

アメリカにおける

行政組織論の動向 (一)

君村 昌

序

ワルドー (Dwight Waldo) は、「行政学の問題」(Ideas and Issues in Public Administration, 1953) という書物において、行政組織論についてつぎのようにのべている。すなわち、組織の理論はごく最近になって発展したものであり、その理由として、第一に、大規模な公式的組織という現象が、おおよそ近代的なものであるという点をあげることができる。また第二に、組織自体が、抽象的、包括的な分析の対象になったのは、最近のことであるという点を指摘することができるのである。そして、このように組織自体を客観的分析の対象にしようとする傾向は、疑もなく、「科学的精神」(“scientific spirit”)の発展に基いている面が多いのであり、ここでは、人間の諸制度や人間の関係が、かつて、自然科学にのみ可能であり、望ましいものと考えられていた方法で研究されるようになってきているのである。

かくして、行政学の研究者は、経営の組織にかんする理念や

技術を、ほとんど修正することなしに受入れてきたということが出来る。しかしほぼ十年位前から、社会学や心理学の分野からの概念が行政学にももちこまれて、組織の抽象的、「技術的」(“technical”)アプローチは修正され、補足される傾向をおびてきているのである。

しかし、このような新しい傾向にもかかわらず、伝統的な組織理論において提起された観念の大部分は、理論面や実践面において、いまなお積極的な役割をはたしているといえるのである。したがって、かかる伝統的組織理論を検討することは、今日なお重要な課題であろう。そして、この伝統的組織理論の問題を含んだ観念は、「よき組織構造とは、よき組織のための正しいデザイン(Proper design)に従うことであり」いつでも、すべての人のあいだに見出される永続的な精神的タイプに適合したものであって、特定の時に、たまたまその組織内で仕事をすることになった個人の特質や特性に従うものではない」ということである。しかし、問題はかかる観念が正しい科学的方法に基いているかどうかという点にある。

ワルドーは問題をこのように提起しているが、われわれが、アメリカの行政組織論を問題にするさいには、組織論の伝統的な観念について吟味を加えることが、まず第一に必要なであろう。ワルドーはすでに多くの論稿で、アメリカ行政学の基本的観念について批判的な究明を試みているが、とくに行政組織論については、「行政国家」(Administrative State, 1947)の第九章、原理、組織の理論および科学的方法(Principles, Theory

of Organization and Scientific Method)において、重要な問題点を数多く指摘している。われわれは、かれの論述を中心にしながら、アメリカ行政組織論を検討する手がかりをえたいとおもう。

(註) ここで直接ふれているもの以外にワルドーの論稿には次のようなものがある。

“Development of Theory of Democratic Administration” (American Political Science Review, March, 1952)

“Administrative Theory in the United States: A Survey and Prospect,” (Political Studies, No. 1, 1954)

The Study of public Administration, 1955.

—

ワルドーは、まず、「原理」という觀念の検討からはじめる。この觀念はどこから発生し、行政研究者に対してどのような意義をもっていたのであろうか。それは、中世からの遺産である精神法則 (moral law) と古代からの遺産である自然法則 (physical law) の混同である「宇宙論的立憲主義」 (cosmic constitutionalism) から導き出されてきたものであった。そして、あらゆる種類の法則 (law) に対する信仰、ことに「高次の法」 (“higher law”) への信仰は、十九世紀のアメリカ社会の顕著な特徴であった。なんらかのよき社会、永続的な社会がそれに従って樹立されるべき法則や原理が存在すると考えられており、

これらの法則を人間は認識することができるし、また法則を発見したり、法則に従うことは人間にとって義務的なことでもあった。たとえば行政の改革論者においては、法則の規範的觀念と科学的觀念の混同は論争の必要がないほど明瞭であった。

