

地方政府における行政組織の 意思決定をめぐる基礎理論的研究

—自治効率の観点から見た来るべき協治社会の展望—

2009年3月

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

地方政府における行政組織の意思決定をめぐる基礎理論的研究
～自治効率の観点から見た来るべき協治社会の展望～

— 目 次 —

序章	1
第1章 地方政府の行政組織の目的と範囲	17
第1節 自治行政とは何か	17
(1) 自治の概念	19
(2) 行政とは何か	23
(3) 自治行政の特質	28
第2節 行政組織をめぐる学説	31
(1) 組織とは何か	31
(2) 行政管理の概念の変遷	38
(3) 地方政府の行政機関の概念	45
第3節 社会環境の変化と新たな枠組み	46
(1) 行政組織を取り巻く社会環境の変化	47
(2) 地方政府の理念と意義	54
第2章 行政組織における意思決定理論の展開	58
第1節 意思決定における諸制約	58
(1) 個人の意味決定	59
(2) 組織の意味決定	68
第2節 意思決定モデルの諸類型	72
(1) 合理的意味決定モデル	73
(2) 限界合理性意味決定モデル	77
第3節 行政組織における意思決定の類型	83
(1) 行政組織における意思決定の3類型	83
(2) 単独型意味決定	91
(3) 圧力影響型意味決定	99
(4) 合意形成型意味決定	103

第3章 自治効率と意思決定の有効性	114
第1節 有効性の判断基準 —規範・経営・民主・効率—	114
(1) 規範的視座 —平等性・公正性・正当性—	116
(2) 経営学の視座	123
(3) 民主性の視座	131
(4) 効率性の視座	137
第2節 自治効率の概念	141
(1) 民主性と効率性	142
(2) 自治効率とは何か	144
第3節 自治効率と意思決定の3類型	150
(1) 自治効率考察にかかるモデルケースの設定	150
(2) 自治効率と意思決定の3類型	156
(3) 自治効率と地方政府の行政組織の意思決定	167
第4章 新しい地方政府の理論的展望	173
第1節 協治社会と多元的主体	173
(1) 協治社会とは	174
(2) 協働を担う多元的主体	181
第2節 多元的主体と市民エンパワーメント	184
(1) 自律した市民とは	185
(2) 市民エンパワーメントの必要性	189
第3節 協治社会概念の社会科学的有効性	200
(1) ソーシャル・キャピタルと「精神革命」	200
(2) 社会環境の変化と協治社会の実現に向けて	206
終章	215
参考文献一覧	220

序章

「地方政府における行政組織の意思決定はどのようにあるべきか。」

これは、行政組織のあり方の根幹を問う命題として、積年筆者の脳裏を離れない問いかけである。全ての人々は、日々の生活を営む中で行政組織と様々な形で関わりを持つ。我々は皆、ゴミの収集や消防活動など自治体から様々な行政サービスの提供を受け、図書館や公民館などの公共施設を利用し、事業等の許認可を受け、そして租税によって行政組織を維持するための費用の一端を負担している。このように、行政は住民の日常生活に密接に関わっている。しかし、その組織の内部において、地域の課題に対してどのような対応策が決定され、どのように実行されているか、その具体像に関する人々の理解は乏しい、というのが現状であろう。

行政組織が行う様々な意思決定は、そこに住む住民に常に密接な関係を持つ。しかし現在、日本の行政組織は、その大小を問わず、一様に財政難による余力や自由度の低下と人員削減によるマンパワー減少の中にある。他方、行政が対処していかなければならない地域課題は、社会環境の変化によりその多様性・複雑性を増大させ、画一的・網羅的な対応は困難となる一方である。さらに、高等教育の普及と情報化の推進による住民意識の変化と、政治家・官僚等の不祥事の相次ぐ摘発により、かつて存在した住民の行政組織に対する盲目的信頼、所謂「お上意識」などはすでに薄れつつある。このような数々の制約を抱えた中で、はたして行政組織は有効な意思決定が可能なのであろうか。可能だとすれば、その有効性はどのように測られるものなのだろうか。また、不可能だとすれば、いったい行政組織はどうすればよいのだろうか。

本研究は、このような問題意識のもと、市町村をはじめとする自治体、中央政府に対置される「地方政府」における行政組織の意思決定のあり方を考察するものである。

行政組織の活動は、日常の幾多の事象の中から課題をすくい上げ、それに対応するための枠組みとしての政策を立案し、その政策に基づいて施策を決定し、個々の事業を実施するという「政策形成過程」の流れの中で捉えられる。その流れ

の中には公選職の政治家、課題に関わりを持つ地域住民、民間企業や各種団体など、大小様々なアクター、ステークホルダーが関与しており、これらの関係者の要望をあるいは取り入れ、あるいは代替案を探りながら政策の枠組みが形成されていく。無論、関係者全ての要望を満たす一つの完全なる政策が立案されることはあり得ず、交渉と妥協により合意点を探る行為が繰り返されることとなる。そして、政治によって意思決定が行われた枠組みの中で、今度は行政によってそれを具現化するための意思決定が行われ、事業が実施されていく。本研究がその考察の対象とする意思決定とは、ここでいう後者の裁量の枠組みの中における意思決定である。その意味で、本論文が取り上げる意思決定は政策形成過程におけるマイナーな意思決定を取り上げるものではあるが、一方で行政の裁量の範囲に包括される意思決定は、量・質ともに今日に至るまで拡大の一途を辿っている。行政が行う裁量の範囲における意思決定について、その態様を把握しあり方を探ることこそが、今求められているのである。

近年では、行政組織によって行われた事業により如何ほどの成果が生み出されたのかについて、住民が厳しい目を注ぐようになってきている。これは、企業の株主が自社の業績に注目するがごとく、租税負担者として自ら負担したコストが適確に運用されているかを気にかけるという、ある意味当然の行為と言えよう。この方向性に応える形で、行政においても政策評価等により実施した事業の効果を評価し、その結果を再び政策形成過程にフィードバックしている。政治家が自らを政策形成過程の中で捉えれば、住民の側の意識が高まるにつれて、必然的に事後の批判を避けるために自らの考えをあらかじめ広く知らしめ、住民が行う意思決定における前提としてもらうという手法を選ぶインセンティブが働くこととなる。このため、公選職の政治家は、従来から選挙戦において自らの期する政策を「公約」として掲げ住民に理解を求める訴えを行ってきた。昨今では「マニフェスト」として政権公約を明文化することで、選挙区における課題とそれに対する自らの考えについて周知を行い、それに基づいて政策の実現を図っていくという取り組みも広く行われている。行政においても、この「事後の批判を避ける」というインセンティブは同様に働く。先述の政策評価をはじめ、事業の決定に当たり事前に住民を交えた委員会への諮問を行ったり、事業説明会やパブリックコメ

ントを実施するなど、形式的とはいえ、住民の理解を得るための様々な手段を講じているところである。

しかし、このような住民理解を得るための取り組みが行われてもなお、行政組織の意思決定の本質については依然として未知のままである。我々は、実施された数々の事業のアウトプットの外見を観察し、国会や自治体議会における答弁等で行われた意思決定の説明を聞くことはできる。しかし、行政組織の内部において、政治によって示された大きな方針を実現していくための意思決定や、日常的に行われている簡易な意思決定の数々が、どのような考え、どのような理念、どのような文化に基づいて行われているのかは、その外面から推察するほかない。加うるに、この行政組織の意思決定は、従前からその秘密主義や前例踏襲主義がつとに悪名高いところである。果たして行政組織は、意思決定を行うに当たって地域の課題をあくまで他人事と捉える第三者なのだろうか。あるいは、「行政の無謬性」を根拠に常に自らの規模と権益の拡大のみを指向する組織なのだろうか。それとも「公僕（パブリック・サーバント）」という呼び名の示すごとく、住民に仕えそのために懸命に働く存在なのだろうか。そして、そもそもその意思決定はどのようにあるべきなのだろうか。

我々が行政組織の意思決定を考えるに当たって困惑するのは、以下の理由によると思われる。まず第一に、行政組織の意思決定のあり方について、古典的な官僚制や稟議制批判論以降、十分な考察自体がなされてこないままに時間が過ぎ、その間行政を取り巻く環境が急速に変化していったため、理論と現実の間の空隙がその埋め手のいないまま拡大してしまったことがあげられよう。古典的な行政組織の考察が行われて以後、研究者の興味関心の対象は外部から観察可能な事業の成果や政策形成過程などの方法論に移り、規範的な考察が等閑に付されてきたことが最も大きな理由と思われる。

第二に、行政組織の意思決定について十分な考察が行われなかったことから、その概念化が進んでいないことがあげられる。考察対象として操作可能とするために不可欠の概念化・類型化が進まず、「官僚的」という象徴的な一言の枠内に押し込んで思考停止してしまっているのである。

第三の理由は、行政組織で行う意思決定の「質」を判断する指標が確立されて

いないため、そのあり方について適確な評価を下すことができないことである。通常、行政組織の意思決定を評価するための指標として、「民主性」と「効率性」という二つの概念が利用されるが*1、この二つは一方で高く評価されるともう一方の評価が低くなるという、相互に対立するトレードオフの関係として捉えられてきた。そのため、意思決定のあるべき姿を考察する際、住民意思は十分反映されるが効率は低くなる（あるいはその逆）という評価が下されるため、どのような意思決定であれば質が向上したと言えるのか、その判断が困難となっているのである。

さらには、質を向上させることで行政組織が何を指すのか、また指標を良くすることが結果的に何につながるのか、その定義もあいまいなままである。企業に、意思決定の質を向上させるのは何のためかと問えば、競合他社との競争の中で業績を向上させるため、という回答が予想される。ボランティアに尽力する個人に問えば、より人の役に立ちたい、自己実現したいなどの返事が返ってくるかもしれない。

では、行政組織はいったい何のために意思決定の質の向上をはかるのか。

これらの問題点を踏まえ、本研究においては、行政組織における意思決定について様々な視座から分析を加え、そのあるべき姿についてのビジョンを筆者なりに考察することとしたい。

その際、操作可能とするために、まず行政組織の意思決定を三つの大きな枠組みに分類する。一つは、行政が単独で最適政策を判断し、意思決定を行った後に他の主体に事後承諾を求めるというプロセスを念頭に置く「単独型意思決定」である。残る二つは、意思決定を行う前の段階から多数の主体と協議を行い代替案を検討していくことを念頭に置く「多元型意思決定」であり、これはさらに「圧力影響型意思決定」と「合意形成型意思決定」に分かれる。現実の意思決定は、

*1 地方自治法においても、第一条（法律の目的）において、「この法律は、・・・（中略）・・・地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。」と記載されていることから、「民主性」と「効率（能率）性」が自治体の望ましい行政活動の指標と捉えられていることが分かる。

この単独型と多元型の二極の間で濃淡のグラデーションを変えながら行われ、さらに外部の主体からの影響力が非公開となるか公開となるかで「圧力影響型」と「合意形成型」に分かれることとなる。この三者のいずれが望ましい姿なのか、それを論究するのが本研究の主眼と言える。結論を先に言うと、筆者は「合意形成型意思決定」を行政組織の意思決定のあるべき姿であると考えており、本研究はそのことを証明するための過程であるとも言えよう。

次に、「民主性」と「効率性」については、これをトレードオフの概念と捉えるのではなく、調和しうる概念と見なす。民主性だけが高い意思決定もあれば、効率性だけが高い意思決定もあり、両方とも低い意思決定も当然にある。それであれば、両方とも高い意思決定もあり得ると考えるのが自然であり、その調和する条件下では、双方が高まることで意思決定の質が「向上した」と判断することができよう。近年、この二つを調和させるための学術上の試みが行われはじめているが^{*2}、本研究では「自治効率」という概念を提唱することで、その試みに一つの道標を与えることを企図するものである。

また、行政組織と一口に言っても、中央政府の省庁から小さな村役場まで、その規模は大小様々であり、その役割についても各々性格を異にするが、本研究においてその全てを考察対象とすることは、紙面からも筆者の力量からも手に余る。そのため本研究では、主なる考察の対象を市町村等の基礎自治体に限定し、必要に応じて範囲を広げながら考察を行うこととする。同じ地方自治体ではあっても、都道府県や広域連合等の広域自治体に論及する場合は、その旨を明らかにして記述が行われる。

基礎自治体を考察の対象範囲を据える所以は次のとおりである。まず、住民に最も近い自治体である市町村が行う行政活動の内容については、当然のことながら身近な地域に起因する課題への対応が大きなウェイトを占めている。市町村こそは、地域住民をはじめとする多元的な主体と連携しつつ、地域の自治を深化させていくうえで中心的役割を担わなければならない位置に立っており、従ってここで行われる意思決定の有効性の向上は、そのまま地域の自治の力を向上させる

*2 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性」(『新千年紀のパラダイム：アドミニストレーション』上巻、九州大学出版会、2004)、久原美樹子「自治行政発展の基礎理論的研究」(熊本県立大学、2004)を参照せよ。

ことにほかならない。また自治体は、それこそを使命としているのである。本研究においては、自治体が現在の「地方公共団体」の枠を超えて中央政府と同等の力を持つ存在となっていく必要があるという意味を込めて、このような自治体のあるべき姿を指すための言葉として「地方政府」という用語を使用することとする。従って、本研究は、地方政府における意思決定について、その規範的なあり方を求めていく過程であると言える。

近年、基礎自治体の行政組織を取り巻く社会環境は、中央政府の行財政改革に起因する財源不足の中での行政経営、中心部と周辺部との地域間格差の拡大、加速する少子高齢化、グローバル化の一層の進行など、急激な変化に見舞われている。このような社会環境の変化の下では、従来では問題視されていなかったものが新たな地域ニーズとして浮上し、また従来は重要な政策課題とされていたものがその性格を変容させ、あるいは消滅していく。行政組織が課題解決に取り組む諸前提となる「人・モノ・金」などの行政資源についても、その入手経路や規模、配置が従前と全く異なってくるだろう。基礎自治体の行政組織は、これらの変化に迅速かつ的確な対応を迫られることとなるため、その一つ一つの意思決定が今後ますます重要性を増していくと言っても過言ではない。

また、平成12年4月の「地方分権推進一括法」の施行や、現在進められている「第二期地方分権改革」に係る検討にも見られるとおり、地方分権の一層の推進と基礎自治体の自主性・自律性の確立は今や喫緊の課題である。中央政府は、地方分権の推進と平行しつつ、合併特例債や交付税の削減などの飴と鞭により市町村合併を推進し、その結果「平成の大合併」と呼ばれる現象が起きたが、法改正や合併の推進が基礎自治体や地域の自治の向上に結びついたか否かについては、未だ学術的な検証が及んでいない。現在では、地方自治の強化策の切り札といった形で、都道府県を統合した広域行政体としての道州制についても急ピッチで検討が進められている。しかし、地方自治の本旨に則れば、自治の基礎はあくまで自律した市民にあり、その基本的な単位は市町村等の基礎自治体に存することとなる。自治の基本単位である基礎自治体の強化についての思慮を欠いたまま、道州制の導入により広域自治体の権限の強化を行えば、市町村はその力を失い中央政府や道州等への従属の道を歩まざるを得ず、地方分権の理念は中央集権の分

散化に墮し、引いては自治の本旨の形骸化の道を歩むのではないだろうか。

こんにち最も必要とされているのは、基礎自治体における協働の推進と、地域住民等のエンパワーメントの双方を両輪とし、両者の信頼関係の構築を車軸とした自治の力の強化である。自治が「自ら治める」ものである以上、自己決定と自己責任の原則の下、最も身近な自治体として普段から地域住民とふれあい、直接行政サービスを提供する市町村こそ、何よりも充実強化を図る必要があるのではないだろうか。そして、それを実現するためには、従来 of 憲制原理としての自治概念ではなく、社会的実践原理としての自治概念の確立が必要となる。本研究は、地方政府の行政組織の意思決定のあるべき姿について様々な視座から学術的な思索を加え、以てこのような概念の確立の一助とすることを期するものである。

本研究の構成のあらましは以下のとおりである。まず、第1章において、基礎自治体の行政組織について先行研究を踏まえて改めて問い直し、その目指すべき目的とあり方の社会科学的意義をいま一度確認する。

第1章第1節では、自治とは何かについて、日本国憲法における地方自治の本旨の概念、ヨーロッパ自治憲章に見られる自己決定と自己責任の原則、補完性の原理などを踏まえて考察を加え、住民を究極の主体とする地域の政治・行政システムとして定義づける。次いで、行政とは何かについて、国家作用からの控除説、公共事務の管理機能説、コスト負担概念等などの考え方を示しながら考察を加える。そして、自治とは何か、行政とは何かという二つの議論を統合し、基礎自治体における「自治行政」の特質について論じる。ここでは、自治行政は地域住民にとって、近接性、親近性、可視性を持ち、地域住民の理解と協力を得ながら推進していく必要があること、多様性、現場性が存在し、エリアの各地域に画一的に対応していく広域自治体の活動と違い、個々の地域の多様なニーズや課題に対応していかなければならないという性格を持っていること、住民と接する立場にあることから、コミュニケーションの如何によって住民との間に親密な信頼関係を構築することも可能であれば、広域自治体に比してより対立的な関係に陥る可能性もあることなどについて論じる。

続く第2節では、基礎自治体の行政組織の意義とその存立目的について考察を

行う。まず、組織とは何かについて組織論の視座から概観する。そこでは、企業組織であると行政組織であるとを問わず、設置され維持されている組織に共通する特徴として、複数の個人からなる社会的な存在であること、外部環境の変化を内部化する目的を持つこと、意識的に調整された複数の者による協働の体系であることなどの特徴があげられる。

次いで、行政学の分野における行政概念の変遷を考察する。まず、日本の行政学が大きな影響を受けている米国の行政概念の推移を瞥見する。米国の行政学は、猟官制とマシン政治による市政腐敗に対する各種のリフォーム運動に端を発し、F.テイラーの科学的管理法の影響による能率至上主義・政治行政二分論が指導的な行政概念となる。しかし、ニューディール政策などの社会構造の変化に伴う行政活動の範囲・規模の拡大により、政治行政二分論のドグマは批判を浴びることとなり、それに替わって政治行政融合論が提唱されることとなった。

続いて、日本の基礎自治体の行政組織の概念の変遷を概観する。日本においては、戦前の中央集権体制から戦後の新憲法に基づく体制に移行する中で、民主性、能率化を同時並行的に推し進めねばならず、日本型官僚制による能率化への対応は進んだものの、民主性への対応については遅れがちになったのではないかという点について論及する。そして、これまでの議論の流れを踏まえて、基礎自治体の行政組織の概念について改めて定義を行う。

第3節では、こんにちまでの社会環境の変化に行政組織がどのように対応してきたか考察し、現在の、そして将来を見据えた行政組織のあり方としての「地方政府」の概念の持つ理念と意義について明確化する。

社会環境の変化の中でも、特に基礎自治体の運営に影響を与えたのはグローバル化、行財政改革、分権改革、情報化の4点であろう。80年代以降の市場経済のグローバル化に伴う諸外国からの内需拡大要求に対し、日本においては中央政府が支出を抑制したため、県や市町村等の地方公共団体が公共投資を主体的に担うこととなった。続く90年代にもウルグアイラウンド対策事業などの公共投資が行われ、バブルの崩壊と相俟って自治体財政の崩壊が進むこととなった。さらに2000年代に入ると、製造業等の海外移転、中央政府の行財政改革による交付税等の削減が基礎自治体の財政悪化に拍車をかけた。また、中央政府は分権の受け皿としての基礎自治体強化策の一環と称して市町村合併を強力に推進し、所

謂「平成の大合併」が起きたが、現在に至るまで地方への財源・権限委譲は遅々として進んでいない。地方分権のさらなる推進方策としての道州制の導入も議論されているが、導入については未知数の段階である。さらに、インターネットの爆発的な普及による本格的な情報化社会の到来に対応するため、基礎自治体においてもホームページの活用や電子申請、電子入札等への対応など、様々な新しい課題に対応していかなければならなくなっている。

これらの刻々と変化し続ける社会環境の下にあって、基礎自治体の行政組織はいかなる目的のため、どのようにあるべきなのか。自治体が「地方公共団体」ではなく「地方政府」でなければならない理由について改めて考察を試みることにする。

第2章では、行政組織における意思決定に関して意思決定論に基づき分析を加えたうえで、その有効性を測定することを可能とすべく、操作可能な3つの類型に区分することとする。

まず、第1節において、意思決定の総論に関して意思決定論の視座から分析を加える。個人が意思決定を行うに当たっては、意思決定の基礎となる情報の量の膨大さやデータのゆがみ、認知システムの限界、ヒューリスティックを用いることによる記憶・推論等のバイアスなど、合理的な意思決定に制約を加える様々な要因が存在する。また、集団で行う意思決定についても、取り扱える情報量の増加と多面的な検討により意思決定の質を高めることが可能となること、意思決定されたものごとの実行可能性が高まることなどの利点がある一方で、一人ひとりの責任意識の希薄化、多数派への「同調圧力」、同じ考え方の集団における意思決定の「集団極化現象」、エリート集団による「病理的集団思考」などの問題点の存在など、意思決定の様々な特徴を検討する。

続いて第2節において、政策決定に関連する各種の意思決定の理論モデルの推移を瞥見する。意思決定モデルは、第二次大戦における兵器の運用理論に端を発し、ビジネスの分野でORなど数学モデル・統計学モデルを利用した科学的アプローチによる意思決定モデルが急速に普及した。それはやがて政策決定にも影響を与えるようになり、公共選択論などの理論やPPBSなどの手法に代表される合理的意思決定モデルが提唱されるようになった。しかし、H.サイモンらにより

提唱された「限界合理性」に基づく意思決定モデルにより、社会環境の複雑さと人間の認知能力の限界という概念が導入され、合理的意思決定モデルは否定されることとなる。限界合理性の概念はその後の意思決定モデルに大きな影響を与え、C.リンドブロムによるインクリメンタリズムの提唱、H.ミンツバーグの漸進的意思決定モデル、意思決定への環境の影響を重視するゴミ箱モデル等の提唱につながる。

このように、意思決定には限界合理性による必然的な制約が存在するため、それを前提として議論を行うことが必要となる。これらの前提を踏まえたうえで、第3節において行政組織の意思決定の類型化を行う。ここでは、行政組織の意思決定の類型を「単独型意思決定」と「多元型意思決定」の2類型に分け、さらに多元型意思決定を「合意形成型」と「圧力影響型」の2つに分ける。そして、それぞれについてその特徴を述べることにする。

「単独型意思決定」については、行政組織で行われる意思決定のうち、他の主体による影響を考慮せず単独で代替案の作成・判断・選択を行うものである。これは、所謂「官僚制」の特徴を持つ行政組織によって行われ、住民等の様々な主体の持つ地域ニーズをその考慮の対象とせず、専ら自らの決定にかかる課題解決策の能率的遂行に専心することを重視する意思決定のあり方として定義される。

官僚制は、M.ウェーバーによりその理想型モデルについての研究が行われた。それによれば、官僚制は他のいかなる形態よりも技術的に優越しており、また、合理的性格を持っているとされる。そして、官僚制はひとたび完全に実施されると破壊することが最も困難な社会形象となると位置づけられる。このモデルは、官僚の持つ技術的・合理的側面に注目し、それを理論化したものであるが、一方で官僚制の持つ逆機能についても様々な指摘がある。社会学者のR.マートンは、「訓練された無能力」、「規律の自己目的化」、「自己の利害の擁護」、「規範の神聖化」、そして「人間関係の非人格化」などを官僚制の逆機能としてあげている。また、経済学者のG.タロックは、官僚が上司が不快に感じる情報を隠匿し好ましい情報のみを上げる「情報フィルタリング」の問題点を指摘している。

日本における官僚制についても、このような合理性の逆機能としての形式主義、繁文縟礼、先例踏襲、セクショナリズム等の問題を抱えてきたことは言うまでもない。このような官僚制によって行われる「単独型意思決定」は、その制度の枠

内では高い合理性、正確性、専門性、能率性が実現されるものの、周辺環境を不変のものと見なすクローズドシステムでの意思決定となり、合理性と能率の陰で、組織規模と権限の増加の指向、顧客意識の希薄化と組織目的への忠誠に墮し、地域ニーズの変化に対応するよりも規則と規定の方針を重視するという弊害が広範に見られるところである。

意思決定の類型のもう一方は、「多元的意思決定」である。この多元的意思決定は、外部の主体の影響力の態様によりさらに二種類に分別される。外部の主体からの影響力が暗黙・非公開（implicit influence）である場合は、「圧力影響型意思決定」となる。この意思決定は、行政組織が政治家や各種団体等によって与えられる地域ニーズのみをその考慮の対象とする意思決定として定義される。この意思決定においては、行政と外部影響力の立場も対等ではない場合が多く、また意思決定がこのような圧力の影響下にあること自体が往々にして秘匿されることとなる。このような行政組織の意思決定に対する政治家等の影響力については、前出のマートンにより政治的組織の潜在的機能として分析がなされた。このような影響過程は、官僚制による単独の意思決定では十分果たされない機能を果たしているとされる。

これとは対照的に、外部の主体からの影響力が明示的・公開（manifest influence）である場合は、「合意形成型意思決定」となる。これは、行政組織と他の主体の立場の対等性を前提としながら、自治行政推進の過程で発生する各種の課題の把握、解決方策の検討、優先順位の決定から実施に至るまで、多元的な主体と対等な立場で協働しながら合意形成をはかり実行に移していくことを重視する意思決定のあり方として定義される。

協働は、米国において1950年代頃から「市民参加」としてその萌芽が見られた。当時米国では、経済的な繁栄とその裏側での人種問題の顕在化などが拡大し、従来の能率至上主義や政治行政二分論に基づく市政運営では十分な問題解決が図られなくなってきた。そのため、市政運営に市民の声を取り入れる市民参加型の行政運営が徐々に導入されることとなる。日本においても、様々な社会環境の変化に対応するため、1970年代頃から基礎自治体の政策決定に住民が参画する協働の萌芽が見られた。当初、住民の行政への関わりは、行政に対する要求や対抗という「住民運動」の形をとったが、地域社会の成熟化に伴い補完型の「住民参

加」という形で協働が進められてきている。基礎自治体の側においても、財政の悪化やNPMなどの行財政改革の潮流の両面に支えられ、「行政の経営化」・「PPP」等の掛け声のもと、近年半ば流行のごとく各基礎自治体で「協働」の導入が進められている。

このように、住民との協働をその前提としている「合意形成型意思決定」は、政策形成に向けた地域ニーズの把握の段階から住民を意思決定に参加させることを念頭に置いているため、社会環境の変化への対応がビルトインされた、いわば意思決定の「オープンシステム化」と言えよう。しかしながら、協働の取り組みも現段階では円滑に進んでいるとは言い難い。その理由として、行政組織の側において、行政も住民も協働を行う対等な一主体であるという概念の理解が進んでいないこと、協働の理論をおろそかにしたまま形のための協働を取り繕うこと、協働を「住民の理解を得た」というお墨付きを得るためだけの「帳面消し」と解釈して事足りりとしていることなど、様々な原因があげられる。また、住民の側においても、依然として身近な問題の解決を行政組織に委ね、あるいは箱物や公共事業などを行うことを優秀な行政活動であると思なすことが多く、依然として協働の一主体であるという意識に欠けるところがあるという問題点があげられよう。

第3章においては、意思決定の「有効性」に関する判断の指標を検討することとする。

まず第1節において、行政組織の目的・あり方を実現するための意思決定について、その有効性を判断する様々な基準を示す。

指標の検討を始めるに当たり、まずその根幹をなす規範的な視座から論じる。行政組織の行う意思決定については平等・公正でなければならない。では、その平等性・公正性はどのような指針から求められるか。ここでは、J.ロールズの正義論における「公正としての正義」の概念を核として考察を行う。また、行政組織が行う意思決定については、平等・公平であっても不当なものと住民が考えるのであればその効果は発揮されないため、その正当性も確保されなければならない。正当性については、ウェーバーの考察において合法的支配、伝統的支配、カリスマ的支配という3つの純粋型が示されている。こんにちの基礎自治体の拠っ

て立つ正当性は当然に合法的支配であるが、その法律が正当に定められたものか否かを判断する根拠について、A.ギデنزが第三の道の中で示した「民主主義による正当性の再構築」の理論から考察を加える。

続いて、経営学の視座から意思決定の有効性について考察を行う。ビジネスの世界においては、組織の有効性を測定する様々な理論が存在する。組織論の祖であるバーナードは、環境への適応と目標達成の適切性を有効性の判断の指標とした。また、組織の有効性は組織構造と外部との関係によるとするコンティンジェンシー理論や、組織のアウトプット・資源等の各要素から有効性を測る各種アプローチについて考察する。また、経営学分野では意思決定の隘路についても様々な指摘がなされている。組織目的への過度の一体化、組織の十分性によって有効性の判断を行いがちになること、失敗している方針への固執などが組織における意思決定の問題として知られているが、これは行政組織においても同様であろう。

次に、民主性の視座から意思決定の有効性を考察する。そもそも「地方自治は民主主義の学校」とも言われるように、自治と民主性は密接不可分の関連にあるとされている。地方政府の目的が自治の本旨に基づくものであることに鑑みれば、地方政府の行政組織の意思決定は、そこにどれだけ多様な住民意思が反映されるかで有効性が測られるべきであろう。意思決定への「多様な」住民意思の反映は、相反する複数の利害間の合意形成を促進するため、意思決定の過程への多様な者の参画と協働を前提とするものである。このようにすることで、行政組織・住民等の相互理解と信頼関係の構築も進み、決定された事項の実現可能性も高まることとなる。従って、この指標は、意思決定の有効性を測るものの一つとなりうるであろう。しかし、民主的な意思決定には陥りがちな陥穽も幾多存在する。御用聞き行政や政治家などの特定の個人あるいは団体の要求への迎合なども想定されよう。このような民主性の特徴と問題点について、C.リンドブロムの政策形成過程論等に基づき考察を行う。

最後に、効率性の観点から意思決定の有効性を考察する。まずはじめに、能率

と効率という概念の意味合い^{*3}について、先行研究に基づき考察を加える。地方政府の行政組織の意思決定の有効性を測るべき効率性は、当然に住民の意向を踏まえ、住民を中心とする多元的な主体の自治行政への関与を導き、その産出にどれだけ住民が満足したかという観点から測定される必要がある^{*4}。しかし一方で、現在の基礎自治体の置かれている状況に鑑みれば、業務を聖域化して行政コストを無制限に投入したり、あるいは産出量の多少を無視したりすること^{*5}は決して許されないことは明白である。そこで、本研究においては、従来の政治行政二分論に基づく能率論ではなく、政治行政融合論に基づく「効率性」の概念について改めて定義を行い、それを有効性の評価の指標とすることとする。

続く第2節において、本研究で意思決定の有効性を判断する総合的な概念として用いる「自治効率」について定義を行う。

自治効率の概念を捉えるに当たり、最初にトレードオフの関係と捉えられがちな「民主性」と「効率性」の調和について整理を行う。そして、民主性と効率性に相関関係のない政治行政二分論ではなく、両者が相関する政治行政融合論に基づく自治概念を基本に置くことで、民主性と効率が調和する形で有効性の測定が可能となることを示す。

そして、民主性に基づく「住民意思の反映」と「効率性」を縦横の軸とし、それを規範的視座と経営学的な視座の双方から検証していく「自治効率」の概念を、本研究で地方政府の行政組織の意思決定の有効性を測定する指標としての定義することとする。

続く第3節では、自治効率の概念を詳細に整理したうえで、自治効率から見た行政組織の意思決定の有効性について、検証を加える。

*3 能率：一定の時間内にすることのできる仕事の割合。仕事のはかどり具合。効率：(費やした労力に対する)仕事のはかどりぐあい。(三省堂『大辞林』より)

*4 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性」(『新千年紀のパラダイム：アドミニストレーション』上巻、九州大学出版会、2004)

*5 このような有効性の重視は、日本において革新自治体と呼ばれる自治体で、議会の多数派と対立する首長が住民の支持を得て政治的リーダーシップを強化しようとする過程でしばしば見られてきた。このことについては、荒木昭次郎『参加と協働』(ぎょうせい、1990)に詳しい。

自治効率概念は、民主性・効率性に加え、平等性・公正性・正当性、社会環境に対応していく動態性、自己点検性、多元的主体間関係といった諸要素を内包するものである。この自治効率により、行政組織の意思決定の3つの類型である「単独型意思決定」、「圧力影響型意思決定」と「合意形成型意思決定」について、それぞれの概念と態様について具体的事例を引きながら有効性を検証することとする。そして、基礎自治体における自治効率の向上のためには、「合意形成型意思決定」が最も優れているという結果を析出する。

第4章では、多元的な主体の協働を実現する来るべき「協治社会」の展望と、そこにおける「合意形成型意思決定」の意義について考察を行う。

まず、第1節において、協治社会とそれを担う多元的な主体について鳥瞰する。多元的な主体によるガバナンス理論を基として、地方政府における協治社会の概念を明確化し、さらに地方政府の協働を担う各主体について様々な種類があることに触れ、地域における各主体の役割のあらましを論じる。また、地方政府においては、全ての主体の対等性を常に念頭に置かなければならないこと、主体の多様性を考慮に入れることで、外部環境の変化に対応した柔軟で動態的な意思決定を行うことができることについて論及する。

第2節では、多元的な主体の一つとしての「自律した市民」について考察を行う。まず、「市民」という言葉の持つ概念について語義的な考察を加え、それが持つ意義を析出する。そして、協治社会の中心的な主体となる自律した市民について、現在地域で暮らす住民が果たして「自律した市民」と言える段階に到達しているかどうかについて検討を行う。基礎自治体が合意形成型意思決定を行うよう意識改革する必要があるとすれば、市民側にも、行政万能意識やコスト負担意識の不足等の意識を改革していく必要があるであろう。真の協働の実現には、住民側も対等な主体としての「自律した市民」へのエンパワーメントが必要となる。そのことを踏まえて、この市民エンパワーメントの方策についてJ.フリードマンのエンパワーメントモデルやD.バーンズらの「市民エンパワーメントの階段」を基に提言を行う。

第3節では、合意形成型意思決定の社会科学的有効性について検討し、社会環境の変化の展望と協治社会実現のための条件を示唆する。

合意形成型意思決定は、各主体間の対等性を前提としている。各主体と連携協力し、積極的な市民参加を勧めることで、各主体間のネットワークが構築される。このネットワークの構築は、各主体間の信頼関係の構築につながり、それらは地域におけるソーシャル・キャピタル（社会資本）となる。ソーシャル・キャピタルの蓄積が進むことで、市民等の自発的な協力が進み、集合行為のジレンマや機会主義などの問題が克服され、より一層自治効率が高まっていくこととなる。このような各主体間の対等性の構築を踏まえて、合意形成型意思決定の社会科学的な有効性を論じる。

そして最後に、社会環境のさらなる変化への展望を示す。道州制の導入、グローバル化のさらなる進展、インターネットの普及に伴うユビキタス社会の到来など、今後も社会環境の変化はさらに急速に進むであろう。現在ではすでに、インターネットを通じて各個人が地域にとらわれず自由にその意見を主張しあうようになっているが、その流れが今後ますます加速したとき、地域社会がアノミーに陥る可能性を示す。そして、地方政府が自治行政を進める中で、多元的な主体間の自治に向けた信頼関係とネットワークの構築としてのソーシャル・キャピタルの蓄積を行うことこそが、急激に変化していく社会環境の中で、その負の側面に流されることなく、変化を推進力ともしながら、よりよい地方政府を作り上げていくための鍵となるということを論じる。

終章においては、結論と残された課題について整理を行う。

そこでは、行政が合意形成型意思決定をもとに、市民との信頼関係の構築による「協治」社会を構築していく展望を述べると共に、今後の研究の課題としての自治効率理論の精緻化、現在の日本の基礎自治体に適合した新たな市民エンパワーメントモデルの必要性と、現代日本における地方分権の制度上の隘路にも触れることとしたい。

第1章 地方政府の行政組織の目的と範囲

序章において、「地方政府における行政組織の意思決定のあり方」について求めるのが本研究の目的であると述べた。そのための第一歩として、本章では、「地方政府の行政組織」とはどのようなものか、その姿を論じることとする。

地方政府としての自治体は、自治行政をその当然の責に任ずることとなる。換言すれば、自治行政の遂行が地方政府の行政組織の目的であるということもできよう。それでは、地方政府が行わなければならないこの「自治行政」とは一体どのようなものであろうか。自治行政という言葉には、「自治」と「行政」の二つの言葉が織り込まれている。この言葉について、まず自治とは何か、行政とは何かについて、その大意を把握した上で、自治行政という言葉が指し示すものの態様について把握を試みる。次いで、考察の対象は行政組織に移る。組織とは果たしてどのようなものなのか、そして行政組織とはこれまでどのように概念されてきたのかについて、先行研究をもとに考察を加える。さらに、現代の行政組織が置かれている社会環境について、多様化する現代社会におけるその動的な変化の状況を概観し、行政組織がどのようにそれらの変化に対応してきたか、今後どのような変化に対応していかなければならないかについて論じる。最後に、地方政府の行政組織の目的と範囲について考察を行いつつ、「地方政府」という言葉の指す意味について、その内包する概念と意義に論及することとしたい。

第1節 自治行政とは何か

自治行政とは何か、という質問を受けた場合、公務員を含めたほとんどの人々は、「自治体の行っている仕事がすなわち自治行政である」と答えて疑わないであろう。しかし、「公務員の仕事だから公共性が高い」などという主張と同様、自治体の職務すべてが自治行政であるという答えでは、自治行政の概念の本質を捉えることはできない。では、自治行政とは一体どのように理解すればよいのだろうか。

試みに、自治行政の語義を辞典で引いてみると、次のとおりとなる。「(1) 国、地方を問わず、公務員によらないで市民が自分自身の手によって行う行政。

（２）地方公共団体の行う行政。地方自治。^{*6}」前出の回答は、主に（２）の意味を指すと考えて良いだろう。しかし、この回答の中には、（１）の概念はほとんど想定されていないと考えて間違いなかろう。続いて、既存の行政組織における定義を見てみよう。自治体を管轄する中央省庁である総務省には「自治行政局」なる部局がある。その部局の管轄する事務分掌は以下のとおりである^{*7}。

- ・ 地方分権の推進に関すること。
- ・ 地方公共団体の組織及び運営に関する制度の企画及び立案に関すること。
- ・ 住民基本台帳制度に関すること。
- ・ 市町村の合併等に関する政策の企画及び立案並びに推進に関すること。
- ・ 地方公共団体の組織及び運営の合理化の推進について必要な助言等を行うこと。
- ・ 地方公共団体の情報システムに関する企画及び立案並びに関係部局の調整に関すること。
- ・ 地方自治に係る国際協力に関すること。
- ・ 地域の振興に関する企画及び立案並びに推進に関すること。
- ・ 地方公務員に関する制度の企画及び立案に関すること。（公務員部）
- ・ 地方公務員の共済制度及び災害補償制度に関すること。（公務員部）
- ・ 選挙に関する制度の企画及び立案に関すること。（選挙部）
- ・ 選挙における投票の施行の準備、普及及び宣伝に関すること。（選挙部）
- ・ 政党その他の政治団体、政治資金及び政党助成に関すること。（選挙部）

この事務分掌によれば、自治行政局の業務は、大きく分けて地方分権推進・地方公共団体の制度・住民基本台帳・市町村合併・地方自治にかかる国際協力・地域振興・地方公務員制度・選挙となる。このうち、公務員部が行う地方公務員制度、選挙部が行う選挙に関することを別として、その残余の部分について見ると、地方分権推進や地域振興にかかる制度設計をその主たる任務としていることが分かる。ここから判断する限り、地方分権の推進や地域振興が、自治行政における本質的に重要な要素であることは間違いのないだろう。しかし、基礎自治体

*6 『大辞林』（三省堂）より

*7 e-GOV ホームページ（<http://www.e-gov.go.jp/>）「組織・制度の概要案内 - 詳細情報」より

が実際に行っている業務はこれだけではない。否、むしろ通常業務の中に占めるその割合は小さなものであろう。従って、先述の「自治体の業務イコール自治行政」という回答は、一面的に過ぎると言える。「自治」という用語という言葉の意味の持つ意味は、「自治体の」と主体を限定するよりは幅広く、「自治体の業務」と漠然と捉えるよりは狭い概念なのである。そこでまず、この「自治」という言葉について、その意味と意義を押さえることとしたい。

（１）自治の概念

前出の例にならって、「自治」という言葉についてもその語義を調べてみよう。自治とは、「（１）自分たちのことを自分たちで処理すること。（２）人民が国の機関によらず自らの手で行政を行うこと。特に、地域団体による地方自治をさすことが多い。^{*8}」であるとされる。これによれば、自治とは、住民にとっては「自分達の地域で生じた問題を自分達の力で処理していく」ということであり、基礎自治体にとっては「国の機関によらず自ら行政を行う」ということであることが分かる。つまり、「自治」という言葉は、「自ら治める」という概念として理解するのが正しいということになるだろう。

それでは、自治というものは、歴史的にはどのように発展してきたのであろうか。現在、自治の理論的根拠には次の３つの説がある。

- １）自治伝來說：自治権は、中央政府から授権（伝来）されたものとする説。
従って、地方自治は中央政府の授権の範囲内にとどまる。
- ２）自治固有説：自治権は、中央政府が誕生する以前から地方に固有に存在しているとする説。
- ３）制度的保障説：自治権は、憲法の条項によって制度的に保障されているとする説。

自治伝來說は、フランス・ドイツなどの大陸系諸国における集権型の地方自治の理論的根拠となり、固有説はイギリス・アメリカなどのアングロ＝サクソン系

*8 『大辞林』（三省堂）より

の分権型の地方自治の理論根拠となった。フランス・ドイツ等においては近代国家建設の際、封建諸勢力の抵抗が強かったことから、地方の自治権は国民国家の統一を脅かさない範囲内の限定的なものとされた。一方、アングロ＝サクソン系の国家では国家の地方下部組織が比較的簡易であり、イギリスのパリッシュやアメリカのミュニシパリティなどにおいて、「地方政府」と呼ばれるにふさわしい共同体による自治の運営が行われてきたとされる^{*9}。

一方、日本においては、江戸時代は各藩において独自の自治が行われてきたが、明治維新により中央政府に権力が集約された。それ以降、明治憲法期から終戦に至るまで、地方には府県・(郡)市・町村の三層の支配構造が敷かれ、府県の知事は中央政府から派遣されるという大陸型の中央集権制度が施行されてきたのである^{*10}。この戦前における地方の自治権は、当然に1の伝來說と言える。しかし、戦後新憲法下で内務省が解体され、知事・市町村長も公選制になるなど、現在の形の地方自治制度に改められた。それに伴い、自治権の理論的根拠についても伝來說・固有説の間で様々な議論が行われてきたところである。現在の日本においては、憲法が歴史的伝統的に形成されてきた地方自治制度を確認的に「保障」しているという、3の「制度的保障説」が通説的地位を占めるとされている^{*11}。それでは、制度的保障説においては、自治権はどのような特質を持つのであろうか。

日本国憲法においては、その第8章(第92条～第95条)において地方自治に関し規定している。このうち、地方自治の基本原則に関する条項である第92条を以下に示す。

第92条【地方自治の基本原則】

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、

*9 西尾勝『行政学(新版)』(有斐閣、2001) pp. 60-66

*10 西尾前掲書(2001) pp. 72-80

*11 杉原泰雄『憲法I・憲法総論』(有斐閣、1987) pp. 358-359による。なお、自治の起源については、「地方分権の推進」という概念自体が中央から地方への自治権の分割を意味するものであり、従って伝來說が理論的に整合するという考え方、歴史的に中央国家の生成・発展以前から地方においては自治が行われており、従って固有説が該当するという考え方が相互に主張されている。制度的保障説は両者の対立を避けた折衷案であるとも言えよう。

法律でこれを定める。

この第92条が示す「地方自治の本旨」の意味については、憲法上明確な規定はないが、一般的には「住民自治」と「団体自治」と解されている。住民自治に関しては、第93条における「地方公共団体の議会」の規定及び第95条における「特別法の住民投票」の規定が、団体自治に関しては第94条に「地方公共団体の権能」の規定が存在するが、憲法に明記される条項はこれにとどまっている。これ以上のことからについては、第92条により地方自治の本旨に基づいて法律で定めることとなり、それを定めた基本法が「地方自治法」となる。しかし、これが地方自治の本旨に合致しているのかどうかは必ずしも明確にはされておらず、「地方自治の本旨」は、地方自治の概念の歴史的な成り立ちから推測したり、地方自治法に具体化された内容を検証することなどによって明確にする以外に方法はないとされる^{*12}。しかし、日本国憲法において忘れてはならない重要な規定がある。それは、憲法前文で規定されている「ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」の一文である。憲法においては「主権在民」が明確に謳われており、国家の主権についてもその権威は国民に由来するとされている。そのことから、自治権が国民に由来し、国民の固有の権利であること、すなわち、自治権もまた国民にとって固有の権利であることは論を待たない。従って、制度的保障説をとったとしても、地域の住民が自分達の地域で生じた問題を自分達の手で処理していくこと、そしてその付託を受けた地方政府が国の機関によらず自らの手で行政を行うことは固有の権利であると認められよう。

この地方自治の理念については、それを示すものとして「補完性の原理」があげられている。補完性の原理とは、(1) より小さな主体が自らできることは、自らの判断と責任において行い、(2) 小さな主体の力に限界がある限りにおいて、より広域の主体がそれを行うこととし、(3) より広域の主体は、より小さな主体の意思と判断を侵害してはならない、という概念である。この原理の原型は、ヨーロッパ評議会が1985年にストラスブルクにおいて制定した「ヨーロッパ地方自治憲章」第4条の「地方自治の範囲」において、以下のとおり規定され

*12 阿部孝夫「地方自治の意義と形態」(『地域政策研究』第1巻第3号、高崎経済大学地域政策学会、1999) p. 256

ている。

第4条（抜粋）^{*13}

- （2） 地方自治体は、法律の範囲内で、その権限から除かれていない事項、または他の自治体に付与されていない事項に関して、自らの発意に基づいて行動する完全な決定権をもつ。
- （3） 公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質および能率と経済の要求を考慮して行われる。
- （4） 地方自治体に付与される権限は、通常、十分にしかつ独占的でなければならない。この権限は、法律の規定する場合を除き、他の中央または広域政府が侵害または制限してはならない。
- （5） 中央または広域政府が地方自治体に権限を委任する場合、権限の行使を地方の実態に適合させるため、地方自治体にはできる限り裁量の自由が認められる。

ECの設置を決定した1992年のマーストリヒト条約には、このヨーロッパ地方自治憲章を基盤として、条約に明確に「補完性の原理」が謳われた。そこでは、「ECは、本条約及び、その固有の権限に基づく以外の分野においては、補完性の原理に基づき、加盟国によっては十分に達成できず、かつ規模や要求される行動内容からみてECによってより効果的に行われると認められるものについてのみ行動を行う。ECのいかなる活動も、この条約の目的の達成に必要な範囲を超えてはならない^{*14}」とされている。

また、この補完性の原理を盛り込む形で、国連人間居住センター（ハビタット）により「世界地方自治憲章」の素案の作成が、全国知事会により「日本地方自治憲章」の制定に向けたアピールが、それぞれ行われている。これらはいずれも案の段階ではあるが、補完性の原理に基づいた地方自治を進めていこうとする世界的な流れの現れといえよう。

このような「自治体でできることは自治体がする」という補完性の原理に基づ

*13 『ヨーロッパ地方自治憲章と EC 統合』（東京都企画審議室調査部、1992）pp. 41-48

*14 Treaty On European Union, Article 3b（澤田訳）

く自治の理念を敷衍すれば、地域に暮らす住民の自治については、まず自らができることは自分でい（自助）、自らの手に余ることについてコミュニティで行い（互助）、コミュニティでできないことを始めて地方政府が行う（共助）こととなろう。そして、地方政府単独ではできない国防や外交、各地方政府間の調整などをはじめ、中央政府が行うということとなるのである。このように、まずは住民を主体として自治の理念を考えることは、中央政府の主権及び地方政府の権限が自治権を固有の権利とする国民によって付託されたものであることを考え合わせれば明白であろう。

以上の議論をまとめると、自治とは、「住民をその究極の主体として、地域で生じた問題をできるだけ地域に近いところで解決していこうとする政治及び行政のシステム」と位置づけることができよう。これで、「自治行政」という言葉のうち、「自治」については一応の定義を見ることができた。それでは続いて、「行政」の方の考察に入っていくこととしたい。

（2）行政とは何か

「行政」とは何か、という疑問に端的に回答を与えるのは、自治へのそれよりもなおいっそう難しい。通常の場合では、それこそ「行政が行っているのが行政である」などと、トートロジーがなおいっそう甚だしくなるばかりであろう。では、いったい行政とはどのように理解すればよいのか。

このように直感的に理解が難しい「行政」にかかる概念について、公法学・行政学者の手島孝は、以下のとおり8つの区分にその類型化を試みた^{*15}。

- 1) 三権分立的控除説：行政とは、国家活動から司法と立法を除いたものとする。公法学において一般的に用いられる定義とされる。
- 2) 国家目的実現説：行政とは、国家目的の直接的・具体的実現であるとする。
- 3) 法函数説：行政を、一般的法規範を個別化する法的な作用として把握しよ

*15 手島孝『現代行政国家論』（勁草書房、1969）pp. 9-13

- うとするもの。司法と行政の区別は、機関の独立性—非独立性、同位関係—従属関係で捉えられる。
- 4) 行政過程説：行政とは、行政組織が行う準立法的及び準司法的作用、すなわち規制を指すとする。
 - 5) 行政管理説：行政を、所与の公共事務の管理という社会技術の体系として捉えようとするもの。この観点からは、行政は広義の管理として経営を同質的に論ぜられることとなる。
 - 6) 行政行動説（社会心理学的行政観念）：行政を、組織的影響の下にある決定形成の過程を核心とした管理行動として把握するもの。行政を一種の社会的行動として捉える。
 - 7) 統治機能説：行政の本質を政治との密接な関連性に求め、統治の機能性として概念するもの。ドイツにおけるシュタイン行政学や、政治行政融合論を唱えるアメリカ行政学によってとられる。
 - 8) 理想主義的社会機能説：行政について、その現状よりもむしろあるべき姿を構想してなされる行政の概念規定。

手島のこの類型化は、制度的なもの、理論的なものを問わず、行政の学問的定義足ることを主張するものすべてを視野に入れたものであるとされる。このように多数の類型化が可能であること自体、行政概念の理解の難しさを示すものと言えよう。ただ、この8つの類型については、いずれもその思索対象の中核に国家（中央政府）を据えているため、地方政府の行政概念の理解に柔軟性を欠くきらいがあることは否めないと言えよう。手島は、これらの諸類型に批判的検討を加えたうえでさらに論を進め、行政に関する新たな概念として「本来的及び擬制的公共事務の管理及び実施」を提唱している^{*16}。この概念は、行政を多面的かつ有機的・総合的に捉えることを試みたものであり、中央政府を超えて幅広く思索の対象としているため、地方政府の行政概念を考察するうえでも示唆に富むものである。従って、この手島の概念について今少し詳細に述べることにしたい。

手島によれば、「公共事務」とは、「社会成員の全体もしくは大多数の利害に

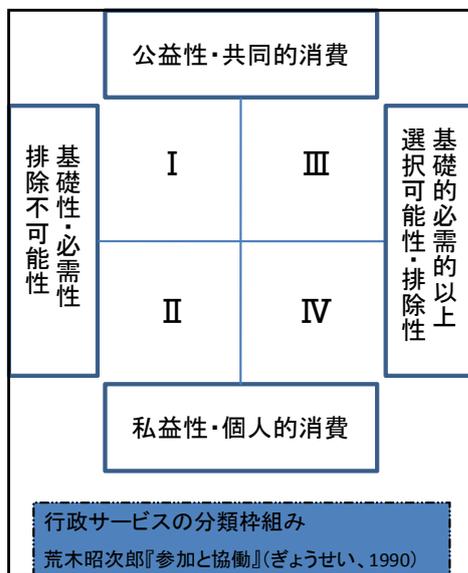
*16 手島前掲書（1969）p. 19

かかわるものとして、その負担において行われるべきことを社会的に正当化された事務」であるとされる。また、「本来的公共事務」とは、「公共事務であることの社会的合意が先験的に存在し、公共事務たることが何人にも明瞭に認識されるもの」であり、「擬制的公共事務」とは、「政治過程の洗礼を経て公共的たることを擬制されたもの」であるとされる。例えば地域のコミュニティなど、社会が小さく単純であるほど本来的公共事務については明確に判別できる。しかし、社会が大規模となり複雑化するにつれて公共事務についての合意が自然には成立しづらい場合が増え、合意を人為的に作り出すための政治過程が現れる。このような政治過程を経て公共的とされたものが擬制的公共事務である。これらの公共事務の事例として、本来的公共事務としては地方レベルでのゴミ収集や消防、国レベルでの保健・防疫や郵便事業、社会保険などが、擬制的公共事務としては大部分の法律執行業務、補助金交付や地域開発、公安活動などがあげられる。また、「管理及び実施」については、実施とは「事務の現実的遂行」、管理とは「実施に必要な諸条件を準備する過程」を指すとしている。かくて、手島においては「行政」とは「社会成員の全体ないし大多数の利害にかかわるものとしてその負担において行われるべきことを社会的に正当化された事務（本来的公共事務と擬制的公共事務の両者）の管理及び実施」という概念であるとされる。

しかし、ここで手島の行政概念をそのまま取り入れるには、一つの疑念が提示されよう。それは、本来的公共事務と擬制的公共事務について、現在の社会状況と必ずしも一致していない点である。一例として、本来的公共事務の事例としてあげられた郵便事業は、政治的合意形成の過程を経て2007年に民営化が行われることとなり、社会保険業務についてもそれを担当する社会保険庁の解体が決定されている。また、擬制的公共事務とされる各種の法律執行業務についても、民間の力を利用した取り組みが進められているところである。このような状況を踏まえて、当該概念の現代社会への適用の妥当性に関する疑念が生じうるであろう。ここで問題となるのは、手島の概念においては、公共事務の管理と実施について、その負担を「行う」か「行わない」か、100とゼロの選択肢しか提示されていない点にある。この概念を活用して行政を理解しようとするには、「その負担において行われる」という部分を広義に解釈し、コスト負担区分の概念を取り入れる必要があるだろう。

行政学者の荒木昭次郎は、行政サービスをその性質と消費の特性から分類し、行政サービスの有する性質の差異に応じて、その生産供給にかかる費用の負担が区分されうるとした^{*17}。荒木は、縦軸を「公益性・共同性、私益性・個人性」、横軸を「必需性・排除不可能性、選択性・排除性」として、図1-1のような公共性の大小を考察するための分類枠組みを設定した^{*18}。図1-1のうち、Ⅰの象限に属するサービスは、その性質において必需的で公益性も高く、消費特性からも排除不可能で共同的消費の性質を持つため、最も公益性が高い。Ⅱの象限は、必需的ではあるもののその便益が特定個人に帰属する私益性が高いものであり、消費特性も排除は不可能だが個人的消費の特質を持つ。Ⅲの象限はサービスは公益性を持つが選択可能であり、消費特性において共同的ではあるが排除的な性質を持つものである。また、Ⅳの象限は、私益性が強く選択可能であり、消費特性についても排除的・個人的消費であるため、公共性は最も弱いと判断される。荒木はまた、この象限の区分は不変のものではなく、社会環境の変化に応じて動的に変わりうるものであるとした^{*19}。

図1-1：行政サービスの分類枠組み



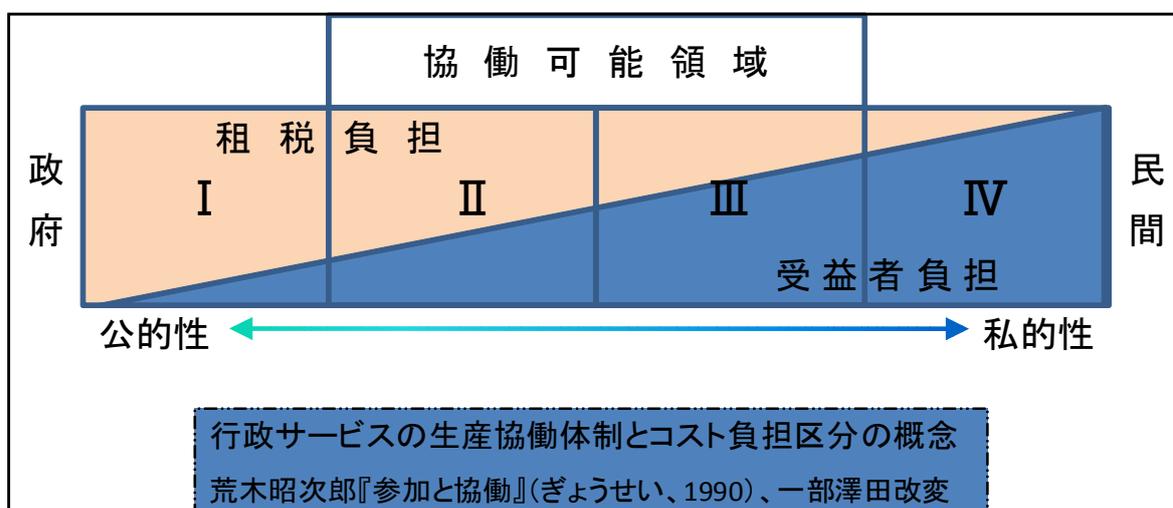
*17 荒木前掲書（1990）p. 203

*18 荒木前掲書（1990）pp. 194-196

*19 荒木前掲書（1990）p. 197

荒木は、このような消費特性の分析を踏まえて、行政サービスにおいても公共性の強弱に応じて生産コストの負担区分を設定することが可能であると、その概念を以下の図1-2に表した*20。このうち、第Ⅰ象限については最も公共性が強いとして租税負担によるサービス生産が適当とし、逆に第Ⅳ象限は公共性が弱いため受益者が負担することが相応であるとした。また、第Ⅱ・Ⅲの象限については、公共性の強弱に応じ、それぞれ民間と政府が互いに費用を負担し、連携協力していくことが望ましいとされた。

図1-2：行政サービスの生産協働体制とコスト負担区分の概念



この荒木の行政サービスのコスト負担概念を、先ほどの手島の行政概念に取り入れてみることにしよう。「社会成員の全体ないし大多数の利害にかかわるものとしてその負担において行われるべきことを社会的に正当化された事務の管理及び実施」は、コスト負担概念を取り入れれば、「社会成員の全体ないし大多数の利害にかかわるものとして、各主体の関与の度合いに応じた負担において行われるべきことを社会的に正当化された事務の管理及び実施」となる。この定義は、手島のものと比べ普遍性・規範性はやや薄まるものの、より現実社会を反映し、さらに関与度合いの強弱の変化による動態性も加味した概念ということができる

*20 荒木前掲書 (1990) p. 213

のではない。この概念によることで、例えば郵政民営化に関しても、郵便事業が依然として社会成員の全体ないし大多数の利害にかかわるものであり、社会的に正当化された事務であると仮定した場合でも、類似の宅配サービスの普及などの社会情勢の変化に伴い、象限がⅠからⅢにシフトしていったことで、民間の関与の度合いが高まり、負担割合の変化に応じる形で民営化がなされていったと考えることもできよう。従って、以降本研究においては、「行政」という言葉をこのように理解して使用することとしたい。

(3) 自治行政の特質

これまでに、「自治」及び「行政」について、その概念の整理を行ってきた。それらを踏まえて、「自治行政」という概念の定義を行っておきたい。まず、自治という言葉については、「住民をその究極の主体として、地域で生じた問題をできるだけ地域に近いところで解決していこうとする政治及び行政のシステム」であるとした。また、行政については、「社会成員の全体ないし大多数の利害にかかわるものとして、各主体の関与の度合いに応じた負担において行われるべきことを社会的に正当化された事務の管理及び実施」とした。これらを総合すると、自治行政とは、「地域で生じた、地域社会の全体ないし大多数の利害にかかわる問題について、できるだけ地域に近いところで、各主体の関与の度合いに応じた負担において解決していこうとするための、住民により社会的に正当化された事務の管理及び実施のシステム」であると言うことができよう。

それでは、このような自治行政の概念からは、どのような特質が導出できるであろうか。前出の荒木は、基礎自治体の自治行政について、以下のような特質を持つと述べている^{*21}。

- 1) 公共サービスを生産し提供する主体として、他のどの主体よりも地域住民にとって近接性を有する。
- 2) 地域住民の日々の暮らしにかかわる行政サービスの提供や多様な地域ニ-

*21 荒木前掲書 (1990) pp. 32-34

ズに應える役割を担っていることから、住民にとって日常性・親近性を持つ。そのことはすなわち、自治行政がつねに地域住民の理解と協力を得ながら推進していかざるを得ないことも示す。

- 3) 地域住民の意思に沿った自治行政を円滑に推進していくため、地域住民の意向やアイデアと手助けを得る必要があるなど、住民との協働性の上に成り立つ。
- 4) 日常生活に密着した生活現場の第一線の仕事が多くを占めており、常に多種多様な問題が継起しているため、現場性・総合性を必要とする。
- 5) 規模が比較的小さいため、地域社会の状況や行政の活動状況が理解されやすいという規模性・可視性を持つ。

