

日本の災害政策における適応型改良主義をもたらす行政機構の「安心」の作動様式

松岡 京美

The Behavioral Pattern of the Adaptive Improving Type Derived from “A Sense of Security” Shared by Administrative Organizations in Japanese Disaster Policy

Kyomi MATSUOKA

Abstract

The hypothesis of this study to analyze the behavioral pattern of both administrative organizations and inhabitants regarding policy matters is “Why are the characteristics of the adaptive improving type found in administrative policy implementation?” The behavioral pattern of administrations seems to be based on “a sense of security” shared by administrative organizations. The empirical analysis of this study is derived from Max Weber’s interpretative sociology that refers to “meaningful understanding” of the actor’s perspective to see things. The consequences of the research shows followings. The behavioral pattern of administrative organizations is interpreted to be based on their selves “a sense of security” in the adaptive improving type and the comprehensive planning type that may be called policy culture of administrative implementation.

はじめに

なぜ、日本における災害対応政策は政策展開することによって適応型改良主義という特徴をもつようになったのか。行政機構のどのような行動が政策展開における特徴と関係しているのか。それに答えるため、行政機構の作動様式が政策展開による特徴にどのような影響を与えるのかを明らかにする。

本稿の仮説は、行政機構の作動様式に影響されて、政策展開の特徴が方向づけられるだろうというものである。仮説検証のために、ベンディクスも継承したウェーバーの意味的適合性と因果適合性にしがった分析枠組みで作動様式を分析する。意味的適合性での行動は、平均的な思考習慣および感情習慣に従った行動であるので、中央・地方政府の関係性の下ではなく、行政機構が持つ性質の態度をあらわすことになる。一方、因果適合性での行動は、経験律にしたがって、事実上いつも同じような仕方で見られる行動であるので、行政機構が持つ性質の態度を基盤に、中央・地方政府の関係性の下で規則的な行動をあらわすことになる。この二つのアプローチで作動様式を分析することによって、災害対応政策の展開を特徴づける作動様式の決定要因を探ることができる。

具体的には、まず、日本の災害対応に関する政策が、漸進的かつ継続的な見直しが行われながら、そして時には異なる制度の援用によって、その内容を拡充しつつ制度発展してきた様子を示す。そして、そこでの政策展開の特徴が適応型改良主義であることを明らかにする。

次に、作動様式の決定要因を探る方法の一つである平均的な思考慣習・感情慣習による作動様式がどのようになっているのかを示す。具体的には、住民と行政機構が、政府の階層レベルごとの政治と行政にどのような期待を抱いているのか、その態度を比較し、行政機構の態度の性質を明らかにする。それによって、平均的な思考慣習・感情慣習に従った行政機構の態度の性質が、期待される「こと」がらに対応することで安心感を得ようとする作動様式であることを明らかにする。

さらに、作動様式の決定要因を探る方法のもう一つである経験律に従って事実上いつも同じような仕方で見られる作動様式を分析する。具体的には行政機構が問題の改善やその実施の体系構造をめぐる、それを基礎にどのような作動様式を採るのかを分析する。問題改善をめぐる行政機構の作動様式は、中央が「どのようにするか」を決めて、地方がそれに沿って「何をするか」を決めながら、漸進的かつ継続的な見直しを相互に行うことが根付いていると示す。実施のための体系構造をめぐる作動様式においては、行政機構が政策法令体系と施策構造体系のいずれかに依拠することで、政策実施行動における合理性を模索していることを明らかにする。

以上を通じて行政機構は、期待される「こと」がらに対応することで安心感を得ようとする態度を根底にして作動様式の安泰をもたらす二つの体系についての要因を軸にしながら、政策展開をすると示せる。そして、そこに見られる作動様式が、結果的に適応型改良主義という日本の災害対応政策の政策展開における特徴、いわば政策文化へとつながっていることが明らかになる。

1. 適応型改良主義を生み出す作動様式についての分析アプローチ

本章では、日本の災害対応に関する政策が、漸進的かつ継続的な見直しが行われながら、そして時には異なる制度の援用によって、その内容を拡充しつつ発展してきた様子を見る。そして、そこでの政策展開の特徴が適応型改良主義であることを明らかにする。その上で、適応型

改良主義でみられる作動様式を分析するには、どのような研究アプローチが有効であるかを検討し、作動様式の決定要因を探る方法を考察する。

1.1. 日本の災害対応政策の特徴である適応型改良主義

災害対応において、どのような制度的変化があったのか。そこでの特徴はどのようなものか。日本は、歴史的に災害が絶えない国である。それゆえ、統治機構は災害に備えた制度を整備し、対応してきた¹。特にここでは、現在の日本の国家形成および統治機構などを規定する日本国憲法制定以降の法制度をめぐる動きをみる。制度は、その目的が変わったり、異なる制度が付け加わったりすることによって発展していくと、北山（2011）は指摘している。政策展開は、制度に作動様式が組み合わさることで生じるものと考えられる。そして、まさに制度と行動のパターンが共に変化する²のと同様に、政策展開の方向性を決定するのはそのような共変の政策文化なのである。本節では、日本における災害対応政策にみられる特徴を捉えるために、災害対応をめぐる法が、どのように変容してきたのかを示し、そこでの政策展開の方向性がどのようなものであったかを示す。そして、日本の災害対応政策展開における特徴が適応型改良主義の政策文化であることを明らかにする。

災害対応をめぐる法の変容から政策展開について考えるために、災害対策基本法の成立・改正の動きを、災害による死者・行方不明者の推移と照らし合わせてみたのが、図1である。日本は敗戦直後に、大きな被害をもたらす災害に相次いで見舞われた。1945年に発生した枕崎台風は、広島を中心に西日本で死者・行方不明者が3,756人にのぼる大きな被害をもたらした。翌1946年には南海地震が発生し、M8.0級の地震によって死者・行方不明者が1,443人に達した。しかし、当時は災害対応を支える制度がほとんど用意されていなかった。そこで国は、これら

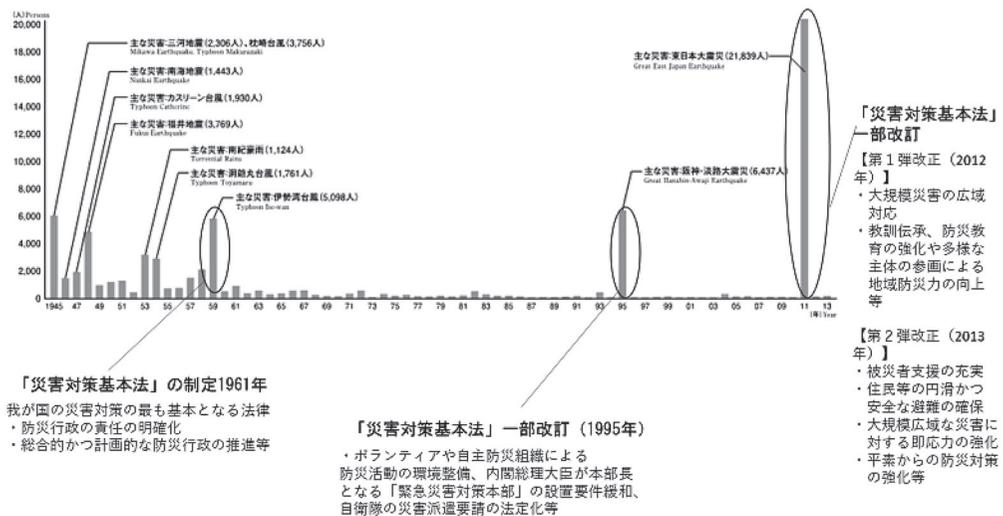


図1：日本における自然災害による死者・行方不明者の推移および災害制度の整備

出典）内閣府（2015）『日本の災害対策』2頁を加筆修正して著者作成。

の災害を契機として、特に南海地震での教訓を活かして、迅速かつ適切な被災者の救助活動を行い、社会秩序の保全を図ることを目的とする災害救助法を、1947年に制定した。また、1949年には、洪水、雨水出水、津波又は高潮に際し、水災を警戒し、防御し、及びこれによる被害を軽減し、公共の安全を保持することを目的とする水防法を制定した。ただし、これらは部分的な災害対応にとどまる措置であった。

その後、1959年に発生した伊勢湾台風は、死者・行方不明者が5,099人、高潮などによって全半壊・流失した家屋が約15万棟と、甚大な被害をもたらした。これにより、日本の戦後災害対策は大きく変わった。伊勢湾台風を契機として制定されたのが、災害対策基本法である。同法は、日本における災害対策の根幹となる法であり、国民の生命、身体及び財産を災害から保護し、もって、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的としている³。この法によって、災害関連法は一本化され、総合的に対応できる体制が整えられることとなった。つまり、災害対応政策は、部分的な対応から包括的な対応へと方向が切り替えられたのである。

伊勢湾台風以降、30年以上にわたって、日本では大きな災害は発生しなかった。その間に、日本は高度経済成長を遂げ、産業の集約化、都市化、三大都市圏への急激な人口移動が生じ、伊勢湾台風の頃とは様変わりした。そこに、阪神・淡路大震災が発生し、都市部で甚大な被害がもたらされた。これに対して、既存の災害対策基本法では十分に対応できなかったことから、その教訓を踏まえて、同法の一部改正がなされた。さらに2011年には、地震や津波によって広域的に激甚な被害をもたらした東日本大震災が発生した。被害は想定外のものとなり、既存の制度での対応はやはり難しかった。そこで、国は改めて災害対策基本法の一部を改正することとなった。こうした阪神・淡路大震災と東日本大震災を受けた災害対策基本法の改正の過程において、災害対応政策の目的も復旧から復興へと変わっていった。

