

自治体の組織イノベーションと協働 (cooperation) —米国の「特別目的自治体」(ハウジングオーソリティ)における イノベーションのケーススタディを通じて—

前山 総一郎

要旨

本稿では、21世紀における状況の変化において、「組織イノベーションの可能性」に焦点を当て、そこで組織のイノベーションが地方自治体／行政組織に何をもたらすかを明確に示すために、「特定目的自治体」(SPG)という、アメリカの小規模の自治体のイノベーションを効率的なテストケースとした。その際、組織スタディーズの観点から、組織が変動に迫られる場合にあっての「組織の環境適用」(organizational adaption)および「協働」(cooperation)を方法的分析ポイントとした。

テストケースとして、特別目的自治体のうち、「ハウジングオーソリティ」、特に組織イノベーションが明瞭に起こった「タコマハウジングオーソリティ」(ワシントン州タコマ市)にスポットを当てた。かつて低所得者への賃貸事業にしか携わっていなかったハウジングオーソリティが、2000年に入ってから社会的変化と連邦からの圧力とに直面して、組織改革を開始し、1)新しい組織体制の確立、2)新しい開発機能(開発スキル、資金管理スキルなど)の確立、3)諸エージェントとの新たなビジネスラインの確立、という形で新たな「開発」機能を担い、新しい形へと劇的に変化した過程が確認され、特に三つの種類の「協働」が生じたことが確認された。

さらに1)自己変革を支える内発的な力、2)組織変革の特徴としての実質的かつ多面的な内外連携(協力)、3)サービス提供システムの質的变化が起こっていることの見通しを得た。小規模特別目的の自治体が見せたイノベーションの様相は、「地方自治体」(基礎自治体の)のイノベーションの今後の可能性を照射していると受けとめられる。

キーワード：自治体組織 組織イノベーション ハウジングオーソリティ
特別目的自治体 (special purpose government) 協働 (cooperation)

1 はじめに

21世紀における状況の変化において、企業、社会的組織、自治体などの諸組織が社会変動に見舞われている。本稿では、「組織イノベーションの可能性」に焦点を当て、そこで組織のイノベーションが地方自治体(行政組織)に何をもたらすか可能性があるのかにアプローチしたい。

本稿においては、まず、日米における自治体組織に関する諸理論、また近年現れてきた組織イノベー

ション(組織の環境適応や組織間協働)の理解に着目しつつ、現実のイノベーションをはかりドラステックな形で住民サービス創出はかった小自治体(特別目的自治体)をテストケースとして検討することにより、組織のイノベーションというものが地方自治体(行政組織)に何をもたらすか可能性があるのかにアプローチしたい。

2 日米における自治体組織をめぐる理解の動向

まず、自治体組織をめぐる日米の理解動向を確認しておきたい。

2.1 日本の自治体組織研究の動向

日本の行政学において自治体ないし「行政」組織について、重厚な研究が進められてきたが、「官僚制」の研究にウェイトがおかれて進展してきたという特長をもつ。とくに、自治体を構成する要素においても、直接選挙によってえられる首長と議会とをうけて、「執行」を担当する行政組織としての役所についての研究が厚い、選挙によらない職業公務員が行政活動を専門的におこなう行政組織として、いわゆる想定される上位のオーソリティを背景に、立案と執行を主とする行政活動をおこなうと捉えられる（金井 2010）。その組織特性として、組織運営の制度的・機能的側面に着目した管理にかかわる管理技術という観点で「官僚制」が討論されてきた（西尾、1993）。

現在、組織デザイン論の観点から組織資源としての管理者という論点からの日本の自治体組織の固有性の分析（田中ほか 1991）がなされ、「行政官僚制のアプローチ」の限界が指摘されている。また、組織文化の概念を用いて、日本の行政組織の独自の組織文化（「公益観」の措定からくる体系と縛り）を明らかにされている（中嶋 2000）。また、行政官僚制としての「行政管理」（執務体制が純粋な内部管理事項となりやすい点など）という側面が濃厚であったことを述べ、行政組織を経営学的に捉える「行政経営」の必要が提起されている（数家 2009）。これら自治体組織、行政組織に対する現実的な問題提起と新たな方向性が示されてきている。

2.2 米国の自治体組織研究

他方、米国の行政学と組織論においては、官僚制の問題よりも、異なったニュアンスで展開されてきた。ヨーロッパに比して議会・行政の仕組みが未成熟であり社会実験試行の様相が強く、また他方でヨーロッパで見られた官憲の圧力を防ごうとする動機

が米国の為政者たちには当初強くあったが、アメリカにおける政府・行政組織研究はそれとの関わりで発展してきた。第28代米国大統領であり、そして「アメリカ行政学の創始者」とされるW.ウィルソン（1887年の「行政の研究」論文ⁱ）にあっては、「行政の科学」（science of administration）という点を提唱し、のちの政治学・行政学に影響を与えた。その脈絡で述べられた「行政の領域は、ビジネスの領域である」（The field of administration is a field of businessⁱⁱ）という言葉が大きなインパクトを与えた。

その後、20世紀初頭に経営学の基として打ち立てられたテイラーの科学的管理法によって、行政学が大きな影響を受けることとなり、いわゆる正統派行政学がおこることとなる。科学的管理法を行政活動に導入するという観点で、L.D.ホワイトが「行政を国家目的を達成する上で人と資材の管理」と定義し、行政にはこの管理を能率的におこなうことが求められるものとした（1926年の『行政学研究序説』ⁱⁱⁱ）。この、行政組織の「能率」をもっぱら重視することへの批判が後のR.ダール、H.A.サイモン、P.アップルビーなどにより提起されるが（辻 1983）。基本的には、米国での行政論・行政学は「科学的管理・経営としての行政」の観点をめぐって進められてきた。

