

# フランスのビュロクラシーの問題点

小 関 藤 一 郎

—

マックス・ウェーバー Max Weber によってビュロクラシーについての有名な理念型が設定されたのは、今から約50年前のことである。ウェーバーはビュロクラシーを依法的支配 *legale Herrschaft* に必然的に伴う組織原理であると見たのである。そしてこのウェーバーのビュロクラシー研究は今日の組織の社会学研究への下準備をしたものであるといつてよい。もっともウェーバーのビュロクラシーについての論述は、ベンディックス R. Bendix によって指摘されるように、いくつかの次元の分析を含んでいる。<sup>1)</sup> すなわち、ウェーバーの分析には、(1)ビュロクラシー化過程、とくに、西欧文明における過程に対する歴史的、かつ技術的な理由を明かにする試み、(2)ビュロクラシー組織の機能遂行に対する依法的支配の与える衝撃の指摘、(3)地位集団としてのビュロクラシー高級職員の職業上の地位と典型的な個人的志向の分析、(4)現代世界における重要なビュロクラシー、特に政府官僚制のもっとも重要な属性と帰結の分析の四つの次元が区別されるのである。ただウェーバーの研究においては、現実がこのように明確に区別されるものでない以上当然のことではあるが、この区別が明確に意識されていたわけではない。そのため、ウェーバーのビュロクラシー考察には時には重複があったり、あるいはまた若干のくいちがいが見え見られることは、ベンディックスの指摘するとおりである。<sup>2)</sup> ウェーバー以降におけるビュロクラシーに関する研究や分析、とくに米国における多くの人々による研究ではビュロクラシーという組織における人間関係や逆機能の指摘に焦点が移行してしまつて、西欧文明における依法的支配の発展という条件との関係におい

てビュロクラシーを考察するという視点は失われているように思われる。このように、ビュロクラシーをただ組織という次元において捉え、しかもそれが組織の成員の心理的要求をどのように充足することができるのかという角度からだけ分析するのでは、ビュロクラシーの全体社会あるいは包括社会における存在理由、高度工業化社会におけるその本質的特徴を理解するには不十分である。ビュロクラシーの現代社会における本質を理解するためには、その社会的文化的基盤との関連を見失ってはならないのである。ウェーバーの試みにおいては、中国文明やインド文明などの対照において西欧文明の特性としてビュロクラシーを把握しようとする意図が含まれていた。そして、その後のビュロクラシーの研究において、このウェーバーの指摘は当然のことであるという理解が含意されていたといえる。しかしながら、一口に西欧文明といっても、欧洲と米国の間には歴史的背景の相違に由来する多くの差異が存在するのはもちろんのこと、欧洲諸国間においても名国の文明は、文化、経済発展の相違に対応して、かなり顕著な相違が存在しているのである。これらの相違、差異を無視しては名国の社会構造の特徴を理解することはできないし、ビュロクラシーのような現象もそうした背景と切離しては正しく理解されないのである。この点において、クロジエ Michel Crozier のビュロクラシー研究は極めて注目すべき試みを示している。クロジエはビュロクラシーのフランスの形態をフランスの社会文化的諸条件との関連において分析したのであるが、彼自ら行った実態調査の結果を資料として興味ある叙述、分析を行っている。クロジエの著書 *Le phénomène bureaucratique* (1963年)<sup>3)</sup> はその意味において注視されてよいものであるばかりでなく、これと一連の関連をもつ諸々の分析<sup>4)</sup> はビュ

ロクラシーが社会変動に対してもつ意義について言及している点においても、社会学研究の新しい方向を示しているものといえるであろう。その意

味において、クロジェのビュロクラジー分析の特徴を以下において明かにすることにする。

その前に、クロジェの研究経歴について簡単にふれておきたい。クロジェは1922年生れで、1947年—48年米国に留学し、帰国後労働社会科学研究所 Institut des Sciences Sociales du Travail で調査活動に従事し、最近はフランスのヨーロッパ社会学研究所 Centre européen de Sociologie によって研究活動に専念している。(1952年以後は C. N. R. S. の研究員として報酬をもらっている。)と同時に R. アロン教授(パリ大学)やダーレンドルフ(Dahrendorf)、ボットモア(Bottomore)などとヨーロッパ社会学雑誌 Archives européennes de Sociologie の編集の責任者となっているほか、アラン・トゥレーヌ Alain Touraine やダニエル・レイノオ J. Daniel Reynaud とともに労働社会学誌 (Sociologie du Travail) の編集にも協力している。文字通り、フランスの中堅社会学者であるが、最初の関心は労働者階級やホワイ・カラーなどの階級問題であったが、漸次ビュロクラシーなど組織の問題やフランスの官庁組織の問題にも研究対象を拡大してきている。今日のフランス社会学者の中でも、アメリカ社会学の成果、調査技術を摂取し、新しいフランス社会学の樹立に向って精進している学者として、アラン・トゥレーヌ Alain Touraine とともに大いに注目され、嘱望されている中心人物である。なお、クロジェの著作リストは末尾に掲げたが、同氏の活躍はエスプリ Esprit 誌・ヤタン・モデルヌ Temps modernes 誌など多方面に亘っているため、若干の遺漏はあるかもしれない。

註 1) Reinhard Bendix, Max Weber, an intellectual portrait. p. 418.

