

# 社会福祉施設の組織構造

—社会福祉施設管理＝経営論の批判的検討—

松 井 二 郎

- I 現代組織論の基礎的視角と施設管理＝経営論の批判的検討
- II (一) ウェーバーの官僚制理論と闘争のとり扱い  
(二) 人間関係論と闘争のとり扱い
- III 社会福祉施設の組織構造—特に闘争の観点から
- IV 社会福祉施設の組織構造と行政との関連
- V 結語と課題—特に日本の社会構造との関連において

## I

従来の組織に関する理論についてその特徴をみると、その「組織」というもののとらえ方に大きく分けて二つの方向の差異<sup>(註1)</sup>を見出すことができよう。そのひとつは「組織」を「組織されたもの」という側面、つまり組織を特定の目標の達成をめざす合理的な手段として意図的計画的に設定、配分、統合され、程度の差こそあれ、なに程か公式化された地位と役割をもった体系というフォーマルな側面に力点をおくものであり、他のひとつは「組織化」、すなわちメンバーの要求の実現を目的としてメンバーのニードを具体的な組織目標に抽出、明確化していく側面、あるいは組織のインフォーマルな側面を中心に考える立場である。両者は単にその力点の相違だけにとどまらず、従来ややもすれば「組織されたもの」と「組織化」とを切り離して考える方向に傾斜しがちであった<sup>(註2)</sup>。したがって、現代組織論の基礎視角がこの両者の統一の把握に指向していることは当然といえよう。

パーナードは人間個人における協働的側面、すなわち組織目標に関する側面と、主観的側面つまり個人の動機の側面を明らかに区別し、社会過程としての組織においてこの両者の相互関係に重要な位置づけを与えている<sup>(註3)</sup>。

ゴールドナーは「組織目標」の能率的達成という合理的官僚制的側面と、組織の存続、維持、あるいはメンバーの要求満足という組織の自体系の側面とを区別し、現代組織にはこの合理的官僚制的側面と自体系の側面が同

時に内在しているところから、「組織緊張」(organizational tensions)が生じ、ここに組織の問題性があり、この問題性をめぐって組織のダイナミズム、組織過程が成立するとみている<sup>(注4)</sup>。

またわが国においてすぐれた組織理論研究者のひとりである塩原勉氏によれば、「組織目標達成」と「参与者要求満足」という組織の二つの要件を同時に極大化せよ、という要請が組織の定言命令であるとされるが、しかし現代組織においては組織目標達成と参与者要求満足の同時的極大化はかならずしも容易ではなく、ここに組織の動態、組織過程が成立するとみている<sup>(注5)</sup>。

また石田雄氏は組織過程を象徴過程としてとらえ、組織のメンバーの間で共同で組織目的が抽出されてくる過程としての「認識的機能」(上向的側面)と、一度抽出された組織目的を実現するためにメンバーを動かすという象徴的「情動的機能」(下向的側面)を区別した上で両者の統一的把握が試みられている<sup>(注6)</sup>。

以上のように現代組織論のいくつかをきわめて大雑把にみても明らかのように、組織の二つの側面(用語上の差異はあるにせよ)は切り離しがたい相互関係をもって絡み合ったものとしてとらえられており、したがっていずれか一方のみという組織を典型的にも設定することは困難である。現代組織論の基礎的アプローチは「組織化の過程」、すなわち組織目標の抽出、参与者の要求充足という上向的側面と、「組織されたもの」つまり一度成立した組織の能率的運営、組織目標達成という下向的側面を一応、区別した上で両者を統一するという社会過程として組織をとらえる方向に向いているといえよう。

組織におけるこれら二つの過程は、クライアントのサービスを目的とした専門的組織である「社会福祉施設<sup>(注7)</sup>」(social welfare agency)においてもみられる。つまり社会福祉施設における専門職従事者の実践活動は、それを組織する機能の網の眼を通して現実化されている。先に述べた組織のひとつの側面、すなわち動機の側面、自成体系、参与者の要求充足の側面は専門職従事者の実践活動、しごとの側面であり、専門職従事者の価値指向の側面である。これに対し組織の協働的側面、合理的官僚制的側面、組織目標達成の側面、あるいは組織の情動的機能は専門職従事者の実践やしごを組織し、統制し、指揮する機能であり、社会福祉管理＝経営過程といえよう。社会福祉施設というとき、そこにはこの二つの過程が交錯してみられ、施設とは本来的にはこの二つの過程の総体を意味している。そしてこのことは社会福祉

## 社会福祉施設の組織構造

施設がクライアントへのサービスを目的とした専門的組織として、家庭や社会における現実生活から分化して組織され、さらにそのような施設が現代のように国家行政につらなつたものとして、また公権力によって組織されるようになってからいっそう明確に認められるようになった。それゆゑ施設における個々の問題においては、つねにこの二つの過程が交錯してみられる。施設における実践活動は、それを実践するものがこのむとこのまないとにかかわらず、また主観的に意識するとしないとにかかわらず、分業とハイアラーの組織の網の目の中に組織されている。したがって専門職従事者のクライアントに対する援助活動や過程は、どんな些細な問題であっても、これを組織している管理、経営との関連においてたしかめないと現実性を欠くことになり、また一方、社会福祉の管理、経営過程の是非は、それを専門職従事者の実践活動、価値指向と関連づけ、吟味しなければならない。さて、以上のように現代組織論においては組織を社会過程としてとらえる方向に向っていること、したがって社会福祉施設においても組織の二つの過程を統一的にとらえる必要性を指摘してきた。

そこで従来わが国の社会福祉施設のアドミニストレーション論は、施設を上述の二つの過程の総体としてとらえ、両者の過程を統一的にとらえているだろうか。そこでわが国の社会福祉施設のアドミニストレーション論において、社会福祉施設の管理、経営をどのように規定しているかをみると、そこにある共通性が認められる。すなわち「社会事業施設の経営管理とは、その社会事業施設が行う専門的事业とは区別されるものであって、その施設の管理に関係ある運営上の機能であり……その専門的事业活動そのものではないが、それを支持し、促進させる活動<sup>(註8)</sup>」であり、専門的事业活動が直接的なサービスであるのに対し、施設の経営管理は「間接的な活動<sup>(註9)</sup>」である。また施設管理は「施設における直接サービスの供与に必要なかつ附随的な維持的、促進的諸活動を指称するもの<sup>(註10)</sup>」と規定されている。このようにみると、管理＝経営を専門的活動と区別しているといっても、これら組織の二つの過程をどちらかといえば切り離されたもの、分離したものとしてとらえ、両者の過程の統一的把握を十分に意識したうえで組織を構造的に把握するという作業がなされていないといえる。両者の過程を統一的にとらえるならば、専門的事业活動を直接的サービスとし、管理、経営を間接的サービスと規定することは無意味といえよう。またそこで論じられる対象と章節区分は、施設管理＝経営を人事管理、施設の事務管理、財務管理、建物管理とい

った形で社会福祉施設管理＝経営の全体構造をそれを組み立てる個々の領域に区別して考える方法が認められる<sup>(註11)</sup>。これを整理するというならば、これらは人的管理、建物管理、運営管理の三領域に要約されよう。運営管理は分解して考えてみると、職員とクライアントの管理に分れるから、社会福祉施設管理＝経営の領域は人的管理、物的管理の二つの領域に集約することができよう。このような領域区分は、具体的であるだけに広く使用されている方法である。しかしそれは管理＝経営そのものについての構造的把握を前提としたものでなく、いわゆる「科学的管理」の手法を前提とした場合に考えられる作用面における領域区分である。したがってこのような領域区分においては各作用相互の関連構造が明らかにされ、その領域区分が理論的にたしかめられたうでなされているとはいえない。わが国の社会福祉施設の管理＝経営論においては、施設管理＝経営がそれが本来、専門職従事者による実践活動を組織することを課題にするものであるにもかかわらず、その実践活動から切り離されたところでとらえられており、また逆に専門職従事者による活動は現実には管理＝経営機能によって組織されたものであるにもかかわらず、その理論はそれを規定する管理＝経営過程を拾象したかたちでとらえられている。このことは組織の二側面を統一的に把握するという組織の固有の問題を論ずる以前の問題であり、このような状況は強く批判され、かつ克服されねばならない。

