

組織均衡理論の一検討

—行政組織への適用に関する—

橋本信之

目次

- 一 はじめに
- 二 個別均衡
- 三 総均衡と循環均衡
- 四 適応と裁量
- 五 むすび

一 はじめに

C・I・バーナード⁽¹⁾によつて構成され、H・A・サイモンなど⁽²⁾によつて定式化された組織均衡理論 (The Theory of Organizational Equilibrium⁽³⁾) は、バーナード、サイモンの組織理論において、組織と外部環境との関係を概念化する位置を占めつゝある。そこでは、組織への「参加者」は組織から「誘因」を受け取り、それに

論 説

一三一

対して組織に「貢献」を行うとする。参加者は通常のいわゆる組織成員だけを指すのではなく、企業組織であれば投資家、供給業者、流通業者、消費者など、組織の外部者と考えられている者も含む。参加者は誘因と貢献を比較して参加あるいは離脱の決定を行うとし、参加の決定についての命題を示す。組織の従業員は参加決定について、一定の範囲内において組織と権威関係を結び、組織の影響力を受容する。従業員による影響力の受容は、組織の内部過程における一つの重要な要因であり、組織均衡理論はここにおいて組織内部についての理論化と連関する。様々の参加者による貢献は参加者に与えられる誘因に転化される。組織の存続は誘因を受け取り貢献を行なう参加者の参加に依存しており、本理論は組織の存続条件についての命題を提出する。さらに、存続を脅かされる場合には組織を維持する行動が動機づけられるとし、適応行動の理論化を図る。

組織均衡理論は組織一般について構成されており、多様な組織に適用できる。行政組織に関しても同様であり、適用について調整が必要であるとしても、有効な分析枠組を与えると考えられている。サイモン＝スミスバーグ＝トンプソンの『行政』⁽⁴⁾はこれを行政組織に用い、行政機関幹部の組織存続のための行動などを叙述し、分析している。また、村松岐夫教授は「本題の分析のためには、ハーバート・サイモンの『均衡理論』(equilibrium theory) が有効のように思われる。」⁽⁵⁾とし、「今日の官僚集団は、バーナードやサイモンの誘因と貢献の相互取引を基礎とする組織論のモデルを適用しやすい対象となつた。」⁽⁶⁾として、組織均衡理論を日本の行政官僚制の分析に用いている。しかし、この理論の行政組織への適用について疑問も提出されている。西尾勝教授はバーナードの組織均衡理論に関して、それは主として社会通念上の組織成員の組織加入を念頭に構築されており、誘因と貢献との均衡は等価交換という観念によつてとらえられているのではないかとしている。そして、「行政

官僚制の『対外的均衡』について考察しようとすれば、非協力者を支持者にかえ、あるいはこれを中立化させるといった側面、さらには権力的強制といった側面を無視することはできない。」⁽⁷⁾ とし、組織均衡理論は不等価交換まで含めた対外的均衡を説明するだけの普遍性をもつていいのではないかと疑問を投げかけている。

組織均衡理論は参加者、誘因、貢献を中心的な概念として、参加者の参加決定、組織の存続条件、組織の適応という広い問題領域について命題を定式化しようとするものである。行政組織に関してこれらの領域に相当するのは、利益集団などの行政機関への政治的支持の決定、行政機関の存続条件、行政機関の環境変化への適応といった諸局面であり、行政機関をめぐる諸事象の考察において重要なものである。組織均衡理論はこれらについては、有効な分析枠組を与えようとするものであり、関心がひかれる。しかし、その行政組織への適用については、さきのような業績があるものの、必ずしも十分な検討は行われてきていよいように思われる。そこで、本稿ではサイモンなどによって定式化された組織均衡理論を行政組織に適用するに関する若干の検討を行いたい。

本理論はバーナードを受けて、サイモンなどにより、『管理行動』、『行政』、『組織』の三著⁽⁸⁾を中心として定式化が行われ、概念の精緻化などの展開がなされた。そして、その基本的枠組は次のように示された。

1 組織は、我々が組織の参加者（participants）と呼ぶ多くの人たちの相互に関連した社会行動からなるシステムである。

2 各参加者及び各参加者集団は、組織から誘因（inducements）を受け取り、それに対して組織に貢献（contributions）を行う。

3 各参加者は、彼に与えられる誘因が彼に求められている貢献と（彼の）諸価値及び彼に開かれている代替選

折枝の点から測定して) 等しいかより大きい限りにおいて、組織への参加を続けるだろう。

4 多様な参加者集団によって与えられる諸貢献は、組織が参加者に提供する諸誘因をつくり出す源泉である。

5 従つて、組織は、貢献がそれら貢献を引き出すに足るだけの誘因を提供するに十分である限りにおいて、「支払可能」であり、存在し続けるだろう。⁽⁹⁾ (傍点は原文イタリック)

1、2は、基本的概念として、「組織」、「参加者」、「誘因」、「貢献」を提示し、それらの関係を示し、それぞれの概括的定義を明らかにするものということができる。3、5はこれらの概念に基づいて命題を示したものである。3は参加者の参加決定について、5は組織の存続条件についての命題である。3では、各参加者において誘因が貢献と均衡するか、それを上回る限りにおいて参加が続けられるとし、5では、多様な参加者によるいわば総貢献がそれを引き出すに必要な総誘因と均衡するか、それを上回る限りにおいて組織は存続するとしている。組織の「均衡」は5を指していると考えられるが、必ずしも明確でない。⁽¹⁰⁾ むしろ、両者を区別せず、一体として「均衡」をとらえているとも考えられる。⁽¹¹⁾ いずれにしても、組織均衡理論には誘因と貢献の均衡について二種類のものがあることを確認し、両者を混同せず、両者の関係を明確にする必要があると考えられる。本稿では前者の参加決定についてのものを個別均衡、後者の組織の存続条件についてのものを総均衡と呼ぶこととしたい。4は、5の命題を導くについて必要な誘因と貢献との関係に関して述べたものである。

