

Title	「合理的官僚制」における「合理性」：官僚制組織の構造的緊張
Sub Title	Über die Ideologiekritik Ernst Topitschs
Author	沢谷, 豊(Sawaya, Yutaka)
Publisher	三田哲學會
Publication year	1984
Jtitle	哲學 No.78 (1984. 4) ,p.223- 246
JaLC DOI	
Abstract	'Rationality' of 'Weber's rational bureaucracy means that men apply criteria of rationality to their action, irrespective of its relation to organizational objectives. But many theorists of organizations take it as 'effectiveness' or 'efficiency'. Consequently, they have missed that rational bureaucracy is "a model of bureaucracy which permits conflict". The conflict would occur between two distinct types of authority : (a) authority which rests on "incumbency of a legally defined office" and (b) authority which is based on "technical competence". And Weber's rational bureaucracy is conceptualized on these two types of authority. Weber made two separate statements about the specific nature of the rationality of bureaucracy : " Bureaucratic administration signifies ,authority on the basis of knowledge. This is its specifidally rational character" ; and "Bureaucratic authority is specifically rational in the sense of being bound to discursively analysable rules"., Although it has been suggested that Weber assume the absense of any conflict or tension in rational bureaucracy, the problems which concerned Weber were the contradiction between formal and material rationality in modern society, which is a possible conflict between the growth of formal rules and the application of scientific knowledge in the current organizations. And the problems of the conflict would lead to political analyses of organizations.
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00150430-0000078-0223

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「合理的官僚制」における「合理性」

——官僚制組織の構造的緊張——

村 上 綱 実*

'Rationality' of Weber's Rational Bureaucracy

Tsunami Murakami

'Rationality' of Weber's rational bureaucracy means that men apply criteria of rationality to their action, irrespective of its relation to organizational objectives. But many theorists of organizations take it as 'effectiveness' or 'efficiency'. Consequently, they have missed that rational bureaucracy is "a model of bureaucracy which permits conflict". The conflict would occur between two distinct types of authority: (a) authority which rests on "incumbency of a legally defined office" and (b) authority which is based on "technical competence". And Weber's rational bureaucracy is conceptualized on these two types of authority. Weber made two separate statements about the specific nature of the rationality of bureaucracy: "Bureaucratic administration signifies authority on the basis of knowledge. This is its specifically rational character"; and "Bureaucratic authority is specifically rational in the sense of being bound to discursively analysable rules". Although it has been suggested that Weber assume the absence of any conflict or tension in rational bureaucracy, the problems which concerned Weber were the contradiction between formal and material rationality in modern society, which is a possible conflict between the growth of formal rules and the application of scientific knowledge in the current organizations. And the problems of the conflict would lead to political analyses of organizations.

* 慶應義塾大学大学院社会学研究科博士課程 (社会学専攻)

序 文

本稿は、M. ウェーバーの「合理的官僚制」の「合理性」の意味を考察し、そこから「官僚制組織の構造的緊張」を導出する。「合理的官僚制」の概念は、組織理論において批判的対象として多くの研究を喚起してきた。しかしそのとき「合理性」の概念は、多くの場合、組織の「有効性」や「能率」として捉えられ、そのため「官僚制」の概念は、定義上の問題と経験的に検証されるべき問題が混乱し、変形され、二つの組織モデルに分裂されてしまった。そして「合理性」の概念の不適切な解釈のため「合理的官僚制」から組織の動態的分析概念を導出する機会が失なわれてしまうことになった。「合理的官僚制」の概念をより建設的に回復させるため、ここでは最初の章で組織理論の分野での「合理的官僚制」への批判をとりあげ、それに対する問題提起を行ない、そしてIIの章でその問題の検討と提案を試み、IIIの章で「合理性」の意味を考察し、最後の章で総括を行なう。

I. 「合理的官僚制」への批判

- i. 「合理的官僚制」と経験的事実
- ii. 組織と社会-文化、政治システム
- iii. 「合理的官僚制」の「内的矛盾」
- iv. 批判に関する問題提起

II. 問題の検討と提案

- i. 二つの「説明」の方法と組織理論
- ii. 「官僚制」と規範的志向性
- iii. 「内的矛盾」の解釈

III. 「合理的官僚制」の「合理性」

- i. 支配の正当性の妥当の「合理性」

ii. 「形式合理性」と「実質合理性」

iii. 「形式合理性」と組織の「能率」

IV. 終章——組織の政治的アプローチへ

I. 「合理的官僚制」への批判

「合理的官僚制」は、(1). それが実証的調査結果と矛盾し、現実を十分説明しないこと、(2). 官僚制組織と文化・社会的文脈、政治システムとの関係が考慮されていないこと、(3). それ自身の「内的矛盾」の存在によって批判されてきた。

i. 「合理的官僚制」と経験的事実

「合理的官僚制」を出発点とする組織理論は、「合理的官僚制」を一連の仮説的諸命題に見立て、経験的データと比較した。R. マートンは、「合理的官僚制」に含まれる公式規則の強調は、組織活動の正確性、予測可能性を増大させるが、環境の変化にかかわらず、規則に「過同調」すれば「逆機能」を発生させ、規則への「同調」が組織目標の達成に有害な結果をもたらすことを指摘し、ウェーバーが官僚制の達成する「正確性、信頼性、能率」にのみ注目し「逆機能の側面」を無視していることを批判している⁽¹⁾。さらに職場で発達する下位集团的連帯が全体としての組織に必要な変革要請に抵抗する場合を示し、このような過程が「合理的官僚制」の公式モデルから予測できないことを指摘している。P. セルズニックは、官僚制の機能分割、権限委譲が組織の下位部門独自の目標、利害を発達させ、その利害は、さらに組織外の利益集団、顧客団体 (clientele group) との提携によって強化されうること、この結果、公式組織の階層間、構成集団間にコンフリクトが発生し、また行政官は、個人的関心や顧客集団から支持を得るために公式の組織目標や彼らの利益を損いする諸規則を修正しうることを指摘し、このような現実にみられる過程が「合理的官僚制」では捉えられていないと述べている⁽²⁾。これらの批判は、1930年代の産業社会学の成