政策の目的が復旧から復興へと変化することによって、災害後の地域再生を目指す制度も変容した。その一例が、様々な団体などによる経済活動の活性化や新たな産業創出を促すために規制を緩和するといった特例措置を認めた特区制度である。災害において特区制度が整備された経緯を示すのが、表1である。阪神・淡路大震災の際、兵庫県や神戸市が提案した特区制度は、一国二制度を認めないという方針から採用されなかった。そこには、阪神・淡路大震災での災害対応における政策目的は復旧であり、そこに異なる制度を加えることは難しかった、という

表1：三つの震災における特区制度利用の比較

		阪神・淡路大震災	新潟県中越地震	東日本大震災
発生時		1995年1月17日(マグニチュード7.3)	2004年10月23日(マグニチュード6.8)	2011年3月11日(マグニチュード9.0)
政策目的		復旧	部分的復興を伴う復旧	復旧と再生による復興
復興における 特区制度の 利用と内容	利用	無	部分的な利用	有
	内容	被災地の復興支援策の一環として、 経済特区が検討された	構造改革特区、地域再生計画	東日本大震災復興特別区域法

出典) 松岡京美 (2014) 『行政の行動』 晃洋書房、32頁より引用。

背景があったと考えられる。しかし、新潟県中越地震では、経済特区制度を援用することが容認された。これらの経緯を踏まえ、東日本大震災では災害対応の政策目的を復旧と再生による復興として、特区制度が整備された。

災害対応政策における政策展開の基本は、災害対策基本法の制定に伴い、部分的な対応から包括的な対応へと方向が変化した、というものである。その後も、災害対策基本法は、災害の経験を踏まえて改正され続けてきた。その中で、災害対応政策の目的も復旧から復興へと変わることとなった。こうして政策目的が変容すると、既存の制度に新たな制度が付け加えることが容易になる。以上が、災害対応をめぐる政策が展開してきた流れである。つまり、日本の災害対応に関する政策は、漸進的かつ継続的な見直しを経て、時には異なる制度を援用してその内容を拡充しながら、展開してきた。これは、日本の災害対応政策の特徴が、適応型改良主義であると捉えられることを意味する。

1.2. 適応型改良主義の作動様式を分析するアプローチ

適応型改良主義として特徴付けられる日本の災害対応政策の政策展開においてみられる作動様式を分析するためには、どのような研究アプローチが適切であろうか。この点について、ベンディスクも継承したウェーバーの理解社会学を援用することが有益であることを、次に示す。

行政組織とは、行政活動を行う主体となる組織であり、国及び地方公共団体、その他の公共団体などがある（山田：1996）。また、行政活動とは、公的な官僚制組織の活動のすべてを包括したものであり、政策との関連において政策形成活動と政策実施活動に分けて論じることができる（西尾：2002）。それゆえ、官僚制組織における活動の特徴は、政策の各過程と行政組織のあり方を組み合わせることによって議論できるだろう。特に、政策形成と官僚制を組み合わせることで理論的・実証的に日本の特徴を分析した代表的な研究に、ラムザイヤーとローゼンブルース（1993）、曾我（2016）などがある。

この二つの研究は、エージェンシー理論の枠組みを用いて官僚制を分析して、日本の特徴を議論している。ラムザイヤーとローゼンブルースや曾我の議論は、新制度論⁴の中でも経済合理性の観点から制度を「ゲームのルール」⁵と捉えて、これがアクターの行動にどのような影響を与えているのかを分析するという合理的選択制度論のアプローチに立脚している。新制度論は、制度をいかに扱うかというアプローチに関心をもつが、その分析の関心や手法については、行動論が持ち込んだ政治学の科学化の流れを引き継いでいる（建林・曾我・待鳥：2008）。新制度論は、行動論の分析関心と手法を持ち込みながら、制度を社会科学の因果的推論の分析概念として援用している（建林・曾我・待鳥：2008）。しかし、制度も、時間と共に変化している。にもかかわらず、制度論はその制度自体の変化については、有力な説明を提示していない（佐藤編：2018）。つまり、日本の災害対応政策が、政策展開を通じて適応型改良主義の特徴をもつようになった理由について、十分な説明ができていないのである。

この点については、政策文化論のアプローチであれば、時間と共に変化する制度による政策展開を説明できるのではないだろうか。政治文化論の基礎をつくったアーモンドとヴァーバ

(1963) は、政治文化を特徴づけるために、政治システムのマトリックスとそこでの政治的な行為者のサンプルを用いて、政治的行為者の認知的、感情的、評価的な指向を分析した。これにより、それぞれの社会に固有な文化が政治現象を大きく規定するという政治文化論の枠組みが打ち立てられた。こうした議論を背景に、パットナム (1993) は、ソーシャルキャピタルという政治文化のあり方から、地方政府の機能による違いを説明した。政治文化論を含む政策文化論によって政治システムが内包された公共政策システムにおける行為者の指向を分析することが可能となる (村山 : 2009)。こうした政策文化論によるアプローチから、村山は、日本の政策文化の特徴こそが、制度のパラダイム変換を加速する要因になっていると考えた。政策文化はまた、公共政策システムの機能に資する環境文化でもある。社会条件の変化はもとより、他国からの学びと競争によって、公共政策に関する前提なども変化するが、そこには集団の自己意識や態度が影響を及ぼす (Almond and Powell : 1978)。このような政策文化論アプローチは、制度自体の変化を説明する糸口になる可能性がある。

本稿では、政策文化論アプローチを用いて適応型改良主義になる作動様式を決める要因を分析するために、ウェーバーによる理解社会学のアプローチから行政機構の作動様式の決定要因を探る。ウェーバー (1921-22) は、社会的行為を解明し、それによって社会的行為の経過と結果とを因果的に説明する方法論を展開する⁶。そこでの分析アプローチが意味的適合性と因果適合性である。意味的適合性は、平均的な思考習慣および感情習慣に従った行動として、また因果適合性は、経験律に従って事実上いつも同じような仕方で見られる行動として、それぞれ解釈できる。ウェーバーは、社会現象をこの二つの重なりによって捉えようと試みた。ベンディクスもウェーバーの理論を継承して比較近代理論を構築しようとした (大川 : 1991, Bendix : 1981)。ウェーバーの社会的行為は、方法的個人主義であると指摘されているが (斎藤 : 1987)、それを継承したベンディクスは、集団行動に焦点を当てた。そして、集団行為の視点から官僚的行為における服従と自発を議論し、両者の均衡が、文化や制度の相違に応じて異なる形をとることを指摘している (Bendix : 1947)。

本研究では、ベンディクスも継承したウェーバーの理解社会学を援用し、行政が行動を探る決め手は何なのかを考察する。意味的適合性での行動は、平均的な思考習慣および感情習慣に従った行動なので、そこでは中央・地方政府という関係性の下ではなく、行政機構がもつ性質に基づく態度が現れることになる。一方、因果適合性での行動は、経験律に従って事実上いつも同じような仕方で見られる行動なので、そこでは行政機構がもつ性質に基づく態度を基礎としながら、中央・地方政府という関係性の下における規則的な行動が現れることとなる⁷。こうした枠組みによって作動様式を分析することで、災害対応政策の展開を特徴づける作動様式の決定要因を探る。

2. 「こと」に対応することで安心感を得る行政行動

行政機構は、どのような平均的な思考慣習・感情慣習による作動様式を見せるのか。ここでは、災害対策としての防災に関する期待について、住民の行動様式と比較することで、行政機構の作動様式を検討する。具体的には、住民と行政機構が、政府の階層レベルごとの政治と行政にどのような期待を抱いているのか、その態度を比較し、行政機構の態度の性質を明らかにする。それによって、平均的な思考慣習・感情慣習に従った行政機構の態度の性質が、「こと」に対応することで安心感を得ようとする作動様式であることを示す。

2.1. 平均的な思考慣習・感情慣習に従って行政機構が見せる態度を知るための質問項目

どのようにすれば平均的な思考慣習・感情慣習に従って行動する行政機構の作動様式を把握することができるのか。これを分析するために、質問文を設計し、同じ質問文を用いて、住民と行政機構のそれぞれに対して調査を行った。すべての都道府県・市町村は、災害対策基本法に従って地域防災計画を策定している。また、近年では、いくつかの都道府県や市町村において、阪神・淡路大震災を経て独自の防災基本条例を新たに制定し、地域の防災力を高めようとする動きがみられる。こうした防災基本条例をめぐって住民と行政機構がどのような態度を採っているかを明らかにできれば、平均的な思考慣習・感情慣習に従った行政機構の態度の性質を示すことができると考えた。

防災基本条例を制定する地方政府は、他の市町村、県、防災機関、住民と連携・協働して災害に備えようとしている。京都府も、災害対応の一環として防災基本条例を定めている。その京都府の条例をもとに、防災ひとづくりの推進や防災まちづくりの推進に関して、具体的に「何を」、そして「どのように」することを期待するのか、京都市の住民と京都府内の市町村を対象に調査を行った。これによって、住民と行政機構が、それぞれどのような回答を行ったかを比較した。そのために設計した質問項目が表2である。

