

# アドミニストレーション論序説

渡 邊 榮 文

## 内容目次

- 1 はじめに
- 2 アドミニストレーションの観念
- 3 アドミニストレーションの邦語訳
- 4 アドミニストレーションの本質と現象
- 5 アドミニストレーションの要素
- 6 アドミニストレーションの特殊日本的要素
- 7 アドミニストレーションへのアプローチ

## 1 はじめに

1994年4月、未耕の分野であった「アドミニストレーション」(Administration)を研究の対象とする学部が、わが国において初めて誕生する。すなわち、熊本県立大学総合管理学部の誕生である。そして、4年後の1998年4月にはこの学部を基礎にし、アドミニストレーションの深奥をきわめるための全国初の大学院として熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科修士課程が開設される。こうして、今ようやく、日本においてもアドミニストレーションという新しい学問領域を切り拓くための研究が本格的に制度化され始めた。

本稿は、呱呱の声をあげたアドミニストレーション研究に関する数少ない貴重な業績<sup>1)</sup>に導かれながら、アドミニストレーションの序論的な問題を取り扱うものである。行政学徒を志し、手島孝先生(現熊本県立大学長)の指導を賜り、最初に公にした論稿が「オンブズマン論序説(1～3・完)」<sup>2)</sup>であった。それから、はや、20数年の星霜を送った。そして、今、アドミニストレーション学の構築に向かって新たな第1歩を踏みだそうとする本稿を最初の論文名に因んで「アドミニストレーション論序説」と題したい。

拙い序説ではあるが、本稿を丹生谷龍先生の退職記念に捧げる。長く、トップのビジネス・アドミニストレーションを实践された先生は、大学では4年間の短い期間ではあったが、パブリック・アドミニストレーションの研究に携わる筆者に経営マインドを教示された。感謝するとともに、先生のますますのご健勝とご活躍を祈念する。

1) 日本行政学会編『アドミニストレーション——その学際的研究——』(『年報行政研究』20号, 1986年), 手島孝「行政管理から総合管理へ——七つの総合——」(『季刊行政管理研究』66号, 1994年), 同「行政観の歴史的変遷——アドミニストレーション史観へ——」(『年報行政研究』32号, 1997年), 同「アドミニストレーション学の確立へ——行政学と経営学の統合——」(『会計検査研究』16号, 1997年), 秋山喜文「アドミニストレーション研究のスキームについて——経営管理論的アプローチ——」(『アドミニストレーション』4巻2号, 1997年), 渡邊榮文「アドミニストレーション論——H・ファヨールにおける——」(『アドミニストレーション』1巻1～2合併号, 1994年)。

2) 『都市問題』66巻3～5号, 1975年。

## 2 アドミニストレーションの観念

### (1) アドミニストレーションの多義性

Administration という英語を、例えば、ランダム・ハウス社の WEBSTER'S COLLEGE DICTIONARY で引くと、そのことばの意味は 8 つである。

ア the management and direction of a government, business, institution, or the like.

イ the function of a political state in exercising its governmental duties.

ウ the duty or duties of an administrator.

エ a body of administrators or executive officials.

オ the officials of the executive branch of a government.

カ the period during which an administrator or body of administrators serves.

キ the management of a decedent's estate by an executor or administrator, or of a trust estate by a trustee.

ク the act or process of administering.

このように、アドミニストレーションという 1 つの語は、多くの意味をもつ多義語である。したがって、アドミニストレーションの用法はさまざまであろう<sup>1)</sup>。

### (2) アドミニストレーションの用法

アドミニストレーションの多義性ゆえに、その用法は多種多様であるが、1995年に『アドミニストレーション——今日の公私マネジメント——』を公にした H・シュトルンツの整理によれば、それらの概要は以下のようになっている<sup>2)</sup>。

ア 公法におけるアドミニストレーションの消極的用法

(ア) アドミニストレーションは立法作用でも司法作用でもない国家のあら

ゆる活動であること。

- (イ) アドミニストレーションは裁判所による場合を除く法執行であること。
- (ウ) アドミニストレーションは国家がその目的を法秩序のなかで達成するためのあらゆる活動であること。
- (エ) アドミニストレーションは判決でも予審でもない行政機関の行動であること。

#### イ 公法におけるアドミニストレーションの積極的用法

- (ア) アドミニストレーションは法の範囲内で自ら社会生活を組織するための国家の積極的活動であること。
- (イ) アドミニストレーションは社会的組織化をめざした国家の未来指向の活動であること。

#### ウ 私法におけるアドミニストレーションの用法

- (ア) 自然人に帰属する財産に関するあらゆる活動であること（民法学的用法）。
- (イ) 管理する権限であること（商法学的用法）。

#### エ 企業経済学におけるアドミニストレーションの用法

- (ア) アドミニストレーションは目標の調整と実現であること。
- (イ) 制度的意味のアドミニストレーションは会計，人事管理，財務管理，組織化および財産管理であること。

#### オ 社会学におけるアドミニストレーションの用法

アドミニストレーションは役割，権威，コミュニケーションといった内部の活動であるとともに，実施を条件づける外部との関係についての活動であること。

このように，アドミニストレーションの用法はアドミニストレーションを研究の対象とするそれぞれの学問分野で異なっており，すべての学問分野に共通する用法はないといってよいであろう。しかしながら，それぞれの学問分野におけるアドミニストレーションの違った用法にもかかわらず，いくつかの共通する要素を抽出することもできるようにおもわれる。すなわち，1つにはアドミニストレーションは共通の目標を実現するための活動であるこ

と、2つには共通の目標の実現は個人的な活動によってよりも集団的な活動によって行われること、3つには集団的な活動は協働を必要とすることである。

(3) アドミニストレーションの定義——H・A・サイモンにおける——

H・シュトルンツは「アドミニストレーションという観念は多面的であり、いまだ [アドミニストレーションに関する] 一般的な定義はない。[アドミニストレーションを] 明確に定義しようとする努力が、100年以上行われてきた。しかしながら、信頼できる一般的に承認された成果は得られていない。今日、アドミニストレーションという観念は非常に包括的で一般的であり、意味曖昧である<sup>3)</sup>」と述べ、アドミニストレーションを一義的に定義することの困難性を認めている。

