



Title	公組織と私組織の比較研究
Author(s)	小島, 廣光
Citation	經濟學研究, 40(3), 86-94
Issue Date	1990-12
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/31869
Type	bulletin (article)
File Information	40(3)_P86-94.pdf



[Instructions for use](#)

<研究ノート>

公組織と私組織の比較研究

小島 廣 光

1 序

従来より公組織と私組織を区別することを試みた多くの研究があるが、両者の間にはつねに中間タイプの組織が存在したり、様々な特性が両者に共通であったりし、その区別は益々困難になってきている。近年、種々の活動に対する政府の規制の増大、公企業のような混合企業の存在、私企業との契約による政府サービスの提供、等にみられるように公組織と私組織の活動が相互に重なり合うようになってきている。さらに、公組織と私組織の環境状況、機能、役割等がますます類似してきている¹⁾。ガウソープによれば、環境の不確実性への対処が公組織にとっても私組織にとっても主要関心事であるため、他の特性の差異はそれ程重要ではなくなっているのが現状である²⁾。一方、バイデンバウムは、私企業でも政府契約に過度に依存してしまい、政府組織と同じ特性を示す企業も多くなっていると述べている³⁾。また、ガルブレイスは、今日の私企業の多くはあまりにも大きな市場支配力と公益に対する影響力を有するようになってしまい、「私」企業とみなすことが適切ではなくなったと指摘している⁴⁾。

しかし、このように公組織と私組織を区別す

ることの困難性は存在するものの、多くの研究者が両組織の経験的な比較研究を試み、重要な特性についての差異を析出しているのも事実である。比較研究によって両組織の差異が正確に理解されるならば、社会における両組織の適切な役割と機能に関して多くの有益な示唆が得られるであろう。また、組織研究にとって公組織か私組織であるかの区別が他の主要な要因ほどには重要でないかもしれないが、比較研究は他の重要な問題（例えば、環境制約の組織過程・成果への影響、組織の一般理論の構築に関する問題等）について多くの知見を提供することが出来るという点で有益である⁵⁾。

さらに、比較研究によって得られた命題を両組織に共通する経営管理過程（例えば、計画、人員配置、統制）に適用することによって、両組織の経営管理の間の重要な差異を指摘するとともに、特に公組織の経営管理について有益な指針を得ることが出来る⁶⁾。

そこで本稿では、これまで試みられてきた公組織と私組織の経験的な比較研究について考察することにする。まずII節では公組織と私組織の区分について検討する。次のIII節では公組織と私組織の差異に関する主要命題を紹介し、最後のIV節では比較研究の今後の課題について検討する。

1) レイニイ他 (1976), p.234参照。

2) ガウソープ (1976) 参照。

3) バイデンバウム (1969) 参照。

4) ガルブレイス (1973) 参照。

5) レイニイ他 (1976), pp.241-242参照。

6) レイニイ他 (1976), p.242参照。

II 公組織と私組織の区分

公組織と私組織の比較研究を試みるには、まず公組織と私組織を明確に区分する必要がある。上述のように、両組織を明確に区分することの困難性は存在するが、それでもいくつかの基準が提示されてきた。例えば、①当該組織が公益にいかなる影響を及ぼすか、②当該組織が公共財を提供しているか否かの基準である。しかし、これらの基準によって公組織と私組織を区分することは必ずしも適切ではない。というのは、公益を定義・測定することは非常に難しいし、多くの政府組織は私的財を生産しているからである⁷⁾。

今日最も一般的な基準は、当該組織の所有と資金調達がそれぞれ公的か私的かということである⁸⁾。ワムズレイとザルドによれば、公組織は国家によって所有されているのに対し、私組織は所有者と認定された個人ないし集団によって所有されている。資金調達に関しては、公組織は国庫すなわち政府機関によって収集された税金に大きく依存しているのに対し、私組織は財貨とサービスの売上に依存している。もちろん、所有が私的で資金調達が公的、あるいは所有が公的で資金調達が私的である混合型の組織も存在する(例えば、政府企業や公益企業体)⁹⁾。さらに、組織が受ける外的コントロールが政治経済の主要な制度である政府当局によるのか市場によるのかも、公組織と私組織を区分するための重要な基準となる¹⁰⁾。所有と資金調達の源泉が

