

稟議制批判論についての再考察

——意思決定の類型から見たその効用と限界——

熊本県立大学大学院

アドミニストレーション研究科

澤田 道夫

序章

第1章 稟議制に関する先行研究

第2章 稟議制における意思決定の類型の分析

第3章 意思決定の類型を通じた辻の稟議制批判の検証

第4章 稟議制の効用とその限界

終章

序章

稟議制は、日本官僚制組織特有の意思決定方式として知られている。また、稟議制が日本官僚制における大きな欠点の一つであることも、周知の事実であろう。行政学者で稟議制に対して攻撃を加えない者はまずいない。行政学を専門としていない一般の人達の間ですら「ハンコ行政」の名で知られている。しかし、なぜ稟議制は悪いのであろうか。悪いのであれば、何が悪いのか。さらにいえば、悪い悪いといわれているのに、なぜそれが正されないのであろうか。

「稟議制」については、日本官僚制研究の古典といわれる辻清明の『新版・日本官僚制の研究』の中の「日本における政策決定過程——稟議制に関連して——」*1（以下、「辻論文」という。）において体系的に論じられた。この辻

*1 辻清明『新版・日本官僚制の研究』（東京大学出版会、1969）155頁-172頁。

論文は、稟議制の特徴及び欠点を整理することにより、従来曖昧であった稟議制に関する一般的な定義を提供したものと見える。そこで捉えられている稟議制のイメージは、様々な欠陥をはらんだネガティブな制度として書かれている。

「この論文に表明されている稟議制に対する理解が行政機関の稟議制に関する通説的な見解になっていた」*2 ため、「稟議制」という制度に対する評価は、研究者の間でも一般に非常に低くなっている。行政学者の稟議制批判の主な論拠はこの辻論文に基づいていると見てよいだろう。しかし、研究者からの批判にもかかわらず、辻論文から半世紀以上経過した現在においても、稟議制はほとんどすべての行政機関において運用されている。

なお、この間、稟議制による意思決定に関する様々な研究が行われた。1981年、官僚出身の井上誠一が、辻の稟議制批判論に対する反批判の論文*3（以下、「井上論文」という。）を発表している。この井上論文は、辻論文における意思決定過程に関する事実誤認を指摘し、省庁における意思決定方式の実態について分類・整理している。ここでは、稟議制における段階的意思決定の重要性や柔軟な決裁方法などの存在が述べられており、日本における代表的な行政学の教科書においてその説明がとられるなど、その内容の正当性については信頼を得ているものと見てよい*4。しかし、井上論文の稟議制における意思決定方式に関する分類は、あくまで外面的・形式的なものにとどまっている。また、能率低下論以外の稟議制の欠点については十分な検証がなされているとはいいがたく、この論文のみで辻論文の稟議制の欠点の考察すべてを網羅しているものとはいえない。

また、1985年には、大森彌が井上論文の内容を踏襲した稟議制に関する論文*5（以下、「大森論文」という。）を発表している。

*2 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、1993）303頁。

*3 井上誠一「稟議制批判論についての一考察——わが国行政機関における意思決定過程の実際——」（財団法人行政管理研究センター、1981）

*4 西尾前掲書、304頁-313頁。

*5 大森彌「日本官僚制の事案決定手続き」（『年報政治学・現代日本の政治手続き』、岩波書店、1985）

さらに、1999年には、城山英明、鈴木寛、細野助博らによる中央省庁の意思決定方式の研究*6（以下、便宜上「城山論文」という。）が行われている。ここでは、稟議制という制度の考察よりも、むしろ官公庁の意思決定がどのように行われているかということ自体を考察対象としており、各省庁ごとに事例研究がなされている。

稟議制をめぐる現在の状況は、以上のとおりである。近年では、意思決定の研究は、「誰がどのように」意思決定を行っているかということを中心に行われるようになり、稟議制という制度自体に関する新たな研究はほとんど行われていない。一方で、稟議制イコール悪という固定観念は従前のまま存続しており、その制度の具体的な問題点の検証と対応策の検討はなされていないままである。

このような状況の中、必要とされるのは、稟議制という制度そのものに立ち返り、それが批判を受けつつも存続している理由を検討し、稟議制という制度自体が普遍的に持つ効用及び限界を再度考察することではないだろうか。

そこで今回、この稟議制について、筆者なりの批判的考察を加えてみたい。その際、稟議制における意思決定のプロセスに着目し、それを「重要な意思決定」、「軽微な意思決定」、「錯誤の意思決定」の3種類の類型に分類する。そして、その類型ごとに、辻論文にあげられた稟議制の欠点を考察し、稟議制の効用とそれが内包する限界について検討していきたい。

本論文の第1章では、稟議制に関する先行研究を検討する。ここではまず、辻論文における「能率の低下」、「責任の分散」、「指導力の不足」という稟議制の3つの欠点について整理を行う。次に、代表的な反批判としての井上論文により提示された行政機関の意思決定方式の分類をまとめる。さらに、その他

*6 城山英明、鈴木寛、細野助博編著『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖——』（中央大学出版部、1999）。なお、2002年には、続編である『続・中央省庁の政策形成過程——その持続と変容——』が出版されている。

の官公庁の意思決定方式に関する論文のうち、稟議制を取り扱った研究の内容に触れ、最後に各論文の比較検討を行う。

第2章では、意思決定に関する検討を行う。ここでは、意思決定という用語に関する考察を行い、論文を通じての鍵となる意思決定の3つの類型について述べる。

第3章では、辻の稟議制批判論に関する検討を行う。ここでは、辻があげた稟議制の3つの欠点を、意思決定の3つの類型を通じて検証し、それぞれについて稟議制の効用と限界を考察する。

第4章では、それまでの検討を踏まえ、稟議制における効用と限界を再確認し、稟議制の限界の克服について若干の示唆を行う。

なお、今回の論文は、井上論文の内容を踏まえて辻論文の稟議制批判論を再検討するという意味で、「稟議制批判論に対する再考察」と題しており、内容も辻論文で稟議制の欠点としてあげられたものに対する検討にとどまっている。今後、さらなる研究として、行政機関における稟議制の実態を把握し、そのあり方を問い直していくことが求められる。

第1章 稟議制に関する先行研究

1-1 辻論文に見られる稟議制の特質

辻の稟議制に関する論文では、まず稟議制について定義が行われ、続いて稟議制の特徴として、3つの欠点を持つことが述べられている。そして、日本官僚制の特徴と稟議制との関係を考察し、最後に稟議制の改革に関する展望を行っている。

まず、辻は、稟議制を「行政における計画や決定が、末端のものによって起

案された稟議書を関係官に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式」と定義する。ここから、辻は、「(1)決定権も指導的地位も有しない末端の事務官が起案者として、まず稟議書を作成する。(2)稟議書は、その内容に関係をもつ部局課のものが、個別に審議するのであって、関係者が会議を開いて、討論審議することは原則でない。(3)稟議書を承認する法的権限は、行政機関の長官（各省であれば大臣、企業ならば社長）だけであるが、普通は、この長い意思決定の過程をそのまま認めるのが慣例である。」*7という3点を稟議制の特色としてあげる。

続いて、政策決定過程としての稟議制の主な特徴が検討される。そこでは、関係者の異議申し立てを不可能とし、その協力を確保しうることや、記録の保存等において、稟議制が一定の効用を持つことを認めつつも、「能率の低下」、「責任の分散」、「指導力の不足」の3つの点について大きな欠陥を持っていると説明される。まず、「能率の低下」については、稟議の過程が長いため決定までに多くの時日を必要とし、関係者が不在である等の場合、それだけ稟議書の進行は停滞するとされる。次の「責任の分散」については、稟議制においては、決定権を持つ最高長官と、意思決定の過程に参加する職員の双方が、決定の結果に対して、自己が有する責任の自覚が乏しいとされる。また、「指導力の不足」については、末端の事務官が起案した文書が、押印を経ながら上級管理者のところに到達するため、上級管理者はこの長い意思決定の過程をそのまま認めることが慣例であり、事案に対する指導力を発揮することができないとされる。このことは、同時に、指導力を持たない上級管理者でも地位を維持することを可能としている。

さらに辻は、伝統的な家族制度と稟議制との類似を考察し、稟議による内部意思の統一がもたらすセクショナリズム、キャリア・ノンキャリア間の後見的な序列関係の確保、回議の過程が長くなるによる情実要因の混入の3点を、日本官僚制の特徴と稟議制の関係として指摘する。

最後に、今後の稟議制のあり方が検討される。そこでは、稟議制の改革方策

*7 辻前掲書、155頁-156頁。

として、文書の決裁段階の削減、上級職員による起案などが述べられる。また、改革の条件として、行政におけるスタッフ機能の充実が必要であるとされる。そして、「臨時行政調査会の答申（1964年：筆者註）を機会に、公行政における古い意思決定の方式である稟議制は、おそらく以前よりも、さらに激しい批判を招くことであろう。」*8 という予測がなされている。

1-2 井上論文に見られる稟議制の特質

次に、井上論文の内容を整理してみたい。この井上論文は、行政機関における意思決定の過程の分類を通じて稟議制を分析したものである。

井上は、まず、「辻論文が引き続きわが国行政機関における意思決定過程の実態と問題点を明らかにした最も基本的な文献として理解されるということは、筆者の非常に限られた経験に照らしても、到底納得しがたいところである。」*9 と、辻論文に対して疑問を投げかける。そして、具体的な疑問点として、3つの点をあげる。まず第一に、辻論文においては、誰が、どのようにして、意思決定の原案を作成するかがほとんど検討されておらず、あたかも末端の担当者が誰の意見を聞くこともなく稟議書を作成するかのようになっている。しかし、実際には、担当者の稟議書作成に先立ち、稟議書の実体をなす意思決定の原案を作成する過程が存在し、そこで関係者の意見は十分調整されており、担当者はその原案に稟議書としての体裁を付与するだけであること。第二に、性格の異なる多様な意思決定が、すべて一律に稟議書の作成、審議、決裁という方式によって行われているかのように記述されている。しかし、実際には、まったく稟議書によらないものもあれば、意思決定そのものが稟議書を作成する前に確定しているものもあるなど、その原則には極めて重大な例外が