またアメリカの社会福祉のアドミニストレーション論の文献をみると、そのアプローチのしかた、内容はきわめて多様であるが、わが国のように組織の二つの側面を切断したものととらえるのではなく、むしろ両者の過程を社会過程として統一的にとらえる方向に向っていることが認められよう<sup>(註12)</sup>。そしてさらに、二つの過程を統一的にとらえるという場合、両者を矛盾のない、葛藤のない、どちらかといえば機械的に統合されたものととらえる考え方が支配的であるように思われる<sup>(註13)</sup>。むしろ組織には、組織を統合し、安定させるメカニズムが働いており、social system としての側面を無視することは不可能である。しかし組織のこの側面のみに力点をおくだけでは組織を正しく把握することにはならない。本稿の以下の目的は、このような組織の static なとらえ方に対して批判を向け、組織の二つの過程を同質的なものとしてではなく、異質なもの、したがって矛盾しあうものとしてとらえ、両者の間に「闘争<sup>(註14)</sup>」が生ずることに注目し、闘争を生じせしめる組織構造の分析に焦点が向けられる。そして組織のこの二つの過程

は、支配—服従の関係としてとらえられるべきであり、組織におけるこの「権力の不等なる配分こそが、常に社会的闘争の決定的な要因<sup>(註15)</sup>」であることが指摘される。したがって組織の二つの過程はダイナミックに、弁証法的にとらえられる。闘争こそが服従の地位の占有者である専門職従事者の利害、要求、意見を尊重し、かつ実現する方向に向かって組織の構造変動をひき起すものであり、組織に革新、発展、創造性を附与するものとして把握され、この支配—服従の関係にある組織の二つの過程の間の闘争を通して組織内民主主義の可能性を指摘する。したがって社会福祉施設のアドミニストレーションとは、異質な、矛盾しあった二つの過程を弁証法的に止揚していくプロセスとしてとらえられるであろう。

- (注1) 石田雄「組織過程と象徴過程」(『思想』1959年6月号所収), 6頁。  
A. Gouldner もこれまでの組織分析 (organizational analysis) の理論史には、二つの対立的な立場、系譜があることを指摘し、これを一般化して組織分析の「合理的モデル」(rational model) と「自成体系モデル」(natural system model) とに分類している。「合理的モデル」によれば、組織は合理的に設計された用具、すなわち目標達成のための手段と考えられ、また組織は人間のエネルギーを集中、増幅する形式合理的構造をもつとされ、その技術的長所が強調される。合理的モデルの系譜は、アンリ・サンシモン(Henri Saint-Simon)を源流とし、M. ウェーバーによって典型化された。自成体系モデルは、組織を構成する諸要素の相互依存性と均衡維持性を考えており、一種の「有機体モデル」(organismic model)を下敷きにしている。このモデルの系譜はコントに発し、ロベルト・ミヘルスを経て現代ではパーソンズとセルズニックによって代表されているという。A. Gouldner, "Organizational Analysis" in Leonard S. Kogan (ed.), *Social Science Theory and Social Work Research* (New York: NASW, 1960), PP. 46~62.
- (注2) 石田雄, 前掲論文, 6頁。
- (注3) Chester I. Barnard, *The Functions of The Executive* (Harvard University Press, 1938), 田村鏡監訳「経営者の役割」(ダイヤモンド社, 昭和40年), 93~97頁。
- (注4) Alvin W. Gouldner, op. cit., PP. 46~62.
- (注5) 塩原勉「組織過程の発展と挫折」(『思想』1959年6月号所収), 22頁。
- (注6) 石田雄「現代組織論」(岩波書店, 1961年), 22頁。
- (注7) 本稿でいう社会福祉施設とは、主要受益者がクライアント集団であるサービス組織を指し、ある特定の施設、例えば養護施設、福祉事務所等に限定しない。また公的、私的の差異も問題としない。
- (注8) 重田信一「社会福祉施設の管理について」(山形県社会福祉協議会, 昭和27年), 17頁。
- (注9) 重田信一稿「社会事業施設管理」(『社会福祉事典』所収), 226頁。
- (注10) 東田英夫「社会事業施設管理」(日本社会事業研究会編, 『社会事業要論』所収), 176頁。

## 社会福祉施設の組織構造

(注11) 重田信一、前掲書を参照されたい。

(注12) Kidneigh は「ソーシャルワーク・アドミニストレーションとは、政策 (policy) を具体的なソーシャルワーク・サービスに移しかえるという過程と同時に、その過程で得られた経験を政策そのものの変更、修正に役立てるといふ二面的な過程」であるといっている。Kidneigh, "The Quest for Competence in Welfare Administration," *The Social Service Review*, XIV (June, 1950), P. 175.

Friedlander もこれと同様の見解を述べている。Walter A. Friedlander, "Social Welfare Administration and Research," in Walter A. Friedlander (ed.), *Concepts and Methods of Social Work* (Prentice-Hall, 1958), PP. 287~292. Kidneigh と Friedlander は組織の二つの過程の統一的把握を意図しているようにみえるが、実際には政策を具体的なサービスに移しかえるという下向的側面に力点を置いているように思われる。

Spencer の場合、組織の二つの過程はより明確に、統一的に把握されており、administrative process を外部から与えられた政策、組織目標をサービスに移しかえる側面に限定するのではなく、施設自身がコミュニティのニーズに合致した政策、組織目標を抽出し、具体化し、作りあげる側面にも力点を置き、両者を循環過程としてとらえている。Sue W. Spencer, "The Administrative Process in a Social Welfare Agency," in Ella W. Reed (ed.), *Social Welfare Administration* (1961), PP. 30~41.

組織の二つの過程の統一的な把握を試みたものとしては、Leonard Schneiderman, "A Social Action Model for The Social Work Practitioner," *Social Casework*, XLV (October; 1965) PP. 490~493.

Elliot Studt, "Field of Social Work Practice; Organizing our Resources for more Effective Practice," *Journal of The Social Work*. Vol. 10, No. 4 (Oct. 1965) PP. 156~165.

Harold L. Wilensky & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (Russell Sage Foundation, 1958), PP. 231~334.

Robert D. Vinter, "The Social Structure of Service" in Alfred J. Kahn (ed.), *Issues in American Social Work* (Columbia Univ. Press, 1965), PP. 242~269. を参照されたい。

(注13) Kidneigh, Friedlander, そして Spencer の場合についても、両過程の間に調和・均衡を暗に想定しており、両者の間の矛盾、葛藤には注意を向けたいように思われる。前掲各論文参照されたい。

(注14) ここでいう「闘争」とは、力と力の目に見える衝突、すなわち顕在的な対立だけではなく、ダーレンドルフの闘争の概念にしたがっている。すなわち闘争とは、「社会的諸力の顕在的な衝突だけではなく、競技・競争・論争・緊張などの意味」であり、「闘争という一般的な概念それ自体は、目的の相違によって惹起された関係の強さとはげしさについてのいかなる判断をもふくまない」。Ralf Darendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (Stanford Univ. Press, 1959).

