

トップ・マネジメントと 「官僚化」(Bureaucratization)

伊藤 森右衛門

(1) 開題 —「官僚制組織」研究の 管理学的意義と課題—

管理学の領域において「官僚制組織」(‘Bureaucratic organization’)が種々な視点からとり上げられているが、この組織の研究は、管理体制の根本的な問題を理解するのに役立つばかりでなく、社会的かつ人間的な関連において、組織の「有効性」(effectiveness)ないし「能率」(efficiency)の究明にとってひとつのアプローチでもある。

ここで敢えて組織の「有効性」ないし「能率」という言葉を用いたのは、組織の「合理性」または「合理的編成」ということが、何を意味するか問題であるからである。いうまでもなく、官僚制組織の「理想型」がマックス・ウェバー (Max Weber) によって示されているが、この組織は最も合理的に編成されているものと説明されている。しかし、この組織の「合理性」は、もうひとつの「モデル」すなわち「官吏」という人間的要因によって支えられていることを忘れてはならない。いいかえれば、「組織は人間集団の活動にとって手段であるといつてよいのであるから、その組織の合理性は手段的な合理性に止まるものといわざるを得ない。」⁽¹⁾したがって、組織のもつ目的をいかに達成するかという見地にたてば、組織を合理的に編成するということを超えて、それが目的達成に「有効であるか」どうか問われねばならないのである。

しかも、「組織としての目的」は組織の成員にとって受け入れられないばかりか、各人がさまざまな目的をもっており、したがって、組織の目的と各人の目的との合致、矛盾が問題とされる。A. ゴールドナー (Alvin W. Gouldner) は、ウェバーが官僚制において「言及していない問題」として、組織の目的と成員の目的について次の如く指摘している。⁽³⁾ すなわち『官僚制』組織は隠喩的な意味でのみ『組織としての目的』をもつといいうる。けれども、正確を期するためには、さまざまな人の諸目的あるいは組織内のさまざまな階層の典型的な諸目的を明らかにすることが必要である。そのように注意を移転すると組織内の種々の階層の諸目的は相互に違いうること、それらの目的は組織の成員のすべてにとってかならずしも自己の目的に合致するものではなく、事実、矛盾さえしていることがわかる。この結論は、官庁組織研究者の幾人かによってまったく無視されてきたにせよ、産業（筆者註、経営）の研究者にとっては驚くに足りないものである。⁽⁴⁾

今日の行動科学 (Behavioral sciences) の業績は、組織の目的と個人の目的との調和を課題にしていることは周知の如くである。この行動科学的アプローチは、「組織の中の個人」について、少くとも次の3つの側面をとり上げようとしている。

すなわち、「第一に、個人は多くの個人的欲求を組織に持ち込むが、少なくともその中のあるものは、組織の中で満たされなければならない。同時に彼は、組織目標達成を可能にするよう行動することを期されている。個人的欲求の満足と組織目標達成が一致しているときもあるが、一致していないときもしばしばある。」「問題の第二の側面は、いわゆる組織のインフォーマル側面とフォーマル側面との関係である。…… (中略) ……われわれはこの両者の適正な結びつきについてもっと研究しなければならない。組織目標達成に関係する一つの例をあげると、コミュニケーション手段としての非公式ルート (grapevine) がある。これは個人的欲求の満足と密接に関連した手段である。」そして、「第三の側面として、公式階層との関連で民主性と権限の葛

藤の問題がある。……(中略)……民主的価値観が社会構造に深く根ざしていればいるほど、果たしてどの程度民主的原理が官僚制の中に適用できるかを検討する必要がますます多くなる。⁽⁵⁾」

企業に限らず、あらゆる組織が大規模化しかつ複雑化するにしたがって、官僚化(Bureaucratization)することは当然の成り行きである。しかし、官僚化した組織の有効性は、以上の指摘のように、組織の成員との関連で「モチベーション、モラル、チームワーク、独創性、変化の導入、需要創造、公衆関係など」⁽⁶⁾の管理上の問題と密接に結びついてくる。したがって、行動科学的アプローチは、前述の「組織の中の個人」のほかに、对人的効果要因として、パーソナリティ要因、对人的要因および状況的要因についてリサーチを行なっているのである。いいかえるならば、組織の有効性を人間的側面から考察しようとしているわけで、暗黙のうちに官僚化にともなう組織の有効性に対する阻害要因を人間的側面に即して解明しようとするものといつてよい。