公的か私的であるかは、組織が受ける外的コントロールに影響を及ぼす。所有も資金調達も公的な組織は、政府当局による外的コントロールをより強く受けると考えられる。一方、所有も資金調達も私的な組織は、市場によってより強くコントロールされるが、政府当局の監視はほとんど受けない。混合型の組織の受ける制度的コントロールは、純粋な公組織と純粋な私組織のそれぞれの間位置すると考えられる。このように所有と資金調達の源泉が公的か私的か、および制度的コントロールが政府当局によるのか市場によるのかは、当該組織の目標、組織構造、意思決定プロセス、等の重要な組織特性を規定することになる¹¹⁾。

表1 所有、資金調達、制度的コントロールによる組織の類型化

	所有	資金調達	制度的 コントロール
政府機関 (例、労働統計局)	公的	公的	政府当局
公企業 (例、年金給付保証公社)	公的	私的	政府当局
政府出資企業 (例、公共放送会社)	私的	公的	政府当局
規制企業 (例、民間電力会社)	私的	私的	政府当局
政府企業	公的	公的	市場
国営企業 (例、エアバス社)	公的	私的	市場
御用商人 (例、グラマン社)	私的	公的	市場
私企業 (例、IBM社)	私的	私的	市場

出所：ペリー&レイニイ(1988)，p.196より作成。

ペリーとレイニイは、これら所有、資金調達、制度的コントロールの3次元による組織の類型化を表1のように試みている¹²⁾。このような組織の類型化は、①いかなる公組織と私組織を選択し比較すべきか、②いかに比較結果を解釈すべきか、等に関して有用な情報を提供するであろう。

7) ペリー&レイニイ (1988), p.184参照。

8) ペリー&レイニイ (1988), p.184参照。

9) ワムズレイ&ザルド (1973), pp.1-10参照。

10) 市場によるコントロールの場合には、当該組織は、まとめて当該組織をコントロールする意思を持たない多数の売手と買手の選択に反応しなければならない。一方、政府当局によるコントロールの場合には、中央政府は、当該組織に対して交渉や説得を通じて資源配分を指示し、財貨とサービスの生産に関する規則と手続を押しつける(ペリー&レイニイ (1988), p.193)。

11) ペリー&レイニイ (1988), pp.184-185参照。

12) ペリー&レイニイ (1988), p.196参照。

表2 公組織と私組織の差異に関する主要命題

1. 環境要因	
1.1. 市場との接触（歳出予算への依存）	<p>1.1. a. 公組織では市場との接触がより少ないために、原価低減や有効で効率的な業績を達成しようとする努力はより少ない。</p> <p>1.1. b. 公組織では市場との接触がより少ないために、資源配分の効率（消費者の選好の配慮、需要に応じた供給等）はより低い。</p> <p>1.1. c. 公組織では市場との接触がより少ないために、市場の指標や情報（価格、利益等）の利用可能性はより低い。</p>
1.2. 法律上の公式的制約（裁判所、立法府、上級官庁等による制約）	<p>1.2. a. 公組織の手続や活動領域にはより多くの制約が課せられているので、それらを選択する際の公的管理者の自律性はより小さい。</p> <p>1.2. b. 公組織では公式的な特定化や統制はより増大する傾向にある。</p> <p>1.2. c. 公組織では公式的影響力の源泉は組織外部により多く存在し、より分散している。</p>
1.3. 政治的影響力	<p>1.3. a. 公組織では意思決定に対する組織外部からの非公式的影響力はより多様で、より強い（交渉、世論、利害集団の反応）。</p> <p>1.3. b. 公組織では顧客集団、好意的当局等の支持者からの支持の必要性はより大きい。</p>
2. 組織—環境関係	
2.1. 強制性	2.1. a. 公組織のサービスを消費したり公組織へ資金を提供したりすることは一般の人々にとって義務であり回避不能である場合が多い（政府は独自の制裁力や強制力を持っている）。
2.2. 影響の広範性	2.2. a. 公的管理者の行為の影響はより広い範囲にわたるとともに、そのシンボリックな意義もより大きい。
2.3. 公共の監視	2.3. a. 公組織の成員と彼らの行為に対する公共の監視はより強い。
2.4. 公共の期待	2.4. a. 公組織の成員は公正に、敏速に、責任感を持ち、誠実に行動することが一般の人々からより強く期待される。