組織均衡理論は以上に基づいて、環境変化などに適応し、組織維持を図る行動について命題を構成している。それは次のように述べられている。

6 組織の内又は外における諸条件が変化して、誘因と貢献の対照表に悪影響を与え、その存続を危うくする

時は、組織成員は対照表を良好なものに回復するために、活動の変化とか新活動を発議することがある。⁽¹³⁾

組織維持行動は通常、組織における支配集団⁽¹⁴⁾とか管理階層⁽¹⁵⁾によって行われるとされているが、必ずしもそれらに限らないと考えられている。⁽¹⁶⁾組織はこの行動を通して環境変化などに適応し、それに成功する限り、存続するとされる。ここにおいて組織と環境との関係の動態の理論化が図られているといえよう。

以上のように組織均衡理論の基本的枠組には三つの主題領域がある。第一は、参加者の参加決定（個別均衡）、第二は、組織の存続条件（総均衡）、第三は、組織の適応行動である。本理論の行政組織への適用に関する検討を、これらに応じて節を分け、進めていきたい。

一 個 別 均 衡

個別均衡についての命題は各参加者の参加決定について示されているが、「参加者」の概念は対象とする組織と関連する。そして、対象とする組織の特定は採用する視点に依存するとされる。すなわち、「どの組織的関係が『内部的』で、どの関係が『外部的』かは視点に依存」し、庁の長官の視点に立てば彼と省の長官（大臣）との関係は外部的で、同じ関係が省長官の視点に立てば内部的である。⁽¹⁷⁾しかし、レベルの特定は視点に依存するものの、組織均衡理論によつて分析するには、高い程度の相互関係を示し、他のシステムから高い程度に区別される諸参加者を含む一つの社会システムが存在しなければならない。⁽¹⁸⁾本稿では、『行政』におけると同じように、主に中央政府における省と局を分析対象とすることとして、検討を進めていきたい。

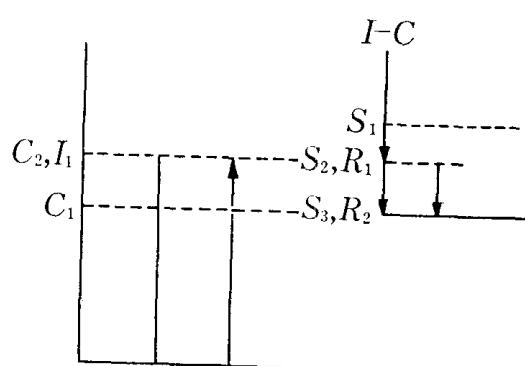
論 説

二六

「参加者」は組織から誘因を受け取り、組織の存在に対して貢献を行う者であり、組織の従業員（職員）だけでなく、組織外部者も含む。主な参加者として、従業員のほかに、企業組織では投資家、供給業者、流通業者、消費者が、行政組織では議会、行政長官、他の政府組織、顧客集団、一般国民が挙げられている。これらの参加者の各々について、個別均衡命題は、誘因が貢献と等しいかより大きい限り、すなわち誘因Ⅴ貢献である限りにおいて、組織への参加を続けるだろうと述べる。

「誘因」は組織から参加者への「支払」⁽²¹⁾（payments）あるいは「与えるもの」であり、「貢献」は参加者から組織への「支払」あるいは「与えるもの」である。両者は参加者の価値基準あるいは効用によつて測定され、比較対照される。誘因は具体的には、例えば従業員の場合、給与などの貨幣給付を中心として、組織内での職位及び職業上の身分保障、昇進及び条件の良い再就職の機会、これらに伴う地位、威信、権力、職務活動の物理的・社会的条件、職務の遂行自体から得られる内面的満足とか誇り、組織目的など従業員が職務活動に際して準拠基準とする諸価値などである。⁽²²⁾これらの多様な諸誘因が従業員の効用によつて測定される。他方、貢献は具体的には、従業員の場合、彼の労働である。あるいは彼の時間、努力、知識、技術である。貢献の効用については、一つの定義として「機会費用」があるとし、それによつて命題の精緻化が行われている。すなわち、ある貢献の効用は「個人（参加者）がその貢献を行うために逸した代替選択肢の価値である」⁽²³⁾（括弧内は引用者）とする。

誘因と貢献の比較は参加者の価値基準によつて行われるのであり、両者の差は各々の効用の差である。両者の差（対照値と呼ぶこととする）と個人の「満足」⁽²⁴⁾（satisfaction）とは比例的関係にあるように見えるが、各々のゼロ点（誘因と貢献が等しい点及び満足と不満足との分岐点）は必ずしも同一でない。一方の満足分岐点は欲



求水準 (level of aspiration) と関連しており、分岐点以下（不満足）となると探索行動 (search behavior) が拡充される。他方の対照値のゼロ点は組織離脱に無関心となる点であり、満足だけでなく、認識されている代替選択肢の効用（貢献の効用）とによって決まる。満足は対照値と関連していると前提して⁽²⁶⁾、以上のことを便宜上図によつて考えてみると、次のようになるだらう。当初、誘因は I_1 、貢献は C_1 であったとし、対照値 ($I_1 - C_1$) は R_1 であった。そして、満足分岐点 S_1 は欲求水準などと関連して、 R_1 より大きい値をとつていたとしよう。この時、 R_1 は S_1 以下であるので不満足の状態であり、代替選択肢を探索する行動が強くとられるだらう。それらによつて認識された代替選択肢の価値が貢献の効用 C_1 であるが、それは I_1 を下回つてゐる。この場合、誘因が貢献を上回つており、組織への参加を続けるだらう。つまり、不満足ではあるが、良い代替選択肢（より良い組織への移動）が認められないで現在の組織にとどまるものである。良い代替選択肢が見つけられないならば、欲求水準は下がり、満足分岐点が下がると考えられる。そして $S_2 = R_1$ まで下がると満足状態となる。満足して組織に参加し続けることとなる。次いで、良い代替選択肢が現れ、 C_1 が上がつて $C_2 = I_1$ となつたとしよう。この時、誘因と貢献は均衡点にあり、貢献がさらに上昇すれば組織からの離脱が行われる。 R_1 は下がり、 $R_2 = 0$ となる。欲求水準の変化は緩やかに起こると考えるならば、 S_2 は暫らくとどまり、再び不満足の状態で参加を続けることとなる。 $C_2 = I_1$ の状態が続き、それに応じて欲求水準が下がり、満足分岐点が下がり、 $S_3 = R_2 = 0$ となるならば、この時に満足分岐点と対照値のゼロ点は一致する。

