

デパートの「環境の規制力」と行政の組織行動の変容

—— デパートにおける行政サービスの展開を中心に ——

横 山 知 玄

1. 地域概況と松山市の行政組織
 1. 地域概況
 2. 地方行政組織のサービス向上とデパートの振興策の契機
2. 行政組織とデパートの組織間関係
 1. 組織の相互関係
 2. 市民生活センター開設
3. 行政組織の組織行動の変容
4. 環境の規制力による組織行動の変容と組織のダイナミズム
5. 官僚制組織と環境の拘束力
 1. 組織行動の変容と官僚制のパターン
 2. 環境の規制と組織行動の変容
6. 結 論：環境の相互規制としての「クルマザ・モデル」

これまでに筆者は、組織の環境適応を組織行動の変容過程から考察してきた。とくに組織が環境に拘束されそれを内在化することによって、自らの行動と構造を変容すること、またその環境が他の組織との相互作用の過程で媒介されながら相互的に環境を補強し強化するという過程を考察してきた。ここでは、こうした「環境」をさらに明確にするために、以下のような「環境」の社会学的な認識とその経験的事実を事例としてとりあげることにはしたい。組織行動が現実の環境にどう規制され、それがどのような日常生活に潜む慣習的ないしは平凡な信念に規制されながら正当化されるのか、という事実が明らかにされれば、社会学的な組織の認識の仕方や知識がより深化されるからである。ひいてはまた、制度の本質とともに既存の組織をあらたに再編していく方法がわかりやすく

なると考えられるからである。例えば、組織の構造が同一業種間ではなぜ類似するのか。組織行動がなぜインフォーマルとフォーマルな面で両者が連続するのか。あるいは、逆に私的生活領域と公的なそれとの間になぜズレ(ギャップ)が生じるのか。組織行動がフォーマルに変容するときなぜ環境の規制をうけるのか。組織行動を規制する力はなぜ日常生活に潜む信念も重視されなければならないのか。そして組織行動がその環境に規制されまた環境に接合したときなぜ「正当化」されるのか、あるいは、規則にもとづいて職務遂行を命じても命令権者と服従者、またサービスをうける顧客である市民との間に緊張や反発がなぜ発生するのか、などである。これらの問題はここで各節ごとに部分的にふれるが、また別途刊行予定の稿で若干の総括と今後の組織像の展望とともにふれることにしたい。

本稿では行政組織と民間のデパートとの相互作用の営みを記述するとともに、そこで認められた経験的現実を社会学で論究されてきた主な組織理論・官僚制論とを相互に重ねながら官僚制の制度(「規則」)が正当化される過程を検討し、最後に環境の資源と拘束性から組織行動の変容モデルを検討することにした。

1. 地域概況と松山市の行政組織

歴史的な転換期を迎え、多くの組織では変化する環境に適応すべく多様なところみが模索されている。あらたな部門を設立したり、他の企業とのネットワークとその連携による再編や新規事業であったり、それは一組織体の存亡をかける果敢な適応行動とみられる。しかし、その営み自体はいまにはじまったものではない。企業であれば、これまでにそのところみを凡そ10年周期に行ってきたとってよいであろう。現代にあっても、新規事業であれ、また合併であれ分社化であれ、これまで多くの「組織体」が絶えず対策を講じてきた組織の再編ではある。しかし、その認識はこれまでのものと本質的なところで異なっていると考えられる。それは、時代の転換期であるが、これまでと違う点は組織

にとって組織行動とそれを規定する組織構造がその資源となっている環境のルーツにまで遡り、そこから再構成をもとめられているという点である。これは、単にあたらしい部門をつくるということではなく、あらゆる諸制度そのものが、その起源に遡って問い直すという時代の要請として理解される必要がある。

これまでに筆者が組織の環境適応をとり上げてきた研究の意図は、それらと同様にその起源と組織行動をさだめる構造との適合的関連から既存の制度を問うことにあったのである。この場合、その起源をどこに、またどのようにもとめるかという問題がでてくるであろう。したがって、「環境」が組織行動を規制し、それがあらたな組織行動を生成するもうひとつの明確な経験的事実をしめすことにしよう。これまでに、組織間の関係性が形成されると、一方の組織が他方の組織を、あるいは双方が相互的にか、そのいずれかに組織行動の変容をうながすことが認められている。ここでは、その制度的な起源とみられる慣習的な信念をデパートの場という「環境」にもとめ、それが行政の組織行動を規制するという事実を確認することにしたい。

他方では、環境が組織行動を規制し、それによって組織行動が変容していく過程が明らかになるとともに、その環境を資源にしたその組織行動は「正当化」されることも経験的に明らかになりつつある。そこで、この過程を今一度デパートと行政組織の関係性から確認してみたい。このことがさらに明らかになれば、組織にかかわる諸制度の再構築や再編にとって重要な社会学的な知見をあらたに構成することができると考えられるからである。

そこで、愛媛県松山市の地方自治体の事例を取り上げ、そこに認められた環境が行政組織の組織行動を規制する「環境の拘束力」を記述していくことにしよう。

松山市は、市民サービスの向上を模索する過程で偶然デパートとの相互交渉が形成され、相互の振興や活性化を目指すなかで、デパート内に市役所の「住民課」(市民生活センター)を開設し、そのあたらしい施策によって行政サービ

スを執り行った。このとき、期せずして行政組織の組織行動はデパート内にみられる環境、すなわち顧客が売り手にもとめ期待するある種の「当然とみなされる態度」¹⁾に強く拘束されるという経験的事実が認められたのである。

組織は、現実には自然に社会的に構成されている「環境」に、ここでの「当然とみなされる態度」に強く拘束されるが、その環境が組織の行動を定める基準や資源となって、あたらしい行政組織の行動が生み出されること、そしてそのあらたな組織行動は、その環境を資源にしているから、環境との類似性や連続性が現れる。そのことによって、市民の側から行政組織の行動に支持が与えられ、ひいてはそうした組織行動を規定する組織構造が「正当化」されることが考えられる。このように組織が他の機関やその機関が内在化している環境と相互作用をして、一方の組織がその環境をまた内面化するという過程は組織行動の「正当化」過程であり、これによって組織ははじめて環境に適応することができると考えられるのである。これらが含意するものは、現代組織が環境との相互作用をすることによって、組織が相互に類似した構造や行動になっていくことである。そしてこのことは、現代組織の問題、とりわけ複雑で肥大化する「官僚制組織」を越えるあらたな組織像と組織化のゆくえを示すものと考えられることである。では、その過程を記述することからはじめよう。

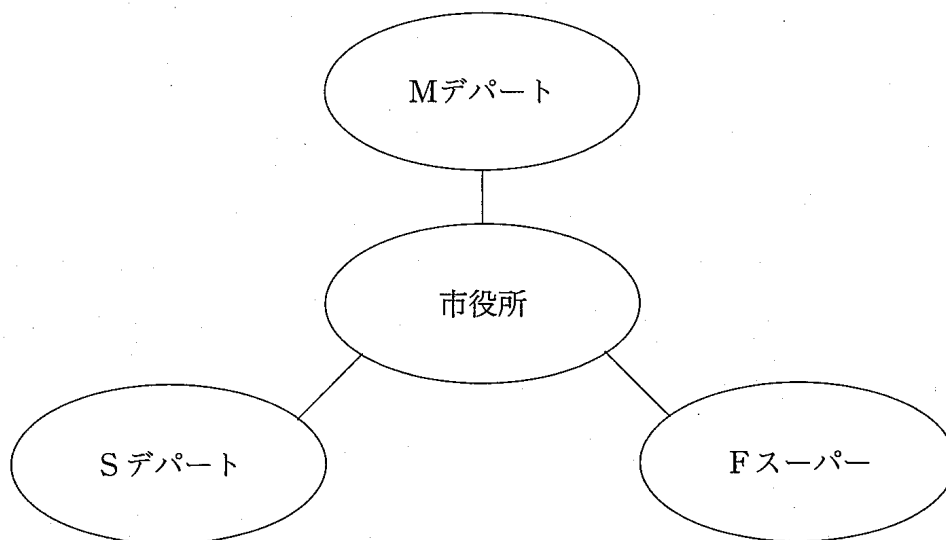
1) これは、すでに本書の「環境」概念でしめした「制度的環境」*institutional environment* をさしている。つまり、「慣習的な信念」のひとつで、組織行動と構造を拘束するものをいう。この環境とは、その場に自然に形成された慣習にもとづいてもとめられる昔からの行動パターンで、ある種のサンクションをも有している。これは、デパート(実はそこだけではなく、広く日本の経済活動全般にもとめられる商慣行の一種)で売り手が顧客に対して期待される伝統的な態度と行動であって、それは「いらっしやいませ」「有り難うございます」とう言葉と態度にあらわされている。もし店員がそうした行動や挨拶をしないと顧客から非難が寄せられ、それを守れば評判がよくなる。アメリカの社会学の教科書では、東京・Mデパートの店員の「礼儀」である頭を垂れる「お辞儀」の角度を「いらっしやいませ」が<30°>、周囲の顧客に品物を薦める時は<15°>、そして「有り難うございました」といってお客を見送る場合が<45°>と写真付きで紹介されている。しかも、日本の昔からの習慣で、昼休みに新入女子社員が「お辞儀」の練習をしている一場面と記されている。Coser, L., Nock, Steven L. and other ed. *Introduction Sociology*, second edition, 1987, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers: 73

1. 地域概況

はじめに地域概況として行政組織とその関係性が形成される他のデパートの概要を述べておきたい。松山市は人口47万人の中規模の地方都市で、歴史的にはかつての伊豫の国・松山藩15万石の城下町である。その松山を象徴するのが中心部に位置する城山に聳える松山城で、県庁、裁判所、検察庁、県警本部、市民会館、県美術館、そしてNHK松山放送局等、都市中枢機能をもつ諸機関はいずれもその城内「三の丸」付近におかれる。「春や昔、十五万石の、城下哉」（正岡子規）と詠まれたように、市内のどこからも見える天守閣や城壁、そして周囲・三方に堀を巡らした景観は往時を今に伝え、それはまた松山を象徴し、市民の「心のよりどころ」となっている。

市内北部には日本最古とされている道後温泉を擁し、年間145万人の観光客を集める。北西部の今治市には尾道との瀬戸大橋「しまなみ海道」が開通し、それらの交流から波及する経済効果によって、愛媛県全体と松山市が一層振興することが期待されている。他方、平成12年4月より、「中核指定都市」に指定され、政令都市に準じる委任事務を行う他、新市長になって前政策の景観の整備を引き継ぎながら、それを契機に新しい都市機能の拡充を政策として打ち出している。

図1



松山市市役所が置かれている地理的な位置は、松山城外堀のすぐ前、県庁など中枢諸機関とまた500㍍と近接する。そして、市役所が組織間関係を形成していく各デパートは、Mデパートが県庁と隣り合わせにある地方検察庁と市電・伊予鉄道路面電車が走る「一番町」道路を挟んだ斜め前、Sデパートは市電停南堀端から500㍍の伊予鉄道ターミナル駅・市駅ビルにある。また、地元大手であるFスーパーの「Fグラン」はそれらから約3キロや離れたJR松山駅前通りにある。そこは、ちょうどスーパーの前の合同庁舎となっている法務局があり、諸事業の許認可の申請や市民生活の法的な手続きのうえで重要な機関の所在地であり、また業者や市民の集まる場所のひとつである。

2. 地方行政組織のサービス向上とデパートの振興策の契機

愛媛県松山市の自治体は、平成3年9月、同市内大手Mデパートに住民サービス機能充実のために「市民課」の機能をもつ「市民サービスセンター」を開設、これに前後して相互交渉を重ねていたやはり同市内「Sデパート」、そして中四国大手のスーパー「Fグラン」にも同様に市民課の機能を有するサービスセンターを開設した。しかし愛媛県松山市の自治体では、市内のデパートに市民課のサービスセンターを開設することは当初より計画されたものではなかった。それは、行政—デパートそれぞれがおし進めていた「振興策」が個別にあって、その計画を推進する過程で偶然に相互の組織間関係が形成されたことにはじまる。

