

政策過程への政策類型の影響の一考察 — 京都府内の3市のパイロット調査分析による 新たな政策類型の可能性の模索 —

松 岡 京 美

はじめに

本稿の目的は、政策類型が政策過程にどのように影響するかを考察することである。そこでの政策類型論の新たな展開は、政策過程についての理解、いわゆる OF の知識 (Knowledge of process) を深めて^{*1}、公共政策学での「政策過程論」の研究領域を進展させることになるだろう。具体的には、京都府内の3市のパイロット調査分析による新たな政策類型の可能性を、政策類型論の創始者であるロウイの政策類型に、筆者の行政機構の作動様式に基づく政策文化を踏まえた行政的な政策類型を加える意義を示すことで模索する。ロウイの政策類型は、分配、規制、再分配と公私関係での価値の政治的配分の基準で政策内容を分類する政治的な要素を含む政策類型であると捉える。それに対して、筆者は、政策実施について「何を」するかを重視する対象指向の政策か、「どのように」するかを重視する方法指向の政策かの政策内容の違いを、政策類型の分類の基準とする。それは行政機構の政策実施の作動様式が示す政策文化を踏まえた行政的な要素を含む政策類型である^{*2}。このように視点の異なる政策類型を導入して、複数の政策類型を比較して実証的な分析を行えば、政策類型論のさらなる可能性を模索できる。

秋吉ほか (2015: 45) は、政策類型論が停止状態であることは望ましくないと指摘し、公共政策をどのような観点から見ていくかが政策類型論復活の鍵となると指摘する。そのような試みを近年、原田 (2012) は Wilson (1980) による規制政策類型論を適用して、ロウイが提示した「政策が政治を決定する」という命題を規制に係るデータを用いて実証分析を行っている。加えて、原田 (2015) は、政策のセイリアンスに着目して政策を類型化した Gormley (1986) の研究を踏まえ、規制政策類型を実証的に分析している。しかし、これらの研究の流れは、公共政策学での

*1 公共政策過程における IN の知識と公共政策過程についての OF の知識に関しては、Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier, 1971, pp. 14-33.

*2 西尾 (2011: 47) は、行政学は行政官僚制の集団行動に焦点を当てる学問であると指摘し、原田 (2014) はこの集団行動の特性は政策領域ごとに異なりうると捉えて、分析を試みた。筆者が行政機構の政策実施の作動様式に注目し、政策類型を検討する上で参考にした。

政策過程論を深めるよりは、従来の政治過程論を深める議論に近いと考えられる。筆者は、そこでの政治過程の研究フレームワークを政策過程に移せば、公共政策学での政策過程論を深めることになり、政策類型論の再生につながるのではないかと考えた。そのために本稿では、公共政策を行う行政機構の作動様式を政策類型とした独立変数にし、中央政府と地方政府が公共政策を実施する基盤となる中央主導と地方自律の政策過程を従属変数にして、その関連を明らかにすることにする。

分析に用いるのは、京都府内の綾部市・南丹市・福知山市の事務事業評価票から主要な253の事務事業を抽出したパイロット調査データである。そこには、ロウイの分配、規制、再分配の分類と、筆者の政策実施の対象指向と方法指向の分類に、山口の概念設計、基本計画、実施計画の分類を加えた3種類の政策類型の独立変数と、中央地方関係での中央主導、地方自律の政策過程の従属変数に関わる15項目が含まれている。それらの独立変数と従属変数の関係を分析して、政策類型は政策過程にどのように影響する可能性があるかを模索する資料を得る。これはあくまで今後の本格的な調査と分析のためのパイロット研究であり、ここでの分析結果で影響を検証できるとするのではなく、3種類の類型を総合的に比較することで、政策類型論の新たな実証のための枠組みを検討する。その意味では、本稿の研究での実証的な分析からは、新たな筆者の政策類型が政策過程への異なる影響をもたらすことが示せればよく、それによって政策類型論の停止状態への突破口につなげる。

1. ロウイからの先行研究と筆者の政策類型の位置づけ

ここではロウイの政策類型論とその展開を、その後の研究者の解釈などを踏まえて見てみる。そこからどのような課題があるのかを検討する。1964年にWorld Politics誌で発表したロウイの論文は、アメリカにおいて政治過程の解明が主な関心であるなかで、分析上あまり重視されなかった政策の重要性を主張し、「政策が政治を決める」と新たな発想の問いを世に示したものである。それ以降もロウイは、学会での批判に答えようと1964年に発表したコンテクストの精緻化を進める。その後に政策類型の修正はあるが、政策を捉える前提の基本的な彼の考えは変わるものではなく、本稿では、彼の類型の政治的要素が明確な初期の政策類型に注目する。

ロウイ (Lowi 1964) は公共政策での重要なカテゴリーが、分配、規制、再分配と三つあると指摘している。ロウイによれば合衆国に関する従来の研究から見出された政治過程の研究は、主に多元的な政治過程、エリート中心的政治過程、E・E・シャットシュナイダーの合衆国の関税政策の分析による政治過程の三つが典型的なパターンである。それは政治過程を一様なものとして捉えない見方である (佐藤 1987a: 49-50)。ロウイはそれらの政治過程のパターンを説明するために、三つの政策類型を取り上げた (大河原 1996: 69-70)。ロウイは、シャットシュナイダーによる政治過程を説明するために「分配政策」を、多元的な政治過程を説明するために「規制政策」を、エリート中心的政治過程を説明するために「再分配政策」を政策類型とした (Lowi

