

#### 4. 活動論－政策過程とそのマネジメント

##### 4-1 政策への視座

##### 4-1-4 政策サイクルの諸段階

- ①議題設定 (agenda setting)－政党、利益集団、マスメディア等のインフォーマルな政治集団によっても分担+国際機関、外国政府等「外圧」
- ②政策立案 (policy making)－政党と行政機関にほぼ独占されてきた
- ③政策決定 (policy decision)－制度上決定権限を有する機関が審査・審議・決定
- ④政策実施 (policy implementation)－行政機関の独占領域、近年生産供給主体の多元化
- ⑤政策評価 (policy evaluation)－議題設定へのフィードバック

##### 4-2 議題設定

##### 4-2-1 新たな環境条件－政策対応を要求する環境要因

- ①国際政治経済体制の変動－新たな金融・貿易条件等
- ②経済成長と生活水準：高学歴化－教育行政への需要；生活水準・様式の変化－住宅政策
- ③人口構成の変動－人口の年齢別・性別構成の変動－高齢化社会
- ④科学技術の進歩発展－研究開発行政、産業行政、医療行政、環境行政・廃棄物行政
- ⑤気象変動、自然災害－測量と観測

##### 4-2-2 問題認識

###### (1) 個人レベル

主観的認知的要因の重要性

困難と政策的問題

因果言説の重要性 cf. Stone cf. 秋吉他 (80)

人為か否か

意図的か意図せざる結果か

従来、自然＝事故 (accidents) だとみなされていたものを人為的結果であると再解釈することの重要性 cf. 温暖化

###### (2) 組織・社会レベル

因果言説をめぐる争い－誰が対応すべきかを規定－例：飲酒運転－運転手 or 車体構造

問題構造化と問題定義 cf. Dunn

###### 3 種類の問題

Well structured problems

Moderately structured problems

Ill-structured problems that involve many different decision makers and conflict among competing goals

Successful problem structuring requires that analysts obtain creative solutions for ambiguous and ill-defined problems

Problem search – discovery of the many problem representations of multiple policy stakeholders - facing metaproblem

Problem definition – moving from metaproblem to substantive problem

例：貧困－道徳問題あるいは環境条件問題

問題定義のフレーミングをめぐる争い・重要性－争点定義を巡る争い cf. メタ政策

地方財政－財政再建問題か地方分権問題か

酒小売出店規制－酒税確保問題か消費者利益問題か

LRT for 環境 or まちづくり (対高齢者含む) cf. 秋吉他 (83)

資源管理 or 希少種の保護@守江湾

Soft OR－問題構造化支援手法 cf. ソフト・システムズ方法論 (秋吉他 76)

問題設定自体が大きな課題であるという認識

様々なステークホルダーが断片的問題認知－問題の全体像が把握されない

## 問題構造化手法

認知マップ：ファシリテーターが各関係者にインタビューを行い、各々の思い描く事象間の因果関係等をネットワークに図示ー同じ問題も異なって見える  
各関係者の認知マップを比較、統合する（ただし統合プロセスで選択が入り込む余地）

### 4-2-3 議題（アジェンダ）設定プロセス

#### （0）前提

資源の有限性ー注意、議会の処理容量（秋吉他 51）

公衆アジェンダと政策アジェンダ（秋吉他 53）

事件、選挙の役割（秋吉他 58-59） cf. 国会の議事運営権ー本人代理人（増山）

#### （1）マスメディアの役割（真淵 429-432）

蒲島郁夫：「社会的弱者」からの問題提起に大きな役割

課題設定能力の制約：記者クラブ制度、経済界への広告依存

#### （2）非決定権力ー課題設定の失敗

大嶽秀夫：「大企業の非決定権力」ー1960年代の欠陥自動車問題ー最終的に「私的処理」に失敗したが（真淵 431）

#### （3）「イシューへの注意の循環」（issues attention cycle）-by ダウンズ

問題によってサイクルの時間異なるー例：環境問題・長いー可視的、ほぼ全員に危機、少数の悪者、コストは消費者に移転、環境対策に投資する企業の存在

#### （4）補論：行政需要の行政ニーズ＝施策への転換と制御（西尾 283～）

行政需要の概念

行政ニーズ：行政需要＝期待から政府が行政サービスにより対応すべきと認定したもの

行政需要の無定形性と流動性ー多種多様、相互に矛盾していることも多い

行政需要の制御 cf. 主観的な非争点化は含まれず

①指導・規制による予防方策

②助成・振興による民活方策

③価格操作による減量方策

政策目標の達成水準に関する評価基準の変更

評価基準：①限界値基準、②充足値基準、③期待値基準

### 4-3 政策決定プロセス

#### 4-3-1 個人の政策決定のモデル

##### （1）効用最大化モデル

サイモン：最大化モデル（maximizing model）

リンドブロム：総覧的決定モデル（synoptic model）

cf.費用効果分析（cost-effectiveness analysis）、費用便益分析（cost-benefit analysis）

リンドブロムによる批判：人間の認識能力に限界、自然・社会事象の情報は著しく不完全、情報収集には時間・労力・資金のコスト、一元的価値体系構築・比較すること不可能

##### （2）充足モデル（satisfying model）←限定的合理性 by サイモン

cf. エチオーニ：混合走査法モデル（mixed scanning model）ー影響力の甚大な政策について現実性の高いごく限られた数の選択肢を選び綿密な分析を加えることとし、その他の政策案はインクリメンタリズムで

