

## 官僚制論の変遷とネットワーク組織

朴 容 寛

はじめに

1. 官僚制論
  - (1) 家産制的官吏制
  - (2) 近代的官僚制
  - (3) 官僚制の形式合理性と官僚制論の修正
2. 官僚制の逆機能論
3. 反官僚制論
  - (1) 有機的適応構造
  - (2) 顧客中心組織
  - (3) ヒエラルキーの終焉
4. 官僚制論の変遷とネットワーク組織

はじめに

ウェーバー(Weber, M.)によれば合理的に秩序づけられた官僚制度がひとたび完全に実施されると、それは破壊することの困難な永続的な性格を持ち、「敵軍がその地方を占領するとき、単に最高幹部をとり代えるだけで、引き続き敵の手中で見事に機能」し続ける<sup>1)</sup>。かように、ウェーバーは官僚制をもって、近代社会における必然的な支配形式と見たばかりでなく、未来社会においてもその妥当性を認めたわけである。片岡寛光もその意見に賛同し、官僚制は「いっこうに衰えを見せるどころか、ますます増大してやまない影響力を社会生活の上に及ぼしつつある」<sup>2)</sup>と語っている。

ところで、ブラウ(Blau, P. M.)、バレールとモーガン(Burrell, G. and G. Morgan)などが指摘しているように<sup>3)</sup>、理念型として示される官僚制は統一的な分析的構成のための精神的構成物であるゆえ、事実として存在する官僚制を完全に表現するものではない。それは官僚制の最も特徴的な側面を抽象化したものであり、それを背景として現実の世界が比較される「有用な虚構」(useful fictions)なのである。それゆえ、現実の官僚制を観察すると、さまざまなバラエティーないし変種が現れるのは当然である。しかも、今日、官僚制支配の社会であった近代社会が揺らいでおり、脱産業社会、情報社会になりつつある。それでは、硬直

した官僚制はそのまま維持できるのであろうか。本稿では、この問題意識のうえ、官僚制の理念型からその消極的修正論、そしてその根本的な修正を迫る「反官僚制論」への変遷を探り、今日、ネットワーク組織が組織論に受け入れられ、論じられつつあることを論じた

い。

## 1. 官僚制論

一般的に官僚制とは法的な権威に基づいた大規模組織を指す。この類型の組織を官僚制と称するのは、ウェーバーが論じた官僚制の諸構造的な特徴を持つ組織を研究する学界の慣例にすぎない。官僚制には縦割行政とかセクショナリズムとか儀礼主義とか繁文縟礼とかのイメージもあるが、ウェーバーの官僚制モデルは、これらの逆機能的な面を捨象した理想型であるといえる。そして、官僚制組織といえば、政府行政機関を称することもあるが、必ずしもそうではない。ウェーバー自身が語っている通り<sup>4)</sup>、官僚制は軍隊はいうまでもなく、大企業組織にも多数の管理者を持ち、階層的に組織されている様々な目的団体や社団などにも見られる。それゆえ、官僚制とは、諸規則を中心に没人格的に運営されている大規模組織なら、どの組織にも適用される概念である。

### (1) 家産制的官吏制

官僚制論の創始者はウェーバーであるといわれている。とはいえ、ウェーバーが官僚制組織のパターンを初めて描き、発見したわけではない。人類の営みの中で大規模な工事とか軍隊の運営には、ある程度の官僚制的管理のパターンが観察されるし、これに関する諸記述も残っている。例えば、ジョージ(George, C. S. Jr.)は『経営思想史』のなかで、マネジメントの起源を紀元前5000年のスメール人の文明までさかのぼる。つまり、「スメール人の寺僧たちは、大規模な税制を通して、羊と牛、歳入、地所までを含む、莫大な量の財貨を徴収し、マネージした」<sup>5)</sup>。また、古代エジプトのピラミッドの建設にも官僚制的な特徴が見られる。

“ケーオプスの巨大なピラミッドは13エーカーの広さで、平均2.5トンの重量の石ブロック230万個を擁している。その建設には、20年間にわたり10万人以上の労働者を使ったものと推測される。…(中略)…この事業について行われなければならなかった計画、組織、統制を考えれば、われわれが現在知っているマネジメントの概念や技法が、20世紀の産物でないことがはっきりする。また給食、輸送、住宅に付随して起こる問題も、想像を絶するものがある。…(中略)…輸送は陸上輸送を最小限にするため、毎年、洪水期に行われた。そして最後に、すべての石ブロックはそれぞれの位置に置かれる前に、その場所で、形に切られ、番号がつけられた。実際、採石所の作業とその墓石ブロックの移動は、エジプト人の組織システムがすばらしかった例証を示すものである。…(中略)…彼らの建築物に加えてマネジメント思想に関する実例をエジプト人の文献の中にもみることができる。それらはしばしば、父親から息子への助言として提出されている”<sup>6)</sup>。

ジョージによれば、バビロニアのハムラビ法典にも、エジプトの束縛からイスラエル人を出国させた出エジプト記にも、中国の孟子と周王朝に関する記録にも、そして、ギリシャ・ローマ時代や中世のベニスなどにも官僚制的な管理がすでにあった<sup>7)</sup>。ウェーバーは、これらの官僚制的管理パターンを「家産制的支配」、あるいは「家産制的官吏制度」と呼んだ。つまり、家産制的官吏制度は古エジプトや中国社会や絶対王政にみられた前近代的な官僚制であり、王に従属する奴隷のような不自由な官吏によって運営された一種の官僚制であるといえる<sup>8)</sup>。

## (2) 近代的官僚制

ウェーバーによれば、近代社会は法令ないし諸規則による合理的な支配、なかんずく形式合理性を基軸とした官僚制支配の社会である。伝統とかカリスマとかによる支配<sup>9)</sup>が中心であった前近代社会とは異なり、近代社会は推論的に分析し得る規則に拘束されている支配である。それゆえ、合理的支配は世界の合理化、つまり「世界の魔術からの解放」の結果として歴史的に概念化したものである。この解放を可能にしたのが人間の理性であり、合法的支配の組織的パターンが官僚制組織なのである。

