

# 計画過程と日本的経営

## —とくに稟議制度との関係において—

### はじめに

計画策定の過程には各種の高度な計数的技術が必要とされるが、このことは、計画が現在から将来にわたる諸資源の投入と産出の予測を主たる内容としている以上、しごく当然なこととして研究の主要な部分を占めてきた。しかし、それとらんでこの過程にはやはり高度な人間的社会的技術も必要であることは、これまでほとんど注目されてこなかった。心ある少数のベテラン・スタッフだけが無意識的にそれら諸要因の重要性を感じとり、自分かぎりの巧妙な「術」(arts)として開発し適用することはあったが、それらは暗黙のうちに秘蔵されて、有用な「知識の体系」(science)として明示されることはなかった。最近になって、企業経営の全般的活動のうちで計画がその中心的位置を占めるようになるとともに、単に計画組織の構造やスタッフの所持能力だけにとどまらず、それらの行動面に対する知識や技術がいちじりしく欠けていることに、ようやく注意が向けられた。[1]

### 1. 「計画の人間の側面」と日本的経営

#### (1) ユーイングの著作に対する日本の計画スタッフの反応

1969年に、ハーバード・ビジネス・レビュー誌の編集幹部 D. E. ユーイングは、「計画の人間の側面」という書物を著した (EWING, D. E. *The Human Side of Planning* 1969, Macmillan). 表題はマグレガーの名著「企業の人間の側面」をもじったものであるが、本書は決して思いつきだ

けの軽評論ではない。ユーイングはアメリカで最初に「長期計画」の名を冠せた書物 (論文集, *Long-Range Planning for Management* 1958, Harper & Row) の編著者で、その後の長期計画ブームのイニシエティブをとってきた人物である。そしてこの論文集の第2版 (64年), 第3版 (72年) における収録論文の変化傾向をみても、また彼自身の著作 (*The Managerial Mind* 1964, *The Practice of Planning* 1968) の内容をみても、後のほうにいくほど計画策定過程における行動的要因のウェイトづけを重くしつつあった。「計画の人間の側面」はまさにこの延長線上に生まれた思考の結果である。

本書はジャーナリストらしいスタイルで書かれており、そのためきちんと体系化された内容ではないが、古今東西 (東はソ連圏) の経営・軍事・政治にわたる豊富な説明事例にもとづく含蓄ある問題指摘が多い。また計画策定の人間の側面と客観的側面 (数値結果, 計数技術) の統合, 計画策定への参画と組織内合意の形成, トップ・ライン・スタッフ三者間でのコミュニケーションなど、個別的な組織行動について数々の改善提案がなされている。最後に「プランニングの法則」として、つぎに示すような7つの命題がまとめられる。

法則1: 育つ計画 (program) は、(a) フォーマル組織, (b) 個人, (c) インフォーマル・グループのそれぞれの欲求に、同時に応えられるものである。

法則2: 有効なプランニングとは、不完全なプランニングのことである。

法則3：緻密にかかれた計画 (plan) は、いずれも使われるまでに時機おくれとなる。

法則4：プランニングには、反作用 (anti-planning) がつきものである。

法則5：リーダーに政治力がないと、プランニングは成功しない。

法則6：すぐれたプランニングが常に成功するとは限らない。

法則7：プランニングの行為それ自体が、組織の運営されていく状況を変える。(筆者訳)

さて、この書物の邦訳が出された年とその翌年の2回、日本の実務家の集団から、その内容に対する反響を求める機会があった。日本生産性本部の経営アカデミー「意思決定と経営・情報コース」に参加していた各年度約30名ずつの実務家たちで、主として大企業のジェネラル・スタッフおよび本社機能別部門のスタッフより構成されていた。事前1カ月の期間において邦訳書と読後感アンケート用紙を各自に配付し、事前10日前にアンケート用紙を回収して回答全部をKJ法により整理し、討論直前にそのKJ法図解のコピーを要約説明とともにフィードバックした。アンケートへの回答は個別の内容に対するコメントがその大部分を占め、それぞれに賛否ないしは関連の経験記述が多数得られた。それらの全般的傾向と若干の内容全体に対するコメントとを通じて、「本書は、計画策定の仕事の実感的プロセスを初めて取り上げてくれた——内容的には目新しいことでもないが実施上なんとなくやってきたことを系統立ててくれた——今後未経験の新人が先輩のおかした失敗の轍を踏まずに済むだろう」といった肯定的反応がほとんどであった。

