

アメリカにおける

行政組織論の動向（11・完）

君 村 画

四

いわゆる「組織の純粹理論」と行政学の原理研究の両者にとって基本的な事柄は、「科学的方法」("Scientific Method")の問題である。それゆえ、「組織の純粹理論」を評価するためには、「科学的方法」の問題を吟味することが必要であろう。

第一に指摘できることは、行政の研究者で科学的方法の文献に精通している人はほとんどいないといふことである。

また科学と常識との関係についていえば、「科学的方法」は「常識」と同一のものとはいえないし、「常識」の延長でもない。

また経験主義が科学の本質であるという主張も否定される必要がある。経験主義と実験主義は両方とも、物理学の方法において支配的地位を占めてきたが、科学的方法のなかには多くの非経験的なものが存在している。アメリカにおいては、従来、科学と経験主義を同一視する傾向が強力であったが、これはプログラマチズムの影響であり、必ずしも正しいものとはいえない。

かくして、われわれは、科学と「事実」の関係、とくに事実発見における理論の役割を検討することが必要であろう。そこで第一に問題になる」とは、所謂「蓄積理論」("accumulation theory")である。それは、事実の蓄積や事件の整理が十分にされ、すぐれた測定が行われ、経験が十分考慮され、実験が記録されたばあいに、行政の科学が「出現」する」とを意味している。すなわち、「事実はなんであるか」という問題とともに、「なにがなれるべきか」という問題に解答できるような科学が成立すると主張された。そして、科学的管理運動においては、こののような観念は、次のような形で公式化された。「過去においては、人間が第一であったが、将来においては、システムが第一でなければならない」と。すなわち、「システム」は、存在の「事実」に内在しており、事実が記録され、操作されたときには、そこから現われるものとみなされていた。

同一のモチーフは、行政学の文献のなかにたびたび現われている。一例をあげれば、フィフナーは、科学的アプローチは「手に入れることができるすべての事実を確保し、それらの事実がどのような意味をもつているかを決定するために、それらを結び付け、相互に関連づけ、そこから手続の論理的コースを演釈することを含んでいる。いいかえれば、事実を獲得し、事実と一致するように行動する」とによって、行政問題を解決するようにならねばよ。」とのべていふ。また、ギューリック (Luther Gulicke) のように科学的方法の合理的、演釈的アспектを公認している人々であれば、合理的、演釈的アспектを「蓄

積」といふことに対し、従属せでいる。

しかしながら、「蓄積理論」は科学の発展における「精神」（“mind”）の役割を十分に評価していないから、物理学のデータを取扱う方法の説明としては、全く不適当だとおもわれる。

すなわち、行政研究者は「事実」を創造し、規定するさいに、観念が演じる役割を識別することができないということの故に、非難されるのである。かれらはこれまで「事実」は事実を発見する人々から独立して存在していると、想定してきた。したがつて、行政国家の範囲内にあるあらゆるものに、一つの測定棒を適用しようとする熱望を生み出した責任は、「事実」という概念について研究することを怠たり、単にその問題についての普通人の概念を受け入れてきたという点にあるといえよう。

ところが上述のように、真理はすべての概念や理論から独立した「純粹事実」なるものは存しないといふことにあるのだ。だからノースロップ（F. S. C. Northrop）はこう。「科学は事実にのみかかわりをもつ、概念や理論には、少しも関係がない」という通説的な誤診は、観察された事実と叙述された事実とを区別することができないことに基いている。『観察された事実』は、すべての概念や理論から離れて、直接に理解できるとされるかもしれないが、『叙述された』事実は、概念のもとにおかれて、従つて理論のもとにおかれた観察された事実なのである。すべての概念から離れた純粹に観察された事実をもととすれば、科学者はただかれの与件をみつめるだけで、決して観察結果を報告してはならない……』と。

さてここで、科学における理論の役割という問題に入ろう。まず第一に指摘できることは、観念や目的から離れて伝達可能な「事実」というようなものは存在しないばかりでなく、現代における科学は非常に重要な面で、観察された事実とは別物なのである。明らかに「自然」科学は、発展の第一次的段階および第二次的段階をもつてゐる。第一次的段階において、手続は主に叙述的、帰納的であり、ハハでは科学は「検査による概念」（concept by inspection）すなわち、直接に理解しうる与件を参照するなどによって意味を獲得するような概念の領域で行動する。しかし結局において、基本的に異なる手続に頼ることなしには、経験的与件を理解し、それに意味を通すことが不可能であると氣付かれるようになる。かかる手続は、「公準による概念」（concept by postulation）の導入を意味する。公準による概念の意味は、感覚的に意識していることを表現することによってはあたえられない。そうではなくて、その意味は「もぐらまれた」ものである。そして、その他の仮説による概念との関連によって「文章構成的に」定義されるものである。いいかえれば、公準による概念は、その概念を含む演釈的理論の要請によって、その意味が提起されるような概念である。この定義において注目すべき決定的因素は、ひとは直接に観察しうるものを探査することによって、公準による概念の意味を決定するのではないといふことである。そうではなくて、ひとは概念がそのなかに現われるような演釈理論の公準を検討せねば

