

管理行動の動態

——自治体課長における方略的状况適合について——

田 尾 雅 夫

管理行動 (managerial behavior) は、組織分析のためのキー概念であるにもかかわらず、リーダーシップ研究の陰に隠れて、概念的にも分析技法の観点からも立ち遅れが目立つようである。管理者の行動の適否を測るための、十分な使用に耐える尺度がほとんどないことから、分析的枠組みの不備は明らかである。組織は、Simon & March¹⁾によれば、「期待された有用性を最大化しようとするような代替的選択肢を選択」しなければならない。選択を誤れば、期待された成果を最大限に得ることはできない、最小のコストで最大の成果を得るような工夫を重ねなければならないとされている。つまり、組織は、その目標に対してでき得るかぎり、もっとも都合のよい方略を採用すること、いわゆる「合理的」な意思決定によって条件づけられているとみることができる。

管理行動とは、このような決定を主体的に行うことであり、決定の過程を組織の成果、あるいは目標の達成に有機的に関連づけることである。しかし、周知のように「合理的」な意思決定とは理念であり、絶対的に合理的といえる決定は、ほとんどの場合、実際問題としてありえない。決定過程および決定を実行に移す過程には、さまざまな制約要因（「合理的」な決定のためにはノイズともいえる）が介在して、結果的に、組織が入手しうる成果は妥協的である。管理行動における分析的枠組の不備は、一方における、組織に要請された理念と、他方における、成果を得るのに際して展開される現実的な制約の間に拡がる懸隔の著るしいことによるところが大きい。

それでは何故、そのような不合理ともいえる現象を呈し、管理行動とその成果をモデル的に、因果図式によって予測的に捉えることができないのであろうか。

いくつかの理由が挙げられる。まず、「合理的」な意思決定のためには、不確実な、管理者からみれば統制できない要因があまりにも多く規定因として働き、前もって、その成果を予測できないことが挙げられる。不確実ということは、要因のすべてがリストアップできていないこと、つまり、予見もしなかった要因によって影響されることもありうること、また、前もってリストに挙げてはいても、そのなかのどの要因が顕出するかについて予備的知識がないこと、それらの要因の、どのような組み合わせが、どのような成果に結びつくのかという複合的な効果について、体系的な概念的枠組のないことなどである。

そのような状況のもとでの意思決定を容易に正当化するのが「経験とカン」である。あるいは、

天賦の才能ということになる。成功すれば、長年の経験がものを言い、カンが冴え、管理者としての才能にすぐれていたということになり、失敗すれば、その逆である。しかし、これらはすべて結果論であり、予測性をもたない。

看過できないこととして、不確実な状況のもとでの意思決定には、必ずリスクが伴う。しかも、多くの場合、リスクは成果とトレード・オフの関係にある。そのために、管理者は成果とリスクの間のジレンマを経験することになる。不確実な状況を少しでも確実なそれに近づけることも、当然、管理者のきわめて重要な義務であることは言うまでもないが、成果、つまり、管理者としてのパフォーマンスの適否を知るためには、このジレンマをどのように、どのような方略によって解決するかが、直接的にはより重要である。大きな成果のために高いリスクをかけることもあれば、リスクを避けて少ない成果で自足することもある。このような選択は、組織の成果を制約することになる。

それだけに、経営管理全体との関わりも密接でかつ深い。たとえば、減点主義の考課は、失敗に対してより低い評価を与えがちになり、リスクを賭けるような行動を抑制することになる。その結果、組織の活性化を阻害し、環境適応のダイナミズムを削ぐことになりかねない。しかし、他方、得点主義の考課も、成果を相殺したり、存立の基盤を危くするようリスク行動を誘発することがないともいえない。管理者の決定行動とは、成果とリスクの均衡点を設定することである。その意味では、妥協的であることは自然ともいえるが、そのようにして得た成果が、不確実な状況のなかで、可能なかぎり最適であったことを保障する基準は何もない。その点に、管理行動の科学化が困難である最大の理由をみることができる。

次に、管理行動によって得られた成果は、直接的でも即時的でもない。多くの場合、相当の時間的なスパンのなかで、しかも、いくつかのステップを経て評価される。どの時点で、どのステップで評価するのかわかると、成果の評価は大きく相違する。短期的な成果に急な余り、資源を消耗したり枯渇させたり、活力の減衰になるような管理行動のパラドックスは至るところでみられる。とくに、管理者の権力基盤が脆弱なところでは著しい。

一時的には評価されても、長期的なスパンのもとでは無能とされるかもしれないし、先を見越しての管理は当初においては、ほとんどみるべき成果がなく、それを入手できるのは次代の管理者であることも少なくない。このように、評価を得ることと時間的なスパンの拡がりの間には、ある種の絶えざる緊張があるようである。

さらに、管理行動のパフォーマンスは多くの場合、政治的でもある。というのは、評価の枠組に、組織内部の（組織が、その置かれた環境に対してオープンであるほど、外部的な影響にも顧慮しなければならないが）パワー・ポリティクスが反映されるのは、程度の差はあっても避けられないことである。

組織目標が単一の次元に集約され、すべての下位単位やすべての成員が、一斉にそれに向けて動員されるというのは、組織をデザインする視点からの理念としてはありえても、明らかに虚構であ

管理行動の動態

る。現実には、目標の形成には、組織内外のより優勢なサブグループの意向が強く反映される傾向にあり、それ自体きわめて政治的である。とすれば、管理行動を評価する枠組とは、政治的な状況との関連によって一定することなどはありえず、変動を繰り返すと考えた方が適切である。管理行動の適否を判断する以前に、組織内外のパワー・ポリティクスに対する判断枠を準備しなければならないということになるが、言うまでもなく、これらは尺度の客観性及び予測性を重視する科学的合理性になじまない。

管理者のほとんどは余儀なく、以上のような政治過程に参加しなければならない。そして、彼らの行動が政治的であることは、同時に彼らの行動の成果が妥協的であることを意味している。この場合、妥協的という言葉には二重の含意がある。一つは、彼らの管理行動が、状況を判断しながら、押したり引いたり繰り返しのなかで成果の入手に結びつくことから妥協的といえるのであるが、他の一つは、管理者である以上、彼らは、彼らを実評価する枠組を構築する過程にすすんで関与しなければならない。協同と競争を併せた政治的なバーゲニングのただ中にいなければならない。この評価の枠組をつくること自体、まさしく政治的な妥協の産物である。

以上のように、管理行動は、組織過程のリアリティそのものであるとあってよく、また、組織分析の中核に位置づけられる概念ではあるが、科学的方法の俎上にのせることは難しい。

管理者における不合理ないしは不透明な管理行動を、従来のリーダーシップ・パラダイムを用いて捉えることができないのは自明である。にもかかわらず、管理行動の多くの部分が、リーダーシップの概念によって代置されてきた。過渡的な処置であれば、それによって理解がすすんだ部分もあり（とくに、ルーティン的な行動については）、まったく貢献がなかったということはない。しかし、管理行動論の理論的貧困をそのままにしておいて、意思決定的あるいは判断的機能を有する管理者の行動をリーダーシップの枠組ですべて理解するというのは非常な誤りであるといわなければならない。