松山市では、地域概況のとおり、現在あらたな景観形成に向けたまちづくりに行政の政策主眼が置かれている。しかし、ここでとりあげる行政組織の組織行動の変容は、これより少し遡った平成のはじめのことである。地方行政組織がデパートとの組織間関係を形成していく概要は凡そ次の様な、相互の組織でそれぞれの振興策が模索されていたのである。

その一つには、市行政では既に前市長時代の対話型行政という参加施政をすすめる一環に端を発している。市行政にはかねてから住民の意見を反映させる

べく、当時のT市長はそれまでのN市長に代わってあらたな施政を「ゆとり」「やすらぎ」「うるおい」というシティ・アイデンティティにおき、生活都市設計を進めていた。そしてその基本方針では、「対話」「強調」「誠実」を行政の基本概念にした「ぬくもりのあるまちづくり」がおかれていた。とくに、「しあわせづくり新松山」というスローガンが掲げられ、同行政組織のプロゼクトのひとつがおかれたのである。そのプロゼクトは「車座行政委員会」という名称で展開された。

この「くるまざ」という一見聞き慣れない、また幾分奇妙な響きをもつ名称は、実は子規によって松山に広められた俳句の里らしく、その句会の場を「円坐」とよばれることに由来する。

円坐とは、句会で多くの人が円く寄り合って座ることをさし、「^{クルマザ}車座」とはその円坐の別名なのである。松山市は俳句を詠む「俳句人口」が他の都市に比べて多いとされている²⁾。その句会の「車座」というその言葉からも表現されるように、句会参加者が互いに他者の個性を認め合いながら輪になって連携することによって、良い句がうまれるのである。句会参加者は、最初にある人の句が詠まれ披露されると、その人とその句が刺激になって他の参加者に新たな創作意欲をかきたて、さらにそれがヒントになって眠っていた情念が目覚めさせられたり、また新たな句を詠む題材を生み出したり、同じ題材でも別の詠み方を生み出したりするのである。人間の社会集団には、本来その集団の有する「力学的な力」がそなわっているのである。日常生活では、人々はそれを意識的か無意識的かにかかわらず活用している。その力は強制力を有するがまた個々人の創造性の資源でもある。例えば音楽演奏などでは演奏者相互が刺激し合い（優

2) 俳句の街・松山を評した一文がある。「…この町の俳句熱はたいしたもの、町の四カ所に「俳句ポスト」なるものまでも設置されている。通りがかりの住民が、そこに置かれてある投句用紙に自作の句を書き込んで投函すると、市役所に集められ、秀作に選ばれた作者には賞が贈られるという仕組みである。こんな町は、日本で松山市だけであろう。」(森本哲朗「学びの出発」三井物産刊、「愛媛県」「県別日本人気質」河出書房新社所収、昭和58年：273)

れた演奏者に影響されのびていく), これに聴衆が加わり特殊なその場の「力」が生み出される。しばしば「緊張感」という言葉でも表されることがある。句会でも、一般に句にかんするある種の価値観—これがよい句でこれがそうではない、みんなは人を互いに認め合わなければならないといったある種の抽象的意識—が句会集団の外部に環境としてあるのであって、それを意識しながら、またそれにも拘束され句会にも取り入れながら、次々に句が詠まれていくのである。

このように社会集団には影響を与え合うある種の「力」が働くのであって、影響し影響されながら句を創造するように、「車座行政」はこの句会の車座の精神を基調にして松山市内外の声を聞き、また市民の論理に基づきながら政策を創造せんとする懐の深いコミュニケーションをはかろうというものであった。この政策のねらいは、自治体組織が「句会」という伝統的な社会組織を原型として活用し、自由に発言し合う場の市民の相互作用を誘い積極的な市民参加と意見や提言を促すことにあった。他方で行政組織自身が市民を通して環境と相互作用するオープン・システムによって、市民生活の論理である抽象的な「環境」を行政の中にとり入れようとするものであった³⁾

ところで、行政組織はそうした政策を展開しようとするなかで他の機関との

3) この句会という「集団」でみられる成員の相互作用による影響関係は、平凡な社会現象であるが、実に興味深い経験的事実である。例えば、民俗舞踊—とくに無形文化財や民間伝承の踊りなど—では、一つ一つの細かな振り付けが実に巧妙に記憶され、再現され、伝えられていく。この場合、記憶や再現は、個人(その地域の民俗芸能の世話役や伝承を担当する人)によってなされることもあるが、「集団」に依存する場合がある。その例によれば、伝統的な舞踊や民俗舞踊などは、集団成員の相互作用によって記憶され、その集団によって記憶されるが故に、個人ではなく集団の力によって再現することができるのである。この場合、個人では記憶が部分的でなかなか蘇らないが、集団でおこなう場合、成員が相互に踊りを再現しようとする、ある成員の振り付けの動作が行われればその行為が他の成員にある動作の記憶を呼び起こし、その影響によって詳細な振り付けが次々に思い出され再現されていくのである。これは一種の「集合的記憶」とでも呼ばれるであろう固有の作用がある。これは、また「組織」にもあって、組織が互いにあたかも「行為者」として他の機関と交渉し、計画を組織間においてすすめるとき、組織は互いに「環境」の規制を受け、またそれを媒介することによって、その組織行動と計画は相互に深化され、客観的な性格を帯びていくことが認められるのである。ここに集団と組織に固有の「メカニズム」が現に存在し作動していることが考えられる。これは本節でも触れるが、また本稿の最後に論究することにしたい。

ネットワークとそれによって市民生活課のサービスセンターを開設する契機が訪れることになる。市行政では、かねてから住民の意見を反映させようという動きがみられていた。その頃は平成になる前後の時期で「週休2日制」が実施されることがほぼ確定した時期であった。市役所では、行政サービスが低下することを避けなければならないという内部の要請が外部の環境の変化に応じて高まっていた。認可申請や様々な法的手続きに必要な「住民票」や「戸籍抄本」などは、週休2日制がはじまれば土曜閉庁によって一般の事業活動や市民活動の一部が、都合2日間が停止されることになる。もし庁舎外の適当なところに住民課があつてコンピュータの端末が本庁と結ばれていれば、事業主や市民は土曜日と閉庁に関係なく行政サービスを受けられる。これが外部に住民課を開設しようとするひとつの契機であった。しかし、この時点ではまだ、行政の側でデパートに開設する計画はうまれていない。行政組織のあたらしい行動の生成にはまた内部の「論理」のみでは不十分であった。あるいは民間や市民の要請を他者の論理として取り入れるために時間をおいた、ともみることできる。しかし、いずれにしても、行政組織は自らの計画や政策立案のために他の組織や市民の要請を必要としたのである。

こうした動きのなかで、デパートの側にも行政組織と交渉してあらたな連携がうまれていく契機が準備されていた。Mデパートの内部には、それまでの客足が激減して経営が危ぶまれる程の危機感が満ちていた。その以前には今治市で、全国主要都市に店舗を構える大手デパートが閉鎖に追い込まれるなど、総じて経営環境は悪化していたところである。Mデパートも決して例外ではなく、店内も活況を見せる状況とはほど遠い状況が一見してわかる程であった。Mデパートは増床計画をもとに店舗の総点検を行い、新装を計ることにした。なかでも市民の日常生活に直接関係する生鮮食品売り場を1階から地下におき全体のレイアウトを改めるなど思い切った転換をこころみた。さらに大きな計画は、1階から6階までの吹き抜けの空間をつくり1階フロアにはアトリウム・コートを置くという大改装を行うというものであった。県内著名なミュージシャン

による音楽会を毎週開き、その文化活動によって集客と店舗の活性化を計ったのである。まさに存続を賭けた起死回生の意思決定であった。

この計画が検討され進められるとき、偶然に市役所の新しい政策である「車座行政推進室」の動きを一社員がキャッチする。社員に持ち帰られたその情報は直ちにフィードバックされ、その市役所の推進室の動きが直ちに検討された。それは、自己再生をこころみるMデパートにはチャンスととらえられ、同デパート内に既に行政が計画し検討中の市民サービス機能をもつ機関を店内に誘致し併設するというものであった。このことはまた、アトリウム・コートと同様に市民の「文化支援活動」の一環にも位置づけられるものであった。そう判断したMデパートは、それを一歩進めて市民サービスとなるセンターを「市民課」として行政側に申し入れ、かつデパート内に誘致開設する提案をしたのである。

Mデパートの側では、同店内に「住民課」ないしは「市民課」の機能を有するセンターを置くという発想は前述の通りその出発点で「市民生活サービス」にあつて、「行政」のサービスを取り入れるというものではなかった。もちろんデパート側のねらいは、直接の「営業実績」ではなく、総合的な「市民のサービス」機能の拡充であつた。それは、同店内の6階に同様な発想で同じフロアに「郵便局」が開設されたことにも現れている。このことは、デパートは営利の機関ではあるが、やはり組織体として「総合的なサービスセンター」といった複合的な機能がもとめられていることを示しているといえよう。「環境概念」からみると、Mデパートの政策は一つには市場の要請としてもとめられる合理性の「技術的環境」に適応すること（営業実績）が目的であるが、他方の社会的文化的要請としてもとめられる慣習や日常生活のなかにある人々の価値観にも適応していくことにあつたのである。デパートとは経済組織であるが、顧客は一市民であり「生活」のためにMデパートを利用するのである。「生活者」には経済的な要求もあれば、社会的で文化的な要求もある。そうであればデパートのサービスとは生活者として本来の市民の論理がデパートに求められるということであつて、それは日常生活の自然の姿である。その意味で、Mデパート

の意思決定は、経営環境の「危機」に直面して営業実績の建て直しをはかるといふものであるが、デパート側は、組織として市民に期待されもとめられる「本来的な機能」を発揮できるような組織構造を模索することにあつたともいえるであろう。

このMデパートの組織行動は、既に政策の推進のために具体的検討に入っていた市役所とまた他のデパートとの組織行動に「予期せざる結果」をもたらすことになる。以下次節でみよう。

2. 行政組織とデパートの組織間関係

1. 組織の相互関係

Mデパートの側から市民課となるような機関の誘致を働きかけられた行政組織は、その働きかけをさらに案を深めていくことになる。要請を受けた行政の市役所側は、恰もよく先のとおり市民へのサービス低下を未然に防ぐとともに、より懐の深いコミュニケーションを模索し政策の具体的な検討に入っていた時であった。行政では市民サービスセンターを民間施設のなかにおくという流れに向かい始める。ただ、市役所が地方行政組織という公共機関であることから、彼らの組織行動は政策やサービスとして公平性やある程度の客観性が抽象的な環境から要請されるということ意識させられていた。実はこれが行政組織に出されたMデパートの案を修正していく「力」として作用し、市役所側はMデパート案を「市民サービスセンター」という構想に一步すすめ、併せて公平性の観点から同様な市内の主なデパートに働きかけることになったのである。それが「Sデパート」であり、もう一つが「Fグラン」というスーパーであった。ここに行政が、民間の営利機関の要請をうけて、その案を修正・深化させ、再び他の民間機関に働きかけるという関係性が生成したのである。

既にみたようにS社デパートは、伊予鉄道ターミナルである松山市市駅と銀天街などの主要商業集積地の一つにあり、FグランはJR松山駅付近にあって県の合同庁舎・法務局前という中心街に位置する。両者はMデパートとともに

市民生活に直接関わる機関であり、またその意味で重要な地理的位置にあった。

市の自治体組織では、初めて行政の側から進んでその二つの組織(デパート)に働きかけ市民サービスセンターをおきたい旨説明が開始された。行政はこのとき仮称ながら「市民サービスセンター」という言葉を初めて公式に用いている。折しも、この説明を受けたSデパートとFグランの側にはそれぞれ独自の振興計画が奨められていた。一方のS社デパートでは、既に「南館」という新館を建設中で大規模な改革を実施中であつた。快諾したS社はその新館にセンターを開設するために計画を一部変更し、新館内に開設することになったのである。

他方のFグランは、既に大規模な店舗改装と一部新館を建設していた。Fグランはサン・フランシスコ中心街からやや離れた南西およそ5^{マイル}にある「ストーン・タウン」という巨大商業集積地の建物を模したとも言われるように、吹き抜けの大きな空間をエスカレーターに乗って昇降できる設計によって、明るさと楽しさが演出され、従来のスーパーを脱皮せんとする新しいイメージがある。その新館に一部改装してセンターが置かれることになったのである。