この荒木による特質の析出を踏まえながら、あらためて本研究における「自治行政」の定義を見てみよう。ここでは、「地域で生じた問題について地域に近いところで解決していく」ということから、自治行政の住民への近接性・親近性・可視性が見て取れよう。また、生じる問題の地域性や、中央政府や広域自治体による画一的な施策では対応しきれない多様性、そして実際に問題解決に取り組むという現場性を持つことも分かる。「各主体の関与の度合いに応じた負担において」という部分からは、複数の主体による多元性、応分の負担という意味での平等性、間主体間関係に基づく協働性や、個々の主体が責任を持つ自律性が内包された概念であることが分かるだろう。さらに、「住民により正当化され」なければならないということから、民主性をその絶対条件とする必要がある。「事務の管理及び実施」までを行うことから、総合性を持つものであるとも判断できよう。このように、「自治行政」という短い言葉の中には、近接性、親近性、可視性、地域性、多様性、現場性、多元性、平等性、協働性、自律性、民主性、総合性など、様々な特質が凝縮されているのである。

基礎自治体における自治行政が持つこのような特質は、自治の概念の基本となる「住民をその究極の主体として」いるという「民主性」にその多くをよっている。無論、中央政府においても、憲法においては国民からその権威の付託を受けているものではあるが、基礎自治体の場合は近接性が強いことから、よりいっそう地域住民の理解と協力を得ていく必要があるのである。基礎自治体は、その近接性、親近性、可視性などの特質から、住民との円滑なコミュニケーションを図

ることができ、それによってお互いに親密な信頼関係を構築し、連携協力して自治行政に当たることも可能なのである。このように信頼関係の構築ができれば、地域性、多様性、現場性を持つ課題解決への取り組みも、いっそうスムーズに行うことができよう。しかし、それはまた逆の事態を招く場合もある。その姿に近接性・可視性があることから、基礎自治体の失敗は住民の目にはっきりと写りやすい。例えば、地域で生じた問題について、「各主体の関与の度合いに応じた負担において」という概念を無視し、特定の者の立場に偏するなど平等性を欠いた取り扱いを行った場合、そのことがかえって中央政府や広域自治体のそれよりも住民の不満を高めるということも考えられよう。そして、住民による正当化を必要とする基礎自治体に対して住民が正当化を拒否した場合、そこに残るのは単なる中央政府から法的・制度的に認められた形骸に過ぎない。しかも、その信頼を得ていない形骸が提供する行政サービスに否応なしに依拠する必要がある分、なおいっそう住民との対立は先鋭化することとなるであろう。

このように、自治行政は民主性をはじめとする様々な特質を持ち、住民と信頼関係を構築しながら進めていかなければならない性格を持つ。本節の冒頭で、自治行政は、「自治体の」と限定するよりは幅広く、「～の業務」と単純に捉えるよりは狭いと述べた。その言葉のとおり、自治行政の範囲は、「自治体」だけではなく、地域の様々な主体にも及ぶ広い射程を持つものである。しかし、自治行政の持つ特質としてあげたものに反し、住民の信を得ないような活動については、仮に自治体の業務の範疇と認識して執りおこなわれていても、それは自治行政の範疇には入らないのである。まずは、この概念を理解することで、基礎自治体が何をしなければならないのか、何をなすべきなのかについて、その目的と範囲を把握しておくこととしよう。

第2節 行政組織をめぐる学説

本節においては、行政組織とは何か、その態様と特質に考察の対象を移す。前節で述べたとおり、基礎自治体における行政組織とは、自治行政を行うために存在している。それでは、一体行政組織とはどのようなものであり、どのように管理運営されているのだろうか。これまで学問分野において、行政組織についてはどのように捉えられて来たのだろうか。

本節では、まず組織とは何かについて、組織管理論に関する先行研究の整理を行う。そして、本研究における「組織」の概念を把握することとする。続いて、行政組織における管理論の推移について、現代の行政学の主流をなす米国の行政管理論を中心に、その過程を押さえる。そして、日本における独自の行政管理論の発展形態について触れつつ、基礎自治体の行政組織についてその位相の把握を試みることにしたい。

(1) 組織とは何か

まずは、組織とは何か？という問いについて、論点を整理することとしたい。その際、組織の設計・管理運営について、経営学における組織論の視座から考察を加えることで組織に関する理解を深めると共に、様々な先行研究における組織の定義について検討を加え、本研究における組織の概念を明確化することとする。

所謂「組織」のアドミニストレーションは、古くはエジプトのピラミッド建設やローマ帝国における軍隊の維持管理から、東インド会社等の貿易組織などにおいて、様々な態様で行われてきた^{*22}。しかし、近代的な組織のマネジメントは、19世紀末から20世紀初頭にかけての工業化の時代に誕生したと言えよう。当時、工業化の進展に伴い米国の資本主義経済は急激に発展し、それに伴って巨大資本同士の競争が激しさを増した。これらの巨大資本は、大規模な生産ラインを持つ工場を所有し、そこで多数の労働者を出来高制賃金に基づいて雇用し生産を行っ

*22 Strunz, H. "Administration" (Peter Lang, 1995) pp. 13-40

た。しかし、その経営方針は経験や習慣による場当たりのものであることが多く、移民を主体とする労働者を劣悪な条件の下で酷使したり、あるいは労働時間の延長や出来高制賃金の切り下げなどが頻繁に行われていた。このような資本側の成り行きまかせな経営に対し、労働者側も労働組合を結成して対抗し、あるいは組織的怠業を行うなど、労働争議も激しさを増すこととなったのである。

かかる状況下、能率増進運動と体系的な管理運動に取り組んでいたアメリカ機械技師協会のメンバーであったF.W.テイラーは、1900年代初頭、「科学的管理法」を考案・提唱し、近代経営管理論が確立される基盤を構築した^{*23}。テイラーは、従来の賃金制度における「基準能率」の設定と、それが組織的怠業による能率の低下を引き起こしていることを問題視し、熟練工を選んでストップウォッチによる要素作業の時間計測を行い、それを元に1日の公平な基準作業量を求めるという「課業管理」を導入した。そして、その基準作業量を達成できれば高賃率で、達成できなければ低賃率で賃金の支払いを行うことにより、高賃金・低労務費の実現に取り組んだ。この方法が、「テイラーシステム」とよばれるものである。テイラーはさらに、「経験から科学へ」、「対立から協調へ」という考え方を元に、労働の各要素について真の科学を発展せしめること等を提唱した。これが科学的管理法といわれる概念であり、この科学的管理が、単なる工場管理システムを越え、米経営学の基礎的概念として、その後の経営管理論の発展に大きな影響を与えることとなったのである。

続いて、1910年代にフランスにおいて管理過程論の礎が打ち立てられた。それが、企業経営者のH.ファヨールによる「管理の一般原則」である^{*24}。テイラーシステムが主に労働部門に注意を払っていたのに対し、ファヨールの管理論においては、組織全体の機能が考察の対象とされている。まず、経営活動を技術的活動（生産・製造・加工）、商業的活動（購買・販売・交換）、財務的活動（資金調達及び運用）、保全的活動（財産及び従業員保護）、会計的活動（棚卸・決算）、そして管理的活動に分け、そのうえで、企業組織の運営には管理的活動が最も重要であるとの指摘を行った。ファヨールによれば、管理的活動は次の5つからな

*23 F. W. テイラー『科学的管理法』（上野陽一訳、産業能率短期大学出版部、1969）

*24 H. ファヨール『産業ならびに一般の管理』（山本安次郎訳、ダイヤモンド社、1985）

る。

- 1) 計画：企業の保有する資源の利用と目的達成のために使用すべき最良の手段の選択を容易にするもの。
- 2) 組織：事業の運営に有用なあらゆるものを企業に備え付けること。
- 3) 命令：全体の利益のために自分の担当する組織の従業員にできるだけ有利な働きをさせることを目的とする。
- 4) 調整：それぞれ固有の職能をもつ組織に適正な均衡を与える。
- 5) 統制：すべての事物が計画、命令に従っているかの検証するとともに、過失や誤謬に対して修正と警告を行う。

また、ファヨールは、管理のための一般原則も示している^{*25}。それは、1) 分業の原則、2) オーソリティと責任の原則、3) 規律の原則、4) 命令の統一の原則、5) 指揮の統一の原則、6) 個人利益の全体利益への従属の原則、7) 職員の報酬の原則、8) 集中の原則、9) 階統構造（ヒエラルキー）の原則、10) 秩序の原則、11) 公正の原則、12) 職員の安定の原則、13) 発意の原則、14) 職員の結びつきの原則という14の原則である。

以上の組織管理にかかる2つの理論、「科学的管理法」と「管理の一般原則」は、近代的なマネジメントや組織設計の基礎となるものであった。テイラーシステムに基づく課業管理や、管理原則を通じた合理的な基準による組織設計・マネジメントは、工業化時代における経営のあり方の指標として企業が求めていた経営管理のニーズにマッチし、広く普及することとなった。しかし一方で、科学的管理法による労働者管理は、労働者を一人の人間と言うよりもむしろ単純作業を倦むことなく繰り返す機械として見ており、人権軽視・労働強化につながるという批判も存在した。

組織に関する研究の次の発展段階は、産業心理学・人間関係論に関するものだった^{*26}。E.メイヨー、F.レスリスバーガーらハーバード大学の研究者グループは、1924年からウエスタン・エレクトリック社のホーソン工場において、所謂「ホ

*25 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』第1巻1・2合併号、熊本県立大学、1994）pp. 252-256

*26 金井壽宏・高橋潔『組織行動の考え方』（東洋経済新報社、2004）pp. 12-13

ーソン実験」と呼ばれる一連の実験を行った。この実験では、当初、作業スケジュールや証明などの作業条件や、作業方法や管理のあり方などの作業内容といった要因が、生産性にどのような影響を与えるかの因果関係の調査を行った。しかし、両者の間には明確な因果関係が見られず、むしろ作業集団のインフォーマルな集団規範や自負心などの人間関係が生産性や従業員の士気により大きな影響を及ぼすという結果が現れた。この実験を契機として、科学的管理法では軽視されていた職場の社会的・心理的要因に焦点を当てる人間関係論が発展したのである。メイヨーらは、組織を一つの社会システムと捉え、それを技術組織・人間組織に大別した。さらに、人間組織を個人と社会組織に分け、社会組織のサブシステムとして、指揮命令系統や事務分掌などの「フォーマル組織」と、それに明示されていないが組織の構成員の間に実際に発生しているあらゆる関係を「インフォーマル組織」と呼んだ。この両者は排他的なものではなく、インフォーマル組織はフォーマル組織における効果的な協働関係の実現に大きな影響力を持つ。従って、従業員の動機付けや円滑な人間関係の構築など、インフォーマル組織がフォーマル組織を効果的に維持するようなものになることが管理の一つの要諦であるとされた^{*27}。

人間関係論の誕生により、組織で働く個人が単純な機械ではなく、その人間関係が重要であることが明らかになった。この組織における人間関係の重視の流れは、1930年代、企業経営者だったC.I.バーナードによってさらに理論的發展を見ることとなった。バーナードの理論によって、人間関係を無視した支配と統制の機能である組織という概念は破棄され、個人と組織（協働体系）を統合する概念としての現代組織論が誕生することとなったのである。このバーナードによる組織論の登場は、「バーナード革命」とも呼称されるほどに、経営学における組織管理論研究の一大転機となった。

バーナードの組織論においては、組織と個人との関係が注目されることとなる。個人には、行動、心理的要因、自由意思、目的の設定という特性がある^{*28}。まず、

*27 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001）p. 39

*28 C. I. バーナード『経営者の役割』（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳、ダイヤモンド社、1968）pp. 1

個人は行動を行う。その行動は、心理的要因の結果である。そして、個人には自由意思による選択力（意思決定力）がある。さらに、意思決定を行うために選択条件を限定しようとするを目的の設定と呼ぶ。しかし、現実社会においては個人が目的を達成しようとするにあたり、物理的・生物学的な諸制約がある。たとえば、大きな岩石を動かすとき、個人で動かすことが不可能であれば「岩石が人に対して大きすぎる」という物理的な制約にぶつかる。しかし、複数の人間が「協働（cooperate）」することが可能であれば、先ほどの物理的な制約は「人間が岩石の大きさに比して少なすぎる」という生物学的な制約に移行する。この場合は、岩石を動かすのに十分な人間の協働が可能であれば、岩石を動かすという目的は達成される。この事例のように、個人の生物学的な制約を克服するために最も有効な方法が「協働」である^{*29}。バーナードは、このような二人以上の人々の協働に含まれている体系（cooperative system）を「組織」とよび、その態様を分析することによって「組織とは意識的に調整された人間の活動や諸力の体系^{*30}」であると定義する。次いでバーナードは、組織の要素として、1）協働意欲、2）共通目的、3）コミュニケーション、の3つをあげる^{*31}。1の協働意欲は、「忠誠心」、「団結心」などに代表されるが、このような意欲は純粋に個人的・主観的なものである。従って、組織は個人の動機とそれを満たす諸要因に依存しているということとなる。2の共通目的は、それが組織に決められた目的であるとメンバーに「信じ込まれている」目的であり、共通の目的が本当に存在するという信念をメンバーに浸透させるのが管理職能である。また、組織は存続するために往々にしてその目標を環境に合わせて変えていくこともある。また、3のコミュニケーションは、組織の共通目的と個人とを結びつける鍵となる過程であるとされる。コミュニケーションは口頭や文書が中心となるが、以心伝心によるコミュニケーションなどもその重要な一つである。また、このような組織のコミュニケーションによる共通目的の浸透と協働意欲の鼓舞のための信念を作り出

*29 バーナード前掲書 p. 62

*30 バーナード前掲書 p. 75

*31 バーナード前掲書 pp. 85-95

すものとして、リーダーシップが協働に不可欠な起爆剤になるとされる^{*32}。

以上概観してきたように、バーナードの組織論においては、組織は人間不在の静態的な存在ではなく、人間中心の社会的かつ動態的な存在である。カーネギー工科大学（現カーネギー・メロン大学）教授だったH.サイモンは、このバーナードの組織論を継承し、個人の意思決定と組織との関係に焦点を当てることによって組織に関する理解を深めることを試みた。サイモンによれば、人間は合理性を志向するが、その認知能力の限界により、その合理性には一定の制約がある^{*33}。一方、組織は個々の人間の活動を統合する存在である。そのため、組織は人間の合理性の達成にとって欠くことができないものであるとされる^{*34}。また、バーナードがあげた組織の要素としての共通目的について、サイモンは、組織に属するメンバーは多かれ少なかれその組織目的に染まっているとする。メンバーは組織の目的の価値と重要性を高く評価するようになり、その価値の達成がメンバーにとって個人的価値を持つようになる。やがて、組織の目的のみならず、組織それ自体に対する忠誠心がメンバーの中に育つこととなり^{*35}、次第に価値は内在化され、個々のメンバーの心理や態度と「一体化」することとなる。一体化は、組織の成功に対する個人的な関心、「自らの」組織という心理、注意の焦点の限定などにより促進される。その結果、個人は進んで非個人的な意志決定を行うこととなるとされる^{*36}。

また、バーナードのリーダーシップに関する考察を発展させるかたちで、様々な組織リーダーシップ論が発展した^{*37}。リーダーシップ研究は、その有効性をリーダーの特性にあると考え、英雄・偉人などの人物の特性の研究に焦点をおく特性理論、リーダーの行動パターンとリーダーシップを関連づけ、どのような行動パターンがリーダーシップを有効にするかを研究する行動理論、リーダーとそれ

*32 バーナード前掲書 pp. 269-270

*33 この限界合理性による意思決定の問題点については、第2章で詳しく論究する。

*34 H. A. サイモン『経営行動』（松田武彦他訳、ダイヤモンド社、1965）pp. 127-129

*35 サイモン前掲書（1965）pp. 145-149

*36 サイモン前掲書（1965）pp. 265-267

*37 狩俣正雄『組織のリーダーシップ』（中央経済社、1999）pp. 19-38

を取り巻く状況要因との関係を考察する状況理論、リーダーシップと部下のフォロアーシップの関係に注目するオペラント理論など、現在に至るまで様々なリーダーシップ研究がなされている。

さらに、1970年代以降、経営のあり方や管理について唯一最善の方法が存在するという前提が崩れ、状況に依存するという見方がひろまった。ハーバード大学のP.R.ローレンス、J.W.ローシュによる「コンティンジェンシー理論」においては、内部・外部の環境のあらゆる状況に適する組織はないとし、組織構造やリーダーシップなどの理論は条件適応（コンティンジェンシー）的であるとする。外部環境の不確実性が低い場合は合理的な計画や固定的組織構造が適合する余地があり、逆に不確実性が高ければ柔軟な組織構造と分散化した意思決定が有効となる^{*38}。コンティンジェンシー理論に基づけば、組織が有効となるためには、その組織が外部環境とうまく適合していなければならないのである。

以上、これまでの組織論に関する先行研究のあらましを概観した。これらの組織に関する研究の要素をおおよそ整理すると、以下のとおりとなる。

- 1) 組織とは、複数の個人からなる社会的なシステムである。(メイヨーら)
- 2) 組織は、フォーマル組織、インフォーマル組織の両側面を併せもつ。(メイヨーら)
- 3) 組織は、それを構成する個人の協働によってなりたつ。(バーナード)
- 4) 組織は、意識的に調整されている。(バーナード)
- 5) 組織は、その目的によって動かされる。(バーナード)
- 6) 組織目的は環境変化に対応するため変更される場合がある。(バーナード)
- 7) 組織に所属することにより、個人の合理性は達成される。(サイモン)
- 8) 組織のメンバーは、その組織に一体化する。(サイモン)
- 9) 組織は、外部環境とうまく適合する必要がある。(ローレンスら)

1については、何人も異論はないであろう。2についても、ホーソン実験以降、組織の人間関係を理解するうえで当然とされているところである。3および4に

*38 金井壽宏・高橋潔『組織行動の考え方』（東洋経済新報社、2004）pp. 16-17

については、バーナードの組織論の中核をなす部分である。ここで重要なのは、組織とは、仮に法人としての人格を持つ団体であったとしても、それ自体が一つの思考を行う存在ではなく、あくまでそれを構成する個人によって成り立つものであることを理解することであろう。また、5および6からは、組織にとっての目的の重要性が分かる。ここでは、9と合わせて、組織の目的が変更可能であり、かつ外部環境の変化に合わせてそれに適合したものに変わっていく必要があることが重要な点となる。また7からは、構成する個人にとっての組織の重要性が見取れよう。その重要性により、8の一体化が生じることとなる。この一体化も、9で示される環境変化に正しく適合できていれば問題はなく、むしろ組織メンバーの貢献や士気を引き出し、個人の利害を超えた組織としての意思決定を行うようになることで、組織目的の達成に有用となろう。しかし、組織目的が外部環境の変化に対応できない場合、メンバーの組織への一体化は組織の硬直化につながることとなり、組織の維持・拡大のみが目的にすり替わる可能性もあることに常に留意しなければならない。

これらのことを踏まえて、組織について改めて定義してみよう。組織とは、それを構成する個人の協働によってなりたつ、意識的に調整された社会的システムである。そして、外部環境の変化に応じて目的を設定し、うまく適合していかなければならない。これを一言で言うと、組織とは、「外部環境に適合した目的を持ち、個人の協働によって成り立つ社会的システム」であると表現できよう。この定義からは、組織が外部環境との関わりにおいて動的に把握されるオープンシステムであること、組織単体のみならず構成員としての個人の態様について考察していくべきものであることが分かる。このような動態性や人間関係に基づく観点から組織を見るためには、単純な制度論ではなく、その外部との関連性と構成員にかかる実践的な考察と理解が欠かせないといえよう。

(2) 行政管理の概念の変遷

組織についての概念の整理に続いて、行政組織に関するイメージを把握すべく、行政学における管理論の推移と変遷について俯瞰することとする。変遷の把握に当たっては、日本の行政学が大きな影響を受けている米国の行政学について概観

し、その後日本の行政概念について瞥見する。

米国の行政学は、ジャクソニアン・デモクラシーに端を発する猟官制とマシン政治による市政の腐敗に対して、政治と行政のあり方を考える中でその産声をあげた。19世紀前半のアメリカにおいては、第7代ジャクソン大統領以来、所謂「ジャクソニアン・デモクラシー」の理念のもとで、「統治される側」から「統治する側」へのコントロールを確保するため、選挙活動の貢献度合いに応じて官職を任命する「猟官制 (Spoiles system)」や、可能な限り多数の公務員を選挙によって公選し (Long Ballot)、選挙においては政党単位で候補者を立て (Partisan Election)、小選挙区で争う (By Wards) という「ロングバロット・パルチザン・ワード制」の選挙が行われてきた。他方、南北戦争の前後からの産業革命による急速な工業化及び都市化は、農村から都市への人口移動と外国人移民の流入をもたらした。この都市化や移民の流入などの要素は、政治的ボスが率いる集票組織である政党マシンにとって、市政支配に好都合であった。すなわち政党マシンは、移民集団を援助・保護しその見返りとして投票を得ることで、多数の部下を市の中枢に送り込み市政を支配壟断していたのである^{*39}。

19世紀終盤になると、都市整備、貧困層の救済、労働争議など、資本主義経済の発展に伴い発生した新たな問題へ対処すべく、行政に求められる役割は急速に拡大した。しかし、前述のようなマシン政治が支配する非効率な行政運営と政治腐敗のもとでは、これらの行政需要の拡大への対処が困難であった。そのため、各地で効率的で公正な行政を求める市政改革運動 (リフォーム運動) が起こる。1883年には、猟官制を廃し資格任用制 (Merit system) をとるペンドルトン法が制定された。また、リフォーム運動家は、市政を改革するためにビジネスモデルを導入した新たな制度を提唱し、市長の権限の強化やシティマネジャー制の導入、少数の者を公選し (Short Ballot)、非政党制 (Nonpartisan)、全市一区で争う (At Large) という「ショートバロット・ノンパルチザン・全市一区選挙制」が典型的なリフォームモデルとなった^{*40}。

リフォーム運動は、他方では学問としての行政学の誕生に貢献した。腐敗した

*39 外山公美「シティ・マネージャー職概念の変遷過程」(『季刊行政管理研究』no. 54、1991) 他

*40 Hansell, B. 「Is it time to "Reform" the Reform?」(『Public Management, ICMA, Dec. 1998』) p. 15

非能率な市政を刷新することを目的とするリフォーム運動は、テイラーの科学的管理法から大きな影響をうけ、「能率至上主義」をその第一の指導理念とした。そして、その基本的な理論枠組みとして「政治行政二分論」を採用する。当時の時代的環境においては、行政を能率化するということは、行政をその麻痺・無能・不経済・非能率の禍根と見られた猟官制に毒された政治から引き離すことで独自の機能を十分発揮させることに他ならなかったのである^{*41}。このように、誕生期の行政学は、「能率至上主義」、「政治行政二分論」の2つを合い言葉として、そのアイデンティティの確立に向かうこととなったのである。

後に第28代大統領となるW.ウィルソンは、早くも1886年に論文「行政の研究」を発表し、以降の行政学の基本となる理論的枠組みを示した。ウィルソンはその著作において、政治行政二分論、権限の分配と責任、欧州との比較による行政学の比較研究法などを提唱し、行政学の学問としての体系の道標を築いたのである。次いで、コロンビア大学の政治学者であり、後にジョンズ=ホプキンス大学の学長となったF.グッドナウが、1900年に『政治と行政』を著した。グッドナウによれば、行政機能を司法と狭義の行政に分け、さらに後者を1) 準司法的機能及び統計的・半科学的機能、2) 国家意思の執行機能、3) 議員選挙・裁判官の選任・公務員の任命等の政府組織を設立・維持・発展させる機能の3つに分ける。そして、2の執行機能のみが政治の統制に服すべきであり、他は政治の統制を受けないものであるとした^{*42}。グッドナウの手によって米行政学は確立され、政治行政二分論は行政学における基本的前提として受け入れられることとなったのである。

一方、実社会においては、腐敗した市政を刷新すべく、リフォーム運動が継続していた。1906年には市政改革運動の一環として「ニューヨーク市政調査委員会」が設立された。同委員会はその後ニューヨークの行政研究所へと発展し、実証主義を重視した業務の調査分析により、米行政学に独自の実証的、科学的方法を確立していった^{*43}。また、ウィルソン大統領の生地であるヴァージニア州スタ

*41 手島孝『アメリカ行政学』（日本評論社、1964）pp. 26-27

*42 手島前掲書（1964）pp. 49-50

*43 手島前掲書（1964）pp. 68-71

ントン市における1908年の総支配人制度の採用を契機として、行政の専門家を雇用して市政の運営を任せる「シティマネジャー（市支配人）制」の導入が各地で進められていくなど^{*44}、市政における能率至上主義と政治・行政の分離への取り組みが進められていった。さらに、テイラーの科学的管理法の影響から、ビジネスモデルの行政への導入が進められる中で、民間における組織管理論が行政にも摂取され、行政組織管理論の系譜が誕生したのである。この管理論の一つの到達点として、1937年、L.ギュリックやL.アーウィックらによる『管理科学論集』が発刊された^{*45}。ギュリックはこの中で、組織の管理原則として、監督範囲の原理、命令一元制の原理、組織能率における等質性の原理などをあげた。また、組織管理のための最高責任者の機能として、計画（Planning）、組織（Organizing）、人事（Staffing）、指揮（Directing）、調整（Coordinating）、報告（Reporting）、予算（Budgeting）をあげ、これらの頭文字をつないだ「POSDCoRB」という造語を作り出した。ギュリックの考え方にファヨールの影響が見て取れるとおり、このときまでの行政学は、政治と行政を分離し、行政に能率を重視するビジネスモデルを適用する組織管理論が中心となっていたのである。

しかし、このような行政管理論は、やがて社会構造の変化による挑戦を受けることとなる。米国における大恐慌とニューディール政策の実施、第二次世界大戦、戦後の50年代における経済的繁栄、そしてその裏側での人種問題の顕在化などは、行政学がそのよりどころとしていた能率至上主義と政治行政二分論に根本的な疑問を投げかけることとなった。ニューディール政策により連邦政府が行った救済制度や、それを継承・発展させた社会保障制度の成立などは、従来の「小さな政府」から「大きな政府」への転換であり、行政の行う事務をこれまでとは比較にならないほどに増大させた。また、人種問題の顕在化は、従来の能率至上主義や政治行政二分論のみで単純に判断を下すことができない問題の存在を知らしめることとなったのである。このような社会構造の変化から、行政学の中におい

*44 澤田道夫「シティマネジャーシステムの機能的特質の研究」（熊本県立大学、2006）第1章第2節「シティマネジャーシステムの生成と発展」参照

*45 手島前掲書（1964）pp. 84-90

でも従来の能率至上主義や政治行政二分論への批判が起こった。既に1933年には、政治行政二分論に基づく管理論の泰斗であるギュリック自身によって政治行政二分論への反省とニューディール政策下における新たな理論の必要性が提起されていたとされる^{*46}が、その後、M.ディモックによる政治と行政が「協調的」過程であることの強調、サイモンによる政治と行政の枠を超えた一般管理学としての能率概念の提唱等を経て政治行政二分論は止揚されることとなった^{*47}。これに変わって登場したのが、「政治行政融合論」である。政治学者のD.ワルドーによれば、従来の政治行政二分論では、決定を「政治」が行い、執行を「行政」が行うというとされていたが、行政職員は執行の中でも日常的に「裁量」による決定を行っている。裁量は行政活動にとって必然ではあるが、その行為自体によって、執行のみを行うべき行政の職員が決定、すなわち「政治」に関与していると^{*48}。そして、統治が「裁量と行動の継ぎ目のない織物」であるがゆえに、統治を単純に政治と行政に区分することは不可能であると結論づけて、政治行政融合論を提唱したのである^{*49}。

このような政治行政融合論の流れは、政治が行政活動のすべての意思決定を行うわけではなく、むしろ大枠を指示するにとどまり、その大枠の実現のために行政に大幅な裁量の余地が存在すること、また、時代の変化の中で価値観や問題も多様化し、行政が多元的な主体との関わり合いの中で、政治によって大枠が定められたことを実施するのみでは対応しきれなくなっている状況を考え併せれば、首肯しやすい。否、むしろこちらの方が当然とも言えよう。政治学者のC.リンドブロムによれば、行政は以下にあげるような理由により「政策決定過程に関与することを強いられている」としている^{*50}。

1) 行政は通常、決定された政策を完全に実行するのに必要な資源を所持して

*46 手島孝前掲書 (1964) pp. 104-105

*47 久原美樹子「自治行政発展の基礎理論的研究」(熊本県立大学、2004) pp. 18-20

*48 D. ワルドー『行政国家』(山崎克明訳、九州大学出版会、1986) pp. 244-254

*49 ワルドー前掲書 p. 250

*50 C. E. リンドブロム・E. J. ウッドハウス『政策形成の過程』(藪野祐三・案浦明子訳、東京大学出版会、2004) pp. 85-89

いない。また、政治家はしばしば十分な予算をつけずに計画を承認する。そのため行政職員は、限られた予算と人員の中で、どの政策を重点的に遂行するかを決定しなければならない。

- 2) 政治家は、起こりうるすべてのケースについて当てはまる政策を作ることにはできないと知っており、行政が政策細目を作ることをあらかじめ織り込み済みである。
- 3) 法律は、その成立を急いだり、妥協を容易にするなどの理由により、しばしば解釈が必要なあいまいな言い回しとなる。
- 4) 立法過程が論争的である場合、そこを通過した法律の多くは矛盾した政策の指針を組み込んでおり、実行するためには部局が独自の判断を下さなければならない。

一方、行政を担当する側においても、行政運営に関する政治の関与の必要性を訴える声が上がった。市政の能率的運営を目指して普及が進み顕著な効果を上げた米国の「シティマネジャー制」においてすら、社会環境の変化による新たな課題の出現と、それに伴うマネジャーの政治的役割の急激な増大を踏まえて、マネジャーたちから市政における議会・首長の強いリーダーシップが要望されてきたのである^{*51}。

以上のような条件により、政治と行政は必然的に融合したものとなる。行政組織の研究を行ううえでは、この政治行政融合論の視点によって考察することを忘れてはならないといえよう。

最後に、日本の行政学の概念の変遷に簡単に触れたい^{*52}。日本の行政学は、明治15年東京大学に行政学の講座が設けられたことに端を発する。その後長い中

*51 Fletcher, T. W. 「What is the future for our cities and the city manager?」 (*Public Administration Review* vol.31, no. 1, 1971)、Brimeyer, J. 「Council-Manager Relationship: Time for Adjustment, Before It is too late」 (*Public Management*, ICMA, 1993)、Hansell, B. 「Is it time to "Reform" the Reform?」 (*Public Management*, ICMA, Dec. 1998) ほか

*52 辻清明「日本における行政学の展開と課題」(辻清明ほか編著『行政学講座1 行政の理論』、東京大学出版会、1976) pp. 297-298、321-330、西尾前掲書(2001) pp. 43-47ほか

断を経て、大正10年に東京帝国大学、京都帝国大学へ行政学講座が設置されたことで、再び現代行政学の教育研究がはじめられる。第二次大戦後、戦前戦中の文化的鎖国から解放され本格的に米行政学を摂取し始めたこと、新憲法に端を発した戦後改革への対応を迫られたことなどによって、日本の行政学は発展していった。しかし、日本の行政学においては、米行政学の摂取は主として理論研究に、実践課題の研究は明治以来の日本の行政制度史に関する歴史研究にそれぞれ分化していた。これは、米国の行政学が、強固な官僚制の伝統を持たず、高度に分権的な中央・地方間関係であり、大統領制に基づく政治・行政関係を持つという、米国特有の諸条件に規定されたものだったためとされる。これに対して日本は、強固な官僚制、中央集権、議院内閣制であるため、米行政学の実態への適用は困難を伴うこととなる。また、絶対制から近代民主制、近代民主制から現代民主制へと移行してきた国家の場合、最初の過程では民主化が、次の過程では能率化が課題となったが、日本においては敗戦で絶対制から一気に現代民主制に移行せざるをえなかったため、民主化と能率化の二つの課題に同時に直面することとなり、その結果民主化を目指す改革が不徹底となり、絶対制の残滓を残す結果となつたとされる。

このように、日本の行政学は、米国と異なり強固な官僚制、中央集権体制が維持されているという行政の実態を踏まえたものである必要があり^{*53}、一概に諸外国の行政理論を適用するのではなく、日本の実態を踏まえたものとする必要がある。このような事実を念頭に置きつつ、日本の地方政府の行政組織のあり方について政治行政融合論に立脚しつつ考察を加えていくこと、それが本研究の役割と言えよう。

*53 このような諸条件から、日本においてはむしろ「政治行政融合論」の概念の方が受け入れられやすかったのではないだろうか。米国のそれと比して、日本の行政学において「ワルドーへの『傾倒的偏向』（今村都南雄「アメリカ行政学の受け止め方」（日本行政学会編『行政学の現状と課題』、ぎょうせい、1983）pp. 108-115）」が見られたのも、この所以と思量される。

(3) 地方政府の行政機関の概念

これまでに、第1節において自治行政のあり方、本節において行政組織のあり方を考察してきた。それでは、本研究における地方政府の行政組織とは、いかなるものであろうか。その概念についても簡単に触れておこう。

前節において、自治行政とは「地域で生じた、地域社会の全体ないし大多数の利害にかかわる問題について、できるだけ地域に近いところで、各主体の関与の度合いに応じた負担において解決していこうとするための、住民により社会的に正当化された事務の管理及び実施のシステム」と定義された。従って、地方政府の行政組織は、この自治行政を行うために設置された「外部環境に適合した目的を持ち、個人の協働によって成り立つ社会的システム」ということとなる。自治行政の定義の前段の「地域で生じた～解決していこうとするための」という部分は、組織の定義の前段の「外部環境に適合した目的」と合致するとともに、オープンシステムとしての開放性の概念を明確化する。また、自治行政の後段「管理及び実施のシステム」は、組織の後段「個人の協働によって成り立つ社会的システム」に符合し、2つの定義が互いに調和し合い補完し合う概念となることが分かる。

この両者を改めて記述し直すと、「地域で生じた、地域社会の全体ないし大多数の利害にかかわる問題について、できるだけ地域に近いところで、各主体の関与の度合いに応じた負担において解決していくことを目的とした、住民により社会的に正当化された、構成員の協働によって成り立つ事務の管理及び実施のシステム」となる。しかし、これでは文言として如何にも長すぎ、煩雑になる。そのため、要素を抽出して別言すると、次のとおりとなろう。

地方政府の行政組織とは、「地域社会の多様な問題について、関与する各主体の協働により解決していくことを目的に設置された社会的システム」である。

このように定義を行うことで、現代の基礎自治体の行政組織が持つべき近接性、親近性、可視性、地域性、多様性、現場性、多元性、平等性、協働性、自律性、民主性、総合性、動態性、開放性や人間性が十分に見て取れよう。しかしまた、従来の日本における行政組織の研究の過程では、設置された組織は必ずしもこのような組織とはなっていないのではないかとの疑義も生じるところである。近年

では行政組織を取り巻く外部環境の変化がいっそう激しさを増している。組織が、外部環境の変化に応じていくべきものである以上、行政組織は今後ますます大きくなって来るであろうその変化に対応しつつ、新たな目的を設定していかなければならない。

次節では、このような社会環境の変化の推移の有様を探るとともに、基礎自治体の概念を再度見直し、「地方自治体」ではなく「地方政府」であるべきその理由について、改めて整理をしておくこととしたい。

第3節 社会環境の変化と新たな枠組み

前節までにおいて、地方政府の行政組織のあり方について、その理念型を考察してきた。そこでは、行政組織が外部環境の変化に適合したオープンシステムであるべきことが示された。しかし、強固な官僚制と中央集権体制が維持されてきた日本においては、基礎自治体が自主自律的に外部環境の変化に対応してこられたのかどうかははなはだ疑問である。本節においては、基礎自治体の運営に影響を与えてきた近年の社会環境の変化を瞥見し、このような社会環境の変化に基礎自治体がどのように対応してきたか（あるいはしてこなかったか）を検証する。さらに、将来的に基礎自治体の前に現れるであろう様々な社会環境の変化に関して、それが今後の基礎自治体にどのような影響を与えるかについて予測的に論じる。

また、このような外部環境の変化の中に対応しながら、自治行政を運営していくための新たな枠組みとして、「地方政府」の理念をここで改めて定義する。本研究においては、「地方公共団体」、「地方自治体」などのあるべき姿を現す言葉として「地方政府」という表現を使用してきた。この概念は、単なる語感上の言い換えを意図したものではなく、中央政府と対置される自律した「政府」を地域社会に創出するための概念である。地方自治の本旨を実現するためには、中央政府と対等な立場に立って、自らの課題を自ら解決し、地域の未来を描くことができる存在が必要不可欠となる。地方政府の概念は、このような枠組みの構築を企

図るものであり、今後の地方自治を巡る主要な論点の一つとなるものといえよう。

(1) 行政組織を取り巻く社会環境の変化

基礎自治体の行政組織を取り巻く社会環境の変化は、決して政治の枠内、あるいは日本国内の動きに限った話ではない。むしろ、政治を超えた社会全体の大きなうねりが基礎自治体にも大きな影響を与えることが多いのである。基礎自治体内の人員は、どちらかといえばローカルな課題に気をとられ、大きな社会環境の変化を見失いがちとなる。しかし、基礎自治体が社会環境の変化に対応しながら自治行政を推進していくためには、これまでの変化の大きな流れを踏まえ、そして今後の変化を見据えて、広角度の視野を保持しつつ地域の課題に対処していく必要がある。社会環境の変化の中でも、特に自治体運営に影響を与えたのは、「行財政改革」、「グローバル化」、「分権改革」、「情報化」の4点であろう。以下に、基礎自治体の行政組織を取り巻く社会環境の変化について、この4点への関わりを中心に、その大きな流れを概観することとする。

第二次世界大戦後、日本の政治・経済はゼロからの復興を目指した。中でも、一度崩壊状態に陥った日本経済は、朝鮮戦争による特需により復興し、1955年の神武景気をきっかけとして高度成長期に突入した。諸外国への輸出による外貨の獲得、農村等から都市へ移動した安価な労働力等を背景とした経済成長により、1968年にはGDP世界第2位となるほどの成長を遂げた。この背景には、行政指導による「傾斜生産方式」などに見られるように、中央省庁の集権体制に基づく強力な指導力の発揮があり、「産」と「官」が一体となるのが日本型経済の特徴であったといえよう。一方で、経済発展の影で環境の悪化や公害の発生などの様々な問題も発生することとなり、各地で「対抗型」の住民運動も発生することとなったのである。

1970年代、二度のオイルショックにより高度経済成長の時代は終焉を迎えたが、依然として日本経済は安定的な成長を続けた。田中内閣の列島改造計画を契機として、国内では大規模な公共工事が継続的に実施されることとなり、建設業

中心・公共工事依存型の地方経済が形成されることとなった。

1980年代以降、市場経済のグローバル化が急速に進んだ。日本は、自動車を中心とした輸出の伸びが膨大な経常黒字を生み出し、「ジャパンアズNo.1」とまでいわれる経済大国となった。しかし、財政赤字と貿易赤字の所謂「双子の赤字」に悩む米国は、この貿易不均衡の解消のため、日本に厳しい内需拡大要求を突きつけた。この要求に対し、日本では公共投資による対応を行うこととしたが、同じ時期、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）に代表される世界的な行財政改革の潮流の中で、中央政府においても鈴木内閣から中曽根内閣にかけて、「増税なき財政再建」のかけ声のもとに中央政府の支出が抑制された。そのため、内需拡大要求への対応に向けた公共投資は、県や市町村等がそれを担うこととなったのである。起債優遇措置や交付税優遇措置などの実施、各種通達による総合経済対策への「強力な協力要請」が行われたことなど、国からの様々な誘導策や強制策を背景として、地方が積極的に財政出動政策に協力することとなったのである^{*54}。

さらに、米国の貿易不均衡の解消に向けた1985年のプラザ合意により、急激な円高・ドル安が発生することとなった。この円高が輸出産業に与える悪影響による円高不況の発生への懸念から、低金利政策が施行された。この低金利政策により、国内では不動産・株式投資が加熱し、バブル経済発生の一因となった。また、円高を背景に製造業の海外への移転が進み、グローバル化が加速するとともに産業の空洞化が進行することとなった。これにより、大企業の工場とその関連企業に依拠していた地方の経済は、大きな影響を受けることとなったのである。

グローバル化の影響は、さらに一次産業の分野にも及ぶこととなった。日本は工業製品を積極的に輸出する一方で、農産物については輸入制限を行い、国内農家の保護を図ってきた。しかし、米国をはじめとする諸外国からの輸入自由化圧力は強まり、1990年代には、ウルグアイラウンドの協定により、農産物の将来的な関税化（輸入自由化）やミニマム・アクセス（最低輸入機会）が決定された。このウルグアイラウンドへの対応として、国内農家の保護のために行われたのが、

*54 小泉和重「地方府県の財政危機とその原因」（『アドミニストレーション』第7巻2号、熊本県立大学、2000）pp. 5-6

一連のウルグアイラウンド対策事業である。この事業は、農家の経営基盤の強化を名目としていたが、実際に行われたのは建設工事を中心とした公共事業であった。基礎自治体は、中央の指示に基づき同事業にも積極的な財政出動を行い、ますます財政が悪化していった。それにさらに追い打ちをかけたのが、バブル経済の崩壊である。バブル崩壊による平成不況により経済は停滞し、地方における税収の低下や失業率の悪化が基礎自治体の経済に深刻な影響を与えることとなった。

2000年代に入ると、中央政府主導での分権改革の取り組みが進められることとなった。まず、2000年の地方分権推進一括法の施行により、機関委任事務が廃止され、国と自治体は対等な関係に立つとされた。また、2002年、経済財政諮問会議による「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」、所謂「骨太の方針」において、「三位一体の改革」の推進の推進が謳われた^{*55}。この三位一体の改革とは、中央政府から基礎自治体への分権改革の一環としての財源移譲のため、1) 補助金の廃止・縮減、2) 税財源の移譲、3) 地方交付税の見直しの3つの改革を同時並行的に行うものである。この三位一体の改革の考え方自体は基礎自治体にとって歓迎すべきものであったが、内容的には「地方分権」と「財政再建」という二つの異質な目的を同時追求した呉越同舟的なものとならざるを得なかった^{*56}。この方針に従って2004年度から地方財政改革が行われたが、そこでは1の補助金の廃止・削減については1兆円規模の廃止・削減が行われたものの、2の税財源の移譲については、税源移譲額は所得税から所得譲与税への4,200億円のみであり、全体でも6,600億円の財源移譲にとどまった。また、3の地方交付税の見直しについては、地方交付税・臨時財政対策特例債が合わせて3兆円近く減額されることとなったのである。中央政府からの税財源の移譲が不十分なまま、それを大幅に上回る額の補助金・地方交付税の削減が行われたため、地方財政は深刻な危機に陥った。多くの都道府県や市町村において財源不足が発生し、基金の取り崩しや起債などで急場をしのぐこととなった。基礎自治体は、今まで中央政府の指示に従って全国一律に行ってきた事務事業体制を、中央政府による

*55 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（経済財政諮問会議、2001-2008）

*56 西尾勝『地方分権改革』（行政学叢書5、東京大学出版会、2007）p. 176

「分権改革に名を借りた財政再建の取り組みの実行」という社会環境の変化により、抜本的に見直し改める必要性が出てきたのである。

また、分権改革を進める中で、分権の受け皿としての自治体強化策の一環との名目で、中央政府により市町村合併が強力に推進され、所謂「平成の大合併」が起きた。この合併により、1999年に3,232あった市町村は、2006年には1,821へと4割以上も減少したのである^{*57}。市町村合併の推進に当たっては、所定の期限までに合併手続きを完了した市町村に合併特例債が認められたという「飴」の政策による誘導に加え、「骨太の方針」に従って行われた地方交付税の大幅削減という「鞭」の効果もあり、財政規模の小さい多くの自治体が合併を選択することとなった^{*58}。市町村合併の効果と意義については未だ検証中の域を出ないものの、確実にいえることは、市町村合併によって基礎自治体の行政対象区域が大きく拡大した結果、広域的な地域振興策の必要性、地域の融和、地域間格差への対応など、新たな行政需要への対応に否応なしに迫られることとなった、ということであろう。

さらに、分権改革の切り札として現在検討が進められているのが道州制の議論である。道州制とは、都道府県よりも広域の機関または団体を創設しようとする制度構想の総称である。その概念の理解は様々だが、主なものは以下のとおりであるとされる^{*59}。

- 1) 連邦制国家を構成する単位国家としての「州」、「邦」、「共和国」等を想定している構想
- 2) 国の直下に位置する、国の第一級地方総合出先機関を想定している構想
- 3) 国の第一級地方総合出先機関としての性格と広域自治体としての性格を併せ持つ融合団体を想定している構想
- 4) 都道府県よりも原則として広域の、都道府県と並存する新しいもう一層の広域自治体を想定している構想
- 5) 都道府県に代わる新しい広域自治体を想定している構想

*57 総務省ホームページ「合併相談コーナー」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>)

*58 西尾勝前掲書(2007) pp. 127-128

*59 西尾勝前掲書(2007) p. 152

道州制に関する論議は、近年注目を浴びてはいるものの、議論自体は従前からなされていたものである。すでに1927年（昭和2年）、府県を6州に統合し完全なる自治を認めるという「州庁設置案」が提案されており、また、終戦間近い1945年（昭和20年）には全国を8地域に分け、各地域に広域行政体である「地方総監府」が設置された。また、1947年の地方自治法施行の際、都道府県の整理統合を行うべき旨の付帯決議が国会でなされており、1957年には地方制度調査会による「地方制度の改革に関する答申」において、都道府県を廃止し7～9のブロック単位に統合する旨の答申がなされた。1966年には、大阪府・奈良県・和歌山県の阪奈和合併などの都道府県合併特例法案が国会へ提案されたが、このときは審議未了で廃案となっている。その後、政府からの都道府県制の見直しに関する提案は途絶えたが、経済界、民間研究機関などからは、道州制の実現に向けての提言が続くこととなった^{*60}。

2006年、小泉内閣のもとで地方制度調査会が「道州制に関する答申」を提出し、道州制に関する議論が再び本格化した。同年、安倍内閣において初の道州制担当大臣が置かれることとなり、現在でも道州制に関し引き続き検討が進められているところである。この道州制を導入することによって、内政に関しては広く道州と市町村が担い、そのポテンシャルを活かした自立した経済圏と豊かな暮らしを実現する。一方で中央政府は、本来国が果たすべき外交、防衛、司法などの国家の存立や、通商、食糧安全保障、資源エネルギー対策、海洋開発などの国家戦略にかかわる役割に集中し、小さくて効率的な中央政府を実現することとなる。道州制については、ともすれば地方の再編のみが強調されるが、その導入は単なる都道府県の合併ではなく、中央省庁の解体再編も含む日本の統治機構全体の再構築であり、新しい国の形を作るものでなければならないのである^{*61}。

この道州制の導入が進めば、都道府県等の広域自治体の権能は道州に統合され、より強化される。のみならず、現在中央政府の出先機関として存在する地方支分局等も道州に統合され、そこで働く高度な専門性を持った中央政府の職員につい

*60 桑原隆広「道州制構想と九州」（『アドミニストレーション』第14巻3・4合併号、熊本県立大学、2008）pp. 82-86

*61 桑原前掲書 p. 91

ても道州の職員として腕をふるうこととなろう。その結果、道州政府の権限は、既存の広域自治体の権限とは比べものにならないほど強化されることとなる。また、道州の知事が公選されることから、米国における大統領制に等しく、国会議員の代表である総理大臣と比べても、その地位の安泰性に裏付けされた権限の強さは巨大なものとなるだろう。それであるがゆえにこそ、今後の道州制の導入を視野に入れて、いま基礎自治体の機能の強化が図られる必要があるのである。その強化が行われず、地方政府としての自覚のないままに道州制が導入されれば、基礎自治体は強大な権能を持つ道州への従属の道を歩むほかないであろう。集権の相手が中央政府のかわりに道州政府に変わっただけの、「分権化された中央集権」という事態に陥らないよう、自律した地方政府としてのあり方を探っていく必要があるといえよう。

さらに、地域に目を向ければ、情報化という大きな環境変化の波が押し寄せている。インターネットやWeb接続可能な携帯電話の爆発的な普及により、現在では世帯の誰かが何らかの形でインターネットを利用する率は90%を超えている^{*62}。また、世帯へのインターネット普及率は64%、高速データ通信が可能なブロードバンド環境の普及率も50%を超えている^{*63}。このように、既に9割以上の世帯が何らかの形でインターネットに触れ、6割以上が自宅においてもインターネットに接続することが可能となっているのである。遠からず、社会のあらゆる場面にネットワークが普及し、外出先でもいつでもネットワークに接続して必要な情報を入手できるようになるという所謂「ユビキタス社会^{*64}」も現実化するであろう。

この、地域社会に目に見えないインフラが完備されつつあるという現実、地域のあり方も大きく変える劇的な環境変化の一つとなりうるものである。まずは、住民が地域の情報を得るうえでの時間的・費用的コストが大幅に削減される。現

*62 総務省平成19年度通信利用動向調査（世帯編）p. 24、p. 48

*63 財団法人インターネット協会『インターネット白書2007』（インプレス R&D、2007）

*64 ユビキタス：元はラテン語で「遍在する」、「あらゆるところに同時に存在する」を意味する。転じて、身の回りのあらゆる場所にあるコンピューターや情報機器が、相互に連携して機能するネットワーク環境や情報環境のことを指す。（『大辞泉』JapanKnowledge より）

在でも、世帯にブロードバンド環境がある者は、費用も時間もかけずに地図や連絡先、イベント情報を即座に入手できるのである。また、インターネットの普及は情報の「発信」も可能とする。従来、住民の多くは行政やマスメディア等からの情報を一方的に「受信」する側であったが、現代では情報発信意欲を持った個人は好きな時間に好きな情報を「発信」できる。このことは、行政の公聴のあり方をも大きく変えうることとなろう。さらに、情報強者・情報弱者という概念も現実味を帯びた課題として現れてくる。この情報強者・弱者の区分は、(傾向としてはともかく)個人としては年齢・性別・体力等に限定されないものである。高齢の情報強者もいれば、青年層の情報弱者もいるだろう。従来の社会的弱者への対応とは違う、新しい枠組みが必要となるのである。

現在、基礎自治体においても、ホームページの活用や電子申請システムの整備、電子入札等への対応など、様々な新しい課題に対応していかなければならなくなっているところであるが、今後はネットワーク社会に対応した新たな住民との意思疎通システムの検討、情報弱者への配慮など、これまでに想定されていなかった様々な課題に取り組んでいく必要がある。このような対応を怠り、あるいは無策のままユビキタス社会を迎えた場合、情報において基礎自治体をも上回る住民が現れ、基礎自治体の対応に不満を持つという事態も想定されよう^{*65}。

以上、現在までの、そして将来にわたっての基礎自治体を取り巻く社会環境の変化を概観した。基礎自治体はこれまで行財政改革、グローバル化、分権改革という大きな変化にさらされ続けてきたが、それらの変化に臨機に応じた柔軟な対応をとってこられたかどうかは各組織によって様々だろう。あるいは、対応がとれずに変化に翻弄され続けた向きもあったのではないか。今後は、これらに加えて情報化という未知なる変化にも対応していかなければならない。そこで重要となるのは、市町村が単なる「地方公共団体」の殻を破り、「地方政府」としての自律性を身につけていくことである。続いて、その点について論及していきたい。

*65 この情報化が引き起こす可能性のある深刻な問題については、第4章でさらに詳しく論じる。

(2) 地方政府の理念と意義

これまで、地方政府の行政組織のあり方について、自治行政の観点、組織論の観点、行政学の観点から検証を行い、さらに基礎自治体がさらされてきた社会環境の変化を瞥見してきた。本章の最後ではいよいよ、何故自治体が「地方公共団体」ではなく「地方政府」でなければならないのか、その言葉の持つ理念と意義について考察することとしたい。

まずは改めて、「政府」という言葉を取り上げよう。「政府」とは、「政治を行う所。現行憲法では、行政権の属する内閣または内閣とその下にある行政機関の総体をいう。広義では、立法・司法を含む国家の統治機関を意味する^{*66}」であるとされる。「中央政府」と表現する場合、その意味は2番目の定義、すなわち「行政権の属する内閣または内閣とその下にある行政機関の総体」に合致する。一方で、「地方」は「中央」に対置される概念である。従って、「地方政府」とは、自治体における行政権を持つ首長と、その下にある行政機関の総体であると考え得る。また、日本の地方自治体は、選挙によりその首長を選出する。中央政府の内閣総理大臣が国民の選出ではなく、国会の与党の党首が就任する議院内閣制によるのと違い、米国における大統領制に近い形態であるといえよう。その意味では政府と称するのにも特段の疑問はないが、しかしなお現在に至るまで自治体の正式な呼称は「地方公共団体」であり、政府と呼ばれることはない。これは一体何故であろうか。

政治学者の大森彌は、比較視座において地方政府の概念について考察を行った。大森は地方公共団体の長や議員が中央政府から任命されるのではないことから、地方公共団体自体が地域における自律的な政治の単位であるとした。首長や議員は地域における民主的代表的代表制を持っていることから、その責任とは第一義的には地域住民に対する責任となる^{*67}。大森はさらに、憲法第92条の地方自治の本旨の英語訳である「principle of local autonomy」に注目する。オートノミーは「自律」を意味し、自主的判断と選択の余地を含意している。従って「ローカル

*66 『大辞林』（三省堂）より

*67 大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』（東京大学出版会、1986）p. 29

オートノミーの原則に従う」とは、地方公共団体に一定の自己決定権を保障し、その行使に対してそれぞれの自主性を尊重することに他ならないとしている^{*68}。

この大森のローカルオートノミーの考え方は、自治概念の考察の際に瞥見した補完性の原理にも通ずる。補完性の原理は、地方政府の自主決定権とそのために必要な力の付与という「自律性」の概念と、その自律性に関する「不可侵性」という側面が含まれている。換言すれば、地方政府は自ら自主自律的に意思決定を行うべきであり、それに必要な力を付与されるべきであるということであろう。これはすなわち、地方分権の必要性につながるというよいであろう。

前出の荒木も、その著書の中で自治体政府のあり方について考察している^{*69}。荒木は、政治学者R.ダールの「社会における様々な集団にも国家と同様政府が存在する」という多元的政治論と、フランス革命時に台頭した個人の自然権を地方団体に類推する地方権の存在などから政府の存立根拠を析出する。そのうえで荒木は、地方自治体を政府と捉えない理由として、戦前の天皇の大権政治による政府観が隅々まで浸透して温存され現在に至っているためであり、また、戦前の中央集権的意識で地方を中央政府の行政の実施機関と見る意識の存在が、いまなお中央政府の内閣と行政機構のみを「政府」と構想している理由ではないかとする。さらに荒木は、地方自治体を団体と捉えることと政府と捉えることの差について考察する。地方自治体を「団体」観念で捉える場合、1) 政策を形成し実施していく主体として認めない、2) 中央政府の後見下に置く、3) 全国民の共通の利益・必要に統一的に応答していくための行政単位としてみる、4) 中央政府との対応関係にあることを認めない、5) 中央政府の意向に沿わせるため行政の階続関係に位置づける、などの視座で自治体を見ることとなる。従って、自治体を「地方公共団体」と呼んだ場合、自治権を骨抜きにされ、主体性や自律性に欠けた下位の行政体のイメージとなる。一方、地方自治体を「政府」観念で捉える場合、そこには、1) 当該地域の利益や必要に答えるための自己決定権の行使と行動選択の自由、2) 自律的政治単位として、政策の形成・決定・執行を主体的に実施する、などのイメージがある。地方自治体を団体観念で捉える場合と、政府観念

*68 大森ほか前掲書（1986）p. 31

*69 荒木前掲書（1990）pp. 103-107

で捉える場合には大きな相違があり、自治体としての存立根拠さえ左右する問題を内包しているのである。

このように、自治体を「地方政府」と捉える概念は、自治体が地方自治の本旨に基づき、中央政府と対等な立場で、自律的な力を持って自治行政に取り組んでいく主体であるということを明確にすることにつながる^{*70}。また、自治行政のあり方や今後の社会環境の変化を勘案すれば、自治体が単なる従属的な「団体」ではなく、まさに「政府」としての役割を果たしていかなければならないのである。これこそが、本研究において市町村のあるべき姿を考察するにあたり、なじみ深い「地方公共団体」の呼び方を捨て、あえて「地方政府」と呼称する理由である。

機関委任事務が廃止されたとはいえ、現在もまだ補助金などの国庫支出金による中央政府の自治体へのコントロールは継続している。補助率が2分の1とすれば、中央政府は自らが支出する金額の2倍の額を要する事業に干渉できることになる。従って、補助事業の割合が高いほど自治の割合は低いことになるのである。このような、中央政府が基礎自治体を各省庁の下位行政機関にしておこうとする状況の是正のためにも、地方政府の概念により、中央・地方関係に「政府間関係」の視点を導入することが必要なのである^{*71}。「地方政府」という概念は、自治体が手持ちの権限と財源を最大限に有効に活用して、いかに時代の変化に適応し、住民の要望に添えていくだけの自立の精神を持ち責任ある行財政運用の能力を發揮していくか、ということに着目する視点を与える。中でも重要なのは、組織・定員等の自治組織権の適正な運用を図るとともに、行政サービスを見直し改革することによって希少な行政資源を適切かつ効率よく運用することを通じて、住民から行財政運用に関する信頼を得ることである^{*72}。現在、基礎自治体はその自律性を発揮し、地域における要となる主体として十全の力を出して取り組んでいくには、未だ制度的な課題も多く、財政的な裏打ちにも乏しい。しかし、常にこのような視点を以て社会環境の変化に対応し、地域社会の多様な問題について、関

*70 本研究では市町村レベルを「地方政府」と位置づけている。都道府県等の広域自治体も当然に地方政府の一つであり、市町村とは「地方・地方間関係」として対等な立場に立つこととなる。

*71 大森ほか前掲書（1986）p. 35-38

*72 大森ほか前掲書（1986）p. 41

与する各主体の協働により解決していくことに取り組むことこそが、地方政府の行政組織の役割なのではないだろうか。

本章において、「地方政府の行政組織」という概念について、様々な角度から検証を行った。続く第2章では、「意思決定」にスポットを当てて分析を行う。地方政府の行政機関における意思決定とはどのようなものか、個人の意思決定、組織の意思決定等について分析を加え、その意思決定の種類の抽出に挑戦することとしたい。

第2章 行政組織における意思決定理論の展開

前章において、自治とは何か、組織とは何かとの問いかけに本研究なりの答えを出し、それを踏まえて社会環境の変化の中における今後の地方政府の行政組織のあり方を導出した。続く本章では、行政組織における意思決定について、その態様を捉えることを目的に考察を行う。

そもそも我々が行う「意思決定」とは何だろうか。我々が意思決定を行うとき、どのようなプロセスが踏まれどのような方法で結論が出されているのだろうか。また、人々は日々の生活を営んでいく中で、多かれ少なかれ様々な組織と関わりを持ちながら暮らしている。このような組織の中で行われる意思決定とはどのようなものだろうか。個人と組織の意思決定の間にはどのような共通点と相違点があるのだろうか。組織においては、どのように意思決定が行われているのだろうか。そして、本研究がその考察の対象としている行政組織の意思決定にはどのような特徴があるのだろうか。

普段何気なく使用している「意思決定」という言葉一つとっても、このような様々な疑問が生じる。本章では、これらの疑問について考察を加え、概念整理を試みることにする。

第1節 意思決定における諸制約

改めて「意思決定」という言葉について考察を加えてみたい。意思決定とは、「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^{*73}」であるとされる。この中には、自らの持つニーズをもとに目標を設定する行為、周辺環境から得た様々な情報をもとに複数の選択可能な代替的手段をあげる行為、そしてこれらの手段を相互に比較し、最適なものを判断し、それを選択するという行為が含まれている。このような因果関係の判断、将来予測、

*73 『大辞林』（三省堂）より

価値や好みに基づく評価という高度な認知活動が、「意思決定」と呼ばれる^{*74}。

まずは、この意思決定そのものについて、その特徴の整理を行うこととする。ここで示される特徴は、ほとんどが意思決定における諸々の制約に関するものとなるだろう。我々が日々行っている意思決定は、様々な環境の不確実さやバイアスによって二重三重の枷をかけられており、意思決定を行う者が自負しているほど確固としたものではない。このような制約を覚知することから、意思決定に関する考察を始めることとしたい。

(1) 個人の意思決定

個人の意思決定とは、読んで字のごとく単一の人間が自ら行う意思決定である。このタイプの意思決定は、毎日の日常の中で順を追って、あるいは同時並行的に無数に繰り返されている。このような意思決定にはどのような特徴があるのだろうか。