1964: 691-692)。ロウイの政治過程の分類の目的は、一つが政策を分類することで、もう一つがそれぞれの分類ごとに特徴的な政治的動態があるとの仮定のもとで、各政策の範疇と関連する政治的な動態を把握することである。

ロウイは、政策を社会に対する影響、あるいは期待されている影響と定義し、政策の影響の範囲から政策類型を捉えようとした (Lowi 1964; Lowi 1972; 佐藤 1987a: 52; 佐藤 1987b)。それは、政策の影響が個人や企業を対象にする分配政策、影響される人の範囲が広く社会階級と呼ぶものを対象とする再分配政策、影響される人々が分配政策もしくは再分配政策の対象でもない規制政策である。1972年にロウイは Public Administration Review で政策類型の軸と制度を創設する政策として構成的政策を新たな類型と示したが、1964年の論文と対比的に政治過程のパターンのコンテクスト説明は提示されていない (大河原 2007: 76)。それが本稿でロウイの1964年に注目することにつながり、本稿の分析においてロウイの政策類型の変数を三つに限って検討することにした。ロウイの後の4カテゴリーの分類では分配、規制、再分配に加えて構成的なシステム維持のカテゴリーが加わるが、それは従前のものと比べて次元の異なる要素を含むと見て、本稿の分析の対象外に置いた。そのようなロウイの研究の出発点での政策分類の3カテゴリーの特徴を、本稿では図1のように捉えている。それが示すのは、公私関係での価値の政治的配分の政策類型としての分配、規制、再分配である。このロウイの政策類型の基準には政治的要素があり、それを独立変数とする従属変数の政策過程では比較的に政治過程の要素のあるものに影響が表れると予想される。ロウイの命題において政策が政治を規定するとなるのはここにも理由があると思っている。

図1 ロウイの3カテゴリーの政策分類の特徴

小さな単位への個別の影響		まとまった層へ共通の影響
分配の政策類型	規制の政策類型	再分配の政策類型
ルールの枠外	一般的ルールの適用ない	

(出所) 筆者作成。Lowi 1964; 佐藤 1987a: pp 52-53 を参考にして。

このようなロウイの政策類型から、多くの研究者が修正を試みたり新たな分類を提示したりした。その例としては、ロウイの三つの政策類型に資本政策と倫理政策を追加した Frohock (1979) の研究、ロウイの四つの政策類型を受け入れながらそれぞれの領域を純粋型と混合型に分けて八つの政策類型に分類することを提案した Spitzer (1987) の研究、政策範疇を国内政策と対外および国防政策に分けて、さらに国内政策は分配政策、競争的規制政策、保護的規制政策、再分配政策に分類し、対外および国防政策は構造政策、戦略政策、危機政策に分類した Ripley&Franklin (1987) の研究などがある。日本においては山口 (1987; 1994) と磯崎 (1995; 1997) などがある。本稿では特に、ロウイの影響を受けながら日本での政策の類型化をした山口に注目する。その理由は、磯崎 (1997: 50) が指摘しているように、山口はロウイと同様に政治過程との接点を図っているからである。しかし、山口の類型の概念設計、基本設計、実施計画に

は、公共政策の政策デザインの要素を含んでおり、ロウイの分類よりも政策過程への接点が予想され、本稿ではそれを問題解決の公共政策デザインの政策類型と捉えている。いずれにしてもこれらのように様々な政策類型を構想できるなら、筆者が新たに政策類型を加えることも可能だろうと考えた。

すでに指摘したようにロウイも山口も政治過程を従属変数にしている。それが政策類型論を停止状態にすることへとつながる結果の一因になっているように思えた。ロウイの修正を試みたこれまでの研究も政策類型の従属変数を政治過程として議論する。そこで従属変数を政治過程ではなく政策過程にすれば、政策類型論の新たな展開への起爆剤になるのではないかと考えた。本稿は、政策過程に直接に影響が表れるような政策類型を構想することで、政策類型の学術的な新展開への寄与を意図した。それは無謀な試みの一面もあるが、そこには研究の独創性もあると思う。そのために、筆者がこれまで研究してきた行政機構の政策実施の作動様式が示す政策文化に注目して、それを踏まえた政策システムでの行政的な特質のある政策類型を、政策類型論の実証のために導入する。その政策類型は、対象指向の「何を」するかと方法指向の「どのように」するかのいずれをより重視する政策が意図されているかを、政策内容の判断基準とする。いわば、行政機構の作動様式の政策文化に視点を置く政策分類のカテゴリーである。それは、ロウイのものが価値の政治的配分の政策類型であり、山口のものが公共政策デザインの政策類型であるのに対して、行政の政策文化の政策類型である。そのような筆者独自の政策文化の政策類型を、本稿の従属変数である中央地方関係での政策過程を踏まえて、地方政府と中央政府の作動様式に分けて示したのが図2である。

