

令和 6 年 6 月 18 日現在

機関番号：34309

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2019～2023

課題番号：19K01460

研究課題名(和文)自治体官房系統組織の研究 - 都道府県における「財政課」の実態と機能 -

研究課題名(英文) A Study on the Secretariat Organization in Japanese Municipalities - the Picture and Function of Finance Section in Japanese Prefectural Governments =

研究代表者

竹内 直人 (Takeuchi, Naoto)

京都橘大学・経済学部・教授

研究者番号：60803939

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：組織は現場組織とマネジメント組織の結合体である。現場組織はルーチンをとおして状況を把握し、マネジメントは状況をより柔軟にとらえる。サイモンは組織内の地位により環境把握が変わる事態を、人間の限定合理性から生じる状況定義(内生変数)と定義した。組織の機能は、この2つの内生変数の相関関係によって規定される。

この観点を自治体における財政部門に適用すると、その機能は予算編成行為をとおして現場とトップの状況定義を媒介することにある。変化する財政課の機能は現場とトップの状況定義の相関関係に規定される。トップと現場の状況定義が一致するとき、財政課の機能は強くなり、不一致のときには弱くなる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

組織の機能が現場とマネジメントの状況定義の相関関係に規定されることは、組織の経済学のなかでも情報の経済学の知見である。現在、行政組織論についてはプリンシパル・エージェント理論等、インセンティブ組織論が主流となっているが、サイモンが指摘するように、インセンティブの根底には情報構造がある。本研究は、このような情報の面から組織を理解するものであり、自治体組織のみならず組織一般の原理的な理解に繋がる。インセンティブ中心の理論は、構成員のモチベーションやコミットメントに重点がおかれ、彼らに負荷がかかる難点を生む傾向がある。現在注目されている人的資本理論も情報理論の観点からの検討が必要になる。

研究成果の概要(英文)： The organization is a combination of the field and the management organization. The field organization perceives the situation through routines, while management understands more flexibly. Simon defined the situation in which the understanding of the environment changes depending on one's position in the organization as the definition of the situation (endogenous variable) arising from the bounded rationality of humans. The function of an organization is defined by the correlation between these two endogenous variables.

Applying this perspective to the fiscal department of a municipality, its function is to mediate the definition of the situation between the field and top management through the budgeting. The function of a changing fiscal department is defined by the correlation between the situation definitions of the field and management. When the situation definitions of top management and the field coincide, its function becomes stronger, and when they do not, it becomes weaker.

研究分野：自治体経営論、組織論

キーワード：状況定義 限定合理性 組織と環境 情報処理システム インセンティブ

1. 研究開始当初の背景

本研究は、地方分権改革の進展やバブル経済崩壊以降の地方財政状況の変化、また地方におけるマニフェスト政治の広がりの中で自治体の財政部門の機能変化を説明する方法論の理論的基礎を明らかにしようとするものである。

自治体の現場では、長年、予算編成、特にその中心をなす予算査定こそが政策形成の最大の舞台であるといわれ、財政部門は政策形成の中心であると信じられてきた。財政部門は組織内の威信も高く、昇進においても花形であった(竹内 2019)。しかしながら、1999年及び2003年の統一地方選挙における自治体マニフェストの導入によって事態は変わった。具体的には、財政課を係数整理課と呼ぶ知事が現れ、マニフェストという明確な目標の実現を重視し、予算編成の上位に知事を中心とする政策的議論の場が設けられ(竹内 2017)、それまで自治体の戦略体系の最上位にあった総合計画に廃止の動きが現れるなどの変化が現れた(竹内 2020)。