「合理的官僚制」における「合理性」

果を採用し、「合理的官僚制」によって「非公式過程」が捉えられず、実際の組織活動を十分説明できないことに不満をなげかけるものである。

A. グールドナーは、組織活動の「有効性」が実際には規則に対する成員の態度に依存するが、「合理的官僚制」では単純に規則の遵守による支配服従関係を強調し、組織の「有効性」が論じられることを批判する。従って、グールドナーは、官僚制規則が維持される過程に注目し、規則の制定が合意に基づき、服従が自発的に行なわれる「代表官僚制」、賦課による規則に仕方なく服従する「懲罰官僚制」を類型化し、それらが「合理的官僚制」の中に暗黙裡に包摂されている「多義性」を問題視している⁽³⁾。

P. ブラウは、行政機関を調査し、そこで公式規則が実際の適用過程で実状に応じ変更、無視されることで公式組織目標の達成が増進されることを指摘し、変化する環境の中で「組織目標の安定的達成は、官僚制的構造の絶え間ない変革に依存する⁽⁴⁾」と主張した。また規則に「過同調」するのではなく、環境変化に組織行動を適応させ、「行政能率」を達成する行政官の判断を「合理的」と呼び、「行政管理の合理性概念の根本的再評価」を提案している⁽⁵⁾。すなわち、ブラウは、「合理的官僚制」がウェーバーによって最も「合理的な」組織形態として定式化されたにもかかわらず、「非能率的」で組織目標の達成を阻害する条件をつくり出すこと、この事実上の「非能率」の発生過程が「合理的官僚制」では無視されていることから、その「合理性」を疑問視し、むしろ「合理的官僚制」からの「逸脱」によって「能率」が達成されることを経験的に明らかにし、この「能率」の達成過程を「合理的」と考えたのである。さらにP. ブラウとW. スコットは、「ウェーバーには諸要素が管理能率に貢献する程度に応じてそれらの要素を『官僚制的』だと見る傾向がある……。能率へのこの貢献が理念型の中に具体化されている『完全』という基準であるように思われる。しかしこれらの要素とその組合せが管理能率を高めるかどうかは、定義の問題でなく、事実の問題であり、経験的検証を受ける仮説である⁽⁶⁾。」として概念構

成の方法論にかかわる批判を行っている。同様に、A. グールドナーは、ウェーバーの官僚制理論が事実上の調査結果に従属すべき一連の仮説としてよりも「完全な道具」として用いられることを問題としている⁽⁷⁾。

以上のように「合理的官僚制」を出発点とする組織理論では理想型としての「合理的官僚制」と実証的調査結果がなぜうまく対応しないかに注目し、「合理的官僚制」で扱っていない非公式過程の問題、概念構成の方法論的問題、後に「理想型の内的矛盾」として扱う「合理的官僚制」の「多義性」の問題が提起されてきた。

ii. 組織と社会 - 文化、政治システム

官僚制組織をとりまく文化状況を考慮しないで「官僚制」の「合理性」を理解できないとする見解からウェーバーの組織の文化状況の無視という批判がうまれてきた。R. ベンディックスは、行政上の「合理性」が文化的限定を受けることを指摘する⁽⁸⁾。すなわち規則は、適用の際に行政官に解釈され、法の要請、技術的必要、命令だけで処理されるのではなく、常に裁量の余地が存在し、それは、妥当する社会的価値、政治的価値観念に規定されている。そして行政官は、成文規則への盲従においては通俗的に「官僚制」として非難され、逆に自由裁量の行使は「権力の濫用」、「議会への干渉」として非難されるというジレンマにおちいることになる。H. コンスタスは、「合理的官僚制」が価値中立的で形式的に合法的な命令に服従するだけの権力の道具として描かれているが、実際には「官僚制」は「独占権力を持つ支配階級」を構成し、ウェーバーがこのことを明らかにしていないと批判する⁽⁹⁾。K. フリードリッヒは、「官僚制」が圧力団体として一定の社会的価値を形成する勢力であるが、価値中立的に扱われることで官僚の行動の責任が問われなくなることを問題としている⁽¹⁰⁾。J. ハバーマスは、「官僚制」の支配の正当性に関し経験的現象として「支配の妥当」を扱うだけでなく、その実践的な「真理関係」を問題とし、「合理的官僚制」では支配の根拠の「合理的な承認要求」が議論されないことを批判する⁽¹¹⁾。セルズニ

「合理的官僚制」における「合理性」

ックは、官僚の組織権力獲得活動にかかわる「官僚制」の動態をウェーバーが無視していると批判している。⁽¹²⁾ 彼によればそのような動態過程は、「非公式」の諸関係と活動を明らかにすることで把握されるのである。

発展途上国の「官僚制」の実証研究の中で「合理的官僚制」の非西欧社会での「妥当性」が問題とされ、「合理的官僚制」では社会-文化状況が考慮されていないと批判されている。R. プレスタスは、トルコの国有石炭産業で「合理的官僚制」に見られる「非人格性」、「予測可能性」、「公式組織目標の達成」への要請より、「協同関係」、「完全雇用」、「金銭外給付」への要請が強く、このような発展途上国モデルを「福祉官僚制」と呼び、「ウェーバーの官僚制」と対置させている。⁽¹³⁾ M. バーガーは、エジプト高級公務員の実証研究で、彼らが西欧文化の強い影響を受けながら、「西欧的官僚制」とは異なる特質を保持していることを報告している。⁽¹⁴⁾ W. ディレニイは、「合理的官僚制」より「家産官僚制」モデルが発展途上国の経済開発に有効と思われると指摘している。⁽¹⁵⁾ 同様に、J. ラ・パロムバラは、ロシアや中国の官僚制モデルが発展途上国に適合すると報告している。⁽¹⁵⁾ これらの発展途上国の官僚制研究では「合理的官僚制」に示される諸特徴が非西欧社会に見い出されず、それとは異なる組織モデルの採用を提案し、「合理的官僚制」の「合理性」が、発展途上国の社会や文化の中でどのような意味を持つのか問われるのである。

iii. 「合理的官僚制」の「内的矛盾」

「合理的官僚制」は、その「内的矛盾」の存在によって批判されてきた。T. パーソンズは、「合理的官僚制」の階統制で上司と部下の見解が不一致の場合、上司の判断が公式権限上だけでなく機能上でも優越するかのよう
に前提されているが、実際にはそこに矛盾が発生し、この矛盾にウェーバーが気がついていないと指摘した。⁽¹⁷⁾ すでに扱ったグールドナーの研究は、ここから「規律に基づく管理」と「専門能力に基づく管理」の二つの「官僚制」を類型化し、その対立による緊張と矛盾をウェーバーが無視してい

MUTUAL ASSOCIATION OF SEVEN "RATIONAL BUREAUCRATIC" CHARACTERISTICS IN 150 FORMAL ORGANIZATIONS

	A	B	C	D	E	F
B	+ .79					
C	+ .79	+ .70				
D	- .29	- .66	- .16			
E	- .12	- .27	+ .40	+ .66		
F	- .12	- .88	- .28	+1.00	+ .75	
G	+ .29	- .62	+ .23	+ .35	+ .72	+ .61

S. H. Udy, Jr., "Bureaucracy" and "Rationality" in Weber's Organization Theory: An Empirical Study, *American Sociological Review*, 24, 1959, pp 794.

