

セルズニックの「制度」理論

西 尾 隆

I はじめに

フィリップ・セルズニック(Philip Selznick)は1919年生まれのアメリカの社会学者、現在カリフォルニア大学バークレー校教授、そのユニークな理論に関しては、すでに組織理論・法社会学・政治思想史など様々な領域において紹介と系譜的位置づけが行なわれてきた。本稿ではこれらとはいく分異なった角度から、すなわち行政学及び行政史を研究課題とする筆者の関心から、彼独特の「制度」概念に注目しつつ、その分析道具としての有効性を明らかにしてみようと思う⁽¹⁾。しかし、表題の〈セルズニックの「制度」理論〉という問題設定は、それ自体いくつかの問題をはらんでおり、必ずしも自明のテーマではない。

第一にセルズニックの研究経歴は、コロンビア大大学院に学んだ1940年代に広域行政機関である TVA を対象として出発したものの、以後ボルシェビキ、企業組織の実証分析を経て、57年リーダーシップ論の形で組織論的集成を行ない、さらに文化論等にも論及しながら、60年代以降法社会学の分野に移っている⁽²⁾。従って行政学の立場に立てば、問題にすべき業績は50年代までのものに限られることになるが、それらの理論的傾向についてはすでに62年、日本行政学会『年報』第1号の冒頭論文において辻清明教授が学説的位置づけを行なっており⁽³⁾、また TVA 研究の内容も68年に大森彌教授が詳細に紹介・検討している⁽⁴⁾。とするならば、アメリカの研究動向が間をおかず紹介される鋭敏なわが国の学界において、いま改めてセルズニックの行政理論をとり上げることは、ほとんど

時代錯誤の行為ということになろう。しかし、本論の意図はそうした意味における紹介では無論ない。むしろ、折角紹介されながら経験分析の結果としてのみ受けとられ、単に行政学説史上の一事実となりつつあるセルズニックの理論を、現代の、眼前に展開する行政現象を分析するための生きた道具として蘇生させることが、本論の目指すところである⁽⁵⁾。

第二に、上述のごとく対象と領域においていわば転向を繰り返してきたセルズニックの研究を、一定の理論をもって同定しうるのかという点が問題となろう。本稿で「制度」理論と称するものは、彼の業績について時期や考察対象を特定していない。すなわち、その動的な研究歴において一貫して変わらない方法と視角が存在することを前提とした上で、これを「制度」理論と呼ぼうとするのである。ここではさしあたり、その存在を信ずる根拠として次のことを示しておこう。まずセルズニック自身、84年版『行政におけるリーダーシップ』の序文で、法社会学研究は初期の組織分析と焦点(focus)を異にしているが、視野(perspective)においては「制度的アプローチ」を継承していることを記している⁽⁶⁾。また彼の法社会学理論を翻訳・紹介している六本佳平教授は、「人間的理想が制度的に実行に移される社会過程を、『行為の意図されざる結果』という観点から一貫して追求してきた⁽⁷⁾」という点において、初期の研究活動からの連続性を読みとっている。そしてもう一点つけ加えるならば、対象の間の自由な移行と、各領域における研究の水準そのものが、逆に彼の方法的一貫性を予感させずにはおかないのである。

三番目に、個別の実証研究で名声を高め、現場社会学者と呼ばれるセルズニックについて、その「理論」を論ずることが、果たして彼の研究者としての本質からそれはしないか、という疑問がある。少なくとも筆者にとって、セルズニックのインパクトはむしろ現実に対する水も漏らさぬ観察の方であった。それは優れた歴史家に見られるような、既成の理論枠組からの自由ささえ感じさせるものである。にもかかわらずセルズニックの「理論」を論じようという意味は、彼が採用している社会学・

心理学理論の現場における使い方、もしくは「方法の方法論」とでもいうべきものを含め、検討するというところにほかならない。

以下、まず血肉を削いだ概念の相互関係という形で「制度」理論の骨格を整理する。続いてこれに肉づけの説明を行なうべく、枠組の特色と、概念に付着している規範性について検討し、最後に、「制度」理論がこれを用いようとする研究者に要求する精神のようなものに論及したい。

II 基本概念とその相互関係

セルズニックの概念規定のし方は一般にかなり粗い。けれどもそれは「定義(definition)は弱く、概念(concept)・理論(theory)は強く」という彼の一貫した「社会科学的戦略」⁽⁸⁾に基づいた意図的なものであり、重心を概念の相互関係の方に置こうとすれば、避けることのできない手法といえる。ここでは「制度」「組織」「環境」「制度化」「政策」という5つの基礎的概念のみをとり上げ、彼の「戦略」の実践的意義については政策の項目で明らかにする。

〈制 度〉 制度(institution)はいうまでもなくこの理論枠組の中核概念であるが、さしあたり次のごとく極めて包括的に定義される。すなわち60年版の『組織という武器』によれば、「特別な属性をもった組織された集団、もしくは結婚や秘密投票のごとく確立された慣行」を指すが、いずれにおいても「一定の仕事をする能力を有し、特別な価値のセットを体現し、あるいは単にとりわけユニークな歴史を有するという意味において、特別な同一性(identity)をもつ」限り、それは「制度」と呼びうるのである(⑤' p.vi)。ここで留意しておくべきことは、後にも触れるが、「組織された集団」と「確立された慣行」とが別個のものとして並列されているのではなく、「慣行の確立に伴う組織化」という契機によって媒介されている点である。

〈組織との関係〉 しかし、制度の概念がより鮮明となるのは組織(organization)との対比においてであり、両者の関係を論じた『行政に

おけるリーダーシップ』の個所は、彼の学説の中でも特に有名なものとなっている。すなわち「組織」を、その道具性を強調して「ある仕事をなすために考案された合理的装置」とみなし、一方「制度」は「社会の要求と圧力から成る自然的産物、つまり自ら反応し順応する有機体」ととらえて、区別する(⑦ pp.5-6)。環境との交渉に着目するこの制度の見方は、例を大学にとるならば、理事会・教職員によって構成される「組織」に、顧客たる学生や地域住民を含めるとき、それが「制度」としての大学だということになる⁽⁹⁾。この区分の意義は、例えば組織としての成功(理事会の繁栄)と、制度としての成果(学生の能力向上)とが明確に区別されるべきだという点からも、容易に理解できよう。

