

行政組織における意思決定と公務員制度

——政治行政関係を中心として——

橋 本 信 之

1. はじめに

(1) 世界と日本の行政改革

最近の行政改革の動向は、世界的にも、日本においても顕著なものがある。世界的には、ニュージーランド、イギリスなどにおけるニュー・パブリック・マネジメント (NPM、New Public Management、新公共管理) と呼ばれる潮流による急進的な改革がとくに注目されるが、その影響を受けつつ、多くの国で行政改革が行われたり、課題となってきた。日本では、一九八一—三年の第2次臨時行政調査会のあと、三次にわたって臨時行政改革推進審議会が設けられたが、九十年代に入り、地方分権改革、中央省庁再編の検討が行われた。そして、二〇〇〇年四月には機関委任事務の廃止を主要な内容とした地方分権改革が実施され、二〇〇一年一月には、中央省庁の大括り再編、内閣機能の強化、独立行政法人制度の創設などを内容とする機構改革が実施された。その

行政組織における意思決定と公務員制度

間、九三年には行政手続法が、九九年には情報公開法、国家公務員倫理法が、それぞれ成立した。

このような中で、行政制度の中心の一つである公務員制度は、NPMの諸国では大きく変貌してきている。それは、①人事管理の単位が、省庁、さらに、実施機能を担うエージェンシー（イギリス）へと分散し、権限が分権化される、②生涯の職業として身分保障されるのが基本であったのが、業績に応じた短期的な契約の方向をとる、といった特徴をもっている⁽¹⁾。一方、日本では、中央省庁再編を検討した橋本内閣時の行政改革会議では公務員制度は中核的なテーマとはならず、当時、平行して設けられた公務員制度調査会で検討が進められた。しかし、行政改革会議「最終報告」（一九九七年十二月）において、「公務員制度の改革」の項目がたてられ、それを基にした中央省庁等改革基本法（一九九八年六月成立）、翌年の「中央省庁等改革の推進に関する方針」（一九九九年四月）において、公務員制度改革は改革の一項目として持続的に取り上げられてきた。その間、公務員制度調査会の答申が一九九九年三月に提出されたが、これらを受けつつ、二〇〇一年三月には、公務員制度改革だけを主題とした文書「公務員制度改革の大枠」がまとめられ、それを受けて、二〇〇一年六月には「公務員制度改革の基本設計」（内閣・行政改革推進本部）が決定されている。

「公務員制度改革の基本設計」では、能力評価と業績評価からなる新たな評価制度の導入とその給与等への反映、公務部及び民間を問わず対象とする公募制の活用、組織管理・定員管理・再就職承認の府省単位での運営、内閣総理大臣を補佐する国家戦略スタッフの創設・各大臣を補佐する大臣スタッフの充実など、注目すべき内容が盛り込まれている。そこには外国におけるNPMの動向の影響も認められるが、今後について、さらに詳細な検討を行い、改革スケジュール等を明らかにしている。これらからは、公務員制度改革の検討が本格的に進め

られているのがうかがわれよう。

(2) 本稿の主題

本稿では、公務員制度改革が課題となる中で、行政組織における意思決定を分析する理論を基に、公務員制度を検討してみたい。公務員制度は、行政組織で活動する公務員の、任用、昇進、給与、研修、退職などについての制度であり、それは、行政組織で分業して行われる諸活動の性質に関する何らかの認識に基づいて構成されているといえよう。しかし、公務員制度を、行政組織を分析する組織理論を体系的に用いて研究し、検討することはほとんど行われていない。本稿は、組織における意思決定を分析する組織理論、意思決定理論に基づいて、行政組織内の諸決定の性質を分析し、政治的任命職と資格任命職の分割について検討し、公務員制度の理解は、この分割をとらえる枠組みの中で行われる必要のあることを示したい。

次節では、組織理論、意思決定理論により、行政組織における諸決定の分布、相互関係、それぞれの性質を分析する枠組みを提示したい。そして、各決定の機能は上下の職位に配分されるが、行政組織では、政党政治家（あるいは政治的任命職）、職業的公務員が各職位に任用される。そこで、第3節では、政治と行政の関係についての従来の研究をとりあげ、職業的政党政治家と職業的公務員の職位分割の基礎にある認識と規範理論を検討したい。次いで、第4節では、それらに基づき、政治部門と事務・技術部門の分割、それをめぐる論点、公務員制度を分析する視点について検討することにする。最後の第5節では、今後の研究課題などに触れることにしたい。

2. 行政組織における意思決定

(1) 全体的計画と個別決定

組織が体系だった諸活動を示すのは、それらを枠づけ、方向づける全体的計画が作成され、それが各メンバーに受容されているからである。各メンバーが個別に状況を判断し、自発的に相互調整して体系だった諸活動が生み出されることも、とくに小規模な集団では見られるし、大規模組織においても、自発的相互調整が体系化にあたって重要な機能を果たしていることがある。しかし、ある程度以上の規模の組織活動では、より一般的で広範囲の計画的決定から、次第にそれらを分割し詳細化して行う諸決定へと進んでいくことにより、組織全体の諸活動の統合化が達成されているのである。⁽²⁾

そこで、組織における意思決定には、階層化された諸決定が認められるのであるが、単純化のために、全体的計画と個別決定の2つに分けておきたい。全体的計画は組織全体の諸活動を方向付けるものであり、個別決定は、それを受容して、特定の決定を行う。複数の個別決定が、同一の全体的計画を受容して行われることにより、それらの間に統合性が与えられ、体系だった活動が生まれ、個人的な活動あるいは調整されていない諸活動では得られない成果が得られるようになるのである。

(2) 意思決定過程一般の構造

全体的計画であれ、個別決定であれ、意思決定は一般的に、次のようにして行われる。すなわち、目指すべき目的を実現しそうな手段（一群の活動の体系など）を選択肢として作成し、それを評価して選択する。この場合、