この官僚制組織は、次のような原則に従う。第一に、権限の原則である。つまり、各官庁は規則(法律または行政規則)によって一般的な形で秩序づけられた権限に従う。第二に、ヒエラルキーの原則、つまり、「上級官庁による下級官庁の監督を伴う、官庁間の上下関係を明確に整序された体系」である官職階層制と審級制の原則である。第三に、行政の文書主義原則、つまり、職務執行は原本または草案の形で保管される書類(文書)と、各種の下僚や書記のスタッフに依拠している。第四に、職務活動、少なくともすべての分化された職務活動は、通常、徹底的な専門的訓練を前提としている。第五に、職業の専門化原則、つまり、職業活動は官僚の全労働力を要求する。第六に、官僚の職務執行は、一般的な多少とも明確な、多少とも網羅的な、習得可能な規則にしたがって行われる<sup>10)</sup>。

このような特徴もある官僚制は、その「精確性・迅速性・明確性・文書に対する精通・継続性・慎重性・統一性・厳格な服従関係・摩擦の防止・物的および人的費用の節約」の面で他の組織形態より優る。官僚制にとっては「怒りも興奮もなく」、「愛や憎しみ及び一切の純個人的な感情的要素」など計算不能なあらゆる非合理的な要素を排除し、もっぱら合理的で「計算可能な規則」にしたがって物事を処理する即对象的、没主観的、没人格的な観念が官僚の行動の最高・最終指標として重視される。それゆえ、「非人間化」が一つのモットーになる。従来の家産制支配にみられる恩恵に発する個人的な自由裁量も、カリスマ的支配にみられる個人的忠誠も排除し、行政の形式的・合理的な没主観性だけが強調される。このように、官僚制の合理的支配は、人間の恣意による支配を排除し、非合理的な世界、あるいは呪術的支配から人間を解放してきた。しかし、同時に、そこにおいては人間の要素である様々な感情は完全に捨象され、いっさいを形式的・抽象的論理の世界で考察することになり、個人の自由を奪うことになった。

### (3) 官僚制の形式合理性と官僚制論の修正

ウェーバーが官僚制が効率的であり、合理的であると語る場合、それは形式合理性の論理に立脚した「純技術的」な意味からである。また、誰の見地からそれが効率的であるかといえば、官僚制をツールとして利用し得る支配者の観点からである。したがって、官僚制は一つの支配の手段、あるいは支配用具にすぎないのである。そこに働く人々の相互行為や相互了解などには注意が向けられてはいなかった。それゆえ、官僚制にはハーバーマスのいう「システムの統合」はあるが、「社会的統合」はあり得ない。官僚制組織自体は一つの機械であり、その主体である職業官吏ないし職業官僚は「編入されている装置から脱することはできない」、「動かすことも止めることもできない、休みなく動き続ける機構の中の、専門化された任務を委ねられた個々の一環」、つまり機械の歯車にすぎないのである<sup>11)</sup>。彼らがその中での上昇などを図るのは、その小さい歯車からより大きい歯車になることを試みるにすぎない。彼らが仕事するのは法令とか規則によって命じられている義務を誠実に遂行することにすぎない。それゆえ、前述した通り、彼らは仕事を公平に憎悪や情熱なしに、したがって愛情も熱中もなしに、人を考慮せずに、すべての人に対して形式的に同じように、つまり、同じ事実上の状況にあるすべての利害関係者に対して同じように没人格的に処理するのである。伝統的な拘束から人間を解放した法の形式合理性が、組織の原理として結晶化されるとき、組織は合理的官僚制として人間の自由を抑圧し、隷属の容器に転化したのである。

このような理念型として官僚制論に対して、様々な修正が行われてきた。その修正の流れには二つがある。一つの流れは官僚制の消極的修正論であり、もう一つの流れは根本的な修正を迫る「反官僚制論」である。

## 2. 官僚制の逆機能論

官僚制の消極的修正論の流れにも二つがある。一つはユーディー(Udy, St. H.)、ホール(Hall, R. H.)、ピュー(Pugh, D. S.)、ヒクソン(Hickson, D. J.)、そして、バーンズ(Burns, T.)とストーカー(Stalker, G. M.)などのコンティンジェンシー・セオリーによる修正である。彼らは、官僚制にも状況によって異なる変種があるし、それが効率的であるとしても一定の条件のもとでのみ技術的に効率的であって、状況によって相対化されなければならないことを指摘した。もう一つは、マートン(Merton, R. K.)をはじめ、セルズニック(Selznick, P.)、ゴールドナー(Gouldner, A. W.)、ブラウ(Blau, P. M.)などの組織社会学者によって展開された、いわゆる「官僚制の逆機能論」である。彼らは合理的かつ効率的な官僚制のもとで予期も予想もできなかった逆機能が生じる理由を探った<sup>12)</sup>。本稿では、後者である官僚制の逆機能論に焦点を当てて検討したい。

マートンは1940年「ビューロクラシーの構造とパーソナリティ」<sup>13)</sup>という論文の中で、ウェーバーの官僚制の理念型理論を正しく継承しながら、ウェーバーが取り上げなかった

官僚制の構造から生じる逆機能の問題を提起した。マートンによると、組織全体の統一を確保し、組織の目標を能率的・合理的に達成するために手段として規則や規律の遵守が強調されると、「予期せざる結果」として、組織のメンバーは自らの行為を防衛し、もともと目的を達成するための手段である規則や規律に従うことが自己目的化される<sup>14)</sup>。そうすると、官僚制の中のメンバーの行動はますます「儀礼主義」になり、硬直化される。官僚制は「繁文縟礼」のイメージによって特徴づけられ、予期も予想もされない事態として不効率が生じるようになる。