その公的機関の「市民生活センター」は、それぞれの利用状況が別表に記されているように、法務局等合同庁舎と自動車会社が多く集積する地域にあるFグランが群を抜いて利用度が高い。しかし、全体にそのセンターの利用が生活の便益を与え、人を集める磁場の機能を果たすという点では、行政も民間デパートも一定の都市機能をなしていることになる。

しかしながら、ここでそれ以上意味をもつと考えられることは、組織様式として興味ある組織間関係の「相互規制」と「相互補完」という事実が見いだせることである。それは、デパートと行政組織が相互に働きかけるネットワークや「緩やかな連結」によって、Mデパート、Sデパート、Fグランが行政組織の機能を一部で補い、行政組織はそれぞれ民間デパートの機能を一部で果たし、相互が機能を分担し補完しながらトータルな「市民サービス」が行われるという態勢が整っていったことである。民間機関との連携によって、週休2日制に

よる土曜閉庁にあっても、民間のデパート内で行政サービスを提供でき、民間デパートは行政サービスの一部門を店内にとり入れることによって市民サービスという包括的な顧客サービスをかつて以上に高める事ができるのである。

この組織様式とその機能を別な視点からとらえるなら、分業を高度に進める現代組織は組織間関係やネットワークによって、巨大な市場という環境が肥大化する一方で、異なる組織間で機能を「補完」したり「代替」したりする機能⁴⁾の要請が高まりつつあるとも考えられる。また、組織の「公—私」でみれば「対抗的な相補性」⁵⁾とも考えられるであろう。

そうであれば、Mデパートが採った起死回生のための「環境の取得」という総合的な市民サービス政策は、公—私という他の組織に要請しつつ「緩やかな連携」を相互に形成することによってM社のみならず他の公—私機関にもその「環境の取得」をおこなわせ、かつその「環境の取得」をさらに補強・強化させ進化させる働きを生み出していったとみることができるのである。

これらの組織のあたらしい展開によって、相互に提供されるサービスとそれを支えるそれぞれの組織行動は、行政組織の「公」に民間組織の「私」が接合されることによって相互の機関の組織行動に「環境」である市民の論理が〈注入〉され、その日常生活の論理により接近していくことになる。つまり、市民の論理である日常生活の行動様式や主観的な意味が結果として組織行動に「浸透」することになるのである⁶⁾。ここに、行政の「公」と民間の「私」の組織行動

4) 塩原勉「現代社会の組織化の諸形態」組織科学 Vol. 21, No. 4. 1988.

5) ——「転換する日本社会—対抗的相補性の視角から—」新曜社, 1994.

6) Selznick, Philip. *Leadership and Organization*, 1957. (北野訳「組織とリーダーシップ」ダイヤモンド社 1963) セルズニックは、制度が正当化される過程として会社や公社の成員、また地域住民が TVA やケーブル会社に価値を注入する (*infuse*) ことに着目したが、ここでは、Mデパートや市役所の自治体職員が日常生活に組み込まれている論理である「環境」を意識し、これを積極的に取り入れようとしたところに、結果として双方の組織行動が「正当化」されていくものと考えられる。アメリカで見られる「環境」では、住民運動によって強化された環境が強制力として組織行動に強い影響を与えたり、価値を浸透させたりするのであるが、ここでは、Mデパートの側では起死回生の政策として、行政の側では週休2日制によるサービス低下を契機とした新政策として、存続をかけた環境の取得にあった。その意味では、デパートと行政の程度の差はあるが共通するのはいずれも危機感による新し

が結果として環境により適合的になっていくのであって、双方の組織行動が市民の論理に支えられることによって、双方の組織行動が「正当化」される契機が生まれるとみてよい。このことは、組織の環境適応や組織の再生に欠くことのできない社会学的含意とみられる。

この場合、組織間で営まれる相互の交渉性やはたらきかけはオープン・システムとしての組織行動であり、それは一方の組織からみれば、「要請」は交渉相手の組織から寄せられるプレッシャーであり拘束力でもある。そしてこの場合、相手の要請（Mデパートの市役所への一）は「市民サービスセンター」と仮称されたように市民の論理・日常生活の論理という抽象的な意識を代表していたとみられる。そのために、その要請は一種の「環境」となって行政組織の組織行動を規制したし、またそれを環境として取得した行政組織の行動は環境の規制力をもつために、他のデパートにみられる組織行動の変容を容易になしえたとみられよう。行政組織の〈権威〉が他の機関に組織行動を変容させたとみるのは、この文脈でいえば明らかに軽薄で、その〈権威〉を支え支持する「環境」を行政が取得していたからに他ならないのである。

こうしてみると、住民の運動によって強化されるような環境との組織の相互作用をここではみとめることができないものの、公一私組織はすでに交渉過程で予めとり入れた環境を組織間関係でさらに強化し、その強化された環境を媒介にして、その環境をとり入れた組織が再び他の組織に働きかけるのである。組織は他の機関と相互作用をする過程で「環境」の拘束力を意識するとき、組織間で各組織自らが環境の補強ないし強化を結果的に行っていることがみとめられるのである。その意味で、組織が環境をとり入れるときには、組織間によってその抽象的な意識である環境が組織内で恰も濃縮されて他者にそれを伝えるような強化のメカニズムが想起されるのである。したがって組織行動の変容と環境の組織化による正当化とは、こうした環境が相互に媒介し合いながら組織

い環境の認識にあつて、それが自らの組織行動に環境を取り入れ、それによって組織行動に新たな価値を浸透させる契機であつたとみることができよう。

行動を客観的なものに変容することによってなされるものと考えられよう。つまり、組織間の相互作用によって、組織行動が市民の論理である私的で主観的な要請や意味などを保持しながらも他方では公的で客観的な性質を帯びていくようになっていくためであるといえよう。

ところで、こうした組織間における組織行動の相互変容過程の原点は、行政の側で始めた「車座行政推進室」にあったといつてよい。しかし、組織間が句会でみられると同じように、参加者の自由な意見が相互に影響し、また啓発し合って良い句が生まれるという、相互規制と相互活性化を組織間で見出すことができるとは誰もが予期し得ないことであった。つまり、伝統的な社会組織を行政に活用した自治体は、自らが他の民間組織とともに「車座の力学」が働いたのである。その意味で、組織は恰も一人間と同じように社会の場の中で「環境」という社会の力に規制されながら触発され、また無意識的であるがその社会の力を意識しながら行為する「行為者」⁷⁾であることがやはり認められる。そして、Mデパートと行政組織そして他のデパートとの組織相互間には、前に環境の濃縮過程という比喩を用いたが、相互に影響を与え合いながら「環境」をとり入れ、その環境を強化しながらよりよい組織行動（句）になっていくという「車座」と同じ様な集団の力学（「車座の力学」）が組織間においてもまた作動することを、ひとまずここで確認しておきたい。これは最終的に再びとりあげモデルとしてまとめたい。

7) Zucker., Lynne G., *Organization as Actor in Social System*. 1988. 組織を「社会体系における行為者」として認識し組織を捉えたのはZuckerである。しかし、これは彼女だけではない。Evan (1966) は Merton (1968) の *role-set* の概念を発展させ、しかもそれを組織に応用したのが「組織セットモデル」(*organization-set model*)である。組織は時間の経過 (*sequence* 例えば企業の草創期、発展期、成熟期) に応じて次々に新たな地位に立たされ、その地位にふさわしい役割がその地位に応じて次々に期待される。この時系列的に期待される一連の役割群を「組織セット」(*organization-set*)という。これらの議論は、公的で客観的な性格を有する「組織」(例えば官僚制であれ一)といえども、組織行動のうちに人間的で主観的な側面をもつのであって、一個人の行動様式を「原型」としてもっていると思われる。Evan, William M. "The organization-set model of interorganizational relations." in Matthew Tuite. Roger Chison and Michael Rador (eds.). *Interorganizational Decision Making*: 181-200. Chicago: Aldine.

2. 市民生活センター開設

行政は、平成3年度より市民サービスセンターをMデパート、Sデパート、Fグランのそれぞれ開設することを発表し、予め市の広報である「市報」に掲載した。市回覧版にも同様の内容を掲載するとともに、広報板にはポスターで報じた。他方、デパート側はマスメディアを活用し、新聞広告でセンター開設を報じるとともに、テレビにも働きかけ映像の広告を用いて報じた。かくして、4月より行政業務のサービスが展開されることになった。実際の開設にあたっては「市民生活課」の管轄におかれた。住民票の発行などを行うサービスセンターは、その業務内容では「市民課」であるが、税務関係や後に開設されることになる市民相談室などをふくめながら、市民の意向を反映させるというねらいがあることから、「市民生活課」の管轄となったのである。

その業務内容は、当初は以下のようなサービスであった。業務も開始時期で若干の時間的な差異があるが市民生活に多方面の関連事項をサービスに生かすねらいが伺える。センターは組織のうえで行政機関であり、デパートの側は行政側にそれぞれセンターの設置場所を無償で貸与する形（無料賃貸契約）で執り行われた。

- ① 住民票の交付
- ② 住民票記載事項の証明書
- ③ 納税証明書の交付
- ④ 市民相談（平成4年4月開始）
- ⑤ 中央図書館図書返却
- ⑥ その他、対話行政と市民の利便性に関するもの

行政組織の組織行動の変化をみる前に、センターの利用状況を概括しておきたい。初期の平成4年の調査時点（平成4年4月）ではおよそ以下の状況であった。

利用状況と属性

住民票・市税等証明書交付件数 24,095 件

一日平均最高（一カ所当たり） 195 件

最低（同） 20 件

中央図書館図書返却冊数 7,663 冊

一日平均（一カ所当たり） 20 冊

利用集中時間帯

M/S デパート 11～14 時

F グラン 10～12 時

集中曜日 月～火曜日

利用者属性 主婦

職業（主婦を除く） 司法書士・行政書士・自動車販売関係者

これまでに記述した行政組織と民間デパートとの相互の関係性には、組織行動の点から考察すると興味深い現象を示していると考えられる。組織が環境を取得しながら相互に規制し、また相互にその環境を増幅させ強化しながら、その過程で結果として組織行動が深化されていくという、既に確認できた他の組織のような現象（「愛媛内子町役場」や西条市「㈱ファーム」など）がここでも同様の事実として認められる。さきにそれをさしあたって組織間における「車座の力学」という表現を用いたが、ここではさらにすすめて組織行動が環境の規制を受け、それによって組織行動が正当化されていくという、その組織行動の変容をとりあげることにしたい。

その現象とは、行政組織の組織行動がデパートの内部で市民サービスとして提供されるとき、その職員の業務の進め方がデパートの「環境」に強く規制され拘束されるということである。これは抽象的な意識を意味する「環境」の性格や実態を知るうえで興味深いものと考えられる。

3. 行政組織の組織行動の変容

ここでとりあげる行政の組織行動の変容とは、市役所職員がデパートに設置されたセンターで行政業務を進めるとき、デパートの店員に求められるような独自の行動様式が行政職員にも同様に期待されるということである。

開設に際して行政職員は、業務の遂行にあつて市役所の地方自治体の定める規定及び服務規程にしたがうのであるが、市民サービスセンターで業務に当たる職員には、開設されている場所・デパートの機関の服務規程にも準ずることになる。例えば、市役所職員は社員用のエレベーターを使用するし、社員食堂を活用する等である。行政の側では、勤務地がデパートであるからといって、それ以上に市役所職員に特別な業務遂行を想定する事もなかった。しかし、そこには「予期せざる結果」がまっていたのである。

センターの職員の職務は、市役所本庁での業務と基本的には変わらない。勤務「場所」と時間帯が多少異なるだけで、当然のことながらその知識と技能も同様である。しいていえば、市民センターらしく可能な限り様々なサービスを本庁では内容ごとに異なる窓口を一本化するような方向を模索していることから、本庁と異なったやや総合的な業務をこなせるカテゴリゼーションが求められることだけである。けれども、ある男性職員は次のように語っている。

「このデパートの勤務になって当初本当に困惑してしまいました。行政業務は長年勤めてきた関係で業務のすすめ方はすべて知っています。しかし、どうも勝手が違うのです。その業務のすすめ方も本庁で市民の方に接していることには全く変わりがないのですが、ここでは違うのです。本当に困ってしまいました」(50歳代男性)

