

[招待論文：総説・レビュー論文]

# 政策科学の展開と変容

## 総合政策学への示唆

### The Development and Transformation of Policy Sciences

Implications for Policy Studies in Japan

秋吉 貴雄

中央大学法学部教授

Takao Akiyoshi

Professor, Faculty of Law, Chuo University

Correspondence to: akiyoshi@tamacc.chuo-u.ac.jp

**Abstract:** 本稿の目的は、公共政策学の中核に位置する「政策科学」の展開と変容について考察し、日本で誕生した総合政策学への含意を検討することである。第二次世界大戦後に提唱された政策科学は1970年代から公共政策学として制度化された。しかし、合理的政策決定の問題が認識され、1980年代後半から方法的転換が図られ、ポスト実証主義をもとにした政策科学が提唱された。この政策科学の展開から、総合政策学に対して、①問題構造分析手法の開発、②多元的政策分析手法の開発、③政策決定システムの検討、といった課題が示唆される。

The objective of this paper is to discuss the development and transformation of policy sciences and to examine its implications for policy studies in Japan. Policy sciences, which was proposed after World War II, was institutionalized as policy studies in the 1970s. However, due to the recognition of the problem of rational policy making, a methodological shift was made in the late 1980s, and policy sciences based on post-positivism was proposed. This development of policy sciences suggests the following issues for policy studies in Japan: (1) development of methods for analyzing problem structures, (2) development of methods for multidimensional policy analysis, and (3) examination of policy-making system.

**Keywords:** 政策科学、総合政策学、合理的政策決定、ポスト実証主義  
policy sciences, policy studies, rational policy making, post-positivism

## 1 問題の背景

本稿の目的は、公共政策学の中核に位置する「政策科学 (policy sciences)」の欧米での展開、とりわけ初期の政策科学からの変容について考察し、日本で誕生した「総合政策学」への含意を検討することである。

第二次世界大戦を前後とし、政治学者ラスウェル (Harold D. Lasswell) によって新しい総合社会科学として「政策科学」の概念が提唱された。後述するように、当初は、政策科学の制度化に向けた動きは見られなかったものの、1970年代から政策過程に関する研究と政策内容に関する研究が隆盛化し、政策科学は「公共政策学」として制度化されていった。もっとも、1980年代には初期政策科学の限界が認識され、ドレオン (Peter deLeon) やフィッシャー (Frank Fischer) といった「第三世代」の政策科学者によって方法論の転換が図られ、いわゆる「ポスト実証主義 (post-positivism)」をもとにした政策科学が提唱されることとなった。

このような欧米での公共政策学の展開に対し、日本においては、1960年代後半にPPBS (Planning Programing Budgeting System : 計画プログラム予算システム) への関心が高まる中、政策科学にも注目が集まっていた。米国と同様に、日本においても政策科学の制度化の動きはすぐには生じなかったものの、1990年代には社会問題の解決を志向する新しい学問としての「総合政策学」や「公共政策学」が提唱され、大学での部局の設置や関連学会の設立といったように、政策研究が隆盛化することとなった。もっとも、日本においては政策科学の議論をもとに政策研究が進められたわけではなかったため、欧米での政策科学のあり方をめぐる議論が十分に理解・受容されているとは言えない状況であることは否めない。

以下では、まず、「総合政策学」がどのような学問として構想・提示されてきたかということについて概観する。次に、公共政策学の中核に位置付けられる政策科学がどのように提唱され、公共政策学としての制度化がどのように進められていったかということについて考察する。次に、その制度化の中で、初期の政策科学の概念の限界がどのように認識され、政策科学のパラダイム転換がどのように進められたかということについて考察する。最後に、まとめとして、政策科学の展開の中での議論をもとに、日本の総合政策学への知

見について検討する。

## 2 総合政策学とその射程

前述したように、日本では1990年代に「総合政策学」が新しい学問分野として提唱され、慶應義塾大学をはじめとした私立大学を中心に学部が設置されることとなった。もっとも、慶應義塾大学総合政策学部の設立に関わった加藤寛が、中村まづるとともに「総合政策学」における、①経済政策学における総合政策の検討、②欧米での政策科学の検討、③実践的行政家による政策科学への関心、という3つの流れの存在を挙げているように(加藤・中村, 1994)、「総合政策学」は白紙の状態から構想された学問というわけではなく、日本で行われてきた政策関連の活動をもとに構想された学問であった。加藤らは、経済学による政策問題解決の限界の認識をもとに社会科学の分断化の問題を指摘し、総合社会科学の必要性を指摘した。そして、総合政策学の「学問」の特性として、①総合的視点からの分析と(価値)判断、②合意形成、という2点を挙げた上で、事例分析を通じて総合社会科学としての「総合政策学」の輪郭を示した(加藤・中村, 1994)。

1996年に学会(日本公共政策学会)を設立した「公共政策学」とは対照的に、「総合政策学」は学会の設立といった動きは見せなかったものの、前述したように「総合政策学」を掲げる部局が設立されたこともあり、個々の大学において「総合政策学」について様々な検討が進められることとなった<sup>1)</sup>。そのような中、注目されるのが、慶應義塾大学総合政策学部のスタッフである大江守明らを中心とした「総合政策学」の再検討・再提示である(大江・岡部・梅垣, 2006)。

サブタイトルに「問題発見・解決の方法と実践」を掲げているように、大江らは「総合政策学」を「現代社会の問題ないし課題の発見と解決」を志向する学問とし、個別学問領域(諸科学)の「モジュール集合」としている。そして、「総合政策学」の特性について、①研究動機、②研究参加者、③研究の態様、④実践性、⑤研究手段、⑥研究方法、⑦個別学問領域との関係、⑧研究成果の評価、という8つの点から従来の社会科学との対比が行われ、従来の社会科学が手法主導的であったのに対し、「総合政策学」は問題主導的であり、多

