

社会保険庁にみられる公的経営の破綻の原因解明と その克服策について

—新しい日本版公的経営学の構築をめざして—

原 優 治

要 旨

公的経営の再建は急務であり、「官」に対する「法」と「政」の支配をつらぬくためにも、政治学・行政学と経営学（特に組織論）の重なるところに成立する公的組織のマネジメントを研究対象とする本格的な日本版公的経営学が要請される。機能不全の主たる原因は、成員が過度の身分保障に甘えていたこと、棲み分けをして互に干渉（意思疎通）しようとしなないキャリア／ノン・キャリア制の存在、職務の中に真の動機づけ要因が取り込められていないことにある。克服策を煮詰めると組織論的には、風土・文化の根底にある默示的集団規範の変革、成員が自らに懐く自己像の刷新が求められる。このためには、下からの自主的改革運動としてのコンフロンテーション・ミーティングの適時適所の設営が必須である。制度論的には、官民の人材交流、中長期的な期間をかけて人材を育成選抜していくこと、縦割りの行政システムから脱して職務体系・組織編成を見直すこと、政治的任用権の活用、行政型民間型双方からのオンブズマン制度の充実などが求められる。〔キーワード〕 「官」に対する「法」と「政」の支配、默示的集団規範、集団が自らに懐く自己像、コンフロンテーション・ミーティング（直面化のための集会）、動機づけにおける真の動機づけ要因

目次

1. 社会保険庁の現況と発覚した不祥事と機能不全状況について
2. 事態の背景と解明すべき問題の所在とは
3. 問題解明のための幾つかの経営組織論的知見について
4. 公的経営にかかわる諸問題の真の原因の絞り込みとそれに基づく根本的克服策について

5. 結語

第1章 社会保険庁の現況と発覚した不祥事と機能不全状況について

(1) 社会保険庁の現況

社会保険庁（以下、社保庁と略称）は、厚生労働省の外局であり、政府の管掌する公的社会保険の事業の運営にあたることを任務とする。成員の構成について見てみると次の通りであ

る。資格（身分）からみると、明示的法的根拠はないが、いわゆるキャリア組とノンキャリア組に大別される。これはほかの諸官庁と同じである。キャリア組は、国家公務員試験Ⅰ種に合格し中央の本省に採用された人材である。彼らは幹部あるいは幹部候補者としてきわめて少数の者しか採用されず、よほどのことでもないかぎり幹部への昇進が確実に約束されているとされる。ノンキャリア組はキャリア組以外の人材と定義されるが、主として国家公務員試験Ⅱ種、Ⅲ種に合格した人材である。過去の実績からみて本省の課長以上へ登用される道はきわめて狭いとされ、通常地方出先機関の幹部止まりとされている。最近、このⅡ種、Ⅲ種の公務員の幹部登用の問題は公務員制度調査委員会でも議論されているが、有効な対応がなされていないのが実情である。ちなみに、人事院『公務員白書』によれば、平成15年度の一般職の国家公務員総数は約82万人だが、そのうちキャリア組は約1万9千人とされ、その占める割合はわずか2.2%にすぎない。

成員の構成の次に出身母体からみると、正式な成員と非正式な成員とに分かれる。民間会社になぞらえれば、正社員と非正社員である。前者は、いわゆる3層構造をもつとされるがその内訳は、厚生労働省に採用され出向している人材と地方公務員の国家公務員化した人材と社保庁自身が独自に正式採用したいわゆるブローパー人材から成っており、これらは全員国家公務員である。地方公務員の国家公務員化した人材についてふれておくと、これは1986年の年金改革の際、もともと市町村や区で徴集されてきた国民年金が、国家が一元的に管理するために移管され、それにあわせて多くの人材が移籍され国家公務員化された。社保庁の場合、自治労に所属する組合員が多いのはここに由来する。非正式な成員は、非常勤人材ともよばれ、

派遣人材やアルバイト人材から成り、当然のこととして国家公務員ではない。

社保庁の職員は、2005年現在、約2万8千人、うち国家公務員は約1万7千人（うちキャリア組は約3%）、非国家公務員は約1万1千人である。なお各都道府県に地方社会保険事務局が47あり、さらに拠点となる出先機関として全国に256の社会保険事務所をかかえている。

これまでの社保庁の民間の保険会社と違うところを挙げてみると次の3点に集約される。

1. 年金の源資については、一部税金の投入を含めて現役世代の保険料支払にたよる賦課方式を原則としている。また近年、マクロ経済スライドを導入するなどして年金支払いに関する計算式は複雑さをきわめている。結果として受取年金額は支払った保険料にほぼ比例する（積立方式）ことは確かであるが、賦課方式をとっているため、受取額において世代間の不公平なバラツキが存在しており、早く加入した人ほど実績としてきわめて有利となっており⁽¹⁾、ネズミ講式の運営がなされてきたと酷評する向きもあるくらいである。総じて言うと、賦課方式と積立方式を折衷させたものということである。
2. 支払い方式において、受取りの権利がガラス張りの透明性のなかで保障されているわけではなく、あくまで申請による支払い方式を原則としていることにある。
3. 集積された保険料払込金の管理に関して言うと、正規の会計原則に基づく収支計算書、バランスシート等が公開されていない。年金会計については、特別会計ということで一般会計にくらべてディスクロージャーがきわめておかれており、たとえば、現在ではグロー

(1) 丸尾直美「公正で持続可能な年金制度への改革」(駒村康平編『年金改革』(財)社会経済生産性本部、2005年、PP.34~36)

バルスタンダードとされている発生主義および時価主義会計による払込金の運用実績、収支の内訳、総残高が明瞭に示されていない。(たとえばシステム整備費としてコンピュータソフト会社へ民間ベースに比べてかなり割高な支払いがなされていると思われるが、その理由と内訳が説得性をもつほどには明らかにされていない。)⁽²⁾