選択肢は目的手段分析（目的を達成しそうな手段を一般的なレベルで探り、次いでその手段を目的としてより特定の手段を探るといようにして、利用可能な具体的手段群に至る⁽³⁾）によって作成したり、既存の選択肢を調節・修正などして作成したり、既存の選択肢を構成している手段群を基にそれらの組み合わせを換えたり、再構成したりして作成したりする。選択肢は目指すべき目的を実現するかどうかなど、評価基準によって評価されるが、強調しておきたいのは、目的を実現するかどうかとともに、同時に満たすべき副次的とか、充足しなければならぬ制約条件などがあることである。それらをすべて満たす選択肢が得られたとき（それが複数ある時はそれらのうち最善のものを選択して）、決定に至る⁽⁴⁾。

(3) 標準作業手順・プログラム

このような意思決定過程の構造は、全体的計画でも個別決定でも同様であり、組織活動に関わりなく、意思決定一般においても同じである。しかし、組織における全体的計画の場合は、選択肢となる全体的計画の案は、手段として、組織が保有している作業手順等を用いることになる。というのは、個別決定の視点に立つと、同じような状況に反復的に出会う場合に、標準的な対処法を用意しておくことになる。それを標準作業手順（standard operating procedures）と呼ぶと、それを束ねて、より広い状況に対処する体系的な手順群がつけられる。これをプログラム（programs）と呼ぶことにする⁽⁵⁾。組織においては、各組織単位において、これらの標準作業手順、それらを束ねたプログラムによって組織の活動は行われているのであって、個々の個別決定の場面において、既存の標準作業手順、プログラムと関わりのないような選択肢を新たに作成し、評価して選択に至るといふことはほとんどないのである。組織はプログラムのレパートリーをもっていて、それらによって活動しているのであり、

少なくとも十分な量と質のレパートリーを保持していないと、組織が目指そうとしている目的の実現は覚束なく、組織の存続が危ぶまれることになる。そこで、全体的計画の視点に立つと、それは、組織が保持している標準作業手順、プログラムによって手段を構成することになる。

このように言ったからといって、新しい標準作業手順、プログラムの開発が行われたいのではない。それらがなされなければ、組織の能力の発展は限られたものとなるだろう。しかし、これらの新たな開発には多くの時間と努力などを要し、特定の全体的計画、個別決定の意思決定にあたって行うことはほとんどないのであり、行われたとしても、有効な成果を上げることが難しいのである。これは緊急時における行政組織の研究からも認められたところである。すなわち、緊急時においては、既存の組織構造及び技術体系によりつつ新規の事態に対処していたのであった。⁽⁶⁾

(4) 行政組織の場合—政策・施策・事務プログラム

以上のことは、行政組織においても同様である。すなわち、全体的計画とそれを受容して行われる個別決定があること、全体的計画は組織が保持している標準作業手順、プログラムを手段として作成されることは変わりが無い。しかし、重要なこととして、全体的計画あるいはそれを枠付ける上位の計画（またはそれに相当するもの）の決定が、行政組織ではなく議会（国会）で行われるという特徴がある。

行政組織における全体的計画から個別決定への階層について、政策—施策—事務プログラムの3レベルのモデルで検討を進めたい。行政組織活動の標準的なレベルが施策であり、それは社会的に意味のある特定の具体的な目的をもち、その実現のための諸活動の統合されたシステムのあるとき、その総体を指すことにしたい。政策

は施策を方向づける上位の目的をもった方針とその下に包摂される施策群を指す。事務プログラムは施策より下位のレベルのプログラムあるいはその束を指し、それらによって産出される成果はそれだけでは社会的に意味をもたないものである。⁽⁷⁾この3レベルの区別も単純化のためであり、3段階とは限らないし、各段階間の境界を厳密に区分するのも困難である。

(5) 事務プログラムレベル

事務プログラムレベルの意思決定は次のようなものである。すなわち、組織外部（環境）の状況の認知あるいは組織内外からの情報に応じて、関連あるプログラムあるいは標準作業手順を適用し、決定を行う。たとえば、許可の申請を受け、提出書類を審査するなどして許可の可否を決定するといったものである。この場合、その決定によって直接実現しようとしている目的、考慮すべき副次目的、満たさなければならぬ制約条件などはプログラムの中に組み込まれているのである。従って、プログラムに従って決定を行うことにより、適切な選択が行われることになり、このような諸決定が集合することにより、施策レベルの社会的に意味のある目的の達成が図られるのである。

プログラムの適用が標準的な意思決定過程であるからといって、プログラムの修正、開発が行われないのではない。プログラムの微修正は事案に応じて行われるし、新規な事態に対応してプログラムの開発が行われることもある（ただ、前に触れたように、個別決定に際してのプログラムの修正、開発は限定されたものになる）。それらは、プログラムのレパートリーを広げることになる。

また、標準作業手順、プログラムの概念は、反復的に現れる状況を単純化し、標準化して、それへの標準的な

行政組織における意思決定と公務員制度

対応を引き出す決定ルールという内容であり、外部からの刺激とか情報に受動的な性格を示唆している⁽⁸⁾。しかし、事務プログラムの中には、対象との相互作用、つまり、相手を変化させ、それに応じて働きかけも変えるという活動もある。教育、医療、住民交渉などにその例を見ることが出来るだろう。このような性格のものも、標準作業手順、プログラムの概念に含ませたい。ここにおいても、成果の安定的な産出をもたらす適応手順が開発され、適用されていることが多いのである。

(6) 施策レベル

施策レベルの意思決定は次のように行われる。すなわち、より上位(政策)の目的、方針、制度などを受け、事務プログラムの束を構成して、社会的に意味のある目的を実現できる体系を作成し、選択するのである。より具体的に、このレベルで決めることは、とくに次の2つである。①1つは、事務プログラムの組み合わせとその構成である。どのような事務プログラムを成分要素として取り入れるか、各事務プログラム間の関係をどのような構成するかである。そして、この場合、事務プログラムを新たに開発することもあるが、おおよそは、すでにレパートリーとして保持しているプログラム群を基に、それらに修正等を加えつつ組み合わせを構成する。②いま1つは、事務プログラムを構成するプログラム群に与える媒介変数を決めることである。すなわち、施策は特定の目的の実現を目指す、同時に副次目的、制約条件などを満たさなければならぬ。より具体的には、諸施策を制約する諸制度(人権、公正さなどを定めた諸制度など)、予算など資源、他の諸施策に与える影響あるいは相互作用、施策から生じる副次効果などである。これらを考慮して、施策は決定されるのであり、これらの諸要素の決定は、構成プログラム群に媒介変数として与えられ、プログラム群の内容を定めることになるのである。