アメリカの行政学・行政組織研究の流れを概観したが、米国においては、当初から、ヨーロッパのみられた国王や絶対的統治者の意志を伝え・遂行する官憲的側面は当初からできるだけ排除されようとして、そして、経営学の影響を強く受けて行政組織の「能率」や「経営」にウェイトが置かれてきたものであった。

2.3 これまでになかった「自治体組織のイノベーション・組織観関係・サービス供給消費関係の視座」が求められている

ここで見た日米の行政組織研究・自治体組織研究はそれぞれの脈絡で精緻な議論が積み重ねられてきたのだが、両者の違いがこれからの議論のポイント

を浮かび上がらせてくれる。

日本の行政組織研究にあって、日本の場合、その上位の権限（いわゆる「公権力」のことば）を背景に、立案と執行を主とする行政活動をおこなう「官僚制」としての組織特性・管理技術が議論されてきた。かつそれに対して近年各種の限界の指摘と新たに斬新に提起がなされてきた）のに対して、米国のそれにあつては、「行政を国家目的を達成する上で人と資材の管理」をいかに効率的に実施できるかの観点がなされてきた。

以上の特色と課題から下記の点が挙げられよう、これらの点が、今後の有効な視点、私たちの視点を解明する手がかりとなる点ではないかと考える。

- 日本においては、自治体組織／行政組織においては、それ自体が内発的なイノベーションを起こすという事例も発想もあまりなかった。
- 日本においては、組織間の関わり（inter-governmental relationship）が、とりわけ基礎自治体間での関わりについての議論があまり起きてなかった。
- 日本においても米国においても、自治体組織・行政組織が供給するサービスの在り方とサービス供給者とサービス消費者の関係があまり論じられてこなかった（1980年代のNPM以降ようやく議論となったが）。かつ、地域社会との関連性は念頭にされてこなかった。

つまりこれまで、行政組織の「能率」や「経営」にウェイトが置かれ（米国）、また自治体組織の統制的関わりにウェイトが置かれてきた（日本）ことから、自治体という存在がそれ自体で新たな「環境」に適用したり、連携を模索したりといったことは想定されてこなかった。

2.4 イノベーションと協働の関わり

近年、いわば組織存在論的な見直しが進んできており、組織の機能と意味を明らかにするに、「組織間関係」が実際にしばしば問題となっていることが

問われるとされる（中嶋 2000）。これまでの統治や統制的視角よりもむしろ、組織が新たな環境に関わってゆくプロセス、「組織の環境適応」のような分析視角が有効とならないかの見通しが必要であろうことが浮かび上がってくる。つまり、組織というものの独自の「存在」が、あんな状況や環境に適応することに動きあるいは迫られることがある。これは「組織の環境適応（organizational adaption）」と呼ばれ、また組織という「存在」が組織内で、また特に他組織との間に協働（cooperation）をとりむすぶことに動き出しは迫られることが出てくる。とりわけ、これは組織のイノベーションと密接である。

K.G.スミス、S.J.キャロルらが経営組織論の観点から、「組織内外における協働」という大きなプロジェクト（Smith et.al. 1995）を立ち上げて、「協働」というものが組織に果たすことに関わる諸研究の動向をまとめている。

それによれば、「協働」とは、多様なとらえ方があるものの、公約的に言うと、広く認識されている前提として、協働とは「諸個人、諸グループ、諸組織が、出会い・交流し・相互利益のための心理的関係性を作るプロセス」に焦点を当てたものとされる^{iv}。また、「協働」に関わる理論的問いにかかわる5つのイシュー（「協働」の選考条件、ダイナミクス、アウトカム、理論的見解、研究方法）を前提として諸研究の研究をもあわせて検討している^vのであるが、その結果、「協働」が諸研究によればコーディネーション、コラボレーションとの関わりで、次の形で効率性や収益性につながる^{vi}とすることが示されていることを示唆することに触れておきたい。

- A. イノベーションと競争上の勝利のために、コーディネーションが必要である。そして、コーディネーションの前提をなすのが協働であり、そしてその協働にはモチベーション的諸要素が協働のベースとして関連している（Beer, Eisenstat, Spector 1990）。

イノベーション／競争上の勝利 ← コーディネーション ← 協働（←モチベーション）

B. 協働は、かかわる諸関係者での高い満足度、質の高い労働関係、多数の解決、高い組織的業績に関連する (Thomas 1992).

協働 — 高い満足度、質の高い労働関係、多数の解決、高い組織的業績

さて、「組織存在」論の転換が起こりつつあり、組織存在に力点が置かれる形で、「環境適応」、「協働」、「組織間関係」といったものとともに、またそれと密接な「組織イノベーション」の研究が、企業組織や社会組織とともに自治体組織についても提起されてきているということになる。

3 本論文の研究目的と方法

3.1 研究目的

上記のことから、本論文の研究目的をつぎのことに設定する：

自治体の世界における改革／イノベーションとはどのようなことか、そしてそこにおける「協働」(cooperation)とは、ザッハリッヒなかたちではどのように進展するのか。

3.2 方法

そして、研究の方法として、実際に組織イノベーションを実施した自治体を対象として、そのイノベーションが起こるプロセス、そこでの連携、その帰結(新たなサービスの創出など)を明らかにする。

