

公共政策学の系譜

—公共政策学はどのように形成され、展開したのか？

イントロダクション

複雑化、高度化していく現代社会において、社会問題（政策問題）の解決の方向性と具体的な解決手段である公共政策の重要性は年々増大している。この公共政策を研究対象とし、政策決定の改善をめざす学問である公共政策学への注目は日本でも高まってきた。

しかし、一種のブームの中で、公共政策学はどういう学問であるかということについては、必ずしも研究者間で合意があるわけではない。社会科学のあり方として、アメリカの社会学者リンドの有名な“Knowledge for What?”（何のための知識か）という問いかけがあるが、公共政策学においては第二次世界大戦後に提唱されたときから自分探しの旅を続けてきた。

それでは、この公共政策学はそもそもどのような経緯で誕生し、発展してきたのであろうか。公共政策学を構成する知識として、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「ofの知識」と、公共政策決定にどのような知識を投入するかという「inの知識」という2つがあるが、それぞれどのように変化していったのであろうか。

キーワード

自動化の選好、OR、システム分析、PPBS、段階モデル、インクリメンタリズム、最適モデル、ポスト実証主義、参加型政策分析、政策学習

ラスウェルによる宣言

社会が抱えるさまざまな問題にどのように取り組むかということは、はるか古代から検討されてきたことであるが、学問としての宣言が行われたのは第二次世界大戦後であった。

政治学者のラスウェルと社会学者のラーナーがスタンフォード大学でシンポジウムを開催し、政策科学の概念を提示した。その論文集 *Policy Sciences* が刊行されると、政策科学は新しい学問領域として注目された。

ラスウェルは同著に収録された論文“Policy Orientation”で政策科学の基本像を示した。まず、政策科学の背景として、2つの世界大戦間における科学の発展と、知識活用への期待の高まりが指摘された。そして、政策科学の基本的方向として、①政策決定と実施のプロセスの研究、②さまざまな学問の適用、③価値の取り扱い、④問題構造の時間的変化への関心、⑤民主主義の確立という5つが提示された。

ラスウェルは当時隆盛を極めていた行動論政治学の代表的研究者として知られ、政治学に精神分析を応用し、政治家のパーソナリティの分析といった研究を行っていた。ラスウェル自身は民主主義の政策科学 (Policy Sciences of Democracy) を掲げたものの、政治学に科学的分析を導入したというラスウェルの政治学者としてのキャリアと、前述の論文で数量的手法を強調していたため、政策科学は政策決定の合理化をめざす学問として認識された。そして、自動化の選好 (preference for automation) と称されるように、高度化した分析手法をもとに合理的な意思決定を行い、さらにそれをシステム化 (自動化) することによって政策決定から「政治」を排除することがめざされた。

1-1 「inの知識」の発展と政策過程への投入

ORとシステム分析

ラスウェルが指摘しているように、第二次世界大戦を前後して社会科学は急速に発展した。分析手法の高度化が進んでいく中で、意思決定の強力な道具として注目され

たのが OR (Operations Research) であった。

管理科学とも称されるように、OR は生産管理や物流計画といった企業経営の現場で用いられ、有力な管理手法として注目された。かつて、工場での生産管理手法として一世を風靡した科学的管理法が行政の現場に適用されたように、OR を政府にも適用し、合理的な意思決定が行われることが期待された (第7章参照)。

しかし、OR は利益最大化といったように目的が与えられたうえでの意思決定手法であり、どのような政策を実現すべきかという目的の選択を検討することはできない。また、数式で定式化することができない複雑な構造の問題や、不確実性を含む長期の問題の取り扱いも不得意であった (宮川, 1973)。

そのため、政策決定の手法としてランド研究所を中心に開発されたのがシステム分析であった。システム分析は、①問題の明確化、②調査、③分析・評価、④ (分析結果の) 解釈という4つのステップで行われるが (第7章参照)、特に重要視されるのが問題の明確化である。問題の目的が明確化されたうえで、長期にわたる現実の複雑な問題構造について、定性的な手法もふまえて分析される。そして、費用便益分析 (Cost Benefit Analysis) や費用有効度分析 (Cost Effectiveness Analysis) をもとに、代替案が体系的に比較・検討され、選択されるのである。

対貧困戦争と
ベトナム戦争

このように「in の知識」の分析手法が高度化していくにつれ、分析による知識が現実の政策決定の場に投入されていった。そして、その

流れはドレオンが指摘しているように、アメリカのジョンソン政権での対貧困戦争 (the war on poverty) とベトナム戦争という2つの戦争においてピークになった (deLeon, 1988)。

ジョンソン大統領は1965年に偉大なる社会 (Great Society) 構想を打ち出し、都市開発から公衆衛生の充実、教育援助まで多様な政策を策定し、翌66年度から70年度まで大規模な財政支出を行った。この構想の中核を担ったのが対貧困戦争であった。対貧困戦争は地域社会事業、職業訓練、基礎教育等の事業で構成され、若年層を中心に失業者の解消がめざされた。そして、そのプログラムの策定から実施にかけて多くの社会学者が動員され、政策