意思決定論においては、意思決定のプロセスに関する規範的なアプローチとして、以下のような手続きを示している^{*75}。

- 1) 目標の定義・・・ニーズをもとに、意思決定を行おうとする目標を正確に定義する。
- 2) 評価基準の設定・・・選択肢を評価する基準を設定する。
- 3) 基準間のウェイト付け・・・各選択肢の間でどれを重視するか、ウェイト付けを行う。
- 4) 選択肢の作成・・・すべての代替的手段を列挙する。
- 5) 基準に基づいた選択肢の評価・・・すべての代替的手段について、評価基準に基づき評価を行う。
- 6) 最適な決定の計算・・・各評価基準で産出された評価点について、ウェイトを乗じ、合計点を算出する。
- 7) 選択肢の選択・・・合計点が最も高かった代替的手段を最適な手段として

*74 印南一路『すぐれた意思決定』（中公文庫、2002）pp. 28-29

*75 印南前掲書 pp. 29-31

選択する。

このような規範的な意思決定手続きは、確かに理想的ではあるが、いくつかの前提が必要となる。まず、意思決定を行おうとする目標を正確に定義できなければならない。しかし、目標の定義という最も最初の段階の行為ですら、個人にとっては困難がつきまとい、ややもすれば曖昧なものとなる。「この状況を何とかしたい」と考えて意思決定を行うとき、その「何とか」とは何なのか。状況を良くしたいのだろうか、悪くしたいのだろうか、それとも単に変えたいのだろうか。

これは、基準の設定、選択肢の作成と評価についても同様である。意思決定を行おうとする場合、評価を行うための基準を設定する必要がある。しかし、そこで設定された評価基準が正しいとは限らず、また、意思決定者自身が評価基準の明確な設定に必要とされる精神的負担を避け、評価基準をあいまいにする傾向がある^{*76}。規範的意思決定においてはさらに、すべての代替的手段を列挙し、それを設定した基準に基づいて評価しなければならないが、限られた時間と資源の中ですべての選択肢を列挙するのは難しいうえに、選択肢はその瞬間にすべてが得られる訳ではなく、どちらかと言えば五月雨式に現れる^{*77}。さらに、自ら選択肢の評価を行い、最適な決定を計算したうえでなお、得られた解を選択せずに別の選択肢を選ぶことすらあるだろう。例えば、意思決定者は決定による利害関係が大きいほどネガティブな感情を考慮し、選択肢に感情に左右される要素が多いほど、明示的なトレードオフを避ける傾向にあるとされる^{*78}。また、満足感の拡大や異なる優位性のミックス、将来に対する不確実性のヘッジを求めて、意思決定全体の多様性を拡大することを目的にあえて非合理的な決定をするという傾向もある^{*79}。

さらに、目標の設定から選択肢の選択までにかかる時間も様々である。災

*76 S. J. ホッチ・H. C. クンリューサー編著『ウォートンスクールの意思決定論』p. 34

*77 印南前掲書 p. 49

*78 例えば、人員削減を行うに当たって、業績を上げてはいるが子供がすでに成人している者と、業績は今ひとつだがシングルマザーである者のどちらを解雇するか、などの意思決定においては、意思決定者は規範的意思決定による決定を避ける傾向がある。ホッチほか前掲書 pp. 34-36

*79 ホッチほか前掲書 pp. 82-84

害現場のように一瞬で判断を迫られる緊急の意思決定も存在する。一方で、「人生の目標」などの長期にわたる意思決定では、選択肢の作成や評価に時間をかけている間に環境が変化し、当初設定した目標自体が消失してしまうことすらあるだろう。

このような点を明確に意識したうえでなお、個人の意思決定における規範的アプローチの実行には困難が伴う。それを阻害する要因は、「情報の量とゆがみ」、「人間の認知能力の限界」の2つに大きく分けられる^{*80}。

意思決定を複雑にする最初の理由が「情報の量とゆがみ」である。一般に、「情報とは意思決定の曖昧さを減少させるもの」とされ、より多くの情報を集めるほど意思決定が容易になりその質も向上すると認識されているが、実際にはそう簡単ではない。まず、情報量が増大すればするほど、「情報の細分化」が起こり、枝葉末節に捕らわれて全体像が掴みにくくなるという問題が発生する。次に、情報の伝わる経路に応じて、元の情報とは異なる「情報のゆがみ」が生じる。このゆがみは、経路が長くなればなるほど多く発生することとなり、それによって真の情報がより曖昧になる。また、そもそも意思決定者が受け取る情報自体、「誰にどの情報を伝えるか」という他者の意思決定の結果であることも多く、これらの者の意思決定の結果排除された情報については、そのような情報が存在したという事実すら分からないままであることが多い。これらの問題に加えて、さらに「情報操作」が存在する。情報操作には、都合の悪い情報を国民に提供しないという国家による情報統制から、なるべく購買意欲をそそるよう演出されたテレビのコマーシャルに至るまで、様々なものがある。悪意のあるものもあれば、意図的に計算された誤解、情報の一部のみの提供による認識操作、ステレオタイプに合致するようゆがめられたり脚色されたものなどもあり、いずれも意思決定に利用すべき真の情報を覆い隠す。

意思決定の基礎となる情報データ自体の「信頼性」の問題もある。統計やアンケートなどの情報データをもとに意思決定を行おうとする場合、データの信頼性に関する十分な検証が必要である。特に比較分析を行う場合など、集計方法、集

*80 印南前掲書 pp. 44-45

計基準が異なるデータ同士を比較して導かれた結論は、事実と異なる的外れなものとなってしまう可能性もある。また、一般的には意思決定に必要な全情報を入力することは不可能である。従って、意思決定の基礎となる情報データの収集に当たっては、どうしても統計学的なサンプリングによらざるを得ないであろう。十分な情報サンプルの入手が可能であれば、大数の法則に基づいてばらつきは小さくなり、得られるデータはより正しい姿に近づいていくが、こちらも現実には十分な数のサンプルが得られることは少なく、不十分ではばらつきの大きいデータをもとに意思決定を行わざるを得ないことが多い^{*81}。

意思決定の結果について、そのフィードバックにより得られる情報にも制約がある。化学や物理学などの自然科学分野における実験と異なり、実社会においては意思決定により何らかの予測をし、その予測と判断結果に基づき代替的手段の一つを選んで意思決定を行った場合、自らがその他の手段を選んだ場合の結果については観察不可能となってしまう。ある意思決定を行うことで、それを「した」結果については観察できるようになるものの、それを「しなかった」ときの結果については観察することができなくなるのである^{*82}。また、一つの意思決定から得られる経験のフィードバックがあいまいである場合も多く、それを生かす機会が少ない場合もある。例えば、2000年問題に対処するために自社のコンピュータソフトウェアに多額の投資を行った会社がどのようなフィードバックを得たかは明確ではなく、それを今後の意思決定に生かす機会も多くはないだろう^{*83}。

このような不十分なサンプリングや同一の事象についての観察数の少なさを克服する手段として、G.キング、R.コヘインらは、米国で社会学における調査研究の入門書とされているその著書の中で、類似した観察対象が他に無い場合、同一地域や同一組織内のより下位レベルにおける事例の調査（国→県・市町村、国→各省庁など）や、過去の事例に遡っての調査などの手段によるサンプル数の増大

*81 印南前掲書 pp. 105-108、138-140

*82 同書 p. 233

*83 ホッチほか前掲書 p. 69

を提唱した^{*84}。これは、一つの事象から得られるサンプル数を可能な限り増大させ、情報のゆがみを押さえることを企図するものである。このような手段は、現実の情報の真の姿に少しでも近づくための社会学における一種の便法であり、裏返せばそれだけ意思決定者が得られる情報にはゆがみが大きいということでもある。

個人の意思決定におけるもう一つの隘路が「人間の認知能力の限界」である。人間は、まず情報を目や耳等の感覚器官を通して獲得する。これは感覚過程と呼ばれ、認知過程全体の基礎をなす部分となる。そして、作業記憶と呼ばれる場所で認知作業が行われるとともに、長期記憶と呼ばれる場所に記憶が蓄えられる。これが情報処理システムとしての人間である。ここで行われる情報処理には、データ駆動型と概念駆動型の2種類が存在する。データ駆動型は、感覚過程から得られたデータを記憶からもたらされる情報に基づいて解釈するものであり、概念駆動型は、逆に何らかの解釈に基づいてそれを証する情報を感覚過程に求めるものである。人間の優れた情報処理能力は、感覚過程から得られる情報をデータ駆動型情報処理により解釈するとともに、記憶から供給される解釈をもとに概念駆動型情報処理で選択的に情報を集める。熱心に会話しているときは他者の会話は聞こえないのに、他者の会話の断片に興味を引かれたとたんにその会話が聞き取れるようになるという「カクテルパーティ効果」や、会議の席上では明瞭に聞こえていた発言者の声が、会議終了後に録音したものを聞くと、書類の音や空調の音などの会議の間は意識しなかった音に消されてなかなか聞こえないという事例も、概念駆動型情報処理の一つである^{*85}。

このように、人間の情報処理能力はきわめて優秀であるが、限界も多い。以下にこれらの限界を見ていこう。まず、作業記憶はきわめて限られた容量しか持たない。記憶の単位に換算すると、作業記憶の容量はわずか7単位前後に過ぎず^{*86}、

*84 G. キング・R. O. コヘイン・S. ヴァーバ『社会科学のリサーチ・デザイン』（真淵勝監訳、勁草書房、2004）pp. 259-264

*85 印南前掲書 pp. 72-77

*86 これらの記憶の単位のひと固まりをチャンクと呼ぶ。この作業記憶の限界から、たとえば数字の羅列を一目見ただけで覚えられるのは7桁程度までとなる。

またその記憶の保持期間は20秒程度である。また、人間は同時に多量の情報を統合することができず、その処理も順を追ってしか行われぬ。さらに、人間の計算能力はコンピュータに比べて非常に限られたものでしかない。また、長期記憶についても、写真を撮影したかのようにありのままの出来事が保持されているわけではない。長期記憶はむしろ、実際に起こったことを覚えているというよりは、様々な断片的情報を集めてきて一貫性のある記憶を再構築しているのである。従って、より一貫性のある情報によって長期記憶は影響を受ける。長期記憶を想起するための手がかり自体が、その記憶の後から植え付けられたものであったり、まったく関係ないものであったりする場合もある。記憶は、評価基準の設定やウェイト付け、選択肢の作成に大きな影響を及ぼすが、記憶の能力にも限界があるのである^{*87}。

人間が周辺環境から受け取る知覚も、状況によって様々な影響を受ける。たとえば、比較可能な物が付近にあることにより、人間の知覚は無意識にそれとの対比で認識を行う「対比効果」により、朝夕の太陽が昼間に比べて大きく見えることとなる。また、好感度の高い俳優がコマーシャルを行うことである製品に対する印象を良くなるなどの、ある一つの特徴によって全体の印象が影響を受ける「光背（ハロー）効果」などもよく知られている^{*88}。意思決定も同様に状況から影響を受ける。個人に質問を行う際、質問の枠組みを変えるだけで、論理的には同じ内容の質問でも回答が全く異なる場合がある。これはフレーミング効果と呼ばれ、フレーミング次第で正反対の回答が得られることもあるが、意思決定者自身がフレームを意識することはほとんど無いとされる^{*89}。

また、インプットされる情報の量に比して人間の情報処理能力には限界がある。そのため、人間は記憶に基づく予測により情報を収集し、その情報を単純化して処理する。これは、情報収集コストを低下させることを目的とした行動だが、そのために収集する情報に制限が加えられるとともに、予測に基づいて行われる情報の処理に影響が及ぼされることとなる。例えば、類似・重複した情報データが

*87 誘導尋問が禁止されているのはこのためである。印南前掲書 pp. 80-89

*88 印南前掲書 pp. 109-114

*89 ホッチほか前掲書 pp. 151-152

複数ある場合、それらの情報から得られる相関性の高さが、意思決定者に情報の一貫性に関する自信を与える。しかし、それらの情報が個々に独立しておらず相互依存している場合、情報量が増大しても予測の有効性は高まらない。情報間の矛盾が少なく情報量が多いケースでは、一貫性があることや情報量自体が判断の正確さに関する指標として用いられることがあるが、実際は相互依存するデータに基づいて予測を行う場合、意思決定者の判断に対する自信と予測の正確さは必ずしも一致しない。特に、データの中に極端な値がある場合、それ自体が目立つため意思決定者の確信をよりいっそう高めることとなる。このような状況が嵩ずると、判断が誤っている場合であってもその判断に自信を持つという「有効性の錯覚」と呼ばれる現象が起こる。このような有効性の錯覚を防ぐためには、情報を収集する際、重複する情報ではなく独立した別個の性格を持つ情報を集めることが必要となる。必要なのは、むしろ予測を否定する「反証可能性」を持つ情報の収集に意をはらうことであろう^{*90}。

このような「情報の量とゆがみ」、「人間の認知能力の限界」の2つの問題から、意思決定に当たって常に規範的なアプローチをとるのは非常に困難である。その代わり、意思決定者は「ヒューリスティックス」と呼ばれる単純化された手法により意思決定を行うことが多い。ヒューリスティックスとは、所謂「直観」による意思決定と呼ばれるもので、経験によって発見された単純化された意思決定の方法である。多くの意思決定において、最適な答えが最初から明らかである場合が多いこと、誤った意思決定についても「ほぼ最適」と見なされることが多いこと、簡単な意思決定についてはそれを何度も行うチャンスがあることなどの理由から、ヒューリスティックスを用いた意思決定はたいてい満足のいく解となるとされる^{*91}。

しかし、ヒューリスティックスによる簡単で低コストな意思決定には、大きな問題もある。それは、ヒューリスティックスを用いた判断にはバイアスがかかり

*90 「理論が間違っている可能性のあるものでなければならないことを強調するのは、そうすることによって、理論の不確実さをきちんと考えられるようになるからであり、自分の述べた理論をあくまでも試論的なものと考え、ドグマと化すのを防ぐことができるからである。」キングほか前掲書 pp. 118-119

*91 ホッチほか前掲書 pp. 64-68

がちであること、そして、ヒューリスティックスが意思決定において無意識に使用されるため、影響しているバイアスを認識できないことである。これらのバイアスの存在は、個人の意思決定をいっそうゆがめることとなるため、その存在も意識しておく必要がある。

以下に意思決定に影響を与える主なバイアスを示す。まず、記憶に関するバイアスがあげられよう。想起容易性や検索可能性に係るバイアスとは、記憶情報を利用して判断を行う際、特に思い出しやすい事例が大きな影響を与えてしまうものである。例えば、一年間でオートバイ事故で死亡する人数と結核で死亡する人数を聞かれた場合、ほとんどの人はオートバイの死亡数の方が多いと答える（実際は逆）。これはオートバイ事故の方が結核での死亡よりも思い起こすことが容易であることによる。さらに、具体的ではっきりしたものに重点を置いてしまうという具体性バイアスの問題もある。これは、自身の体験や知人からの直接聞いた意見等の具体的な情報の方が、数多くの抽象的情報よりも意思決定に大きな影響を与えるものである。また、「ステレオタイプ」という言葉に表されるような代表性バイアスも意思決定に影響する^{*92}。

情報を収集する際には、アンカリング・バイアスと呼ばれるバイアスが影響を与える。これは、提供された情報や自分の持つ記憶に基づく情報などから基準点を設定し、そこにアンカー（碇）をおろしたうえで、一定の範囲に渡って情報収集と調整を行うものである。これは、情報があいまいである場合などにしばしば利用されるヒューリスティックスである。近隣の価格を参考に売価を決定するガソリンスタンドや、メーカー希望価格からの何割引を唱う量販店等はアンカリングを利用していると言えよう。このアンカリング・バイアスの問題は、アンカリングした場所から調整できる範囲が限られるため、最初のアンカーがどこに降ろされるかによって調整後の結果も不十分となる場合があることである。技術者の採用基準として大学にアンカリングすることで、海外で学んだ重要な技術を持つ者を不採用とするかもしれない、給与の額を同年代の者にアンカリングすることで、優秀な研究者を逃してしまうかもしれない。また、新規の事態等に際して既存の

*92 印南前掲書 pp.165-176

事例にアンカリングしてしまうことで、過剰に保守的になる傾向もあると言われている^{*93}。

さらに、推論に関するバイアスの影響が加わる。認知能力が限られているため、意思決定者はものごとの因果関係に関する理論を自ら構築し、その因果関係に基づいて予測を行う。因果関係の構築には、経験的な事例を集め、それをもとに一般命題を引き出す仮説を構成し、それを検証していくという帰納的推論が行われるが、この推論の過程で様々なバイアスが働く。一例として、確証バイアスは、人間がある仮説を構成すると、それに対する確証を得ようとしてそれを確かめる情報のみを集めてしまうという傾向である。前述の「有効性の錯覚」の問題点でも触れたとおり、反証可能性を持つ情報の収集こそが重要となるのだが、実際には仮説を証明する証拠のみを集めてしまうことが多い。このバイアスは、例えば、高速道路の建設についての意思決定を行う際に高速道路の有効性に関する情報ばかりを集めてしまうなど、好ましい方針について、その方針の有効性を支持する情報のみを収集する、という情報収集戦略につながる^{*94}。

さらに、個人の中に存在する認知の枠組み（フレーム）が、意思決定に影響を与える。フレームとは、周囲の複雑な環境を体系化し単純化する、安定的で首尾一貫した認識の構造枠組みである。人間の情報処理能力には限界があり、広い範囲の情報に注意を払うことが困難なため、フレームによって問題を単純化し、どんな情報に注意を向けるか、何をフィルターにかけるとコントロールしている。フレーミングの問題点は、限られた情報処理能力をある面に集中させることができる一方、それ以外の面は見過ごされてしまうという点である。また、通常フレーミングは意識せずに行われており、意思決定者はそれを認識していない。変化する環境においては、過去に効果があったフレームを信頼して使い続けることによる問題が発生することがある。また、技術部門と営業部門といった異なるフレームを持った個人が互いに対立する可能性もある。さらに、認知能力の限界は意思決定を近視眼的なものにする。人間は現在の意思決定を一段階以上越えてその先の計画を立てることは困難であり、最適なアプローチを行っているように見えて

*93 ホッチほか前掲書 pp. 61-62ほか

*94 印南前掲書 pp. 190-191

も、実際は限られた将来の一期間を見ているだけなのである^{*95}。

以上のように、個人の意思決定とは、「情報の量とゆがみ」、「人間の認知能力の限界」という制約を持ち、さらに多数のバイアスによって影響を受け、しかもその影響を自分ではなかなか認識できないという様々な欠点を抱えた脆弱なものであることが分かる。それでは、我々には正しい意思決定はできないと最初からあきらめるべきなのだろうか。無論、そうではない。重要なのは、個人の意思決定に起こりうる幾多の問題点を明確に認識し、それを前提としたうえで意思決定を行っていくことであろう。また、意思決定モデルを考察する際には、個人の意思決定におけるこのような隘路を認識したうえでそのモデルの有効性を判断していくことが必要であろう。

（2）組織の意思決定

個人の意思決定の特徴を把握したうえで、続いて集団による組織の意思決定を意思決定論に基づき概観する。組織とは、第1章で考察したとおり、社会的な存在としてある目的を果たすために設置され、意識的に調整された複数の者による協働の体系である。無論、組織が（比喩的な意味ではなく）総体として意思を持つわけではなく、意思決定を行うのは組織を構成する個人であり、それが統合され調整されたものが組織の意思決定となる。意思決定を行う個人についても、状況によって個人として行うか組織の一員として行うか、意思決定における立場が変わることになる。「どの野菜を買うか」といった個人としての意思決定を行う場合もあれば、「売り上げを10%伸ばすための方策は」といった組織人としての意思決定を行う場合もあるだろう。

組織においては、トップが組織の方針を決定し、ヒエラルキー下層の者がそれに従う「トップダウン」型の意思決定が行われる場合もあれば、下層の者の様々な意見が集約されてトップに上げられる「ボトムアップ」型の意思決定が行われ

*95 ホッチほか前掲書 pp. 59、152-161

る場合もある。日本においては、中間層が意見をまとめてトップに上げると共に、下層にも指示を行うという「ミドルアップ・ダウン」型の意思決定も多いと言われている。いずれの型の意思決定が行われるにせよ、通常は一人の人間が組織内のありとあらゆる事柄について意思決定を行うのは不可能であり、必然的に意思決定は合成的なものとならざるを得ない。組織における意思決定とは、一個人の決定によるものではなく、その決定に参画する多数の関係者の意見の調整の結果としてなされる「合成的意思決定」が基本となり^{*96}、その範疇の中で、どのレベルで行われる意思決定が組織を動かす原動力となっているかを以て上記の3種類の意思決定の型は判断されるべきであろう。

組織の意思決定は、組織内での意見の調整や交渉、根回しも含めれば、非常に数が多い。課内会議から部長会議、役員会議まで、様々なレベルの会議が日常的に開催され、意見の調整が行われている。単なる報告や伝達の時ですら、会議が開催されることも多いだろう。このように、組織においては集団による意思決定が非常に多い。これは、次のような理由によるとされる^{*97}。

第一に、集団と個人を比べた場合、情報や全体の知識が集団の方が上回るのが普通である。専門分化が進んでいる現在では、一人であらゆる知識を持つのは不可能であり、専門的知識を持つ複数の者が集団として意思決定を行う方が、より多くの専門的な情報を取り入れることができる。また、集団で意思決定を行うことで、課題を様々な視野から多角的に検証し、多面的に把握することが可能となるため、より多くの選択肢を生み出し、選択肢の評価の基準もより多様化するという利点がある。

続いて、意思決定に付随する決定事項の実行について、その可能性も集団で意思決定を行った方が高まる。合成的意思決定に参加した者については、その意見が調整され反映された結果としての意思決定について、自らの意思決定として受容することとなり、その結果スムーズに実行される可能性が高まる。仮にその決定が意に沿わない場合でも、自ら参加した意思決定について「聞いていない」ということは不可能であり、「みんなの合意で決めたこと」である以上は実行を拒

*96 H. A. サイモン『経営行動』（松田武彦他訳、ダイヤモンド社、1965）p. 280

*97 印南前掲書 pp. 279-283

否できない立場となるだろう。また、集団で意思決定を行うことで、その決定に「正当性」を付与することも可能となる。「特定の個人による意思決定」には反対が起きる可能性もあるが、その意思決定を行うべき理由が認められる集団による意思決定には正当性が付与され、反対することが難しくなるため、結果として受容度や実行可能性が高まることとなる。

さらに、集団による意思決定は「責任の分散」という機能も持つ^{*98}。重大な意思決定を行う場合、その決定が誤っていたときにその責任が追求されることが想定される。このことが意思決定者の心理的負担を大きくし、既存のフレームでは対応が難しい事例における新たな意思決定を困難にする。このような場合、集団で意思決定を行うことにより、失敗した場合の責任を分散することで心理的負担を軽減することができる。重大な意思決定の場合や反倫理的な意思決定を行う場合には、集団による意思決定が行われるとされる。

それでは、集団の意思決定によって行われた意思決定の質は、個人の意思決定と比してどう変化するのだろうか。これは、「集団の意思決定の質は、個人メンバーの意思決定の平均を上回るのは普通であるが、最も能力の高い個人メンバーの意思決定の質を上回るのは稀である^{*99}」とされる。つまり、集団での意思決定は、当該集団で最も能力の高いメンバーの意思決定を上回ることは少ないということになる。この結果は、一見集団による意思決定の意義を否定するかのように見えるが、集団で合意することで決定事項の実行可能性が高まること、最も能力の高いメンバー本人が当該個人の意思決定を周囲が受容するほどの地位・立場にいるというケースばかりではないこと、集団での意思決定が最も能力の高い個人をも上回るケースがある（20%程度とされる）ことなどを考えれば、集団による意思決定の意義は十分認められよう。

一方で、集団による意思決定には様々な逆機能も報告されている^{*100}。典型的なものとして、「同調圧力」があげられよう。これは、集団内の大勢がある意見や態度を認めていると、他のメンバーはその意見や態度に同調しなければならな

*98 「責任の分散」は通常は逆機能として認識されている。

*99 印南前掲書 p. 287

*100 印南前掲書 pp. 290-299

いような圧力が働くというものである。この同調圧力には、他社から得られる情報の信憑性を信用し自分の意見を変える情報的影響や、自分の信念は維持したまま表面上だけ集団の規範に同調する規範的影響などがあるとされる。この同調圧力の存在により、あるメンバーが同調すればその分残りのメンバーへの同調圧力が増すというように加速度的に同一化が進むことになる。同調圧力の問題は、多数派の意見や判断が常に正しいとは限らないことにある。特定の意思決定の意向を持った権力者とその追従集団が起因となる同調圧力もあるだろう。集団の同一化が進めば意思決定プロセスはスムーズになり、参加メンバーの意思決定に対する満足度も増すことになるが、満足度と肝心な意思決定の質との間にはほとんど相関関係はないとされている。また、集団で行われる意思決定においては、討議の中で極端な意見が中和され中庸な決定になると考えやすいが、現実には「集団極化現象」と呼ばれる現象が起こる。これは、リスクな志向を持つメンバーによる意思決定においてはさらにリスクに、保守的なメンバーではさらに保守的にというように、集団の意思決定において意見がより極端な形で現れる現象である。さらに凝集性の高いエリート集団がきわめて重大な結果をもたらす意思決定を行う場合、「病的集団思考」と呼ばれる現象が生じる。この現象は、同調圧力が過度に影響することによるものであり、代替案の検討よりもメンバーの全員一致に高い価値を認めるようになるため、意思決定の客観的評価や批判、道徳的に健全な判断ができなくなるものである。病的集団思考においては、不敗神話・無敵幻想、決定の正当化の過度の志向、集団固有の倫理観の受容、敵を悪人や弱者と見なすなどの過度な紋切り型、反対者への直接圧力、自己検閲、全員一致の幻想、不都合な情報からの自己防衛などの特徴が現れる。旧日本軍や学生運動の過激派などの極端な例でなくとも、このような事例は想定できよう。

組織の意思決定においては、このような逆機能に注意しながら意思決定の質を高める努力を払う必要がある。逆機能の多くは、同調圧力を受け入れて、選択肢の十分な検討を行わないままにコンセンサスの形成を急ぐことによる。このような意思決定は、スムーズに行われるために満足度が高くなることから、問題点に気づきづらい。しかし、意思決定の質を高めるためには、様々な意見が出され対立が生じるようなスムーズでない意思決定プロセスの方が健全であるという認識を共有することが重要となる。社会環境の変化に伴い、組織の置かれている問題

状況自体の把握と、環境へ迅速な対処がますます重要となっている。組織の意思決定においては、参加者の多様な意見を取り入れながら集団の思考を発散させることではじめて、課題の的確な把握と幅広い代替案の作成、様々な専門的知識による多角的な視座からの検討が可能となる。その後、討議・交渉等による合意形成と選択で思考を収束させていくことで、より環境に適応した質の高い意思決定が可能となるのである^{*101}。

以上、組織における意思決定の特徴と、その陥りやすい逆機能を概観してきた。意思決定論に基づくこれらの議論で重要なことは、社会環境の大きな変化の中で組織として意思決定を行っていかねばならない場合、スムーズで満足度の高い意思決定よりも、多様な意見を取り入れて組織の置かれている状況・課題を把握し、多角的に検討を行うことが、かえって有効な意思決定につながるということであろう。

第2節 意思決定モデルの諸類型

続いて、一般的な意思決定論から離れ、実際の組織における意思決定について考察を行うこととする。本節では、前節における個別の意思決定の議論を踏まえ、組織において実際に利用されうる意思決定モデルの態様を捉えることに主眼を置く。

組織の意思決定が行われる際、その意思決定は対極に位置づけられる2つの型に分類できる。それは、「プログラム化された意思決定」と「プログラム化しえない意思決定」の2つである^{*102}。プログラム化された意思決定とは、意思決定が必要とされる問題が既に繰り返されていて、その問題を処理する明確な手続きがすでに作成されているものである。一方、プログラム化しえない意思決定は、いままで問題が生じたことが無かったり、問題の正確な性質や構造が捉え難く複

*101 印南前掲書 p. 302

*102 H. A. サイモン『意思決定の科学』（稲葉元吉・倉井武夫訳、産業能率大学出版部、1979）pp. 62-67

雑なものである。実際的意思決定は、この二極の間のいずれかに濃淡を変えながら存在する。プログラム化された（しうる）意思決定は、日常的・反復的な決定であり、それを処理するための特別な処理規定が定められることもある。ここで使用される意思決定技術は、単純な習慣・慣例による意思決定であり、所謂「前例踏襲」による決定がなされても特別な不都合はない。それに対して、プログラム化しえない意思決定は、一度きりの構造化しにくい例外的な方針決定であり、明確な基準は存在せず、代替案もあいまいなうえに、その代替案が正しいかどうかも明らかではない。このような意思決定においては、既存のフレームに基づく意思決定は適合しない。そのため、意思決定技術として直観、目の子算的な意思決定が行われることも多い。本節で主な考察対象とするのは、このプログラム化しえない意思決定である。

まずはじめに、個々の意思決定に関する規範的アプローチを効果的に行うために考察された様々な合理的な意思決定モデルについて概観する。そして「情報の量」と「認知能力の限界」による意思決定の制約を包摂する形で、社会心理学の立場から限界合理性意思決定モデルを唱えたH.サイモンの意思決定モデルを考察し、その考え方を基本として展開された様々な政策決定に関する概念に論及することとする。

なお、本節以降、特別な記述がない限り「意思決定」という言葉は「組織の意思決定」を意味するものとして使うことに留意されたい。

（１）合理的意思決定モデル

組織における合理的意思決定を支援するモデルとしてあげられるのが、マネジメント・サイエンス・アプローチ^{*103}である。これは、数学的分析や統計学による解析手法、コンピュータ等を的確に用いることで、環境から得られる情報データを処理し、合理的意思決定プロセスに利用するものである。マネジメント・サイエンスが誕生したのは第二次世界大戦中である。戦艦の大砲の照準から対潜水

*103 R.L ダフト『組織の経営学』（高木晴夫訳、ダイヤモンド社、2002）p. 268

艦戦略、爆撃戦略に至るまで、軍事的な必要性から数学を利用したシステム分析手法が導入された。軍事上顕著な成果を上げたこの手法は、オペレーションズ・リサーチ（OR）と呼ばれ、戦後ビジネスの分野に急速に普及し、数学者、統計学者、数理経済学者などにより、様々な技法が開発され精緻化されることとなった。これらの手法にはリニア・プログラミング（線形計画法）、ベイズ統計学、PERTチャート、コンピュータシミュレーションなどがある^{*104}。

一般的に、ORを組織の意思決定場面に適用しようとするときには、以下のような方策がとられるとされる^{*105}。

- 1) 分析対象となる状況の要素を反映した数学的なモデルをつくる。
- 2) 各代替案を相互に評価するための基準関数を定義する。
- 3) モデルが適用される具体的状況を表す媒介変数について、経験的な推定値を求める。
- 4) 特定の媒介変数に対して基準関数を最大化させるような代替案を見いだすための数学的計算を行う。

このような方策を実施することが可能であれば、数学的モデルは意思決定の優れた手段となる。コンピュータの発達により、変数の数が人間の認知能力をはるかに上回る問題についてさえも、正確かつ迅速に意思決定を行うことが可能となっている。ORにより、マーケティング、在庫管理、勤務スケジュールなど、多様な問題が的確に解決されてきている。

このようなマネジメント・サイエンス・アプローチの影響を受け、経営学以外の分野でもマネジメントの手法を取り入れた合理的意思決定モデルの導入が進められた。このうち、政策形成過程におけるアプローチとしては、PPBS、公共選択論、社会的選択理論などが著名である。

PPBS（Planning-Programming-Budgeting System）は、60年代に米国防省の長官を務めたR.マクナマラが国防予算の編成に適用した手法であり、ジョンソン政権下で連邦政府の各省庁に導入が進められた^{*106}。これは、予算編成に

*104 ダフト前掲書 p. 269

*105 サイモン前掲書（1979） pp. 77-78

*106 Lynch, T. D. "Public Budgeting in America 4th ed." (Prentice-Hall Inc, 1995) pp. 46-49

限界効用計算、費用便益分析、費用効率分析、センシティブィティ・アナリシスなどのマネジメント・サイエンス・アプローチの各種の手法を導入し、複数の代替案について統計学的な分析評価を行うことで予算の効率的執行を図るものである。この手法は、続くニクソン政権において否定され、公式には行政管理予算局のガイドラインからは削除されたが、現在も様々な省庁が予算編成に利用しているとされる。

また、J.ブキャナンやG.タロックは、D.ブラックの「投票のパラドックス^{*107}」やK.アローの「一般可能性定理^{*108}」の問題点を批判的に発展させ、政策形成過程に経済学的なアプローチを適用する「公共選択論」を唱えた。公共選択論においては、意思決定を行う個人を合理的な存在と見なし、経済的行為としての財やサービスの交換同様、政治的な行為についても交換を行うことにより効用の極大化を図るとされる^{*109}。公共選択論を幅広く考察したD.ミュラーは、それを非市場的な意思決定について、一般経済理論と同じ行動仮説を設定し、選好顕示プロセスを市場になぞらえて記述し、伝統的価格理論と同等に考察することでアプローチする手法だとしている^{*110}。

また、W.ライカーは、同じくブラック、アローの理論をもとに「社会的選択理論」を提唱した。社会的選択理論は、政治過程における複数のアクターが自己の利益・効用を最大化することを目的に行動するという合理的選択理論の仮定のもとで、ゲーム理論や数理統計分析を取り入れたモデルを適用して分析を行うものである。

*107 各個人が合理的選好を有していても社会全体として多数決によって合理的順位を作ることができず決定できないケースがあるということ。D. C. ミュラー『公共選択論』（加藤寛監訳、有斐閣、1993）p. 355

*108 3つ以上選択肢がある場合、民主的決定のための条件（個人的順位付けの普遍的許容性、パレート最適、不適切な選択肢からの独立性、非独裁性）を同時に満たす決定方法は存在しないということ。ミュラー前掲書 pp. 136-141

*109 J. M. ブキャナン・G. タロック『公共選択の理論』（宇田川璋仁監訳、東洋経済新報社、1979）pp. 21-23

*110 ミュラー前掲書 p. 3

合理的な意思決定を行うためにマネジメント・サイエンス・アプローチを適用する際、いくつかの点を考慮する必要がある。まず、このような意思決定を行うには、以下のいくつかの条件が満たされなければならないことである。第一に、数学的変数がきちんと定義されなければならない。特に基準関数については定量的に定義される必要がある。また、モデルが適用される媒介変数について、当面の問題を正確に表す変数を数値的に推定する方法がなければならない。また、意思決定の状況にモデルが適合している必要もある。

もう一つ、合理的意思決定モデルを考えるうえで重要な問題は、現実社会においては定量的なデータが豊富でない点である^{*111}。意思決定を必要とする問題の存在を示唆する手がかりは、意思決定者が個人的に感じ取る必要がある。また、重要な要因を定量化しモデルに取り込むことができなければ、高度な数学的分析も無力となるが、競合他社の反応や消費者の好みなどは、定量化することが困難である。このような場合は、マネジメント・サイエンス・アプローチは組織の意思決定に対して補助的な役割にとどまることとなる。

最も重要な問題点は、合理的意思決定モデルがプログラム化する意思決定については有効なアプローチとなるものの、プログラム化しえない意思決定については限定的なものとならざるを得ないことにある。プログラム化する意思決定には定量的データが豊富であり、数学モデルに適合しやすいため、合理的意思決定モデルが有効となる。しかし、プログラム化しえない意思決定については、参考とすべき事例もなく定量的データも少ないことが多い。このような意思決定には、社会環境の変化への対応、組織のあり方の見直しなど重大なものも多く、意思決定に使用可能な時間も限られていることが多い。

以上概観したとおり、合理的意思決定モデルは意思決定者が規範的意思決定アプローチに基づいて合理的な意思決定を行うことが可能であるということを前提としたモデルである。このようなモデルは、その条件が十分満たされる限定的なケースにおいては正しい解を求めることが可能となる。しかし、前章でも述べた

*111 ダフト前掲書 pp. 270-271

ように、意思決定者の周囲を取り巻く環境は常に変動し、そこに存在する情報量は膨大である。それに対して人間の認知能力は非常に限定されており、合理的な意思決定を行うことはなかなか難しい。そのような、いわば当たり前の事実を前提として生まれてきたのが、限界合理性の概念である。続く節においては、この限界合理性に基づく意思決定モデルについて考察を行う。

(2) 限界合理性意思決定モデル

H.サイモンは、当初行政学者として、そして経営学に研究分野を移し、さらにコンピュータや認知心理学などの幅広い領域で研究活動を行った。これらの様々な領域を通じて、サイモンの関心は、一貫して意思決定とその合理性を中心としてなされてきている。そのサイモンが提唱したのが、人間の意思決定における「限界合理性」と、それによって導かれる「満足化基準」の概念である。限界合理性の概念の提唱は、「合理的人間によって行われる規範的意思決定」という従来の意思決定の概念に大きな衝撃を与えた。以下に、サイモンの意思決定論の概念と、その限界合理性の概念を包摂した意思決定モデルを示すこととする。

サイモンは、合理的意思決定モデルにおいて示されるような合理性について「客観的合理性」と表現する。この客観的合理性とは、行動主体が意思決定に先立って以下の条件を満たしていることを示す^{*112}。

- 1) 代替的手段の選択肢をパノラマ的に概観できる。
- 2) 各選択によって生じる複雑な諸結果の全部を考慮できる。
- 3) 全代替的手段の選択肢から一つの行動を選択できる基準としての価値体系を持っている。

しかし、実際の意思決定者の行動は、人間の認知能力が対処すべき問題の大きさに比して非常に小さく限定されたものであることから、以下の点で客観的合理性とは乖離する。

- 1) 知識の不完全性：合理性は選択の結果についての完全な知識と予測を必要

*112 H. A. サイモン『経営行動』（松田武彦他訳、ダイヤモンド社、1965）pp. 102-103

- とする。しかし、実際には結果の知識は常に部分的なものに過ぎない。
- 2) 予測の困難性：1 同様に、選択の結果の価値についても不完全にしか予測できない。
- 3) 行動の可能性の範囲：合理性は代替的手段のすべての中から選択することを要求するが、実際の選択では代替的手段のうち、ほんの2～3の選択肢のみしか思い出さない。

このように、人間の意思決定における合理性の前には、認知能力の限界の壁が立ちだかっている。サイモンは、このような制約が存在するからこそ管理論が必要となるとする^{*113}。人間の知的能力には限界があるから、各メンバーの限られた能力を用いて、組織全体の目的をよく達成する管理過程が課題となるのである^{*114}。管理過程は、組織のメンバーの意思決定における一定の要素を分離したり、これらの要素を選択し決定したりし、それを関係メンバーに伝達するための正規の組織手続きを確立する^{*115}。組織に所属することによって、組織が与える仕事・手続きの範囲内に必要な情報処理の量をとどめ、意思決定を行う。そして、その意思決定は、オーソリティと影響、コミュニケーション等によるフォーマル・インフォーマルな経路で伝達されていくことになる^{*116}。合理的であらんとする人間は組織に所属することによってその行動を統合するのである。

サイモンは、この限界合理性の概念に基づいて、意思決定が「最大化」・「最適化」ではなく「満足化」の基準によって行われるとした。満足化基準とは、人間が選択肢の探索を行う際、どの程度良い選択肢を見つけるべきかの要求水準を持っているとすれば、その水準を満たす選択肢を見つけたら直ちに探索をやめ、その選択肢を選ぶということである^{*117}。満足化基準を採用するのは、人間の認知能力の限界のためであり、このことは意思決定論における個人の意思決定の近

*113 サイモン前掲書（1965）序文 p. 28

*114 橋本信之『サイモン理論と日本の行政』（関西学院大学出版会、2005）p. 30

*115 サイモン前掲書（1965）p. 11

*116 サイモン前掲書（1965）pp. 129-130

*117 橋本前掲書 p. 11

視眼的傾向とも符合する。

このように、サイモンは従来のマネジメント・サイエンス・アプローチにおける合理的意思決定モデルが依拠する「客観的合理性」について、「情報の量」、「人間の認知能力の限界」という観点から鋭く否定し、それを置き換える現実的な概念としての「限界合理性」を提唱した。その主著である『管理行動 (Administrative Behavior) ^{*118}』の第2版 (1957) に書評を寄せた政治学者のR.ダールは、次のように述べた^{*119}。「『管理行動』の初版以降10年間において、本書は少なくとも社会科学者にとって、管理科学についての最も著名な本となったといっている言い過ぎではない。人はそれと意見を同じくするかも知れないし、しないかも知れない、好きかも知れないし、嫌いかも知れない、きわめて役に立つとみるかも知れないし、全く役に立たないとみるかもしれない。私はこれらすべての見方について支持者がいることを疑わない。しかし、人は本書を無視することはできないのである。」

このサイモンの限界合理性に基づく意思決定モデルの提示により、より現実の社会環境を反映した意思決定モデルの構築が可能となったと言えよう。

現実社会の限界合理性を反映した意思決定モデルとして、50年代以降、サイモンらカーネギーメロン大学にゆかりのある研究者が唱えたのが「カーネギーモデル」と呼ばれるものである。R.サイアート、J.マーチ、サイモンらは、企業における組織レベルでの意思決定には数多くの意思決定者が関与し、最終決定は組織目標や問題の優先順位について合意した複数の意思決定者の連帯^{*120}による合成的意思決定であることを明らかにした。合成的意思決定が必要となる理由は、以下のとおりである。

1) 組織目標は往々にしてあいまいであり、各部門の目標には一貫性がない。

*118 邦訳では表題は『経営行動』と訳される。また、『行政行動』と訳す場合もある (手島孝『アメリカ行政学』ほか)。英語における Administration の語義の広さを示すものと言えよう。

*119 橋本前掲書 p. 3

*120 連帯には、有力顧客や銀行、労組幹部といった外部グループを交えることも可能とされる。ダフト前掲書 pp. 271

その結果、問題の優先順位をめぐって意思決定者の意見が分かれることから、関与するメンバーの間に合意を築く必要がある。

- 2) 個々の意思決定者は合理的であろうとするが、限界合理性の制約によりすべての情報を処理するだけの時間・資源・認知能力がない。そのため、互いに交渉や情報交換を行うことであいまいさを減らそうとする。

カーネギーモデルによる合成的意思決定においては、意思決定は「最適化基準」ではなく「満足化基準」によることとなる。意思決定に当たっては、全メンバーにとって満足と認められる解決策が受け入れられる。また、意思決定者は問題を素早く解決するためにごく身近な環境から解決策を探そうとし、最初に発見した満足できる解決策を採用するという「不確かな探索行動」と呼ばれる行動をとりがちである^{*121}。さらに、問題特定過程においては、特に議論と交渉が重要となるとされる。

イエール大学教授のC.リンドブロムも、限界合理性の概念をもとに客観的合理性に基づく意思決定を批判した。リンドブロムは、その政策形成過程を分析した主著において、「複雑な問題は決して完全に理解されることはないという事実を考慮に入れて政治的行動が調整されなければ、政策形成は本来必要とするのよりもはるかに低い効果しか生み出さないだろう^{*122}」と述べた。政策に関する合意は、政治に関わるアクターが個別の利益を追求していく過程で行われる交渉やその他の調整による相互交流により形成される。交渉過程においては、大きな変化をもたらす決定について合意を勝ち取ることは通常不可能であることから、合意を形成するために現状にかなり近い「漸進主義的」な政策がとられることとなる。現状に近い政策に限定して分析を行うことで、限られた時間とエネルギーを節約することができ、現在の政策とのわずかな違いに焦点を当てることによって、入手可能な知識を最大限に活用することができる。また、既存のプログラムについての知見を新しい提案の評価に活用でき、不確実性を減少させることが可能となるの

*121 ダフト前掲書 p. 272

*122 C. E. リンドブロム・E. J. ウッドハウス『政策形成の過程』（藪野祐三・案浦明子訳、東京大学出版会、2004）p. 7

である^{*123}。このようなリンドブロムの考え方は「インクリメンタリズム」と呼ばれる。

カナダ・モントリオールのマギル大学のH.ミンツバーグは、組織において行われるプログラム化しえない意思決定のモデルケースを追跡調査し、意思決定の流れを特定することで「漸進段階的意志決定モデル」を提唱した^{*124}。このモデルによれば、組織における大規模な選択は、通常小さな選択の連続であり、この小選択が集まって大規模な意思決定を生み出しているとされる。インクリメンタリズムを想起させるモデルであるが、インクリメンタリズムが別個の意思決定を比較するのに対し、漸進段階的意志決定モデルは単一の意思決定の過程を扱う。このモデルでは、意思決定は以下のフェーズを経るとされる。

- 1) 特定フェイズ：問題の存在と意思決定の必要性について「認識」がなされ、問題に関する「分析」が行われる。
- 2) 開発フェイズ：特定された問題の解決策が作成される。作成に当たっては、記憶や記録による解決策の「探索」が行われる。問題が新規であり過去の経験が役立たないときは、問題に合わせた解決策が「設計」されるが、この場合、意思決定者は解決策について漠然としたイメージしか持っておらず、試行錯誤を通じて徐々に解決策が形作られていく。
- 3) 選定フェイズ：解決策が検討され選定される。解決策はトップによる「判断」やマネジメント・サイエンス手法による「分析」で選定される場合もあるが、大半の場合は合意が形成されるまで「交渉」が行われる。交渉の結果、意思決定が公式に承認されると「認可」が行われる。
- 4) 意思決定の中断：組織における意思決定は1～3まで順序正しく進行する訳ではなく、問題が生じれば中断されて前の段階へ戻る。特定フェイズにおける内部的中断や、開発～選定フェイズにおける新たな選択肢の発生による中断、選定フェイズにおける外部的中断などが存在する。

また、M.コーエン、J.マーチ、J.オルセンは、限界合理性を前提に組織の意思

*123 リンドブロムほか前掲書 pp. 34-39

*124 ダフト前掲書 p. 274

決定パターンを考察した「ゴミ箱モデル」を提唱した^{*125}。このモデルは、インターネット企業など、変化の大きい非官僚的で有機的な組織の意思決定を取り扱っている。このような組織は、「組織化された混乱」と呼ばれる以下のような特徴を持つ。

- 1) 優先順位があやふやで、目標・問題・代替案・解決策が明示されない。意思決定プロセスがあいまい。
- 2) 組織内の因果関係が特定しにくい。
- 3) 組織の人員交代が激しく、意思決定者が多忙で一つの意思決定に使用できる時間が限定されている。

このような組織においては、意思決定のプロセスは問題の認識から解決に至る連続的段階を踏まない。問題が次々と見いだされるが、それは代替案や解決策とは結びついていない。解決策は潜在的なアイデアとして、問題とは独立して存在している。意思決定に参加する者は頻繁に入れ替わり、たまたま適切な参加者、解決策、問題が揃ったときに、結果として意思決定が行われることになる。組織とは、このような問題・解決策・参加者・選択の機会が投げ込まれているゴミ箱のようなものとされる。

このようなゴミ箱モデルにおいては、意思決定のパターンは偶発的なものとなる。その結果、ゴミ箱モデルから生じる意思決定は以下の4つの結果となる。

- 1) 問題が存在しないのに解決策が提示される。(例えば、現行システムの運用に特段の問題が無いにもかかわらず、新たなシステムの必要性が喧伝されるなど)
- 2) 解決策の選択が行われても問題が解決しない。(例えば、トップが責任をとって辞任したが、引き続き問題は解決されないなど)
- 3) 問題が解決されないまま残る。
- 4) 問題が解決される。

一見すると、ゴミ箱モデルは意思決定のあり方を示すモデルとして認識することが困難に見える。しかし、人間の限界合理性による意思決定を前提とした考え

*125 ダフト前掲書 p. 278

方としては、極めて現実を的確に表現したモデルでもある。ゴミ箱モデルから生じる意思決定の4つのパターンのうち、問題と解決策がマッチするのは1つだけしかない。しかし、これらの4つのパターンは、現実社会における意思決定の態様に最も近い。

以上論じてきたように、組織の意思決定を考察するうえで、合理的意思決定モデルから限界合理性意思決定モデルまで、様々なモデルが存在する。プログラム化された意思決定については合理的意思決定モデルが適合するが、プログラム化しえない意思決定については、常に人間の意思決定の限界合理性による制約を念頭に置きつつ、意思決定の有効性を判断していく必要があるだろう。

第3節 行政組織における意思決定の類型

前節までに、意思決定とはどのように行われるものなのか、その実態と隘路を俯瞰した。本節においては、本論文がその考察の対象とする地方政府の行政組織の意思決定の様相についてその把握を試み、それが持つ機能を分析するための仮説を示すこととしたい。

(1) 行政組織における意思決定の3類型

地方政府の行政組織の意思決定を考察するに当たって、その分析枠組みを設定することとしたい。まず、地方政府の行政組織の意思決定について改めて考察を行う。一口に「意思決定」と言っても、その内容は新たな政策実現にかかる基本計画の策定などの自治体全体に関するものから、公共工事の入札参加資格の決定などの対外的な関係にかかるもの、納入業者からの消耗品の購入等、様々な階層・規模に別れており、関与する者もそれぞれ異なっている。第1章において、地方政府の行政組織とは、「地域社会の多様な問題について、関与する各主体の協働により解決していくことを目的に設置された社会的システム」である、と定義した。従って、地方政府の行政組織の意思決定は、関連する多元的な各主体の協

働を図りながら、地域の課題を解決していくことを目的とするものと言えよう。従って、行政組織の意思決定は、給与の支払いや人員配置などの組織の維持にかかる内部的なものを除き、いずれも外部環境との関連の中で捉えられるべきものとなる。それでは、これらの外部環境と関連を持つ意思決定は、誰によってどのように行われ、どのような特質があるのだろうか。本研究においては、外部環境との関わりにおける各主体との連携の度合いを横の鍵概念、各主体からの協働にかかる影響力の行使形態を縦の鍵概念として、地方政府の行政組織の意思決定の特質の把握を試みることにする。

従来の国・県を含む自治体の行政組織については、その運営の特質として、所謂「官僚制」によっているということがあげられる。官僚制は、「近代的大衆民主主義の不可避的な随伴現象^{*126}」であるとされ、その合理性や専門性から、行政組織のみならずある程度の規模の組織には広く浸透している組織の管理・運営形式である。近代国家の発展により行政組織のカバーする業務の範囲やその規模は拡大し、必然的に行政組織は官僚制により運営されることとなった。そのため、行政組織の意思決定とは、すなわちこの官僚制によって行われる意思決定であると言って良い。その意思決定は、必然的に後述する官僚制の持つ特徴を表したものとなるだろう。官僚制は、きわめて合理的であり、技術的優越性・専門性を特徴として、その優れた能力を以て的確、迅速かつ一義的に意思決定を行うこととなる。この状態での意思決定は、いわば行政官僚制が単独で行う意思決定と言ってよいだろう。

しかし、行政組織で行われる意思決定に関心を持つのは、その構成メンバーたる長と官僚だけかと問えば、当然にそうではない。一方に行政が単独で行う意思決定があるのであれば、他方には当然多元的主体による意思決定が存在する。この多元的主体による意思決定は、行政組織と議会、住民、企業、各種団体等の様々な主体が影響力を行使しあい、あるいは協働しながら行う意思決定と定義できよう。だが、各主体の影響力の行使方法については、当然に一意ではない。では、

*126 M. ウェーバー『官僚制』（阿閉吉男・脇圭平訳、恒星社厚生閣、1987）p. 47

影響力の行使方法にはどのような形態が見られるだろうか。

まずは、影響力とは何かについて簡単に考察する。政治学者のR.ダールは、「影響力」について、「ひとりまたは複数のアクターの要求、願望、選好あるいは意図が、ひとりまたは複数の他のアクターの行為または行為への意欲に変化を生じさせるようなアクター間の関係^{*127}」と定義する。そして、影響力は、理性的説得や操作的（欺瞞的）説得による誘導、権力による強制、暴力、支配、そして暗示的影響力などの様々な形態をとるとする^{*128}。行政組織が行う意思決定に対して、他の多元的主体が行使する影響力については、強制や暴力によることはおそらくないであろう。おそらくは大半が、理性的・操作的説得や、身振りや言葉遣いなどから与える暗黙の影響力であろう。しかし、ここではその形態は問わず、単純に自分の要求に応じて他者の行動に変化を生じさせようとするようなアクター間関係を「影響力」と呼ぶこととする。

住民の生活に直接関わる地域の課題にかかる意思決定について、住民ニーズを政策に反映する伝統的主体である議会議員等の政治家は、従来から政策の設定をはじめとする各段階において、行政組織の意思決定に深く関与してきた。議会議員は、行政組織の行う意思決定について、予算審議によりその可否を決する力を持つ。従って、行政組織においては、当然に議会を構成する個々の議員、なかんずく多数派を構成する会派に所属する議員との対立を避け、その歓心を買うためのインセンティブが働くこととなるのである。所謂「改革派」の首長が議会と対立するという状況はままあるものの、細部の意思決定に至るまで議会と行政組織が全面的に対立することはあまりなく、またその必要も存在しない。その結果、行政組織が、公選される議会議員の意向に沿う形で、その指示に従い意思決定を行うというケースが発生するのである。このような形での意思決定については、政治家に限らず、様々な団体や企業もこのような影響力を行使する場合がある。いずれの場合においても、多元的主体による行政機関の意思決定へのこのような影響力の行使は、幾つかの特徴を持つ。その一つは、それが明示的ではなく暗黙のうちに行われる「圧力」であることであろう。利害関係者以外の世間の目にさ

*127 R. A. ダール『現代政治分析』（高橋通敏訳、岩波書店、1999）p. 43

*128 ダール前掲書（1999）pp. 54-65

らされる場所、あるいは明確な情報公開が行われる場においては、このような暗黙の圧力の行使は起こりにくい。このことから、もう一つの特徴が導かれる。それは、「多元的主体による意思決定」ではあるものの、影響力が暗黙であるが故に、それらの影響力を行使しようとする主体と行政とは、あくまで一対一の状況下において交渉を行うこととなることである。

一方で、様々な社会変化の中で、このような議会による政治を通じた働きかけを超え、住民自身による直接の行政統制の手段として、住民の行政の意思決定への「参加」が行われるようになった^{*129}。住民参加は、官が進める施策によって、要求運動であったり、抵抗・拒否・防衛という対抗運動であったり、協力・協調であったりした。このような住民の意識の高まりを踏まえて、行政組織は新たな意思決定の取り組みを始めている。それは、政策形成過程の各段階において、政治家だけではなく、住民をはじめとする多元的な主体も対等な一員と見なして協働し、合意形成を図りつつ施策の方向性を決定していくというものである。このような意思決定は、単独で行う意思決定や、暗黙の圧力による意思決定と比べて、関与する者をあえて幅広くし、政策形成の段階から様々な意見を取り入れ、各主体が互いに明示的な影響力を行使しあうことをその特徴としているのである。

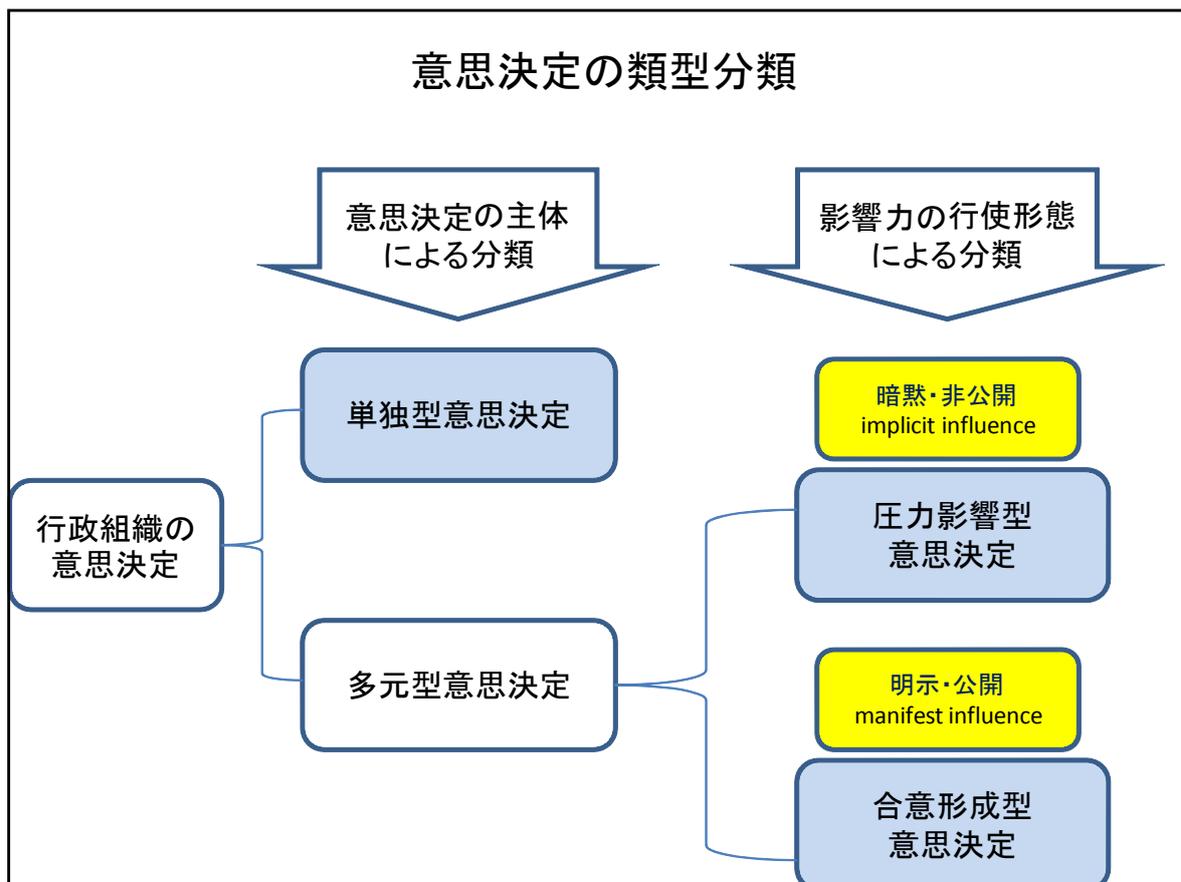
2番目の政治家等による圧力の影響を受ける意思決定及び3番目の住民等との合意形成を重視する意思決定の方式は、最初に述べた「官僚制」に基づく単独での意思決定とは、各主体との連携の度合いといった面においてその方向性が大きく異なる。また、2番目と3番目も、互いに各主体の影響力の行使形態において大きな差異があるといえよう。そこで、これらの各意思決定の要素を取り出し、その理念型の類型を析出して、対比を試みることにする。

まず、意思決定における各主体との連携の度合いについて考えよう。1番目のものについては、当然官僚制が単独で意思決定の主体となることとなり、その多元的主体との連携の度合いはきわめて低くなる。一方、2番目・3番目の意思決定は、多元的主体による意思決定と言えよう。従って、各主体との連携の度合いの概念からは、意思決定を単独型と多元型に分けることができそうである。しか

*129 荒木昭次郎『参加と協働』（ぎょうせい、1990）pp. 64-65

し、単純な二分論で見ると、多元型に属する2者の相違は大きすぎるといえよう。一方で、影響力の行使形態についてはどうか。単独型については、そもそも多元的主体からの影響力の行使は存在しない。一方、多元型に属する2者については、その影響力が暗黙・非公開（implicit influence）であるか、明示的・公開（manifest influence）であるかで大きく異なってくる。暗黙の場合は行政組織の意思決定はその圧力の影響を受けたものとなり、明示的な場合は合意形成を図るものとなる。従って、影響力の行使形態の概念からは、「多元型意思決定」をさらに「圧力影響型」と「合意形成型」に分けることができよう。つまり、行政組織の意思決定は、大きく分けて「単独型」、「圧力影響型」、「合意形成型」の3つの極に分かれることとなるのである。これを概念図に示すと、図2-1のようになる。

図2-1：意思決定の類型分類



以下に、各意思決定の類型の特質を簡単にまとめよう。まず、意思決定の主体については、単独型は当然に官僚制によって行われる。このような官僚制単独での意思決定は、その目標となる地域ニーズについても法令等で規定のあるもののみを対象とし、その結果、周辺環境の変化を考慮しない「クローズドシステム」による意思決定となるであろう。

一方、圧力影響型・合意形成型の2者については、多元的主体と連携した意思決定となる。しかし、その意思決定への影響力の行使形態は、圧力影響型が暗黙・非公開、合意形成型が明示的・公開と分かれることとなる。圧力影響型については、その意思決定の「目標」となる地域ニーズについても、議会を中心とする政治家等の圧力により目標の設定が行われる。住民は、目標の設定に当たっては政治家に働きかけを行うのみとなる。従って、多元的主体の意見を取り入れることで周辺環境の変化を考慮してはいるものの、その意思決定は「オープンシステム」とまでは言い切れず、精々が「半開き（ハーフ・オープン）」といったところであろう。また、影響力の行使が暗黙・非公開で行われるため、情報の共有化についても単独型同様、秘密主義で限定的なものとなる。他方、合意形成型については、対等な主体がお互いに責任を持って合意を形成し意思決定を行うものであり、行政組織も様々な主体の中の対等な一員でしかない。対等な一主体として他の主体からの批判を避けるためには、自らの意思決定に関する応答的責任^{*130}を果たすことが必要となる。そのためには、積極的な情報開示を行うとともに、他の主体が持つ地域ニーズを把握するための公聴活動を行う等外部との情報チャンネルを広げ、積極的に地域ニーズを把握する必要がある。その結果、合意形成型意思決定は周辺環境の変化に対応した「オープンシステム」の意思決定となる

