

本論文は、行政組織における形式主義や硬直性を、マックス・ヴェーバーの官僚制論を手がかりに分析し、その補完可能性として労働組合の役割を再評価するものである。官僚制は合理性を支える一方で、主体性や感受性の後退を招きうる。このような問題に対し、労働組合は中間団体として、個人の固有性の回復、感情や問題意識の共有、組織を相対化する視点の形成を担っており、公共性を支える主体形成の場となり得る。

中間団体としての労働組合の再評価

—自治体における労働組合の意義—

兵庫県本部／伊丹市職員労働組合 山下 敬士

1. はじめに

近年、行政組織に対する不信や批判は、個別の不祥事にとどまらず、構造的な問題として広く認識されるようになってきている。とりわけ、1990年代以降に顕在化した官僚の不祥事や、「忖度」という言葉に象徴される一連の現象は、公務員に対する社会的評価を大きく揺るがせた。自治体行政においても、住民ニーズの多様化、業務量増加等を背景として、前例踏襲や形式的対応の問題点が指摘され、行政職員に対する信頼も揺らいでいる状況である。また、近年のコンプライアンス強化は法令順守の徹底を促す一方で、職員の「法令や規則に従っていれば問題ない」という形式的態度をより強める要因ともなり得る。

このような行政組織・職員に対する社会的評価の変化は、日本に限った問題ではない。多くの先進国において、政治・行政に対する不信や批判は存在しており、官僚制に対する懐疑は近代社会の構造的な問題として繰り返し議論されてきた。行政改革の議論の中では、行政の効率化や市場原理の導入が提唱され、公的部門を縮小することが問題解決の手段として提示されることも少なくない。

しかし、行政活動の縮小や公務員削減を進めることが社会にとって望ましいかといえば、必ずしもそうではない。むしろ、行政は社会の制度やインフラを設計・維持する基盤的役割を担っており、その機能が弱体化すれば社会全体の安定性が損なわれる。教育、福祉、都市計画、環境政策、防災などの分野において、行政が担う役割は依然として大きく、行政機能の縮小・低下は市民生活に直接的な影響を及ぼすこととなる。

ここで重要なことは、行政が抱える問題を組織の在り方または職員の資質といった個別の問題に還元せず、「制度と主体」の関係として構造的に問題を捉えることである。そこで本論文では、行政の形式主義や硬直性の背景を、マックス・ヴェーバー¹の官僚制論を手がかりに検討し、その問題に対する一つの可能性として、労働組合という「中間団体」の役割を再評価することを試みる。

本論文の関心は、労使関係について論じることではなく、行政組織の合理性と主体性の関係を問い直し、その中で労働組合がどのような意味を持ちうるのかを理論的に整理することにある。また、行政組織の内部において形成される人間関係や連帯のあり方が、制度の運用にどのような影響を与えるのかという点にも注目する。これらを通じて、現代社会に不可欠な制度としての官僚制の意義を前提としつつ、その内部に生じる問題をどのように理解し、どのように乗り越えることが可能なのかを検討していく。

以上の検討を進めるにあたり、本論文で用いる「主体性」の意味を明確にしておきたい。「主体性」とは、法令や規則へ単に服従することではなく、行政職員が自身の職務の意味を問い、社会や環境の変化に感応しながら判断する能力を指す。これは後ほど述べるヴェーバーが「事柄への情熱的献身」と呼んだものに相当し、官僚制の合理性を内側から支える契機として位置づけられる。

¹ 本文中の表記はヴェーバーに統一した。

2. 官僚制がもたらす合理性とその逆機能

官僚制は行政組織に限らず、近代社会に広く見られる組織形態である。マックス・ヴェーバーは、「官僚制は、合法的支配の・技術的にみて最も純粋な型である」（ヴェーバー [1960:34]）と述べており、所与の目的を達成するという観点において、高い水準の合理性を有すると指摘している。官僚制の合理性とは、「精確性・迅速性・明確性・文書に対する精通・継続性・慎重性・統一性・厳格な服従関係・摩擦の防止・物的および人的費用の節約」（ヴェーバー [1960:91]）、さらに「計算可能性」（ヴェーバー [1960:93]）を意味する。