このような変化は、バブル崩壊以降の地方財政の緊縮化及びその象徴としての2004年の小泉ショックに求められた。財政状況の悪化に伴うマイクロ予算編成(ボトムアップ)に対するマクロ予算編成(トップダウン)の優越という枠組みが援用された(日本都市センター2012)。しかし、現場を見てみるとマニフェスト首長による行財政構造改革が強力に進められた自治体がある一方で、財政状況が決して良いわけでもなく、従来型の財政部門主導の予算編成と政策運営を続けた自治体も多くあった。政策変化は客観的な状況変化というよりも、首長(ときに議会)の(選挙戦略と結びついた)状況認識に影響されるように思われた。自治体の組織や政策の変化は国の制度による制約だけではなく、自治体内のメカニズムに着目すべき時代を迎えた(谷畑 2003、打越 2004)。その観点からの組織変化の実証研究も現れている(宋 2019: ただしエージェント理論に基づく)。

自治体の政策形成及び運営に関する財政部門の位置づけと機能は、財政状況の変化という客観的な要因及びそれに伴うマイクロ予算編成(ボトムアップ)に対するマクロ予算編成(トップダウン)の優越といった環境決定理論では不十分であり、変化を個人の行動に厳密に基礎づけるマイクロ組織論が欠かせないように思われる。特に国からの移転財源に支えられ小泉ショックのような事態を除いて、基本的に破綻のリスクが極めて低い自治体財政には客観的な状況変化による説明は説得的ではない。他方で、政策形成における主観的な要素という問題意識に応える理論として、象徴政治理論(エーデルマン)やメディアや世論によるアジェンダ・セッティング(キングダム)に求めるアプローチがあるが、これらも観察者の視点から状況を捉えるという点においてマクロ的である。すなわち、方法論的には、組織は、経済学における生産関数と同様、ブラックボックスのままである。

環境に対峙する当事主体の行動をマイクロの観点から分析し、それを組織と政策に結びつけるマイクロ・マクロ・アプローチの方法論が求められている。自治体の政策形成については企画部門の研究は多くあるが、予算査定の実情や財政部門の特徴についての研究は極めて少ない状況がみられるが、これは前者が政治・経済的なマクロのデータが集め、それを観察者の観点から処理するというマクロの行動主義的方法論が操作しやすいからである。これに対するマイクロの理論としては、エージェント理論が主流である(組織の経済学)が、これはプリンシパルとエージェントの関係を、インセンティブを中心に考えるため、プリンシパルのプリンシパルは誰かという問題があり、マイクロの観点をマクロの組織理論につなぐ方法に苦労するという難点がある。一方、組織の経済学においては、インセンティブの根底に情報システムを想定する理論の系統があり(Hurwicz, Alchian & Demsetz, 青木等) この見方は、サイモンの組織理論と基盤を共通にしており、エージェント理論の難点を回避しているように思われる。

2. 研究の目的

情報の経済学の成果に基づき組織理論の方法論を検討し、それに基づき自治体財政部門の組織機能に関する仮説を立てることを目的とする。当初は、自治体から政治的及び財政的な状況変化と財政課機能の変化に関するマクロデータを収集し分析するマクロ的手法にインタビューを合わせ、組織変化を環境変化の関数としてとらえることを目的としていた。しかし、一方で新型コロナウイルス感染症による自治体財政部門における予算編成作業が爆発的に増加したことや対面インタビューが実行不可能になったこと、他方で、方法論的にマクロの研究手法に疑問が生じたこともあり、研究目的の重点を方法論研究に移した。特に、組織を環境に反応する開かれたシステム論(行動主義)ではなく、環境を組織の内生変数と考え、「組織内で状況定義どのように形成されるか」(高橋 1993)に着目するサイモンの組織理論及びその方法を引き継ぐとともにその課題の解決に方向性を示した青木昌彦の組織理論の方法論の検討を行うことを主要な目的とする。

それと並行して、限定的ながら実施することができた財政部門へのインタビューをもとに予算編成という組織内意思決定の特徴分析、政策形成の類型と財政部門の機能の相関関係を明らかにするための企画部門への調査を基に考察を行うこととした。については、マニフェス

ト以降、政策形成と政策実施のサイクルに大きな役割を果たすこととなった企画(もしくは政策)部門との財政部門の比較を目的とするものである。

3. 研究の方法

文献による組織論の方法論に関する理論研究について、情報の経済学及び比較制度分析の組織論的基礎に着目して以下のように実施した。まず、組織にはインセンティブ・システムとしての側面と情報処理システムとしての側面があり(青木・奥野 1996)、両者は両立可能である(Hurwicz1973)ことを出発点とする。組織理論の観点からは、ヒエラルキーの理論に対してチーム理論を対置するということである。