(2) 社保庁の不祥事と機能不全の状況

社保庁のこれまでの不祥事と機能不全の状況をかいつまんで述べると次の通りである。

1. 図表1に示されている通り、昨年2月、基礎年金番号の付されていない年金加入記録が、一昨年6月時点で5千万件もあることが、社保庁の内部調査で明らかになった。加入記録に同番号がないと、保険料を払っていても支払われないことになる。このほか誰が支払ったのか不明な記録が多数明らかになっている。民間の金融機関では、2重、3重の

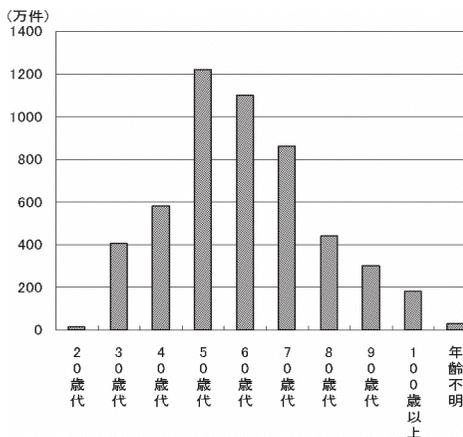
チェック態勢でコンピュータ入力を行っており、社保庁の業務遂行規程は不十分と言わざるをえないという。

2. 年金の運営にかかる費用を濫費したり、グリーンピアなどの巨額な保養・福祉施設を建設したり、またそこへ社保庁OBなどを天下りさせるなどして年金給付以外に流用した金額は6兆7800億円にのぼっている。適度の年金運営費は認められるとしても特に残念なことに保養・福祉施設へ投入された資金はほんの1/20程度しか回収されずほとんどが返ってこないという。(朝日新聞2007.9.15朝刊から)
3. これまでの社保庁幹部の少なからざる収賄容疑での逮捕事実には驚かされる。また一般社保庁職員による着服額はかつて保険料徴収にあたった市町村職員による着服を含めると2億3千万円にのぼるという。
4. 被保険者の秘匿すべき個人情報が大量に流出し、このことにより3273人ももの社保庁職員が処分を受けた。
5. 勤務中にゴルフをしたり、休憩を規定以上にとったりと民間の企業では考えられない職務遂行上の怠慢がみとめられた。

そのほかの不祥事、機能不全の実態は数えあげるときりがないほど出てくるので、割愛することにして、これらの事態はなぜ生じてきたのか、そのいくつかの原因を経営学的に推定してみると次の通りである。

1. 正式な職員の場合、身分保障されている公務員であることに甘えていること。もちろん民間でいう市場による処罰としての倒産もないことが挙げられる。
2. 資格や身分が異なり出身母体も様々な成員が幾重にも混成されていて反目しあったり、コミュニケーションがとりづらくなる傾向があること。

図表1 「年齢別該当者不明の納付記録」
—2006年発覚の記録漏れの内訳—
(読売新聞2007.6.1朝刊から)



(2) 磯村元史「温存される年金官僚の利権——関連委員会の連携プレーで断ち切れ」(『日本の論点2008』、文芸春秋社、2008、PP.558—559)

3. 甘いぬるま湯的組織体質のなかで、相互に切磋琢磨することをやめてしまい、逆に相互にもたれあうという旧来の日本の特性が色濃く出てしまったこと。
4. ノンキャリア組にとっては、仕事自体を企画したり本質的に調整する仕事もなく、およそ自己実現をかけるような探求や自己成長の機会もなく単調なIT的作業が仕事の殆んどを占めモラル（morale：やる気）を低下させてしまっていること。
5. 既に述べたように僅か3%に満たないキャリア組が企画や本質的なものに関係する調整の仕事を独占しており、コンピュータ入力や窓口業務などの実務はノンキャリア組が担当しており、さらに悪いことにキャリア組とノンキャリア組は入庁以来業務連絡上必須なコミュニケーションをほとんど欠落させたまま棲み分けを続けてきてしまっていること。そのうえ、キャリア組は2～3年で転勤をしていくため、どうしても実務に疎くなり、見過ごすことのできない本質的に重要な不具合なことに気付いても棲み分け上の縄張りを取えて越えてノンキャリア組の部下へ注意を喚起するようなことは遠慮してきたという事実がある。それは公務員の評価においては民間に比べて減点主義的傾向が強く、注意喚起や指示徹底などでもめ事やいざこざをおこさないことを身上とする文化・風土が定着していることによる。
6. したがって、公的経営学的視点から見て、トップマネジメント側に属するキャリア組の経営管理する権限と責任の放棄がうかがわれる。
7. 公的経営管理をする側の無気力、無責任をよいことにして安逸をむさぼったノンキャリア組を中心とする一般職員の責任は大きい。さらに、倒産がないことと手厚い身分保障を

よいことにして安逸をむさぼる組合員を支援したり放置してきた自治労などの労働組合指導者の責任も問われなければならない。

第2章 事態の背景と解明すべき問題の所在とは

メディアを通じて報道される社保庁をめぐるかずかずの不祥事と機能不全は、広汎な国民を怒らせ悲しませるものだった。怒らせたのは社保庁のこれまでの不祥事と機能不全が、そのまま自分達の受取る年金額の減少へつながるからであり、悲しんだのはいろいろなうわさはあったにせよ、日本の公務員の善良さ、優秀さを信じてきたのに決定的に裏切られたからである。そして、この怒りと悲しみは、中央官庁の一角をなす社保庁を半世紀の永きにわたって（ごく短期間の政権交替はあったが）主導してきたはずの与党政府へ向けられることになった。これが、さきの参議員選挙における与党の大敗北の主因になったことは明らかである。それにしても政府へはもとより、与党の中で厚生労働省—社会保険庁を主導してきたはずのいわゆる厚生労働族と称される与党の議員諸氏は一体何をしてきたのか。活発な活動をしてきたかにみえたが、その果たし得た実体は「法」と「政」と「官」のあいだの関係のあるべき姿からはほど遠いまずしいものであったといえよう。

