

Research Paper Series

No. 116

不可知な「公共性」の実現として読み解かれる市町村合併
－Selznickの制度的リーダーシップ再考をつうじて－

木村隆之†

2012年 12月

1. はじめに

「平成の大合併」といわれた市町村合併も10年以上が経過し、地方自治において大きな影響を与えながらも収束に向かっている。平成11年度から平成23年度の間で648件もの合併が行われ、全国に3232あった地方自治体が1719に減少した¹。この合併政策は、平成22年3月、平成の大合併に楔を打つかのように市町村合併の特例等に関する法律の一部を改正する法律が公布された影響で一段落し現在に至っている。しかし、2161の自治体組織が実際の合併を経験しており、彼らは継続的な組織の発展のため市町村合併の結果を検証する必要性に直面している。

この社会的現象ともいえる合併の波を受け、行政学、財政学、地理学、社会学その他多くの学問領域で市町村合併が研究俎上に上がるものの、「組織」を研究対象とするべき経営学の知見に基づく研究は極めて少ない²。従来の研究における主流となるものは、行財政効率化の論理、政治過程の論理、市民自治の論理の三つである。それぞれの論理は、異なった分析軸を基に理論展開しており、分析対象も異なるため、対話不能な状態にある。そして、それぞれの立場から、市町村合併の功罪は各理論に基づいて行動した主体の非合理的な意思決定の結果であると批判し合う。財政効率化の論理は、市町村合併の技術的側面を強調するため、政治過程の論理や市民自治の論理が分析対象とする各アクターは非合理的な意思決定を行う失敗要因となる。一方、政治過程の論理は政治家を分析対象に置くため、市民自治の論理とは分析対象の違いから双方の利害は対立関係となり、財政効率化の論理については計算上の財政シミュレーションに過ぎず現実を見ていない論理となる。他方、市民自治の論理の視座に立つなら、政治過程の論理と財政効率化の論理は政策による地方行政の統治であり、地域の主体性を認めない議論となる。この対話不能な関係を基に市町村合併を読み解くなら、市町村合併は非合理的な意思決定の集積となり、「市町村合併政策＝失敗」という結論しか導き出すことができずにいる。

しかし、市町村合併に関する諸研究の根幹に「公共性」が存在していることに注目することで、この一見、対話不能に見える構造は相互補完的な議論として理解可能となる。つまり、「公共性」を議論の起点に置くことによって、財政効率化の論理、政治過程の論理、市民自治の論理それぞれが、「公共性」の達成という観点から異なるアプローチを試みている議論であると読み解くことを可能とする。これは、Selznick(1949, 1957)が先見的に

¹ 総務省合併資料集 (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>) 平成23年度末。

² 木村(2008, 2011)では「平成の大合併」に関する国内の学術論文からジャーナリズム上の報告を含め2,000余りの文献を調べた。限られたレビューではあるが、市町村合併研究が多様な領域で議論がなされているものの、経営学においてはほとんど研究されていないことを確認した。これは経営学研究者の関心が行政組織に対して弱いことの現われではないかと筆者は問題視する。もちろん、国内の経営学者による地方自治体組織の研究は田尾(1990)や太田(1999)などがあるが、市町村合併へとその調査範囲を広げてはいない。

議論しており、その分析視座に基づいて読み解くとき初めて可能となる³。彼は、公共経営における対話不能な状態を先駆的に批判している。そして、多元的な近代社会において、公共性を帯びていく資源をいかに支配するかについて「制度的リーダーシップ」という概念を提示する。この「制度的リーダーシップ」は、市町村合併において対話不能な関係にあるそれぞれの論理を統合し、市町村合併研究における新たな分析視座を見出すことを可能とする。

本論文は、市町村合併を経営組織論の視座から分析する新たな試みである。そこで、次節では、従来の市町村合併研究を概観しその限界を指摘する。そして、3節において、今日、旧制度派組織論と言われる、Selznickの論理を参照し、市町村合併の実態を解明する。

2. 市町村合併研究の理論的限界

この節では、従来の市町村合併研究の理論的動向をレビューする。先も述べたとおり、従来の市町村合併研究は主に行財政効率化の論理、政治過程の論理、市民自治の論理の3つに分類され、各々が市町村合併における非合理的な意思決定の理由をお互いの理論的限界とするため対話不能な状態にとまっている。

行財政効率化の論理は、市町村合併を財政シュミレーションに基づき分析する。その中心的議論となるものが自治体の「最適規模」であった。注意すべき点として、この「適正規模」論は説明する立場によって規模の規定が異なっており⁴、すべての論者が市町村合併を支持していたわけではない。例えば、吉村(1999)は「市町村合併はただやみくもに推進されるべきではなく、本書におけるような地方財政の観点からだけでなく、産業経済や、さらに地方自治、コミュニティなど、広範な観点から検討されなくてはならない。しかも、広域市町村圏など既存の広域行政権にとらわれることなく、まして、統計的に導き出された一般的傾向性のみにとらわれるべきでもない。その意味で、本書で明らかにされる最適都市規模に従って一律に市町村合併が進められるべきであると、筆者が主張しているわけではないのはいうまでもない(p16)」と、適正規模論に従って市町村合併をすることに對して否定的な立場をとる。