リーダーシップ・パラダイムというのは、以下のような暗黙の仮定から成り立っている。

まず、リーダーをフォロワーとの対で捉え、しかも、リーダーはフォロワーと直接的な、つまり対面的な相互作用を営むものと仮定している。多くの場合、リーダーの行動はフォロワーの認知によって定式化されている。すなわち、リーダーシップはフォロワーによる可視性を前提としている。そのために、リーダーシップのパフォーマンスを測定するのに際して、フォロワーの満足やモチベーションなどを重視しがちになる。たとえ生産性や組織効率を指標としてとりあげることがあっても、成員個々が得た成果の単純加算以上の評価はしない場合がほとんどであるといえる。しかし、言うまでもなく、集団や組織の入手可能な成果は、本来複合的である。複合的であるとするならばフォロワーによる認知がリーダーシップの測定にはもっとも妥当であり、管理行動分析のための枠組みの構成に有意義であるとの議論は成り立ち得ない。

さらに、リーダーシップ・パラダイムは課業と人間関係という2つの領域を指定し、これらの機

能的な、場合によっては同時的な最大化が組織のパフォーマンスと直接関係していると考えている点で特徴的である。機能的領域の区分については、諸説あるとしても、大筋で二分法的である。

リーダーシップ研究における理論構成は、その背後にほぼ上記のような下敷があり、これらに準拠することで方法的前提の正当性が保障されている。要するにパラダイムであり、それに抵触しなにかぎりにおいて、得られた結果は妥当とされるのである。しかし、以上のパラダイムによって、管理者の、とくに意思決定的な行動は分析されるのであろうか。

たとえば、上記のパラダイムでは、リーダー・フォロワー間の関係において、対面性を原則的に必要条件としているが、彼らの行動の生態学的な分析からも明らかなように、行動の対象は部下に限定されない。リーダー的な立場にあるとすれば、部下、つまり、フォロワー的な関係にある人たちに対する関係は、彼らの時間や空間、そして労力の一部を占めるにすぎない。彼らの行動は多方向的であり、部下と顔を合わせる時間などはむしろ少ないくらいでさえある。

管理者が自ら行う判断や決定を有機化するためには、日頃から通常の権限関係の外部にも広く支持を得ておかなければならない。管理行動の有効性とは、意思決定に際して、組織のどの部分をどの程度活性化させられるかというポテンシャルによって測られるべきところもある。いわゆる政治工作が重要であるが、そのためには、部下にわずらわされることは、むしろ管理者としての有能さを疑われ、その評価を削ぐことになるのではないだろうか。リーダーシップの枠組には、このような視点はない。

加えて、リーダーの行動はフォロワーの可視性を前提に測定されうると考えられているが、管理者の場合、部下によってみられていない、あるいはみられていないこととして行動することも少ない。意思決定ということ自体が、本来私儀的である。決定に至る過程すべてを公開できることは少ないし、仮に公開を強いられたとすれば、同様の決定は、次の機会から効用を失うことになるであろう。部下による可視性だけで、その行動が評価され測定されるとすれば、そこで得られたものは部分的であり皮相的でしかない。

また、部下によって管理者の行動が適正に評価されるというのは、上司と部下の間に調和的な関係がある場合のみである。しかし、ハーモニーの関係をア・プリオリに仮定することは、あまりにも危険である。確かに、部下依存的な作業集団では、管理者は「ヨイショ」されるだけでよく、意思決定が形式的であることも多い。このような集団では、評価に際して、認知の差異をあまり問題にしなくても済ますことができるかもしれない。しかし、ほとんどの集団で、管理者と部下は、異なる利害を背景に相互作用を営んでいるとあってよい。相互に、利害の相違が認知に差異を生じさせるのは、当然であろう。たとえば、管理者が、パワー・ポリティクスに関与することに熟意を示すと、部下との間に葛藤が生じることになる。管理者はしばしば新規な事業を提案したり、境界的な役割をより多くプレイしたがるようになる。結果として、部下の負担は過重になる。上司の野心的でアクティブな性向は、部下の多くの保守的なそれとは相い容れないからである。上司が、より大きなパワーを得ることによって利得を得ることもあるが、このようなパワー・ゲームのペース

管理行動の動態

クティブを得る部下は少数である。しかも、そのゲームにはリスクがつきまとう。一将切成って万骨枯れるのが、組織内政治の厳しい現実である。

さらに、労働組合のような要因を追加すれば、上司と部下の関係は一層複雑となり、部下の可視性だけを抛り所にして、測定の妥当性を云々することは明らかに適切さを欠くこととなる。リーダーシップ・パラダイムには上記の配慮が一切欠落していることは明らかである。

また、従来からの課業と人間関係という二つの領域についても、測定のための具体的な項目のほとんどがルーティンの行動に関するもので、意思決定の場面に必然的な裁量行動などについては配慮されていない。管理者による管理行動という視点がないということである。彼らの行動がルーティンでないことは、以上の議論でも明らかである。

リーダーシップを測定するための用具には、その前提として、集団の目標はすでに確立されて（リーダーシップの機能としての目標の明示という項目が含まれないことはないが、また、目標の設定自体、課業の領域における中心的な機能ではあるが、この場合の目標は、すでに基本において成員の間に広く暗黙の合意があり、それに反したり、あるいは、複数の目標間の葛藤を想定することはまずありえない）、既存の手順、手続をどのように目標の達成に向けて生かすかということにリーダーの課題（あるいはリーダーシップの機能）を限定している。管理者の意思決定的な行動が、この限定に合致しないことは明らかである。

以上のように、管理行動をリーダーシップ・パラダイムで捉えることには、理論的に困難が伴うことは明らかである。ヘッドシップやマネジャーシップのような別立ての概念があることはあっても、多くの場合、リーダーシップにおける概念的な効用の不足を補完することにとどまり、それ自体に積極的な含意はなかったようである。リーダーシップ・パラダイムを超えて、管理行動そのものを理論化しなければならない。逆にいえば、その理論的展開は、これまでリーダーシップ・パラダイムによって大きく阻害されてきたといえそうである。

管理行動を、分析的な効用に耐えうる概念として整備をすすめるための基軸として、まず配慮すべき点は、言うまでもなく、彼らの行動がルーティンに関わるよりも以上に意思決定的である。意思決定的ということは、単なる監督的な行動とは質的に相違するということである。第一線の監督者（たとえば係長や班長など、ランク・アンド・ファイルを実際に指揮している人たち）と、組織の政策決定に関する度合の大きな、より上位の職位の管理者（たとえば、部課長や経営者層）に対する分析枠組は、当然のことながら、基本的に質的に異なるものと考えられるべきである。

