行政学第22回

城山英明

4-4 政策決定プロセス
4-4-1 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）
- 段階

①政策案の選択を規定すべき諸価値を識別し、これらを一次元的な価値体系に構築する
②政策案として考えられるものを余すところなく拾う
③各案を採用した場合起こりうる結果と達成される諸価値を調べ上げる
④諸価値の達成値が最大になると考えられるものを選択

- 手法例：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

- 願望水準の充足を満たせば足りる
- エチオーニ：混合走査法モデル（mixed scanning model）－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
- 段階

①政策案の立案を始めるのは理想の目標に近づくためではなく、現実の差し迫った弊害を除去するためである

②政策案の立案に当たっては、所属機関と対象集団の利益の観点からこれを行い、その他の集団の利益のことまで考慮に入れようとしない

③目的と手段を峻別せず、はじめから両者をワンセットにして政策案を立案する

④政策案の探求は、現行業務の実施方法に僅かな修正を加えただけの政策案から始める

⑤政策案の探求は実現可能と思われる２－３の選択肢を見出したところでとどめ、この範囲の中から最善と思われるものを選択する

⑥当面の課題を一挙に解決しようとはせず、政策の修正・変更を繰り返しながら漸進的にこれを解決しようとする

- 相互的調節（mutual adjustment）－相互接触は必ずしも必要ない
  cf. 西尾－交渉（討議、取引、貸借）、操作、先導
- Branch method (successive limited comparison) v.s. root method (rational comprehensive method) (“Science of Muddling Through”, 81)
- Values problems is always a problem of adjustment at a margin (82)
- Means –ends relationship is possible only to the extent that values are agreed upon, are reconcilable and are stable at the margin (83)
- The incremental pattern of policy-making fits with the multiple pressures pattern (86)
- 例：議会での老人福祉プログラムへの合意－保守的動機（民間部門における労組の年金圧力削減）、リベラルな動機（福祉拡充）（84）

（４）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）

Models of Policy Change by Dunn

① Organized anarchy (44)

② Comprehensive economic rationality (47)

Striving for efficiency = weighs the costs and benefits of all available alternatives

③ Second best rationality (48)

Arrow's impossibility theorem = "voters paradox"

④ Disjoined incrementalism (50) by C. Lindblom

Policy changes occurs at the margin from the status quo

⑤ Bounded rationality (51) by H. Simon

Recognition of the limits of comprehensive rationality

Satisfying behavior

5

⑥ Mixed scanning (52) by A. Etzioni

Distinguishing between strategic choices that set basic policy directions and operational choices

⑦ Erotetic rationality (53)

Process of questioning and answering

Frank acknowledgement of ignorance

⑧ Critical convergence (53)

Policy window opens when three kinds of streams – problems, policies, and politics converge - Kingdon

⑨ Punctuated Equilibrium (54)

Attention to the importance of external perturbations or exogenous shocks in effecting policy changes by P. Sabatier and Jenkins-Smith

6

（４）アリソン

- ３モデル

①合理的行為者モデル－上述（１）

②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

③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」（①③）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」（②）

例：アメリカによる「海上封鎖」（③）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」（②）

- 多くの問題、1つの解決策」（147）－相互に分離可能な諸問題に関する多くの人間の相異なる認識が、単一の解決策へとまとまっていったプロセス－認知的要素

4-4-2 Design for Policy (Bason 2014)

＜デザイン思考＞

- Design can be defined as the human endeavor of converting actual into preferred situations (3) - Simon (1996)
- Design as the process of creating ‘new integration of signs, things, actions and environments that address the concrete needs and values of human beings in diverse circumstances’ - Buchanan (1990)
- A different approach to the task of understanding public problems- ethnographic, qualitative, use-centered research, probing and experimentation via rapid prototyping- better understand the root causes of problems (4)
- Service design appears to be crucial discipline for labs whose mandates are to improve the quality and accessibility of public services (37)
- Moving from silo-based service delivery based on perceptions of the needs of citizens to a more human centered approach (43)
- Many public services are matter of continuous facilitation rather than implementing ‘solutions’ (44)
- Diffusion and scaling up are more about building capacity (45)
- Towards policymaking as designing: policy making beyond problem-solving and decision-making (56)
- Table 4.1 Problem-solving approach and Human-centered design approach (63)

＜事例＞

- コミュニティ資源を活用して長期的状況を支援するように自己改善を促す保健システムの構築: People powered health (45)
- 近所の人の納税状況を知らせることで納税率アップ: Behavioral insights (48)

