

自治体組織の意思決定モデルに関する一考察

澤田 道夫

<内容目次>

- 1 はじめに
- 2 社会的システムとしての組織
- 3 行政の意思決定に関する研究
- 4 自治体組織の意思決定モデルの提示
- 5 終わりに

1 はじめに

本稿は、行政の意思決定について、特に自治体組織のそれに焦点を当て、その過程を外部環境との関わりの中で捉えるためのモデルについて考察を行うものである¹。

全ての人々は、日々の生活を営む中で、自治体から様々な行政サービスの提供を受け、公共施設を利用し、事業等の許認可を受け、租税によって行政サービスを維持するための費用の一部を負担している。その意味で、我々にとって自治体は非常に身近な存在であると言ってよい。しかしながら、その自治体の行政組織の内部において意思決定がどのようになされているか、その具体像に関する理解は乏しい。政策評価やパブリックコメントなどの行政の行う事業に対する住民理解を得るための取り組みが行われてもなお、行政の意思決定の本質については依然としてよく分からないというのが現状である。行政の内部では、一体どのような流れで意思決定が行われているのであろうか。大きな政策から小さな業務に至るまで、意思決定は果たしてどのようなプロセスを経ているのだろうか。

そもそも組織とは、ある目的を果たすために設置された複数の者で構成される社会的システムである。従って、「組織における意思決定」とは、その組織に参加する個人個人の意思決定が統合・調整され、表出したものであると言えよう。組織では、トップダウン型の意思決定が行われる場合もあれば、ボトムアップ型の意思決定が行われる場合もあるが、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る。必然的に、組織における意思決定は、その決定に参画する多数の関係者の意見を調整した結果としてなされる「合成的意思決定」ということになる²。このような合成的意思決定は、

個人の認知能力の限界の克服や、決定事項に係る受容度・実行可能性の向上などの様々な特長を持つことから、役員会議や部長会議、企画担当者会議から意見の調整や交渉、根回しも含めて、組織内で頻繁に行われている。組織における機構改編や制度改革などの試みは全て、意思決定の流れを改変しようとする取組であるとも言えよう。

このような組織における意思決定の重要性に鑑み、国家や自治体の政策の執行という重要な任に当たる行政組織の意思決定についても、特に公私に共通するゼネラル・アドミニストレーションの追求の歴史を持つアメリカにおいて、幾多の研究がなされてきたところである。しかし、日本におけるそれについては、今日に至るまで意外なほどに進んでいないと言って良い。その理由としては、古典的な官僚制や稟議制批判論以降、研究者の興味関心の対象が政策形成や事業の評価などの方法論に移り、行政を取り巻く社会環境が変化する中で理論と現実の間の空隙が拡大してしまったことや、行政組織の意思決定について、考察対象としての概念化・類型化が進まず、「官僚的」という一言の枠内に押し込んでしまっていることなどがあげられよう。しかし、行政に係る研究を行うに当たっては、そこでどのような意思決定が行われているのか、その態様についても考察を行う必要があることは言うまでも無い。

そこで今回、行政組織の意思決定の態様を考察する概念モデルの一つを試論的に提示してみたい。このモデルでは、意思決定について「意思決定に関与する主体の多元性」と「意思決定過程の公開性」の二つの軸に基づく類型化を試みる。そして、それぞれに類型化された意思決定において、各々の効用と限界、更に類型間の移行が示唆する傾向について論考することとする。

なお、概念モデルの構築に当たっては、執行機関（行政）と議会（政治）との関係性を単純化するため、考察対象を自治体（都道府県および市町村）の行政機関に限定することとする³。

2 社会的システムとしての組織

近代的な組織のマネジメントは、19世紀末から20世紀初頭にかけて誕生した。テイラーの科学的管理法やファヨールの管理の一般原則、メイヨーらのホーソン実験、ギューリックらの古典的管理論を経て発展してきた組織理論は、1930年代、バーナードの登場によって更に理論的發展を遂げ、個人と組織との協働体系を統合する概念としての現代組織論が誕生した。

バーナードによれば、個人は心理的要因、自由意思、目的の設定に基づき行動する。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当たり、様々な制約がある。その制約を克服するために最も有効な方法が「協働」である。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⁴」であると定義した。

バーナードにおけるこのような「人間中心の社会的かつ動態的な存在」である組織という概念は、サイモンによって更に発展する。サイモンによれば、人間は合理性を志向するものの、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。この限界合理性による制約があるため、人間は組織をつくり、それによって個々の活動を統合し合理性を実現するのである。組織に属したメンバーは、組織の目的の価値と重要性を高く評価するようになり、やがて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⁵。

1970年代以降は、管理のあり方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広まった。バーンズ＝ストーカー、ローレンス＝ローシュらに代表されるコンティンジェンシー理論では、外部環境の不確実性が低い場合は集権的・機械的な組織が対応し、逆に不確実性が高ければ分権的・有機的な組織による対応が有効となる⁶。この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ということになる。

以上の組織論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、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、複数の個人からなる社会的なシステムである。
- ② 組織は、それを構成する個人の協働によってなりたつ。個人は、自らの限界合理性の制約を克服するために組織に属する。
- ③ 組織が有効性を発揮するには、外部環境とうまく適合する必要がある。

これらの要素に鑑みれば、組織とは外部環境との関わりにおいて動的に把握されるべき社会的システムであることが分かる。そして、その考察に当たっては、組織を構成する個々人の意思決定の態様について考察されなければならない。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、構成員に係る実践的な考察が欠かせないといえよう。

3 行政の意思決定に関する研究

組織の意思決定が行われる際、その意思決定は、「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」の対極に位置づけられる二つの型に分類できる⁷。プログラム化された意思決定とは、問題が既に繰り返されていて、それを処理する明確な手続きが既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とは、初めて生じた問題への対応や、問題の正確な性質・構造が捉え難く複雑なものである。プログラム化された意思決定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の不都合はない。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不明である。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。実際の意思決定は、この二極の間のいずれかに濃淡を変えながら存在することとなる。

(1) 官僚制理論

行政の意思決定の態様については、従前から欧米の研究者の関心を集め、幾多の考察が行われてきた。その嚆矢にして、行政組織の持つ特質の根幹を最も的確に描き出したのが、ウェーバー

