

政策過程と政策調整

—日本の行政組織における政策調整の展開—

永松俊雄

はじめに

行政の組織変革の動きは、行政改革という潮流の中で近年新たな局面を迎えつつある。その中でも、わが国の行政における特徴的動向の1つとして、組織活動の総合的な調整を主たる目的とした機構改革、換言すれば行政活動の統一性や迅速性を確保するための新たな政策調整システムの導入があげられる。この動きは、様相を異にしつつも中央政府、地方政府を問わず広がりを見せている。

行政組織における調整活動については、これまで行政管理的視点、とりわけ官僚制の分化と統合という文脈の中で、その機能の位置付けがなされてきた。調整活動の重要性については、従来から多くの研究者によって指摘されてきたが、それは目的に向かって各部分の活動を調和、統合せしめる諸活動であり、事務、事業の円滑な推進を図るための補完的な機能としてであった。

しかし、現在、行政の現場においては、組織外部との関係を含む広義の調整システムの重要性が認識されつつある。そしてその特徴は、単に組織活動の調整というとらえ方ではなく、「政策調整」という言葉に象徴されるように、明らかに政策指向性をもった調整活動に焦点が当てられていることにある。

本稿は、最近のわが国の行政組織における新たな政策調整システムの動向を概観した上で、行政管理論や政策過程論における調整の概念やその特徴を踏まえながら、政策調整に求められる機能や解決されるべき課題等について検討を行うものである。なお、本稿は行政組織における制度化された調整活動や調整システムを主たる検討対象としている。

1. わが国の政策調整システムの動向

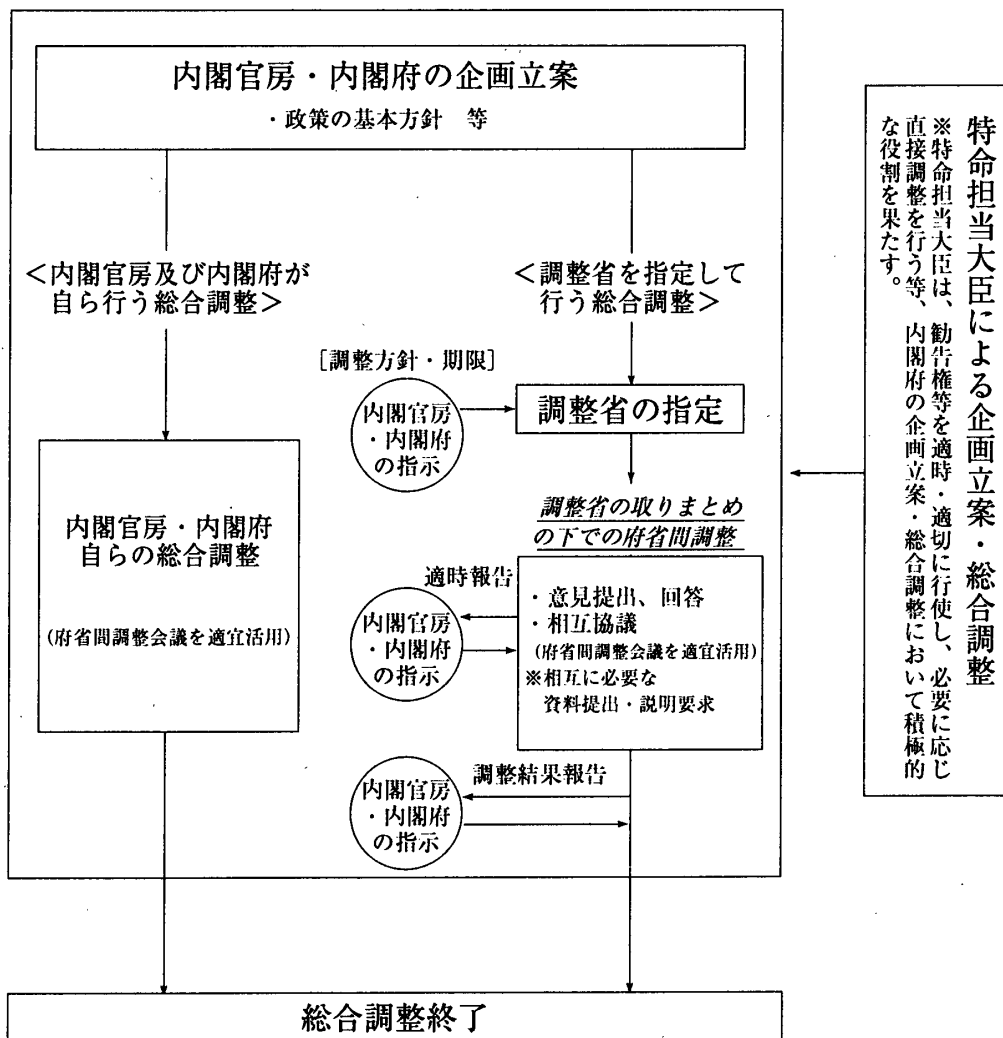
当項では、近年新たな展開を見せている、わが国の行政組織における政策調整システムの動向やその具体的内容について概観する。

(1) 中央政府の場合

わが国における政策調整の必要性は、各省庁の自立的分立状況の解消及び官僚の優位から政治優位への展開という2つの文脈から説かれ、実際には行政改革の中に位置付けられ、具体化が進められてきた。近時の例でいえば、1996年、当時の橋本首相が自ら会長に就任して発足した行政改革会議が1997年にまとめた最終報告に基づき、同年6月に中央省庁等改革基本法が成立、1999年7月に中央省庁等改革関連法、同年12月には省庁改革施行関連法が成立した。この行政改革会議の象徴的テーマとなったのが「行政機構のスリム化」であり、省庁の統廃合による数の半減や独立行政法人制度の導入

図1 政策調整のフローチャート

(1) 内閣官房及び内閣府による総合調整のフローチャート



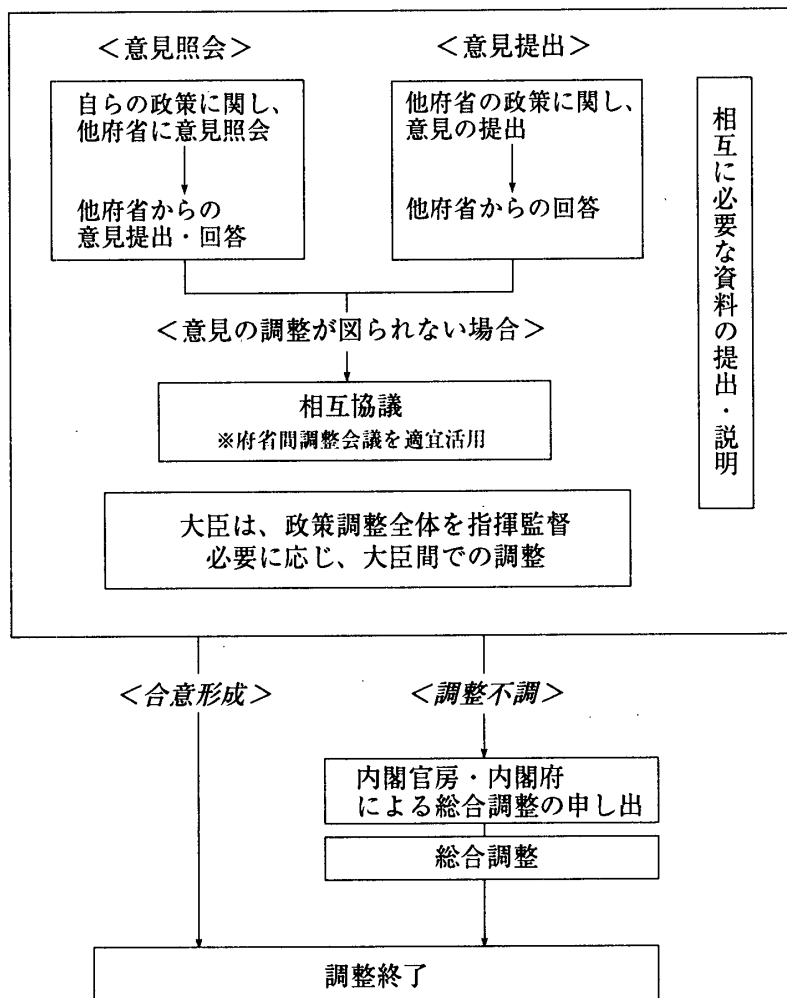
などが、その具体的手段として提示された。また、この行政改革会議が、同様に解決されるべき重要課題として取り上げたのが「政治主導の確立」であった。これは官僚優位の現状から政治優位への転換を目指すというものであり、具体的には、これまで改革が試みられながらも実効力を十分発揮し得なかった内閣機能、すなわち行政組織における執政部の実質的強化を図ろうとするものであった。

