

SOC-03 行政組織における集団意思決定過程の分析と政策形成の課題

“An analysis on group decision making process of an administrative organization and a problem in policy making”

高木 昭美 土方 正夫
Akiyoshi Takagi Masao Hijikata
早稲田大学大学院社会科学研究所
早稲田大学社会科学総合学院
Graduate School of Social Sciences, Waseda Univ.
Faculty of Social Sciences, Waseda Univ.

要旨

本研究では行政組織の意思決定プロセスを、ひとつの情報システムと捉え、意思決定論の観点から、具体的な事例に則した分析を行っている。まず、ある県における許可が必要な事案の取扱いについて、担当する課の職員の意見（選好構造）が異なる場合に、課としての組織的な意思決定をする方法を検討し、次に、記号モデル的な分析を行うことにより、行政組織の意思決定のロジックを抽出した。そして、政策形成における意思決定の問題点を明らかにしている。

1. はじめに

(1) 情報システムとしての行政組織

行政組織は、ひとつの情報システムである、といえればそれは自明のことだろうか。しかし、行政組織をシステムとして客観的に捉えることは容易ではない。それは生身の人間集団の活動だからである。その意思決定プロセスは客観的な分析にはなじまないともいわれる。しかし、意思決定論的な分析を適用すれば行政組織の意思決定のシステムを客観化することが可能である、というのが本研究の基本的な発想である。また、行政組織としては都道府県の事例を取り上げる。

(2) 組織としての意思決定問題

組織には目的があり職制がしかれ職員に権限が配分されている。組織は、その目的を実現するため「組織としての意思決定」を行っている。この組織の意思決定には複数の職員が関わることが多いが、意思決定プロセスの中では必ずといってよいほど意見の違いが生じる。この違いをどのように集約して組織としての意思決定にするのが合理的なのか、が主な研究課題である。

(3) 意思決定論的分析

意思決定の問題は、情報科学、経営学、行政学、認知科学など様々な分野で研究されているが、近年、数理的アプローチの観点から研究を行う分野が発展してきている。本研究では、この立場から分析を行った。また、この分野では、個人の意思決定を扱う「個人的選択」や、複数の個人が互いに対等な関係で集団意思決定を行う「社会的選択」の研究が盛んであるが、本研究では、従来あまり議論されてこなかったように見える「行政における組織的選択」に焦点を当てている。

2. 行政組織の意思決定システム

(1) 行政組織の意思決定方式

行政組織の意思決定は、形式的には「決裁方式」によって行われている。決裁方式とは、担当職員が、決定権限のある上司に伺いを立てるため起案し関係者の決裁ラインを経て決裁を得ることで意思決定を行う方式である。これが行政組織の意思決定システムの基本である。また、実質的な意思決定方式としては、決裁による意思決定を得る前に、種々の会議を開いて意思決定を行う方法がある。

なお、「専決決裁事項」といって担当課長等が単独で決裁してよいと規則で定められている事項がある。

専決事項については、担当課長等が、最終決定権者であり上司に判断を仰ぐ必要がない。しかも実行する場合には部長や知事の名で行ってよいことになっている。

(2) 決裁ラインの流れ

都道府県意思決定システムは、知事をトップにしたヒエラルヒー構造の職制の中で行われているが、図1は、その基本的なユニットである課長制における決裁ラインの流れを示したものである。

まず、事案を担当した主事はその処理案を起案する。次に、起案文書は、→の流れにそって回される。決裁プロセスでは、担当室の副主幹、担当室長、副課長はそれぞれの職制上の立場から起案に対して意見をいう場合がある。最後に、課長が決裁して最終的な意思決定とされ実行に移される。

