

# 地域政治の組織連関分析の位置付け

片 桐 新 自

地域政治が諸組織の積極的関与の下に展開してゆく傾向は、近年ますます強くなってきている。そして、それに伴って地域社会内の諸組織に関する研究は増加してきているが、その大部分は、確固とした理論的背景をもたない実証研究である。こうした実証研究がより説得力のあるものとなるためには、理論的背景をもった分析枠組を整えることが不可欠であろう。このような状況の中で、今、組織連関分析というひとつの新しい視点が形成されつつある。本稿は、その紹介の意味を兼ねて、その理論的位置付けを試みる。

## 序

社会が高度に分化し、複雑化すればするほど、個人が社会に対して直接的に行き届く影響力は小さくなる。このような社会において、個人を社会に媒介するものが組織である。大多数の個人は、組織内個人あるいは組織を代表する個人となって、はじめて社会的地位を獲得し、社会的影響力を行使しうる。ここに、組織連関関係によって社会を、そして政治を捉える必要性が生じてくる。現在の先進国社会は、まさにその必要のある社会なのである。

本稿は、地域政治研究に適用されうる組織連関分析が、如何なる理論の流れの中に位置付けられるかを明らかにしようとするものである。そのための筋道として、まず Bentley 理論の簡単な紹介から入り、それを主として国政レベルの理論として継承した圧力団体論——政治過程論——と、地域政治レベルに持ち込んだ Dahl らの多元主義派の地域権力構造論をおさえ、地域政治の組織連関分析の議論につなげる。しかし、それらばかりでなく、多元主義派との論争によって、地域政治研究の基礎を作ったエリート主義派の地域権力構造論や、地域政治の組織

連関分析に多くの概念を提供した（経営）組織論分野の組織連関論も重要であり、触れないわけにはいかない。以上を中心に本稿は構成される。

## 1. 圧力団体論

地域政治の組織連関分析のもっとも基本的な認識は、政治が諸組織間の相互作用——組織連関——によって動いてゆくという考え方であるが、この認識を明確に持ち、最初にこの視点を採用することを言明したのは Bentley [1908] である。

Bentley は、田口富久治 [1969] によれば、「伝統的法律学的制度論的政治学を、その方法論的根底から決定的に転換した」(pp. 14-15) 政治学者である。その理論は、政治を、諸集団の「圧迫と抵抗」からなる「集団のクリスタル」現象によって展開してゆく動的過程として把握しようとするものである。Bentley は、政治には三水準が考えられるとして、「社会過程」あるいは「基底的権力配置状況」を意味する最広義の政治、政党、利益集団、新聞などの統治

構造外の政治集団・半政治集団の活動としての中間義の政治、そして、「統治機関の活動」という意味での狭義の政治を提起する（Bentley〔1908〕、1967〕：260-263）。Bentleyは、このうち、特に後二者を対象を絞っているため、彼が実際に把握しようとする「集団コンプレックス」は、統治機関、政党、利益集団などの間での交互作用になった<sup>(1)</sup>。

こうしてBentleyによって先鞭をつけられた政治集団、半政治集団と統治機関を中心とする政治の動態分析は、「政治過程論」として、政治学の主流を形成するに至った。この政治過程論が発展させてきた概念や一般化として、Gross〔1968〕は、(1)政治の過程アプローチ、(2)政治過程の行為者、(3)彼らの目的、(4)権力の使用方法、(5)権力の発展、(6)政治過程における技術-科学関係、の六つをあげている。彼の指摘の中で特に注目したいのは、政治過程において行使される実際的な権力が、フォーマルな権威とかなり異なるという指摘である。ここから、権力の使用方法として、提言、教育、宣伝などを含む「説得」(persuasion)と、強制、命令、操作などを含む「圧力」(pressure)の存在が指摘されることとなった。

政治過程において行使される権力が単なるフォーマルな権威ではないという認識は、政治過程論では、一般的なものと言ってよい。圧力団体論は、まさにこの認識の上に成立している。

圧力団体は、「直接的に政府の運営の主導権を掌握することによってではなく、政府や議会に対してメンバーの共有的利益に基づく要求を提示することによって、この共有的利益を増進しようとする団体」(内田満〔1978〕：109-110)と定義されるが、これは、「地域代表原理にたつ政党の代表機能では処理しきれない職能代表的機能を担当する」(上林良一〔1976〕

：55)ものとして登場してきたという経緯もあり、主として経済的利益集団がその典型と考えられてきた。しかし、近年の先進国の圧力政治の状況は、こうした経済的利益集団とは全く異なる集団までもが、圧力団体として機能するようになってきていることを示している。たとえば、内田満〔1980〕は、環境団体のような公共利益集団の、Rasmussen〔1969〕は、官僚機構や軍隊などの制度型利益集団の圧力団体的機能に注目している。

このように、多様な利益集団が圧力団体として機能しているという認識が成立するためには、圧力団体が実体概念ではなく、機能概念として把握される必要がある<sup>(2)</sup>。すなわち、ある利益集団が、上の定義で述べたような活動を行なう時、その利益集団は圧力団体と呼ばれるのである<sup>(3)</sup>。実体概念としてみると、どうしても少数の組織のみが圧力団体と考えられがちであるが、機能概念として捉えると、どのような組織でも圧力団体になる可能性をもつことが認識され、多数の組織のからみ合う現代政治の姿を把握しやすくなる。

次に、このように捉えられた圧力団体の具体的活動についてみてみよう。まず最初に、政府・議会への直接的圧力の行使があげられる。この活動は、圧力団体をまさに圧力団体たらしめている最も重要な活動である。しかし、最近では、これに加えて新しい活動形態が研究者の注目を引いている。それは、政府や議会に対する圧力活動をより効果的にするために行なわれる対世論活動である。相対的な少数者活動としての圧力活動を成功させるためには、圧力団体はその同調者を動員し、他団体と提携することが不可欠だが、この成否が、まさに世論の状態によって決定されるのである(内田満〔1980〕：55)。この活動には、マス・メディアが重要な

