

# 行政組織における組織文化とその学習過程についての調査研究

広島大学大学院社会科学研究科マネジメント専攻 助手 菊地 彰

## 要 約

近年、NPM と呼ばれる行財政改革が、様々な自治体で取り組まれている。しかし各自治体は、これら「道具」の導入には積極的であっても、これらに伴うべき意識改革が進まないために、なかなか成果を出す事が出来ずにいるのではないか。ではなぜ、意識改革が進まないのだろうか。このような問題意識の下、参与観察調査およびアンケート調査を行った。その結果、以下のような知見を得た。

第一に、組織文化や部門文化は、職員それぞれが自分と他者との役割というものをまず定義し、その役割間の関係性から形成される規範のようなものであるようであった。

第二に、文化が他者（他部門）との関係性から形成されているからか、他者や他部門、またはこれらの役割というものを強く意識した上で行動をおこすという、行政職員の行動パターンの裏付けとなっているようであった。

第三に、一つ一つの案件について行われている確認作業が、大きな役割を担っているようであった。

キーワード：行政組織、組織文化、組織学習

## 1. はじめに

近年、ニューパブリックマネジメント（New Public Management: 以下 NPM）と呼ばれるようになった行財政改革が、様々な形をとって、様々な自治体で取り組まれている。例を挙げるなら、事業評価、情報公開、PFI の導入、NPO の政策形成過程への参加などである。しかしながら、各行政組織はこれら「道具」の導入には積極的であっても、市民の目から見て、「役所のここが変わった」というようなものが、今ひとつ出せずにいるのではないだろうか。

ではなぜ、多くの行財政改革の試みがなされているにもかかわらず、行政組織は変わることができないのだろうか。それはおそらく、多くの場合制度的な改革が先行し、それに伴うべき意識改革が進まないために、行政組織の職員が、上記のような様々な「道具」の本来の機能を、活かしきれていないからなのではないかと考えられる。

それでは、意識改革が進まないのはなぜなのだ

ろうか。また、どのようにしたら意識改革は進むのだろうか。本稿は、このような問題意識から始めた他稿における理論研究<sup>1)</sup>の実証を目的として行った、M県庁土木部都市計画課における参与観察調査<sup>2)</sup>と、その参与観察調査から得られた知見がどこまで一般的なものであるかを確認するために行った、全国47都道府県庁・12政令市市役所を対象としたアンケート調査<sup>3)</sup>の、報告書である。

## 2. 文化とその学習過程についての議論の整理<sup>4)</sup>

ここでは、今回行った参与観察調査、およびア

1) 菊地 彰 (2001)「部門間コンフリクトにおける組織的文脈としての部門文化の対立構造」『研究年報経済学』東北大学 vol. 63 no. 2

2) 2001年9月3日から同年9月14日にかけて、M県庁土木部都市計画課において行った。

3) 2002年4月から5月まで、郵送による質問紙調査によって行った。

4) 本節における議論の詳細については、脚注1に示した拙著を参照されたい。

ンケート調査の目的であったところの、実証研究の理論部分について、簡単に触れておきたいと思う。

本研究は、先に述べた行政組織の職員の意識というものを、セクショナリズムという側面から考察するところから出発した研究であった。この行政組織におけるセクショナリズムというものは、従来の縦割りを越えてより良い行政サービスを供給する上で未だに大きな障害となっており、「縦割り行政」と呼ばれるような部門間コンフリクトを引き起こす<sup>5)</sup>。しかしながら、この問題に対しては、行政学における法制度等による説明しかなされてこなかった。そしてそこに組織文化とその学習課程の視点を導入する事によって、こうした対立を部門ごとに固定、悪化させるような部門文化<sup>6)</sup>の全体的な対立構造を、組織成員が組織的文脈として負の意味での学習をする過程として動的・構造的に展開していることが、明らかになるのではないかと考えた。

以上のような視点から、組織文化論および組織学習論における先行研究のレビューを行い、それらを材料として考察を進めた結果、次のような仮説を得た。

セクショナリズムに基づく「縦割り行政」など

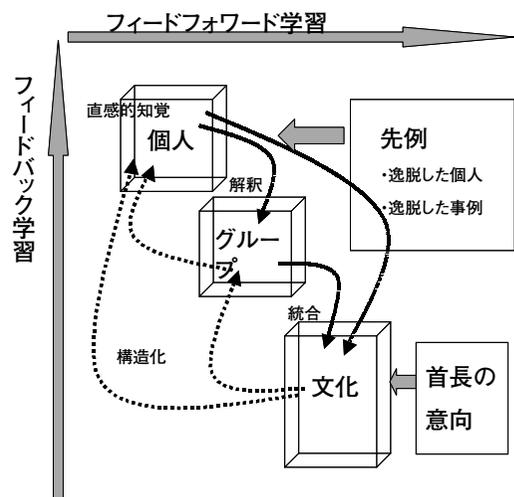
の部門間コンフリクトは、各部門の構成員がそれぞれの主観的な不確実性を除去するために共有した、部門ごとに共有された全ての意思決定基準と、それを具体化した行動パターンである部門文化を守ろうとする行動である。そして、この部門文化は、部門内の日常的な行動が、意思決定基準や行動パターンのフィードバック学習によって方向付けられることによって各部門内で維持される。そして、このような各個人の行動がフィードフォワード学習によって各部門に積み上げられていき、部門文化は新たなものをも取り込みつつ、形成・強化されていく<sup>7)</sup>。(図表1)

要約すると、以上のような仮説を展開したわけであるが、この仮説を実証するためには、次の三点についての調査が必要だと考えられた。

第一に、各部門はそれぞれ独自の文化を持つか否かという点である。つまり、全組織的な文化については、その測定方法や記述の仕方に少なからず問題を孕んでいるものの、その存在をある程度確認ができる段階にまで、近年の研究は進んでいる。しかしながら、部門ごとの文化についてはまだ議論が始められたばかりであり、同じ組織の中でセクショナリズムの根元的な原因となり得るほどの違いを、それぞれの部門が個別に持っている

