

新パラダイム政策実施における組織過程と資源配置

— メゾレベル・インプリメンテーションの視点から —

正 木 卓

1. はじめに — この研究の目的

いま、地方自治体は、これまでの国の機関委任事務を中心としたルーティンな業務組織から、自治体自身による制度設計、財源確保を前提とした政策事務を主軸とした政策組織への転換が求められている。行政組織のスリム化、効率化の企図にもとづく財政・組織改革などの事務改革を軸として、地域設計とりわけ福祉・介護をはじめとする公共的な住民サービスの施策の展開についても、自治体間の政策能力の比較を含めてその政策設計の優劣が如実に問われざるをえないのである。

当然、政策設計は、政策形成と実施のプランニングを包含して行われる。そこでは、どのように優れた政策形成であっても、実施の具体性を担保する実施組織の存在を前提とせざるをえない。

しかし、現実的・具体的な実施組織は、政策が前提とした実施組織のイメージ通りに、機能しているのだろうか。

その両者のあいだに、いくばくかの乖離が存在するとすれば、それは政策そのものの想像力の欠如であるのか、あるいは当初の見通しを超えた変容要素が政策実施における現実的・具体的な組織過程に発生したためなのであるか。

いわゆる先進自治体によって採用されている行政改革手法、また市民への情報開示を目的とした政策評価の手法などについては、近年、欧英米等にお

ける行政事例を中心にそのいくつかが紹介されているとともに、地域の政策設計についても欧米のモデルとの比較を含めて事例紹介的な研究は眼にするようになってきている。しかし、政策実施研究の諸業績の中に、それら行政改革や地域設計の進行に焦点を置いて、行政組織の内部過程変化を辿ったものは寡聞にしてまだ眼にする機会を得ていない。先進自治体のリーダーたち（知事あるいは市長および幹部・執行部）の狙いや目標、またマクロな機構改革、制度改革、政治過程などについて紹介する文献は多いにも関わらず、その下位にあって、実際に政策執行を担う組織そのものや組織内変化などについて焦点が絞られた研究はまだまだ少ないようである。

これまでの政策研究では、組織および組織過程は、政策実施過程における「与件」あるいは「ブラックボックス」として取り扱われ、実際に政策執行を担う組織そのもの、および組織内成員の役割・行動の変化などについて踏み込んだ課題は、行政組織の効率性追求のための行政管理的研究を別にすれば、政策研究と切り離して論じられる傾向が強いように思われる。

政策実施研究においては、政府中央の政策機構に対して、様々な利益集団や顧客集団（市民、住民、受益者）との関わりのなかで生じる相互作用の過程を対象とする「マクロ・インプリメンテーション」研究と、地方自治体やサービスの第一線現場——ストリート・レベル（Lipsky, M.）——において、政府政策が想定したサービスを、顧客集団に対して実際に供給する過程を対象とする「ミクロ・インプリメンテーション」研究という2つのレベルの研究が存在している⁽⁴⁾。しかし、政策はその形成段階から実施に至るまで、無数の組織過程のなかを通過し、その過程において資源調達のための調整や利害団体、他の政府機関などの外部アクターなどの干渉による幾多の変化圧力などを被らざるをえない。その意味では、前述のマクロ・ミクロだけではとらえきれない組織過程を焦点とする中間項としての「メゾ・レベル・インプリメンテーション」の研究が政策実施分析においてさらに追求される必要があろう。

本稿は、そのようなメゾ・レベル・インプリメンテーション研究のひとつ

として、行政改革を実施している地方自治体の内部において、マクロな改革「政策」が、各実施担当部門にブレークダウンされる過程で発生する行政組織における政策と組織の相互作用関係（とその問題）、具体的には「政策実施過程における組織バイアスの発生とその克服」に、焦点を当てて考察を行うことを目的としている。

ただし、今回の論考では、枠組みとその枠組みに基づく論点の提出にとどまることをお断りしておきたい。本来は、本稿の論点を検証すべき実例研究がセットされるべきであるが、本稿の理論の検証に関わる調査は、他の関心をも含む共同研究として近日中に行われる予定である。そこで今回はとりあえず、それらの調査に先だって理論部分を提示することにより、大方のご批判を仰ぐこととしたい。

2. 政策と政策手段

2-1 政策イメージの類型

最初に、本稿でいう政策とは何か、その定義から入りたい。森田朗によれば、一般に「政策」概念は、以下に掲げる6つのイメージの種類のいずれかとして認識されている⁽²⁾。

- (1) 政治的スローガンとしての政策
- (2) 問題の解決策としての政策
- (3) 制度（法律・予算）としての政策
- (4) 行政機関の行動基準としての政策
- (5) 実施活動としての政策
- (6) 政府サービスとしての政策：政策アウトカムとその評価

この6点について、森田にしたがって説明していくと、「(1) 政治的スローガンとしての政策」とは、いわゆるアジェンダ認識・政策課題として採択された政策レベルを意味する。この社会に発生する諸問題のうち、政府が自らの責任において、公共政策として解決すべき問題として採択した政策である。政府がその問題をどのように認識し、どのような方向で解決しようとし

ているのか、という「政府行動のアウトライン」を示すものである。マス・メディアが最初にとりあげる政府「政策」も、このレベルを指すことが多い。

〔2〕問題の解決策としての政策〕とは、前記の「政治的スローガンとしての政策」において採択されたアジェンダを、具体的にどのように解決していくか、問題を発生させている障害をどのように除去していくか、それらの方向をあらわす「解決に向けての政府の行動案」である。それは、行政サイドの視点からのアイディアの体系であり、考え方の枠組みでもある。その意味では、政策設計の行動プログラムであり、基礎づくりの設計にあたっては、各政策領域・分野における高度な専門的能力が必要とされる。まさに、政策形成者による政策がこのレベルである。逆に、手法・実現対象・効果をめぐって、政策実施現場、政策の対象となる人々の実感としての「政策」とは乖離したものである可能性が高い。

〔3〕制度（法律・予算）としての政策〕とは、政府の施策として公示された政策、手続としての政策である。金銭的、物的、人的、その他の公的資源の配分計画がオーソライズされ、このレベルの政策に盛り込まれる。立法者の視点からの政策であると同時に、一般国民、住民に直接的な影響をもたらすレベルの政策である。しかし、ここでもまだ政策は骨組みの段階であり、具体的な施策になるためには、実施する組織機関による解釈を必要としており、その解釈の内容は多様でありうる。

