

〔論 説〕

官僚制度における意思決定の非合理性 —大量生産方式の衰退と官僚制度の限界—

影 山 僖 一

目次

はじめに：時代と環境変化に対応する機能転換
第1節：ウェーバーの官僚制度擁護
第2節：政治と支配方式としての官僚制度
第3節：官僚制度の欠陥に関する先行研究
第4節：新制度学派による官僚制組織文化論
第5節：官僚制度の形態転換
第6節：合理性の限界とアストン学派
第7節：アドホック組織形態とミンツバーグ
第8節：工業化と官僚制：日独官僚制度
第9節：意思決定原則の修正提案
結論：官僚制度改革の課題

はじめに：時代と環境変化に対応する機能転換

人間関係における支配従属関係が成立して以来、人間集団を支配する権力の補助機関として官僚組織は永い間存続してきた。それは、極めて古い伝統的なシステムである。支配者としての政治家による統治が「神様の権威」とか「暴力の行使」だけの権力による強圧と権威の威圧とによる極めて簡単であった古代社会においては、官僚の仕事は、支配者個人のサポートと従属者に対する威圧という簡単な方式で事が足りた。その後、国民の要求が多様なものとなり、社会が複雑となるにつれて、国民統治のための官僚による国民支配の方式も、複雑な統治手段の開発を経て、多様なシステムを蓄積して今日に至っている。特に、封建制度から訣別して主権が国民に帰属する資本主義工業社会においては、国民の支配と統治に向けては、複雑で多様な国民に対する統治方式が開発されてきた。さらに、資本主義工業社会の中でも、早急に産業化を進めようとした社会においては、工業支援に向けた多くの支配方式が開発され、経済資源の調達と人間を動員するシステムが形成されている。この世の支配隷属関係のみられるところにおいては、官僚組織は多くの形態が開発されて発展している。官僚制度の存続には国民のニーズを汲み上げるための知恵と工夫が必要とされている。

- (1) 官僚組織は、社会の中ではその伝統、支配力においてもっとも重要な組織形態である。そうした官僚組織の本質に迫ることは容易ではないが、組織解明の大きな課題として、官僚制度の本質を確認して、意思決定の神髄に迫る事は官僚制度改革のために、重要なことと判断される。換言すれば、官僚制度の在り方に支配される国民生活の改善には、

官僚制度の背景をなす権力の本質を追究して、その補助手段としての官僚組織の性格を確認する事が求められる。それによって、国民生活の改善に向けての官僚制度と権力の行使方式に対する改善策を明確にする事が可能となる。そこでは、補助機関としての官僚組織の奉仕すべき封建制度、資本主義制度などの基本的な社会制度の本質の確認も必要とされている。さらには、権力における意思決定方式の本質の確認とそこでの官僚の機能の特定化が必要不可欠とされている。ただ、そうした基本的な課題に迫ることは多大な労力と時間の必要な作業である。官僚制度の本質を確認するための補助的作業として、今回は意思決定機関としての性格を確認して問題点を指摘することとし、今後における研究活動の基盤を提供するものとした。

- (2) 本稿は、現代における官僚制度の欠陥を指摘して、権力の補助機関として、新時代に対応する官僚機構における意思決定機関としての在り方を提示しようとするものである。当初は、官僚制度の擁護者としてのマックス・ウェーバーの発想を紹介し、そうした発想の基本的な錯誤と時代遅れとなった理論の根拠を指摘する事とする。そのために、官僚制の欠陥を指摘した先行研究の簡単な解説を試みるものとする。さらには、新制度学派に属するとみられる研究者であるマイヤーなどの発想も紹介する。また、新たな知識創造社会の発展に向けた新時代の国民を誘導すべき新たな手段の開発の必要性という観点から官僚制度の日本やドイツにおける欠陥に関する国際比較がなされる。その上で、意思決定機関として、また、国民に対する奉仕の機関としての職員のコミュニケーション方式として理想となる官僚制度の在り方についてミンツバーグの問題提起もふまえた新しい発想の基本的視点が提示される。さらには、意思決定方式における合理性の限界を指摘した研究者の発想を紹介して、組織研究の在り方の変革の方向性を確認するものとする。ともかく、官僚制度の研究には、権力の本質に関する探求は避けては通れないものであるが、権力と官僚制度との関係についての解説は別の機会に譲るものとする。本研究は、組織論からみた官僚制度の欠陥に関する研究の出発点をなすものである。
- (3) 資本主義経済発展の初期段階においては、官僚制度はブルジョア制度と結合して、国民統治の有力な手段ではあったが、資本主義社会の進展とともに、官僚制度が必ずしも、十分に社会と時代の変化に対応する事の出来ない現状を指摘する。現時点においては、官僚制度は国民に寄生する組織として後退を余儀なくされていることも確認する。本来は大きくその性格を転換することの求められている官僚制度が時代の変化に対応することが出来ずに、国民に寄生して、その発展を制約する組織に陥りつつある実態も紹介する。官僚組織は、現代日本においては社会的機能と役割はほとんどなくなった組織となり、人間を雇用して、労働機会を与える事が主たる目的となった「組織のための組織」としての官僚制の特色が明確になりつつある。

第1節：ウェーバーの官僚制度擁護

ドイツの社会思想家であるマックス・ウェーバー（1864-1920）は、近代の資本主義や工業社会の成立原理に関する多くの著作を発表した高名な思想家である。社会学と政治学の発展に向けて多くの著作を発表しているが、特に、官僚組織に関して近代工業社会の推進役としての官僚の機能を高く評価しており、官僚制度の普及に向けた思想家としての重

大な役割を果たしてきた。

- (1) 確かに、歴史の一時期には、一律性、公平性、有効性などで民間企業における製造現場、統治機構においてもその制度が生産性向上に効果的とされ、官僚制に高い評価のなされた時期もあった。また、官僚制度というシステムに対する評価としては、法令順守、システム一元制、対国民サービス方式の一元性などが、特に優れた管理処理システムとされてきた。すなわち、すべての国民に対する一元的な対応、差別撤廃、平等化、標準化、効率化などに関する高い社会的な評価である。しかし、官僚による汚職や時代の変化に対応しえない硬直性など多くの欠陥が指摘され、20世紀末にはその学説に多くの批判が寄せられている。
- (2) 官僚制の正当性を確認した研究者としてマックス・ウェーバーの名声は広く知られているが、その学説を詳細に検討すると、官僚制を正当化する根拠として、伝統主義とか、法律の合法性とかという事実の指摘がなされており、現代では、言葉を目にしただけでもその正当性を疑われる根拠に立脚していることが判明する。さらには、官僚制度をカリスマ性と結合させてその正当性の根拠としていることは極めて重大な欠陥と考えられる。歴史上において、カリスマ的人物は多数登場したが、それらの人物の多くが、自己に好都合な社会制度を導入し、独裁制度を構築して、多数の国民を悲劇のどん底に陥れ、国民に大きな苦難をもたらしてきた。カリスマに利用されることにより、また、カリスマを利用したことで国民の大きな不幸をもたらした事実からは、ウェーバーの学説には大きな欠陥が発見される。しかし、ウェーバーの「亡霊」はかなり多くの組織論研究者の意識に取り付いて離れないために、敢えてここでは、その学説の趣旨を簡単に紹介するものとする。最近では、官僚制度は時世に適合しないとか、国民の味方にはなりえないとか厳しい批判にさらされており、近年には、ウェーバーの名声も地に墜ちた感がある。しかし、時代錯誤の目立つ官僚制度を支持する根拠を探ることにはなにがしかの意味があろう⁽¹⁾。

1. 官僚制的支配の意義

ここでは、ウェーバー『支配の諸類型』の要旨を簡単に紹介するものとする。

彼は、官僚制度の正当的支配における以下の三つの純粋型を提示した。支配の正当性と妥当性に関するそれらの論拠の指摘である。

- (1) 合理的な性格：秩序の合法性、命令権の合法性。
- (2) 伝統的な性格：伝統によって權威を与えられたものの正当性に対する信仰。
- (3) カリスマ的性格：神聖性、英雄力、模範性、非日常的帰依などによるもの⁽²⁾。

さらに、官僚制度は、以下の方式で支配を継続する方式であるとしている。

- (i) 水準化の傾向：専門性を備えた人々を選定すること。
- (ii) 金権制化の傾向：長期間、専門的訓練を続けさせるための工夫であること。
- (iii) 形式的な非人格性の支配：義務の観念のもとで形式的に職務を遂行しようとするものである⁽³⁾。

(1) マックス・ウェーバー著、世良晃志郎訳（1970年）『支配の諸類型』創文社。

(2) 同訳書、10頁。

(3) 同訳書、30頁。

2. 合理的な官僚制度の精神

官僚制度による支配を正当化するためには以下の諸点が重要な意味を持つ。

- (i) 形式主義：個人的な生活チャンスの保証に利害関係をもつひとによって要求される。
- (ii) 功利主義：行政任務を功利主義の見地から扱おうとする官吏の指向が意義あることとなる。
- (iii) 伝統的支配方式：古来からの伝統の秩序とヘル権力の神聖性に基づいて、この神聖性により権威が信仰されているときには、伝統的と呼ばれる。

(1) カリスマ的支配

その根拠：カリスマの権威は、奇跡によって保証された神の啓示に対する帰依、英雄崇拜など指導者に対する信頼から生まれてくるものという。しかし、その証しが長期にわたり現れず、カリスマが長期にわたりその力を発揮できないとき、カリスマ指導者はその力を失うこととなる。

問題としては、カリスマ的支配が、合理的支配、官僚的支配、伝統的支配（家父長制的支配、身分制的支配）とも鋭く対立していることである⁽⁴⁾。

(2) 官僚制化の前提と随伴現象：官僚支配統治の良き例

官僚制度が過去の社会構造の支えとして、歴史的に極めて大きな役割を果たしたケースとして、以下の多くの時代に官僚制度の果たした功績が指摘されている。

- (i) 新王国時代のエジプト
- (ii) ローマ末期の帝政
- (iii) ローマ・カトリック教会：13世紀以来の官僚主義
- (iv) 始皇帝以来の中国
- (v) 絶対君主制の発展以降のヨーロッパ国家
- (vi) 近代的資本主義的大経営組織⁽⁵⁾。

(3) 官僚制組織の技術的優秀性

官僚制度が多くの異なる組織を一つの方式で統治してきたことを指摘する。官僚組織の支配に際しては、安いコストでの管理も可能であったことなどの諸点が指摘されている。

3. 官僚制的装置の永続的性格

一度確立されると、官僚制はもっとも打ち壊しがたい社会組織の一つになるとされている。官僚制は、共同社会行為を合理的に組織された利益社会行為に転移させるための特殊な手段そのものである。官僚制を統括するものにとっては、合理的な支配の手段として、それは第一級の権力手段であるとされる⁽⁶⁾。さらに、官僚制度による支配を正当化するための根拠として以下の諸点があると指摘されている。

- (1) 専門的訓練、分業的専門化、熟練した個々の機能への確たる指示に基づき、官僚制度に代わる代替手段の発見は困難であること。
- (2) 文書、官僚的規律は組織体の一切の秩序のもととなること。

この分野の支配権を持つリーダーのためにはだれでもが懸命に働くという力を持つものとなる。軍隊にあっては、敵軍に支配された官僚も容易に敵軍の命令を忠実に遂行

(4) 同訳書，40頁。

(5) 同訳書，73-74頁。

(6) 同訳書，115頁。

するということにもなる⁽⁷⁾。

(3) ツアー（ロシア）の官僚尊重

ロシアのツアーは官僚の意向を忖度しつつ、軍隊に対する命令を出したとされている⁽⁸⁾。

第2節：政治と支配方式としての官僚制度

政治というものは権力者による国民に対する支配の手段であり、官僚はその補助者である。しかし、政治を司る権力者に代わって官僚が権力を持つ組織として登場する事もある。補助者はしばしば、官僚として政治家に隠れた脇役として登場して陰に隠れた役割を果たすものではあるが、しばしば権力者の代行者となる。代行者がやがて権力を手中に収めて、実力を持ち、権力者となることもある。これに対する国民の批判の強まることは理の当然といえよう。政治家に対しては、一族郎党のためだけに政治の利権を占有するという批判から事細かな政治利用に至るまで、多くの批判が噴出していることは良く知られている。しかし、近世においては政治家は投票で選出される。それに対して、官僚は国民による選挙という試練を経ずにその地位に就く。官僚の国民に対する対応の方式のみではなく多くの批判が聞かれている⁽⁹⁾。

ウェーバーによる官僚制度の推奨にもかかわらず、現代においては、官僚制度の欠陥が多くの分野で指摘されている。特に、20世紀も中葉より末期に至り、多くの分野からその欠陥が指摘されるに至っている。経済活動、社会活動分野における国家の役割の拡大とともに国家管理が拡大し、そうした活動の拡大と組織化に伴う官僚制化傾向が進み、官僚制度に対する批判は増す一方であるといえる。以下、官僚制度の欠陥とされている主たる問題を指摘する。

1. 官僚主義の欠陥：形式主義、杓子定規、繁文、官尊民卑

官僚制度の欠陥に対する批判としては、先に指摘した公共選択論に属するニスカネンによる官僚による官庁ナショナリズムという欠陥の指摘のほかに以下のような多様な批判が展開されている⁽¹⁰⁾。