*130 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）による。足立は責任の観念を大きく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つに分ける。①の任務的責任とは、選任された行為者のなすべき任務となる。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の応答的責任となる。委任者が行為者の努力を不十分であると評価する場合、行為者は弁明しなければならない。その弁明すべき任務が③の弁明的責任である。弁明が不可能な場合や十分でない場合、行為者は避難または制裁を受けることとなる。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。

と言えよう。

また、単独型意思決定は、官僚制がその優れた専門性を生かし、法令等により与えられた目標を、迅速かつ低コストで解決するための能率的遂行を重視した意思決定となる。このことは、目標設定への圧力の有無の相違以外は、圧力影響型にも共通していると言えよう。一方で合意形成型は、むしろ多元的な主体間の合意形成の推進と連携協力を重視することとなる。

以上考察してきたように、地方政府の行政組織の意思決定の理念型として示した3つの意思決定は、異なる性格、方向性を持つものである。1番目の官僚制による単独型意思決定および2番目の圧力影響型意思決定は、行政組織においては従前から実施されてきたものである。一方で、3番目の合意形成型意思決定は、社会環境の変化に伴う住民等との協働の必要性の中から生まれてきたものである。これらの意思決定の類型は、ともに地域の自治を充実・発展させることをその究極の目的としているが、その求める方向性は大きく異なっている（表2-1参照）。本研究では、様々な基礎自治体の意思決定が、この3つの類型を極として、その間で位相を変えながら行われている、との想定の下で、その有効性について考察することとしたい。

しかし、意思決定の有効性について考えるに当たっては、この3つの類型に関するいまま少し詳細な検討が必要であろう。本章の続く紙頁において、これらの意思決定について、その発展の経緯について概観し、特質を把握することとしたい。

表2-1：地方政府の行政組織の意思決定の3類型の特徴

	単独型意思決定	多元型意思決定	
		圧力影響型	合意形成型
意思決定の主体	官僚制	多元的主体との連携	
意思決定への影響力の行使形態	—	暗黙・非公開	明示的・公開
外部環境との関係	環境の変化を前提としないクローズドシステム	環境の変化を前提としたハーフ・オープンシステム	環境の変化を前提としたオープンシステム
意思決定の目標となる地域ニーズ	法令等で規定されるもの	政治ルートによって取り上げられるもの	様々な公聴手段により覚知されるもの（政治ルート含む）
情報の共有化	秘密主義、限定的な公聴		積極的な情報開示、積極的な公聴
重視する視点	課題解決策の能率的遂行		多元的主体間の合意形成と連携協力
特質	合理性、専門性、能率志向、継続的、内向的、閉鎖的、消極的		限界合理性、独創性、合意志向、流動的、外交的、開放的、積極的

(2) 単独型意思決定

「単独型意思決定」について改めて確認しよう。これは、所謂「官僚制」の特徴を持つ行政組織によって行われるものである。秘密主義を基調として情報チャンネルを限定し、地域ニーズについては法令等で規定されているもののみを対象とすることで、周辺環境を不動のものとし、その変化を考慮しない「クローズドシステム」における意思決定のあり方として定義される。

この単独型意思決定については、官僚制の持つ特徴がそのまま現れることとなる。その態様を把握するため、まずは官僚制の特質について先行研究をもとに整理を行う。次いで、日本の官僚制の特質について考察を行い、理解を深めることとしたい。

「官僚制」という制度については、ドイツの社会学者M.ウェーバーによりその理念型モデルについての古典的な研究が行われた。ウェーバーによれば、近代官僚制は以下の特徴を持つ^{*131}。

- 1) 権限の分配：職務上の義務とその遂行に必要な権力が、法規や行政規則などにより明確に分配されている。
- 2) 階統制：上級官庁による下級官庁の監督という形で上位・下位という関係が明確に秩序づけられている。
- 3) 文書主義：職務の執行が文書に基づいて行われる。
- 4) 公私の分離：職務活動が私生活の領域から切り離され、職務上の資産は個人の私有財産と区別される。
- 5) 専門性：職務活動が専門的な訓練を前提とする。
- 6) 専任制：職務上の活動に職員の全労働力が要求される。
- 7) 規則の知識：職務遂行は規則に従ってなされるため、規則の知識が特別な技術となる。

また、このような官僚制の条件から、官僚の地位は以下のような特徴を持つと

*131 ウェーバー前掲書 (1987) pp. 7-10

した^{*132}。

- 1) 官僚の地位は「職業」であり、生活の保障と引き替えに職務専念義務を負う。官僚は支配者に対してではなく国家などの組織に対して仕える。
- 2) 官僚の個人的な地位は高く、社会的尊敬を求める。また、その地位は政治的にではなく、上級者から任命されることによって得る。
- 3) 官僚の身分は恣意的な免職等から保護されている。
- 4) 現金による俸給と、老後の恩給の保障を受ける。
- 5) 官僚は、下級の地位から上級の地位への昇進を目指す。

ウェーバーはさらに、官僚制は他のいかなる形態よりも技術的に優越しており、的確、迅速、一義性、文書に対する精通、持続性、慎重、統一性、厳格な服従、摩擦の除去、物的及び人的な費用の節約は、厳密に官僚制的な支配においては最適度にまで高められているとした。また、官僚制においては、ものごとは属人的な要素を廃した計算可能な規則に従って処理され、個人的で非合理的感情的要素を廃し「非人間的」に公務を処理することが官僚制の特性として賞賛されることとなる^{*133}。まさに、『怒りも興奮もなく、憎しみも情熱もなく、したがって「愛」も「熱狂」もなく、全くの義務概念の圧力の下で、「人物のいかなることを問うことなく」何びとに対しても一すなわち同じ事実的状态にあるいかなる人に対しても一形式上平等に、その職務をつかさどる^{*134}』のである。さらに、官僚制は専門知識によって生み出される強大な勢力的地位を越えて、さらに、勤務上の知識を利用して、自分たちの勢力をなお一層高めてゆこうとする傾向をもっている^{*135}。また、官僚制は秘密主義という特徴を持っており、官僚制の専門性に比して、議員や首長などの政治家はいわば素人の地位にあるため、いかなる官僚制もその知識や意図の秘密保持という手段によってその優越性をいっそう高めようとする。そして、官僚制は合理的な性格を持っており、規則・目的・手段・非人

*132 ウェーバー前掲書（1987）pp. 11-19、一部澤田訳。

*133 ウェーバー前掲書（1987）pp. 33-35

*134 M. ウェーバー『支配の諸類型』（世良晃志郎訳、創文社、1970）p. 30

*135 ウェーバー前掲書（1987）p. 29

格性がその態様を支配していると結論づけている^{*136}。

このウェーバーの理念型官僚制モデルは、官僚制の発展を歴史的に分析し理論化したものである。官僚の持つ専門性・技術性を的確に把握し、その合理的側面を強調したこのモデルは、官僚制の正の特質を余すところ無く記述したものと見て間然するところがない。

一方で、官僚制の持つマイナスの特質、所謂「官僚制の逆機能」についても、古今様々な指摘がなされてきたところである。逆機能の指摘の中で最も名高いのが機能主義社会学者として高名なR.マートンによる官僚制の逆機能批判であろう。マートンはまず「訓練された無能力」という語を用いて、官僚の専門性が持つ問題点を看破した^{*137}。環境変化のないクローズドシステムにおける意思決定においては、官僚制の持つ専門性は効果を発揮する。しかし、社会環境は常に変化しており、その変化した条件の下では、これまで効果のあった行為も不適当な結果に終わることがある。しかし、これまでの訓練が万全であっただけに、かえって変化した状況に対応できないのである。また、官僚制がうまく運営されるためには、行動に関する信頼性が高く、規定された行為型式に人々がよく合致しなければならないため、規律の重要性が生まれる。官僚制は、その成員に対しこのような規律への心情を必要以上に強調して教えこみ、結果として心情の重点の置き所が「組織の目的」から、「規則を守ること」それ自体へと目標の転移を起こす。そのため、規律という手段的な価値が終局的価値となる、規律の自己目的化が生じる。その結果、融通が利かない杓子定規となって迅速な適応能力に欠けることとなり、所定の手続きを守るという口実のもとで形式主義、儀礼主義が生じる。この傾向がいっそう昂すると、技術主義や繁文縟礼など、規則遵守の関心が第一となって組織目標の達成が疎外されることとなる。また、官僚制においては勤続年数による昇任、年金、昇給など組織的な処置を通じて昇進が行われ、官僚は自分の思想、感情、行為を将来の昇進に順応させるよう暗に期待されている。

*136 ウェーバー前掲書（1987）pp. 61-75

*137 R. K. マートン『社会理論と社会構造』（森東吾・金沢実・森好夫・中島竜太郎訳、みすず書房、1961）p. 181

ところが、規程をよく守らせるためのこのような処置が、かえって規程遵守の関心を過大にし、臆病、保守性などを誘発する。また、前任順で昇進が行われるという年功序列制による集団内の昇進争いの緩和によって、官僚制の中にインフォーマルな社会組織が形成される。官僚は一緒に仕事をしている同僚に対して仲間意識を感じ、顧客や公選職の上司よりもむしろ自分達の利害を擁護するようになるとされる。このような、官僚制の地位に対する情緒的依存、権限と権威に対する感情的執着が嵩じて、技術的な理由で採用された規範が道徳的に正当な価値としてされる規範の神聖化が生じることとなる。さらにマートンは、ウェーバーの指摘した「人間関係の非人格化」の強調が、ニーズを抱えている顧客の個人的な問題を非人間的に取り扱うことにつながり、その結果顧客との間にトラブルが発生するとしている。しかし、官僚制における「非人格性」は官僚達にとって規範として認められているため、官僚がもし顧客の問題について親身になって対応しようとするならば、それはこの規範に対する重大な違反と見なされ、その正当性を認めて信奉している他の官僚達から汚職、情実などの非難の声が上がることとなるのである^{*138}。以上のように、マートンによる官僚制の逆機能の指摘においては、官僚制の正の側面である合理性それ自体が、負の側面である逆機能を発生させる要因であるとされている。

社会学者のP.セルズニックは官僚制における権限の委譲に着目する^{*139}。トップから権限の委譲が行われた場合、委譲を受けた側は比較的少数の問題に注意を限定するためその専門性は増大するが、同時に委譲の結果として組織の部門化が進むことで、下位組織間の利害の対立が増大する。その結果、組織内でなされる意思決定が次第に内部的な配慮に依存するようになり、組織全体の目的ではなく下位単位における目的が内面化される。そして、下位単位の目的に基づく意思決定が先例となり、参加者はますます組織全体ではなく、下位単位の目的の方を重視するようになるのである。

同じく社会学者のA.グールドナーは、マートン同様官僚制における諸規則の

*138 マートン前掲書 pp. 182-188

*139 J. G. マーチ・H. A. サイモン『オーガニゼーションズ』（土屋守章訳、ダイヤモンド社、1977）pp. 64-

存在がもたらす問題点を重視した^{*140}。官僚制における規律の重視に基づく管理のための規則の存在は、組織において「受容されない行動」を様々な形で規定する。しかし、そのような規則が存在することによって、組織のメンバーは規則において「受容される行動」についての知識を増大させる。そして、受容可能な行動についてその最低の水準が明らかになれば、組織のメンバーはみなその水準で仕事をする事となり、結果的に組織の目指す目的と達成された実績の間に大きな乖離が生じることとなるのである。

また、J.ブキャナンと共に公共選択論を唱えた経済学者のG.タロックは、官僚制を取り扱った著作において、情報のフィルタリングに注目した^{*141}。例えば、階統制が8レベルの組織を仮定する（首長—局長—部長—課長—室長—係長—班長—一般職員）。この場合、一般職員が認知する情報は、6度のフィルタリングを経てようやく首長まで届くこととなる。各階層がその直下に部下を3名持つとすると、一般職員の数2,000名以上となる。一般職員2,000名の持つ情報が首長にそのまま上げられれば、首長がどんなに高い能力を持っていても処理することは不可能である。従って、各階層において情報は直上の階層の上司が掌握可能なレベルにまでフィルターにかけられることとなる。そのため、一般職員が持つ情報は、700人強の班長が掌握できるレベルにまで限定される。同様に、班長が係長に上げる情報はそこでフィルターにかけられ、240程度の室長が掌握できるレベルにまで縮小されることとなる。このようにして、一般職員が得た情報が首長まで上がる間に、得られた情報の多くは破棄されてしまうこととなる。さらにタロックは、官僚は、自らの昇進のために上司の好意を得る目的で、上司が不快に感じる情報を隠匿し好ましい情報のみを上げるようになるとする^{*142}。この情報のフィルタリングプロセスは、上司が利用できる情報を系統的にゆがめ、そのゆがみは、情報の伝わる経路が長くなるほど大きくなる。情報のゆがみはコントロールを縮小し場当たりの対応の可能性を生むことから、大規模な

*140 マーチほか前掲書（1977）pp. 68-71

*141 Tullock, G. "Bureaucracy" (The Selected Works of Gordon Tullock vol. 6, Liberty Fund, 2005) pp. 150-152

*142 Ibid., p. 71

官僚制ほど変化の激しい環境への適応において誤りがちで鈍重となるとされる^{*143}。

このような官僚制に対する批判は、日本の官僚制に対しても当てはまる。日本型官僚制について研究を行った辻清明は、その著作の中で、官僚制ということばの同義語として連想される逆機能について、秘密主義、繁文縟礼、先例踏襲、画一主義、形式主義、法規万能、派閥意識、なわ張り根性、役得意識、事大主義、官尊民卑などをあげ、官僚制が人間の自由や民主的指導に対立する概念として理解されるとした^{*144}。官僚制は、組織に機能障害を与えるのみではなく、官僚制的な人間の類型を造出することにより官僚制自体の改革を妨げる効力も有しており、官僚制の組織悪の最も致命的な点はこの人間類型の再生産である。官僚制は、企業組織等にも見られるが、それが政府機構として確立された場合、病弊はいっそう強まることとなる。従って、官僚制が組織としての合理性を主張するためには、同時に、病理面をできるだけ消去せしめる責任の装置を具備していなければならないとした^{*145}。また、日本においては、町村における封建的な閉鎖性が市民社会原理に基づく政治的統一により、近代的な自治性にまで昇華されることなく、そのまま明治時代に継承されたことから、自治意識が未発達なまま官僚制による強固な中央集権体制が確立されることとなったとされる^{*146}。官僚制は、変化の少ない、あるいは変化に対応する必要の少ない環境においては、その高度な専門性から高い能率を実現することが可能である。そのため、制度の枠内では高い合理性、正確性、専門性、能率制が実現されることとなり、それが戦後の日本の高度経済成長を支える原動力の一つとなったことは疑うことはできない。また住民も「お上意識」のもとで官僚制の合理性を信頼し、また「触らぬ神に祟りなし」とばかりに関心を払わず、そのような体制を唯々諾々と受け入れてきた。その結果、官僚制による「単独型意思決定」は、周辺環境を不変のものに見なすク

*143 Ostrom, V., Bish, F. P. "Comparing Urban Service Delivery Systems" (Sage Publications, 1977) pp. 29-30

*144 辻清明『新版・日本官僚制の研究』（東京大学出版会、1969）p. 177

*145 辻前掲書 pp. 178-180

*146 辻前掲書 p. 132-133

ローズドシステムでの意思決定として、行政組織の意思決定の中心を占め続けてきたのである。

日本における官僚制の特徴を概観するうえでは、その特徴的な意思決定の型式である「稟議制」についても見逃すことはできない。この稟議制についても、辻により体系的に論じられた。稟議制とは「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^{*147}」である。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。作成された稟議書は、その内容に関係をもつ部局課のものが、個別に審議される。そして、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という3点が、稟議制の特色としてあげられる。稟議制による決定過程は、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一定の効用を持つが、その反面「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つこととなる。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。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とされる。

この辻による稟議制の研究がなされて以降、稟議制をはじめとする日本型官僚制に関するいくつかの重要な研究がなされた。官僚出身の井上誠一は、辻の稟議制批判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

*147 辻前掲書 pp. 155

方式の実態について分類・整理を行い^{*148}、大森彌は日本官僚制における所謂「根回し」の重要さに注目しつつ、井上の研究内容を踏襲する形で稟議制に関する研究を行った^{*149}。城山英明らは、中央省庁における意思決定方式の研究において、官公庁の実質的な意思決定がどのレベルで行われるかということに関して、各省庁ごとに事例研究を行っている^{*150}。さらに近年、澤田が既存の稟議制に関する研究を踏まえ、統合する形で稟議制に関する考察を行った^{*151}。澤田は、稟議制における意思決定過程を「方針の決定」と「当該方針に従っての実行」の2つに分け、その両者共に行うものを「重要な意思決定」、前者を省略し後者のみを実施するものを「軽微な意思決定」、さらに、前者を行う必要があるにも関わらずそれが省略され、後者のみが行われるものを「錯誤の意思決定」と類型化した。そして、錯誤の意思決定が行われた場合において、辻が示した稟議制の欠陥が顕在化することとなると結論づけた。

以上概観してきたように、基礎自治体の行政組織における単独型意思決定は、規則に則り対処できるルーチンワーク的な環境の下では、その合理性と能率によりきわめて高い効果の発揮を期待できる意思決定方式であると言える。しかし一方で、変化する環境においては、その「訓練された無能力」や「規範の神聖化」、「情報のゆがみ」などの逆機能が災いするとともに、固有の決定過程である稟議制の問題点としての「能率の低下」、「責任の分散」、「指導力の不足」などが顕在化することも予想される。また、その秘密主義や非人間性などの内向的・閉鎖的な特徴から、情報公開や地域ニーズの公聴については必然的に消極的となり、「地域社会の多様な問題について、関与する各主体の協働により解決していく」という地方政府の本来の目的を忘失し、既存の規則や規定方針をひたすらに遵守

*148 井上誠一「稟議制批判論についての一考察」（財団法人行政管理研究センター、1981）

*149 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）

*150 城山英明、鈴木寛、細野助博編著『中央省庁の政策形成過程』（中央大学出版部、1999）、『続・中央省庁の政策形成過程』（中央大学出版部、2002）

*151 澤田道夫「稟議制批判論についての再考察」（『アドミニストレーション大学院紀要』、熊本県立大学、2005）

し続けるという弊害が起こりうることもまた否めないであろう。

(3) 圧力影響型意思決定

続いて、「圧力影響型意思決定」について確認しよう。これは、協働の度合いとしては「多元型意思決定」に分類される。意思決定の主体としては、単独型同様に官僚制による行政組織によって行われることとなるのであるが、その目標設定に当たり、法令等による杓子定規の枠を超えて、地域の課題に対応していくものである。この場合、大きなポイントは、地域ニーズの把握方法である。この意思決定方式においては、情報チャンネルを限定し、政治家・企業・各種団体等との一対一による対話からの「圧力」によって取り上げられるものを政策課題と見なし、その解決策の能率的遂行に専心することを重視する。そのため、周辺環境の変化については、その存在を前提とはするものの、政治ルートで把握できたもののみに対応していくこととなることから、把握される課題が限定されるうえに、一般の住民にはどの課題が把握されたのかさえ判然としない。いわば「ハーフ・オープンシステム」における意思決定のあり方といってよいだろう。この圧力影響型意思決定については、目標の設定において政治ルートから暗黙の影響を受けることとなり、そこで設定された課題について単独型と同じく官僚制による合理的な意思決定が行われ、能率的な執行が求められていくこととなる。従って、意思決定の特質は単独型意思決定のものをそのまま踏襲するとしてよい。ここでは、単独型と異なる点を中心に論述しよう。

前出のマートンは、政治家による行政組織への圧力についても、その社会的機能について考察を行った^{*152}。マートンが著作を執筆した当時（1949年）の社会背景においては、政党マシーンによる行政への不当な介入が珍しくなかった。大半の市民が政治的ボス組織による市政への不当な圧力について望ましくないと判断していたものの、その状況が変わることなく継続していることに注目したマ

*152 マートン前掲書 pp. 58-73

ートンは、持続的な社会形式や社会構造は、他の既存の形式や構造では十分に果たせない積極的機能を持っていると考え、政治家の圧力についても、基本的な潜在的機能を果たしているとした。そして、政治的ボス組織の役割を理解するための2種類の社会的変数として、1) 政治的ボス組織が果たす重要な社会的機能、2) ボス組織の潜在的機能が欲求を満たしている下位集団、について考察を行った。

マートンはまず、政治的ボス組織が果たす社会的機能として、憲法における権力の分散に注目した。権力が分散していることから、行政の権威が希薄化し、市民やその中の特定の集団が積極的活動を要求したとき、それを実行に移す十分な指導力が存在しない。そのため、ボス組織がその指導力を外部から提供することとなるのである。公的な社会構造が「指導力不足」という機能的欠陥を生み出すため、当面の市民ニーズを有効に果たすために、それに代わるべき非公式の選択的構造として政治的ボス組織が社会的機能を果たすのである。

また、政治的ボス組織は、地域において課題をもつ住民の要望の行政への反映に有効な機能を果たす。政治的ボス組織の力の一つの源泉は、地方共同体や近隣社会に基盤を持つところに由来する。政治的ボス組織は、選挙民を無定型の無差別な多数の投票者とは見ず、投票者が特殊な近隣社会に住み、特殊な個人的問題と個人的欲望を持っている人間であることを理解している。官僚は、「非人格性」の規範に基づき、市民のパーソナルな問題をインパーソナルに扱うが（前述のマートンの官僚制批判を参照）、政治家は、このような規範には縛られない。従って、官僚に対する影響力を行使することにより、しばしば地域住民の課題解決に重要な役割を演ずることとなるのである^{*153}。

マートンはさらに、政治的ボス組織がその要求を満たすその他の下位集団として、貧困層階級への便宜供与、企業集団の競争の統制、移民等の成功手段の閉ざされた者への社会的移動手段の提供、さらには非合法組織の保護の機能にまで論及する。これは執筆当時の米国の政治体制の特殊事情と考えられるため、論を措くとしても、政治的機能が、様々な集団に対して、フォーマルな構造では十分に

*153 マートン前掲書 pp. 65-68

果たされていない機能を果たすということについては十分首肯できよう。

また、政治家以外の各種の団体についても、同様に影響を与える主体となる。リンドブロムは、米国におけるロビイストや全米ライフル協会、全米医師会、労働組合等の各種利益集団等の圧力団体の活動について、その果たす機能と問題点を述べている^{*154}。それによれば、これらの団体の活動は、相互交流により地域の利害を調整しまとめ上げ、多様性や対立を克服するという機能を持っている。利益集団は、行政に影響を及ぼすことにより、政府が対応すべき非常に複雑な社会的課題に対して現実性のある議題を提供することで、その理性的な解決に大きく寄与しているのである。しかし、このように有効に見える圧力団体からの影響力の行使にも、逆機能は存在する。これらの利益集団による活動は、過不足なくすべての市民を代表するわけではないという点で、大きな政治的不平等の源泉となることがある^{*155}。その結果、団体に属しない住民が行政に行動を起こさせることがより困難となる可能性があるのである。

企業集団もまた、行政組織の意思決定に暗黙の影響を与えうる。社会学者のF. ハンターは、50年代における米南部アトランタ市の権力構造について調査を行い、この地域の意思決定がきわめて少数の人々の集団によってなされることを突き止めた^{*156}。その集団は企業関係者を中心として、政治家や弁護士、労働組合の指導者で構成されていたのである。当時、アトランタ市の中心部は貧しい黒人が集まってスラム化し、白人層は次々に郊外に居を移すという状況であった。中心部を埋め尽くす黒人層には、租税負担能力や独立した主体として自らの生活を改善する力がなく、所謂「ディスエンパワメント」された状態にあり、このままでは効果的な市政運営が困難な状況であった。そのような状態の市政を運営していくために、企業を中心とした少数の政治的エリートが意思決定に携わっていたとされる。また、同時期に米国の権力分析を行ったC.W.ミルズは、米国は企業を中心とした経済的構成要素、政府の要人からなる政治的構成要素、軍隊から

*154 リンドブロムほか前掲書 pp. 106-127

*155 リンドブロムほか前掲書 pp. 122-124

*156 Hunter, F. "Community Power Structure" (Chapel Hill, N. C., University of North Carolina Press, 1953)

なる軍事的構成要素の3要素からなる「パワーエリート」によって支配されており、その中でも企業が決定的な位置を占めているとしている^{*157}。日本においても、このような極端な例は無いにせよ、所謂「企業城下町」などでは当該企業の意向を無視した行政運営は困難であろう。

このように、圧力影響型意思決定においては、基礎自治体の行政組織は政治家、各種団体、企業等からの圧力の影響を受けて意思決定を行うこととなる。この場合、その影響力の行使方法は非公開の場で、一対一の状況で行われるのが通常である。このような影響力の行使は、その影響力を持たない住民の目からはエリートの特権と映るであろう。もしもこのような影響力の行使が衆人の眼前で行われるのであれば、そのような影響力を行使できること自体に対して住民は不満を持つこととなる。なぜなら、通常一般の住民は行政組織に対するそのような影響力を保持しておらず、かりにそのような影響力を行使しようとしたとしても、相手にされないのが落ちだからである。特定の者のこのような影響力に正当性を与える権原が、ウェーバーのいう「伝統的権威」または「カリスマ的権威」に基づいているのであれば、住民は不満を持たず、その影響力は当然視されよう^{*158}。しかし、現代社会においてはこのような影響力の権原となり、それに正当性を与えているのは住民の支持である。政治家や団体、企業等は、行政組織に影響を与え動かすことができるが、住民に対して同様に振る舞うことはできない。従って、このような影響力の行使は必然的に暗黙・非公開のうちに行われるのである。

このような圧力影響型意思決定は、必ずしも問題をはらむ不都合なものばかりではない。それは、地域における多元的主体の複雑な利害について、行政が対応可能な形にまとめ上げて表出させるという機能を果たす。それはまた、行政組織が正当性を認めうる多元的主体からの情報チャンネルであり、地域課題についてスムーズな把握とその効果的な対応を実現するルートでもある。また、これらの圧力については、必ずしも行政組織が無条件に受け入れるものばかりではない。行政組織の持つ資源の限界や、その他の団体等との関連によっては、これらの圧

*157 C. W. ミルズ『パワーエリート』（鶴飼信成・綿貫謙治訳、東京大学出版会、1958）

*158 裁判所による行政への是正勧告や、消防署が行政庁舎の防災体制に指導を行う等の「合法的権威」による影響力も、当然に正当性を持つことはいうまでもない。

力の存在は考慮に入れつつも、それに従わない意思決定を行う場合もあるだろう。

圧力影響型意思決定の行政組織にとっての問題点は、通常実施するフォーマルな執行方法により、インフォーマルな手段で与えられた目標に対処しなければならないというところにある。この場合、影響力を与えた者に対する行政行為の応答的責任を果たすことは可能であったとしても、それを越えて一般の地域住民に説明責任を果たすことが困難となる。なぜなら、意思決定のもととなる目標の設定に一般の住民が関与していないからである。そのため、官僚制の逆機能としての秘密主義は、単独型意思決定の場合にもまして熱心に行われることとなり、多元的主体との連携による意思決定が、かえって秘密主義を増大させることにもつながりかねないということになる。また、住民側にとっての問題点とは、先述のとおり、このような圧力影響型意思決定の存在が大きな政治的不平等の原因となる可能性があるということである。圧力影響型意思決定を考察するに当たっては、このような問題の存在を念頭に置かなければならない。

(4) 合意形成型意思決定

意思決定の種類の最後は、「合意形成型意思決定」である。この意思決定は、多元的な主体と対等な立場で協働しながら合意形成を図り、実行に移していくことを重視する意思決定のあり方である。

この合意形成型意思決定については、地域の主体と連携協力していくという意味で、「協働の意思決定」と呼ぶこともできよう。近年、都道府県や市町村などが、様々な場面において「協働のまちづくり」や「パートナーシップ」に基づく政策を実施している。このような政策形成は、地域住民とともに課題を把握し、その解決のために合意形成をめざしながら意思決定を行っていくという意味で、「合意形成型」となるだろう。従って、この合意形成型意思決定の意義を理解するためには、まず「協働」という言葉について、それが成立した過程を含めて把握する必要がある。協働という言葉の持つ意味と、その成立及び発展について概観したうえで、その特質と内包する問題点について改めて整理を行うこととする。

本研究においては、これまでに「協働」という言葉を組織論の概念に基づいて

「人と人との連携」の意味で使用してきた。本節以下において語る「協働」については、もう少し具体的かつ実践的な政治概念としてのものとなる。まずはじめに、その「協働」という言葉の定義について、荒木昭次郎の研究に基づきその概念を瞥見することとする。

日本において協働に関する最初の体系的研究を行った荒木は、「きょうどう」という言葉について、4つの日本語と3つの英語の語彙を示した^{*159}。

- 1) 共同：一つの目的のために力を合わせる事・あるものに対して複数の者が同じ立場に立つこと
- 2) 共働：物や現象が互いに作用し合い、また影響を及ぼし合うこと
- 3) 協同：複数の個人や団体が同じ目的のために事に当たること
- 4) 協働：同じ目的のために、協力して働くこと
- 5) Collaboration：互いに異なる主体が同じ目的をめざし、その異質性や個性を出すことで新たなモノを生み出す、ということに主眼をおいた意味
- 6) Partnership：同じ目的をめざすなかで、主体間の対等・平等な関係を基礎にした協力・連携の仕組みという意味
- 7) Coproduction：同じ目的をめざす異なる主体が、互いにその異質性や個性の発揮を通して、生産性の向上や目的達成の効率化という相乗効果を生み出す「各主体の相互作用関係」に焦点を当てた意味

「きょうどう」についてのこれらの単語からは、以下のいくつかの共通点が析出される。

- 1) 目標共有：目標の共有というシェアリングの哲学がいずれの用語の意味の根底にも横たわっている
- 2) 複数主体：複数の主体の存在を前提条件としている
- 3) 相互作用・相乗効果：各主体の相互作用によって新たなモノを生み出す相乗効果を重視
- 4) 対等関係・自主自律性：各主体が互いに並立・対等の関係にあり、主体性・自発性・自治性を基礎においている

*159 荒木昭次郎「住民と行政の協働」(『熊本学のススメ』、熊本県立大学、2008) pp. 113-123

5) 手段概念：これらの用語はすべて「手段概念」であって、「目的（目標）概念」ではない

ここから荒木は、「きょうどう」を『異なる複数の主体が互いに共有可能な目標を設定し、その目標を達成していくために各主体が対等な立場にたって自主自律的に相互交流をしあい、単一主体で取り組むよりもより効率的に、そして相乗効果的に目標を達成していくことができる手段』と位置づけ、日本語には「協働」、英語には“Coproduction”の文字がふさわしいと定義した^{*160}。

この定義に従えば、基礎自治体の行政組織における「協働」とは、「基礎自治体が、自らも多元的主体の一員であると観念し、住民をはじめとする複数の主体とともに、自治行政推進の過程で発生する各種の課題の解決という共通の目標を設定し、その目標を達成していくために互いに対等な立場に立って自主自律的に相互交流しあい、行政組織単体で取り組むよりもより効率的、相乗効果的に目標を達成していくことめざす行為」と言えよう。

基礎自治体が、自らを多元的主体の一員であると観念すると言うことは、すなわち行政が自身を合理的存在と見なすことを止め、地域の課題をただ一人で解決する万能な存在ではなく、自らも他の主体同様、限界合理性の中で悩む存在であると認めることである。限界合理性の制約の中では、互いに目標を共有し、連携・協力して知恵と汗を出しながら解決策を考えていく必要がある。目標を共有化するためには、当然に課題となる地域ニーズの発見について、前出の政治ルート以外の様々な手段によって覚知されるものをも政策課題として認識しなければならない。また、多元的主体が相互に与えあう影響力についても、一部の人間だけが触れることが可能な暗黙・非公開なものを離れ、明示的で公開の条件下に行われるものとしなければならない。そのためには、積極的な情報公開と公聴が必要不可欠となる。このような意思決定にあっては、当該地域の課題を幅広く捉えると共に、状況の推移に伴う地域ニーズの変化が明確に認識されることとなる。従って、協働の意思決定は、必然的に社会環境の変化への対応がビルトインされた「オープンシステム」における意思決定と言えよう。

*160 荒木前掲書（2008）p.116

それでは、「協働」はどのように生まれ、発展してきたのだろうか。その過程を概観してみよう。協働は、自治行政先進国である米国において、1950年代頃から「市民参加」としてその萌芽が見られた。当時、米国では、第二次世界大戦後の経済的な繁栄と、その裏側での人種問題の顕在化などが拡大していた。経済発展に伴う行政機能の拡大は米国の中央及び地方政府の行う事務をこれまでとは比較にならないほどに増大させた。また、人種問題の顕在化は、従来の能率至上主義や政治行政二分論のみで単純に判断を下すことができない政治問題の存在を知らしめることとなった。そのため、従来の能率至上主義や政治行政二分論に基づく市政運営では十分な問題解決が図られなくなってきたのである^{*161}。その状況の打開策の一つとして、市政運営に住民の声を積極的に取り入れる参加型の行政運営が導入されていくこととなっていた。

このような市民参加の流れの中で、協働の理論面も徐々に整備されていった。心理学者のA.マズローが提唱した「欲求階層説」においては、人間には1) 生理的欲求(食欲・睡眠欲等)、2) 安全欲求(身体の安全)、3) 愛情欲求、4) 尊厳欲求(自身及び他者からの承認・尊敬を求める欲求)、5) 自己実現欲求(自己の理想・夢を実現する欲求)という5つの欲求階層があり、下位の一つが満たされるとさらにその上の階層を希求するとされる^{*162}。この欲求階層説においては、一定のレベルの生活を実現し、社会的な尊厳も得た個人は、それで満足して余生を穏やかに暮らすとは限らず、さらに自己実現のために研鑽に励むこととなる。このことが、物質的繁栄を享受していた米国社会において、住民が積極的に市政に参加することを望んだ理由の一つとも考えられよう。

このマズローの階層構造を踏まえて、社会学者のS.アーンスタインは8段階からなる「市民参加の階梯」を提唱した^{*163}。アーンスタインによると、市民参加には8つの段階があり、上に行くほど高度な市民参加となる。その8段階とは、

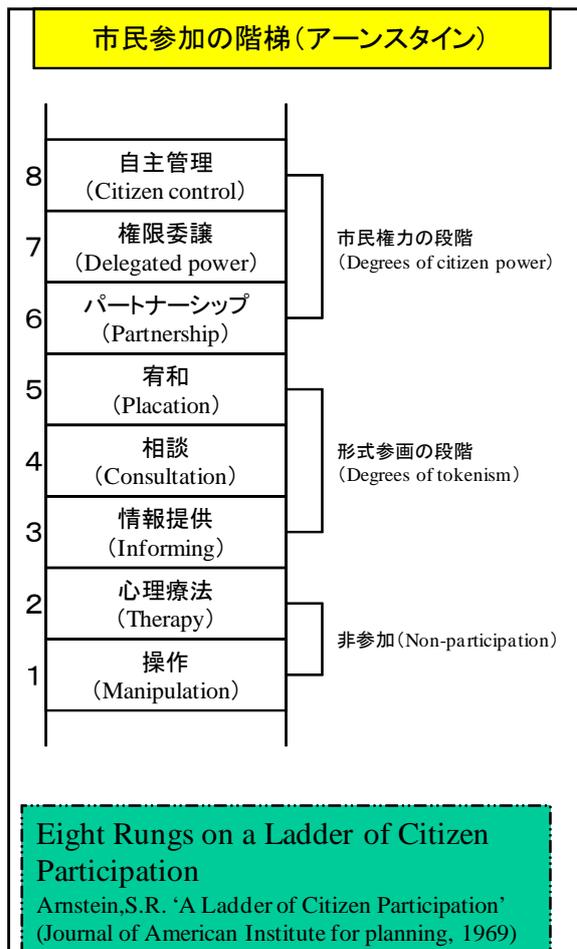
*161 澤田道夫「シティマネジャーシステムの機能的特質の研究」(熊本県立大学、2006)第2章第1節「シティマネジャーシステムの理念の変遷」参照。

*162 Maslow, A. H. 'A Theory of Human Motivation' (Psychological Review, 50, 1943) pp. 370-384

*163 Arnstein, S. R. 'A Ladder of Citizen Participation' (Journal of American Institute of Planners, July, 1969)

1) 操作、2) 心理療法、3) 情報提供、4) 相談、5) 宥和、6) パートナーシップ、7) 権限委譲、8) 自主管理である。最初の2つは行政による市民の誘導・懐柔であり、市民参加とは見なされない「非参加」の段階である。次の3～5の3つは「形式参画」の段階と言われる。そして、6～8に段階が上がっていくほど、「市民権力」の段階となっていくのである（図2-2参照）。

図2-2：市民参加の階梯（アーンスタイン）



また、政治学者のD.モリスとK.ヘスは、市民参加の考え方を一歩進めて、近隣の住民達による自己決定のあり方として「近隣政府」の概念を示した^{*164}。この近隣政府の構想においては、政府の活動は、それがどのように啓発的なもので

*164 Morris, D., Hess, K. "Neighborhood Power" (Beacon Press, 1975) pp. 97-114

あったとしても、生産的なものにはなりえないとし、住民が協力して運営していく近隣政府こそが生産的な活動ができるとした。これは、市民統制の考え方を究極まで押し進めた概念の一つと言えよう。

インディアナ大学の政治学者V.オストロムは、経済学者V.フクスによるサービス産業の生産性にかかる研究に端を得て、協働に関するアプローチを行った。フクスによれば、多くのサービス産業において、生産性の一部は消費者の知識、経験及び動機づけに依存しており、消費者はしばしば生産において重要な役割を果たす。消費者生産者の側からの生産的行動がなければ、価値を生み出すことは困難であるとされる^{*165}。オストロムは、これを社会学に 응용し、先述の「Coproduction」の概念を提唱したのである^{*166}。Coproductionの考え方においては、行政組織や職員を行政サービス供給における「正規生産者（Regular-Producer）」、住民を「消費者生産者（Consumer-Producer）」と位置づける。そして、行政サービスの生産の効果を上げるためには、サービスを供給する正規生産者と、サービスを消費する消費者生産者との協力・連携が重要となるとする^{*167}。また、行政職員による専門的な行政サービスの供給については、住民との意識のギャップによる質の劣化の可能性を指摘した。特に、サービス供給側が、何が住民にとって必要かを熟知していると考え、住民の側に自らの考えを発言させる機会を与えないなど、公共サービスの生産における「協働生産者（Co-Producer）」と見なさないような場合、専門的な観点から見てより良いサービスを供給するほど、住民がそのサービスに満足しなくなるという「サービスパラドックス」と呼ばれる現象に陥る可能性がある。オストロムによれば、行政システムにおいては、専門的な知識を持った行政職員が、（住民から補佐を受けることを考えるのではなく）住民を協働生産者として補佐していくことを企図することによって効果的に

*165 V. R. フクス『サービスの経済学』（江見康一訳、日本経済新聞社、1974）pp. 222-223

*166 Ostrom, V., 1977, op. cit., pp. 35-36

*167 Ostrom, V., Ostrom, E., Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Percy, S., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P., Wilson, R. 'Consumers as Coproducers of Public Services' (Policy Studies Journal, vol9, no. 7, 1981)

なるのである^{*168}。

英国においては、近年、アーンスタインの「市民参加の階梯」を参考として、D.バーンス、R.ハンブルトンらが「市民エンパワーメントの階段」の概念を示した^{*169}。これは、アーンスタインの階梯をさらに細分化し、次に掲げる12のステップとしている。1) 市民への欺き、2) 形式だけの協議、3) 乏しい情報、4) 顧客ケア、5) 質の高い情報提供、6) 真の協議、7) 実効的な諮問機関、8) 政策決定権の限定的分権化、9) パートナースhip、10) 統制権の委譲、11) 信任型統制、12) 独立的統制。このうち、1～4までは「市民非参加」、5～10までが「市民参加」、11及び12が「市民統制」と呼ばれることとなるとし、その階段に対応した地方政府と近隣レベルのあり方を示している。

このように、欧米においては、その民主主義の理念と相まって「協働」に関する理論的整備が積極的に行われていった。また、実際の行政活動の面においても、市議会における住民からの提案による政策形成や、コミュニティが自らホームルール憲章を作成して自治体となる等、民主主義の理念が浸透した欧米ならではの協働が見られるところである^{*170}。

日本においても、様々な社会環境の変化に対応するため、1960年代頃から基礎自治体の政策決定に住民が参画する「協働」の萌芽が見られた。先述の荒木によれば、地域において協働が可能となるためには以下の社会条件があげられる^{*171}。

- 1) 定住化の傾向：人口の流動化が落ち着き定住化が進むにつれて、生活の拠点が形成され日常生活におけるネットワークづくりが進む。
- 2) 高齢化の影響：増加する高齢者が地域において活動の主体的役割を担う。

*168 Ostrom, V., 1977, op. cit., p. 36

*169 Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. "The Politics of Decentralisation" (Macmillan, 1994) pp. 16-2-163

*170 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性」(『新千年紀のパラダイム：アドミニストレーション』上巻、九州大学出版会、2004) pp. 52-55

*171 荒木前掲書(1990) pp. 38-54

- 3) 高学歴化の進展：高学歴化・女性の進学率の上昇により、地域社会において専門的知識や技能を持つ多様な活動主体が生まれる。
- 4) 自由時間の増大：土日等の自由になる時間の増大が、地域社会にかかわる時間を増加させる。
- 5) 現代人の価値志向：同質性・画一性から革新性・創造性へと価値観が変化。
- 6) 多様な活動主体の台頭：町内会、自治会の枠を越えた様々な団体の形成、活動が見られる。

当初、協働の姿は、公害の発生や環境の悪化などの生活環境の悪化に直面した住民達による行政への要求・抵抗などの対抗型の「住民運動」の形をとることとなった。これは、都市化によって地域社会との関係が希薄化した住民達が、地域で発生する様々な問題について、自助努力を超えるものを直ちに行政に苦情として持ち込み、要求を行ったことによる。さらに地域全体にかかるような困難な状況が生じた場合は、近隣と連携して対抗型の住民運動を行うこととなる。そして、このような運動が行政を揺さぶり、「生産者志向」から「消費者志向」への転機を促すことで様々な参加の試みが登場し、それがさらに寝た子を起こす役割を演じ、いっそう参加課題の重要性を増大させたのである^{*172}。このように住民相互の互助関係は、当初対抗運動を契機として生まれたのであるが、やがて定住化の傾向が強まるにつれて、その運動の態様も徐々にその性格を変化していくこととなった。定住化や自由時間の増大に伴い、地域に根ざした生活をおくるようになった住民が、行政を補完しつつ良好な生活の場の構築を目指すという共助型の活動を行うこととなり、それに伴って協働の姿も補完型の「住民参加」となっていたのである^{*173}。

一方で、基礎自治体の側においても、地域社会の成熟化に伴い、コミュニティ参加の施策を進めることとなった。地域住民の利用する公園等の施設について、行政が施策の大綱を構想したうえで、実際にその施設を利用する市民が施策を形成していくという「ハーフ・メイド方式」、道路や河川等の一定の公共空間を住

*172 井出嘉憲「行政と参加」(辻清明ほか編著『行政学講座3 行政の過程』、東京大学出版会、1976) p. 336、343

*173 荒木前掲書(1990) pp. 64-67、73-77

民が自分の「養子」に見立てて維持管理し、行政がそれに必要な資材等を提供していく「アドプト・プログラム」、さらには地域における各種のボランティア活動など、行政と住民による協働の実現にむけた様々な取り組みがなされてきた。近年では、基礎自治体の財政悪化による公共事業の縮小と、NPMなどの行財政改革の潮流の両面に支えられ、「行政の経営化」・「PPP」等の掛け声のもとで、半ば流行のごとく基礎自治体への「協働のまちづくり」の導入が進められている。また、このような住民意思の自治行政への反映に向けた取り組みについて、それを担保するための各種の制度として、行政手続法の制定、パブリックコメントの実施、平成の大合併を呼び水とする住民発議・住民投票制度の認知、相次ぐ基礎自治体での自治基本条例の制定など、法令面の整備も進められてきたところである。

しかしながら、協働の取り組みも現段階では円滑に進んでいるとは言い難い。その理由として、行政組織の側において、行政も住民も協働を行う対等な一主体であるという概念の理解が進んでいないこと、協働の理論をおろそかにしたまま形だけの協働を取り繕うこと、協働を「住民の理解を得た」というお墨付きを得るためだけの「帳面消し」と解釈して事足りりとしていることなど、様々な原因があげられる。米国においてすら、60年代～70年代に行われた市民参加に関する調査において、市民参加が決定能力のシフトによる市民統制の実現に向けた取り組みというよりは、エリート官僚が行う政策形成を追認するための合意づくりの手段に過ぎないことが多いとされていた^{*174}。また、行政側のみならず、住民の側の意識にも協働を進めるうえでの様々な問題が存在する^{*175}。身近な私的領域の問題の解決についてまで安易に行政組織に委ねたり、あるいは行政の権力性を意識しないままに頼めば何でもしてくれる「打出の小槌」と見なしたりするなど、住民の側にも協働の一主体であるという意識に欠けるところがあることも否めない。協働の推進に当たっては、このような住民側の意識の向上も大きな課題

*174 Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. "The Politics of Decentralisation" (Macmillan, 1994) pp. 15
3-154

*175 荒木前掲書 (1990) pp. 38-54

であり、そのための住民のエンパワーメント—ものごとを思い通りにすることのできる能力・影響力、とくに意思決定における自律性を獲得すること^{*176}—について、その意義と方法の理解が大きな課題となっているのである。

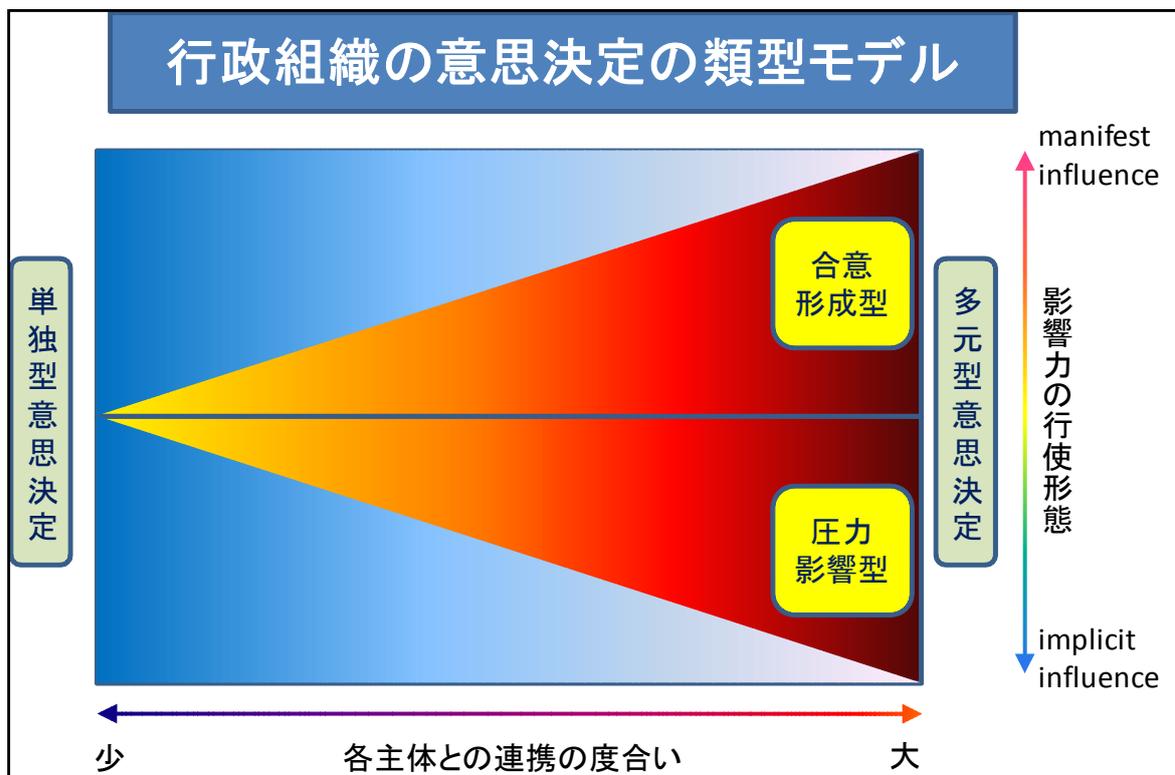
以上概観してきたように、「合意形成型意思決定」とは、基礎自治体の行政組織が意思決定を行うに当たり、「協働」の理念のもと、住民をはじめとする他の主体と対等な立場に立って共通の目標に向かい、明示的・公開の影響力のもとで、相互に課題解決のために合意形成を図っていくものである。そこには、限界合理性の制約が存在するが、それが明確に認識されているが故に、逆に多元的主体との交流が発生し、それをもととして独創的・積極的な政策が生まれる可能性もあるだろう。一方で、他の主体を無視して意思決定を急ぐことは不可能であるため、合意形成を重視して意思決定が遅延することも当然に想定される。この協働の意思決定は、近年様々な基礎自治体において導入が喧伝されているものの、依然として行政・住民双方がその本質を理解せずに進められているなどの問題点も多く、このような隘路の克服が今後の課題と言えよう。

本章においては、行政組織の意思決定の分析を行い、「単独型意思決定」、「圧力影響型意思決定」、「合意形成型意思決定」という3つの類型を析出した。これらの意思決定の類型モデルは、それぞれに機能と逆機能を内包しつつ、基礎自治体の行政の様々な場面で行われている。繰り返し強調しておきたいのは、この3つの類型があくまで「理念型」のものであるということである。サイモンによれば、現実の組織で行われる意思決定は、「プログラム化された意思決定」と「プログラム化しえない意思決定」という対極となる2つの意思決定の間のいずれかに位置しているとされる。これと同様、基礎自治体の行政組織の意思決定も、「単独型意思決定」、「圧力影響型意思決定」と「合意形成型意思決定」の3極の間のいずれかに、濃淡のグラデーションを変えながら存在しているのである。それをモデルに表すと、図2-3のようになるだろう。

*176 Burns, D., op. cit., p. 154

では、このような理念型の3つの意思決定は、自治行政にとってそれぞれどのような意義を持つのであろうか。また、地方政府の目標を実現するに当たって、どのようにその有効性を測ればよいのであろうか。続く第3章においては、意思決定の有効性についてその指標を社会環境の変化を踏まえながら考察し、その指標を適用することによって3つの類型がどのような有効性を持つかを見極めることとする。

図2-3：意思決定の類型モデル



第3章 自治効率と意思決定の有効性

本研究では、「地方政府の行政組織の意思決定はどうあるべきか」との問題意識のもとに、第1章で地方政府の概念を明確化しつつ、その行政組織の意思決定のあり方について考察を、また、第2章ではその意思決定の類型化を行って、単独型、圧力影響型、合意形成型の3つの類型を析出した。続く本章においては、いよいよその意思決定の有効性を検証し、あるべき姿について考察を行うこととしたい。

意思決定の有効性の考察に当たっては、まずそれを判断することが可能な基準が示されなければならない。第1章で求めた行政組織の目的を達成するために有効となる基準は何なのか、それがどのように定義されどのように求められるのか、これらを本章第1節において考察したい。続く第2節では、これらの基準を組み合わせることによって、行政組織の意思決定の有効性を判断する統一的な指標として「自治効率」なる概念を導く。そして、その自治効率の概念を利用して、続く第3節で、幾つかの理念型モデルケースにおける意思決定の3つのタイプの動態について、それぞれの有効性を測ることとしたい。これによって、いずれの状況においていずれの意思決定の有効性が高まるのかを概観するとともに、社会環境の変化を踏まえ、今後の地方政府の行政組織の意思決定がどのようにあるべきか、その姿を垣間見ることに挑戦することとする。

第1節 有効性の判断基準 —規範・経営・民主・効率—

本節においては、地方政府の行政組織の目的とそのあり方を実現するための意思決定について、その有効性を判断する様々な視座を示すこととする。このような基準には一体どのようなものが考えられるだろうか。ここで前章に引き続き、もう一度第1章で行った地方政府の行政組織の定義に立ち返ろう。地方政府の行政組織とは、「地域社会の多様な問題について、関与する各主体の協働により解決していくことを目的に設置された社会的システム」であった。この定義に先立つ検討において、地方政府が行う自治行政は、「住民をその究極の主体」とし、

「住民により正当化されなければならない」ことから、「民主性」をその絶対条件とすることが示された^{*177}。従って、自治行政の遂行を地方政府の果たすべき役割と観念する限りにおいて、その有効性の一端については、この「民主性」により測られなければならないといえよう。

また、もう一端の有効性判断指標としては、初期の米行政学の鍵概念であり、現在でも政策ないし行政活動の良否を評価しようとする取り組みにおいて常に利用される概念である「能率」があげられよう^{*178}。日本の地方自治について、憲法に次ぐ根拠法令となる地方自治法の第1条においても、「この法律は、地方自治の本旨に基づいて（中略）地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」とされている。このことから、「能率」が「民主性」と並ぶ地方政府における指標の一つとなっていることが理解できよう。一方で、能率については一定の定義が定まっておらず、各々の定義によってその評価も異なってくる。本研究においては、この能率概念について「効率性」という用語を用いて定義を行い、意思決定の有効性を測る指標の一つとする。

しかし、この2つの指標のみの平板な分析では、意思決定の有効性を測るには若干の不足は否めない。この2つを基調としつつも、それを支える基礎となる概念が必要であろう。本研究においては、「民主性」を背後から支える背骨となるものとして、公正性・平等性・正当性などにかかる「規範論」の視座を導入する。これらの規範的な視座については、地方政府が必ず準拠すべき、その意思決定の根幹をなすものといえよう。自治行政への住民意思の反映というケースを考える際、男性の意見のみを行政施策に反映すると決めたり、あるいは大多数の住民の利益のために一部の人間の権利を補償もないまま抑圧するなどという、規範的な視座に反する意思決定は、仮に多数決で決められたとしても、行政組織の意思決定としては到底有効性を持ち得ないのである。

また、「効率性」をチェックし、意思決定の失敗を防ぐセーフティネットとして「経営学」的な観点を導入することとしたい。組織の有効性の測定については、

*177 1-1-3「自治行政の特質」参照。

*178 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001）p.345

現実的な企業のビジネスモデルに取り組んでいる経営学の分野において、様々な指標の概念に関する考察が行われている。特に、意思決定の隘路に関してはいくつもの研究が行われており、行政組織の意思決定を評価するに当たっても、これらの問題点の存在を念頭に置いた判断が必要不可欠であろう。

以上にあげた4つの視座―民主性、効率性、規範論、経営学―について、まずは規範論から考察を行うこととしたい。次いで、経営学の視点に話を進め、それらを踏まえたうえで、民主性・効率性に関して論じることとする。

(1) 規範的視座 ―平等性・公正性・正当性―

まずはじめに、行政組織の意思決定について判断を行ううえでの背骨ともいうべきものとして、平等性、公正性、正当性などの規範論の視座から考察を行う。規範的な概念は行政の意思決定の根幹をなすものであり、ここから離れてはどのような意思決定もその有効性を持ち得ないということを厳に認識しておく必要があるだろう。

平等性、公正性、正当性の規範的な3つの概念のうち、まずは平等性、公正性について検証しよう。行政が地域住民全てにとって住みよい地域を作り上げていくことを目指している以上、その意思決定が平等かつ公正なものでなければならないのは明白であろう。しかし、その平等や公正も、捉え方によって異なる場合がある。例えば、資産も収入も異なる人々が一律に同額の税金を払うことは果たして平等なのだろうか。あるいは、Aさんの畑の方が生産性が高いという理由でAさんに重点的に補助金を支出するのは公正な意思決定なのだろうか。平等性、公正性についても、何らかのよりどころが必要となるだろう。このような問いに答えを与えるものとして、1971年、ハーバード大学の哲学者J.ロールズが『正義論』を発表した。ロールズはその著作において、「正義」が社会制度の第一の徳目であるとして「公正としての正義」を提唱し、法や制度は如何に効率的であっても正義にもとるならば改められねばならないこと、各人には正義に基づく不可侵性があり、社会全体の福祉でさえこれを侵すことはできないことを唱えた

*179。本研究においても、この「公正としての正義」の概念の依拠して考察を行うこととする。

ロールズはその論において、「最大多数の最大幸福」という功利主義の概念を否定し、ロック、ルソー、カントらの社会契約説の理論を一般化することにより、社会における適正な分配の合意を取り付けるための原理として「正義」の原理を提唱した。ロールズは、社会を相互の関係の中で一定の行動ルールを拘束力のあるものと認め、それらのルールに従って行動する人々の自己充足的な連合体であると仮定する。そして、そのルールはそこに参加する人々の善を増進するよう企図された協力^{*180}の体系を明確に定めるものであるとした。このような社会においては、人々は一人で生活するよりもよりよい生活ができるために利害が一致し協力し合う。しかし、協力の結果生み出された便益の分配については、より多い取り分を求めて利害が対立することとなる。その際、便益と負担の適切な分配の法則を定める原理として要求されるのが「正義」の原理となる。この原理が存在することにより、仮に人々がお互いの利己心の存在のためにお互いに警戒しあわなければならないとしても、正義感が堅固な連合体を実現可能とするのである。では、この正義の原理はどのように導出されるのであろうか。ロールズは、まず各人が「無知のヴェール」の陰にいて、これから参加する社会において自分がどのような立場となるか分からないという「原初状態」を仮定する^{*181}。そのような原初状態にある当事者は、すべて平等であり、諸原理を選択する手続き上、等しい権利を有している。この状態においては、各人の相互関係は同一・公正なものとなり、従ってそこで到達された合意は公正なものとなる。ロールズは、この「原初状態」から、各人が自分がこうなったら嫌だ、という想像を元に選択を行うことで、全員の合意が得られた事項が「正義」の原理となるとしたのである。このような原初状態に置かれた当事者は、他の人々に享受される有利性の総和が大き

*179 J. ロールズ『正義論』（矢島鈞次・篠塚慎吾・渡部茂訳、紀伊國屋書店、1979）p. 3

*180 この文言については、訳書では「協働」の文字を当てている。原書では Cooperation であり、第2章で使用した Coproduction の「協働」の概念と区別するため「協力」の文字を充てた。以下同じ。ロールズ前掲書 p. 4

*181 ロールズ前掲書 pp. 9-10

いというだけで自らの正当な取り分を減らすことを選択しはしない^{*182}。この想定によって、ロールズは功利主義の効用理論を否定する。そのかわり、原初状態に置かれた人々は、二つの異なる原理を選択する。それらの原理のうち、第一の原理は、基本的な権利と義務の割り当ての平等を求めるものである。また、第二の原理は、社会的・経済的不平等はすべての人、殊に最も不利な立場にある人の便益を補整するときのみ正義にかなうとするものである。この二つの原理を、ロールズは「公正としての正義」と呼び、原初状態に置かれた人々による合理的な選択の中で合意形成されるべきものとした。試みに自らが原初状態において「無知のヴェール」の陰に置かれたと想定した場合、ロールズの唱えるこれらの原理は十分に納得がいくものであろう。原初状態に置かれた自分が、この先どうなるか分からない状況であれば、人は起こりうる最悪の結果から自分を守ろうと行動する。その場合、おそらくはまず自由に関する平等な権利を求めるであろう。もしそのような権利が認められなければ、仮に抑圧される側になったときには悲惨な状態となり、しかもそこから抜け出せないこととなる。同様に、仮に自分がこの先、社会的に最も不利な立場に立たされたとき、社会全体の利益が増進するからという理由でいつまでも抑圧状態にとどめ置かれたり、あるいはさらに悲惨な境遇に落とされたりすることを、原初状態の自分は明らかに拒否するであろう。

ロールズは、このようにして析出した二つの原理を、次のようにまとめる^{*183}。

第1原理：各人は、他者の自由の体系と両立する限り、最大限広範囲の基本的自由の体系に対する平等の権利を持つ（平等な自由の原理）

第2原理：社会的・経済的な不平等は、それらが以下の2条件を満たすものでなければならない。

- ① 最も不遇な立場にある人の便益を最大化すること（格差原理）
- ② 公正な機会の均等という条件のもとで、全ての人に開かれている職務や地位に付属するものでしかないこと（機会均等原理）

