九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

アメリカ行政学の回顧的展望 : 事例研究と組織研究

今里, 滋
九州大学法学部教授

https://doi.org/10.15017/2074

出版情報：法政研究. 63 (3/4), pp.417-490, 1997-03-21. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

アメリカ行政学の回顧的展望——事例研究と組織研究

今里　滋

はじめに
第1節　事例研究法による行政の意思決定過程の研究
(1)　行政事例研究の発展
(2)　行政の意思決定事例の研究動向
(3)　事例研究法の意義と問題点
第2節　組織論の展開と行政理論
(1)　組織論の主要動向と行政研究への影響
(イ)　閉鎖系モデル
(ロ)　開放系モデル
(ハ)　総合モデル
(2)　行政学における組織研究の新展開

(イ)　公的組織研究における有意性の回復
(ロ)　組織設計アプローチ

はじめに

行政学の系譜は、遠く絶対主義国家の時代、ヨーロッパの官房学にまで遡及する。ラントと呼ばれる小国家の興隆を目的とした〝総合政策学〟であった前期官房学、そしてもっぱら近代国家建設の重責を担う官僚育成を使命とした後期官房学。何れもその学の存在理由は明白であった。現代行政学は、官房学を遠い祖としながら、政府活動が飛躍的に膨張した行政国家・福祉国家の時代に生まれ育った。最初に学があったのではなく、社会と時代の流れが斯学の誕生を必然ならしめたのである。しかし、その成長の過程で、自らの存在理由を闡明にできない「一体性の危機」(identity crisis) に苛まれ続けることとなった。行政学は何を研究し、何を教育したらいいのか。行政学がディシプリンとして、あまたの学問、学科、ディシプリン等がひしめく学問世界 (academic world) の中で、そして斯学が身を置く社会の中で、認知されるには、その問いに一義的かつ決疑的に答えることが必要とされたのである。いま、その答えがこの世のどこかに用意されているかという詮索は、しばし置こう。本論は、アメリカ行政学における事例研究と組織研究という先の答への手懸りを模索する営みをレビューすることで、新しい行政学の一体性への展望を求めようとするものである。

第1節　事例研究法による行政の意思決定過程の研究

(1)　行政事例研究の発展

行政における事例研究法の開始は、一九三〇年代に遡る。[1] すでにその時代に事例研究に関していくつかの実験やプログラムが開始されていたが、その中でもっとも重要であったのは三〇年代後半から四〇年代前半にかけて社会科学研究評議会の行政委員会（The Committee on Public Administration of the Social Science Research Council＝以下CPACと略す）がカーネギー株式会社（Carnegie Corporation）の援助を受けて主催した「事例報告書（Case Report）」の執筆および公刊のためのプログラムであった。この事例報告書の特徴は、それが、行政官自らが直面した行政上の問題とその解決について書いた報告の集大成であったという点である。

一九四〇年代中頃になると、新しいタイプの事例報告がハーバード大学の行政大学院で始められる。その主体となったのが四大学合同のプログラムを推進する行政事例委員会（the Commitee on Public Administration Cases）であった。この委員会が一九五一年には関心の対象と財政的基盤を拡げた「大学間事例プログラム（the Inter-University Case Program）」へと発展し、このプログラムが発行する事例研究報告書は全米の多くの大学や行政機関で教材として用いられたのである。一方、同プログラムは海外でのアメリカの影響力増大と関与の拡大、そして比較および開発行政的関心の高まりに伴って国際化し、アメリカ人が外国の事例を執筆するだけでなく、外国の行政教育機関や研究所でも事例作成プログラムが組まれるようになるのである。

(2) 行政の意思決定事例の研究動向

事例研究とは何か。事例研究の泰斗であるスタイン（Harold Stein）によれば、それは「一般行政官および軍人の行政官の両方によって単一もしくは複数の決定が行われる過程を解明する一連の事象の、ある程度過程上中立的な観察者の視点からする詳細な記述」[2]であって、「行政官が……入手できる事実資料を解決し、決定へと進むにつれ自分たち自身の国家目的の概念を適用することを示す」[3]ものである。ここでスタインが「国家目的（national objectives）」といっているのは、この文章が軍―民関係の事例を集めた研究書の序文に含まれているからで、われわれはこの言葉を「公共目的（public objectives）」という言葉に置き換えてもよいであろう。したがって行政事例の研究は、行政理論の方法的発展という観点から見た場合、何よりもまず、行政過程は単に立法過程から出力された政策を実施する過程ではないことを実証するという役割を果たしたのである。

さて、行政の意思決定過程の事例研究的研究を上述のＣＰＡＣによって編集された「事例集（case books）」だけに限る理由も必要もない。事例研究とは〈帰納的―記述的〉性格をもった行政現象へのひとつのアプローチだと考えてよいからである。このように見ると、われわれは、アメリカ行政学の業績の中で、部分的にではあれ、このアプローチを採用したものがかなりあることに気づく。ピーバディとローク（Robert I. Peabody and Francis E. Rourke）によれば、特定行政機関の特定プログラムの実施過程を評価した研究は戦前から行われていた。[4]例えばガウス（John M. Gaus）とウォルコット（L.P. Wolcott）によるアメリカ農務省の研究[5]、マンスフィールド（Harvey C. Mansfield）による会計検査院の研究[6]、マクマホン（A.W. Macmahon）らによる連邦失業対策事業の記述的研究[7]、さらに戦後ではソマーズ（H.M. Somers）が戦時動員局（Office of War Mobilization）を分析した研究[8]、マキャミィ（James L. McCamy）の国務省の研究[9]などがそうであるという。ピーバディとロークはこれらの特定の行政機

関を対象にした研究には次のような共通の特徴が見られるという。[10] すなわち、組織構造の種類、当該プログラムが実施される態様、そしてその行政機関で働く職員の性質を記述するということ、そして著者が当該行政機関の一員であった経験を有するか、それとも関係職員との非公式のインタビューに基づくかして、結論を引き出しているということである。したがって、これらの研究は後述するCPACの事例研究と多くの共通点を持つといえよう。

しかし、このような客観的な記述を越えて個別的な事例の分析から何らかの一般性を有する命題を導出しようとする野心的な業績も多く存在する。行政学プロパーにおけるそうした研究の代表作としてしばしば引き合いに出されるのはセルズニック（Philip Selznik）のTVAの研究[11]、コーフマン（Herbert Kaufman）の合衆国林野庁（the United States Forest Service）の研究[12]、ゴア（William J. Gore）の消防局の研究[13]、さらにはウィルダフスキー（Aaron Wildavsky）の予算過程の研究[14]――但し、これは明らかに〈帰納的―規範的〉研究の範疇に含まれる――であろう。[15]

セルズニックの研究は、F・D・ルーズベルトのニューディール政策のモデルともいえるTVA（the Tennessee Valley Authority）について、その設立時の理念的目標――民主的計画策定、分権化、「草の根」行政（grassroots administration）――がTVAという行政機関の勢力拡大と事業目的遂行――但し、その目的とTVAの性格自体がかなり変質せざるを得なかったのだが――のための手段と化していった過程を実証的に描いたものである。[16] 彼の研究でとくに注目に値するのは、「適応的吸収（co-optation）」という概念を用いて、TVAが自らの存続と安定にとって脅威であると判断した利益集団を政策形成過程へと吸収する過程を説明している点である。[17] 本書はもともと民主的計画策定のための組織的方法についての研究であり、[18] その結論としてセルズニックは次の三点を指摘するのである。[19]

① イデオロギーはそれが機能する脈絡において見られねばならない。

② 地域社会における権力は組織的、心理的、経済的資源を動かせる人々の間に分散しており、統治の手段としての性格と役割をもちうること。

③ 民主的参加を行政への介入に解消する傾向は民主主義における組織問題の一部と見なければならない。

コーフマンは、専門的統一性（professional unity）はその専門職（profession）が組織に対する統制を獲得する方法であるだけでなく、管理部門（the executive）が専門家（professionals）に対する役割を獲得する行政戦略である、という命題を提起する。[20] 当時林野庁は一七〇以上の国有林野を管轄し、しかも管轄区域の実情や問題はまったく個別的で、そのため権限は大幅に各区域の林野庁支局に委譲されていた。この地方分権的な組織体系のため、各区域の森林警備隊員（forest rangers）が地域利益集団と結びつく怖れさえでてきたのである。そこで、ワシントンに本拠を構える林野庁の幹部はこの遠心的傾向を是正し、中央の政策を徹底させるために、予算の中央統制や定期的人事異動を含む厳しい中央管理体制を敷いた。しかし、この方策は現場の職員には必罰主義と受け取られ、かえって事無かれ主義や非公然の活動を助長してしまったのである。こうした形式主義的な行政戦略が中央統制という目的には逆効果であることを察知した中央幹部は次いで「専門職主義（professionalism）」なる戦略に訴えた。その主たる戦術は、林野行政がもつ自己イメージに合致する職員の採用、任官後の集中的な教育・研修、シンボルの使用や警備隊としての自他のイメージに合った環境づくりによる林野行政との一体感の醸成等であった。その結果、中央の政策へ自発的に従う態度が支配的になったというのである。

ゴアの一九五六年の論文は、「標本であるワシントン州の連邦出先機関の意思決定過程の類似性を理解し、相違を

説明するモデルを開発する」[21]ことを目的としたものである。彼は、決定責任者に対するインタビューを中心とした周到な調査方法を用いて、一八の出先機関で計三三の事例史（case history）を抽出し、詳細な分析を加えた。その結果、意思決定が行われる共通の過程として、認知（perception）→解釈（interpretation）→権力争い（struggle for power）→形式化（formalization）という連続的局面が導き出されている。さらに、組織における意思決定が組織の変化、すなわち、その成長と成熟という過程と裏表の関係をなすことも指摘されており、きわめて興味深い。[22] しかしながら、この研究は、ゴア自身述べるところによれば、行政官にとって満足できる決定とそうでない決定とを分かつ変数を確定するという所期の目的を達成することはできなかった。[23] そこで彼は、「議論を世の中の実際の出来事に結びついたものにし続けるために」[24]、カンサス州ローレンス（Lawrence）市の消防局において一八ヶ月間にわたる面接調査を行い、意思決定モデルの更なる精緻化を図ろうとしたのである。

彼の理論の特徴は意思決定過程を組織過程と重複させて描く点にあるが、[25] この研究で彼が重点を置くのは合理的な意思決定法あるいは問題解決法では解決することが不可能な状況における組織の意思決定（問題解決）方法の特徴である。彼はそうした方法を「ヒューリスティックな行動システム」（heuristic system of action）もしくは「ヒューリスティック・モデル」と名付ける。「ヒューリスティックな意思決定」は別に目新しい概念ではないが、[26] 彼の功績は、次のように「ヒューリスティック」を危機的状況に直面し、不均衡状況に陥った組織が新しい行動パターンを創造することによって均衡状況を回復する、すなわち変化へ適応する、戦略として位置づけた点に求められよう。[27]

・行政的意思決定の戦略[28]

① 使命概念と手段上の目標の範囲内での変化への適応（適応的決定）。

② 以下の手段による使命概念と手段上の目標の範囲を越える変化への適応。

(a) 再解釈、圧力源への攻撃、事態改善までの待機等による変化への圧力の回避、革新的決定、現状の強化。

(b) 組織的・個人的目標を達成する戦略として組織構造に基本的もしくはその他の変化を導入する（革新的決定、変化の導入）。

以上ごく簡単に要約した行政の意思決定過程の事例研究は、個別的・具体的事例から、しかもゴアが一九五六年の論文において行ったように事例そのものの選択を方法的に厳密なものにするという捜査的手段を踏まえて、何らかの一般性を有する命題を抽出するという意味で「科学的」、したがって取りも直さず行動論的な、アプローチであった。この点をひとまず確認しておこう。

これに対して、CPAC系の事例研究[29]は同じく意思決定過程の研究でありながら、主として事例の記述を中心として、しかも行政教育の題材を提供することを意図したところに、その特徴がある。スタインはその特徴を次のように説明している。

「CPACの事例研究は、行政官もしくは行政官の集団による決定……を構成する出来事の詳細な物語（narrative）である。[30]」

「決定にまつわる人間的、法律的、制度的、政治的、経済的およびその他の要因について若干説明しはするものの、しかし絶対的な因果関係を主張する意図はまったくない。反復的な行動パターンが引証され、当該行為に加わった他の参加者によるパーソナリティの解釈が引用されたり要約されたりはするけれども、心理を推測すること

は避けられる。研究には細部の描写が多く含まれ、読者に実際にその行為に加わったかのような感じを与えるために様々な修辞上の工夫を凝らして文章作成に努力がなされる……全体を通じて強調されるのは決定――それが行為と取られようと過程と取られようと――であり、否定された仮定上の選択肢が調べられる。取り上げるために選ばれた決定問題は技術的問題に関するよりも政策に関するものである。一般に、若干の人類学的説明を別として、事例は客観的な観察者（the detached）の立場から書かれるが、その意図は、事例全体が推移する間に焦点が何度か、あるいは何度も、移ることがあっても、物語の各部分において一人の人間や集団の、相互作用の過程では二つの集団の、活動に焦点を絞ることである。[31]」

アメリカ連邦行政機構改革の中心人物であったルイス・ブラウンロー（Louis Brownlow）は、「行政は世界でもっとも重要なものの一つである。しかし、それにはほとんどセックス・アピールがない。[32]」と嘆いたが、CPACの事例研究の特徴の第一は、通常の行政学の文献に特有の「つまらなさ」（drabness）を脱し、その物語としての面白さによって学生を惹きつけるという教育的価値に求められるのである。コーフマン（Herbert Kaufman）の言葉を藉りれば、「〔事例研究は〕グラマーではないかも知れないが、しばしば『セクシー』なのである。[33]」

したがって、CPACの事例研究の主題（subject）選択および題材（materials）処理も以上のような見地に沿って行われることになる。まず、主題の選択に際して重点が置かれるのは以下の点である。[34]

① 政策問題であること

価値の考慮が一貫して全面に出てくる。つまり、行政官の問題が、その個人的および政策的目標遂行の行政機

関、政府、そして社会という小宇宙に対する影響との関連において考察される。

② 持続的、継続的な統治問題

議会―行政関係、中央集権化対自治、圧力集団の扱いなど、新聞紙上等で、あるいは議会や政府内で、くり返し議論されてきたような問題を取り上げる。

③ 通常の行動

異常な事例（たとえば公金横領や偽証など）は扱わない。

④ 対象分野の多様性

個々のテーマを深く追求するのではなく、合衆国における行政の様々な側面を幅広く探究する。

⑤ 上級レベルおよび行政機関間の事例を中心にする

また、題材を取り扱う技術も「事例の機能から、すなわちCPACの教育目的から、導き出される」[35]ことになる。スタインはとくに次の六つの技術を強調する。[36]

① 文学的構成

読者の関心をつなぎ止め、その事例を実際に体験したかのような感じを与えるために、生き生きと事例の顚末を描き上げる文章力が要求される。

② 物語の展開を何日から何日までと定められた期間に限る

読者の注意が散漫になり、教室での議論が取り留めなくなるのを防ぐ。

③ 行政の諸側面を選び出して強調する

事例研究は本来教育目的のためのものだから、行政実務上興味深い状況――非定型組織、過程としての意思決定、統治活動の複雑さ等――に力点を置く。

④ 焦点を限定する

極端な場合に単一の観察者のみの目から見たように物語を構成し、焦点を移すことが不可決なときはそのことをはっきりさせておく。

⑤ 決定の分かれ目（crisis）を強調する

これも教育上の工夫として、決定のポイントを強調し、代替案のうち受け入れられたもの、否定されたもの、気付かれなかったものについて学生に考えさせる。

⑥ 専門家の選択

ＣＰＡＣの事例の執筆にはその分野の専門家が当たることとし、草稿に他の専門家が何人も目を通すことによって、複眼的妥当性を検証する。

一九二六年にニューヨーク州はシラキュース大学に篤志家の寄附によってマックスウェル行政大学院（Maxwell School of Public Administration and Citizenship）が創立されて以来、アメリカの大学には公務員や市民の行政教育を目的とした教育機関――その多くは行政スクール（School of Public Administration）とか行政学部（Department of Public Administration）という名称を冠していた――が相次いで設立されてきた。[37] そこでの実際の授業において、いかに学生――その当時も現在も受講生の多くは公務員志望の大学卒業生か上位のキャリアを目指す現役公