すなわち、ミヘルスの寡頭制、モーガンによる逆機能などである。さらには、資源配分方式における中央集権の欠陥や地方切り捨て政策などであり、時代の変化に対応した脱近代化とそれに伴う欠陥、多品種少量生産の時代に対する対応の遅れ、分権制への移行の不備などの批判もある。さらには、国別に官僚による不祥事の制度化が問題とされているが、特に、日本の天下りと官僚による産業活動に対する監視の欠如と産業支配などの欠陥が指摘されている。もちろん、アメリカ、イギリス、フランスなどの先進工業国においても、それらの国々の実態に基づき、官僚制度には多くの問題が発生して多くの重大な欠陥が指摘されている。

(7) 同訳書、176頁。

(8) 同訳書、502-504頁。

(9) ノース著（1994年）『制度、制度変化、経済成長』晃洋書房。第3章。

(10) ウェーバー著、阿閉吉男他訳（1987年）『官僚制』恒星社厚生閣。

2. 行政システムと官僚支配により発生する諸問題

政治家も、その代理人として行政を担当する官僚も国民に奉仕することを建前としつつも、実際には国民を食い物にする怖い存在である事には変わりない。政治の代理人としては、政治家の決定した法律に基づいて、国民に対して等しく法律の執行を行なうのが、官僚の役割である。しかし、官僚は、その本来の役割としての法律の正確な執行者としての義務を果たさずに、その権限を他の分野に転換したり、法の執行を歪めたりして、多くの国民を苦しめてきている。そうした法律の忠実な執行者としての官僚の大きな欠陥は、法の執行者としての権限と義務を逸脱して、自己の利益の最大化を計る為に、官僚組織の利権の拡大に力を注ぐ行為である。そうした官僚の言動は、官僚社会における組織不祥事の一つともなる。政治家、役人の自己利益の追求の欠陥を指摘した見解として公共選択論は注目に値するものである。公共選択論（public choice）で指摘される役人の行動は、もっとも不穏当な国民に対する裏切りと言えそうである。

(1) 官僚（役人）は自分の所属する役所の利益のために活動

一般に、職業を持つ専門職業家としてのプロフェッショナルはその依頼人の利益のために活動はしないとされてきた。自分の名声と利益のために活動することと政治家は得票だけの活動を考えることがたえずみいだされる彼らの行動であるとされている。予算拡大、権限強化に向けた活動を展開するとされている。多くの理論家の指摘する具体例としては、わが国の公共機関が本来は国民より付託されている義務を果たさずに、自分の役所の権限の拡大に向けて奔走するものとされている。例えば、日本銀行は国民でなく、日銀自体の権力拡大に向けて紙幣印刷の調整を行ない、政府のなかでの支配力を強めて活動するとされてきた。日本銀行の行動は、日銀の権力を拡大するためだけに向けられ、わが国財務省との権力闘争に勝つことに活動の中心的目的があるとされている。『円の支配者』という外国人による著書の中にそうした事実が鮮明に解説されている。日本の景気後退期に通貨を増発して、景気を支えるべき時に、それを行なわないで、景気停滞を放置して、自分達の存在理由を強める努力を行なったとされている。財務省というライバルに対抗して日銀の権力を擁護するという一点にその意思決定の優先順位があるとされているのである。日銀のライバルである財務省にも批判が向けられる。財務省は予算編成という絶大な権限をもって日本の政党も政治家も支配しているという。組織の活動目標とすることが顧客の為の活動ではなく、自己の組織の利権を守り、拡大する事に全力をあげて組織が活動している。個々の官僚もそうした大きな機関の努力に対応する活動を行なっているとの指摘もある。こうした有識者の指摘に対して、日銀当局も財務省当事者も真剣に反論することが求められている。

(2) エージェントの反乱

役人はその奉仕すべき国民のためには、真剣にかつ誠実には対応してはいないとされている。いわば、プロによるアマに対する裏切りと歪んだ活動は多くの場面で観察されることである。しかも、そうしたプロによる変則ともみえる行為は、ノーベル経済学賞を受賞したブキャナンに代表されるバージニア学派によって、学問的根拠を与えられている。ブキャナンによると国家は税金を食い物にする怪物（レヴァイアサン）であるという。さらには同学派に所属するダウنزは、政治家の活動理念を得票が目標とする見解を明らかにしている。また、ニスカネンは、官僚は彼らの所属する役所の予算拡大と

産業支配，天下り先の選定，確保に向けて活動するとしている⁽¹¹⁾。

役人は，自分の利益と利権拡大に向けて活動するが，しかし，国民の権利拡大に向けた活動はしていないという。それが真実であれば，大きな政府は間違いとなり，小さな政府を指向する事が，国民にとっては，より良い選択肢となるであろう。しかし，こうした指摘に対しては，多くの反論がある。

3. 自己利益と一族利益の活動が政治家の活力源

政治そのものと政治家に対する批判は数多い。そのうちの基本的批判は，彼らの政治参加の動機に関わるものである。政治家というものは，一度権力を手にすると，あらゆる策謀を労してその権力の保持と独占に勤めるとされている。

政治家は自己と自分の一族の利益と地位確保を計ることに専心するという。欲望と地位向上，権力の虜となることがノースによって指摘されてきた。監視機関がなければ，権力者による政治の私物化は極めて自然な活動であるという。前政権の倒れた後，新政権は前政権の占有した利権の調査とその剥奪と地位の返還が大きな役割となるケースもある。例えば，韓国大統領選挙の前後に見られる恒例行事（前政権の汚職の追及）は，そうした理論を実証する材料となる。

新政権の第一の課題は，前政権が占有し，私物化した利権とポストを洗い出して，その配分を自分達に有利なものとするにありとされている。それ程にも，政権の座というものは魅惑的な利権に満ち溢れているものとされている。そうしたプロセスが連綿と続くとしたら，多くの方式で，政権に対するチェックと強い監視が必要不可欠とされることは当然のことである。政権と政治家の行動は，基本的には，腐敗と墮落の根源とみる事が肝要である。個人的良心などというものは政治家には期待出来ないものであるといわれている根拠がここに示されている。権力者のすべてに対して大きな警戒心を持ち，監視のシステムを確立して，不正が発覚した時点において，ただちに権力者を交替させる装置を整えるという工夫が求められているといえそうである。

4. 時代環境変化に配慮しない官僚制の欠陥

マックス・ウェーバーによる官僚制度の擁護は，近代資本主義の初期の段階では，説明力をもっていたとされている。しかし，資本制機械工業社会が長期の発展を遂げ，その性格も変貌し効率性の源泉が大量生産方式ではなくなった段階では，官僚制度は多くの社会的なニーズに対応しえなくなるものとみられる。すでに，20世紀のなかばには，官僚制度はその地位をいかに防衛するかが問われて，かなりの窮地に陥りつつあった。新たな事業活動，新製品開発，新技術革新などの工夫改善の求められるところでは，官僚組織は力を失う。新規の製品開発や新たな事業活動は，過去の発想や習慣の否定の上に成り立つものであり，新たな発想の工夫が求められるから，官僚制度は全くの機能不全となる。社会情勢の変化に対応して新たな情報の収集が求められるときにも旧来の方式では全く意味をなさないこととなる。ウェーバーの指摘には，そうした当たり前のことが全く不問に付され

(11) Buchanan, James. M. (1975). *The Limits of Liberty: Between anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press.

たことが大問題となる。特に、新たな発想の求められているときに、特定のカリスマの力に頼るなどということは、その権力の乱用を招くこととなり、混乱と戦争などへの道を拓くこととなりかねない。それは、巨大な不幸を国民にもたらす元凶ともなる。20世紀に、ヒトラー、スターリン、ポルポトなどのカリスマが国民に対して巨大な不幸をもたらしたことは記憶に新しい。ともかくカリスマ信仰だけでもウェーバー説の欠陥は明白である。さらに、官僚制度には以下のような基本的欠陥が明らかとなりつつある。国民は、出来る限り早い時点でウェーバーの「亡霊」から自らを開放すべきであろう。特に、カリスマ信仰とか英雄待望は国民の巨大な不幸を招くもととなることには万全の注意が必要不可欠である。

(1) 知識創造機能の事業所、工場への移転

近代の工場制度の成立とともに、知識創造の基本的機能は工場と事業所に移転した。そうした社会では、かつて知識創造の源泉とされた大学にも、知識創造機能がかなり失われている。さらには、そうした大学の知識を借用して知的活動を高めてきたとされる官僚組織にも、知識創造の機能は皆無となりつつあるといえそうだ。脱近代社会においては、せいぜいのところ、官僚組織には、国民に対する不誠実な対応を行い、自分達の能力を高く見せるという宣伝技術しか残されていない。また、知識と技術という手段が社会の発展を推進する時代になると、官僚組織にはそうした先端的な知識を作り出す能力も機能もないことが判明する。官僚制度も教育機関と同様の社会的な進歩を推進する機能を失い、組織の防衛に向けた対応を行うこととなる。社会の進歩にとっては、むしろマイナスの存在となることにわれわれは十分な留意が求められている。

(2) 大量生産社会から多品種少量、サービス時代への転換

多品種少量生産の時代には、官僚システムの意義がさらに、大幅に減殺されるものとなる。新製品開発やサービス活動の時代には、多様な対応が求められるところから、官僚制の有効性はほとんどなくなるものとみられる。

第3節：官僚制度の欠陥に関する先行研究

官僚制度に関する欠陥は多くの分野から指摘されているが、ここでは、理論家による官僚制に対する批判と反論のキャッチフレーズのみを指摘して、官僚批判の紹介に代えることとした。本来は、官僚制度に対する理論的な批判の根拠を精査して、その趣旨を解説することが求められている。しかし、今回は、時間と紙幅の制約もあり、以下の4人の代表的な理論家による官僚制度に対する理論的な批判の紹介にとどめざるを得なかった。官僚制に関する欠陥を理論的に精査して、権力の補助機関としての正しい政治に対するサポート機関としての活動を進める事は、国民生活の未来にとって極めて重要な課題となる。国民生活の向上に向けて、官僚制度が正しく運用される事は必要不可欠の緊急事であるために、不完全な解説であることも覚悟で、簡単な紹介にとどめた。

1. ミヘルス：寡頭制の鉄則

官僚制度が進展した時には、その代表者にメンバー支配の権限が集中して、特定人物に支配権が集中し、寡頭政治になるとの指摘がミヘルスによりなされている。さらには、時

には、外部の敵を強調して内部結束、支配者に対する忠誠を強要する姿勢が官僚制度の中にはみられる。それは、ドイツのナチ台頭という世界大戦を招く悲劇の原因ともなった社会民主党をバックとした出来事の中にも見られた事実である⁽¹²⁾。

表 1. 官僚制度の欠陥

日本の官僚制度の欠陥は以下の諸点に凝縮されている。

1. 社会情勢の変化と時代の変動の確認におくれて体制整備の着手もできていないこと。
ワンパターンの対応を得意とする官僚組織が効果を発揮し得る分野の消滅したこと。
 - (1) 大量生産方式の衰退によるワンパターンの行政システムの消滅。
 - (2) 住民生活、住民活動の多様化とそれらに対する対応の困難なこと。
 - (3) 新しい事業活動、新製品開発の求められている民間経済の変化に対する認知のおくれ。
 - (4) 行政組織における効率的な意思決定システムに関する開発のおくれ。
2. 官庁における意思決定システム形成の欠陥
 - (1) 縦割り制度、階層制、稟議システム、セクション間におけるコンフリクトによる非効率性、国民との対応が間接的であり、国民の意思を汲み取れないこと。
 - (2) 国民の知性を向上に向けて模範となり得るようなシステム開発のおくれ。
 - (i) 研究機関、教育機関としても、他の組織の模範となり得るシステム開発のないこと。
 - (ii) 職員の研修機関としても効率性のないこと。
3. 社会経済情勢の変化に対応しえない不適切な意思決定
 - (1) 国民の生活形態の変化と住民要求の多様化への対応が困難となっていること。
住民の要請を汲み上げられないこと。
 - (2) 大量生産の衰退と新たな事業活動のニーズに対応しえないこと。
許認可に際しての社会情勢の変化に対応できず新規事業活動の抑圧要因となること。
 - (3) 企業不祥事を防止する監督官庁としての使命を完遂できないこと。
天下りで民間企業との癒着が恒常化したこと。汚職の温床としての官民癒着方式。
 - (4) 政策決定における官僚自らの自発性と責任で原案作成をするシステムの崩壊。
専門性や学術的に遅れた組織としての経済団体、労働組合、日本学術会議などの機関や役所に都合のよい意見を持つ特定個人の意見のみに頼った政策決定。
諮問機関としての審議会とそれらの委員メンバーの特定化、私物化。
政策決定の客観性が厳しく問われていること。
 - (5) 新たに切り拓くべき知性的意思決定方式の開拓に後れていること。

さらに、ミヘルスは、官僚制の中に独裁制の台頭する危険性を指摘しており、民主主義の崩壊、組織における権力者台頭という官僚制の重大な欠陥の可能性を指摘している。

2. マートン：官僚制の逆機能：要素間の関係性変化と不安定性

規則の尊重による実社会とのズレの発生をマートンは指摘し、それを官僚制の逆機能という言葉で解説している。規則を尊重し過ぎて、現実の要請に対応した機能が適正に発揮されることが妨げられるとされる。その結果として官僚の機能に大きな欠陥が発生すると

(12) Michels. Robert. (1962) *Political Parties*, Free Press. 第6部参照。

している。規則そのものが、時代の環境変化に対応出来なくなる事で、時代遅れのものとなることである。組織の効率性や革新性に全く反対の結果をもたらすものともなることとなる。また、生産要素間における関係性の変化をマートンは問題としている。生産活動における時代遅れの資源配分という結果をもたらすものとなる⁽¹³⁾。