アドミニストレーションの多義性に鑑み、その性急な定義を慎まなければならないが、アドミニストレーションという大海に出帆するためには事前に羅針盤を備えておかなければならない。上記のアドミニストレーションに共通する3つの要素を考慮するとき、羅針盤としては、1978年度のノーベル経済学賞を受賞したH・A・サイモンが行った定義を用いることにしたい。それは「共通の目標を実現するために協働する集団の活動」、簡潔に言えば「協働的な集団行動」である<sup>4)</sup>。

1) イギリスのA・ダンサリアは、1973年の著『アドミニストレーション——その言葉と学問——』において、アドミニストレーションの用法を15通りあげている（参照、手島孝『ネオ行政国家論』木鐸社、1991年、211～214頁）。

2) Herbert Strunz, *Administraton: public and private management today*, 1995, pp.53-65.

3) *Ibid.*, p.53.

4) Herbert A.Simon, Donald W.Smithburg and Victor A.Thompson, *Public Administration*, 1950.（岡本康雄・河合忠彦・増田孝治訳『組織と管理の基礎理論』ダイヤモンド社、1977年、3～4頁）

### 3 アドミニストレーションの邦語訳

#### (1) アドミニストレーションの邦語訳の困難性

アドミニストレーションの観念からわかるように、Administration という英語は多くの意味をもつ多義語であり、この言語が使用される国々においてさえアドミニストレーションについて一般的に承認された定義は存在しなかった。したがって、アドミニストレーションを日本語に翻訳する作業は非常に難しい。ちなみに、英和辞典を引くとアドミニストレーションという1つの語に日本語ではまったく意味の違う訳語が充てられており、アドミニストレーションの多義性を如実に反映している。

例えば、『英和大辞典』（研究社、第5版、1981年）によると、アドミニストレーションの訳語は次のとおりである。

- ア 管理, 運営, 経営, 処理
- イ 統治, 行政, 施政
- ウ 管理者側, 経営者側, 本部, 当局
- エ 行政部, 政府, 政権, 官庁
- オ 行政官(管理者)の任期, 行政(管理)期間
- カ 遺産管理, 財産管理, 管財
- キ 施行, 執行
- ク 投与, 投薬, 治療を施すこと, 加療
- ケ 宣誓を行わせること
- コ 秘跡の授与, 聖餐の執行

なお、Administration という英語に相当する言葉は、独語では Verwaltung であり、仏語では Administration であるが、これらの言葉は両国においても多くの意味をもっている<sup>1)</sup>。

#### (2) アドミニストレーションの邦語訳の実際

アドミニストレーションを日本語に訳することの難しさは、わが国において実際にアドミニストレーションの研究に関わっている学問分野におけるアドミ

ニストレーションの邦語訳の違いとなって現われてくる。すなわち、わが国においてはアドミニストレーションの研究に関わっているいろいろな学問が、これにそれぞれの訳語を充て、研究を行っているのが現状であり、アドミニストレーション一般に通じる適切な日本語訳はない。その典型例は、H・A・サイモンによって1945年に公にされた *Administrative Behavior* の訳出である。

行政を研究する者がサイモンのこの本を訳すると、それは『行政行動』であり<sup>2)</sup>、あるいは『管理行動』である<sup>3)</sup>。ところが本書を経営学者が訳すると、それは『経営行動』となる<sup>4)</sup>。なお、M・E・ディモック (Marshall E. DIMOCK) の1965年の著作である *A Philosophy of Administration* は、『行政・経営の哲学』（一瀬智司監訳、勁草書房、1966年）と訳され、アドミニストレーションに「行政・経営」という日本語が充てられている。このように、アドミニストレーションの形容詞であるアドミニストラティブの訳出の仕方は、それぞれの学問分野で異なっており、すべての学問分野に通じる定訳はないといってよい<sup>5)</sup>。

### (3) アドミニストレーションの邦語訳の問題性

アドミニストレーションの多義性、それゆえアドミニストレーションの邦語訳の難しさという状況下で敢えてアドミニストレーションに日本語を充てることは、アドミニストレーションをその全体において認識することには資せず、その部分的な把握にとどまるものでしかない。すなわち、アドミニストレーションを邦語に訳することは困難を伴うとともに、その意義を縮小することになりかねない。したがって、アドミニストレーションに敢えて日本語を充てず、そのままアドミニストレーションというカタカナの表記法も1つの選択肢として考えられ、これはこれまでの検討からして十分に合理的な根拠を持っているといわなければならない。

### (4) アドミニストレーションの邦語訳の可能性

そうであるならば、アドミニストレーションの邦語訳の可能性はないのであろうか。この問題を検討する前に、確認しておかなければならないことがある。

それは、現在、アドミニストレーションの邦語訳の不存在は、けっしてアドミニストレーションの抽象的な不存在をも意味するものではないということである。そうすると、アドミニストレーションの翻訳の努力を怠ってはならないことになる。

アドミニストレーションの日本語への翻訳の努力の1つに、熊本県立大学の学部名称である「総合管理学部」があげられる。「総合管理学部」の英語表記は“Faculty of Administration”であるから、アドミニストレーションの邦語訳は「総合管理」である。

アドミニストレーションの訳語に総合を冠せず、単に管理ではいけないか。否である。それは、アドミニストレーションが、前述のH・A・サイモンの指摘のごとく、「共通の目標を実現するために協働する集団の活動」であるから、それを解明するためには既存の個々の学問分野における個々の概念を結合して新しいディシプリン、すなわち「総合管理学」が必要であるからである<sup>6)</sup>。かくして、アドミニストレーションの邦語訳は総合管理となる。

#### (5) アドミニストレーションというカタカナ表記のメリット

アドミニストレーションを敢えて日本語にしなければならないならば、それは総合管理となる。この訳語が現在考えられるぎりぎりのものではあっても、後世の研究に耐えうる最善のそれとは限らない<sup>7)</sup>。そうすると、アドミニストレーションというカタカナの表記が総合管理という日本語の表記に優っているかも知れない。