研究が本格的に行われた。

このように国内政策を充実させる一方で、ジョンソン大統領は J. F. ケネディ政権で開始されたベトナム戦争を拡大した。戦時では兵器管理や物流管理といったように、管理科学の手法が現場に適用されるが、ケネディ政権で1961年に国防省長官となったマクナマラはシステム分析を積極的に活用した。フォード社の社長も経験したマクナマラは、戦時下で拡大していく予算を合理的・効率的に編成するために、システム分析をもとにした PPBS (Planning Programming Budgeting System: 計画プログラム予算システム) を導入した (第7章参照)。そこでは、多くの研究者が動員されて分析が行われ、国防システムに関して、その目的が明確に定義されたうえで長期計画が策定され、費用・効果面から行動案が選択されることになった。

PPBS の導入

マクナマラによって国防省に導入された PPBS は、大規模爆撃機開発計画の見直しを実現するなど、一定の効果をあげた。そして、ジョンソン大統領は1965年にこの PPBS を国家予算全体に導入することを表明し、68年度予算から全省庁で実施されることになった (宮川, 1969)。

各省庁ではまず担当プログラムの体系化が行われ、政策体系と同様の3層の階層構造が形成された。例えば運輸省では、プログラム・カテゴリー (都市内輸送、都市間輸送など) → プログラム・サブカテゴリー (道路、大量輸送機関など) → プログラム・エレメント (州際道路、1級道路網、2級道路網など) といった構造となった。

しゅうぎわ = 州間

また、具体的なプログラム・エレメントに関しては便益が計測された。例えば運輸省の州際道路であれば、車線マイル数といったアウトプット項目に関して、時間短縮といった便益が測定された。

そして、各省庁は担当プログラムに関して、多年度にわたるプログラムのアウトプットと予算費用に関する分析や、重要プログラム課題に関するシステム分析を行った。その分析資料は大統領府予算局に提出され、それをもとに予算が編成された。

PPBS の導入は、予算編成の単なる技術的進歩というよりも大きな意味をもつものであり、従来の利害調整による決定から、分析による決定へと移行



若くして政治学の泰斗となったラスウェルが、どのような経緯で政策科学という学問を構想したのか。政策科学の宣言でもあった1951年の“Policy Orientation”がそもそも構想レベルのものであったこともあり、これまであまり関心もはられず、明らかにはされてこなかった。

しかし、政策科学の代表的学術雑誌である Policy Sciences の第36巻1号(2003年3月)に掲載された“On the policy sciences in 1943”という論文において、ラスウェルが1943年に政策科学に関して作成した3つの文書が初めて公開され、当時どのようなことを彼が考えていたかということが、おぼろげではあるが見えてきた(Lasswell, 2003)。

ラスウェルは、政策科学を構想するにあたって、1943年9月に「政策指導者養成機関 (A NATIONAL INSTITUTION FOR THE TRAINING OF POLICY LEADERS)」という提案書を、12月に「個人的な政策目的 (Personal policy objectives)」と「政策科学研究所 (THE INSTITUTE OF POLICY SCIENCES)」というメモを作成した。そこには、政策科学のあり方から政策研究組織や指導者養成教育のあり方まで、また、抽象的な概念から具体的なプログラムや人件費まで、非常に多岐にわたる事項があった。

その中で、特に興味深いのは、①学際性の強調、②理論と実践の両立、③道徳的価値の重視という3点である。まず、ラスウェルは総合社会科学としての政策科学を掲げ、政治学、経済学、社会学、社会心理学、法学といった関連学問の統合を意識していたのであった。また、政策科学の体系的理論の構築を志向する一方で、ラスウェルは自身が政策アドバイザーとして、政策決定者の判断の改善に寄与することも志向していた。そして、ラスウェルは個人の目標として、道徳と科学と政策を統合することを掲げ、政策科学を自由社会の中心にある「人間の尊厳 (the dignity of man)」という価値を守るための手段とし、政策科学の研究・教育機関のあり方を模索していた。

ラスウェルは政治学におけるエリート研究の第一人者であったため、エリート主義者として考えられていた。しかし、人間の尊厳の重視にも見られるように、彼自身は民主主義のための政策科学を構想していたのであった。初期の政策科学は「自動化の選好」を掲げていったが、後にあらためてこの「民主主義の政策科学」という側面が見直されることになったのであった。

した。それによって、初期政策科学の1つの目標であった「自動化」は実現されたかに思われた。

1-2 「ofの知識」の形成

段階モデル

「inの知識」が1950年代から60年代にかけて一気に発展していく中で、政策過程に関する「ofの知識」も形成されていった。ラスウェルは表2-1のように政策過程を構成する7つの段階と機能を提示した(Lasswell, 1956)。

