

マーケティング論の観点からみた公共政策実施に関する研究

A study on “public policy implementation” from the viewpoint of “Marketing theory”

志賀 秀樹

SHIGA, Hideki

“マーケティング”が行政組織でのよりよい仕事を行うために有益な理論（科学）と実務（技術）であるという考えのもと、これまでの研究の中で行政組織の仕事に関連の深い政治・行政分野における社会科学の学科のひとつである公共政策論とマーケティング論との融合化の検討の必要性を確認した。このたび、公共政策論という政治・行政分野にまたがる学科を、実務を担う一般公務員の仕事に使える学問とするために、全体論的な観点からマクロ・マーケティング論の分析枠組みを、また、具体論的な観点からミクロ・マーケティング論の分析枠組みを当てはめていくというアプローチにより、両学科の融合の可能性を検討した。

その結果、両学科とも、「プロセスに関する研究」という点で共通性が高く、公共政策論にはマクロ・マーケティング論の概念を導入することが可能であり、政策実施レベルの取り組みには、ミクロ・マーケティング論の分析枠組みを適用できることがわかった。これをふまえ、「行政組織のマーケティング」の概念枠組み（志賀，2011）をベースに、「マーケティング概念を導入した公共政策論の新たな概念枠組み」を明らかにした。

キーワード：行政組織のマーケティング（marketing of governmental organization）、公共政策論（Public Policy）、マクロ・マーケティング（macro-marketing）、ミクロ・マーケティング（micro-marketing）

1 はじめに

(1) 問題の所在

筆者は、行政組織で働く傍ら、“マーケティング”が行政組織でのよりよい仕事を行うために有益な理論（科学）と実務（技術）であるとして、その導入に関する研究を行ってきた。ここで、なぜこのような取り組みを行うかといえば、奉職して四半世紀が経過する中、従前の行政分野における社会科学の知見では、実際の業務に役立つといった実感が見いだせなかったからにほかならない。また一方、ここ十数年来、西欧諸国の新自由主義体制で生み出された「新公共管理（new public management, NPM）」といった概念が日本の行政組織にも導入され始めたことを契機に、「政策評価」、「事

業評価」といった成果重視の風潮が台頭してきたが、「評価」をいう前に“企画立案（又は計画）”をしっかりとできる理論構築（科学）としっかりとした実務が行える仕組みづくり（技術）が重要ではないか、という思いが、当事者として根強いものであった。こうした中、「国から地方へ」といった地方分権の流れもあり、都道府県・市区町村の行政組織における「政策立案」や「政策形成」の能力の必要性といった主張が見られるようになり、そうした文献の出版も最近増加傾向¹⁾にあり、その内容は、民間企業での手法となんら変わらない。

こうした状況の中、マーケティング論（科学）及びマーケティング活動（技術）を行政組織の仕事に活かすための研究として、筆者はこれまで、職務に関係する政策分野の実施レベル

(事業実施というマイクロレベルの取り組み)について、消費者行動研究の観点からの研究(志賀, 2009, 志賀, 2010)を進め、続いて、行政組織そのものの特性を考慮した大きな視点からとらえた研究(仕事の流れというマクロレベルの視点)により、更なる検討(志賀, 2011)を行ってきた。これらの研究を通じ、行政組織の仕事の発生順序も表す「政策過程というプロセス」を視点とすることにより「行政組織のマーケティング」の概念化が可能であり、政治・行政分野における社会科学の学科のひとつである公共政策論と、マーケティング論との融合化の検討の必要性を確認した。

(2) 本研究の視点

以上の経過を受け、本研究では、民間企業の経営に成果を上げているマーケティング論及びマーケティング活動の知見を、行政組織が行う公共政策の企画・実施に関する理論や実務に組み込むことにより、実務の当事者となる一般公務員²⁾の資質向上へ寄与する知見を見出すことを試みるものである。

本研究では、公共政策論という政治・行政分野にまたがる学科を、実務を担う一般公務員のより身近な学問(仕事に使える学問、実践科学³⁾)とするための策として、全体論的な観点からマクロ・マーケティング論の分析枠組みを、また、具体論的な観点からマイクロ・マーケティング論の分析枠組みを当てはめていくというアプローチにより、両学科の融合の可能性を検討していきたい。

なお、志賀(2011)と同様に、本研究におけるマーケティング活動の当事者(公共政策実施の担い手)は、他の研究者等からの引用を除き、特に断りがない限り、地方自治法にいう「地方公共団体の執行機関」、いわゆる「都道府県庁」及び「市・区役所」、「町・村役場」とし、「行政組織」⁴⁾と表記し、国の行政組織は「日本政府」と表記する。

2 既存研究等

(1) 既存研究等の捉え方

本研究の骨格となる「マーケティング論の観点」を明確にするために、まず、マーケティング概念の再確認を行った後、マクロレベルの観点とマイクロレベルの観点を整理する。続いて、マクロ・マーケティング論を標榜する文献や重要項目として解説する文献の中から、「集合的レベルにおけるマーケティング・システムの知識(マクロシステム分析)」(薄井, 1999)を論じたものを選定し、また、マイクロ・マーケティング論、いわゆる通常のマーケティング論を論じる文献の中から標準的なものを選定して検討を行い、それぞれの概念や分析枠組みを抽出する。

次に、検討対象となる公共政策論について、本研究では日本国の地方における行政組織についての知見を得ることを目的としていることから、国内の主要な文献の中から、公共政策論(学)を体系的に論じていると思われるテキストを用いて検討する。なお、公共政策論(学)は、歴史が浅く、四半世紀前には、公共政策と題するテキストでも、財政学や公共経済学のテキストとの違いが分からないもの⁵⁾が存在し、秋吉ら(2010)が述べるように学問として未完成であることをふまえ、ここでは、政治学や行政学のテキストにおいて、公共政策論の体系に有用な知見を述べているものも併せて検討する。

また、本研究の論点を明確にするため、「多くの政治学者や政策研究者たちの間で一般的に認められている」政策過程モデル(図1, 真山, 2001)、及び、志賀(2011)で得られた「行政組織のマーケティング」の概念枠組み(図2)を念頭に置き、既存研究等について検討を加えることで、「マーケティング概念を導入した公共政策論」を論じていく。