---

様な主体の参加による、「実践性」が強調される学問であることが強調されている。さらに、「総合政策学」の具体的な研究手法について、大江らは「スリー「ワーク」アプローチ」として、①物理的ネットワーク（インターネット・人的ネットワーク）、②フィールドワーク（現地調査）、③フレームワーク（新概念の構築等）、という3つの手法の統合を示した。（大江・岡部・梅垣，2006）。

経済学、公共選択論をベースとした加藤らの「総合政策学」の提唱から10年以上の時間が経過したこともあり、インターネットをはじめとした情報技術の進展やガバナンスの変化を反映させた大江らの「総合政策学」はより進化した形になっていることが指摘される。もっとも、大江らが総合政策学の「今後の課題」として、①ガバナンス成立と制度生成に関する研究、②公共部門の機能と組織についての再検討、③社会プログラムの成果評価指標の開発、④幅広い適用による有効性の検証、⑤総合政策学会の設立、といった5つを挙げているように（大江・岡部・梅垣，2006）、社会の複雑な政策問題の発見と解決をしていく上での総合政策学のアプローチの有効性の検証と改良が必要とされ、それとあわせて政策決定システムのあり方についての検討が必要となることが認識されていた。

### 3 政策科学の提唱

#### 3.1 政策科学の構想

加藤らや大江らが示した「総合政策学」の構想においても、複雑な社会問題・課題（政策問題）に対する社会科学の限界が問題意識として強く示されていたが、公共政策学の中核に位置付けられる「政策科学」も同様の問題意識から「新しい学問」として構想・提唱された学問であった。

政策科学が提唱される背景にあったのは、第二次世界大戦とその後の冷戦という緊迫した国際状況であった。ラスウェルは、第二次世界大戦中に米国連邦政府機関に勤務する中で、政策科学を構想した（Lasswell, 2003）。ここでは、政策科学のあり方から研究組織、教育機関まで幅広い検討を行ったが、政策科学について、①総合社会科学として関連学問を統合するという「学際性」、②政策決定者の判断の改善に寄与するという「理論と実践の両立」、③

道徳と科学と政策を統合し、政策科学を人間の尊厳という価値を守るための手段とするという「道徳的価値の重視」という3点を根底に構想を進めた(Lasswell, 2003)。

そして、戦争終了後に多様な媒体において政策科学の構想について発表する中で、ラスウェルは政策科学を「社会における政策形成過程を解明し、あるいは政策問題に関する合理的判断をおこなうのに必要なデータを提供する科学」(Lasswell, 1948, p. 120)と定義した。政策科学が広く知られるきっかけになったのは、多くの著名な研究者が参加したスタンフォード大学でのシンポジウムであり、同シンポジウムの報告書においてラスウェルは政策科学の形について示すこととなった(Lasswell, 1951)。

ラスウェルは、まず、第二次世界大戦後の冷戦下における米国の国家安全保障の危機という状況において、国家の様々な資源の活用のあるり方について検討する必要性を指摘した。そして、ラスウェルは現代科学が過度に専門分化している問題を指摘した上で、「政策志向(policy orientation)」として、政策プロセスを研究対象とし、政府の意思決定の合理性の改善を志向することの必要性を示した。

ラスウェルはこのような政策志向に基づいた学問である「政策科学」について、①政策プロセスの研究手法、②政策の研究結果、③時代の情報ニーズに重要な貢献をする専門諸科学の研究結果、という3つを含むものとし、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様々な学問の適用、③理論モデルの構築と数値データによる検証、④価値の取り扱い、⑤問題構造と社会の時間的変化への関心、⑥民主主義の確立、という6つを挙げた(Lasswell, 1951)。

### 3.2 自動化の選好としての展開

ラスウェルの政策科学の構想は抽象的かつ多岐にわたるものであったことから単なるスローガンに終わり、大学での専門部局の設置や学術専門誌の発刊といった、学問分野としての制度化の流れはすぐには生じなかった。しかし、第一次世界大戦以降の社会科学、とりわけ計量的手法の著しい発展もあり、政策決定の現場においては、前述した6つの基本的方向の第三に掲げられて

---

いた「理論モデルの構築と数値データによる検証」が進められた。そして、「自動化の選好 (preference for automation)」と称されるように (Lasswell, 1955)、政策決定の合理化・自動化が志向されることになった。

「自動化の選好」では、選択者 (政策決定者) の裁量や創造性は極力最小化され、自動的な機械のようなルーティンとしての政策決定が想定される (Lasswell, 1955)。実際に、それを可能にしたのが管理工学の発展であり、ランド研究所に代表される、システム分析をはじめとした政策分析技術の高度化であった。1960年代に入ってベトナム戦争への介入が本格化していく中で、国防省 (現国防総省) において兵器システム分析を進めていく必要性から、「自動化の選好」が政府部門の意思決定において重要視された (deLeon, 1988)。

そして、この「自動化の選好」が結実したのが、連邦政府の予算編成方式として導入された PPBS であった。国防省においてマクナマラ長官のもと、前述した兵器システム分析を予算編成に応用して PPBS としてシステム化し、それが一定の成果を上げることとなった。第二次世界大戦以降、フーバー委員会をはじめとした一連の行政改革の議論の中で、連邦政府予算編成のあり方が検討されていたこともあり、ジョンソン政権において 1968 年度予算から PPBS が全省庁に適用されることとなった。PPBS は省のプログラム体系化や業績指標との連動といったように、経営管理の側面も強かったが、注目されたのは費用便益分析・費用有効度分析の導入であった。そこでは、「目的」に「最適」なプログラムが長期の観点から選択されることから、いわゆる「政治」が排除されることとなった。まさに、「合理的」な政策選択が「自動的に」行われることとなり、「自動化の選好」を体現するものとして認識されたのであった。