の官僚制の理念型モデルである⁸。ウェーバーのモデルに基づけば、近代官僚制は他のいかなる組織形態よりも技術的に優越している。それは合理的な性格を持ち、規則・目的・手段・非人格性がその態様を支配する。物事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、個人的で非合理的な感情的要素を廃し「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。また、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一層高めようとするたとされる。この、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ウェーバーのモデルは、官僚制の正の特質を余すところなく記述したものとして間然するところがない。

一方で、官僚による意思決定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。マートンは、「訓練された無能力⁹」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。官僚制の持つ専門性は環境変化のない閉じたシステムにおいては効果を発揮するが、変化する環境の下では、これまでの訓練が万全であっただけに、かえって新たな状況に対応できなくなる。また、官僚制はその成員に対し規律の重要性を教えこむが、そのためにかえって規律という手段的な価値が終局的価値となるという「規律の自己目的化」が生まれ、杓子定規、形式主義、儀礼主義が生じる。更に、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、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。マートンの指摘は、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ともなることを示している。

タロックは、官僚制における情報のフィルタリングに注目する¹⁰。一般職員が持つ全ての情報を首長が把握することは不可能であり、ヒエラルキーの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。更に、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。この情報のフィルタリングの存在により、大規模な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されるとされる。

(2) 合理的意思決定モデル

アメリカでは、1950年代以降、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という区分について、公私に共通する単一のアドミニストレーション概念が存在するという考え方が普及し、パブリックとビジネスを同じ社会学の分野として同一の研究者が研究対象とする傾向が見られた¹¹。これに伴い、行政組織の意思決定についても、ビジネス的なアプローチによる研究が進む。その事例の一つが、完全な合理性を備えた人間としての「経済人 (economic man) モデル」に基づく諸理論である。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、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マネジメント・サイエンス・アプローチである。第二次世界大戦中、軍事的な必要性から導入さ

れ、顕著な成果を上げたこの手法は、戦後ビジネスの分野に急速に普及し、線形計画法、ペイズ統計学、PERT チャートなど様々な技法が開発され精緻化されることとなった¹²。このアプローチを組織の意思決定場面に適用しようとするときには、分析対象となる状況を反映した数学モデルをつくり、代替案を評価するための基準関数を定義し、特定の媒介変数に対して基準関数を最大化させるように数学的計算を行う、といった方策がとられることとなる¹³。ビジネスの分野におけるアプローチの影響を受け、行政の分野でのこのような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。著名なものとしては PPBS、公共選択論などがあげられる。PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) は、予算編成に限界効用計算、費用便益分析、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するもので、60年代に米国防省の長官を務めたマクナマラが国防予算の編成に適用した手法として有名になった¹⁴。また、ブキャナン、タロックらは、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、合理的な存在としての意思決定者が、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¹⁵。

(3) 限界合理性モデル

これまであげてきた合理的意思決定モデルは、意思決定者が完全合理性を備えることを前提としたモデルである。これらのモデルを使用すれば、条件が十分満たされる限定的なケースにおいては常に正しい解を求めることが可能である。しかし、社会環境に存在する変数の量は膨大であり、かつ常に変動しているため、人間の限定された認知能力では完全に合理的な意思決定を行うことは不可能であろう。

このようないわば「当たり前」の事実を前提として、合理的意思決定モデルに異を唱えたのがサイモンであった。サイモンによれば、人間の認知能力は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ており、「知識の不完全性」、「予測の困難性」、「行動可能性の範囲」などの制約があるため、必然的にその合理性は限界のあるものとならざるを得ないこととなる¹⁶。また、この限界合理性の概念に基づけば、意思決定は「極大化」ではなく「満足化」の基準によって行われることとなる。満足化基準の概念では、企業は選択肢の探索を行う際、十分か不十分かの要求水準を持っており、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ものである¹⁷。

リンドブロムが提唱した政策形成過程における「インクリメンタリズム (漸進主義) ¹⁸」も、同様に人間の合理性の限界を前提としている。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により形成される。交渉過程においては、大きな変化について合意を勝ち取ることは通常不可能であるため、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。このように現状に近い政策に限定して検討を行うことで、限られた時間とエネルギーを節約することができ、既存の知見を新しい提案の評価に活用することで不確実性を減少させることが可能となるとされる。

マーチ、オルセン、コーエンらは、限界合理性を前提に組織の意思決定パターンを考察した「ゴ

ミ箱モデル」も提唱した¹⁹。ゴミ箱モデルにおいては、組織の意思決定は問題の認識→解決という連続のプロセスとは見なされない。問題は次々と見いだされ、解決策は問題とは無関係に潜在的なアイデアとして存在する。意思決定に関与する主体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。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」のようなものであるとするのがこのモデルの特徴である。このモデルにおいては、解決策が決定されたり、されなかったりするという結末に加え、解決策が決定されたにも関わらず問題が解決されなかったり、あるいは問題が存在してもしないのに解決策が決定されるということすら見られる。一見すると、このモデルは意思決定モデルとして認識することは困難に見えるが、実際には、現実社会における意思決定の態様に最も近いと言って良い。

アリソンは、キューバ危機を題材とした著書において、合理的行為者モデル、組織過程モデル、政府内政治（官僚政治）モデルという3つのモデルを提示した²⁰。合理的行為者モデルにおいては、国家は合理的経済人同様に最適手段を選択するものと仮定される。一方で、組織過程モデルにおいては、国家に分在する各組織の手続きや意思決定過程のアウトプットの合成が国家の行動として表出するとされる。また、官僚政治モデルにおいては、組織内部における多数のメンバー、グループの交渉と調整の結果が政策として意思決定されるというものである。組織が単一の意思決定能力を持つとする合理的モデルと、組織における意思決定に関与する各主体による合成的なものであるとするモデルの双方を用いて同一の事案を考察することで、政策形成過程分析における多様な視座を提供したことがアリソンの功績であろう。

