

磯崎育男 『政策過程の理論と実際』 芦書房、1997年

大 山 耕 輔
慶應義塾大学

1. 著者によるこれまでの研究を集大成

本書は、政策過程の理論枠組と実証分析について、著者がこれまでに発表してきたいくつかの論文を集大成したものである。全体の構成は以下の通りである。

- 第1章 政策過程へのアプローチ
- 第2章 政策類型論と政策過程
- 第3章 ミクロ・レベルからの政策過程分析
- 第4章 メゾ・レベルからの政策過程分析 イシュー複合体の視点から
- 第5章 メゾ・レベルからの政策過程分析 背景の視点から
- 第6章 マクロ・レベルからの政策過程分析() メイン・ストリーム・モデルの適用として
- 第7章 マクロ・レベルからの政策過程分析() 権力構造の視点から
- 第8章 今後の政策過程論の発展を期して
- 補 論 N A F T Aの決定過程 暫定的総合化とその適用として

一見してわかるように、本書の約3分の2は、第3章から始まる政策過程の実証分析に割かれており、残りの3分の1が比較的最近に書かれた理論部分となっている。また、実証分析の章はすべて、分析枠組、事例概要、分析結果という構成をとっており、それぞれの章で分析が完結するようになっている。したがって、本書の特

徴は、本書全体を貫く理論的な仮説や主張が、いくつかの事例研究を通じて検証されるというスタイルではなく、現実の政策過程におけるさまざまな諸問題が、いくつかの事例研究を通じてそれぞれの視点で検討・考察されるというスタイルをとっていることといえよう。

2. さまざまな視点による事例研究

そこでまず、本書を特徴づけている各事例研究を紹介しておこう。

第3章は、ミクロ的な視点から政策過程を捉えようとする。政策過程におけるアクター、行動、イシュー、アウトカム、段階の各概念からなる分析枠組〔 〕と、個々のアクターの行動を動機、計画、過去決定、操作、刺激=反応、情緒、強制の各モデルで捉える分析枠組〔 〕を用いて、帯広の森事業の決定過程を分析している。

第4章と第5章は、メゾ・レベルの視点から分析している。第4章は、イシューの発生・拡大・抑制・終結という流れを重視する搏動モデルを用いて、加米自由貿易協定(Canada-U.S. Free Trade Agreement)をめぐり政策過程を分析し、第5章は、政策気流、問題特性、イシューコンテキスト、制度的コンテキストの4つの説明変数からなるコンテキスト(背景)を重視した政策過程モデル(著者はとび箱モデルと呼ぶ)を用いて、コメをめぐりアメリカ通商代表部(USTB)の対応に適用している。

第6章と第7章は、マクロ・レベルの視点である。第6章は、政治システムと外部条件からなる環境が政治過程に影響を与えるという、いわゆるメイン・ストリーム・モデル(アウトプット分析)を用いて、都道府県レベルの老人医療無料化施策を分析し、第7章は、政策イシューの概念、およびアクターネットワーク・動機・資源の3つの体系からなる政治的権力構造(political power structure)モデルを用いて、1970年代終わりの沖縄県「渡難町」(仮称)の政策過程を分析している。

いずれの章においても、それぞれの章の初めで検討された分析枠組の有効性(と限界)が結論として述べられている。

3. いくつかの問題点について

本書が扱っている5つ(補論の事例を入れると6つ)の事例は、国際関係から地方自治体の施策までをカバーする幅広いものであり、また、理論的視点も、ミクロから

マクロのレベルまで多様である。事例研究の各章は、章ごとに完結しているため、その章での仮説の検証や主張も明確でわかりやすい。だが、先に述べた本書の特徴的なスタイルは、このような長所と同時に短所ともなっている。評者が気づいた問題点を2つほど記そう。

第1に、これだけ幅広い事例研究を行っているにもかかわらず、本書全体として各事例研究を貫くような理論的メッセージが伝わってこない点である。比較的最近に書かれた第1章と第2章は、政策過程論の先行研究を丹念にフォローするとともに、とくに著者独自の政策類型論を提示している。そして緊急性が大きい小さいかという軸と、包括性が大きい小さいか（いいかえると可視性が小さいか大きいか）という軸を組み合わせることにより、中枢的政策、基底的政策（危機管理政策、および国家装置形成・抽出・物理的強制力組織化・生産力整備・象徴システム・外交・財政方針の各政策）、派生的政策（とがあり、は分配・規制・再分配・シンボル形成・その他の各政策からなる）、事務・事業群のように、政策を独自に類型化している。この試みは高く評価すべきものであるが、残念なことに、この独自の類型化が、より以前に行われた第3章以下の各事例研究にまったく生かされていない。この類型化が、各事例研究における視点と関係づけられていないのである。したがって読者は、事例研究の結果得られた理論的インプリケーションを論じている第8章を読んでも、何か釈然としない散漫な印象を受ける可能性がある。

第2に、事例研究の方法についてである。各事例はたいへん興味深いものであり、また、フィールドワークやインタビュー、アンケート調査や統計分析等といった多様で幅広い手法を採用しており、高い水準を達成している。とくに第7章の渡難町的事例研究は、日本の地方権力構造の実態がリアルに、しかも丹念に描かれている（欲を言えば選挙の実態についても記述してもらいたかった）。だが問題なのは、なぜそれらの事例が選択されたのかという事例選択の基準が明確でないだけでなく、なぜそれらの事例に接近する視点が事例ごとに異なるのかという視点と事例の対応関係について説明がない点である。アリソン（G. T. Allison）はキューバ危機という単一事例に対し、3つのモデル（概念レンズ）を用いて接近して、モデル相互の比較・検討を行った。もちろんアリソン以外の事例研究の方法は認められるべきだが、その場合、少なくとも事例と視点・モデルの関係を明らかにしておく必要がある。

4. 総合化へ向けて

いくつかの問題点を指摘できるとしても、本書は、政策過程論の総合化を志向する野心的な労作といえる。著者は、補論で、理論枠組の総合化・拡張を試みている。そして、環境要因、権力作用、社会的態度やアイデア、制度構造、政策遺産、目的、交渉要因からなる政策過程モデルを用いて、NAFTA（北米自由貿易協定）の政策決定過程を分析している。

もし、このような総合化が著者のもっとも主張したかった理論部分であるならば、「補論」のような位置づけではなく、もっと前面に押し出すべきだったのではないかと思う。もっとも著者の言う「総合化」が何を意味しているかは問題である。単により包括性の高いモデルを意味しているとすれば、総合化をめざすことは総花主義に陥り、著者独自の視点やモデルをむしろ失わせてしまうのではないかと危惧される。だが、総合化は重要な理論的課題であり、この課題に果敢にチャレンジする著者の今後の研究に大いに期待したい。