

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月16日現在

機関番号：12401

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03262

研究課題名（和文）自治体組織の動的意識決定構造の解明に関する研究

研究課題名（英文）Study on Elucidation of Dynamic Decision-making Structure of Local Government Organization

研究代表者

斉藤 友之（SAITO, Tomoyuki）

埼玉大学・人文社会科学部研究科・教授

研究者番号：90340281

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、自治体職員の意味決定の前提をハーバート・サイモンの意味決定論を参考に明らかにしようと試みたものである。主な結果は以下の3つである。第1に、自治体職員は、通常業務の中で事業案を決定する場合に「問題の影響や被害が大きいこと」、「課題対応への緊急性が高いこと」、「事業の成果が見込まれること」を特に重要視している。第2に、意思決定の要因数は3つか5つであり、職位が高いほど、一般職では勤続年数が短いほど、それぞれ要因数が増える傾向にある。第3に、職位が高いほど「トップなどの政治的意向に沿っていること」を重要視しているのに対し、職位が低いほど「予算確保が期待できること」を重要視している。

研究成果の学術的意義や社会的意義

学術的意義としては、サイモンの意思決定論のうち、限定された合理性から派生する決定要因の少なさ、職位による意思決定前提である価値前提と事実前提の違いを、自治体職員に対するアンケート調査で裏付けられたことである。また、社会的意義としては、自治体職員が職位ごとに何を根拠に意思決定しているかをあらかじめ知ることで、適切な行政統制の確保や質の高い政策形成に繋がることである。

研究成果の概要（英文）：The decisions made by municipal officials affect the content of administrative activities and actions. This study seeks to clarify the premises for these decisions based on Simon's decision-making theory. The study presents the following three findings. Firstly, in their normal operations, municipal officials determine project plans with particular emphasis on the impact or damage potentially arising from the problem addressed by the project, the degree of urgency in addressing it, and the expected outcomes of the project. Secondly, there are three to five factors that inform decision-making, with more senior officials tending to take into account a greater number of factors. In the case general staff members, the number of factors tends to decrease in line with length of service. Thirdly, more senior officials tend to place greater emphasis on alignment with the political will of leaders. But then, those with less seniority place more emphasis on securing budgetary resources.

研究分野：行政学、地方自治

キーワード：意思決定 決定要因 価値前提 事実前提 静的意思決定構造 動的意識決定構造 限定された合理性

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19（共通）

1．研究開始当初の背景

Simon(1947, 1977)によれば、意思決定とは限定された合理性の中での選択だということ。それゆえ、組織の意思決定は、下位者の選択（前決定）を上位者が受け入れるという、決定の連鎖によるピラミッド構造として理解されている。しかし、Simon 理論は、主にプログラム化しうる意思決定（反復的で定型的な手続化できる意思決定。例えば日常の提供業務の意思決定）をもとに組織の意思決定構造を明らかにしているが、それでも例えば、その主体の意思決定要因の数や特徴については、人間は合理的ではないため少ない要因をもとに決定しているというもの、具体的な点について必ずしも明らかにしていない。プログラム化しえない意思決定（例えば、新たな課題に対する政策決定等）についても同様である。また、自治体研究では、住民との合意形成を図る方法に関する研究は盛んに行われているが、組織の意思決定を正面から取り上げている研究は少ない。自治体の組織は行政活動主体であり、政策作成主体でもあるため、市民生活に対する影響が大きい。それゆえ、自治体組織及び職員の意味決定の構造を明らかにすることが重要と考えられる。

2．研究の目的

Simon(1947, 1977)のいう組織の意思決定とは、限定された合理性による「選択」であり、下位者の選択である「前決定」を上位者が受け入れるという「決定の連鎖」で構造化されると説く。定型的な手続きとしてのいわば静的意思決定構造である。本研究では、自治体の組織の意思決定は、以下の三つ程度の意思決定要因で意思決定され、それが行政分野ごとに変化する動的意味決定構造となっていることを想定し、具体的には、自治体組織を形成する単位組織は、「政策の類似性回避」「政策作成・予算編成時の同調」「政策・財政方針の保持」という行動を基準として意思決定を行っているか否かと、単位組織同士や単位組織と環境との相互作用の態様を確認することで構造のパターンを明らかにする。