このように政策過程の構成段階の概念が示されたことによって、その後、第3章の図3-1に示されるような具体的な段階モデルが提示された。

教科書モデルと揶揄されるように、段階モデルに対しては、現実の政策過程がこのような順序を必ずしも経るわけではないことや、段階の間のメカニズムがまったく示されていないという批判がしばしば寄せられた。

しかし、段階モデルは政策過程を理解するための基本モデルであることに変わりはなく、さらに第3章で検討するアジェンダ設定の段階が前決定として1つの研究領域を形成したように、それぞれの段階や段階間のメカニズムに関して研究が進められることとなったのである。

インクリメンタリズムモデル

ラスウェルによって政策過程がモデル化される一方で、政治学においても、政策決定のモデルとして、リンドブロムがインクリメンタリズム(漸進主義)の概念を提示した(第7章参照)。

リンドブロムは、目的の明確化→すべての代替案の探索→代替案の評価→最適な案の選択という完全合理性モデルを合理的包括的意思決定(Rational Comprehensive)と称し、その非現実性を批判した。そして、連続的限定的比較(Successive Limited Comparison)という意思決定アプローチが提示された(Lindblom, 1959)。

リンドブロムは価値目標と手段は往々にして関連することを指摘し、目的を達成するための手段の選択ということの非現実性を指摘した。また、政策代替案に関する分析が実際には限定的であるため、代替案の連続的な比較として決定が行われることを指摘した。

表 2-1 ラスウェルの段階モデル

段階	機能
1 調査 (Intelligence)	情報をもとにした予測と計画
2 勧告 (Recommendation)	政策代替案の提案
3 法令 (Prescription)	法規の制定
4 発動 (Invocation)	法規に基づいた実施の検討
5 適用 (Application)	法規に基づいた実施
6 評価 (Appraisal)	政策の成功・失敗の評価
7 終結 (Termination)	法規および取り決めの終了

(出所) Lasswell, 1956, p. 2 をもとに筆者作成。

さらに、リンドブロムは意思決定の戦略として、目的を達成するための最適な代替案の選択ではなく、現状からのわずかな変化による決定を提示した。そこでは、インクリメンタリズムという言葉に示されるように、現状とは大きく変わらない政策代替案のみが検討の対象とされ、現在ある問題の改善により多くの分析が行われるとされた。

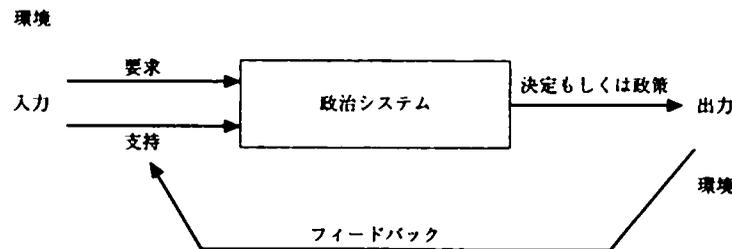
システムモデル

このように、政策過程の個別のプロセスと決定原理に関するモデルが提示される一方で、政治システムの一般化の試みも行われた。イーストンは政治生活を分析するモデルとしてシステムモデルを行動論の観点から提示した (Easton, 1957)。

イーストンは、図 2-1 に示されるように、①入力 (インプット)、②出力 (アウトプット)、③政治システム、④環境という4つの要素からモデルを構築した。そこでは、まず、政治システムに対して、社会環境や国際的環境から要求や支持が投入される。そして、政治システムはその要求を出力へと転換し、(政策として) 社会に対して提供される。さらに、その出力が環境にフィードバックされ、次のインプットに影響を及ぼすとされる。

イーストンのモデルは、フィードバックを中心に政治システムのダイナミクスを描くものであり、政治学へのインパクトは強いものであった。しかし、イーストンのシステムモデルでは、インプットからアウトプットにつながる肝心の部分がくわしく説明されておらず、いわゆるブラックボックスとなっているため、政策決定のプロセスを説明する知識である「ofの知識」としては抽象的すぎることは否めない。

図 2-1 システムモデル



(出所) Easton, 1957, p. 384, Fig. 1 を筆者訳出。

2 第2期——科学としての再出発

ラスウェルとドロアによる再定義

初期の政策科学で掲げられた自動化の選好の象徴として PPBS は華々しく登場したが、わずか3年後の1970年度には停止された。また、多くの研究者が投入された偉大な社会プログラムや対貧困戦争も期待された成果を挙げられなかった。政策研究への関心は急速に高まっていたものの、政策決定の現場でのこのような不調を受ける形で、科学としての政策科学の再構築が模索された。

まず、1970年に政策科学の専門学術雑誌 *Policy Sciences* が発刊された。ランド研究所のキュードは巻頭言 “Why Policy Sciences?” において、政策科学を学際的活動と位置づけ、OR やシステム分析に代表される管理科学と、政治学に代表される行動科学との融合がめざされるとした。

