

政策評価と政策類型

——地方政府の政治過程における評価機能——

宗前清貞

要約

本稿では、政策評価が実際の政治過程でどのように機能するのかについて論じる。近年、注目を集めようになつた政策評価をめぐる議論は、どちらかと言えば規範的なガヴァナンス論として成立しているが、政策領域ごとの特質、言い換えると政策アリーナごとに異なつてゐる政治の特徴は考慮に入れられていない。筆者はこうした立場をいったん離れ、政治過程という「紛争の調整と解決の場」で「評価」という機能がどのように働き得るかを考察する。また政策過程の前決定過程（アジェンダセッティング）において有意に行動できる条件が、広義の政策情報にあることに焦点を当て、政策評価が政策過程の各段階と連関したものであること、言い換えるとPlan-Do-Seeアプローチのように各段階が自律した上で経時フローする過程の一環として存在するのではなく、各段階が濃密に連関したフラットな過程として政策過程を捕らえるべきことを検証したい。

キーワード

政策評価、政策過程、政策類型、政策構造、シャットシュナイダー、ロウイ、ピーターソン、アジェンダセッティング、都市政治

1. はじめに

政策評価をめぐる関心は近年急速に注目を集めている。その議論は、個別領域の研究（例えば教育行政の評価や都市交通プロジェクトの工学的評価手法など）を除くと、概ねガヴァナンスの向上という規範的な方向性を目指した議論である。現実の政策管理にオフィシャルな評価がほとんどなかつた現状を考えれば、規範的な関心から評価論が展開されることも当然であるが、一方で政策研究のこれまでの蓄積と政策評価についての接合が充分に果たされているとは思われない。どの議論も、おおむね「政策」という抽象的なターゲットを普遍的に扱っており、したがつて個別政策の特性の差異や、あるいはその延長上にある政策類型についてほとんど考慮を払っていない⁽¹⁾。確かに、各政策共通の土台となるような評価基準は存在するが、これまでの政策過程研究で得られた知見と全く接合が見られないことは、評価に対する関心が充分に深まっていない証左であろう。

本稿では、政策と政策評価および政治アクターの関係を理論的に考察する。本稿の構成は次

のとおりである。まず、わが国でここ数年取り上げられた議論を簡潔にまとめる。次に政治過程における紛争、アジェンダ形成、アクター構造についてシャットシュナイダーの言う「偏向の動員mobilization of bias」、ロウイの政策類型ならびに修正ごみ缶モデル、政策共同体モデルの各項目を概観し、これを援用しつつ政策過程における評価の機能にともなういくつかの重要な知見を提示する。

2. 百家争鳴～政策評価をめぐる議論の視座

これまでの政策評価研究はおおむね行政管理技法の延長上にあった。筆者の理解では①その本質に関する研究は行政学②支出上の技術的な側面に関する研究は会計学③個別政策の分析手法については個別科学（特に土木工学や教育学）にまたがっている。さらに、近年公共事業の透明性あるいは有効性に対する社会的関心が高まったため、官僚や政治家からの立論も目立ってきた。しかし、そこにはいくつかの問題点がある。第一に、評価の定義（特に評価の対象）が一致していない。第二に、政策のイメージが統一おらず、政策形成過程について規範的な論調に流れすぎている。第三に、個別のプロジェクト評価でのきわめて技術的な議論と、行政上の評価論がかみ合っていない。政治学サイドは個別科学をバックグラウンドとしないが、その結果、立論に緻密さが欠ける。多くの研究は、科学というよりは評価「論」であり、常識の延長線上にある提言を越えていない。一方、個別科学で展開されている評価研究は、主として専門家が習得すべき評価手法の知識であって、一般に政治に関わる市民レベルに囁み碎かれたものではない。その結果、ハードな評価（例えば都市交通プロジェクトの評価）は市民にとってその困難さゆえにブラックボックス化している。このこと自体に個別科学の責任はないが、社会的に共有可能な知識の集積がなされているか否かで判断すれば、ハードな知識に社会的なレバランサーがあるとは思えない。そこで、本節では政策評価の定義について批判的統合を試みていく。