表 2：災害対応について住民と行政機構の平均的な思考慣習および感情慣習を知る質問票

自然災害の脅威への防災の重点策では、今日、防災ひとづくりの推進や防災まちづくりの推進が注目されていますが、具体的に「何を」と「どのように」するかについて、京都市、京都府、国への期待は様々でしょう。あなたの期待についてお聞かせください。「かなり期待する」は1、「まあまあ期待する」は2、「あまり期待しない」は3、「わからない」は0を、A～カのそれぞれについて、市、府、国のそれぞれの「政治」と「行政」へのあなたの期待に近い番号1、2、3、0のいずれかを該当箇所を書いてください。（すべての該当空欄に1つずつ数字を入れる）

	市の政治に期待	市の行政に期待	府の政治に期待	府の行政に期待	国の政治に期待	国の行政に期待
ア-1. 防災訓練について「何をやるか」						
ア-2. 防災訓練を「どのようにするか」						
イ-1. 自主防災組織について「何をやるか」						
イ-2. 自主防災組織を「どのようにするか」						
ウ-1. 防災教育について「何をやるか」						
ウ-1. 防災教育を「どのようにするか」						
エ-1. 防災に弱い区域について「何をやるか」						
エ-2. 防災に弱い区域を「どのようにするか」						
オ-1. 要援護者の配慮について「何をやるか」						
オ-2. 要援護者の配慮を「どのようにするか」						
カ-1. 市民・企業の連携について「何をやるか」						
カ-2. 市民・企業の連携を「どのようにするか」						

注記）2019年の京都市議会議員選挙調査の28問目の問いである。京都市議会議員選挙調査の主体は、京都市選挙管理委員会、京都市明るい選挙推進協議会の京都市民の政治意識研究部会である。昭和44年以来各種レベルでの選挙調査を続けている中で、4年ごとの統一地方選挙で実施されている。また、2019年京都府立大学地域貢献型特別研究において、採択された「京都市内の基礎自治体における災害時外国人支援体制の構築のための調査研究」の研究代表者である松岡京美が実施したアンケート調査でも同じ項目で調査を行った。質問文では京都市を当該自治体に、選択肢については市の政治に期待を当該自治体の政治に期待、市の行政に期待を当該自治体の行政に期待に変えた。

2.2. 住民と行政機構による防災内容への期待に関する回答と無回答の比較

行政機構は、期待される「こと」がらについてどのような対応をするのか。それを知るためにここでは、政府の階層レベルごとに政治と行政に対して抱いている期待を問われる防災内容についての「こと」に対して、住民と行政機構がどのような態度をみせているかを比較し、行政機構の態度の特徴をみる。それを示すのが図2と図3である。

図2と図3は、災害に備えるための防災内容について、政治と行政が「何をするか」「どの

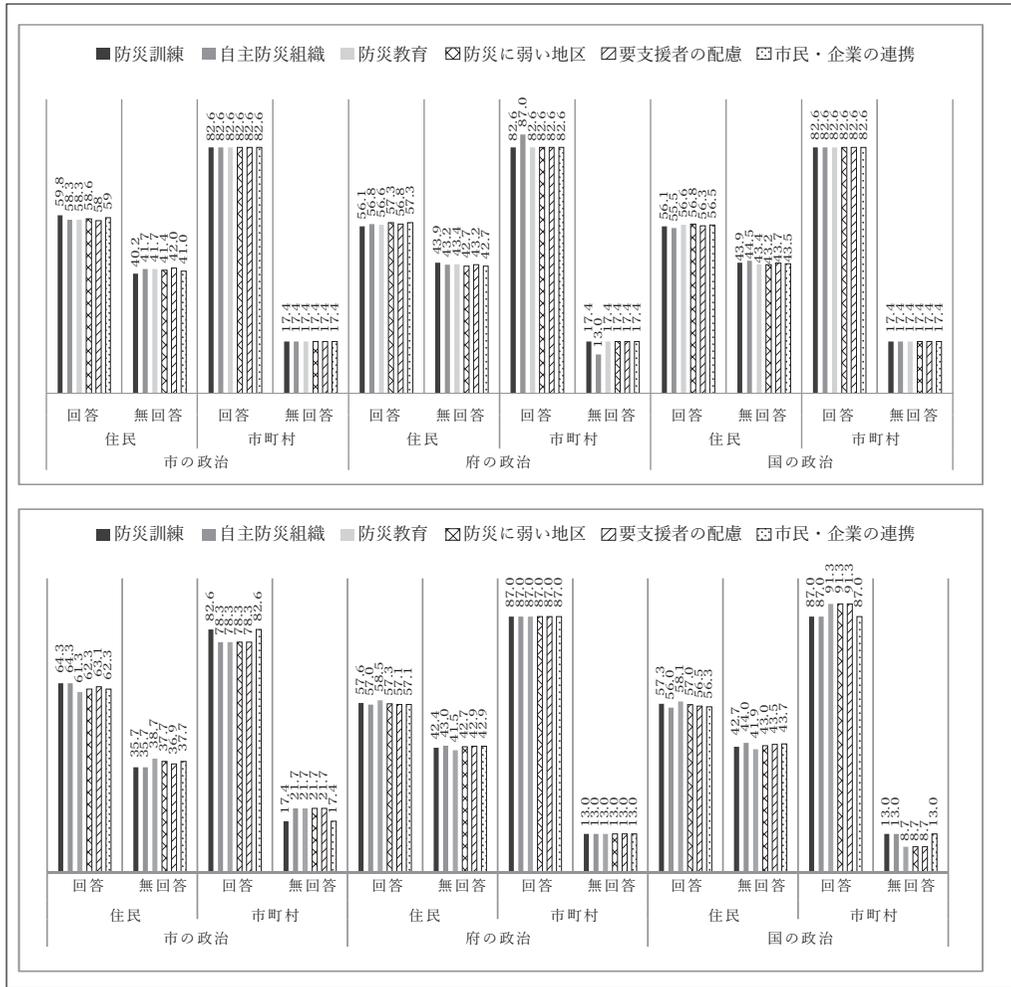


図2：防災内容について「何をするか」の住民と行政機構による回答と無回答の比較

注記）2019年の京都市議会議員選挙調査のデータと2019年京都府立大学地域貢献型特別研究で実施した調査のデータから筆者作成。調査の概要は表2と同じ。

ようにするか」に関する質問に対して、どのように答えたかを分析した結果である。図2では、住民と行政機構が6つの防災内容をめぐって「何をするか」に関して、市町村・府・国のそれぞれのレベルにおける政治と行政に対する期待を問うた質問に回答した割合を示している。この結果によると、住民においては、「期待する」「期待しない」「わからない」という3つのいずれかに回答した割合が6割近くとなっており、特に市の行政に対する期待についての質問では60%以上となっていることがわかる。しかし、その一方で無回答（NA）の比率も約4割に達している。これに対して、行政機構では、「期待する」「期待しない」「わからない」の3つのいずれかに回答した割合が8割を超えている。特に府と国の行政に対する期待についての質問では、行政機構の9割近くが何らかの回答を行っている。