管理学の領域、とくに組織論の分野では、官僚制組織の諸研究は、(1)基本的には、フォーマル組織の典型として、その特性を見究わめることによって、組織の有効性を支える要因(もちろん阻害する要因を含む)をひき出すことである。次いで、(2)前記の解明のなかでの個々の問題、例えば、権威(authority)の根源、行使、影響過程、ヒエラルキーとの関係、指揮、スタッフとラインの相剋など、そして、(3)官僚化と組織成員との関係、前述のように、この関係は個人の諸欲求から民主化原理や文化的パターンの問題にまで考察する巾の広いものである。(2)と(3)を管理上の問題に限ると、ひとつの組織におけるリーダーシップの解明にあるといつてよい。

本稿は、以上3つの視点について、組織の発展段階を官僚化に関連づけて、官僚制組織の分析にとって、どのような側面にどのようなアプローチが必要かを指摘していきたい。

(2) ウェバーの官僚制組織の再評価

マックス・ウェバーの官僚制組織の「定義」については、既に拙著「経営者リーダーシップ論」に引用してあるので割愛するが、行論の都合上、ブラウおよびスコット (Peter M. Blau and W. Richard Scott) にしたがって、その特性を概述しておこう。⁽⁷⁾

第一は、官僚制組織では、職務が専門化の原理によって分割され、きわめて簡明な分業関係として成り立っており、そのことが熟練度が高めることになり、かつ専門技術に応じて人材を採用することによって組織の能率が確保される。

第二は、職務および地位は、階層的な構造として編成されている。通常の場合、組織はピラミッド型をなしており、ひとりの官吏は部下の決定と行動に責任をもち、また権限をもっている。部下に対する上長の権限の範囲は明瞭に限定されている。

第三には、公式に定められている規則や規程が官吏の決定や行動を支配しているということである。職務執行の画一性を保つと同時に、全体としての統合を可能ならしめる。人間が変わっても、職務の持続性は確保される。

第四には、官吏は住民や他の官吏に対しては非人格的に振る舞うことが要求される。住民はひとつのケースであって、感情を挿しはさまない。非人格的な態度をとることによって職務遂行において合理的な判断を行いうるようになるためである。

第五には、官吏は、ひとつの資格であって、登用試験が教育機関で与えられる資格によって選抜される。これによって官吏階級は同質的な人間によって構成され、官庁は専門学によって運用されることになる。

ウェバーのいう官僚制組織は、以上5つの原則によって、「もっとも有効な管理形態」として成り立つというのである。専門家が技術的に職務を遂行し、そして規則による活動と権限による統合は、合理性と持続性を保つことになるからである。ブラウおよびスコットがいうように、ウェバーは完全な

官僚制組織を示したのであって、問題は「完全性」の基準が何んであるかである。

いいかえれば、官僚制組織の特性は、経験的なものでなく、ひとつの概念上のシェーマであって、この組織の理論的な分析に重要な枠組を与えていることになる。他方、この特性が管理能率を最大限に保証するというけれども、能率は飽迄も仮定のうえのことであるといわなければならない。したがって、これらの仮定について経験的に再評価することが必要とされるのである。

ブラウおよびスコットは、ウェバーの特性は、能率や合理性に寄与するものとして規定されているが、それらは逆作用 (“dysfunctional”) をもっているし、また特性相互の衝突や矛盾もあるとし、これらを全く分離して概念構成している点が批判されるという。⁽⁸⁾ P. ゼルズニック (Philip Selznick) は、ウェバーは組織の一面、いいかえれば、公式組織のみをとり上げ、もうひとつの側面、非公式組織を無視している。したがって、組織の能率はもうひとつの面を考慮に入れることによって動的な分析に展開すべきであるとしている。⁽⁹⁾ さらに、A. W. ガルドナーは「ウェバーは、官僚制を、同時に二方向を志向するヤヌス的な組織と考えたわけである。それは一方の側では専門技能にもとづく管理であり、他方の側では規律にもとづく管理であった。前者を重視すると服従とは目的への手段と観念される。すなわち、規則や命令がある目標の実現に最善の方法と思われるがゆえに、個人は服従することになる。」⁽¹⁰⁾ すなわち、専門化の原則と規律の原則が矛盾のない仮定となっている。例えば上長と部下との判断に相違が生じた場合、上長のそれに服従することが能率を保証することにならないからである。

C. アジリース (Chris Agyris) は、ウェバーの官僚制組織は次のような3つの仮定のうえに成り立っている「理想型」(the ideal type) 概念であるとしている。すなわち、(1)専門化 (Specialization) は熟練に通じていること、(2)権限構造および公式規則は諸活動の統合に決定的な重要性をもっているこ