なお、図2について、志賀(2011)では、「日本国二元代表制の制度下における行政組織の

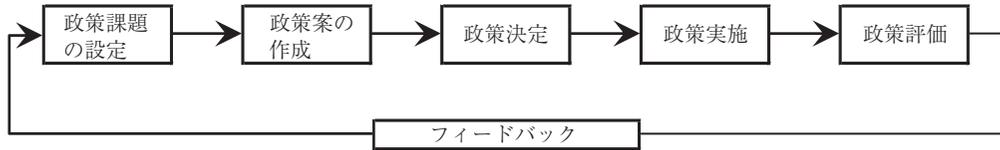


図1 公共政策論における「政策過程モデル」の一例

出所：真山 (2001) p.43

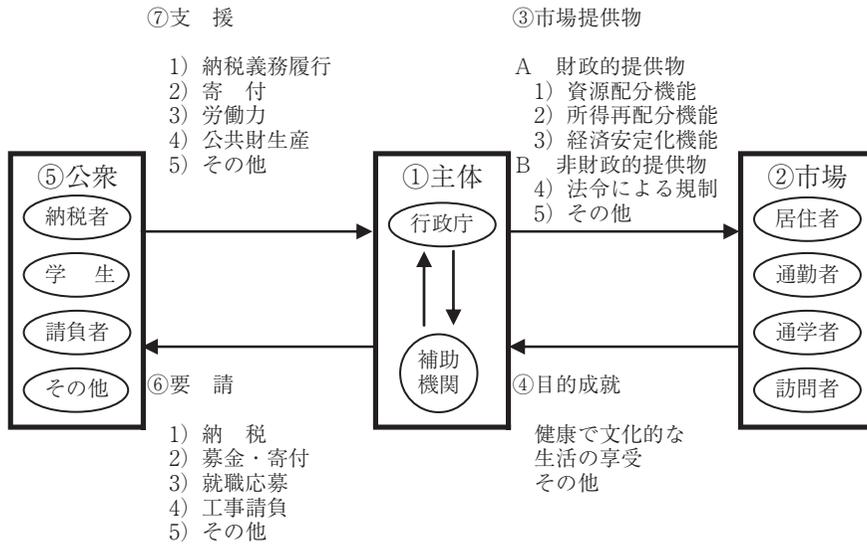


図2 「行政組織のマーケティング」の概念枠組み

出所：志賀 (2011)

マーケティングとは、行政組織（行政庁及び補助機関）が、市民福祉の向上を目的として行う社会管理活動であり、主権者等の声をふまえ、議事組織（議会）と共に、目的実現のため公正な立場から、効果的な政策を立案・決定し、その政策を効率的に実施し、評価を受けるという実践的枠組のことである。」と定義している。これは、両学科の融合を図るにあたり、行政組織一般（様々な政策を実行する多様な部局の集まり）がマーケティング主体であり、公共政策一般（福祉政策や環境政策など多種多様な政策の集まり）がマーケティング客体と認識することを示唆するものである。

(2) マーケティング論に関する既存研究等の整理

1) マーケティング概念の再確認

本研究におけるマーケティング概念 (the concept of marketing) の捉え方は、志賀 (2011) でも論じたように、Bartels (1988) (山中訳, 1993) にいう「“マーケティング”のエッセンスは諸要素の結合」であったとし、「諸要素の結合」がキー概念となり、米国特有の概念となったとの説明を出発点に、マーケティング概念の拡張論議の帰結となる Kotler (1972) の「マーケティング一般概念」の提示により、1985年、アメリカ・マーケティング協会 (AMA) が概ね Kotler らの主張する概念拡張論に沿う方向でマーケティングの定義を変更 (1985年改定) するに至ったことから、マーケティング概念の適用範囲が、製造業だけでなく、サービス業な

ど、また、主体となる組織が民間企業だけでなくNPOや行政組織にも拡大したという経緯をふまえたものである。つまり、マーケティング概念について、「世の中にとって問題解決のために有用な方策がマーケティングであるのならば、その命名の過程はともかく、誰でも活用すれば良いわけである。マーケティングの本質的なところは、“自ら掲げた目的を達成させるために、その市場問題を他人任せにすることなく、自らが行う一連の活動という考えに立ち、「仕事に先だって」「諸要素の最適な組合せ」を行っただうえで、自らの意をくんだ他人の仕事も含めたうえで、自らの仕事をしていくこと”と考えるに至る」という捉え方を筆者が行う根拠であり、「マーケティング概念を導入した公共政策論」を論じることができるという根拠でもある。

2) マーケティング論におけるマクロとミクロ⁶⁾の概念の整理

出牛(1997)は、国内外の研究者の主張を検討・整理したうえで、「マーケティングという言葉そのものに概念的・語義的にマクロとミクロの両面の意味を内包している」にもかかわらず、「多くの研究者が、その一面のみを重視し強調してきたのが実情で、「いずれの立場に立つにせよ、“供給と需要の円滑なる流れ”を志向している点では共通しているといえる」とした。そこで、暫定的な定義として、マクロ・マーケティングについては「供給と需要との経済的隔離を効率的・効果的に調整し、マーケティング環境の制約の下で、商品ならびにサービスの円滑なる経済的流れを通じて社会の望ましい生活水準の創造と引き渡しを達成するプロセスである」と定義し、ミクロ・マーケティングについては「マーケティング環境の制約の下に、生産者から消費者に商品ならびにサービスの円滑なる流れを管理することによって、企業のマーケティング目的の達成と社会のニーズに対応しながら消費者ニーズの充足に努める経営諸活動の実行である」と定義している。

薄井(1999)は、アメリカの「マクロマーケティング研究」の動向を紹介するとともに、「マクロマーケティングは「1.ミクロマーケティング行動の社会にたいするインパクトと帰結(マーケティングの外部性)、2.社会のマーケティング・システムと行動にたいするインパクトと帰結(社会的サンクション)、3.集合的レベルにおけるマーケティング・システムの知識(マクロシステム分析)」の研究を行なうものと規定されている」と紹介している。

堀越(2005)は、歴史的経緯と国内外の研究者の成果についてメタ・リサーチを行い、「マーケティング研究の対象には、集計レベルにおいてマクロとミクロの2つがあり、同時に2つ以上の研究対象が取り扱われている場合は、帰結としての対象の集計レベルによってミクロかマクロかが判断されるとすれば、ミクロ・マクロの区別は研究対象の集計レベルを示すものとして一元化できる」と整理している。