（4）行動経済学（認知心理学）モデル

上述のとおり、意思決定に関する研究は大きく「合理的意思決定モデル」と「限界合理性モデル」の2つに分かれ、現在に至っている。経済学の分野においては依然として合理的意思決定を前提とした経済人モデルが採用され主流派を形成しており、それに対して限界合理性モデルがアンチテーゼを投げかけている、というのが変わらぬ構図であろう。このアンチテーゼの側の理論として最近注目されるようになってきているのが行動経済学²¹の諸理論である。この行動経済学とは、意思決定モデルに認知心理学の手法を導入することによって個人や組織の意思決定を考察する学問分野である。カーネマン＝トゥバスキーが1970年代に行った一連の実験と、それに基づく人間の行動に関する研究を契機として生まれたこの学問分野は、意思決定論において次第に重要な役割を果たすようになり、2002年には代表的な論者であるカーネマンがノーベル経済学賞を受賞するに至った。

行動経済学の代表的な理論枠組みとしては、人々の選好に関わる「プロスペクト理論」、単純化された意思決定としての「ヒューリスティック」、「認知バイアス」などがあげられる。このうち行動経済学の最も根幹となるものはプロスペクト理論であろう²²。この理論は、人間の意思決定における損失と利得の非対称性に注目している。人は何かを得ることによる利得の喜びよりも、持っているものを失う損失による痛みの方を大きく感じるため、損失回避的な行動をとりがち（損

失回避傾向)であり、そのためにできるだけ現状を維持したいという気持ち(現状維持バイアス)が強くなるとされる。この損失回避傾向を定式化したものがプロスペクト理論であり、それを図式化すると次ページの図1のとおりとなる。このプロスペクト理論の考え方によれば、中心である参照点からの「良い変化」によるプラスの値は、「悪い変化」のマイナスの半分にしかない。つまり、現在の地点(参照点)から何かを変化させる場合、その変化によって起こるであろう不利益に対して2倍以上利得がない限り、心理勘定としては釣り合わないということとなる。合理的意思決定モデルにおいては、利得と損失はリニアな直線を描くはずであるが、プロスペクト理論においては利得と損失は非対称な曲線となる。実際の現実社会における意思決定を想起しても、この理論はうなずけるものであろう。

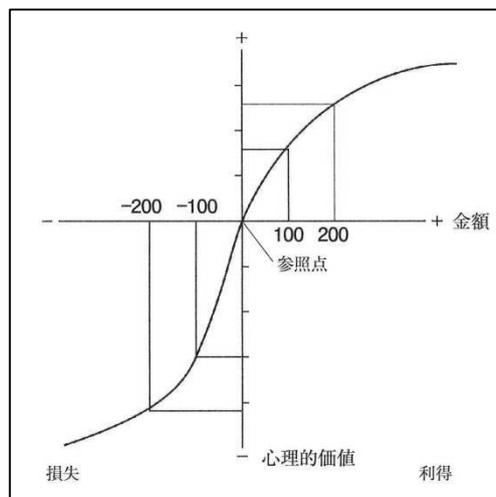


図1 プロスペクト理論²³

この行動経済学における諸理論は、個人や組織の意思決定に関する考察を行ううえで、今やサイモンと同等かそれ以上に論考を避けて通ることのできない程重要性を持つと考えられる。しかしながら、日本においては認知心理学以外の諸分野において十分に浸透しているとは未だ言いがたい。今後、経済・経営分野のみならず、行政分野の考察においてもこの行動経済学の理論枠組みを取り入れた、いわば「行動行政学²⁴」といったような学問分野を検討していくことが必要となろう。

(5) 日本における行政の意思決定研究

日本における行政の意思決定に関する研究で最も著名なものは、日本官僚制に特徴的な意思決定手法としての「稟議制」に対する辻清明の明確かつ的確な分析であろう²⁵。辻は、稟議制を「行政における計画や決定が、末端のものによって起案された稟議書を関係官に順次回議して、その印判を求め、更に上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式」と定義する。決定権を有しない者によって作成された起案書が、関係部局が個別に回議を受けながら決裁され、最終的に回議を

受けた決定権者は通常この長い意思決定の過程をそのまま認める、というのが稟議制の特徴である。これらを踏まえ、辻は、関係者の協力を確保することや、記録の保存等において稟議制が一定の効用を持つことは認めつつも、「能率の低下」、「責任の分散」、「指導力の不足」という三つの欠陥を持つが故に、稟議制を日本官僚制の抱える問題を体現する制度であるとした。

この辻の稟議制批判論に対し、井上誠一は、辻の意思決定過程に関する事実誤認を指摘したうえで、省庁における意思決定方式の実態について分類・整理を行いつつ、稟議制批判論に対する反批判を行った²⁶。また、大森彌は日本官僚制における所謂「根回し」の重要性に注目しつつ、井上の研究内容を踏まえる形で稟議制での意思決定に関する研究を行っている²⁷。しかし、辻の稟議制批判論が、余りにも端的に日本官僚制における意思決定モデルを描写したが故に、後に続く研究者にとっては、行政組織における意思決定過程研究が「既に掘り尽くされた鉱山」であるかのように感じられたこともまたやむを得ない。稟議制批判論以降、研究者の興味関心の対象は、政策形成や事業の評価などの方法論に移り、行政組織の意思決定についてはあえて顧みられることが少なくなったことは事実であろう。

日本の行政組織における意思決定過程研究で重要となるもう一つの研究は、城山英明らのメンバーによる国の省庁の意思決定過程の分析である。ここでは、意思決定が、創発（課題認識）、共鳴（省内外の関係者による反応とそのフィードバック）、承認、実施・評価の4つの段階を持つとされる。各省庁は、行動の能動性／受動性、官房系統組織の統制が定期的／不定期的という二つの軸によって、「企画型」、「査定型」、「現場型」、「生涯型」の4つに区分される。そして、各象限に属する省庁において、政策を誰がどのように創発するか、創発された政策がどのように共鳴していくかについて、個別に意思決定の実態が論究されている。この城山らの研究は、外部の者にとってブラックボックスだった中央省庁における意思決定の実態に光を当てたものとして高く評価されるべきものであろう²⁸。

行政の意思決定に関する研究は、それを操作可能とし、分析枠組みを提供するためにも、辻や城山らが行ったような概念化・類型化が欠かせない。しかし、日本においてはその作業は未だ発展途上である。一方で、近年の行財政改革、分権改革、グローバル化やIT化の流れの中で、行政組織を取り巻く社会環境は大きく変化している。激変する社会環境の中で、今や理論と現実のひずみ・ギャップは拡大の一途をたどっていると言って過言ではない。行政の意思決定が社会に与える重要性に鑑みれば、行政組織研究における意思決定論的なアプローチが今後益々必要となってくるのは明白であろう。