すでに上記の全般的反応のうちもうかがわれていたが、いよいよ本書を叩き台にした討論に入ると、司会者が座持ちに苦むほど積極的発言が少なく、その理由を訊ねると、要するに本書が提案していることはみな自分たちが日常やっている

ことばかりではないか——もっともなことばかりで敢えて異を立てる必要はない——全体として日本の経営の良さを再認識した、等々の回答が戻ってきた。翌年度の討論には、サブグループにわかれてのバズ・セッションをはさんで、サブグループごとのコメントを出させたが、前年度と大差はなかった。なかには「アメリカもやっと日本に追いついてきたか」というコメントも現われて、講師団のほうがいささか慌てさせられた。「アメリカでは論理的プロセスを徹底的につめて行なった結果として、理論と実態とのギャップが生じたもので、忘れられていた心理的プロセスによってこれを埋めようとしている。これに対して日本では、一見、両方ともうまくやってきたようにみえるが、それは論理的な詰めも不十分なうえに、心理的な役割分化がはっきりしないままで状況に動かされていく。このままでは有効性を高めるための改良もできないではないか」と結論づけて、その場は納めた。

この意外な反応は、上記の結論が釘をさしたように、日本の計画策定が、その論理的プロセスと行動的要因の操作した未分化のままに、ともかく関係者間で合意が成立するような計画案になるまで、目的・手段・資源などの諸要素にかなり無原則的な妥協修正を加えていく習慣になっていることからきた結果である。つぎにはこれと逆に、アメリカ人の目で見るときに生じた好意的誤解の例をあげよう。

#### (2) 稟議制度に対するドラッカーの積極的評価

ほぼ同じ頃に、有名なドラッカーはハーバード・ビジネス・レビュー誌(1971年3-4月号)に「日本の経営から学ぶもの」(What we can learn from Japanese Management)という論文を発表し、日本のマネジメント・ジャーナリズムはさっそくこれを大きく紹介した。ちょうどドル・ショック直前の高度成長最盛期にあった日本経済を背景にみたハロー効果もいくらか効いていたようではあるが、それまで内外から批判の対象とされ

続けてきた日本的経営の2大制度、すなわち稟議制度と終身雇用制度とに対して、きわめて明解な論理で積極的な評価を与えた。ここでは議論の性質上、稟議制度に対する評価だけに限って紹介する。

ドロッカーは日本企業の意思決定を「合意による決定」(decisions by consensus)と名づけて、欧米の経営者には決定不在とか政治問題化につながると思えない意思決定方式が、日本では長期の準備期間を必要とするものの、時には180度の転換をも可能とするような大きな決定を導くものと評価する。

欧米の経営者にとって意思決定とは「問題に対する解答」(answer to the question)に重点がおかれたものだが、日本では「問題を定義すること」(defining the question)が意思決定の重要な要素である。この段階で、多くの関係者の間で問題に対する「合意」の形成がはかれる。決定に先行するこの過程では、解答がどうなるかは問題にされない。その結果、最後に合意が成立して決定となったときにも、誰が勝者となり誰が敗者となることもない。この段階には長期間を要し、これに付き合わされる欧米の経営者たちは往々にしてフラストレーションを感じさせられる。技術提携の交渉の場合、2、3カ月ごとに日本側企業の別の部門から別の新しいチームが現われては、交渉を初めからやり直し資料を山のようにもち帰る。

しかしその間に、日本企業の内部では誰もがその問題をよく知ってしまう。だからひとたび決定がなされると、すぐ実施にとりかかれる。技術提携の意思決定には3年間かかるが、交渉がまとまると4週間のうちに日本側は提携先に対して、技術情報と技術者派遣を求めてくるので、準備のできていない欧米側のほうが慌てさせられる。欧米では意思決定における解答を出すのは早い、それを実施するまでには組織内部で何も知らない実施部門に対して、その解答を「売り込む」ことに

多くの時間がかかる。

このような意思決定方式は、日本企業をしてともすれば大きな意思決定を行なわせるように仕向ける。すなわち、この方式は小さな意思決定には手数がかかりすぎるので、それらはしばしば見送られてしまう。欧米の経営者であったら企業の部分的な決定として済ませる提携交渉も、日本企業では従来の事業体系や市場全体に大きな変更を加える新戦略の一環としての意思決定となり、当然に時間がかかるがその代わり変革に際しては抵抗もなく円滑に実施に移れる。