2.1. 政策評価論議の出発点

政策評価そのものについての研究は、主として行政学者によってなされてきた。そのうちもっとも主要な論者は、アメリカ会計検査院の監査機能を追求してきた山谷清志（山谷、1997）であり、その他には田辺国昭（田辺、1998）や窪田好男（窪田、1997）がいる。ここでは山谷、田辺、窪田の議論をベースに、政策評価の一般的な特質と定義についてまとめておきたい。

山谷は、政策を理念の器と捉え、さらに政策全体は下位概念である施策や事業によって構成されていると述べ、さらに評価の対象としては、抽象度が高すぎても（技術的な）具体性が高すぎても全体を概観することができないので、通常はプログラムを見るべきだと主張する（山谷、1997：10-15）。こうした定義を元に、山谷は評価の対象を規範と客観の次元と、政治・政策・行政の次元に分けることで6つの評価を提示した。山谷の言う政策評価はこのうち、プログラムの内容をオペレーションに評価する「政策の客観的評価」を指している。

山谷は広義の政策評価概念（＝全体としての政策評価）と狭義のそれ（＝いわゆるプログラム評価）との峻別を強調するために、プログラム評価においては価値判断を排除する。一方で田辺国昭は「権力の論理と価値とを全く遮断することのない政策評価は自殺行為である」けれども「……社会過程を括弧に入れて客観性を追求する政策評価は無用」だと述べた（田辺, 1998: 284）。田辺は政策評価についての接近方法を合理主義と組織理論に求め、両者の違いは①政策イメージ②知識形成③情報④価値⑤評価の実践、の五つの領域で異なっていることを明らかにした（田辺, 前掲書: 289-293）。これは、政策の主体と政策過程をどう考えるか、という根本的な問題意識から生じる違いであるが、政策過程自体が総覧的方法によって流れていかない以上、政策評価における政策イメージの合理性を強調することは現実的でない、と述べる田辺に筆者は同意する。プログラム評価が事前の計画策定が前提となっている以上、評価の主体は規範的にはどうであれ、計画策定側の知識に依拠するのであって、その意味で田辺が提示した条件のうち知識の蓄積と情報の利用に関する知見は重要な指摘だと思われる。

窪田好男は政策評価を政治過程における機能面から「判決型」と「分析型」に二分し（窪田, 1997: 43-49）、アメリカGAOの評価活動が旧来の判決型から分析型（または活用志向型）に変化を見せていていることを指摘しつつ、「活用志向型政策評価の文献の多くは、政策形成者とのコミュニケーション技術のHow toを内容としており、政策評価理論の行き詰まりを感じさせた」と述べている（窪田, 1998b: 3）。この指摘は次のように解釈し得る。つまり、政策評価を活用して政策水準を上げるならば、なによりも主権者と政策形成主体とのコミュニケーションが必要なのに、現段階ではもっぱらテクニッキ的な指摘に留まっている、と。前段で筆者が読み込んだ田辺の指摘とあいまって、政策評価における政策情報の合意は政策過程においてかなり重要な役割を果たしていることを示唆している。

以上の知見は、①政策は過程を経て作られる②政策は必ずしも合理的かつ体系的ではない③政策評価と政策形成の両者を有機的に連関させるためには（意思疎通のテクニックに留まらない）政策上の共通理解が重要である、とまとめることができるだろう。

2.2. 財務改革としての政策評価

石原俊彦は政府の非効率を批判する立場から、①住民のニーズと予算配分が乖離し、住民の需要に応えていない②政府の経営効率の低さは根本的な行政改革を必要としている、と述べた。こうした認識から必要とされる改革は、オズボーンやゲーブラーらが『行政革命』で展開した論旨とそれほど変わらない。すなわち予算や人員などインプットの判断によって政策を理解するのではなく、第一に入出力比（効率性）を高め、第二に行政出力と社会的インパクトのつながりを重視すべき（有効性）だという視点である。

石原は行政に対する事後のチェックとして「行政評価」という言葉を用い、プロジェクト全体を事後的に検討するものが政策評価、一定期間における行政展開について事後的に検討するものを執行評価と区別する（石原, 1999: 第一章）。会計のあり方としては、機会費用を導入しより厳密なプロジェクトコストを算出すべきであり、また、発生主義会計を導入し、①現金主義でなく事由発生時点による記帳方式②単式でなく複式の会計を導入し、現金のフロー／ス