3. 内部構造と過程

- 3.1. 目的と評価・決定基準の複雑性
- 3.1. a. 公組織の目的と基準はより多元的で、より多様である。
- 3.1. b. 公組織の目的と基準はよりあいまいで、より不明確である。
- 3.1. c. 公組織の目標の間にはコンフリクトがより発生しやすく、目標の間のトレード・オフがより必要になる。
- 3.2. 権限関係と管理者の役割
- 3.2. a. 公的管理者の意思決定に際しての自律性と柔軟性はより小さい。
- 3.2. b. 公組織では管理者の部下や低い階層に対する権限はより弱く、組織全体の権限はより分散している（1. 公組織では部下は上司の権限を無視したり、代替の権限に訴えることが出来る。2. 公的管理者の権限は任用試験制によっても制約される）。
- 3.2. c. 公組織では権限はより委譲されにくく、検討と承認のための階層はより多数にわたり、公式的規制はより多く用いられる。
- 3.2. d. 公組織ではトップの管理者はより政治的でより交渉的な役割を果たすことが求められる。
- 3.3. 成果
- 3.3. a. 公組織では慎重さ、硬直性、非革新性等の逆機能がより顕在化する。
- 3.3. b. 公組織では選挙や政治的任命によってトップ・リーダーがより頻繁に交替するために、計画の実施が中断されることが多い。
- 3.4. 報酬
- 3.4. a. 公組織では有効で効率的な業績を生むような報酬システムを構築することはより困難である。
- 3.4. b. 公組織の成員は金銭的報酬をより低くしか評価しない。
- 3.5. 組織成員の個人属性
- 3.5. a. 公的管理者の支配欲、柔軟性、達成欲求はより高い。これら公的管理者のパーソナリティや欲求は私的管理者の場合よりも個人による差が大きい。
- 3.5. b. 公的管理者の仕事満足と組織へのコミットメントはより低い。

（命題3.5. a. と3.5. b. は多くの研究者の間で意見が一致した命題ではない。しかし、いくつかの研究において支持されているので、ここに挙げた。）

出所：レイニイ他（1976），pp. 236-237.

III 公組織と私組織の差異に関する命題

従来、多くの公組織と私組織の経験的な比較研究が試みられてきた。これらの研究は、単一の公組織を分析し私組織と比較する事例研究、任意の中核的な公組織と私組織を比較する研究（職能横断的比較研究）、同一タスク・職能の公組織と私組織を比較する研究（職能内比較研究）の3つに大別される¹³⁾。これら3タイプは、研究のタイプこそ異なっているが、分析の結果導出された命題は多くの点で一致している。したがって、3タイプの研究はいずれも有効であるとされ、多くの試みがなされてきた¹⁴⁾。

レイニイらは、従来のこれら3タイプの様々な比較研究をまとめ、両組織の差異に関して多くの研究者の間で意見の一致がみられる主要な命題を表2のように整理している。各命題は、公組織の特性を私組織との比較により表現したものである。以下、これらの命題を①環境要因、②組織—環境関係、③内部構造と過程、の順に紹介する。

1 環境要因¹⁵⁾

環境要因とは、組織の境界の外部にあり、組織にとってほとんど統制不能な要因である。多くの研究ではこの環境要因が分析されている。環境要因と内部構造・過程の関係については次項で検討する。

1.1 市場との接触（歳出予算への依存）

公組織と私組織の差異は、資源・情報・制約の源泉としての市場との接触の有無にある。取

益と資源の源泉としての市場は、私組織にペナルティーと報酬を課し、原価低減や有効で効率的な業績への誘因を提供する。一方、政治的状況のなかで歳出予算を確保し資源を獲得する公組織は、この市場の影響を受けることはより少ない。原価低減は回避されたり、余り追求されなかったりする。歳出予算は主に過去の水準にもとづいて決められるので、今年度分を全て使い切ろうとする誘因を生み出す。また、公組織の管理者（以下、「公的管理者」と略記する）は、歳出予算を最大化することによって組織の成長や成員の増加をはかろうとするが、業務効率の向上については余り努力しない。