〔4〕行政機関の行動基準としての政策〕とは、政策の実施過程での実施機関統制と運用のための指針である。前記の「制度としての政策」の公的決定にあたって、そこで示された関係者の行動基準、判断基準は、いまだ一般的、抽象的なレベルにある。そのため、制度上の基準をより具体化し、現実の状況や実際の役割に応じて、実施担当機関の行動基準を設定する必要が生じる。この段階における政策イメージは、実際に実施活動組織を管理する者の立場からの視点にもとづいている。ここで示される「行動基準としての政策」の一例として、わが国の行政の活動上、本省から発せられる通達・訓令をあげることができよう。通達・訓令には法令の解釈の曖昧さ、多様性を一

元化し、実施担当者の裁量の幅を制限する役割がある。すなわち、行政の実施部門の裁量性が大きい場合は、このレベルの政策によって、下位の施策全体の展開は拘束されることになる。

「(5) 実施活動としての政策」とは、政策がいくつかの施策に分化され展開される現場での、実施活動機関管理者および担当者による活動レベルの政策である。すなわちアウトプットとしての、いわゆる「ストリートレベル」の視点からの「政策」である。ここでは、前記の(1)から(4)までの、政策段階では予期しなかった状況が、往々にして発生する。そのため、クライアントに応じた、流動的かつ裁量にもとづく適切な処置が許容されることが多い。

最後の「(6) 政府サービスとしての政策」とは、政策が実施された後、その顧客、対象者あるいは社会などからもたらされる政策アウトカムとその評価である。いうまでもなく、政策実施によって変化を被ることになるクライアントの視点からの「政策」である。

以上が、森田による政策イメージの6つの展開である。ここでは政策が現実化される時間的な進行過程に沿って展開される各々の政策イメージが鮮明に示されている。しかし、ここで注意すべきことは、これらの(1)から(6)にわたる政策イメージは、たんに政策の時間軸に沿っての展開のみを意味しているのではないということである。

本来、政策は、「政府の行う現実の活動ではなく、それに従って政府が行う将来の活動の体系についての案」⁹⁾であるとともに、その目的を実現する過程についても規定するものである。すなわち、「現実の執行活動を前提として、執行活動が何をなすべきか、いかにあるべきかを示した案」であり、「それは執行活動によって実現すべき状態や執行活動に参加する人々の行動や関係を明らかにし、参加者に共有された執行活動のイメージを形成するもの」なのである。

したがって、政策はその形成段階から、将来への展開に対して、程度の差はあっても、(1)から(6)までの見直しを含んでいるはずである。

確かに、当初の政策形成の段階では、「(4)行政機関の行動基準としての政

策」の段階で「(5)実施活動としての政策」を方向づけるために作成される、詳細な設計図を用意することは困難であるといえよう。しかし、政策実施を担当する各実施組織・機関の性向・能力についてのおおまかな考量を含んでいる可能性は高い。「政治的スローガンとしての政策」が、最初にアジェンダとして提出される時点で、提出サイドは、「(2)問題解決としての政策」の内容のみならず、関係する組織・専門家も含めて構想しているであろう。さらに戦略として、「(3)制度（法律・予算）としての政策」を見通しながら、予算編成、議会決定を睨んだうえで策定するはずである。その意味で、「案」としての政策には要素として、政策の「目的」と同時に、それを達成するための「手段」が含まれているのである。

2-2 政策の「目的」と「手段」

「(1) 政治的スローガンとしての政策」と「(2) 問題の解決策としての政策」は、いわば政策形成レベルにおける「マクロ政策領域」ともいえるべき領域である。この政策領域では、問題の認識に始まり、社会全体をみわたす視座から解決に向けて、実現すべき価値にもとづき「目的」を設定することが行われる⁽⁴⁾。

バーレット＝ヒル（Barrett, S. & Hill, M.）は⁽⁵⁾、政策に含まれる価値・利害・妥協等について、次のように述べる。

多くの政策は、

- (1) 相対立する価値相互間の妥協を表現し、
- (2) 実施構造内部での主要な利害との妥協を内包し、
- (3) その実施によってインパクトを受ける人びとの、主要な利害との妥協をともなっており、
- (4) それが基底にある諸力（ことに経済的諸力）によって、どのように阻害されることになるかには関心を注がずに組み立てられる。

このように政策は、相矛盾し、対立しあう立場による複数の価値のせめぎあいのなかから生まれる。森田も指摘するように、価値はそれ自体「捉えが

たいもの」であり、政策の決定過程とは、そのような価値の対立と、政策実施によって生じることが予想される利害対立をめぐっての、妥協にいたるための政治過程であるともいえよう。しかし、ひとたび決定がなされた以降は、その政策は一定の価値体系＝価値規範を示すことになる。そして「目的」は、ここで示された価値が、実施活動によって実現されるべき状態を、イメージとして形成するものである。