とはいえ、あくまでこれは分析上の区分であり、現実における制度及び組織は、道具的存在(客体性)と有機的存在(主体性)との間を両方向から引きつけられながら移動する「複雑な混合物」(⑦ p.6)にほかならない。組織と制度とは連続した概念であり、いわば互いに重なり合う二つの円の関係に立つ。従って、典型的な「組織」(新設間もない行政機関など)と、典型的な「制度」(定着した法規範など)を除けば、組織の多くは数々の制度及び慣行によって支えられ(伝統のある行政機関など)、また制度の多くは何らかの形で組織化の機能を果たしており(法制度と法曹界・社会秩序の関係)、これらが中央の相重なる部分を形づくっているのである。この概念区分の目的は、現実を白黒いずれかに識別することではなく、ともすれば単に機械として理解されがちな組織を、「一つの制度としてみる」点にある(⑦ p.5)。

〈環境〉 組織を「制度」たらしめる勢力は、個人であれ集団であれ制度であれ、すべてその環境(environment)とみることができる。行政機関の場合、上方に議会・政党・指導者等が、隣接して諸官庁が、下方に対象住民・顧客集団などがあって、それぞれ政治的・行政的・社会的な組織環境を構成している。それらは組織に支持を与えつつ圧力を加え、また組織を柔軟にする一方で硬直化の要因ともなりうる。

しかしセルズニックは、こうした「外部環境との関係は制度的経験の一つの源泉にすぎない」と述べ、環境の内側の扉を開けると「内的社会という世界」がそこから広がってゆくと指摘する(⑦ pp.7-8)。すなわち、組織構成員は期待された機能を果たすための単なる機械では決してなく、それぞれ地域社会や家庭に属し、特定政党を支持し、あるいは様々な好き嫌いをもつところの人間である。従って「いかなる持続的組織といえども、人間としての経験をフォーマルに規定された役割に縛りつけておくことはできない。現実には、彼らは数多くの側面をもった人間として交流しあう傾向にあり、与えられた役割の境界線をはみ出しながら日常の仕事に適応してゆくのである」(⑦ p.8)。こうした意味における「内部環境」は「インフォーマル組織」と呼ばれる構造に対応しており、そこから対立と結束といった両面的な契機が生ずる(① p.47)。

〈制度化〉 道具的役割を期待された組織が、環境との相互作用を繰り返しながら、次第に有機体としての性格を強めてゆく過程が「制度化」(institutionalization)である。『社会学』教科書は「制度であるということとは全てか無か(all-or-none)の事柄ではなく、程度の問題である」(⑥" p.18)と指摘しているが、それは上述の「組織」と「制度」の関係が、「制度化」という概念で媒介・操作化されなければならないことを意味する。例えば組織の「道具としての使い捨ての可能性 (*expendability*)」(⑦ p.18)という指標が、制度化を検証する際に用いられることになる。これを裏返せば、不用になったからといって簡単には捨て去れないような「価値」を帯びるに従い、その組織は制度化の度合を強めてくるということになる。その過程は意図的・主体的な変化であると同時に、自然発生的な次元をも備えている(⑦ p.21)。「制度化するとは、おそらくその最も重要な意味において、当面の仕事からの技術的要請を超えて価値が注入される (*infuse with value*) ということである」(⑦ p.17)という少々難解な定義は、制度化に伴うこうした価値の質量変化を最重視したことによるものといえる。

しかし、環境の概念を先のごとく内外に分けて考えるならば、制度化には次のような逆方向の意味が含まれよう。一方は内部環境との交流によって組織それ自体が有機体たる制度に成長してゆく方向であり、他方は外部の制度環境(これがまさに社会体制という有機体である)が組織をその中に融解させてゆくという方向である。前者を「自己イメージ」ないし「性格」の確立過程とみるならば、後者は外部の異質な他者による組織の組み込みないし包摂の過程ととらえることができる。とすれば、「制度化」とは、自律と依存という一見相矛盾する契機を内包するところの過程といわざるを得ない。人が職を得て社会人として巣立ってゆくことが、自律化であると共に依存化であるごとく、それはしばしば同時進行的である。しかし分析上両者は識別可能であり、時期的にズレが生ずることも少なくなく、またこのことは組織の性格形成に影響を及ぼさずにはおかない。実はセルズニック自身、制度化のこの区分を明確な形で概念化していないが、ボルシェビキの分析では両者の時間差が重要なテーマとなっている(⑤ ch.3-5)。そこで前者、すなわち内部環境の価値を体現しつつ自らの同一性を確立してゆく過程を「内部への制度化」と呼び、また後者、すなわち外部環境と価値を交換しつつ相互の関係を深めてゆく過程を「外部への制度化」と呼び、区別しておく。⁹⁹

〈政策〉 政策(policy)の概念は「制度」理論において極めて重要な位置を占めているにもかかわらず、セルズニックは積極的な定義を試みていない。用語としても、戦略(strategy)・目的(purpose)・主義(doctrine, ideology)など様々な使い方がされてきて、各々ニュアンスを異にしているが、いずれも「政策的なもの」としてほぼ同列にみることができ。かかる「定義の弱さ」の意義はどこにあるのか、これを近年の政策研究における定義を参考にしつつ点検しておこう。

例えば T. ダイは、政策の概念が余りに漠然としていることから、これを政府組織からの出力(output)、つまりすでに合意の成った方針の明示形態(法律・予算)に限定し、分析に向う。¹⁰⁰ 一方 R. ローズは、政策を「政

府内における、または外部との、長期にわたる複雑かつ循環的な一連の政治的相互作用⁹⁹と定義づける。それは、環境への出力と同時に環境からの入力(input)も含める点で相互的であり、かつ法律などの静態的なものに限らず実施の諸段階にも目を向けるという点で過程的である。そうすると、行政官の裁量行為や顧客集団からの圧力までが「政策」に含まれることになり、おそろしく包括的な定義となる。セルズニックの「政策」概念はローズのそれに近い。ではなぜそのような見方をするのかというと、抽象的な目的から個別的な行為へと下降する政策の段階的な連鎖構造を凝視し、その諸段階における決断の契機や環境との不断の相互作用に注意を払うならば、どこまでが政策でどこまでが実施のルーティーン活動であるかについて、何らの先験的基準も見出せないからである。裏返せば、あらゆる段階が重大な「政策的なもの」となりうるということである。「弱い定義」には、止むを得ぬからというよりも、強く従って狭い定義によって、重要な政策的現象を切り捨てるべきではないという、積極的な意図が込められているのである。

しかし、こうして拾い上げたすべての政策を分析の対象とするわけでは無論ない。「制度」理論は、政策概念に次のような限定を強く画する。すなわち「制度化」の過程に重大な機能を果たすような、組織と環境の相互作用の内容を**選択的に**とり上げるのである。それは高度に抽象的な理念でも、専門技術でも、あるいは特殊な戦術や手続でもよい。なぜなら、それらはいずれも士気を高め、使命感を鼓舞し、自己意識を鮮明化する可能性を有しているからである。セルズニックが「制度的リーダーシップの特質が顕著に現われるのは政策の領域——それは政策の形成と組織の構築が**出会う領域を含む**——においてである」(⑦ p.37)と論じていることは、その政策が「組織の構築」(制度化の意味で用いられている)にかかわる限りにおいて、注目され、分析の対象とされるべきことを物語っている。ボルシェビキを例にとれば、前衛と大衆の峻別といった政治的戦略が、党組織の戦闘的な性格形成に対する最大要因として、マル

