行政学第21回

城山英明
siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

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
4-1-1 政策

（１）政策の概念
- 活動か案か
- 政策と立法形式

①政策の構成要素は複数の立法形式に分散して規定
②政策には首相・大臣の国会答弁、記者会見での発言等で表明された政府活動方針も入る

（２）政策手段
- 権力的手段－法的権限に基づく義務付け制裁
- 経済的誘因提供－補助金、税賦課（例：環境税）、税減免
- 情報提供
- 物理的制御 cf. アルゴリズム

（３）政策の構造

• 政策の重層的構造（目的手段連鎖）

政策（policy）、施策（program）。事業（project）

• 政策問題の複雑性（秋吉他2015、28-30、68-69）

全体性：政策問題の相互連関

相反性：トレードオフ

主観性：個々の主体により問題と認識されるものが異なる

→異なった目標の並存　cf. 悪構造問題

動態性：時間とともに構造変化

• メタ政策の複数性・相互関係　cf. 例：地方分権と財政再建

4-1-2 政策と政策過程

（１）政策類型と政策過程類型

• なぜ類型化が必要になるのか？
• 政策が政治を作る－政策（政治・行政）過程による類型

（２）ロウィ（1964）

• 分配（distributive）政策：個人への資源配分政策のうち他人の利益を侵害しない政策、議会の委員会・小委員会のボスが大きな力－相互不干渉、行政機関－階統制は比較的水平的、現場の専門的裁量
• 規制（regulatory）政策：政策により利益をうる者と被害を被る者が明確に分かれる、激しい対立－多元的政治過程、行政機関－階統制的であるが水平的で不完全
• 再分配（redistributive）政策：資源配分をめぐる利害対立が社会的階層集団を単位に激しい対立－エリート中心的政治過程、行政機関－古典的な幅の狭いピラミッド

（３）ロウィ（1972）－強制力の契機を重視
- 分類基準：強制力の行使が直接的か間接的か、個人に対してか環境を通してか
- 分配（distributive）政策
- 規制（regulatory）政策
- 再分配（redistributive）政策
- 構成的（constituent）政策：議会や行政制度のように政策決定の前提になる制度
  大統領の管轄事項、行政機関－ダイアモンド型/階統制ではなくネットワーク

（４）山口（1987）
- 安定－適応軸＝長期展望か場当たり－概念提示、基本設計、実施設計
- 統合－個別軸＝全体整合性か個別解決－構造的政策、総合機能的政策、個別機能

（５）政策ネットワーク（－再論：政府・社会関係）と課題
- Rhodes and Marsh (1992)：5 つのタイプ－統合的ネットワークから緩やかなネットワーク

①Policy communities: ex. education
②Professional networks: ex. NHS, The water service
③Intergovernmental networks: ex. topocratic membership
④Producer networks: ex. economic interests
⑤Issue network

（６） 政策アプローチ後の政治過程論－複数の政策過程を仕切る壁からなる構造やそうした壁の有機的組み合わせが全体として構築している体制を、その理論的射程に収めることが可能に（佐藤2014、42）

4-1-3 政策分析

（１）2つの政策分析

- Policy analysis = knowledge about and in the policy making process (Dunn 2004, 33)

（２）政策過程における政策分析に対する3つの見方 by Carol Weiss

- Conceptual use (cognitive effect)
- Symbolic use (legitimization)
- Instrumental use (behavioral effect)

（３）政策決定支援としての政策分析の意義（マヨーネ）

- 合理的決定における根拠
- 討議の相互過程における根拠・論拠

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

Policy Making Process by Dunn

- A series of interdependent activities arrayed through time – agenda setting, policy formulation, policy adoption, policy implementation, policy assessment, policy adaptation/ policy succession/ policy termination (44)
- Non-linear: In some cases, policies are adopted first and then justified by working backward to agenda setting, where problems are formulated or reformulated to fit the policies - metaphor of "garbage cans"