アドミニストレーションとカタカナで表記するメリットとして、今後、不可逆的に進展するであろう国際化への対応が容易になることが考えられる。すなわち、アドミニストレーションは国際的に通用する言語であるから、留学生の受け入れ等はもちろん共通の認識に立ってアドミニストレーションについて国際的な論議が容易になるであろうことが考えられる。

1) 『独和大辞典』(小学館, 1985年)によると, Verwaltung の訳語は次のとおりである。



ア 処理, 管理, 運営, 経営, 行政

イ 管理部, 管理機関, 管理当局, 管理者, 行政機関 (官庁)

『仏和大辞典』(小学館ロベール, 1988年)によると, administration の訳語は次のとおりである。

ア 管理, 経営, 財産管理

イ 行政

ウ 政府, 官公庁, 省庁, 行政機関, 公務員, 役人

エ 薬剤の授与

オ 秘跡の授与

2) 手島孝『アメリカ行政学』(日本評論社, 復刻版, 1995年) 147頁。

3) 西尾勝『行政学』(有斐閣, 1993年) 38頁, 今村都南雄『行政学の基礎理論』(三嶺書房, 1997年) 30頁。

4) H・A・サイモン著, 松田武彦・高柳暁・二村敏子訳『経営行動』(ダイヤモンド社, 1965年)

5) アドミニストラティブの定訳がない今日サイモンの著作の表題の新訳を試みてみたい。アドミニストレーションの観念には機能的観念と制度的観念の双方が含まれるが, サイモンの著作はアドミニストレーションの機能的側面を扱ったものである。先にサイモンによるアドミニストレーションの定義をみたが, それは「協働的な集団行動」であった。そうすると, サイモンの著作の表題は『協働行動』と訳することもできようか。『行政行動』と訳するとアドミニストレーションの公的領域の行動に限定されるし, 『経営行動』と訳するとアドミニストレーションの私的領域の行動に限定されるが, 『協働行動』は公私の領域に通じる行動を意味することになる。

6) 参照, 手島孝「行政管理から総合管理へ——七つの総合——」(『季刊行政管理研究』66号, 1994年) 1~2頁。

7) ちなみに, 手島孝「アドミニストレーション学の確立へ——行政学と経営学の総合——」(『会計検査研究』16号, 1997年, 6頁)は, 「…熊本県立大学が, 1994年4月, 目下のところ日本最初で唯一の『ファカルティ・オブ・アドミニストレーション』…を創設したとき, バタくさい片カナの, しかも長ったらしくて余り美的とも思われぬ(と当時は目された)名称を避けようと, 邦訳をひねり出すべく苦心惨憺したが, いい知恵はいっかな浮かばず, とどのつまり, 『総合管理学部』なる——当たらずとも遠からずとはいささか自負するものの——消化不良で隔靴搔痒の憾みは免れない不本意の命名に落ち着かざるをえなかった…」といい, また秋山喜文「アドミニストレーション研究のスキームについて」(熊本県立大学『アドミニストレーション』4巻2号, 1997年, 55頁)は, 「当〔総合管理〕学部もアドミニストレーションを日本語に置き換えた学部名称として総合管理学部という呼称を定めたが, いわば次善の訳語であったというべきであろう」といっている。

## 4 アドミニストレーションの本質と現象

### (1) 問題の提起

アドミニストレーションの翻訳作業が難しいのは、アドミニストレーションの性質によるものではなかろうか。すなわち、「組織間の違い（学校対工場）と組織内の違い（ラインの長対ボードの長）が…大きく、それを一般的に論じることができない場合、[それらの違いを無視して] アドミニストレーションを[人間の]活動の一般的な種類として取り扱うことができるか。換言すれば、本来の研究は、例えば、教育行政あるいは企業経営というほどまでに関係が決められているアドミニストレーションではないのか<sup>1)</sup>」。これは、『アドミニストレーションの哲学に向かって』の著者C・ホドキンソンの問題提起である。この問題提起は、要するに、アドミニストレーションについての研究はアドミニストレーション一般をその対象とすることはできず、アドミニストレーションの個別具体的な現象（例えば、教育行政とか企業経営といったもの）を対象としなければならないのではないのかということである。

### (2) アドミニストレーションの本質

この問題に対し、C・ホドキンソンは、リッチフィールドの命題 (proposition), すなわち「アドミニストレーションとそのプロセスは産業、商業、教育、軍隊および病院の諸組織において本質は同じく一般化された形態で現われるのである<sup>2)</sup>」を援用し、アドミニストレーションをさまざまな組織上の背景や違いを越えて「[人間]活動の一般化された形態」(generalized form of activity) と把握する。

したがって、C・ホドキンソンの研究の対象は、アドミニストレーションに、例えば「公共の」(public) とか「教育の」(educational) といった形容詞のついた個別具体的なアドミニストレーションではなく、アドミニストレーション一般、すなわち組織を通して目的を達成する「人間行動の一般的な形態<sup>3)</sup>」(general form of human behaviour) としてのアドミニストレーションとなる。

このように、アドミニストレーションは人間行動の一般的な形態と観念されるが、この観念は、しかしながら、「経験上の証拠によって反論されえない<sup>4)</sup>」のである。すなわち、この観念は、経験によって確かめることが不可能である。それは、この観念が「アドミニストレーション理論のための仮定<sup>5)</sup>」(postulate for a theory of administration) であるからである。

以上を要するに、アドミニストレーションの本質は多くの個別具体的なアドミニストレーション現象間の共通の側面や性質を抜き出して構成されるものであるから、その存在形態は抽象的存在である。