図2 中央政府と地方政府の関係を踏まえた政策文化の政策類型

		中央政府の行政機構の作動様式が示す政策文化		
		対象指向	方法指向	
地方政府の行政機構の作動様式が示す政策文化	対象指向	中央と地方が共に「何を」のみを主題とする政策	中央で「どのように」地方で「何を」を主題とする政策	地方が「何を」「どのように」を決める政策
	方法指向	中央で「何を」地方で「どのように」を主題とする政策	中央と地方が共に「どのように」のみを主題とする政策	
		中央が「何を」「どのように」を決める政策		

(出所) 筆者作成。松岡 (2014) と松岡 (2016a) と松岡 (2016b) の研究を参照されたい。

ここでの独立変数の「何を」／「どのように」の政策類型と、従属変数の中央主導／地方自律の政策過程の混乱を避けるためにあらためて確認する。行政機構の政策実施の作動様式が示す政策文化に注目する政策類型は、対象指向の「何を」するかを重視するか、方法指向の「どのように」するかを重視するかの違いが政策内容に表れたところに政策類型のカテゴリーを見る。図2では、その政策類型を地方政府と中央政府のそれぞれについて示して、それ等の組み合わせの4つのセルのタイポロジーが独立変数となる可能性を示唆した。それらのタイプが、本稿で従属変数とする中央地方関係での政策実施の根拠法の有無に注目する政策過程における、中央主導（政

策法令体系)と地方自律(施策構造体系)にどのように連関するかで、政策類型が政策過程をどう規定するかを検証する。これまでの筆者の研究で、日本の公共政策システムの機能には、中央地方関係の政策過程における中央主導(政策法令体系)と地方自律(施策構造体系)に特徴が見られた中央で「どのように」を決めて、地方で「何を」を決めることが比較的多いことを明らかにしてきた。本研究では直接の研究主題としていないが、その政策文化の知見をも考慮するなら、セルの右上の中央で「どのように」地方で「何を」を主題とするカテゴリーの政策が、他を主題とする政策と比較して、中央主導と地方自律の政策過程に関係するかが興味深いところである。

2. データと変数の尺度とその概要

京都府立大学京都政策研究センター(2015)によれば、京都府内での25市町村のうち(京都市を除く)、16団体が行政評価を導入している。しかし本稿では、新たな政策類型の可能性を模索するために、綾部市、南丹市、福知山市が各市のホームページを通じて公開している事務事業評価票のみを用いる^{*3}。各市は、行政評価を通じて、国や自治体が取り組む政策・施策・事業について、その目的に照らしてどれだけの成果をあげられたのかの実施状況を踏まえて点検・評価・活用の仕組みを抜本的に見直し、取り組みを進めている^{*4}。綾部市では年次ごとに2012年から2016年までに125事業が取り上げられている。その綾部市を基準にして、事業の根拠法などの記載がある事業のみを柱にして、南丹市の2014年度の事務事業評価票(それ以降は作成されていない)と福知山市の2016年度の事務事業評価票から事業を抽出した。その結果、綾部市で77事業、南丹市で86事業、福知山市で90事業、合計で253事業を抽出することができた。

3市の事務事業評価票には、事業単位のデータとして、事業名、根拠法令等、事業担当部局、事業の目的や必要性、事業の対象、事業の改善および今後の展開、担当部局の評価、事業費の推移などが記載されている。その掲載をもとに、下記のデータ作成の判断基準とする筆者自身のための質問文を用いた。質問1と質問3は名義尺度であるが、その他の質問は答えの有無から、ある=1、ない=0のダミー変数として、質的データを、量的データにした。従属変数の中央地方関係での政策過程については、中央主導(政策法令体系)の質問4と地方自律(施策構造体系)の質問5を尺度とした。独立変数については、質問10から12をロウイの公私関係での価値の政治的配分の政策類型の尺度とし、質問13から15を山口の問題解決の公共政策デザインの政策類型の尺度とした。先の図2で示した筆者の行政機構の作動様式の政策文化の政策類型については質問6から9を尺度とした。質問6と質問7が「何を」の対象指向を質問8と質問9が「どのように」の方法指向の政策内容を知る質問である。これらの独立変数のコーディングは、筆者が評

*3 事務事業評価票を利用することを検討するために、2017年7月20日～21日に、福知山市の経営戦略課、綾部市の企画政策課、南丹市の定住・企画戦略課でヒアリング調査を行った。

*4 行政評価を推進する理由については、福知山市のホームページ〈<http://www.city.fukuchiyama.kyoto.jp/>〉より作成。

価票などの資料の記載から判断した。その他の質問1から質問3は、今後の分析をも視野におく基礎的な事項とコントロール変数のためのものである。

質問1) どこの市町村か。

質問2) 重点施策の事業であるか。

問題3) どの施策分野であるか。

- ① 道路や河川整備などの土木施策
- ② 地下鉄やバスなどの交通施策
- ③ ゴミや公害などの環境施策
- ④ 学校や幼稚園などの教育施策
- ⑤ 保育園や老人ホームなどの社会福祉施策
- ⑥ 病院や保健所などの医療施策
- ⑦ 文化・スポーツ施設、文化財保護などの文化施策
- ⑧ 自然や街並みなどの景観保全施策
- ⑨ 観光や伝統産業の育成などの地域活性化施策
- ⑩ 火災や地震などの防災施策
- ⑪ 公園や都市などの緑化施策
- ⑫ その他

質問4) 国からの根拠法があるか(政策法令体系)