3. グルドナー：目標転換とメンバー離反

グルドナーは官僚組織における役人による専門知識を頼りとする国民に対する支配と規律を尊重した支配という二つの傾向を指摘する。さらに、法律の違反者に対して懲罰を課すことによる国民支配の問題点も強調している。官僚が自己の知識を頼りとする国民に対する支配を強行する事で多くの国民の反感を招く事も懸念している。そうした方式での国民の支配が国民や一部役人による強い反発を招き、支配の妨害となることを指摘している。それは、リプセットという米国の印刷会社の観察の結果としてグルドナーにより理論化がなされたものである⁽¹⁴⁾。

4. セルズニック：非公式組織の拡大

官僚組織が拡大すると、それに伴い多くの問題が発生する。特に、組織の中に非公式組織が形成され、そうした非公式の小組織が組織全体の運営や理念と抵触する活動を行なう事となりかねない。そうした小グループの非公式活動と特権の拡大が、官僚である多くの職員の志気を妨げる事が考えられる。非公式組織の特権により、組織全体のメンバーの反乱を招く事も考えられる。そうした欠陥により、組織が停滞し、メンバーによる反社会的な活動につながる事となるものとみられる。彼らの利益優先、理念との乖離という観点より、セルズニックは組織理念の現実乖離という官僚組織の機能停止の可能性を指摘している。非公式組織の認定という活動は、画一性と平等という官僚組織に風穴をあけることとなり、例外的措置を認めさせることとなる。それは、歴史的な大きな悲劇の契機となることも少なくないのかもしれない。例えば、ナチスによる特定民族の排除、迫害などの大きな問題も発生したものと考えられる。そこに、ユダヤ人虐殺の発端があるものとも考えられる⁽¹⁵⁾。

法律に対する超法規性を多数認めることによる悲劇が、ナチ台頭を許すこととなった一つの原因ともみられる。こうした欠陥は今後根絶することが求められている重大課題である。

第4節：新制度学派による官僚制組織文化論

組織の発展は、組織に働く従業員のころざし、モラルに大きく依存している。組織の目標を実現し、組織活動を成功させる上では、従業員のころざしの鍛練が求められている。特に、近年増加した高度な知性をもった従業員に対するコミュニケーションとリーダーシップとしては、組織のメンバーによる組織学習に向けて、従来のテラーシステム

(13) マートン著、森東吾他訳（1961年）『社会理論と社会構造』みすず書房。

(14) グルドナー著、岡本秀昭他訳（1963年）『産業における官僚制』ダイヤモンド社。

(15) セルズニック著、北野利信訳（1963年）『新訳・組織とリーダーシップ』ダイヤモンド社。186-214頁。

(科学的管理論上からの命令)に代えて、知的コミュニケーション方式の開発が大きな課題となってきた。組織が一度形成されると、そのマジョリティ(組織メンバーの主要意見)は、有力なメンバーによる意見の合成により決定される。そこでは、過去の慣習も重要な意味を持ち、それが組織の文化を形成することとなる。

ところで、組織は、それを新設しようとする創業者がその目標を明確にして、初めて組織造りが開始される。創業者による組織創設目的をアピールする活動が行われて、そうした目的に賛同する同志の結合が計られる。組織に参加するメンバーの募集が完了して組織は発足する。そこで、組織はその使命を確立し、社会にアピールすること、そして賛同者を集めることで成立することとなる。これらは、組織形成の3条件とされる⁽¹⁶⁾。

さらに、ロビンスは、組織文化の構成要因として、以下の7項目を指摘し、組織風土の定義に代えている。すなわち、メンバーによる組織の革新およびリスク性向、細部にわたる注意事項の確認、結果志向、従業員重視、チーム重視、積極的な態度、安定性に対する指向などの諸点を指摘している⁽¹⁷⁾。

1. 官僚組織の性格

組織というものは、一般的には、その目標達成に向けて、創業者の理念を実現するための機関である。しかし、官僚組織は、組織の中でも特に異質の性格を持つものである。それは一般の組織とは異なり、支配者の補助機関としての性格を持つ。権力の助手として存在し、活動していること自体が存在の根拠となるのが官僚組織の特色である。官僚の行う対住民サービスは、本来は権力者による権力支配の意図を薄め、権力者の権威と温情をアピールしつつ権力をサポートするために存在しているとも解釈ができる。サービス活動の徹底とかサービス活動の効率性の追求ということ自体が国民支配に向けた補助機関としての官僚組織には、本来は不向きな活動であるのかもしれない。官僚組織の特色を確認し、国民は彼らのサービスには期待しないことが肝要である。そうした官僚組織の本質を確認しておくことが不可欠であるが、その際には、制度、組織の変更に向けた組織文化論における近年の研究成果が参考となる。

(1) 新制度学派による組織の解明

経済社会環境そのものが、組織の在り方を決定して、制度、組織の発生を環境、状況により説明する発想は経営学における一般的な発想である。新制度学派は、そうした組織の成立の背景に、環境変化に対応した資源配分の形態として経費とメリットという概念を取り入れた。組織形成に際してはそのために支払う経費や資源獲得に向けた経費の金額により組織の性格は大きく左右されるという。

新制度学派経済学は、組織の形成や改革に伴う経費とそのメリットの対応関係の中に組織の変革に向けた要因を確認した。組織を形成して経済資源を調達することの経費が低い時には、その組織は成立の根拠を得る。組織形成は、資源の活用に向けた組織形成の経費とメリットにより決定される。組織の変革も、組織の学習もそれに伴う利益が大

(16) Barnard, Chester I. (1938). *The Functions of Executive*. Harvard University Press.

山本安次郎訳(1956年)『経営者の役割』ダイヤモンド社。第3章。

(17) Robbins, Stephen P. (1997). *Essentials of Organizational Behavior*, Prentice Hall, Inc.

高木晴夫訳(1997年)『組織行動のマネジメント：入門から実践へ』ダイヤモンド社。364-365頁。

きい時には急速に進展する。しかし、改革が大きな犠牲を伴い、予想される収入を経費が凌駕する時には、実現しないこととなる。そこでは、組織を存続させるためのその役割と目的という発想が重視される。従業員のコントロールを目的として、組織の形成されることが考えられることもある。さらに、従業員に対する教育訓練の場としての組織の役割も考えられている。そうした経済効果に関する計算の結果として、組織は従業員に対して学習を強いるということもある。フリグスタインは、企業による組織のメンバーのコントロール方式などに組織形成方式の決定要因を見出している。さらには、従業員に対する教育訓練の仕方の重要性も提示している。その発想は、新制度学派により指摘され強化されてきた⁽¹⁸⁾。

(2) 従業員活動拠点としての組織：マイヤー

マイヤー、ローワンは、この世に存続して長期にわたり多くの文化を形成する組織の存在理由に関して解説する。すなわち、制度化された組織構造、神話と儀礼の公式構造として官僚組織を紹介している。とくに、その役割を強めつつある国家権力を基盤とする官僚組織の強さに注目し、その根源を探っている。近代になって、なぜ官僚組織が主流の組織となったのか、その背景に関する解説もなされている。そこでは、過去の体験と思い込み、因習と習慣が制度として定着しているとみる。さらに、そこでは組織の目標としては効率性ではなく、慣習と因習による組織の強化と存続が指摘されている。行政組織と効率性、対住民サービスとの接点の探求の困難な根拠が提示されている⁽¹⁹⁾。

(3) 組織文化の打破

マイヤー、ローワンは、組織目標の変革に向けた要請に対する対応の仕方も解説している。組織が成熟期にいたり、外部環境の変化、メンバーの怠業などの危機に直面することもある。そのさいのリーダーの役割は以下の諸点にあるとする。

- (i) 組織文化の横暴打破：成熟期の組織のリーダーシップとして、過去の組織文化の持つ横暴の打破が求められる。組織の革命の担い手は、上級管理職、外部の関係者が中心となる。
- (ii) 内部からの変革の在り方提示：知覚と洞察、動機付けと技能、情緒面の強靱さなどの諸点で、組織内部から変革を進めることが、組織活性化の大きな契機となる⁽²⁰⁾。
- (iii) 組織文化の変革能力：リーダーの責務は、新たなビジョンとコンセプトを明示し、これをメンバーに対して説得することにより組織使命の再認識を誘発する事である。また、集団の基本的な活動の役割を再検討することも必要である。それには、組織学習の徹底が必要不可欠となる。

2. 組織存続要因：権力欲と組織学習との調和

今後の組織の発展に向けては、従業員の間における思いやりとか温かいコミュニケーション

(18) Fligstein, Neil (1990). *The Transformation of Corporate Control*, Harvard University Press.

佐藤郁哉, 山田真茂留 (2004年)『制度と文化：組織を動かす見えない力』日本経済新聞社。第4章, 第5章。

(19) Meyer, J. and Rowan, Brian (1973). International Organizations: Formal Structure and Myth and Ceremony: *American Journal of Sociology*, 1973, 83.

(20) Taylor, W. E. (1913). *Scientific Management*, Harper & Prothers Publishers Comp.

上野陽一訳 (1970年)『科学的管理法』技報堂。

ンの推進ということが大きな意味を持つものとなる。以下はそうした分野の今後の組織運用に向けた提言である。

(1) モチベーションとモラル：組織の経営成果は、組織に働く従業員のころごし、モラルによるところが大きい。従業員の持つ勤労に対するころごしの鍛練は科学的管理論により多くの示唆が与えられる。単純労働者にも、情報公開と意見聴取が求められる。

(2) テイラーイズムと温情と思いやり：従来のX理論（テイラーイズム）は工場労働者に対する指導原理としては、大きな役割を果たしてきた。しかし、今後はテイラーイズムの原則を企業経営に際しての従業員に対する指導原理として単純には適用はできない。

知的労働者に対しては、徹底した情報公開とY理論（人間の潜在的可能性の評価）の組み合わせによる従業員の意欲向上が必要不可欠である。特に、企業経営、組織改革に向けたリーダーによるメンバーに対する事業活動の親切的説明が必要とされている。知的水準の高い従業員に対しては、特に、緊密なコミュニケーションと温かいリーダーシップが必要不可欠とされている⁽²¹⁾。

(3) 温かいコミュニケーションと組織学習：組織の創設者やリーダーの多くは、自己の権力欲を満たすために組織を設立し、また、そこに参加する。また、多くのリーダーは組織を公共の福祉のためでなく、自己の野心を実現するための基盤として支配しようとする意図が明らかにされている。

そうした中で、時代は、組織のリーダーに対して組織の社会性を尊重して、メンバーによる組織学習を促進して組織目的の実現に向けて、減私奉公の精神で努力することを求めているものと推察される。さらに、組織を効率のよい事業活動の場とする風土を形成して、全員の勤労意欲を高揚するころごしが必要不可欠とされる。リーダーにそうしたころごしがない組織の発展は期待出来ない⁽²²⁾。

(4) 組織文化の活用と改革への意欲高揚：組織は、多面的な機能を有するものであり、その目標実現に向けて機能を高めるには、工夫を凝らしてメンバーを活用することが求められている。組織に参加することでヒトは多くの効用を獲得することができる。職場組織は、家庭に継ぐ大きな役割を人間に与えている。労働と所得の機会を獲得できる上に、組織の一員として社会参加も可能となり、他人とのコミュニケーションの機会も提供され、人間としての存在感と安心感を獲得できる。

一方、組織改革は、組織に所属するリーダーならびにメンバーの安心感に対する脅威を与えて、仕事の仕方や対人関係の変革を迫ることとなる。単なる改革の連呼は、組織に所属することで得られる安心感や充実感に大きな風穴を開けることとなりかねない危険を高めることとなる。そこで、組織のトップには、改革の呼びかけと同時に従業員に

(21) Schein, Edgar H. (1985). *Organizational Culture and Leadership* : 清水紀彦他訳 (1989年)『組織文化とリーダーシップ：リーダーは文化をどう変革するか』ダイヤモンド社、65-67頁。409-410頁。

(22) 工藤剛治 (2006年)「現代企業の組織変革：近代と脱近代の接近」『千葉商大論叢』第44巻第3号 (2006年12月)。

影山信一 (2008年)「脱権力支配の組織学習と効率向上：組織の三大機能と組織改革」『平成法政研究』(平成国際大学法政学会機関誌)、第13巻第1号、2008年10月。

ギデンズ著、松尾精文他訳 (1976年)『社会科学の新しい方法規準』而立書房。175頁。

間嶋崇 (2007年)『組織不祥事：組織文化論による分析』文眞堂。第1章、第2章、第3章。

対して安心感を与える工夫を重ねることが求められている。危機の発生以前に警告を発すること、メンバーによる組織の在り方に関する学習活動を組織すること、現場をよく知るミドルに対して権限委譲をすることなどの措置が求められている。大切なメンバーの安心感を奪わずに働くこと、社会参加をするという生きがいを高揚することが組織改革の前提となる⁽²³⁾。

第5節：官僚制度の形態転換

組織は、特定の事業活動を遂行するためのもっとも効率的な方式を推進するものとして誕生してきた。資本主義経済発展の初期には、工場における大量生産方式の進展、そうした多くの工場の競争による発展という形態での社会経済の進歩がみられた。そうした状況においては、社会進歩は、官僚ではなく、資本家と工場経営者による組織造りと工場運営によって推進されてきた。行政の機能としては、そうした活動に対する緩やかな監視と紛争の発生した時の問題解決が中心的役割であった。