論 説

二八

個別均衡命題は以上のように概念の内容が深められ、参加者の参加決定は「満足」（あるいは組織離脱の望ましさ）と「代替選択肢の効用」とによって決まるとする。そして、従業員の参加決定の場合についてさらに検討が深められ、命題の精緻化が行われた。⁽²⁸⁾これらを行政組織に適用するについて、従業員の場合はほとんど問題はないだろう。企業の従業員と行政組織の従業員との間において、誘因及び貢献の内容とか両者の関係とかについて基本的な性格の違いはないと考えられるからである。とくに検討の必要があるのは組織外部者の場合である。外部参加者とは従業員と違い、参加によつて組織と権威関係を結ぶことを特徴とするのでない参加者を指すこととしたいが、彼らの場合に従業員におけると同様に個別均衡命題を構成することができるだろうか。

参加者とは一般に、組織から誘因を受け取り、組織に貢献を行う者であるが、貢献とは組織の存在への貢献を意味している。従つて、企業組織の場合に、その活動に必要な資金を提供することとなる投資家、消費者などが参加者のうちに数えられることとなる。行政組織の場合に、組織の存在に必要で組織外部者に依存するものは、所掌事務・権限の付与、財政資金の付与、要員の付与、事務遂行についての理解、協力などである。従つて、主要な外部参加者とはこれらを与えたり、与えるについて重要な影響力をもつ者であり、具体的には政治体制により異なる。それらが少数の者に限られていたり、多元的に分散してしたりする。現在の日本では、国会（議員）、内閣、他の政府組織（予算当局など）、利益集団、一般国民などを挙げることができるだろう。

『行政』では、外部参加者の誘因は行政機関の目的あるいはそれによつて達成される諸価値であり、貢献は支持あるいは政治的支持（political support）であるとしている。⁽²⁹⁾両者が参加者の価値基準によつて測定され、比較対照により参加決定が行われる。貢献の概念をより明確にするについて、それは法律によつて与えられる権限

とか予算によって与えられる財政資金などであると考えられるかもしれない。⁽³⁰⁾組織外部者が行政機関に対して集合的に与えるものはこれらだからである。しかし、個々の参加者は単独でこれらを与えるのでない。従業員の場合の貢献である労働は、彼が単独で与えるものであり、個別均衡命題は個々の参加者について構成されているのである。従って、貢献は権限とか財政資金でなく、それらを付与するについての支持活動とすべきであると考えられる。これには二種類のものがある。一つは、権限とか財政資金を付与する法制度上の直接の権限をもつ者による決定行為あるいはそれへの参加（国会の議決における投票など）であり、いま一つは法制度上の直接の権限者の行為に影響を与えるとする諸活動（権限者に支持を働きかけることとか反対者を説得、融和、抑制することなど）である。外部参加者の誘因である組織目的の達成結果は権限者でない利益集団の成員とか一般国民などに影響を及ぼし、彼らはそれに対して権限者に働きかけるなどの活動を行う。外部参加者が組織目的の達成結果（誘因）と交換的に行っているのは、権限とか財政資金の付与ではなく、付与についての支持活動であると考えられるのである。

さて、貢献の効用はその機会費用とされたが、それをこの場合に適用すると次のようになるだろう。すなわち、貢献の効用は支持活動を行わず、それによって自由となつた資源（時間、努力、資金、権限、権威など）を他の活動に用いた場合の効用である。他の活動としては、例えば、その行政機関への支持に対する反対活動、その行政機関と競争関係にある機関を支持する活動、その行政機関に関係ない活動（企業の営業活動、選挙活動、趣味活動など）などを考えることができる。貢献の概念をこのように構成するならば、権限による貢献の強制など不等価交換と考えられるものも、本理論の適用が及ばない場合ではないと考えられよう。権限による貢献の強制と

考えられる場合は、権限による威嚇などにより代替選択肢の効用（貢献の効用）が低く、それが誘因の効用を下回り、そこで参加が続けられる、つまり支持活動（貢献）を行うのではないか。

外部参加者の誘因は組織目的（政策目的）あるいはその種々な程度における達成といってよいだろう。それらが参加者の価値基準によつて測定され、貢献の効用と比較対照される。両者の差と関連している満足は、各参加者の政策についての理念とか、政府活動による利益享受の期待水準とか、政策結果についての他者（議員の場合における選挙民など）の反応に関する欲求水準などの影響を受けるだろう。そして、満足と代替選択肢の効用とによって参加決定が決まるのである。個別均衡命題はこのように行政組織の外部参加者に適用してみることができるだろう。

三 総均衡と循環均衡

組織の総均衡を検討するについて、組織の参加者の数を n 人とし、各参加者の誘因を I_i 、貢献を C_i ($i = 1, 2, \dots, n$) としよう。そして、すべての参加者の誘因の合計を ΣI (総誘因)、貢献の合計を ΣC (総貢献) とする。個別均衡命題は、

$$I_i \leq C_i$$

である限り、その参加者は組織への参加を続けるだろうとする。但し、両辺はそれぞれの効用によつて比較されている。

次に、多様な参加者によつて与えられる諸貢献は、組織が参加者に提供する諸誘因をつくり出す源泉であると

れる。組織全体で見ると、

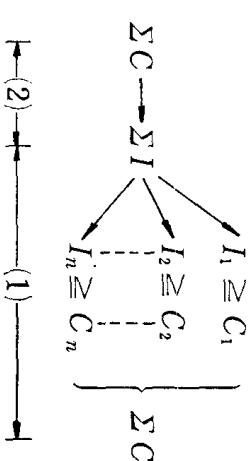
$$\sum C \rightarrow \sum I$$

となる。⁽¹⁾の場合、両者は、⁽²⁾の不等式と異なり、それぞれの実体内容を示している。すなわち、労働とか支持活動という貢献の実体内容が、組織目的の達成とか給与という誘因の実体内容に転化されることを示している。総誘因は各参加者に分配される (I_i)。各参加者は誘因と貢献とを効用において比較し、参加決定を行う。

さて、総均衡命題を繰り返して見ると、次の通りである。

組織は、貢献がそれら貢献を引き出すに足るだけの誘因を提供するに十分である限りにおいて、「支払可能」であり、存在し続けるだろう。

本命題には二つの要素があると考えられる。すなわち、(1)貢献を引き出すに十分な誘因のあること、(2)その誘因を提供するに十分な貢献のあること、の限りにおいて組織は存在し続けるだろうとしている。この場合、誘因、貢献は組織全体の視点から、総誘因、総貢献について考えられており、これらは次のように表すことができる。