ロールズによれば、この2つの原理は逐次的な順序で適用されることとなり、

*182 ロールズ前掲書 p. 11

*183 ロールズ前掲書 p. 47、64、194

平等な自由の原理は格差原理や機会均等原理に優先することとなる^{*184}。これによって、平等な自由は社会的・経済的な有利性が大きくなるからという理由で正当化されることはなくなり、社会は平等な自由と矛盾しない方法で富や権限の不平等を取り決めることとなる。また、格差原理によれば、ある人々の不利について他の人がその分有利になっていることを理由として所得や権限、地位の差を正当化することは許されず、恵まれている人々は敗者の状況を改善するという条件に基づいてのみ、自らの幸運から利得を得ることが許される。一方で機会均等原理は、職務や地位を「効率主義」ではなく手続き上の正義に基づいて開放されたものとするすることで、社会的な協力の体系が正義の体系であることを保証することとなるのである。

ロールズの正義論は、社会の仕組みを説明する道徳的な理論として功利主義によるところの大きかった当時の社会哲学界に大きな衝撃を与えた。正義論は発表当初から賛否ともに多大な論争を巻き起こした^{*185}。しかし、そのような論争の数自体が、正義論の影響の大きさを物語るものとも言えよう。ロールズの正義論は、幾多の論争を経て、社会のあるべき姿を指し示す理論として認められ、現在に至っている。

このようなロールズの「公正としての正義」の概念をもとに、意思決定の規範的問題を考えてみよう。まず、ロールズにおける正義の第1原理に基づき、行政組織が行う意思決定に当たっては、利害関係者をはじめとする各アクターに最大限の自由を与えるものである必要がある。ただし、その自由は他者のそれを侵害するものであってはならない。この原則に基づくことにより、意思決定に各主体の対等性・平等性に関する視点を導入することとなる。続いて、第2原理①の格差原理に基づき、最も不遇な立場の人の便益の最大化を常に念頭に置いた意思決定を行う必要がある。行政の意思決定においては、ことに重要な点であろう。た

*184 ロールズ前掲書 p. 48

*185 ロールズの理論に対する批判としては、R. ノージックの「リバタリアニズム」が有名である。ノージックは、個人の自由の不可侵性を絶対視し、個人が本来的に持つ権利に対する侵害を正当化できるほどの善はありえないとして、ロールズの配分的正義を批判した。R. ノージック『アナキー・国家・ユートピア』（嶋津格訳、木鐸社、1992）

だし、これが単なる弱者への迎合や甘やかしを意図したものでないのはいうまでもない。どのような意思決定を行うかによって、誰が最も不遇な立場にあるかは変わりうるため、弱者迎合の意思決定を行うことは、その恩恵を受けられないほかの者が最も不遇な立場に立つことを意味することにもつながる。大切なことは、意思決定において常に格差原理の視点を持つことであろう。また、第2原理②の機会均等原理からは、特定の者に対する特権階級的な取り扱いをなくし、さらには社会における構造的な弱者に対する差別を排するという考え方が導かれるであろう。このように、正義論に基づく平等性・公正性の規範的基準を意思決定に取り入れることによって、お互いを対等な立場のパートナーと認め、敬意を払うことのできる視点が導入されることとなる。地方政府の行政組織の意思決定においては、最も重要な視点であるといっても過言ではないだろう。

しかし、行政組織が行う意思決定については、公正としての正義の原理に基づいたうえで、さらに正当性も確保されなければならない。平等かつ公正な意思決定であったとしても、住民がその正当性を認めず、不当になされたものであると考える場合は、その効果は発揮されない。たとえ平等の自由や格差原理に十分に意を払った政策であったとしても、虚偽の説明により同意を得たり、同意を偽装するなどして不法に行われているのであれば、そこに正当性はみとめられる余地はない。従って、正当性の有無についても重要な視点となるのである。

正当性については、社会の大系について広範な考察を行ったウェーバーによって考察が行われた。ウェーバーは、正当性について、特定の命令に対して服従を見いだしうるチャンスとしての「支配」の基礎を形成するものとし、全ての支配はその正当性に対する信仰を喚起し、それを育成しようとしてつとめているとした。その中で、正当的支配の純粋な理念型としてあげられた支配形態が、以下の3つである^{*186}。

- 1) 合法的支配：法律による支配
- 2) 伝統的支配：長老制、家父長制、サルタン制など

*186 ウェーバー前掲書（1970）p. 10

3) カリスマ的支配：特定の者あるいは集団の非凡な資質に基づく支配

このうち、合法的支配については最も理解しやすいものであろう。ウェーバーによれば合法的支配を行うための方法が、第2章で考察した官僚制であるとする。次の伝統的支配については、正当性は、常にそのように実施されてきたから、という事実に基づく単純なものとして与えられる。また、3番目のカリスマ的支配では、伝統的支配とは対照的に、それを行使する人々の非凡な主張に基づいて正当性が与えられる。そのため、カリスマ的権威は常に伝統的権威の対抗者として現れ、伝統的権威に挑戦する革命的な特質を持つものとされる^{*187}。

こんにちの自治体の拠って立つ正当性は、当然に1番目の「合法的支配」となる。では、その法令が正当に定められたものであるのかどうか、あるいは、法令で明記しきれない部分の行政の裁量の範囲が正当なものであるのかどうかについては、どのように判断したらよいのであろうか。英国の社会学者であり、英労働党ブレア政権のすすめた政策「第三の道」に大きな影響を与えたA.ギデンズは、現在の国家における正当性は民主主義によってのみ与えられると述べる^{*188}。ギデンズは、社会民主主義の立場から「第三の道」の理論的枠組みを構築する中で、「民主主義なくして権威（の正当化）なし」と述べた。かつて伝統的支配が存在していた頃は、伝統的な権威それ自体が正当性を提供し、「王の名の下に」という言葉によって人々はそれを承認していた。また、第二次大戦から冷戦期にかけては、ファシズムや共産主義などの敵性勢力の存在が、「敵に勝利する」という目的のもとに国家の活動に正当性を提供した。しかし、ベルリンの壁の崩壊やソヴィエト連邦の分裂を経て「敵国」というものが失われた現在、敵国に対抗するという名目によって自動的に正当性が付与されることはなくなった^{*189}。国家は、敵国が消えていくことで、かえってその正当性の拠り所を失ってきたのである。ギデンズは、これらに代わり国家の権威に正当性を与える根拠として、「民主化

*187 P. L. バーガー・B. バーガー『バーガー社会学』（安江孝司・鎌田彰仁・樋口祐子訳、学習研究社、1979）pp. 291-292

*188 A. ギデンズ『第三の道』（佐和隆光訳、日本経済新聞社、1999）p. 117

*189 ギデンズ前掲書 pp. 124-125

された民主主義^{*190}」による正当性の積極的な刷新を訴える。つまり、伝統的権威のシンボルや仮想敵国を失った社会においては、民主主義に基づく人々の支持のみが権威に正当性を与えるのである。そのためギデنزは、一層の民主化を押し進めていくことが権威の再構築につながるとし、その方策を以下のとおり述べている^{*191}。

- 1) 中央から地方への権限移譲：グローバル化に対応するために、補完性の原理に基づく政治的秩序を構築する必要がある。
- 2) 公共部門の刷新：政府と住民との間の情報格差が縮小し、住民の目が厳しくなっていることを踏まえて、腐敗の防止・透明性の確保のために公共部門を改革する必要がある。
- 3) 行政の効率化：政府が非効率である場合、住民は不信を持つこととなる。政府に対する信頼を確保するためにも、行政の効率化が図られなければならない。
- 4) 直接民主制の導入：住民発議や住民投票、電子投票制度などの民主主義の実践を通じて、政府と市民の連携の緊密化を図る必要がある。
- 5) リスク管理：政府は、経済的あるいは科学的なリスクを適切に管理しなければならない。また、その管理には、専門家だけではなく住民も関与させなければならない。
- 6) 上下双方向の民主化：民主化は、国家の枠を越えて世界的に、あるいは地方政府からさらに住民にまで広がる必要がある。

ギデنزの述べるこれらの提言は、地方政府の行政組織の意思決定における正当性の確保にとっても示唆に富むものである。地方政府においても、行政の透明性の確保や効率化、住民との連携の強化などの方策を図り、近隣レベルでの民主化を進め信頼関係を構築していくことが必要であろう。このような「近隣レベルでの民主化の推進」は、地域に暮らす人々の自律性を高め、単なる住民から「自

*190 ギデنز前掲書 p. 127

*191 ギデنز前掲書 pp. 127-135

律した市民」へと成長していく過程の一つにつながる^{*192}。正当性が、「他者への平等な配慮のもとに、徹底討議を通じて相互理解を行い、そこから導き出される合意を基礎とした諸原理の特性^{*193}」であるとすれば、そこで討議を行い、合意を導き出す主体となるのが、行政組織でありこのような住民となるであろう。このような合意に基づく住民の支持や承認こそが、行政組織の意思決定に正当性を与えるのである。換言すれば、意思決定を行うに当たっては常に、それが住民の合意と支持を得られるものであるかどうかという正当性の視点から十分検討を行っていく必要があるのである。

以上、意思決定における規範的な視座として、平等性・公正性・正当性について検討を行った。平等性・公正性の概念については、公正としての正義の理念のもとで平等な自由の原理、格差原理、機会均等原理などを考慮すべきことが示された。また、正当性の概念においては、住民の支持と承認こそが現代の地方政府の権威に正当性を与えるものであることが示された。これらはいずれもが地方政府の行政組織の意思決定の有効性を測るうえでの基盤となるものである。どのような意思決定であれ、まずはこの視点から考察を加えることを疎かにしてはならないといえよう。

(2) 経営学の視座

続いて、経営学の視座による意思決定の有効性の判断の指標について検証する。行政組織の行動過程であるパブリック・アドミニストレーションと、民間企業の行動過程であるビジネス・アドミニストレーションは、かつては異質なものと見られていたが、近年では相互に関連しあうものとなっている。ビジネス・アドミニストレーションの理念や手法のパブリック・アドミニストレーションへの導入として、NPM（新公共管理）の理念に基づく行政改革や、独立行政法人制、PFI、

*192 「近隣レベルでの民主化の推進」は、後述する「市民エンパワーメント」の概念と同一のものといえる。自律した市民および市民エンパワーメントの概念の詳細については、第4章において考察される。

*193 小林敏男『正当性の条件』（有斐閣、1990）p. 7

公会計への貸借対照表導入などが行われている。また、パブリックのそののビジネスへの導入として、企業の社会的責任の認識やアカウンタビリティ（説明責任）などの考え方が一般的となってきた。このような「行政の経営化」、「経営の行政化」ともいえる流れについて、行政学者の渡邊榮文は、パブリックとビジネスは、それらを包括する上位の「アドミニストレーション」の概念により同一化されるとした。渡邊は、アドミニストレーションを「所与の目的を実現するための集団的協働行動」とであると定義し、その概念について理解を深め浸透を図ることによって、以下の有意性があるとした^{*194}。

- 1) パブリックとビジネスの種差化：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は、ともにアドミニストレーションの概念の外延にあるものであり、両者の違いは種差となる。これによって、パブリックとビジネスを別個の社会現象として把握する方法に代わり、より上位概念の枠内での議論が可能となる。
- 2) パブリックとビジネスの同位化：従来の「公」を上位とし「私」を下位とする位置づけを否定し、両者が上下・優劣の関係ではなく同位の関係にあることを明らかにする。
- 3) パブリックとビジネスの協働化：パブリックとビジネスが同列の関係となることから、異なる主体が対等な関係で共通の目的に向けて活動するという「協働」を理論的に可能とする。

このように、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種差に過ぎないものであることに鑑みれば、行政組織の意思決定の有効性の判断に当たり、経営学における有効性の判断指標を導入することは何ら不思議はない。むしろ、意思決定の有効性が企業の存続に直結するビジネスの分野の方が、その手法、理論においてより深化しているともいえよう。このような種々の理論から、地方政府の行政組織の意思決定が得られる示唆にはどのようなものがあるだろうか。

*194 渡邊榮文「アドミニストレーションの学窓から見えるもの」（『アドミニストレーション』第14巻3・4合併号、熊本県立大学、2008）pp. 218-220

組織の有効性（effectiveness）は、単純な生産性（能率）にとどまらない非常に幅広い概念であるとされる。生産性が有効性に結びつく場合もあれば、そうでない場合もある。生産性が高かったとしても売り上げ目標が達成できないという場合は、需要のない商品を生産しているという結論となり、当然に有効性は低くなる。以下に、組織の有効性を測るために使用されている様々なアプローチのうち、幾つかの例を挙げる^{*195}。

- 1) ゴールアプローチ：組織の目標（ゴール）としてのアウトプットを設定し、どれだけ目標到達したかで評価を行う。例えば、収益性や成長率、売り上げ高、市場シェアなどが目標として設定される。複数の相反する目標の存在や、目標に客観的な指標を設定できない部局における有効性の評価方法などに問題がある。
- 2) 内部プロセスアプローチ：内部組織の健全さと効率により有効性を評価する。組織の経済的効率や、従業員の満足度などが指標としてとられる。一方で、生産性や外部環境を考慮していないという問題がある。
- 3) システムアプローチ：外部からのインプット、内部での変換、外部へのアウトプットを通して評価を行う。組織がどれだけ構成要素を上手く統合し、資源を獲得し、生産を行ったかということを総合的に評価するものだが、各々有効性の度合いが異なる場合に、全体を通じた有効性のバランスをどこに求めるのかという問題がある。
- 4) 資源依存アプローチ：人材や財源、新技術などの経営資源をどれだけ入手し管理したかによって評価を行う。例えば、資格保持者をどれだけ採用したかなど、有効性を測定するほかの指標が利用できないときに有効だが、組織と顧客の二つの視点がないことが問題。
- 5) ステークホルダーアプローチ：組織内外の各ステークホルダーの持つ様々な有効性指標により組織の有効性を判断する。ステークホルダーには、株主、従業員、顧客、取引先、地域などがあり、いずれも判断する指標は異

*195 Connolly, T., Conlon, E. J., Deutsch, S. J. 'Organizational Effectiveness: A Multiple-Constituency Approach' (Academy of Management Review, vol5, no. 2, 1980) pp. 211-217、R. L ダフト『組織の経営学』（高木晴夫訳、ダイヤモンド社、2002）pp. 44-51

なる。測定は煩雑であり指標間の差もあるが、どれか一つの指標で判断するよりも正確な判断が可能となる。

また、組織論の祖であるバーナードも、組織の有効性と能率について検討を行った。バーナードは、組織の有効性（effectiveness）と能率（efficiency）を分けて検討を行った。それによれば、組織の有効性は、その最終目的を達成するために全体の状況のもとで選択された手段が適切であったか否かにかかるものとなる^{*196}。その際、目的の達成のため、その目的を取り巻く状況の分析がなされる。その結果、何が目的達成のための戦略的要因であるかが認識され、それを操作することが新たな中間の目的として設定される。そして、その中間の目的の達成のための状況分析と戦略的要因の考察が、さらに新たな小目的を設定し・・・と次々に繰り返されることとなり、このような連続的意思決定を通じて、目的は達成されていくこととなる^{*197}。従って、組織の有効性においては、戦略的要因の発見とそのための組織の統制が重要となる。一方、組織の能率とは、組織活動を引き出すのに十分なほどに個人の動機を満足させて、組織活動の均衡を維持することとされる^{*198}。つまり、バーナードにおける組織の能率とは、組織成員の当該組織への満足度となる。これは、上にあげた組織の有効性を測定するアプローチのうち、2の内部プロセスアプローチに近い。

近時、行政の分野においても、以上のような経営学的な有効性指標の導入にかかる議論が増えている。これは、行政の経営化の流れを見ても、当然の成り行きといえよう。しかし、このような議論において、これもまた決まって呈される疑問もしくは反論が、「行政の達成すべき目標は、これらのビジネス的な有効指標には馴染まない」というものである。たしかに、ゴールアプローチによる成果指標の設定を考えた場合、生活保護を担当する部局はどのような指標を設定すればよいのだろうか。あるいは、資源依存アプローチで獲得財源を評価するとした場合、事業内容も異なる部局を予算をどれほど獲得したかによって評価すべきなの

*196 C. I. バーナード『経営者の役割』（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳、ダイヤモンド社、1968）p。

*197 バーナード前掲書 p. 216

*198 バーナード前掲書 p. 250

であろうか。唯一、そのまま評価が利用できそうなものは、内部プロセスアプローチにおける従業員満足度（バーナードにおける「能率」でもある）であろう。しかし、この指標をとって安心することはできない。組織論における研究では、従業員の満足度と生産性は相関関係が低いとされているのである^{*199}。

それでは、経営学的な視点から有効性の評価に学ぶことは少ないと結論づけてよいのだろうか。無論、そのようなことはない。経営学においては、組織が陥りがちな意思決定の失敗について多数の事例報告がなされ、研究が進められている。これらの「意思決定の隘路」を知り、それを避けるように努めることが、行政組織の意思決定においても必要であろう。

経営分野における組織論において、行政組織にも通じる意思決定の問題点としてあげられるのが、サイモンの「組織への一体化」の問題点であろう^{*200}。一体化については第1章でも簡単に触れたが、この従業員の組織への一体化が過度に進んだ場合、意思決定の隘路が発生することとなる。

サイモンによれば、組織された集団のメンバーは次第にその集団に一体化し、組織は、一体化した従業員から忠誠心を獲得することとなる。組織の目的は、組織への忠誠心の重要な構成部分である。メンバーは多かれ少なかれその組織目的に染まっており、その目的に有用性があるように見える場合は、メンバーは毎日の仕事を通じてその目を絶えず組織目的に向け、その目的の価値と重要性を高く（しばしば過大に）評価するようになり、やがてその価値の達成がメンバーにとって個人的価値を持つようになる。そして、組織の目的のみならず、組織それ自体に対する忠誠心がメンバーの中に育つこととなる。組織目的の価値は、はじめはオーソリティの行使によって個人に課せられるが、次第に価値は内在化され、個々のメンバーの心理や態度と「一体化」する。メンバーは、これらを通じて個人の人格とは別の「組織パーソナリティ」を獲得し、これによって「自動的に」組織目的に合致した意思決定を行うようになる。一体化は、組織の成功に対する個人的な関心、「自らの」組織という心理、注意の焦点の限定などにより促進される。その結果、個人は進んで非個人的な意志決定を行うこととなるとされる。

*199 金井壽宏・高橋潔『組織行動の考え方』（東洋経済新報社、2004）p. 214

*200 H. A. サイモン『経営行動』（松田武彦他訳、ダイヤモンド社、1965）pp. 145-149、252-275

このような組織との一体化によって発生する意思決定の隘路の一つとして、一体化しているメンバーが、組織全体の利益よりも自分の所属する部局の利益をより重要と判断することがあげられる。さらに、メンバーの意志決定の際、費用と価値を釣り合わせるができなくなることも隘路としてあげられよう。メンバーは、特定の目的に自身を一体化しているために、自分の組織について、目標達成のために投じた資源の割合である「能率」ではなく、単にどれだけ目標を達成したかという「十分性」の観点から評価してしまうのである。これらのサイモンがあげる問題点は、マートンにおける官僚制の逆機能の問題点にも多く通じるところがあるのは言うまでもないだろう。このような組織への過度の一体化と十分性による判断は、行政組織においても厳に戒めなければならないところである。

また、ビジネスの分野においては、比較的不確実性が高い分野において意思決定を行わねばならず、往々にして意思決定が失敗することが多い。しかし、リスクを冒しての意思決定が失敗しても、そこから学習し、試行錯誤により他のもっと環境に合致した意思決定を行うことができるのであれば、それは望ましいこととされる。技術革新を奨励する企業の場合、失敗は成功の土台となるとして、非難の対象とはならず、逆に挑戦的な意思決定を行うよう奨励されている場合もあるとされる。しかし、単なる失敗よりも遙かに危険性が高いのは、失敗している方針に執着し続けることであり、ビジネスの分野で意思決定の問題点として認識されているのはこちらの方である^{*201}。効果がないと分かっているのに、組織がある方策に時間と金を投じ続ける場合がある。このような意思決定が行われる理由については、1) メンバーが方針が誤っていることを隠そうとして情報を遮断したり歪曲したりすること、2) 組織の規範として一貫性のあるリーダーシップが評価されがちであること、などによるとされる。

類似の問題点として、第2章で論じた意思決定のフレーミングの問題も指摘される^{*202}。フレームとは、「〇〇は△△というものである」といった、組織の中に存在する認知の枠組みである。フレームは、情報を効果的に処理する手助けとな

*201 ダフト前掲書 pp. 285-288

*202 S. J. ホッチ・H. C. クンリユースー編著『ウォートンスクールの意思決定論』（黒田康史・大塔達也訳、東洋経済新報社、2006）pp. 155-161

る反面、社会環境の変化によりフレームが適合しなくなったことに気づかず、旧来の枠組みの中で意思決定を行ってしまいがちとなるという問題点を持つ。特に、かつて成功したフレームについては、それに依拠し続けることで新しい環境で取り込むべき視点が抜け落ちてしまうこととなる。例えば、米国において大成功を収めた通運システムがヨーロッパでは失敗したり、店舗や営業による販売を重視してインターネット通販に出遅れたり、従来成功していたフレームに固執することによる弊害は枚挙にいとまがない。

これらの「失敗した意思決定への固執」、「適合しないフレームの適用」などの問題点は、行政組織の意思決定においても同様であろう。しかも、行政組織においては「新たな技術革新」といった可能性が少なく、また適正な予算の執行という観点から地域振興などの分野を除いては「挑戦的な意思決定」が評価されるケースがあまり存在しない。そのうえ、意思決定の失敗が関与する各アクターからの批判の対象となりがちであることから、試行錯誤は容易に許容されないこととなる。従って、否応なしに保守的・無難な意思決定を指向することとなり、意思決定の変更も容易には行われず、行政の事なかれ主義や前例踏襲主義につながる事となる。前例踏襲などの手法により既存の意思決定に依拠することは、「この方法の必要性、適合性は前回すでに検討済みです」とすることで新たな意思決定自体を容易とするうえに、「前は成功しましたが、今回はだめでした」などと批判に対する一定の応答性も確保することを可能とするためである。しかし、変化する社会環境に対して既存のフレームを適用しながら行われる意思決定は、その有効性に重大な問題を抱えやすい。最悪のケースでは、有効性を失い失敗しつつある意思決定に対して、その失敗を認めた場合の責任追及を恐れ、「行政の継続性」、あるいは「すでに事業が進んでいる」などといった埋没コストの問題を理由として、その方針に執着し続けることとなる。しかも、このような意思決定は通常は予算の範囲内で行われることから、部局における財政的な赤字の計上という目に見える損失を伴わない分、企業よりも遙かに長期にわたって謝った方針に固執し続ける可能性があると言えよう。

先ほどの職務満足度と生産性の関係についても改めて触れておきたい^{*203}。「労働者の満足は生産性につながる」という考え方は広く支持されているが、実際の検証結果では、満足度と生産性に関する様々な調査において、相関性は弱い相関（0.1～0.19）程度しか認められておらず、その相関性は強くない。満足度と生産性の相関については、仕事がうまくいけば給与に反映し、その結果満足度が向上するという逆の関係や、生産性向上へのプレッシャーが強ければ生産性は向上するが満足度は低下するので、かえって相関性を引き下げるという説、職務満足が仕事の励みになるのは達成動機や自尊心が高い者のみであるなどの説があげられている。

また、近年では、組織に対するコミットメント（忠誠心）と生産性の関係についても考察が行われている^{*204}。組織への忠誠心が高ければ熱心に働くと考えられるため、組織コミットメントは会社の成功の鍵だとされる。しかし分析によれば、組織コミットメントにも企業の生産性にも相関性は低いとされる。コミットメントに関する研究を行っている経営学者のJ.マイアーらは、組織へのコミットメントを以下の3種類に区分する^{*205}。

- 1) 情緒的コミットメント：会社への感情的・情緒的な愛着心
- 2) 継続的（功利的）コミットメント：埋没価値や副次的利益などの損得勘定によるつながり
- 3) 規範的コミットメント：1つの組織に忠誠を誓うという倫理観

マイアーらの研究によれば、情緒的コミットメントと会社の人事評価には中程度の正の相関があったが、継続的コミットメントと人事評価については負の相関があるとされた。従って、コミットメントの質によっては、高いコミットメントが高い評価につながらない場合もあるのである。

また、組織の意思決定における最大の隘路は、第2章の意思決定の考察でも触れた「限界合理性」にかかる問題であろう。限界合理性の壁が存在するため、意

*203 金井ほか前掲書 pp. 214-216

*204 金井ほか前掲書 pp. 224-228

*205 Meyer, J. P., Allen, N. J. 'A Three-component Conceptualization of Organizational Commitment' (Human Resource Management Review, 1, 1991)

思決定に当たって「唯一最善の方策」をとることは決して不可能であり、あらゆる意思決定は満足基準に基づくものとならざるを得ない。その前提のもとに、規定の方針が最善であるという認識に固執せず、常に社会環境に適応した適切な目標設定に努力を払う必要があるのである。その意味では、この限界合理性の隘路の存在自体が、経営上の不断の技術革新やカイゼン、ニーズの把握への努力への圧力となっているとも言えよう。ビジネスの分野における限界合理性の理解に比して、行政組織の意思決定においては未だに「行政の無謬性」の幻想のもとに、一度行った意思決定について、それが「正しい」ものとして固執する傾向がある^{*206}。無論、初期の段階から正しい意思決定を行うために努力を払う必要はあるが、一方で、常に意思決定の失敗の可能性を認識し、より良い意思決定を目指して不断の努力を行うべきであろう。

以上、経営学の視座から意思決定の有効性のかかる考察を行った。経営学的な面からは有効性の指標に加えて、意思決定が陥りがちな隘路について様々な示唆が得られた。これらの隘路については、むしろ行政組織において陥りやすいと勘案され、層倍の注意を払う必要があるといえよう。

(3) 民主性の視座

続いて、民主性の視座から意思決定の有効性を考察する。この「民主性」と、次に考察する「効率性」の2つの指標が、意思決定の有効性測定の際の中心となることとなる。

地方政府がその任を負う自治行政において、民主主義が決定的に重要となるのは、「地方自治は民主主義の学校」と言われていることにも表されていよう。ことほど左様に、自治と民主主義は密接不可分の関連にある。その所以は、自治が「自ら治める」という統治の概念であり、自律した市民たちが互いに合意できるルール作りを行い、そのルールが市民たち自身を支配するという「市民(デモス)

*206 足立忠夫『新訂・行政学』(日本評論社、1992) pp. 298-299

の力（クラティア）」による統治形態であることによる。従って、民主政治は住民の自治性の成熟度合いによって左右される統治形態であるといえよう。荒木は、行政とそれ以外の主体とが協力・連携しあう「協働型自治行政」について考察した。そして、自治行政が他の主体の関わりによって民主化されていくとし、一元的な自治行政よりも多元的な主体による協働型自治行政の方が、民主化の推進に以下の点で有効であるとした^{*207}。

- 1) 地域住民の参加の裾野を広げることで、財やサービスの生産供給過程について、住民意思の反映や直接参加を促すことにより、住民の意識向上につながる。
- 2) 行政が一元的な取り組みを行うことは、かえって住民を顧客の位置にとどめがちになる。自治行政に関与することにより、住民は社会的に自覚的な自治行動をとるようになる。
- 3) 自治行政への多元的な主体の関わりは、行政の一元的な取り組みに見られる「独断性」、「アイディア不足」などを排し、行政自体の民主化を促す。
- 4) 情報の共有化を促すとともに、住民が自己主張から脱皮し地域社会全体の利益実現を考えて行動する力を身につけていく。
- 5) 住民の多様な知恵を結集し、住民の満足が得られる自治行政を希求していく。

また、民主政治が住民の自治性の成熟度合いによるものであるということからは、同時に、自治行政においてはその運営における民主性の度合いを高めるほど自治性も高まっていく、ということでもある。第1章において、自治行政とは「地域で生じた、地域社会の全体ないし大多数の利害にかかわる問題について、できるだけ地域に近いところで、各主体の関与の度合いに応じた負担において解決していこうとするための、住民により社会的に正当化された事務の管理及び実施のシステム」であるとした。この定義によれば、地域の問題について、各主体の関与の度合いに応じた適正な負担において解決していくことが求められていることとなる。この場合、「負担」という文言を費用面のみではなく広義に捉えること

*207 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性」(『新千年紀のパラダイム：アドミニストレーション』上巻、九州大学出版会、2004) pp. 63-66

が必要となろう。負担については、金銭コストだけではなく、労働コスト、時間コスト、さらには意思決定にかかるコストもある。課題にかかる関与の度合いに応じて、課題解決のための意思決定に参加し、討議を行い意見を交換し、合意形成に向けて努力していくことによって、自治行政の民主性が高まるとともに、住民の側にも「自ら治める」という意識が育つこととなる。地方政府の目的が自治の本旨に基づくものであることに鑑みれば、地方政府の行政組織の意思決定は、そこにどれだけ多様な住民意思が反映されるかで有効性の一端が測られるべきであろう。

一方で、相互に対立する事項について合意形成を図ることが実際に可能であるのか、あるいは専門的知識の無い住民が専門的知識を必要とする高度な政治的決定を行うことが可能であるのか、などの疑問が当然に呈されることとなるだろう。この点について、あらかじめ考察を行っておきたい。

政策形成過程について研究を行ったリンドブロムは、その著書の中で民主的な政策形成を行うための考え方を示した^{*208}。リンドブロムによると、以下の状況が存在することにより、住民意思が政治に十分に反映されることには困難が伴うという。

- 1) 人間の認識能力には限界があり、複雑な問題の原因追及や政策結果の予測能力はない
- 2) 利害関係者は政策の優先順位に対して異なる意見を持つ
- 3) 選挙において、政策的争点に関する有権者の知識は十分でないことが多く、また、数多くの分野に関して持つ意見を一票で表明するのは困難である。政党の存在はそれらの問題を緩和するが、彼らは投票行動に熱心な少数派を多数派よりも重視することがある
- 4) 公選職は自身の都合によって政治的責任や評価を回避するように政治的枠組みを策定する
- 5) 公選職は十分な予算のないまま計画を承認し、必然的に行政職員の裁量の

*208 C. リンドブロム・E. ウッドハウス『政策形成の過程』（藪野祐三・案浦明子訳、東京大学出版会、20

範囲が拡大する

6) 利益集団は利害関係を整理する役割を持つが、十分な政治資源を持つ者（経済界など）にしか対応しない

7) 市民の間には、社会経済的な立場の違いから政治的不平等が存在する

リンドブロムはこれらの問題点を踏まえて、政治に関与する人々は共通の目的など持っておらず、それぞれ個別に自らの目的を追求するということを認める。しかし、その目的追求の過程において、相互に交流し、互いの見解を考慮に入れ、妥協できる点を探しながら合意が形成されていくことによって、結果的に合理的な政策が作り出されるとし、これを「民主主義の潜在的知性」と呼んだ^{*209}。さらに、協議しながら政策形成を進めていく過程に多数の者が関与すれば、考慮される意見の多様性をさらに拡げることができ、その結果政策形成の質の向上及び民主性が高まることとなると述べた^{*210}。このリンドブロムの「民主主義の潜在的知性」に基づけば、多元的主体による交流と交渉によって、地域の課題について合意形成が可能となるという理論的根拠が与えられよう。

また、米カリフォルニア大学の経済学者D.ウィットマンは、米政治学会の政治経済学最優秀図書賞を受賞した著作において、「住民の専門的知識の不足」などの民主政治が受けやすい批判に対して、以下のとおり主張した^{*211}。

1) 住民は、政治的決定を行ううえで必ずしも当該事象に博識である必要はない。通常は、選択肢のうちどれが自分の選好により近いかを把握していれば十分である。また、存在する様々な問題点について、住民個人ではすべてを把握することはできないが、利害関係者からの情報提供や課題についての意見交換が行われ、その中で住民は正しい判断を下すのに十分な情報を得る。

2) 政治家や行政は望ましい政策や予算について自らが有利になるようにバイアスのかかった情報を提供する。しかし、それを額面通りに受け取る者はほとんどおらず、みな情報を「割り引いて」聞く。

*209 リンドブロムほか前掲書 pp. 32-47

*210 リンドブロムほか前掲書 p. 91

*211 D. ウィットマン『デモクラシーの経済学』（奥井克美訳、東洋経済新報社、2002）pp. 11-22、85

- 3) 数名によるバイアスのかかった判断が存在したとしても、意思決定関与者が十分多ければ、大数の法則により無視できる程度に収まる。
- 4) 意思決定は通常はたった一回だけではなく、何回も繰り返される。繰り返す回数が多くなるほど、情報の非対称性の問題（両者の持っている情報の量が違うことによって有利・不利になること）は小さくなっていく。

ウィットマンの議論は主に選挙および政治家の意思決定に関するものであるが、近隣レベルにおける民主政治の有効性についても十分な証左を与えるものと言えよう。先述した「住民の専門的知識の不足」という批判は、上記の論点から考えれば、自治行政を行うに当たっての大きな障壁とはならない。住民は「大体」の情報を知っているだけで、「大体」正しい判断を下すのである。住民参加の自治行政を推進するうえで、参加者全員が予算の費目や起案のルールまですべて知っている必要はない。むしろ、「住民には専門的知識が不足している」という行政や議会による主張は、住民になるべく関与してほしくない、させたくないという意向に基づいてなされる面が強いと思われる。しかし、上記の考察によれば、住民は分かりやすい説明を受けさえすれば正しい判断を下すことができるのである。さらに、第2章でも考察したとおり、地域の成熟化に伴い住民の高学歴化も進んできている。例えば、永年大規模組織で働いてきた住民と、就職して数年間のキャリアしかない行政職員を比較したとき、いずれが専門的知識に優れ高度な決定を行うことができる主体なのであろうか。これらのことを踏まえれば、「専門的知識の無い住民には専門的知識を必要とする高度な政治的決定を行うことは困難である」という主張もまた否定されよう。

以上見てきたとおり、意思決定への多様な住民意思の反映は、多数の主体が自治行政に関与することによって民主性が高まることにつながるとともに、相反する複数の利害間の交流と交渉の機会を提供し合意形成を促進するものである。また、それは意思決定過程への多様な者の参画と協働を前提とするものであり、このようにすることで、行政組織と住民等の相互理解と信頼関係の構築も進み、決定された事項の実現可能性も高まることとなる。従って、意思決定の有効性を測る指標としての「民主性」という概念については、そこにどれだけの多様な「住民意思の反映」がなされたかによって測定されるものとなる。

再びリンドブロムによれば、限界合理性の制約により、政策形成に關与する参加者の誰一人として、複雑な問題の原因や選択肢のすべてを予測する能力は持たない^{*212}。これは、住民であれ、議会であれ、行政組織であれ同様である。何がどうして誤りであるのか、どのように修正すればよいのかを完全に理解することは不可能である。しかし、様々な利害関係者の間で行われる相互交流によって、民主的な知性と住民ニーズへの応答性を持った意思決定を行うことが可能となるのである。政策形成は、権力を共に担うという環境の下で、無数の関係者が相互に交流することによって生み出される政治的な過程でとされる。したがって最も重要なのは、社会過程と権力関係（そして意思決定過程）が、社会の広範な問題や可能性に対して利害や見解を持っている人々の間、理性的な調査や討論、及び相互調整を促進するように築かれているのかどうかである^{*213}。この意味でも、地方政府の行政組織の意思決定に多様な住民意思の反映を図っていくことの必要性は十分に推し量れよう。

一方で、民主的な意思決定には陥りがちな陥穽も幾多存在する。多様な住民意思の反映の意を理解せず（あるいは故意に履き違えることにより）、「住民主体」と称する御用聞き行政の存在や、特定の者の意向への安易な迎合なども想定されよう。このような迎合は、行政に求められる平等性・公正性を犯すものであり、住民間の合意形成の促進をかえって困難とさせることとなる。また、御用聞き行政の実施は住民の自律を妨げ、行政依存型住民を生産することとなり、かえって民主性を低下させることにもつながる^{*214}。意思決定の有効性指標としての「住民意思の反映」を判断するうえでは、これらのことを念頭に置く必要があるだろう。

*212 リンドブロムほか前掲書 pp. 198-199

*213 リンドブロムほか前掲書 p. 202（括弧内筆者）

*214 荒木昭次郎『参加と協働』（ぎょうせい、1990）pp. 115-125

(4) 効率性の視座

地方政府の行政組織の意思決定にかかる有効性の指標として、最後に「効率性」の視座について考察する。これまで本研究においては、「能率」、「効率」などの言葉をあえて定義せず、一般的に想起される意味合いのものとして使用してきた。しかし、意思決定の有効性の指標を析出するに当たって、「効率性」とは何なのかを正しく定義する必要があるだろう。

まずはじめに、現在使用されている「能率」と「効率」という概念の意味合いについて検討を行うこととしたい。英語においては、どちらも「efficiency」で表され区分はされていないこの「能率」と「効率」について、その語義を調べてみよう。辞書によれば、能率とは「一定の時間内にすることのできる仕事の割合。仕事のはかどり具合」であり、効率は「(費やした労力に対する) 仕事のはかどりぐあい」であるとされる^{*215}。どちらも仕事のはかどり具合ではあるが、能率の方は単位時間あたりの仕事量、効率の方は投入量に対する産出量的な意味合いになりそうである。また、国家公務員法、地方自治法などの戦後占領期に立法された法律においては「能率」の用語が使われてきたが、近時策定される法律(例えば地方分権推進法、中央省庁等改革基本法など)には「効率」が使用されることが増えている^{*216}。このことから、法令における規範的な考え方が、単純な能率概念から次第に投入産出比的な意識を持った効率概念に推移していったと考えることもできよう。

また、このような辞書的な用法とは異なり、能率と効率にさらに積極的な意味を持たせて使い分けている事例も見られる。行政学について広範な研究を行う西尾勝は、その名称どおりの論文「効率と能率」の中で、能率と効率に関する定義を行った^{*217}。それによれば、「効率」とは、行政活動の産出について評価者の評価基準に照らしてその実績を評価する「有効性」の達成率を表すものであり、「能

*215 『大辞林』(三省堂)より

*216 渡邊榮文「行政・経営融合論」(『アドミニストレーション』第8巻1・2合併号、熊本県立大学、2001) p. 263

*217 西尾勝「効率と能率」(辻清明ほか編著『行政学講座3 行政の過程』、東京大学出版会、1976)

率」とは、投入と産出とを対比する概念であるとしている。

西尾によれば、戦後の占領期における行政諸法規には、新制度の基本的な指導理念を能率に求めるもの、また民主性と能率の二つを指導的な原理として並列させているものが少なくない。これは、民主主義と能率を指導原理と見る米国の行政概念が移植されたものである。しかし、西尾は当のアメリカにおいても、この「能率」という言葉は確定した意味内容を与えられていないとし、米国における能率の意味内容を次の3つに分けている^{*218}。

- 1) 能率＝官僚制原理：ウィルソンをはじめとする利用法。官僚制原理に支えられた有能な政府を特徴付ける形容詞として使用される。
- 2) 能率＝投入・産出比率：サイモンによる用法^{*219}。能率は投入と産出の比率で表される。行政活動を経費、作業量、事業量、効果の経時的な4要素に分割し、それぞれの関係の比率において能率を求める。
- 3) 能率＝組織活動に対する満足度：M.ディモックやバーナードにより唱えられた概念。組織成員の当該組織への満足度を能率と見る。(3-1-2におけるバーナードの有効性と能率概念参照。)

続いて西尾は、能率・効率概念の整理を行う。まず、「有効性」と「能率性」の2つについて定義が行われる^{*220}。それによれば、有効性とは「行政活動の産出に関する評価者の評価基準に照らして、その産出の実績を評価する概念」であり、目的・目標の達成状態を評価する概念となる。評価基準が操作可能なものであれば、産出の実績も操作可能な達成度でとらえられる可能性があり、目標値が設定されていれば有効度合いまで把握できる。期待値の性格を持った目標値が評価基準であれば、産出の実績は達成値を意味し、達成率を産出できる。その達成率が「効率」である。一方で能率性は、「行政活動について、その投入と産出とを対比する概念」とされる。これは、上記2のサイモンにおける投入・産出比率概念と等しい。ただし能率性は、単独では意味をなさず、複数の能率性間の中で相対比較を行うべきものである。しかし、異なる環境下では投入・産出比率に外

*218 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001）pp. 346-350、西尾前掲書（1976）pp. 168-179

*219 H. A. サイモン『経営行動』（松田武彦他訳、ダイヤモンド社、1965）p. 232

*220 西尾前掲書（1976）pp. 185-187

在的要因が作用する余地が大きくなり、比較が困難となる。そのため、能率性の評価は有効性の評価よりも遙かに難しいとされる^{*221}。

これらの定義による効率と能率の概念は、効率を行政活動の達成率として、それを評価者の判断による政治的決定に求め、能率を行政活動における投入産出比のみに求めるものであり、政治行政二分論に基づくものと見てよい。しかし、投入産出比のみで判断される能率概念は、現在の変化する社会環境の中で多様な課題に対処していかなければならない基礎自治体の行政組織にとって十分でないことは明らかである。予算・マンパワー・時間などのコストを投入して産出したものが地域ニーズとかけ離れていてもよいのだろうか。あるいは、政治的決定で与えられた業務を脇目もふらずに実施し、そのためには当該業務に関わりを持つステークホルダーの意見も一切聞かないことが高い能率性として許されるのだろうか。ここで必要なのは、政治行政融合論に基づく概念である。地方政府の行政組織の目的が、地域社会の多様な問題について、関与する各主体の協働により解決していくことである以上、その意思決定の有効性を測るべき「効率性」とは、当然に住民の意向を踏まえ、住民を中心とする多元的な主体の自治行政への関与を導き、その産出にどれだけ住民が満足したかという観点から測定される必要がある^{*222}。このような概念は、すでに米国の市政調査運動の中で、ニューヨーク市政調査会の指導者の一人であるH.ブルーエルにより提唱されていた。ブルーエルは、能率判定の究極の基準を、コミュニティの要請に対処するものとなっているかどうかの行政サービスの「妥当性」に求める「自治能率（municipal efficiency）」の概念を提示していた。ブルーエルにとっての能率は、活発な自治活動に支えられた政治の有用性、または行政サービスの妥当性であったとされる^{*223}。市政調査運動における能率追求は行政活動の手法の能率化に関心が集中し、ブルーエルの思想は広がりを見せなかったものの、その考え方については現代に至るまで色褪せてはいないといえよう。

しかし一方で、効率性に住民満足度のみをとるのであれば、それはやはり地方

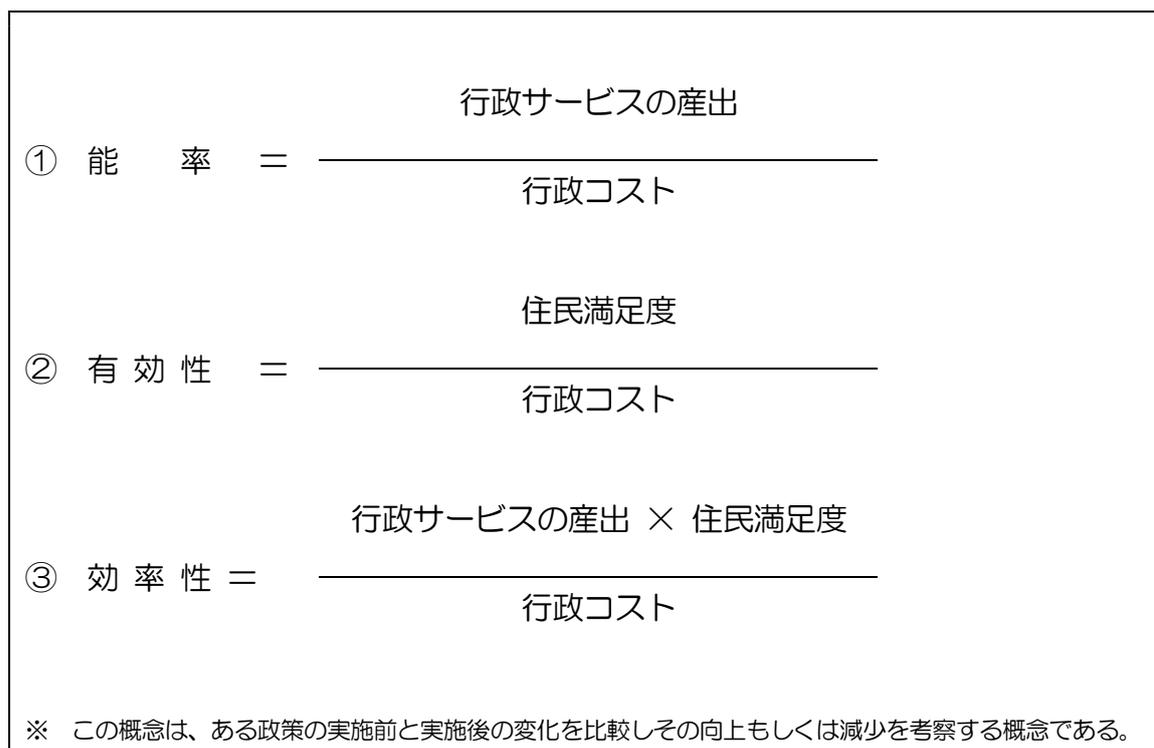
*221 西尾前掲書（1976）p. 187

*222 荒木前掲書（2004）pp. 66-67

*223 西尾前掲書（1976）p. 170

政府における有効性の指標としては成り立ち得ない。現在の基礎自治体の置かれている状況に鑑みれば、業務を聖域化して行政コストを無制限に投入したり、あるいは産出量の多少を無視したりすることは決して許される状況ではないのはいうまでもないであろう。そこで本論文においては「効率性」という用語を「投下された行政コストに対する行政サービスと住民満足度の割合」という意味合いで使用することとする。また、「効率的」という場合は「行政コストに比して行政サービスと住民満足度の割合が高い」という意味で、「効率性の向上」という場合は「同割合を向上させること」という意味で使用することとしたい。これは、西尾の言う「能率」を含めた「有効性」の評価という意味で、政治行政融合論の立場に立脚した概念にほかならない。(図3-1参照)

図3-1：能率、有効性及び効率性の比較の概念



無論、住民満足度については操作可能な指標に乏しく厳密な数値化は困難である。しかし、能率概念の政治行政二分論的な捉え方が一般的であった日本においても、行政サービスの供給を受ける主体である住民等がどのようにそれを評価しているのか、どのように効果があったと感じているのかが測定されなければ効率

性は測定され得ないとして、政治行政融合論の立場に立脚した効率論も展開され始めているところである^{*224}。

操作可能な数値としての「能率」のみで行政組織の意思決定の有効性を判断することは、ややもすれば行政組織内部のみで完結する都合のよい解釈に陥る。しかし自治行政においては、住民満足度を無視した行政内部のみの能率の存在は許されない。その意味で、住民満足度を加味したこの「効率性」概念は、意思決定の有効性を測る指標となりうるだろう。

第2節 自治効率の概念

前節までにおいて、自治効率の概念を規定するに必要な一応の概念規定が提示された。これらを受け、本節において意思決定の有効性を判断する総合的な概念として用いる「自治効率」について定義を試みることにする。

そもそも行政において住民に最も近い場所に位置する基礎自治体は、地方自治の本旨に基づけば、最も大きな決定権を持ち、自ら積極的に住民のための政策を策定していくことができる存在でなければならない。それがややもすれば、住民の意思が反映されず非効率であるとの指摘を受けるのはなぜか。それは一つには、自治体行政組織の意思決定を検証する概念が不足していたこともあげられよう。従来の自治に関する理論においては制度的・法的解釈の憲政原理のみが先行し、基礎自治体の実態を踏まえた社会实践原理としての自治に関する概念が十分とはいえなかった。現在の基礎自治体に必要とされているものは、住民意思の反映（デモクラシー）と効率的な行政運営とを調和させる自治概念である。

そのため本論文では自治の質的向上を図る新たな概念として「自治効率」というものを提唱したい。この「自治効率」とは、従来の能率概念における効率ではなく、「合意形成の促進により住民意思をよりの確に行政に反映することを通じて行政の効率化を図る」という意味を持つものである。

*224 久原美樹子前掲論文参照。

本節においては、「自治効率」の概念について論述していく。しかし、その考察を行う前に、まずは民主性と効率性の関係について整理を行っておく必要があるだろう。従来、民主性と効率性については、対立する「トレードオフ」の関係として概念されてきたところである。その理解のままでは、両者は同時に有効性を示す指標としては利用できないこととなる。そこで、この両者の関係について、それが二律背反として理解されるのではなく調和する概念であることについて、予め考察しておくことが必要であろう。

(1) 民主性と効率性^{*225}

自治効率の概念を捉えるに当たり、まずは「民主性」と、一般的な意味での「効率性」について、概念の整理を行っておくこととしたい。民主性と効率性の問題は古くて新しい問題であるとされる^{*226}。民主性は自律した市民の合意形成によって統治していく政治様式概念であり、効率性は投入量に対する産出量という合理性追求の概念である。この二つの概念は、中央政府や地方政府の運営に関して密接に関係してくることとなる。

従来、この両者は、一方が高まればもう一方が低くなるというトレードオフの関係として捉えられてきた。このような捉え方のもとでは、行政運営に当たり、住民意思の反映を重視するのであれば、その分地域ニーズの把握、住民間の合意形成とその内容の施策への反映に時間がかかることとなり、多大な時間コストを要することで効率が低下する。一方で、効率を上げることを重視するのであれば、国や都道府県などの「上位機関」から示される準則や、前例に基づいた施策を行うことによって、時間コストを大幅に削減することができるが、その分、住民意思の自治行政への反映という観点からは民主性が損なわれることとなる。行政組

*225 本節で述べる「効率性」あるいは「効率」は、「投下コストに対する仕事のはかどり具合」という一般的な意味での効率である。民主性と効率性の概念の調和を論じるに当たっては、特殊限定された意味合いではなく、一般的な意味合いにおいてもその命題が成り立つということを理解しておく必要がある。

「能率」についても同じ。

*226 荒木前掲書(2004) p. 49

織においては、むしろこのような把握の仕方が一般的であり、「民主性か効率性か」という理解がされてきたといえよう。さらにいえば、多くのケースにおいて、この問いへの答えとして「効率性」が選択されてきたのではないだろうか。

両者が対立する概念として捉えられてきた理由の一つは、米国における政治行政二分論の流れであろう（1-2-2参照）。市政において、過度に民主性を重視したジャクソニアン・デモクラシーに伴う市政の腐敗と非効率に対処するため、リフォーム運動は能率至上主義を指向し、それが政治行政二分論につながる事となった。この「政治行政二分論」という言葉における「政治」とはすなわち民主性を、「行政」とはすなわち能率（効率性）を指すこととなる。その両者を対立・相反するものと見なし、引き離そうとする傾向が、民主性と効率性がトレードオフの概念として理解されることにつながったものであろう。

では、果たしてこの両者は互いに対立し、併記し得ない概念なのであろうか。無論そうではないだろう。「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。」という地方自治法第1条の文言自体が、この両者が同時に追求しうる、また追求すべき概念であるということを示しているといえよう。両者のトレードオフは、民主性と効率性が対立関係にある政治行政二分論における意思決定においては、あるいは該当するかもしれない。しかし、本研究が論究せんとしている「地方政府における行政組織の意思決定」については、これと異なる捉え方が必要であろう。そこでの意思決定が、関連する多元的な各主体の協働を図りながら、地域の課題を解決していくことを目的とするものである以上、民主性に基づく住民意思の反映と無関係な「効率」はあり得ないこととなり、両者には必然的に相関関係が生まれる。このような「政治行政融合論」に基づく民主性と効率性の捉え方が、現在の地方政府には求められているのである。

住民ニーズに合致した施策を行えば住民満足度は高まり、ニーズに合致していない施策を実施した場合に比して、住民からの苦情や無駄遣いの批判も少なくなるだろう。その点、「自治効率」の概念装置の一つとして使用する「効率性」は、住民満足度をビルトインすることにより民主性の考え方を内包しており、民主性と十分に調和する概念となる。また、一つの意思決定について民主性を高めていくということは、そこに関係する多元的な主体の意見を取り入れて合意形成を図

っていくということでもある。そこで生じた様々な議論や合意形成の過程は、一つの意思決定にとどまらず、次の意思決定につながっていくこととなる。民主性を高めることで様々な主体との信頼関係・協力関係を構築していけば、その次の意思決定における「効率」はさらに高まり、その逆も然りとなるであろう。

以上論じてきたように、地方政府の行政組織の意思決定を論ずるに当たっては、「政治行政融合論」に基づく自治の概念をその基本に置くことで、民主性と効率性が調和する形で有効性の測定が可能となる。地域住民の意思を反映し、それに沿った行政を展開していくときにこそ自治行政の効率性は確保されるのである

*227。

(2) 自治効率とは何か

それでは、自治効率の概念構成を定義しよう。自治効率は縦横の座標軸で表される概念であると述べた。そのうちの1軸、縦の軸が「住民意思の反映」となる。

この「住民意思の反映」は、民主性の概念から導き出された。地域の課題について、様々な多元的主体が協働することによって、合意形成が促進されていく。行政組織も、対等な主体の一つとしてともに協働し、協働の成果としての住民意思を行政に反映させていくことにより、政策の実行可能性を高めるとともに、住民との信頼関係を構築することで、自治行政の充実、推進が可能となるのである。

ここで注目すべきは、住民意思を反映するということが、あらゆる要望を御用聞き的に何でも取り入れ、政策をふくれあがらせることを意味するものではないということである。投下できる行政コストに限りがある中で多様な住民意思を行政に反映させるためには、お互いの現状を的確に把握することで問題点の所在を明らかにし、住民と行政が一体となって納得できるまで知恵を出し合い合意を形成していくことが必要となる。そのような合意形成の結果として生まれた政策は、それを経ずに生まれた政策に比して、より住民意思を反映したものとなり、住民

*227 荒木前掲書(2004) p. 69

の満足度は高まるであろう。昨今の自治行政運営においては、限られたコストを真に必要な政策に重点的に投下することが求められている。必要な政策を選択するに当たり、住民が求めない無駄な政策を繰り返すことなく、住民の意思を反映しその満足度を高める活動に集中することは、結果的に効率性の向上にもつながるのである。

自治効率のもう一方の横軸の指標となるのが「効率性」である。この指標についても、既にその定義において住民満足度を念頭に置いたものとなっている。ここでは、効率について以下のように定義していた。

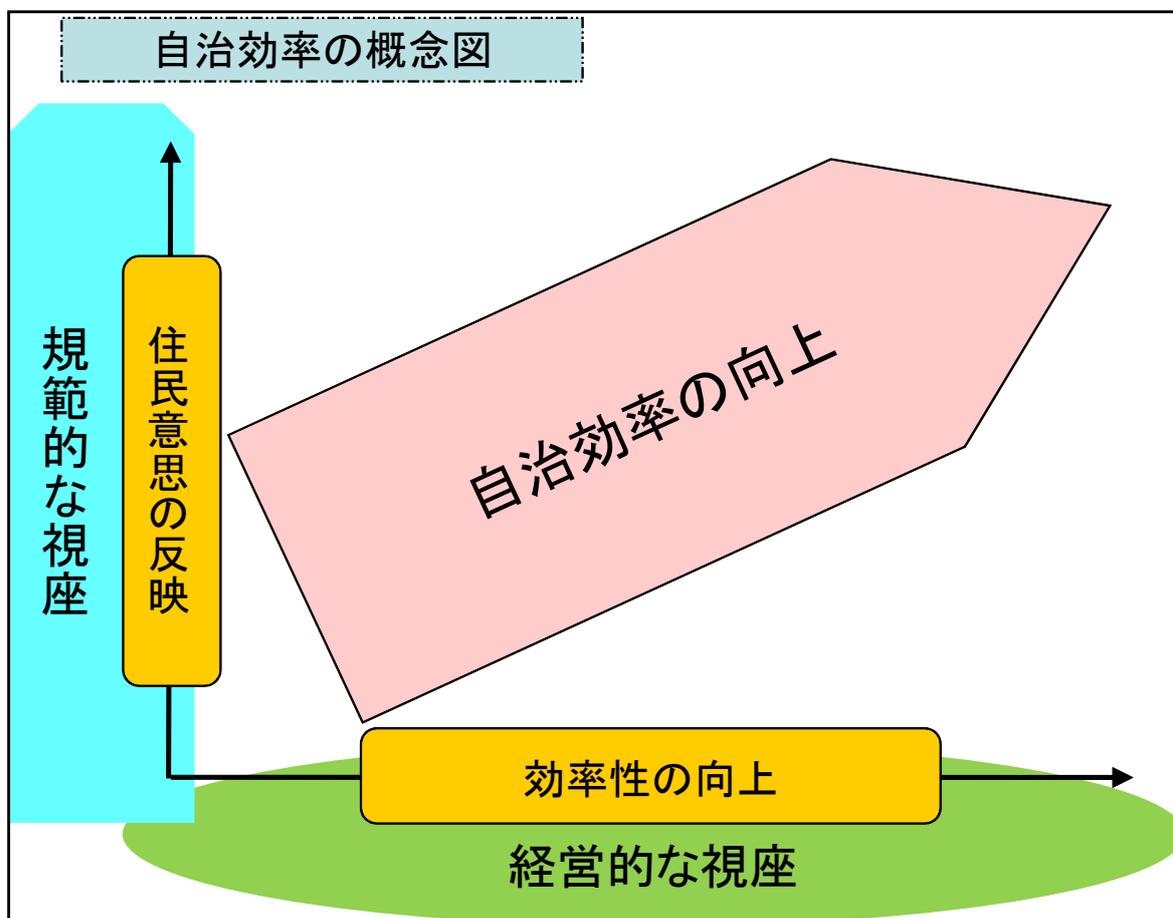
$$\text{効 率} = \frac{\text{行政サービスの産出} \times \text{住民満足度}}{\text{行政コスト}}$$

このような「効率性」概念の例としてある政策を考えてみよう。この政策が、行政コストを2倍投入して、産出と住民満足度をそれぞれ2倍にしたとする。その場合、効率性は2倍（産出2×満足度2／コスト2）となり「手間暇に見合った政策」となるだろう。しかし、コストを2倍かけ産出を2倍としても、住民満足度が向上しなければ効率性は現状のまま（産出2×満足度1／コスト2）であり、何らの向上は見られないこととなる。また、同様に2倍のコストで2倍の産出を達成したとしても、その政策を選択したことによる基礎自治体の負債増や生活環境の悪化など、様々な観点から住民満足度が半減したとすれば、効率性はむしろマイナス（産出2×満足度0.5／コスト2）となることになる。従来の効率論においては、ややもすればコストと産出の数値のみが考察され住民満足度に関する議論が抜け落ちていたが、自治の本旨に基づけば、住民満足度についても同様に重視していかなければならないだろう。意思決定への住民意思の反映をなおざりにすれば、効率性もまた低下せざるを得ないのである。

以上述べてきたように、自治効率は、民主性としての「住民意思の反映」と、コストに対するサービスと住民満足度の割合である「効率性」の2つの概念を縦

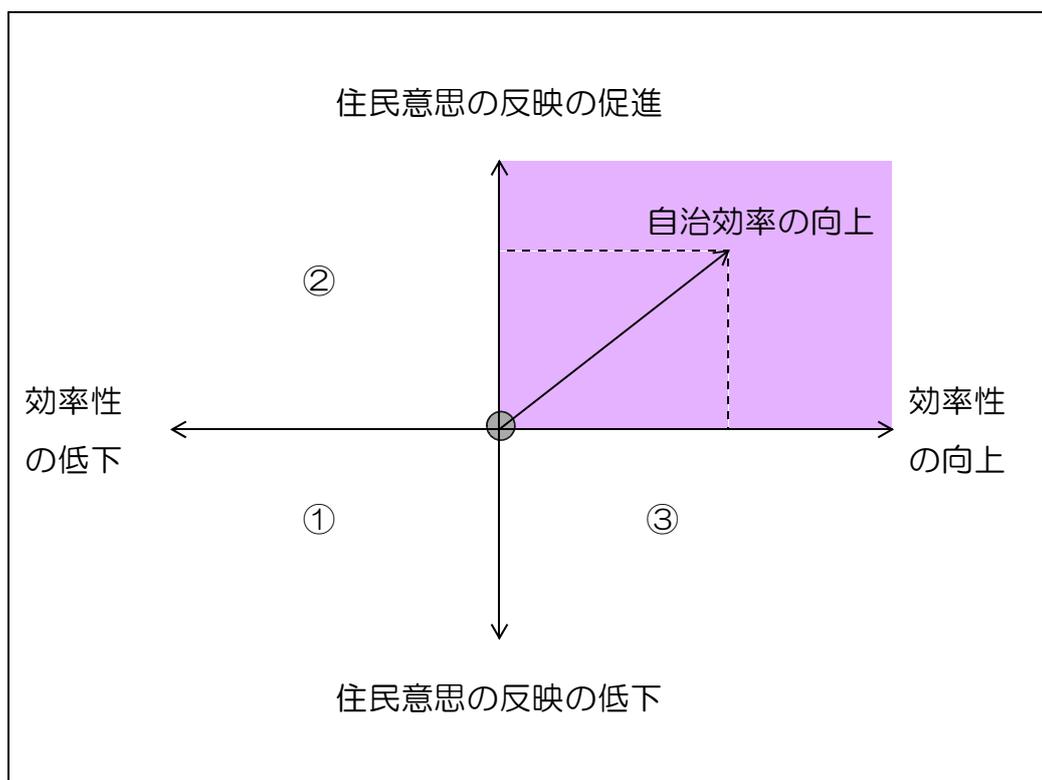
軸と横軸の両軸とする。しかし、この「住民意思の反映」と「効率性」の2軸のみでは、意思決定の有効性を測るには十分とは言えない。この2軸に加えて、さらに民主性を後ろから支える背骨となるものとして、公正性・平等性・正当性などにかかる規範的な視座を、効率性をチェックして意思決定の失敗を防ぐセーフティネットとして経営学的な視座を導入することとする。行政組織の意思決定は、この規範的な「公正としての正義」や「正当性」を犯すものであってはならない。また、経営学の観点からは、意思決定は社会環境に適応したものでなくてはならず、また、限界合理性の壁が存在するため行政組織単体では最善の方策をとることは困難であるという前提のもと、常に自己を見直しながらかつてはならない。この、「住民意思の反映」と「効率性」を縦横の軸とし、それを規範的視座と経営学的な視座から検証していく概念を、本論文で地方政府の行政組織の意思決定の有効性を測定する指標としての「自治効率」と定義することとする。(図3-2参照)