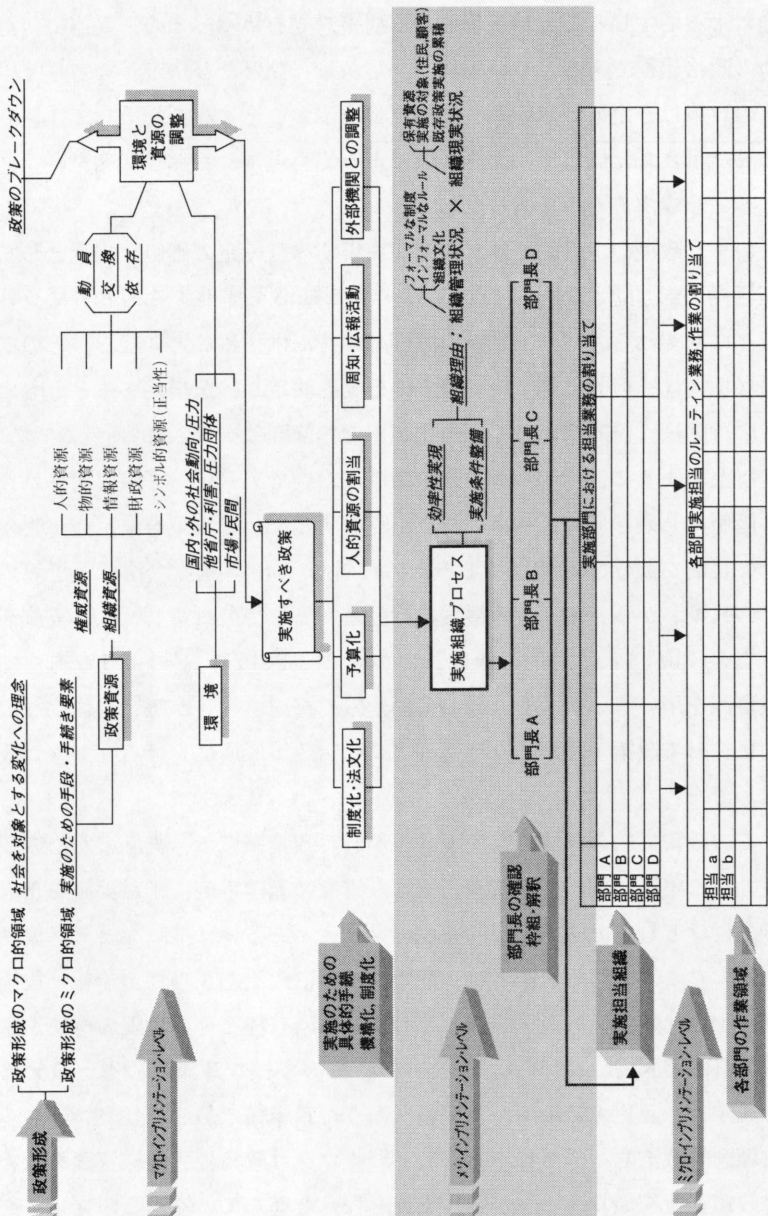
つまり政策の「目的」は、政策が実現すべき一定の価値＝規範として、実施活動の参加者に対する行動基準・判断基準を提供するとともに、外部の人々にもそれらの行動・判断の評価基準を提供することになる。その結果、「参加者は、目的に基づいて自らの行動を決定し、正当化するとともに、彼らの行動は、目的によって正当化が可能な範囲に拘束される」⁽⁶⁾のである。

以上のように、(1)から(2)の政策領域においてアジェンダが提出され、多様な価値のせめぎあいと利害の対立を克服するなかで政策を決定し、実現に向けて目的を設定する過程であったのに対し、「(3) 制度（法律・予算）としての政策」から「(4) 行政機関の行動基準としての政策」、「(5) 実施活動としての政策」は、「目的の達成」のために、だれが、どのような方法で、どの資源を用い、いかなる行政の公的権威を援用すべきか等、具体的な実施活動に関わる政策手段が織り込まれている、政策形成における「マイクロ政策領域」である。

この政策目的の具体的な実現にかかわる政策領域は、実施のための政策手段である実施に関わる諸資源、それら資源の調達手続、また実施を正当化する裏付けとしての法的・公的なオーソリティあるいは権限などで構成されている。ここにおける資源とは、権威、資金、政治的正当性、情報、技術・人間・土地・建物・施設・設備などの組織の所有権とその権限の行使を意味する⁽⁷⁾ (Rhodes, R. A. W.)。それらの各種の多様な政策手段を、政策に応じて集中、一元化する場所が、実施を担う行政組織である。(図1参照)

理念や政治的イデオロギーにもとづくマクロ政策は、組織資源を始めとする政策手段を織り込みながら、実施過程へと進んでいく。このブレイクダウ

図 1



ンの過程で、政策は国内や国外における社会的・政治的な圧力を受けることになる。政策実施によって特定利害を生じる利害団体や政策に関係する他省庁・機関からの干渉圧力、さらに政策の行方に関心をもつ市場やNPO等の民間団体による影響力などが介入することになる。行政組織は、そのような様々な社会的・政治的圧力や他省庁に対し、権威を行使しつつ、調整を行う過程を通して、実施可能な政策を確定していく。すなわち、干渉や圧力が行使される源泉である各種の政策資源を統合し一元化することによって、政策のなかに存在する各種の政策成分の内包された価値的要素にもとづく不安定性や不確実性を縮減するである。ここに、政策実施を担当する行政組織の役割・機能が明らかとなる。

3. 政策実施と「組織」

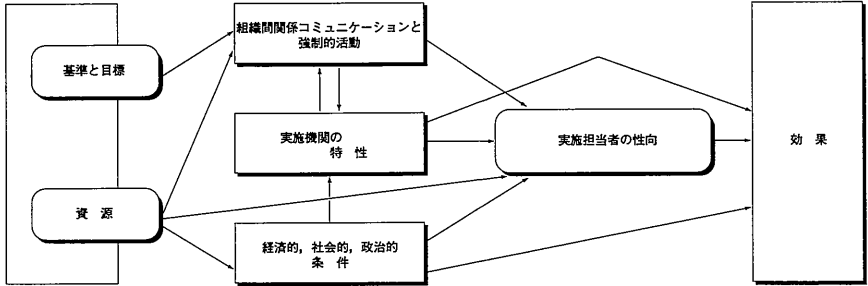
3-1 政策実施における「組織」の位置づけ

政策実施研究における「組織」の位置づけについては、ヴァン・ミーター＝ヴァン・ホーン (Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E.) が政策実施過程の概念モデルにおいて明確に示しているように、政策実施が政策とその成果を繋ぐパフォーマンス・プロセスであるとするれば、「組織」はそのプロセスを主体的に担う機能・装置であるといえる⁽⁸⁾。(図2参照)

政策実施における「組織」の役割は、たとえばジョーンズ (Jones, C. O.) によれば、第一に、政策の実行概念である施策レベルの言語を、受容可能な実行性のある指令に変形する解釈 (interpretation) 活動への従事、第二に、施策を実行するための単位と方法の設定を意味する組織化 (organization) 活動への従事、第三に、用役、給与、その他合意された施策目標もしくは具体的手段の適用 (application) 活動への従事、にあるとされる⁽⁹⁾。

組織は、「広く社会で発生する諸問題を解決し、社会を望ましい状態に向づけることを目的とした理念・思想を背景とする、解決のための枠組みと方法の案」であるところの政策を現実化するための実施主体であり、かつそ