これらの特徴は、個人の裁量に依存しない制度運営を可能にし、行政の安定性と継続性を確保する役割を果たしている。特に近代国家においては、政策の継続性や公平性が重要視されるため、官僚制の持つ合理的構造は不可欠な要素となっている。

このような官僚制が成立した背景には、行政事務の量的拡大とその内容の多様化・専門分化がある。近代国家の形成過程において、行政の役割は拡大し、社会の複雑化とともに行政組織も高度に制度化されてきた。現代社会においても行政が担う機能は拡大し、行政の関与が日常生活の多くの領域に及んでおり、その制度的基盤として官僚制が機能している。

したがって、官僚制という組織形態を単純に否定することは現実的ではない。むしろ問題は、官僚制の合理性がどのような形で機能し、またどのような条件の下でその限界が現れるのかを理解することである。

この点について、ロバート・K・マートンは、「ビューロクラシーの逆機能」という概念を用いて官僚制が持つ非合理的側面を指摘している（マートン [1961]）。マートンはヴェーバーの議論について、「ビューロクラシー組織の積極的な長所や機能が強調されて、かかる構造のもつ内部的緊迫や緊張は全く無視されたに近い」（マートン [1961:181]）と指摘している。そして、官僚制組織の欠陥として、「目標の転移」が生じており、その結果として「融通のきかない杓子定規となり、迅速な適応能力が欠けること」になり、「形式主義、さらに儀礼主義が生じてくる」ことを挙げている（マートン [1961:183]）。さらに、勤続年数による昇任・昇進といった規則を遵守させるための組織的な処置が、集団内の仲間意識を高めて「同調過剰」が生じ、自分たち集団の利害を擁護・保全することになることで非能率が生み出されることが指摘されている（マートン [1961:184]）。

ここで重要なことは、これらの問題を単なる制度設計の欠陥として理解するのではなく、官僚制が前提としている人間像の問題として捉えることである。官僚制は一定の合理的原理に基づいて設計されているが、その運用は人間の行為によって支えられている。したがって、制度と主体の関係を検討することが不可欠となる。

ヴェーバーに立ち返ると、彼は「官僚制は「非人間化」されればされるほど…官僚制は資本主義に好都合なその特殊な特質を、ますます完全に発展させることになる」として、「厳に「没主観的」な専門家を要求する」と述べている（ヴェーバー [1960:93]）。他方で、「文化発展の「末人たち」にとっては、「精神のない専門人、心のない享楽人—この無は、人間存在の、かつて決して到達されたことのない段階に登りつめたと、うぬぼれる」という言葉が真理となるかもしれない」（ヴェーバー [2019:264]）と警鐘を鳴らしている。

この指摘は、官僚制がもたらす合理化が、公務員の没人格化を伴う可能性を示している。つまり、行政組織において見られる硬直性や形式主義は、制度の問題であると同時に、人間のあり方に関わる問題でもあるということができる。

3. 合理性の前提となる人間像

ヴェーバーとマートンの議論から、官僚制の合理性の前提を問う必要性が見えてくる。官僚制は「人物のいかに問うことなく」、そして「怒りも興奮もなく」（ヴェーバー [1960:93]）という原理に基づき、個人の入れ替え可能性を前提としている。これらの原理は、合理性・計算可能性といっ

た観点から、組織の安定性を確保する上で重要となるが、その裏面として没人格化があり、その結果として行政組織は非効率で無駄、杓子定規で適応能力が欠けた硬直的なものとなる。しかし、官僚制は必ずこのような帰結を伴うものなのか。この点について検討するために、官僚制の合理性・没人格性が前提としていたものを問うことにしよう。

ヴェーバーによると、官僚制における「即対象的（ザッハリッヒ）」な処理とは、計算可能な規則にしたがって「人物のいかに問うことなく」処理することを意味する（ヴェーバー [1960:93]）。しかし、『職業としての政治』では次のように語っている。

