合性を否定するものではない。全体的状況に適合した行政改革を各自治体は推進することになる。

注

- (1) Simon, H. A. (1976), 3ed, *Administrative Behavior*, Free Press (1945). H. A. サイモン『経営行動』(1989)(松田武彦・高柳 暁・二村敏子訳)ダイヤモンド社。
- (2) C. I. バーナード(1968)『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。
- (3) 数家鉄治(2008)『組織の交渉と調停』文眞堂。
- (4) 大住壮四郎(2005)『NPMによる経営革新』学陽書房。
- (5) 小西砂千夫(2008)『自治体財政健全化法』学陽書房。兼村高文(2008)『財政健全化法と自治体運営』税務経理協会。
- (6) P. R. ローレンス, J. W. ローシュ(1977)『組織の条件適応理論』(吉田博訳)産業能率短期大学出版部。
- (7) 岩崎正洋編(2005)『ガバナンスの課題』東海大学出版会, 佐川泰弘「地方行革とガバナンス」(11-30頁)。「ガバメントからガバナンスへ」を論じる。ガバナンスは、「市民・国民・住民など、『民』が政策過程全般に参画していくという一種の理想状態を表現している」(11頁)という。
- (8) 斎藤美雄(1980)『官僚制組織論』白桃書房, 第2章「経営官僚制と統治官僚制」を参照のこと。
- (9) 佐藤慶幸(1991)『官僚制の社会学』(新版)文眞堂, 第7章「官僚制と組織文化」では, 社会的文化的文脈のもとで組織文化を論じ, そこに官僚制的組織の特色を見出すと共に, さらに普遍的側面を「組織の通文化的アプローチ」にもとづいて論じている。
- (10) Follett, M. P. (1924), *Creative Experience*, Longmans, Green.
- (11) Simon, H. A., C. E. Ridley, (1938), *Measuring Municipal Activities*, The International City Manager's Association.
- (12) 畠山弘文(1989)『官僚制支配の日常構造』三一書房。「……コンフリクトは単に利害の対立ばかりではなく, 視角の対立を含むという点が強調されてよい。視角の対立を強調することは, コンフリクトが半ば永続的たることを意味する」(64頁)。
- (13) R. A. ロビスキー, B. バリー, D. M. サンダース(2008)『交渉力』(高杉尚孝監訳,

- 小西紀嗣訳）マグローヒル・エデュケーション。
- (14) Schelling, T. C. (1980), *The Structure of Conflict*, Harvard University. T. C. シェリングはコンフリクトをゲーム理論的に論じて、そこでは相手の動きに対応する相互依存的理論を戦略的に論じる。戦略には変革も含まれていて、組織間相互作用関係の変革論理も論じうる。
- (15) D. オズボーン, D. P. プラストリック (2001)『脱官僚主義』（小峰弘晴, 前嶋和宏訳）PHP 研究所。パラダイム・シフトの難しさを論じる。「新しい組織文化を受け入れればうまくいくと信じさせなければ、パラダイム・シフトは起きない。そのためにまず、信頼を勝ち取ることである（389頁）。
- (16) 青木昌彦・鶴光太郎編 (2004)『日本の財政改革』東洋経済新報社、喜多見富太郎「地方財政の再設計」。これまでの地方債に対する「暗黙の政府保証」の内実を述べ、さらに「暗黙の政府保証」を生み出す制度的メカニズムが述べられている。
- (17) Tonn, J. C. (2003), *Mary P. Follett*, Yale University Press. トンはフォレットの状況の法則での経験の意味を論じ、それは統合への循環的応答のプロセスを経て、全体的状況での認識のもとでの統合的行動を解明している。それは参加的民主主義のもとでのパワーウイズである（19章）。
- (18) Heffron, F. (1989), *Organization Theory and Public Organizations*, Prentice-Hall. 行政組織は企業よりも多目的であって、しかも政治的な価値判断にも左右される。そのために組織の有効性の基準は多様であり、しかもあいまいで、多元的で相互にコンフリクトをもたらしていることも少なくない（p. 341）。
- (19) Aldrich, H. E. (1979), *Organizations and Environments*, Prentice-Hall 10章「戦略的選択」で「ネットワークとルース・カプリング」を論じる。
- (20) 森田 朗 (2000)『現代の行政』京都大学教育振興会。ガバメントからガバナンスへのシフトが論じられている。それは、「これまでのガバメント（政府）による一元的な権力的統治に代わる、新たな政治社会のあり方を示していることは間違いない。その新たな政治社会の像とは、一言で言えば、自立的な多数の主体が相互に協調し、多元的な調整を行うことによって安定した社会秩序を作り上げる社会である」（165-166頁）。
- (21) 武藤博巳編 (2007)『自治体職員制度の設計』公人社。
- (22) 佐藤俊樹 (2008)『意味とシステム』頸草書房。佐藤俊樹教授によれば、「法の運用には官僚制が不可欠である。法が果たす役割が大きくなればなるほど、人的・物的な資源の調達、記録の保持などで大規模な官僚制組織が必要になる。その一方で、法が外部で不確実性を強く抑えているからこそ、官僚制組織の内部では不確実性を強く制度化できる。わかりやすくいえば、個々のメンバーがその負担に耐えられる」（302-303頁）。
- (23) 数家鉄治 (2005)『コンフリクト・マネジメント』晃洋書房、同 (2008)『組織の交渉と調停』文眞堂。