日本の公的組織にあっては、「法の支配」と「政の支配」はつらぬかれているのか。与党および政府は官庁、すなわちその実権をにぎる官僚を正しく主導しているのか。それにしても、なぜ一部とはいえ、公務員が倫理的レベルにせよ、法的レベルにせよ、かくまでに権威失墜してしまっていたのか、いろいろな問題意識がわきおこってくる。

更に問題を複雑にしているのは、民間の機関

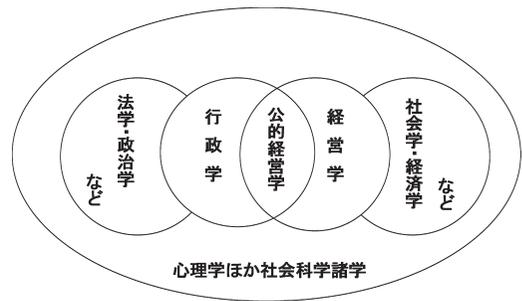
であれば、特に顧客に対して金銭面での不始末をしでかした場合、早々に市場から退出することを余儀なくされるか、責任を持つ経営者の総入れ替えを求められるのがふつうなのに、社保庁がこの国で公的社会保険に関しては独占的ポジションを占めていること、また公務員が公務員法上身分的に手厚い保護を受けていることなども重なって多くの国民は選択肢がきわめて限られるなか、なんとも言えないはがゆい思いをしているからである。

さて、社保庁の場合、このように広汎な国民の経済的利害へ直結する問題を引き起こしてしまったので大きな反響を呼んでいるが、日本のほとんどの公的組織も社保庁にとどまらずいろいろな事例をとりあげるまでもなく、かなりの程度まで汚染されているとみてさしつかえない。したがってこのような汚染状況から、日本の公的組織を立ち直らせることは関係者に課せられた急務である。

本論は、主として社保庁にからむ諸問題を引き合いに出しながら、官庁のはたす仕事のあり方進め方、すなわち公的経営に関する諸問題を、経営組織論的視角から限定的に取り上げていきたい。組織の機能からは企画・意思決定・調整・実行・評価の5つの側面が、組織の運営要件からは権限・責任・資源利用・報酬の4つの側面が挙げられるが、本論で特に分析のメスを入れたいのは集団規範の変革の問題、集団的自己像の形成およびその刷新の問題、職務遂行における真のモチベーター（動機づけ）要因獲得のためのハード・ソフト両面の問題である。公務員の有するべき倫理道徳や公德心の問題は重要ではあるが、筆者の力量を超える問題でもあり、そのこと自体ほり下げないことにした。ただ、ここで反省しておかなければならないのは、我々通常の日本人は、官庁を構成する公務員に対してあまりにも性善説的な立場をとりつ

図表2 公的経営学成立の概念図

(2008、HARA)



づけ、諸制度の背景にある規則とその運用についてやむをえないこととはいえ、チェックを怠ってきたという事実である。これからは性善・性悪の中間説的立場に立つてふつうの人間の人間性の発現の可能態のさまざまな局面を冷静に予知予測し、あらかじめ対応しておくことが求められる。これらの追求を通してこれからの公的経営のあり方の一端でも明らかにするのが本論の目的である。

さらに本論のめざすものの究極のあり方の1つが、新しい本格的な公的組織のマネジメントを研究対象とする日本版公的経営学の構築にある。公的経営学は、下記の概念図のとおり、経営学と行政学の対象領域の重なるところに成立する。

従来の経営学は、研究対象として公的経営を排除するものではなかったが、事実上主として私企業を対象としてきた。私企業を研究対象としてきた大半の経営学研究者は、応用として公的経営へ言及することはあったが、体系としての公的経営学の構築へチャレンジすることはきわめて少なかったように思われる。公的経営学を標榜する書籍、論文は、むしろ法学部出身の政治学や行政学専攻のたとえば旧行政管理庁や人事院などに勤務する現役官僚あるいは官僚OBによって著されてきたが、それらはいちぢるしく法学、政治学、行政学サイドにたったも

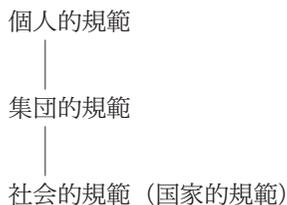
のであった。これからは、それらもふまえて経営学のめざす戦略上の理念および目的の達成や経営資源利用の際の有効性・効率性の向上の視点あるいは経営学の1分科としての経営心理論、経営組織論、経営戦略論などからもたされるモチベーション理論、さらにこれに経営管理論、集団規範論、風土・文化論などを加えた戦略的リーダーシップ理論などの視点からの研究が求められるものである。ここに両者が相携え協力しあって充実した本格的な公的経営学が構築される道筋がみえてくる。さらに、公務員志望者、現役公務員、公務員OB達によって公的経営学が実践的に深められていくことのなかにこそ、これからの公的経営の光明と希望がみえてくるとは言えないだろうか。

第3章 問題解明のための幾つかの経営組織論的知見について

ここでは組織風土・文化のゆるみ、腐敗をいかに防ぎ、また刷新していくか、個人と集団の両面をみながら、社保庁を一角とする諸官庁の改革を念頭におきつつ幾つかの経営組織的知見を確認しつつ深掘りしていきたい。

(1) 職場の集団的規範の変革

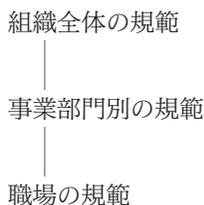
一般に規範は、3つの社会的視点からとらえられる。ここで問題となるのは集団的規範である。(規範のカテゴリー①)



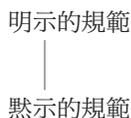
ここで集団的規範を定義すると、「どのよう

な言動が正しいものでありあるいは正しくないものであるのか、また適切でありあるいは適切でないものなのか、などを集団や組織のメンバーが決める場合に、その判断基準となる一連の仮定あるいは期待」ということになる。

なお集団的規範は、組織にあつては、底辺から頂上へ階層構造をなしていると考えられる。ここで問題となるのは、実際に実務を遂行している職場の規範である。(規範のカテゴリー②)