＜場の設計＞

- “The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy” (M. McGann, E. Blomkamp, J. M. Lewis 2018)
- Design thinking- toward a more networked and inclusive model ⇔ NPM- market competition (4)
- Proximity to government – dilemma: “working at a distance from government may better enable PSI labs to develop more frame-breaking alternatives to the status quo” by Mulgun (10)

4-5 政策実施
4-5-1執行可能性を規定する要因 cf. フッド

①基準の一義性（規制対象範囲を画する概念・基準の明確さ）

②記録可能性（対象集団に関する情報－住民台帳、課税台帳等の存在）

③補完性（違反者に不利益な制度：戸籍住民関係届出を怠ると税金の扶養控除受けられず）

④追跡可能性（関所、取り締まりの「つぼ」の有無）

⑤自動執行（社会の協力、第3者による規制担当部局への通報）

cf.内部告発の功（執行コスト低下）・罪（信頼性の低下）

4-5-2 規制行政における政策実施事例

（１）事例１：道路運送免許制度の執行　cf.　森田（1988）

- 決定の型－資格試験型、採用試験型
- 自動車運送事業の免許－流動的
- 採用試験型の近いほど決定は複雑になり、証明が困難な行政機関の主観的判断の余地大
- 自動車運送事業の例－法第6条－市場要件＋資格要件

当該事業の開始が輸送需要に対し適切、供給能力が需要量に対して不均衡とならない

事業遂行上適切な計画を有する、事業を的確に遂行するに足る能力を有する

- 具体的基準を定めた通達が法から独立、免許の決定における法の拘束は弱い
- 却下理由としては資格要件－事業計画の適切性、事業遂行能力多い－市場要件判断困難

（２）事例２：水質汚濁防止法の執行　cf. 平田（2009）

- シンプルで一般的な規制：排出基準（濃度規制）を定め基準の遵守を排出者に求める
- 何が違反かは明確に判断可能－水濁法13条1項：「排出基準に適合しない排出水を排出するおそれがあるとみとめるとき」改善を命じることができる－現場では排出基準違反となっていない段階では命令は出されない
- 水濁法施行状況

基準違反数は1割弱←立入検査

行政措置における行政命令比率は1%以下、多くは文書による行政指導

- 違反の原因

ヒューマンエラー：操作ミス、人為ミス

管理不足、費用出し惜しみ・処理能力超え、設備老朽化

- 被規制者の対応

ヒューマンエラーの場合：作業マニュアル改訂等により改善

処理能力不足の場合：違反はすぐには直らない－違反是正完了期限等設定

- 自治体によるバリエーション

排出基準違反＝行政指導

違反の程度、違反項目、過去の違反等を考慮

倒産の危機に追い込みうる改善命令に躊躇する場合も－capture？

（３）事例３：環境規制法の実施－土壌汚染対策法4条土地の形質変更に対する調査命令発出（具体的にどのような状況で調査命令を出すのか）、水濁法5条3項、12条の4地下水汚染対策未然防止（何が「有害貯蔵指定施設」に該当するのか） cf. 平田（2017）