ることを批判するものであった。S. ユーディは、「合理的官僚制」を次のような諸変数に分解し、実証的にこの緊張関係を明らかにする。A. 階統制の存在, B. 行政スタッフの発達, C. 職位に基づく報酬, これらを「官僚制的要素」とし, D. 明確な目標の存在, E. 目標達成の重視, F. 合意による参加, G. 達成度に応じた報酬, これらを「合理的要素」と呼び、非工業化社会の150の生産組織のデータから連立的多変量解析を行なった。この結果、「合理的官僚制」は、対立する二種類の集合要素を含む「単一の社会体系として不安定」な「分裂的性格」を持つものであることが明らかにされた。すなわち、「合理的官僚制」に示される諸特徴は、相互にポジティブな関係を持たず、「合理的」組織活動は、「官僚制的」組織形態と一致しないことになる。従って、ウェーバーが論理的に内的一貫性を持つ思惟的構成物として定式化した理念型の内部に「矛盾」が存在するのである。W. ベニスは、この理念型の「二義性」から「官僚制モデル」と「非官僚制モデル」を対置させる。前者は、規則同調、権威主義、硬直性が強調される集権的モデルであり、後者は、高度な科学技術、専門知識

「合理的官僚制」における「合理性」

の要請と環境への適応のため柔軟性と創造性を特徴とする分権的で非常規的な「官僚制を超えた」組織モデルである。こうしてベニスは、「官僚制モデル」の「逆機能的」、「病理学的」側面を指摘し、そのモデルの廃棄を提言する⁽¹⁹⁾。

iv. 批判に関する問題提起

これまで批判者たちの論点にそってその主張を述べてきた。彼らに一致する傾向は、第一に、「合理的官僚制」の概念を経験的仮説や諸命題に変更し、修正された「ウェーバーモデル」を導出し、その経験的実在性を検討することである。そこではすでに異なる研究方法が採用されていることを問題としなければならない。仮説の定立と経験的検証、法則から事象を説明するという彼らの多くが採用している方法は、ウェーバーの「理解社会学」の意味解釈から事象を説明する方法とは異っており、それぞれ異なる批判的検討を要すると思われる。第二に、組織の「合理性」が「能率」と同義的に扱われる傾向がある。M. アルブローウが指摘しているように、批判者たちは、「合理性」がウェーバーにとって「目的に対する手段の適合性」を意味したということ⁽²⁰⁾を自明の前提にしている。N. ムゼリスは、「ウェーバーの意味で合理性とは目的に対する手段の適合性のことである。官僚制との関連ではこのことは能率を意味する⁽²¹⁾。」と述べ、さらに規則の精緻化によって達成される能率の極大化の観念を「官僚制」とし、産業労働の唯一最善の方法の発見と実行をめざしたF. テーラーの「科学的管理」の思想とウェーバーの官僚制理論との一致を指摘している⁽²¹⁾。同様に、H. サイモンとJ. マーチは、「ウェーバーの基本的命題」は、官僚制が他の組織形態より公式組織目標の達成に「能率的」であることを示すものであったと述べ、ギューリックやアーウィックに代表される「能率」を常に達成する組織原理の定式化に努めた「古典的組織理論」と「合理的官僚制」の共通性を指摘している⁽²²⁾。またR. フランシスとR. ストーンも「ウェーバーが合理性によって意味しているのは、目標を明瞭に持つような、また特

定の目標を達成しようとする行為だけに注目し、それ以外すべてを無視するような行動の種類とか、組織化の方法であるように思われる。」と述べ、⁽²³⁾ 彼ら自身、「官僚制」を「大規模で複雑な組織の安定性と能率を維持することに特によく適合している組織化の様式」と定義している。⁽²⁴⁾ 同様な見解は、G.ブリタンによって繰返され、「彼（ウェーバー）の主要な貢献は、官僚制がどのようにきわめて能率的に働くかの分析であり」、「官僚制がどのように最も能率的に組み立てられるか」をウェーバーは考えたと彼は指摘している。⁽²⁵⁾ しかしこのような批判者たちの見解の一致にもかかわらず、「合理性」と「能率」を同一視すること、またウェーバー自身が「合理的官僚制」を常に「能率」を達成する模倣すべき組織形態として定式化したという事は、どちらも疑わしい。

そして最後の問題は、「合理的官僚制」の「内的矛盾」に関するものであり、「合理的官僚制」の解釈上の最も重要な問題である。「合理的官僚制」の「合理性」を的確に解釈するとき、「内的矛盾」の存在とそれにウェーバーが気づいてないという批判は不当であり、むしろそこから組織構造の緊張関係が導出されるなら、「内的矛盾」の存在は、批判されるべきではないと思われる。

II. 組織理論と研究方法

i. 二つの「説明」の方法と組織理論

ウェーバーの「理解社会学」では社会的事態は、意図された行為の結果として解釈され、主観的に思念された意味連関として因果関係が再構成され、そこに「説明」の論拠が求められる。⁽²⁶⁾ 解釈のために「理念型」が構成され、それは、分析上の補助手段として具体的な現実の事象を体系的な意味連関に整序する。⁽²⁷⁾ 従って、「理念型」としての「合理的官僚制」を経験的記述として捉え、体系的なデータ分析によって検証することでウェーバーを正当に扱うことは出来ない。またウェーバーの見解に従えば、「理念型」