この職員は「…勝手が違う」という表現でデパートという職場の「環境」を説明している。既にまえにもふれたように環境とはデパートの中に求められる

行動様式であり、またその特殊な意識がデパートには強く働くことをさしている。その特殊な意識とは、デパートの職員の行動パターンを規制するその環境である。本章はじめにふれたように、日本のデパートには顧客に対する職員の「いらっしゃいませ」「ありがとうございます」、そして「これはいかがでございますか」という言葉遣いとまたその行動パターンとしてのお辞儀の角度が期待されるということである。したがって、デパートのそうした期待される行動様式が市役所職員にも業務遂行にあたって求められたということである。

「困ってしまいました」という市役所職員のことばは、行政業務をこのデパートという環境のなかですすめるとき、行政の組織行動はその環境がもつ拘束性にさらされ規制されることを明らかにしている。デパートという「場」の期待する抽象的な意識は、個々の誰々という「他者」によるものではない。誰がつくったかわからないが、確かに他者が期待するのと同様なある行動の仕方や守らなければならない行動様式が求められることを、この男性職員が表している。抽象的とは、個々のAさん、Bさんではなく見知らぬ人々の不特定の多数であって、しかもそこには自己を見つめるいわば他者の「抽象的な目」の存在を意識させられる、そのような何かが存在するのである。

デパートという場には、駅前の街頭であれ、レストランであれ、それらの場と全く同様にある行動の仕方や仕草がもとめられる。例えば、電車や街頭で「見知らぬ人と目があつたときは目をそらす」ことや、レストランでは「話し声を小さくして音を出さない」また「隣の席の人を見ないふりをする」「障害者をじろじろみない」といったことが広く認められる。A. ゴフマン (Goffman) は、その特殊な行動様式を「儀礼的無関心」(*civil inattention*)⁸⁾と呼んだが、それは一

8) Erving Goffman, *Behavior in Public Places, : note on the Social Organization of Gatherings*. New York, The Free Press. 1963: 84, 丸木恵祐・本名信行訳「集まりの構造」誠心書房 1980。無関心を装うことによって、ゴフマンはその場を「やり過ごす」という規範としてこの公衆の場の行動様式をとらえている。が、それは身体的な言語によって見知らぬ人々の焦点の定まらない相互作用を秩序あるものにしていくというその「秩序」の側面にある。彼の言う「状況適合性の規則」である。いわゆる公共という不特定多数の集まりの場にも、その身体的なコミュニケーションを用いることで相互行為の秩序が生まれるの

種の「慣習的な信念」といってよかろう。確かに、店内という一種の公共の空間には見知らぬ人々との間係—店員と顧客、顧客と顧客—では、相互に「身体」をコミュニケーションの媒体として用いているといえよう。そしてエレベーターやエスカレーターの前で丁寧にお辞儀をするデパートガールや店員の応対とその身体的表現は、焦点の定まった相互作用で、さらに対人的関係に一步踏み込んだ場合の表現ともいえるであろう。デパートの店員の行動様式をゴフマンに従うなら、それが身体的表現で店員の身体は公共空間にみられるコミュニケーションの媒体の「役割」を持っているということになるのである。そして、さらに店員の「丁寧な態度」はその社会の厳格な規範にしたがうがゆえに、結果として顧客に受容される、とみられよう。なぜなら、身体がコミュニケーションの媒体としての役割を果たすのは、すべての社会でコミュニケーションは厳格な規範の規制を受けているからであり、そのことによってコミュニケーションの秩序がはじめて保たれるからである (Goffman, 1963 = 1980: 26-27)。そうであるとすれば、店員の行動様式は、コミュニケーションの仕方としてその社会のなかに生きている厳格な規範の「拘束性」を敢えてとり入れたものだ、ということがわかってくる。

しかし、デパートという「場」⁹⁾には、ゴフマンの状況という場とともにまたそれとは異なる性質の慣習があるともみられよう。「いらっしゃいませ」などの言葉や態度は、確かにその「場」(field)にもとめられる行動様式とも見られるが、しかし、それよりも広い場面であって、商品売買や取引などの対人的関係のなかで広くもとめられる慣習である。とくに「売り手」が顧客に表し、また

である。すべての社会にみられる言語コミュニケーションは厳格な規範の規制を受けているが故に、身体はコミュニケーションの媒体の役割を果たすことができるとみられている (ibid. 16-26)。

9) Krut Levwin, *Field Theory in Social Science*. 1950. 猪股佐登留訳「社会科学における場の理論」誠心書房, 1968。レヴィンは、その「場」にはその「場」固有の期待される行動様式があることを示した。「いらっしゃいませ」などの挨拶は、確かにデパートの場にもとめられる固有の行動様式でのひとつであるが、しかし厳密には「場」にもとめられるのではない。商品の売買や商取引の際、対面的な関係での売り手が買い手にもとめられる「慣習的な信念」である。

期待される行動様式は日本ではとくに強く働くともみられる商慣行や商取引の慣行の一種である。ただ、デパートや銀行などは、その信用とそのためのもてなしの格式があつて、それはすでに「環境の概念」でみたように、組織はその社会の慣習的な信念である「制度的環境」にも強く規制されるということである。Mデパートは、格式や伝統をもつ代表的な組織であるが、それがゆえに先にみた、その社会の厳格な規範に拘束されたコミュニケーションの身体的な仕方（環境）を敢えてとり入れたと考えられる。したがってMデパートにその「環境」が内在化されており、その内在化された環境が今度は同じ店内の「行政組織」の組織行動を規制したのである。

行政組織の職員は、Mデパートにあつても通常業務を遂行するのであり、その意味では職務はベテランであるから、全く心配はないのである。ただ、そこには、そのなじみのある「行政」の任務遂行の仕方に、もう一つデパートの職務遂行の仕方が加えられるというその力が働いたのである。つまり、デパートの内部に開設された行政組織の環境は、本来の職務の進め方の「カテゴリゼーション」ともう一つのデパートの「カテゴリゼーション」という2重のカテゴリゼーションが準備されるということを示している。ことばをかえれば、例えば住民票の発行依頼にきた市民に、デパートの「いらっしゃいませ」というような行動や態度、つまり「いらっしゃいませ、いかがいたしましょうか」という態度や言葉が行政組織の組織行動にもとめられてくる、ということである。

行政組織の職員は、抽象的に期待されもとめられるもう一つの組織行動を規制する環境に困惑したのである。この事例の意味するものは、行政組織の、すなわち官僚制の組織行動は外部の環境にふれることによって拘束され、変容するということである。そしてそれが実際に確かめられるということである。

4. 環境の規制力による組織行動の変容と組織のダイナミズム

これまでに行政組織とデパートの事例を通して、組織行動の変容過程を考察してきた。とくにここでは、行政組織の職員の組織行動というややマイクロな

変容過程と、また組織間の交渉過程にみられる組織行動の変容というマクロな事例とをそれぞれ考察してきた。最後に、それらの組織行動の変容が「環境」の規制力によって組織行動が変容することと、また組織間で営まれる相互作用の過程で組織行動がその規制力をうけて相互に変容するときに作動する「集団の力学」（ここでは「組織間の力学」というダイナミズム）とを、社会学的な含意としてまとめておきたい。

市役所とデパートの相互関係から、これまでに明らかになったことを記すとほぼ以下のことがらである。

行政組織とデパートという公一私組織が相互に交渉し、あらたな政策を実施する過程で相互の組織行動が変容し、それによって当初の計画が発展し現実の環境により適合的になっていくことが認められた。市役所もデパートもオープン・システムという他の機関と相互作用を営むとき、一方の組織は交渉する他の組織が内在化している環境の規制力にプレッシャーを受け、組織行動が変容する。そしてその拘束力によって変容した組織行動は、また他方の組織に内在化され、その環境が自ら組織化される。この規制と内在化が相互的になされたとみられる。組織行動の変容をうながす環境が組織に内在化されると、その組織は他の組織に再び組織行動の変容をうながし、この相互行為の過程で環境が補強され強化される。そしてこの環境による組織行動の変容は当初の計画を修正しながら進化させ、結果として組織行動がより客観性を帯び、次第に普遍的になっていくのである。

このなかで、変容過程の第1の特徴は、センターで勤務する「行政職員」の場合には、組織行動はあらたなデパートの環境によって加えられるもう一つのカテゴリゼーションにしたがうことがもとめられるということである。つまりデパートでは「いらっしゃいませ」「ありがとうございます」というような店員の態度がセンターの職員にももとめられることである。デパートの「市民生活センター」にみる組織行動は、本来の業務遂行の仕方である「カテゴリゼーション」にしたがいながら、他方ではそうしたデパートが取得しその内部にすでに

内在化している抽象的な環境（「厳格な儀礼」）のカテゴリゼーションにもまたしたがうことがもとめられるのである。

このとき、従来の職務遂行のカテゴリゼーションはどうであったのであろうか。つまりそれ自身の職務遂行の仕方を規定するカテゴリゼーションが環境の規制力によって変容したのであろうか。否である。もちろん、センター開設とともに、本庁では分化されている市民課に住民課のサービスを一部併せて同一センターで行うという意味からみると厳密に言えば業務の一部変更という見方もできる。しかし、職務遂行を定めるカテゴリゼーションは変わっていないのである。変わった点はデパートという場の環境が要請するカテゴリゼーションである。つまり、組織行動の変容とは、既存の職務遂行の組織行動は変わらないが、あらたに予期しないカテゴリゼーションが加わってくることである。そうすると組織行動の変容とは、ここではあらたなカテゴリゼーションが加えられるという意味である。しかし、このことは事実上平凡であるが社会学的には深い意味が託されているように思われる。つまり、当初のカテゴリゼーションが変わらず新たなカテゴリゼーションが加わるということは、これを官僚制組織の問題に適用してみると、官僚制のネガティブな側面（*Dysfunction* 逆機能）である組織行動が形式主義や横柄、ぶっきらぼうという側面が、デパートという環境の規制力によって構成されているあたらしいカテゴリゼーション、例えば「いらっしゃいませ」という態度によって変更させられることを意味するのである。いわば官僚制組織の本質の問題ではなくそこから派生してくる消極的な側面を、このあらたな強制力をもつカテゴリゼーションは、解決する道を開いているということである。この強制力は支配権や経営権の〈権力〉ではない。ここでは、デパート自身が日常生活を支える「厳格な規範」の一つである〈身体的コミュニケーション〉をとり入れていたその規範に行政組織の行動が規制されるのである。行政の組織行動としての職務遂行のカテゴリゼーションそのものは変わらないが、それに付随する職員の意識や態度（例えば、職員が本庁よりも丁寧な応対をもとめられるなど）が日常生活に潜むそうした拘束力に影響

響をうけるのである。つまり環境の拘束力は、組織行動の本質的な側面を変容することなく、その行動をより客観的で普遍的な側面に高め進化させるのである。この点は、また次の章で「官僚制の問題」に関連させて検討することにした。

第2の特徴は、組織間の交渉を通して組織行動が変容していくメカニズムである。この変容過程は、デパートと行政組織がそれぞれ別個の企画のもとに振興策やサービスの向上を模索しているとき、Mデパートの社員が偶然に市役所の「車座行政委員会」の情報（土曜閉庁で住民課が外部機関に開設されるという動き）をキャッチするというあるきっかけで両者が相互作用を営むようになり、その組織の相互作用¹⁰⁾が結果として組織行動を変容するというものであった。

組織行動の変容過程に認められるこの第2の特徴は、組織間関係の相互作用の場に一定の「メカニズム」が作動するということである。その組織間関係をあげると、行政組織は伝統的な句会にみられる社会組織の「車座」を行政推進の場に活用し、あらたな政策推進室「車座行政委員会」をおくとともに行政サービスの向上を模索し、Mデパートは別途の振興策を模索する過程で行政の企画であった外部に住民課開設案を「センター」として店内に誘致することを市役所に要請したことにはじまる。すでに述べたように、両者の相互作用は、一方のMデパートが市役所へ要請をし、他方市役所がうけたこの要請は市民の日常生活にある意識をもとにしており、それが環境のプレッシャーとして市役所に働き「公共性」を強化させる。その公共性という強化された環境をとり入れた市役所は、再びMデパートに企画案を一部修正させ、同じく他のデパートにも修正し強化したMデパートの案を「公共性」の要請としてはたらきかける、といった相互の案を補強し強化する過程が認められるのである。この交渉という