役割を果たすものとして介在していることが注目される。

圧力団体の登場の背景、その活動、あるいは類型などが研究対象となりやすい圧力団体論の中で、Eckstein〔1960〕の研究は、やや視点を異にしている。彼がめざしたのは、圧力団体政治の決定因を明らかにすることであった。その際、圧力団体政治の指標として、形態、強さと広がり、有効性を取り上げる。彼は、イギリス医師会の活動を中心にこの分析を行ない、圧力団体政治が、政策の型、政府と自発的結社の意思決定構造、広く言えば政治文化と言える社会の姿勢（attitude）の三変数の関数であることを明らかにした。それぞれの規定力の大きさは異なるにしても、この三変数が、圧力団体政治の形態、強さと広がり、有効性を決定していることが明らかにされたのである。

以上見てきたような圧力団体論は、必ずしも地域政治の組織連関分析を生む直接的母体になっているわけではないが、これらの研究を通じて、組織のパースペクティブから政治過程を把握する捉え方が、政治学上の常識となってきたこと、またここで発展させられてきた分析方法や概念が、今後の地域政治の組織連関分析に大いに導入されうる、またされなければならないことを考えれば、ここで行なってきたような圧力団体論の検討が不可欠なことは明らかである。

## 2. 地域権力構造論

論理構造から言えば、地域政治にも適用しえたにもかかわらず、圧力団体論は、もっぱら国政レベルの理論として展開されてきた。Bentleyによって基礎を作られた多元主義的な政治の捉え方を、地域政治研究の分野に持ち込んだのは、

Dahl〔1961〕や Polsby〔1963〕ら多元主義派あるいは争点分析法（イシュー・アプローチ）派と呼ばれる地域権力構造論者であった。

Dahlらが地域政治研究に入っていたのは、「地方政治に関する政治学者の関心の薄さという伝統的事情」（三宅一郎・村松岐夫編〔1981〕：i）を認識し、意識的にその超克をめざしたためではなく、Hunter〔1953〕ら社会学者によって描き出された地域政治の様相が、Bentley以来のアメリカ政治学の伝統を学んできた政治学者にとっては、一般的なものとして認めえないようなものであったためである。それゆえ、このDahlら多元主義派とHunterらエリート主義派の論争は、「政治学者と社会学者の争い」（Bachrach & Baratz〔(1962), 1976〕：392）と総括されうることもなった。

では、Dahlらが批判したHunterらの議論とはどのようなものであったのだろうか。Hunterらの地域権力構造論は、その調査方法から声価法派、あるいはその結果からエリート主義派と呼ばれているが、彼らは、地域内の情報通と目される人々に有力者の名をあげてもらい、その数の多かった人々の間でさらに有力者を相互選出するという調査方法を用い、次のような地域権力構造を検出した。すなわち、地域内には少数のエリートがおり、あらゆる問題に対して影響力を持っているが、彼らは、政治や行政上のフォーマルな公職在任者ではなく、主として地域内の大企業のトップまたはそれに類する人々であるという構造であった。

これに対して、Dahlらアメリカ政治学の伝統を踏まえて政治をみているものは、エリート主義派によって描き出された地域政治像は、経済的有力者を過大に評価しすぎており、アメリカの地域政治の実態とは異なるという印象を抱いた。そして、こうした実態とは異なる姿が描

かれることになった原因を、彼らはエリート主義派の採用した調査方法にあるとみた。彼らによって、声価法という調査方法には、声価（＝評判）という主観的評価と実際の権力という客観的評価の違いが無視されていること、情報通の選定の際に研究者の恣意が入り込まざるをえないこと、などの問題点が指摘された。

そこで、これに代わる調査方法として Dahl らが採用したのが、「イシュー・アプローチ」である。これは、あるイシューをめぐる、それに関与した人々、そして最終的に自分の主張の実現に成功した人々を調べ、これをいずれの地域にも存在するような複数のイシューについて行ない、権力をもつものを検出しようとする方法である。一見して明らかなどおり、この調査方法は、Bentley 以来の政治過程論の考え方を土台にしている。検出された地域権力構造は、イシューをめぐる諸集団のリーダーが関与し、特定のリーダーが関与するイシューはかなり限定されたものにすぎないというものであった。ここには、エリート主義派によって見出されたような、あらゆる領域に影響力を発揮するインフォーマルなエリートは存在せず、多数の人々が政策決定過程に参加するという多元的デモクラシーの存在が主張されたのであった。<sup>(4)</sup>ここから、Dahl らは多元主義派と呼ばれることになった。

しかし、勿論、この多元主義派の地域権力構造論に対しても批判が投げかけられている。第一に、多元主義派が採用するイシュー・アプローチで権力構造を検出するためには、複数のイシューが選択される必要があるが、その選択基準が研究者の恣意に任されてしまうことが指摘されている (Olson [1967])。第二に、イシューが選択されたとしても、そこで検出されるリーダーは、あくまでもそれぞれのイシューにつ

いてのリーダーであり、それをもって権力構造と呼ぶことはできないのではないかという問題がある (金子勇 [1980])。第三に、イシュー・アプローチでは、顕在化したイシューについてしか扱えず、イシューが顕在化しないように抑える、いわば潜在的権力を扱うことができないという問題がある (Bachrach & Baratz [1962], Olson [1967])。そして第四に、多元主義派の理論が楽観的なデモクラシー肯定論になっており、地域内の対立などを軽視した現状維持型の均衡論的イデオロギーの上に成立していることが指摘されている (Playford [1968], 古城利明 [1977])。

