

協働による行政職員の意識改革のプロセス —— 面接調査による質的研究 ——

真 野 毅

要 旨

本研究では、行政職員が官民協働を通じて新たな知識を吸収し、行政職員の意識が改革されていくプロセスを明らかにした。官民協働を集中的に活用した自治体組織の一組織において、その組織の行政職員 10 名に面接調査をおこない、その質的データを、修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチを活用して、人と人の直接的なやり取り、社会的な相互作用という視点から分析した。その結果、15 の概念が生成され、6 つのカテゴリーが識別され、「職員の意識の変化」、「組織風土の変化」と「外部との協働の効果」の 3 つのカテゴリーグループに統合された。職員は、「公務員の DNA」と戦いながら、民間企業の視点を持つトップと上司からの「挑戦への後押し」に支えられ、現場での協働を通じて民間のマネジメントの実践力を身につけていく。民間との協働により職員の意識改革を成功させるには、行政組織内部に多様な人材を受け入れる覚悟と現場での実践体験を通じた暗黙知の習得が求められる。

キーワード：行政職員、よそ者、知識、協働、M-GTA（修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ）

1. はじめに

バブル崩壊後の 1990 年代以降、戦後の社会インフラの構築と福祉国家の実現にその効率性を発揮した官僚制度の限界が目立ってきた。官僚として規律を遵守することを過剰に叩きこまれた結果、規則の遵守そのものが自己目的化してしまい、その規律ができた目的を考えないが故に柔軟な対応ができなくなってしまったのである。また、行き過ぎた分業体制は、自部門の利益しか考えない、セクショナリズムを生むことになった。法的な強制力で税収が得られる行政においては、市場での競争がなく、外部環境の変化に鈍感で、放漫経営に陥りやすい。したがって、官僚制度の行き過ぎに修正をかけ、公共分野における経営の立て直しをすることが急務となった。

このような状況の中、1980 年代から始まった NPM¹⁾ の流れをうけ、日本においても地方自治体の経営改革が、「さわやか運動」という名称で三重県から 1995 年に始まった。その取組の中核となったのが、事務事業評価制度の導入である。事務事業評価の仕組みは導入が容易だったこともあり、財政縮減に取り組んでいた多くの自治体が参考にし、全国の自治体に広がった。しかし、事務事業評価は導入の容易さの反面、行政のマネジメント改革にはつながっていないようである。大住は「事務事業評価であれば、マネジメントの Will（意思）が明確でなくても形式的には実施できる」と、

1) NPM は、New Public Management（新公共経営）の短縮用語。先進国が財政赤字に陥った 1970 年代に、自由な市場活動を保障し、「小さな政府」を目指す新自由主義の流れの中で、アングロサクソン諸国を中心に、1980 年代から 1990 年代にかけて拡大した行政改革運動をいう。

事務事業評価が形式的な制度の導入だけに終わっていることを警告している（大住：2005）。広島大学行政評価研究会（2007）の調査でも、「実施が目的化している」と答えている自治体が35.3%もある。西野は、「一番大きな課題は、NPMが機能するための前提条件が未整備の課題であろう。とりわけ、様々なNPMのツールを与えられた公務員がマネジメント（経営）の意識・思考方法がない」と行政職員のマネジメント意識の欠如をNPMの一番の課題と捉えている（西野2004）。

他方で、少子高齢化、人口減少の時代に突入した日本において、縮小する税収で多様な福祉サービスを供給していくために「新しい公共²⁾」ということばに代表される協働によるガバナンスの向上が重視されるようになってきた。行政による統治ではなく、多様なアクターが対等な立場で協力して統治していくという新しいガバナンス体制が求められているからである。豊岡市においては、2009年9月に民間企業出身の副市長が公募で採用され、民間企業人の視点で、多様なアクターとの協働³⁾が推進されてきた。副市長の担当する環境経済部においては、民間人⁴⁾との協働による新規事業の実施、民間人が参加する協働型プログラム評価の導入や民間企業人の行政組織への受け入れ等が積極的に実施された。民間人とのさまざまな協働を通じて、民間組織の経営の基本的な発想、行動様式や文化の導入が図られてきたのである。それに伴い、職員の意識は着実に変容してきている。2013年に職員全員に行ったアンケート調査⁵⁾によると、環境経済部は、他の部門と比較して「リスクを恐れず新しいことにチャレンジする傾向がある」とともに、職員が「職場での意見が上層部に十分伝わっていると感じている」という結果が出されていることから、変容が進んでいることが分かるのである。もちろん、この変容が協働だけによってもたらされた訳ではないであろうが、その影響は大きいとみることができる。そこで、本稿では、後述する修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ（Modified Grounded Theory Approach: M-GTA）を活用することで、環境経済部の行政職員に面接調査を行い、民間人との協働を通じて、行政職員の意識が変容していくプロセスを明らかにする。

2. 研究の前提となる理論ならびに先行研究

民間人との協働による職員の意識変容プロセスを明らかにするのが本稿の目的である。本稿では、外部環境の変化に対応できていない地方自治体の官僚制組織の弊害を克服する戦略的手段として、民間人との協働を捉えている。そこで、最初に、行政職員の意識に大きな影響を与えてきた官僚制

2) 内閣府（2010）の「新しい公共」宣言で、「人々の支えあいと活気のある社会を作ることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場」と定義されている。

3) 協働は多義性のある概念であるが、本研究では、行政職員と民間人の協働を中心に扱っているので「公共的目的のために行政だけでなく多様なアクターが対等な立場で協力する行為の総体」と広義に定義している。

4) 民間人とは、政府の機関・組織に属さない人すべてを示している。

5) 豊岡市が（株）エルネットに委託した“新しい職場文化”づくりに向けた「職員の意識調査」のアンケート調査の結果。2013年7月31日から8月9日にかけて全職員（約900名）を対象に実施され、665人が回答している。

組織に関する理論と、日本における官僚組織の慣性力に関する先行研究を検討する。次に、組織と環境の関係を理論化したコンティンジェンシー理論のレビューを行い、その理論的限界を踏まえて、組織における知識の利用・獲得プロセスという観点から組織現象をとらえなおした組織認識論を検討した。本稿は、民間人との協働により、外部の知識の利用と獲得を可能にすることが、職員の意識変容を促進すると考えており、そのメカニズムの分析に組織認識論が活用できると考えたからである。最後に、日本における協働を通じた行政職員の意識変容に関する先行研究をレビューする。

2.1 官僚制組織の影響

官僚制組織は、行政職員の意識の形成に大きな影響を与えてきた。Weber は、官僚制組織を1つの目的達成に向けて、効率的に、長期的に安定したサービスが提供できる最も理想的な組織モデルと考えた(尾高 1979)。達成すべき目標に向けて、遵守すべき規則や手順に基づき、命令の一元化が貫徹されたヒエラルキー構造の中の役割や地位に応じて、分与された仕事を執行する組織が最も効率的であると考えられたのである。厳格に合理的に設計された近代官僚制の組織は、命令の連鎖、分業体制、公式化、業績重視、非人格的手続きという特徴を持ち、これらの特徴を合わせることで組織の目標を効率的に実現することができる(田尾 2010: 144-145)。しかし、これらの理想的な官僚制の特徴が組織の弊害となってくる。Merton (1949) は、訓練された無能力、規律の自己目的化、自己利害の擁護、規範の神聖化、人間関係の非人格化等、Weber が理想とした官僚制の特徴そのものに病理が内在しているという「官僚制の逆機能論」を指摘した。

日本においては、現代においても、行政組織は前例踏襲主義や事なかれ主義のお役所仕事と揶揄され、官僚制の逆機能が問題視されてきたにもかかわらず、官僚制組織は依然として地方自治体の基本的な組織構造として維持されている。田中(1994)は、地方行政官僚制における組織改革を、組織社会学的視点から研究し、変革の限界は、法規範やルールなどの「制度的要因」にあるのではなく、職員自身の「行動的要因」に起因するところが大きであったと結論づけている(田中 1994: 561)。田中は、官僚制組織から脱官僚制組織へという新しい枠組みを創出していくために、「組織理念」(組織目的など)を変革し、次に「構造」(機構改革、新制度導入など)を変革し、さらに管理運営過程における「機能」(地位—役割関係など)の変革を進めた。「組織理念」や「構造」の変革はスムーズに導入できたが、人間の行動変革に結びついている「機能」の変革は困難であったと指摘している(田中 1994: 570)。「新制度が導入されても、それが実施される仕方は結局、それを運用する側の新制度に対する理解の仕方や意識と、それを運用する能力に依存している」ので、職員の意識改革なしに、真の組織改革はありえないと結論づけているのである(田中 2009: 11)。