と、そして、(3)非人格化は合理性を高めることに役立つこと。⁽¹¹⁾

アジリースは、第1の仮定について、極端な専門化は、細分化した仕事に従事することとなって、心理的に種々な困難を惹起する原因となり、反って特定の分野でエキスパートが育たない結果を生むとしている。専門化がおし進めていくと、退屈さ、欲求不満、無関心などを増大する。彼は別著でモラルの確保のために「職務範囲の拡大」を提唱しているのであって、これによって専門化から生ずる弊害を抑えることが出来るという。第二の仮定について、権限が分化した諸活動を統合することに寄与はするが、しかし、正に「逆も真なり」であって、権限は統合を破壊する力にもなるという。さらに第三の仮定については、非人格化は従業員間の不信や意思疎通の欠如の原因となる。しかし部下を相互不信の状態におけば、反って「感情ぬき」で合理的な話合いに終始するようになるともいう。

さらに、A. ザルズニック (Abraham Zaleznik) は、近著において官僚制組織がいわゆる封鎖体制であるならば、この組織は能率的に作用するであろうといい、組織の活動が外向的であるとすれば、内部の管理は手段となり、それ自体目的でなくなる。つまり官僚的管理者は管理の手段に重点を置き、組織の目的を無視する。組織の能率が低下していくにしたがい、その成員は組織に信頼を失ってしまい、そして遂には法的かつ規則的な組織の前提そのものを滅殺してしまおうと述べている。⁽¹²⁾ 「官僚的方法」への依存は、組織とその環境との関係が調和し、バランスがとれている時に限られるとつけ加えている。⁽¹³⁾

(3) 大規模組織における官僚化を促がす4つの要因

——ディモックの見解——

ディモックが官僚制について経営者や官吏に面接調査を行なったさい、彼らから得たコメントは次の4つに要約されるという。第一は、人間は集団であろうと、個人であろうと完全に合理的ではあり得ないこと、第二は、能率はウェバーのいう合理性以上のものであること、第三はウェバーのいう官僚

制とディレクティズムと呼ぶ組織の間にはきわめて広汎な選択の余地があること。そして、第四には、ウェバーの仮定や目標のすべてを勘案すれば、その組織は資本主義的企業の性格よりも、すぐれて社会主義的であるということ。回答者は以上のようなコメントにつけ加えて⁽¹⁴⁾、大規模組織では官僚化は不可欠であるにしても、ウェバーの理論は非人格化の前提にもとづいており、リーダーシップの役割を無視していること、また変化に対する対応性が欠けることなど、したがって、官僚制の合理性は企業にとって重大な一面を見落しているとしていると批判している。

要するに、ウェバーの官僚制が拠って立ついくつかの仮定によって、最も能率的な管理形態であるとしているのであるが、empirical test を通じてその能率性が明らかにされていないのであり、反って官僚制は非能率性の代名詞の如くいわれることから、分析的かつ静的な理論構成にすぎないといつてよい。したがって、管理学の領域では、①官僚制の長所は何か、②病弊は何か、そして、③長所を活かし、病弊をコントロールする方法如何がその課題⁽¹⁵⁾になるとする。

ディモックは、大規模組織における官僚化を促進する諸要因を、①外部的(the external)、②内部的(the internal)、③「段階」的(the dimensional) および④人間的(the personal)⁽¹⁶⁾の4つに分けて説明している。

第1の外部的要因は、社会の伝統や信念に因由するもので、宗教、軍隊、法制、教育、家庭、経済体制、政府、労働組合、社会政策などが挙げられている。宗教における形式主義、権威主義かつ伝統主義は官僚化の素因であり、宗教の後退が資本主義の発展を促かしているのであれば、資本主義のもつ官僚制的特性を脱皮することが次の発展とさえいいうるとしている。軍隊は官僚制の典型であって、階層的編成、指揮命令の統一、ラインとスタッフの分化など、今日まで企業や政府の組織に大きな影響を与えてきている。法制も重要な一因で、外部からの規制が多くなれば、これに対応する経営政策や管理体制にも持続性や画一性が要求されるようになり弾力性が失われてい

く。教育や家庭も過度の教育訓練は人間を型にはめこんで、旧来のパターンにのみしたがう人間になり、官僚化を促進することになる。経済体制、政府、労働組合、社会政策も、社会的地位、規制、賞罰、自由の制限、文書（協約など）中心主義などを拡大すれば、それだけ専門家の抬頭や現状維持的志向となり官僚化を押し進める。