*8 辻前掲書、172頁。

*9 井上前掲論文、1頁。

多数存在すること。そして、第三に、稟議の過程が硬直的で融通がきかないものとして捉えられているが、実際には、持回り決裁という方法をとることによって、極めて短時日のうちに稟議が完了することである。

以上の点を踏まえ、行政機関における意思決定の分類が行われる。井上は、「等しく稟議書による意思決定という形式を踏んでいる場合であっても、稟議書が実質的意味を有し、稟議書の決裁をまって始めて意思決定が確定すると解される場合と、稟議書が形式的意味を有するに過ぎず、稟議書の作成をまたずに確定的な意思決定が行われたものと解すべき場合とでは、意思決定方式としては別個に考察する必要があることは明らかである」*10 とし、前者を「稟議書型」、後者を「非稟議書型」の意思決定とよぶ。さらに、稟議書型の意思決定を「順次回覧決裁型」、「持回り決裁型」の2つに、非稟議書型を「文書型」、「口頭型」の2つに分け、さらに「文書型」を「処理方式特定型」及び「処理方式非特定型」に分けている（図1参照）。

（図1）意思決定方式の諸類型

| 類 型 区 分 | | | 具 体 例 |
|---------|---------|----------|--------------------------|
| 稟議書型 | 順次回覧決裁型 | | 法規裁量型行政処分の決定 |
| | 持回り決裁型 | | 法令、要綱の制定 便宜裁量型行政処分の決定 |
| 非稟議書型 | 文書型 | 処理方式特定型 | 予算の概算要求の決定 国会答弁資料の作成 |
| | | 処理方式非特定型 | 生産者米価の政府試算の決定 |
| | 口頭型 | | 会議への出欠席に関する決定 |

（井上論文10頁第1表を元に筆者が作成）

*10 同上、8頁。

これらの意思決定の分類のうち、まず、順次回覧決裁型意思決定は、起案された稟議書について、起案者に近い者から逐次それを回覧、審議し、押印の上次の関係者に回送し、決裁権者に至るという方式である。これは、稟議書型意思決定における原則的方式ではあるが、実際には、定型的な処理が可能な許認可や、資料送付等の軽微な事務的事項の処理に限ってとられる方法であるとされる。この場合、事案が定型的あるいは軽微なものであることから、担当者は誰の意見を聞くこともなく、自らの判断に基づいて起案を行う。そして、直上の係長または課長補佐が念のためこれを審査する以外は、誰一人その内容の点検を行わず、直ちに押印して回議する。さらに、稟議書の進行の停滞を防ぐために設けられている代決の制度（決裁権者が不在の場合の事務の停滞を防ぐため、あらかじめ指定された下位の職員が、決裁権者に替わって起案を承認する制度*11）が、本来の建前を越えて積極的に活用されており、定型的な稟議書については、決裁権者が在室する場合でも直近下位の者が決裁することが多い。このことから、順次回覧決裁型意思決定は、①起案者と決定権者の距離が時間的にも空間的にも比較的短く、②回議される稟議書は実際にはほとんど審議されず、③事案の処理について実質上の責任を負うのは起案者であると解され、起案者自身もこの責任を自覚しており、④上級職員は指導力を発揮する余地がなく、その必要もない、という4点の特徴があるとされる。井上は、「順次回覧決裁の方式による意思決定については、稟議書の作成、審議、決裁という手順を踏んではいないものの、辻論文の指摘する問題点はほとんどこれに当てはまらない、と言わざるを得ない*12」と述べている。

次に、持回り決裁型意思決定が検討される。法令、告示等、行政の基本的指

*11 代決の制度は、各行政機関の規程において、ほぼ例外なく定められている。参考：内閣府本府文書管理規則第29条「総理大臣等又は部局の長が出張又は休暇その他の事故により不在であるときは、特に至急に処理をしなければならない決裁文書は、決裁権者のあらかじめ指定する直近下位者が代理の表示をして決裁することができる」など。

*12 井上前掲論文、17頁。

針を明らかにした文書の制定、改廃及び解釈に係わるものや、便宜裁量型行政処分に係わるもの、政治的要素を含むもの、大臣や局長の名義で公表される挨拶文、秘密を要する内容のもの、他局との合議を要するものなど、比較的重要度の高いものは、緊急性の程度に係わらず、この方式により行われるとされる。

この方式において特徴的なことは、意思決定が段階的に行われることである。まず、稟議書の作成に先立ち、意思決定の第1段階として、稟議書に盛り込まれるべき原案が関係者間の意見調整によって作成される。この意見調整には、「垂直的調整」と「水平的調整」の2種類が存在する。前者の「垂直的調整」とは、原案を作成した担当課が、その内容を実質的に決定権を有する上級職員*13まであらかじめ確認し、了承を得ておくことである。また、「水平的調整」は、事案に関し密接な利害関係を有する他課との間で行われるものである。この場合特徴的なのは、会議の開催であるとされる。原案を作成した担当課は、関係課に呼びかけて会議を行い、経過及び内容の説明を行う。出席した関係課は、これに質疑を加え意見交換した上で、それぞれの課に持ち帰り、課内で検討を行う。担当課は、関係課から提出された意見を踏まえて原案を修正し、再度会議を行う。このような過程が何度も繰り返されて、関係課のすべてが合意する意思決定の原案が作成される。このように、持回り決裁型意思決定においては、稟議書の作成に先立ち、関係者の意見がすべて調整され、あらかじめ合意に達しているのが通常である。

その後、作成された原案について、担当課により細部の事務的・技術的な検討がなされ、それに基づいて末端の担当者により稟議書が作成される。そして、作成された稟議書は、その事案について説明のできる者が、関係者の席に直接持参し押印を受ける（これが、「持回り」である）。その際、事前に意見調整

*13 井上は、この「実質的決定権を有する」者を、階統組織上、決裁権者となるべき者の直下またはこれに準ずる者としている（井上前掲論文、21頁-22頁）。これらの者が、常時決裁権者と接触しその意向を把握しうる地位にあることがその理由である。これらの者は、当該事案について、あらかじめ決裁権者の意向を確認することはほとんどないが、時期を見て決裁権者に報告を行い、稟議書が到着する以前にそれとなくその了承を求めておくのが普通とされる。

が行われていることから、押印する側も内容を詳細に吟味することなくすぐに押印に応じ、回議の順位にも余り拘束されない。また、関係者が不在の場合でも、代決処理や、その者の押印を省略して上位者の押印を求める「後伺い」の処理が比較的容易に行われる。このような持回りは、各行政機関の規程上はあくまで例外的な処理とされているが、実際には幅広く行われている*14。

このように、持回り決裁型意思決定においては、①稟議書の作成に先立ち垂直的及び水平的な意見調整が行われ、②この意見調整の過程において、垂直的には上級職員の指導力が発揮されており、水平的には個別の審議ではなく会議が行われているといえ、③意見調整に加わった者は、自己の意見が反映されていると考える度合いに応じて責任を自覚し、④起案者と決裁権者の距離は、空間的には長いですが、時間的には一般に極めて短く、⑤この時間短縮には、事前の意見調整及び持回り等の各種の事務的な手段・便法が寄与している、という特徴があるとされる。井上は、「この持回り決裁型の意思決定についても、辻論文の指摘する問題点はほとんど当てはまらない、と言えるだろう*15」と述べている。

井上論文においては、引き続き行政機関における非稟議書型の意思決定について考察がなされる。しかし、本論文の論旨とは直接の関係がないので、これらの説明については割愛する。

*14 参考：内閣府本府文書管理規則第30条「決裁文書で、特に至急に処理する必要があるときその他特別の事由があるときは、その事案について十分説明できる職員に、決裁文書を持ち回って、決裁を求めさせることができる」など。なお、都道府県においても同様の規程をしているところが多いが、持回りが多数行われている状況に鑑み、説明を要するものについては持ち回ることにしている県（栃木県他）や、持ち回ることを文書の限定を行っていない県（兵庫県他）もある。熊本県に至っては、軽微な内容のものを除いては、原則として持ち回らなければならないと定めている。

*15 井上前掲論文、36頁。

1-3 その他の論文に見られる稟議制の特質

ここでは、大森論文及び城山論文について簡単に整理する。

大森論文においても、稟議による意思決定は2段階で行われるとされている。そこでは、稟議を「事務稟議」と「政策稟議」の2種類に分けている*16。「事務稟議」とは、既定ないし了解済みの事案について、関係者の押印ないし署名をもらうため関係書類を回付して事案決定の形を整えていくことである。また、「政策稟議」とは、新たな政策企画を実現するために、関係上司、関係部局、他省庁に「根回し」をし、会議にかけて意見の調整を図った上で、正式の起案文書を作成し、改めて「事務稟議」を行うことである。

また、大森は、意見調整の手段として、会議と並び「根回し」の重要性にも注目している。根回しとは、垂直的にも水平的にも、事案の決定について発言権を持ち拒否権を行使しうる者を対象に、事前の了解を個別に得る行為である。井上論文においては、水平的調整の方法として会議のみがあげられていたが、大森論文では、水平的にも根回しが行われるとされる。根回しのポイントは、(1)誰が事案のより重大な関係者なのか見定めること、(2)協議する順番を間違わないこと、(3)事案に固執せず、なすべき修正は潔く行うこと、(4)相手によって異なる情報を与えて操作しようとしめないこと、の4点であるとされる*17。根回しの正否は、案件の内容や関係者・部局の利害関心のみならず、当事者の人間関係や立論・説得の技量に依存している。また、根回しは職位に対してではなく、その時点で当該職位に在職している者に対して「内諾を得る」という性格を持っており、その者に人事異動があれば、後任の者に再び根回しが行われる。行政組織においては、この根回しの上手な者に、高い評価が与えられるとされている。

