

## 第2章 政策分析と政策科学 —政策分析手法の展開と課題—

### 1. 政策分析を検討する今日的意義

#### 1.1 「政策形成のための政策科学：政策分析の発展」

政策分析は、従前の公共政策決定において、これまでの決定方式における非科学性、非客観性を克服し、優れた政策形成を実現するために、20世紀半ばの米国に登場した手法である。もちろんその起源は、20世紀前半の市政改革運動や、連邦政府の改革に際してとられた予算編成の改善努力などに求めることができる。政策形成に当たって、よりよい選択をしていくためには、適切な政策分析が前提となる。現実に関々の社会的課題や政策問題に直面したとき、どのような選択をしていくのか、その課題解決に即した問題定義を行い、よりすぐれた政策案を作成し、諸提案の中からよりよい政策を選ぶための基準を探ることは、きわめて重い課題であった。

この分野自体は、実務的な必要性によって触発され、その研究が進んだが、やがて、より厳密な学問的研究として、精緻な分析手法が開発されていくようになった。そこでは、主に、数理的あるいは計量経済学的手法が多用されてきた。もちろん、オペレーションズ・リサーチが政策分析の理論的な原点の一つであり、政策分析の実際上の手法の一つとされてきていることに端的に示されるように、単なる理論志向ではなく、実用性や現実への適用可能性を重視したものであったことは間違いない<sup>1)</sup>。

1) 本稿は、政策分析の意義を再確認することをその主たる目的としているが、その基本的な発想は、Radinによる以下の著作に触発されたところが大きく、検討方法や検討結果もその影響を大きく受けていることをお断りしておく。Beryl A. Radin, *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2000, Chap. 1 and 2.

いずれにしても、今日の政策科学は、政策分析の実践と研究によって、その基礎を築いてきたところがあるといってもよい。もちろん、政策分析が政策科学の基礎のすべてであるというわけではない。政策科学を支える学問分野の裾野の広がり大きく、さまざまな研究に基礎をおきながら、政策科学は発展してきた。とはいえ、政策分析は、その中でも、大きな潮流を作り出した実践と研究の中心のひとつにあったことは間違いがない。

## 1.2 「政策科学から政策評価へ、そして再び政策分析へ」

いま現在でいえば、日本での政策科学の関心は、政策評価に大きくシフトしている。つまり、政策形成に対する関心よりも、事後的な評価にウェイトを置いているのである。それは、NPM (New Public Management=新しい行政管理) の主たる目標である成果主義の行政を目指す動きとも連動している。

こうした動向は、米国ではいち早く1970年代以降、明確になってきている。政策分析よりも政策評価に重点が置かれる背景には、福祉国家や大きな政府の限界が感じ取られ、しかも財政赤字あるいは財政危機への対応が迫られると、政策形成への関心やその過程に対する投資をすることよりも、既存の政策のメンテナンス即ち政策評価に大きく関心が移ることになる。米国ではこの時期から、議会も行政機関も、政策分析とともに、政策評価に力点を置き始めたという<sup>2)</sup>。

日本では、従来、政策科学に対する取り組みについては、実務からの要請ではなく、それよりも、米国における政策科学の隆盛から研究すべき課題と感じ取られてきた。もちろん、実務上の取り組みがなかったというわけではないが、90年代に入るまでは、実験的な位置づけに留まっていたのである。これに反して、理想化して言えば、米国においては、1940年代後半から、政策形成をめぐって政策分析が実務と研究の両面で発展し、その基礎の上に立って、70年代以降の政策評価への取り組みに結実したといえよう。それだけに留まらず、政策研究の成果を、実務への貢献や実務家教育にも積極的に導

---

2) Weis, Carol H. (ed.), *Organization for Policy Analysis: Helping Government Think*, Newbury Park, Calif.: Sage Publication, 1992, pp. 161-177.

入してきた米国における政策科学の発達と、それらに対する批判と諸問題の超克に向けた更なる努力は注目に値する。本章では、米国のこうした政策科学の発達において、政策分析が、実務の営みとして、また研究の主題として、どのように探求されてきたかを明らかにしたい。そうした政策分析に関するさまざまな実践や研究の軌跡を追い、その意義を改めて検討しておくことは、日本の政策科学あるいは政策研究においても不可欠のものと思われる。

## 2. 政策分析の定義

### 2.1 「政策分析の多様性」

政策分析については、その意味内容に関して、一定した定義があるわけではない。その意義は論者によって多様である。たとえば、政策分析は、それを必要とする政治家や官僚など顧客のための技術であるとか、その技術の応用のプロセスであるとか、またその結果として提出される勧告や報告だとまとめられることもある。特定の顧客に対して何らかの報告を提出するべく、定性的手法や定量的手法を含めた多様な方法を用いてデータを検討し、問題の発見、仮説の提示、対案の提案、利害関係者やアクターたちの確認、あるいは政策選択の提案などを行うことであり、そのための作業として行われる評価、分析、予測などのプロセスであると幅広く理解されることもある<sup>3)</sup>。

このように多様に定義されるとはいえ、多くの議論に共通する要素もある。それは、第一には科学的な研究としての内容面について定義を行うものであり、第二には、政策分析の役割や社会的な位置づけ、特に政策分析家と顧客（公共政策の場合には政治家や官僚など）の関係に着目した定義である。第三には、それらの定義においては、通常、分析対象と分析手法とが共に含まれるが、分析結果に着目する場合と、分析のプロセスないしは手順に着目する場合とに分けられるかもしれない。

---

3) Brewer, Garry D. and Peter deLeon, *The Foundation of Policy Analysis*, Homewood: The Dorsey Press, 1983, Chap. 1.