5) 本稿ではコンフリクトを、複数の部署が共同で事に当たる事が望ましいと思われるケースにおいて、積極的に対立することで共同して事に当たる事をしない事、そして潜在的な対立構造を内包しつつ自部門の仕事等に固執して調整を不完全にしてしまう事という、二つの側面を持つ物だと考えている。この二つは、組織の正常な意思決定プロセスを何らかの形で麻痺させるという点において共通でありながら、前者は組織の構成員によって自覚され、そのコンフリクトの結果も意図された物であるのに対して、後者は組織の構成員にとっては無自覚的な物であり、かつそのコンフリクトの結果も意図せざる結果であるとの違いがある。しかしながら、このように全く性格の異なる二つのコンフリクトであるが、本稿では、どちらのコンフリクトにおいても、その本質は部門文化の対立構造にあるとの議論を展開する。つまり、本稿でその分析対象としているセクショナリズムとは、この部門文化の対立構造のあり方を指していると考えているのである

6) 本稿では部門文化を「各部門の構成員が部門ごとに共有している全ての潜在的および顕在的な意思決定基準」と定義し、より具体的には、行動様式や認識枠組みを規定するもの、あるいはその指針として機能するものと、考えている。



図表1 文化の形成プロセス  
出所 Crossan, Lane, White (1999) 加筆修正

7) フィードバック学習、フィードフォワード学習についての詳細は、Crossan, et. al (1999) を参照されたい。

のかという疑問は、常につきまとうだろう。

第二に、部門文化はどのような形で職員の行動に影響を与え、どのように機能しているのかという点である。先の議論では、ごく簡単に、部門文化は意思決定基準であり、部門内の日常的な行動を方向付けると論じた。しかし、意思決定基準になるとはどのようなことか、日常的な行動が方向付けられるとは具体的にどのような状態かということ、理論的な研究だけではつかむことができない。

第三に、各部門では、部門文化を形成・強化するフィードフォワード学習と、職員の日常的な行動を方向付けるフィードバック学習が、行われているか否かという点である。二つ目の検証点と重なる部分も多いが、ここで強調したいのは、文化の「学習」という側面である。つまり、人事異動のスパンが平均三年という自治体において、部門文化が存続しているとするれば、この文化を継承するという作業が、どこかで行われているはずである。そしてこの文化の継承という作業は、本稿での主たる問いである「改革になじまない意識」の土壌となっている可能性が、高いのではないだろうか。また、新たに部署内のメンバーで共有すべき事項があったならば、それをどのように共有するかという側面も、非常に重要であると思われる。

以上の三点が、本調査における検証点と、その検証点を挙げた理由である。以下、これらの点を検証すべく行った、M県庁土木部都市計画課における参与観察調査、および全国47都道府県庁・12政令市市役所を対象としたアンケート調査のそれぞれの詳細について、述べていきたいと思う。

### 3. M県庁土木部都市計画課における参与観察調査<sup>8)</sup>

今回、調査を行ったM県庁土木部都市計画課は、

8) M県庁土木部都市計画課を、本参与観察調査のサンプルとして選定した理由は、次の四つである。

- ・M県は、現在三期目となる個性的な知事の下、市民の目に見える行政を目ざし、積極的に情報公開に取り組んできた。そのような自治体であるから、参与観察という敬遠されがちな調査法についても、比較的オープンであることが予想された。
- ・M県では県内の学生に対して、県庁の仕事を実際の目で見てもらい、県政の実際を少しでも理解しても

M県の行政組織規則によると、次の11の事務を所管している。

- ・都市計画及び都市計画事業の総括に関すること。
- ・市町村都市計画行政の助言等に関すること。
- ・都市計画制限（開発行為等の規制を除く）に関すること。
- ・駐車場に関すること。
- ・屋外広告物に関すること。
- ・風致地区に関すること
- ・街路事業及び連続立体交差化事業に関すること。
- ・土地区画整理事業に関すること。
- ・農住組合に関すること（農地整備課の所管に属するものを除く）。
- ・S港後背地の整備の促進に関すること。
- ・社団法人M県都市整備センターに関すること。

以上の行政組織規則に定められた11の事務を、さらに具体的な項目に分け、それらを調整班<sup>9)</sup>、行政班<sup>10)</sup>、企画調整班<sup>11)</sup>、都市整備班<sup>12)</sup>、S港後

---

らうことを目的とした、インターンシップ制度を持っている。

- ・土木部都市計画課を選択したのは、理科系出身の専門職の多い事業部門ならば、外部の人間からでも観察しやすい部門文化を持っているのではないかと考えたこと。
  - ・その中でも独自に仕事を進めるだけでなく、ある程度他部門との調整を要するようなプランニングを行う部署であれば、自部門と他部門との違いにも精通しているのではないかと予想した。
- 以上四つが、M県庁土木部都市計画課を参与観察調査の対象とした理由である。
- 9) 課及び室の庶務に関すること、予算及び決算並びに工事経理に関すること、都市局所管補助事業に関すること、給与・旅費及び物品に関すること、共済組合及び互助会に関すること、文書の審査・公印の管理及び文書の収発に関すること、各種団体に関すること、都市住宅局長及び次長（技術次長を含む）の給与等に関することを所管している。
- 10) 都市計画審議会・屋外広告物審議会に関すること、行政不服審査に関すること、屋外広告物に関すること、景観形成事業に関すること、公有財産の管理処分に関すること、公益法人・公益信託に関すること、都市計画制限に関すること、駐車場法に関すること、風致地区に関することを所管している。
- 11) 都市計画区域に関すること、都市計画の基礎調査に関すること、市街化区域・市街化調整区域に関すること、用途地域等の地域地区及び地区計画等に関すること、都市施設の決定に関すること、市街化開発事業の都市計画決定に関すること、都市計画審議会の案件に関すること、都市交通計画に関することを所管している。

背地整備班<sup>13)</sup>の五つの班で分担している。また、それぞれの班では、各班長の下、各メンバーに脚注に挙げたような仕事をそれぞれに割り振って、班の仕事を進める<sup>14)</sup>。本調査では、主として企画調整班の方々にお世話になったが、二週間の調査期間中、下記の業務への関与を許可され、観察調査を行った。

- ・土木部有志による勉強会の説明
- ・都市計画に関する課長、副参事、班長と一般職員の打ち合わせ
- ・総合都市交通計画に関する業務とこの計画についての協議会
- ・土地利用計画に関する、農業振興課、臨空地域整備推進課との調整・打ち合わせ
- ・調査企業への調査業務委託のための競争入札

以下では、これらの事柄を直接見聞きした経験から得られた知見を、前節で提示した三つの視点によって整理したいと思う。

まず、各部門はそれぞれ独自の文化を持つか否かという点から、振り返ってみたいと思う。この点については、いわゆる「縦割り」という観点から、最初のオリエンテーション時に説明があった。以前は各課ごとに（物理的に）壁を作っていたという。それが、現在は取り除かれているが、そのことによって、ある程度の効果があったという。例えば、以前は道路、住宅、河川などで個別に計画を作成し、実行に移していた。しかし現在では、