地方自治体の組織においてセクショナリズムが醸成されるメカニズムを調査した研究もある。菊池(2004)は、①これまで役所というものを形作ってきた、「暗黙的に共有されている仕事の進め方やものの考え方」、つまり組織文化や部門文化がどのような形で存在し、そしてどのように共有されてきたのか、②そしてそれらがどのような影響を職員に与えるのか、③そしてそれらがどのような

プロセスで学習されているのかについて、M県庁において調査している。その結果、①組織文化や部門文化は、職員それぞれが自分と他者の役割というものをまず定義し、その役割間の関係性から形成される規範のようなものであり、日常業務、会議、上司との確認作業などにおける双方向の学習によって、維持や新たなものの積み上げが行われている、②組織文化が、他者や他部門、またはこれらの役割というものを強く意識したうえで行動を起こすという、行政職員の行動パターンが裏付けになっている、③1つ1つの案件について行われている確認作業が、大きな役割を担っている、という示唆を得ている。このような組織の環境に対応するためのルーティン変化を組織学習と捉えたのが、March (1991) である。彼は、既存のルーティンを使い続けると、既存のルーティンの修正 (Exploitation) に留まり、新しいルーティンの開発 (Exploration) を排除する傾向あることを明らかにした。職員の意識改革につながる、新しいルーティンの開発 (Exploration) は難しいことが示唆されているのである。

2.2 組織の環境適合論：コンティンジェンシー理論

官僚制組織が、外部の環境から閉じた理想的な組織モデルと考えられたのに対し、1960年代後半から1970年代において、どのような環境でも最適な組織構造は存在せず、組織特性は外部の環境に依存すると考えるコンティンジェンシー (Contingency; 条件適合) 理論が生まれている。Burns & Stalker (1961) は、イギリス国内のエレクトロニクス企業20社を調査して、環境の安定性に応じて組織構造に変革することで好業績が残せることを見出している。比較的安定した市場環境の下では、責任や権限階層が明確な官僚制型の「機械的組織 (Mechanical Organization)」が有効であるが、不安定で変化に富む市場環境の下では、規則が少なく自由なコミュニケーションを重視する「有機的組織 (Organic Organization)」が有効となることを発見している。Lawrence & Lorsch (1967) は、環境不確実性の違う3つの業界において、製造部門、研究開発部門と販売部門の「分化 (Differentiation)」と「統合 (Integration)」の度合いを調査した。プラスチック組織は環境がもっともダイナミックで多様であったため、その支配的な課題がイノベーションであり、3つの好業績組織のうち分化が最も進んでいたのに対して、容器組織は非常に安定的で同質的な環境であったため、業務活動の規則正しさや一貫性が重要視され、各職能部門にも高度の分化はなかった。分化と統合のレベルが違う組織であっても、環境の不確実性と合致していれば、成果があげられるという結論を出しているのである。コンティンジェンシー理論は、環境と変化に対応して、どのような組織が環境適合できるのか最終的な方向を明らかにした。しかし、コンティンジェンシー理論には、どのようにすれば環境との適合が可能になるのかという分析視点はない。

2.3 組織認識論

コンティンジェンシー理論は、組織の中にいる個人の行動、小集団の行動、集団間の行動という重要な構成要素がどのように組織全体に影響を及ぼしているという視点はない。このことを批判し、

組織学習における人間の行為と認識の重要性を説いたのが Argyris (1972) である。彼は、人間のすべての意識的な行動は、認識を基礎においており、その認識に従い、行為を実践し、同時にその行為から学んだものをその行為に反映していくと考えた。そして、人々がもつこのような知識を「行為の理論」と呼び、組織も同じような「行為の理論」を持つと考えたのである (Argyris & Schön 1978)。加護野は、この組織の行為の理論を、「それを構成する諸個人に共有された『組織の地図』と『組織のイメージ』として、記憶される。これらは、個人が自分自身の回りで起こっていることを理解するのに役立つ。しかし、この知識は不完全なものである。個人はそれをより完全なものに近づけようとしている。それが組織学習のプロセスである」と説明している (加護野 1988: 38)。

加護野は、この「行為の理論」を援用し、組織における知識の利用・獲得のプロセスという観点から組織現象を捉え直し、組織の変動のメカニズムを動態的な視点から分析して組織認識論を展開した (加護野 1988: 36)。加護野は、組織認識論の前提として、「人間は情報の能動的な探索者であり、人間が外界を理解するための枠組 (= スキーマ) によって情報の探索は影響される」という命題を立てたうえで、「個人の中に蓄積されたスキーマは変化に抵抗するという頑強性をもっている」という命題にたどりついている (加護野 1988: 81)。スキーマとは、「個人の知識として蓄積された情報である。それは、情報を結び付け、関連づける情報である」 (加護野 1988: 67)。記憶された既存のスキーマに合致した学習よりも、新しく受け取った情報と記憶された情報との「新しい結合」には、スキーマそのものの改革を伴う学習が必要となるからである。

スキーマは、社会に共有され、伝承されることによって知識の共有と伝承が行われる。個人的にみれば心理的プロセスである認識が、集団や組織からみると社会的なプロセスとなる。加護野は、企業組織のような組織構成員に共有されるスキーマの集合体を「日常の理論」と呼んだ。組織のなかの行為者が持ち、日常的に活用している知識という意味で「日常の理論」と呼んだのである。組織における認識について、クーンのパラダイムを援用して、組織にパラダイムの概念を導入した。クーンのパラダイムは、科学論の用語であり、「一般に認められた科学的業績で、一時期の間、専門家にたいして問い方や答え方のモデルを与えるもの」と定義されている。組織におけるパラダイムは、図 3-1 に示したように、3つの相互に関連しあったものから構成されている。1つは、「基本的メタファーによって表現される世界観」である狭義のパラダイムである。2つめが、「スキーマの集合としての日常理論」である。組織の構成員がさまざまな状況でいかに行動すべきかを具体的に示す価値・規範としてのパラダイムであり、組織文化に近いものである。3つめが、日常の理論を体現化する具体的な「見本例」である。図 2 に示したように、狭義のパラダイムは、日常の理論を正当化し、見本例は日常の理論により正当化されなければならない。それと同時に、見本例は、日常の理論の妥当性の維持・体現・伝承を行い、日常の理論は、狭義のパラダイムの維持・体現・伝承を行うのである。この3つのレベルは互に関連しあい、相互に補強しあっており、組織における統一性と安定性、柔軟性と発展性を理解する鍵となる。

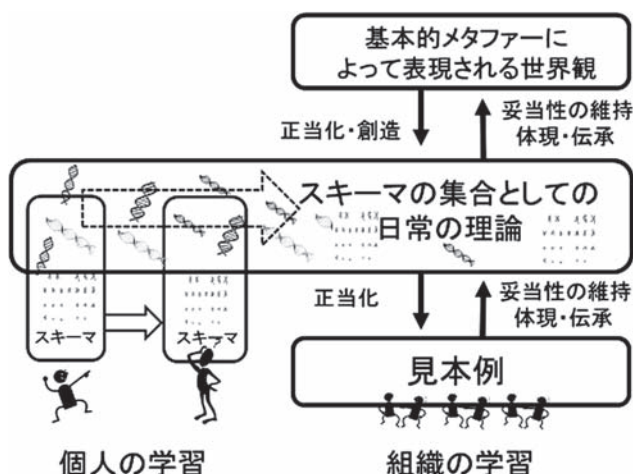


図1 スキーマと組織のパラダイム：3つのレベルの相互関係
(出所)：(加護野 1988：110) 図3-2に筆者が加筆

個人のスキーマは、変化に対して抵抗するという頑強性を持っているように、組織のパラダイムも頑強性を持っている。この頑強さは、3つの要素から生じると考えられている。1つめは、パラダイムに合致する情報は獲得できるが、合致しない情報は獲得することが困難となる点である。蓄積された個人のスキーマは、スキーマに記憶された学習の範囲（情報から引き出された意味に対して）で対応しようとするので、既存のパラダイムに合致しない情報を、組織としても獲得することも難しいのである。2つめは、たとえパラダイムと合致しない情報を入手したとしても、パラダイムの信奉者に、現在のパラダイムが通用なくなっていることを説得することが難しい点である。既存のスキーマそのものの改革を伴う学習を簡単にできる人は、少ないのである。最後に、パラダイムは、それ自体が問題解決能力を有しているので、新しいパラダイムによる問題解決より、過去の成功のパターンによる問題解決に向かわせる点である。環境の変化に対して、すでに確立されたパラダイムを創造的に破壊することは難しいのである。