しかし、現実はこの適正規模論が市町村合併を促進した。青木(2006)は、平成の大

³ Selznick は「(ドナルド・モリソンが提起した) 行政はその基本的側面において統治であるという基本命題に刺激され・・・行政による統治への介入という「無人地帯」に何がうごめいているのかを。突き止めよう」としていた (Selznick, 1949; 北野, 1986)。彼は、Barnard (1938) の組織観を発展的に継承しており、組織分析とは「インフォーマルな構造」により補強され、個人が利害関係を持ち込むことによって発生する内部社会という世界をみななければならないとしている (1957, 訳書, p13)。

⁴ 新川 (1988) は、歳出決算額を人口一人当たりで割り返し、町村では人口 8000 人以上、都市では 55000 人以上 43 万人以下が適正とする。横道・沖田 (1996) は、面積ごとに一人当たりの歳出額の最低値をとる人口規模から導き出す。吉村 (1999) は歳出決算額と行政サービス水準の比較から人口 24 万人が適正規模とする。

合併を地方交付税と地方財政対策の削減という国の財政再建政策によって「財政的に制約を課された上で他律的な決定であり、財政力の弱い小規模自治体は暗黙のうちに強いられた合併(p2)」であるとし、小規模自治体を減すことで国の財政再建を果たすことが目的だった読み解く。そして、この小規模自治体の合併推進の旗頭となった小西(2000;2007)は、適正規模の実現を目指し市町村合併政策を強力に推奨する。彼は、小規模自治体こそ合併しなければ生き残ることができないとし、合併によって行政規模の拡大、財源・行政能力の拡大の重要性を指摘した。そして、政策の執行レベルを「すべての局面で、主体が合理的に行動していることも、自律して行動していることも前提にしないほうがよい(2007,p27)」とし、アクターの非合理的な行動を批判する。つまり、財政効率化の論理に基づくとき、重要なのは財政シュミレーションに基づく政策形成そのものであり、市町村合併に関わる各主体については、非合理的な行為主体であり、そうであるなら自治体組織は政策を忠実に遂行する器であればよいとなる。この論理を通して市町村合併を評価するとき、市町村合併とは財政効率化の論理をミスリードした政治家と、執行レベルにおいて非合理的な行動をする当該地域のアクターによって失敗へと導かれたということになる。

一方で、政治過程の論理は市町村合併における政治家、官僚、学術領域、財界など政策形成に関わるアクターの動向を分析対象とする。例えば、今井(2008;2009;2011)は一連の市町村合併研究において、合併を推進したい総務省の思惑や、票の獲得を主な目的とする政党政治家の思惑、三位一体の改革を推進した小泉政権の戦略、地方政治における政党同士のパワーバランスなどを広範囲に整理し、市町村合併政策が過激化した原因を、政治的過程に求めている。その中では、1993年10月27日の第三次臨時行政改革推進審議会の「最終答申」⁵により、「昭和の大合併」以来棚上げにされていた「合併」政策が急浮上した経緯や⁶、2001年に小泉政権下で組織された経済財政諮問委員会において、市町村合併が中心的議論に据えられたことを重要な起点として取り上げている⁷。そして、これを契機に、市町村合併政策が主流になり、その性質も行政改革における財政の健全化を強調する議論(コスト論)へと変化を見せていくとする。彼は、財政効率化の論理に基づいた政策形成過程を「規模が拡大すれば経営が効率化されるという通念(今井,2008,p85)」、「財政シュミレーションそのものに、明らかなミスリーディングが盛り込まれている(前述,p86)」、「国政と府省による自治体に対するパターンリズムの再建(前述,p102)」と痛烈に批判する。また、その担い手となったアクターに対しては「国政や府省、市町村が・・・(市町村合併を)自覚的、戦略的に進められたとは思わない。

⁵ 第3次臨時行政改革推進審議会「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申」、1992年6月19日。

⁶ これは宮沢内閣の辞任後、細川内閣に提出され、その直後に地方分権推進決議が全会一致で可決された時期のものである。まさに1990年代後半に結実する分権改革のうねりを予表するものであった。

⁷ 経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、2001年6月26日。

むしろ直感的、場当たりの選択であった・・・市町村合併がどのような角度からも失政であったと確信する(前述,p207)」と述べる。つまり、政治過程の論理に基づき市町村合併を評価するとき、政策形成のレベルにおいては、財政効率化の論理に基づく現実味のない予測不能な計算によってミスリードされたものであり、執行レベルにおいては、さまざまなアクターによる場当たりの意思決定により不可解な合併が執り行われたとなる。