米国には公団のようでありながらも、他の自治体同様に自治体としての法人格をもつ「特別目的自治体 (special purpose government) というものがあるが、小規模であり住民に制度的に住民に密着していることから、それ自体で組織イノベーションを多々おこなっているものである。特に組織イノベーションでドラスティックに変化し、他組織との連携をつくり、そして実質的な住民サービスを創出するものと捉えられている。自治体の組織イノベーションの実際と可能性にアプローチするのによってつけの組織存在であることから、「特別目的自治体」をテストケースとする。(後述するが、そのなかでの

ハウジングオーソリティを主として扱う。)

4 自治体の諸類と特別目的自治体 (special purpose government : SPG)

4.1 自治体の諸類と特別目的自治体

米国の特別目的自治体が、小規模であり、一種ないし二種程度の仕事(目的)を担当するものであり、とりわけ近年、地域社会において市民生活のために大きな働きと存在感をもって展開されてきている(前山 2020a)。一見日本の「公団」に似た、小規模な公共団体であるが、そこに「自治体」(government)の法的位格が与えられているのであり、水道公団や地域の歴史市場の歴史保存と経営、また低所得者のための公営住宅を担当するハウジングオーソリティといった各種の形で市民の生活サービスを広範に担っているものである(名称としては、School District, Public Authority, District Authorityといった名称が与えられている)。州自治体、市自治体といった一般目的の自治体 (general purpose government) の下位にあるような形であり、そして、州自治体、市自治体とほぼ同数の3万8千団体以上の規模で市民生活をささえているものである。米国の市民生活はこの特別目的自治体なしには実は成り立たないほどのものとなっているのだが、そこにおいては、日本にはない形で、①市民が実質的に担う自治体の姿(市民が支えるローカルガバメント)、②「市民が担う自治体」だからこそ可能な、人を助けることにつながる社会サービスの在り方が進んでいる。

米国の自治体の諸類型

米国において、自治体 (local government) は、下記のようにいくつかの種別からなっていることにも触れておきたい。

市自治体やタウンシップ自治体は、日本の市町村に該当し、市区域地域の住民の生活にかかわることを広範に扱う。これら市・タウンシップ・カウンティなどの自治体は、州政府によって設置されるもの

<自治体の種別名>	<団体数>
一般目的自治体 (general purpose government)	38,910
群自治体 (county), 基礎自治体 (city, township)	
特別目的自治体 (special purpose government)	51,146
スクールディストリクト (school district)	(12,880)
ディストリクト自治体 (district)	(38,266)
スペシャルディストリクト (special district)	
パブリックオーソリティ (public authority, housing authority)	

(典拠：U.S Census Beuroau. 2013, Local Governments by Type and State 2012；前山, 2020a, 35, 51頁より作成)。

であるが、全米でおおよそ3万8千団体がある。

これに対して、特別目的自治体は、その仕事としては、限られた仕事に限定されたかたちで、州政府により（ないしは州政府に委託を受けた市自治体により）創出されるものである。その仕事は、公立学校経営、空港島の公共交通、ハウジングおよびコミュニティ開発、墓地、産業開発、矯正施設、図書館、病院、住宅ローン、電気、ガス、上水道、下水道、自然資源、健康、公園とレクリエーション、駐車場、高速道路、港湾といったものの運営・経営にかかわるものである。

こうした特別目的の仕事に限定されて設置された特別目的自治体としての「ディストリクト自治体」は、先に述べたように、3万8千団体が駆動しており、ほぼ市自治体等の一般目的自治体と同数存在しており、いかに米国の地域社会での人々の生活をささえるものとして展開されているかがえる。

自治体組織の組織制度上の多様性

実は、研究の過程において、さらに一つのことに気付くこととなった。市自治体（一般目的自治体）と、各種の「ディストリクト自治体」や「ハウジングオーソリティ」などの特別目的自治体とは、組織の法的位格としては自治体 (local government) の形態ではあるが、独自の服務規程、供与体系を設置することが可能であるのみならず、現実的にガバナンスの形が違い、いわば「自治体」や「行政」・公官庁の世界においても組織に多様性があるということになる。

4.2 特別目的自治体諸類型とイノベーションに長けた「ハウジングオーソリティ」

「ハウジングオーソリティ」は、特別目的自治体の一種として、全米各州において設置され、Local housing authority (LHA), public housing authority (PHA) とも呼ばれるので、米国全土で現在3960団体存在する^{vii}。

おおよそ8千200万戸の住宅が存在する米国において、ハウジングに関わることがらGDPの18%と大きな経済的比重を占めるハウジングの領域において^{viii}持ち家、空き家、集合住宅、新建築、貸家、貸付などにかかわる公共住宅は米国において、実にGDPの4%を占めている^{ix}。全米約4000組織のハウジングオーソリティが、低所得者のための「アフォーダブル住宅」と通常住宅を含む、の公共住宅1,200万戸を広範に担当している。

ハウジングオーソリティの設置は、連邦政府との契約締結 (ACC s)^xが前提とされ、連邦政府との接続が強いものとして設計されている^{xi}。その設置自体は、大恐慌の影響で多くが住居を失った状況にあって、公共住宅を作ろうとするニューディール政策の外縁的な形で提起されたものであり、1937年連邦住宅法 (United States Housing Act) により設置されたものである。当初は、大恐慌で一時的に困窮に陥り住居を手放したことのための一時避難シェルターとしての意味合いで設置され、ミドルクラスの利用者が主であったが、1950年代から60年代には恒常的に貧困に固定された層にシフトすることとなった。そこで、公共住宅のイメージは悪化して、「官製のスラム」と呼ばれることがあった。