図3-2：自治効率の概念図



この自治効率の概念は、民主性・効率性に加え、平等性・公正性・正当性、社会環境に対応していく動態性・自己点検性、多元的主体間の連携といった諸要素を内包するものである。地方政府の行政組織の意思決定の有効性を測るに当たっては、この自治効率の概念に基づき、個々の意思決定によってそれぞれの指標の有効性がどのように変化するかを考察し、原点からその変化した座標に対するベクトルの方向性と大きさにより、自治効率の位相の変化を測ることとなる。意思決定によって自治効率が向上したと認められる場合、その意思決定は、地方政府の行政組織がその目的を達成するために有効性を持つものであった、と認められよう。また、意思決定が行われ状況が変化したにもかかわらず、位相の変更がなかったり、あるいはベクトルの示す方向が望ましい方向性とは異なるものだった場合、その意思決定は残念ながら有効性を持たないものであった、と判断できよう。（図3-3参照）

図3-3：自治効率に基づく地方政府の位相の変化



自治効率の概念図における中央の円は、地方政府の現在（あるいは過去）の状況である。そして、ある政策により自治の質がどのように変化するか（したか）

が自治効率として矢印のベクトルによって表示される。この意味で、自治効率は静的な概念ではなく動的な概念である。政策により効率性が向上するのであれば横軸を右方向に移動し、逆に減少するのであれば左方向に行く。また住民意思の反映が促進されれば縦軸を上方向に移動し、そうでなければ下方向に下がっていくに行くことになる。

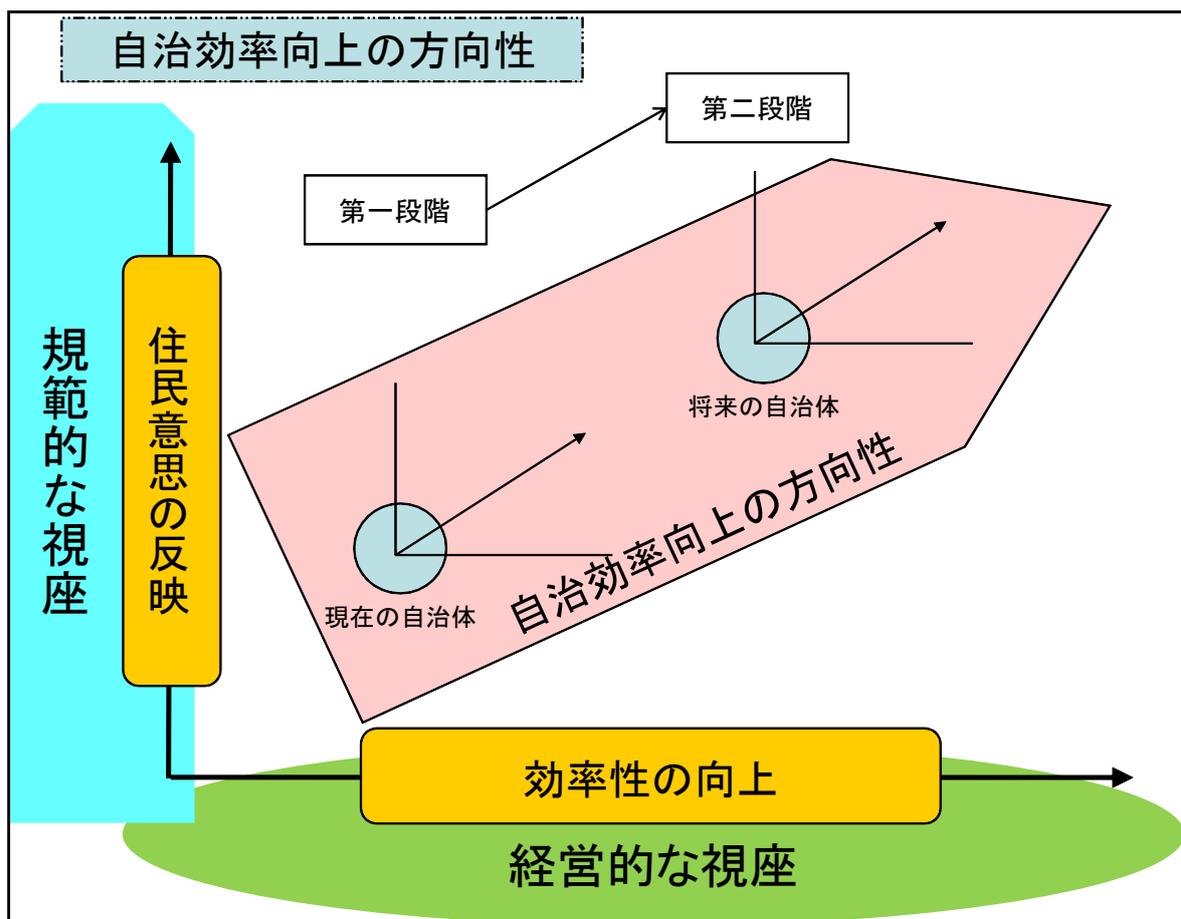
ここで留意しなければならないのは、この2つの指標がそれぞれを測定可能でありながら、しかも相互に影響を与える関係にあるということである。住民意思の反映は効率性を内包し、効率性の向上は住民意思の反映を要求する。そのため、一方が向上したとしても、もう一方が低下しているのであれば、それは自治効率の向上と呼ぶことはできない。上図でいえば、色がついている象限における変化についてのみが、自治効率の向上と呼べるものとなるのである。

もう少し詳しく説明しよう。①の象限では住民意思の反映も効率性も低下しており、自治効率は低下しているものとして誰にでも分かりやすい。しかし、②や③についてもそれぞれ効率性の向上・住民意思の反映は図られているにもかかわらず、やはり自治効率が向上したとは言いがたいのである。②の象限においては、行政の効率化は図られたがその前提となるはずの住民意思の反映は低下している。つまりここでは、住民満足度の如何を無視して産出のみを向上させる努力が行われたこととなる。このような行政自らのための行政運営は、住民の望まぬ政策ばかりが繰り返されることとなり、結果的に行政に対する住民の信頼を失わせ住民満足度の低下を招き、やがて効率それ自体も失われることとなる。また③の象限においては、住民意思の反映は促進されたが効率は低下している。これは合意形成を重視するあまり自治体が自身の置かれている現状や必要とされるコストについての説明を怠り、住民や議会の要求を無制限に受け入れたことを意味する。このような効率の放棄はやがて行政組織の職員を追いつめ、その財政を破綻させることにつながる。その時になって基礎自治体を待っているのは、要求を受け入れ満足させていたはずの住民や議会からの理不尽とも思える叱責であろう。つまり、効率を無視した住民意思の反映も、やはり自治効率の向上にはならないのである。

この自治効率を向上させるためには、的確な評価の実施などによる行政コストの削減に加え、多様な意見の中で合意形成を図っていくという行政運営が必要と

なる。自治体の政策決定に当たり自治効率を勘案することにより、決定される政策の質はより向上する。また行政活動の評価に当たっても、自治効率の向上の観点から評価することにより、基礎自治体において民主性が十分かどうか、効率化が図られているかどうかを総合的に判断することが可能となるだろう。ある政策は民主性は十分だったが効率を低下させたかもしれず、またある事業は効率を向上させたが民主性を低下させたかもしれない。それらを正しく評価し、真に自治効率として向上させていく方法を考えていく必要があるだろう。そして、ある時点の基礎自治体が自治効率を向上させれば、その段階はさらに自治効率を向上させるための次のスタート地点となる。このようにして、自治の質は向上していくこととなるのである（図3-4参照）。

図3-4：自治効率向上の方向性★



これで、自治効率の概念については定義された。最後に、自治効率の理念的な意義について付言しておく。「住民意思の反映」がどの程度図られたか、住民満足度がどれだけ高まったかについては、操作可能な指標の設定は困難であり、両者の厳密な数値化は難しい。仮に数値化を試みるとすれば、代替的な指標の設定や、チェック項目を設定しチェック数による把握を試みるなどの方法によることが考えられるが、現時点ではその指標は多分に定性的なものとならざるを得ないであろう。しかし、意思決定の有効性を自治効率で測ることの意義を考えれば、むしろ定性的な把握の方がより必要とされることともなろう。基礎自治体においては、自治効率の概念をもとに、「この意思決定によって住民意思の反映は図られたか」、「かかったコストに比してどのようなサービスが提供できたか、どの程度住民は満足したか」などの視点を常に持つことが必要である。このような視点を持ちながら個々の意思決定に取り組んでいくことによって、自治行政はその質を向上させていくこととなるのである。その意味で、自治効率の概念は記述的概念というよりも規範的概念である。このような理念に基づき、基礎自治体の職員の意識の変革を図っていくこと、このことこそが現在の基礎自治体にとって必要なのではないだろうか。

第3節 自治効率と意思決定の3類型

第3節においては、第2節で類型化した実際の基礎自治体の行政組織の意思決定の3類型について、モデルケースの設定により行政組織の行う政策の流れをとりまとめる。そして、前節で設定した自治効率をそれに当てはめながら、有効性の検証を行うことによって、自治効率から見た行政組織の意思決定について考察することとしたい。

(1) 自治効率考察にかかるモデルケースの設定

まずは、基礎自治体の行政組織の意思決定におけるモデルケースを設定することとしよう。そして、そのモデルケースの流れを追って、「政策過程論」の枠組

みに基づいて政策の流れを抽出する。

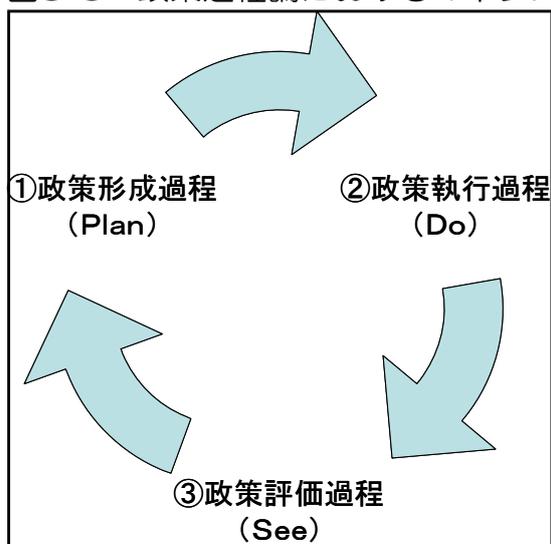
「政策過程論」は、ある政策の必要性が認識されてから、その政策が行われ評価されるまでの過程を幾つかの段階に分けて分析を行う手法である。分類としては、問題認識及び課題設定過程、政策形成過程及び政策採択過程、政策執行過程、政策評価過程、そして修正・再投入過程などがある^{*228}。一般的には、問題認識・課題設定・政策採択の各過程を「政策形成過程」に、修正・再投入過程を「政策評価過程」に含めることにより、「政策形成」、「政策執行」、「政策評価」の3つの過程を政策過程論における考察の対象とする。この一連の流れは「マネジメントサイクル」とも呼ばれる。この「マネジメントサイクル」の概念は、経営学における業務改善を行政に適用したものであり、通常「PDS (Plan・Do・See) サイクル」又は「PDCA (Plan・Do・Check・Action) サイクル^{*229}」と表現される。マネジメントサイクルの概念においては、形成された意思決定は、執行された後に評価を受け、それがフィードバックされて次の意思決定に結びつくこととなる。このフィードバック過程により、意思決定の結果を次の意思決定に結びつけ、スパイラルに改善を行うことが期待されている。このため、形成される次の意思決定は当然に当初の意思決定に比してより優れたものとならねばならない。このようにして、意思決定は立体的ならせんの循環の過程^{*230}として繰り返されることとなるのである。(図3-5参照)

*228 山谷清志『政策評価の理論とその展開』(晃洋書房、1997) pp. 89-93。なお、同書においては政策形成過程について、実際に議会の審議項目に載せるかどうかや利益集約、関係者間の折衝・調整などの実務的な項目についても各段階の一つとして詳述している。これらは地方政府の意思決定過程において重要な構成要素ではあるが、本研究においては意思決定の全体的な政策の分析を目的としているためそこまでの細分化は行わない。

*229 PDCA サイクルは1950年代に品質管理の父といわれるW. E. デミングにより生産プロセスの分析することにより改善を継続的にフィードバックする概念として提唱された。このため、デミングサイクルとも呼ばれる。

*230 篠原一『現代の政治力学』(みすず書房、1962) pp. 6-7

図3-5：政策過程論におけるマネジメントサイクル



今回、事例としてある公共施設の建設（仮に「公園」とする。）にかかる政策形成過程を考えよう。この公園をつくるという一つの過程の中に、数え切れないほど多数の行政組織による意思決定が含まれていることになる。

まずは、公園自体を建設するかしないかという、その必要性にかかる大きな意思決定がある。そして、基礎自治体の内部で、その計画推進の担当部局・担当者が決定される。施設の内容に応じ、適合する事業予算や補助金が分かれるため、予め担当する部局が決まっているケースも多い。また、施設の規模に応じて、場合によっては専門の部局が新設される場合もあるだろう。続いて、建設する場所が定まっていない場合には、用地選定を行わなければならない。公園や公民館等の施設であれば反対等も多くはないであろうが、ゴミ処理施設や焼却場などの所謂「NIMBY施設（迷惑施設）^{*231}」であれば、利害関係者の数および対立の度合いは増え、用地選定にかかる意思決定は大変困難になるだろう。さらに、どのような施設を作るのかという整備計画も策定する必要がある。公園は、どのような人たちを対象としてどのような効用を持つべきなのか、遊具主体なのかプレイフィールド主体なのか等々について、きちんとした整備計画の策定にかかる意思決定が必要となるといえよう。さらに、整備計画の中では、専門業者に発注するの

*231 核廃棄物処理場などを他所に作るのは結構だが、近隣に作るのは絶対反対という住民。not in my backyard の頭字語。『新グローバル英和辞典（三省堂）より

か、それとも地域住民の協働により作成するのかなど、どのような手段方法を用いて建設されるかについても意思決定が行われよう。各種法規に規定される基準に該当するような施設であれば、設計事務所による設計を経て造園業者や建設業者に発注されよう。また、里山再生のような地域活性化プロジェクトであれば、逆に地域住民を主体として里山づくりが行われることとなるだろう。ここまでが、公園の建設にかかる「政策形成過程」となる。

策定された整備計画に従って、今度は「政策執行過程」に移る。まずは、行政機関の担当課により、公有地以外の場所について公園の建設に必要な用地買収が行われる。無論、交渉に先立って事業担当者らによる説明会等が実施されることとなるだろう。個々の地権者の状況により買収交渉が難航し、それに伴って複雑な意思決定を行わなければならない場合もあると思われる。用地交渉に続いては、調達担当部局において、設計や建設にかかる発注作業が行われる。ここでも、指名競争入札とするのか一般競争入札とするのか、あるいは随意契約とするのか、指名の場合どのような業者を指名するのか、予定価格をどの程度とするのかなどの様々な意思決定が行われよう。一旦入札事務がはじまれば、後は決められた手順に従って受託者を決定することとなる。落札者がいない場合の再入札や、不明な入札に関する判断も、すべて法令等に基づき対処されよう。そして、契約が交わされ工事が始まることとなる。工事の期間中は、担当者が監督員として現場を訪れ、進捗管理について業者と打ち合わせを行う。竣工後には、完了検査や業者に対する費用の支払いなどの事務が待っていよう。また、担当者の行政活動に伴う各種の出張旅費の支払いや経費の精算なども行われる。これが本事例における「政策執行過程」となる。

公園が完成しても意思決定は終わりではない。当該公園について、それに要した費用とその効果について評価を受ける「政策評価過程」に入る。政策評価については、基礎自治体自身による事務事業評価などの内部評価に加え、補助金にかかる会計検査や公共事業評価委員会等による外部の者からの外部評価が行われる。また、実際の稼働率や利用率こそが、まさに利用者からの直接的な評価となる場合もある。これらの評価のフィードバックを踏まえて、継続している事業であればその見直しや改善、廃止などの意思決定が行われる場合もある。また、公園を作ったときの住民との話し合いや合意形成の過程などの経験は、担当者の中

に蓄積され、次の意思決定に生かされていくこととなるであろう。

これでモデルケースは設定できた。しかし、この事例における各種の意思決定を見ると、その性質上、幾つかのカテゴリーに区分できることが分かる。それらが大枠で区分し概念化したうえで分析を行うことで、自治効率にかかる理解がより深まることとなろう。それでは、これらの意思決定はどのようにカテゴライズできるのであろうか。

一般的な意思決定における基本的な分類分けとして、まずはその意思決定が「対内的」なものか、「対外的」なものか、その2つに区分できよう。内部的な意思決定は、組織の維持管理や事務手続きにかかるものであり、外部的な意思決定は、様々な主体との関連における事業の実施にかかるものである。さらに、もう一つの分類分けの軸として、「プログラム化された意思決定」か、「プログラム化されていない意思決定」か^{*232}というサイモンによる分類を一つの区分としよう。プログラム化された意思決定は、問題进行处理する明確な手続きがすでに作成されている、所謂「ルーティンワーク」的なものである。また、プログラム化されていない意思決定は、いままで問題が生じたことが無かったり、問題の正確な性質や構造が捉え難く複雑なものであり、その課題をどのように処理するかの方針設定から実施計画の策定に至るまで検討を行わなければならないものである。この区分によれば、対内的＝対外的、プログラム化されたもの＝プログラム化されていないものの組み合わせで、以下の4つのカテゴリーを作成することができそうである。

- 1) 対内的で、プログラム化されたもの（対内－プログラム）
- 2) 対外的で、プログラム化されたもの（対外－プログラム）
- 3) 対内的で、プログラム化されていないもの（対内－非プログラム）
- 4) 対外的で、プログラム化されていないもの（対外－非プログラム）

この4つの意思決定のカテゴリーについて、先ほどの事例をそれぞれ当てはめてみよう（表3-1参照）。意思決定を行う項目として最も数が多いのは、4の対

*232 H. A. サイモン『意思決定の科学』（稲葉元吉・倉井武夫訳、産業能率大学出版部、1979）pp. 62-67

外的でプログラム化されていない意思決定（対外－非プログラム）である。一方で、1の対内的でプログラム化された意思決定（対内－プログラム）については、ルーチンワークとして項目数は少ないものの、回数の頻度は多そうである。

このモデルケースについて、それぞれが政策形成過程の中でどのように決定されるのか、そして、その意思決定により自治効率がどのように変化するのかについて、意思決定の3類型ごとに考察を行うこととしたい。その際、自治効率がすでに規範的な概念であることに鑑み、有効性を判断するうえで、可能な限り「かくあるべし」といったような規範的な判断を避け、記述的な推論を心がけることとする。

表3-1：意思決定の事例のカテゴリライズ

	対 内 的	対 外 的
プログラム化された意思決定	【政策形成過程】 ②担当部局の決定（予算等で決まっている場合） 【政策執行過程】 ⑭旅費支払い、経費精算	【政策執行過程】 ⑩入札、落札者の決定、契約 ⑫工事完了検査 ⑬工事代金の支払い
プログラム化されていない意思決定	【政策形成過程】 ②担当部局の決定（部局新設などの場合） ③担当者の決定 【政策執行過程】 ⑦発注方法の決定（指名競争入札、一般競争入札等） ⑨予定価格の設定 【政策評価過程】 ⑮内部評価	【政策形成過程】 ①公園の必要性の決定 ④用地選定 ⑤整備計画の作成、建設方法の決定（業者による建設、協働による建設等） 【政策執行過程】 ⑥説明会の実施、用地買収交渉 ⑧指名業者の決定 ⑪工事の進捗管理 【政策評価過程】 ⑯外部評価

（丸数字については、政策過程における大まかな順番を表す）

(2) 自治効率と意思決定の3類型

まずは、単独型意思決定から考察を行うこととしたい。この単独型意思決定は、官僚制の特徴を持つ行政組織によって行われる意思決定である。意思決定の前提となる地域ニーズについては、法令等で規定されるものをその主な考慮の対象とする。それは、外部環境の変化を前提としないクローズドシステムでの意思決定であり、課題解決の能率的遂行を重視する。意思決定においては、その合理性・専門性から極めて高い能率をあげることが可能であるが、その反面、外部との関わりにおいては秘密主義と限定的な公聴を特徴とする閉鎖的・消極的という特徴を持つ。

この単独型意思決定の場合、公園建設の必要性は景観整備等の法律や既存施設の建て替えの必要性、予算の有無などから判断される。そして、行政により用地の選定がなされ予算内容に応じて整備計画が策定される。単独型意思決定においては、協働の公園づくりではなく業者による建設が選定され、説明も一方的になされる。そして、工事が発注され完成した後に、完成したものについて内部評価と外部評価に付されるというのが一般的な流れであろう。このような流れの中においては、様々な意思決定はそれぞれどのような自治効率を示すだろうか。

まずは、②の担当部局の決定や⑭の旅費の支払い等にかかる「対内プログラム」のカテゴリーについて考察しよう。この場合、住民意思の反映という部分はほとんど存在しない（⑭については、旅費や経費の支出が適正になされているかという規範的な視点からチェックを行う必要はあるだろう）。効率性の概念についても、住民に行政サービスを提供するものではなく、住民満足度についても大きな変化はない。従って、問題は投入する行政コストの問題だけとなってくる。⑭については、その繰り返される回数は多いと思われるが、当該事務に日常的に大きなコスト（時間コスト）を投入しているとは考えられないため、通常は効率性にも大きな変化はないであろう。従って、自治効率の観点から見れば、単独型意思決定において「対内プログラム」のカテゴリーには大きな変化は見られない。もちろん、事務事業の見直しやシステムの更新により分母である行政コストが削減されれば、効率性は向上することとなるであろう。

対外的でプログラム化された意思決定についても、概ね「対内—プログラム」の例に準ずる。モデルケースの事例としてあげられた入札事務や工事代金の支払いなどの対外的事務は、対内的事務よりもなお一層、的確・迅速に行う必要がある。この点は、官僚制における合理的で迅速な事務処理の適合する部分であろう。システムの見直し等による効率性の向上に意を払いつつ、業務を迅速に処理していく必要があるといえよう。しかし一方で、このカテゴリーに入る工事の完了検査や許認可等の事務については、官僚制の文書主義などの傾向により適正な事務処理はなされるものの、繁文縟礼や杓子定規などの傾向により関与する主体の満足度は低下することとなる。従って、全体としては、効率性の低下の傾向にあるといえよう。

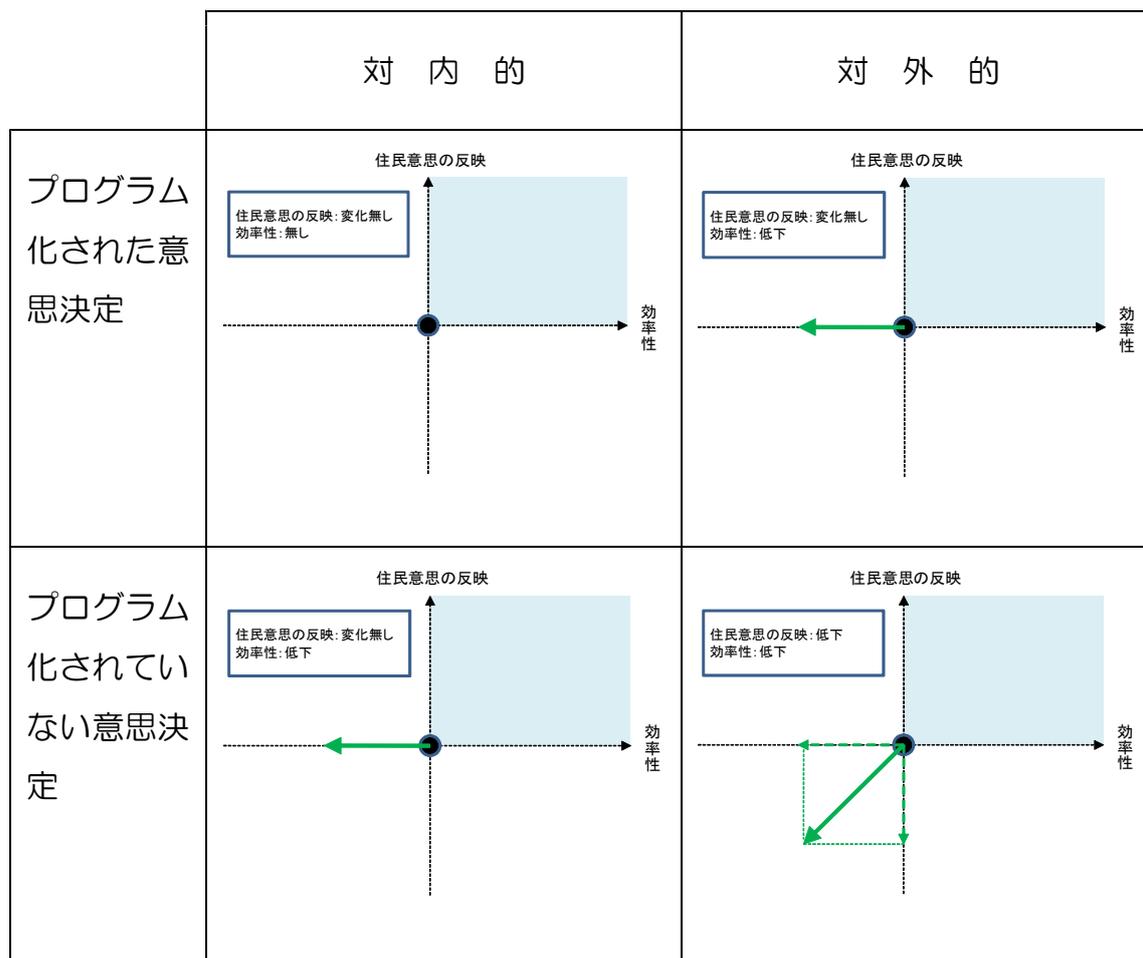
続いて、③の担当者の決定や⑦の発注方法の決定などを含む「対内—非プログラム」のカテゴリーを検討しよう。これらについても、住民意思の反映という部分についてはあまり多くはないと思われる。また、効率性にもさしたる変化はないであろう。一方で、⑮の内部評価については、官僚制の特徴を持つ意思決定においては、ウェーバーのいう「自分たちの勢力をなお一層高めてゆこうとする傾向」や、マーソンの「自分たちの組織の利害を擁護しようとする」傾向にもとづき、いかなる事業であれ高い評価を与え、事業・予算の継続・拡大を求めることとなろう。この傾向はさらに、すでに不要となった事業にも高い評価を与えて継続を図るとともに、失敗している意思決定へ固執する可能性にもつながる。結果として、同じ行政コストを投じつづけていても、行政サービスの生産性が低下していくこととなるのである。従って、自治効率の観点から見れば、単独型意思決定において「対内—非プログラム」のカテゴリーは、効率性が低下していくことが予想される。

一方で、最後のカテゴリーである「対外—非プログラム」については、単独型意思決定は様々な問題を抱えることとなる。当該政策の実行に当たって、最も初期の意思決定となる①公園の必要性の決定の部分について、住民意思の反映がなされないまま決定が行われる。住民が、近隣に十分公園があるなどの理由で、公園の必要性を認識していなかったり、公園ではなく他の施設を望んでいるようなケースも考えられよう。この場合、「法的な基準により公園が必要」などの理由があれば、住民にそれを伝えることで合意形成を図ることができるだろうが、単

に「予算が付いたから」などの理由では、「必要もない施設を無駄に作った」という批判は避けられない。この事例においては「公園」という比較的反対が少ないと思われる事例をとったが、施設の内容によっては激しい反発も予想されよう。また、④用地選定や、⑤整備計画の策定と建設方法の決定についても、一方的に通達が行われることとなるだろう。しかし、意思決定における限界合理性の制約が存在するため、行政組織が単独で作成した計画には、どうしても地域にとって真に必要な視点が欠け、先例に準拠した通り一遍のものとなりがちという問題がある。その結果、ここでも「この場所ではなくこっちに作ればいいのに」という意見や、「我々が望むのはこんな公園ではない」などの批判が想定されるとともに、説明会や用地買収交渉についても、当然に難航が予想されよう。このような数々の制約の結果、たとえ事業が行われ施設が完成したとしても、⑩の外部評価においても行政組織が思ったほどの高い評価は受けられない。そこに残るのは、住民による無関心な施設の利用か、「もっと良いものを作れたはず」という不平不満であろう。このようなケースでは、投じた行政コストに見合うサービスを提供したはずであるにもかかわらず、それに見合うだけ住民満足度が上がらない、あるいは低下するという事態を招くこととなるのである。これらの大半は、事前の十分な説明の不足と、合意形成に基づく住民意思の反映がなされていないがために起こる問題と言えよう。従って、自治効率の観点から見れば、単独型意思決定における「対外－非プログラム」のカテゴリーでは、住民意思の反映、効率性ともに低下すると考えて間違いないだろう。

以上の点をまとめると、単独型意思決定においては、「対内－プログラム」のカテゴリーについては住民意思の反映、効率性ともに大きな変化はない。一方で、「対外－プログラム」、「対内－非プログラム」の両カテゴリーでは効率性は低下し、「対外－非プログラム」においては住民意思の反映、効率性が両者ともに低下するという結果になろう。(図3-6-1参照)

図3-6-1：単独型意思決定における自治効率



続いて、圧力影響型意思決定について考察を行う。この意思決定は、官僚制の特徴を持つ行政組織とその他の多元的な主体との連携において行われる意思決定となる。連携の対象としては、主に政治家・企業・各種団体などとなるであろう。意思決定の前提となる地域ニーズについては、これらの政治的集団による暗黙・非公開の影響力の行使によって与えられるものを主な考慮の対象とすることとなる。このように、目標の設定については多元的な意思決定であるものの、それから後の意思決定については官僚制によるものとなり、単独型意思決定と同じ特徴を持つこととなる。特に、官僚制の「秘密主義」については、目標の設定に一部の者のみが関与しているということをその他の主体に秘すべく、かえって甚だしくなると考えられよう。

この圧力影響型意思決定の場合、公園建設の必要性は政治ルートにより設定さ

れることとなろう。通常は、「ここに作ってほしい」などの場所の要望も伴うこととなるため、用地選定についても影響力の行使がある。情報ルートが限られていることから、整備計画の策定は行政単独によって行われ、公園建設主体についても協働ではなく業者による建設が選定されることとなるであろう。説明会についても行政によって行われることとなるが、一方で、用地買収交渉については政治ルートの交渉により迅速に進む可能性はあるだろう。そして、工事が発注され完成した後に、完成したものについて内部評価と外部評価に付されるということとなる。このような流れについても、意思決定がどのような自治効率を示すか考察してみよう。

まずは、「対内プログラム」のカテゴリーについて考察しよう。この場合も、単独型意思決定同様、②の担当部局の決定、⑭の経費関連について住民意思の反映や効率性の向上という部分はほとんど存在しない。影響力を行使する各種団体においても、この部分についてはほとんど興味を払わないであろう。従って、自治効率の観点では、圧力影響型意思決定において「対内プログラム」のカテゴリーには大きな変化は見られないであろう。

「対外プログラム」のカテゴリーについても、単独型意思決定同様、官僚制における合理的で迅速な事務処理によって処理されることとなる。一方で、本カテゴリーに含まれる許認可等の事務においては、暗黙・非公開の影響力がその本領を発揮する場面であることは、第2章におけるマートンの論究を見ても明らかであろう。このような事例では、関与者が限定されるため住民意思の反映にはつながらないものの、影響力に基づく手続きの迅速化と関与する主体の満足度の向上により、効率性は上昇することとなるだろう。

続いて、「対内非プログラム」のカテゴリーを検討する。③の担当者の決定については、職員の人事異動にもつながるものであり、「優秀な人材に担当させてほしい」という要望、あるいは一部職員からの希望が、政治ルートで圧力となって行政組織に影響する場合も考えられよう。このような政治ルートによる人事への影響力の行使は、メリットシステムによる人事を原則としている行政組織としては望ましいものではない。このことは、かつて米国のリフォーム運動が政治による猟官制の排除を目指して興ったことから言えよう。この点については、むしろ多元的主体からの影響力を排除する方向で取り組む必要がある。また、⑦

の発注方法の検討については、近年の厳しさを増す基礎自治体の財政状況において、例えば入札方式を見直して一般競争入札を導入し適正な技術を持つ業者を広く募るのか、あるいは指名競争入札を選んで地場の業者のみを選定するのか、といった判断はあり得る。この点については、当該地域の事情によっても異なるものと思われる。ごく一般的に言えば、大規模な都市の方が一般競争入札の導入率は高く、それ以外の市町村では低くなる^{*233}。ただし、これは大規模な都市の方が業者数も行政職員の数も多いことに由来する部分も大きいため、一概には判断のできない部分であろう。このような地域の課題の把握およびとりまとめは、政治ルートに依拠する部分が大きく、住民意思の反映が図られる部分であろう。一方で、⑬の内部評価については、インフォーマルな手段により与えられた目標にフォーマルな手段で取り組んでいることになるため、それに「効果がない」と自ら判断することは、意思決定に曲がりなりにも付与されている公正性・平等性・正当性などの規範的価値を自ら放棄することにつながる。そのため、その事業の効果の多少に関わらず、その他の手段による意思決定に比してなお高い評価を与えがちとなり、仮に意思決定が失敗していたとしても容易にはそれを認めることができない、ということになるだろう。その結果、やはり効率性については低下していくものと考えられる。以上の考察から、圧力影響型意思決定における「対内－非プログラム」のカテゴリーは、住民意思の反映については増加するものの、効率性については単独型意思決定同様低下していくことが予想されよう。

最後のカテゴリーである「対外－非プログラム」については、単独型に比べ自治効率の判断は複雑となる。まず、最初の意思決定となる①公園の必要性の決定の部分については、地域ニーズが政治ルートによって行政に伝達されることとなるため、住民意思の反映が十分になされることとなろう。政治ルートの内部においてすでに合意形成がなされているため、改めての合意形成手続きも生じない。また、④用地選定についても、政治ルート内部で合意形成がなされていることが多く、用地買収についてもスムーズな交渉が見込まれよう。このことは、行政コ

*233 平成19年9月時点において、都道府県及び指定都市においては一般競争入札導入率は100%に対し、市区町村では53.6%にとどまっている。「入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について」(H19.1 2.19、国土交通省・総務省・財務省)

ストの大幅に引き下げや住民満足度の向上につながり、効率性についても向上させることとなる。一方で、整備計画の策定については行政単独によって行われることとなり、公園建設についても業者への発注が選択されることとなる。その所以は、もともと圧力影響型意思決定においては当初の意思決定における情報ルートが限定されているため、整備計画の策定やその後の実際の作業に地域住民を巻き込むことについて理解を得がたいという理由である。従って、整備計画に地域住民の意思は十分反映されないこととなり、住民満足度は低下することとなる。

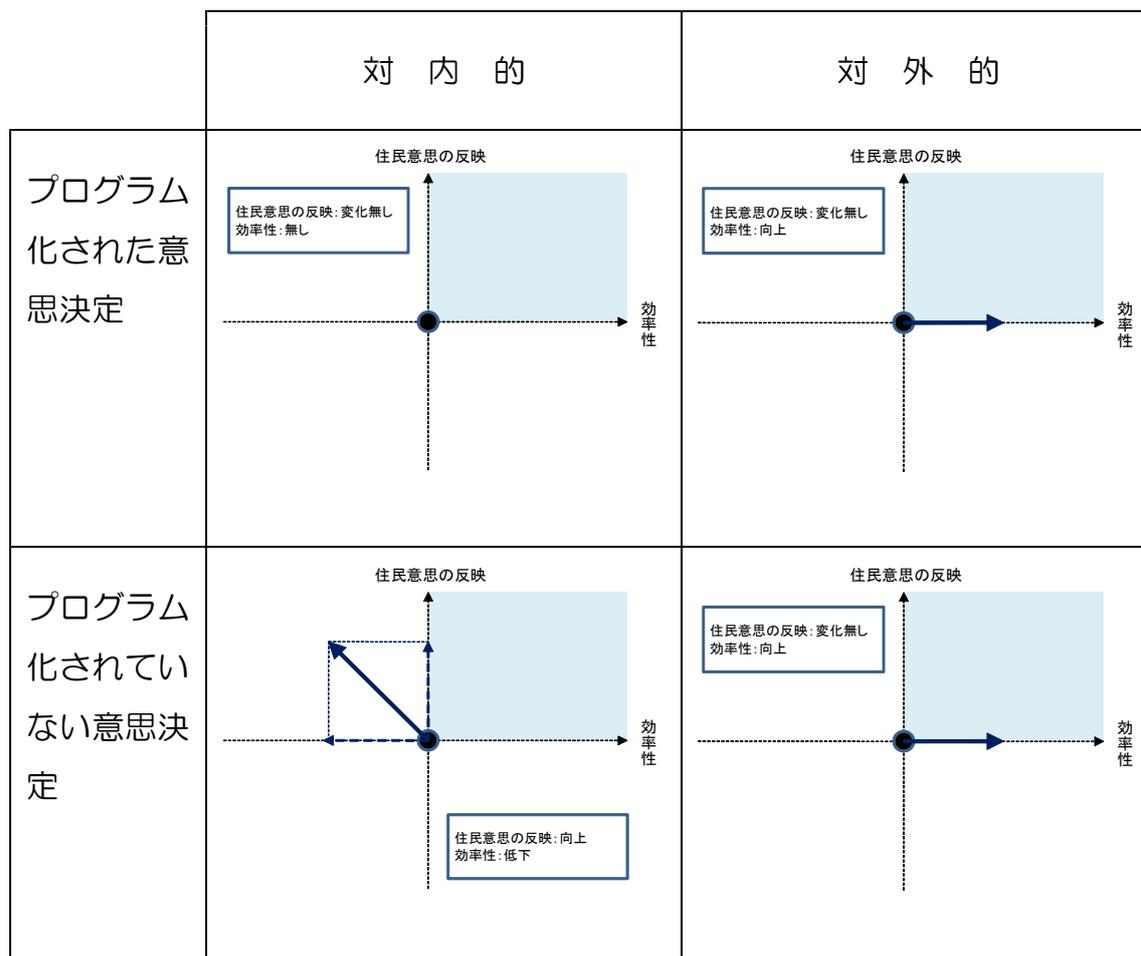
⑩の外部評価についても、その傾向は同様となろう。

この「対外－非プログラム」のカテゴリーにおける自治効率の判定は難しい。前半においては住民意思の反映は十分になされ、また行政コストの低減と行政サービスのアウトプットの向上による効率性の向上も大きなものとなろう。反面、整備計画の策定以降は住民意思の反映の指標はやにわに低下し、住民満足度もそれに伴って減少傾向となる。従って、自治効率の観点から見れば、圧力影響型意思決定における「対外－非プログラム」は、住民意思の反映についてはプラスマイナスゼロ、効率性については、分子における前半の住民満足度の向上と後半の住民満足度の低下、分母である行政コストの低下を勘案し、全体としては向上すると判断したい。

以上の点をまとめると、圧力影響型意思決定においては、「対内－プログラム」のカテゴリーについては住民意思の反映・効率性ともに変化無し、「対内－非プログラム」では住民意思の反映は向上し、効率性は低下、「対外－プログラム」と「対外－非プログラム」においては効率性が向上するという結果になる。

(図3-6-2参照)

図3-6-2：圧力影響型意思決定における自治効率



最後に、合意形成型意思決定について考察を行う。この意思決定も、行政組織とその他の多元的な主体との連携において行われる意思決定となる。連携の対象としては、主に地域住民・地域づくり団体・NPOなどとなるであろう。意思決定の前提となる地域ニーズについては、これらの各主体からの公聴等を通じて得られるものとなり、そのため積極的な情報開示や公聴が行われるという、環境変化を前提としたオープンシステム型の意思決定となる。行政組織も含めた各主体は、互いに明示的な影響力を及ぼしあい、お互いに理解を深め意見交換を行う中で合意形成を図っていくため、合意形成の作成には時間がかかるものの、形成された合意に基づく事業は「自分たちの事業」として円滑に実施され、住民満足度も高まることとなる。

合意形成型意思決定の場合、公園建設の必要性は地域からのニーズに基づき設

定される。行政組織がそれに対応できるかどうか、どこまで対応可能かについては、財政状況に関する公開された情報のもと、行政と住民で対等な意見交換がなされることとなる。整備計画の策定についても、地域においてどのような公園が必要とされているか、住民との協働の検討のもとで策定がなされる。また、整備計画策定の中で、公園づくりを業者発注により行うか、住民主体で行うか、あるいはどこまでを住民が行い、どこを業者により行うかについて、行政と住民との話し合いで決定されることとなるだろう。そして、公園が完成した後に、完成したものについて内部評価と外部評価に付されるということになる。これについても、前2者同様に自治効率の観点から分析を行うこととしよう。

まずは、「対内ープログラム」の 카테고리について考察する。この場合も、前2者同様、②の担当部局の決定、⑭の経費関連について住民意思の反映や効率性の向上という部分はほとんど存在せず、大きな変化は見られないであろう。

「対外ープログラム」の意思決定については、モデルケースの事例については前2者と同じく官僚制による事務処理がなされることとなるものの、住民との協働に基づき事業を適正な主体に配分することにより、行政コストの削減を図ることが可能となり、効率性は向上するだろう。また、本カテゴリーに含まれる許認可等の事務について、この合意形成型意思決定においては、許認可の情報を明らかにし、各主体と十分協議しながら事務を執り行う。そのため、意思決定に時間は要するものの、手続きが明瞭となり関与する者の満足度は高まるだろう。従って、この「対外ープログラム」のカテゴリーにおいては効率性が向上するとしてよい。

続いて、「対内ー非プログラム」である。これについては、⑮の内部評価について、自治効率の観点から考察の対象となろう。合意形成型意思決定においては、当初から住民との協働に基づき事業が営まれ、また情報公開を基調とした意思決定が行われる。従って、その事業のすべてが官僚制組織の「功績」となるわけではなく、秘密主義による官僚の優越性の向上にもつながらない。従って、内部評価においては、長所・短所ともに事業内容についてありのままの評価がなされることが期待できよう。少ないコストで事業が可能であったならば継続が求められ、事業が割に合わないものであれば縮小・廃止の評価がなされよう。これによって、無駄な行政コストの削減が可能となり、結果的に効率性が向上することとなる。

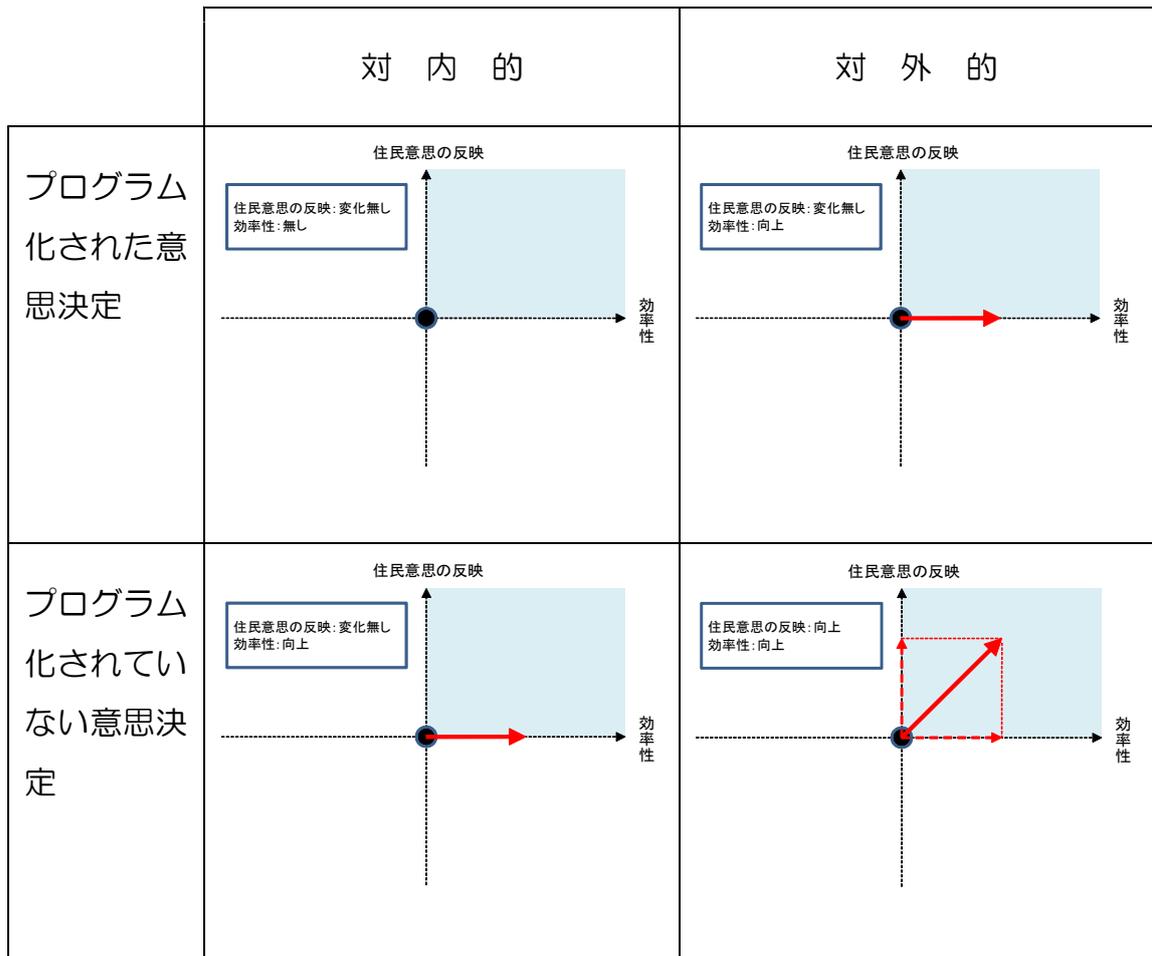
合意形成型意思決定が最もその特徴を鮮明とするのは、「対外－非プログラム」のカテゴリーであろう。合意形成型の場合、最初の意思決定となる①の公園の必要性の決定の部分の部分から、地域ニーズの把握について多元的な主体が意見交換を行うこととなる。④の用地選定および整備計画の策定についても同様である。おそらく住民の意見交換会や、ワークショップなどが行われ、その中で合意形成が図られていくだろう。住民の中には様々な意見があり、行政が使用できる予算も限られている。「予算の範囲内で出来るだけ良いもの」という観点から、様々な主体が様々な知恵を出し合うこととなる。その中で、⑤の建設方法の決定について、「この部分は行政で、この部分は住民で」という役割分担もなされよう。この「政策形成段階」については、単独型あるいは圧力影響型に比して意思決定に多大な時間を要することとなる。しかし、意思決定への住民意思の反映は十分に図ることができよう。また、この段階で十分に協働による合意形成を図っておくことで、⑥の用地買収についてもよりスムーズに交渉を進めることができ、行政サービスのアウトプットの向上も見込まれることとなる。その結果完成した公園については、住民たちが自ら作り上げた「自分たちの」公園であり、住民満足度は非常に高いものとなろう。このような事業は、外部評価においても高い評価を得るとともに、行政と一緒にあって施設を作り上げた住民たち自身の自治力を高めることにもつながるだろう。

「対外－非プログラム」のカテゴリーにおける自治効率についても考察しよう。まず、住民意思の反映については、事業全般において協働による合意形成を行っているため、住民意思の反映が行われていなかった単独型は言うに及ばず、それが行われていた圧力影響型に比しても非常に大きいものとなるであろう。一方で、計画の策定に至るまでは前2者と比べて非常に時間がかかることとなり、行政コストはその分増大する。しかし、それに見合うだけ住民満足度も向上するとともに、住民が自らの事業として協力することで政策執行段階における円滑な事業の実施の確保につながり、その分行政コストを引き下げることとなるだろう。これらを勘案すれば、分子の住民満足度は大きく向上し、分母の行政コストは前半大きく増大するものの後半は引き下げられることになるため、効率性についても上昇するものと判断してよいだろう。

以上の点をまとめると、合意形成型意思決定においては、「対内－プログラム」

では住民意思の反映・効率性とも変化なし、「対外—プログラム」と「対内—非プログラム」の2つでは効率性が向上、そして「対外—非プログラム」においては住民意思の反映、効率性双方が向上するという結果となった。(図3-6-3参照)

図3-6-3：合意形成型意思決定における自治効率



これで、モデルケースにおける地方政府の行政組織の意思決定の3類型について、自治効率の観点からその有効性を個々に測ることができた。続いては、これらの個々の分析を総合したうえで、考察を加えることとする。

(3) 自治効率と地方政府の行政組織の意思決定

これまで、地方政府の行政組織の意思決定について、その3類型に関してそれぞれ自治効率に照らして有効性の判断を行ってきた。以下において、これらの指標の総合化を図り、どのようなカテゴリーにおいてどのタイプの意思決定が有効性を持つのかを見極めることとし、併せて地方政府の行政組織の意思決定のあるべき姿について論究することとする。

本研究においては、「単独型意思決定」、「圧力影響型意思決定」、「合意形成型意思決定」の3類型について、公園の建設というモデルケースを設定し、そこにおける意思決定の過程を対内的=対外的、プログラム化されたもの=プログラム化されていないもののそれぞれの区分で4つにカテゴライズし、各カテゴリーにおいて自治効率を測定したところである。これらについて、カテゴリーごとに3類型の自治効率の推移をまとめてみると、以下の図3-7-1～図3-7-4のとおりとなる。

図3-7-1：「対内-プログラム」

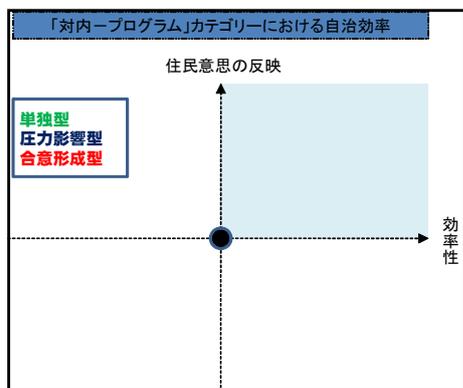


図3-7-2：「対外-プログラム」 (External-Program)

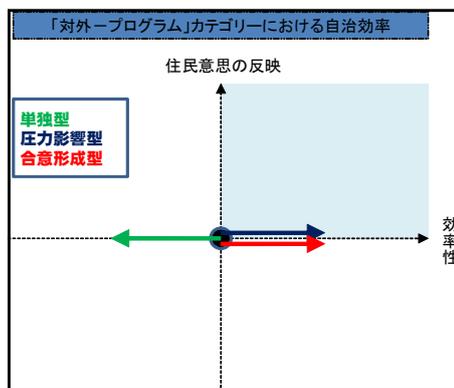


図3-7-3：「対内-非プログラム」 (Internal-Non-Program)

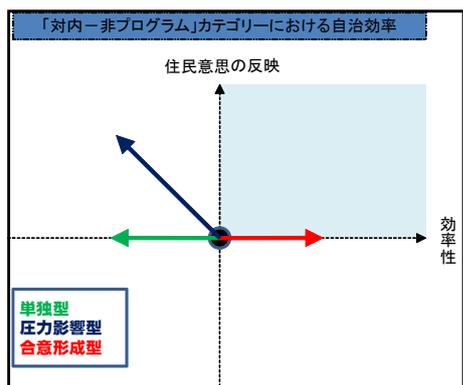
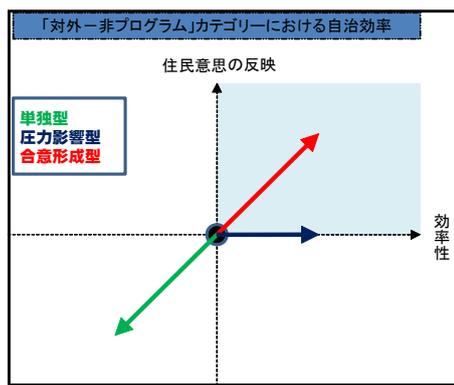


図3-7-4：「対外-非プログラム」 (External-Non-Program)



これらの結果を見てみよう。まず、「対内プログラム」のカテゴリーについては、いずれの類型の意思決定においてもほとんど変化がないということが分かる。これは、これらの事務が純粋に内部的なものであり、いずれの類型においても官僚制による事務処理として行われるということによる。プログラム化された意思決定については、官僚制による合理的・能率的な事務処理が存分にその特性を発揮する場面であり、逆にいえば単独型意思決定が最もその有効性を高める部分であるといえよう。今回の事例では、事業の一環としての経費の精算を取り上げたが、例えば給与の支払いや組織内の文書のやりとりなどの、すでに基準や方針等の明確に定まった内部事務については単独型意思決定が最も適しているといえる。ただし、単独型意思決定において陥りやすい隘路については十分に意識しておく必要があるだろう。単独型意思決定はその性質上、行う意思決定に対する他者からのチェックが入りにくい。従って、行われている内部事務が一般常識から乖離していたり誤っていたりする場合でも表面化しにくく、非常識であることにすら気付かない、という場合が往々にしてある。このあたりは、自治効率における規範的な視座に基づいて、常に自らのチェックを行うことを念頭に置く必要があるだろう。また、プログラム化された意思決定で最も問題となるのは、実際には未だプログラム化されていない意思決定であるにも関わらず、従前に行われた類似の決定に基づいて処理がなされてしまう「錯誤の意思決定^{*234}」が行われる場合である。このような意思決定の隘路に意を払いつつ、事務システムの改善によりコストを低減させ効率性を向上させていくことが、このカテゴリーにおいては必要となるだろう。

対外的でプログラム化された意思決定の場合は、関連する外部の主体に対してどのように接していくかが重要なポイントとなる。このカテゴリーにおいては、外部との形式的な事務処理が行われることとなる。正確さの要求される分野であり、その点では官僚制による合理性にも馴染む部分であろう。しかしそれである

*234 澤田道夫「稟議制批判論についての再考察」（『アドミニストレーション大学院紀要』、熊本県立大学、2005）pp. 59-61

が故に、単独型意思決定においては繁文縟礼や形式主義、杓子定規などの官僚制の逆機能が顕在化することとなり、その結果、住民満足度が下がることにより効率性も低下してしまうこととなった。このような点が、官僚制の欠点として逆機能を批判される部分につながるところであろう。この点、圧力影響型意思決定や合意形成型意思決定においては、効率性の向上につながっており、このカテゴリーにおいてはこの2者の方が望ましいという結論となっている。しかし、両者にはその方向性に大きな違いが存在する。圧力影響型意思決定においては、マーソンの指摘した「政治組織の行政組織に対する圧力」という社会的機能が働くことで、形式主義などの官僚制の手続きをバイパスすることを可能とする。その結果、住民の持つ課題の迅速な解決に寄与し、関与する者の満足度が向上することとなる。このあたりは、圧力影響型意思決定の真骨頂ともいべき部分であろう。しかし、基礎自治体の行政組織としては、このような影響力を受けるうえで、常に規範的な視座を念頭に置く必要があるだろう。このような影響力に対応することが公正性・平等性の確保につながるのか、圧力に対応した意思決定に正当性が付与されるのかどうかについて、常に見定める必要がある。行使される影響力に正当性があり、住民皆が支持するものであることが認められる場合は、当該事例のみならず、同様の事例はすべて同様に対処することと定め、それを明確化する必要があるだろう。それにより、今後の類似の意思決定を迅速化することが可能となり、政策過程論における政策のフィードバックが実現されたこととなる。また、その影響力に正当性が認められない場合は、公正性・平等性・正当性の規範論を根拠として断る必要が出てくる。そのような不適切な影響力の行使の可能性を予め排除するためにも、行政が正当性があると見なす取り扱いについて当初から明示して公開しておくことが望ましい。予めその基準を明示しておけば、政治ルートによる影響力は、「その基準はおかしい。こちらの方が正当である」という基準の是非を巡ったものとなる。その中で意見を交換し、より適切なものを定め、それをまた公表していくという流れこそ、圧力影響型意思決定のあるべき姿であろう。このような要件は、合意形成型意思決定においても同様であり、むしろ合意形成型の方が情報公開と限界合理性に基づく多元的主体間の意見交換を重視しているだけ、より良い基準を作り上げていくのに適するともいえよう。

「対内—非プログラム」のカテゴリーにおいては、単独型において効率性が低下、圧力影響型において住民意思の反映が上昇し効率性が低下、合意形成型において効率性が上昇という異なる結果となった。このうち、自治効率の向上と呼べる枠内に収まっているのは合意形成型意思決定のみである。

単独型・圧力影響型の2者において効率性が低下するのは、内部評価の問題に起因する。この内部評価は、政策過程論における「政策評価過程」において重要となる一要素である。この政策評価過程においては、執行された政策について客観的な指標を基に評価を行う。そして、その結果をフィードバックする形で新たな課題を設定することとなる。政策評価過程は、意志決定の質をスパイラルに向上させていくための要となる部分であり、これを適正に実施し反映していくことによって、次の段階で形成される意志決定の質はより向上したものとなるのである。しかし、行政組織の内部評価の場合、単独型や圧力影響型においては、住民および同じ基礎自治体内の他部局に対して、自らの組織を維持・発展させていくことを目的に、意思決定の効果やコストにかかわらず常に肯定的に評価することとなる。これによって、もはや必要性を失っていたり、意思決定が失敗していたとしても、高い評価を加えることでその事業の継続を図り、結果的に限られた予算を圧迫し、真に必要な事業に費用を投じることが困難となるのである。このような内部評価の問題点は、評価者が行政組織単独であることによる。どのような政策であれ常に満点の評価が下るようであれば、それはもはや評価とは呼べない。従って、政策評価過程においては、第三者による客観的な視点を加えていくことが重要となる。この点において、合意形成型意思決定では、当初から多元的な主体が意思決定に関与しており、行われた意思決定は行政組織と他の主体との協働の成果となる。そのため、意思決定の効果が行政組織のみならず広く他の主体にも認識されることとなる。従って、問題のあった点を隠蔽し肯定的な点のみを評価した場合、そのことを他の多くの主体も知ることとなり、「行政は自分に都合の良いことしか書かない」という不審にもつながりかねない。従って、そのような公開された環境においては、内部評価を事実と乖離させるわけにはいかず、否応なしに正しい内部評価の実施につながることになるのである。これは、多元的主体との協働が効率性の向上をもたらす一例といえよう。

最後の「対外—非プログラム」のカテゴリーにおいては、合意形成型意思決定のみが住民意思の反映も効率性も向上する。圧力影響型においては効率性のみが向上し、単独型においてはその両方が低下するという結果となっている。従来の行政組織においては、対外的でプログラム化されていない意思決定についても、官僚制がその合理性・専門性を活かしながら意思決定を行ってきた。しかし、意思決定においては限界合理性の制約が存在するため、官僚制が単独で完全な政策を形成することは不可能であり、意思決定が真に地域ニーズと合致した課題を解決するものとなる保証はない。しかし、官僚制は住民満足度を考慮せずに政策を執行し、住民はそれを不満に思いながらも唯々諾々と受け入れてきたのである。社会全体が右肩上がりに成長しているときであれば、一つの政策が失敗したとしても、次々に別の政策を実施すれば、やがて住民の不満は解消された。また、政治ルートによる影響力の行使は、このような成長環境下では地域ニーズの顕在化に大変効果的だったと思われる。しかし、現在の基礎自治体の置かれている環境は当時とはまったく異なっている。人口・税収等の社会的な成長が望めない中、縮小していく財政規模の中で「あれも、これも」ではなく「あれか、これか」という選択を迫られているのである。

このような環境にあっては、限られた行政資源を、真に地域にとって必要とされているものに絞って重点的に投資をしていく必要があるだろう。そのためには、地域との協働によって、行政組織の意思決定への住民意思の十分な反映を図っていく必要がある。住民意思の反映を図るためには、事前に地域における合意形成が図られなければならない。そのためには関係する各主体の参加のもと、十分な討議と意見交換が行われる必要があるだろう。その際、行政組織についても、あくまでも対等な一つの主体として、その討議に参加する必要がある。行政の持つ資源について参加者が「打ち出の小槌」的な幻想を抱いている状況では、住民にわがままや甘えが残り、結果的に住民意思を十分に反映することは不可能となろう。住民の要望に唯々諾々と従っていくだけでは自治効率の真の向上とはなりえない。行政の資源は限られているため、地域住民全員の要望をかなえてやることは不可能であり、住民の要望を鵜呑みにして取り入れることは結果的に特定の者の要望に対応しているだけに他ならないのである。行政の持つ資源についても十分に情報開示を行い、その限界の認識を共有したうえで、初めて対等な合意形成が行わ