そして、彼らの行動が権限の外に及ぶことも、例外としてではなく通常のこととして顧慮しなければならない。権限の及ばないところというのは、指示や命令に対する応諾という単相的な関係では把握できない領域である。したがって、それ自体、形成的であり過程的である。彼らの行動を詳細に分析することは、組織内部（しばしば外部をも含めて）のパワー・ポリティクスを過程的に捉えることと同義である。直属の部下に対するだけでなく、組織内ではあるが、他の集団あるいは、

より上位の集団，そして，組織外の関係のある利害集団などとの境界関係（boundary-spanning）に，管理行動の多くの部分を振り向け費やさなければならない。そうでないと，彼ら自身が，組織内部での立場を失うことになりかねない。

というのは，権限関係の外部に広く支持を得ておくことは，管理者による意思決定を具体化するための，基本にもっとも重要なことであり，管理者としての資質や度量が問われる問題でもある。また，潜在的な支持に関する確信が，より有利な決定を可能とすることもないことではない。

このように，管理行動はルーティン的というよりも意思決定的であり，意思決定的であることが権限外への影響力の行使と関連しながら，きわめて政治的な行動とならざるを得ない。そして，このような行動は方略的である。

方略的というのは，行動によって得る成果の得失を規定するのは，主に行動の主体である管理者自身の判断であり，また，判断そのものが，自身の技術の程度によって制約されるということである。語弊の伴う表現ではあるが一種のゲームかもしれない。また，方略的というのは，集合的ではなく，パースナルな行動を含意している。

これは，権限の，責任に対する関係がパースナルであるというだけではなく，管理行動自体が一種のゲーム的状况のなかにおかれていると仮定され，その展開には，自身の資質や度量が大きく反映されるものとみなされている。管理者は，組織の内外における政治過程への関与を余儀なくされているので，パワー・ゲームの当事者になることは当然といえる。パースナルに，彼らは有能さが問われているといってもよい。

不確実性の度合が著るしく，予測や見通しのない状況であるほど，管理者の有能さが試されている。したがって，方略的に状況に対処するということは，管理行動のパフォーマンスに対する有機的な連関を強化することであり，意図的に状況適合的な行動を工夫することである。

しかし，従来のリーダーシップ研究の延長上にある状況適合モデルとは一応の区別をしておきたい。というのは，第一に，リーダーシップを規定していると想定されている状況要因には，とくに意思決定的であったり，間断のない裁量的行動を要請するほどの深刻な状況を含意していない。その意味では，状況の変動幅が小さく，いわば“小状況”的であるといえる。不適合による欠損は比較的早い時期に修復が可能であるし，他の適合による相殺もできないことではない。適合—不適合の重大性が比較的大きくないということである。

第二に，状況に対処的ということが，管理者自らの資質や度量を動員して，あるいは，彼らが修得した管理技術を駆使してということではなく，状況を構成する要因群のなかのある要因（と他の要因の組み合わせ）が，他の場合よりも，リーダーシップのあるスタイルとより適合的である可能性が高いというモデルで適合過程を捉えている。適合が，管理者自らの意図や関心を離れて可能性という視点から理解されている。このような適合は方略的とはいえない。

方略的というのは，おかれた状況をどのように捉え，より大きな成果を得るためには，どこから，誰から，どのような資源を調達して，それをどのように組み立ててパフォーマンスに結びつけるか

管理行動の動態

という判断に関わることである。不都合が状況であれば、それなりの工夫が要請されるのであり、行動として展開していかなければならない。

以下では、地方自治体（府県レベル）の課長を対象に、方略的な状況適合的な行動、つまり、状況にみ合った行動を管理者としての課長が、どのような工夫を施しながら行っているかについて考察する。

自治体の場合、課はもっとも基本的で実質的な作業集団であり、あらゆる施策は、原則として課を単位としてすすめられる。したがって、自治体によって、あるいは同じ自治体でも部門によっては多少の相違はあるものの、課長には相当程度の根限が委譲されている。このような権限が、彼らの方略的な行動を条件づけている。したがって、彼らの行動を、リーダーシップのパラダイムだけで捉えることについては疑問であり、いわゆるヘッドシップやマネージャーシップをもあわせて考えなければならない。管理行動論の枠組が必要とされるということである。

課長という立場は、首長その他の幹部職員との公式的と非公式的をあわせた関係も頻雑になり、自治体内外のパワー・ポリティクスへの関与の機会も増大する。彼らの行動は意思決定的であり、裁量的であり、政治的であり、当然のことながら方略的となる。そして、自らの管理者としての能力が試されていることを自覚し、それに応じることに動機づけられなければならない。

実証的検討

6府県の、出先機関を含むラインの課長、および課相当の作業単位の長を対象して、管理行動の方略的な状況適合に関する調査を行った。ただし、公安委員会については除外した。そのうち2府県については、県下に政令指定都市があり、他については、地方的であり、地理的には多様である。

調査は、地方自治研究資料センターによって実施された²⁾。各府県の研修担当機関が窓口となり、府県職員に任意の参加を呼びかけ、応募者には郵送法によって、自記入式の調査票への回答を依頼した。回収できたのは、1954人である。

回答者の平均年齢は51.33、標準偏差は5.02である。

調査票について、管理行動は、地方自治研究資料センターが開発した MAI-PASE (Management Action Inventory for Public Administrators' Self Evaluation) 第II版によって測定した³⁾。

これは、以下のような7つの管理行動次元から構成されている⁴⁾。

- 1 規律維持 日常の部下の行動を規律正しくして、職場内の秩序を整然と維持することに努めるような行動。
- 2 情報管理 課業の遂行に必要な情報をとり、これを課内に流通させ、いつでも利用できるような態勢を形成するような行動。

- 3 遂行管理 業務の目標や、それを達成するための遂行手続を明示し、また、その進行を管理し、結果の把握に努めるような行動。
- 4 信頼維持 部下とのインフォーマルな接触を通して、個人的な情報を得たり、良好な人間関係の維持に努めるような行動。
- 5 部下育成 部下の個性や能力、そして将来のキャリアなどに配慮しながら、課業の長期的なマン・パワーの展開に努めるような行動。
- 6 変革主導 独自の意見や考え方を有し、積極的に上司やその他の周囲の状況に働きかけて、業務の改善などにすすんで取り組もうとする行動。
- 7 環境形成 庁内の他部門や住民その他に働きかけて、支持的な態勢の強化に努め、業務の遂行が円滑にすすむように基盤整備に関わるような行動。

以上は、それぞれ10項目から成り、5件法による回答を単純に加算して、個人得点とした。なお、これらの尺度の信頼性や妥当性に関しては、地方自治研究資料センターより刊行された報告書などを参照されたい。