この四つの批判のうち、最後のものだけが理論そのものに対するイデオロギー批判だが、はじめの三つの批判は、いずれもイシュー・アプローチという調査方法に関連してのものである。このように調査方法に批判が集中するのは、ある意味では当然と言えよう。というのは、イシュー・アプローチが、かなり安易に、過程分析と構造分析を結びつけているためである。イシューについての分析で明らかにされるのは、そのイシューをめぐる政治過程であり、決して政治構造や権力構造ではない。Dahl は、彼が取りあげる政党候補者指命、都市再開発、公教育という三つのイシューがいずれの地域でも重要と考えられることを、過程と構造を結びつける根拠にしていたわけだが、これに対しては、第一の批判のように、その選択は研究者の恣意に大きく影響されるのではないかという疑問が提起される。単純な例をあげれば、上述の三つのイシューよりも、予算の決定というイシューをめぐる生じる関係の方が、より端的に権力構造を反映していると考えられる研究者は少なくないであろう。

選択されたイシューが、確かに権力構造を把

握するための適切なものであるという認識が、研究者の間で共有されない限り、第二の批判もまた必ず生じてくる。あるイシューに関してある者が大きな関与をなしたとしても、それは、あくまでもそのイシューに関してのことであり、そのことだけで権力構造の中枢に位置していると判断することはできない。それゆえ、第一の問題点が解決されない限り、第二の問題点も解決されえないのである。

以上の二つの問題点がうまく解決されたとしても、第三の問題点はまだ残存する。というのは、イシュー・アプローチによって扱っているのは、確かに顕在化したイシューの場合だけであり、潜在的なイシューについてはこの分析を行ないえないからである。それゆえ、イシューを顕在化させない方が有利である人々によってしばしば行使されるイシューを顕在化させずに抑圧する重要な権力が看過される。日常的用語で言うところの「黒幕」的存在の権力が扱えないのである。そして、権力構造という限りは、こうした権力を把握しえないことは大きな欠点とみなさざるをえない。

以上のような問題点を見てくると、やはりイシュー・アプローチでただちに権力構造が明らかになると考えた点に無理があったと判断せざるをえない。イシュー・アプローチはあくまでも過程分析として利用すべきであろう。顕在化したある特定のイシューをめぐって生じる政治過程におけるリーダーの検出に限定すれば、先の三つの批判からは解放される。そしてまた、そうしたイシューをめぐる政治過程において、イシューをめぐる対立や、権力差による一主体の他主体に対する意志の貫徹などが検出されるならば、第四の均衡論的イデオロギー批判をも柔らげることができよう。

しかし、このような限定をすることは、権力

構造を明らかにしようとする試みからみると、大きく後退することになる。では、権力構造は如何にして捉えたらよいのだろうか。

エリート主義派と多元主義派の問題点を認識してきた地域権力構造の研究者の多くは、現在では、どちらか一方の分析方法に全面的に依拠するより、両者の統合をめざし、さらには新たな方法を付加することによって、権力構造を明らかにしようとしている<sup>(5)</sup>。たとえば、Kuroda [1974]は、声価法、イシュー・アプローチを併用するとともに、国レベルの全体社会の中で対象地域の位置の分析<sup>(6)</sup>、さらには、歴史的分析も試みている。秋元律郎[1971]も類似の方法を採用し、古城利明[1977]は、階級階層構造析出法と地位法を使用している。

このように、エリート主義や多元主義の一方に固執するのではなく、それらを統合し、より優れた権力構造析出法を構築するという方向は望ましいものと言える。しかし、これらの新たな方法にもまだ充分取り入れられていないものがある。それが組織連関パースペクティブである。勿論、現実の地域政治において、組織連関関係が重要な役割を果たしていないなら、こうしたパースペクティブを取り入れなくとも一向に差しつかえないわけだが、現実重要な役割を果たしている。そして、その事実、エリート主義派の理論の中にも、多元主義派の理論の中にも、すでに暗黙のうちに入り込んでいる。多元主義派の理論はすでに述べたように、Bentley 以来の政治を集団間の交叉圧力として見る見方の延長線上にあるため、当然のごとく前提にしているし、エリート主義派の理論も、大企業という組織のトップが地域政治においても権力を持っているという結果を導出したことからわかるとおり、組織を背景にした権力という考え方を包摂している。

しかし、こうした認識は、両理論においてはあくまでも潜在的なものにとどまり、明示的に語られていない。だが、多くの場合、地域内で権力をもつ個人は、彼のパーソナリティによってではなく、地域内の有力な組織の代表としてその権力を手にしている。たとえ、政治の表面にあらわれているのが諸個人間の争いや交渉であるとしても、それは実は諸組織間の争いや交渉なのである。その意味で、地域権力構造論は、そして地域政治研究は、組織連関関係を中心に組み直される必要がある。

### 3. 組織論分野の組織連関論

政治過程論で集団間関係による政治分析の位置が確立し、地域権力構造論によって地域政治研究が活性化したわけだが、地域政治研究における組織連関分析の位置を明らかにするためには、ここでもうひとつの理論を取り上げる必要がある。それは、組織論分野で発展してきた組織連関論である。

Laumann et al. [1978] は、組織連関論が組織論と地域政治研究という二つの分野で発展してきたことを指摘している (p. 457) が、両者は独立に発展してきたものではない。後者の組織連関論は、勿論前述の地域権力構造論を踏まえた上で出てきているが、むしろ直接的インパクトは組織論分野の組織連関論から受けており、基本概念などで組織論分野の理論的蓄積をかなり導入している。それゆえ、地域政治の組織連関分析を位置付けるためには、組織論分野の組織連関論に触れておく必要がある。

組織論分野において、組織連関関係の研究に焦点があてられるようになってきたのは、1960年代に入ってからとみてよい。1961年に発表さ

れた Levine & White [1961] の論文は、それ以前の組織研究がフォーマル組織の内部にもっぱら注目してきたことを指摘し、組織連関関係を研究する必要性を説いたが、これが意識的に組織連関研究を試みた最初のもものと目される<sup>(7)</sup>。

この組織論分野での組織連関研究は、以下のような流れの中に位置付けられよう。すなわち、組織内部の構造や過程の分析からスタートし、徐々に組織外部の環境の重要性を認識するようになり、組織-環境関係の分析 (コンティンジェンシー理論) へと進んできた組織研究が、組織外部の環境として他の諸組織を取りあげるようになってきたところに、組織連関研究は生じたと言える。塩原勉 [1980] は、それを「(i) 2 組織間の関係, (ii) 3 以上の組織の諸関係のネットワーク, (iii) 上位組織と下位組織との包摂や分裂, 支配と対抗といった諸現象をすべてカヴァーする」(p. 10) 研究領域としている。