パラダイムの改革には、慣性力の克服が求められる。加護野は、パラダイムの革新の成功事例としてシャープと住友銀行をあげ、パラダイムの転換プロセスをモデル化している。パラダイム転換の第1段階は、変化の土壌づくりである。2つの事例から、問題、矛盾、緊張、危機などの不安定状態の創造と増幅というトップの「ゆさぶり」が危機感を創出し、組織改革の心理的エネルギーの重要な供給源となっていることを明らかにした。第2の段階は、突出集団の発掘と育成と見本例の提示である。集団の創造的な突出を促進するための5つの条件があげられている。①社内の雑音からの隔離、②集団内に十分な異質性を取り込むこと、③集団の規模を、少なくとも初期の段階では小さくしておくこと、④きわめて挑戦的な目標と明確な納期の設定、並びに、⑤予算、庶務手続きなどの組織的障害の排除である（加護野 1988：220-221）。第2段階で最重要とされているのが、この突出集団が成功の実績をつくりあげることである。実績こそが新しい発想の有効性をひとつひとつに説

得する根拠となるのである。最後の段階は、パラダイムの伝搬と定着化としている。「突出集団が生み出した新しい発想を社内に伝搬させること、発想の変化をさらに増幅させること、新しい発想システムとして体系化することである」と説明している（加護野 1988：222）。

2.4 協働を通じた行政職員の意識変容に関する先行研究

日本における協働を通じた行政職員の意識変容に関する研究は、行政とNPO（Nonprofit Organization: 非営利組織）の協働に関するものが多い。これは市場の失敗と政府の失敗により、行政との協働の牽引役としてNPOへの期待が膨らんだこと、またその期待に反して、行政とNPOの協働が形だけのものに終わっているケースが多いことが背景にある。これについては、行政職員のNPOに対する理解の欠如が、NPOの活躍が十分でない原因であることが指摘されている（内閣府国民生活局 2007）。行政職員のNPOとの協働に対する意識特性を調査によって定量的に明らかにし、職員の協働意識を啓発することを提案する研究もある（小田切・新川 2008）。しかしながら、どのようにすれば職員の協働意識が生まれるのかという分析までに至っていない。さらに、M-GTAによる質的調査を行い、都道府県レベルの一自治体においてNPOと協働を体験した自治体職員に対して、職員のNPOへの理解がNPOとの協働を通じて深まっていくプロセスを明らかにした研究もある（小田切 2009）。協働体験を初めて経験した9名の面接調査にもとに、職員レベルでの民主化に関する意識を分析した結果、「協働経験をもたない職員はNPO/協働に対して漠然とした期待と不安を抱えている点、協働の実践が進む中でNPOとの行動様式の差異を感じる点、対話や相談を通じてNPOや協働への理解が促進される点、そして、それらの経験をもとに協働像や公共像が新たに醸成される点」（小田切 2009：119）が、協働における職員の意識変容過程のモデルであると提案したのである。ただ、NPO以外のアクターとの協働でも同じ傾向が確認される可能性があるし、職員の意識レベルの変容を捉えているが、組織レベルの変容についての分析視点はない。

本研究も、行政職員の協働による変容プロセスをM-GTAにより調査するものであるが、協働により意識改革が起こっていると考えられる部門に対して、外部のNPOとの協働だけではなく、組織内部に入ったよそ者や外部の多様なアクターとの協働も含めている点、さらに協働体験以外の環境要因も考慮して分析している点が特徴である。特に、豊岡市役所に入った民間企業人と行政職員との協働関係においては、組織の慣性力を克服する解決策として、民間企業人が担うよそ者の役割に注目している。ドイツの社会学者Simmel（1964）によれば、「よそ者」は、「今日来て明日とどまる人、いわば潜在的放浪者」であり、社会システムの成員ではあるが、つよく帰属していない成員のことである。移民を「よそ者」のモデルとしたSchutz⁶⁾は、「よそ者」が新しい集団に入ることによって起こる変革プロセスを分析し、異なった「集団生活の文化の型」で育った「よそ者」は、「接近集団

6) シュルツは、移民のように異なった「集団生活の文化の型」で育った人をよそ者と定義している。この研究では、限られた期間、民間企業から豊岡市役所に入った若手企業人（1～3年）と副市長（一期4年）を指している。

の成員が明々白々と見なしているほとんどあらゆることに、疑問符を付けざるをえない存在」と考えているのである (Alfred Schutz 1964:10)。

3. 研究方法

3.1 修正版グラウンディド・セオリー・アプローチ (Modified Grounded Theory Approach: M-GTA) という分析方法

GTA とは、質的データを用いて、データに密着した分析から、事象の概念化をしていく質的研究法である。この研究アプローチは、1960 年代に米国の社会学者であるグレーザーとストラウスにより提唱されたものであるが、本稿では、木下の M-GTA を活用して分析をした。データを分析することを「コーディング⁷⁾」と呼ぶが、グレーザーとストラウスの提唱するデータの切片化はコーディングに多くの時間が取られ、切片化したデータのコーディングに注力すると解釈が難しくなる。一方、コーディングを疎かにすると質的データの客観性がなくなってしまう。M-GTA は、質的データのコーディングと深い解釈を同時に行いながら、そこから説明力のある概念を生成することに適した分析方法である。事例分析法では動態的な職員の意識の変容を捉えるのは難しく、職員との面接を通じた会話内容からコーディングと深い解釈を行う M-GTA は、職員の意識変容のプロセスをモデル化するのに、適切な分析方法であると考えた。

3.2 データ収集の手続き

分析データは、2015 年 6 月～8 月の期間、豊岡市の環境経済部の職員の協力を得て、面接調査によって 10 名の職員のデータを収集した。面接調査は、半構造化面接により実施した。最初に調査の目的を伝え、既に共有されていた、環境経済部が「リスクを恐れず新しいことにチャレンジする傾向がある」という調査結果を見せ、この調査結果をどう思うか、これは既存の状態なのか、新たに变化してきたものかという質問から始めた。すべての調査協力者が、新たな変化であると認識していた。続けて、その変化の要因、更に変化のプロセスについて聞いていった。筆者からの質問は簡単に行い、漠然とした発言があった場合は、具体例を示してもらうようにした。変化の要因について自分の感じていることを次から次へ話してくれる調査協力者もいたし、質問に対して、明確な返答をすぐできない調査協力者もいた。そんな場合は、予めリストした組織の変容に影響を与えている要素について質問を行った。調査の途中で、出身地、性別、年齢、学歴、職歴、兄弟の移住地、配偶者の職歴、両親の職業、子供の数や暮らし向きを確認した。面接内容は録音して、逐語録を作成し、ノートには筆者の感じたことをメモする程度にした。10 名の面接における逐語録は、A4 の用紙で約 200