務員――を惹きつける、魅力的な――ブラウンローの直截な表現を藉りれば「セックス・アピール」のある――カリキュラムを提供するかは、経営体としての行政機関の盛衰のみならず、特定の専門職業におけるキャリア形成への機会提供・資格付与の使命を自任してきた行政学なるディシプリンの社会的評価にも、大きく影響することだったのである。しかも、アメリカを代表する専門職業学校（professional school）のひとつであるロー・スクールにおいては伝統的に事例教授法（Case Method）が教育の柱として採用され、発展させられてきた。個別具体的な事例の中で思考し議論することで、実務に強く判断力に優れた法曹を養成することがその主たる目的のひとつであることはいうまでもない。この方法で教育された法曹がアメリカの官界や経済界に広く進出し重要な役割を担ってきたことは周知の通りであろう。このロー・スクールの実績に比肩することは叶わないまでも、その教育水準には及第したい。CPACを領導したスタインの主張の行間からはそうした思いが垣間見えている。

(3) 事例研究法の意義と問題点

フランスの政治学者M・デュヴェルジェ（Maurice Duverger）は事例研究法の種類を次のように二つに大別している。[38]

(イ) 私的な資料を用いてであれ、伝記作成的面接を用いてであれ、個人の行動を立ち入って分析することであり、これは本来の、かつ明確な意味である。

(ロ) もっと広い意味で、一つの出来事や決定や個々の「事例」に――この点について、科学的研究の一手段であるところの現実の事例の研究と、教授上の手続をなすにすぎない理論上の事例の研究とを、再区分しなくてはなら

ない――に向けられたあらゆる専門的研究が「事例研究」と呼ばれる。

この区別に従えば、行政事例の研究は(ロ)に該当することになろう。つまり、純粋に研究上の目的のために行われるものと教育上の目的のために行われるものとがさらに区別されるわけである。しかし、デュヴェルジェの区分にもかかわらず、両者は事例の可及的客観的記述という点では大いに共通点を有するのである。

ワルドーは両者を含めた事例研究法一般の意義を、

① 行政教育の素材・装置を提供すること
② 倫理問題と政策研究の手段たりうること
③ 出来事（event）の描写が一種の「物語」の創造であるという意味でひとつの芸術様式（an art form）であること
④ 行政研究に歴史学的視点、しかも歴史専門家とは異なった独自の視点、を与えること
⑤ 科学的研究の用具もしくは戦略たりうること

に求めている。[39]

さらに、アメリカ行政学の方法論的、一体性的な観点からは次のような意義を指摘することができよう。

第一は、事例研究運動が一九二〇年代および三〇年代に支配的であった行政研究法に対する不満から生じたものだということである。その運動は、「現実」の探究、そして誤った理論と過度に単純化された前提によらずに行政の世

界をあるがままに眺めたいという願望を反映していた。その意味において、この動きの背後にある動機のひとつは「科学志向」だといってよいだろう。加えて、その理論的特色として、行政と政治とを連続的かつ不可分の過程とみなし、行政過程と政治過程との込み入った相互作用の分析に力点が置かれたし、しかも、その分析の必然的帰結として、政策の実質的側面――例えば天然資源や国防といった領域における政策の具体的内容の妥当性の検討――と過程的側面――政策の代替案が策定され選択される意思決定の過程――とが重視されたのである。それは取りも直さず行政学にとって政治学との絆を再度結び固めることに他ならなかった。[40]

第二は、一九四〇年代後半における事例研究法の抬頭が、当時政治学で流行しつつあった行動論に対する行政学者の、とくに一九三〇年代に行政研究の道に入った人々の、反応、すなわち、サイモンが『行政行動』(*Administrative Behavior*)[41]によって行政学者に突きつけたより厳格でより科学的な行政研究に対する、行政学者たちの「これがわれわれの行動論だ」という回答だったということである。しかしながら、もっと後になって行政研究に手を染めるようになる行動論全盛期の政治学部出身の若手研究者にとっては、この回答は行動論者の挑戦に対するものとしては決して満足のゆくものではなく、もっぱら「不安定な妥協」と考えられたのである。[42]

事例研究はまさしくこのような意義と特徴を有するがゆえに、「戦後世代の有能な行政研究者の多くがケース・アプローチに惹きつけられ、そのアプローチは引き続き主要なものにとどまっている」[43]といいうるのであろう。とりわけ、その行政教育の一方法としての価値は今後も重要なものとしてとどまるものと思われる。

ゴレムビュースキーら(Robert T. Golembiewski and Michel White)はその教育的価値を次の七点にまとめている。[44]

① 事例法（case method）は学習者が仕事で経験するような管理上重要な状況における問題を確認し分析することに重点を置く。
② 事例法は学習者の抵抗を減らし、参加意欲を向上させる。
③ 事例法によって学習者は異なったアプローチ、解釈の仕方、およびパーソナリティを含んだ議論に接する。
④ 事例法はとくに視野の狭い学習者の分析の焦点と問題解決の方向を拡げるのに役立つ。
⑤ 融通が効かず保守的であることが多い実務の場では、どのような種類の学習ができにくいのかの分析と行動提起を比較的安全に確かめることが事例法によって可能になる。
⑥ 事例法は感情移入（empathy）による学習、つまり事例の中の人物の身になり立場になって考える学習態度を助長する。
⑦ 事例法は多くの学習に付き物であり、そのために学習者を遠ざけてきたところの非人間化（depersonalization）と抽象性を軽減する。

これらの特徴の多くは、もちろんCPAC系の事例研究に当てはまるものであろう。しかし、事例研究を用いた行政教育の目的の一つが責任感と応答性にすぐれた行政官の養成という点にあるとすれば、CPAC系の事例研究は少なくとも次の三点で不十分だとゴレムビュースキーらは指摘する。[45]

第一は、行政組織内部の個々人にとっては「外在的（OUT THERE）」な政策過程――つまり、制度、政策、手続が相互に絡み合っていかに複雑な行動の連鎖をなしているか――に焦点を当てて長々と記述するために、行政の「内在的（IN HERE）」、個人的観点が欠落するし、学習者が取りつきにくいということである。

第二は、CPAC事例の場合はトップ・レベルの行政官の行動に重点が置かれるけれども、行政官の大部分がその人生の大半を過ごす中――低レベルをも等しく重視しなければバランスを欠くということである。

そして第三は、法的、制度的、歴史的要因と政策レベルの問題を強調しすぎて、行動論的アプローチや管理(management)レベルの問題が等閑視されているということである。

もっとも、ゴレムビュースキーらの批判はCPAC系の事例研究の「偏り」を衝いたものであり、彼らが重要視する中――低レベルでの管理面の事例研究は、CPAC系の「偏り」を是正し、それと相互補完的な関係に立つことで、事例法による行政教育の均衡がとれたより一層の充実を目指すべき性質のものであろう。

さて、それでは、行政研究への一アプローチとしての事例研究はどうであろうか。「科学的用具もしくは戦略」[46]としての事例研究法の評価はそれが経験的――帰納的推論の有効性如何という社会科学方法論の根幹に触れうるだけにきわめて重要であると思われる。[47] しかし、個々では行政事例の研究に限定せざるを得ない。要は、事例研究から、とくにCPAC系のそれから、正統派行政理論に比肩しうるような一般的理論が生まれたか、あるいは、これから生まれることが可能かということである。だが、この問いに対する英米の行政研究者の回答は概ね否定的なようである。例えば、キャンベル(Alan K. Campbell)によれば、「事例研究法の利用はおそらくもっとも重要な方法論的所産であったが、実際には、その結果は新しい理論(doctorines)の形成ではなくして、古い理論の手直しであった。[48]」

とすれば、われわれはその理由を少なくとも二つ考えつくことができよう。一つは、事例研究法が特殊アメリカ行政学で実践されたという歴史的事実、いわば方法外在的理由であり、もう一つは、事例研究法なる一般性を有する研究技法が行政なる特殊性の壁に阻まれたといういわば方法内在的な理由である。前者に関して鋭い指摘を行っているのはモシャー(Fredrick C. Mosher)である。彼はICPが創立一〇周年を迎え、五〇以上の行政事例研究を世に

送り出した時点で次のように述べている。

「事例はおそらく教材として一番貴重なのであって、副次的にのみ行政学の分野で一般的知識を前進させるのに役立つにすぎない。このことの理由の一つは、プログラムを管理する人々が——『意思決定』を除いて——どれか単一の過程や問題や分野に焦点を合わせ、そしてアプローチの特定の主題やパターンを展開することを非常に慎重に控えたからである。もう一つの理由は、事例を系統的に検討し、そこから仮説群を引き出す努力が何らなされていないからということである。むしろこのプログラムは一貫して主題、範囲、そして方法における多様性を追求しているのである。[49]」

モシャーは、とりわけCPAC系の事例研究がもっぱら「教材」の作成に重点を置いたため、数多くの事例が一般理論構築の用には供されなかったというのである。しかし、仮にそうした努力が行われたとしても、果たして事例研究法による一般理論の構築は容易だったであろうか。

モシャーが上述の指摘を行ってから二年後、コーフマン（Herbert Kaufman）は事例研究法への期待と懸念を込め、ICP幹事への要望というかたちで、一般理論構築に向けたアプローチとしての事例研究法が満たすべき要件（acts of faith）を四点にわたって提起した。[50]

① 社会についての人間の知識が蓄積していくことを信じて、継続的な努力を怠らないこと。

② 行政的状況は比較のために特定の変数を取り出すのに適しているか。事例を真に検証可能なものとするため、

命題を操作可能（manageable）なものにすること。

③　事例の選択をできるだけ公平、客観的に行うこと。

④　事象や変数の選択の基準となる仮説は現在「直観」に頼って選ばれているにすぎないが、たとえ直観で選ばれた仮説であっても、それらを一貫性、体系性のある知識群にしていく試行錯誤的努力を惜しまないこと。

しかしながら、このコーフマンの期待もその通りには成就しなかったようである。それにはいくつかの理由が考えられる。

ひとつは「事例（case）」の概念そのものが曖昧だということである。何をもって「事例」というのか。文化的、制度的、状況的な相違を超えて真に比較可能な事例は存在しうるのか、しうるとすればいかなる意味においてそうなのかが必ずしもはっきりしていないという批判にはかなり説得力がある。[51] 極端な例かも知れないが、例えば南満州への武力介入を決定した日本政府の意思決定者の行動[52]と南ベトナムへの武力介入を決定したアメリカ政府の意思決定者の行動[53]について純粋に経験的事実のみを対象として帰納的推論を展開する場合、共通の命題を導き出す比較の可能性の根拠は何かということである。

次に、上の点とも関連するが、事例の一回性や自己完結性も問題であろう。「社会的諸関係における変数の数はあまりにも多いので、どのような二つの状況も、どれほど注意深く選んでも、多くの点で異なるであろう」[54]とか、「事例研究というのは事の性質上一つしかない事象の記述的説明なのである。……しかし、そこから一般的性質のものをほとんど引き出せないだけに、一般理論の発展に寄与することは相対的にほとんどない」[55]といった批判や疑問は終始つきまとう。

さらに、「事実偏重主義（hyper-factualism）はもし科学が理論構築を意味するのであれば反科学的である」との批判も加えられている。[56] すなわち、「ありのままの歴史は何も示すところのない歴史だ」[57] というのである。この批判の背後には、あらかじめ何らかのアプリオリな概念的枠組を設定した方が単に記述を目的とする場合でさえより効果的ではないのかという△演繹的―記述的▽アプローチへの支持が潜んでいよう。それは行政における意思決定過程を「意思決定枠組（decision-making scheme）」を通して眺めようとするアプローチに結びつくのである。

以上のような方法的困難はおそらく容易に克服できる類のものではないであろう。現在までのところ、事例研究の蓄積の中から行政研究全体を領導しうるような概念的指針が打ち出されるまでには至っていないようである。行政事例研究の、教材としての価値が失われることは決してないであろうが、しかし、事例研究法は将来も「いくつかの可能な方法論の一つ」[58] にとどまることは想像に難くない。

(1) 以下の叙述はEdwin A. Bock (ed.), *Essays on the Case Method in Public Administration* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1962) およびDwight Waldo, "Public Administration," in *International Encyclopedia of Social Sciences*, Vol.13, 1968, pp.176-179に基づいている。また、事例研究法発展の歴史についてはHarold Stein, "On Public Administration and Public Administration Cases," in Bock (ed.), *Essays on the Case Method*, pp.28-38が詳しい。

(2) Harold Stein (ed.), *American Civil-Military Decisions: A Book of Case Studies* (University of Alabama Press, 1963), p.3.

(3) Ibid.

(4) 参照、Peabody and Rourke, "Public Bureaucracies," in March (ed.), *Handbook of Organizations*, p.806.

(5) *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (University of Chicago Press, 1940).

(6) *The Comptroller General* (Yale University Press, 1939).

(7) *The Administration of Federal Work Relief* (Public Administration Service, 1941).
(8) *Presidential Agency* (Harvard University Press, 1950)
(9) *The Administration of American Foreign Affairs* (Knopf, 1950).
(10) Peabody and Rourke, "Public Bureaucracies," p.806.
(11) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Federal Organization* (Harper & Row, 1949).
(12) *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Johns Hopkins Press, 1960).
(13) "Administrative Decision-Making in Federal Field Offices," *Public Administration Review* 〔以下、*PAR*と略記〕, Vol. 16 (Autumn, 1956), pp.281-291 and *Administrative Decision-Making: A Heuristic Model* (John Wiley & Sons, 1964).
(14) *The Politics of the Budgetary Process* (Little Brown, 1964).
(15) この他、事例調査に基づく意思決定過程の記述と分析を行った業績として、あまり引き合いに出されないが、三二二の事例を扱ったNicholas Nicholaidis, *Policy-Decision and Organization Theory* (University of Southern California Bookstore, John W. Dormer Memorial Fund, Publication No.11, 1960)、およびH.A. Simon et al., *Centralization vs. Decentralization in Organizing the Controller's Department* (Controllership Foundation, 1954) がある。しかし、どちらも披見の機会を得なかった。ただ、前者については、ニコライディスの師であるフィフナー (John M. Pfiffner) が彼の研究を基にして "Administrative Rationality," *PAR*, Vol.20 (Summer, 1960), pp.125-132を書いており、そこで研究内容の一端が紹介されている。なお、フィフナーの次の結論は行政における意思決定の多次元的性質をよく描いていて興味深い。

「政策――相対的な安定性、一貫性、統一性、および連続性を与えるべく意図された行動の規則――は行政的状況においては次の三つの異なった思考―知識群である。すなわち、第一義的に物理的現象に関わる『工学的(engineering)』もしくは目的―手段的合理性。第一義的に人間行動に関わる行動的合理性。そして、第一義的に何をなすべきかに関わる規範的合理性。優秀な行政官は決定を行う上でこれらの合理性モデルのすべてを用いる。さらに、行政官による三三二の決定の研究が明らかにしているのは、行政的決定は組織内に星のごとく散りばめられた部署で行われる単位的決定から成り、そしてこうした決定は組織内外に同じく星のごとく散りばめられた情報源から集ってくる情報に基づいているということである。こうした事例はハーバード・サイモンの概念の一部はもちろん、本『評論』誌の先号でリンドブロムが描いた行政的意

思決定の輪郭〔Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through,'" *PAR*, Vol.19 (Winter, 1959), pp.79-88を指す——今里註〕をも裏づける。」(p.132.)

(16) この研究については、大森弥「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加㈠～㈣」㈠『国家学会雑誌』第八三巻一・二号、一九七〇年、㈡同第八四巻九・一〇号、一九七二年、㈢同第八四巻一一・一二号、一九七二年、および㈣同第八八巻三・四号、一九七五年）のとくに第二章と第三章で詳しく紹介されている。

(17) セルズニックはco-optationを「組織がその存在と安定に対する脅威を回避する手段として、そのリーダーシップもしくは政策決定機構の中に新しい要素を吸収する過程」と定義し、さらに、「公式の適応的吸収（formal co-optation)」と「非公式の適応的吸収（informal co-optation)」とを区別している。参照、*TVA and the Grass Roots*, pp.13-16. なお参照、idem, "Foundations of the Theory of Organization," *American Sociological Review*, Vol.13 (1948), pp.25-35. 因みに、前掲大森論文㈣、一六六～一六七頁は、「TVA初期（ほぼ一九三九年まで）の行動様式を自己維持的な自動均衡の体系としての組織という一般論的な視角からのみ説明しうるかどうかには疑問がある」と批判している。

(18) 参照、*TVA and the Grass Roots*, pp.3ff.

(19) 参照、ibid., pp.264-265.

(20) *The Forest Ranger*は入手できなかったので、同書の内容についてはHoward E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis*, pp.123-124, idem, *Public Administration: A Bibliography*, p.58の要約を参考にした。

(21) William J. Gore, "Administrative Decision-Making in Federal Field Office," p.283.