## 2.2 「政策のための分析と政策に関する分析」

第一と第二の定義に関しては、政策分析の役割を大きく政策擁護のための分析と、客観的な政策分析との違いとして定義する立場がある。もちろんその間には多様なバリエーションがあるが、基本的には、特定の政策を推進するという立場から、その理由の如何を問わず、政策分析を行うケースが見られるという。

Gordon たちは、政策分析についてその目的と顧客の違いによって、「政策のための分析」と、「政策についての分析」に区分できるとしている。そして、政策のための分析として、「政策の擁護」や「政策推進に資する情報」としての政策分析を示した。その一方では、政策についての分析として、「政策内容分析」と「政策決定要因分析」をあげている。両者の中間にあるものとして、「政策の監視と評価」があるという<sup>4)</sup>。

政策（あるいは政策群）の直接的な擁護は、政策決定者向けに一定の目的を達成するための政策案（または代替案）を提案することである。政策推進に貢献する情報とは、政策決定者向けの政策情報であり、政策刷新の事例などアドバイスの提供を意味してもいる。政策の監視と評価は、政策プログラムの事後的な分析であり、政策の効果あるいは結果を政策決定者に直接伝えるものである。政策決定要因分析は、公共政策決定のインプットとその変換過程の分析を行うものであり、環境諸力の作用、内部の目標設定、外部の認知状況、行動制約要因などを強調する。最後に、政策内容分析は、研究者が分析的に行う場合が多く、政策の起源や意図、あるいは作動状況の研究を行う。

政策分析は、一方の極においては、特定の政策を実現するために政策決定者を支援するタイプのものから、他方では、客観的科学的に政策分析を行うタイプのものまで、大きく異なっている。どのような顧客のために行われているのか、その目的は何であるのかによって、政策分析の定義もさまざまでありうるといえる。

4) Gordon, Ian, Janet Lewis and Ken Young, Perspectives on Policy Analysis, *Public Administration Bulletin*, 25, 1977, p26.

### 2.3 「政策分析の対象と方法」

第三の定義に関して、政策分析の定義としては、しばしば言及される分析対象と分析手法について、おおよそのコンセンサスがあるものと思われる。とはいえ、対象のレベルや局面の捉え方によって、やはりその内容は多義的である。

対象となるのはいわゆる政策、行動計画、方針、プログラム、プロジェクト、施策、事業、標準作業手続、マニュアル、要綱、などである。これらは、形式的に民主的決定を必要とするような公式のもの、つまり法律や規則に属するものと、内部的な運用規程に近い非公式のもの、即ち要綱やマニュアル（あるいは標準作業手続）などとに区別される場合があるが、いずれにしても公共部門の問題にかかわる広い意味での政策が分析の対象となる。そして場合によっては、政府や地方自治体以外の公共政策に関する諸問題をも、対象とすることがある。

もちろん、政策分析の対象については、そもそも政策が必要とされる問題状況の分析を、対象としなければならないということもできる<sup>5)</sup>。つまり、争点や問題の分析、あるいは原因の解明が重要であるとする立場である。問題記述や、その影響の記述をすることが任務の主要な部分だと考えるのである。これらは、政策分析の主たる対象を、問題状況に関する情報収集、そのデータベースの作成と考える立場ともいえる。政策決定は、それ自体、政治的決断に属するものと理解されるのであり、政策分析は、その決断のための情報提供をする立場にあるという位置づけとも理解できるのである。

政策分析の対象は、それに応じた手法を必要不可欠としている。そして政策分析は、その目的に応じた対象と方法を備えることによって、実にさまざまなパターンのもものとなって、実際に行われているのである。

### 2.4 「政策分析の手法とその共通点」

政策分析の手法については、分析対象に関するデータの収集と、その解析、そしてその結果に基づく何らかの報告ないし提案をすることが中心とな

---

5) Brewer, op. cit., Chap. 2.