- 特徴

①法規定の文言が一般的抽象的

土対法4条1項「土地の掘削その他の土地の形質の変更であって、その対象となる土地の面積が環境省令で定める規模以上のものをしようとする者は・・・」

土対法4条2項「汚染されているおそれがあるものとして環境省令で定める基準に該当するものと認めるときは・・・調査させて」

環境省ガイドライン・マニュアルも曖昧

②調査命令の遵守コスト大－調査経費＋建設工事遅延等

→自主調査（土対法14条）へのインセンティブ

- 曖昧さへの対応パターン

①個別自治体部署内での話し合い

②行政外部組織へのコンタクト

法解釈のバックアップとしての環境省（93）

but環境省は具体的事例への法適用について明確な指図をすることに対して消極的

他自治体への問い合わせ－組織間の相互作用性

インフォーマルな個人間ネットワークが重要な役割

担当者会議の役割

適用の具体例と散らばり具合を把握－1つの法解釈でまとまるわけではない

まだ経験しない事例についての学習機会

判断の散らばり具合から逸脱しないことは現場職員の心理的負担を軽減させる

自治体間ネットワークのクラスター化

組織社会学のいう同型化プロセス

ネットワークに法律家・専門家がいないことからも適切さ保障されないこと示唆

- 正当化探求プロセスにおいて自治体間ネットワークが重要な役割

被規制者に正当性を示す際に規制負担の公平性は強力なシグナル

一貫性・公平性と柔軟性・効果性のバランス

現場裁量が多くあっても一貫性・公平性という理念・正当化は重要

- 偽陽性エラー（本当は環境悪影響がないのに悪影響ありと判断）と偽陰性エラー（本当は環境に悪影響があるのに悪影響なしと判断）のバランス（204）

偽陰性エラーのリスクも考慮に入れる仕組み必要－市民の存在感

増す必要：情報公開

4-5-3 規制実施戦略と対象集団の相互作用

（１）曖昧な裁量の＋（悪用阻止）と－（不十分なアナウンス効果）cf. Sentencing guideline

（２）取締活動体制の整備水準

- 規制担当部局の職員数　cf.国際比較での安全担当職員の少なさ
- 目標指向規準（完全、受容可能レベル）と費用志向規準－直接効果と間接効果（抑止効果）

（３）違反者の類型と執行戦略

cf. 図12-2違反者類型執行戦略類型マトリックス（西尾223）、フッド

- 違反者類型：善意の違反者、悪意の違反者（便宜主義者）、異議申し立て者、反抗者
- 執行戦略類型：周知（啓蒙）戦略、制止戦略（物理的阻止）、制裁戦略、適応戦略（修正等）
- 便宜主義者に対しては「ハードな」執行戦略の必要：「アメリカ国民の20%は自発的に規則に従う、5%は規則を回避しようとする。残りの75%は、5%の違反者が捕まり罰せられる限りルールを守ろうとする」

（４）ゲーム論によるモデル化　cf. 平田（2009第2章）

• 基本的構図

規制者：抑止的法執行or協力的法執行

被規制者：機会主義的行動or協力的遵守

• ゲームの構造：囚人のディレンマ等

協力可能性←繰り返しゲーム、しっぺ返し戦略byアクセルロッド

cf. コミュニケーションの重要性

• しっぺ返し戦略の弱点－ミスによる違反の場合

一度裏切られても即座に裏切り返さないという寛容性必要

• 行政が取り込まれている場合（capture）－法目的以外の目的にも配慮した執行

取り込みにより機会主義的行動・協力的法執行が均衡として実現している可能性

• 市民参加の影響

行政処分不作為への批判を恐れ、行政命令発動の可能性

（５）公的執行と私的執行 cf. フッド

①執行を主として民間人の手に委ねる－不法行為、技術基準の適合監査と保険

②執行を民間人と行政官僚制で分担

cf.自主保安と保安規定－限界？

『法の実現における私人の役割』－懲罰的損害賠償請求

内部告発の功（執行コスト低下）・罪（信頼性の低下）

（６）事例

１）事例１：道路運送規制の場合 cf. 森田（1988）

- 無免許営業者の摘発は監査ではなく通報に依存
- 監査担当職員の定員少ない－監査まれ
- 社会的影響の小さい違法行為は黙認
- 業界全体に対する行政指導による「自主規制」
- 安全基準も実施可能な水準で

２）事例２：水質汚濁規制の場合 cf. 平田（2009）

- 違反後の行政と非規制者の話し合い

違反原因突き止める努力

行政は規制執行経験により違反事例把握しているため、適宜必要な情報提供可能

違反是正完了までの期限

現場担当者のみならず上司、工場長、社長と話をする場合も

不十分な対策しか講じず費用・手間がかけられていない場合改善命令発動可能性示唆

- 行政と非規制者との長期的関係

立入検査の場合の「立ち話」「雑談」

総量規制の場合は定期的に報告書提出－手渡し

被規制者向けセミナー開催

- 市民の苦情・通報契機もないわけではない

３）事例３：自動車環境基準をめぐる政府戦略、企業戦略の相互作用

- 日本：排出規制－米国モデル・マスキー法の７５、７８年（NOx0.25g/km）の実行

背景：光化学スモッグ等への関心、貿易関心、地方政治圧力、技術検討会と企業間競争

- 米国：排出規制：マスキー法の緩和（NOx0.6g/km）と遅延（最終的には８３年）、大統領選挙競争熱と冷却化
- 「技術強制（technology forcing）」の条件：企業が技術革新Ｒ＆Ｄに投資する条件－科学的不確実性が政策不確実性、財務的不確実性に転換され、投資を行うに至る契機は何か

－気候変動対応における期待マネジメントの重要性？

4-6 政策変化のメカニズム－通時的サイクルの分析
4-6-1政策ネットワークの変化

（１）政策ネットワーク分析 by Rhodes and Marsh

- 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）

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

- Key issues (188)

①How and why do networks change?
②Does the existence of the network affect policy outcomes?
③Which interests are dominants?
④What are the normative implications?
⑤What is the relationship between the meso-level concept of policy networks and macro-level theories of the state?