(22) 参照、ibid., p.291.

(23) 参照、Gore, *Administrative Decision-Making: A Heuristic Model* (John Wiley & Sons, 1964), p.181.

(24) Ibid., p.vii.

(25) ゴアは*Administrative Decision-Making*の結語で、「本研究が示唆する最も重要な発見は、変化に適応するための仕組み（a device）としての決定と、組織的個人的目標を追求する戦略としての組織は、相互に切り離すことはできないということである」と述べている。(Ibid., p.174.)

(26) 参照、Donald W. Taylor, "Decision Making and Problem Solving," in James G. March (ed.), *Handbook of Organiza-*

tions, pp.80-82. なお、平凡社編『新版心理学事典』(平凡社、一九八一年) 七二八頁によれば、「ヒューリスティック」とは、①問題解決のステップ数を減らすための手順 (＝単純化のヒューリスティック) と、②問題解決に必要な項目を思いつくことを容易にする方法 (＝刺激変化のヒューリスティック) の二種類に大別することができるという。

(27) 参照、Gore, *Administrative Decision-Making*, Chapter 5.

(28) Ibid., p.174. による。

(29) ここでいうCPAC系の事例研究とは、IUCP (大学間事例プログラム) が編集し、アラバマ大学出版部から出版された事例集の他、Edwin A. Bock and Alen K. Campbell (eds.), *Case Studies in American Government* (Brentice-Hall, 1962), Edwin A. Bock (ed.), *State and Local Government: A Case Book* (University of Alabama Press, 1963), Harold Stein (ed.), *American Civil-Military Decisions* (University of Alabama Press, 1963), Frederick C. Mosher (ed.), *Government Reorganizations: Cases and Commentary* (Bobbs-Merill, 1967), P. Joseph Novgrod et al. (eds.), *Casebook in Public Administration* (Holt, Rinehart and Winston, 1969) などを指す。

(30) Harold Stein, "Preparation of Case Studies: the Problem of Abundance," *American Political Science Review* 〔以下、*APSR*と略記〕、Vol.45 (June, 1951), p.480.

(31) Harold Stein, "On Public Administration and Public Administration Cases," in Bock (ed.), *Essays on the Case Method*, pp.25-26.

(32) Herbert Kaufman, "The Next Step in Case Studies," *PAR*, Vol.18 (Winter, 1958), p.52より引用。

(33) Ibid., p.53.

(34) 以下、Stein, "Preparation of Case Studies," pp.483-485による。

(35) Ibid., p.485.

(36) 以下、ibid., pp.485-487による。

(37) アメリカにおけるこうした公務教育機関の発展については、参照、拙稿「行政学と行政教育——アメリカ行政学における『一体性の危機』の制度的側面(一)～(四)」(一)(『法政研究』第五一巻第三・四号、一九八五年) 六三～九二頁、同(二)(同、第五二巻第二号、一九八六年) 一～二八頁、同(三)(同、第五三巻第二号、一九八七年) 四九～八三頁。

(38) 以下、M・デュヴェルジェ、深瀬忠一・樋口陽一訳『社会科学の諸方法』(勁草書房、一九六八年)、三八七～三八八頁によ

る。但し、傍点今里。

(39) 参照、Dwight Waldo, "Five Perspectives on the Cases of the Inter-University Case Program," in Bock (ed.), *Essays on the Case Method*, pp.39-63.

(40) 以上はWaldo, "Public Administration," p.178による。

(41) Herbert Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, 3rd ed. (The Free Press, 1976)

(42) 参照、Waldo, "Public Administration," p.179. note 33.

(43) Waldo, "Public Administration," in *I.E.S.S.*, Vol.13, p.154.

(44) 以下、Robert T. Golembiewski and Michael White, *Cases in Public Management* (Rand McNally, 1973), pp.xvii-xviii による。なお、これらの教育的価値を行動科学的側面から証明しようとする論稿として、Warren G. Bennis, "The Case Study," *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.4 (March/April, 1968), pp.227-231およびRichard E. Walton, "Advantages and Attributes of the Case Study," *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.8 (January/Feburuary, 1972), pp.73-78がある。ゴレムビュースキーの指摘はこのうちのウォルトンの論文に基いているものと思われる。因みに、ウォルトンは、事例法による疑似経験的学習は通常、①経験→そのつどの洞察→一般的原理、②経験→一般的原理→経験くの洞察、③一般的原理→経験→洞察、という三つの過程の一つまたは複数を通して行われるという。参照、Walton, "Advantages and Attributes of the Case Study," p.77.

(45) 以下、Golembiewski and White, *Cases in Public Managemnet*, pp.xix-xxii. による。

(46) Waldo, "Public Administration," in *I.E.S.S.*, Vol.13, p.154.

(47) Walton, "Advantages and Attributes of the Case Study," p.74. によれば、事例研究法一般、とくに行動科学におけるその有効性については、B.G. Glase and A.L. Strauss, *The Strategies for Qualitative Research* (Aldine, 1967) に詳細に論じられているとのことであるが、本論執筆段階では入手できなかった。

(48) Alan K. Campbell, "Old and New Public Administration in the 1970's," *PAR*, Vol.32 (July/August, 1972), p.343.

(49) Frederick C. Mosher, "Research in Public Administration: Some Note and Suggestions," *PAR*, Vol.16 (September, 1956), p.171.

(50) 参照、"The Next Step in Case Studies," pp.58-59.
(51) 参照、Richard C. Snyder and Glenn D. Raige, "The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme," *Administrative Science Quarterly*, Vol.3 (December, 1958), p.342.
(52) 参照、緒方貞子『満州事変と政策形成過程』(原書房、一九六六年)。
(53) 参照、David Halberstam, *The Best and the Brightest* (Random House, 1972)、邦訳浅野輔訳『ベスト&ブライテスト』㈠～㈢(サイマル出版会、一九七二年)。
(54) Kaufman, "Next Step in Case Studies," p.58.
(55) F.F. Ridley, *The Study of Government: Political Science and Public Administration* (London: George Allen & Unwin, 1975), p.157.
(56) 参照、ibid., p.199.
(57) Ibid.
(58) Mosher, "Research in Public Administration," p.171.

第2節　組織論の展開と行政理論

M・ランドー(Martin Landau)がサイモンの意思決定スキームに行政研究統合の中心を求めたように、行政の組織論的研究に統合の可能性を期待したのはヘンダーソン(Keith M.Henderson)である。ヘンダーソンはアメリカ行政学の発展を、①定立＝構造強調期(一八八七年～一九四五年)、②反定立＝環境強調期(一九四五年～一九五八年)、および③統合＝組織強調期(一九五八年～現在)の三段階に区分する。[1] 一八八七年は、W・ウィルソンの「行

政の研究」が発表された年であり、一九五八年はマーチ（James G. March）とH・A・サイモン共著『組織』（*Organizations*）[2]が公刊された年である。ヘンダーソンはマーチらの『組織』を現代組織論の出発点となる基本著作とし、その背景にコンピュータの開発に伴う情報処理技術の発達と「情報革命」があると指摘する[3]。そして、彼は、「行政学に、以前の一面的なアプローチに優る、総合を約束する新しくかつ洗練された組織論アプローチ」[4]をとる研究の例として、次のような研究領域と研究者を挙げている[5]。

・意思決定
サイモン、サイヤート（R.M. Cyert）、ディル（W.R. Dill）、リッチフィールド（E.H. Litchfield）、ミラーおよびスター（D.W. Miller and M.K. Starr）
・意思伝達網（communication nets）
ポーター（L.W. Porter）、ローム（S.C. Rome & B.K. Rome）
・個人と情報の紛争
アージリス（C. Argyris）、プレスサス（R.V. Presthus）
・スタッフとラインの紛争
ソンプソン（V.A. Thompson）、ダルトン（M. Dalton）
・相互作用、活動、感情――ホワイト（W.F. White）
・小集団（Small Group）活動
ゴレムビュースキー（R.T. Golembiewski）

・成長（Growth）
　ヘア（M. Haire）
・リーダーシップの類型
　リカート（R. Likert）

ヘンダーソンによれば、このように研究対象は様々でありながらも、現代組織論に与するこれらの研究者に共通しているのは、人的構成要素を対象とする研究者を除いて、個々の構成要素（components）よりもシステムを関心対象とし、組織内的過程に焦点を合わせることである。この立場からすれば当然にも公行政と私行政との区別は認められないことになる。[6] それは次のような理由による。[7] つまり、情報をある形から別の形に変える情報処理システムとして組織を捉えれば、組織不適応への旧いアプローチは構成要素を設計通りにシステムに合わせて調整することで変化を図る「構成要素アプローチ」（components approaches）と特徴づけられるのに対して、新しいアプローチは、システムによって扱われる情報に関しては、遂行さるべき機能とその機能を適切に遂行するために必要なシステムの再設計に注目する。ここでいうところのシステムとは、「共通の過程によって結びつけられた諸要素から成る多かれ少なかれ統合され、かつ境界を有する全体」[8]のことであり、「組織システム」のことである。このようなシステムは、組織の内部的秩序に関する「構造的（structural）構成要素」、個人的参加者もしくは集団の成員としての人間に関する「行動的（behavioral）構成要素」、そして組織の枠外の関連する諸活動に関する「環境的（environmental）構成要素」から成り、新アプローチはこれらの構成要素間の有機的関連・相互作用に焦点を合わせる。そして、その分析には社会学で使う役割概念が、とくに個々の行為者の分析には思考し行動する人間を「情報処理システム」と見

なすサイモンやニューウェル（Allen Newell）の方法が、有用であるとされる。また、システム全体の有機的働きを分析する場合には、組織を「影響と決定が情報の流れと伝達のコントロールによって規制されるコミュニケーション網」と見る見方も注目される。[9]

以上のような現代組織論の立場から、ヘンダーソンは、行政学を「文化的、政治的、そして他の背景」という意味での「様々な環境における」「統治機構の行政組織の現実的および固有の構造と機能、そして組織成員の行動研究」と定義し、[10]行政学に上のような現代組織論的アプローチを適用することで、「行政学としての行政学研究者が取組む最高のレベルの分析」が可能になるというのである。[11]ヘンダーソンが主張するように、現代組織論のアプローチは行政学にとっての統合的アプローチであるのか。その問題に答えるには、現代組織論の主要動向を概観し、それらの動向が行政理論にどのような影響を与えているかについて一見する必要がある。その上で、われわれは次項において、新たな観点からする組織研究に行政学の活路を見出そうとする行政学者たちの試みに目を向けることにする。

(1) 組織論の主要動向と行政研究への影響

行政理論同様、アメリカにおける組織論の歴史的展開の整理にはいくつかのパターンがある。例えば、スコット（William G. Scott）は組織論の流れを、①古典的組織論→②新古典的組織論→③現代組織論の三つに区分する。[12]また、ヘンリー（Nicholas Henry）は、①閉鎖系モデル（the closed model）→②開放系モデル（the open model）→③総合モデル（model synthesis）という展開のパターンを表1のように図式化している。[13]スコットがいうところの現代組織論はとくにシステム理論を重視している点、ヘンダーソンのそれに類似している。また、スコットの①、②とヘンリーの①、②とはほぼ重複すると見てよい。ただ、②については、スコットのものがヘンリーのそれよりも約

二〇年前のものであるため、最近流行の組織開発（Organization Development）理論や人間主義的組織論（Organizational Humanism）は含まれていない。そこで、ここではヘンリーの区分に従って、それぞれのモデルの特徴を検討することにしたい。

(イ) 閉鎖系モデル

このモデルは表1に示したように、さらに官僚制理論、科学的管理論、行政管理論に区分されるが、それらは何れも次のような特徴を共有している。[14]

① 組織の日常業務は安定した状態において生じる。
② 業務の専門化と分業。
③ 手段もしくは業務遂行の適切な方法の強調。
④ 組織内の紛争は最高管理者（a chief executive）によって裁決される。
⑤ 責任（responsibility）または規定された職務の強調。
⑥ 組織成員の責任感や忠誠心は第一に自己が所属する組織単位に向けられる。
⑦ 組織はピラミッド型をした階統制構造を持つものとされる。
⑧ ハイアラーキーの最上部にいる者だけが組織全般についての知識を有する。
⑨ 組織成員間の相互作用はタテ方向であり、命令は上から下へ流れる。
⑩ 相互作用の様式は、服従、命令、明瞭な上下関係を目標にする。

⑪ 上役への服従と忠誠が強調され、全般に組織が強調される。

⑫ 組織における個人の地位は大体当人の職務および階級によって決まる。

このような特徴を持つ閉鎖系――閉鎖系とよばれるのは、この組織観は組織をそれ自身の内部で均衡しうる閉じたシステムとみなし、主として組織目的の有効な達成という意味での機能性を追求したからである――のモデルについては、あらためて説明を加える必要はないであろう。[15] 科学的管理論や行政管理論は正統派行政管理論に理論的基礎を与えるものであった。スコットによれば、この閉鎖系モデルは、結局、「組織の性質に適切な洞察を加えはしたが、この理論の価値は狭く組織の形式的解剖に集中したことで限定され」[16]たのである。

(ロ) 開放系モデル

一方、組織の開放系モデルは、閉鎖系モデルに対して、次のように特徴づけられる。[17]

① 不安定な組織条件の下では非日常的な業務が生じる。

② 専門知識は共通業務に役立つ。つまり、組織のある成員が有する専門知識は他の成員が行う様々な業務に有益に適合しうる。

③ 目的または業務達成の強調。

④ 組織内の紛争は同僚相互間の働きかけで調整される。

⑤ 責任の分散の強調――すべての組織成員がすべての組織問題に貢献するため、形式的職務規程は避けられる。

⑥ 組織成員の責任感と忠誠心は組織全体に向けられる。
⑦ 組織はアメーバ状の流動的網目構造を持つものとされる。
⑧ 誰でも組織に関連する何かを知ってはいるが、全てを知るものは最高管理者も含めて、誰もいない。
⑨ 組織成員間の相互作用はタテ方向であると共にヨコ方向でもある。
⑩ 相互作用は目標達成を志向し、命令よりも助言（advice）を、上下関係の徹底よりも仲間意識の醸成を、優先させる。
⑪ 任務の達成（accomplishment）と遂行（performance）の第一義性が強調される。
⑫ 組織における個々人の地位はたいてい当人の専門能力と評価によって決まる。

このような開放系モデルの端緒を開いたのが、一九二七年に始まったホーソン実験を契機とした人間関係運動（the human relations movement）であることはいうまでもない。スコットが「新古典的組織論」と呼ぶのは、古典的組織論の教条的原理の修正と非定型的組織（informal organization）の研究を主体とするこの人間関係運動である。[18] 彼は、新古典的組織論の主たる貢献の一つを行動諸科学（behavioral sciences）を総合的なかたちで組織論に取り入れたこと、そして、非定型組織を体系的に扱ったこと、に求めている。[19]

しかし、行政学に対する人間関係論の影響という点になると、是非とも取り上げねばならないのは「動機づけ」（motivation）と「仕事の満足度」（job satisfaction）に関する研究である。[20]「動機づけ」研究でもっとも有名なもののひとつであり、またそれだけ多大な影響を行政理論にも与えたのはマズロー（Abraham H. Maslow）の「人間欲求のハイアラーキー」論であろう。[21] 彼は、「パンがない時に『人間はパンのみで生きる』というのは本当であろう

が、では、パンが豊富にある時は人間はどう生きるのか」と問い、食欲その他の生理的欲求が満たされた後の人間の欲求は、①安全→②愛情→③自尊心（self-esteem）→④自己実現（self-actualization）という順序で発展すると立論した。[22] この「欲求のハイアラーキー」が発表されてから二〇年後に、マズローはさらに「超越的動機づけ（meta-motivation）」という新しい概念を付け加えた。[23]「超越的動機づけ」とは、自己実現を果たした人間が至高のもしくは窮極的な価値――例えば、真理、美、公正、善、能率、愛、秩序等々――の具現に自己の職業活動や組織活動の意義を見出し、よってそのような活動を自己と一体化させ、自己の存在根拠とすることである。[24]