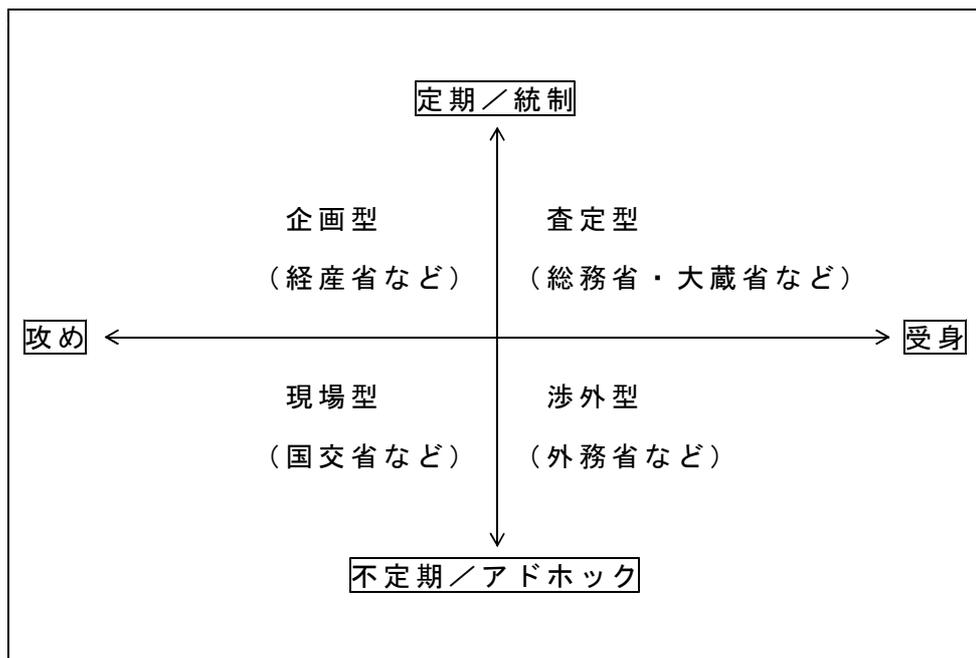
*16 大森のこの区分は、京極純一『日本の政治』（東京大学出版会、1983）による（大森前掲論文、115頁、註4）。

*17 大森前掲論文、108頁-109頁。

次に、城山論文を検討する。城山らは、その著書で国の省庁の意思決定過程を分析している。そこでは、意思決定が、創発（課題認識）、共鳴（省内外の関係者による反応とそのフィードバック）、承認、実施・評価の4つの段階を持つとされる。

また、行動の能動性／受動性、官房系統組織の統制が定期的／不定期的という区分によって、省庁によって意思決定のタイプが複数存在することが示される（図2参照）。そして、各省庁をこれらのタイプに分け、政策を誰がどのように創発するか、創発された政策がどのように共鳴していくかについて、個別に意思決定の実態が研究されている。

（図2）省庁の行動様式の類型



（城山論文7頁図表序－1を元に筆者が作成）

1－4 各論文の比較検討

再度、各論文の論点を検討する。まず、辻論文においては、稟議制が、末端

の事務官が起案した稟議書が押印を経て長官のところに到達し、彼は、通常この長い意思決定の過程をそのまま認める、という制度であると説明される。そして、この稟議制は、「能率の低下」、「責任の分散」、「指導力の不足」の3つの欠点を持つとされる。辻の、稟議制に関する認識は、行政機関における規程上の手続き——決裁権者は最高長官のみであり、文書は机から机へと回議される——をそのまま文字通りにとったものである。この認識に立つ限り、能率の低下、責任の分散、指導力の不足という稟議制の3つの欠点は、必然的に導き出される論理の帰結となる。

辻論文の論理は、簡潔かつ明瞭であり、稟議制の欠点が分かりやすくまとめられている。これらの稟議制の欠点を克服しようと、企業等において、稟議制に代わる様々な意思決定方式が試みられていることは周知のとおりである。その後の稟議制に関する一般的な認識を提供したという点で、大きな影響力を持つといえよう。

辻論文の問題は、まず、稟議制における意思決定方式の実態に関する認識が、根本的に誤っていることである。稟議制は、決して辻が指摘したような、画一的で硬直した制度ではない。これについては、井上論文において十分に指摘がなされているとおりである。しかし、実務家ではない辻においては、稟議制の様子は各種の例規を通じてしか把握することはできない。従って、実態と乖離した机上の議論となるのもやむを得ないといえよう。

もう一点の問題点は、簡潔に記載するあまり、やや問題点を単純化しすぎていることである。例えば、欠点の一つとしてあげられる「能率の低下」では、意思決定が遅く能率が悪いことが問題視されている。しかし、行政機関の意思決定は、単純に早ければよいというものではない。無論、意思決定が早くできるのであれば、それに越したことはない。しかし、行政機関には、私企業に比べ、合規性・公平性・公正性などがより要求される。従って、ここでいう能率は、これらを含んだものでなければならない。

また、「指導力の不足」についても、いかなる場合に指導力が不足するのか、その検討は十分ではない。稟議制という制度が内包する問題により指導力が発揮されない場合もあれば、それとは無関係な理由により指導力が発揮されない場合もある。指導力が不足する理由について、より詳細な検討が必要であろう。

次に、井上論文を検討する。ここでは、稟議制における意思決定の実態が、「順次回覧決裁型」、「持回り決裁型」という、まったく異なる2つの分類を持つことが説明される。順次回覧決裁型意思決定は、定型的な処理が可能なもの等で行われ、起案から決裁までの間は距離的にも時間的にも非常に短い。また、既に処理方針が定まっているため、上級職員は指導力を発揮する必要がない。持回り決裁型意思決定は、法令、要綱の制定や便宜裁量型行政処分の決定、政治的要素を含んだ事項等について行われる。この場合、起案の前に垂直的にも水平的にも十分な意見調整が行われ、その調整が完了した後に稟議書が作成されるという、2つの段階を経て意思決定が行われる。作成された稟議書は、規定上は例外措置とされている持回りによって決裁が行われるため、起案から決裁までの間は、距離的には長いものの、時間的には非常に短くなっているとされる。また、意見調整の段階で、上級職員は指導力を発揮しているとされる。

この井上の2つの分類については、行政機関に奉職する公務員のすべてが首肯するものであろう。仮に、行政機関における意思決定が、辻論文のごとく、末端の職員によりすべて「創造」されるものであれば、そのような重責を担わされた職員は茫然としてしまうであろう。起案された稟議書は、上級職員の叱責とともに何度も返却されるだろう。また、関係他部局に合議を行えば、当該部局の関与する事項について大量の修正が加えられ、それを取り入れて稟議書を修正すれば、次の部局で再度改変が加えられるなど、意思決定一つに大量の作業と時間を要し、行政の処理機能はまったく麻痺してしまうこととなる。また、逆に、あらゆる意思決定について事前に意見調整を行うのであれば、日常大量に発生する定型的な処理についても打ち合わせを行うこととなり、決裁権者の機能の方が麻痺してしまうであろう。従って、行政機関における意思決定には、井上の分類した2つの意思決定の類型が必然的に存在せざるを得ないこととなる。井上は、この2分法により、辻の事実誤認を明確に指摘した。この意思決定の分類による理論は、非常に明快であり、井上論文の大きな功績であろう。

一方で、井上論文にも問題点が存在する。まず、井上の意思決定の2つの分類は、あくまで外面的な形式による分類にとどまっている。個別の意思決定が

どちらの分類で行われるかについては、明瞭な基準は存在しないと述べられるのみであり、体系的に取り扱うことができない。この点では、大森論文の「事務稟議」、「政策稟議」の区分の方が、より明確化されているといえよう。

また、辻の指摘する2つ目の欠点である「責任の分散」については、井上論文ではほとんど検討がなされていない。順次回覧決裁型意思決定においては、「事案の処理について事実上の責任を負う者は起案者であると解されており、起案者自身も、自己の判断が尊重された故に、明確にその責任を自覚している*18」とされる。また、持回り決裁型意思決定においては、「事前の意見調整に加わった職員は、調整の結果作成された意思決定の大綱的な原案に自己の意見が反映されていると考える度合いに応じ、階統組織上の地位のいかんを問わず、事案の処理に対する参加意識を懐き、あるいは責任を自覚する*19」とされる。いずれも、論拠としては薄弱であり、辻の「責任の分散」の理論に対する有効な反論とはなりえないといえるだろう。

さらに、3つ目の欠点である「指導力の不足」に関しても、検討は十分とはいえない。井上は、定例的な事案については、上級職員は指導力を発揮する必要はなく、持回り決裁を行う事案については、意見調整の段階で、上級職員は指導力を発揮しているとしている。また、能力的に指導力が不足している職員が存在することを認めつつ、「そのような上級職員はごく少数であり、また、人事異動を通じ、確実に淘汰されて行く*20」と述べている。しかし、この理論では、指導力の不足が起こる理由についての検討は十分とはいえない。

次に、大森論文を検討する。大森は、井上論文の「順次回覧決裁型」と「持回り決裁型」意思決定の分類にある曖昧さを廃し、「事務稟議」と「政策稟議」の2つに区分することにより、操作可能なものとしている。また、井上論文を踏まえた上で、さらに「根回し」の重要性に着目している。これは、行政機関

*18 井上前掲論文、16頁-17頁。

*19 同上、35頁-36頁。

*20 同上、39頁。

が、決して個性のない組織として動いているわけではなく、実際にはそれを構成する一人一人のヒトによって動かされているということを示す。水平的な調整にあっても、根回しという個別の個人に対する説明が重要となることを指摘したのは、大森論文の功績であろう。

一方で、大森論文は、稟議制制度の検討自体は井上論文の枠内にとどまっており、井上論文とほぼ同様の問題点を抱えているといえる。

次に、城山論文を検討する。城山論文においては、既に稟議制によって意思決定が行われるという辻論文の呪縛から離れ、意思決定と稟議制を完全に別個のものとして取り扱っている。企画型省庁においては、政策の創発が担当課のみならず官房系統組織からも投げかけられ、会議で活発な意見交換が行われること、現場型省庁では、現場の問題意識に基づき政策が創発されることなど、省庁における意思決定がどのように行われているかについて、個別に実態研究が行われている。これは、意思決定過程の研究として、非常に貴重な資料的価値を有する。