「自動化の選好」を基底とした合理的政策決定の特徴として、政策分析と政策分析者の、「合理性リアモデル」(秋吉, 2013) と称される位置づけが指摘される。そこでは、まず、政策分析者と政策決定者は分離され、政策分析及び政策分析者は価値中立的な存在として位置づけられる。政策分析者は政策決定者からの「諮問」によって政策問題について実証主義的分析を行い、政策決定者に対して分析結果を「答申」する。そして、政策決定者はその答申をもとに政策決定を行うとされる。

## 4 公共政策学としての制度化

### 4.1 公共政策研究の機運の高まり

ベトナム戦争の拡大によってジョンソン政権でPPBSとして「自動化の選好」が制度化されていったが、同政権では「偉大な社会 (Great Society)」プログラムとして都市開発から教育まで様々な社会プログラムが実施された。そこに多くの社会学者が動員されたことを契機に公共政策に関する社会科学的研究の機運が高まり、特に米国において「公共政策学」という学問領域として制度化が進められることとなった(宮川, 1994)。

実際に、制度化の流れとしてまず指摘されるのが、米国の大学院での公共政策研究・教育の整備である。1960年代後半から、ハーバード大学やカリフォルニア大学といった著名大学の大学院において、政策研究に特化した教育コースや研究機関が相次いで設置されることとなった(宮川, 1994; 今村, 1997)。ここで特筆されるのが、そのような研究教育組織の設立や、そこでの研究活動の実施を財政的に支援した機関の存在である。全米科学基金(NSF)やフォード財団やロックフェラー財団をはじめとした多くの機関が資金を提供し、それによって大学での研究教育活動が下支えされたのであった(山川, 1983)。

そして、大学での研究・教育が整備されていくのとあわせて、公共政策学に関する「学界」も整備されていくこととなった。1960年代後半にアメリカ政治学会においていわゆる「脱行動論革命」の中、従来型の社会科学の問題点が認識された。そして、学問の社会的有用性という観点から、公共政策研究を進めていく必要性が認識され、1971年にはPSO(Policy Studies Organization)という研究者グループが形成され、1973年には学会として組織化されることとなった(山川, 1983; 今村, 1997)。そして、1971年には政策科学の研究者を中心に『Policy Sciences』が創刊され、1972年にはPSOの研究者を中心に『Policy Studies Journal』が創刊されたのを契機に、政策科学・公共政策学の専門学術雑誌が相次いで創刊されていった。このような学界の形成とともに、後述するように、「政策研究」として多様な研究が行われ、公共政策学関連の研究業績も一気に蓄積することとなった。

また、政策研究の流れは大学内にとどまらず、いわゆる「政策シンクタンク」

---

として政策研究を行う機関も相次いで設立されることとなった(山川, 1983)。米国では「民間非営利」の形態でのシンクタンクが第二次世界大戦前から創設されていたが、1960年代後半からはアーバン・インスティテュートに代表される政策シンクタンクが創設され、研究活動が行われてきた(鈴木・上野, 1993)。

#### 4.2 政策科学の再提示

このように、公共政策研究の機運が高まる中、ラスウェルの構想発表以降沈黙を続けていた政策科学においても、再度学問としての検討が進められることとなった。その中核にいたのがドロアである。ドロアはシステム論の観点から政策決定システムのあり方について示した後(Dror, 1968)、1971年に著書の中で政策科学の構想を提示した(Dror, 1971)。ドロアは、政策科学を多様な学問領域の知識を統合して政策決定に焦点を当てる「超領域学(supradiscipline)」と位置づけ、「社会の意識的な方向付けおよび転換のために、体系的な知識、構造化された合理性、および組織化された創造性を活用しようとする新しい追加的なアプローチを構成しなくてはならない」(Dror, 1971, p. 50)とした。そして、政策科学の具体的な研究領域として示されたのが、①管理科学をベースとして、価値や政治的変数や社会問題の複雑性についても検討しながら政策代替案を開発するという「政策分析(policy analysis)」、②個々の政策が従うべき姿勢や仮定やガイドラインであり、政策の総体的な目標や、政府による政策対応の境界や、時間制約や資源利用可能性について検討するという「メガポリシー(megapolicy)」、③政策決定をどのように行うべきかということについて、政策問題を検討するうえでの創造性や未来予測のあり方から、研究機関の活動や社会実験、政治家の能力開発や市民教育のあり方まで幅広く検討するという「メタポリシー(metapolicy)」、④政策科学の適用と勧告の実現によって実際の政策決定を改良するための手段と方法を検討するという「実現戦略(realization strategy)」という4つであった。

また、ラスウェルも政策科学の概念について改めて整理し、再提示した(Lasswell, 1971)。そこでは、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(of)知識と決定過程における(in)知識に関わるもの」(Lasswell,

1971, p. 1) と定義した。そして、政策科学という学問の特性として示されたのが、①社会の多様な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「コンテクスト志向 (contextuality)」、②問題解決に向けて政策で目指す価値・目標の明確化、問題の歴史的経緯と現状についての分析、将来の予測と解決案の開発といった活動を行うという「問題志向 (problem orientation)」、③政策プロセスと政策問題の複雑性に対応するために当該問題のコンテクスト分析からコンピューター・シミュレーションや参与観察まで多様な分野の手法を用いるという「方法多様性 (diversity)」、という3つであった。

ドロアとラスウェルが共通して認識していたのが、複雑な政策問題への対応の方法である。両者とも多様な分野の学問ならびに手法の適用の必要性を指摘した上で、ドロアはさらにメタポリシーという政策決定のあり方について言及し、ラスウェルは政策問題を生み出す「社会」の複雑なコンテクストを分析する必要性について言及していた。

