

行政組織における組織内地図に注目した高次学習プロセス

－地方自治体の事業部門における事例研究－

水谷 浩之 筑波大学大学院ビジネス科学研究科 博士課程

1. はじめに

本研究の目的は、組織内地図に注目し、事例研究により地方自治体の事業部門における高次学習のプロセスを明らかにするものである。

地方自治体は行政ニーズに合わせて前例のない様々な政策的課題に取り組む必要がある(Tao, 2007)。しかし、必ずしも政策的課題を解決することに慣れているとは言い難い。地方自治体の組織を見てみると、Tao(1990)や Uchikoshi(2004)が指摘するように地方自治体は企画部門と事業部門に分かれている。例えば、児童・福祉部門の場合、現場に近く、法律に基づいた施設の許認可等の業務が多く、解決策が明確である定型的な業務が多い。さらに、最近では、こうした部署において、コロナ政策、子育て政策等の重要な政策に取り組まなければならない状況にある。実際に児童・福祉部門が政策的課題を解決するには、これまでの業務とは全く異なり、既存の組織価値では対応することは難しいため、この組織価値を見直し新たに形成する高次学習を行なう必要があるのではないかと考えられる。

しかし、行政組織を対象にした組織内プロセスに関する先行研究では、Tao(1990)や Uchikoshi(2004)に見られるように部門や課といった下位組織が重要な役割を担っているものの、組織学習の研究は限られており、高次学習のプロセスは明らかにされていない。組織学習の研究のうち、行政組織の下位組織の高次学習について、示唆を与えてくれる研究に Ando(2001)の研究がある。Ando は、組織文化において組織メンバーによって組織文化の咀嚼、加工が異なる点に注目し、「組織内地図」という概念を提示した。そして、組織のメンバーがこの組織内地図を形成するとビジネスレベルの高次学習が促進されることを明らかにした。また、Tao(1990)によれば、地方自治体の下位組織が政策的課題に参入する際には、それぞれ独自に方針や考え方を保持しなければならないと指摘する。この点から、組織の全体方針に加え、下位組織の方針もあることから、地方自治体においても、下位組織が政策的課題を解決するに当たり、組織の方針に基づき、職員が組織内地図を形成し高次学習を実現することがあると考えられる。

ところが、Ando(2001)にも課題がある。それは、組織内地図を持ったメンバーがどのようにビジネスレベルの高次学習を実現することができるのか、そのプロセスが明らかになっていないことである。こうしたことから、本研究では、政策的課題の解決が期待されている地方自治体の事業部門が、どのように新たな政策課題を解決することができるのか、組織内地図の視点から高次学習のプロセスを明らかにする必要があると考える。なお、本研究での高次学習とは、Ando(2001)のビジネスレベルの高次学習を想定しており、仕事に関わる考え

方や問題解決に関わる価値といったビジネスレベルの組織価値の変化をいう。

2. 先行研究

地方自治体をはじめ行政組織を対象にした組織学習(organizational learning)の研究は限られている。しかし、数少ない研究でも、Nakajima(2000)や Kikuchi (2004)といった組織論の組織学習の研究成果を活用した研究が見られる。Nakajima は、Schein(1985)の研究から、中央省庁の組織学習の特徴は、学習メカニズムの中心は回避学習であり、その結果として、基本的仮定の安定性が高く、高次学習は生じにくいと指摘する。しかし、Kikuchi(2004)は、地方自治体の部門文化を形成、強化する学習に焦点を当て、アンケート調査から、Crossan et al. (1999)のフィードバック的な学習とフィードフォワード的な学習が見られるとした。

この2つの研究において、Nakajim が組織学習の対象を組織全体にしているのに対して、Kikuchi は分析対象を部門(課)という下位組織に焦点を当てている。実際、行政組織において課の役割は重要である。Tao(1990)は、地方自治体は民間企業よりも下位組織に権限が移譲されており、様々な課題に取り組んでいると指摘する。こうした研究から、地方自治体の組織学習を研究するには、下位組織に焦点を当てることが重要であることが分かる。しかし、下位組織がどのように高次学習を可能にするのか、そのプロセスは明らかにされていない。

そこで、次に組織論で議論されている高次学習(high-level learning)の研究に注目する。代表的な研究に、Argyris & Scöhn(1978)がある。この研究では、既存の価値前提に疑問を提示し、既に妥当性を失った組織価値を新たな意味のあるものに置き換えるダブル・ループ学習が提唱された。その後も研究が継続されているが、先行研究の多くは外部の専門家の介入によるダブル・ループ学習が中心となっている (Nevis et al., 1995; Beer & Eisestat, 1996)。