ならない。これらの公準から離れては、このような概念は無意味な記号である。例えば、「エレクトロン」という言葉は、ロレンツの電磁気理論においてと、量子力学においてとでは基本的に異なる概念である。このことは、それが検査による概念であるよりも、むしろ公準による概念であり、量子力学の公準は、ロレンツ理論の公準とは異っているという理由の故である。かくして、物理学の基本的概念は、エレクトロンや電磁気の伝播のようなものに關係しており、それらのものは（少くとも一見しては、直接的には）観察されえないものである。これらの「公準による概念」は、それから演説された定理の検証によってのみ経験的に検証される、そしてこの手続は、非常に複雑で、主題に関して、一般的に受入れられている観念には従っていない。そのようにしてさえ、それによって検証が行われる理論的公式は、「帰結を確立する」("affirming the consequence")という一つの虚偽を含んでいるから、特定の公準による概念だけが、経験的事件を説明するというふうことを論理的あるいは経験的に証明することは不可能である。それ故にこそ、科学者はあらゆる認識可能な理論的可能性を提案し、所与の理論体系が自然的、実験的現象によって確認されるのみならず、そのようにして確認された唯一の理論体系であるといふことを証明しようとするのである。その努力の過程で、以前の誤謬がしばしば発見され、その結果、科学の概念的基礎はたえず推移するという結果になる。このような「提案」("proposal")と「検証" ("verification")の二つの機能を遂行するために分業が発展し、

物理学のような科学では、「理論」物理学者と「実験」物理学者が存在する程である。スティーンはかれの評論でこの区別に注目し、行政研究のために理論的機能を遂行しようと努力している。このように考えてみると、行政学における事実的アプローチは科学的ではないということは、いまやきわめて明瞭である。どんな科学でも「自然史」の段階が最初に生ずるものであるということ、また行政研究の分野においては、科学がこの段階を越えたと主張する研究者がほとんどいであろうという事実を單に指摘するのみでは、行政研究の現状を正当化することにはならない。そこではむしろ、科学の第一次的段階においてさえも、理論がはたさなければならぬ役割について十分な理解がなされていないのだ。

再び繰返せば、科学理論は必ずしも与件の蓄積や実例の繰返しから生み出されるものではない。一例を挙げれば、ニュートンが重力の法則を公式化することができたのは、かれが多数のリンゴを観察したからではない。かれ自身がのべているように、質量や惰性のようなかれの体系の基礎的概念は常識的概念ではなくて、理論的概念なのである。

つぎに科学的方法と価値の問題を検討してみよう。今日まで、行政研究の主題は、自然現象と同様の仕方で「科学的」に論じうると想定されてきたし、そういう前提にもとづいて、行政研究者とその主題の間にどんな「科学的」関係が存在するかを示そうとする試みがなされてきた。しかし、行政研究の主題がもっぱら「自然科学」のそれと同一の性質をもつものであるとい

う主張は、おそらく真実ではあるまい。

自然科学の問題は、「事実はなんであるか」と「どういふ」ことであるが、行政の問題はその特徴として、「なにがなまるべきか」ということである。他の「社会科学」と同様に行政研究は、思考する」と評価することを特徴とする人間存在にもっぱら関心をもつ。思考は創造、自由意志を意味し、評価は善惡の觀念を意味している。かくして科学の確立された技術は、思考し評価する人間存在には適用できないという意見が提出されうるのである。もとより、人間存在は「自然的」秩序のなかにあり、ある意味で、自然の一部であり、自然法則に従い、自然に服従を強いられる」ということ、従って、行政問題のあるものが、自然科学の仕方で論述されうるということを否定するわけではない。しかし、行政には一般的に、価値の問題が充満しているという主張は、広く認められるようになっており、このような価値の問題は、科学的に論述できないという意見をわれわれはもつてゐる。「もしも、因果の科学が完成されうるばあいには、政府がなにをなすべきか、いつ反応がなれぬべきかをのべる」とが可能になるだらう」という主張は、基本的な誤謬であると考えられる。もしも機械的因果関係が、人間事象の領域を支配するならば、いかなる人も政府がなにをなすべきかをのべる必要はない。すなわち、政府が遂行することは、あらかじめ決定されており、固定的、不変的なものとなろう。かくして、政府がなにをなすべきか、いつ反応がなるべきかの問題をのべる必要があり、またのべる」とが可能なのは、自由意志が人間事象の領