ドロッカーは論文のなかで「稟議制度」という用語は一度も書いていないが、上記の要約的記述から彼の評価の対象が広義の稟議的意思決定であることは、明らかである。

しかし、彼の積極的評価には、やはり外側からの表面的観察にもとづいた誤解がいくつか見受けられる。「合意による決定」とか「意思決定は遅いが実施にはすぐかかれる」などの全体的特徴は正しくとらえられているし、またこれらは従来誰も指摘しなかった点である。しかし彼が見落としているのは、その決定の内容のことである。

たとえば、「問題への解答」よりも「問題を定義すること」に重点がおかれると解釈しているが、これはむしろ実態とは正反対の誤解である。実関係各部門がそれぞれに好都合な「解答」の原案をもっており、それら原案をめぐる事前に「合意」が成立するまで繰り返し妥協修正が試みられる。これが、いわゆる「根まわし」である。この過程で相互の代替案同士が最後まで論理的に対照評価されることは少なく、大抵は合意形成をめざして問題外の諸変数まで含めた「見返り」(side-payment)の取引で解決がつけられる。したがってそれが合理的または効果的な解答になるという保証はない。確実にいえることは、実行可能性(feasibility)が増すことだけである。しかもこのような取引が順次行なわれていくうちに、各原案のもっていた個性はその角を丸められ、最後に

はしごく平凡な解答一案だけに絞られてしまう。このことは以前から稟議制度にもなる問題とされてきた。

さらに、「小さな決定には手数がかかりすぎる方式なので、どうしても大きな決定ばかりがとりあげられる」という評価も、やはり表面観にもとづく誤解であろう。個別的ケースとしては、日米企業間の規模の格差からくる大小知覚の基準の違いもあろうし、また製品構成や流通経路を少し変更することも社内全体や取引先全体に波及するような複雑かつ固定的な雇用慣行や市場慣行のせいもあろう。しかしこの問題の本質としては、本来ドラスティックな戦略的決定であった原案も、根まわし過程でいじくりまわされるうちに終いには穏やかな戦術的決定になってしまい、そんな小決定の連続で当座の破綻を糊塗しているうちに、どうにもならない八方ふさがりの破局に達してしまい、否応なしに大決定を強いられることのほうが多いのではないだろうか。

このようにドラッカーの積極的評価には当てはまっている部分と当たらない部分とがあるが、両者に対する筆者の判断の記述から、先の「計画の人間の側面」に対して日本の計画スタッフたちが示した誤解の対象も、より具体的に説明されたものと思う。

## 2. 稟議的経営における経営計画

### (1) 稟議制度と計画機能

日本的経営における計画策定の組織風土については、前節においてほぼ明らかにされたが、本項ではまず稟議制度の特徴をとらえたうえで、その計画機能をアメリカ式マネジメントにおける計画機能と対比して検討してみよう。この検討については、郷原弘氏がその実態を明解に整理されているので、以下氏の所論を要約して述べてみよう。

[2]

#### ①稟議制度の特徴

稟議制度は、業務の執行にあたって、最良の解

決策をまとめ、一定の文書によって、経営者の決裁をうける一定の行為様式である。

その第1の特徴は、「個々の案件ごと」の意思決定にある。アメリカの経営組織の構成単位が個人職位にあり、それぞれに責任と権限が委譲されている体制とちがって、日本の経営組織では職務は分散されているが、権限は組織の代表者ひとりに集権化されているから、この権限行使としての意思決定は、個々の案件ごとにその実施直前に行なわれる。

第2の特徴は、起案責任者以下による「起案」である。起案するのは通常、実際の職務担当者であって、起案部門の代表者は稟議者(起案責任者)となる。起案の内容は、決裁された通りに実施できるような、いわば「施工図」化された解決案である。代替案の検討選択は起案者と起案責任者によって行なわれて、最良の案が稟議書にまとめられる——筆者注：この検討過程で関係各部門への「根まわし」が行なわれる。

第3の特徴は「回議」にある。稟議書を各関係者に順次回付して各々の賛成または修正意見を受けることによって、関係者間の意思疎通をはかる。回議は、1)起案内容をよりすぐれたものにする目的と、2)将来におけるトラブル発生を予防する目的とで行なわれる——筆者注：回議の段階で修正を受けずに済むように、事前の根まわしが充分に行なわれる。

第4の特徴は、決定でなく決裁である。決定は複数の代替案のなかから一案を選択することであるが、決裁は、下位者がいくつかの代替案のなかから一案を選択してまとめたものに、最終的な効力を発生させるため上位者の承認・採択を受けることである。