### (3) アドミニストレーションの現象

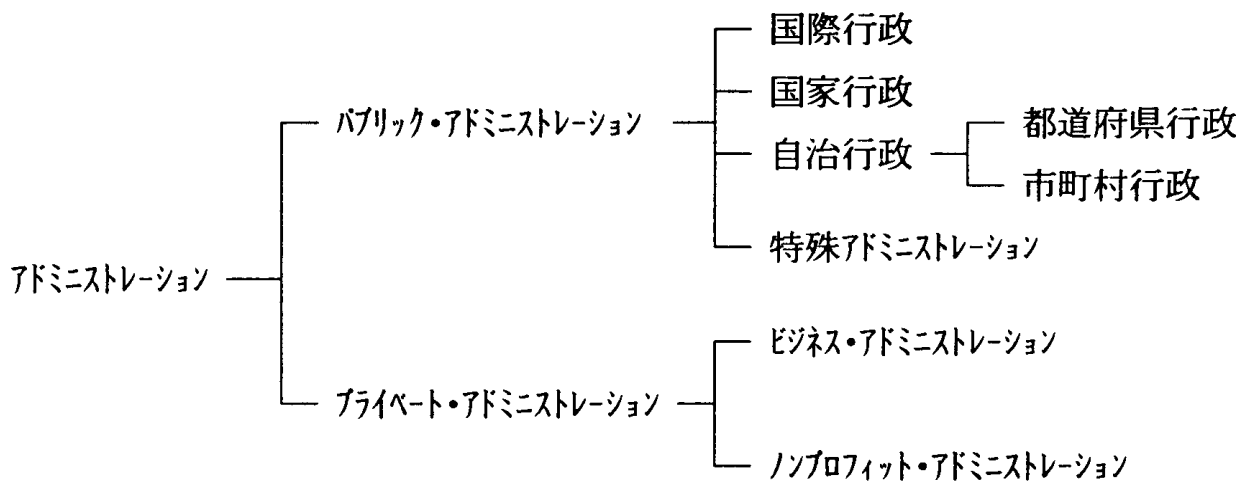
アドミニストレーションの本質が抽象的・観念的な存在であるならば、それは具体的にはどのように現われるのであろうか。アドミニストレーションの現象を観察する場合、それはアドミニストレーションがどのような領域で現われるかである。すなわち、アドミニストレーションの現象空間が問題にされなければならない。

アドミニストレーションの現象空間が公的か私的かの違いによって、まず、アドミニストレーションは大きくパブリック・アドミニストレーション(Public administration) とプライベート・アドミニストレーション (Private administration) に区分される。したがって、アドミニストレーションはパブリック・アドミニストレーションとプライベート・アドミニストレーションの上位概念となる。

パブリック・アドミニストレーションは、その現象空間が世界か国か地方かの違いによって国際行政、国家行政、自治行政に細分される。自治行政は、それが都道府県か市町村かの違いによって、さらに都道府県行政と市町村行政に分かれる。なお、パブリック・アドミニストレーションの範疇には特殊な現象空間である公共組合（土地改良区等）、公団（日本道路公団等）、事業団（年金福祉事業団等）、公庫（住宅金融公庫等）、金庫（商工組合中央金庫等）、基金（海外経済協力基金等）、特殊銀行（日本銀行等）のアドミニストレーションが属しよう。

プライベート・アドミニストレーションは、その現象空間が民間の営利団体か非営利団体（NGO等）かの違いによってビジネス・アドミニストレーション（Business administration）とノン・プロフィット・アドミニストレーション<sup>6)</sup>（Nonprofit administration）に細分される。

アドミニストレーションの現象空間の違いによって、アドミニストレーションの現象を図式化すれば、次のようになる<sup>7)</sup>。



1) Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration*, 1978, p.6.

2) *Ibid.*, p.6.

3) *Ibid.*, p.7.

4) *Ibid.*, p.7.

5) *Ibid.*, p.7.

6) 1995年の阪神淡路大震災を契機に法制化が進められている（参照「NPO法の検討」ジュリスト，1105号，1997年）。

7) 秋山喜文・前掲論文56頁は、アドミニストレーションを以下のように分類する。

I 人間の組織的集団の administration

1 public administration（公共行政管理）

2 private administration

① business administration（企業経営管理）

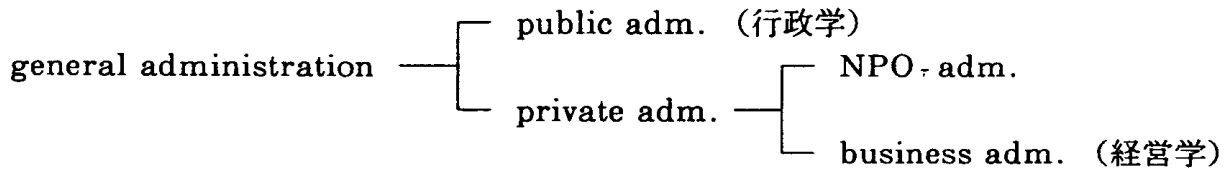
② non-profit organization (NPO) の administration

II 情報 system の administration

以上が秋山論文のアドミニストレーションの分類論であるが、その分類の基準は、組織化された人間集団の動的な側面に着目して分類する方法（Iの場合）と、すでに確立された情報システムの静的な側面に着目して分類する方法（IIの場合）の2つが混

淆して用いられているようである。すなわち、1つはアドミニストレーションの主体に、いま1つはアドミニストレーションの客体に着目して分類する方法のようにおもわれる。

手島孝は、アドミニストレーションを以下のように分類する（参照、熊本県立大学総合管理学部1997年度「アドミニストレーション総論」第1回議義項目）。



## 5 アドミニストレーションの要素

### (1) 検討の対象

アドミニストレーションの本質は、多くの個別具体的なアドミニストレーション現象間の共通の側面や性質を抜き出して把握される抽象的存在であるが、現実のパブリック・アドミニストレーションやビジネス・アドミニストレーションなどに共通する側面や性質は何であろうか。すなわち、現実には多くの集団によって多岐に展開せしめられる個別具体的なアドミニストレーションを横断する共通の要素は何であろうか。

アドミニストレーションの要素を検討するにあたっては、はじめてアドミニストレーションを公私に普遍の事象ととらえ、その理論構築に鋭意努力し、その後の世界におけるアドミニストレーション論の礎石を据えたフランスのH・ファヨール (Henri FAYOL, 1841-1925) の理論を取り上げたいとおもう。

