

政策科学方法論 (三)

小林 秀 徳

第四節 手段規範性のコンテクスト

政策分析を政策決定の補助的なツールとして論ずることが可能となった背景には、意思決定科学の急速な進展がある。オペレーションズ・リサーチ／システムズ・アナリシスに代表されるランド・コーポレーション流の政策分析の隆盛は、その技術的な実行可能性を「科学的」に保証することを通じてこそ在り得たのであり、伝統的な科学の名においてする提言慣行の増分的延長とは異なる独自のコンテクストをもっている。それは意思決定科学が、取り扱う意思決定の範囲をオペレーションナルなものから政策レベルのものへと拡大し、巨大組織の実践場裡において試される過程において経験された一つの事件Ⅱ P P B S の成功と失敗Ⅱに対応している。⁽¹⁾ 本節では、ここに言う意思決定科学の提供する政策分析のもつ手法的特性をまず明らかにして、その意味における政策分析の概念を用いて、政策科学の手段規範性を包括する一つのサブ・コンテクストを闡明しよう。

一、政策分析の手法

政策分析という語はいろいろな意味に用いられる。経済学も政治学も、それぞれの領域の学問的関心にもとづいて、いくぶん限定された意味でこの用語を用いる傾向があるし、また分析という語に特別な技術的内容を盛ることに関心を限定して専ら手法論を展開する人々もいる。政策科学においては、政策分析、政策研究、政策科学、といった呼称が相互に互換性をもって使われることが多く、用語の統一といったことにあまり関心はないかのようなのである。政策分析の実践の場である社会的なプロセスにおいては、同じ概念が別の呼称で呼ばれたり全く違った概念が同じ呼称をもっていたりするのはむしろ日常茶飯事であり、「多くの場合概念の異同さえ通じればすむのであるから、内包の厳格な確定に多くの時間を費やすのは必ずしも生産的でない」とする政策科学者もいる。

本節でとりあつかう政策分析の定義としては、普通エドワード・S・キュードによる次のものが引用される。⁽²⁾すなわち「どのようなタイプの分析であるかを問わず、政策決定者がそれにもとづいて判断を下す基底となるものを、なんらかの方法で改善するように情報を生成し呈示する分析と定義して良い。政策分析においては分析という語はできるかぎり広い意味に用いられる。そこには直観と判断を利用することも含まれるし、単に政策をその構成要素へと分割することによって吟味するというばかりではなく、新しい代替案を設計し総合するといった意味あいもつけ加えられる。そこには、予想される将来の諸問題を解明するための研究もあれば、完了したプログラムの事後的な評価もあるといった、非常に幅広い活動が含まれている。政策分析のなかには、ただ懸命に注意深く考察しただけといった明示的なモデルを用いないものもあるし、大量のデータ収集と精緻な計算を要する高

度な数学的処理を利用したものもある。」

以上のクエードによる用いられる方法の多様性を強調した政策分析の性格規定によって、「分析」という語に関連して生ずる政策分析の意味の多様性は概ね理解できよう。しかしこれだけでは政策分析の意味にまつわる曖昧さをいさかでも減じたことにはならない。政策分析はどのようなタイプの分析をも包含するといっても、実際どのようなタイプの分析が存在するのか。そのうちのどれほどのものが「政策決定者」の判断の改善に貢献するのか。どのような根拠に基づいて「直観」とか「分解」とか「総合」とかを区別できるのか。そこに呈示されるタイプだけで政策分析者の利用できるすべての代替的方法を網羅しているといえるのか。

このような問に答えるためには、政策分析特有の方法的特徴とは何であるかを述べなければなるまい。以下では主にウィリアム・N・ダン (William N. Dunn) の所論にしたがって、現実の政策過程のいろいろな局面で実際に利用される政策分析とはいったい何であるのかを明らかにしよう。それは、ランド・コーポレーション流のシステムズ・アナリシスを非軍事的政策問題に適用する場合に、分析者が意識すると否とを問わず採ってしまう分析手法の方法的特徴を明示するものであると言っても良からう。

① 政策分析の定義

ダンによれば、政策分析とは、政策問題を解決すべき政治の場において役立てられる政策関連の情報を生産および変換するための調査の方法と立論の方法とをそなえた一つの応用科学である。政策の因果関係に関する事実的情報は政策問題の理解にとって基本的なものであるから、政策分析の方法は大部分記述的なものである。しかし、政策分析は記述的な一般理論の展開と検証とを強調する伝統的社会科学の領域内ではうまく実施されない。