他方、市民自治の論理は行政学者や法社会学者を中心としたもので、分析対象は行政活動における「草の根」の部分にある。彼らの論点は、市町村合併政策が地域自治にどのような影響を及ぼすのか、合併後、住民自治が薄れていくことをどのように解消するかなど、住民の実生活に対する問題意識を強く持つ傾向がある。例えば、大森(2008)は財政効率化の論理に対しては「コスト論・効率論では、とても自治の問題は解決しない(p122)」とし、政治過程の論理に対しては「人口規模で基礎自治体を一律に整備しようとすることは、認めがたい政治的野望(p145)」と痛烈に批判する。そして、市町村合併をミスリードの原因は国政の政治家の選挙戦略の一環であるとし、その戦略にはなんら確かな根拠もないと批判する(大森,2003,p3-6)⁸。同様に、山田(2003)も市町村合併政策を、自主的な自治体自立をおしつぶす集権的な「上から」の戦略であるとし、地域社会の発展と住民自治の向上という「下から」の発想がないものと批判する(p10)。また、辻山(2008)は、合併することで消滅する自治体のことを「住民の意思形成する地域機関の消滅」とし、住民たちの存在を「薄められた意思表示者」としている(p34)。この市民から自治が奪われていく様相を、名和田(2009)は市町村合併を人々の生活の拠りどころとなる「もっとも身近な地域的まとまりが制度外に放り出される(p4)」出来事であるとしている。これは、町内会や自治会などを代表とする地域コミュニティが法制度の枠組みから追放されることを意味する⁹。このように、これら市民自治の論理の興味関心は、市町村合併における地域行政(執行)レベルにある。彼らは地域コミュニティに分析軸を置き、住民自治に配慮するため、政策のパターンリズムを地域行政への統治ともしくは浸食と捉え抵抗する。したがって、市民自治の論理に基づくとき、必然的に先の2つの論理とは対話不能な

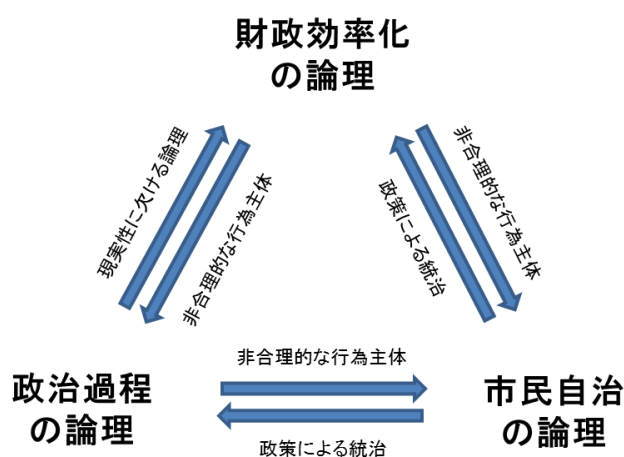
⁸ 彼は、第27次地方制度調査会で提出された西尾勝(2002)の「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」(「西尾私案」)に対して、町村会の意見を取りまとめ西尾私案を真っ向から批判した(大森,2002)。この西尾私案に基づいて総務省は市町村合併推進策として、従来の地方自治法より合併が財政的に有利になるような法整備を実施し、合併しない一定の人口規模を満たさない自治体に対しては事務能力を制限するという内容だったからである。この「西尾私案」は新しい合併推進策を提示しているものではなく、あくまでも一委員による整理資料であり、地制調や公的組織の決定を伴うものではなかったにもかかわらず、全国の自治体関係者に衝撃を与えた。なぜなら西尾は著名な行政学者であり、地方分権推進委員会の委員として1995年以降の分権議論の立役者だったため、その影響力は否めなかったであろう。しかし、ここには「総務省が提案しにくいような提案を総務省に代わって調査会副会長からの個人的な私案として提出を求めるといふ・・・地方制度調査会の『お家芸』というべきもの」(西尾,2007,pp133)という思惑があったようである。

⁹ 名和田は、この法制度の枠組みから追放されたコミュニティが制度化されていく可能性を指摘する。例えば、第27次地方制度調査会で法制度化される「自治組織」に自治の機会を見出すアクターに着目し、「地域自治組織」「地域自治区」「地域審議会」等の運用を積極的に行い、第二次世界大戦後、GHQによって法制度の枠組みから追放された「小学校レベル」のコミュニティが再び自治の担い手となることこそが地方分権の鍵であるとする。彼の理論的背景にはM・Weberの理論的枠組みが存在しており、市町村合併が「大規模化した市町村の内部に小さな自治のシステムを作る方向性」に関心の的を置く(名和田,2003)。これは、本論文の分析枠組である制度派組織論と近接している。

関係となる。

このように、従来の市町村合併研究には、財政効率化の論理と政治過程の論理と市民自治の論理の対話不能な関係が存在している。財政効率化の論理は、市町村合併の技術的側面を強調するため、政治過程の論理や市民自治の論理が分析対象とする各アクターは非合理的な意思決定を行う失敗要因となる。一方、政治過程の論理は主に政治家・官僚の政策形成過程を分析対象に置くため、市民自治の論理とは分析対象が異なり双方の利害は対立、財政効率化の論理については現実を見ていない論理となる。他方、市民自治の論理の視座に立つなら、政治過程の論理と財政効率化の論理は政策による地方行政の統治であり、地域の主体性を認めようとしない対話不能な相手となる。このように、従来の市町村合併研究においては、それぞれの論理がお互いに失敗の原因を指摘し合うだけの対立構造だけが強調され、結果として市町村合併とは非合理的な意思決定の集積となってしまふ。したがって、「市町村合併政策＝失敗」という結論しか導き出すことができない。その結果、従来の研究は「平成の大合併」ブームとまで言われるほど多くの自治体が合併することになった理由を導きだすことができずにいる。