クス主義思想以上に強い関心が払われたといえる(⑤ ch.2-6)。

再び〈制度〉さて、理論的にかく枠づけられた政策概念は、翻って「制度」の属性に対し二方向の限定を行なう。まず政策を外部環境との相互作用とみる以上、それが形づくる制度は必然的に社会的な性質を帯びる。他方、特定の政策が内部環境との価値の交換を媒介する結果、制度は何らかの思想的・技術的な性格をもって同定しうるほどにユニークでなければならない。すなわちこの理論枠組における「制度」には、社会環境との同質性と異質性という、相矛盾する要素が与えられることになり、しかもそれは「一つの総体として(as a whole)」存在する(⑦ p.38)。この点は、セルズニックが初期の論文の中で「有機体自身の欲求と妥協しえないような、しかし不可避的な環境とのかかわりあい(commitment)が、人間行動のディレンマの典型であり」、こうしたディレンマこそ彼の分析枠組の侍女(handmaid)に当たる、と述べたところと重なり合う(② p.31)。同様に、ボルシェビキの分析における関心が「完全には独立していないが、少なくとも自らを押しつぶそうとする圧力に抗して全体としての一貫性(integrity)を維持しうるだけ自律的なシステム」(⑤ p.ix)に置かれている点も、彼の「制度」観を物語っている。

すなわち「制度」理論の関心は、制度一般ではなく、自律と依存の緊張関係を経験し、内的欲求と外的圧力のディレンマにさらされるような制度と状況に向けられているのである。実はセルズニックの方法論の出発点にはフロイト的な「力動心理学」の視点があり、これがかかると対象の選択を行なうのである。¹³心理学が人格的危機を問題にするように、「制度」理論も「際どい(critical)経験」に関心を寄せる(⑦ pp.40-41)。言葉の広い意味において、それは「危機の制度理論」といってよい。

以上、「制度」理論の輪郭を明らかにする道程において、基本概念に関する議論は、制度から組織、環境、制度化、政策へと一巡し、再び出発点である「制度」概念の確定に立ちもどったことになる。結局「制度」理論とはひと言で、「政策によって媒介される組織と制度の運動法則を基

軸とした分析枠組」と要約できよう。そして枠組のエッセンスは、セルズニックの次の命題によって集約的に表現されている。すなわち「組織過程は形成されうる政策の種類に深く影響を及ぼし、一方政策も、能率的な業務遂行という前提からは説明のつかないような様式で、逆に組織を形成(=制度化)するのである」(⑦ p.36)。こうして、一見弱く定義された概念の一つ一つが、相互に相手概念の属性に限定を加えつつ、全体としては極めて強く精緻な理論構造を形づくっているのである。

III 枠組の特色

「制度」理論の分析枠組としての特色を明らかにすることは、多かれ少なかれその学説(史)的な位置づけという作業を伴うであろう。しかし筆者はそうした能力を欠いており、また意欲にも乏しい⁰⁰。むしろ数ある行政理論・組織理論のうちで、なぜセルズニックのインパクトがとりわけ強かったのかという筆者個人の主観に類する疑問を、多少とも客観的に考えてみようというのが、この節本来の趣旨である。

まず、前提として指摘しなければならないのは、「制度」という日本語が帯びる形式的(formal)で静態的(static)な語感とは裏腹に、「制度」理論は実体的(informal)な構造を重視し、動態的(dynamic)な過程に注目するという点である。それはデュルケイムが提唱し、パーソンズが体系化した社会学の「機能主義」(functionalism)としばしば対置されるころの、いわゆる記述的な「制度論」では決してない。逆にセルズニック自身、その枠組の基本がパーソンズのな構造機能分析にあることをはっきりと断わっている(② p.28)。その意味で、一見特異な印象を受けるセルズニックの理論枠組も、実はシステム思考に立脚する機能主義的な組織理論・行政理論の正統派を継承していることは疑いない。しかし、彼が一貫して「制度的アプローチ」という表現を用いているのは、一般の構造機能論的手法の上に、次のような独特の「制度」に対する視角を重ね合わせて、対象に接近するからであると考えられる。

その第一は、環境との相互作用に対する徹底した目配りである。単に組織の環境に注目するというのであれば、人間関係論に基礎を置く経営学の大部分が内部環境を視角に入れているし、「閉鎖系モデル」(closed model)に類別されるウェーバー的な官僚制理論も、政治という外部環境への視点は十分有している⁶⁹。けれども内部と外部の双方を、かつ両者の相互関連を視野に入れるという意味で、セルズニックに代表される「制度的モデルほど環境を考慮に入れる組織論のモデルはない⁶⁹」。彼は人間関係論に対して、「彼らのアプローチの論理には、内的な衝動と外的な圧力とに対する組織全体の動的な適応ということに着目させるものは何もない」(⑦ pp.31-32)と批判を加える。そして「日常的状況における個人間の相互作用」と「それを越えたより大きな制度的発達のパタン」とを互いにリンクさせるような、「社会的組織へのより深くより広範な理解」が必要だと述べる(⑦ p.4)。その際彼が強調するのは適応の「動態」(dynamism)である。制度と環境とは、いわば突っ立ったまま情報や価値のキャッチボールを行なうのではない。その結果各々の全体構造に動揺をきたし、性格変容が生ずることこそが重要なのである。例えばTVAの場合、幹部と農民集団との協調関係の深化に伴い、幹部のみならず組織全体としての思想や性格が変化し、組織本来の使命からは予想しえない現象が生じたことが問題となる(③ ch.3-6, pp.262-264)。

第二に、セルズニックの歴史的関心の強さを挙げなければならない。「すべての組織はそれ自身の歴史の産物である」(⑥' p.215)という言葉に集約されるように、制度を見る彼の目は、いわばその「歴史的環境」に対して向けられ、現在の課題もその原因を過去の経験の内に求められる。TVAにせよボルシェビキにせよ、分析対象の組織となるスパンは十年単位と長く、また比較的短い論文の場合も、例えば焦点は、制度の「長期的発達に影響した社会状況」に置かれている(⑧ p.97)。