また、多度量分析による結果、以上のような管理行動次元は、規律維持、情報管理、遂行管理、信頼維持の4つの次元と、部下育成、変革主導、環境形成の3つの次元に大きく分立することが知られている。前者はルーティン的であり、後者は意思決定的である。これらの2つの軸によって、管理行動の概念的枠組を整理した場合、ルーティン管理については、従来のリーダーシップ・パラダイムによる把握は可能であるが、意見決定的な局面については有効ではない。

彼らが方略的行動を展開する状況特性については、管理の対象である「あなたの課」の仕事の一般的特徴について20項目を用意し、5件法で得た回答に因子分析を行い、表1のような結果を得た。固有値1.0以上の因子は6個であり、これらの説明分散%である。これらをバリマックス回転した後の因子負荷量が表1の表示された数値である。

第1因子は「突発的なトラブルがしばしば発生」「対外折衝に苦勞」「解決が難しい問題」などトラブルの発生に関わる因子である。この因子の得点が高いことは仕事の遂行に、その分困難が多く伴うということである。

第2因子は「仕事の分担を決める」ことや「事前に詳細な計画や予定を立てる」ことが難しいなど、あいまいさや不確実性を示す因子である。

第3因子は「いつも同じやり方で」「同じことを繰り返す仕事」など単調性を示す因子である。

第4因子は「他府県や国からの情報」「首長や三役の直接指示」「他課の情報」など作業集団外部との情報交換や連絡調整に関わるので、境界関係の因子とした。

第5因子は「課員が専門知識」「職員のやり方、工夫次第で」「その場で即決」という成員の自律性と、「課員同志の協力」が合わさって、集団性を維持しながら、外部的な関与を排除し、独自の裁量の行使に関わる因子である。協働と個々の自律性の発揮という相反的な要因が併立しているが、

管理行動の動態

表1 「あなたの課」の業務の構造一因子分析の結果

	I	II	III	IV	V	VI
1. 時期によって忙しさの程度が大きく異なる。……	.02	.04	.13	.04	.12	.63
2. 期限に追われることがしばしばある。……	.31	.01	-.03	.19	.08	.67
3. 同じことを繰り返す仕事が多い。……	.01	-.10	.75	-.16	.03	.08
4. 今のやり方でうまくいっているかどうか、かなり 時が経たないと判断ができない仕事が多い。……	.05	.49	-.09	.17	.21	.07
5. いつも同じやり方をすれば、たいていうま くいく。	.06	-.15	.67	-.10	-.10	.02
6. はっきりと仕事の分担を決めることが難か しい。	.09	.60	-.00	-.10	.13	.06
7. はじめに立てた見通しが大幅に狂うことが よくある。	.35	.44	-.18	-.06	.08	.29
8. 解決が難かしい問題がしばしば起こる。……	.60	.24	-.24	.22	.11	.16
9. 課員同志の協力が仕事の結果を大きく左右 する。	.12	.04	.10	.04	.42	.12
10. 何をどこまでやればよいという目標がいつ もはっきりしている。	-.02	-.48	.23	.00	.20	.17
11. 他府県や国からの情報が必要になることが しばしばある。	.07	.09	-.11	.74	.29	.09
12. 課員が専門知識を持っていることが非常に 大切である。	.04	-.01	-.07	.17	.49	.07
13. 首長・三役の直接指示により仕事をすすめ ることがしばしばある。	.19	.16	-.16	.50	.04	.11
14. 一般課員がその場で即決しなければなら ないことがしばしば起る。	.33	.11	.21	-.07	.35	.01
15. 事前に詳細な計画や予定を立てることが難 かしい。	.41	.51	-.03	.06	.03	.00
16. 他課の情報がどうしても必要なことがしば しばある。	.31	.14	-.07	.35	.16	.06
17. 突発的なトラブルがしばしば発生する。……	.73	.16	.00	-.05	.11	.03
18. 住民、団体、議員、業界などとの対外折衝 に苦労することがしばしばある。	.61	.01	-.16	.26	.03	.16
19. 個々の職員のやり方、工夫次第で、仕事自 体が面白い内容になり得るものが多い。	-.02	.18	-.22	.14	.53	.00
20. 法律などの制度上の枠のために、思うよう な改善ができない仕事が多い。	.35	.02	.16	.12	.02	.07

自治体における作業集団としての課は、本来的に、このような成り立ちを示している。村松によれば「たしかに行政組織は、課ごとにまとまりをもつ。しかし、その中に割当てられている仕事は、ヨコの関係を必要としないことが多い。少なくともヨコの協力関係が必須の条件になっていないことが多い⁵⁾」からこそ、個々の自律性と、さして緊密とはいえない協力関係が併存しうるのである。しかし、見方を変えれば、集団構造が、自律性と協働の平衡のうえに成り立ち、それだけ不安定であるともいえる。自治体的な集団性を示す因子である。

第6因子は「期限に追われ」「時期によっては忙がしく」となるという、周期的忙繁性を示す因子である。忙閑の波は、どのような組織にもあることであるが、とくに自治体には顕著である。季節的変動は自治体特有とあってよいことさえある。

なお以上6因子による説明分散は58.4%である。因子得点を算出して、それぞれの特性の個人得点とした。

自己評価については「あなたは管理者として、庁内でどのように評価されているとお感じになりますか」という設問に対して、部下の掌握、対外的交渉、政策の企画、立案、人をひきつける魅力、管理者としての総合的能力の5個の局面に関して、5件法による回答をもとめた。信頼性係数 α は0.81であり、単純に加算した後平均して自己評価の尺度とした。得点の高いほど、よい自己評価を行っている。自己評価の得点の平均は3.49、標準偏差は0.55である。

管理行動と、それをとりまく状況は相互規定的な関係にある。管理者は、状況に制約されながら状況を変えていかなければならない。とすれば、管理者をもっともアクティブにするのはどのような状況であるのかについて考察をすすめなければならない。表2は、管理行動を目的変数とし、状況要因を説明変数とした場合の、重回帰分析の結果である。

管理行動を活性化するのは、(集团的)自律性と境界関係性であり、その他の変数の重みは比較的小さいとあってよい。前者については、すでに述べたように、成員個々において相当の裁量が可能でありながら、なお集団としての一体性を維持しなければならないという両義的な状況特性を含意している。内部における求心性(たとえば一致団結という同調行動の要請)と遠心性(それぞれの成員が個別的に併行的に仕事をすすめる)の微妙なバランスを維持するために管理者の“出番”があるということである。成員個々の主体的な関与を削ぐような行動も妥当ではないが、他方では、集団としてのまとまりを維持するためには勝手な、逸脱的な行動を許すことはないという相反的な課題に対処しなければならない。管理者の、パーソナルな、したがって、固有の行動が要請されて