組織連関関係が構築されるための不可欠の条件として、組織論分野で考えられているものは、資源の稀少性である<sup>(8)</sup>。このことを、Levine & White は、端的に「理論的には、すべての必要な要素が無限に供給されるならば、組織相互作用も、理念としての協働への同意もほとんど必要がない」(p. 587) と述べている。資源が稀少であるゆえに、協働も必要になれば、また自らの機能の制限も必要となってくるのである。

Levine & White は、上記の資源の稀少性という考え方とともに、「組織的交換」という概念を鍵概念として提出した。彼らの組織的交換という概念は、Homans 流の交換概念が個人的現象や心理学的現象を語るのに適し、組織間の交換を語るのには適さないと考え、新たに工夫されたものである。定義によれば、「組織的交換とは、二つの組織の間での、それぞれの目

標の実現に対して現実的あるいは予期される結果をもつあらゆる自発的活動」(p. 588)とされる。Levine & White は、保健諸機関を対象に、(1)クライアント、(2)労働サービス、(3)資金・装置・情報などをめぐっての組織間関係を調べ、それが、(1)〔組織連関〕システム外部の必要要素への諸組織の接近可能性、(2)組織目標と組織機能、(3)組織間の領域的同意の程度の三要因によって変化することを見出した。

組織連関分析が、社会的に承認された調和状態を前提にしていた組織内分析と対照的に、社会的に承認された紛争の存在を認識するところから始まることを指摘したのは、Levine & White [1961] とともに先駆的意義をもつ Litwak & Hylton [1962] である。彼らによれば、組織間には、組織内とは異なり確固とした権限構造が存在しないため、紛争状況が生じるが、これは調整されなければならない。この役割を果たすのが調整機関 (Coordinating Agency) である。彼らは、この調整機関の発展やタイプと、(1)組織の相互依存、(2)組織認知レベル、(3)組織活動の標準化、(4)組織数の四変数との関係を調べ、以下のような関係を検出した。

- (1) 標準化が小さすぎると調整はできず、大きすぎると調整機関よりも規則や法が作用するようになる。
- (2) 低い観察可能性〔＝認知レベル〕は低い調整を、高い観察可能性は高い調整を生む。
- (3) 高い相互依存性は組織合同を生み、低い相互依存性は調整を生まない。
- (4) 組織数が少なすぎると調整機関が作用する必要がなく、多すぎると調整機関では調整できない。

Litwak & Hylton の組織連関分析は、紛争関係とその調整の重視、価値の相違による紛争関係への注目など、他の組織論分野の組織連関

分析と一線を画し、むしろ地域政治の組織連関分析に近づいている。

次に、焦点組織を中心としたオープンシステム・モデルによって、組織連関関係を捉えたのは、Evan [1966] である。彼は、焦点組織にインプットを与え、また焦点組織からアウトプットを受けとる諸組織を「組織セット」と呼び、インプット組織セットから焦点組織、焦点組織からアウトプット組織セット、さらには、アウトプット組織セットからのフィードバックという流れの中で、組織連関関係を把握した<sup>(9)</sup>。ここでは、(1)組織セットの規模、(2)組織の多様性、(3)情報構造、(4)インプット組織資源の集中度、(5)メンバーシップの重複性、(6)目標・価値の重複性、(7)比較関連組織あるいは規範関連組織、(8)対境担当者、という八つの組織セットの変数によって、(1)焦点組織の内部構造、(2)意思決定における自律性の程度、(3)有効性の程度、(4)組織風土、(5)焦点組織から組織セットへの人員の流れなどが説明される。山倉健嗣 [1977] は、この分析枠組を「焦点組織と組織セットの成員との関係、相互作用、意思決定を扱う領域〔組織一組織のレベル〕、焦点組織と組織セット自体の関係、調整を扱う領域〔組織一諸組織のレベル〕、全体としての組織間システムの配置連関、構造を扱う領域〔組織間システムのレベル〕という組織間関係の総てを扱いうる」(p. 65) 優れたものと述べている。

確かに、組織間関係の多くを明らかにし、また、「対境担当者」など組織と組織をつなぐメンバーの重要性などが強調され、興味深い枠組ではあるが、この枠組はやはりあくまでも、焦点組織の分析に中心があり、その内部構造や行動が組織連関関係によってどう異なるかを明らかにしようとしており、組織連関関係そのものに焦点をあてたものではないとみるべきである

う。

組織間関係の形態を類型化し、それぞれの形態を生み出す必要条件を特定化したのは、Akinbode & Clark [1976]である。彼らによってあげられた組織間関係は、「協働」(cooperation)、「競争」(competition)、「紛争」(conflict)、「合併」(merger)の四形態である。協働は明確に定義されていないが、複数組織がそれぞれの組織としての自律性を維持しながら形成するあらゆる協力的関係が含まれると考えてよからう。競争は、ある組織が目的を達成すると必然的に他の組織の目標達成可能性が低くなる関係であり、紛争は、二つの組織の選好が基本的に両立しない関係、そして、合併は、元の複数組織の自律性が失われ、一組織に形成し直される組織間関係と組織内関係の接点に位置する関係と規定される。以上の四関係形態は、彼らの全く独自の類型化というより、かなり一般的に使われていたものを整理し直したものとみた方がよい。<sup>(10)</sup>

Akinbode & Clark は、これらの関係を生み出す必要条件として、(1)資源の稀少性の質、(2)領域的同意の存在 - 欠如、(3)相互依存の程度、(4)必要とされる資源の補完性 - 同一性、(5)問題領域での競争傾向の存在 - 欠如、(6)認知され報酬を与えられる活動の種類、(7)組織ターゲット、(8)関係考慮 - 一方的意思決定、(9)集団中心指向 - 自己中心指向、の九つを考え、それぞれの関係形態ごとに特定化してゆく。