光澤(2011)は、ミクロ・マーケティング論については「個別企業活動としてのマーケティングを対象とするマーケティング論であり、今日いうところのマーケティング論あるいはマーケティング管理論」としており、マクロ・マーケティング論については「社会経済的な現象としてのマーケティングを対象とするマーケティング論、あるいはわが国でいう流通論」としている。また、薄井(1999)で示されたマクロマーケティングの内容のうち、3については、「マーケティング論誕生以来の伝統的な研究分野であり、1と2については、「1960年代以降に登場した比較的新しい分野である」と説明している。

ここで、薄井(1999)の紹介する「マクロマーケティング」において、薄井(2003)や保田編著(1999)では、その1と2を重視した記述を行っており、出牛(1999)や光澤(2011)は3に限定して論じている。

以上をふまえ、本研究では、マーケティング研究は、研究対象の「集計レベル」と「帰結」

という捉え方を念頭に置いた“生産者から消費者へ”といった方向性のある供給と需要の円滑なる流れ”を考える「プロセスに関する研究」という視点を持つこととする。

3) マクロ・マーケティング論の分析枠組みの抽出

①マクロ・マーケティング論の研究手法

マクロ・マーケティング論では、商品別研究 (commodity approach)、機関別研究 (institutional approach)、機能別研究 (functional approach) といった1920年代に確立した伝統的研究方法があり、また、機関と機能とを合わせて研究するフロー・アプローチ (flow approach) がある。以下、光澤 (2011) に依拠するが、フロー・アプローチについては、出牛 (1997) も参照した。なお、参考までに、「マクロマーケティング管理と公共政策学との親和性」を述べた小関 (2007) の研究についても述べる。

②商品別研究法

「商品別研究」は、「流通の客体、すなわち流通する商品に着目して、特定の商品がどのように流通していくかを追求し、商品ごとの流通上の特殊性ならびにそれに関連する諸問題を解明しようとする」研究方法で、「商品ごとに、①その供給条件 (供給先、供給状態)、②需要条件 (性質・範囲・程度)、③流通経路を明らかにし、④その流通にかかわる機関やそれらが果たす役割・機能・政策、⑤全体としての流通上の欠陥や無駄などの諸事項を明らかにする方法」である。この方法では、類似商品間の「重複を避けるため、商品をいかに系統的に分類するかが鍵」となる。例えば、商品の分類には、生産財と消費財といったものがある。

③機関別研究法

「機関別研究」は、「流通の主体、すなわち流通の担い手たる流通機関に着目して、流通が実際、誰によって担当されているかを追求し、流通を担当する各機関の特殊性ならびにそれに関連する諸問題を解明しようとする」研究方法で、「まずは流通機関を分類し、分類された流

通機関ごとの①形態上の特徴や果たす役割・機能・活動、②流通上の地位・重要性、③発展の推移、④競争状態、⑤その他、中間商人の過剰や排除の問題などが扱われ」る。例えば、流通機関の分類には、卸売形態と小売形態といったものがある。

④機能別研究法

「機能別研究」は、「流通活動、すなわち流通機関が商品を流通せしめるために行う活動に着目して、流通がいかなる活動を通して遂行されるかを追求し、遂行される活動ごとにその特殊性ならびにそれに関連する諸問題を解明しようとする」研究方法で、「まずは機能を分類し、分類された機能ごとに①その必要性や重要性、②それを遂行している機関、③流通コストや能率、④機能代替・歴史の変遷などの諸事項を明らかにする」とのことである。例えば、交換機能、実物供給機能、補助的機能といったものがある。

⑤フロー・アプローチ

「フロー・アプローチ」は、「単に商品のフロー (流れ) を明らかにすることではなく、フローの機能と機関の相互関連から流通システムの全体的な構造と問題点を摘出する方法」である。つまり、「マーケティングがいく段階かの参加者を含む経済的、社会的プロセスであり、マーケティング・プロセスにおける参加者は、生産者や製造業者から卸売業者や小売業者、ならびに消費者などが含まれるが、これらの構成要素はマーケティング・フローによって連結されている」のであり、「システムを通じての適切な商品ならびにサービスの移動は、輸送、代金、所有権、情報ならびに危険などのフローを必要と」しているというものである。そして、ここでいうフローは、流通論のテキスト (例えば、田村, 2001) にみられる「商流」「物流」「資金流」「情報流」といった流通フローの各要素フローについての説明にはかならない。

⑥小関（2007）「公共マーケティングの現状と課題」

志賀（2011）でも取り上げたが、政治や経済、公共選択論、公共政策学などからも議論している研究であり、「自らの利益のためではなく、公益目的のために行うマーケティングを、公共マーケティング」と定義したうえで、昨今話題の「官から民へ」の市場原理主義の動向を厳しく指摘しながら、「公共サービスの不足・偏在」という論点を抽出し、こうした問題の解決には、公共政策学のアプローチが適しているとした。そして、「生産過程における成果・効率の追求と、政治過程における効率性以外の社会的な諸価値との双方を含めた概念」である「マクロマーケティング管理」との親和性を示し、「公共サービス供給の問題を解決するための合意形成と、参加・協力の促進こそが、公共マーケティングの使命である」とし、合意形成を「政治過程」（図1にいう「政策課題の設定」から「政策決定」までに相当）に、参加・協力を「生産過程」（図1にいう「政策実施」と「政策評価」までに相当）に当てはめることができた。しかし、公共政策論とマーケティング論との具体的な関係性を概念化するところまでは至っていない。

4) ミクロ・マーケティング論の分析枠組みの抽出

①シークエンス（連鎖）としてのミクロ・マーケティング

Kotler（2001）では、企業が行う事業の計画立案のはじめにマーケティングを位置付け、「企業は自らを価値創造と価値提供のシークエンスの一部と考え」ているものとしている。そして、価値創造と価値提供のシークエンス（連鎖）として、「価値の選択（顧客の細分化、市場の選択／集中、価値ポジション）」→「価値の提供（製品開発、サービス開発、価格設定、資材調達／製造、流通／サービス）」→「価値の伝達（セールス・フォース、販売促進、広告）」というプロセスを提示し、価値の選択の

段階を「戦略的マーケティング」、残りの2つの段階を「戦術的マーケティング」と位置付け、「マーケティング・プロセスは製品が存在する以前に始まり、開発が行われる間も、市場に出回るようになった後も継続する」と述べている。

そして、価値の連鎖を念頭に、「マーケティング・プロセスには4つの段階がある」として、①市場機会の分析（外部環境・内部環境分析、セグメンテーションとターゲティング）、②マーケティング戦略の構築（ポジショニングやブランディング）、③マーケティング・プログラムの立案（マーケティング費用の設定と予算配分及びマーケティング・ミックスの意思決定）、④マーケティング努力の管理（マーケティング資源の組織化、マーケティング計画の実行とコントロール）、を提示している。