初期の研究者のあいだにおいては、「原理」という方法は「単なる経験主義」から區別された。かれらが「経験主義」にたいする「原理」の優越を表明する言葉は、その他の「高次の法」信奉者の言葉でもあった。この「現実世界」 (“real world”) の「原理」が人間活動を導くべきであるということを両者は同じように主張していた。たとえば、イートン (Dorman B. Eaton) は一八九九年にのべたようにのべている。全国市政連盟のような組織は、「市政の表面的な、単なる経験的な取扱だけでは、満足な市政府を、けっして確立することができないということをあきらかにするのに大いに貢献した。すなわち、そこには原理という大きな問題が含まれていることをあきらかにしたのである。」と、また、アメリカ行政学の学問的礎石をすえたウイilson (Woodrow Wilson) も行政研究の目的は「経験的実験の混乱と不経済から執行の方法を解放し、それに確固たる原理にもとづいて基礎を与えることである」とのべている。このように単なる経験主義からの脱却の方向として原理という觀念が強調されたのであった。

さて、行政における原理という觀念の具体的内容について検討してみよう。行政理論の面についていえば、原理という觀念を

強調した行政研究者の代表は、ウィロビー (W.F. Willoughby) であった。かれは、科学および原理の発見についての見解を表明したなかで「行政は、科学的精神で研究される必要のある問題であり、それは、この科学的方法で研究されるときにのみ樹立されうる基本的原理を含んでいるという意味で科学になる。」といっている。

また、実際面に「原理」を適用した実例として、ウォーカー (Harvey Walker) をあげることができる。ウォーカーの方法は、定義や説明なしに言葉を用いる著述家の代表であり、「行政の原理は、政府および私企業において、もっとも上手に用いられている技術から導き出される」と、指摘している。そして組織の原理として、「第一は、行政活動は機能によって、最も能率的に組織されうること」、「第二は、民主国家の行政機構を設立し、運営するさいには、公務員は、公共統制に対して責任を負うべきであること」、「第三は、スタッフとライン活動は分離されるべきであり、スタッフ機能は、政府の行政長官の直接の統制下におかされるべきであるということであった。」とのべている。

近年にいたって、原理という観念をより意識的に注意深く、批判的に、取扱おうとする試みがいくつか出てきたことが指摘される。その一つとしては、かなりの数の行政学者は、より「プラグマチック」な態度に好意を示して、行政への「原理アプローチ」を簡単に放棄したことである。この「原理」の広汎な放棄は、一般に行政学がますます成熟してきたということに

もとづいていると考えられるが、しかし、「プラグマチック」な、「成熟した」("sophisticated") アプローチの源泉のいくつかは、明瞭にすることができぬ。

その第一は、主張されてきた「原理」は一般的に「統合の規準」(canons of integration) であつたという事実である。そこから反対者が、特殊の原理と同様に一般的概念を否定したことは当然であつた。第二に、広汎な概念や、執行全体についての事実にもとづいた研究が行われ、今まで主張された「原理」というものが、あまりにも性急な証明のない一般化であつたという確信が、生まれてきたことである。第三に、プラグマチックな考え方の洗練と普及は、相対主義や実験により寛容な氣質をひきおこし、そして、「原理」の信仰に反対したことである。

かくして、原理アプローチを放棄した代表者として、フォー (A. B. Hall) をあげることができる。かれは「原理」という概念を批判する必要をみとめず、新しいより重要な事柄に考慮をはらって、「原理」という観念を単に「ぬぎすてしまつた」のである。ミルスポー (A. C. Millsbaugh) も、「行政組織や手続の評価的、偶然的性格について、いく度も同じような見解をのべている。

そして、プラグマチックなアプローチは、ウォーラス (S. Wallace) の「連邦部省制」において論理的クライマックスにたつたといえる。ここでは、プラグマチックな、ブルッキンクス協会の「修正主義者」でさえ、かれらの行政問題への解答を「不明瞭な前提」にもとづいて決定しているという理由で非難