表2 管理行動に対する状況要因の重回帰分析の結果

Y	X ₁ トラブル性	X ₂ あいまい性	X ₃ 単調性	X ₄ 境界関係性	X ₅ (集团的)自律性	X ₆ 周期的忙繁性	R	R ²
規律維持	-.07082	-.02968	.11494	.08195	.20314	.02197	.26713	.07136
情報管理	.00655	-.08352	.03203	.18249	.26499	-.00362	.35352	.12497
遂行管理	.05855	-.13753	-.02097	.07500	.27974	.04143	.33655	.11327
信頼関係	.02817	-.01057	-.02716	.17387	.23889	.04413	.33401	.11156
部下育成	.04742	.03437	-.07980	.12897	.34581	.04263	.41875	.17535
変革主導	.09008	.02148	-.03638	.15368	.27797	.03531	.37188	.13829
環境形成	.13440	-.00647	-.09403	.31822	.23191	.03551	.47989	.23029

n = 1470

いるのである。

後者の境界関係性に関しては、規律維持や遂行管理のようなルーティンのむしろ監督的な行動に対する重みは大きいとはいえない。しかし、意思決定的な、管理者的な行動になるほど説明的重要性は増すようである。とくに環境形成については著るしい。外部との関係が集団のパフォーマンスを制約する度合が著るしくなるほど、つまり、外部依存的になるほど、内部の成員の行動を規定する要因は多重的であり複合的となる。他方で、境界関係が激しいほど、成員性の確認が難かしくなり、集団のアイデンティティの維持が困難であることも多くなる。管理者としては意図的な工夫も必要になる。

規律維持については、単調性が説明変数として効いている。仕事が単調であるほど、管理者は規律維持的な行動を重視するようになる。単調化に伴う不確実性の減少（従来の、リーダーシップ・パラダイムの用語に従えば、課題の構造化）は、管理者に対して、秩序維持的な介入をしやすくさせる。というよりも、他にすべきこと（意思決定的な行動）も少なくなるために、規律や秩序に関心が向けられることになるのかもしれない。単純、単調な仕事に追われることの多い職場では、逸脱を極力抑え、現行の規範を遵守することを第一義的な価値とすることになる。

また、あいまい性の度合の高い職場では遂行管理をしなくなるという傾向がみられた。しばしば、部下の業務において、必要とされる知識や技術が高度に専門的であったり、また、熟練を要するものであると管理者は深く立ち入ることができない場合がある。不確実な状況であるほど部下の裁量は大きくなり、上司による管理的制御の実質的な効果は少なくなる。遂行管理は部下に委ねて、自らは部外者の立場を保つことになる。この点、対人接触を基軸とするリーダーの状況適合とは異なる（リーダーシップの状況適合モデルにおいては、不確実な状況で、リーダーは体制づくり的な機能を発揮しなければならない）。

トラブルを経験するほど、環境形成に関する管理行動も増大する。自治体のようなオープン・システムにおいては、トラブルの発生の多くは外生的であり、それに対処することは、境界関係的な機能を部分的であるかもしれないが負担するということである。トラブルが続発するということは、外部的な関係にたえず顧慮しなければならないということで、むしろすすんで環境に働きかけるような行動が必要とされるのである。

以上を要約すると、管理行動を活性化する要因として、第一に挙げなければならないのは、集団性、あるいは集団的アイデンティティを維持するために、そして、対外的な関係に対する集団としての意思決定を首尾一貫させるために、管理者は行動しなければならないということである。

また、不確実性の減少に対しては、規律の強化をもつてのぞみ、その増大に対しては、管理的介入を手控えるという、従来のリーダーシップ研究の、状況適合モデルから導出される仮説とは逆の傾向もみられた。

この点については、係長や班長など第1線の監督者、つまり、リーダーシップ・パラダイムで捉

えてもよい職位における対面性の前提を必要としないためであると考えられる。課長は現場の部下と直接接触する機会も少ない。管理のスペシャリストであればよいので、仕事に自ら範を示さなくてもよい。むしろ、係長や班長の機能的不足を後方で支援すればよいということになる。

全体としてみた場合、管理行動を活性化するのは、単調性やあいまい性のような内部条件よりも、外部的な条件のようである。したがって、管理行動の理解のためにはオープンな構造を仮定しなければならない⁶⁾。

外部的な状況のダイナミックスを仮定しなくてもよい閉鎖的な集団では、管理行動を活性化させるだけの刺激に乏しく、また、その必要性も多くはないようである。内部的な仕事の特性は、管理者のルーティンを規定する要因ではあっても、意思決定的な行動を制約するほどではないということである。従来のリーダーシップ研究における状況適応は、このような限られた範囲の、閉じられたシステムのなかだけの適合関係を扱っているようである。

要するに、意思決定的な管理者の行動を条件づけるのは、外生的な要因であり、外生的であるために予測が困難であり、その困難に対するためには変化に対する柔軟でポリティカルな、そして長期的な展望に立った対応、つまり方略的な対応が要請されるということである。

次に、管理行動と状況特性の関係について正準相関分析を行い、それらの間にどのような関係軸が存在するかをみることにした。結果は表3に示した。有意な正準因子についての解決を以下に述べる。

第1正準因子は、集団内部が不安定で、しかも境界関係が著るしく外部との相互作用にも安定を欠く時、管理は主に環境への働きかけに向けられることを示唆している。部下育成など長期的な投資にも関心が向けられるが、当面の内部的な仕事の遂行への関与は少ない。

第2正準因子は、外部との関係は不安定であるが、内部的な関係が安定して集団的な協働性と個人的な自律性の相克が問題にならないような状況のもとでは、環境に対する働きかけは、第1正準因子の場合と同様に促進されるが、仕事遂行に伴う、規律維持や遂行管理、あるいは部下育成のような管理的介入は抑制される傾向にある。

第3正準因子は、境界関係は安定していて、問題状況の主因はむしろ内部的で役割があいまいであったり、不確実性の度合が高い時、部下育成を重視したり変革的な行動を採用するようになる。

第4正準因子も、内部的な状況に対処的な行動と関係して、トラブルが頻発するところでは、遂行管理に重点が移行することを示唆している。

第5正準因子以下は $p < .01$ の有意性の基準に達しないので省略する。

以上の結果は、前述の重回帰分析の結果を追認あるいは確認するものである。1) 境界関係が不安定になると、環境形成的な行動を強化し、2) 集団内部の関係が安定化に向えば、管理的介入を控え、つまり、逆にいえば、内部的関係がバランスを欠く事態に至るほど、管理行動は活性化される。3) 不確実な状況であるほど、部下育成のような長いスパンでの対処的行動を喚起したり、革

管理行動の動態

表3 正準相関分析の結果

	I	II	III	IV
トラブル性	.276	.234	.039	.512
あいまい性	.059	.145	.724	-.664
単調性	-.268	-.248	-.472	-.573
境界関係性	.654	.420	-.542	-.408
(集团的)自律性	.447	-.882	.174	.058
周期的忙繁性	.060	-.087	.096	-.180
規律維持	-.280	-.385	-.299	-.670
情報管理	.173	-.113	-.642	-.587
遂行管理	-.245	-.444	-.405	1.452
信頼関係	.094	.060	-.125	-.159
部下育成	.275	-.647	1.286	-.092
変革主導	-.242	-.291	.316	-.218
環境形成	1.044	1.035	-.478	.134
固有値	.244	.107	.056	.044
正準相関	.494	.328	.236	.210
Wilksのラムダ値	.604	.799	.895	.948
X ²	917.96	409.11	202.40	97.97
df	42	30	20	12
	p<.001	p<.001	p<.001	p<.001