W. H. ホワイトの「組織のなかの人間」バーナムの「経営者革命論」やパーリの「廿世紀資本主義革命」など、一連の文献は現代企業をめぐる政治的、経済的、社会的、文化的な背景のなかで官僚化の外部的内部的要因を説明するものといえよう。企業をめぐる環境がその内部的にも官僚化の素因となっているだけでなく、その環境のなかに生活する人間が企業の内部にそれらを背負い込んでくることを忘れてはならない。ウェバーのいう「職業専門教育」の如きは官僚的人間を育成しているものであり、上記の教育と家庭は人間そのものについてであり、同時にそれ以外の要因も人間自身の環境的要因となっているのである。

次に、官僚化促進の内部的要因としては、計画化、組織化、予算統制、職務分析、特殊化、職業化と組合活動、指令、監督、統制などが挙げられている。これらの大部分は、いわゆる管理諸機能であって、管理の近代化が裏を返せば官僚化ということになるわけで、企業の大規模化がその素因を内包しているわけで、ディモックが著書の副題に「官僚制との闘い」といっている所以もここにある。

計画化では、細部にわたる計画を樹てることは、経営者にヨリ広い自由裁量を与えるかも知れないが、逆に彼の役割を狭く限定することになってしまう。組織化は、階層化を当然に伴うもので、それは非弾力的な方向を強める結果を生む。予算統制において、既定の方針に即するということが執行上の基準となる。職務分析では、各人の仕事の内容を詳細に規定されるようになると、他のことには無関心になる。特殊化は、各人を狭い分野にのみ関心をもたしめることに他ならない。いわゆる専門家の登場は、企業ということよ

り自分の職業的立場が前面に出てくる。組合指導者も例外ではない。指令の徹底化ということも、他面官僚化の傾向を強めることとなる。「細かな監督」(ガルダー)は、部下に自由裁量の余地を与えない。統制化も業績や成果から離れて統制の方法にのみ固執すると、それは当然にペーパー・ワークの氾濫を招くことになる。

以上のように各項目の官僚化は、「秩序化、ルーチン化、予測化および整合性」を目指すものであって、組織全体の弾力性、発展性、創造性を減ずる方向に作用するといわねばならない。しかし、管理体制の近代化は、個人々人に対する「職務範囲の拡大」ないし「権限委譲」にはじまり、分権化(decentralization)又は事業部制の如く、官僚化にともなう組織の硬直化に対処するものであって、以上のように総ての近代化が官僚化傾向をもつとはいえない。

第三の官僚化原因は「段階的」な要因である。この要因は企業の発展段階といってもよいが、ここで挙げられる要因は、規模、年数、そして地理的範囲の3つである。何んといっても企業の規模は基本的な要因であって、規模の拡大が他の諸要因を惹起するのであり、逆に大規模化を可能ならしめるひとつの柱は官僚化にあったとさえいいうる。したがって、規模と官僚化は不可離であって、これに関する種々の調査があるが次の機会に譲りたい。次に企業の年数、いかえれば年令のことであるが、年数が経てば企業は次第に因習的になり、規則中心になると一応考えてよい。新しくとも官僚化する企業もあり、また古くともバイタリティを保つ企業もあるが、そこで問題になるのはリーダーシップの性格である。拙著でも企業の草創期における人格的リーダーシップから発展期にいたっての組織的リーダーシップを説明したが、後者は多かれ少かれ官僚化をもたらすものといつてよい。もうひとつの要因は地理的範囲であって、事業所が地理的に分散すれば、本社機構が拡大する。それは事業所活動の統轄の必要性にもとづくのであるが、他面「集中性、統一性、自由裁量の範囲の狭少、標準化、統整の困難」は官僚化の徴候

である。

最後に、人間的側面の官僚化原因である。リーダーの諸資性からくるリーダーシップのパターンが出来上ることはいうまでもない。しかし、そのパターンは官僚制的な環境と多分に関連することも否めない事実である。同時に個々人のパーソナリティは、その人々の属する集団や社会における支配的な期待によって影響をうける。官僚的リーダーシップをつくり上げるかどうかは、「(1) リーダーおよびその心理的属性、(2) さまざまな問題、態度およびニーズを持つフオロアー、(3) フオロアーとリーダーが互に関係し合う集団状況⁽¹⁸⁾」の合成的な結果であって、このリーダーシップの一般的分析によるほかはない。しかし、前にも述べたように、人間自身が組織の内でも外でも官僚的な性格を身につけて組織に入り込んでくるのであるから、人間的要因以外の官僚化原因がありさえすれば、それが環境のひとつとなって組織の中のパターンを漸次官僚的な方向にもっていく可能性をもっているといわなければならない。とくにここで指摘しておかなければならないのは、「組織が拡大すると、①その中の個人は自分本位になる。②個人は出来るかぎり責任を回避するようになる。③大規模にともなって地位の低下を防ぐために種々な方法で権力を行使するようになる。⁽¹⁹⁾」ということで、人間的要因のなかには組織が大規模化するにしたがって社会的かつ心理的に官僚化する傾向をもっている。