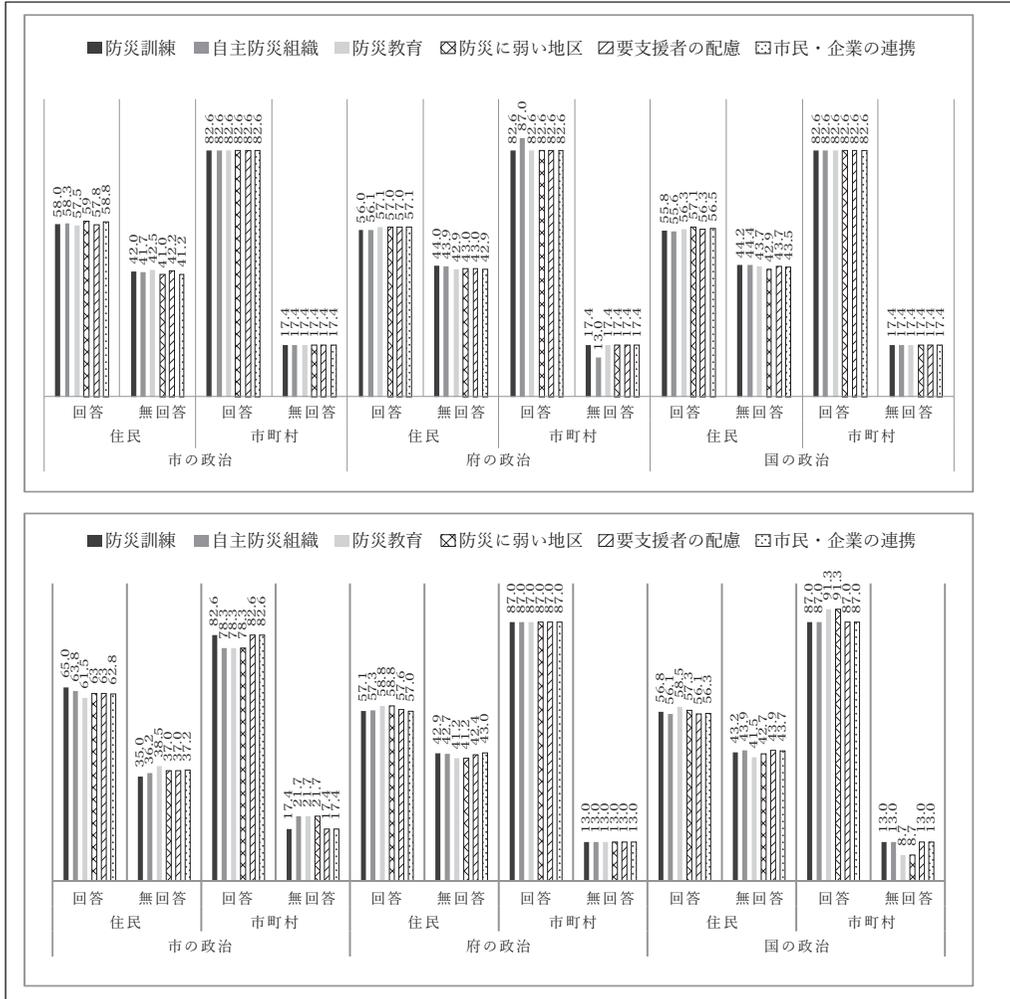


図3：防災内容について「どのようにするか」の住民と行政機構による回答と無回答の比較

注記) 2019年の京都市議会議員選挙調査のデータと2019年京都府立大学地域貢献型特別研究で実施した調査のデータから筆者作成。調査の概要は表2と同じ。

図3は、図2と同じ頻度分析である。ここでは、6つの防災内容をめぐって「どのようにするか」に関して、市町村・府・国の各レベルにおける政治と行政に対する期待を問うた質問への回答と無回答の頻度を示している。ここでも、図2と同じような傾向がみられる。住民においては、「期待する」「期待しない」「わからない」の3つのいずれかに回答したのが全体の6割近くにとどまり、無回答の率が4割を超えているのに対して、行政機構は積極的に何らかの回答を行っており、あまり無回答にはならないのである。図2と図3の分析結果から、住民と比べて行政機構は、何かを問われれば何らかの回答をしようとする態度をみせていることがわかる。

2.3. 住民と行政機構による回答と無回答での分析比較からみる作動様式の特徴

住民における回答の有無と、行政機構におけるそれとの間には、どのような違いがあるのか。この点を明らかにするために、住民については年齢による属性から、行政機構については対象との距離感から、回答状況を改めて検証する。これらを比較することによって、行政機構は、「わからない」という回答によって、問われる「こと」に何らかの対応をし、安心感を得ていることを指摘する。

まず、図2と図3において住民が回答した内容をさらに分析して、6つの防災内容について「わからない」と答えた平均値を出した。それを示したのが図4である。これをみると、住民においては、「わからない」と答える比率はかなり少ないことがわかる。つまり、住民が問われる「こと」に対応する場合は、「期待する」、あるいは「期待しない」のいずれかという明確な態度を示しているといえる。

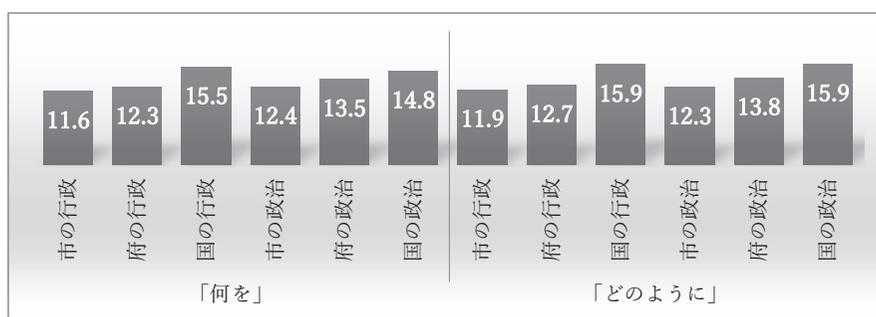


図4 6つの防災内容について市民が「わからない」と回答した比率の平均値

注記) 2019年の京都市議会議員選挙調査のデータ筆者作成。調査の概要は表2と同じ。図2と図3で見られる回答についてわからないと答えた6つの防災内容の平均。

さらに、住民を二つの年齢層に分けてクロス分析を行うことで、住民において回答の有無にどのような特徴があるのかを検証した。二つの年齢層とは、若壮年層と高齢者層である。若壮年層は、20歳から59歳までの、社会において中心的な現役世代である。高齢者層は、60歳以上の退職世代である。

図5は、回答状況と年齢層のクロス分析を行った結果である。高齢者層は、回答者の4割に満たず、6割以上は若壮年層によって占められていることがわかる。全般的に、高齢者層よりも若壮年層の方が、問われたことに対応していると捉えられる。図6は、無回答者と年齢層のクロス分析の結果である。これは、図5と正反対の結果になっている。無回答者においては、若壮年層より高齢者層が多くを占めていることがわかる。現役世代である若壮年層は、問われたことに対応しようとする態度を示しているのに対して、退職世代である高齢者層は、問われたことに積極的に対応しようとする態度が弱いと考えられる。

図7と図8は、先に図2と図3で示した行政機構による回答の内訳をさらに詳しく分析した結果である。その内訳とは、「期待する」、「期待しない」、「わからない」である。図7では、

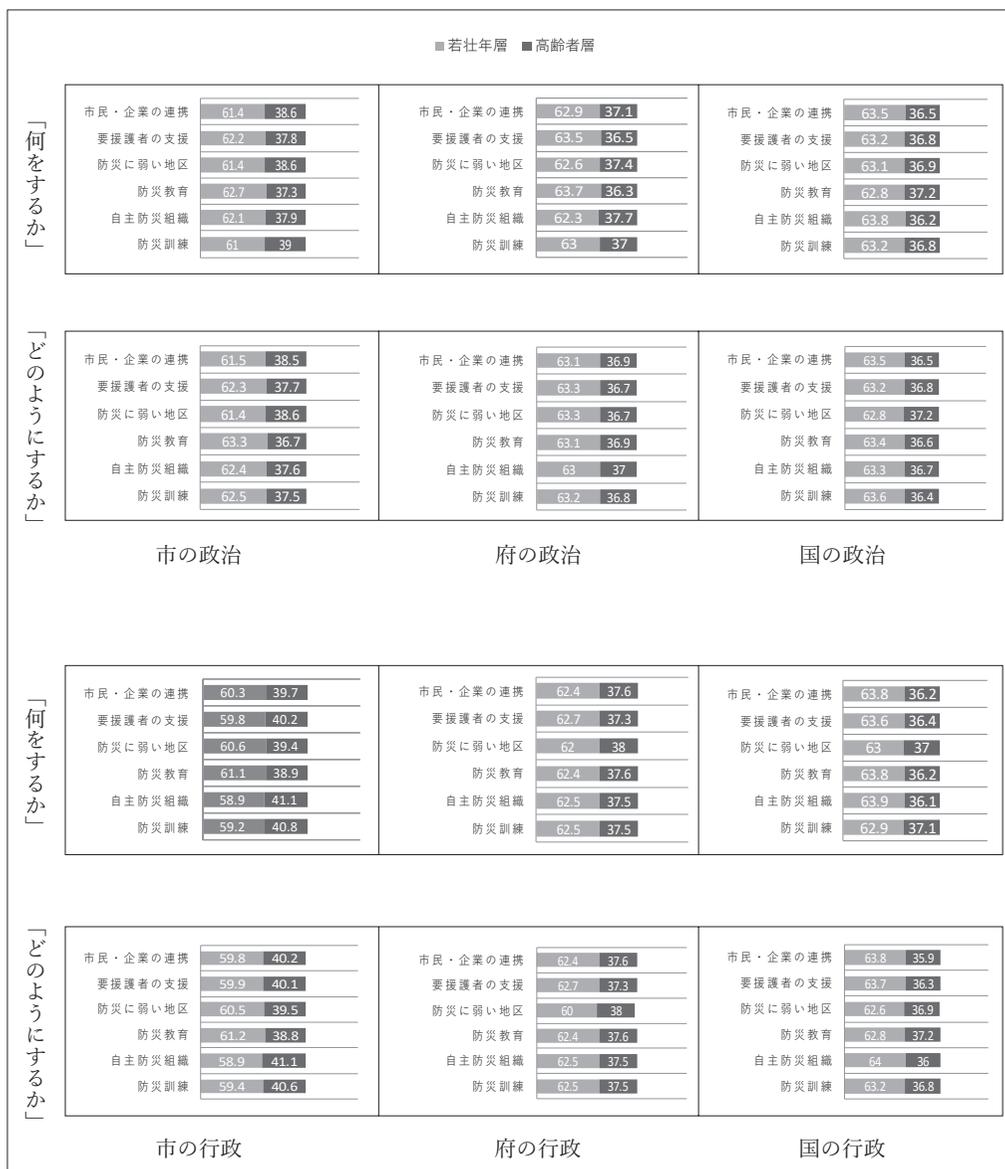


図5 防災内容についての回答者の若壮年層と高齢者層の内訳

注記) 2019年の京都市議会議員選挙調査のデータから筆者作成。調査の概要は表2と同じ。

行政機構が当該市町村・府・国の各レベルにおける行政が「何をするか」と「どのようにするか」に関する質問で、3つの内訳のどれに回答したかを分析している。図8では、行政機構が当該市町村・府・国の各レベルにおける政治が「何をするか」と「どのようにするか」に関する質問でどのように回答したかをみている。