産業政策も、資本家に対する助言で完結することができた。経営戦略、組織に対する忠告とか転換などの困難な仕事は当初より不可能とされたし、社会全体もそれには期待もしていなかった。資本や資源が工場に集中し、大量生産活動がスムーズに進展することを促進することで官僚の役割は十分に事が足りたのである。

1. 時代のニーズと官僚の機能

しかし、20世紀も半ばをすぎ、単純な大量生産方式が飽和点に到達して、異なる対応を迫られた段階で官僚制度の単純さに問題が続出することとなった。特に1980年代には、官僚制度の欠陥がかなり表面化し始める。

(1) 1980年代の成長の限界

まず、最初の大きな危機は、1980年代の成長の限界が指摘された頃のことである。物質的な成長の限界が表面化し、公害被害の深刻化した時期で、産業活動に対する規制の強化が求められた時代である。イギリスでも、アメリカでも経済成長率が鈍化し、物的生産活動から知識集約型産業への転換が叫ばれた時でもある。公害対策ではわが国の政府は大きな遅れを余儀なくされた。

(2) 多品種少量生産の1990年代

ついで、1990年代であり、従来の大量生産活動が壁に直面して、多品種、少量生産方式が社会の主流を占めた時代である。新たな事業活動と新製品の開発にのみ社会発展が期待できる時代である。そうした時代の変化には、もとより官僚の支配体制では対応が出来ない。官僚システムの機能しない時代を体験してから、すでに20年もの長期にわたり、官僚制の支配体制は多くの工夫を凝らして権力の中枢に位置しつつ、生き残ってきた。この時代は官僚制の欠陥が極めて強く印象に残る時代となる。新規事業活動、新製品開発事業には全く無力な官僚制度であるが、特に経済発展の後退と景気悪化、失業に

(23) ファヨール著、佐々木恒男訳（1972年）『産業ならびに一般の管理』未来社。

フォレット著、米田清貴他訳（1997年）『組織行動の管理』（新装版）未来社。第4章、第5章。

ともなう国民の貧困救済には、全く力を発揮出来ないのが官僚制度であった。職業教育と訓練により、失業者の就職の機会拡大に向けた行政への期待や生活困窮者に対する生活支援にはほとんど無力とされているのが官僚制度の欠陥である。

2. 組織としての生き残りをかける目的変更と制度改革

国民に対して行政上のサービスを提供することを建て前とするのが官僚組織ではあるが、現代に至るも、官僚組織は、その目的に適合した性格を有するものへの転換が計られてはいない。むしろ官僚のシステムは国民に寄生し、職業人としての官僚が自分自身の働く機会とより豊かな収入を確保する機会を提供する装置に転換しつつある。古代、中世における皇帝の補助機関としての組織の形態と機能のまま、近代資本主義の補助機関となり、徐々に産業発展、国民生活に奉仕する機関として存続している。しかし、官僚制度は、その本質を変更しないままに、むしろ国民の進歩を阻害し、国民の税金に寄生する機関として生き延びてきたというのが官僚組織の実態のようである。

(1) 情報収集と意思決定の参考資料提供

変化の激しい現代社会経済の情報収集には、国民生活の現場、製造の現場、経営意思決定の現場に密着し、そこにおいて、何らかの貢献が求められている。現在、役人は民間企業に天下りして、本社にデスクを構えて、役所の権限を振りかざして民間企業に便宜を計るといった活動が中心の役割となり、民間企業のお荷物になってきた。現場の第一線に参加して、民間企業のライン、スタッフを助けて、よりよいアドバイスをするという姿勢に180度の転換が求められている。

(2) 現状を放置した時の危険性：役所の人材育成

現状を放置して、役所の言いなりに企業に対する天下りを行い、国民支配を継続すると、官僚制度の欠陥が増幅して、国民経済の進歩に逆行することとなる。

3. 組織のリーダーと「管理」の意義

組織を機能させて、その目標を達成するためには、組織のメンバーに対する適切な管理が必要不可欠の重要な役割を果たすものとなる。組織に働く従業員の組織での役割を明確にして、組織目的に対する適切な活動を機能させることが必要不可欠である。従業員が組織目的から逸脱し、また、その活動に納得がいかないときには、組織の機能は停止する。管理の機能を徹底的に考えて、従来の仕事のスタイル変更に配慮することは民間組織だけではなく、官僚組織にも強く求められていることである。

(i) 組織は、設立のリーダーによる使命の明確化とその目的を従業員に伝えて、適切な従業員の活動を可能とする機能によって推進される。こうした管理活動は、組織の使命をメンバーに伝達し、それを徹底して、従業員の活動を引き出すための大きな役割を果たすものとなる。そこで、企業規模が拡大すると、組織のトップと現場の従業員との間における管理職がトップの代理として組織の目的と具体的な課題と関連させて、課題に関する命令を下すことがある。そうした大きな役割を果たすのが管理職の責務とされる。管理職はトップと現場との橋渡し役として大きな役割を果たすことが期待されている。管理という役割の解釈と管理職の活動が組織の活性化に大きな役割を果たすものとなる。

- (ii) また、管理職の役割は、組織の性格により大きく異なるものとなる。さらに、時代の大きな変化もその役割の変革を求める。高い機能と大きな責任負担ということにリーダーと管理職の役割が移行している。

大量生産方式の時代には、トップによる基本的な方針を明確にして、現場に伝えるメッセンジャー・ボーイに徹していれば管理職としての役割は事足りた。しかし、時代の大きな変化のあと、多品種少量生産方式に時代の体制が転換して、多くの製品の開発と新規事業活動が求められている時代には、トップも管理職もその役割を大きく変えることが求められている。

(1) マネジメントの意義

管理職の役割を考える際には、管理の意義と本来の管理の役割を確認することが求められている。管理という用語に関しては多くの研究者が多様な定義を行ってきた。まずは、組織というものの役割を考え、その上で、管理職の役割を確認することが求められている。その際には、組織の意義を確認し、トップの発想、役割とそこにおける管理の意味を確認することである。その上で、組織に働く個人と人間本来の人権の意義を考え、彼らの自主的な権限の確保を考えておくことが求められている。

そこで、ドラッカーは管理の役割を「人と仕事に責任を持つもの」と定義してきた。そうしたことが管理職の意識にないと、他人の行動に無用な干渉をすることとなる。他人の行動に対して本来は、権限とか地位を背景として命令で動かすことは出来ない。管理職の役割は基本的には、業務の機能と責任にある。特定部門の仕事を遂行する上で、重要な役割を果たすことと、そうした責任を遂行することにある。その上で、組織の在り方を工夫することが管理職の大きな役割である。さらに組織は学習する組織であるとの意義を確認することが求められている⁽²⁴⁾。

(2) 管理の原点：命令、調整、統制

管理の仕事の定義にはファヨールの管理過程の発想が一つの原点となる。彼は、仕事の仕方について予測、組織化、命令、調整、統制というプロセスの重要性を指摘している。従業員に懸命に働いてもらうためには、そうした管理の業務をよく理解して現実の業務に関する工夫と改善が求められている。

「命令」、「調整」の前提としては、仕事に関する予測とその実現に向けた組織の形成が先行する。組織の使命を確認し、その実現に向けた予測がなされ、そうした活動に向けた適切な組織の形成がなされる。こうしたファヨールの発想に関しては、多くの課題が提起される。本来人間の持つ潜在的能力に配慮し、かつメンバーの働きに期待するときには、管理の発想と管理活動の方式には大きな転換が求められている。新しい時代に対応した職務を実行する際は、ファヨールの指摘の実施には、以下の諸点に対する配慮が必要とされる。

- (i) 命令ではなく、納得の上での自発的な労働という発想に重点をおくこと。
- (ii) 統制ではなく意見交換という姿勢を重視すること。調整役は平等で交代で行うこと。
- (iii) 予測の段階で全員の意見を聴取すること。決定の基準と過程を解説し、情報公開を進めること。

(24) ドラッカー著、上田惇生訳（2001年）『エッセンシャル版：マネジメント：基本と原則』ダイヤモンド社。第2章、第3章。

(iv) 企業の成功に向けて全員に思考の機会を与えて、頭脳を刺激し続けること。人間の持つ潜在的な能力を十分に発揮させるための努力が強く求められていること⁽²⁵⁾。なお、ファヨールの職務原則については、本稿第9節で、筆者自身で考案した新時代に対応する具体策が提案されている。

(3) マネージャーの仕事

ドラッカーは、管理の意義と管理職の役割を責任をとることとして確認している。組織の業務に関する専門家として組織の成果に責任を持つものと彼は指摘している。さらに、時代の転換もあり、多品種少量生産、サービスの時代となった現代における専門家の拡大とそうした中での管理職の役割は知識とか機能よりは責任をとることがより一層重要となった事実も指摘する。管理職の役割は適切な指示を与えることはもとよりではあるが、従業員の行った仕事の責任を取る事が肝要であるとしている。

(i) ドラッカーの新しい定義によると、管理とは、管理職の果たすべき機能により組織に貢献する責任であると定義している。「責任と機能」こそ、マネージャーと専門家との区分であるとする。専門家は自らの知識と能力を全体の成果に結び付けることがその役割となる。専門知識を他人に植え付け、修正して、実現することが管理職の大きな役割となる。そうした中で、組織の中のコミュニケーションはますます複雑となり、専門家としての従業員の意見聴取は極めて価値あるものとなる。

(ii) 役職と報酬に関する適切な対応は組織の運営に大きな意味を持つものとなる。過去には、管理するものは優れているがゆえに高い報酬を得るとされてきた。それは、役割のかなり違う工場の管理職と現場労働者には妥当するものであった。工場では妥当するが、専門家の多い事務部門では、特定分野における組織のリーダーとメンバーにはそれは意味がない。すべての人々の能力は平等に近いものであり、報酬には基本的に差があってはならない。

野球では、監督やコーチの報酬は高い。しかし、大スターは監督などの責任者より高い報酬を受け取る。このことが銘記されるべきである⁽²⁶⁾。管理という業務においては機能と責任が重視されるべきもので、権利と厚い手当とは無関係である。

第6節：合理性の限界とアストン学派

アストン学派は、ヒクソンに代表される分権制などを中心とする組織管理方式の研究で知られている。彼らは、組織における意思決定の合理化、民主化などの分野における改善で組織に大きな発展の可能性が考えられるとしている。組織の各次元の研究とそれらの精緻化によって、より適切な組織設計を構築しようとする試みであった。

特に、官僚制度が一般に考えられている集権的な命令システムと混同されがちな発想に警鐘を鳴らしたことが同学派の功績とされている。官僚組織における意思決定方式が一般に考えられているほど集権的ではなく、分権的な命令方式の採用されていることを指摘した功績は大きい。しかし、その研究はいまだに十分とは言えない。

⁽²⁵⁾ ワイク著、遠田雄志訳（1997年）『組織化の社会心理学』文真堂。

⁽²⁶⁾ サイアート、マーチ著、松田武彦編訳（1992年）『企業の行動原理』ダイヤモンド社。第3章、第4章。

その学派の注目する組織の次元は以下6分野である。すなわち、組織の管理方式に関する専門化、標準化、公式化、集権化、形態特性、伝統主義である。こうした職務の次元における原則は、組織における意思決定でも、命令に際しても大きな役割を果たしてきた。現実に組織の形態によっては、さらには、国民性の特色によって、意思決定方式もまた命令の形態にも、その方式に改良が加えられている。その発想を異なる分野から解明することで組織の対応は大きな変化を遂げるものとみられる。

ここでは、組織変革と新事業活動の推進に際しての意思決定の重要なポイントを合理的な方式に変革する為の試案の提案を行う⁽²⁷⁾。

1. 課業遂行原理：アストン学派の研究

組織においては、職務遂行にさいしての意思疎通と課業分担の設計原理が開発されている。仕事を円滑に遂行するための原則が形成され、職員相互に確認されている。職場における従業員相互の意思疎通と職場の意思決定後における上司から職員に対する命令の伝達の方式も確認されている。すなわち、アストン学派は、組織における命令とそれを受けて対応する以下の組織の次元に注目しており以下の6分野を指摘した。

それらの原則としては、専門化の原則、職務権限の原則（権限、説明義務、責任）などがあり、さらには、それに関連して管理範囲の原則、命令一元化、伝統主義の法則などが指摘されている。こうした原則に沿って、職員間の相互依存関係を維持しつつ、仕事をスムーズに遂行していくことが可能となる⁽²⁸⁾。

その他、従来、提唱されてきた管理範囲の原則なども、事業活動の種類と機械化などにより大きくその様相を変える可能性を残している⁽²⁹⁾。

(1) 官僚制度に関するアストン研究計画

仕事と組織の特徴と組織文脈の変数との間の関係は、多様な社会を横断して安定しているものである。例えば、組織の拡大とともに仕事の特化とフォーマル化の程度が大きくなるとするものである。これは、例えば官僚制度の定着などを示唆しているものとみられる。それは、世界13か国におけるヒクソンの門下生による研究結果として、そうした仮説の検証が試みられて実証されたという。

(2) 官僚組織の分権制

ヒクソンは、官僚制と分権制との両立を実証しようと努力をしてきた。そこでは、官僚的組織、大規模組織が一定の圧力で支配されるということはないことを指摘し、多様なコントロールの手段があり、分権制という支配の方式もあり得ることを提示した。そこでは、以下のような結論が提示されている。

- (i) 意思決定機関の集中化、権力の集中ということもあり得ること。規模の大きさが支配方式の多様さを物語っているともいう。官僚制、分権制など多様な方式があること。
- (ii) さらに、規模に対応して組織形態の多様性が減退することもある。

⁽²⁷⁾ Bazel Yoram (1996). *Economic analysis of property rights*, Cambridge University Press.

