

平成20年度 博士学位申請論文概要

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—

澤田 道夫

「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。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。はたして現代の行政組織に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。

本研究がその考察の対象とする意思決定とは、政治により決定された政策の枠組みの中で行政が行う「裁量」の範囲における意思決定である。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。行政が行うこのような意思決定について、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はないだろうか。

行政組織の意思決定の考察が難しい理由は、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行政を取り巻く環境が急速に変化し、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、第二に、行政組織の意思決定についてその概念化・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こと、第三に、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、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こと、そして、質を向上させ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であることなどがあげら

れる。本研究は、これらの問題点を踏まえ、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考察するものである。

第1章では、地方政府の行政組織について、そのあり方と目的を考察する。

まず、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、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、手島孝^{*1}の行政概念及び荒木昭次郎^{*2}の行政サービスの生産協働体制とコスト負担区分の概念に基づいて考察する。そして、二つの考察を統合し、自治行政について「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」であることを導く。

続いて、行政組織の意義について考察を行う。まず、テイラー、ファヨールなどを嚆矢とする管理論、ホーソン実験に端を発する人間関係論を発展させたバーナード及びサイモンの組織論、外部環境との関わりを重視するコンティンジェンシー理論などを踏まえ、組織について「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」と定義する。次いで、行政学の分野における行政概念の変遷について、米国における政治行政二分論から政治行政融合論への行政理論の流れを把握し、日本における行政組織の概念の変遷を概観する。そして、これまでの議論の流れを踏まえて、行政組織の概念について「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」であると位置づける。

続いて、「行財政改革」、「グローバル化」、「分権改革」、「情報化」など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、主体的・自律的に地域社会の多様な問題に取り組んでいくための概念として「地方政府」を取り上げ

*1 手島孝『現代行政国家論』（勁草書房、1969）

*2 荒木昭次郎『参加と協働』（ぎょうせい、1990）

る。自治体を地方政府と捉えること^{*3}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。今後の更なる社会環境の変化を踏まえ、自治体が従属的な「地方公共団体」ではなく、「政府」としての役割を果たしていく必要があることを論じる。

第2章では、行政組織の意思決定の態様を捉えることを目的に考察を行う。まず、「意思決定」そのものについて意思決定論に基づき分析を加える。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とバイアスの存在など、様々な意思決定の制約要因が存在する。また、集団で行う意思決定についても、意思決定の質の向上などの利点がある一方で、責任意識の希薄化、多数派への同調圧力などの問題点が存在することを把握する。

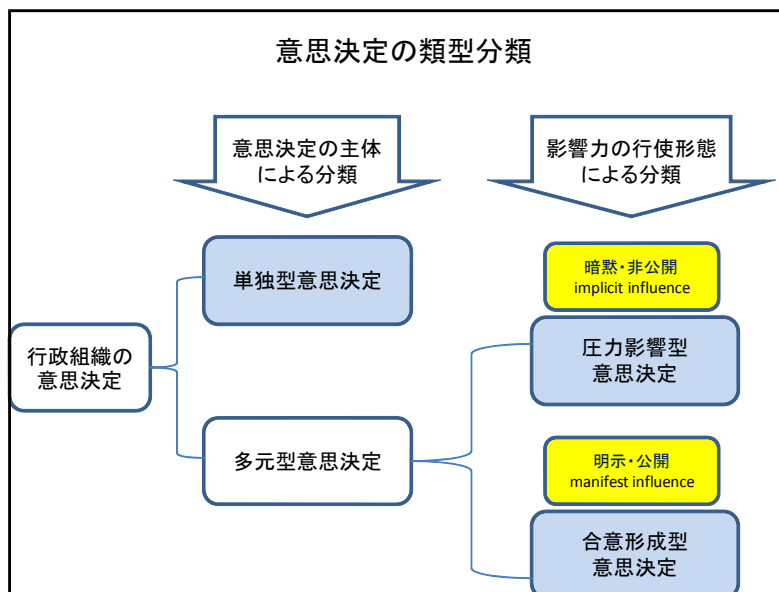
続いて、政策決定に関連する各種の意思決定の理論モデルの推移を瞥見する。意思決定者が規範的意思決定アプローチに基づいて合理的な意思決定を行うことが可能であるということを前提とした「合理的意思決定モデル」、社会環境の複雑さと人間の認知能力の限界という概念が導入することでそれを否定した「限界合理性意思決定モデル^{*4}」などについて考察する。

そして、行政組織の意思決定の有効性を測定することを可能とすべく、それを三つの大きな枠組み（図1）に分類する。

*3 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。

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

図 1：意思決定の類型分類



枠組みの一つは、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」、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。