る。実際には、定量的定性的技術を応用することが、中心となる。具体的には、システムズアナリシスや費用便益分析、その他の統計学的な手法や計量経済学的な手法が活用される<sup>6)</sup>。

しかしながら、いずれの手法にしても、解析の結果に基づきながら、政策について何等かの評価を行っているという点で共通している。政策問題について、可能な解決策を検討しその実現手段について包括的・客観的・体系的に評価する活動である。当該の政策争点ないしは問題状況について、それに関係する可能性がある要因を分析し、関連する変数の研究を行い、そして解決策を示すことになる。

もうひとつの共通点は、政策分析が、何らかの勧告や報告を予定しているという点である。誰のために、何のために政策分析が行われるのかは別にして、最終的には、何らかの政策に関する提案を行うのである。典型的には、政策代替案の提示、政策勧告、問題解決策の提案、助言の検討と提案、あるいは政策関連の情報解析結果が報告されることになる。

## 2.5 「政策分析のプロセス」

政策分析において、その対象と方法をめぐって、特にプロセスが重視されている。それは、2種類に分けられるが、第1には、政策過程の各段階における政策分析の役割として強調される。これは、分析対象を、単に政策代替案の評価に限るのではなく、政策決定にいたるまでの各段階で必要とされる分析や評価、あるいは決定後の実施や評価段階におけるフィードバック情報の提供という局面を含めて、考えようとしていることを示す。第2には、政策分析過程それ自体の手順についての注目である。これは、調査主体や研究グループの編成、調査方法やデータ解析手法、その手順などにかかわる観点から、適切な分析ができるための枠組みを理論的にまた実務的に提供しようとするに関心がある。すなわち、政策分析それ自体を、一連の作業プロセスと見る視点だということもできる。政策決定の過程を説明する作業、決

---

6) Nagel, Stuart S. and C. E. Teasley III, Diverse Perspective for Public Policy Analysis, in Jack Rabin, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, New Burry : Marcel Dekker, 1998.

定を理解する作業、決定による将来の変化を予測する作業などが、合理的効率的に進められること、そのための必要条件を明らかにすることなどに関心があり、それらを指し示す用語と考えることができる場合もある<sup>7)</sup>。

政策分析のプロセスへの注目のうち、政策過程的な視点についてみれば、分析対象の過程的な側面での切り分けと、当該要素に対する分析検討や、それら要素間の関係についての検討が行われている。たとえば、問題発見段階でいえば、争点や問題の構成要素の解明、問題に関する定性的・定量的データの収集と解析、争点に影響する変数の解明、争点の定式化、そしてアジェンダ設定にいたるプロセスの各局面とその相互関係が検討される。政策形成段階においては、政策案あるいは代替案の案出、代替案比較の基準設定、代替案の有効性評価や関連情報の提供を行う。そして、政策決定段階においても、政策案の採用決定に関する評価情報を提供することが、政策分析の役割となる。いったん、決定が下された場合においても、政策分析の役割として、政策の詳細についての制度設計や実施計画の策定、実施体制（組織編制を含む）の構築支援、執行段階における政策の分析（中間評価）などが担われることになる。政策評価は、それ自体として、政策分析の機能と重なるものであり、分析結果情報のフィードバックという役割を担うのである<sup>8)</sup>。

### 3. 政策分析の特性

政策科学の中における政策分析を考える場合、他の研究手法との比較を通じて、その特徴はどのように把握できるのであろうか。実際、政策分析はその定義の多様さにもかかわらず、上述したところからすれば、そこには、共通する特徴が見られる。

#### 3.1 「政策分析とシステムズアナリシス」

Y. Dror は、政策分析の重要性を強調し、PPBS に代表されるシステムズ

7) E. ストーカー・R. ゼックハウザー著 佐藤隆三・加藤寛監訳『政策分析入門』勁草書房、1998年、第1章参照。

8) See Brewer, op. cit. and George M. Guess and Paul C. Farnham, *Cases in Public Policy Analysis* (2<sup>nd</sup> ed.), Washington D.C.: Georgetown University Press, 2000, pp. 5-12.

アナリシスとの比較から、政策分析の特徴を以下のように定義している。

それによれば、第1に学問的な基礎としては、システムズアナリシスがその基礎としてあるが、これに政治学、行政学、行動科学の一部を加えたものであり、とりわけ政策科学に基づくものだという。

第2に、政策分析の主たる強調点は、定性的分析とそれによる新たな政策手法の革新にあり、可能な場合には定量的な分析を加味するものである。

第3に、政策分析の専門家に望まれる特性は、賢明であること、非保守的であること、高度な分析能力を持つことに加えて、成熟していること、政治行政の現実について明示の知識または暗黙の知識を持つこと、想像力があること、理想主義的な現実主義を採ることであるという。

第4に、政策決定の基準としては、複数の基準を持つものであって、社会的、経済的、そして政治的な有効性を含むものである。

第5に、主たる分析手法については、経済分析と定性分析によるモデル構築に、定量分析モデルを加味し、これらを創造的思考と未来的な思考方法および暗黙知と統合することによるという。

第6に、政策分析が活躍する場としては、PPBSの分析部門や、形態はさまざまであるが社会の方向を決めるシステム全般においてであるという。

第7に、公共的な政策決定に応用した場合の主たるアウトプットは、まず、高度に複雑な政治的争点について、何らかの良き決定をすることであり、また政治的論争に関する教育的な効果であり、長期的に見た場合は公共政策決定システムに対する改善の効果である。

第8に、政策分析に関する知識体系の発展や専門職を供給するための必要条件として、学問研究分野としての政治学や行政学の方向転換と共に、新しい大学カリキュラムの確立、新しい包括的な専門分野としての政策科学の確立が求められるという<sup>9)</sup>。

### 3.2 「政策分析の特徴と再定義」

以上のような Dror による性格づけを、前述した政策分析の定義と関連付

9) Dror, Yehezkel, *Ventures in Policy Sciences*, New York: Elsevier, 1971, p. 234.