もっとも、ドロアとラスウェルによる政策科学の再提示は、著書や学術雑誌での論考といった様々な媒体で試みられたにもかかわらず、「政策科学」としての新しい研究方法や分析手法等まで生み出すものではなかった(薬師寺, 1989)。そのため、ドロアもラスウェルと同様に合理的政策決定については批判的な姿勢を取っていたものの(Dror, 1968)、初期の政策科学からの「自動化の選好」「合理性リニアモデル」を大きく変化させるものではなかったのである。

#### 4.3 公共政策学各論の展開

ドロアとラスウェルによる政策科学の再興の試みは失敗に終わったものの、前述したように、公共政策学の制度化の流れの中で、公共政策研究は一気に進められることとなった。

公共政策学については、一般にラスウェルの政策科学の定義をもとに、① of の知識 (knowledge of process)、② in の知識 (knowledge in process)、という2つの領域に区分された。前者はいわゆる「政策過程論」として政策過程の構造と動態について研究する領域であり、後者はいわゆる「政策分析論」

---

や「政策デザイン論」として政策過程に投入される知識について研究する領域である(秋吉・伊藤・北山, 2020)。1970年代からの政策研究の隆盛化の中では、この双方の領域について多様な研究が行われたが、特筆すべき領域として、①政策分析論、②政策実施論、③政策評価論、という3つが挙げられる。

第一の「政策分析論」に関しては、前述したように、社会科学の分析手法の高度化が進められていく中、1960年代後半から「政策分析(policy analysis)」として、政策決定への情報提供のための分析手法の整備が進められてきた。そこで中心になっていたのが、PPBSの中核にあったシステム分析や費用便益分析・費用有効度分析であり、クェード(Edward S. Quade)とバウチャー(Wayne I. Boucher)の編集による研究書(Quade and Boucher, 1968)に代表されるように、政策決定との関連をもとに方法論の研究が進められることとなった。また、政策研究の制度化が進められて政策研究を行う部局の設置が進められる中で、クェードや、ストーカー(Edith Stokey)とゼックハウザー(Richard Zechhauser)によって政策分析に関する標準的なテキストが刊行されるといったように(Quade, 1975; Stokey and Zechhauser, 1978)、「政策分析方法論」としての研究領域が形成され、多様な研究が行われることとなった。

第二の「政策実施論」に関しては、政策が失敗した原因の探求ということから研究が進められることとなった(高橋, 2014; 伊藤, 2020)<sup>2)</sup>。ジョンソン政権の「偉大な社会」プログラムにおいて様々なプログラムが失敗したという背景をもとに、国務省経済開発局がオークランドを対象に実施した補助金プログラムの失敗を実施過程の観点から分析したプレスマン(Jeffrey L. Pressman)とウィルダフスキー(Aaron Wildavsky)の研究(Pressman and Wildavsky, 1973)を皮切りに、政策の実施過程に注目が集まった。そして、「中央政府が政策を決定し、地方政府において実施される」という観点から「トップダウン・アプローチ」と称されるように、政策の成果を規定する政策実施過程での諸要因について分析した研究(Mazmanian and Sabatier, 1983)をはじめとして様々な研究が行われることとなった(高橋, 2014; 伊藤, 2020)。また、1980年代からはトップダウン・アプローチを批判する観点から「ボトムアップ・アプローチ」と称されるように、実施現場での実質的な政策決定(ア

クター間の交渉過程)に注目した研究(Barret and Fudge, 1981)が行われた。さらに、実施現場で市民と直接向き合う「第一線職員」に注目した研究(Lipsky, 1980)などが行われた。公共政策学において「実施研究(implementation study)」として一つの領域を形成することとなった(高橋, 2014; 伊藤, 2020)。

第三の「政策評価論」に関しては、「評価研究(evaluation research)」として保健や福祉や教育といった個別政策分野において政策の評価のあり方に関する研究が行われていたが、1960年代後半からの社会プログラムの増加にともなって「政策評価(policy evaluation)」としての研究が行われることとなった(山谷, 1997)<sup>3)</sup>。そして、公共政策学の制度化が進められる中で、ワイス(Carol H. Weiss)によって政策評価の標準的なテキストが刊行されるといったように(Weiss, 1972)、「政策評価論」としての研究領域が形成され、多様な研究が行われた。また、政策評価の研究においては現実の政策評価制度との関連が重要になってくるが、特に米国会計検査院(GAO)において政策の有効性(effectiveness)について評価を行う「プログラム評価(program evaluation)」が行われることになったことも、政策評価論の分野の展開にとっては重要な要因となった(山谷, 1997)<sup>4)</sup>。

## 5 政策科学の方法的転回

### 5.1 自動化の選好の限界の認識

1970年代からの公共政策学の制度化の流れの中で、公共政策学の研究領域の拡大は進んだものの、ドロアとラスウェルによる政策科学の再興の試みの失敗により、中核に位置する政策科学のあり方が必ずしも明確にならないまま不安定な拡大を続けることとなった。とりわけ、政策決定と政策分析の関係については、「自動化の選好」とそれに基づいた「合理性リニアモデル」という、政策科学の始祖であるラスウェルが必ずしも望んだ形態ではないものが依然として継続されていた。

しかし、政策の現場においては、「自動化の選好」の理想形であったPPBSはわずか三年という短い期間で頓挫し、「合理性リニアモデル」として多くの社会学者による政策分析が投入された「偉大な社会」プログラムも大半は

失敗することとなった。また、それとあわせて公共政策学においても「政策分析の失敗」が認識されるようになっていた。例えば、1970年代からの政策科学・公共政策学の政策分析方法論の中心的研究者であったクエードは、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、という要因を指摘した（Quade, 1975）<sup>5)</sup>。

これらの問題状況から、公共政策学、とりわけ政策科学を専攻する研究者においては、1980年代後半から、「自動化の選好」と「合理性リニアモデル」に対して、大きく、①政策問題の特性、②政策分析の特性、③政策決定の特性、という観点から問題点が指摘された。