質問5) 地方自治体(条例・要綱・計画)からの根拠であるか(施策構造体系)

質問6) 事業内容を検討・考案・考察・維持しているか(「何を」の対象指向)

質問7) 事業推進における問題・課題を検討しているか(「何を」の対象指向)

質問8) 事業費(予算)を検討しているか(「どのように」の方法指向)

質問9) 事業に関する環境調整(人員・施設)のあり方を検討しているか(「どのように」の方法指向)

質問10) 事業が個人や企業を対象とし、個別的・分散的であるか(ロウイの政策分類の分配)

質問11) 事業が事業対象の活動を制限しているか(ロウイの政策分類の規制)

質問12) 影響される人々の範囲が広範囲で社会に影響する事業であるか(ロウイの政策分類の再分配)

質問13) 社会の環境の変化を捉えられる事業であるか(山口の政策分類の概念表示)

質問14) 政策化・制度化・基本設計を指向する事業であるか(山口の政策類型の基本設計)

質問15) 具体的な問題解決を指向する事業であるか(山口の政策類型の実施設計)

これらの質問のうち本稿での独立変数と従属変数についての概要を示しておく。分析する事務事業は253である。それらの事業のうち、国の法律や法令-政令-省令-通知等(通達)など法

令を根拠とする政策法令体系の政策過程で進められるものが112事業である^{*5}。一方、地方政府の自らの条例、要綱、計画などに実施活動の根拠を置く施策構造体系の政策過程で進められるものが124事業ある。政策法令体系と施策構造体系の両方を基盤にしているのが17事業である。図3は、綾部市、南丹市、福知山市における筆者による分類結果を示している。綾部市では全部で77事業があり、そのうち政策法令体系は12事業で、施策構造体系は53事業であり、両方を根拠にしているのは12事業である。南丹市では全部で86事業があり、政策法令体系は45事業で、施策構造体系は38事業で、両方を根拠にしているのは3事業である。福知山市では全部で90事業があり、政策法令体系は55事業で、施策構造体系は38事業で、両方を根拠にしているのは2事業である。南丹市に比べて綾部市と福知山市がどちらかの根拠に依拠する割合が高い。しかし、事業合計の253事業から見ると政策法令体系を根拠にする事業が112事業で、施策構造体系を根拠にする事業が124事業で若干の差は見えるものの大きな偏りはない。また、独立変数に関わるロウイ、山口、筆者の政策類型のカテゴリごとの3市での分布を示したのが表1である。そこからは、ロウイの政策分類の規制が27%であり、分配34%と再分配37%と大きな差はない。山口の政策分類での概念表示は9%とかなり低く、基礎設計37%と実施設計37%とほぼ同じ程度である。筆者の政策分類では、「どのように」が54%、「何を」が36%である。

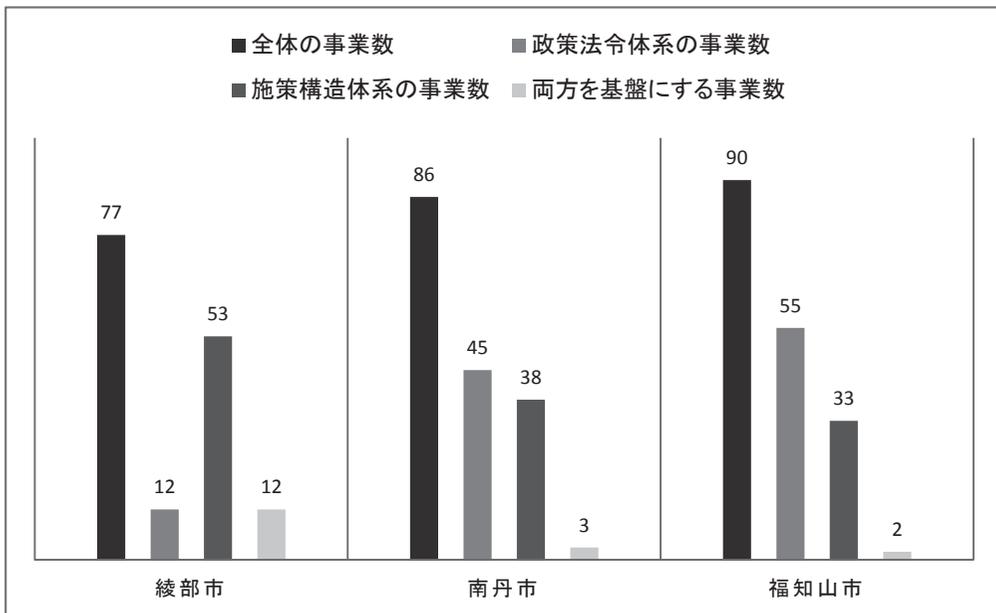


図3 従属変数の政策過程に関わる政策法令体系と施策構造体系の事業数

(出所) 筆者作成。

*5 詳細は、松岡京美 (2014) 『行政の行動－政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究－』 晃洋書房を参照してもらいたい。