「合理的官僚制」における「合理性」

に規範的意味はなく、「合理的官僚制」を実現すべき組織形態としてウェーバーが考えていたとは思われない。それは、経験的認識を超えてしまう。厳密な意味においては実現不可能であるが、「価値自由」のウェーバーの方法論に依拠すれば、実践的提言は、科学的議論から排除されねばならない。しかしこのことは、「合理的官僚制」が現実に対する批判的言明の基礎となりうることを否定するものではない。

「合理的官僚制」の批判者たちの多くが採用する説明方法は、フォン・ライトの用語法⁽²⁸⁾に従えば、「説明の包摂理論」(subsumption-theory of explanation)のモデルであり、「説明」は、法則からの論理的導出、法則への包摂によってなされる。彼らは、「合理的官僚制」に示される諸特徴が現実にとどのような組み合わせでどの程度あらわれているかを明らかにし、さらにピューやヒクソンを中心とするアストン・グループ⁽²⁹⁾に見られるように、組織構造の特質を諸変数の合成として定量的測定を行なう組織理論の新しい領域を開発した。この結果、一義的に記述される「官僚制的構造」は、放棄され、実証的に得られたそれぞれの組織構造の相違の原因が追求され、なかでもバーンズとストーカー⁽³⁰⁾、ローレンスとローシュ⁽³¹⁾は、組織の存在状況と環境条件に組織構造の決定要因を求めた。そこで組織構造は、環境条件、すなわち、市場、製品、生産方法、技術などの性質と変化の頻度から「説明」される。この「説明」は、構造決定要因と結果の因果関係を意味解釈し、理解するのでなく、構造特性を従属変数とし、諸組織間の構造的相違を統計的に表示し、構造特性に対して統計的に有意な関係を持つ諸要素を指摘することである。これまでに指摘された主要な要素は、「組織規模」、「環境条件」、「技術」である。単純化すれば、「…の要素が確定すれば、…の種類の構造が導出される」というように仮説が定立され、組織の事象は、この仮説からの論理的導出、仮説への包摂によって説明されることになる。しかしながらこの方法には、J. チャイルドが指摘しているように、組織の状況と環境条件から決定論的に組織構造が導出され、組織の

形成主体の活動の余地が無視されることになる。従って、チャイルドは、組織の形成主体の採用する行動基準、目的、構造形態への感情的選好、状況を変革する可能性を考慮し、組織の形成主体の意思決定に注目すべきであると主張している。⁽³²⁾ すなわち、「包摂モデル」による組織構造の「説明」では、一定の環境・技術条件を指摘するだけで、既存の組織構造が今あるようにならねばならないと人々に強制しうることになる。もしこのような事態を回避するなら、次のような方法に接近しうる。具体的現実の社会的事実には、人間の意識的行為による法則性の打破の可能性が含まれており、獲得される経験的規則性は、意味連関の解釈によって理解されるべきものである。経験的規則性は、人々の主観的に思念された一般に共通する意味に基づいている。従って、その中には誤った意見や状況の定義が含まれていることも考えられ、それらに対する洞察によって規則性の変更の可能性が確保されるのである。

ii. 「官僚制」と規範的志向性

マートンは、「合理的官僚制」を公式組織目標の「能率的」達成のため意識的に構成された組織形態と解釈する。彼の用語法に従えば、公式組織目標の「能率的」達成は、「顕在的機能」であり、「官僚制」が「非能率的」結果をうみ出したなら、そこでは目標が置換され、非公式の目標が追求されたとして、「官僚制」の意図されなかった結果を「潜在的機能」として解釈する。「潜在機能」が公式目標の達成を阻害するなら、「逆機能」と呼ばれる。こうしてマートンの機能分析は、行為の意図されなかった結果をも解釈可能とする。しかし「機能＝逆機能」の分析には一定の利害状況に基づく評価が含まれている。その一般的評価基準は、行政サービスをうける市民の立場からの「公益」と「民主的理念」に基づいているように思われる。しかしそれらの定義や具体的内容は、漠然とし、すでに政治的論争の対象である。この種の困難は、「能率」や「有効性」に関する組織理論の規範的志向性の問題であり、組織の「合理性」の問題に深くかかわってい

「合理的官僚制」における「合理性」

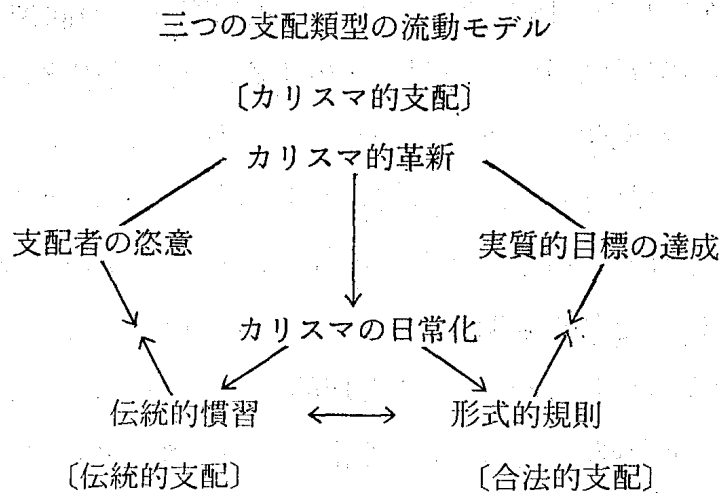
る。サイモンは、「意思決定の合理性は、特定化された目標の達成との整合性であり、行政管理論の中心的関心となる。」⁽³⁴⁾とし、また「合理的行為」とは、「行為が目標との関係で評価されるとき⁽³⁵⁾の合理性」に基づくと述べ、「合理性」の規範的意味を考えている。ブラウは、「現代社会の官僚制」(1956)で「官僚制」を「管理上の能率を極大化する組織」と定義したが⁽³⁶⁾、スコットとの共著、「公式組織」(1963)では「組織の管理の面を指し価値判断をまじえず用いられている」⁽³⁷⁾と変更した。また「官僚制の動態」(1955)で「管理能率」を達成する行政官の判断を「合理的」とした部分⁽³⁸⁾は、その第2版(1963)では削除されている。「能率」を達成する管理が「合理的」であれば、「合理的管理」の内容は、状況に応じて変化する。これがサイモンの「古典的組織理論」への⁽³⁹⁾批判である。彼は、「合理性」の相対性を導入し、より実用可能な「能率」の達成基準を求めた。サイモンも「古典的組織理論」も「能率」を達成する組織活動の経験法則の追求では一致する。しかしウェーバーの「合理的官僚制」に関する問題意識にはそのような法則性への関心は見られない。すなわち、「能率」の概念には組織活動の経験的結果に対する価値判断が含まれている。