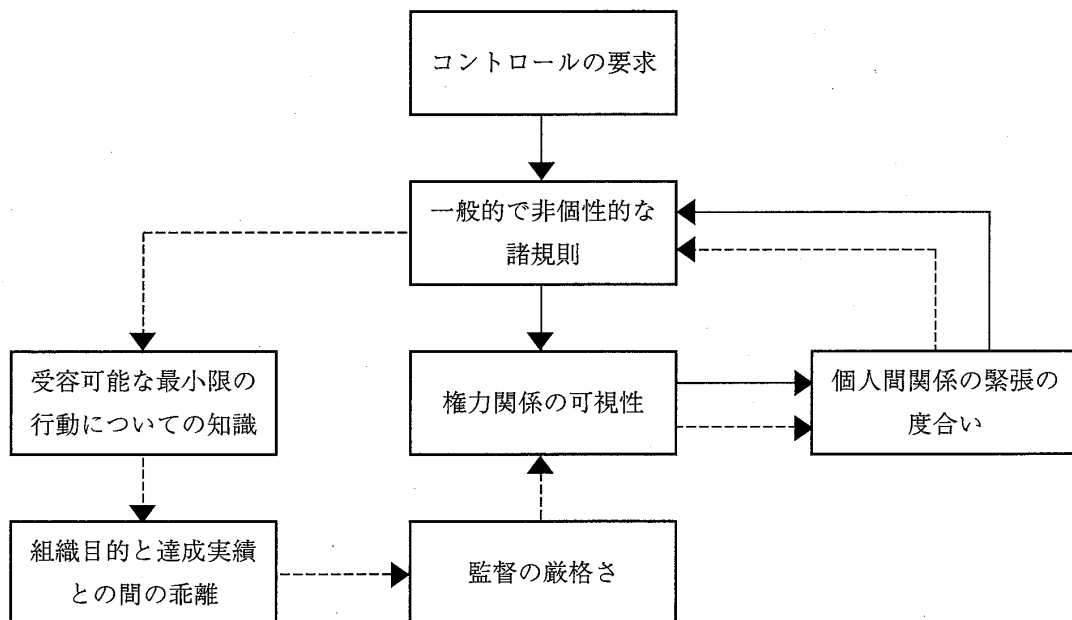
セルズニックはアメリカのテネシー川流域開発公社(TVA)に関する経験的研究を通して、組織の目的を達成するために試みる権限委譲と専門化が、逆機能としてセクショナリズムをもたらすことを明らかにした。

そして、ゴールドナーは石膏工場に関する研究を通して官僚制の逆機能を明らかにした。このゴールドナーの研究成果に関してマーチとサイモン(March, G. and H. A. Simon)は、次の図1のようにシステムチックに説明している<sup>15)</sup>。

官僚制組織においては、まず最高階層からの「コントロールの要求」があり、それに対する反応として仕事の手続きを規制している「一般的で非個人的な諸規則」を設けるようになる。その一つの結果は、集団内部の「権力関係の可視性」を減少させる。

この権力関係の可視性の減少は、平等主義を規範とするアメリカ文化の中では、監督者の地位の正統性を増大させ、集団内の緊張を減少させる。しかし、その仕事の諸規則は、

図1 単純化されたゴールドナー・モデル



注：——▶ 意図された結果  
 - - - -▶ 意図されなかった結果

出所：James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958  
 (土屋守章訳『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社、1977、70頁)。

組織のメンバーに「受容可能な行動の最小限についての知識」を増大させる。これは組織のメンバーの行動を最小限レベルに抑圧することになり、「組織目標と達成実績との間の乖離」をもたらす。この乖離はヒエラルキー上の上司には失敗と知覚され、監督者は職場集団に対してより「厳しい監督」をするようになる。ところが、今度は厳格な監督が組織の中の「権力関係の可視性」を増大させ、職場集団における「緊張の度合い」を高める。今度はこのような職場内の緊張を緩和するために再び「一般的かつ非人格的な規則」をより多く設けるようになる。

そもそもゴールドナーは石膏工場における経営者の継承と、このことが官僚制の規則や従業員の活動に及ぼす影響に関する経験的分析を通してウェーバーの官僚制の欠点を指摘する意図があった<sup>16)</sup>。つまり、ゴールドナーによれば、ウェーバーの理論では諸規則や規律が誰によって、いかなるプロセスで制定され、誰がその恵みを受けているのかが明らかではない。そこで、ゴールドナーは石膏工場に関する研究を通して、規則が創始されるプロセスの分析にその焦点を合わせた。つまり、誰が諸規則をつくろうとしているのか、その規則を執行する場合、誰の価値が侵害され、組織のメンバーの職位にはいかなるインパクトを与えるのか、そして、規則逸脱に対していかに説明しているのか、などがそれである。彼はこの分析に基づいて官僚制のタイプを模擬的官僚制(mock bureaucracy)、代表的官僚制(representative bureaucracy)、および懲罰的官僚制(punishment-centered bureaucracy)として類型づけた。諸規則の設定や実施のパターン、社会組織の形態及びその中での緊張や対立の程度などが3つの官僚制のタイプ別にそれぞれ異なる<sup>17)</sup>。このゴールドナーの研究は、組織の人間の要素が官僚制の形式的ないし技術的側面を変化させる方法に焦点を合わせており、ウェーバーの官僚制に対する重大な修正になっている。

官僚制の逆機能的な面に関する第4の研究はブラウ(Blau, P. M.)の『官僚制の動態』(The Dynamics of Bureaucracy)において示されている<sup>18)</sup>。ウェーバーの官僚制論の一つの前提は、合理性は上層部からくるということである。つまり、組織のメンバーを合理的に行動させるためには、管理層は組織メンバーの裁量や判断の余地などがないように個々人の役割などを詳細に定めるべきだ、ということである。これに対して、ブラウは連邦政府の法執行機関、州政府雇用安定機関、海軍、西部電気会社(Western Electric Company)などに関する経験的研究において、成文的な諸規則に従わない組織のメンバーがそれに誠実に従った同僚よりも、より生産的であることを確認した。ブラウはウェーバーの前提とは逆に諸規則が下向的に強制されると、むしろ下位職員の士気を低下させると同時に、その生産性をも低下させる結果になることをたしかめたのである。