図-1 先行研究における対立構造



しかし、この市町村合併現象は、公共経営の本来的目標である「公共性」の実現という組織目標を鍵概念とするとき理解可能となる。この点について Selznick¹⁰が先見的に議論している。次節では、Selznick の分析視座に基づいて、市町村合併とはどういうものなのかを検討する。

¹⁰ かつては、行政学領域において Selznick (1949) の「草の根」研究は高く評価されてきた。例えば、大森は「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ参加』」(1970; 1971; 1972; 1975) で Selznick の議論を重要視している。

3. 不可知な「公共性」の達成プロセスとしての市町村合併

ここまでで、従来の市町村合併が対話不能な関係にあることを明らかにしてきた。しかし、注意せねばならないことは、市町村合併に関する諸研究の根幹に「公共性」が存在していることである。財政健全化の論理、政治過程の論理、市民自治の論理それぞれが、「公共性」の達成という観点から異なるアプローチを試みている。一見、対話不能な構造にあるこれらの議論は、「公共性」を議論の起点に置くことによって、相互補完的な関係にあることが読み取れる。しかし、前節で考察したとおり、従来の市町村合併研究は、それぞれの論理が自分たちの分析対象とするアクターだけの問題を見ている。財政健全化の論理は行政の技術的側面の問題を、政治過程の論理は国政を担う政治家や地方政治家と首長の問題、市民自治の論理は地域自治の管理レベルを問題とする。公共経営の行き詰まりはそこにある。「公共性」を達成するのであれば、それぞれのアクター全てを包含した議論展開が求められる。

この「平成の大合併」を制度派組織論の知見に基づいて、主体による自らの目的を遂行するために動員しようとする多様な利害を持った他者との権力関係を分析対象とするとき、それは交渉すべき利害範囲によって異なった利害を持つ主体や制度が形成される場(e.g., Schneiberg & Lounsbury, 2008; Wooten & Hoffman, 2008)として見直すことが可能となる。故に、公共経営とは「公共性」の達成に自らの利害を見出し、それを実現すべく政治的闘争を仕掛けていく闘争の場と読み解くことが可能となり、その先に新たな秩序として市町村合併が達成されるプロセスとして把握されることになる。

この制度派組織論のルーツである Selznick は、組織を「一つの使い捨て可能な道具、つまりある特定の仕事をするために特別に考案された合理的器械(1957, 訳書.p9-10)」と捉え、永続性を議論するため「制度」の重要性を指摘した。Selznick は「制度」を、「社会の必要や圧力から生まれた自然発生的所産—反応性・順応性をもった有機体—」であり、「計画された行動と、反応的な行動との、複雑な混合物(前述,p10)」と定義する。そして、「組織独特の歴史とか、かつてその内部にいたことのある人々とか、その中に包含されている集団が築き上げた既得利権とか、環境に対するその順応様式とかを反映しながら、時が経過するうちに組織に起こる事柄(前述,p24)」を分析対象とすべきだとする。つまり、組織が制度化されていくプロセスそのものを見ることの重要性を指摘する。その意味において、マネジメントとは「当面の課業が要求する技術的条件を超越した価値を注入すること(infused with value)(前述,p25)」であり、「制度的リーダーシップ」がそれを担わなければならない。この分析視座に基づくとき、公共経営研究(市町村合併研究)とは、目的合理的器械として設計された行政組織に、当該地域内のアクターが社会的価値を注入する有機的側面を見なければならない。この社会価値を注入する過程とは、それぞれの利害に基づく利害闘争の発生と収束を見ることであり、そこから生み出される政治性を通じて組織は社会的使命を實踐する「魂」をもった存在となる。それ故、公共経営とは

フォーマルな目的に関する手段選択という技術的考慮だけで断定的に決定できる性質のものではない(Selznick,1949,p186;北野,1986,p111)。

この「価値注入」という概念は、近年の経営学においてミスリードされてきた。例えば、Pellow(1972)は、Selznick はパーソンズの構造機能主義に依拠しており、その分析手法は環境に対して組織が機能的に適応する側面を強調しすぎるがあまり「組織が環境を規定し、創造し、形成するとは考えていない(訳書,p268)」と批判する。この限界を超えるべく、新制度派(e.g.,DiMaggio & Powell,1991)は Selznick を規範的アプローチに基づく旧制度派として退ける。確かに、Selznick は Merton に師事しその継承者として「官僚制の逆機能」を研究していたため、その組織観は Weber の合理性原理に基づいている(e.g.,藤田,2001;松嶋・浦野,2007)。しかし、Selznick は個人が利害関係を持ち込むことによって発生する内部社会という世界をみななければならないという分析視座においてパーソンズの機能分析を継承しているのであって(1957,訳書,p13)、個人が環境によって機能的に構築されるという概念に基づくものではない¹¹。それにもかかわらず Selznick の「価値注入」概念は、価値・規範の内部注入という技術的手法として捉えられており¹²、表象物の掲揚による利害発生メカニズムや、外部環境(資源)の巻き込み、そして、組織が制度化された後に発生する新たな内外の利害に対する配慮の必要性などを含む動態分析であるという点が正しく評価されてこなかった(松嶋・浦野,2007,p5)。この誤解の延長線上として、Amis, Slack & Hinings(2002)は組織変革の鍵として「価値の共有」を強調することで、価値注入をコントロール可能な技術的要件としている。また、佐藤・山田(2004)は Selznick の「価値注入」を組織が共通の価値観や規範で結束していくための企業文化論で言われる「強い文化」と同義語と位置付けている(p200)。