富永健一訳「産業社会における階級と階級闘争」(ダイヤモンド社・昭和39年), 187~188頁。

(注15) 富永健一訳, 同書, 227頁。

## II

(一) 複雑な、合理的官僚制的組織の増大は、近代以降の社会の最も顕著な特質のひとつであるが、今日では、官僚制的組織は、ますます支配的な制度となっており、実にそれは「現代の制度的縮図<sup>(註1)</sup>」ということができよう。現代社会においては「国民の圧倒的なしかもますます増大してくる部分の人々が、官僚制組織の複雑な機構のなかに小さな歯車として勤労生活<sup>(註2)</sup>」を送っており、官僚制という組織形態を理解することなくしては、今日のわれわれをとりまく社会生活を理解したことにはならない。現代社会における官僚制組織はわれわれの勤労生活の場である工場、会社だけに限られるものではなく、官僚制はわれわれの生活の他の領域においてもおおくの影響を与えずにはおかない。職業紹介所、スーパーマーケット、デパート、子供が教育をうける学校、教会、組合、また病院、政党、親睦団体等は、今日において多かれ少なかれ官僚制的に組織されている。社会福祉施設についてみても、今日では「施設」それ自体が専門分化していると同時に、「施設」内部においてもサービスの全過程を協働関係にある個々の過程に細分し、分業化し、さらに細分され、分業化された過程をハイアラヒーによって組織化し、調整するという官僚制的組織の特徴をもっている。そして今日の「ほとんどすべての福祉サービスが、公的、私的をとわず、ソーシャル・エイジェンシーを通して与えられ、またソーシャルワーカーもこのようなエイジェンシーの下で働いて<sup>(註3)</sup>」いるのであり、ソーシャルワーカーは他の専門職従事者、例えば弁護士、医者とくらべて、より「組織の中の人間<sup>(註4)</sup>」(organization man)であることを考えれば、社会福祉施設の組織構造の検討を試みる場合、官僚制構造の特質にまず注意を向けなければならないことが明らかとなる。

官僚制的構造の特色についてはかの有名なマックス・ウェーバーの洗練された理論<sup>(註5)</sup>があるが、本節ではウェーバーの官僚制的構造の定式化の中で「闘争」がどのようにとり扱われているかに焦点をあてることに向けられる。ウェーバーの官僚制概念については、ロバート・K・マートンの密度の高い要約があるのでこれを借用する。

「ウェーバーが示したように、ビューロクラシーでは、職務と見なされる統合された行為が明確に区分されている。分化した統制と制裁の体系は規定という形をとっている。役割の割当ては、形式化されたインパーソナルな手続(例えば試験)によって確めることのできる専門的な資格検定にもとづい

て行なわれる。体系的序列をもった権威構造の中では、『訓練された、有給の専門家』の活動は明確に定められた一般的、抽象的規定に支配されるので、特殊な事例ごとにいちいち特殊な指令を発する必要がない。規則が一般的のため範疇化をたえず用いなければならず、そのために個々の問題や事例は一定の基準をもとにして分類され、またそれに従って処理される。ビュロークラシーに勤める職員の純粋なタイプは上役が任命するか、それともインパーソナルな競争を通じて任命されるかであって、選挙されるのではない<sup>(註6)</sup>。

ウェーバーにとって「あらゆる経験にてらしても純粋官僚制的行政、つまり官僚制的、単一支配的な、文書にもとづく行政は、形式上最も合理的な支配行使の形式<sup>(註7)</sup>」であって「純粋技術的にみて最高度の能率にまで高めうる<sup>(註8)</sup>」ものであり、かつ「このような秩序は、原理的には営利経済的または慈善事業的経営もしくは観念的ないし物質的な目的を追求する他の任意の私経営に適用しうるし、また政治団体とか教権団体にもひとしく適用可能<sup>(註9)</sup>」なものであった。ところでウェーバーがとりあつかった官僚制は、かれが「理念型」と名づけたところのものであって、この「理念型」としての官僚制は、現存する官僚制がもつ属性の平均値から構成されたものではなく、あらゆる既知の組織のなかから官僚制のもっとも特徴的な側面を抽出することによって得られたひとつの純粋型であった。このウェーバーによる官僚制の理念型構成に対しては、ウェーバーの分析が官僚制の機能的な側面に注目して官僚制のもつ「逆機能」を無視しているという指摘<sup>(註10)</sup>、および官僚制装置はなんらかの目標を実現するのに能率的な手段であるというウェーバーの分析は、官僚制的管理の「顕在機能」をおもに扱っており、「官僚制の存続をもっと十分に説明するには、世間周知の型どおりの諸機能ばかりでなく、意図されず通常論議もされないような諸機能<sup>(註11)</sup>」つまり潜在的機能を無視しているという批判がなされているが、さらにウェーバーの分析において、本稿で問題とする「闘争」のとりあつかいについてもいくつかの問題があることを指摘せねばならない。すなわちウェーバーの官僚制の分析では、闘争とそれを引きおこす官僚制内部の構造に注意を払っていない。

アルビン・ゴールドナーはこの点について「官僚制的支配に有効性をもたせるには規則が有用であるというのだが、だれに対して有用なのか、第二に、だれの目的に照らして、規則は合理的な手段なのか、官僚制が有効に働くという場合、それはだれの目的を実現するがゆえにそうなのか、……ウェ



ーバーは、官僚制内部の種々な階層の諸目的は、合致しているか、あるいはすくなくとも高度に類似している、それゆえ、各階層の目的を相互に区別する必要はいささかもないと仮定しているようである<sup>(註12)</sup>」と、鋭く批判を投げかける。実際、「『官僚制』組織は隠喩的な意味でのみ『組織としての目的』をもつ<sup>(註13)</sup>」といているのであって、現実には組織内の種々の階層の諸目的は相互に異なり、これらの目的は組織の成員のすべてにとってかならずしも自己の目的に合致したものでは決してない。なぜなら経営管理者を上位者（支配の地位の占有者）とし、労働者を下位者（服従の地位の占有者）とすれば、「両者の間には経営管理者に有利な方向で権力の差異が存在する<sup>(註14)</sup>」のであって、実際には所与の規則が「経営層のもつ目的を達成するうえで合理的または便宜的でありえても、他の階層たとえば、労働者にとっては合理的でも便宜的でもありえない<sup>(註15)</sup>」場合があり、相互に矛盾する場合が多い。このように官僚制組織内の各階層の諸目的の異質性、相違性に着目するならば、そこに闘争（ゴールドナーは緊張、抵抗という言葉でいいあらわす）を引きおこす構造的源泉を見出すことができるが、ウェーバーは明らかにこの点を見落している。

さらにゴールドナーによれば、ウェーバーは官僚制を「一方の側では専門技能にもとづく管理であり、他方の側では規則にもとづく管理<sup>(註16)</sup>」としてとらえている。前者を重視すると、服従とは目的への手段と観念され、規則や命令がある目標の実現に最善の方法と思われるがゆえに、すなわち自己の感情のゆえに個人は服従することになり、規律という考え方ではおもに命令者の占める職位のゆえに、個人はその命令の合理性や道徳性などを放棄して、すなわち自己の感情を無視して命令に服従することになる。ゴールドナーによるとウェーバーはこの二つの異なった権威類型を混同し、したがって両者の間の闘争（conflict）に注意を向けていない。しかし現代の高度に分化した組織（社会福祉施設もその例外ではない）では、上位者である経営管理者は下位者の専門技能について知るところが少なく、このような異なった権威の源泉の二つの分岐は組織に志向する者（locals）と専門技能に志向する者（cosmopolitans）の間に、また管理者である上位者の目標達成の結果に対する圧力と、正当な技術的処理基準に合致した正しい手続を重視する下位専門家の間に闘争が生ずることに注目せねばならない。

(二) 管理の技術と理論の展開は、大きく二つの系列に分けることができる。そのひとつは管理の非人間化の過程であり、テイラーにはじまる科学的管理法、流れ作業とコンペアー・システムによるフォード・システム、職階制を中心とした科学的人事行政であり、伝統的組織理論によって代表されるものであり、他のひとつはいわゆる人間関係管理、人間関係論とよばれる系列である。第一の系列、すなわち科学的管理法、伝統的組織理論においては、人間有機体を単なる機械と見るみかたであって、「人間存在は十分な考慮の対象とはされなかった。むしろ、そこでは人間的要素は回避され、あるいは無視される結果に終りがち<sup>(註17)</sup>」であった。労働の機械化は労働を部分化、他律化し、労働者を労働から疎外し広汎な欲求不満を生み出す。このような疎外、欲求不満はもはや規則や経済的な刺激では解消されえず、やがて労働者の移動率、欠勤率の増大、能率の低下、怠業やストライキ、労働運動による不満の組織化等のさまざまな形をとって管理に反抗する。このような産業組織の状況に対応してここに新たな管理の技術と哲学が生み出されたが、これがこの人間関係管理、人間関係論であった。