トック両面についての正確な財務情報の提供、を主張する。

会計学者としての石原の関心は主として行政サービスのコスト明確化にあり、行政評価は、資産管理と費用便益分析を精密に分析するツールだと考えているといってよい。こうした石原の評価システムについての理解は、しかしあいまいである。第一に政策の体系性について充分に論じていない点、言い換えると彼の言う行政評価においては何を対象に事後分析を行うのか（プロジェクトなのかプログラムなのか業務なのか）が明確ではない。

石原が言う政策評価はオペレーショナルではあっても行政の運営レベルに視野が限定されてしまつて、これは前節で述べた山谷の定義を借りれば客観的な行政評価に近い。しかし、意思決定会計はどちらかと言えば山谷の言う政策評価に適合的なコスト計算手法であり、石原は執行評価と政策評価の両者を明確に区別していない。第二に、公共性が非効率の弁明足りうることをふまえてもなお、石原は公共性をどのように議論し、経済性と公共性をどのようにすり合わせていくのかということに関してほとんど論じていない。NPMの代表的論者オズボーン（Osborne, 1992: 45-48 = 1995: 54-56）ですら、むしろ効率化された後に残る公共政策の中心課題は公共性や平等性であると述べているし、石原自身（石原, 1999: 2）公共事業から福祉に財源を回して有効に使えという主張をしている点から見ると、評価システムに関する理解が一貫していないという批判は当然に残る。さらに言えば、石原は政策が生み出されていく過程について与件として扱っているが、こうした政策形成過程の理解では、足立幸男が（足立, 1994: 1-3）、政治過程における諸アクターの影響を免れないという意味で、政策は政治過程の産物であるとした指摘について応えることができない。

むしろ、諸アクターの政治的調整を考慮しないことは、政策管理の権限を行政に一元化する状況を正当化することにもつながる。石原はこうした弊害を防ぐために情報公開をするべきだと述べているが、次節に述べるように情報公開によって透明性を高めただけでは政策の民主性は担保されないのである。

2.3. 透明性と政策評価

山本清は（山本, 1998）公共事業のアカウンタビリティをどのように担保するかについて次のように論を進めた。まず、公共事業についてここ数年激しい批判が続いているのはその決定過程が透明でないからである。しかし、透明性を確保するために具体的には事後評価などを導入しようとしても、①予算確保に直接つながらない（=事前評価が事業の必要性について攻撃的である）と対照的に、事後評価は防衛的である）②投資係数が1.0を越える多くの公共事業プロジェクトについてすら、専門家でない市民にとっては意義を実感しにくい③事後評価を行政当局が実施するということは、政策マネジメントのほとんどを行政側が行うことになり、民主的統制が失われる危険がある、と指摘している。

この三項目のうち、前二項目は再反論が可能である。予算と事後評価は、三重県で実施したように制度化し得るし、投資係数のみが評価指標でない以上（定性的な）事後評価を含む多元的な評価に耐えられることも有効性の検証には必要である。山本は実際、現在の費用効果分析が充分に機能していないとする批判を同じ文脈の後段で行っている。

ところで山本の指摘のうち「民主的統制」という問題提起を考えてみよう。どれほど科学性や客觀性を重視しようとも、第一に政策科学自体の未成熟に伴う予測の不安定性、第二に公共政策決定過程における政治的合意の重要性という両者から考え、政策評価は本質的にすぐれて政治的なものである。政策エリートに対する信頼感が減少している今日、いかに善意で行おうとも行政当局に政策過程の管理を集中させることは好ましいとは言えない、と指摘した山本の視点は政策のガヴァナンス向上から見て大いに首肯し得る。とは言え、その方法について具体的な提示がないため、この部分についてさらに技術的な具体化を論じる必要は残る。しかし、このことは「技術的に詰めていけば解決されるのに、山本はそれを行っていない」というよりも、公共政策の意思決定過程における政策情報を分析していないことに起因している可能性がある。例えば山本はあるべき政策評価の体系を①フィードバックの蓄積による評価プロフェッショナルの確立②事後評価の行政内部における制度的ウェイトを上げる③マクロな政策評価に対するサブシステム間の整合性などを列挙した（山本、1998：37-40）。しかしこのようなシステムは同時に、高度な政策情報を専門官僚が共有することにもつながっている。事後の政策分析としての政策評価はハードな政策情報のやり取りによって成り立っており、山本の意図とは逆に、閉じた政策過程が形成されるのは避けられない。後述するように、政策アクターにおける政策情報の重みや特質は政策領域ごとに異なっており、こうした観察を抜きにして政策評価システムを設計するならば、出来上がった制度は民主的統制を欠いた制度となることは充分予想される。

