

[目次]

公共政策研究の一つの捉え方 主として行政学の立場から¹真山達志
同志社大学

論旨要約

政策研究は、未だ一つの体系化された研究というわけではなく、多くの学問領域からの研究が混在しており、さまざまな関心とアプローチが存在する。本稿は、その多様な研究群の整理を試みることに目的とする。しかし、すべての政策研究を網羅的に整理することは筆者の能力を越えることであるので、筆者の属する行政学の立場からの整理を行っている。まず、これまで政策研究において「政策」がどのような定義の基に使われてきたかを確認し、その多義性を明らかにする。それゆえ、政策類型の必要性を指摘し、既存の政策類型を紹介する。その上で、政策研究がどのような政策を対象としているのかを明らかにして、研究相互の関係を整理する必要があることを述べる。それにより、これまで政策分野ごとに展開してきた政策研究の成果が、より広い文脈で活用できるようになる。同時に、今日、政策を過程として理解することが一般であることに鑑み、S.ネーゲルの枠組みに依拠しつつ政策過程に基づいた政策研究の整理も紹介する。そして、政策決定、政策分析、政策実施、政策評価の政策過程各ステージごとに特徴的な研究アプローチが存在し、その幾つかにおいて行政学や政治学が一定の役割を演じているが、反面でほとんど貢献していない研究領域もあることを明らかにする。しかも、それぞれの研究が十分に交流していない現状を指摘し、公共政策学の確立のためには、その連携や融合が必要であることを説く。

キーワード

政策研究 政策過程 行政学 政治学

1 政策概念の再検討

1.1 政策とは何か 政策の定義

「政策」を広く定義すれば、「問題解決のための基本方針と、その方針に沿って採用される解決手段の体系」ということができるだろう。つまり、社会の諸問題を解決するために問題解決主体が採る諸手段の体系が政策である。このように定義をすると、私人や民間組織が、それぞれの直面している問題を解決するために策定する方針や採用する手段の体系も政策と考えることができる。したがって、政府部門、民間部門を問わず、問題解決の方針と手段の体系を広く政策と捉えることができる。

しかし、ここでの検討では、対象をとりあえず公共政策(public policy)に限定している。そうすると、公共政策とは、広義には「社会の公的な問題に関して策定され、社会に対して広く適用される政策であり、不特定多数ないしは多くの人々(組織・集団)が直接、間接の影響を受けるような政策」ということになるだろう。そのような意味での典型的な公共政策は、政府(国と地方自治体の双方を含む)が策定し実施している政策である。これが「政府政策」である。

民間企業の決定においても、社会の不特定多数に影響を与えるものが少なくない。ましてや、いわゆる非政府組織(NGO)・民間非営利組織(NPO)などの決定や行動は、社会の公的な問題に関して策定され、社会に対して広く適用される政策であり、不特定多数ないしは多くの人々(組織・集団)が直接、間接の影響を受ける点では、典型的な公共政策と考えるべきである。しかし、政府以外のこれらの主体が生み出す政策を公共政策として把握することは、比較的最近のことである。とりわけ、NGOやNPOなどの政府以外の公的組織が、公共政策の分野で一定の位置を占めるようになったのはごく最近のことであるため、非政府組織の政策に対する関心もこれまでは高くなかった。その結果、これまでの公共政策の研究は、ほとんどが政府政策に限られていたといえよう。本稿の目的は、これまでの公共政策研究に着目して、公共政策研究がどのような展開をたどり、現在、どのような状況にあるのかを整理することである。したがって、とりあえずは公共政策の中でも政府政策に限って検討を進めることにせざるをえない。

1.2 分析概念としての「政策」

公共政策の研究者たちが使う分析用語としての政策の定義にも、さまざまなものがある。しかし、概ね共通するのは、政策をかなり大雑把に定義し、その中に階層的構造を設定しようとするのであろう。すなわち、政策を「政府が行うか、あるいは行わないと決めたこと」【T. Dye(1995), p.3】というように概括的に定義する。このような定義をした上で、政策は、基本的な目的・目標を表明したものから始まって、それを具体化するための手段・方法を定めた下位レベルの政策まで、手段・目的連鎖を構成すると考えるのである。したがって、研究、分析の世界では、政策という用語の意味内容はかなり広く捉えていることになる。行政実務家がよく使う「施策・事務・事業」といった政策に類似した用語も、研究の世界では政策として一括されることが多い。また、公示形態も、必ずしも文章(文字)形式をとっている必要はなく、予算のように数字で表されたものでも政策と考えられる。首相や自治体の首長、あるいは政府高官が口頭で表明する方針も政策と見なされる。

公共政策研究の一つの領域を占めている政治学・行政学の中での定義をもう少し詳しく見てみよう。政治学会の年報で「政策」の検討と解説を担当した大森彌は、次のような定義を行っている。すなわち、「政治社会における政策(public policy)は、社会次元での調整をこえる争点ないし紛争に対して統治活動を施すことによって、その一応の解決をはかる手段であり、この意味で社会の安定に関係づけられる統治活動の内容である」【大森彌(1981)、p.130】としている。また、西尾勝は行政学の教科書の中で、「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」【西尾勝(1993)、p.208】という定義をしている。

