

2

地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究

(副論文)

【 副 論 文 】

— 参考論文集および参考資料集 —

第 I 部 参考論文集

「第 I 部 参考論文集」は、「主論文」の作成にあたり、本文中に何等かの形で直接・間接的に引用した著書や論文以外の、自分の論文の中から、とくにテーマに関連があると思われるものを編集したものである。とりわけいくつかの共同研究への参加体験は、「行政組織と職員意識の現状と課題」について知る上で、私にとって極めて有難く、ここには是非その成果の一部を挙げておかねばならない。こうした共同研究への大変貴重な参加機会が与えられなかったら、おそらく本文の問題意識もまた醸成されてはいなかったからである。本論文では直接触れていないが、このような実践的・体験的・事例的な参加（参与観察）過程で、極めて有難い有意義な知見や情報や意欲を得ることができたと確信している。それゆえ、本論文の理解を深めるために、傍証的な参考論文集として編纂したものである。

目 次 構 成

1 問題意識の形成

①「権威ヒエラルヒーと存在証明」『東洋大学大学院紀要』11、1974。……………1

②「組織・集団と社会」坂田義教編『現代への社会学的視点』法律文化社、1985。……………15

2 参加的事例研究

1) 埼玉県宮代町役場の事例

③「組織変革のための一実証的研究—職階制なき宮代町役場の事例—」『東洋大学大学院紀要』12、1975。……………32

④「地方自治体における中間管理職なき組織の試み—宮代町役場の実態調査に基づく社会学的考察—」『自治研究』52-9、1976。……………53

⑤「課長なき組織と係長の職位—埼玉県宮代町役場—」『地方自治職員研修』10-5、1977。……………62

⑥「行政集団におけるリーダーシップの事例研究」『東洋大学大学院紀要』14、1978。……………	69
2) 新潟県弥彦村役場の事例	
⑦「地方自治体における行政課題の変化と行政組織の変革—新潟県西蒲原郡弥彦村役場におけるアクション・リサーチ」(上)『東洋大学社会学研究所年報』XI、1979。……………	82
⑧「同」(中)前掲年報Ⅷ、1981。……………	109
⑨「同」(下)前掲年報ⅩⅢ、1982。……………	131
3 数量的調査研究	
⑩「行政職員の意識分析」田村健二他「昭和58年度・新潟県東頸城郡における老人自殺の調査研究(その1)」に所収『東洋大学社会学部紀要』22-7、1985。……………	157
⑪「地方自治体組織に関する調査研究」『職場集団と労働意識』昭和59年度・科学研究費補助金(総合研究A)研究成果報告書、1985。……………	207
⑫『自治体における行政官僚制組織の実証的研究』昭和63・64年度科学研究費補助金(一般研究C)研究成果報告書、1990。……………	266
4 職員研修の成果	
⑬「地域社会と開かれた行政組織」『昭和59年度管理職候補者研修(I)「行政課題研究」論文集』特別区職員研修所、1985。……………	357
5 コミュニティ活動組織づくりへの参加	
⑭「コミュニティ活動と行政をつなげるもの」『コミュニティ活動推進調査—東京都板橋区—』(財)日本地域開発センター、1988。……………	399
⑮「出張所・職員の対応と今後のあり方」『板橋区コミュニティ推進調査報告書』(財)日本地域開発センター、1989。……………	492
⑯『コミュニティ活動の推進に向けて』東京都板橋区区民部、1988。……………	551

第Ⅱ部 参考資料集

「第Ⅱ部 参考資料集」は、「主論文」の作成にあたり、本文中に引用・参考にしてきた地方行政組織変革に関する歴史的・実践的・事例的な諸文献を編集したものである。と

くに、「国家レベルにおける行政改革（臨調答申）」「自治体レベルにおける組織活性化施策」「まちづくり・コミュニティ組織づくりの先進的事例」「これからの自治体職員像」などを中心に掲載している。その一部は本文中にも引用しているが、なおもう少し全文を載せておいたほうがよいのではないかと思われるものをここに集めている。

目次構成

1 国家レベルにおける行政改革

- ①「まちづくり・地方自治制度年表」『地方自治職員研修』22-1、
公務職員研修協会、1989。…………… 585
- ②「行政改革の推進について」（1977年12月23日 閣議決定）
『ジュリスト』No. 661、有斐閣、1978。……………591
- ③「行政改革に関する第三次答申（全文）基本答申」（1982年7月30日）
『臨調・「行革」問題 資料集〈基本答申全文収録〉』学習の友社、1982。……639
- ④「行政改革に関する第一次答申（全文）」（1981年7月10日）同上雑誌。606
- ⑤「行政改革に関する第二次答申（全文）許認可提言」（1982年2月10日）、
同上雑誌。……………597
- ⑥緒方勇一郎「省庁組織の整理・再編合理化」磯村英一＝監修 坂田期雄＝編集
『臨調答申と自治体—どう読み、どう取り組むか—』地方の時代／実践シリー
ズ9、ぎょうせい、1983。……………651
- ⑦「地方行革大綱関連資料（自治省）」宮本憲一・室井力監修『地方行革の底流
を読む』自治体研究社、1985。……………652

2 自治体レベルにおける組織活性化施策

- ⑧「間接民主制と住民の直接参加制度」坂田期雄著『地方自治・その実態と進路』
明日の地方自治1、ぎょうせい、1983。……………681
- ⑨「神奈川県における組織活性化の課題と方策—組織活性化に関する研究報告書
（抄録）—」神奈川県公務研修所、昭和54年8月。……………686
- ⑩「習志野市地域担当制について」習志野市総務部広報課。……………706
- ⑪「習志野市の地域担当制と地域会議」『新しいまちづくり考』日本建築学会関
東支部、昭和60年10月1日。……………709

- ⑫川端幸雄「市民参加による予算編成—習志野市の実際—地域担当制の上に立って—」磯村英一＝監修 坂田期雄＝編集『自治体の経営診断—効率化・減量経営の積極策—』地方の時代／実践シリーズ8、ぎょうせい、1983。……………746
- ⑬古農文雄「組織の活性化と組織機構改革の進め方」前掲書。……………740
- ⑭吉田民雄「行政組織の病理と組織革新」前掲書。……………734
- ⑮伊東良成「組織の相互応援体制と流動体制」前掲書。……………728
- ⑯渡辺耕造「課相互間で応援体制、流動体制を—太田市の試み—」前掲書。……………725
- ⑰丸山高満「マトリックス組織の導入—岡山県の試み—」前掲書。……………720
- 3 まちづくり・コミュニティ組織づくりの先進的事例
- ⑱寄本勝美「コミュニティの開発と市民参加—アメリカ・ピッツバーグ市の場合—」『季刊行政管理研究』No. 34、1986。……………748
- ⑲奥田道大「コミュニティ施策の新展開・序—東京都I区の事例を中心として—」『地域開発』286号、(財)日本地域開発センター、1988。……………760
- ⑳和田清美「東京におけるコミュニティ施策—コミュニティ施策に関する自治体調査から—」前掲雑誌。……………775
- ㉑黒沢功「千代田区(東京都):都心型複合公共施設の新しい試み」前掲雑誌。…787
- ㉒中山慶三「台東区(東京都):コミュニティづくりと委員会活動」前掲雑誌。…791
- ㉓山岸隆一「中野区(東京都):新しいコミュニティ施策のあり方—世代間交流施設の試み—」前掲雑誌。……………797
- ㉔坂上順夫「東久留米市(東京都):コミュニティ行政の財団化」前掲雑誌。……802
- ㉕中島信一「府中市(東京都):コミュニティ協議会の事例」前掲雑誌。……………807
- ㉖竹中文博「川西市(兵庫県):コミュニティ委員会づくり」前掲雑誌。……………809
- ㉗堀内秀雄「岸和田市(大阪府):地区市民協議会づくりと関わって」前掲雑誌。815
- ㉘三宅稜威夫「市民文化センター(浦和市)」前掲雑誌。……………822
- ㉙木原勝彬「奈良まちづくりセンター」前掲雑誌。……………825
- ㉚吉原直樹「大阪市地域振興会」前掲雑誌。……………830
- ㉛宮西悠司「神戸市真野地区」前掲雑誌。……………837
- ㉜「住民によるまちづくりシステムを求めて」(社)奈良まちづくりセンター、1987。……………842
- ㉝木原勝彬「まちづくり市民法人の課題—自立のための資金づくり—」『地方自治通信』No. 196、地方自治センター、1986。……………862

4 これからの自治体職員像

③④ 塩原恒文「「専門家集団」としての職員の役割－地方自治の担い手として－」

『ジュリスト増刊総合特集－地方自治の可能性－』No. 19、有斐閣、1980。872

※ なお頁数は、タテ組みの場合に限り、論文の最初の頁を記している。

第 I 部 参考論文集

東洋大学大学院紀要
第11集 抜刷 1974年

「権威ヒエラルヒーと存在証明」

田 中 豊 治

「権威ヒエラルヒーと存在証明」

田 中 豊 治

目 次

1. はじめに
2. 権威ヒエラルヒーの存立構造
——権威の発生契機とその展開過程——
3. 人間における権威への志向性
——内的契機としての存在証明への渴望——

はじめに

<権威とは何か>について問うとき、わたしは一般的な人間にとってとしてよりも、むしろ自己の中に絶えざる再生として表出してくる<権威なるものへの志向性>について考察をすすめてきた。この問いかけは、われわれが社会集団に属し、その巨大組織に組している以上、人間関係の絶対性として、人間の内部にあるものが投射されたものとして捉えられねばならないという問題意識から起発している。従来は集団や組織を有機体として擬人化し、主に近代化・能率化・合理化という面から官僚制とヒエラルヒーの研究がなされてきている。その結果、集団の機能や構造の一般的特性については多くの業績が残されつつあるが、その構成員である一人一人の人間の内面的様相と密着・関連づけて論究されているものは極めて少ないように思われるし、体系化された「権威論」はまだないように思われる。それ故ここでは、社会集団の担い手としてまぎれもなく生きている個々の人間の相剋性を剔出し、もろもろの意志や感情を伴って組織や集団に関わっていく人間性について論述していきたい。これはまた、人間が<何故、他者に権威を認め、これに追従するか>という問いに連関しており、この権威を認めてしまうという内在的契機を解明しない限り、われわれは権力や権威による上下の人間関係を対等な人間関係に転化・確立することはできない。われわれはこれまでに幾度となく既成の権威を否定し、抵抗しながら、次々にまた新しい権威の虜になってきた。いわゆる近代(人)は、神を人間の心から追放し、凡ゆる伝統的外在的権威を拒否して、良識と理性をもつものとしての<個人>に、至上の権威を期待した。そして民主化・自由化・合理化という理念の下で、市民の内的権威による自由な秩序が達成されるものと信じられた。しかしながら、そうはならなかった。それは権威を単にアプリアリな「悪なるもの」と

してのみ把握、きわめて非論理的情緒的に反発してきた故であり、権威なるものを希求する人間の非合理性について過小評価していたためである⁽¹⁾。つまり、一斑からのみ窺って、人間存在のもつもろもろの可能性を含めて問われなかったからである。剰え、それは打ち倒そうとする対象の権威ばかりでなく、同時にわれれ自身の内部にある権威主義的なもの、そのものの超克でなければならなかったのである。

以上の問題意識の下に、この小論の概要を呈示すれば、第2章では、権威の存立構造について、まずその図式化を試み、権威の現象形態と分類、本質、機能などについて一応の定義づけを仮設して置き、次いで、権威の発生契機としての人格の権威から地位の権威へ、さらにその倫理化理念化へといった権威原理のダイナミズムを、幾つかの例証を挙げながら、史の変遷の過程で跛行的に進んでいく。さらに第3章では、これらの権威現象に不可避的に絡み合っている、人間の〈存在証明への希求性〉という内在的契機の究明に主力を注ぎ、この〈権威なるもの〉への渴望と相俟って作出されてくる〈権威ヒエラルヒー〉の構造分析に努めたい。一方それはまた、現代的な社会状況の特質としてある「父なき社会」「権威の崩壊」「アイデンティティーの喪失」などとの問題領域にも跨っているものと思われる。

2. 権威ヒエラルヒーの存立構造

——権威の発生契機とその展開過程——

「権威はそれぞれの種類に従ってあらゆる領域に、あらゆる集団において存在する⁽²⁾」といわれる。政党・国家、会社、組合、学校などの社会集団において、あるいは社長、先生、医者、裁判官などの個人において、われわれはそれらに社会的価値の高いものとして、ある一定の評価を与えている。この評価は、われわれが直接自己の内的価値判断を経て、その優位性を認めたものではなく、単にそのもののマークや、品名、肩書きなどを見、聞いただけで認めたものである。そこには、そのものの事実や実力を知る前に、ただその名前や地位を聞いただけで、その実際以上に恐れ、すぐに承認し服従してしまうという心理構造が存在している。そのとき、われわれがそのものの価値を認めるということは、既に暗黙裡に最高のものとして、あるいは上位者・優越者として、ある一定の力をそれに賦与しているのである。まさにこのような心理的威圧感により、無意識の内に一定の社会的価値を承認させてしまうという「眼に見えぬ影響力」こそ、〈権威〉といわれるものである。

この権威の概念は、自己の判断を他人に任せること、または自己の批判機能を停止して他者の判断によって自己の行動の基礎とするところにその特徴があり、「命令そのものが価値をもつかどうかをみずから詮索することなく、自己の行動の標準としてしまったかのごとく

註：(1) J. Dewey, "Authority and Social Change" 1936, in *Modern Political Thought* ed., by W. Ebenstein, 1954, pp. 546-7.

(2) マッキンバー『政府論』上巻・秋永訳（勁草書房）97頁。

服従者の行為が本質的に経過する」というM・ウェーバーの服従の定義と一致するのである。それゆえにまた、権威への服従は、不承不承嫌々ながらという強制意識も伴わず、また、脅迫や説得、命令という感情も生起せず、従って何等の抵抗や反発もなく合意・納得していくという特性をもっている。いかにしてその権威が造られたかも知らぬし、またあえてそれを問わないだろうし、且つまたその反問も許さないほどに権威とは峻厳なものであるともいえ⁽³⁾る。それは権威が常により高きものであり、自己以上のものであるからである。こうした権威のもつ自律的機能は人間関係の秩序に見えざる作用効力をもっている。この<人間を動かすもの>としての権威が、強制力を伴った権力とともに、社会組織の統制原理として大きな支配力の役割を果たしていることは自明のことである。ここで権威について一応定義づけて置くならば、「被支配者の一般的承認・同意を獲得する影響力⁽⁴⁾」といえるであろう。これはつまり、相手方の心理的な服従心を克ち得、義務を要求しうる能力⁽⁵⁾ということである。そしてある人の行為がある権威で他人の行動を限定したとき、その人は他人に対し、ある影響力を与える関係⁽⁶⁾、すなわち権威関係に立っていると見える。このように権威の本質は、被支配者自身の精神的承認・信頼・尊重を得て、権威者の要求を被支配者の希求、利害、正義感などと即応一致させて、無自覚的にその支配を実現していくことができるものである。それは謂わば、支配者としての<正当性根拠>の信念の裏付けを与える源泉となるものである。このような権威を獲得することにより、ある人間や集団は権威者として、その支配権力を当然のものとして行使するのであり、これまでのすべての人類史はこの権威をめぐる闘争の繰り返しであったときえいえる。

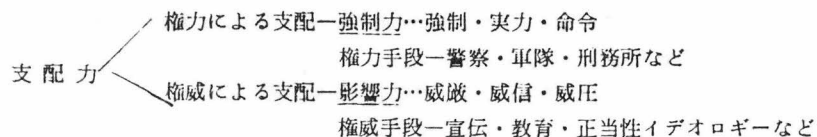
われわれはこの問題にアプローチするために、まず、「あらゆる支配は、その『正当性』への信念をよびおこし、育成しようと、求めてやまない」というウェーバーの『支配の社会

(3) 小口惟一『宗教社会学』（東大学術叢書）166頁。

(4) D. Easton, "The Perception of Authority and Political Change", in Authority, ed., by C.J. Friedrich, 1958, p.178. イーストンは、権威というものを制度成員に付着する性格的なものとしてではなく、二つかあるいはそれ以上の多数、または集団間の一つの権力関係として受け取っている。つまり、権威とは、「われわれが<影響力>と呼ぶことができる関係の一つの型式」をなしているというのである。

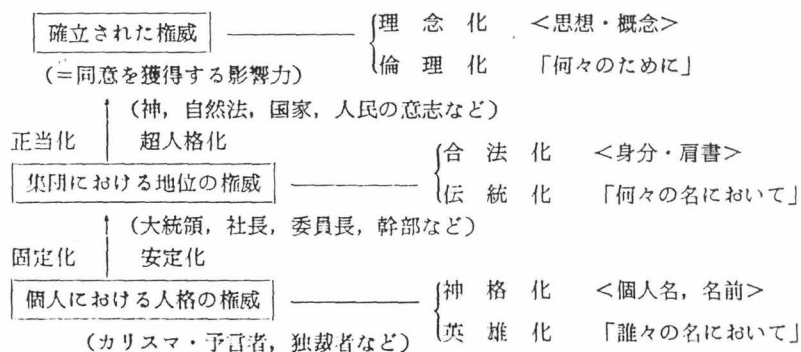
(5) C.W. Hendel, "An Exporation of the Nature of Authority", ditto, ed., Authority, p.19.

(6) D. Easton, op. cit., p.178. 彼は、他人に対し影響を与える権力手段として、縦横(manipulation)、実力(force)、説得(persuasion)および権威(authority)の4つの種類をあげている。(Ibid., pp.179-80.) しかし、縦横、実力、説得は権威そのものではなく、飽く迄権力手段であり、権威は、その権力の正当性根拠を創出するものである。この権力と権威との相違を凶解して呈示すれば以下のように構成できる。



学』から嚮導されながら、以下に敷衍していきたい。われわれは権威の発生契機を、〈個人における人格の権威〉と〈集団における地位の権威〉とに二分した位相で捉え、ウェーバーの「三理念型」のうち、〈カリスマ的支配〉と〈合法的支配〉とを各々に対応させながら、読み取っていきたい。ここで予め、権威ヒエラルヒーの基本構造について、簡略的に整理して図式化すれば、以下の様になるであろう。

〈権威ヒエラルヒーの基本構造〉



さて、権威の発生契機は、極めて個人的な資質の優劣関係からであり、優れた知識や能力、行動力が他者を驚愕させ、恐怖させることによって、やがて尊敬心、信仰の対象へと転化されていく。ウェーバーの言によれば、カリスマ的権威とは、「ある人物およびかれによって啓示されるか制定された秩序のもつ、神聖さとか超人的な力とかあるいは模範的資質への非日常的な帰依にもとづく」⁽⁷⁾ 個人的人格の権威のことである。つまり、あるひとりの人間が英雄的な力や超能力を発揮して大衆の英雄信仰を煽り、呪術的神格的に権威づけ、自己を神そのものにまで高揚させていく。たとえば、ドミティアヌス帝が生きているときに自らを[・]神と呼んだように。そして単なる一人格者を聖化浄化作用することによって、[・]神の意志をもつ地上における代行者として、あるいは神の化身として、絶対的な支配者の権威を確立していくのである。そして「誰々の名において」という個人名で命令や支配が有効性をもつ時、そこに人格の権威を媒介にして権威関係が成立しているといえるのである。

ところで、このようなカリスマ的支配者と帰依者との関係は、常に流動的で不安定なものであり、その日常化・恒常化のために、カリスマは伝統化されるか、また、合法化されるべき

(7) M. ウェーバー『権力と支配』浜島訳(有斐閣)5頁。

(8) M. ウェーバー『支配の社会学Ⅱ』世良訳(創文社版)442頁。

(9) 権力とは、窮極において、「人間が人間を支配する」ことを可能にする目的をもっているが、赤裸々な統制関係では安定した持続性をもちえない。そこに被支配者の納得・承認をうるような「支配の正当性根拠」を提示しなければならない理由があるのである。それは現実に存在している支配の関係や主体を、何か別のもの、何か人間以外のものに移譲させ、「超越的な権威」に依拠させながら統治していく方法である。「われわれは人間に従うよりはむしろ神に従うべきだ」(Bertrand Russell, Authority and the Individual, Nan'un-do's Contemporary Library, p. 87.) という論理がそうであり、これは、被支配者が自己と同等・同格の人間によって支配されているという嫌悪を払拭するために考出されたものであり、こうして、権威は、支配者も被支配者も共に崇拜し従属すべきものとして確立されるのである。

(9) 運命をもっている。純粹に特殊な<人間の権威>の神聖性に対する信仰は、持続的な制度や支配者の地位の制定化によって固定されていく。そして、支配者の地位がその集団内で世襲的・伝統的性格を帯びるに従って、カリスマは事物化される。ここではもはや、ある支配者の後継にカリスマ的資質が存するか否かを問われずに、被支配者によってそのまま承認されてしまうのである。(10) 更にまた、この特殊な地位は永遠化のために法や規則が制定されて合法化され、支配者を中心とした<権威位階制>に組織化されていく。こうして権威の重層構造化が進み、支配者の正当化は何か人間以外のもの、つまり地位・椅(ポスト)に求められていくのである。この地位の権威により、本来なら何等の権威も持ち得ていない人でも、その地位に就任することによって、地位に付随した権限を恰も自己のカリスマ性として行使することができる。そのために今後は、その地位自身の権威付けのため、一定の厳格な儀式、宣誓、就任式などが絶えず反覆されて再確認されるようになる。そして地位そのものがますます神聖化・荘厳化されることにより、その地位に就く者は、事実上、その社会組織の頂点に立つことになるのである。支配者はこのような権威ヒエラルヒーの確立により、自己と大衆との間に距離性があることを認識させ、その相違を教え込み、またその別格性を誇示しようとする。自己を自ら敬称をもって呼ぶことにより、また社会的式典や叙任式の執行者となることにより、更にもろもろの名誉、富、称号などの授け手となることによってである。自己が支配者であることの確認は、天皇よりの認証式、君主よりの戴冠式、国家的行事として神に誓う大統領就任式、委員長の任命式などによってなされる。こうして社会統制の運命的な鉄則としてある「確立された権利」への権威づけの過程が達成されるのである。

さらにこの権利は<合法化>されることによって、揺るぎない権威の源泉を獲得することができる。この合法的支配においては、「法はそれが適用される人々によって、正当として承認されることを通じて正当なものとなる」という信念が生きており、<合法なるがゆえに正しい>とされる限り、支配者は法を遵守し、法を実現することによってその支配を可能にしていく。(11) そこでの被支配者に服従を要求しうる根拠は、まさに<法による支配なるがゆえに正しい>という論理である。しかしながら、この根拠は、ひとたび「では何故に法は正しいのか」と問い返されるならば、忽ちにして、その正当性根拠を失ってしまうという脆弱性をもっている。特に現代社会においては、資本主義社会の発展により、社会的諸価値の配分とくに経済的価値の不平等な配分をますます露骨化させ、その結果、社会秩序の均衡破綻、

(10) 例えば、コンスタンティヌス大帝は、その当時流行していたキリスト教が政治上の目的に利用できる安定勢力であることを見とり、自らキリスト教信者とならないうちから、これを利用している。彼が実際に洗礼を受けたのは、死に臨んでのことであったが、とにかく、こうして彼の後継者たちはいずれもキリスト教信者となり、彼がもっていた“聖なる権威”をそのまま失わないようにしたのである。

(11) Glenn Negley, *Political Authority and Moral Judgement*, Duke Univ. Press, 1965, pp. 13-4.

社会不安の激化、社会成員の異質性の顕在化などを助長し、合法性によるという支配の正当性根拠を崩壊させずにおかなくなってきたのである。そもそも、法は抽象的に存在するのではなく、一定の社会的環境の中で、一定の歴史的担い手によって、一定の成立目的をもって制定されるものである以上、支配手段としての法の本質を隠蔽させ、社会一般に通用する普遍妥当なものとしての権威づけを遂行しなければならないのである。この点、ウェーバーの〈支配の正当性〉は、ただ「正当性意識の表層的部分」を解明したにすぎないといえるのであって、更に、その合法性の信念を裏付け、支配類型を構成する規準となる「正当化の窮極的原理」——即ち権威そのものにまで立ち入って考究していかなければならない。そのような権威の源泉とは、謂わば、「この法は『何々の名において』正しい」とされるものであり、例えば、(1)神、(2)自然法と個人、(3)国家、(4)国民主権などの概念が挙げられる。⁽¹⁴⁾

(1)神——これは、国王や君主の絶対的支配者としての権威が「神意」によって正当化されるとするものである。つまりこの世を支配しているのは神の意志であり、もう一人の体现者が国王であり、彼は神の選び賜うた者であり、従って彼の統治の権威は神々のもっているより広い権威の一部を共有しているという考え方に立っている。自ら「太陽神の代理」であると宣言したのはアウレリアヌスであるが、それからというもの皇帝に反対すれば犯罪であるばかりか、神に背くことになってしまったのである。「神に肖た神に等しい救世主」と仰がれた神聖アウグスティヌス皇帝さえ、『神の国』を著わし、如何に神が偉大であるか、その絶対性を強調したのである。畢竟、神の無限なる威信を高め、神の権威づけに成功すればするほど、その神の子孫であり、神の牧師であり、また、神の代理者である君主が現実的支配の正当性を持つのは当然であるという論理がそこから引き出されてくるからである。ここでの権威の特質は、個人の神格化によってではなく、当初から神という絶対的他者にその源泉を求めており、飽く迄も「正に神の化身としての君主」⁽¹⁵⁾、あるいは「神意の人格化」という点にあるのである。

(2)自然法と個人——近代社会において、人間は、自然的にすべて平等であり、権力、威信、権威そして威厳において同一であり、いかなる人間もなんらの権威、支配、権力を他人にふるいえないとされて、絶対的に自由平等な「個人」として登場してきた。⁽¹⁶⁾「自然と理性に基

(12) 中山政夫『政治権力論』（三和書房）198—9頁。

(13) 吉富重夫『政治的統一の理論』（有斐閣）270頁。

(14) 栗原彬「存在証明の政治社会学へ」『思想』1973. 5. 674 頁参照。

(15) M. ウェーバー・前掲書・498頁。

(16) <自然法>の優位性を主張するロックは、「自然法である理性は、理性にのみ従う全人類に、すべてのひとは平等かつ独立であるから、誰も他人の生命、健康、自由または財産を損傷してはならないと訓えている」（『市民政府論』Ⅱ・6）という。彼は人間を理性的主体としてとらえ、自然状態における自然法の支配者と考えていたのであり、従ってまた彼にとっての最大の権威者とは<自然的個人>そのものであった。

また、「主権は本質的に一般意志のなかにあって、しかも一般意志はけっして代表されえないものである」（『社会契約論』第3編第15章）と想定するルソーは、結局「全体としての人民」に権威の源泉を認め、理性的、絶対的個人の<多数意志による支配即自己支配>として、神話的架空の“人民の合意”にその根拠を求めたのである。

づくならば、人民の相互的同意と協定の上になつたもの、あるいはこれと対立するものはない」とされ、「自然法は人びとの心の表面にかきこまれた神の法である⁽¹⁷⁾」と表明された。神と個人の理性は同一視され、自然における神の法は自然法とされて、それが、自然状態における自然法の支配者としての個人に体现されているとされたのである。この自然的理性的個人こそ、人民（市民）であった。そしてこの人民の代表者は「たんなる道具ではなく、真の権威もしくは命令する権利を賦与された支配者」であり、彼らは人民から由来する〈人民の権威〉を、人民と一体になって、全て人民のために行使するものとされたのである。

(3) 国家——〈国家の命令〉が合法的であるのは、それが善であり、正義であり、あるいは賢明であるからではなく、まさにそれが、*国家が制定した法であるから、とされる。これは至高の存在である国家を超越した道徳律はありえず、国家こそ倫理の唯一の源泉であり⁽¹⁸⁾、〈国家は国家であるがゆえに正しい〉とされる論理である。そして国家意志や国家理性が強調されるに従って、国家が、*争う余地のない権威⁽¹⁹⁾になった場合、国家を前にして、フリードリヒ二世さえ自らを「国家第一の僕婢」と呼ばざるを得なくなったのである。

(4) 国民主権——国民主権を標榜するデモクラシーは、多数の民意(The will of the people)⁽²⁰⁾にこそ窮極的権威の源泉を求めており、この国民の代表者による統治は、*国民のために、*国民の合意によって支配されているとされる。普通・平等・自由・秘密の選挙によって、自己の代表を選出することにより、政治への参加が実現されているとされる。つまり、自ら一票を投じたわれわれの代表者であるが故に、喩えば首相、大統領、議長、委員長、議員などの権威は、その支配者としての優位性が認められているとされるのである⁽²¹⁾

このように権威者は、彼のもつ支配する権利を、誰が何と言おうとそれ自身で絶対的眞実性をもっているという権威ヒエラルヒーの信念体系(Belief Systems)を樹立するため、常に支配客体の側の内心的一致を求めているのである。そして、一切の強制・強要・命令が積極的な服従となり、帰服・承服・悦服に進行し、更に一段と尊敬・崇拜・信仰という心理状況になるよう、絶えざるイメージ形成に努力してきているといえるのである。

(17) 松下圭一『市民政治理論の形成』（岩波書店）169頁。

(18) クロード・ダヴィド『ヒトラーとナチズム』長谷川訳（白水社）83頁。

(19) H. マルクレーゼ『理性と革命—ヘーゲル社会理論の興隆』榎田・中島・向米共訳（岩波書店）194—5頁。

(20) R. M. MacIver, *The Modern State*, 1964, pp. 200-1.

(21) その他にも、多くの権威現象がみられるが、例えば、政党集団における“党の精神”や“党の意志”は、「政党は常に正しい」という論理に立脚し、それ自身が至高善であり、すべての党员にとっての窮極的忠誠は、家族、氏族、民族、階級を越えて、〈政党〉に向けられるべきであるとされる。〈スターリン〉とういひとりの支配者は、自己権力の絶対化と個人崇拜の正当性根拠を、〈社会主義イデオロギー〉という党の思想に求めたのであり、ここでも思想の物神化という権威主義化がみられる。また、ナショナリズム、自由と平等、社会福祉、基本的人権などの概念もこうした範疇で捉えることができる。

3. 人間における権威への志向性

——内的契機としての存在証明への渴望——

権威の存立基礎に被支配者の同意・承認が必要であることは既に述べた通りであるが、ここでは更にその承認の内在的契機、つまり「何故権威を受け入れるのか」という、人間存在にとっての権威の意味について追究していきたい。社会的現象は人間の心的現象の表出したものとしてあり、本論では「権威なるもの」を自己自身の影法師のようなものとして捉え、その心的志向性としてある「いやされない存在証明への渴望」という視座から注目していきたい。

ところで、人間はアプリアリな自己内部の非合理的非理性的な、あるいは空想的な内容や欲求を、外在的対象と「同一化」しようとする衝動をもっており、フロイトは、この同一化を「ある自我の他の自我への同化であり、その結果、この最初の自我はある点で他の自我のようにふるまい、それを模倣し、ある程度それを自己のなかにとり入れる⁽²²⁾」過程であり、「本能の、とりわけ緊密な対象との結合」であるといっている。それはまた、「個人的願望から発する基本的欲求を内部の対象として獲得していく「とり入れ過程」⁽²³⁾ともいうことができる。この同一化過程の源泉となっているある自我、本能、あるいは基本的欲求とは何であろうか。人間は幼少年期に両親や保護者から切り放されたことの「分離の懊悩」—「孤独への恐怖」を無意識下に秘めているものである。この耐えがたい孤独感の淋しき、孤独への不安⁽²⁴⁾というものは、普通の人間にとってそう永く耐え得るものではない。ホップズは、服従の根本的動機を「死の恐怖心」に求めているが、さらに、「深層の、ほとんど意識されない恐怖」⁽²⁵⁾、ここに心の中心となる価値や、何等かの秩序や集団への帰属を情緒的な絆によって、いやされようとする欲求を生み出す源泉があるのではないだろうか。そしてこの無意識下の孤独への恐怖は、社会によって作られ創出されたものである。平凡であることを唯一の資格とする人間は、自己を自らの世界に措定したり、自らの行為の主体として位置づけるという経験をもつことができず、無用・無益・無能にうちひしがれて、アンビヴァレンスなものとしての自己自身を受容できない人間になってしまう。彼にとっては、すべてが平準化・画

22) フロイト『自我論』井村訳（日本教文社版）156—8頁参照。

23) A. ミッチャーリヒ『父親なき社会—社会心理学的思考』小見山訳（新泉社）119頁。子供は社会の場に引き入れられて、様々な感情にぶつかりながら、禁止・拒否・体罰などによって服従、強制に耐えていかねばならない。こうして自己の本能的行動は社会的抑圧によって無意識のうちに形成される。そして今度は、逆に、この潜在的蓄積の過程で“取り入れられたもの”が自己の行動の価値評価となり、内的な強制力として作用するようになる。そのとき、この影響力は、もはや単なる判断の材料・条件としてではなく、基準そのものとなるのである。

24) A. & M. ミッチャーリヒ『喪われた悲哀—フェシズムの精神構造』林・馬場訳（河出書房新社）331頁以下参照。

25) Bertrand Russell, *op. cit.*, p. 97.

