

伝統的な管理論と官僚制の意義と効用

福田 秀人

FUKUDA Hideto

1. ファヨールの管理の定義と管理原則／2. 目標管理論の問題点／3. 官僚制とアンチ官僚制論の問題点／4. 官僚制だけが業務の高度化と公平要求に対応できる／5. 公平を要求する大衆が官僚制を生む／6. リーダーの最大の役割は想定外対応

私は、人を規則と命令で動かす管理も官僚制も大嫌いである。結果、ある急成長をしている中堅商社で取締役管理本部長として官僚制をベースとする管理の徹底的な強化を推進した後、41歳の時に、フリーのコンサルタントとして独立し、組織の一員として部下に命令をすることも、上司に命令されることもない立場で仕事をしてきた。

しかし、それは個人的な好みにすぎず、管理や官僚制を「けしからん」と批判しないし、管理と官僚制の社会的な意義と効用を高く評価し、管理する人にも管理される人にも敬意を払ってきた。それに、管理がしっかりとしていないと、会社に限らず、どんな組織もデタラメ化、ひいては不祥事連発で崩壊する。

こういった経験と考えにより、中堅商社で蓄積したノウハウをもとに、管理水準を向上させるため、また、官僚制を効果的に運用するためのコンサルティングや研修に励んできた。それは管理と官僚制のメリットとデメリットを理解し、メリットを生かし、デメリットを抑えることを目的とするものである。本論では、以上の視点で、管理や官僚制のデメリットのみを強調し、管理や官僚制の意義を否定し、組織メンバーへの心情的な配慮や管理からの解放を唱えるマネジメント論やリーダーシップ論の問題点を指摘し、伝統的な管理論と官僚制の意義と効用を論じよう。

1. ファヨールの管理の定義と管理原則

なにはともあれ、管理とは何かをはっきりさせなければならない。それをしたのはフランスの鉱山経営者、アンリー・ファヨールであり、『産業ならびに一般の管理』1916年で次のとおり定義した。

- ・管理とは、人間の行動を計画し、組織し、指揮し、調整し、統制すること。
さらに、それぞれの構成要素を次のとおり定義した。
- ・計画：将来を予想し、予算と行動予定を作ること。
- ・組織：事業の物的及び人的な構造を作ること。
- ・指揮：各人が、自分に課せられた役割を果たすよう配慮すること。

- ・調整：すべての活動を結合し、統一し、調和させること。
- ・統制：すべての活動が規則や命令に従って行われるよう監督すること。

ちなみに、その管理の定義を簡略化したのがマネジメント・サイクルと呼ばれるPDCAサイクル（プラン→ドゥ→チェック→アクト）である。また、ファヨールは13の管理原則を提示し、今日も「組織原則」と呼ばれて通用しているが、つぎの3つが特に重要である。

- ・命令一元性の原則：命令は直属の上司から行う。
- ・権限委譲の原則：手段方法を定める権限はできるだけ部下に委譲する。
- ・責任絶対性の原則：部下の管理責任をもち、部下の行動の結果責任を負う。

これらにしたがうと、模範的な命令は次のようになる。「この仕事を君にまかせる。責任は私がとるから、いいと思う方法で存分にやってくれ」。ファヨールに代表される伝統的な管理論を、部下に権限を委譲しない硬直的なものであるかのように決めつけ、権限を委譲することが新しい考えであるかのように強調するリーダーシップ論やマネジメント論が流布されているが、それらは古くからの考えを新しい考えと主張するごまかしか、代表的な理論すら知らない素人の論理にすぎない。

なお、ファヨールは、その他に、専門化の原則（同じ種類の仕事はできるだけ一人の部下ひとつの部門にまとめる）、権限と責任の一致原則（権限を委譲された部下は権限の行使についての責任を負う）、権限と責任の原則（責任に比べて権限が小さいと職務を達成できず、大きいと権限の乱用を生む）、監督範囲の原則（一人の上司が直接監督できる部下の人数には一定の限界がある）、などを管理原則として示した。