しかし、歴史的視点が最も鮮明に現われているのは『変革期の法と社会』に示された法の類型論であろう。そこでは「抑圧的法」「自律的法」

「応答的法」という三つの類型が提示されるが、それらは単に「異なったタイプというだけでなく、法の政治的・社会的秩序に対する関係の進化の段階に対応している」(⑬ p.19)。詳しい説明は割愛せざるをえないが、前節の概念を用いて筆者なりに次のように要約しておきたい。法という「制度」は、社会という「環境」との相互作用の過程において様々な性格変容を経験するものであり、初期の抑圧的法が、正当性の根拠を政治からの自律性に求める「政策」をとるにつれて「内部への制度化」(司法・法曹界の自律化)が生ずるが、さらに複雑化する社会により応答的であろうとすれば「外部への制度化」を行なわざるをえない⁹⁰。そして「応答的法は抽象的な理想以上のものである。というのは、それが歴史的な要請に根ざしているからである」(⑬ pp.16-17)と述べるごとく、法制度に関するセルズニックの未来像もまた、歴史的な脈に位置づけられる。先に彼の分析のスタイルを歴史家のそれに比したが、内実においても彼は、考証家とは違う意味で歴史家的というべきであろう。

第三の特色は理論枠組の目的にかかわっている。セルズニックが実証分析で目指すものは、基本的に社会システム内における個々の制度に対する理解を深めること、ないし現実における具体的矛盾を解決するところにある。無論この目的が、一般理論の構築という方向と相互補完的な関係にあることは否定できないが、少なくとも組織理論の一般化に強い意欲を見せる H. サイモンとは鋭い対照をなしている。セルズニックがサイモンに代表される「論理実証主義者」に対し、「複雑な世界を安易な二分論に押し込むことにより、広範な経験領域をあっさりと美的・哲学的・道徳の世界に投げ入れてしまう」(⑦ p.81)と手厳しい批判を加えていることは有名である⁹¹。理論を現実理解のための道具ととらえるこうした彼の姿勢は、ボルシェビキ研究に関連して「制度に関する一般理論を引用したのは、特定の歴史的発達への理解を深めるためである。かかる一般理論が開発されればされるだけ、分析する現象に対して推論がしやすくなる」(⑦ p.126)という言葉の内にも示されている(⑤' p.xviii も参

照)。同様の観点から、法社会学者としても「パーソンズを継承する机上のシステム理論家」とは対照的な「中範囲の理論のマーソンの系譜に属する現場社会学者」と位置づけられるのである⁶⁹。

C. ペローはサイモン＝マーチの『組織』の仮説群がもつ「無味乾燥さ」と、セルズニックら「制度学派」の「楽しさ」を対比している⁷⁰が、それは単なる印象の差というよりも、複雑な社会的文脈におかれた現実問題の混沌を、シンプルな理論が切り開き秩序立ててゆく、後者の醍醐味に言及したのと言わなければならない。確かにセルズニックの理論的貢献は、ごく単純な図式・命題に還元されうるであろう⁷¹。しかしそれらは、個別を徹底し、特殊を説明し尽くしたものののみが達しうる普遍性を有している⁷²。さらに学説の輸入が大規模に行なわれながら、必ずしも実際の分析に活用されないわが国の研究動向に照らすとき、その示唆するところは貴重である⁷³。先に引用した組織と政策に関する命題にしても、一見自明のように思われるが、一たび個別の分野となると、「組織の問題を政策展開と無縁な単なる技術的問題として処理し去る考え方が依然として根強く残っている⁷⁴」。筆者がセルズニックから学んだものは、仮説や命題そのものよりも、むしろその研究現場での活かし方であった。枠組の特色として、第四にこの点に論及しないわけにはゆかない。

実際の論述過程における彼の問題設定の手法は、理論と呼ぶには個性的すぎるが、他方才能と切り切ってしまうにはより一般的な示唆を含んでいる。それは、「物事は実際に見えているものとは違うことを示す」、「自明と思われる表面の裏を見る」、「氷山の水面下を説明する」などとペローが指摘するような、セルズニック特有の皮肉めいた一種天の邪鬼的な逆説の中に見出すことができる⁷⁵。換言すれば、その時代の価値観や研究者の先入観のために「死角」(dead angle)となっていた側面に対し新たな光を当てる、その着目のし方における特色である。ペローのいう制度学派の楽しさ、新鮮さの源泉は、こうした時代的常識の文脈や研究史的脈絡への敏感さと、そこから自由になろうとする発想にあるとあってよ

い。そのあたりの論理を、具体的事例から要約的に紹介しておこう。

『TVAと草の根』の冒頭において提示される課題は、「民主的計画」という『ザ・タイムズ』紙のTVAに対する賛辞が内包する矛盾である。そもそも計画に要求される官僚制的専門性と民衆からの自律性は、民主主義的手続(参加)の要請とは折りあわないであろうというのが、セルズニックの基本的な疑問であった。また一方で、代表的なニューディール機関として社会政策的な使命と、環境保全の使命を担って設立されたTVAが、なぜ貧農層への視点を欠き、かつ保全に逆行する路線を選択するに至ったのかという、マートン的な「予期せざる結果」への疑問が全体を貫く。こうした矛盾を解くために提出されたのが有名な「包摂 (co-optation)」の概念であり、それは「組織が安定と存続への脅威を回避するためにその指導層・決定機構の中に新たな要素を吸収する過程」(③ p.13)と定義される。かくて、「参加」とみられた地元任意集団への業務の委任は、実質的決定にかかわらない単なる「包摂」にすぎなかったこと、「草の根参加」とは結局世評を高め外部支持を調達し、連邦政府からの干渉を阻止するための「防衛的イデオロギー」(③ p.262)として機能したことが明らかにされる。一方、地元の農業団体・土地交付大学等との連携により、TVAの意思決定過程にこれら政治的利害が反映され、保全計画の後退など様々な政策上の偏向が生ずるに至ったのである。

次に『組織という武器』では、まずその考察対象であるボルシェビキ政党(特にアメリカの共産党)特有のディレンマが問題にされる。すなわち同党は、教義の上では社会の全面転覆=革命を使命とする一方、戦略的には既存の制度に(教育においては学校に、政治闘争においては議会政治に)依存しないという路線を選択する。この目標における全面浸透と手段における孤立という組織的矛盾が、「戦闘的政党」の中でいかに結合されていたかが本研究の基本テーマとなる。そこでセルズニックは「マルキシズムの教義による組織化の進行」とか「イデオロギー浸透のための党組織の強化」といった常識的な因果関係、目的-手段の関係を逆転さ