しかし、ここで注意しなければならないことは、彼らの理論が、自ら記しているとおおり、相互作用する諸組織の権力の等価性を前提に構築されているということである。このことは、彼らの関心が、あくまでも経営組織をモデルに理論構築をする組織論分野の研究にとどまっていることを意味する。権力差がある組織間に生じ

る関係の問題は、地域政治の研究においては欠かせないのである。

以上のようにみえてくると、組織論分野の組織連関論は、多くの概念を地域政治研究分野の組織連関分析に提供しうる位置にあるが、決してすべての概念を提供しうるわけではなく、特に、権力をめぐっての組織連関関係の把握などでは、非常に不十分であることがわかる。それゆえ、地域政治研究分野の組織連関分析は、一方では、組織論分野の組織連関論を継承しながら、他方では、やはり地域権力構造論の延長線上に位置するのである。

#### 4. 地域政治研究分野の組織連関分析

前節までの検討で、ほぼ地域政治研究分野の組織連関分析の位置付けが明らかになったわけだが、ここでこの分野の組織連関パースペクティブをとる研究のいくつかを紹介し、その位置付けをより明確化することにしよう。

まず、組織連関パースペクティブから地域権力構造を把握しようとしたPerruci & Pilisuk [1970]を取り上げよう。Perruciらは、「組織の決定がコミュニティに影響する程度に応じて、[その組織の]リーダーは大きな権力を持ち、そして、重複的メンバーシップを通じてコミュニティ内の他組織の決定も制約しうる地位にあるとき、特に大きな権力をもつ」(p. 1044)という認識に立ち、複数の組織において経営上の地位を占めるリーダーに注目した。

彼らは、調査対象地で四組織以上で経営上の地位をもつ26人のリーダーを組織連関リーダー(IOL)として選び、それらのIOLの主要職業と同じ職業をもつ単なる組織リーダー(OL)26人を選択し、IOLと比較した。その結果、



彼らは、IOLはOLより(1)過去のコミュニティ・イシューにより多く関与し、(2)権力に関して一般的評判をもち、(3)コミュニティ・イシューについて同質的見解をもち、(4)相互に社会的に知り合っており、(5)ソシオメトリックな方法でも権力あるものとみなされることを発見した。そして、IOLのうちでも特に評判の高い組織連関リーダー(IORL)が、もっとも大きな権力ともっとも高い意見の類似性をもち、ひとつの際立った集団を作っていることも明らかにされた。

この結果は一見して明らかなおおりに、エリート主義派の提示した結果に酷似している。というよりむしろ、主観的であると批判されがちなエリート主義派の声価法を、組織連関論的視野の導入によって補強する意味を持っていたのである。しかし確かに、この研究は組織連関関係に注目しているが、その関係そのものについて十分に明らかにしているとは言い難い。地域政治において組織が占める位置の重要性を指摘しながら、最終的には議論をすべて個人に集約させており、そのため、組織連関関係の重要性が後ろに隠れてしまっている。また、複数組織での経営上の地位という恒常的な位置にのみ注目するため、イシューをめぐって生じるダイナミックな組織連関関係については全く触れられず、組織連関分析の最大の長所を生かしえていない。

Aiken & Alford[1970]の研究は、まさにこのダイナミックな組織連関に注目したものである。Aiken & Alfordは、コミュニティ革新を説明する理論として、(1)政治文化、(2)フォーマルな政治構造の集中、(3)コミュニティ権力の集中と分散、(4)コミュニティ変異と連続、(5)コミュニティ統合の五つが存在したことを指摘し、それらの妥当性を582のアメリカの都市を対象に検討した。その結果から、彼らは、コミュニ

ティ革新を説明する研究は二段階に分けて行なわれる必要があることを主張した。

その第一の段階は、従来の五つの理論の視野に納められてきたもので、コミュニティの革新への一般的傾向を理解するために、コミュニティ・システム全体の状態を研究するものである。他方、研究の第二段階は、従来の五つの理論に満足しきれなかったAiken & Alfordが新たに提示したもので、これが組織連関分析の枠組でなされる研究である。すなわち、彼らは、コミュニティ革新への一般的傾向を理解するためには、コミュニティ・システム全体の状態を知ることがもっとも重要であることは認めるが、特定の革新やその実行を理解するためには、分析単位をコミュニティ意思決定組織(Community Decision Organization)が中心的活動主体となっているコミュニティ・サブシステムにする方が適切であるとし、このサブシステムを組織連関分析で捉えることの必要性を説いたのである。

このAiken & Alfordの研究は、特定のイシューをめぐる政策決定・実行過程の分析に組織連関分析が不可欠なことを明らかにしたものととして、高く評価しうる。また、組織連関関係の研究ですべてを説明するのではなく、一般的な傾向と特定の決定とを分け、特に後者の分析のために有効であると限定したことも、組織連関分析の現状からいえば、適切な焦点の定め方であると認められる。

この他にも、「病院委員会」(hospital council)というフォーマルな組織連関関係が、如何なる組織状況の下で生じやすいかを、比較分析を通じて明らかにしたTurk[1973]の研究や、コミュニティ意思決定組織間に形成される組織連関関係から、都市改革を把握しようとしたWarren et al. [1974]の研究など興味深いもの

が少なくないが、羅列的になりすぎるのでここではそれらを紹介するのはやめ、地域政治研究分野への適用をめざして、組織連関論の現状を包括的に整理した Laumann et al. [1978] を少し詳しく紹介し、この節のまとめとしたい。

Laumann らは、従来の組織連関論の整理を次の三つのセクションに分けて行なう。第一に組織連関ネットワークの構造要素、第二に組織連関ネットワーク内の過程、第三に組織と個人や地位集団との関係である。