第一の「政策問題の特性」に関しては、合理性リニアモデルでの実証主義的政策分析が複雑な政策問題を取り扱えないことが指摘された。実証主義的政策分析では、問題と（意思決定の）目的・目標は所与のものであるとされるが、実際の政策問題には「悪構造的性（ill-structured）」という特性があるため、分析において問題の定義に失敗し、（間違った定義の問題に対して）間違った解決案を導き出すという問題が指摘された（Majone and Quade, 1980）。さらに、「事実の社会的構成」として知られるように、「事実」とされるものは社会的なコンテキストにおいて形成されるものであるため（Fishcer, 1980；1993）、そのコンテキストに対応する方法論が必要とされるとした。

第二の「政策分析の特性」に関しては、分析における価値搭載性と政治性による問題が指摘された。合理性リニアモデルにおいては、前述したように、政策分析者によって行われる政策分析は「価値中立的」であることが前提となっているが、実際の政策分析においては、分析対象・分析手法の選択から、分析結果の判断まで、分析の各段階において分析者によって何らかの価値判断が行われ、分析者自身の価値やイデオロギーが反映されることが指摘された（Diesing, 1982）。さらに、政策分析者と政策分析の位置づけについても、「合理性リニアモデル」では「諮問一答申」関係として示されるように、政治的中立性が前提とされている。しかし、トーガソン（Douglas Torgerson）が「政策分析の第一の顔」「政策分析の第二の顔」として示したように（Torgerson, 1986）、政策分析が政治に置き換わろうとしたり（第一の顔）、政策分析が政

治的に利用されたりする(第二の顔)といったように、政策分析と政治は相互に関連しあうことが指摘された。

第三の「政策決定の特性」に関しては、実際の政策決定における政策分析の限定的な有用性が指摘された。「合理性リニアモデル」では、政策分析者による分析をもとにした政策案を政策決定者が判断・採用することが前提とされている。しかし、実際には「2つのコミュニティ」と称されるように(Caplan, 1979)、理論志向の政策分析者と問題解決志向の政策決定者とは問題の捉え方や基本的なアプローチが大きく異なるものである。その結果、政策分析者によって提供される知識は、政策決定者が求める知識とはかけ離れ、政策問題解決につながる「役に立つ知識(usable knowledge)」とはならない可能性があることが指摘された(Lindblom and Cohen, 1979)。また、政策案は政策過程を構成する多様なアクター間の社会的相互作用の中で評価されるものであるため、政策分析が提示する政策案も政策議論の論点の一つにしかならないことが示された(Majone, 1977; 1989)。

## 5.2 ポスト実証主義的政策科学の模索

政策科学者によって初期の政策科学、とりわけそこでの「自動化の選好」と「合理性リニアモデル」の問題が明らかにされると、1980年代後半からは政策科学の方法論的転換が進められることとなった。ここでは、ドレオンが「政策科学の再創造(reinventing the policy sciences)」と称したように(deLeon, 1994)、ポスト実証主義の解釈学と批判理論を中心に新しい方法論が模索されたが、その特性として指摘されるのが、①コンテキストの重視、②政策分析の位置づけの転換、③民主主義の政策科学の推進、という3つである。

第一の「コンテキストの重視」に関しては、政策問題の「悪構造性」に対応するため、ラスウェルが掲げた「コンテキスト志向(contextuality)」(Lasswell, 1971)が注目され<sup>6)</sup>、政策分析にコンテキストの分析を取り込むことが検討された(Dryzek, 1982; Torgerson, 1985; Hawkesworth, 1988)。「悪構造性」を有する政策問題のコンテキストの解明には社会の多様なアクターの行為の前提状況の理解が不可欠であるため、解釈学のアプローチが注目され、アクターの行為の背景や意図を分析することの重要性が強調された(Jennings, 1983;

---

1987)。また、それとあわせて、政策決定者が社会全体のコンテクストを理解することも必要になるため、政策決定者と市民間のコミュニケーションを改善する「場」の設定の重要性が指摘された (Forester, 1985 ; Fischer and Forester, 1993)。

第二の「政策分析の位置づけの転換」に関しては、政策決定過程における政策分析者と政策分析について、従来とは大きく異なる位置づけと役割が提示された。そこでは、政策分析者には(従来の第三者的な立場ではなく)政策決定過程への「参加者」としての立場が求められ、政策分析には(従来の政策代替案の提示という役割ではなく)政策議論を行う際に議論の妥当性、事実や情報の根拠、社会的・技術的制約といった情報を提供する役割が求められた (Majone, 1989 ; Fischer and Forester, 1993)。この政策分析者と政策分析の新しい位置づけと役割を取り込んだのが「参加型政策分析 (PPA: participatory policy analysis)」の概念である (deLeon, 1990 ; Durning, 1993 ; Fishcer, 1993)<sup>7)</sup>。参加型政策分析とは、端的には、専門家の専門知だけではなく、一般市民の常識知や利害関係者の現場知も取り込んで政策代替案を形成するという政策分析・政策形成手法である。PPA では開かれた議論の場 (PPA パネル) が設定され、市民や利害関係者がそこに参加するが、政策分析者も (客観的立場ではなく) 参与観察者としてその議論のプロセスに参加するとされる。そして、政策分析者には、市民や利害関係者に対して助言及び論証を与え、政策議論への参加を助力する役割が想定された。

第三の「民主主義の政策科学の推進」に関しては、政策決定過程における「民主主義の危機」の問題の認識とともに、政策科学そのもののあり方が問われた。ラスウェルは政策科学の構想段階から「軍人国家 (garrison state)」化に対抗する装置として「民主主義の政策科学 (policy sciences of democracy)」を掲げていた。しかし、ラスウェルの意思に反して「自動化の選好」が重視されたこともあり、同概念は注目されなかった。1980 年代後半からの政策科学の再構築の流れの中で、実証主義的政策分析による「自動化の選好」が「専制主義の政策科学 (policy sciences of tyranny)」として批判されたため (Dryzek, 1990)、改めてラスウェルの「民主主義の政策科学」が注目され、価値目標として掲げられた<sup>8)</sup>。