これを受けて、「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画立案及び総合調整事務」（内閣法第12条）等を担う内閣官房を助けて「内閣の重要政策に関する行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画立案及び総合調整事務」（内閣府設置法第4条）を担う内閣府が設立された。

省庁再編、内閣機能の強化に加えて検討されたのが、新たな政策調整システムの導入であった。すなわち「国の行政の『総合性』、『機動性』、『透明性』の向上を基本とした新たな行政システムを構築」するために、「『内閣機能の強化』、『省庁の大括り再編成』を行うとともに、行政需要の複雑化、多様化、省際的課題の増大に対処するため、政府全体としての総合的な政策を課題に応じて迅速に形成するため」に、政策調整システムを構築するとしたのである¹⁾。

従来、このような調整システムがなかったというわけではない。例えば1986年、中曽根政権時代に

(2) 府省間相互の政策調整のフローチャート



も内閣官房の総合調整機能を強化するために、官房長官、政務・事務2人の副長官のもとに内政審議室、外政審議室など6室が置かれ、事務方の副長官は閣議での決裁案件を決定する事務次官会議を主催していた。しかし、内閣官房が「『所轄の原則』を乗り越え、総合調整機能を発揮してきたとはいえない。むしろ、『所轄の原則』の上に立って各省の合意調達を行ってきた²⁾」ことは確かであり、それは分立する省庁間の調和を前提とした調整であった。

今回新たに制度化された内閣主導の総合調整の枠組みとしては、前述の①内閣官房機能の強化、②内閣府の新設、特命担当大臣の設置等があり、府省官相互の政策調整の枠組みとして、調整を行う場合の手続きが定められることとなった。総合調整のフローチャートは図1のとおりであり、大別して2つの調整方法がある。1つは「内閣官房及び内閣府による総合調整」であり、これはさらに2つの方法に分けられる。1つは内閣官房及び内閣府が企画立案した政策方針の具体化等について自らが総合調整窓口となるやり方であり、もう1つは調整省を指定して府省官の調整、取りまとめを行わせ、適宜、内閣官房・内閣府が指示を行うというものである。

次に、府省間相互の政策調整については、所管する府省が関係府省に意見照会を行い、意見の調整が図られない場合には府省間会議を適宜活用しながら相互協議を行うこととされた。必要が生じれば

大臣間で調整を行い、それでも調整がつかなければ内閣官房・内閣府に申し出て、先に述べた政策調整ルートに乗せるというものである。この新たなシステム導入によって、少なくとも制度的には以前に比して政策調整が図られる具体的枠組みが整備されたと言えよう。

(2) 地方政府の場合

地方行政組織における政策調整機能の強化は、国と同じ行革の流れの中で登場したもののだが、行政対政治（執行部対議会）の対立の図式、すなわち政治という外圧による組織変革ではなく、むしろ環境適応的な行政組織の内発的取り組みである点が大きく異なっている。そして、部局間の政策整合性や政策過程における連携性の確保、横断的課題への迅速、的確な対応や政策体系に合わせた組織編成等に主な関心が向けられている。これは、①国政レベルは議院内閣制であり、地方レベルでは直接民主制によって首長が選ばれるという制度的差異、②国会と地方議会の行政（執行部）との関係の相違、③分権化に伴う自立化指向、④地域特性に応じた組織的な政策対応、⑤行政需要への反応速度の差異（住民に近いほど速い対応が求められる）、などによるものである。

岩手県の行政システム改革³を例に取れば、①中央省庁に対応した組織編成による縦割りの弊害、②行政評価推進部門の不明確さ、③事業実施と支援、調整の同一部内での所掌や全庁的な支援、調整の困難性、④現行部局体制と総合計画の分野区分との不整合、⑤部局横断的な課題に対応する組織体制の不十分さ、を主な課題としてあげている。

そして、行政機構の再編の目指すべき方向として、①全県的な政策の企画立案機能を重視、②政策評価機能の重視、③政策部門、事業実施部門を支援、調整する行政機構の再編、④県の総合計画で示した基本的枠組み（岩手県の場合は、総合計画において「自然と共生し、循環を基調とする社会」「快適に安心して暮らせる社会」など5つの社会実現を目指すとしている。）を踏まえた行政機構の再編、⑤部局横断的な課題への的確な対応（一元的処理が必要な課題に対しては、横断的組織の設置）、をあげている。現状認識と対応の基本的方向については、他の都道府県においてもほぼ同様とあって差し支えない。

次に、政策調整機能の強化にかかる組織機構の再編であるが、近年、総合調整セクションを明確化するケースが増えている。都道府県によりばらつきがあるが、企画部門の筆頭課が総合調整の役割を担うケースが最も多い。岩手県では総務部と企画部を統合して経営企画部とし、企画課と計画課を統合して総合政策課を新設しており、ここが政策の総合調整を行うセクションとして位置付けられているが、国の組織でいう官房にあたる総務部門と企画部門を統合しているケースはまだ多くない。また、知事公室が設置されているところでは、大阪府や岐阜県のように、その中に総合政策課、もしくはそれに類似した名称のセクションを知事公室内に設置するケースが一般的である。熊本県では実質的に知事公室と同様の機能を有する総合調整局を2002年度より設置し、全庁的な政策調整を行う政策調整課を筆頭課として新設している。

組織内部における具体的政策調整システムも一様ではないが、ここではその例として熊本県を取り上げる。熊本県では、県総合計画の着実な推進及び社会の変化や県民の多様化するニーズに的確に対応していくため、1998年に「庁内における政策の形成及び調整の手順を明確にするとともに、県政の諸課題について総合的な調整及び推進体制」の整備を図るために、新たな政策調整システムが作られた⁴。ここでは、県政に関する基本方針、重要な事項等について、各部局間の総合的な調整を行い合

意形成を図るために、座長を副知事、各部局長をメンバーとする「政策部長会議」が設置された。

政策部長会議は、県幹部が県政の重要課題について政策的議論を行う場として位置付けられ、その下部組織として各部局筆頭課の課長級職員で構成する「政策調整会議」、この体制を補完するものとして各部局の政策班長で構成する「政策班長会議」が設けられた。ボトム・アップを原則としつつ、各レベルにおいて部局横断的な検討を行おうというものである。中でも政策班長会議は最も実務的な議論がなされる場となっており、同県の政策評価導入に際しても、所管する企画開発部（当時）と他の部局間で数年間にわたり検討が繰り返されている。

また、人事課長、財政課長、企画課長による三課会議（2002年度より政策調整課を加えた四課会議）も、総合調整推進体制を補完するシステムとして設置された。これは、重要な政策課題への対応には、人的、財政的資源の投入が必要となることから、毎年度後半に数ヶ月間かけて行われる各部局と人事、財政当局との折衝とは別に、随時、責任者間で意見の調整を図ることを意図したものである。

他の都道府県においても、組織規模や組織編成の相違等により名称や仕組みに差異はあるが、基本的には熊本県と同様な庁内の総合調整を目的とした仕組みがそれぞれ整備されつつある。