されている。しかし、ウォーラス自身は、集権化と分権化についての議論の賛否両論を重箱の隅をつつくように細かく検討し、国家の必要にもっとも適合した行政組織の型に関するなんらかの知性的決定を行うばあいには、いくつかの簡単な公式に依存するのではなく、多数の要素を研究し考慮することによって決めなければならないという結論を出したにすぎない。かかる結論は、けつして問題を解決したことになるのであろう。ワルドーは「それはわれわれを完全な循環論におとし、ふたたび『経験主義の混乱』のなかに放置するにすぎないものではないだろうか。」と疑問をなげかけている。

二

つぎに、「原理」という観念を注意深く、批判的に取扱おうとするものとして、ホワイト(L. D. White)ファイナー(Herman Finer)ステーン(E. O. Stene)をあげることが出来る。

ホワイトは、「行政学における原理の意義」(“The Meaning of Principles in Public Administrations”)という表題の評論において、常識といつかれの天賦の才能を問題に適用して、われわれに常識的解答を与えているにすぎない。そして原理を「行為の導きとして受入れられる規準」というふうにかえた。

「原理」について鋭い考察を加えたのは、ファイナーであった。かれの評論(“Principles as Guide to Management”)のなかでは、二つの種類の原理が区別されている。一つは因果の客観的科学的陳述であり、もう一つは、価値的(values and

final design)陳述である。そして、この二つの原理は、たがいに関連をもっていると考えられている。「なぜならば、われわれの日常生活においては、われわれは単に価値的なものによって導かれているのみならず、現実に可能なものによつても導かれざるをえないからである。」と。

これに対してワルドーは、次のような批判をくだしている。第一に、原理の型についてのファイナーの分析は、すべての可能性を説明するに十分なほど完全なものではない。なぜならば a ならば b という公式に適合する「原理」には、二つの型が明白に区別できるが、その一つの型は、ファイナーが見分けた因果的原理であり、もう一つの型は“formal implications”をもつた(形式論理学や数学にみられる)原理であるからである。

第二に、二つの型の原理は密接に関連しているというファイナーの陳述が問題になる。そこには、人間にとつての「当為」が、存在世界の「事実」から単純に導き出されうるとする誤謬いわゆる自然主義的誤謬 (“naturalistic fallacy”) が存在する。事実、日常の生活においてわれわれが価値的なものによつて導かれるのみならず、可能性ということに従わざるをえないということは、精神的原理が物理的原理によつて部分的に基礎づけられるということを示明するものではない。反対に精神的原理はむしろ、可能性によつて「部分的に妨げられる」ようにおもわれる。かくして、かれらがどんな仕事をしているかについて鋭い意識をもつた「真の」科学者たちは、自分達の研究領域と「価値」や「規範」の領域との間のどんな有機的関連をも

認めていない。にせ科学者だけが科学の発見物から、道徳的原理をひき出そうとしてきたのである。

原理にかんする批判的考察の第三のものとして、ステイーンをあげることができる。ステイーンはその評論 (“An Approach to a Science of Administration”) のなかで、(一)行政の科学的原理をのべようとする努力、(二)「組織の純粹理論」を描こうとする試み、という二つの関連ある傾向を最高度に示し、両者を密接に結び付けている。(一)に関してのステイーン分析は、他の研究者の分析よりも鋭いとはけっしていえない。

しかしかれの陳述はより注意深く慎重であり、かれの公式化はたしかに、より正確である。組織理論にかんしては、ステイーンは、この分野のもっとも注目すべき著作であるギューリック (Luther Gulick) およびアーウィック (L. Urwick) 編「行政科学論集」(Papers on the Science of Administration) のなかのバーナード (C.I. Barnard) やムーニー (James Mooney) などの著述に基いて普遍化を試みたり、それらの資料をそれ以上約すことのできない因果関係の形に、公式化しようと試みている。かれが提出する命題は、公的組織と私的組織の区別を決して行っていない。

ステイーンがまず注目する事実は、行政に関する著者は、この分野における科学的原理の可能性と重要性を非常に強調しているけれども、その基礎的前提をのべようとしている人はほとんどいないということである。すなわち行政研究者がある原理を宣言するとき、それはただ名前によってだけであり、検証