市場との接触と資源配分の効率の関連についても種々の指摘がなされている。例えば、公組織は、①規模の不経済に鈍感である、②需要に供給を適合させられない、③消費者の選好を適切に配慮できない、等の多数の逆機能を顕在化させているといわれる。

市場は需要量、目標および業績測定値（すなわち、価格、売上高、利益等）の源泉としても重要である。これら需要量、目標および業績測定値は定量的で明確な情報であるため、組織活動の効率と有効性に貢献する。さらに、こうした情報は、消費者の選好、規模の経済、特定のサービスに対する需要、等を明確にし、効率的な資源配分を決定するためにも有用である。

1.2 法律上の公式的制約（裁判所、立法府、上級官庁等による制約）

公組織の自律性と弾力性に関連する法的環境の影響については多くの分析が試みられてきた。私組織においては法律や管轄当局の規制に従うだけで十分であるのに対して、公組織においてはその目的、達成方法、活動領域は法令や上位機関によってより詳細に定義され、より大きく制約される。こうした制約は、公組織が種々の事業に参入したり、撤退したりする自由をより小さなものとする。

公組織では、法令や外部機関による公式的な統制やチェックが増大する傾向にあり、その結

13) ペリー&レイニイ (1988), p.191参照。

14) 比較研究で分析される両組織の特性は様々であるが、ペリー&レイニイ (1988) によれば、特に、①組織成員の仕事態度、②経営管理者の役割、③組織構造、④外部コントロールについての経営管理者の認知、⑤戦略的意思決定プロセス、⑥組織成果、等について多くの研究成果が蓄積されてきている (pp.186-191)。

15) レイニイ他 (1976), p.235, p.238参照。

果として、権限はより分散している。また、選挙や上級官庁の任命によるトップ・リーダーの選抜は、公組織の内部活動を分裂させることもある。

1.3 政治的影響力

公組織は、意思決定に際して外部からより多様でより強い政治的影響を受ける。この政治的影響の過程には、上述の裁判所、立法府、上級官庁等による影響の過程だけでなく、利害集団による要請・ロビー活動や国会議員による介入のような非公式の過程も含まれる。一方、これに対して公組織自体も、顧客集団や関係機関からの支持を獲得することにより、有利な政治的影響を作り出す。

2 組織—環境関係¹⁶⁾

組織—環境関係に関しても多くの命題が提示されてきた。

2.1 強制性

公組織、特に政府の活動は強制的、独占的、不可避的な性格を有しており、私組織の活動との基本的差異である。公組織のアウトプットを消費したり公組織へ資金を提供したりすること（例えば、納税）は、一般の人々にとって義務であり回避不能である場合が多い。明らかに、この命題は、公組織が市場と接触していないことと関係している。公組織の活動が強制的な性質を有しているために、組織外部からの広範な統制が必要である。

2.2 影響の広範性

公組織の意思決定が及ぼす広範な影響に関しては、多くの命題が提示されている。公組織の場合、意思決定に際して考慮される問題の範囲も活動のもつシンボリックな意義も、私組織の場合よりも大きい。また、公組織の管理者が大きな仕事に参加したり、権力や名誉を手に入れる機会は、私組織の管理者よりも多い。これは、公組織の管理者であることの大きな誘因となっ

ている。

2.3 公共の監視

上述の諸命題と密接に関連しているのが、公組織に対する公共の監視の強さである。公共の監視とは、公組織がその結果責任を果すように一般の人々の監督を受けることを指す。公組織は、私組織ほどには秘密を保持せず、一方外部からの監視はより多く受ける。

大企業も、上述のように、公共の監視をより多く受けるようになり、自らの公共性に対する影響にも次第に関心を払うようになってきた。しかし、公共の監視に関しては、公組織と私組織の間にはなお大きな差異が存在するようである。

2.4 公共の期待

公組織とその成員には独特の役割が期待されているために、一般の人々は、公組織に対しては私組織に対するのとは異なった権利や期待を有している。そして、公的管理者には、高潔、公正、正義感がより多く期待される。

2.5 財貨の性質

公組織、特に政府と政府機関は公共財と準公共財の生産に携わっている。公共財には価格や市場メカニズムは適用されないし、準公共財は十分な外部性を有し、生産コストよりも低いコストで使用者に提供される。