城山論文の問題点は、各省庁の意思決定の検討にとどまり、そこで示される意思決定モデルが普遍性を欠くことである。また、そこで検討される意思決定も、ルーティンワークを除いた政策形成に限定されている。しかし、現実に行行政機関の意思決定の大半を占めるのは、ルーティンワークの方であり、行政機関全体としての意思決定を検討するに当たっては、それを欠くことはできない。また、ルーティンワークを検討するに当たっては、稟議制との関係についての考察が不可欠であろう。

以上、各論文の比較検討を行った。これらの論文の不十分な点を補完し、行政機関一般に通じる普遍的な理論とするためには、これらの論点を踏まえた新たな枠組みが必要となる。次章において、その枠組みの基礎となる意思決定の3つの類型を示すこととする。

第2章 稟議制における意思決定の類型の分析

2-1 意思決定とは何か

我々が通常「意思決定」という言葉を使う場合、それは「ある目標を達成するために、複数の選択可能な代替的手段の中から最適なものを選ぶこと*21」を意味する。個人の場合は、方針決定から実施までの間に他の主体は介在しないため、この用語をそのまま適用できる。しかし、行政組織の場合は、方針決定と事業実施の主体が異なることがあるため、どうしても決定を2段階で行う必要がある。つまり、処理方針の決定と、その実施の決定が別々に必要となるのである。

以下、本論文において、「意思決定」という言葉を、「行政機関が、何らかの判断が必要な特定の事案に対する取扱い方針を定め、その方針に従って実施することを決定すること」という意味で使用するものとする。この定義によれば、本論文における意思決定は、前半と後半の2つのプロセスに分かれることとなる。まず、「何らかの判断が必要な特定の案件に対する取扱い方針を定め」ることが、「第1のプロセス」となる。これは、その案件をどのように取り扱うかという方針について、選択可能な代替案を列挙し、その中から最良と思われるものを選択してそれを定める過程である。そして、「その方針に従って実施することを決定すること」が、「第2のプロセス」となる。こちらは、第1のプロセスで定められた方針に基づいて具体的な施行の方法を検討し、関係法令との整合性、問題点と対応策などの検討を踏まえて稟議書を作成し、それを決裁することにより決定する過程である。個別の事案において、第2のプロセスは第1のプロセス無しに存在可能である。この場合、かつて行われた同様の内容を持つ事案における第1のプロセスにより、既に決定済みである取扱い方

*21 『大辞林』（三省堂）

針に基づいて、第2のプロセスを行うこととなる。

単純に言えば、第1のプロセスは実質的な意思決定、第2のプロセスは形式的な意思決定であるといえるだろう。しかし、第1のプロセスが存在するしないうちに係わらず、最終的な意思決定が確定するのは、第2のプロセスが完了した後となる。だが、この第2のプロセスを指して稟議制批判を行ったため、一般的には第2のプロセスのみが「稟議制」として理解されている。

上記の意思決定における第1のプロセス、第2のプロセスの区分は、大森論文の「政策稟議」、「事務稟議」の区分に非常に近い。しかし、本論文においては、第1のプロセスが行われる対象を特定の政策問題に限定せず、新たに取扱い方針を定める行為は、すべてこのプロセスに含めることとする。

2-2 稟議制における意思決定の3つの類型

井上論文では、稟議書型の意思決定を「順次回覧決裁型」と「持回り決裁型」の2つに分けている。しかし、この分類は、意思決定そのものの内実を考慮せず、既に行われた意思決定を外面的な形式で分けているに過ぎない。ここでは、「持回り決裁型で行われるべき意思決定」と、それが「実際に持回り決裁型で行われたかどうか」は別の問題であることが考慮されていない。この問題は、大森論文でも同じである。しかし、行われるべきだった意思決定の分類と、実際に行われた意思決定の方法のギャップは、稟議制を検討する上での重要な鍵となると思われる。そこで、稟議制における意思決定を検討するに当たり、以下のような区分により意思決定の類型化を行う。

まず、ある意思決定について、処理方針を新たに定める必要があるか、あるいは、既に特定されている処理方針に基づくものでよいか、という分類が想定される。換言すれば、第1のプロセスが必要か、そうでないか、という分類である。次に、実際に行われた意思決定のプロセスにおいて、第1のプロセスと第2のプロセスが両方実施されたか、第2のプロセスのみが実施されたか、と

いう分類が想定される。この2つの区分を組み合わせたものが、図3である*22。

(図3) 意思決定の3つの類型

| 事案の内容 意思決定 のプロセス | 処理方針を新たに定める 必要がある (第1のプロセス必要) | 処理方針が既に特定さ れている (第1のプロセス不要) |
|-------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| 第1のプロセス + 第2のプロセス | I 重要な意思決定 | II (重要な意思決定) |
| 第2のプロセス | III 錯誤の意思決定 | IV 軽微な意思決定 |

処理方針を新たに定める必要がある意思決定で、第1のプロセスと第2のプロセスが両方実施されたもの(図3-I)を「重要な意思決定」とよぶこととする。また、処理方針が既に特定されている意思決定で、第2のプロセスのみが行われたもの(図3-IV)を「軽微な意思決定」とよぶ。

井上らが想定する意思決定は、以上の2つである。しかし、図上ではあと2つ枠が残っている。この2つについても検討する必要があるだろう。まず、処理方針を新たに定める必要がある意思決定であるにも係わらず、何らかの理由で第1のプロセスが省略され、第2のプロセスのみが実施されたもの(図3-III)を「錯誤の意思決定」とよぶこととする。この錯誤の意思決定においては、実質的な意思決定がなされないまま、形式的な意思決定が行われることとなる。また、第1のプロセスが故意に不明瞭に行われたり、行われたにもかかわらず、そこで決定された取扱い方針と異なる方法で第2のプロセスが実施されるとい

*22 厳密には、第1のプロセスのみが行われ、第2のプロセスが行われぬという3つ目の分類も想定できる。しかし、本論文は稟議制という制度について検討を行うものであるため、この分類は考察対象外とする。

った場合も想定される。これも、第1のプロセスの実施が不十分、という意味で、錯誤の意思決定と見なしてよい。

また、最後に残った、処理方針が既に特定されている意思決定で、第1のプロセスと第2のプロセスが両方実施されたもの（図3-II）については、そこで「新たに」重要な意思決定が行われたものと見なしてよい。従って、この第IIの枠も、第Iの枠同様「重要な意思決定」とよぶ。

この「重要な意思決定」、「軽微な意思決定」、「錯誤の意思決定」の3つの類型が、本論文の鍵概念となる。すべての意思決定は、所定の手続きに則るか否かを問わず、これらのうちいずれかに分類されることとなる。

なお、ここでいう「重要」、「軽微」、「錯誤」といった呼称は、類型化の便宜上付与した記号的なものである。部外者には些末事に見える「重要」な意思決定もあれば、一般常識とはかけ離れた規模の「軽微」な意思決定もあるだろう。また、本論文においては、行われる意思決定が「正しい」か「正しくない」かは、考慮の対象としない。重要な意思決定は「正しくあるべき意思決定」を意味せず、錯誤の意思決定は「正しくない意思決定」を意味しない。重要な意思決定が、社会通念上明らかに誤りであるかもしれない。また、錯誤の意思決定により行った行為の大半は、結果的には正しいものであろう。しかし、本論文においては、このような価値判断は行わないこととする。

2-3 稟議制における意思決定の類型（I）——重要な意思決定——

意思決定のうち、従前に取扱い方針の決定を行った事例の無い新たに発生した問題に関するもの、社会の情勢の変化により新たに取扱い方針を定める必要が生じたもの、あるいは事柄が重大なものについては、その方針から定めなければならない。このような場合、第1のプロセス、第2のプロセスの両方が実施されることとなる。これが「重要な意思決定」である。法令の制定、各種計画の策定、大規模な事業の実施決定などは、通常、重要な意思決定に含まれる。

この、重要な意思決定の第1のプロセスにおいては、井上や大森が指摘した

とおり、事前に担当者が原案を作成した上で、垂直的にも水平的にも意見調整が行われる。その際、会議が行われる場合もあれば、根回しが行われる場合もある。関係各課や上級職員の意見調整が完了した段階で、第1のプロセスが終了し第2のプロセスに移る。意見調整の整った原案に基づき担当者が稟議書を作成し、回議や持回りにより順次押印を受け、最後に決裁権者に到達し、決裁を受ければ意思決定が完了するのである（井上は、このような事例をすべて持回り決裁型に分類しているが、ここでは実際に持回り行為を行うかどうかは問わない）。

なお、以降「担当者」とは、通常その事務を担当し、あるいは新たにその事務を担当することを命ぜられ、事務処理に当たる者という意味で使用する。担当者は、下級事務職員である場合も、課長である場合もある。また、場合によっては個人ではなく係全部が担当者と呼ばれることもある。同様に、「決裁権者」とは、意思決定の2つのプロセスのうち、第2のプロセスを完了する権能を持つ者という意味で使用し、「上級職員」とは、第1のプロセスから第2のプロセスに至るまで、担当者に指示を行い、現在の案を変更する権能を持つ者という意味で使用する。決裁権者は、稟議書の決裁後に施行される文書の名義人とは必ずしも一致しない*23。決裁権者の権能については、通常、規程等で明確に付与されているが、上級職員の権能は、必ずしも明確に付与されていない。決裁権者は当然に上級職員であるが、上級職員は決裁権者以外にも多数存在している。また、決裁権者及び上級職員の権能は、実際に自分でその権能を発揮するかどうかは問わない。決裁権者の権能は代決等の制度により代理の者が発揮する場合もあり、上級職員の権能は普段からまったく発揮されない場合もあるだろう。

*23 文書の名義人は、各行政機関の文書規程等により定められる。例えば、地方自治体の本庁においては、通常、対外的な文書の名義人は、決裁権者が課長であれ部長であれ、すべて首長となる。