けて見ると、次のように特徴と定義をまとめなおすことができる。

第1には、公共政策決定の実際に深く関連する研究だという点である。あるいは実務的であり、現実との有意味な関連性を重視すると言い換えてもよい。

第2には、定量的手法と定性的手法が共に強調され、また定量的データと定性的データとが共に重視されること、いずれにしても科学的客観性を確保しようとすることである。また分析や評価に当たって、論理的合理性や包括的な体系性が求められることもある。

第3には、予測や推計が重視されていることである。特に、政策選択による将来的な効果予測は、政策代替案の選択基準となる。

第4には、政策の改善や政策決定過程の改革を目指そうとすること、またそのためにも問題解決の方向については一定の前提が置かれていること、そうした志向性が意識的であれ、無意識的であれ、含意されていることである。

### 3.3 「政策分析と政策科学」

政策分析と政策科学の関係についていえば、上述のように、実務的な関心から発する政策分析と、よりアカデミックな政策分析への関心から、その共通の基礎として、政策科学が成立していると考えてよいであろう。政策分析が実務家の関心の中心ではなく、政策評価に大きくシフトしている現状においても、政策形成に関する関心がなくなったわけではない。政策形成はもとより、政策評価にせよ、政策分析の手法を取り入れていることは間違いないのである<sup>10)</sup>。また、政策分析に基礎を持たない政策評価は、後述のように、ありえない。このように政策分析は、政策科学にかかわるものにとって、重要な出発点のひとつなのである。政策科学は政策分析の科学的基礎であると同時に、政策分析は政策科学の原点と考えることができる。

10) 政策分析と政策評価の方法論上の異同およびその間の相互補完的な意義については、Geva-May たちによる以下の論考を参照されたい。Geva-May, Iris and Leslie A. Pal, Good Fences Make Good Neighbors: Policy Evaluation and Policy Analysis-Exploring the Differences, in Stuart S. Nagel (ed.), *Policy Analysis Methods*, Commack, New York: Nova Science Publishers, 1999, pp. 1-24.

もちろん、今日的な政策科学の発展状況を前提としつつ、政策分析にかかわりうる政策科学の意義を、確認しておくことは必要であろう。それには、おそらく、学問的な意義、実務的な意義、そして教育的な意義が、見出せるように思われる。何のための政策分析かという問いかけに対して、一つには、政策に関する科学的な研究としての政策分析があり、政策分析に関する知識の体系を整理し、その理論体系を構築し、現実を理解しまた改良しうる知識と理論の発展に貢献する学問研究として措定することができる。二つには、実務的な有用性にかかわる意義があり、現実の政策の提案や改善に貢献すること、それは社会的にも有益であること、またそれを必要とする人々に政策分析に関する知識や技術を提供できることが、指摘できる。三つには、教育上の意義があり、客観的科学的には政策分析やその手法を教育することが教育の直接的目的となる場合、実際に政策分析の担い手を育成するためという教育目的を持つ場合、あるいは現代民主主義社会に暮らす市民の基礎的教養としての政策分析教育という目的を持つ場合などが想定できる。

このような学問研究としての政策分析について、価値自由の観点からは、既存の現にある政策方針を前提とした政策研究の多くは科学性や客観性を欠いたものと批判されることになる。また、一定の価値体系を前提にしていることから、その成果や方法には限界が多いということもできる。そして、批判理論あるいはカルチュラル・スタディ（文化研究）のグループからは、社会問題解決としての本質を見逃していること、科学的装いの下に、さまざまな矛盾を隠蔽していることなどが、指摘されるのである<sup>11)</sup>。

#### 4. 政策分析の展開

以下では、米国における政策科学の諸研究との関連を含めて、とりわけ政策分析の発達を振り返るなかで、政策分析の特徴を浮き彫りにしたい。そし

---

11) カルチュラル・スタディやクリティカル・セオリーの立場からの批判は以下を参照。Robert Denhardt, *Toward a Critical Theory of Public Organization*, in *Public Administration Review*, vol. 41, no. 6, 1981. Anne Larason Schneider and Helen Ingram, *Policy Design for Democracy*, Lawrence: University Press of Kansas, 1997.