ここで情熱とは、事柄に即するという意味での情熱、つまり「事柄」への情熱的献身、その事柄を司っている神ないしデーモンへの情熱的献身のことである。…情熱は、それが「仕事」への奉仕として、責任性と結びつき、この仕事に対する責任性が行為の決定的な基準となった時に、はじめて政治家をつくり出す（ヴェーバー [1980:77-8]）。

ここでの文脈は政治家を前提としているが、「事柄（ザッへ）に即する」という観点では、官僚制の「即対象的（ザッハリッヒ）」＝「計算可能性」＝「入れ替え可能性」の背後にも、情熱・情念を持つ主体のあり方が期待されていると解釈することができる。つまり、合理性の背後には非合理的な情熱・情念があり、だからこそ仕事に対して責任を負うことができる主体が形成されと考えられる。このように、非合理的な感情的要素を職務から排除してもなお官僚制が機能不全に陥らないためには、その職務を全うする人間の情念や過剰さが必要となるのである。

ヴェーバーはまた、「過度な激情、とりわけ憤怒」を悪しきものとして扱うことで、「同情という感受性」が抑圧されてしまうことになったと指摘している（ヴェーバー [1972:179]）。この感受性の喪失は、行政組織が形式主義に陥る要因の一つと考えることができる。つまり、行政職員が感受性を喪失し、宮台真司の言う「過剰適応」（宮台 [2014]）の状態に陥り、変化する環境や市民ニーズに対応する能力が失われる。これはマートンが指摘した「目標の転移」と同型の現象であり、官僚制の硬直化が制度の問題であると同時に、主体性の喪失という問題でもあることを示している。

このように考えると、行政組織の問題は官僚制そのものの否定によって解決されるものではない。むしろ、合理的制度を支える主体性をどのように維持し、組織の中で育てていくのかという問題として捉える必要がある。そして、この主体性の形成は、行政組織の内部だけで完結するものではなく、組織外部との関係の中で形成される可能性がある。次章では、この点を踏まえ、中間団体としての労働組合の意義について検討する。

4. 中間団体としての労働組合

前章までの議論から明らかになったのは、官僚制の問題が単なる制度設計の不備ではなく、制度と主体の関係に関わる問題であるという点である。合理的制度は主体性を排除することで成立するのではなく、むしろ主体的判断によって支えられている。しかし同時に、官僚制の構造は主体性を後景化しやすいという緊張関係を持っている。この緊張関係をどのように理解し、どのような社会的装置によって補完することができるのか、本論文の中心的な問題となる。

この点を考える上で重要になるのが、中間団体の役割である。佐々木交賢が指摘しているように、エミール・デュルケームは「個人と国家との媒介集団としての二次的集団の役割」（佐々木 [1978:202]）に注目している。佐々木によると、「デュルケームは近代社会の病理現象の一つとして国家の肥大化（官僚制化）に伴う個人の原子化、および国家活動の画一性をとりあげ、かかる病理現象の具体的治療対策として二次的機関の創出－職業集団－の必要」（佐々木 [1978:267]）を、つまり職業集団のような中間団体の重要性を説いている。

この視点は、行政組織における労働組合の位置づけを再考する上で重要である。一般に労働組合は賃金や労働条件の交渉主体として理解されることが多いが、それだけではその社会的意義を十分に説明することはできない。とりわけ公務員の労働組合については、制度的制約が多いことから、その役割が過小評価される傾向も見られる。

宮台真司と野田智義もまた、労働組合を「人為的」かつ「全人格的」な中間団体として捉えている

（宮台・野田〔2022:131〕）。つまり、労働組合は人と人との関係によって形成され、組織される集団である。官僚制の内部では、役職や職務によって人間関係が制度的に規定されるが、労働組合はそのような制度的関係とは異なる次元の関係を生み出す可能性を持つ。