人間関係的管理の起源となったウェスタン・エレクトリック調査は、1924年ホーソン工場における照明度と作業能率との相関関係を明らかにするにあつたが、その実験は予期に反して失敗に終り、そこで問題の根本的な究明のために同工場に招かれたエルトン・メイヨー以下のハーバート・グループが5年余にわたる再実験の結果見出したのは、「成員の態度、感情が重んじられ、相互に協力しあう作業集団が適切に組織され、維持されるならば一よく統合された集団であるならば物的、作業条件の変化とはかかわりなく、高い能率が生み出され、かつ維持される<sup>(註18)</sup>」ということであった。換言すれば「能率は、それまで一般に信じられていたように、休憩、作業時間、賃金支払方式、照明といった諸条件の函数としてよりも、むしろ人間的要素に連なる函数として把握されねばならない<sup>(註19)</sup>」ことがわかったのである。ハーバート・グループの一員であったレスリスバーガーは1941年に「経営と勤労意欲」(Management and Morale) を著わし、その中でホーソン実験の結果は「①労働者の行動をその感情、態度から切り離しては理解できないこと、②また、そのような感情、態度はいろいろな装いを取ってあらわれるが、究極的にはその人間がおかれている全体的状況に照らして、その関連において理解されねばならない<sup>(註20)</sup>」ことを明らかにした点であることを指摘している。この実験結果は、人間の動機における非合理的要因の占める比重の確認

であり、またインフォーマルな組織という概念の樹立による従来の組織観の修正であった。この人間関係管理の組織観は、職務に配置された人間の間に自然発生的に生ずる相互交渉、パーソナルな関係、ことに職場における小集団の存在とその重要性を強調して、これをインフォーマルな組織という概念で総括し、さらにフォーマルな組織とインフォーマルな組織とを均衡する体系、人間協働の体系として、すなわち社会体系として把握する。

組織を均衡する体系として、社会体系としてとらえる場合、R・ダーレンドルフが指摘しているようにこの概念にふくまれる二つの重要な成分は、「社会的闘争が社会構造の本質的かつ必然的な特徴ではないという仮定、および闘争を説明し、したがってまた『秩序』と『統合』を説明する変数が心理学的な性質のものであるという仮定<sup>(註21)</sup>」である。したがって人間関係論が闘争をとり扱う場合は、そこにある種の緊張があることをわれわれに告げるが、それは「“いうところの”応用心理学や応用社会学による直接の治療対象となるような緊張が問題<sup>(註22)</sup>」とされるにすぎない。そしてさらに重要なことは、このような理論的態度は、決して人間関係論だけに限られたものでなく、それは時として、もっと複雑で微妙なかたちにおいて「多くの現代のアメリカ社会学—そのもっともすぐれたものであるタルコット・パーソンズの著作をふくめて—を支配している<sup>(註23)</sup>」のである。

パーソンズやその他の構造—機能主義論者の著作にみられる社会の統合理論は、構造を一定の様式をもった循環過程によって均衡をたもち、機能的に統合された体系と考え、次のようないくつかの仮定のうえに立てられている<sup>(註24)</sup>。(一) あらゆる社会は、比較的永続性のある、安定した諸要素の構造である。(二) あらゆる社会は、よく統合された諸要素の構造である。(三) 社会のあらゆる諸要素は、ある機能をもっている。すなわち、それらは体系の存続のために貢献している。(四) 機能しつつある社会体系は、その構成員のあいだの価値の合意に基礎をおいている。そしてこれらの安定、統合、機能的調整、合意、などの諸要素は、社会構造の研究についての構造—機能論的接近のうちで、さまざまなかたちでくりかえされる。統合理論が説明するように、現代組織は相互に影響しあい、相互に依存する諸部分から成る社会体系としての側面が存在する。そして現代組織には組織の諸部分を全体としての組織に効果的に適合し、また他の諸部分と調和的に関連させるところの種々のメカニズムが働いている。しかし組織には、安定、統合、合意などの必要性和同時に、変動、闘争、意見の不一致、対立がまた存在することも事実

であるが、統合理論によってはこれを十分に説明することはできない。したがって「この種の問題をうまくとりあつかうためには、社会の統合理論を、これとは別の、これとは正反対のモデルによっておきかえねばならない<sup>(註25)</sup>」のである。

統合理論と正反対のモデルとは、社会の支配理論 (coersion theory of society)<sup>(註26)</sup> であって、この理論は、社会構造を、力と強制によってもたらされている組織形態とみなし、しかもそれは永遠の変革の過程のうちで、みずからの内部にその変革をささえる力を生み出すという意味で、たえずその構造それ自体をこえようとしているのだと考える。この社会の支配理論も次のようないくつかの基本的な仮定に分解される<sup>(註27)</sup>。(一) あらゆる社会はあらゆる点で変動の過程を経験している。社会変動はいたるところに遍在している。(二) あらゆる社会はあらゆる点で意見の不一致と闘争とを示している。社会的闘争はいたるところに遍在している。(三) 社会のあらゆる諸要素は分解と変動に貢献している。(四) あらゆる社会は他者によるその構成員の支配にもとづいて成立している。

二つのモデルはどちらかが絶対的に正しいというものでなく、相互に補足し合う二つの側面として考えねばならない。個々の問題を説明する場合、どちらかのモデルを選ばねばならないが、「社会学的分析の概念装置としては、両者は併存している<sup>(註28)</sup>」のであって、「安定と変動、機能と動因、合意と強制などの弁証法を理解することなくしては社会を認識することはできない<sup>(註29)</sup>」のである。

社会福祉施設の組織構造を分析する場合においても、二つのモデルは有用かつ必要である。社会福祉施設において統合理論の仮定によってなされる説明を支持する社会学的な問題が存在するし、他方、支配理論によって説明される問題もある。しかし従来、社会福祉施設を記述する際、施設を社会の統合理論の仮定によって説明する傾向が強かったことは否定できない。この傾向は施設が表面的には、産業組織のように利害を異にした資本家—労働者という集団によって構成されておらず、また利潤追求を目的としないサービス組織という性格から、施設の目標に対して組織の全メンバーの間の合意が安易に前提されやすいことによってますます強められる傾向があるように思う。だがこのようなとらえ方によっては施設のひとつの側面を理解することになっても、現実の姿を正しく把握することにはならない。現実の施設には、それが顕在化しているか潜在化しているかを問わず、闘争を引きおこさ

ずにはおかない種々のダイレンマ、矛盾が存在する。施設をステイシスな状態でとらえるよりも、ダイナミックに、たえず変動していくものとしてとらえる方がより真実であり、必要であると思われる。さて以上、組織のこの側面をより重視して、ウェーバーの官僚制理論と人間関係論をごく大雑把に検討してきたが、その結果、両者とも組織における闘争や構造変動の側面については十分にアプローチしていないことを指摘し、それにかわって組織を支配理論によって分析することの必要性を指摘してきた。次節では社会福祉施設を支配理論によって施設の組織構造の分析を試みる。