7) コーディングとは元来数量的研究法の分析用語であり、データを一定の方式でシステムティックに分類しながらまとめしていく作業である (木下 2003:92)。

ページのデータとなった。

3.3 分析手続きとプロセス

M-GTAにおけるコーディングは、面接記録したデータから「概念」を生成していく「オープン・コーディング」で始まり、概念間の関係性から「カテゴリー」を生成し、分析結果全体の論理的体系化を進める「選択的コーディング」で収束させていく。概念生成において「深い解釈」を行うには、データの中に表現されている人間の認識、行為、感情、そして、それらが関係している要因や条件などをデータに即して検討していくことが重要となる（木下 2003:138）。M-GTA のコーディング特性は、質的データの客観性を理解するのに重要である。コーディングの鉄則は、解釈によって生成された全ての概念が常にデータと直接対応関係が確認できるようになることである。図2で示したように、データとその解釈した概念とは一定の距離にあり、具体的な作業は、「研究する人間」がデータのある個所を解釈する。それを説明できる概念を生成するのであるから、「研究する人間」をはさんだ立体的な線が示すように概念を生成するということは同時に、データからの分離を意味する（木下 2003:150-151）。データに密着した（Grounded on Data）分析を行うが、ひとたび概念ができたなら、データは捨て、視点をデータ側から概念側に切り替える。データを重要視しながらも、その後はデータから分離するのである。M-GTA は、後述する分析ワークシートを活用し、データ本体からの分離を行う。また、「研究する人間」の分析上の視点となる「分析焦点者」の設定も重要となる。この研究においては、民間人との協働を進めている職員の視点を「分析焦点者」とし、分析焦点者にとってどういう意味になるだろうかという視点でデータを解釈した。ただ、分析焦点者を視点として經由するけれども、意味の解釈は分析者が責任を持つということになる（木下 2007:158-159）。

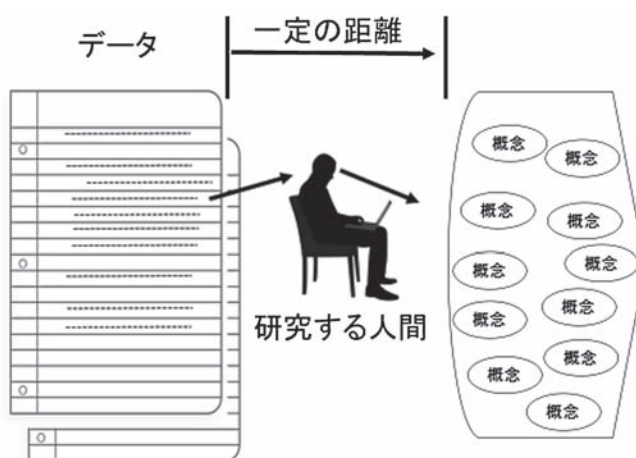


図2 M-GTA のコーディング特性
出所：(木下 2003:151) から抜粋

5名の調査協力者を面接した後、全体的なデータを概観し、データが最も豊富な協力者（No.1）から分析を始めた。木下が提唱する「分析シート」を活用して、面接データの文章、段落や文の中で意味あるものを抽出し、その部分（「具体例」）を抜き出して、具体例から読み取れる「概念の定義」、「概念の名称」、分析の際の「理論的メモ」を1つの概念について1つの分析シートに書き込んでいった（表2）。

表2 分析シート例：「協働ネットワークの広がり」という概念の生成

概念	協働ネットワークの広がり
定義	よそ者との議論・協働事業の経験により、新たな協働への取り組みが広がっていく様子
具体例	<ul style="list-style-type: none"> ● 雰囲気として、それ（外部と協働すること）が当たり前になってるし、いろんなところに意見が聞けるようになった。多様な意見を聞いた後で判断できたりとか、そういうことができる環境も含めて大きいのかなと思います。今までなら限られた人間で、根拠もなく決めてたようなことが、その当時は最善だと思ってただけけど（協力者1） ● やっぱり、いろんな人がおるっていう、そもそもいろんな人と付き合う前にやっぱりいろんな人がおるっていうのは、あの～感覚的なものでオープンに成り易いのかと思いますね。（協力者8） ● Tさんが入ってきてから、一気に世界が広がった。いろいろなメディアの人と友達感覚で知り合いがいて、誰でも惜し気なく紹介してくれる。東京についていき、いろいろなところを回って、繋がりができた。（協力者5） ● 副市長はプラス。昼休みにちょっと話しかけて、ヒントをもらう。そのヒントを私は自分なりに咀嚼して考えて、実を結んでいく。これも知らない連中から見れば、また私が考えてやったぞという感じ。（協力者3） <p style="text-align: right;">（その他は省略）</p>
理論的メモ	<p>よそ者との議論や外部との協働の経験により、新しい協働へのアプローチへの抵抗がなくなっていく。</p> <p>内集団のよそ者から民間の持つ暗黙知を習得しながら、外との協働に対してもだんだん積極的な展開ができるようになっていっているようだ。</p>

このように分析シートを活用して、民間人との協働を通じて、職員がどのように変容していくのかを概念として生成していった。最初の協力者（No.1）を終えると、次の協力者（No.2）に移り、その具体例が、既に生成した概念に該当するものか、または、新しい概念になるのかを1つ1つ分析していく。調査協力者の数が増え、具体例を並べていくと、概念そのものが鮮明になっていく。このようなオープン・コーディングを5名分の概念生成を終えた時点から、概念間の関係性を分析して、仮のカテゴリーの生成を行い、概念のカテゴリー化と共に、結果のモデル化も構想しながら検討していった。このような分析プロセスは、継続的比較分析法と呼ばれており、最終10名の調査協力者で、新たに重要な概念が生成できなくなり、理論的飽和点に達したと判断した。

4 分析プロセス・結果

4.1 調査対象組織である環境経済部の背景

調査協力者は、延 2 年以上環境経済部に在籍し、現在も同じ部に在籍する豊岡市職員を対象とした。調査協力者 10 名の概況は、表 3 のとおりである。

表 3 調査協力者の概況

No.	年代	性別	役職	出身地	民間経験	経済部在籍年数	市役所在籍年数
1	30 歳代	男	主任	地元	なし	7	12
2	40 歳代	男	課長補佐	地元	あり	3	24
3	40 歳代	男	係長	地元	なし	4	23
4	30 歳代	男	主事	地元	あり	4	4
5	40 歳代	男	主任	地元	あり	7	17
6	50 歳代	男	課長	地元	なし	4	32
7	50 歳代	男	部長	地元	あり	4	34
8	40 歳代	男	主任	地元外	あり	3	10
9	40 歳代	男	主査	地元	あり	4	19
10	50 歳代	男	部長	地元	あり	6	34

調査対象組織である環境経済部は、2013 年 4 月に、政策調整部の地域戦略推進課と経済部が統合して発足している。地域戦略推進課は、エコバレー推進係と大交流推進係から構成され、民間企業出身の副市長のスタッフ部門として豊岡市の経済成長戦略を推進していた。エコバレー推進課は、カネカ・ソーラーテック（株）と協働で大型太陽光発電事業を展開し、大交流課は、日和山観光（株）と東京にアンテナショップを開設するなど、民間企業との協働による事業が次々に企画推進されていた。この統合により、エコバレー推進係は、経済部の経済課に編入され環境経済課となり、大交流推進係は、経済部の観光課に編入され大交流課となった。事業の執行が中心であった経済部に、企画スタッフ部門が加わったことになる。

2013 年 4 月から、総務省の若手企業人・地域交流プログラムを活用して、2 社の企業より 2 名の若手企業人が、環境経済部で継続的に研修中である。2 名とも大交流課に配属され、2012 年から戦略的に取り組んできた海外から外国人観光客の誘致を担当してもらうことになった。さらに、豊岡市では、限界の見ていた事務事業評価を 2012 年に凍結し、「協働型プログラム評価⁸⁾」が導入されている。協働型プログラム評価は、地域を構成するアクターが当事者として評価プロセスに加わる「参加型評価」である。環境経済部においては、この協働型プログラム評価を活用して、地域の多様な

8) 協働型プログラム評価においては、目的達成のための政策体系（作戦書）となる目的—手段のロジックモデルを、行政職員と地域のアクターが一緒にワークショップを通じて検討することを重要視している。

アクターと一緒に大交流とエコバレーの戦略が2013年より毎年検討されている。このように、環境経済部においては、様々な民間人との協働を通じて、民間企業の経営の基本的な発想、行動様式や文化の導入が図られてきたのである。