上記のマーケティング・プロセスに倣い、田村（1998）、和田・恩蔵・三浦（2006）、高嶋・桑原（2008）を参考に、主要な概念や分析枠組みを抽出（上記との重複は除く）する。

②市場機会の分析

- ◆ポーターの3つの基本戦略（コスト・リーダーシップ、差別化、集中）
- ◆競争地位別戦略（リーダー、チャレンジャー、フォロワー、ニッチャー）
- ◆ポーターの5つの競争要因（競争業者、新規参入業者、供給業者、買い手、代替品）
- ◆アンゾフの製品・市場マトリクス（市場浸透、新製品開発、市場拡大、多角化）
- ◆製品ライフサイクル別戦略（売手側の変化・消費者側の変化、集計水準からみた製品カテゴリーと製品形態及びブランド）
- ◆製品差別化戦略（製品状況による差別化、広告とチャネルによる差別化）

③マーケティング戦略の立案

- ◆属性の束としての製品（垂直的属性と水平的属性）、拡張された製品概念
- ◆製品ミックスの「幅」「深さ」「整合性」「長さ」（製品ライン、製品アイテム）

◆価格と知覚品質

◆価格設定方針（コスト，需要，競争）

④マーケティング・プログラムの立案

◆反応プロセスのモデル（AIDA，イノベーション採用，情報処理）

◆コミュニケーション・ミックス（広告，SP，人的販売，パブリシティ）

◆チャネル選択（開放的，排他的，選択的）とチャネル管理

◆経路の広さ，長さ，統制度，取引条件，マーケティング支援組織の利用度

⑤マーケティング努力の管理

◆営業の役割，機動営業（分権化，戦場構成，情報武装，顧客信頼）

◆職能部門間の対立の種類（目標，役割，知覚）

◆模倣困難性

(3) 公共政策論に関する既存研究等の整理

1) 公共政策論の成立経緯

安・新谷（2010）によれば，公共政策論は「政治と行政のインターフェイス」の領域と関わるもの」なので，焦点の置き方により「公共政策は政治学や行政学の周辺部分として研究されてきた」学科であるが，「政策の発案・決定・執行」をひとつの独立した研究対象に定めた「政策科学」が1950年代のアメリカにおいて，「現代アメリカ政治学の確立に大きな影響を及ぼしたラスウェル（H. Lasswell）」により提唱され，更に，アメリカの政治学者のイーストン（D. Easton）の提唱した「政治システム論」を土台とすることで，「政策を中心にした活動の流れとして整理し直したもの」が今日の公共政策論の姿になったということである。

2) 「公共政策」の定義とその体系

足立（2003）によれば，「公共政策学は多種多様な政策分野に共通な事柄，分野横断的な事柄を研究対象とする」もので，個別分野（例えば，経済政策や環境政策）の政策研究とは独立した研究分野としている。また，秋吉ら（2010）

は，「公共政策学とはどのような学問で，どのような教育が行われるべきか」という根幹にかかわる部分に関しては，明確な定義や合意が存在していない」と説明する。しかしながら，図1に示す「政策過程」は，足立（2003）を要約すると，‘plan’ ‘do’ ‘see’ といった「循環的なプロセス」として表現ができ，公共政策論の根幹をなす考えとみてよいであろう。

ここで，「公共政策」は英語の Public Policy の訳語であるが，安・新谷（2010）では，「公共政策」の項目は日本語辞典には存在しておらず，例外である『広辞苑』には「公共の利益を増進させるための政府の政策」と説明があるのみとし，「イギリスやアメリカでは，政府の政策は Public Policy の1つに過ぎない」とされ，「政府の政策だけではなく，地域社会，地方社会の各自治体の政策のみならず，その他多くの市民の生活に影響を与える諸問題について，それに直接的に関わる市民達がそうした問題の解決を目指して活動するに当たって，話し合いあるいは協議を通じて打ち出された方針とそれに基づく行動計画も含まれる」と説明している。また，足立（2003）では，「公共政策という概念は，多種多様な公共問題に対処するための政策集合に与えられた総称にすぎず，「一定の実体を持った「公共」政策という政策があるわけではない」とし，外交や福祉，環境といった「どこまでも個別具体的な分野の政策だけ」があるとしている。

なお，公共政策が論じられる際，広義の政策の意味するところは，安・新谷（2010）の定義に倣えば，「方針と行動計画」であり，これを「政策体系」と表現した時，あらためて「方針」を狭義の意味で「政策（policy）」と表現し，「行動計画」に相当する部分を「施策（program）」や「事業（project）」と表現でき，「政策（狭義）」→「施策」→「事業」の目的・手段といった関係⁷⁾として説明することができる。そして，「このような階層性を有する公共政策を構成する要素として，(1) 目的，(2) 対象，(3) 手段，(4)

権限、(5)財源といった5つ(秋吉ら, 2010)を挙げることができる。

以上をふまえ、本研究では、公共政策論(本研究ではこの表記に統一する)は、「多種多様な個別具体的な政策分野に共通で、また分野横断的なマクロレベルの事柄について、政策を巡る「計画(plan)→実施(do)→評価(see)」といった管理過程という仕事の手順(手続き)に関する一連の流れ、つまり、政策過程(policy process)という視点から研究する学問」と捉えることとし、その「政策(政策体系)」の実施主体を地方の行政組織に限定し、「公共政策≡公定政策」の範囲についての議論として検討を進める。

3) 公共政策論に関する検討

①足立・森脇編著(2003)『公共政策学』

本書は、「いまや公共政策研究は政治学として取り組むべき最も重要な領域のひとつになってきている」との認識に立ち、「公共政策学は多種多様な政策分野に共通な事柄、分野横断的な事柄を研究対象とする」学問という捉え方から、政治学者を中心とした執筆者により、「政策デザイン論」「政策過程論」「政策アクター論」「政策規範論」という体系により論じられている。

その4項目について図1を基に概観すると、「政策デザイン論」は、「政策案の作成」に相当する段階の研究、「政策過程論」は、「政策決定」「政策実施」「政策評価」に相当する段階ごとの研究、「政策アクター論」は、政策過程の各段階でそれと関わりを持つ、組織や団体、個人という利害関係者との関係についての研究、そして、「政策規範論」は、「政策課題の設定」に相当する段階に重要となる「合理性」や「倫理」「公共哲学」といった最も重要なことについての研究、というものである。