2-4 稟議制における意思決定の類型（Ⅱ）——軽微な意思決定——

意思決定のうち、従前に取扱い方針の決定が行われているものについては、改めて第1のプロセスを行うことは省略され、既定の方針に基づいて第2のプロセスのみを実施することとなる。これが、「軽微な意思決定」である。軽微な意思決定は、井上のあげる法規裁量型の行政処分等の他、雑用品の購入、旅行命令など、行政活動の中で日常的に行われている。行政機関において行われる意思決定のほとんどが、この軽微な意思決定に含まれる。

軽微な意思決定においては、担当者は、原案の作成及び意見調整を経ることなく、直接稟議書を作成する。そして、それが、回議や持回りにより決裁を受け、意思決定が完了する。（前節同様、ここでも回議を行うか持回りを行うかは問わない。）

この意思決定においては、担当者は、以前決裁を受けている同一の内容の稟議書を参照し、それを模倣する形で稟議書を作成する。これは、日常的に大量に発生するルーティンワークを処理するためには必然的な行為でもある。

2-5 稟議制における意思決定の類型（Ⅲ）——錯誤の意思決定——

意思決定のうち、従前に取扱い方針の決定を行った事例の無い新たに発生した問題に関するもの、社会の情勢の変化により新たに取扱い方針を定める必要が生じたもの、あるいは事柄が重大なものであるにもかかわらず、第1のプロセスが省かれ、あるいは不十分なまま、第2のプロセスのみが実施されるものを「錯誤の意思決定」という。おそらく、行政機関において行われる意思決定で、軽微な意思決定に次いで2番目に多いのは、この錯誤の意思決定であろう。

錯誤の意思決定においては、処理すべき事案を過度に細分化したり、既に方針が定められている類似の事例に準拠して行うなどの方法で稟議書が作成され、回議や持回りにより決裁が行われる。こうして行われた意思決定は、実施が決定されたにもかかわらず、その実施の根拠となる取扱い方針が曖昧なまま

であり、しかもその事実を決裁権者が知らない、という特徴がある。

錯誤の意思決定は、決裁の途中で誰かが第1のプロセスに関する不備に気づき、重要な意思決定に変わることがある。また、誰も気づかずに決裁がなされた場合、通常はそれが錯誤の意思決定であると分からぬまま施行されて終わる。施行された後で、それが錯誤の意思決定であると判明するときは、何らかの問題が持ち上がったときであろう。また、悪名高い官僚の「前例踏襲主義」は、この錯誤の意思決定において、類似の事例に基づいて稟議書が作成されたときに発生する。この場合、状況の変化等により、今までとは異なる対応をとらなければならないにもかかわらず、それがなされないことが批判の対象となる。

錯誤の意思決定は、担当者が、当該事案について未だ処理方針の決定がなされていないことを知らず、それが必要であることに気づかないことが原因で生まれることが多い。しかし、指導力に欠ける上級職員がいる場合などに、「部長の耳に入れるまでもない」という理由で、故意にこの意思決定が行われることもある。これは、能力に欠ける上級職員に対する部下の気遣いや、短気・高慢な上級職員に対する部下の萎縮などが原因となる。また、ごく稀に、カラ出張による裏金づくりなど、悪意で行われるケースもある。

以上、意思決定の3つの類型について検討を行った。分かりやすくするために、これらの意思決定の類型を、実際の事例に当てはめてみよう。例えば、市長が会合で行う祝辞の原稿作成を例にとる。単なる祝辞であっても、そのスピーチの中で、市長と市執行部が温めている新規計画を公表するような場合は、そこに記載する公表内容や範囲をあらかじめ決定するという第1のプロセスが行われ、次に祝辞の原稿の案文が作成され、それが承認されるという第2のプロセスがとられる。ここで行われているのは、重要な意思決定である。しかし、そのような新規性の無い、あちこちで行われる年頭挨拶のようなものであれば、秘書課からあらかじめ示された雛型（この雛型をつくるとき、秘書課では重要な意思決定が行われるだろう）に基づいて、各担当者が固有名詞を入れ替えた案文をつくり、それが承認されるという手続きとなる。これが、第2のプロセスのみの軽微な意思決定である。それでは、公表されたら誰もが驚くような未発表の計画が、何かの手違いで頻繁に行われるイベント等での挨拶の文面に入

り込んでいた場合はどうか。この場合、誰もが当たり前の祝辞文と考えているため、第1のプロセスである記載内容の検討は行われずに、第2のプロセスである案文の承認が進む。承認の過程で、その誤りが発見される場合もあれば、されない場合もあるだろう。発見されなかった場合は、市長は祝辞を読む壇上で絶句するかもしれない。このような事例が、錯誤の意思決定である。

次章において、これらの意思決定の3つの類型を通して、辻論文で提示された稟議制の欠点について、再検討を行うこととする。

第3章 意思決定の類型を通じた辻の稟議制批判の検証

本章では、辻論文で示された稟議制の3つの欠点である「能率の低下」、「責任の分散」、「指導力の不足」について、個別に検討を行う。検討に際しては、まず、それぞれの欠点について定義を行う。次に、それが実際にどのように起こるかを、意思決定の3つの類型である「重要な意思決定」、「軽微な意思決定」、「錯誤の意思決定」を通して考察することとする。

3-1 能率の低下について

3-1-1 能率とは何か

まず最初に、「能率」とは何かを整理する。能率という語の主要な概念を、代表的な行政学の教科書から拾うと、次の3つとなる*24。第1の概念が、「能

*24 西尾前掲書、346頁-350頁。

率＝官僚制原理」である。この場合、能率的であることとは、有能であること、仕事のできること、仕事が速いことなどと同義であるとされる。第2の概念が、「能率＝投入・産出比率」という見方である。この場合、能率を、ある活動に投入された努力と、その活動から産出された成果との対比として見る。経費を投入とし、作業量・事業量・効果を産出と見る会計検査などの観点や、作業量を投入とし、事業量を産出として見る生産性からの観点があるとされる。そして、第3の概念が、「能率＝組織活動に対する満足度」として見る方法である。これは、組織活動に参加している内部の人々が、その組織活動に対して抱いている満足度の度合いを能率の判定基準と見るものである。

以上が、能率に関する代表的な3つの概念であるが、近年では、行政活動をその顧客である住民に対するサービスの生産と見なし、住民の満足度を高めることによりそのサービスの生産性を高めていくための指標の一つとしての能率といった概念も重要性を増している*25。NPM、PPP、ガバナンス論などにおいて語られる能率とは、この顧客満足度という考え方を内包した能率であるといえよう。

一方、辻論文における能率の概念は、これらの能率の概念とは大きく異なる。辻論文では、稟議制においては「稟議の過程が長いために、決定に至るまで多くの時日を必要とする」ために能率が低下しているとされ、「これらの能率低下によって被害を受けるものは、いうまでもなく、この意思決定に関係をもつ民間の人々である」と説明される*26。ここでいう能率とは、単なる作成された稟議書の「決裁のスピード」である。従って、ここで辻の意図する「能率の低下」とは、「稟議書の決裁の遅延」と同一であると考えてよいだろう。

しかし、意思決定の速さがもっとも重視される民間企業と比べて、行政機関におけるそれには要求されるものがより多く、ただ単に稟議書の決裁のスピードが速ければよいというものでもない。そこには当然、合規性・公平性・公正

*25 荒木昭次郎『参加と協働』（ぎょうせい、1990）20頁-21頁。

*26 辻前掲書、158頁-159頁。

性など（以下、「合規性等」という。）の確保への努力が要求される*27。行政が意思決定を行うに当たっての能率とは、最低限これらの条件を確保した上で、の能率でなければならない。従って、以降、能率という言葉を使用するときは、「合規性等を確保した上で、意思決定の2つのプロセスを早めること」という意味で使うこととする。この定義によれば、「能率」という言葉には、「意思決定のプロセスの早さ」と、「合規性等の確保」の2つが含まれる。能率の低下を考えるに当たっては、この2つを総合的に考察する必要があるのである。

3-1-2 稟議制における意思決定のプロセスの早さ

意思決定の第1のプロセス、第2のプロセスの双方について、その早さを意思決定の3つの類型ごとに検討する。

まず、重要な意思決定について検討する。重要な意思決定においては、第1のプロセス、第2のプロセスが両方実施される。このうち、第1のプロセスは、垂直的にも水平的にも意見調整が行われるため、必然的に時間を要することとなる。重要な意思決定の中でも、大規模なものについては、第1のプロセスに数ヶ月を要することも珍しくない。時間がかかる理由の一つは、行政機関の行う業務が多岐にわたり、関係部局とよばれる当該事案に利害関係を有する機関が多数存在することである。そのため、井上論文や大森論文においても、「水平的調整において難しいのは、調整の相手方の選択」であり、「誰が事案のより重大な関係者なのか見定めること」が重要であるとされる*28。闇雲に第1のプロセスを迅速化しようとするれば、関係部局の業務に支障を来したり、関係

*27 その他、経済性・効率性・有効性なども、求められるものとして当然に想起される。しかし、これらについては民間も同様であるため、ここでは割愛する。一方、合規性・公平性・公正性などは、民間には求められないが、行政には求められている。例えば、民間では契約相手の選定は自由であるが、行政においては一定規模以上の契約の相手方の選定は入札によらなければならない。

*28 井上前掲論文、23頁、大森前掲論文、108頁。

法令への抵触あるいは類似業務の重複などが発生する可能性がある。また、第2のプロセスにおいて合議を行った際、問題点が発覚して差し戻されることもあり得る。従って、重要な意思決定において第1のプロセスを高速化することは、必ずしも能率の向上にはつながらない。

第1のプロセスの完了後に、第2のプロセスが開始される。稟議書を作成する際、担当者は、水平的・垂直的調整が完了した取扱い方針に従いながら、関係法令の整理を行い、事案が施行されるに当たっての隘路を検討し、その対応策の検討を行い、さらに外部に対する想定問答を作成するなど、各方面から様々な考察を行う。場合によっては、関係部局と再度意見調整を行ったり、法規担当部局の協力を仰ぐこともある。こうして、第1のプロセスにおいては荒削りであった意思決定に「魂を入れる」のである。また、この稟議書の作成作業は、若手職員の政策形成能力に対する非常に有効な組織内訓練となっている。その意味でも、重要な意思決定における第2のプロセスでの稟議書の作成は、単なる「清書」の範囲を超えた大きな意義を持っているといえよう。一方で、これらの作業の存在は、第2のプロセスについても、稟議書の作成が完了するまでに必然的に時間を要するというを示している。