図 2



Administration & Society, Vol. 6 No. 4 463p の図 2 一部修正

の政策の理念・思想の担体（キャリア）でもある。そして組織は、自らが政策にとっての手段でありながら、同時に、自らが動員しうる政策手段である諸資源をマネージしつつ、政策と組織をとりまく環境とのあいだの調整を果たす。具体的には、「立法化された文言の解読とその明確な行政指標への変換、その積極的実現に不可欠な装置の開発、そして mandated service の現実的給付」⁽¹⁰⁾ という過程を、組織は担うのである。

政策実施主体としての組織の位置づけにおいては、組織は当然のことながら、政策実現へ向けて行動する「合理的な行為者」として想定される。そして、そのような組織の内部の成員は、実施に必要な各種の活動にいそむ「合理的個人」と考えられる。ここでは、政策実施にとって「組織」と「組織の成員」は、操作可能なひとつのシステムであり、「ブラック・ボックス」であると捉えられ、そのため、組織やその成員の活動動機には関心を向ける必要がないとされる。確かに、政策のなかに実施手段として織り込まれた「組織」は、想定上の機能体としての組織、一般原則としての「組織」であり、そこに現実に存在する「組織」ではない。

しかし、現実の「組織」は、①組織を取り巻く環境、②組織が動員できる資源、③組織をとりまく環境と、資源に基づいて組織がこれまで採択してきた戦略形態、④組織が形成してきた組織のコード、組織文化の側面、⑤成員の認知形成のプロセス、⑥管理のシステム（規定、賞罰、給与などのフォー

マルな制度面とインフォーマルな運営方法) という、諸側面の組み合わせにより構成されている。

環境・資源・戦略の側面(①-③)からは、当該組織における「資源の依存構造」の様相が導き出され、組織コード・組織文化・認知形成・管理システム(④-⑥)では、「組織の特性」が導き出される。この諸側面の組み合わせから生みだされた諸特性により、各組織は各々が独自の存在となるのである。

前述のヴァン・ミーター=ヴァン・ホーンによる政策実施過程の概念モデルにおいても示されている通り、政策は、①政策実施過程における実施組織の特性(The characteristics of the implementing agencies)、②組織間コミュニケーションの介在、さらに③組織内部の実施担当者の性質・傾向(The disposition of implementors)など、組織にかかわる要素から影響を受け、その影響によって政策そのものに変容が生じることが指摘されている⁽¹¹⁾。

「実施組織の特性」について、ヴァン・ミーター=ヴァン・ホーンは、「基本的に行政組織内の構成要素であり、特性、規範、政策実施に関連して行政組織内部において生じるパターン」であると述べ、その構成要素を、「組織の構造的特徴」と「組織成員の特質」の両方から、次のように整理している。

- (a) 組織スタッフの「能力」と人員の「規模」
- (b) 実施組織内部での「下位単位」(subunit)の決定とプロセスに対する、ヒエラルキーによるコントロールの程度
- (c) 組織の政策資源(例:立法者や行政官の支援など)
- (d) 組織の多様性
- (e) 組織内での「オープン」なコミュニケーションの程度(意思疎通の開放性)

(例:自由な垂直・水平コミュニケーションのネットワーク、組織外部者とのコミュニケーションが相対的に高い自由度にあること、

等。)

(f) 当該組織と、「政策形成」組織または「政策実施」組織との公式・非公式のつながり

ここの指摘で重要なことは、政策の執行に影響を与える要因には、実施組織の構造特性があり、それは実施担当者の性向と不可分な関わりがあるという点である。

3-2 組織のバイアス — 組織構造・管理者・担当者 —

そこで、行政組織における「組織の構造」、および実施担当者である「組織の構成員」の性向を分析することで、「実施組織の特性」が政策実施に与える影響について考えてみたい。

まず組織の構造の点であるが、行政組織は一枚岩的な単一組織ではなく、多数の部門により構成されている。人事・財務など安定的・中立的な管理部門、政治過程に近い距離にある企画部門、クライアントと直接接する現場部門、土木・水利等の技術部門等、各部門は政治過程との距離、現場性の有無、専門性・技術性の程度、ルーティン性などの要素により、それぞれに異なる組織特性を有している。そして、これら各単位ごとに存在する組織特性は、部門の意思決定プロセスや行動プロセスに継続的に影響を与えることになる。したがって、組織特性は、各部門が政策を受けとめる際の認知と解釈の枠組みに対するバイアスとして機能することになる。すなわち、シンボリック機能をもつ政策理念としてのマクロ政策は、実施過程へブレイクダウンされる過程において、その理念とイメージの解釈に対して、組織・部門によるバイアスを被ることになるのである。そこで、政策実施の観点からみた組織の特性とは、「政策実施を担う行政組織の部門特性に基づくところの、各単位ごとの組織が内包するバイアス性」と言い換えることができよう。

そのような組織バイアスの存続を保証し、さらに場合によっては強化する要素は何なのであろうか。組織バイアスは、広い意味での組織理論といわれる一種の組織文化 (Schein, E. H., 他) であると考えられることも可能である

うが、ここでは以下のように理解しておきたい。

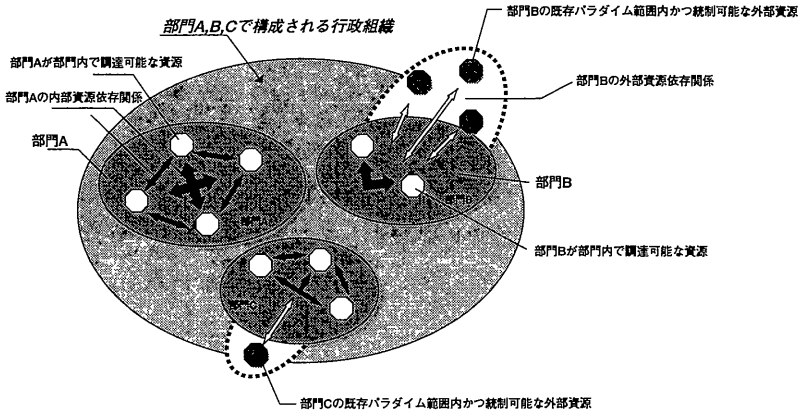
組織バイアスが維持され、かつ強化される理由の第一は、行政組織の資源依存的性質にもとづくものである。行政組織は自らの専門性・技術性に独立する立脚場所を求めるが、その独立性は、絶えざる他部門あるいは組織外からの資源供給によって支えられている。その意味では、資源の供給先である相手組織もまた、相互依存的関係にある。さらにいえば、相手先組織もまた、自組織と同様の専門技術・能力を保有する存在である。そこでは長期的な関係継続のうえにたつて、共通の思考共有がなされる可能性が高い。それゆえ背景の事実上の同質性を含意することになる。相互の組織間に一種の「パラダイム」共有が成立するのである。資源依存関係は、擬似的に「内部化」された長期の取引関係を前提とするとともに、パラダイム共有による思考の連続性でもある状態によって組織バイアスの長期的維持を保証するのである。