9

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 問題定義

（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

①Well structured problems

②Moderately structured problems

③Ill-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

＜例＞

①地方財政 – 財政再建問題か地方分権問題か

②酒小売出店規制 – 酒税確保問題か消費者利益問題か

③LRT for 環境orまちづくり（対高齢者含む）cf. 秋吉他（83）

④資源管理or希少種の保護@守江湾

（３）LRT事例 – 岡山と高岡の場合

- 事例：岡山と高岡における路面電車事例の事後的関係者インタビュー方式による検証
- 中央省庁との直結は場合によっては副作用（岡山）
- 利害関係者の範囲が広がる幅広いフレーミングが重要 – 初期段階における民生部局による交通ビジョン策定の重要性（高岡）

（２）問題構造化支援手法

- Soft OR　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 – 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）

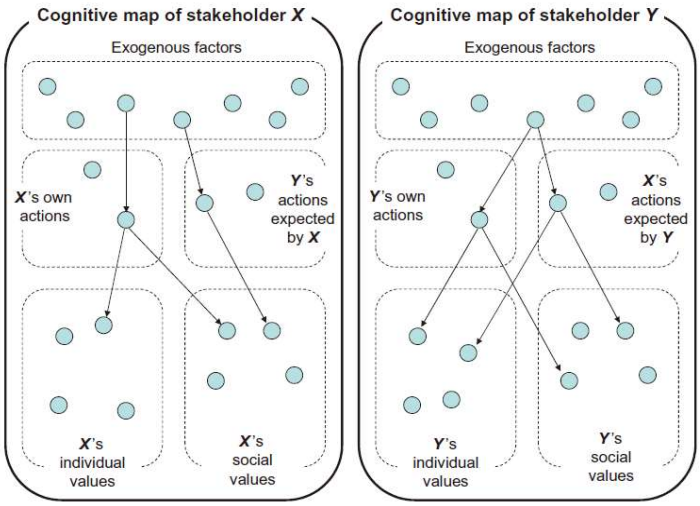

Fig. 2. Concept of cognitive maps in a two-stakeholder case.

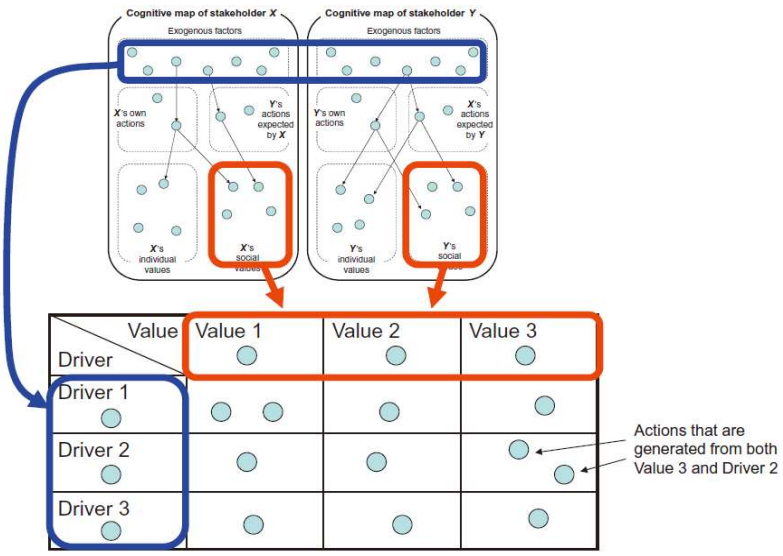

Fig. 3. Derivation of value–driver matrix from cognitive map.