2. 行政組織における「調整」の概念

(1) 行政管理論における「調整」

行政組織における調整活動は、これまで主に行政管理論的観点から論じられてきた。当項では、行政管理論及び政策過程論において、行政組織内部における「調整」活動が、これまでどのように位置付けられていたかを概観する。ギューリック (L. Gulick) は行政の管理機能を7つあげ、その頭文字を取って POSDCORB という造語を作ったが、その管理機能の1つとして「調整 (Coordinating)」をあげている⁵。ギューリックは「調整とは、すなわち、事務事業の各部分を相互関連づける全ての重要な職務⁶」であるとし、制度化になじまない“調整”については、研究と経験を重ねて大規模な組織の持つ限界を克服すべきことを強調したのである⁷。古典派組織論では、効率性を組織の基本的規範とし、官僚制を前提としていたことから、ギューリックの理論も「組織の垂直的分業を通じた上からの調整を重視し、トップ・ダウン方式による組織間調整の可能性への信頼を前提としたもの⁸」であった。

わが国研究者の間でも、行政組織における「調整」については様々な定義、分類がなされてきた。例えば本田弘は、事務事業が組織目的を達成するための手段であることを念頭に、「調整とは同一目的に向かって行われる部分活動を有機的に統合せしめる過程⁹」としている。活動の様態に着目した「組織の望ましい目標の達成に向かって、各組織単位の活動を調和的に協働させることである¹⁰」という定義もある。また、「分化した労働を統合する過程であり、(中略)各部門の専門化が進行すると組織としての一体性の確保のために、またこれまでの行政機関の境界にまたがる問題の場合には、多くの部局の見解を反映するため¹¹」に調整が必要とされるという定義づけは、組織の分化・統合に加え、部局横断的課題への統一的対応を強調したものである。

古典派組織論以後、組織を開放モデルとしてとらえ、人間関係及びインフォーマル・グループを重視する新古典派組織論が展開され、インフォーマル・グループを中心とした柔軟な調整活動が重視された。現代組織論においては、専門家が水平的に活動し、管理者が調整を行うというマトリックス組

織にみられるような新たな組織論が展開されてきた。わが国の行政組織においても、スタッフ制やプロジェクト・チーム、小集団活動支援などの制度導入が図られてきた。しかし、それらは官僚制組織の円滑な活動を促進するための付加的な制度にとどまるものであった。このような経緯から、わが国の行政管理論は、官僚制の普遍的機能を維持しつつも独自の変容を遂げてきたわが国行政組織の特性や、それに対応した組織の統制・管理及びマートン (R. K. Merton) らが指摘した官僚制の逆機能¹²の制御を中心とした研究が行われてきたのである。

わが国の行政管理論における調整の概念整理には、いくつかの特徴を見出すことができる。第一は内部完結性である。行政活動は、社会管理をめざす対外的活動と、これを担う官僚制組織を適切に維持管理する対内的活動に分けられる¹³が、行政管理においては組織の対内的調整活動に専ら関心が寄せられてきた。組織間調整という言葉も、わが国では省庁（府省）間調整を意味することが通例であり、あくまで行政の枠内での議論であった。したがって、例えば組織の環境と構造との適合関係に着目するコンティンジェンシー理論などの開放組織としてのとらえ方、すなわち組織が外部環境に適合するための調整活動については、事実上、行政管理でいう調整の枠外に置かれていた。

第二に、調整活動を非権力、非命令的行為としてとらえる点にある。調整機能の自律性を主張したのがブラウン (A. Brown) である¹⁴。自律的調整とは、行動主体が自らの行動を管理する意図で自ら調整することを指している。組織の構成員は職責として自己調整の責任があることを前提とする考え方である。しかし、全ての場合に構成員が完全に自己調整をなし得るわけではない。したがって、他律的な調整としての監督的調整が必要となる。なお、ここでいう監督的調整とは「組織の階層別によって、管理機能として調整が行われる場合を指している¹⁵。」つまり、トップはトップとして、課長は課長としてその立場から調整を行うというものだが、これは命令的行為を意味するものではない。

佐藤巧は、行政組織の構成原理として「分配」「結合」「調整」が重要であることを指摘し、「分配」と「結合」の原理の「及ばざるところを補充する原理¹⁶」が調整であるとし、「調整の機能は、権力的・命令的な指揮監督の機能ではない¹⁷」としている。本田も「命令的、統制的手段に訴えないためにこそ、調整がなされる」として「命令や統制といった方法によって調整結果が円滑に遂行されるものではない¹⁸」としている。ここでは、監督的調整は、組織内部における上位者による下位者の自己調整の助長、促進の役割を持つものとして理解されている。これは、調整活動を職階制に基づく権限活動を補助し、円滑な行政活動を推進するための潤滑剤として位置づけるものである。

また、田口富久治も、大ざっぱな定義という注釈をつけた上で、「行政上の調整とは、複数の行政諸機関（及び行政機関）の内部において生じる権限や職務の重複、政策上の見解の相違、及びそれらに事由する行政機関間（そして行政機関内）の競合や対立を可及的に非権力的・非命令的な仕方で解決し、統一性を確保することを目指す活動である」と定義している¹⁹。調整活動は、あくまで組織構成員による組織合目的、自律的行為としてとらえられていたのである。

しかし、現在のわが国の行政組織における新たな調整システム構築への動きは、これまで組織管理からとらえられてきた調整活動とは様相を異にしている。その特徴は、第一に調整活動の視点が政策形成に向けられていることにある。すなわち、調整の目的が政策過程の諸段階における円滑・適切な組織活動の促進に置かれるようになっている。

第二に調整活動の組織化である。これまで基本的には構成員が臨機応変に行う自律的活動として位置づけられていた調整活動のシステム化、制度化を図ることにより、調整活動そのものを組織的かつ

オートマティカルに作動させようという動きである。なお、これまでも予算調整や人事調整などの組織統制的な調整制度は存在していた。政策についても、計画（企画）部門を設置して組織全体の計画調整が行われる制度的整備はなされてきた。ここでいう組織化とは、課題設定から始まる一連の政策過程を軸とした、政策課題の処理にかかる調整システムの制度化である。

(2) 政策過程論における「政策調整」

行政管理論において「政策調整」という用語が明示的に使われることは少ない。しかし、行政目的を達成するための手段が政策であり、それゆえ行政組織の諸活動は政策過程に直接・間接につながりを持つものである。中央政府においては内閣の総合調整機能の強化、地方政府においては政策指向的な組織への変革という文脈の中で、いずれにおいても「政策調整」という言葉が明示的に使用されるようになってきている。「調整」活動を政策過程の視角からとらえ直せば、関係アクター間で行われる様々な調整活動を「政策調整」と総称することができる。これを広義の政策調整とすれば、行政組織が直接関与する調整活動を狭義の政策調整として区別することができる。政策にかかる組織内部の調整は、いわば最も狭義の政策調整ということになる。

ゲリー・ブレアーとピーター・デ・レオン（Brewer Garry D. and Peter de Leon）は政策サイクルという概念を示したが、宮川公男も同様の政策プロセスを紹介している²⁰。この政策サイクルは「『政策循環過程』と呼ばれるように、政策は螺旋状の階梯をたどって形成され、実施され、見直され、政策の変更がなされたり、新たな政策が決定されたりする²¹」ものとしてとらえられる。そして社会を構成する他のサブシステムと有機的関係性を持つ開放システムとしての行政組織が前提とされる。

部分の集合が全体という組織概念でいけば、行政管理は作業管理、部門管理、全般管理に区分される²²。したがって、管理機能の1つである調整についても、同様に作業調整、部門調整、全般調整に区分することができる。他方、政策過程の視角から行政活動をとらえると、政策課題の設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価の5つの段階に分けることができる。本田はこの5つの段階のうち、課題設定と政策評価を除く3つの段階で調整が行われるとしている²³。これは行政組織から見れば、政策課題は行政組織の活動の端緒となるものではあるが組織外部で発生するものであり、また政策評価は行政活動の結果を事後的に評価するものであることから、いずれも行政組織の統制外にあるとみなす考え方である。しかし、政策過程の諸段階は整然と進むものではなく、「多くの重なり合いや融合と後段階から前段階へのフィードバックを含みながら進行²⁴」するのが通常であり、現実には政策課題の設定から政策評価に至る全ての段階で調整活動が生じる。