(図3参照)

理由の第二は、遡って組織設立に伴う設立背景のもつ一種のシンボル性——「正当性」、「伝統」あるいは「神話」——の影響によって形成された規範的特性の存在である。

「正当性」は、組織の成員間においては、相互関係のなかから生まれる一種のオーソリティによって賦与されるものであるが、組織は自ら正当性を構築するといえる。たとえば、マーチ=オルセン (March, J. G. & Olsen, P.) によれば、「正当性 (legitimacy)」を得るための手続は、(1)その決定が妥当な目的を実際に達成するものであることを示すことによって、あるいは、(2)それが合理的な方法、妥当な手続きに従って下されたものであることを「示す」、というふたつの行動によって成立するという。しかし実際には、(1)は、理論的にも現実的にも、「決定」と「結果」の因果性を明らかにすることは困難といわざるをえない。よって(2)の方法により、「手続き」という「過程それ自体の妥当性」を示すことによって正当性を確保することが行われるのである。決定そのものが、どのような因果性によって望ましい成果に至るのかが不明である場合、組織の内外に対する「過程」の妥当性を誇示す

図 3



ることが必要となる。組織は「良い」、「適切」と評価されている特性をシンボライズして決定する。その意味では、「すぐれた決定者」とは、「すぐれている」とされる決定者の行ないをなぞって決定行為する者のことである。どのような組織=部門も、マーチ=オルセンの指摘する「正当性」を保有することで、継続的な意思決定と組織行動を蓄積していくのである⁽¹²⁾。

このような組織の構造にもとづく問題に加えて、政策実施過程においては、組織の構成員の「性向」が問題となる。なかでも各部門の管理者は、その部門を統括すると同時に、垂直関係と水平関係の双方の接点にあって組織を代表するものであり、その特性が組織の特性に大きな影響をおよぼすと考えられる。

各部門管理者は、管理部門、技術系部門、サービス部門など、専門性・技術性・ルーティン性など、当該部門の業務の特質上、必要とされる知識・技術を統合する者として、専門性に裏付けられた「オーソリティ」として各場面で機能する。かれらのロイヤリティは、そのような場合には、部門の専門性の集合的シンボル機能（とその防衛）に向けられよう。そのような専門性から生じたバイアスは、政策実施の内部化の過程で一定の影響を与えると想定され、それが阻害要因となってあらわれるか、あるいは促進要因となって

あらわれるか、は、その他の影響要因と絡まりあって場面ごとに異なってくるはずである。

また、当該行政組織内でのキャリア形成のシステムがどのように行われているかが、部門管理者の政治過程への距離感と関わって意識特性を決定し、管理者が部門を代表する際のタテ・ヨコの関係の取り方に大きく影響するものと思われる。

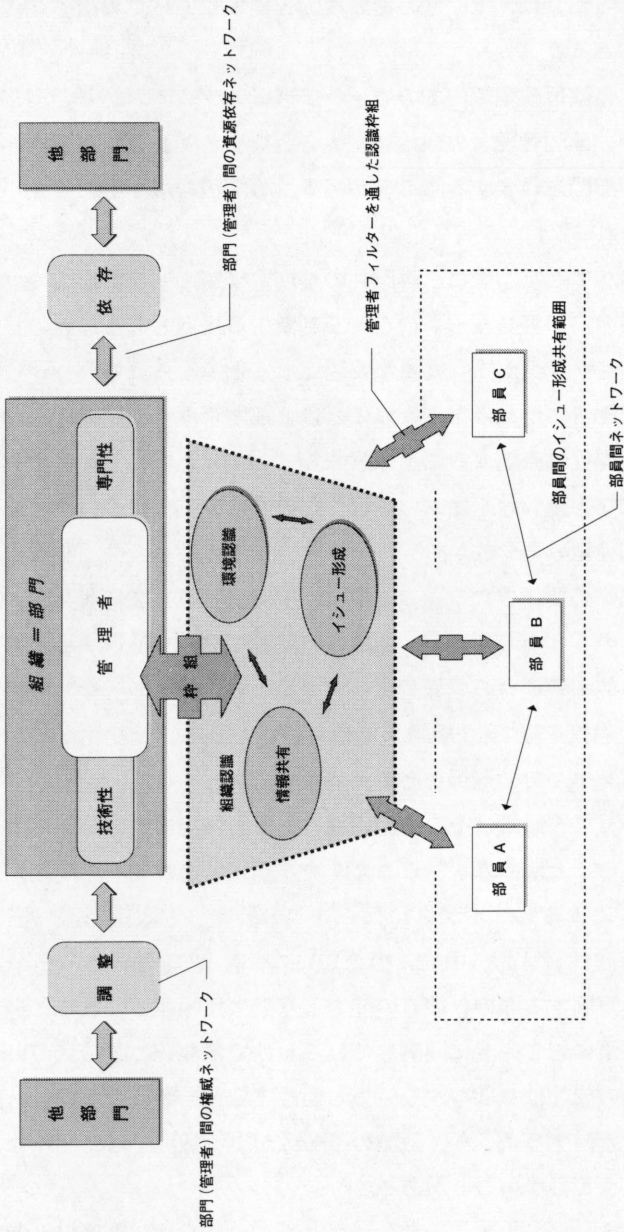
以上のべてきたように、専門性の程度およびキャリア形成のコースが、部門管理者のバイアス——ものごとを判断する根拠となる思考の基準の枠組み——を決定するうえで、重要な要因となると考えられる。しかし、ここでひとつ踏まえておかねばならないことは、部門管理者の認識枠組の形成がただちに組織過程に直結することを意味していない、ということである。

