

行政における政策形成過程の問題点

加藤 富子

1. 政策形成に影響を与える要因

現在は、農村タイプ社会から都市タイプ社会へと、きわめて早い速度で移り変わりつつある流動変革の時代である。このような時代においては、地方自治体の経営に最も重要なことは、地域社会や住民意識の変化を、どのように地方行政の中に反映させ、変革してゆくか、という政策形成の質を高めてゆくことである。

この重要な政策形成を分析する場合に、政策形成に影響を与えるもろもろの要因を、環境要因、行政外部主体要因、行政内部主体要因の3グループに分類することができる。

環境要因とは、行政に解決を求めるさまざまな課題は、後に述べる行政外部主体、行政内部主体によって、認知されることによって、政策形成へスタートするのであるが、いろいろな問題の所在を示し、政策形成をうながす政策形成の基盤や枠組となるものことである。

環境要因をより具体的に例示すると以下の通りである。

- ① 国・県の施策の動向（国・県の法律や条例、行政計画、行政指導、補助金制度等）
- ② 他市の施策の動向（広域市町村圏内の他市の動向や類似団体の新規事業等）
- ③ 当該自治体の状況（規模、都市化度、人口

構造、住民の所得状況、地理的、自然的条件等）

- ④ 社会一般の状況（高度経済成長期か低成長期か等の景気の状況、価値観の動向等）

行政外部主体と行政内部主体は、直接政策形成に参加する意思決定主体、すなわち、人間および人間集団のことである。その中で行政体の外側に位置するのが、行政外部主体であり、行政体の内側に位置するのが、行政内部主体である。より具体的に例示すると、行政外部主体は、議員（議会）、住民、各種団体、住民運動、企業等であり、行政内部主体は、市長、管理監督者、一般職員、職員労働組合等である。

これらの意思決定主体の中で、政策形成にあたって、より重要な働きをしているのは、行政内部主体である。なぜなら、議員、住民、各種団体、企業等は、主として、ある特定グループの部分利益を主張する 경우가多く、これらの競合し、相矛盾するもろもろの部分利益の主張を受けとめ、そのあるものを選択して他を捨て、あるいは、いくつかの要求を調整して1つの案にまとめるという意思決定の中核部分を主として担当するのは、首長と行政職員よりなる執行機関なのであるから。

このような枠組のもとに、以下、地方自治研究資料センターで行なった調査研究をもととして、地方自治体の政策形成過程の問題点について述べてみたい。

2. 意思決定におけるホンネ

政策形成の考察にあたって、予算編成という地方行政体の集団的意思決定過程を取り上げてみると、そこには、現場の実施部門の担当者、財政担当者、首長等がそれぞれ違った立場、異なった価値観や思惑をもって取り組んでいるものであって、必ずしも「公共福祉の実現」というタテマエだけにもとづいて、その全体がまとめあげられているものではない。たとえば、「地方財務」の昭和44年10月号に、「座右録」と題して、当時の自治省行政局長、長野士郎氏は、予算査定にあたっての財政担当者のホンネについて、つぎのように書かれている。

- (1) 有理・非情たるべきこと
理屈はつけよう、物は言いようで、どうとでもなる。……
- (2) 不公平たるべきこと
つまり弱い奴が負けて、強い奴が罷り通る。……
- (3) パーキンソンでゆくべきこと
「役人の数は、仕事の量と関係なく増大する」
「議題の1項目の審議に要する時間は、その項目についての支出額に反比例する」
- (4) 財産管理は、弾力的と心得うべきこと
- (5) 目先のことだけを考えるべきこと
予算は、単年度が勝負なんだ。今年今年、来年は来年。……
- (6) 安物を買うべきこと
間に合えばいいんだ、間に合えば。……
- (7) 補助金を待って、予算をつくるべきこと
- (8) 事業費を喰うべきこと
事業費が欲しいから、無理に事業を考え出してきたという面もある。……
- (9) 維持管理など放っておくこと
- (10) 手前勝手のゲジゲジたるべきこと
どうせ予算はある意味では狐と狸の化し合い
……。
もちろん、これらはザックバランなホンネだけ

をよせ集めたものであり、いやしくも地方自治体の予算査定から政策理念(タテマエ)がまったく欠如しているというわけではない。しかし、自己愛に満ちた現実の人間同士のからみ合いの中で予算がまとめられてゆくものである以上、きれいごとのタテマエ論だけで終始するはずのものではない。

ところで、長野士郎氏があげられた前記10項目が、財政担当者の予算査定(財の配分枠の決定)のホンネであるとする首長や事業実施担当者のホンネはどのようなものであろうか。

われわれが地方自治体の職員から集めた「地方自治体の新しい施策がどのような理由、目的、配慮等によって取り上げられたか」という質問に対する答えの中からホンネ・グループに入るものをまとめると以下のようなになった。