これらの政策の定義にほぼ共通するのは次のような諸点である。すなわち、政府活動が、いつ、どのように、誰(何)に対して行われるかというような、活動の内容ないし案を表明したものが政策であるという認識に基づいている。

そのような意味での政策をかなり抽象的な概念として捉えている。

その結果として、政策には、政府の方針・方策・構想・計画などが含まれる。すなわち、それらを総称したものが政策である。

研究者の多くは、具体的には法律、予算、計画、条例、規則、要綱、通達などの成文化されたものを念頭に置いている。しかし、政府高官・官僚の言動などから推定され

るような政府方針なども政策として捉えることもある。

政策研究を進める際には、このような抽象的な定義や包括的な概念を用いることによって、さまざまな関心と目的の研究を進めることが可能となる点では便利な場合もあるが、論者によって政策の概念が不統一となる弊害を生み出す²。

2 政策類型に基づく政策研究の整理

このように、学術研究では「政策」という言葉に対して実に多くの意味が込められている。そのため、政策を研究対象とする際には、まず、政策を類型化して、研究対象を限定したり明確化することが必要となる。実際、「政策研究」と呼ばれる政策を研究対象とする一連の研究には、政策類型論が多く存在する。もっとも、政策類型そのものを目的とするものはむしろ少ない。たとえば、ローウィのように、政策を生み出す政治(政策)過程の検討のために政策を分類【T. Lowi(1972)】するなど、他の目的のための手段として政策類型が作成される。個々の論者毎にその類型を紹介するだけの余裕はないので、ここでは代表的と思われる整理の仕方を紹介するにとどめる³。その上で、政策研究と政策類型の関係を概観しておこう。

2.1 分野別分類

一般的で、またきわめて単純な類型は、政策をその政策が対処しようとしている社会事象の分類を基にして分けるものである。例えば、「金融政策」、「農業政策」、「労働政策」、「福祉政策」、あるいは「エネルギー政策」といったような分類の仕方がそれである。この政策類型は、省庁の編成に対応することが一般的である。この場合、政策それ自体の構成や内容に基づいた何らかの基準で政策を分類したというより、他の分類基準を政策に対して当てはめた類型にすぎない。

たしかに、政策に分野ごとの特徴があり、それぞれの分野における政策の特徴を究明することが必要である。とはいうものの、分野ごとの政策研究では、分野間の関連には関心や配慮がないのが通常であるため、公共政策研究という政策一般を研究対象とする研究領域を想定したときには、この分類は必ずしも有効とは言えない⁴。

とはいえ、これまでの多くの政策事例研究は、このような分類に基づいて進められてきた。このような分野ごとの政策研究が、その分野の政治・行政の構造や政策システムの解明に多くの貢献をしてきたのもまた事実である。さらに、古い伝統を持っている「社

会政策論」のように、特定分野の政策のみを研究対象とする学問領域が発達していることも周知の通りである。これらの政策研究は、単に政治・行政の構造や作用に対する研究関心というよりも、その分野の政策の内容、在り方といった規範的な問題をも扱っている。その意味で、政策をめぐる学術研究が、現実の社会における政策の形成や実施に何らかのインパクトを与える可能性という点では、このような分野ごとの政策研究が最も高いといえることができる。反面で、政策分野を横断するような政策研究が発展しにくい土壌を作ったとも考えられる。今日、公共政策の研究に関心が持たれるようになったことは、これまでの分野ごとの研究蓄積を活用しつつも、新しい研究パラダイムを模索しようという努力の表れであるといえよう。

2.2 政策の階層性を加えた分類

特定の政策分野に限定することなく、公共政策全般を分類・整理しようという試みも少なくない。その一つが、政策の段階性ないし階層性に着目した分類である。すなわち、政策の中には、基本的な方針や目標を表明したものから、それを実現するための手段・方法を定めた具体的な事業まで、さまざまなレベルの政策が存在することを分類の基準にしようとするものである。例えば、首相の所信表明演説のような基本的方針の表明は、最も基本的な政策の表明であり、概念の提示であるといえることができる。また、閣議決定なども基本的な政策の表明であるが、これはより具体的な政策を策定するうえでの指針を提供している。そして、具体的な法律や予算は、目的・目標を実現するための手段・方法を示した実施のための政策である。もちろん、より具体的な実施内容を示した政令、規則、通達などのさらに下位レベルの政策が存在するわけである。このような政策の階層性にも着目した理論的な政策類型の試みとして、山口二郎の政策類型を紹介しておく⁵。山口は、分類基準として「政策の具体性」と「総合志向性と個別志向性」のふたつを採用している。したがって、単に階層性のみを問題にしているわけではない。

さて、「政策の具体性」とは、今述べた様な政策の段階性ないし階層性のことである。その中で最も抽象度が高く、政府（政権）全体の基本理念や政治方針などを表す政策が「概念提示的政策」と呼ばれている。次の段階が、政策システム全体あるいは省庁を単位とする部分的政策システムの方向性や枠組みを定めている「基本設計的政策」である。そして、最も具体的な政策が、特定化された顧客(client)に対して政府が財・サービスの給付、あるいは規制などの働きかけを行う内容を定めた政策で、「実施設計的政策」と