4 自治体組織の意思決定モデルの提示

これまで、組織に関する研究と意思決定に関する研究を概観してきた。これらを踏まえ、自治体組織の意思決定に関する概念モデルを試論的に提示することとしたい。

これまでに縷々述べてきたように、組織が外部環境との関わりにおいて捉えられるべき社会的システムである以上、行政の組織を考察するうえでも、組織内部のサブシステム間関係だけではなく外部環境との関わりをも視野に入れる必要がある。そこで今回、意思決定の過程が外部に明

示的に「公開」されているか、それとも「非公開」のまま暗黙のうちに行われているかという点を指標の一つとして用いる。また、意思決定の主体が自治体組織の内部のみか、外部に関与の余地があるかという「意思決定に関与する主体の多元性」をもう一つの指標とし、これら二軸による分析枠組みを設定した。そして、その枠組みのそれぞれについて類型化を行い、その類型において行われる意思決定を例示したうえで、その効用と限界について考察することとしたい。

(1) 分析枠組みについて

① 意思決定に関与する主体の多元性

この指標は、自治体組織において行われる意思決定が、行政のみで行われるか、それとも行政以外の多元的な主体が関与するかどうかを問うものである。軸の一方の極は多元性を持たない意思決定、即ち自治体組織単独での意思決定と言うことに、そして他方の極は複数主体の関与した意思決定と言うことになる。

日本における行政運営の特質として所謂「官僚制」によるということがあげられる。従って、自治体組織の意思決定とは即ちこの官僚制によって行われる意思決定でもある。自治体組織内部のみで完結する意思決定においては、その意思決定は合理性、専門性を持ち、的確、迅速かつ一義的に行われるという、官僚制の特長をそのまま保持することとなろう。

しかし、自治体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首長と官僚だけかと問えば、当然にそうではない。一方の極に行政単独の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、行政組織とそれ以外の様々な主体が交渉を行い、互いに影響力を行使しながら行う意思決定である。ここで多元的主体として想定されるのは、議会、各種政治団体、企業等の行政に対して政治的影響力を行使する主体と、地域住民、地域づくり団体、NPO等の行政との協働を行う主体に大別できよう。

② 意思決定の過程の公開性

この指標は、意思決定が行われる過程が公開されているか、非公開であるかを問うものである。軸の一方の極は、意思決定の過程が明示されているものである。これには二種類のケースが考えられよう。一つのケースは、既に規則や規程、基準が公開されており、それに則った意思決定が行われるというプログラム化された意思決定である。この場合、行政内部のみならず、基準等を覚知している者は誰であれ意思決定の結果を予測することが可能である。もう一つのケースは、意思決定までの過程が一般に公開されており、関係する者は誰でも参加できるようなケースである。この場合は、関与する主体の討議と相互理解による合意形成を経て意思決定がなされていくこととなるだろう。

この軸のもう一つの極は、過程が非公開の意思決定がある。こちらの場合は、外部環境との関わりにおいて意思決定がどのようになされたのか、その過程が明かされない。意思決定に関与する者は限定的であり、自治体組織内部の者のみ、あるいは利害関係者のみが暗黙裏に交渉を行い、意思決定がなされることとなる。

③ 二つの軸による分析枠組み

前項までに考察を行った「意思決定に関与する主体の多元性」と「意思決定過程の公開性」の二つの指標を縦横に配した分析枠組みを図にすると、図2のとおりとなる。

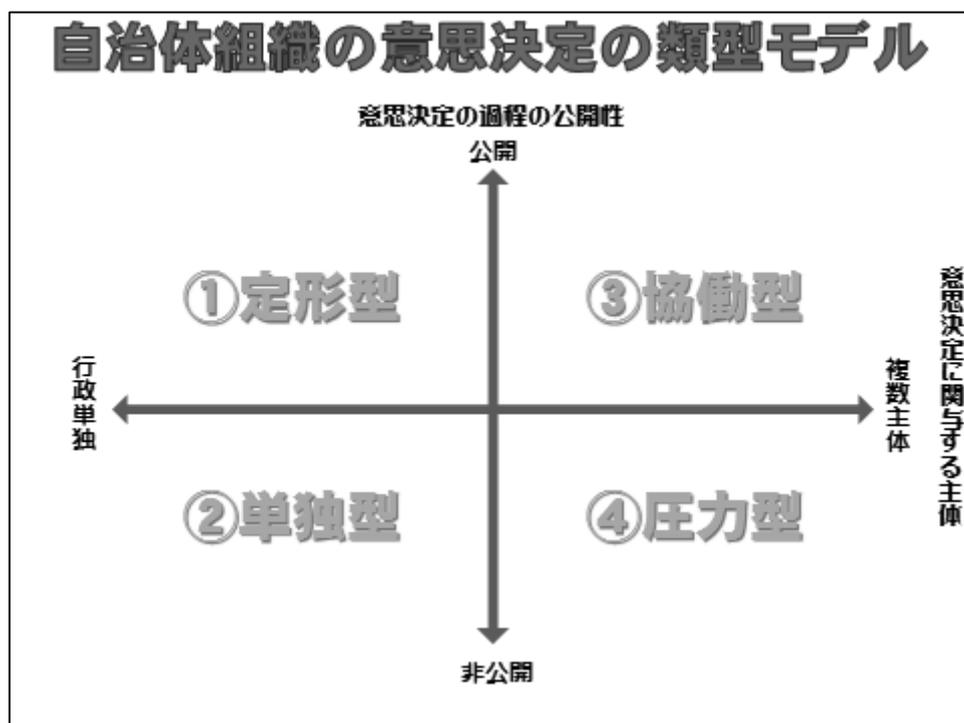


図2 自治体組織の意思決定モデル

図の左上の象限①は、意思決定主体が「行政単独」であり意思決定過程が「公開」になっている。意思決定自体が自治体組織内部で行われるが、その基準等は明示されており、誰でも見ることが出来る。この部分は、いわば「定形型」の意思決定と言えよう。

左下の②の象限は、意思決定主体が「行政単独」で意思決定過程は「非公開」である。意思決定が自治体組織内部で行われ、それがなぜ、どのようになされたのかは外部からは窺い知ることが出来ない「単独型」の意思決定である。