##### （3）インクリメンタリズム（incrementalism）by リンドブロム

増分主義、漸増主義、漸変主義

Branch method (successive limited comparison) v.s. root method (rational comprehensive method) (“Science of Muddling Through”, p. 81)

Values problems is always a problem of adjustment at a margin (p. 82)

#### 4-3-2 組織・社会の政策決定のモデル

（1）組織・社会内の政策決定者に還元ー個人の政策決定モデルと同様

（2）相互的調節（mutual adjustment）ー相互接触は必ずしも必要ない

by Lindblom cf. 西尾一交渉（討議、取引、貸借）、操作、先導

Means-ends relationship is possible only to the extent that values are agreed upon, are reconcilable and are stable at the margin (“Science of Muddling Through”, p. 83)

The incremental pattern of policy-making fits with the multiple pressures pattern (p. 86)

例：議会での老人福祉プログラムへの合意—保守的動機（民間年金圧力削減）、リベラルな動機（福祉拡充）（p. 84）

（3）ゴミ箱モデル by マーチ—組織化された無秩序としての組織—時間軸を導入  
組織の意思決定の4つの別々の流れ：問題、解決案、参加者、選択機会

Cf. 政策の窓モデル（Kingdom）

①問題の流れ、②政策代替案、③政治的な流れ

Cf. 政策が問題を探す—メタ政策の複数性とも関連

例：公共交通（渋滞→温暖化対応）；原子力（経済性→温暖化→エネルギー安全保障）

（4）アリソン

3モデル

合理的行為者モデル—上述（1）

組織プロセスモデル—標準作業手続き、蓄積された政策レパートリーによる対応

政府内政治モデル—多数の関係者間の錯綜した駆け引きの渦中で形成された産物

政府行動の記述の抽象度と行動説明方法が密接に関連—政策の構造と政策決定過程（大河原）

例：ソ連による「キューバへのミサイル配備」とミサイル配備を具体化した「不等辺四辺形パターンに沿った地対空ミサイル基地の建設」

例：アメリカによる「海上封鎖」とそれを具体化した「キューバ沖 500 マイルでの封鎖線の設定」

（5）「合意形成」

3モデル：「同床異夢」、「バーゲニング」、「同床同夢」

「同床異夢」においてはフレーミングのあり方も重要

（6）政策ネットワークと変化のメカニズム cf. 経路依存性：ロックインとアンロッキング

①Rhodes

5つのタイプのネットワーク（統合的ネットワークから緩やかなネットワーク）

Policy communities: ex. education

Professional networks: ex. NHS, The water service

Intergovernmental networks: ex. topocratic membership

Producer networks: ex. economic interests

Issue network:

‘Environmental change’ – The environment is not given and it is both constituted and constitutive and the analysis of the ‘appreciative system’ of actors is central to understanding this interactive process

②Paul Sabatier “The advocacy coalition framework”

環境要因

Major socio-economic change

Changes in public opinion

Changes in the systemic governing coalition

Policy decisions and impacts from other subsystems

Actors can be aggregated into a number of ‘advocacy coalitions,’ each composed actors from various governmental and private organizations and engages into non-trivial degree of coordinated activity over time

信念体系 – deep core and policy core

Deep core beliefs are resistant to change

Policy core beliefs are somewhat less rigidly held – most involve empirical elements which may change over a period of time with gradual accumulation of evidence

Coalition is held by agreement over policy beliefs which will remain stable over period of a decade or more - Only solid empirical evidence is likely to lead to changes

③「政策システム」の6つの変化のメカニズム—政策（=変化）決定過程の構造化の試み  
＜分析枠組＞

政策システム：政策の決定・転換に影響を与える、様々な主体の相互作用のシステム＝主体・ルール・場の3つの要素によって構成される

メタ政策システム：政策システムに外部から働きかけることを通して政策革新をもたらすメカニズム

メタ政策：個別の政策を枠付け、そのあり方を規定する政策

＜政策変化メカニズムの6つの類型＞

1)定常的变化：既存の政策システムの枠内で環境変動に対応して政策の継続・微修正が図られる。

2)システム変化：メタ政策システムが政策システムに外部から働きかけることを通して政策革新をもたらす。

3)メタ政策：メタ政策システムの主体が、直接メタ政策を実施して、政策革新を促す。

4)自己変革：政策システムの主体が自らメタ政策を実施し、政策革新を試みる。

5)システム連携：ある政策システムがメタ政策システムや他の政策システムを巻き込んで政策革新を引き起こす。

6)累積的影響：個別の政策システムにおける自己変革が累積することで、結果としてメタ政策システムの変化が生じ、それが他の政策システムにおける政策革新の契機を提供する。