現在、全米において、その事業内容と規模から「シカゴハウジングオーソリティ」「ニューヨークハウジングオーソリティ」「ロサンゼルスハウジングオーソリティ」「サンフランシスコハウジングオーソリティ」「タコマハウジングオーソリティ」が規模が大きくかつ事業展開の上で著名なものとして知られている。

ハウジングオーソリティの公共住宅の荒廃

1960年代以降、全米のハウジングオーソリティにあっては賃貸業務が主たる業務であり、劣化・空戸、居住する住民を危険かつ孤立した状態においやってきていることの問題が指摘されるに至った。それに対して、連邦議会が「深刻な荒廃にある公共住宅に関する国家委員会」(NCSDPH)を設置し(1989年)、最終報告書が報告された(1992年)

xii.

報告書では、全米のハウジングオーソリティにあっての公共住宅についての状況が三つの点で示された。

- ① 全米において8万6000戸の公共住宅ストックが「深刻な荒廃にある公共住宅」ないしそれに近い状態にあるとされた。
- ② 住民は失望のうちに生活し、高度なレベルの社会的なサービスおよび支援サービスを受ける必要がある。さらに、建物がモノとして劣化し、関連コミュニティは経済的にまた社会的に荒廃しており、犯罪活動の存在、高い空戸率、住民のための安全対策の必要が広がっている。
- ③ 深刻な荒廃にある建物には、総合的な対応のアプローチが求められ、フィジカルでかつ社会的な諸問題が扱われる必要がある、ことが提起された。

この現状分析の報告を受けて、連邦議会は、「都市再活性化戦略」、すなわちHOPE VI (the Housing Opportunity for People Everyone) を同年秋に定めることとなった。

ハウジングオーソリティのイノベーション

この状況において、ハウジングオーソリティはその存在理由を問われ、廃止か自己改革かを迫られた。多くのハウジングオーソリティにあっては、設置した市自治体の協力も得ながら、自己改革の道を選んだ。何年がかりではあったか、単なる賃貸事業のみならず開発機能をも身に着ける組織イノベーションがすすめられ、その結果新たな住民のためのサービ

スが創出されたとされる。また、他組織との開発での連携が進んだとされる。

自治体の組織イノベーションとして、大きくかつ意味深いと感じさせるが、次に実際の事例をベンチマークとして検討したい。

5 テストケース：「タコマハウジングオーソリティ」(THA)の組織イノベーションの実態

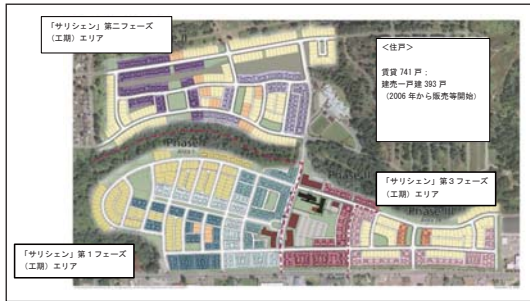
ハウジングオーソリティにおける組織イノベーションの代表的事例としてハウジングオーソリティを扱うにあたり、ここでは、ワシントン州タコマ市にある、「タコマハウジングオーソリティ」(Tacoma Housing Authority : THA)を俎上にあげる。タコマハウジングオーソリティは、上述のように、全米でも有数の規模のハウジングオーソリティである。

そのフラッグシップとしての開発サイトは、「サリシェン」という住宅サイトであり、第二次正解大戦期の1941年に帰還兵や低位格の軍従事者が多く住む公共住宅サイトとして2000住戸が設置された。

後述の組織イノベーション以降、2001年以降現在にわたり、後に触れるHOPEVI再開発プログラムによって、連邦からの補助金、タコマ市からの補助金、タックスクレジット投資者による資金、土地売却費、公債などから実施された大規模再開発となり、三つのフェーズ段階での建設が進められた。

第一フェーズは、借家、持ち家、シニアハウジングを含み2005年に工期が終了した。第二フェーズは、借家、持ち家、診療所、公園、遊戯エリアが設けられ、第三フェーズでは、借家、持ち家が設置された。これら3フェーズをあわせて、サリシェン全体では、2018の年現在で、持ち家が393戸、賃貸家屋が741の、総計1134戸が建設された(図表1)。このサイト開発は全米的に著名なものとなっている。

図表1 サリシェン住宅サイト



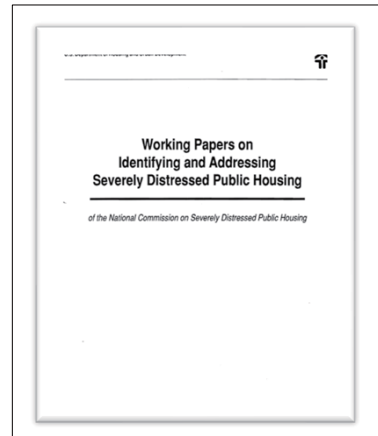
(典拠：Tacoma Housing Authorityホームページ
(www.tacomahousing.net) に加筆；前山，2000a)

5.1 組織イノベーションにかかわる経緯

1950年代には、同地区サイトは、荒廃が進行してしまっただ。同地区の平均年収は1900ドル以下という低所得エリアとなり、犯罪が多発するエリアとなった。1955年調査では、犯罪、ドラッグ、売春、殺人事件の評判が長くサリシェンを苦しみ続け、90年代に至るまでそれらへの対応に追われた。