マズローの「欲求のハイアラーキー」論を受けて動機づけ理論をさらに発展させたのはハーツバーグ（Frederick Herzberg）の「動機づけの二大要因理論（two-factor theory of motivation）」である。[25] 彼の基本前提は、仕事に対する満足と仕事に対する不満の要因は異なるということである。つまり、前者に関する要因――ハーツバーグはこれをmotivatorと呼ぶ――は仕事そのもの、業績の評価、地位、責任、成長といった仕事に固有のものであるのに対し、後者に関する要因は、例えば組織の規則や政策、同僚との人間関係、給与、監督のあり方、物理的な勤務条件といった仕事に対して外在的なもの――ハーツバーグはこれを「衛生的要因（hygiene factors）」と呼ぶ――である。[26] しかし、ハーツバーグは約二〇〇人に面接調査を行って得られたデータを基にして上の理論を作ったため、ヴルーム（Victor Vroom）によって、ハーツバーグの理論はデータのいくつか可能な解釈の一例にすぎないと批判された。[27] けれども、動機づけ理論の行政理論にとっての意義はそのような批判によって失われるものではない。それは、例えば、一九七八年のカーター政権による連邦人事行政制度の大幅な改革に対する重要な批判の中に、彼の理論が少なからず反映されているのを見ても首肯できよう。[28]

動機づけ理論とは次元を異にするが、マズローやハーツバーグと並んで、組織論の人間観、さらには行政理論の人

間観に大きな影響を与えたのは有名なマグレガー（Douglas McGregor）の「X理論、Y理論」である。[29]「行政および民間企業の管理職に、もっともよく知っている組織論の著作名はと尋ねれば、マグレガーの『企業の人間的側面』は間違いなくリストの上段にあるだろう」[30]といわれる彼の理論は、古典的組織論的アプローチをX理論、新古典的組織論、すなわち人間関係論的組織論をY理論と、それぞれ命名することから始まる。彼はマズローの欲求のハイアラーキーを、①生理的および安全の欲求、②社会的欲求、③自我（ego）の欲求、そして④自己実現の欲求に修正する。そして、X理論的管理は①とおそらくは②の欲求を充足できようが、③と④の欲求を充足することができないので、③と④を充足させるためには、働く者を一個の全体的な人間と見なすY理論が必要であると説くのである。[31]

以上のようなマズロー、ハーツバーグ、マグレガーらの理論を取り入れ、あるいは基礎にしたアプローチは「人間主義的組織論（Organizational Humanism）」と呼ばれ、ベニス（Warren G. Bennis）やアージリス（Chris Argyris）らによってさらに発展させられることになる。[32]彼らの課題は、「個人と組織との関係をいかに満足のいくものにするか」[33]（アージリス）、あるいは、変動きわまりない二〇世紀社会においてますます有効性を喪っていく官僚制組織に終止符を打ち、「二〇世紀の要求により良く対処できる新しい社会システムを作り出していく」[34]（ベニス）ことである。とくにベニスの所論はM・ウェーバー鼻祖とする官僚制論への強力なアンチ・テーゼとして興味深い。[35]彼によれば、官僚制組織に取って替わる組織――トフラーはそれを「状況対応的組織（Adhocracy）」と呼ぶ[36]――は次のような特徴を持つことになる。

「キーワードは『一時的（temporary）』である。適応的で迅速に変化する一時的システムが存在することになる。多様な専門職能を代表する比較的馴染みの薄い人々のグループによって解決されるべき問題について『機動班

(task force)』が組織される。そのグループは機会的モデルではなく、有機的モデルに基づいて編成される。そのグループはあらかじめ定められた役割期待に応じてではなく、問題に応じて、出現する。したがって、『管理職(executive)』は様々な機動班の間に立つ調整役もしくは『つなぎのピン』になる。彼は幾種類もの専門用語に通じ、情報を伝達し、グループ間の仲介役となる能力を持った人物でなければならない。……組織系統図は機能グループよりも計画単位（project）グループによって構成されるだろう。[37]」

以上のような新しい構造を持つ組織は確かに流動的な状況の中で、解決に多様な専門知識を要するような問題の解決には向いているかも知れないが、しかし、定型的、反復的な日常業務の処理に対するウェーバー的官僚制組織の有効性に十分な反駁を加えるものではないように思われる。むしろ両者は相互補完的に共存共栄していく性質のものであろう。

ところで、この人間主義的組織論の影響を受けて近年とみに盛んになっている組織論の分野がある。それは、「組織開発（Organization Development）」と呼ばれる研究―応用領域である。「組織開発＝ＯＤ」は、①行動科学的知識を用いて組織過程に計画的介入を行うことを通じて、②組織の有効性と健全性を高めるために、③組織上層部から実施され、④組織全体に及ぶ（organization wide）、⑤計画的な努力である、と定義される。[38] したがって、組織開発の基礎概念は、「計画された変化（planned change）」であり、組織はなりゆき任せで変わってはならず、組織の有効性の向上は計画され管理されたものでなければならないということである。[39]

組織開発は通常図1のような手順で行われる。[40] この組織開発モデルにおいて重要な側面とは、①外部のコンサルタント（通常「変化媒介者（change agent）」と呼ばれる）による問題の診断、②変化に関わる個人または集団による

データの収集、③そのデータの検討、そして検討されたデータの関係グループへのフィードバック、④そのグループによるデータの利用、⑤データを援用したこの問題の再診断、⑥必要な行動の計画、そして⑦必要な行動の実行である。この過程は新たな問題の発生、新しいデータの発見に応じて循環していく。見落としてならないのは、組織開発はマクレガーのY理論を出発点としていること、すなわち、個人の尊厳、自己実現、決定への参加等に重点を置いていること、であろう。[41] 組織開発はある面ではきわめて技術的であり、没価値性、客観性を標榜する行動科学に依拠しながら、他方では、その人間主義的、平等主義的理念に見られるように、哲学的、イデオロギー的性格も強い。これは組織開発論の大きな特徴と言ってよい。それゆえに、組織開発に対して、果して人間と組織を調和させることが可能なのか、組織の前提と個人の価値とは本質的に相容れないのではないか、という批判が向けられることになるのである。[42]

ところで、組織開発は一九四〇年代に流行し始めてからは主として民間企業組織において実践されてきたのであるが、一九六〇年代初めからは行政組織にも適用され始めた。[43] とくに有名な事例はアージリスが一九六五年に国務省の依頼を受けて行った国際局（foreign service）職員向けの実験的訓練（laboratory training）である。[44] アージリスは、国務省国際局の職場環境は人間関係の軋轢を嫌い、他人が脅威に感じるような見解を差し控え、上司にイニシアチブを仰ぎ、ハイアラーキーを疑問視しない受け身的人間を厚遇するものであると診断し、国務省の上級管理職（senior executives）が自らの行動やリーダーシップのあり方を変える長期的プログラムを作成すること、そして職員の自己実現を促進するような人事考課、昇進およびそのための審査制度の見直しを勧告した。しかし、彼の勧告は結局国務省当局によって採用されなかった。それは、アージリス勧告が実現されれば国務省内の政治的地図が大幅に塗り替えられる怖れがあると国務省側が判断したからだと言われる。国務省は――おそらく国務省に限ったことでは

なかろうが――政治的にも行政的にも高度に分化していた。つまり、国際局職員は彼らなりの、政治的任命による管理職（political executives）はまた彼らなりの、ハイアラーキーを持ち、それぞれに派閥が存在した。しかも、それぞれの派閥が別々の議会委員会、利益集団、ホワイトハウスのスタッフ、そして外国政府などと独自のつながりを持っていたのである。[45] アージリスの企てた「計画された変化」は、結局、行政組織の「生きたハイアラーキー」の壁を打ち破れなかったのである。

ゴレムビュースキーは、組織開発が行政機関に適用される場合には――とくに連邦行政機関の場合――主としてその機能の多元性に起因する、民間企業には見られない特有の障壁が存在することを指摘している。[46] 例えば、ある行政機関の生涯職管理職（career executives）のレベルで組織開発プログラムが提起されても、それが実現するまでには政治任命管理職や下部の職員、行政管理予算局（the Office of Management and Budget）、人事管理局（the Office of Personnel Management）、議会の委員会、さらには圧力団体などの同意や支持を得なければならない。しかし、それぞれが異なる利益や価値を保有することが多いから、同意や支持を取り付けることはかなり、面倒な作業になることが多い。しかも、ゴレムビュースキーによれば、これまで行政機関内に作られてきた組織開発チームには、社会学者や心理学者が主体で行政学者が含まれていなかったため、この行政特有の障壁が認識されないか軽視される傾向にあった。そこで、ゴレムビュースキーは行政機関の組織開発における行政学者および行政学的知識の重要性を説くのである。[47]

しかしながら、この組織開発論を含む人間主義的組織論に批判がないわけではない。まず、初期の人間関係論に対して投げかけられたように、組織内の真の権力関係を隠蔽するより巧みな人事操縦法（manipulative method）になりうるという批判が下されている。例えば、シックは、「この新テーラー主義的個人の発見は純粋に搾取的であり、

労働者を組織のもっと敏感で能率的な道具にしようともくろむものである」[48]と批判する。また、ワルドーは、各種の組織理論には二〇世紀の西欧的（とくにアメリカ的）価値――その代表的なものとして、科学性、合理性、有効性（effectiveness）、能率、生産性が挙げられる――を何れも基底に据えていると前置きして、人間主義的組織論も、「その『人間主義的』関心は結局合理性および能率の命令に服従する」[49]と述べている。さらに、人間主義的組織論が行政に適用された場合に「政治の昇華（sublimation of politics）」が生じやすい点も批判を免れないだろう。次のローズの批判はその点を衝いたものである。

「〔人間主義的組織論が目指すような〕組織相互間のインパクト、社会に対するインパクト、そして、社会の組織に対するインパクトは人間主義的組織論のミクロ的視点が無視しがちなきわめて重要なテーマである。そうしたテーマは政治理論の広大なテーマ――公共の利益、政治的責任、市民精神（citizenship）の本質――を補強するのである。[50]」

(ハ)　総合モデル

ヘンリーは以上の閉鎖系モデルと開放系モデルを統合する組織理論の代表的著作として、サイモンの『行政行動』、マーチおよびサイモンの『組織』、サイヤートおよびマーチの『企業の行動理論』（*A Behavioral Theory of the Firm*）そして、ソンプソンの『行動する組織』（*Organization in Action*）を挙げ、これらの著作に共通する特徴は、開放系モデルから出発するが、組織行動や組織の内部作用を定型化（routinize）および合理化する必要に動機づけられたものと説明することだとする。[51]ヘンリーによれば、総合モデルの三つの基本前提は、

① 組織とその環境は変化しうるし、現に変化する。
② 組織と人間は生き残るために動く。
③ 組織と人間は失敗から学ぶことができるし、現に学ぶ。

ということである。[52] しかし、このヘンリーがいう総合モデルは、ヘンダーソンが描いた現代組織論的アプローチに比べれば、あまりにも部分的すぎるという感を拭いえない。一九六六年の時点で、ヘンダーソンはシステム理論アプローチを現代組織論の最新アプローチとしたが、次のワルドーの一文は一九七〇年代後半における組織論の現況をよく示していると思われるので、いささか長くなるが引用しておこう。

「〔人間主義的組織論のような処方的（prescriptive）組織論に対して〕『科学的』文献の方を見ると、過去四分の一世紀のもっとも顕著な動向もしくは運動が第一にはシステム理論、第二には条件対応理論（contingency theory）であることは明らかである。科学的および哲学的側面の両方にわたる一般的動向であるシステム理論は約四半世紀前に組織理論に『浸透』し、影響を与え始め、そして現在では――思うに最適の言葉は――普及している。条件対応理論は、通例、システム理論から、そして『環境』の重要性を実証する多かれ少なかれ関連した研究から、派生したものと見られる。条件対応理論はほぼ一〇年前から出現し始めた。システム理論に比べると、それほど『理論的』ではない。それは概念群というよりはムードであり、方法論的立場なのである。条件対応理論は組織という世界の複雑さを強調し、あらゆるデータへの開放性を主張し、すべての判断を変化に伴うものとする。私見

では、システム理論および条件対応理論は社会的、組織的複雑さと流動性の増加に対応する組織理論の適応であり、それに追加されたものなのである。これらの理論は必然的に古く、非常に基本的な価値――合理性、有効性、能率、生産性、――を拒絶しないというよりも、ますます困難になる条件の下でそうした価値を実現する方法を見つけようとするのである。システム理論の限界がどうあれ、それは様々な種類の内部的、外部的『環境』を扱うための、そして現代社会のあらゆる重要な機能にとって必要な『組織システム』を把握し動かし始めるための、視点や概念を提供しているのである。条件対応理論は教条主義に警告を与え、適切にも複雑さと一時性（temporality）を強調する。それはシステム理論の適切な拡張もしくは補足なのである。システム理論と条件対応理論はこれまで相互関連性と流動性が増してきたことに対する対応であるのみならず、これらの性質がもっと強度を増し、厄介になる未来にふさわしいようにさらに発展させられるだろう、というのが妥当な結論である。[53]」

つまり、現在の組織論の「流行」として、処方的理論としては人間主義的組織論、科学的理論としてはシステム論的組織論、およびそれから派生した条件対応理論があるということになる。ヘンダーソンは今から約三五年前にシステム論的組織論に行政学統合の可能性を期待したのであるが、果たしてその期待は成就したのであろうか。一九六一年にスコットは、現代組織論が必要とする概念的枠組は「一般システム理論から来るだろう」と予測し、[54]その予測は的中したといえる。そして、すでに公共政策研究の項で述べたように、システム論的観点は組織論にとどまらず、行政イメージの形成にまで及んでいるという点で確かに行政研究に一つの理論的枠組を与えてきたといえるかも知れない。

しかしながら、他方では、「システム理論が今や『進歩』していないことははっきりしているようである。……お

そらく、見方によってはシステム理論は自らの成功の犠牲になった。つまり、『あらゆるもの』になることによって、なにものにもならない」[55]という評価も出てきている。また、一九六一年にシステム理論に高い評価を与えたスコットも、一三年後にはその限界を認め、新しい組織論モデルを構想しなければならなかった。彼の所論を少し追ってみよう。[56]

組織論および経営理論（management theory）における古典的モデル——その代表は科学的管理法であるが——とシステム・モデルは豊かな天然資源を背景にした限りない経済的成功を信奉するという共通の特徴を持っている。しかも何れのモデルも、その豊さから産み出される経済的剰余を配分することによって組織内部の合意（internal consensus）を得てきた。経営管理のパラダイムのこの側面はあまりに根本的なことなので容易に見落とされる。だが、それは現在と過去の理論と実際をつなぐ基本的な歴史的連続性である。ただ、両モデルは成長、豊さ、合意といった価値の実現方法について異なっていたにすぎない。しかし、両モデル、とくにシステム・モデルはその拠って立つ大前提が近年大きく変化したのに伴って、理論としての妥当性を問われざるを得なくなっている。その変化をもたらしたのは、主として、①ローマ・クラブ・レポートに象徴される自然資源有限説の拡大、②環境汚染に対する反対、③労働におけるヒューマニズム回復の希求、④ベトナム戦争やウォーターゲート事件を契機とするアメリカ人の伝統的自信の低下と別種の自信の抬頭である。そこで、スコットはこうした根本的な変化に対処しうる新しい組織・経営モデルが必要であると主張する。その新たなモデルは「急進的モデル（radical model）」と呼ばれる。それは、安定または衰頽（decay）、不足（scarcity）、対立（conflict）といった価値に基づき、①連邦主義——それは構造と行動の政治化、階級的利益の競合、利益集団の対立、手段的目標の多元性、機能的分権化を正当なものとする——または全体主義か、②バーナム（J. Burnham）が『経営者革命』（*The Managerial Revolution*）[57]で説いたよう

な管理者、経営者中心の支配体制（managementocracy）の何れかの統治構造を必然化する、とスコットは予想するのである。

だが、スコットのこの急進的（ラディカル）モデルにしても、それはごく荒削りな着想の域を出ているとは言い難く、精緻に理論化されるにはなお相当の時間を要するであろう。しかし、スコットの批判がシステム論的組織論について妥当するならば、それが行政学の理論的基軸になりうるというヘンダーソンの予測は的中したにしても長くは続かなかったというべきであろう。さらに、価値自由で客観的という意味において「科学的」な組織論に行政理論の概念的中心としての役割を委ねようという見解に対して、次のワルドーの所論は鋭い疑問を投げかけている。

「……私は完全に抽象的で没価値的な『一般的（a）』組織論もしくは『特定的（the）』組織論を作り上げるという考えは幻想だと考える。私がいわんとするのは、組織というものは、上に示したもっと限定された意味――行政的（administered）、定型的（formal）、複雑な（complex）、大規模な（largescale）――において、ある自然状態に存在するのではなく、一定の『発展』レベルもしくはタイプに達した社会においてのみ存在するということ、そうした社会における組織はその社会の価値――特定の時間と場に、そしてまた、そうしたタイプに特有の価値――を反映し、それに充たされているということ、われわれは――この考えがいかに気の滅入るようなものであれ――都市化、工業化等々の全世界的な組織文化の基盤を提供する同質化された世界の発展を目にするかも知れない。その場合には、われわれはこのような組織を通じて目的を実現することについてのかなり科学的な知識を持てるかも知れないし、それどころか獲得し終っているかも知れない。しかし、この科学的知識はある一定のタイプの社会の組織によって達成せられる特定のタイプの価値に関連するものであろうということである。[58]」