2.4. マクロなガヴァナンスとミクロな指標設定——ふたつの情熱——

政策評価は県レベルの自治体を中心に現実に導入されつつあり、行政実務としてこれを行う際にできるだけ価値中立的で操作的な指標を設定しようとすることは当然である。そこで本節では官僚出身の論者として、高寄昇三（神戸市役所）と上山信一（運輸省）の議論を概観してみよう。

上山はオレゴン州のベンチマー킹に基づく政策目標到達分析を紹介することで、政策評価の重要性とその威力を指摘した。ところが著書の中では政策（行政）評価についてのマクロな分析はほとんど行っておらず（上山、1998：3-12），彼の評価に対する言及はもっぱら①いかに効果があるか②それは顧客指向であるからだ③評価システムを行政の細部に行き渡らせると行政は活性化する、というNPM型の主張に力点が置かれている。本章の第一節や第二節で述べた基準で言えば、上山の言う評価は執行評価であり、政策論というよりは組織論である。したがって、その記述はカリフォルニア州のサンバーレル市における計画管理システム（一種のプロジェクトマネジメントシステム）の紹介や、どのような指標を立てれば目的達成を測定できるか、といった技術的な紹介が主体である（上山、1998：34-53）。一方、こうした評価システムの導入が（わが国の行政に）もたらすものとして行政改革の真の実行が挙げられている（上山、1998：145-156）。しかし上山の行革論議は基本的には財政改革と機構改革であって、政策レベルの構造転換はどうして進まないのか、（各）政策の受給に関する権力過程はいかなるものか、政策情報は政策過程においてどのような機能を果たしているのか、といった指

摘に対応する記述はない。コンサルタントとして評価の技術的側面に関心が集中することは当然であるが、評価機能のミクロ（段取り）と、マクロ（行政改革の理念）の断絶を埋める分析に欠ける。

同じ批判は高寄の評価論にも適用できる。高寄は政策分析を緻密化することで地方政府のガヴァナンス向上させ、来るべき財政危機の時代を乗り切っていくような自立した分権システムをイメージしている（高寄、1999：i – iii）。そのためにはハードなデータによって構成される行政評価の指標を住民に公開し、組織全体が「市民評価による勤務評定の洗礼を受けなければならない責務がある」と考える（高寄、1999：16–24）。職場の上司・部下関係のアナロジーを使い、「勤務評定=行政評価」という競争によって政策水準の向上が図られるという趣旨から評価システムの導入を進めている。ティボーの言う「脚による投票voting by foot」によって、地方政府は水平的競争を勝ち抜く必要があり、それゆえ競争ツールとしての評価システムという理解はそれ自体として誤っていない。ただし、高寄の政策体系に対する理解が、合理主義的アプローチをそのまま援用しただけの素朴なものである点は問題である。また、政策分類に対する分析の不在、情報公開過程についての分析の不在、指標設定そのものは純技術的な過程であるとするテクノクラート的政策過程観なども分析上の問題点として残っている。

高寄は行政評価を自治体経営の観点から見ている。行政評価をいかに運用するか、スムーズな運用のために制度設計をどう行うか、そして諸抵抗をいかに排するかといった関心が彼の立論における主眼である。しかし、こうした高寄の立論は、結果的に評価システムを業務運用のツールにとどめることになるし、まして政策過程の特質を実証的または理論的に分析した上で、政治過程を通じて生まれる政策体系全体をどのようにコントロールするのか、といった提言にはつながらない。制度の運用、特に指標設定についてこだわることは、ガヴァナンスの向上という究極の目標と、具体的運用の間を埋める分析を欠きやすい。それどころか行政による政策管理の集権を招き、ある意味ではかつてアメリカ政治学で批判された古典的オーバーヘッド・デモクラシー認識を是認することになる（Stoker et al., 1995：75）。その間を埋める分析については、次節で概略を示す。