### 3. 反官僚制論

ヒエラルキー構造自体を否定し、それに代わる新しい非ヒエラルキー構造を試みている一連の流れがある。本稿ではこれを「反官僚制論」と呼ぶことにする。例えば、ベニス

(Bennis, W. G.)の「有機的適応構造」、ホワイト(White, O. Jr.)の「顧客中心構造」、そして、テヤー(Thayer, F. C.)の「非ヒエラルキー構造」などがそれである。

(1) 有機的適応構造

ラディカルな反官僚制モデルの先導者的な役割をしているのはベニスである。彼は変化適応組織として「有機的適応構造」(organic-adaptive structures)<sup>19)</sup>を提案している。彼は一連の著作の中で、1966年現在、今後25年ないし50年のうちにくる組織社会の状況の変化を予測し、その状況にふさわしい組織の構造として「有機的適応構造」を描きながら、それは徐々に官僚制にとって代わるだろうと論じた<sup>20)</sup>。

彼が予測した状況の変化は次のようなものである。①組織をとりまく環境は急速に変動し、分化され、激動の場になる。その不確実性が多くなり、競争的より相互依存的になる。小企業よりも、大規模企業が、国内企業よりも複合企業ないし多国籍企業が多くなる。②全人口の教育水準が向上し、かつ職業的流動性も大きくなる。③第二の変化の特徴と密接に関連して、仕事に関する価値観が変わる。つまり、人々はより高い知的水準で仕事に打ち込むようになり、組織生活の中でより合理的に振る舞い、より関わり合い、参加的になり、自律性を求めるようになる。そして、より一時的な職務関係に適応しやすくなる。④組織が行う職務はより複雑になり、よりプログラム化されない職務が増える。従業員の職務遂行においては、筋力より知力に頼らざるを得ない。職務が過度に複雑になり、一人だけで全体を掌握し、統制することは不可能になる。組織の仕事はプロジェクト化、あるいはチーム化され、専門家の協働が必要となる。また、組織の目的はより分化し、複雑になり、適応的あるいは革新的・創造的力量(adaptive or innovative-creative capacity)に関心が置かれるようになる。したがって、これらの状況の変化に迅速に対応するために、組織は以下のような「有機的適応構造」を持ち、「一時的システム」にならざるを得ない。

“このシステムは、解決すべき問題を中心に組織されたタスク・フォースとなるだろう。そして、このタスク・フォースは、様々な専門的技能を持った、関係はあるがお互いに知らない人たちの集団によって発揮される。この集団は機械的モデルではなくて、有機的モデルにしたがって、運営されるだろう。つまり、このモデルは計画化された役割期待に応じてよりは、むしろ一つの問題に反応して展開されるだろう。かくして経営者は、さまざまなタスク・フォースの調整者ないし「連結ピン」となる。彼はいくつもの専門語を話すことのできる人でなければならず、情報を仲介し、集団間の調整をする技能を持っていなければならない。人々は地位によってではなくて、技能と専門的訓練によって評価されるだろう。組織図は階層づけられた機能集団によってではなくて、プロジェクト・グループによって構成されるだろう”<sup>21)</sup>。

要するに、彼の「有機的適応構造」は、「かかるスペシャリストからなる適応的、問題解決的、一時的システム」<sup>22)</sup>である。それは、非ヒエラルキー構造、構造的配列の一時的性、

権限ではなく能力による支配、民主的な方法による監督、創造性が尊重される構造である。こうして、意味があり、満足を与える職務をメンバーに与え、内在的に動機づけをすることが可能になる。そして、この構造は制約と抑圧を最少化する自由な構造(structures of freedom)であるので、メンバーの創造力や創意を最大限に生かすことができる。また、急変する環境に柔軟かつ迅速に適応しうる構造である。

## (2) 顧客中心組織

ホワイトは技術の発達にしたがって強化されてきた境界観念を打破する「顧客中心組織」(client-centered organization)を唱えた<sup>23)</sup>。彼によると、非技術社会は境界に区切られた世界でなく、その区分がないわれわれの共同世界であり、人と人との相互作用が中心である社会であった。人々は共同の世界に住み、人々の合意や承認によって個々人のアイデンティティは形成され、認められた。それゆえ、個々人の自己正当化のプロセスは葛藤的でなく、合意的であった。しかし、技術の進歩があればあるほど、このような人々の関係は歪められた。人と人との関係は、いつのまにか人と機械との関係になり、人と人を引き離し、個人生活ばかりでなく、社会構造にも境界観念が厚く形成された。それゆえ、人々の合意やコミュニケーションによって形成され、認められたアイデンティティは、境界づけられたアイデンティティになり、モノローギッシュ的な人間関係になった。ホワイトによれば、境界現象が特に強化されたのは、能率や節約を特に強調した科学的管理運動からである。それにしたがって、人々の相互作用や価値の問題などはおろそかになり、科学主義や技術至上主義になった。

ところが、技術の変化が激しくなり、社会が多様化すればするほど、この固着的な境界の弊害は深刻になる。例えば、政府組織の場合、まず、行政は自己の境界を守るための閉鎖的な行政になる。それゆえ、政府と市民あるいは顧客との関係は権力非均衡になり、政府に対する不信・不満が増大される。政府の中では縦割行政あるいはセクショナリズムが進行される。したがって、官僚制組織の構造を流動化し、伝統的な境界の概念を打破しなければならない。構造の流動化とは、組織内の役割を厳しい構造的配列でなく、流動的な状態に置くという意味である。また、境界観念の打破とはヒエラルキー構造を中心に人為的な境界を定めてきた古典的な官僚制モデルをしりぞけることである。それは、組織と顧客を分ける境界は事実的なものより想像的なものにすぎないから、組織の境界の中に顧客を含むことを意味する。組織構成員と顧客との関係は「仲間のような関係」(client-as-peer)を維持すべきである。