- (1) 事なかれ主義(その中には「妥協を旨とし、実力行使に屈しやすい」「住民運動に弱い」「各方面の圧力に弱い」「議員や政党の言うことに弱い」等が入る)
- (2) 政治的配慮(「政治的取引」「政治的援助を得るため」等)
- (3) 関連団体の協力を得るため(「関連団体へは特別の配慮を行なう」「行政に協力的でいろいろ世話になる人には便宜をはからう」等)
- (4) 世間の注目を集めたい(「知事や市町村長の好みを特別政策として打ち出すことがある」「目玉事業になりそうなものを求める」等)
- (5) 人気とり・票がめあて(「多数住民の要望には迎合的になりやすい」「マスコミが取り上げると弱い」「世論がたかまると取り上げる」等)
- (6) お手軽(「規模が小さくて手軽だから」「金だけですむから」「経費が安いから」「人手がいらないから」等)
- (7) 有利(「補助金がついたから」「有利な条件の起債ができる」等)
- (8) その他(「他の自治体がやっているから」「国や県が強く要請するから」等)

この中で、多くの首長のホンネとなっているものに、(2)、(3)、(4)、(5)、(7)等がある。要するに首長は住民の直接公選によって選定されるという宿命をもっており、つぎの選挙にも出る気がある以上、どうしても、ある施策をとるか、とらないか、どの程度にするか等を考察するにあたって、票と政治献金の動向に捉われるのが通常である。

また、実務担当職員のホンネとして多くみられるのは、(1)、(4)、(6)である。「自分たちの仕事の成果に対して、まわりから認められ、注目されたい」という気持があると同時に、「自分に面倒な仕事が押しつけられるようなことはやりたくない」「失敗して、自分たちの責任になりそうなことは避けたい」等が「どのような新しい施策の予算を要求するか」を考える際に働いているのが普通である。

3. 自治体の行政サービスに対する評価

もっとも、すべての新しい施策は、当該地方自治体の意思決定主体によって、自由に決定しうるものではない。行政外部主体、行政内部主体の意思を外部から拘束するところの環境要因がある。それは環境要因のところでも述べた「①国、県の施策の動向」である。その中で義務的に自治体の意思を拘束するものは、「国の法律・政令等によって義務づけられているもの」「(市町村の場合)所在都道府県の条例、規則によって義務づけられているもの」がある。さらに、「当該地方自治体の条例、規則によって義務づけられているもの」も、この義務的要因にふくめることができよう。

つぎに、必ずしも義務づけられているわけではないが、それを実施しないと、国や県からいろいろ事実上の圧力がかかったり、また、補助金などの積極的な経済的誘導があって、必ずしも地方自治体のまったくの自由選択に委ねられているとはいえない準選択的ともいえるべきグループがある。具体的にいうと、「国や都道府県等の行政指導」「国や都道府県等の補助金制度」「地方交付

税の基準財政需要額の算定基準」(これは、単に、地方交付税額を決定するための計算の基礎であり、地方交付税は、あくまでも地方自治体が自由に使える一般財源ということになっているが、実際には、予算要求のさいに、国が認定した一定の行政基準として、ある圧力をもっている場合も往々にしてある)などがある。準選択的なものの中には、その外に、「当該団体の中長期計画で予定されたもの」も含めることができよう。

これらの強弱もろもろの拘束を受けての意思決定の結果、実現される地方自治体の行政活動であるが、われわれが自治体職員等から集めたアンケート調査によれば、その一般的な評価として、おおよそ、以下のようなものがあげられていた。

- (1) 各部門間の行政サービスに整合性が欠けている。
- (2) ビジョンが不明確
- (3) 既成事実(既得権)に弱い。(新しい事態に対応する施策が後手後手にまわってしまう)
- (4) 強い政治的圧力に弱い。(社会的弱者の「声なき声」は、とかく無視されがち)
- (5) 事前の政策評価(アセスメント)が不十分。(現実の波及効果「外部不経済等」があらわれてから、あわててその場しのぎの対策をとる)
- (6) 短期的効果を狙い、長期的効果を考えない。
- (7) 十分練りあげていない単なる試行錯誤。
- (8) 小さな親切で本質に迫っていない。
- (9) 総花主義
- (10) バラマキ
- (11) スタンド・プレーが多い。

4. 意思決定のタテマエの実態

もっとも、地方自治体が「どのような施策を実施するか」等の判断基準としては、現実的な打算や個人的嗜好が働くホンネ以外に価値性をもったタテマエがあることは当然である。タテマエは、新しい施策の必要性について、議会で答弁した

り、マスコミに説明したりされる「錦の御旗」的内容をもつものである。われわれの調査研究では、地方自治体において、現実に通用しているテーマは、大別して「福祉性」「公正性」「民主性」「教育性」の4グループに分類することができた。