域に存在するが故である。

しかしながら、必ずしもすべての「原理」がこのように明白に規範的な言葉で論じられてゐるわけではない。とくに、ステイーンの「公理」や「命題」は、直説法だけを使つてゐる。すなわち直接に真理を示すものだけを示して、蓋然性の問題が入つてこないという意味では、ステイーンの「公理」や「命題」は真理であり、自明であると言ふわれる。それ故に、問題になる点は、ステイーンの原理は科学の公式の性質をもつてゐるかどうかと/orことである。そのかい、ステイーンの公式化と近代経済学の理論的公式化との間に、類似性が存在してゐるかい、ハリではノースロップの「経済動学の不可能性」("The Impossibility of a Theoretical Science of Economic Dynamics") に関する評論を手がかりにして、ハリの問題を考えてみよう。

ノースロップの命題によれば、経済学の主題の性質からして経済動学という科学は不可能であるといわれる。動学の科学は、それが経験的に検証された演釈的体系であるといふことであり、それは原初的(primitive)概念や公準を準備し、一度、量的に示すことのできる価値が経験的に決定されるや、その理論の公準や定理によって、経験的要素にそれ以上頼ることなしに、体系の将来の状態を演釈することができるような仕方で、体系の現在の状態を規定するものである。要約的にいえば、動学理論は次のようなばあいに、所与の科学に対しても存在するといえよう。すなわち、動学理論の概念が所与の時期のあ

る体系の特定の状態の演釈を許すときである。そして、このようないい科学のデータは客観的に存在するのである。われわれが感覚与件から、それについての知識をうる世界は、認識主体から独立して存在しており、それについての「真理」はある意味で、すべての人々に対し同一であると想定されている。やむに、理論的動学をともなつた科学は「機械的因果関係の原理」が適用されうると想定されている科学である。「このことは、すべての将来の結果が、現に存在しているといふの基本的主題の原因や特性の結果であるということを前提にしており、従つて、この主題がいつまでも続くといふ不滅法則 (conservation laws) に従つているということを肯定することである。」かくして、ニュートン力学においては、運動量不滅の法則が、ニュートン力学に運動量を保証する。また、時間を通じて不变なユーノード測量幾何学の諸性質を空間についても認めるなどによつて、ニュートン力学は位置を保証される。

しかし経済学は、上述のような動力学論の諸性質をそなえていない点が指摘されねばならない。第一に、経済理論の主題は客観的ではない。その主題は「経済的財」であり、基本的概念は「価値」あるいは「価値評価」である。「経済的財」は客観的、物理的対象や活動ではなくて、「」のよだな対象や活動と個々の人間の関係——もとに、その対象への人間の関心や希望のなかに、内省的に現われている関係である。」経済理論が関係している主題は、「直接に検査された感覚与件の意味においても、検証された自然主義的要素の意味においても客観的では

ない。ロビンス (Robbins) 教授がのべたように、「事物のなかには、人間に対するそれらの関係をぬきにして、それらを経済的財たらしめる特性はなんら存しないのである。サービスには、それらが奉仕する目的との関係をぬきにして、それらを経済的財たらしめる特性はなんら存しない。特殊な事物や特殊なサービスが経済的財であるかどうかは、全く価値評価との関連に依存している。」

第二に、「普遍妥当性をもつ」理論を達成するといふの経済学の手続は、自然科学のそれと全く異つてゐる。自然科学は客観的現象に頼ることによって、普遍妥当性をもつ理論を達成することができるし、経験的に検証されうる現象の特殊な性格について陳述をなすことが可能なのである。いいかえれば、演釈的に公式化された科学においては、ある時期における体系の特性は正確に公式化されうるし、もう一つの時期における体系の特性と相互に関連づけられうる。

他方、経済学においては、その主題は価値評価であり、個々の人々の価値評価はそれぞれ異なるから、経済学者の数だけ经济学も存在するということになる。この困難を克服し、絏済理論を「普遍妥当」なものにするためには、絏済学者は各人によって異なる価値評価の特殊性を無視して、具体的直接的に検査された欲望の一般的性質に基いて絏済学を確立しようとする。

要するに、ノースロップがのべているように、かれらは「単に、どんな個人でもある種の欲求を検査するということ、そしてこれらの欲求は個々人の選択のゆえに、秩序づけられるとい

うこと」を前提としていた。いいかえれば、「特殊な価値評価は相対的であり、各人によって異り、普遍妥当性をもたないけれども、どんな個人でもある種の価値評価をなす」という事実は、（それはあらゆる場合に、かれら自身を規制するのであるが）私的、相対論的なものではなくて、あらゆる人間に對して眞実なる事実である。こういう仕方で、その主題が私的、内省的、相対論的、個人的価値評価から成っているとおもわれる科学はそれにもかかわらず普遍的に妥当する理論を達成したのである。