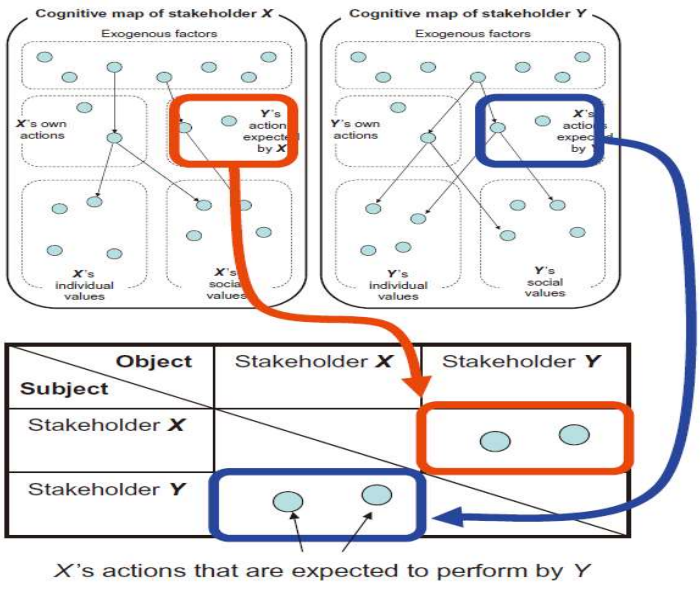

Fig. 4. Derivation of reciprocal expectation matrix from cognitive maps.

Three Possibilities for Consensus

- "Doushouimu"
- Possibility of bargaining
- Possible result of value learning/ reframing

4-2-3 議題（アジェンダ）設定プロセス

（１）前提
- 資源の有限性－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）
- 国会の議事運営権－本人代理人（増山）

（２）マスメディアの役割（真渕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

（３）非決定権力－課題設定の失敗
- 大嶽秀夫：「大企業の非決定権力」－1960年代の欠陥自動車問題－最終的に「私的処理」に失敗したが（真渕431）

（４）「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－例：環境問題・長い－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

（５）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－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 政策案の作成とアセスメント
4-3-1 政策案の作成

（１）基本的段階－バーダック（2012）ステップ３

- 包括的に始めて、狭めて終わる
- 問題が存在するシステムをモデル化する－よくできた因果関係モデルは「介入のしどころ」を教えてくれる
- 問題の改善に関する社会科学の仮設の圧倒的多数は連続した数の形で現れるが、政策立案者はそれを政策オプションに変形する必要
- 達成すべき主要な目標を明確にし、その目的を達成するために様々な要素を現実的なシステムとして統合する必要－試行錯誤

（２）政策移転（政策波及）

- 政策移転－模倣、政策競争、混合、刺激
- 文脈－自治体間、各国間 cf. OECDの役割

（３）政策デザイン手法

- エスノグラフィーの活用
- プトロトタイプ作成と修正プロセスの重要性
- “A different approach to the task of understanding public problems- ethnographic, qualitative, use-centered research, probing and experimentation via rapid prototyping” by Bason (2014, 4)

4-3-2 政策案のアセスメント

（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）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）

（３）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

（４）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

参考文献

- 大河原伸夫（1996）『政策・決定・行動』木鐸社、1996年。
- 佐藤満（2014）『厚生労働省の政策過程分析』慈学社、2014年。
- 山口二郎（1987）『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店、1987年。
- 山口二郎（1994）「政策の類型」西尾・村松編『講座行政学第５巻・業務の執行』有斐閣、1994年
- G.マヨーネ（1998）『政策過程論の視座－政策分析と議論』三嶺書房、1998年。
- William N. Dunn (2004), *Public Policy Analysis: An Introduction* (third edition), New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2004.
- 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.
- E. Bardach (1981), "Problems of Problem Definition in Policy Analysis", Public Policy Analysis and Management, vol. 1
- 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。
- 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。
- Stone, D. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, *Political Science Quarterly,* 102 (2), pp. 281-300.
- Hironori Kato, Hideaki Shiroyama, Yoshinori Nakagawa (2014), "Public policy structuring incorporating reciprocal expectation analysis", *European Journal of Operational Research,* 233, pp. 171-183.
- ユージン・バーダック（2012）『政策立案の技法－問題解決を「成果」に結び付ける8つのステップ』東洋経済新報社。