2) op. cit., p. 418.

3) この書は著者自身によって英訳され、1964年刊行されている。

4) この点については末尾の文献の14に詳述されている。

## 二

フランスのビュロクラシーの特徴を理解するた

めには、フランスの国家が中央集権国家としてかなり長い歴史をもっていることを念頭においておかなければならない。すでに、デュルケーム E.

Durkheim は「フランス教育思想史」の中で、フランスの中央集権国家の成立がシャルマーニュ帝国時代に淵源することを明かにしている。<sup>1)</sup>ルイ王朝以前にはやくも中央集権国家は成立していたのであるから、その歴史的沿革はかなり古いものである。そうした歴史的背景についてはこれ以上深く触れることをやめて、クロジェの指摘する、ビュロクラシーの特徴はどのような点にあるのかを明かにしていこう。第一に、フランスのビュロクラシーの特徴は、厳密な非人格的規則が諸々の機能を規定しているばかりでなく、各職務担当者に対してほとんど大部分の場合(非常な事態の場合をも含めて)における行為の仕方、とるべき態度を規定しているということである。ビュロクラシーにおける非人格的な規則の支配はクロジェの指摘をまつまでもなく M. ウェーバーの設定した理念型においても、その顕著な特徴であることは明かにされているところである。しかし、ウェーバーの場合においては、ドイツ官僚組織に範をとられたためでもあろうが、非人格性の支配は能率の増進ということを確保するための措置として見られているが、フランスの場合における非人格的規則の支配はそれとは異って、合理主義的予見の徹底と個人の自由の確保のための不可欠な前提条件という意味をもっているのである。クロジェは国営企業における上部管理者層間の職務権限に関するこうした非人格的規則の支配をあげているが、<sup>2)</sup>部長、部長代理、技師長などの間における役割、任務は、全く個人的な調整をする必要のないように、きちんと定められており、各職務担当者間にトラブルのおこる可能性は全く排除されているのである。そこでは何事も「個人の恣意や創意によって行われる余地は少しも残されていない」<sup>3)</sup>のである。各人の日常の仕事や各人の昇進の可能性は全く正確に予見できるのである。<sup>4)</sup>そうした組織運営においては、原理的に、個人が人格的に他者に従属するような dépendance personnelle の関係は消滅する方向にむかっているのである。そして何人も恣意はもちろん創意 initiative をはたらかすことも認められないのである

から、上長もその下僚に対して何の権限ももち得なくなるのである。上長のなすことのできることは、下僚の行っていることが規則の適用を正しく行っているかどうかを検査するだけなのである。これとは反対に、下僚は上長から何等圧力を加えられることはないし、また逆に上長に対して交渉をする権限ももたないのである。すべては全く規則に従って非人格的に律せられるのである。こういう状態において、各個人は、却って、上長からも、下僚からも同時に保護されることになるのである。なぜなら、各個人は何人にも干渉されない領域を自らに確保できるからである。だから各個人は一方においてあらゆる創意を奪われて、ひたすら規則に従うだけであるが、他方、個人的な従属からは全く自由なのである。フランス人の愛好する言葉といわれる「これは私のコップである。小さいけれども、これで自由に酒がのめる」によって表現される個人の自由を保障するために、規則、非人格的な規則が絶対に必要なのである。このような人間関係の存在は、上長と下僚間あるいは各階位の職務担当者間関係が感情的重要性をもつことを拒否するものであるといつてよいであろう。<sup>5)</sup>

第二の特徴は、組織の内部における決定権の所在がこの決定を実施する階層と全くかけはなれ、これと直接関係のない上層におかれているということである。つまり命令の決定を行う層とその執行・実施する層とは完全に分離し、隔絶しているのである。この特徴は上にのべた第一の特徴である非人格的關係から論理的に演繹されることである。非人格的關係が何としても守られなければならないとすれば、規則の設定によってもなくなすことのできないあらゆる決定や命令は、この決定によって直接影響をうける人々から個人的圧力をうけることがもっとも少い層にある人々によって行われることが不可欠となるのである。<sup>6)</sup> こうして、命令を下したり、規則を変えたり、あるいは新しい規則を制定する権限は、それらを実施する人々からできるだけ離れるような傾向をとるのである。非人格性への傾向が強いと平行して、この中央集権的傾向はまた不可避的なのである。この中央集権への強い傾向は、外的環境への適応問題に対して、内的政策への著しい優先となって

表われているのであって、このために決定を下す権限を現実の細部やその発展に通じている層におろすことよりは、情実や恣意排除、あるいは、組織の構成部分間の均衡維持、などの問題に重点がおかれるのである。職務遂行、経済的活動あるいは公衆との関係の次元において恣意が認められ、情実が行われれば必ず人間関係においても差別が恣意がひきおこされることになるのである。だから、組織内における恣意を排除する方法として非人格性の次に、中央集権が重要なこととなるのである。ただ、こうした中央集権と厳格な非人格性の代償として、組織の硬直性が一層強くなるが生ずるのである。何故ならば、決定を下し、命令を発する人々は、それらの決定や命令が解決すべき真の問題を直接には知らずにいるし、また反対に、現場にあって、問題を本当に知っている人々は必要な適応を行ったり、あるいは、不可欠である何等かの改良を試みを行って見る権限をもっていないから、組織の運営が硬直化するのには当然である。フランスの官庁におけるこうした硬直性は現地の生活をした人々がしばしば体験するところであるが、この硬直性もフランス人に強く意識されている個人の自由を擁護するためのメカニズムの副産物なのである。