まず課題設定の段階だが、社会で起こる全ての問題が解決すべき政策課題として取り上げられるわけではない。バクラックとバラツ（Bachrach and Baratz）が「非決定²⁵」権力の存在を指摘したように、そこでは政策課題の選別、取捨選択が行われることになる。政策課題として取り上げるか否か、取り上げる場合にはどのように取り上げるかが検討、決定されることになり、これが最初の行政組織における調整事項となる。課題設定段階におけるイシューに対する認知・評価のギャップは、その後の政策形成過程に重要な影響を与えるものであり、対外的にはもとより行政内部でも関係部門間で対立が生じることは珍しくはない。

政策立案、実施にかかる調整の必要性、重要性に関しては、従来から指摘されてきたとおりであり、課題設定後は「政策の実現可能性、政策の実現に必要なだけの他人の支持・協働を調達できるか否か

こそが重要²⁶」となる。政策形成は、関係アクター間の政策に関する調整そのものであり、政策案は調整により姿形を変えながら決定というゴールを目指していく。この過程においては、行政を含む関係アクター間で様々な調整活動が行われるが、行政内部でもそれに対応した調整活動が同時並行的に行われるのが通常である。そして、外部ではなく行政内部での調整がつかずに政策案が変容することも稀ではない。

また、政策決定後の実施段階においても、調整は必要とされる。政策には裁量の余地が付随する。政策を実施するために必要な行為を全て具体的に記述化することは不可能だからである。ここでも政策の解釈やその運用を巡って関係アクター間あるいは行政内部において調整活動が生じる。

政策実施後の政策評価の段階においても、調整活動が必要とされる場合がある。政策評価は政策過程の終着点ではなく、その結果がフィードバックされて新たに取り組むべき政策に反映されていくという、体系的・連鎖的な政策潮流の中に存在している。さらに、政策の複雑性や専門性の高さから、政策評価も実質的にはほとんどは自己評価、すなわち行政自身によって行われる。外部評価が行われる場合でも、その評価自体の再評価が行政内部で行われる。この評価は、政策の継続的实施、あるいは新たな政策立案に影響を与えることから、評価及びその解釈を巡って調整作業が生じるのである。このように、政策過程という視点から見れば、行政組織ではあらゆる段階において組織内外で調整活動が常態として存在している。

政策過程論から見た「調整」は、内部指向的な行政管理論に比して、社会的な広がりを持つものだが、これまでの主な研究領域は、宮川の言う「どのような人、集団あるいは組織により、どのような影響力の作用の下に、どのような段階を経て行われるかについての研究²⁷」、すなわち社会の多元的なアクター間でダイナミックに繰り広げられるパワー・ゲームとしての政策決定やそのプロセス分析にあった²⁸。本稿は行政内部の政策調整システムを主たる検討対象としているが、政策過程論では行政内部の調整過程よりもアウト・プットである政策や各アクターの権力関係や影響力、あるいはその因果関係に研究の関心が寄せられ、行政組織の内部活動はブラックボックスとして処理されてきたといえる。現在、わが国の行政組織内部で進められている政策指向的な政策調整システムの強化は、行政管理論、政策過程論の境界領域で進む組織変革と言えよう。

3. 政策調整システムの課題

前述のように、わが国においては政策過程の円滑な推進を図るために、行政内部において政策調整システムの制度化が進められている。これらのシステムが予定された機能を発揮すれば、イシューに対する迅速かつ統一的な政策対応が、相当程度可能となるはずである。しかし、現実にはそのシステムが有効に機能しない場合も生じている。当項では行政組織内部における政策調整システムの持つ特性や限界について、改めて検証することとしたい。

(1) 発動しないシステム

システムは、発動して始めて存在価値を持つ。国において、長らく各省庁（府省）間の政策調整が問題とされてきた最大の理由は、調整システムを強化してもそれが機能しないためであった。内閣官房の強化や総務庁の設置など様々な試みがなされたが、いずれも期待された機能を発揮するには至らなかった。今回、新たに制度化された政策調整システムについては、今しばらくその運用を見極める

必要であろうが、ここでは例としてBSE問題への農林水産省と厚生労働省の対応について触れる。

食肉行政については、行政改革会議において、「生産の立場と安全規制の立場は利益相反の関係にあること、O-157への対応からみて、医療を基盤とした対応が必要である等の議論がなされ、最終報告では、食品衛生に関する行政は労働福祉省が担当する一方、農林水産省は『食品行政において労働福祉省との責任分担を明確化するとともに、緊密な連携を確保する』こととされた²⁹。」これを受けて、農林水産省が行う畜産振興等の観点からの施策と厚生労働省が行う公衆衛生の観点からの施策の緊密な連携を確保し、中央省庁等改革基本法第28条の規定に基づく協議を円滑に行うため、1999年4月27日中央省庁等改革推進本部において、「食肉・食鳥処理問題調整協議会」設置が決定、両省間の新たな政策調整システムが制度化された。同協議会は1999年以降、年に1回のペースで開催されている³⁰。

しかし、BSE問題に関する調査検討委員会報告では、この問題への行政の対応の遅れに対し、「中央官庁における縦割り行政と付随する縄張り争いの弊害はつとに知られている。その結果、互いに棲み分けて相手の所管事項に口を差しはまない“内政不干涉”が慣例になり、チェック機能はほとんど働いていない³¹」として、両省の連携不足を強く指摘した。実際、2001年のEUステータス評価の際、農林水産省は厚生労働省と十分な協議を行っておらず、厚生労働省も明確な意見を述べていない。すなわち、この事例に関する限り、新たな政策調整システムは十分な機能を発揮しなかった。

都道府県においては、国の縦割り行政の影響を受けているものの、1つの課で複数の府省に係る業務を所掌するなど、各部局、各課の所管が国ほど明確にはなされていない。官僚制の特質である所管範囲や権限の明確性が相対的に希薄であり、このことは割拠性をもたらす弊害を緩和し、横断的課題への対応を容易にするものとしてとらえられている。しかも、都道府県における政策調整システムの構築は外部環境の影響を受けつつも、いわば組織内発的、自主的な取り組みとして進められてきた。加えて、部局間の情報交流も国の各府省間に比べれば容易に行うことができる。

しかし、都道府県においても国とは異なる要因によって、うまく政策調整が行われない場合が生じる。例えば、各地域で携帯電話用の鉄塔建設について、電磁波による健康被害を心配する周辺住民が建設反対運動を行っているところは少なくないが、この問題の対応窓口は、宮城県は環境対策課、長野県は保健予防課、熊本県は企画課、沖縄県は情報政策室とまちまちである³²。窓口が明確に決まっていない県も少なからずある。

これは、携帯電話用の鉄塔建設を情報化という視点でみるか、健康問題とみなすか、地域の環境問題あるいは横断的政策課題として認知するかの違いが、所管の違いとなって現れているのである。対応窓口が違って適切な対応がなされれば問題はないが、このような事態が生じる理由は、政策課題に対する所管の棲み分けが不十分であり、どのセクションも所管事項として認識しないために、所管が県ごとに全く異なる結果となるのである。消極的権限争いの末に担当となった課も本来の所管事項ではないとの認識から、国の場合と同様に政策課題への適切な対応がなされない状況が生じ得るのである。

(2) 調整活動と合意形成

社会における調整とは、関係者間に何らかのギャップ（乖離）が存在する場合に、それを解消するために行われる諸活動の総称である。したがって、調整に関する1つの原初的な問いは、そもそも「何を調整するのか」ということであろう。政策過程において最も問題とされるギャップは、政策課