こうした Argyris 系の研究に近い立場を取り、ビジネスレベルの高次学習に焦点を当てた研究に Ando(2001)がある。Ando は、組織学習プロセスを組織メンバーの学習に遡って捉えようとする時、重要な概念が「組織内地図」(navigation map in the organization)であると指摘した。この組織内地図とは、組織目標を実現する観点から、組織メンバー自身が組織文化である組織価値や組織特性を咀嚼・加工し、組織において自己を位置づけることを言う。

これまで組織文化の研究は、組織メンバーによる加工を経た組織文化を区別せず、混同して扱ってきたことから、Ando は組織文化から組織内地図を分離する必要があると主張した。そして、組織内地図とビジネスレベルの高次学習の関係を分析した結果、バブル期入社以外の社員は、比較的、組織内地図が形成され、学習活動が高いことが明らかになった。さらに、各メンバーが組織の中での自己の位置づけを考える機会や組織目標を実現する上での自己の役割を考える場面があると、組織内地図の形成が促進されるという。また、Tao(1990)によれば、地方自治体の下位組織が政策的課題に参入する際には、それぞれ独自に方針や考え方を保持しなければならないと指摘する。この点から、組織の全体方針だけでなく、下位組織の方針もあることから、地方自治体においても、職員が組織内地図を形成し高次学習を実

現する可能性があると考える。

しかし、Ando(2001)にも課題がある。それは、組織内地図を持ったメンバーがどのようにビジネスレベルの高次学習を実現することができるのか、そのプロセスが明らかになっていないことである。こうしたことから、本研究では地方自治体の定型的な業務が多い事業部門において、どのように新たな政策に取り組むことができるのか、組織内地図の視点から事例研究により高次学習のプロセスを明らかにする。

3. 事例の概要

本研究では、ある地方自治体の保育関係課の新型コロナウイルス感染症（以下、「新型コロナ」という）の取組みに関する事例を取り上げる。なお、本研究の調査は、インフォームド・コンセントを得て実施され、新型コロナの対策に取り組んだ職員4名からヒアリングを17時間（令和3年2月～令和4年8月）行った。

(1) 新型コロナ禍前の取組み

新型コロナが感染拡大する前までは、保育関係課の主な業務は、保育所に関する設置の認可や運営費の補助といった定型的な業務が多かった。これらの業務は、法令や先例に基づいて業務を行っていた。また、管理職からは、「過去に、類似の事例があったが、きちんと確認したか。」と言われることが多かった。そのため、同じ業務に関わる職員同士で先例や法令を調べ、判断をしていた。こうしたことから、保育関係課の組織価値は「先例重視」であった。加えて、保育所は、日曜日、国民の祝日及び年末年始を除いた日が開所日となることから、「保育所は基本的に開所するもの」といった組織価値もあった。なお、この時点では、保育関係課は、政策的な課題に対応することはほとんどなく、自分達の仕事を組織全体からの視点で考えることはなかった。

(2) 令和2年度の取組み

しかし、こうした状況は新型コロナへの対応策が求められる令和2年度から大きく変化していく。令和2年4月7日に政府から新型コロナの蔓延を防止するため新型インフルエンザ特別措置法に基づく緊急事態宣言が出された。これを受け、この地方自治体の方針では、住民の日常生活の維持に必要な事業活動については、感染防止対策の留意の上、緊急事態宣言の期間中も継続を要請することとしており、保育所等については、国の方針を踏まえ、今までどおり開所し、子どもの受け入れをする方針とした。

この方針を受け、保育関係課に保育関係者から問い合わせの電話が頻繁にかかってくることになる。当初、こうした電話対応は特定の職員で対応していたが、徐々に件数が多くなり、職員全体で対応することになった。こうした状況を受け、職員によって対応が異ならないように、既に対応している職員がこれまでの電話の受け答えをまとめた資料を作成し共有をした。このような取組みにより、基本的な新型コロナウイルスに関する対応方法や知識を学ぶことができた。