## (3) ヒエラルキーの終焉

テヤーは、ヒエラルキーの終焉(an end to hierarchy)を主張している<sup>24)</sup>。彼はヒエラルキーの原理が打破されない限り、真の組織革命はあり得ないと主張し、非ヒエラルキー構造の形成を強調する。また、彼は、組織はヒエラルキーであり、そのオルターナティブはアナーキーであると考えてきた固定観念を打ち破り、ヒエラルキーなしでも構造を形成し



得ると論じている。彼によれば、意思決定権の委譲、顧客の参加、組織の境界の開放、作業プロセスの改編等を通じてヒエラルキーをなくす一方で、その代わりに集団的意思形成の仕組みを図ることができる。すなわち、問題解決に関わる多様な価値や知識を代表する集団の連合体を非ヒエラルキー的に構成することができる。そして、非ヒエラルキー構造の下では、昇進や差別的な報酬のようなヒエラルキー的シンボルは必要なくなる<sup>25)</sup>。

テーヤーによれば、ヒエラルキーは根本的に支配システム、抑圧システムである。彼によると、ヒエラルキーはリーダーが命令し、他の人々はそれに服従する一人支配システムであり、人が人を踏みにじる命令——服従、支配——被支配、抑圧——被抑圧システムである<sup>26)</sup>。支配——被支配関係は勝利者と敗北者との関係になる。ヒエラルキーでは一人の勝利は残りの人々の敗北になる。このような勝敗状況は疎外を助長する。また、勝敗状況と疎外は競争を助長する。さらに競争はヒエラルキーを強化し、疎外を増大させる連鎖反応を起こす。つまり、競争、ヒエラルキー、疎外は密接に関係しあって、互いに助長しあうのだ。

したがって、テーヤーによれば、協働的な社会関係と人間らしい生活を営むのに障害になるヒエラルキーは打破すべきである。ヒエラルキーによって生じた諸問題は、ヒエラルキーを打破することによってしか解決の道はない。ヒエラルキーかアナーキーかという二者択一でなく、その第三のオルターナティブを導入すべきである。それは、誰をも抑圧したり、支配したりすることのない非ヒエラルキー的・小集団的プロセスを通して共同の意志を形成する仕組みである。

そのためには、まず、第一に、組織社会を多くのインタラクティブな小規模集団で構成しなければならない。これらの集団はオープンであり、相互信頼・緊密な対人関係が中心をなしている。集団間の連携は、メンバーの重複性(multiple overlapping)、境界横断的プロセス(trans-organization processes)などによって非ヒエラルキー的に形成される。

第二に、集団と組織の境界は曖昧で、流動的で、可動的で、かつ適応的でなければならない。管理者と下級職員、生産者と消費者、行政専門家と市民との地位の差や境界をなくすべきである。

第三に、問題解決ないし意思決定は集団内、あるいは集団の共同のプロセスを通じてなすべきであり、そのプロセスをオープンにし、誰でも参加するようにしなければならない。社会的決定からインパクトを受けている人々はその決定プロセスのメンバーにならない。誰も自分の価値を人に強要してはならない。コンフリクトが発生すると、これを隠したり、無視したりするのではなく、コミュニケーションを通して合意を形成し、その解決の道を探さなければならないのである。

第四に、組織内の伝統的な昇進の概念はなくすべきである。誰がどのポストで仕事をやるかは集団的な合意を通じて解決すべきである。ヒエラルキーは、効果的な上司——部下の相互作用のために必要であるとみなして社会的距離を維持するように求めてきたが、将

来はその社会的距離はなくすべきである<sup>27)</sup>。

第五に、組織内、そして組織間における報酬を均等化ないし同一化しなければならない。報酬差の解消はヒエラルキー概念の解消、自己実現的な人間観の導入によって可能である。自己実現的な人間観によると、仕事はしなければならない義務でなく、自分が欲しいので自発的に喜んでやる。したがって、仕事と報酬とは分離して考えられるし、人々の報酬を均等化するロジックも成り立つのである。

テーヤーによれば、この非ヒエラルキー化、共同化の原理は国家を始め、全ての社会的構造に区別なしに適用すべきである。また、この新しい処方箋は政治、経済、文化の諸領域にも適用すべきである。

まず、政治理論では、ヒエラルキーの不可避性を捨てて、権限の集中でなく、一般の人々にエンパワーメントする権限の分有を図るべきである。これまで、ヒエラルキー組織では、人々の力を剥奪し、リーダーに権限を集中し、効率を図ろうとした。これとは逆に、エンパワーメントの程度が大きければ大きいほど、意思決定のプロセスはむしろ効率化されるという新しい処方箋を唱えるべきである。

第二に、経済理論では、生産より生活の質を向上させるような分配に力点を置くべきである。これによって、協同的・集团的・非ヒエラルキー的な社会過程を通じて全世界的な分配の経済を構築すべきである。

第三に、文化理論では、人間の存在自体を尊重し、外在的な成功・失敗という観念を排除すべきである。財産権よりも人権を、技術よりも人間の必要を、競争よりも協力を、暴力よりも性愛を、秘密よりも公開を、生産者よりも消費者を、そして、社会的形式よりも個人的表現をより重んじるべきである。

さらに、テーヤーはヒエラルキーという枠組みに囚われている従来の組織学者は、真の組織理論を研究してこなかったと酷評を加える<sup>28)</sup>。とはいえ、テーヤーが描いているのは伝統的な社会主義ではない。なぜかといえば、社会主義のもとではヒエラルキー的な構造があるからである<sup>29)</sup>。彼が描いているのは、「ノン・ヒエラルキー社会」なのだ。