経済学、社会学、政治学、心理学といった領域のもつ伝統的な境界内に複雑な政策問題がきちんとおさまることは望めないし、一般理論が具体的な政策コンテキストに適用可能であることはめったにないからである。そしてそういった一般理論は多くの場合、政策決定者が政策過程を統御することを助けるような情報の提供に成功していない。これに対し、政策分析は、たとえば政策決定エリートについての政治理論あるいは、公共支出の決定に関する経済理論の展開と、その検証とにみずからを限定するといった領域規定をさけ、多様な学問領域の内実と方法を結合し別の形に展開するのみならず、具体的な政治の場において問題の解決に役立てられる政策関連情報を生産するという目的を追求することによって、経験的法則性の説明を主たる関心とする伝統的学問研究の限界をこえようとするものである。政策分析は、さらに事實的知識の生産をこえて、価値に関する情報および望ましい行動の方向に関する情報の生産をもめざす。このことにより政策分析は政策の評価と提言とを含むのである。

かくして政策分析においては、事実の指摘、政策の評価、および行動の提案の三つがその役割として志向され、その志向に従ってさまざまな学問領域から成果を借用することとなるのであるが、その範囲は前に挙げた社会科学の諸領域にとどまらず行政学、法学、哲学、倫理学、およびシステム科学、応用数学の諸部門におよぶ。そしてこのような多様な知識と方法を用いて、政策分析者はつぎの三種類の事柄に関する情報と立論の筋道とを提供するものと期待されている。

- (1) 価値Ⅱその達成が問題が解けたかどうかの主たるテストとなるもの。
- (2) 事実Ⅱその存在が価値達成を阻害する、あるいは促進する可能性をもつもの。

(3) 行動Ⅱその採用が価値の達成および問題の解決につながる可能性をもつもの。

これらの三種類の事柄に関する情報と立論の筋道（以下では簡単に論理という）を用意するために政策分析者がとるアプローチには、それぞれ経験的、評価的、規範的およびうる三つのアプローチがある。

(1) 経験的アプローチは、所与の政策の因果関係を記述することを第一の関心とするものである。そこでの基本的な問は、「何々は存在するか」といった）事実に関するものであり、指摘的信息が生産される。たとえば、福祉、教育、あるいは道路に対する公共支出の大きさを記述、説明、予測するといったことが政策分析のテーマである場合がある。

(2) 評価的アプローチは、政策の価値をみきわめることを主たる関心とする。そこにおける問は、「これこれの政策はいかほどの値打ちをもつか」といった）価値に関するものであり、評価的信息が生産される。たとえば、諸種の課税政策に関する指摘的信息を述べた上で、分析者はみずからの倫理的な公正についての判断にしたがって税負担の分布について評価を下すことがある。

(3) 規範的アプローチは、公共的問題を解決すると考えられる未来へ向けての行動の方向を提言することを基本的関心とするものである。そこでの問は、「何がなされるべきか」といった）行動に関するものであり、提案的信息が生産される。たとえば、社会的公正の問題を解決するために最低所得を保証する政策を提言するといった場合がこれに当たるといえる。

指摘・評価・提案という三つの志向を鮮明にすればするほど、政策分析は伝統的社会科学の志向を包含しつつその限界を踏みはずしてしまふ。それは科学においては価値と事実とをきりはなすべきであるとする根強い信仰

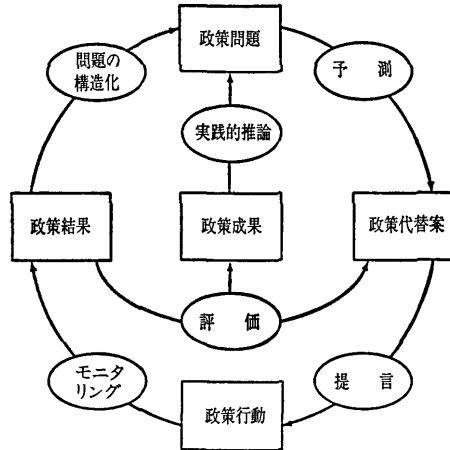
がそこにあるからであり、この信念は往々にして政策分析の十全な展開を妨げる。たとえば、行動の提案は、公共的問題に対する可能な解決策についての政策関連情報と論理とを呈示する一つの方法としてよりは、感情的なアピールやイデオロギーの宣明をなすもの、ないしは政治運動に従事するものとしてかたづけられやすい。しかし提案的信息を提供することは、権威にしたがって処方すること、指令すること、宣言すること等々とは別物だと考えるべきである。人がどのようになすべきかを提言する行為は、人にどうせよと訓戒をたれるのとは異なり、彼に対し実践上の献策をしているのであって、それが問題に対する堅実な解決策になっているかどうか彼に了解されるのは、政策分析者の提案という過程を経てこそそのものだからである。