稟議書の作成が完了した後は、その稟議書が決裁を受ける段階に移る。この段階が、「能率の低下」が起これると辻論文で指摘された部分である。しかし、これについては、井上論文において十分な反批判がなされている。そのため、本論文では、この段階で第2のプロセスが遅延することはないというにとどめることとする。

次に、軽微な意思決定を検討する。ここでは、従前に決定された取扱い方針に従うため、第1のプロセスは最初から省略される。また、第2のプロセスにおいては、同種の稟議書を参考に稟議書が作成され、決裁が行われる。決裁過程も短いことが多く、この時間は、代決の活用や持回りを行うことでさらに短縮される。軽微な意思決定においては、意思決定の速度は非常に早いといえるだろう。

続いて、錯誤の意思決定を検討する。錯誤の意思決定においても、第1のプロセスは省略される。第2のプロセスも、軽微な意思決定同様、類似の稟議書を参考にするなどして稟議書が作成され、決裁が行われることとなる。従って、

錯誤の意思決定においても、意思決定は非常に早くなっている。

3-1-3 稟議制における合規性等の確保

続いて、合規性等が確保されるかどうかについて、意思決定の3つの類型ごとに検討する。

まず、重要な意思決定においては、前述のとおり、第2のプロセスにおいて、関係法令の整理などが行われる。この過程において、施行についての合規性等の確保がなされる。また、作成された文書が、決裁過程の中で多数の者の目に触れる中で、個人の知識の範囲の限界による問題点を、他者の知識により補うことが可能となるという効用も見逃せない。

次に、軽微な意思決定においては、かつて当該事案について重要な意思決定が行われ、取扱い方針が決定された当初において、第2のプロセスで詳細な検討が行われ、合規性等の確保がなされている。従って、それに準ずる形式で第2のプロセスが行われていれば、改めて詳細な検討を加えずとも、合規性は確保されているといえる。(準じていなければ、それは錯誤の意思決定である。)

続いて、錯誤の意思決定を検討する。ここでは、取扱い方針が定められていないにもかかわらず、第1のプロセスが省略され、第2のプロセスが行われている。従って、第2のプロセスにおける合規性等の確保が、事案本来のものとは異なる方針、異なる基準、場合によっては異なる法規に基づいて行われていることとなる。従って、錯誤の意思決定における合規性等の確保は、必然的に不完全なものとなる。無論、担当者は、錯誤の意思決定においても合規性等の確保の努力を行う。あからさまな違法性などは、錯誤の意思決定においても必ず排除され、「外面的」には合規性等が確保される。問題は、それが不完全であることである。また、錯誤の意思決定においては、稟議書の決裁も、軽微な意思決定同様に簡略化される。そのため、実際は合規性等に問題を抱える稟議書であっても、その問題が判明することなしに決裁がなされ、施行されることがある。このような、不完全な合規性等の確保が、後述する「資料の保存性」

という稟議制の効用と結びついたとき、「前例踏襲主義」などの官僚制の悪弊も生み出すこととなる。

現実的には、錯誤の意思決定においても、結果的に合規性等は確保されているというケースが多い。しかし、それは偶然なされたに過ぎないのである。

以上の3-1-2、3-1-3における検討を一覧にしたのが、図4である。この図から、稟議制による意思決定のプロセスの速度については、重要な意思決定において第1のプロセス及び第2のプロセスの「稟議書の作成」が遅くなっていることが分かる。しかし、辻論文で能率の低下として想定された第2のプロセスの「稟議書の決裁」については、どの類型でも遅くならない。また、合規性等の確保については、重要な意思決定、軽微な意思決定については確保されているが、錯誤の意思決定においてそれが不完全となることが分かる。

(図4) 意思決定の3つの類型を通じた稟議制における能率

| 類型 | 稟議制における能率 | | | |
|---------|-------------|---------|--------|-------------|
| | プロセスの早さ | | | 合規性等 の確保 |
| | 第1の プロセス | 第2のプロセス | | |
| | | 稟議書の作成 | 稟議書の決裁 | |
| 重要な意思決定 | 遅い | 遅い | 早い | される |
| 軽微な意思決定 | — | 早い | 早い | される |
| 錯誤の意思決定 | — | 早い | 早い | 不完全 |

3-2 責任の分散について

3-2-1 責任とは何か

はじめに、「責任」とはそもそも何であることを整理する。ここでは、足立忠

夫が示す責任論*29（以下、「足立論文」という。）によることとする。足立は、責任を任務の一種として捉える。足立論文によれば、責任の観念は、大きく①任務的責任、②応答的責任、③弁明的責任、④受難的責任の4つに分かれる。

①の任務的責任とは、選任された人間のなすべき任務を指す。従って、責任という言葉は、選任した者と選任された者の委任関係を内包しているとされる。続いて、ある者が自らの代理として行為者を選任し、自分のなすべき任務を委任した場合を考える。この場合、委任者は、行為者に自分の意思に合致して遂行することを要求し、行為者は、この要求に応答しなければならない。この応答すべき任務が、②の応答的責任である。また、行為者が最大限の努力をしても、委任者がそれを不十分であると評価する場合、委任者は問責者に、行為者は弁明者に転化する。この弁明すべき任務が、③の弁明的責任である。弁明的責任と応答的責任の相違としては、応答的責任が、行為の結果のみならず主観的な動機や意欲など内面にも注目しているのに対し、弁明的責任は、外面的な結果が委任者の指示した基準に合致していることを弁明するという、外面的結果に注目しているところにあるとされる。最後に、弁明が不可能な場合や、弁明が問責者にとって十分でないときは、問責者は非難者あるいは制裁者に、弁明者は受難者あるいは被制裁者に転化する。この非難ないし制裁を受けるべき任務が、④の受難的責任である。

次に、「責任の分散」とは何かを検討する。辻論文における「『結果の責任』に対する実体的な自覚は、個々の職員の場合と同様に最高長官にも稀薄だといってよい」、「決定が社会の実情に適応しない場合でも、被害者は、究極的にいかなる職員の責任を追及してよいか判らない事例が多い」*30などの表現を見れば、辻が意図する責任とは、③の弁明的責任と、④の受難的責任の2つであると見てよい。従って、「責任の分散」とは、「代理者である行政機関が、政治機関あるいは一般市民である委任者に対して、弁明的責任あるいは受難的

*29 足立忠夫「責任論と行政学」（辻清明編『行政学講座1・行政の理論』、東京大学出版会、1976）

*30 辻前掲書、159頁-160頁。

責任を全うしないこと」と定義できよう。

そこで、以下、この弁明的責任と受難的責任の2つについて、稟議制においては本当に責任が分散しているのかを検討することとする。

3-2-2 稟議制における弁明的責任

行政機関が弁明的責任を果たすには、まず、弁明するための裏付けとなる資料が存在しなければならない。そのためには、資料の保管が重要な要件となる。稟議制においては、第2のプロセスが完了するまでに、多数の上級職員及び及び及び一人の決裁権者の押印を必要とする。多数の押印を受けた稟議書の原本は、取り替えや再作成が容易にきかないものである。従って、稟議制は必然的に原本の保管を非常に重視する制度となる。この傾向は、意思決定の3つの類型のいずれであっても変わりはない。これが、稟議制が、弁明的責任を果たす上での裏付けとなる資料の保管に優れる制度である理由である。このことは同時に、意思決定における過去との整合性の確保や、同一の検討の繰り返しといった弊害を避ける手段ともなっている。また、文書の保管が図られることは、同時に一般市民からの情報開示の要求に対する弁明的責任（狭義の説明責任）も果たすことを可能とする。

また、弁明的責任は、弁明者の行った行為の外面的な結果が、問責者が設定した基準に合致しているかどうかをめぐってなされる。この場合、行政機関に設定される基準とは、3-1-3で検討した合規性等が想定される。前述のとおり、稟議書を作成する第2のプロセスの中では、第1のプロセスの段階では細部に至るまで十分検討できない各種の問題点の考察が行われ、これらの合規性等の確保への努力がなされる。これについても、意思決定の3つの類型に差はない。既に検討したとおり、錯誤の意思決定においてでさえも（実際に合規性等が確保されているかどうかは別として）、その稟議書なりに外面的な合規性等の確保がなされるのである。従って、稟議制は、弁明的責任に必要とされる基準についても、それを確保することを可能としている制度である。

以上の点を考察すれば、意思決定に対する弁明的責任については、稟議制によってこそ担保されるところが大きいといえるだろう。

3-2-3 稟議制における受難的責任

弁明が不可能な場合、あるいは十分でない場合、行政機関は制裁を受けることとなる。この受難的責任が、稟議制によって分散するかどうかについて、意思決定の3つの類型ごとに考察する。

まず、重要な意思決定を考察する。このタイプの意思決定においては、第1のプロセスにおいて、上級職員及び決裁権者に内容が説明され、必要に応じて修正指示が行われ、原案に対する同意が求められている。そのため、当該意思決定について受難的責任を問われるのは、担当者ではなく、決裁権者となり、決裁権者の受難的責任は明確となる。このような場合、求められる制裁には司法的なものが多いが、決裁権者の謝罪などによるものや、世論の高まりを背景とした既存政策の再評価・方向転換なども、制裁に対する受難的責任の一つと捉えてよいだろう*31。

次に、軽微な意思決定について考察する。このタイプの意思決定で問われる受難的責任は、ルーティンワークにおける事務的なミスに対するものである場合が多い。この場合、受難的責任を問われるのは、担当者及び決裁権者の双方となる。当該ケースでは、決裁権者が当該担当課の課長であるなど、高位の職員ではないことがほとんどである。また、求められる制裁も、譴責・減給等、過大なものではないことが多いことから、行政機関内部において制裁がしばしば行われ、受難的責任は明確となっている。