#### 4. 官僚制論の変遷とネットワーク組織

これまで、社会学的パースペクティブから組織を研究する組織社会学の知的伝統<sup>30)</sup>にしたがって、官僚制の理念型、その消極的な修正論、さらに積極的な修正論の流れを探ってきた。組織社会学の伝統における理念型は官僚制組織であり、同組織は純粹技術的に効率的かつ合理的である。ところが、この官僚制のもとでも予期も、予想もできなかった逆機能が生じる。官僚制の逆機能論者は組織の目的達成に機能的もしくは逆機能的なのか、否かを探った。言い換えれば、官僚制の逆機能論者はシステムの統合からみた場合の機能もしくは逆機能の問題を明らかにしようとした。このように考えると、逆機能論者の議論も、組織の目的志向的活動にその重点が向けられていることが分かる。とはいえ、全ての議論

が合目的的活動に還元されると断言できるわけではない。例えば、ブラウは進行中の対人関係などの状況が異なると、異なる組織の構造が必要であることを論じた。彼の主張はある面では人間関係論者のそれと似ている。つまり、彼は「非定形的な組織と呼ばれている非定形的な関係の網と一連の非公式的な慣行」の中に現れる一定の型を持った期待と規範、そして、社会関係ネットワークの全てが公式課業の達成に役立つとはいえないが、組織上の目的達成を促進することがよくある」ことを力説した<sup>31)</sup>。しかし、ブラウは個々人の満足や動機づけなどより、むしろその構造的な側面の分析に焦点をあわせていたといえる。

このような流れに対してラディカルな修正を迫ったのは「反官僚制論」である。ベニス は基本的に行動科学的な立場にあり、彼の関心は主に組織の構造を従来のヒエラルキー構造から「有機的適応構造」へ計画的に変革させることへ関心を向けた。にもかかわらず、彼の「有機的適応構造」には次の点から考えると、ネットワーク組織のいくつかの特徴<sup>32)</sup>を帯びていると思われる。つまり、彼は組織におけるメンバー同士の信頼、合意、自由なコミュニケーションなどを重んじる人間中心的システム<sup>33)</sup>を想定した。また、彼は自律性が最大限に保障されている専門家同士のコラボレーションを考えた。そして、彼は経営者ないしリーダーを管理者あるいは支配者でなく、様々なプロジェクトを調整するコーディネーターとして考えた。したがって、彼は構造の変革にその重点をおいてはいるものの、組織における人間同士の了解を求めるコミュニケーション的合理性をかなり考慮していたと判断される。

次に、ホワイトはタイトに境界づけられた組織を批判しながら、そのオルターナティブとして、組織のメンバーばかりでなく、外の顧客をもピアとして結ぶオープン・システムを考えた。そこで、彼は従来の境界づけられたアイデンティティからコミュニティ中心のアイデンティティないし集団志向のアイデンティティへの転換を唱えた。その方法として、彼は組織の構造を流動化し、オープン化し、行政と市民との真のパートナーシップ関係を築くことを提示した。

そして、ヒエラルキーの原理の打破を主張しながらコラボレーションや分かちあいの関係を重んじるインタラクティブな小集団からなる「ノン・ヒエラルキー社会」を描いたのは、テューラーである。彼が想定しているこれらの集団はオープンになっており、メンバーの出入りが自由ばかりでなく、重複的な参加が一般的なので、その境界は曖昧である。それゆえ、これらの集団の中で、ある者が命令し、他の多くの人々はそれに服従する上下関係でなく、互いにコミュニケーションを通じて合意を形成していくピアないしパートナー関係が行われている。その中では、人々の力を剥奪し、リーダーもしくは管理者に権限を集中するのではなく、一般の人々にエンパワーメントが与えられる。

一方、ベニスやホワイトらの議論を踏まえてアドホクラシーを主張する一連の学者がいる。『オックスフォード英語辞典』によれば、アドホクラシーとは、「特にこの目的について、あるいは特別目的のための」<sup>34)</sup> という意味の「アド・ホック」(ad hoc)と、「権力・統治」<sup>35)</sup>

を意味する「クラシー」(-cracy)という名詞連結形を結び付けた合成語である。アドホクラシーの一般的なものは、タスクフォースとかプロジェクトチームとして運営されている。これはベニスの「有機的適応構造」と似ている。したがって、アドホクラシーになると、ヒエラルキーの原理は緩み、上下の権限関係、コミュニケーション、意思決定の方法が変わる。つまり、権限による支配ではなく、能力による支配になる。組織の構造は解決すべき問題を中心に生まれ、その問題の解決に一番有能な人がリーダーになる。そのチームは問題の発生・変化にしたがって変わる。組織の参加者たちの創造力を思う存分発揮するように規則や制限などを最小限にし、全ての意思決定は公開し、情報は共有する。そして、アドホクラシーになると、組織のメンバーの移動が盛んになり、組織の境界は曖昧になる。組織は絶えず再組織化される。絶え間なく再生と衰退が起こる。

ちなみに、ある学者は、官僚制からアドホクラシーへの移行を説く<sup>36)</sup>。他の学者は官僚制とアドホクラシーの平和共存を説く<sup>37)</sup>。それでは、アドホクラシーは官僚制にとって代わるのであろうか。問題を中心に形成され、変化するアドホクラシーのチームや委員会は、必ずしも官僚制にとって代わるものではないが、「激動の場」になっている現代の環境にうまく適応し、効率的な組織運営、特に効率的なプロジェクトの運営のためにはアドホクラシー的な組織運営は今後増えていくに違いないと考えられる。

ここで一つ指摘しておきたいのは、アドホクラシーが直ちに「ネットワーク組織」になるわけではないことである。マローンとロックアート(Malone, T. W. and J. F. Rockart)は、情報テクノロジーによって従来のヒエラルキー構造は崩れ去り、その代わりに「調整集約的な構造」が出現しつつあると主張しながら、ネットワーク組織がアドホクラシー型構造を帯びる<sup>38)</sup>であろうと論じている。確かにMIT報告書も説いているように<sup>39)</sup>、アドホクラシーがネットワーク組織を生み出す源泉になるかも知れない。しかし、アドホクラシーとネットワーク組織は、ともに非ヒエラルキー構造を持ち、組織の境界も曖昧になるものの、次のように厳密には異なるといえる。