12) 都市計画道路事業に関すること（県事業に関する設計審査、市町村事業に関する設計調査）、街路事業の調査に関すること、連続立体交差事業に関すること、土地区画整理事業の計画策定に関すること、土地区画整理事業の事業計画及び諸規定の審査指導に関すること、土地区画整理事業の認可に関すること、土地区画整理事業の指導監督に関すること、土地区画整理組合無利子貸し付け金に関すること、まちづくり総合支援整備計画に関すること、田園居住整備計画に関すること、土地区画整理事業の調査に関することを所管している。

13) S港後背地の整備計画及び事業計画に関すること、S港後背地の土地区画整理事業に関すること、S港後背地の土地活用の促進に関すること、S港後背地の整備に係る諸調査に関すること、公有財産の管理及び処分に関すること、S港後背地の整備に係る民間活力導入に関することを所管している。

14) 各班の所管は課長権限で出される文書によって決定され、各職員の所管は班長権限で出される文書によって決定される。

地区単位で何が必要なのか（例えば福祉など）というビジョンが共有出来る場合には、調整はうまくいくようになったという。

もちろん、物理的な壁を取り除くことだけが、そのような調整の成否に係るわけではない。しかしながら、以前は縦割りががっちりとしていて、個々人が一つの仕事に精通する感じであったのに対し、現在は、職員それぞれがオープンに各課のことは見渡せるようになったという。しかし一方で、広い視点でものごとを見渡せるようになった反面、落としどころが見えずに、その仕事が散漫になることもあるという。

さて、そのように以前に比べて調整がやりやすくなった現在でも、部門ごとの「温度差」というものは、それぞれの部門ごとの生い立ちによって、やはり存在しているという。また、このような「温度差」は、その部署の長のキャラクターにも多分に影響を受けるということであった。

また、このような「温度差」は、それぞれの部署の立場にも左右されるようであった。ある地域について土地利用計画に関する、都市計画課、農業振興課、臨空地域整備推進課の三つの部署で、その地域の農地を市街化区域に編入することの認可を国からとるための「説明のストーリー」を作る打ち合わせの場でのことである。この三つの課はそれぞれ、その地域を市街化区域に編入する立場、農地転用に関する調整をする立場、市街化区域に編入した後にこの地域の事業化を進める立場で参加していた。ここでの話の詳細については様々な理由からここでは省くが、土地利用の場合、各課ごとの立場から、周辺の環境やインフラなどの立地条件を分析して、他の部門や利害関係者にどのように説明するかということを考えるという。このとき、土地というものは利権なども絡むものであるため、早い段階でその説明のストーリーをオープンにしてしまうと、それが一人歩きしてしまうこともあるため、関係部門でそれを隠し合う場合もあり、タイミングを誤ると、農地の整備が終わったところに、いきなり斜めに道路が作られるということも、実際にあったという。そこで、このような調整の場で、それぞれの立場で作った説明のストーリーのすりあわせを行うということであった。

以上の事柄から、次のようなことは言えると思われる。つまり、それほど部門ごとの大きい差があるわけではないが、「温度差」と表現されたような微妙な文化の差は存在しているようである。またその温度差は、その部署の長のキャラクターに依る部分と、その部署の立場の二つの側面から生まれている可能性が高そうであった。

また、これらのことから、部門文化はどのような形で職員の行動に影響を与え、どのように機能しているのかという点についても、以下のようなことは言えそうである。各課の立場に基づいて説明のストーリーを作成され、これが調整されないままであると、整備された農地に斜めに道路が作られてしまうということ。そして、以前「縦割り」ががっちりしていた時には、個人が一つの仕事に精通する感じであったのに対し、「縦割り」がゆるくなってきた現在は、落としどころが見えなくなって仕事が散漫になるということ。これら二つの事柄から、つまり、政策形成時に他部門へ説明するロジックが自部門の立場に依っている事と、強い「縦割り」の雰囲気弱くなったことで仕事が散漫になってしまった事から、部門文化はやはり何らかの形で、政策形成や仕事を進めていく上での指針となっていることが伺える。

では、これらの部門文化は、どのような形でのフィードフォワード学習によって形成・強化され、日常的な業務のなかでどのようにフィードバック学習が行われて職員に共有されるのだろうか。これについては、以下のような事例を見る機会があった。

それは、ある地域の広域都市計画と、別の地域の観光都市計画の定期見直しに関する打ち合わせの場面であった。この打ち合わせには、課長、二人の副参事、班長、そしてこの案件の担当職員の5人が参加しており、担当職員が課長らにその案件についてのレクチャーを行うという形で始められた。一通りの説明が終わると、一つ一つの資料のデータの信頼性や、説明の仕方やその説明の妥当性などについて、「外に対してちゃんと説明できるのか」という形で矢のような質問が、課長らから投げかけられ、それに対して、班長が時々助け船を出しつつ、担当者が一つ一つ答えていくというようなやりとりがなされていた。

この打ち合わせの目的は、課長らにレクチャー

をした上で、その案件についての承認を受ける事、また修正点のチェックを受ける事である。しかしこの時、形としてはレクチャーの形をとってはいるが、実際にはここで、「外に対する説明になっているか」ということを一つのものさしとして、「県として」または「課として」の判断基準や価値基準を、担当者に教えていくフィードバック学習の場でもあるようであった。では、このような場合は、担当職員の考えを引き出す、フィードフォワード学習の場にはなっていないのだろうか。

この疑問に対し、この場にいた副参事の一人は、次のように話す。

「事務的な事柄（つまり日常業務のほとんど）については、基本的な法令等にてらして、粛々と進めていく必要があるため、これらについてはやはり、県として～課として～ということが多いという。職員の考えを引き出す場としては、このような打ち合わせ以外の場、例えば班勉強会や班を越えたグループ勉強会などを開くようにして、そこで問題点の共有や議論などをする。」

以上のことから、フィードバック学習は日常業務のなかの確認作業で、フィードフォワード学習は勉強会等で行われているようであった。

では、本節で述べてきたような事柄は、どの程度一般的に観察できる事柄なのであろうか。次節では、アンケート調査の結果から、これらの知見の一般化の可能性について、考えていきたいと思う。