(1)を便宜上 $\sum I \geq \sum C$ と表すと、次のようになる。

$$\sum C \rightarrow \sum I \geq \sum C$$

この場合、最初の総貢献と最後の総貢献との間には時間の経過があると考えられ、これらの間には時間の要素を加えることも考えられるが、さきの命題では捨象されている。そして、それは最初の総貢献と最後の総貢献とが等しいとしたときに、こゝに表現されたような関係が成立している限りにおいて組織は存在し続けるだろうとしているのである。つまり、 $\Sigma C = \Sigma C$ として、 $\Sigma C \rightarrow \Sigma I$ であり、 $\Sigma I \leq \Sigma C$ である限りにおいて、組織は存在し続けるだろうと述べている。

さて、本命題は多様な内容をもつた諸誘因、諸貢献をそれぞれ一括して命題を構成しており、現実の諸事実を分析して命題の意味することを明確にするのは困難であるといつてよい。とくに本命題を行政組織に適用するのは容易でなく、問題がある。なぜなら、総誘因、総貢献によつて叙述されている命題が意味をもつには、それらを構成している各誘因、各貢献を共通の単位で測定して積算することができるか、少なくとも積算が意味をもつ程度に性格が異なることが必要である。企業組織の場合であれば、貨幣価値に換算して検討することが可能かもしれない。しかし、行政組織の場合には、諸誘因、諸貢献の性格がかなり異なつていて、すべての誘因とかすべての貢献を積算することがほとんど意味をもたないのである。行政機関職員の労働と利益集団成員の支持活動（貢献）をえたものから、組織目的の達成と職員の給与（誘因）がつくり出されるとの関係を一括して概念化して意味をもつだらうか。

さらに、本命題についてはいくつかの注意すべき点がある。第一は、本命題が組織の存続条件を示すものとして構成されていることである。しかし、 t_0 時点における総貢献が総誘因に転化され、その総誘因が t_1 時点においてさきの総貢献と同量の総貢献を引き出すに十分でなかつた（例えば、一部参加者が誘因が十分でないために離

脱するなど) としても、直ちに組織が消滅するのでは必ずしもない。衰退あるいは縮小を意味するにとどまることがある。従つて、本命題は組織の存続条件を述べているのではなく、同規模での存続条件を示していると言うべきだろう。第二は、貢献から誘因への転化は実体についてのことであり、参加決定における誘因と貢献の比較は効用についてであるとの点である。総均衡命題は両者の要素が含まれているが、この区別が明確でないと混乱が生ずる可能性がある。第三は、時間の要素が捨象されていることである。本命題の意味を明確にするには時間の要素を加える必要があると考えられる。

ところで、H・A・サイモンは組織の参加者を受け取る誘因の特徴に従つて三類型に分けてい。⁽³³⁾ 第一は、組織目的の達成を誘因とする者、第二は、組織の規模と成長に関する誘因を得る者、第三は、組織の規模と成長に関わらない誘因を得る者である。そして、一つの類型の参加者が誘因に対して行う貢献は、他の類型の参加者が得る誘因の源泉となるとしている。企業組織の場合では、顧客（消費者）が第一類型、企業家が第二類型、従業員が第三類型におおむね当たるとしている。そして、各参加者の誘因と貢献を次のように例示し、それらの関係を単純化して説明した。⁽³⁴⁾

参 加 者	誘 因	貢 献
顧 客	商 品	購買価格
企 業 家	販 売 収 入	生 産 費
従 業 員	賃 金	労 働

すなわち、顧客の貢献である購買価格は収入の形で企業家に誘因を与えるのに用いられる。企業家の貢献（生

論 説
[三四]

産費) は従業員の賃金を供給する。従業員の貢献(労働) は商品に転換され、それは顧客の誘因を提供する。」のような誘因と貢献の間の諸関係を一般化して、総均衡命題が導き出されているのである。⁽³⁵⁾しかし、この場合、一般化によって異質なものを積算することとなり、かえって内容が不明確となつたのではないか。少なくとも行政組織への適用に関してはそのように考えられる。

総均衡命題は次のように再構成すべきであろうと考える。すなわち、参加者を二類型に分ける。一つは、参加によつて組織と権威関係を結ぶことを特徴とする者(内部参加者)であり、一つは、そうでない外部参加者である。サイモンの第一と第三の類型を中心に参加者を分けるのであり、第一類型に属する者はいづれかに分類される⁽³⁶⁾。各内部参加者の誘因を I_i^e (e は employee)、貢献を C_i^e 、各外部参加者の誘因を I_j^p (p は participant)、貢献を C_j^p としよう。そして、内部参加者の総誘因を $\sum I_i^e$ 、総貢献を $\sum C_i^e$ 、外部参加者の総誘因を $\sum I_j^p$ 、総貢献を $\sum C_j^p$ とする。このとき、個別均衡命題は、

$$I_i^e \geqq C_i^e \quad \text{ならびに} \quad \text{参加}$$

$$I_j^p \geqq C_j^p \quad \text{ならびに} \quad \text{参加}$$

と表すことができる。総均衡命題をもとに用いた便宜的表現を用いるならば、次のような関係が成立する限り、組織は存在し続けるだらうと表すことができる。

$$\begin{array}{c} \sum I_i^e \geqq \sum C_i^e \\ \downarrow \\ \sum C_j^p \leqq \sum I_j^p \end{array}$$

外部参加者の支持活動 ($\sum C^p$) によって法律とか予算が議決され、それらによつて与えられた組織目的、組織の権威、給与など ($\sum I^e$) が内部参加者（職員）に分配される。その効用が代替選択肢の効用と等しいか上回る限り参加が続けられ、貢献（労働）が行われる。内部参加者の貢献の全体 ($\sum C^e$) によつて、組織目的が種々な程度に達成される ($\sum I^e$)。それが各外部参加者の価値基準によつて測定され、それぞれ貢献の効用と比較される。効用において誘因が貢献と等しいかそれを上回る限り、参加を続け、支持活動 ($\sum C^p$) が行われる。この支持活動の総量が当初のそれと等しければ組織は同規模で存続し、当初のそれを上回れば成長し、それを下回れば衰退する。以上のような関係が成立している限り、組織は存在し続けるのであり、この関係を組織の循環均衡と呼ぶこととしたい。