現在、情報処理システムとインセンティブ・システムの両者を統一的に説明する理論は存在しないが、情報処理のあり方が異なればインセンティブの内容は異なる(たとえば完全競争市場と公平な配給システムの下では人々のインセンティブは異なるであろう。情報処理メカニズムはインセンティブに対して普遍的であるが、情報処理メカニズムを超えた普遍的なインセンティブは想定できない)という意味において、情報処理システムがより基底である。この点から、本研究は情報処理システムの側面から組織と環境の関係を考察する。

考察はさらに2段階で進める。まず、サイモン組織理論の検討とその課題の抽出である。まず、人間の能力の限定合理性に基づき、組織の環境は客観的な実在ではない(環境は状況定義として組織の内生変数となる)ことを基礎としたサイモンの組織理論の構造を明らかにする。そのうえで、構成主義的に把握された環境概念に基礎づけられた組織理論の普遍性はどこにあるかを考察する。

次に、サイモンの課題の解決に理論的な途を拓いた青木昌彦の組織理論の考察である。サイモンの課題は組織と環境の関係が循環に陥り、操作性を欠くことであることである。青木の組織理論はこの点について解決の糸口を示しており、この点を理論的に考察する。一方、組織のインセンティブの側面を無視し、情報システムの側面のみによって組織理論を構成することには欠点もある(新原 2023 : A16章)。したがってこの方法論研究は、いわば組織理論の基本をなす原論であって形態論や政策論(青木 2008)ではない。

4. 研究成果

まず、基礎的な準備として、財政部門や企画部門に関する文献をサイモン組織理論の枠組みで整理を行った(後掲)。同時に共同研究者(松井)は、官房系統組織の一つである企画部門による計画各策定に関する調査を実施した。同調査では、中京圏の県レベルを対象としたインタビュー調査と資料調査を実施し、国からの計画策定要請に対する対応状況の把握を行った。同調査を通じて、法律に基づく自治体に対する計画策定の要請に対しては、同部門及び各事業部門内の官房系統業務を担当する部門間での調整がなされることで、国から求められた計画と他の計画との統合化を進める過程を明らかにした。調査の研究成果は、2024年度に学術雑誌に掲載予定の論考をまとめるうえでの基礎的な情報として反映を行った。

方法論的な研究の成果として、まずサイモンは環境を客観的な実在ではなく組織構成員の主観的な状況定義にとらえ、組織を意思決定の諸前提に影響を与えつつ処理する情報処理システムにとらえた。これにより単純な環境実在論と決定論である行動主義を乗り越え、組織内部の情報処理プロセスを重視する現代組織理論を確立した。サイモンにあって状況定義は、構成員の組織内の地位やコミュニケーションの形態によって規定される。つまり、状況定義(環境)は組織の与件ではなく内生変数である。これによって、環境と組織の動的な把握が可能になるが、一方、そこには環境と組織の循環論法というアポリアが生じる(竹内 2024)。すなわち、サイモンの組織理論には以下のような難点がある。

$Y=f(X)$ $Y:\{y_1...y_n\}$ から集合的に合成される組織の意思決定

$X:\{x_1...x_n\}$ から構成される外部環境要因(認知に媒介された状況定義)

一方、 $X=g(Y)$: X は組織的意思決定の結果の組織構造(組織内の地位)に規定される。

したがって、 $Y=f(g(Y))$ という循環の関係になる。合成関数 $f(g(Y))$ を $F(Y)$ と置くと、 $Y=F(Y)$ という循環式になる。サイモンはこれを解くため、 $\{x_1...x_n\}$ と $\{y_1...y_n\}$ の対応関係の観察に基づく経験的規則を記述し、それを組織内プログラムと呼んだ(竹内 2024mimeo)。サイモンの理論は、環境要因を組織の内生変数にとらえる点で革新的であるが、そのメカニズムを操作可能な仮説として提示できずにいる(Whitaker1987)という批判にさらされる。それはいわば解剖学にとどまっている。