第三の特徴として、非公式な人間関係の欠如あるいは拒否という点があげられるであろう。以上のべたことから明かなように、人々の関係は非人格性によって厳しく律せられているから、そこでは非公式的な人間関係は発達していないのである。クロジェは国営企業の従業員についての調査の結果によってもこのことを立証しているが、従業員たとえばタイピストなどでも映画を見にいたり、日曜日の郊外への散歩などに、同じ職場の仲間と出かけることは全く稀にしかないのである。<sup>7)</sup> 彼等は職場における生活と職場以外の生活とははっきり峻別している。女子従業員においさえ、このことは同じで、彼女たちは企業内において友人をもたないばかりでなく、もちたくないかと答えているのである。<sup>8)</sup> 従業員たちは職場の生活においてそうした友人との交際を歓迎しないのである。もちろん、文化的団体とか余暇活動を目的とする団体は存在しているのであるが、それらの活動は人間関係に大きく影響しないのである。

クロジェによると、フランスの組合活動でさえ、一見かなり活潑に動いているように見えながら、実際は一般の組合員にとっては正式な制度のように思われていて、組合員が積極的に参加すべきものとは考えられていないことが多いのである。<sup>9)</sup> だから、組合は「一般的には、自然発生的あるいは、自主的な原因が重要性をもつことのない環境であるという印象をもたれている」<sup>10)</sup> のである。しかし、誤解されてはならないのは、従業員間に何の友情的関係も存在しないのであると見られることである。彼等の間における友情関係はかなり強いものがあることが認められている。ただ、そうした友人としての強い結びつきはあっても、それが閥のような組織となったり、非公式な団結となって発展することは全くないのである。それは、従業員がそうした関係に対して消極的であり、拒否的であるからなのである。彼等は相互の間において、そのような非公式な団結や関係が生ずることに対して疑心暗鬼の念を抱いているのである。それは、同じ仕事に従事している多くの人々が非公式に異った部類に属したり、別々の関係をもつということは、仲間相互の連帯を脅かすことになるからなのである。このような慣習、慣行はホーソン工場の実験以来よく知られているアメリカの組織における *informal group* やそれを育てる雰囲気と著しく異なるのは勿論のことである。また、それはわが国の組織におけるウェットな人間関係過剰的雰囲気——仕事外における頻繁な交際や職場を一丸とする親善・慰安旅行、運動会など——とも著しく異なっていることが注視されるのである。

第四、こうした非公式の人間関係の欠如あるいは拒否は、ヒエラルキーの各階層が上、下の他の階層と全く遮断され、完全に孤立していることによるのである。その意味において、各階層間の伝達の欠如が大きな特徴として注目されるのである。各階層はそれぞれに与えられ、課せられた任務を遂行するが、任務遂行において他の階層とコミュニケーションを行うことはほとんどない。そして各階層はそこに所属する成員に対して強い連帯精神をはたらかせ、その同僚としての横の団結意識は非常に強いのである。それ故にこそ、非公式の人間関係はここでは発達できないのである。しかも同じ層にある者は全く平等な関係にあるの

であるが、この平等関係にあるグループの圧力は規則以外では唯一つの、成員の行為に対する規制力をもつ規範なのである。各個人はそれ故非人格的な規則とこの仲間集団の規範にだけは従わなければならないのであって、仲間集団の規範、圧力は組織の規則を補っているのなのである。このような仲間集団の圧力こそは官吏の関意識の源泉を断絶しているのである。そして大規模な合理的組織の多くの部門においては、職務や任務の規制と非人格性は極めて著しく進められているが、そのため Merton のいう儀礼主義 *ritualism* や関意識が目立って発展することはない<sup>11)</sup> のである。いずれにせよ、組織内における各階層の孤立化とその内部的な強い統制はフランスのビュロクラシーの注目すべき特徴である。なお、ここで補充して説明しておかなければならないことは、組織の階層内平等の原則は年功制 *ancienneté* を伴って現れていることである。人々の平等を確保するため、その昇進は全く年功によるのが建前となっているのである。だから、各人はそれに従って自分の昇進すること予見ができるのである。だからここでは、業績によって昇進が可能となるという仕組みは排除されているのである。ただ、年功制といってもその昇進の中は日本の年功制ほど大きなものではないことは附記されなければならない。また、年功制といっても、すべての人が全部同一の年功制に従うのではなくて、採用時における仕事の性質によって、異った年功体系が用意されているのである、つまり、採用時における職種、等級によって、一定の職種に採用された者は一生涯それに対して定められた年功制によって昇進が保障されるのであるが、能力や業績によって他の等級へ転ずる途は全く閉ざされているのである。組織内の階層の孤立化と各階層内部の平等性と強い連帯は、このように、昇進の面における年功制と採用時における職種の等級別によって維持されているのである。さらにまた、この階層的封鎖性は当然のことであるが、ルーチン *routine* 尊重を生み出すのである。だから規則の非人格的適用とならんで、一度できあがった手続きは恒久的に存続する傾向を生み、そこからルーチンだけに依拠し、時々必要に応じた改良、改善などを加えないでおこうという態度が生れてくるのである。こ