(1)「福祉性」は、さらに、社会的効果に重点をおく、「効果」グループと経済効率に重点をおく「能率」グループに2分することができる。

「効果性」グループに属するものは、行政サービスの必要性を説明する基本的な大義名分であって、「住民福祉の向上のため」「明るい地域社会の建設のため」「教育文化の充実のため」「住民の生きがい増進のため」などと説明されるものである。

「能率」グループに属するものは、「社会に大きな影響を与えるから」(景気刺激対策等)、「アマチュアでは無理だから」(自衛消防団から常設消防隊へ)「集中してやったほうが経済的だから」(給食サービス・センター設置)等がある。

(2)「公正性」グループに入るものは、「放置すると悲惨な状態におちいるから」「迷惑施設に対する代償行為として」「差別をなくすため」(能力があっても、身分や性別によって、能力発揮の機会がばまれないように配慮する等)等がある。

(3)「民主性」とは、「多数の住民が支持しているから」「住民運動がもりあがっているから」「反対の住民がいるから(やらない)」「正規の手続を踏んでいるから」「みんなが納得してくれるから」等である。

(4)「教育性」調査の結果、われわれは、行政活動の1つの目標として、「教育性」があることを強く認識させられた。「なぜ、この事業を行なうのか」の説明として、「住民に公共心を植えつけ、社会連帯の精神を高めるため」「住民組織をバック・アップするため」「地域の社会的ニーズをできるだけ住民に分担してもらうため」等が大義名分として通用しているのである。

このように、地方自治体の施策作成にあたっ

て、地方行政の追求すべき目的として、「福祉性」「公正性」「民主性」「教育性」などが指向されているということは分るが、それらの総合的体系化がきわめて不十分であって、行政部門の意思決定を混乱させている。

昨今、「行政の守備範囲」についての論議が盛んであるが、これも(1)「都市化時代の行政はいかにあるべきか」についての深い考察がなく、行政部門の意思決定が準拠すべき理念が確立していないこと、(2)新しい時代に対応した意思決定過程の手続・方法が十分開発されていないことなどをその原因として指摘することができる。

(1)は行政哲学の問題である。より具体的にいうと「行政の本質は何であるのか」「行政と住民の役割分担はいかにあるべきか」「国、都道府県・市町村の機能分担の基準をどう考えるべきか」「行政施策間の優先順位はどのような基準によって決定されるべきか」「行政における受益と負担の関係はいかにあるべきか」等について、いまだに広く合意された基本理念ができて上がっていない。それがホンネ部分の増大を可能とする大きな理由の1つである。

(2)は、政策形成にいかに関わり、合理性、公平性、専門性、科学性、参加性などを取り入れていくかという方法論の確立が必要であることを意味している。

5. 強大な首長の影響力と官僚の役割

ところで、地方自治体の政策形成上における首長の影響力は大変強い。首長は組織のトップであり、組織成員に対して権威をもっている。ミルグラム(S. Milgram)は、実験の結果に立って、「階級組織のメンバーとなった個人は、より高い権威(外的調整源)の統制に服し、自分自身を他人(より高い地位ないし組織のメンバーたち)の要望を遂行する代理人とみなして行動する状態(代理状態)に順応してゆく。権威に服従すれば報酬(金銭・昇進等)が得られ、反抗すれば、組織からの

追放を含む各種の制裁が加えられることになる。このために、権威への服従は、「代理状態」の内面倫理となるという（津田真澄「日本的経営の倫理」中央経済社 38頁以下）。

また、首長は組織の意思決定についての枠組を設定する権限（そのあるものは抽象的な基本方針であり、あるものは、かなり具体的に細かく）をもち、かつ、下部からの意思決定を最終的に統合し、組織全体としての意思決定権とを独占する意思決定における最高権威者である。

そのうえ、首長は組織形成権（たとえば、組織内における企画部門の地位づけを決定しうる）、人事権（少なくとも幹部については自ら誰をどのポストにつけるかを決定する）、予算編成権をもち、首長の政策形成上の影響力は当然、組織の中で最も強大なものになりうるはずである。

ところで、政策形成の中核である調整作用を果たす場合に、重要なのは、意思決定主体の判断基準（基本政策体系、ビジョン、人生観、世界観、政治・行政に関する基本的姿勢等）がどのようなものであるかということである。したがって、とくに問題となるのは強い影響力をもつ、首長の二重性格的要素である。首長は、住民から直接選挙によって選任されるという意味で住民代表の政治家的要素をもつと同時に、行政執行の責任者として、官僚機構の頂点に立つという両面をもっている。