新的な行動を促すことになる。このような適合的行動は、従来の管理者の行動に関する経験的な知見によってもすでに知られていたことである。

次に、管理者自身における状況適合的な行動の方略的工夫について分析したい。

自らの、他者による評価を向上させるために（より一般的に言えば、組織内での影響力を増大させ、より上位の、より権限の大きなポストを入手するために）、どのような状況のもとでは、どのような管理を中心的に行うかについて、階層的重回帰分析の手法を適用しながら分析をすすめた。つまり、自らの評価に対して、状況特性と管理行動の間には何らかの相互作用があり、その相互作用の度合が方略的工夫となり、評価に影響を及ぼすと仮定したのである。

分析モデルとしては、自らの評価を目的変数(Y)として、状況要因(X₁)と管理行動(X₂)を説明変数とする。これら2つの変数による重回帰式から得られるR²と、その式にX₁とX₂をかけ合わせた乗項を加えた時のR²を比較して、後者の増分ΔR²が統計的に有意であれば、状況要因と管理行動の間には有意な交互作用があったと考えられる。

分析の結果は表4に示した。F値についてp<.05を有意性の基準とした。

一般的な傾向として、自己評価に対して管理行動の主効果は大きく、交互作用効果は小さい。ということは、自らを有能であると自負している管理者は、状況要因の変動に関わりなく、また、状況要因に管理行動をどのように適合させるかということも関係なく、ただ MAI-PASE で測定されるような管理行動を、管理者らしく遂行しているということである。その意味では、状況適合的な行動は補足的であり、適合的であるかどうかは、全体的にみて相対的に重要ではないということになる。

以下では、有意な交互作用効果が検出された個所で、その意味について考察する。

単調性と規律維持との交互作用が有意である ($F=4.95$, $df=1/1734$, $p<.05$)。それぞれの $1\pm\sigma$ の上位をH群, 下位をL群として、自己評価の程度を図示したのが図1である(以下の図示は同様の手続きによる)。課の業務が単調になると、規律維持のL群の自己評価は低くなる。単調な作業が続くと、規律維持的な管理行動が状況適合的となることを示唆している。

周期的な忙繁性と規律維持の間の交互作用効果も有意である ($F=5.39$, $df=1/1734$, $p<0.5$)。この関係は図2に図示した。周期的な忙繁の度合が著るしいほど、L群の自己評価は高くなる傾向にある。忙しくなるほど、職場内の規律を強化しなければならないということである。

次に、トラブル性と遂行管理の交互作用効果が有意である ($F=3.90$, $df=1/1734$, $p<0.5$)。そ

表4 階層的重回帰分析による状況適合的行動

	規律維持	情報管理	遂行管理	信頼関係	部下育成	変革主導	環境形成
トラブル性	.04842	.12409	.17018	.18541	.18901	.27102	.24820
	.04869	.12410	.17204	.18541	.19053	.27194	.24847
			F=3.895				
あいまい性	.03097	.11073	.16211	.17569	.18306	.26900	.24777
	.03169	.11082	.16224	.17569	.18306	.26935	.24795
単調性	.04035	.11754	.16610	.17882	.18273	.26966	.24676
	.04308	.11799	.16628	.17910	.18278	.27049	.24719
	F=4.947						
境界関係性	.05671	.12165	.17674	.18239	.18912	.27152	.24689
	.05671	.12205	.17677	.18362	.19006	.27372	.25052
					F=5.253	F=8.398	
(集団的)自律性	.03718	.11092	.16092	.17542	.18375	.26987	.24790
	.03720	.11115	.16093	.17574	.18376	.27050	.24843
周期的忙繁性	.03258	.11189	.16120	.17562	.18155	.26740	.24665
	.03558	.11300	.16348	.17854	.18183	.26744	.24711
	F=5.394		F=4.726	F=6.164			

n=1738

各上段 $Y=S_x+M_x$ による R^2

* $p<.05$

Yは自己評価

下段 $Y=S_x+M_x+S_x \times M_x$

** $p<.01$

$S_{x \ x:1\sim6}$ 状況要因, $M_{x \ x:1\sim7}$ 管理行動

$$F = \frac{(R^2_n - R^2_m)(N - n - 1)}{(1 - R^2_n)(n - m)}, \quad df = (n - m) / N - n - 1 \quad \text{に従う} \quad (Cohen \text{ による})$$

管理行動の動態

の関係は図3に示した。トラブルの多いところでは、L群にはとくに変化はみられないが、H群では一層遂行管理を強化することが自己評価の向上に寄与しているようである。

同様に、遂行管理は、周期的忙繁性との交互作用が有意である ($F=4.73$, $df=1/1734$, $p<.05$)。しかし、この関係は図4のように、忙がしくなると、L群の方が遂行管理を強化し、H群に変化は