3 内部構造と過程¹⁷⁾

多くの研究結果が、意思決定、管理者の権限、動機づけのような組織の内部構造と過程に関して蓄積されてきた。

3.1 目的と評価・決定基準の複雑性

おそらく最も頻繁に取り上げられる公組織と私組織の差異は、目的、業績測定値、決定基準の性質の差異である。公組織の目的や業績測定値は、私組織のそれとは少なくとも次の3つの次元で異なる傾向がある。

① 多元性と多様性

16) レイニイ他 (1976), pp.238-239参照。

17) レイニイ他 (1976), pp.239-241参照。

目的と基準の組み合わせはより複雑であり、さらに政治的な実行可能性も考慮されなければならない。結果責任、公開性、公正のような多数の不明確な基準が、公式的および政治的メカニズムを通して強く求められる。

② あいまい性と不明確性

公組織では、種々の活動の間の複雑な相互関係のために、分析すべき問題を定義したり、定量的モデルを適用することが困難である。したがって、業績測定値はよりあいまいで、より不明確である。

③ 目標間のコンフリクト

上述のように、公組織には多元的で複雑な制約や期待が存在するために、目的、価値、基準の間にはコンフリクトやトレード・オフ関係がみられる。

3.2 権限関係と管理者の役割

公組織の権限関係と管理者の役割は、様々な政治的および法律上の影響によって左右される。一般に、私組織の場合に比して、公的管理者の権限はより弱く、組織全体の権限はより分散している。公組織の部下は、階層上の上司を迂回して他の権限保持者や政治的支持者に訴えることが出来る。また、手続や活動領域には様々な法律上の公式的制約が課せられているので、公的管理者の意思決定に際しての自律性と柔軟性はより小さい。例えば、公組織に固有の任用試験制のために、公的管理者は部下の採用・解雇や報酬の決定を自由に行うことが出来ない。さらに公組織では、目的や業績測定値を明確に特定することはより困難である。このため、管理者は部下を統制することがより困難で、権限は委譲されにくく、検討と承認のための組織階層はより多数にわたり、公式的規制はより増大することになる。また、評価・決定基準が特定されず明確でないために、イノベーションの影響を評価することはより困難であり、公的管理者のイノベーションの試みはより少ない。

公組織は、支持者を維持し、様々な外部関連他者に対処し、政治的状况のなかで歳出予算を

確保する必要がある。このため、公組織のトップ・リーダーには、外部関連他者に対する良き説明者であり、かつ政治的な巧妙さを備えた交渉者であることが強く求められる。

3.3 成果

公組織の成果、特にその逆機能に関しては、私組織との比較で多くの調査結果が得られている。一般に、公組織は、私組織に比して、非効率、硬直性、組織成員の不活発・責任転嫁・消極性、等の問題があること、一方、私企業でも過度に政府契約に依存すると、イノベーションに挑戦したり危険を冒すことをしなくなることが指摘されている。

成功が容易に評価されず、反対に失敗はすぐ発見・処罰されるような不適切な業績評価システムは、公組織の成員にリスク回避の行動をとらせることになる。トップ・リーダーが選挙や上級官庁の任命により定期的に交替することも、進行中の計画やプロジェクトを中断させることになる。以上のような理由により、公組織では、用心深さ、硬直性、非革新性の気風が成員の間に充満する傾向にある。

3.4 報酬

公組織では、目標があいまいで業績評価がむずかしい結果として、有効な業績を生むような報酬システムを構築することは困難である。私組織と公組織とでは、利用可能な報酬の種類ならびに組織成員によって重視される報酬の種類がそれぞれ異なっている。私組織の成員が最も重視するのは主として金銭的報酬であるのに対して、公組織では、職務保障、重要な問題への参加、権力とか名誉のような非金銭的報酬が重視される。したがって、公組織では、管理者が報酬を操作しようとするのにはより多くの制約が存在するだけでなく（例えば、任用試験制）、成員の間でも種々の報酬についての価値観に差異がみられる。