これらは、ラインごとの縦割りの管理であるが、仕事は、開発→生産→販売…と横に流れる。そこで、ファヨールは、「横の連絡・調整は、各部門の下位の管理者間で協議するよう上司が認めていればよい」とした。これは「ファヨールの渡り橋の原則」と呼ばれ、管理の定義と原則を明快にしたファヨールは「近代管理論の真の父」と呼ばれている。ちなみに、マネジメントはドラッカーが発明したもので管理ではないといった趣旨の主張をする者がいるが、彼らは、ファヨールなどの伝統的な管理論を知らず、ドラッカーがマネジメントについて論じるまでは、部下に事細かく指示をし、その実行を厳重に監督する専制的な管理論しかなかったと思いついているのである。

2. 目標管理論の問題点

ハーバード大学の産業心理学者ダグラス・マクレガーは、『企業の人間的側面』1960年で、「人は、仕事嫌い、怠け者。責任を嫌い、安全を望み、働かせるには、命令や処罰が必要である」という考えを「X理論」とし、人の本性はX理論でなく、次の「Y理論」だとした。

- ・自分が進んで献身した目標のためには、自分にむち打って働く。
- ・目標達成に献身的になるか否かは、その達成の報酬（特に自己実現）による条件次第で自ら進んで責任を負う。
- ・大抵の人は、問題解決のために想像力を駆使し創意工夫をこらす能力を持つ。

これらは、多くの日本人にとっては、ことさら指摘されるまでもない常識と思うが、アメリカではX理論の信奉者が多数派だったのか、マグレガーは、Y理論を新しい考えのようにアピールした。のみならず、次のような目標管理論を提唱した。

- a 組織目標達成のための各部門、各員の目標を有機的、体系的に設定する。
- b 目標は、上司と部下が協議し、部下の自主性を尊重して設定する。
- c 目標は、客観的な業績評価のため具体的、計量的に設定する
- d 各員に必要な権限を委譲し各員の自主管理により仕事を遂行する。
- e 上司は、助言等で目標達成を妨げる条件排除に留意する。
- f 評価は、各員の自己評価を尊重し、目標の高さと業績の高さの両方から行う。
- g 目標未達の場合は、原因を明確にし、教育訓練や次の目標設定の参考にする。

この目標管理論は、日本でも流布されてきたが、ガチガチの管理論にbとfを強引につっこんだだけの理論である。ちなみに、東京大学の松島静雄は、森五郎&松島静雄『日本労務管理の現代化』1977年で、その問題点を、次のとおり指摘した。

- a 最初は意欲をもやして高い目標を掲げて、やがてその意気込みが減退しがちである。
- b 評価の寛大化、平準化作用が生まれる。
- c 分業化され部門間の利害が対立する中で、各自の目標を経営計画に向かって絞り上げるための調整作業は極めて困難である。

ただし、社員全員の価値観が全く同じ金太郎飴的組織ならうまくいくかもしれない、実際、この種の主張には、価値観を共有せよという主張がくっついている。しかし、それは、自主性尊重と正反対の全体主義発想である。また、価値観が同じでも、何をどこまでどうするのがよいかという目標設定や手段方法は知識、経験、能力などにより大きく異なることを無視している。

このように、非現実的で、使い物にならない理論であるが、1990年代から、目標管理論をベースとする成果主義が、日本の多くの企業に導入された。非現実的な理論を導入したのであるから結果は悲惨である。これまでの実績よりはるかに高い目標へのチャレンジをあおることで、目標未達の連続により無力感にとらわれ、負け犬根性になり、がんばればできることもやらなくなるサラリーマンや、目標を低く抑えるために、そのもとになる実績を低くおさえるためにわざと怠けるサラリーマンが続出した。