一化され、自己の価値基準も崩壊し、自己の存在証明をなす確かなものも喪失してしまっている。その結果、こうした人々は、優勝劣敗、弱肉強食の現実社会にあって、情容赦なく斬り捨てられ、挫折や失敗はさらに蓄積されて劣位感を助長し、やがて自己蔑視・自己卑下といった心理状況にまで追い込まれていく。このとき、抑圧された劣等感を昇華させるため代償的満足を求めて、優越意識の代償行為をなすのが、いわゆる〈同一視の象徴〉(Symbol identification) によってである。その同一視の対象が何であれ、ある一定の心理的統一を達成できるものであれば、それは彼にとって極めて満足すべきものとなる。ここに〈権威なるもの〉を受け入れていく源泉があるのではないかと思われる。そして、その何ものかへの同一化が、確かに人間の存在証明にとって多大な役割を果たしてきているのである。

ここで、冷厳な人間洞察の示唆に富んだE・ホフファーの言葉から引用したい。「人民にプライドを与えれば、かれらは、パンと水だけで生き、かれらの搾取者をたたえ、かれらのために生命さえ投げ出すだろう。自己降伏は、一種の物々交換である。われわれは、人間的尊厳の感覚、われわれの判断、道徳的審美的感覚などを、プライドとの引きかえであげ渡す。もし自由であることにプライドを感じるならば、われわれは自由のために喜んで死ぬ。もし指導者との同一化からプライドを引きだされるなら、われわれは、ナポレオン、ヒトラー、スターリンの前にひれふし、かれらのために喜んで死ぬ。もし苦悩の中に栄光がひそむならば、われわれは、隠れた秘宝のなかに殉教者の運命をさがし求める。⁽²⁶⁾」

このように人間は如何なる社会状況の下にあって、何等かの手段を用いて、自己の存在を確認しようとするものである。プライドと自己満足を感じるために、指導者、聖なる大義、空想された自己に自らを同一化し、名譽、表彰、勲章、位階を勝ち取ることで、自分の価値を証明することに情熱を傾注してきた。如何に恐ろしい艱難辛苦や屈辱であっても、自己存在の価値について、一点の疑念もない場合や、孤立感を意識しないほどに他者との一体感を強くもっている時、われわれは大した苦痛もなく疲弊困憊に耐えることができる。人間は、虚空に自己の存在の意味を問うてしまうことの危険から身を避けるために、夥しい権威ヒエラルヒーを築き、命令の系譜を作り、服従の掟と造反への罰則を作ってきたのである。「よくやった」という神の声を聞きたいがために、また上から意味づけが下されるという、ただその一事のためにすら、ひとはわが命を犠牲にするものであった。有限なる死すべき存在としてあるが故に、自己の依り処としての精神的支柱、生き甲斐、人生目的、絶対真理を、また「窮極的確信」⁽²⁷⁾を希求してきたのである。⁽²⁸⁾そして、その大半において、人々は自己を放棄することにより、はじめてリアルな重みの下から這い出せると信じた。はかない自己にかわ

26 E. ホフファー「情熱的な精神状態」永井訳『政治的人間』（平凡社）36頁。

27 A. ミッチャーリヒ『父親なき社会—社会心理学的思考』前掲書・53頁。

28 H. Arendt, "What was Authority?", ditto, ed., Authority, p. 112.

る恐怖や戦慄に熱狂し、激烈なものに陶酔することにより、自己蔑視をプライドに変質し、自信の欠如を信仰に転じ、罪責感情を独善に変えてきた。『自由からの逃走』⁽²⁹⁾、それは水も漏らさぬ鉄の集団への服従であり、天才的指導者への屈服であり、より高次の概念——⁽³⁰⁾神・歴史・運命・人類・世界などへの一体化であった。たとえそれらすべてが代用品であり、虚妄であり、信仰であり、幻想でしかなかったとしても、＜唯一・絶対・最高＞のものと信じることにより、やっと解放と救済を感じ、そこに存在の意味を見い出そうとしてきたのである。おそらく彼らの多くが、そうした＜権威なるもの＞の高貴さと下劣さ、愛と献身、讃美と加辱が、すべて上辺だけのはかないものでしかないことを知っていたであろう。にも拘らず、人々は存在の確認を求め、自己の生命を賭して殉じられる何ものかを見つけ、ほんの細やかな蹉跎をさえ、正当化してくれる人間を、地位を、言葉を作出してきたのである。人間というものは、良くも悪しくも「誰かのために」存在し、「何かのために」働くということ、つまり何ものかへの奉仕こそが人を支え勇気づけ、その誰かの笑顔や喜び、あるいはその人との関わりが生き甲斐となるものである。また、どんな自由もそれを真に享受し、喜び合う他者が存在しなくては意味をもたないのも事実である。

このように自己の存在証明という内在的欲求にこそ、権威受け入れの契機があったのであり、⁽³¹⁾従ってまた、凡ゆる社会的混乱や不安は、その根柢に、こうした個人の権威なるものの危機感が潜んでいるものである。人々が最もたやすく国家的な政策に統合される時、基本的には、大衆の存在証明感の崩壊とその切実な探求とが重なっている場合が多いのである。

このような地平から＜ヒトラー＞をわれわれの射程内に呼び込んでみると、確かに、彼の

(29) このようにして外からの強制を自己の内面的な権威として受容させた場合、そこに「権力なき権威による支配」が可能になってくる。そのときの人々の性格は——社会的性格 (Social Character) ——社会的条件に適応するうちに「彼がしなければならないことをしたいと欲する」(Erich Fromm, *Escape from Freedom*, N.Y. 1970, pp.310-1, 日高訳 (創元新社) 312-3頁) ようになる特性をもっており、どのような外的権威にもまして、いっそう効果的な支配力をもっているのである。

(30) H. J. Laski, *Authority in the Modern State*, 1918, p.157参照。

ラスキは「宗教を重んじる人は幸福な人である。というのはそれは確かに権威を尊敬するからである」(Ibid., pp.157-8) と言い、宗教的情熱を重視している。確かに＜神＞という観念は現代の神なき時代にあっても、なおかつ魔語とはなっておらず、人間は依然として、魂の救済から離れることができない。このように＜神＞がなおも生き続けている意味は、宗教が「行動の基準を生み、行動の試験の結果として生じるところの善意のみさかしのつかない観念に対して、明確な前後関係を与えてくれる」(Ibid., p.157.) という役割を果たしているからであると思われる。それ故、現代社会における宗教の危機とは、H. アーレントが指摘するように「制度的宗教の教義における信仰の喪失であって、必ずしも“信仰そのもの”の喪失を意味していない」(op. cit., p.112.) のである。

(31) E. H. エリクソン「現代における同一性と根こぎ感」 鑑訳『現代のエスプリーアイデンティティー』129頁参照。

政治情念の中に、当時の大衆自らが渴望していたものの原像が滔々と反映していることを摘出することができる。自らの存在証明の手段を喪失した人々にとって、〈ヒトラー〉によって救われるという幻想は、彼をして半神たらしめ、彼の言動がかもし出す奇妙な靈氣は、崇高なる虚像⁽³²⁾を生み出していった。熾烈な情諸的不安から脱出するために、彼は無であるか、さもなくば、新しい確信を与えてくれる絶対の正義者⁽³³⁾でなければならなかったのである。大衆がこのような被暗示状態にあるとき、〈ヒトラー〉なるものによって与えられる自尊心、生の意味づけ、個人的な誇り、確かな判断、自己の役割と地位は、ますます権威者への依存性を高め、指導者への追従、集団への帰属はますます強化されていく。このような意味において、〈ヒトラー〉がなしたことは、「満たされないドイツ民族に、ひとつの使命感と運命をもっているという感情を教え、与えた」こと、「彼らを説教したからではなく、彼らが求める以上のものを与え、限界を越えて進むことを奨励した」こと、また「人々を騙したのではなく、それは単に、人々が自らを騙すことに力をかしたにすぎない」ということである。そして、自らは単に「神と歴史」⁽³⁴⁾にのみ責任を負うものと誇示され、「諸君は余であり、余は諸君である。そしてわれわれはドイツである」と叫ばれ、「われわれの綱領は二語、即ち『アドルフヒトラー』である」と横溢に演説されるとき、あらゆる人間関係と集団的機能とは直線的に結びつけられる。この時、〈ヒトラー〉のもつ個人的人格はもはやナチス党と一体となり、全ドイツ民族と合体し、超越的な象徴として国家的社会的信仰の対象へととなっていく。また、彼自身大衆と同様、それに脱帽しなければならなくなり、経験の共同性はより繁雑に、より緊密に行われていく。この〈ヒトラー〉との同一化によって、もたらされる感情的な一体意識や連帯感⁽³⁵⁾は、更に権威操作によって培養され、問いかけを許さぬ権威者へと収斂されていくのである。やがて、このプロセスが成就するとき、ヒトラーとの一体意識は盲従とは感じられず、強制は内的命令と同一であり、集団や組織との距離感⁽³⁵⁾は一体感となり、また、ひとりであることの恐怖から解放されて、自己の存在を確認することができるようになるのである。

最後に、これまでの論議を内意しながら、現代的社会状況の特質としてある権威ヒエラル

32) ヘルマン・ラウシュニク『ニヒリズム革命』片岡訳（学芸書林）78-81頁参照。

33) R. カイヨウ『本能—その社会学的考察』野村・中原訳（思索社刊）p. 200-1頁参照。

34) S. J. ウルフ編『ファシズムの本質』斎藤監訳（光文社）56頁。ヒトラー自身、「神」とか「天の摂理」とか「運命」という言葉をしばしば使っており、こうしたものが彼にとっての崇拜の対象であった。特に彼が民族の指導者であり、大衆から畏敬の念を呼びおこすためには、彼自身が、ある強い信仰と強固な意志をもっていなければならないのであり、フロイトがいうように「指導者とは、まさに彼自身が狂信している理念によって、その指導者たる意義をになっている」（『自我論』101頁）ものである。

35) D. リースマン『群衆の顔』（下）岡弘・久能訳（サイマル出版会）656頁。このような権威の内面化が成就した場合、「強制されたことはありません。常に教え導いてくれるのです」と答えるようになり、判断はもはや彼自身の問題ではなくなり、彼を保護してくれる外部の権威の問題に転化されてしまうのである。

ヒーの分散化現象との関連で言及しておきたい。

権威ヒエラルヒーは、「頂点から底辺に至るまで、各地位はそれぞれ一つの上級の権威の下に立ち、一つ下級の権威の上に立つ」という権威の重層的な上下関係によって成立している。現代の官僚化・組織化は、あらゆる集団において、更にこのような傾向を助長しており、余りにも多くの役付き序列がより一層細分化されて作り出されている。この位階秩序の内部における地位は、各々の立場において、明確な〈自己権威〉が与えられてきており、より多くの人々に配分化されている。この権威の分散化とは、謂わば、これまでの支配者が、権威を、ただひとりの指導者かその少数集団にのみ体現し使用していたのに対し、その保有者を被支配者層にも幾分か分配してやり、拡散することによって、準支配者の心理構造を醸成しようとするものである。それはつまり、権威の内面化あるいは心理的合理化過程であるともいえる。権威ヒエラルヒーでは、どんなに低い末端の地位を占めている個人であっても、なおかつ指導者としての地位を与えられ、形式的にも権威者の一人として分類されている。そして更に、下には下がいることを教示されることによって、どうにか安心感を保つことができる。彼は、自己の優越性を示してくれる権威の「破片」を与えられることによって、その大小に拘らず、かなりの自尊心を持っている。この強烈な身分意識は、上からの抑圧と上への卑屈による劣等感を、下への軽蔑と下級者へのシロ寄せによって、昇華するすることができる。彼はある職場のある職務上の幾らかの権限を行使することによって、〈お上〉という権威のもつえらさを体験し、やがてその地位や身分に習性的に自己満足するようになる。そうになると、彼にとって、その権威を充分に行使してみたいという欲求はあるのだが、しかしそれは、ただそう「夢見・そう思うだけ」であって、実際にはその地位への執着だけが問題、ということになるのである。この「権威の意識だけで十分」⁽³⁶⁾という精神構造は、「権威の借用」という陥穽的代替作用へと連結される。これは、何でもかんでも身分を表わすシンボルに自己を絡みつかせ、上層部に同一視することによって、権威を借りてくる方法である。

本来、権威とは、客観的合理性を内容とし、何びとも認めざるをえない事実、人格や仕事、他者との関係の中で、間断ない自己研鑽を通過して、試され、仕上げられ、生まれてくるものであるが、ここでは、肩書や看板、自称や宣言などに権威主義化され、物神化された権威信仰 (Autoritätsglaube) によってしか、自己の存在を証明することができなくなっているのである。

さて、総じて、不鮮明な概念としての「権威ヒエラルヒー」を、専らその原理的側面から、権威現象とそれらを生み出してくる精神構造との相剋性において、根源的に接触しようと思図しながら考察を進めてきたのだが、心的存在としての人間を、どれだけ全体像のうちにつかみとることができたか心許無く、まだまだ論述すべき点は多く残されている。

(社会学研究科 博士課程)

36 丸山真男編「人間と政治—Ⅱ 絶対者の探究と政治」『人間の研究Ⅳ』（有斐閣）149頁。

2. I tried to prepared the three dimensional variables types of urban unit for the analysis of above which consists of the population increase rate, the aged people' ratio and the industrial patter.
3. I have already attempted to make the three dimensional variables nuclear family typing in the former studying review of graduate course of Toyo University. Re-fering to the typing of the above, I can find that the nuclear family types vary as the urban types.
4. I am able to present the twelve types of urban unit which population size is from 30,000 to 50,000 (less than 60,000). I can also show the five types of nuclear fa-mily, that is, junior type, junior middle type, middle type, middle senior type and senior type which are devided from the view point of the age of household chief. These types relate with the every stage of family development. The household of an old solitude is the final stage of family cycle, however, there are extreme differen-ces among the regional characters of it.
5. Pref. Kagoshima shows a typical senior type of nuclear family. Pref. Yamagata, Iwate and Niigata show a typical middle type of nuclear family. These two types are belonging to (7) type of urban unit which indicates backward and population decreasing areas.
6. The aged people's suicide has deep correlation with the nuclear family types of above, particularly with the aged nuclear family types. The first type can be expressed priority of the aged people's solitude household, and second one will be told quasi-linear extended family type.

The Authoritative Hierarchy and Identification

Toyoji Tanaka

My main purpose of this paper is to analyze the correlation between the pheno-menon types of authority and the mental structure of human being which brjngs forth them.

The concept of authority is not made systematically clear yet.

In the first half, I attempt to throw light on its essence, functions and numbers, etc. and to clarify the differences of the authority of individual personality, the st-atus authority of social groups and the authority of moralized ideas (ideologies). Gi-

ving a difinition of authority as "the origine of legitimate basis" of rule principle, I cite and verify four examples, that is, "God", "Natural Law and Person", "Nation" and "The will of the people".

In the latter half, I tried to seek the inner motivations that are inevitably bound to the human desires or instincts. In my case, I defined them as "ceaseless longing for the identification" which identifies ordinarily himself with anything authoritative. Still more, I will follow up a clue of the dynamic organization process of "the Authoritative Hierarchy" from the theoretical point of views.

Studies of "Identity" in Social Welfare

—Second Report—

Research Number 1

—C. K. Case: The Initial Interview in the Family Therapy of a Case Involving a Husband Prone to Drunken Violence—Case Study (6)—

Kenji and Makie Tamura

The client in this family case was a woman whose husband was prone to drunken violence. Ten casework interviews were held and the therapy ended successfully. The present study focusses on the elucidation of the processes of the initial interview. These processes took place in the following order.

1. Impressions and thoughts of the worker in the initial meeting with the client
2. The client's expectations of the worker and explanation of problems
3. The worker's reception thereof and the client's change
4. The client's free self-expression and the worker's acceptance
5. Reintegration of the client's problems and the worker's help
6. The core problem and the worker's help regarding insight
7. The worker's help at the time of termination of the interview

現代への社会学的視点

坂田 義教 編

泉田 渡
坪井 健
穴田 義孝
田中 豊治
井上 圭二
中野 和光
橋本 雅俊

第3章 集団・組織と社会

本章では主として集団・組織現象とそこに生きる人間との相互の関係性について説述する。集団・組織についてわれわれが何かを論じるということはそれ自体、時代社会が、何故、今、新しい集団・組織の理論を必要としているかという問いに出会うことでもある。つまりわれわれは、いわゆる官僚制組織や巨大集団が管理・支配する現代社会において、それに対峙・拮抗しかつ克服する新しいモデルをどこまで見出しうるかという切実な課題に直面している。このような集団・組織に否応なく関与して生きていかざるをえないわれわれ現代人との関係性のあり方は、いかにあり、いかになりつつあり、かつまたいかにあるべきかについて出来る限り考察していきたい。

第1節 個人—集団—組織—環境論の展開

近代市民社会の構成原理 現代的諸情況をどう掴めるか、例えば「組織の時代」「管理社会」「世界の官僚制化」と呼ばれるにいたった歴史的背景について、予め近代市民社会の成立過程から掌握し、新しい問題状況と新しい視点の提示をなしておきたい。現代社会は、あくまでも〈前近代〉の超克としての〈近代〉市民社会成立の延長線上にある。作田啓一は、この市民社会の構成原理として、個人主義、機能代表制、万民平等主義、集団自治制という4つの側面を指摘しているが、ここでは多くの要因のうち集約的に、(1)資本主義の自由競争の原理と(2)市民の個人主義の原理、の2点から検討する。

(1) まず自由競争の原理は、資本主義社会における私利利潤追求のために資本の蓄積と投資を最大限個人に保障する。資本家はより多くの利有財産を確保

するため、より高度な機械技術を導入し機械制大工業を確立、次々に大量生産方式 (mass production system) を採用してきた。かくして工業化と生産力は飛躍的に拡大発展してきた。

自由主義による競争の原点は、結局のところ「laissez-faire, laissez-passe」(為すに任せよ、行くに任せよ)という自由放任主義を強調し、それは「見えざる神の手」(A. スミス)に委ねられ、自然に予定調和されているというオプティミズムに色濃く彩られている。この原理を正当化したイデオロギーがいわゆる社会ダウニズムであり、これはつまり生存競争、適者生存、優勝劣敗あるいは弱肉強食といった生物学的経験法則の社会的適用であった。優性遺伝としての強者だけが生存競争に勝ち残り、生きる資格を与えられるものであった。資本主義は、このように、本質的に競争社会であり、競争の上に成り立つ排他的で冷徹な「力の法則」を容認している¹⁾。従って、個人と個人、企業と企業、国家と国家間の競争力の強化と激化は不可避的・運命的なものであった。こうして資本主義社会はますます高度化、独占集中化されて複雑で巨大な現代国家(国家独占資本主義や社会帝国主義など)を産出、典型的には今日のアメリカ社会にみられる成(爛)熟期を迎えるにいたったといえる。

(2) 次に、ホッブス、ロック、ルソーらによる近代自然法思想は、自然権を中核とする個人主義的原理の主張であった。ホッブスの「万人の万事に対する権利」「万人の万人にする闘争」の承認は、自然状態における個人の主観的権利の全面的解放を意味している。人間的自然 (human nature) は、生まれつき自由・平等な自然権を賦与された個人が契約を通して機械論的に結合されるところに、市民社会を設定したのである。つまり近代人は〈自然人〉〈理性人〉〈市民〉として、「自由・平等・独立した人格者」と想定された。人間は万物の靈長として、神に近い、神にもなれる存在として絶対聖化され、人間の神格化を極限まで推し進めてきた。いわば自然界を支配する万能的人間像として描出されたのである。またそれゆえに、自然界を支配する権利を当然視したり、自

然開発（征服と破壊）を乱用してきたのである。

さらに人間の行動基準は、自己自身の主観的判断に基づく「価値の多神教」（M. ヴェーバー）に求められた。そしてこの絶対的個人原理を前提にしてあらゆる社会関係が成立し、個人主義、個人契約、個人責任などの基本理念が作り出された。また結社、団結、表現の自由なども制度化された。当然のことながら、代理、代表、委任、自治、参加といった民主主義を支える基本概念もこのような個人原理のカテゴリーに属する。資本主義社会における人間は、このように「個人はそれぞれが一人の商人である」という錦の御旗の下に、売買の功利的価値の有無と高低に基づき行動してきたのである。

近代主義の限界

しかし、「個人が自由に競争する」という「神々なき、預言者なき時代」の「神々の深き欲望の闘争」は、やがて様々な内部矛盾を噴出、深刻な対立を露呈する。自由競争の神話は同時に市場の寡占化と経済的不平等を生み出し、貧富の拡大、階級分裂、搾取の問題などを表面化させた。端的に云えば、資本家階級対労働者階級の対立は云うに及ばず、「持てる者（国）と持たざる者（国）」「富める自由と飢える自由」「王様になれる自由と乞食になれる自由」、あるいは象徴的なアメリカのビバリーヒルズとハーレム社会、といった両極分解化を推進してきた。これらの「持ち富みかつ王様になれる自由」と「持たずに飢え乞食になれる自由」のどちらを選択するかは、全く個人の自由意思に、即ち「あなた自身に」任せられたのである。しかしながら、個人的能力と業績主義と競争の激化は、ますます所得の格差や身分の分解化を招来してしまった。このような状況を踏まえて、個人の自由競争時代の「神の手」のバランス作用はもはや有効ではなく、巨大組織と巨大権力の時代における新しいバランス・メカニズムの創出が要求されるようになってきたのである。

大衆社会化情況

産業社会化はテクノロジーの発達により、より高度化・合理化・分業化・機械化および役割分化を進め、他方、人間は複雑な社会組織の中に繰り込まれて埋没し、数量化・部分化・標準化されて

いる。組織集団の大型化・大規模化・巨大化が進めば進むほど、個人的状況はますます無化され、非人格化・非情緒的・一面的・匿名的な存在となる。かつて個人主義の原理で謳歌された個性や個別性の実感や実在性はもはや感じられない。この、個人の不安感・無力感・虚無感に追い込まれた〈近代人〉の限界については、既に「孤独な群衆」（D. リースマン）や「自由からの逃走」（E. フロム）²⁾などで詳しく析出されているところである。大衆は自らの生と死、善と悪の区別さえ分らず、付けられず、また積極的な意味づけも見出せない。諸現象の判断基準はすべてマスコミや他者の作り出すブーム任せである。個人が切実かつマジメになることはなく、あってもすぐに忘れられ、次々にどこか外側から与えられる課題やテーマを追っていかなくてはならない。個人の内発的関心事項はごく少なく、存在の倭小感・味けなさ・絶望感は、自己の空虚と空白を助長するばかりである。

こうして個人主義の原理はアトム化され、バラバラにされて、エゴイズム、ミーイズム、アノミー状況などに転ずる。もはや〈市民〉の内実性は空疎化し、個の実体は完全に希薄化している。個人的利害や権利は巨大な組織集団とのせめぎあいの中で、諸関係の高密度化状況にあって殆んど窒息寸前にある。個人は自立した自由人たりえず、他者とのより緊密な相互依存関係を熟望し、強固な組織集団への同調行動や適応様式を目立ってとるようになった。民主主義もますます名目化・形骸化・空洞化するばかりで、拡散した原子人を再び集約、活性化させるチャンネルは今の所見つかっていない。つまり近代化とは、社会的にいえば、伝統的封建的社会からの個人解放を企図したが、真に自立した個人原理を確立しえないままに、再び組織集団へと指向し、社会全体の全面的・普遍的官僚制化をもたらしつつあるといえる。

何故、今、組織の時代か このような諸情況において、現代社会とはまさに、一方において個人の拡散化・原子化・細分化が進みながら、他方においては組織化・統合化・集中化が同時並行的に進みつつある時代である。つま

り〈個人の原子化〉と〈組織集団の巨大化〉は大衆社会化と官僚社会化とに合せて進展しているといえる。大衆とエリートとの関係も、いわゆる「少数者支配の法則」(ヴェーバー)や「寡頭制の鉄則 (iron law of oligarchy)」(R. ミヘルス⁴⁾)に基づくエリートが、没个性的歯車や孤独地獄の重荷にいつまでも耐えず、そこからの脱出を図ろうとする大衆を管理統制する組織化(=支配の合理化)の問題として理解されている。つまり権力エリートが大衆を集中的・一元的に支配するための官僚制の肥大化現象として浮上してきたのである。このような官僚制は世界的規模で洋の東西、体制の如何を問わず進展し、「まさに形式合理性と実質合理性との矛盾を内部にはらみながら、近代市民社会をつらぬく普遍的合理化過程の必然的所産として生まれたものだ」と云わざるをえない⁵⁾。ソヴェト社会主義国家においても、国家と党が一体化して党官僚機構に牛耳られているという批判は極めて高い。

このように本来、個人や市民や労働者が主体であるはずの社会が、1930年代のファシズムやニューディール、社会主義などの全体主義的原理の登場を契機に〈計画と管理の優位の時代〉へと転換してきた。またそれゆえにこそ、この全面的・抑圧的な管理優先主義や官僚主義の問題が急速にクローズアップされてきたのである。

組織集団の社会学的分析 さてそれでは、このような個人、集団、組織の問題に対し、社会学的分析の焦点はどのように転移してきたのか。少なくとも近代主義者たちは個人を実体概念、分析単位として捉え、個人の社会的行為やその意味理解を中心に、相互作用や社会関係あるいは社会集団論の範疇で分析検討してきた。とりわけドイツ社会学では〈個人—集団〉のスキームでかなり解明されてきたといえる。

その後、個人原理の理念と現実との矛盾対立の進行は、個人優位から集団力学へと変化させた。特に「集団の噴出現象」(A. バーガー)は様々な機能集団の増大と多様化・多元化をもたらし、集団間の対立や異質化がますます激化していった。

人びとは「複数に集団所属(multiple membership)」し、必ずしも一つの準拠集団を見出せず、マージナル・マンとしてあちこちの集団を渡り歩くようになった。

このように複雑多岐化してきた全体社会において、社会集団はさらにその組織的な整序づけ(集団の規則化や社会的拘束のための組織化)を必要とするようになる。そこで集団の組織化、組織の管理化といった〈集団—組織〉レベルでの相関性分析が主流を占めてきた。とりわけ1940年代末からアメリカ社会学を中心に急速に組織分析が抬頭し、50年代には官僚制の実証的研究を通じて大きな成果をあげ(セルズニック、グールドナー、ブラウ、リブセット、クロジエなど)、さらに60年代後半から再び活況を呈し、今日、第二次開花期にあると云われている⁶⁾。

さらに、組織の有効性はそれが直面する状況の安定性・複雑性・確実性などに依存するという基本認識から、環境状況一般との適合関係まで分析の対象に収めるようになった。今日の統合的コンテインジエンシー理論は、組織を分析単位として〈組織—環境〉の位相まで視野に取り入れ、組織の環境適用、組織連関分析、組織間コンフリクト、社会組織論にも重大な関心を向けている。このモデルは、基本的には、環境→コンテキスト→組織の内部特性→組織有効性という論理構造をもつ。さらに、個人、集団、組織、環境という複数の分析単位間の関係性とそれらの相互的な適合性を問題にする。そしてこれまでそれぞれ独立に取り上げられてきたテーマを統合的に分析しようとするものである。このように、社会学的分析の中心は個別単位だけでなく、個人—集団—組織—環境といったマクロな視座からの一連の複眼的なものの見方やアプローチの方法を導入し、より包括的な把握を目指しているといえる。

第2節 個人—集団論

関係的存在としての個人 人間(個人)は本来、生まれながらにして様々な社会関係のネットワークに包まれて生活しており、関係的・社会的存在で

ある。例えば、家族、学校、クラブ、会社などの社会集団において、夫婦、父母、恋人、親子、教師、学生、会員、職員などとして日々営為している。このような社会関係は成員間に一定程度の持続的な相互作用や相互依存関係をもち、直接間接的な接触・交渉によってお互いに影響を及ぼし合っている。まさに社会とは人びと相互間の結びつきであり、「個々人の心的相互作用」(G. シンメル)である。あるいはL. v. ヴォーゼの規定を借りれば、社会関係は「人間の人間に対する行動」であり、「結合もしくは分離のある不安定な状態」であるといえる。

社会的行為

従って、人間の社会的行為は単なる生理的・動物的行動 (behavior) ではなく、「目的を志向した意図的な行動」であり、「有意味的に他者に方向づけられた行為 (action)」である。そして行動から社会的行為への発展には、そこに①複数の行為者の存在、②共通の規範、③相互的交渉の可能性があり、かつまた「他者に対する行為者の期待」または「行為者に対する他者の期待」という「期待」が介在している。つまり行為者は常に有形無形の他者の存在を前提とし、この他者との役割期待 (role expectation) に対応しながら、主観的な意味を附与して行動するものである。人びとはシンボルや言語を媒介に、他人の行為の意味を理解したりまた確認することによって一定の反応を行なう。それゆえ、ある人が社会的行為を行なえば「期待の相補性 (complementarity of expectation) により、他者の社会的行為を誘発し、ここに社会的相互行為 (social interaction) が発生する。そして当事者間での相互的な満足⁷⁾を期待し合う「互酬性 (reciprocity) の規範」(A. グールドナー) 原則に基づき、社会的交換 (social exchange) が行われるということになる。

T. パーソンズによれば、人間の行為の特徴は、①目的・目標あるいはなんらかの予期された事態の達成に向っていること、②特定の状況内で発生していること、③規範によって規定されていること、④動機づけのエネルギーを消費していること、であると説明される。つまり人間の行為は、ある特定の環境状

況や社会規範に規定されつつも、自らの内的エネルギーやモチベーションを動員し、自己の目的・目標・願望の要求性向 (need-disposition) を充足せんとし、もろもろの他者に働きかけているのである。また、ヴェーバーは社会的行為を動機の視点から分析し、①目的合理的行為 (自己の目的達成のために合理的手段を行使すること)、②価値合理的行為 (自己の絶対的に固有な価値を信じて)、③感情的行為 (感情や情緒に左右されること)、④伝統的行為 (慣習や伝統的なものに従うこと)、の4類型に分けている。

社会集団

諸個人間の相互行為の結果として、社会関係が形成される。ギディングスは、この相互的接触から社会的結合へといたる過程を、「接触→模倣→類似性→同類意識→結合」と論述し、ウイゼは、「接近→適応→同化→融合」の4つの過程を、さらにホーマンズは、集団行動は相互作用 (interaction) ⇄ 活動 (activity) ⇄ 心情 (sentiment) の三要素の密接な相互依存関係によって成立つと、それぞれ指摘した。

こうして相互作用が長期的に反覆され、より複雑化より高次化されるに従い、対面的で一時的な関係がより恒常的で組織化された制度的な社会集団へと発展していく。社会集団は各成員の集合行動による行為の体系として、一定の目標、規範、価値、関心、地位一役割などをつくる。社会集団の要件として、①共同の目標や関心、②一定の役割文化にもとづく組織性、④成員の行動や関係を規制する規範、③統一的なわれら感情、⑤相互行為の持続性、という5つが挙げられる⁸⁾。さらに集団内で、地位一役割の構造 (role and status structure) がますます複雑化、拡大細分化して組織化が進展し、いわゆる官僚制化が構築されていくことになる。

さらに持続的で安定し構造化された集団を「組織集団」といい、一定の条件が成立した場合に社会集団に転化する潜在的可能性をもつ一時的・未定型的な集団を「未組織集団」という。この未組織集団には、大衆 (mass)、群集 (crowd)、公衆 (public)、モップ (mob、暴徒、蜂起)、あるいは階級 (class) など

が含まれる。

さらに集団は構造 (structure) と機能 (function) という構成要素をもち、構造を持続するために機能的な諸条件が満たされなければならない。パーソンズの機能要件によると、集団は、環境への適応 (Adaptation)、目標達成活動 (Goal-attainment)、内部の統合活動 (Integration)、型相の維持と緊張の処理 (pattern-maintenance and tension-management, Latency) という4つの次元を備えているという。もしこれらの機能が喪失すれば、集団は目標や成員欲求を充足しえず、従って直ちに存続の危機に瀕するということになる。ともあれ個人が集団に参加する動機は、集団生活それ自体の魅力如何であり、その魅力とは①集団目標、②集団成員、③集団活動、の内容にあるといえる。そしてこれらの魅力を体験することにより、少なからず個人的欲求 (個人的問題解決、安心感・慰安感の満足、自我の支柱の獲得、劣等感の克服、他者よりの認知、連帯感など) が充足されることになる。

社会集団の諸類型 社会集団はその目的・性格・規模・成立経過・存続期間・結合度などによって様々な形態を有し、一概には論じたいが、以下のようないくつかの類型を列記することができる。

(1) 基礎集団と派生(機能)集団——前者は、血縁地縁など自然発生的な契機に基づいて、自生的に共同結合している集団(家族、村落、民族など)。後者は、特定の共同利害のために人為的・目的的・計画的につくられた集団(会社、組合など)。

(2) コミュニティ (community) とアソシエーション (association)——R. M. Maclver. 前者(共同体)は、地域性 (locality) とコミュニティ感情 (community sentiment) (社会的緊密さや共属の感情) をもち、共通の慣習・伝統・社会観念をもって共同生活している社会(町村)。後者(結社)は、コミュニティ内部の一つの組織、一つの器官であり、共同の目的や利害を追求するためにつくられた意図的な集団(企業、政党など)。

(3) 第一次集団 (primary group) と第二次集団 (secondary group)——C. H. Cooley. 前者は、直接かつひんばんな接触に基づき親密な結合と協働でつくられた集団(家族、遊戯集団など)。後者は、特定の目的や機能に即して抽象的・非人格的に結ばれた集団(職場)。

(4) ゲマインシャフト (Gemeinschaft) とゲゼルシャフト (Gesellschaft)——F. Tönnies. 前者(共同社会関係)は、お互いに対する愛や理解や同情が基礎になって、自然的・合理的に成立つ暖かい有機的な人間結合(親子、夫婦、友人関係など)。後者(利益社会関係)は、よかれあしかれ利害得失への考慮や打算に基づいて、人為的・機械的・一時的に作り出された人間結合(取引、雇傭、労使関係など)。

(5) フォーマル・グループ (formal group) とインフォーマル・グループ (informal group)——前者は、組織内部で目的合理的・計画的につくられた公式集団。後者は、職場の関係や趣向、学歴、性格、縁故などを媒介に結ばれた非公式集団。

(6) パーソナル・グループ (personal group) とノンパーソナル・グループ (non-personal group)——前者は、交員相互のパーソナルな同一視に特徴づけられた人格的集団。後者は、非人格的な価値に指向され、ある特定の利害を追求する非人格的集団。

(7) イン・グループ (in-group) とアウト・グループ (out-group)——G. W. Allport. 前者は、個人がその集団に帰属意識や愛着を抱いている「われら集団」。後者は、個人が敵意や違和感を感じている「他の集団」。

(8) 準拠集団 (reference group) と所属集団 (membership group)——R. K. Merton. 前者は、個人が自己の評価・同情・比較の基準として同一化し、態度や意識の拠り所としている集団。後者は、単に個人が加入している集団。通常人びとはいくつかの集団に所属しているため、複数の集団規範への同調行動を強いられ、しばしば葛藤を引き起こすことがある。

以上のように社会集団を二分法的に分類してみると、それぞれの特性を明

確化できると同時に、(1)~(8)の前者と後者を比較しても極めて類似した特徴を掌握できる。総じて、前者は、自然的・自生的・複合機能的・パーソナルな関係、平等性・相互扶助の原理、恩情と献身の双務性などを志向した集団である。また後者は、人為的・意図的・単一機能的・インパーソナルな関係、妥算的合理性と契約の支配、適対・上下関係、競争・闘争関係などを志向した集団である。さらに歴史的動向としては、全体的に前者から後者へと移行しつつあり、現代は機能的集団が優位になりつつある。つまりどの社会集団を見ても、近代的集団としての性格を強く持つようになった。しかしながら、集団類型論はこれらの多くの共通性を抽出できるが、具体的集団形態の現実分析には必ずしも明確な判断基準ではなく、またあまり生産的でもない。同一集団内でこれらの両者を同時に共有していたり、混在する場合もあり、また生成・発展過程で交互に自己変容を繰返す場合もある。さらに集団相互間での影響力や連関性、あるいは変化の可能性も多分に含まれている。従って類型論は大枠でその特性を解析する手掛りにはなるが、個別的な集団分析の際にはさらに歴史的、動態的に把握していくことが肝要である。