ファヨールにとってアドミニストレーションの要素は、企業がその経営をうまく行うために、また行政がその活動を容易に遂行するために、企業および行政によって共に順守されなければならないものである。

### (2) ファヨールにおけるアドミニストレーションの要素

ファヨールは、アドミニストレーションを「予測し、組織し、命令し、調整し、統制する」《 prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler 》ことと観念する<sup>1)</sup>。すなわち、ファヨールのアドミニストレーションは5つの要素から成っている。

#### ア 予測——要素その1

アドミニストレーションの第1の要素は「予測」《 prévoyance 》である。それは将来を眺め、行動計画を立てることである。予測の発現形態は多種多様であるが、その主たるものは「行動計画」《 programme d'action 》である<sup>2)</sup>。ファヨールにあっては、予測は行動計画として具体化される。行動計画は企業の資源、遂行中の事業の性質と重要性および将来の可能性を考慮して策定されるが<sup>3)</sup>、よき行動計画は統一性、継続性、柔軟性および正確性を有

する<sup>4)</sup>。よき行動計画を策定するためには、指導者には人を扱う技術、活動力、道徳的勇氣、地位の安定、職業的能力および事業についての一般的知識が必要である<sup>5)</sup>。予測は行動計画として具体化されるが、行動計画はさらに1年予測、10年予測、特別予測等として具象化される<sup>6)</sup>。

### イ 組織——要素その2

アドミニストレーションの第2の要素は「組織」《organisation》である。組織はアドミニストレーションの中核的要素であるから、アドミニストレーションはオーガニゼーションとみなされがちであるが、オーガニゼーションはアドミニストレーションの1つの要素に過ぎない。「企業を組織するとは、企業にその運用に役立つすべてのもの、すなわち材料、設備、資本、職員を備えることである<sup>7)</sup>」。組織化によって企業は一体的な組織となるが、これは「物的有機体」《organisme matériel》と「社会的有機体」《organisme social》に区別される<sup>8)</sup>。組織として問題になるのは社会的有機体である。ここに社会的有機体とは「社会体」《corps social》、すなわち「職員」《personnel》をいう<sup>9)</sup>。ファヨールが取り上げるアドミニストレーションの第2の要素としての組織は、職員によって構成される社会体である。社会体の機関は株主、取締役会、最高経営機関とその参謀、地域的指導部、技師長、部課長、工場長、職長および労働者である<sup>10)</sup>。ファヨールの機関論は機関を構成する人の問題へと移っていくが、企業の責任者に必要な資質と知識は次のようなものである。すなわち、健康と体力、知力、道徳的資質、一般教養、管理的能力、他の機能についての知識および事業に必要な専門的能力である<sup>11)</sup>。さらに、ファヨールは組織論において組織図の効用<sup>12)</sup>、職員の採用・養成<sup>13)</sup>の問題にも触れる。

### ウ 命令——要素その3

ある目的を実現するために社会体が組織されると、それは目的実現に向かって活動しなければならない。この社会体を活動せしめることが、アドミニストレーションの第3の要素としての「命令」《commandement》である<sup>14)</sup>。命令が機能するための条件として以下の8つがあげられる。すなわち、職員を熟知すること、無能力者を排除すること、企業と職員を結びつけている契約を

熟知すること、命令者が模範を示すこと、社会体を定期的に検査すること、会議を開き報告すること、細部に注意を奪われないこと、職員の間には和合、活動、発意、献身をみなぎらせるように努めることである<sup>15)</sup>。

#### エ 調整——要素その4

ある企業においては各部門は他の部門と一致して歩み、各部門に正確な情報が与えられ、各部門の運営計画は環境と調和を図られている<sup>16)</sup>。ある企業では各部門は他の部門を無視し、各部門間には仕切りがあり、誰も企業全体の利益を考えない<sup>17)</sup>。企業の間でこのような違いが生じる原因は「調整」《coordination》にある。すなわち、よく調整された場合とそうでない場合の違いである。後者の企業の場合は「調整のない、または不十分な調整の結末<sup>18)</sup>」である。かくして、調整は次のように観念される。「調整することは、企業の運営と成功を容易にすべく企業のすべての活動の間に調和を図ることである<sup>19)</sup>」。調整の具体的な方法には2つの方法がある。1つは部門の責任者の週例会議であり<sup>20)</sup>、いま1つは週例会議が不可能な場合には可能な限り連絡係によって週例会議を埋め合わせることであり<sup>21)</sup>。

#### オ 統制——要素その5

アドミニストレーションの最後の要素は「統制」《contrôle》である。「統制は、企業において、すべてのことが採用された計画、与えられた命令および承認された原則に従って行われているかどうかを確かめることである<sup>22)</sup>」。このように、統制の本質は予め定められた基準と、それらの実際の運用の違いを確認することにある。その目的は、「人が過失や過誤を償い、これらを繰り返すことを避けるために、それらを指摘することにある<sup>23)</sup>」。これは企業活動のすべてにわたって行われる。すなわち、技術的統制、商業的統制、財務的統制、保全的統制、会計的統制および管理的統制である<sup>24)</sup>。しかし、これらの統制活動が増大し、複雑化し、広範囲にわたるようになると「統制係」《contrôleur》または「検査係」《inspecteur》といった専門機関を設置する必要がある<sup>25)</sup>。なお、この統制係の主たる条件は有能性、義務感、独立性、判断力、明敏性である<sup>26)</sup>。