て、それとの対比のなかで、日本における展開を考えてみることにしよう。

#### 4.1 「米国における政策分析の登場」

米国においてなぜ政策分析が登場してきたのか、そしてとりわけ第2次世界大戦後、政策研究に急速に人材や資源が集まり始めたのか。

その理由の一つは明らかに1930年代以降の大きな政府への潮流がある。大恐慌以後の社会政策や経済政策の実施は、もちろんそれまでも底流としてあった連邦主義の変化を決定付けることになった。そして連邦政府の支出は飛躍的に増えることになった。こうした国内問題への介入の拡大は、一方では、従来の予算統制や行政管理の徹底では、政府を管理しきれないという事実を、連邦議会にもまた大統領府にも実感させるところとなった。かくして、政府活動を統制しうる手段の模索が始まることになった<sup>12)</sup>。

予算制度改革との関連の中で注目されたのが、政策単位ごとの予算の分析評価によって、予算編成を合理化する手法であり、いわゆるプログラム予算方式の導入であった。そして、そのなかで、1950年ころに試みられたプログラム予算制度は、単に予算編成の合理化や議会における検討のための手段というに留まらず、政策への注目と政策を単位とする政府活動の再検討に向かう重要な節目となった<sup>13)</sup>。

プログラム予算は、当然のことながら、PPBSとしての政策分析の本格的な導入を導くことになった。1960年代の米国では、PPBSの導入によって、防衛部門では政策決定の合理化を達成するなど大きな成果をあげたとされる。ジョンソン政権下の65年には、他の省庁にもこれを拡大して実施することになった。しかし、71年には、予算過程においてPPBSの前提条件となる資料作成を不要とする決定があり、PPBSはその役割を終えた。

PPBSの意義と限界、その廃止の原因などについては、後述するとして、初期の政策分析作業は、展望的な分析機能をもつものとして、即ち、よりよ

12) Radin, op. cit., Chap. 1.

13) 予算改革は、1947年に設置された第一次フーバー委員会 (The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government) によって49年に提出された勧告によって導入されることになった。経費削減のために提案されたパフォーマンス予算制度が、一般にプログラム予算と呼ばれることになった。

い政策決定のための分析を目指すために、長期計画と予算編成そして政策決定を合理的に関連付ける手段を提供することになった。システムズアナリシスによる新しいプログラムの分析は、政策代替案の可能性を検討する合理的な手法と考えられたのである。

#### 4.2 「PPBS 以後の政策分析」

PPBS の失敗にもかかわらず、その中で利用された手法は、その後も多くは生き残った。費用便益分析がそれであり、その発展は、1970年代において顕著となった。米国陸軍工兵隊による公共事業、とりわけダム建設については、その経済効果の説明を必要とされたことから、費用便益分析が盛んに用いられた。そして費用便益分析は、容易に政策評価活動に転用可能な技術であり、評価への注目が増えるにしたがって、活用されるようになっていった。また、PPBS の失敗は、もう一つの重要な遺産を作り上げた。それは、議会における政策分析に関して、議会予算局によるプログラム評価活動の活発化があったことである。プログラム評価は、70年代半ばから本格化することになった<sup>14)</sup>。このようにして、政策分析から政策評価への移行と、政策分析と政策評価の結びつきないしは関連付けが進んで行ったのである。

1960年代半ばから80年代に至る時期は、米国においても、揺籃期の政策分析が、その制度化を果たした時期だと考えてよい。特に、1980年代における政策分析の制度化は、分析の多様化と縦割り化、各組織の文化を反映した政策分析、政策分析が政策過程にはほぼ完全に位置づけられるという意味で、制度化が行われたと考えられている。つまり、政府活動を統制しうる手段の模索は、政策への注目と政策を単位とする政府活動の再検討へと向かい、政策評価への傾斜が強まることになった（この点については、次の項で詳しく触れたい）。そしてそれと平行して、政策分析および政策評価の制度化が進み、各省庁の分析アプローチが明確になってくると共に、分析者の組織文化が明らかになるプロセスが認められるというのである<sup>15)</sup>。

14) 山谷清志『政策評価の理論とその展開—政府のアカウントビリティ—』晃洋書房、1997年、39-40ページ。

15) Lynn, Jr., Laurence E., Policy Analysis in the Bureaucracy: How New? How Effective?, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, no. 3, 1989.

政策評価の発展は、1990年代には、GPRA（政府業績評価法）の制定と各省庁への適用によって、省庁の計画目標に対する達成度評価の手法の定着とそれに基づく予算編成との連動を進めることになった。各省庁は、こうした制度制定を背景として、それぞれ独自の政策分野や問題領域について、そこで有用な限定的な政策分析ないしは政策評価の手法を発達させることになり、政策評価もまた分野別に特化していく傾向、すなわち分析手法や分析対象の特定化が進むことになった。

### 4.3 「政策評価と政策分析」

近年、顕著な傾向として、すでに指摘した政策分析から政策評価への関心の移行がある。これらは1970年代にはすでに顕著となっていた。その初期の政策評価は、経済機会局によるものであり、それは、プログラム内容を適切に情報伝達することができたかどうか、プログラムの定義が正しくできたかどうか、それらを実現するための新しい方法作りを実験したかという回顧的な評価方法によるものであり、そこでは、さまざまな手法を用いて、プログラムの介入効果を検討することに主眼があった<sup>16)</sup>。