また、保育関係課では、コロナに関する全体的な業務にも関わることになる。令和2年夏

頃にコロナ禍で必死に働いている医療・福祉従事者に何かしら感謝を表すことができないか議論になった。保育関係課の職員も検討チームのメンバーに加わった。議論の結果、贈呈品のカタログを各施設に送るとともに、住民から医療・福祉従事者に寄せられた感謝のメッセージを掲載することになった。打合せに参加した職員は、これまでの業務と違い、新たな視点で物事を考えることができたので、大変だったが有意義だと感想を述べていた。また、この職員が、打合せの進捗状況を保育関係課に説明し、その後、この職員を中心に新型コロナの業務にスムーズに移れたとともに、他の職員が組織全体の動きに興味を持つようになった。

(3) 令和3年度前半の取組み

令和3年度では、夏頃から保育所、医療機関等に抗原検査キットを配布した。始めに、国からの配布に対応することになった。国では保育所等の施設の従業員向けに地方自治体経由でキットを配布することにした。全体の取りまとめは、医療関係局が担当していたが、一部、不良品が含まれており、保育所分は保育関係課が説明文を作成するなど不良品の対応をせざるを得なかった。また、不良品に関する問い合わせも保育関係課が対応する必要があったため、職員が自発的に回答文を作成し他の職員と共有し、保育所が不安にならないように、保育所に説明ができるように対応した。

次に、この地方自治体の独自の取組みとして、保育所や幼稚園などに通う子どもがいる家庭に自宅で検査できる抗原検査キットを配布した。その際に、保育関係課は、子どもは一人でキットを使う事ができず、キットに慣れていない保護者が子どもに対して使用することが想定されたため、注意事項をまとめた簡易な取扱い説明書を作成した。その後、配布したキットの一部の有効期限が1ヶ月に迫っていることが明らかになり、不安に思った保護者からの問い合わせの対応に追われることになった。

こうした、キットの配布の仕事から、職員は短期間で予想もしていない不良品の対応や有効期限切れの対応をしなければならず、国のキットと地方自治体独自のキットの対応が重なったことから、日頃から組織全体の動向に目を見張り、保育分野にどのような影響があるのか考えて行動するようになった。また、管理職は突発的なことが立て続けに起こり、状況を把握しづらい状況であったため、職員とのコミュニケーションを取り、職員の提案や意見を受け入れるようになっていた。

(4) 令和3年度後半の取組み

冬頃には、オミクロン株による感染者が急増した。こうした状況を受け、保育関係課の職員は、保育所への濃厚接触者への調査が継続して、実施されるのか不安に思っていた。多くの職員は、保健所の業務が逼迫している状況であったため、組織全体の動きを見極めつつ、何かしら対策が必要と考えていた。国の通知では濃厚接触者の特定が必要とされているものの、保健所が対応できない場合はどうするのか、その場合でも、多くの職員がこれまでの保育所とのやり取りから、引き続き保育所を開所するには感染リスクの高い保育士が安心して働けるよう、保育関係課として保育士について濃厚接触者の特定が必要と考えていた。

これは職員の共通な位置づけであった。しかし、保健所の業務が逼迫しているという状況下で、濃厚接触者の特定を実現するには、組織全体の状況と保育所の現場の両方の立場に立って考える必要があった。また、この時期に関係局から基本的に濃厚接触者の特定を高齢者に限定するという方針が出された。

こうした状況から、保育関係課の職員は、方針に対する課の位置づけから、自身の業務に縛られず、様々な視点から、保健所の負担軽減、保育所の視点から特定方法の軽減を実現するやり方を模索した。議論を重ね、最終的に、保育所が自ら濃厚接触者を特定する方法を考え出した。具体的には、保育所が、あらかじめ作成した名簿を元に、疫学調査時に保健所が使用するルールに基づき、濃厚接触者と思われる者に印を付け、範囲を特定することとした。実際に児童や職員に感染者が確認された場合、保健所は、この名簿により濃厚接触者を確認することとした。この特定方法は、濃厚接触者の特定に当たり、保健所や保育所の負担軽減をすることを可能にした。これにより、この特定方法は組織内で評価され、保育関係課の対応策が認められることになった。そして、保育担当課は新型コロナ業務を通して、これまでの先例重視の考え方とは異なり、積極的に新たな課題に取り組むことを当然のように考えるようになった。

4. 発見事実及び考察

本研究から、地方自治体の事業部門において、組織レベルの組織内地図を持ったメンバーが高次学習を実現するプロセスを明らかにすることができた。そこには、組織メンバーを対象にした Ando(2001)では明らかにされなかった、下位組織の位置づけである組織レベルの組織内地図の形成が見られた。これにより、メンバーが積極的に課題に取り組むことができ、下位組織の組織価値が変化した。具体的なプロセスは次のとおりである。