たとえば、道路建設の場合、周辺の環境に与える騒音、振動、大気汚染などの影響について、どのような基準を満たすべきかを決める必要があり、その決定は建設事業を構成するプログラム群に媒介変数の性格で与えられ、その内容を定めていくのである。

このようにして決定された施策は、その産出物としての成果 (output)、それから得られる社会に対する最終的な効果 (outcomes, result, effect) が期待されており、通常、最終的な効果が施策の目的とされる。つまり、施策を構成するプログラム群による活動を通して最終的に得られる効果を目的とし、それを目指しているのである。

(7) テクノロジー

施策の決定に関しては、施策を構成するプログラム群から、その目的が実現されるとの信頼が前提されている。すなわち、施策を構成するプログラム群をシステム (system) と観念すると、入力 (input) ↓ システム (system) ↓ 成果 (output) ↓ 効果 (outcomes) の因果関係についての信頼があるのである。この信頼については程度の差があり、また成果 (output) と効果 (outcomes) が明確に区別できるときには、成果 (output) までの信頼と、成果 (output) ↓ 効果 (outcomes) の信頼とは性格が異なるといえよう (たとえば、建設される道路が成果 (output) で、交通の円滑化による経済効果などが効果 (outcomes) の場合)。そして、この因果関係についての信頼が低くても、求むべき目的の必要性が高い場合には施策が採用されることもある (例として、精神病院があげられる)⁽⁹⁾ が、その場合でも、この因果関係が前提されているのが普通である。この因果関係に信頼がおかれているシステム (system) をテクノロジーと呼ぶことにしたい。⁽¹⁰⁾ そうすると、施策はテクノロジーの性格をもっていることになる。すなわち、施策はその目的実現について信頼がおかれている体系だったプログラム群なのである。もっと

行政組織における意思決定と公務員制度

九七

も、その信頼の程度が低い場合もある。

(8) 政策レベル

政策は施策群を方向づける方針とその下に包摂される施策群であるが、それらが包括的に一時に決定されることはない。政府全体の政策であれ、特定の行政組織の場合であれ、そうである。

政策レベルの決定は、包括的ではなく、政策レベルから施策レベルにかけての次のような4つの種類の決定を通して行われる。①複数の施策を包摂する方針の決定（たとえば、施政方針の決定とか、あるいは農業政策という単位での方向づけの決定）、②予算など、政府内での資源配分の決定、③機構、人事、会計、手続ルールなど、諸施策に横断的に関わる制度の決定、④諸施策の決定、である。施策より上位のレベルはこのような内容であるから、それは時系列的に見ると、部分的に変化するのであり、政府全体の諸施策の方向づけとしてみると、それを部分的に変化させるのが、政策レベルの決定になる。そのような政策レベルの決定には目的があるが（あるいは想定することが出来るが）、それは一般的で曖昧な内容である傾向が強い。

そして、それらは、具体的には法律、予算、政令、省令、計画、要綱、通達、個別の決定といった形式で決定されるのであり、一部は議会（国会）で、ほかはそれを受けつつ、内閣、各府省庁で決定される。

(9) 政治家と公務員の職位分割

以上のような、政策レベル、施策レベル、事務プログラムレベルの諸決定が行政組織では行われるのであり、それらが、全体的計画と個別決定という関係をもちつつ、統合されることにより、体系だった諸活動が現れるのである。それらの諸決定の機能は、分業化され、組織の各職位に配分される。そして、各職位に人員を充てるの

が人事であり、それに関する制度が公務員制度である。

しかし、行政組織における職位は、上下のかたちで、一部は政治家（あるいは政治的任命職）によって占められ、他は職業的公務員によって占められるというように分割されている。これは民主制の発展の中で歴史的に形成されてきたものであるが、政党政治と職業的公務員制度が確立した現代民主制における特質的な形態である。このような職位分割は、本節で検討した行政組織における諸決定の性質から見て、どのように分析できるだろうか。また、職業的公務員に関する制度である公務員制度は、行政組織における意思決定の視点からは、どのような論点をもつだろうか。このような課題に取り組みたいが、それには、まず、職業的政治家と職業的公務員の分業関係の規範に関する従来の理論を見ておくことが必要である。

3. 政治と行政

(1) 三つの理論

職業的政治家と職業的公務員の分業関係はどのようなものであるべきか。これについて、三つの理論を検討しておきたい。すなわち、①政治Ⅱ政策の決定、行政Ⅱ政策の実施とし、政治家は政治を、公務員は行政を行うべきである（政治行政二分論）、②意思決定の要素を価値と事実に分け、価値的要素を政治家が、事実的要素を公務員が決定する（H. A. Simon）、③統制、分離、協働の三つの規範による複合的規律で、分業する（西尾勝）、である。この三理論を取り上げるのは、これらが、今日における政治家と公務員の分業及び相互関係についての支配的な観念を表しているからである。

行政組織における意思決定と公務員制度

①の政治行政二分論については、すでに批判され、政治機能と行政機能は截然と区別することは出来ず、両者は融合している（政治行政融合論）と指摘されてすでに久しい。しかし、政治家と公務員の分業関係について、政治家が決定し、公務員がそれを実施するとの観念は今日においても広く受け入れられているのである。②の価値と事実を基準とした区分は、公務員は情報を提供し、政治家はそれに基づいて政策判断するといった分業関係として知られているものの基礎にあるものといえることが出来る。③の三つの規範は、政治家と公務員の協働を取り入れているところに大きな特徴があるが、政治家と公務員の活動が交錯し、融合している中での規範を定式化しているものである。

