

令和 2 年 6 月 23 日現在

機関番号：12613

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K17163

研究課題名(和文)脱連結の組織プロセス：国鉄の長期計画を事例として

研究課題名(英文)Organizational Processes of Decoupling in the Rehabilitation Plans of the Japanese National Railways

研究代表者

坪山 雄樹(Tsuboyama, Yuki)

一橋大学・大学院経営管理研究科・准教授

研究者番号：50508645

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、1960年代後半から70年代前半にかけての国鉄の2つの再建計画における過大な需要想定、その中でも特に鉄道貨物輸送の過大な需要想定に注目し、そのような計画がなぜ策定されたのか、組織内外のどのようなやり取りを通じて策定されたのか、またその結果として他の政策や意思決定に対してどのような経路を通じてどのような影響を及ぼしていたのか、といった問題を、国鉄本社の内部資料と当事者たちへの聞き取りを通じて記述・分析した。本研究で明らかにされたのは、ひとたび作られた過大な需要想定が、それを「実態とは乖離している」と認識している人たちをも巻き込んでいくプロセスである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

抗えない圧力の下でフォーマルな計画や構造と組織の実態とを脱連結せざるをえず、かつ本来はそうならないように監督すべき立場にあるステークホルダーたちも暗黙のうちに脱連結を促している。このような状況に置かれた公的組織は、昨今の報道を見ても多く存在しているように思われる。本研究は、日本国有鉄道の再建計画における貨物部門の過大な需要想定を事例として、内部資料の分析と聞き取り調査を通じて、そのような組織の実態とダイナミクスを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：In order to explore multiple-level and political process of organizational decoupling, this research project conducted a historical case study of the restructuring plans of the JNR; they were submitted to the Diet, requesting government financial aid, and were based on intentional overestimations of the demand for both passenger and freight businesses. Focusing on the freight business, it examined how different departments with different interests within JNR interacted to make the plan, how employees within each department interacted to make it, and once made, how it affected the substantive activities in the JNR.

研究分野：組織論

キーワード：組織論 日本国有鉄道

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

人が時にホンネとタテマエを使い分けるように、組織も実態と乖離した政策や計画を意図的に外部に対して公表することがある。こうした計画・政策と実態との乖離は、組織論の領域では脱連結 (decoupling) と呼ばれる。既存研究では、なぜどのような場合に組織が脱連結を生み出すのかについての知見が蓄積されてきた。重要なステークホルダーからの要求が実行困難である場合や組織にとって都合が悪いような場合、組織はその要求に配慮した政策や計画を表向き採用しながらも、実際にはそれに従わない可能性が高くなるのである。こうした戦略的な脱連結の存在が様々な領域で明らかにされてきた。

しかし、1人の行為者であればホンネとタテマエを巧みに使い分けることは可能であるかもしれないが、利害の異なる多数の行為者から構成される組織ではそうした使い分けはそれほど容易なことではない。そのような中で「戦略的な脱連結」はどのようにして展開されるのだろうか。実態と乖離した(あるいは実態と乖離させることを意図した)計画や政策は、組織においてどのように策定されるのだろうか。ダーティーなトピックである上に組織内部の話であるため、情報へのアクセスが難しく、こうした問題はこれまで十分に解明されてこなかった。

こうした問題関心から、研究代表者は、衰退期の国鉄の長期計画を研究の対象としてきた。この時期の国鉄の長期計画については、国からの財政援助を獲得するために虚偽の計画であったことが、多くの論者から指摘・批判されている。国鉄は意図的に過大な需要を想定し、健全性をアピールしていたという。まさに戦略的脱連結だと見なされてきたのである。しかし、国鉄のような巨大な公的組織において、そうした計画はどのようにして策定されていたのだろうか、部門間でどのような調整が図られていたのだろうか。これまでの研究では、研究代表者は第1次再建計画における貨物部門の計画に焦点を絞り、国鉄OBへの聞き取り調査を主たるデータとして、この問題を考察してきた。

2. 研究の目的

本研究は、次の3つの点でこれまでの研究代表者の研究を前進させようとするものであった。第1に、聞き取り調査に加えて国鉄本社貨物局が保有していた内部資料を活用する点である。これまでの調査の過程で得た人脈を通じて、研究代表者は国鉄本社貨物局の内部資料の利活用の許可を得た。本社・地方レベルにおける政策立案時の機密文書・業務関係資料群であり、これにより本社内や本社・地方間のやり取りの実態に肉薄することができる。第2に、内部資料を活用しながら第1次再建計画策定のプロセスについてのさらなる解明を進めるとともに、国鉄が次に策定した第2次再建計画の策定プロセスへの移行のプロセス、さらに過大であった需要想定を微増基調へと大幅に修正することになった第3次再建計画への移行のプロセスについて分析を進めることである。第3に、再建計画が組織内の実体的な意思決定にどのような影響を及ぼしていたのかについての分析を進めることである。