うした階層の封鎖性と非公式の人間関係の欠如や拒否は相関連しているのであるが、非公式な人間関係の活動は、ピッツ J. R. Pitts によると<sup>12)</sup> 全くないわけではない。ただ、フランスにおいて存在する非公式な活動は負の方向におけるもの、犯罪的なものだけなのである。ピッツはこれを犯罪的共同性 *communauté délinquante* とよんでいるのであるが、それは困難な事態が生じたときに、階層内の連帯性が仲間集団の成員を駆って権威に対して反抗せしめるはたらきをするのである。この連帯は結局反抗という視角においてしか存在しないのである。この反抗の向けられるのは上長のこともあれば、競争的立場にある同位の集団であることもある。このような犯罪的共同性はフランス人にとってはその集合的活動の含意的範型をなしていると思われるのである。これを指摘したピッツはこの点について次のように興味ある叙述を行っている。<sup>13)</sup>

「学校において見られる仲間集団がフランスにおいて、核家族や大家族以外において見られる連帯感の強い集団の原型である。これらの仲間集団は成員間における強い嫉妬的な平等意識、新来者に対する故意の強い差別的態度、上級の権威に対する一種の共謀的黙秘 (*conspiration du silence devant l'autorité supérieure*) によって特徴づけられる。彼等はしかしあらゆる権威を認めないのではない。そうではなくて、反対に、彼等は上級の権威の下す指令、命令以外には、何等創意をはたらかそうとしないのである。だから上級の権威は規則に定められた最小限の線は承認しているのである。彼等はただ同位者の成員に対してだけ、上級者からの命令の現実に対する不適合を利用して、一種の自治権、恣意作用、創意活動を行使する権利を留保しているのである。」このようなピッツの指摘は正しくビュロクラシーにおけるこの特性と一致するものである。

第五、このように、非人格的な規則の制定によっても、集権的手続きによっても、将来おこるあらゆる不可測の事態に対して対処する方法を予見することは不可能であるから、そこで、組織の中には不確定の領域 *zones d'incertitude* が空白として残されるのである。そしてこの不確定の領域をめぐって、諸階層の平行的権力関係が成立し、そ

れが一方においては紛争・抗争を、他方においては従属依存現象を生ぜしめるのである。<sup>14)</sup> 本来、すべてのことが予見可能な全体において上述したように空白として残される不確定領域の源泉の一つを支配する個人あるいはグループはこの不確定領域によって著しく影響される個人やグループに対して、顕著な権限をもつことになるのである。そうした不確定の源泉というものは余りあるはずのないものだけに、それを支配することのできる人々は非常に有利な立場に立つことになるのである。それで、理論的には何の権限ももたない下僚がある事柄に関しては終極的な決定権をもち、本来、下僚にはそれに関係することが許されない特権を行使することがおこるのである。このような平行的権力関係は正常の組織のヒエラルキー関係においても生ずることがあるが、それは多くの場合、組織の外部において現れることになるのであって、その場合には特定の個人やグループの力関係を中心として従業員の関係は組織がえされることになるのである。そうした事例は一番多く、専門家 *experts* 階層におこるのである。技術者など専門家の任務はごく一般的に、漠然としか予見されないし、規制されないものである。組織における科学者の任務、役割と組織の原理、あるいは目標との両立、調和はきわめて困難な問題の一つである。<sup>15)</sup> 本来、技術者などの専門家の職務や役割は権限委譲を伴わなくては充分に発揮されないものであるといえるであろうが、このような職務の分割化を目ざす、権限委譲あるいは分権制ということは職務や規則の中央集権的管理と両立することはフランスでは難しいこと、いな、不可能であると見られているのである。そこで、専門家の特権は組織全体の非人格的、集権的な枠の中において維持されることになり、時にはそれが著しく大きい力を揮うこともおこるのである。このために専門家の力を押えつけ、その職務を合理化しようと圧力を加える管理者主脳層及びそれを支持する階層と、その任務遂行に不可欠な独立の自由を守るため不確定領域を守ろうとする専門家群の抵抗との間に抗争、反目が生ずるのである。このような専門家の当面する状況は包括社会においても生ずることのある問題で、そこでも対立、抗争は容易に解消されないのである。しかしなが

ら、ビュロクラシーにおいては、専門家群のもつ力は強大であり、しかも皮肉なことに、組織の全体がよりよく規制され、統制されているほど、専門家の力、独立性は大きいと、この問題は一層複雑となっている。