また、アバーバックたちによる欧米7カ国の政治家と行政官（幹部）の研究が八十年代に出されているが、ここにおいて、両者の関係に関してI-IVの4つのイメージが提出されている⁽¹¹⁾。それらは、今日における両者の関係のイメージの代表的なものを整理していると考えられるが、①-③はそれらにおおよそ対応している。すなわち、①政治行政二分論はI（政策—行政）に対応し、②価値—事実の区分はII（事実—利益）に対応している。③の三規範による複合的規律は、III（エネルギー—均衡）からIV（純粹融合）を視野に入れたものに対応する規範として位置づけることが出来るだろう。

(2) 政治家Ⅱ決定、公務員Ⅱ実施

アメリカ行政学における政治行政二分論は、ウィルソン（W. Wilson）、グッドナウ（F. J. Goodnow）によって創始されたとき、グッドナウの「国家の意思の表明—政治（Politics）」、「その意思の執行—行政（Administration）」⁽¹²⁾が古典的な表現である。そして、政治家は政治を、公務員は行政を行うべきであると規範化されたのであ

り、政策という表現を用いて、政治家は政策を決定し、公務員は政策を実施するとされる。アメリカ行政学ではその後、政治行政融合論などによって批判されたが、この分業規範は今日でも広く受け入れられている。イギリスにおける大臣と公務員の関係の規範で用いられているのを引用しておきたい。一九八四年に起こった秘密漏洩事件（ポンディング事件）を受けて、公務員首席官（Head of the Home Civil Service）から出された文書（アームストロングメモ）から引き出したものである。「政策の決定は大臣の責任である。……その決定を忠実に実施するのが公務員の責務である」⁽¹³⁾。そして、多くの人はこの表現自体には違和感を覚えないだろう。政策には決定と実施が区別でき、政治的責任を負うべき政治家が決定を行い、政治的責任を負うことのない公務員は、政治家の決定に従って政策を実施するものである、との観念は、代表制民主主義の原理に沿ったものとして定着しているのである。

この二分論の問題は、すでに指摘されてきているところであるが、政策、決定、実施の概念の曖昧さにあり、それらの明確な定義の困難さにある。決定を「複数の可能な選択肢の中から一つを選択すること」というように定義すると、「政策の実施」と考えられている過程に「決定」が数多くあることは直ちに判明する。そこで、政策を「全体を方向づける方針」のように定義すると、概括的な方針から詳細な方針のように幅が考えられ、どこまでが政策なのか、区切りをつけるのは極めて難しい。そうして、すべての決定が、政策の決定であるとする、決定と実施の区別は消えてしまうのである。

このような概念上の問題があるにもかかわらず、この二分論に基づく分業の観念が根強いものには、二つのことが基礎にあるように思われる。①一つは、政策をめぐる決定の中に、政治的責任を負うべき重要な決定とそうで

ないものがあると認識されていることである。民主制において、選挙などによって適否を判断すべき事柄は政治家が決定すべきであるが、政策過程においては、いわば事柄の内在的な性格とか論理などによって判断され、選挙などによる適否の判断は必要ない選択事項があると考えられているのであろう。②いま1つは、にもかかわらず、この二分論は、政治家の究極的統制を可能にしていると考えられることである。概念の曖昧さから、あらゆる選択を「決定」と見なすことも出来るのである。つまり、重要でない選択を日常的には公務員に任せつつ、潜在的には、あらゆる選択について「政策の決定」であるとして、政治家の領分に引き戻すことが出来るのである。「決定」か「実施」かを決める権限が政治家にあるならば、分業と統制をとともに確保することが出来る観念であり、表現なのである。

(3) 価値と事実

H・A・サイモン (H. A. Simon) は、意思決定が価値的要素と事実的要素からなることを指摘し、両要素の区別に基づいて、政治家と行政官 (サイモンの場合、議員 Legislator と行政官 Administrator) の分業関係についての提案を行っている。⁽¹⁴⁾

価値的要素と事実的要素について、サイモンは論理実証主義によりつつ、次のように区別する。すなわち、価値命題は「……すべきである」と表現されるものであり、その命題の正しさは主観的な人間の価値によってのみ判断され意味をもつ。つまり、それが正しいかどうかは主観的な価値によるのであり、客観的に主張できるものではない。それに対して、事実命題は「……である」と表現されるものであり、その正しさは、客観的な観察される事実によって検証される。このような区別を基礎にして、民主主義の制度は、価値的要素の判断の確証をす

るものとして正当化されるとする。何をすべきかを明らかにする制度であるということである。従って、意思決定の中の価値的要素が分離できるならば、それについては民主主義の制度が担うべきである、つまり、政治家が決定すべきであるとする。それに対して、事実的要素については、客観的な事実によって検証されるものであるから、それを行う専門家、つまり行政官が行うとする。

このようであれば単純であるが、実際には、意思決定は価値的要素と事実的要素を含み、両者を厳密に分離することは出来ないという。そのため、政治家と公務員の分業は、政治Ⅱ価値、公務員Ⅱ事実というだけでは具体的な基準にならない。そこで困難な課題であることを示唆しつつ、次のような提案をしている。⁽¹⁵⁾すなわち、①意思決定における価値的要素と事実的要素を分離する手続き的な手段を創出する。これにより、価値決定をすべき政治家がその責任をよりよく果たせるようになる。②意思決定に含まれている価値的要素と事実的要素の重要度を比較し、価値的要素がより重要である場合は政治家、事実的要素がより重要である場合は公務員、が担うべきである。また、事実的要素について、性質上は客観的な事実によって真偽が判定できるものであるが、現実には真偽をめぐって決定的な決着がつけられず、論争的な場合がある。その論争的性格が強い場合は政治家が判断を担う。③政治家は事実的要素も含んだ決定をしなければならぬので、それに関する情報と助言が得られるようであればならない。④他方、公務員は価値的要素も含んだ決定をしなければならぬので、法律に明確に規定されたところを越えて、政治社会のもつ諸価値に応答しつつ決定を行わねばならず、それに対する責任を負わなければならない。