10) この過程は、Mデパートと市役所という二つの組織間関係に限らずSデパートとFグランという市中心地域の他の大手スーパーとの関係もさらにいえば郵便局も含まれる。ただ、それらの組織間の関係性は、Mデパートと市役所との間で最初に開始され、計画がすすめられてきたことからここでは両者を中心に取り上げている。

相互作用は、組織間で互いに拘束力を高めながら他の交渉する組織に相互的に影響を与えあうことが認められる。

これらの組織行動は、一般にみられる組織間の単なる交渉と全く性質を異にしていることがわかる。それは、組織自身が「自成的」に発生する存続の「欲求」をもとにしながら、他の交渉相手の組織に要請をするのであるが、そのとき交渉それ自身が環境と相互作用する「オープン・システム」となっていることである。それは相互作用によって市民という抽象的な意識である「環境」が組織行動に付随し、組織行動の要請自身が環境の規制力によって修正され、単なる一機関の〈要求〉をより高次の性質に変容させていることが考えられる。店員にみられる態度や行動などデパートの組織行動自身が先にみたように「厳格な規範」にしたがう身体的コミュニケーションを既に取得しているのであって、地方自治体も抽象的な市民の要請を無視できない状況にある。この両者が相互作用するとき、組織行動はそうした「環境」を組織自身が相互に媒介しているのである。このとき重要な組織現象が現れる。それは、相互に内在化した「環境」が組織間の相互作用によって相互媒介し、環境の拘束力が相互媒介的に増幅されて相互の組織行動が変容していくことである。この過程に組織の計画や政策案が補強・強化されて進化してゆくのであって、この過程に組織行動が環境により適合的になって客観的で普遍的になっていくと考えられる。そしてこの場合初発の組織行動は、あたらしいカテゴリゼーションが加わるという点では、修正はされるがその「原型」は保持されている。つまり、デパートの「営業実績」という「営利」と市役所の「市民サービス」という組織行動の原点は失われていないということである。双方の存続の〈欲求〉は、あらゆる組織体と同様にナチュラルに自然発生する。しかし、そこに不自由ではあるが「環境」の拘束力（厳格な規範）を内在化し、かつ組織間で相互作用をいとなむとき、組織間で相互媒介的に規制作用の強化がうまれるのである。すでにみた集団間で相互に刺激を与えあいながら自由に俳句をつくる「集団の力学」、すなわちマイクロな「車座の力学」とほぼ同様なマクロな「組織間の力学 (organization

dynamics)」というメカニズムが作動するのである。

行政組織は「デパート」という環境のなかで行政業務を進めるとき、デパートという環境の慣習的な信念の拘束力によって行政組織の組織行動が変容する。その結果、組織行動は「官僚制組織」としての形式主義的性格を一変する。他方のデパートは、公共空間の厳密な慣習である儀礼をとり入れることによって、組織行動の信用をより高め、〈商品の売買〉という場を越える社会的で文化的な空間を形成することができている。そのうえに、さらに公的サービスという行政業務をとり入れ、音楽という文化を演出することによってデパートは「経済領域」の場を越える複合的な総合生活空間としての場を一層補強し・強化することができるのである。

デパートと行政組織のこの連携は、相互に「環境の取得」をしながら環境の規制作用を相互的に媒介することによって、組織行動を変容させ、あたらしい組織化を促進させ、また相互に進化させるのである。このことは、官僚制組織や現代組織の環境適応の問題を結果として明らかにし、また組織の「緩やかな連結」によってなされる〈環境の組織化〉という組織の再編のあり方を示していると考えられるのである。

5. 官僚制組織と環境の拘束力

市役所の市民課の機能を外部のデパートという機関で果たすというとき、すなわち行政組織がオープン・システムをなすとき、行政組織の行動はその環境の拘束力によって「行政官僚制組織」の消極的な組織行動をある範囲において変容させることが認められる。このような組織行動が環境の規制力によって変容するということが認められるなら、これまで論じられていた組織論の伝統であった官僚制の矛盾や消極的一面を解く可能性が現れてきたと考えられる。

これまでの官僚制の研究をふまえて、官僚制の制度（規則）が正当化される過程を検討し、最後の環境のその資源から組織行動の変容モデルを検討したい。

1. 組織行動の変容と官僚制のパターン

行政の組織行動を展開するにあたって、ややながくまた少々迂回をするが、これまでの「行政官僚制組織」の問題とその代表的な諸知見をふまえた上で、ここでの本論に再び帰ってきたい。ではその過去の官僚制の議論に入ってみよう。

官僚制の問題は多くの識者によって明らかにされてきた。ここではウェーバー (Weber, M.) ミヘルス (Michels, R.), マートン (Merton, R. K.), そしてグールドナー (Gouldner, A. W) という代表的な組織論ないし官僚制論から以下3つの議論に大別して官僚制組織の問題をあげてみよう。

これらの論者は、本書で用いられている理論的な枠組みである「制度理論」の直接的なバージョンとなったものではない。しかしながら、組織現象の重要な含意を提示し、かつ組織論の類型 (システムモデル) と制度理論の基礎を構築する重要な知見を提供しているとみられるからである (Scott: 1987)。

第1に、官僚制はその合理性の要請から、専門技能 (*expertise*) と専門的権威の規律 (*authoritarian discipline*) によって運営されるもっとも形式化された組織ということである。これは、ウェーバーの官僚制であるが、「ウェーバーが示すように...『訓練された有給の専門家』の活動は、明確に規定された一般的・抽象的な諸規則によって支配され...特殊指令を発する必要性をはぶく。だが規則が一般的なために個々の問題や事例を指定の基準に基づいて分類するというカテゴリゼーションを絶えずおこない、それによって個々の問題や事例を処理する...」 (Merton, 1968: 250) 機関としてあげられる。

第2に、官僚制の構造から派生してくる「構造的源泉」 (*structural resources*) (Merton, 1968: 254) としてとらえられる問題がある。行政官僚制は多かれ少なかれ行政組織がもつとされてきた形式主義で権限を持つ職員の非人格化や職員の「目標の転移」 (*displacement of goal*) ということから生じる、いわゆる「官僚制の逆機能」 (*dysfunction of bureaucracy*)¹¹⁾ が宿命と

してあげられる。

第3に、本来の組織目的である民主主義を標榜する革新政党がひとたび結成すると、自らの党を維持するために規則が過剰に絶対化され、その厳格さによって少数者支配による「民主主義」と相容れぬ硬直化した非民主的な政党になってしまうというロバート・ミヘルス (Michels) の「寡頭制の鉄則」(*iron law of oligarchy*)¹²⁾ があげられる (Michels, 1949)。

この3つの官僚制の研究は、総じて合理的な側面とともに消極的な面の強調であった。官僚制組織の本来の目的から逸脱し、業務を遂行する職員と職員のサービスを求める顧客との「関心」が双方に離れていき、ひいては全く対立することがあるということである。官僚制の職員は、これは、典型的な官僚制の「構造的源泉」としてみられるものである。けれども、それらを組織行動の問題として順を追って考察してみよう。

その前者のひとつ、官僚制組織は、専門家による合理的なシステムを前提とし、組織行動を人民の公僕として迅速、的確、能率といった目的がおかれ、それを達成する明確な権限と職務内容を定めた法規が手段として〈合理的〉に配備されたものである。その特徴のひとつに管轄と権限が予め定められ、それぞれ異なる問題を取り扱うということがあげられる。「権限外」とはある仕事を取り扱うが、あることは権限外で、取り扱えないという問題をはらんでいる。顧客である市民が窓口で業務依頼をするが、定められた業務以外は権限外であっ

11) R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press. 1968. : 249-260. 職員と顧客が「第2次的関係」であるために顧客の主観と職員の客観とが常に悶着を生み出すこと、そして訓練が万全であることによって職員はどんな場合でも「規則を守ることだ」と解釈し規則を本来の目的から離れ、目標が置き換えられてしまうこと、つまり官僚制の職員は顧客のサービス(目的)を忘れ、規則(手段)それ自体が自己目的化してしまう。こうしてマートンは、結果として融通の利かない形式主義に陥ることに着目した。本来目的合理的に作られたその手続きによって、官僚制組織が盲点としてまったく逆の機能に陥るのであって、それを「逆機能」という概念でとらえた。

12) Robert Michels, *First Lecture in Political Sociology* (Minneapolis, Univ. of Minnesota Press. 1949: trans, Robert Michels, *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*) 1959, Dover Publications, New York, 森, 樋口訳「現代民主主義における政党の社会学」木鐸社, 昭和49年。

て処理できないとサービスを拒否される例である。この場合、依頼の業務は達せなかったが、手続きは完全であった、と不履行が正当化される仕組みをもっている。しかし、このような場合、その官僚制の業務は真に「正当化」されるか、という問題をもっている。市民は、切実な自己の問題であるのに対して、官僚制職員の関心は定められた手続きに問題がなかったかどうかすべてであって、市民の問題が解決されるか否かは二の次になるという問題¹³⁾である。

これは、基本的にはフォーマルな組織行動とそれを規定する構造が「二律背反」として合理—非合理の両側面をもっていることと、規則にもとづく組織行動であれときとして「正当化」され難いことを表した例である。ただし、官僚制がその構造的矛盾によって組織問題が常に生じるということ、あるいは単なる支配装置としてのみこれをみることは誤りであることを示しておかなければならない。

この官僚制の規則とその組織行動の正当化の問題は、社会学の知見によれば制度的な資源との関連からより正確にみることができよう。「正当化」の問題は、一つには命令権者が法にもとづいて発する命令そのもの「正当性の信念」がい

13) このカテゴリーに入れられる問題が、最近多くの機関でみられる。一つは、少年の父親は何者かに拉致監禁されている旨警察に捜査を依頼したが、警察は、刑事事件とは即座にいけないこと、本人が携帯電話をもっていることから何かあれば連絡があるはずだという理由をもとに捜査を拒否した。その後、父親の再三の搜索依頼に応じた警察は初めて重い腰を上げたが、軽率にもその少年の携帯電話に「こちらは警察だ…」と電話し、これを知った犯人グループによって直ちに少年は殺害された。その後、父親は警察に捜査の全てを明らかにする旨要望、警察に書面で真相究明の調査報告と謝罪をもとめた。警察は調査結果の事実関係を少年の父親に報告したが、報告内容が不十分とする少年の父親に謝罪の面会を拒否された。そのまま警察は記者団に深々と謝罪した。二つは、愛媛県宇和島署が農協JAの公金を横領したという捜査をもとに男性Aを逮捕、判決を目前にした1年後に高知県の男性Bが自供し真犯人が逮捕された。愛媛地検は、裁判所に無罪判決をもとめる異例の冒頭陳述をおこなった。男性Aは逮捕後すでに職場を懲戒免職となっている。県民の世論は男性Aに同情、警察は捜査の瑕疵はなかったと公表した。県民の世論を考慮した県公安委員会は県警本部に、誤認逮捕について県民に十分配慮するよう異例の申し入れをした。これに対して、県警本部は捜査に問題はなかった、と再度公式見解を発表した。

この二つの問題は、「警察」それ自体の問題ではない。それは警察業務を「官僚制組織」のある「型」に委ねるとき、官僚制の「クローズド・システム」から派生する構造的源泉として現れるのである。後でみる官僚制が「特殊な方向に走る」何かがあることを物語っている。先の問題はそれを典型的に示した例である。

かに構成されるかにある。この問題をいち早く批判的に展開したのがグールドナー (Alvin W. Gouldner,) であった。彼はウェーバー (Max Weber) の議論を引用しつつ次のように論じる。

「合法的支配 (ここではグールドナーの官僚制的権威) の有効性は、次に述べる諸条件の妥当性がうけ入れられるか否かによる。...すなはち(1)所与の法規範(規則)は、その創始が合意 (*agreement*) によろうと、賦課 (*imposition*) によろうと、それが目的合理性または価値合理性、もしくは、双方を備えるが故に創始される場合には、少なくとも、当該団体の成員に対しては、服従を要求しうる...」¹⁴⁾

「ここでは重要な問題が、おどろくほど、むとんちゃくにかたづけられている。ウェーバーは官僚制のもつ有効性や、あるいはその他の特性が、規則を創始する場のやり方、すなはち賦課か合意かによって変化するかもしれないという可能性を考慮していない。...アメリカ文化は官僚制規則を創始するやり方に対して...賦課よりも合意が優先される。賦課か合意かをめぐると対立が容易に和解をみないところに、官僚制のダイナミックスが促進される一因がある」¹⁵⁾

ここに示された貢献は、官僚制組織の組織構造と組織行動はそれが法にもとづく場合にも常に正当化できるとは限らないという問題と、またその問題を解く視点が提供されていることである。とくにグールドナーの貢献は、ウェーバーが論究した法にもとづく命令という組織行動と、その組織行動を支える法規範という構造(規則)には、規則の創始のあり方(「合意」か「賦課」かの一)という組織過程によっては服従者の側に態度の違いが生じることを明らかにした

14) Henderson and Talcott Parsons (eds), Max Weber: *Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, 1947. New York: 329

15) Gouldner, Alvin W. *The Pattern of Industrial Bureaucracy* 1954. The Free Press: 19-20. 岡本秀明, 塩原勉訳「産業における官僚制」ダイヤモンド社, 1963: 8.