しかし、Selznick のいう「価値注入」とは、構造機能主義でいう所属する社会(環境)によって組織が機能的に構築される側面だけを強調するものでも、価値共有による社会化を促す管理手法でもない。価値注入とは制度化の過程そのものであり、「組織独特の歴史とか、かつてその内部にいたことのある人々とか、その中に包含されている集団とそれらが築き上げた既得利権とか、環境に対するその順応様式とかを反映しながら、時が経過するうちに組織に起こる事柄(前述,p24)」である。そして、その価値注入を扱う「制度的リーダーシップ」とは、利害闘争を仕掛けてくるアクターに対する政治的行動そのものであり、社会的な規範を認知的に内面化するものでも、共有する価値が存在しそれを提示することでフォロワーをコミットメントさせることを可能とする技法のようなものではない。

¹¹ むしろ、組織観についていえば Barnard(1938)を発展的に継承していた。Pellow(1972)も Selznick が Barnard の「人間は組織を通して自己と社会を発見するという見方を継承している(p262)」という点を認めている。

¹² 例えば、リーダーシップ論においては、Selznick が強調した「制度的リーダーシップ」概念を社会化の同義として誤解している。金井(1991,2005)は、「制度的リーダーシップ」の行方、価値の注入における「方向性を価値・規範として提示する方法」という技術的側面を強調することで、価値の「共有」による組織における社会化と同義的に扱う(1991,p76-77)。

Selznick は TVA (テネシー川流域開発公社) がどのように組織性格を有するようになっていったか、その利害闘争の過程から価値注入のプロセスをダイレクトに議論する。当初、TVA は大恐慌に対処するためニューディール政策の一環としてルーズベルト大統領によって設置された開発公社であり、テネシー川をダムで堰き止めることにより、電力の供給、農地の改良、インフラの整備など、河川流域の総合開発を行い、雇用を促進する政策のもと発足した組織であった。しかし、TVA 計画は地域総合開発という事業目的と「草の根」政策という政策の政治的闘争過程で矛盾を来たし、当初に掲げていたもの組織目標とは違う組織として制度化されてく。そして、さまざまな利権争いの渦に巻き込まれ、TVA は当該地域の協力を得るべく「草の根」政策を掲げて農業関係者の利害を取り込んでいく。州立大学の農業指導所の協力により事業活動を行い、その農業団体の組織性格から、農業指導員の「郡庁」政治、全米農民連合、地元の富裕層、大学教育機関などの利害を取り込む (cooptation) ことになる。結果として、TVA が農業連合側の陣営に引きずり込まれることにより、当初の意図していた政策が修正の憂き目を見ることになるのだが、この利害の取り込みの過程が地元の有力団体や中央の院外団の支持を得ることにつながり、TVA は解体の脅威を免れた。Selznick はこのプロセスを、「かかりあい (commitment) ができ上がる過程で組織構造が価値を体現する」組織性格の形成としている。具体的には、①技術的・合理的・非人格的・課業志向的フォーマル体系の反動的相互作用、②時間の経過によるある社会構造の発生と、そのことによる利害関係集団の発生、③価値注入の結果、直接的な個人的欲求充足の源泉として集団の一貫性を象徴する媒体として重要視され制度となるという3段階として説明されている (1957, 訳書, p56-62)。

そして、この制度化の担い手たる制度的リーダーシップの重要性を指摘する。これは「政治的手腕」を有し「内部のさまざまな利害関係者に便宜をはかり、かつ外部勢力に順応する」リーダーシップである (前述, p30)。制度を扱うリーダーシップは、「当面の諸問題をそれら自体としてではなく、それらが当の集団の役割や意味に対してもっている長期的意味関連に照らしてさばく (前述, p53)」ことを行い、「指導者＝政治家の機能は、集団の存在目標を設定し、これらの目標に順応した特殊な企業体を設定して、そうした設計が生きた現実になるよう気を配る (前述, p53)」ものであり、「臨界的経験 (前述, p51)」においてこそ必要な存在となる。臨界的経験においてリーダーは組織の使命 (目標・価値) を設定し、その使命を果たせるような社会的有機体として組織を方向付ける責任を持つ。これは、リーダーシップ論や企業文化論で言われるところのビジョンの提示やある種の洗脳的な社会化を促すマネジメントを行うことではない。TVA の事例においてリーダーシップの言説として記述されているものは、「未分析の抽象概念 (unanalyzed abstraction) (1949, p59)」であり、その言説は未分析のまま用いられるために、多様な意味解釈を可能とするものであった。Selznick の概念に基づくとき、一般的なリーダーシップ論で強調