価値と事実の区別を基礎にして、現実的な提案をしているといえるが、問題は価値的要素と事実的要素の分離

行政組織における意思決定と公務員制度

一〇三

の困難さであろう。分業関係については、②を提示しているのであるが、価値的要素と事実的要素の相対的重要性の測定はどのようにして行えばよいのだろうか。事実的要素が重要と判断されるのは、価値的要素について合意が見られる場合ではないだろうか。そうすると、結局、価値的要素であれ、事実的要素であれ、論争的、つまり紛争になつていく程度によって、政治家と公務員の任務が分けられるべきとの主張に近づかないだろうか。

しかし、価値と事実の区別を基礎とする考え方は、政治家は民主主義において選挙によって選出され、公務員はその専門的能力によってその職に就いているという違いに対応するものとして、広く浸透しているといえる。公務員は情報を収集し、それに基づいて政策案を立案する、政策案について専門知識を基に分析し、ありそうな結果について推測し、それを政策案とともに政治家に提示し、助言をするとともに、政治家に決定を委ねる、政治家の決定した政策あるいは方針に基づいて、公務員は関連情報を集め、それらの専門的な分析に基づいて政策を実施していく。よく描かれるこのような両者の関係は、価値判断をする政治家、事実の分析に基づいて行動する公務員という対照によっているのである。

(4) 統制・分離・協働

西尾勝は、政治家と公務員は、統制（優越・従属関係）、分離（相互不介入関係）、協働（指導・補佐関係）という三つの規範によって複合的に律せられる関係とした⁽¹⁶⁾。統制の規範とは、政治家が公務員を統制するというもので、政治家が優越し、公務員が従属する。そして、公務員は政治家が任意に許容する範囲でのみ活動の自由があるのである。分離の規範は、統制の規範を一部修正するもので、政府活動のうち大部分を占める、継続的で安定的な「業務」の領域を公務員の専管として自律的に遂行し、政治家はそれらに不介入とするものである。そし

て、「業務」の領域は今日では対象集団との相互作用などによる運営という広義の政治的活動も見られるところを含んでおり、政治家と公務員の分業は、安定的継続的な局面が公務員、変革の局面が政治家というようになったとする。協働の規範は、政策立案の過程に関して、政治家の発議・指示を受けて公務員が政策を立案するという両者に指導と補佐の関係を要請するものである。ここでは公務員の中でも、その幹部と政治家との関係が焦点である。三つの規範はそれぞれこのようなものであるが、政治家と公務員はこれらによって複合的に律せられるべきであるとしている。

この三つの規範による複合的規律という理論は、二十世紀の後半に顕著となってきた次のような状況を視野に入れつつ、規範を構成しているものである。すなわち、公務員の活動の中に、利益集団間の利害調整など広義の政治機能が含まれ、価値判断、利害調整は政治家の領域であるとの従来の理解（「価値と事実」参照）ではとらえ切れなくなってきたという事態が広く見られるようになってきている。また、政策の決定が実質的には、政策立案を行っている幹部公務員によってなされているのではないかという状況（「政治行政二分論」参照）が指摘されている。このような現代における複雑で錯綜した政治家と公務員の関係について、それに関する規範を簡潔に整理し、提示したものと見ることが出来るのである。

協働の規範を加えているところが大きな特徴であるが、問題は、三つの規範の関係の不明さではないだろうか。分離の規範、協働の規範は統制の規範を一部修正するものとし、業務の領域では分離の規範、政策立案の領域では協働の規範としている。しかし、それらの領域を明確に区分することはかなり困難ではないだろうか。従って、境界的な分野ではどの規範が優先するのか不明確となるのである。

行政組織における意思決定と公務員制度

(5) 現代民主制と三つの理論

三つの理論が提起された時期は、二十世紀の初めから、その末まで、一世紀間の幅をもっている。それにもかかわらず、三者には共通の問題意識とそれに対する取り組みがうかがえる。すなわち、政治家による統制を基本的に維持しつつ、公務員の自律を基礎づけるという課題である。政治行政二分論では、決定と実施という用語によって、一方で政治家の優位を保ち、他方で公務員に実施という領域を確保しようとした。価値・事実による分割では、主観的な判断である価値の領域を政治家の担当とすることによって政治家の優位を確保し、他方、公務員に事実の領域での自律を与えた。統制・分離・協働では、統制の規範を基本とすることによって政治家の優位を維持し、業務及び政策立案の領域においてそれを修正し公務員の自律的な機能を基礎づけた。

三者が共通に取り組んだ課題は、現代民主制の性格にその基盤をもっている。すなわち、①代表制民主主義において、選挙で選出された政治家は統治の正当性をもっており、政策体系に対して完全な統制力をもたなければならぬ、②しかし、政府機能が拡大し、その政策体系の専門性、複雑性が著しく増した現代民主制では、政策体系の広狭全面にわたって、政治家の直接の関心と注意を確保することは不可能である。また、政治家の党派性が色濃く浸透したり、政権交代による継続性の断絶があつた場合に、耐えがたい弊害が起こりうることも経験された。このような現代民主制の認識の下に、政治家による統制と公務員の自律を満たす規範が追求されたのである。

(6) 政治家の権限と任免権の制約

政治家による統制と公務員の自律は、階統制による政治家の優位と、政治家の人事権の制約によって制度化さ

れた。すなわち、組織の階統制において、政治家が上位を占め、指揮監督などの権限により、公務員が従属的地位にあることを明らかにする。他方、統制のための基本的な手段である任免権を厳しく制約するのである。イギリス、アメリカでは、これを、公開競争試験、政党政治から独立した人事機関（人事委員会）の制度によって行った。任用の基準を客観化し、その基準の適用を公開競争試験で行うことにより、政治家による任用基準の決定、その適用の権限を厳しく制約した。さらに、それらの運用及び免職の審査に関して、政党政治家から独立した機関を設けることにより、さらにその権限を限定し、任免権限があっても形式的に過ぎない程度まで押し進めたのである。職位を細かく分類し、分類された職位ごとに基準を適用して任用するという職階制 (position classification) も、政治家の任免権を制約するという機能を果たすといえよう。分類された各職位ごとに基準が設定され、それに応じて人事を行うのであり、任用の基準を客観化するという働きをするのである。