かくしていまや、経済学が理論的動学を達成することができない理由は明白である。理論的動学の基本的要請は、ある時期のある制度の状態を、その一般的性質に関してと同様に特殊的性質に関する規定する概念であるが、経済学の基礎的概念は体系の一般的性質にのみ関係しているからである。さらにそうではなくても、経済学の動学理論は、体系のなかにおける不滅法則にかんする要求を充たすことができない点が指摘されうる。すなわち、ある所与の時間における体系の特殊な状態を、なにか他の時期における特殊な状態と結び合わせる「必然的前後関連の関係」がけつして存在しないのである。その代りに、将来の需要、供給は不確定であり、ある程度、それらは決定論に従わないで自由意志に支配される。

しかし、上述のことは経済理論が無価値であるということを証明するものではない。ただ経済理論が自然科学の意味での科学理論ではないというにすぎない。事実ノースロップがのべているように、それは次のような有用性をもつてゐる。第一に、

それは経済静字の理論、すなわち、一定の時期のある制度の状態についての一つの特徴が与えられたばあい、われわれは同時期のその制度の他の特徴を演釈することができるような理論を準備するであろう。第二に、それは動学的問題に関して援助をするであろう。経済的システムの一般的特性に精通し、また、その偶然的、特殊的および経験的特徴について知識をもつてゐる人は、現在の傾向に操作を加え、推定することによつて、しばしば将来の経済現象の一般的輪郭を決定する。たしかに、かれは単なる経験主義者よりもより秀れた立場に立つてゐる。

さてここで「組織の理論」に目をむけると、それは一般的にいって、近代経済理論と共通の特質をもつてゐるが、とりわけスティーンの公式化された理論はそうである。従つて経済理論の可能性と限界は、組織の研究にもあてはまるといえよう。

スティーンは上述のことく、公式的組織を定義して、「共通の仕事を達成するために、個々人の努力を体系的意識に結び付ける多数の人々である」とのべており、かれの基礎的公理については「どんな所与の組織でもそれが目的の十分な実現に接する程度は、その組織のなかの個々人の努力の調整に直接左右される傾向がある。」とのべている。ここにおいては、「共通の仕事の達成」とか「その目的の実現」という語句に注意が向けられているが、これらは規範的概念である。組織理論の基礎にこれらの規範的概念が存在するということは、一体どのような意味をもつものであろうか。

組織理論における「目的」「仕事」「目標」の意義は、経済

理論における「価値」「価値評価」と同一である。経済学のデータが客観的、物理的対象でないと同様に、行政研究のデータも組織そのものではない。行政研究のデータは目的との関連にある組織であり、「目的」は常数としておきうるものではないし、無関係なものとして取り去りうるようなものでもない。目的は組織の概念にとって基本的であり、組織としての組織は無意味な概念である。ここでも、「行政組織には、人間の目的に関する関係をとりさつては、（それらの組織や手続を）行政的財たらしめる特性はなんら存しない。」といふことができる。

わらに次のような分析によつても、この観点の正しいことが証明されるであろう。すなわち、スティーンは「行政の合理的理論における第一公理は、調整の原理である」とのべているが、調整のための調整は無意味であり、スティーンが「組織目的」を説明しているように調整は目的との関連において説明されなければならないであろう。もう一つ、ギューリックの組織の分析を検討してみよう、かれは「分業」の分析からはじめ、「組織の理論は、……ある企業の仕事の分割単位に課された調整の構造と関係している。……分業は組織の基礎であり、組織の前提である。」とのべているが、これは明らかに本末倒置である、労働の分割はそれ自身のために存在するのではない。プラトーが見ぬいていたように、分業は人間の目的を促進するためには存在するからである。しかしギューリックも後に、調整における「観念」の役割を考えようとしている箇所では、「調整

の基礎として役立つ觀念の力は非常に大きいので、どんな単独の指導者も、どんな権限の枠組も欠けていはばあいではある。調整の多くの実例を見出すことができる。」と主張している。もしこのことが真実であるとするならば、組織論をはじめる際に、仕事の分割が組織の前提であると主張しようとするのはつむじ曲りであろう。

かくしてまた、もし目的という概念の基本的性質が認識されるならば、われわれは、西部電機会社のホーソン工場における精巧な実験報告のようなものをもたなくてすんだかも知れない。これらの実験は、個々の従業員のかれ自身、かれの仲間、かれの仕事、社会におけるかれの地位、かれの将来などに対する態度——つまり、目的に関するかれのペースナリティの統合——が、かれの仕事の量や質に影響をおよぼすということを証明したと考えられている。どんな理性的な人間もかつてこの事實を疑つたことがあろうか。

しかし、スティーンおよびかれの公式と経済理論の公式の類似性に立返ると、両者が非常に類似している点は、第一にその言葉の用法にある。たとえば、「なんらかの特殊な型の組織化された活動において、調整は、直接に参与する人の数と逆比例して変化する傾向がある」という命題を「購買者が購入する商品の量は、価格と逆比例して変化する傾向がある。」という命題と比較してみると、このことは明瞭であろう。