政策分析からは行動提案的志向を排除すべきであるとする政策科学者もいる。この言い方が多分に提案的であることは問わないとしても、政策分析者の政治上の立場や宗教的信念が分析そのものの客観性・実証性を損なうことを恐れるこのような立場は、その背景に、無意識にせよ、価値から自由な理論科学の基礎研究の実態とその応用としての政策分析の展開という「物理学Ⅱ工学アナロジー」を背負っているものである。この考え方の成立しがたい事情も政策分析の実践を通して明かとなってきているのであり、他方、この恐れを不要の心配に帰さしめる実践的な政策分析の方法の呈示が今や可能となってもいるのである。

② 政策分析のフレームワーク

ダンは、政策分析の論理的構造を図1のような見やすい概念図にまとめている。ここでは政策分析プロセスの基本的要素…政策分析の手法、政策関連情報およびその変換、がそれぞれ楕円形、長方形および矢印で示されている。この図は政策分析のフレームワークを説明する上で非常に都合よくできているので、以下この図にしたが

図1 政策分析のプロセス



Source: Dunn, W.N. *Public Policy Analysis: An Introduction* p.6. 扉絵を使用

って議論を進めよう。

1 政策分析手法

まず図1の6個の楕円形について説明する。

政策関連情報の生産は、一定の分析手続きを用いてなされる。一つの活動のプロセスとしては、政策分析は記述・予想・評価・処方といったあらゆる人間の問題解決行動と共通の一般的分析手続きを使用する。この一般的分析手続きは、政策分析のつぎの四つの手法と対応している…

(1) モニタリング(記述) Ⅱすでにとられている政策の原
因と結果についての情報の生産。

(2) 予測(予想) Ⅱ政策のもたらす将来の結果に関する情報の生産。

(3) 評価(評価) Ⅱ過去および将来の政策の望ましさについての情報の生産。

(4) 提言(処方) Ⅱ行動が将来望ましい結果をもたらすであろう尤度に関する情報の生産。

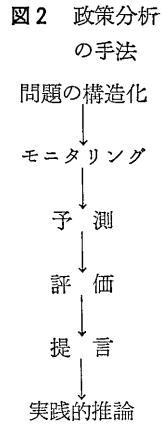
政策分析はこの四つの手法につけかわえて、一般的分析手続きからは直接的にはひきだされてこない(5)問題の構造化と(6)実践的推論という二つの手法をもつ。

問題の構造化は、分析過程において、ある政策の結果に関する情報ととりこんでいる政策分析者が、問題点があたかも転移した癌細胞のように情況全体におよんでいるような問題情況を自分がとりあつかっていると認識し

始める段階、に対応している。問題の構造化は基本的には一種の分類手続きにしたがってなされ、それにより分析者は問題に対する潜在的な解答を思い浮べることが可能となる。潜在的な解答は、それが分析の初期においてははにかに曖昧模糊としたものであったとしても、その後が続くすべての情報の生産を方向づけるものである。政策を分析するためには、誰でも予め政策問題と可能な解とについてのなんらかの認識をもっているはずである。しかしその段階で問題が十分に明確になっていることはまずない。逆にそれは分析者が分析をくりかえし適用することに、違ったかたちで構造化されていくものである。問題の構造化はすべての政策分析手法を含み、ひとつのメソッドというよりは、政策分析の過程全体を規定するものとして機能するメタ・メソッドであるというべきものである。

政策問題がどの程度解決されたかは、最後の実践的推論を通して結論づけられる。問題解決の程度についての結論は社会的価値と規範とに密接につながるものであって、それを導き出すための推論は因果的推論や統計的推論などのような、分析者が政策問題の範囲とことからの重要度を決定する努力の一部として価値判断を下すことを戒めるものとは異なっている。そしてその推論は、まさに実践の裡において道筋が開示され賞揚されるものであるから、ここにあって「実践的」と冠するのである。

政策分析の方法がもつ重要な特徴の一つは、それらが階層構造的な関係を有していることである。たとえば、政策のモニタリングはその結果の予測なしでもなしうるが、モニタリングなしで予測するというその逆は難しいであろう。同様に政策を提言するためには、分析者はそれに先立つモニタリング、予測、および評価をなしていなければならない。別のいいかたをすれば、政策分析の規範的アプローチは必然的に事実的前提と価値的前提の



双方を含むことになるということである。経験的アプローチの一部分以外は、価値から自由 (value-free) ではあり得ない。以上の政策分析の6つの方法とその階層関係は図2に示すとおりである。