- (注1) Peter M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society* (New York: Random House, 1956), 阿利莫二訳「現代社会の官僚制」(岩波現代叢書), 11頁。
- (注2) 同訳, 12頁。
- (注3) Harold L. Wilensky & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, P. 231.
- (注4) Robert D. Vinter, "The Social Structure of Service," in *Issues in American Social Work*, P. 242. .
- (注5) Max Weber, "Die Typen Der Herrschaft," in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 浜島朗訳「権力と支配」(みすず書房)を参照されたい。
- (注6) Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (The Free Press, 1957), 森, 他訳「社会理論と社会構造」(みすず書房, 昭和39年), 179~180頁。
- (注7) 浜島朗訳, 前掲書, 19頁。
- (注8) 同書, 19頁。
- (注9) 同書, 16頁。
- (注10) 森, 他訳, 前掲書, 181~186頁。
- (注11) Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1954), 岡本秀昭・塩原勉訳編「産業における官僚制」(ダイヤモンド社, 昭和38年), 15頁。
- (注12) 同書, 9頁。
- (注13) 同書, 9頁。
- (注14) 同書, 215頁。
- (注15) 同書, 9頁。
- (注16) 同書, 12頁。
- (注17) 井出嘉憲「行政の人間化」(『現代行政の理論と現実』所収, 勤草書房, 1965年), 255頁。
- (注18) 同書, 260頁。
- (注19) 同書, 260頁。
- (注20) Fritz J. Roethlisberger, *Management and Morale* (Harvard Univ. Press, 1941), 野村, 川村訳「経営と勤労意欲」(ダイヤモンド社, 昭和40年), 25頁。
- (注21) 富永健一訳「産業社会における階級と階級闘争」, 154~155頁。

## 社会福祉施設の組織構造

- (注22) 岡本秀昭「産業官僚制と緊張」(『産業における官僚制』所収), 354頁。  
(注23) 富永健一, 前掲訳書, 154~155頁。  
(注24) 同書, 222頁。  
(注25) 同書, 223頁。  
(注26) 同書, 219頁。  
(注27) 同書, 223~224頁。  
(注28), (注29) 同書, 224~225頁。

### III

今日の社会福祉の諸サービスは、ほとんどすべて社会福祉施設を通して与えられるが、このような社会福祉施設は特定の目標を達成するために、意図的計画的につくられたもので、なに程か公式化された地位と役割をもったフォーマルな組織としての特徴をもつ。したがって、今日の社会福祉の活動の諸特徴のひとつに「フォーマルな組織」(formal organization) をあげることができよう<sup>(註1)</sup>。そこで今日における社会福祉施設を「フォーマルな組織」とすれば、それは他のフォーマルな組織と比較してどのような特質をもっているであろうか。

フォーマルな組織を類型化する基準としては、その組織の私的、公的の差異で分類する方法、組織の規模、あるいは組織の目的によって、また組織の構成員による分類、組織の機能による分類等、数多くあるが、ここではこれらの基準とは別にブラウの主要受益者 (prime beneficiary) によるフォーマル組織の類型方法<sup>(註2)</sup> が非常におもしろいので、これに従ってフォーマル組織としての社会福祉施設の特質を指摘したいと考える。ブラウによれば主要受益者 (cui bono) の基準に照らして次の四つの組織の類型が引き出される<sup>(註3)</sup>。

第一は全成員が主要受益者である“共益結社”(mutual-benefit associations), 例えば政党, 組合, 専門職団体等である。したがってこのタイプの組織の直面する重要な問題は全成員による参加と統制による組織内民主主義の維持である。第二は所有者が主要受益者である“ビジネス組織”。当然のこととして、この例として産業会社, 銀行, 保険会社, その他営利を目的とした私企業等である。ビジネス組織の中心的課題は競争状況における操業率の極大化にある。第三の類型はクライアント集団が主要受益者である“サービス組織”(service organizations) で、クライアントにサービスを与えることが組織の基本的機能である。例えば社会福祉施設, 学校, 病院等である。

ブラウによれば、サービス組織においてはクライアントへの専門的なサービスと管理手続きとの間の闘争 (conflict) の解決が重要である。第四は公衆一般が主要受益者であるような“公益組織” (commonweal organizations), 例えば行政官庁、警察等であり、ここでの中心的課題は公衆が外から統制することのできるような民主的機構を発達させることが重要である。

以上、ブラウの主要受益者という基準から組織の四つの諸類型が導き出されるのであるが、ここで問題としている社会福祉施設は第三の類型、すなわち主要受益者がクライアント集団である“サービス組織”のひとつであると大まかに定義することができよう<sup>(註4)</sup>。受益ということの意味を分析することは厄介な問題であり、また主要受益者のカテゴリゼーションは決して容易とはいえないが、このブラウの主要受益者による類型論は興味深い。というのは「主要受益者の配置連関の構造は組織間プロセスを解明する手がかりになる<sup>(註5)</sup>」と同時に、ある特定の組織において主要受益者であるべきものが他のものへ主要受益者が移行したり、転化することによって組織の性格の基本的変化や組織変形が生ずる経緯をかなり正確に把握することができるからである。官僚主義化 (overbureaucratized) とは、おおくの場合、主要受益者の他のものへの移動のプロセスとしてとらえることができる。それゆえ、官僚主義化の意味する内容は、上述の組織の四つのタイプにおいてそれぞれ異なる。サービス組織である社会福祉施設についてみると、主要受益者 (クライアント) が他のものへ移動した場合、例えば専門職従事者がクライアントにサービスをすることに興味を失い、自己の仕事を楽にすることや、自己の昇進にもっぱら関心を向け、手続きの厳格さのみを強調するならば、それはクライアントに対する専門的サービスを妨げることになり、その結果、そこに主要受益者の移動が生じたことになり、このような状況を社会福祉施設の官僚主義化ということができよう<sup>(註6)</sup>。

さて、社会福祉施設がサービス組織としてとらえられ、そこでの主要受益者はクライアント集団であって、この主要受益者が他のものへ移動した時、これを官僚主義化として把握されるべきことを指摘した。そこで現代においてはミヘルズが社会民主政党的研究<sup>(註7)</sup>で「寡頭制の鉄則」(iron law of oligarchy) を定式化したように、本来は組織内民主主義の貫徹によってのみ保障されうる結社が、はじめは能率の名によって、やがてはオリガーキーとアパシーの恒常的悪循環によって官僚主義化、つまり主要受益者が少数支配者だけになっていく傾向は存在する。しかしゴールドナーが「現代の集団組織理論

## 社会福祉施設の組織構造

の多くが有する形而上パトスは、「ベシミズムと運命論のパトス<sup>(註9)</sup>」と鋭く批判したように、ウェーバー<sup>(註9)</sup>、ミヘルス、セルズニック<sup>(註10)</sup>においては官僚主義化を不可避としてとらえ、組織内民主主義の可能性を察する側面ばかりに気をとられてきたことは批判されてよい。このことはベシミズムのパトスと反対に、「官僚制が不可避」であるか否かの問題に自分自身の関心を寄せるのでなく、官僚制の量やタイプの差異を生み出す社会過程を判別することに取り組むこと<sup>(註11)</sup>」の必要性を示唆する。そこで官僚制の量やタイプの差異を生み出す社会過程として「闘争」に注意を向け、これを社会福祉施設の組織構造の中で位置づけてみるのが本節の狙いである。

組織における闘争に注意を向ける場合、社会構造の統合理論からは闘争を十分に説明されえないことは先に述べた。というのは社会構造の統合理論によれば、社会分析の単位（社会体系）はほんらい「一定の価値を分有しており、協働が円滑に機能するように制度をつくりあげている人びとの自発的団体である<sup>(註12)</sup>」からである。しかし社会構造の支配理論の観点によれば、社会分析の単位は統合理論のそれと全く異なったものとしてあらわれる。すなわち支配理論によれば、社会組織を凝集させているものは「自発的な協働ないしは一般的合意ではなくて、強いられた拘束<sup>(註13)</sup>」とみるのである。このことを制度的な側面からみると「すべての社会組織において若干の地位が、効果的な強制を確保するために他の地位にたいして統制を加える権利」が与えられており、従って「それは権力と支配の不等なる配分がなされている<sup>(註14)</sup>」ということである。そしてこの権力の不等な配分こそが常に「社会的闘争の決定的要因」であり、従って「集団闘争の構造的起源は、支配と服従の期待を与えられた社会的役割の配列というところにもとめられねばならない。このような役割が存在するところにはどこでも、ここで問題にしているような集団闘争が当然予想される<sup>(註15)</sup>」のである。ここにいう支配とは、ウェーバーによれば「挙示しうる一群の人々を特殊な（またはすべての）命令に服従させるチャンス<sup>(註16)</sup>」で「一人またはそれ以上の『支配者』の表明された意志（命令）が、他の（一人またはそれ以上の『被支配者』の）行動を左右しようとし、実際にまた、被支配者があたかも命令の内容をそのまま自己の行為の格率としてしまったかのごとく、この行動が社会的に目立つほどに経過する（『服従』）といった工合に影響を及ぼすような事態<sup>(註17)</sup>」であり、「おのれの意志を他人の行動に押しつける可能性<sup>(註18)</sup>」という勢力とは区別される。勢力と支配の相異点は、勢力はたんなる事実の関係であるの