4.2 概念生成、概念のカテゴリー化と結果のモデル化

概念の生成と並行して、生成された概念間の関係を分析しながら、カテゴリーを生成していくプロセスを図3に示した。このプロセスのなかで、最大24まで概念を生成した。24の概念が生成された時点で、よそ者効果、人事・組織効果、職場・職員の変容、協働効果、公務員のDNAという5つのカテゴリーに分類し、それぞれの関係をモデル化しようとしたが、概念やカテゴリー間の関係が複雑であり、直ぐには説得力のあるシンプルなモデル化には至らなかった。図3の概念生成プロセスにおいて、分析ノートの概念を、その具体例と具体例の解釈が正しいのかを確認しながら、概念の廃棄、名称変更や統合を行い、何度もカテゴリーを見直し、変容プロセスのモデル化も何度も見直しをしていった。

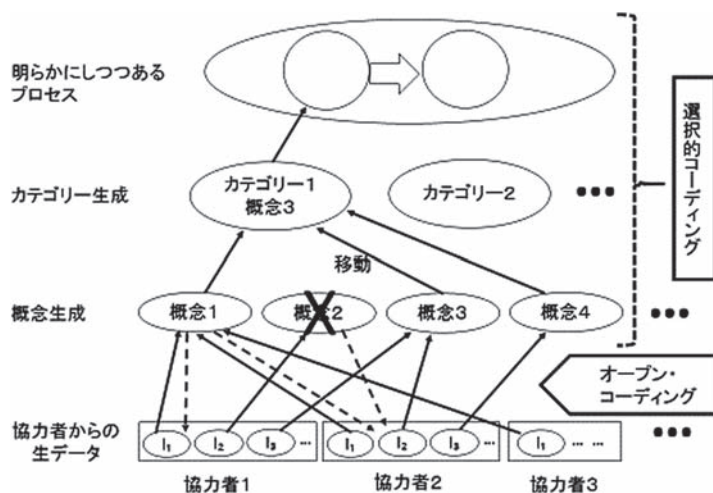


図3 概念生成モデル

出所：(木下 2003:184) から抜粋し、筆者が加筆

例えば、No.1の「みんな来る前は戦々恐々として、楽天から来るらしいぞと、日立からも、・・・外の風ということで、ま、あまりそういう経験がなかったので、その頃はどんな人が来るんやろ、今までのこと全部否定されるのではないか」という具体例に対して、「よそ者に対する不安と期待」という概念を生成した。しかし、他の協力者の具体例をいくら検索しても、同じ概念の具体例は発見できず、この概念は最後に破棄した。ただ、この具体例から、職員がかなり同年輩のよそ者を意識していることがわかった。さらに、同期入社の間でも、負けたくないという気持ちという具体例を発見し、日頃淡々と仕事をこなす行政職員にもかなりの競争心があることがわかり、「切磋琢磨に

よる学習意欲の向上」という概念を、他の具体例から生成することができた。

最終的には、表5の15の概念に収斂され、15の概念は、6つのカテゴリとして抽出され、またその関係性から3つのカテゴリグループに収束した（表4）。概念名は {}, カテゴリ名は [], カテゴリグループ名は 《》 と示し、それぞれモデル化された職員意識の変容プロセスを整理した。

表4 生成された概念・カテゴリ・カテゴリグループ

カテゴリグループ	カテゴリ	概念
職員の意識の変化	公務員の DNA	前提踏襲主義 上意下達 縦割り行政
	モチベーションの向上	目的・目標の共有化 チャレンジの見える化 思いを共有できる仲間と仕事をする喜び 協働ネットワークの広がり
	能力の向上	協働の手法の習得
組織風土の変化	挑戦への後押し	民間視点を持つトップへの安心感 上司による挑戦への支援 組織の風通しのよさ
外部との協働の効果	職場での体験 (よそ者効果)	よそ者からの暗黙知の習得 切磋琢磨による学習意欲の向上
	現場での体験 (パートナー効果)	協働相手からの期待の高まり 外部との協働による新たな関係性の構築

(1) 職員の意識の変化

面接調査の結果、全ての調査協力者が、最初の質問である「リスクを恐れず新しいことにチャレンジする」という大きな《職員の意識の変化》が、環境経済部の組織に起こっていることを感じていた。彼らがこの変化について語る時、彼らのほとんどが、公務員の潜在意識について説明しはじめた。{前例踏襲主義}、{上位下達}、{縦割り行政}の3つの概念である。これらは、現在の市役所の多くの部門の職員が持っている官僚制で養われた公務員の行動様式であり、環境経済部の職員も慣れ親しんできた共通の行動様式でもある。さらに、環境経済部の職員が新しいことにチャレンジしたとしても、彼らの周りには、特に他の部門には、これらの変化に抵抗する人物や組織が存在することもわかった。例えば、「異動で外の（部門）から入ってきた人は、悪気はなくても、（外の部門では当然とされている）縦割りだとか、うちの部と違う仕事のやり方をするし、元々我々もそういう DNA が染みついているので、（結局）元に戻っちゃうことがあるんですよ」という {縦割り行政} の概念の元となった具体例からヒントを得て、深く職員の潜在意識に潜んでいる [公務員の DNA] というカテゴリを抽出した。

他方で、「今までの公務員のやり方では今後通用しないという意識が強くなっている。で、民間企業の仕事の考え方・進め方というのをどんどん吸収していこうという意欲がかなり強いですね」という調査協力者 No.7 の具体例が代表するように、環境経済部の職員は、[公務員の DNA] から脱皮

したいという気持ちが強いことが明らかになった。職場では{目的・目標の共有化}が促進され、{チャレンジの見える化}により、チャレンジする機運が生まれていた。さらに、民間人との協働により、{仲間と仕事をする喜び}が生まれ、{協働ネットワークの広がり}につながっている。これらの概念をまとめて、[モチベーションの向上]というカテゴリーを生成した。今までの上意下達で、前例踏襲の仕事を正確にするという仕事の仕方では得られなかった仕事の達成感を感じており、これらの概念は、モチベーションの向上につながっていたからである。協働型プログラム評価等の研修等を通じて得た{協働の手法の習得}が、職員の意識にポジティブな影響を与えていたこともわかった。これは[モチベーションの向上]のカテゴリーとは別に、[能力の向上]というカテゴリーとして生成した。ファシリテーションやロジックモデル等の協働の手法は、職員が協働の推進役を担うために必要な[能力の向上]となる。このような[能力の向上]により、職員は協働の推進役として、協働相手である市民から認められ、それが[仕事の達成感]に結びついているのである。

(2) 組織風土の変化

《組織風土の変化》は、《職員の意識の変化》と相互に影響しあうカテゴリーグループである。職員は、{風通しの良い組織}の中で、{民間視点を持つトップへの安心感}を持ち、{上司による挑戦への支援}を受けている。「やっぱり正直上司だと思う。どんどんやっていこうという人物が揃っていた」とか、「提案したり、意見を言ったりしたら、じゃ、ちょっとやってみろ、とそういう土壌ができていく」という具体例等より、[挑戦への後押し]というカテゴリーを生成した。この[挑戦への後押し]は、[公務員のDNA]を打ち負かしていく組織風土を推進する

(3) 外部との協働の効果

《外部との協働の効果》は、《職員の意識の変化》を推進するカテゴリーグループである。職員の意識改革に最も影響を及ぼしているのは、環境経済部に派遣された若手民間企業人という答えが多かった。「新しい人達に引っ張られるように変わってきた。会議のやり方とか、数字の取り方だとか。目標を定めて、何の為に事業をやっているかということなどをいままでは甘く考えていたと思う」という具体例等から、{よそ者からの暗黙知⁹⁾の習得}という概念を生成した。菊池(2004)が指摘するように、行政職員の「暗黙的に共有されている仕事の進め方やものの考え方」は、日常業務、会議、上司との確認作業などにおける双方向の学習によって培われる。行政組織の現場に入った若手民間企業人だからこそ、日常業務のなかで、その暗黙に共有されている行政の仕事のルーティンに疑問符をつけることができる。また、よそ者である若手民間企業人は、行政組織にいる職員では考え付かない課題に対して、解決策の糸口を提供していくだけでなく、{切磋琢磨による学習意欲}