この動きの中で、政策科学の始祖ラスウェルは 1971年に *A Preview of Policy Sciences* を刊行し、再び政策科学の見取り図を提示した。ラスウェルは政策科学を「公共的秩序と市民的秩序の決定過程についての知識 (ofの知識)」と「その決定過程に投入される知識 (inの知識)」に関する学問であると定義した。そして、政策科学を構成する要素としてラスウェルは、①アクター間の相互作用が行われる社会的プロセスを分析するという「状況依存性」、②問題解決に向けた戦略を重視するという「問題志向」、③政策プロ

セスと政策問題の複雑性に対応するために多様な手法を用いるという「方法多様性」、といった3つを指摘した。

ラスウェルが1951年の自身の論文“Policy Orientation”をより具体的な形で示したのに対し、ドロアは新しい政策科学のあり方を模索した。ラスウェルと同じく1971年に刊行した*Design for Policy Sciences*において、ドロアは専門諸科学間、特に管理科学と行動科学との間の壁を取り除き、さまざまな知識を統合して政策決定に焦点を当てる超領域学(supradiscipline)として政策科学を確立することを提示した。

同著では、政策科学が取り組むべき領域として、①管理科学をもとに望ましい代替案の開発および選択を行うという「政策分析」、②個々の政策が掲げるべき全般的な目標や方針等の決定を行うという「メガポリシー」、③政策決定をどのように行うべきかということの判断を行うという「メタポリシー」、④政策決定を実際に改良するための方法と手段を検討するという「実現戦略」といった4つが挙げられた。

2-1 「inの知識」の再構成

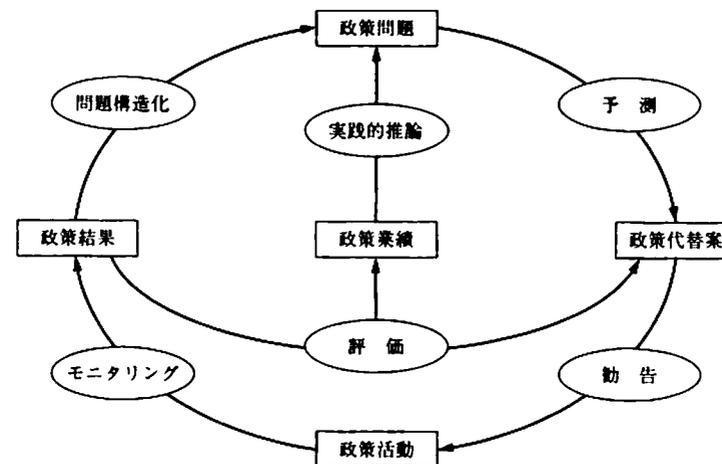
政策分析方法論の再検討

PPBSとして政策決定過程に投入されたシステム分析が早々と挫折したため、政策科学においては政策分析の方法論が検討された。そこで焦点となったのが、①政策決定との結合、②問題構造化の手法の検討という2点であった。

前者の政策決定との結合に関しては、PPBSの責任者であったシュルツも検討していたが、政治的意思決定にどのように経済分析を投入するかについて、あらためて政策分析の方法論として検討された。

クエードは政策分析の失敗に関して、①不確実性、有効性、不完全性に関する誤認、②政策分析者の失敗(分析者自身の偏向、問題定義の失敗、モデル化の失敗)、③政策分析の活用における失敗といった要因を指摘した(Quade, 1975)。そして、クエードは政策分析の政治的実行可能性や政策分析者の倫理について言及したうえで、政策分析が政策決定過程において機能するために、①政策分析者の政策決定過程における位置づけ、②政策分析結果を適切に供給する訓練、③政策分析への支援とその継続といった改善の

図2-2 政策分析のプロセス



(出所) Dunn, 1981, p. 48, figure 3-7を筆者訳出。

必要性を指摘した。

後者の問題構造化手法の検討に関しては、後述するポスト実証主義への方法論的関心が高まる中、複雑な政策問題をどのように定義し、いわゆる第3種過誤(間違った定義の問題を解くという誤り)をどのように回避するかということが検討された(第4章参照)。

このように新しい政策分析のあり方が検討される中、ダンは図2-2のような政策分析の概念図を提示した(Dunn, 1981)。ダンには、政策分析を政策問題解決のための政策関連情報の生産・変換活動としたうえで、政策関連情報(図2-2での長方形:政策問題→政策代替案→政策活動→政策結果)と、政策関連情報を生産・変換するための政策分析手法(図2-2での楕円形:問題構造化、予測、勧告、モニタリング、評価、実践的推論)とをもち、政策分析の全体プロセスを示した。図2-2で多様な分析をもとに政策関連情報が生産・変換されていることがわかる。例えば、図の一番上にある政策問題という政策関連情報について見ると、特定の政策結果という情報が、問題構造化という分析によって政策問題として定式化される(政策結果から政策問題という情報に変換される)。また、それと同時に政策結果という情報は、評価という分析