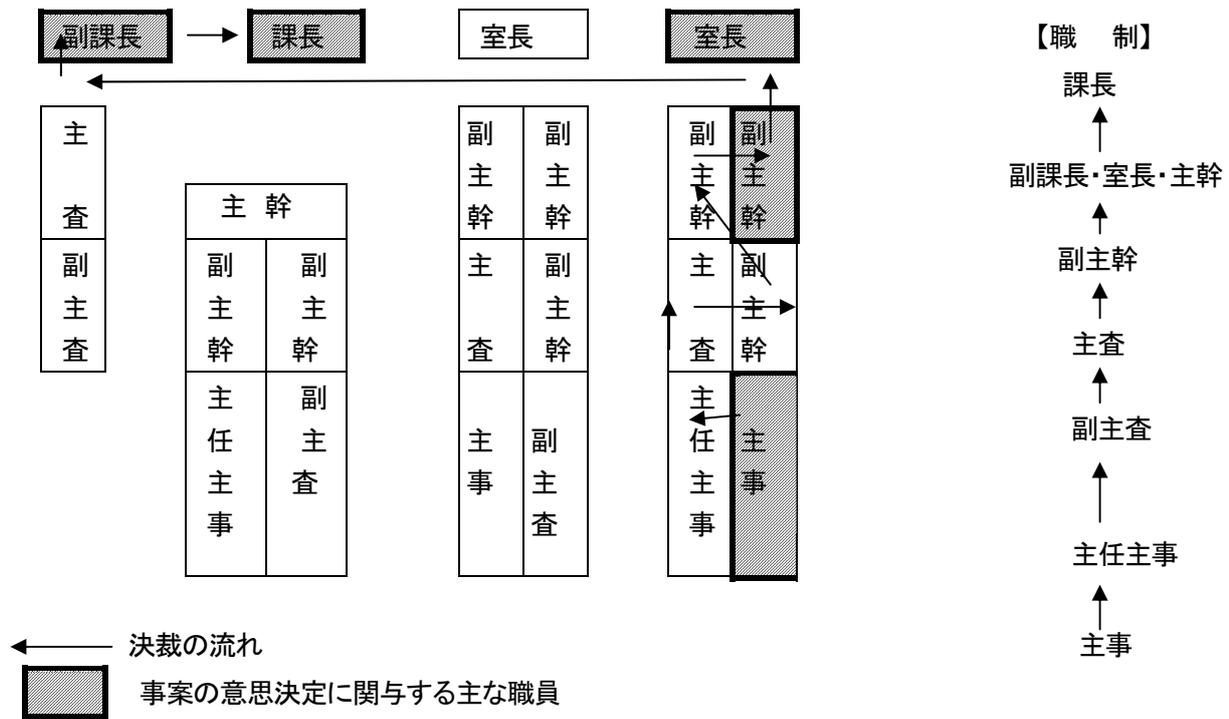


図1 決裁ラインの流れ

3. 検討事例～産業廃棄物と農地転用

わが国では1年間で約4億1,200万tの産業廃棄物が排出されており（平成18年版環境白書）、処理業者は新たな処分地を求めて全国で活動している。一方では、農業の衰退傾向から遊休農地が増加している。農地転用による産業廃棄物処分用地の確保問題は、現在のわが国の土地利用をめぐる重要な問題のひとつである。

そこで事例をあげる。農業者Aは、自分の所有する農地を転用して利益を得ようと考えて、農地転用の申請を行い、産業廃棄物業者Bは、転用を見込んで産業廃棄物処理場の設置の許可申請を行った。農地の周辺の住民は環境の悪化を心配して反対運動を展開している。許可権限はC県知事にある。C県はどのように対処すべきか。

4. 行政組織の意思決定の記号分析～ロジックの抽出

(1) 県の意思決定の分析の視点

C県では、農地転用の許可は農林部農地課長、産業廃棄物処分場の設置許可は環境部産業廃棄物課長が「専決決裁」の権限を持っているとする。すると双方の課で別々に処理案を検討することになる。その際には、許可の対象となる農地の現状、事業者Bの信用性、転用の必要性、反対運動の状況など事実関係を調査し法令を解釈し許可基準を当てはめて結論を導くプロセスの分析が重要であることはい

うまでもない。しかし、本研究では、これらのプロセスを経てたどりついた結論（選択肢）が、許可（案 a）、不許可（案 b）、判断留保（案 c）の三つあるとした場合、最終的な意思決定に関係する職員の意見集約方法の分析を扱う。

（2）農地課と産業廃棄物課の選好構造と意思決定への影響力

まず、意思決定に関係する職員の選好構造を意思決定論の記号で表してみる。本件では職員の選好構造が表 1 左欄のとおりだったと仮定する。ここで、「b より a がよい（強選好関係）」を「 $a > b$ 」と表記し、「a と b がどちらも同じ（無差別関係）」を「 $a \sim b$ 」と表記する。

次に、意思決定の方法として、独裁型、対等型、職制型の三つの方法を考える。独裁型は専決権者のみが決定権を持つ、対等型は職員が平等に意思決定への影響力を持つ、職制型は職員が職制に応じた影響力を持つと考える。そして、意思決定への影響力を数量的に示すため、課としての意思決定の総量を 15 と仮定し、これに対する各職員の影響力の量を分数で示す。表 1 の右欄のとおりとする。表 1 の根拠は行政組織の実情にある。すなわち、わが国の行政組織では、権限があるとされる職員が独裁型で結論を下すことは案外少なく、その実態は複数の職員の協働作業による合意形成プロセスであり、対等型や、あるいは関係職員の職の権限配置、発言力等によっておのずと決まる職制型によって決定されていると見られることである。しかも、行政組織は一つの方法に偏ることなく事案によって三つの方法を使い分けている。