構造要素としてまず取り上げられるのは、ネットワーク内の「点」にあたる単位であるが、この単位として組織を設定するところに、組織連関論の基本的特徴がある。ここでは、この単位と関連して、以下のような重要な指摘がなされている。第一に、こうした単位の存在範囲にあたるシステムの境界設定に関して、機能的境界基準と地理的境界基準という、二つの関連はあるが異なる基準が使われてきたこと、第二に、組織境界の設定も現在の組織モデルではかつてのように自明ではなく、限界的なケースでは、組織連関関係が組織内関係と考えられる場合もあり、難しい問題になっていることが指摘されている。第三に、組織連関関係を生む二つの原理として、組織特性の類似性と補足性が存在すること、第四に、組織間の調整の役割を果たす連盟 (federation) や調整委員会のような組織がネットワーク内で中心的な位置を占めやすいことが指摘されている。

ネットワークの第二の構造要素は、単位間に形成される組織連関関係であり、これには、資源交流に基礎をおいた関係と組織境界の相互浸透に基礎をおいた関係という二つの一般的なタイプが考えられるとする。前者に関しては、資源の捉え方が論者ごとに少しずつ異なっていることが、後者に関しては、メンバーの共有とジョ

イント・プログラムの遂行が組織を相互浸透させるものとして、注目されてきたことが指摘されている。また、組織連関関係のタイプは、資源や人員などの組織間を結びつけるものによる区別だけでなく、標準化や対称性の程度などの質的特性による区別も可能であり、こうした研究もある程度なされてきたことを指摘し、さらに、今後はこうしたネットワーク内の組織連関関係ばかりでなく、複数のネットワークの組み合わせを分析する研究も必要であると主張する。

構造要素の第三番目のものとして、ネットワーク形成の様式 (modality) が取り上げられる。これは、組織連関ネットワークのパターンや構造に影響を与える規範的文脈あるいは制度化された思想構造のようなものである。Laumann らは、この様式には、競争の様式と協働の様式が存在すると指摘する。前者は、完全競争市場的關係を生み出す、組織間の基本的関係は対立的であるとする考え方であり、後者は逆に、分化した目標をもつ諸組織が集合的目標に到達するために協働するならば、その時に最大の成果が得られるとする考え方である。

以上三つの組織連関ネットワークの構造要素の次に、Laumann らはネットワーク内の過程について考察する。その第一に、ネットワーク形成過程を取り上げる。ここで彼らはまず、ある組織が組織目標の達成にとって不可欠な資源を制御する他組織に依存しなければならないために組織連帯が生じるという資源依存理論 (Resource Dependency Theory) の主張を取り上げ、これをネットワーク形成過程の基本的捉え方であるが、ダイアディックな交換に焦点をあてているため限界をもつと指摘する。組織連関関係では、メンバーの重複やその他の相互浸透のため、ダイアディックな関係を前提にすることは困難であるとし、その限界を克服するた

めに、組織連関の場の「機会構造」(opportunity structure)という概念を導入する。この概念の導入によって、交換関係は、単に資源のみでなく、法制的制約、地理的近接性、機能的類似性、既存の組織重複の関数として生じるという把握が可能になるとする。

ネットワーク内過程として、第二に扱われるのは動員過程である。組織連関関係がコミュニティ・イシューの結果や集合行為に影響を与えるためには、組織連関ネットワークやサブネットワークの活性化や動員のメカニズムが存在しなければならない。動員のひとつの明白な説明は、狭義の自己利益によるものである。この説明では、脅威あるいは機会が生じた際に、組織連関ネットワークが有効な抵抗あるいは建設活動にとっての適切な領域であると認識される時、自発的・自己利益的動員が生じるとされる。しかし、Laumannらは、これだけでは動員過程を把握するには、不充分とし、直接的利益はないが、将来生じる出来事で協力を得るために参加する、間接的利益に基づく動員や、直接的にも間接的にも利益は受けずに、否定的サンクションのみによって動機づけられた動員も考慮しなければならないと指摘している。

第三に取り上げられる過程は変換過程である。これは、あるイシューが生じた際に、それが組織連関関係などを通じて政策としてアウトプットされる一連の過程のことであり、Laumannらは、これを決定過程と実行過程として考慮する。彼らによれば、決定過程の型は、政治権力の制度化の型に依存している。つまり、ひとつないしは少数の組織が正当化されたフォーマルな権威をもっているという通常の状態においては、他の組織はそのフォーマルな権威をもつ組織に影響を与えようとするターゲット過程が生じ、フォーマルな意思決定の場が特定化されな

い曖昧な状況においては、資源の最適結合を求めて諸組織が提携する結合過程が生じるのである。

研究蓄積の多い決定過程に比べ、実行過程ははるかに軽視されてきた。しかし、Laumannらは、組織間の調整が興味深いものとなるのはまさにこの実行過程においてであることを指摘し、それにもかかわらず、この過程の研究が充分なされてこなかったのは、彼らがここでやってきたような組織連関ネットワークの詳細な分析が欠如していたことによるものであると述べている。

ネットワークの構造要素、過程を検討してきたLaumannらは、最後に組織と個人や地位集団との関係を考察することで、組織連関論の位置を明らかにしようとする。

まず第一に、階級や地位集団との関係については、組織連関パースペクティブでは、コミュニティに対し、類似の機能を遂行する組織は利益が共通しているとみるので、組織連関サブネットワークは階級や地位集団の類似物であると述べる。次に、個人と組織の関係については、この分野にそれを捉える三つのパースペクティブが存在すると指摘し、エリート主義モデル、多元主義モデル、組織モデルをあげる。彼らによれば、エリート主義モデルと多元主義モデルは、組織をエリートによる地位維持の工夫とみるか、一般に共通利害を守るために形成されるものとみるかという違いはあるが、いずれも個人を利害の究極的単位と考え、組織は単なる個人の利害結合のあらわれと捉えているとされる。これに対し、組織モデルは、組織に固有の利害をみ、むしろ逆に、個人を組織から離れて固有の利害などもちえない存在と仮定しているとされる。そしてさらに、こうした関係において、組織目標と個人の必要が合致するために、制御