表 1 3種類の独立変数の政策類型の頻度分布

独立変数	度数 (%)	独立変数	度数 (%)
ロウイの政策類型		筆者の政策類型	
分配 (質問 10)	87 (34.4%)	事業内容を対象 (質問 6)	41 (16.2%)
規制 (質問 11)	68 (26.9%)	事業推進を対象 (質問 7)	51 (20.2%)
再分配 (質問 12)	94 (37.2%)	事業費の方法 (質問 8)	43 (17%)
山口の政策類型		事業環境整備の方法 (質問 9)	100 (39.5%)
概念表示 (質問 13)	23 (9.1%)	何を (質問 6 と 7 の合成)	92 (36.4%)
基本設計 (質問 14)	94 (37.2%)	どのように (質問 8 と 9 の合成)	137 (54.2%)
実施設計 (質問 15)	98 (38.7%)		

(出所) 筆者作成。「何を」は質問 6 と質問 7 の合成変数を 1 と 2 を 1 にするダミー変数に、「どのように」は質問 8 と質問 9 の合成変数を 1 と 2 を 1 にするダミー変数である。

3. 政策類型と政策過程の連関についてのパイロット研究としての分析

政策類型は、ロウイ、山口、筆者の 3 種類のいずれであっても、その分類カテゴリーは抽象度の高いものである。政策には、より基本的な政策の種類具体的な分け方もある。そのような政策の事業の種類をも考慮して政策類型論を検討する必要があると考えるので、事業の種類ごとの政策類型の政策過程への影響を、まず初めに分析し、次に筆者の政策類型の政策過程への影響を、ロウイと山口の政策類型の政策過程への影響との比較を視野に分析する。政策の事業の種類は図 4 のようにその他を含む 12 種類に分けた。それらは 4 年に一度の京都市議会議員選挙の時に実施される京都市民の意識調査において^{*6}、20 年以上にわたって継続して行政サービスへの期待を聞く質問で用いられている分類である。村山 (2016) の分析によれば、1995 年以降、教育、社会福祉、医療、地域活性化への人々の期待はますます高まる傾向にある。本稿の分析においても、人々の期待が高まっている事業のなかで、社会福祉が他の政策分野より事業数が多く、次に多いのはその他の事業であり、地域活性化と教育も他の政策分野よりは相対的に多い。

このような政策の種類による政策類型に関しては、山口 (1994: 3) が指摘しているように、分野別政策分類は、政策の特徴や異同を比較することに役に立たないかもしれない。しかし、必ずしも分野別政策分類において政治過程や政策過程によるパターンが同じとは言えない。そのため他の政策分野より事業の数が多く、ここで検討する従属変数と独立変数の関連がみられるその他を含む三つを分析したのが、表 2 である。そこで取り上げた三つの分野は、図 4 の事業の種類では、教育、社会福祉、文化、地域活性化、防災、その他の政策分野を分析対象として、相関係数 tau の値が統計的有意であるもののうちから文化、社会福祉、その他を対象とした分析結果を示した。詳細な解釈は、本稿の目的からここでは必要ない。それについては、このパイロット分

*6 京都市選挙管理委員会の京都市明い選挙推進協議会の京都市民の政治意識研究部会が調査主体になって、1969 年以来、4 年ごとの統一地方選挙で実施している。筆者は京都市明い選挙推進協議会の委員である。

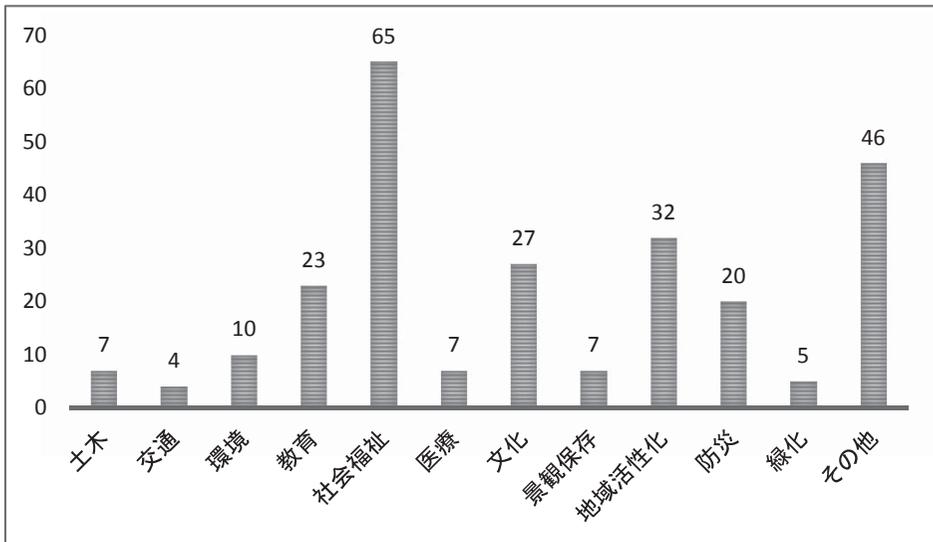


図4 政策の事業の種類別の事業数

(出所) 筆者作成。

析の結果を踏まえての今後の京都府内の全市町村で、政策類型の政策過程への影響の分析にゆだねる。ここでの重要な知見は、ロウイと山口と筆者の政策類型の間にその影響を示す相関係数には違いがあることである。つまり、ここでの独立変数と従属変数の関連は、政策類型によって異なり、筆者の政策類型を新たに政策類型論に加える意義があることである。