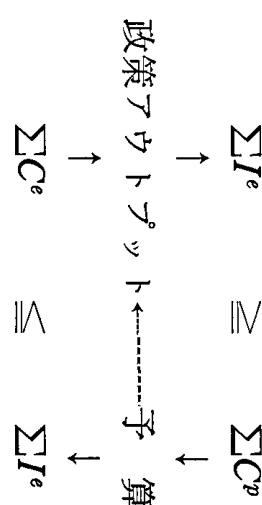
総均衡を循環均衡に再構成することによつて、性格の非常に異なる諸誘因、諸貢献が区別され、それらが外部参加者と内部参加者とのそれぞれについて積算されることとなり、また総貢献から総誘因への二種類の転化が概念化された。これによつて積算は同じ性格のものについて行われることとなり、単純ではないものの意味をもちうるものになつたと考えられる。また、総貢献から総誘因への転化も内容が明確になつたといえよう。循環過程は時間の要素を含んでいると考えられるが、それを明確に加えることも可能である。そして、それによつて組織の存続だけでなく、成長、衰退も概念化できる。組織の消滅は極限的な場合であり、四つの総誘因、総貢献のいずれかが限界水準以下となつた時におこるといえよう。例えば、組織目的の達成についての評価 ($\sum I^p$) が限界水準以下となり、組織の存続に最低限必要な支持活動 ($\sum C^p$) が得られなくなる場合である。また、職員に与えられる誘因 ($\sum I^e$) が限界水準以下となり、組織としての実体を備えるに最低限必要な職務活動 ($\sum C^e$) が得ら

論
説

三六

れなくなる場合である。循環均衡はこのような極限状態とともに、組織の存続、成長、衰退という動態を分析する枠組を与える。組織均衡理論は組織の存続条件についての理論ではなく、組織の動態についての理論といふべきであろう。

循環均衡はその外部（外的環境と呼ぶ）の諸要因（外的要因と呼ぶ）と相互作用し、外的要因の変化によって変動し動態化する。そこで循環均衡について今少し詳しく検討し、次いで外的要因の変化による変動と動態を例示的に考察することにしたい。まず、総貢献から総誘因への一種類の転化について、それぞれ中間段階を明らかにし、次のようにしたい。



予算は総貢献によってつくり出される総誘因の実体内容である権限とか財政資金などを指しており、それを予算という用語で代表的に示している。政策アウトプットは、組織目的あるいは、総貢献によって達成されている組織目的の種々の水準を指している。さて、各外部参加者の支持活動は単純に加算できる性格のものではない。利益集団の指導者は議員に働きかけ、議員は他の議員に働きかける。一般国民は世論などを通して議員に影響を与える。各活動を意味のある共通単位で測定することは困難であるし、各参加者間の関係は一方的でなく相互的であることがある。また、特定行政機関の活動については反対あるいは抵抗の諸活動が見られることが多い、支

持活動はそれらに対抗しつつ行われなければならない。すなわち、総貢献 (ΣC^p) は、反対活動と作用しつつ、複雑に相互作用している総支持活動の純支持力を概念化していることができる。この純支持力によつて法律とか予算が議決され、権限とか財政資金が付与される。「予算」はこの段階を示している。次に、権限とか財政資金は、威信のように一般的に、給与のように特定的に内部参加者に誘因として分配される。内部参加者の総誘因と総貢献についての等不等式は便宜的表現で、個別均衡は各参加者についてのものである。そして、そこにおける誘因と貢献との比較は効用について行われるのである。各参加者の個別均衡によつて引き出された各貢献も必ずしも単純に加算できるとはいえないだろう。総貢献 (ΣC^p) は組織目的達成に対する総貢献力を指しているといえよう。それによって組織目的が特定水準あるいは特定内容において達成される（政策アウトプット）。ところで、政策アウトプットは内部参加者の貢献とともに「予算」の内容の影響を受ける。特定施策が行われるかどうかとかどの水準で行われるかとかは、内部参加者の貢献に依存するとともに、「予算」の内容にも依存する。さきの図の点線はこの関係を示している。外部参加者の貢献が内部参加者に媒介されながら、外部参加者の誘因に転化される関係ということができるだろう。このようにしてつくり出された政策アウトプットは外部参加者に様々に影響を及ぼし、彼らに誘因を一般的にあるいは特定的に分配する。外部参加者についても、総誘因と総貢献との等不等式は便宜的表現であり、個別均衡は各参加者についてのものであり、誘因と貢献は効用について比較される。これによつて引き出された総支持活動の純支持力が総貢献 (ΣC^p) であることはすでに述べた。

さて、循環均衡は様々な外的要因によつて変動する。循環の各環についてそれらを例示的に検討しておきたい。

(1) $\Sigma C^p \rightarrow$ 予算

組織均衡理論の一検討

同じだけの支持活動が行われても、財政事情の変化によって予算が変化する。財政事情の良い時は増加し、悪い時は減少する。

$$(2) \text{ 予算} \rightarrow \sum I^e$$

例えば、同じだけの予算により同じだけの給与が与えられても、職員の欲求水準の変化によって誘因としての効用の程度は変化する。欲求水準の上昇によって誘因としての効用が低下するなど。

$$(3) \sum I^e \geq \sum C^e$$

この均衡に影響を与える諸要因については、『組織』第四章で詳しく検討されているが、同じだけの誘因の効用があつても、貢献の効用の変化によって均衡は変化する。例えば、産業活動の拡大は他組織における雇用機会を広げ、代替選択肢を増加させ、貢献の効用＝機会費用を上げる。その結果、均衡を悪化させ、組織からの離脱をひきおこす傾向をもたらす。

$$(4) \sum C^e \rightarrow \text{政策アウトプット}$$

同じ量の労働が行われても、技術の変化とか能率の変化によって政策アウトプットは変化する。

$$(5) \text{ 政策アウトプット} \rightarrow \sum I^a$$

同じだけの政策アウトプットが、経済的・社会的状況の変化によって誘因としての効用が変化する。特定施策が環境の変化によって支持されなくなる場合などである。また、参加者の欲求水準の上昇によって、同じ水準の施策の実施の効用が低下する場合などがある。

$$(6) \sum I^a \leq \sum C^a$$

誘因の効用が同じであっても、機会費用（貢献の効用）の変化によって均衡が変化する。他に有力な競争的機関が現れると、（例えば、議員が）そちらに支持を振り替えるかもしれない。