名付けられている。一方、「総合志向性と個別志向性」という軸は、政策システム全体の維持・管理、さらにはそれを通じて社会全般の維持・管理を扱うことを目的としている政策なのか、特定の事象・分野を扱う個別分野を対象とした政策であるのかの違いに基づいた分類軸である。これらの軸上で、政策システムが構成され維持される際の基本的なルール、あるいは政策決定の基本的ルールとなるような「構造的政策」、政府全体の資源配分の大まかな方向を規定したり個別部分システム間の調整を図るような「総合機能的政策」、そして特定の政策分野ごとの基本方針や具体的手段を定める「個別機能的政策」が想定されている。以上を表にまとめ、それぞれの類型に該当する政策例を示すと次のようになる。

表1 山口二郎による政策の諸類型

	構造	総合機能	個別機能
概念提示	憲法改正 地方の時代 小さな政府	所得倍増 社会開発 列島改造	1世帯1住宅 農業近代化
基本設計	行政改革 地方制度改革	経済計画 財政計画 国土計画	住宅建設5ヶ年計画 農業基本法
実施設計	情報公開 定員管理 選挙制度	予算 税制 財投	個別具体的政策

出典：山口二郎(1994)、p.18

先にも指摘したように、政策を抽象的かつ包括的な概念として定義すると、論者によって意味内容がバラバラになってしまう危険がある。したがって、政策概念の類型化が可能となる。むしろ、ある程度の類型化が必要になるのである。ここで紹介した類型化の試みの他にも、さまざまな類型がありうるが、多くの政策研究は山口の類型のいずれかまたはその組み合わせによって整理することが可能である。たとえば、政権や政党の基本方針についての分析や評論は、山口の類型における「概念提示」レベルの政策を対象にしている。また、多くの政策に関する事例研究は、特定の分野の政策（たとえば農業政策とか福祉政策など）を対象として展開することを考えれば、前述の分野別類型にそった研究であるのは言うまでもない。山口類型に当てはめれば、「個別機能的政策」

を扱っていることになる。その事例研究が、政府与党と中央省庁および圧力団体が繰り広げる基本的制度を巡る論争に焦点を合わせていたら、山口類型の「基本設計」レベルを対象としていることになるし、地方自治体における政策の展開を研究対象としているのなら、主として「実施設計」レベルを扱っていることになる。

一般に、「概念提示」レベルの政策に関心がある研究群では、「実施設計」レベルの問題が矮小化されがちであるのに対して、「実施設計」レベルに関心がある研究群から見れば、「概念提示」レベルの研究は無意味とは言わないまでも、政治研究であって本来の意味での政策研究にはならないと感じられるようである。また、規範論的研究がさまざまな類型の政策を研究対象とすることが可能であるのに対して、実証的研究は「個別機能的政策」を取り上げることが多いようである。しかし、これまでの政策研究では、あらかじめ扱う政策のタイプを確認しているものは少なく、政策タイプに基づいた政策研究の整理には限界がある。むしろ、ここで指摘すべきことは、政策概念が漠としたものである以上、政策の研究にかかわる者は、ここで紹介したようなタイプを利用し、どのタイプに該当する政策を念頭に置いているのかを明らかにしておく必要があるということである。

ただ、どのような政策を扱うにしても、多くの政策研究者の間で政策を過程として理解することが定着してきている。そこで、次に、政策過程を基礎にした政策研究の整理を見ておくことにする。

3 政策過程と政策研究

もともと政策研究は、さまざまな分野の多様な研究群を総称したものであり、英語では"policy studies"と複数形で表されることが一般的である。つまり、一口に政策研究といっても、さまざまな研究が包括されているため、その整理の仕方も多様になる。ここでは政策過程と政策研究の関係に注目した整理を紹介することが目的であるので、政策研究の整理としてよく知られているナーゲル(S. Nagel)の整理【S.Nagel(1983)】に従って、政策研究を政策決定研究、政策分析研究、政策実施研究、政策評価研究の4つに分けて概観することが有益であろう⁶。ここで整理する公共政策に関する諸研究が、それぞれ立場や目的は異なるものの、政策過程の解明と改善に向けてさまざまな蓄積を生んできているのである。

3.1 政策決定の研究

政策研究の中で、政策が作られる過程に焦点を合わせた研究は、古くから行われており研究業績の蓄積も多い。これらの研究は、政策過程の諸段階のうち、主として政策課題の設定、政策作成、そして政策決定の段階のいずれか、またはそれら全体を研究対象としている。

政策が生み出される過程に関心を持つ研究のうち、特に政策課題の設定に中心を置く研究⁷は、おおむね政治学として考えられているものである。政策課題の設定とは、社会の中に存在するさまざまな問題のうち、政府が何らかの対応をするものとして選択することである。逆に言えば、社会の問題のうち、政府による対応から除外されるものが生じる段階でもある。したがって、政治の場におけるさまざまな交渉、取り引きなどの多くが、この政策課題の設定段階で展開されるのである。政治文化についての研究や、選挙における投票行動の研究、利益集団（圧力集団）の研究などの多くは、このような政策課題形成と密接にかかわった研究ということになる。政策課題の設定は、社会に存在する諸問題を政策過程に乗せるか乗せないかを定める段階であるから、最終的な政策決定に先立つ「前決定」ということになる。