山口の政策類型の概念表示の頻度が少ないことと、表2の相関係数の有意水準5%を除外して考察するなら、社会福祉分野で関連が確認できるのは、筆者の類型の対象指向の施策構造体系への正の相関のみである。村松(1983: 254)は、福祉団体の行動の研究は日本の政治過程で不可欠の要素であり、ロウイの政策類型が前提になるのであれば、再分配過程の政治を明らかにすることができると述べている。ここでは従属変数を政策過程にしているために、ロウイの政策類型の再分配との関連は見られなかっただろう。しかし、ロウイの類型の分配が文化分野に見られるなど、今後の京都府内全市町村での詳細な分析が必要であろう。また、山口の政策類型は、文化分野で関連が見られる。山口の政策類型の前提になっているのは、政策の集合は1つの大きなシステムを構成し、それぞれの部分システムにお互いの関係をもちながら1つの完結的な体系を形づくることである(山口1994: 15)。山口の政策類型の前提を考慮して推察するなら、山口の実施設計の政策類型は、社会の環境の変化を捉える事業のときは政策法令体系の政策過程とは負の相関関係にある一方、具体的な問題解決を指向する事業は施策構造体系の政策過程とは正の相関関係で結びついていることがわかる。筆者の政策類型は、特定の分野よりは、分野の見分けがつかなかったその他の分野で、正負の相関が示すように政策過程のあり方の違いと明確な関連が見られる。いずれにしても、これらは多様な類型を用いた分析が政策類型論の新たな展開を予感させ

表2 三つの分野における3種類の政策類型と政策過程のあり方との連関

			中央地方関係	
			政策過程のあり方の違い	
			政策法令体系	施策構造体系
文化 施策 分野	ロウイの政策類型	分配	-.575**	.533**
	山口の政策類型	規制		
		再分配		
筆者の政策類型	概念表示	[.629**]	[-.690**]	
	基本設計			
	実施設計	-.716**	.828**	
社会 福祉 施策 分野	ロウイの政策類型	分配	(-.235*)	(.192*)
	山口の政策類型	規制		
		再分配		
筆者の政策類型	概念表示			
	基本設計			
	実施設計		.336**	
その 他の 施策 分野	ロウイの政策類型	分配	-.558**	.558**
	山口の政策類型	規制		
		再分配		
筆者の政策類型	概念表示			
	基本設計			
	実施設計			
		何を どのように	.558**	-.558**

*. 相関は、5%水準で有意。

** . 相関は、1%水準で有意。

(出所) 筆者作成。数値は相関係数 tau b。

る。

さらに、筆者の政策類型を加えることに意義があることを示す本稿の目的に沿った分析のために、三種類の政策類型の政策過程への影響を政策の種類を超えて総合的に比較したのが表3である。この分析結果から、筆者の政策類型がロウイの政策類型と山口の政策類型と比べて、政策類型の政策過程への影響が強いことがわかる。特に注目したいのは、問題の改善に向けて環境整備に取り組む「どのように」を内容とする政策は、中央政府と地方政府が政策法令体系と関連し、問題の改善方法を実際に開発していく「何を」を内容とする政策は、地方政府の自らの政策過程

である施策構造体系と関連していることである。それによって、中央政府と地方政府が公共政策を実施に移す前提になる政策過程が従属変数になる場合は、行政機構の作動様式の政策類型を独立変数とする筆者の政策類型が、ロウイの政策類型や山口の政策類型とは異なった知見を政策類型論に加えられることがわかる。そこから筆者の政策類型の直接的な影響をさらに深く分析したのが表4である。ロウイもしくは山口の政策類型を媒介変数とした筆者の政策類型の影響を見ると、「何を」の対象指向の政策法令体系への影響は、負の相関であり、「どのように」の方法指向施策構造体系への影響は負の相関になり、正の相関についてはその逆になる表3の分析結果はかわらない。加えて筆者の政策類型をコントロール変数としてロウイと山口による政策類型の政策過程への影響を分析しても、その影響が左右されることはほとんどない。このことは、筆者の政

表3 筆者の政策類型の総合的な影響

		中央地方関係	
		政策過程のあり方の違い	
		政策法令体系	施策構造体系
ロウイの政策類型	分配	-.164**	
	規制		
	再分配	.144*	
山口の政策類型	概念表示		
	基本設計		
	実施設計		
筆者の政策類型	何を	-.355**	.350**
	どのように	.357**	-.341**

*. 相関は、5%水準で有意。

** 相関は、1%水準で有意。

(出所) 筆者作成。数値は相関係数 tau b。

表4 ロウイと山口の政策類型でコントロールした筆者の政策類型の影響

				中央地方関係	
				政策過程のあり方の違い	
				政策法令体系	施策構造体系
筆者の政策類型	何を	ロウイの政策類型	分配	-.338	.373
			規制	-.411	.512
			再分配	-.344	
	山口の政策類型	ロウイの政策類型	概念表示	-.586	.586
			基本設計	-.384	.378
			実施設計	-.390	.379
	どのように	ロウイの政策類型	分配	.320	-.356
			規制	.411	-.512
			再分配	.334	
			山口の政策類型	概念表示	.586
			基本設計	.396	-.360
			実施設計	.363	-.357