3.5 組織成員の個人属性

公組織と私組織では、組織成員の個人属性にも差異がみられることが、少数の研究結果では

あるが、明らかにされている。公組織への就職志望学生は、私組織へのそれと比して学校のなかでチェンジ・エイジェントとしての役割を担う傾向がより強く、支配欲・柔軟性等はより高いという。また、公的管理者の仕事満足、組織へのコミットメント、親和欲求はいずれもより低いのに対して、達成欲求はより高い。このような個人属性の差異に関するデータは、もちろん今後一層の検証に晒されなければならないが、組織研究と経営管理に対して重要な示唆を与えるものである。

以上本節で紹介してきた命題は、部分的には相互に矛盾したりつじつまが合わなかったりするものもあるが、ほとんどの命題の間には論理一貫性がみられる。また、上述のように、これらの命題は多くの研究者の間で意見の一致がみられるものが多い。もちろん、意見の一致は命題が証明されたことを必ずしも意味するものではない¹⁸⁾。

IV 比較研究の今後の課題

ペリーとレイニイによれば、従来の公組織と私組織の経験的な比較研究には次のような問題点や限界があった。第1の問題点は、単一の公組織を分析し私組織と比較する事例研究や任意の中核的な公組織と私組織を比較する研究、さらに同一タスク・職能の公組織と私組織を比較する研究のいずれの場合においても、分析された組織がそれぞれ公組織と私組織を代表している保証はなく、その結論の一般化は必ずしも容易ではない点である。このことは、公組織と私組織の比較研究だけにあてはまるものではなく、比較研究すべての問題点である。第2の問題点は、従来の比較研究は理論的枠組に明確に依拠していなかったことである。理論的枠組は、外部の政治経済環境が異なると、公組織と私組織がなぜ、いかに相違するかを分析するためには

不可欠であり、この点における問題点は本質的である¹⁹⁾。

従来、公組織と私組織の組織研究に貢献してきたのは組織理論と政治学であった。組織理論は組織の細部、過程、標本に、一方、政治学は組織の全体、帰結、分布にそれぞれ焦点を合わせ分析する傾向にあった²⁰⁾。これまでの多くの経験的な比較研究は、このうちの政治学の理論にしばしば依拠してきたが、その依拠の仕方も必ずしも体系的ではなかった。政治学の理論は、上述のように、組織の細部、過程の問題をほとんど考察しないものであり、それ故、この政治学の理論に依拠した比較研究は、公組織と私組織がなぜ、いかに相違するかについて満足な説明を行うことが出来なかった憾みがある²¹⁾。

今後の比較研究は、ワムズレイとザルドが提示した政治経済アプローチのように、組織理論と政治学の両者の成果を取り入れた理論的枠組に明確に依拠した比較研究である必要がある²²⁾。

参考文献

- Galbraith, J. K., 1973. *Economics and the Public Purpose*, Houghton Mifflin: Boston.
- Gawthrop, L. C., 1971. *Administrative Politics and Social Change*, St. Martin's Press: New York.
- 小島廣光, 1990, 「政治経済アプローチによる公組織の分析」, 『エコノミック・フロンティア』, 第28号: 37-51.
- Perry, J. L. and K. L. Kraemer, 1983. *Public Management: Public and Private Perspective*, Mayfield Publishing: Palo Alto, California.
- Perry, J. L. and H. G. Rainey, 1988. "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy," *Academy of Management Review*, Vol. 13, No. 2: 182-201.
- Rainey, H. G., R. W. Backoff, and C. H. Levine, 1976. "Comparing Public and Private Organizations," *Public Administration Review*, Vol. 36, March/April: 233-244.
- Wamsley, G. L., and M. N. Zald, 1973a. *The Political Economy of Public Organization*, Indiana Univer-

19) ペリー&レイニイ (1988), pp.191-192参照。

20) ペリー&クラメル (1983), p.59参照。

21) ペリー&レイニイ (1988), p.192参照。

22) ワムズレイ&ザルドの政治経済アプローチの詳細については、小島 (1990) 参照。

18) レイニイ他 (1976), p.241参照。

sity Press: Bloomington.

Wamsley, G. L., and M. N. Zald, 1973b. "The Political Economy of Public Organization," *Public*

Administration Review, Vol. 33, No. 1: 62-73.

Weidenbaum, M. L., 1969. *The Modern Public Sector*, Basic Books: New York.