次の段階である政策原案の作成（政策作成）に関心を持つ研究は、かなりの程度、今述べた政策課題設定についての研究と重複している。実際、政策課題の設定と政策原案の作成とを区別することは難しい。しかし、政策作成の段階は、次に見る政策分析研究の対象でもある。したがって、政策作成の段階は、不定形な政治的アクターの相互作用というより、ある程度参加者が限定された原案作成のための機構が中心となり、それを取り巻くようにして政治過程が展開されると見るのが適当であろう。この違いは、政策作成の段階に焦点を合わせた研究においては、このような政策作成機構というべきメカニズムを解明することが重要になってくることを示している。そして、この政策作成機構の中核を形成しているのは行政官僚制である。それゆえ、官僚制の研究が政策研究と関連づけられることが多いのである。

現代政府は、膨大な政策を累積しているため、たとえ社会的に大きな関心を集めている新規の政策（課題）に対しても、常に新しい基準や枠組みを作り出しているのではなく、むしろ既存の政策体系の中での類似性に基づいて政策が生み出されている傾向がある。つまり、全く新しい政策というのは少なく、以前からの政策が形を変えているだけであったり、複数の政策を統合したものであったり、あるいは、ひとつの政策を幾つか

に分割したものであったりすることが多いのである⁸。このような観点からの政策研究は、現代政府の機能・作用を解明する上で大きな役割を果たすと言えよう。

政策の決定の段階になると、その過程に参加する者の範囲や手続きが、より限定されてくる。政策決定は政策案を権威付ける手続であるため、その手続に参加できる者は一定の資格要件が問われるからである。反面で、実質的な決定は、政策作成の段階で決まってしまうっており、政策決定は単なるセレモニーに過ぎないという見方もできる。とりわけわが国では、議会における審議が形式化してしまい、実質的な決定は議場以外の場で済まされているという点が指摘されることが多い。もっとも、議会がかなり実質的な審議をし、決定権を留保しているアメリカでは、議会を舞台にした政策決定研究が多い。また、大統領の権力と議会の権力の拮抗を取り上げる研究も少なくない。

3.2 政策分析の研究

政策作成は、政策課題を解決するための具体策を企画立案する段階であり、まず目標の設定が行われ、次にそれを実現するための手段・方法が策定される。したがって、上で検討したように、この段階を主たる研究対象とする場合には、行政官僚制や利益団体が繰り広げる交渉や取り引きを対象とした政治的分析に加えて、政策作成機構の緻密な分析・解明が行われる。このような研究は、政治学・行政学などが得意とする。しかし、より良い政策を作成するための技術・技法についての検討も重要である。ところが、従来の政治学・行政学では、それらの技術・技法の開発を怠っていた。

従来は、ともすると政策作成の段階も政治的なプロセスと考えられることが多かった。たしかに、さまざまな政治勢力が、自らの利益を増進させるための方策を策定させようと働きかける。政策作成者はそのような政治的圧力に曝されながら政策作成を行うため、微妙な政治的判断を強いられているのも事実である。つまり、政治的合理性や政治的実現可能性が追求される。したがって、政治状況を的確に読み、政治的合意が得やすい案を作成するために、いわゆる経験と勘が支配する世界になってしまうのである。その結果として、経済的合理性や技術的合理性が犠牲にされることが少なくない。このような政策作成の実状を少しでも改善しようとして登場したのが政策科学である。

そのような意味で、政策分析では、政治学的アプローチは少なくなり、経済学、統計学、システム理論、意思決定論などが中心となる。また、政策分析がもっとも典型的に行われうる場が予算編成過程であるため、予算決定の研究なども政策分析の研究に含め

ることができるだろう。予算編成や決定との関わりでは、PPBS (Planning Programming Budgeting System)の中で見られるような洗練された政策分析を扱った研究も含まれることになる。このように、公共政策に対して政治学や行政学以外の学問領域からのアプローチが目立つのが政策分析の研究である。このことは、政策課題の設定や政策決定のプロセスに大きな関心を持っていた政治学・行政学からの政策研究だけでは、政策過程の完全な解明や、現実の政策決定の改善は不可能であることを示している。もっとも、政策科学の分野でその名を知られているY. ドロアなど、初期の段階から政策科学に関心を持っている研究者たちは、必ずしも政策分析にのみ関心があるわけではなく、したがって方法論としてもシステム論やゲーム理論などにのみ依拠しようというわけではない。むしろ、彼は次のように言っている。「政策科学の基礎は多くの学問分野にわたっているから、また現実の政策問題は複雑な性格のものであり、多くの学問の関心領域とかさなりあっているから、政策研究機関はその構成において学際的性格を持たねばならない。すなわち、中核をなすスタッフはいろいろな学問領域の出身のものを含んでいなければならない」【Y. ドロア(翻訳1975)、p.130】。また、かなり以前から、分析のみに目を奪われすぎると、政治的実行可能性の問題を軽視しすぎたり見落とししたりしてしまいがちであることに注意を促している者もいる【A. Schick(1977)】。そして、その指摘は、次に述べる政策実施研究の重要性にもつながるのである。