このようなフランスのビュロクラシーの特性は根本的には、フランス国民の文化、あるいは価値観に対応しているものであるといえるであろう。そうしたフランス国民の基本的価値として、われわれはフランス人における個人の自由といった信条をあげることができるであろう。この個人の自由はフランス革命においてその旗印となった自由なのであるが、それはフランス革命によってはじめて実現されたものではなく、フランス革命以前からフランス人の生活の中に深く根をおろしていたものである。大革命はむしろ、そうした自由を擁護するために闘われたのである。トクヴィル Alexis Tocqueville は革命が生じた国は封建的制度の束縛がもっとも弱いところであるが、その圧力がもっとも強く感じられたところであるとい<sup>16)</sup> フランスの農民がすでに18世紀後半において、農奴的制約を脱しており、ドイツの農民に比べていかに自由を享受しうる状態にあったかを明かにしている。われわれは、このトクヴィルの指摘に充分注目しなければならないが、この自由、個人の独立のもつ特性をよりよく把握するために、それを権威との関係、および、個々人の相互間の関係に対する態度という二つの面から見ていくことが必要であるように思われる。

上述した犯罪的の共同性が意味するところはそれが何よりもまづ、上級の権威に対する防衛の手段であるということと同時に仲間集団の中の何人かがリーダーとなることを不可能ならしめる有力な間接的方法でもあるということである。こうした連帯性の作用の故に、フランスにおいては、公共的事柄に対する一般のなげやり、あるいは無関心が強いのである。このことは権威に対する権威主義的な承認を意味するものといえるであろう。モンチュクラール M. Montuclard はフランス人のこの権威主義的態度がバリー大学校や病院など公共建築物の壁に、「1886年の法律によって貼紙禁止」という掲示をしかけさせる理由であると述べている。<sup>17)</sup> そのことは他の面から見ると、権威に関

する自らの参加、あるいは参与 *participation* の拒否を含んでいるのである。それは権威そのものに対する批判、または否定ではなく、それとのかかわりを拒否する態度である。それは一面、そうした公共的事柄に対するなげやり (*abandon*) の態度とも相通するものなのである。クロジェはそうした意味でフランス人のこうした特性を「命令の国」における *terre de commandement* 人民の態度としている。<sup>18)</sup> フランス人はこのように権威を自分たちとは関係のない、また自分たちが干与できないもので、絶対的なものであると見る。その絶対性には上級首長の恣意が加わることも含意されているのである。むしろ首長の恣意こそその公式組織の法なのである。フランス人はこうした絶対的な権威がすべての協力あるいは協同的行為が所期の結果を得るためには、不可欠なものであるとは判断しながらも、そうした権威の重荷には堪えかねているのである。そこで非人格的な、中央集権的な組織にこれを委ねるという形をとらなければならないのである。歴史的にみるならば、個人の独立を保障しながら同時に集合的行為の合理性と成功とを確保するという二つの相反する要求を満足させることのできる唯一のモデルを与えることができたのは、中央集権的、強権的政府で、それだけがそうした役割を果たすことができたものなのである。<sup>19)</sup> フランス人はこのように権威を絶対的なもの、自分たちの世界の彼岸にあるものと考えたのである。そして、それが各人の独立、自由を保障する限りにおいて効用をもつものと考えたのである。これと関連して、個人間の関係はどう見られていたかを明かにしよう。規則の非人格的支配において示唆されているように、個々人間における話し合いによる妥協への到達という方法はフランスにおいては全く敬遠され、忌避されているのである。個々人間における対話は全く拒否されているのである (*refus de dialogue*)。これがいわゆる個人、あるいは集団の孤立を生ぜしめるフランス人の根本的態度である。上級の首長に恣意 *bon plaisir* が認められたが、各個人の独立ということは、各個人にも一定の限度内においてこの恣意が認められることを意味する。各人はすべてこの恣意の具現化であるとすれば、相互の間に対話 *dialogue* によって何等かの折衝を経

て妥協に達することができる見込みは存在しない。ただ、各人が相互にそれぞれの独立と自由を認められるためには、規則、法律の存在は不可欠となってくる。それ故、この非人格性の支配は個人の独立、自由のために絶対不可欠な前提ではあるが、個人相互間にいくら話し合いが行われても、人々の感情を傷つけることなく、また個人の自由を侵害することなく、人為的に妥協に到達することは容易なことではない。このため、フランス人は各人が面接的に話し合っことをきめるのを嫌う。そして各人は自由と独立を守るため、物事の解決を対話によってはかるよりは、むしろ規則、法律という非人格的なメカニズムによることが望ましいと考えられるのである。この個人の自主性 (autonomie) に対するフランス人の強い主張、執着は古くからのものである。トクヴィルはこれについて次のようにのべている。「小土地所有者は決して自らの発意によるのでなければ行動しない。彼の行動の範囲は狭いかも知れない、しかし彼はその中で自由に行動する、これに反して、小規模の動産をもっている者は常に多かれ少なかれ他人の感情に依存する。彼は団体の規則に従わなければならないとか、他の人間の要望に従わなければならないとか、常に従属を必要とされるのである」。こうした態度の存続によって、複雑な近代的な組織においても、かつて独立の小規模生産者が所有していた独立のいくらかが存続しているのである。フランス人にとっては、それ故規則には従うことはやむを得ないことであるが、人間の要求に従属し、屈服することはたえがたいことなのである。フランスに小企業主が多いこともこうしたことによって説明されることができるのである。ただ、このような個人間の関係によって得られる利点は全く消極的なものでしかないのである。それは功利主義的な考え方によるものではないのはいままでもない。権威に対する上述したような絶対視、しかもそれを恣意による絶対的なものと見ながら自己と関係のない彼岸の存在と見る態度と個人相互の面接的な対決や対話による妥協を拒否する態度は個人的独立、自由に対する強い嫉妬的態度がその構成要因として両立しているのである。そうした個人主義的見解がフランス人の根本的価値をなしており、それが上述したよう