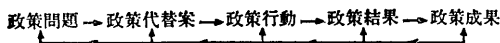
2 政策関連情報のタイプ

前に指摘の情報、評価的信息、提案的信息と呼んだもの、すなわち、事実、価値、行動についての知識は、つぎの5種のタイプの情報からなる。すなわち政策分析者は前節の方法を用いて、(1)政策問題、(2)政策代替案、(3)政策行動、(4)政策結果、(5)政策成果についての情報を生産する。これら五つの政策関連情報は相互依存的な関係を持ち、図3に示すような構造をもっている。

政策問題についての情報は、「解決すべき問題は何か」に関する知識であり、問題に先行して成立している諸条件についての情報と、その達成が問題の解決につながる価値についての情報との両者を含む。問題の定義のしかたいかんは解を探索し確定する能力を左右するから、政策問題についての情報の生産は政策分析において最も重要な作業である。分析のこの段階における情報の間違いは「第三種の誤り」といい、致命的なエラーである。⁽⁴⁾

政策代替案についての情報は、問題の解決につながると考えられる潜在的に利用可能な行動の方針に関するものである。政策問題についての情報は可能な解決策の認定にとつて基本的に重要であるが、それだけでは通常不十分である。分析者は状況によって所与とされなない代替案についての情報の生産にも関わらなければならない。そのためには、創造性、洞察力、および一般には「直観」、「判断」、「暗黙の知識」などと呼ばれるものが必要と

図3 政策関連情報



政策科学方法論 (三)

なる。

政策行動についての情報は、政策代替案によって導かれる一連の手立てに関するものである。この情報には、異なる代替案にしたがう行動のもたらす効果・不効果についての情報、行動に対する政治的、法的、経済的諸制約についての情報、代替的行動の相対的望ましきについての情報、および、そのような望ましさを評価する根拠についての情報が含まれる。したがって、政策行動についての情報は指摘と評価にもとづく提案的信息である。

政策結果についての情報は、政策行動の観察される成り行きに関するものである。行動に先立って成り行きが十分にわかっていることはないし、観察されるすべての結果が意図されたいし予期されたものであるということはまずない。したがって政策分析は、提案された行動の結果についての事前および事後の情報の双方を生産するのである。

政策成果についての情報は、提案された行動の結果が価値の達成にどの程度貢献するかに関するものである。現実には、政策問題が文字どおり「解決」されることはめったにない。それは別の問題に変わったり、定式化しなおされたり、あるいは未解決のまま残ったりするだけであることが多い。それ故もとの定式化において提起された価値に比べて、行動の結果のもたらした成果の程度を知ることが重要になる。政策成果についての情報は基本的に指摘的および評価的な性格をもつものであるが、新しい政策代替案の開発に用いられ、政策問題の再構成に用いられりする。

3 政策分析の利用

政策分析は上に述べた6個の方法を用いて変換される5種のタイプの関連情報を提供する過程として、図1のように描くことができる。情報は特定の方法を用いてあるタイプから別のタイプへと変換される。この図は基本的な概念図として次節以降の説明のための枠組みとして用いられるが、注意しなければならないのは、この枠組みは多様な政策分析の手法を整理して呈示するための、いわば方法的工夫であり、その意味における論理的構造を再構成したものであって、現実の政策分析者が用いる政策分析のロジックとは必ずしも一致していないという事実である。しかし後に明らかになるように、研究され、批判され、新たに開発される政策分析の諸種の手法がこのフレームワークのうちにもっと整理されるのであれば、たとえばそのうちの数理的手法以外は断じて使用しないという政策分析者にとっても、問題解決の際にとらうと思えばとることのできる可能な方向を指し示す一種の道路地図のようなものとして、この図が意味をもつであろう。すなわちダンはこの図を政策分析者に対して与えるべき一つの指針として呈示しているのである。

さらに重要なことは、政策分析が利用される現実の社会的プロセスにおいては、政策分析者の役割は単に政策分析の方法を用いて政策関連情報を生産することにとどまるものではなく、自ら政策論争の過程に合理的な論点をもって参加する過程参加者であると同時に、政策システムにおける他の利害関係者と同様に、客体としてシステムに規定されつつかつ主体として政策システムを変革し創造する一つの行為者として存在するのであり、そのような存在としての政策分析者のとるべき政策分析の指針という意味では、この図は完全なものではないということである。すなわち、政策分析は政策関連情報を生産しそれを政策決定者に提供すればすむというもの

政策科学方法論 (三)