(4) 官僚制組織の事例調査とその病弊

マーシャル・E・ディモックは、その著「経営のバイタリティ——官僚制との斗い——」において、英国電力事業に関するハーバート報告(1956年)から、大規模経営における官僚化問題を取り上げて、その病弊を明らかにするとともに、新しい組織の方向を示唆している。⁽²⁰⁾

英国電力事業は、1948年に560の電力会社を合併して出来たもので、300カ所の発電所をもち、9億ポンドの資産を有し、15万人の従業員を擁して

いる大規模事業である。中央機関として「電力協議会」(The Electricity Council) があって、持株会社と同じような性格をもつほか、労使関係、料金政策、資本支出、対政府関係および研究開発の5つの職能を担当している。そのほかこの事業に関する詳しいことはここでは割愛する。

ディモックはこの大規模事業における官僚化の問題を次の諸点からとり上げ、ハーバート委員会の勧告について説明している。(1)ヒエラルキーと統合の問題、(2)特殊化と専門化の問題、(3)インセンティブ、そして(4)アカウンタビリティと自由裁量の問題、これらである。⁽²¹⁾

(1) ヒエラルキーと統合 (hierachy and coodination)

大規模経営では、その組織の規模から生ずる非能率性に悩まされるとともに、全般管理の明確化が困難とされるのであるが、この事業も又例外ではなかった。すなわち、この事業では全般的計画や財務などが軽視されていたし、事務の集中化の行き過ぎは遅延と繁瑣を惹起した。ハーバート報告は、中央機関は計画、財務、および最高方針の策定に専念すべきことを勧告したのである。複雑な事務手続は、階層間の接合が適切でないことに帰因するとしている。例として発電所の建設が米国における期間の倍以上要することが挙げられ、建設計画が認可されるまで2カ年半も検討されており、発電開始までさらに5カ年を費したという。

各ヒエラルキーのコミュニケーションの円滑化と手続の簡素化が改善のポイントとされるが、それだけでは十分ではなく、根本的な組革の必要性が勧告されたのである。例えば、地方の部局にもっと大巾の権限を委譲するように、また、地方の部局を「最大成果のために最適な規模」(the optimum size for best result)に編成替えし、さらに資本調達についてもっと“個人”的かつ直接的な責任をもたらしめることが必要とされたのである。

大規模組織における分権化(decentralization)はしばしば指摘されているところであるが、非能率の原因は、組織が規模の利益を超えるほどに大きく

なるところにあるし、また中央機関又は本社の全般管理の徹底化が行なわれずに部門管理に立ち入って集中、統制することにある。わが国企業も、合併、吸収を行ない大規模化する傾向にあるが、何よりもまず全般管理の確立が大規模化の前提条件であって、このさい大企業における本社組織の在り方は、根本的に再検討すべき段階にあるといつてよい。

(2) 特殊化と専門化 (Spicialization and Professionalization)

この事業では、各地方の電力事業を合併するまでは、経営者がビジネス・リーダーシップをもっていたので組織全体の志気は高揚されていたのであるが、合併後、これらの経営者が退職していったのち、それが保たれるかどうか問題であり、世代の交替に伴うモラル確保が必要となる。大学や技術教育機関から、多数の技術者が毎年採用されてくるけれども、経営的な訓練や経験の機会が大組織の中では与えられない恐れがあるし、またそのために特別の機会を設けなければならないことになる。独占的な地位にある事業では、以上のような教育が果して企業性をもつ教育訓練でありうるかどうか問題となる。

ハーバート委員会は、将来の事業計画を樹立するためにも必要とされる研究開発について無関心であることを指摘している。この事業では研究開発に年収のわずか2%しか支出していないので、外部への依存度が高くなっているから、もっと内部で行なうべきであると勧告したのである。研究開発の部内は、長期計画の部門と相並んで、企業の維持発展にとって不可欠であるが、独占的かつ成長的な事業では軽視されがちで、このことは引いては企業性や能率向上に大きな阻害要因となってくる。