C. バーナードは、「能率」を協働体系の均衡維持に必要な誘因の調達能力、成員個人の動機の満足とし、「有効性」を組織目標の環境状況での「適切性」と「達成度」を意味するものとし、⁽⁴⁰⁾組織活動の評価基準の多元性を示唆している。サイモンは、広く組織目標の達成度を測定するための基準を一括して「能率」と捉えている。⁽⁴¹⁾組織理論では管理者の目標を組織目標とするものが多い。しかし組織活動で追求される目標は、実際には多元的で競合的である。組織目標の「適切性」の判断も「公共の福祉の実現」といった測定困難なレベルで問題となる。大規模な複合組織では目標について十分な理解と受容を欠くことが特徴である。従って、組織活動を「能率」の基準で測定することは、一定の党派性を代表することを意味する。行政活動の目標は、議会で定義されるときも、執行過程で再定義、

変更される。目標が厳密に定義されたとしても、手段と結果の関係は、複雑であり、さらに諸目標が競合関係にあれば、組織の「能率」の「科学的」測定は、非常に困難となる。また組織の参加者たちによる利害関係の提携、権力の分配状況、支配の存在を扱わず、組織目標の達成基準、目標内容の「適切性」に関する言明は、組織活動に関する定義や説明でなく、研究者の考える理想的状態の表明か、管理者の要求に適合する管理操作の手段を提供する以外のものではない。M. クロジェは、「官僚制」を「その誤りから学ぶことによって、その行動を訂正することの出来ない組織」と定義している⁽⁴²⁾。彼の定義は、新しい科学技術の採用と激しい環境変化への適応の出来ないフランス官僚制への彼自身の不満を表明している。われわれは、現実の官僚組織の実態に精通するほど、クロジェの「官僚制」の定義の問題解決志向性に共感をいだくことになるが、それは、「定義」よりも個人的な「独白」にすぎないかも知れない。

iii. 「内的矛盾」の解釈

「合理的官僚制」が閉鎖的な完結したシステムなら、「内的矛盾」が存在するという批判は、もっともと思われる。しかし特定条件下で上司の判断は、管理規律上でも技術的熟練性でも優越し、「公式権限」と「機能的権



「合理的官僚制」における「合理性」

限」が一致し、また「矛盾」が発生しても、緊張処理の過程が制度化されており、コンフリクトの発生、権力闘争に直結することなく、組織は、維持されるという見解が成立するかも知れない。しかし基本的な緊張関係の存在は、解決されないままである。R. ベンデックスは、むしろ「矛盾」の意味を次のように解釈している。「ウェーバーは、近代社会の主要な歴史的過程を解釈し、法における形式と実質の二律背反するという現代の根本的難問を概念化する。この問題は、軽減されなくても解決はありえない、なぜなら合理的支配の体系は、この二律背反が維持される限り存在しうるのだから。」⁽⁴³⁾と彼は、指摘する。すなわち、「合理的官僚制」は、「形式合理性」の拡大と「実質合理性」の達成との緊張関係の上に捉えられる概念であり、その「内的矛盾」の存在は一義的要素である。さらにベンデックスは、「伝統的支配」、「カリスマ的支配」にも矛盾過程が内在化されており、それぞれ社会変動を分析する枠組をなしていると指摘している。⁽⁴⁴⁾「カリスマ的支配」ではカリスマへの非日常的帰依と日常化されるカリスマの変質、「伝統的支配」では伝統的慣習の拘束と支配者の恣意への人格的服従との矛盾が存在する。こうして「理念型」に矛盾過程を内在化させ、変動の可能性を前もって示しておき、静態的構造と動態的変動過程の二つの意味を持つ「理念型」が考えられる。従って、三つの支配類型は、流動的である。「合法的支配」の「内的矛盾」は、形式的規則への同調とその逸脱による特定目標の実質的達成との間に発生する。伝統的慣習からと同様に、形式的規則からの逸脱は、カリスマ的革新に接近しうる。「…と律法にはしるされたり、されど我、汝に告げん」というイエスのことばにカリスマ的革新は集約される。新しい状況への「適応」は、カリスマに導かれ、「目標達成」は、それを証明し、「カリスマの日常化」は、形式的規則や伝統的慣習をうみ出してゆく。「非合理的な」カリスマは、「合理的」規則をうみ出し、「非合理的力」が「合理化」を押し進めてゆく。

「合理的官僚制」は、以上のように緊張関係が内在化された組織モデル

として開放体系であり、「矛盾過程」の保持によってアイデンティティが獲得される。E. リトワークは、「潜在的に相矛盾する社会関係がなんらかの共通の組織目標に調整される手続」に基づく「コンフリクトを許容する官僚制モデル」を提案している⁽⁴⁵⁾。このようなモデルは、現代組織理論の中心課題を形成する。「合理的官僚制」の「内的矛盾」は、形式的権限と実質的機能の緊張関係の問題である。M. フォレットは、「権限および責任は、ランクの階統制に依拠するよりも機能とともにあるべき」と指摘し、権限の機能化と組織の階統制の拘束とに発生するコンフリクトを「建設的」で「進歩を予言する」と指摘している⁽⁴⁶⁾。組織理論において組織内コンフリクトは、「ライン」と「スタッフ」の緊張関係として扱われたが、「命令系統の一元性」という規範的組織原則による批判によって十分展開されなかった。しかし組織活動の実際に基づく統制システムの多元的構造の立論は、現代組織理論の基本的課題であり、階統制的権威関係と非階統制的なそれが同一組織内に併存する組織モデルや「マトリックス組織」に見られるように多元的な命令系統が公式化され、命令系統の多元化による権限の競合過程を組織に内在化させるモデルが注目される。これらのモデルは、命令の源泉を多様化することでシステム内の多様性を増大させ、環境変化の多様性に適応しようとするものである。