はなく、この政策分析のプロセスと重なりあう政策決定のプロセスがそこに在るのであって、この政策決定プロセスが政策関連情報の変換という政策分析手法そのものを大きく規定するのである。実は、この描かれていない政策分析の状況依存性こそ、前節において展開した合理性のサブコンテキストの基調だったのであり、パリス・レーノルズの「合理的イデオロギー」の実施上の形態としての政策分析は、次にみるような弁証の枠組みをその手法のアーヌネルに付け加えることにより、「科学的」手法論に自らを限定するOR的コンテキストから自由になり得るのである。

政策決定プロセスのコンテキストの闡明は、しかし、もはや方法論のテーマではない。それは正しく政策科学のサブスタンティブな研究課題にはかならない。そしてそれは「政策決定過程論」と題して展開される次章のテーマでもある。

二、政策弁証の枠組

すでに述べたように、政策分析者は、政策分析の諸手法を利用して政策関連情報を生産することのみにとどまるものではなく、さらに進んでその情報を政策論争における合理化された論点として再構成する過程に係わりをもつ。その過程は大部分政策決定過程そのものの一部であるが、同時に政策分析過程の重要な部分でもある。

政府が利用し得る行動代替案については、その確定、評価、採択のいずれをとっても、多くの場合、社会構成員の異なる集団の間で合意されない。かかる不一致の合理的反映として、政策論争を秩序立てる論理的構造（政策弁証の枠組）をその認知図に採り入れることにより、政策分析者は、「望ましい」代替案の「科学的」正当化に

ではなく「問題の解決」へと志向する政策分析の状況依存的手段規範性を、より鮮明に顕示するのである。

第三節で述べたように、政策分析が理論科学の権威に従属する形で、すなわち、「科学性」、「実証性」、「合理性」を科学の名において主張し、かつ実践における理論の貫徹力を示すことにより権威を補強するという意味においてその存在を理由づけるという立場は、政策分析者として維持困難であるというばかりでなく、政策科学の実現戦略から見ても望ましくないものであり、これに代替する合理的イデオロギーとしての政策分析の形成と呈示とは、手段規範性のコンテクストにおける実施上の具体的プログラムの用意をもって初めて、合理性の組織化という政策科学の提案に繋がるのである。

① 議論の構造

政策弁証の枠組みは、政策論争の場における議論形成の合理的筋道と考えられているものと、利用可能な分析手法のアーヌネルとを結びつける実施上の形態とによって定義できよう。議論形成の合理的筋道は、概念的には様々な表現を形成し得るが、政策分析のもつ手段規範性のコンテクストにおいては、次のような例示を用いて実態的に定義するのがよからう。

ステイブン・トゥルミン⁽⁶⁾によれば、政策の議論 (policy argument) は次の六つの要素からなる。

1 政策関連情報 (I) information || 政策分析者の手になる論拠によって構成される政策関連情報は、様々な書式で呈示される。それは統計的な一般命題であったり、エキスパートの結論であったり、価値や要求の表明であったりする。いかなる書式に従うものであっても、政策関連情報は議論の基本的出発点である。

2 政策的主張 (C) claim || 政策的主張は議論の結論である。情報 (I) の呈示に導かれる主張 (C) は、論理

的な結論を引きだす「したがって」によって媒介される。例えば、「I…原子力発電は他のいかなる発電方法と比較しても経済的である」↓「したがって」↓「C…政府は原子力発電所の建設にもっと投資すべきである」(例1)。

3 根拠 (W) arant || 根拠は議論においてIからCへの移行を分析者に許す一つの仮定であって、権威的なもの、直観的なもの、因果的なもの、「科学的」なもの、倫理的なもの、実用主義的なもの、等々諸種のものがあり得る。(例1)の実用主義的根拠としては、「W…より多くの電力が必要とされている」が挙げられようし、権威的根拠として「W…低コストのエネルギー供給は政府の努めである」も考えられる。

4 裏打ち (B) acking || 裏打ちは、額面だけでは受け容れられない根拠を助けるような追加的仮定であり、科学的法則を借りたり、エキスパートの権威や人道的、道義的な諸原理に訴えたり、分析者がもう一步下がって暗黙に前提していたことを述べなおす契機である。

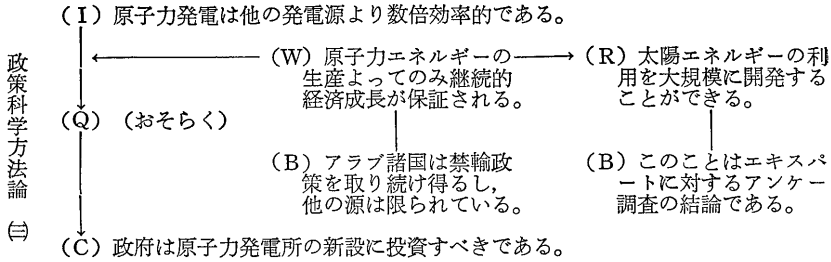
5 反論 (R) ebutal || 反論は主張 (C) が受け容れられないし限定付で受け容れられる諸条件を述べる第二の結論である。反論を考察することは政策分析者にとって、いわば予想問答集の作成であり、自らの主張を批判的に検討するシステムティックな方途である。