9) 言語化して説明可能な形式知に対して、言語化できない知識をいう。ハンガリーのマイケル・ポランニーは、「私たちは言葉にできるより多くのことを知ることができる」と言葉にできない暗黙知の概念を提唱した。

表5 生成した概念一覧

概念	定義 / 代表的な具体例（語り手）
前例踏襲主義	前例踏襲を第一とする仕事の仕方。前例に問題があっても、前例となっていることを主な理由として、改善を先送りすること 観光イベントなどでも、毎年やっているの、それを終わらせればよいというところがあると思う。誰に向けてやって、何が目標で、例えば観光イベントなら宿泊客が何人で、というところまでおとしこむような考え方をしないといけない。（協力者5）
上意下達	上位者の意志や命令を下位者へ徹底すること。（組織内だけでなく、国と地方、行政と市民の関係にも適用される） 法令に基づいたようなものというのは、それを正確にすることが求められているというか、評価のポイントだと思うんですし。評価というか、求められている、そこで変わったこと、新しいことというのは求められないですね。（協力者1）
縦割り行政	部門間で同じような業務がされても、横の連絡・調整がほとんどなく、それぞれが縦のつながりだけで行われている行政のありかた 縦で、ラインでしか仕事ができない、で、横で情報を出そうとも取ろうともしないんですね。自分の与えられたラインの仕事さえしておけば何も問題ないからじゃないですか？（協力者2）
よそ者からの暗黙知の習得	よそ者が内組織に入ること、日常の職務を通じて、民間企業の仕事の進め方や考え方を学ぶこと 考え方がまったく豊岡市と違う考え方が入ってくるので、やっぱり上司も部下、後輩も周りも刺激を受ける。こんな考え方があるんだとかそういうふうを感じ、特に若い子は感じるんじゃないかなと思うんですよ。（協力者4）
上司による挑戦への支援	上司が部下の挑戦を後押ししてくれること A補佐にしてもB課長にしても、挑戦することに応援してくれる、なんでもとりあえずは、肯定でとらえてもらえる、逆にプレッシャーを踏むのが悪みたい、雰囲気すごいできていて、それはチャレンジし易かったというか、発言もし易かったです。（協力者1）
民間視点を持つトップへの安心感	トップマネジメントの意思決定に民間視点の評価が存在することに対する安心感 副市長という立場に民間のスキルがある方がいらっしゃる、ということが大きいかなと。やっぱり、市長の横にいて、民間の意見が耳にも入りますし、そういうことでの意見をされるというのが、僕は大きいかなと。（協力者1）
協働ネットワークの広がり	よそ者との出会い・協働の拡大に従い、協働への取り組みが増加している状態 ああいうところ（ワークショップ）で、（行政は）入れない世界じゃないよというのを向こう（民間人）が感じてくれたからこそ、それがきっかけでこちらへアプローチが深くなってきた。（協力者3）
協働相手からの期待の高まり	職員の対応の変化に対して、パートナーの期待が高まっていく状態 昔なら役所はこれがルールですって終わりだったのが、新しくやってくれそうだという期待を持って話しかけてくれるから、私に情報が集まってくるし、こちらもそれに応えようとするから新しい事業を始めてみたりというのがある。（協力者3）
目的・目標の共有化	目的・目標が明確となり、共有化することで、その目標達成のための手段の議論が闊達となること あるべき姿から落としていく、目的と手段がはっきりわかる。これをしなくていいというのがはっきり見える。少なくとも職員は自分の仕事の位置づけがクリアになる。ゼロベースでものごとを考えていくことはできる。（協力者3）
外部との協働による新たな関係性の構築	民間企業と行政がリスクを共有して協働事業を推進することを通じて、お互いの関係性が変化していくこと 行政と民間との距離が近くなると思う。今までは行政は行政というふうだったが、それが一緒にやるという風になる。距離が近くなって、話もしやすくなる。戦略体系図を話し合っ、問題点を出し合っていく中で、関係性は変わってくる。（協力者5）
チャレンジの見える化	チャレンジする職員の頑張りとその成果がガラス張りで見えること 係長クラスが、市長協議、副市長協議に行って、積極的に意見をやりとりする、それを若い職員が聞いている。そこで決まったことがどんどん実際に行われている。つまり、ボトムアップで挙げた提案がどんどん形になっていく。（協力者3）
切磋琢磨による学習意欲の向上	若いよそ者の仕事に負けない様、もっと勉強しなかなければならないと考えること 恥ずかしいというか、こんなに若い人が入ってきて、負けたくないという気持ちになる。若い人が言うことが当たっていて、それが当たっているからこそ悔しい。自分がそういう考え方ができていないから悔しいし、それになろうとする。（協力者5）
思いを共有できる仲間と仕事をする楽しみ	業務として行う仕事だけでなく、真剣に仕事に取り組むことから生まれる仲間との共感や信頼を構築できる楽しみを知ること 仕事と割り切るのではなくて、プライベートな話などもする。そうすると向こうも本気で考えてくれる。そういう人たど付き合っていると、仕事もプライベートも一生懸命やっている人が多いので、自分もだんだんそういう気持ちになってきた。（協力者5）
協働を推進するデザイン力の習得	市民と協働のワークショップ等の研修を通じて、協働を推進するデザイン力の習得 結構それは彼も成長したなと思って、研修行かせていただいた。その効果というのは十分出てるなと思いますし、ホワイトボードを使ってすぐにとまとめたり、論点整理をするっていう、やっぱり研修効果が十分出てるのかなと、ワークショップ関係の研修っていうのはすごく職員の身についてます。で、それがまた地域にもどんどん還元されているっていう。（協力者7）
組織の風通しの良さ	組織の中で自由闊達なコミュニケーションが進んでいる状態 昔は、何で（出張に）行くかというような理由だとかね、こう自由に行かせてくれる雰囲気じゃなかった、今の環境経済部って、今の職員のメンバーっていうのは、コミュニケーション、上下関係なく取れてるような（協力者9）

を職員にもたらしめている。この「よそ者からの暗黙知の習得」と「切磋琢磨による学習意欲の向上」から「職場での体験（よそ者効果）」というカテゴリーを抽出した。

外部のパートナーと行う協働では、協働の成果が、「協働相手からの期待の高まり」につながり、「新たな関係性の構築」に結びついていることも明らかになった。これらの2つの概念を、「現場での体験（パートナー効果）」というカテゴリーとした。城崎温泉の旅館業界と協働で推進した外国人の誘客事業という成功事例を語る職員が多かった。2011年に1,118人泊しかなかった城崎温泉の外国人宿泊客は、行政と旅館業界の協働により、2012年には4,732人泊、2013年には9,984人泊と増加したのである。この成果事例により、補助金を出す存在としてしか認知されていなかった行政が、旅館業界の協働のパートナーとして認められるようになったというのである。今までの関係性が変わり、職員の意識が変化に影響を与えていることが明らかになった。

5. 結論と考察

表4でまとめた概念、カテゴリーとカテゴリーグループを行政職員の変容プロセスとして図式化したのが、図4の結果図である。データ分析の時点では、分析焦点者という視点を通じて概念等を生成したが、結果図は応用者という視点が必要となる（木下 2007：88-99）。この行政職員の変容プロセスを理解し、図を活用して改善に取り組むのは応用者であるからである。図4の右方向が職員の脱官僚制組織への意識改革の方向、左方向がその改革に抵抗する慣性力の方向を示している。図の上方にあるカテゴリーグループが《組織風土の変化》、真ん中のカテゴリーグループが《職員の意識の変化》、下方のカテゴリーグループが《外部との協働の効果》である。図4の結果図を、分析結果を生成した概念とカテゴリーだけでストーリーラインを以下にまとめた。