### 5.3 新しい研究領域への関心

第三世代の政策科学者を中心に新しい「政策科学」が模索され、「公共政策学」においても多様な領域で研究が行われてきたが、ポスト実証主義の政策科学との関連で特筆すべき領域として、①問題構造化、②フレーミング、③多元的評価、④政策学習、という4つが挙げられる。

第一の「問題構造化」に関しては、政策分析における問題構造化の重要性の指摘とともに、問題構造化の手法が検討されてきた。1970年代から実証主義的政策分析が現実の政策問題に対応することが困難であることが示される中で、政策問題の悪構造化が指摘されるとともに、政策分析における問題構造化の重要性が指摘されてきた(Majone, 1977; Majone and Quade, 1980; Dunn, 1981)。そして、ダン(William N. Dunn)は、政策分析の入門書において、政策問題の特性と問題構造化のプロセスを概説した上で、問題構造化の手法として、①分類分析(classificational analysis)、②階層化分析(hierarchy analysis)、③類推法(synectics)、④ブレインストーミング(brainstorming)、⑤仮定統合法(assumptional analysis)、という5つを示した(Dunn, 1981)。また、問題の構造化でのコンテキストの分析として、ヤナウ(Dvora Yanow)は「解釈的政策分析(interpretive policy analysis)」を示した。ヤナウはコンテキストを解釈する手法として、具体的に、①フレーム分析・価値批判分析(frame or value-critical analysis)、②ストーリーテリング分析(story-telling analysis)、③ナラティブ分析(narrative analysis)、④ドラマツルギー分析(dramaturgical analysis)、⑤カテゴリー分析(category analysis)、という5つを示した(Yanow, 2007)。

第二の「フレーミング」に関しては、政策問題とアクターのフレーム・フレーミングの分析が進められた。レイン(Martin Rein)は社会における問題状況が特定の問題に設定されるフレーミングに注目し、「価値批判政策分析(value-critical analysis)」として問題のフレーム自体を政策分析の対象とした(Rein, 1983)。さらに、レインはショーン(Donald A. Schön)とともに、アクターが問題状況を認識して行動を選択するフレームにも注目した。そして、政策問題を構成するアクターについて、各アクターのフレームに関する分析を行った上で、アクター間でのリフレーミングによる問題解決方法を検討し

---

た (Schön and Rein, 1994)。また、問題のフレーミングの過程での言説 (discourse) の役割についても分析が進められた。ハイヤー (Maarten A. Hajer) は、言説が有する、①メタファー (metaphor)、②ストーリーライン (story line)、といった機能に注目し、問題状況のフレーミングへの影響を示した (Hajer, 2005)。

第三の「多元的評価」に関しては、実証主義的分析と質的・規範的分析を組み合わせた政策分析の検討が進められた。政策分析において価値の側面を取り扱うことの必要性はラスウェルやドロアも指摘していたが、フィッシャーが一連の研究において「批判的評価 (critical evaluation)」として具体的・実践的なフレームワークを示した (Fischer, 1980; 1985; 1995; 2003)。そこでは、政策代替案と問題状況に関する分析 (第一次評価) については、まず「技術的検証 (technical verification)」として政策代替案の効果に関して費用便益分析をはじめとした実証主義的分析を行った上で、「状況的批准 (situational validation)」として政策の目的の問題状況に対する適切性に関する規範的分析を行うとした。そして、政策代替案と社会システムに関する分析 (第二次評価) については、「社会的確証 (societal vindication)」として、政策の目標と価値システムの社会全体への影響について実証主義的分析を行った上で、「社会的選択 (social choice)」として、価値システムや利害の対立の解消可能性の検討を含めた社会秩序に関する規範的分析を行うとする。

第四の「政策学習」に関しては、政策過程における多様な「知識」がどのように政策に影響を及ぼしたかということについて研究が進められた。政策学習研究には、大きく、①政策分析からの知識活用に注目した研究、②アクターの直接的・間接的経験からの学習に注目した研究、という2つの潮流が指摘される。

前者に関しては、1970年代から政策研究が隆盛化していくにつれ、政策評価も含んだ政策分析によってもたらされた知識がどのように活用されたかという観点からの研究が進められた。そこでは、知識の直接的な利用だけではなく、アクターの認識枠組みの変化という間接的な効果についても指摘された (Weiss, 1977)。そして、政策過程における政策分析者及び政策分析の役割への関心から、アクター連合間の相互作用過程での政策分析をもとにした

政策志向学習 (policy-oriented learning) といった学習概念も提示された (Sabatier, 1988)。

後者に関しては、まず、政府が社会経済状況や過去の経験をもとに政策を形成することを指摘した「政治的学習 (political learning)」の概念がヘクロ (Hugh Hecllo) によって提示された (Hecllo, 1974)。そして、ヘクロの概念を修正する形で多様なアクターによる政策学習から政策転換までのメカニズムを示した「社会的学習 (social learning)」(Hall, 1993) や、政策担当部局が同様の政策問題に直面した他国での政策及びその社会的帰結について学習する「教訓導出 (lesson drawing)」(Rose, 1993) といった多様な学習概念が示された。

## 6 まとめ

公共政策学の中核に位置する政策科学は、ラスウェルによって政策決定の改善による政策問題の解決を志向する学問として構想され、第二次世界大戦後に提唱された。当初から「総合社会科学」として学問の総合化が目指されたものの、政策の現場においては「自動化の選好」として合理的政策決定が志向された。また、その中で「合理性リニアモデル」と称されるように、諮問・答申関係として政策分析・政策分析者が政策決定に位置付けられることとなった。