- ①アドホクラシーは特別の目的を達成するために、限られた期間にかけて設けられる一時的な組織である。それに対してネットワーク組織は、必ずしも特別な目的を持つとはいえないし、必ずしも非日常的な目的を達成するための組織であるともいえない。もちろん、ネットワーク組織の中には、特別かつ一時的に設けられたものもある。しかし、ネットワーク組織はアドホクラシーより日常的な組織目的を持ち、より長く続く傾向がある。
- ②アドホクラシーは、本組織(本社あるいは行政官庁など)がつくった受身的な組織であり、明確なチーム・リーダーがいる。ネットワーク組織にも、本組織がつくった受身的なネットワークがないとはいえないが、ほとんどは自己組織的な特性を持つ能動的な組織であり、リーダーは多頭的である場合が多い。
- ③アドホクラシーは、必ずしも蜘蛛の巣のように連結されているとはいいがたいが、ネ

ネットワーク組織は必ずメンバーとメンバー、組織と組織とが蜘蛛の巣のように連結を成してネットワーク・シナジーを創造する。

- ④アドホクラシーは比較的規模が小さいのが一般的である。しかし、ネットワーク組織は友人とのネットワーク、地域的なネットワークから、全国を結ぶネットワーク、さらに全世界を結ぶネットワークまで様々であり、より幅広い範囲にまで広がる。

要するに、理想型の官僚制からその逆機能論へ、そして反官僚制論へなるにしたがって組織の目的活動ばかりではなく、組織のメンバーのコミュニケーション的行為も重要視されつつある。本稿では、これは他ならぬ目的活動的組織論からコミュニケーション的組織論への転換<sup>40)</sup>の兆しであると解釈したい。

## 注

- 1) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie*, vierte, neu herausgegebene Auflage, besorgt von Johannes Wincklemann, Kapitel IX. Soziologie der Herrschaft(S. 541-632), 1956(世良晃志郎訳『支配の社会学(I)』経済と社会第二部第九章一節一四節(I)、創文社、1960、117頁)。
- 2) 片岡寛光『行政国家』早稲田大学出版部、1983、6頁。
- 3) G. Burrell and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*, London: Heinemann, 1979 (鎌田伸一ほか訳『組織理論のパラダイム』千倉書房、1986、257頁); P. M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956(阿利莫二訳『現代社会の官僚制』岩波書店、1958)。
- 4) Max Weber, *ibid.*, 邦訳、34、103-106頁。
- 5) Claude S. George, Jr., *The History of Management Thought*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1968(菅谷重平訳『経営思想史』同文館、1971、15-16頁)。
- 6) 上掲邦訳、16-18頁。
- 7) 上掲邦訳、23-49頁。
- 8) Max Weber, *ibid.*, 邦訳(I)、154-286頁。
- 9) 伝統的支配とは「昔から妥当してきた伝統の神聖性と、これらの伝統によって権威を与えられた者の正統性とに対する、日常的信仰にもとづいた」[Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie*, vierte, neu herausgegebene Auflage, besorgt von Johannes Wincklemann, erster Teil, Kapitel III, IV(S. 122-180), 1956(世良晃志郎訳『支配の諸類型』経済と社会第一部第三章第四章、創文社、1970、10頁)]支配のことをいう。その「支配団体は共同社会関係であり、命令者はヘル(Herr)であり、服従者は臣民であり、行政幹部はしもべである」(Max Weber『支配の社会学(I)』39頁)。一方、カリスマ的支配は、「ある人と彼によって啓示され、あるいは作られた諸秩序と神聖性・または英雄的力・または模範性に対する非日常的な帰依にもとづいた」(Max Weber『支配の諸類型』10頁)支配である。最も純粋なタイプは「予言者・軍事的英雄・偉大なデマゴグの支配」である。そのとき「命令者の型は指導者であり、服従者の型は帰依者」である。服従者は指導者がもつ法律上の地位とか伝統的な権威のゆえに服従するのではない。もっぱら指導者個人に対する個人的・非日常的資質のゆえに、服従する

のである。それゆえ、指導者の「カリスマが証によって実証される間だけ、服従が捧げられる」(Max Weber『支配の社会学(I)』47-56頁)。

- 10) Max Weber『支配の社会学(I)』60-63頁。
- 11) 上掲邦訳、115頁。
- 12) その他、官僚制的統制の強化機構を示し、それを官僚制的悪循環と呼んでいるクロジエ(Crozier, M., 1964)、規則の適用の際に常に残存する裁量の余地は、妥当している社会的価値観念と政治的価値観念にしたがって満たされるのであって、組織目標に関して必然的に合理的に満たされるのではないと指摘しているベンディクス(Bendix, R., 1947)、そして、マートンと非常に類似したモデルを提起したデュービン(Dubin, 1949)などもいる。
- 13) R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York: The Free Press, 1949, 1957(森東吾ほか三人訳『社会理論と社会構造』みすず書房、1961、179-189頁)。
- 14) 上掲邦訳、181-183頁。
- 15) James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958(土屋守章 訳『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社、1977、68-71頁)。
- 16) Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: The Free of Glencoe, Inc., 1955(岡本秀昭ほか訳編『産業における官僚制』ダイヤモンド社、1963、239-255頁)。
- 17) 模擬官僚制には規則が「経営管理者によって強制実施されることもないし、また、労働者によって遵守されることもない」。その代わりにこの規則の共同の侵害または回避に関する参加者のインフォーマルな了解が形成される。そういうわけで、両集団間にはコンフリクトはほとんど起こらない。これに対して、代表的官僚制には、この諸規則が「経営管理者によって実施されるし、労働者によって遵守される」。諸規則は両集団のインフォーマルな了解、相互参加、労働者および経営管理者の教育などによって支持される。それゆえ、両集団間には少しはコンフリクトが生じるが、それが表面化することは少ない。そして、懲罰官僚制は諸規則は経営管理者もしくは労働者のいずれか一方により強制的に実施され、他方によって回避される。そこで両集団の間には比較的強いコンフリクトと緊張が形成される。諸規則は懲罰によって強制的に実施される。これに関しては両集団のいずれか一方の集団のインフォーマルな了解によって支持される(同訳)。
- 18) P. M. Blau, "Co-operation and Competition in a Bureaucracy," *American Journal of Sociology*, Vol. 59, No. 6. 1954. pp. 530-535; P. M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago: The University of Chicago Press, 1955; P. M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956(阿利莫二訳『現代社会の官僚制』岩波書店、1958、第三章(42-73頁)。
- 19) ベニスは一時性を非常に強調し、一時的システム、柔軟な組織構造、自由の構造、または一時構造という言葉も使っている[W. G. Bennis, "Organizational Developments and the Fate of Bureaucracy," *Industrial Management Review*, Vol. 7, No. 2, Spring 1966, pp. 52, 54; W. G. Bennis, *Changing Organizations*, McGraw-Hill, Inc., 1966(幸田一男訳『組織の変革』産業能率短期大学出版部、1968、17, 18, 20頁; W. G. Bennis, "Organizations of the Future," Walter E. Nately ed., *Classics of Organizational Behavior*, Illinois: Moore Publishing Company, Inc., 1978. pp. 287, 288; W. G. Bennis and Philip E. Slater, *The Temporary Society*, New York, Evanston and London: Harrer & Row, Publishers, 1968(佐藤慶幸訳『流動化社会』ダイヤモンド社、1970、107-110, 141-179頁)]。