環境経済部の職員は、「民間視点を持つトップへの安心感」のある地方自治体で、「組織の風通しの良さ」を感じられる組織のなかで、「上司による挑戦への支援」を得ながら、民間人との協働に取り組んでいる。長年の組織風土である「前例踏襲主義」、「上位下達」、「縦割り行政」はまだ根強く残っており、「公務員のDNA」からの脱皮を図っていた。環境経済部に、新しく入ってきた若い民間人に負けてはいけなと、「切磋琢磨による学習意欲の向上」が芽生え、一緒に仕事をするにより、その「職場の体験」を通じて「よそ者からの暗黙知の習得」していく。職場では「目的・目標の共有化」が促進され、「チャレンジの見える化」により、仕事に対する「モチベーションが向上」している。「協働の手法の習得」による「能力の向上」を実感しながら、民間人と協働事業を推進し、「現場での体験」を通じて「仲間と仕事をする喜び」が生まれる。協働の成果により、「協働相手からの期待の高まり」、「新たな関係性の構築」され、「協働ネットワークの広がり」が広がる。協働を通じたこれらの一連のプロセスのなかで職員の「モチベーションが向上」が継続することにより、「公務員のDNA」からの脱皮が進んでいく。

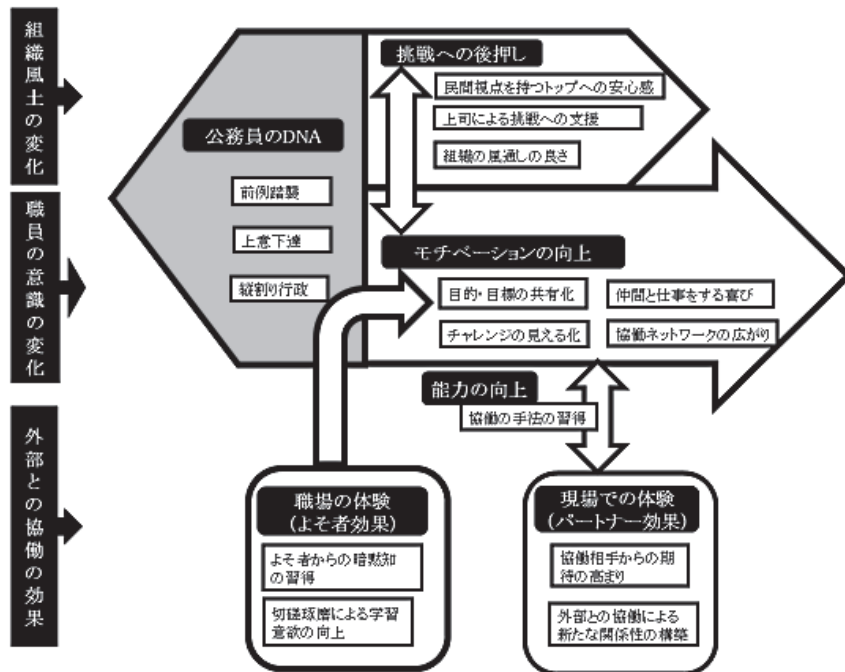


図4 結果図（行政職員の変容プロセス）

加護野が指摘したように、「公務員のDNA」というスキーマは、職員の意識だけでなく、組織風土にも大きな影響力を及ぼしていた。個人のスキーマが変化に対して頑強性を持っているだけでなく、スキーマの集合である組織の日常の理論も頑強性を持っているのである（図1）。組織の目標を効率的に実現するという官僚制のパラダイムは、組織のなかの仕事のルーティンを通じて沁み込んでいる。また、職員の意識レベルでは、Merton（1949）の「官僚制の逆機能論」が働く。官僚制の病理により、行政職員を非人格化していくのである。環境経済部の職員は、「挑戦への後押し」を得たことで、既存のパラダイムの信奉者の影響力を最小限にできた。また、よそ者は、新しいルーティンを持ち込み、既存のパラダイムに合わない情報の獲得を助けた。外部との協働事業により、新しいパラダイムによる問題解決法を学ぶことができたのである。協働を通じて、仕事の達成感を味わい、職員は人間性を取り戻していく。行政組織が民間人との協働にコミットすることで、職員の意識改革が可能となるのである。

環境経済部がなぜ「リスクを恐れず新しいことにチャレンジする傾向がある」へパラダイムの転換ができたのか、組織変革の成功事例という視点から考察を加えたい。加護野のパラダイム変換のモデルによれば、パラダイム転換の第1段階は、トップの戦略的ゆさぶりによる変化の土壌づくりであった。市長は副市長二人制にし、民間出身の副市長を公募した。1700以上の市町村があるが、民間から副市長を公募するのは極めて稀なケースである。そして、1371倍の倍率をなか選ばれたのは、京セラ（株）で稲盛名誉会長に鍛えられた幹部の一人であった。この採用は、組織に緊張や危機な

どの不安をもたらす。調査協力者 No.1 は、インタビューのなかで、提案した案件について失敗したときの撤退費用をこの副市長から質問され、非常に驚いたと答えていた。行政では、原資が税金なので、失敗はないという前提で考えるので、こんな質問をされたことがなかった。行政の日常の理論に対して、トップからの戦略的ゆさぶりが生まれているのである。パラダイム転換の第2段階は、ミドルの突出と見本例の提示である。環境経済部は、この民間企業出身の副市長が統括した、民間企業経験者が比較的多い組織で、異質なよそ者を受け入れた。行政職員にとって外国人観光客の誘客戦略はまったく新しい分野であった。外部から入った若いよそ者に戦略を任せ、彼の意見を聞きながら、旅館業界と協働を進め、城崎温泉における外国人宿泊数の増加という成功事例に結びつけたのである。環境経済部は、高い目標を立て、異質な若者を取り込み、外部との協働を進めた突出集団であった。このような成功事例が、新しい発想の有効性を証明する根拠となり、突出集団の自信と誇りにつながっている。最後の段階の、他の部門へのパラダイムの伝搬と定着化にはまだまだ時間が必要と考えられる。防災から教育、市民福祉から経済振興と多岐にわたる目的を持つ地方自治体は、それぞれの監督官庁の強い影響下にあり、公務員の DNA が根強く残る他の部門への新パラダイムの横展開は簡単ではない。

協働の推進を制度化するため、「協働の職員行動指針」のようなマニュアルを作り、協働を推進していく地方自治体は多い（小田切 2014：4-11）。小田切は、「形式的な知識による NPO の理解は進んでいるものの、実際の経験からのみ得られる暗黙知による理解は容易に浸透しないため、本質を理解していない」と結論づけている（小田切 2009：24）。マニュアルにあるような形式化された知識だけでは学べないことがたくさんある。形式知の背後にある暗黙的な見方、価値観、行動様式等の知識の移管は、「行為の理論」を通じて行われると考えられるのである。人間のすべての意識的な行動は、認識を基礎においており、その認識に従い、行為を実践し、同時にその行為から学んだものをその行為に反映していく。民間企業人のよそ者効果、外部との協働を通じたパートナー効果、これらの協働のプロセスに共通するのは、協働で行う「行為」を通じて、形式知の背後にある言葉にできない暗黙知の移転を可能にしていると考えられるのである。

豊岡市の副市長である筆者が、自ら面接調査を行うことで、誘導が行われた可能性がないかという懸念もある。環境経済部職員にとっては上司となるので、研究者という立場を明確にし、調査を行ったが、職員の意識改革を推進する立場もあり、客観的な面接が完璧にできたとは言い難い。また、研究の主観性が排除できていないかという懸念もある。ただ、10人分の膨大な逐語訳のデータを抽象的に解釈し、論理的に読み取りを行い、意味づけることが M-GTA の目的であるので、個人に関連する事例分析のように、個人的な関係が分析に及ぼす影響は少ないと考えられる。また、M-GTA は、そのコーディング特性や分析プロセスにおいて、解釈が恣意的に進まないような工夫がされていることは、3.3 の分析手続きとプロセスで説明を加えた。実践者として推進した事業を、実践者が研究者としてまとめる研究において、客観的な分析視点を確保する質的研究法の1つとして、本研究が M-GTA の普及に貢献することができれば幸いである。