リーダーシップ

一般に「上下関係なくして社会集団はありえず、指導なければ集団なし」と云われている。集団の目的や共同意志を実現していくためには、リーダーおよびリーダーシップ・スタイルのあり方が重要である。従ってリーダーシップ論は集団過程における最も重要な機能であり、「高生産+高モラル+望ましい人間関係」を確立する監督方式として大きな研究課題になっている。これまでの研究成果を簡潔に整理すると、大きく次の3つの流れに要約できる。

(1) 人格特性論 (trait approach)——これは、リーダー個人の秀抜したパーソナリティや資質による決定説。リーダーのすぐれた身体的・心理的特徴——例えば、能力、業績、知能指数、責任感、参加態度、自信、社交性、知識、自己統制など——が、すぐれた指導力を発揮するものとする。天才的、英雄的、

カリスマ的、あるいは立志烈伝的な人物は、歴史上、偉大な指導者として常に普遍的存在であるという立場をとる。

(2) 集団状況論 (situational approach)——リーダーシップは特定の状況で特定の機能をもつにすぎず、常に状況と相対的であるという考え方。つまり集団の外部環境状況にウエイトが置かれ、社会的諸条件の変化や影響に大きく決定されるという立場である。

(3) これら2つのアプローチを統合する立場——リーダーシップはリーダー個人の行動能力と、集団状況要因(目標、規模、構造、成員の態度、要求など)と、外部環境要因(社会的、文化的、歴史的)との相関関係において捉えられる。つまりここでは、リーダー対フォロワー(成員の要求、性質、責任感、能力など)との関係は相互依存的な、また集団内の複雑な相互作用現象として考えられる。従って、能力のみならず、その他、学歴、勤務年数、出身階層、家族関係、出身地域、閥歴、あるいは宗教、人権、カスト、言語など、様々な条件が包括されているといえる⁹⁾。

リーダーシップ・スタイルについては、既に K. Lewin, R. K. White & R. Lippitt らのグループ・ダイナミクスにおける実験で、①民主主義的 (democratic)、②専制的・権威主義的 (authoritarian)、③自由放任主義的 (laissez-faire) な指導方式の、それぞれの特徴が明らかにされている。この結果、集団効率からみれば、権威主義型が作業目標の短期的な達成に有効であり、自由放任型は仕事の成果は貧弱で遊びが多く、民主型は作業目標の達成と創造的思考活動と友人関係において、集団中心的な言動がすぐれかつ最も集団効率も高かったと云われている。従って子供たちの行動の相違は、指導方式の相違や技術的問題からくるものであり、必ずしもリーダーのパーソナリティには関係がないということが判った。つまり「リーダーたる人物のもつパーソナリティがどうであろうと、結局はリーダーとして、どのような役割を演ずるかということこそが問題なのであり、それによって彼に対する子供たちの評価がよく

も悪くもなることを示唆している。¹⁰⁾

またC・アージリスの参加的リーダーシップと現実的リーダーシップ論では、参加的・従業員中心の民主的リーダーシップにも限界があり、組織の中で無感動で自我関与しない労働者が増加し、従属的で受動的雰囲気があるとき、そこに個人の自主性や責任を強調するリーダーシップを持込んでも、かえって困惑と不満を引き起こすだけであるという。それゆえにまず、現実診断をした上で、適当な現実的リーダーシップのパターンを選択すべきであると論じる。現実的リーダーシップとはまさに状況に合わせて柔軟に対処するという方法である。さらに三隅二不二は、集団力学のPM理論において、P(performance)型の、集団の業績達成や課題解決や生産性向上を志向した仕事中心型の監督行動と、M(maintenance)型の、部下の意見をよく取り入れたり面倒をみる人間中心の監督行動の、両者を併せ持つPMタイプのリーダーが最も望ましいとしている。その他、戦闘的リーダーシップ、ダイナミックリーダーシップ、創造的リーダーシップ論などがある。

ともあれ、真に効果的なリーダーシップを発揮するためには、働きかける集団成員(フォロアー)のリーダーに対する積極的な承認と信頼(「信頼性の権威」)を確得しなければならない。「真実の権威とはじつは下から与えられる」性質のものであり、人びとがリーダーに対して何ほどの信頼の念を抱き、またそれ故にこそ、その言うところ、為すところに自ら進んで従おうとする内的態度を示すところに、権威ははじめて与えられるといえる。¹¹⁾これは、C. I. バーナードのいう「権限受容説」とも合致している。つまりこれは、ある伝達が構成員によって権威あるものとして受容されたとき、はじめて権威が発生するというものである。¹²⁾確かに、上位者のもつ決定権や強制力は、下位者がこれを受入れなければ、事実上の決定や命令は実行できず、従ってそれは真に実効ある権限とはならない。この権限を受容する個人の心理的動機について、サイモンは、①信頼(confidence)、②同一化(identification)、③制裁(sanction)の3つ

の権限をあげ、リーダーシップが相互依存的なものであることを説明している。

従って、「監督とはつねに相対的な過程であり、効果的監督と意見疎通をはかるためには、リーダーは働きかけようとする人々の期待、価値観、対人関係技術を考慮に入れて自らの行動をそれに適応させねばならない。あらゆる状況にあてはまるような監督の特定のルールはありえないのである。¹³⁾」つまり効果的リーダーシップの型は、結局、リーダーおよび集団がおかれている状況に左右されている。さらにその状況は、フィードラーの偶然性モデル(contingency model)によると、①リーダーと集団メンバーの対人関係、②課業の構造、③リーダーに与えられる権限、¹⁴⁾の3要素に規定されるという。

整理すると、集団の有効性は、リーダーの特性とリーダーシップの型と状況との組み合わせによって、リーダーがどの程度メンバーに受容されかつ影響を及ぼす機会を得るかによって決定されているといえるであろう。

第3節 集団—組織論

組織とは何か

個人はそれぞれの要求充足や満足を求めて、多種多様な社会集団に参加し所属する。その集団が永続し成員が拡大するにつれて、大規模化、複雑化する。そして集団目標の明確化や役割—地位関係の分化、責任権限の分担などがつくられ、いわゆる組織(organization)が形成される。このように組織は、個人と個人、集団と集団との集合表象であり、共通目標を媒介として結合される目的意識的な機能的関係の体系である。

組織の定義は、従来いろいろと規定されているが、それぞれの関心や力点やアプローチによって若干の相違が見られる。パーソンズは、「組織とはある限定された目標の達成に第一義的に指向している社会体系」といい、特定目標達成のためのシステムを強調し、バーナードは、「組織とは2人以上の人びとの

意識的に調整された活動や諸力の体系¹⁵⁾として、人びとの諸活動の協働体系 (co-operative system) だと主張する。さらにバーナードは組織の構成要件として、①目的または目標 (共通で協働的な目標)、②協働意欲 (協働に貢献しようとする意欲)、③コミュニケーション (目標と協働意欲との相互的な媒介過程) の3要素を指摘する。つまり組織が存続するためには、適切な目標を定式化し、成員を協働活動に参加させる媒介項としてのコミュニケーション体系をうまく確立することである。そして目標達成としての有効性 (effectiveness) と、個人の要求充足としての能率 (efficiency) とを最適化、極大化する。

組織の原理としては一般に、①調整の原則、②階層原理、分権化の原則、権限委譲の原則、③監督範囲適正化の原則、階層短縮の原則などが挙げられる¹⁶⁾。さらに組織運営の原則として、①指導の原則 (the law of leadership)、②責任と権限の委譲 (delegation of responsibility and authority)、③専門化 (specialization) などがある。

組織論の流れ

伝統的・古典的組織論は、テーラー (F. W. Taylor) の科学的管理法に始まるといわれ、その原理は次の文章箇所によく表現されている。「組織とは、ある共通の明白な目的、ないし目標を達成するために、分業や職能の分化を通じて、また権限と責任の階層を通じて、多くの人びとの活動を合理的に協働させることである。」つまり組織は、まず何よりも「能率」「費用」「生産性」を重視する目的合理的、機能的なものである。そして「機械的合理的モデル」として、分業の原理に基づき単純反覆作用や標準化された作業方式 (3S=Simplification, Specialization, Standardization) を採用、さらに職位による明確な権限の階層分化などを徹底的に実施する。成員はもっぱら経済的刺激 (賃金誘因) によって動機づけられ、その最大化のために行動する経済的人間像として想定された。また人びとは組織によって命令操作され、管理統制されるべき他律的・受動的な存在であることみなされた。さらには人間は「マン・マシン・モデル」として、組織を構成するひとつの「道具」(交換可能

な部分品)とされ、没人格的・没個性的なものとして取扱われる。組織と人間の関係は、徹底的に合理化が進めば本質的な対立葛藤も決してありえず、また生じないものとされ、「経営にとってよいことが成員にとってもよいことだ」という基本的発想が前提にされていた。

次に、メーヨー (G. E. Mayo) らのホーソン工場実験 (1924—32年) を契機に発展したのが、人間関係論である。この Human Relations Model の中心仮説は、組織は、「費用・能率の論理」に支配される合理的組織と、「感情の論理」によって自然発生するインフォーマル組織という、相互依存的な構成要素からなる社会体系であり、有機的な自生体系性モデルであるとされる¹⁷⁾。ここで、成員の感情や行動、態度や認識といったノン・ラショナルな側面が注目され、中間集団としてのインフォーマルな職場集団が重視された (『第一次集団の再発見』)。

人間は、金銭的価値よりもまた管理統制よりも、成員仲間間の集団規範や習慣に同調するものであり、社会的心理的欲求が満たされれば、もっと生動的に仕事をするものだということが明らかにされた。また組織に対する人間の動機づけやモラルや満足感、人間関係の調整いかに左右され、インフォーマル・リーダーの役割行動に大きく規定されていたことが判明した。従って、成員を単なる労働力としてではなく、人間 (感情の主体—一定の意思力・選択力をもつ主体的存在) として取扱い、組織がもっと民主的・参加的なコミュニケーションのリーダーシップを発揮すれば、労働者の満足と組織の生産性はさらに向上すると考えられた。そこでさらに、人事管理政策が強調され、成員の情緒的精神的満足感を高める一連のHR施策 (意見調整、提案制度、人事相談、苦情会など) が実施された。しかしこのモデルは結果として、管理された職場社会、制変化された労使関係、経営ビューロクラシーのなかの小集団、積極的服従と受動的参加、あるいは幸福な工場のイメージづくりなどをもたらしてしまった。

さらに、これら2つのモデルに内包される諸問題を解決すべく登場してきたのが、バーナード、サイモンらの行動科学的組織論である。このモデルは、人

間行動の分析を通して、組織をダイナミックな体系として捉え、また可変的な諸要因の相互依存的な関係にある全体システムとみなした。マーチ=サイモンによれば、「個々の人間が環境からどのような影響を受けるか、また彼はこの影響にどのように反応するか」ということに関心をもっているという¹⁸⁾。従って新しい組織モデルは、内外環境条件の変動に十分対応できる「環境適応システム」でなければならない。A.エツィオーニによると、〈組織〉に注目した構造論学派的な主たる関心領域は、①組織におけるフォーマルな要因とインフォーマルな要因の双方、および両者の関連、②インフォーマルな集団の範囲、および組織の内外におけるこれらの集団間の関係、③上位者と下位者の双方、④社会的報酬と物質的報酬の双方、およびそれら相互の影響、⑤組織とその環境との相互作用、⑥仕事の組織とそれ以外の組織との双方¹⁹⁾、などを対象にしているという。このような対象領域の取り上げ方からも判るように、彼らは組織の、相矛盾し対立した双方および両者の関連性を問うている。従って、そもそも組織のディレンマとは、組織目的と個人要求、合理性と自然性、規律と自主性、フォーマルとインフォーマル、地位と役割などいずれをとっても、避くべからざる構造的緊張を孕んでおり、しかもこれは決して「和解」「調和」「総合」できるものではないという前提に立って論考している。

このように現代組織論では、組織を内外環境要因の〈相互依存的体系〉あるいは〈全体システム〉として捉え、構成要素(変数)間の相互作用によって、「構造化されたシステム」(ゴールドナー)として機能しているものと考えている。ロンドンのタヴィストック研究所の社会学者は、「組織の開放体系」(open system model of organization)という連続体系の考え方を提示、またA. K. ライス(Rice)は、in・put(入力)-through・put(変容過程)-out・put(出力)という開放体系モデルを提唱している。いわば組織体を、特定の環境状況との対応関係で、「社会体系」(social system)、「開かれた体系」(open system)²⁰⁾、「動的体系」(dynamic system)として、内外自己矛盾の問題解決過程そのものとして捉

えようとしているのである。かくして、モダン組織論は、「システムの可動性、開放性を強調しつつ、成員の貢献意欲の動員と組織革新によって官僚制的合理性の自己展開を防止し、組織の動態化をはかろうとしてきている²¹⁾」といえる。

官僚制の特質

ある特定の集団が組織化され、その拡大細分化とマンモス化に伴い、ますます形式合理化が進行するに従って、そこに共通にみられる組織形態現象を官僚制(bureaucracy)と呼ぶ。この官僚制化は、さらにテクノロジー(管理技術)の発展、管理機構の膨張、原子化された個人の再総合化・再組織化の必要性、などの社会的要因によって促進される。とりわけ私的資本制の巨大企業においては、目的合理性と形式合理性のみを追求しがちであり、一般に「企業の規模が大きくなればなるほど、官僚制化の割合は高くなる²²⁾」と云われている。このような合理的官僚制モデルの理念的特質については、ヴェーバーの分析があまりにも著名である。彼は近代官僚制の一大特質として、例えば、精密・迅速・明確・持続・秘密保持・統一・摩擦減少・費用節約・計算可能性といった「純技術的優越性」にすぐれていることを論証した²³⁾。さらにその合理的支配の理念的形態として、次のような特徴をあげている。

- ① 合理的に制定された規則の体系
- ② 専門職務の細分によって、明確な権限を割りあてられた地位のヒエラルヒー
- ③ 専門的訓練を受けた有給の本務職員による専門知識の支配
- ④ 業績および能力の挙証による人員配置や選択・補充
- ⑤ 非人格的な規律と職業的専念
- ⑥ 文書主義の原則によるコミュニケーション
- ⑦ 公私の厳重な区別

ヴェーバーは、このような組織が最高度に合理化された形態が官僚制であり、この官僚制化は合理化の歴史的必然として、いわば「時代の宿命」であるとみなした。そしてこのような視座は多かれ少なかれ今日多くの研究者が肯定せざ

るをえない状況である。P. M. ブラウも、官僚制組織の一般的特色として、①専門分化、②権限のヒエラルヒー、③規則の体系、④インパーソナリティなどを挙げている。²⁴⁾しかしこの官僚制化はやがて、殆んど不可避的な組織病理としての様々な官僚主義的弊害を産出するようになる。ここにいう官僚主義とは、つまり、「目標と諸要求とを実現するための媒介構造たる官僚制が、諸機能の悪循環によって、恒常化した自己維持的な行動形態に転化し、ひるがえって目標達成と諸要求充足とをとともに低下させるか、ないしはいずれか一方の実現が他方の否定となるような状態」²⁵⁾である。

組織体をめぐる矛盾相剋 組織は、その生成—発展—消滅過程において、常に「構造的緊張モデル」(ゲールドナー)でいわれる構造内在的な諸矛盾に遭遇している。例えば、目標達成と要求充足、規律の拘束と機能的自律性、集権的計画と個人的創意、職位規律にもとづく権威と専門技能にもとづく権威など、アンチノミー (antinomie) の究極的解決はありえず、そこにマートンのいう社会学的アンビヴァレント (sociological ambivalence) な状態が現存している。事実、官僚制は価値・実質合理性よりも目的・形式合理性の方をあくまで追求している。従ってわれわれは、組織の理念型や理想像の「最大化」「最適化」「極大化」を追求することを断念し、マーチ＝サイモンのいう「合理的選択の行動モデル」としての「満足原理ないし基準」を探求せざるをえない。

「個人の場合でも組織の場合でも、たいいてい人間が意思決定する際に満足しうる代替的選択肢の発見と選択とにかかわるのであり、最適の代替的選択肢の発見と選択とにかかわるのは例外である。²⁶⁾」こうして、組織に対する人間の「満足度」が問われ定式化されてくるに従い、ヴェーバーの合理的モデルは批判的、克服さるべき対象となってきた。また官僚制の無数の逆機能現象や悪循環構造が指摘され、官僚制の功罪そのものが切実に検討分析されるようになった。そして次のような組織体をめぐる諸矛盾が析出されている。²⁷⁾

(1) 機能的矛盾——A G I L の機能的要件が充足されない場合、官僚主義と

呼ばれるところの、A の機能障害たる形式主義 (文書のハンコ数の増加、厳しい規則と命令、上長へのコンフォームイズムなど)、G の機能障害たる権威主義 (独善的態度、住民不在)、I の機能障害たるセクショナリズム (縄張り争い、群雄割拠主義など)、L の機能障害たる無関心主義 (事なかれ主義、動機づけの低下、ミズ主義など)、などが発生する。また業績主義と所属主義、普遍主義と個別主義といった価値の葛藤、環境適応と規律維持、あるいは手段的活動と消費的活動のディレンマなども表面化してきた。

(2) 構造的矛盾——ブルジョアジーとプロレタリアート (雇傭者と従業員) との階級関係、エリートとマス (管理者と被管理者) との権力関係、インサイダーとアウトサイダー (本工と臨時工、ラインとスタッフ) との連携関係、精神労働と肉体労働 (事務職と現場職、ホワイトカラーとブルーカラー) との威信関係など、「能力や品位の優劣にかかわらず、身分、地位、年功の上下が優先」²⁸⁾し、ますます上下関係に分裂している。また、階級と階級 (体制と反体制)、組織体と組織体 (経営と組合、圧力団体と圧力団体)、組織体内部の地位間 (上司と部下、上・中・下の階層、特権層と非特権層) と役割間 (企画部門と生産部門、キャリア組とノンキャリア組織)、組織体全体と内部の職場集団 (職制と第一次集団)、職場集団内部 (権限とインフォーマルな人間関係)、あるいは課せられた役割と個人のパーソナリティなど、様々な矛盾が顕在化している。

(3) 組織と個人との矛盾——組織規則によるフォーマルな行動と集団規範によるインフォーマルな行動と自由裁量による個人的行動との対立、組織内の個人的地位の差違による葛藤、組織体と C. アーギリスのいう「成熟したパーソナリティ」²⁹⁾との根本的対立、マートンのいう「官僚制的パーソナリティ」、W. H. ホワイトの「オーガニゼーション・マン」などが、巨大組織における個人の疎外論、物象化論、逸脱論などとして大きな主題になってきている。またパーソナルの、無限定性—限定性、感情性—感情中立性、属性主義—業績主義、個別主義—普遍主義、集合体志向—自己志向、といった5つのパターン変数

(pattern variables) も、行為者と組織集団のもつ価値との対立関係を示唆しているといつてよい。

(4) 組織と環境との矛盾——サイモンの「企業者」「従業員」「顧客」という3グループの区別、企業体と社会的責任、行政体と議会や住民との関係、組織の管理運営者と利用者、サービスの送り手(供給者)と受け手(受益者、クライアント)との関係などがそうである。また景気変動、労働力、技術革新、新市場の開拓、国際情勢の変化なども、組織の構造と機能に大きな影響を与えている。さらには人口動態、公害発生、教育・文化・生活水準、高学歴・高齢化などもまたしかりである。

このように組織は、本来それ自体の内部構造の中に様々な矛盾や緊張を内在させており、さらにその構造的緊張関係が組織変化の契機を創出している。そしてその自己解決に向けて対処、適応行動しているのである。

第4節 組織—環境論

現代官僚制をめぐるとして、今日の「社会の官僚制」「官僚制的社会」といわれる現代官僚制をめぐるとして、先きに見たように、近代市民社会の成立、資本主義的経済発展、あるいは近代的自我を体现した市民精神の成長などに共通してみられる普遍的合理化過程の複合的所産物であった。M. アルブローは、この背景について、①第三次産業就業者の増大、②社会機能の分化、③労働からの人間の疎外、④寡頭制の増大、⑤合理化の一般的過程³⁰⁾などを指摘している。こうして、あらゆる組織集団に徹底的合理主義が浸透・貫徹して一段と官僚制が進み、さらに錯綜して官僚主義的病態現象が見られるようになった。そして重要なことは、眼に見えない管理と抑圧、調整と操作を少数の官僚エリートが掌握し、現代社会と人間を支配するようになってきたということである。以下、その大きな論点をいくつか摘出してみよう。

(1) 官僚制と人間——官僚的インパーソナリティをもつオーガニゼーション・マンは、個人としてはもはや組織集団の非力な一メンバーに過ぎず、巨大なメカニズムの中では組織からの自由な新しい創造的思考や活動は期待できない。「そんなに労働は苦痛ではないけど、同じなんだなあ、毎日が。同じものを、同じように、同じ数だけ、仕上げるばかりだ。返屈でけだるいな。」といった深いニヒリズムの影を常に引き摺っている。結局、この国の組織風土においては、真の近代的自我や個人主義の原理は遂に未成熟のまま、集団主義的同調行動から離脱できないでいる。つまり自由・平等・独立した個人競争ではなく、依然として集団ぐるみの競争である。例えば、経営家族主義(うちの社長、よその会社、社内ぐるみなど)、集団的意思決定(反対意見や少数意見を決して認めようとはしない全会一致主義)、あるいは稟議制による無責任体制(責任のなすり合い、何でも皆んなと一緒、仕事の慰め励まし合いなど)など、どこの組織にも見られる普段の風景スケッチである。しかしながら組織はさらに、成員の抑圧や不満を再び組織化し管理統制していくために、今日的情況に対応した生きがい付与や新しい動機づけを提示していかなければならないのである。

(2) 官僚制と民主主義——原理的にいえば、官僚制は執行制度(行政、内閣)であり、民主制は決定制度(国会、議会)である。しかし今日では、内閣が最高の意思決定機関として行政の優位は動かず、行政の高級官僚が執行や管理を超えて政治そのものをコントロールしていることは確かである(法案作成、政策立案、予算編成など)。しかも民主主義体制下では政治家が何度も何度も選挙を通して選出され、組織の頂点に立つのに対し、官僚にはそうした洗礼のルートはない。しかも組織内部のメンバーによってさえ選出されない。彼らはただ上司や上層部から指名され任命されるだけである。しかし彼らは官僚エリートとして、また大衆の支配者として、上から一方的に大衆操作にのりだす権限と地位と役割とを付与される。産業ビューロクラシーにおいてさえ、株主総会など、民主化や公開化が進む中で、行政ビューロクラシーだけが極めて遅れている。

そもそも民主主義の原則は、すべての成員が組織集団の意思決定過程に直接参加すること、そして理性的討論—理解と納得—合意形成により、自主管理と自治 (self-government) を行なうことを建前とする。しかし大規模集団においては、場所と機会、意見の統一、迅速な対応と活動などに限界があり、指導部と一般大衆との分離 (階層序列化) は不可避であると云われている。そして大衆による下からの要望や支持は、いつの間か指導部によるコントロール、情報やルートの統制、制裁の行使などによって、特権化され占有されていくという倒位現象が起きる。やがて両者の距離は決定的に乖離する。そして価値合理的な民主主義と目的合理的な官僚制との間の対立は、後者の圧倒的優位現象となって現出してくる。つまり大衆民主主義においては、大衆が逆離し、また民主的選出議員が頻雑に交替すればするほど、逆に専門的知識と情報と訓練を身につけた非選出の官僚群が支配的実権を握ることになる。そして大衆はますます官僚制によって統治されるという相矛盾した非民主的状況を呈するということになる。

(3) 官僚制と大衆——大衆社会は、合理化過程のうちに、「組織化」と「原子化」というヤヌスの性格をもって進行し、人間を管理技術の網の目のなかからめこんでいく官僚制化の進展と同時に、画一化された砂のような大衆の人間を生み出してきた。³¹⁾つまり「巨大組織対原子的個人」という対立構図を描き、その媒介項に官僚制組織を想定する。そして未組織な大衆は、自らを管理する能力を欠如し、強力なリーダーに服従するか、堅固な組織集団に管理されるかという道を選び、やがて上下、支配・服従関係を指向するようになる。こうした大衆心理にファシズムの悪霊は容易にかつ静かに忍びよる。

(4) 官僚制と権力——このように大衆に対するカスト形成が確立すれば、当然権力は少数エリートに寡占・集中される。この支配装置としての官僚制とその実質的担い手としての官僚層は、社会体制との位置関係でいえば、次の3通りが考えられる。

- (a) 官僚層は、階級国家の権力者 (=ブルジョアジー) を支える不可欠な機関として、階級支配の手段的・道具的・補助的役割を果たす勢力である。
- (b) 官僚層は、あらゆる階級関係から相対的自律性をもち独立した階層であり、中立性、超階級性、公的性格という名において、より高い全体的利益を追求する勢力である。
- (c) 官僚層は、制度的秩序の頂点に立つ「パワー・エリート」³²⁾やトップ・グループの一翼をなす勢力そのものであり、権力者としての政・財・官・学・軍などの融合化、癒着化を図る調整機関である。

これら3つの視点のうち、現代社会においては、国家行政の質量的拡大に伴って、「官僚国家」「行政国家」あるいは「産学官協同路線」「産官軍複合体」などといわれるようになってきた。そして官僚層は、あらゆる権力を紐結し権力者の支配活動を統合、調整する調停者としてのいわば(c)の役割機能を果たしつつある。つまり官僚層は、「ビッグ・ビジネス」と「ビッグ・ガバメント」を統合する「ビッグ・ビューロクラート」としての権力機構であり、国家の管理と調整機構としての地位を確保しつつあるといえる。これは例えば、官僚出身による総理大臣が多く輩出されている政治現象にも表われている。

(5) 官僚制とテクノクラシー——今日のオートメーション技術を中核とする「新産業」「先端産業」「超新鋭産業」時代においては、とりわけ、知識と情報を収集し、その生産と分配及びその決定過程に参加している人々の組織としての「テクノストラクチュア」と「テクノクラート」が焦点の問題になってきている。³³⁾つまり、ハイ・テクノロジーやMEの高度に発展した社会では、貨幣や土地や資本ではなく、知識や経験、専門的技術や技能こそ現代の権力になってきた。J. K. ガルブレイスのいう『新しい産業社会』では、権力は資本家や企業家や所有者から、あらゆる活動領域での経営管理の専門家 (スペシャリスト) に譲渡、移行されるという。さらに、複雑な管理組織の構造分化は、管理エリートや管理マン・パワーに対する必要性や依存度を高める。かくして、管理国

家と大衆操作との自動調節装置としての官僚機構と、管理と調整のプロとしての官僚層はますます肥大化していくばかりである。

(6) 官僚制と社会主義——社会主義社会における組織論の青写真として、レーニンが『国家と革命』の中で描いた有名な理念型は、①選挙制だけでなく、随時の解任制、②労働者並みの俸給、③すべての人が統制と監督の職務を遂行し、すべての人がある期間〈官僚〉になり、したがってまた、誰も〈官僚〉になれない状態へ直ちに移行する、ということであった。しかしながら、この組織モデルは、当時のロシア的社会状況の中で、理念からの脱却(空文化)と現実への妥協を余儀なくされた。「民主的中央集権主義」とはいえ、組織それ自体に内在する構造的緊張関係は次々に表面化する。そこで、方針を転換し、「幾百万人の組織では、あるパーセンテージの官僚もまた必要である。よい官僚なしに長い年月の間やっていくことはできない。」と自己変容し始める。やがて一步の譲歩は無限に増大して、代表的な合議機関の党組織内部における比重の低下と形骸化、人事における選挙制の衰退と任命制の拡大、重要ポストの兼任や長期独占など、資本制社会と同様、寡頭制エリート³⁴⁾の形成と官僚主義化の現実³⁵⁾に直面することになった。つまりソビエト体制もまた、党首脳と軍部上層と高級官僚とのエリート化と官僚制化の進展は拒めなかったのである。「幹部がすべてを決定する」「墮落した労働者国家」「組合官僚制」などと云われるように、醜悪な官僚主義の泥沼に落込んでいるかのようである。それ故に、この国でもまた、①新しい支配階級としての官僚支配の問題と、②その病理的現象としての官僚主義的管理様式の問題が、克服の対象として問題になってきたのである。

官僚制の組織革新

現代の高度な管理社会化における最も重要な課題は、これらの不断の官僚制化傾向をいかに排除、抑制するか、あるいは既に浸透した官僚主義をいかに克服していくか、その条件とあるべきモデル化を検討し現前化することである。そうでなければ、病理的に異常なまでの「世界の官僚制化」の噴流は、カタストロフ現象の如く、高度資本主義

社会および「社会主義」官僚国家の両体制を被服してしまうであろう。そのような世界認識の段階に立ち至っているといつてよい。

しかしながら(それにも拘らずというべきか)、われわれはヴェーバーやミヘルスのように官僚制化を殆んど絶望的で不毛、不可避的で歴史的運命という立場に立つことを、どうしても躊躇せざるをえない。官僚制と人間の構造的欠陥も十分検討、否認、批判し尽くされているとはいえ、まだまだ本質論的解明も残されており、またあるべきモデル化の原型や理想化のイメージも今の所未発見である。組織は、それが如何なるものであれ、究極的には人為的・計画的につくられ、戦略的意思決定を下すのも組織人自身である。科学的管理論で仮説されたマン・マシン・モデルは既に否定され、HRでは人間の感情主体としての存在と有用性が強調された。つまり官僚制を作りかつ制度を支えているものは、何よりも人間自身である。そしてこの人間が組織主体であることは、同調・適応主体でもあるが同時に変革主体でもあるということである。従って組織と人間の矛盾相剋や逆機能や官僚主義などの組織病理的現象も、人間自身の手で作り変えるはずだという確信に立ち返らねばならない。そこに組織革新³⁶⁾(organizational innovation)や組織変革(organizational reform)という問題が問われてくるのである。

官僚制の組織革新の基本原則と方向性は、やはりヴェーバーの合理的近代官僚制モデルとの対決、批判、超克である。かれの理念的官僚制構造をいかに打破していくか、これを〈超〉える〈反〉〈非〉〈脱〉モデル化が模索されている。これまで世界の先進社会で何人もの社会学者たちが、このテーマといかに取組み、いかなる克服の可能性を見出さんと格闘してきたか、その要点だけを次に述べよう。

(1) P.M.ブラウは、官僚制のフォーマル組織に対抗して、ノンフォーマルな仲間集団の官僚制構造における役割に注目した(個人と集団の再発見)。そして集団成員の一人として行動規範や慣行や人間関係に従おうとするアイデンティ

ティが、官僚制の動態化をもたらすものと考えた。また非官僚制的文化としての「平等主義」の存在を提示し、平等主義的規範という民主的価値に基づいて自発的仲間集団を形成すること、このことが官僚制に対抗するものであるとみなした。³⁷⁾

(2) R. K. マートンは、官僚制の形式合理主義に基づく人間性および人間関係の限界を指摘し、その顕在的順機能だけでなく、潜在的逆機能にまで組織分析の矛先を進めた（例えば、官僚主義的パーソナリティ、同調過剰、目標の転移、予期しない結果、手段の目的化など）。また構成的要素そのものは、条件次第で機能的にも逆機能的にも社会システムに作用するという両義性を強調した。³⁸⁾

(3) A. W. グールドナーは、官僚制構造とテクノロジーとの間に、決定への参加という意思決定構造を媒介変数として導入した。また合理的モデルに対し自然体系モデル(インフォーマル組織)を想定し、それらが同時に存在しかつ両者の対立・緊張・葛藤の内在性を認め着眼して、このコンフリクトから各種の組織過程が発生し、構造的変動が必然化されてくると、「構造的緊張モデル」を提案。このような組織におけるアンビヴァレンスの存在とそこから生ずる緊張関係という発想は、その他様々な問題にも十分適応可能である。³⁹⁾

(4) M. クロジニは、官僚制は技術的合理性に基づく行政管理を行なうというのに対し、「戦略モデル」といわれる分析枠組を設定、政治的意思決定領域の問題に焦点を当てた。そして、権力をめぐる各階層、各利害集団、各職業的集団間の交渉過程、権力関係、コンフリクト、自由裁量、あるいは組織活動と市民的個人主義との伝統的対立といった問題を明らかにした。この戦略モデルでは、メンバーや集団はそれぞれの戦略をもって組織に参加しており、自己の要求を充足するために組織(管理集団)とバーゲニングを行ない、それを通して目標達成にかかわろうとしているという。また彼は、官僚主義的現象は、個人レベルでの行動の問題ではなく、階級間レベルでの権力をめぐる戦略から生じる現象として捉えている。⁴⁰⁾

(5) ネオ・ヴェーバー・モデルといわれるマーチ＝サイモンの意思決定モデルは、官僚制におけるマン・マシン・モデルに対し、人間を「意思決定者」「問題解決者」とみなし、メンバーは自らの意思によって決定を下し、それに基づいて行動を行なう主体的存在であると考えた。この命題は、官僚制が権威と権力による支配を前提にし、命令服従の関係が各ヒエラルヒー・レベルで決定されているということを否定する。そしてむしろ服従者こそが意思決定者であり、その命令受容者の知識、経験、状況、理解、解釈などに規定されていると主張する。ここでは、人間はあくまでも意思決定主体者として存在し、集団における自己表出を通して決定過程に参加しているとみなされる。

(6) T. パーソンズは、単一支配的な官僚制概念に対し、複合的組織を強調、プロフェッショナルイズムという職業的専門性に基づく課業構造であると主張した。彼は、官僚的地位に基づく権限と専門的技術的優越性に基づく権限とを区別し、メンバーは特定のプロフェッショナルな専門的知識や価値に基づいて権限を行使していると分析する。そして専門職の平等主義的な合議団体(collegial association)が、官僚制原理とは異なった対抗的原理を構成していると考えた。

機械的組織モデルから 既にわれわれは官僚制の世界的現在を問ひ、官僚主義の蔓延した恐るべき退廃と停滯について認識してきた。われわれが現在直面している状況は、「どのようにして、ヴェーバーのいう『偉大なる指導者』に頼らずに官僚制をうまくつきくずすことができるか、どのように『官僚支配を否定する新しいシステム』を、もう一つの官僚制を導入することなしに創造できるか」という主題である。⁴¹⁾そして、組織の弁証法的発展過程は恐らく、エスタブリッシュメントの操縦型官僚制組織→インフォーマルな反抗集団の台頭→組織統制の弛緩と組織の部分的解体→対抗組織の成立→新しい組織の正当性獲得、といった経過を辿ることになるであろう。⁴²⁾それでは、ここにいう「新しいシステム」とか「対抗組織」とは、一体どのような意味内容を含む概念であろうか。先述したブラウやマートンらの模索もまた、新