図7からわかるように、6つの防災内容の間では差が見られる。防災訓練や自主防災組織に

日本の災害政策における適応型改良主義をもたらす行政機構の「安心」の作動様式（松岡）

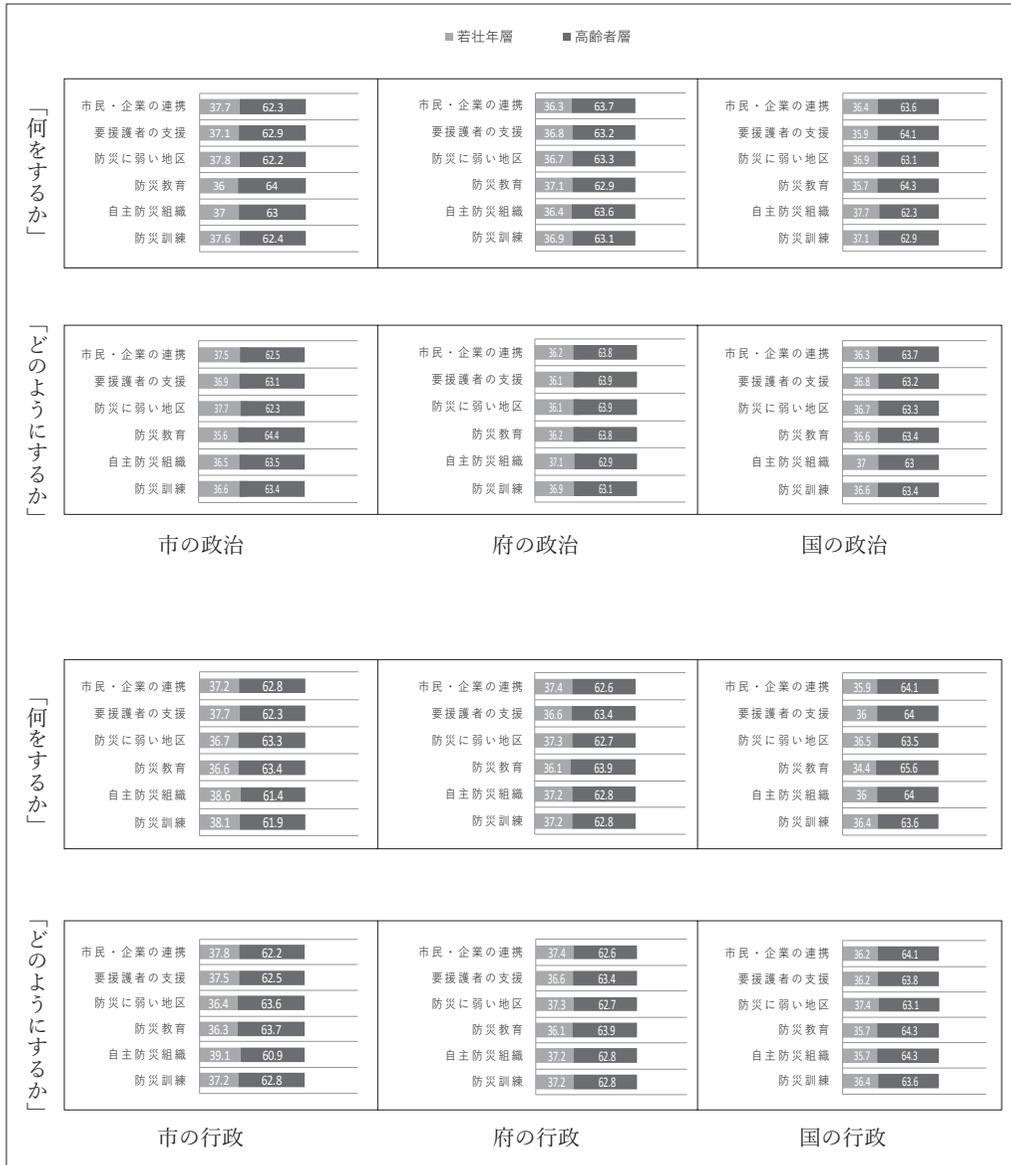


図 6 防災内容についての無回答者の若壮年層と高齢者層の内訳

注記) 2019年の京都市議会議員選挙調査のデータから筆者作成。調査の概要は表2と同じ。

については、主に当該市町村に期待しているのに対して、防災教育、防災に弱い地区、要支援者の支援、市民・企業の連携については、主に府に期待していることがわかる。自治体を越えた広域的かつ体系的な支援が必要な内容については、府に期待していると考えられる。国の行政に対しては、防災教育と防災に弱い地区に関して高い期待が寄せられているものの、当該市町村に対する期待が高い防災訓練や自主防災組織に関しては、期待が弱く、または「わからない」

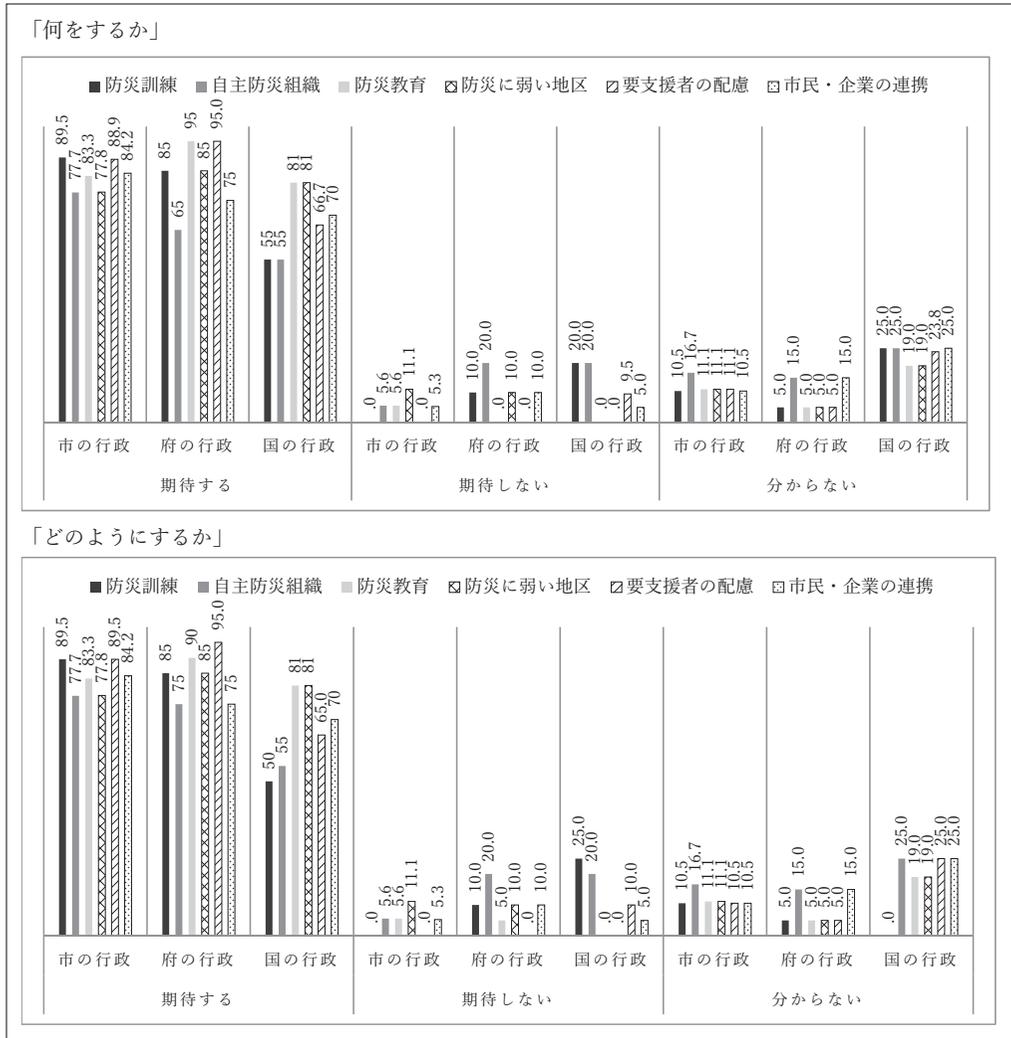


図7 行政機構による防災内容について行政への三つの回答内容の割合

注記) 2019年京都府立大学地域貢献型特別研究で実施した調査のデータから筆者作成。調査の概要は表2と同じ。

と答えている。

図8は、図7と比べるとかなりの違いがある。6つの防災内容の全てにおいて、当該市町村、府、国のそれぞれの政治が「何をするか」「どのようにするか」に関して、「期待しない」という回答が多くなっている。また、「わからない」という回答は、「期待しない」を上回っており、特に府と国に対しては3割を超えている。

これらの分析を通じて、行政機構にはどのような特徴があるといえるのだろうか。図2と図3ですでに指摘したように、住民は、問われていることに関して回答するか無回答かのいずれかで対応しているのに対して、行政機構は、とりあえず無回答による対応を避け、何らかの回