れることとなる。行政の限界を明確に示し、それが認識されれば、その時点で行政と住民との対等性が生まれ、また住民自身の側にも工夫が出てくることとなる。

「行政はここまでできる。我々はここまでできる」という知恵と工夫を出し合うことで、はじめて地方政府としての自律した政策形成が可能となるだろう。

また、このような形で形成された政策については、住民自身が形成に関与していることから、実施についてもスムーズとなり、より少ないコストでより多くの行政サービスを産出でき、住民満足度も高まることになるのである。自治効率に鑑みれば、対外的でプログラム化されていないものについては、まさしく合意形成型意思決定こそが最も高い有効性を持つこととなるのである。

以上、意思決定過程の4つのカテゴリーについて、地方政府の行政組織の意思決定の3つの類型についてそれぞれ分析を行った。この4つの事例を見る限り、対内的でプログラム化された意思決定については、単独型意思決定でも十分に有効性が確保できる。しかし、のこる3つのカテゴリーについては、多元的主体との協働を前提とした合意形成型意思決定が最も有効性が高いという結果となった。これらのカテゴリーにおいても、かつては単独型、圧力影響型ともに有効性を持っていたと思われる。しかし、現在の行政組織を取り巻く様々な環境の変化にもとで、これらの意思決定はかつて持っていたその有効性を失ってきた。今の基礎自治体に求められているのは、自らの限界を踏まえたうえで、住民をはじめとする様々な主体と一体になって、自分たちのまちのあるべき姿を描き、創りあげていくための意思決定である。そのためには、地方政府の行政組織の意思決定は「合意形成型意思決定」を志向するものでなければならない。今後、基礎自治体が中央政府や広域自治体と対等な立場に立ち、自律した政府運営を行っていくためには、住民との協働に基づいた自治行政を推進していく必要がある。このような取り組みを行うなかで、多元的な主体とともに自らの地域を創造していくことこそ、これからの地方政府の意思決定のあるべき姿なのではないだろうか。

第4章 新しい地方政府の理論的展望

これまでの議論の中で、地方政府の概念を規定し、その意思決定の類型を示し、その有効性を判断する指標としての自治効率の概念を提示した。そして、意思決定の類型を自治効率に照らして検証し、これからの地方政府の行政組織の意思決定のあり方は、住民との協働を理念とする「合意形成型意思決定」が最も望ましいという結果を導いた。

本章においては、これまでの議論の内容を踏まえて、地方政府における合意形成型意思決定について、それが目指す新しい社会のあり方や、それを担う担い手となる多元的主体に関する考察を行う。また、多元的主体の一つである住民について、行政組織だけではなく住民も「自律した市民」へと成長していくことが必要であること、そのための市民エンパワーメント^{*235}の過程について論及する。最後に、今後のさらなる社会環境の変化の展望と、力を合わせてそれを乗り越えてゆくための地方政府と多元的主体の協働のあり方について示すこととしたい。

第1節 協治社会と多元的主体

本節においては、地方政府が合意形成型意思決定に基づく協働の取り組みを行うことでどのような社会が実現されるのか、その展望を示すこととする。地方政府が合意形成型意思決定を実施することで自治効率を向上させていく先には、これまでの日本の統治のあり方とはまったく異なる社会が見えてこよう。そこには、政府のみが統治を行うのではなく、政府を含めた多様性を持つ各主体が皆で力を合わせて統治を行っていくという「協治」の社会が存在している。そのような「協治社会」の概念を明確化し、その中での地方政府の役割を明確化していくことこそ、今の自治には必要とされているのではないだろうか。

*235 力をつけること、あるいは力を獲得すること。力の源となる資源へのアクセス機会を得ることにより、力、特に意思決定における自律性を獲得すること。J. フリードマン『市民・政府・NGO』（定松栄一・西田良子・林俊行訳、新評論、1995）pp. 9-10

また、来るべき「協治社会」を担う多元的主体について改めて論究することとする。多元的主体の中には、住民をはじめとして、政治家・地域づくり団体・企業・NPOなど、様々な主体が存在する。これらの多元的な主体と地方政府との関係についても改めて整理を行うこととする。

(1) 協治社会とは

「ガバメントからガバナンスへ^{*236}」とは、近年盛んにいわれるようになったフレーズである。しかし、この「ガバナンス」という言葉の意味が明確な認識のもとに使用されているかどうかは疑問の余地があるだろう。多くの者は、ガバナンスという言葉で「政府による一方的な支配でない統治形態」などという漠然としたイメージで使用しているのではないだろうか。

この、語義のあいまいなまま人口に膾炙するようになったガバナンスという言葉は、本来は中央政府による一元的な統治から、自律した対等な各主体の負託関係による統治への移行を意味する概念である。つまりガバナンスとは、「国民個人が様々な組織や機関に自らの権利を負託し自己実現をはかるうえで、その権利義務がいかなる関係にあるかを問う概念」となる^{*237}。果たして、託し託される仕組みが十分機能しているか、参画の機会は公正・平等か、ルールは明確か、託す側の権利は十分に確保されているか、自己実現は十分に達成されているか、託された側は十分に期待に答えているか、それをどう評価するか、託す側と託される側の対話と情報伝播は十分に行われているか、これらがガバナンスの性格と質として問われるのである。しかし、実際に国民が問題意識を持ち、政府に対してこのような問いかけを行ってきたことは少なかった。そのことは、「ガバナンス」という言葉が外来語のカタカナとして表記され続け、それにふさわしい日本語が生み出されてこなかったことをみても明らかであろう。

*236 1998年度日本行政学会（5月30日～31日、神奈川大学）における共通論題にも「日本の行政改革—ガバメントからガバナンスへ」の論題が見られる。

*237 河合隼雄監修、「21世紀日本の構想」懇談会『日本のフロンティアは日本の中にある』（講談社、2000）p. 36

ちなみに、辞書でガバナンスを引くと、「統治。日本では、多くコーポレートガバナンス（企業統治）の意味で使われる^{*238}」となる。この語義にも端的に表されるとおり、企業の分野においては、市場のグローバル化、金融市場改革に伴う外資の参入と銀行再編、機関投資家や外国人資本家など「ものいう株主」の出現などにより世界標準への対応を迫られるようになり、否応なしに旧来の経営スタイルを一新する必要が生じた。このような流れの中で、企業の行動を規律づける仕組みである「コーポレート・ガバナンス」という概念が、国の枠組みに先行して導入されてきたという経緯がある^{*239}。企業の場合、法人を所有するのは株主であるが、実際に経営を行うのは経営陣である。従って、そこには経営陣が企業自身や株主の利益に適うように行動しているかを監視するシステムが必要となるのである。また、企業に利害関係を持つのは株主にとどまらない。企業が提供する財やサービスを購入する消費者、当該企業に務める従業員、その企業と取引を行う他の企業、そしてその企業が立地する地域の住民や行政など、様々な主体が企業経営に関わるのである。そのような様々な主体と企業との関わり方が見直される中で、「CSR（Corporate Social Responsibility）」と呼称される企業の社会的責任概念の浸透、企業倫理遵守のための「企業行動憲章」の策定、経営に外部の視点を取り入れるための「社外重役制度」の導入など、様々なコーポレート・ガバナンスの取り組みが進められてきている^{*240}。

このような企業のガバナンスにかかる取り組みは、企業という社会的存在の置かれている立場によるものが大きい。企業には、ガバナンスに重点を置かなければならない要件として以下のようなものが存在すると思われる。

- 1) 経営資源供給元との関係：出資者である株主の発言権が強まり、株主に対して応答的責任を果たしていく必要に迫られていること、また資金融資元である銀行における外資の参入や金融再編を踏まえ、新しい関係を築いていかなければならなくなったこと

*238 『大辞泉』（JapanKnowledge）より

*239 河合前掲書 pp. 74-76

*240 渡邊榮文「経営・行政融合論」（『アドミニストレーション』第7巻2号、熊本県立大学、2000）pp. 74-

- 2) 顧客との関係：顧客である消費者の信頼を失えば、顧客が代替商品を選択することとなり、業績が不調に陥ることになること
- 3) 従業員との関係：グローバル化や情報通信技術の発展、人材の流動化等の状況に対応すべく、従業員との関係を再構築し、その能力のさらなる活用をはかることを迫られていること
- 4) 主体間関係の対等性：企業は対等な立場で契約を結ぶという行為に慣れており、明示的な取り決めのもとに適正に会社を運営するというガバナンス概念に馴染むこと

以上のような要件により、民間セクターにおけるガバナンスは推進されてきた。しかし、このような条件を中央政府に当てはめるとどのようになるであろうか。そこに、政府レベルでのガバナンス概念の浸透にかかる問題点があると思われる。

まず、1の経営資源供給元との関係を考察しよう。経営資源としての資金について、企業ではその供給元に対する責任を求められていた。しかし、中央政府においてはどうかであろうか。日本国憲法では、その前文において、政府は国民の負託に基づき統治を行うとして、その権威の源泉を国民主権に定めた。従って、政府に権威を付与しているのは当然に国民の信託であり、またその運営にかかる費用も国民の税金でまかなわれている。しかし、現在の中央政府は、その国民の負託に対し十分な応答的責任を果たしているだろうか。誰から経営資源を得ているかという視点を持たなければ、ガバナンスという概念は生まれてこないのである。続いて、2の顧客との関係である。企業の顧客である消費者は、その企業に不満があれば、対抗する各社の代替的商品を選択することによりその不満を表明することが可能である。そのため、企業が商品の偽装や不正な取引により一旦その信用を失えば、直接にその企業の商品に不満がなかったとしても、その企業の商品を忌避しそこから離れることとなる。一度失った信用を回復するのは容易なことではなく、企業の存続のために大変な苦労をすることとなる。一方で、中央政府においては、そのサービスの代替物となるものを提供する「競合他社」が存在しない。従って、顧客である国民が仮にそのサービスに不満を持ったとしてもそれを捨て去ることはできない。政府は失敗をしたとしても顧客を失うことはないため、必然的に顧客を重視する概念は発達しづらいこととなる。3の従業員との関係に関しても同様であろう。公務員については現段階では人材の流動化等とは無

関係であり、中央政府における閉鎖型任用制とキャリア・ノンキャリアの区分、さらには職階制の導入等^{*241}も不可能なまま、現在へと至っているのである。そして、何よりもガバナンス概念の浸透を阻むものは、4の主体間関係の対等性の問題であろう。日本においては国家が「公」を独占し、何が公共に当たるかは政府が決めてきた。官を民間よりも上位と見る官尊民卑の統治概念も根強く、それはまた、国と自治体との中央―地方間関係にもそのまま適用されてきたのである。このような不平等・非対称な主体間関係においては、政府は国民の負託によりその職務を執り行い、国民の期待に応えていく必要があるという意識は当然に育たないこととなる。日本においてコーポレート・ガバナンスの概念が先行し、統治におけるガバナンスの概念の浸透が遅れているのは、以上のような理由によるものである。

しかし、現在の日本における急激な社会環境の変化の中では、このような中央政府における一方的な統治の概念はもはや通用しない。現在の日本に必要とされるのは、一方的な支配を前提とせず、ルールと責任原則に基づき、双方向の合意形成を基礎とした共同作業を積み重ねていくという、本来の意味合いでのガバナンスである。1999年、小渕内閣において21世紀における日本のあるべき姿を検討するために招集された「21世紀日本の構想」懇談会（座長・河合隼雄・国際日本文化研究センター所長）においては、このようなガバナンスを従来の統治という言葉を超えるものとして「協治」とよんだ^{*242}。このような「協治」の段階においては、個人と組織の間に新しいルールと仕組みが必要となる。ルールを明示することにより、一部の利害や思惑による政治の歪みを防ぎ、効果的な公共サービスを提供できるよう、情報公開と選択肢の提示、透明で合理的な意思決定、決定された政策の確実な実行、事後の評価と政策の見直しが必要となるのである。

このようなガバナンスの概念は中央政府のものであるが、それでは地方政府においては「協治」はどのような意義を持つものであろうか。先ほどの企業と中央政府におけるガバナンスの要件をもう一度想起しよう。地方政府においては、中央政府に比べ、1の経営資源の供給元としての地域住民との距離が非常に近い、

*241 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001）pp.139-144

*242 河合前掲書 pp.36-37

親近性を持つ政府である。従って、中央政府に比してより一層住民との関係をきちんと構築していかなければならないこととなる。また、2の顧客との関係でいえば、地方政府の場合は、その運営に問題があり顧客である住民に不満を持たれたならば、地域ニーズの表出機能を担う議会等によって行政に対する苦言が呈されるであろう。甚だしくは、住民自らが居住地を変えることによって不適切な地方政府を「捨てる」ことも可能である。このような行為は「Foot voting（足による投票）」と呼ばれる。経済・地理学者のC.ティボーは、このような行為を表すものとして有名な「ティボーモデル」を提唱した^{*243}。ティボーモデルにおいては、地方政府を様々な価格（税金）で様々な品物（行政サービス）を提供する主体に見立てたうえで、そこに居住する住民が個々の効用を最大化することを目的にその費用対効果を判断し、その品物が価格に見合わない場合は購入をやめる（居住地を移す）ことが説明されている。このような住民の流出によって失われる地域力は、その喪失が半恒久的なものであるだけに、地方政府にとっては深刻な問題となる。財政破綻した夕張市の事例を見るまでもなく、地方政府にとっては顧客の視点が中央政府にとってのそれよりも重要であるということが分かるだろう。3の従業員である職員の視点も重要である。地方政府は、その規模が比較的小さくなる分、少数の者で地域に起因する様々な課題に対応していく必要がある。中央政府や広域自治体に比して、マンパワーは少なく、課題は多様となるのである。そのためには、研修を通じて職員一人ひとりの能力を高めその活用をはかっていく必要がある。また職員自身も、「楽で安定した職場」というような所謂「役場の仕事」の感覚を捨て、より良い地域を創りあげていくために全力で取り組みねばならない。このように、地方政府と職員、住民との間に良い意味での緊張感を持つ形で、従業員との関係も再構築されねばならない。また、職員が如何に優秀であったとしても、ますます厳しさを増す行財政状況の中では、対応できる範囲はどうしても限定されよう。そのためには、地域が持つ力も活用し、住民と協働しながら様々な問題に対処していく必要がある。地方政府のみでは対応しきれなくとも、地域の力を結集し様々な知恵を出し合うことで対応が可能とな

*243 Tiebout, C. 'A Pure Theory of Local Expenditures' (The Journal of Political Economy, Vol64, No. 5, 1956)

る。このような「協治」の一角を担うものとして、従来は行政が行っていたことについて、地域の様々な主体がそれを担うという「新たな公」の取り組みも各地で進められているところである。これらの取り組みは、住民の課題に行政が対応し、行政の不足する点を住民が補完するという意味で、従来は官が独占していた「公」の意味を捉え直し、ガバナンスの4番目の要素である主体間の対等な関係を構築するものでもあろう。

以上の4つの要素にかかる考察によれば、中央政府に比して地方政府はよりガバナンスの概念に馴染むといえる。ガバナンスとは、国レベルよりもまず地方レベルにおいて実現されるものであろう。しかし、冒頭において定義したガバナンス概念は、地方政府にとっては十分でないように思われる。もう一度、冒頭であげた概念を振り返ろう。そこでは、ガバナンスが「国民個人が様々な組織や機関に自らの権利を負託し自己実現をはかるうえで、その権利義務がいかなる関係にあるかを問う概念」であるとされた。ここでは、統治主体としての存在はあくまで政府であり、住民自身はそこに自らの権利を負託した存在として、その負託に政府がきちんと応えているかどうかを社会契約の概念によって検証していく存在となっている。中央政府については、住民との距離が遠いこともあり、このような定義においても十分なガバナンス概念となろう。しかし地方政府がその任を負うものは自治である。自治が住民をその究極の主体とするものである以上、地方政府におけるガバナンスは、住民が地方政府にその権利を負託するという「客体」としての存在を越えて、自ら治めていくという「主体」としての役割も果たしていく必要があるのではないだろうか。また、地方政府自身も、住民に対するその認識を変えていく必要がある。かつて住民は、基礎自治体における「統治対象」と見なされた。現在ではそこに「顧客」概念が加わり、その満足度の向上等についての議論がなされているところである。この段階が一般的なガバナンスにおける住民観であるとすれば、地方政府においてはそれをさらに越え、対等な協働の主体として住民を概念する必要があるためである。先に、地方政府の行政組織の意思決定においては、合意形成型意思決定が最も望ましいと結論づけた。地方政府がこのような意思決定を進めていくことは、すなわち住民を協働の対等な主体として遇することである。協働の主体としての住民は、地域を自ら治めていくに当たり、地方政府も数ある主体の一つと見なし、どこをすればよいか、誰

がすればよいか、誰の負担ですればよいかについてともに話し合って合意形成していくこととなる。それによって地方政府の政策に住民意思の反映がはかられ、自治効率も向上することとなろう。一般的なガバナンスは政府を主体とし住民を客体とする概念であるが、地方政府のそれにおいては「政府」も「住民」も皆、主体とする概念でなければならない。「協働」が「Co-Production」で表されるのであれば、この概念はいわば「Co-Governance^{*244}」として表されよう。そして、このコ・ガバナンスに基づく「個々人や様々な組織、機関がお互いに対等な立場で自らの権利を負託しあい、ともに協働しながら自己実現をはかっていく社会」こそが、来るべき「協治社会」なのではないだろうか。

現在の基礎自治体を取り巻く環境は大きく変化し、昨日の前提、一昨日の常識が今日にはすでに通じなくなってしまう。このような変化の流れの中で、自らの暮らす地域のあり方を考え、“自ら治める”という「自治」を協働に基づいて実現していくこと、これこそが「協治」と呼ぶにふさわしい概念であろう。

以上、現在から将来にかけての地域のあり方を示す姿として、「Co-Governance」、「協治社会」などの概念を提示してきた。これらの定義を一瞥すれば認識されたとおり、協治の概念においては行政組織と並び、他の主体、特に住民が非常に重要な役割を果たすこととなる。本研究においては、地方政府の行政組織における意思決定を中心として考察してきたが、その自治効率を向上させるために重要な協働相手となる住民についても、その協働を可能とする条件・範囲等について考察を行っておく必要があるだろう。しかしその前に、地方政府との協働を担っている多元的な主体について鳥瞰し、それぞれの特質を把握しておくことと

*244 Co-Governance の概念は、Governance をさらに進めた概念として近年取り上げられている。オランダのエラスムス大学の J. クーイマンは、Collaboration、Co-operation、Communicative Governance、PPP、Co-Management の5つを要素とする Co-Governance の概念を提唱している。(Kooiman, J. "Governing as Governance" (Sage Publications, 2003) pp. 96-104)

また、カリフォルニア大学の J. アッカーマンは、政府の説明責任の強化のための方策としての各アクターの政府活動への関与概念として Co-Governance を重視している。(Ackerman, J. 'Co-Governance for Accountability: Beyond Exit and Voice' (World Development, Vol32, no. 3, 2004) pp. 447-463)

したい。

(2) 協働を担う多元的主体

これまで、地方政府における意思決定について、多元的主体が関与する「多元型意思決定」の類型を示し、その中で多元型意思決定の一員となる様々な主体に触れてきた。この多元型意思決定の主体を以下にあげてみよう。

- 1) 地方政府の行政組織
- 2) 地域住民
- 3) 政治家（議会議員）
- 4) 各種団体（業界団体等、行政組織に圧力による影響を与えうるもの）
- 5) 企業
- 6) NPO法人
- 7) 地域づくり団体等の任意団体（4の団体以外のもの）

このうち、1については本研究がその直接の考察対象としているであり、多元的主体の一員となるのは当然であろう。また、2についても当然に多元的主体の一つとなる。「地域住民」と一口に言っても、その概念は幅広い。そこには、政府に権利を負託しそれに権威を与える国家の主権としての「国民」という概念、地域における自治の究極の主体である「住民」という概念、また、それぞれにパーソナルな利害を持つ個々の「個人」という概念などが内包されよう。このうち、2番目の概念は、合意形成型意思決定において協働の担い手となるものであり、地域における「公共性」を作り出す主体となるものである。この概念は、次節において論述する「自律した市民」の概念として、協治社会を担う中心的な主体となるものである。

3番目から5番目までは、主に圧力影響型意思決定において論述したものである。このうち最も重要なのは3の政治家であろう。政治家は、代表民主制において、地域の利害をとりまとめ地域ニーズという形で表出させるという、政治機能の最も重要な役割を担う存在である。これまで政治家は、暗黙・非公開の影響力の行使により、「個人」のパーソナルな利害を行政に伝達することがその重要な役割だった。しかし、成長段階をとうに過ぎて行財政資源が縮小していく現在、

基礎自治体の個別利害に対する対応能力は日に増して減少していくこととなる。このような中、依然として政治家が個人の利害の伝達のみをその機能とし続けられれば、対応の可否が生じることによって、「あの人のいうことは聞いたのに自分の聞いてくれなかった」という個人からの不本意な怨嗟の的となる可能性もあるだろう。いま政治家に必要とされているのは、個別の利益の表出ではなく地域全体の利害をとりまとめ、それを現在の行政資源でどこまで対応可能か地方政府と真剣に話し合い、そして地方政府の実施する政策を正しく導くためのチェックを行っていくことであろう。ギデنزによれば、これまで人々の政治に対する信頼は低下し続けているが、民主主義そのものに対する信頼は低下していないとされる^{*245}。政治への信頼の低下は、「個人」の利益の伝達をその任としてきた政治家に対する「住民」からの反発の表れともいえよう。これからの協治社会における政治家は、むしろ投票によって支持を受けて選ばれた「住民」のリーダーという本来の姿を取り戻し、住民全体の意思の反映をはかる合意形成型意思決定の主体として、民主主義を推進していかなければならないといえよう。

6番目と7番目はこれまで触れる機会が無かったが、いずれも地域の自治を推進していくうえで重要な存在である。先述の「新たな公」の取り組みにも示されるとおり、福祉の現場や地域づくりをはじめとして、行政の対応では不十分となりがちな分野についてこれらの団体が行政に代わって積極的に行政サービスの提供を行っている。民間による活動が公共サービスの担い手となりうることに眼を向け、住民と行政の協働によって地域社会に新しい公共空間を形成していくことが時代の要請になっているところである^{*246}。特にNPO（非営利活動法人）などの非営利セクターは、世界的に活動範囲、規模双方の面で拡大しており、その活動の重要性が一段と増している。ジョンズ=ホプキンス大学の社会学者L.サラモンは、このような非営利セクターに関する調査を世界の12カ国で実施し、特に先進7カ国（米、英、仏、独、伊、ハンガリー、日本）においては詳細にわたる

*245 A. ギデنز『第三の道』（佐和隆光訳、日本経済新聞社、1999）p. 126

*246 大森彌「身近な公共空間」（西尾勝、小林正弥、金泰昌『公共哲学 1 1 自治から考える公共性』、東京大学出版会、2004）pp. 157-158

考察を行った^{*247}。サラモンは、非営利セクターに共通する特質として、以下の7つをあげている。

- 1) 正式に組織されていること
- 2) 民間組織であり、組織的に政府から離れていること
- 3) 利益配分、利益の還元をしないこと
- 4) 自己統治能力があること
- 5) 自発的な参加があること
- 6) 非宗教的であること
- 7) 非政治的であること

サラモンが行った調査結果からは、非営利セクターの活動範囲が教育・研究から医療・福祉と幅広い分野にまたがって行われており、また通常は公的セクターが実施すべき行政サービス分野においても幅広い事業が展開されていることが分かった。サラモンは、非営利セクターの活動はその範囲、規模双方の面で拡大しているとしたうえで、今後自律的・独立的活動のための基本原理の確立が必要となるとし、活動実態の明確化、法的環境の整備、政府との対立関係や代理人関係を越えた新たなパートナーシップの確率、活動の不透明性の打破と情報開示の積極化などの幾つかの課題を挙げている^{*248}。

日本においては、1998年にNPOの活動を規定した「特定非営利活動促進法（NPO法）」が成立し、これらの団体の活動に合法的な正当性を与える手段が整った。同法の施行以前にも多くの非営利団体が存在したが、当時の法制度下では法人格の取得が困難であり、活動に制限があったため、非営利団体の活動の制度的基盤を整えるための法整備の声が高まっていた。1997年の阪神淡路大震災におけるボランティアの活躍なども後押しとなり、翌年、与野党の議員による共同提案が全会一致で可決され、NPO法が成立したのである^{*249}。このNPO法の枠組みにおいては、極力行政の関与を減らし、法人の自主性・自律性を尊重することとしている。そのため、法人の設立においても、申請が認証基準に該当する場

*247 L. サラモン、H. アンハイアー 『台頭する非営利セクター』（今田忠監訳、ダイヤモンド社、1996）

*248 サラモンほか前掲書 pp. 159-180

*249 桑原隆広 「NPO と熊本」（『熊本学のススメ』、熊本県立大学、2008） pp. 125-126

合は認証しなければならないという認証基準が採用されている。同法施行以来、認証された法人数は年々増加し、現在では35,000^{*250}以上の法人が多様な地域ニーズに応じて様々なサービスの提供を行っているところである。今後、これらのNPO法人の活動が行政組織の「下請け」となることなく、地方政府との間に真の協働関係を築いていくことが求められていよう。

このように、協治社会を構成する多元的主体をいくつかあげてきたが、忘れてはならないのは、地方政府と協働を行うに当たって、各主体が全て対等性を持つということである。行政組織はその政策の執行に当たり、ややもすれば政治家、各種団体、企業やNPO法人など、組織集団に対しては篤く対応するが、その他の一般の住民に対しては冷たい対応をとることがある。また、地域づくり活動等においては、逆に住民やNPO法人のみをパートナーと見なし、企業等のその他の主体を考慮に入れないという例もあるだろう。地方政府においては、合意形成型意思決定を行ううえで、全ての主体の対等性を常に念頭に置かなければならない。また、このような主体の多様性を考慮に入れることで、外部環境の変化に対応した柔軟で動的な意思決定を行うことができることとなるだろう。

続く第2節においては、多元的主体概念の中心をなす「住民」について考察を行う。協治社会を実現するために、最も意識を変革し力をつけていかなければならないのはこの住民の部分であろう。住民が個々人の域を脱し、地域に公共性を作り出す主体としての「自律した市民」へと成長していくことが、合意形成型意思決定を促進し自治効率を向上させていくための鍵となるのである。

第2節 多元的主体と市民エンパワーメント

本節では、多元的主体の一つとしての「自律した市民」について考察を行う。

*250 内閣府 NPO ホームページ「特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等」

(<http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>) による

これまで本研究においては、外国の都市の状況について記述する場合を除いては、地域で暮らす人々を表す言葉として「住民」という表現を使用してきた。従って、「市民」という言葉については本節において初めて定義を行うこととなる。この概念は、単に一般的な個人を意味するものにとどまらず、公共性の何たるかを定義する主体として、あるいは民主主義における支配の権威を付与する権原として、近代的な社会を構成するのに欠かせないものである。

まずはじめに、このような市民の概念についてそれを明確に定義し、そのような市民が協治社会の実現に欠かせないことについて論及する。そして、市民が立つべき位相と、現在の個人の集合体である住民のそれとを比較し、現在の住民がより力をつけ、自律した市民へと成長していくための過程について考察を行うこととする。

(1) 自律した市民とは

改めて「自律した市民」という言葉について考えてみよう。まず、市民という言葉の意味を検討する。英語では「Citizen」と表現されるこの「市民」という単語には「①市の住民、都市に住んでいる人々、②西洋で、国政に参与する地位にある国民、③市民階級の人々^{*251}」という意味があるとされる。このうち、①は単に行政区単位の話であり、市に住んでいれば市民、町に住んでいれば町民というだけの話であるためここでは除外し、②・③についてさらに調べてみよう。

「市民」を冠した言葉で関連するものとして、市民権・市民社会・市民階級などがある。市民権とは「市民としての行動、思想、財産の自由が保証され、国政に参加することができる権利」、市民社会とは「封建社会における身分制度を否定し、法の前に万人の自由と平等を保障した社会」、また、市民階級とは「西洋近代史で、政治的には近代民主主義の理念を掲げて封建体制を打破し、経済的には産業革命を遂行して近代資本主義経済体制を確立した人々の総称」とされる。これらの字義から見ると、「市民」という概念には、以下の概念が包摂され

*251 『現代国語例解辞典』（小学館）。以下同じ

ていると考えられる。

- 1) 近代西洋からはじまること
- 2) 自由と平等の権利を持つ概念であること
- 3) 政治（国政）への参加概念であること

このような近代西洋における「市民」の概念は、社会契約論と自然法思想からはじまる。17世紀、英国のホブズはその著書『リヴァイアサン』において、世界を「万民の万民に対する闘争」と捉え、闘争を抑制するために人民は国家を作るとした。これは、絶対王政擁護する意見ではあったが、対等な立場の人々の契約により国家が作られるという概念をはじめて形作るものとなった。同世紀後半になると、同じく英国のジョン＝ロックが『市民政府二論』を著した。この著書においてロックは、原始的共有状態からの労働付加による当該物の所有取得の主張（労働所有説）を展開することで、自然法思想の中で近代的私的所有の観念を基礎づけるとともに、国家の目的を個人の所有の保障に置くことによって、個人の活動に対する国権の発動の制限を強調した。そして18世紀に入ると、フランスのルソーが『社会契約論』により、個人の自由・平等という自然権と、その個人による契約により国家が形成されるという啓蒙期自然法思想を集大成した。ルソーの思想はフランス革命の精神的土台となるとともに、その社会契約論に基づく国家観はドイツのカントに継承された。カントはルソーの思想を理念的に純化するとともに、法的実践理性により公民状態（政治的共同体）の必然的要請を想定した^{*252}。

このように、社会契約論において、互いの契約をもとに国家を構成する（政治に参加する）と想定されている、自由であり、互いに平等で対等な関係を持つ個人こそが、「市民」と呼ばれる存在となる。このように、「市民」の概念は、近代西洋の自然法思想からはじまり、個人の自由・平等を前提とし、社会契約によって国家を形成していくという意味で政治への参加概念となるのである。

一方で、社会契約論に基づく国家観は、カントからヘーゲルに至るドイツ法哲学の創始過程で、徐々に個人に対する国家の優位性を高める形で全体主義的国家

*252 三島淑臣『理性法思想の成立』（成文堂、1998）p. 214

観に帰着していった。カント自身は、理性法概念に基づいて「市民社会」と「国家」を同一視したが、その過程で公民状態の存在と維持が必要となるとして国家権力に対する一切の反抗・革命権を否認した。このようなカントの国家観は、フィヒテによる自然法の実現態としての国家と社会との峻別、シェリングらのフランス革命への反動による国家重視の流れを経て、ヘーゲルによって全面的に止揚されることとなる^{*253}。ヘーゲルは、市民社会を欲求の体型であり万人の万人に対する戦場であるとして国家の下位に位置づけた。そして、個人が人倫的理念の実現である国家の成員となることにより、市民社会の矛盾は克服されるとする国家概念を確立する。このような国家概念は、当時のプロイセンによる強権的な国家理念に基礎を与えるものであり、そのまま明治期の日本の国家観となっていたのである。このような全体主義的国家観は現在では個々人の力を封じることで社会全体の活力を圧殺するものとして現在では否定されている。このような国家観に代わり、「根元的な合理性ないし知性を備えている^{*254}」ものと見なされているのが民主主義国家体制であり、その民主主義国家において「主となる民」こそが「市民」であるといえよう。

続いて、地域において活動する市民を表す概念として使われる表現としての「自律した市民」という表現についても整理を行うこととする。この言葉は、日本において近年使用されるようになった用語である。この言葉の前段となる「自律した」という表現には、「外部からの力にしばられないで、自分の立てた規範に従って自分の行いを規制すること^{*255}」という意味がある。つまり、「自律した市民」という概念は、近代国家を構成する要素としての「市民」が、他者に頼らず自らの規律に従って主体的に活動するという意を持つ。しかし、本来の意味である「市民」には、もともと自由と平等に基づく自律性の概念を内包しているはずである。それでは、何故に日本においてはわざわざ言葉を重ねるのであろうか。そこには日本における市民社会形成の特殊性が伺えよう。第1章で簡単に触れたとおり、

*253 三島前掲書 p. 266

*254 C. E. リンドブロム・E. J. ウッドハウス『政策形成の過程』（藪野祐三・案浦明子訳、東京大学出版会、2004）p. 32

*255 『現代国語例解辞典』（小学館）

西洋近代史においては、絶対性から近代民主制へ移行する過程で市民社会が形成され、そこにおいて「民主化」が希求されていった。さらに、近代民主制から現代民主制に移行する過程において、今度は「能率化」が追求された。しかし日本においては、第二次大戦の敗戦により、絶対性から一足飛びに現代民主制に移行せざるを得なかったとされる^{*256}。その結果、日本においては市民社会の形成が不十分なままに民主制が導入され、「市民」という概念が十分に定着しないまま、現在に至っているのではないだろうか。そのため、日本語で「市民」と表現した場合、英語の「Citizen」のイメージで捉えられることがなく、単に行政区分上の「市」に住んでいる住民として理解されることが多かったものと思われる。従って、日本において「Citizen」を意味する言葉を使用する必要が出てきたとき、単なる「市民」ではなく、「自律した」を語頭に着けて表現することが必要だったのであろう。

また、「市民」とは政治への参加概念を内包している。しかし、日本においては、これまで住民の中に地域における政治への参加概念が発達してこなかったのである。これについても、第二次大戦後に現代民主制に移行した際、民主化と能率化が同時に行われた結果、能率化のみが重視され民主化については不徹底になった^{*257}ことが原因であろう。このように民主化が不十分となった結果、「市民」という言葉に含まれる政治への参加概念が希薄となり、単に選挙の際に投票を行うだけの存在として、自らの地域のあり方を考えていくという「地域における政治参加」の概念が育たなかった。「政治」とはすなわち「意思決定」であり、このことは住民が地域に生じる様々な課題について政治家と行政に任せきり、自ら意思決定を行ってこなかったことに他ならない。そのため、地域における活動を行う個人を指す言葉が必要となったときに、単に「市民」と表現するだけでは不足することとなり、「自律した市民」という表現を使うようになったと思われる。以上のことを踏まえて改めて定義を行えば、自律した市民とは、「自らの意思に基づき、主体的に地域における意思決定に参加する、自由であり、互いに平等で対等な関係を持つ個人」であるということになる。

*256 西尾前掲書(2001) p.46

*257 同上

来るべき協治社会においては、このような自律した個人が中心となって、それを取り巻く行政組織や政治家、NPOなどの様々な主体が協働しながら地域社会を創りあげていくこととなる。そのような社会においては、政府のみが「公共」を独占的に管理するのではなく、多元的な主体が「公共性」自体を創りあげていくこととなる。公共性の構造とその推移について考察を行ったドイツの哲学者J.ハーバーマスは、公共性は西洋の市民社会に特有な圏であるとした。ハーバーマスは、公的領域である国家と私的領域である社会を分け、社会をさらに「私生活圏」と「公共性」に分割する。そして、公共性の中に現れる「公論」が国家を社会へと媒介するとする^{*258}。それによれば、市民社会において、「市民」の間で行われた討議の結果、社会全体の維持・発展のために必要であると合意形成がなされたものが「公共性」として認められてきたこととなる。協治社会における公共性についても、同様に「自律した市民」による合意形成に基づいて作られていくものとなろう。

以上、協治社会における中心的な主体となる「自律した市民」に関する概念にかかる考察を行った。このような自律した市民が地方政府と協働し、それに基づいて地方政府が「合意形成型意思決定」を行っていくのであれば、地域は今以上に活気があふれ、住みよいものとなってゆくであろう。しかし、このような協治社会実現のためには、現在の「地方公共団体」が「地方政府」に変わらなければならないのと同様に、地域の「住民」もまた「自律した市民」へと進化していく必要がある。はたして現在の住民はどのような立ち位置にいるのか、どのように変わらなければならないのかについても考察していく必要があるだろう。

(2) 市民エンパワーメントの必要性

協治社会の中心的主体としての「自律した市民」概念を語るに当たり、まずは今日的な住民の位相を把握する必要があるだろう。今現在、地域で暮らす住民は、

*258 J.ハーバーマス『公共性の構造転換・第2版』（細谷貞雄・山田正行訳、未来社、1994）pp. 49-50

果たして自律した市民といえるのであろうか。

自律した市民とは、自らの意思に基づき、主体的に地域における意思決定に参加する、自由であり、互いに平等で対等な関係を持つ個人であると定義を行った。従って、自律した市民であるといえるには、少なくとも以下の条件を満たすことが必要であろう。

- 1) 自らの意思に基づき主体的に地域の意思決定に参加する（できる）
- 2) 自由・平等・対等な関係で意見交換を行う（ことができる）

以上の2点は、単純ではあるものの、自律した市民の特性を表すには十分といえよう。自律した市民は、それに包括される政治参加概念の表れとして、主体的に地域の意思決定に関わることができる。また、自由・平等概念の表出として、自らにも他人にも自由・平等を認め、互いの対等性を尊重しながら議論することが可能である。自律した市民への移行の度合いを考察するには、少なくともこの2点について検証しておく必要があるだろう。なお、各項目にカッコ書きで書いたとおり、これらを実施することが可能でさえあればよいものとし、実際に実施しているか否かは問わないこととしよう。

まずは1について考察を行おう。自ら主体的に地域の意思決定に参加していこうとする行為は、とりもなおさず地域において自助努力を越えて互助努力、共助努力^{*259}を行っていこうとすることに他ならない。かつて日本においては、高度経済成長期に都市化が進んだ結果、地域社会との関係が希薄化した住民が、私的領域の問題を簡単に政府が処理すべき公的問題へと転化していくこととなった。このようなことが、政府の役割を増大させ、その分住民の公共感覚を低下させる一因となったとされる^{*260}。住民の側に「お上意識」や行政に対する「打ち出の小槌」的感覚による依存構造、コスト負担意識の不足等が存在し、その結果自らの地域における意思決定の役割放棄につながったのではないだろうか。しかし現在では、地域社会の成熟化に伴う自分の住むまちに対する意識の高まりや、各地における「自治基本条例」の策定に見られる「市民」意識の向上、NPO法など様々な法令による条件整備などにより、徐々に主体的に地域の意思決定に関わる

*259 荒木昭次郎『参加と協働』（ぎょうせい、1990）p.76

*260 荒木前掲書（1990）pp.117-121

住民が増加している。地域におけるまちづくりや福祉に参加する「行動的市民^{*261}」は次第に増加しており、このような市民は行動を起こすことによってさらに活動性を増していくとされる。このような主体的な住民が担っていく様々な地域活動については、「新しい公」と呼ばれ、それをサポートしていくための様々な試みも始まっている。しかし逆を返せば、このような取り組みへのサポートが始まったのがごく最近であるということ^{*262}自体が、このような主体的住民が現れ始めたばかりであるという証左でもあろう。自らの地域における意思決定に主体的に関わる住民は、誕生し始めたばかりなのである。

それではもう一方の、自由・平等・対等な関係で意見交換を行うことができる住民はどうだろうか。諸外国では学生の頃から対等な立場で議論を行うディベートの訓練がなされている。また、討議デモクラシーの一環として、市民をランダムに集めて公開の場で議論を行う「討議的意見調査 (Deliberative Poll)」あるいは「計画セル (Plannungszelle)」などの制度が行われている^{*263}。しかし、日本においてはどうかであろうか。日本では学生の期間にディベートの訓練を行わず、対等な立場で議論を行うという素地がないため、相手の意見に反論することを、あたかも相手の人格を否定したり攻撃したりするようにとらえがちであるといわれる^{*264}。これでは、自由で対等な意見交換は困難であろう。また、インターネットが発達した現在、日本でもウェブ上の掲示板等において活発な議論が交わされるようになってきている。このような議論は、自由な討論のための訓練ともとれるが、匿名性が高いために、意見を交換している相手を平等且つ対等な主

*261 篠原一「近代の変容と市民的公共性」(西尾勝、小林正弥、金泰昌『公共哲学 1 1 自治から考える公共性』、東京大学出版会、2004) pp. 12-13

*262 総務省が発表した「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針 (新地方行革指針)」(2005年)においては、「これからの地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、「新しい公共空間」を形成するための戦略本部となり、行政自らが担う役割を重点化していくことが求められている」と述べている。また国土交通省は、平成20年に「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業の募集を行っている。

*263 篠原前掲論文 (2004) pp. 13-15

*264 宮本政於『お役所の掟』(講談社+α文庫、1997) pp. 51-52ほか

体であると認知することが困難であること、自由ではあるものの自らの発言に責任を伴わず、その結果フリーライダー的な意見が増え、互いに信頼関係を醸成することが困難となるなどの問題点もある。このように、2の対等な意見交換という枠組みにおいても、未だ自律し市民とはなり得ていないといえそうである。自由・平等・対等な立場で意見交換を行うことについては、まだまだ下地づくりの段階であるといえよう。

以上の検討の結果、日本においては民主制への移行が急激であったため近代市民社会の形成が不十分であったことから、民主化ははかられたもののそれに伴う市民層の成長が不十分であり、未だ「自律した市民」への成長に向けた発展段階にあると結論づけてよいだろう。協治社会の実現のためには地域における自律した市民層の形成が必要不可欠である。地方政府が合意形成型意思決定による自治効率の向上に向けて意識改革する必要があるとすれば、市民側にも、行政万能意識やコスト負担意識の不足などの「甘えの構造」を改革していく必要があるのである。協治社会の実現には、住民側にも自律した市民への「エンパワーメント」が必要なのである。

ラテンアメリカにおける貧困層の研究を行った社会学者のJ.フリードマンは、貧困について、人々が本来所持している力を社会的に剥奪（ディスエンパワーメント）された状態と見なした。そして、力（ものごとを思い通りにすることのできる能力・影響力）の源となる資源へのアクセス機会を得ることにより、力、とくに意思決定における自律性を獲得する過程を「エンパワーメント」と表現した。フリードマンによれば、エンパワーメントには社会的、政治的、心理的の三種が存在する。そして、エンパワーメントのプロセスとして、世帯が社会的な力の基盤を相互的・螺旋的に築いていくなかで、「社会的な力」を獲得し、その過程を通してさらに「政治的な力」が生まれ、心理的エンパワーメントがこのらせん状のプロセスのあらゆる局面で生じるものとしている^{*265}。現代日本においては、フリードマンがラテンアメリカにおいて調査の対象としたほどに社会的に力を剥

*265 フリードマン前掲書 pp. 4-6

奪された貧困層は存在しないと考えるよい。しかし、「社会的な力を得る過程で、その力が政治的な力となり、この過程のあらゆる局面で心理的な力の獲得も行われる」というエンパワーメントのプロセスについては、示唆を得ることが多いといえよう。フリードマンは、社会的な力の獲得について以下の8つの基盤があるとして、エンパワーメントのモデルを提示した^{*266}。

- 1) 防御可能な生活空間：世帯を含めた近隣社会。ここに安全で恒久的な足場を得ることが、人々が最も高い価値を置く社会的な力とされる。
- 2) 余剰時間：生存のために必要な時間を超えて持つことのできる時間。余剰時間無しでは世帯の選択肢は著しく制限される。
- 3) 知識と技能：世帯のエンパワーメントのためには、教育と技能訓練が必要となる。
- 4) 適正な情報：世帯の生存のために必要な情報のアクセス。意味ある情報へ常に接する機会がなければ、知識も技能も自己開発のための資源として用をなさないと言われる。
- 5) 社会組織：世帯が所属するフォーマルあるいはインフォーマルな組織。世帯と社会とをつなぐものとなる。
- 6) 社会ネットワーク：ネットワークは自立的行動には無くてはならないものとされる。水平的ネットワークを持つ社会は、持たない社会よりもずっと大きい機動空間を持つ。一方で、社会的ヒエラルキーのなかでの垂直的ネットワークは、従属関係に陥ってしまう可能性も高い^{*267}。
- 7) 労働と生計を立てるための手段：世帯の生産のための手段。健康で丈夫であることや労働に使う道具等も含まれる。
- 8) 資金：世帯の所得およびフォーマル、インフォーマルな金融のアクセスが含まれる。

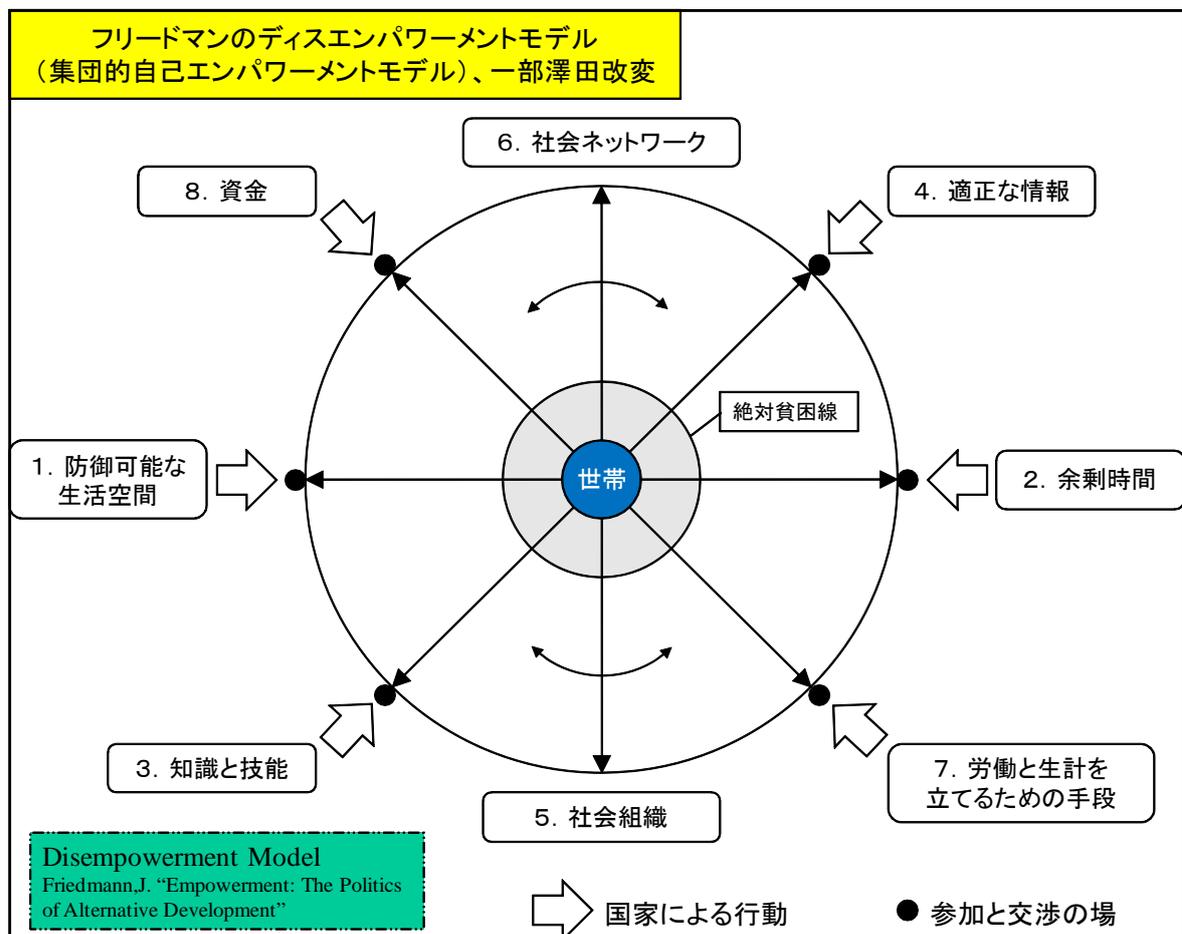
この8つの力の基盤について、概念図で表したものが以下の図4-1となる。これらの社会的な力の基盤は、それぞれ別個のものであるが相互依存的なものでもあるとされる。また、中心部の円は絶対貧困線として仮定されており、この線よ

*266 フリードマン前掲書 pp. 114-121

*267 これらは後述するパットナムのイタリアにおける社会資本の調査にも通じる。4-3-1参照。

り中心に近い地点に位置する世帯の場合は、自力では貧困から脱出できない可能性が高い。基盤の5番、6番を除く部分には矢印により国家による支援行動が想定されているが、その支援は国家による一方的な施しではなく、エンパワーメントの概念に基づく意味のある援助でなければならない。また、このモデルは世帯行動をその中心概念として扱うので、モデルの広がりて想定されているのはあくまで地域レベルにとどまるものとされる。

図4-1：フリードマンの集団的自己エンパワーメントモデル



このフリードマンのエンパワーメントモデルは、ラテンアメリカにおける貧困層を対象としたものであったが、現代日本においても例えばニートや再チャレンジなどの問題を考察するうえでも有効なものとなるであろう。それでは、住民が自律した市民へと成長していく過程においては、このモデルはどのように利用できるだろうか。

自律した市民へのエンパワーメントのためのモデルとして、このフリードマンのモデルにおける1の「防御可能な生活空間」、2の「余剰時間」という対となる点については、それぞれ荒木の協働理論における協働を可能とする社会条件の中の「定住化の傾向」、「自由時間の増大」に相当しよう。また、7の「労働と生計を立てるための手段」、8の「資金」という組み合わせについても、「衣食足りて〜」の言葉どおり、自律した市民として地域に関わり意思決定を行っていくうえで必要となろう。現代日本においても所得格差や失業率などが問題となってきたところであるが、経済的に安定してこそ自律性も発展することとなる。この部分は中央政府における経済政策や世界的な景気動向にも左右される部分があるため、地域レベルでは対応が困難な場合もあるだろう。いずれにせよ、このような経済的な裏付けもエンパワーメントには欠かせないこととなる。

残る3～6について、まず、対となる3・4の「知識と技能」、「適正な情報」については、前者において地域レベルでの自治や協働の理論、民主性と効率性などにかかる知識の取得、あるいは合意形成に向けた議論の方法などの技能の向上が求められよう。また後者においては、適切な意思決定を行うための前提となる正しい情報の提供が必要となる。この2点は、フリードマンのモデルによれば、政府による行動が行われうる分野でもある。地方政府の側から、自律した市民の意義とあり方、その理論などについての説明を行うとともに、積極的に協働の取り組みを働きかけていくことなどによって、住民の知識と技能は向上しよう。また、5・6の「社会組織」、「社会ネットワーク」は、そのまま地域コミュニティとそのネットワークと見てもよい。個人によって、所属する社会組織の数・範囲は様々であろう。ごく小さな範囲の組織にしか所属しない者もいれば、地域コミュニティや職場の範囲を越えて様々な活動を行う者も存在する。エンパワーメントを進めるためには、世帯を越えてこれらのコミュニティに結合し、さらにそのネットワークを広めることが必要となる。世帯内においては通用していた個々人の権威・主張も、コミュニティにおいては一方的に主張することはできない。コミュニティにおいて当然視されていたことが、他のコミュニティとのネットワークの中で違う可能性に気付かされるなど、このような他者との関わりの中で、自己を認識し、自律性がはぐくまれることとなるのである。「地域コミュニティの組織は、人々が真の民主主義の実践を学ぶ場である。一方の立場を擁護するこ

と、他人の言うことに耳を傾けること、みんなで決定すること、仕事を分担すること、目標を設定すること、などを学ぶ^{*268}」のである。

このように、フリードマンのエンパワーメントモデルにおいては、住民が自律した市民へと成長する過程を経るためのエンパワーメントに必要な様々な要素が提示された。このような住民の成長を支援するためには、地方政府の側の協働の働きかけも必要であろう。地方政府が多元的主体による協働型の自治行政を推進していくことで、住民が自らの利害と他者の利害を斟酌した自治行動をとることを可能にしていくのである^{*269}。それでは、このような働きかけのためには地方政府はどのような取り組みが考えられるだろうか。

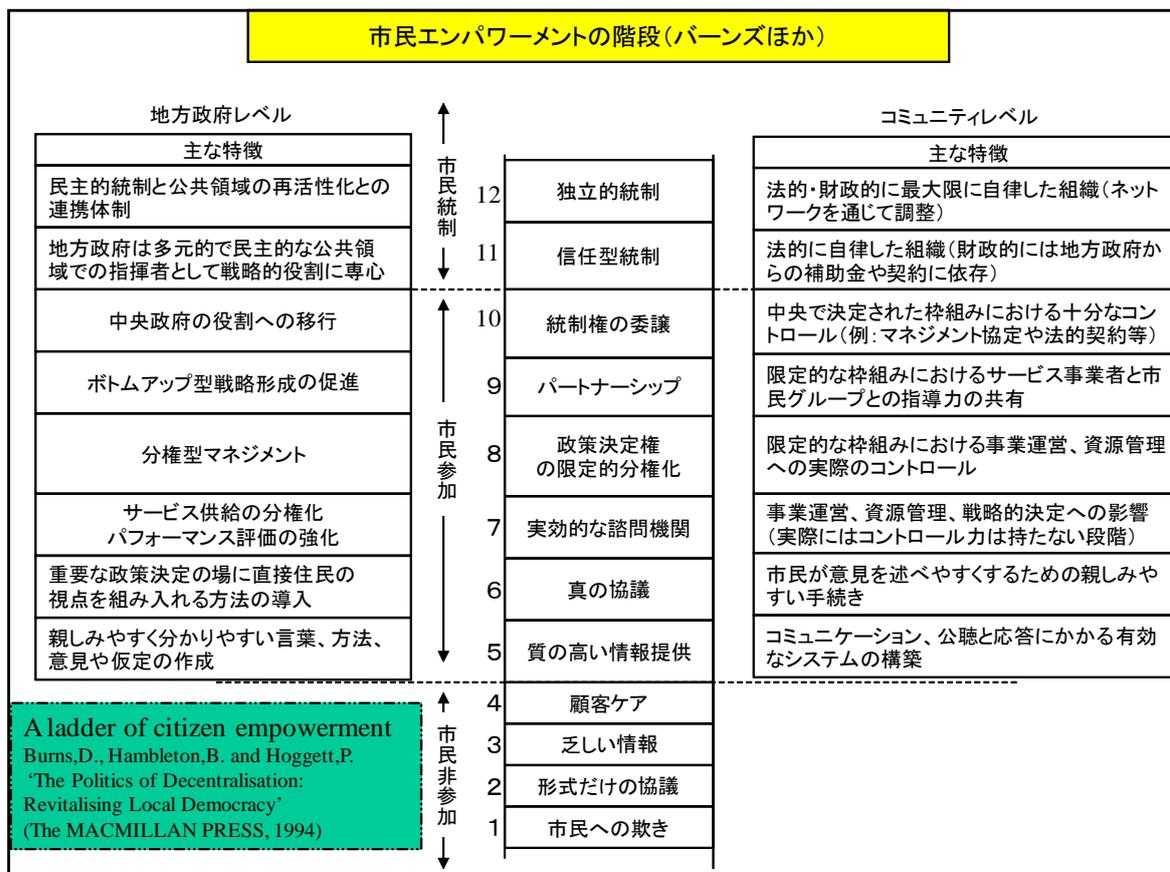
英国の社会学者であるD.バーンズらは、マズローの欲求階層説およびアーンスタインの市民参加の階梯を参考として、地方自治におけるエンパワーメントの段階を示す「市民エンパワーメントの階段」を提唱した^{*270}。第2章でも簡単に触れたこのモデルは、エンパワーメントの段階を12に分け、段階を上がるごとに徐々に自治における市民統制が強まっていくとし、各段階に応じての地方政府およびコミュニティレベルでの特質についても考察を行っている。(図4-2参照)

*268 フリードマン前掲書 p. 130

*269 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性」(『新千年紀のパラダイム：アドミニストレーション』上巻、九州大学出版会、2004) p. 65

*270 Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. "The Politics of Decentralisation" (Macmillan, 1994) pp. 16-2-163

図4-2：市民エンパワーメントの階段（バーンズほか）



このうち、1) 市民への欺き、2) 形式だけの協議、3) 乏しい情報、4) 顧客ケアについては、「市民非参加」とされる。「市民参加」に分別されるのは、5) 質の高い情報提供、6) 真の協議、7) 実効的な諮問機関、8) 政策決定権の限定的分権化、9) パートナーシップ、10) 統制権の委譲までに当たる。そして、11) 信任型統制、12) 独立的統制がその上の段階に当たる「市民統制」となる^{*271}。このバーンズらの市民エンパワーメントモデルにおいて、地方政府の取り組みの特質を検証してみよう。まず、5の質の高い情報提供の段階においては、地方政府は住民に理解しやすいコミュニケーションの手段を検討しなければならない。また、6の協議段階においては、地方政府における重要な意思決定への住民の視点の導入を行うこととなる。英国においては、市民憲章を策定して

*271 Ibid., pp. 164-177

いる多くの地方政府が市民に対する情報提供を市民のエンパワーメントに欠かせないものと考えており、また市民からの意見聴取を積極的に行い市民から学ぼうとする政府も増加しているなど、5～6の取り組みが広範に進められている。続く7の実効的な諮問機関段階では、サービス供給の分権化およびパフォーマンス評価の強化が必要となる。

バーンズらは、この7の段階までについて、政府は意思決定前に市民の意見を聴取するものの、それをあくまで「参考にする」というレベルであるとされる。一方で8の段階以上では、実際に政府の権力の一部を市民への委譲が始まる。その意味で、7と8の段階の差は非常に大きいとされる。8の政策決定権の限定的分権化の段階では、地方政府には分権型マネジメントが要求される。この段階においては、例えばスポーツ施設の運営などが実際にコミュニティの使用者たちに任されることとなる。このような市民による意思決定のプロセスは、9のパートナーシップ、10の統制権の委譲段階ではより重要になる。この段階に来ると、地方政府においては議会・行政機構について見直しを行い、組織文化を市民との協働に向けて再構築する必要が生じる。9においてはコミュニティの意向を反映したボトムアップ型戦略形成の促進が、10の段階においては地方政府における意思決定権を徐々にコミュニティに移管し、地方政府があたかも中央政府のような役割を演じることとなるだろう^{*272}。

11および12においては、市民は政策の執行、地域や組織の運営について、地方政府と多少の差はあれ同等の権限を行使することとなり、地方政府は民間部門の「持ち株会社」的な指揮者の役割を務めることとなる^{*273}。このような状況については英国においてもまだ実現はされていない段階であり、仮想的な想定としてのモデルではあるものの、一つの地方自治の究極の姿といえよう。

バーンズによる市民エンパワーメントの階段は、地方自治の伝統が地域に昔から息づいており、地方政府において市民憲章を策定しているところも多いという英国の地方自治の特徴を背景とした概念モデルである。従って、このモデルを日本の地方自治に一概に当てはめるわけにはいかないものの、日本の地方政府にお

*272 Ibid., pp. 167-174

*273 Ibid., pp. 174-176

ける市民エンパワメントにとっても示唆に富むものであるといえよう^{*274}。現在の日本の基礎自治体においては、この階段の4段階目にまで達しているところも少ないのではないだろうか。地方政府においては、まず5段階目の質の高い情報提供を目指して取り組む必要があるだろう。そのためには、住民と行政職員双方に協働の取り組みの概念の周知を図り、自律した市民への成長に向けた知識と技能の取得を支援する必要がある。また、情報公開を徹底するとともに、住民に理解しやすい情報提供の方法を検討することで、質が高く意味のある情報を届けていく必要があるだろう。さらに、6の段階では、住民とともに住民との協働を進めるとともに、住民に住民意思の反映を行っていくための公的な制度の検討も必要となってくる。このような地方政府の働きかけが、市民エンパワメントをらせん的に強化していくこととなるのである。

このように、市民エンパワメントの過程においては、地方政府の側からの働きかけや取り組みも非常に重要な一要素となる。しかし、忘れてはならないのは、エンパワメントとは、「住民の蒙を啓く」という啓蒙過程とは異なるということである。この過程はあくまでも、住民が本来は所持していたはずの地域の自治における自立的な意思決定能力を再獲得していくための過程である。地方政府は、そのために必要となる仕組みを準備し、協働の枠組みを設定しなければならない。前出のフリードマンは、エンパワメントの過程における参画型民主主義を重視した^{*275}。政府は時として、ポピュリズム的施策によってその権威の正当性を得ようとすることがあるが、しかし、そのような施策はそれ自体では人々に力を与えない。真正で長続きのするエンパワメントはすべて、人々自身の集団的行動の過程を経なければならない。「真のエンパワメントは、決して外から与えることのできないもの^{*276}」なのである。このことは、地域住民が自律した市民として成長するエンパワメントの過程においても、常に念頭に置く必要があると