3.3 政策実施の研究

政策課題が設定され、政策原案が作成され、そして政策が決定されるまでの過程は、政治学、行政学、社会学、経済学、それに数学や統計学、さらにはコンピュータを始めとする情報工学などのさまざまな学問領域から研究されている。それに対して、政策が決定されたあとの過程、とりわけ政策実施過程(政策執行過程)については、比較的関心が低かったといわざるをえない⁹。このような政策研究における研究関心の偏在を捉えて、政策実施過程を「欠落した章」(missing chapter)【G. アリソン(翻訳1977)】とか「見失われた環」(missing link)【E. Hargrove(1975)】と呼んで、その研究の必要性を説く者も現われ出した¹⁰。

政策実施過程の研究が一般に注目を集めるようになったのは、1970年代初頭のアメリカにおいてである。アメリカは、1960年代の後半から、内政、外交上の「行詰まり」状況を呈していた。すなわち、いわゆる「偉大な社会」(great society)の中で展開され

た種々の社会福祉や経済開発プログラムの失敗、ベトナム戦争における外交政策の破綻による対外的威信の低下と国内の混乱という状況に置かれていたのである。とりわけ、「偉大な社会」が失敗したことは、政策研究を手がける多くの研究者たちに大きな衝撃を与えた。なぜなら、政策の基本目的において合意が達成され、当然に実施され、当初の目的を実現するであろうと考えられていた政策が、その目的を達成できなかつたり、あるいは予期せざる結果を生じたのを目のあたりにしたからである。

一般に政策実施研究の出発点としては、1973年に出版されたJ・プレスマン(J. Pressman)とA・ウィルダウスキー(A. Wildavsky)の『実施 (Implementation)』という著書が取り上げられる。これ以降、政策実施過程を取り扱った事例研究が急速に増加した。このこと自体は歓迎すべきことである。しかし、短期間にさまざまな問題関心から、種々の学問領域の研究者が政策実施研究を手がけたために、一口に政策実施研究と言っても、その内容はきわめて多様である¹¹。したがって、政策実施研究の意義や役割も多様であるが、ここでは、まず、政策に対する関心と組織論や政府間関係論とを結びつけた点を取り上げておこう。

従来の政策研究には、政策そのものを研究対象とする研究群と、政策を取り巻く政治・経済・行政環境を対象とする研究群とがあった。政策分析の研究は、大半が政策そのものを研究対象としている。一方、政策決定の研究は、政策そのものよりも政策が生み出される政治・経済的環境に関心があった¹²。したがって、政策と、それを作り実施していく主体との相互関係に関心を持つ研究は、比較的少なかったのである。しかし、政策実施研究は、政策が組織や政府間の関係を規定すると同時に、組織や政府間関係の実態が政策実施活動を規定するという相互作用を問題にする点で、これまでの政策研究に新しいアプローチを提供しているといえるのである。

また、政策実施研究が、政策過程に参加するアクターの中で、名もなき末端の実施担当者の重要性を指摘していることも意義が大きい。たとえば、実施活動に携わっている第一線の職員が実質的なニーズの量を決めているという問題に関心を寄せた研究がある【M・リップスキー(翻訳1986)】。そこでは、次のようなメカニズムが明らかにされている。すなわち、十分な資源(財源・人員)が与えられていないような状況では、実際のニーズ量に関わりなく、与えられた資源の範囲でしか実施活動ができないことになる。人手不足や予算不足に悩まされている実施の担当者は、本当はもっとニーズがあることを認識していても、見かけ上のニーズを供給可能な範囲にとどめてしまわざるをえない。とくに、福祉関係のように「申請主義」を原則としていると、実施の現場で潜在的なニ

ーズを掘り起こせば申請が増えるが、掘り起こすことを控えると申請が少なくなる。ところが、統計的には申請件数がニーズを把握するデータとなることが多いのである。従来、政策形成や政策決定とは無縁であると考えられることが多かった第一線の実施担当組織や実施担当者が、政策形成を含めた政策過程全体に大きな影響力を持っていることになるのである。ここでも、政策研究と組織研究、とりわけ組織社会学や組織心理学との関連が重要となってくる。

3.4 政策評価の研究

現実の世界で政策評価が行われた場合、その評価結果は、特定の者が特定の目的のために利用することになるものである。評価活動それ自体は、すぐに役立つ具体的な効用を生み出すとは限らないため、評価結果を利用することによって何らかの利益を得るという期待がなければ、あえて政策評価を行おうという者は現れない。したがって、政策評価の対象や手法を検討する際には、誰が何のために行う評価なのかという視点を抜きには論じることができない。政策評価を行う者とその目的によって、政策評価の手法が異なるし、政策そのものを評価するのか、あるいは政策過程の特定の段階を評価するのかも変わってくる。そして、目的にあった評価は意味があるが、目的に沿わない評価は行う価値がないと考えられるのである。評価研究も、このような評価者の意向や目的と関連している。

そこでまず問題になるのが、政策評価の対象である。つまり、何を評価するのかということである。政策評価を検討する場合、まず、政策過程の全体または一部を評価しようとするのか、政策ないし施策・事業そのものを評価しようとするのか、という点を区別しておくことが有益であろう。