と責任のメカニズムが重要な役割を果たすことも指摘されている。

Laumannらの研究は、組織連関論の蓄積を包括的に整理したものとして優れているが、概念用具の提示という形で議論が進められているため、やや組織論分野の組織連関論に片寄っている。また、最後の個人と組織との関係で整理されたエリート主義、多元主義の捉え方も単純すぎるように思われる。そこで、最後に、これまでの諸理論の紹介・検討を踏まえて、筆者なりの地域政治の組織連関分析の位置付けを明らかにするとともに、今後のこの分野の課題を提示することにしたい。

#### 結．地域政治の組織連関分析の位置と今後の課題

地域政治の組織連関分析は、基本的な組織連関関係の把握や概念の多くなどを、組織論分野の組織連関論に直接に負っているが、こうした分析がすんなりと地域政治研究に持ち込まれたのは、それを受け入れうる考え方をとる研究がすでに存在していたためである。筆者は、これを多元主義派の地域権力構造論に求める。すでに述べたように、多元主義派の地域権力構造論は、個人を単位として理論構築がなされているが、そこには暗黙のうちに、政治は諸組織間の交叉圧力によって展開するという考え方が前提とされている。それゆえ、ここから組織連関分析へ至るのは、ある意味では当然すぎるぐらい当然のことであった。また、この多元主義派と対立するエリート主義派の地域権力構造論も、組織連関分析と対立するものではなく、むしろ、組織間の権力差という、組織論分野の研究では無視されやすい重要な事実気づかせる役割を

果たしている。

多元主義派の地域権力構造論が、政治が諸組織の交叉圧力で動いてゆくことを暗黙の前提としたのは、Bentley以来の圧力団体論——政治過程論——の研究を通じて、その認識が政治学上の常識となっていたためである。政策決定・実行主体である統治機関と、それに影響を与えようとする政治・半政治集団の関係の分析に、政治研究の焦点を絞ったBentleyのパースペクティブは、そのまま現在の地域政治の組織連関分析のパースペクティブになっていると言っても過言ではない。

さて、それでは地域政治の組織連関分析は現在如何なる問題点をもち、今後への課題を残しているのだろうか。

先に、Laumann et al. [1978]の研究に関して、やや組織論分野の蓄積に頼りすぎていると述べたが、これは現段階の地域政治の組織連関分析一般に言えることである。政治においては、支配と従属、権力をめぐる複雑な関係の存在などは常態であるが、こうした現象を把握するための十分な概念用具は、組織論の分野にはない。これを取り扱うためには、まさにこうした現象を研究してきた政治過程論や地域権力構造論の理論的蓄積が、さらに一層利用されなければならない。それらが十分に利用されえた時、はじめて十全な地域政治の組織連関分析が可能になるであろう。

権力概念を明確化し、地域内の諸組織へのその配分と諸組織間の関係の全体を捉えることで、地域権力構造を把握する試みがなされねばならないが、現在主として行なわれているのは、特定のイシューをめぐっての組織連関関係の分析である。しかし、この分析にしてもまだ全く不十分なものである。それゆえ、まずイシューをめぐる政策決定・実行過程を組織連関関係によ

って分析する枠組を確立し、如何なる 이슈ーに如何なる組織連関関係が有効に機能するかを明らかにしてゆくことが必要であろう。

組織連関分析は決して万能ではなく、むしろ、Aiken & Alford〔1970〕が述べるように、地域システム全体の状態から把握される地域政治の一般的傾向の上に生じる特定の政策決定や実行過程の理解が、その主要な分析対象であると考えらるべきであろう。勿論、地域内の諸組織の全体的配置状況とその関係をつかむことで、地域政治構造あるいは地域社会構造を把握することもその課題であるが、今しばらくは、政策決定・実行過程の具体的分析を行ない、地域政治の組織連関分析の有用性を示すことが緊要な課題であると思われる。

#### 注

- (1) Bentley 理論に対しては、均衡論的イデオロギーをもつという批判がなされており(田口富久治〔1969〕: 32-33, 上林良一〔1976〕: 85), この批判は妥当なものと考えられるが、理論自体の構造からいえば、均衡化過程のみでなく、不均衡化過程=崩壊過程も扱おうと考えられる。
- (2) このことを明確に述べているものとして、石田雄〔1961〕, 上林良一〔1976〕があげられる。
- (3) 間場寿一〔1973〕は、利益集団=利害関係集団(interest group)概念を、圧力団体概念のもつマイナス・イメージを払拭するために工夫されたものとして、内容的には同じものを指すと述べている。確かにこうした捉え方もあり、この場合のインタレストは、「公共政策や価値の権威ある配分を特定の方向に向けさせようとする意識的要求」(Ehrmann

〔1968〕: 486)と定義される。

- (4) ただし、フォーマルな公職在任者は、かなり多くの領域に関与しうるものとして検出されている。
- (5) このような新しい地域権力構造研究を紹介しているものとして、中村八朗〔1973〕をあげておく。
- (6) 地域社会を国家システムの中で捉えるという視点は、従来の地域権力構造論の両派がともに欠いてきた重要な問題であるという指摘は多い(Walton〔1967〕, Castells〔1978〕, Pickvance〔1975〕, Saunders〔1980〕)。
- (7) 勿論、素朴な形では、組織連関関係への注目は古典的著作の中にも少なからずある。Simmel〔1908〕は勿論のこと、Levine & White自身も、March & Simon, Blau, Etzioni などの研究でも組織連関関係の重要性が認知されていることを指摘しているし、Litwak & Hylton〔1962〕に至っては、DurkheimやMarxの分析に組織連関分析の一般的ルールが認められると述べている。
- (8) 組織連関関係の基盤を資源の稀少性のみ求めることは、経営組織が対象の場合にはそれほど問題を感じさせないが、政治組織が対象とされる時にはかなり問題である。政治組織の間で組織連関関係が作られる場合、価値観の問題は無視しえない。
- (9) Metcalfe〔1976〕は、「組織セット」概念を展開して、組織連関ネットワーク内の組織戦略の問題を扱っている。
- (10) 筆者は以前、運動組織間の関係として「合併」、「提携」、「協同(協働)」、「競争」、「闘争(紛争)」という五つの関係を提示したことがある(片桐新自〔1980〕: 27)が、これは、Zald & Ash〔1966〕やSimmel〔1908〕, Coser〔1956〕などの研究を踏まえた上で形成されたものである。