点である。つまり、法に依拠した命令であるとも双方に「合意」がなければ常にその「命令」という組織行動と「法」(規則)という構造に「正当性」を獲得する保証はないのである。「制度理論」の視点でみれば、規則の正当化は環境にすでにある服従者の側の主観的な意味が規則のなかにとり入れられ、したがってその価値が規則に注入されているか否かにかかわるということである。

支配の正当性を根拠づける仕方を、ウェーバーは命令そのものをうけいれる服従者の側の信念とその性格を類型の基準としたが¹⁶⁾「法」に対する人々の信念は、それが正当化される場合、現実にはこれに付随する他の「意味がとり入れられる」か、あるいは「価値が注入」されているとみてよからう¹⁷⁾

そして、第二の貢献は、規則の創始をめぐる官僚制のダイナミズムであろう。

16) Weber, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922. 世良晃志訳「支配の社会学」I II, 創文社, 1959, 62. ウェーバーが問題にした非支配者の服従を要求する究極的原理は「正当性」の問題にあった。そして、その究極的原理は三つあるとした。「第一に、制定された合理的規則の体系に表現されることがありうる。これらの規則は...一般的拘束力をもつ規範として服従される。この場合、命令権力の個々の担い手は、右の合理的規則の体系によって正当性を与えられ、また彼の権力は右の規則にしたがって行使される限り、正当なのである。...第二に、命令権力の妥当性は人的権威にもとづいている。この権威は、伝統の神聖性の中に、したがって慣習化したもので常にかくあったものの神聖性の中に、その基礎を見いだすことができ、この伝統の神聖性が一定の人に対する服従を命ずる。...第三にこれとは正反対に、命令権力の妥当性は、非通常的なものへの帰依、カリスマに対する信仰、すなわち現実の啓示やある人間のもつ天与の資質に対する信仰、あらゆる種類の救世主・預言者・英雄に対する信仰、に表現されることがある」(*Ibid.* 1922 = '62: 29.)。これらは、それぞれ「合法的支配」「伝統的支配」「カリスマ的支配」をさす、いわゆる「支配の三類型」である。

17) 岡本秀明「産業と官僚制化—組織過程と緊張の研究—」日本労働協会雑誌第47号, 1963: 66-71. 経営—労働における産業官僚制を取り扱う際の岡本の視点は鋭く、ウェーバーやミヘルスの論議に対して重要な論究がある。ここでウェーバーに対する議論をあげると「法にもとづいて命令する限りにおいて服従者の側に『正当性の信念』をかちうるとウェーバーが論じたのは、法にもとづく命令権の正当性に対してデュルケームの「集合意識」を想定していたと考えられる、という指摘である。つまり、その社会に構成された人々の意識や態度、そして感情や思惟を拘束する抽象的な意識は、それ自体が「法規範」(規則)の資源であり、すでに人々の内面に内在化された環境であるが故に、「法」にもとづく「命令」はその正当性をかちうるとしたものと想定できるという意味である。法規範(制度)のなかに「環境」の一種である生活を説明し意味づける論理が「とり入れられる」、またその「価値が注入される」ということが「正当性」を決定する条件であって、合理的「法」それ自体には正当性は常に保証されるとは限らないのである。また、「価値の注入」とは、規則に関与する当事者間の主観的な意味や象徴的な意味、また慣習的な信念が組み入れられることをいい、これは Selznick (1957) が「制度をみる試金石は価値が浸透するか否かである」とした制度理論の視点でもある。

これにはまた二つの視点がある。その一つは、組織は「合理的」に形成される側面をもつ反面、他方ではインフォーマルで非合理的な感情の諸要因によって「自成的」に形成されるという問題であり、その二つは、官僚制内部にみられる「機能的自律性」をめぐる問題である。

組織が合理的に形成される側面は、能率を高めるという見地から組織を機械とみなし、操作可能な部分をインパーソナルに結合するというモデルである。ウェーバーが強調した純技術的卓越性をもつ形式合理性であって、とくに官僚制の構造はかくして最大限にその能率の合理性が求められるところから決定される。いわゆる「合理的モデル」(*rational system model*)がこれである。ウェーバーを始め古典的な組織論はこの合理的なモデルに近似し、その組織の機械的性格から諸部門との相互性に対立や紛争が生じると組織の「故障」とみなされる。他方は、計画的に設計された人工の秩序よりも、非合理的な感情や主観的な意味などを媒介にしながら自然に形成される秩序を強調するモデルがある。これは官僚制の構造は自然に成る秩序として形成されることから「自成体系モデル」(*natural system model*)とよばれる。このモデルは、組織は所期の目標達成のために設立されるが、一度設立すると組織は組織自身の存続のために特有の必要性を自然に発生させる傾向があることを重視する。前者はすでに明らかかなように合理性を強調したウェーバーのモデルである。後者のモデルは、組織は自然に非計画的に形成することを強調したロバート・ミヘルス (Robert Michels, 1957) にその起源をもとめることができる。

ここでの重要な論議は、官僚制組織は組織の各部門に合理的で統合的な全体をもとめるのであるが、他方ではその統制や管理を押し進める力とそれに対する内部の各部門に固有の要求や諸力が自然に働く「機能的自律性」(*functional autonomy*)¹⁸⁾ があらわれ、この両者の間で何らかの拮抗力が相互的に作動する事実を否定できないということである。もちろんこれは紛糾や対立という組織

18) Gouldner, Alvin W, Reciprocity and Functional Autonomy in Functional Theory, in Liewellyn Z. Gross (ed), *Symposium on Social Theory*. Row, Peterson & Co. Dec. 1958

固有にみられる「緊張」をいう。けれども、これまでのその組織（組織論や産業社会学）の諸知見によれば、それらの「緊張」を病気や故障とみるのではなく、組織には常に合理的要請と自成的要請とが同時に存在し、双方の要請をめぐって緊張を伴うがそれが組織を不断に動態化するという¹⁹⁾重要な意味が託されているということを確認する必要がある。

組織を部分間の合理的で統合的な全体とする立場と、部分間の自成的な相互性をとくに重視する立場との双方にいわば二律背反がある。組織の部分を統合的に維持しようとする傾向と、各部分が自己の必要性や要求を充足しその領域をさらに拡大しようとする諸力とは、多様な形態をもち、またその双方は組織緊張として根深い拮抗力をもっている。つまり、合理的な体系と自成的な体系が相互に交渉する過程にはいくつかの官僚制のタイプがあり、またその局面にみられる緊張を媒介にして双方の意見をともに代表する制度が創出されるのである。

例えば、①官僚制の上級専門管理者と非専門的下級管理者、②専門技能重視者（コスモポリタン）と組織忠誠重視者（組織ローカル）、③官僚性的合理性と伝統的価値合理性、④官僚制的合理性と自成体系的合理性、そして官僚制の自己展開などの問題²⁰⁾である。これらは、いずれも官僚制組織内部の職位によっ

19) 岡本秀明「官僚制と社会的緊張」尾高邦雄・福武直『20世紀の社会学』黒川純一還暦記念論文集、ダイヤモンド社1965、『経営と労働者』日本労働研究機構、1990:281。

20) Gouldner, Alvin W. 1954: 236, 岡本秀明、『経営と労働者』日本労働研究機構、1990: 281。「緊張」は以下のような5つの面にみられる。①上級一下級職の間には自己の専門分野の統制と他の専門分野との統制という権威の存在が2つあり、とくにスタッフ(上位非専門委員会)とライン(下位専門技術職)にみられる。②統制の基準が事務手続きを重視し組織に運命をかける専門事務職(ローカル)と専門家の業績を重視する専門技能職(コスモポリタン)との職位に違いが生じる。③経営管理の専門的知識は、その人間関係や制度運営の知識や技能を含めて大学等の研究によって常に進化革新し、これが総じて若年層に蓄積する傾向があることによって、世代間に緊張が生じる。④合理的に形成された組織構造には、その内部に自然発生的に生じる伝統的な感情や価値が組織行動に付与されて、男性や年齢順で昇進が決定される。これが合理的官僚制の同一労働同一賃金や昇進・採用をめぐり、女性の採用や昇進が見送られて緊張を生む。⑤官僚制組織にはフォーマルな「官僚性的合理性」と、その内部に自然に発生するインフォーマルな「自成体系」との対抗的な関係が生じ、後者がその固有の論理で前者を浸食していくときに「緊張」が発生する。工場の機材を自宅の修理に持ち帰ることや、家庭の事情による欠勤や早退を所長は非公式に認めていたが(模擬

て職員の価値の置き所が必然的に異なり、その構造上の違いから緊張を生む可能性が常態として存在する。しかし、それが非公式な要求（自成体系）—官僚制的取り締まり（細かな監督：規則の強化）—緊張—規則の再強化という連鎖（Gouldner, 1954: 176-178）が現れていく。しかしその過程に規則の制定をめぐって規則そのもののなかに、双方の意見を代表するというあらたな組織の局面を創出していくのである。したがって、この過程に官僚制組織には以下の3つのパターンが存在することが確認されている。

第1に、規則はあるが非公式な現実や地域社会の慣行をみとめながら工場を運営する「模擬官僚制」（例えば「禁煙規則」で、これは外部の保険会社の要請で本社の通達によって制定された。坑内に入る前後に労働者は構内で「たばこ」を喫う習慣があり経営側も暗黙に認めていた。そのため禁煙規則は自分たちのものではないと無視された）。第2に、非公式な慣行を規則という官僚制的合理性によって規制し、その規則が守られなければさらに罰則を強化して取り締まるという「懲罰型官僚制」（例えば「欠勤取締規則」で、地域や家庭の事情で欠勤や早退するとき、所定の勤務カードにパンチし通常勤務とみなされていたが、所長が替わってこれを規則にもとづいて取り締りを始めた）、そして第3に、経営と労働はそれぞれの立場の違いがあるにもかかわらず、双方が規則（この場合坑内の「安全規則」で、その取り扱いがこまかく煩雑であった）の制定過程

官僚制)、所長が代わってからはフォーマルな官僚制の規則によって経営側からの「賦課」(*imposition*)としてこれらを「取り締まり」(懲罰型官僚制)、非公式な慣行(例えば、坑内で使用されるハッパを持ち出して休日の釣りに使う、というようなフォーマルには認められない慣行など)が否定された。これによって経営—労働に緊張が発生した。さらにこの緊張に誘発される労働者の「モラル低下」に対して経営側はさらに合理的規則(規則)の強化で応じたことによって「合理性」—「緊張」が繰り返す連鎖が生じていった。しかし、この連鎖が組織の内部でナチュラルな自己展開を続けながら、やがて「合理化」を促進していくことになる。例えば、禁煙規則の制定をめぐって、それが複雑な手続きにも関わらず、また経営(工場の生産性管理のための安全)—労働(労働者の身の安全と雇用の維持)の双方の立場の違いが有りながらも、それ自身にその規則制定と手続をめぐって「合意」(*agreement*)が生まれた。この合意によって制度が双方の意見を代表した(「代表官僚制」と見なされることによって運営されていく現実(新しい産業官僚制の「パターン」)が現れた(*Ibid.* 215-219.)。ここでの「合意」とは意見の一致ではなく、双方の意見や意味を代表し、先のような規則それ自体を自らの論理でそれぞれ「正当化」できるというところにある。