第5の特徴は記録にあって、起案から決裁にいたるまでの全過程が、文書で証明できるように記録にとどめられる。

#### ②計画と起案のちがいを

i) アメリカ式マネジメントにおける計画は、マ

ネジャー自身か、または彼のスタッフのアドバイスによって、自分の責任と権限において立案・決定される。その計画の実施は、権限の委譲によって下位者に任される「上から下への方式」がとられる。

これに対して稟議的経営では、計画の起案者は執行者である。実施担当層で立案され経営者によって決裁されるので、「下から下への方式」である。

ii) マネジメントにおける計画は、ある期間内における部下の活動を方向づけるための行動基準で、具体的実施の時期、方法などについては、権限を委譲された下位者がその時々により個別に判断し決定する。

稟議的経営における計画は、個別の案件についての具体的な実施計画である。具体化のために個別の判断を必要とするような計画は、とても計画とはいえないとするのが、日本の伝統的計画観であった。

したがって、決裁された通りに実施できるような確定された内容をもたせるためには、不確実性を回避して、実施直前になるまで計画期間を短縮する。しかし計画の通りに実施できる計画であるならば、コントロールの必要はなくなるし、また実施結果を計画と対比して評価する必要もなくなる。伝統的計画観は、このようなマネジメントにおける計画機能を理解するうえで、大きな支障となっている。

iii) アメリカ式マネジメントにおいては、計画はあくまでもマネジャーの責任と権限において決定されるので、その時点ではこれを実施する部下たちはその内容を知らない。そこでマネジャーは、計画設定後に、部下たちが自分の意思に即して実施するように、その内容を充分説明し理解させ、仕事への動機づけをすることが必要である。

これに対して稟議的経営における計画は、実施担当層で起案され、その実施に関連ある各部門への回議を経て、決裁者により意思決定が行なわれ

るから、実施担当者や関係者たちは、決裁以前に計画の内容を理解しており、またその実施に動機づけられている。したがって決裁が済み次第、改めて説明や動機づけがなされなくとも、ただちに実施にとりかかれる。

## (2) 稟議的計画における部門中心主義

郷原氏は経営計画を、過程計画（または期間計画）と、構造計画（または企業化計画）とに、二大別されている。前者は、現在事業の継続を前提として、その合理的遂行のための経営活動の目標を示し、部下たちに対する行動基準として機能する。そして総合計画と部門計画、ならびに長期計画と短期計画（予算）として体系化される。後者は、環境変化に対応して現在事業の構造を変革するための方針を示し、部下たちがそれを実現していくための経営活動の基準とされる。具体的な個々のテーマごとに設定されるので、個別計画とされる。[3]

郷原氏は、期間計画も構造計画も、ともに経営目的の実現のためにつくられる最高方針であるから、最高経営層が計画スタッフを活用してその設定にあたるべきで、職能活動の担当部門に委ねることはできないとされ、ともに稟議制度の対象から除外して、計画の内容自体をマネジメントの計画機能にふさわしいものとするべきことを提唱される。[4]

これについて筆者は、稟議的経営における計画観の誤りは、とくにこの構造計画から生じたものであると考える。日本の経営計画において期間計画が認識されるようになったのは、1960年代に入って長期計画の技術が導入されてからのことであった。それまでは予算制度や原価管理が経営統制の手段とされ、計画らしいものといえば、むしろ構造計画の原型にあたるもののほうで行なわれていた。

新製品を企業化し、新技術・新設備を導入するための構造変革活動は、古くから行なわれていたはずで、そのために目標・手段・資源などの諸要

素を構造化する計画策定が、当然に行なわれていた。問題は、これらの原初的構造計画が稟議制度のなかで策定されてきた、歴史的過程の効果である。

日本の企業は、明治以来の工業化の過程のなかで、常に先進国より導入した製造技術や管理制度の基盤のうえに経営されてきた。もっとはっきりいえば、すでに技術体系として完成された設備や制度をもってきて、故障なく運転もしくは運営することが、長い間日本の企業経営の実態であった。そこで組織各員に割当てられた課業は、大まかな意味ですでに完成され定型化された仕事の集合であった。これらの仕事を改善したり新しい設備を追加したりすることは、任された定型的な仕事に対して異例の変更を加えることになるから、当然に上司の承認や許可を必要とし、また仕事上の関係者に諒解を求めなければ実現することができなかった。ここにおいて、本来は江戸期幕藩体制における家産官僚制から由来した国家行政上の意思決定手続きであった稟議制度を、民間企業が受け入れる素地が形成されていた。