さらに職場の規範は、集団の規則や規制として言語化あるいは文書化されて明示されている明示的規範と、集団の規則や規制としては暗黙の了解として非公式になされたりあるいは無意識の世界の存在としての黙示的規範に区別される。(規範のカテゴリー③)

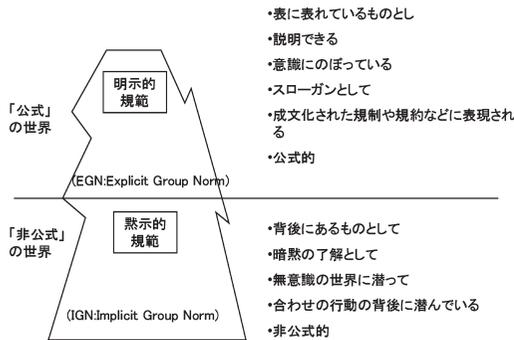


明示的規範と黙示的規範の関係をあえて図示してみると次の通りである。

黙示的規範は図表3のように氷山の下に隠されているが大きな規制力をもっており、これが破られたときに示されるメンバーの反応をみることによってはじめてその存在と力の大きさを新参者は知ることになるといわれる。黙示的規

(3) 原田行男・原優治『現代経営学の基礎』シーエーピー出版・2006・P.104

図表3 明示的規範と黙示的規範の区別 (2006、HARA)⁽³⁾



範は、たいていの場合、集団や組織の創立時に、その時の多数のメンバーの価値観や慣習が基盤となってそこへトップマネジメントやほかのリーダーシップをとるメンバーのインフォーマルな申し合わせ、合意事項などが重層的に融合されて形成されるものと考えられる。ここで何よりも経営組織論的に留意しなければならないのは明示的規範よりも黙示的規範の影響力の圧倒的な強さである。職場の規範をめぐるさまざまな観点と変革すべき黙示的規範の気づきと確認のためのチェックシートを図示してみると次の通りである。(図表4)

1. 不具合な黙示的規範を変革するためには、まずこれを意識上にのぼらせ気付かせてきちんと向かいあうことが絶対必要である。(気付きと直面化の必要)
2. そして関係するメンバー全員で不具合な黙示的規範によって引き起こされている不具合な事実状況をおさえて共通認知すること、さらに併せてそれぞれ個々のメンバーのおかれた状況を共感的に理解するが絶対必要である。(事実情報の共有化とメンバー相互の共感的相互理解の要請)
3. そのうえで関係するメンバー全員がフェイストゥフェイスで一堂に会し、いままでのあり方を反省し、率直に話し合っって新しいあり

図表4 職場規範をめぐるさまざまな観点と変革すべき黙示的規範の確認 (2006、HARA)⁽⁴⁾

<ul style="list-style-type: none"> •意思決定 •会議の持ち方、進め方 •情報交換のやり方 •指示、命令、報告 •お客への対応 •社員同士の対応 •上下関係の対応 •コミュニケーション •報告、連絡、相談のやり方 	<ul style="list-style-type: none"> •出勤、始業、外出、退社、出張 •規則への対応 •残業のしかた •休憩の取り方 •勤務交替 •業務分担、協力 •援助関係 •目標作り etc
--	---

黙示的職場規範はその組織では至極あたりまえのことなので、その存在すら気づかれないことも多い。
時折、次のような言葉が使われるとき、無意識の職場規範の存在が浮かび上がってくる。

- ◆—のようにやることになっている。
- ◆—するのが普通だ。
- ◆—するのが当然なんだ。
- ◆—するのがあたりまえである。

方や方向をうちださなければならない。(集団討議による集団決定の必要)

(2) 集団的自己像の形成

個人にも自己像 (selfstatue: セルフスタチュー) があるように集団あるいは組織にも集団的自己像に相当するものがあると考えられる。ここに自己像というのは、クーリー (C. Cooley) がいみじくも指摘したとおり⁽⁵⁾ 他人の意識のなかに写った自己の姿あるいは他人の観察のなかに生まれてくる自己の姿を読みとること及び自己観察によって浮かんできたり生まれてくる自己の姿を隠しだてなく率直に相互作用させながら最終的に浮かび生まれてくるものである。また、ユング (C. G. Jung) によれば、参考文献3. にみられるように真の自己像は潜在意識のなかに潜伏しており、気分が開放されたふとしたきっかけで意識にのぼってくる

(4) 原田行男・原優治『現代経営学の基礎』シーエーピー出版・2006・P.110

(5) クーリーはこれを「鏡にうつる自己」(looking-glass self)と呼んでいる。C. H. Cooley “Social Organization: A study of the larger mind”, 1909 (大橋章・菊池美代子訳『クーリー社会組織論』現代社会学体系4、1970) 参照

とされる。自己像には、主体自らが自らに率直に懐くイメージのことであらゆる側面からの自己認知がふくまれており、比較的永続性の高い自分に対する想い、考えであると考えられる。集团的自己像とは共通の職場に所属しているメンバーの同一化を前提にしてメンバー同士の相互交流の中から自然に生まれてくる場所のメンバー全員が所属する集団や組織へ率直に抱く共通のイメージのことである。

さらに、ミード (G. H. Mead) は、上記の考え方をさらにすすめて、一緒に所属しているメンバーのみばかりなく広汎な他者との相互作用を通して明確化された自己像を社会的自己 (social me) と呼び⁽⁶⁾ 社会的に深められた自己認知をふくんでいるとして、発達心理学上肯定的な高い評価をしている。

筆者の観察するところ、前向きでパワフルな集団や組織には、かならず希望にもえる豊かな自己像 (ミードのひそみにならって言えば社会的自己) が基底にあり、それらが集合して同一化されて、共有化された集团的自己像としてかならず見出されるように感じられる。それは「俺達はこういう面でスゴイのだ」とか「俺達は真正面にぶつかっていけばかならずできるのだ」とか「俺達はこういうことをめざしているのだ」等々の前向きで共有され希望に満ちたパワフルな自己表現に表わされている。

