

行政学第16回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

3. 組織・管理論

3-1 官僚制論・組織理論

3-1-1 公式階統制組織の視座

3-1-1-1 ウェーバーの官僚制理論

(1) ウェーバーの官僚制理論 cf. 牧原

- 伝統的支配、カリスマ的支配、合法的支配 – 官僚制はその1つ
- 合法的支配

伝統的支配と異なり抽象的かつ形式的な規則の体系である法の支配に正統性
情緒的に帰依させる指導者によるカリスマ的支配に比べ継続的安定的日常的支配形態

= 予測可能性と業務の非人格性

= 公平無私な処理目的 – 「法律による行政」の原理

cf. 官僚制asルールに基づく階統制 (曽我)

- 合議制組織との対比

- 官職の体系としての官僚制

- ①階統制 = 指揮命令系統の一元化

- ②権限の分割 = 作業の分配によって服従義務の範囲が明示的に定められている

- ③官職を構成するものとしての専門的に訓練を受けた官吏の任用

専門資格によって選拔され契約によって任命

名誉職とは異なり官職を主たる職業とし、労働の対価としての定額の報酬で生活

軍隊における兵器や大学における実験室といった行政手段から分離、組織体から支給

在職年数や功績に応じて昇任することで権限と報酬が増大することを期待

地位の終身制が保障されているものの官職を私有化することはできず任意譲渡は不可

- 専門家としての官吏の質を維持するための装置

- ①厳格な規律

- ②文書主義 – 官僚制の事務遂行を情報面で補強：あらゆる討論、処分、命令が文書で組織を通じた事務処理の経過が蓄積 = 専門知識 + 蓄積文書精通による執務知識

（２）ウェーバー官僚制論の文脈

- 官僚制の発展は不可避であるであるという事実認識

- 官僚制を通じた支配は国家に限定されず会社組織・政党等あらゆる組織に見られる現象

- 時評的論稿においては官僚制に対する批判的評価も

cf.「新秩序ドイツの議会と政府」

- But基本的にはウェーバーの官僚制論はそれまでの議論を転換させたものの（真淵）

3-1-1-2 古典的組織理論 cf.行政管理論@第4回

- (1) ギューリック：統制範囲原理＝トップダウンと同質性の原理＝ボトムアップの妥協
 - 命令系統の一元化の原理
 - 統制の範囲の原理－トップダウン
 - 同質性による分業の原理－ボトムアップ－規準：目的、作業方法、対象集団、管轄区域
- (2) テイラー：科学的管理法
 - 工場労働の管理法－動作時間研究を活用した作業の標準化、課業管理
 - 標準化の原理－人事管理における職務分類、財務管理における標準コスト等
 - 機能的職長制：工場労働者を監督する職長を複数、監督機能分化－命令系統一元化へ異論

3-1-2 非公式組織の視座－構成員のインセンティブへの注目 1

3-1-2-1 メイヨー、レスリスバーガー：人間関係論

- ウェスタンエレクトリック社からホーソン工場での能率向上方策について調査研究受託
- インフォーマル組織はフォーマル組織の活動を阻害するが効果的な協働関係維持にも寄与
- 組織の機能
 - ① 対外的機能＝組織目的達成
 - ② 対内的機能＝構成員へ満足感付与

3-1-2-2 社会学的組織研究－事例研究に基づく逆機能の指摘

- (1) セルズニック－TVA研究－官僚制存続（対外機能）がもたらす予期せざる結果摘出
- 治水、水運のための整備、電力開発を業務とするTVAが民主的計画へ組織目的を再定式化
 - 包摂・取り込み（cooptation）＝組織が安定と存続への脅威を回避するために、その指導形態や政策決定機能の中に新しい要素を吸収する過程＝安定的業務遂行のための受益者の組織化
 - TVAは、民主的計画を実現するために、付随的事業であった土壌保全事業などの農業政策の領域に積極的に進出、そのための手段として、地域の上層農民である自作農を政策執行に参加させる手続きを整備し、業務の一部を委任
 - いくつかの予期せざる結果として組織内外での動揺
 - ①ニューディール期の施策の中心を占めてきた社会政策、資源保全政策が後退（貧農配慮減少、農地拡大）
 - ②連邦政府において、内務省や農務省といった他の行政組織との間で紛争激化
 - 焦点の当てられた官僚制の特質
 - ①行政組織の直面する環境の多面性＝ある環境との間での摩擦を安定化するために、新しい要素を吸収したとしても、それが別の環境との間で緊張感を高める（＝逆機能）
 - ②行政組織群としての政府全体の統合と、個々の組織の制度的定着との間の緊張関係＝多面的な環境各々との間で調整が行われ、個々の組織が制度的定着を遂げたとしても、TVAが連邦政府レベルでの政策的体系性を攪乱
 - 下位目標の内面化－「機関哲学」の形成（真淵）