しい組織モデルの探求であった。そこでここでは、官僚制のあるべきモデル化の原理として、総称的に「有機的組織モデル」について考察したい。

ヴェーバーのいう合理的・機械的組織モデルがどちらかといえば静態論的環境適応モデルであるのに対し、有機的組織モデルは環境不確実性下における動態的モデルであるといえる。従ってこのモデルはまた、「動態的組織」「一時的組織」「複合的組織」あるいは「有機的適応構造」⁴³⁾などとも呼ばれたりする。これら2つのモデルの相違点をより明確に掌握するため、パーンズ＝ストーカーの研究から、「機械的 (mechanic) 管理システム」と「有機的 (organic) 管理システム」⁴⁴⁾との理念的区別を引照しておこう。

- ① 職務の職能的専門分化と細分化→成員の知識と経験に基づいた専門化
- ② 明確に規定された職務・権限・規則の手続の遵守→これらの弾力性
- ③ 権限・情報の上層への集中→権限・情報の分散化
- ④ 上司からの命令と指示に基づいた垂直的な相互作用と調整→成員間の水平的・人格的な相互作用を通じた調整
- ⑤ 所属意識への忠誠心の強調→仕事それ自体への関心の強調

概して、これらのモデルに共通する新しい理念は、柔軟な対処能力、民主化と従業員中心、自主性と参加、分権化と自治、意思決定権の平等化、流動化と開放性、といったメルクマールである。またこのような非官僚的組織は、「反エリート主義であり、権力があまり集権化されておらず、専門家や専門職業家がより大きな発言力をもっている」⁴⁵⁾といえる。より具体的な施策としては、①人事・賃金制度を年功昇進主義から実力・業績主義に切替えること、②ライン(管理職)志向からスタッフ(専門職)志向への転換、③高齢者対策を含む生涯設計計画の指導、④能力(技能・知識・意欲・体力)の再開発と職能資格制度、⑤流動的活動体制(部門間、階層間の相互交流)の充実、⑥帰属(身分)主義から業績主義へ、などの方向転換が図られねばならない⁴⁶⁾。

さらに、最近の一つの新しい組織原理として注目されているマトリックス組

織を取り上げてみると、①専門分業化より一人二役という職務の多様化、②指示命令の一元化ではなく二元化、③縦割階層による調整ではなく横割の共同意思決定、④中央・上位型の集権型ではなく対等・下位・分権的なシステム、といった側面で優れた特徴を發揮しようと云われている。問題は、これらの新しいモデルが、現実の合理的官僚制に対抗してどこまで自己変革を強いることができるかということである。システムを変えるためには、同時にコンフリクトの発生や組織内緊張を高めるかもしれないが、何よりもこうした官僚制の基本的価値観の根本的自己変革こそが必要不可欠な条件である。

加えて、官僚制組織のオープン・システム化を志向していくに当り、最も基本的な嚮導的原則として留意すべきは次のような諸点であろう。組織は、①本来、社会的存在であり、従って社会的所有物とみなすこと、それ故共同所有・共同管理のあり方を検討すること、②社会に、つまり労働者、大衆、市民に対して、いつでも開かれていること、つまり「開かれた装置」としての官僚機構を考えていくこと、③これらの人びとが計画や管理や意思決定の場に参加する可能性を最大限与えること(職員参加・住民参加)、また官僚は、④これらの人びと、あるいは構成員の直接投票によっていつでもリコールできること(官僚は、住民の真の代表機関であり、代理人として組織の管理運用にあたっていることの確認)、⑤一切の特権を廃止し平準化すること、⑥個人的能力主義に基づき選抜すること、などである。

ともあれ、不可避的・宿命的といわれる官僚制化の波に対抗して、われわれが選択行動しうることは2つしかない。すなわち①対象としての官僚制そのもののあり方を変えていくか、②主体としてのわれわれ自身の意識を変えていくか、である。そして恐らくはその両者を含むであろう。前者の官僚制組織の変革とは、官僚制構造のもっと徹底的な客観化と自己洞察、そして新しいより実現可能な理想的モデルを模索していくことであり、後者の主体性(人間)変革とは、疎外され、均象化され、適応主体性だけが強調されるという困難な情況の

中で、それでもなお、変革主体としての意識の覚醒化を図り、醒めて後に闘う強靱な精神力と変革への持続する意志力を持つことである。そして、これらの官僚主義的形態の疲弊をあくまでも公然と批判し、理念的、実際的にもこれを超えていく方途を開示していくことである。

- 1) 菅野 正, 1969, 『現代の官僚制』誠信書房, 100頁。
- 2) Riesman, D., 1950, *The Lonely Crowds: A Study of the Changing American Character*. 加藤秀俊訳, 1964, 『孤独な群衆』みすず書房。
- 3) Fromm, E., 1941, *Escape from Freedom*, New York. 日高六郎訳, 1951, 『自由からの逃走』創元新社。
- 4) Michels, R., 1911, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*. 森博・樋口辰子訳, 1973, 74, 『現代民主主義における政党の社会学』I・II, 木鐸社。
- 5) 秋元律郎, 1971, 「現代における集団状況」, 秋元・正岡・吉沢著『現代社会学』(社会学叢書4)学文社, 81頁。
- 6) 塩原 勉, 1981, 「集団と組織」, 安田・塩原・富永・吉田編者『基礎社会学』(第III巻社会集団)東洋経済新報社, 11-2頁。
- 7) 日本社会学会編集会編, 1976, 『現代社会学入門』有斐閣双書, 12頁。
- 8) 前掲書, 18頁。
- 9) 岩井弘融, 1972, 『社会学原論』弘文堂, 148頁。
- 10) 黒川純一, 1959, 『社会学概説』時潮社, 173頁。
- 11) 前掲書, 175, 191頁, 参照。
- 12) Barnard, C. I., 1938, *The Functions of the Executive*, Harvard Univ. 田杉鏡監訳, 1953, 『経営者の役割』ダイヤモンド社, 168-92頁。
- 13) 亘山美盛子, 1967, 「リーダーシップ」, 萬成博・杉政孝編, 『産業社会学』有斐閣双書, 81-2頁。
- 14) 正田 亘, 1971, 「組織とリーダーシップ」, 山田雄一編, 『組織心理学』有斐閣双書, 148頁参照。
- 15) Barnard, C. I., 前掲書, 67, 76頁。
- 16) 綿貫譲治, 1962, 「組織構造と組織分析」, 青井和夫他編『集団・組織・リーダーシップ』(今日の社会心理学3)培風館, 228-9頁。
- 17) 吉田 裕, 1969, 塩原・松原・大橋編集代表『社会学の基礎知識』有斐閣, 235頁。
- 18) March, J. G. & Simon, H. A., 1958, *Organizations*, John Wiley & Sons, p. 2. 土屋守章訳, 1977, 『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社, 5頁。

- 19) Etzioni, A., 1964, *Modern Organizations*, 渡瀬浩訳, 1967, 『現代組織論』(現代社会学入門2)至誠堂, 75頁。
- 20) Simon, H. A., 1947, *Administrative Behavior*, Macmillan. 松田・高柳・二村訳, 1965, 『経営行動』ダイヤモンド社, 97頁。
- 21) 貝沼 洵, 1980, 「組織—官僚制—」『現代社会学』(季刊・労働法別冊)従台労働研究所, 187頁。
- 22) 吉田 裕, 1975, 「官僚制と組織文化」, 富永健一・塩原勉編『社会学原論』(社会学セミナー1), 有斐閣, 217頁。
- 23) Weber, M., 1921-2, *Soziologie der Herrschaft*, in *Wirtschaft und Gesellschaft*. 浜島朗訳, 1967, 『権力と支配』有斐閣, 125-8頁。および世良見忠郎訳, 1960-62, 『支配の社会学』I・II創文社, 60-63頁を参照。
- 24) Blau, P. M., 1956, *Bureaucracy in Modern Society*. 阿利莫二訳, 1958, 『現代社会の官僚制』岩波書店, 10頁。
- 25) 塩原勉, 1976, 『組織と運動の理論』新曜社, 87-8頁。
- 26) March, J. G. & Simon, H. A. *ibid.*, pp. 140-1. 邦訳, 214頁。
- 27) 青井和夫, 1964, 「組織へのアプローチ」, 福武直・日高六郎監修, 『組織の社会学』(現代社会学講座III)有斐閣, 15-21頁参照。
- 28) 河中二講, 1962, 『現代の官僚制』中央大学出版部, 7頁。
- 29) Argyris, C., 1957, *Personality and Organization*. 伊吹山太郎・中村実訳, 1961, 『組織とパーソナリティ』日本能率協会。
- 30) Albrow, M., *Bureaucracy*. 君村昌訳, 1974, 『官僚制』福村出版, 119頁以下。
- 31) 秋元律郎, 1978, 「現代社会と官僚制」, 秋元律郎・正岡寛司・吉沢口郎『社会学の理論と構造』学文社刊, 163頁。
- 32) Mills, C. Wright, 1956, *The Power Elite*, Oxford Univ. Press. 鶴谷信哉・綿貫譲治訳, 1953, 『パワー・エリート』上・下, 東京大学出版会。
- 33) 矢沢修次郎, 1981, 「管理社会としての現代」, 森博・矢沢修次郎編, 『官僚制の支配』有斐閣選書, 41-5頁参照。
- 34) ロシアにおける官僚主義の問題については, 田中清助, 1957, 「ビューロクラシーと社会体制」『思想』(8月号)に詳しい。
- 35) 石川晃弘, 1981, 「社会主義と官僚制」, 森・矢沢編, 前掲書, 190頁。
- 36) 拙稿, 1983, 「行政官僚制における組織変革の過程分析」, 『社会学評論』第34巻第1号, 日本社会学会, 2-17頁, あるいは, 1977, 「行政環境の変化と官僚制組織の変革」『組織科学』Vol. 11 No. 3, 組織学会, 24-33頁を参照されたい。
- 37) Blau, P. M., *ibid.* 邦訳, 64頁以下。

- 38) Merton. R. K., 1957, *Social Theory and Social Structure*, Free Press. 森東吾他訳, 1961, 『社会理論と社会構造』みすず書房, 179-89頁。
- 39) Gouldner. A. W., 1954, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press. 岡本秀昭・塩原勉訳, 1963, 『産業における官僚制』ダイヤモンド社,
- 40) M. クロジェについては, 佐藤慶幸, 1973, 「官僚制組織から流動的組織へ」, 松原治郎・竹内郁郎編『新しい社会学』有斐閣選書, 131頁, 1981, 「官僚制理論」, 前掲書, 137頁, および1972, 『現代組織の論理と行動』御茶の水書房, 191-228頁などを参照。
- 41) 高島通敏, 1976, 「官僚制とは何か」『思想の科学』第56号, 思想の科学社, 7頁。
- 42) 高橋徹, 1968, 「アメリカ新左翼における『組織と人間』」, 高橋徹編集・解説, 『組織のなかの人間』(現代人の思想10), 平凡社, 8-9頁。
- 43) Bennis. W. G., 1966, *Changing Organizations*, McGraw-Hill, p. 12. 幸田一男訳, 1963, 『組織の変革』産業能率短期大学, 18頁。
- 44) Burns. T. & Stalker. G. M., 1961, *The Management of Innovation*, Tavistock. 加護野忠男, 1981, 「コンティンジェンシー理論」, 工田・塩原・富永・吉田編著, 前掲書, 170頁参照。
- 45) Perrow. C., 1970, *Organizational Analysis: A Sociological View*, Wadsworth. 岡田至雄訳, 1973, 『組織の社会学』(企業の行動科学7)ダイヤモンド社, 119-20頁。
- 46) 拙稿, 1984, 「地域社会と地方自治体——地域環境条件の変化と行政組織の対応——」, 『ソシオロジ』第29巻第2号, 社会学研究会, 36-40頁を参照されたい。

東洋大学大学院
紀要 第12集 別刷

組織変革のための一実証的研究

—職階制なき宮代町役場の事例—

田 中 豊 治

組織変革のための一実証的研究

——職階制なき宮代町役場の事例——

田 中 豊 治

目 次
I 問題提起
II 宮代方式の存立の諸条件
III 職員の意識調査の比較分析
(1) 仕事関係
(2) 人間関係
(3) 地域住民との関係
(4) 地位に関する思考態度
IV 結 論
V 調査資料

I 問題提起

日本が、あるいは世界が、〈近代化〉への道を歩みはじめてからは、ただひたすらに組織の〈合理化〉と〈能率化〉との量的拡大にのみ専念し、あらゆる思考の関心がこれらの延長線上に集中されてきた。経済的軍事的必要からまた国家行政的需要から、組織論は時代的脚光を浴び、やがて「管理社会」「組織の時代」という一般的風潮に表現される現代社会を現出しつつある。不可避の運命的な時代的要請を背景にしなが、官僚制組織は普く敷衍し、われわれは否応なく「組織に生きる、ことを余儀なくされている。本論の関心領域にある行政官僚制機構、特に戦後における日本官僚制は「民主化」と「能率化」という2つの改革を同時に達成することを要請され、国家の側からの官職の供給と市民の側からのそれ以上の需要とによって発展してきている。それ故にこそ、M・ウェーバーらによって、「計算可能な」客観化された管理組織としての近代官僚制は、階層制組織として、ますます理念化され合理化されてその支配権を拡大しているのである。人間は、こうした組織社会にあっても、さまざまなその生活の営みの中で、さまざまな社会関係や人間関係を育みつつ、その要求に即して組織に関与していく。そして、制度化された管理体系の中で、集団への同調性、帰属感を発達させ、画一的な集団行動にも彼なりの存在証明を見出すようになる。と同時に、近代的合理性の逆機能としての「非人格的職務関係」によってもたらされる非人間的な価値観や人

間的関わりをも助長させることになる。自らの存在証明を追求する人々にとって、地位への欲求・執着は、役職の粗製濫造、肩書偏重主義、名刺社会等を具現することとなる。そこで、われわれは、今一度既成概念としてあるフォーマルな組織構造の在り方に注目し、権威ヒエラルヒーとしての位階制と人間的意味との関連について自省的考察を施していきたい。それは、「組織目標達成のために、人間をいかに能率的に管理、運営するか」という組織的思考を逆立させ、むしろ人間のための組織づくりへの一試論、あるいは新たな組織モデルへの可能性を探究せんがためである。

今ここに、部課長制の中間管理職が一切廃止されたまま、20数年にわたり、優れて機能的に運営されている組織集団がある。本論では、この「地位なき組織」としての役場集団が、地方自治体としての公共的行政の役割を如何に遂行しているか、また、そこにおける職階制なき人間集団の在り方、人間のための集団としての存立構造、さらに、地位の現代的意味とその地位に代わるアイデンティティーの根拠等を、次の4点から実証的、比較方法的に分析していきたい。第II章において、宮代方式の組織運営の実態の諸条件を追求し、第III章においては、2カ所の他役場とのアンケート調査を比較分析しながら、(1)仕事、(2)人間関係、(3)地域住民との関係、(4)地位に関する思考態度等について実証的に検討していく。そしてここから、科学技術万能主義に基づいて唱えられてきた「理念としての民主的組織」に自省を求め根拠を引出したい。最後に、結論を簡条書に呈示しておきたい。

II 宮代方式の存立の諸条件

埼玉県宮代町役場は、昭和30年7月須賀、百間両村が合併して誕生。都心から1時間足らずの農業の町であったが、最近、東京のベッドタウン化が進み、1万1千人だった人口も現在約2万2千人と倍増、それに並行して仕事量も増えたが、職員はギリギリに抑え89人。同規模他町のほぼ半分である。管理職なしの組織を不惑一貫して堅持している町長齋藤甲馬氏は、明治27年生まれで満81歳。昭和30年9月町長に就任、以来6期21年間町政を担当している実力者である。氏の父も村長を3期勤めており、代々名門の農家出身である。幾つかの大学を中退しながら、「本さえ読めれば大学は出て出なくても同じ」と自らの勉学に専念してきた。生涯の半分を占めた病いと闘いを経て、人間性について鋭く深く洞察し、かつ人間の欲望や虚栄についても突き詰めて認識してきた人である。「ワシのような人間は後世に残すなにもものもない」と独身を通してきた氏は、徹底した無欲の境地を歩いている。恐らくはその間の測り知れない個々の体験や思考の変遷、信念の試行錯誤、人間性への信頼と裏切りなどに遭遇しつつ、自らの思念を地位なき組織へと高揚し実現せしめたのであろう。この組織づくりに着手した動機を氏は次の様に語っている。「お役所はムダが多すぎる。余計な人間をかかえることはない。公共事業を進めるためには、人件費をできるだけ削る必要がある。」「最初は課長が3人ほどいたけど、そんなもんはいらんと思って1年で廃止したんだ。私の

信条は、あの「天は人の上に人をつくらず、人の下に人をつくらず、なんだよ。人間を課長だヒラだと分けることはないんだ。それにこんな小さな町だから課長になれる人はいいけど、なれない人はひがんじゃ。それだったら初めっから役職なんてないほうがいいんだよ。なければ、ゴマをすろうたってすれやしないよ。」という平等主義的人間観と職員心理への細かい配慮に基づいた持論は、この制度を支える根幹となっている。豪華な調度品もなく、簡単な机と椅子だけが置いてある応接室兼町長室に町長がいることは殆んどなく、いつも職員と並んで作業場の片隅に座って、常に町民の顔と声を傾聴している。町民の要望や相談が直接カウンター越しに素足のままで入ってくるようにとのことからである。「町長室に座ってたんじゃ、町民の声はきけません。役場は町民のためにあるのだからね。お役所づらをしてはいけないよ」という基本理念は、職員のための組織ではなく、「町民のための役場に徹する、ことを明言している。「役場は住民のもの、われわれは小使いです。すべてはただ住民のためという単純な発想ですよ」との明快な見解が、今20年の歴史を経て一般職員の間にも重く深透しているものと思われる。

行政の組織機構は、町長、助役、収入役以外は課長、係長を置かず、総務、税務、住民、振興、水道の5課、さらに各々総務課は6つ、税務課は7つ、住民課は4つ、振興課は6つ、水道課は2つと担当分野が分かれており、担当者を決めて責任体制を採っている。各担当は7-2人の少人数制であり、一応は各課の年長者がサブ・リーダーとして課内を取り纏めている。しかしそのサブ・リーダーには如何なる権限も与えられておらず、単なる相談役の立場にすぎない。また人事移動を殆んどしていないので、担当者は一度配属されて数年経つと、その仕事についてはエキスパートとなり、一人一人が各自の業務内容に関しては専門的なベテランとなる。この少数精鋭主義は職員不足から幾つかの部門への兼務を余儀なくし、弾力的、臨機応変に組織の運営に当たらざるをえない。例えば、ある人は議会事務と庶務を担当し、他の人は消防、水防、交通の担当、更にまた人事、財政、給料の担当と一人二役・三役の職員もいる。議会が開かれると、総務課の課員の何人かが議会事務局員を兼ね、選挙の場合はいつも1人の兼務者が40人近くの選挙事務局員に増大したりする。また農業委は振興課員が、固定資産評価審査委は税務課員が兼務しているという具合である。このように各部門相互間の連繋協力は常時行われており、新しい問題が起きた場合でも、関連担当者が集まって総合企画を審議・立案するということになる。

町議会での答弁は、あくまで各担当職員の責任であり、普通は古参職員が立つことになる。しかしまた、質問が財政問題に関連した場合など、財政担当の女子職員でも立つことがある。「中堅職員でも議会答弁の機会があるから一人ひとりが課長のつもりで勉強し、仕事の密度はきわめて濃い。課員はそれぞれが町長、助役に直結している形です」ということになる。このように係制を採用していないことによって、課単位で、あるいはそれを越えて、業務の繁閑に応じた効果的な事務処理体制を組むことが出来る。各担当者を信任し、直接的な意見

要求を聞くという姿勢は、一人一役、主義からきている。町長自身、農委会長以外の公職は一切引受けず、プロとしての町長職に専念しており、出張も殆んどしない。県の会合は断わってでも、町の集会や寄り合いにはよく出席するという。また行事や祝典が重なった場合、助役、収入役更に古い職員まで動員されて「町長代理」として出席することもしばしばあるという。ここにも、もろもろの特権や権限が一人の人物に集中、独占されることを極力避けようとする姿勢が見られる。課長も係長もいないので、決済の必要な書類はストレートに町長の手元に届く。必要なハンコは担当職員と町長の2個だけである。謂わば、町長一課、と呼ばれているように、役場全体を一課とした町長一職員ラインで直結される仕組みになっている。従って、各担当者は持ち場での最高責任者として町長と対等の立場で接触・交渉することになる。町長自身も時間さえあれば一日一度は職場内を精力的に回り、職員との意見交換や問題解決に当たっている。「私の頭には住民奉仕しかない。自分の町のことは自分の町でやる、国や県に甘えておんぶする気は毛頭ありません」という自立への強い確信を、己れが範を示すこと、によって実践しているのである。

このようなリーダーの意向を受けて、同期の助役は補佐役として長年月にわたりこの体制を維持してきた一人であり「寝てる時以外すべて町政に打込むという町長の姿勢と確かな倫理性が住民や職員を納得させているのである。20年間に一度もドナッタことなく、協調を貫いた町長の人徳行政とも云えましょう」と歩調を揃えた一体感がそこにあった。町長の人間的魅力に惚れ込んだ収入役も15年のベテランであり、完全に町長同様の位相で町政の運営に一致協力している。更にこれら三役のトップ・グループとこれを支える各課のサブ・リーダー、謂わば主任級の人々（決して主任という肩書では呼ばれず、個人名や愛称で呼ばれている）との連携プレー、協力体制が極めてスムーズに行っていると推察される。これら主任級の人たちは町長から任命されて就任するのではなく、各課内で自然発生的に信任され、インフォーマルな形で自主的・暗黙裡に承認されている人々である。一応は年長者がなっているが必ずしも固定されているわけではなく、仕事に応じて流動的に選出される。さらにこの一連の意思決定の流れを、職員全体の総意として反映させるために、月一回の職員会議が給料日に昼食会を兼ねて行われていた。タテマエとして組織構成員全員出席の話し合いの場が設定され、ここで率直な相互意思の交流がなされる。新たな問題が提起されると、各課に持ち帰り、更に討議を経て担当者を選出し、総合的なプロジェクトチームを編成し、対策を樹てるということになる。こうして職員自らの参加による答審は、町長の裁断を待って実施に移される。このように町長を含む三役と、主任級の人たち、更に各担当者との相互コミュニケーション・システムがうまく慣例的に機能しているところに、この「地位なき組織」の成立要因があるように考察される。

III 職員の意識調査の比較分析

比較対象の同質的基準としては、近郊都市で人口が同規模であり、かつ合併当時の旧住民に比べてほぼ倍増している地域を選んだ。調査は、宮代8月22日、S同29日、W9月8日に実施し、方法は勤務中の為、午前中にアンケート表を配布、自由時間に記入してもらい、5時迄に回収させてもらうことにした。(表I参照)

表I 宮代町役場及びS・Wとの比較

町名	人口	職員数	管理職	人口 職員数	管理職 職員数	調査対象総数	回収有効数	回収率
宮代	22,032人 (50.7.1)	89	0	247	0	76	64	84.2
S	23,881人 (49.10.1)	222	45	107	$\frac{1}{5}$	142	99	70.0
W	20,406人 (50.6.1)	140	31	145	$\frac{1}{5}$	106	79	74.5

宮代とS・Wとの個人属性には次の様な特質がみられる。性別は男女の比が6：4であり、三者ともほぼ同じ比率である。年齢は20代が多く10代を加えると宮代で過半数に達するが、S・Wはこの割合がさらに高くなり、大半が20代であるといえる。これは宮代が早くから職員数を漸増させているのに対し、S・Wは最近急激に増加させていることを示している。学歴は、旧中、新制高が大半であり、三者とも大差ない。結婚は、宮代で配偶者ありが極めて多いのに対し、S・Wとも未婚者が多く若い青年層が目立っている。収入は、宮代で5—7万、8—10万が各々3割強で比較的平均して分散しているのに対し、S・Wは5—7万が過半数を越え、更に8—10万を加えると約8割がこの所得層に集中している。勤務年数は、宮代で5年末満から漸減しているが、S・Wは5年末満が過半数を占め、ここ数年で採用された新入職員が多いことを示している。居住年数は、宮代で26年以上が目立っているのに対し、Wは21—25年が多く、Sは21—25年、16—20年も結構多い。支持政党は、三者とも支持政党なしが大半を占める。課は宮代が5課、Sが10課、Wが9課である。(表II参照)

(1) 仕事関係——就職の動機は、宮代において「他人から勧められたから」という他者からの推薦による理由が1番多く、次いで「仕事が安定した職業だから」となっている。しかしS・Wにおいては、逆に「仕事が安定した職業だから」と経済的利害的動機を挙げる者が多い。その日の仕事の配分は、自分の判断で適当に創意工夫して決めている者は、S・Wより宮代の方が極めて多い。一人当りの仕事量も多く多忙な勤務時間が続くにも拘らず、その中で適当に融通性をもたせて、自分なりに仕事を配分・加減して遂行していることになる。宮代はSに比べて、仕事の役割分担や職務内容も明確であり、より役割による分業体制がはっきりしているようである。何を為すべきか、自分の職務については十分に認識されているものと考えられる。この自覚の上に、様々な問題に対して常に自分の判断で処理し、またしなければならぬ場合が多いと答えている。それだけ現実的難題に直面したとき、ある程度までその時の自己判断で解決に当たっていることが推察される。また日々の業務遂行上「新しい問題にも積極的意欲的に取組んでいるかどうか」についても宮代の方が、Wに比べ

表II-フェイスシート

①性別	宮代 (64)								宮代×S 1	S (99)						S×W	W (79)								宮代×W 1																																	
	男				女					男			女				男				女					NA																																
	39				25				なし	66			33			なし	50				37.1				2	なし																																
	60.9				39.0					66.0			33.0				60.0				37.1				2.5																																	
②年齢	10代	20	30	40	50	60	70	NA	0.02>P >0.01	10代	20	30	40	50	60	0.02>P >0.01	10代	20	30	40	50	60	70	NA	0.01>P																																	
		3	41	10	14	0	4	0		2	9	64	8	15	3		0	2	50	13	4	6	2	1		1																																
	4.6	48.4	15.6	21.8	0	6.2	0	3.1	9.0	64.0	8.0	15.0	3.0	0	3.0	63.0	16.0	5.0	8.0	3.0	1.0	1.0																																				
③最終学歴	小・高小・新中		旧中・新高		旧専・新短		新大		NA	なし	小・高小・新中		旧中・新高		旧専・新短		新大		NA	0.10>P >0.05	小・高小・新中		旧中・新高		旧専・新短		新大		NA																													
		9	42	5	6	2	23	64	6		4	2	9	54	4	10	2	11.0	68.0		5.0	13.0	3.0																																			
	14.0	65.5	1.8	9.3	3.1	23.0	64.0	6.0	4.0	2.0	11.0	68.0	5.0	13.0	3.0																																											
④結婚	配偶者あり		未婚		死別		離別		0.01>P	配偶者あり		未婚		死別		離別		NA	なし	配偶者あり		未婚		死別		離別		NA																														
		47	16	1	0	42	53	2		1	1	35	39	3	0	2	73.4	25.0		1.5	0	42.0	53.0	2.0	1.0	1.0	44.0	49.0	4.0	0	0	3.0																										
	73.4	25.0	1.5	0	42.0	53.0	2.0	1.0	1.0	44.0	49.0	4.0	0	0	3.0																																											
⑤収入	5万未満		5~7万		8~10万		11~13万		14~16万		17~19万		20万以上		0.10>P >0.05	5万未満		5~7万		8~10万		11~13万		14~16万		17~19万		20万以上		なし	5万未満		5~7万		8~10万		11~13万		14~16万		17~19万		20万以上															
		0	22	20	9	6	3	4	0	55	28	7	4	4		1	2	43	17	3	7	4	3	0	55.0	28.0	7.0	4.0	4.0		1.0	3.0	54.0	22.0	4.0	9.0	5.0	4.0																				
	0	34.3	31.2	14.0	9.3	4.6	6.2	0	55.0	28.0	7.0	4.0	4.0	1.0	3.0	54.0	22.0	4.0	9.0	5.0	4.0																																					
⑥勤続年数	5年未満		5~10		11~15		16~20		21~25		26~30		31年以上		NA	0.05>P >0.02	5年未満		5~10		11~15		16~20		21~25		26~30		なし	5年未満		5~10		11~15		16~20		21~25		26~30		31年以上		NA														
		23	19	11	2	3	5	0	1	54	28	10	2	2	3		46	16	4	5	2	4	1	1	35.9	29.6	17.1	3.1		4.6	7.8	0	1.5	54.0	28.0	10.0	2.0	2.0	3.0	58.0	20.0	5.0	6.0	3.0	5.0	1.0	1.0											
	35.9	29.6	17.1	3.1	4.6	7.8	0	1.5	54.0	28.0	10.0	2.0	2.0	3.0	58.0	20.0	5.0	6.0	3.0	5.0	1.0	1.0																																				
⑦居住年数	5年未満		6~10		11~15		16~20		21~25		26年以上		NA	0.05>P >0.02	5年未満		6~10		11~15		16~20		21~25		26年以上		NA	なし	5年未満		6~10		11~15		16~20		21~25		26年以上		NA																	
		5	6	3	5	11	28	6	13	8	1	21	25		28	3	13	3	1	8	32	19	3	7.8	9.3	4.6	7.8		17.1	43.7	9.3	13.0	8.0	1.0	21.0	25.0	28.0	3.0	16.0	4.0	1.0	10.0	41.0	24.0	4.0													
	7.8	9.3	4.6	7.8	17.1	43.7	9.3	13.0	8.0	1.0	21.0	25.0	28.0	3.0	16.0	4.0	1.0	10.0	41.0	24.0	4.0																																					
⑧支持政党	自民	社会	公明	民社	共産	なし	答えたくない	NA	なし	自民	社会	公明	民社	共産	なし	答えたくない	NA	なし	自民	社会	公明	民社	共産	なし	答えたくない	NA	0.10>P >0.05																															
		5	2	3	0	0	44	9		1	19	8	2	0	1	53	53		11	5	13	7	0	2	1	13		1	7.8	3.1	4.6	0	0	68.7	14.0	1.5	19.0	8.0	2.0	0	1.0	53.0	11.0	5.0	16.0	9.0	0	3.0	1.0	53.0	16.0	1.0						
	7.8	3.1	4.6	0	0	68.7	14.0	1.5	19.0	8.0	2.0	0	1.0	53.0	11.0	5.0	16.0	9.0	0	3.0	1.0	53.0	16.0	1.0																																		
⑨業	総務	税務	住民	振興	水道	その他	なし	総務	企画	住民	税務	福祉	保健	産業	建設	都市	水道	その他	NA	なし	総務	企画	都市	税務	住民	福祉	保健衛生	経済	建設	その他	NA																											
		12	8	16	10	12		6	17	6	9	6	6	5	10	7	10	7	14		2	7	7	8	11	7	8	4	4	1	18	4	18.7	12.5	25.0	15.6	18.7	9.3	17.0	6.0	9.0	6.0	6.0	5.0	10.0	7.0	10.0	7.0	14.0	2.0	9.0	9.0	10.0	14.0	9.0	10.0	5.0	5.0

37

表III-仕事関係

Q 1 就 職 の 動 機	宮 代 町 64							宮代×S χ^2	S 99							S×W χ^2	W 79							宮代×W χ^2
	公務的 仕事	偶然	人に勧められた 仕事	理由 なし	わからない	NA			公務的 仕事	偶然	人に勧められた 仕事	理由 なし	わからない	NA			公務的 仕事	偶然	人に勧められた 仕事	理由 なし	わからない	NA		
	10 15.6	10 15.6	17 26.5 0.05>P>0.02	13 20.3	12 18.7	0 0	2 3.1		10 10.0	20 20.0	19 19.0	36 36.0	13 13.0	0 0	1 1.0		15 19.0	11 14.0	13 16.0 0.10>P>0.05	21 27.0	16 20.0	0 0	3 4.0	
Q 2 役割分担と職務内容の明確性	20 31.2	28 43.7	4 6.2	7 10.9	3 4.6	2 3.1	0.10>P>0.05	27 27.0	41 41.0	22 22.0	8 8.0	1 1.0	0 0	なし	29 37.0	30 38.0	10 13.0	5 6.0	4 5.0	1 1.0	なし			
Q 4 仕事配分の創意工夫性	25 39.0	19 ⁶ 29.1	5 7.8	5 7.8	8 12.5	2 3.1	0.05>P>0.02	25 25.0	38 38.0	22 22.0	9 9.0	5 5.0	0 0	なし	18 23.0	32 41.0	17 21.0	5 6.0	6 8.0	1 1.0	0.05>P>0.02			
Q 8 自分の判断で処理している	12 18.7	18 ¹ 28.1	14 21.8	7 11.0	9 14.0	4 6.2	0.02>P>0.01	11 11.0	22 22.0	42 42.0	17 17.0	5 5.0	2 2.0	なし	14 18.0	16 20.0	31 39.0	12 15.0	5 6.0	1 1.0	なし			
Q 9 新しい知識や情報の勉強	34 53.1	18 28.1	6 9.3	1 1.5	1 1.5	4 6.2	なし	39 39.0	37 37.0	14 14.0	6 6.0	2 2.0	1 1.0	なし	30 38.0	24 30.0	9 11.0	12 15.0	4 5.0	0 0	0.05>P>0.02			
Q 10 他人の作業分担への相互協力	30 46.8	25 39.0	3 4.6	1 1.5	2 3.1	3 4.6	0.05>P>0.02	31 31.0	45 45.0	15 15.0	3 3.0	4 4.0	1 1.0	なし	28 35.0	38 48.0	8 10.0	2 3.0	3 4.0	0 0	なし			
Q 14 他人や課の手伝い協力	17 26.5	31 48.3	7 10.9	2 3.1	3 6.2	3 4.6	0.01>P>0.	11 11.0	35 35.0	31 31.0	6 6.0	15 15.0	1 1.0	0.10>P>0.05	19 24.0	31 39.0	14 18.0	5 6.0	9 11.0	1 1.0	0.10>P>0.05			
Q 17 自分の仕事に精一杯で関与の機会なし	10 15.6	18 28.1	14 21.8	10 15.6	8 12.5	4 6.2	0.10>P>0.05	15 15.0	17 17.0	36 36.0	19 19.0	11 11.0	1 1.0	なし	20 25.0	10 13.0	29 37.0	13 16.0	7 9.0	0 0	0.10>P>0.05			
Q 13 上役への相談	32 50.0	21 31.2	6 9.3	0 0	3 4.6	2 3.1	0.05>P>0.02	36 36.0	34 34.0	16 16.0	11 11.0	2 2.0	0 0	0.05>P>0.02	30 38.0	34 43.0	13 16.0	0 0	2 3.0	0 0	なし			
Q 5 結果を自分なりに評価できる	23 35.9	20 31.2	4 6.2	5 7.8	8 12.5	4 6.2	0.01>P>	18 18.0	43 43.0	33 33.0	2 2.0	3 3.0	0 0	なし	21 27.0	28 35.0	20 25.0	6 8.0	4 5.0	0 0	0.05>P>0.02			
Q 16 単純な作業で経験とカンで処理	6 9.3	17 26.5	15 23.4	14 21.8	7 10.9	5 7.8	なし	8 8.0	25 25.0	29 29.0	16 16.0	20 20.0	0 0	なし	9 11.3	16 20.0	25 31.6	16 20.2	13 16.4	0 0	なし			
Q 12 単純なつまらないくり返し	5 7.8	9 14.0	21 32.8	5 7.8	20 31.2	0 0	0.10>P>0.05	10 10.0	16 16.0	33 33.0	22 22.0	17 17.0	1 1.0	なし	11 14.0	20 25.0	15 18.9	17 21.5	16 20.0	0 0	0.02>P>0.01			
Q 7 上司がいなくても自分がすべての責任者	24 37.5	16 25.0	5 7.8	10 15.6	4 6.2	5 7.8	0.01>P>	15 15.0	33 33.0	35 35.0	8 8.0	6 6.0	2 2.0	なし	15 18.9	20 25.0	25 31.6	9 11.0	8 10.0	2 3.0	0.01>P			
Q 3 責任者としての自信	10 15.6	21 32.8	15 23.4	4 6.2	11 17.1	3 4.6	0.05>P>0.02	13 13.0	24 24.0	41 41.0	10 10.0	6 6.0	1 1.0	0.05>P>0.02	18 22.7	14 18.0	20 25.0	15 18.9	8 10.0	4 5.0	0.10>P>0.05			
Q 6 町長代理・役場代表 という自覚	18 28.1	18 28.1	11 17.1	5 7.8	8 12.5	4 6.2	0.10>P>0.05	15 15.0	29 29.0	33 33.0	9 9.0	13 13.0	0 0	なし	16 20.2	14 18.0	28 35.0	10 13.0	10 13.0	1 1.0	0.05>P>0.02			
Q 11 給料・昇給の満足度	8 12.5	15 23.4	13 20.3	15 23.4	11 17.1	2 3.1	0.01>P>	2 2.0	5 5.0	8 8.0	32 32.0	51 51.0	1 1.0	なし	2 3.0	8 10.0	10 13.0	27 34.1	32 40.5	0 0	0.01>P			
Q 15 仕事に応じた賃金をもらっていない	5 7.8	11 17.1	20 31.2	13 20.3	13 20.3	2 3.1	0.05>P>0.02	24 24.0	22 22.0	25 25.0	19 19.0	8 8.0	1 1.0	0.02>P>0.01	17 21.5	18 22.7	31 39.2	3 3.7	10 13.0	0 0	0.01>P			

