

## 「X非効率」

### 【X非効率の意味】

「改革の持久力」がどこまで官僚行動システムに内蔵されているかを知るための理論的基準として、本号パラダイムで「X非効率」の問題を取り上げた。そこで、この「視点・論点」では、「X非効率」の問題について、さらに紹介することにしたい。

組織の維持コストを認識するには、組織内で十分ないしは適切に利用されていない資源、あるいは全く利用されていない資源の存在を組織維持の観点から許容できる範囲にとどめるための監視や統制、交渉などにかかるコストを測定する必要がある。この組織内で十分ないし適切に利用されていない資源、あるいは全く利用されていない資源の存在が「組織スラック」であり、それによって生じる非効率性が「X非効率」と呼ばれる問題である。「X非効率」の問題には、仕事に対する「動機付け」、「誘因」などチェスター・バーナード（C.I.Barnard）が指摘した組織均衡努力へのコストも含まれる。なぜならば、投入された人的資源がフルに活用されないことも「X非効率」を生み出す重大な原因となるからである。「X非効率」は、所与の資源を最大限に効率的に利用していない状況を、資源配分の効率性問題と区別して認識するための枠組みである。

### 【X非効率の要因】

「X非効率」の判断、すなわち投入された資源が適切かつ効率的に使用されているか否かは、資源を活用する組織で活動する使用人の行動システムによって大きく左右される。このため「X非効率」は「使用人問題」とも呼ばれる。「使用人問題」は、一人の使用人を雇用した段階から発生し、組織が肥大化するにつれてより複雑化しやすい。したがって、民間企業、行政機関を問わず発生する問題であり、行政機関に焦点を絞れば「官僚行動システム問題」への対処軸ということができる。

「X非効率」が深刻化する要因としては、まず大きく二つの点が指摘できる。第一は、当該組織の活動範囲が拡大し、事業の多元化が進んだ場合である。行政部門では、政令指定都市の区や都道府県における支庁、国の出先機関等の増大が例としてあげられる。それぞれ多元化した組織間の「情報の偏在」が深刻化し、投入資源の適切活用等が低下することで「X非効率」が深刻化しやすい構造を生み出す。第二は、当該組織が異なる分野のプロフェッショナルグループで構成されており、それぞれが異なる目的で活動することによって生じる場合である。大学組織が典型的事例として上げられるが、他に研究機関、技術系や事務系の専門組織等がある。この二つの要因は、両者が重なって、さらに深刻かつ複雑な「X非効率」を生み出すことになる。

### 【情報の偏在と便宜主義】

これら二つの「X非効率」を深刻化させる要因の根底には、「情報の偏在」と「便宜主義」が存在する。当該組織の活動範囲や多元化の拡大、プロフェッショナルグループの拡大は、組織内の人間行動システムを通じた意思決定や評価に関する情報を使用する行動者自らに偏在させる。そのことにより、統制者、評価者への情報の流れを狭め情報の偏在性を深刻化させ、より多くの情報を有している使用者たる行動者は、組織全体あるいは地域全体の利益ではなく、個人的な利益追求に

## 【視点・論点】 自治体経営

---

過度に偏る、いわゆる「便宜主義」の傾向を深める。その結果、当該組織は統一された誘因に基づく動機付けの構造を失い、「管理の消滅」状況に陥る。さらに、便宜主義は、裁量性の拡大と重なり合うことで使用者たる行動者の自己中心型の行動様式を深めることになる。すなわち、組織や地域全体の価値と使用者たる行動者の価値が内在的に一致せず、無管理の組織となることを意味する。とくに、競争性がなく倒産の危機に直面することがない企業や行政機関で深刻化しやすい。

「X非効率」を深刻化させる組織形態として、第一に組織構成員の地位が独占的であること、第二に組織構成員の権限階層の数が多きこと、第三に組織構成員の作業成果に対する数量的把握が困難なこと、などが上げられる。こうした性格を持つ組織形態が固定化されることで、投下資源のうち使用されることが十分でない、あるいは適切でない資源の比率が高まる。そして、すでに指摘したように、こうした組織体質は、さらなる「管理の消滅」を生み出す。そのことは、組織構成員の行動に対する誘因や動機付けなどの要因を希薄化させ、管理の消滅にとどまらず組織の存続そのものを難しくする結果に結びつくのである。

### 【X非効率への対応】

以上のように、「X非効率」すなわち「組織スラック」の放置は最終的には組織の存続にも関わる問題となる。そこで、「X非効率」を深刻化させないためには何が必要か。まず、便宜主義を排除し裁量権を抑制することが上げられる。しかし、便宜主義を過度に抑制することは、多面的能力や自立志向を軽視し、組織に対する忠誠心や集団志向を重視する思考に傾斜させるため、年功序列、終身雇用の硬直的体質を生み出しやすくする。このことは、官僚組織に見られるように組織、地域に対する価値への無関心層を職員組織内に増大させ、結果として「X非効率」を深刻化させることで「管理の消滅」状況をもたらす。加えて、マニュアル化、ルール化による裁量権の抑制は、サービスの質としてマイナスの効果を生み出すことは多言を要しない。したがって、「X非効率」を克服するためには、便宜主義や裁量権を否定するのではなく、両者の「X非効率」をもたらすマイナス要素を可能な限り取り除く手法の導入が必要となる。

具体的な手法として第一に上げられるのが、使用人たる行動者に対する「期間限定の身分制」である。期間限定の意味は、過度に便宜主義に偏るのではなく期限更新に対する判断を組織全体、地域全体の価値観から統制することで、組織ないし地域全体の価値観への重視姿勢を高めるものである。終身雇用の場合、能力や自立志向を軽視すると同時に、自己中心型となり組織や地域全体に対する価値とは内在的に一致しない使用者を拡大させる結果をもたらす。これに対し、期間限定の場合、期間更新に向けた関心から更新決定に影響力を持つ組織あるいは地域全体の価値観との接近を定期的に変現することができる。第二の手法として、「二重の供給システム」が上げられる。これは、「重複統制の原則」、「必要的多様性の法則」から導き出されるものであり、「組み込まれた紛争」の視点でもある。すなわち、一定の組織内で作為的に競争関係、緊張関係を生み出すことである。とくに、倒産の心配のない非競争的組織である行政組織では有効性を持つ。いずれにせよ、「X非効率」により生じる「組織スラック」を可能な限り取り除き、組織や地域の価値と使用者の内在的価値の一致に向けた行動システム構築への努力が、持続的改革の実現には不可欠となる。