題、到達すべき政策水準、政策手段、政策の解釈や、政策評価等に関するアクター間の「パーセプション・ギャップ（認知のズレ）」である。これは各アクターの入手情報の違い、価値基準（価値観）の相違や立場の違いによる利害対立などに起因するものである。従来、行政組織における調整は、関係者間の「価値基準の相互調節³³」を図るための諸活動として位置付けられてきた。この価値基準は変換可能という前提がなされているが、ほとんどの場合、変わるのは環境（状況）の変化による利得や行動の優先順位である。したがって、政策調整とは、関係者間の価値基準の相互調節というよりは「利害の相互調節」、すなわち関係アクターの利害コンフリクト（葛藤）の処理活動とみなすことができる。

そして、調整活動は関係者間の「合意」によって終結する。政策過程に参加する各アクター間で、政策課題の処理に関する利害調整が行われ、合意された内容が最終的に政策という形で具現化されることになる。

コンフリクト処理については、幾つかのモデル化が試みられてきたが、シュミット（Schmit W）は自己主張性と協力性の二次元モデルを提示している³⁴。ここでは、コンフリクト処理を競争、和解、回避、妥協、協力の5つに類型化している。「競争」は、自己利益確保のために競争的、威圧的、命令的行動を取るものであり、征服型とも言えよう。「和解」は逆に相手との関係を保つために自己利益を放棄する服従型である。「回避」は、問題を棚上げ、あるいは問題化しないことによりコンフリクト処理の先送りや潜在化を図る放置型である。政策調整の場合にも、問題を調整課題としないことで関係者間の合意が成立する場合がある。「妥協」は交渉によって双方がある程度の利益を確保するというものである。そして「協力」は双方ともに利益が増えるような方法を共に探すという協働型である。

このコンフリクト処理方法は、関係者間の関係によって異なってくる。西尾は、集団における人間関係には少なくとも3つの理念型があるとしている³⁵。第一に、「同一の価値基準を共有する複数の人間が集団としての行動方針を定め、成員の行動相互間に矛盾が生じない」協働型。第二に、「集団内の一人が制度的に承認された命令権限をもち、他の成員がこの権限者の判断・命令に完全服従する」階統型。第三が、「集団内の各人がそれぞれの価値基準にしたがって行動している」市場型である。現実社会の集団の人間関係は、西尾が指摘するように、これら3つの類型が濃淡を持ちながら混合されたものであると言える。

価値多元的なアクターが相互に影響しあう政策過程においては、市場型の人間関係が常態として存在している。なお、本稿では市場型を合意形成の有無の観点から2つに分け、政策過程において関係者に調整（ギャップを解消する）誘因が存在する場合を「市場型」と呼び、調整誘因が存在しない場合を「市場失敗型」と呼ぶこととする。市場型の場合には、利害関係の調整を図るための行動が取られ、市場失敗型の場合には、「回避」すなわち課題が放置されることになる。

政策過程において、まず問題となるのが政策形成がなされない市場失敗型の場合である。何らかの調整システムがなければ、政策課題は放置され続けることになる。他方、各アクターに解決する誘因がある場合には、調整システムがなくとも競争、和解、妥協、協力のいずれかで決着する。なお、ここで担保されるのは、一方または双方の利益であり、実現した政策が社会全体の利益をも同時に確保することを意味するものではない。

したがって、行政組織における政策調整システムに求められる基本的機能は、①関係者間の合意形

成を促進する機能、②政策課題に対し、社会利益と統合的な政策対応を促進する機能ということになるろう。

(3) 権限とコミュニケーション

ダウンズは、階統制が官僚機構において必要となる理由として、大規模組織における紛争調整のための権限付与があげている。職務の専門化により各構成員が持つ知識と情報は限られ、追求する明示的な目標、現実認識の統一性の確保が困難となる。これが紛争の根源となり、このような状態が蔓延すれば組織の目的達成が大きく阻害される。これを回避するために、官僚機構では組織内の特定地位の者に対し、階統制に基づいた紛争処理権限が付与されることになるというものである。古典派組織論では、階統組織が最も有効な調整手段だと考えられていた。松村岐夫も調整の方法の第一に「階統制組織を通ずる方法」をあげているが³⁶、これはわが国の行政組織が、古典的組織論をその基礎として設計されている点に着目したものである。

岩田龍子も、調整そのものが1つの権力行使であると主張する³⁷。岩田は、欧米型社会を歴史的に極めて権力的な社会であったとし、「恣意的な権力行使を機能の範囲によって適正に抑圧・限定する『権限』の考え方が発展してきたという事実」を重視する。加えて、欧米のような社会では、相互の責任の範囲を極力明確化しようとする傾向があり、したがって欧米型の組織にあっては「ある程度の調整機能がすでにビルトインされている」と指摘する。そして、「この型の組織にあっては、『職務』間の必要な調整は、日本の組織に多く見られるような、『職務』執行官の間の自発的な協力関係によるというよりも、管理者によるトップ・ダウン型の権力的調整により多くを頼ることとなる」としている。

一方、日本の行政組織では、稟議制によって職務が進められており、個人ではなく課や部局が行動の基本単位となっている。したがって、個人の職務の範囲や権限は曖昧である。岩田は、「このような組織状況のもとでは『個々の職務の遂行』だけでは十分とはいえず、『協力への動機づけ・協力意思の醸成』に力が注がれ、また権力的な調整は極力さげようとする傾向が見られる」と指摘する。これは、前述した日本における自律的調整の概念とよく符合する。

西尾は、政策企画（計画）と調整との関連を論じた際に、コミュニケーションと権限の関係について次のように言及している。行政組織が行う政策企画は「未来の複数または継起的な人間行動について、関連性のある行動系列を提案する活動」であり、調整機能を①政策間の整合性の確保、②業務担当者間の意見調整のためのコミュニケーション手続きの両面が考えられると指摘する³⁸。そして、「普通一般の用語法の上でも、企画と調整はそれぞれ独自の機能を持ちながらも、『組織間の総合性』に関して重合した概念になって」おり、したがって企画と調整の基本的な差異は、「調整は担当者のコミュニケーション手続きを不可欠の要件としているのに対し、企画はこれを不可欠の要因にはしていない」点にあるとする³⁹。そして「企画部門が全部門の活動について企画し、各組織単位の行動はこの案の細分化によって決定され、あとは機械的に実施されるような場合は、企画の集中度百パーセントである」とし、これがコミュニケーションを要しない企画とされる⁴⁰。これは、企画部門に与えられた権限の強弱にコミュニケーションの要否が依存する、すなわち権限を補完するツールとしてコミュニケーションを位置づけられている。

しかし、権限もしくは強制力を視野に入れると、「調整」についても西尾が指摘した「企画」と同

様の指摘が可能となる。すなわち、調整システムに完全な強制力がある場合、コミュニケーションは不要になる。このような結論に至るのは、ここでいうコミュニケーションが、人間が互いに意思・感情・思考を伝達し合うという意味ではなく、合意や理解を取りつけるための「説得」と同義で使われているためである。

政策調整システムは、コミュニケーションを具体的ツールとする情報処理システムの側面を持っている。コミュニケーションの定義は研究者によって様々だが、「意思・感情・思考などの情報を多様な手段によって他者に伝える行為」と包括的に定義すれば、行政組織におけるコミュニケーションは、報告や連絡など相手方への情報提供を目的とする「伝達的コミュニケーション」、権限や権威に基づく命令や指示により、相手の言動を拘束する「権力的コミュニケーション」、交渉や協議によって相手の理解と了承を取りつける「説得的コミュニケーション」に大別することができよう。

調整におけるコミュニケーションのタイプは組織（関係者）間の関係に依存するが、先の4類型で言えば、協働型の場合には情報の共有が重要となることから、双方向の伝達的コミュニケーションが求められる。階統型の場合には、命令を伝える権力的コミュニケーション及び経過や結果を報告する伝達的コミュニケーションが行われ、市場型の場合には、伝達的、説得的双方のコミュニケーションが必要とされる。なお、市場失敗型の場合には、イシューに対するコミュニケーション活動の誘因が生じないか、イシューに対応しないことを伝える伝達的コミュニケーションが行われることになる。