に参加することによって経営側は工場全体の生産性に結びつけて安全規則を正当化し、労働側は身体的安全と収入の維持や工場の衛生と結びつけて安全規則を正当化するという双方の意見が規則のなかに代表されるという「代表官僚制」（経営—労働双方の立場と考え方が違っているが、安全規則を自分たちの意見が組み入れられた規則、つまり双方を代表する規則）という官僚制のパターン（型）が形成されるのである。

とくにこのなかで重要なことは、様々な規則やその取り扱いが煩雑でややこしいといういわゆる「^{レッドテープ}繁文縟礼」とされる官僚制の形式主義・非能率という問題は官僚制組織それ自体に生じるのではないということである。この工場の「安全規則」は労働者に実に肯定的で、「欠勤取締規則」など他の規則よりはるかに複雑な規則であったけれども、労働者たちは〈レッド・テープ〉とみなされていなかったことである（Gouldner, 1954: 219 = 1963: 244）。したがって「...官僚制内部の緊張や、〈レッド・テープ〉についての苦情を誘発することは官僚制それ自体の本質的性格なのではなく、むしろそれらが発生するのは官僚制がある特殊な方向にそって、すなわち懲罰型のものとして組織化される場合である可能性が多い」（Gouldner, 1954: 219 = 1963: 244-245）と結論づけられている。あらたな時代に直面した公私の現代組織が様々な「制度的」問題に対応を試みながらも結果として様々な組織病理の現象を示している現実に対して、これらの産業労働の経験的知見は今日なお深い含意を示していると、みななければならないであろう。

以上のような論議から、官僚制組織にかんする知見は以下のようにまとめられるであろう。

ウェーバーの「合理的モデル」とそれに対するミヘルスの「自成体系モデル」とが組織内で力学的な自然な相互作用をして、それがやがて組織を動態化させる。そのとき組織に緊張が誘発されるが、双方の交渉性によってより適合的なシステム（ここでは「代表官僚制」）を形成していくとみられる。したがって、官僚制にはいくつかの選択可能な「パターン」（組織類型）が存在し、それぞれ

が現実にあることを示している。官僚制は手続きそれ自体が煩雑でややこしい形式主義 (*red tape*) を持つのではない。管理の方針をめぐって特殊な論理や特殊な方向(例えば規則を一方的な論理で解釈し、厳格な罰則で運営する懲罰型)に走るところに、官僚制組織に〈レッド・テープ〉やあるいは重大な問題が発生するのである。組織に管理の〈恐ろしさ〉があるとすれば、一つにはこうした特殊な方向に走る組織過程である。それを組織類型でみれば、合理的で閉鎖的なシステム、したがってシステム全体の自律性を過剰に強調し、環境の規制を無視するような組織に病理的矛盾が多く発生するといえるであろう。官僚制の制度(規則)は、法それ自体では常に「正当化」できるとは限らないのであって、また成員の意見が〈一致〉することで「正当化」されるものでもない。それは「制度」にどのような成員の主観的な意味が組み込まれるか、あるいは成員や参加者の職務遂行や生活上の意味がどのように組み入れられるかにかかっている。しかもその場合、制度に組み入れられるその論理は支配(経営)または服従(労働)の一方の側のものではなく、その制度に関わり交渉する相手の側の論理が相互的に組み入れられていく〈合意〉を形成する過程にあるとみられる。その場合にはじめて制度は主観的な世界を帯びながらも、他方でより普遍的で客観的な世界をも担保していくとみてよかろう。こうして組織行動は相互行為の過程で変容し、それにもとづいて制度が進化していくとみることができよう。

2. 環境の規制と組織行動の変容

これまで本論の主題からやや迂回し「官僚制組織」の主な知見にやや詳細に立ち入って官僚制の問題を検討してみたが、ここで議論を再びもとにもどし、先の検討からえられた官僚制組織の知見と、「制度」を構成しその正当化の資源となる「ルーツ」の議論とを重ねながら考察を加えてみることにしよう。「法」にもとづく組織行動がなぜ正当化されないのか、という議論をさらに進めて、なぜ法にもとづく組織行動がなぜ特殊な方向にそって組織化されるのか、この

問題を明らかにしながら環境適応へ組織行動が変容していく過程を明らかにしてみよう。

これまで組織の環境適応をもとめる際に組織行動の変容という観点から考察を加えてきた。前節のような官僚制の知見を本論の組織行動の変容という観点からみると以下の文脈としてみることができよう。

組織には制度が存在しながらナチュラルな自然発生的な組織行動によってシステムが維持されていた（「模擬官僚制」）段階、これに対して組織自身に合理的な要請が働いて制度（規則）にもとづいて形式合理的に運営しようとするラショナル・システムとしてのプレッシャーが加えられる。そこに合理的要請に対して各部門の慣行や非公式な価値を守りその領域を拡大しようとする力が自成的に自然発生して相拮抗し、さらに「自成的システム」に対抗して「合理的システム」が制度（規則）をさらに強化（「懲罰型官僚制」）する。しかしその両者間に緊張を醸成しながら組織の内部にダイナミズムがうまれて、組織行動がその原型を留めながらも相互的により客観的で普遍的なもの（「代表型官僚制」）に変容する。このように理解されるであろう。

ただ、その場合、本論の議論を重ねて考察すると、第1に、「合理的要請」は「自成的要請」からのプレッシャーが加えられ、組織を動態化する契機となる緊張を誘発する。この緊張に対して制度（規則）を強化する過程に「特殊な方向に走る」現象が現れて組織に問題が発生すると指摘できるであろう。ただし、前にすこしふれたが、グールドナーの場合、規則の強化という拘束力とそれを生み出す組織過程を工場の構成員相互というシステムの内部に限定して展開していることである。つまり今日の「システム類型論」でいえばクローズド・システム/ナチュラル・システムであって、取り扱っているのは「本社」と「保険会社」という関係に限定され、工場や本社あるいは保険会社とそれらを包み、またそれらの会社にとり入れられているであろう本論の「環境」の視点、システム類型では「オープン・システム/ナチュラル・システム」がなかったことである。もちろん、初期の工場にみられた緩やかな人間関係を意味する「温容型」

とフォーマルな規則より慣行を優先させて運営する「模擬官僚制」では、地域社会の慣習が工場に拡大されて模擬官僚制を「正当化」という組織—環境の視点は確かにあったとみてよかろう。しかし、経営と労働の双方の意見を代表するという「代表官僚制」では、環境の拘束力という認識とその分析視角はなかった。もちろん、それは当然のことながら当時'50年代という時代の制約があったとみられる。ただ、その環境の視点を欠落したまま捉えられているのが、官僚制の形式主義と懲罰型を生み出す特殊な組織行動であった。つまり、方法的認識の問題は、官僚制組織が特殊な方向に組織化される時、その官僚制の重大な問題が誘発することである。これらは、組織行動を事業所のシステム内部の問題としてしか認識されていないことである。つまり、組織行動を拘束していく資源を外在的な環境に求めていなかった。組織行動が特殊なタイプ（それを懲罰型としたのであるが）に陥ったのは、労働の現実という組織行動を「規則」の形式合理性のみで捉えたことで、規則を構成した制度的資源、つまり「環境」の論理とその認識が欠落していたのである。現実に組織を管理運営した「所長」という管理者にも、組織行動を拘束する「規則」の形式合理性の観点でしかとらえられていなかったのである。いわば、事業所という「組織」を、クローズドな内部の論理で制度（規則）を構成し、その資源となっている「環境」の認識が決定的に欠落していたとみられるのである。

これまでに本書で考察してきた「環境」の認識にしたがうなら、官僚制が非能率で形式主義に陥るのは「特殊な方向にそって組織化される…」ときというこの問題は、「官僚制組織」にはオープン・システムとそれらを形成する「環境」の認識がないところに生じるということになる。今日様々な組織で発生し世紀末の様相を呈しているかに見える諸組織の欠陥や事故、また犯罪などは、いずれも「環境」の拘束力を組織内にとり入れ、それをシステム資源に転換するというオープン・システムが共通に準備されていないところにある。にもかかわらず、それはやはり〈ビュロクラシーそのものの問題ではない〉のである。組織行動が特殊な組織化をすすめる時、官僚制の問題が発生するが、この〈特

殊)とは単なる「懲罰型」に尽きるものではなく、それはまた一つの形態とみるべきであって、問題は環境の論理が組み入れられていないことにある。したがって、環境の論理から遊離した組織行動は普遍性と客観性を保持できないのであって、システムとしての「組織」は環境から独立すればその組織は環境適応に失敗するということを明確に物語っているといつてよい。

オープン・システムとして組織は、対外的な機関や他の企業と交渉する過程で、その組織行動と構造が環境の拘束力に規制されるが、初期の計画や政策が交渉する他のそれと共に相互的に変容する。そして当該組織と他の交渉する他の組織との間に力学的な諸力が働き、その環境と規制力はときに強化されながら組織行動と組織構造(制度)を再び拘束するが、初期の計画や企画案は発展し、総じて組織行動は環境により適合的になることがみとめられる。したがって、その環境とは、拘束力をもつが環境のうちにあるその規制作用によって環境のうちにある制度的な資源が組織行動や構造に注入され、組織行動と構造より適合的に組織化していく諸力としてみられよう。

ところで、このような組織の「環境」認識と組織行動の変容過程に即しながら、先にとり上げた「官僚制の問題」、とくに「…特殊な方向にそって組織化される…」というその特殊性(「懲罰型」)の発生過程を「環境」の概念に重ねていますこし考察を加えておこう。

前にその概略を記した「慣行」(たばこ休憩)と「規則」(禁煙、安全)は、幾分ここで重複するが、制度運営をめぐる労使の関係に対して「環境」という視点を重ねるとその「正当性」の問題がより鮮明になってくるであろう。

それまでの工場には坑内に入る前と出たからの5分間の「たばこ休憩」があつて、管理者側も暗黙の内に認めていた。そこに事業所へ「禁煙規則」が外部の保険会社の要請と本社の通達によって制定された。この規則は外部の自分たちの制度とは見なされなかったし、事業所構内であるがその「たばこ休憩」は長時間地下の坑内で働く労働者にとってとくに「価値」のあるもので、かれらは保険会社の禁煙規則を無視した。またその禁煙規則は管理側にも形式的な意味

でしかなかった。この状況の後、管理者である所長が急死によって新所長となると、事業所のすべてを「規則」通りに運営し、非公式な慣行はもちろん否定され、規則を守らない時は「罰則」規定を適応した。労働者は、非公式な慣行（工場のダイナマイトを釣りに持ち出すことや、規則外の欠勤やたばこ休憩など）といえども「禁煙規則」や他の「規則」をたてに否定されれば正面切って不服をいえなかった。これが「緊張」の一要因であった。その緊張に対して管理者は「規則の強化」をはかり、罰則を強化した。公式に抗議ができない労働者は緊張によって「モラルが低下」し、自然発生的に現れる個々の「サボタージュ」に対して経営側は有意離反とみなし「罰則強化」（懲罰型）がなされるというものであった。この緊張は、結果として次にあらたな局面をうみだし、新規の規則制定にむけて労働者は参加を要求し、経営側も参加を求めた。その過程で双方の意見を代表する制度（安全規則）が組織化される。経営側が工場の合理化と生産性、労働側は身の安全と雇用の継続という異なる論理でそれぞれ「安全規則」を意味づけることによって正当化できた、という代表型官僚制が形成されていったというものである。

この第1の問題は、規則を守らない労働者に「罰則」の強化で応じるという制度（「規則」）運営は、従来の慣行を一切否定したことによることもあるが、制度を「合理的な法」にもとづく論理を過剰に優先させ、非公式であるにせよ日常の業務遂行に付随する活動（たばこ休憩）とそれを意味づけてきた論理が無視されていることにあった。けれども、その労働の論理（この場合地下の坑内に入る前後に一斉にたばこ休みをすること）は例え慣行であれ「安全」の名目に対してそれ自体ストレートに「正当化」できないものであった。それがゆえに労働者のモラルを低下させサボタージュを誘発させたのである。そのため他方の経営側は制度を一層「形式合理的」にとりあつかい、「懲罰」という〈特殊な運営〉に走らせる管理を行う結果になったとみられよう。