また、スティーンの命題は、その本質的な性質において、経済学の命題と類似している。すなわち、かれの命題は、それが

関係する体系の一般的性質を規定して、特殊的性質を規定していないのである。ステイーンが行政理論を最終的に仕上げたと信すべき理由は存在しないけれども、「普遍的に妥当する」かのとき一つの理論を達成している。「変化する傾向がある」という限定句を使用し、どのような行政状況の特殊性をも無視し、完全に一般的タームで語ることによって、かれは「真理」らしくみえる陳述を行っている。かくして、ステイーンの理論は、理論的経済静学に類似した「行政静学」の論述にもつとも近いものといえよう。経済静学から類推して、行政静学はある時期の行政制度のある特徴から、同時期のその制度のもう一つの特徴を演釈することができるだろう。すなわち、理論的な公式を経験的データで補完することによって、経験的データのみを所有している場合よりも、より正確に行政制度の将来を予言することができる。

しかし同時に、物理学の意味における「法則」「原理」は、行政学においては存在することが不可能である。経済研究と同じように、行政研究はその核心において規範的であり、決定論は自由意志にはあてはまらない。すなわち、上述の不滅法則は目的をもつた人間存在にはあてはまらない。これが公理のなかの「変化する傾向がある」という語句が意味している点である。

つぎに、取上げるべきことは、上述の議論に含まれてはいるが、なお十分明らかにされていない問題である。それは「自然的」要因と「文化的」要因を区別し、両者の間の正しい必然的関係を決定するという問題である。今まで、行政の研究者

はかかる問題を、真剣にとりあげてこなかった。

ところで、かかる問題の性質は経済学の実例のなかで明らかにされるるものである。評価や選好という一般的特性は、どのような経済制度にもあてはまるが、このことは、すべての人間存在は価値評価をなし、それらを選好という関係によって、秩序づけるという理由の故に真理であろう。しかしながら、これらの公準からの近代経済理論の演釈が必然的に真理であるという結論は、そこからは出てこない。事実、経済学者の多くは真摯な反対の意見をもつていて、たとえば、人間が私企業制度の「理念的」法則に従って、いつも行動するに異いないと想定することは、誤りであると同時に非道徳的であると社会主義者は考えている。「文化人類学的」経済学者は、所与の社会の経済理論を民俗学の一種とみなしており、従って経済理論の真理性は、バンツー族の宗教と異なる。かくして、ギューリックの主張、すなわち「社会的知識の副次的だが基本的分野の多くにおいて、価値および目的を無視して、丁度、純粹科学において行なわれているように、それを一定不变のものとして想定することが可能である。」との主張は、大いに疑問となろう。かれの引用する実例は、かれの主張をほとんど証明していないのである。たとえば、「高価な貨幣と安価な貨幣に関するグレシャムの法則は、『善』『悪』という観念の全く外で、妥当性をもつものである」とかれは主張するが、しかし、この「法則」は「演釈された原理の社会的評価や適用」におけるよりもより基本的な仕方で価値に関係しており、「良貨」と「悪貨」は、

自然の範疇ではなくて、人間的価値の範疇であると指摘することがわれわれのとができる。そうだとすれば、われわれの時代においては、命題が完全に経験的真理であるかどうかという問題をしばらくおくとしても、命題に含まれている現象が、近代的、金錢的社會の特殊な価値に關係していないとは、いえないだろう。

上述のことは、「原理」や「組織の理論」を問題にするばかりにも役立つ。人間のいかなる集団によるいかなる協同的努力にもあてはまるような陳述をなしうるためには、その陳述は広汎でなければならない。そして、この角度からする問題が、かかる広汎な命題の必要性を発見しつつある。

他方、特殊性をもった陳述がおこなわれるときには、直ちに次のような問題がおこる。すなわち、それらの陳述が組織そのものとしてのどんな組織に対しても妥当するものであるのか、それとも、それらの陳述は当該の組織に關係する人々が、一定の文化的パターンをもっており、特定の時空的文脈のなかにあるが故にのみ妥当するものであるのかという問題である。さまざまな文化パターンをもった人々は、協同的努力という点でも非常に多様であるといふ」とがいえよう。

五

さて、われわれの目的は行政の研究をけなすことではなくて、できるならば、それを確固たる基礎の上におくことであった。この目的のためには、行政学の現在の基礎は厳しい検討をうけねばならない。そうだとするならば、行政研究にとって「常識」

や「科学的アプローチ」に不信任を表明することがわれわれの目的なのではない。常識は貴重な特質であるし、行政は科学的アプローチを大いに必要とする。ただ上述の分析の目的にとつては、常識と科学的方法とは明瞭に区分され、「科学的」という言葉は、化学や物理学のようなすんだ學問の特定の仮定や手続にのみ関連する、より狭い意味に限定されねばならないのである。こういう区別は、事実の現実的な区別に基いたものであって、浅薄な仮定や誤った分析を明らかにしたのであった。しかしこういう区別が真理全体をあらわしているとはいえない。すなわち各々の場合に、正当な意味がなお、とりのこされているであろう。