Demsetz H. (1988). *Ownership, Control, and the Firm: The Organization of Activity*. Basil Blackwell.

⁽²⁸⁾ Pugh, D. S. (1973). The Measurement of Organization Structure, *Organization Dynamics*, Spr. 73.

⁽²⁹⁾ Hickson et. al. (1975) Demension of Organizations in complex societies, *Administrative Science Quarterly*. March 1975. Volume 20.

計画と管理の多様性は、紙面での指示、中央集権、大規模な自治という形態で達成されるとされるが、その効果は疑問である⁽³⁰⁾。

(3) マンスフィールドの研究成果

マンスフィールドは、マックス・ウェーバーによる官僚制の効率性に関する研究成果の検証を行っている。結論としては、ウェーバーの指摘した官僚システムが1960年代にはすでに時代に合わなくなってきたことを指摘している⁽³¹⁾。

2. 組織構造と職階制に関するサイモンの見解

組織構造とは、組織におけるメンバーの活動にさいして、組織の構成員に対してその活動に関する整合性を与える連結様式である。リーダーからは戦略に関する指令を發し、さらに、一般構成員からの対応を確認するための不可欠のシステムである。また、そうした形態は、新たな戦略を形成するための情報の交換にも欠かせない組織でもある。組織の構造とシステムという形式のもとで始めて多くのメンバーの役割が明確になり、活動の具体的な内容がメンバーに伝えられ、さらに、具体的な活動に関する情報交換が可能となる。

こうした活動指針の明確化によって、始めて組織のメンバーの活動が開始される。組織構造とは、(ア) 仕事に関する役割分担方式としての課業分担のシステムであり、また、(イ) 権限と責任を中心としたメンバー間の連絡方式と伝達システムとも言えそうである。

(1) それは、一つの形式としては、類型（タイプ）として把握され、次元（ディメンジョン）という方式ともなる。類型はいわば組織図であり、職位、部門を単位とする課業を

(30) Mansfield, Roger (1970). Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure, *Administrative Science Quarterly*, pp.477-490.

(31) Ibid, pp.486-8.

なお、マンスフィールドの見解に対応して、ディマジョの指摘を紹介しておくべきものと思われる。

@組織の類似性と資源依存：ディマジョ他の見解

組織というものはその性格において類似なものとなる傾向がある。競争市場の中で、合理性と官僚制とが組織に植え付けられる。組織が成立した時には、そこでは、一つのパラドクスが発生する。指導者は組織を一定方向に誘導しようとする。強制、模倣、ノルマの設定という方向である。そうした方向は、資源の集中と組織への依存度の向上をもたらす。さらには、他方では、目標のあいまいさ、技術の不確定性、仕事の職業化、人間の格差構造化などに組織を向かわせるということとなる。そこでは、組織の方向と社会変化との方向に関する仮説が提示されて、解説されている。

変化の方向性と仮説の提示

仮説A-1：組織が他の組織に依存すればするほど、組織の構造、風土、行動は類似することとなる。

A-2. 資源依存の類似性

A-3. 依存度の低下は成功率の低下につながる。

A-4. 野心の高いほど成功の可能性は高まる。

A-5. 能力ある人材を選びアカデミックな信頼度の向上とともに、他の組織と同じ方向になる。

A-6：業界への参加度の高いほど成功率が高まる。

B1 — B6：省略

@社会理論の意義

ペローによると、近代ではエリートでも資源の調達が困難となる。組織の中の多くのグループによる資源利用で、かれらでも独占的な資源使用が困難となりつつあるという。

出典：DiMaggio, Paul, J. and Powell, Walter W. The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields: *American Sociological Review*, Vol.48, 1983, pp.156-8.

提示し、権限と責任を公式化したものとも言える。

(2) さらに、組織構造の次元は構造の持つ機能、役割と特質を表す要因ともなることである。ここで、組織活動の重要な要因を指摘し、全体としての機能を確認するものとする。すなわち、活動の方向は以下の諸要因で決定される。

- (i) 課業の専門化：分業の程度
- (ii) 標準化：意思決定手続きの規則化
- (iii) 公式化：伝達方式、規則の文書化
- (iv) 集権化：意思決定の行われる階層の高さ
- (v) 形態特性：稼業分担構造の壁
- (vi) 伝統主義：組織における慣習への依存度

(3) 命令一元化への批判：サイモン

課業管理に関する一つの方式として命令一元化という方式に欠陥の多いことをサイモンは指摘している。従来の組織原理の在り方に対する批判である。

組織の管理に際しては、上司からの命令が一人の上司から行われるという原則を確立することがないと命令を受ける側は混乱を招くこととなるというものである。そこでは、上司からの命令は一人の上司に限定し、そこからの一元的な命令を下す仕組みが理想とされることが提案されている。しかし、それは、特定の分野における活動の専門性という原則と抵触する事となる。すなわち、特定部署において解決の困難な課題の生じた時における対処が十分になされないこととなる。また、人間はすべての分野における専門家とはなれないために、組織の管理において、大きな問題が発生することとなる。万能性の追求と専門家としての努力は、その目標が異なるものであり、かつ、結果においても、一人の人間の能力に大きな格差を発生させるものである。管理の意味を責任をとる事としたドラッカーの指摘の根拠もここにあるものと見られる。かくして、既存の組織論に対するサイモンの批判は、相互に矛盾した両立のしえない原則を並立させて主張している事に集中してきた。その他に既成の組織論に対しては、以下の諸点が問題とされる。

- (i) 矛盾する内容の調整の仕方、優先度の与え方について不明である事。
- (ii) 経験則を規範として羅列している事である。

そこから、組織の考え方に対する以下のような批判が展開されている。

すなわち、設計原理から組織戦略へと精緻化することに向けた批判がある。そこで、サイモンの発想に従えば、より高度な内容に向けて組織原理を見直しをすることが必要とされる。すなわち、問題は、秩序と専門化の関係性、管理範囲と階層、集権と分権などであり、その他にも学習方式に関する効率的なシステムの開発、弾力的組織、フラット組織との関係性などに関する卓見が指摘されている。こうした分野の一層の研究と新たな発想の提示が期待されている。

第7節：アドホック組織形態とミンツバーグ

ミンツバーグは、新たな時代に対応する組織形成に関して、重要な問題提起を行っている。それは、多くの現場で働く労働者がその知恵を結集して組織の発展に向けて積極的に

活動するための組織構成の改革と工夫である。

通常の組織における必要不可欠な構成要素に注目して、新たな社会環境に対応するその組み合わせ方の工夫をすることが大きな課題である。いわば、組織の効率を上げるために必要とされている現場従業員の意思疎通と命令系統との連絡方式、意見具申の方式、さらには、そのフィードバックの方式である。以下、ミンツバーグの問題提起に沿いながら、そうした工夫改善の方式に関する提案を行うものとする⁽³²⁾。

1. 組織のコンフィギュレーション

組織の構成要素と形態は、以下の5つのコンフィギュレーションから成り立っている。

- (1) 戦略の司令塔
- (2) オペレーションの主演
- (3) ミドルライン
- (4) テクノストラクチャー
- (5) サポートスタッフ

一般的な組織は、司令塔よりミドルラインを通して、現場のオペレーターに指令が伝達される。そこでは、通常は、テクノクラートとサポートスタッフが、ミドルラインに協力する形態をとる。しかし、特殊な組織は、現場のオペレーターにテクノクラートとサポートスタッフが張り付いて、支援するという形態をとることとなる。その形態は組織によって多様である。

2. 組織構造を決定する要素

組織の形態は、その組織の目的によって多様なものとなる。その目的は、以下のような組織の機能によって決定されるものとなる。

- (1) タスクの専門化
- (2) 作業プロセスの公式化
- (3) 職務に必要な公式の教育訓練
- (4) ユニットのグルーピング（機能別または市場別など）
- (5) 各ユニットの規模
- (6) 活動計画と業務管理システム
- (7) タスクフォースや統合マネジャーおよびマトリックス構造のようなりエゾン装置
- (8) 権限ラインに沿った権力の委譲
- (9) 権限ラインから外れて非管理者になされる権力の委譲

以上は、組織の機能の構成要素を羅列したものであり、それらの諸要素と構造の諸要素との関係性が注目されている。

3. 構造の諸要素

組織の構造は、組織の目的とその機能によって、ほぼ5つに分類される。

- (1) 単純構造組織
- (2) 機械的官僚制構造組織
- (3) プロフェッショナル的官僚制構造形態

⁽³²⁾ ミンツバーグ著、Diamond・ハーバード・ビジネス・レビュー編集部訳（2007年）『H.ミンツバーグ経営論』ダイヤモンド社。第7章、第8章。

- (4) 事業部制構造組織
- (5) アドホクラシー (Ah) の組織形態

4. アドホクラシー (Ah) という組織構造

一般の組織構造は、(1)～(4)の4つの形態が中心を占めるものとなる。しかし、最後の5番目のアドホクラシーは前4者とは大きくその様相を異にしている。そうした特殊な組織に対応する形態がアドホクラシー組織である。アドホクラシーは計画、管理と業務的作業とが一体となって進んでいく組織であり、計画設計とその実行とを切り離すことができないことに特色がある。そこでは、組織を形成する機関が一体となって業務の遂行を行うところである。アドホック組織では、現場を中心としながらラインマネジャー、スタッフと業務エキスパートの三者がたえず変化する相互関係の中で三位一体となって業務の遂行を

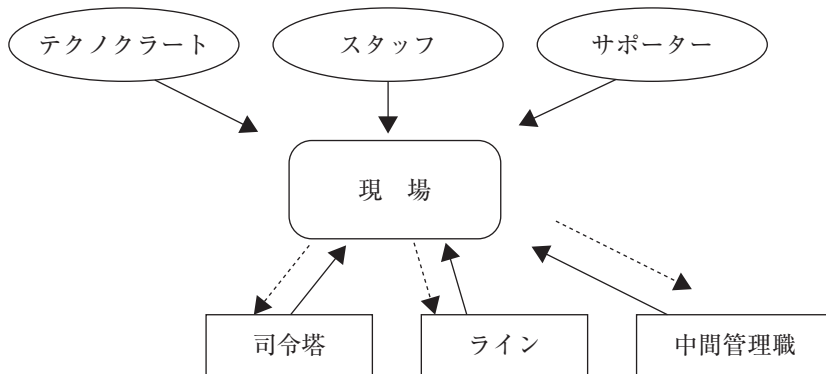


図1. アドホック組織 (筆者作成)

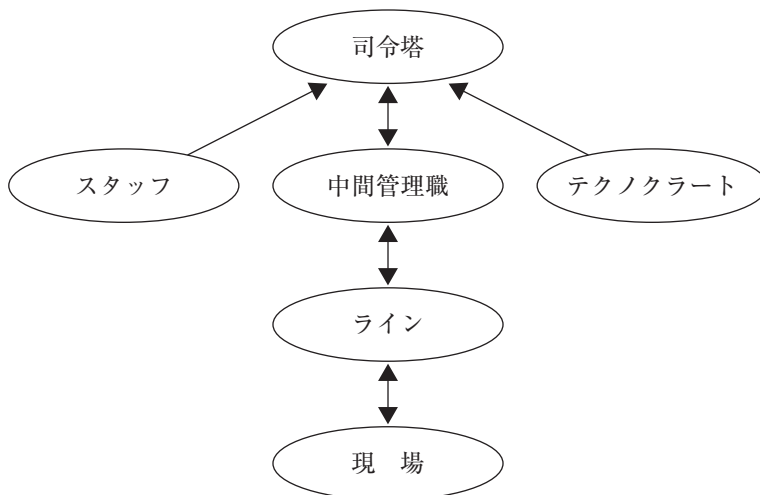


図2. 従来型組織 (筆者作成)

計る事となる。

今後は、アドホック形態を中心として多くの組織形態の開発が求められている。

第8節：工業化と官僚制：日独官僚制度

官僚制度は、かつての王政から現代まで生き延びてきた長期のシステムである。長期間にわたる活動の成果で、その形態や機能には多様な変遷がみられた。また、官僚制度の在り方は国により、支配的な産業により、多様な形態をとるものとなるが、18世紀の産業革命以降の官僚制度はさらにその形態に大きな変化と多様性がみられる。工業化の推進に向けて、官僚制度は多くの方式で、民間企業活動を補完してきた。したがって、官僚制度は時代背景と関連させて多方面よりその功罪を確認することが求められている。

例えば、工業化に遅れた日本では、官業を民間に下げ渡すというような方式で、「拜官主義」のもとで大きな財閥が形成され、急速な資本主義経済発展の基盤が形成されてきた。フランスも工業化におくれたが、18世紀末から19世紀にかけて、フランス革命の後半に力を得たジロンド党がブルジョア革命の推進力となった。ブルジョア革命の方向は、その後、19世紀初頭に権力を握ったナポレオンの帝政が継続して、資本主義の工業化に向けて官僚制度が強化されていった。その後の共和制のもとでも、官僚制度は強い力を保持しているという。さらに、ドイツも工業化に遅れるなかで、化学工業中心の重工業化の発展には、官僚制度が大きな役割を果たしたとされている。比較的早期の工業発展のみられたイギリスやアメリカの官僚制度とは異なる形態の発展が日独仏の諸国ではみられたとされている。ここでは、コッカの業績を紹介しつつ、ドイツにおける官僚制度と工業化の連携を確認することとし、さらに、日本の官僚制度の特色を解説するものとする⁽³³⁾。