②秋吉・伊藤・北山(2010)『公共政策学の基礎』

本書は、先述したラスウェルが提示した「過程に関する知識(knowledge of process)(of

の知識)」と「過程における知識(knowledge in process)(inの知識)」という2つの区分⁸⁾をベースに、「これまで「inの知識」に比重が置かれ、それが現在の混沌とした状況を生み出してきた」とし、「公共政策のプロセスを観察、分析することによって得られる「ofの知識」は、サイエンス(科学)としての条件である「反証可能性」が担保されるもの」として、「ofの知識」を中心に、「inの知識」を加味し、「公共政策のデザイン」「公共政策の決定」「公共政策のガバナンス」といった体系で論じられている。

その3項目について図1を基に概観すると、「公共政策のデザイン」は、「政策課題の設定」「政策案の作成」に相当する段階の研究、「公共政策の決定」は、「政策決定」に相当する段階の研究、そして、「公共政策のガバナンス」は、「政策実施」「政策評価」に相当する段階の研究、というものである。

③佐々木(2000)『現代行政学 管理の行政学から政策学へ』

佐々木は、東京都庁で要職を歴任した行政現場の経験を有する行政学者であり、政策の重要性を予てより論じているひとりである。その中で、図3に示す政策過程の説明は、機能と機関とを合わせて論じるフロー・アプローチ的な表記であり有益である。

④真山(1991)「政策実施の理論」宇都宮・新川編著(1991)『行政と執行の理論』

政策実施研究において、イギリスの行政学者の Hogwood (B. Hogwood) とアメリカの行政学者のピーターズ (B. G. Peters) は、政策の変動を理解するためには「政策変動と連動する組織変化を追跡することが必要であると考へ」、「政策を伝達(delivery)するための仕組みや手段の体系を「政策デリバリー・システム」と名付け」、「行政活動の種類に基づいて十種類⁹⁾のデリバリー・システムを示した。これを刺激に、日本国内でも研究が進み、真山は、わが国の状況について分析を試み、主要な9つの形態(図4にその一部を例示)を提示

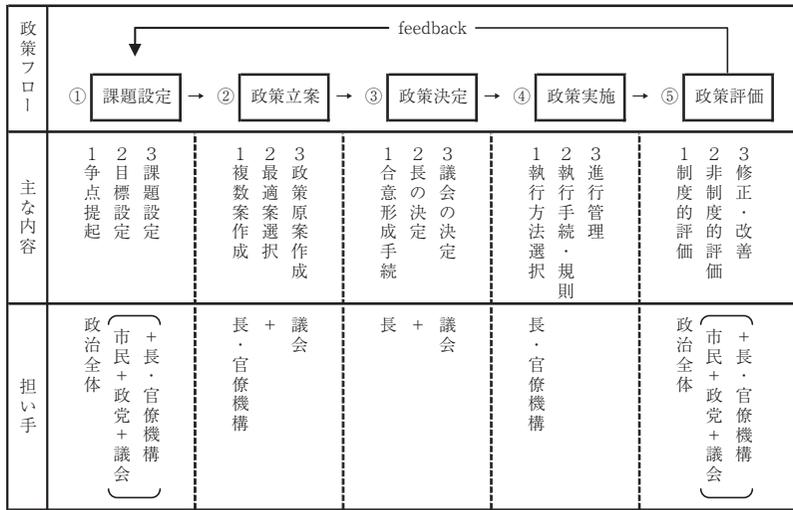
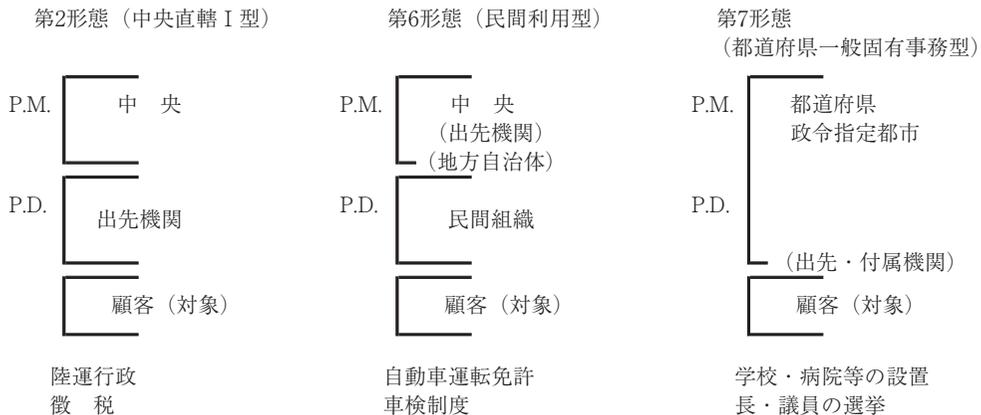


図3 政策の過程

出所：佐々木（2000）p.131



注 P.M.は政策管理機能（policy management）の所在を表し、P.D.は政策デリバリー機能（policy delivery）の所在を表している。

図4 実施体制の形態

出所：真山（1991）（宇都宮・新川編著（1991））p.231

している。ここで、政策管理機能とは、「政策を具体的に解釈してその実施に必要な基準や細則を定め、実施担当諸組織の活動をコントロールする」組織の機能を指し、政策デリバリー機能とは、「政策によって付与された資源（権限、行政手段、財源など）を使って、政策の効果を社会に伝達する」組織の機能を指す。

⑤真山（2001）『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』

真山は、「政策実施研究」を専門とする行政学者であり、政策の実施（事業の実施）が「政策課題の設定」の前に行う「問題の発見」と「問題の分析」と切り離せないものとし、政策形成過程と事業過程とを合成した政策過程モデルを提示している。また、図5のとおり、政策体系の中で、マクロとミクロの区分を提示してお