かくて正しく考えるならば、常識は行政および行政研究における望ましい性質なのである。行政研究の多くは、協同的努力における「常識」を達成することに向けられているし、向かはねばならない。

また多くの文献の性質をみると、考慮された問題や与えられた解答が、本質的に「常識」問題であり、「常識」解答であることがわかるであろう。たとえば、長年勤めており、他の点では満足している秘書のジョン嬢が、休暇の目的で、一日の「病氣賜暇」をとろうとしているのを、どういう風に処理すべきかという問題を考えてみると、このような場合、行政的常識は、社会的経験の拡大の一種であり、社会の「庶民の知慧」であることができるであろう。たしかに、集権と分権の文献の多くは、それぞれ「コックが多すぎればスープをだ

いなしにやる」および「やぐての眼を一いつのベスケットのなかに入れるな」という格言のなかに要約される。

この点に関して、サイモン (Herbert A. Simon) のふわゆる「行政の諺」 ("The Proverbs of Administration") は興味深いものである。分析的な面において、サイモンの評論は、上に指摘した点の多くを確証するものである。

以上のように常識の理あつれを認めたとして、常識は、どの程度まで「蓄積され」「鋭くわれ」「より意味のとおるもの」になり、どのような意味で「教え込む」ことができるかという問題は、いぜんとして残るであろう。

一例をあげるならば、「統制の範囲」 (span of control) に関する、常識を「鋭くある」ことは、どの程度まで可能であるか。それは、「組織化された努力」を管理している人々をして、その観念に注目せると、その利益はたしかにある。すなわち、管理者およびかれの管理下にある従業員は、おそらく時間とエネルギーの最もよい配置状況にはないであろう。だから、「統制の範囲」という考え方は、より大きな成功への手がかりになるかもしだれない。かれがさらに「常識」に恵まれているならば、——思想と経験によって同一の一般的観念を獲得するに至るかもしだれない。たしかに、人々は一般的観念の妥当性を認め、それが「発見される」ずっと以前にそれに基いて行動していだ。われわれが知るかぎりでは、將軍が直接に一兵卒に命令を与えるということを、幻想においてさえ提案した人は、かつてなかつたのである。なお行政学の初期の研究は統制の範囲に

入るべき適正な一定数の職員が存在するという主張をもつていいたが、最近の研究はそれは相対的なものであるとみなすようになっている。すなわち、統制されるべき人数は、実現されるべき目的、当該の個々の職員の能力、仕事の性質などに依存するという風に、なつとくのいく結論をくだすようになっている。

さて、この議論を終結させるに当つては「科学」の意味のより広い定義付けが必要であろう。疑もなく精神のなかには、普遍的洞察力、正確性、事物を研究しようとする性向が存在している。それは「科学的見方」とよばれ、その性格上、慣習や伝習的手続、一般的に「ばやけた」思考の受容と対立している。前者は決して、「常識」と同一のものではないが、しかしながら二者は相対立するものでは決してない。事实上、かなり重複する傾向があり、協同的努力における常識は、前者の適用によつて「鋭くなり」「より意味のとおるものになり」効率的になりうるのである。最後に一言注意すれば、上述のこととは行政がいわゆる自然科学の意味での「科学」になりうるということを意味しない。科学的見方に従えば、主題に適合しない方法をそれにおしつけようとするのは科学的ではないといふ結論になるであろう。そうではなくて、主題の性質が方法を規定しなければならない。かくして、多くの行政的問題は、その性質上、物理学の方法に従う義務はないのである。

この点に関してデール (Robert A. Dahl) も、同様の結論に達している。かれに従えば、次のような条件のないところでは行政のいかなる科学も不可能なのである。その条件の第一は、

規範的価値の位置が明瞭にされる」と、第二は、「行政の領域における人間の性質がもつて理解され、かれの行為がもつて予見可能な」こと。第三は、「国家的境界や特殊の歴史的経験を越えた原則や一般性を発見すること」がそこから可能になるような一国の比較研究が存在する」と、以上の三条件である。(「行政の科学——IIIの問題 (The Science of Public Administration: Three Problems," 7 pub. Adm. Rev. (Winter, 1974), 1-11, 11)

むすび

以上みてきたように、組織研究のアメリカにおける顕著な傾向の一つは、組織はそれ自体研究の主題であり、研究のために他の諸要素から切り離されうるという考え方が成長してきたことであった。そこでは、さまざま目的をもつた、さまざま場所やさまざまな時期における組織の共通の要素が強調され、また分離しうる普遍化しうる「一定不变のもの」が存在すると見なされた。かくして、組織構造自体は熱心に考察されるが、組織構造の環境は軽く見すゝめられてきた。そしてかかる研究の結論は、論証としてではなく、単なる「事実」として提出されていたが、このような「組織の純粹理論」について、ワルドーは鋭い批判を加えたのである。そのせい、かれが批判の対象にしたのは、その内容についてではなくて、その理論が到達される方法 (manner) だったのである。かくして、組織論を中心に従来の学説が批判検討され行政学の方法論的基礎について吟味が加えられてきた。