6 限定子 (Q) ualifier || 限定子は主張についての確かさの程度を表すもので、政策分析においてはよく確率の値が用いられる。もしある主張が百パーセント確かであるなら、何の限定も必要ではない。

以上の六要素を含む議論の構造は、(例1)を例として、図4に示されている。

政策弁証の枠組みは、政策分析者が政策問題に対する解を提案するに際し、いかにして知識と論理とを役立て

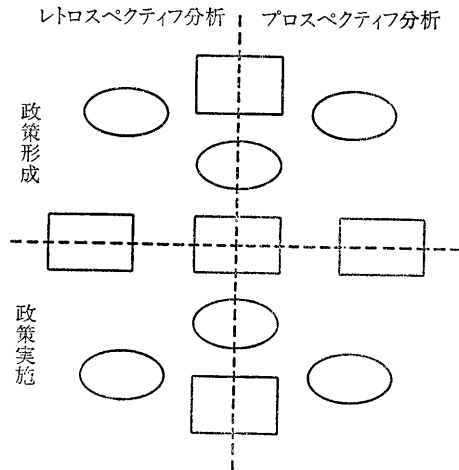
図4 (例1)の議論構造



得るかを呈示するものであり、その意味で政策分析者の指針として図1を補完するものであるが、同時に、政策関連情報というものが、いかに社会構成員の異なる集団が有する異なる参照の枠組み、イデオロギー、世界観といったものに依存して多様に解釈され得るかを示すものである。以上の例示はむろん説明のためだけのものであるが、裏打ちの追加のみならず代替的主張と反論の追加も、「(I)したがって(C)」の議論をヨリ合理的にするのであり、政策分析の指針としては、この図の横方向への拡張がなされるべきこと、および同じ政策関連情報から異なる政策的主張が引き出し得ること等を指摘し得ると同時に、次のような議論の重層化への方向性が提案される。

政策的主張は、政策関連情報と同様に、指摘的、評価的、および提案的なものであり得る。(例1)は偶々提案的主張の例になっているが、根拠、反論、裏打ち、限定子のそれぞれが対象となって、指摘的主張および評価的主張を導く議論形成がなされてしかるべきである。かくして政策に関する議論の構造は図4の上に多次元的に重層化されていく。この重層構造においてそれぞれの議論の根拠が開示される。そしてその根拠は、権威、洞察力、「科学的」方法、因果法則、道徳律、主体的動機の内いずれから仮設されても良く、それを根拠として述べる政策分析と弁証の二重の過程において、事実と価値の双方が、また行動に関わる暗黙

図5 1と同じ source より



の知識が、政策関連性の裡に整序されていくのである。
 政策分析は科学というよりはイデオロギーであると前に述べたが、それが「正しい」知識の総体としては定義し得ない権威的決定力を欠いた一つの運動として呈示されるのみであるという意味であったとすれば、しかもそれが政策分析と命名される論拠が上に見たような政策の議論構造における根拠形成のアプローチにあるとすれば、敢て科学でないと自ら主張するのも不遜であるかも知れない。

② 政策分析の諸形態

政策分析の手法と政策関連情報とを交換のプロセスとして描いたダンの図式は、図5のように左右半分および上下半分に区切ることにより、時間視野の問題、記述的理論と規範的理論との関係、理論と実践との役割、問題解決の意味といった、未解決の諸問題をわれわれの前に露呈する。

垂直な線によって画される右側は、時間的に言って行動に先立つという意味で事前的なものであり、将来を見こす分析 prospective analysis の形態をとるのに対し、左側は既に行われている行動に関わるもので、過去に目を向けてなされる retrospective analysis の形態をとる。PPBSにおける意思決定科学の成功と失敗は、この二つの分析形態の間での情報の受け渡しを単純に措置したこと起因している。