Ⅲ. 「合理的官僚制」の「合理性」

「合法的支配」は、支配の正当性の妥当が「合理的な」性格のものであり、その最も「合理的な」純粋型が「合理的官僚制」である。またウェーバーの行為の類型論⁽⁴⁷⁾によれば、明確な「自覚」と「意識」の伴う行為が「合理的」であり、行為の意味連関が再構成可能であり、「理解」される。この意味で「価値合理的行為」と「目的合理的行為」がある。一方、「伝統的行為」は、「合理的」でなく、伝統的慣習に無意識に従う行為であり、絶えず反復され、極限的には条件反射的行為となる。しかし「伝統的行

「合理的官僚制」における「合理性」

為」であっても、行為者が明確な自覚を持ち始め、伝統に対して神聖な意義や価値を意識し行為するとき、それは、「価値合理的行為」に接近し、さらに伝統の中に明確な目的意識を持ち、結果を重視するなら「目的合理的行為」となっていく。「合理的」であることは、「自覚され」、「意識され」、「計測性」があり、従って、意味連関が解釈され、「理解」されることを意味する。

i. 支配の正当性の妥当の「合理性」

「合法的支配」⁽⁴⁸⁾が依存する次のような諸観念の性質が「合理的」であり、「合法的支配」は「合理的」と呼ばれる。(1). 任意の法が「価値合理的」、「目的合理的」に制定されうること。このとき組織の成員は、法規範の遵守が要求される。(2). 法は、抽象的な諸規則の体系で具体的ケースに適用され、規則の枠内で行為がなされること。こうして行為に客観的規準が与えられ、行為者は、自らの行為を意識的に規則に適合させる。(3). すべての成員は、諸規則に非人格的に同調し、その範囲内で命令服従がなされること。個人的感情、恣意に左右されず、規則に立脚する行為がなされる。これらは、ウェーバーの意味で「合理的」である。これらの諸観念が妥当するとき、諸規則の体系が法理論的手続によって成立し、法的専門知識に基づき適用され、すなわち、推論的に分析しうる諸規則に拘束され、「合理性」は、高められる。すべての行為、判断は、何らかの論理的根拠が要求され、一般的抽象的命題に基づき論理的に導出される。また法は、形式主義において矛盾しない法命題の連関として体系化され、判断と行為は、その体系に矛盾しない論理のつながりがあること、抽象的意味解明の論理的整合性が問題とされる。このような「合理性」の貫徹されたモデルが「合理的官僚制」であり、計算可能性、予測可能性の最も高く、行為に「合理的」規準が採用され、組織内部の諸連関が計算の上から規則正しく動いていることを意味する。それは、「ヘルにとっても、利害関係者にとっても、計算可能性を備えている点で、…あらゆる任務に対して形式的には普遍的

に適用できるという点で、純技術的に仕事を果しうるまで完成することが可能であり、これらすべての意味において支配の行使の形式的には最も合理的な形態である。⁽⁴⁹⁾

ii. 「形式合理性」と「実質合理性」

「形式合理性」は、「合理性」が特定の具体的な内容に限定されず、事実の外的メルクマールに注目し、普遍的に採用されることを意味し、経済的行為では貨幣計算の発達による「計算性」の採用、「法」の領域では分析的に獲得された法の諸命題が内的論理矛盾なく体系化され、個別ケースに適用されることに見られる。このような「形式合理性」に対して規則の形式的枠を越え、「実質的正義」、「倫理的な命令や、功利的またはその他の合目的規則、あるいは政治的な格率」⁽⁵¹⁾など一定の価値基準から「価値合理的に」意思決定、行為がなされるとき、「実質合理性」が観念される。従って、「合理的官僚制」の「合理性」は、「形式合理性」を意味する。「合理的官僚制」に示される管理方法は、行政機能の質的、量的増大への対応、民主的制度と法の下での平等、市民的権利の保証の要請から、支配者の恣意を排除し、行政の「没主観性」を追求し、「人物のいかんを問わず」、「どのような目的にも奉仕する」よう形式的な規則に拘束されるものとなる。法は、政治的便宜から分離され、権力者の恣意も慈悲も意識的に排除され、個人的な道徳的感情から独立した規則体系となる。しかしこのような官僚制的行政の形式的規則に拘束された「没主観性」は、「具体的な人」、「具体的なケース」に志向する実質的正義や価値規範の実現をめざす「実質合理性」と不可避的に矛盾する。すなわち形式主義的法の下での平等は、実質的不平等をうみ出す。ウェーバーは、市民的権利の保証要求が行政の「形式合理性」を拡大させることを指摘したあとで、「市民的な利害関係者が要求する形式的な『権利の平等』および『計算可能な判決』と行政は、財産を持たない大衆には役に立たない。⁽⁵²⁾」また「人を問わない」即事的処理は、「市場とすべてのむき出しの経済的利害代表一般のスローガ

「合理的官僚制」における「合理性」

ンでもある」と述べている。⁽⁵³⁾

iii. 「形式合理性」と組織の「能率」

「形式合理性」の貫徹のみならず「正確性」、「技術的優位性」が必ずしも組織の「能率」や「有効性」を達成する訳ではない。「能率」、「有効性」が組織目標の達成度、目標志向性、費用便益効果などを意味するなら、ウェーバーの「合理性」のどのカテゴリーとも一致しない。「能率」、「有効性」は、測定規準の不確定な曖昧な概念であり、⁽⁵⁴⁾ アルブロウが指摘しているように、それらを見捨てることで「合理的官僚制」は、社会的に一層明確な概念となっている。⁽⁵⁵⁾ グールドナーは、ウェーバーが次のような問題に答えていないことを批判している。(1)。「官僚制的支配に有効性をもたせるには規則が有用であるというのだが、誰れに対して有用なのか」、(2)。「誰れの目的を実現するゆえにそうなのか」。⁽⁵⁶⁾ 組織の「有効性」を扱うなら、これらの問題は、常に問われねばならない。しかし、ウェーバーは、「官僚制」の概念において「有効性をもたせるため規則が有用である」と定義していないし、それは、定義に含むことの出来ない、経験的に検証されるべき問題である。また実際の官僚制的行政の事実上の結果として、そのような行政が一定の利害状況に応じ、特定の利害にのみ奉仕することをウェーバーは、⁽⁵⁷⁾ はっきり指摘している。