(2) グールドナー－ゼネラル石膏会社の事業所研究（組織内）

- 民間企業の事業所を対象に事例研究＝地域共同体に根ざした労働慣行が定着している事業所に本社から新たな管理者が送り込まれ、生産能率を向上させるために厳格な規律を強制した結果、様々な紛争が組織内に生じた過程を分析
- 上位者が下位者の行動を逐一監視し矯正を試みる細かな監督と、一般的ルール（自主的遵守とその限界）の設定との代替可能性－強制的コントロールによる紛争＝逆機能
- 官僚制の類型化
 - ①代表的官僚制＝上位者と下位者の相互了解により設定されたルールによるコントロール
 - ②懲罰的官僚制＝上位者or下位者により強制的に賦課されたルールによるコントロール

(3) マートンによる機能分析

- 機能分析＝対象となる組織体の社会体系に対する機能的貢献だけではなく、なんらかの阻害要因となる逆機能をもあわせて摘出する分析方法
cf.「予期せざる結果」と呼ばれる潜在的機能を摘出し、機能ないし逆機能に振り分ける
- ルール遵守の要請に過大に同調し、形式主義、レッド・テープとして非難される現象
- 目標の転移（displacement of goals）cf. 過剰同調（overconformity）
- 日本－依法主義by伊藤大一：法令より行政規則内規に過度に依存拘泥

3-1-2-3 バーナードの権威受容説・組織均衡理論 cf.『経営者の役割』（1938年）

（１）理論

- 権威受容説－権威とは部下の受容により成立するもの
- 地位の権威（⇔機能の権威）＝指示・命令が理解可能なもので、従うことが精神的肉体的に苦痛を伴わず、従うことが個人的な利害にも組織の目的にも反していないように思える場合、この指示命令は部下の「無関心圏」に属し、疑問を抱かずに従う

- 上位権威の仮構

上位権威

＝部下の受容に立脚しない権威が存在するがごときイメージ

＝組織の大半の構成員によって受容されている権威であり、実態的には組織内の同僚の大半が個々の不服従者に対して加える心理的強制を基礎としてのみ成立するものであり、あくまでも「仮構」、権威受容説の枠内で説明できるもの

- 組織均衡理論

組織の側が提供する誘因が職員の貢献の度合いに見合うものであり、かつまたかれらの元来の動機を十分に満たすものであるとき、職員はその組織に満足しそこにとどまるが、この誘因、貢献、動機の均衡関係が崩れたときには、職員はこの組織のために働く意欲を失い、ついには組織を離脱する

（２）展開

- 辞職の自由
- 辞職以前の組織内での反抗

①怠業

②面従腹背

下降方向での情報の流れを停滞＝裁量を停止、濫用

上昇方向での情報の流れの停滞＝上申を不当に停止・濫用 cf.資料山積み作戦

- 忠誠と反逆

忠誠対象の移転・組織集団（≠上司）への忠誠

公務員倫理－ニュールンベル裁判－上司の命令指示への服従は非免責事由

- Hirshman – Voice, Exit

3-1-3 展開

3-1-3-1 条件適応理論

- ある組織の形成様式はその組織の課題・環境条件に依存
- 多種多様な組織とその課題・環境条件との対応関係について研究
- 何を目的に取り組むべきかを模索する組織の様式は官僚制組織の理念系から遠く離れる
- グールドナーの官僚制類型論の展開としての側面（真淵）