近時わが国で導入されている政策調整システムを改めて整理すれば、内閣官房や内閣府の強化、知事直轄の政策調整組織の設置は、特定の人物（組織）にダウンズの言う紛争処理（新たな調整）権限を与え、「権力的コミュニケーション」による垂直的調整によって、その解決を図ろうとするものである。なお、権力的コミュニケーションによる調整の実効力は、国に較べて都道府県の方が高い。知事は人事や予算等重要事項に関する決裁権を持っており、指示に従わない部課長にペナルティを下すことも可能である。他方、霞ヶ関には政治の人事不介入という不文律が存在する。官僚がその指示に忠実に従うべき相手は、大臣ではなく実質的な人事権を持つ事務次官や局長等の先輩官僚となっているためである。

また、府省間（都道府県では部局間）における政策調整システムは、調整課題がシステムに乗れば、半ば自動的に調整活動が進むという点で一定の拘束力を有している。しかし、特定の人物（組織）に決定権が付与されているわけではなく、「説得的コミュニケーション」をツールとした水平的調整システムの制度化だということができる。このように、行政組織に新たなコミュニケーション・システムを制度的に導入することにより、イシューに対する適切な政策対応の促進を目指すものと言える。

(4) システムの限界

政策調整システムに求められる第一の基本的機能である「関係者間の合意形成促進」の観点から言えば、まず問題とされるのは政策課題の放置であり、それは関係者が政策形成に参画するメリットがないと考える市場失敗型の場合である。BSE問題では、これが自発的・説得的コミュニケーションを前提とした水平的調整システムに乗っていたために、適切な政策調整が行われなかったのである。第二に問題となるのが、関係者は政策課題の解決の必要性は認めているながらも、利害対立により調整がつかず、結果として課題へ政策対応が遅れ、放置につながる場合である。第三に、権力的コミュニケーションによる調整が形式にとどまる場合である。小泉内閣の構造改革特区構想は、各府省の抵抗

が強く、結局内閣官房が新たに室を設置して自ら政策立案を行う形を取っている。権力的コミュニケーションが予定された効果を発揮せず、各府省が動かなかつたためである。

このように政策調整システムがうまく機能しない状況が生じる理由は、第一にイシューに対する認知・評価の任意性がある。イシューを調整すべき政策課題として取り上げるか否かの判断は関係者に委ねられている。第二に政策調整システム活用の任意性がある。この調整システムを使うか、別の方法によって調整を図るかの判断も関係者に委ねられている。第三に政策調整システムにおけるルール遵守の任意性がある。調整システムの参加者は誠実にルールを守ることを前提としたシステムである。

組織内システムには、構成員が定められたルールに従うような何らかの仕組みが組み込まれるが、通常は違反者に対するペナルティが用意されることになる。しかし、わが国の行政組織の場合には、特に組織横断的な問題処理に対するペナルティの具体化が容易ではない。その基本的要因は「責任と権限」の関係の曖昧さにある。制度化されたルールに従わなかった場合、ペナルティを誰が受けるのかという問題である。村松が「何よりも外部に対する個々人の責任を明確にするための組織をデザインしてこなかった」と指摘するように、稟議制により決裁される内容の厳密さとは対照的に、責任の所在は漠然としている。単一セクションで処理が行われる場合には、それでも階統制に基づき縦のラインで決裁が行われる。抽象的ではあるが、職務権限も規定されている。しかし、複数の部課（組織）にまたがる案件の責任の所在は極めて不明瞭である。責任の所在がわからなければ、ペナルティの対象者の特定もまた困難となる。権限と責任の曖昧性を基盤とするわが国の行政内部において、いかに精緻な政策調整システムを作っても、違反者（組織）に対してペナルティを課すことができなければ、そのシステムが十分機能することは難しいのである。

次に、政策調整システムに求められる第二の基本的機能である「政策課題にする社会利益と整合的な政策対応」の観点から言えば、まず、調整の結果として関係者間で合意が成立したとしても、その合意は必ずしも政策間の整合性を確保するものではないという問題がある。政策間の整合性を目指す調整が理想だが、実際には自らの所属する組織と関係組織との利害調整が行われるのが常態である。実際、府省間の政策整合性はきわめて不十分である。しかし、府省間では伝達的あるいは説得的コミュニケーションにより不整合を了承する合意が成立しており、それが割拠状態の安定化に寄与しているのである。

また、仮に政策間の整合性、統一性が確保されたとしても、それが社会にとって望ましい政策である保証はないという問題もある。官僚制の逆機能の弊害解消の有効な手段として、トップの指導力（リーダーシップ）の強化や政策調整システムの議論がなされてきた。国における内閣官房及び内閣府の機能強化についても、それを是とする議論がほとんどだが、これは組織活動の統一性に限定した議論である。官邸の指揮に従い、分立していた府省の活動ベクトルが統一されれば、これまでより総合的かつ強力な公権力の行使が可能になる。都道府県の場合も同様である。

そこで問題となるのが、政治の信頼性である。わが国の政治は十分に成熟し、その賢明さが国民の信頼を勝ち得ているかという問いである。行政と政治が結合すれば、相対的に国民の力は低下する。利権や利益誘導型の政治が、隠然あるいは公然と影響力を持つわが国の現状を鑑みれば、本来は望ましいとされる行政の政治への従属、帰依が無条件に社会利益を確保するとは言い難いであろう。

政策調整システムを内部情報処理システムとして見た場合、人事制度や事務処理制度等の組織の骨格や活動基盤を形成する基本的制度の改革など、政策調整システムの作動環境を変えない限り、これ

まで述べたように調整されるべき 이슈が調整されない、または調整結果が必ずしも適当とは言えない事態が起り得る。また、現在の政策調整システムは、政治家であるトップ及び立法府を媒体として行政組織外部の政治とのつながりを確保しているが、政治主導による調整に成功した場合にも、その結果が社会利益に合致する保証はなされない。これが、従来型の行政と社会との関係の枠内で完結する政策調整システムの持つ限界となっている。

4. 新たな政策調整システムへの展望

(1) オープン・システムへの転換

現行の行政組織における政策調整システムは、いわば限定されたオープン・システムとみなすことができるが、システムの持つ限界を克服する有力な手段として、社会に対するオープン化がある。行政組織が、社会的な抑止力を導入するためのコミュニケーション・チャンネルを確保することにより、政策調整システムの作動環境を変えるというものである。これは、政策調整を含めた行政の不適切な政策対応に関する社会の監視の内部化を図るものである。従来、行政活動に対する社会的監視機能はマスコミが担ってきた。換言すれば、これまで市民が直接その機能を持つ仕組みは整備されていなかったと言える。ここで言うオープン化とは、マスコミを媒体としない、市民と行政とが直接コミュニケーションを行うルートの確保、拡大であり、市民と行政とのインタラクティブ・アクセスの問題である。行政組織における政策調整システムは、内部調整の仕組みではあるが、市民との関係を視野に入れた制度設計が重要となっている。

社会という枠組の中で、政策調整システムが適切に作動するための前提とされるのが、双方向的な伝達のコミュニケーションの確保である。第一に、行政から市民への情報提供、これは行政の透明性や説明責任と呼ばれるものだが、市民が政策課題を正確に把握するために必要な情報がタイムリーに入手できることである。制度的には、いわゆる情報公開法、情報公開条例などの諸制度がその機能を果たすことになる。

第二に、市民からの評価や意見を吸収、反映させるシステムが必要となる。これは審議会や委員会といった従来からの制度だけでなく、パブリック・コメント制などの誰でも意見を言うことができる仕組みである。これも、制度的には充実が図られつつあり、少なくとも制度設計上は、市民との関係性を意識した仕組みが整ってきている。なお、ここで重要なことは、 이슈に関する直接の利害関係者以外のアクター、すなわち個別利害から離れた多様な社会市民の参画が確保されることである。