ここで気をつけなければならないのは、自己像および集团的自己像の健全な成長を阻害する最大の要因の1つが、こじつけや思いつきなどのあさはかな弁解、筋の通らない合理化などを無意識のうちに働かせてしまう防衛機制 (defense mechanism) である。防衛機制自身

は、これまでの研究でわかったことから言えば、個人や集団のかよわい自我を⁽⁷⁾維持するためには局面的にやむをえない面もある。しかし、その瞬間せつかくの成長のチャンスを逸してしまうわけで、できればその瞬間直後にでも防衛機制を働かせてしまったことを意識上のぼらせ自覚することがきわめて重要であることがわかってきた。

このように考えていくと、自己像および集团的自己像を成長させていくためには、逆に防衛機制が発働しかねないような多様で異質な経験 (そのなかには成員からの反省を求める率直な指摘〈ネガティブフィードバック〉も含まれる) をむしろこちらの方から求めていくことが望ましい。そしてそれらに真正面から取り組み、自我の痛みを耐えながら自己自身、集団自身の足りないところ伸ばしたいところに気づいてそれを克服するべく向上をめざして取り組んでいくことのなかにこそ新しい自己像、集团的自己像の芽生えがある。新しい自己像、集团的自己像は集団規範の変革とあいまって、新しい組織風土・文化への変革にストレートにつながっていく。これはまた、最近研究が進んでいる創造的なセルフオーガニゼーション (自己組織化、Self-Organization) を達成しようとする状況、すなわち基本的には法的制約を受けるにせよ、トップに依存することなく環境との相互作用のなかで自らのメカニズムに立って自己や集団の構造を作り変えたり、自発的に新しい秩序を形成しようとする。ここにこそ組織変革の原点ともいえる変革のプロセスの出発点があ

(6) G. H. Mead, "Mind, Self and Society: From the standpoint of a social behaviorist, 1934 (稲葉三千男・滝沢正樹・中野収訳『ミード、精神・自我・社会』現代社会学体系10、1973)

(7) ここではフロイト理論にしたがって、自我をイド (精神の奥底にある本能的エネルギーの源泉) と超自我 (道徳的良心にあたるもので、児童期においてしつけを通して形成される) の間にあつて外界の要求から生じる精神力動的葛藤を現実原則に従って調整する心的機関と考えたい。

り、それはそのまま当該公的組織の戦略的展開の動きとソフト面で重なっていくのである。

(3) コンフロンテーション・ミーティングの効果的な活用による上述の(1)および(2)の確実な促進

職場の集団的規範を変革したり、前向きでパワフルな集団的自己像・自己概念を形成するためには、なにはともあれ率直で隠しだてのない本音ベースの自己理解・他者理解が出発点となる。

ここで、コンフロンテーション・ミーティング (Confrontation Meeting: 直面化のための集会) とは、コンフロンテーション原理に基づく集会である。この原理は、組織に問題状況が

起きたときや、深い停滞状況に陥ったとき、意見の対立を回避したり問題を隠蔽することなく、問題を表面に出し、問題そのものを直視して、問題が解決されるまで、互いに率直に意見や解決案を述べあって、徹底的かつねばり強く執拗に話し合っていくような態度・姿勢こそが真の解決へつながっていくという考え方と信念にささえられた考え方である。

コンフロンテーション・ミーティングにあつては、まず集団を構成するメンバー自身による積極果敢な自己開示 (セルフディスクロージャ) とメンバー相互による大胆率直な指摘 (フィードバック) が十分におこなわれるような場が設定されることが要請される。(自己開示と指摘の場の要請)

ここでコンフロンテーション・ミーティングのある程度具体的な進め方と留意点を挙げてみると次の図表5の通りである。

ここで留意しておきたいのは、コンフロンテーション・ミーティングを通じた集団規範の変革や自己像・集団的自己像の刷新への促進的活動は、上からの経営権行使としてではなく、下からの自主的改革運動の一環として構想されるべきであるということである。経営側はこれを側面から支援するという構図をとることが望ましい。

どのような組織も、設立後ほどなくすると当初の意気込みや情熱が失せて、風土文化的にいつてかならず腐敗していく傾向がある。組織を思い切って変革しようとしたり、若々しく保つためにはこのようなコンフロンテーション・ミーティングを適時適所に開いていくことが切に求められる。

図表5 コンフロンテーション集会による職場規範変革の具体的な進め方と留意点⁽⁸⁾

<p>職場規範 (とくに黙示的集団規範) の改革の具体的な進め方</p> <p>職場の中で不都合な規範が定着している場合、それを徹底的に変革するには次のプロセスを踏むことが必要である。</p> <ol style="list-style-type: none"> 関係者全員 (担当役員から用務員さんまで) がフェイス・トゥ・フェースで一堂に会する。もちろんくつろいだ雰囲気と十分議論が可能な舞台作りがなされる。 時間制限なし、上下の区別なく、言いたいことを腹藏なく発言するチャンスが与えられる。 当然、場所は泊まりこみ可能で、ある程度職場から離れたところが望ましい。 最後に、全員で集団採決して決定する。 (日本では全員一致で円満解決の場合が経験則的にほとんどであるが、欧米におけるように多数決決定の場合もある。)
<p>留意点</p> <ol style="list-style-type: none"> とんでもない方向にいくのではという懸念は不要である。構成員を信じてあげてほしい。 マネージャーは、改める点は率直に反省して、その場で制度化を含んで修正できることが必要である。 全員が最適満足などということはない。ただ、自分の思うことが言え、聞いてもらえたという「精神的慰撫 (謝)」の効果は限りなく大きい。 さらに、十分な集団討議をしたうえで集団決定したことは、限りなく大きい心理的拘束力を個人にけることになる。(これを遵守できないことは集団からの離脱を意味する。) 能力はあっても志が低いメンバー、規範の変革に後向きな利害を有するメンバーは集会の途中で姿を消していくことがあるが、これをしつこく止めたり追っかけてはいけない。(集団自身の浄化作用の促進) かなり複雑でこじれた職場風土の情景がある場合、熟練した専門家や経営コンサルタントのアドバイスおよび助力が必要となるが、あくまで主体は構成メンバー自身であることを銘記しなければならない。