さらにまた、官庁組織では、過剰人員をかかえてもこれを除去しようとしえないし、配置転換や昇任の如きも適材適所主義を貫らぬかない。ウェバーの官僚制の合理性「専門家による管理」がひとつの支柱になつていたのであって、積極的な人事管理の推進なくしては、その有効性が保証されないといわ

なければならない。官僚制の組織が、積極的な人事管理の推進を怠れば、それはもうひとつの支柱、すなわち「規則・命令による管理」にのみ終始することになる。

(3) インセンティブ (Incentive)

電気事業が器具類の販売まで手を伸ばしているが、それが公正な取引であるかぎり、競争という刺戟をとり入れることになるから、委員会はこれを許可しているという。

また、委員会は、公社の給与について民間産業の最高水準と同じであって差しつかえないとしている。公益事業ということだけで、給与を低く抑えたりする必要がないとしている。職責の重大さによって報酬や給与が決められるべきで、年俸 8,500 ポンドの最高額を引き上げてよいし、非常勤役員の 500 ポンドも増額すべきであるとしている。

官僚制の給与体系は標準化され、非弾力的なものになることはいうまでもない。同委員会は再々にわたって、このような傾向を排すべきであるとし、個人々々の能力や能率によって差別化していくことが必要であると勧告している。

(4) アカウンタビリティと自由裁量

(Accountability and managerial freedom)

公益事業と民間大企業との差異は、前者は法的な規制をうけ、また社会的責任を負っていることにある。同委員会は、この事業と監督官庁とは、ある程度の距離を保っているので現状でよいとしている。所管大臣は命令指示するかわりに、非公式に事業当局者と協議することとしているから、日常業務には全く介入していない。しかし、両者の間に官僚制から生ずる弊害が全然ないわけではない。

そこでハーバート委員会は、次の3つの原則について勧告している。第一

は、経営上の業務は地方部局に委任することとし、中央集権を強力抑える。第二に、中央当局で作成される計画や方針は、賢明なかつ意欲的な基調を示すものとし、下部から信頼をうけるものでなければならない。そして第三には、各々の支社は、つねに第一線の従業員のモラル確保に努力すること。以上の3点を強調している。

増資の如き重要問題でも、委員会報告が出された当時は、大臣が議会に対し助言を行なうこととされていたのであるが、委員会は新しく設けられる協議会に全面的な権限を移すべきであるとし、独自に市中金融から調達できることとし、公社側の自律性を高めることを勧告したのである。

事業責任と自由裁量の問題に関連して、同委員会は窮極的には国有産業は議会に責任を負う大臣の掌中におき公社に対する命令、指示すること、公社役員を任命すること、業務に関する定期報告を求めること、補助金を支出すること、資本金額や調達方法を決定することなどは留保されるべきであるとしている。

なおディモックは別の章（第7章）で、2つの事例調査（ブラウの調査とフランスおよびストーンの調査）について、それぞれの結論を要約しているので参考のためにつけ加えておこう。⁽²²⁾

ブラウの調査の結論は次の5つである。すなわち、①官僚制における階層化についてであるが、アメリカ的な社会状況では若年管理者層により大なる自由裁量の余地が与えられねばならないこと、②非人格化についてであるが、アメリカでは人間的に取り扱われることによってモチベートされている。③アメリカでは州の役所より連邦官庁のほうが標準化されていない。これはリーダーシップ、とくに監督の方法によって差が生じている。④公式組織と非公式組織は補充的であって、後者から満足を得ていると業績の達成率が高い。⑤合理性というのは、ルーチン化や整合性以上のことで、最少限の標準化のもとでも、訓練すれば、同質性を保つし、統整もとれる。

また、フランスおよびストーン (Roy G. Francis and Robert C. Stone)

の調査については、①アメリカ人は、公式的手続に対する関心よりも仕事をするという意識が多く、つねに組織の目標ないし業績に関心を向ける。②規則、規程は運営が肝要なので、それは監督の仕方に関係する。③官吏の決裁は手続に準拠することより道徳的な責任を重視する。④書類の整理はきわめて手続的にやるが、意思決定は全く手続的でない。上層管理者は規則規程にやかましいが、下層になるにしたがい人間的な処理が行なわれる。⑤公式な取り扱いでの客観性を強く望むが、同時に個人的義務の公平な組み合わせも要求する。