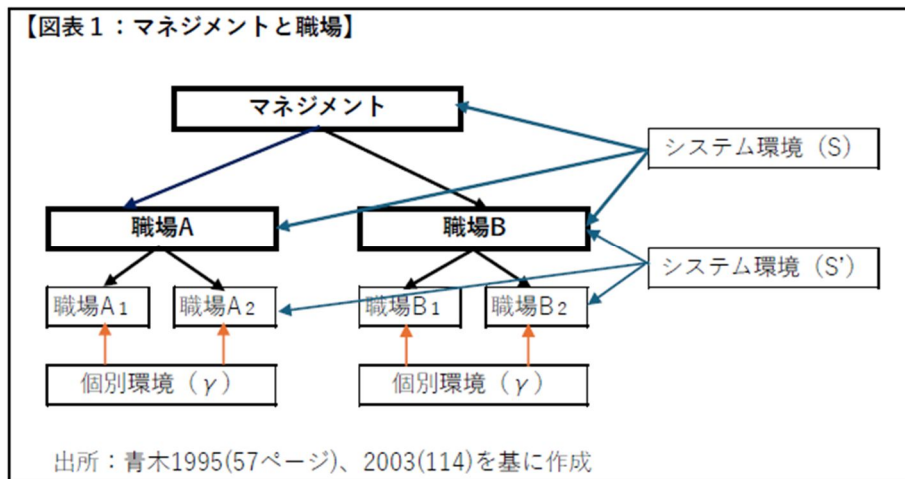
これを方法論的な観点から言うなら、サイモン自身が厳密に区別すべきと述べた当事主体の主観的な観点とそれを理論的に分析する観察者の観点の接合関係が明確にされていない。ウィリアムソンによってエージェンシー理論の先駆者とされたバーナードは、サイモンの『経営行動』初版のはしがきにおいて、この方法論的な問題点を指摘している。サイモン組織理論の問題点は、主観的な状況定義が普遍的組織理論に繋がるメカニズムが提示されていない点にある。

この課題に対して青木は以下のようなアプローチをとることにより、組織と環境の関係をデータ化し操作可能にする途を拓いている。

まず、組織にとっての環境を、複数の個別環境（現場の環境）とそれらに共通するシステム環境（マネジメントの環境）に分類する（図表1）。

そのうえで、重要なことは両者の業務に見られる相関度及び補完関係であって、その内容ではないことを証明する。これにより、内生変数は両部門の関係という新しいメタ変数に変換され、データ化、操作化が可能になる。サイモンの課題である循環性が回避されるのである。

すなわち、サイモンの $Y=f(X):X=g(Y)$ という循環において、青木は $X\{x_1...x_n\}$ を $\{x_1,x_2,x_3\}$ に類型化したうえで、それら相互の関係に置き換える（ X'_1, X'_2 :メタ化）ことによって、 X と Y （環境と組織構造）の循環を断ち切り、 $Y=F_2(X')$ に変換したのである。



このように組織を業務の相関性と補完性（競合性）の2つの軸で分類する手法により、組織の機能分析に関する新しい視点が獲得される。

たとえば、並立する職場の個別環境情報に一定の相関性があるにもかかわらず、業務が専門分化し競合的である場合（米国型の組織）では、職場の個別環境情報は他のユニットから相対的に独立（カプセル化）する（情報が相互共有されない）。このように横方向の情報共有が少ない縦割り組織は縦方向に統合される。組織において業務の統合は不可欠であるから、システム環境情報はヒエラルキー的になる。図表2の注1は、システム環境と個別環境の特性から組織を分析したものである。これはこれまでに蓄積されてきた歴史研究とも整合的である。