同時に、企業化の本質が先進技術の導入と改良にあったため、技術や制度について最新の専門知識を有したものが、この過程の推進者となった。組織階層における彼らの地位の高低にかかわらず完成された技術を日本に移植することがそのまま企業の成功につながったから、マネジメント機能よりも技術的合理性のほうが先行した。(もちろん個々の例では、マネジメント機能に欠けたために不況時に破綻した企業はいくらでもあったが[5]、全体的趨勢としては上記のようであった。)

企業内部で原初的な構造計画を推進してきたのは、このような性格の専門技術者であった。多くの場合、彼らは最新の教育をうけた若手技術者で、組織のなかでは職能活動の実施担当層に位置していた。マネジメント機能が重要視されなかったために、最高経営層を補佐するスタッフ組織も発達していなかった。職能管理部門と実施部門と

をつないだタテ割り組織が、このような構造計画の企画から実施までの全過程を推進した。

このような組織状況は、第二次大戦後アメリカ式マネジメントが輸入されるまで、ずっと機能してきたし、それ以降にもその残存効果は無視しがたかった。このことは郷原氏も、「わが国でプランニング・スタッフが育っていないのは、……いまだマネジメント体制としては未完成である、ということによる。と同時に、このようなラインのスタッフ性、あるいはスタッフのライン性にある」と指摘している。[6]

こうしてあとから長期計画の技術が入ってきて、形式上は経営計画は稟議制度とは分離されたが、それが経営活動全体を方向づけることは少なく、むしろ「目に見える」戦略的企業化計画(構造計画)のほうが、経営全体を方向づけることが多かった(たとえば超大型設備や新製品開発などが企業のシンボリック目標とされた)。このような方向づけの場合、経営活動の実質的推進力は、ジェネラル・スタッフに補佐された最高経営層よりも、職能別タテ割の各部門組織のほうにあって、トップ層はそれらの推進力のバランスをとることによって、組織を運営していた。

### むすび——日本の経営の今後における計画機能と計画策定過程

今後の日本企業における経営計画は、先に要約紹介した郷原氏の所論にもあるように、経営活動の全体的方向づけと下位組織に対する行動基準明示の機能が重視されるように、変わってくるだろう。企業環境の激変によって、さしも強固な残存効果を発揮していた部門中心主義は、構造不況からの脱出孔を発見し得ず、最高経営者を中心とした総合的マネジメントと新戦略探索体制のうちに解消されていくだろう。

興味あることに、最近、行政法分野においても、従来法律によって権限を付与された行政処分をやる・やらぬが、とかく行政機関の恣意に任さ

れがちであったのに対して、政策の具体化ではあっても制定法のような効力をもたない行政計画に、その判断基準を求めるべきだとする学説や判例が現われ始めたことである。またこのような計画行政法の法理において、「過程としての計画」(Plan als Vorgang)と「結果としての計画」(Plan als Produkt dieses Vorganges)とを区別して、単なる結果としての行政計画だけでなく、計画策定過程の正当性や市民参加などのほうを重視してその法的効力を決めようという理論がつけられた。[7]

さらに計画には、ユーイングが彼の第7法則で指摘したように、計画策定の行為それ自体が組織状況にインパクトを与え、現状から動かしていくという効果が期待できる。しかもこの継続的な計画策定過程に組織の参画を求め、その参画学習を通じて組織開発につなげていく。これによって稟議制的経営風土は変革されていき、稟議制度は残るとしても、コミュニケーション手続としてその性格を変えていくだろう。

(注)

- [1] 友安一夫「これからの戦略体制と参謀の要件」経営資料月報651号(1978年)企業研究会。
- [2] 郷原弘「日本の経営計画」1968年東洋経済新報社のうち pp.25-36.
- [3] 郷原弘「稟議制度の発展段階的改善と稟議手続の合理化」山城章監修・企業研究会編「稟議的経営と稟議制度」1966年東洋経済新報社のうち pp.431-436.
- [4] 郷原弘、前掲論文、前掲書のうち pp.435-436.
- [5] 一例として、四宮俊之「大川平三郎(樺太工業創立者)製紙主の栄光と挫折」,由非常彦ほか著「日本の企業家(2)大正篇」1978年有斐閣(新書)のうち pp.107-151.
- [6] 郷原弘、前掲論文、前掲書のうちp.392.
- [7] 遠藤博也「計画行政法」1976年学陽書房のち、pp.109-206 第3章行政過程論。

ともやす・かずお  
日本大学 助教授