可能な、また、さらに進んだ推論の基礎として十分役立ちうるような正確な因果関係との関連においてではない。かれは行政の多数の経験的な資料をそれによって解釈したり、さらに進んだ理論的陳述を行ったりするために役立つような基本的公理 (postulates) のいくつかを明かにしようと努力している。

かくして、ステイーンは、「定義」「公理」「命題」という手続をふんですすむのである。かれの基本的概念すなわち定義の第一は組織のそれである。すなわち、「あらゆる社会組織の第一的要素」は、(一)人々、(二)結合された努力、(三)共同目的、あるいは遂行さるべき共同の仕事である。かくして、つぎのような定義が定立される。「公式の組織とは、共同の仕事の達成のために、個々人の努力を体系的に、意識的に結びつける人々である。」これが組織の定義である。そしてそこから、つぎのように推論される。「組織の効率」(effectiveness) は、組織が、その目的を達成する程度によって、測定される。「また組織がその仕事を達成する程度は、三つの第一的要因に依存する。すなわち(一)個々のメンバー、(二)メンバーの数、(三)個々人の努力の調整、このうち第三の要因、すなわち、調整こそが、組織の能率を決定する要素である。」と、かくして、「特定の組織が、その目的の十分な実現に近づく程度は、その組織内部における個々人の努力の調整によって直接左右される傾向がある。」という公理が第一に定立される。さらにすすんで、かれは調整を促進したり、阻害したりする傾向をもつものを検討する。そして、「指導と命令の原理」は重要性の点で、調整の原理に劣るものとして斥け

られ、確立した組織においては、ルーティン調整は、指導の必要なしにすめられるという事実を、「指導」の観点が無視していると考えられるので、「ルーティン調整」が組織にかんする第一公理の基礎として用いられる。また、「組織内部の活動の調整は、本質的な繰返される機能が組織ルーティンの一部になる程度いかに直接左右される傾向がある。」という第一命題が定立される。かくして、三つの公理と五つの命題を定立して、分析は終るのである。

このように、ステイーンの評論においては、行政学における「原理」探究の伝統と「組織の理論」の研究という二つの傾向が、もつともすすんだ形で展開されているといえよう。また、以下にのべる批判が、ステイーンの評論にたいして、鋒先をむけている所以は、それが多くの重要な問題を焦点においているからである。

三

しかしながら、第一に「組織の理論」という言葉をわれわれが使うさいには、さらにすすんだ説明が必要であろう。「組織」それ自体が、研究の分野であり、主題であるという観念がおこつてきているが、かかる観念においては、第一に、すべての組織の共通の側面が強調され、現実の組織の特殊性は軽視される、第二に、公行政と私行政はほとんど区別されずに取扱われ、第三に、組織のなかには、抽出されうる、また「科学的」命題の主題になりうる「一定不変のもの」があるとみなされている。

さて、このような特徴をもった「組織の純粹理論」という概念の源泉については、つぎのようないくつかの事柄が指摘できるであろう。第一に、それはもちろん「実証主義」「客観性」および「科学」への一般的趨勢の一面であり、疑いもなく、「行政」を「政治」から切離すという、いわゆる政治行政二分割論を基礎としているのである。第二に、それはまた、科学的管理法の「唯一最良の方法」(“the one best way”)という観念と関連をもっているようにおもわれる。すなわち、ある特殊な問題に関連する「事実」は科学的調査によって確認されうるし、事実が発見されるや、正しい行動は、自ら決定されるという考え方と関連しているのである。第三に、「組織理論」の最大の特徴は、その合理主義である。そこでは、人々は基本的に合理的存在と考えられ、社会は基本的に合理的な建造物とみなされている。組織のメンバーと組織の各部分は、あたかも近代的機械の相互におきかえることのできる部分品であるかのようにみなされている。そのもつともよい例として、アーウィックは「技術問題としての組織」(“Organizations as Technical Problem”)において「個人は組織の素材である」とさえ主張しているのである。つぎに、折衷論的立場に立つ人々をあげることができる。これらの人々は、組織の原理が存在することを主張するけれども、時代、場所、人間等の環境により寛容な態度を示している。たとえば、フィフナー(J.M. Piffner)は、「健全であると証明されてきた行政組織についての一定の広汎な原理が存在している、しかし実際の状況においては、それにたいする唯一の解