この視点に立つと、労働組合の意義は次の三点に整理できる。

第一に、労働組合は行政組織の論理とは異なる関係性を生み出す場である。官僚制が入れ替え可能な職員として個人を位置づけるのに対し、労働組合は個人としての固有性に着目する。そして、官僚制の合理性は抽象的な制度によって支えられている一方で、労働組合では人格的な関係や仲間意識が形成される。これらのことから、労働組合は、官僚制が生み出す没人格化に対抗しうる役割を果たしていると考えられる。

第二に、労働組合は感情や問題意識を表現する場である。行政組織においては抑制されがちな怒りや不満、あるいは共感といった感情が、組合活動を通じて共有される可能性がある。これは単なる心理的効果にとどまらず、労働組合が職務を全うするための人間の情念や過剰さを補完しうる機能を持っているということである。実際に労働組合では、各種交流や学習会、安全衛生活動を行っており、これらは職員が業務上の違和感や問題意識を言語化し、共有する機会として機能している。

第三に、労働組合は組織を相対化する視点を提供する。行政職員は組織の内部で働きながら、組合活動を通じて別の立場から組織を見ることができる。この「内と外」の往復が、組織の合理性が持つ限界に気づく契機となる。ここで重要なことは、労働組合が単なる対立的存在ではなく、組織を内側から批判的に理解するための場となりうる点である。

ヴェーバーは、「この世界の進行について驚嘆する能力こそは、この世界の意味を問うことを可能にする前提条件である」（ヴェーバー〔1996:509〕）と述べている。この「驚嘆する能力」とは、「気づく」感受性のことである。また、「世界の意味を問うこと」とは、アクセル・ホネットが提唱する「意味地平を切り開く社会批判」であり、それは「新たな世界に対する見方を喚起することでわれわれの価値確信をも変革しようと試み」（ホネット〔2006:86〕）でもある。

労働組合は、このような批判的契機を日常の実践の中で生み出しうる場であると言える。つまり、それは単なる労使交渉の制度ではなく、行政組織における公共性の形成に関わる社会的空間として理解することができるのである。もちろん、現実には労働組合がこうした機能を果たしているとは限らず、組合自身が形式主義や前例踏襲に陥っているという問題もある。しかし、そのような状況を踏まえてもなお、中間団体としての労働組合の役割は、現代において再検討されるべきである。

5. 地方自治体における実践の可能性

とりわけ地方自治体においては、この中間団体としての労働組合の役割は重要な意味を持つ。地方自治はしばしば「民主主義の学校」と呼ばれるが、その担い手である地方公務員が市民とどのような関係を築くかは、自治のあり方に大きな影響を与える。地方行政は市民生活に近い領域で活動しており、その日常的な実践が公共性の形成に関わっている。

市民との接点が多い地方公務員には、市民の生活世界に寄り添いながらも、行政の制度的役割を踏まえて判断する能力が求められる。そのためには、市民の訴えの背後にある感情や価値に気づく感受性と、それを制度的に翻訳する知性が必要となる。この二つの能力はしばしば緊張関係にあるが、行政実務においてはその両立が求められる。

このような能力は、行政組織の内部だけで形成されるものではなく、中間団体としての労働組合を含む多様な社会関係の中で育まれるものである。宮台が述べる「社会という荒野を仲間と生きる戦略」（宮台・野田〔2022〕）は、この点を示唆している。宮台が「「気にかかる仲間」がいるという事実をベースにした同心円的な想像力の働きの延長線上で、初めて「全体についての意識」が生まれる」（宮台・野田〔2022:254〕）と述べているように、「気にかかる仲間」を起点として社会への関心が広がり、そこから公共性への意識が形成され得る。

ここで重要なことは、公共性が抽象的な理念として成立するのではなく、具体的な人間関係の中で形成されるという点である。行政職員が市民の問題に関心を持つきっかけは、行政活動以外の関係性の中で形成される場合も多い。労働組合のような中間団体は、そのような関係を形成する一つの場となり得る。