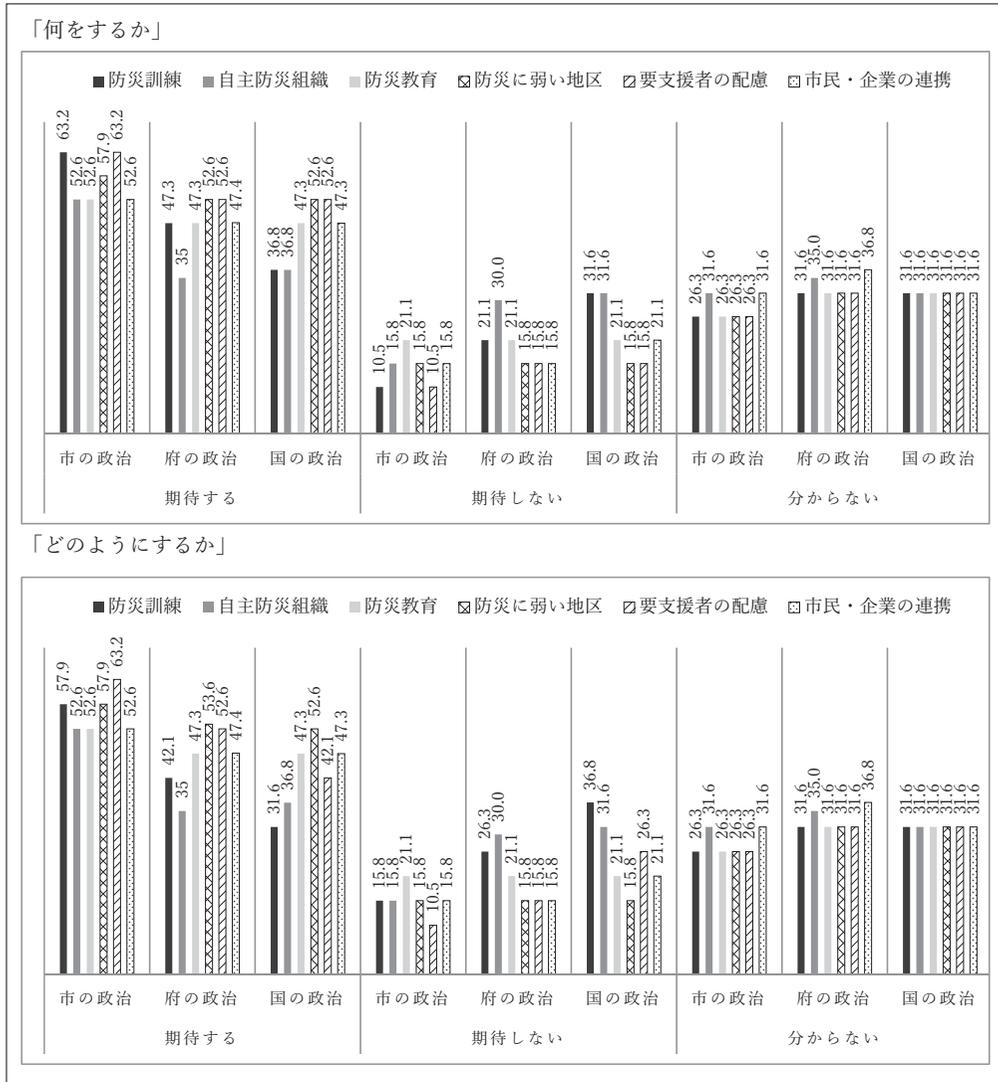


図8 行政機構による防災内容について政治への三つの回答内容の割合

注記) 2019年京都府立大学地域貢献型特別研究で実施した調査のデータから筆者作成。調査の概要は表2と同じ。

答をすることで対応している。また、住民の対応は、社会において実際に活動している現役世代か、現役を退いた退職世代かによって異なっていることがわかる。現役世代は回答する傾向にあるのに対して、退職世代は無回答の傾向がある。つまり、住民においては、実際に社会で活動しているかどうかによって、態度に違いが生まれている可能性がある。これに対して、市町村や府といった行政機構の属性は、その態度とあまり関連がない、むしろ政策段階との関連が見受けられる。つまり、行政機構は政策実施を主に担うが、そこでの当該市町村と府の行政に対しては「期待する」という明確な態度を示す。また、政策決定を特に担う国の政治に対し

ては、わからなくても何らかの回答を行っている。政策実施主体である行政機構は、政策実施に関わることであれば、何らかの態度を示しているようにも考えられる。このことから、行政機構は無回答になることには不安で、何らかの返事として回答をするという態度、つまり期待されるあるいは期待されそうな「こと」がらに対応することで、安心感を得るという行動を採っていると考えられる。それは、政府間の関係性の下で形成された行政機構の作動様式ではなく、平均的な思考慣習・感情慣習による作動様式の一つのパターンであろう。

3. 政策展開において行政機構が安心して行動する基盤となる安泰の作動様式

行政機構の作動様式の根底には、「こと」に対応することで安心感を得ようとする態度がある。政策展開において「こと」に対応することで安心感を得ようとする行政機構は、どこに依拠することで行動の正当性⁸を獲得しようとするのか。そこでの作動様式には、どのような特徴があるのか。この点を明らかにするために、行政機構が問題の改善やその実施の体系構造をめぐって、その基礎にどのような作動様式があるのかを示す。これにより、経験律に従って事実上いつも同じような仕方で現れる安泰の作動様式の政策文化を提示する。

3.1. 問題改善をめぐる「何をするか」と「どのようにするか」での作動様式

中央・地方政府という関係性の下で、問題改善に向けて一定した行政機構の作動様式が、適応型改良主義という日本の災害対応政策の特徴にどのように関係しているか。ここでは、水害対応を事例として、中央と地方における行政機構の作動様式を検討する。

公共政策は、一般的に法律として政策形成される。そして、法律に基づくガイドラインなどを通じて行政により具体化され、政策実施につながる。こうした政策過程における一連の行政機構の作動様式は、災害発生によって明確になった問題を改善するべく、既存の法律を改正したり、新たな法律を制定するといった形で対応することである。そこでここでは、災害対応における問題の改善に対する行政機構の作動様式を二つに分け、中央の行政機構と地方の行政機構がどのような行動を採っているのかを考察する。問題の改善をめぐる作動様式は、その問題の改善のために「何をするか」と「どのようにするか」の行動に分けて考えることができる⁹。ここで、行政機構が問題の改善において「何をするか」の行動を採るとは、問題の改善方策を実際に開発することと定義する。一方、行政機構が問題の改善において「どのようにするか」の行動を採るとは、問題の改善に向けた環境整備に取り組むことと定義する。

水害対応においてこうした二つの行動が中央と地方における行政機構のどこでみられるのかを考察してまとめたのが、図9と表3である。図9は、水害対応をめぐる政策展開における中央政府での行政機構の作動様式を、発生した水害、それに伴う法の変遷、そして政策の理念や目的の変化のそれぞれに整理してまとめたものである。水防法は、台風や豪雨などの水害を受けて、漸進的かつ継続的に見直されてきた。そして、政策理念は、災害対策基本法と相まって復旧から復興へと変容してきた。加えて、政策目的は、堤防によるハードの防災の限界を認識

日本の災害政策における適応型改良主義をもたらす行政機構の「安心」の作動様式（松岡）

法制度の導入・改正の契機となった災害	法の変遷	改正の主な内容	政策理念の変化	政策目的の変化
1945年 枕崎台風	1949年6月 水防法制定	洪水または高潮に際し、水災を警戒し、防御し、被害を軽減させる諸対策を統一に実施するため、水防組織や水防活動などを位置づけ	復旧	『公助』中心
	1955年7月 第一次改正	洪水予報及び水防警報の実施が義務づけ		
	1958年3月 第二次改正	水防責任の所在を明確化し、水害予防組や水防事務組が水防を行う区域以外はすべて市町村に責任があることが明示		
1995年1月 阪神・淡路大震災			復旧 復興	『ハード』・『防災』中心
1999年6月 福岡水害	2001年6月 第三次改正	洪水予報河川の拡充、浸水想定区域の公表及び円滑かつ迅速な避難の確保など		
2000年9月 東海豪雨	2005年5月 一部改正	浸水想定区域の指定対象河川の拡大など		
2004年7月 新潟・福島豪雨			復旧 復興 減災	『ハード』 + 『ソフト』・ 『減災』
2011年3月 東日本大震災	2013年6月 水防法及び河川法の一部改正	水防活動への河川管理者等の多様な主体の参画、河川管理施設の老朽化対策等適切な維持管理の確保など		
2013年10月 台風第26号及び第27号 2014年8月 広島豪雨	2015年5月 水防法等の一部改正	多発する浸水被害への対応を図るため、ソフト・ハード両面から対策を推進		

図9 水害対応の政策展開における中央の行政機構の作動様式

出典) 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」『公共政策』第8号、31頁より引用。

表3：水害対応の政策展開における地方の行政機構の作動様式

上位機関	独立変数	下位機関	媒介変数				従属変数		
	実施の制度デザインと政策展開		実施背景				行政進展(実施の工夫)		
	「どのように」実施するかの作動様式		執行組織		社会環境		「何を」実施するか 作動様式		
			組織形態	府・国交省連携関係	浸水区域	人口構成	集落分布		
中央政府	「政策理念・目的の変化」ハード(堤防)による防災の限界の意識に伴うソフト(地域防災力)の重視への変化・被害を防ぐ防災から減災をも視野に置く防災への変化	地方政府	綾部市	総務課	府・国との連携	市街地中心	高齢化率低い	浸水区域の集落密集	綾部市自主防災組織等ネットワーク会議
			福知山市	総務部・危機管理室	府・国との強い連携				自主防災ハザードマップ
			舞鶴市	危機管理・防災課	府・国との連携	郊外地	高齢化率高い	浸水区域の集落散在	自主防災組織率の増加
			宮津市	消防防災課	国より府との連携が強い				自衛消防隊による自主防災の強化