せて対象に接近する。すなわち「イデオロギーが権力に移行するには組織を必要とする一方、効率的な組織もまたイデオロギーを要求する」(⑤ p.10)という両者の相互性(reciprocity)に着目するのであるが、この後半部分こそ、レーニンが何よりも重視した命題であった。かくて基準は常に組織的なものに置かれ、教義はむしろそれに仕える神話的手段として利用される。また主義や政策に反対する者よりも、党組織と対立する者がレーニンの敵とみなされた(⑤ p.239)。こうした視点に立てば、一般には理解に苦しむような同党の活動や路線変更も、次のごとく説明されることになる。1924~33年にかけての各国共産党の左右両陣営に対する硬直した激しい攻撃は、一見社会内における孤立をのみもたらしたように考えられるが、その第一義的な意義は前衛の強化と組織の統合に対するものであった。この時期に、内外からの圧力に直面しても組織の一貫性を保ちうるに足るだけの同一性と自己イメージが確立されたことは、以後の孤立路線解除と政策転換を容易ならしめてゆく。35年以後、反ファシズムのスローガンの下にブルジョア勢力とさえ連携するという同党の機会主義的対応の要因は、それに先立つ10年間の内向化過程が準備した「制度的」なものだったのである(⑤ ch.5, pp.129-144)。

以上は、複数の主題が織り込まれた実証研究の、あくまで逆説手法の一端を示すための素描にすぎない。しかしかかる方法は、これまで論じてきたセルズニックの実証分析における理論的テーマと、他方の具体的テーマ(対象理解)のもつ規範性・価値関係性とを架橋しているように思われる。そこで最後に、一見理論の枠外の問題とみられがちであるが、「制度」理論をその深みにおいて支えている「価値」の次元を検討することにより、この枠組の像を立体的なものにしておきたい。

IV 価値概念としての「制度」

時代的価値前提の死角に光を当てるセルズニックの手法は、自然、神話の破壊とかタブーへの挑戦といった様相を帯びる。一見ニュートラル

な分析枠組も、特定の対象に適用されると、分析者の意図や規範意識との関係を読者に考えさせずにはおかない。この問題は、研究対象の政治的意味や歴史的文脈から切り離しては説明しえない性質を有しているため、まず『TVAと草の根』への論評を手がかりに考えてゆこう。

同書は大きな反響を巻き起こしたが、それらは分析自体の切れ味に触れつつも、主にその暴露的(muckraking)な性格をめぐるものであった。すなわち「リベラルズから高く評価されていたこの機関の廉潔と名声を攻撃している」⁶⁸点が問題とされ、例えばセイヤーは、本書にはしばしば枠組からくる過度の脚色(over-dramatization)がみられ、「TVAに詳しい観察者が進んで受け入れるよりも遙かに悲観的な診断を与える」傷のある(traumatic)報告となっていると評している⁶⁹。けれども、タグウェルとバンフィールドによる書評論文の見方は多少異なる。彼らの理解する本書の意義は、既得権の圧力という狭隘な民主主義の前に、広範な民主主義が見失われつつあることを示した点にあり、リリエンソールの著書『TVA』の副題をもじって「TVAは進展する民主主義どころか後退する民主主義の実例」⁷⁰であると指摘する。そして、草の根参加が流域の利益のみならず合衆国民の願望とも逆行する結果となったということは、「民主主義を有効ならしめる我々の方法の弱さを示す」⁷¹ものだと述べ、TVAを監視・統制する側の方法と自覚を問題にする。

筆者としてはタグウェルらの理解をもう一步進めたい。いうなれば、セルズニックの批判の矛先は、「草の根参加」の名のもとに無自覚に包摂された流域住民と、TVAへの「民主的計画」といった賛辞を無批判に受け容れた合衆国民に向けられていたとみられるのである。そうでなければ、本書の末尾で彼がなぜ、TVA職員の高さ、数多くの使命の効率的達成、民主性、輝かしい廉潔性(⑤ pp.265-267)に言及しているかを理解しえない。それは全体を貫く暴露的批判を和らげようという意図に出たものであるどころか、外部環境に柔軟に適応しつつ、困難な使命を首尾よく達成したTVAの自覚的なしたたかさを、率直に評価したも

のというべきであろう。セルズニックの警鐘は、聞えづらかったとはいえ、真の民主的参加とは何かを我々に問うものであった。

以上の解釈から、TVA 対流域住民、またはTVA 対アメリカ政治社会という「制度」対「制度」の図式を想定することは困難ではない。制度が価値をもった有機体であるという時、それは制度は制度であるが故に尊重されるべき状況を意味する。制度の「一貫性」(integrity)という概念もまた、言葉の本来の意味における節操・廉潔といったプラスの価値をしばしば帯びる。⁹⁸すなわちTVAにせよアメリカ社会にせよ、各々が体现する価値を防衛すること、環境の変化に対応しつつも本来の自己を大切に、節操を守って「制度」として生きのびること、それ自体の内に、セルズニックは価値を置いているように読めるのである。とすれば、TVAが連邦政府と地元農業集団という上下からの圧力にさらされながら、まさにその「制度」を維持・強化しえたごとく、アメリカ社会及び民主主義という「制度」もまた、TVAに対してしたたかに自己の一貫性を防衛すべきである、ということになる。

『組織という武器』にはこうした視点がより鮮明な形で現われている。同書の大部分は共産党組織の戦略分析にあてられているが、後半において組織環境としての西欧の大衆社会の分析がなされており、その関係は前者が党の戦略の有効性に関する内在条件を扱っているのに対し、後者はその外在条件に論じたものといってよい。ところが、セルズニックが「本書は反共勢力の上級研修マニュアルとして使用されてもよい」(⑤ p.16)と記しているように、後半部分を貫いているのは、戦闘的な共産勢力の攻撃に対して西欧の大衆社会がいかにその脆弱性(vulnerability)を克服するかという問題意識である(⑤ ch.7-8)。つまりここでも、ボルシェビキ対大衆社会という、「制度」同士の対立図式が設定されており、後者の立場に立てば、この部分はまさに社会環境の内在条件を論じたものとみることができる。勿論かかる立場に対しては、同研究が連邦政府と連携した研究機関である〈RAND〉でなされたこととの関係

で、批判がないわけではない。⁶⁰けれども、セルズニックの目は東西対立それ自体よりも、そうした状況下でアメリカ社会が直面していた内的な危機に向けられていたというべきであろう。なぜなら、大衆社会状況とは、社会関係の機能的・一面化・組織的分断化と、個人レベルでの共同体意識の欠如・画一化が進行する状況にほかならず、この伝統的価値の失われた文化の真空状態こそ、操作的(manipulative)で権力志向的な組織がつけ込み、教義的シンボルをそこに充填しようとする、「制度」の弱さを意味するからである(④ pp.323-331)。仮にそこに参加がみられたとしても、生き生きとした使命感や満足感を欠いた冷笑的なものとなる。セルズニックはこうして造られる群像を「スターリノイド」と呼んで、大衆社会の病理ととらえる(⑤ pp.297-308)。そして後半部分のアプローチを「治療的(critical)」(⑤ p.276)と称しているように、大衆社会がその制度的・一貫性を回復するための処方検討されるのである。