そして、政策科学は、1960年代後半から大学院の設置、学会の設立、学術雑誌の発刊といったように米国を中心に「制度化」が進められた。しかし、ジョンソン政権でのPPBSの失敗や「偉大な社会」プログラムの失敗から「自動化の選好」と「合理性リニアモデル」の限界が認識され、①政策問題の特性、②政策分析の特性、③政策決定の特性、といった観点から問題点が指摘された。そして、1980年代後半から政策科学のパラダイム転換が進められ、①コンテクストの重視、②政策分析の位置づけの転換、③民主主義の政策科学の推進、という3つを中心に、ポスト実証主義による政策科学が模索された。この方法論的転回によって、公共政策学の新しい領域として、①問題構造化、②フレーミング、③多元的評価、④政策学習、という4つの研究が進められることとなった。

日本において1990年代から構想・提唱された「総合政策学」は政策科学

---

と同様に政策問題の解決を志向する学問であるため、ここまで見てきた政策科学の展開と変容から、①問題構造分析手法の開発、②多元的政策分析手法の開発、③政策決定システムの検討、という3つへの取り組みの必要性が示唆される。

第一の「問題構造分析手法の開発」に関しては、悪構造性を有する複雑な政策問題を構造化する手法の開発が求められる。政策科学・公共政策学では問題構造化の重要性が示され、ダンは多様な構造化手法を示したものの、公共政策学としての手法が確立されているわけではない。「総合政策学」では多様な主体の参加が重視されているが、その参加による問題構造化手法の開発が求められるのである。

第二の「多元的政策分析手法の開発」に関しては、①参加型政策分析手法の開発、②規範的分析手法の開発、という2つが求められる。前者に関しては、政策科学・公共政策学で示されたPPAではPPAパネルでの多様な主体の参加と議論について示したものの、そこでの政策代替案開発・評価の手法については明確な手法が示されていない。また、後者に関しては、フィッシャーによって多元的評価のフレームワークは示されたものの、実証主義的政策分析での費用便益分析のような手法が開発されているわけではない。「総合政策学」では、前述した多様な主体の参加とあわせて、価値の取り扱いについても重視されていることから、参加型政策分析と規範的政策分析の手法の開発が求められるのである。

第三の「政策決定システムの検討」に関しては、政策過程の分析をもとにした政策決定のあり方の検討が求められる。政策科学・公共政策学では、「ofの知識」として「政策過程論」の研究が進められ、ポスト実証主義への転換以降は、フレーミングや政策学習という領域についても研究が進められてきた。「総合政策学」で掲げる「問題発見・解決の方法と実践」のためには、「政策過程論」に関する知見、さらには政策問題のフレーミングや多元的知識をもとにした政策学習に関する知見が重要であり、政策過程論に関する総合政策学からの検討が求められるのである。

注

- 1) 学内紀要といったものを含めれば「総合政策学」に関して非常に多くの論考があるが、入門書・教科書として刊行されたものとして、久保田(2006)、徳島文理大学大学院総合政策学研究科(2017)といったものが例として挙げられる。
- 2) 政策実施論については、日本においても様々な研究で紹介されているが、近年の動向も踏まえたレビューについては、高橋(2014)、伊藤(2020)を参照されたい。
- 3) 政策評価論についても、日本において様々な研究で紹介されているが、近年の動向も踏まえたレビューについては、山谷(2012)を参照されたい。
- 4) 政策評価制度はその後多様な評価制度が実務において導入され、政策評価論にも影響を及ぼしており、その動向については南島(2020)を参照されたい。
- 5) さらに、クエードは、政策分析が政策決定過程で機能するために、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トレーニング、③政策分析への支援とその継続、という必要性を指摘した(Quade, 1975)。
- 6) 政策科学の「第三世代」の特性の一つに、政策科学の始祖である「ラスウェルの回帰」があるが、その中でも(ラスウェルが掲げた3つの特性のうち)「コンテクスト志向」が特に重要視された。
- 7) 参加型政策分析(特にPPAパネル)は、政策形成や計画策定における市民参加で採用されていた「市民パネル(citizen panel)」や「市民陪審(citizen jury)」といった手法と構造や運営が似通ったものである。それらの参加手法に関しては、Crosby et al.(1986)、Renn et al.(1993)を参照されたい。
- 8) 例えば、参加型政策分析においても「直接民主主義」を重視した類型(参加型民主主義PPA)が示されている(Durning, 1993)。

参考文献

- 秋吉貴雄(2013)「政策分析の方法的転回と政策決定：政策科学「第三世代」における合理性リニアモデルの超克」『季刊行政管理研究』(141), pp. 4-16.
- 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉(2020)『公共政策学の基礎 第三版』有斐閣.
- 伊藤修一郎(2020)『政策実施の組織とガバナンス：広告景観規制をめぐる政策リサーチ』東京大学出版会.
- 今村都南雄(1997)『行政学の基礎理論』三嶺書房.
- 大江守之、岡部光明、梅垣理郎編(2006)『総合政策学：問題発見・解決の方法と実践』慶應義塾大学出版会.
- 加藤寛、中村まづる(1994)『総合政策学への招待』有斐閣.
- 久保田哲夫(2006)『総合政策学入門：共生時代のディシプリン』昭和堂.
- 鈴木崇弘、上野真城子(1993)『世界のシンクタンク：「知」と「治」を結ぶ装置』サイマル出版会.
- 高橋克紀(2014)『政策実施論の再検討』六甲出版販売.
- 徳島文理大学大学院総合政策学研究科(2017)『総合政策学入門』晃洋書房.
- 南島和久(2020)『政策評価の行政学：制度運用の理論と分析』晃洋書房.
- 宮川公男(1994)『政策科学の基礎』東洋経済新報社.
- 葉師寺泰蔵(1989)『公共政策』東京大学出版会.
- 山川雄巳(1983)「政策研究の課題と方法」『年報政治学』34, pp. 3-32.
- 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.