(2) 行政学における組織研究の新展開

(1)で管見した組織研究の動向と行政学への影響にひとつの一貫したパターンを見出すことができるとすれば、それは組織研究から行政学への一方向的かつ大幅な輸出超過（または後者の前者に対する輸入超過）という比喩で表現できよう。あるいは、われわれは「行政学」を「政治理論」と置き換えてもよいだろう。

組織理論はそれ自体「一体性」を模索している広大なディシプリン的領域であるといわれる。[59] その領域では、しかし、主たる貢献をなしてきたのは社会学、経済学、社会心理学、数学、経営学等であって、つい最近まで行政学的・政治学的組織理論と命名しうるものは登場してこなかった。[60] 確かに、政治学および行政学は、行政組織の政治的行動については熱心に研究し、それなりの成果を生み出してきた。あるいは、調整とか共通目標達成のための集団的努力など組織理論と政治理論の問題提起の共通性をとらえて両者協調が勧説され、[61] さらには、両者の間に実り多い交配（cross-fertilization）があったという指摘もある。[62]

だが、行政学や政治学でハイアラーキーの組織理論、ラインとスタッフの区別、職能の専門化、機能的部門化（functional departmentalization）等々が語られても、それらの言葉も概念も所詮科学的管理法を始祖とする経営管理論の焼き直しにすぎなかったといっても過言ではない。[63] しかも、政治および行政の実際は、そのような組織理論の語彙と概念で描かれる世界からははるかに隔ったものであった。その隔りへの焦燥は次のセイドマン（Harold Seidman）の言葉に象徴されていよう。

「構造的機制に重点を置く既成の組織理論は、政治（politics）、地位、および権力の手段としてのわが立憲制度、

制度機関の行動、それに組織構造の戦術的・戦略的利用に関する理解不足がはっきりしている。正統的組織理論は行政部組織の中心問題に適用された場合、誤りというよりも無意味（irrelevant）なのである。[64]」

しかし、現代社会にあっては「組織への政治の昇華[65]」が説かれ、「複雑な公的組織が現に主たる政治的行動の場となりつつあり、創造的な政治的解決および重要な政治問題決定の源としてますます立法機関にとって代わりつつある[66]」ことが指摘される。とりわけ、統治官僚制がアメリカの政治全体の中で占める比重の増大が、政治学的行政研究の分野で「行政統制」、「行政責任」、「行政官の倫理」といったテーマへの関心の昂まりを呼び起こしていることはすでに指摘されている通りである。「官僚制政治の理論が政治システムの理論に近づきかけている[67]」という主張は決して官僚制政治研究専門家の誇張ではなかろう。

とすれば、本質的に公私の区別に無頓着な借物の組織理論に頼ることなく、統治過程と不可分の関係にある公的組織の自前の研究に行政研究の独自性を見出そうとする動きが出てきても何ら不思議ではない。われわれはそのような動きの代表的な例として、新行政学運動の論客の一人、ラポート（Todd. R. La Porte）のミノウブルック会議での報告論文「公的組織研究における有意性回復[68]」と、新行政学運動以後、社会的公平（social equity）と変化への適応性を強調する組織設計に行政学の一体性回復の契機を模索しようとするレヴィン（Charles H. Levine）らの試み[69]をここで取り上げることにする。[70]

(イ)　公的組織研究における有意性の回復

ラポートの問題意識は従来の行政学の研究が「複雑な公的組織の分析あるいは規範的理解の何れにおける主たる進

歩にほとんど何も貢献してこなかった」[71]事実から出発する。数年後に『組織化された社会複合体』[72]という編著を世に送り出す彼は、そのタイトルからも明らかなように、基本的政策決定や価値・資源の配分といういわゆる政治的機能が複雑かつ大規模な公的組織の中で行なわれていく度合いが増していく機制を解明し、改善の方途を模索することに一貫して関心を寄せてきた。

そのような作業は本来行政学にとってもっとも重大かつ得意とする課題のはずである。しかし、行政学は「競って一連の他のディシプリンが提供する分析モデルを借用しはしたものの、大規模かつ複雑な公的組織を理解する上でのあれこれのモデルのもつ限界の意味をまず第一に（もしくは二番目に）検討することはなかった。」[73]つまり、これまで行政学は公的組織を研究する上で基本的に他のディシプリンの土壌で生まれ育った分析モデルや概念を輸入し援用してきたが、それらに内在する規範的前提と自らの研究対象、目的、方法等との整合性に配慮することはほとんどなかったというのである。そのために行政学は行政にとって規範的にも実際的にも無意味なものとなりつつある。[74]したがって、公的組織研究は、急速に変化し、テクノロジーに基礎を置く政治システムにおける公的組織にとってもっともふさわしい概念、命題、理論等を獲得する必要に迫られているのである。[75]換言すれば、公的組織内あるいは公的組織間に生じる特定の可変的価値こそが行政研究者の中心的関心事にならねばならないのであり、行政研究者はどのような基礎に立脚して決定理論、システム理論、構造―機能分析、役割理論、情報理論等組織理論の広野から部分理論（the theoretical fragment）を選択すべきかということなのである。[76]

では、そのためのもっとも根本的な規範的前提とは何か。ラポートは、それは「公的組織の目的は経済的、社会的、および精神的苦痛の低減であり、組織内外にいる人々の人生の機会の増大である」[77]という。敷衍すれば、

① 公的組織を評価する基準とは、すべての人々を経済的不如意と欠乏から解放しようと努力する公的組織の、物質的富の生産と分配に対する効果である。

② 公的組織は、その構成員と市民に自由に自分の生き方を決定させ、政治的・社会的権利を共有する可能性を増大させることによって、社会的正義を高める責任を有する。

③ 人間的出会いの質と人間的成長の可能性増大が組織評価の主要基準になるべきである。[78]

したがって、これらの価値を評価の基準として用いるとき、公的組織研究の概念的必要条件は、少なくとも次の二つを含まざるを得ないことになる。[79]

① 経済的、社会的、および政治的な人間の生存条件に対する公的組織のインパクトは何か。すなわち、行為の対象となる人々に対する協働的合理的行為の結果は何か。

② 組織内部で創造的挑戦と人間的出会いの可能性を高める組織的・グループ的条件、すなわち、組織で人生の相当部分を費す人々への管理職（executive）と組織設計の影響はどのようなものか。

以上のような規範的前提からは行政理論の効用を評価する基礎となるべき次の五つの分析上の問題が演繹される。[80]

① 政治的諸機関――議会、大統領など――に対して公的組織が有する権力の態様を説明する要因は何か。（ラポートは、この権力を、ある行政機関が処分できる資源に対する他の公的もしくは政治的組織の純依存度によっ

て説明しようとする。[81])

② 公的組織の目的の管理・実施（administration）の生産性の高低を決める要因は何か。（しかし、ラポートは生産性を目標達成の有効性と出力と入力の比率たる能率からなるとしながら、公的組織の生産性を評価するもっとも重要な側面は、目標を明確に定めうるか否かの点であると指摘するにとどまる。）

③ 公的組織内部の権威構造のあり方を決める要因は何か。（ラポートによれば、組織内の権威も権力の場合と同じく一連の依存関係と考えられる。すなわち、組織というネットワークは、自らに課せられた要求に関して様々な程度の決定能力を有する一連の関連集団および職位であり、その集団や職位の権威は他者による承認や拒否権発動に関係なく下せる決定の範囲と処理できる要求のタイプが増えるにつれ、拡大する。[82]）

④ 公的組織の管理者および構成員の役割行動の態様を説明する要因は何か。（ラポートは、組織成員の役割は上記の組織権力、生産力、権威集中のパターンの関数であるとし、役割概念は組織成員が持ち込む価値、役割上の紛争の因果関係、裁量行為の特質等を理解する上で大いに役立つという。）

⑤ 公的組織と政治的、経済的、社会的条件の相互作用はどのような結果をもたらすか。（ラポートは統治機構（polity）の社会的・経済的条件と公的組織の内部構造、役割関係、および権力の位相に相互に影響し合う関係と、公的組織が環境の不透明、不確実さ、そして複雑なテクノロジーをその所与としている事実を重視する。[83]）

さらに以上の論述に加えて、ラポートは、最後に、理論そのものの信頼性（credibility）はいかにして確保できるのかという問題に言及する。彼の示唆はこうである。公的組織の理論を創造あるいは提示する行政学者は「理論が誤りであるならば誤りと証明できるようなかたちで理論を構築すべきだ[84]」、つまり、完全無欠で絶対的な理論などは有

害な代物なのであって、研究者は自らが提起する理論のこれこれの命題の誤りが証明されたならば自分の理論は著しく妥当性を失うという命題や証拠を予め示しておく責務を有するというのである。「理論なき経験的研究は不毛であり、規範的自覚のない理論は有害である。概念的分析と研究のない規範的自覚は知的責任の否定である。[85]」こう述べてラポートはこの小論を締め括っている。

(ロ) 組織設計アプローチ

レヴィンらはやはりラポートと同じように新行政学の立場に立ちながら、組織設計（organizationl design）を行政学の軸にしようという野心的な試みを論じている。彼らはまず、これまで行政学の学問的・パラダイム的問題を解決する目的をもって登場してきた諸々のアプローチは「〔行政学の〕伝統にあまりにも縁遠いか、他のディシプリンに密着しすぎているので、そうしたアプローチを採用することは独立した研究焦点としての斯学の統一性を破壊するものだ[86]」と批判する。それゆえに彼らは、「斯学の伝統と強さに適った『新』行政学[87]」を目指そうとする。つまり、アメリカ行政学にはその研究の焦点、アプローチ、理論、あるいは方法論が目まぐるしく変わっても、その約一世紀に及ばんとする歴史の中で不変だった伝統があるのであって、それこそが斯学の特色であり、強さだというのである。すなわち、それは公共部門における活動志向（action orientation）であり、これこそウィルソン、グッドナウ、ウィロビー、ホワイト、ギューリックらアメリカ行政学の礎を築いた先駆者たちが擁立した伝統に他ならない、というのである。彼らは変革を代弁し、変革の媒介者として活動し、学生たちに行政官僚組織という手段を通して変化を惹起せしめる技術を教えようとした。しかし、彼らの知識は大体において直観的であり、問題の診断と解決の処方の仕方は歯切れが悪く、公共部門における体系的行動の理論には至らなかった。しかも、その後、公的組織の研究

者たちは「活動」や「変化形成（change making）」の要素を無視するか、あるいは、科学的研究に適した主題としてではなく、直観的な技能（スキル）や技芸（アート）と見なしてきたのである。[88]

そこで、レヴィンらはその伝統を再生する方途を「組織設計」に求めようとする。組織設計の概念そのものは彼ら独自のものではない。それは組織理論の応用的、規範的理論としての応用理論であり、最近キルマン（Ralph H. Killman）らによって社会科学の重要テーマとして主張されてきている。[89] そのキルマンによれば、組織設計とは「組織の能率、有効性、および適応性を達成または向上させるために組織の構造的特性を編成することとその過程」[90]と定義される。

レヴィンらが、この組織設計と行政学を結びつける理由は主として二つある。第一は、行政学というディシプリンの正当化事由（justification）が「かなり大まかに定められた経験的現実の領域を扱う、すなわち、解決策の提示のためのヨリ良い基礎を記述し、説明し、確立するその能力に存する」[91]のであるから、「変化形成」の科学である組織設計は「活動志向型の応用社会科学としての行政学者の伝統と一致し、適度に体系的（suitably systematic）な行政学に資源を提供する」[92]ということ。そして第二は、「現代社会において不適切な組織設計に結びつく危険、コスト、および害悪のゆえに、われわれにとって公的組織設計についての理解を体系的に進め、適切な設計能力を高める必要は大きい」[93]ということである。とくに公的官僚制組織は硬直性、永続性を特徴とするので、状況の変化に適応した組織設計の見直しが重要であると彼らは主張する。[94]

一般に、組織設計の理論――組織設計の戦略的条件対応理論――は、レヴィンらによれば、組織的変化、紛争、構造、およびリーダーシップが一定の組織環境およびそこで用いるテクノロジーの類型についてパターン化しうることから、問題処理に対する組織の最適戦略を発見することで構築することが可能である。[95] しかし、公共部門の特質はそ

うした一般理論の容易な適用を許さない。その特質は組織設計――さらには政策やプログラムの設計を含めた公共設計（public design）が行われる環境とその公共設計を必要とする問題事項（concerns）にもっとも顕著に現れてくるという。[96]

例えば、公共設計活動は外部からの要求（claim）によって、つまり設計者が受動的に行うことが多く――行政機関と議員や利益集団との関係を想起せよ――、また環境の性質は著しく政治的であるため、妥協、取引、政治的結託（logrolling）が公共設計の重要手段となることがある。また、公共設計の対象となる事項、すなわち行政の守備範囲はほとんど無限であり、とくに複雑かつ多元的な政治環境では一義的な設計目標の決定がきわめて困難である。さらに、公共設計がその効果として新しい価値を生み出し、それが固定化し、支配的になって、設計の条件対応的特質に逆行する傾向すらあるという。

レヴィンらのいう「設計」とは「組織、環境、意図、および効果を含む行動計画（an action arrangement）の概念化、確定、実施、そして修正」[97]のことであり、それはいわゆる「マネジメント」に等しく、公的組織においては設計活動は不断に行われている。[98]しかし、従来の行政学は組織に否定的な結果をもたらす変化に対処するのに管理上の統制（managerial control）、官僚の説明責任（bureaucratic accountability）、および行政の応答性（administrative responsiveness）を強調するのが常であった。[99]だが、公的組織設計の研究は、「状況的問題の診断、問題状況への一般的・組織的反応に関する戦略的選択、そして、全体的な戦略的対応の範囲内で特定の行動設計、すなわち、公的手段を通じて新事態（states of affairs）を創造することを目的とするすべてを含む」[100]のである（参照、図2）。[101]そして、公的組織設計の場合、問題解決の模索は目標の設定を含み、目標設定は価値の表現に他ならないから、設計者は必然的に価値問題への対応を迫られる。レヴィンらはその対応の指針として、価値への感受性を高め、価値計算の

方法論——公共財の計量、集合行動の論理（the logic of collective action）等——を慎重に研究すること、そして、政治過程の特性を明確に観念化することを示唆するのである。[102]

これらの二つの議論は何れも新行政学運動とつながりの深い行政学者によるものだけに、総じて規範性および実践的有意性（practical relevance）への強烈な志向をその著しい特色としている。しかし、どちらも独自の理論構築を言いながら結局は他のディシプリン製の概念、方法、語彙等に依拠するなど、理論としての完成度はかなり低く、問題提起の域を出ていないとさえ言わざるを得ない。その意味で彼らが主張する方向に沿った行政学の再編を云々するのは早計にすぎよう。

とはいえ、ラポートやレヴィンらに象徴される新しい公的組織研究の動向[103]が現代アメリカ行政学の位相と発展方向を見極める上で看過すべからざる里程標であることは疑いない。それだけにこの動向が、とくに従来の行政組織理論もしくは行政組織研究に比べて、どのような理論的特徴をもち、また、その特徴はどのような問題点を抱えているのかを知ることは、この動向のもつ「行政学の一体性の危機」打開の潜勢力を測る上からも重要であろう。そこで、われわれはここで改めて次の四項目についてこの動向にみられる最大公約数的見解をまとめ、その上で問題点を検討する作業を行うことにしたい。

(a) 公的組織を取り巻く環境
(b) そのような環境における組織の基本的あり方
(c) 組織構造の特性

(d)　組織における人間

(a)　公的組織を取り巻く環境

まず、組織環境はどう把握されているか。その状況認識の端的な例は、われわれが生きる時代、それは「民主的な政治と行政という伝統的・基礎的な前提の多くが、社会、経済、政治制度（polity）、そして複合組織それ自体にが途方もなく変化しつつあるという諸条件に直面して、崩壊しつつある時代」[104]だというラポートの認識に象徴されている。このように、「変化する（changing）」をはじめとして、「革命的」、「騒乱（turbulence）」、「一時的（temporary）」などは、現代の行政環境を表現するために非常によく用いられる形容詞である。[105]それらの言葉で形容される社会はもはや多元主義政治学がその安住の地を見出していた「予定調和」の社会ではない。そこでは既成の価値や利益がその正統性を問われ、新しい価値や利益が既成のそれに衝突し対立しながら噴出している。そのような価値や利益の錯綜は巨大なテクノロジーの発展と相俟って、すでにコールドウェルが述べていたように、社会システム自体を不可避的に巨大化、複雑化、高度化させるのである。[106]