*31 ここでは、実際に決裁権者が受難的責任をとるかどうかは問題とせず、それが明確に意識されるかどうかのみを検討している。重大な意思決定における制裁については、決裁権者個人にとって制裁が重くなることが多いため、通常はその回避が試みられる。これは、行政機関であれ民間企業であれ変わりはない。

続いて、錯誤の意思決定にかかる受難的責任を検討する。この場合、取扱い方針を決定すべき事案であるにもかかわらず、事前の意見調整がなされず、軽微な意思決定に準ずる方式により決裁がなされている。従って、押印時でさえも、上級職員及び決裁権者は稟議書の内容を承知していないことが大半である。このような意思決定がなされた場合、その決定について誰に受難的責任が求められるべきか、不明確となる。すなわち、「責任の分散」が生じるのである。これらの事案においては、求められる制裁も重い場合があり、従って、決裁権者が「自分は単に押印しただけであり内容については熟知していなかった」と、受難的責任の回避の努力をすることがあり得よう。

以上の3-2-2、3-2-3における検討を一覧にしたのが、図5である。この図から、稟議制によって分散する責任とは、受難的責任であることが分かる。また、責任の分散が発生するのは、重要な意思決定や軽微な意思決定においてではなく、錯誤の意思決定においてである。

(図5) 意思決定の3つの類型を通じた稟議制における責任

| 類型 | 稟議制における責任 | |
|---------|-----------|-------|
| | 弁明的責任 | 受難的責任 |
| 重要な意思決定 | 担保される | 担保される |
| 軽微な意思決定 | 担保される | 担保される |
| 錯誤の意思決定 | 担保される | 分散する |

3-2-4 責任概念の拡大

辻の責任の分散に関する検討は以上のとおりだが、近年では、上記のような責任論に加えて、「能動的責任」とよべるものも重要度を増しているとされる。組織階統制の内部においては、従来の上級職員に命じられたことのみを行うという立場を超え、もっとも賢明なる行動を選択するための職員の自発的・積極

的な貢献が求められている。また、各種個人・団体からの要望に対する応答性（responsibility）の概念も導入され、さらに、説明責任（accountability）の概念も、「政策に関する情報を広く国民一般に対して明らかにし、その理解を求める責任」にまで拡大している*32。

この能動的責任の追及についても、稟議制は一定の効用を有している。稟議制においては、第1のプロセスにおいて担当者が原案を作成する作業を行う。このことは、能力と熱意のある担当者が、現場の意見や自らの考えを反映した原案を作成し、それを意見調整の場に提示することにより、積極的に意思決定過程に参画することが可能ということである。つまり、稟議制は、上級職員のみならず担当者レベルにおいても能動的責任を果たす努力を払うことを可能としている制度なのである。無論、そのためには、職場における高いレベルのモラルの確保、能動的責任の追及を排除することのない職場環境、職員の能力開発などが必要となる。しかし、それが実現されていれば、稟議制は能動的責任の確保についても有効な制度となりうるといえよう。

3-3 指導力の不足について

3-3-1 指導力とは何か

「指導力の不足」について検討する前に、まず、「指導力」とはそもそも何であるかを整理する。ここでは、辻論文で示される指導力の説明によりたい。

*32 西尾前掲書、400頁-402頁。なお、足立論文においても、責任には、選任した者と選任された者の委任関係が内包されているとされる。この場合、「選任された者」は行政機関であるが、「選任した者」については、国民一般から、議会、各種団体、行政機関内部の上級職員など、様々なアクターが想定される。西尾が述べる「責任概念の拡大」は、このアクターの多様化を指しているものであろう。本来であれば、アクター別に検討すべきだが、今回は紙面と時間の関係上、その検討を省略した。今後の研究が待たれる。

すなわち、指導力とは、「特定の意思決定における第1のプロセス（取扱い方針の決定）に際し、『最も重要な問題に対しては、みずから、またはスタッフの援助を受けて決定し、残る部分については、みずから目標や基準を決定し、これに基づいて決定や実行を行いうる部下に手交する*33』ことができる能力」と定義する。

それでは、上級職員の指導力とは、どのようなときに発揮されうるのか。それは、次の2つの場合においてのみであると考えられる。まず、第1に、上級職員が意思決定を迫られている何らかの事案について、何らかの問題意識を持つ場合があげられる。このような状況においては、上級職員の能力・知見に応じ、指導力が発揮されうる。この場合、その問題意識は、従前から持っていたものであるか、その事案に触れてはじめて持ったものであるかは問わない。第2に、上級職員が当該事案について、問題意識を持たない場合を考える。このような場合は、第1のプロセスにおける事前調整が行われるか、または第2のプロセスの際、持回りが行われ説明を受けたときに限って、上級職員の指導力が発揮されうる。

上記の2つの条件を簡単にいえば、「上級職員の指導力は、その事案について問題意識があれば発揮されうる。問題意識がなければ発揮されることはない」ということである。当たり前のことのようにだが、類型別に指導力の発揮について検証する際に、この条件は非常に重要となる。

3-3-2 指導力の不足とは

次に、「指導力の不足」とは何かについて検討する。辻論文においては、単に「指導力の不足」と述べられているが、その内容を検討すると、2つのパターンが示されていることが分かる。まず、第1のパターンは、「稟議制の下では、たとい長官や上級職員が、議案の決定に対して、指導力を発揮しようと望

*33 辻前掲書、160頁。

んでも、意思決定に関するこの堅固な伝統的方式の体系に阻まれてしまうことが多い*34」の記載に見られるとおり、上級職員が能力的に指導力を持つにもかかわらず、稟議制をとることが原因となって、指導力が発揮されなくなるという、稟議制自体が持つ問題である。これを「指導力の発揮の困難」とよぶこととする。第2のパターンは、「指導力のない上級管理者でも、その地位を維持することが可能であるという反面の事実を示す*35」という記載に見られるとおり、上級職員が能力的に指導力を欠いているという問題である。これを「指導力の欠如」とよぶこととする。

「指導力の発揮の困難」と「指導力の欠如」は、まったく異なる性質のものであるので、これらについては別々に検討していくこととする。

3-3-3 指導力の発揮の困難

まず、「指導力の発揮の困難」から検討する。辻論文においては、指導力の発揮の困難の例として、民間会社の社長が商工大臣に就任し、企業経営の能率方式を役所に取り入れようとして職員と対立したという事例と、従来昼間工事のみ行ってきた建設省に、大臣が夜間工事を導入してショックを与えたという事例をあげている*36が、これらはいずれも稟議制とは無関係な事例であり、参考にならない。それでは、稟議制においては、どのようなときに指導力の発揮の困難が生じるのか。これについても、意思決定の3つの類型ごとに考察してみる。

まず、重要な意思決定を考察する。このタイプの意思決定においては、第1のプロセスにおいて、担当者が上級職員に内容を説明し、同意を求めることとなる。従って、上級職員がその事案について問題意識を持つ場合はもちろん、

*34 同上、160頁。

*35 同上、161頁。

*36 辻前掲書、161頁。

持たなかった場合であっても、自らの意思により何らの困難なく指導力を発揮することが可能である。ここでは、指導力の発揮の困難は生じない。

次に、軽微な意思決定について考察する。このタイプの意思決定においては、取扱い方針は既に決定されており、指導力の発揮の余地及び必要はほとんどない。上級職員が行うのは、第2のプロセスにおける文言や法令解釈の修正くらいであろう（上述の定義によれば、これらは指導力に入らない）*37。従って、この場合も指導力の発揮の困難は生じない。

続いて、錯誤の意思決定を検討する。この場合、取扱い方針の決定が必要な事案であるにもかかわらず、事前の意見調整が行われない。従って、もし、上級職員がその事案について問題意識を持たない場合、どのように重大な事案であろうが指導力はまったく発揮されない。また、仮に問題意識を持っている事案だったとしても、日常大量に回議される稟議書のすべての中から、その事案を「掘り出す」ことは困難である。従って、問題意識を持っていたはずの事案の決裁は、容易に素通りしてしまう。このように、錯誤の意思決定においては、稟議制が原因となって、指導力が発揮されなくなる「指導力の発揮の困難」が生じるのである。

3-3-4 指導力の欠如

続いて、「指導力の欠如」を検討する。この指導力の欠如は、さらに2種類に区別することができる。まず、1つ目が、「知識不足による指導力の欠如」である。これは、本来十分な指導力を持つ上級職員が、異動等により新たな職場に配置されたときに生じる。どのように優秀な人材であれ、当初役職に就いた時点では、その職場の業務内容、慣習、様々な人間関係等に精通するまでは、

*37 軽微な意思決定において、指導力の発揮が不可能ということの意味するわけではない。しかし、通常は発揮された指導力には特段の意味はなく、単に意思決定を遅延させるだけである。

十分な指導力を発揮することは不可能である。しかし、この状況は、上級職員が職場に慣れ、業務を熟知するにつれて解消される性質のものである。

この場合においても、軽微な意思決定については、本来指導力が必要とされないため、指導力の欠如は生じない。また、重要な意思決定については、第1のプロセスにおいて事前に十分な説明がなされれば、その事案について問題意識を持つことが可能となり、指導力を発揮できるであろう。しかし、錯誤の意思決定の場合は、必然的に指導力の欠如が生じることとなる。

指導力の欠如のもう1つが、「能力不足による指導力の欠如」である。これは、上級職員がもともと資質的に指導力を欠いている場合に生じる。この状況は、当該職員が当該役職に就いている限り解消されることはない。

この場合も、軽微な意思決定については問題は生じない。しかし、錯誤の意思決定はもとより、重要な意思決定においても、能力的な問題で指導力の欠如が生じうるであろう。最大の問題は、上級職員の能力不足が原因となって、重要な意思決定が容易に錯誤の意思決定にすり替わりうることである。重要な意思決定における上級職員の対応如何で、次回以降、担当者は第1のプロセスを省略しようとするかもしれない*38。このような状況が続けば続くほど、錯誤の意思決定が増えていくであろう。錯誤の意思決定は指導力の欠如を生み出すが、指導力の欠如も錯誤の意思決定を生み出すのである。