「合理的官僚制」に示される管理方法は、「形式合理性」が貫徹されるという点でF. テーラーの「科学的管理」と一致する。しかし、ウェーバー自身の評価は、それと区別されねばならない。ウェーバーは、「官僚制」を賞賛するのではなく、それが社会生活に何をもたらすかを明らかにすることに集中する。彼の「中心的問題」とは、彼自身の言明によれば、「人間性の残りの部分をこのような魂の分割から、すなわち官僚制的な生活理想の単独支配から解放するために、このような機械にわれわれは、何をもって対処しなければならぬか」を問うものであった。⁽⁵⁸⁾

IV. 終章——組織の政治的アプローチへ

「合理的官僚制」の批判者たちは、組織活動の実証的調査に基づき「合理的官僚制」に示される諸特徴が現実では多様な組み合わせであらわれ、組織構造の特性は、環境状況に関して相対化されることを主張した。また彼らは、統計的分析を採用する組織の比較研究の実証的領域を開発した。しかし、「合理的官僚制」が経験的仮説に変更されるとき、すでにそこでは異なる研究方法が採用されており、ウェーバーを正当に扱うことはなかった。特に組織活動を「包摂モデル」で「説明」するとき、組織の形成主体は、分析の枠組から排除され、行為主体の意識的な政治的活動が経験的法則性の背後に見失われることになる。

「合理的官僚制」は、「形式合理性」が貫徹される組織形態を思惟的に構成したものであり、解釈される現実の意味連関を体系的に整序し、「理解」することで現実に対する認識に役立つ。それは、「形式合理性」の貫徹によって何が引き起こされるかを問題としている。そこでは、組織の成員の個人的な価値規範、心情、私的利害、態度など一切が断念され、形式的規則に拘束される姿が描き出される。またウェーバーは、そのような官僚制的行政が、結果的に、特定の利害にのみ奉仕することを指摘する。こうしてわれわれは、支配者の利害に奉仕する技術的に完全な装置である官僚制を解釈する。しかし、このことが厳密にどのように規定されるかについてウェーバーは、何も説明しない。ウェーバーの方法は、より精緻化され、継承されねばならない。

「合理的官僚制」では、社会-文化状況が無視されているという批判は、適切ではない。「合理的官僚制」では、すでに社会-文化状況の全般的な「形式合理性」の進行が前提され、そこでは社会-文化状況が「合理的官僚制」の中に取り込まれてしまうことになる。ウェーバー自身の表現を借りるなら、「世界がそのような小さい歯車以外の何ものでもないもの

「合理的官僚制」における「合理性」

によって満されているという考え⁽⁵⁹⁾が前提とされている。「官僚制文化」、
「官僚制社会」といった「官僚制」の本来の用語法からすれば、誤った使用法が奇異に感ぜられない社会状況がすでに想定され、それは、組織構造の問題に限定されない。また社会-文化状況のあらゆる局面へ「形式合理性」が浸透している社会特性を表現する用語として、われわれは、すでに「管理社会」という言葉を持っている。「官僚制」は、単に「能率」達成の組織モデルの問題でなく、社会構造と人々の社会生活上の問題であり、その危機感は、すでに現実的である。

「合理的官僚制」の「内的矛盾」に関して、批判者たちは、不適切な取り扱いを行なってきた。彼らは、「合理的官僚制」に含まれる階統制の形式主義的な職位の体系と規則同調の側面だけを「ウェーバーの官僚制モデル」として抽出し、「合理的官僚制」の重要な要素である「専門的知識に基づく管理」と対置させ、「合理的官僚制」を二つのモデルに分裂させた。そしてそのような「ウェーバーの官僚制モデル」が「能率」を達成しないことが、問題とされた。しかし「合理的官僚制」は、「規則による管理」と「専門知識による管理」の緊張関係の上に概念化されるのであり、この「矛盾」は、組織の「構造的緊張」として組織の動態過程に位置づけられる。ウェーバーは、それを「形式合理性」と「実質合理性」の「矛盾」として扱っている。組織理論へのウェーバーの貢献は、「形式と実質の矛盾」を概念化し、組織の「構造的緊張」への理解を推し進めることである。パーソンズやグールドナーは、「合理的官僚制」の「合理性」を組織の「有効性」や「能率」と関連させて考えたため、この「内的矛盾」を組織の「構造的緊張」として把握することが出来ず、「合理的官僚制」から組織の動態的分析概念を導出する機会を失ってしまった。

官僚制的行政が「価値自由」でない「法」と「秩序」に結びつけられ、特定の利害にだけ奉仕するというウェーバーの指摘、そして「合理的官僚制」の「内的矛盾」を組織の「構造的緊張」として解釈し、組織の動態過

程分析に進むことは、われわれを組織の政治的分析へ導くように思われる。なぜなら組織の動態は、組織の形成主体の意識的な行為の相互作用の過程において捉えられ、そこで注目されるのは、組織の成員の利害関係、組織内部の権限の競合関係、権力の分配状況、諸目標の優先順位の設定、資源の分配パターンとその変更であり、このような過程に組織の「構造的緊張」が具象化されるからである。そして緊張関係を発生させる組織の形成主体の意識的活動に何らかの「秩序性」が要請されるなら、彼らの多元的で競合しうる諸目標の実現に際して、組織の資源は、拘束性を伴い、権威的に分配されねばならない。その過程は、支配と服従の関係を構成し、諸価値の権威的分配にかかわるという意味で政治的である。こうして組織の権力と闘争の諸問題を扱う政治的アプローチによって、組織の支配秩序を変革するチャンスを探る可能性が見いだされるかも知れない。

Notes and References

- (1) R. K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality", in *Reader in Bureaucracy*, Free Press, New York, 1952, p. 361~3.
- (2) P. Selznick, *TVA and Grass Roots*, Univ. of Calif. Press, Berkeley, 1949, and "An Approach to a Theory of Bureaucracy", *American Sociological Review*, 1943, Vol. 8, p. 47-54.
- (3) A. W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, Clencoe, Illinois, 1954.
- (4) P. M. Blau, *Dynamics of Bureaucracy*, Univ. of Chicago Press, 1955, p. 201.
- (5) Ibid., p. 216, ただし rev. edn, 1963 では「合理性」の概念の「再評価」を提案した部分は、削除されている。
- (6) P. Blau and W. Scott, *Formal Organizations: Comparative Approach*, Routledge & K. Paul, London, 1963, p. 34.
- (7) A. W. Gouldner, "On Weber's Analysis of Bureaucratic Rules", in *Reader in Bureaucracy*, op. cit., p. 48.
- (8) R. Bendix, "Bureaucracy: the Problem and its Setting", *American Sociological Review*, 1947, Vol. 12, p. 493-507.