(5) 結び — 官僚化と人間的要因
 に関する若干の帰結 —

E. ジェニングス (Eugene Encerson Jennings) は、著書「エグゼクティブ」⁽²³⁾において、「専制制も官僚制も、根本においては権力を用いる方式である」といい、「専制制はワンマン支配だが、官僚制は規則による支配」であって、結局「官僚制は巧妙な専制制」であるとし、いかえると「官僚の独裁」であり、それは「能率的に横暴」なものと難ずるのである。同時に、彼はその「官僚制」の代表的なものとして「科学的管理法」(Scientific Management) をとり上げ、これによって「能率と秩序の一致」を目指して企業のなかで官僚化一層促進することとなったと述べ、官僚制批判から生まれた分権化ですら、「上には再集中、下には官僚家の群生」をもたらし、官僚制の増大が企業の成長を妨げなかったばかりか、「さらに大きくもっと合理的に計画された成長を可能とした」と述べている。

前述の如く、企業の草創期あるいわ急速な発展期には、住々にして G. M. のデュランの如き天才的な、精力的なそして独裁的な経営者はその企業の成長にとって必要とされるであろう。しかし、アルフレッド・スローンなくしては今日の G. M. はなかったといわなければならないが、果して彼は群生する官僚型管理者の頂点にあるひとりの人物であっただろうか。デュランの失

敗は、ジェニングスのいうように「秩序や制度の必要」を認めなかったことにある。いわゆる人格的リーダーシップからマネジリアル・リーダーシップに転換する段階にあったわけで、後者のリーダーシップは官僚制の性格を多分にもつものであるが、しかし、スローン計画は官僚制をチェックするに足るだけ十分に民主的であったことに注目しなければならない。

「科学的管理法」が官僚型マネジメントの典型のようにとり上げられているが、あくまでも時代の産物であって、能率至上主義で人間性の後退をもたらしたとはいえ、能率の向上はその時代の労働者には金銭的刺戟を通じて実現され、その結果として今日の段階へ到達し得たわけであって、「科学的管理法」は十分に歴史的な役割を果たし、また今日においてすら果しつつあるとって差し支えない。民主制の管理といえども、それは「支配、すなわちある種の管理の存在を意味している。」⁽²⁷⁾ ジェニングスによれば、「民主制は権力と秩序が果たすことができない何ものかを付け加える。」いいかえれば、民主制は権力と秩序とに自由が管理行政的に融合され、そのどれかひとつだけでは達成できない結果を生み出す方式である。したがって、能率が自由によって達成されるのでないのであるから、「科学的管理法」はやはり今日の能率に役割をもっているといわなければならない。

G. M. の例で述べたことは、トップ・マネジメントのリーダーシップについてであり、「科学的管理法」に関することは、多分に下層管理についてである。しかし、両者を通じていえることは、いかに権力と秩序がいわゆる自由と結びついて、組織のバイタリティを発展せしめるかにある。民主制の第一原理は自由であるが、「自由は管理行政において最も扱いがたい概念」であって、組織の成員が「自由を生産的に用いる能力」を必要とする。G. M. 再建にあたってスローンは、「誰もが自由に討論する機会」を与えた。彼には「人間への能力への信頼」があったからである。組織のあらゆる階層と階層の相互関係のなかに自由を浸透させることが、官僚制を官僚制のもつ特性の枠内にとち込めない唯一の手段ということになる。

ジェニングスは、官僚制においては権力と専門知識によってバラバラになっている人々を結合することが民主方式という。⁽²⁸⁾「彼の権力、技能、信念、利益、つまり彼の問題、仕事、責任をわかち合う。彼は自分の管理職務およびその個人的能力によって使える源泉をわかちあう。相互参加によれば、その分離性をかなり克服することができる。」からである。「個人が相互に関係しあう能力」、つまり「連帯感」によって統一を探求しなければならないという。ピーター・ドラッカーも「経営者の態度」(“managerial attitude”)といているのも、「個々の作業を統合化して1つの全体へ一本化することを必要とする」のであって、「相互関連の下に自己の仕事と全体を眺め、『経営者の態度』で自己の役割を求める欲求を満足させる」ことによって「科学的管理法」の一層の適用以上に成果を上げうるとし、もし『「経営者の態度」の発展が妨げられる場合にはいつでも科学的管理法を緩和すること』だと述べている。⁽²⁹⁾

「相互参加」あるいは「経営者の態度」は、「平等主義的態度」にも通ずる。官僚制におけるヒエラルキーは、権根の源泉、配分の体系とされているが、そのような編成では、それぞれの職務につく人間の差別化ということを物語る。「平等の概念は個人的差異の否定」を意味し、「一種の同胞感を確立するが、それによれば、各個人は組織の一員という価値で扱われる。」このような「平等主義的態度」は「個人的に敵対せず、公然と批判できる」という自由な雰囲気をつくりうる。⁽³⁰⁾ 民主的リーダーシップは、自由な雰囲気を生産的なエネルギーに転化することとってよいのである。