右上の③の象限は、意思決定に多元的主体が関与しており、意思決定過程は「公開」となっている。ここでは、公開の場で地域住民をはじめとする様々な主体が意思決定に関与し、その中で合意形成が図られることで意思決定がなされていく。いわば「協働型」の意思決定と言える。

残る右下の④の象限は、意思決定主体が「複数主体」の多元型であるものの、意思決定過程は「非公開」なものである。意思決定過程が公開されていない中で、自治体組織の意思決定過程に関与できる主体としては、議会や各種政治団体等があげられよう。このような政治的主体は、政治的な影響力を行使することにより、行政組織の意思決定に関与することが可能である。しかし、それは通常は公開の場で行われることはなく、クローズドな場での圧力という形となる。この部分は、いわば「圧力型」の意思決定とっていいだろう。

(2) 各意思決定類型の効用と限界

① 定形型意思決定

象限①における意思決定は、意思決定主体は行政単独であるものの、意思決定過程が公開されている。この分野においては、意思決定は定式化、プログラム化されており、外部からの予測可能性が非常に高い。

この類型に含まれる行政活動における意思決定の事例としては、羈束性のある行政行為があげられる。法の機械的執行である羈束行為や、行政裁量の範囲でも法規裁量の部分などは、この範疇に含まれる。また、消耗品などの軽微な契約行為とその支出事務、あるいは上級庁が示す準則に基づいた行政計画の作成なども、ここに入る。また、純粹に行政組織内部に係る意思決定についても、成果主義や庁内公募など、整備され公表されている規定に則った人事や、明示されている基準に照らして行われる賞罰（精励賞や飲酒運転による懲戒など）も、定形型の意思決定に含まれよう。

定形型意思決定は、その基準が公開されていることや、類似の事例が存在し既にプログラム化されている意思決定であることから、他の類型に比して意思決定に必要な機会コストが非常に安価であるという特長を持つ。また、自治体組織が単独で意思決定を行うため、その速度は迅速であり、かつ公平性・公正性・中立性という行政特有の規範性に基づく合理的な意思決定がなされることとなる。また、この類型における意思決定は、対外的な説明責任を果たすことが極めて容易である。

しかし一方で、明示された基準に則る意思決定であることから、行政特有の官僚制の弊害であるところの形式主義や先例踏襲主義、繁文縟礼などの問題点が発生するのがこの類型の課題であろう。

② 単独型意思決定

象限②においては、意思決定主体は行政単独であり、意思決定過程が公開されていない。外部からは見えないブラックボックスの中で、行政組織による意思決定が行われていることとなる。

この類型に含まれる意思決定の事例としては、行政裁量の範囲に入る行政行為があげられる。また、一般的な行政契約、行政立法、行政計画、行政指導などの各種の行政活動も、この類型に含まれるものが多いだろう。行政組織内部における人事や賞罰についても、基準が明示されていないものはこの範疇に入ることとなる。留意しなければならないのは、この類型に入る意思決定の全てが、何らの基準に基づかずその場その場で場当たりの意思決定がなされているわけではないということである。この類型においても、明らかに大半の意思決定については、内規や先例等の何らかの基準に依拠して行われている。しかし、その基準が公開されていないため、外部環境との関わりにおいてはクローズドな意思決定となるのである。

この類型の意思決定における効用は、自治体組織単独で行われるため、定形型同様に意思決定の速度が迅速であるということである。また、過程自体は非公開であるものの、そこで行われる意思決定の大半は不適切なものでも利己的なものでもなく、行政組織特有の規範性の高い公平・

公正・中立で合理的意思決定であることは言うまでもない。

一方で、決定の過程が公開されていないことから、これも官僚制の弊害であるところの秘密主義の問題が発生し、それが嵩じることで権威主義につながる。また、基準が明らかでないことから縄張り意識が生まれると共に、弁明責任のための拠り所としての内規依法主義が一層強く働くのもこの類型の特徴であろう。

③ 協働型意思決定

象限③の意思決定には、自治体組織以外の多元的な主体が関与する。また、意思決定の過程は公開されており、誰でも見ることが可能である。行政と多元的主体との協働による合意形成の促進が特徴であると言えよう。

この類型の意思決定については、近年盛んに行われている「協働のまちづくり」や行政と住民との地区懇談会などの事例がある。また、行政活動の区分からは、自治基本条例等の住民参加型の行政立法の取組や行政計画における住民説明会等などがあげられよう。いずれの取組も、行政と多元的主体が相互交流を行い、討議や意見交換を通じて合意形成を図っていくことが主眼に置かれている。

この類型の意思決定の効用は、合意の形成過程を通じて行政が住民ニーズを的確に把握し、それを政策に反映することが可能となることにある。協働型の場合、意思決定のスピード自体は他の類型よりも遅くなる場合があるものの、行政活動への住民意思の反映やそれに伴う執行コストの低下等の要因を勘案すれば、効率概念と自治概念を統合するところの自治本来の効率（自治効率²⁹）はかえって高まることにつながる。また、意思決定自体の質も、多様な視点・価値観の導入による代替案の拡充により、自治体組織単体での意思決定に比して高まる可能性が高い³⁰。

他方、この類型の意思決定における問題点は、上でも述べた合意形成の重視による意思決定のスピードの遅延である。特に緊急を要する意思決定案件については、この意思決定類型を選択するのは難しい。また、所謂「迷惑施設」の建設など関与する主体相互に意見の激しい対立がある政策についても、この類型による合意形成に大きな困難が伴う場合があるだろう。

④ 圧力型意思決定

象限④の意思決定にも、行政以外の多元的な主体が関与する。しかし、意思決定の過程は非公開であり、あくまでも自治体組織と関与主体が一对一で交渉を行うのが、この類型の特徴である。

住民ニーズを政策に反映するための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、行政の意思決定に深く関与してきた。議会は、自治体の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ため、自治体組織においては個々の議員、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。その結果、行政が議会の意向に沿う形で意思決定を行うというケースが発生する。