以上の3-3-3、3-3-4における検討を一覧にしたのが、図6である。この図から、稟議制において指導力が不足するのは、錯誤の意思決定においてであることが分かる。また、これらの指導力の不足は、上級職員の能力不足による指導力の欠如により、重要な意思決定が錯誤の意思決定へとすり替わることで助長されることが分かる。

*38 第2章2-5参照。

(図6) 意思決定の3つの類型を通じた稟議制における指導力

| 類 型 | 稟議制における指導力の不足 | | |
|-------------|----------------|-------------------|-------------------|
| | 指導力の発揮の 困難 | 指導力の欠如 | |
| | | 知識不足による 指導力の欠如 | 能力不足による 指導力の欠如 |
| 重要な 意思決定 | 生じない (発揮可能) | 生じない (発揮可能) | 生じる(※) (発揮不可能) |
| 軽微な 意思決定 | 生じない (発揮不要) | 生じない (発揮不要) | 生じない (発揮不要) |
| 錯誤の 意思決定 | 生じる (発揮不可能) | 生じる (発揮不可能) | 生じる (発揮不可能) |

(※)重要な意思決定が錯誤の意思決定にすり替わりうる。

第4章 稟議制の効用とその限界

これまで、辻論文に示された稟議制の3つの欠点について、意思決定の3つの類型を通して検討を行ってきた。本章では、この検討を踏まえて、稟議制の持つ効用と、その限界について再度整理を行う。そして、稟議制の限界の克服するための方策について、若干の示唆を行うこととする。

4-1 稟議制の効用

今まであげてきた稟議制の効用についてまとめよう。まず、稟議制においては、第1のプロセスにおいて、水平的・垂直的な意見調整がなされることから、稟議行為自体は極めて迅速に行われ、かつ、実施の段階において関係部局の協力を確保することができる。

次に、稟議制は、資料の保管に優れる制度である。これにより、行政機関が弁明的責任を果たすことを可能とするとともに、意思決定における過去との整合性の確保や、同一の検討の繰り返しという無駄を避けるための有効な手段となる。

また、担当者が原案を作成し、複数の者が修正を加えるという過程を経るため、決定権者の異動あるいは能力的な問題で指導力が欠如している状態にあっても、事務を停滞させることなく、行政の継続性を担保する。このことは、現実に行政機関で行われる意思決定のほとんどが軽微な意思決定であることを勘案すれば、大きな長所となる。

さらに、第1のプロセスにおいて、担当者が原案を作成することで意思決定過程に参画することが可能であることから、担当者レベルで積極的に能動的責任を追及することができること、第2のプロセスにおいて、関係法令の整理、問題点と対応策などの検討などを行うことが、若手職員の政策形成能力に対する非常に有効な組織内訓練となっていることなども、効用としてあげられよう。

4-2 稟議制の限界

続いて、稟議制が内包する限界についてまとめる。まず、稟議制においては、錯誤の意思決定が行われた際に、合規性等の確保が不完全なものとなる。そして、それが判明しないまま、容易に意思決定が行われることとなる。さらに、これが資料の保存性と結びついた場合に、「前例踏襲主義」という問題が生じる。

また、錯誤の意思決定においては、決裁を行った事案の内容について決裁権者が承知していないため、受難的責任について、責任の所在が不明確となる。

「公務員の無責任体制」が現実のものとなるのである。

さらに、錯誤の意思決定においては、本来、取扱い方針を決定するために必要であるはずの上級職員の指導力が、第1のプロセスが行われないことから、発揮され難くなる。このような状態は、上級職員に能力的に指導力が欠如して

いる場合、より顕著なものとなるだろう。

以上の4-1、4-2の論点を勘案すれば、稟議制には一定の効用が認められるものの、錯誤の意思決定が行われたときに、その問題点が顕在化する、という結論が導き出せよう。錯誤の意思決定は、それが行われた時点で、合規性等の確保、受難的責任、指導力の発揮のすべてを無効としてしまう。従って、稟議制を有効な制度として利用するためには、この錯誤の意思決定の発生を抑えることを考えなければならない。そのために必要と思われる事項について、以下にいくつかの示唆を行う。

4-3 稟議制の限界の克服への示唆

稟議制の限界は、錯誤の意思決定が行われることにある。それでは、錯誤の意思決定はどのように起こるのであろうか。その要因を検討すると、担当者が原因である場合と、上級職員が原因である場合の2種類が考えられる。

まず、担当者が原因となる場合を検討する。この場合、担当者が、当該事案について取扱い方針が定まっていないことを知らずに、類似の事案に基づいて第2のプロセスを行う場合と、知っていながらそれを行う場合（これは、上級職員側の原因と関連することも多い）の2種類がある。

前者の場合は、その対応策として、職員研修等による目的意識の向上などを通じて、どの事案については取扱い方針が定まっておき、どの事案については定まっていないかを把握するよう、担当業務の知識の向上を促していくことがあげられる。しかし、これを実際に行うのは難しい。各担当者は、通常、担当する業務について他者よりも高い専門性を持っているため、外部から当該業務について知識不足を指摘し、その向上を指示することが困難なためである。また、後者の場合は、確信犯であるため、これも効果が薄い。

そのため、次の対応策も併せて行う必要がある。それは、職員間のコミュニ

ケーションによる意識の向上である。稟議書が回議される段階において、職員間でお互いに当該事案における根拠法令等の確認を習慣づけることで、担当者は、明確に取扱い方針について意識するようになる。これは、対応策としては、比較的容易に導入可能だが、特に係長・班長クラスに徹底することにより、高い効果をあげることが期待できる。さらにこれを進め、お互いの稟議についての確認が気軽に行えるような組織文化づくりに成功すれば、錯誤の意思決定の発生を極めて減少させることができよう。

続いて、上級職員が原因である場合を検討する。これについても、上級職員の指導力発揮の困難と、指導力の欠如の2つに分かれる。前者は、本来重要な意思決定であるべきものが錯誤の意思決定となり、かつ、あまりにも多数の軽微な意思決定が回議されることにより、上級職員がそれ認識できないものである。後者は、上級職員の指導力不足が原因で、担当者の気遣いあるいは萎縮により、錯誤の意思決定が行われるものである。

前者の対応策としては、何よりも、上級職員が職員に対し、自らの考え方、課題認識を明確に繰り返し示していくことが必要となるだろう。意思決定に係わる者すべてが、正確な情報に基づく課題認識を共有化することこそ、錯誤の意思決定を予防し、迅速な意思決定を可能とすることにつながる。逆に、これが行われなければ、上級職員が課題を認識している事案についても、担当者の側に認識が無いままに、錯誤の意思決定が繰り返されるだろう。

次に、軽微な意思決定の数が多すぎるために生じる錯誤の意思決定の問題については、決裁区分の弾力化・機動化が対応策としてあげられる。通常、行政機関においては、決裁権者のみが決裁の機能を持つ。そのため、すべての文書はそこに集まることとなり、せいぜい直下の上級職員により代決が行われる程度である。この決裁区分について、当該決裁権者の判断で、各職位の上級職員

に専決*39 させることを可能とすることにより、決裁権者に回議される軽微な意思決定を相対的に減少させ、個別の稟議書についての認識能力の回復を図るのである。これは職階制に近い考え方*40 であるが、必要に応じて弾力的に行えるようにすべきであろう。

後者の問題である指導力の不足については、上級職員の指導力育成のためのプログラムを実施し、指導力を育成することが、対応策としてあげられる。また、上級職員が日頃からコミュニケーションを重視し、事案に対する相談を拒まないという姿勢を明確に示すことにより、担当者の気遣いあるいは萎縮による錯誤の意思決定がある程度予防できるだろう。最終的には、無能力者の排除が必要となる場合もある。しかし、これは、現実には容易に行われない手段である。

なお、本論文は本格的な稟議制制度の研究にまで至ってはいないため、上記の示唆はごく一面的なものに過ぎない。実際に有効なものとするためには、より詳細な考察が必要であろう。

終章

以上、辻論文に示された稟議制の3つの欠点について、意思決定の3つの類型を通じた考察を行い、それらに共通する稟議制の持つ限界を抽出した。また、限定的ではあるが、それを克服するためのいくつかの示唆を行った。

*39 専決とは、当該職員が、決裁権者に代わって常に決裁を行う権能を持つことをいう。対して、代決とは、本来の決裁権者とは異なる者が、そのときだけ代理で決裁を行うことをいう。

*40 西尾前掲書、190頁。

今回の研究においては、行政機関における稟議制についてのみ検討を行ったが、この制度は、行政機関に限らず、企業などの大規模組織においては広く行われている制度である。現代的な経営理念においては、企業経営の動機として、経済的利潤の追求のみではなく、公共の利益に配慮し、企業の社会的責任を果たしていくことが求められている*41。合規性等の確保や弁明的責任の担保に優れた稟議制は、企業の社会的責任に対しても有効な制度となりうる。しかし、錯誤の意思決定がなされた場合は、行政機関と同様の問題が生じる。「トップの決断」で選択ができる重要な意思決定と違い、錯誤の意思決定はそれが行われたということ自体が容易に判明しない。そのため、発覚したときには問題が大きくなっているということが考えられる。企業の場合は、一つの不祥事が経営不振に直結することがあり得る。従って、稟議制を採用している企業においても、錯誤の意思決定を可能な限り少なくしなければならないことはいうまでもないだろう。

稟議制という制度は、数々の効用を備えた、優れた意思決定方式の一つである。本論文においては、稟議制の方式の長所を伸ばし、短所を補うためには、錯誤の意思決定の発生をいかに抑制するかが重要となることを示した。今後、行政・民間共通の理論として、このような視点から稟議制という制度のあり方を問い直していく研究が求められよう。

※本論文は、熊本県立大学大学院アドミニストレーション研究科院生会発行『アドミニストレーション 大学院紀要』第2号（2005年3月）に掲載された。

Reconsideration of criticism of the ringi system (decision making system in japanese bureaucracy)

*41 渡邊榮文「経営・行政融合論——経営の行政化——」（総合管理学会、『アドミニストレーション第7巻2号』、2000）83頁-85頁。