3-1-3-2 制度的同型化byディマジオ、パウエル

- 異なる環境条件の下における同じような組織形態の選択
- 3つの型
 - ①強制的同型化：法律、上位組織からの命令
 - ②模倣的同型化：環境の不確実性が高く、組織目標が曖昧な場合
例：分権下の自治体
 - ③規範的同型化：正当性を持つ専門家集団による基盤形成

3-1-3-3 ストリートレベル官僚制byリップスキー

- ストリートレベルの行政職員 = 外勤警察官、ケースワーカー等、広い裁量の余地を持って対象者と直に接触しながら日々の職務を遂行している行政職員 = 上司の濃密な指揮監督を受けず、半ば独立的に執務している職種
- 現場裁量の広さ、対象者に対する権力
- 職権濫用による人権侵害、恣意的法適用による不公平な措置、対象者との癒着による汚職
- 対応：ケース記録・業務日誌要求、研修、一定期間ごとの転勤
- デレンマ
- ①法適用の裁量－執行活動に普遍的
cf.背景としてルールの多量性－「つまみ食いの形式主義」（足立忠夫）、両立し難い目標
- ②エネルギー振り分けの裁量－外勤警察での駐在所待機と地域巡回の振り分け
- ③勤務評価－いかなる種類の処理件数が評価対象になるかで行動に影響－副作用の恐れ

3-1-3-4 非階統制組織論の試み

- (1) ギューリックにおける調整←階統制、価値共有 cf.情報共有型/機能特化型組織（曽我）
- (2) グレンビュースキーチーム構想
 - スタッフ機関が機能を果たそうとする限り権力を所持することが必要
 - 組織内における権力関係の多元性を率直に認識することが必要
 - 従来のラインとスタッフを統合したチームが集団で一個の管理単位を構成する方式提案
＝命令一元化の原理の動揺、機能的職長のチーム化？
 - 例：プロジェクトチーム－命令系統一元化の原理、ヒエラルキーの原則放棄
関係所部門の職員を集めてひとつのチームを編成しこの同輩集団に構想の策定をゆだねる方式
－縦割り組織の思考・行動様式はなれて衆知結集期待
- (3) エッチオーニー大学、病院といったプロフェッショナルな組織
 - 伝統的なスタッフ・ライン理論は妥当しない－多元的権威構造
- (4) ランドー－重複：リダンダンシー（redundancy）の役割－明確な権限分割の放棄
 - 不確実性下で誤解を減らす、コンタクトを確実にする、崩壊を防ぐといった効果
 - 省の過度な統合は無意味、連邦制、権力分立、任期のオーバーラップ、人権、拒否権評価

(4) リンドブロム－相互的調節 (mutual adjustment)

- ギューリック：調整が成立するのは全員が同一の価値を共有している場合か階統制が成立している場合
- 優越的共通目的が存在しなくても、一方の決定が他方の決定に少なくとも一方がよりよい状態を求めて適応する限り調整が成立する＝相互的調整
- 過程、実態のモデルとしてではなく、合理的であるためのモデルとして提示
- 類型
 - ①交渉＝事前の協議によって期待する行動を引き出す方法
 - 討議：協議を通して状況、効用に関する認識を変えさせること
 - 取引：期待通り行動した場合に利益供与－相手方の効用変える
 - 貸借：ある時点で代償なき協力を要請し、将来代償なき協力要請に応じる
 - ②操作＝一方的に相手の行動を操作－①説得、②誘引提供、③脅迫、④補償
 - ③先導＝事前の協議をせずに既成事実化－報復措置の恐れある危険な方法
- ウィルダフスキー－展開

労働者の利益を擁護するために労働基本権を保障して労使交渉を制度化したように、消費者利益とか環境保全利益などについてもこれを擁護する制度を創出し、この種のカウンターバランス装置を政治過程の中に埋め込む努力をすべき

(5) オストロム

- 水資源管理に関して諸政府の網における非公式的集合的管理関係に注目
- 非階統制的な集合的管理関係を積極的に評価
- 大都市における様々なレベルの政府（連邦、州、カウnty、市、特別区）による多中心的（polycentric）システムを重複的管轄設定や組織化されたカオスだとして批判する議論に反論
- 様々な公共サービスの提供には、様々な規模の諸組織の必要に応じて対応する、諸組織の協力と対立を含む準市場的選択（quasi-market choice）の方が柔軟性にとみ業績も良い