1. 19世紀—20世紀初頭のドイツ企業と経営者資本主義

コッカは、19世紀から20世紀にかけての巨大企業の発展、企業規模の巨大化、機能の多角化、企業形態の変化などから英米の工業化と比較しつつ、ドイツ官僚制の特色を探っている。三つの企業類型（所有者企業、経営者企業とその中間形態）と官僚制度との対応であり、それらの方式が外国と比較されている。

(1) 遅れを科学でカバー

ドイツにおける経営資本主義の本格的形成は英米より早いことをコッカは指摘する。その理由としては科学が重視されたこと、官僚制が強かったこと、その出発時期の相対的な後進性によるものであるとしている。工業化に着手した時期の遅れに配慮して、それをカバーするために、ドイツでは、経営者支配の強い資本主義形態を採用することとなり、それだけ、経営戦略においては、官僚との提携と支援を受ける形態となったことが指摘されている。

(2) 有給企業家の台頭

産業革命期における所有者経営者による経営担当の正当性による問題解決方式に関する叙述が為されている。そこでは、株式会社の普及、所有と支配の分離に伴う有給企業

⁽³³⁾ コッカ著、加来祥男訳（1992年）『工業化、組織化、官僚制』名古屋大学。

家の台頭、所有者との格差を扱うこと、労働者と専門経営者との身分の格差が問題となることなどが指摘されている。20世紀初頭の工業化には、ドイツ帝国の末期とヴァイマル共和国が対象となることなどに特色がある。

(3) 所有経営者と個人業績時代

産業革命期は所有経営者の全盛時代であり、個人業績の時代であった。そこでは、経営者に対する威信がいまだに低く、そのために、専門経営者の業績、成果、誠実のアピールがなされたことと、官僚による支援が必要とされたことが指摘されている。

ドイツでは、資本家の社会的地位が低いために、彼らが自分達の社会的地位を引き上げることを目的に、多くの工夫がなされた。例えば、資本家は広大な家に住み、その飾りを豪華なものとして経営者の社会的威信を誇示する事も行われたとされている。

(4) 労働と資本の対立：仕事に対する献身、家父長的威信

企業の所有者にとっては、企業家として、また、経営者としてかれの残した業績が所と経営の結合として正当化されたのである。資本の投資者としてのみでなく、彼の経営者としての能力が社会において評価の対象とされたという。また、資本家は都市の中の高級住宅地に住み、派手な生活をして、労働者との経済的格差を明示した。その後の巨大資本の登場に伴い、資本家は労働者との対立を深めることとなった。そこでは、労働団体による資本家に対する挑戦もみられた。

(5) 初期工場の官僚制度

ドイツにおいては官僚制は工業化に先行して進められ、初期工場の組織と管理にもそれが利用された。企業における初期の官僚制は外部から導入されたといえよう。

1890年以降になると、新たな条件下で企業内の必要性から官僚制が進行した。そうした新たな方式をテーラー制度としてコッカは理解し、紹介している。企業内における官僚制度を担った職員層の発展という事実が紹介されている。

2. 日本官僚システムの欠陥：未来を蝕むノートリアス MITI

日本の官僚システムは非近代的で後進的な国民支配の手段として国際的な評価が定着してきた。それは、端的に表現すれば、事業活動の自由を抑制する封建制度の象徴として日本の官僚制度が世界各国の批判の対象とされており、誠に好ましからざる評価が国際的には定着しているということだ。すなわち、強度な許認可制のもとで、新規企業の発展が抑制されて、新たな産業の育成の困難な後進国たる日本産業国の番人として、日本の官僚制度に対する国際機関の評価はきわめて低いということである。とくに、外国資本の日本での営業に対して厳しい制限を設けているために、先進工業国からは日本の官僚制度に対する激しい批判が加えられてきた。これは、われわれ日本人が肝に銘じておくべき必要不可欠の世界的常識である。後進的な官僚システムの象徴としてかつての経済産業省（MITI）が槍玉に上がり、先進国の国際会議においては、官僚による日本の民間経済抑制活動の象徴としての中央官庁の代表がノートリアス MITI として世界の批判を浴びてきたことも銘記すべきだ⁽³⁴⁾。

(34) シルバーマン著、武藤博巳訳（1999年）：『比較官僚制成立史：フランス、日本、アメリカ、イギリスにおける政治と官僚制』：三嶺書房。第4章、第5章。

ところで、20世紀には資本家階級をリーダーとし産業の発展を中心として、経済活動優先で、日本の政治が展開されてきたが、官僚はそうした資本家階級、特に大企業の支配のもとで、忠実に大資本優位の政策を実行してきた。しかし、その政策の中心は、国民一般の利益とは必ずしも適合しない政策を推進してきたとされる。ここでは、国際的に定着した「拝官主義」の典型とされる日本の官僚システムの致命的な欠陥につき解説するものとする。一般に指摘されていることだけではなく、筆者の確認した大きな欠陥についても説明に加えるものとする。

(1) 時代認識の遅れと権威を笠に着た活動

わが国官僚も、ご多聞にもれず、他の機関や権力を持つ政治家の権威など多くの社会的機関を利用して、その権威を高める努力をしてきた。その活動は政治の世界で決定される法律を基盤とする事はもちろんではあるが、その他の権威を利用してその存在理由を強固なものとしてきた。しかし、迫り来る次世代の社会やそこでの重要な人材育成の方向といったことについてはほとんど無関心であり、ことさらな配慮をすることもなかったものとみられる。現代日本の官僚制度の根幹は、明治時代にわが国憲法を制定する基本的な模範となった富国強兵の手段として封建制度を強化するためのプロシヤ憲法やそれに沿った諸制度にある。明治初期には、自由民権の発想で国民主権の議会開設と官僚制度の確立を意図していた西郷隆盛と彼の支援者の失脚により、権力者となった大久保利通は、国民主権とは反対に天皇中心の権力により、国民の支配と秩序を形成しようとした。そこで彼の新たな国造りの模範は、皇帝の権力を確保して、議会や国民の統制を意図した封建制度を維持したプロシヤ憲法であったとされている。富国強兵という目標を達成する有効な手段は、プロシヤの政治形態であり、プロシヤ憲法、そして強固な官僚制度と大久保は考えた。好戦的な鉄血政治として高名なビスマルクによる強固な官僚制度を大久保利通は模倣したとされている。

それは、基本的に工業資本家の社会を意図して、形成されたフランスの憲法や国造りの発想とは大きく異なる後進的な政治行政制度であった。その証拠に、プロシヤなる国は世界地図からすでに消え去っている。

(i) 封建制と皇帝利用

大日本国憲法は、近代工業社会のスタートの時点で制定されたが、その政治システムは、皇帝をトップにおき官僚の権威を高めるような制度を意図したものであった。当初は古い権威の皇帝や王権に頼る政治、行政システムに依存してきた。また、明治維新当初は、維新の推進役となった雄藩のリーダー主導のもとで、わが国の政治が推進された。官僚は自分達の出身母体であり、新政府建設の基盤を形成した薩摩、長州、土佐といった雄藩の権威を利用して政治経済の実務を処理してきた。江戸時代の封建制度を武力をもって崩壊させた新政府の国造りの基本的発想が、封建制度のシステムを確立しようとするプロシヤ憲法であったことは極めて皮肉なことである。それだけでは、近代的な資本主義制度の発展に寄与することに大きく貢献することは出来なかった。

(ii) 大藩に対抗する勢力

しかし、雄藩の出身者ではない官僚たちは、やがて、そうした藩閥勢力と対抗する勢力として、官僚養成学校としての東京大学を設立して、その卒業生を結集し、その

出身者を中心に学閥を形成して藩閥に対抗してきた。大正、昭和の時代には、官僚の出身母体となった東京大学の権威をことさらに強調して、東大出身の官僚の能力の高さをアピールせざるをえないこととなった。学閥は、旧藩閥に対する対抗手段としてのみ社会的役割を果たしたといえる。従来は、そうした手段を活用した国民の世論誘導が成功しており、官僚の活躍と存在の基盤となった。そこに、官僚制の弊害と同時に大藩のリーダーにみられる藩閥に対抗するために形成された東京大学中心の学閥の欠陥も同時に指摘されている。20世紀初期には学閥の役割はすでに終了し、現在では、人間の平等な評価と待遇という新たな社会基盤の確立のためには学閥の弊害が目立っている。

(iii) 1930年代体制の21世紀の支配

日本の官僚制度は明治時代に導入され、封建時代に定着してきた伝統的な支配方式が、その後も、その性格を大きく変化させることなく、21世紀の今日まで存続している。封建制度の確立に向けて制定されたプロシヤ憲法を模範とする大日本国憲法とそれを支援する制度としての古い官僚制度がほとんど修正されることなく、今日まで維持されてきた。

1945年には、アメリカとの戦争に負けて、日本の戦争責任を追求した占領軍より、官僚制度も解体されることとなっていた。しかし、朝鮮戦争とともに、日本の古い制度を温存して、戦争目的に日本の行政制度の利用を考えた占領軍によって、古いシステムは残存された。プロシヤ憲法の目的は、戦争勝利のために国家に対する経済資源の集中に向けて、中央集権制度を強化することにあった。わが国でも、高度成長に向けた資源の中央集中のため、古い制度が活用されて、中国戦争の遂行体制として定着した1930年代の中央集権制度がバブルの崩壊後も生き延びており、1930年代体制としていまだに継続している。

(2) 国民サービスとは距離をおく官僚制度

わが国では、行政は、法律の施行のみでなく、政治家を支援して法律の立案まで行うとされており、三権分立という民主主義の理想とはほど遠い結果を招いている。行政が、国民全体に目を向けるのではなく企業や産業の代弁者となり、しかも、株主や従業員、さらには労働組合の意向も軽視して、専門経営者の意向のみを踏まえた対応を行ってきたとされている。法人企業にのみ手厚い税制の実施といった問題も指摘されている。官僚制度は、依然として、国民サービスに向けた対応ではなく、資本家と政治家にのみ奉仕するシステムとなっている。

(i) 現代官僚と経済界、労働界

官僚は国民の代表として国民の公僕であるとの建前を堅持しており、国民全体の意見を聞き、国民全体に奉仕するとしているが、しかし、それは表面的な姿勢にとどまる。政策決定の優先順位としては、国民の意思を反映した選挙で選ばれた政権政党の意思決定を建前では尊重してはいる。しかし、その政党の意思決定に先立ち、大企業中心の経済団体の意見を吸収して、それを政策の柱としている。現実には、大変に偏った政策決定がなされているとされている。政策決定に際しては日本経団連を中心とする経済界との連携を強化しており、役所の審議会には、経済界代表を引き入れて、彼らの意見を取り入れる努力を傾注している。国民の世論を平等に判断して、中

立的な政策を立案するという事は全くしていない。こうしたところに、日本の官僚の欠陥と政策決定の偏向が提示されている。

そこで、今後における官僚制度の大きな課題は、大企業と労働界のみではなく中小企業、特にベンチャー企業の意見を聞き、それを経済政策に反映することである。ベンチャー企業の新規開業と支援に力を入れることが緊急の課題となってきた。

(ii) 21世紀の知識社会推進役の12世紀的言動

日本における官僚制度の欠陥は、単に、新規企業の発展の芽を摘んでしまうという欠陥にはとどまらない。未来の高度な知的社会の発展を阻害しかねない後ろ向きの体質にある。日本の役人は、不勉強で怠惰なだけでなく、自己の能力不足を他の有力機関に依存するという大変に困った集団となっている事実にある。多くの政策原案は、政党との連絡調整で立案されるが、それ以前に国民のごく一部の圧力団体の指導の下で企画立案されているといわれている。大企業集団である経済団体や労働組合の意向を踏まえて、彼らの意見に従い政策原案が立案されている。官僚が独自に国民に接触して、民意に配慮しつつ、自己の努力で専門書などを頼りに研究し、かつ学界に参加して専門的研究者の意見を聴取するというようなまじめな姿勢が必要不可欠とされている。そうした準備の上で、独自の発想により、政策や国民の知性の向上に向けたわが国の未来に配慮して日本の未来像を描くという経済政策に向けた基本的な配慮も肝要である。日本の大きな危機は、こうした未定見な時代遅れの官僚制度にあると考えて間違いはない。

(3) キャリアと学閥による不合理な昇進システム

日本の役所のシステムはかなり独特のものが形成されてきた。数年間に一人の次官となるトップが選定されるが、彼の昇進を確実にするために、同期に就職した他の職員は官庁からは排除され外部機関に天下りされる。そのために、必要のない外部機関が作られて、外部機関や民間企業に多くの職員が天下りしている。正に官僚処遇のための不必要な組織が形成されている。

(i) ノンキャリアの待遇改善

公務員に登用されるための条件としては公務員試験に合格することが前提とされており、上級試験の合格者はキャリアとして取り扱われる。公務員試験を受けずに入省した職員は、ノンキャリアとして昇進の道を絶たれる。こうした職員間の差別待遇が公務員の間で軋轢を強め、普通の職員の仕事に対する志気を減殺して、大きな問題を官庁の内外に発生させている。