まず、政策の成果や効果を評価するのではなく、政策の過程に対する評価が考えられる。そこで問題にされる政策過程とは、一般に政策実施過程である。政策が規定どおりに実施されているか、能率的に実施されているか、といったことを問題にする評価である。従来から現場の管理者が行っている「進行管理」も、広い意味では過程評価に含まれる。また、会計検査院の行う会計検査も、事後的ではあるが、実施過程での経費の支出を中心に、合规性（合法性）や経済性または効率性を調べるものである。

このような政策過程を評価の対象とする場合は、現在の政策過程の改善ということに主たる関心がある。つまり評価には、政策の管理者や組織管理者の機能を補完する役割

が期待されている。したがって、過程評価の研究目的も、政策管理や組織管理の改善を目指すものになる。言い換えれば、マネジメントの改善を目指した研究となる。

一方、問題解決の基本的な方針や枠組みを示した「政策」そのものを評価することも可能である。しかし、このような意味での政策は抽象度が高いために、効果があったのかどうかを測定するのが難しいことに加えて、その善し悪しを判断するのはきわめて政治的にならざるをえない。したがって、現実的に意味のある評価という視点で考えれば、政策を具体化した施策・事業を対象とした評価を取り上げることが必要である。評価研究において、「政策」評価ではなく「事業（プログラム）」評価という用語が使われるのはこのためである。このような施策・事業を対象とする評価は、公式の決定が行われた後、とくに実施の後に行われるような評価である。具体的には、結果を測定し、目標をどれだけ達成したか、あるいは問題の解決に対してどれだけ貢献を果たしたかを評価するのである。

わが国の現状では、政策評価はまだ十分に定着しているわけではない。一部の自治体で事業評価が導入されつつあるが¹³、完全に手法が確立しているわけではない。また、誰が何のために評価を利用するかについて十分な合意ができていないとは思えないので、いまだ模索の段階といつてよいだろう。したがって、今後は、徐々に評価を導入し、有効に利用していくことを検討しなければならない。そのためにも、評価研究の一層の発展充実が必要である¹⁴。

3.5 政策過程と政策研究の関係

最後に、上の4つの研究領域と政策過程との関係を改めて整理しておくことにしよう。整理をするにあたって、一般的に使われている政策過程のモデルに若干の修正を加えておくことにする。通常の政策過程モデルでは、「政策課題の設定 政策案の作成 政策決定 政策実施 政策評価」というステージが設定されていることが多い。

しかし、ここではまず、通常の政策過程モデルではとくに示されていない「政策分析」を独立した要素として取り上げることにする。政策研究の中でも、とくに政策科学といわれる研究群では、政策分析の理論や手法が研究対象となるため、この実態をうまく表現するためには政策分析を1つの要素として扱わなければならない。

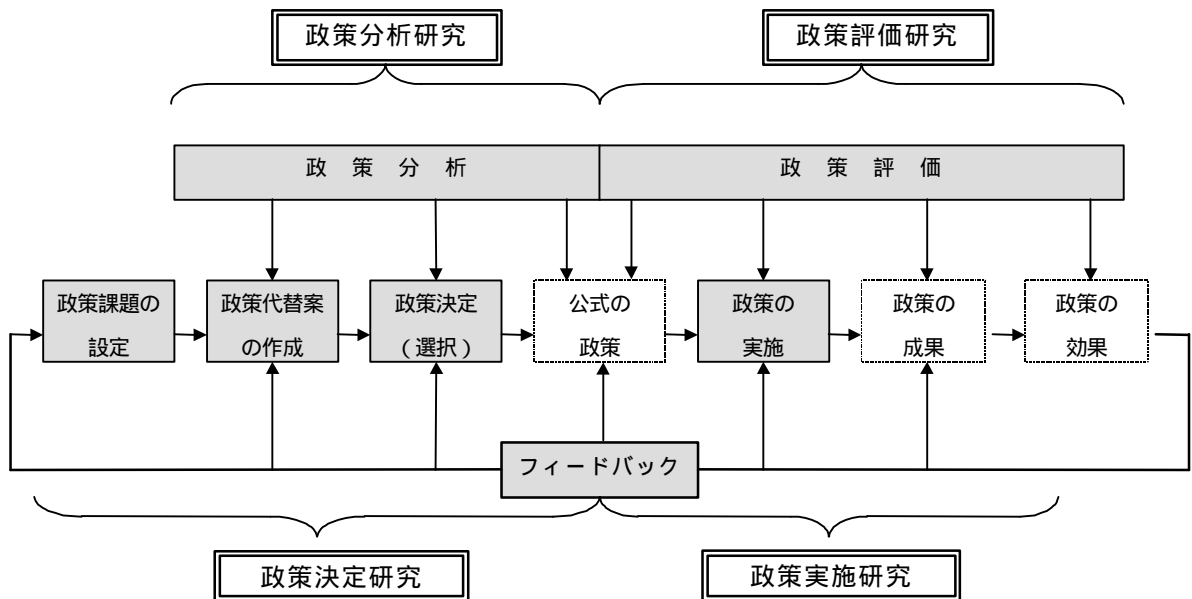
次に、政策過程モデルでは過程の最後に位置づけられている「政策評価」を、より実態に近づけるために、政策決定以後の政策過程全体にかかわる位置に置くことにする。