思想史家のS. ウォーリンが、セルズニックを組織化時代の最も注目すべき政治思想の論客として位置づける理由は、この「制度」概念の規範的含意に存する。すなわち大著『政治とヴィジョン』においてウォーリンは、一般には伝統的な政治制度にとって代りつつあるといわれる現代組織の技術性と機能性に対して、セルズニックが再び共同体的な価値を付与したという点を何よりも重視する。⁶¹「保守的な志向性⁶²」というコメントも、実は最も非政治的ととらえられる現代の工学的組織の内に、極めて古典的な政治のあり方を見出しているという意味を込めた、逆説的なものといってよい。「行政的管理が制度的リーダーシップに変容するとき、最高幹部は政治家(statesman)となる」(⑦ pp.4, 154)というリーダーシップ論の結論的命題からウォーリンが読みとるものは、組織の「制度化」が、高度に機能化された社会から、価値選択や参加といった本来の政治的なものを回復させ、さらに、官僚制的社会の疎外から人間的価値を救済するであろうというメッセージである。⁶³

かくて、共同体的な、ある意味では利己的な数々の「制度」から構成

される全体社会は、限りなく多元的な世界というべきかも知れない。⁶⁹しかし視点を変えるならば、あたかもかつて自律した個人によって近代の政治的統一国家が形成されたごとく、自律的ではあるが相互に価値交換の契機を失わない開かれた「制度」によって構成される、新しい一つの共同体イメージが、「制度」理論の遙か地平にその輪郭を現わしてくることに気づく。しかし、これら二つの世界像について検討することは、もはや本論の主題と筆者の守備範囲を超えている。おそらくセルズニックは、「政体」(polity, ⑬ p.118)と呼ぶ単一の共同体イメージを視野の片隅に置きつつも、基本的には、解決を迫る眼前の問題群への対応・分析を、第一義としてとらえているに違いない。

IV おわりに

セルズニックが対象としてとり上げた制度は、何らかの意味で多かれ少なかれ危機に直面した制度であった。TAVと同様流域住民が、ボルシェビキと等しく大衆社会が、そして60年代以降その権威に翳りを生じたアメリカの法及び政治社会(⑬ pp.v-8)が、いずれも「制度の一貫性」の回復のために分析対象とされたといえる。筆者の主観を交えていえば、セルズニックの対象を見る目には常に一種の愛着が漂っていた。実証研究に価値の次元が加わる時、ともすれば分析を放棄した対象批判か、未熟な勧善懲悪的裁断に陥りがちであるが、彼ほどかかる傾向から遠く自由であった者も少ない。おそらくそれは、社会現象における価値の問題に冷徹な科学の目を向ける一方、通常中立性が前提とされる研究活動や分析概念にも、研究者個人の価値観が無意識に侵入しうることにセンシティブであろうとする精神が支えるものであろう。⁶⁹このことは、あたかも台風の中心が凩いでいるごとく、強い価値意識をもつ研究者こそが高次の客観性(価値自由)に到達しうるといふ見方にもつながってくる。例えば次のような記述がある。「我々の一貫した戦略は、抑圧が自然なものだということを強調する。換言すれば、抑圧的法を批判的に評価する

前に、それがいかにして生じたかを同情的に理解するということである。つまり抑圧の源泉は、通常支配的エリートが用いる資源の貧困さにあるとみる」(⑬ p.33)。ここで「同情」とは半ば譬喩であり、半ば真意であろう。ちょうど「制度」理論に強い影響を与えたフロイトらの精神分析医がそうするように、セルズニックは制度(患者)の異常な行動や内面的葛藤を、過去に遡り環境に目配りすることによって深く広く理解し、また理解されることに伴う解放感によって危機から救出しようとする。こうした価値意識や一種の倫理観を、「制度」理論は研究者に要求しているともいえる。⁶⁷⁾

しかし最後に指摘しておかねばならないのは、制度は有機体(人格)とアナロジカルではあっても、同等の存在ではないということである。人格や生命が地球にも比せられる絶対的な重みを持っているとしても、制度はあくまで人間と社会に仕える「道具」以上のものではない。ボルシェビキ分析の中で「制度の一貫性を防衛することと……その制度が防衛するに値するかどうかということは全く別問題である」(⑤ p.314)と断わっているように、制度はそれを超えたより上位の制度によって、その存続を決定されるべき存在である。それゆえ、ウォーリンに応答する形で、「自分の強調点は、むしろ特別の能力による達成ということにあった」と述べ、組織の共同体的な自己目的化が自分の真意ではないことを明らかにしている(⑫ p.151)。セルズニックは「応答的法は、法的価値に仕えようとするさい、包括的で少数者の私物ではない政治社会に、また統治をその基本目標に回帰させるメカニズムに満ちた社会組織に依存し、かつこれを育成する」(⑬ pp.117-118)と述べているが、そこで語られているものは、最終的には政体によって決定される制度の「運命」と、政体に対する制度の「使命」である。そして人格とのアナロジーは翻って、人間もまた、最も大なるものの超越的な意思に奉仕すべき道具かも知れないということ、逆に暗示するものである。