される「社会的統合のための神話の完成(1957, 訳書, p209)」は、制度を創造するための技術的側面である。そこで重要となるのは、「神話を伝達するための方法」ではなく、「神話の必要性を見抜き、効果的な表現方法を発見し、なかでもそこに表現されている理想を支えるのに必要な組織条件を創造するだけの、意思と透察力」を持つことである(前述, p210)。つまり、制度的リーダーシップの「価値注入」は、「人間的素材と技術的素材を用いて一つの有機体(前述, p212)」をつくり出す、制度化の過程そのものである。そして、何らかの組織目標を掲げたなら、それに自らの利害を見出して政治的闘争を仕掛けてくるさまざまなアクターを、時に巻き込み、時に交換し、時に変化させていくことによって組織の内外にコミットメントが出来上がる「組織構造が価値を体現する過程(前述, p57)」である。

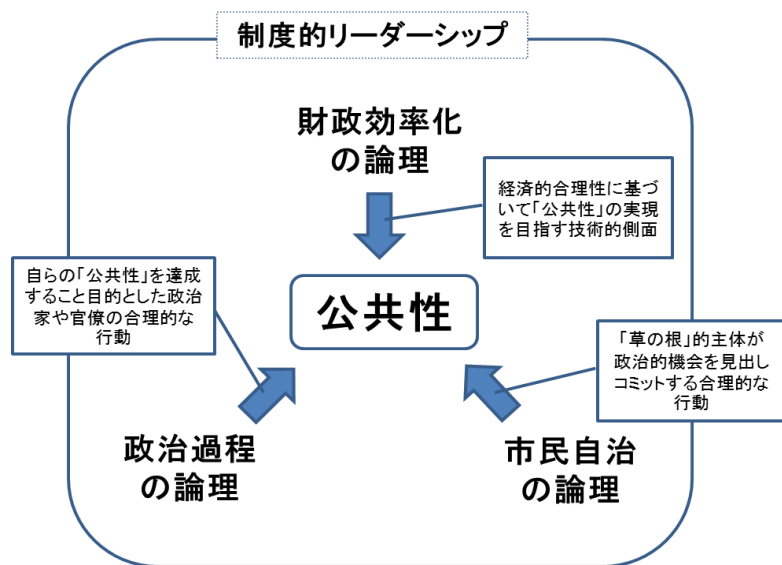
この過程は、その組織の組織性格を決定する。当然、その過程によって生まれる制度は、組織の固定化をもたらすという機能を持つ。しかし、制度化は能動的な過程を分析対象とする。この新たな制度の創出は、再び、その制度を参照するアクターにより新たな利害闘争を発生させる。このように、価値の維持は「動的適応」であり、制度的リーダーシップは、掲げられた目標を参照することで利害を見出し参加してくるアクター間の利害を調整し、各アクターが自発的に組織にコミットメントするための方向付けや役割を与えることで「新しい持続的な価値を体現(前述, p210)」し続けなければならない。これは単なる外部環境への適応ではない。Selznick は責任あるリーダーシップとは「指導者の職務とは、環境を調査してどんな要求が現実の脅威となりうるかを発見すること、盟友その他の外部勢力に力を借りて環境を変えること、および攻撃をふさぎとめるための手段や意志力を創造して組織を固めることである(前述, p202)」と述べている。つまり、市町村合併政策の担い手たるリーダーは、その利害を調整し当該地域内の各主体が自発的に組織にコミットメントしていくために方向付けや役割を与えることで政治的でなければならず、これにより収束を計らねばならない。この一連の相互作用こそが価値注入であり、「魂」が込められた新自治体は社会共同体の志望やその独自性を象徴するようになり、技術的あるいは経済的な根拠からする解体や改造の回避を行うことを可能とする(前述, p29-30)。市町村合併とはこの利害闘争のプロセスの果てに生み出されるものと読み解かねばならない。

4. おわりに

この、Selznick の制度概念をもとに、市町村合併を不可知な「公共性」の実現として考えるとき、市町村合併とは掲げられた制度に利害を見出し、自らの生存のために利害闘争を仕掛けていく当該地域の諸アクターの政治的闘争の場である。そして、市町村合併に関する諸研究の根幹には「公共性」が存在しており、財政健全化の論理、政治過程

の論理、市民自治の論理それぞれが、「公共性」の達成という観点から異なるアプローチを試みている。財政効率化の論理は、市町村合併政策において「公共性」を実現するために必要となる経済的合理性を基にした技術論を強調する。政治過程の論理は、自らの「公共性」を達成すること目的とした政治家や官僚の合理的な行動を分析対象とする。また、市民自治の論理は、過疎化などで存続困難な自治体や、法制度から追放されてきた町内会などの「コミュニティ」が、地域の「公共性」の実現のために政治的機会を見出しコミットする合理的な行動そのものである。一見、対話不能な構造にあるこれらの議論も、「公共性」を議論の起点に置くことによって、相互補完的な関係にあることが読み取れる。そのうえで、市町村合併政策をみると、各論理に基づいて合理的に行動するアクターの利害闘争を巻き込む「制度的リーダーシップ」が求められる。この、制度的リーダーシップの下で行われる、価値注入は、政策形成で予測していたものとならないとしても、「公共性」の実現という組織目標に利害を見出した関係者間の闘争の果てに組織性格を獲得するので、取り換えが不可能なものとなる。