決策が、組織原理の侵害であるような厄介なジレンマが存在しているかもしれない。」とのべている。同様に、行政管理に関する大統領委員会 (Presidents Committee on Administrative Management) は、人間の協同が存在するところではどこでも、「能率という規準」が存在するという信条をのべているが、しかしなお、「政府は徹底徹尾人間的な制度であり、それは公式的な配列、技術、人数に依存するのみならず、態度、情熱、忠誠にも依存するのである。」として、組織の純粹理論にたいして部分的な修正を要求する発言をときとして行っている。

組織の「純粹理論」に対するさらにすんだ反対論として第一にあげるうるものは、原理に対する上述の「プラグマチック」な反対論と同じく、プラグマチックな立場からのものである。それは二つの側から行われている。第一は、組織理論家が、組織を動機づけたり、組織を正当化する目的から離れて、組織を考えようとしている点において、あまりにも狭い立場にたっていると考えられること。第二は、現実の行政の「素地」そのものともいべき特殊性を無視し、不当な一般性を主張するといふ誤りを犯していると思われることである。グレアム (G. A. Graham) からの引用によつて、これらの批判を説明してみよう。かれによれば、(一)「われわれは、しばしば、すべての組織は目的のために存在するということを忘れてゐる。組織の形式と装置は目的にたいする手段であり、それらは、その有用性や目的を離れては評価されえない。」(二)「われわれはまた、組織は特殊の状況と必然的に関連しているということを忘れやすい

ものである。つまり、組織はある目的のための組織であると同様に、なにもものかの組織である。公務においては、組織はたんにそのメンバーにのみ関係があるのみではなく、全統治制度、おそらくは全社会の諸勢力の組織である。」と主張している。さてブルッキングス・グループも、組織自体を研究の分野と考えることにもっとも激しい反対を表明してきた。メリアム (Lewis Meriam) とシュメッケビアー (L. F. Schmeckebier) は、「健全な組織の問題は、政府の基本的な政策に属する問題から切離しては考えられない」とし、さらに、「基本的政策の確立は、しばしば、国家における葛藤する諸要素の利害や観点の調停・和解を含んでいる。組織は政策を実施することをまかされているのであるから、政策の問題は、組織の問題と一緒に考えられねばならない。」とかいている。ミルスポーも「行政組織が政府の形式や原理と関連なしに確立されたばあい、それは展望のきかない、非現実的なものである。行政組織は、民主政府の重荷の正当な分け前をになうべきである。……行政だけでは、社会的勢力 (social force) として不適當である。行政が、政府といふより大きな機構を強化するときのみ、その最大の力を達成するのである。」とのべている。

第二にあげるものは、人間組織の非合理面を重視する側からの反対論である。それは、公式的組織をつねにおぎない、ときにはそれにとつて代りさえする、組織の広汎にひろがった情緒的部分構造や「非公式組織」の構造に関心をむけている。たとえば、マンسفールド (H. C. Mansfield) とマークス (F.

アメリカにおける行政組織論の動向

Morstein Marx) は、生活を組織図表の単純性に帰そうとしている研究者には、いままでほとんど注意されなかった「非公式組織」の諸側面を、「行政学の諸問題」(Element of Public Administration) という著書のなかで論じている。すなわち、インフォーマル組織の研究は「なお揺籃期に」あることを注意しながら、「王座の背後の人々」「クラブとクラスター」「古い学閥」そしてまたボスの個人的秘書の影響というような現象に、かれらは、はじめて照明をあてているのである。

(未完)