図1 規律維持×単調性

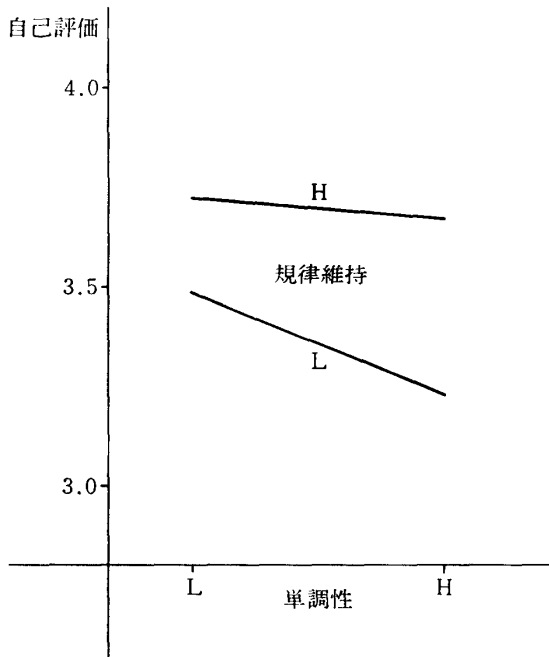


図2 規律維持×周期的忙繁性

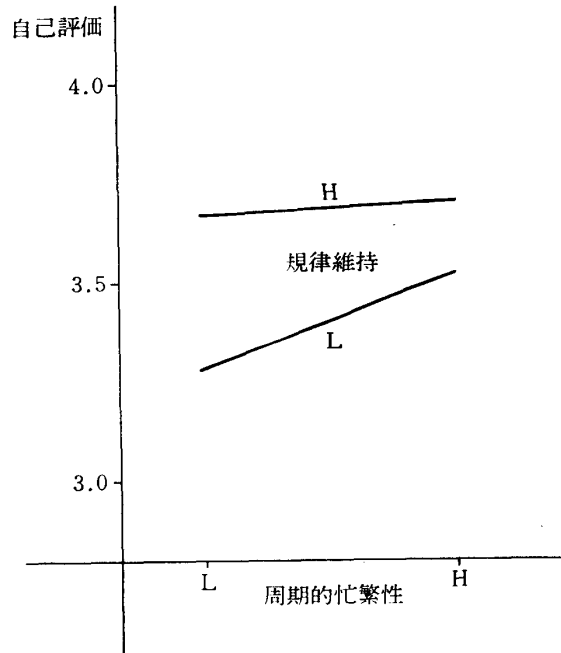


図3 遂行管理×トラブル性

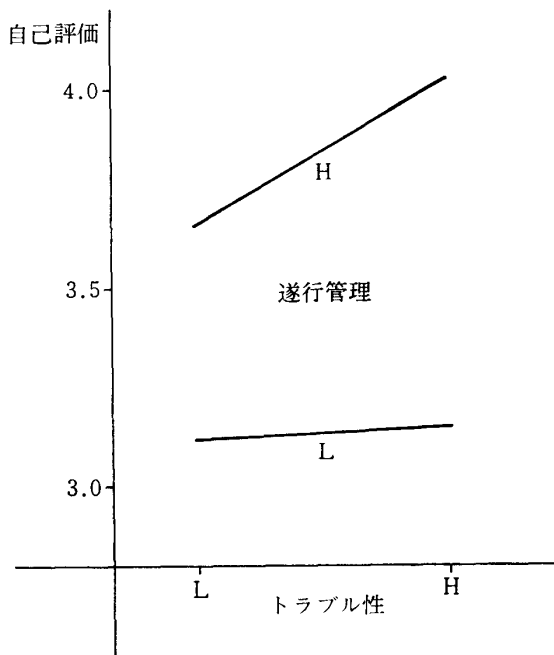


図4 遂行管理×周期的忙繁性

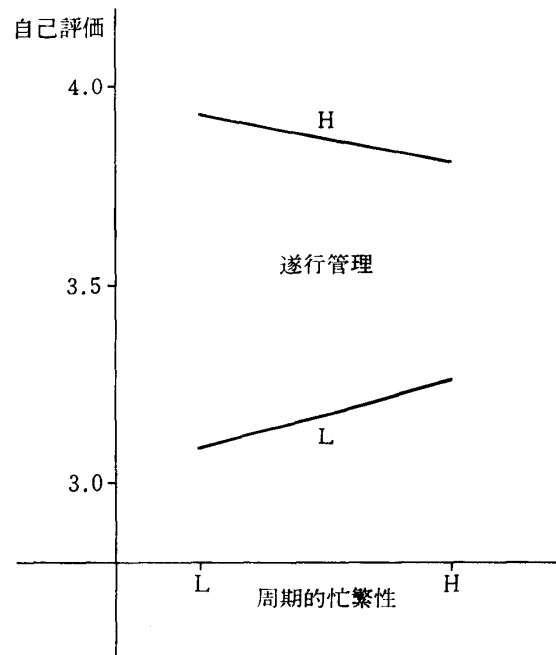


図5 信頼関係×周期的忙繁性

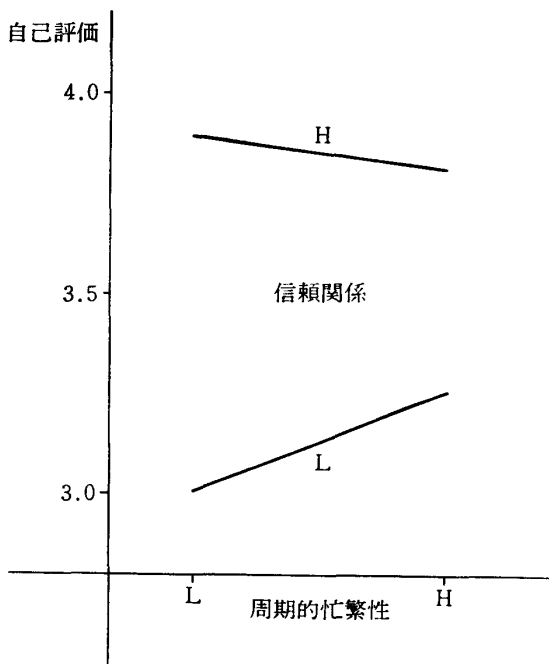


図6 変革主導×境界関係性

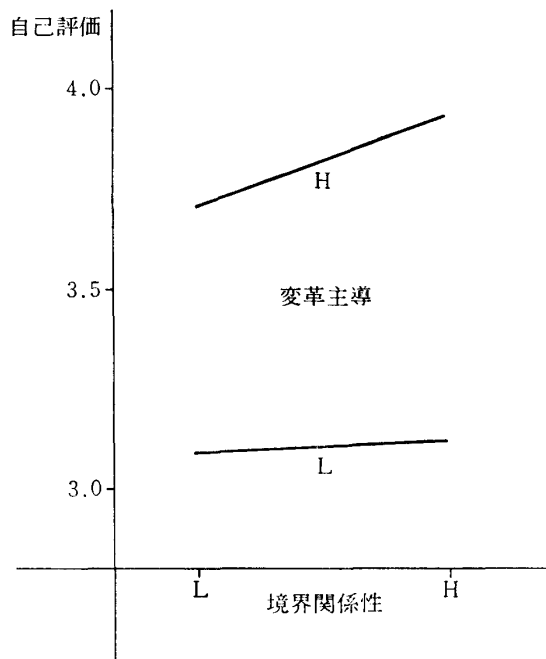
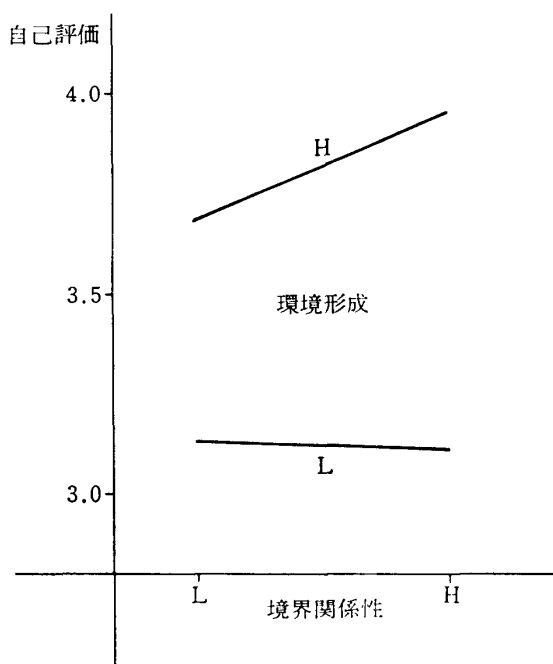