30

確かに「この仕事は、常に新しい知識や技術、情報を勉強しなければならない」という意識が高い。また宮代では、「他人の作業分担にも気を配り、まだ出来ないときには代わってやってやるのも仕事のうちである」と考えており、仲間との協調性も極めて高い。他課との交流や横割りのプロジェクトチーム編成などで相互援助や手伝いがしばしば行われている事実を裏付けている。このことは、「自分だけの仕事でなく、他の人や課の手伝いも協力してやっている」という肯定的回答にも証明されている。また逆説的な質問で、「皆な自分の仕事に精一杯であり、役場全体を考えてあちこちに関与する機会はありませんか」との設問に対しては、S・Wとも「どちらともいえない」と曖昧な返事が多いのに、宮代では「そう思う」が多い。これは、日常業務では各自の果たすべき担当の職務に追われ、多忙であるためらしい。横のコミュニケーションだけでなく、三役との関係も、「問題がある時は一応何でも上役に相談してから決めることにしている」ということから、直接的接触も頻繁に行われているようである。(表Ⅲ参照)

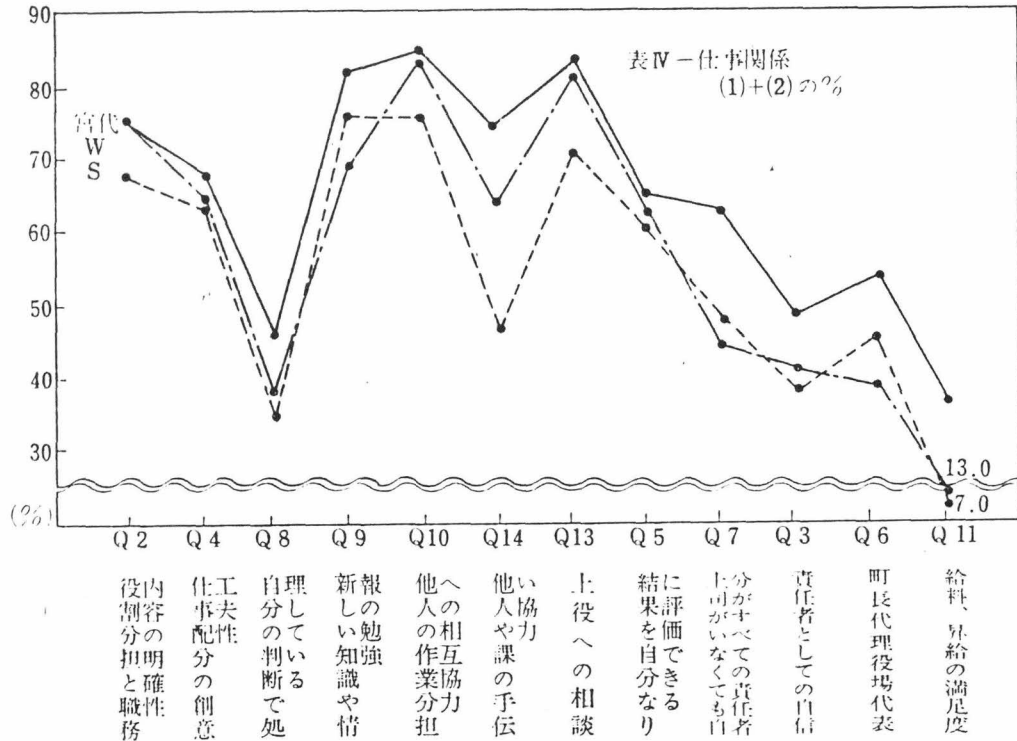
この結果、自分で果たした仕事の結果や量を自分なりに評価できるという達成感は、宮代が、S・Wに比べて顕著な有意差を示している。つまり、町民の要求や苦情申込み等に対する対応や処理の仕方をまた自分なりに評価できるということである。「単純な作業が多く、ある程度知ってしまうと自分の経験とカンで処理できる」というのは、三者ともに大差なく、これはともかくも与えられた職務だけは否応なく達成しなければならないという日常業務からくる惰性的回答のようである。これに対し、「仕事の内容はわりに単純でつまらない仕事の繰り返しが多いのでは」という否定的問いかけに対しては、宮代で「全くそう思わない」が目立って多く、さらにその上「上司がいてもいなくても、自分が全ての責任者である」と思っている者が多い。「上司がいてもいなくても」とわざわざ強調してそれでも自分が全ての責任を負うのかという含みを持たせているにも拘らず、この比率の高さは既に、責任者であるという意識が日常の職務活動の中に定着していることを感じさせる。このことは「誰よりも仕事の役割をよく知っており、責任者としての自信がある」という回答によっても裏付けされている。この自信は大きな意味を持つ。少なくとも彼個人の自己認識のレベルでは、「自己の責任の名において」仕事を遂行しているということである。これは更に、「仕事をする時、常に町長代理、役場代表という意識・自覚をもっている」ということにも連結している。全ての責任が長と同格の重みで自分にもあるということ、及びその組織全体の代表と同等であるという自覚は、畢竟、責任転嫁も逃避も許されない自己を発見する。最高責任者への甘えも許されない。ここから自分で自分なりになんとか解決せねばならぬという内面的自発性と自立的責任感が生じてくる源泉があるのではないかと推察される。

現在の給料や昇給の状態への満足度は、宮代が分散しているのに対し、S・Wともに「不満」が圧倒的に多い。特に・SWで「全く不満である」が多いのはQ1とも対応して経済的利益、物質的価値志向性が強いといえる。このことはS・Wが「仕事の量や内容に比べてそ

表V-人間関係

	宮代町 64						宮代×S x ²	S 99						S×W x ²	W 79						宮代×W x ²		
	1	2	3	4	5	NA		1	2	3	4	5	NA		1	2	3	4	5	NA			
Q19 作業課は魅力的なグループ	15 23.4	17 26.5	14 21.8	5 7.8	8 12.5	5 7.8	0.05>P>0.02	15 15.0	35 35.0	37 37.0	7 7.0	3 3.0	2 2.0	なし	12 15.0	26 32.9	23 29.1	13 16.4	5 6.0	0 0	なし		
Q20 私は仲間の気持を理解	10 15.6	28 43.7	18 28.1	5 7.8	1 1.5	2 3.1	0.01>P	14 14.0	35 35.0	41 41.0	5 5.1	1 1.0	3 3.0	なし	15 18.9	20 25.0	33 41.7	7 9.0	4 5.0	0 0	0.05>P>0.02		
Q23 みんなはあなたの気持ちを理解	6 9.3	22 34.3	21 32.8	9 14.0	3 4.6	3 4.6	0.10>P>0.05	11 11.0	20 20.0	45 45.0	15 15.0	6 6.0	2 2.0	なし	4 5.0	11 14.0	43 54.4	13 16.4	8 10.0	0 0	0.05>P>0.02		
Q21 他人の喜びは自分の喜び	22 34.3	25 39.0	12 18.7	1 1.5	3 4.6	1 1.5	0.01>P	32 32.0	29 29.0	31 31.0	4 4.0	2 2.0	1 1.0	なし	24 30.0	30 38.0	21 26.5	0 0	4 5.0	0 0	なし		
Q22 仕事上では村等平等	23 35.9	11 17.1	8 12.5	10 15.6	10 15.6	2 3.1	なし	26 26.0	17 17.0	23 23.0	17 17.0	14 14.0	2 2.0	なし	21 26.5	13 16.4	20 25.3	16 20.2	9 11.3	0 0	なし		
Q24 町長と職員との意見交換	6 9.3	23 35.9	14 21.8	2 18.7	5 7.8	4 6.2	0.01>P	4 4.0	11 11.0	15 15.0	24 24.0	44 44.0	1 1.0	なし	3 4.0	6 8.0	17 22.0	19 24.0	34 43.0	0 0	0.01>P		
Q26 町長による要求の受容度	8 12.5	11 17.1	25 39.0	4 6.2	10 15.6	6 9.3	0.01>P	4 4.0	14 14.0	22 22.0	14 14.0	41 41.0	4 4.0	0.05>P>0.02	6 8.0	8 10.0	35 44.3	7 9.0	22 27.8	1 1.0	0.10>P>0.05		
Q25 町長の影響	7 10.9	21 32.8	16 25.0	6 9.3	7 10.9	7 10.9	0.01>P	12 12.0	10 10.0	22 22.0	21 21.0	33 33.0	1 1.0	なし	5 6.0	6 8.0	25 31.6	14 18.0	29 37.0	0 0	0.01>P		
Q27 信頼し尊敬する人	町長 17 40.4	助役 7 16.5	収入役 5 11.9	A 2 4.7	個人名 11 26.1		町長 6 19.3	助役 2 6.4	収入役 2 6.4	教育長 2 6.4	A 2 6.4	B 2 6.4	個人名 15 48.3		町長 2 6.2	助役 3 9.3	収入役 1 3.1	A 2 6.2	B 3 9.3	C 3 9.3	D 3 9.3	個人名 15 46.8	

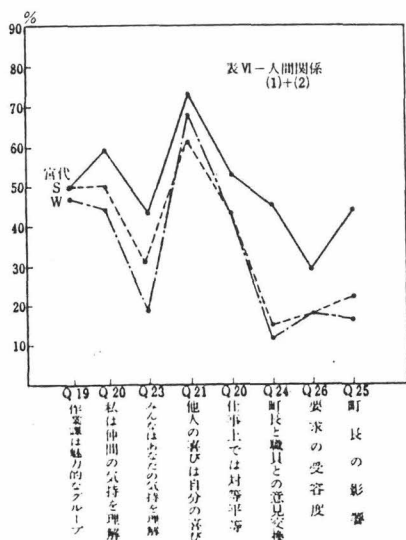
07



れに相応した賃金をもらっていない」と答えていることによっても確認できる。この点、職員不足ぎみの宮代の方が過度の仕事量と労働密度も濃いという悪条件にも拘らず、むしろ待遇に対する満足度が比較的高いのは注目すべき現象であるといえる。宮代の場合、以上のもろもろの優位性が総体的に作用し合って組織を効果的に運営しているものと考えられる。

(表Ⅳ参照)

(2) 人間関係——三者とも「作業課は面白く魅力的なグループである」と答え、課内の仲間同志はうまくいっているようである。しかし、一步進んで「私は仲間の気持や同僚の感情を理解し」かつ「皆んなもあなたの気持を理解していると思うか」という職員の相互的信頼関係について質問してみると、宮代の方が明らかにS・Wよりも心理的一体感がある。それ故「他人の仕事の成功は、同時に自分の喜びである」という自他一如論的回答もより多くみられるのである。また「仕事上では年齢に関係なく誰でも対等・平等な関係にある」という考えも、比較的宮代の方が高いようである。特に「全くそう思う」が目立っているのは、これまでの上役不在という歴史的背景があるからと思われる。更に町長と職員との意見交換や日常会話も宮代の方がよくなされている。また、行政への参加機会を与えられた職員が立案し、提案した意見や要求を町長がよく聞いてくれていることも明らかになった。そして町長のもつ人間性や指導者としての包容力を尊敬し信頼する人も多く、「現在の生き方も町長の影響を受けている」と認めている。それ故、宮代でのサブ・リーダーは三役を中心にまとまっているのに対し、S・Wは拡散していて中心人物がおらず、各々の課内で少数グループに



分裂しているようである。(表VおよびVI参照)

(3) 地域住民との関係——「公的な仕事のこと、町民と直接交渉や接触する機会」は、Wに比べて富代の方が多い。地域での住民の会合や催し物によく参加するかどうかについては、三者間に大きな差はないが、比較的富代の方が参加度は高いといえる。日常生活の中で加入している所属集団とよく出席する組織団体の名前を上位から示せば表Ⅶのようになる。このような地域住民との関係性を通して、人間は社会において自己が占めるべき位置を求め、認められたい欲求を充足するものであるが、富代の方がS・Wよりも自己の所属する「役場の社会的地位は高い」と積極的な価値評価を下している。自分の所属集団に対する自己評価が高いということは、それだけ誇りを持ち、心理的満足感も高いものと思われる。また組織と環境との相互作用で、町民のためという意識は、より役割に対する労働貢献度を深めているものと推察される。(表Ⅶ参照)

(4) 地位に関する思考態度——地位なき組織への職員の評価は、制度上の責任者がいなくて

表Ⅶ—地域住民との関係

質問	富代					町					S					W					富代×W χ^2	
	64					99					S×W χ^2					79						
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5		
Q29 町民との接触の度合	10	20	9	17	4	16	28	26	14	10	0.05 > P > 0.02	12	15	15	12	22	12	15	15	12	22	0.01 > P
Q30 住民会合への参加度	6	15	14	15	11	6	17	33	21	20	なし	7	14	16	13	18	7	14	16	13	18	なし
Q28 社会的地位	6	22	19	8	6	7	15	35	28	11	0.01 > P	3	16	30	19	19	3	16	30	19	19	0.01 > P
Q31 組織団体(準役集団)	20	18	12	11	10	32	15	13	10	10	0.10 > P > 0.05	28	17	11	11	8	28	17	11	11	8	なし
	19.2	17.1	11.5	10.5	9.6	27.3	12.8	11.1	8.5	8.5		28.8	17.5	11.3	8.0	8.0	28.8	17.5	11.3	8.0	8.0	

表Ⅷ—地位に関する思考態度

	宮代町 64						宮代×S χ ²		S 99						S×W χ ²	W 79						宮代×W χ ²						
	1	2	3	4	5	NA			1	2	3	4	5	NA		1	2	3	4	5	NA							
Q34 上司がいなくて仕事が効果的でない	5	9	15	17	14	4	0.02>P >0.01	Q38 上司がいなくて仕事が効果的でない	12	31	29	13	12	2	なし	16	24	17	12	9	11	0.02>P >0.01						
Q35 肩書がないので不利、不便	1	3	12	18	23	7	0.01>P	Q40 肩書がないので不利、不便	12	19	41	10	15	2	なし	4	15	37	6	15	2	0.01>P						
Q36 名刺交換の時ひげめを感じる	1	2	7	8	27	9		Q34 名刺による人間の信頼度	2	2	38	13	41	3	なし	0	3	24	15	37	0							
Q37 地位は仕事の目標、人生の生きがい	6	7	17	12	16	6	0.01>P	Q39 地位は仕事の目標、人生の生きがい	7	34	47	5	5	1	0.10>P >0.05	1	7	27	24	20	0	0.05>P >0.02						
Q40 個人的名誉はひとつの張合い	5	11	20	8	14	16	0.10>P >0.05	Q33 役職者は人間的に優秀な人物	7	14	38	17	21	2	0.10>P >0.05	34	17	14	12	2	0							
Q33 地位なき組織への満足度	9	13	26	2	10	4		Q36 管理職と一般職員とは自己の職務専念	29	30	21	7	11	1	0.05>P >0.02	20	28	23	3	4	1							
Q39 家族で不満やグチを聞く	0	0	12	5	39	8		Q41 他人の欠点を事前に忠告	32	33	29	3	1	1	なし	7	24	29	9	9	1							
Q32 地位なき組織を話し合う機会	3	10	11	20	17	3		Q35 地位という個人的名誉は1つの張合い	12	31	28	12	11	5	なし	10	28	22	4	12	3	0.10>P >0.05						
Q38 町長の考え方と一致	8	12	26	7	4	7		Q32 地位への欲求は人間の自然本能	24	31	24	7	9	4	なし	16	30	17	6	8	2							
Q44 積極的に維持していきたい	4	13	31	5	5	6		Q37 地位の分散は責任者の自覚	21	31	32	5	7	3	なし	20	21	28	2	5	3							
Q41 ずっとここに勤めていたい	18	12	18	4	5	7		Q43 地位の廃止による平等感	5	11	47	18	16	2	なし	5	6	31	16	20	1							
Q42 責任感と決断力	7	21	18	8	3	7	0.05>P >0.02	Q42 責任感と決断力	16	29	46	2	6	0	0.05>P >0.02	6	16	44	9	3	1	0.02>P 0.01						
Q43 人間的・精神的な成長	10	23	19	2	4	6	なし	Q44 人間的、精神的な成長	19	33	36	6	4	1	なし	15	21	25	10	7	1	なし						
Q18 生き甲斐	1	2	3	4	5	6	7	8		Q18 生き甲斐	1	2	3	4	5	6	7	8		1	2	3	4	5	6	7	8	
	12	0	31	7	39	11	3	1			5	1	57	11	52	40	5	2		5	0	34	6	36	30	10	2	
	11.5	0	29.8	6.7	37.5	10.5	2.8	0.9			2.8	0.5	32.9	6.3	30.0	23.1	2.8	11.1		4.0	0	28.0	4.8	29.0	24.0	8.0	1.6	
Q45 全体的な気持	良い 悪い	生きがい がほしい	安定し ている	活動的	なんとも いえない	わから ない	NA	なし	Q45 全体的な気持	良い 悪い	生きがい がほしい	安定し ている	活動的	なんとも いえない	わから ない	DA	NA	なし	良い 悪い	生きがい がほしい	安定し ている	活動的	なんとも いえない	わから ない	NA	なし		
	2	12	18	4	18	1	9			3	32	13	5	34	2	4	6		4	24	14	8	22	4	3			
	3.1	18.7	28.1	6.2	28.1	1.5	14.0			3.0	32.0	13.0	5.0	34.0	2.0	4.6	6.0		5.0	30.3	17.7	10.2	27.8	5.0	3.8			

45

も作業そのものには何等の影響も与えておらず、組織は効果的に機能していると考えている。肩書がないことによって出張などの職務上で不利や不便を感じることもなく、また名刺交換や自己紹介のとき、ひけめを感じることもないと答えている。この点S・Wでは上司や上役がいないと事務作業は効果的に機能しなくなるのではないかと思っており、大きな有意差が存在する。また肩書がなければ実際上不利不便であると答えている。名刺をみてもその人が信頼できる人であるかどうかわからないと答え、役職にある人が必ずしも人間的に優秀な人物ではないと否定的、不信な評価を持っている。管理職と一般職員とはお互いに別々の仕事の任務があるのだから自分の職務に専念すべきであるというように、地位の存在によって生じてくる人間関係は基本的な信頼関係に基づいていないように思われる。宮代では、「地位は必ずしも仕事の目標や精神的な安心、また人生の生きがいにはならない」と考えており、努力の結果としての個人的名誉を表わす地位の印やその付属物も仕事の張合いにはならないという。これはS・Wにおいて全く逆であり、地位は人生の生きがい、1つの張合いであると認めている。ここから、地位を細分化し、多くの職員に肩書を与えた方が責任者としての自覚も出てくるだろうという発想が生まれてくる。この地位なき組織の今後の展望をみると、満足度において「どちらともいえない」が多く、職員同志で話し合う機会もあまりないようである。また管理職は必要でないという町長の考え方にも「どちらともいえない」が多く、必ずしも一致していない。このことは、積極的にいつまでも維持していきたいか、という問いに消極的曖昧な返事をしていることにも関連している、それ故、今は既成事実として慣習的に認めているだけであるが、今後人口規模がますます増大したり、町長が変わったりすればこの制度も変革されるかもしれないという脆弱性をも孕んでいる。しかしながら、このような職場環境の中で個人的自立性は高く、(人間的精神的に成長しているという項目ではそれ程大きな差異は見られないが)、*責任感や決断力、は他の友人に比べてある方だという自信は、断然宮代の方が強いのである。更に「誰のために、何のために」この仕事を続けているかという問い掛けに対しては、宮代が「(1)地域住民のために」という回答が圧倒的に多く、(2)自分自分、(3)町長と役場のためと続く。これに対し、S・Wでは(2)が多く、次いで(3)の代わりに、経済生活のためという回答が入ってくるのである。全体的な気持もやはり宮代の方が「落ちつき安定している」者が多いのに対し、S・Wともに「何か自己自身を賭ける生き甲斐が欲しい」と著しい差異を示しているのである。(表Ⅷ参照)

IV 結 論

① リーダーが指導者としての資質、人間性、先見的着想に確信を持ち続けるならば、中間管理職という準支配者集団を置かなくとも、組織集団を十分効果的に運営させていくことは可能である。それは、徹底した権限の委譲と完全な個人責任制の確立とを達成することにより、更に課内職員相互の連終や協働体制、また他課との緊密な交流を積極的に推進するこ

とによって十分可能であると推察できる。

② 「責任は総て私が持つから心配することはない」という町長との相互信頼関係に基づいて委譲された権限への責任を背景に、職員は各自の担当分野でプロとしての自覚を持つようになる。つまり長に役割期待され、専門的な決定権を任されているという意識は、その期待に答えようとする肯定的反作用を招くのである。こうして責任と権限とを適当な範囲で下部に委譲し、ある程度まで任意的な自由裁量権を認め、長としての資格を分有せしめることにより、専門担当者としての能力と自信とを育成することができる。

③ こうして個人は、組織人としても仕事上は、あくまで対等・平等の立場で上役や上司とも交渉することが出来るようになる。更にまた、「町長代理、役場代表」という意識が高まってくれば、肩書はなくとも、トップと同格の位相で職務遂行を行うことができる。これは役場、町長、同僚、さらに地域住民等との心理的一体感と、各自における専門人としての独自性との二元的相対感がうまく均衡しているためである。いわば、個人レベルの自主的独立性を認めつつ、組織集団の一員としての同一性・帰属感とが同等の重みで合致しているためであると考えられる。

④ 集団諸成員間に自然発生的に生み出されてくるインフォーマル・グループのリーダーの方が、職員の信任も厚く、課内をうまく調整することができる。また相互交流の機会も多く、流動的な仲間集団の方が、作業組織の自閉的階層制を越えて集団と個人の自律性を高める。

⑤ 全体への奉仕者という公務員としての自覚とそのための組織目標とが一致する時、職場そのものが単なる利害関係を越えた魅力的な集団となり得る。特に立身出世的動機を作出する職階制がない場合、「何のために」という物質型欲求から解放され、「誰のために」働くかという思考態度が発達してくる。つまりそこに「町民」という人間が介在してくるわけである。そして仕事や人間関係を通して、自己自身の成長を図りながら同時に地域住民のため社会に貢献するという使命感が高められるのである。この使命感の確認は認めてくれる他者の存在を必要とするが、それは上司や上役から認められて満足するのではなく、あくまで横の同僚や仲間の相互信頼や正当な認め合いによってアイデンティティの根拠が得られるのである。

⑥ 就職した時のモチーフよりは、むしろ職場内での人間関係、仕事の役割認知、町民のためという自覚と信念、さらに直接的体験による確認、そして責任者としての自立という心的相互過程を経て、人間的にも精神的にも落ちついてくるものである。

⑦ 以上のことにより、権威ヒエラルヒーによる分業体制は、一個の人間の自立や責任感の度合を稀薄化こそさせ、決して助長させるものではないことが実証された。それ故、人間間に上下、指導・被指導という支配関係を出して来る位階制よりは、むしろ分散した部門別の職務体制の在り方をこそ再検討すべきであろう。

⑧ この「地位なき組織」が一般的妥当性をもつ理想集団であるかどうか、組織人にとっ

てこの宮代方式が最良の方式であるか否か判らない。その成立の諸条件さえ不確かなものがある。しかし、われわれとしては出来得る限りで、これらの事実から原理的な方法を見出していく必要があるであろう。

附記：宮代職員内の意識調査のクロス分析の結果および現代組織の特質をもつS・Wの職員の意識構造の検討結果を、全体的な頁数の都合上から割愛せざるを得なかった。いづれ別の機会に一般化して発表したい。(『自治研究』に掲載予定) (社会学研究科・博士課程)

「宮代町役場における職員の意識調査」

1975年 8 月 29 日

この調査の目的は、ここの役場で働く人々の意識や気持ちの状態を把握し、よりよい職場や組織作りのための基礎データにするものです。

皆さんの日頃の御意見を率直にお聞かせ下さい。

この調査の結果は統計的に数字で処理しますので皆さんの個々に御迷惑をおかけすることは決してありません。お忙しいところを誠に恐縮ですが、よろしく御協力をお願い致します。

・連絡先 東洋大学社会学研究室
東京都文京区白山5-28

TEL03 (946) 5231

・責任者 田 中 豊 治

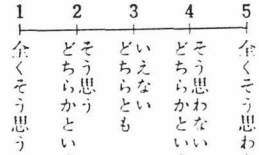
(回答は記号のいずれかに○印をつけて下さい)

- ① 性別：1. 男 2. 女
- ② 年齢：1. 10代 2. 20代 3. 30代 4. 40代 5. 50代 6. 60代
7. 70代以上
- ③ 最終学歴：1. 小・高小・新制中 2. 旧中・新制高 3. 旧専・新短大 4. 新大以上
- ④ 結婚：1. 配偶者あり 2. 未婚 3. 死別 4. 離別
- ⑤ 収入：1. 5万未満 2. 5～7万 3. 8～10万 4. 11～13万 5. 14～16万
6. 17～19万 7. 20万以上
- ⑥ 勤務年数：1. 5年未満 2. 5～10年 3. 11～15年 4. 16～20年 5. 21～25年
6. 26～30年 7. 31年以上
- ⑦ 居住年数：1. 5年以内 2. 6～10年 3. 11～15年 4. 16～20年 5. 21～25年
6. 26年以上
- ⑧ 支持政党：1. 自民党 2. 社会党 3. 公明党 4. 民社党 5. 共産党 6. 支持政党なし
7. 答えたくない
- ⑨ 課：1. 総務 2. 企画 3. 住民 4. 税務 5. 福祉 6. 保健 7. 産業経済
8. 建設 9. 都市計画 10. 水道 11. その他 ()

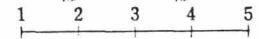
Q 1 この役場に就職した動機は何ですか。

1. 公共の仕事に魅力を感じたから
2. たまたま偶然に入った
3. 人から勧められたから
4. 仕事が安定した職業だから
5. 特に理由はない
6. わからない

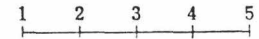
Q 2 あなたの仕事の役割分担や職務内容は、はっきりしていますか。



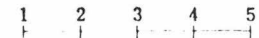
Q 3 あなたは誰よりも仕事の役割をよく知っており責任者としての自信がありますか。



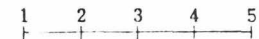
Q 4 その日の仕事の配分は自分の判断で適当に創意工夫して決めている。



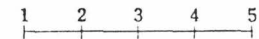
Q 5 自分で果たした仕事の結果や量を自分なりに評価できる。



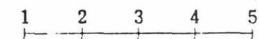
Q 6 仕事をする時、常に「町長代理」「役場代表」という意識、自覚をもちますか。



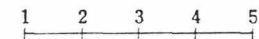
Q 7 上司がいてもいなくても自分が全て責任者であると思って行動している。



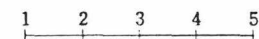
Q 8 いろいろな問題に対しては、常に自分の判断で処理しなければならない場合が多い。



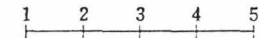
Q 9 この仕事は常に新しい知識や技術、情報を勉強しなければならない。



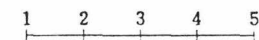
Q 10 他人の作業分担にも気を配り、まだ出来ない時には代わってやってやるのも仕事のうちである。



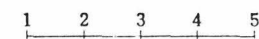
Q 11 あなたは、現在の給料や昇給の状態に満足していますか。



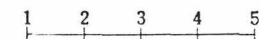
Q 12 仕事の内容は、わりに単純でつまらない仕事のくり返しが多い。



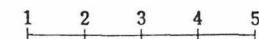
Q 13 問題がある時は、一応何でも上役に相談してから決めることにしている。



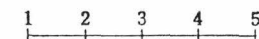
Q 14 自分だけの仕事でなく、他の人や課の手伝いも協力してやっている。



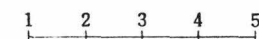
Q 15 仕事の量や内容に比べて、それに相応した賃金をもらっていないように思う。



Q 16 単純な作業が多く、ある程度知ってしまうと、自分の経験とカンで処理できる。



Q 17 みな自分の仕事に精一杯であり、職場全体を考えて、あちこちに関与する機会はあまりない。



Q31 次のうち、加入し、よく出席される組織団体に、いくつでも○印をつけて下さい。

1. 町内会・自治会 2. 防犯協会・消防団 3. 婦人会 4. PTA 5. 老人クラブ
 6. 宗教団体 7. 青年団 8. 趣味・娯楽の会 9. スポーツ団体 10. 政党団体・政党
 11. 職場の同好会（集り） 12. 学習会・研究会グループ 13. 農業団体 14. 商工会 15.
 15. その他（ ）

Q32 職員同志でこの「地位なき制度」について話し合う機会がありますか。

1	2	3	4	5
よくある	しばしばある	どちらともいえない	あまりない	全然ない

Q33 地位がない組織に満足している。

1	2	3	4	5
全く満足している	どちらかかといえれば満足している	どちらともいえない	あまり満足していない	全く満足していない

Q34 制度上の責任者がいないので、作業があまり効果的に機能していないように思われる。

1	2	3	4	5
全くそう思う	どちらかかといえればそう思う	どちらともいえない	どちらかかといえればそう思わない	全くそう思わない

Q35 出張など職務の上で、地位・肩書がないことによって不利や不便を感じることもある。

1	2	3	4	5
よくある	しばしばある	どちらともいえない	あまりない	全くない

Q36 名詞交換や自己紹介の時なんとなく、ひげめを感じることもある。

1	2	3	4	5

Q37 地位があった方が仕事の目標ともなり、精神的にも安心し、また人生の生きがいにもなる。

1	2	3	4	5
全くそう思う	どちらかかといえればそう思う	どちらともいえない	どちらかかといえればそう思わない	全くそう思わない

Q38 私は管理職が必要でないということについて、町長の考え方と一致している

1	2	3	4	5

Q39 地位、肩書がないことによって、家庭で妻子の不満やグチを聞いたことがある。

1	2	3	4	5
よくある	しばしばある	どちらともいえない	あまりない	全くない

Q40 努力の結果としての個人的名誉を表わす地位の印やその付属物があった方が、やはり1つのはりあいになる。

1	2	3	4	5
全く そう 思う	ど う 思 う か と い え ば	ど う 思 う か と い え ば	ど う 思 う か と い え ば	全 く そ う 思 わ な い

Q41 地位や肩書がなく、昇進の可能性もなくとも、ずっとここに努めていたい。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q42 責任感や決断力は他の友人に比べて、かなりある方だと思う。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q43 私はこの職場に入って人間的にも精神的にも成長していると思う。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q44 あなたは現在の制度を積極的に、かつ、いつまでも維持していきたいと思っ
ていますか。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q45 今のあなたの全体的なお気持ちはいかがですか。

1. さびしい　むなしい　つまらない
2. 何か自分を賭ける生きがい欲しい
3. 落ちつき安定している
4. 生き生きとして活動的である。
5. なんともいえない
6. わからない

[S及びW町役場に対しては、Q32～44までの「地位に関する思考態度」について項目内容を変えて質問している。]

Q32 地位や名誉への欲求は人間の自然な本能に深く根ざしたものである。

1	2	3	4	5
全 く そ う 思 う	ど う 思 う か と い え ば	ど う 思 う か と い え ば	ど う 思 う か と い え ば	全 く そ う 思 わ な い

Q33 役職にある人は人間的に優秀な人物が起用されている。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q34 名刺を見れば、その人が信頼できる人であるかどうかわかる。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q35 努力の結果としての個人的名誉を表わす地位のしるしや、その付属物があっ
た方が、やはり、1つのはりあいになる。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q36 管理職と一般職員とは、お互いに別の仕事の任務があるから、自分の職務に
専念することが大切である。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q37 多くの人々に地位を分散した方が、責任者としての自覚ができてくると思う。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Q38 制度上の責任者としての上司・上役がいないと事務作業は効果的に機能しな
くなる。

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

- Q39 地位があった方が仕事の目標ともなり、精神的にも安心し、また、人生の生きがいにもなる。 1 2 3 4 5
|-----|
- Q40 地位、肩書がなければ出張などの職務で、不利や不便を感じると思う。 1 2 3 4 5
|-----|
- Q41 他人の欠点やミスを見つけた場合、本人が気付く前に忠告してやった方がよい。 1 2 3 4 5
|-----|
- Q42 責任感や決断力は、他の友人に比べて、かなりある方だと思う。 1 2 3 4 5
|-----|
- Q43 地位を廃止し、職階制のない組織にすれば、対等で平等な人間関係ができる。 1 2 3 4 5
|-----|
- Q44 私は、この職場に入って人間的にも精神的にも成長していると思う。 1 2 3 4 5
|-----|

メモ欄

(この調査に関連した事項を何でも書いて下さい)

御多忙中 誠に有難うございました

A Positive Research for the Organizational Reform
—Case Study of the “Miyashiro” Town Office
without Status Hierarchy—

Toyoji Tanaka

Now there is an organizational group which functionally operates without middle administration for over twenty years. This is a town office employing 89 members for the population of 22000. The rate of its staff numbers is about a half to other town's population scale. I tried to analyze the management conditions of “Miyashiro formula” from the point of four views, (1) tasks (2) human relations (3) connection with regional inhabitants and (4) consideration and attitude with respect to status, comparing with other two groups.