また、このような形での意思決定については、政治家に限らず、様々な政治団体や企業も影響

力行使する場合がある。前出のマー-tonは、政治家による行政への圧力の社会的機能についても考察を行った。それによると、住民ニーズを実行に移すための指導力が行政には不足しがちであるため、政治家の側が指導力を提供するという積極的機能を果たすとされる³¹。また、リンドブロムは、ロビイストや各種圧力団体について、これらの団体が相互交流により地域の利害を調整し、政府に現実性のある議題を提供することでその解決に寄与するという積極的機能を持つとした。ただし、圧力団体に属しない住民の意向がないがしろにされるなど、政治的不平等の源泉となる可能性もあるとされる³²。また、ハンターによるアトランタ市の権力構造についての調査や³³、ミルズによる米国の権力構造の分析によれば³⁴、企業集団も地域における意思決定に巨大な影響力を持っているとされる。日本でも豊田市など所謂「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。

この類型の意思決定の場合、意思決定自体は単独型同様に自治体組織によって行われることとなるが、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、政治家や各種政治団体等からの「圧力」によって取り上げられるものを政策課題と見なすこととなる。事例としては、行政裁量の範囲に入る行政行為、大規模な行政契約における契約相手先の選定基準等の設定、行政立法や行政計画に係る優先順位の設定などがあげられよう。また、行政組織内部における人事についても、法令で定められている職位は無論のこと、それ以外の高位役職者の任命についても、この範疇に入る場合がある。

このような圧力型意思決定は、必ずしも問題をはらむ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、行政組織がその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、地域課題のスムーズな把握とその迅速な執行を実現するルートでもある。

この類型の問題点は、意思決定のもととなる目標の設定に一般住民が関与していないことから、当該意思決定に係る説明責任を果たすことが非常に困難というところにある。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高まることとなる。また、このような圧力型意思決定の存在自体が、地域における大きな政治的不平等の原因となる可能性があるだろう。

(3) 意思決定のオープン化傾向

上で提示した行政組織の意思決定の類型モデルに含まれる行政活動の例示については、無論固定したものではなく、時に応じて変化していく動的なものであるのは言うまでもない。現在の類型モデルと例示を眺めると、近年の行政活動におけるある種のトレンドとも言うべき傾向が見えてくる。それが、「意思決定のオープン化」とも言うべき傾向である。

この意思決定モデルにおいては、下半分は意思決定過程が非公開の意思決定である。しかし近年、ここにあげた行政活動の例示について上半分の象限に移行させようとする傾向、いわば「意思決定のオープン化」とも言うべき傾向が見られる。(図3)

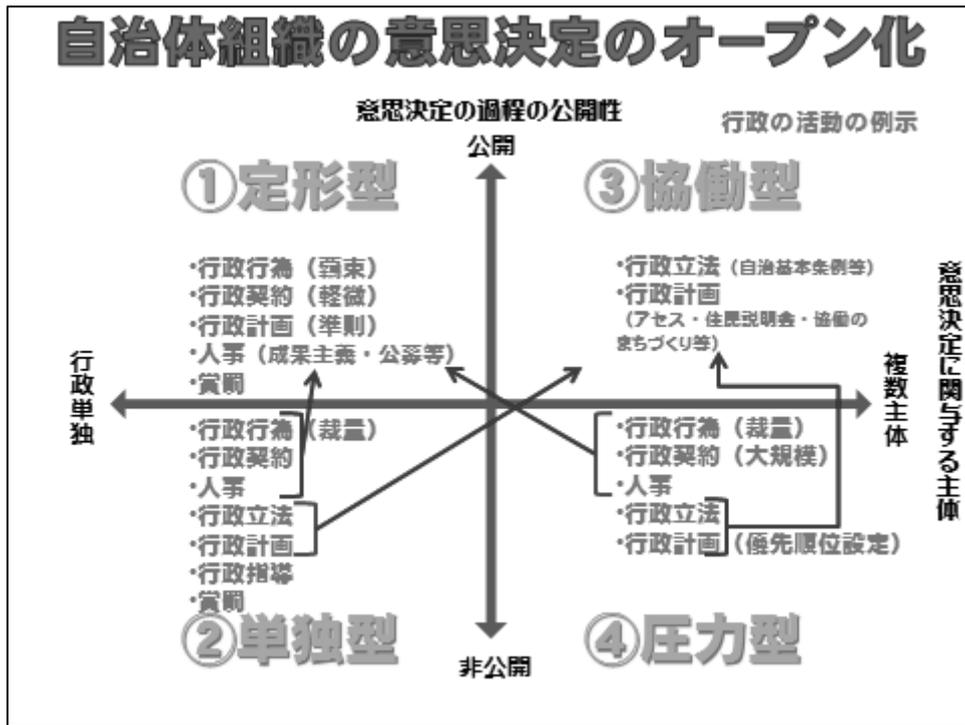


図3 自治体組織の意思決定のオープン化

下半分にあげた事例のうち、裁量型の行政行為や、大規模な契約における相手方の選定については、明確な基準等の設定による行政行為の羈束化や、契約制度の透明化に係る様々な取組により、②の単独型や④の圧力型から①の定形型意思決定への移行が進められている。典型的なのは、行政契約に係る「公共工事の入札及び契約の適正化に関する法律」の趣旨に基づく各種の取組であろう。法令に規定する各種の情報の公表に加えて、各地の自治体では、法令を上回る範囲で様々な情報を公開し、基準の明確化を行っているところが多い。また、同法は公共工事のみを対象とするものであるが、自治体では更に踏み込んで、業務委託や物品購入に至るまで独自に発注見通しや入札結果の公表を行っているところもある。更に、行政組織における業績評価制度や公募型人事制度の拡充傾向も、人事配置という本来非公開で行われてきた意思決定過程に係るオープン化の取組の一環であろう。

近年では「協働のまちづくり」に係る認知も進んでおり、今や協働は全国の自治体の政策における中心的な理念となっている³⁵。この傾向を踏まえて、行政立法や行政計画における優先順位の設定についても、積極的に意思決定過程への住民参加を進める自治体が増えている。これは、②単独型や④圧力型から③の協働型への移行と考えられるよう。