政策分析と政策評価とのオーバーラップは、80年代に顕著になった。国家の資源制約が明らかになり、その有効活用が課題となってきたことによって、新たな政策を追加的に展開できる余裕が小さくなり、従来の政策分析の主たる出番である新たな政策の形成に貢献する活動は相対的に少なくなったのである。

これに対して、評価活動は、1930年代から行われてきているが、たとえば、教育の評価が、教育による学生の成績に対するインパクト評価として、行われたことが、比較的初期の段階の評価の試みであったという。また、地方レベルでは、市政改革運動などの影響を受けて、都市行政の合理化効率化が課題となり、その行政活動の客観的な測定が試みられた<sup>17)</sup>。いずれにして

16) 以下、米国における政策分析と政策評価に関する歴史的な記述は、Radinの文献によるものである。Radin, op. cit. pp. 17-22.

17) この時期の地方自治体レベルの行政活動を評価する基準を示そうとするものとして、以下の文献がある。ハーバード・A・サイモン、クラレンス・E・リドレー著、本田弘訳『行政評価の基準—自治体活動の測定』北樹出版、1999年。

も、それらの評価の対象は比較的限定された領域についてのものであり、特定のプロジェクトがもたらす、介入の評価をしようというものである。

1960年代そして70年代の評価は、新たな政策がもたらす効果を測定することに、強い要請があった。しかし、評価を主導した議会も、連邦政府各省庁も、多くのさまざまなタイプの効果測定を行い、これらを実行の名において行ったのである。議会予算局が行ったプログラム評価はその嚆矢である。

とはいえ、70年代には、既に評価と分析とは、その一体化の傾向を示していた。政治的な関心が、新政策の創造ではなく、既存プログラムの評価に移行し始めたことを背景として、この時期には、政策形成にかかわる政策分析の専門家と、事後的な政策評価にかかわる分析の専門家とが、米国の議会や省庁に同居する状況が生まれたという。

1980年代に入ると、従来の政策評価とは大きく異なる評価の手法が、多様に見られるようになった。プログラム評価にとどまらず、ベンチマークによる評価手法や業績測定手法などが、多様に展開されることになった。この状況については、評価をすればするほど新たな政策プログラムの開発は少なくなり、新しい提案が多くなれば多いほどそのフォローが少なくなるという状況が現れたのである<sup>18)</sup>。

政治的に見れば、政策評価は、その政治的利用可能性に大きな関心が集まる時期でもあった。福祉国家的な大きな政府から、レーガノミックスに代表されるような新自由主義的な政策への転換においては、政府の財政資金の蛇口が小さくなり、巨額の資金を必要とするような政策決定は困難になる一方で、日常のきめ細かなニーズに対応して政策調整を可能にするような政策評価が、政治家や官僚など政策決定にかかわるものたちの関心を集めるようになったとも言える。政策評価の重要性が、新自由主義的な緊縮財政の中で、改めて強い関心を集めることになったのである。そしてこの傾向は、90年代のクリントン政権においても、方向転換をすることはなく、GPRA（政府業績評価法）の実施に見られるように、実態は別として、評価と政策形成を連

18) Wilensky, Harold L., *Social Science and the Public Agenda: Reflections on the Relation of Knowledge to Policy in the United States and Abroad, Working Paper 96-15*, Institute of Governmental Studies, University of California at Berkeley, 1996, p. 6.

動かせることができるようなシステムの導入を推し進めることになり、少なくとも政策プロセスのフィードバックが一定程度は可能となったのである。

#### 4.4 「日本における政策分析と政策評価」

日本における政策研究は、1970年代あたりから注目されるようになった。その中心は、研究者による米国での政策研究の隆盛に刺激されたものであった。米国の研究状況の紹介や、関連する論文が発表され、日本での研究の必要性が強調され始めている<sup>19)</sup>。

大学その他の研究機関における理論的検討志向は、学問的には、工学系あるいは経営工学系の研究者により、政策決定論ないしは意思決定論として、研究が深められた。これらは、経営学の分野においても同様に、経営意思決定の分析や合理化に向けての研究として発達した。さらに、経済学では、政策分析が元来経済計算から出発したこともあり、計量モデルの研究やその実証が進んでいった。また、行政学や政治学においては、政策過程への関心から、定性的あるいは記述的な分析を中心に研究が進んだ。日本の場合には、政策科学一般について、工学から社会科学へという推移があったということもできる。

日本の教育研究における政策科学の先取りは、実務からの取り組みの必要性を反映したものではなかったために、米国では中心的なテーマとされてきた政策分析についての関心を学問研究的な側面以外には持たないものになった。現実の政策形成や政策決定との関連性を意識されてこなかった政策研究は、研究としては、1980年代から大きく注目されるようになったとはいえ、研究者や研究機関の狭い世界に限定されがちであった<sup>20)</sup>。その日本でも、政策研究への関心が、実務レベルでも広がり、研究者の多くのラッシュが始まったのが、90年代である<sup>21)</sup>。特に、政策評価への関心は高く、日本でも、政