けれども、さきの「公共住宅に関する国家委員会」は、その調査において、全米の13の主要ハウジングオーソリティの調査の結果、多くの、そしてまさにタコマハウジングオーソリティについて、懸念を示していた（ワーキングペーパー）^{xiii}。サリシェンのサイトについて、「すぐに改善措置を施さないと、即、多くのストックが「深刻な荒廃」に転落してしまうものと捉えられた。

図表2 「深刻な荒廃にある公共住宅に関する国家委員会」（NCSDPH）報告書・ワーキングペーパー）



(典拠：HUD, Working Papers on Identifying and Addressing Severely Distressed Public Housing - of the National Commission on Severely Distressed Public Housing (December 1992, Washington.D.C.)

この危機的状態を前に、同オーソリティを設置したタコマ市自治体の、エバーソール市長は、新たな評議員メンバーを任命し、連邦の住宅都市開発省と連携をとらせ、そして同オーソリティの執行局長に、HOPEIVを他で手掛けたベテランをリクルートするというかたちで動いた（下記）。

HOPE VIにむけての主要フォーメーションの新設

<タコマハウジングオーソリティ>	
・執行局長の登用 (Peter Ansara : ニュージャージー州より)	HOPE VI 着手にむけての執行体制をつくる
<協力する専門家のリクルート>	
・建築家 (Torti Gallas : メリーランド州本拠)	サリシェン地区コミュニティのデザインのための 住民とのプランニングセッションと設計
・助成金ライター	情報収集と申請作業

「賃貸支援事業」(rental assistance program) にもみ従事していたことから、再開発や住民とのセッション、申請業務というものに全く経験もスキルもなかったタコマハウジングオーソリティが、新たなイノベーションに着手したまさにその時であった。

スラインをつくりながら推進することとなった。まず、公共住宅631住戸の建設にあつては、「ウォルシュ社」(Walsh)がタコマハウジングオーソリティとのメインコントラクターとなり、そのもとに各種の企業に仕事を割り振る形である。

また、市場価格ベースでの持ち家387住戸の建設にあつては、数社が建築にあつた(Quadrant Home, DR Hoton, Benjamin Ryan Communities, Habitat for Humanitなど)。

とりわけ、見逃せないことは、タコマハウジングオーソリティが、単なるアウトソーシングの総元締めということではなくて、自らが開発をおこない、多くの企業がハウジング建設にコミットするにあつての「プラットフォーム」をなすとともに、自らが柔軟にマネジメントのアウトソーシングとその戻し入れをおこなうことができる、ということである。

5.3 新たな住民サービスの創出

組織イノベーションに取り組んだことを通じて、特徴的であり、かつ住民の生活や人生キャリアにむけての基盤をささえる、新たな住民サービスの創出に至った。

① 「所得が混在したコミュニティ」(mixed-income community) の開発

このプログラムは、公共住宅のエリアを、公共住宅と民間住宅のハイブリッドな所得混交のエリアに作り変えようとするHOPE VIの方針に沿って推進されてきている^{xiv}。エリア内の低所得者や貧困層の子どもたちが、より所得の高い家族のライフスタイルを見ることがになり、学ぶことにより、貧困からの脱却の道を見出し、より豊かなライフスタイル・キャリアを身につけるといふ発想に基づいている。

タコマハウジングオーソリティは、複数の住宅形態を整えて、「所得が混在したコミュニティ」ないし「所得が混在したハウジング」を推進してきた。フェーズ1からフェーズ3までのエリアの開発全行程で下記の形で住宅形態が設定され、多様な住宅形態が進んだ^{xv}。

公共住宅(セクション8を住宅含む)	631戸
高齢者住宅(セクション202)	110戸
持ち家(AMIの60%より下の世帯用)	109戸

この「所得が混在したコミュニティ」政策については、混合が進み社会的再分配にプラスになったと評価する声(Popkin, 2006)と、公共住宅の住民の社会的ネットワークや場所への愛着を無視するものだとする批判がある(Laakso, 2013; Manzo, Kleit & Couch, 2008)。

② サリシェンサイトにおける住民代表組織

新サリシェン建設サイトにおいて、いくつかの住民組織が設置された(図表5)。これらの組織は基本的に、住民のために、諸活動を実施する。例えば、「コミュニティ健康アドボカシー」の団体では住民のために、コミュニティキッチン企画や、映画の夜、運動クラス、子どものクラス等の活動をおこなっている。

図表5 住民とタコマハウジングオーソリティの結び目の役割を担う住民代表組織

組織名	構成員, 特色	備考
住民カウンスル (Resident Council)	住民の代表者たち; 住民とTHAのリエゾン	住宅都市開発省により設置が定められている
サリシェン協会 (The Salishan Association)	ホームオーナーたちの組織。THAからの人と家所有者たちが含まれる。	定期的に「タウンホールミーティング」が開催されている。
コミュニティ健康アドボカシー (Community Health Advocates)	ホームオーナーたちと住民からなる; サリシェンにおける健康について提言する。	「コミュニティキッチン」、映画の夜、運動クラス、子どものクラス等の活動をおこなう。

(典拠: Tacoma Housing Authority, 2019, Board of Commissioners Board Packet (January 23, 2019) (January 17, 2017); 前山, 2020a)