に対し、支配は合法的な上位者—下位者の関係であるということができる。このような意味での支配—服従関係は「国家、教会、企業のみならず政党も、労働組合も、チェス・クラブ<sup>(註19)</sup>」にも遍在しており、そしてこのような支配関係が存在するところには闘争が生ずる。

このような支配モデルは社会福祉施設にも適用されうる。今日において社会福祉施設はそれ自体専門分化していると同時に、施設内部においてもクライアントに対するサービスの全過程を協働関係にある個々の過程に細分されている。例えば、受付、ケースワーカー、グループ・ワーカー、サイコロジスト、医者、スーパーバイザー、管理者、理事者はそれぞれ専門分化し、分業化されており、これらの過程のひとつひとつはひとしく全過程達成（施設の目標達成）のために不可欠である。施設は、もしこれらのひとつの過程が空白になると、その機能を発揮できなくなる。さらにこのように細分された過程を組織化し、調整し、指導していくためには分業以外の要素、すなわち支配—服従の「スカラー」が必要となる。この支配—服従の組織—地位間の支配関係を樹立するような組織—は全過程の摩擦のない働きを保証する。ある地位を占めているものは、だれが、何を、いつ、いかになすかを決定する権利を与えられており、他の地位を占めているものはこれらの決定にしたがわねばならない。ここに施設のスカラー、つまり支配構造を生じしめるのである。このように社会福祉施設のフォーマルな組織をとり扱う場合、分業のもつ「機能的な側面」と支配—服従の「スカラー」の側面との間に区別することができる。社会福祉施設において支配のポストを占めるのは理事、管理者、スーパーバイザーが含まれ、これに対し服従のポストはケースワーカー、その他の専門職従事者であり、またクライアント集団も含まれる。そして支配モデルによると「支配の地位の占有者と、服従の地位の占有者は、それぞれの地位に応じて、内容としても方向としても互いに矛盾しあった利害をもっている<sup>(註20)</sup>」と見なされ、両者の間に闘争が生ずることが予想される。ダーレンドルフは利害を「潜在的利害」(latent interests)と「顕在的利害」(manifest interests)に区別しているが、潜在的利害とは「その人がある役割にひきつづき職している期間中、かれにとってあらかじめきめられている行動についての伏流のようなものであって、かれの意識的指向からは独立<sup>(註21)</sup>」であり、心理学的な意味では実在しないのに対し、顕在的利害は「心理学的実在」であり「心理学的形成物<sup>(註22)</sup>」であり、社会学の用語でふつう階級意識というものに似ており、「団体における支配もしくは服従の地

位を占めているものの頭の中には常に突在<sup>(註23)</sup>」しているものである。このように支配の地位の占有者の潜在的、顕在的利害と、服従の地位の占有者のそれとは対立的に指向している。ここで重要なことは支配の地位であれ、服従の地位であれ、とにかく権力の位置で同等の人たちが共通の状況におかれているということであり、たんなる群集やバラバラの個人ではないということである。ここに準集団と利害集団というカテゴリーが必要となるが、これは潜在的利害と顕在的利害に対応した集団としてとらえられる。準集団(quasi-group)とは「同一の潜在的利害を有する地位を共有しながら、みずからをそういうものとして組織化するにいたっていない個々人の集合体<sup>(註24)</sup>」を意味している。これに対して利害集団(interest group)とは「顕在的利害を共有している個々人の組織化された集合体」であり、またまさに社会学的用語でいう意味での集団であって、それは「集団闘争の現実の主体であり……構造をもち、組織の形態、計画ないしは目標、および構成員<sup>(註25)</sup>」を有している。

社会福祉施設においてもこのような支配の地位に関する二つの集合体が区別されるのであって、支配の集合体はその成員に権力をもたらすところの社会構造を維持するという利害によって特徴づけられ、服従の集合体はその成員から権力を奪い去っている社会的条件を変革するという利害を有しており、この二つの利害は互いに矛盾、対立している。したがって二つの集合体の間に闘争が生じ、組織はたえず変動するものとしてとらえられる。統合モデルの見方と反対に、ここでは変化、成長、攪乱的な対抗、闘争、ダイナミズムに力点がおかれる。このような二つの集団の間の闘争の存在は、単なる仮説の段階をこえてゴールドナーの実証的研究<sup>(註26)</sup>、また社会福祉の領域においてはブラウとスコットによる社会福祉施設のすぐれた組織分析<sup>(註27)</sup>等により実証的研究がおこなわれはじめ、二集団間の闘争を引き起こすところの諸矛盾が数えあげられるようになった。すなわち、ゴールドナーは現代組織においては①組織における中央の支配と組織の諸部分の自律性、②官僚制的権威と専門的権威、③官僚制的価値と伝統的価値、という矛盾、対立した諸契機が内在しているところから、組織緊張(organizational tensions)が不可避免的に生ずることを指摘しているが<sup>(註28)</sup>、これらの矛盾、対立はこれまでの文脈におきかえるなら、支配集団の利害と服従集団の利害のそれとしてとらえることができよう。またブラウとスコットは社会福祉施設においてもゴールドナーの指摘したような諸矛盾が内在していることを指摘し、これを組

織のダイレンマ (dilemmas) としてとらえているが<sup>(註29)</sup>、ブラウとスコットによればこれらのダイレンマとは、①官僚制的規律 対 専門的技能、②管理的支配 対 個人のイニシアティブ、③協働 対 自由なコミュニケーション、であるが、これらも二つの集団の利害を反映したものととらえることができよう。

このような二集団間の闘争の存在は、官僚制の論議をしばしばとりかこんでいる悲観論、その<不可避性>の主張に多くの挑戦を投げかける。すなわちゴールドナーが主張するように官僚制化への度合は、これを推し進める側と、これに抵抗する側の力関係に左右され、結果する官僚制の様相もまた多分に両者の力関係に規定されるものとしてとらえることができるからである<sup>(註30)</sup>。したがってサービス組織としての社会福祉施設の官僚制化、官僚主義化を、ほんらいクライアントが主要受益者であるべきものが、他のものに主要受益者が移行した状況を指すものと規定するならば、クライアント集団に専門的サービスを与えるところの専門職従事者による官僚制化への抵抗、闘争がきわめて重要なものとなる。

そこで専門職従事者による抵抗、闘争によっていかなる構造変動もたらされるであろうか。ダーレンドルフは変動の様式を三つに分けている。変動の第一の様式として、団体における支配者の地位の人員の全面的な交替というもっとも急激な型の構造変動である。第二の構造変動は、支配者の地位にある人員の部分的な交替という漸次的な変動である。以上二つの構造変動よりもいっそう重要なのは第三の型の構造変動であって、この場合「服従者集団のだれ一人も支配者の地位に入りこむということはないけれども、にもかかわらず、服従者集団によって意図された方向にむかって構造変動がひきおこされる<sup>(註31)</sup>」ものである。そしてこの第三の構造変動の様式は「支配階級をして、長期間にわたってその支配の合法性を保持することを可能<sup>(註32)</sup>」ならしめる。ゴールドナーも官僚制を推し進める側の作用と、これに抵抗する側の反作用のパターンを識別し、そこから懲罰型官僚制と代表官僚制の概念を導き出しているが、代表官僚制とは組織目標についての合意に基づく、専門家による、メンバーの意志を尊重した方法での管理に近い概念であって、そこに組織内民主主義の潜在性を示唆している。ダーレンドルフの第三の様式の構造変動とゴールドナーの代表官僚制とは、近似した内容をもっていることが指摘できよう。そしてゴールドナーの代表官僚制、ダーレンドルフの構造変動の第三の様式は、社会福祉施設においてはきわめて重要な意義をも