3. 研究の方法

本研究では、これまで研究代表者が行なってきた元国鉄職員に対する聞き取り調査を継続させるとともに、今回新たに利用できることになった内部資料の分析を行なった。聞き取り調査と内部資料の分析との行き来を通じて、上述の問題についてこれまでになく実証水準での解明を目指すものである。聞き取り調査については、1960年代後半から1970年代半ばの期間に国鉄本社貨物局にいた方々を中心に67回実施した。これを可能な限りテープで録音し、書き起こしを行なった。その一部は調査対象者からオーラルヒストリーとしてまとめることを了承いただいている。内部資料は、国鉄本社貨物局にあった資料群である。資料群全体は、本研究の対象を大きく超えるものであるが、今後の研究のために資料全体の整理・分類作業を行なった。本研究と関連するものとしては、政策立案時の機密文書や、関係者との協議など立案の過程を記したメモ類、手書きの議事録原文、最終案に至るまでの途中資料、その他業務関係資料などである。これに加えて聞き取り調査の際にインタビューーからいただいた資料も加えて、資料の分析を行なった。

4. 研究成果

本研究は研究期間中の最終的な目標として書籍の出版を目指していた。研究期間中に出版にまで至らなかったが、書籍に取り入れるべく明らかにしてきたことを以下に記していく。今後早い段階で書籍という形でこれらの成果を発表していく予定である。

第1次再建計画の策定プロセス

内部資料の中には第1次再建計画の策定過程において国鉄本社レベルで開催された貨物経営改善委員会の資料群がある。この資料群には、委員会と部会の議事メモと提出資料が含まれている。議事メモには、常務理事や局長クラスの職員たちの発言が残されている。これらの発言や委員会提出資料群の分析を進めるとともに、資料分析のための解釈の基盤を得るべく、この時期に貨物局の総務課にいた職員たちへの聞き取り調査を進めた。この研究の成果はワーキングペーパーとして登録されている。

第1次再建計画から第2次再建計画に移行していく過程における国鉄とステークホルダーとの

やりとり

聞き取り調査を通じて、第 1 次再建計画の破綻がほぼ確実にってから国鉄の経営計画室が自民党の国会議員や運輸省鉄道監督局と勉強会を重ね、そこで次の第 2 次再建計画に向けた調整が行なわれていたことが分かってきた。これについては、現在も調査を継続中である。

第 1 次再建計画から第 2 次再建計画に移行していく過程における部局間のやりとり

内部資料の中には第 1 次再建計画から第 2 次再建計画に移行していく過程において貨物局と経営計画室との間でやりとりされたシミュレーションの資料や、貨物局の中で行なわれたコンテナの需要想定シミュレーションの資料などがある。これらの資料からは、貨物局の想定がどのように変化していったのか、その下で国鉄全体の計画のとりまとめを担当する経営計画室が貨物局に対してどのような要望を出していたのか、貨物局はそれに対してどのように応えていたのか、といったことを把握することができた。特に重要なのは、この時期にコンテナの需要想定が第 1 次再建計画の 10 年後 5800 万トンから第 2 次再建計画の 10 年後 1 億 5000 万トンへと大きく膨らんだことである。コンテナ 1 億 5000 万トンという需要想定が国鉄内でどの時期から出始め、どのように扱われていたのかを分析した。

政府機関の計画文書のネットワーク

本研究は同時期に策定されていた他の政府機関の計画にも目を向け、それらと国鉄の計画がどのような関係にあったのかも分析した。お互いがお互いの計画を前提としており、国鉄の再建計画がひとつのピースとなるように政府機関の種々の計画が結びついている様子を描写することができた。政府機関として一貫していることは当然のように思われるかもしれない。しかし、ひとたびこの計画のネットワークの中に組み込まれた場合、その中の 1 組織が環境の変化を受けて計画内容を修正したいと考えたとしても、その組織の一存では変えることができないという問題を孕んでいる。