地方自治体における労働組合の活動は、このような公共性の形成と無関係ではない。職員同士の関係を通じて形成される信頼や連帯は、行政の実践にも影響を与える。例えば、世代や職場を超えて職員が交流する組合の集会や学習会等では、市民対応における葛藤や制度運用上の課題について率直に語ることができ、そこで得られた新たな視点から職場や市民と向き合うことも可能となる。また、組合が行政組織の内部で問題提起を行うことは、制度の自己修正能力を高めることにもつながる。これは労使の対立的関係というよりも、制度を持続可能なものとして維持するための相互補完的機能と理解することができる。

行政改革の議論では、しばしば効率性や合理性が強調される。しかし、行政組織が社会の信頼を維持するためには、制度の合理性だけではなく、それを担う人間関係の基盤が不可欠である。この点において、労働組合は公共性の形成に関わる社会的装置として理解することができる。

6. 結論

本論文は、行政組織に見られる形式主義や硬直性の問題を、官僚制の合理性と主体性の関係から検討し、その補完可能性として中間団体、とりわけ労働組合の役割を理論的に位置づけたものである。本論文の独自性は、労働組合を従来のような労使関係の枠組みにとどめるのではなく、官僚制の合理性を内側から支える主体形成の装置として、公共性の形成という観点から捉え直した点にある。

検討の結果、官僚制は高い合理性と引き換えに主体性の後退を伴う構造を内在させており、その逆機能として形式主義や硬直性が生じることが明らかとなった。しかし同時に、官僚制は主体性を前提とせずには成立し得ないという逆説的な性格を持っている。この緊張関係に対して、本論文は、労働組合が組織内外を媒介する中間団体として、①個人の固有性の回復、②感情や問題意識の表出、③組織の相対化という三つの機能を通じて、主体性の形成を支える可能性を示した。

とりわけ地方自治体においては、行政実務が市民の生活世界と接続していることから、制度的合理性と感受性の双方を担いうる職員の存在が不可欠である。このような主体性は、行政組織の内部だけで完結するものではなく、多様な社会関係の中で形成される。その意味で、労働組合は公共性を担う主体を育成する社会的基盤として再評価され、その教育的・社会的機能に注目する必要がある。

ヴェーバーは、『職業としての政治』の中で次のように述べている。

自分が世間に対して捧げようとするものに比べて、現実の世の中が—自分の立場からみて—どんなに愚かであり卑俗であっても、断じて挫けない人間。どんな事態に直面しても「それにもかかわらず！」と言い切る自信のある人間。そういう人間だけが政治への「天職」を持つ（ヴェーバー [1980:77-8]）。

これは政治家にだけあてはまることではない。現代において「社会という荒野を仲間と生きる戦略」を実践する地方公務員に対しても、同じ言葉が投げかけられている。そして、労働組合が「それにもかかわらず！」という気概を持つ公務員を生み出す場であり続けることが、今日の地方自治体行政の再生にとって不可欠の条件となっているのである。

【参考文献】

- アクセル・ホネット（加藤泰史・日暮雅夫 他訳）『正義の他者—実存哲学論集』法政大学出版会，2006年
- ロバート・K・マートン（森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎 共訳）『社会理論と社会構造』みすず書房，1961年
- 宮台真司『宮台教授の就活原論』ちくま文庫，2014年
- 宮台真司・野田智義『経営リーダーのための社会システム論—構造的問題と僕らの未来』光文社，2022年
- 佐々木交賢『デュルケーム社会学研究—基礎理論と政治社会学』恒星社厚生閣，1978年
- マックス・ウェーバー（世良晃志郎 訳）『支配の社会学Ⅰ』創文社，1960年

マックス・ヴェーバー（大塚久雄・生松敬三 訳）『宗教社会学論選』みすず書房，1972年
マックス・ヴェーバー（脇圭平 訳）『職業としての政治』岩波文庫，1980年
マックス・ヴェーバー（内田芳明 訳）『古代ユダヤ教 中』岩波文庫，1996年
マックス・ヴェーバー（戸田聡 訳）『宗教社会学論集 I 第1巻 上』北海道大学出版会，2019年