#### 4. 全国47都道府県庁・12政令市市役所へのアンケート調査<sup>15)</sup>

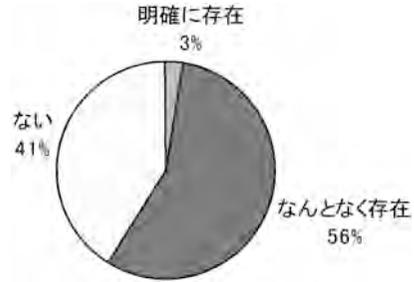
##### 4-1 部門文化の有無について

M県庁土木部都市計画課では、「温度差」という

15) 本アンケートは、セクショナリズムというものが、ある程度の規模を持つ組織の方が意識されることが多いのではないかの判断から、全国47都道府県庁・12政令市市役所を、その対象とした。また、それぞれの問題について、部門ごとの属性、ないしは回答者の職種がなんらかの影響を回答にもたらし、その影響は本研究において極めて重要ではないかと考えた。そこで、これら59の自治体から、それぞれ総務・スタッフ系の部署として企画部門を、理系出身の専門職が多いと思われる事業部門として土木部門を、文系出身の事務職が多いと思われる事業部門として経済産業部門を、ま

言葉で、他部門と自部門の部門文化の相違について認識していたが、そのような認識は、一般的にはどの程度もたれているものなのだろうか。その結果は、他部門との自部門の部門文化の差が明確に存在するという回答がわずか2.9%であり、なんとなく存在しているという回答をあわせても、58.7%という認知度であった。この「過半数の回答者は部門文化の存在を認知している」ということをどのように解釈するか、それは判断の分かれるところであろう。また、部署分類と部門文化の有無でカイ2乗検定を行ったところ、下のカイ2乗の漸近有意確率<sup>16)</sup>に見るように、有意性は見られなかった。(図表3、図表4)

しかしながら、下の図表5<sup>17)</sup>に見るように、我々が部門文化間の差異を想定して設定した「部



図表3 部門ごとのルールの有無

図表4 カイ2乗検定

	値	自由度	漸近有意確率(両側)
Pearson のカイ2乗	1.686 <sup>a</sup>	6	.946
尤度比	2.294	6	.891
線型と線型による連関	.607	1	.436
有効なケースの数	102		

a. 4セル(33.3%)は期待度数が5未満です。最小期待度数は.65です。

た、市民と直接接する窓口対応等が多く、また文系出身者と理系出身の専門職の両方が所属していると思われる部署として福祉部門を、課単位でランダムにサンプリングし、2002年4月から5月まで、郵送による質問紙調査によって調査を行った。回収率等は、以下の通りである。

- 発送  
59自治体×4部門=236通
- 回収率
  - ・自治体ベース：52自治体(回収率88.1%)
  - ・課ベース：105通(回収率44.5%)
- 部署分類

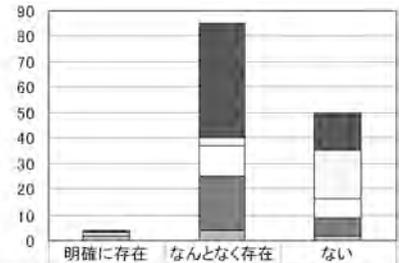
図表2 部署の分類

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効 企画部門	24	22.9	23.3	23.3
土木部門	35	33.3	34.0	57.3
経済産業部門	22	21.0	21.4	78.6
福祉部門	22	21.0	21.4	100.0
合計	103	98.1	100.0	
欠損値 システム欠損値	2	1.9		
合計	105	100.0		

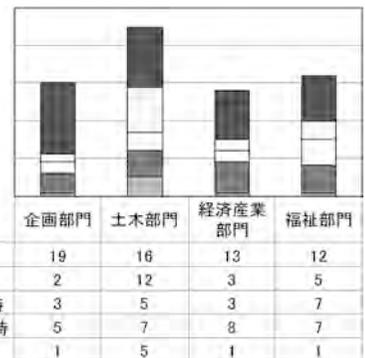
※ここでの二つの欠損値は、フェイスシート未記入の調査票が二通あったためであり、また、自治体ベースの回収率においては、この二通はカウントしていない。

16) 本稿では、5%水準でクロス集計分析が有意であるか否かを見ており、この値が0.05以下の場合に有意、0.05より大きい場合には、有意性がないあるいは低いとしている。

17) 本問は多重回答形式をとっており、クロス集計表の横軸の母数は、部門文化が「明確に存在している」が3、「なんとなく存在している」が57、「ない」が41である。



図表5 部門ごとのルールの有無と他部門との違いを感じる時



図表6 部署分類と他部門とのルールの違いを感じる時

門ごとのルールの違い」というものについて、そのような部門ごとのルールの違いは存在しないと回答した人も、若干数ではあるが「常日頃から」・「共同で仕事をする時」・「クレームを受けた時」には、他部門とのルールとの違いを感じているようであるし、また、41人中15人までが、異動時には前の部門とのルールの差を感じたとしている。

また、同じ「他部門とのルールの違いを感じる時」というデータで部署分類とのクロス集計を行ったところ<sup>18)</sup>、土木部門のみに、他部門との違いを主張する人、違いはないと答える人双方が多いという、他の部門と異なる数値のばらつきが見られた。(図表6)

以上の結果に見るように、部門文化は、認識されにくいものではあるようだが、やはり存在しているようである。

ここまで、部門文化を「各部門の構成員が部門毎に共有している全ての潜在的および顕在的な意思決定基準」と定義し、その定義を念頭において議論を行ってきた。では、その具体的な意思決定基準の内容は、現場ではどのように捉えられているのだろうか。このものの考え方の基準を「暗黙的ルールの内容」として質問を行った図表7に見るように、人それぞれまたは課ごとに見解が異なるようで、このデータのみからは文化の内容についての定義は難しいように思われる。しかし、「役割分担」・「権限の所在」の二つが比較的多いことから、文化というものには関係概念の側面も強く存在していることが伺える。以下では、この文化の中身やその機能について、より詳しく見ていきたいと思う。

図表7 暗黙的ルールの内容

項目	度数
スケジュール	11
政策決定の基準	21
役割分担	35
トラブル処理方法	16
問題認識方法	14
権限の所在	33
議論の仕方	13
人間関係	10
その他	2