参考文献

- 石塚浩「知識移転を妨げる要因への対応」文教大学情報学科『情報研究』第33号(2005):23-34.
- 市島典子「相互自己評価活動に対する学習者の認識と学びのプロセス」『日本語教育』142, (2009):134-144.
- 上山信一・井関友伸『自治体再生戦略—行政評価と経営革新』日本評論社, 2003.
- 大住荘四郎『NPMによる経営革新』学陽書房, 2005.
- 大住荘四郎「New Public Management：自治体における戦略マネジメント」『ファイナンシャル・レビュー』（財務省財務総合政策研究所, 2005, May), 19-44.
- 太田原準「トヨタ生産方式の他業種への波及：地方自治体を中心に」『自動車技術』Vol.66, No.6, (2012): 99-102.
- 大室悦賀「新しい公共とソーシャル・イノベーション」『地方自治体職員研修』臨増99号, (2012): 39-58.
- 尾高邦雄「マックス・ウェーバー」『世界の名著61 ウェーバー』中央公論社, 1979.
- 小田切康彦「行政職員におけるNPO理解のプロセス-協働経験者への面接調査による質的研究-」『The Nonprofit Review』Vol.9, Nos.1&2, (2009): 15-26.
- 小田切康彦『行政—市民間協働の効用 実証的接近』法律文化社, 2014.
- 小田切康彦・新川達郎「NPOとの協働における自治体職員の意識に関する研究」『同志社政策科学研究』vol.9, no2, (2007): 91-102.
- 加護野忠男「組織認識論の構想」『国民経済雑誌』第155巻 第5号, (1987): 33-53.
- 加護野忠男『組織認識論—企業における創造と確認の研究—』千倉書房, 1988.
- 菊池彰「行政組織における部門文化とセクショナリズム：セクショナリズム分析への組織文化論からの理論的視覚」『広島大学マネジメント研究』4, (2004a): 151-164.
- 菊池彰「行政組織における組織文化とその学習過程についての調査研究」『地方経済研究』15, (2004b):45-46.
- 木下康仁『グラウンデッド・セオリー・アプローチ-質的研究への誘い』弘文堂, 2003.
- 木下康仁『分野別実践編 グラウンデッド・セオリー・アプローチ』弘文堂, 2005.
- 木下康仁『ライブ講義 M-GTA 実践的質的研究法 修正版グラウンディド・セオリー・アプローチのすべて』弘文堂, 2007.
- 柴山清彦・丹下英明「イノベーションを促す『ストレンジャー』の視点」『日本政策金融公庫論集』第8号, (2010): 53-73.
- 田尾雅夫『公共経営論』木鐸社, 2010.
- 田中豊治『地方行政官僚制における組織改革の社会的研究』時潮社, 1994.
- 西谷勢至子「組織学習に関する学説研究：既存研究の問題点と新たな方向性」『三田商学研究』第50巻, 第6号, (2008):325-346.
- 谷本寛治編『ソーシャル・エンタープライズ—社会的企業の台頭—』中央経済社, 2006.
- 内閣府国民生活局「平成18年度市民活動団体基本調査報告書」内閣府国民生活局, 2007.
- 中野民夫『ワークショップ 新しい学びと創造の場』岩波新書, 2011.
- 西野勝明「地域マネジメントを担う自治体のマネジメント・システム」『国際文化研修』vol.69, (2010): 39-46.

野中郁次郎『組織と市場』千倉書房, 1974.

野中郁次郎・紺野登『知識創造経営のプリンシパル—賢慮資本主義の実践論—』東洋経済新報社, 2012.

広島大学行政評価研究会『行政評価の『メタ評価』に関する基礎研究報告書—政令指定都市以外の全国都市アンケート調査』2006年10月.

朴容寛「官僚組織の変遷とネットワーク組織」『北東アジア研究』第5号, (2003): 155-170.

古川俊一・北大路信郷『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版株式会社, 2006.

古川俊一「評価の政策形成と経営への活用と課題—基本へ還れ—」『研究紀要』第8号, (2005): 13-24.

ボランニー, マイケル 高橋勇夫訳『暗黙知の次元』ちくま書房, 2003.

松野成悟「組織論に関する一考察—コンティンジェンシー理論からポスト・コンティンジェンシー理論へ—」

『宇部工業高校専門学校研究報告』第43号, (1997年3月): 103-112.

前葉泰幸「地方自治の処方箋—体験的自治体経営改革論 (8) 職員の意識と行動様式」『地方財務』vol.31, no3, (2006): 36-44.

真野毅「プログラム評価による自治体戦略の協働マネジメント—豊岡市における新しいガバナンス体制の試み」『日本評価研究』第15巻 第1号, (2015): 69-81.

真野毅「豊岡市の行政評価の取り組み」『評価クォーターリー』(37), (2016): 31-44.

源由理子「地域ガバナンスにおける協働型プログラム評価の試み」『評価クォーターリー』(30), 2014: 2-17.

Argyris, C. "Double Loop Learning in Organizations", *Harvard Business Review*, September-October, (1977):115-126. (有賀裕子訳「ダブルループ学習とは何か」『ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス・レビュー』4月号, 2007:100-113.)

Argyris, C. *The Application of Organizational Sociology*, Cambridge University Press, London, 1972.

Argyris, C. and Schön, D. *Organizational Learning: A Theory of Action Prospective*, Addison-Wesley, Reading Mass, 1978.

Bryson, J.M., Ackermann, F. and Eden, C. "Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organization." *Public Administration Review* 67: 4 (2007): 702-717.

Burns, T., and Staker, G.M. *The management of Innovation*, Tavistock Publication, London, 1961.

Cohen, Wesley M. and Levithal, D.A. "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation." *Administrative Science Quarterly* Vol.35 (1990): 128-152.

Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, 2003.

Gill Harvery, Chris Skelcher, Eileen Spancer, Pualline Jas & Kieran Walshe "Absorptive Capacity in a Non-Market Environment." *Public Management Review* Vol.12, Issue 1 (2010): 77-97.

Grant, R.M. "Prospering in dynamically-competitive environments: Organization capability as knowledge integration." *Oregon Sci.* 7 (1996): 375-387.

Lawrence P.R. & Lorsch J.W. *Organization and Environment, Managing Differentiation and Integration*, Boston: Division of Research, Harvard University, 1967. (吉田博訳『組織の条件適応理論』産業能率短期大学出版部 1977.)

March, J.G. "Exploration and exploitation in organization learning." *Oregon Sci.* 2 (1991): 71-87.

Merton R. K. *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, 1949. (森東吾・金沢実・森好夫・中島竜太郎訳『社会理

論と社会構造』みすず書房, 1961.)

Richard L. Daft *Essentials of Organization Theory & Design*, South-Western College Publishing, 2001. (高木春夫訳『組織の経営学』ダイヤモンド社, 2002.)

Schutz A. *Collected Paper II :Studies in Social Theory*, edited and introduced by Arvid Brodersen (Phaenomenologica 15), Martinus Nijoff, The Hague. 1964. (桜井厚訳『現象学的社会学の応用』御茶ノ水書房, 1980.)

Scott E. Page *The Difference*. Princeton University Press, 2007. (水谷淳訳『「多様な意見」はなぜ正しいのか』日経 BP 社, 2009.)

The Process of Mindset Reform of Local Government Officials: A Qualitative Study Based on Semi-Structured Interviews

Tsuyoshi MANO

ABSTRACT

This study reveals the process of learning a new knowledge through Public-Private Partnership by local government officials. Ten civil servants who have experienced intensive collaboration programs in one department in a local government were interviewed in order to do an inductive analysis of data with the modified grounded theory approach. Out of generated fifteen concepts through the analysis, six categories were extracted, and consolidated into three category groups, “Change of mindset of local government officials”, “Change of organizational culture” and “Effect of partnership programs”. Interviewees have learned hands-on management knowledge through various challenges working for partnership programs with strong supports from top management and senior managers while fighting against “bureaucratic DNA”. In order to let the mindset reform of civil servants successful through partnership programs, we should prepared for accepting strangers in a public organization and for working closely with partners in hands-on program.

Key Words : Local Government Officials, Knowledge, Partnership, Stranger, Modified Grounded Theory Approach