注

- (1) 本稿は、1985年3月国際基督教大学大学院行政学研究科に提出した博士論文「山林局と『保続』政策——近代日本の森林政策と組織の制度化——」の「序説」II・IIIにもとづいている。この「序説」部分は論文全体の中で理論編を構成しているが、それは事例研究によって証明されるべき目的ではなく、歴史的経験分析のための手段という性格をもつ。従ってこれだけをとり出して論文全体の要旨とするのは適切でなく、また筆者の本意からも遠ざかる。しかし他方筆者は、日本森林行政史上の矛盾解明に役立ったこの理論枠組が、適用の勘所さえはずさなければ、他の政策領域でも応用可能なのではないかと考え始めている（短い報告書形式であるが、最近人事行政の領域に本枠組の適用を試みた。拙稿「わが国の人事行政とその改革」「行政改革の実践——日本・アメリカ」行政管理研究センター、1987年3月所収参照）。本稿はかかる意味から、また限られた紙面の関係で、学位論文における「序説」の性格を離れ、独立した論文とすべく、これに大幅な削除・加筆を行なった。内容的には本稿のIIとIIIが「序説」II・IIIに対応し、そのほかは今回新たに書き加えたものである。
- (2) セルズニックの研究歴を知る手がかりとして、以下に引用・参照する主な著書・論文を年代順に示しておく。
- ① “An approach to a theory of bureaucracy,” *American Sociological Review*, vol.8, no.1, 1943.
 - ② “Foundations of the theory of organization,” *American Sociological Review*, vol.13, no.1, 1948.
 - ③ *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, Univ. of California Pr., 1949. (③' California Library Reprint Series Edition, 1980).
 - ④ “Institutional vulnerability in mass society,” *American Journal of Sociology*, vol.56, no.4, 1951.
 - ⑤ *The Organizational Weapon: A Study of Bolshevik Strategy and Tactics*, McGraw-Hill, 1952 (⑤' Free Press, 1960).
 - ⑥ *Sociology: A Text with Adapted Readings* (with L. Bloom) Harper and Row, 1955 (⑥' 4th ed., 1968, ⑥' 7th ed., 1981).
 - ⑦ *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Row, Peterson and Co., 1957, (⑦' Univ. of California Pr., 1984, 北野利信訳「組織とリーダーシップ」, ダイヤモンド社, 1975年).
 - ⑧ “Rule of Law in Industry: Seniority Rights” (with H. Vollmer), *Industrial Relations*, vol.1, no.3, 1962.
 - ⑨ “A normative theory of culture” (with Gertrude J. Selznick), *American Sociological Review*, vol.29, no.5, 1964.
 - ⑩ “The sociology of law,” *The International Encyclopedia of Social Sciences*, vol.9, Macmillan, 1968.

- ⑪ *Law Society, and Industrial Justice*, Russel Sage, 1969.
- ⑫ “Rejoinder to Wolin,” A. Etzioni, ed., *A Sociological Reader on Complex Organizations*, 2nd. ed., Holt, Rinehart and Winston, 1969.
- ⑬ *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (with P. Nonet), Harper and Row, 1978 (六本佳平訳『法と社会の変動理論』, 岩波書店, 1981年)。以下本文・注とも、セルズニックの著作からの引用・参照は、タイトルのはじめに付した番号によって括弧内に示すことにする。なお、引用文中のイタリック文字には強調符を付す。
- (3) 辻 清明「現代行政学の動向と課題」, 『年報行政研究』1, 勁草書房, 1962年, 3-33頁参照。この中でセルズニックは「社会学派」として、「能率学派」「人間関係学派」と対比的に扱われている。
- (4) 大森 彌「行政における機能的責任と「グラス・ルーツ参加」」, 『国家学会雑誌』83巻1・2号, 84巻9・10, 11・12号, 88巻3・4号(1968年東京大学大学院提出博士論文)参照。
- (5) 升味準之輔教授は、プラトンであれマルクスであれ政治学の理論は「彼らに関心をもつ現代人が息をふきこめば、彼らはたちどころに蘇える。古典の森林のなかに見失われることはあっても、決して死ぬことはない」と自然科学の理論との違いを強調している。『政治学講義』上, 岩波書店, 1974年, 3頁。
- (6) ⑦ p.vi 参照。「制度的アプローチ」という表現は、TVA 研究以来用いられており(③ p.11), 最も一般的といえるが、セルズニック自身「制度的分析」「制度的研究」「制度的評価」など様々な呼び方をしているため、本稿では一括して「制度」理論と称することにした。
- (7) 六本佳平「訳者あとがき」⑬訳書, 189頁。
- (8) ⑬ p.11 参照。「強い」「弱い」という表現はガートロード・セルズニックによるものことであるが(⑪ p.4), この表現が与えられるずっと以前から同手法は採用されていた。法の定義と概念について論じている⑪1章が、この戦略を理解するのに有益である。またその詳細な解説を六本教授が行なっている、「セルズニックの法理論」, 『法学協会雑誌』第89巻7号, 92-111頁参照。
- (9) See, N. Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 2nd ed., Prentice Hall, 1980, pp.111-115.
- (10) 博士論文の理論枠組のなかで筆者のオリジナルの概念があるとするれば、この制度化の区別がそれに相当しよう。この概念化は山林局の成長過程の理解にとって決定的な意味をもったが、筆者自身はセルズニックの理論以外の何かを発見したという自覚はさほどない。とはいえ、本節のような形で概念の選択と整理をセルズニックが行なっているわけではなく、本論はあくまで筆者の関心と必要に即して再構築した「セルズニックの「制度」理論」である。
- (11) T. Dye, *Understanding Public Policy*, 2nd ed., Prentice Hall, 1975, pp.1-2.
- (12) R. Rose, *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis*, Sage, 1976, p.10.

- (13) この点は初期の論文・著作の中では明示されておらず、リーダーシップ論の中で始めて組織の「心理学的アナロジー」について論及され(⑦ pp.29-38)、さらに『組織という武器』新版(⑤' "Preface")において、同研究がフロイトに出发する精神分析の方法にいかによつて依拠したかが詳細にわたって明らかにされている。この箇所は他の全著作の的方法的理解にも役立つ。ただ注意すべきことは、それが組織構成員の心理分析を意味するわけではなく、制度を一つの人格ととらえ、力動心理学の「論理」と「視角」をそこに応用するということである。
- (14) 辻教授は、前掲論文において「各種の理論を雑然と撰取して、不正確な見取図を作るよりは、自己の理論的立場からもっとも同調しうる特定の行政理論に、徹底して取り組むほうがかえって、全体の配置状況を理解するための捷徑である」とし、自らも「行政学の研究を始めた当時、ロレンツ・シュタインの行政学説に取り組んだ体験は、いまでも理論形成の面で貴重な意味をもっている」と述べておられる(7-9頁)。いささか弁明めくが、筆者は博士論文の執筆段階以来この言葉をかなり真剣に信じてきた。
- (15) See, Henry, *op.cit.*, pp.63-77.
- (16) C. Perrow, *Complex Organization: A Critical Essay*, Scott, Foresman & Co., 1972, p.189.
- (17) セルズニックは、ハートやボハナンらの「二重の制度化」という表現を引きながら、法の要件を、規範の社会への浸透とともに、規範の確認・裁定・変更に関する準則(二次的準則)の承認に求めている(⑬ pp.11-14)。ところで、法の社会的浸透とは「外部への制度化」であると同時に法による社会の組織化ということであり、またその二次的準則の発達とは「内部への制度化」でありかつ法律専門家集団の組織化を意味する。こうして、制度化と組織化とは同一現象を異なった角度から眺めたものにほかならず、組織と法(慣行)の連続性も、またセルズニックの対象移行の転回軸も、この点に求めることができよう。
- (18) この箇所は、論理実証主義を批判する論者によってしばしば引用され、ワルドーもその一人であるが(D. Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House Inc., 1955, pp.63-64, 草稿からの引用)、セルズニック自身同書の序文において「我々の共通の理解に対するサイモンの多大な貢献」に謝辞を呈しているように(⑦ p.x)、彼の理論内容それ自体は、C. バーナードの影響などからみて(①)、ワルドーのそれよりもサイモンに近いといえる。
- (19) 六本、前掲⑩「訳者あとがき」194頁。なお、パーソンズの継承者としてセルズニックと対比されているのはN. ルーマンである。
- (20) See, Perrow, *op.cit.*, p.187.
- (21) See, G. J. March & H. A. Simon, *Organizations*, J. Willey & Sons Inc., 1958, pp. 40-44. 彼らはTVA分析の結果を、権限委譲・専門能力・利益分岐など、7つの概念の相互関連図式という形に単純化している。
- (22) わが国でも、例えば石田 雄教授は「日本の『特殊性』の中に『一般性』を見出して行くという意図」をもって分析を行ってきたと述べている。同「現代組