しかし、政策調整に限らず行政活動全体に対し、これらのコミュニケーション・ルートが有効に活用されているかと言えば、未だ十分とは言えない。その理由は、第一に行政の情報提供や広報手法の未成熟がある。公開される行政文書は、一般的に表現が難解で情報量も膨大である。また、行政としては情報を発出しているつもりでも、市民には何の情報があるのかわからないという状況も生じている。いずれの場合も、市民が行政活動を正確に把握することは難しく、行政から情報が発出されても市民との間でのコミュニケーションがうまく成立しないのである。

第二に、政策翻訳者（ポリシー・トランスレーター）の欠如である。行政情報は、慎重に検討された表現が使われるのが通常であり、専門知識や背景情報を持っていないければ、正確な解読が難しいことも多い。したがって、それを市民に理解し得るよう翻訳し伝える中立的媒介（橋渡し）者が必要

となる。社会アクターの中でその能力、知識を有しているのが学識者や研究者だが、このような社会的役割を積極的に担っている人は依然として少なく、市民は簡略化されたマスコミ情報に基づいて行政活動を想像、評価する状況が続いている。

第三に、市民側の問題がある。行政の政策対応がセンセーショナルにニュース化される一方で、行政活動に関心を持ち、能動的に情報を求めようとする市民は意外に少ない。これは国、都道府県を問わず生じている現象であり、わが国の特徴とされる市民の社会的関心の低さを示すものである。

市民とのコミュニケーションを確保するためには、これらの課題を解決していく必要があり、専門的な研究・検討を要するものも多い。しかし、行政のオープン化により徐々にではあるが透明性は増しており、それに対応して行政活動も市民をより意識したものになりつつあることは確かである。

(2) 政策調整への新たな視角

政策調整は、主観的合理主義（功利主義）を前提とした、アクター間の利害調整としてとらえられてきた。本稿においても同様の見方を採用してきた。したがって、主観的合理主義に対する批判は、政策調整についても同様になされることになる。すなわち、政策調整活動をゼロ・サム関係に基づくパワー・ゲームとみなすことの弊害である。行政への監視や抑止も、市民と行政を利害が相反するゼロ・サム関係としてとらえる考え方である。このゼロ・サム関係による合意は征服、妥協、服従である。その行動手段は監視、攻撃、防御（抵抗）となり、裏切りを前提としたパワー・ゲームが想定されることになる。このような関係において、一方の攻撃が他方の強い抵抗を生むことは当然である。しかし、ゼロ・サム関係においては、協働や共生という概念が生まれる余地は極めて限定的なものとなる。この場合の市民は、多様な利害を持つアクターの集合体の名称に過ぎず、行政に求めるものも公共の利益ではなく、社会や市民という名を借りた自己利益である。

しかし、どのように利己的な人間であっても、他者に依存することなく生きていくことはできない。社会は相互依存によって成立していることもまた事実である。生存のための競争と同様に、他者との協働もまた同様に繰り返されている。ゼロ・サム関係とプラス・サム関係の混合体が、現実の社会である。社会における市民と行政の望ましい関係のあり方からみれば、今後充実されるべきものは自己利益の確保を図るための攻撃システムではなく、共通の利益を確保するための協働システムであろう。しかし、その協働システムの構築は容易ではない。その要因は、個々人の「社会性」の希薄さに由来する。

議論の対象になることは少ないが、政策過程において「社会性」は極めて重要な概念である。社会性は公共性とも言い換えられようが、イシューに対していかに実効力ある政策調整システムが構築されたとしても、社会性が欠落している限り、アクター間の利害調整を迅速かつ的確に行うシステムにとどまる。飯尾潤は、わが国では「行政機関は管轄領域に対して『丸抱え』的な責任を負うとともに、無制限の介入可能性を留保」しており、「社会問題が起こったときに、しばしば『行政の責任』が無制限的に追及される⁴²。」と指摘する。市民としての社会的責務が行政に委任されており、したがって社会課題への対応は市民ではなく行政がすべきであり、その責任も行政が取るべきだという考えが浸透していることを指摘したものである。マスコミを含め、わが国の特徴的な考え方と言えよう。

開放されたコミュニケーション・ルートを通じて、政策過程に不特定多数の市民が参加した場合、しばしばカオス的状况が出現する。他の主張を認めない参加者が、それぞれ自らの主張に終始固執す

るためである。そこでもたらされるものは、関係者間のゼロ・サム関係とパワー・ゲームの深刻化、そして政策課題への対応の遅れである。この混乱の基本的原因は参加者の社会性の欠如にある。このような状況において必要とされるのが、水掛け論や感情での議論を避け、社会全体にとって望ましい政策とは何かを参加者が考えるよう導く先導者（コーディネーター）である。

行政の不完全さを考慮すれば、自らの個別利益を追い求める市民（インタレスト・シティズン）としてだけでなく、社会の構成員としての市民（ソーシャル・シティズン）としての行動と責任（権利と義務）を市民が担うことが、社会にとってより賢明な選択であることは確かであろう。すなわち、ステイク・ホルダー（利害関係者）だけでなく、社会市民が政策過程へ参画することが重要なのであり、これが政策調整を単なる個別利害の調整で終わらないための「政策のモラル・ハザード」となるのである。社会性は人々の意識、すなわち価値基準や行動規範の問題であり、それは近代という潮流に流され希釈されてきたものである。したがって、社会性の復権は政策調整に限らず極めて今日的な社会的命題となっている。行政組織の政策調整システムにおいても、ゼロ・サム関係の中で自然淘汰的に処理されるシステムから、プラス・サムの関係構築を図るためのシステムへの展開が必要であり、そのためには、政策調整過程において社会性をどう確保していくかという、具体的なシステム設計に関する研究が、社会整合的な政策形成を確保するためには不可欠とされるのである。

おわりに

わが国の行政組織における、最近の政策調整活動のシステム化、制度化について概観し、そこから浮かび上がるいくつかの問題点を抽出、検討した。調整は、何らかのギャップを解消する諸活動であり、そして合意形成活動である。行政内部もしくは行政と政治におけるギャップの解消をシステムティックに図ることは、以前に比して望ましいことは確かである。しかし、政策調整は個別アクター間の利害調整という側面を持つこと、行政の内部完結型の政策調整システムには限界があること、結果としての政策は特にその社会的適合性を保証するものではないことを指摘した。調整活動それ自体は中立的であるが故に、社会における人間関係、人々の価値基準や利害を忠実に反映する鏡となっている。したがって、行政活動あるいは政策過程における調整については、常に社会という枠組みの中で議論される必要がある。その際、ゼロ・サム関係における政策調整からプラス・サムの関係による政策調整への移行が課題であり、そのためには社会性の導入が不可欠であることを指摘した。主観的合理主義が社会を支配する今日、協働、共生を図っていくためには、様々な工夫と努力を重ねていく必要があるが、やはり社会が相互依存によって成立している以上、追い求めていくべき理想と言える。

おそらく政策調整に関する最も素朴な問いは「誰のために（For Whom）」必要とされる調整なのかという点であろう。その問いに、「For me」から「For us」へ、「For us」から「For the people」へ答えを変えていくための、より実践的な取り組みが、行政そして政策過程に参加するアクターに求められているのである。

注

- 1 「政策調整システムの運用指針案骨子」（2000. 4. 20）
<http://www.kantei.go.jp/jp/komon/dai17/si2.html>（2002. 11. 10）
- 2 新藤（2001）pp. 194