これらの制度は、その後、組織運営上必要な柔軟性を阻害しているとの問題が指摘されてきた。独立した人事機関が運用する任用基準が、実際に人員を必要とする機関の必要性を反映しない硬直的なものになるといったものである。⁽¹⁷⁾ 最近の日本における「公務員制度改革の基本設計」などで示された人事院の機能の見直し、大臣を人事管理権者として明確に位置づけるといった方針にも、このような問題意識をうかがうことが出来る。

次節では、第2節で検討した行政組織における意思決定の性質が、政治家と公務員の分業の規範にどのような示唆を与えるかを検討し、公務員制度を分析する視点について考えてみたい。

4. 政策・施策・事務プログラムと公務員制度

(1) 施策の決定と実施

政策、施策、事務プログラムとして整理した行政組織の意思決定は、政治家と公務員の間にもどのように配分できるだろうか。どのように配分すれば、政治家の統制と公務員の自律に適合的であろうか。

施策がテクノロジーの性格をもっているというのが正しいならば、施策の決定と、施策の実施の間で分けるのが、両者の分業として妥当ではないか。施策の決定は、事務プログラム群の選択、構成と、事務プログラム群に与える媒介変数の決定である。これらを決定し、それらが受容されるならば、施策から生み出される成果、効果について完全な統制が出来るといえるのではないか。テクノロジーについて信頼がある（その程度は多様だが）のであり、テクノロジー内部については内在的に統制すると前提できるからである。

たとえば、失敗した場合、つまり、期待した成果、効果が得られなかった場合を考えてみよう。これはテクノロジーの問題であって、成果、効果についての統制が出来なかったということではないだろう。テクノロジーに対する信頼は低下し、同じようにもう一度実施される場合の成果、効果の期待値は下がるだろうし、施策自体が放棄されるかもしれない。しかし、成果、効果（テクノロジーに対する信頼度に応じて、その期待値の精度は異なる）を統制していなかったのではない。それに対して、実施の過程で媒介変数が変えられたならば、この場合は、成果、効果に対する統制が出来なかったことになる。期待と異なる成果、効果であっても当然だからである。

(2) 政治介入の弊害

テクノロジーにそのような信頼が生ずるのはなぜか。社会における分業と、それによる専門化、熟練化がその基盤にある。それらによって、特定の成果、効果を上げるプログラムの束が開発されると、テクノロジーが成立し、それを施策として採用する可能性がでてくる。

このような性格であるから、テクノロジーの運営、実施はそれに精通した人たちによって行われる必要がある。テクノロジーを構成する標準作業手順、プログラムを習得した人たちによって、それらの相互作用などを制御しつつ、運営、実施されなければならない。テクノロジーの内容によって、専門性、熟練性の高いものから、比較的容易にそれに精通できるものまでであるが、いずれにせよ、各テクノロジーに内在的な技能、知識、情報があるのである。

西尾勝のいう「業務」の領域と重なる概念といえるが、ここへの政治介入が大きな弊害を生むことも理解できる⁽¹⁸⁾。1つは、専門性、熟練性が阻害されることである。政治介入は、頻繁な（政権交代に伴う）交代と非専門的な関与となることがあり、それらは、テクノロジーの安定的な運営を損なう可能性が高い。いま1つは、党派的な偏向である。とくに、施策レベル以上で決定された媒介変数をテクノロジー内部で党派的に偏向していく危険性がある。たとえば、公正な取り扱いをせず、党派的な利益に基づいて実施するといったことである。

(3) 分割の問題

施策の決定と実施の間を境にして、政治家と公務員の決定機能を配分すれば、以上のように、一方で政治家の統制が確保され、他方で公務員の自律が可能で望ましい領域が区分出来る。そこで、前者を政治部門、後者を事務・技術部門と呼ぶことにしたい。後者については、行政部門と呼ぶことも考えられるが、ここでは「行政」の

行政組織における意思決定と公務員制度

用語の多義性から趣旨が不明確になるのを避けるため、事務・技術部門としたい。

政治部門と事務・技術部門の分割については、職位に沿ってこれらの決定機能を的確に分けられるかという問題もあるが、分割そのもの問題として次の2つがある。すなわち、①政治部門は、政策レベルから施策の決定まで広範な範囲を担当することになる。今日では量的にも膨大で、その内容は多様で複雑である。そして、それらの決定に関しては、事務プログラムレベルの知識、情報が必要なのである。政治家はそれらの知識、情報をどのようにして得るかというのが第1の問題である。②テクノロジーは、与えられた媒介変数を忠実に受容することによって、政治家による統制が確保されることになる。事務・技術部門はそれらを忠実に受容することが第2の問題である。

(4) 政治部門と知識・情報

政治部門が事務・技術部門の知識・情報を必要とするのは、施策レベル以上の決定過程の次のような性格による。

政策、施策のレベルでは、目的の実現を目指して、検討がなされる。そのとき、副次目的、制約条件など、事務プログラムレベルへの媒介変数の検討が行われる。他の施策への影響はどの程度であれば許容できるか、資源（予算）はどの程度配分できるか、政策の副次的効果（プラス、マイナス）はどの程度見込んでよいか、といった検討である。施策レベルでは、このような他の施策との関連が緩やかな単位で、つまり、各施策をほぼ独立的に検討し、決定が出来る単位で行われるのが望ましいが、実際には満たさなければならぬ制約条件などが多かれ少なかれ存在する中で、決定が求められるのである。

ところが、そのような媒介変数と目的（政策、施策の成果 output あるいは効果 outcomes）との間には、相互依存の関係があり、媒介変数を変えれば、期待される成果が変化するという関係がある。従って、政策、施策レベルの決定に関しては、そのような媒介変数と目的との相互関係についての分析が必要になるが、これが事務・技術部門のもつ知識、情報なのである。たとえば、副次的なマイナス効果（たとえば、道路交通による騒音）を1単位減じることになると、それに応じた修正事務プログラム（道路建設事業のプログラム）の遂行によってどの程度のアウトプット（道路建設距離）の減少が推定されるか、あるいは同じアウトプットのためには他の媒介変数（予算）にどの程度の変化が必要か、といったことである。