なビュロクラシーの特徴を成立せしめているのである。そうした見地から見る時、フランスの官庁組織は一つの静的な組織として見られてはならないのである。何故なら、フランスの官庁組織は異常な状態、つまりこっそり行われる介入、干渉や不正な競争を除去し、何よりも特権を排除することを目的とする合理化のための不断の努力ととりくんでいるのである。このようにして、クロジエは今後の検討に附さるべき仮説として、「フランス的なビュロクラシー組織は最大多数の市民をこの恣意、強大な個人の意志が基本となっている価値および行為様式へ参加させるための可能な最上の解決方法ではないであろうか」という結びに到達しているのである。そうしたビュロクラシー組織の発達はだから、できるだけ多くの成員が組織の運営にはいるように、より多くの層に対して規則と保障を漸次拡大していく過程であると解釈されるのである。<sup>21)</sup>

註 1) E. Durkheim, *L'Évolution, péagogique en France* t.I (1938)

2) M. Crozier, *Human Relations at the Management Level in a Bureaucratic System of Organization in Human Organization*, XX (1961)

3) Crozier, *De la buraucratie comme système d'organisation*. in *Archives Européennes de Sociologie*, u-r, 1961. P. 35.

4) *idid.*,

5) 次の へのべるように、このことからフランスの組織においては全く非公式の人間関係 *human relations* は人々から拒否されるものである。

6) Crozier, *Lephénomène bureaueratique* p. 72. クロジエは次のようにいう、「決定はその実施が行われる現場についても、またその実施に色々影響を及ぼすことある諸々の変数についても、何を知らない人によってなされるべきことになっている。」

7) Crozier, *Le phénomène bureaucratique*. p. 23-190.

8) *ibid.*, p. 23-50.

9) *ibid.*

10) *ibid.*,

11) Crozier, *De la bureaucratie comme système d'organisation* p. 37.

12) *In Recherche of France. (A la recherche de la France)*. p. 258.

13) *ibid.* p. 25.9

14) *ibid.*

15) この点については Ducker, W. Kornhausr. *Scientists in Industry* (1962). を参照

16) Alexis Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution* t. I. p. 99.

- 17) Montuclard, notes bibliographiques in Revue Française de Sociologie n. 3. 1964. p. 347.  
 18) Crozier, Terre de Commandement, Esprit. 1957.  
 19) Crozier, Le phénomène bureaucratique p. 28920) A. Tocqueville, op. cit., Vol. 1. p. 52.  
 21) Crozier, Le Phénomène bureaucratique p.291.

### 三

フランスのビュロクラシーは上述したように、命令、決定権がその実行あるいは適用を行う人々から離れた高い層におかれており、そのため著しい硬直性をもつという特徴をもっているが、そのため外的環境の変化に対して漸進的適応を行うことは全く不可能なのである。そのことはまた真の意味での変化は規則を改正するという正式の改革によらなければおこり得ないことを意味する。あるいはまた、ビュロクラシーにおける変化は上からでなければおこり得ないのであることを意味している。そして組織に参加している人々に対して強い衝撃を与えるような危機の到来がなければ、そうした正式の改革が行われることはあり得ないのである。こうした観点に立ってはいじめて、われわれは万能と見られる中央権力の弱さという奇妙な矛盾を理解できるのである。<sup>1)</sup> フランスの政治指導者は著しく大きな権限をもっている、それはある意味ではより独裁的な国々の指導者よりも大きいものかもしれないのである。しかしそうした巨大な権力も、指導者層は下僚の任務遂行に対して直接介入することができないため、実際には形式的なものにとどまっている。上級の指導者は絶大な権限をもっている、下僚群からの抵抗にあえば全く無力になってしまうのである。このために漸次的な改革というような変化が組織に導入されることはほとんど不可能に近いのである。変化が生ずるのは、事態がそうした変化をとりいれなければならないほど逆機能が重大化したと認められる時はじめて可能となるのである。<sup>2)</sup> その時においても、変化は上からおこってくるのであって、下からおこることはない。却って変化は集権化を一層強化する結果を導くものであって、そう

した集権化の強化によって変化は徹底されるようになりうるのである。しかもまた注目すべきことは、変化は組織の全体に及んでいくということであって、逆機能の著しい部門だけに止まることはないのである。