官僚制のもうひとつの特性は合理性ということであったが、民主制のそれは組織によって支配される合理性ではない。民主制のもとでは、「個人と組織が互いに支持し、かつはげまし合う」ものでなければならない。もし必要な情報と訓練とがあたえられているならば、リーダーは賢明な選択をし、合理的な決定をうけ入れるであろうと考え、「非合理的な衝動にうちかつ理性の潜在的な優越性を信じ」ていなければならない。したがって、仕事を遂行

するときに、「方法を選択する機会」と自分が「最上と考えるように遂行する自由」とをもつことが、「相互参加」と「平等」の自由とともに、民主制リーダーシップのすべてとあってよい。

問題を本稿のはじめに戻って、「組織と個人」の融合が、管理学、就中リーダーシップ論の課題であるといったが、官僚制における組織の統一ないし融合はいま述べた「自由の欠如」のままのそれであって、今日革新、創造の要求される組織の発展力とはならない。しかし、これらの「自由」をいかなる状況で、いかなる具体的な方法をとるか、そして、そのことがどのような成果を生むかは、Empirical testing やリサーチを通じて確かめられていかなければならない。その場合、状況や方法はつねに組織と人間的要因の探求の中から引き出されるのであって、両者の成長ないし変化は、新しいリーダーシップの課題をなげかけつづけるであろう。

- 註(1) 拙著「経営者リーダーシップ論」昭 37, 評論社, 155~158 頁。
- (2) 前掲書 158 頁。
- (3) Alvin W. Gouldner; *Patterns of Industrial Bureaucracy*, 1954. p. 20.
A. ゴールドナー「産業における官僚制」岡本, 塩原共訳 9 頁。
- (4) 前掲書 p. 21. 訳書 9~10 頁。
- (5) R. タンネンバウム, I. R. ウェッシュラー, F. マサリック著「リーダーシップと組織——行動科学によるアプローチ——」嘉味田, 土屋, 小林共訳 p. 37~38.
- (6) 前掲書 p. 35.
- (7) Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations, A Comparative Approach*, 1962. p. 32-33.
- (8) 前掲書 p. 34.
- (9) Philip Selznick; The Informal Organization, in "*Organization: Structure and Behavior*", edited by Joseph A. Litterer, p. 146-148.
- (10) A. ゴルトナー; 前掲書 p. 24, 訳書 11 頁。
- (11) Chris Argyris; *Integrating the Individual and the Organization*, 1964. p. 296-297. なお, 文中別著とは Chris Argyris "*Personality and Organization — The conflict between system and the individual —*" 1957. であって, 拙稿「参加的リーダーシップの吟味」本誌第 16 巻第 2 号のなかで触れている。

- (12) Abraham Zaleznik; *Human Dilemmas of Leadership*, 1966, p. 91.
- (13) 前掲書 p. 94.
- (14) Marshal E. Dimock, *Administrative Vitality — The Conflist with Bureaucracy* — 1959. p. 82-83.
- (15) 前掲書 p. 86.
- (16) 同 上 Chapter 7. A New Look at Bureaucracy, p. 86-95.
- (17) W. H. ホワイト「組織の中の人間」岡部, 藤永共訳。J. パーナム「経営者革命」武山訳および A. A. パーリ「二十世紀資本主義革命」桜井訳。
- (18) タンネンバーム, ウェッシュラーおよびマサリック共著, 前掲書 49 頁。
- (19) M. E. Dimock. 前掲書 p. 104.
- (20) M. E. Dimock. 前掲書 Chapter 5. British Electiricity. p. 61.
- (21) 同 上 p. 65-75.
- (22) 同 上 p. 98-100.
- (23) Eugene E. Jennings; *The Executive — Autocrat, Bureaucrat, Democrat*, 1962.
E. ジェニングス著「エグゼクティブ」福島訳, 206 頁。
- (24) 同 上 214 頁。
- (25) 拙著, 前掲書。第三篇第三章第三節。
- (26) 同 上 175~178 頁。
- (27) E. ジェニングス著, 前掲書。244 頁。
- (28) 同 上 247 頁。
- (29) Peter F. Drucker: *The New Society — The Anatomy of the Industrial Order*.
1949. P. F. ドラッカー著「新しい社会と新しい経営」現代経営研究会訳。184
頁。
- (30) E. ジェニングス著, 前掲書 254 頁。