#### 4-2 文化の機能

先の議論で、異動時に文化の違いを感じるという回答者が、部門ごとのルールの差異は存在しないと回答者の中にも多数存在したことに言及したが、全体的に見た場合には、どの程度の回答者が、異動時に部門ごとのルールの違いを感じているのだろうか。図表8を見ると、「ほとんどの場合に感じた」という回答は、10.7%に過ぎないが、「場合によった」という回答まであわせると、九割以上の回答者が異動時にルールの違いを感じたことがあるという。このことから、部門ごとの文化というものは、明確な形で認知されにくいものではあるが、やはり何らかの形で存在していると考えられるであろう。

では、そのような文化の機能とは、いったい如何なるものであるのだろうか。先の議論で、部門

図表8 異動時にルールの違いを感じるか

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効				
ほとんどの場合感じた	11	10.5	10.7	10.7
場合による	84	80.0	81.6	92.2
感じたことはない	8	7.6	7.8	100.0
合計	103	98.1	100.0	
欠損値				
システム欠損値	2	1.9		
合計	105	100.0		

18) 本問は多重回答形式をとっており、クロス集計表の横軸の母数は、企画部門が22、土木部門が34、経済産業部門が21、福祉部門が22である。

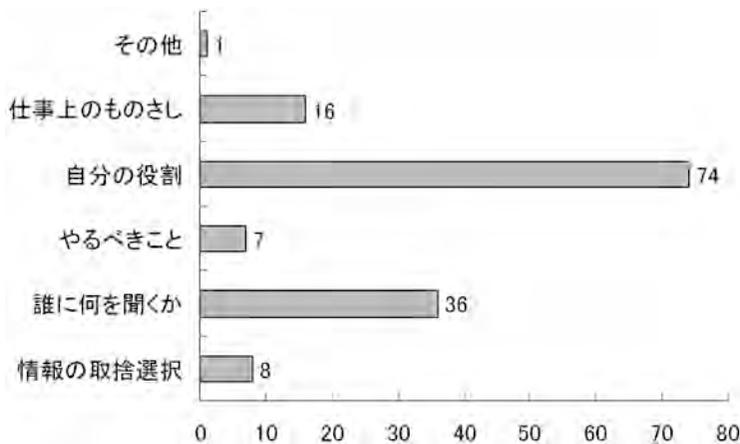
文化の具体的な中身は何かという項目について述べたが、ここでの選択肢とほぼ同じものを設定して「この中で最初に学ぶものは何か」という質問を設定し、それと同時に「なぜそれを最初に学ぶのか」という設問を設定し、この問題についてのヒントを得ようと考えた。その結果、興味深いことが一つ明らかとなった。図表9、10に見るように、異動時に最初に学ぶこととして圧倒的に多かったのは、「課内の役割分担」と「自分の役割」であり、それを最初に学ぶ理由は、「誰に何を聞けばいいのかわかること」であり、「自分の対処すべき問題や自分の役割が明らかになるから」であるという。これらのことから、二つのことが推測できる。まず一つは、やはり文化には関係概念の側

面が、強く存在しているということである。もう一つは、行政職員は、問題解決の際に、自分と他者の役割分担を考えるとところから始めるという、行動パターンを持っているのではないかとということである。また、これらのことが、人に教えられるよりも、それぞれの職員が自ら体得していくという側面のほうが強いということも、非常に興味深い点である。これらのことが、何を意味するのか。今後、より考察を深めていきたいと思う。

さて、ここまでは部門内での部門文化の機能について考えてきたわけであるが、次に、他部門との関わりの中での機能を考えていく。まず最初的前提として、どのような場面で他部門と共同で仕事を進めるのかという事については、八割の回答

図表9 異動時に最初に学ぶこと

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効				
法令等をどこまで遵守するか	2	1.9	2.1	2.1
政策決定の際の基準	3	2.9	3.1	5.2
課内の役割分担	38	36.2	39.6	44.8
問題認識の仕方	4	3.8	4.2	49.0
権限の所在	3	2.9	3.1	52.1
議論の仕方	1	1.0	1.0	53.1
人間関係	2	1.9	2.1	55.2
自分の役割	42	40.0	43.8	99.0
その他	1	1.0	1.0	100.0
合計	96	91.4	100.0	
欠損値	システム欠損値	9	8.6	
合計	105	100.0		



図表10 なぜそれを最初に学ぶのか

図表11 他の部署と仕事をする場合

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント	
有効	ほとんどの仕事	6	5.7	6.3	6.3
	政策形成に関わる仕事のみ	2	1.9	2.1	8.4
	重要な点の協議等	76	72.4	80.0	88.4
	担当者間の調整のみ	11	10.5	11.6	100.0
	合計	95	90.5	100.0	
欠損値	システム欠損値	10	9.5		
合計		105	100.0		

が、「仕事は個別にやっているが、政策形成か実務レベルであるかを問わず、様々な場面で、重要な点については、他の部署との協議・意見調整・進行状況の確認等を行う」というものであった。これは、部署分類と他の部署と仕事をする場合のカイ2乗検定を行った結果、下のカイ2乗の漸近有意確率に見るように、部署分類で見ても、それほど割合の差はないようである。(図表11、図表12) このように、それほど頻繁に他部門と接触して

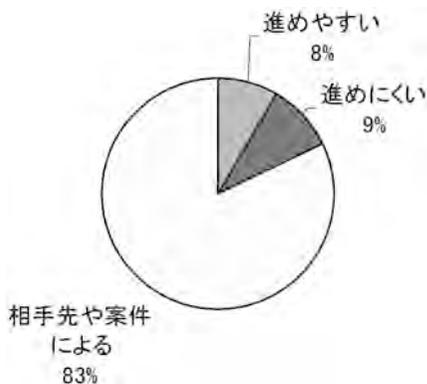
いるわけではなさそうであるが、やはり重要な点に関わる調整を行っているからだろうか、その共同の仕事が進めやすいか否かは、相手先や案件によって、様々なようである。(図表13)