それで、ワルドーはその成果に立って、節約と能率の問題を取り上げるのであるが、その結論において、かれはやや積極的な理論的提案を行い、「目的階序制」の概念こそ、従来の行政学の枠を破り、新しい行政学の理論を発展させる」とができるような重要な考え方であると強調している。従って、われわれは上述の紹介をしめくくる意味でかれの「目的階序制」の考え方を簡単にながめてみよう。

それで、節約と能率はすべての研究を統一し、また指示するのに役立つ行政の窮屈の価値であると、しばしば主張されてきたが、ワルドーに従えば、節約と能率は、歴史的にみて、一九世紀から廿世紀へのアメリカの生活の変遷に関連をもち、またそこから生じて来たものであり、それは他の概念、すなわち科学的という概念に結びついて、統治の改善に役立つて来たものなのである。

そして、すでに述べたような、あの「組織の純粹理論」を代表するといわれるギューリックは「公的・私的を問わず、行政の科学における基礎的『善』は能率である。行政の科学の基本的目的は手許の仕事を人力と資材の最小の費消で達成することである。かくして能率は、行政の価値階梯における第一公理である」とのべているが、ワルドーはこれを批判して次のように、行政がなにに対しても能率的か (efficiency for what) を窮屈の問題とするならば、ギューリックが、行政学の基本目的として提案した能率の技術的概念は妄想であるようにおもわれる。かくのじんを能率概念をもつて、行政学の基礎

とする考え方には、つまらのような反論に出遇うのである。

能率はそれだけでは価値たり得ない。すなわち、事物はただそれだけで能率的または非能率的であるのではない。所与の目的に対して、能率的または非能率的なのである。ある目的について能率的であつても、他の目的については非能率的であることがある。たとえば、熊を殺す目的ならば、ライフル銃は、小銃よりも能率的であるが、熊を生かしておくためには、その逆であるから。このように考えると能率をもつて行政学の基本価値とするギューリックの考え方は拒否されなければならない。

したがつて、人間の目的に対する関係をとりもつて、行政の組織や手続を能率的たらしめる特性は、なんら存しないのである。かくして、ワルドーは能率の記述的、客観的概念は、普遍妥当的なものであり、有用なものであるが、しかし意識的に考えられた価値の枠内でだけである、という公式を提案するのである。たとえば、エンシン自体は中立的であつても、エンシンの能率は、計算の引照規準 (frame of reference) が確定された後にはじめて、正確に計算される。換言すれば「引照規準が明瞭にされる限りにおいて、行政学の「能率」の研究も可能であり、有用である」ということがである。

従つて、かれによれば、目的階序制の概念は、能率を取扱うさいの実用的手段として有用なのである。能率は人間がもつ目的の各段階にもとづいて測定される。より低い目的段階では、各個人、団体の目的は同一かまたは同一に近いが、段階が高まるにつれて、その有する目的、追求する価値は同一でなくな

つてくるのだ。また、比較的低次の目的段階では、手続についての能率は、各個人または団体にとって同一かまたは同一に近い。なぜならば、目的が同一かまたは同一に近いからである、しかし人間の目的が高次の段階にすすむにつれて、手続もまたさまざまになつて来る。たとえば、所与の作業条件のもとにおける所与のタイプライターの能率は、すべての組織に対して同一である。タイプされた言葉の生産という直接の目的が同一である。タブレットの能率は、すべての組織に対して同一であるが故に、能率は同一なのである。ところが、所与の「統制の範囲」の能率や所与の用度事務の一元化計画の能率といふような、高次の目的をもつたものは、すべての組織に対して同一であるとはいえない。人間が抱いている価値の階序的な関係を認識することによって、行政学者は、能率をより正確に研究することができるのである。かよう、能率は目的との関連においてのみ測定しうるということができる。

結論として、ワルドーは「価値のピラミッド」という概念は、行政研究者がかれの研究対象との関係に関する新しい考え方を展開する上で、価値があることを示唆している。「政治＝行政」の二分割論がどのようにして成長したか、どのようにしてそれが混乱と矛盾をひき起したか、どのようにしてそれは非現実的なものとして、ますます拒否されてきたかは周知のことであるが、いまや「価値のピラミッド」という観念の導入について、「政治」と「行政」の間の厳格な分離は両者の有機的連関に、とつて代られるであろう。「価値のピラミッド」に従えば、「客觀性」が存在し、「能率」が測定されうるところでは