さて、このように職員の意見（選好構造）が異なる場合にどのようにして意見集約をはかるのが合理的なのか、が問題となる。

職名	意思決定に関係する職員の選好構造		意思決定の方式ごとの影響力の重み付け		
	農地課	産業廃棄物課	独裁型	対等型	職制型
課長	$c > b > a$	$a > c > b$	15/15	3/15	6/15
副課長	$c > a > b$	$c \sim b > a$	0/15	3/15	2/15
室長	$a > c > b$	$a \sim c > b$	0/15	3/15	4/15
副主幹	$a > b > c$	$c > a \sim b$	0/15	3/15	1/15
主事	$b > c > a$	$a > b > c$	0/15	3/15	2/15

表 1 農地課と産業廃棄物課の選好構造と意思決定への影響力

（3）農地課における解決法

農地課のケースを検討する。独裁型では、課長の選好＝結論なので農地課としては案 c の判断留保が結論となる。対等型では、先述の社会的選択とほぼ同じ問題構造になるが、採用する決定方式によって結論が異なる。単記投票方式を採用した場合は、農地課では、案 c が 2 名、案 a が 2 名となり、さらに決戦投票した場合、主事がキャスティングボードを握り、案 c が農地課の結論となる。しかし意思決定論では、単記投票方式は不合理なものとして排斥する説が有力である。そこでボルダ方式（順位評点法）、すなわち特定の対象に着目して他のものよりもすぐれていると判断される対の数の合計をもって数量的に評価する方法を採用すると、案 c が 6 点、案 a 5 点、案 b 4 点となって案 c が結論となる。職制型の場合には、影響力の度合いに応じて重み付けをおこなう。表 2 のようにボルダ方式による評点に影響力の分量を掛け合わせるのである。単純な方法かもしれないが、こうすることによって、案ごとの重要度をバランスよく見ながら結論を数理的に導くことができる。このようにすれば意思決定に関係する職員

の意見とその集約方法のロジックを客観的に抽出することができる。

	課長	副課長	担当室長	筆頭副主幹	担当主事	合計
案a	0×6	1×2	2×4	2×1	0×2	12
案b	1×6	0×2	0×4	1×1	2×2	11
案c	2×6	2×2	1×4	0×1	1×2	22

表2 農地課における職制型の場合の意思決定

この結果、案c 22点、案a 12点、案b 11点となり、組織としての農地課の選好構造は、 $c > a > b$ となって、案cの判断留保が結論となる。

(4) 産業廃棄物課における解決法

産業廃棄物課での選好構造は先述の表1左欄のとおりであり、職責ごとの影響力は農地課と同様とする。農地課と異なるのは、産業廃棄物課の副課長、室長、副主幹の選好構造に無差別関係が含まれていることである。独裁型では、案aの許可が結論である。対等型の場合単記投票方式では意思決定できない。ボルダ方式を採用した場合には、案aが5点で結論となる。職制型では、表2の農地課と同様の方法によって、重み付けによる算定を行う。この結果、案a 20点、案b 4点、案c 13点となり、組織としての選好構造は $a > c > b$ で、案aの許可が結論となる。

5. 政策形成の課題

(1) 農地課と産業廃棄物課の意見の不整合問題

検討事例の結論として農地課が判断留保、産業廃棄物課が許可では、結局のところAとBは目的を上げられない。このようなタテ割り行政的結論でもやむを得ないとする見方もあるだろうが、やはりC県として一つの結論に調整することが求められる。検討事例は担当課ごとに見れば二つの事例に分けられるが、「農地転用による産業廃棄物処分場の設置問題」と捉えれば一つの土地利用問題なのである。

意見の不整合については、関係課が連絡会議を開いて意見調整をするが、うまく調整がつかないことが多い。ところが両課の選好構造を一つに集約する有効な手法が今のところ思いつかないのである。その原因として、タテ割り行政を補う県レベルの総合的な土地政策が不十分であることを指摘せざるを得ない。農地、林地、宅地などすべての種類の土地を総合した明確な土地利用マスタープランがあれば、農地転用による産業廃棄物処理場を認めてよいかどうかの判断ができるはずである。しかし国土利用計画法などに基づく土地利用計画は、政策決定のレファレンス機能を十分に果たしていないようである。このため土地利用についての行政組織の選好構造の「一貫性 (consistency)」が不十分になるということになる。

本研究では、記号モデルを用いた分析によって意思決定のロジックを客観化した結果、行政のメカニズムには一貫性に欠ける組織構造的な要因があるという問題点が、より明らかになったと思う。

(2) 政策形成の課題

そもそも行政組織の意思決定プロセスは国民に対して透明なものでなければならない。そうであってこそ行政の説明責任をはたすことができる。行政組織が国民の参加による協働型行政を進めようとするとき透明性の要請はさらに高まるだろう。本研究のように行政組織の意思決定のロジックを客観的に分析することは（まだほんの一端であるが）、今後の政策の一貫性の確保に役立つのではないかと思う。

参考文献

- [1] 中村和男, 富山慶典, 選択の数理, 朝倉書店, 1998.
- [2] 佐伯 胖, きめ方の論理, 東京大学出版会, 1980