As a result of its examination, I have got some conclusions as follows.

(1) As far as four visual points, the organization without middle status is generally superior to the ordinal systems of authoritarian hierarchy.

(2) It is possible to manage the no-status system by attaining the transfer of a town headman's authority and privilege to its members and the establishment of the perfect personal responsibility system.

(3) By increasing the self-consciousness of mutual reliance relationship with top leaders, they become to execute the work on a level with a town headman.

(4) And they are also finding their life worth living to work not only for the economical interests but for the people's public profits.

地方自治体における中間管理職なき組織の試み

——宮代町役場の実態調査に基づく社会学的考察

田 中 豊 治

地方自治体における中間管理職なき組織の試み

—宮代町役場の実態調査に基づく社会学的考察

東洋大学大学院 田中豊治

要請に一試金石を投じようとしているものである。

本稿でもこのような観点から、埼玉県宮代町役場の事例を取り上げ、その「課制廃止」への可能性を探究していくことに基本的意図がある。本宮代町役場組織集団の特質は、所謂中間管理職といわれる課長、課長補佐、係長を置かず、しかも比較的類似したS及びW町役場よりも優れて能率的機能的に運営されており、かつ仕事関係や人間関係においてもより望ましい諸傾向が見られるという点にある。特にここでは、近代的合理主義を基調とした官僚制機構(層位的序列関係)が余り見られず、それに代わるものとして極めて日本的な組織集団の在り方が色濃く投影されているシステムである、という点に着眼していきたい。そして、小集団でも巨大組織でもなり、一〇〇人前後の中間管理職レベルでの「地位なき組織」の存立構造とその諸条件とを、調査実証を通して考察していきたい。

(一) Max Weber, *Parlament und Regierung in neugeordneten Deutschland*, Gesammelte Politische Schriften, 1918, S. 332.

- はじめに
- 一 宮代方式の組織運営の在り方
- 二 職員意識の実証的分析
- 三 宮代方式の現代的意味
- おわりに

はじめに

国家・地方行政組織における官僚機構が、重層的な位階秩序の細胞分裂を繰返し、今や巨大で強固な権威ヒエラルヒー・ドラマミッドを構築しつつあることは既に指摘されている通りである。しかしながら、いみじくもM・ウェーバーは官僚制組織を「生きている機械の役割を演じている」と表現したが、同時にまた、その逆機能としての弊害的自閉現象を打開するための組織変革への試論も数多く為されているのである。例えば「階層平準化」「フレーム型打破」「課制廃止」等の一連の新たな組織モデルへの取組みは、これらの内在的矛盾を止揚せんとする

中村貞二・山田高生訳「新秩序ドイツの議会と政府」『政治・社会論集』世界の大思想二三(河出書房新社)三三九頁。

(2) 「地方公務員公務能率研究会報告書」『自治研究』(良書普及会)第四九巻第一号。現在、部課長制を廃止した地域は、一県六市五町あり、行政需要の流動化や多様化並びに最近の不況による緊縮財政などに対応するため、今後ますます課制廃止への動きは採用される傾向にあるといつてよいであろう。

(3) 宮代町の昭和五〇年度一般会計予算に占めた人件費の割合は一七・二%、五一年度でも一八・六%である。宮代町役場では職員定数の増加を抑制し、人件費の割合を町税収入の五〇%以内に押える方針で努力されている。そのために財政運営の合理化を進め、徹底した事務の簡素化、消費的経費の節減、投資的経費の確保に努め、この節約した財政で行政サービスへの積極的強化が図られている。例えば、五〇年度の場合、人件費だけで類似他町役場より約一・五―二億四近く節約できたという。ちなみに図表化して提示すれば(表)の如くである。

(4) 拙稿「組織変革のための一実証的研究——職階制なき宮代町役場の事例」『東洋大学大学院紀要』第一二集(一九七五年度)も併せて参照されし。なお本稿は、この紀要論文で見出された評価できる論点を更に展開し、クロス分析結果をも含めた検討により、中間管理職という地位の持つ現代的意味を素出する手掛りとして着手されたものである。

一 宮代方式の組織運営の在り方

一般的な管理機構に制度化されているはずの職階制支配を撤廃し、二十数年にわたり慣例的に運営されてきている宮代町役

〔表〕

	年度	人口(A)	一般会計 予算(B)	町税(C)	人件費(D)	職員数(E)	中間管 理職(F)	D		F	A
								B	C	E	E
		(人)	(千円)	(千円)	(千円)	(人)	(人)	(%)	(%)	(%)	(人)
宮代町	50	22,032 (50.7.1)	1,318,560	459,282	227,076	89	0	17.2	49.4	0	247
	51	22,882 (51.4.1)	1,378,527	499,000	256,028	90	0	18.6	51.3	0	254
S	50	24,647 (50.5.1)	1,673,660	470,651	454,717	204	38	27.2	96.6	18.6	121
	51	25,845 (51.5.1)	2,024,982	553,658	530,030	221	43	26.1	95.7	19.4	117
W	50	20,406 (50.6.1)	1,202,900	291,791	298,887	140	31	24.8	102.4	22.1	145
	51	20,941 (51.5.1)	2,543,938	351,556	358,627	145	30	14.1	102.0	20.7	144
K	50	18,175 (50.8.1)	1,222,874	362,352	373,752	157	42	30.5	103.1	26.7	116
	51	18,466 (51.5.1)	1,036,406	394,469	404,503	153	41	39.0	102.5	26.8	120

場の組織原理(以下宮代方式という)は極めて独特である。従って、この宮代方式の理念型により接近するため、ここで予め作業仮説を設定して置きたい。この仮説的図式を整理して示せば「図一」のようになるのではないかとと思われる。

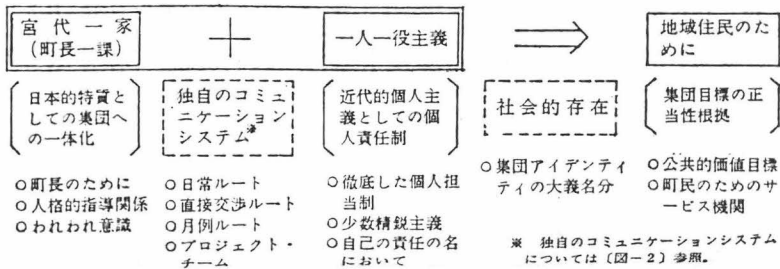
一 宮代方式の理念型

「宮代一家」の家長である町長齋藤甲馬氏は、最初町長に立候補した時から町民の熱烈な信望に担ぎ出された格好であり、万事に謙虚、無欲な生き方をしてきた人である。しかし、その後はまさに身命を賭して、自らの家財をも投じ、町行政のために、専念してきている。自らは如何なる名誉や栄典にも無関心であるが、人間の欲望については鍛え上げられた眼光を持っている。「誰もがより以上に上になりたいという虚栄心を持っており、偽りの社会が氾濫している」という述懐はそのまま諷刺廃止への動機となつていってよいであろう。このような個人的モチーフから断行された三役以外の地位の廃止が職員に浸透していく過程には、責任の所在、対外折衝の不便さ等から、相当の試行錯誤があつたようである。末端の職員の現場を自己の肌で直接感じるために、毎日職場内を歩き廻るといふ基本姿勢を取り続け、組織集団内状況の把握に努めてきた。職員との接し方においても名前に肩書を付けては呼ばせず、固有名詞で対応する。ここには六期二十一年間の町政担当からくる独裁者に有りがちな、部下との距離を拡大していくという権威主

義的イメージは払拭されており、逆に「おやじさん」という親近性があつて極めて家族的主義的な人間関係が醸成されている。

いわば、基本的な日本の家の構造が本集団内にも見出されるのであり、親身になって親子が「宮代一家」のために仕事をするという像が描写できるのである。即ち、この「一家の主」を中心に「われわれ職員」が一団となつて職務に励んでいるということである。この個性的な齋藤町長のカリスマ性によって強力な家父長的リーダーシップの存在が想像されがちであるが、しかし、次に述べる如く、可能な限りで徹底した民主的個人主義が生かされるよう組織化されており、権威主義的支

【図一】 宮代方式の理念型



配関係を極力排除し、権限の独占化を出来るだけ分散化していくようなシステムが創出されているのである。

ここではタテの職階制ではなく「一人一役主義」に基づいて役割・権限の非集中化を図り、徹底した「個人担当制」が制度化されている。つまり封建的A一系型家族Vの「家」的原理に見られるような長男、次男という特権的不平等は存在せず、一人の職員が役員が役員集団の構成員として、各々の担当分野で飽く迄も、個人の責任の名において、職務を遂行するというシステムが予め制度化されているのである。それ故、新入職員は、最初各課の仕事の場でチーム全員によって集団指導体制下に訓練されるが、一度配属されると人事異動がないので、各担当者はそれぞれの仕事の専門家に成長して行かざるを得ない。

また、各個人はそれぞれが、町民に対しては直接の全責任者として対応し、町長に対しては仕事上対等・同格の位相で、さらに職員同志においても横の同列の立場で問題解決に当たるということになっている。従って、一般的な職階制よりもむしろ責任の所在も明確になっている。元々職員数も少なく、少数精鋭主義を余儀なくされているのであるから、最末端の職員にも主体的自立をいわば状況的に期待・強要しているということになり、可能な限りで実質的な複数の町長Vを作り出しているということになるのである。即ち、一般職員を町長と同等の意識にまでレベル・アップして同時多元的に共存させるという組織

運営の在り方を採用しているのである。事実、職員個々人の言動にトップはあまり干渉していないようである。画一的なユニホームもなく、各人の自由に任せられた服装であり、且つ労働過重の割には充分な休憩時間も与えられている。いわば、職員は各自自由に出勤して国家行政としての団体委任事務や機関委任事務、町行政としての行政事務、町民の日常生活に必要なサービスの仕事としての公共事務等の仕事に従事して問題を解決し、難題についても自分(たち)で適宜に創意工夫して改革していくという、全くプロ同然の仕事振りということになる。こうして一〇代、二〇代の初期の頃の不慣れな者もやがて集団雰囲気

二 リーダー・フォロアー・メンバー

次には、こうして確立されてくる個人責任制が同時に、組織集団の一員としての役割をも同等の重みで果たさねば意味がない。つまり、従来個の原理と集団原理とのア・プリオリな

盾相剋性として捉えられてきた組織論のアポリアに対して、宮代方式が問いかけているものはこの二項対立のパラレリズムを出来るだけ接近させていくという視座構造である。それは、換言すれば、この個人対組織人との在り方で「リーダーであると同時にフォロアーであり、またメンバーでもある」という発想を、組織のダイナミズムの内に如何にして可能にするかというシステム化の問題である。そしてここにはまだ完成されたシステムではないが「指導者自らを含めた全体としての集団そのもの」への実質的な先駆的試行が見出されるのである。

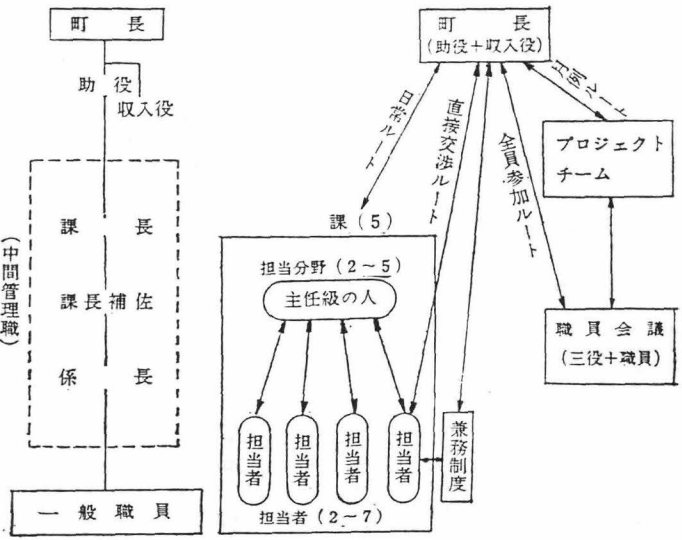
三 組織運営のコミュニケーション・システム

行政組織の独特なコミュニケーション・システム(図-2)参照)は、五つの課に各々の担当分野があり、担当責任者が配属されている。各課の取り纏めは一応チーム・リーダーとして年長者が主任級の役割を果たしている。しかし彼らは町長任命によってではなく、各課内で自然発生的に信任され承認されてきている人々である。このサブ・リーダーの役割は職員相互の意志伝達を円滑にし、町長との関係を媒介し、且つ仕事の先任者として仲間の士気を盛り上げる。日常業務はこの主任級の人と話し合っ問題解決に当たる(日常ルート)が、意見が対立した場合、必ずしもサブ・リーダーの見解に服従する必要はなく、更に町長と直接交渉できるルート(直接交渉ルート)も開放されている。このようにして、職階制支配(図-3参照)のよ

ているのである。それ故、書類決済に必要な印鑑も担当職員と町長の二個だけで済み、いわゆる稟議制の繁雑さはここには余り見られない。更に、全体責任という意識を培養させるため、三役と一般職員とが月一回職員会議を開き、相互意見交流の場と時間の設定に努めてきた(全員参加ルート)。ここでももろもろの全体的課題を討議し、難題は各課に持ち帰り、専門担当者を互選してプロジェクト・チームを編成(月例ルート)、彼らが審議した企画書を町長が了承し、政策実施に移すという仕組みになっているのである。

これらのルートが果たしている役割は、個人レベルの意識を越える契機として大きな意味があるように思われる。即ち、全体的課題への追求は即役場集団としての存在性格が問われているのであり、ここから地方公共団体の行政組織は「地域住民のためのサービス機関である」という組織目標が認識されてくる。一定組織の中で一人ひとりの自我や生き甲斐が離散しているよりも、組織の全体的存立の意味が確認されているということは極めて重要であろう。自己アイデンティティが他者からの承認を期待する如く、集団アイデンティティも同様に他集団共同体からの同等の反作用的充足を求めているからである。また事実、次章の調査結果で示されるように、この宮代町役場職員の多くがこの集団的目的を、つまり、「主権者たる住民の基本的人権と生活を擁護するための公共的奉仕者である」という認識

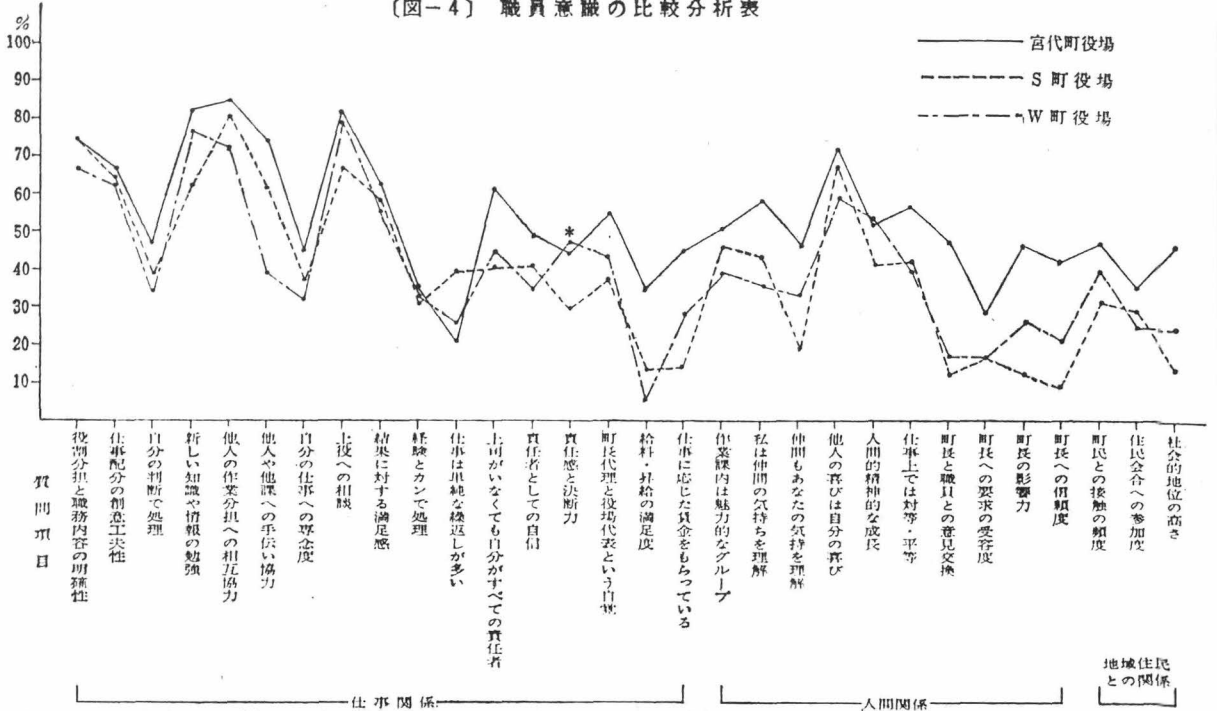
【図-3】職階制支配 【図-2】 組織運営のコミュニケーション・システム



をより強く持っていたのである。宮代方式はこうして、本質的に町長への中央集権的指向性を持っているにも拘らず、可能な限り徹底した職員民主主義を達成することにより、地域共同体の中でも職員、役場、宮代町とが相対的自立関係を保つてうまく運営されている行政組織であるということが出来るのである。

- (1) 確かに、日本の伝統的な行政管理では「職権がすべて極度に長に集中している」(河中二講『現代の官制制——公務員の管理体制——(中央大学出版部)三〇頁)という傾向がある。それは、身分的な管理機能をもつ高等官の制度がまだ実務体制に残存しており、上司が決裁していく稟議制が行われ、タテの職務権限がひとりの長に集中する仕組みになっているからである。ここには指揮命令による上下の服従関係は強化されたが、横の連絡機構や専門分化された部局課の職務権限関係は発達しなかったのである。ここで宮代方式が示唆しているものは、この部門別職務責任体制の在り方を一般行政事務にまで徹底して機能させている処にある。更に、官僚制機構の内発的矛盾としてあった規律主義的拘束と機能的自律性、中央集権的支配体制と個人の創意主義、位階制と専門機能主義などが、ここではうまく調整された組織構造となっているのである。
- (2) 神島二郎『近代日本の精神構造』(岩波書店)二五四頁以下参照。
- (3) Max Weber *Soziologie der Herrschaft, Wirtschaft und Gesellschaft*, 1966, S. 559-561. 世良晃志郎訳『支配の社会学』(創文社)六〇—三頁参照。
- (4) 職員一人当りに対する人口数は、宮代町役場が二四七人であるのに対し、S町役場が一〇七人、W町役場が一四五人であり、統計上はほぼ二倍の労働量が課せられているという計算になる。しかし

(図-4) 職員意識の比較分析表



(注) これは、5段階評価の内(1)全くそう思う、(2)どちらかといえばそう思う、の合計%を円表化したもの。*(1)+(2)の単純集計(合計%)ではS町の方が若干上回っているが、これは、S町役場が「どちらともいえない」(46.0%)の比重が高いのに対し、高代町役場の方が「どちらかといえばそう思う」(32.8%)が一歩多いためである。しかし、カイ自乗検定(X²)の結果は高代町役場が高いという有意差(0.05 > P > 0.02)がでてくる。

ながら、逆に言えば、それだけ高代町役場の方が能率的合理的な事務運営を遂行しているということである。S及びW町役場については、財政難を打開していく上からも、職員数の適切な削減が可能であることを示唆しているといえる。

- (5) 辻清明『日本の地方自治』(岩波新書)一九〇―三頁参照。
- (6) 川喜多二郎・小林茂・野田一夫共著『生きがいの組織論―組織のなかの集団と個人』(日本経営出版会)二二五頁参照。
- (7) 黒川統一『社会学概説』(時潮社)一六八頁。
- (8) 沢内謙・阿部要二・井出善徳・西尾勝編『現代行政と官僚制』下(東京大学出版部)三二二―三三頁参照。
- (9) 黒沼登『地方自治総論―人権の擁護と住民主体立のために』(白鷺社)二二七頁。

二 職員意識の表証的分析

高代町役場職員意識の特徴を比較分析によって浮彫りにするため、人口規模や産業構造の類似したSおよびW町役場を選出し、昭和五〇年八月に調査を実施。この調査結果の内、本稿では特に、高代方式の総体的優位性を明確に表示するため、仕事関係、人間関係、地域住民との関係などの質問項目を折れ線グラフにして図表化してみた(図-4)参照。これらの項目中、カイ自乗検定(X²)の結果は殆んど八割以上にわたって高代町役場職員意識の方が、SおよびW町の両方か、あるいはいずれかの一方に対して有意差があるものと認められたのである。また顕著な有意差が認められない場合でも(図-4)に示された如

く、単純集計においてもより優位なデータ結果が見られたのである。それ故、ここで高代職員意識の特徴を強調しておけばこれら個々の質問項目を越えて、全体として生き生きとした望ましい職員心理が満ちているということである。この総体的評価を踏まえながら、以下幾つかの主要な質問項目のクロス分析を中心に検討していきたい。

一 職員意識のクロス分析

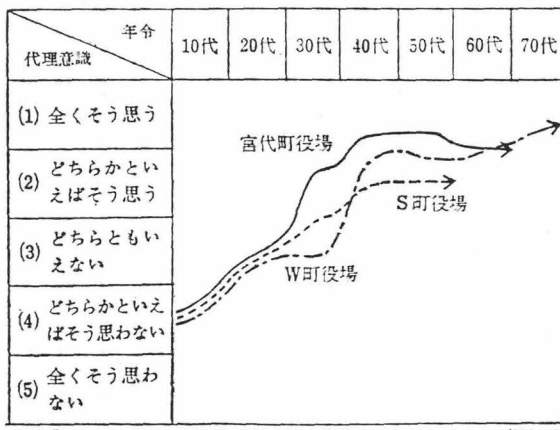
仕事における役割分担と職務内容は比較的明確であり、個人担当制による分業体制はよく機能しているようである。その日の仕事の配分も自分の判断で適当に創意工夫して実行されており、労働過重きみの職務を自分なりに消化している。これは「いろいろな問題に対して常に自分の判断で処理しなければならぬ場合が多い」という自己判断力行使の機会の多さにも裏付けされている。またこれは、町長と意見が対立し、十分に相互の見解を主張するがなお分裂した場合でも、確信を持ち続けていれば町長もじっくり考慮した上で「君が本当にそう思うならやってみよう」という町長の部下への信頼度の厚さにも連関しているであろう。この自己判断力の成長過程を勤務年数とクロス分析してみると、五年未満では全く差異は見られないが、五―一〇年の職務経験を経るとやや高代町役場がS、W町役場を上まわり、そのまま一―一五年にかけて大きく上昇してきている。この仕事に就いて一〇年目に大きな転換点が表

われるということは、年齢や学歴にクロスさせても同様(三〇代に急に高くなるという現象が見られることによっても実証できる傾向である。また新しい知識や技術・情報への勤勉意欲も高く、仲間との協調性や相互協力も積極に行われている。「自分だけの仕事でなく、他の人や課の手伝いも協力してやっている」という経験的事実や他者への関心度の高さ等にも仕事を「皆んなのもの」として捉える指向性が極めて高いことが示されている。例えば、特別な残業勤務の場合でも「誰がやっても仕事と努力は皆んな同じだから」と手当ては平等割りにしているという。また、「町長一課」ということにも相応して上役への相談度も高く、相互コミュニケーションもしばしば行われている。男女間では女性の方がより相談度は高く、また、二〇代の一部を除いて、年齢及び勤務年数の上昇と共により緊密に接触しているようである。しかも「町長代理、役場代表」という意識が高い人ほど相談率も高まっている。また自分の仕事の結果を「自分なりに評価できる」という達成感も高く、地域住民の反応を即身近かなものとして味わえる満足感を持っている。ここには賃金や地位的名誉よりも仕事そのものの成果によって認められるという喜びがあるように思われる。これを勤務年数とのクロスで見ると、五年未満では半々であるが、やがて年数の増加と共に結果を認識できる度合は一段と高まっていくようになる。

事の役割をよく知っている」ということ、同時に「仕事をする時、常に、町長代理、役場代表」という自覚を持っている」という回答にも合致している。この代理意識を年齢とのクロスで見ると(図5参照)、やはり三〇代にかけてその自覚が急上昇し、そのままS、W町役場よりも高位を保持している。ここではもはや宮代職員は単なるフォロワーであることを越えてトップと同等の代理意識を持っているのではないかと思われるのである。

「仕事上は年齢に関係なく全く対等である」という比率も宮代が一番高(一〇〜二〇代では大半(七〇%)が「対等・平等」はなし」と答えているが、これが三〇代において逆転し、六〇%が対等意識を持ち始め、そのあと年々高くなっている。ところがS、W町役場は、三〇代以上でもこの対等意識は拡散して成長しておらず、上下序列関係の中で役職にある者と役職に就けなかった者との不平等感の存在を感じさせるのである。宮代町役場の場合、上司の不在や一人一役主義による自主自律性の修練によって上も下もない同僚意識が定着しつつあるものと推察される。より具体的な事実としては、町長と職員との意見交換や日常会話がよくなされ、町長が職員の要求をよく聞いてくれていることなど、事実上の参加システムが慣例的によく行われていることも調査結果によって明らかにされている。そしてこの「職員を叱らず、一つの範疇に押し込まず」という限り

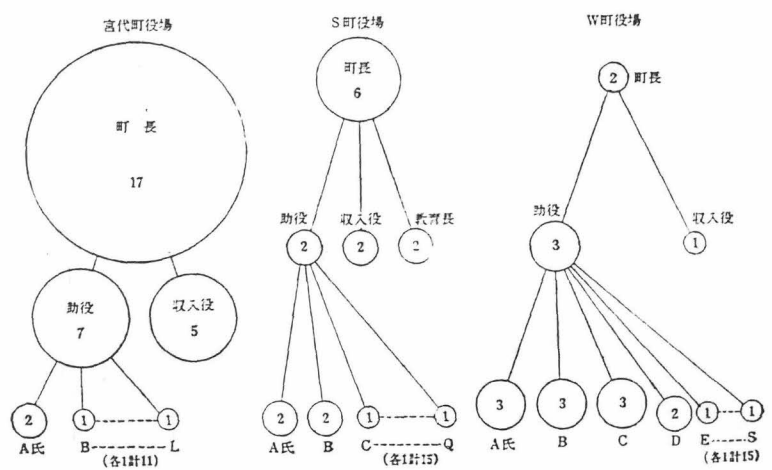
【図-5】 町長代理意識と年齢のクロス表



(注) 「あなたは仕事をする時、常に「町長代理」「役場代表」という意識、自覚をもっていますか」という質問項目に対する回答を(1)~(5)の5段階評価で求めた。なお、このクロス表は、各年代における「町長代理」意識の度数分布中、平均して最も高い%をグラフ化したものである。

さらに「上司がいてもいなくても、自分が全ての責任者である」と思っている行動している者が多く、歴史の重みを感じさせ、勤務年数の増大と共に三者とも上昇カーブを描くが、宮代町役場においてより急であるのに対し、S、W町役場においてはその傾斜度がより緩慢である。この自信は「私は誰よりも仕

【図-6】 「信頼し尊敬する人物」のソシオメトリー分析



(注) 図中A B...は個人名を、○内の数字は得票数を示す。

そ、組織集団における個の在り様だったのである。

今われわれの関心領域にある中間管理職という「地位」の在り方もこれらの地平線上にあり、出世主義や肩書偏重主義等も一定組織集団内において作り出された価値理念であると考察されるのである。勿論、地位概念の進展には、労働の分業化・特殊化・専門化とその役割期待とが相俟って、各ポジションに所属する機能を配分化——分化 differentiation——したが、それが更に地位による格付けへと進行していった過程がある。つまり本来、役割配分の位置づけは人間としての価値の上下には無関係であるはずであったのだが、高度な専門技術化は有限な人間の能力の格差を生み、それが能力の認定、資格要件という段級制を敷き、同時に、これら最高級のものに希少な尊敬価値を附与してきたのである。ここに人間の段階的な格差(層位的序列関係)ができ、更にその補強や修飾を繰り返すことによって、社会的価値としての権威ヒエラルヒーが構築されてきたのである。この階層主義は如何なる組織集団においても拡大再生産されるが、人間の必然的な帰属主義への無意識的欲求と結びついて、組織人を地位への飽くなき追求に駆り立てている。本論で問われている課長、係長という地位への欲求者——Status Climber、Status Seeker、——や(特にS、W町役場職員)に於てより多く見られたが、まさにこれらの地位への偶像崇拜下にあるものこそであろう。

二 一個の人間の側からみた組織像

しかしながら、なおかつここで宮代方式が投げ掛けている内実的特質とは、このような価値志向性を排除した処に成り立つ人間像であり、人間の関係性の在り方の問題ではないであろうか。つまり、もう一步踏み込んで注目したいことは、新たな組織モデルの仮説には、さらに錯綜した根源的相剋性の次元での、複合的産物としての人間像が見返されねばならないのではないかとということである。いわば、人間を一面的な組織集団人的思考を逆立させた位相で見、一個の人間の内面的潜在的可能性——個人魂、フロンティア、変革への衝動、否認、異議、個人責任など——を再評価し、一個の人間における相剋性の尊重とその副産物とを再発見することである。例えば、フラストレーションやテンション等を人間の自立あるいは自律自尊の精神のための生産的必須要件として発掘し、これを「組織の側からみた人間像」の組織原理と同等の重みで動的均衡の状態に設定していくようにするのである。そして、でき得る限りでこの二元的相互対立を関係性の中で持続させ得る柔軟な組織システムを見出すことである。この個を含んだ集団の自立とは決して優美な理念ではありえず、個々の人間の原存在的な根源から湧出してくる内面の不安や恐れにも直面してらるものであり、絶えず組織集団内の緊張や欲求不満に対峙し闘っている状態の只中にあるものと思われる。更にいえば、聖俗、善悪、肯定否定の如

くに、集団と個人、リーダーとフォロアーとが対等・同格の位相で矛盾と葛藤を繰り返しながら、人間を消耗させると同時に成長をもさせてくれる相対性の中に、新たな組織原理の端緒はあるといえるのではないであろうか。かつて、経済的物質的報酬が讃美され、参加や同調、同意が強調されてきた組織的価値は、今日のいわば「価値喪失の時代」「共同感性の崩壊」「シラケの社会」においてはその組織集団への誘発力を失ってしまっている。つまり、その既成の組織社会内においてこそ是認されてきた価値体系が大きく動揺しつつあるのである。また現代人は「組織人」としての立場からも組織そのものへの不信を知覚していると言っても差し支えないであろう。具体的にいえば、組織に生きる人々は緊迫した上下関係の位階秩序の中で、重臣と葛藤に耐え切れず、安心して逃げ込める場所として「地位」に執着してきたが、もはやその闘いにも疲れ、かつここにも安心立命の空間はなかったということを認識し始めているのである。否、彼らは既に、標準化された「受け身の野心」に何か充たされない気持ちを抱いてしまっている(今あなたの全体的なお気持ちはいかがですか)との質問において、S、W町役場の方が宮代町役場に比べてより顕著な精神的渇渴感を持っていることは既に指摘した通りである。即ち、自己存在証明を確認できるアイデンティティの根拠は、組織の貴重価値として配分される「地位の報酬」では満足できなくなつたということである。確かに、現代

社会には「名刺社会」「地位社会」と呼ばれる程に過剰な地位の氾濫が見られる。しかし同時にまた、こうした過剰化が進めば進むほど、地位のもつ価値の半減化、意味の低下、存在の無力化を招き、出世しても昇進してもなおかつ精神的空虚さと心の過疎化とを倍化させていくことになるのである。

三 社会的公共性

以上の考察から、恐らく宮代方式の今日的意味もこの辺で相乗し、かつ連結してくるであろう。今後の組織が必要とするものは人間の部分ではなく、魂をも含めた人間全体の問題でなければならぬということ、そして、そのための組織共同体と組織人という総体的集団の新たな意味づけが真摯に問われなければならず、新たな組織倫理へのひとつの試みがこの宮代方式に内在しているのではないかと考察される。それは、筆者の推知した視角からいえば、「社会的公共性」という概念であり、かつてのL・V・ヴィーゼのいうような「集団精神」を単にその集団内だけに止まらず、地域社会の中で組織全体の果たすべき社会的役割を認知させ、地方行政組織としての町役場なら「地域住民のために」というより高い価値次元での問題解決集団に成長させねばならないということである。何よりも組織集団は「社会的実在」であり、現に見られる社会関係の具体的な状態」の中にあるからである。単なる経済生活のための集団としてではなく、一役員にも町長に準じた代表意識を育成し、全

体に貢献していることを徹底して理解させ、潜在的な献身精神を集団の位相で価値合理化してしまふことである。何故なら、人間には本能的に「全体性の中に自己を実現したい」という欲求があると思われるからである。つまり、この地域住民という立場に立脚した視点こそ、地方自治体としての町役場の存立原点があり、本質的な自治の精神があるのである。こういう意味で宮代方式の一考の余地とは、特定利潤追求集団としての地方自治体ではなく、飽くまでも「住民」という概念を含めての地方自治体⁽¹²⁾としての在り方、関わり方の如何だったのである。

四 集団と個人の動的均衡

さうにもう一点、集団に対する自然的人間という視座からいえば、地位体系における規格の中の個性が強調されればされる程、われわれ個人自らへの不信と不安に陥り苦しんでいる(特にS、W町役場においてより多く見られた)ということは調査結果によって多少とも実証されている。この原因を宮代町役場職員との比較によって考察すれば、職務における個人の努力の結果が実感として味わえないという、成果に対する個の無名性・匿名性にこそあり、ここに個における欲求不満や創造的意欲の抑圧の源泉が潜んでいるのではないかと思われる。こうして、心的存在として逸脱した自己は自らの正当化の機会と根拠とを喪失し、大義名分への論理を見失って、役人もますます会社員と同様サラリーマン化された生活様式・思考態度に交差しつつある。