3. 官僚制とアンチ官僚制論の問題点

リーダーシップ論やモチベーション論は、数十人規模までの工場の小集団を対象とした研究から生まれた。会社も、10人、20人といった規模なら、皆、お互いの性格や能力を知ることができ、しっかりしたリーダーが1人いれば、いろんな案件や問題に臨機応変に対応できる小集団であり、リーダーシップ論で何とかなるかもしれない。しかし、社員が100人、1,000人と増えれば、お互いの性格や能力も分からない多くの社員が連携しなければ、日常業務すら処理できなくなる。

そこで、いろんな仕事の分担、処理、指示・報告の方法・流れが決められ、それぞれの部門の活動を指揮統制するリーダーが必要となり、会社は、小集団から、規則と

命令で運用される官僚制を使った縦割り組織に変身する。しかし、それは、次のようにネーミングできる症状から構成される大企業病とか官僚化と呼ばれる「官僚制の逆機能」を生む。

- a 何でも規則病：規則を杓子定規に守ることに専念し、臨機応変な対応や規則にないことをやろうとしない（専門用語で「規則への過同調」）。
- b 何でも完全病：何事も完全にしようとして、ささいなことにも大げさに対処し、難しく失敗の可能性があることをやらない（完全主義）。
- c 何でも秘密病：自分がやっている仕事の方法、状況を明かさず、悪い情報も良い情報も報告しないで、聞かれたことにだけ答える（秘密主義）。
- d 何でも反対病：新しいテーマへの取組みや従来の方法の変更にとごとく反対し、表向きは賛成しても実際には骨抜きにする（総論賛成・各論反対）。
- e セクショナリズム：自分の部門の権力の維持強化を追求する。

そこに、規則、管理、縦割り組織などを批判するアンチ官僚制論が喧伝される。その代表が、世界的なベストセラーとなったトーマス・ピーターズとロバート・ウォーターマンの『エクセレントカンパニー』1983年である。彼らは次のように論じた。

「誰でも前任者と全く同じように働くだらうというようなことを前提とした柔軟性のない組織図は、愚の骨頂だと思う。そのようにいくわけがないのだ。「官僚的なものをものともせず、自分の信念に基づき突っ走って行くプロダクト・チャンピオンをあらゆる手段で育成・奨励せよ」。そして、「会社の価値観を経営者や幹部の現場回りの励行やエピソード流布により社員に徹底すれば、細かい規則や手続きを定めずとも、現実的にして有効な組織活動が展開できる」ことを、ボーイング、IBM、GM、エッソその他多数の優良企業がそれに成功していると強弁し、次のように論じた。

「規律（共有された価値観）が枠組みを提供する。それが人々に本当に何が問題であるかを確実に予想できることから生まれる自信を与えるのである。こうして規律、細部の事項、命令の遂行などに関して価値観とルールが共有されることによって、一定の枠組みが生まれ、その範囲の中で具体的な自主性が発揮される」。

ここでピーターズたちが強調する価値観は「品質第一、顧客第一といった徹底した現実主義」と「何らかの分野でナンバーワンになる」である。しかし、その程度で、何が問題かを確実に予想し、臨機応変な活動を展開でき、大もうけできれば、そういったことに熱心な多数の日本企業の多くが高収益企業になるであろう。また「会社としての特有の価値観の厳守、規律化の追求」は、官僚制を批判しながら、官僚制に解決策を求めていることになる。何よりも、顧客第一をいかに実行していくかは各人各様であり、リーダーがどうするかを決めないと支離滅裂な状態になる。

4. 官僚制だけが業務の高度化と公平要求に対応できる

官僚制は大企業病を生むやっかいな制度だが、それでも、どの組織でも用いられ、アンチ官僚制論は、ベストセラーになることも多い。しかし、それが実行されることはない。その理由を組織のトップやメンバーの意識の低さに求め、批判する論者が目