図7 環境形成×境界関係性



少ない。

周期的に忙がしくなることは、自治体の場合、あらかじめ予見できることであり、ルーティン的な対応の延長上にあるとあってよい。それに対して、トラブルの発生は予測できないことが多く、不確実性の度合も大きい。したがって、前者では、ルーティンに対処しない、あるいはできないことが評価の低下となり、それに対処できたところで、自己評価の向上にはならない。しかし、トラブルに対しては、それに対処すること、対処できることが評価の向上に結びつくという管理行動との関係において質的に異なる方向性を示すものである。

周期的忙繁性と信頼関係の間の交互作用効果も有意である ($F=6.16$, $df=1/1734$, $p<.05$)。

図5のように、信頼関係のL群では、忙繁のところでは、むしろ自己評価が高くなり、H群では、低くなる傾向にある。忙がしくなることによって、日頃、部下との信頼関係の弱い管理者は、その維持に気を使わなければならないが、しかし、部下にわずらわされることも、多忙な状況のもとでは得策ではないようである。

管理行動の動態

境界関係性と変革主導の間の交互作用が有意である ($F=5.25$, $df=1/1734$, $p<.05$)。その関係を図6に示した。境界関係が著るしくなる。つまり、課外との折渉などに頻度が多く重要性が大きくなるのに伴って、自らをとりまく状況を変えようとする行動は増大する。組織の変革は外部との相互的な関係のなかから生じうることを示唆している。

境界関係性は、環境形成との間の交互作用効果についても有意である ($F=8.40$, $df=1/1734$, $p<.01$)。境界関係が著るしくなるとともに、外部からもたらされた不確実性によって、課の業務の進行状況やパフォーマンスが規制される度合も大きくなる。不確実性を少なくするためには、自らが積極的に環境に働きかけなければならない。図7は、そのような関係を図示している。

ただし、変革主導、環境形成ともに、L群では変化がない。状況特性に伴う行動の変化がないということは、状況に対する感受性の乏しさを示すものであると考えられ、管理者としての適格性が問題にされてよい。

以上の結果を要約すると、第1に、管理行動のH群とL群の差異が大きく、これによる主効果だけで自己評価を相当程度説明していることは明らかである。つまり、状況特性の変動に関わりなく、適切な行動を行っている管理者と、そうでない管理者が歴然と区分されうることである。それに対して、状況特性との交互作用効果は全般的に小さく、適合的な行動は補足以上のものではないということである。

言い換れば、管理者としての有能さを判定する基準は、まず、管理者らしく行動しているか（状況がどのようなものであれ）ということであり、そのなかで、より一層有能な管理者は誰かという微細な差異を検出するために、状況適合モデルが用いられるということになる。

しかし、ルーティンの管理状況に対する行動と、ルーティンではない意思決定的な状況では適合のモード、つまり管理行動に対する補足の様式が異なっている。ルーティンの状況では、管理行動のL群において、状況の変化に適合しようとする傾向がみられるのに対して、意思決定を必要とするような裁量的状況のもとでは、H群の変化が、むしろ大きいようである。図1や図2と、図6、図7を対比すれば明らかとなる。

これに関しては、1つの見方として、以下のような解釈が可能である。状況が構造化されてルーティン的に、課の業務が進行しつつある時、管理者としては、それに対処できて当然、できなければ適格性が疑われることもありうるという、いわば減点主義的な結びつきがみられるのに対して、不確実な状況のもとでは、対処できれば評価は向上するという得点主義的な見方が働いている。状況適合の方略が二次元的であるということである。

リーダーシップ研究の枠組によって、管理行動論を展開できないのは、リーダーシップが、おもにフォロワーとの関係を軸に、閉鎖的なシステムの内部過程のみに議論を限定しているからである。本論による分析は、管理行動を活性化する要因の多くは外生的であり、開放的なシステムを措定しなければ生産的な議論の展開は難しいことを示唆している。課業の構造化のような内部的な

要因の、管理行動に対する効果は比較的乏しく、また、従来のリーダーシップ・パラダイムの状況適合モデルの延長上に、管理者のそれを考えるべきではない。

管理者の方略として管理行動を捉えた場合、あらゆる局面に対して万能であることが有能さの必要十分条件であるといえなくもない。つまり、自らを有能とみなす管理者は、監督者的なルーティンの行動から、裁量の度合が質的に深化した意思決定的な行動に至るまですべてに関して、状況に関わりなく、自らの有能さを表明し続けなければならない。ただし、有能さを説明する分散はルーティンの管理よりも後者の意思決定的な行動の方の重みが大いことは明らかである。要するに、有能さの評価に対する管理行動の主効果が大きいことに留意したい。

したがって、状況の変化を適確に把握しつつ、自らの行動をそれに適合させるという方略的な行動は、むしろ補足的ないしは追加的な意味をもつものでしかない。しかし、補足的といい追加的といい、必ずしも余計ということではない。微細な差異を説明するためには有効であるし、また、状況要因による変動をコスト少なく、あるいは大過なく切り抜けるためには、適合的行動を意図的に、つまり方略的に行うことが重要になる。とくに、境界関係、外部状況の変動に直接対応しなければならない場合、決定的に重要である。

しかし、以上の点に関しては、今後とも一層、分析を繰り返し検討を重ねなければならない。管理行動論の枠組と、その中味を、リーダーシップとは切り離して充実させなければならない。

〈注〉

- 1) March, J. G. & Simon, H. A. Organization 1958. p. 137-138.
- 2) 調査は同センター研究員 北大路信郷氏を中心に企画され、実施された。
- 3) MAI-PASE は、おもに課長および課長相当職を対象とした自己啓発のための診断テストである。Ⅰは市レベル、Ⅱは府県レベルに適用されている。
なお、これらの測度の構造や測定手続の詳細については、同センターから出版された報告書や、筆者による「管理行動の構造——自治体課長の場合——」京都府立大学学術報告（人文）36号（1984）を参照されたい。
実施要領については、同センターによる「マイ・ペースⅢ利用の手引き」を参照されたい。なお、ⅢはⅠ、Ⅱを改版したもので、本論で述べたような状況適合モデルによる診断を加味してある。
- 4) 北大路信郷「管理者研修の新しい技法——管理行動自己診断法とインバスケツト法」自治研修 No. 281, 1983解説に多少手を加えた。
- 5) 村松岐夫「行政組織の特質——企業組織との比較」行政管理研究センター（編）、1980年代以降の行政ビジョンに関する調査報告書、第5章、1981。
- 6) この点に関しては、昭和59年度組織学会研究発表大会における、金井寿宏氏（神戸大学）の「戦略活性化の管理行動——企業における部、課長レベルの戦略発想行動」の配布資料に示された結果と、ほとんど合致している。
- 7) Cohen, J. Multiple regression as a general data analytic system. Psychological Bulletin, 1968, 70, 426-443.