## 文 献

- 間場 寿一 1973 「政治組織と政治運動」『社会学講座7』 東京大学出版会.
- Aiken, M. & R.R. Alford 1970 "Community Structure and Innovations; The Case of Urban Renewal", American Sociological Review, Vol.35, No.4.
- 秋元 律郎 1971 『現代都市の権力構造』 青木書店.
- Akinbode, I.A. & R.C. Clark 1976 "A Framework for Analysing Interorganizational Relationships", Human Relations, Vol.29, No.2.
- Bachrach, P. & M.S. Baratz (1962) 1976 "Two Faces of Power", in F.G. Castles, D.J. Murray, D.C. Potter & C.J. Pollitt (eds.) Decisions, Organizations and Society (Sec. Ed.), Penguin.
- Bentley, A.F. (1908) 1967 The Process of Government, Harvard Univ. Press.
- Castells, M. 1978 City, Class and Power, The Macmillan Press.
- Coser, L.A. 1956 The Functions of Social Conflict, Routledge & Kegan.
- 新睦人訳 1978 『社会闘争の機能』 新曜社.
- Dahl, R.A. 1961 Who Governs, Yale Univ. Press.
- Eckstein, H. (1960) 1976 "The Determinants of Pressure Group Politics", in F.G. Castles et al. (eds.) Decisions, Organizations and Society (Sec. Ed.).
- Ehrmann, H.W. 1968 "Interest Groups", in D.L. Sills (ed.) International Encyclopedia of the Social Science, Vol.14.
- Evan, W.M. 1966 "Organization-Set", in J.D. Thompson (ed.) Approaches to Organizational Design, Pittsburgh Press.
- 古城 利明 1977 『地方政治の社会学』 東京大学出版会.
- Gross, B.M. 1968 "Political Process", in D.L. Sills (ed.) International Encyclopedia of the Social Science, Vol.12.
- Hunter, F. 1953 Community Power Structure, The Univ. of North Carolina Press.
- 石田 雄 1961 『現代組織論』 岩波書店.
- 上林 良一 1976 『圧力団体論〔増訂版〕』 有斐閣.
- 金子 勇 1980 「地域社会の支配者はだれか」秋元律郎他編 『政治社会学研究入門』 有斐閣.
- 片桐 新自 1980 「社会運動の総合的把握をめざして」『ソシオロギス』 No.4.
- Kuroda, Y. 1974 A Study in Community Power Structure and Political Change, The Univ. Press of Hawaii. 秋元律郎・小林宏一訳 1976 『地方都市の権力構造』 勁草書房.
- Laumann, E.O., J. Galaskiewicz & P.V. Marsden 1978 "Community Structure as Interorganizational Linkage", Annual Review of Sociology, Vol.4.
- Levine, S. & P.E. White 1961 "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships", Administrative Science Quarterly, Vol.5, No.4.
- Litwak, E. & L.F. Hylton 1962 "Interorganizational Analysis", Administrative Science Quarterly, Vol.6, No.4.
- Metcalfe, J.L. 1976 "Organizational Strategies and Interorganizational Networks", Human Relations, Vol.29, No.4.

- 三宅 一郎・村松 岐夫 編 1981『京都市政治の動態』 有斐閣.
- 中村 八朗 1973「権力構造の動態」『社会学講座5』 東京大学出版会.
- Olson, D.M. (1967)1971 "The Concept of Power: A Political Scientist's Perspective", in C.M.Bonjean, T.N.Clark & R.L.Lineberry (eds.) Community Politics, The Free Press.
- Perruci, R. & M.Pilisuk 1970 "Leaders and Ruling Elites: The Interorganizational Bases of Community Power", American Sociological Review, Vol.35, No.6.
- Pickvance, C.G. 1975 "On the Study of Urban Social Movements", The Sociological Review, Vol.23, No.1.
- Playford, J. (1968)1976 "The Myth of Pluralism", in F.G.Castles et als. (eds.) Decisions, Organizations and Society (Sec. Ed.).
- Polsby, N.W. 1963 Community Power and Political Theory, Yale Univ. Press.  
秋元律郎監訳 1981『コミュニティの権力と政治』 早稲田大学出版部.
- Rasmussen, J. 1969 The Process of Politics, Atherton Press.  
橋本彰訳 1976『政治過程論』 勁草書房.
- Saunders, P. 1980 Urban Politics, Penguin.
- 塩原 勉 1980「組織研究と社会学」『組織科学』 Vol. 14 No.1.
- Simmel, G. 1908 Soziologie. 堀喜望・居安正訳 1966『闘争の社会学』 ミネルヴァ書房.  
田口富久治 1969『社会集団の政治機能』 未来社.
- Turk, H. 1973 "Comparative Urban Structure from an Interorganizational Perspective", Administrative Science Quarterly, Vol.18, No.1.
- 内田 満 1978『都市デモクラシー』 中央公論社.  
——— 1980『アメリカ圧力団体の研究』 三一書房.
- Walton, J. (1967)1971 "The Vertical Axis of Community Organization and the Structure of Power", in C.M.Bonjean et als. (eds.) Community Politics.
- Warren, R.L., S.M.Rose & A.F.Bergunder 1974 The Structure of Urban Reform, Lexington Books.
- 山倉 健嗣 1977「組織間関係の分析枠組——組織セット・モデルの展開——」『組織科学』 Vol. 11, No.3.
- Zald, M.N. & R.Ash (1966)1969 "Social Movement Organizations", in B. McLaughlin (ed.) Studies in Social Movements, The Free Press.

(かたぎり しんじ)