(出所) 筆者作成。数値は相関係数 tau b。1%水準の有意。

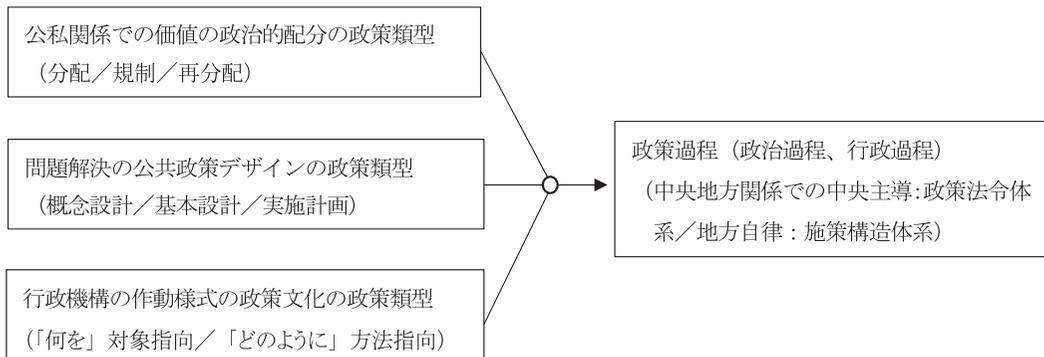
策類型が他の政策類型との関係を考慮しても影響力があることを示しており、筆者の政策類型への注目が政策類型論で独自の意味があることを示唆している。

おわりに

本稿の目的は、政策類型が政策過程にどのように影響するかを考察することである。政策類型論の創始者であるロウイの政策類型に、筆者の行政機構の作動様式に基づく政策文化を踏まえた行政的な政策類型を加える意義を示すことを意図した。そこでロウイの政策類型の分配、規制、再分配のカテゴリーに注目し、それを公私関係での価値の政治的配分の政策類型と捉えて、政治的要素に基づく政策類型とした。それに対して、筆者が提起するのは行政の政策文化の政策類型である。それは、行政機構の政策実施の作動様式が示す政策文化に注目して、対象指向の「何を」するかを重視するか、方法指向の「どのように」するかを重視するかの違いの政策内容への表れをカテゴリーとする政策類型である。さらに、いくつかの他の政策類型のなかから、本稿では、ロウイの政治的要素を基盤とする政策類型と筆者の政策文化の視点からの行政的な要素を含む政策類型の中間のものとして、山口の公共政策デザインの政策類型をも視野に置いた。山口の政策類型は、概念設計、基本計画、実施計画をカテゴリーとする公共政策デザインの政策的な要素を基盤とするものと捉えて、政治的もしくは行政的要素の両者を含む中間に位置づけている。そこで、これら3種類の政策類型が政策過程に影響するとの政策類型論の命題を示す図5のモデルの検証が、本稿での分析である。限られた独立変数と選択した従属変数との関係の分析ではあるが、そこからの知見が政策過程への政策類型の影響の一考察になると考えた。

独立変数である3種類の政策類型の従属変数としての政策過程には、政治過程と行政過程の要素が含まれる。政治過程と行政過程の区別には様々な見方があるので、その詳細はひとまずおくとしても、政治的な要素を持つロウイの政策類型が政治過程に関連する可能性が高く、行政的な要素を持つ筆者の政策類型は、行政過程に関連する可能性が高いと想定できる。そのようななか

図5 政策類型論の命題を考察するための本稿の分析モデル



(出所) 筆者作成。

で山口の政策類型は、政治過程と行政過程の両者の要素を含むことで、公共政策の政策過程に総合的に関連するかあるいはその関連が不明確となる可能性もある。つまり、従属変数である政策過程について、政治システムでの政策類型論、行政システムでの政策類型論、公共政策システムでの政策類型を視野に置くことで、政策類型の新たな知見を得ようとする。本稿の意図が、政策類型論の次への展開として、筆者の行政機構の作動様式の政策文化の政策類型を加える意義を見ることなので、その従属変数には行政過程の要素のある政策過程を選んで、他の政策類型との違いを示すことにした。そのための従属変数の政策過程として、中央地方関係での中央主導の政策法令体系と地方自律の施策構造体系の行政システムに注目した。つまり、「何を」するかの実施対象を重視する政策と「どのように」するかの実施方法を重視する政策内容に見られる違いが、中央地方関係の政策過程において、中央主導の政策法令体系の行政システムがより機能するか、地方自律の施策構造体系の行政システムがより機能するかの違いに影響するか否かを分析した。