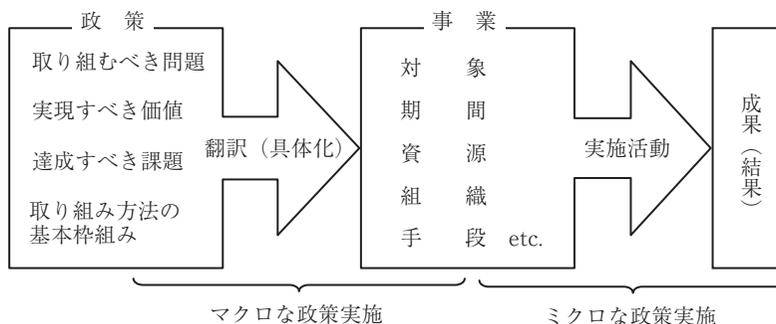


図5 政策実施のマクロとミクロ

出所：真山（2010）p.91

り、これは、公共政策論に対し、マクロ・マーケティング論とミクロ・マーケティング論の各概念をどのように導入していくかの視点を提供している。

3 マーケティング論と公共政策論との融合化の検討

(1) マーケティング論と公共政策論の融合化に向けて

これまで見てきたように、マーケティング研究というプロセスは、「商品が生産者から中間者を介して消費者へ移転する過程」をいう。一方、公共政策研究というプロセスは、「管理過程という仕事の手順（手続き）」である。しかし、政治・行政という供給サイドから市民という需要サイドへ「商品である政策」を届けるという流れを想定することの方が、一般公務員の実務ばかりではなく、一般市民への理解も得やすいものとなる。

よって、公共政策論の概念枠組みについて、マーケティング論と同様な「政策」が行政組織等から中間者を介して市民へ移転する過程」というプロセスとして捉え直す必要がある。また、前述のとおり、公共政策論は、環境政策などといった個別具体的な政策についてではなく、「公共政策学は多種多様な政策分野に共通な事柄、分野横断的な事柄を研究対象とする」（足立、2003）のものであり、「集計水準の高次」な学科と捉える必要がある。

更に、公共政策論のプロセス表示には、図2をベースに、図3、4、5を加味し、マクロ・マーケティング論の研究手法のひとつであるフロー・アプローチを念頭に検討を進めていくことが妥当であると考えられる。これにより、一般公務員にとって、管理プロセスの表示では得られなかった利害関係者間の関係性が把握しやすくなり、自分の仕事と政策体系との関係性も明確となる。

(2) マクロレベルからみた公共政策論における「商品」「機関」「機能」

1) 公共政策論における「商品」

公共政策論における「商品」は、言うまでもなく「政策一般」である。ここでは、マクロ・マーケティング論の「商品別研究」と同様に、「個別具体的な政策に共通する課題（特殊性や諸問題）」を研究する分野が必要となる。例えば、足立・森脇（2003）がいう「政策規範論」「政策デザイン論」といった研究分野のアプローチがそれに相当する。

実務（一般公務員の仕事）の場面としては、「個別具体的な政策に共通する課題」が整理整頓されることで、「個別具体的な政策そのものに関する課題」に専念して取り組むことができる体制が整うのである。

2) 公共政策論における「機関」

公共政策論における「機関」は、本研究の枠では、地方公共団体の構成員、つまり、「住民

(市民)」「議決機関(議会)」「執行機関(行政組織)」である。ここでは、マクロ・マーケティング論の「機関別研究」と同様に、「構成員毎のもつ課題(特殊性や諸問題)」を研究する分野が必要となる。例えば、足立・森脇(2003)がいう「政策アクター論」といった研究分野のアプローチがそれに相当する。

実務(一般公務員の仕事)の場面としては、「送り手と受け手」が明確になり、また、プロセスの場面場面での関与者との関係が明らかになるのである。

3) 公共政策論における「機能」

公共政策論における「機能」は、本研究の枠では、地方公共団体の構成員、つまり、「住民(市民)」「議決機関(議会)」「執行機関(行政組織)」が「政策」の「立案から実現まで」の各過程において、「それぞれがそれぞれの立場でその政策の善し悪しを意思表示し、收拾選択する活動のこと」である。マクロ・マーケティング論の「機関別研究」と同様に、「活動毎にその特殊性や諸問題」を研究する分野が必要となる。例えば、足立・森脇(2003)がいう「政策決定論」「政策実施論」といった研究分野のアプローチがそれに相当する。

実務(一般公務員の仕事)の場面としては、「なぜ、この政策を行うのか」について関与することはほとんどなく、これに続く「どのように、この政策を実現するのか」について専念すれば良い体制が整うのである。

4) 小 括

上記のとおり、公共政策論は、マクロ・マーケティング論の研究方法に沿った研究分野を要することから、マクロ・マーケティング論の分析枠組みの援用が可能となる。

(3) 公共政策論のミクロ的視点の必要性

これまでの検討では、公共政策論という学科は、集計レベルが高次なものであるため、マクロ・マーケティング論との融合化の検討に軸足が傾いている。しかし、一般公務員の身近な学

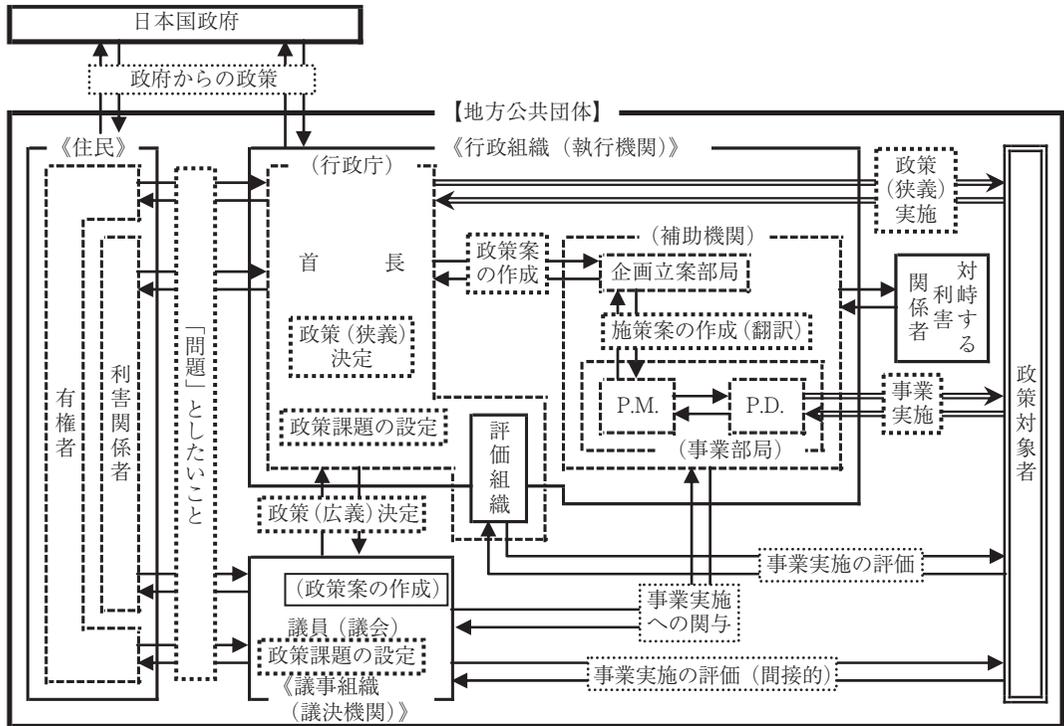
問とするためには、「方針(政策(狭義))」と「行動計画(施策と事業)」との関係性が示されなければ、利用可能な学問にはなりきれない。