ちなみに、住民とタコマハウジングオーソリティの結び目の役割を担う「住民カウンスル」の住民団体は、活発な住民活動によって多くの住民の関心をひいてきたとされる。

③ 家族および住民の自己自立・充足(Family Self Sufficiency) プログラム

まず、タコマハウジングオーソリティは、「家族

の自己自立・充足」事業という社会サービスのために、「コミュニティサービス部」を設けて、かつて3人だったスタッフの数を15人に増やした。

「家族の自己自立・充足」事業の目的は、差別などの障害を越えて、低所得者の人・家族が収入を増やし、財務能力を構築でき、労働市場につなげることにある。

この大枠はHOPE VIに沿うものであるが、実際に即して、いくつかのプログラムは、大きな成果を上げている。具体的には、「住民の就業」、「持ち家についてのカウンセリング」、「住民経営のビジネスの立ち上げ」が、良好な成果をあげた。他方、ジョブ技能訓練、GED教室、外国人用英語教（ESL）教室は、所期のゴールにまでは届かないことが多かった。

2010年に、タコマハウジングオーソリティは、多数のハウジングオーソリティの中から選ばれて、実践的に始動し成果をあげているものに与えられる「Moving to Work」というステータス称号を連邦政府から獲得した。このとき、全米約3,400団体（当時）のハウジングオーソリティのうち、39のオーソリティが獲得したものである^{xvi}。

以上であって、新たに創出された住民サービス、特に②と③は、賃貸支援事業時代とは比べ物にならないほど住民の生活と要請に密着しており、住民との距離の近さとともに柔軟なサービス供給（サービスの生産－供給－フィードバック）が可能な形で住民の満足度が高く、高い評価を得ている。組織イノベーションの遂行なしには実施し得なかった事業であるといえよう。

6 タコマハウジングオーソリティの組織イノベーションで獲得された協働（cooperation）

ここにおいて最後に、ハウジングオーソリティが組織イノベーションをおこなう過程で、組織が新たな環境に「適応」する過程で、その帰結として、どのような「協働」（cooperation）が生成したのかを確認しておきたい。（タコマハウジングオーソリティにあっては、賃貸事業しか知らなかったハウジ

ングオーソリティが、開発ができるエージェンシーになるかどうかには迫られるという「組織の環境適応」が問われたということであった。）次の三つの協働が認められた。

① ディベロッパー業務における「協働」～「資金信用にもとづく協働」

1990年代の「賃貸支援事業」から脱皮して、開発地サイトの再開発を担うことへ転換したことから、資金関係の「協働」が生まれてきた。まず、2001年にはHOPEVI補助金3500万ドル（38億5千万円相当）を得て、サリシェンの活性化に着手することとなったが、さらにデモリション、新たなインフラ建設にむけて必要となることが判明した約2億ドル（220億円相当）が必要であり、さらに州や地域の自治体、また民間企業からの資金を得ることが急務であり、そこで、「資金獲得のハイブリッドの流れ」が編み出されることとなった（同上図表4）。次に、投資減税、タックスクレジット（「低所得住宅タックスクレジット」LIHTC）の実施にむけて投資機関からの資金の流れも構築された。

投資家（銀行）※ → シンジケーター※※ → タコマハウジングオーソリティ
※ US bank 銀行、Key Bank 銀行など
※※Boston Firm、RBC Capital Markets の各社

まずもって、ここにおいて、「資金信用にもとづく協働」（cooperation based on Fund Credit）が構築されてきている。

② ディベロッパー業務における「コントラクター協働」

建設工事においては、公共住宅631住戸の建設にあっては、「ウォルシュ社」（Walsh）がタコマハウジングオーソリティとのメインコントラクターとなり、そのもとに各種の企業に仕事を割り振る形である。市場価格ベースでの持ち家387住戸の建設にあたっては、数社が建築にあたった（Quadrant Home, DR Hoton, Benjamin Ryan Communities, Habitat for Humanitなど）。なお、「ウォルシュ社」が、タコマハウジングオーソリティがディベロ

ッパーとしての各種の技能を習得するにむけて、各種研修を提供し得支援したことは述べた。

ここにおいて、タコマハウジングオーソリティと「ウォルス社」および関連数社とのコントラクター関係、またタコマハウジングオーソリティがプラットフォームとしての受け皿として、そこで駆動する関連各社との協働、「コントラクター協働」(cooperation as contractors' relationship) が生まれている。

④ サイト住戸居住者の代表地域組織との「協働」 ー「地域コモンズのための協働」

タコマハウジングオーソリティは、サリシェン地区サイトにおいて、問題検討やコミュニケーションをおこなうための地区の住民代表組織が立ち上がることを支援し、運営を支援している。それは、意見の吸い上げ、問題意識の共有、課題にむけての討議など、住民の意向とハウジングオーソリティとのコミュニケーションを測るためになされている。そしてそのコミュニケーションは、単に状況や課題を共有するだけではなく、それによって「サリシェン」という地域の空間資源たる地域コモンズをお互いの立場から良好に維持するためのものである。いわば、「地域コモンズのための協働」(cooperation for sustaining area-commons) である。

以上から見ると、タコマハウジングオーソリティが組織イノベーションを実施する過程で、各種のセクター、諸エージェントと、「資金信用にもとづく協働」「コントラクター協働」「地域コモンズのための協働」という形の協働関係を作ってきている。

7 自治体の世界における改革／イノベーションとはどのようなことかの問い

本稿は、これまでの組織論の動向を見て、自治体組織の「存在論」、「組織の環境適応」、「内発的イノベーション」という、行政組織研究に必要な視点を析出したことから、次の問題設定に取り組むとした。