政治家としての面からいえば、「自分の選挙運動において中核的活動をする特定住民グループ（この中に職員労働組合が入ることもある）の要求を受け入れたいという気持ちがあることも当然である。しかし一方、官僚機構のトップとして、行政プロ集団のリーダーとして、行政の公平性、公正性、妥当性を重視せねばならない面もある。われわれの調査研究によると（地方自治研究資料センター「自治体における政策形成の政治行政学」ぎょうせい）比較的過去の経歴が政治家型である市長は、前者の性向がより強く、行政官型の

首長は後者の性向がより強い。もっとも、行政官型首長といえども、住民の選挙によって、その地位が決まるものである以上、外部要因に対して、行政職員よりも、より敏感に反応する傾向があることはいうまでもない。

したがって、行政の公平性、公正性、妥当性等を確保するためには、行政専門家の職業集団である官僚の影響力が、首長の影響力とバランスのとれたものであることが望ましい。

すなわち、政治と行政がよりよく調和することが期待できる望ましい政策形成タイプは、外部主体（議会、住民等）、首長（外部主体と内部主体である官僚との間のバランスー）、内部主体（行政職員、とくに意思決定に大きな働きをなす管理者層）の三者の影響力が均衡を保っているような多元的構造パターンなのである。

6. 政策形成の質を高めるための方策

以上を総合して結論づけると、これからの地方自治体の政策形成の質を高めてゆくための必要な方策としては、(1)政策形成過程に公開性を導入すること、(2)行政職員（とくに管理者）の資質向上をはかることをあげることができよう。

前に述べた通り、人間は自己愛が強い動物であり、ともすると自分の利害を中心として行動する本性をもっている。従来のような政策形成にあたっての秘密主義は、どうしても意思決定関係者のホンネ部分を増大させやすく、行政の公正性等を害して、行政に対する住民の信頼性を喪失させる結果を招きやすい。したがって、行政情報の制限つき公開は行政姿勢を正すうえにも必要である。また「何が公益であるか」という価値性が高く、かつ、地域社会に大きな環境を及ぼす事項の採否について、判断を下す場合には、(1)あらゆる可能な専門的知識を動員し、理性の限りを尽くして判断に誤りなきを期すこと。（そのためには、審議会の活用、外部に対する調査委託も積極的に行なう）(2)関係するあらゆる利害関係者および社会全

体の利益に対するあらゆる角度からの配慮がなされていること。(そのためには、原案を提示し、それに対する住民参加をうながすことが入る)が必要である。

このように、政策形成過程に専門性、科学性を導入することも、利害関係者や住民一般に発言の機会を与えることも、結局は、政策形成過程に公開性部分を大きくすることに通ずる。公開度を増すことによって、「ホンネ」部分は相対的に縮小され、反対の立場に立つ人にも納得のゆくような客観的データと明確な論理の組み立てが必要とな

る。

そこで、データを提供し、論理的な組み立てをするプロフェッショナルとしての専門性・科学性をもった資質の高い行政職員を各分野にどのようにして確保するかということがこれからの地方自治体の経営管理上の大きな課題なのである。

(さらに詳しくは、地方自治研究資料センター編の「都市化時代の行政哲学」第一法規、「自治体における政策形成の政治行政力学」ぎょうせい、を参照されたい。)

ショート・ノート

プログラマブル電卓のプログラム

定率償却の償却率を自動的に計算する。TI 59またはTI 58で使用する。

```

000 76 LBL          024 59 INT
001 11 A           025 55 ÷
002 99 PRT        026 01 1
003 42 STO        027 00 .0
004 00 00         028 00 0
005 01 1          029 00 0
006 75 -          030 95 =
007 93 .          031 42 STO
008 01 1          032 01 01
009 22 INV        033 43 RCL
010 45 YX         034 00 00
011 43 RCL        035 32 X↵T
012 00 00         036 09 9
013 95 =          037 03 3
014 65 ×          038 67 EQ
015 01 1          039 33 X²
016 00 0          040 08 8
017 00 0          041 05 5
018 00 0          042 67 EQ
019 85 +          043 34 FX
020 93 .          044 43 RCL
021 05 5          045 01 01
022 04 4          046 99 PRT
023 95 =          047 91 R/S

```

図 1 プログラム

【使用法】 法定耐用年数 N を display に置き A キーを押す。アウトプット例は図 2 に示す。 $N=6$ のケース、 $N=93$ のケース、 $N=85$ のケースが示されている。使用制限は $N \leq 100$ である。わが国の法制に依っている (K)。

```

048 76 LBL
049 33 X²          6.
050 43 RCL        0.319
051 01 01
052 85 +
053 93 .
054 00 0          93.
055 00 0          0.025
056 01 1
057 95 =
058 99 PRT
059 91 R/S        85.
060 76 LBL        0.026
061 34 FX
062 43 RCL
063 01 01
064 75 -
065 93 .
066 00 0
067 00 0
068 01 1
069 95 =
070 99 PRT
071 91 R/S

```

図 2