## 社会福祉施設の組織構造

つ。すなわちこのような施設の管理様式においてのみ、ブラウのいうようなサービス組織における中心的課題であるクライアント集団に対する専門的サービスと管理手続きの間の闘争、また二集団間の諸利害の対立、あるいはまた「組織されたもの」と「組織化」という組織の二つの過程が止場され得る可能性が存在するからである。

以上、社会福祉施設の組織過程を、二集団間の利害の対立→抵抗、闘争→構造変動、という弁証法的なプロセスに焦点をおき、その結果する構造変動として、上位者と下位者の組織目標についての合意に基づくところの代表官僚制、また服従者集団のだれ一人も支配者の地位に入ることにはないが、にもかかわらず、服従者集団によって意図された方向に向って構造変動がひきおこされうる可能性を指摘し、そしてこのような組織過程を通して社会福祉施設の主要受益者（クライアント集団）の他のものへの移動—官僚主義化—は阻止しうる可能性が存在することを指摘した。だがこのことは社会福祉施設の官僚主義化を、個々の社会福祉組織体のレベルにおいてすべて解決しうるという結論を引き出すことを意味しない。もしわれわれが個々の組織体のレベルで問題を論じ、そのレベルでの問題解決に始終するならば、それは余りにも楽観的である。なぜなら、今日において社会福祉の実践の場である社会福祉施設は、個々バラバラに存在しているのではなく、国家行政につらなれたものとして、また公権力によって組織されたものとして把握されねばならないからである。今日、ますます官僚制支配の増大により、行政と社会福祉施設との有機的連鎖反応を通じて官僚化現象を亢進し、その不可分性をますます強まりつつある中で、行政の側面を拾象して個々の社会福祉施設のみを論ずることは許されない。にもかかわらず、従来のわが国の社会福祉施設管理論、社会福祉行政論においては、個々の施設と行政とを分断した形でとらえ、両者を統一的に把握することを怠ってきた。このことは強く批判され、克服されねばならない。

(注1) Wilensky & Lebeaux, *op. cit.*, P. 141.

(注2) Peter M. Blau & W. Richard Scott, *Formal Organizations, A Comparative Study* (London: Routledge & Kegan Paul, 1963), P. 42.

(注3) *Ibid.*, PP. 40~58.

(注4) *Ibid.*

(注5) 塩原勉「官僚制の組織論的検討」(『思想』1965年1月号所収), 59頁。

(注6) Blau & Scott, *op. cit.*, PP. 44~45. を参照されたい。

(注7) Robert Michels, "The Bureaucratic Tendency of Political Parties," in Robert K. Merton *et al.* (eds.), *Reader in Bureaucracy* (Free Press,

- 1952), PP. 88~92.
- (注8) A. Gouldner, "Metaphysical Pathos and The Theory of Bureaucracy," *American Political Science Review*, 49 (1955),  
「形而上パストと官僚制理論」(『産業における官僚制』所収), 307頁。
- (注9) 浜島朗訳「権力と支配」, を参照されたい。
- (注10) セルズニックの批判については「形而上パストと官僚制理論」, 315~321頁を参照されたい。
- (注11) 岡本秀昭, 塩原勉訳編, 前掲書, 274~275頁。
- (注12) 富永健一訳「産業社会における階級と階級闘争」, 227頁。
- (注13) 同書, 227頁。
- (注14) 同書, 227頁。
- (注15) 同書, 227頁。
- (注16) 浜島朗訳, 前掲書, 3頁。
- (注17) 同書, 161頁。
- (注18) 同書, 151頁。
- (注19) 富永健一訳, 前掲書, 230頁。
- (注20) 同書, 238頁。
- (注21) 同書, 243頁。
- (注22) 同書, 244頁。
- (注23) 同書, 244頁。
- (注24) 同書, 323頁。
- (注25) 同書, 246~247頁。
- (注26) A. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*.  
岡本・塩原訳編, 前掲書。
- (注27) Blau & Scott, *op. cit.*, PP. 223~253.
- (注28) A. Gouldner, "Organizational Analysis,"  
Gouldner & Gouldner, *Modern Sociology* (Rupert Hart-Davis, 1963),  
PP. 410~418.
- (注29) Blau & Scott, *op. cit.*, PP. 222~253.
- (注30) 岡本・塩原訳編, 前掲書, 214頁。
- (注31) 富永健一訳, 前掲書, 317~318頁。
- (注32) 同書, 318頁。

#### IV

現代国家の特徴をさして、「大政府」、「行政国家」という言葉が使われているように、現代の国家機能は著しく膨脹し、複雑多岐になり、国家機能の極大化が行政国家の機能原理となっていることは改めて指摘するまでもない<sup>(註1)</sup>。かってプライベート・セクターに属した社会福祉諸サービスは、今やパブリック・セクターに属し、国家機能の重要な機能のひとつに組み込まれている。したがって今日においては、社会福祉施設は公権力によって組織され、国家行政につらなったものとしての性格をもつ。だがわが国の従来

施設管理論、社会福祉行政論の各々の研究においては、施設と行政を分離した形で把握されてきた。社会福祉行政が「社会福祉法制」という客観的にして強制的なミッテル（法律、政令、省令、条令、規則、判例の形をとる）を媒介としてすすめられる公的な社会福祉事業の総体制にかかわるところの組織する機能であり、下向的機能をもつものに対し、個々の施設の経営は社会福祉事業の個別体制—つまりひとつの社会福祉組織体を対象とした組織体内での組織する機能（下向的機能）であるという意味で区別されるが、現代のように組織体が国家行政に組み入れられるにつれて、両者の機能はよりいっそう統一的に把握される必要があるといえよう。さて、両者を統一的に把握するという場合、具体的にはどのような関係において把握されるであろうか。

国家機能の極大化、複雑化は必然的に行政事務の量的発達、質的变化をもたらし、ウェーバーによれば、この「行政事務の量的発達」および「質的变化」は行政の「官僚主義化をうながす本来の基盤<sup>(註2)</sup>」であるが、今日における行政国家は官僚制を無視しては存続しえないほどに官僚機構は発達してきた。官僚制的行政の発達する決定的な理由は、「他のあらゆる形式に対するその純粹技術的卓越性<sup>(註3)</sup>」にあり、完全な発達をとげた官僚制機構の他のあらゆる形式に対する関係は「あたかも機械の非機械的財貨生産に対するごときもの<sup>(註4)</sup>」であった。このような官僚制機構の発達によって、人間活動のますます多くの領域が機能的に合理的なものになっていく。しかしマンハイムが指摘したように、機械的に合理化された社会では「少数の人々が事柄を絶えず拡大される分野に互ってますます明瞭に見うるに対し、平均的な普通人の合理的判断能力は、決定を下す責任を組織者に引渡したが最後、いよいよ減退してゆく。……彼らは、ますます他人に指導されることに慣れるようになり、漸次独自の見解を捨てて他人の考えてくれるものを受け入れるようになる<sup>(註5)</sup>」のであり、現代社会における機能的合理化は、実質的合理性を高めうるものではないことが強く指摘されねばならない。

社会福祉の領域において、このような官僚制支配の増大は重大な結果を引きおこす。すなわち官僚制支配の増大は、行政と社会福祉組織体の有機的連鎖反応を通じて官僚化現象をますます充進させて、その不可分性をますます強め、また組織体の弾力性を失わせると同時に、少数の官僚の手になる「既成品としてのパブリック・インタレストが草の根の民主主義への反対給付<sup>(註6)</sup>」として天下る可能性を意味する。このような状況に対しては、社会福祉に行政の介入の制限によって対抗すべきであろうか。それともこのよう