(2) 意思決定のオープン化の論点

これまで、自治体組織の意思決定のトレンドの一つとしての「意思決定のオープン化」の傾向

を見てきた。それでは、なぜこのような傾向が見られることとなったのであろうか。第一の仮説としてあげられるのが、「圧力に影響される意思決定からの脱却」である。

再びウェーバーによれば、官僚制は支配の様々な類型のうち、合法的支配を行うためのものであるとされる³⁶。従って、行政としては支配の正当性を担保するために何よりもまず合法性・合規性を確保することが必要となる。しかし、④の圧力型意思決定においては、インフォーマルなルートから与えられた政策目標についてフォーマルな手段で執行することを強いられることとなる。このような意思決定はしばしば合法性・合規性を満たすことが出来ないが、行政組織はそこにフラストレーションを感じ、その状態から脱出を図ろうとする。そこで、説明可能性を高めるために目標設定過程の透明化を図るとともに、政治圧力による政策の優先順位設定や行政契約、組織人事への介入に対抗すべく、可能な限りその基準を公開し意思決定過程を明示化することによって、自らが不当と感じる干渉を拒もうとしているのではないだろうか。

この場合、意思決定のオープン化については、どちらかと言えば④の圧力型から①や③への移行が主眼を占める。②の単独型から①や③への移行については、圧力型からの移行措置との整合性をとるための付随的なものと言ってしまえば、言が過ぎるであろうか。

オープン化に関するもう一つの可能性は、政策イニシアティブにおける行政主導への集中化である。政策の創発に関する部分を民間主導から行政主導へと移行させることで、行政が独占的に政策をコントロールせんとするものであり、いわば「自治体の独善化」と言えよう。

改めて、「政策の創発」という観点から4つの類型を考察してみる。意思決定主体が行政単独である①と②については、政策が行政主導で立案されるということは言うまでもないだろう。それでは、複数の主体が意思決定に関与する③と④においては、政策の創発はどのように行われるのであろうか。意外なことに、多元的主体と行政との協働で行われるはずの③の協働型意思決定についても、例示にあげた内容を見る限り、政策の創発は行政主導偏重である。自治基本条例の制定にせよ、協働のまちづくりの取組にせよ、現状においては自治体側がそれを行おうとしない限り、政策の創発自体がなされないケースが大半である。協働型意思決定の実行は、自治体の規範意識に依拠しており、行政のイニシアティブによって取り組まれたり取り組まれなかったりするものが現実である。現状においては、真の意味での民間主導による政策の創発は、④の圧力型意思決定のみであると言えよう。

この仮説において、意思決定のオープン化とはどのような意味合いを持つのであろうか。①から③までの類型のいずれもが、政策のイニシアティブを行政が握っている。これらの象限においては（それを意識しているかどうかは別として）何を政策課題とし、何をしないかは、自治体が自由に決定することが可能である。しかし、④の象限については政策イニシアティブは他の主体に握られている。そのため自治体は、可能な限り意思決定のオープン化を図ることによって他の主体のコントロールから逃れようとする事となる。この場合も、②の単独型から①や③への移行については、前の仮説同様、付随的なものとなる。

この仮説に基づく意思決定のオープン化においては、協働による住民参加さえもが政策イニシアティブの剥奪のための手段として利用される。即ち、「直接住民の声を聞く」という建前により政治の介入を封じたうえで、「住民の理解を得た」というお墨付きを得るために「協働」が利用さ

れることとなるのである。近年の協働に対する批判的見解の多くは、このような行政の思惑を見抜いたところで提示されているのではないだろうか³⁷。

意思決定のオープン化の傾向が、仮にこのような行政の独善化に向けられたものであったとしたら、もちろん許されるべきものではない。しかし、その陰には、行政の中でそれを是としてしまいたくなる不適切な政治主導が存在する可能性もある。このような行政の独善化を許さないためにも、本来の政治機能の回復が必要であろう。また、③の協働型意思決定自体が、現状で「行政主導」である点にも問題がある。行政主導による協働型意思決定の脱却に向けて、行政組織における職員の意識改革が必要である。また、それと並行して、協働に参加する住民一人ひとりの「エンパワーメント」が欠かせないことは言うまでもないだろう。

5 終わりに

本論では、行政の意思決定に関する更なる研究の必要性を論じ、その概念モデルの一つとして「意思決定に関与する主体の多元性」と「意思決定過程の公開性」の二つの指標に基づく意思決定の類型モデルを提示したところである。本研究において残された課題として、モデルの要素となる二つの軸についてはいずれも「0 か 1 か」という単純な二分法でしか区分が出来ていない。しかし、実際の自治体組織の意思決定は、0 と 1 の間で様々にグラデーションを変えながら動的に存在している。今回、一つの類型から別の類型への動態性については僅かに触れえたものの、指標の強弱については考察の対象と出来ていない。また、4 つの類型の事例としてあげた行政活動の各項目についても、更に詳細な区分、考察を行う必要がある。さらに、意思決定モデルに最新の行動経済学的な視点を組み込んだ「行動行政学」のジャンルの確立についても、今後ますますその要請は強まるであろう。これについても、今後の研究課題としたい。

¹ 本論文は、2011 年度日本行政学会研究会（金沢大会）において行った学会報告の内容について加筆修正を加えて取りまとめたものである。

² H.A.サイモン『新版 経営行動』、二村敏子他訳、ダイヤモンド社、2009、474-476 頁。

³ 本モデルの国家機関への適用に当たっては、執行機関の長が政治家であるという議院内閣制の特徴や、議会（国会）内部における政党間関係など、モデル内変数が多くなりすぎる可能性があることに注意する必要がある。

⁴ 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、75 頁。

⁵ サイモン前掲書（2009）、144-145 頁。同 431-432 頁。

⁶ 占部都美編『組織のコンティンジェンシー理論』、白桃書房、1979、6 頁。

⁷ 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、62-67 頁。

⁸ M.ウェーバー『官僚制』、阿閉吉男・脇圭平訳、恒星社厚生閣、1987 参照。

⁹ 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、181-188 頁。

¹⁰ Tullock,G., Bureaucracy, The Selected Works of Gordon Tullock vol.6, Liberty Fund, 2005, p.71.

¹¹ Cox,R.W., Buck,S.J. and B.N.Morgan, Public Administration in Theory and Practice, Prentice Hall, 1994, pp.12-13.