(b)　組織の基本的あり方

このように認識された環境における公的組織は、その内外に次々と出現してくる新しい価値、利益、要求等に応答し、環境の変化に柔軟に適応できるものでなければならない。したがって、組織はまず「社会的公平」や「組織内外にいる人々の人生の機会」を増大させるために存在しなければならないし、組織の自己保存よりも組織目標の達成を最優先にするディオニュソス型（Dionysian）組織[107]でなければならないことになる。また、公的組織と顧客との関係は服従ではなく同輩（peer）のそれでなければならない。[108]

(c) 組織構造の特性

行政構造の特徴は反官僚制的、反ハイアラーキー的ということで共通している。ホワイト・ジュニアは「弁証法的組織（a dialectical organization）」を、カークハート（Larry Kirkhart）は「共同体モデル（consociated model）」[109]を、それぞれ提唱する。そのような組織においては構成員は自律的であり、役割は各人の間に機能に応じて平等かつ流動的に割り当てられる。組織の権限構造は水平的で分権的であることが特徴で、恒久的なハイアラーキーは存在しないし、リーダーシップ発揮のパターンは状況によって異なる。対処せねばならない問題に応じてプロジェクト・チームが形成され、問題が解決すれば、チームは解放されて、各人はその専門領域へ戻る。

(d) 組織における人間

組織における人間像も伝統的な組織論のそれとはきわめて対象的である。ラモス（Albert G. Ramos）は伝統的組織論および人間関係学派が前提とした組織人像をそれぞれ「操作的人間（the operational man）」と「反応的人間（the reactive man）」と定義する。[110] すなわち、前者は「測定可能でかつ物質的な出力の点で最大化される組織資源」にすぎない受動的人間であり、後者は組織の中に全面的に包摂される存在である。[111] ラモスは今なおアメリカの組織・社会システムにおいて支配的な両モデルに対して、理知的合理性（noetic rationality）と機能的合理性（functional rationality）との相違を基にして、「括弧型人間（parenthetical man）」を提案する。「括弧的態度」は「自己をその内的、外的状況から引離すことのできる個人の心理的能力」[112]と定義される。したがって、この型の人間は日常生活の流れから一歩下がって組織と自己、および置かれている状況を客観的に見つめて理解しようとする。しかし、彼は常に諦観的、無関心な態度をとるわけではない。彼は組織の評価基準に批判的であると同時に自らの人生にとって有意味な自身の評価基準をもつけれども、いったん任務を与えられれば創造的にそれを達成するのである。[113] このよ

うな組織人像はまたリヒター（Anders Richter）が描き出す「実存主義的管理者（the existentialist executive）」[114]に共通する側面をも有する。リヒターによれば、新しい管理者は「変化の世界に対処する上で、与えられた価値や行動の基準に頼ることなく、自分自身が創造した規範や利益に依拠せざるを得なくなる」[115]のである。

以上の四点をまとめれば、われわれはひとつの非常に特徴ある組織像を描き出すことができよう。それは、政治・経済・社会の絶えざる変化と混乱に構造的にも価値的にも柔軟に対応しうる組織であり、そこで活動する人間は主体的・実存的で、民主的、したがって反官僚制的な信条をもち、何よりも共に対等の人間として社会的弱者の救済と社会的公平の実現に邁進するというものである。

しかし、このような組織像に対しては当然にもいくつかの批判が加えられている。このような組織像は前節で述べた「開放系モデル」もしくは「人間主義的組織論」との共通点が多いことは明らかであるから、マグレガー、アージリス、マズロー、あるいはベニスらに対する批判をもってこの動向に対する批判とすることも或る程度可能である。前節で検討した諸批判の他に、この角度から反ハイアラーキーと参加を信条とする組織論を批判的に検討する論者にウィルコックス（Herbert G. Wilcox）がいる。[116]

ウィルコックスの批判を要約すればこうである。組織の階統制原理を批判する諸説――これを彼は「参加信仰（participative belief）」と呼ぶ――は「人間は善であり、ハイアラーキーは悪である」という観点において共通している。つまり、その観点は、ハイアラーキーという組織編成原理は人間の本性と相容れないと考えるのである。[117]しかし、これらの諸説が何れもその理論的根拠としているマズローの欲求の体系における自己実現は発生学的および生物学的自己の実現であって、文化的な自己実現ではない。人間という生物学的種は文化的に、すなわち他人の関り合

いにおいて、他人の欲求をも充足させることによって自己実現していく側面をも併せもつのである。[118] ハイアラーキーは「アドミニストレーション組織における調整と統制のための唯一の一般的テクノロジーで、代替物はない」[119]だけでなく、その遍在性（ubiquity）が示すように文化的基盤をも有するのである。[120] 人間のパーソナリティおよび動機づけも文化的に拘束されているのだから、人間性と文化（＝その一面としてのハイアラーキー）を対立するものとみなして、後者を否定するのはイデオロギーの為せる業以外の何ものでもない。[121]「参加信仰のイデオロギー的アプローチは無意味かつ危険でさえありうるとして否定されねばならない。[122]」

また、組織の人間化あるいは民主化という方向に対しても批判が加えられている。ソンプソン（Victor A. Thompson）は、組織を人為的システム（the artificial system）であると同時に自然的システム（the natural system）とみる立場から次のように述べる。[123] まず、組織は生身の人間の集合体である。人間の集合としての組織は自分自身、自らの価値、自己イメージを保存しようとする性向が強く、生存（survival）がその至高の価値である。そこでは、「職務上の役割保有者の生存を擁護するためにインフォーマルな規範と役割の自然的システムが自生している。[124]」このような自然システムとしての組織は統計的に制御された経験的観察によってのみ研究可能なのであって、それについて倫理的評価を加えるのはあたかも重力を非難するがごとく無意味である。

しかしながら、他方では、組織は定められた役割および規則の人為的システムでもある。それは「外部的に設定された目標を達成するべく設計された相互関係の抽象的システム」[125]であって、そこにおいてはあらゆる関係は非人格的、抽象的なものである。官僚制組織に代表される近代の公的組織は本来そのような「外部権力の用具もしくは道具」[126]として機能してきたのであって、そこに同情（compassion）などの人間的感情的要素が入り込む余地は、少なくとも論理的には、ない。[127] もし人為的組織の構成員が特定の顧客を特別扱いするようになれば、それは縁故（nepo-

tism）とか情実（favoritism）のかたちでその顧客にコネを与えることに通じかねない。むしろ、「われわれは、近代行政（administration）は過去のそれと比べて相対的にそうした『特殊主義的（particularistic）』行動とは無縁であって、その代りに『普遍救済的（universalistic）』であるという事実を誇っている。[128]」ソンプソンは「汝の行為が普遍的法則に一般化されうるよう行為せよ」という命題こそ現代アドミニストレーションの「黄金律」だというのである。[129]

現代組織をひとつの統治制度（government）に見立てて、組織内民主主義の可能性を検討し、真の参加システム実現のための構造改革を提言したスコット（William G. Scott）も悲観的展望をもって結論とせざるを得なかった。[130]それは、経営科学（management science）、産業ヒューマニズム（industrial humanism）[131]、そして多元主義（pluralism）[132]という現代の三つの管理イデオロギーのうち、「物的財およびサービスを革新し、生産し、そして配分する唯一最良の方法の合理的探求（*quest*）に専心する社会―技術的パラダイム」[133]たる経営科学のイデオロギーが組織統治制度を支配してしまっているからに他ならない。産業ヒューマニズムは経営科学の行動科学的補完物に過ぎず、組織統治制度の支配的形態は権力をもった技術者によるエリート貴族政治であるとスコットは評価する。[134]

さらに、行政組織内の民主化と政治的民主化との論理的矛盾を鋭く突くのはモシャー（Frederick C. Mosher）である。彼は言う。

「すべての公的組織は公共目的のために、すなわち、人民の目的のために設けられ活動してきた。公的組織は元来その外部で決定された大きな目的のためにその外部の権威によって授権され、正当化され、権能を与えられ、そして通常は支持される。そうすると、『部内者（insiders）』、つまり、官吏や職員はどの程度その目的、その組織編

成、および支持の手段を修正できるようにされるべきなのか。行政の内部的民主主義が、統治の組織が公共目的の手段と見なされる政治的民主主義の原理と目標に対立するということは十分可能なのである。[135]」

最後に、われわれは行政学の再編という観点からラポートの所論に戻り、彼らの公的組織の概念について検討しておこう。それは、公的組織を他の組織一般から区別する概念的基準が、行政研究を一般アドミニストレーション研究から区別しうる鍵概念ともなりうるからである。

先に取り上げた論文においてラポートが意図したのは、公的組織に関する一般理論の構築へ向けた基礎的な方法的前提を探ることであった。しかし、彼は「公的組織」の概念規定において致命的な混乱に陥っているのである。

彼は、公的組織とはまず第一に「管理される組織（administered organization）」とし、それは「持続的な集合的活動、ヨリ大きな社会システム内部への統合、専門化され限定された目標、そしてそれを取り巻く環境内の諸要素との交換への依存によって特徴づけられる社会組織の類型[136]」であるという。そして、「公的に管理される組織（public-administered organization）」は「国家の諸制度によって媒介される統治体（the polity）の資源（＝主として税金および政治的正統性）でもっぱら支えられている[137]」というゆるやかな外延を有するとしている。この箇所を読む限りでは、ラポートは公的組織の存在根拠を公権力に求め、したがって、制度的概念を援用しているかの印象を受ける。しかし、彼は同じ論文の他の箇所において次のように述べているのである。「社会構造が複雑さの度合を増すにつれ、あらゆる大規模組織はその法的起源にかかわらず公的機関としての性格を帯びる。[138]」

このような機能的“public”概念が、組織の公共性を規模の大きさに求めるコールドウェルのそれと同一であることに気づくのは容易である。とすれば、ラポートは「公的」の制度的概念と機能的概念の両方を、しかも両者の差異

を説明することもなく、使い分けていることになる。しかし、制度的公共概念と機能的公共概念とは必ずしも両立しない。むしろ、後者は前者を否定することをその特質のひとつとするはずである。「公的組織の一般理論」の構築を目指すラポートにとっては致命的であろう。フリードランド（Edward Friedland）がラポート論文への「コメント」で述べているように、「統一的理論が存在するようになるのは、われわれが、それを必要とするからでも、解決すべき問題や用いるべき方法を一致して受け入れるからでもなく、われわれの理論的発見が相互に知的に役立つと判明するからなのである。」[139] しかし、ラポートが観念する「公的」組織は、そのような地平からは未だはるかに隔っているといわざるを得ないのである。

(1) Keith M. Henderson, *Emerging Synthesis in American Public Administration* (Asia Public House, 1966), p.5.
(2) James G March and Herbert A. Simon, *Organizations* (John Wiley & Sons, 1958)〔土屋守章訳『オーガニゼーションズ』（ダイヤモンド社、一九七七年）〕
(3) マーチおよびサイモンのこの著作に連なる現代組織論の主要著作については、Henderson, *Emerging Synthesis in American Public Administration*, p.32, note 2を参照されたい。
(4) Ibid., p.41.
(5) Ibid., p.35.
(6) 参照、ibid., pp.34-35.
(7) Ibid., p.35による。なお、ハンダーソンは、この部分の説明はElias H. Porter, "The Parable of the Spindle," "*Harvard Business Review*," Vol.40 (1962), pp.58-66に基づいていると断っている。
(8) Henderson, *Emerging Synthesis*, p.43.
(9) Ibid., p.44.
(10) Ibid., p.43.

(11) Ibid., p.44.

(12) 参照、William G. Scott, "Organization Theory: An Overview and an Appraisal," *The Journal of the Academy of Management*, Vol.4 (April, 1961), pp.7-26. この区分は、Dwight Waldo, "Organization Theory: Revisiting the Elephant," PAR, Vol.38 (November/December, 1978), pp.589-597も採用している。但し、W.G. Scott, "Organization Theory: A Reassessment," *Academy of Management Journal*, Vol.17 (June, 1974), pp.242-254では、上の一〇年間の論文では組織論の技術的側面を強調したが、それは(イ)組織が存在する環境を無視したこと、(ロ)古典的理論とシステム理論を本質的に別種のものであるかのように扱う二つの誤りを犯したとしている。そして、「パラダイム革命」の結果、古典的モデルとシステム・モデルに代わる「ラディカル・モデル」が出現しつつあるとスコットは述べている。

(13) 参照、Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 2nd ed., Chapter 3. 表1はibid., p.87. による。

(14) Ibid., pp.63-64. による。なお、ヘンリーはこの一二の特徴をTom Burns and G.M. Stalker, *The Management of Innovation* (London: Tavistock, 1961) に依拠していると断っている。

(15) 閉鎖系モデルまたは古典的組織論の流れを詳細に検討した邦語文献としては、今村都南雄『組織と行政』（東京大学出版会、一九七八年）がある。

(16) Scott, "Orgaization Theory: An Overview and an Appraisal," p.10.

(17) Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 2nd ed., pp.70-71による。

(18) 参照、ibid. なお参照、井出嘉憲「行政の人間化」（蠟山古稀記念論文集『現代行政の理論と実際』勁草書房、一九六五年）。この論文はとくに人間関係論がアメリカの人事行政に吸収され、具体化されていく過程を丹念に描いたものであり、本論も教示されるところ大であった。

(19) Ibid.

(20) 参照、Henry, *Public Administratin and Public Affairs*, 2nd ed., p.73ff.

(21) 参照、Maslow, "A Theory of Human Motivation," *Psychological Review*, Vol.50 (July, 1943), pp.370-396.

(22) Ibid., p.377. なお、マズローは各段階の欲求をそれぞれ次の様に説明している。(Maslow, *Motivation and Personality*, 2nd ed. (Harper & Row, 1970), p.46. 但し、傍点、マズロー)

① 生理的欲求（physiological needs）――もっとも基本的な欲求であり、生命の維持、食物、水、睡眠、性への生理的衝動に結びついている。こうした欲求は充足されるまでは最優先されるのだが、一旦充足されれば動機づけの役には立たない。

② 安全の欲求（safety needs）――人間は身体的かつ精神的安全を求める。すなわち、人間には生命、身体の健康、人格や自己の一体性（identity）を脅かされたくないという強い欲求を持っている。

③ 愛情の欲求（love needs）――人間的なつながり、友好関係、帰属（belongingness）によって作られている他人の愛情への欲求。

④ 自尊心もしくは尊重されたという欲求（esteem needs）――この欲求は地位、権力、目標の達成、好ましい自己イメージなどへの願望、そして他人の自分に対する良い評価、注目、威信などに対する願望の二つから成る。

⑤ 自己実現の欲求――この欲求は人間がなりうる可能性のあるものへと実現される傾向のことである。「最終的に自分自身に満足すべきならば、音楽家は作曲し、画家は絵を描き、詩人は詩を書かねばならない。人間はなりうるものにならなければならない。人間の性質に対して誠実でなければならない。」

(23) 参照、Maslow, "A Theory of Metamotivation: The Biological Rooting of the Value-Life," *Humanitas*, Vol.4 (1969), pp.301-343.

(24) そのような価値と、それが失われた場合の「実存的」病理現象については、ibid., pp.320-321の表3が分かりやすい。

(25) 参照、Frederick Herzberg, *Work and the Nature of Man* (World Publishing, 1966) およびidem., "One More Time: How Do You Motivate Employees?" *Harvard Business Review*, Vol.46 (January/February, 1968), pp.53-62. ここでは主として後者の論文を参考にした。

(26) 参照、Herzberg, "One More Time," p.57.

(27) 参照、Victor H. Vroom, *Work and Motivation* (John Wiley & Sons, 1964). 本書でヴルームは、マズローやハーツバーグの動機づけ理論に対して、彼らの所論を批判的に発展させた「二段階理論」とでもいうべき独自の動機づけ理論を提起している。その理論によれば、個人は仕事を行い、それを達成することによって何らかの結果を期待する（expectancies）が、結果の第一段階は給与、保障、労働条件の向上などを含む報酬であり、第二段階は個々人の物的、精神的欲求の充足である。ヴ

ルームは特定の結果に対する個々人の好みの方向と程度を数値で表わし、第一段階の目的と第二段階の目的との間に手段—目的の関係（instrumentality）を発見しようとする。つまり、ヴルームの理論の基本前提の一つは、個々人は自己の行為の帰結と一定の結果について期待を抱いているということであり、職務遂行の態様はその期待によって規定されうるということである。

(28) 参照、Frederick C. Thayer, "The President's Management 'Reform': Theory X Triumphant," *PAR*, Vol.38 (July/August, 1978), pp.309-314. especially, p.310.