によって政策業績という情報に変換され、さらにその政策業績について価値判断を行う実践的推論 (practical inference) という分析を経て前述の政策問題の定式化に影響を及ぼしてくるのである。

「in の知識」への 批判的検討

このようにシステム分析から政策分析へと衣替えを行っていく一方で、第1期において政策分析者が提供してきた「in の知識」に対して、さまざまな研究者によって批判的検討が行われた。そこで共通して指摘されていたのが、政策分析者が抱える問題であった。

その代表的研究者であるリンドブロムとコーエンは、政策分析が提供する知識は政策問題の解決にはまったく役に立たないと厳しく論じた (Lindblom and Cohen, 1979)。彼らは、知識を供給する社会学者にとっては知識のための知識、すなわち純粋理論のための知識を提供する研究が評価されると指摘した。そのため、政策決定者が望む、政策問題解決のための知識を提供する研究は評価されないという、社会学者を取り巻く環境の問題が指摘された。

また、それに関連してキャプランやワイスらによって示されたのが2つのコミュニティの存在である (Caplan, 1979; Weiss, 1977)。政策決定過程においては、知識の生産者である政策分析者と、知識の利用者である意思決定者とは、別々の2つのコミュニティであるとされる。そして、それぞれの価値観や信念の違いから、先に述べたように政策分析者が生産する知識は「知識のための知識」であり、問題解決のための知識を必要とする政策決定者は利用しないことが指摘された。

2-2 「of の知識」の展開

最適モデル

リンドブロムらによって提示されたインクリメンタリズムは、社会を構成するさまざまなグループ間の相互作用によって政策が決定されるという多元主義の概念とともに「of の知識」のスタンダードになった。

それに対し、ドローアはめざすべき政策決定システムとして最適モデル (optimal model) を提示した (Dror, 1968; 1983)。ドローアは完全合理性モデル

やインクリメンタリズム等の既存のモデルの批判を行ったうえで、独自の政策決定モデルを示した (第7章参照)。

ドローアは政策決定の定性的側面の重視や、政策決定をどのように行うかというメタ政策決定の重要性とあわせ、意思決定者の直観や推測といった超合理的プロセスにも注目した。最適モデルのプロセスとして、①メタ政策決定、②政策決定、③ポスト政策決定という3つの段階が示された。そして、政策の帰結をもとに政策の修正や政策決定の改善を行うというフィードバックのフェーズ (局面) が重視され、第4の段階とされた。

政策実施と政策評価

ラスウェルは、政策科学の初期の段階から政策の決定と執行に関する知識の必要性も強調していたが、第1期までは「of の知識」は政策決定に関する知識が中心であった。しかし、政策研究が進められるにつれ、「of の知識」の範囲も拡大することになった。

政策実施に関しては、ジョンソン政権の偉大な社会での各種プログラムの失敗が研究の隆盛化の契機となった。前述のように、偉大な社会プログラムでは、対貧困戦争をはじめとした多様なプログラムが実施され、社会学者も投入されたが、多くのプログラムが失敗に終わった。そのため、それらのプログラムがなぜ失敗したのかということが注目され、プレスマンとウィルダフスキーが国務省経済開発局の補助金プログラムに関する研究書を1973年に刊行すると、実施研究として注目され、多様な研究が行われた (第11章参照)。

一方、政策評価に関しては、1950年代には個々の政府プログラムの評価といった形で研究が行われていたが、実施研究と同様に偉大な社会プログラムが隆盛化の契機となった (Rossi, Freeman, and Lipsey, 1999)。そこでは、同プログラムを構成する各種プログラムの有効性に関する評価が行われ、70年代に入ると政策研究の一大研究領域となった。ワイスのテキスト Evaluation Researchをはじめとして多くのテキストや研究書が刊行され、同様に多様な研究が行われたのであった (第12章参照)。

知識活用への関心

政策分析がもたらす知識に関する研究が進む中で、「of の知識」においても、どのように

政策過程に知識が活用されているか（活用されるべきか）という観点から、知識活用研究が行われた。

評価研究の代表的研究者であるワイスは、政策決定者は政策分析によってもたらされる情報を直接的に政策の決定に利用するというよりも、社会に対する自己の理念、情報、態度等を形成する源として間接的に利用していることを指摘した（Weiss, 1977）。そして、それによって徐々に政策決定者自身が啓蒙され、社会および政策問題に対する自己のパラダイムを変化させ、結果的によりよい問題解決につながるとした。

また、政治学においては、ヘクロによって「経験から生じる行動の比較的長期にわたる変化」（Hecllo, 1974, p. 306）という学習（learning）の概念が提示された。ヘクロはイギリスとスウェーデンの社会政策の政策過程の比較分析を行い、政策が権力や利害対立から形成されるのではなく、社会経済状況の変化や過去の経験から国家がいわば学習することによって形成されるとした。