(8) 原田行男・原優治「現代経営学の基礎」シーエーピー出版・2006・P.13

(4) 真のモチベーター（動機づけ）要因獲得のためのハード・ソフト両面からの支援の問題

社保庁の組織変革を考える場合、まず筆者の頭の中をよぎったのは、ハーズバーグ (F. Herzberg) の動機づけ要因 (motivating factor) に関する理論であった。ハーズバーグは図表 6 に見られる通り動機づけのための 2 要素すなわち衛生要因と真の動機づけ要因をあげている。そして衛生要因の欠如は職務遂行上の不満足を生じさせモラルを低下させるが、特筆すべきはこれらをいくら充実させても真の動機づけ要因にはならないということ、逆に真の動機づけ要因は、仕事自体の面白さ、達成感、成果への評価、承認、仕事を通しての自己成長感などである。具体的方策としてハーズバーグがあげているのは、職務の前段階および後段階へ積極的に関わらせることすなわち垂直的負荷を増やすことによる職務充実 (job enrichment) である。

これに対して、アージリス (C. Argyris) は、職務に関連するよこの分野へ積極的に関わらせることすなわち水平的負荷を増やすことによる職務拡大 (job enlargement) を訴えており、注目される。

これらは公的経営を考えるばあい、傾聴に値する理論であり、トップマネジメントとしては成員に対する衛生要因の充実はほどほどにして、むしろ成員にとっての真の動機づけ要因が獲得できるようにハード・ソフト両面からの仕組み・仕掛けの構築へ全力をあげて取り組まなければならない。

よく公務員の現場の仕事は面白くないと言われる。仕事の構成、内容、進め方を現在よりもっと面白く興味あるものにして仕事を通じて成長・発展を実感できるようにしたい。なお、ハーズバーグの他にもマクレガーの X 理論 / Y 理論、マズローの自己実現を頂点とする欲求階層

図表 6 ハーズバーグによる動機づけにおける衛生要因と真の動機づけ要因⁽⁹⁾

衛生要因 (hygiene factor)	真の動機づけ要因 (motivating factor)
環境にある	仕事それ自体にある
<ul style="list-style-type: none"> ・ 会社の政策・経営 ・ 監督 ・ 作業条件 ・ 対人間関係 ・ 金、身分、地位、保証 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 達成 ・ 遂行に対する再認 ・ チャレンジングな仕事 ・ 責任の増加 ・ 成長と発展・発達

説、アージリスの未成熟 / 成熟理論などは公務員の内面的動機づけを考える場合、考慮すべき重要な考え方である。

第 4 章 公的経営にかかわる諸問題の真の原因の絞り込みとそれに基づく根本的克服策について

社保庁の現況と露呈した不祥事、機能不全および推定される幾つかの原因をえぐり出しみたうえで、根本的克服策につながる経営組織論上の幾つかの知見を見てきたわけであるが、ここでは社保庁を一角として諸官庁に共通する公的経営にからむ真の原因の絞り込みとそれによる根本的克服策を述べていきたい。

1. 日本は民主国家でありまた法治国家である。行政 (公的経営) に対する完全な「法の支配」と「政の支配」を目指さなければならない。真っ先きを実現を目指さなければならないのは、「政」の「官」に対する優越性、支配性、コントロールを関係する法律および施行細則に明記することである。本省の局長クラス以上、場合によっては課長クラス以上を政治任用職 (ポリティカル・アポインティーン: political appointee) とすべきである。これまではややもすると、「官僚の官僚によ

(9) 森田一寿『経営の行動科学』福村出版、1989年 P.113

の官僚のための行政」がまかり通ってきた。社保庁をはじめとする諸官庁の事例研究を深めてみるとこのことは明瞭である。このためには政治家が大所高所に立ってまた自己の専門領域を定めて大いに研究し官僚を誘導できるように成長しなければならない。また政治家を選出する国民の見識が問われるところでもある。

2. ILO (国際労働機関) から迫られている条約批准を早く進めて、公務員法を改正して公務員の労働基本権すなわち団結権、団体交渉権などについての制約を解除、具体的には、消防職員や刑務所職員の団結権、一般職職員の労働協約締結権などを認めるべきである。その上で公務員に対する過度の身分保障⁽¹⁰⁾を取りやめるべきである。つまり一般の公務員をかぎりなくふつうの勤労者の立場・身分へ近づけていく。

3. 社保庁をはじめとする諸官庁の幹部たちの説明責任をはたすべき記者会見の様子を見ると、すこしうす笑いを浮かべたりややにやにやしたりして緊張感が民間に較べてかなり欠けているのが感じられる。社保庁が解体して新しい組織へ移行するさい、怠けたりミ

スを繰り返す公務員は免職解雇するなどと政府や与党の幹部が公言していたが、これは派遣人材やアルバイト人材にはあてはまっても、現行法のもとではひとたび国家公務員の身分を獲得した人材を分限処分(免職又は降任)の1つである免職することは容易ではないことを銘記すべきであろう。公的組織全般にわたって公務員と民間の人材との積極的交流を制度的に活発化することが求められている。

4. いわゆるキャリア組(全公務員の約2.2%)として、はじめから特権を享受するような差別的採用を廃止すべきである(このような極端な差別は法の前の平等をうたった憲法に違反するおそれもでてくる)。一般企業並みとは言わないまでも、現在のキャリア組の採用数の約10倍ぐらひは増やして、大学卒の新人という資格で採用し、一般の企業がやっているように⁽¹¹⁾、ある程度の永い期間を通じて競争してもらいそのなかで育成選抜していくのが妥当である。

水産庁長官をつとめ自分自身キャリア組の一人であった佐竹五六氏によると、日本のキャリア組の官僚の思考と行動様式の弱点として3つ挙げている⁽¹²⁾。①ファクト・ファイ