な傾向は<不可避>として放置すべきであろうか。私はこのような状況に対抗するに、前節において論じたように、一方では個々の社会福祉施設における二集団間の闘争による組織の構造変動を通して、また他方においては国民の福祉的利害、要求の組織化による闘争を通して、行政と施設の管理の分離を切りくずし、両者を統一的に把握することが可能と考える。

現代の社会福祉行政は、基本的には資本主義社会の構造そのものとかかわり、この意味においてそこにみられる階級的支配—被支配の関係にからみ、すぐれて政治的性格を担い、また資本主義制度の存続、維持のためのミッテルとしての階級的、政治的性格をもちながら、他面において国民の生活についての共同利益を組織するという公共的側面をもっており、重畳構造に仕組られている。このことは社会福祉行政を単純に階級的、政治的性格のみで割りきることは誤りであることを意味する。なぜならあらゆる社会において、権力の行使には正統性は不可欠の要件であるが、正統性とは国民の意見、利害、要求を支配者集団の中にとり入れられることに外ならず、したがって今日の社会福祉行政においては、政治的、階級的な性格という側面と同時に、国民の利害、要求をその政策、立法の中に反映せざるを得ないという矛盾的構造に仕組れているのである。

後期資本主義社会においては、権力ある決定を下すことによって他の人びとの生活機会を規則的に支配する地位にある人びと（支配者集団）と、権力の最低限でしか享受しえない人びと（服従者集団）とがあり、政治的権力の不平等配分が存在するが、上述のような社会福祉行政の重畳構造は、社会における支配者集団と服従者集団の利害、要求を反映したものと把握ことができよう。このことは社会福祉の領域において、服従者集団である、準集団としての市民の利害、要求を組織化し、支配集団の利害との闘争を通して、市民の利害、要求を行政に反映させることが可能であることを示唆する。このように服従の地位におかれている準集団の福祉的利害、要求を組織化し、それを実現する方法として、社会福祉の領域においては community organization, social action がますます重要な役割をもつと考えねばならない。

個々の社会福祉施設において、支配集団と服従集団の利害の対立、闘争を通して、主要受益者としてのクライアント集団に専門的サービスを与える服従者集団の利害、要求を尊重するような方向に構造変動を引きおこすと同時に、community organization, social action<sup>(註7)</sup> による市民の利害、要求の組織化と闘争によって、またそれを通して市民の利害、要求を行政に反映さ

## 社会福祉施設の組織構造

せることによって、国民的基盤に立った行政と施設の管理、経営が可能となる。このように考えると施設の管理＝経営、行政は国民の社会権としての生活権をまもり、さらに充実させる上に、きわめてストラジックな役割をもつと考えねばならない。

- (注1) 吉村正「現代政治の機能と構造」(前野書店, 昭和40年), 1~4頁。  
赤木須留喜「官僚制度とパブリック・インタレスト」(『思想』1965年1月号所収), 1~5頁。
- (注2) 浜島朗訳「権力と支配」, 282~288頁。
- (注3) 同書, 288頁。
- (注4) 同書, 288頁。
- (注5) Karl Mannheim, *Man and Society in An Age of Reconstruction* (London: Routledge & Kegan Paul, 1960).  
福武直訳「変革期における人間と社会」(みすず書房, 昭和40年), 70頁。
- (注6) 赤木須留喜「行政責任の論理と構造」(『思想』1965年6月号所収), 24頁。
- (注7) 今日において、準集団である市民の利害, 要求を組織化し, それを効果あるものにするためには, そこに含まれる組織のメンバーはますます増大し, 組織規模も巨大化せざるを得ない。このような状況は, 全成員の参加と統制による組織内民主主義の維持をきわめて困難なものにし, したがって community organization, social action もそれ自身の内に組織と運動という問題を内包する。

## V

以上, 私は社会福祉施設の組織構造には矛盾しあった, 対立した利害が内在しており, その利害間の闘争を通して, また同時に個々の社会福祉施設を組織化している行政に, 市民の福祉的利害, 要求の組織化による行政への反映を通して, 社会福祉施設における主要受益者(クライアント集団)が他のものへと移動すること—官僚主義化—を防ぐことの可能性を述べてきた。最後にこれをわが国の組織についてみると, そこには組織に内在するところの利害の対立の顕在化を阻むような日本的基盤が存在していることを指摘しておかねばならない<sup>(註1)</sup>。

わが国の経営組織は, よく擬制的な家族関係にみたてられ, ひとつの家族としての性格が附与されている。その結果, 「経営者は, 家族でいえば親のようなものだ」とよくいわれるように, 経営者と個人との関係は「資格」によるものよりも, 「場」(例えばA社, S社の社員というように)が強調され, それが社会的な集団構成, 集団認識に強く機能している。したがってそこで成立する人間関係の社会構造は, 資格の差異にもとづく横断的社会構造



ではなく、資格の差異を中和してしまうような縦断的社会構造である。縦断的な、タテ割の社会構造は、当然、その内に異質の役割、資格をもつものを内包しているから、それを中和するためには感情的なアプローチがつかわれ、全人的な関係やエモーショナルな一体感が強調される。そこでは職位への忠誠よりも、上役の人格への忠誠がより強く機能している。ここで重要なことは、このような日本的組織構造は、役割や資格の差異から生ずる利害と利害との対立を隠蔽し、それが顕在化することを阻むことになるということである。このことを言葉をかえていえば、潜在的利害をもった準集団を、利害集団に組織化することがきわめて困難なことを意味する。

このような日本的組織の特質は、わが国の社会福祉施設において、より根強く存在している。すなわち、わが国の社会福祉施設には「醇風美俗」のイデオロギーが現在なお強く残存しているばかりでなく、社会福祉施設は産業組織のように、資本家—労働者という集団によって構成されていないため、組織の全成員の組織目標に対する暗黙の合意が安易に前提されやすく、かつ現在において、施設における専門的資格が未分化のところが多いことから、組織における役割、資格の差異からくる利害の対立は潜在化したままで、顕在化しにくいことが指摘されよう。さらに、このような組織のタテ割の、縦断的な日本の構造は、組織の系列化を容易にし、行政のタテ割を促進させる。そしてこのようなタテの組織と中央から水を流せば末端にまで浸透するような行政機構の発達は、近代官僚組織などに基本的に通ずるものであり、中央権力の助長に貢献することになる。同様に市民の福祉的利害、要求の組織化という場合においても、日本の社会構造を無視しては空論に終るのである。地域の末端においては、現在においてもなお「ムラ状況<sup>(註2)</sup>」が存在し、潜在的利害を有する準集団を、利害集団に組織化することを阻むイデオロギーが残存しているからである。このような日本の人間関係の原理を支えている社会構造は、社会や文化を構成する諸要素の中で最も変りにくい部分であるが、わが国の社会福祉施設が真に近代化され、民主化されるには、日本の人間関係の原理を支えている社会構造を、「資格」を尊重し、またその差異から生ずる利害を隠蔽するのではなく、むしろそれを顕在化するような社会構造に変えていくことからはじめなければならない。社会福祉組織体とこの日本の社会構造の問題は、さらに掘り下げて検討せねばならないが、ここでこれ以上触れる余裕はないので、わが国の社会福祉組織体の実証的研究とあわせて今後の課題としたいと考える。

## 社会福祉施設の組織構造

(注1) 日本的人間関係の構造を論じたものとして、

1. 川島武宣「日本社会の家族的構成」(『中央公論』昭和39年10月号所収)。
2. 中根千枝「日本の社会構造の発見」(『中央公論』昭和39年5月号所収)。
3. 伊東光晴「保守と革新の日本的構造」(『展望』1965年2月号所収)。
4. 石田雄「現代組織論」(岩波書店)。
5. 福武直、綿貫譲治「組織と人間」(『近代日本思想史講座』第6巻所収)。

(注2) 松下圭一「現代日本の政治的構成」(東大出版会, 1964年), 33~43頁。