(ii) 学閥組織と閉鎖性

こうした役所における職員間の身分と待遇の差別は、社会全体に多くのマイナスを投じてきた。一部の大学出身者はその能力や実績とは関係無しに昇進を約束されるが、多くの大学卒業生が昇進の道から排除されており、社会的に大きな不平等の原因を形成してきた。それは、能力とか実績とは関係のない、身分制の格差に近いものに制度化している。

しかも、職業教育を行わない日本の大学出身者の多くは、職場において業務の効率を低下させるケースが多いとされている。さらに、既成の職場での就職の道を絶たれた状況のなかで自営業を目指して、会社設立に向けて新規企業を企画しても、設立し

た新規企業を成功させることは至難の業とされている。学閥の庇護のもとにある東京六大学、東都六大学などの一部の大学卒業者が実力とは関係無しに昇進の道を用意されているのに対して、大多数の一般の大学卒業者による職場が確実に奪われている。まじめに勉強し、資格を有する一般の大学卒業者の就職と昇進の道は確実に閉ざされているとされており、それが社会の閉塞感を強めている。そこにも、大きな社会的な不平等があり、未来における日本社会の進歩を阻んでいるとみられる。

(4) 多くの問題を投ずる日本の官僚制度

そうした問題の山積する中で特に大きな課題は、教育問題と身分制度である。官僚という身分、そして学閥に所属しているという特権で社会的な役割や地位が決定されるという仕組みは社会全体の腐敗と墮落の基盤となる。特権で昇進の約束されるような社会制度は未来の社会発展にとっての大きな元凶となりかねない。

今後は、世襲制度の特権を享受出来るようなシステムの廃棄と真の競争社会の実現に向けた社会制度の再構築が求められている。世襲制による国会議員の排除を初めとして、世襲制の家元制度を廃止し、官庁におけるキャリアの特権を排除し、さらには、民間企業における天下りと学閥の特権を廃止する活動が徹底的に推進されるべきであろう。古い自民党を潰す事を表明した小泉政権の初期には、社会におけるそうした古い制度の刷新に向けて国民はおおいに期待したが、今は、そうした改革の機運に対する揺り戻しが起きている。現在の日本社会経済が再生するためには、既得特権を排除して、既成の多くの社会的身分を剥奪したうえでの公平な競争環境の設定が求められる。

また、偏差値などという社会的役割の少ない指標を排除し、わが国大学の既成の理論歴史中心の教育に対置して、職業教育に重点を置く活動への転換が求められている。さらに、全寮制による中高一環教育による早期のリーダー教育に対する要望も強い。日本社会の近代化に向けては、多くの課題が山積している。

第9節：意思決定原則の修正提案

組織が形成され活動を開始してからかなり長期間の歳月を経たが、その間、職場組織の在り方や職員の管理に関する方式、意思疎通の形態に関する提案は余り多くはない。また、職場における従業員間のコミュニケーションの在り方に関しても必ずしも十分な知恵が開発されたわけではない。多くの組織では従来の意思決定に向けたシステムを踏襲しながらも、その限界に直面して苦難の活動を続けてきた。特に、20世紀末までの大量生産方式の時代に有効であった組織原則が、いま大きな問題に直面している。具体的には、工場や店舗における従来の職務遂行原則における限界が目立ってきた。工場現場におけるティラー方式によるマニュアルでの仕事に対する管理、事務労働における職務原則（いわゆるファヨール提唱の原則）のなかの命令、予測など、さらには、アストン学派の提唱する専門化、命令一元化の原則などの再点検が迫られている。事情は官僚組織においても同様で、役人組織の内部における意思決定、ならびに、官僚による住民との対話の在り方にも大きな困難が発生して、情報収集と意思決定における合理的方式の発見に向けた苦難が続いている。効率的な組織運営という目的からみて、組織における意思決定と決定内容に関する説明方式は極めて重要な意義を持つ。ここでは、取りあえず、伝統的に多くの職場で採用されて

きたファヨールの職務遂行基準の問題点を指摘し改善方式のポイントを示すこととする。そうした提案が、官僚制度の改革にもつながることが期待される。

1. 職務遂行原則におけるファヨール原則転換

組織における業務遂行に際しては、業務内容に関しての個別職員に対する指示が必要とされている。仕事の内容に対する具体的な指示があつて始めて、ラインもスタッフも職務活動に取り掛かることが出来る。ここでは、ファヨールにより提示された業務遂行の方式に関する提案を紹介して、予測 (Prévoyance)、組織化 (Organisation)、命令 (Commandement)、統制、調整といった職務遂行の原則に関する理論的な問題点を指摘し、よりよい職務遂行に関する筆者による試験的な提案を行う。

(1) 予測、組織化、命令という形式と概念の欠陥

ファヨールにより提案された業務遂行方式に関する提案は、現実には多くの職場で採用され、職務遂行のためのテキストとしての大きな役割を果たした。それは、具体的には、事業活動に関する予測、組織化、命令、統制、調整というものである。

(i) 予測の過誤と組織化、命令、統制の欠陥

その対象がいかなるものでも予測というものには不確実性が伴うものであり、その過程で間違いが連続するものとなることも考えられる。業務活動の課題に関する未来の予測にも大きな不透明性と過誤を伴うことが考えられる。その回避策としては、前提条件に関する徹底した検討とか多様なシナリオの想定とか、多くの対応が為されてきたが、しかし、依然として不確実性は避けられない。そうした不確実な予測を前提とした業務活動に関する組織化は更に大きな問題の種となる。その上での命令、統制などにおいては、欠陥は増幅されざるをえないものとなる。そうした分野における人間の英知の結集を図ることが肝要である。

(ii) 命令、統制、調整

ファヨールの発想において、もっとも時代おくれの業務遂行の考え方と発想が命令という概念である。封建制などの単純な社会では有効かもしれないが、高い知性を持つ従業員の増えた複雑な現代社会においては、命令という行為が多くの欠陥を抱えて不適切であることは多い。さらには、命令などという言葉自体が極めて非民主的概念であり、組織におけるスタッフに対するコミュニケーション方式の中にいまだにそうした差別的用語が残っていること自体にも社会の民主化が遅れているという大きな問題を提示している。この際、多くの職場で日常的に使用されてきた伝統的な業務遂行の原理に再検討が迫られている。このことは、特に組織のリーダーには強く確認することが必要不可欠とされている。

(2) 時代の変化に対応した発想の転換

大量生産の時代が去って、多品種少量生産とサービス活動の拡大する時代には、従来の業務遂行方式に修正を加えることが不可欠となってきた。サービス経済時代に対応する組織原理を形成することが必要とされており、これまで職場での仕事の遂行原理とされてきたファヨールによる発想にも大きな転換が迫られている。そうした発想転換を必要とする社会情勢の変化と組織原理の転換は、以下の諸点に提示されている。

(i) 職員による自発性

組織の中のメンバーにとって、今後もっとも強く求められることは、組織の頂点に立つトップやリーダーのイニシアチブに期待することではなく、組織の中の現場従業員を重視して、メンバーの知恵を結集するような組織造りを考えることである。更には、仕事の進め方も現場や一般従業員の意見を重視しての意思決定と業務遂行の方式に転換することが求められている。事業の予測に関する活動に全員を参加させることで、よりよい情報の収集が可能となり、従業員の勤労意欲を高め、責任感の強化を達成することも出来る。それは、従業員に対して組織の意思決定に関する説明というリーダーにとっての大きな負担をなくして、命令という時代錯誤のプロセスを排除することにつながる。リーダー個人が現場を訪問して個別の意見を聞くなどということは単なるパフォーマンスに過ぎない。全員参加によるコミュニケーションを制度化し、リーダーが自分の権力を押し付けない工夫が組織の発展には必要不可欠である。

(ii) 3大プロセス（情報収集、情報公開、意思決定）の意義

業務の遂行に際して、もっとも重要なプロセスは職員間の平等で、円滑なコミュニケーションである。新たな事業展開に関する討議や現在の問題に対する解決策の討論に職員の時間が割かれることで、意思決定の後の事業活動の遂行は円滑に進行する事となる。業務執行ということよりは、関連情報の収集と職場の直面する問題点の解決策に関する検討により組織の中の多くの人々の情報量は豊かとなりその発想はかなり充実したものとなる。命令とか管理などという言葉が死語とならないうちは、組織には発展はないといえよう。

2. 民主的なコミュニケーションとベンチマーキング

仕事に関する予測と組織化、統制といったことは、組織の意思決定に関する行動に向けた合意形成という目標とその手段としての情報収集とコミュニケーションという言葉により代替されるべきものである。合意形成の内容も職員間のコミュニケーションにより確認されて実行されるべきものとなる。一度合意形成された提案も、再度のフィードバックによって再点検されて、調整と確認という作業が求められる。そうしたプロセスはベンチマーキング方式と呼ばれているが、そうした方式を通して意思決定の内容が再点検されて、更に実証することが求められる。P（プラン）、C（チェック）、D（実行）、S（点検）、R（再修正）という方式での再点検が必要とされている。そこでは、職場における全員参加による討議の結果として形成された方針に関しては管理職より職員に対する説明の必要もない上に、差別的行為となる命令もいらず、統制も不要となる。

3. 組織化の形態と課題：事業展開の局面に対応する組織形成

従来は、日常業務の遂行は、住民や顧客との対応、意思決定、決定事項の伝達に向けて多くの組織の形態が考えられて実施されてきた。しかし、現実の組織には、住民や顧客の意向を十分に察知することが困難であるために大きな問題が発生している。情報の収集、経営戦略の決定、決定の通知、コミュニケーション、顧客との対応などは、現実の組織の中で職員の求められる仕事ではあるが、現在までに採用されてきた意思決定の方式には、一長一短があり、望ましい組織形態は開発されていない。一応は、職務別の組織である職

能制度と製品、事業などを単位とする事業部制とが開発されている。また、それらの2つを統合したマトリックス制度もあるが、いずれも問題が多くて望まれる具体的な組織の形態の開発には至っていない。例えば、非日常的な問題を解決するための特別組織であるタスクフォースとか委員会方式などが設定されているが、組織の円滑な運営にはいずれも欠陥が多い。組織における意思決定に向けたコミュニケーション方式の検討は緒についた初歩的な段階とみられる。組織にとって最重要課題は、民主的で全員参加の効率的な意思決定プロセスとシステムの開発にある。

結論：官僚制度改革の課題

官僚制度は、権力者と支配階級に対する奉仕活動のための補助機関として成立し、その後力を与えて独自の組織として存続し発展してきた。しかも、その発展過程においては、時として権力機構の一部を侵食して、支配者としての活動も担当する妖怪のごとき組織が官僚組織である。国民の生活向上という観点からいうと、それは極めて強固で牢固でかつ理解の困難な特殊なシステムである。一般国民にとって、特定の分野では、官僚システムの支援を受けその活動の恩典にも浴する事は出来るが、他方では、その権力の強制的措置によって国民が自由な活動を抑制される怖い存在でもある。官僚組織の活動と権力強化の指向に関しては、国民の強い意思を持って監視と活用の対象とされるべき組織でもある。わが国では、政治家の政策思考能力の欠如もあって、官僚が、立法の原案作成までおこなうという悪い習慣が根付いている。今後は、国民の監視の下で、官僚の活動を行政分野のみの活動に限定する活動制限の断行が求められている。

(1) 資本主義発展を組織した官僚制度：資源活用に寄与

社会情勢の安定期には、官僚組織は社会の安定を確保しつつ、社会の進歩に資することもあるが、しかし、反対に大きな権力を獲得して官僚組織が社会の発展を阻害する事もあるという独特の厄介な代物である。官僚組織は、資本主義発展の初期の段階においては、中央集権制のもと、権威と権力をもって経済資源の集中という役割を果たし、経済発展に貢献するところが大きかった。それは、経済資源の集中による産業発展を通して、資本主義の発展を助ける制度として大きな役割を果たしてきた。産業政策が大企業を中心として経済発展を促進し、それにより官僚制もその基盤を強化してきた。官僚制度は、いわゆる産業発展過程においては、経済資源の集中とその効果的活用には極めて大きな役割を果たし、一定の成果を挙げてきた。しかし、それは大企業中心の産業政策の柱となった施策であり、産業発展が国民生活の水準向上などを通して、経済進歩を推進していた時代のことである。資本主義の発展が成熟期に到達した段階においては、社会情勢の変化に対応して、成熟産業の停滞を防ぎつつ、新規産業の発展を促進するというような積極的な役割を官僚制度に見出す事は困難である。資本主義発展の成熟期と大量生産の終焉期には、官僚制度に関しては、新たな発想での社会貢献が求められている。しかし、そうした成熟社会において、官僚制度を効率的に機能せしめる方式の開発は困難である。

(2) 資本主義成熟期と官僚制度の限界

資本主義の発展の初期と中期においては、中央集権制度にも支援されて官僚制度は、社会の進歩に大きな役割を果たしてきた。経済資源の集中とその有効活用という方式で、資本主義経済制度が成立しているところでは、大きな力を持った官僚制度の経済発展に対する効果は疑いのないものである。時として、資源の集中を必要とする戦争目的の完遂には、官僚制度は大きな役割を果たすものとなる。経済資源の集中的な活用という目的には、強力な官僚制度が効果を発揮するものとなる。官僚制度は、特に、巨額な資本と設備を要する重化学工業の発展期においては、その役割は極めて大きいものとなった。中小資本も大企業の力と知恵による支援と助力もあって、資本主義の発展には力を発揮した。しかし、中小企業の育成と発展に対しては必ずしも官僚制は成果を挙げることはできなかった。