(10) ある若い男性公務員(ノンキャリア)の最近のラジオにおける身上相談を聴いて身にしみてしまい、ああこういうものなのかなと感じたことがあった。その方は、とある地方の法務省法務局で登記にかかわる仕事をされているのだが、もっと自分にとって創造的分野でリスクもあるが、自分の専門分野の知識を活かせると思える中堅の私企業の中途入社試験を受け合格・内定した上で妻に相談したところ、「私はあなたが身分保障が充実している法務省に勤めているから父の薦めもあって結婚した省であって、私企業へうつるとなると即、離婚させていただきます」と返事されてしまったと言う。わずかな時間の身上相談であったが、自己実現と身分保障の兼ね合い、あるいは家族とは何かなどいろいろと考えさせられてしまった。

(11) 筆者も経済系大学院修士課程を修了して、大手化学メーカーへ入社したが、はじめは工場勤務ということで、一般のワーカーといっしょに3直4交替(8:00~16:00、16:00~24:00、0:00~8:00)の3つの時間帯を4つのクルーが交互に休みをとりながら勤務していくシステム)のクルーへ積極的に参加して、深夜、早朝の実務の作業をこなしながら化学メーカーの原点をかみしめたものだった。工場では工場資材、工場経理等を、本社へ戻ってから営業、関係会社育成、財務とほかの同世代の社員と競争的環境を楽しみながら実力を磨いていった経験がある。

(12) 佐竹五六、『体験的官僚論』、有斐閣、1998年、pp267~292

ンディングの弱さ、②実務に弱いこと、③法令の執行過程に対する無関心の3つである。社保庁の事例を調査研究してみると、佐竹氏の指摘する通り、キャリア組の経営管理する能力と気概がないことに驚いてしまう。このままキャリアとノンキャリアの棲み分けが永続的に固定化され、2～3年というごく短期間でキャリアが今の仕事に対する実務的見識を深めないまま新しいポストへ転勤していくとすれば、実際の公的経営管理はどうなっていくのかなと暗澹とした思いにならざるをえない。

5. 社保庁の仕事は、ノンキャリア組にとっては、仕事自体の面白さ、達成感、仕事を通じた自己成長感が奪われていることもあり、ハーバードの理論から言って真の動機づけ要因に著しく欠けているように思われる。その原因の一端は、企画や総合調整などの仕事がキャリア組に占められていることにもある。仕事内容に意味を見出せなかったり、単調感、長時間のIT機器作業からくる眼精疲労傾向などを乗り越えていくためにも下からの自主的改革運動の場として、既に述べたところコンフロンテーション・ミーティングなどを職場ごとに積極的に開催するなどして、不具合な集団的規範の変革や集団的自己像の練り直しへ着手していくことが求められる。さらに上からの改革として、ノンキャリアの積極的登用、おしきせでなく自主的かたちを尊重したカフェテリア型的能力開発プログラムの提供（料金支払は例えば、社保庁側70%、本人30%）をすすめるなど風通しの良いオープンな風土文化をもった職場への転換を長期的な構えでめざすべきである。
6. 公的組織での仕事の組み立ての体系、進め方、権限と責任のとり方など、明治以降の官尊民卑を基調とする旧態依然としたウェーバ

一流の官僚制的組織原理、官僚制的文化が今でも隠然たる大きな影響力を有している。法と政治の支配・コントロールが遅れていることもあったが、もうそろそろ国民の方へきちんと顔を向けてパブリックサーバント（public servant：公僕）としての本領を発揮することに目覚めるべきではないか。

ここは2章でも述べたが、組織の5つの機能（企画、意思決定、調整、実行、評価）に照らして、ハード面から欠落や脆弱性、重複や過剰がないかどうか、また組織の4つの運営要件（権限、責任、資源利用、報酬）に照らしてソフト面からプロセス上阻害となっている要因がないかどうか、例えばある機能が合理的に働いていないとしたら、実行と責任の所在が不明確でないかどうか、必要な権限が十分に与えられているかどうか、人的資源が不足していないか、さらに評価や処遇としての報酬の体系などをチェックして、場合によっては思い切って根本的な再構築をしていかなければならない。官僚制的組織原理の最大の問題の1つが縦割り組織による縦割り行政の問題であり、有効性の欠如、非効率の発生という逆機能（dysfunction）がいたるところで噴出しているというのが実情である。従来の縦割り型の組織を抜本的に見直して、全体の職務の組み立ての再編成や横割り型の組織（プロジェクト・チーム、マトリックス組織など）を取り入れるなどの改革が求められる。このあたりをどのように組織的に再構成・再構築していけるかが新しい公的経営学の直面する1つの大きな課題であることはまちがいない。

7. オンブズマン（Ombudsman）制度は、情報開示法に基づく外部からの監視、調査、苦情処理、告発をめざす民間型オンブズマンとしても重要だが、内部からの行政型オンブズ

マン制度を充実させていかなければならない。これは、従来のパワー不足と批判されてきた会計検査院による公的組織内部の牽制システムを拡充させることに加えて、国民の行政に対する苦情や提言を受けて、仲介の立場から原因を究明し、是正処置を講ずることによって迅速に問題を解決しようとする制度である。オンブズマンとは「護民官」を意味するスウェーデン語であるが、ヨーロッパを中心に30ヶ国以上も導入されているのに、我国では年金問題の際明らかになったようにこのような公的組織の内と外とをブリッジする制度が実質的に発動してこなかった。これらをどのように公的経営のなかにとり込むか、早急にとりまとめ、運用面の充実をふくめて制度化していかなければならない。

第5章 結語

社保庁などにみられる機能不全、不祥事のかずかずは、諸官庁の一角つまり氷山の一角の事態であって、一刻も早い根本的な克服策がのぞまれる。

これには政治学、行政学と経営学とくに組織論の分野とが重なるところに成立する公的組織のマネジメントを研究対象とする日本版公的経営学の構築が効果的である。そこから本件にかかわる克服策は次の通りである。