そして、政策過程モデルに、「公式の政策」、「政策の成果」、「政策の効果」という3つの要素を付け加えることにする。これらの要素は、政策過程のステージを表すものではないので、他の要素とは同列には並べられない。しかし、政策分析や政策評価の一部では、政策過程を対象とするのではなく、その過程の中で生み出される「政策」そのものや「成果」、「効果」が対象となるため、政策分析研究や政策評価研究の対象や位置づけを明確にするためには、どうしてもこれらの要素を付け加えなければならない。以上のような修正を施した政策過程モデルに、前述の政策研究の4類型を当てはめると、図1¹⁵のようになる。

政策決定の研究は、いうまでもなく、政策課題の設定から政策決定に至る決定過程を研究対象としている。しかし、決定に至るプロセスは政策決定研究の独壇場というわけではなく、かなりの部分は政策分析研究の対象でもある。つまり両者の研究対象は、相当程度まで重複しているのである。しかし、研究目的も違えば、研究方法も大きく異なる。同じ研究対象でも、さまざまなアプローチが可能であることを如実に表している。

政策実施の研究は、一般には政策決定以降を研究対象としていると考えられている。このような理解に異論がないわけではないが、ここでは、常識的理解に沿っておく。とはいえ、政策実施研究が、いわゆる政策実施過程だけを研究対象としているわけでもない。政策実施の実態を規定する政策そのものに関心を持つし、政策実施の結果としての成果や効果にも関心を寄せるのである。その結果、かなりの部分が政策評価の研究と重複することになる。

図1 政策過程と政策研究の関係



4 公共政策研究の現状と今後

このように、公共政策、それも政府政策に範囲を限定して考えても、そのプロセスをさまざまな研究群が取り上げているのである。そして、これまで見てきたように、それぞれの研究群は、一部の例外を除いて、相互に独立性を維持しているといえよう。例外とは、たとえば、政策決定研究のうち、政治学的な手法をとる研究は、同じく政治学的な手法で行われる政策実施研究と交流が可能である。実際、80年代後半からは、政治学・行政学の分野では、政策決定研究と政策実施研究の境界線を引くのが難しい。しかし、これは、政策研究における体系化や総合化が一步進んだことを示しているのではない。むしろ、政治学・行政学という共通の学問領域が、たまたま政策決定と政策実施の双方の研究を行っていたことによる融合に過ぎない。したがって、たとえば、政策決定の研究と政策分析・政策評価の研究の間では、まだ有意義な交流が図られていない。なぜなら、政策分析や政策評価の研究においては、政治学における研究手法があまり発達していない反面で、経済学やシステム論などのアプローチが主流を占めているからである。このように、政策過程のどの段階に関心があるかによって、中心になるアプローチに違いが出ており、それぞれのアプローチが独自の専門性を主張して、独自の言語で論じている限り、政策過程全体を包括的に捉える理論の構築は難しいと言わざるを得ない。

また、先の政策類型に基づいた政策研究の整理で言及した政策分野ごとに特化した研究群では、政策過程というより、政策そのものの内容やあり方を問題とすることが多い。そのため、ここで検討しているような政策過程に基づく研究の整理が適用できないケー

スも少なくない。

公共政策学の確立までには、まだまだ道のりが長いようである。

¹ 本稿は1998年度の公共政策学会において筆者が報告した内容をまとめたものである。当時、筆者は公共政策学会の非会員であったが、報告依頼を受けた際に執筆中であった大谷實、太田進一、真山達志編『総合政策科学入門』（成文堂、1998年）の原稿内容が、依頼の趣旨に合致することから、その内容を紹介することを前提に報告を引き受けた。このような経緯があるため、本稿は、同著の内容と相当部分で重複していることをお断りしておく。

² 山口二郎も「政策の作られる過程や政策の効果を分析しようとする場合、論者の間で有益な論議をするためには茫漠とした政策という言葉の中身のある程度限定する必要がある」【山口二郎(1994)、pp.2-3】としている。また、西尾勝は、「政府の活動案のすべてを政策と呼ぶのが妥当かといえば、そうでもない。英語圏の用語法にも、政策(policy)と施策(program)と事業計画(project)の概念の使い分けがあるように、政府の活動案のなかの特定のものだけを政策と呼ぶ用語法の方が一般的である」【西尾勝(1993)、pp.209-210】と指摘している。

³ ここで紹介する政策類型以外にも、さまざまな種類の試みがある。たとえば、寺嶋佳子(1988)や、山口二郎(1994)を参照。

⁴ さらに、最近の中央省庁再編の論議に見られるように、従来の政策分野の分類では、必ずしも現代の社会にうまく対応できない。例えば、情報通信にかかわる問題は、従来の郵政省を念頭に置いた「通信政策」の分野には収まりきらない多くの側面を持っている。

⁵ 以下の山口の分類については、山口二郎(1987,1994)による。

⁶ 同書に基づいて政策研究の現状を検討したものとしては、森田朗、山口二郎(1986)がある。また、筆者自身も既に同書に基づいた政策研究の簡単な整理を行っている。これについては真山達志(1992)を参照。

⁷ 政策課題が設定されるプロセスを研究したものとしてよく知られているのが、キングダム(J. Kingdon)の「政策ウィンドウ・モデル」である。このモデルについては、今村、真山他『ホーンブック行政学』（北樹出版、1997年）を参照。

⁸ 現代政府では、政策がまったく新たに生まれるのではなく、既存の政策が形や名称を変えたり、一部機能を変更したり付加しながら新しい政策が形成されていくことを「政

策遷移」(policy succession)と呼ぶことがある。Cf. B.Hogwood and G.Peters(1984).