山谷清志 (2012) 『政策評価』 ミネルヴァ書房。

- Barrett, S., and Fudge, C. (1981) *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, Methuen.
- Caplan, N. (1979) "The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization", *American Behavioral Scientist*. 22(3), pp. 459-470.
- Crosby, N., Kelly, J. M., and Schaefer, P. (1986) "Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review*. 46, pp. 170-178.
- deLeon, P. (1988) *Advice and Consent*, Russell and Sage Foundation.
- deLeon, P. (1990) "Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions", *Asian Journal of Public Administration*. 12, pp. 29-54.
- deLeon, P. (1994) "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future", *Policy Sciences*. 27, pp. 77-95.
- Diesing, P. (1982) *Science and Ideology in the Policy Sciences*, Aldine.
- Dror, Y. (1968) *Public Policymaking Reexamined*, Chandler Publishing.
- Dror, Y. (1971) *Design for Policy Sciences*, Elsevier. (宮川公男監訳 (1975) 『政策科学のデザイン』丸善)
- Dryzek, J. S. (1982) "Policy Analysis as a Hermeneutic Activity", *Policy Sciences*. 14, pp. 309-329.
- Dryzek, J. S. (1990) *Discursive Democracy*, Cambridge University Press.
- Dunn, W. N. (1981) *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall.
- Durning, D. (1993) "Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency", *Journal of Policy Analysis and Management*. 12, pp. 297-322.
- Fischer, F. (1980) *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*, Westview.
- Fischer, F. (1985) "Critical Evaluation of Public Policy: A Methodological Case Study", in Forester, John (eds) *Critical Theory and Public Life*, MIT Press, pp. 231-257.
- Fischer, F. (1993) "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases", *Policy Sciences*. 26, pp. 165-187.
- Fischer, F. (1995) *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall.
- Fischer, F. (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press.
- Fischer, F. and Forester, J. (eds.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press.
- Forester, J. (1985) "The Policy Analysis-Critical Theory Affair" in Forester, John (eds.) *Critical Theory and Public Life*, MIT Press, pp. 258-280.
- Hajer, M. A. (2005) "Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE", in Howarth, D. and Torfing, J. (eds.) *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Palgrave Macmillan, pp. 297-315.
- Hall, P. A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*. 23, pp. 275-296.
- Hecl, H. (1974) *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press.
- Hawkesworth, M. E. (1988) *Theoretical Issues in Policy Analysis*, State University of New York Press.
- Jennings, B. (1983) "Interpretive Social Science and Policy Analysis" in Callahan, D. and Jennings, B., *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*, Plenum Press, pp. 3-35.
- Jennings, B. (1987) "Interpretation and the Practice of Policy Analysis" in Fischer, F. and Forester, J. *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*, Sage, pp. 128-152.
- Lasswell, H. D. (1948) *Power and Personality*, W. W. Norton and Company. (永井陽之助訳 (1954) 『権力と人間』東京創元社)

- Lasswell, H. D. (1951) "The Policy Orientation" in Lerner, D. and Lasswell, H. D. *The Policy Sciences*, Stanford University Press, pp. 3-15.
- Lasswell, H. D. (1955) "Current Studies of the Decision Process: Automation Versus Creativity", *Western Political Quarterly*, 8, pp. 381-399.
- Lasswell, H. D. (1971) *A Preview of Policy Sciences*, Elsevier.
- Lasswell, H. D. (2003) "On the Policy Sciences in 1943", *Policy Sciences*, 36, pp. 71-98.
- Lindblom, C. E. and Cohen, D. (1979) *Usable Knowledge*, Yale U. Press.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation. (田尾雅夫、北大路信郷訳 (1986) 『行政サービスのディレンマ：ストリート・レベルの官僚制』木鐸社)
- Majone, G. (1977) "Technology Assessment and Policy Analysis", *Policy Sciences*, 8, pp. 173-175.
- Majone, G. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press. (今村都南雄訳 (1998) 『政策過程論の視座：政策分析と議論』三嶺書房)
- Majone, G. and Quade, E. S. (1980) *Pitfalls of Analysis*, John Wiley & Sons.
- Mazmanian, D. A. and Sabatier, P. A. (1983) *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, Why it's Amazing That Federal Programs Work at all, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.
- Quade, E. S. (1975) *Analysis for Public Decisions*, Elsevier.
- Quade, E. S. and Boucher, W. I. (ed.) (1968) *Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defense*, Elsevier. (香山健一、公文俊平監訳 (1972) 『システム分析』1・2 竹内書店)
- Rein, M. (1983) "Value-Critical Policy Analysis" in Callahan, D. and Jennings, B. *Ethics, the Social Sciences and Policy Analysis*, Plenum Press, pp. 83-111.
- Renn, O., Webler, T., Rakel, H., Diemel, P., and Johnson, B. (1993) "Public Participation in Decision Making: A Three Steps Procedure", *Policy Sciences*, 26, pp. 189-214.
- Rose, R. (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham House.
- Sabatier, P. A. (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.
- Schön, D. A. and Rein, M. (1994) *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books.
- Stokey, E. and Zechhauser, R. (1978) *A Primer for Policy Analysis*, W. W. Norton & Company. (佐藤隆三、加藤寛監訳 (1998) 『政策分析入門』勁草書房)
- Torgerson, D. (1985) "Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell", *Policy Sciences*, 18, pp. 241-261.
- Torgerson, D. (1986) "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis", *Policy Sciences*, 18, pp. 33-59.
- Weiss, C. H. (1972) *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*, Prentice-Hall.
- Weiss, C. H. (1977) "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", *Policy Analysis*, 3, pp. 531-545.
- Yanow, D. (2007) "Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research," in Fischer, Frank, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, pp. 409-415.

[受付日 2021. 3. 31]