出典) 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」『公共政策』第8号、37頁より引用。

し、地域防災力によるソフトの防災をも重視するように変化してきた。つまり、水害対策において公助だけでなく、自助・共助による政策展開に取り組む方向へと変わってきたのである。このことから、中央の行政機構が、政策目的の変化を含むガイドラインなどを作成し、実施の

制度デザインを新たにして政策展開を図ろうとしている行動が見受けられる。それは、問題の改善に向けて環境整備に取り組む行動であり、中央の行政機構は、問題の改善に向けて「どのようにするか」の作動様式をみせていると言える。

すでに述べたように、政策理念・目的が変化すると、中央政府は政策実施に向けて大綱やガイドラインを提示し、政策の具体的な方法を示唆する。これに沿って、地方政府の行政機構が採る作動様式をまとめたのが、表2である。これを用いて、京都府由良川流域の4つの市が、堤防によるハードの防災から、地域防災力によるソフトの防災をも重視するガイドラインを実施するために、問題の改善方策を実際にどのように開発したのかをみる。4市においては、由良川の治水事業を担当する組織がそれぞれ異なる。国や京都府との連携関係にも違いがみられる。加えて、綾部市と福知山市では、浸水区域に集落が密集しており、そこが市街地の中心となっている。また、高齢化率は低い。一方、舞鶴市と宮津市では、浸水区域が郊外にあり、集落も散在しているものの、高齢化率は比較的高い。このように、4市それぞれの実施背景は異なるが、問題の改善に向けて環境整備に取り組んだ中央政府の示した方法に沿って、問題の改善方策を実際に開発して実施の具体的な内容を決めている。すなわち、綾部市は綾部市自主防災組織等ネットワーク会議で、福知山市は自主防災ハザードマップで、舞鶴市は自主防災組織率の増加で、宮津市は自衛消防隊で、自主防災の強化を具体的に実現しようとしているのである。

問題改善をめぐる行政機構の作動様式は、中央が「どのようにするか」を決めて、地方がそれに沿って「何をするか」を決めながら、漸進的かつ継続的な見直しを相互に行うことが根付いていると言える。これが現在の日本における行政機構による安泰の作動様式であり、結果的に適応型改良主義という日本の災害対応政策での政策文化の特徴へとつながっていると考えられる。

3.2. 実施のための体系構造をめぐる「政策法令体系」と「施策構造体系」での作動様式

中央・地方政府という関係性の下における政策実施に向けた体系構造をめぐって行政機構の作動様式が、適応型改良主義という日本の災害対応政策の特徴とどのように関係しているのか。行政機構の政策実施工動における合理性の根拠には、二種類のものがある(松岡 2014)。一つは、国全体での政策過程において、上位下位関係の一群の法令体系に依拠した合理性である。いま一つは、行政実施の個々の主体自体において、個々の地域の状況をも視野に入れた政策の目的手段関係の一群の構造に依拠した合理性である。前者が政策法令体系であり、後者が施策構造体系である。ここでは行政機構の政策実施工動における二種類の合理性から、阪神・淡路大震災と東日本大震災での災害対応政策における行政機構の作動様式を検討する。

阪神・淡路大震災は、既存の政策範囲を遥かに超えた災害である。それは、既に準備された制度の下で、問題対応のための政策実施の内容やその機能が不全な状態に陥ることを意味する。そのような経験は、中央政府においても地方政府においてもなかった。そこで、現場の混乱を早く收拾するために、政策実施の現場である地方政府の行政は、既存の制度の枠を超えてでも

対応せざるをえなくなる。しかし、そこで問題になるのは、こうした対応の根拠である。そこで地方政府は、問題に対応できるように自らその根拠を求める。それが施策構造体系である。これは、地方政府が、自らの総合計画などにつらなる実施計画の体系構造に依拠することで、問題対応の根拠を示すという作動様式である。

その様子を例示するためにまとめたのが、表4である。阪神・淡路大震災では、確立された政策法令体系がない状況だった。そこで神戸市と兵庫県は、復興計画を策定して施策展開を図りながら、自律的な作動様式による政策実施を目指した。ここでは、地方政府の行政機構が、問題対応への根拠を示すために、能動的に施策構造体系を構築することによって、自らが政策実施の内容や機能の不全から抜け出す作動様式を採ったと言える。

一方、東日本大震災も、阪神・淡路大震災のように既存の政策範囲を超えた想定外の災害であった。しかし、東日本大震災の際には、問題への対応に向けた政策実施の内容や機能が不全の状態に陥るという阪神・淡路大震災の時の経験がすでにあった。そこで、中央政府は現場での混乱を避けるために実施体制を整えた。その一つが、平成23年8月11日に東日本大震災復興対策本部で決定された「東日本大震災からの復興の基本方針」である。阪神・淡路大震災においても、東日本大震災においても、「創造的復興」がメインスローガンとして掲げられた¹⁰が、政策実施に向けた体系構造は両者で異なっていた。

つまり、阪神・淡路大震災における復興は地方政府による方針であったのに対して、東日本大震災の場合には中央政府による方針であった。東日本大震災後に表明された復興基本方針は、復興に向けた国による取り組みを明示したものであり、被災した地方自治体による復興計画等の作成に資するために、そうした取り組みの全体像を明確にしたものである。これによって地方政府は、政策法令体系の下で実施を推進していくこととなった。そこでの政策法令体系においては、国の法律から政令、省令、通知（通達）などの上位機関と下位機関という位置付けの体系構造に依拠することを、問題対応の根拠とした。ここにおける地方政府の行政機構の作動

表4：実施のための施策構造体系の構築

神戸市の「復興計画」の特徴	国主導の復興計画づくりではなく、地元が復興計画を立案し、国がそれを最大限に支援するという地元主体の計画づくりであった。	神戸市「阪神・淡路大震災の概要及び復興」2011、8頁。
	すべての施策について独自に復興計画を定めた。	神戸市「阪神・淡路大震災の概要及び復興」2011、67頁。
兵庫県の「復興計画」の特徴	計画の役割・性格は、国・公団等に対しては、必要な復興事業の推進や支援を要請するものである。	兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」1995、1頁。
	阪神・淡路復興委員会(兵庫県)からの提言の中で、復興10カ年計画のうちの前期5カ年における緊急かつ必要不可欠な施策を「復興特別事業」として位置付け、それについては、国が特段の措置を講ずる(提言8 H7.5. 22)。	復興10年委員会「復興10年総括検証・提言報告」新野幸次郎検証テーマ「復興計画一計画等の策定・推進」2005、166頁。

出典) 松岡京美 (2014) 『行政の行動』 晃洋書房、71頁より引用。

表 5：政策法令体系の下における地方政府での行政機構の作動様式

石巻市震災復興基本方針		宮城県震災復興計画	
復興の基本理念	今後、復旧・再生・発展の各段階にある課題を解決するためには、 <u>国・県との調整のもと</u> 、まちづくりの基となる新たな都市デザインが不可欠。	復興の主体	復興の主体は、あくまでも県民一人ひとりであり、民間をはじめ様々な主体による復興に向けた事業や取り組みが幅広く進められていくことによって、復興事業相互の効果が相乗的に高まって行くこととなります。 <u>行政はこうした復興に向けた活動を全力でサポートする体制を構築します。</u>
復興の基本的な考え方	本市の自助努力だけで復興をなし得ることは不可能であり、 <u>国直轄施行などによる大規模な復興事業の実施</u> や災害復興交付金などの財政装置、さらには特別立法の制定などについて、 <u>国・県に強く要請。</u>	事業展開の考え方	事業の実施に当たっては、既存の制度の枠組みに捕らわれない柔軟な制度創設・変更や本県の財政力を大幅に上回る財源の確保など、 <u>国や民間による強力な支援が大前提</u> となります。県では、 <u>国に対し、復興に必要な様々な提案・要望を行っています</u> が、復興に向けた10年間、その時々に必要な制度や財源装置の変化も踏まえながら、 <u>継続的に国に支援を求めていきます。</u>
石巻市震災復興基本計画			
事業を実施できる体制づくり	現在では、大震災後に伴う各種窓口業務、災害復旧事業などによって急激に業務が増大しており、 <u>国・県・各自治体等からの人的支援を受けながら業務を行っております。</u> さらに <u>今後は、復興事業の執行に当たり、・・・(中略)・・・国・県・各自治体等からの十分な人的支援を継続的かつ強く要望してきます。</u>		

出典) 松岡京美 (2014) 『行政の行動』 晃洋書房、73 頁より引用。

様式は、国に従うという他律的な実施の作動様式であった。

その様子をみるためにまとめたのが、表5である。東日本大震災では復興庁が設置されて、復興に向けての政策法令体系も新たに確立された。そのような実施構造の下で、宮城県と石巻市による復興計画の内容は、上位機関が示す内容に忠実に従った政策を実施・実現するというものであった。そこにみられる地方政府の行政機構の作動様式は、他律的で受動的になっていると言える。実施のための体系構造をめぐる作動様式においては、政策法令体系と施策構造体系のいずれかに依拠することで、政策実執行動における合理性が担保される。そしてこれが、行政の行動についての安泰への作動様式を作り出しており、それを基盤として適合型改良主義という日本の災害対応政策の特徴につながっていると考えられる。