*274 このようなエンパワメントモデルをさらに活用していくためには、日本の実情にあった形でのモデルの再構築を検討していくことも必要となろう。終章を参照。

*275 フリードマン前掲書 pp. 125-131

*276 フリードマン前掲書 p. 129

いえよう。

このようなエンパワーメントの過程を経て、住民が「自律した市民」へと成長し、地方政府がその市民を中心とした多元的な主体との間で合意形成型意思決定を行うことに務めれば、その自治効率は向上しよう。そして、このような多元的な主体が皆で力を合わせて地域の自治を実行していくことで、Co-Governance概念に基づく協治社会は実現されることとなるだろう。

第3節 協治社会概念の社会科学的有効性

本節においては、これまで本研究において述べてきた概念について改めて整理を行い、それが社会的実践原理としてどのような含意を持つのか、その意味合いを探ることとする。その整理に当たっては、多元的主体間関係を社会的なネットワークとして捉え、そこに構築される社会資本の態様という観点から協治社会の把握を試みるとともに、地方政府と自律した市民の双方に現在求められている意識改革について論述する。

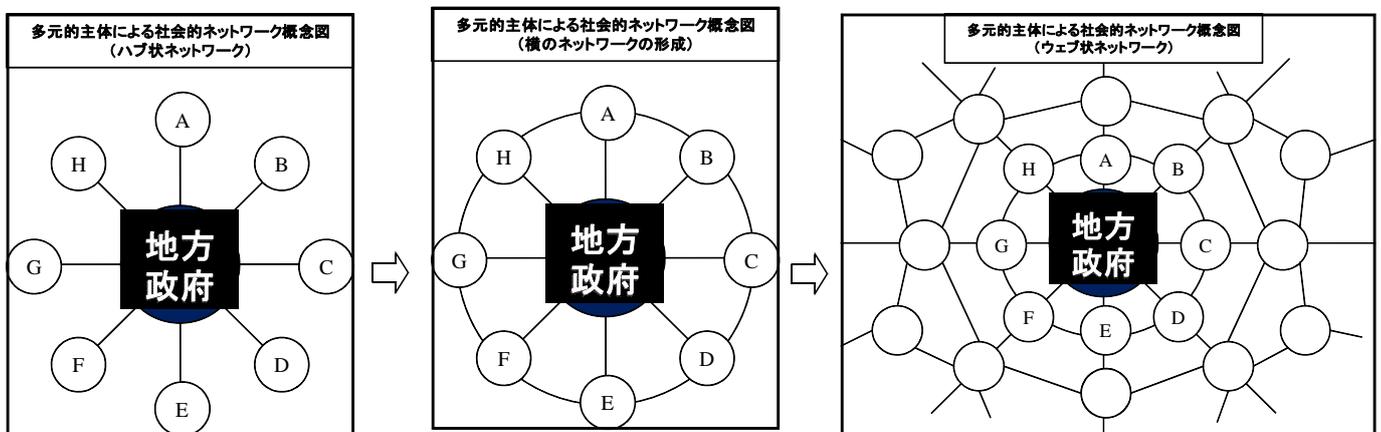
併せて、今後の社会環境の変化の展望に簡単に触れる。現在の急激な社会環境の変化の中でも、今後の地方政府に大きな影響を及ぼす可能性のあるものとして、道州制およびさらなる情報化の進展の2点を例に挙げる。特に後者については、社会全体に及ぼす影響を潜在的に内包するものであり、その進展の度合いを見極めつつ対処していくことが求められよう。そのような環境の変化の中における地方政府と自律した市民との関係について、その間に求められる条件を示唆することとしたい。

(1) ソーシャル・キャピタルと「精神革命」

本研究においては、地方政府の行政組織の意思決定について考察し、自治効率を高めるための手段について考察を行ってきた。これらの考察の結果、多元的主体間の対等な立場での協働に関する重要性が認識されたところである。このような協働の取り組みを推進し、協治社会の実現性を高めていくためには、地方政府

と自律した市民、NPO、企業や各種団体、さらには地方政府と地方政府など、様々な対等な主体間の社会的ネットワークを構築していくことが重要となる。地域におけるこのような各主体間のネットワークについては、その当初は地方政府を中心としたハブ状（中心に地方政府が位置し、そこからネットワークが放射状に伸びる形状）のネットワークとなるだろうが、やがては各主体同士が横にネットワークを形成してゆき、最終的には地方政府も他の主体も同等に、あたかも神経細胞のようにつながったウェブ状のネットワークとなるだろう（図4-3参照）。

図4-3：各主体間のネットワークの進化



このようなネットワークの進化の流れは、コンピュータなどの情報処理システムの進化に類似したものといえよう。かつて情報処理システムは、中央にある大規模な処理能力を持つメインフレームに各専用端末が接続されているだけのものであった（主対従）。やがて、端末の処理能力が進化し、それに伴って中央のコンピュータの役割がファイルの保管やインターネットなどの情報集積場所へと変化する「クライアント・サーバー型」のネットワークへと進化した（顧客対サービス提供者）。さらにネットワークが世界中に拡大するとともに、端末の処理能力が大幅に向上したことによって、ネットワーク回線を介して端末同士が直接情報のやりとりを行う「ピア・ツー・ピア型」のネットワークも実現されている（個対個）。このようなネットワークの進化は、ネットワークに接続する個々の端末の性能の向上に伴うものである。このような端末の進化に伴うネットワーク環境の推移に鑑みれば、社会的ネットワークに接続する個人についても、その自

律性が上昇すればするほど中央の支配を離れ、水平的で対等なネットワークを形成できるということとなるだろう。

それでは、このような水平的で対等な社会的ネットワークを形成することにはどのような意義があるのだろうか。その問題については、米国の政治学者R.パットナムが考察を行っている。パットナムは、イタリアの地方制度改革により誕生した州政府について、そのパフォーマンスについて比較分析を行うことで、「強力で、応答的で、実効ある代議制度を創出する条件とはいかなるものなのか^{*277}」について調査を行った。イタリアでは、1970年に地方制度改革が行われ、従来の中央集権型の地方制度から一転し、公選制の知事による州政府制度に移管することとなった。各州政府には基本的に同じ憲法的構造・権限が付与され、広範な公共事務が移管された。これらの20の州政府を比較したところ、同等の事務を所掌し強い自治権限を持っていたにもかかわらず、その後20年間のパフォーマンスはイタリア北部諸州と南部諸州では大きく異なることとなった。一般市民の州政府への満足度は、1977～1988年の間に南部では20%代前半から29%程度に低迷していたが、北部では40%から57%へと向上している。また、80年代を通じて、「州政府が非能率的だ」とする者は南部では約60%と高いが、北部では約35%と低くなっている。また、州政府における予算の迅速な策定、先進的な立法、保育所や家庭医の数、農業支出や官僚制の規模などを総合した制度的パフォーマンスは、一貫して北部では高く南部では低くなっている。中央政府による傾斜配分的財政支援により、南部諸州政府の使用できる財政資源は北部と比して優遇されているが、制度的パフォーマンスはそのような財政条件には関連しておらず、また、経済発展の程度も制度的パフォーマンスとは無関係という結果となった^{*278}。

パットナムはこのような制度的パフォーマンスの相違について、「市民共同体」の機能の有無に注目する。パットナムによる「市民共同体」の機能を構成する要

*277 R. D. パットナム『哲学する民主主義』（河田潤一訳、NTT 出版、2001）p. 7

*278 パットナム前掲書 pp. 64-65、74-90、102-103

素の定義は以下のとおりである^{*279}。

- 1) 公的問題への積極的な参加
- 2) 政治的に平等な権利と義務
- 3) 市民同士の連帯・信頼・寛容
- 4) 自発的な団体の結成

このような市民共同体の各要素について、それに適合する度合いが強いほど市民共同体が機能しているとされる。市民共同体の各要素を表す指標と各州の制度的パフォーマンスを比較すると、はっきりとした相関性が表れる。つまり、市民性が高く市民共同体が上手く機能している州ほど、制度的パフォーマンスが高くなるのである^{*280}。

市民共同体における市民性の高さは、水平的・市民的な絆、公的諸問題への積極的な参加、全構成員の平等な権利と義務、構成員間の信頼関係と協力、ルールの遵守という特質で表される。また、このような州の政治的リーダーは、対立において合意形成のための妥協を恐れない。これらの市民性の高い州は北部に多く、そのような州は総じてパフォーマンスが高い。逆に、南部に多く見られる市民性の低い州では、有力者と住民との垂直的な権威・従属関係である「恩顧＝庇護主義」が支配的であり、政治家への接触は情実や猟官を目的としたものとなる。構成員同士の水平的な連携は存在せず、猜疑心と非協力、ルールの軽視が横行している。また、政治的リーダーは互いに妥協することを警戒する。このような州ほど、パフォーマンスは低くなるとされる。

パットナムは、イタリア北部諸州に見られるような市民共同体の有効性について、「ソーシャル・キャピタル（社会資本）」という概念で説明を行った。ソーシャル・キャピタルとは、「調整された諸活動を活発化することによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴^{*281}」を指す。このソーシャル・キャピタルを蓄積してきた社会ほど、自発的な協力が

*279 同書 pp. 105-110

*280 同書 pp. 117-119

*281 パットナム前掲書 pp. 206-207

確保されやすく、互いの行動に信頼をおくことが可能となる。合理的意思決定理論であるゲーム理論において有名な「囚人のジレンマ」ゲームにおいては、別々の独房に入れられた二人の囚人を想定し、それぞれ両者とも「相手がやった」と言わなければ軽い罰、両方とも「相手がやった」と言えば中程度の罰、片方が「相手がやった」と言いもう片方が言わなければ、言った方は放免され言わなかった方は厳しい罰を受けるとする。このような場合、相手の行動にかかわらず裏切った方が得策となるという、「規範にもとる行為が有利となる」ジレンマが存在する。実社会におけるこのようなジレンマの問題は、ソーシャル・キャピタルを蓄積してきた社会においては比較的克服されやすくなる。イタリア南部諸州のようなソーシャル・キャピタルが蓄積されていない地域においては、お互いに不信を持っているため、このような状況下で裏切りを選択することとなる。そして、互いに相手の裏切り行為を見て、さらに不信を増幅させることとなるのである。しかし、北部のようなソーシャル・キャピタルが蓄積されている地域においては、今回自分も相手も協力すれば、次回もまた協力し合えることとなる。このようにして、信頼関係を繰り返すことで、より市民相互の信頼関係が強化されていくこととなる。ソーシャル・キャピタルは「資本」と表現されるとおり、「使うと増え、使わないと減る^{*282}」という性格を持つのである。

ソーシャル・キャピタルは、市民共同体の機能している地域では発達しやすい。市民共同体における市民間の信頼関係の確保、積極的な市民参加の規範や水平的ネットワークの存在は、ソーシャル・キャピタルの蓄積につながり、政治や経済のパフォーマンスをより高めることとなるのである。パットナムが示した市民共同体の4つの要件（積極的な参加、平等な権利と義務、市民同士の連帯・信頼・寛容、自発的な団体）は、前節において定義した「自律した市民」の要件である「意思決定への参加」、「自由・平等・対等性」とも調和するものであろう。住民が自律した市民へと成長していく過程で、互いに信頼関係を築き、水平的ネットワークを構築していくことが、すなわちソーシャル・キャピタルの蓄積にもつながることとなるのである。

*282 同書 p. 210

このような水平的なネットワークとその間の信頼関係の構築は、地域におけるソーシャル・キャピタルの蓄積につながる。ソーシャル・キャピタルの蓄積が進むことで、地方政府と自律した市民等の各主体の間に自発的な協力が進み、取引コストはより引き下げられ、信頼関係は一層強化される。その結果、合意形成型意思決定が進展し、自治効率はより高まり、地域社会はより「協治」に近づいていくこととなるのである。

しかし、このような理想的な段階に到達するためには幾つかの段階を経なければならぬ。市町村は地方政府の意義に目覚めねばならず、行政組織の意思決定は自治効率を指標とする合意形成型意思決定とならねばならぬ。住民は自律した市民へと成長する過程を歩まねばならぬ。その道のりは、気軽な認識と軽装の理論で踏破できるほど平坦ではないのである。パットナムは、南北イタリアにおけるソーシャル・キャピタルにかかる調査の結果をそれぞれの地域の歴史と結びつけて、もう一つの含意である「経路依存性」を提唱した。これは、与えられたある条件がどのような結果となるかは、それまでにその地域がたどってきた歴史や文化によって条件付けられる、というものである。「どこへ到達しうるかは、貴方がどこからやって来たかに依存し、また目標地によっては現時点から容易には到達できない^{*283}」のである。このような経路依存性にかかる障害を考え合わせれば、日本の地方政府が理想的な段階に到達するには、市民社会と民主主義の伝統の存在する英米に比して、より困難が存在することは言を待たない。従って、先ほど経なければならぬとした段階を実際に実現するためには、地方政府と住民の双方に大きな覚悟と意識の変革が必要となるのである。かつて科学的管理法を提唱したテイラーは、科学的管理法が労働者の抑圧につながるのではないかと指摘に対し、科学的管理法の真の意義は経営者と労働者の“精神革命”にある^{*284}と述べた。これは、経営者の目の子勘定による経営や労働者による組織的怠業という当時の労働環境を憂い、両者が本来あるべき姿へと変わっていかねばならぬ

*283 パットナム前掲書 p. 223

*284 「テイラー式およびその他の工場管理法を調査するための特別委員会」（1912）におけるテイラー発言。F. W. テイラー『科学的管理法』（上野陽一訳、産業能率短期大学出版部、1969）pp. 352-354

らないとする必然性を説いたものであろう。その意味では、協治社会の概念を見据え、その実現に向けて進むこともまた、地方政府と住民に「精神革命」を迫るものといえよう。そしてまた、このような精神革命の必要性こそが、自治効率とそこから導かれる合意形成型意思決定の概念が持つ社会科学的な含意なのではないだろうか。

(2) 社会環境の変化と協治社会の実現に向けて

これまでに、協治社会の展望とそれに至る地方政府、住民双方の精神革命について論じてきた。このような精神革命の必要性は、行政・住民の双方にとって既存の意識と行動様式の変革を促すものである。これまで実施してきた行動様式を改め、新たな一步を踏み出すのには当然に困難が伴う。選択的な知覚からくる保守性や既存の行動様式における埋没コスト（すでに投じられてきたコスト）の存在などの理由により、人間は基本的には没革新的な傾向を持つとされる^{*285}。このような保守的な傾向の中で、あえて協治社会を目指さなければならないという、その理由について考察したい。

地方政府を取りまく社会環境の変化については、第1章において簡単に触れた。これらの社会環境の変化は、「行財政改革」、「グローバル化」、「分権改革」、「情報化」の4つの枠組みにおいて説明がなされた。これらの変化は、すでに終了したわけではなく、現在も進行中のものである。地方政府が協治社会を目指した改革に取り組まなければならない理由として、このような変化による影響、特に最後の「情報化」のインパクトにより社会が「アノミー化」に陥る可能性を示すこととする。

地方政府における「行財政改革」、「グローバル化」、「分権改革」、「情報化」の4つの環境変化は、これから将来にわたっても影響を与えることとなる。行財政改革については、すでに多くの基礎自治体が当該年度予算の編成に苦しんでい

*285 小林敏男『正当性の条件』（有斐閣、1990）p. 83

るところであるが、今後ともその傾向は続くであろう。中央政府における一時的な経済対策等による公共投資の拡大は今後とも存在するだろうが、そのような対策に投じられる国庫負担金は使途が特定されており、基礎自治体の財政の自由度を増すものではないばかりか、地方の負担分を支出することにより公債比率が増大し、公共投資による地方財政のさらなる悪化を招く恐れもあり、必ずしも歓迎すべきものということとはできないだろう。公共投資が去った後、基礎自治体により困窮した状況に置かれた場合、今以上に厳しい財政運営を迫られることとなるであろう。住民においては、自分たちと関わりのないところで基礎自治体の財政が悪化し、そのしわ寄せが住民にくるのであれば、当然に不満を持つ。住民たちが十分な情報を与えられ、（たとえ不承不承ではあっても）その必要性を納得し基礎自治体の取り組みを理解した後であれば、苦しみを分かち合うことにも了解が得られよう。しかし、このようなプロセスを経ないまま、自らが関与していない意思決定についてその受難的責任^{*286}を押しつけられるのであれば、住民の基礎自治体に対する不信は増すであろう。

また、グローバル化のさらなる進展により、地方政府の目も自らの狭い地域のみ注ぐのみでは不十分で、海外の状況にまで視野を広げなければならない。現在でも、食の安全や金融問題などの海外で発生した問題は、海外にとどまらず日本国内にも大きな影響を与えるなど、海外の状況が直接に日本に影響を与えているのである。今後グローバル化がさらに進展する中で、海外と日本との関係は「ボーダーレス（国境無し）」の状態を越えて「シームレス（継ぎ目無し）」な段階に入ってくるだろう。地方政府においても、外国人観光客や在留外国人への対応、地域の産業への海外事情の影響や海外への展開など、対応しなければならない問題は複雑化している。このようなグローバル化の問題についても目を向け、幅広い視野を持たざるを得ない状況の中では、狭い地域の事情だけを勘案して行う意思決定は不十分なものとなろう。そして、地域の中にシームレスに世界の状況が入り込んでくる中で、地方政府の政策が他律的な状況に左右されてその有効性

*286 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）pp. 236-237。なお、この状況は澤田の稟議制に冠する前掲論文（2005）における「錯誤の意思決定」に類似しており、住民を意思決定者と見た場合、必然的に「責任の分散」と「指導力の欠如」が生じる。

を失っているのを目の当たりにすれば、やはり住民たちは不満を持つのではないだろうか。

市町村合併や道州制などの分権改革についても、今後地方政府に大きな影響を与えよう。合併についてはその波は一段落したものの、それを行った基礎自治体については、新しい政府のもとで一体となった住民たちの間において、未だ一体化した感情の育成には至っていないと思われる。このような基礎自治体においては、地域における一体感の醸成が喫緊の課題とされている。しかし、「一体感」は容易に醸成できるものではないだろう。その醸成には互いを対等と認め信頼するという、地域における信頼関係と規範、水平的ネットワークであるソーシャル・キャピタルの蓄積が必要となるのである。また、基礎自治体が地域の一体感の醸成に取り組む傍ら、中央政府と広域自治体においては道州制の議論が行われている。この道州制の議論も、地方政府にとっても無関係な問題ではないのは先述のとおりである。道州制が実現し道州の権限が強大化すれば、力を持たない地方政府は道州への依存度、従属度を高め、自らの自治性・自律性を失うこととなる。道州と対等に議論し、地域のあり方についてともに考えていくためには、地方政府がその意思決定の有効性を高め、地域における自律した主体となる必要がある。そのとき、地方政府の決定に正当性を与えるのが地域の住民の信頼なのである。

さらに、道州制に関してはもう一点付言しておこう。道州制については、その導入は単なる都道府県の合併ではなく、中央省庁の解体再編も含む日本の統治機構全体の再構築となる。その場合、制度面を勘案すれば、中央政府の持つ地方支分局はその機能が道州に移管されることとなるだろう。しかしその場合、そこで働く国家公務員はどう処遇されるだろうか。道州が誕生し中央政府がスリム化されるのであれば、当然に職員は国で引き取るという話にはならないだろう。必然的に地方支分局の職員の多くは道州の職員という形になり、既存の広域自治体の職員も合わせる形で、道州には人員が溢れるであろう。溢れた人員については、基礎自治体の強化のための支援として人材供給が行われることとなるだろう。このような人材は、他の地域についての知識と幅広い視野を持ち、地方政府にとって有用でもあろうが、その供給はあくまで地方政府の意思に基づくべきであり、人員の押しつけとなるようなことがあってはならない。また、地域に馴染みのない人員が増えれば、それだけ住民との間に協働関係を築くのにも時間を要するこ

ととなる。新たな人員が、地域の主体としての意識を持たず、住民との間に対等な関係を築くのに失敗するならば、住民の不満は高まるだろう。互いを対等な主体と認め合い信頼関係を構築していくことが可能か否か、地方政府の意識が問われることとなるのである。

さらに、情報化の急速な進展が、これまでに述べてきたような地域住民の持つ不満に拍車をかける可能性が存在する。現在、情報通信の技術は日々進化しており、今後ほど遠くない時期に、社会のあらゆる場面に情報ネットワークが普及する「ユビキタス社会」が現実化するであろう。そのとき、社会はどのような状況となるだろうか。先述のとおり、現在ではすでに、インターネットを通じて各個人が地域にとらわれず自由にその意見を主張しあうようになっている。しかし、それはあくまで匿名性に隠れた自由であり、お互いの立場を認め対等性に基づいて行うものではない。従って、現在のところ基礎自治体においてもこれらの意見に本格的に耳を傾ける必要性は少なく、インターネットにおける意見や公聴等についてそれほど重きは置かれてはいない。否、むしろ軽視するかのような風潮すらあろう。しかし、情報化の進展は、これまで述べてきた3つの変化にも増して地方政府に大きな影響を与えうるものである。

インターネットが民主的政策決定に与える影響について、近年ニューヨーク州立大学のR.レザマイアーが興味深い調査を行っている^{*287}。レザマイアーは、代表民主制においては政策形成が企業などを中心とする大規模な政治的組織に支配されている、という仮説に基づいて、インターネットの普及がそれにどのような影響をもたらすものとなるかについて考察を行った。インターネット楽観論者は、情報通信技術を利用することでより情報量の多い市民社会を形成し、政治家や行政職員が住民と向かい合うオープンな意見交換の場を創出することが出来ると主張する。情報通信技術は、「情報の過多」、あるいは「無責任市民」などという問題はあるものの、それによって代表民主制を政治的組織の手中から取り戻し、もう一度政治を大多数の市民と結びつけることができるとする。しかし、レザマイアーは楽観論者のこの見解に疑問を投げかける。インターネットはむしろ政治

*287 Rethemeyer, R. K. 'The Empires Strike Back: Is the Internet Corporatizing Rather than Democratizing Policy Processes?' (Public Administration Review, vol67, no. 2, 2007)

的ロビイスト集団によって有効活用されてており、楽観論者達がエンパワーメントを望んでいる組織化されない市民や非営利セクターよりも、むしろ組織化された利権により適合しているのである^{*288}。

インターネットの楽観論者は、多くの場合「政治行政二分論」に基づき政策過程を考えている。そのため、インターネットの政治への影響についての考察は、選挙におけるその利用などに止まりがちとなる。しかし、政策過程論は「政治行政融合論」に基づき考察される必要がある。そのような政治行政融合論による政策過程論においては、政策の形成に重要な影響を及ぼすのは、政治家、法律家、企業などによって構成される「政策ネットワーク」であるとされる。米国においては、ニューディールや福祉国家への移行のために行政が複雑さを増し、専門的な官僚制を広範に必要とするようになった。その結果、権益集団や企業等は政策決定権を持つ権力者に影響を与えることに努めるようになった。ニューディール以降、社会的な各種の規制も増加したため、企業は競争よりも交渉を選ぶようになり、規制を左右するための政治的活動をより強化した。このような様々な規制等の増加に伴い、知識と専門性へのニーズが飛躍的に増加したため、個人では到底その複雑さには対応できなくなり、結果的に企業による組織的活動の重要性が増加した。政府さえもが公的・私的な様々な企業の広範な知識のネットワークに依存することとなり、その結果、政治家、法律家、企業などによる「政策ネットワーク」が形成されることとなったとされる。政策決定がネットワークのメンバーの権益に影響を与えること、メンバーは相互依存の関係にあることなどから、政策決定はこの政策ネットワークのメンバーによる「交渉」により決定されることとなったのである^{*289}。

このような政治状況にあっては、市民は個人的にではなく、団体を通じてしか影響力を行使できなくなる。市民が影響力を発揮するためには、互いに連携して力を合わせる必要があるのである。インターネット楽観論者は、この市民の連携のためにインターネットが安価で素早い手段を提供し、それによって市民の力が増していくと述べる。しかし、このような安価で素早い手段は、往々にし

*288 Ibid., p. 199

*289 Ibid., p. 201

て既存の組織の権益を強化するために使用されることとなる。現在存在する政策ネットワーク内部の者は、通常は外部の者よりも情報、資源、人員ともに優れているため、情報通信技術をより有効に利用することができることとなるのである。

レザマイアーはこのような仮説を検証するためにケーススタディを行い、その結果から以下の5つの事実を析出した^{*290}。

- 1) インターネットを通じて新たに政策ネットワークに参加した者はほとんどいない。
- 2) 政策ネットワーク内で、インターネットのみで促進された新たなコミュニケーション関係は無い。
- 3) 政策ネットワーク内でインターネットを利用しているのは、もともとネットワーク内で高い地位にいた者である
- 4) 政策ネットワーク内におけるインターネット利用の中心的メンバーは、外部の者のネットワークへの参加を妨害しようとする
- 5) インターネットにより政策ネットワークの外部の有権者に呼びかけを行うかどうかは、そのネットワークの置かれる環境による

そして、これらのケーススタディの結果から、インターネットは市民参加を高めるよりもむしろ既存の権力を強化する方向に働いていると結論づけている。

さらに、インターネットが政策ネットワークへ与える影響としてレザマイアーが最も注目するのが、ソーシャル・キャピタルの「負の側面」である^{*291}。政策ネットワーク内で形成されたソーシャル・キャピタルは、組織を閉鎖的にすることとなる。政策ネットワークのメンバーがメンバー内のソーシャル・キャピタルをより強化するほど、ネットワークはより能率的になる。その結果、メンバーは互いに親近感を抱くこととなり、より排他性が高まることとなる。ネットワーク内のコンセンサスは強固となり、ネットワークへの新たな加入は難しくなる。このような政策ネットワークの排他的ソーシャル・キャピタルは、インターネットの利用によって排他性が増し、メンバー間のソーシャル・キャピタルの蓄積が自動化されることで、さらに強化されることとなる。

*290 Ibid., pp. 204-207

*291 Ibid., p. 208

レザマイアーは、以上のようにインターネットの利用が既存の政治組織を強化することとなるプロセスを述べ、さらにインターネットが以下の3点において代表民主制の機能を低下させることについても警告を発している^{*292}。

- 1) インターネットはフリーライダーの政治的発言を簡単にする。
- 2) 電子政府の取り組みは、政治的組織による参加の機会を増大させる。
- 3) インターネットは、潜在的な企業の行政への依存と行政の企業への依存を強化する。

レザマイアーの調査結果は、ロビー活動の盛んなアメリカの特徴を表すものではあるが、日本におけるインターネットの政治的な利用を考えるうえでも参考となるだろう。政策形成過程にインターネットが与える影響に関するこのような調査は日本においては行われておらず、表層面に現れがちな選挙におけるネットの利用がクローズアップされている段階に過ぎない。今後、情報化が進む中で、インターネットの利用が政策形成過程における各主体に与える影響についての考察、また地方政府において、住民を疎外した「負のソーシャル・キャピタル」の構築が行われていないか、十分な検証を行っていく必要があるだろう。

情報化の進展が地方政府に与えるインパクトはこれだけにとどまらない。今後情報通信技術はさらに発達し、地域は否応なしにユビキタス社会へと移行していくこととなるだろう。ユビキタス社会への移行する過程において、どのような場面においても情報ネットワークへの接続が可能であるという状況になれば、それを用いた物品の購入やバンキングなどの個人サービスが提供されるようになるだろう。このような状況下では当然に個人の認証が重要となり、必然的に情報ネットワークにおける個人の認証を可能とする技術が発達することとなる。あるいは住民基本台帳における住民番号などが利用される可能性もあるだろう。このような個人の認証が確実に行われるようになった場合、今まで行政が軽視していた情報ネットワークにおける個人の力が、突然に巨大なものとして現れることとなる。全ての住民がネットワークに接続されたとき、どこにいてもネットワークを通じて気軽に自らの意思の表明ができるようになる。換言すれば、史上初めて「直接

*292 Ibid., pp. 209-210

民主制政治が現実的に可能となる」のである。これまでの直接民主制は、ポリスのアゴラに参集する資格を持った人間、ローマのカピトリノの丘まで旅することが可能な人間、タウンミーティングに参加する時間のある人間に限られた、いわば特権であった。しかし、ネットワークへの常時接続は、そのような時間と空間による制限を消去する。現在、実施に大変な時間とコストがかかりしかもその結果に法的な拘束力がない住民投票などの諸制度も、時間もコストも無しに簡単に実行できるようになるのである。このような社会がいま実現した場合、果たしてそこには互いに対等な主体が意見を交わすことによる「公論」は形成されるだろうか。今の状況であれば、むしろ社会には大きな混乱が生じることとなるのではないだろうか。

代表民主制においては、人々が投じることができるのは一票であるが、選挙の立候補者は様々な課題についてそれぞれ異なる政策の選択肢を持つ。そのため、個人はその一票を投じるに当たり、ある候補の掲げる政策のほとんども賛成で、対立候補の掲げる政策には一点だけしか賛成できないが、その一点がとりわけ重要である、などのジレンマにさらされる。また、このようなジレンマをどのように解決したとしても、特定の争点に関する意図を立候補者に伝達することはできない^{*293}。そのような中であっても、代表民主制では政治家同士が互いに意見交換をしあい、妥協と協調をすることによって民主的な意思決定がなされる。これがリンドブロムのいう「民主主義の潜在的知性」である。しかし、直接民主制が可能となれば、住民は特定の争点に関する意図を簡潔に、しかも明確に示すことが可能となるのである。仮にこのような状況となったとき、現在の住民は果たして地域のことを考え、お互いにコスト負担を意識しながら合意形成をしていくことが可能となるだろうか。むしろ、「あれには賛成、これには反対」という利害が直接に明確になることで、互いに対立することになるのではないだろうか。また、地方政府が住民の意思を反映していないと感じれば、その不満はネットワークを駆け巡る過程で増幅され、しかもそれが直截に示されることによって地方政府の権威の正当性を根底から突き崩すこととなるだろう。そして、このような自

*293 C. E. リンドブロム・E. J. ウッドハウス『政策形成の過程』（藪野祐三・案浦明子訳、東京大学出版会、2004）pp. 56-57

らの力に振り回された住民は、地域における自己実現の機会を失い、その結果、社会はついにアノミー^{*294}に陥るほかないだろう。現在のインターネットにおける匿名性の中での様々な意見交換も、すでにこのような傾向を示しているのではないだろうか。

これまで述べてきたような社会環境の変化は、現在のところいずれも不可避の様相を呈している。地方政府のさらなる財政悪化、グローバル化の一層の進展、道州制の導入、情報通信技術の進化と社会のユビキタス化、いずれもすでに現実のものとなっているか、近い将来現実化するであろう^{*295}。そのような環境が現実のものとなったときに社会がアノミーに陥らないために、地方政府と住民双方に今「精神革命」が必要なのではないだろうか。地方政府は、合意形成型意思決定に基づき住民意思の反映と効率性の両面から自治効率を高めて、住みよい地域をつくっていかなければならない。また、多元的な主体との協働を進める中で、地域住民との間に信頼関係を築いていくことが必要であろう。また、住民は「自律した市民」へと成長すべく、エンパワーメントの過程を歩まねばならない。両者がともに歩む過程においてソーシャル・キャピタルを蓄積していくことで、地方政府は自治効率を向上させ、また、市民は対等な立場で議論することを学びながら、お互いに信頼関係を構築することができよう。信頼関係が構築されていれば、環境変化の中においても互いに協働しながら協治社会を築くことが可能となる。協治社会を築くための努力こそが、急激に変化していく社会環境の中で、その負の側面に流されることなく、変化を推進力ともしながら、よりよい地方政府を作り上げていくための鍵となるだろう。このような理論的な展望を示すことこそが、協治概念の社会科学的な有効性といえるのではないだろうか。

*294 個人または集団相互の関係を規制していた社会的規範が弛緩または崩壊したときに生ずる混沌状態。

デュルケームが概念化した語。『大辞林』（三省堂）より

*295 3番目に示した分権改革については、あるいは止まるかもしれない。しかし、中央地方間関係において分権の流れが止まるのは良いこととは言い難い。

終章

本研究の序章の冒頭において「地方政府における行政組織の意思決定はどのようにあるべきか」との問いを発した。これが、筆者が研究を進めるに当たって提示した問題意識である。この問いに対して答えを与えるべく、第1章から第4章に至る過程で、様々な角度から論究を重ねてきた。まず第1章では、「自治行政」概念についての考察が行われ、市町村が「地方政府」へと脱皮していくことの意義が述べられた。第2章においては、組織における意思決定とは何かという問題に対して検証がなされ、地方政府における意思決定の様々な類型が示された。そして、第3章において地方政府の行政組織の意思決定の有効性を考察する指標として「自治効率」の概念が提唱され、自治効率の観点からは多元的な主体との協働を基調とした「合意形成型意思決定」が最も有効性を持つことが示された。第4章においては、来るべき「協治社会」の姿と、それを構成する多元的な主体の中心となる「自律した市民」について考察を行い、市民エンパワーメントの必要性が述べられるとともに、社会環境の変化を見据えての協治概念の社会科学的有効性について論及されたところである。これらの考察においては、多元的主体が互いに対等な立場で協働していくことが一貫して強調されてきた。筆者の問題意識は終始「意思決定のあるべき姿」を求めることにあったが、この探求の過程において行った様々な基礎理論的考察によって、冒頭の問いにも一定の答えを与えたのではないだろうか。

もとより、「地方政府」、「自治効率」、「自律した市民」、「協治社会」など、本研究の鍵となる概念はすべて、様々な角度から検証を行われるべき「多面体」としての概念であり、本研究における考察はその一面を切り取ったに過ぎないことを付言しておく。これらの概念については、今後とも様々な側面から思索を加え、自治行政における基礎理論として確立していく必要があるだろう。

今後の研究の深化に資すべく、本研究において残された課題についてもあげておきたい。

まず、地方政府の概念についてその理念にかかるさらなる思索が必要であろう。本研究においては「行政組織の意思決定」に考察対象を限定したために、中央政

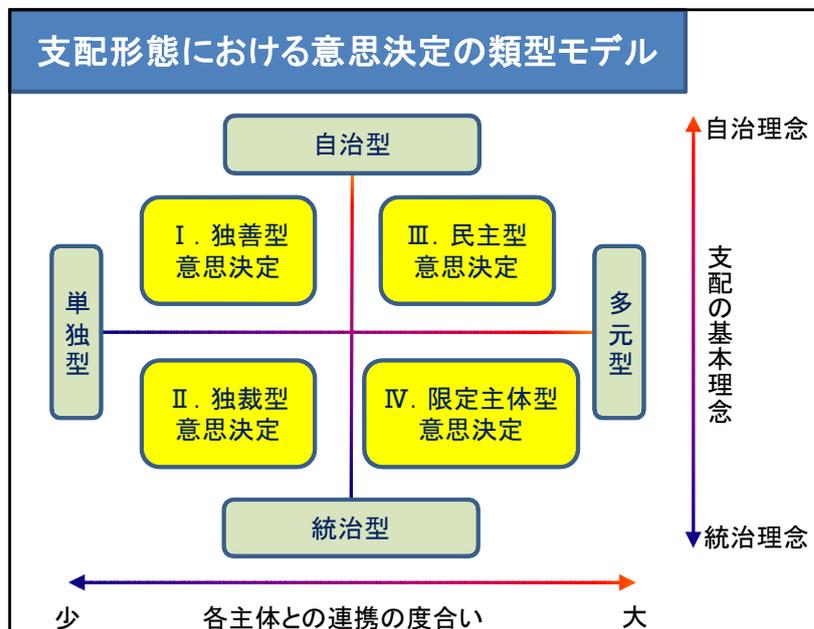
府に対置するものとして地方政府の概念を示しながらも、その概念が立論の過程でやや矮小化されてしまったことは否めない。この点については、今後の研究課題としたい。

次に、行政組織の意思決定の類型および自治効率に関する理論の精緻化があげられよう。本研究では、地方政府の行政組織の意思決定を「単独型意思決定」、「圧力影響型意思決定」、「合意形成型意思決定」の3つに分類して考察を行った。これらの意思決定は、考察を容易にすることを目的に理念型としてその極を示したものであり、実際の意思決定は両極の間に位置することとなる。現実の意思決定におけるその位相についてさらなる考察を加える必要がある。

また、本研究においては考察対象をあくまで行政組織に限定し、その意思決定の類型を3極で整理したが、このモデルをさらに地方政府の支配形態における意思決定に置き換えて考察を行うこともできよう。その場合、横軸に各主体との連携の度合いを、縦軸に支配における基本理念について統治と自治のどちらに比重を置くかを取る四つの象限による分析枠組みが考えられる。

この分析枠組みにおいては、単独型＝自治型の象限（第Ⅰ象限）は「独善型意思決定」、単独型＝統治型（第Ⅱ象限）は「独裁型意思決定」、多元型＝自治型（第Ⅲ象限）は「民主型意思決定」、多元型＝統治型（第Ⅳ象限）は「限定主体型意思決定」と呼ぶことができよう。地方政府の概念にかかる研究をさらに深めていく過程において、このような四つの象限による分析枠組みに基づきその意思決定を考察していくことについても、今後の課題としたい。（図終-1参照）

図終-1：支配形態における意思決定の類型分類



また、自治効率については、本研究においてはあえて定量的な指標を考察の対象から外し、純粹に定性的なものとして有効性の判断に用いた。これは、本研究が基礎理論の確立を目的としたものであることや、自治効率自体を規範的な概念として用いることで、地方政府の意識の革新にかかる道標とすることを企図したことなどによるものである。今後、この自治効率にかかる理論を精緻化し、地方政府における自治の有効性を測るための概念として確立していくことが求められよう。今回の研究では民主性と効率性を指標として利用したが、自治効率自体を一つの概念的な指標として用いる方法^{*296}や、ケーススタディに基づき自治の質を判断する様々な指標を導出するという方法も考えられよう。

ケーススタディの問題が出たところで、モデルケースにも触れておこう。今回の研究においては、モデルケースとして比較的合意形成が容易と思われる事例を利用した。これについては、今後様々なモデルケースにおいて、各意思決定の類型における自治効率を検証してみる必要があるだろう。迷惑施設の建設などの利害が対立し合意形成が困難な事例、新しい地域情報システムの導入など実際の有用性が不明確な事例、あるいはすでに失敗した意思決定をどうするかという意思決定の事例などもモデルケースとして考えられよう。

続いて、市民エンパワーメントに関する考察の必要性があげられよう。地方政府が自治効率の向上に取り組む一方で、住民の側の「自律した市民」への成長過程としての市民エンパワーメントも必要となる。本研究においては、エンパワーメントの過程の考察に資するべく、フリードマンのエンパワーメントモデルや、バーンズの市民エンパワーメントの階段モデルを示した。フリードマンのモデルは状況に応じ一定程度の汎用性を持つものであると思われるが、バーンズのモデルについては英国の地方自治の態様を反映したモデル^{*297}という性格が強い。従って、バーンズにおける市民エンパワーメントの階段モデルを発展させ、現在の日本の地方政府と地域住民に適合させた新たな市民エンパワーメントモデルを構

*296 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性」(『新千年紀のパラダイム：アドミニストレーション』上巻、九州大学出版会、2004)を参照せよ。

*297 Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. "The Politics of Decentralisation" (Macmillan, 1994) p. xvi 'Guide to Reading the Book'

築していくことが必要となるだろう。本研究において得られた知見に基づく限定された所感ではあるが、このようなモデルは以下の段階を含む様々なステップにより構築されるのではないだろうか。

- 1) 幅広い公聴
- 2) 住民理解の促進
- 3) 情報公開の徹底
- 4) 自治基本条例の策定
- 5) 住民等との協働の推進
- 6) コミュニティ参加の政策づくり
- 7) コミュニティネットワークの構築1ー協力型政策の決定ー(エリア事業等)
- 8) コミュニティネットワークの構築2ー争点型政策の決定ー(優先順位等)
- 9) 近隣自治区への権限の委譲
- 10) 協治社会の実現

現在の日本においては、市民エンパワーメントの必要性は叫ばれながら、それを理論的にモデル化した研究は数少ない。地域がこれまでにたどってきた歴史や文化と、地方政府の現状との双方を踏まえた「日本型市民エンパワーメントモデル」を構築し、以て協治社会の実現に向けた海図とすべく、今後の研究が待たれるところである。

また、本研究は地方政府の意思決定についてその理念型を示してきたが、今後の協治社会の実現に向けて、現実の制度上の隘路も解決すべき課題となろう。現在の地方政府においては、所謂「三割自治」と呼ばれるように、予算に占める自主財源の割合が小さく中央政府への財源依存体質が続いている。「三位一体の改革」において権限・財源の委譲が進められることが唱われたが、中央省庁の抵抗が強く、十分な権限・財源の委譲のないままに補助金・交付金が削減され、かえって地方財政を圧迫する結果となっているのが現状である。近い将来、道州制の導入に向けた取り組みが本格化するであろう。補完性の原理に基づく自治行政を行うためには、中央政府から地方政府へと、権限・財源の一層の委譲が必要となる。自らの地域に関する権限を自ら持ち、それを実施できる自主財源を持つことで、はじめて自律した地方政府となることができるのである。地方政府においては、中央政府によるシビル・ミニマムに基づく一定水準の画一的・網羅的な政策

ではなく、自らの自律した意思決定に基づき地域のニーズに合致した必要な政策を実施することとなる。当然に地域間の格差への補償はなくなり、地域によってその差が明確となってくるだろう。そのときにこそ、地方政府とそこに暮らす自律した市民をはじめとする多元的な主体が互いに協力し、限られた資源の中で知恵を出し合い、住みよい地域を作り上げていくこととなろう。

地方政府が合意形成型意思決定に基づき自治効率を向上させ、また地域住民が自律した市民へと成長し、互いに対等な立場でソーシャル・キャピタルを積み上げていくことによって、社会環境の変化に柔軟に対応しつつ協働を行っていく。このような取り組みの中においてこそ、民主性と効率性に優れ、自律性が確立された真の「協治社会」が実現されていくのではないだろうか。

参考文献一覧

(和書)

1. 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)
2. 足立忠夫『新訂・行政学』(日本評論社、1992)
3. 阿部孝夫「地方自治の意義と形態」(『地域政策研究』第1巻第3号、高崎経済大学地域政策学会、1999)
4. 阿部齊『民主主義と公共の概念』(勁草書房、1966)
5. 荒木昭次郎『参加と協働』(ぎょうせい、1990)
6. 荒木昭次郎「デモクラシーと効率性」(『新千年紀のパラダイム：アドミニストレーション』上巻、九州大学出版会、2004)
7. 荒木昭次郎「住民と行政の協働」(『熊本学のススメ』、熊本県立大学、2008)
8. 市川伸一『考えることの科学』(中公新書、1997)
9. 井出嘉憲「行政と参加」(辻清明ほか編著『行政学講座 3 行政の過程』、東京大学出版会、1976)
10. 井上誠一「稟議制批判論についての一考察」(財団法人行政管理研究センター、1981)
11. 今田高俊『自己組織性』(創文社、1986)
12. 今村都南雄『組織と行政』(東京大学出版会、1978)
13. 今村都南雄「アメリカ行政学の受け止め方」(日本行政学会編『行政学の現状と課題』、ぎょうせい、1983)
14. 今村都南雄編著『日本の政府体系』(成文堂、2002)
15. 今村都南雄『官庁セクショナリズム』(行政学叢書①、東京大学出版会、2006)
16. 岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編著『政策とガバナンス』(東海大学出版会、2003)
17. 印南一路『すぐれた意思決定』(中公文庫、2002)
18. 宇都宮深志、荒木昭次郎編著『開かれた市民社会をめざして』(創世記、1977)
19. 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)
20. 大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』(東京大学出版会、1986)
21. 大森彌『新版・分権改革と地方議会』(ぎょうせい、2002)

22. 大森彌『官のシステム』（行政学叢書④、東京大学出版会、2006）
23. 大森彌「身近な公共空間」（西尾勝、小林正弥、金泰昌『公共哲学 1 1 自治から考える公共性』、東京大学出版会、2004）
24. 片岡勲「政策評価の伸展と今後の課題」（『アドミニストレーション』第8巻1・2合併号、熊本県立大学、2001）
25. 金井壽宏・高橋潔『組織行動の考え方』（東洋経済新報社、2004）
26. 亀田達也『合議の知を求めて』（共立出版、1997）
27. 狩俣正雄『組織のリーダーシップ』（中央経済社、1999）
28. 河合隼雄監修、「21世紀日本の構想」懇談会『日本のフロンティアは日本の中にある』（講談社、2000）
29. 京極純一『日本の政治』（東京大学出版会、1983）
30. 久原美樹子「自治行政発展の基礎理論的研究」（熊本県立大学、2004）
31. 黒木誉之「自治概念の動態性に関する基礎理論的研究」（熊本県立大学、2003）
32. 桑原隆広「道州制構想と九州」（『アドミニストレーション』第14巻3・4合併号、熊本県立大学、2008）
33. 桑原隆広「NPOと熊本」（『熊本学のススメ』、熊本県立大学、2008）
34. 小泉和重「地方府県の財政危機とその原因」（『アドミニストレーション』第7巻2号、熊本県立大学、2000）
35. 小林敏男『正当性の条件』（有斐閣、1990）
36. 財団法人インターネット協会『インターネット白書2007』（インプレス R&D、2007）
37. 財団法人日本都市センター編『自治組織の多様性』（財団法人日本都市センター、2004）
38. 堺屋太一『組織の盛衰』（PHP 研究所、1993）
39. 坂下昭宣『組織シンボリズム論』（白桃書房、2002）
40. 澤田道夫「稟議制批判論についての再考察」（『アドミニストレーション大学院紀要』、熊本県立大学、2005）
41. 澤田道夫「シティマネジャーシステムの機能的特質の研究」（熊本県立大学、2006）
42. 篠原一『現代の政治力学』（みすず書房、1962）
43. 篠原一「近代の変容と市民的公共性」（西尾勝、小林正弥、金泰昌『公共哲学 1 1 自治から考える公共性』、東京大学出版会、2004）

44. 社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』（東京大学出版会、1996）
45. 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）
46. 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』（中央大学出版部、2002）
47. 神野直彦・澤井安勇『ソーシャル・ガバナンス』（東洋経済新報社、2004）
48. 杉原泰雄『憲法Ⅰ・憲法総論』（有斐閣、1987）
49. 高木鉦作「日本の地方自治」（辻清明編『行政学講座2・行政の歴史』、東京大学出版会、1976）
50. 田中豊治『地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究』（時潮社、1994）
51. 辻清明『新版・日本官僚制の研究』（東京大学出版会、1969）
52. 辻清明「日本における行政学の展開と課題」（辻清明ほか編著『行政学講座1 行政の理論』、東京大学出版会、1976）
53. 手島孝『アメリカ行政学』（日本評論社、1964）
54. 手島孝『現代行政国家論』（勁草書房、1969）
55. 手島孝『行政概念の省察』（学陽書房、1982）
56. 外山公美「シティ・マネージャー職概念の変遷過程」（『季刊行政管理研究』no. 54、1991）
57. 東京都企画審議室調査部『ヨーロッパ地方自治憲章と EC 統合』（東京都、1992）
58. 西尾勝「効率と能率」（辻清明ほか編著『行政学講座3 行政の過程』、東京大学出版会、1976）
59. 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001）
60. 西尾勝『地方分権改革』（行政学叢書5、東京大学出版会、2007）
61. 沼田良『市民の政府』（公人社、2000）
62. 橋本信之『サイモン理論と日本の行政』（関西学院大学出版会、2005）
63. 平田美和子『アメリカ都市政治の展開』（勁草書房、2001）
64. 松下啓一『新しい公共と自治体』（信山社、2002）
65. 三島淑臣『理性法思想の成立』（成文堂、1998）
66. 宮本政於『お役所の掟』（講談社+α文庫、1997）
67. 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』（日本経済新聞社、1986）

68. 森末伸行『正義論概説』（中央大学出版、1999）
69. 山川雄巳「公共性の概念について」（『日本公共政策学会年報1999』、日本公共政策学会、1999）
70. 山谷清志『政策評価の理論とその展開』（晃洋書房、1997）
71. 吉田民雄『都市行政学Ⅰ・Ⅱ』（中央経済社、2008）
72. 吉富重夫「官僚制論と行政学」（辻清明編『行政学講座1・行政の理論』、東京大学出版会、1976）
73. 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』第1巻1・2合併号、熊本県立大学、1994）
74. 渡邊榮文「経営・行政融合論」（『アドミニストレーション』第7巻2号、熊本県立大学、2000）
75. 渡邊榮文「行政・経営融合論」（『アドミニストレーション』第8巻1・2合併号、熊本県立大学、2001）
76. 渡邊榮文「アドミニストレーションの学窓から見えるもの」（『アドミニストレーション』第14巻3・4合併号、熊本県立大学、2008）

（洋書・翻訳）

1. Ackerman, J. 'Co-Governance for Accountability: Beyond Exit and Voice' (World Development, Vol32, no. 3, 2004) pp. 447.463,
2. Arnstein, S. R. 'A Ladder of Citizen Participation' (Journal of American Institute of Planners, July, 1969)
3. Barnard, C. I. "The Functions of the Executive" (Harvard University Press, 1938) C. I. バーナード『経営者の役割』（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳、ダイヤモンド社、1968）
4. Berger, P. L., Berger, B. "Sociology" (Basic Books Inc, 1972) P. L. バーガー・B. バーガー『バーガー社会学』（安江孝司・鎌田彰仁・樋口祐子訳、学習研究社、1979）
5. Buchanan, J. M., Tullock, G. "The Calculus of Consent" (University of Michigan Press, 1962) J. M. ブキャナン・G. タロック『公共選択の理論』（宇田川璋仁監訳、東洋経済新報社、1979）

6. Burns, D. , Hambleton, R. , Hoggett, P. *"The Politics of Decentralisation"*
(Macmillan, 1994)
7. Callinicos, A. T. *"Against the Third Way"* (Polity Press, 2001) A. カリニコス『第三の道を越えて』(中谷義和監訳、吉野浩司・柚木寛幸訳、日本経済評論社、2003)
8. Chrislip, D. D. , Larson, C. E. *"Collaborative Leadership"* (Jossey-Bass Publishers, 1994)
9. Congress of the Council of Europe. *"European Charter of Local Self-Government"*
(Congress of the Council of Europe, 1985)
10. Connolly, T. , Conlon, E. J. , Deutsch, S. J. *'Organizational Effectiveness: A Multiple-Constituency Approach'*(Academy of Management Review, vol5, no.2, 1980)
11. Daft, R. L. *"Essentials of Organization Theory & Design, 2nd ed"* (South Western College Publishing, 2001) R. L ダフト『組織の経営学』(高木晴夫訳、ダイヤモンド社、2002)
12. Dahl, R. A. *"Who Governs? -Democracy and Power in an American City"* (Yale University Press, 1961) R. A. ダール『統治するのは誰か』(河村望・高橋和宏監訳、行人社、1988)
13. Dahl, R. A. , Tufte, E. R. *"Size and Democracy"* (Stanford University Press, 1973)
R. A. ダール・E. R. タフティ『規模とデモクラシー』(内山秀夫訳、慶応通信、1979)
14. Dahl, R. A. *"Modern Political Analysis, 5th ed"* (Prentice-Hall Inc, 1991) R. A. ダール『現代政治分析』(高橋通敏訳、岩波書店、1999)
15. Dimock, M. E. *"A Philosophy of Administration"* (Harper & Row, 1965) M. E. デイモック『行政・経営の哲学』(一瀬智司監訳、勁草書房、1966)
16. Downs, A *"An Economic Theory of Democracy"* (Harper & Row, 1957) A. ダウンズ『民主主義の経済理論』(古田精司監訳、成文堂、1980)
17. Downs, A. *"Inside Bureaucracy"* (Little, Brown and Company, 1967) A. ダウンズ『官僚制の解剖』(渡辺保男訳、サイマル出版会、1975)
18. European Union. *'Treaty On European Union'* (Official Journal C 191, 29th July 1992)
19. Fayol, H. *"Administration Industrielle et Generale"* (Bordas S. A. , 1979) H. ファヨール『産業ならびに一般の管理』(山本安次郎訳、ダイヤモンド社、1985)

20. Friedmann, J. *"Empowerment"* (Blackwell, 1992) J. フリードマン『市民・政府・NGO』(定松栄一・西田良子・林俊行訳、新評論、1995)
21. Fuchs, V. R. *"The Service Economy"* (National Bureau of Econo) V. R. フュックス『サービスの経済学』(江見康一訳、日本経済新聞社、1974)
22. Giddens, A. *"The Third Way"* (Policy Press, 1998) A. ギデンス『第三の道』(佐和隆光訳、日本経済新聞社、1999)
23. Goetz, E. G. , Clarke, S. E. *"The New Localism"* (Sage Publications, 1993)
24. Gouldner, A. W. *"The Coming Crisis of Western Sociology"*(Basic Books Inc, 1970) A. W. グールドナー『社会学の再生を求めて』(岡田直之共訳、新曜社、1978)
25. Habermas, J. *"Strukturwandel der Oeffentlichkeit"* (Untersuchungen zu einer Kategorie der buergerlichen Gesellschaft, 1962) J. ハーバーマス『公共性の構造転換・第2版』(細谷貞雄・山田正行訳、未来社、1994)
26. Hallman, H. W. *"Small and Large Together"* (Sage Publications, 1977)
27. Hansell, B. *'Is it time to "Reform" the Reform?'* (*Public Management*, ICMA, Dec. 1998)
28. Hoch, S. J. , Kunreuther, H. C. *"Wharton on Making Decisions"* (John Wiley & Sons International Rights Inc, 2001) S. J. ホッチ・H. C. クンリューサー編著『ウォートンスクールの意思決定論』(黒田康史・大塔達也訳、東洋経済新報社、2006)
29. Hunter, F. *"Community Power Structure"* (University of North Calolina Press, 1953)
30. Irvin, R. A. , Stansbury, J. *'Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?'* (*Public Administration Review*, vol64, no. 1, 2004)
31. King, G. , Keohane, R. O. , Verba, S. *"Designing Social Inquiry"* (Princeton University Press, 1994) G. キング・R. O. コヘイン・S. ヴァーバ『社会科学のサーチ・デザイン』(真淵勝監訳、勁草書房、2004)
32. Kooiman, J. *"Governing as Governance"* (Sage Publications, 2003)
33. Light, P. C. *"The True Size of Government"* (Brookings, 1999)
34. Lindblom, C. E. , Woodhouse, E. J. *"The Policy-Making Process, 3rd ed"* (Prentice Hall, 1993) C. E. リンドブロム・E. J. ウッドハウス『政策形成の過程』(藪野祐三・案浦明子訳、東京大学出版会、2004)
35. Lynch, T. D. *"Public Budgeting in America, 4th ed. "* (Prentice-Hall Inc, 1995)

36. March, J. G. , Simon, H. A. "*Organizations*" (John Wiley & Sons, 1958) J. G. マーチ・H. A. サイモン『オーガニゼーションズ』(土屋守章訳、ダイヤモンド社、1977)
37. Maslow, A. H. '*A Theory of Human Motivation*' (Psychological Review, 50, 1943)
38. Merton, R. K. "*Social Theory and Social Structure*" (The Free Press, 1949) R. K. マートン『社会理論と社会構造』(森東吾・金沢実・森好夫・中島竜太郎訳、みすず書房、1961)
39. Meyer, J. P. , Allen, N. J. '*A Three-component Conceptualization of Organizational Commitment*' (Human Resource Management Review, 1, 1991)
40. McLaverty, P. "*Public Participation and Innovations in Community Governance*" (Ashgate, 2002)
41. Mills, C. W. "*The Power Elite*" (Oxford University Press, 1956) C. W. ミルズ『パワーエリート』(鶴飼信成・綿貫譲治訳、東京大学出版会、1958)
42. Morris, D. , Hess, K. "*Neighborhood Power*" (Beacon Press, 1975)
43. Mueller, D. C. "*Public Choice II*" (Cambridge University Press, 1989) D. C. ミュラー『公共選択論』(加藤寛監訳、有斐閣、1993)
44. Nozick, R. "*Anarchy, State, and Utopia*" (Basic Books Inc, 1974) R. ノージック『アナーキー・国家・ユートピア』(嶋津格訳、木鐸社、1992)
45. Ostrom, V. , Ostrom, E. , Parks, R. B. , Baker, P. C. , Kiser, L. , Oakerson, R. , Percy, S. , Vandivort, M. B. , Whitaker, G. P. , Wilson, R. '*Consumers as Coproducers of Public Services*' (Policy Studies Journal, vol9, no. 7, 1981)
46. Ostrom, V. , Bish, F. P. "*Comparing Urban Service Delivery Systems*" (Sage Publications, 1977)
47. Putnam, R. D. "*Making Democracy Work*" (Princeton University Press, 1993) R. D. パットナム『哲学する民主主義』(河田潤一訳、NTT 出版、2001)
48. Rawls, J. "*A Theory of Justice*" (Harvard University Press, 1971) J. ロールズ『正義論』(矢島鈞次・篠塚慎吾・渡部茂訳、紀伊國屋書店、1979)
49. Rethemeyer, R. K. '*The Empires Strike Back: Is the Internet Corporatizing Rather than Democratizing Policy Processes?*' (Public Administration Review, vol67, no. 2, 2007)
50. Rousseau, J. J "*Le Contrat Social*" ルソー『社会契約論』(桑原武夫・前川貞次郎訳、

- 岩波書店、1954)
51. Salamon, L. M. , Anheier, H. K. "*The Emerging Sector*" (The Johns Hopkins University, 1994) L. サラモン、H. アンハイアー 『台頭する非営利セクター』(今田忠監訳、ダイヤモンド社、1996)
 52. Salamon, L. M. "*Partners in Public Service*" (The Johns Hopkins University, 1995) L. サラモン 『NPO と公共サービス』(江上哲監訳、ミネルヴァ書房、2007)
 53. Savas, E. "*Privatization and Public-Private Partnership*" (Peter Lang, 1995)
 54. Simon, H. A. , Ridley, C. E. "*Measuring Municipal Activities*" (The International City Managers' Association, 1938) H. A. サイモン・C. E. リドレー 『行政評価の基準』(本田弘訳、北樹出版、1999)
 55. Simon, H. A. , Smithburg, D. W. , Thompson, V. A. "*Public Administration*" (Alfred A. Knopf Inc, 1950) H. A. サイモン・D. W. スミスバーグ・V. A. トンプソン 『組織と管理の基礎理論』(岡本康雄・河合忠彦・増田孝治訳、ダイヤモンド社、1977)
 56. Simon, H. A. "*Administrative Behavior, 3rd ed*" (The Free Press, 1976) H. A. サイモン 『経営行動』(松田武彦他訳、ダイヤモンド社、1989)
 57. Simon, H. A. "*The New Science of Management Decision*" (Prentice-Hall Inc, 1977) H. A. サイモン 『意思決定の科学』(稲葉元吉・倉井武夫訳、産業能率大学出版部、1979)
 58. Strunz, H. "*Administration*" (Peter Lang, 1995)
 59. Swiss, J. E. "*Public Management Systems*" (Prentice-Hall, Inc, 1991) J. E. スイス 『行政機関のマネジメントシステム』(柿崎平訳、ピアソン・エデュケーション、2001)
 60. Taylor, F. W. "*Principles of Scientific Management*" (1911) F. W. テイラー 『科学的管理法』(上野陽一訳、産業能率短期大学出版部、1969)
 61. Tiebout, C. '*A Pure Theory of Local Expenditures*' (The Journal of Political Economy, Vol64, No. 5, 1956)
 62. Tullock, G. "*Bureaucracy*" (The Selected Works of Gordon Tullock Vol. 6, Liberty Fund, 2005)
 63. Thomas, J. C. "*Public Participation in Public Decisions*" (Jossey-Bass Publishers, 1995)

64. Waldo, D. *"The Administrative State, 2nd ed"* (Holmes & Meier Publishers Inc, 1984) D. ワルドー 『行政国家』(山崎克明訳、九州大学出版会、1986)
65. Weber, M. *"Buerokratie"* (Grundriss der Sozialoekonomik, III. Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft, J. C. B. Mohr, 1921-1922) M. ウェーバー 『官僚制』(阿閉吉男・脇圭平訳、恒星社厚生閣、1987)
66. Weber, M. *"Wirtschaft und Gesellschaft"* (Grundriss der verstehenden Soziologie, vierte, neu herausgegebene Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann, 1956) M. ウェーバー 『支配の諸類型』(世良晃志郎訳、創文社、1970)
67. Wildavsky, A. *"The Politics of the Budgetary Process"* (Little Brown and Company Inc, 1964) A. ウィルダフスキー 『予算編成の政治学』(小島昭訳、勁草書房、1972)
68. Wilson, W. *'The Study of Administration'* (1886)
69. Wittman, D. A. *"The Myth of Democratic Failure"* (The University of Chicago Press, 1995) D. ウィットマン 『デモクラシーの経済学』(奥井克美訳、東洋経済新報社、2002)
70. Whyte, Jr., W. H. *"The Organization Man"* (Simon and Schuster Inc, 1956) W. H. ホワイト 『組織の中の人間』(辻村明・佐田一彦訳、創元社、1959)
71. Whyte, W. H. *"Man and Organization"* (Richard D. Irwin Inc, 1959) W. H. ホワイト 『人間と組織』(桜井信行訳、ダイヤモンド社、1961)
72. Yang, K., Callahan, K. *'Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Resposiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality'* (Public Administration Review, vol67, no. 2, 2007)