3．研究の方法

目的の自治体組織を形成する単位組織は、「政策の類似性回避」「政策作成・予算編成時の同調」「政策・財政方針の保持」という行動を基準として意思決定を行っているか否かを確認するために組織を形成する職員に対してアンケート調査を実施した。質問項目は「政策の類似性回避」「政策作成・予算編成時の同調」「政策・財政方針の保持」を表す選択肢を二つずつ設定した。調査対象は教育・消防などの専門職を除く一般職とした。実際の対象団体は、埼玉県内2自治体（いずれも市）、山形県内1自治体（町）の計3自治体の協力を得て実施した。団体ごとに集計した上で、回答傾向を確認したところ傾向に大きな違いがないため、3団体をひとつに集約した。合計5,057人に対して有効回収数は1,281人で、回収率は25.3%だった。調査方法は2自治体では庁内LAN、残り1自治体は紙ベースで配布・回収で実施した。期間は2018年11月から12月の2ヶ月間のうち、2週間の回答期限を設けて各自治体の都合に合わせて実施した。

アンケートの具体的調査項目は、以下の通りである。Q1 入庁後の勤続年数、Q2 現在の職位、Q3 事業決定要因の認識度、Q4 事業決定要因の数、Q5 事業作成経験の有無、Q6 新規事業立案時の重要な決定要因、Q7 新規事業決裁時の重要な決定要因、Q8 既存事業修正案立案時の重要な決定要因、Q9 既存事業修正案決裁時の重要な決定要因の9つである。

目的の単位組織同士や単位組織と環境との相互作用の態様を確認することで構造のパターンを明らかにするため聞き取り調査を実施した。財政部門から通常の予算編成過程、企画部門

から事業作成過程、その他に事業部門での聞き取りをそれぞれ行った。

4．研究成果

(1)「限られた合理性」の検証

この点は、人間の認知能力や処理能力に限界があることを意味しているため、選択肢の数が増えれば増えるほど、決定するための情報が増えることから全体を理解することが難しくもなる。また、選択肢が増えると選択が鈍ることや選択という決定をすること自体にストレスがかかることも指摘されている。能力的な側面に限定すれば、選択肢の数は少ない方が望ましいが、アンケート調査の結果では、事業決定要因は3つまたは5つとなった。サイモンが少ないを2~3と想定しているが、その後の研究で、人間の短期記憶は一度に 7 ± 2 (5~9)個のものしか同時に把握、記憶することができないという考え方が生まれている。この点からすると、3つまたは5つの要因数は、少ないと言っても差し支えない範囲だろう。

(2)「価値前提と事実前提」の検証

この点は、職位による決定要因に関連している。「上位計画に沿っていること」「トップなどの政治的意向に沿っていること」は職位が高いほど重視度が高く、一方「予算編成・財政方針に沿っていること」「事業の成果が見込まれること」「事業の実行性が高いこと」は下位の職位ほど重視度が高い。この傾向は、サイモンの決定前提と酷似しており、価値前提と事実前提に分かれていると言えるだろう。そこで改めて結果を整理すれば、職位の高い職員は価値前提を基に意思決定をする傾向にあり、一方、職位の低い職員は事実前提を基に意思決定をしていることがわかる。

(3)組織の意思決定イメージ

自治体が担う業務を事務事業と呼び、その事務事業の意思決定とは「何を、いつ、どのようにして行かうか」を一定のルールに基づき「判断すること」である。それゆえ、事務事業という業務は、そうした判断に基づいて実施されている。このような点を前提として、事務事業の意思決定は、通常、まず起案者が決定案を作成し、それを決定権者である起案者の上司が決定の記録を残すことで完遂する。このような形態をサイモンは、前決定を受け本人が決定するという方法をトップまで連続的に、画一的な業務として坦々と行われていると考えている。いわば、静的意思決定である。