例えば、真山(1991)が例示した「実施体制の形態」(図4)では、個別具体的な公共政策ごとの実施体制を表しており、「政策管理機能 → 政策デリバリー機能 → 顧客(対象)」といったマーケティング論と同様なプロセスが見えてくる。つまり、図2でいう「①主体の補助機関」と「②市場」とのインタラクティブな関係、つまり、公共政策ごとのマーケティング論、といった、ミクロレベルのマーケティング論を位置付ける視点が見えてくる。

ここで、Kotler(2001)の「価値創造と価値提供のシークエンス」といった考え方に従えば、「価値の選択」の段階を「戦略的マーケティング」、「価値の提供」と「価値の伝達」の段階を「戦術的マーケティング」と位置付けることから、政策(広義)を「方針と行動計画」としたとき、「方針」が「政策(狭義)」で、「行動計画」が「施策」及び「事業」であることから、図5をふまえば、「政策(狭義)」は「価値の選択」に相当し、「施策」及び「事業」は「価値の提供」と「価値の伝達」に相当すると考えて差し支えない。このことから、政策実施過程において、ミクロ・マーケティング論の数々の理論やマーケティング活動の様々な経験が活用できると考えてもよいことになり、例えば、Kotler(1982)のようなマーケティング論が成立するのである。

4 まとめ

本研究で、公共政策論とマーケティング論との融合化を論じるにあたり、今一度、公共政策論という学科が関係する「行政組織(県庁や市役所等)」の立場について、経営組織(民間企業)との違いを確認する。いうまでもなく、「行政組織」の存在とその活動は、様々な法令を根拠としており、その存在は「地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号)」第7章におい



- 注1 マクロ・マーケティング過程としてみる場合には、「住民」「行政庁」「議事組織」が「生産者」に相当し、「補助機関」は「中間者」、「政策対象者」が「消費者」に相当する。
- 注2 行政組織が政策を進める際の「ヒト」「カネ」等の資源調達といった相互作用は、「政策案の作成」段階に内包されていると考える。
- 注3 真山(1991)に従い、P.M.は政策管理機能(policy management)を持つ組織を表し、P.D.は政策デリバリー機能(policy delivery)を持つ組織を表している。
- 注4 政策実施段階における行政組織のマイクロ・マーケティング過程。なお、これらのマーケティング過程には、中間者(マスコミ、請負者、受託者等)が介在する場合もある。
- 注5 各アクター間の相互作用を表し、フィードバック機能を包含する。

図6 マーケティング概念を導入した公共政策論の新たな概念枠組み

出所：筆者作成

て「執行機関」と謳われている。また、その法には、「議決機関(議会)」と「住民」をもって「地方公共団体」を構成するとあり、「行政組織」は地方公共団体の一構成員という立場にあり、そうした関係性の中でマーケティング活動が展開されるのである。これは、経営組織が行うマーケティング活動との相違点でもあり、マーケティング・フローを描く場合にも、その相違点となる。

図2で示した「行政組織のマーケティング」の概念枠組みをベースに、これまでの議論をふまえ、公共政策論の新たな概念枠組みを提示

したものが図6である。

今回提示した「マーケティング概念を導入した公共政策論の新たな概念枠組み」は、マクロレベルの概念枠組みであるが、マイクロレベルの要素を内包して作成されていることから、一般公務員への有益な概念提示となるであろう。また、こうした提案が、多くの研究者の目に止まり、これまで行われてきた研究蓄積に更なる成果を積み上げ、社会科学の発展に寄与し、よりよい世の中とするための実践にもつながるものになれば幸いである。

筆者自身の今後の取り組みとしては、「補助

機関の政策デリバリー機能」に位置する組織に属するものとして、「事業実施」レベルにおける個別具体的な政策ごとのマイクロ・マーケティング論の構築とその実践方法の充実に努めていきたい。

【注】

- 1) 例えば、次の文献では、地方分権の進む中、地方の行政組織に属する職員の政策形成能力の向上の必要性とその対策が論じられている。真山 (2001), 木村 (2004), 田村秀 (2004), 牧瀬・戸田市政策研究所編著 (2009), 安・新谷 (2010), 中道編 (2011), 伊藤 (2011)。
- 2) 選挙で選出される首長や議員などを「特別公務員」といい、国家公務員等の採用試験により選抜された公務員を「一般公務員」という。
- 3) 1970年代後半のマーケティング・サイエンス論争において「マーケティングは科学 (science) か芸 (art) か」といった論争が繰り返された (上沼, 2003)。公共政策論でも類似の論争があった (秋吉ら, 2010) とのことである。この場では詳細な論述は行わないが、筆者の私見では、科学の分類には「基盤科学 (例えば、哲学や数学)」「基礎科学 (例えば、物理学や心理学)」「実践科学 (例えば、建築学や経営学)」の三段階構成が現実的であり、実践科学に分類される科学は、基盤科学や基礎科学、そして、その他の実践科学の知見を拠り所とし、学際的色彩の濃い学問となるとの認識である。ゆえに、筆者は、マーケティング論や公共政策論は実践科学の範疇に入る学科と認識している。よって、経営活動における「マーケティング活動」は、「企業マーケティング論」を拠り所とする「技術」であり、行政活動における「マーケティング活動」は「マーケティング概念が注入された公共政策論」を拠り所とする「技術」であるとの立場をとっている (科学との対比で論じられる工学は、実践科学の範疇の学科と認識している)。
- 4) 本研究では、「行政活動を行う地方組織」といった意味で使用している。志賀 (2011) 【注】参照。
- 5) 例えば、野口 (1984), 牛嶋・辻 (1991)。
- 6) マクロレベルのマーケティングを表記する際、マクロ・マーケティング (macro-marketing) および、マクロマーケティング (macromarketing) の二通りの記述方法がある。本研究では、光澤 (2011) の表記に倣い、他の研究者等からの引用を除き、特に断りがない限り、集計レベルの高いマーケティング論をマクロ・マーケティング