レトロスペクティブ方法論は、伝統的には、政治学、行政学、社会学、法学における政策分析の基本的スタイルであったが、分析者の動機に基づき理論志向的分析、問題志向的分析、応用志向的分析の三変種を包含していた。それゆえ、政策決定において「価値目標の闡明―情況の記述・予測―代替案の作成・評価・選択」が問題となったとき、予測・評価・選択へのさらなる合理性の追加として、プロセスペクティブ方法論の経済学、システム工学、オペレーションズ・リサーチを導入すれば足りると信じられた。専門分化による科学の分業体制の下においては、この形態分類における両者のリンクは異文化間のコミュニケーションに似た大きなギャップを生み出し、現実を実施される多くの政策分析において、問題解決の観点からすれば無用な混乱と不毛な議論を重ねる結果となった。

ダンの図の示唆的な意義は、この垂直な分割線が三つの関連情報（政策問題、政策成果、政策行動）を切つて引かれている点にある。すなわちこれらは、過去の事象の産物であると同時に未来への期待の関数でもあるという、二重性 *duality* と周縁性 *marginality* を備えた一種の界面をなしているのであり、レトロスペクティブ分析の結論を情報インプットとして受け取ってプロセスペクティブ分析という変換を施すという（あるいはその逆の）継起的・分業的分析概念の非現実性を表している。価値・制度の変化、新しい解決策の出現、問題構造の解明といった、時間軸上での政策の展開に重要な関わりをもつ動態的要因を、生産すべき政策関連情報のなかに現実的に取入れている行かねばならない政策分析は、基本的に過去と未来との双方に目を開いた複眼的視野を要求される。この方法論の問題はもちろん未解決であるが、レトロスペクトとプロセスペクトの統合を政策分析の実施形態の裡に求めつつ、ダンの図の時計回りの無限循環的使用を促進する技術的支援システムの開発が有望な戦略目標とな

るであろう。

政策分析の実施形態に関わるいま一つの論点はこの図の水平な分割線によって説明される。ここで上半分は政策形成、下半分は政策実施に対応している。政策形成は政策問題に対する代替的解決を開発・作成する活動であり、基本的には概念的・理論的作業からなる。これに対し政策実施は実践的・管理的活動であって、現実に問題を解く作業を包摂している。すなわちこの分割線によって切られる三つの関連情報（政策代替案、政策結果、政策成果）は理論と実践とのインターフェイスをなしており、両者のあいだのコミュニケーション・ギャップを埋める統合的な政策分析の実施形態についても、未解決の問題が残されている。

政策分析は分析と言う語の使用によって生ずる誤解―あたかも価値中立的な、客観的な、学問研究的な、あるいは公平な、「科学的」活動であるかのような―からあまり自由になっていない。公共的問題の解決は、学者が書齋にいて処方箋を書いたからと言って得られるものではなく、それが書齋から実験室へあるいは街頭へあるいは研究所へと移ったとしても事情はあまり変わらない。伝統的科学的の延長線上に政策分析を位置付けるかぎり、それは政策問題の解決に間接的な寄与を与える科学知識の総体に対して、増分的な限界的な付け加えをする「やらないよりはやった方がよい」、「情報がなにもないよりは少しある方がましな」分析家あるいは公務員の報告書作成活動に矮小化される。その場合には、ダンの図の左半分は科学者の、下半分は政策担当者の仕事であり、政策分析者は伝統的領域の学者でも政策の実践者でもないから、他の領分を侵さないように限られた範囲で仕事をすべき特殊な技能者と考えられる。しかし第二節で見たようにそれは不可能なのである。

第一に、政策分析が、与えられた目的関数のもとで最適な代替案を確定する「科学的」方法であり得ないの

は、目的関数が天から与えられることはめったにないからであり、分析者が闡明した目標空間のすべての次元にわたって自らの選好構造を顕示する「政策決定者」の存在を仮定し得ないからである。もっと「科学的」でない方法によるものではあっても、十分に良く検討され知り得た代替案の中ではパレート最適という意味で効率的な複数個のものの中から一つを選択し公的な決定とすることのできる独裁者ないし決定機構を、ワークアブルな形で構想することもまた現実的ではない。第二に、政策関連情報のもつ二重性・周縁性は学者、実践者、分析者のコミュニケーション・ギャップによって致命的に阻害されるから、政策問題を解決する政治の場において役立てられる政策関連情報の生産を役割とする政策分析は、領分を弁えた補助的な役割分担的な実施形態のもとでは、うまく機能しない。その結果、政策分析者は政策の実践に関与する必要とともに、政策関連の学問研究のプログラム（政策科学）をもリードする必要性に迫られるのである。