- 織論』, 岩波書店, 1961年, 242頁参照。
- (23) わが国の行政学の特徴として、一方にアメリカ行政学の理論的吸収があり、他方にそれとは関係の稀薄な実証研究があることが指摘されている。西尾勝「日本の行政研究」『行政学の現状と課題』, ぎょうせい, 1983年, 21-37頁参照。
- (24) 今村都南雄『組織と行政』, 東京大学出版会, 1978年, 322頁。
- (25) Perrow, *op.cit.*, p.180. セルズニックは、このような「神話を詮索する流儀(mode)」が、ミヘルス(R. Michels)の『政党論』(1911年)からの影響によるものであることを「TVAと草の根」『1965年序文』において明らかにしている(㉓ p.ix)。
- (26) Waldo, *op.cit.*, p.54.
- (27) W. S. Sayre, "Book review of *TVA and the Grass Roots*," *The American Political Science Review*, vol.43 no.4, 1949, pp.1031-1033.
- (28) R. G. Tugwell & E. C. Banfield, "Grass Roots Democracy-Myth or Reality?," *Public Administration Review*, vol.10 no.1, 1950, p.49.
- (29) *Ibid.*, p.50. 強調符は引用者。
- (30) "integrity"の語は"commitment"と並んでセルズニックの愛用語であり、かつ最も訳しにくい概念であろう。㉓の訳者の六本教授は「完潔性」という新造語で対応しているが、㉗の訳者である北野教授は「一貫性」という英和辞典には現われない訳語を当てている。セルズニックの使うそもそもの意味が、制度化に伴う価値の体現と性格の確立ということであるから(㉗ pp.138-139), 本論でもごく自然な響きをもつ「一貫性」を訳語としておいた。
- (31) See, B. Moore, Jr., "Book review of *The Organizational Weapon*," *The American Political Science Review*, vol.46 no.3, 1952, pp.873-875.
- (32) See, S. S. Wolin, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Little Brown & Co., 1960, ch.10, p.366, p.412ff.
- (33) *Ibid.*, p.427.
- (34) See, *Ibid.*, pp.418-420, 428-429.
- (35) ウォーリンはセルズニックの提示する社会を、「大規模な官僚制組織が点在し、その各々は相互に有機的結合のない自給的政体であり、ただ新しい組織内政治家たちが行なう外交と交渉の場があるのみである」(*Ibid.*, p.432)とみる。しかし続いて指摘するように、筆者のイメージはこれと異なる。
- (36) この点は、セルズニックが属するといわれる60年代以降のいわゆるヒューマニスティック・ソシオロジーの傾向ととらえる。六本, 前掲論文, 89頁参照。
- (37) 杞憂といえはそれまでであるが、社会科学が実際に社会や組織を治療しうるまでに発達すれば、分析者は医師と同じく対象(患者)を自由に操作することさえ可能なのであり、例えば政策研究の分野でも「倫理」の必要が指摘されている。See, B. W. Hogwood & B. G. Peters, *The Pathology of Public Policy*, Clarendon Pr., 1985, pp.2-3.

P. SELZNICK'S "INSTITUTIONAL" APPROACH

« Summary »

Takashi Nishio

Philip Selznick, a noted American sociologist, developed over many years an unique approach to the study of "institutions" through empirical studies of the TVA, Bolshevik groups, private enterprises, and the relation between law and society. His main contribution consists in seeing that the dynamic relation between policy change and organizational development can be fruitfully interpreted through the application of the logic of Freudian psychoanalysis.

According to his "institutional" approach, an institution is a natural product of social needs and pressures, a responsive organ, whereas an organization is, as an ideal type, a rational instrument engineered to do a certain job or be an expendable tool. Institutionalization is a process through which an organization grows into an institution reflecting its own history of adaptation to its environment, both external and internal. The test of institutionalization is "the infusion of values," and the establishment of a "self-image." Whatever affects this institutionalization process is policy. Any doctrine, goal, program, or even a procedure is regarded as policy in Selznick's perspective, so long as it encourages the inner or outer value-commitment of the organization.

Selznick's definitions of these key terms seem to be vague, but that is his intention, since he believes that social science research is best served when definitions are "weak," and concepts or theories are "strong." It is the mutual relations between and among the concepts, not clear definitions, that should limit and help us select the actual objects of analysis. The essence of his theoretical framework is summarized as

follows; “organizational processes profoundly influence the kinds of policy that can be made, and policy in turn shapes the machinery of organization in ways that cannot be accounted for on the premises of efficient functioning.”

When compared with other schools of organization theory, his “institutional” approach has at least four characteristic strengths. First, the image of organization is open-ended in a dual sense. Selznick analyzes organizations in relation to not only external pressures and supports, but also internal commitment and strivings. His central concern lies in their dynamic adaptation to both environments. Secondly, in spite of the static impression often given by the word institution, his perspective is very dynamic and historical. He finds the roots of the present problems of an organization in its past experience, since any institution is a creature of its own history. Thus, its history, as well as present policy, will direct its institutional change in the future. Thirdly, Selznick regards theory not as the final goal, but as a tool to explain actual phenomena or to solve social problems. This pragmatic concern is in striking contrast to the logical positivist school. The “institutional” approach has been designed for on-the-spot research, providing the advantage of direct observation and social relevance, which an imbalanced pursuit of theoretical elegance or systematization often lacks.

Lastly, the way Selznick analyzes institutions is basically clinical and normative. He approaches objects with an attitude of “sympathetic understanding” just as Freudian psychoanalysts do to their patients. In this sense, Selznick’s writings fall under the category of “humanistic sociology.” He seems to have a belief that sympathy is in the end more effective than cynical criticism for undertaken objective study. The aptness of this conviction is fittingly evident in the impact his empirical studies have given to the development of sociology.