(29) McGregor, *The Human Side of Enterprise* (McGraw-Hill, 1960).

(30) Barry Bozeman, *Public Management and Policy Analysis*, p.101.

(31) 参照、McGregor, *The Human Side of Enterprise*, Chapter 3 and Chapter 4. マクレガーによればX理論とY理論の基本的前提はそれぞれ次のようなものである。

X理論（Ibid., pp.33-34による。）

① 平均的な人間はその本性として仕事を嫌い、できれば仕事を避けようとする。

② 仕事を嫌うこの性質のために、大部分の人間は、組織目標を達成するのに必要な労力を引き出すためには、強制され、統制され、指揮され、罰則で脅かされねばならない。

③ 平均的な人間は指揮されるのを好み、責任回避を望み、相対的にほとんど野望を持たず、ことの他安全を欲する。

Y理論（Ibid., pp.47-48による。）

① 仕事において物理的、精神的力を発揮するのは遊びや休憩と同様に自然なことである。平均的人間は本性的に仕事嫌いなわけではない。制御可能な条件によって、仕事は満足の原因にも懲罰の原因にもなりうる。

② 外からの統制と懲罰の脅威は組織目標達成への努力を引き出す唯一の手段ではない。人間は自分が関わる目標への貢献においては自律的で自制的である。

③ 目標遂行はそれを達成した場合の報酬によるものである。そうした報酬のうちもっとも価値があるのは例えば自我の充足と自己実現であるが、それらは組織目標に向けられた努力の直接的な成果でありうる。

④ 平均的人間は、しかるべき条件下では、責任を引き受けるだけでなく、積極的に求めるものである。責任の回避、野心の欠如、安全の強調は一般に経験の結果なのであって、人間に固有の性質ではない。

⑤ 組織問題を解決するために必要な比較的高度の想像力、賢明さ、創造力を発揮する力は人々の間に広く行き渡っている。

⑥ 現代産業社会という条件下では、平均的人間の知的潜在能力は部分的に利用されているにすぎない。

(32) 彼らの代表的な著作としては、Warren G. Bennis, *Changing Organizations: Essays on the Development of Human Organizations* (McGraw-Hill, 1966), Chris Argyris, *Integrating the Individual and the Organization* (John Wiley & Sons, 1964) などがある。

(33) Argyris, *Integrating the Individual and the Organization*, p.3.

(34) Bennis, *Changing Organizations: Essays on the Development of Human Organization*, p.4.

(35) ベニスに続いて反官僚制的組織論を提起している著者および著作として、Orion F. White, "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy," *PAR*, Vol.29 (January/February, 1969), pp.32-42. Frederick C. Thayer, *An End to Hierarchy! An End to Competition!: Organizing the Politics and Economics of Survival* (Franklin Watts, 1973), Eugene P. Dvorin and Rbert H. Simmons, *From Amoral to Humane Bureaucracy* (Canfield Press, 1972) などがある。

(36) Alvin Toffler, *Future Shock* (Random House, 1970), pp.125-126.

(37) Warren G. Bennis, "Organization of the Future," *Personnel Administration* (September/October, 1967). 但し、引用は Walter E. Natemeyer (ed.), *Classics of Organizational Behavior* (More Publishing Co., 1978) に収録された同じ論文の二八七頁に拠った。

(38) Richard Beckhand, "What Is Organization Development?" in Wendell L. French, Cecil H. Bell, Jr., and Robert A. Zawacki (eds.), *Organization Development: Theory, Practice, and Research* (Business Publications, 1978), p.20によるが、なおOD研究の歴史については、Wendel L. French and Cecil H. Bell, Jr., "A Brief History of Organization Development," ibid., pp.15-19がよく簡潔にまとめている。

(39) 参照、Bennis, *Changing Organizations*, Chapter 5 and 6.

(40) 図1はWendell L. French, "Organization Developmment Objections, Assumptions, and Strategies," in idem et al. (eds.), *Organization Development*, p.31の図を参考にして作成した。

(41) 参照、ibid., p.30.

(42) 参照′ Allen Schick, "The Trauma of Politics," p.170.

(43) 行政組織への組織開発理論′ 技術の適用を論じた当時の文献としてはRobert T. Golembiewski and William B. Eddy, *Organization Development in Public Administration*, Part I and Part II (Marcel Dekker, 1978) 等がある。

(44) 参照′ Chris Argyris, *Some Cases of Organizational Ineffectiveness within the Department of State* (Center for International Systems Research, Defence of State, 1967).

(45) 以上の説明はHoward E. McCurdy, *Public Administration : A Synthesis* (Benjamin Cummings, 1977), pp.291-292に拠った。

(46) 参照′ Golembiewski, "Organization Development in Public Agencies: Perspectives on Theory and Practice," in idem. and Eddy (eds.), *Organization Development in Public Administration*, Part I, pp.138-148.

(47) 参照′ ibid., p.148.

(48) Schick, "The Trauma of Politics," p.170.

(49) Waldo, "Organization Theory: Revisiting the Elephant," p.591.

(50) R.A.W. Rhodes, *Public Administration and Policy Analysis* (Westmead, Farnborough: Saxon House, 1979), p.13.

(51) Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 2nd ed., pp.86-87.

(52) Ibid., p.87.

(53) Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View* (Chandler & Sharp Publishers, 1980), pp.145-146. 条件対応理論についてはここで詳しく論ずる余裕はないが、その理論の核心的部分を、先駆者とされるJ・ローシュ（Jay Lorsch）に語ってもらおう。

「私が進めようとする組織設計へのアプローチは、因果関係を説明する理論ではなく、状況理論（a situational theory）〔訳註—ローシュはcontingencyというところをsituationalといい替えているが、意味に変わりはない〕に基づいている。その理論は、例えば、特定の構造形態を設計するならば特定の行動を生じせしめるということを示すものではない。組織現象の複雑さを考えると、現存する知識の状態はそうした理論を正当化しない。人々の組織における行動の仕方に影響する変数間の複雑な相互関係を理解するのに役立つ説明的理論もしくは概念的枠組が私のアプローチなのである。」（Jay

Lorsh, "Organization Design: A Situational Perspective," *Organization Dynamics*, Vol.6 (Autumn, 1977), p.2)

(54) Scott, "Organization Theory: An Overview and an Appraisal," p.26.

(55) Waldo, "Organization Theory: Revisiting the Elephant," p.592.

(56) 以下、Scott, "Organization Theory: A Reassessment," pp.242-254による。なお、彼は自分のシステム理論に対する批判はD.C. Phillips, "The Methodological Basis of System Theory," *Academy of Management Journal*, Vol.15 (1972), pp.469-477, Frederick Thayer, "General System Theory: The Promise That Could Not Be Kept," ibid., pp.481-493, and Norman S. Perry, Jr., "General Systems Theory: An Inquiry into Its Social Philosophy," idem., pp.495-510から多大な示唆を受けたとしている。参照、Scott, "Organization Theory: A Reassessment," pp.242-243.

(57) James Burnham, *The Managerial Revolution: What Is Happening in the World* (John Day, 1941). 武山泰雄訳『経営者革命』(東洋経済新報社、一九六五年)。

(58) Dwight Waldo, "Theory of Organization: Status and Problems," *The Indian Political Science Review*, Vol.1 (October 1966/March 1967), p.41. 但し、傍点原文。

(59) 参照、Dennis J. Palumbo, "Organization Theory and Political Theory," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol.2, *Micropolitical Theory* (Addison Wesley, 1975), p.319.

(60) 参照、Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, p.71, Todd R. La Porte, "Relevance: The Recovery of Relevance in the Study of Public Organizations," in Frank Marini (ed.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Chandler, 1971), p.19.

(61) 参照、Herbert Kaufman, "Organization Theory and Political Theory," *APSR*, Vol.58 (March, 1964), p.5-14.

(62) しかし、それも一定の制約内のことであった。次の文章を一読されたい。

「組織理論と政治理論の間にはかなり実り多い交配があった。とくに形式的、数学的政治理論において合理的選択(rational choice)の政治理論が目立ちはじめたし……組織理論家は権力や紛争の概念をかなり思い通りに使うようになった。しかし、何れのグループも他方の概念や理論を自らのものとして完全に採用したわけではなかった。事実、採用する

ことに対しては断固たる抵抗があったのである。合理的選択の政治理論の大部分は、経済人の効用最大化についての過程が政治人に適用され、合理的な個人的および社会的選択が可能であると種々の条件が広く分析されたという意味で、経済学的である。……しかし、政治理論においてもっと有力な見解は、政治的意思決定は価値を扱うのであるから、合理的選択とは截然と異なるというものである。それに権力と紛争は組織理論にあってヨリ共通なものとなりつつあるけれども、主流ではない。その代わり、組織理論の文献を貫いている基本テーマは経済的能率である。経済学者は『科学的』という名辞をその経済的能率問題に、『政治的』という名辞を価値問題に、ふり分ける傾向を有する。一般的な結論は、後者は科学的考察には向いていない、価値およびイデオロギーを扱う問題は合理的選択もしくは科学的分析には適用されない、といったもののようである。」(Palumbo, "Organization Theory and Political Science," p.321.)

(63) 参照、Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, p.72.

(64) Harold Seidman, *Politics, Position, and Power: the Dynamics of Federal Organization*, 2nd ed. (Oxford University Press, 1977), 2nd ed., pp.13-14.

(65) 参照、Sheldon S. Wolin, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought* (London: George Allen & Unwin, 1961), Chapter 10 "The Age of Organization and the Sublimation of Politics." そこでは、例えば、次のような文章が散見される。「われわれは、個々人がその政治的満足をますます政治の伝統的領域の外に求める時代にいるようである。このことは、われわれの時代にあって重要なのは政治的なものの拡散 (diffusion) であるという可能性を指示している。これが事実であるとするならば、問題は政治的無関心や政治的なものの凋落ではなく、政治的なものが非政治的な諸制度や活動に吸収されていることである。」(三五三頁)「存在条件に何が生じてこのような政治的なものの移行が生じたのか?」(三五四頁)「いくつかの答えが可能であるが、……明白な事実は、今日個々人は、大規模かつ複雑な組織によって支配される世界に入ったということである。市民は『巨大な政府』に、労働者は巨大な労働組合に、ホワイト・カラーは巨大な会社に、学生は非人格的な (impersonal) 大学に、相対している。どこにも組織があり、どこにも官僚制化がある。封建制の世界のように、現代世界は城が支配する封土へと分割されている。しかし、その城は武勲詩の聞こえる城ではなく、カフカの城なのである。ゼネラル・モータース会社は組織の勝利である。ペンタゴンしかり。全体主義しかり。」(三五四頁)

(66) La Porte, "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization," pp.19-20.

(67) William L. Morrow, "Bureaucracy and Politics: Dimensions and Dangers," *PAR*, Vol.30 (January/February, 1970), p. 84.

(68) 参照、前記註(60)。

(69) Charles H. Levine, Robert W. Backoff, Allan R. Cahoon, and William J. Siffin, "Organizational Design: A Post Minnowbrook Perspective for the 'New' Public Administration," *PAR*, Vol.35 (July/August, 1975), pp.425-435.

(70) 同様の意図からアメリカ行政学における新しい組織研究の動向を論じた論文として、水口憲人「組織論の一動向――『反階統制組織』の性格と問題点」(『法学雑誌』第二二巻二号、一九七五年)、一六一～一九〇頁がある。また足立忠夫「官僚制組織を中心として」㈠㈡(『法と政治』第二三巻四号、一九七二年、五五～一〇八頁および同第二四巻一号、一九～八〇頁)も参照さるべきである。

(71) La Porte, "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization," p.19.

(72) La Porte (ed.), *Organized Social Complexity: Challenge to Politics and Policy* (Princeton University Press, 1975).

(73) La Porte, "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization," p.19.

(74) 参照、ibid., p.21.

(75) Ibid., p.29.

(76) Ibid.

(77) Ibid., p.32.

(78) 以上、ibid. による。

(79) 以下、ibid. による。

(80) Ibid., p.34.

(81) 参照、ibid., pp.35-37. なお、このような組織権力概念は周知のようにブラウやソンプソンのそれである。参照、Peter Blau, *Exchange and Power in Social Life*, (John Wiley, 1964), Chapter, 5, "Differentiation of Power." 邦訳間場寿一他訳『交換と権力――社会過程の弁証法的社会学』(新曜社、一九七四年)、James D. Thompson, *Organizations in Action* (McGRAW-Hill, 1967), Chapter 3 "Domains of Organized Action."

(82) このような権威の構造をラポートは次のような式で表現している。(Ibid., p.40. note 30)。

ある職位（P）の権威Aは次の式で示すことができる。

$$Ap = Dp/Do + Dd/Dp$$

Dp/Doは組織内で行われるあらゆる種類の決定のうち、その個人（集団）によって行われる決定の比率であり、Dd/Dpはその個人（集団）が行う決定のうち最終的決定となるものの比率である。Apが大きくなればなるほど、その職位Pにおける「権威の集中度」は大である。したがって、ある職務レベル（status level）における平均的権威度は次の標準偏差式で表わされれる。

$$ALi = \sum_{p \in Li} Ap/p \in Li \text{の数}$$

（p∈Liは当該職階レベルに含まれる職位を示す。）

(83) Ibid., pp.44-45.

(84) Ibid.

(85) Ibid., p.47.

(86) Levine et al., "Organizational Design," p.425.

(87) Ibid.

(88) 以上、ibid.

(89) キルマンはその著*Social System Design: Normative Theory and the MAPS Design Technology* (Eksevier North-Holland, 1977) の序文に次のように書いている（一頁）。

「本書の主要テーマは、ほとんどではないにしても多くの社会システムは、それが適切に設計されず、その設計が環境の変化に適応するよう時を経るにつれ変えられなければ、効果的に任務を遂行することがますます困難になるだろうということである。しかし、社会システムの歴史が示すところによれば、その設計はめったに変更されないばかりか、多くのシステムが自らの設計を所与とみなし、再設計を必要とするとは考えていないようなのである。……社会システムの有効性に

寄与する設計の主たる役割のゆえに、設計問題にアプローチするための有用な方法論とテクノロジーの必要性は、われわれの組織と制度の任務遂行と満足を向上させようと努める社会科学のおそらくもっとも重要な目標になっている。」

また、キルマンは組織設計には、〈X理論—Y理論〉および〈構造—過程〉という二軸を用いて図3のように四つのタイプに分類することが可能であるという。(Ibid., p.16. 図の説明については一七〜二四頁を参照。)

(90) Ibid., p.12.

(91) Levine et al., "Organizational Design," p.429.

(92) Ibid., p.426.

(93) Ibid.

(94) 参照、ibid., p.428.

(95) 参照、ibid., p.429. なお、レヴィンらはそのような一般的組織設計理論の例として、Jay W. Lorsch and Paul R. Laurence (eds.), *Studies in Organizational Design* (Richard Irwin, 1970) を挙げているが、披見できなかった。

(96) 参照、ibid., pp.429-430.

(97) Ibid., p.429.

(98) Ibid.

(99) 参照、ibid., p.426.

(100) Ibid.

(101) Killman, *Social System Design*, p.243, Figure 8.3による。

(102) 参照、Levine et al. "Organizational Design," p.432.

(103) 水口前掲論文一六二頁はこの動向に次の三つの共通の特徴を見出している。

① 動向を担う多くの論者が行政組織を含めた公共組織に何らかの形で関心を示していること。したがって、この動向は全体として管理論的系譜の組織論の中に位置する。

② 組織内個人の自律性を重視することによって、反官僚制ないし反ハイアラーキーという組織イメージをもつ。

③ 動向の担い手の多くが新行政学のメンバーと重複する。

また、この動向を代表するものとしてよく引用される論文としては、ラポートやレヴィンらのものの他に、Orion F. White, Jr., "The Dialectial Organization: An Alternative to Bureaucracy," *PAR*, Vol.29 (January/February, 1969), pp.32-42, Anders Richter, "The Existentialist Executive," *PAR*, Vol.30 (July/August, 1970), pp.415-422, Frederic C. Thayer, *An End to Hierarchy ! An End to Competion !: Organizing the Politics and Economics of Survival* (New Viewpoints, 1973) などがある。

(104) La Porte, "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization," p.20.