当制「職員会議」「プロジェクト・チーム」等々の宮代方式の在り方は、機能的な運営方法として今後とも検討の必要があるものと評価できるものである。何よりもここには「彼のプロジェクトの担当者」が「メ」なら、チームが「メ」であり、そのチームが「メ」なら全体が「メ」になる」という高度な自発的意志を原則とした職員(組織人)集団があり、それはいわゆる、自立した人間たちの機能集団、として位置付けられるであろうと推論できるところからである。

- (1) 佐藤慶幸『言論批判の社会学』(マイヤミン下社)八頁。
- (2) W. H. Whyte, The Organization Man, 1956, p. 122. 原題『組織の中の人間』(創元新書)二二三頁。
- (3) 河中二朗・前掲書二〇六頁参照。
- (4) 拙稿「権威ヒエラルヒーと存在証明」『東洋大学大学院紀要』第十一集(一九七四年度)九七頁以下を参照されし。
- (5) 磯村英一『地方自治を考える』(日経新書)六九頁以下参照。
- (6) 佐藤慶幸『現代組織論と行動』(御茶の水書房)二五五—二六三頁参照。

(7) 特に組織社会における細分化された権威ヒエラルヒーの世界に生き残るためには、「他人に先を越されないために、常に誰か他の人の先に出ている」必要があり、そのためにさらに不安と競争の中に陥るといふ循環を繰り返している。こうした内的矛盾に常に対応している組織人こそ、最も自分を支える拠り所——つまり、地位やそれに付随したもの——を死物狂いで希求しているものである。また、日常的レベルからいっても出世しなければ月給は上がらないし、生活の苦しみからも逃れられないという現実的欲求からも、こ

るのである。⁽¹³⁾しかし一方においては、こうした無名化・匿名化に対する個としての人間の回復運動への兆候も見られるのである。比喩的にいえば、タイプライターを「カタコト」と打つ仕事の意味が、「集団の価値目標実現のために如何なる役割の一端を担っているのか」という認識への欲求の高まりがそうである。まさに、この宮代方式が示唆しているものは、飽く迄自己の主体性と責任において、つまり、専門家と対置されるような「一人一役主義」に基づく担当制という個の領域が確保される限りでの関与の仕方であり、またその限りでの均等な集団からの命令でなければならぬということである。つまりここでは、組織共同体と個の自立との関係性が同格の位相で並存・共存しているという状況が想像されるのである。いわば自らの価値理念を志向する主体的個人と、自己の組織内領域の中で職務担当する責任者(即組織人)としての個人とが、共同体組織の中で相対的に矛盾衝突しながらも動的に均衡しているのである。それ故、他者との関係性において、相互に異質であることを確認しながらも、同時に共感できるような共通項を形成し得る組織の在り方がこの宮代方式にはあるものと推察してもよいのである。

当然ながら、これらの理念的論理は何等かの具体的な組織システム化によって制度的に保障されねばならず、そのための「町長代理、役場代表の頻繁化」「一人一役主義による個人担

れらの地位への衝動がさらに倍加されていふと思われる。

(8) L. V. Wiese, System der allgemeinen Soziologie als Lehre von den sozialen Prozessen und den sozialen Gebilden der Menschen, Teil II, Göttingen, 1929, S. 419. 黒川純一訳『社会学』(森山書局)二一九—二二三頁参照。

ヴァイゼは、集団精神(Groupenpsychik)について、集団主義に通じるような軽蔑し承認には慎重であるが、集団目的が成員にある一定の思考と感情を与えるような集団観念や集団思考の場合には、これを認めている。ヴァイゼによれば、集団精神とは「しばしばひとつの倫理的な力であり、団結心であり、あの親密なそして帰された規律の混合物であり、それはひとつの倫理的な観念を決定する」という一定組織の排他性がある(S. 450)ものやである。

この定義だけの浸透にあるよりは、集団と人間とは同等的であり、「人間が集団に奉仕しかつ集団が人間に奉仕する」という両者の同位共存的な関係としての集団の在り方である。彼は、人間の内的な力の全部を集団行為に従属させることに批判的であり、人格的・個人的・心理的なもの、こうした個人的存在を両者(集団と個人または全体と部分)の内に共存させる可能性が在るといっているのである。そしてこの個人の活動可能性と集団精神とが結合する時、人間自身は今まで気付かなかった新しい自己を知るようになり、更に人格が形成されていく。しかも、この混合された関係から、個人意識はだんだんと分化し自立的客観的なものへと成長していくが、やがてまた、自我の自己心だけでなく利他主義をも集団精神は目醒めさせるものであるという。このような視点からリーダーとフォロアの関係を見ても、指導者を別格の特権者扱いしないで、成員の自己のリーダーに寄せる信頼性から出発するのだという見解が容易に見出せるのである。

(9) この「地域住民のために」という「社会的公共性」の定義名分が空文化され、地域住民から遊離した官僚役人の恣意的虚言となっているのは、公務員個人の資力・知河よりは、むしろ謂語大元にある「集団モラレ」(尾高邦雄『現代の社会学』(岩波新書)三〇三—六頁)の問題であるといつてよからであらう。役人の視点が「お上の論理」に指向するのでなく、そのままこのムラ、マチの地域住民に向けられ、そこから自主自律の拠点が確立されるべきである。また宮代方式は、尾高教授が理想集団の条件として挙げている「(一)仕事への満足、(二)仕事の意義の自覚、(三)集団への帰属意識、(四)集団内の団結力」などを総合的に充足している組織集団であるといふことが出来よう。

(10) 吳主恵『東洋社会学』(明玄書房)一四四頁。

(11) 鶴見和子・市井三郎編『思想の冒険——社会と変化の新しいパラダイム』(筑摩書房)二六六頁。

(12) 磯村英一・倉沢進共著『日本都市政策』(鹿島出版会)一四六一—七頁。

(13) 官僚制度研究会『官僚』(三一書房)八六一—七頁参照。

(14) 細谷昂『現代社会学と組織論』(誠信書房)五六頁。

おわりに

以上の検討結果により、宮代方式の評価できる優位性については幾分か裏証されたかのように思われるが、特殊事例であるが故に、その一般化については多くの条件や限界点も包含されていると思う。例えば、(一)地方公共団体としての行政組織という集団性格の問題、(二)町長斎藤氏の持つ個性やリーダーシップ

の問題、(三)組織構成員のパーソナリティ(個人属性)の問題、(四)集団メンバーの規模の問題、及び(五)地域住民の王朝的支持の下に町政が長期的に安定しているという社会的政治的状況等々との関連においてである。

しかしながら、(一)は、課題の質の問題であるが、「非経済的価値の追求」「地域住民のために」という組織目標は如何なる行政組織においても全く同等であり、形式合理性よりも実質的機能的な組織集団の成立構造をこそ問ひ返すべきである。われわれとしては、この組織形態が日本の共同体の土壌の中で内発的に育まれてきている点を考え更に追究していく必要がある。

(二)は、地域社会リーダーとしての町長は、町役場の一般職員を含む町民の選出によってその人格支配が認められているのであるから、これも全く同等である。むしろ、地方自治の原理は、トップの個性の反映を主張するのであるから、そのリーダーたる長の非官僚的人間としての個性が地方公共団体としての組織集団の在り方に充分に発揮されることが望ましいのである。(三)は、この「中間管理職なき組織」について職員同志が話し合う機会が少なく、またその在り方の如何を彼ら自身で問うことが少なかったことから、むしろ客観的にその原理的有効性を分析していく必要がある。何よりもこの宮代町役場には、地位の存在によってかもし出される人間間の不平等感が少なかったという事実の発見に学ばねばならないであらう。(四)は、確かにより

大規模な集団への適応限界はあると思われるが、管理階層の簡素化、大福な人員削減、参加システムの制度化、さらに大組織の中で小組織に分離独立させ独自性を持たせたソフトな小チーム(小集団)の在り方等を検討することも考えられよう。この点からも「中間管理(ミドル・マネージメント)をはずせ」とか「その中間組織もなるべく小さい方がいい」とかいわれている組織システムのパイロット・スタディとなり得るであらう。(四)は、

常に新たな試行には勇断と混迷が付随するものであり、この宮代方式にしても発足当時の圧力や拮抗関係を通過して歴史的に検証されてきたものである。しかも組織変革へのモデルが常に例外からの出発である限り、ここで窮極的に問われているものは各組織状況におけるこのユニークな着想の絶えざる具現化への意志だけであらう。

地方自治職員研修

●特集● 課長を動かして実権を握る法

権威の虚像と実像—上司を支配する法……田中 守
自治体職員のための課長評価法・リーダーシップPM論……三隅二不二
課長をコントロールする法10章・タイプ別処方箋……邑井 操
課長なき組織と係長の職位—埼玉県宮代町役場……田中豊治
課長とあなた・その新しい関係確立のために……池谷 允
係長とはどういう存在か—その積極的見直し……鎌田 勝

河中二講教授に聞く 政策決定過程における住民の意味

■ルポ■ 財政再建団体!!—"倒産"自治体下の公務員たち

◎資料・あなたの組織イメージは?

◎管理職演習択一問題選(解説・解答)

第10巻 No. 5 通巻113号

1977

5

公務職員研修協会

課長なき組織と係長の職位

——埼玉県宮代町役場などから考える

東洋大学大学院
社会学博士課程修了

田中豊治

職階制と係長職

行政官僚制論の基調には、行政組織の基本的権威構造(職階制)を如何に変革するか、という問いが絶えず存在しているように思われる。

かつての「高等官等俸給令」(明治19年)においても“官等”という位階制によって俸給を定め、「格式や権威の順序」(河中二講『現代の官僚制—公務員の管理体制』51~52頁)が制定されていた。その地位の順序に応じて分相応な特権、権力、収入、尊敬等が不平等に配分され、序列を上昇するにつれて権限が増大し、逆に下るにつれてだんだん減少していくという傾向があった。この上下の地位の階層組織は、予め権限を上位層に優遇し、寡少な支配者だけに独占すべく制度化されたものであった。しかもそれは極めて身分給的色彩の濃い職階制であった。また、この制度を修正した「職給制」においても同様に、職務別の大員・次官・局長・書記官・事務官等という職階制は貫徹されていたのである。官等から職務別へという制度変革の低流にも、やはり不均衡な希少価値の他位体系は周到に確立されていたのである。

従って、現在、身分的な「高等官」の制度こそ廃止されたとはいえ、職階制はなお職務上の上下関係として管理職・非管理職という職務に伴って残存していると見るべきであろう。そしてこの管理職の職務別に各々特権的な権限が付与され、強力な縦割り式行政管理体制が厳然として敷設され

てきたのである。

本稿で問われている「係長職」の存在意義も、実はこのような身分的地位の上下関係といった日本的統制原理が、自治体組織のあらゆる側面において今もみられる、という一点を踏まえていなければならない。つまり、「職階制のなかの係長職」を論考する場合にも、単に“能率に基づいた非人格的支配”とか、“民主的合理的な行政組織”といった理念だけで一概に追求できない、何か土着的・本質的な特質が存在しているのである。

行政官僚制が、近代国家や戦後民主主義という歴史的洗礼を受けてきたとはいえ、それは能率的合理的組織への積極的導入というよりも、むしろそこには伝統的な支配体制的発想が、常に優位に置かれていたのである。しかし、現代行政官僚制の逆機能分析が、その根幹の構造的変革を急迫しているという、客観的状況は是認されよう。

このような所与の払拭し難い組織内状況において、係長職は、管理職の格付けからいえば最下位の職位であるが非管理職であり、役職上からは一般職員・組合員でありながらより等位の高い職務を遂行しているということになる。この曖昧な職務の位置づけゆえに、彼らの決裁権限や責任もまた不明確である。しかしながら、逆にこの職務の不明確性ゆえに、地方自治体の重要な担い手として、多大な役割と影響力を持ち得る余地が残されているともいえよう。

係長職は、中央政府と自治体と地域住民との接点にあって、困難かつ錯綜した行政事務や政策

40 特集

作成等、仕事の役割は現実的に第一線の彼らに任されているのである。確かに努力と実績だけが要求され、「仕事が厳しすぎる」とか「仕事の報酬は仕事である」という反面、給与も肩書も低く、あまり恵まれていない職位である。また権限はなくても実質的責任だけは多大に負わされているという劣位をも甘受している。

このような係長職は、当然・不可避的に再検討されねばならないが、一方において、本職務の積極的機能を別様から評価できないであろうか。この観点から、本稿の中心課題は、中間管理職を全廃し、全職員が管理職と同等・同様の職務を果たしている埼玉県宮代町役場の組織と職員意識の事態を浮彫りにし、比較方法的に係長職の制度変革に向けて、ひとつの問題提起をなしてみたいということである。

換言すれば、職位への生き甲斐（昇進・昇格）を断念した職員一人一人が、上級管理職の代わりに各担当分野で、個人の名において、すべての責任と役割を引受けるというような論理が、果たして「お役所仕事」において何処まで可能であるか、この試論的追究こそが主たる関心内容である。

一人一役主義に基づいた個人担当制

もとより宮代町役場が、三役を除いた中間管理職を撤廃したとはいえ、「より以上に偉く、より以上に上位になりたい」という複雑な人間の欲求があることについては、町長を初め、職員も充分に認めている。肩書、勲章、名札、標章の名誉的報酬が、仕事へのひとつの激励になるであろうことも、特に「役づきだらけのお役人の世界」であれば尚更に承知されている。

「三割前後が係長以上。“肩書好き”くっきり。一般行政職員に占める係長以上の役づきは実に36.7%、市町村でも全体の29%」（朝日新聞51.1.26）という報道の一コマにも、それは端的に表現されていよう。6等級の係長も含めると、実際の数字はもっと多いはずである。

しかし、この増加傾向に対しては、「公務員の

“肩書好き”を物語っているが、自治省にも地方自治体での役づきの多さをとくに問題にする考えはない」（同上）と放置されたままである。このことによってますます職階制は拡大細分化され、管理体制だけが強固に補強されているという実状である。

宮代方式は、このような傾向に対する強烈な一つのアンチ・テーゼであり「身分制や職務制による支配関係・上下関係を撤廃、消滅したらどうなるか」という試行であったと推論できる。ここでは、人間の生き甲斐は単なる肩書や名誉の獲得によっては満たされず、「公務に従事し、仕事に満足する」ことの追求過程の内にあると考えられている。行政集団（自治体）は組織目標実現のために組織人（職員）を組織の部分と看做すのではなく、構成メンバー各自の個性や特性がうまく生かされるような行政運営の在り方を、20数年間志向してきたのである。

本事例から従来の伝統的公式理論を打破するモメントを発見するとすれば、それは個々人の責任と自由を尊重した「一人一役主義に基づいた個人担当制」に見出されよう。

従来、所得の安定している公務員は、仕事と私生活とを分離し、役職にだけ関心を持ち、仕事の責任感や満足感、モラルや自律性等はむしろ軽視されてきた。また組織原則もただ権威階層の設定、指揮命令の統一、各階層の責任と権限だけに主たる関心を払ってきた。これは結局、個人をして一方的に組織に従属させ、職階制への無条件の帰依を意味してきただけである。上司の命令や法令への形式的合理性・適合性だけに傾注し、自己の主観的判断は勿論、自己実現の場としての機能は何等果たされていなかったのである。

しかし、組織共同体の成員としての公務員は、行政官としての地方の統治者であり、生活者としての職場の労働者であり、同時に人間としての自己実現の場としても機能しなければならない。ここに宮代町役場が職階制を撤廃し、個人担当制を導入したモチーフがあったのである。

職員は、一人一人が各課内の担当分野において、

仕事そのものにだけ関わり合うように制度化されている。一般的な屈位的序列関係の中に特殊化、専門化、部分化されているのではなく、あくまで職員の人なりの専門的訓練や知識がうまく生かされるように配属されている。職員はよほどのことがない限り人事移動なしで、その課内で職務活動に精通できるように育成される。そして、専門化ではなく専門家・専門人として一人前に成長していくということになる。

少数精鋭主義で一人一人を大切にしているため、待遇や給与レベルは比較的高い。しかし一般会計予算に占める人件費の割合は、他町役場より1～1.5億円も経費が節減されている。これは自治体と職員との双方に有益になるよう、〈高生産・高賃金・低コスト〉の合理的システムが確立されているためである。従って、一人一人の仕事に対する生産性や作業能率、満足感も他町より高い。ちなみに職員一人当りの担当人口数は他町職員に比べて1.5～2倍も多くなっている。しかしこの労働量を過重であるとか、不満であると意識している者は案外に少ないのである（『東洋大学大学院紀要』第12集及び『自治研究』第52巻9号を参照されたい）。これは他町役場と比較しても、「職階制なき組織」という以外何等の相違点がないことを熟慮すれば、中間管理職の廃止に伴う立身出世第一主義の諦念に帰因しているものと推察できるであろう。

給与体系については、年功に応じて昇給する仕組みになっている。従って職階制に順じた職務給ではないので、出世しなければ、あるいは昇進しなければ給料が上がらないということではない。この点からも安心して仕事にだけ専念できるようになっている。

「人間は、仕事に不満を感じると、働いている環境に関心を持つようになり、仕事に満足を感じている場合には、仕事そのものに関心を持つようになる。」（ハーズバーグ）という命題が、この宮代町職員には適合しているように思われる。

係長の職位

中間管理職は、現在47都道府県全部で、一県庁平均して10.8部75課、1課ごとに4.3係があり、地位別職員数では、局、部長級1,300人、部長級1,600人、課長級13,800人、同補佐級29,900人、係長級69,900人がある（朝日新聞、51.1.26）。この係長級の職員数から判断しても、若き世代の新たな鋭い感覚と行動力、リーダーシップ及び創造的意欲次第によっては、自治体行政は大きく左右され、動かされると確信できる。事実、彼らは日常業務において実質的な権限を行使しており、専門知識を政策原案に投入し、政策決定過程の初期の役割を十分に果たしているのである。

だが、係長以上の上級管理職になると、肩書の専有化により、さらに所有欲、名誉欲への上昇志向に乗って、有償なるものへの思考態度のみに迎合するような志向性が見られるようになる。

一般職員が経済的側面に大きな関心を持っているのに対し、上級管理職に位置する人々ほどより仕事自体への満足感を持っている。しかし管理者的地位に就くことで、その職位に付与されている威信や高給や役得にだんだんと身を委ねてゆく。そしてやがて、より高く上昇するにつれて、高水準の独創的発想や自発的活動のチャンスや氣迫を序々に喪失してゆくのである。

係長職がこうした管理職への離陸期にあることは間違いないが、それにも拘らず、職務上の地位と職能上の役割とが両面で問われているのである。昇進すれば経済的報酬に加えて新しく心理的満足感も付与されるであろう。だが、この“管理職にあらざ、一般職員にもあらざる”係長職は、この分岐点に立ちつつも、後者としての期待された行動を余儀なくされているのである。

本稿の主旨は、係長職の実質的役割が正当に評価されていない、という論点にある。例えば、環境権、日照権、静穏権、生活権、眺望権等、住民の新しい人権要求を何処まで行政過程に反映させるかは、すべて彼ら自身にかかっているのではあ

る。つまり、彼らは職務上の相違にも拘らず、各専門分野においてはトップと同等・対等な立場で相関関係し合っているのであり、このことの自覚が意外に無関心化されていたのである。

彼らが真に住民サービス型の公務員となりうるか否かは、前述した自己実現の場としての自治体把握と、地域社会の一職業としての行政担当者という意識変革によって決定されるであろう。つまり、旧来のお役人意識から離脱するためには、特に係長職が個別利害状況に囚われることなく、歴史的全体性の中で、自己自身の存在を認識していくことが肝要である。

換言すれば、自らも地域社会に在住し、一人の生活者として連帯責任を負っているという確認が不可欠になるであろう。それは公務員である前に生活者としてあり、さらにその以前に一個の人間であるという発想を必要としている。またより上位の管理監督者の判断によってではなく、自己の確かな眼を通し、人々との何等かの体験的触れ合いを通して、現実的問題に対処していかねばならない。この苦き世代のこうした自己変革が係長の職位から行われなければ、真に住民のための政策は生まれてこないであろう。

勿論、宮代町職員の意識がモデル・ケースとして十全であるとも、より優越したものであるともいえない。ただ、比較調査した他町役場より、「より自尊心を持ち、より自立的な人間的側面がデータ上若干多く見受けられた」というに過ぎない。しかし、この若干の優位性に深重な意味があるように思われる。すべての職員がそうであることは困難であるが、少なくとも“そうなるように職員を成熟させるべきだ”という立場から、職階制の廃止が試行されてきたからである。

徹底した分権的管理方式

「一人一役主義に基づいた個人担当制」の原理は、宮代町職員の関心対象を、不可避的に地位よりも“仕事そのもの”に志向させ、「このシステムでは自分がやらなければダメだ」という高度に責

任感のある人間性を養成せしめている。それは職員の絶対数が少ないため、誰か他人（上司や一般職員）にやらせてもらおうという安易な他者依存が出来ないためである。つまりあらかじめ逃げ込める空間（職階制）や人間（スケープ・ゴート）を作っていないので、必然的に全責任を担当者としての自己が引受けざるを得なくなっているのである。いわばテーラー流の科学的管理方式による仕事の3S化——単純化・標準化・専門化ではなく、あくまでも担当者個人に、高次元の自主的自発的な自己管理能力を全職員に希求しているのである。

そのためにあらゆるトップの権限が全面的に最下位職員に責任担当者として移譲されかつ委任されている。宮代方式は様々な住民要求や決裁事項、法例規則等の処理を、原則として各課の事務担当者へ責任分担を課している。従って決定権の大半が彼個人に与えられ、彼の手中にあるということになる。ちなみに稟議制の印かんは担当者と町長の二個だけで済んでいる。

職階制は上役によって命令・指導される関係にあり、基本的に相互の人間不信から起発したものである。

この点、宮代方式は職員を支配や管理の対象者としてではなく、人間としての職員木位の自律可能性、職員それ自身への信頼性に密接に結びつけられたものである。職階制廃止後20年の経過は、若い職員心理にも充分浸透しており、「地位がないことを改めて考える機会がなかった」と言わしめている。彼らは10代、20代の人と40代、50代の人とが一緒に皆な同じ努力と仕事を遂行していることから、無意識裡に“そうあるべきだ”と自己了解しているように思われる。また、仕事の区別からくる特権的意識があまり派生しないよう、極力皆んなで平等に分担し合っている。

この宮代方式の意義は、ある意味でわれらの次の数世代を経て具現されればよいという楽観的な、しかし巨視的な視座から見られるべきである。

ところで、このような職務担当の個人的責任という方法を保証している根拠は何か。これは従来ともすれば、権限の上位者への集中化と責任の下

位者への転化という分離傾向を合致させ、同時に徹底して業務担当者に大幅な権限委譲と責任分担とを兼任させているためである。このことによって手間を省き、極力行政能率を高めていくという、実質的制度化が達成されている。代理・代決・起案等を名実ともに決裁者として担当者に委任し、責任の所在を明確にしている。最近では、この分権化や権限の下部移譲が一般的に進み、例えば、三鷹市役所や旭川市役所等でも係長職に管理職としての専決権が付与されている（三鷹市の事例については本誌昨年7月号を参照）。

宮代方式では、三役は職位上最高責任者であっても、その実質的権限を全員に分権化しているため、単なる部長や課長と同等の地位に甘んじていることになる。したがって、全ての一般職員が町長や助役にストレートに直結し、直接に説明し、かつ交渉している。

つまり職員は必ずしもリーダーと同列的な行政の執行責任者ではなくても、各担当部門では最高の事務処理責任者として存在しているのである。ここに、日本の伝統的管理方式が、極度にトップ（長）に集中され易いという弊害を克服する契機が見出されないだろうか。

例えば、月一回開かれる事務連絡会議へは、その時の課題に応じて交互に各責任担当者が出席する。いわば「職階制の係長会議」といった性格ではなく、出席者は各課内で自由に代表者を選出して参加させることが出来る。これは縦割りの関係を越えたとともに、ヨコの連絡調整や相互協力体制を容易にしている。さらにまた、判断や責任を役職者だけに一任せず、責任者である担当者の意思が出来る限りトップ層に反映されるようになっていっているのである。

このようなシステムは、一般職員に専門担当者としての責任と自覚を否応なく強いているともいえよう。しかし、この相互的信頼関係に基づいた業務遂行体制のために、仕事そのものも余り多忙・重荷であると感じず、むしろ進んで引受けるという精神状況が現出してきているのである。こうして職員全員が「町民のために」という生き甲

斐に凝集しているのである。

全職員参加システム

——リーダー殺しの成立過程

町長の権限の分散化や専門分化に伴う責任感の稀薄化を防止するために、職員が「町長代理・役場代表」という意識を高めていることは極めて重要である。つまり、何よりも職員自身がリーダーとしての町長のレベルにまで自己を高揚せしめているのである。

この町長意識への昇華は、リーダーの持つアイデンティティ根拠（例えば、全体への奉仕者とか住民の代表者等）に徹底して自己同一化することによって達成される。これは町長職との役割分担は異なっているとしても、職員が構成メンバーやパートナーとして、リーダーと共に自治体を“共治”しているという、基本的態度の確立によって同質化できる。この一体化を通して町長や主任級の人たちとも対等の立場で事務を処理し、問題を解決し、政策決定に参加していくということになる。こうしてさらにトップの専有権限を出来得る限り分散化しかつ無力化していくことになる。

この徹底した分権的管理方式による組織運営が、やがて職員全員に内実化されていくことにより、ひとりのリーダーの権限が相対化されるという意味で、“リーダー殺し”の社会的過程が成就されるものと立論できよう。これは、いわば自治体におけるリーダー（町長）と職員との相対関係を、行政主体としては相互に単なる“役割分担に過ぎない”という位相にまで転移していつている状態を指示しているのである。

このリーダー殺害のために、前述してきた「一人一役主義に基づいた個人担当制」「事務連絡会議」「プロジェクト・チーム」等の“全職員の参加システム”が絶えず実行され、町長の専決権が「町長代理」としての一般職員によって同等に代行されているのである。

また、このリーダーとの相殺化によって、職員自身も相対的自立性が“生かされ”、両者の共存・並存が確立されていると考えられる。換言すれ

ば、このように職員全員が「自己の主體的権限行使と個人責任において」、フォーマル・リーダーと同等の位相で職務遂行することにより、少数の指導者ではなく、「全員指導体制」によって、宮代町役場の職階制なき組織は運営されているのである。

現実的には様々な条件や制約が存在しているが、それでもなお出来る限りリーダーの無力化と、それに代わる民主的職員中心主義を徹底化させていけば、恐らく従来の強大な中央集権的傾向を是正することが可能になるであろう。この時、上中下という職階制による管理体制は相対的に無意味化される。

係長職の職務責任の度合と権限内容の曖昧さは、実際にはもっと複雑である。だが、形骸化されたお役所の無責任構造を打破できる層としては、実質的役割期待を担っている彼らをおいて他にはないであろう。

彼らは住民との接触・交渉の機会も多く、職務内容にも通じ、現実的体験による状況把握もより適正なレベルに位置づけられている。もちろん、非管理職・非一般職員という錯綜した軌跡は想像以上のものがあるかも知れない。しかし、彼らのこの不安の克服は、地方自治体の成立根拠である「地域住民のために」という社会的公共性を確認することによって正当化されよう。リーダーを殺害するという大義名文も、窮極的には「地域住民との関係づけ」「地域生活の優位性」という理念的観点から価値合理化されているのである。

市町村の地方自治体優先という原則は、既に「シャープ勧告」(1949年)や「地方制度調査会答申」(1963年)にも強調されている通りである。「私の頭には住民奉仕しかない。自分の町のことは自分の町でやる。国や県に甘えておんぶする気は毛頭ありません。」という斎藤町長の言葉が、宮代町役場ではひとりリーダーに限らず、多くの一般職員にも同様に浸透しているのである。

係長職の準拠点

係長職を含めた一般職員が、人間としての住民存在を、あるいは日常生活の論理を優先し、そのための行政組織の能率化の方法を問う時、単なる管理体制としての職務制は、その変容を余儀なくされるであろう。

今日、地方自治体の理念と実態、職員の労働者・公務員・住民という三重性、ドラスティックな組織環境の変化等、自治体自身の諸矛盾が露呈されつつある。一方、住民の様々な陳情、請願、申入れ、デモ等を受けて、苦情処理、実力行動、強制執行等、行政主体の側の責務はますます重大かつ深刻になりつつある。

特に係長職においては、これらに即応しながら充分な対応策を考出しなければならない地位にある。また事実、具体的実務の段階では、係長レベルを中心に起案、処理されている。したがって、いわば上司の形式的決裁手続は必ずしも必要ではなくなっている。むしろ、彼ら末端の職員に専門的担当者としての責任権限を付与し、拡大していった方が、ずっと行政効果は上がるであろう。

また、bottom-up方式云々という制度変革以前に、日常業務において、時にはエゴイスティックにさえ見える様々な住民要求を、行政担当者として何処まで政策に反映させ得るかが、専門職業人としての彼らの姿勢に問われているのである。

ともすれば、彼らは行政の中立性や前例尊重というタテマエに固執し、手続き偏重主義や事後追隨主義に陥って現代的問題点を十分に汲み上げ得ないでいる。また行政制度そのものもともと住民の真意がうまく反映されない仕組みになっている。そして彼らは依然として国の下位機関、中央各省の出先機関あるいは地方行政の執行機関という支配構造の一環に組込まれ、支配のための一方的政策のみに専念しているとさえ思われる。

にもかかわらず、新たな時代社会を背景に発生してくる市民運動や住民運動と、自治体当局との対立は激化し、職員の発想に住民の立場を導入し

てくる思考態度が切実に迫られているのである。身近かに自らをも含めた住民としての生活体験を、政策過程の中に反映していく制度や、そのための「職員自治」のイメージが何よりも彼ら自身に問われているのである（住民参加以前に職員参加の必要あり）。それは自治体の内側であって、特に係長職が、企業の経済優先政策に代わる社会的公共性とは何か、お役所仕事に代わる庁内民主主義とは何か、という価値志向を内在化することによって具現されよう。恐らくこの問いかけに対する一つの試行として、序章で仮設した身分的上下関係から職務的上下関係へ、さらに宮代方式の専門的職能関係へ、という行政組織の展開が位置づけられるであろう。

宮代町職員は「地位は必ずしも仕事の目標、精神的な安心、人生の生き甲斐にはならない」「出張など職務の上で、地位や肩書がないことによって不利不便を感じたことはない」という意識が比較的高かった。

他方、自治労組合員の職場での不満の順位を見ると、「賃金」「仕事量が多い」「職制への不満」等が一番多い（昭和51年8月「自治労組合員意識調査」全日本自治団体労働組合。その一部は本誌昨年12月号で紹介されている。）。

この相違は何に由来するものであろうか。組合員のいずれの不満も、恐らく今日の公務員制度の根本的矛盾を象徴的に表現していよう。その結果、多くの職員が、専門的職業人として職務そのものに関心を集中できないでいるのである。既述したように、特に複雑な立場にいる係長職は、このジレンマの只中にあり、過酷な精神的過疎状況にあるといつてよい。

一般的に職階制がある場合、それは公務員として様々な特権や役得、栄典を授与してくれる憧れの的であり、選ばれた特権的身分としての最終的生き甲斐にさえなっている。この延長線上で、「現在の職階制ではポストが上がらないと給与が昇給しないため、その救済策としてポスト外の役付職員を増やし」（朝日新聞、51. 2. 21）てきたのである。

しかし、問題は役所内部の官僚制機構や職階制を越えた、新しい住民ニーズに対峙できる職員の実態と行動についてである。恐らく30代の係長クラスの人々や、非役付の一般職員だけが、これに対して幾分かは対応できるであろう。何よりも彼らが公務員としての社会的地位や、組織人としての役職追求、個人的利害関係だけに拘泥せず、“町民のための役場に徹し”“いずれが地域住民全体の利益になるか”という社会的公共性を原点にして判断し、かつ実践していくことである。

また自己の日常的関心を仕事そのものに重点を置きつつ、自己自身を“住民生活の原理”を実現するための“住民代表”として認識する。この時、彼はもはや「サラリーをもらいまちづくりの専従の住民」（くるこつねを「地方公務員から住民へ」『思想の科学』1976. 1）へと自己変革しているであろう。ここに係長職の新たな準拠点を見出さねばならない。

いずれにせよ、職階制における係長職の不備・不全を長期的に変革していくためには、権威ヒエラルヒーを重視した官僚制組織（身分的職務制）よりも、能力実証主義による個人担当制、権限委譲による分権的管理方式、全職員の参加システム、社会的公共性の認識等々がさらに真摯に検討されていかねばならないであろう。

（たなか・とよじ）



行政集団におけるリーダーシップの事例研究

山 中 豊 治

行政集団におけるリーダーシップの事例研究

田 中 豊 治

I 序

現代行政における地方自治体が行政集団としての全体的視野を見失い、依然として“行政のための行政”“組織のための組織”に固執し過ぎているのではないかという批判は相変わらず強い。本来的に組織とは、組織それ自身の論理的自律性を以って“組織のための人間の組織化”を貫徹しようとするものであるが、同時に、この組織目的のための合理化・能率化・専門化は、構成員（人間として）の自発的個性の喪失（疎外）をも必然ならしめる。逆言すれば、ここに可逆的人間存在の非合理性や内発的に惹起してくる様々な逆機能的現象を止揚していく方法、つまり“人間のための組織の人間化モデル”が常に模索されていかねばならない理由がある。このような観点から、本稿はある行政集団におけるリーダーシップの存り方をひとつのモデル・ケースとして現代的相貌を持たせることに分析の力点が注がれる。本論は埼玉県宮代町役場の実態調査を基礎資料に論究してきたものの第四報に相応しているが、⁽¹⁾さらに本事例の一般理論化を図るため、調査データの内から、有意味かつ優位な統計結果だけを濾化した形で、特に組織運営におけるリーダーシップの在り様に焦点が当てられる。本集団の成立根拠はその個別特殊性ゆえに多分に推察するよりほか、われわれには理解し難い部分も多い。しかし、このケース数において少ないことを熟知した上で、敢えて本事例研究を進めてきたのは、いわばマートン流に個別事例と理論的思考との統合を目指す結節点に立脚して論考していきたいとの志向があったためである。発見された幾つかの事実から総体的に問い詰めていった果てに、本ケースをより望ましいリーダーシップ形態として位置づけ、さらにその核心に迫る原型的理念として次の二つの作業仮説的概念を提起したい。ひとつは、リーダーと一般職員との関係で「リーダー殺しの社会過程」、もうひとつは、行政集団と地域住民との関係で「集団アイデンティティの形成」という概念である。