では、そのような共同の仕事が進めにくい理由はなんだろうか。図表14に見るように、根拠法令

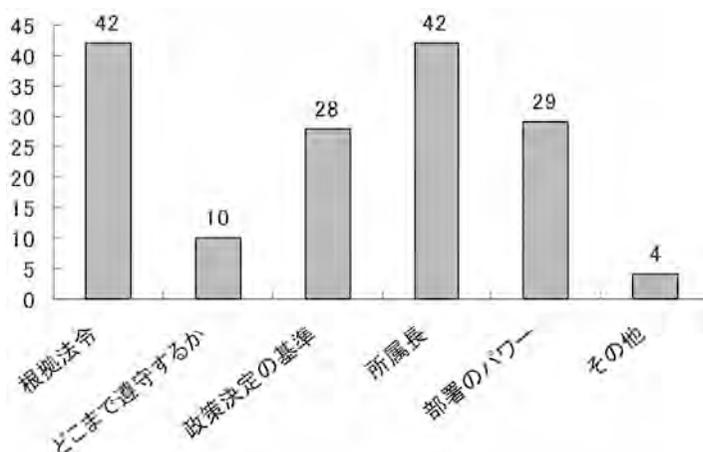
図表12 カイ2乗検定

	値	自由度	漸近有意確率(両側)
Pearson のカイ2乗	1.567 <sup>a</sup>	3	.667
尤度比	1.623	3	.654
線型と線型による連関	.112	1	.738
有効なケースの数	103		

a. 4セル (50.0%) は期待度数が5未満です。最小期待度数は2.14です。



図表13 共同の仕事は進めやすいか



図表14 共同の仕事が進めにくい理由

がその理由として多いのは当然として、それと同数の回答が「所属長の考え方やパーソナリティーの問題」ということであった。次いで、部署のパワー、政策決定の基準、実務の上で法令の定める基準をどこまで遵守するかと続く。これは何を意味するのだろうか。おそらく、このデータからは、根拠法令が異なるから部署ごとに考え方が異なり、それによって共同の仕事が進めにくいという見方と、各所属長の考え方が異なるからその課ごとに考え方が異なり、それによって共同の仕事が進めにくいという、二つの見方が可能なだろう。また、たぶんこの両方の側面が、どこの役所のどこの部署にも少なからずあるのではないだろうか。このように考えると、各部署の根拠となる法令と各部署の所属長が、部門文化の形成に与える影響について、今後より考察を深めて行く必要があると思われる。

#### 4-3 文化の学習過程

前節では、一般職員が自分が担当している案件について、一つ一つ課長らと担当職員に対して、「外に説明できるのか」という形で様々な視点からの確認が行われていたということ述べた。そしてこの作業には、業務上当然に必要な確認であるからという面も、もちろんあるが、文化の学習過程としても機能しているのではないかという議論をした。以上のような確認作業が一般的に行われているのか、また、そのチェック内容にはどのようなものがあり、そして、文化の学習課程として機能しているだろうか。ここでは、それらの事を、確認していきたいと思う。

まず、確認の作業自体が行われているか否かであるが、「必ず行われる」は11.7%に過ぎないが、「多くの場合行われる」という回答の87.4%とあわせると、99.0%の課で、このような確認作業が行

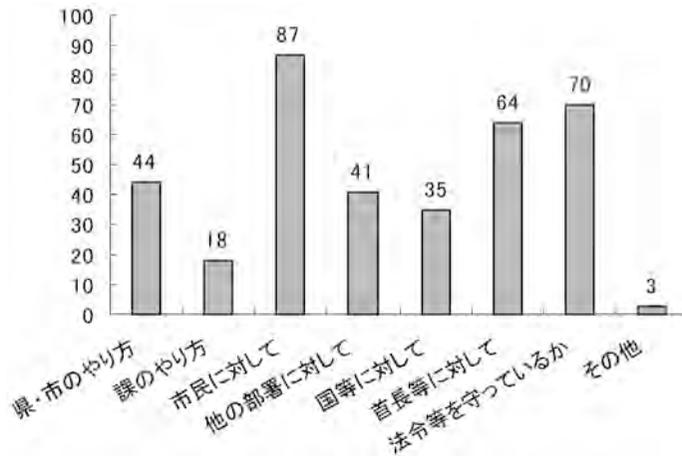
われているようである。(図表15)

では、確認項目はどのようになっているだろうか。本質問項目は、多重回答方式と最も重視するものという択一式の両方を設定しているが、ともに最も多いものは、「市民に対して説明できるか」という項目で、多重回答で87、択一式で46の回答があった。また、多重回答では次いで「法令等を守っているか」(70回答)、「首長・部長の決裁がおける内容か」(64回答)と続く。また択一式でも、上位三つの選択肢の順番は同じで、それぞれ有効回答の56.1%、20.7%、13.4%を占めていた。一方で、当初予想していた、役所全体の組織文化や部門文化に沿ったプランか否かをチェックするものとして設定した、「県・市としてのやり方を守っているか」・「課のやり方を守っているか」という二つの選択肢については、多重回答で前者が44回答、後者が18回答と、解釈の難しい結果であった。しかし、択一式においては、前者が2.4%、後者が3.7%と、あまり主たるものとしては考えられていないということが、明らかとなった。もちろん、先に議論してきたように、文化というものが関係概念で捉えられる規範のようなものであるとするならば、相手が市民であれ首長や部長であれ、誰かに説明できるか否かというチェックに、何らかの形で文化の学習過程が含まれているのではないかと思われる。しかし、これはあくまで推論であるので、この点についても、今後より深い調査・分析が必要であるだろう。(図表16、図表17)

また、この設問について、部署分類でクロス集計分析を行ったところ、有意性は決して高くないが、一つ興味深いことがわかった。図表18に見るように、窓口業務などで直接に市民に接する機会の多い福祉部門では、他の部門に比べてやはり「市民に対しての説明」を重視していた。また、巨

図表15 一般職員の仕事の確認

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効 必ず行われる	12	11.4	11.7	11.7
多くの場合行われる	90	85.7	87.4	99.0
全く行われない	1	1.0	1.0	100.0
合計	103	98.1	100.0	
欠損値 システム欠損値	2	1.9		
合計	105	100.0		



図表16 確認のポイント

図表17 確認の主たるポイント

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効 県・市としてのやり方	2	1.9	2.4	2.4
課としてのやり方	3	2.9	3.7	6.1
市民に説明できるか	46	43.8	56.1	62.2
他の部署に説明できるか	3	2.9	3.7	65.9
首長・部長の決裁がおりるか	11	10.5	13.4	79.3
法令等を守っているか	17	16.2	20.7	100.0
合計	82	78.1	100.0	
欠損値 システム欠損値	23	21.9		
合計	105	100.0		

額の資金を動かす部署であり、昨今様々な役所での不祥事が取り上げられることの多い土木部門では、やはりそのような不祥事を根絶したいという考えがあるのか、「首長・部長の決裁がおりる内容か」・「法令等を守っているか」の二つを他の部門より重視しているようである。