これに対して、本稿で明らかにされた個人の意思決定を組織に組み込んでみると、形式上は書類による決定方式は同じだが、手続きという組織の画一的な決定の根拠がないため、職員個々の裁量で処理されることになる。下位の職員は3つの前提ないし要因を基に決定し、それを上位の職員に送達し、それを受け取った上位の職員はさらに前提ないし要因を加えて5つで意思決定していく構造が浮かぶ。事業案の作成という活動は、職員にとって性格や構造が掴みにくい分だけ、職員の意思決定の前提や要因は増えざるをえない可能性が高い。下位職員の決定要因数は全体として3つだが、勤務年数が短い職員は5つ、比較的長い職員は3つであり、中位から上位の職員は5つと、幅のある意思決定が展開される、いわば動的意思決定構造が存在している、と言えるだろう。

(4)まとめ

本研究で明らかとなった諸点は、自治体職員の意思決定要因を明らかにすると同時に、サイ

モンの意思決定論を裏付ける結果となった。以下、具体的に判明したことを列記する。

第1に、自治体職員は、通常業務の中で事業案を決定する場合に「問題の影響や被害が大きいこと」「課題対応への緊急性が高いこと」、「事業の成果が見込まれること」を特に重要視している。第2に、意思決定の要因数は3つか5つであり、職位が高いほど、一般職では勤続年数が短いほど、それぞれ要因数が増える傾向にある。サイモンの言う「少ない=2~3」とは完全一致とはいかなかったが、少ない範疇と言えるだろう。第3に、3つで意思決定する職員よりも5つで決定する職員の方が高い要因が多いため、個別の要因をより重要視している傾向がある。第4に、新規・既存事業の立案時・決裁時のいずれの場合でも、職位にかかわらず「事業の成果が見込まれること」「課題対応への緊急性が高いこと」の2つが特に重要視されている。第5に、高い職位ほど「トップなどの政治的意向に沿っている」を重要視しているのに対し、下位の職員ほど「予算確保が期待できること」を重要視している。意思決定に際して高位の職員は価値前提、下位の職員は事実前提と言うサイモンの主張を裏付けている。第6に、事業案を作成した経験がある職員ほど「上位計画に沿っていること」「トップなどの政治的意向に沿っていること」を重要視し、高位の職員ほどその傾向が強く、下位の職員は「予算確保が期待できること」「他団体に問題解決のための参考事例があること」を重視している。第7に自治体組織では、手続きという単一の基準に従って意思決定されるパターンと、複数の決定要因を基に意思決定されるパターンがある。

(5)課題

組織の意思決定か個人の意思決定か、職員の内面における前提か外部の要因か、これらは一見異なるものとして区分できそうであるが、実際には明確に区分することが難しい。この典型が決定要因を特定するための選択肢の表現に現れる。職員が日常業務の会話や書類などで用いている事柄や用語、先行調査を基に選択肢を作成し、数回のプリテストを経て選択肢として確定したが、選択肢の内容と数をより吟味する必要がある。今回は、アンケート調査のみとなったが、共通する特定政策の事例調査において、本研究で明らかとなった知見の確認とその理由の解明も必要である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

齋藤 友之、自治体職員における意思決定要因～何を抛り所に政策を決定しているのか～、政策と調査、査読有、第16号、2019、pp.11-32、
http://ssrc-saitama.jp/policy_research.html

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：
番号：
出願年：
国内外の別：

取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

<http://ssrc-saitama.jp>

6 . 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名：松本 正生

ローマ字氏名：MATSUMOTO, Masao

所属研究機関名：埼玉大学

部局名：教育機構

職名：教授

研究者番号（8桁）：00240698

(2)研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。