この問題の核心は、環境概念からみると、双方に日常生活のなかにある「論理」とは全く無縁の世界があって、それが「形式合理性」を過剰に強化させた

のであって、環境の有する「拘束力」を欠いていたことにある。また、事業所にはそうした日常生活に潜む慣習や価値観やそうした信念を排除し、クローズドなシステムになっていったことにあるとみられよう。その結果、双方が「制度」(禁煙規則)を正当化できなかつたのである。

第2の問題であるもう一つの「制度」(「安全規則」)は、経営—労働の双方の意見を代表して制度を形成していくものであったが、この問題も制度を構成する論理が事業所に限定されている。もちろん、制度に付与し価値づける労働の論理であった身の安全や衛生環境は日常生活の論理を資源とし、それ自体すでにオープン・システムの視点の萌芽としてよみとることもできる。けれども、制度のやはり核心は「日常生活の論理」が制度(規則)に組み入れられるか否かにあるとあってよい。すでに別のところで西条市の「ファーム」というあたらしい事業を展開する会社や愛媛県内子町の「行政組織」を中心に「環境」が組織化されていく過程を明らかにしてきたように、個々人の—それが管理者の経営者であれ服従者の労働者であれ—主観的意味や象徴的な意味が非公式のレベルからよりマクロな公式な制度へ環境の拘束力に媒介され連結(*linkage*)しながら内在化していく過程を考慮すると、事業所には環境の有する拘束性によって個々の行為者の主観—客観の相互規制という動的な側面の記述が必要になってくるであろう。

その証は、閉鎖的な環境によって環境の規制力を受けない組織行動が客観的な行動に変容しなかつたのであって、したがって非公式な論理が当然制度に組み入れることができず、その非公式な行動をフォーマルな行動に連結できないのであって、組織行動は正当化できなかつたところにある。これは、また管理者の規則の強化という形式合理性の強化においても同様で、厳格な規則の適応と強化は、「環境の拘束性」とは独立に行われ、管理者の組織行動もまた環境の拘束力に規制されず客観的なものに変容することができなかつたのである。さらに、正当化された合意による制度の構成もまた、事業所内部に限定されている。このことは、仮に双方の「合意」が形成されたとしても環境の論理が拘束

性を媒介にして制度のなかに組み入れられなかったのであり、単なる「代表型官僚制」も常に正当化できるとは保障されないことを示しているのである。日常生活のうちにある環境の論理を制度のなかに組み入れなければ、いずれも「特殊な方向に走って組織される」ことには変わりがない。環境の論理である社会の規制力を組み入れられていない組織行動は、やがて歪なものになっていき一種の「逸脱行動」に走っていくことになるのである²¹⁾

このように、環境の有する拘束性は組織にとり入れることで、その組織行動や構造の資源となって、組織行動と構造を正当化していくのである。したがって、官僚制組織の問題は、こうした環境の拘束性を資源に活用すべくその論理をとり入れることによって越えることができるとみることができよう。その場合、組織は他の機関との「緩やかな連結」によって環境を相互に媒介する「組織の力学」が必要である。そのダイナミックな作用は、市民生活のなかに潜む平凡で人々の拠り所となっている「環境」を補強し強化するからであり、その強化された「環境」の拘束力に組織行動は日常生活の行動とそれを支えている信念と類似し、組織行動が「正当化」されるからである。

組織はそうした環境を相互にとり入れるのであるが、その場合、環境の取得という「環境の組織化」は、組織間において補強・強化された環境の規制力が伴うときに一層促進するとみられる。

21) 間 宏「経済成長を支えた思想」文眞堂 1996。日本の「高度成長期」にみられる企業組織の発展過程を前期と後期の〈労働のエートス〉からとらえられている。とくにその労働のエートスを前期では経営者が奇跡的に助けられた命という戦争体験と世のため人のためという祖国復興に使命感をもとめ、後期では戦争体験の風化する戦後派世代の生活体験が使命感を変質させ、公益を忘れて社益のみを追求するエートスに変わってしまったことが論じられている。これは、環境というここでの文脈に置き換えれば、マイクロな主観的で個人的な経営行動を拘束力のあるマクロな社会の論理に結びつけ、それによって組織行動が普遍的な行動になった「前期」と、組織行動をマクロな論理に結びつけられず、したがって環境からの拘束性をとりいれない閉鎖的な社内の論理（「社益」）によって企業という社会的な使命が変質した「後期」との違いがあることを示していることになる。このように、クローズド・システムはときとして形式合理性を過剰に発達させ、それが会社を〈特殊な方向にそって走らせ、組織化させる〉のである。環境の規制力を活用せず、インフォーマルな内部欲求を充実しようとするとき、にいわゆる「企業犯罪型」の組織へと変質するのである。

6. 結論：環境の相互規制としての「クルマザ・モデル」

おわりにあたり、組織が「環境」の規制力に拘束されながらもこれを取り入れて組織行動をより普遍的なものにしていく過程に作動する「組織のダイナミズム」をまとめることにしよう。

民間のデパートや行政の組織行動は、営業実績という競争的な市場の論理や、日常生活に潜んでいる人々の行動がコミュニケーションにみるような厳格な規範に従うことによって評価されるといった市民の論理の「環境」に規制されながら、やがてあたらしい組織構造を形成していくことが「市民生活センター」の成立をめぐる確認されてきた。

とくに、そこには組織行動が他の組織と相互行為を営む過程で「環境」を相互に媒介することによって、組織は環境を内在化しながらさらにその環境を補強・強化し、また環境がもっている拘束力を高めながら組織相互のあたらしい組織行動を誘発するダイナミズムの発展が認められる。このとき、組織はその「環境」の規制作用を受けながらもその環境を内面にとり入れ、自己の組織行動を修正させられるのであるが、多くの場合ナチュラルで所期の「欲求」や「目的」を根本から変えることなく、しかしこれを高次元に発展させ、その計画とそれを支える組織行動がより普遍的な性格を帯びてくるのである。

「^{ナチュラル}自成的」に発生するデパートの営業実績の「欲求」も、行政組織の自己存続の「欲求」も、市場の経済的合理性という環境とともに、市民の日常生活行動を支えている論理の「環境」を取り入れることで、両者の欲求をもとにした組織行動はより普遍的になっていくのである。しかし、「環境」には規制力という「拘束性」²²⁾があるのであって、この場合その規制力は閉鎖的なクローズド・シ

22) 例えば、その社会の「抽象的意識」によって人前では裸になると外在的な罰則だけではなく、内在化されて恥ずかしいという意識によって裸になれないし、公的な場では私的な行為はなじまないのである。また人前や公共空間では〈悪い〉とされていることはできないのである。オープン・システムとは、相互行為の過程でこうした「拘束力」を受けて組織行動が修正されるのである。

システムでは働きにくい。しかし、組織が交渉をしながら相互作用するオープン・システムでは相互に環境を意識させられ、しかも相互にその環境を補強・強化して計画がより発展するという増幅作用が作動して組織行動に相互的な変容をうながすのである。つまり、そこには「組織の力学 (*organization dynamics*)」が作動すると考えられるのである。

これは、ちょうど個々人が複数の集団活動を営むときに現れる相互作用の力学、すなわち「集団の力学 (*group dynamics*)」とほぼ同じ現象と考えて差し支えないであろう。とくに、愛媛で多くみられる日常的な市民の句会を表す「^{クルマ}車座」のように、自由な参加と相互作用によって相互啓発のグループ・マインドができて、よりよい句がうまれるという集団の力学と基本的には同じものと考えられる。すでにふれたように、松山市がかつてそうした伝統的な社会組織を行政に活用して市民参加とあらたな政策を模索し、それを実際の組織行動に活かしたことが「市民センター構想」とその実施につながっていったのである。こうした流れから、組織が他の機関や環境と相互作用をするとき、組織が環境をとり入れながら環境を補強・強化して組織間相互で組織行動の変容をうながす「組織の力学 (*organization dynamics*)」に注目して、そのダイナミズムを「モデル」としてよぶなら、これを松山の句会に因んで「クルマザ・モデル (*Krumaza Model*)」とよぶことにしたい。

「クルマザ・モデル」は、組織の環境を相互媒介して自成的な欲求にもとづく組織行動を日常生活の論理である環境の規制力によってより普遍的なものに進化してしていくという、もうひとつのオープン・システムのモデルである。以上の結果をもとに、環境の規制力と組織行動の変容を、次のようにまとめることができよう。

民間のデパートに行政サービスをおこなう出先機関をおくというこれまでにあまり例をみない政策は、双方の組織にとって異なる機能を取り入れ単独の組織では為し得ないあたらしい「サービス」の創出に成功した。この双方の組織行動と構造の変化は、組織の「環境」の内在化という環境の組織化によるもの

で、両者が組織間のオープン・システムを形成しながら互いに環境をくみ入れ、日常生活の論理である環境の規制力が組織行動の変容をうながしたことによる。また、慣習的な信念をもとにしたその環境はあたらしい組織行動を「正当化」をし、組織行動の変容が一層促進された。そして組織行動の変容は、一方が他方に、また他方が一方にと、その環境を取得しながらこれを内部で増幅させながら再び働きかけることが認められる。これは、あらたなサービスについて組織間で「類似した意味」が構成されたため、それによって行政組織が他の同一業種のデパートにその「類似した意味」を波及・伝播させたのである。これは、分類からみれば、行政組織と民間のデパートとはまったく異なる組織であるが、両者の「サービス」が日常生活の論理や慣習的な信念に基づいているものという点では、あたかも同一産業間と同じような組織の相互関係、つまり「組織フィールド」を構成していることを物語っている。したがって、それがためにデパートと行政組織の間で新しい制度である「類似した意味」がこの「組織フィールド」で普及していったものと考えられるのである。つまり、組織の環境とその取得によって、この「組織フィールド」でもまた組織構造と行動の同型化が促進されるものとみられるのである。

こうして、両者それぞれの初発の計画は自成的に修正され、また発展しながら組織行動とともにより普遍的なものに変容していくことが認められたのである。そして、これらの組織行動の変容はこれまでの「官僚制組織の問題」を脱官僚化していくその方途を示しているともみることができよう。

参 考 文 献

- 岡本秀明「官僚制と社会的緊張」尾高邦雄・福武直『20世紀の社会学』黒川純一還暦記念論文集、ダイヤモンド社1965、『経営と労働者』日本労働研究機構、1990
- 塩原 勉「現代社会の組織化の諸形態」組織科学 Vol. 21, No. 4. 1988.
- 「転換する日本社会—対抗的相補性の視角から—」新曜社、1994
- 間 宏「経済成長を支えた思想」文真堂1996

- Coser, L, Nock. Steven L. and other ed. *Introduction Sociology*, second edition, 1987, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers
- Evan, William M. "The organization-set model of interorganizational relations. In Matthew Tuite. Roger Chison and Michael Rador (eds.). *Interorganizational Decision Making* : 181-200. Chicago, Aldine.
- Gouldner, Alvin W. *The Pattern of Industrial Bureaucracy* 1954. The Free Press (岡本秀明, 塩原勉訳「産業における官僚制」ダイヤモンド社, 1963 : 8)。
- Goffman, Erving. *Behavior in Public Places, : note on the Social Organization of Gatherings*. New York, The Free Press. 1963. : 84, (丸木恵祐・本名信行訳「集まりの構造」誠心書房 1980)
- Henderson and Talcott Parsons (eds), Max Weber : *Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, 1947. New York.
- Levin, Kurt., *Field Theory in Social Science. selected theoretical papers*. New York, Harper, 1950. (猪野股佐登留訳「社会科学における場の理論」誠心書房 1956)
- R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press. 1968
- Michels Robert, *First Lecture in Political Sociology* (Minneapolis, Univ. of Minnesota Press. 1949 : trans, Robert Michels, Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracu. 1959, Dover Publications, New York, (森, 樋口訳「現代民主主義における政党の社会学」木鐸社, 昭和 49 年)
- Selznick, Philip. *Leadership and Organization*, 1957 (北野利信訳「組織とリーダーシップ」ダイヤモンド社 1963)
- Weber, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922. (世良晃志訳「支配の社会学」I II, 創文社, 1959)
- Zucker, Lynne, G., *Organization as Actor in Social System in Lyene, G Zucker (ed.) Institutional Patterns and Organizations, Culture and Environment*. Ballinger Publishing Company. 1988.