⁹ その原因については、次を参照。D. Van Meter and C. Van Horn(1975).

¹⁰ 例えば、G. Allisonは、次の様に述べている。すなわち、「一般的な慣行では、問題に対する好ましい分析的解決が明示されれば、好ましい解決策について合意が得られ、したがってそれは採択されて実施されると仮定するか、あるいは、いずれにしても自分のなすべきことはこれで終わり、後は他のだれかの(おそらくは政治家の)仕事だと考えるかのどちらかであるように思われる。分析者と実践者が好ましい政策アウトカムを達成する能力を高めようというのであれば、われわれは『執行』の問題、つまり好ましい解決策と政策の実際の行為の間の通路、について深く考える方法を見出さなければならぬであろう」【Allison(翻訳1977)、pp.310-311】と指摘し、政策実施過程の分析が必要であることを強調している。

¹¹ 政策実施研究におけるアプローチの違いを整理したものとしては、真山達志(1983)を参照。

¹² 政治学の立場からの政策決定研究の中にも、政策そのものと政治環境との連関を重視するものが、数は少ないが存在する。その代表例が、前述のローウィの研究であろう。彼は、政治過程の産出物として政策を捉えることにより、政治が政策を決めるという従来の政治学の捉え方に対して、むしろ政策の特徴がそれを生み出す政治過程を形作っているということを指摘している。Cf. T. Lowi(1972).

¹³ 近年、自治体レベルでの事業評価システム導入の動きとして注目を集めているのは、北海道の「時のアセスメント」や三重県の「事務事業評価システム」である。特に後者は、すべての事務事業を評価対象とした大がかりな評価システムであることから、全国の自治体の関心を引きつけている。この評価システムの概要については、北川正恭(1998a, 1998b)を参照。

¹⁴ わが国における政策評価研究の到達点を知るためには、山谷清志(1997)を参照。

¹⁵ この図の原型は既に真山達志(1992)において提示しているが、その図に若干の修正を加えている。

文献リスト

1. G. Allison(1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* 宮里政玄訳『決定の本質 キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社(1977)
2. Y. Dror(1971) *Design for Policy Science* 宮川公男訳『政策科学のデザイン』丸善(1975)

3. T. Dye (1995) *Understanding Public Policy (8th ed.)*, Prentice Hall
4. E. Hargrove(1975) *The Missing Link: The Study of the Implementation*, Urban Institute
5. B. Hogwood and G. Peters(1984) *Policy Dynamics*, Wheatsheaf
6. 北川正恭(1998a)「実践・三重県の事務事業評価システム」佐々木信夫編著『政策開発 調査・立案・調整の能力』ぎょうせい
7. 北川正恭(1998b)「総合計画・予算編成に評価システムをどう生かしていくか」佐々木信夫編著『政策開発 調査・立案・調整の能力』ぎょうせい
8. M. Lipsky(1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage.田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社(1986)
9. T. Lowi(1972) "Four System of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*, Vol.2, No.4
10. 真山達志(1983)「政策インプリメンテーション研究 アメリカ合衆国における政策インプリメンテーション研究の現況と意義」『中央大学大学院研究年報 法学研究科篇』第12号 1
11. 真山達志(1992)「行政と政策研究 地方自治体の行政実務と政策研究の接点」山梨学院大学行政研究センター編『政策研究と公務員教育』第一法規出版
12. 森田朗、山口二郎(1986)「政策理論のフロンティア」『組織と政策 行政体系の編成と管理』行政管理研究センター
13. S.Nagel(1983) *Encyclopedia of Policy Studies*, Marcel Dekker
14. 西尾勝(1993)『行政学』有斐閣
15. 大森彌(1981)「政策」日本政治学会編『政治学の基礎概念』岩波書店
16. J. Pressman and A. Wildavsky(1973) *Implementation*, University of California Press
17. A. Schick(1977) "Beyond Analysis," *Public Administration Review*, Vol.37, No.3
18. 寺嶋佳子(1988)「政策類型」財団法人行政管理研究センター調査研究部編『政策研究のフロンティア』行政管理研究センター
19. D. Van Meter and C. Van Horn(1975) "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, Vol.6, No.4
20. 山口二郎(1987)『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店
21. 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
22. 山谷清志(1997)『政策評価の理論とその展開 政府のアカウンタビリティ』晃洋書房

Abstract

There are many approaches to study public policies, because "Policy Studies" have not yet been established as one academic field. This article tries to put these various approaches in order, from the Public Administration perspective. This paper checks many definitions of the term "policy" in the various studies in order to make sure of the confusion in using the term. First of all, some classifications of policy are introduced. At the second, this article shows that various policy studies are interested in which types of policy. Finally, the relation between policy studies and policy process (e.g. policy decision, policy analysis, policy implementation, and policy evaluation) is examined by using the model presented by S. Nagel. Although Political Science and Public Administration contribute policy studies in some sense,

it is necessary that many other fields of social science are integrated to establish "Public Policy Study".