How and Why Do Networks Change?

- Most commonly by reference to changes in the environment of the networks (193)
- Economic changes are a source of instability in networks
- The form of the response is greatly influenced by the ideology of the governing party/ knowledge

  cf. EC - transnational policy network (194)
- Technical change is not a functional imperatives but is mediated by economic and professional interests (195)
- '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 (196)

23

（2）唱道連合 by Paul 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 ton-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

4-6-2 トランジションマネジメント論 cf. Voss, etc.

- 政策オプションだけではなく、それを達成するプロセスの重要性
- 政府関与＝トップダウンとボトムアップのセット－漸進的
- オランダ等における議論 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
- 段階的視座：上流から下流へ－TA、実施・実装研究との対比
- フレーミングと外部者の重要性
- 非公式ネットワーク（transition arena）の重要性
- ニッチにおける社会実験 cf. 特区
- 一定の段階での選択・判断＝社会意思決定拡大（水平展開）

トランジションマネジメントの課題

- 技術プッシュと需要（社会課題解決はその１つ）プル－コミュニケーション問題
- 移行先の設定－グランドデザインと漸進的対応－時間軸－移行プロセスにおける”tipping point”の存在
- ずらしの結果、行き先が悪化することも－変なロックイン
- 短期的な成功が全体最適に反することも－エコキュート、防災のための個人蓄電手段としてのEV？
- Co-evolutionの重要性：個別システムとシステム間関係－例：エネルギー、農業、健康－相互連関 ex. 電気による冷蔵庫、分散型エネルギー供給・健康管理システム
- 技術と制度－技術導入と制度改革 cf.「システム輸出」
- 不確実性の存在への対応－科学的発見、技術開発、社会（利用形態等） －不確実故に意思決定できる面も
- 誰にとってのTM？ －国、国際機関、ドナー、特定技術を広めたい企業？

26

4-6-3 政策システム論

（１）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

（２）政策変化メカニズムの６つの類型

1)定常的変化：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。 cf. 相互参照、政策波及（秋吉他258）