-
- 12 R.L.ダフト『組織の経営学』、高木晴夫訳、ダイヤモンド社、2002、268-269頁。
- 13 サイモン前掲書（1979）、62-67頁。
- 14 Lynch,T.D., *Public Budgeting in America* 4th ed., Prentice-Hall Inc, 1995, pp.46-49.
- 15 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、21-23頁。
- 16 サイモン前掲書（2009）、144-149頁。
- 17 R.M.サイアート・J.G.マーチ『企業の行動理論』、松田武彦・井上恒夫訳、ダイヤモンド社、1967、12-18頁。サイモン、マーチ、サイアートらが提唱した限界合理性を前提とした意思決定モデルは、所属していた大学（カーネギー・メロン大学）の名前から「カーネギーモデル」と呼ばれる。
- 18 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、34-39頁。このインクリメンタリズムに近い意思決定モデルとして、ミンツバーグの「漸進段階的意志決定モデル」もあげられよう。
- 19 J.G.マーチ・J.P.オルセン『組織におけるあいまいさと決定』、遠田雄志・アリソンユング訳、有斐閣、1986、31-51頁。
- 20 G.T.アリソン『決定の本質』、宮里政玄訳、中央公論新社、1977。
- 21 「行動経済学」の名称は英語名の *behavioral economics* の翻訳による。本来の *behavioral* の意味 合いは人間の意思決定における「ふるまい」であるため、この名称も「ふるまい経済学」と考える方が理解が容易である。
- 22 Kahneman, D. and A. Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, *Econometrica*, 47, 1979.
- 23 D.カーネマン『ファスト&スロー（上・下）』、村井章子訳、早川書房、2012、102頁。
- 24 例えば、熊本県が平成の大合併から概ね10年を経た2014年に行った大合併に関する大規模住民アンケート調査では、合併市町村の住民の合併に対する評価は全体的に低いレベルに留まった。ところが、それとは対照的に、合併しなかった市町村の非合併という選択に対する評価は非常に高かった。この合併市町村と非合併市町村の住民の意識の相違については、プロスペクト理論における利得と損失の非対称性（合併で感じた利得が損失を埋め合わせることができていない）や、現状維持バイアス（合併しないという選択をしたことで現状を維持することができたという気持ち）によっても一定の説明が可能であろう。熊本県・熊本県立大学『熊本県における平成の市町村合併検証報告書』、熊本県、2015、12-42頁。
- 25 辻清明『新版・日本官僚制の研究』、東京大学出版会、1969。
- 26 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。
- 27 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。
- 28 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。
- 29 荒木昭次郎『協働型自治行政の理念と実際』、敬文堂、2012、183-185頁。
- 30 意思決定においては、多様性が能力に勝るという証明が既になされている。S.ページ『「多様な意見」はなぜ正しいのか』、水谷淳訳、日経BP社、2009、200-214頁。
- 31 マートン前掲書、58-73頁。
- 32 リンドブロム前掲書、106-127頁。
- 33 Hunter,F., *Community Power Structure*, Chapel Hill, N.C., University of North Carolina Press, 1953.
- 34 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。
- 35 澤田道夫「自治と協働の基礎理論」、荒木昭次郎他『現代自治行政学の基礎理論』、成文堂、2012、19頁。
- 36 M.ウェーバー『支配の諸類型』、世良晃志郎訳、創文社、1970、10頁。
- 37 澤田前掲論文、39-40頁。新藤宗幸「「協働」論を越えて」、『月刊地方自治職員研修』3月号 No.11、公職研、2003、9-10頁及び松下圭一『自治体再構築』、公人の友社、2005、2-7頁参照のこと。

参考文献一覧

1. 荒木昭次郎『協働型自治行政の理念と実際』、敬文堂、2012
2. 荒木昭次郎他『現代自治行政学の基礎理論』、成文堂、2012
3. 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
4. 占部都美編『組織のコンティンジェンシー理論』、白桃書房、1979
5. 大森彌「日本官僚制の事案決定手続き」、『年報政治学・現代日本の政治手続き』、岩波書店、1985
6. 熊本県・熊本県立大学『熊本県における平成の市町村合併検証報告書』、熊本県、2015
7. 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
8. 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』、中央大学出版部、2002
9. 新藤宗幸「「協働」論を越えて」、『月刊地方自治職員研修』3月号 No.11、公職研、2003
10. 辻清明『新版・日本官僚制の研究』、東京大学出版会、1969
11. 松下圭一『自治体再構築』、公人の友社、2005
12. Allison, G.T., *Essence of Decision*, Little, Brown and Company, 1971 (G.T.アリソン『決定の本質』、宮里政玄訳、中央公論新社、1977)
13. 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)
14. Buchanan, J.M. and G. Tullock, *The calculus of consent*, Liberty Fund, 1999 (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)
15. Cox, Raymond W., Buck, Susan J., Morgan and N.Betty, *Public Administration in Theory and Practice*, Prentice Hall, 1994
16. Cyert, R.M. and J.G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, 1963 (R.M.サイアート・J.G.マーチ『企業の行動理論』、松田武彦・井上恒夫訳、ダイヤモンド社、1967)
17. 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)
18. Hunter, F., *Community Power Structure*, University of North Carolina Press, 1953
19. Kahneman, D. and A. Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, *Econometrica*, 47, 1979
20. Kahneman, D., *Thinking, Fast and Slow*, Brockman, 2011 (D.カーネマン『ファスト&スロー(上・下)』、村井章子訳、早川書房、2012)
21. Lindblom, C.E. and E.J. Woodhouse, *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)
22. Lynch, T.D., *Public Budgeting in America* 4th ed., Prentice-Hall Inc, 1995
23. March, J.G. and H.A. Simon, *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)
24. March, J.G. and J.P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, 1976 (J.G.マー

-
- チ・J.P.オルセン『組織におけるあいまいさと決定』、遠田雄志・アリソンユング訳、有斐閣、1986)
25. 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』、森東吾他訳、みすず書房、1961)
 26. 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)
 27. Page,S.E., *The Difference*, Princeton University Press, 2007 (S.ページ『「多様な意見」はなぜ正しいのか』、水谷淳訳、日経 BP 社、2009)
 28. Simon,H.A., Smithburg,D.W. and V.A.Thompson, *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)
 29. Simon,H.A., *Administrative Behavior*, 4th ed., The Free Press, 1997 (H.A.サイモン『新版 経営行動』(二村敏子他訳、ダイヤモンド社、2009)
 30. 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)
 31. Tullock,G., *Bureaucracy*, The Selected Works of Gordon Tullock Vol.6, Liberty Fund, 2005
 32. 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)
 33. 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)