3 第3期——アイデンティティの模索

ラスウェルへの回帰？

第2期において政策科学は科学を標榜して再出発をはかった。そこでは、ドロアは「超領域学」としての新しい政策科学像を提唱し、管理科学と行動科学の融合に焦点を当てながら、専門諸科学の総合化をめざした。また、専門学術雑誌の発刊や、専門大学院の開設といったように政策科学の学問環境が一気に充実したことから、政策科学は独り立ちするかに思われた。

しかし、ドロアの超領域学としての政策科学は、掛け声のレベルにとどまった。ドロアの最大の業績とされる最適モデルも政策決定をこのように行うべきという規範モデルであり、政策決定過程の記述モデルもしくは分析モデルとしては非常に現実離れしており、その結果「ofの知識」としても定着しなかった。

このように政策科学の再出発は不調に終わり、1980年代中盤から再び政策科学の自分探しの旅が始まった。そこで政策科学者たちが注目したのが

ラスウェルが提示した状況依存性と民主主義の政策科学の概念であった。

PPBSの失敗を検討するまでもなく、初期政策科学が掲げた自動化の選好が挫折したのは、政策問題や政策決定の社会プロセスとしての側面を見落としたことによるものである。そのため、トーガソンが指摘しているように、ラスウェルの状況依存性の観点から、政策問題および政策決定の社会プロセスの分析を行うことの重要性が再認識された（Torgerson, 1985）。

また、初期政策科学での自動化の選好によって生じた問題として、官僚に代表される技術的専門家（technocratic expertise）の台頭による民主主義の危機が指摘されてきた。専門性の壁によって普通の市民は政策決定の場から隔離され、ラスウェルの提唱した民主主義の政策科学とは正反対の結果になったのであった。そのため、フィッシャーが強調したように、専門家と市民の関係を変革し、とりわけ参加という要素を重要視し、民主主義を強化することの重要性が再認識された（Fischer, 1990）。

3-1 「inの知識」の再構成

ポスト実証主義への 転換の模索

ORやシステム分析に代表される実証主義的政策分析の限界が広く認識される中、1980年代に入るとポスト実証主義（post positivism）の検討が本格化した。ポスト実証主義は社会科学の方法論の転換であり、そこには多くの理論が含まれるが、政策分析に関しては、①解釈学、②批判理論、という2つの学問が大きく影響を及ぼした。

まず、解釈学の観点からは、実証主義の根幹にある事実価値二分法（事実と価値を峻別して、事実の収集と分析のみを行う）の問題が指摘されたうえで、政策分析者と政策決定者間の問題や、アクター間の認識の差異の問題が取り上げられた（Dryzek, 1982）。政策過程においては多様なアクターが参加し、それぞれのアクターが自身の認識のもとに特定の行為を選択している。政策問題が入り組んだ問題（wicked problem）になることは前章で述べたが、その入り組んだ状況をほどこいていくためには、まさにラスウェルが状況依存性として強調しているように、多様なアクターの行為の前提となっている状況の相互理解が必要になる。そのため、解釈学的政策分析においては、アクター

の行為の背景や意図について分析を行うことに焦点が当てられた (Jennings, 1983)。

一方、批判理論においては、政策決定過程におけるコミュニケーションの問題が指摘されたうえで、政策決定者と市民との間でのコミュニケーションのあり方が取り上げられた。政策決定過程において、利益集団の相互作用による多元主義的決定や、官僚の専門性による意思決定では、政策決定者と市民との間でのコミュニケーションが阻害・歪曲されてきた。それによって、問題状況の正確な理解や、市民のニーズにあった政策や、市民による政策の受容が困難になった。そのため、ハバーマスの理想的発話状況 (ideal speech situation) と称するように、両者間のコミュニケーションの場を設定することが必要になってくる。そして、批判理論的政策分析においては、政策分析過程における審議や議論に焦点が当てられた (Forester, 1985)。

参加型政策分析の提示

ポスト実証主義が検討される中、1990年代に入るとドレオンやフィッシャーらを中心に新しい政策分析の方法論が検討され、参加型政策分析 (Participatory Policy Analysis: PPA) の概念が提示された。

参加型政策分析とは、技術的専門家が有する専門的知識に加え、市民が有する「普通の知識」を取り込み、言説と議論を基本的な媒体とした審議プロセスを経て政策問題の代替案を作成するという分析手法、もしくは分析的問題解決プロセスとされる。

そのため、まず特定の政策問題について政策論議の場 (PPA パネル) が設定され、そこがいわば開かれた議論の場 (open fora) として、利益集団を含む利害関係者のみではなく市民の参加が行われる。PPA パネルは批判的理論の価値目標である理想的発話状況が実現される場であり、すべての参加者が平等な立場および知識から政策問題への見解を表明し、そこで行われた議論をふまえたうえで従来の権力関係ではなく、相互和解によって合意が得られるとされた。そして、同パネルでもたらされるすべての情報、特にこれまであまり重視されることのなかった市民の普通の知識を含んだ情報をもとに政策代替案が作成されるのである。