しかし変化がこのように始まるまでにはかなりの時間がかかるし、またその巾も大きくそれが克服しなければならない抵抗も著しく大きいから、変化は組織にとっては常に非常に深刻な危機を意味するのである。組織において一般に見られる本質的な律動は長い安定期と短い危機の交替である。<sup>3)</sup> つまりフランスのビュロクラシー組織は、今日までは、危機による変化というメカニズムによって、機能を遂行してきたのであって、それはその過失や誤謬に鑑み自体の改革を行うことはできず、困難な問題が山積みとなり、どうにもならなくなった時はじめて全般的改変によってそれらの困難を一挙に解決したのである。しかもそのことによって組織の基本的均衡を破滅に陥れることはなかったのである。<sup>4)</sup> このような危機による変動というメカニズムにおいては、改変の推進者は理性によるよりはむしろ直観によって行動する権威主義的、カリスマ的人物となることが多い。だから、そうした変動ははげしい反動特に抵抗という伝統的反動を伴い、反動を強化することになるのである。またそのような変動は、変革の主体があらゆる関係当事者からの圧力からのがれるため表面に出ることはできないために、必要な情報を十分に統御できなくなるということなどによって、比較的效果をあげることも少いのである。<sup>5)</sup> こうした点に関して最後に注意されなければならないのは、上述した従来の変化の仕方は19世紀のブルジョワ社会のように発展の比較的緩慢な社会の律動には何とか適応していくことができたかもしれないが、現代のようにその律動がますます加速度的にましてくる社会の発展に対しては適応することができなくなるということである。クロジエは、危機による変化は、20年に一度あるいは一世代に一度の危機で十分な時代にはまだ認められたかもしれないが、5年おきぐらいに変化をおこすことが必要な時期には、そうしたメカニズムは痲痺をおこさせるだけであるという。そうしたことを考えると、上述の変化の律動を絶対的なもの



とみ、恒久的なものとするのは馬鹿げたことになるのである。また、そうしていくことにより、フランスの組織はますます合理性を喪失していくことになる。その矛盾はいよいよ顕著になってくるのである。そうしたフランスのビュロクラシーの組織が長期的にみると漸次効力を失い、また必要性も失ってくる傾向をクロジェは次の三つの点においてみようとしている。(1)公共的機能を担当する選良の一部が、自分たちが指導し、責任を以て運営にあたるべき組織のもつ力に対して自信を喪失してくること。それは、従来官庁組織の指導的地位にあった選良たちが戦争、敗北の衝撃、外部の新しい知的勢力の影響の増大、または、若い知識層における改革的意識の増大等々によって、官庁の組織のもつ力に対して自信を失ってきていることである。こうした動揺の与える影響は特に重視されなければならない。(2)は国民の側からの官庁に対する信頼の喪失である。それは職業の順位付けにおいて一般に官公庁の職務の威信が低下したこと、従来応募者の多かった中、下級公務員職に対する応募の著しい減退に現われている。官公庁の職務に比して私的、民間の職務への関心がまし、就職希望が大いに増大している事実が注視される。(3)は官公庁の周辺部門などにおける新しい形の知的方法や新しい人間的関係が発展してきていることである。ここにいう新しい知的方法とは従来の官庁におけるセクト主義的な、横の連絡のない方法に対して総合的な活動がとりいれられてきたことであって、計画局 *Commissariat général du Plan* におけるやり方はこの新しい要求に応じようとしたものである。この点について特に注意しなければならないのは、第二次戦後設置された公務員養成大学 *Ecole Nationale d'Administration*<sup>6)</sup> 卒業の新進気鋭の分子が特に推進役になっていることである。計画局においてはじめて、長期的展望に立った総合的行政の計画が樹立されている。これが従来の官庁のセクショナルリズムの排除と同時に抽象的原則主義に対して現実に即した総合的具体的政策の樹立に役立っている。一方従来の階層封鎖の人間関係に代って非公式な研究グループや推進グループが生まれ、それらのグループによって官庁の変化する社会に対する新しい役割の達成に対処していこうとする努力が現

れてきている。こうしたことによって新しい行政管理に対する考え方も生れようとしている。もちろん、このような動きの背後には近代社会の複雑化、高度発展にともなう国家機能の拡大、拡充という時代の要請があったことも否定できないが、そうした動きに対して一部の知識人、新進官僚たちが正しい反応をいち早くおこし、国家の役割の変貌に基礎をおく官庁の使命に対する自覚をはかるとともにその自覚を現実にかかしていこうとする動きをおこしたことも注視されてよいことである。そうした動きの代表的なものとしてムーラン・クラブ *Club Moulin* による国家と市民 (*L'état et le citoyen*) という著作の刊行をあげることができる。そうした一般の空気の支持によって、ビュロクラシー組織にも新しい時代の要請に応じて、立ち直っていこうとする動きは生じてきているのである。ただ現在のところは、そうした新しい傾向の萌芽が現れているのであって、新しい形の組織が完全に成立しているのではない。この新しい動きがどの程度の重要性をもっているか、それに対するの評価はかならずしも一様ではない。また、それらの新しい動きがどの程度伝統的なものと調和していけるのかといった問題も重要な大きな問題である。そうした根本的な大問題に答えることは容易ではないし、そのためには社会学分析の理論の今後の発達をまたなければならない点が多い。計画局は新たに長期的、総合的計画をたててはいるが、それ一個の力だけでは問題の解決はできない。計画局はそれで各行政官庁に対して長期的、総合的計画の線に沿って目標を設定し、それを方式化することを要求している。そして現実の問題に対して新しい接近をすることを勧奨しているのである。こうして計画局は新しくフランスの官庁に対して一種の制度的学習 *apprentissage institutionnel* の提唱者となって、それを実施してきているのである。こうしたビュロクラシー組織の改革がどのような成果をおさめるかははっきり見とおすことは困難であるが、現在、そうした改新実現途上において中心問題となるものの若干を指摘しておこう。