具体的な実施レベルにおいては、その進行の過程において、成員に共有された認知枠組みの形成から、ルール化、あるいはさらに「制度化」という、進行過程が必要とされる。ここでは、(1)環境認識、(2)情報共有、(3)イシュー形成、という3つの要素が、組織の時間軸に沿って進行するのである。したがって、個別管理者の認識変化のレベルから、個々の成員間の協調・対立・妥協等の過程を経て、「組織」そのものにおける認識変化へ向かうという、組織過程レベルでの進行を必要とするのである。(図4参照)

したがって、政策はその実施範囲にある実施担当者による認識によるフィルターを免れることができず、ここに「実施担当者の性向」の問題が生じる。実施担当者によるレスポンスには、3つの要素——政策認識（把握、理解）、反応の方向性（承認、中立、拒否）、レスポンスの熱心さ——があり、それは政策を実施する際の、彼らの能力と意欲に反映する。さらに担当者自身が、自らが政策に対し完全に同調しているわけではないことに気づいていない場合、実施の成功はおぼつかない。しかし実施担当者は、なされた決定が自分の信念と矛盾するような、認識の不一致がある状況では、明瞭なメッセージさえ見ようとしなないことがある。

そこから、ヴァン・ミーター＝ヴァン・ホーンは、実施担当者レベルにお

図 4



ける目標と基準の位置づけについて次のように説明する。実施担当者は、政策に含まれる目標 (goals) を拒否することがあるがために、政策を誠実に執行しない可能性がある。逆に、政策の基準と目的の広範な承認は、政策実施の成功を強化するものである。政策の目標は、いろいろな理由から拒否されることがある。実施者の個人的価値、組織外への忠誠、個人的利益、現行のまたはより好ましい関係、等々。この現象は、人間は、そのことに信念を抱いていないことを効果的に実行することは困難であるという理由から生じているといえる。最後に、実施担当者の性向のうち、熱意は政策の執行に影響する。否定的感情を有している者は、プログラムの目的に対して公然と反抗するかもしれないし、熱意を欠いた態度は、転化や回避をひきおこすことがある。効果的な政策実施に関しては、このような政策実施担当者の多様な性向を示すための、多くの指標を集めることが重要と考えられている。

このようなヴァン・ミーター＝ヴァン・ホーンの知見によれば、実施組織の特性は、当該組織の担当者の有する信念の質・大きさと、業務執行に関わる裁量の性質と大きさに影響されるところが大きい。実施担当者による裁量性の質と大きさの違いを生む要因のひとつに、政策実施対象による違いがある。対象が個別のクライアントであり、個々の事情を斟酌し、その個別性を尊重して作業が行われねばならない福祉・厚生関係のような業務と、規定・ルールの遵守によって執行される税務や認可業務では、当然裁量の幅は異なってくる。

以上、組織の特性を構成する要因として、部門の特性および構成員の性向について述べてきた。しかし政策は、個々の部門の組織特性や部門管理者の認識バイアスまでを想定するものではない。むしろ個別「組織」のありようを前提とせず、あくまで、政策実施を担当する「組織」の機構・機能のイメージを織り込んで策定される。このように、現実の政策は、既存組織のバイアス枠組みを超えた広い範囲で策定され、それらの「組織」が内包する諸側面に分化されることにより、ブレークダウンされるのである。

そこで、個別「組織」のバイアスを回避あるいは最小化することは、どの

ように可能となるのだろうか。

そのひとつに、行政組織のもつ資源依存特性を利用することによる手法があるだろう。

組織バイアスを維持させている大きな理由が、実施組織における既存の資源の相互依存的な構造の安定性である。この資源供給の安定性が組織枠組みの継続的な安定性を保証している。なぜなら、その相互依存的な資源供給の安定性は、また当該組織間の安定的なパラダイム共有にもとづいているからである。

そこで、個別「組織」のバイアスを回避あるいは最小化するためには、政策形成段階であらかじめ、実施「組織」のもつバイアス性を含む現実的諸相と、その構成的要素を汲みあげたうえで、政策に織り込まれる政策手段のイメージを精緻に設計する方法が考えられる。すなわち政策手段中の「目的」と「資源」の組み合わせを明示しておくことである。そのことから、実施手段である資源の配置について、安定的なパラダイム供給を不安定化させる新たなパラダイムを導入することによって、固定化された組織バイアスの性質を変動させる契機を生み出すことから可能となるものと考えられる。

そこで次章では、資源依存性にもとづくバイアス変動の過程についてより詳しく考えることとする。

4. 部門における政策資源の相互依存とネットワーク

4-1 資源依存性とパラダイム共有

前述したように、組織バイアスの維持を保証する大きな理由に、各部門がその業務を遂行する上での資源供給の安定性とそのことによるパラダイム共有がある。すなわち、組織は、他組織を含む環境との資源とパラダイム共有の相互依存関係にあると同時に、組織の技術性・専門性に関わる安定性もまた継続的な資源供給が前提となって保証されているのである。しかし、そのような相互依存状態はどの程度まで安定的なのであろうか。そもそも資源依存状況は継続的に成立するものなのであろうか。

いわゆる資源依存アプローチのもとでは、組織は、環境を構成する組織から必要な資源を確保しながらも、本来は、その組織への依存をできるかぎり小さくすることで、みずからのパワーを最大化しようとする存在ととらえられている。この点について、フェッファ―＝サランシク（Pfeffer & Salancik）は、組織の複雑化・巨大化に伴う分化（differration）過程における組織の適応行動を次のように述べている。

1. 組織にとって外部の資源環境は、不確実性の高い環境と考え、その依存の内容・度合いが組織の生成・淘汰に影響する。それゆえ外部環境への依存度を減少させるための行為が組織の行動の源泉となる。
2. あらゆる組織が存続に必要な資源をすべて所有していないことから、環境から必要資源を獲得せざるをえない
3. あらゆる組織はみずからのパワーを最大化しようとする⁽¹³⁾