図-2 市町村合併研究の構造と制度的リーダーシップ



本論文は、市町村合併を経営組織論の視点で分析することの重要性を検討した。なかでも Selznick の分析視座に基づくと、市町村合併とは、「公共性」を参照することで、当該地域の各主体が利害を見出し、自らの存続のため主体的にコミットメントしていく制度化のプロセスと読み解くことが可能となる。従来市町村合併研究には、それぞれの論理間における対話不能な関係が見受けられたが、それは分析軸の違いに起因していた。

財政健全化の論理は「財政健全化」を、政治過程の論理は政策決定における政治的側面とその意思決定に関わるアクターの動向を、市民自治の論理は「草の根」な市民動向をそれぞれの分析の起点としていた。そのため、それぞれの理論が市町村合併の限界を当該アクターの非合理性に求める。しかし、公共経営本来的目標である不可知な「公共性」の達成という組織目標を据えるとき、主体の行動はそれぞれの「公共性」を実現するための合理的な行動となる。

さらに、その制度化の実践過程は、Selznick の提唱した「価値注入」の概念が重要な視座を与えてくれていることを確認することができた。彼の分析手法を再考することで、中央政府、研究者、地方自治体そのものや構成メンバー、町内会や自治会、商工会、青年団、PTA など当該地域の各種団体が、市町村合併において掲げられる「公共性」の達成という目標に対し、利害闘争を仕掛けていく現象であった。彼はこの利害闘争が「制度的リーダーシップ」の発揮によって収束が可能となるという必要な示唆も与えている。

このように、公共経営とは、重層構造化した社会のさまざまな主体が仕掛けてくる政治的闘争が存在することを認識し、それらを巻き込みながら制度化を推し進めるものとして戦略的に実践するものである。そして、その際に起きる利害闘争を通して組織に価値が注入され、生き残りを可能とする。公共経営の担い手はこの制度化を参照しながら「政治的手腕(当面の諸問題をそれら自体としてではなく、それらが当の集団の役割や意味に対して持っている長期的意味関連に照らしてさばくこと)」（前述,p53）を發揮しなければならない。そのとき、組織はひとつの歴史的制度として社会的脈略に組み込まれることになる。この絶えざる政治的闘争を見ることこそが公共経営研究なのである。

引用文献

- Aims, J., Slack, T., & Hinings, C. R.(2002) “Values and Organizational Change,” *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 38 No. 4.
- 青木宗明 (2006) 「平成の大合併」から学ぶべきこと—求められる「地方の意向」の反映— 町田俊彦編 『「平成の大合併」の財政学』,pp1-21,公人社.
- Barnard,C.I (1938) *The functions of executive*, Harvard University Press. (山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳 『新訳 経営者の役割』 ダイヤモンド社, 1968).
- DiMaggio,Paul J.and Walter W.Powell (1991) “Introduction” in Walter W.Powell and Paul J. DiMaggio(eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London: The University of Chicago Press,pp.1-38.
- 今井照 (2008) 『「平成大合併」の政治学』 公人社.
- 今井照 (2009) 「市町村合併検証研究の論点」『自治総研通巻』373号,pp.1-59,地方自治総合研究所.
- 今井照 (2011) 「市町村合併に伴う自治体政治動向について(2010・完)—平成の大合