19) 比較的まとまった初期の研究としては、以下のものがある。河中二講『政策と行政』良書普及会、1983年。

20) 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994年、17-18頁。

21) 1990年代中ごろから政策科学関連の学会設立が続いている。1996年には、従来は研究会であったものが公共選択学会として発足し、また、同年日本公共政策学会が設立されている。1999年には政策分析ネットワークが、そして2000年には時代潮流に対応して日本評価学会が、設立された。

策科学ないしは政策研究は、政策評価論を中心に検討されているかのような印象すら与えることになった。もちろん、政策分析や政策過程研究への関心が無いというわけではなく、実務家を含めて教育研究ではその必要性が指摘されまた実践もあるが、やはり大勢は、政策評価やその関連分野を中心とするものであった。

実務における政策研究の要請から見れば、従来からも PPBS や費用便益分析の必要性は強調されてきてはいた。しかしながら、実質的に政策科学の成果が活用されるようになるのは、90年代以降のことであった。とりわけ日本では、実務における評価の先行があり、ODA 評価、事務事業評価、建設事業評価などが、先行して進められることになった。学問研究的な観点からは、こうした実務の政策評価試行に触発される形で、研究展開がされることになった。したがって、政策科学は、学問研究の観点は別として、実務的には政策評価に焦点が当てられることになっている。

日本の政策研究における不幸は、結局のところ一部の例外を除けば、政策分析なき政策評価にある。そのことが、政策評価にせよ政策分析にせよ、それらが究極的には、政策の改善に結びつかなければ無意味であるにもかかわらず、単なる説明責任や、行政のスタイル転換に貢献するところを強調することに結びつき、政策分析本来の役割が軽視されることになっていったのである。たとえば、公共事業の評価において、実際には、政策分析の中心的手法である費用便益分析がもっぱら利用されている現実があるが、その使われ方は、政策選択のためというよりも、説明責任に重きがおかれているように見えるのである。

## 5. 政策分析の手法

政策分析を考える場合に、その理論的な基礎と方法的な展開について、確認しておくこと、その意義を明らかにしておくことは不可欠である。もちろんその根幹にあって配慮せざるを得ないのは、経済的効用および経済効率性基準の適用である。具体的に言えば、社会的価値の平等配分をいかに達成するかということと、個人の欲求満足にあたっていかに効率的に満足がで



きたかが問われるのである<sup>22)</sup>。この原則を政策の中に実現するために政策分析が行われるのであるが、そのためには、政策それ自体の分析をどのような枠組みで検討していけばよいのかという手順を明らかにし、次いで、その判断基準となる方法論を示す必要がある。

### 5.1 分析のフレーム論

Bardach は、政策分析のフレームについて、最も古典的とされるような論点の提示をしている。彼によれば、1. 問題の定義、2. 証拠の収集、3. 政策群の構築、4. 選択とその基準、5. 結果の投影、6. トレードオフへの対応、7. 決定、8. 方針の発表、という8つの段階が示されている<sup>23)</sup>。

政策分析のフレームについては、さらに分析作業の構成要素と、その作業の段階的な処理過程という局面に分けて考えることができる。Quade は、政策分析の構成要素として「1. 目的」、「2. 政策代替案」、「3. インパクト」、「4. 格付け基準」、「5. 予測モデル」を提示し、これらについて検討せざるをえないとしている。目的は政策が追及している到達点であり、これを達成するために政策代替案群が作成され、各々の代替案がもたらす何らかの特定の結果（インパクト）が明らかにされ、その代替案を順位付けする格付け基準があり、ある代替案を選択したときの結果を予測するモデルがある。そして、ベストの代替案を選択するためには、「1. 問題と目標の設定」、「2. 代替案の探索」、「3. 環境条件の予想」、「4. 効果のモデル構築」、「5. 総合と結論」という5つのステージを踏んでいくこと、それらを結びつけ繰り返すことが必要だという。すなわち、問題の明確化と問題範囲の決定そして目的を定めること、代替案を確認し構築し検証すること、将来環境や作動状況を予測しておくこと、インパクトを左右するモデルの構築と適用、そして代替案を比較し優先順位付けをする総合的な結論をえることと

22) Jenkins-Smith, Hank C., *Democratic Politics and Policy Analysis*, Pacific Grove: Brooks/Cole, 1990, p. 10.

23) Bardach, Eugene, *The Eight-Step Path of Policy Analysis*, Berkeley: Berkeley Academic Press, 1996, p. 83.