コロナ対策の令和2年度、令和3年度前半は、政策的業務に不慣れ職員は、コロナ業務を経験することで保育関係課の職員は、組織全体の方針を意識しながら、保育所に対応したコロナ業務に取り組んだ。このように、この段階において、Ando(2001)が指摘する組織内地図が形成されていた。令和3年度後半には、これまでの新型コロナ業務から多くの職員が組織全体の方針を意識し業務をするようになり、職員が共有する組織レベルの組織内地図が見られた。これは、高齢者に特化した濃厚接触者の特定という組織全体の方針に対し、組織価値である保育所を開所していくには、保育士の安全を担保する点から保育士について濃厚接触者の特定は必要という位置づけであった。この組織レベルの組織内地図により、職員は自身の業務に縛られず、検討する範囲が広がり、保育士の濃厚接触者の特定が実現できるよう、保育関係課は保健所と保育士の両方の負担を軽減するような取組みを検討し、対応策を打ち出すことができた。

このように組織レベルの組織内地図が形成された結果、下位組織の組織価値が「先例重視」から「積極的に新たな課題に取り組む」に変化し、ビジネスレベルの高次学習の実現が示唆された。

References

- Ando, F. (2001). *Soshiki gakushu to soshikinai chizu* [Organizational learning and navigation map in the organization]. Hakuto Shobo (in Japanese).
- Argyris, C. & D. Schön. (1978). *Organizational Learning: A Theory in Action Perspective*, Addison-Wesley.
- Beer, M., & Eisenstat, R. A. (1996). Developing an organization capable of implementing strategy and learning. *Human Relations*, 49(5), 597-619. <https://doi.org/10.1177/001872679604900504>
- Crossan, M., Lane, H. W., & White, R. E. (1999). An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of Management Review*, 24(3), 522–537. <https://doi.org/10.2307/259140>
- Kikuchi, A. (2004). Gyosei soshiki ni okeru soshiki bunnka to sono gakushu katei ni tsuite no chosa kenkyu [The investigation research on the organizational culture and the process of the organizational learning and administrative organization]. *Chiiki Keizai Kenkyu* [Regional Economic Studies], 15, 45-60 (in Japanese). <https://cres.hiroshima-u.ac.jp/15-04.pdf>
- Nakajima, M. (2000). Gyoseisoshiki no kankyo tekio ni kansuru hito kosatsu: Soshikibunka no shiten yori [A study on adaptation of public administration to their environment: the perspective of organizational culture]. *Doshisha Seisaku Kagaku Kenkyu* [Doshisha University policy & management review], 2, 195-214 (in Japanese). <https://doi.org/10.14988/pa.2017.0000004725>
- Nevis, E. C., Anthony J.D., & Gould, J. M. (1995). Understanding organization as learning systems. *Sloan Management Review*, Winter, 73-85.
- Shein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass.
- Tao, M. (1990). *Gyosei sabisu no soshiki to kanri* [Organization and management of administrative services]. Mokutaku sha (in Japanese).
- Tao, M. (2007). *Jichitai no jinzai manejimento* [Human resources management in local government]. Gakuyo Shobo (in Japanese).
- Uchikoshi, A. (2004). *Jichitai ni okeru kikaku to chosei* [Planning and coordination in local government]. Nihon Hyoron sha (in Japanese).

High-Level Learning Process Focused on Navigation Map in The Organization: A Case Study on Operating Division of Local Government

Hiroyuki MIZUTANI
University of Tsukuba
tonbogiri9876@gmail.com

Abstract: Existing studies clear that subordinate organization of local government take an important role in solution to political subject. But, Research on organizational learning for administrative organization is limited, and high-level learning processes have not been clarified. Among organizational learning targeted at private companies, Ando (2001) provides suggestions regarding high-level learning in subordinate organization. This existing study finds that high-level learning at the business level is promoted when organizational members form navigation map in the organization. According to Tao (1990), when subordinate organization participate in policy issues, each organization must maintain its own policies and ways of thinking. Considering this point, there is a possibility that organizational members will form navigation map in the organization even in administrative organization.

This study shows that by establishing the position of the business division, members are able to share the same position and proactively address policy issues. As a result of the formation of navigation map in the organization at the organizational level, the organizational value at the business level of subordinate organizations changes from emphasizing precedent to actively addressing new challenges. This change suggests the realization of high-level learning at the business level.

Keywords: local government, high-level learning, navigation map in the organization, case study