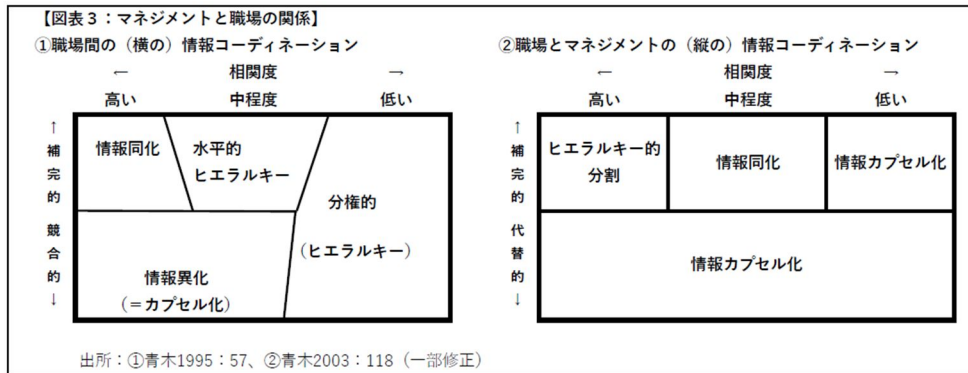
一方、シリコンバレーの起業家的企業群は、狭い技術環境（例えば新しいICチップ技術）の中で激しいイノベーション競争を行っており、その情報は相関性が高く、競合的である。こういう環境下では横方向の情報共有は避けられ、情報はカプセル化する。一方、それらの企業に資金を提供しイノベーションの利得を期待するベンチャー資本企業は、技術の代替性（支援企業の1つが成功すれば利益は大きい。敗れた企業は再チャレンジに回る）を前提に資金を提供しつつ、折に触れて情報を供給し競争を煽る。マネジメント的地位に立つベンチャー資本を軸に限定的な（弱い）情報同化が行われる。このような準組織的構造が、きわめて開発効率の高いクラスターを生んでいる（青木2002）。

【図表2：組織的・準組織的アーキテクチャのタイプ】

	システム情報	ヒエラルキー的 (注1)	強く同化的	弱く同化的
個別情報		機能的ヒエラルキー (注1)		シリコンバレー(注2) 国・地方関係
カプセル化			日本的系列	
ネットワークによる同化				
文脈的信息共有			水平的ヒエラルキー (注3)	

出所：青木(2003:130)に追加、省略

このような分析は、わが国における国と自治体の関係にも適用可能かもしれない（注2）。地方分権の進展の頃からの集権・融合から分権・融合への移行を天川理論とは異なる情報効率性と均衡という観点から説明することが可能かもしれない。国による自治体比較情報の提供、縛りの強い補助金から緩やかな交付金への移行などは、国が均衡の変化のなかで、機能を自治体への直接介入から、より効率的なベンチャー資本型へと転換していると解釈することも可能である（竹内2024mimeo）。



ミクロの観点から財政部門の機能について考察すると、わが国の自治体組織は並立的な現場組織（いわゆる原課）の個別環境の観察（状況定義）にはある程度の相関性がある一方、業務は予算の獲得をめくり競合的なものになっており、情報コーディネーションとしては独立性が強い（図表3：カプセル化）。この独立性は、並立的な行政部門における調整とは、お互いの相互依存を回避することであると（牧原 1996）簡潔に述べられているとおりである。一方、原課とマネジメントが観察するシステム環境についても、原課は個別環境に関連する範囲で観察を行い、マネジメントも独自に観察を行う（カプセル化）。

ところで、組織内においてはマネジメントと原課の状況定義は代替的であることはないから、マネジメントの観察が優位するが、カプセル化した情報コーディネーションにおいては、それは緊張をはらんだものとなる。財政部門はこの緊張関係の媒介機能を担う役割を果たしてきたと考えられる。原課とマネジメントの状況定義にある程度の共通性があるとき、財政課は最も機能する。これに対して両者の認識に共通性が少ないときには、マネジメントは並立する原課に共通のテーマを設定し原課間の補完性を高めようとする。縦割り排除の行財政改革やマニフェストによる政策の統合などが常套手段である。ここでは、原課間の情報同化と原課・マネジメント間のヒエラルキー的分割が行われることになる。この場合、媒介機能としての財政部門の役割は縮小することになる（この部分は本年度大学紀要に掲載予定）。