以上、例示的に見てきたように、循環均衡は循環の各環において変動の可能性がある。そして一環における変動は循環均衡全体に影響を及ぼす可能性があり、組織の存続、成長、衰退、消滅といった変化をもたらすこととなる。そこで、一環における変動の全体への影響について二つの場合を例示的に考察しておきたい。

1 経済的社会的状況の変化によって、政策アウトプット→ $\sum I_i^e$ が変化して、誘因の効用が増加する場合。

自然環境の悪化によって環境政策の誘因としての効用が増加する場合などである。このようにして誘因の効用が増加すると、それによつて引き出される貢献（支持活動）が増加する。新たな支持者が現れたり、従来の支持者の支持活動が強化されたりする。これらによる純支持力の増加によつて予算が増加する。それによつて労働条件の改善、威信の増大など誘因が増加し、それに伴つて貢献が増加する。それは施策の水準を上げ、政策アウトプットは増加する。これによつて誘因の効用はさらに増加し、より高い水準で循環均衡全体に影響を及ぼしていく。組織の規模は拡大し、組織は成長し発展する。

2 財政事情の変化によつて $\sum C_i^e \rightarrow$ 予算が変化し、予算が減少する場合。

財政事情が悪化すると、同じだけの純支持力において予算が減少すると考えられる。予算の減少は内部参加者の諸誘因に様々に影響を及ぼすが、給与総額が実質的に減額されるとしてみよう。その結果、各職員の給与は一律にあるいは差別的に影響を受ける。そして、各職員の個別均衡において、 $I_i^e < C_i^e$ となることが考えられ、その場合にはその職員は組織を離れる。それに伴つて総貢献は減少し、政策アウトプットは低下する。例えば、事

論 説

四〇

務のきめの細かさが失われたり、混乱が頻発したりする。その結果、政策アウトプットに対する不満が高まり、誘因の効用が低下する。そして、支持活動が控えられたり低下したりして、貢献が減少する。純支持力は低下し、予算はさらに減少する。一層低い水準で循環均衡全体への影響がおこる。組織の規模は縮小し、活動は低下する。組織は衰退し、遂には組織の最小限度の存続も行えなくなり、消滅することも考えられる。

さて、一環における変動の循環全体への影響は、種々のものがその効果をある場合は強め合い、ある場合は相殺的に弱める。例えば、例示的に考察した二つの場合が同時におこる（環境の変化によって政策についての効用が高まるとともに、財政事情が悪化する）ときには、両者の効果は逆方向に働き、相互に弱め合い、和らげられる。また、外的要因の変化が循環全体に波及せず、一部で吸収されることがある。そして、このような循環均衡の動態に対して、それへの意識的な関与が行われる。これについて、節を改めて検討したい。

四 適応と裁量

外的環境の変化によつて循環均衡（あるいは総均衡）は変動するが、それが悪影響を受ける場合には組織は衰退し、存続が危うくなることも考えられる。この場合に、組織成員によつて組織の存続を図る適応行動が行われるとされる。⁽³⁷⁾ 適応行動としては環境の変化に対応した組織目的の修正と、組織目的達成のための能率化が挙げられるが、これらによつて循環均衡に意識的に関与し、その改善を図る。組織外部者の批判、要求に対応した組織目的の修正を行うことによつて、外部参加者の誘因を増加させ、縮小しつつある循環均衡の回復を図るのである。また、能率化によつて同量の貢献により政策アウトプットを増加させ、循環均衡の改善を図る。適応行動とはこ

これら二種類のものにとどまらず、一般的に循環均衡を意識的に改善する行動であるとしうことができる。具体的には一般国民への広報活動⁽³⁹⁾とか、内部参加者への誘因の差別的分配による総貢献の維持、増大⁽⁴⁰⁾など多様なものが考えられる。

適応行動への動機づけとしては、(1)組織目的との一体化、(2)集団、組織との一体化、(3)個人的昇進への欲求が挙げられている。⁽⁴¹⁾組織目的と一体化している者は目的達成の手段として組織の存続を求める、組織と一体化している者は組織の存続自体に価値を認める。個人的昇進を望む者は組織の存続と成長のために働くだろうと思われる。これらに対しても、適応に抵抗する力として二つのものがある。⁽⁴²⁾一つは、組織目的との一体化である。組織目的と一体化している者は、目的達成の手段として組織の存続を求め、そのために目的の修正を行うことが考えられる。しかし、目的と一体化しているため、修正に抵抗するだろうし、修正が行われるとしても最小限度にとどめようとするだろう。いま一つは、習慣的な手慣れた方法を変えることの苦痛に起因する「慣性」(inertia)の抵抗力である。

適応行動を行う主な主体は、支配集団⁽⁴⁴⁾ (controlling group) あるいは管理者層⁽⁴⁵⁾ (executives, management, administrators) である。支配集団がとくに適応行動を行うのは、彼らが保持している個人的諸価値が何であれ、彼らはそれらを組織が存続する限りにおいて達成することができるからである。管理者層がとくに適応行動を行うのは、彼らが適応の責任を負っていること、その組織全体などより広い組織単位と一体化していること、外部との接触がより広く、より深いことなどによる。管理者層にとっては適応行動は組織からの離脱に代わる選択肢といふことができるだろう。⁽⁴⁶⁾適応行動がこれらの主体以外の者によって行われることもある。例えば、企業組織

論 説

四一

において銀行とか投資家が管理に積極的に関わる場合などである。一般的にいって、循環均衡に関心をもち、それに関与して十分な影響を与える者が、適応行動の主な主体になることができるといえよう。ところで、適応行動の主体の違いに従って、適応の内容が異なることが考えられる。なぜなら、適応行動の主体は自身が関心をもつてゐる諸価値を維持しつゝ、均衡を改善する方策をとるだろうからである。⁽⁴⁸⁾ われに述べたように組織目的に一体化している者は、それを維持しつゝ均衡の改善を図ろうとするだろう。