政策決定の過程Ⅱ政策問題を解決する政治の場合は、政策分析からの情報インプットを取捨選択しつつ、これを参考資料として政策判断に役立てようとするような「政策決定者」達の政治的アリーナではなからう。同様に、政策分析の過程Ⅱ政策関連情報の生産プロセスは、政策決定者の価値判断を客観的インプットとし、自らはそこにコミットしない政策提言を産出する政策分析者たちの研究集会室ではなからう。政策分析者は政策決定過程に對し第三者で居ることはできず、逆に、政策決定過程のすべての参加者は政策分析の過程にも参加するのである。政策分析者をもふくめたすべての行為者が政策論争を展開し、議論形成に利用し得るすべての政策関連情報に對する要求を高度化することによって、政策決定はヨリ合理的な、ヨリ情報活用的なものへと改良されて行く。

政策分析の手法は、政策決定に従属するものでありその意味で分析手法論は手段規範性をもつと言えるが、政策分析の過程と政策決定の過程の双方を捨象した政策決定者概念のもとでは、リンドブロムにより批判された「包括的合理的アプローチ」および「専門的社会調査」を脱却し得ない。政策科学方法論における手段規範性のコンテキストは、政策決定過程に重なる政策分析過程の方に焦点を合わせることによって、この批判に対する政策分析概念の代替的な見取り図を明らかにしている。このようなコンテキストにおいてこそ個々の手法の賞揚の枠組みが理解されるのであり、本章のテーマである政策決定過程の解明を待たずして、次に見るような手法の外延と技術的内容とを検討し得るのである。

三、手法のアーヌネル（以下次号に掲載の予定）

注(一) 政策分析の実践は、政治的意思決定の過程に、分析的・合理的意思決定科学の成果を取り入れようとする（それ自体は政治的な意図をもつ）意思にしたがって、一九六〇年代のアメリカで行われたPPBS確立の試みによって、経済学、政治学、行政学、システム科学の共通の関心事項となった。この試みの結果は、意思決定科学の挫折として一般には知られている。しかしメカニスティックな制度としてのPPBSは消えても、その核心であった政策分析の雇用およびその必要性の認識はかえって広まったのであり、チャールズ・シュルツの「政治的意思決定過程における分析の役割」についての見解は、七〇年代における政策分析の適用に積極的な方向性を与えたと言い得る。PPBSについては文字通り山ほどの文献があるが、次を参照の事。

宮川公男「PPBSの原理と分析」（有斐閣、一九六九年）

Charles L. Schultz *The Politics and Economics of Public Spending* (The Brookings Institution, 1968)

「大川政三・加藤隆司訳「P.P.P.の予算の意思決定」(日本経営出版会、一九七一年)」

(2) Edward S. Quade, *Analysis for Public Decisions* (Elsevier, 1975) p. 4.

(3) William N. Dunn *Public Policy Analysis: An Introduction* (Prentice-Hall, 1981)

(4) 正しくない問いに正確に答える」という誤りのこと。この第三種の誤りの排除は政策分析の適用において常に分析者が注意すべき事柄とされる。

(5) David C. Paris and James F. Reynolds *The Logic of Policy Inquiry* (Longman, 1983)

(6) Stephen Toulmin *The Uses of Argument* (Cambridge Univ. Press, 1958) 247 Austin J. Frealey *Argumentation and Debate: Rational Decision Making* (Wadsworth Publishing Co., 1976)

(7) レトロスペクティブな政策研究についてメンが述べる(2)以下では：

理論志向的分析では、理論の検証と因果の記述が目的とされ、政策目標の確認や政策変数と情況変数の区別といったことがなされない。問題志向的分析においては、政策変数の確認はなされるが実践的に追求されるべき下位目標の設定といったことは、関心が払われない。これに対して応用志向的分析は、政策変数の取り扱いや政策目的の明確化といったことを目指すものであり、プロセスタイプな分析に対して多くの情報を提供するものである。にもかかわらず、この応用志向的分析は問題の再構成および新しい解の構想といった点で欠ける。

(8) どのような政策分析なしシステム分析の教科書を見ても、分析は終わりのない繰り返しの過程であり、分析費用と時間の制約によって暫定的結論を出すのだとされている。しかし実際の適用においてはこの制約のためにワン・サイクルで終わることが圧倒的に多い。もし分析費用と時間の低減に貢献する手法適用上の技術進歩がすべての政策分析にもうワン・サイクルの余裕を与えたとするならば、そのもたらす結果は革新的である。

政策科学方法論 ④

- (5) 包羅亞合爾亞ノノモ一トモ以テノモヲ撰ビ Charles E. Lindblom “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review* 19, 1959, pp. 79—88.

博記亞社奈羅博以テノモヲ撰ビ Charles E. Lindblom and David K. Cohen *Usable Knowledge : Social Science and Social Problem Solving* (Yale Univ. Press, 1979)