実体的な意思決定への影響

再建計画の過大な需要想定は、再建計画を成立させるため、そして国鉄の国会予算を成立させるために策定されていたものであり、当事者である国鉄の貨物局の職員たちはそれを「でたらめの数字」として認識していた。本研究では、この「でたらめの数字」が国鉄の実体的な意思決定にどのように影響を及ぼしていたのかを、設備投資と輸送という 2 つの面から分析した。設備投資については、内部資料をもとに、どのような論理構成で正当化されていたのか、その中で需要想定がどうなっていたのか、再建計画の需要想定とどう関連していたのかを分析するとともに、貨物局と建設局の設備投資担当の職員や、経理局の設備投資予算担当の職員に聞き取り調査を実施した。国鉄の設備投資、とりわけ輸送設備は、大規模な土地買収が伴うとともに、政府・自治体の都市計画も関係してくるため、構想から完成までに長い年月を要する。その間に上述の正当化論理がどのように変遷していったのか、そしてその裏でどのような設備投資の実施が難しくなったのかを分析することで、再建計画が設備投資の意思決定に及ぼした影響を明らかにした。輸送については、貨物輸送の 2 つの柱である輸送計画と貨車運用のそれぞれを担当の方からオーラルヒストリーとして聞き取り調査を行なった。輸送の実務担当者たちが政策レベルの需要想定や長期計画をどのように認識していたのか、それらが彼らの日々の業務や輸送・貨車運用の計画にどのような影響を及ぼしていたのかを明らかにした。オーラルヒストリーの成果はワーキングペーパーとして登録してある。

微増基調への転換

1973 年 10 月のオイルショック以降、需要想定通りに輸送量が伸びないことが明らかになり、かつ計画と実績との乖離が大きくなっていったが、1975 年 5 月の機関決定まで国鉄は再建計画の過大な需要想定を維持し続けていた。本研究は、この間に部局間や部局内（貨物局内）でこの過大な需要想定や実体的な意思決定（輸送、設備投資）をめぐってどのような議論があったのかを分析した。政策面を担い、国鉄の置かれた政治的立場をよく理解し、その一方で実務面には疎いキャリア職員と、実務面を担い、市場の動向や輸送の現実をよく理解し、その一方で政策面・政治面には疎いノンキャリア職員との間でどのようなやり取りがあったのか、それがどのようなダイナミクスを生み出していたのかを理解するべく、当時貨物局に在籍していたキャリア職員とノンキャリア職員の両方に聞き取り調査を実施し、両者がお互いに相手の認識をどのように理解（誤解）していたのかを把握した上で、その理解（誤解）が組織内にどのようなダイナミクスを生み出していたのかを明らかにした。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 Takahiro Endo, Yuki Tsuboyama, Yoritoshi Hara	4. 巻 98
2. 論文標題 Beyond Taxation	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 Energy Policy	6. 最初と最後の頁 412-419
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1016/j.enpol.2016.08.012	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 0件／うち国際学会 4件）

1. 発表者名 Endo, Takahiro, Nidhi Srinivas, Yuki Tsuboyama
2. 発表標題 Repairing Legitimacy
3. 学会等名 12th Organization Studies Summer Workshop（国際学会）
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Endo, Takahiro, Nidhi Srinivas, Yuki Tsuboyama
2. 発表標題 The Role of Meta-Organizing in Legitimacy Repairing
3. 学会等名 33rd European Group for Organization Studies Colloquium（国際学会）
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Yasuyuki Kishi, Takahiro Endo, Shinpei Miyagawa, Yuki Tsuboyama, Nidhi Srinivas
2. 発表標題 Organizational Ambidexterity and Rhetorical History in the Traditional Craft Sector
3. 学会等名 35th European Group for Organization Studies Colloquium（国際学会）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Yuki Tsuboyama, Manuel Nicklich, Stefen Sauer, Takahiro Endo, Masatoshi Fujiwara
2. 発表標題 Contextualizing Agility?
3. 学会等名 EGOS and Organization Studies Kyoto Workshop 2019 (国際学会)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

<p>Tsuboyama, Yuki, "Multilevel Process of Organizational Decoupling," Working Paper No. 219, Management Innovation Research Center, Hitotsubashi University, 2018.</p> <p>二階堂行宣・坪山雄樹『嵐信彦オーラルヒストリー』ワーキングペーパー (WP#20-07), 一橋大学イノベーション研究センター, 2020.</p> <p>二階堂行宣・坪山雄樹『井坂豊光オーラルヒストリー』ワーキングペーパー (WP#20-07), 一橋大学イノベーション研究センター, 2020.</p>
--

6. 研究組織		
氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考