「科学」の領域が存在するといふことになる。他方、人間の引照規準が広範になり、目的についての不一致が重要にならぬので、「科学」と「客観性」はより困難になり「能率」の判断はより不正確になり、より疑わしいものとなる。

このように「価値のピラミッド」という觀点こそはワルドーの提案する新しい概念であった。

このワルドーの提案はどのような意義をもつものであろうか、すでにのべた如く、アメリカ行政制度を通観するととも、それは常に徹底的に行政能率の見地に立った改革であり、また運動であった。そこでは政治的秩序そのものは、とり立てて問題とされることがない。

行政理論についても同じことがいえる。過程としての行政の客観的原理を発見しようとするその態度は正に工学的態度に他ならない。しかし、そこには一つの且つ重要な前提がおかれていた。民主主義的政治秩序の実在と安定とがそれであった。

従ってキングスレー（T. Donald Kingsley）が指摘するよほど「手段の科学は、政治的要素が共通のイデオロギーを收入され、共通の価値尺度を守ってこねよへた安定期の社会的環境におけるのみ可能な企てだ」（"political Ends and Administrative Means: The Administrative Principles of Hamilton and Jefferson," Public Administration Review, Vol. 5, pp. 87-9, esp. p. 88 (Winter, 1945) ルーハンがやれるやめられない。しかし、アメリカにおける、恐慌時代からこの到来とともにそのような社会的的前提がくずれ、社会的イデ

オロギーのなかに価値の分裂と対立が生まれてきた。すなわち、純「技術」的な、政治的にも中立と考えられていた行政は、それが自身政治的意味をもつものと見做されるに至ったのである。

たとえばその一例として、いずれも行政の「原理」にもとづくと称しながら、政治的、実践的立場の相異の故に、連邦行政組織改革の具体的問題について全く異なる結論を抽出出したかの

「行政管理に関する大統領委員会」とブルッキンガムス協会との有名な衝突（一九三七、三八年）をあげることができる。そんでは、問題の優先順位に関する意見の分裂や、政治的係争点や価値判断の侵入が、行政改善に関する方策についての「一致」を、どの程度妨げるものであるかということが示されてくる。すなわち、両者の対立点は、ブルッキンガムス協会が機能の分析と分類という調査方法を用いたのに対し、大統領委員会が、この方法を避け、F·D·ローズベルトおよび側近筋の立場に立て目標を選定し、大統領の執行権強化を打出したことにあった。

この結果、多くの行政研究者は、「原則」の科学としての公共管理という概念を放棄するに至った。また、「科学的研究者」（scientific investigator）という概念も、政府調査においては疑わしいものと見なされた。Avery Leiserson, the Study of Public Administration, in Elements of Public Administration' ed. by Marx (1946) p. 34)

しかし、されば、行政研究の初期においては、デモクラシーと能率は矛盾しないというテーマが支配しており、それにおける問題は、政党の行政への恣意的干渉に直面して、デモクラテ

イックな行政をいかにして能率的・効果的たらしめるかというところにあつた。ところが今日では、デモクラティックな行政における能率の基準は、確立された政策執行上の健全なる技術的手続とか財政上の節約に止まつていない。むしろそれ以上のもの、すなわち最高度の行政力が偉大な社会的統一を達成するためには必要であるとされている。そこでは、歴史的、社会的に与えられた、高次の政治体制全体の判断規準を考慮に入れての統制、調整、令画というような広い体系的な行政の機能的整備の確立が問題なのである。

このように考えてみると、行政の研究は常に統治の全過程およびその政治的、社会的関連から切離されではない。そしてそのことは当然、社会体制との関連、なかんずく権力構造との関連においてみると必要とするから、社会体制や権力の性格を問題にせざるをえないであろう。ワルドーはたしかに、価値の階序制の問題を提案して、行政においては、目的と手段との複合を根本的に吟味する必要があり、そんでは手段の選択と使用が目的と関連を有するかなどを指摘した。しかし、そこから社会体制との関連にまで問題を掘りわけようとはしない点に、かれの限界が存する。かれにおいては、アメリカの民主主義的政治秩序の枠は自明の前提とされてくるからである。がくして、この問題は今後に残された課題であろう。

また、価値の階序制という観念は、ギューリックの「政治、行政、リード・マネージメント」("Politics, Administration' and New Deal," 169 Annals Sept., 1933) より、チャーチル、ポリト

(Harvey Pinney) などの著作においても同様に展開されており、特に四〇年代以降には、人間関係論的アプローチや行動様式論的アプローチによる組織理論が広汎に発展してきた。これらの問題の検討は極めて重要な課題であり、今後さらに追究を試みたいと思っている。

註 アメリカにおける行政組織論の動向と題する本稿はワルドーの紹介を中心とするものになって、組織論の全般的動向については十分論ずることができなかつた。この問題についてのすぐれた研究が、最近、渡辺保男氏によつて思想一九五八年八月号に発表されているので参考されたい。