2.5. 政治的動員としての政策評価

2.5.1. 政治参加と政策情報

河中二講は政治過程を分析する際に、政治参加に触れて次のように述べた。有権者が公的に選んだリーダーの選択によって政策は決定されるが、一方でその効果は選挙や世論などの反応を通じて評価される。そして「この間、行政は、組織としては政策の形成を準備し…国民の側からの政策の効果に対する評価に対応する必要」がある、と述べている（河中、1984：40）。河中の言う「評価」は、選挙行動を説明する際に使われる「業績評価投票」といったタームにおける評価に近い。したがって、厳密にはプログラム評価と直接の関係はない。しかし、河中は続けて、政策を評価するというマクロな機能は、結果的には政治家=行政=市民という異なる政治資源を持つアクターの間での相互作用であると述べ、政策評価はもし放置しておけば政策形成側の恣意的な道具になりかねないと指摘し、評価の価値中立性／実証性を主張してい

る（河中，1984：52－55）。

河中は「政策の評価ないしは調査」が実際には中立的でないことを逆説的に物語っている。ではなぜ多くの論者が強調するにもかかわらず、「非中立的」評価が生じるのだろうか。ここで筆者は政策情報の不均衡という概念を提示したい。例えば公共事業の過大予測に基づく破綻の例として、東北地方のある市におけるリゾート開発事業がある。この市はバブル期に第三セクター方式でリゾート開発を行ったが、その後事業費の過少見積、需要の過大予測、三セクの運営不全などが原因となり、財政上破綻した。事業計画時（1987年）において計画自体はそれなりの合理性を持っていた。しかし、リゾートの成功は初期の資金計画に加えて、施設の運営、マーケティングの推進といった総合的な取り組みを必要とする。にもかかわらず、トータルな事後分析を行うことはできなかった（河北新報，1998：187－206）。このケースは、行政の側ですら豊富なはずの政策情報を有効に管理できなかったことに起因する事例であるが、行政当局以外がこうした誤認を含む政策情報を詳細に検討する機会は、それが大きな政治的争点でもない限りほとんどない。自治体側は初期投資に関する財政的関心は持っていたが、当初見込みは回収可能と認識されて立案・執行された。それは3節で山本が指摘した「投資適格であるにもかかわらず住民の素朴な感情からは受け入れがたい」という、政策技術と政治的コンセンサスの乖離によく表れている。政策情報の不均衡は、単に情報の出し方とか情報のファイリングといった技術に起因するのではなく、基本的には政策形成をめぐる本質的な失敗policy failureなのである。

2.5.2. アクター環境としての政策アリーナ

ここまで政策情報の機能に焦点をあてて政策評価を論じてきたが、政策主体が現状を認識し、可能な選択肢を列挙するときに一定の制約が働いているとして、その働き方、言い換えれば政策情報を取り巻く環境は政策領域を横断して同様なのであろうか。筆者はそう思わない。

政策過程論においては、ロウイを源流とする政策類型の長い歴史があった。佐藤満はサバティアの表現を借りて「政策の類型により政治行動は区別されるという議論が、おそらく過去20年の公共政策研究の中で政治学にはもっとも大きな影響を与えたものであった」と述べている（佐藤，1993：53）し、大嶽秀夫はロウイの政策類型が「（困難だといわれるケーススタディからの機能的一般化に成功し）この種の分析としては例外的に確定的な結果を示して」いることを率直に評価する（大嶽，1990：21－24）。また、カツツエンステインやヘクロ、ローズらの提起した、政策ネットワークモデル・イシューネットワーク・政策共同体など、政策分野の違いごとに政策構造そのものが異なっているとする視座も用意されてきた。こうした政策過程研究の実りは、なぜか政策評価論には全く移入されていない。本章で挙げてきた論者は、評価の対象となる「政策」を抽象度の高い、单一の概念として認識している⁽²⁾。しかし、政策が政治を生み出す以上、政策概念は複数形であり、したがって、政策アリーナがおのおの持つ特質に応じて政策評価は考察されなければならない。かつてロウイが「政策を单一のものと見てよいのか」と投げかけたラジカルな批判は、この点でわが国の政策評価研究にも依然有効である（Lowi, 1964：686f.）。