本稿の分析結果からの主な知見は、1. 政策類型は政策過程に影響する、2. 政策類型によってその影響は異なる、3. その異なりの具体例として、本稿で提起する筆者の行政機構の作動様式を基盤とする政策文化の政策類型には、ロウイの政策類型とは違った政策過程への影響がある、である。京都府内の綾部市・南丹市・福知山市の事務事業評価票を用いて15項目の質問を変数尺度作成のために設けて、主要な253の事務事業の分析を行ったこの研究は、表題「政策過程への政策類型の影響の一考察」が示すように、その影響の可能性を探るパイロット研究である。もちろん政策類型論の実証分析はすでに多くあるが、実証の方法が事例を用いたいわばマイクロな研究が中心である^{*7}。本研究のように、行政の事業のマクロな配置から政策全体の類型から政策類型論の研究を試みるものは、あまり見当たらないと思う。そのようなマクロな分析アプローチであってこそ、複数の政策類型を比較分析しながら政策類型の政策過程への影響を検証できる。ひるがえって、それは、政策過程での影響の違いから、新たな政策類型の可能性を探ることで、政策類型論の停滞からの突破口にもつながる。今回の分析は、そのような意味での今後の可能性を先の1. 2. 3. の知見で示しえたが、詳細な分析結果については今後の本格的なデータ分析にゆだねている。そのために京都府内の全26市町村のすべての事務事業を対象とする分析について、研究助成の申請をも視野に置いてすでに着手している。加えて、従属変数を明確な政治過程とする分析が今後必要だろうが、行政過程に関連する政策過程を従属変数とする分析にもまだまだ期待できる。本稿での山口のものに加えて公共政策デザインでの政策類型による多様な分析が必要だろう^{*8}。また、中央地方関係以外に行政評価の政策過程を従属変数としての分析も可能と考えている^{*9}。それらのさらなる展開が、筆者の政策文化論の視点からの今後の研究とともに、政策類型論の知見の増進につながる。

*7 佐藤満（2014）『厚生労働省の政策過程分析』慈学社出版、pp.192-197。

*8 真山達志（1999）「公共政策の一つの捉え方—主として行政学の立場から—」日本公共政策学会1999年発表ペーパー、pp.4-7頁。(<<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf1999/1999-01-009.pdf>> 2017年8月1日アクセス。

*9 宗前清貞（2001）「政策評価と政策類型—地方政府の政治過程における評価機能—」公共政策学会『公共政策研究1』pp.134-136。

引用・参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2015）『公共政策学の基礎（新版）』有斐閣ブックス。
- 磯崎育男（1995）「政策類型論に関する一考察」千葉大学『法学論集』第9巻第4号 pp.1-37。
- 磯崎育男（1997）『政策過程の理論と実際』芦書房。
- 大河原伸夫（1986）「政策と政策類型－T.ロウイの政策類型論を手がかりとして－」九州大学『社会科学論集』Vol.26 pp.1-20。
- 大河原伸夫（2007）『政策・決定・行動』木鐸社。
- 京都府立大学京都政策研究センター・京都府総務部自治振興課（2015）『行政評価の推進に関する課題についての研究～職員負担に着目して』。
- 佐藤満（1987a）「T.J.ロウイの「権力の競技場」論（一）」『法学論叢』（京都大学）121巻第1号 pp.47-77。
- 佐藤満（1987b）「T.J.ロウイの「権力の競技場」論（一）」『法学論叢』（京都大学）121巻第4号 pp.83-100。
- 佐藤満（1994）「政策過程モデルの検討」立命館大学『政策科学』2巻1号 pp.67-81。
- 佐藤満（2014）『厚生労働省の政策過程分析』慈学社出版。
- 宗前清貞（2001）「政策評価と政策類型－地方政府の政治過程における評価機能－」公共政策学会『公共政策研究1』 pp.127-140。
- 松岡京美（2014）『行政の行動－政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究』晃洋書房。
- 松岡京美（2016a）「災害対応の日本の復興・減災政策」松岡京美・村山徹編『災害と行政－防災と減災から』晃洋書房。
- 松岡京美（2016b）「洪水災害対応での中央地方関係に見られる日本の行政の作動様式－由良川流域における京都府内の4市の地域防災力強化施策の比較分析から－」『京都府立大学学術報告 公共政策』第8号, pp.23-46。
- 村松岐夫（1983）「福祉政策の政治過程」『季刊社会保障研究』第19巻第3号, pp.252-262。
- 村山皓（2016）「行政の災害対応への人々の意識」松岡京美・村山徹編『災害と行政－防災と減災から』晃洋書房。
- 原田久（2012）「政策類型論・再考－規制政策は政治を規定するか？－」『季刊行政管理研究』No.138, pp.4-15。
- 原田久（2014）「政策類型と官僚制の応答性－パグリック・コメント手続を素材にして－」『立教法学』90号, pp.144-161。
- 原田久（2015）「政策類型と官僚制の応答性・再論－政策のセイリアンと政策の複雑性に着目して－」『季刊行政管理研究』No.152, pp.3-13。
- 西尾勝（2001）『行政学〔新版〕』有斐閣。
- 山口二郎（1987）『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店。
- 山口二郎（1994）「政策の類型」西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学第5巻』有斐閣。

- Frohock, Fred M., (1979) *Public Policy: Scope and Logic.*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Gormley, W.T., Jr., (1986) "Regulatory Issue Networks in a Federal System", *Polity*, Vol.18, pp. 595-620.
- Lasswell, Harold D., (1971) *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier.
- Lowi, T.J., (1964) "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, Vol.6, pp. 675-715.
- Lowi, T.J., (1972) "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, Vol. 32, pp. 298-310.
- Ripley, Randall & Grace Franklin, (1987) *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, 4th edition Chicago: Dorsey Press.
- Spitzer, Robert J., (1987) "Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power", *Policy Studies Journal*, 15 (4), pp. 675-689.
- Wilson, James Q. (ed.), (1980) *The Politics of Regulation*, New York; Basic Books.
- Wilson, James Q. , (1995) *Political Organizations*, Princeton: Princeton University press.

(2017年10月2日受理)

(まつおか きょうみ 公共政策学部公共政策学科 准教授)