自治体の世界における改革／イノベーションと

はどのようなことか、そしてそこにおける「協働」(cooperation) とは、ザッハリッヒな私たちではどのように進展するのか。

そして、自治体組織の「存在論」、「組織の環境適応」、「内発的イノベーション」という、行政組織研究に必要な視点から、とくに「特別目的自治体」(special purpose government) という、小規模の特定目的に特化した自治体に着目した。これまでの自治体のありかたと経緯・存在がだいぶ異なり、いわば社会実験のような自治体に着目し、そこで起きた顕著な組織イノベーションを検討した。具体的には、全米に約4000団体存在する「ハウジングオーソリティ」自治体に着目し、とりわけ顕著な展開を示した「タコマハウジングオーソリティ」で起こった組織イノベーションの事例を経緯と概要、またそのベースに即して検討した。

とりわけ、そこにおいて、①ディベロッパー業務における「協働」(「資金信用にもとづく協働」、②ディベロッパー業務における「コンストラクター協働」、③サイト住戸居住者の代表地域組織との「協働」(地域コモンズに関わる協働) という、相手と内容の質からなる、三つの協働の相が現れたことを得た。

(なお、今回は、組織間協働inter-organizational cooperationに研究のウェイトがある。さらに今後の課題として、組織内協働に、成文的構造-自生的構造の視点をもって、別の機会にとりくみたいと考える。)

最期に、今回の成果を敷衍することで、自治体組織の地平における組織イノベーションにおけるいくつかの枢要なイノベーション基盤が下記のような私たちであるのではないかと捉えている。これを見通しとして触れて、最後としたい。

「自己変革を支える内発力」

「イノベーションの特質としての内外連携」

「対象の近さとサービス提供の質的転換」

(これらの見通しのスケッチを註において記しておきたい。^{xvii})

<参考文献>

- Beer, M., Eisenstat, R. A., & Spector, R., 1990, *The critical path to corporate renewal*, Harvard Business School Press
- Blau, P.M. and Scott, W. R. 1962, *Formal Organizations*, Chandler Publishing
(橋本真・野崎治男訳『組織の理論と現実』ミネルヴァ書房, 1966年)
- Contractor, Farok J., Peter Lorange, 1988, *Cooperative strategies international business: joint ventures and technology partnerships between firms*, Lexington Books
- Foster Kathryn, A. ,1997, *The Political Economy of Special-Purpose Government*, Georgetown University Press
- 古瀬公博, 2019, 「『協力する組織』に寄せて」『組織科学』Vol.53, No.2
- Hoffmann, Alexander von, 1996, High Ambitions: the Past and Future of American Low-Income Housing Policy, *Housing Policy Debate* Vol.7 Issue 3
- HUD (The Department of Housing and Urban Development), 1992, The Final Report of the National Commission of Severely Distressed Public housing (A Report to the Congress and the Secretary of Housing and Urban Development)
- HUD (The Department of Housing and Urban Development), 1992, Working Papers on Identifying and Addressing Severely Distressed Public Housing - of the National Commission on Severely Distressed Public Housing (December 1992)
- 金井利之, 2010, 『実践自治体行政学：自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規
- 数家鉄治, 2000, 「行政組織と組織理論－地方自治体の行政経営に向けて」『大阪商業大学論集』5 (1)
- Laakso, J., 2013, Flawed policy assumptions and HOPE VI., *Journal of Poverty* 17
- 前山総一郎, 2020a, 『米国地域社会の特別目的下位自治体－生活基盤サービスの住民参加
実際のガバナンス』東信堂
- 前山総一郎, 2020b, 「ヒューマンリレーション論（人間関係論）の組織分析フレームワークとしての現代適用可能性：組織スタディーズの観点からメイヨー&レスリスバーガーの所論を基に」『都市経営』12
- Manzo, L. C., Kleit, R. G., & Couch, D., 2008, “Moving three times is like having your house on fire once”: the experience of place and impending displacement among public housing residents, *Urban Studies* 45(9)
- 中嶋学, 2000, 「行政組織の環境適応に関する一考察：組織文化の視点より」『同志社政策科学研究』2
- 西尾勝, 1993, 『行政学』有斐閣
- Ostrom, V., 1977, Structure and performance, in: V. Ostrom, & FP. Bish, (eds.), *Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance*, Sage publications
- Popkin, S., 2006, The HOPE VI program: What has happened to the residents?, in: L. Bennett, J.L. Smith & P.A. Wright (eds.), *Where are poor people to live?: transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H., 1994, Developmental processes of cooperative interorganizational relationships, *Academy of management review*, Vol.19 No.1
- Selznick, P., 1949, *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*, University of California Press / Cambridge University Press
- Smith, J.L., 2006a, Public housing transformation: evolving national policy. in: Wright, P. A., Bennett, L., & Smith, J. L., 2006, *Where are poor people to live?: transforming public housing communities*, ME Sharpe
- Smith, J.L., 2006b, Mixed-income communities: designing out poverty or pushing out the poor? in: Wright, P. A., Bennett, L., & Smith,