3. 政策の境界線と政策評価に働く力

政策とは、政府が社会に対して特定のインパクトをもたらす意図で行われる言明である。政策の当事者が持つインパクトの「予想」は、主幹の反映であり、したがって政策過程においては関係者が当該政策に対して与える性格づけに従って、特性が異なる。

筆者は政策過程における政策評価を考察するために、①分類が多岐にわたることの確認②分類の独立関数としての権力過程描写③意図を超えた客観的制約の分析④政策当事者が強いコンセンサスを持っている福祉政策の素描、を行う。

3.1. 政策分類はなぜ単一でないのか

政治とは希少な価値の権威的配分であり、そこには常に配分をめぐる争いが絶えない。シャットシュナイダーは、社会的紛争の解決過程について「争いが始まったら群集を見ろ、群集が決定的な役割を演じるのだから」と述べた (Schattschneider, 1982 : 3)。そして、関与者の拡大（あるいは拡大抑制）過程として政治過程を見た場合、紛争の程度と規模、そして力の知見によって紛争の帰結は決定されると指摘した。その結果、社会的紛争は「私的領域への限定」と「公的に拡大」のいずれかに向かう動きとして描写される。紛争が拡大していく過程で決定的な役割を演じるのは組織（特に利益団体）であり、「そもそも組織というものが動き出すのを待っている偏向を動員することなのだから、ある集団が特定の利益を発達させたのちに組織化するのであれば、ある種の政治的偏向を発達させていると考えられる」と述べた (Schattschneider, 1982 : 30)。公的状況で公的言語を用いて私的な（特殊な）利益に政治的意義を認めさせること自体、諸利益が衝突する闘技場で有利な位置を占めるためには極めて重要な戦略である (Cf. Stone, 1980)。

シャットシュナイダーの立論について、磯崎育男は政策過程研究におけるアジェンダ形成アプローチであると整理しており、バカラックとバラツの「権力の両面性」に関する指摘やキングダンによる修正ごみ缶モデルと併せて、これらを争点形成過程に関する研究（=影響力の権力過程）という位置づけをしている（磯崎, 1997 : 19-20）。そのときにいかなる権力がどのように有利な位置を占めるかは、アクターの力関係や、ルール、上位の政治システム特性といったアクター環境によって決定される。シャットシュナイダーは、紛争が拡大しない過程において私的利益は私的紛争に留置され、優位者の優位性を保つ状況であると述べている。(Schattschneider, 1982 : 38-40)⁽³⁾。

以上の文脈から、ふたつのアジェンダ形成過程がイメージされる。それは、利益集団が強く部外者が容易に口出しできない政策の領域と、そうでない領域である。いかにメディアが発達し市民の政治教育が進展しようとも、政策形成過程においては噛み砕くことのできないハードな情報がある。ハードな情報とは方法的洗練と政策前提条件の一致によって顕在化する政策データであり、この種のハードな情報は、事後的に検討することはおろか、そもそも入手すること自体部外者には困難である。シャットシュナイダーやオルソンらは組織に注目して小集団が強力な利益集団足りうることを指摘したが、政策評価との関連で言うと、政策情報の占有状況