している<sup>24)</sup>。

もちろん、これらすべてをそなえた政策分析が実務的に行われるわけではなく、この枠組み自体は現実的ではない。現実には、どこかの段階まで、あるいはいずれかの段階についての政策分析であることが、実務であれ研究であれ多いのである。なお、そのほかにも考慮に入れるべき要素は多く、政治環境要因、歴史的文化的要因などがあると考えられる。

## 5.2 政策分析の手法

政策分析の基本的な手法は、定量的な分析であり、これに付加されてきたのが定性的な分析である。定量的な分析手法の代表的なものの一つは、予算編成過程の研究を通じて発展してきた。プログラム予算、PPBS、ゼロベース予算などがそれである。合理的な予算決定のための政策分析を課題とし、システムズアナリシスと総称される手法などを使いながら実現されてきたのである。もう一つはその分析の中で活用された手法の一つである費用便益分析とその展開である。費用便益分析は、政策分析手法として更に多様に発展し、道路やダムなどの公共事業評価に多用されるようになる。

PPBSは、予算編成において、同一の予算分野における政策間の優先順位を決定する方法として発達した。政策目標を達成しようと提案された予算配分プログラムの代替案群について、その費用と便益を計算し、合理的に優先順位を決定していこうとするのである。もちろんこのシステムは、計算可能であることが前提であり、共通の価値尺度となる市場価値に換算できない場合や、政治的な価値配分に直面したとき機能しないことになり、それは実際に米国でも使われなくなったことに端的に示される<sup>25)</sup>。

一方、定性的な分析としては、環境影響評価に代表されるようなインパクト分析がある。具体的には、自然環境にもたらす負のインパクトを測定しようというのである。こうしたインパクト分析は、様々な分野に応用されよう

24) Quade, Edward S., *Analysis for Public Decision*, New York: Elsevier, 1982, pp. 46-50.

25) PPBSとその問題については、以下を参照されたい。宮川公男『PPBSの原理と分析』有斐閣、1969年。Wildavsky, Aaron, *Rescuing Policy Analysis from PPBS*, *Public Administration Review*, vol. 29, 1969, pp. 189-202.

としている。教育や福祉などの分野でも有効だとされているし<sup>26)</sup>、近年の政策評価に際しては、定量的な分析に追加して定性的な評価を特に環境影響評価の側面で活用している例が多い。なお、成果主義を標榜する多くの評価活動が依拠するのも、多面的な価値を前提としそれぞれに異なる評価尺度を用いたインパクト分析であるともいえる。具体的には、ベンチマーク手法や業績測定手法などがそれである。

## 6. 政策分析の視点

政策評価が全盛となっている現状において、何故、政策分析を取り上げなければならないのか。その理由は簡単である。前述した Wilensky の言葉にあるとおり、政策形成の分析と政策評価の分析とは、いずれか一方が過大に行われることになると、他方への関心が低くなる傾向にあるからである。政策過程を総合的に捉え、よりよい政策過程を確保していくためには、今日のように政策評価全盛の時代においても、政策分析と政策評価の双方が必要となる。

このことは、政策科学の基礎を確立するということのためにも重要である。政策科学は、今のところ日本において、必ずしも十分に定着した学問研究分野ではないし、実務的に必須とされているとはいえない。そうした状況にあって、日本においても、政策分析に関するパースペクティブを、明らかにしておかなければならない。

今日的な政策分析の要請として、一つは、特定の政策分野についての専門性が求められている点がある。政策領域に固有の分析対象や分析手法を考えていかなければ、現実からの要請に対応できないのである。分野ごとの政策分析手法の体系化や知識の総合化が求められている。二つには、政府組織内あるいは自治体行政内の政策分析についての専門性の要請である。政策代替案の提示と選択にかかわるような政策分析能力が、米国と同様に日本においても行政組織内において求められることになろう。三つには、政策分析の専

26) Bickers, Kenneth N. and John T. Williams, *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*, Boston/New York: Houghton Mifflin, 2001, pp. 232-234.

門家養成である。いま現在、幅広く進められている一般的な政策評価、行政評価は終焉を迎え、いずれその役割を特定化していくこと、政策過程ないしは管理サイクルのツールとして位置づけられることになるであろう。政策分析にかかわる政策科学の課題の次のステップは、特定問題に熟練した評価の専門職に対する有効な分析手法の提供から、更に専門性を深めた政策分析能力の養成に向かうことになろう。

そうした政策分析にかかわる政策科学を将来展望していくとき、いくつかの留意点がある。一つには、他の政策分野を含めた総合政策的な視点であり、そこには政策過程に対する注目を併せ持たなければならないという広範囲に及ぶ視座の確保である。二つには、とりわけ日本では、政策分析という専門職を、従来の学問研究分野に従属させるのではなく、新たな社会的地位をもつものとして確立していく必要があるという点である。三つには、政策分析にかかわるものは、結局のところ、政治過程と政策過程が交錯するところに成立するのであり、政治文化や政治的文脈とのかかわり方について、常に自己省察と現実的対応を繰り返さなければならないという点に注意していく必要がある。

#### [参考文献]

- Ellis, Ralph D., *Just Results : Ethical Foundations for Policy Analysis*, Washington D.C. : Georgetown University Press, 1998.
- Fischer, Frank and John Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London : Duke University Press, 1993.
- Meenaghan, Thomas M. and Keith M. Kilty, *Policy Analysis and Research Technology : Political and Ethical Considerations*, Chicago : Lyceum Books, 1993.
- Nagel, Stuart S. (ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation : Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Westport : Greenwood Press, 1990.
- Nagel, Stuart S. (ed.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 7, Greenwich : JAI Press, 1995.