＜事例＞

1)地方分権

政策システムとしての政府間関係に対するメタ政策システム（個別の政府に対してはメタ・メタ政策システム）としての地方制度改革の役割 cf.メタ政策間争い：財政 vs 分権

2)技術革新に促された政策革新

専門家による自己変革

外部者を含む新たなネットワーク構築によるシステム連携

フレーミング：何が重要な政策課題であり、そのような政策課題がいかなるメタな目的の手段であるかを規定する、メタ政策の重要な要素

3)市場化への対応

市場化を背景として行われた金融規制システムの変化が財政投融资という公的融資システムの変化を惹起するとともに、システム間関係も変化させていくシステム連携

④トランジション・マネジメント論 cf. Voss, etc.

トップダウンとボトムアップの間

ニッチにおける社会実験

フレーミングと外部者の重要性

一定の段階での選択・判断

拡大（水平展開）

Co-evolution の重要性—システム間関係

Cf. 管理可能性に関する社会運動論的批判

対象としての社会システム（システム化した技術）—エネルギー、農業、医療等々

非公式ネットワーク（transition arena）の重要性

4-3-3 政策決定支援手法—政策過程における政策分析

（0）費用便益分析 cf. 秋吉他（135～）

直接効果と間接効果

割引率

感度分析—不確実性の取り扱い（環境変数の変化の選択肢に及ぼす影響の確認）

（1）PPBS（計画プログラム予算システム）—1次元的評価の困難

原型：OR（operations research）—軍事作戦の合理的決定のための科学、応用領域拡大

展開：システム分析（systems analysis）

例：兵器システム分析－費用効果分析（効果例：人の殺傷能力）、費用便益分析（金額）  
PPBS の導入：1965 年のジョンソン大統領の決定により 68 年から連邦全省庁に導入  
目標：明確な基準としっかりした成果及び費用のデータに基づいたプログラム代替案の合理的選択を可能にすること  
手続き：予算書に多年度プログラム財政計画、プログラム要綱、特別分析研究報告を添付  
停止：1971 年

課題：費用・便益測定のためのデータが不十分（+誰の便益、誰の費用か by 宮川→便益帰着表：秋吉他 149）、専門的人材の不足、便益計算の困難（健康、清浄な大気、レクリエーション）、プログラム間比較の困難（受益者も異なる）

## （2）規制インパクト分析

米国におけるレーガン政権期における導入

規制インパクト分析の内容

規制の必要性の説明

規制の導入・見直しに伴う社会的便益・社会的費用の推計

他の代替案との優劣の比較

課題

情報収集：規制を遵守するために民間に直接かかるコスト等に関する情報等

便益計算

2004 年規制改革・民間開放推進 3 カ年計画－2004 年から各省庁で試行的実施

## （3）事前事業評価－ODA、公共事業等

Cf. 研究開発の評価の困難－不確実性の評価

## （4）実用的政策決定の基準

①コスト＝政策対応のレベル

図表 14-2（西尾第 14 章）－政策立案コスト、政策転換コストでのマトリックス

微修正、転用、模倣、研究開発

②政策案の現実性（feasibility）

1)政治上の実現可能性－国会審議、自治体の場合の職員組合

2)行政資源の調達可能性－権限、組織、定員、財源を調達する見込み

3)業務上の執行可能性－規制行政において対象集団の違反行動を有効に取り締まれるのか、建設管理行政において用地を取得できるのか等

## （5）最近の動向－「科学技術政策の科学」、evidence-based policy making

<参考文献>

加藤浩徳・城山英明・中川善典（2005）「広域交通政策における問題把握と課題抽出手法－関東圏交通政策を事例とした分析－」『社会技術研究論文集』第 3 巻、214-230 頁。

城山英明・大串和雄編（2008）『政治空間の変容と政策革新①政策革新の理論』東京大学出版会。

深山剛・加藤浩徳・城山英明（2007）「富山ではなぜ LRT 導入に成功できたのか？－政策プロセスの観点からみた分析」『運輸政策研究』10 巻 1 号。

Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction (3rd Ed.)*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall. Chapter 2 (Policy Analysis in the Policy-Making Process) and 3 (Structuring Policy Problems).

Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, 19 (2), pp. 79-88.

Rhodes, R. A. W. and Marsh, D. (1992). New Directions in the Study of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21, pp. 181-205.

Sabatier, P. A. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe, *Journal of European Public Policy*, 5 (1), pp. 98-130.

Stone, D. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, *Political Science Quarterly* 102 (2), pp. 281-300.

Voss, J-P., Smith, A. and Grin, J. (2009). Designing Long-term Policy : Rethinking Transition Management, *Policy Science*, 42, pp. 275-302.