- 併の終焉―』『自治総研通巻』387号, pp.1-31, 地方自治総合研究所.
- 金井壽宏 (1991) 『変革型ミドルの探求―戦略・革新指向の管理者行動』 白桃書房.
- 金井壽宏 (2005) 『リーダーシップ入門』 日本経済新聞社.
- 北野利信 (1972) 「リーダーシップ」 山本安次郎・田杉競編著 『バーナードの経営理論―『経営者の役割』の研究―』, pp.258-279, ダイヤモンド社.
- 北野利信 (1986) 「セルズニックの啓示」『大阪大学経済学』Vol.36, No1・2, pp.99- 116, 大阪大学.
- 北野利信 (1987) 「リーダーシップという名の暗箱」『組織科学』Vol.21, No3, pp.2-9.
- 小西砂千夫 (2000) 『市町村合併ノススメ』 ぎょうせい.
- 小西砂千夫 (2003) 『市町村合併の決断』 ぎょうせい.
- 小西砂千夫 (2007) 「フィールドに学ぶ経済学が求められている時代」『書齋の窓』第569号, pp.24-27.
- 小西砂千夫 (2008) 「合併市町村における財政運営のあり方」『地方自治職員研修』臨時増刊 88号, pp.97-109, 公職研.
- Levy, David and Maureen Scully (2007) “The Institutional Entrepreneur as Modern Prince: The Strategic Face of Power in Contested Fields,” *Organization Studies*, Vol.28, No. 7, pp. 971-991.
- 松嶋登・高橋勅徳 (2009) 「制度的企業化を巡るディスコース: 制度派組織論への理論的合意」『神戸大学大学院経営学研究ディスカッション・ペーパー』2009-21.
- 松嶋登・浦野充洋 (2007) 「制度変化の理論化: 制度派組織論における理論的混乱に関する一考察」『神戸大学大学院経営学研究ディスカッション・ペーパー』2007-32.
- Merton, R.K (1949) *Social theory and social structure*, Free Press. (森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳 『社会理論と社会構造』 みすず書房, 1961)
- Meyer, J.W.Scott, W.R and Deal, T.E. (1981) “Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony” *American journal of Sociology*, 83(2), pp.340- 63.
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』 東京大学出版会.
- 村松岐夫・稲継裕昭編 (2003) 『包括的地域ガバナンス改革』 東洋経済新報社.
- 村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編 (2010) 『分権改革は都市行政機構を変えたか』 第一法規.
- 名和田是彦 (1998) 『コミュニティの法理論』 創文社.
- 名和田是彦 (2003) 「地域社会のほう社会学的研究の理論枠組の試み」『地域の法社会学』, pp.5-21.
- 名和田是彦 (2005) 「都市内分権・近隣政府の今日的課題」 西尾隆編 『住民・コミュニティとの協働』, pp.190-207, ぎょうせい.
- 名和田是彦編 (2009) 『コミュニティの自治』 日本評論社.
- 新川達郎 (1988) 「自治体の規模と行政コスト」『自治体の施策と費用』, pp.229-250 学陽書房
- 西尾勝 (2002) 「資料 今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」『地方行政』 No.9496, pp.16-19, 時事通信社.
- 西尾勝 (2005) 「新しい『地域自治組織』制度の創設」『自治体デモクラシー改革』 ぎょうせい.
- 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』 東京大学出版会.
- 西尾勝 (2002) 『これからの行政活動と財政』 公人の友社.
- 野田俊彦 (2006) 『平成大合併の財政学』 公人社.
- 大森彌 (1970) 「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ参加』―米国連邦資源開

- 発行政の一研究-1-』『国家学会雑誌』83 卷(1・2),pp.17-99.
- 大森彌 (1971)「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ参加』2」『国家学会雑誌』84 卷(9・10),pp.79-123.
- 大森彌 (1972)「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ参加』3」『国家学会雑誌』84 卷(11・12),pp.54-136.
- 大森彌 (1975)「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ参加』4」『国家学会雑誌』88 卷(3・4),pp.125-237.
- 大森彌 (2003)「これからの自治のかたち」『年報自治体学』16 号,pp.3-6.
- 大森彌 (2008)『変化に挑戦する自治体—希望の自治体行政学』第一法規.
- 太田肇 (1999)「公務員の人事管理に関する一考察—モチベーションを中心に—」『彦根論叢』第 317 号,pp.75-88.
- Perrow,C (1972) *Complex Organizations: A Critical Essay*, Scott, Foresman & Co.(佐藤慶幸監訳『現代組織論批判』早稲田大学出版部,1978)
- 佐藤郁哉・山田真茂留 (2004)『制度と文化—組織を動かす見えない力—』日本経済新聞社.
- Schneiberg, Marc and Michael Lounsbury (2008) “Social Movements and Institutional Analysis,” in Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby and Kerstin Sahlin (eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications, pp. 650-672.
- Selznick,P (1949) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, University of California Press.
- Selznick,P (1957) *Leadership in Administration*, Harper & Row(北野利信訳『新訳 組織とリーダーシップ』ダイヤモンド社,1970).
- 田尾雅夫 (1990)『行政サービスの組織と管理』木鐸社.
- Wooten, Melissa and Andrew J. Hoffman (2008) “Organizational Fields: Past, Present and Future,” in Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby and Kerstin Sahlin (eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications, pp. 130-147.
- 山田公平、東海自治体研究所 (2003)『市町村合併と自治体自立への展望』自治体研究社.
- 横山知玄 (2005)『現代組織と制度』文眞堂.
- 横道清孝、沖野浩之 (1996)「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』第 72 卷,pp.69-87.
- 吉村弘 (1999)『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社.

引用資料

- 第 27 次地方制度調査会 (2007)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(11 月 13 日) 内閣府.
- 第 3 次臨時行政改革推進審議会 (1992)「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第 3 次答申」(6 月 19 日) 内閣府.
- 第 3 次地方(町村)議会活性化研究会 (2009)「大規模市町村合併後における基礎自治体のあり方と長村議会のあるべき姿」全国町村議会議長会.
- 市町村の合併に関する研究会 (2007)「大都市部における市町村合併の推進について」総務省.

市町村の合併に関する研究会（2007）「新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取組みの実態～」総務省.

市町村の合併に関する研究会（2007）「市町村合併による効果について―市町村の合併に関する研究会 平成 17 年度報告書―」総務省.

経済財政諮問会議（2001）「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（6 月 26 日）内閣府.

市町村の合併に関する研究会（2008）「「平成の大合併」の評価・検証・分析」総務省.