(3) ファヨールにおけるアドミニストレーションの要素の特徴

ファヨールのアドミニストレーション論の中核である要素論は予測、組織、命令、調整および統制の5つの要素から成っているが、これらはいずれも組織内現象にほかならない。したがって、ファヨールのアドミニストレーション論はマネジメント論と理解されるようになる<sup>27)</sup>。「政策（の形成・決定）と、（そうして決定された政策の）実行とを、媒介し連結する」のを「狭義の管理（マネジメント）」と観念すれば<sup>28)</sup>、ファヨールのアドミニストレーション論はまさに狭義のアドミニストレーション論になる<sup>29)</sup>。ファヨールの主著『産業管理および一般管理』の1929年の英訳は *Industrial and General Administration* であったが、20年後の1949年のそれは、*General and Industrial Management* となったのも、ゆえなきことではなかろう<sup>30)</sup>。アメリカの行政学者L・ギュリック (Luther GULICK) はファヨールのアドミニストレーションの要素論に影響を受け、1937年の『アドミニストレーション科学論集』(*Papers on the Science of Administration*) に巻頭論文「組織理論ノート」(*Notes on the Theory of Organiation*) を寄せ、行政組織の最高責任者の職責を POSDCoRB という造語で表現するが<sup>31)</sup>——もっともファヨールはアドミニストレーションを組織の最高責任者のみの責務ととらえたのではないが——、これは行政管理論である。ギュリックの POSDCoRB 論は、ファヨールのアドミニストレーション論の狭義性を反映するものであろう。

1) Henri Fayol, *Administration industrielle et générale*, 1917, p.11. 本稿は、1917年の初版本（福岡大学図書館所蔵）による。邦語訳として都筑栄訳『産業並に一般の管理』（1958年）および1925年版にもとづき翻訳された佐々木恒男訳『産業ならびに一般の管理』（1972年）がある。

2) *Ibid.*, P.57.

3) *Ibid.*, PP.57 - 58.

4) *Ibid.*, PP.58 - 60.

5) *Ibid.*, PP.70 - 73.

6) *Ibid.*, PP.61 - 63

7) *Ibid.*, P.76.

8) *Ibid.*, P.76.

9) *Ibid.*, P.76.

10) *Ibid.*, P.86.

- 11) *Ibid.*, PP.103 - 104.
- 12) *Ibid.*, PP.110 - 111.
- 13) *Ibid.*, PP.111 - 114.
- 14) *Ibid.*, P.138.
- 15) *Ibid.*, PP.139 - 146.
- 16) *Ibid.*, PP.147 - 148.
- 17) *Ibid.*, P.148.
- 18) *Ibid.*, P.148.
- 19) *Ibid.*, P.147.
- 20) *Ibid.*, PP.149 - 151.
- 21) *Ibid.*, P.151.
- 22) *Ibid.*, P.153.
- 23) *Ibid.*, P.153.
- 24) *Ibid.*, PP.153 - 154.
- 25) *Ibid.*, P.154.
- 26) *Ibid.*, P.155.
- 27) 稲葉元吉「Business Administration の概念をめぐる」(『年報行政研究』20号, 1986年) 31頁。
- 28) 手島孝「行政管理から総合管理へ——七つの総合——」(『季刊行政管理研究』66号, 1994年) 1頁。
- 29) ちなみに, 広義の管理=アドミニストレーションとは「政策にも実行にもくまなく眼を配る」ことをいう(同上1頁)。
- 30) 前述『アドミニストレーションの哲学に向かって』を著わしたC・ホドキンソンはアドミニストレーションとマネジメントを区別するための指標を挙げているが, ここからアドミニストレーションは上位概念であり, マネジメントは下位概念であることがわかる。

アドミニストレーション : マネジメント

芸術 <sup>1)</sup>	:	科学 <sup>2)</sup>
政策	:	実施
価値	:	事実
上級	:	下級
梯形	:	梯形
戦略	:	戦術
定性	:	定量
人性	:	物性
思考 <sup>3)</sup>	:	活動 <sup>4)</sup>
一般	:	特殊

備考

- 1) Art: art of influencing men to accomplish organizational goals. (p.5)
- 2) Science: ancillary and subordinate science of specifying and implementing means to accomplish organizational goals (p.5)
- 3) Reflective: Philosopher. (p.5)
- 4) Active: Technologist (p.5)

- 31) L. Gulick, "Notes on the Theory of Organization," *Papers on the Science of Administration*, edited by L. Gulick and L. Urwik, 1937, P.13.

## 6 アドミニストレーションの特殊日本的要素

### (1) 序説

アドミニストレーションを共通の目標を実現するための人間集団の一連の協働行動ととらえ、それは予測、組織、命令、調整および統制の5つの要素に分けることができた。これは、アドミニストレーションについての西欧的な理解（西欧理論）である。

アドミニストレーションについての西欧理論は、そのまま日本のアドミニストレーションに対しても妥当するのであろうか。日本のアドミニストレーションの場合、西欧のアドミニストレーションを構成する5つの要素に「根回し」という要素を付け加える必要がある。根回しというこの要素は、アドミニストレーションの特殊日本的要素といえることができる<sup>1)</sup>。

### (2) 根回しという言葉の意味

根回しという言葉为国語辞典で調べると、「①大木を移植する1、2年前に、その周囲を掘って、側根の大きなものと主根とを残し、その他の根を切り、鬚根を発生させ、移植を容易にすること。果樹の結実を良好にするためにも行う。②比喩的に、或る事を実現しやすいように、あらかじめ周囲の各方面に話をつけておくこと。<sup>2)</sup>」とあり、あるいは「①樹木などの移植に先立ち、ひろがった根を根元を中心に将来掘り上げるべき鉢または植込むべき植穴の径よりやや大き目のところで切断して、細根の発生を促し移植を安全にする処置。②交渉、会議など、事をうまく運ぶために、前もって手を打っておくこと。下工作。<sup>3)</sup>」とある。

このように、根回しは、本来、樹木などの移植について用いられる言葉であるが、それが比喩的に用いられると組織とか集団の目的を容易に達成するための事前の行動（あらかじめ周囲の各方面に話をつけておくこととか前もって手を打っておくこと）を意味する。ここで取り上げる根回しは、比喩的意味に用いられる根回しについてである。

### (3) 根回しの方法

根回しは組織によるフォーマルな行動の前に行われるインフォーマルな行動であるが、どのようにして行われるのであろうか。根回しの具体的な方法については、ある企業のケース・スタディを通して「業種、業態、規模の異なる会社に働く人たちにも共通して適用できる原則の形<sup>4)</sup>」を示した研究がある。それによると、根回しの具体的な方法として7点があげられている<sup>5)</sup>。