図 2-3 で示されるように、参加型民主主義での参加型政策分析においては、

図 2-3 参加型民主主義での参加型政策分析



(出所) Durning, 1993, p. 305, Figure 1. (A) を筆者訳出。

政策分析および政策分析者の役割は、従来の価値中立的な立場ではなく、政策決定者との議論の過程において市民に対し助言および論証を与え議論への参加を助力すること、すなわちその制度的・知的コンテクストを創出することである (Durning, 1993)。そして、政策分析者はその議論のプロセスの中に自ら参加し、共同調査および討論を経て問題解決のための行動案を作成するとされた。

3-2 「ofの知識」の展開

制度の再発見

政治学においてアクターの行動を分析する視角の中核にあったのは、アクターにとっての利益であった。しかし、1980年代からそのアクターを取り巻く制度が、アクターの行動への制約となり、影響を及ぼすことが指摘され、「ofの知識」として制度が注目された (第9章参照)。

制度への注目にはいくつかの流れがあるが、まず指摘されるのが国家への注目であった。強い国家、弱い国家という言葉に示されるように、国家の自律性とその能力について注目する国家論が台頭する中で、その能力の源泉が分析の対象となった。そして、官僚制度といった国家を構成するさまざまな制度や、金融制度といった国家と社会を結び付ける回路となるさまざまな制度への研究関心が高まった。

この国家をめぐる研究動向とあわせて、アクターの行動の分析方法に関する議論が、社会科学全体で制度の重要性が広く認識されるきっかけとなり、新制度論 (new institutionalism) として隆盛化した。

組織論の代表的研究者でもあるマーチとオルセンは行動論でこれまで想定



政策科学者のドレオンの著書のタイトルに *Advice and Consent* (助言と合意) とあるように (deLeon, 1988), 政策分析と政策決定との関係のあり方は公共政策学の中心的テーマであった。PPBSをはじめとする政策分析の苦難の歴史は本章で見てきたとおりである。しかし、その当事者であったアメリカにおいても、政策分析による政策決定の合理化という野望は、失敗という苦い経験の記憶が薄れてきたところに頭をもたげてくる。近年でも、科学技術政策の決定に関して、マーバーガー大統領府科学技術政策局 (OSTP) 長官によって「科学・イノベーション政策のための科学 (SciSIP)」というプロジェクトが立ち上がり、科学的根拠にもとづいた政策決定がめざされている。また、それに呼応するかのごとく、日本においても「政策のための科学」というプロジェクトが検討されている (『読売新聞』2010年8月2日付)。

政策分析によって政治を排除するという「自動化の選好」の試みは、すでに1970年代に頓挫したことである。われわれが再度同じ過ちを繰り返さないためにも、政策分析を政策決定にどのように接合すればよいのだろうか。その方策を考えていく手がかりとなるのが、トーガソンが示した「政策分析の3つの顔」という視点である (Torgerson, 1986)。

トーガソンは、政策分析にはその歴史的経緯から3つの顔があるとする。第1の顔は、政策分析の高度化とともに、それによってもたらされる知識を (政策決定における) 政治に置き換えようとすることである。それは、まさに初期政策科学での「自動化の選好」であった。第2の顔は第1の顔と表裏の関係にある。政策分析は現実の政治的状况に左右されるものであり、(政治を排除しようとした) 政策分析が政治的に利用され、さらには分析自体も政治の意図に合うように歪められるということである。第1の顔での政策分析への失望と、第2の顔での政策分析への幻滅をもとに、政策分析がポスト実証主義への方法論的転換を図ろうとするのが第3の顔である。そこでは政策分析 (知識) と政治との関係について、相手を抑え込むといったような敵対的關係から融和的關係へと変化させることが模索される。政策分析を行う分析者は客観的立場を装うのではなく、政策問題の社会的政治的背景状況を理解するため、(社会への) 参与観察を行うことが求められる。そして、政策分析は政策問題に対する確定的な解ではなく、議論の妥当性、事実や情報の

根拠、社会的・技術的制約といった情報を政策決定の議論において提供する役割を果たすとされる。

トーガソンの論文から20年以上の歳月がたった現在でも第3の顔での分析方法が定まらないこともあり、第1の顔への幻想は続いている。しかし、それはあくまで幻想であり、(第2の顔として) 政治が知識の仮面をかぶる危険性があることをトーガソンは警告しているのである。市民パネルなどで参加型政策形成が試行されている現在、政策分析者にはポスト実証主義的分析手法を確立し、その「開かれた場」において (分析者と社会・市民との間で) 反省的対話を行うことが求められているのである。