「単独型意思決定」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。

「圧力影響型意思決定」は、多元的主体との連携を念頭に置いたもののうち、政治家や各種団体等からの暗黙の影響力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。

「合意形成型意思決定」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、優先順位の設定から実施に至るまで、多元的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となる。

第3章では、意思決定の「有効性」に関する判断の指標を検討する。まず、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四つの基準（規範的視座・経営学的視座・民主性の視座・効率性の視座）を示す。

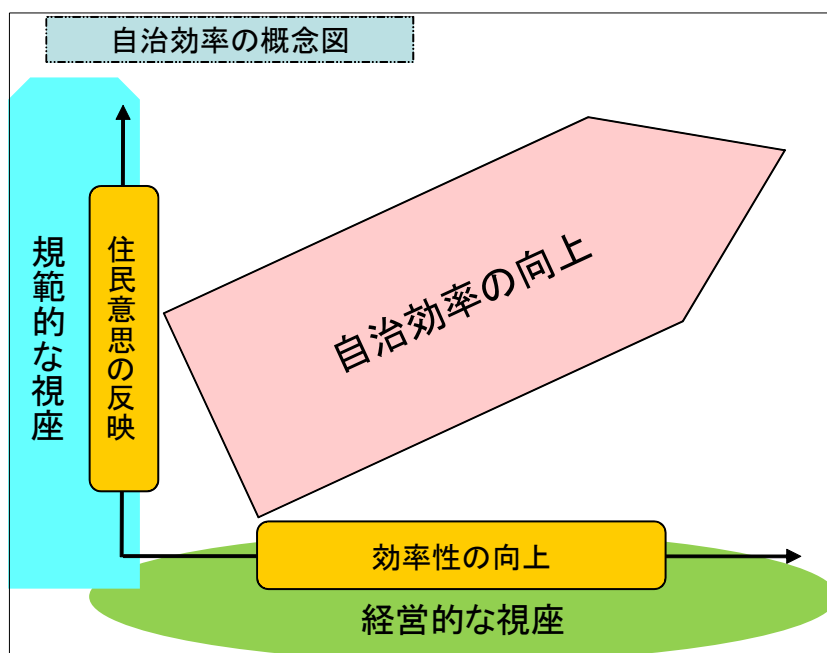
規範的な視座については、ロールズの正義論^{*5}、ギデンズの第三の道^{*6}などに依拠して、平等性・公正性・正当性について論じる。また、経営学の視座については、組織の有効性を計るための様々なビジネスモデルの行政組織への適用について触れるとともに、経営学における「組織への一体化」や「失敗した意思決定への固執」などの様々な意思決定の隘路について概観する。民主性の視座については、意思決定への多様な住民意思の反映が相反する複数の利害間の合意形成を促進する反面、特定の個人あるいは団体の要求への迎合などの陥穽も存在すること等について考察する。効率性の視座については、能率と効率という概念の意味合いについて、先行研究に基づき考察を加え、行政組織の意思決定の有効性については住民満足度を考慮する必要があることに触れる。

続いて、これらの指標を踏まえたうえで、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っては、トレードオフの関係と捉えられがちな「民主性」と「効率性」について、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、二つを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（図2）を定義する。この自治効率概念は、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。

*5 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）

*6 A. ギデンズ『第三の道』（佐和隆光訳、日本経済新聞社、1999）

図2：自治効率の概念図



この自治効率に基づいて、行政組織の意思決定の3類型「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」について、それぞれの有効性を検証する。

検証に当たっては、政策決定過程における各プロセスを、「対内的プロセス—対外的プロセス」、「プログラム化された意思決定—プログラム化されていない意思決定」に分け、それぞれの組み合わせにおいて自治効率の推移を考察する。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導く（図3-1～図3-3）。