- 20) W. G. Bennis & P. E. Slater, *ibid.*, 邦訳、78, 107頁; W. G. Bennis, 1978, p. 287; W. G. Bennis, "Organizational Developments and the Fate of Bureaucracy," *Industrial Management Review*, Vol. 7, No. 2, Spring 1966, p. 52; W. G. Bennis, *Changing Organizations*, McGraw-Hill, Inc., 1966(幸田一男訳『組織の変革』産業能率短期大学出版部、1968、18頁)。
- 21) W. G. Bennis & P. E. Slater, *ibid.*, 邦訳、107頁。
- 22) 上掲邦訳、107頁。
- 23) Orion White Jr., "The Dialectical Organization," *Public Administration Review*, Vol. 29, No. 1, Jan/Feb. 1969, pp. 32-42; Orion White Jr., Book Review and Notes, "Organizing Men and Power," *The American Political Science Review*, Vol. lxxiii. No. 3. September 1969, p. 948f.
- 24) Frederick C. Thayer, *An End to Hierarchy! An End to Competition!*, 1973.
- 25) このようなテーヤーの議論は非現実的かつ実現可能性がない理想論にすぎないという批判に対して、彼は自分は政府関係機関の中で24年間勤めた経験に基づいて議論しており、非現実的かつ実現不可能である理論とは実はヒエラルキーや競争に基づいたものである、と反駁している(Thayer, 1973, p. ixf)。
- 26) テーヤーは、疎外を近代社会の所産であるという人々の意見を批判し、それは産業化や技術が進んだ近代社会の特有なものでなく、全歴史を通じてヒエラルキーがあるところでは存在してきたと、力説している。また、民主主義とはヒエラルキーに基づいているので、それ自体に、本来的に疎外問題を潜んでいる、と述べている(*ibid.*, pp. 46, 52f, 59-63)。
- 27) *ibid.*, p. 182.
- 28) *ibid.*, p. 117f.
- 29) *ibid.*, p. 192.
- 30) 組織社会学の知的伝統には、ウェーバー(Weber, M.)によって築かれた基礎の上に立ち立てられている官僚制論と、コント(Comte, A.)、スペンサー(Spenser, H.)、デュルケーム(Durkheim, E.)などから始まり、パーソンズ(Parsons, T.)やルーマン(Luhmann, N.)などにつながる社会システム論とがある。このうち、本稿では、前者の流れを中心に論じたものである。
- 31) P. M. Blau, *ibid.*, 1956, 邦訳、54-60頁。
- 32) ネットワークのもっとも重要な側面は自律性、目的・価値の共有・共感、分権性であり、ネットワークが創造的なネットワークとなり、より生き生きとしたものとなるための望ましい条件にはオープン性、メンバーの重複性、組織の余裕などがある。具体的な内容は拙稿「ヒエラルキー組織論批判とそのオルターナティブ」島根県立大学『総合政策論集』第2号(2001年9月)を参照していただきたい。
- 33) W. G. Bennis & P. E. Slater, *ibid.*, 邦訳、7-9頁。
- 34) *The Oxford English Dictionary, Second Edition*, Vol. I, Oxford: Clarendon Press, 1989. p. 152.
- 35) *ibid.* Vol. III. p. 1102.
- 36) Alvin Toffler, *Future Shock*, New York: Random House, Inc., 1970(徳山次郎訳『未来の衝撃』実業之日本社、162頁)。
- 37) Robert H. Waterman Jr., *Adhocracy*, The Sagalyn Literary Agency, 1990(平野勇夫訳『アドホクラシー』TBSブリタニカ、1990、邦訳、37-38頁)。
- 38) Thomas W. Malone and John F. Rockart, "Computers, Networks and Corporation," *Scientific*

*American*, September 1991(望月宏訳「ネットワーク新時代の企業」『日経サイエンス』第21巻第11号、1991. 11. 1. 114-123頁)。

39) Michael S. Scott Morton, ed., *Information Technology and Organizational Transformation*, Oxford University Press, Inc., 1991(宮川公男ほか監訳『情報技術と企業変革』HUJITSU BOOKS、1992)。

40) 目的活動的組織論からコミュニケーション的組織論への転換に関しては、前掲拙稿を参照していただきたい。

**キーワード** 官僚制 官僚制の逆機能論 反官僚制論 目的活動的組織論 コミュニケーション的組織論 アドホクラシー ネットワーク組織

(Yonggwon PARK)