すなわちこのアプローチでは、組織間の資源交換を基にしたパワー関係とともに、その関係が組織内構造と行動に及ぼすインパクトが重視されている。その組織にとって他の組織のもつ資源が重要であればあるほど、また他組織の資源以外の源泉から必要資源を獲得することが困難であればあるほど、その組織は他組織に「依存」した状態であり、この「依存」が組織間の非対称関係（パワー不均衡）をもたらすとされる。このことから、組織間調整のメカニズムにより、パワー不均衡にいかに対処するかが課題となる。組織にとっては、組織内部の経済的効用を高めることよりも、外部環境への依存度を下げることが重要となる。

このように、いかなる組織も、資源を完全に自給自足することは不可能である。他の組織から構成される環境に埋め込まれた組織は、資源獲得のために他の環境要素と取引ししなければならない。そのとき問題となるのが環境の不確実性である。組織の自律性と依存性の程度は、環境との関係から測ることが可能である。必要な資源の獲得が環境に依存する割合が高くなるほど、環境への依存性は増大し、自律性は失われる。絶えざる環境の変化に対して、組織はそれに対応して自らを変化させるか、それとも存続することをやめる

かの選択を迫られる。

環境を構成する特定の組織にどの程度のパワーが集中しているか（集中性）、他の組織が必要としている重要資源をどのくらい保有しているか（資源の豊富性）、環境を構成している組織間の結びつきがどの程度の強さであるか（組織連結度）、が資源依存の度合のパラメーターとなる。

資源依存アプローチを基礎として考えれば、行政組織もまた環境の不確実性を縮減するべく、可能な限り長期的な資源供給の相手先として、自己が統制可能であり、かつ前述した通りの「パラダイム」共有できる組織から選択することが合理的である。

新たな政策が発生しても、その政策目的が既存の政策手段——政策資源を前提としている限り、実施組織は、既存のパラダイム共有の組織資源によって安定化し続けることができる。

しかし、新たな政策の提案によって、その政策要素のなかに新たなパラダイムが導入されている場合、実施組織＝部門はどのような行動反応の変化を示すことになるのだろうか。

4-2 新パラダイムにおける資源探索と組織バイアスの変容

新たな政策がパラダイム変化を包含していることを認知した場合、組織＝部門は、第一義的には既存のパラダイムを共有する範囲内で、統制可能な内外の資源を探索することにより、対応の可能性を考量することとなろう。

しかし、政策形成者が既存の実施組織の保有する資源とパラダイム枠組みの範囲内では機能しないと認識している場合、あるいはその組織そのものの改革を企図している場合、政策そのものにその用いるべき政策資源を明示されていれば、実施組織は既存資源へ回避することは困難となる。そこで実施組織は新たな資源探索を課せられることになる。

そのような新たな資源の供給先の探索が開始されることによって、これまで組織＝部門のなかで固定されていた資源の調達先との安定的な構造・関係が流動化することは必至である。この場合、組織＝部門は内部の関連部門間

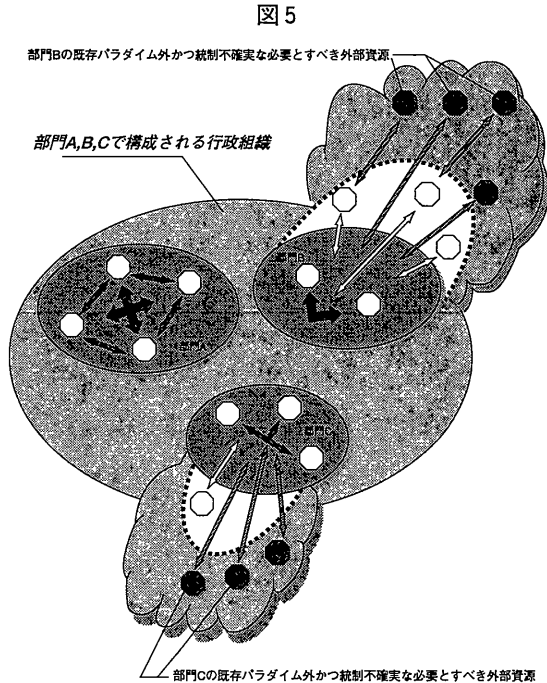
で、各々、連合あるいは協同戦略への模索が試みられるだろう。しかし基本的には組織＝部門の内部ネットワークは、そもそも一定の利害対立関係を含んでおり、資源供給の対象先も限定されていて、結果的に長期的な安定性は得られにくい。

そこで、各組織＝部門はやむなく、統制可能だと考えられていた組織内外の資源供給先を超えて、NPOや民間などの外部資源との協働関係を模索し始めることになる。(図5参照)

この探索においても、組織＝部門は、できる限り外部資源を自らの統制可能な範囲に置こうと努めるであろう。可能であれば、補助金や一連の優遇策を行使

する可能性もある。その意味では、外部資源としてのNPOなど組織選択については、行政組織によるスクリーニングが優先され、いわゆる許認可の範囲に関わる組織に限定して、少しでも統制の不確実性を回避したいという行動は継続される。

しかし、このような外部資源は、各々の固有の価値・存在目的を有しており、行政組織との協働関係において、自己の目的達成をさらに強化するための戦略の行使を企図している。そのため、一連の案件の検討過程において、外部資源の価値・バイアスとコンフリクトせざるをえず、そのコンフリクト



を通して、行政組織は不可避的に異質な組織バイアスに曝されざるをえない。そこに新たな組織バイアスが形成されるのである。

組織バイアスは必ずしも、ネガティブの性質だけを意味するものではない。実施組織のバイアスは、一種の政策の変容を促すのであるが、それには「正」と「負」の変容の両方が含まれている。「負」の側面からいえば、当初のマクロ政策理念が政策手段・資源の様々な限界とそれらに起因する実施担当組織（者）の認識の狭隘さによって、政策範囲が狭くなる、固定化する、などの変化を被る可能性があげられる。しかし逆に、「正」の効果としては、実施担当組織が当初のマクロ政策理念がイメージしていなかった政策手段・資源を動員することによって、関連アクターの多様性・多元性が拡大する可能性も存在するのである。すなわちアクターの多元的広がりによって、多様な価値を実現する効果もありうる。政策形成者は、組織バイアスの多様な可能性を政策のなかに積極的に織り込むことによって、より効果的な政策実現の戦略を策定することも可能となると考えられるのである。