立つが、それは、官僚制の理論も意義も知らないからである。

官僚制の意義について、今から 100 年前に、社会学の巨星、ドイツのマックス・ウェーバーは、『支配の社会学』1920 年で、「官僚制こそが日常的な業務の質量の高度化、増大に対処でき、行政面での卓越した純技術的優秀性を発揮できる制度である」と指摘した。その理由として、官僚制がもつ次の 6 つの特質と効用をあげた。

- a 業務を規則で遂行→大量の業務を個人的な判断に左右されず、画一的・持続的に処理する。
- b 明確で合理的な分業と専門家による業務の遂行→高度、効率的、正確、継続的な行政を可能にする。
- c 地位・役割が階級で整然と決まり、権限が上下に配分され、上級者が下級者を統制→一元支配的な秩序を形成し、組織の安定性を強化する。
- d 文書による指示伝達→一定の形式で必要事項を洩れなく簡潔明瞭に盛り込み、正確な指示をする。
- e 資格に基づく採用・昇進および身分・年功に応じた俸給および身分保証→恣意的な降格・解任を排し、職務への献身、組織への忠誠心、連帯と集団精神を生む。
- f 没主観的で誠実な職務の遂行→個人的・感情的要素を排し、能率を向上させ、組織内外の人間関係の公正さを保持し摩擦を防止する。

しかも、官僚制が広く用いられている理由はこれだけではない。はるかに大きな理由がある。それは、圧倒的多数の人々の価値観にマッチする制度だからである。その価値観とは「公平」である。ウェーバーは、「公平」こそ、近代大衆社会の至上の価値観であると喝破し、概略、次の主張をした。

- a 官僚制の基本は、没主観的な誠実な職務の遂行であり、それは計算可能（アカウントビリティ）な規則に従った、人物のいかんを問うことのない公平な処理」である。
- b 「人は、命令が合理的で公平なものと認められる場合に、自らの意志で自発的に命令に服従する。
- c 情という個人差があり、計量できない基準を用いることは不公平を生み、強い不満を引き起こす。
- d なぜなら、物質的・精神的な利害の魅力や脅威は人によって異なるし、その時々的心情や状況によっても異なる不安定なものだからである

ここに規則第一の官僚制こそが、自発的な服従を引き出し、安定的な支配を可能とする制度となる」と断定したのである。

5. 公平を要求する大衆が官僚制を生む

ウェーバーは、概略、次のように論じた。

- ・自発的な服従を得るためには、物質的・精神的な利害といった誘因も必要だが、それ以前に、服従する側が支配を正当なものとする「正当性の信念」をもつことが決定的に重要である。それにより命令は権威あるものとなる。
- ・権威ある命令は、物質的・精神的な利害だけで従わせようとする命令より、はるか

に安定した服従、支配を可能とする。なぜなら、物質的・精神的な利害の魅力や脅威は人によって異なるし、その時々的心情や状況によっても異なる不安定なものだからである。

そして、正当性の信念をもたらす「正当の支配」には、つぎの3つの類形があったが、これを「支配の3類型」と呼ぶ。

- ・合法的支配：合理的な規則による官僚制による支配（ようは公平な支配）。
- ・伝統的支配：伝統が権威となり、正当性を認めることで成立する支配。
- ・カリスマ的支配：傑出した才能や見識などが権威をもち、人々がそれに服従することで成立する支配。

伝統的支配は、父親が、父親であることだけで家族を支配する「家父長制」や、オーナー社長の息子が親の後を継いで社長になる「世襲制」がその典型である。単純化すれば、合法的支配は規則の権威、伝統的支配は伝統の権威、カリスマ的支配は人物の権威による支配である。

そして、大衆が公平を要求する近代社会では、その力が「伝統に対する第一級の革命力」として作用し、官僚制による合法的支配が確立するのである。ようは、大衆が、公平を掲げて伝統的支配をぶちこわし、官僚制による合法的支配を生むのである。一方、人によって異なり、日によって異なる心情要素で部下を動かそうとする目標管理をコアとするマネジメントは、不公平ひどくし、部下のやる気をなくし、反感を生むのである。