では、この99.0%の課で行われているという確認作業は、文字通り確認することや何かを教えることが主なのだろうか。それとも、一般職員のアイデア等を引き出すのが主なのだろうか。また、そのような打ち合わせのやり方は、その時扱う案件によって変わるといえることがあるのだろうか。図表19を見てみよう。これによると、やはり、課長等が確認したり教えたりする「フィードバック的な学習」と、一般職員が自分のアイデア等を積み上げていく「フィードフォワード的な学習」

の双方向の学習が、この確認作業の中で行われているようである。また、確認作業のやり方、おそらくこの二つのどちらを重視するかということだろうが、これはやはり扱う案件によって異なるようである。94の有効回答のうち、過半数の55の課が「事務的な事柄と政策的な事柄」で異なるとしているが、それ以外の基準でやり方を変えているという課も31あった。(図表20)

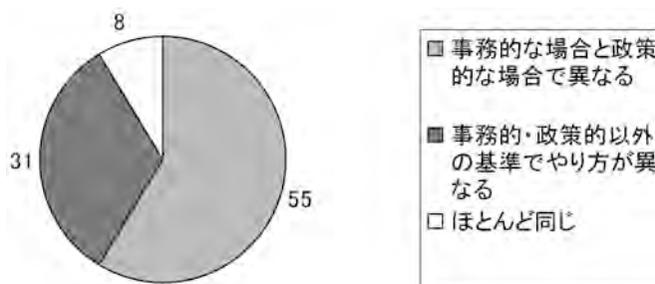
また、部署内の会議等も、もちろん「アイデアの交通整理」・「事務の詳細の検討」・「業務連絡」などの事務的なことの確認が主ではあるが、「若手の指導」・「課長等の考えの浸透」・「意見の吸い上げ」など、双方向の学習の場となっているようである。特に、「課長等の考えの浸透」が72回答と三番目に多いことは、部門文化の形成における課長の影響や、会議という場でのOJTにおける課長の

図表18

			部署の分類				合計	
			企画部門	土木部門	経済産業部門	福祉部門		
確認の主たるポイント	県・市としてのやり方	度数	0	1	1	0	2	
		期待度数	0.475	0.675	0.375	0.475	2	
	課としてのやり方	度数	0	0	0	3	3	
		期待度数	0.7125	1.0125	0.5625	0.7125	3	
	市民に説明できるか	度数	10	13	7	14	44	
		期待度数	10.45	14.85	8.25	10.45	44	
	他の部署に説明できるか	度数	2	0	1	0	3	
		期待度数	0.7125	1.0125	0.5625	0.7125	3	
	首長・部長の決裁がおりるか	度数	4	5	2	0	11	
		期待度数	2.6125	3.7125	2.0625	2.6125	11	
	法令等を守っているか	度数	3	8	4	2	17	
		期待度数	4.0375	5.7375	3.1875	4.0375	17	
	合計		度数	19	27	15	19	80
			期待度数	19	27	15	19	80

図表19 議論の目的

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効 教えていくのが主	16	15.2	16.5	16.5
職員の考えを引き出すのが主	8	7.6	8.2	24.7
両方	73	69.5	75.3	100.0
合計	97	92.4	100.0	
欠損値 システム欠損値	8	7.6		
合計	105	100.0		



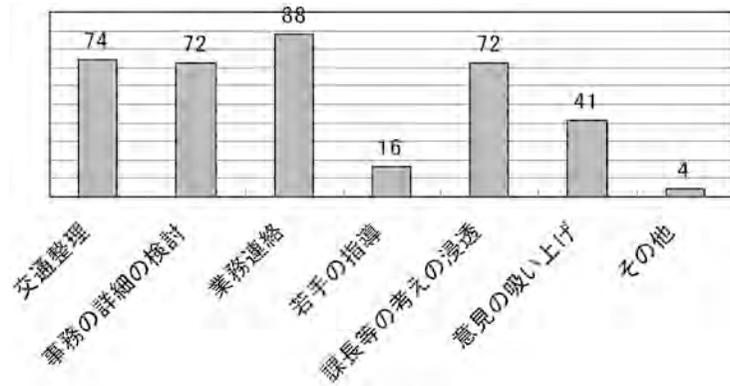
図表20 議論のやり方

影響力を考えていく上で、大きな示唆を我々に与えてくれる。(図表21)

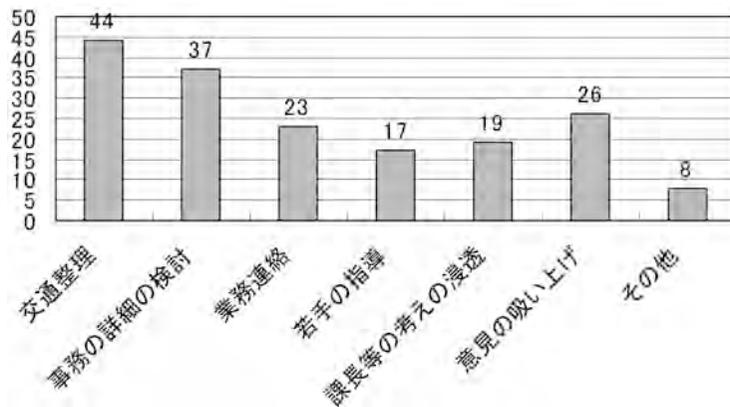
一方で、参与観察調査ではフィードフォワード学習の場として挙げた「勉強会」であるが、会議と同じく、やはり事務的なことが最も意味合いと

しては強く、学習の場としても、どちらかといえばフィードバック学習の意味合いが強そうであった。(図表22)

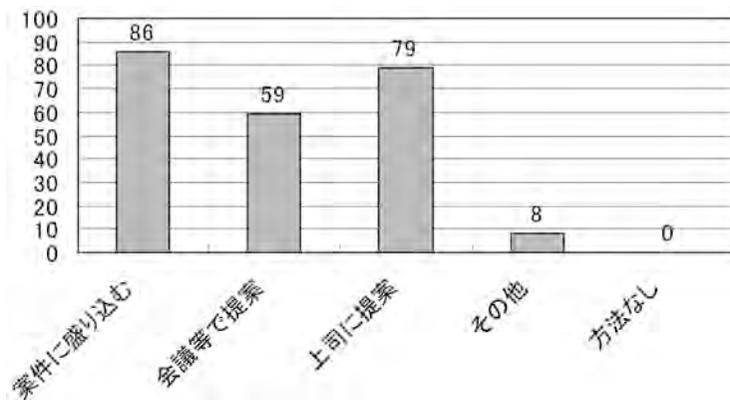
では、一般職員によるフィードフォワード学習は、どのような場で行われるのだろうか。図表23