図3-1：単独型意思決定における自治効率

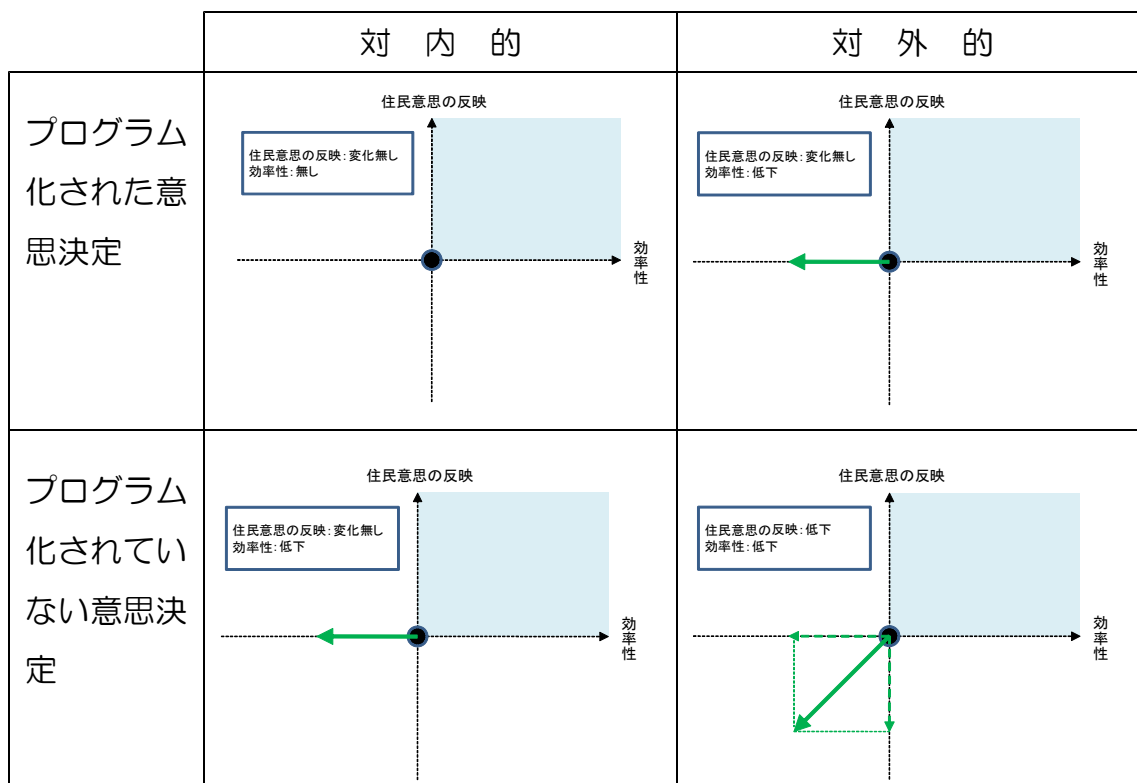


図3-2：圧力影響型意思決定における自治効率

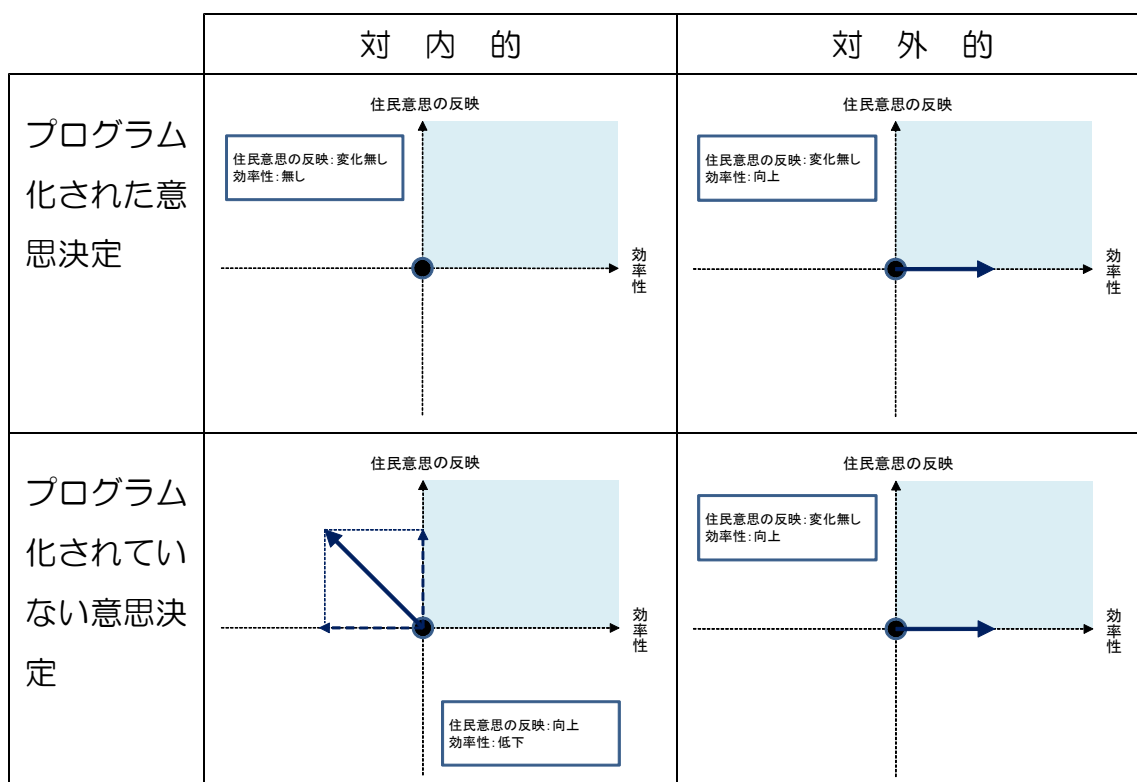
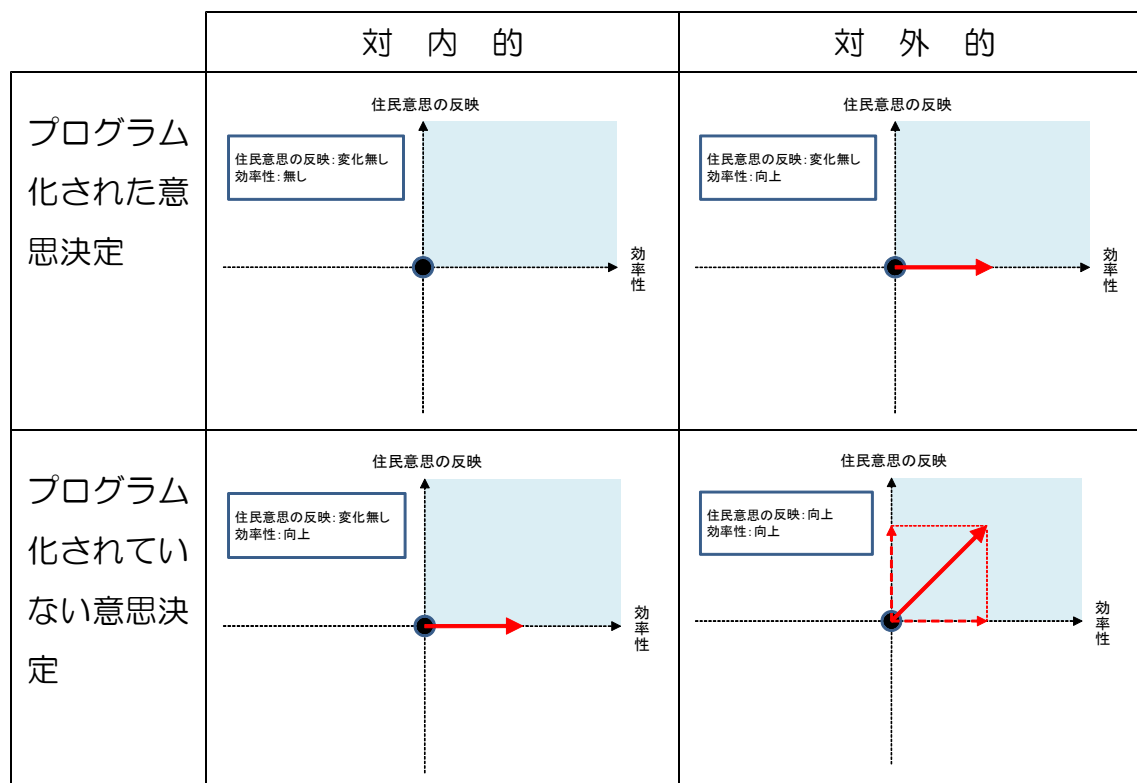


図3-3：合意形成型意思決定における自治効率



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、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その役割のあらましを論じる。

次に、多元的な主体の一つとしての「自律した市民」について考察を加える。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、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ことをフリードマンのエンパワーメントモデル^{*7}やバーンズの市民エンパワーメントの階段^{*8}を基に論じる。

*7 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）

*8 Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. 'A ladder of citizen empowerment' ("The Politics of Decentralisation", Macmillan, 1994)

続いて、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⁹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について考察する。

また、社会環境のさらなる変化への展望についても言及する。ここでは、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、今後も急速に進む社会環境の変化の中で、その流れが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が示される。そして、地方政府が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、これまでの考察を取りまとめるとともに、残された課題について整理を行う。ここでは、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。

今後の研究の課題としては、①地方政府の概念についての更なる深化の必要性、②行政組織の意思決定の類型および自治効率理論の精緻化、③地方政府の支配形態における意思決定の分析枠組みとして、横軸に各主体との連携の度合い（単独＝多元）を、縦軸に支配における基本理念（統治＝自治）を取るモデル（図4）の提示、④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などがあげられよう。

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

図4：支配形態における意思決定の類型分類