ただし、官僚制が公平ニーズにマッチし、国でも、会社でも、現場でも安定した支配を可能とするといっても、そのベースとなる規則の体系を、あらゆる事態を想定した完全なものにはできない。しかも、新しい変化や想定外の危機などへの対応には無力である。なによりも、公平絶対、規則第一をモットーとする非情な非人間的制度である。ここに、「規則がなんだ。俺についてこい」と言う人間が出現し、支持される。すなわち、「カリスマ登場！」である。

カリスマは、既成の秩序、価値観の変革者。その卓越した資質、見識、行動、実績などに人々が畏怖の念を抱き、服従する存在である。ウェーバーも、大衆は心情的反発をふくらませ、エトス（「根源的な感情」といったような意味）にかられて官僚制をつぶし、カリスマ出現となる可能性を強調している。

しかし、カリスマは神様ではなく、しょせんは人間である。つまるところ、でたらめ量産、不公平乱発となり、「やっぱり規則をしっかりつくって守ってもらわないとね」となり「官僚支配復活！」というのがウェーバーの結論である。

「縦割り組織をばらせ」とか「規則にこだわるな」と言うのは「官僚制をつぶせ」と同じ意味合いを持つが、それは不公平、不安定、さらなる非効率を生み、国であれ、会社であれ、大混乱をもたらす危険な考えである。

6. リーダーの最大の役割は想定外対応

公平をむねとする官僚制の最大の弱点は、規則によって運用されるため、何でも規

則病を生み、また新しい変化や想定外の事態への対応には無力なことである。その弱点をカバーするには、想定外の事態に対し、リーダーが何をすべきか決定し、部下を指揮統制していくことが必要であり、またそういった権限が与えられ、活用されなければならない。

もし、そういった権限が与えられておらず、マニュアルと上司に判断を仰がなければならないなら、リーダーには責任がなく、上司の判断に従っていただいだけだから、気楽である。しかし、そういった組織、特に会社やNPOは、想定外の事態への対応ができず、つぶれてしまう。

ちなみに、科学的管理法で有名なアメリカのミッドベール製鉄所の技師長フレデリック・テイラーは、作業の標準化などを徹底的に追求し、ウェーバーから絶賛されたが、その一方で「リーダーの最大の役割は例外対応だ」と論じた。ようは、想定外の事態への対応である。その意思と能力に劣るリーダーは、様々な問題を放置し、悪化させる危険人物であり、リーダーになってはならない人間である。

ちなみに、テイラーは、現場リーダーに、例外対応のあとは、その詳細を管理部門に報告することと、同様の事態が再発したときは、部下が対応できるよう指導教育する必要を説いた。これを「例外対応の原則」という、想定外の事態に直面したリーダーは、規則第一の官僚から、「俺が規則だ」というカリスマに瞬時に変身することが要求されるのである。

この場合、真っ先に捨てなければならないのは完全主義である。そして、アメリカ陸軍が、想定外が当たり前で指揮官に要求するのと同じように、「不完全な情報しかなくても、素早く判断する」、「完全な解決にこだわって、決定を遅らせない」ようにしなければならない。

当然、これは、大きな判断ミスをし、大きな損失をこうむるリスクをはらむ。しかし、それを気にして、情報の収集分析にこだわれば、対策がことごとく後手に回って、さらに大きな損失をこうむることになる。大事なことは、判断し、それに従って部下を動かしながら、間違いの早期発見につとめ、まずいと思えば、ただちに判断を変えることである。

大変に難しいことだが、その意思と能力に劣れば、2011年に発生した、燃える車両に乗客を30分も放置したJR北海道の石勝線トンネル内列車火災事故のように、乗客が独自の判断で脱出したから死者は出なかったが、大惨事を生むリスクが生じる。また、「どんな時もいくつかの案を考え選択せよ」というマネジメント論があるが、判断を遅らせ、取り返しのつかない事態を招く危険を大きくする考えである。

以上