されたアクターの行動について疑問を呈した (March and Olsen, 1984; 1989)。目的最大化という言葉で示されるように、行動論ではアクターは自己の利益を最大化するように行動すると仮定され、アクターの行動の分析においてもアクターが有する利益に焦点が当てられていた。しかし、マーチとオルセンは個々のアクターは自身を取り巻くさまざまな制度からの影響を受けていることを指摘し、制度の重要性を主張した。

アイディアへの注目

政治学では制度が再注目されるのと同時に、アクターが保有する理念 (アイディア: ideas) がアクターの行動の分析視角として注目された (第10章参照)。

ダーシクとカークはアメリカでの規制緩和の政策過程の分析をもとに、理念の政治 (politics of ideas) という概念を提示した (Derthick and Quirk, 1985)。ダーシクとカークは、規制緩和という理念の説得力と、その理念の推進者によって、規制を維持しようとするアクターが打破され、規制緩和が実現したと説明した。それによって、利益に対抗する理念という位置づけで、政策過程の分析視角として理念が注目された。

この理念の概念は、経済自由主義といったように規範レベルにとどまるものであったが、1990年代に入ると国際関係論、比較政治学においてさらに精緻化され、ゴールドスタインらはアイディアの概念を再提示した (Goldstein, 1993; Goldstein and Keohane, 1993)。

ゴールドスタインらは、このアイディアの概念には単なる理念だけでなく、

技術的手段の指針まで含むものとし、さらに、そのアイデアがどのように政策決定に影響を及ぼすかということの研究が進められ、アイデア・アプローチとして注目された。

政策学習 第2期でのワイスの知識活用の研究やヘクロの学習概念をもとに、政策学習 (policy learning) として、政策過程におけるアクターおよびアクター間の学習の様態に関して多様な概念が提示された (第10章参照)。

サバティアらはワイスらの研究をもとに、「経験に起因し、政策目的の達成もしくは改訂に関係する、思考や行動意図の比較的持続的な変化」(Jenkins-Smith and Sabatier, 1994, p. 182) という政策志向学習 (policy-oriented learning) の概念を提示した。

サバティアは、特定の政策領域において利害・関心をもつさまざまなアクターが参加する「場」である政策サブシステムにおいて、特定の政策を唱道する唱道連合グループ間の相互作用によって政策が形成されるとした。そして、その相互作用の過程において政策志向学習が生じ、グループの行動および政策内容に影響が及ぼされるとした。

また、ホールはヘクロの学習概念の精緻化をめざし、「過去の経験や新しい情報に対応して、政策の目標もしくは手段を修正する試み」(Hall, 1993, p. 278) という社会的学習 (social learning) を定義した。ホールは、国家が能動的に学習することを強調し、当該領域の専門家が重要な役割を果たすことを指摘した。そのうえで、その学習をもとに政策が段階的に変化するプロセスが提示された。

官僚組織内部における政策学習に関しても研究が進められ、ローズは教訓導出 (lesson drawing) の概念を提示した (Rose, 1991; 1993)。ローズは、当該政策の担当部局が、同様な政策問題に直面した他国での政策およびその社会的帰結について考察することを指摘し、そこでの教訓を自国の国内状況に照らし合わせながら、政策形成を行うことを指摘した。

3-3 公共政策学はどこに向かっているのか

学問としての公共政策学は、第二次世界大戦後に政策科学として誕生し、

表 2-2 2つの知識のアプローチの変遷

	第1期	第2期	第3期
inの知識	OR システム分析	政策分析方法論	ポスト実証主義 参加型政策分析
ofの知識	段階モデル インクリメンタリズム モデル システムモデル	最適モデル 知識活用 政策実施論 政策評価論	新制度論 アイデア・アプローチ 政策学習

(出所) 筆者作成。

その時代背景の中で変化してきた。ラスウェルが政策科学の構成要素とした「inの知識」と「ofの知識」へのアプローチは、表2-2に示される変遷をそれぞれたどってきた。

ここで注意しなければならないのは、新しいアプローチに取って代わられたというよりも、既存のアプローチを補完しながら現在に至っているということである。

政策決定にどのような知識を投入するのかという「inの知識」に関して、実証主義からポスト実証主義への方法論的転換がはかられ、参加型政策分析の概念が提示されたものの、費用便益分析に代表される従来の政策分析に置き換わったわけではない。そこでは、従来の政策分析において軽視されてきた問題の構造化や、理想的発話状況の構築といったものを、新しい分析手法で補完することが試みられた。一方、そのポスト実証主義は参加を強調するあまり規範的・価値的になっているという問題や、アプローチが厳密に検証されているわけではないという問題があり、公共政策学をいっそうつかみづらくし、混乱させる要因になっていることは否めない。

また、政策がどのように決定、実施されているかという「ofの知識」に関しては、インクリメンタリズムや多元主義における利益という分析視角を、第3期で提示されてきた制度や理念・アイデアの概念が補完している。それとあわせて、段階モデルとしてとらえられた政策過程に関して、知識活用概念を経たうえで、政策学習の概念によって段階間のダイナミズムが補完されているのである。