その第一は、企画立案を担当する職員と施策の実施、遂行の任にあたる職員との間にある伝統的な峻厳な断絶に対してどのように対処するかと

いうことである。計画を長期的総合的に樹立するという改革は間接的には全体の改革にまで及ばなければならないものである。従来までの改革がぶつかった最大の障壁はこの点にあったことを考えなければならない。第二の問題は組織内各階層間のコミュニケーション断絶の問題である。各階層の封鎖的特性は、新しい考え方や技法がとりいれられても、それが効果を発揮することを阻止する旧慣墨守の源泉となることがありうるのである。そこで、その改革促進の前提条件として官庁全体にわたる、共通の用語や総合的考方の可能性を徹底化することが必要となってくることなどが考えられる。<sup>7)</sup> しかしそれにもまして大切なことは改革に対する知的意欲が大きな問題である。そうした意欲的な推進役はどこにあり、誰がその役割を担当するかが問題である。E. N. A. 卒業の新進有能な官僚が登場してから20年近くなる。そうした人々がどの程度、新しい息吹きを組織にもたらすことができるか、期待されると同時に注視される場所である。ただ、今までのところ、そうした推進役を担う人々の数は余りにも少数である。最初は改革の意気にもえたこれらの新官僚も伝統的な力の抵抗の余りに大きなのに直面して、妥協的となりつつあり、旧来の慣行を調和していく傾向があるという指摘もなされている。<sup>8)</sup> そうした当面の問題点を考えると、制度、しかも歴史的に、文化的に深く規定された制度の改革ということが実に困難な問題であることを明かに知らされるのである。いずれにせよ、計画や改革が合理的であることは重要なことではあるが、その実施には多くの歴史的、文化的に規定をうけた制度的要因を考慮することが不可欠のことであることをフランスのデュロクラジーは教えている。また一口に西欧的社会といっても、各国の制度には数多くの根本的な深い差異が存在していることが痛感されるのであって、そうした相違点に対する理解がもっと進められることが必要である。同時にまた、フランスのデュロクラシー組織研究はそうした意味における比較文化的研究とその理論構成の緊要性をわれわれに教えているといえるであろう。そこに今日の社会学の直面する根本的課題がある。

- 註 1) *Le phénomène bureaucratique*, p. 292.  
 2) *ibid.*, p. 41.  
 3) *ibid.*, p. 42.  
 4) *Crise et renouveau dans l'administration française* (H. Sociologie du Travail, n. 3 1966. p. 236.)  
 5) *ibid.*  
 6) この学校は E. N. A. と略称される。この大学は一般の大学卒業資格者を入学せしめ、二年間訓練を行うのであるが、卒業生には計画局にはたらくものが多い。彼等は新官僚の中核であるといつてよい。  
 7) *op. cit.*, p. 246.  
 8) *Tendances et Volontés de la Société Française.*

M. Crozier 著作目録

著作

1. *Mouvements ouvriers et socialistes* (1949)  
(En collaboration avec Edouard Dolléans)
  2. *Usines et syndicats d'Amérique* (1951)
  3. *Petits fonctionnaires au travail* (1955)
  4. *Le phénomène bureaucratique* (1963)
  5. *Le monde des employés de bureau* (1965)
- このほかに I. S. S. T. から刊行された調査報告として次のものがある。

1. *Une organisation administrative au travail* (1956)
2. *Le climat humain dans les manu factures de tabac de l'Etat* (1958). [C. Eichisky と共同執筆]
3. *Groupes et chefs, Les relations hiérarchiques dans six compagnies d'assurances parisiennes* (1959). [B. Pradier と共同執筆]

論文

1. *Human Engineering (Les temps modernes VII 1951.)*
2. *Terre de Commandement (La France des français, Esrit, Déc 1957.)*
3. *Les relations du pouvoir dans un système d'organisation bureaucratique, (Sociologie du Travail n. 2, 1960.)*
4. *Classes sans Conscience ou préfiguration de la société sans classe (Archives européennes de sociologie n. 1. 1960.)*
5. *De la bureaucratie comme système d'organisation (Archives européennes de socio-*

- logie. n. 2. 1961.)
6. Human Relations at the Management Level in a Bureaucratic System of Organization (Human Organization XX (1961))
  7. La pratique du Commandement en milieu administratif. (ave B. Pradier) (Sociologie du Travail n. 1. 1961.)
  8. Mouvement ouvrier et conflits du travail (in Sociologie du Travail t. 2. édit. par G. Friedmann et P. Naville 1962.)
  9. Administration et bureaucratie (Sociologie du travail n. 4, 1962.)
  10. La contribution du sociologue à l'étude des problèmes de formation avec J. Lautmann (Sociologie du Travail, n. 3, 1963.)
  11. Pouvoir et organisation (Archives européennes de sociologie n. 1, 1964.)
  12. The Cultural Revolution (Daedalus 1964 winter, special issue, A New Europe (pp.514-542.))
  13. Pour une Sociologie de la planification (Revue française de sociologie, n. 2, 1965.)
  14. Crise et renouveau dans l'administration française (Sociologie du Travail n. 3, 1966.)
  15. Le modèle d'action administrative à la française est-il en voie de transformation? (Tendances et volontés de la Société française, edit par J. D. Reynaud p. 423-444.)