図表21 会議の目的



図表22 勉強会の目的



図表23 一般職員のフィードフォワード学習

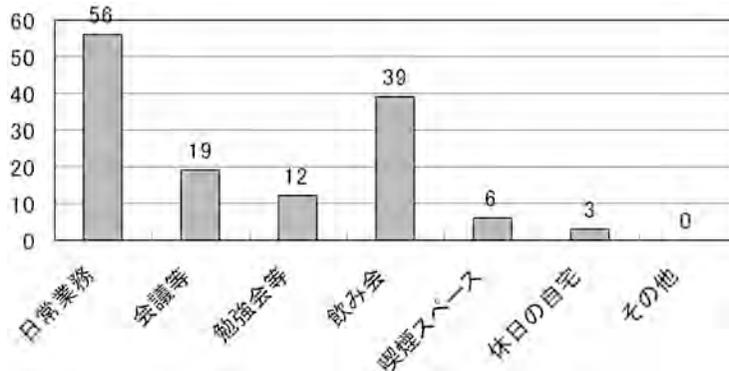
に見るように、もちろん会議等の場で行われる事も多そうであるが、自分の担当する案件に盛り込んだり、上司に提案するというものが、やはり多かった。つまり、先に議論した、確認作業時に

フィードフォワード学習する事が、最も多いと、このデータから解釈する事ができるだろう。

さて、ここまで見てきたように、文化というものが関係概念で捉えられる規範のようなものであ

図表24 失敗事例を話すことがあるか

	度数	パーセント	有効パーセント	累積パーセント
有効	69	65.7	66.3	66.3
ない	35	33.3	33.7	100.0
合計	104	99.0	100.0	
欠損値	1	1.0		
合計	105	100.0		



図表25 失敗事例を話す場面

るとするならば、そこでは「やっていけないこと」についての考え方の共有は、重要な点であると思われる。そこで、失敗事例を部下や後輩に話すか否か、また話すとするならば、どのような場面でのように話すのかという質問を設定した。これによると、66.3%の課で、やはり失敗事例を話すとしている。また、このような話は、飲み会などの場で話すことが多いと当初考えていたが、意外にも日常業務の場で話すことがより多いということが明らかになった。どのように話すかという点についても、日常業務の中で以前と同じような場面で同じような失敗を犯しそうになった場合に、一種の指導として話すことが多いようであった。(図表24、25)

## 5. まとめ

本稿の主たる問いは、第一に、これまでの役所というものを形作ってきた、暗黙的に共有されているような仕事の進め方やものの考え方、つまり組織文化や部門文化がどのような形で存在し、そしてどのように共有されてきたのかということであった。また第二に、そしてそれらがどのような

影響を職員に与えるのかというものであった。そして第三に、これらがどのようなプロセスで学習されているかということであった。これら三点について、今後より詳細な調査・分析が必要と思われるが多かったが、今回のアンケートの結果から、以下のような示唆は得られたように思う。

まず第一の点については、組織文化や部門文化は、職員それぞれが自分と他者との役割というものをもまず定義し、その役割間の関係性から形成される規範のようなものであるようであった。またそれは、日常業務、会議、上司との確認作業などにおける双方向の学習によって、維持や新たなものの積み上げが行われているようであった。

第二の点については、文化が他者(他部門)との関係性から形成されているからか、他者や他部門、またはこれらの役割というものを強く意識した上で行動をおこすという、行政職員の行動パターンの裏付けとなっているようであった。

第三の点については、一つ一つの案件について行われている確認作業が、大きな役割を担っているようであった。

本稿では、ひとまず以上の議論をその結論としたいと考えるが、まだまだ調査すべき問題点も多

いことが明らかになった。今後も、ここで明らかになった課題を解決していくことで、より深い研究を行っていきたいと考える。

#### 謝 辞

参与観察調査にご協力いただいたM県庁土木部都市計画課の方々、また、アンケート調査にご回答いただいた皆様に、この場を借りて、御礼申し上げます。また、アンケート作成段階でご指導・ご協力をしてくださった、東北大学大学院教育学研究科の「教育行財政におけるニューパブリックの理論と実践に関する比較研究」（平成13年度科研費 基盤研究（B）（2）代表 宮越英一）のメンバーの皆様、および、財団法人ふくしま自治研修センターにおける「OJT研究会」の遠藤哲哉氏、またアンケートのパイロット調査におつきあい頂いた東北大学大学院経済学研究科の事務の方や、

大学院の友人達にも、改めて厚く御礼申し上げたいと思います。また、投稿にあたっては、二名の匿名レフェリーの先生方からも、声援とご指導をいただきました。この場を借りて、御礼申し上げます。

尚、本稿は上記基盤研究の研究成果の一部である。

#### 参考文献一覧

- Crossan, Mary. M., Lane, Henry. W., White, Roderick. E., An organizational learning framework, *Academy of management review*, vol. 24 no. 3 1999
- 菊地 彰「部門間コンフリクトにおける組織的文脈としての部門文化の対立構造」『研究年報 経済学』東北大学 vol. 63 no. 2 2001

\* 本稿は投稿時に2人の匿名レフェリーによる査読という要件を満たしたものである。

# The investigation research on the organizational culture and the process of the organizational learning in the administrative organization

Akira KIKUCHI

Research Assistant, Department of Management studies,  
Graduate school of Social Sciences, Hiroshima University

In recent years, many local governments in Japan are wrestling with administrative reforms which are called New Public Management (NPM). However, many local governments in Japan, on the one hand, mainly focus on introduction of NPM reforms, on the other hand, changes of organizational culture and officer's thinking way have been treated lightly. Then, why don't these changes progress? So, under such an awareness of the issues participation observation investigation and the questionnaire survey were carried out. In conclusion, (1) it seemed that it was like the norm which organizational culture or departmental cultures are defined from the relation nature between the roles of each personnel or each section, (2) it seemed that organizational culture or departmental cultures make a guiding principal in officer's action pattern of taking action after they are strongly conscious of roles which it was backing of an administrative officer's action pattern of taking action after they are strongly conscious of roles which other officers or other sections have, (3) it seemed that the check work currently performed about each issue was bearing the big role.

**Key words:** administrative organization, organizational culture, organization learning