注

- (1) 拙稿「組織変革のための一実証的研究—職階制なき宮代町役場の事例—」『東洋大学大学院紀要』第12集（以下「組織変革」と略）、「地方自治体における中間管理職なき組織の試み—宮代町役場の実態調査に基づく社会学的考察—」『自治研究』、良書普及会、昭和51年9月号（以下「地方自治体」と略）、及び「課長なき組織と係長の職位」『地方自治職員研修』、公務職員研修協会、昭和52年5月号を参照されたし、

Ⅱ リーダー殺しの社会過程

まず、宮代行政集団における町長としてのリーダーの特性は、名門の家、個体史の豊富なキャリア、暖かいパーソナリティ、卓越した知力、偉容ある人格等、職員の誰もが是認している処である。6期22年間の連続当選はそのまま地域住民や職員からの尊敬と信頼の絶対性を表明しているものと言ってよい。町長の資質には単なる一人の行政指導者(政治家)であることを超えた神格的性格が賦与されており、もはや社会的に承認された英雄・宮代町の権威者的存在として君臨しているものと想定できる。このリーダーの権威づけは、まず知識・財・名声等の個人的属性において優越し、さらに公的な町長職によってそのカリスマ的地位がより強固なものに保証されている。「人情が濃やかな人、職員を叱ったこともなく、いつか解る時があるだろうと待っていてくれる人」「99%決定しないと言わない。その代わり、言ったことは必ず実行してくれる人」という職員の評価には、町長の不動の信念と一貫した指導力並びに職員の絶対的信頼性が表現されているものと言えよう。職員との日常会話や会合も頻繁に行われており、「年中身近かにそういう人を見、接触していますから、かなり影響を受けています」と、多数の職員をして語らしめている。彼は、もはや自他共に「最高の主」と認められ、「おやじさん」と呼ばれ、何か「町長」であることを越えた「父親と王様」⁽²⁾の像が二重に投影されたリーダーとして浮彫りにすることが出来るのである。

だが、宮代集団の成立根拠には、このようなリーダー個人の特性説や行動説だけでは説明し難いリーダーシップ・スタイルが存在しており、リーダーや構成員や集団等の複合的かつ特殊な諸状況説が異質な次元で具現されているように推察される。ここで、このリーダーシップ形態を簡略的に仮設して置けば、「一定組織集団内におけるリーダーの権限と権威を分離・分散してひとりのリーダーへの絶対的集権化を避け、リーダー対フォロアーの関係が相対的に動的均衡関係に指定されている状態」であるといえる。これは従来、トップ・リーダー(町長職)だけに付与されてきた諸々の特権を集団の全構成員に配分し、職員全員によって行使しようとする職員中心の組織運営の在り方である。つまり、この絶対的リーダーの相対的無力化により、リーダー対フォロアーという二元的対立関係を越えて、同時に全員が構成員(メンバー)の一人であるという相互的關係性が醸成されている場合を意味しているのである。このスタイルには、既存のリーダーシップ論が、リーダーのための、リーダー中心の管理統制にだけ重点をおいてきたのに対し、むしろひとりのリーダーよりも職員全員を生かそうとする発想が底流にある。リーダー対フォロアーという単なる上下関係を、並列的な役割分担による互関的關係へと転位しているのである。そして、このいわば、職員中心の、全職員参加方式による民主的リーダーシップを貫徹すれば、本論でいう「リーダー殺し」の

(2) 注(3)で詳述するが、ここでは「リーダー殺し」の概念を導出してくるために、フロイトの「父親殺し」、フレイザーの「王様殺し」という概念を、いわばメタファーとして引証しようとしている。

社会過程が成就されてくるのではないかと立論できるのである。

このリーダーの殺害プロセスは、町長の権限の全職員への分散化と徹底した職員民主主義の達成によって実行される。つまり、旧来は単独の権威主義的リーダーだけに占有されてきた権限を、各課の担当者としての職員に役割分担させ、具体的な責任と権限を付与し、町長の職務内容を、いわば「町長代理・役場代表」としてリーダーと同等の立場で代行させているのである。ともすれば、指導者は権限の自己への絶対的集中化を図り、一般職員との距離化・疎遠化を画策するものであるが、ここではむしろこの志向性を逆立させているものと推察される。この職員への大幅な権限委譲や代理者としての委託を制度的に保証するために、「一人一役主義に基づいた個人担当制」「事務連絡会議」「プロジェクト・チーム」「リーダーとの直接交渉ルート」等の職員全員の参加システムが慣例的に確立されてきたのである。この制度化によって、職員は各職務担当分野で「個人責任の名において」業務を遂行し、また町長との繁雑な接触を通して、住民に対しても町長と同格の位相で町行政に従事しているという実感的意識や態度を形成しているのである。実際、町長のもつ重要な専権事項（昇進、昇格、格下げ、配属転換等）も能う限りで無力化されている。中間管理職の廃止や人事移動なし等もその一例であり、予算決定権も予め総予算の枠組を分割した上で各担当者に密議・立案させるという仕組みになっている。

このことをフロイトの「父親殺し」の概念で暗喩的にいえば、トーテム社会において「父」なる町長を「息子たち」職員全員が「トーテムを食べる」プロセスとして把握することができる。つまり、徹底した分権的管理方式によって組織が運営され、町長の権限の相対的無力

(3) フロイトの「父親殺し」の社会過程は次のように解釈されている。「ある日のこと、追放された兄弟たちが力をあわせ、父親を殺してその肉を食べてしまい、こうして父群にビリオドをうつにいたった。……殺した者をさらに食ってしまうということは、人喰い人種にはあたりまえのことである。暴力的な父は、兄弟のだれにとっても羨望と恐怖を伴う模範であった。そこで彼らは食ってしまうという行為によって、父との一体感をなしとげたのである。父の強さの一部をそれぞれが物にしたわけである。」(S・Freud, Totem und Tabu, 1912-3 高橋義孝他訳「トーテムとタブー」『フロイト著作集3』, 人文書院, p. 265)。このトーテム饗宴の祝祭において、部族民はトーテム動物を残酷な方法で殺し、その血や肉や骨を生そのまま食べてしまう。彼らは「トーテムを食べることで自分を神聖なものとして、トーテムとの、部族仲間相互の同一化を強化するのだ」(Ibid. 邦訳, pp. 264-5)。この生贄饗宴は、種族仲間全員の合意と参加の下に行われ、客が皆な肉を食べることによって参加者全員が連帯責任をとる。そして、元来血族の守護神・救済者となっていたトーテム(父)を食べるという行為によって、トーテムとの同等かつ特別な関係意識を達成し、全員がトーテムと同じ守護神の位相まで高められていたのである。この偉大な父親を殺害した後、彼らは「トーテムの同胞社会をつくり、皆な同一の権利をもって、トーテム禁制によってむすばれた」(Massenpsychologie und Ich-Analyse 1921, 井村・小此木他訳「集団心理学と自我の分析」, p. 248)という。

この個所から、われわれは時代的社会的差異を払拭していった後に、総体として了解できる人間に共通な心的構造だけを、いわば原理的に取出してくれればいいと思う。何故なら、フロイト自身も「父親殺し」の動機を、「女性をめぐる性的競争」(Totem und Tabu 邦訳, p. 424)としてエディプス・コンプレックス概念に結合させ、また「父親殺し」の後、「神々を創造することのうちにかつての父・理想を復活させた」(Massenpsychologie und Ich-Analyse. 邦訳, p. 271)のも、結局当時の西欧の父権的社会に特有な“父権的リーダーの持つ権威関係”を反映していたものと考察されるからである。事実、フロイトがしばしば引用している人類学者フレイザーによっても、「神聖な王の弑殺」(王様殺し)は、未開人が神人(王)の力が衰弱し死ぬ前に、それを活潑な後継者に転移するための「王位継承の慣習」であったとされているのである。(J. G. Frazer, The Golden Bough, A Study in Magic and Religion, 1923, p. 10, 永橋卓介訳『金枝篇』(2)岩波文庫, 226-8頁参照)。

(4) 拙稿「地方自治体」p. 122を参照されたし。

化が促進されるにつれて、「死の儀式化」が行われ、「神聖なタブーとしてのリーダーを食べていく過程」（町長の権威の内化）が職員全員に体験されるということになる。勿論リーダーは、窮極的には組織の最高責任者としてより重要な位置づけにあるが、問題は、より具体的状況下における職員個々の自発的判断や自主的意見を、リーダーが何処まで積極的に受容し反映しているかという事実の度合である。この点、端的に言い切ってしまうと、宮代方式ではリーダーの役割を権威者としての機能（象徴的な存在）とリーダーシップにおける権力者としての機能（職位に基づいた権限行使者）とに分離し、後者の機能を、全メンバーが分有・権限行使しているというように考えられるのである。つまり、リーダーは対町議会、対住民、対上級官庁に対する権威的シンボルとして、一方、職員は庁内における実質的職務遂行として、各々に役割分担しているということである。（何よりも職員の「町長代理」意識の高さがこのことを実証的に裏付けているといえるであろう。）⁽⁵⁾

個人担当制による分権的官理方式は、さらに職員意識のリーダーとの同一化プロセスによって強固に形成されている。「町長代理として仕事をしてほしい」というリーダーからのしばしばの言葉は、彼が「トーテム的守護神」であるだけにより強力な説得力を持つし、またその影響力を受ける程度に応じて職員側からの心理的一体感も浸透していく。町長との相談や接触、交渉の煩雑さ、政治的姿勢への共感、尊敬や信頼感の高さ等は既に意識調査によっても実証されている。この日常事務における相互作用が、いわば「相互の接触・交流に模倣に適応・同化に同類意識」という心的過程を通じて、より多くの職員に権威者としての町長に同一視対象を見出させているものと推論できるのである。そして、職員は次第にリーダーの人格や行為を自我理想として具現することにより、さらにまた自らも特別な高揚された精神構造へと昇華されていく。リーダーの外的権威は個人に投影されて聖化され、さらに再び⁽⁶⁾

(5) 拙稿「組織変革」p. 435を参照されたし。

(6) 同上p. 433を参照されたし。

(7) 黒川純一『社会学概説』時潮社 p. 81。

(8) 息子—父親—超父親という関係で、息子が父親となるためには<父親>を必要とする。だがもし「父親殺し」の対象に足る父親の権威がなく、父親自身が<もはやどうにもならない>場合には、父親と息子は両者を超えた<一人の父親><模範的な父親像>—超自我—を求め、実父に代わる代理者を見つけ、容認し、かつ同一視の対象としていく。つまり、その人間が自らの決断において凡ゆる危険や体験を完全に引受けるだけの能力や判断力を喪失している場合、大きな保証と範例を父親以外のリーダーに求めたいという欲求は不可避的なものであると言ってよい。この自分の背負っている課題からの解放願望、確実な権威者への同一化志向性は、家族や集団を超えた、自立しえない人間に共通な心的葛藤である。宮代集団においては、たまたま町長がその同一視の対象となり、かつ「集団アイデンティティ」としての地域住民との社会的一体化が達成されて、超自我的理想となっているものと推測される。

(9) アージリスによると、自己の安定性と内的統合は、「(1)自己に関して受容できる信念を見つけ出すための情報探索、(2)受容できる「同一化」をもっている「他者」の発見、(3)「他者」との同一視、(4)この「他者」のいうことを受容」(Chris Argyris, Integrating the Individual and the Organization, 1964, p. 312, 三隅・黒川共訳『新しい管理社会の探求』産業能率短期大学出版部, 昭和44年, p. 413)という心的過程を経て発達してくるという。ここでわれわれは、この「同一化」する「他者」を「リーダー」に、かつ集団主体のアイデンティティ対象を「地域住民」に各々置換して読取ってくれば、より宮代集団成立の核心に迫ることが出来るのではないと思われる。

内化されて自己権威へと形成されているのである。メタファーとして言えば、神聖なトータル（権威や権限）を食べる（行使）ことで、「王様や父親」（町長）の強さ（権限）の一部を各人（職員）が所有（代理、代表）するということになっているものと思慮されるのである。

こうして職員がリーダーの価値理念や人間性に同一化することにより、リーダーシップも両者のより多元的横断的な人間関係へ、つまり協働的相互依存的な職務関係へと転位されている。だがしかし、ここでは単なるリーダーへの一方的同一化過程ではなく、飽く迄職員自身のリーダーシップ能力が様々な自発的参加活動や自主的職務遂行を通して成長していくというような機会が多く設定されているのである。例えば、前述した個人担当制は職員に割当てられた担当分野での責任と権限を持たせ、少なくともその専門領域内ではリーダーと同等な役割分担を意識的に行使させている。また中間管理職の撤廃により権威ヒエラルヒーの序列も形式的職位もなく、これがまた職員の対等意識を醸成せしめている。さらに若手の担当職員にも議会答弁の機会を与えていることにより、職員の士気も高くなる。「悪いことをしているのではない。事実をそのまま述べなさい。責任は全て私が持つ」という町長の助言に、今度は「町長にまで責任がいかないよう一生懸命に勉強し保護しています」という職員からの反応が返ってくる⁽¹⁰⁾。このコミュニケーション交流により、上司—部下、管理者—従属者という関係ではなく、より自立した集団構成員としての相互的役割期待が日常的に実行されているという像を推察することができるのである。

三役を補佐し、サブ・リーダーとしての年功と機能を具備した年長者にしても、何等の正当・恒久的な高い地位や威信や特権も保証されておらず、単なる主任級の相談役の立場にしか過ぎない。中間職位を廃止していることにより、年齢に対応した“然るべき職位、もなく、また“肩書で仕事をする、”という意識も許されていない。年功序列的な絶対的命令服従体制になっていない以上、課内職員相互の対等かつ総合調整的な処理能力が彼ら自身に問われているだけである。だが、この公式の指令、指示、権限をもたない者によって果たされているリーダーシップの意義は大きい。「リーダーシップであって、管理ではない⁽¹¹⁾」という人格的、

- (10) 職員の組織への信頼性や柔軟性を期待し、総合的な組織の有効性を上げるためには、機能的なコミュニケーション・システムの確立と同時に、職員自身が「道徳的に組織に関与し、組織目標を信頼し、それらを価値づける」(Edgar H. Schein, *Organizational Psychology*, 1965, p. 127. 松井訳『組織心理学』岩波書店, 1966, p. 145.) が必要である。単に多くの賃金を払うことによって信頼性や創造性や柔軟性を入手することはできない。非経済的報酬、例えば自律性、本当の責任感、挑戦や心理的成長の機会といったものが体験できる可能性を、組織は提供しなければならないのである。宮代集団の場合も同様、各担当分野における自発的努力、個人的責任、相互的協力関係等の柔軟な職員中心のシステムが実行されていた。M・ウェーバーは、官僚制における専門化は熟練度を高め、権限構造と公式的規則は重要な貢献をなし、また合理性を高めるには冷酷性が要求されると予測したが、これは必ずしも宮代集団では該当していない。むしろ、このような合理的な命令系統や形式主義の冷酷な関係が推進されれば、却って益々逆機能的現象を誘発する結果となるのではないと思われる。
- (11) 土方文一郎「リーダーシップ・組織・管理活動(2)」『組織科学』九号, 1973, vol. 7 No. 1, p. 23.

情緒的、率先垂範的な業務活動が、職場内の仕事をスムーズにしているからである。やはり、この中間的リーダーも含めて皆んながより一層の骨折りと労働を同等に提供しなければならないのである。⁽¹²⁾これは、成員全員に少数精鋭主義を状況的に強いている結果、否応なく全職員が高い問題解決能力と自己管理能力、強い責任感を育成せざるを得なかったという所産である。だが結果的に、少数精鋭の小組織単位（各課）であったことがフィードバック機能を高揚せしめていたとも言えるであろう。しかしこれらの職員全員が引き受けている苦痛を、町長の責任転嫁であるとか、代替的強制的な自己犠牲であるとか意識している職員は比較的少なかった（これは労働過重の割に仕事への嫌悪感が少ないことによって実証⁽¹³⁾）。ここで重要なことは、「合理的組織」そのものが否定されているのではなく、「一人一人の積極的参加意識をもたせることによって、むしろより大きな能率を高めることができる⁽¹⁴⁾」という実証的結果についてであろう。このようなリーダーシップ関係は、成員の発言の機会の多さと、成員の参加度及び包含（involvement）の高さとの相関関係を調査したA・S・タンネンバウムのいう「民主主義的コントロール構造」のモデルに相応しているように思われる。この分析では、「一般にボトムからトップに至るにつれ、コントロール量が減少する構造ほどいい」とされている。この相互的影響量のバランス・オブ・コントロールが、比較的本宮代集団においては町長の権限と権威の分散化によって、リーダー対組織メンバーが相互的規定関係に環元され、いわばインフォーマルな形で職員民主主義が実行されていたものと考えられるのである。従って、ある意味でこの組織形態は、組織変革の理念でいう「小部門主義から個人主義へ、(2)身分主義から仕事主義へ、(3)職能主義から課題中心主義へ、(4)年功主義から能力主義へ、(5)官僚組織から動態組織⁽¹⁵⁾へ」というモデルを、総合的かつ実質的に実施しているのではないかと推論することができよう。

(12) フロイトは「エディプス・コンプレックスの消滅」原因を、「突如として襲ってくる苦痛をともなった失望によるもの」「夢から覚めたような思いを味わって」「どうしても耐えがたい経験」等に求めているが、一方において、これらが「父親との同一視」によって消滅していくものとも強調されている。しかし、もし後者の、父親像に従い、同一化・模倣しようとするのであれば、息子はいつまでも厳格で賢明な父親を超えることは出来ず、真の「父親殺し」を内的に体験しえないことになるであろう。だが人は、「父を食い殺すか、あるいはそれに挫折するか」という生涯の大きな屈折を体験することによって、自らの手で父親像を無（力）化し、その次に「両親を超えた超自我としての教育者や思想家」（Das Ich und das Es, 非村, 小此木他訳 p. 381）や「他の人々」と遭遇しながら、同一視の対象を拡大・超越していくものと確信できる。フロイトは、父を殺害した後、その空白をテーマ的同胞社会から神々（父）の復活へとストレートに直結させ、息子たちの平等な社会作りへの「骨折りや労働や努力」を探求せず、また社会制度問題等を全部捨象してしまった。しかし宮代職員が日常業務で引受けている「耐えがたい経験」は、この「父親殺し」に伴う骨折りと同質的な辛苦があるように思われる。

(13) 拙稿「組織変革」p. 435 を参照されたし。

(14) 細谷昂『現代社会学と組織論』誠信書房, 1970. p. 56.

(15) 清水勤「組織開発の日本的展開」『組織科学』1973, vol. 7 No. 4, p. 27.

こうして職員自身がリーダーの権限を自ら分権的に自主管理し、実質的決定参加を日常的に行っていると、集団内における職員自身のインフォーマル・リーダー化が自然裡に成就されてくることになる。だが同時に、この「リーダー殺し」のダイナミズムが進行すれば、集団レベルにおける対立や緊張や葛藤が不可避的に高められていくというチャンネルを当然推し進めることができる。しかし逆に、このコンクリート・モデルこそ、職員⁽¹⁶⁾の労働意欲と生産性、満足度を高めるといふ構造論学派の視座に注目したい。また本稿の基本的視点もここに依拠しようとしている。実際、職員⁽¹⁶⁾の代理意識の高さゆえに、リーダーと意見が対立した場合でも、対等・同等の立場で論じ合うのだからその立場を逆転して、町長が一般職員の見解に従うという緊張状況もしばしば見られるという。これはリーダーを殺害した代償として、何処までも職員個々人の自発的発言や自らの労働意欲を成長させていかねばならなかったという潜在的機能の効果である。この積極的な相互関係性の原因は、次の2つにまとめることができる。ひとつは、「具体的な組織状況の中で、その個人成員を尊重し、信頼承認し、意見を受けとめ正しく評価してくれ、達成感を満足させてくれる⁽¹⁷⁾」という秀抜した町長のリーダーシップの存在である。さらにもうひとつは、窓口や現場でも適宜各自の判断で処理し、自らリーダーに代わって行政事務を担当しているという高い自覚をもった職員との幾可級数的相互作用の存在である。意識調査を見ても、「上司がいてもいなくても自分が全ての責任者である」という責任感も高く、「自己の創意工夫による職務遂行」もよく行われているようである。少なくともここには既存の、指揮命令・管理監督による統制という組織原理も、職員を受動的・従属的な管理対象者として見るような不信な人間関係もないように思われる。暗然裡に対立的関係意識から相互信頼・共同責任に基づいた問題解決の集団の在り方に転移されているのである。

この「リーダー殺し」に至る理由のひとつには、確かにリーダー自身の長期的固定化（6期連続当選）や高齢化（82才）のために、現代的行政課題に迅速に対応し得ず、全体的な職員の代理的機能化によって柔軟に対処しなければならなかったという一因も考えられよう。だがしかし、今われわれが着眼している視点は、職員が町長の権限の幾分かを代理者として賦与され、また自らもそれを行使していると体験することにより、自主的精神と主体的行動とをリーダーのレベルまで上昇させているという社会的事実についてである。ここでは職員は一組織人としてよりむしろ、町長に準じた立場で地域住民に接し、また職場仲間に対面し、困難な場合でもひとり責任者として職務に向かうという心的構造が無意識裡に形成されているのである。「各々が対等で、持ち場もはっきりしていますから、皆な生き生きと仕事をしています。管理職手当がなくても給与体系がしっかりしていますから不満はありません」と。この時、リーダーとしての町長は単なる対外的なフォーマル・リーダーとして、一方、職員

(16) Amitai Etzioni, *Modern Organizations*, 1964, p. 41, 渡瀬浩訳, 『現代組織論』 p. 62,

(17) 西側明和「創造的組織」『組織科学』1971, vol. 5 No. 1, p. 49参照。

は役場内の権限行使のインフォーマル・リーダーとして相互協働的な関係性に転化されているものと看做すことができる。そして、組織と職員の役割期待と欲求充足とが合致し、職務の生産性、心理的満足、個人の精神的成長等、いわば小集団活動の諸特性がうまく機能し、もはや町長の代理者であるという称号や肩書さえも自然消滅しているのである。この段階は、A・マズローの欲求階層説でいう第四次の「自尊欲求」の段階から、かなり高度な第五次レベルの「自己実現の欲求」へと至るプロセスにあるものと言うことが出来よう。つまり、組織と成員と個人との関係で、期待・態度・目標・動機づけや心理的規範の状況が高度に相互依存的な段階にまで発達しているものと考えられるのである。これは、優れてリーダー自身が「自らの死」というフィルターを透過することにより、リーダーからの一方的上意下達的な権力関係を悉く相対化し、両方が相互規定(相殺化)される関係に立っているからである。即ち、リーダー自身の自己了解及びその公然の承認された優位性の下に、その権限や権威を全職員に出来得る限り民主的平等に配分・分散せしめるということにより、「リーダー殺し」の社会過程が遂行されているからである。換言すれば、フィードラーがいう如くリーダーのパーソナリティからリーダーシップ・スタイルが一義的に自ら決定されるものではなく、バーナードが部下の受容を重視し、リカートが集団雰囲気大切にしているように、宮代集団では、これらの総合的要因が複合的に構造化され、不定型ながらも、うまく効果的に発揮されているケースであると考えられる。これは特にバーナード理論でいう、組織を自律的個人の集団行動とみて、管理を重要ではあるが、むしろ組織の手段的一契機に過ぎないものとみているようなリーダーシップ形態のひとつの在り方を呈しているものと視ることができよう。

Ⅲ 集団アイデンティティの形成

この「リーダー殺し」の後、その多大な代償的犠牲は、「代理人」でありかつ「息子たち」である職員の方へと下降してくるが、この苦渋な負担に耐えさせ、それを自己正当化しているもの、それが「地域住民のために」という行政集団全体の理念としての「集団アイデンティティ」の役割である。他町役場より、より多くの自己犠牲(過重な労働量)を強いられる職員に、より高い満足と誇りと貢献意欲を与えているものは、本集団が地域社会の中に地方公共団体としての自己を積極的に位置づけてきたからである、としかわれわれには推理しようがない。多くの職員が自分の仕事を地域社会や住民との関係づけにおいて自己評価しているからである。もともと「町長代理」という意識も地域住民との関係において成立している。この住民代表としての町長の権威に同一視することによって、職員も社会全体の権威構造と相関的に結合しているのである。また中間管理職の廃止も町民税に占める人件費の節約とい

(18) 三隅二不二「複合的動態組織」、三隅・渡辺編著『新しい地方行政と組織』学陽書房、昭和52年、pp.116-121参照。

(19) 『地方議会人』、全国町村会議会議員会、1975年5月。

う観点からであった。つまり、宮代集団は“親方日の丸”“国家意思の体现者”といった集団ナルシズムに墮するのを忌避し、集団対集団、集団対社会的環境という外部社会との関係づけを導入し、ここに「集団アイデンティティ」の根拠を求めてきたのである。この社会的公共性」という大義名分によって、宮代町役場は集団主体のレベルで価値合理化されかつ職員の代理行動もより崇高なものとして認識されてきたのである。公務員に委ねられた業務を公務という倫理性に転化し、「公共的関心」に集団自体を意思統一させてきたのである。いわば名実共に地方公共団体として地域社会の中に存立してきたものと考えられるのである。このように「行為主体としての集団が、集団行動の正当性根拠を自己目的を越えたより上位の社会的概念に志向し、集団レベルで集団的性格としての内的一致が構成員に形成されている状態」⁽²⁰⁾を、「集団アイデンティティ」と言うように仮設しておきたい。

この概念が、特に今日的行政集団において展開されるべき根拠は、「地域生活における共同の福祉」⁽²¹⁾という「社会的公共性」が現代行政の趨勢として切実に問われているからである。従来の正当性信念 Legitimitäts glauben は、ともすれば「お上」や「上級官庁」に目的合理化され、「国家のために」という集団目標を強調することによって支配の正当性根拠を引出してきた。例えば、町役場であれば、その根拠を都道府県や中央政府へと上昇志向させ、そこから逆に国家の下部機関であるという論理で全ての行政行為を正統化してきたのである。それは一部のリーダー層の権力欲や利潤追求、統制手段のための合目的合理化に陥り易いものであった。リーダーは自己の能力の限界を恐れ、赤裸々な支配欲を隠蔽し、権力を維持していくために集団規範や正当性信仰を作出してきたのである。それが逆にまた、国家や上級官庁の偶像崇拜へと連関し、過大評価を助長してきたのである。この伝習的志向性は自治体職員においても同様であり、彼らも地域住民の中から一職業として選択してきた者であるにも拘らず、国家の下級官僚意識が定着するにつれて、「お役人」「優越した人」「皆んなと違う人」といった特権的権威者の思考態度が成育し、漸次住民感覚から遊離していった。それ故に、本来的には地域住民との窓口的接点であるという位置づけにも拘らず、その地域社会に馴染まない、伝統的な「お上の下位権力機関」というイメージがなおも残存してきているのである。ここには自治体の成立基盤である地域社会へという志向性はなく、また地方自治の原理原点へという姿勢も見られない。しかし宮代集団の場合、町長は住民投票によって選出されたリーダーとして長期的期待に応え、職員も「町長代理・役場代表」とし

⁽²⁰⁾ 青井和夫氏は、集団の展開過程の中で、「極めて〈さめた自覚〉の下に、個人的アイデンティティにも比すべき集団自意識」(点線は筆者)が発生し、〈無意識集団〉から〈意識集団〉へ飛躍できるものと考えている(『社会体系の深層理論』青井編『理論社会学』東京大学出版会、1974年、p.288)。そしてこの〈意識集団〉を制度化したものを〈規範集団〉と規定している。しかしこの説述だけではその形成過程のダイナミズムが欠落しており、またこれ以上鮮明ではない。恐らく本稿で考察している「集団アイデンティティ」の内実的特質をさらに究明していけば、この〈集団自意識〉としての新しい精神的秩序の在り方に達着できるのではないかと考えられる。

⁽²¹⁾ 磯村英一・倉沢進共著『日本の都市政策』、鹿島出版会、p.141 参照。

て住民との接触機会がより多いことが明らかにされている。⁽²²⁾さらに前述した「リーダー殺し」の原因とを考慮すると、本集団は安易に上級官庁には同一視せず、むしろ地域住民との相互依存的な関係の中で住民の利益のためのサービス機関に徹しているものと看做した方がより適切であるように思われる。つまり本集団は、支配的な権力機関としてではなく、第一義的に地域を代表する社会的行政集団として地域住民のために存在し、この価値理念を実現するために全職員が協働して職務遂行してきたものと考えられるのである。

しかし、このようないわば集団的犠牲の代償は、住民側からの自治体集団への尊敬と職員自身の自己確認としての社会的地位の高さと自信とによって保証されている。この「自分は社会から是認されているという意識 social recognition」⁽²³⁾が、また彼らの安心と自尊心を生み、準拠集団としての自己同一性及び理想化を深化せしめているのである。ともすれば選挙の度にトップが変わり易い行政集団では、リーダーと職員との相互信頼性は断絶し、疎外感を醸成し易いものである。だが彼らはこれらの分裂恐怖から脱却し、メンバー相互の連帯と凝集性を高め、自己自身との、自己とリーダーとの、そして自己と地域住民との一体感を多数の者が保持しているのである。またリーダーシップの方向性も、職員の目的意思を単なる経済的利害集団や個別的リアリズムへの関心を越えた集団的価値理念の実現に向けて発揮されてきたのである。こうして宮代集団は、一個人、一組織人であることを越えた「社会的公共性」の名の下に「集団アイデンティティ」を形成、同時に、「われわれ」「私たち」意識へと統合してきたのである。そしてこの「集団アイデンティティ」の共有認識こそが、やがて宮代集団の精神的エネルギーを「地域住民のために」という共通目的に転化させていったのである。管理過程の道徳的側面を強調したバーナードの次のような叙述は、本集団にも充分適用できるであろう。「共通の理解が存在するという信念、個人的動機が窮極的には充たされるという信念、客観的オーソリティが確立しているという信念、それを分ちあっている人々の個人的目的と化しているところの組織目的の至上性の信念」⁽²⁴⁾、このような共通した信念が20数年の歴史を経過して、「集団的性格」のレベルにまで高揚されているものと考えられるのである。人間は、良かれ悪しかれ、「ひとたびある社会（集団）が、その平均的人間の性格構造を、彼がなさねばならぬことをなすことを好むように形づくるのに成功すれば、人間は、その社会（集団）が、彼に課すまさに、その状態に満足するものである」⁽²⁵⁾（括弧内は筆者）。それ故にこそ、「課長なしでずっと過ごしてきたので、これが役場だと思っています。遊んでいる人がいないのでとても気分がよいです」という職員の印象的な述懐が聞か

(22) 拙稿「組織変革」p. 432を参照されたし。

(23) エリック・エリクソン「自我同一性 ego identity の発達」『現代のエスプリ』小此木訳、第40号、

(24) C. I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard Univ. Press, 1956, pp. 258-9.

(25) E. Fromm, *Socialist Humanism*, edited by E. Fromm, 1965, p. 210. 城塚登監訳、『社会主義ヒューマニズム』紀伊国屋書店 1968. p. 272。

れたのではないかと思われる。

Ⅳ 結 語

本事例研究の内容を簡略的に要約してみると、リーダー対メンバーとの関係で分権的リーダーシップを徹底的に突き詰めていけば、リーダーの権威と権限の分離による職員中心の民主的組織運営が可能になるのではないかという仮説的問題提起を実証的に考察してきたということである。これは、権限をリーダーの個人的占有物としてではなく、構成員全員の共有物として、皆なで責任分担し、“相互的共治者”として職務活動に従事していこうとするひとつの民主的リーダーシップの形態であると考えられる。そしてこの「リーダー殺し」の正当性根拠として「地域住民のために」という「集団アイデンティティ」が形成され、集団主体レベルで価値合理化されてきた。だが勿論このリーダーシップの在り方は、飽く迄も個別事例である以上、一定の限界と条件づけの枠内でのみ論考されるべきであり、さらに今後の検証に耐え得なければならない。

(社会学研究科・博士課程単位修得)

Method of Classification of Suicide Statistics; With Special Reference to the Method of Classification of Suicidal Motives

(An Elucidation of "Suicide Mortality Statistics", Edited by the Health and Welfare Statistics Department, Ministry of Health and Welfare; Published by the Health and Welfare Statistical Society==Kosei Tokei Kyokai==, 1977)

By Kenji Tamura

The statistical publication "Suicide Mortality Statistics" being considered here was compiled principally on the basis of a national survey of suicide which was carried out for the first time in Japan by the Ministry of Health and Welfare in 1974. I was able to participate in the planning of the survey and the classification of the survey data. The results of this survey will constitute the basic data of Japanese suicide statistics in future times. Accordingly, my colleagues and I endeavored to be as precise as possible, particularly in regard to the method of classification of suicide statistics.

However, the classification of suicide motives proved to be of greater difficulty than we had foreseen. One reason for this was the fact that description of the motives was vague. Another reason was the fact that it was difficult to discern the principal motives from the descriptive material.

The present article elucidates the method of statistical classification of the survey, covering the total of the twenty-one items comprising the survey, including first of all the motivational item.

It is my hope that the present article will provide a useful reference guide for persons who utilize the book "Suicide Mortality Statistics" as well as for persons who may seek to undertake similar surveys in the future.

Case Study of Leadership in Administrative Groups

Toyaji Tanaka

The purpose of this paper is to analyze a type of leadership in local admi-

nistrative groups, especially a town office. The main characteristic of this bureaucratic organization is the absence of authoritative hierarchy i.e. abolition of middle positions. However, the organization is systematized along lines of democratic and functional management, for instance, direct participation in the decision-making, having specialists take charge, delegation of power, application of project teams and so forth. Also I had already studied the attitudes of all the staff members through a survey. I found their mental level to be as high as that of the top leader. Most of them have a strong sense of responsibility, resolution and ability to handle affairs.

I suppose this high consciousness is formed by the following inner experiences. The power and authority of town mayors were decentralized and transferred to all staff members as equally as possible. If this process were thoroughly practised, the leader's personal prestige would be lost or divided into two parts. That is there would be a formal symbolic leader while the substantial authority would be vested in all members. I term this process a "Social process of slaying of the leader". Moreover, most of them think the spiritual background of this local self-government is for regional society. They are conscious of engaging in work for the elevation of the local residents' lives. I analyzed this social public quality as a "group identity". I believe these two concepts are very important for us in seeking a future model case of democratic leadership.

A Sociological Consideration of "Social Movement"

— its conception and societal causes —

Satoshi Hashizume

Social movement is one of the most difficult subjects of modern sociology.

However, sociological theories about it are not always presented in a very detailed way and the use of this term or conception implies several different meanings. Hence it is worth while to study them.

This paper is my first study of the theory of "social movements". Therefore is an initial investigation of this subject.

In the first part of this paper I attempt to explain and to clarify the