A. 機能不全および不祥事の主要原因

1. 成員のわずか3%に満たないいわゆるキャリア組とその他のノンキャリア組とが棲み分けをして相互に干渉（意思疎通）しようとしていない組織上の風上・文化が大きい原因である。責任を負い、権限を發揮してリーダーシップを取るべきキャリア組が機能を果たしていない。

2. 大多数の成員が、過度の身分保障に甘えて責任ある完結的な仕事をしていない。
3. 見落とされがちだが、真の動機づけとそれに基づくリーダーシップがほとんどなされていない。

すなわちキャリアとノンキャリアの分断、職務体系の硬直性と運用の非弾力性などから、なによりも職務の遂行を通して自己の成長・発展という真の動機づけがなされていない。

B. 組織論の見地からの克服策

1. 組織風土・文化の根底にある不具合な集団規範、わけても明示的規範と区別される默示的規範が変革されなければならない。
2. 成員が自らにいだく自己像を、成員個人としても集団としても、無意識のうちにはたらいってしまう防衛機制を乗り越えて、あるべき自己像へむかって再構築しなければならない。
3. これらを達成するためには下からの自主的変革運動がひきおこされなければならない。この手段として、気づきと直面化、情報の共有化、共感的相互理解、自己組織化などを促進するコンフロンテーション・ミーティングが適時適所に開催される必要がある。
4. 成員に対する動機づけを考えると、衛生要因と区別される真の動機づけ要因が職務のなかへ組み込まれなければならない。

C. 制度論の見地からの克服策

1. 「官」に対する「法」と「政」の支配・優越性が、法的にも風土・文化的にも認知徹底されなければならない。
2. ILO条約を批准させただけで、成員をふつうの勤労者の身分へ、つまり過度の身分保障をとりはずしてしまう。並行して民間の人

材との交流を制度的に組み入れる。

3. 超特権のエリートをうみだす現行のいわゆるキャリア／ノンキャリア制を廃止する。上に立とうとする者は、ある程度の中・長期的な競争環境のなかで育成選抜されることになる。
4. 情報開示をすすめるとともに、行政型、民間型双方からのオンブズマン制度を、罰則規定も適正に盛り込みながら、いまよりも強力なものへ構築する。
5. 従来の縦割り型の行政組織を見直して公的組織として全体の職務の組み立てが抜本的に改革されることが求められる。

これらを実行していくことは、明治維新遂行、昭和敗戦処理から独立に匹敵する大事業となる。よほどの準備と覚悟が必要である。最後に、構想される日本版公的経営学の大枠の骨子を示すと、次の通りである。

- 1章 公的組織の理念・目的論
- 2章 公的戦略論
- 3章 公的組織論
- 4章 公的リーダーシップ論
- 5章 公的生産およびサービス管理論（資材・工程・品質・原価）
- 6章 公的経営管理論（リスク管理を含む）
- 7章 公的情報管理論
- 8章 公的パブリシティ論
- 9章 公的人的資源開発論
- 10章 公的財務管理論
- 11章 公的組織ガバナンス論（クライシス対応を含む）
- 12章 地球環境問題と公的組織の国際的責任論（ここに公的組織とは我国の行政にたずさわる中央政府、地方政府（県庁、市庁、町・村役場）はもちろんのこと、特殊法人・公益法人な

どとしての社団法人、財団法人等や官民協同出資の第3セクターなどをさす。）

参考文献（脚注に掲げられた文献を除く）

- C. I. Barnard, *The Function of the Executive*, Harvard Univ. Press, 1938
（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『経営者の役割』ダイヤモンド社、1968年）
 - H. A. Simon, *Administrative Behavior*, Macmillan, 1957
（松田武彦・高柳暁・二村敏子訳『経営行動』ダイヤモンド社、1965年）
 - C. G. Jung, *Über die Psychologie des Unbewussten*, Zürich, 1948
（高橋義孝訳『無意識の心理』人文書院、1977年）
 - F. Herzberg, “The Motivation — Hygiene Concept and Problems of Manpower”, in *Personnel Administration*, Jan.—Feb., 1964
 - R. J. House and L. A. Wigdor, “Herzberg’s Dual—Factor Theory of Job Satisfaction and Motivation”, in *Personnel Psychology*, Vol.20, No.4, 1967
 - E. H. Shein, *Organizational Psychology*, Prentice Hall, 3rd edition, 1980
（松井たま夫訳『組織心理学』（第3版）岩波書店、1981年）
 - D. McGregor, *The Human Side of Enterprise*, McGraw—Hill, 1960（高橋達男訳『企業の人間的側面』産業能率短大出版部、1966年）
（高橋達夫訳『企業の人間的側面』産業能率短大出版部、1970年）
 - A. H. Maslow, *Motivation and Personality*, Harper& Row, 1954
（小口忠彦監訳『人間性の心理学』産業能率短大出版部、1971年）
 - C. Argyris, *Integrating the Individual and the Organization*, John Wiley&Sons, 1964
（三隅二不二他訳『新しい管理社会の探求』産業能率短大出版部、1969年）
 - W. W. Burke, *Organization Development*, Little Brown and Company, 1982
（小林薫監訳『組織開発』教科書』プレジデント社、1987年）
 - L. Tracy, *The Living Organization*, Greenwood, Publishing Group, 1989
（広井孝訳『組織行動論』同文館、1991年）
- 野中郁次郎ほか『失敗の本質』（21版）ダイヤモンド

社、1985年
加護野忠男『経営組織の環境適応』（4版）白桃書房、
1988年
川端久夫編著『組織論の現代的主張』中央経済社、
1995年
波頭亮『組織設計概論』産能大出版部、1999年

金井壽宏『組織変革のビジョン』光文社、2004年
白鳥令編『政策決定の理論』東海大出版会、1990年
猪口孝『日本—経済大国の政治運営』東大出版会、
1993年
宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994年
足立幸男『公共政策学入門』有斐閣、1994年