3-1-3-5 公共選択論－経済学的分析：構成員のインセンティブへの注目 2

(1) ニスカネンBureaucracy and Representative Government

- 官僚制と議会との関係をより単純化かつ一般化した命題群によって説明すること目的
- モデル：単一サービス提供を業務とする官僚組織（bureau）とそれに必要な予算を提供するスポンサー組織（sponsoring organization）
- 官僚組織は財源をスポンサー組織に依存し、スポンサー組織はサービス提供を官僚組織に依存している点で経済学の言う双方独占
- 仮定
 - ①アウトプットは官僚組織による独占的供給の下にあるため、官僚組織はスポンサー組織に対してアウトプットの情報に関して決定的に有利であり、スポンサー組織は官僚の提示する予算額を受動的に審査する以上に情報収集活動を行うインセンティブをもたない
 - ②官僚組織は、期待されるアウトプット水準を満たすために、費用アウトプット関数以上の予算額を提示する
 - ③官僚の効用最大化＝アウトプット水準の増大のほか、給与、地位に基づく特権、名声といった官僚効用関数に組み入れられる種々の変数は、官僚組織の予算と正の相関関係
- 結果＝恒常的に供給過剰－ただし、予算編成に関する詳細な内実を把握するに至らず、単純な仮定と結論のセットを提示したに過ぎない

(2) ダンレヴィー

- 官僚組織形成モデル（bureau-shaping model）－官僚の能動的戦略によって行政サービスの民間委託や行政組織の民営化といった官僚制組織の縮小を説明
- イギリスの実情：政治家と共謀して行政組織の軽量化を推進する官僚上層部に対して、公務員労働組合が抵抗する－官僚組織構成員を組織内の地位によって上層、中層、下層官僚の3分類し、それぞれの効用最大化行動が異なることをモデルの前提に
- 上層官僚はN P Mを反映して、スタッフ組織に特化して政策立案の専門家となることでエリート意識に支えられた士気の高い組織へと転換することで高効用－役務機関から交付・管理機関へ転換することによって獲得予算額が減少するとしても効用得る
- ニスカネンモデルとの比較－官僚制内部の要因をモデルに組み込むことによって予算最大化以外の行動によって効用最大化を図る官僚像を提示

3-1-3-6 ウィルソンの官僚制存続論 – 具体的政治的文脈における官僚制

- 行政組織が過酷な政治環境の下で廃止の危機にさらされながら存続を図ってきた点に注目
- 安定的な業務執行を基礎とした組織の存続が構成員の行動目的であるという官僚像
- 官僚制の3層構造 = 業務 (operator)、管理 (manager)、執政 (executive) – 官僚の利益最大化行動の差異によるのではなく、官僚制内の機能的差異 = 役割分担による
 - ①業務：日常的にサービス供給を執り行う行政組織の核
 - ②管理：業務執行を監視するとともに、服従確保する機能
 - ③執政：組織の存続のための対外的折衝、必要に応じて組織目的の再定式化
- 注目：業務の自律性を行政組織の自律性へと転換する組織内の諸装置
- 各主体の役割
 - ①中核的業務担当者：組織使命 (organizational mission) 醸成
 - ②管理者：組織使命維持補完のため人事管理を通じた誘因を業務担当者に付与、政策執行を監視
 - ③執政：大統領、議会、裁判所といった憲法上の諸機関の要求や、世論が下す評価に対して、組織の自律性を維持するために、組織目的の再定式化と管理機構の再編を通じて業務の拡大ないし縮小を決定する

3-1-4 結語

- 組織内関係と組織間関係の連関（社会学的組織論等）
 - 組織内における組織間関係の発見
 - 官僚制・組織論と政府社会関係の連関
- cf. ガバナンス論、政策ネットワーク論

参考文献

- 牧原出「官僚制理論」西尾勝/村松岐夫編『講座行政学第1巻行政の発展』有斐閣、1994年
- 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年
- 真淵勝『官僚』東京大学出版会、2010年