(105) 例えば次の論文・著書のタイトルを見よ。Warren G. Bennis, *Changing Organizations: Essays on the Development of Human Organization* (McGraw-Hill, 1966), Dwight Waldo, "Public Administration in a Time of Revolution," *PAR*, Vol. 28 (July/August, 1968), pp.362-368, idem (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence* (Chandler, 1971), Frederick C. Mosher, "The Public Service in the Temporary Society," *PAR*, Vol.31 (January/February, 1971), pp.42-62. とくに「変化」に対する組織論の対応を書評形式で論じたものとして、Thomas J. Anton, "Administration 'Blowin' in the Wind," *PAR*, Vol.29 (May/June, 1969), pp.309-316. がある。

(106) ラポートは別の論文でテクノロジーの発展が政治的—文化的変化の主たる原因であり、それは次のような三つの基本的変化をもたらすと指摘する。①物的諸条件を統制する能力の増大（しかし、社会的—政治的事象に対する統制能力が増したわけではない）。②経済的、政治的、社会的諸制度の複雑性の増大。③総体的不確実感の増大（社会の統御能力と複雑さが増したために、かえって未知の結果は危険で取り返しがつかないのではないかという感じを人々がもつに至っている）。参照、Todd R. La Porte, "The Context of Technology Assessment: A Changing Perspective for Public Organization," *PAR*, Vol.31 (January/February, 1971), pp.64-65.

(107) 参照、White, Jr., "The Dialectical Organization," p.40.

(108) 参照、ibid., pp.35-38.

(109) 参照、Larry Kirkhart, "Toward a Theory of Public Administration," in Marini (ed.), *Toward a New Public Administration*, pp.159-161.

(110) 参照、A.G. Ramos, "Models of Man and Administrative Theory," *PAR*.Vol.32 (May/June, 1972), pp.242-243.

(111) Ibid., p.242.

(112) Ibid., p.244.

(113) 参照、ibid. なお、先に取り上げたキャロル（James D. Carrol）もnoeticの概念――キャロル自身によれば、それはギリシア語で「心」を意味するnousから派生したnoein（知覚する）という動詞を語源とし、「世界の大部分にわたって生起しつつある人間の社会的・物理的環境の認識もしくは意識の拡大」を意味する――を用いて、「理知的人間（noetic man）」の概念を創造している。「終局的人間、経済人、法的人間から区別しうる主要社会類型としての理知的人間は二〇世紀のコミュニケーションおよび生産テクノロジーの所産である。理知的個人の集団はハイアラーキー的な現実規定によってではなく、水平的かつ共同的（dollegoal）な現実規定によって自己強化し、そして徐々に自分自身の現実を創造していく。」参照、Carrol, "Noetic Authority," *PAR*, Vol.29 (September/October, 1969), p.493.

(114) 参照、A. Richter, "The Existentialist Executive," *PAR*, Vol.30 (July/August, 1970), pp.415-422.

(115) Ibid., p.415.

(116) Herbert G. Wilcox, "Hierarchy, Human Nature, and the Participative Panacea," *PAR*.Vol.29 (January/February, 1969), pp.53-63.

(117) 参照、ibid., p.54.

(118) 参照、ibid., pp.57-59.

(119) Ibid., p.54.

(120) Ibid.

(121) Ibid., p.58.

(122) Ibid., p.62.

(123) Victor A Thompson, *Without Sympathy or Enthusiasm: The Problem of Administrative Compassion* (The University of Alabama Press, 1975) pp.13-23. and pp.24-31.

(124) Ibid., p.15.

(125) Ibid., p.17.

(126) Ibid.

(127) Ibid. なお、先に取り上げたラモスも、組織とは本来その設置目的を達成するために存在するのだとする立場から、テイ

ラーやギューリックらの古典的組織論を再評価しているのは興味深い。（参照、Alberto G. Ramos, "Misplacement of Conceptative Theory," *PAR*, Vol.38 (November/December, 1978), pp.550-557.）彼によれば、人間主義的組織論はアナロジーもしくは概念を置き換える（displacement）ことによって理論を形成してきた。その典型はベニス（Warren G. Bennis）である。ベニスは「組織の有効性（organizational effectiveness）」なる旧い概念を打破するために「組織の健全性（organizational health）」なる概念を導入した。しかし、「それは個々の人間の生活には適切であるかも知れないが定型組織の性質にとってはそうでない属性を機械的に置き換えたものだ」とラモスは批判する。（Ibid., p.553.）。テイラーからバーナードに至るまでの古典派は何れも定型組織の特定の活動を評価するための客観的基準のない管理理論はないという前提に立ってきたが、「定型組織は特定の目標を達成するための手段の最適化に関連する特定のタイプの合理性——手段的もしくは機能的合理性——によって本質的に定義されるのであるから、組織の有効性を評価する基準は重要な理論問題なのである。」（Ibid.）

ラモスは古典的管理理論の功績を以下のように評価する。（以下、Ibid., p.555. による。）一九三〇年代に人間関係学派が出現するまでは、管理理論はもっと明確な使命感をもっていた。テイラーからギューリックに至るまで、職業的管理者は労働活動と生産性の体系的研究の進むべき線上にいたのである。彼らのおかげで管理科学の基本的な恒久的問題のいくつかが明らかにされた。それは、

- 労働と生産性は科学的研究の体系的目標である。ドラッカー（Peter F. Drucker）はF・テイラーを今日の「知識経済（knowledge economy）」の先駆者とみなしている。
- 労働の出力を測定し評価する技法をもたない管理科学は存在しない。
- 職務は技術的に設計されるべきである。設計者は人間の生理的、心理的条件を考慮に入れるべきである。テイラーおよび古典学派が組織における人間的要因を無視したというのは本当ではない。ただ、彼らの考え方は要素還元主義的（reductionistic）であり、あまりにも限定的だったということである。
- 人間の能力は直観的に明らかになるのではなく、技術的・実験的に発見されねばならない。
- 職務成績は労働者の系統的な訓練なくしては向上できないし、効果的に組織化もされない。技術的訓練は個々の人間の相違を必ずしも除去ないしは抑制するものではなく、むしろ強調するものである。

このような古典派のアプローチは理論的には浅いものはあったが、しかし、少なくとも、彼らは定型組織が人間の非疎外化と自己実現に向いた場所でないことを知っていた。彼らはベニスやアージリスなどの「ヒューマニスト」たちよりもそれの限界をよく自覚していた。「知識産業」の先駆者として、古典派理論家たちは歴史的使命を担い、アメリカ経済・社会全体に高度で資本集約的で生産的な能力を与えることになるのである。彼らは見事にその使命を果した。彼らの発明の才と聡明さのおかげでアメリカは史上初の第三次サービス経済――そこでは定型組織はほとんど人間の手を借りずに自活できる――となることができた。今日のアドミニストレーション専門家の基本的使命は、人間を定型的経済組織の枠内に全面的に囲い込んでしまうことではなくて、人間存在全体におけるその範囲を定めることなのである。

(128) Thompson, *Without Sympathy or Enthusiasm*, p.17.

(129) 参照、ibid., p.90.

(130) William G. Scott, "Organization Government: The Prospects for a Truly Participative System," *PAR*, Vol.29 (January/February, 1969), pp.43-53.

(131) スコットによれば、産業ヒューマニストは主として次の五点をそのイデオロギー的前提としている。(Ibid., p.45.)

① 人間の尊厳、およびハイアラーキーではなく平等な基礎に立った人間性の保護および陶冶の必要性。

② 人間の完璧化へ向けた、人間的条件に関しての着実な流れがある。

③ 組織の利益は基本的に組織内の人々の利益であり、これらの利益から生じる便益（または満足）はできるだけ速やかに功績のあった者に配分されるべきである。

④ 最終的には組織内にいる人々こそが、政策を立案し統制を行う者にとっての同意のよりどころである。

⑤ 組織における変化は、組織に参加することで変化の選択肢が完全に認識されかつ同意されたことの所産でなければならない。

(132) スコットのいう組織の多元主義はマクロ・レベルとミクロ・レベルのそれに分けられる。マクロ・レベルの多元主義とはいわゆる「企業の社会的責任」を実現するような、組織に直接・間接に圧力や影響を及ぼす社会構造のことであり、伝統的には企業所有者の財産的利益、消費者、公衆――一般に政府による規制活動を通じてその考えを表現する――、および競争原理を軸とする経済システムが代表的な制約要因と考えられてきた。これに対し、ミクロ・レベルのものは、多元主義の考え方を組織内統治機構（*intra* organizational government）に適用したものである。組織内にはいくつもの利益集団――例えば、人事部

門、財政部門、市場調査部門、技術部門、生産部門を代表する集団——が存在するが、これらの集団が多元的な交渉のテーブルについて自らの組織の行方を決定するのが組織内統治、すなわち、ミクロ・レベルの多元主義なのである。（参照、ibid., pp.46-47.）

(133) Ibid., p.46.

(134) 参照、ibid., p.47.

(135) Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, 2nd ed. (Oxford University Press, 1982), p.23.

(136) La Porte, "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization," p.22.

(137) Ibid., p.23.

(138) Ibid., p.47. 但し、傍点今里。

(139) 参照、Edward Friedland, "Comment: The Pursuit of Relevance," in Marini (ed.), *Toward a New Public Administration*, p.54.

表1：組織論の三つのモデル

閉鎖系モデル ←→	総合モデル ←	→開放系のモデル
1. 官僚制理論 ・ウエーバー 2. 科学的管理論 ・テイラー ・ギルブレス (The Gilbreths) 3. 行政管理論 ・ムーニー (Mooney) ・ライリー (Reiley) ・ギューリックおよびアーウイック ・フェイヨール ・フォレット	1. 不確実性の低減 ・バーナード ・マーチおよびサイモン ・サイヤートおよびマーチ ・ソンプソン 2. システム理論 3. 条件理論 (Contingency Theory)	1. 人間関係論 ・レスリスバーガーおよびディクソン (Rethlisberger and Dickson) ・マズロー (Maslow) ・メイヨー (Mayo) ・ハーツバーグ (Herzberg) 2. 組織開発 ・レーウィン (Lewin) ・マグレガー (Mcgreger) ・ベニス (Bennis) ・ベチャード (Bechard) ・フレンチおよびベル (French and Bell) ・リピット (Lippitt) ・アージリス (Argyris) ・ゴレムビュースキー (Golembiewski) 3. 環境の一単位としての組織 ・バーナード (Barnard) ・セルズニック (Selznick) ・クラーク (Clark)

図1：組織開発の一般的手順

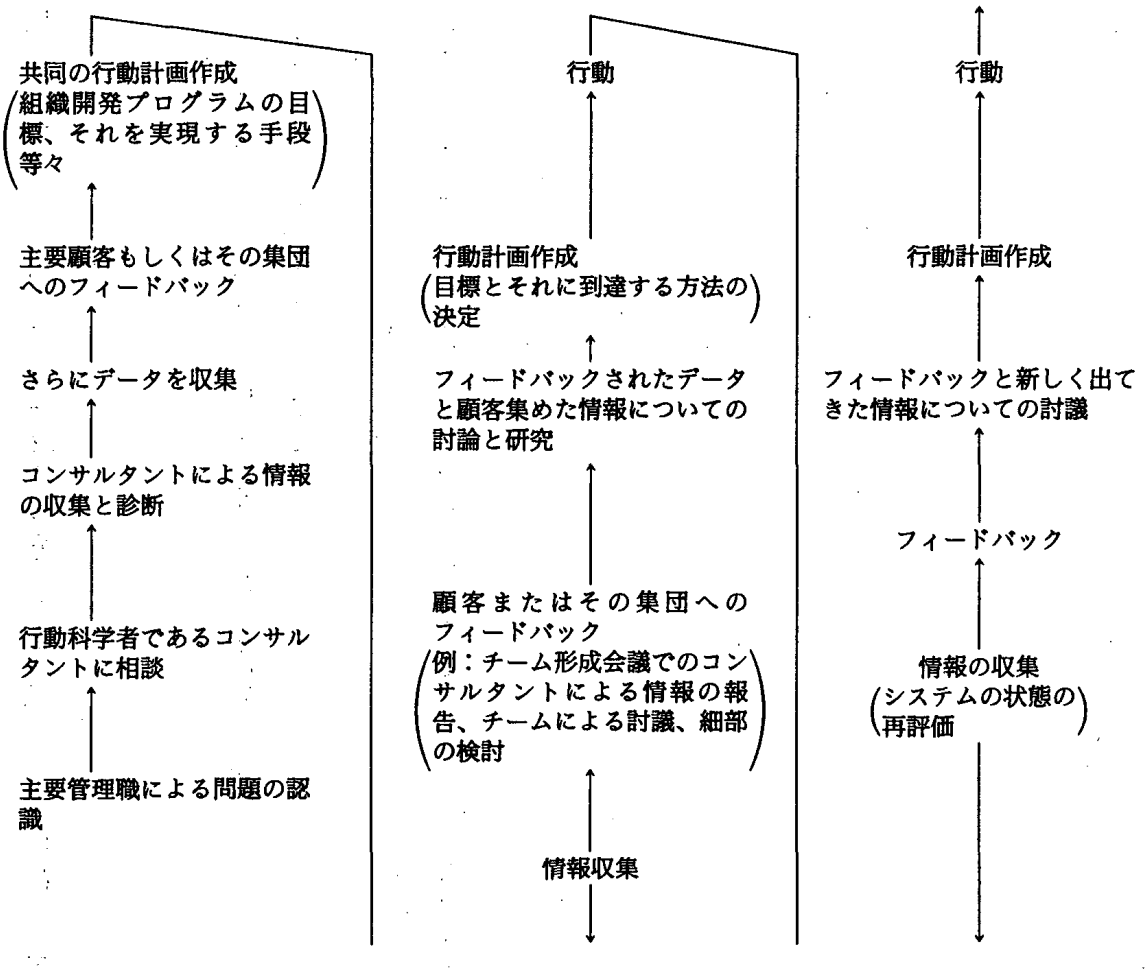

図２：組織設計の手順

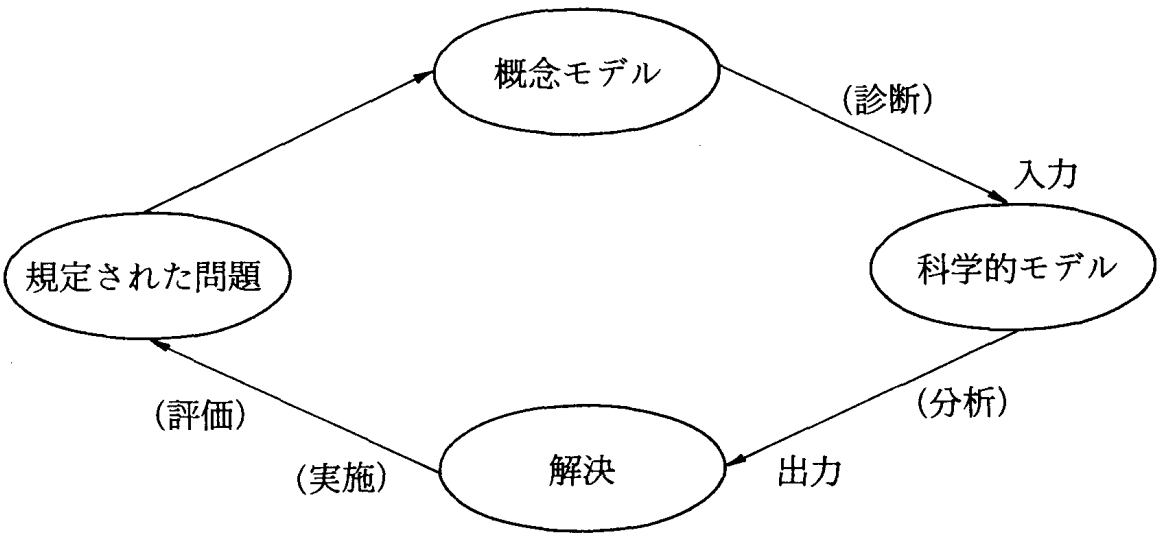

図３：組織設計の分類図

	X 理 論	Y 理 論	
過程	・科学的管理法 ・機能もしくは過程学派 （ファヨール、ギューリック、アーウイック、ムーニー、ライリー等）	・官僚制論（ウェーバー、パースンズ、ダウンズ） ・条件対応理論 （ローシュ、ローレンス）	構造
	・人間関係学派 ・行動論的ヒューマニズム （マズロー、マグレガー、アージリス、リカート）	・社会―技術システム ・MAPSアプローチ＊ （キルマン）	

＊MAPSとはMultivariate Analysis, Participation, and Structure（多変数解析、参加、および構造）の略である。MAPSアプローチはキルマンが独自に考案した組織システム設計の手法で、彼はこれを武器に経営コンサルタント会社を設立している。