おわりに — 「組織理由」の克服に向けて

今村都南男によれば政策の『実施構造』(implementation structures)とは一群の公・私組織によって形成される多角的な組織間関係ネットワークを指し、一定の共通目的の実現をめざす目的的行為の協働体系である⁽¹⁴⁾である。

その前提に立って、今村はヤーン=ポーター (Hjen, B. & Porter, D. O.)⁽¹⁵⁾にもとづいて言う。一元的なハイアラキーな組織をもって是とする「孤立組織症候群」(lonely organization syndrome)に支配された伝統的行政理論の克服をするためには、「行政実体」(administrative entities)をなすものの析出が必要である、と。さらに「行政実体」とは、「個別の組織体のフォーマルな権限構造からとらえられるものではなしに、よりダイナミックで変動しやすい社会構造で、意思決定状況もいわゆる『ファジー』な構造的特質をもつもの」⁽¹⁶⁾である。

実施構造は、「行政実体」によって特徴づけられる。それは、ヤーン＝ポーターによれば「経済市場でもなく官僚制でもなく、その中間に形成される独自の社会的実在 (entity) なのである。自律的・半自律的なアクターによって財の分配が行われる点では市場に似ており、一定の目的のもと、計画が立てられ、活動の評価がなされる点では官僚制に似ている」¹⁷⁾。個別組織は多様な活動プログラム (施策) を有している。だが、その施策が効果的に実施されるためには、所属組織の利害を優先させる「組織理由」(organization rationales) を超えて、当該施策に積極的にコミットさせる「施策理由」(programme rationales) を基軸として、関連アクターを確定し、各アクターの「組織理由」にもとづく行動と「施策理由」にもとづく行動との絡み合いを通して形成される構造的諸関係にもとづくものである必要があるのである。

このような今村の知見は、政策形成時点において、実施組織というアクターのもつ組織バイアスの集合である「組織理由」を、より広範な関連アクターを「施策理由」のなかに流入させることによって成分変容させる企図がこめられている。

今村の述べたヤーン＝ポーターの枠組みに基礎を置いて、政策目的に応じて政策資源の探索範囲を多元化すること、具体的には、実施に関連するアクターを個別の行政組織の既存の統制範囲内のアクターに限定せず、複数の政策指向的な社会アクターの動員を可能とするシステムを設計することがその内容となろう。当然のことだが、ここでいう「アクター」は単なる「市民参加」にとどまらない、当該イシューについての専門性・技術性を有した広汎な社会アクター＝人的政策資源を前提としている。

政策がもたらす社会的影響力の範囲が広がれば広いほど、その実施を担う行政組織が保有し、動員できる資源には限界がある。そこでは当然、行政組織の外部にある関連アクターの支援をとりつける必要が生じる。むしろ、外部アクターが保有する諸資源——資金資源、人的資源、専門性資源——の方が、行政組織のそれを上回る可能性も高い。このような場合、外部にあって

利用可能な資源や人的資源をどれほど政策に織り込み、活用することにより、新たな政策領域を開拓することができるかが、政策設計に際し、問われることになる。

注

- (1) 真山達志 1994「政策実施過程の研究」西尾勝、村松岐夫編『講座 行政学』第5巻有斐閣 37頁
- (2) 森田朗 1991「『政策』と『組織』」『組織と政策 V』行政管理研究センター 82-87頁
- (3) 森田朗 1988『許認可行政と官僚制』岩波書店 20頁
- (4) 森田 1991 前掲書 83頁
- (5) Barrett, S. and Hill, M., 1984 "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory," *Policy and Politics, Vol. 12, 1984, Special Issue on Implementation Theory*, pp. 219-240
- (6) 森田 1988 前掲書 20-21頁
- (7) R. A. W ローズによる、この資源概念の詳細は以下の通りである。

(Rhodes, R. A. W., 1986 *The National World of Local Government* Allen & Unwin p. 17)

- a. 権威（法的資源）：法令や制度的慣習によって公的部門に共通して与えられた役務提供に関わる強制あるいは裁量的権限
- b. 資金（財政的資源）：税金や役務料金、借入金を基礎とする公的部門の起債
- c. 政治的正当性（政治的資源）：公共政策決定構造に参加し、かつ選挙等によって選出されるなどによって代表者に賦与される公的支持を動員できる権限
- d. 情報資源：様々なデータを所有し、その収集、普及の一方もしくは双方を管理すること
- e. 組織資源：人的、技術、土地、建物、施設・設備などの資産所有と、その資産にもとづき仲介者を經由せずに直接行為する能力

このようなローズの資源概念は、どのような組織も資源を交換せねば存続できない、という前提に基づいている。このローズの前提に立てば組織が動員する資源とは、木原佳奈子によれば「アクター達が自己の目的を達するために他のアクター達に依存し、交換する（一方的交換・一般交換を含む）一切の有形無形のものであると理解し、個別具体的な資源（一次的資源、狭義の資源）とともに、資源変換能力（二次的資源、広義の資源）を含むもの」（木原佳奈子 1995「政策ネットワーク分析の枠組み」『アドミニストレーション』第2巻3号4頁）というふたつの性質・機能を内在するものなのである。

ローズは、組織資源を他の資源とあえて区別しているが、これは法的あるいは契約的な権利の束としての組織を意味している。実際には5つの資源概念全体が、行政組織自

らが関わらねばならない所管事項なのである。そのように政策に含まれる様々な価値と政策手段へのイメージ（政策成分）がブレイクダウンされるとともに、組織の行動に関わる政策資源の調達（「交換」と「動員」）についての調整を行ない一元化する場所が行政組織なのである。

- (8) Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E., 1975 “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”, *Administration and Society*, vol. 6, No4 p. 463
- (9) Jones, C. O., 1977 *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed. p. 139
- (10) 竹尾隆 1994 『現代行政学理論』嵯峨野書院 209 頁
- (11) Van Meter, D. S. and Van Horn, C. E., op. cit., pp. 470-474
- (12) March, J. G. and Olsen, J. P. 1989 *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*. Free Press
- (13) Pfeffer, J. and Salancik, G., 1978 *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper and Row
- (14) 今村都南雄 1997 「行政学の基礎理論」三嶺書房 294 頁
- (15) Hjen, B. and Porter, D. O., 1981 “Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis”, *Organization Studies* Vol. 2 pp. 211-227
- (16) 今村前掲書 295 頁
- (17) 今村前掲書 296 頁