(3) 中小企業の育成には難点

資本と技術の調達力において劣っている中小企業の発展に向けては、政府の支援は大きな役割を果たすはずであった。しかし、中小企業の発展に向けては、これまでのところ官僚制度は必ずしも貢献度は大きくはない。資金の欠乏などもあって、政府金融機関が中小企業の発展に大きな支援を行い、成功したという話は必ずしも多くはない。特に、わが国では、バブル崩壊後には、政府金融機関が、中小企業に対する以前の貸出の返済を求めて、成長力を減殺するというケースが目立っている。中小企業の活動に対する自立支援とコンサルタントとしての役割の期待されている政府機関ではあるが、その実績は芳しくない。企業に対する資金面でのサポートや経営戦略における知恵を期待されている政府機関ではあるが、その成果は限定されている。中小資本の活動を支援する経済理論並びに経営理論の発展の遅れや、余裕資金の欠乏で、中小企業に対する支援は停滞している。

(4) 国民生活の安定に対応できない官僚組織

国民生活の細かいニーズに対応するという役割については、官僚制度は必ずしも適切なシステムとはいえない。権力者の補助機関である官僚組織には、本来は国民生活の拡充に密着したサービスが求められている。しかし、日本の官僚は国民のニーズに対応するように訓練されてはいない。

かつては、生活指導、保護、病気の認定、支援などの活動は政府の役割とされ、特に、そうした生活に密着した課題は地方自治体の責務とされてきた。しかし、細かいニーズの多様化しつつある国民生活に対する支援活動は政府機関が担当する上では、必ずしも体制が整っているとは言えない状況にある。

ワンパターンの対応を中心としてきた従来の官僚組織が、多様化しつつある現代の多くの地域住民に対して、その十分な生活支援を行うことは、本来的に無理なこととなってきた。住民のキメの細かいニーズに対応するためには、官僚とは異なる他の組織の形成が求められているのではあるまいか。

国民、住民の要求が多様なこと、個別の事情が多いことなどの条件もあり、国民ニーズの汲み上げに関しては、自治体による一律の対応に大きな無理のあることが指摘され

ている。最近では、地方自治体に代わって、効率的とされる多くの細かい使命を持ったNPO（非営利組織）の活躍が注目されている。そうした分野においては、近年、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）と称する発想と施策が力をえてきたが、しかし、その考え方にも多くの問題が指摘されている。国民や住民に対するサービスは本来的には効率を求めるべきものではないことが銘記されるべきであろう。

(5) 官僚制度の欠陥が目立つ現代社会

これまで指摘してきたことから判断されるように、官僚制度には大きな問題が指摘されており、今後の対応に注目が集まってきた。特に、国民生活の具体的な場面において、多様な対応の求められている現状では、官僚制度は、本来、必ずしも有効性や効率性において秀でた組織とはいえない。特に、現場重視の運用が求められている分野とか、現場において、特定の人物によるオペレーションの役割が大きい組織においては、官僚制度は適切なシステムとは言えない。そうした多様なニーズに対応するためには、従来のヒエラルキー型の組織には大きな欠陥がある。そこでは、むしろ、現場を中心として、司令塔や、ミドル、専門家が現場を手厚く支援する組織の形態が望まれているのではないか。ミンツバーグの指摘したアドホック組織が今後の中心的な組織運用形態として注目される。民主的なコミュニケーション、効率的な対住民サービスという観点からも意思決定方式の一つとしてミンツバーグのアドホックシステムが今後は慎重に吟味され導入されるべきである。

(6) 現場組織における官僚制度崩壊

現場重視の細かい対応の求められている組織では官僚制のメリットのないことと弊害の強まることが確認されるべきである。また、さらに、意思決定に関する集約性や効率性に意義のない分野を官僚制にすることの利益は全くないことも確認されるべきである。

この際、国民に対するサービスの在り方に対応した政策選択に際しては、官僚制度、民間のシステム、あるいは、ボランティア制度などの多様なシステムが詳細に再検討されるべきであろう。長年、権力者の補助機関として、存続してきた官僚組織に対して時代の変化は、その存在理由を詰問するという事態が展開されている。官僚制度に対する今後の真剣な再検討とシステム変更が求められている。

参考文献（本稿注釈にて指摘した文献の詳細な紹介）

- Barnard, Chester I. (1938). *The Functions of Executive*, Harvard University Press.
山本安次郎他訳（1956年）『経営者の役割：その職能と組織』ダイヤモンド社。
- Cyert, Richard M. and March, J. G. (1992). *A Behavioral Theory of the Firm*, Blackwell.
松田武彦他編訳（1992年）『企業の行動原理』ダイヤモンド社。
- Drucker, Peter (1973). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*.
上田惇生編訳（2001年）『マネジメント』ダイヤモンド社。
- Fayol, Henri (1949). *Administration Industrielle et Générale: Prévoyance – organisation-*

- commandement-coordination – controle*, Paris, Dunod.
 佐々木恒男訳 (1972年) 『産業ならびに一般の管理』 未来社。
- Fligstein, Neil (1990), *The Transformation of Corporate Control*, Harvard University Press.
- Follet, Mary, Parker (1972). *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follet*, Edited by Henry C. Metclif and L. Urwick, Harper & Row, Publishers.
 米田清貴他訳 (1997年) 『組織行動の管理：動態的管理』 (新装版) 未来社。
- Giddens, Anthony (1976). *New Rules of Sociological Method*, Century Hutchinson
 松尾精文他訳 (1976年) 『社会学の新しい方法規準：理解社会学の共感的批判』 而立書房。
- Gouldner, Arvin, W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press.
 岡本秀昭他訳 (1963年) 『産業における官僚制』 ダイヤモンド社。
- Kocha, Jürgen (1990). *Industrialsierung · Organisierung · Bürokratie*.
 加来祥男編訳 (1992年) 『工業化，組織化，官僚制：近代とドイツの企業と社会』
 名古屋大学出版会。
- Merton, Robert, K (1949). *Social Theory and Social Structure: Toward the Codification of Theory and Research*, The Free Press.
 森東吾他訳 (1961年) 『社会理論と社会構造』 みすず書房。
- Meyer, J and Rowan, Brian, (1973). International Organizations: Formal Structure and Myth and Ceremony: *American Journal of Sociology*, 1973, 83.
- Michels, Robert (1962). *Political Parties*, Translated by Eden and Ceder, Free Press
 Original Title: (1957). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Werner Conze.
 広瀬英彦訳 (1975年) 『政党政治の社会学』 ダイヤモンド社。
- Mintzberg, Henri (1975). Harvard Business Review, *Calculated Chaos: Mintzberg on Strategy, Management, Leadership*. Harvard Business School Press.
- Diamond ハーバード・ビジネス・レビュー編集部訳 (2007年)
 『H・ミンツバーグ経営論』 ダイヤモンド社。
- North, Douglass (1990). *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
 竹下公視訳 (1994年) 『制度，制度変化，経済成果』 晃洋書房。
- Ostrom, Vincant (1989). *The Intellectual Crisis in American Administration*, University of Alabama Press.
- Robbins, Stephen, P (1997). *Essentials of Organizational Behavior*, Prentice Hall, Inc.
 高木晴夫訳 (1997年) 『組織行動のマネジメント：入門から実践へ』 ダイヤモンド社。
- Schein, E H, (1985). *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass.
 清水紀彦他訳 (1989年) 『組織文化とリーダーシップ：リーダーは文化をどう変革するか』 ダイヤモンド社。
- Scott, Richard, W. (2008) *Approaching Adulthood: the maturing of Institutional Theory*, *Theory and Society*. Oct, 2008, Vol.37.
- Selznick, Phillip (1957). *Leadership in Administration*: Harper & Row Publishers, Inc.

- 北野利信訳（1963年）『新訳：組織とリーダーシップ』ダイヤモンド社。
- Silberman, Bernard, S (1993). *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*, University of Chicago Press.
- 武藤博己他訳（1999年）『比較官僚制成立史：フランス，日本，アメリカ，イギリスにおける政治と官僚制』三嶺書房。
- Taylor, Frederick, W. (1913). *Scientific Management*, Harper & Brothers Publishers.
- 上野陽一訳（1970年）『科学的管理法』技報堂。
- Weber, Max (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundris der verstehenden Soziologie*, erster Teil, Kapitel III. IV (S.122-180)
- 世良晃志郎訳（1970年）『支配の諸類型』創文社。
- Weber, Max (1968). *Politik als Beruf*, Dunker und Humblot.
- 脇 圭平訳（1980年）『職業としての政治』岩波書店。
- Weber, Max (1921-1922). *Bürokratie*, Turbingen.
- 阿閉吉男他訳（1987年）『官僚制』恒星社厚生閣。
- Weick, Karl. E (1969). *The Social Psychology of Organizing*, The McGraw-Hill Companies, Inc,
- 遠田雄志訳（1997年）『組織化の社会心理学』文眞堂。
- Werner, Richard A. (2001). *Princes of the Yen*, Profit Research Center Ltd.
- 吉田利子訳（2001年）『円の支配者』草思社。

[抄 録]

官僚組織は権力者の補助機関として誕生し、社会を統治するための政治家に対する諮問機関と実行部隊としての役割を果たしてきた。その活動は各時代の政権の特色により、多様な性格を持ち、複雑な使命を遂行する事を意図してきた。しかし、ここで確認すべき事は、官僚の果たすべき本来の機能である。官僚組織は、あくまでも政治家による意思決定の諮問機関であり、決定された戦略の執行機関に止どまるべきものである。政権の補助機関であって、国家の命運と経済政策の基本的方針に関する意思決定に責任を持つ機関ではないことが確認されるべきである。こうした事実の確認は極めて重要なことである。この原則の確認を怠り、補助機関が政治の意思決定という政権本体の機能を担うと、国民には大きな悲劇が待ち構えている。官僚組織は、権力の下で、その力と権威を利用して自己保存と自己弁護に専心しつつ、補助組織としての役割に徹して社会システムの定着に専心してきたのである。本体をなす権力自体が社会の発展に寄与する時のみ、官僚はその力を発揮することが出来た。他の権力と権威を活用し、それに寄生しつつ、自己の存在理由を探索するという本来の存在形態であり活動方式であり、その範囲であれば、官僚の行動には大きな欠陥は目立たなかった。そうした原則をここでは確認しておくべきである。要するに、国家の命運を決定するような戦略的な意思決定のできるシステムが官僚組織のなかには形成されていないのである。

- (1) しかるに、わが国の官僚組織は、社会から期待されている機能の限界を突破して、過大な役割を果たそうとして、その機能を正確に遂行する事が出来ずに大問題を日本の社会に投じてきた。戦争経済の遂行に向けた経済資源の集中という役割を与えられ1930年代にわが国産業社会に大きな権力を確立したのがわが国官僚システムである。戦後復興、高度成長、バブル経済の立て直しという社会状況の下で残存し、巨大な勢力に拡大してきた怪物こそが今日の日本の官僚組織なのだ。本来は、財閥解体と同時に、太平洋戦争の責任をとって解体されるべき官僚組織が今日まで、残存し巨大な力を持っている事は極めて異常な事態といえよう。その改革は容易な事ではない。わが国では、いま、官僚組織が本来の姿に回帰する事と、自己の能力の向上に努め、補助機関としての本来の使命に専心する事が求められる。いま官僚組織の抜本的な改革が必要不可欠となっている。その改革に成功しなかった時には、大きな悲劇が国民を襲うこととなる。
- (2) 本稿は、その欠陥が多く分野で明らかになっている官僚組織の実態を指摘して、その本来の使命を確認し、改革の方向を探る事を目標とする。官僚組織の問題点については、サイモン、ドラッカーなどの権威の学説を点検し、ファヨールにより提示された職場の職務原則に関する欠陥と時代おくれのその発想を指摘して、若干の提言を行う。特に、国民の多様で新たなニーズの汲み上げに際しての官僚制度の非効率性、意思決定の非合理性などにその反社会性が集約されている事と巨大化し、複雑になりすぎた官僚制が機能不全の組織となりつつある事を指摘する。

本研究は、官僚制度の改革という分野の研究としてはまだまだ初歩の段階に止どまる事を認めざるをえないが、組織文化論の探求を行った既成の論文、特に新制度学派の理論家とされるマイヤー、ローワンなどによる官僚組織の組織としての意義に関する研究成果、アストン学派の問題提起に対するドラッカー、サイモンなどの解答を加味した解

積などで、官僚制度の機能に対する新たな点検を行った事に特色があるといえる。社会経済環境変化、特に大量生産方式の衰退と多様な事業活動の登場、そのための官僚組織による社会活動支援の緊急性が高まっている。こうした社会の要請に答えられない官僚システムの欠陥を指摘し、新たな方式を探索する事の意義を本稿は指摘している。組織における職務遂行の原則とされているファヨールの発想を現代組織の中で通用する法則に修正することの提案を行った。官僚システムの変革に向けて若干なりとも参考となることがその提案には期待される。

目次は、以下の通りである。

はじめに：時代と環境変化に対応する機能転換

第1節：ウェーバーの官僚制度擁護

第2節：政治と支配方式としての官僚制度

第3節：官僚制度の欠陥に関する先行研究

第4節：新制度学派による官僚制組織文化論

第5節：官僚制度の形態転換

第6節：合理性の限界とアストン学派

第7節：アドホック組織形態とミンツバーグ

第8節：工業化と官僚制：日独官僚制度

第9節：意思決定原則の修正提案

結論：官僚制度改革の課題