（5） 政治部門への助言―4つの方法

目的と媒介変数の相互関係というように要約した知識、情報を、政治家はどのようにして得るか。公務員制度に関連する視点から、4つの方法をあげておきたい。

①第1は、政治家自身がそれらの知識、情報に通じるようにすることである。二〇〇一年一月の省庁再編に際して、従来の政務次官にかえ、副大臣、大臣政務官を各府省におき、行政組織に職位をもつ政治家の数が増えた。この改革はイギリスをモデルとしているが、政治家が行政組織の行う政策実務に関して経験を積み、それに関する知識、情報をもった政治家を養成するとの狙いもある。しかし、政治家がこれによって、それ以上、ほかから知識、情報を得る必要がなくなるわけではない。

②次は、政治的任命によって、つまり政治家と進退をともにする助言者を得ることである。これに2種類あって、1つは、公務員でない者を任命することである。これには、公式のものと非公式のものという区別、助言に

行政組織における意思決定と公務員制度

限るものと行政組織上の管理的職位を与えるものとの区別、などが出来る。目的と媒介変数に関する知識、情報、理論化され実務と関わりなく習得でき、それで十分有用であればあるほど、公務員でない者でもよく、また管理的職位を与えることなく助言の地位だけで機能しうるといえよう。アメリカは大統領制の下で特徴的な制度をとっているが、公務員でない者を政治的任命により、管理的職位にも多く就けている例である。

③次は、政治的任命により、公務員を任用するものである。この場合も、助言を中心とする場合と管理的職務を中心とする場合がある。管理的職位の場合でも、助言的機能、つまり政策、施策を立案したり、それについての情報の分析、提供を行うことになろう。政治的任命であるので、政治家の進退と任免を同じくし、いわば政治的責任を政治家とともに負うのであるが、その後、非政治的な公務員の職位にもどる制度もある。フランス、ドイツはこれに属する例といえよう。⁽¹⁹⁾

④最後は、公務員を非政治的な職位のまま、政治部門の補佐に用いるものである。必要な知識、情報が、理論化されておらず、あるいは理論化されたものだけでは不十分で、実務経験による知識の必要性が高く、また即時的な情報の必要が高いほど、公務員、それも管理職位の経験のある公務員による知識、情報の有用性が高いといえよう。これらの公務員任用の有用な点は、③の政治的任命でも同様であるが、③の場合は事務・技術部門への政治化の浸透の可能性があるので、④の場合は逆に政治家からの公務員に対する党派的不信の可能性がある。とくに、政権交代があった場合に、前政権に助言してきた公務員が、前政権の政策を批判してきた政党の政策立案について、適切な知識、情報の提供を行うかどうかとの不信である。この不信から、②、③の政治的任命に進むことがある。ドイツにおける社会民主党への政権交代時、イギリスにおけるサッチャー政権への政権交代

時にそれぞれ、政治的任命あるいはそれへの傾向が見られたのはその例といえる。

④における、公務員への党派的信頼、不信は、次の施策実施における問題と重なる。

(6) テクノロジーにおける媒介変数の受容

政治家の決定した媒介変数を受容することにより、テクノロジーは政治家の統制下にあることになる。しかし、媒介変数が受容されないことがある。明確な不服従あるいはそれに準ずるような場合は、ここでは除外しておきたい。テクノロジーの媒介変数に特有の問題を扱うことにより、一般的な不服従の問題も包摂されると思われるからである。

テクノロジーの媒介変数に特有の問題は、事務プログラムの遂行にあたり、環境等の変動に対して、媒介変数の微調整によりアウトプットの安定化が図られる場合のあることである。媒介変数が厳密に統制できる性格のものであっても、決定された媒介変数の厳密な遵守より、アウトプット(目的)の安定的な実現が望まれる場合があるだろう。そのようなことから、媒介変数にある程度の幅をもたせ、事務・技術部門にそれについての裁量が存在することが少なくない。このとき、事務・技術部門が、政治部門が決定した媒介変数に示された選好に忠実に従って裁量を行使していくか、体系的に自らの選好に従っていくかでは大きな違いになる可能性がある。そして、後者の場合は、政治部門による統制が損なわれていることになる。このような可能性に対して、政治部門はどのように事務・技術部門を統制するか。ここでは、3つの方法を探り上げておきたい。

(7) 事務・技術部門の統制

①第1は、選択的にであれ、詳細な監視、調査を行い、媒介変数の遵守を確保することである。一部の調査で

行政組織における意思決定と公務員制度

あつても、調査の可能性が、ほかの部分に対しても遵守を促す影響力をもつのである。⁽²⁰⁾しかし、テクノロジーの技術性が高い場合とか、媒介変数に幅をもたせて裁量を認めている場合、この方法には限界があるかもしれない。

②そこで、知識、情報の提供の場合と同様、政治家の方に事務・技術部門に対する党派的不信が生ずる可能性がある。そして、政治的任命によって、政治家の選好の遵守を確保しようとするかもしれない。この場合は、政治家の選好に沿った事務プログラムの裁量的遂行が行われる可能性が高まるが、他方、逆に、政治家の党派的偏向が事務プログラムの遂行にもち込まれる可能性もある。

③3番目として、最近のNPMに特徴的な、施策の立案と実施の分離に基づく統制をあげておきたい。これは、本稿でいうテクノロジーの実施が的確に区分でき、その統制を媒介変数の明確化によって行おうとするものである。イギリスのエンジニアの場合、政策枠組みの中で、執行的業務を行うとしている。⁽²¹⁾政策枠組みでは、ここでいう目的、制約条件などの媒介変数を出来るだけ明確に定め、それらの遵守を求めると、運営に裁量を認めるのである。プログラムの遂行に裁量を認めて、目的と媒介変数の厳格な管理によって統制しようとするものといえよう。

(8) 公務員制度の論点

公務員制度は、事務・技術部門の人員の任用などについての制度である。本稿で見てきたところから、これに関してどのような視点が得られるだろうか。行政組織においては政治部門と事務・技術部門との分割があり、これが事務・技術部門の人員制度を検討する場合には欠かせない1つの視点であろう。すでに見たように、事務・技術部門による政治部門への知識、情報の提供、及び政治部門の統制の下におけるテクノロジーの実施、には特