「合理的官僚制」における「合理性」

- (9) H. Constat, "Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy", *American Journal of Sociology*, 1957-58.
- (10) K. Friedrich, "Some Observation on Weber's Analysis of Bureaucracy", in *Reader in Bureaucracy*, op. cit., 1952, p. 13.
- (11) J. ハバーマス, 細谷貞雄 (訳), 「晩期資本主義における正統化の諸問題」, 岩波現代選書, 1979, p. 151~.
- (12) P. Selznick, "An Approach to a Theory of Bureaucracy", *American Sociological Review*, 1943, Vol. 8, p. 50.
- (13) R. V. Presthus, "Weberian v. Welfare Bureaucracy in Traditional Society", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6, 1960, p. 1-24.
- (14) M. Berger, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt; A Study of Higher Civil Service*, Princeton Univ. Press, 1957.
- (15) W. Delany, "The Development and Decline Patrimonial and Bureaucratic Administrations", *Administrative Science Quarterly*, 1962-3.
- (16) J. La. Palombara. "A Overview of Bureaucracy and Political Development", in *Bureaucracy and Social Development*, 1963.
- (17) T. Parsons, "Introduction" to *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization*, A. M. Henderson and T. Parsons, translation, Oxford Press, New York, 1974, p. 58.
- (18) S. H. Udy, Jr., "Bureaucracy and Rationality in Weber's Organization Theory: An Empirical Study", *American Sociological Review*, Vol. 24, 1959, p. 791-795.
- (19) W. G. Bennis, "Beyond Bureaucracy", *Transaction*, July/August, 1969.
- (20) M. Albrow. *Bureaucracy*, Pall and Mall Press, London, 1970, p.62.
- (21) N. Mouzelis, *Organization and Bureaucracy*, Routledge & K. Paul, 1967, p. 51~2.
- (22) H. A. サイモン, J. G. マーチ, 土屋守章 (訳), 「オーガニゼーションズ」, ダイヤモンド, 1977, p. 56~58.
- (23) R. G. Francis and R. C. Stone, *Service and Procedure in Bureaucracy*, Minnesota U. P., Minneapolis, 1956, p. 7.
- (24) Ibid., p. 3.
- (25) G. M. Britan, *Bureaucracy and Innovation: An Ethnography of Policy Change*, Soge, London, 1981, p. 14~15.
- (26) M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen, 1972, S. 6.

- (27) M. Weber, Die »Objectivität« Sozialwissenschaftlicher und sozial-politischer Erkenntnis, in *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, 1922, S. 146-214. および A. シェルティング, 石坂巖(訳), 「ウェーバー社会科学の方法論」, れんが書房, 1977, 参照.
- (28) G. H. von Wright, *Explanation and Understanding*, Cornell Univ. Press, New York, 1971.
- (29) D. S. Pugh, D. J. Hickson and C. R. Hinings, "An Empirical Taxonomy of Work Organizations", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, 1969, p. 115-126.
- (30) T. Burns and G. M. Stalker, *The Management of Innovation*, Taviskock, London, 1961.
- (31) P. R. ローレンス, J. W. ローシュ, 吉田博(訳), 「組織の条件適応理論」, 産業能率大学出版部, 1977.
- (32) J. Child, "Organization: A Chice for Man", in *Man and Organization*, London, 1973.
- (33) R. K. マートン, 森東吾他訳, 「社会理論と社会構造」, みすず書房, 1961.
- (34) H. A. Simmon, *Administrative Behavior*, third edn., Free Press, 1976, p. 240.
- (35) Ibid., p. 41.
- (36) P. M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, New York, 1st edn., 1956, p. 60.
- (37) Blau and Scott, op. cit., p. 8.
- (38) Blau, op. cit., p. 201.
- (39) H. A. Simmon, op. cit., p. 20-44.
- (40) C. I. Barnard, *The Function of the Executive*, Harvard Press, 1938, p. 55~61.
- (41) H. A. Simon, op. cit., p. 172~197.
- (42) M. Crozier, *Bureaucratic Phenomena*, Chicago U. P., 1963, p. 187.
- (43) R. ベンデックス, 折原浩(訳), 「マックス・ウェーバー」, 中央公論, 1966, p. 449.
- (44) Ibid., p. 36, および「原注」(18), p. 551-552 参照.
- (45) E. Litwak, "Models of Bureaucracy Which Permit Conflict", *American Journal of Sociology*, Vol. 67, 1961, p. 181-184.
- (46) M. P. Follett, "The Collected Papers of Mary Parker Follet", H. C.

「合理的官僚制」における「合理性」

- Metcalf and L. Urwick (ed.), *Dynamic Administration*, Harper & Row, 1941, p. 30-35.
- (47) M. ウェーバー, 阿閉吉男, 内藤莞爾(訳), 「社会学の基礎概念」, 角川文庫, 1974, p. 40-43.
- (48) M. ウェーバー, 世良晃志郎(訳), 「支配の諸類型」, 創文社, 1979, p. 13 以下参照.
- (49) Ibid., p. 26.
- (50) 「合理性」の категория については, 安藤英治, 「ウェーバーにおける Rationalisierung の概念」, 大塚久雄編, 「マックス・ウェーバー研究」, 東大出版, p. 210-222, および同著者の「マックス・ウェーバー研究」, 未来社, 1979, p. 292-298 参照.
- (51) M. ウェーバー, 世良晃志郎(訳), 「法社会学」, 創文社, 1974, p. 101-106.
- (52) M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, op. cit., S. 565.
- (53) Ibid., S. 562.
- (54) D. M. Hall and C. Winsten, "The Ambiguous Notion of Efficiency", *Economic Journal*, Vol. LXIX, 1959, p. 71-86.
- (55) Albrow, op. cit., p. 64-65.
- (56) Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, op. cit., p. 20.
- (57) M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, op. cit., S. 94, S. 166, S. 419, S. 439, S. 563, S. 565, S. 643, S. 826.
- (58) M. Weber. *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik*, Tübingen, 1924, S. 414.
- (59) Ibid., S. 414.