前節で見たように、循環均衡において組織の消滅は極限的な場合であり、通常はいわば余裕があり、外的環境の変化による悪影響が循環全体に波及しなかつたり、組織の衰退にとどまつて消滅に至らなかつたりする。各参加者の個別均衡において、通常は誘因の効用と貢献の効用が等しいのではなく、前者が後者を上回つている。存続している組織においては、ほとんどの参加者に「満足の余剰」(surplus of satisfactions) が与えられているのである。⁽⁴⁹⁾ 「余剰」は参加者間に様々に分配されていると考えられ、環境の変化による悪影響に対し緩衝的機能を果たす。すなわち、誘因の減少が個別均衡に基づく組織からの離脱を必ずしももたらさず、組織を同規模で存続させたり、あるいは組織からの離脱を一部の者に限り、組織の衰退にとどめるといった機能を果たすのである。そして、余剰の分配は組織の存続を図る適応行動とともに、循環均衡に意識的に関与する行動ということができる。それは組織の存続が可能な範囲内で組織の内容を定めており、組織における裁量(discretion)である。

さて、循環均衡への意識的な関与としての適応と裁量は、『行政』において行政組織について展開され、行政組織への適用の可能性が示されている。⁽⁵⁰⁾ しかし、誘因と貢献の数量化がことに困難な行政組織については、これらに関する命題がさらに精緻化される必要があるだろう。循環均衡における適応、余剰、裁量の意味をより明確

にする必要があるのである。次に、これらの課題の検討の一助として、現実にはどうことが困難な前提を置いて誘因と貢献を数量的に表現し、適応、余剰、裁量の意味を考察しておきたい。

そこで、参加者が次の四人である行政機関を想定したい。すなわち、外部参加者が国民 (P) と議員 (M)、内部参加者が一般職員 (S) と幹部 (E) である。そして各人の誘因と貢献の効用はすべて共通の単位で表現できるとする。それと効用とは比例関係にあるとする。このように前提すると、循環均衡の誘因、貢献は数量的に表現され、それぞれの間の関係も効用単位で表すことができる。国民と議員、一般職員と幹部はそれぞれ利害が一致するとは限らず、異なる効用をもつことがあるから。

もし、国民、議員、一般職員、幹部の誘因と貢献をそれぞれ、 I_p 、 I_m 、 I_s 、 I_e 、 C_p 、 C_m 、 C_s 、 C_e とするとき、

$$\sum I^p = I_p + I_m$$

$$\sum I^e = I_s + I_e$$

$$\sum C^p = C_p + C_m$$

$$\sum C^e = C_s + C_e$$

$\sum C^p \rightarrow \sum I^e = 2 \cdot \sum C^p$ $\sum C^e \rightarrow \sum I^p = 2 \cdot \sum C^e$ とする。各誘因、貢献が次のようであつたところ。

$$I_p \ 100 > C_p \ 50$$

$$I_m \ 100 > C_m \ 50$$

$$C_s \ 50 < I_s \ 100$$

組織均衡理論の一検討

$$C_e \cdot 50 < I_e \cdot 100$$

この場合、すべての参加者について個別均衡は誘因が貢献を上回っている。すべての参加者が満足の余剰を得ており、組織は存続する。次いで、外的環境の変化によって従来の政策の機能が低下し、国民、議員による評価が下がり、誘因が減少したとしよう。すなわち、 $\sum C^e \rightarrow \sum I^p = 1 \cdot \sum C^e$ となるとしたとしよう。もうすると

$$I_p \cdot 50 = C_p \cdot 50$$

$$\begin{array}{c} I_m \cdot 50 = C_m \cdot 50 \\ \overbrace{\quad\quad\quad\quad\quad}^{100} \quad \overbrace{\quad\quad\quad\quad\quad}^{100} \\ C_s \cdot 50 < I_s \cdot 100 \\ \overbrace{\quad\quad\quad\quad\quad}^{100} \quad \overbrace{\quad\quad\quad\quad\quad}^{200} \end{array}$$

$$C_e \cdot 50 < I_e \cdot 100$$

国民、議員の個別均衡は誘因と貢献が等しく、政策の評価がさらに下がれば、両者は組織から離脱することとなる。組織の存続が危うい状態である。そこで、幹部によつて支持を得るために組織目的の修正が行われ、政策内容が変えられたとしよう。幹部が環境変化に対し適応行動を行つたのである。この結果、 $\sum C^e \rightarrow \sum I^p = 2 \cdot \sum C^e$ となつたとする。循環均衡は元の状態に復し、すべての参加者が満足の余剰を得るところとなる。

次に政策内容が変えられるなどして余剰の分配が変化する場合を考えてみよう。国民の満足を低め、議員にとっての効用を高めるように政策内容が改められたとしよう。また、一般職員の労働条件が劣悪化され、幹部の特権が強まつたとしよう。その結果、循環均衡は次のように変化したとしよう。

$$I_p \ 50 = C_p \ 50$$

$$I_m \ 150 > C_m \ 50$$

$$\begin{array}{c} 200 \\ \swarrow \quad \searrow \\ 100 \end{array}$$

$$C_s \ 50 = I_s \ 50$$

$$\downarrow \quad \downarrow \\ 200$$

$$C_e \ 50 < I_e \ 150$$

図既に一般職員は満足の余剰がないが、なお組織を離脱することはなく、組織は存続する。外的環境に変化がないとも、このような変更は可能と考えられ、幹部によって行われるならば裁量といふことができるだろう。組織の存続が可能な範囲で余剰の分配は多様であることができ、幹部の裁量はこの領域にあると考えることができる。

以上、単純化し数量化した例によつて循環均衡の動態を見てみた。循環均衡はこのように外的環境の変化によって変動するとともに適応、裁量という意識的な関与によつて変化する。そして、組織はこれらによつて存続、成長、衰退、消滅という動態を示すのである。

五 む す び

組織均衡理論は組織一般について構成され、定式化されており、行政組織にも適用できるとわれている。しかし、行政組織については、とくに外部環境との相互作用が統治制度によつて枠付けられており、企業などの場合

論 説

四六

と相當に異なる。そこでは非対称的関係が見られ、誘因と貢献との交換という概念に基づく理論の適用が困難であることが考えられる。また、誘因と貢献を共通の単位で数量的に測定する」ことが難しく、理論の実証的検討を行うについて困難が伴う。