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。

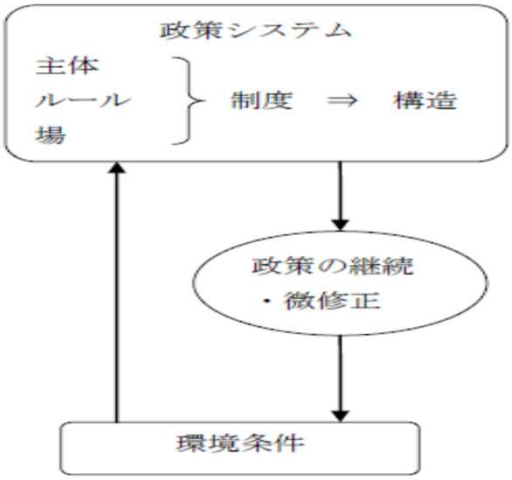

図 1. 定常的変化

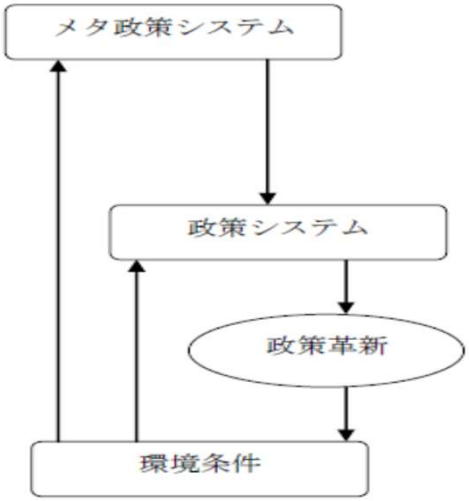

図 2. システム変化

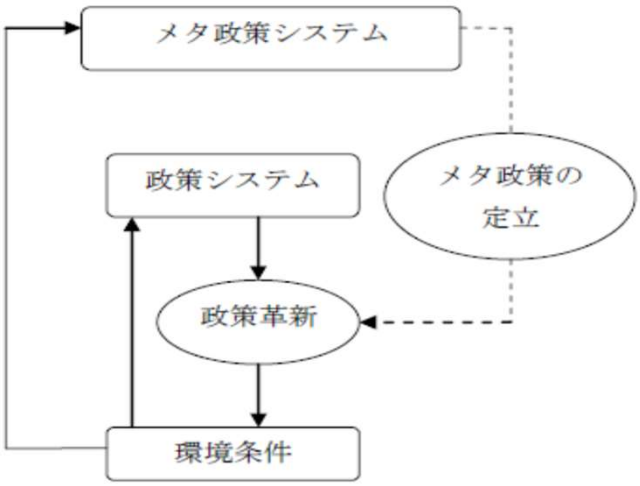

図 3. メタ政策

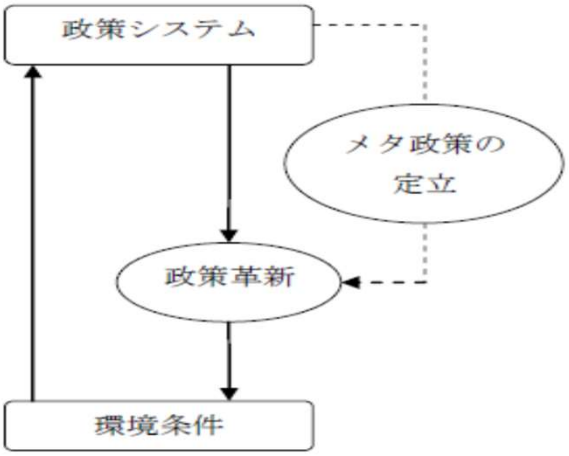

図 4. 自己変革

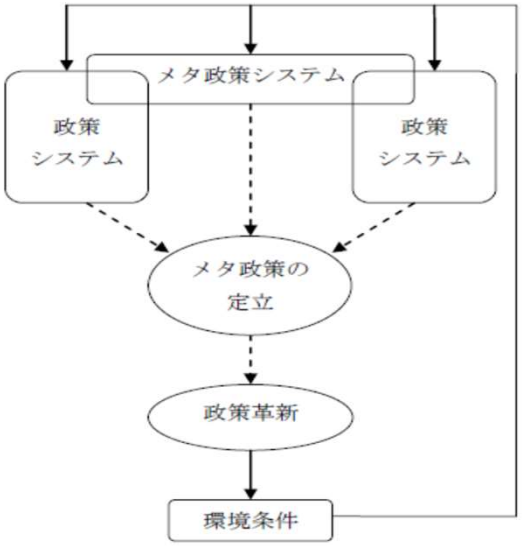

図 5. システム連携

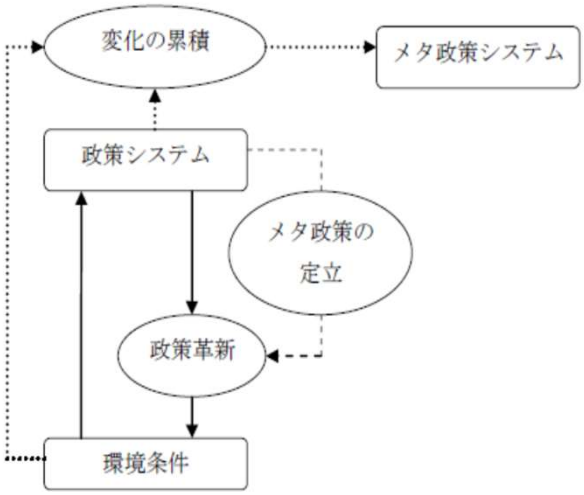

図 6. 累積的影響

（３）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資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

参考文献

- 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。
- 平田彩子（2009）『行政法の実施課程－環境規制の動態と理論－』木鐸社。
- 平田彩子（2017）『自治体現場の法適用：あいまいな法はいかに実施されるか』東京大学出版会。
- 森田朗（1988）『許認可行政と官僚制』岩波書店。
- 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.
- Bason, C. ed., (2014). *Design for Policy*, London and New York: Routledge.
- M. McGann, E. Blomkamp, J. M. Lewis (2018), “The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy”, *Policy Sciences*, Vol. 51-3.
- 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.
- Voss, J-P.,, Smith, A. and Grin, J. (2009). Designing Long-term Policy : Rethinking Transition Management, *Policy Science,* 42, pp. 275-302.