第1は、直属の上司の全面的協力をとりつけること。

第2は、できれば直属の上司の口添えを得て、最終的決定権をもつ会議体の有力なメンバーの協力をとりつけること。

第3は、あらかじめ、できるかぎり具体的かつ詳細な計画書を作成すること。

第4は、有力なメンバーの注目を得ることができるよう実力を培い、部内や社内に周知される実績をあげておくこと。

第5は、案件に対して決定的な関連を持っている部門の理解と協力をとりつけること。

第6は、予想される反対意見を想定するとともに、反対意見や疑念を持っている者へ辛抱強い説得を行うこと。

第7は、直接関連を持たない部門にも広く理解を求め、疑念や疑問に対して適切で分かりやすい説得を行うこと。

以上が根回しの具体的な方法であるが、その特徴は事前に案件について上長や関係者の理解と協力を得ておくことであり、この段階でほぼ案件についての実質的な合意が形成されていることである。したがって、正式の機関による合意は形式的なものであり、セレモニーである。

### (4) 根回しの背景

日本において、なぜこのような根回しが行われるのか、また行われなければならないのであろうか。

根回しは「要素間の相互依存関係についての全体論的認識<sup>6)</sup>」にもとづいているといわれる。すなわち、根回しの背景には「所属する共同体の無限の発展を生活の理念として、全体の中の個としてよりよく共同体に貢献するにはど

うしたらよいかをつねに配慮しつつ仕事をする<sup>7)</sup>」がある。個人が所属する組織はたんに経済生活を維持するための収入を得る機能的組織体として存在するのではなく、精神生活をも支えるための自我同一性を得る共同体として存在する<sup>8)</sup>。機能的組織体への所属が契約にもとづいているのに対し、共同体への所属は全人格的な所属である。共同体への所属が全人格的な所属であればこそ、この共同体には「成員相互間で相手の全人格的存在を認め合い、求め合う人間関係の網目が張りめぐらされている<sup>9)</sup>」のである。したがって、このような性質の組織の成員は「共同体成員への全体的気くばりが求められること<sup>10)</sup>」になる。他の成員への気くばりが根回しである。根回しの本質が「他人への配慮<sup>11)</sup>」といわれるゆえんであろう。

他人への配慮を本質とするのが根回しであるが、その具体的な方法の検討からわかるように、根回しは通常己の地位よりも上級の、または権限を有する者への、あるいは年長者への配慮の傾向を強くもっている。根回しの本質としての他人への配慮は、上級者や権力者や年長者への配慮ということになろう。根回しは長幼の序といった東洋的な思想に由来することになろう。日本における組織の意思決定方式としての稟議制は、案件が組織の下位から上位へと回送される仕組みであるが、この下位から上位への回送を支えているのが根回しである<sup>12)</sup>。

このように、根回しの背景には、組織への個人の機能的所属ではなく人格的所属があるとすれば、契約による機能的所属感が強い西欧においては根回しは行われなくなることになろう。それは、西欧においては、企業経営が個人主義を原理として行われてきたからである<sup>13)</sup>。わが国においてよりも、西欧においてアドミニストレーション論が盛んであるのは、西欧には根回しがないから、それだけ人間の集団行動である協働行動を強調しなければならないからであろう。

##### (5) アドミニストレーションにおける根回しの位置

これまで根回しを西欧のアドミニストレーションの諸要素（予測、組織、命令、調整、統制）に付け加えるべき特殊日本的な要素として検討してきたが、それは西欧のアドミニストレーションのどこに位置づけられるのであろうか。

西欧においても「調整」が、アドミニストレーションの要素として論じられる。この調整は、根回しに相当すると考えられないこともない。しかし、西欧におけるアドミニストレーション論の鼻祖といえるH・ファヨールは、調整を予測、組織、命令の後に第4の要素として位置づけ、「企業の運営と成功を容易にすべく企業のすべての活動の間に調和を図る」ための機能と観念する。すなわち、調整は或る事業計画が正式に意思決定された後の機能であり、意思決定前の調整＝根回しではない。これに対し、わが国の根回しは、或る事業計画が正式に意思決定される前の機能である。それゆえ、根回しと調整の決定的な違いは、前者が或る事業計画策定前のアドミニストレーションの要素であるのに対し、後者は或る事業計画策定後のアドミニストレーションの要素であることにある。そうすると、根回しは西欧のアドミニストレーション論にいう行動計画策定としての「予測」の前に位置することになる。根回しがこのように位置づけられると、日本型のアドミニストレーションの要素の順序は、根回し→予測→組織→命令→調整→統制となる。

- 1) 例えば, Michael Blaker, *Japan's International Negotiating Behavior*, 1976. (池井優訳『根まわし・かきまわし・あとまわし』サイマル出版会, 1976年)は, 国際交渉における日本人の独特の行動様式の1つとして「根回し」をあげている。
- 2) 『広辞苑』(第4版, 岩波書店)
- 3) 『国語大辞典』(小学館)
- 4) 山田雄一『稟議と根回し』(講談社, 1985年) 143頁。
- 5) 同上143～144頁。
- 6) 同上15頁。
- 7) 同上31頁。
- 8) 同上38～39頁。
- 9) 同上73頁。
- 10) 同上53頁。
- 11) 同上16頁。
- 12) 同上17頁。
- 13) 同上15頁。

## 7 アドミニストレーションへのアプローチ

### (1) アドミニストレーションの複雑多岐性

人間による営みは複雑であるが、それが人間の集団によって営まれると、その複雑さは更に度を増してくる。今日のように、人間の営みがますます組織化され集団化された人間によって行われるようになると、その営みは複雑多岐となる。アドミニストレーションは共通の目標を実現するための人間の集団的な営みであるから、その複雑多岐性は社会事象のなかで最右翼に位置することになるろう。