おわりに

本稿の目的は、行政機構の作動様式が政策展開における特徴にどのような影響を与えるのかを明らかにすることであった。

それを明らかにするために、まず、災害対応政策における日本の政策展開の特徴が適応型改良主義であることを示した。そこでは、日本の災害対応に関する政策が、漸進的かつ継続的に見直されながら、そして時には異なる制度の援用によって、その内容を拡充しつつ展開してきた様子が見られた。

次に、平均的な思考慣習・感情慣習に従った行政機構の態度の性質は、期待される「こと」

がらに対応することで安心感を得ようとする作動様式であることが示せた。具体的には、住民と行政機構が、政府の階層レベルごとの政治と行政にどのような期待を抱いているのか、その態度を比較し、行政機構の態度が示す作動様式の性質を明らかにした。

さらに、問題改善をめぐる日本の行政機構の作動様式は、中央が「どのようにするか」を決めて、地方がそれに沿って「何をするか」を決めていることが行政の行動の基盤になっているのが分かった。実施のための体系構造をめぐる行政機構のこの作動様式は、行政組織が安泰を求めて政策法令体系と施策構造体系のいずれかに依拠することで、政策実施行動における合理性を模索していることも分かった。

これらの分析の結果、行政機構は、「こと」に対応することで安心感を得ようとする態度を根拠として、中央と地方が政策法令体系と施策構造体系の二つの体系の要因を軸に作動様式を採りながら、政策展開をしている政策文化が示せた。それによって、日本の災害対応政策の展開が適合型改良主義という特徴になったと言える。

官僚制組織の活動において合理性は主要な課題である。政策実施を行う官僚制の合理性は、一般的には合理的な組織であることを前提として議論される。または、官僚制の合理性は、行政のシステムを安定させ、効率的に運用されることを前提に議論される。その合理性に関する見方は、技術的効率性の観点から組織と環境を適合したものである。しかし、組織と環境の関係を技術的効率性による組織の機能面だけで合理性を議論することには、不十分さを感じる。「歯車として機能している」行政組織の行為が、社会において構成されていくためには、行政機構は環境に正当性の根拠を見出すことになるのではなかろうか。それによって行政組織が安泰して存続する合理性の意味を見いだせることになると思う。それを考える糸口が、行政機構の作動様式が政策展開の特徴に与える影響を、いわば政策文化の視点から検討することであった。

【付記】

本研究は、2019年度京都府立大学のACTR（研究代表者：松岡京美、研究課題名：京都府内の基礎自治体における災害時外国人支援体制の構築のための調査研究）の助成を得た。質問調査にご協力いただいた京都府内市町村の関係者の方々には感謝の意を表したい。

注

- ¹ 津久井 (2012) の 2 - 10 頁を参照。松岡 (2016a) は、日本・韓国・タイを比較し、日本の災害対応政策の特徴を示した。
- ² ベンディング (= 森岡訳) (1986) は特定の行動のパターンならびに態度が特定の社会類型と共変すると指摘している。23 - 24 頁を参照。
- ³ 災害対策基本法第 1 条に同法の目的が定められている。
- ⁴ 新制度論では、大きく合理的選択制度論、社会学的制度論、歴史的制度論という三つのアプローチが採られることが一般的である (Hall and Taylor:1996)。Pierson (2004) は、歴史的制度論は社会科学を歴史的見地にもとづくべきと主張しているが、歴史的制度論者は、制度的特徴、例えば憲法上の取りやめや重要な政策決定過程の構造の影響に議論を集中させ、歴史的制度論に特有の歴史的要素は少なくとも不明確なままであると指摘している。ここで取り上げている災害対応政策の特徴は、歴史的制度論のアプローチとは異なる。
- ⁵ North (1990) は、制度を「社会におけるゲームのルール」あるいは「人間の相互作用を形作る人為的な約束」であると定義している。
- ⁶ 鈴木 (1995) によれば、ウェーバーの社会科学方法論の中心の一つに、抽象理論あるいは概念構成における「理念型」的構成、という周知の方法がある。理念型とは、その特性において意義ある特徴を取り上げ、それを一面的に高めることによって構成された矛盾のない理念像である。
- ⁷ 佐藤 (2019) は、①社会に関わる因果のしくみを解明し、②それを他人に伝える営みが社会科学であると主張している。そのためには定性分析か定量分析かは本質ではない。質的な事例研究であっても「法則論的」アプローチから因果的な議論はできると主張している。さらに計量分析対事例分析の論争は、キング・コヘイン・ヴァーバ (1994) を参照してもらいたい。
- ⁸ Suchman (1995) は、正当性 (legitimacy) を個体 (人または組織) の行為が規範、価値、信念などから社会的に構成されていくことであると指摘している。涌田 (2015) は、組織は環境から正当性を調整することによって存続が可能になると指摘している。これは、コンティンジェンシー理論が技術的効率性の観点から組織と環境との適合を問題にしたのに対して、新制度派組織論は正当性を概念としていることが基盤になっている。ウェーバーの官僚制論は、新制度派組織論の代表的な研究に影響を与えている (Meyer and Rowan : 1977)。
- ⁹ Easton (1990) は、決定を作成して実行するために、政策体系に関わる諸活動について「何が」なされるかと「どのように」なされるのかを区別することが過程と構造を区別する方法になると指摘している。
- ¹⁰ 塩崎 (2014) の 3 頁を参照。

参考・引用文献

- 大川清丈. 1991. 「ベンディクス比較近代化論の検討」『ソシオロジ』35 (3) : 37 - 51.
- 北山俊哉. 2011. 『福祉国家の制度発展と地方政府：国民健康保険の政治学』有斐閣.
- 斎藤正二. 1987. 「マックス・ウェーバーの社会理論における合理性の諸問題」『帝京短期大学紀要』6 : 65 - 73.
- 佐藤満編. 2018. 『政策過程論：政策科学総論入門』慈学社.
- 佐藤俊樹. 2019. 『社会科学と因果分析：ウェーバーの方法論から知の現在へ』岩波書店.
- 塩崎賢明. 2014. 『復興〈災害〉：阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波書店.
- 鈴木宗徳. 1995. 「理念型としての合理性と理解可能性：ウェーバー行為論の再検討に向けて」『年報社会学論集』8 : 13 - 24.

- 曾我謙悟． 2016. 『現代日本の官僚制』 東京大学出版会．
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史． 2008. 『比較政治制度論』 有斐閣．
- 津久井進． 2012. 『大災害と法』 岩波書店．
- 内閣府． 2015. 『日本の災害対策』．
- 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．
- 一． 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．
- 一． 2016b. 「洪水災害対応策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』 8：23 - 46．
- 村山皓． 2009. 『政策システムの公共性と政策文化：公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換』 有斐閣．
- 西尾勝． 2002. 『行政学（新版）』 有斐閣．
- ラインハルト・ベンディクス著． 大東瑛祐・鈴木吉隆訳． 1980. 『産業における労働の権限：工業化過程における経営管理のイデオロギー』 東洋経済新報社．
- 山田光矢． 1996. 「行政管理の諸概念」行政管理研究センター監修・本田弘編著『行政管理のシステム』 勁草書房．
- 湧田幸宏． 2015. 「新制度派組織論の意義と課題」『三田商学研究』 Vol.58. No.2：227 - 237．
- Almond, Gabriel and Powell, G. Bingham. 1978. *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 2nd edition, Little, Brown and Company (inc.). (本田弘・浦野起史監訳『比較政治学（第二版）』 時潮社． 1986年)
- Almond, Gabrel and Verba, Sidney. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press. (石川一雄・片岡寛光・木村修三・深谷満雄訳．『現代市民の政治文化：五ヶ国における政治的態度の民主主義』 勁草書房 .1974年)
- Bendix, Reinhard. 1947. *Bureaucracy : The Problem and Its Setting*. Bobbs-Merrill. (高橋徹・綿貫譲治訳．『官僚制と人間』 未来社 .1956年)
- 一． 1981. *Freiheit und Historisches Schicksal* [Freedom and Historical Destiny]: *Heidelberger Max- Weber- Vorlesungen*. Frankfurtan Main:Suhrkamp. (森岡弘通訳．『歴史社会学の方法：自由と歴史的革命』 木鐸社 . 1986年)
- Easton, David. 1990. *The Analysis of Political Structure*. Routledge. (山川雄巳監訳『政治構造の分析』 ミネルヴァ書房 . 1998年)
- Hall, P.A. and Taylor, R.C.R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*. XLIV. 936-957.
- Meyer, J.W and B. Rowan. 1977. "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*. Vol.83. pp.340-363.
- North, Douglass C. 1990. *Institution, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press (竹下公視訳『制度・制度変化・経済効果』 晃洋書房 . 2004年)
- Pierson, Paul 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press. (粕谷裕子監訳『ポリテイクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』 勁草書房 . 2010)
- Ramseyer, M. and Rosenbluth, F. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge Harvard University Press. (加藤寛監訳・川野辺裕幸・細野助博訳．『日本政治の経済学：政権政党の合理的選択』 弘文堂．

1995年).

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. (河田潤一訳. 『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』NTT出版. 2001年)

Suchman, M.C.. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *Academy of Management Review*. Vol.20, No3. pp.571-610.

Weber, Max. 1921-22. *Soziologische Grundbegriffe*. Tübingen. (マックス・ウェーバー著. 阿閉吉男・内藤莞爾訳. 1987. 『社会学の基礎概念』恒星社厚生閣)