- J. L., 2006, *Where are poor people to live? transforming public housing communities*, ME Sharpe
- Smith, K. G., Carroll, S. J., & Ashford, S. J., 1995, Intra-and interorganizational cooperation: Toward a research agenda, *Academy of Management journal*, Vol.38, No.1
- 田中豊治, 日置弘一郎, 田尾雅夫著, 1989, 『地方行政組織変革の展望: 人と組織を変える』学文社
- Thomas, K. W., 1992, Conflict and negotiation processes in organizations, in (D.D Dunnette & L.M Hough, (eds.), *handbook of industrial and organizational psychology*, Consulting Psychological Press.
- 辻隆夫, 1983, 「戦後アメリカ行政学の再整理」『早稲田社会科学研究』27
- White, L.D., 1926, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan
- Wilson, Woodrow, 1887, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly* 2 (2)
- 注**
- i Wilson, Woodrow, 1887, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly* 2 (2)
- ii Ibid, p.201.
- iii L.D.White, 1926, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan
- iv さらに, 先端的なとらえ方として, Rind & Van de Venによって, 「行動とシンボリックな解釈により形成また制限される, 協働行為のための, 社会的に企図されたメカニズム」とされるものもある (Rind and Van de Ven 1994).
- v 「協働」の関係の先行条件は何か; 「協働」の関係のダイナミクスはどのようなものか; 「協働」の結果 (outcome) はどのようなものか; 「協働」関係を説明する理論的見解はどのようなものか; 「協働」関係を研究するのに理想的な研究方法はどのようなものか. (Smith et. al. 1995, pp.15-20)
- vi さらに, 企業組織間の協働と, 効率性と収益性との間にポジティブな関連があるとされる (Contractor and Lorange 1988). 諸組織間の協働—高い効率性・収益性.
- vii HUD (The Department of Housing and Urban Development)
- viii National Association of Home Builders. ちなみに利用者 (居住者) は, 約2億1000万人である. なお, 800万人が住居を利用しないホームレスとなっている.
- 具体的には, 一戸建て, 集合住宅の建設費, 建て替え, 業者費用を含めての住宅投資が3~5%, 家賃, 光熱水道料を主としたハウジングサービス消費が12~3%を占めている.
- ix U.S Census Bureau, Housing (<https://www.census.gov/topics/housing.html>) (2017年9月現在)
- x “Annual Contributions Contracts”
- xi Econsult Corporation, 2007, *Assessing the Economic Benefits of Public Housing Final Report* (Jan,2007), p9
- xii HUD, 1992, *The Final Report of the National Commission of Severely Distressed Public housing* (A Report to the Congress and the Secretary of Housing and Urban Development)
- xiii HUD, *Working Papers on Identifying and Addressing Severely Distressed Public Housing - of the National Commission on Severely Distressed Public Housing* (December 1992, Washington.D.C.)
- xiv 1992年, 米国住宅都市開発省 (HUD) により HOPE VIの方針として, 推進されたものである. 元来, 貧困集中エリアを解体して, 大規模プロジェクトを取り壊して, 補助金付き住宅や市場金利の住宅を含む混合所得者世帯ユニットに置き換えること, 貧困の集中を緩和すること, 官民パートナーシップの資源を活用すること, 不動産の投資・開発・管理を民間セクターに依存することなどが含まれていた.
- xv Mongange 2005, p.75

xvi 具体的には、大人にはケースマネージャーと定期的にミーティングを行い財政的独立のための計画づくりをし、また18歳以下の青少年には学校給食の支援（バウチャー）などで教育支援をおこない、18歳になると、補助された住宅に居住し続けるために、学校をつづけるか、働きはじめるかの検討と支援を行うというものである。

xvii

「自己変革を支える内発力」

- 第一 <組織自己改革での各種能力・技能の獲得>
- 第二 <組織イノベーションを推進できる「権限」の確立>
- 第三 <目的ドリブンの組織改革 (purpose-driven)>

「組織イノベーションの特質としての内外連携」

- 第一 <組織内イノベーションと外部組織との協働の同時出現進行>
- 第二 <内部中心主義の執務体制から、外部とのやりとり重視の執務体制へ>
- 第三 <組織イノベーションにおける協働 — 他組織・外部に目が開かれ、協働が不可欠であるとの意識が醸成される>
- 第四 <利益視点ではなく、居住者の便益視点へ>

「対象の近さとサービス供給の質的転換」

V. オストロム (Ostrom 1977) の観点

Organizational Innovation and Cooperation in local governments - Through the test case of innovations of Housing Authority, Special Purpose Government in U.S.-

Soichiro MAEYAMA

This paper focuses on the "potential for organizational innovation" in our drastically changing societies. In order to articulate what organizational innovation could provide to local governments/governmental organizations, as the test case we took the innovations of "special purpose government (SPGs), small governments with special purpose/tasks in the US. From the view point of organizational studies focused on "organizational adaptation" and "collaboration" as the methodological points.

As a test-case, among other SPGs, we focused on housing authorities, especially Tacoma Housing Authority: THA (Tacoma, Washington) that experienced a notable organizational innovation.

Forced by social changes and pressure from federal HUD, THA that had just affordable-rent function, began an organizational transformation after 2000. It dramatically transformed itself into a new form, taking on new "development" functions such as 1) establishing a new organizational structure, 2) establishing new development functions, and 3) establishing new business lines with various agents. Through the analysis we acquired the three types of "cooperation" that appeared during the organizational innovation.

Furthermore, we acquired the following prospect that would be beneficial to address hereafter: 1) intrinsic forces that drive self-transformation, 2) substantial and multifaceted internal and external cooperation as a feature of organizational change, and 3) qualitative changes occurred in service delivery. The aspects of innovation shown by SPGs is perceived to shed lights on the possible innovations in "local governments" (municipalities).

Keywords : administration organization organizational innovation
 Housing Authority cooperation
 special purpose government

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.1306