### (2) アドミニストレーションに対する従来のアプローチ——単眼的アプローチ——

複雑多岐のアドミニストレーションに対する従来のアプローチは、個別の学問がそれぞれに対象を定め、それぞれの方法で研究を行うものであった。すなわち、従来のアプローチは、アドミニストレーションという人間の集団による複雑多岐の営みに対して単眼的なアプローチであった。例えば、経営学はアドミニストレーションの企業経営的な側面にのみ注目し、これを研究し続けてきた。確かに、こうしたアプローチは全体としてのアドミニストレーションを細分し、それを独自の方法で分析するから、アドミニストレーションについての部分的な理論化には資するであろう。

しかし、単眼的アプローチはアドミニストレーションの全体像の把握にとっては十分とはいえない。なぜならば、アドミニストレーションはすぐれて社会事象であるから、アドミニストレーションの企業経営的な側面は同時に社会的な側面でもあり、更には公共的な側面でもあるからである。したがって、アドミニストレーションの企業経営的な側面の研究は、同時に社会学的な、更には行政学的な研究等をも必要とするはずであった。しかし、行われたのは単眼的アプローチであった。その結末は、次のようなものであった。アドミニストレーションの企業経営的側面のみの研究は、アドミニストレーションの公共的側面の研究を怠り、その結果、企業経営の公共性を無視し、私的利潤の追求を最優先させることになった。このことは、アドミニストレーションの公共的側面の研

究についても当てはまることである。すなわち、アドミニストレーションの公共的側面のみ研究は、アドミニストレーションの企業経営的側面の研究を怠り、その結果、行政の効率性を無視し非能率を助長することになった<sup>1)</sup>。

(3) アドミニストレーションに対する新しいアプローチ——複眼的アプローチ——

複雑多岐のアドミニストレーションに対する個別の学問による単眼的なアプローチには、その全体性の把握に関し、限界がある。すなわち、個別の学問による単眼的なアプローチは、アドミニストレーションの全体像の一部しか解明することができなかった。

アドミニストレーションを全体としてとらえようと努力する場合、すなわちアドミニストレーションの全体性を重視する場合、そのアプローチは複眼的なアプローチを試みることであろう。これまでアドミニストレーションの研究に部分的にかかわってきた既存の学問を学際的に協働せしめることによってアドミニストレーションの全体像の把握が可能になるであろう。

それでは、アドミニストレーションの全体像を把握するためには、具体的にどのように既存の学問を学際的に協働せしめたらよいのであろうか。このことに関し、1998年4月に全国に先鞭をつけて開設する熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科の研究方法を例に取り上げてみたいとおもう<sup>2)</sup>。

アドミニストレーションを研究対象とする熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科の設置の目的は、従来とくにアドミニストレーションの研究にかかわってきた諸学問の成果を十分に踏まえ、これらを学際的に協働せしめることによってアドミニストレーションの全体像を把握し、アドミニストレーションに関する新しいディシプリンの構築を目指すことにある。この設置の目的を実現するために、アドミニストレーションの研究に携わってきた既存の諸学問を4つの研究領域に再編する。すなわち、「アドミニストレーションの社会領域」、「アドミニストレーションの公共領域」、「アドミニストレーションの経営領域」および「アドミニストレーションの規範領域」である。

まず、本研究科の研究対象であるアドミニストレーションは、すぐれて現代およびポスト現代の社会にとって最も重要な社会機能であるから、これを単な



る技術として研究するのではなく、それがよって来る社会にまで遡って研究するために「アドミニストレーションの社会領域」が設けられる。

ついで、アドミニストレーションは現実には多種多様に展開するから、その展開分野を研究しなければならない。アドミニストレーションの多岐の展開分野のなかで、とくに広範で典型的なものがパブリック・アドミニストレーション（公共行政）とビジネス・アドミニストレーション（企業経営）の領域である。しかも、アドミニストレーションの2大分化であるこれらは、理論の領域においても実際の領域においても相互に密接な関係にある。このために、アドミニストレーションの分化のうち、パブリック・アドミニストレーションの領域を研究するものとして「アドミニストレーションの公共領域<sup>3)</sup>」を、ビジネス・アドミニストレーションの領域を研究するものとして「アドミニストレーションの経営領域<sup>4)</sup>」を設ける。これら2つの領域はアドミニストレーションの分化領域であるから、「アドミニストレーションの社会領域」に統合されている。アドミニストレーションは、パブリック・アドミニストレーションとビジネス・アドミニストレーションを包含する上位概念であるからである。

最後に、アドミニストレーションはすぐれて社会機能であるから、社会において妥当するものでなければならない。それゆえ、アドミニストレーションに対しては社会における規範的な側面からのアプローチが必要である。そのために、「アドミニストレーションの規範領域<sup>5)</sup>」が設けられる。この領域は、パブリック・アドミニストレーションとビジネス・アドミニストレーションがともに規範の観点から研究されることから、前述の「アドミニストレーションの公共領域」と「アドミニストレーションの経営領域」を再び統合する領域である。

以上のように、熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科は、これまでとくにアドミニストレーションの研究に従事してきた既存の学問を4つの領域に再編し、それらを学際的に協働せしめることによってアドミニストレーションの全体像を明らかにし、もってアドミニストレーションに関する新しいディシプリンを構築しようとするものである。

- 1) この点の指摘については、手島孝「アドミニストレーション学の確立へ——行政学と経営学の統合——」(『会計検査研究』16号, 1997年) 8頁。
- 2) 行政管理研究センター編『大学における行政学・政策科学教育』(1997年)は、わが国の大学において行政学, 政策科学に関連する領域を研究・教育する学部, 大学院を取り上げている。
- 3) 「アドミニストレーションの公共領域」は相互に密接な関係にある「行政領域」と「政治領域」の2つのサブ領域から成る。
- 4) 「アドミニストレーションの経営領域」は「経営領域」と「経済領域」の2領域から成る。
- 5) 「アドミニストレーションの規範領域」は、アドミニストレーションを法規範的な観点から研究する「法規範領域」と、非法規範的な観点からアドミニストレーションに対しアプローチする「非法規範領域」に細分される。