論、集計レベルの低いマーケティング論をマイクロ・マーケティング論と記述している。

- 7) このような目的・手段といった階層性があるとして「政策」を「政策体系」として論じるのは公共政策を論じる場合の一般的な捉え方である。ここで、政策体系を論じる場合、ここに示す三区分は多くの論者が採用する一般的な区分であるが、「事業 (project)」部分の表現には、論者によって「事務事業」 (例えば、佐々木, 2000) 「事業プログラム」 (例えば、足立・森脇, 2003) と表現されることもある。なお、新藤 (2004) を参考に補足すれば、施策は「行政サービスの生産・供給の仕組みについての設計」であり、事業は「内容の確定した個別の行政サービスの生産・供給活動」といった趣旨である。
- 8) このことについて、秋吉ら (2010) では、次のように説明されている。前者の「過程に関する知識」とは、公共政策がどのように決定され、実施されているかという公共政策のプロセスに関する知識であり、「of の知識」と称される。一方、後者の「過程における知識」とは、政策分析等によって政策決定に投入される知識や、公共政策そのものに関する知識、そして個別政策領域に関する専門知識であり、「in の知識」と称される。
- 9) このことについて、西村・村松編著 (1994) での説明を要約すると次の通りである。政策デリバリー・システムとは、第一線の行政機関が社会に政策を適用し、具体的な働きかけをする際に用いる手段の体系のことで、「現金給付」「個人に対するモノ・サービスの給付」「国内に対する全体的な財・サービスの提供」「対外的関係のもとに意味をもつ全体的な財・サービスの提供」「市場を通じた経済的操作」「法律の制定・実施」「租税の徴収」「許認可」「価値形成」「債務保証、保険」の10種類の体系に分類している。

【参考文献】

- Bartels, R. (1988) *The History of Marketing Thought 3rd ed.*, Horizons Inc. (山中豊国 (1993) 『マーケティング学説の発展』ミルネヴァ書房).
- Kotler, P. (1972) "A Generic Concept of Marketing," *Journal of Marketing*, Vol.36 (April).
- Kotler, P. (1982) *Marketing for Nonprofit Organization 2nd ed.*, Prentice-Hall Inc. (井関利明監訳 (1991) 『非営利組織のマーケティング戦略—自治体・大学・病院・公共機関のための新しい変化対応パラダイム—』第一法規).
- Kotler, P. (2001) *A Framework for Marketing Man-*

- agement, First Edition, Prentice Hall. (恩藏直人監訳 (2002)『コトラーのマーケティング・マネジメント基本編』ピアソン・エデュケーション).
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2010)『公共政策学の基礎』有斐閣.
- 足立幸男 (2003)「序章 トランス・ディシプリンとしての公共政策学」足立幸男・森脇俊雅編著 (2003)『公共政策学』ミルネヴァ書房.
- 足立幸男・森脇俊雅編著 (2003)『公共政策学』ミルネヴァ書房.
- 伊藤修一郎 (2011)『政策リサーチ 仮説検証による問題解決の技法』東京大学出版会.
- 牛嶋正・辻正次編 (1991)『公共政策論』有斐閣.
- 薄井和夫 (1999)「第3章 大恐慌期から現代にいたるアメリカ・マーケティングの展開」保田芳昭編著 (1999)『マーケティング論 [第2版]』大月書店, pp.41-60.
- 薄井和夫 (2003)『はじめて学ぶマーケティング [応用編] マーケティングと現代社会』大月書店.
- 上沼克徳 (2003)『マーケティング学の生誕へ向けて』同文館出版.
- 木村純一 (2004)『キャリア・アップ! 行政マンの政策立案入門』学陽書房.
- 小関隆志 (2007)「公共マーケティングの現状と課題」『クレジット研究』第38号別冊, 日本クレジット産業協会クレジット研究書, pp.8-38.
- 佐々木信夫 (2000)『現代行政学 管理の行政学から政策学へ』学陽書房.
- 志賀秀樹 (2009)「消費者行動研究の観点からみた都立都市公園の来園者行動に関する研究—東京都立石神井公園の来園者をケースとして—」『立教ビジネスデザイン研究』Vol.6, 立教大学ビジネスデザイン研究科, pp.23-38.
- 志賀秀樹 (2010)「都立都市公園の継続的来園行動に係る来園者満足に関する研究—東京都立石神井公園の来園者をケースとして—」『立教ビジネスデザイン研究』Vol.7, 立教大学ビジネスデザイン研究科, pp.47-62.
- 志賀秀樹 (2011)「マーケティング概念拡張論の観点からみた「行政組織」のマーケティングに関する研究」『立教ビジネスデザイン研究』Vol.8, 立教大学ビジネスデザイン研究科, pp.77-90.
- 新藤宗幸 (2004)『概説 日本の公共政策』東京大学出版会.
- 高嶋克義・桑原秀史 (2008)『現代マーケティング論』有斐閣.
- 田村秀 (2004)『政策形成の基礎知識—分権時代の自治体職員に求められるもの—』第一法規.
- 田村正紀 (1998)『マーケティングの知識』日本経済新聞出版社.
- 田村正紀 (2001)『流通原理』千倉書房.
- 出牛正芳 (1997)『マーケティング概論 [三訂版]』税務経理協会.
- 中道寿一編著 (2011)『政策研究—学びのガイダンス』福村出版.
- 西尾勝・村松岐夫 (1994)『<講座行政学> 第5巻 業務の執行』有斐閣.
- 野口悠紀雄 (1984)『モダン・エコノミクス 12 公共政策』岩波書店.
- 堀越比呂志 (2005)『マーケティング・メタリサーチ—マーケティング研究の対象・方法・構造—』千倉書房.
- 牧瀬稔・戸田市政策研究所編著 (2009)『政策開発の手法と実践—自治体シンクタンク「戸田市政策研究所」の可能性—』東京法令.
- 真山達志 (1991)「政策実施の理論」宇都宮深志・新川達郎編著 (1991)『行政と執行の理論』東海大学出版会, pp.212-236.
- 真山達志 (2001)『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』成文堂.
- 光澤滋朗 (2011)『マーケティング, 交換, 取引』晃洋書房.
- 安章浩・新谷浩史 (2010)『身近な公共政策論 ミクロ行政学入門』学陽書房.
- 和田充夫・恩藏直人・三浦俊彦 (2006)『マーケティング戦略 [第3版]』有斐閣.