青木の組織理論は以上のような豊かな仮説形成力をもつものであり、今後はこれらの仮説を検証する作業を行いたい。

〔引用文献：記載順〕

- 竹内直人（2019）「遅い昇進の中の隠れた早い選抜」大谷基道・河合晃一編著『現代日本の公務員人事』第一法規、第8章
- 竹内直人（2017）「自治体における政策形成と予算編成の関係変化」公共政策研究 17：52 - 68
- 竹内直人（2020）「自治体総合計画とマニフェスト」（2020）『自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.70、7 - 39
- 日本都市センター（2012）『自治体の予算編成改革 新たな潮流と手法の効果』ぎょうせい
- 谷畑英吾（2003）「日本の地方自治における自治体組織権」村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、第4章
- 打越綾子（2004）『自治体における企画と調整』日本評論社
- 宋一正（2019）「知事の政策実現と課室レベルの組織変化」行政管理研究 166、46 - 56
- 高橋伸夫（1993）『組織の中の決定理論』朝倉書房
- 青木昌彦・奥野正寛（1996）『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会
- Hurwicz, Leonid (1973) "The Design of Mechanisms for Resource Allocation" American Economic Association, Vol.63 No.2
- 新原浩朗（2023）「組織における意思決定」『』A16章）
- 竹内直人（2024）「ハーバード・サイモンの組織理論の構造的特性と限界 2 層の限定合理性と環境の内生変数化」京都橘大学研究紀要第 50 号 175 - 196
- 竹内直人（2024）「青木昌彦の組織理論 - サイモンの継承と発展 - 」(2024) 政治法律学会春季大会 mimeo
- Whitaker, John K. (1987) "The Limits of Organization Revisited" in Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy, Macmillan Press, Ch.19
- 青木昌彦（2002）「産業アーキテクチャのモジュール化」青木昌彦・安藤晴彦編著『モジュール化』東洋経済新報社、第1章
- 牧原出（1996）「「協議」の研究（一） 官僚制における水平的研究の分析」国家学会雑誌 107 巻1・2号

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0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 竹内直人	4. 巻 1
2. 論文標題 政策形成の類型から見た財政課機能の考察 「状況定義」概念をてがかりに	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 地方行政実務研究	6. 最初と最後の頁 1-15
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
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 -

1. 著者名 竹内直人	4. 巻 70
2. 論文標題 自治体総合計画とマニフェスト マニフェストから政策集への変化を考える	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 東京大学社会科学研究所シリーズNo.70	6. 最初と最後の頁 7-39
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
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 -

1. 著者名 竹内直人	4. 巻 50
2. 論文標題 ハーバード・サイモンの組織理論の構造的特性と限界 2層の限定合理性と環境の内生変数 化	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 京都橋大学研究紀要	6. 最初と最後の頁 175 - 196
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
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3件（うち招待講演 0件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 竹内直人
2. 発表標題 自治体における財政部門と企画部門
3. 学会等名 日本政治法律学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 竹内直人
2. 発表標題 ハーバード・サイモンと青木昌彦 - 現代組織理論の発展 -
3. 学会等名 日本政治法律学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 竹内直人
2. 発表標題 青木昌彦の組織理論 - サイモンの継承と発展 -
3. 学会等名 日本政治法律学会
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 北山 俊哉、稲継 裕昭	4. 発行年 2021年
2. 出版社 東洋経済新報社	5. 総ページ数 304
3. 書名 テキストブック地方自治 第3版	

1. 著者名 竹内直人（稲継裕昭・北山俊哉編著）	4. 発行年 2021年
2. 出版社 東洋経済新報社	5. 総ページ数 300
3. 書名 テキストブック地方自治	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

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
研究 分 担 者	松井 望 (Matsui Nozomi) (70404952)	東京都立大学・都市環境科学研究科・教授 (22604)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関