本稿では、組織均衡理論を他の組織とは異なる条件の下にある行政組織に適用するについて検討を行つた。そして、それに関して次の諸点に留意する必要があると考えられた。

- 1 組織均衡理論には一種類の「均衡」が概念化されており、三つの主題領域があること。
 - 2 貢献の効用を機会費用とする定義が有効である」と。
 - 3 行政組織の外部参加者の貢献は支持活動とすべきである」と。
 - 4 誘因、貢献について、実体内容と効用との区別があること。
 - 5 総均衡は循環均衡として再構成すること。
 - 6 組織均衡理論は組織の存続条件についての理論とより、組織の動態についての理論であること。
 - 7 循環均衡は外的環境の変化によって変動するとともに、適応、裁量という意識的な関与によって変化し、組織はこれらによつて存続、成長、衰退、消滅という動態を示すこと。
- 行政組織は他の組織とは異なる特徴をもつた環境の下にあり、組織均衡理論を安易に適用するのは問題であるといつてよいだらう。しかし、以上の諸点に留意しつゝ、さらに検討を深めね」とによつて、同理論を行政組織に適用する」とは可能であり、有効であると考えられる。

(1) C. I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 1938. 日本安次郎・田杉競・飯野

春樹訳『新版経営者の役割』、ダイヤモンド社、一九六八年。

- (a) H. A. Simon, *Administrative Behavior*, 2nd ed., The Free Press, 1957. (1st ed., 1945) (以下、A. B. と略す)
 - ア) 松田貳彦・高柳暁・川村敏子訳『経営行動』、ダイヤモンド社、一九六五年。H. A. Simon, C. W. Smithburg and V. A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, 1950. (以下、P. A. と略す) 国本康雄・河合忠彦・増田孝治訳『組織と管理の基礎理論』、ダイヤモンド社、一九七七年。J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, 1958. (以下、Orgs. と略す) 土屋守章訳『トーガリゼーハンハク』、ダイヤモンド社、一九七七年。
 - (b) 日本の研究者による紹介、分析としては、占部都美『近代組織論(一)――ナード=サイモン』、白桃書房、一九七四年、同『近代組織論(二)――ナード=サイモン』、白桃書房、一九七五年、北原鉄也「合理的組織論」(三宅一郎編著『合理的選択の政治学』、ネルヴァ書房、一九八一年)などがある。
 - (c) P. A., op. cit.
 - (d) P. A., op. cit.
 - (e) P. A., op. cit.
 - (f) P. A., op. cit.
 - (g) P. A., op. cit.
 - (h) P. A., op. cit.
 - (i) P. A., op. cit.
 - (j) P. A., op. cit.
 - (k) P. A., op. cit.
 - (l) P. A., op. cit.
 - (m) P. A., op. cit.
 - (n) P. A., op. cit.
 - (o) P. A., op. cit.
 - (p) P. A., op. cit.
 - (q) P. A., op. cit.
 - (r) P. A., op. cit.
 - (s) P. A., op. cit.
 - (t) P. A., op. cit.
 - (u) P. A., op. cit.
 - (v) P. A., op. cit.
 - (w) P. A., op. cit.
 - (x) P. A., op. cit.
 - (y) P. A., op. cit.
 - (z) P. A., op. cit.
- (5) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』、東洋経済新報社、一九八一年、111頁。
- (6) 同上、155頁。
- (7) 西尾勝「組織理論と行政理論」(辻清明編集代表『行政学講座、第一巻―行政の理論―』、東京大学出版会、一九七六年)、177-188頁。

- (15) *P. A.*, p. 395, *Orgs.*, p. 109.
- (16) *Orgs.*, p. 109.
- (17) *P. A.*, p. 381.
- (18) *Orgs.*, p. 89.
- (19) *Orgs.*, p. 89.
- (20) *P. A.*, p. 383.
- (21) *Orgs.*, p. 84.
- (22) *Orgs.*, p. 84.
- (23) 原稿「行政機關の政策転換—高度経済成長期における農業政策—（回・状）」（『法と政治』第1111巻第1号、一九八一年）、一九一—二二頁、一一六—一八頁。
- (24) *Orgs.*, p. 85.
- (25) 誘因と貢献との関係について比を用ひる場合があるが、いじりせいおじいじで差であるか比であるかは重要でないのや、説明の便宜上、差を用ひるがねだ。 *P. A.*, p. 493, pp. 498—9.
- (26) 満足を誘因と認めた上で、概念構成やいじゆくも統計やあらわし思われる。満足を「誘因」に代えて用ひてある場合あれば。 *P. A.*, p. 386, p. 498 など。
- (27) *Orgs.*, pp. 85—6. など、*Ibid.*, pp. 47—52.
- (28) *Orgs.*, pp. 93—106.
- (29) *P. A.*, pp. 386—7.
- (30) *P. A.*, p. 382.
- (31) 西尾勝、前掲論文、一八七頁。
- (32) *A. B.*, p. 111 参照。

- (33) A. B., pp. 110—8.
- (34) H. A. Simon, *Models of Man*, John Wiley & Sons, 1957, p. 172.
- (35) A. B., p. 111.
- (36) オーバーハーネス有効性 (effectiveness) と効率 (efficiency) の概念を構成し、前者を協働目的の達成、後者を参加者個人の動機の満足に関連づけた。そして、協働の存続は、(1)環境への全体としての関連づけ、(2)満足の創造である個人間での個人間での分配、(3)の過程に依存するとした。本文で提案している区別はこれと異なるが、連関するアルゴリズムが異なる点がある。C. I. Barnard, *op. cit.*, pp. 60—1.
- (37) A. B., pp. 118—22, P. A., pp. 389—401, *Orgs.*, pp. 109—10.
- (38) A. B., p. 119.
- (39) P. A., pp. 415—21.
- (40) C. I. Barnard, *op. cit.*, pp. 159—60.
- (41) P. A., pp. 389—92.
- (42) P. A., p. 393.
- (43) A. B., p. 118.
- (44) 約 $(\frac{1}{4})^\circ$
- (45) 約 $(\frac{15}{11})^\circ$
- (46) *Orgs.*, p. 110.
- (47) *Orgs.*, p. 109.
- (48) *Orgs.*, p. 109.
- (49) P. A., p. 500. また H. A. Simon, *Models of Man*, op. cit., pp. 173—4, R. M. Cyert and J. G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, 1963, pp. 36—8.

論

説

(50) P. A., p. 543.

(51) 拙稿、前掲論文、第六章では、行政機関幹部の政策転換に対する態度に関して、適応行動についての分析枠組も用いて分析を行っている。

五〇