- 3 岩手県「岩手県行政システム改革大綱」(1999. 2)
<http://www.pref.iwate.jp/~hp0112/kyudata/taikou8.html> (2002. 11. 15)
- 4 熊本県「県政の総合調整及び推進に関する要領」(1998. 6. 5施行)
- 5 主な研究者の行政管理機能の分類については、野中郁次郎『経営管理』日本経済新聞社 (1991) pp.14を参照されたい。
- 6 L.Gulick (1937) pp.13
- 7 L.Gulick (1937) pp.63
- 8 本田 (1993) pp.100
- 9 本田 (1994) pp.315
- 10 加藤 (1985) pp.57
- 11 行政管理研究センター調査研究部 (1987) pp.14
- 12 R. K. Merton (1949), 森、金沢、中島 (1961) pp.179-189
- 13 西尾 (2001) pp.364-366
- 14 A.Brown (1947), 安部編 (1968) pp.113-114
- 15 本田 (1994) pp.327
- 16 佐藤 (1985) pp.59
- 17 佐藤 (1985) pp.75
- 18 本田 (1994) pp.327
- 19 田口 (1981) pp.135
- 20 宮川 (1995) pp.173
- 21 宇都宮、新川 (1991) pp.238
- 22 本田 (1994) pp.316
- 23 本田 (1994) pp.328
- 24 宮川 (1995) pp.172
- 25 政策過程論に、「課題設定」という段階を新たに加えたのは、バクラックとバラッツ (Bachrach and Baratz) であったが、彼らは行政が対応したくない問題を政策課題として認めない、取り上げないようにする行政行動に着目し、「非決定」権力という概念を提示した。「非決定 (または前決定)」とは、意思決定者の価値や利益に関する潜在的あるいは明示的な挑戦を抑圧・阻止するために、「支配的な社会の価値、神話、政治的制度・手続きを巧みに使って、実際の意思決定を‘安全な’問題の範囲に限定しようとする慣行」と定義される。Bachrach P. and Baratz M. S., “Decisions and Nondecisions”, *American Political Science Review* 57 (1963) pp.632-642
- 26 西尾 (1990) pp.173
- 27 宮川 (1995) pp.169
- 28 政策形成、決定論の研究は、高度に抽象化された理論やモデル研究、もしくは詳細なケーススタディに二極分化する傾向があり、実践的有用性の確保が課題とされている。わが国の行政内部の政策形成過程については、白山英明他『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』(1999) 及びその続編である『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』(2002) があるが、省庁内部の意思決定プロセスを体系的に明示化する初の試みと自評しているように、行政組織内部における政策形成に係る研究は極めて少ない。
- 29 第5回BSE問題に関する調査検討委員会提出資料1「農林水産省と厚生労働省の役割分担及び政策調整の仕組みについて」(2002. 1. 31) pp.2

- <http://www.maff.go.jp/work/020206/siryol.pdf> (2002. 11. 16)
- 30 第5回BSE問題に関する調査検討委員会提出資料1「農林水産省と厚生労働省の役割分担及び政策調整の仕組みについて」(2002. 1. 31) pp.8
- 31 「BSE問題に関する調査検討委員会報告」(2002. 4. 2) pp.17
<http://food.kenji.ne.jp/bse.html#2> (2002. 11. 16)
- 32 香川県環境管理課調査資料(2001. 6)、熊本県企画課調査資料(2002. 1)による。
- 33 西尾(1990) pp.173
- 34 Schmit W. (1974) pp.4-10
- 35 西尾(1990) pp.174
- 36 村松(2001) pp.206
- 37 川端(1995) pp.165-183
- 38 西尾は、臨時行政調査会「意見」を引用して企画と計画を同義語として扱い、その機能を「(1) 施策を状況の変動に適応させること、(2) 長期的展望をもつため調査分析し予測すること、(3) 『施策間の総合性』を確保すること」としている。(西尾(1990) pp. 196) 現実においては、計画は時間軸と政策の整合性を意識した政策集合体あるいは政策体系を指すことが多く、一方、企画は個別政策から政策体系までを包含する広い概念として使われるのが一般的である。また、短期計画、中期計画と呼称されるように、計画という名称が長期に限って使われているわけでもない。しかし、都道府県の関係セクションの名称を見てもわかるとおり両者の概念の区別は曖昧であり、両者を厳密に区別することの実務的意義は乏しい。
- 39 西尾は企画の明細性・具体性に着目する。そして企画と調整の関係において、以下の図のとおり調整企画、計画調整、企画調整、調整の4つの類型を示している。ここでは、抽象性が高いものを企画、具体性が高いものを計画とみなし、集中性が高ければ企画や計画が調整を内包するとしている。また、具体性に乏しく集中性も低いものを「調整」と呼称している。西尾(1990) pp.205-209

	集 中 性 →	
↑ 具 体 性	調整計画	計画調整
	調 整	企画調整

- 40 西尾(1990) pp.206
- 41 村松(2001) pp.208
- 42 飯尾(1998) pp.3

参考文献

- 飯尾潤「日本における官民関係の位相」『日本公共政策学会年報1998』日本公共政策学会1998
<http://www.ai-gakkai.or.jp/ppsj/journal/pdf1998/Iio.pdf> (2002. 11. 10)
- 今村都南雄編著『日本の政府体系』成文堂2002
- 今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房1997
- 植村勝彦、松本青也、味意正志『コミュニケーション学入門』ナカニシヤ出版2000

- 宇都宮深志、新川達郎編『行政の執行の理論』東海大学出版会1991
- 片岡寛光「総合調整の一般理論に向かって」『季刊行政管理研究』第32号1985
- 加藤一明編『行政学入門 第二版』有斐閣1985
- 川端久夫編著『組織論の現代的主張』中央経済社1995
- 行政管理研究センター調査研究部編『概説 行政管理』行政管理センター 1987
- 桑田耕太郎、田尾雅夫『組織論』有斐閣1998
- 草野厚『政策過程入門』東京大学出版会1997
- 佐藤巧『行政組織法（新版・増補）』有斐閣1985
- 城山英明、鈴木寛、細野助博他『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部1999
- 新藤宗幸『講義 現代日本の行政』東京大学出版会2001
- 田尾雅夫『組織の心理学「新版」』有斐閣1991
- 田口富久治『行政学要論』有斐閣1981
- 藤田宙靖『行政組織法』良書普及会1994
- 本田弘編著『行政の管理システム』勁草書房1993
- 本田 弘『現代行政の構造』勁草書房1994
- 西尾勝『行政学「新版」』有斐閣2001
- 西尾勝、村松岐夫編『講座行政学 第2巻 制度と構造』有斐閣1994
- 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会1990
- 林進編『コミュニケーション論』有斐閣1988
- 毛桂榮『日本の行政改革—制度改革の政治と行政』青木書店1997
- 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会1991
- 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社、1995
- 村松岐夫『行政学教科書（第2版）』有斐閣2001
- 森田朗編『行政学の基礎』岩波書店1998
- 森田朗「行政改革の課題—内閣機能の強化と総合調整」『日本公共政策学会1999』日本公共政策学会1999
<http://www.ai-gakkai.or.jp/ppsj/journal/pdf1999/1999-01-015.pdf> (2002. 11. 10)
- 渡瀬浩『権力統制と合意形成』同文館出版1981
- Alvin Brown, "Organization of Industry," Prentice-Hall, Inc, 1947: 安部隆一訳編『経営組織』日本生産性本部1968
- Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization," Luther Gulick and Lyndall Urwick eds., Papers on the Science of Administration, New York: Institute of Public Administration, 1937
- Robert K. Merton, "Social Theory and Social Structure," The Free Press, 1949, revised 1957 (森東吾、森好夫、金沢実、中島竜太郎訳『社会理論と社会構造』みすず書房1961
- Schmit W., "Conflict: A powerful process for (good or bad) change," Management Review, 63 (12), 1974

Policy Process and Policy Coordination -Development of the Policy Coordination in the Governments of Japan-

NAGAMATSU Toshio

The governments in Japan are developing "new policy coordination system" for securing the unified and proper activities of their organizations. In this paper, the new policy coordination system of the governments is surveyed in the first place. To the second, the concept of "coordination" in the administrative management theory or the policy making process theory is surveyed. It points out that the new policy coordination system is in the interval of both theories' concerns. To the third, the policy coordination is considered anew and it is shown clearly that the present policy coordination system has a limit. The importance of "sociality" in the policy coordination is pointed out. Finally, in order to build a new system, it suggests that policy coordination system should be converted for a plus sum game from a zero sum game.