有の問題があり、公務員制度の検討は、それらを視野に収めつつ、行われる必要がある。そして、それらをふまえて、事務・技術部門がテクノロジーを運営、実施するものであることから、それに必要な能力と意欲をもった人員が得られるよう制度が構成される必要があるだろう。それらを要約的にまとめるならば、次の3点が求められるのではないか。

①政治部門の決定した媒介変数を受容するとともに、テクノロジーに関して自律性のあること。
 ②テクノロジーの運営、実施について、自律的な運営により信頼が確保できる専門性、熟練性を伴った能力のあること。

③職務遂行が適切に動機づけられ、志気の高いこと。

これらに基づいて公務員制度を分析し、検討することになるが、ここでは、最近指摘されている論点をいくつかあげ、分析の方向を示唆するにとどめたい。すなわち、①任用方法、②（業績評価など）評価方法、③幹部の選抜方法（入口選別あるいはいわゆる「キャリア」制度について）、④スペシャリストとジェネラリストについて、⑤民間からの中途採用など、外部への公開性、などの論点がある。このような論点について、さきの3点の求められる視点から検討していくのである。たとえば、任用方法だけでも広い範囲で検討課題があるが、筆記試験か面接試験かについても、公務員制度に特有の視点が必要になる。すなわち、筆記試験は客観性が高いが、必要な能力を測るのに限界があり、面接試験は多面的な評価が出来る可能性があるが、主観性が高い。そして、公務員試験の場合は、客観性の確保については、政治的任用を防ぐという特有の機能も考えられてきているのである。

公務員制度については、このように、行政組織に政治部門と事務・技術部門があることからくる特殊性があり、

行政組織における意思決定と公務員制度

本稿で見えてきたように、両者の分割をめぐる問題を視野に収めた視点からの分析、検討が必要なのである。しかし、その分析、検討については、今後の課題としたい。

5. おわりに

本稿では、組織理論、意思決定理論により、行政組織における意思決定の分布、相互関係、性質について明らかにし、それに基づいて、政治行政関係を検討し、公務員制度を分析する視点に言及した。最後に、本稿で行わなかったこと、今後の課題などについて主なところを指摘しておきたい。

①第1は、本稿は政治行政関係の規範及びその基礎について検討したのであり、実際の政治行政関係がどのようであるかの分析を行ったのではない。現代民主制における政治家と行政官の関係については広く関心を集めてきており、それらについての実証研究、批判的分析が蓄積されてきている。⁽²²⁾政治部門と事務・技術部門を、本稿で示したように施策の決定と実施の間で分けるべきであるとする、現実には、政治部門に属すべき決定の多くが公務員によって担われていることになるだろう。本稿は、それに関する分析に示唆を与えてはいるが、現実の政治行政関係の分析を行っているのではない。

②①とも関連するが、政策レベルの決定の性質について、一層の検討が必要である。実際の政治行政関係において、両者が交錯し、とくに関心を集めてきているのはこの領域である。そこにおける決定の性質をより明確にすることにより、政治行政関係の理解もさらに進めることが出来るだろう。

③本稿は、行政組織における意思決定の性質に基づいて、公務員制度を分析する検討を行った。しかし、その

検討は政治部門と事務・技術部門の分割を中心とし、それを受けて事務・技術部門の任用等の制度を分析するに ついては方向性を示唆するにとどまり、本格的な検討は課題として残った。

④③の課題にとっても重要と思われるが、テクノロジー概念の一層の検討が必要である。行政組織が行っている活動分野でのテクノロジーは多様であり、その分類などが必要であろう。それによって、テクノロジーの性格がよりの確に明らかになるならば、政治行政関係に関しても、事務・技術部門の公務員制度についても、より深められた分析が可能になると思われる。

- (1) 西村美香「New Public Management (NPM) と公務員制度改革」『成蹊法学』第四五号、一九九七年、Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford University Press, 2000, pp. 71-77 など参照。
- (2) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior, Fourth Edition*, The Free Press, 1997, pp. 115-7°
- (3) James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, 1958, pp. 190-1°
- (4) Herbert A. Simon, *op. cit.*, pp. 151-64°
- (5) Graham T. Allison, *Essence of Decision*, Scott, Foresman and Company, 1971, p. 83°
- (6) 拙稿「緊急時における行政組織」(中邨章編著『行政の危機管理システム』中央法規出版、二〇〇〇年)、一九八頁。
- (7) 拙稿「大都市の水道」(水口憲人編『今なぜ都市か』敬文堂、一九九七年)、一八九―九〇頁参照。
- (8) James G. March and Herbert A. Simon, *op. cit.*, pp. 141-2°
- (9) James D. Thompson, *Organizations in action*, McGraw-Hill, 1967, p. 15°
- (10) *Ibid.*, pp. 14-5°

行政組織における意思決定と公務員制度

- (11) Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981, pp. 4-21°
- (12) Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, 1900 (reissued by Russell & Russell 1967), p. 22°
- (13) Cabinet Office, 'The Armstrong Memorandum', 1993 (Peter Barberis, *The Whitehall Reader*, Open University Press, 1996 [抄録], p. 115 による)°
- (14) Herbert A. Simon, *op. cit.*, chap. 3°
- (15) *Ibid.*, pp. 65-7°
- (16) 西尾勝「行政の概念」(同『行政学の基礎概念』東京大学出版会、一九九〇年)、二四—四三頁。
- (17) Peter Barberis, *op. cit.*, p. 8. 参照°
- (18) 西尾勝、前掲、二七—八頁。
- (19) ドイツについて、原田久『社会制御の行政学』信山社、二〇〇〇年、第2部第1章参照°
- (20) Herbert A. Simon, *op. cit.*, p. 65 参照°
- (21) Efficiency Unit, *Improving Management in Government: The Next Steps ("Ibbs Report")*, HMSO, 1988, p. 9°
- (22) Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *op. cit.* 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、一九八一年、日本行政学会編『統治機構の諸相「年報行政研究27」』ぎょうせい、一九九二年所収の諸論文、日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程「年報政治学1995」』岩波書店、一九九五年所収の諸論文などをあげておきたい。