こそが政策過程の多様性を作り出す要素であることを筆者は指摘しておきたい。

3.2. 政策分類とアジェンダセッティング

2.5.2でも述べたように、ロウイは現代の政策研究において、政策と政治過程の相関に一大転換をもたらしている。ここではロウイの紹介の形を借りて政策類型論を展開する大河原伸夫の所説を検討してみよう。大河原は「ローウィはその政策類型を、国家の根本的な諸機能を指すものと把握している。そして右の基本命題を、次のように言いかえている。ある政策が属する類型が、その政策をめぐり展開する政治過程のパターンを想定する」(大河原, 1996: 59)と要約した。政策とは政府の意思の表明であり、政策類型とは政府行動のカテゴリーであるのだから、政策を区別する軸は、権力がどのように働くのか、ということによって①権力の動作対象 = 個人か環境か②強制の内容 = 義務賦課か便宜供与かになり、この各二要素の組み合わせによって、4セルからなる政策類型が成立する。分配的政策のように、一般ルールが存在しない領域においてはいわゆる多元的で相互不干渉的な政治過程が生じ、受益者と被害者が対峙する領域においては前節で述べたような分権的で紛争・連合モデルに沿った政治過程が生じる。また、一般ルールを含み社会的階級を対象にする政策領域では、集権的で紛争の拡大を防ぐ政治過程が生じるのである⁽⁴⁾ (大河原, 1986: 72)。こうしたロウイの政策類型と政策過程認識 (Lowi, 1964) に対する批判、および彼自身の立論の変遷を考えると、ロウイモデルに対する批判的吟味が求められるが、本稿では政策評価と政策過程の関連を分析するための一視座としてロウイの所論を引用しているため、タイポロジーの是非には立ち入らない。ただし、岡田憲治の指摘を引用して、政策類型の中身に立ち入らないことがそれなりに合理的であることを示しておきたい。岡田は、ロウイの立てた政策類型論の重要な動機はミクロ政治学批判であると断定し、さらにロウイ以後の理論状況を追った上でフォロワーたちがロウイの類型のエレガンシーに疑問の目を向けたことは、類型化からマクロな視角の設定を試みたロウイの意図とは（無意味ではないにしろ）すれ違っていると述べた (岡田, 1992: 52-53, 64-66)。こうしたロウイの意図は、80年代に入ってから都市政治学における、いわゆるレジーム論に引き継がれていく⁽⁵⁾。

ではなぜ筆者はここでロウイの政策類型におけるマクロ指向をとりわけ重視するのだろうか。それは、国家的整合性はあるがグループ理論／多元主義的な政治過程になじまない領域こそが、マクロな政策領域だからである。具体的には再配分政策は、そもそも政治的価値判断に関わる問題である。それゆえに分配的アリーナなどと比べて①政策インプットと社会的インパクトの相関にタイムラグがあるか、またはその純効果を測定することが極めて難しい②政策クライアントのニーズを把握すること、政策の公平性や合法性のバランスを保つことはかなりの専門知識を要する、といった特性がある。筆者は政策情報の重要性を指摘してきたが、では政策情報で優位に立つアクターはいつも政策過程の主導権を握れるのだろうか。

政策過程においては「(引用者注=キングダンのいう修正ごみ缶モデルのような)『前決定』過程は、政策課題設定過程から政策立案過程、さらには従来にいう決定過程の一部までをも包摂するもの」(笠, 1989: 四章) であり、評価よりもずっと前に設定された要素、すなわちア

ジェンダが、当事者たちの政策認識を全過程的に拘束していく働きをもつ。同時に、「制度の一部としてのアクターそのものではなく、彼らをつなぐ共通項としての対象あるいは資源に着目する事によって、複数のアーナが……併行して存在しうる」がゆえに（笠、前掲書），そうした共通項の違いが、政策領域ごとに一定のパターンを持った前決定過程構造を生んでいく（大嶽，1990：107－109）。キングダンの修正ごみ缶モデルは、強い政策の因果関係説明力を持ち、同時に段階的な政策過程を否定するものとして提示されたが、一方で前決定過程の対象となる政策は非ルーティン的なものもある。公共政策の多くはルーティン的に営まれるものであり、むしろ争点化したり紛争が拡大したりするようなケースは例外なのである。この状況を説明する要素として排外的でタイトな政策決定過程の存在を考える必要がある。次節では再配分政策を念頭におき、政策共同体と政策評価の関係について考える。

3.3. タイトな政策共同体と評価の可能性

3.3.1. 政策共同体の強さ

小池治は政策共同体を次のように紹介している。政策過程において公式・非公式に形成されるアクターネットワークの中でもっとも閉鎖的なネットワークが政策共同体である。この閉鎖性は、ネットワーク外の影響力を相対的に遮蔽し自律した小宇宙のような特質を言う。日本の場合、中央政府の官僚の力が相当程度強いため、国家論などで言う「国家的アクター」はすなわち彼らを指すとイメージされがちであるが、実際の政策運営において問題が生じたときには、政策形成の主力たる企画官房系セクションではなく原局・原課、ないしは実施の主体である地方政府の担当セクションが解決を担っていく。この場合、合規性と効果性を同時に担保していくためには中央＝地方あるいは官房＝事業部局の区別を問わず、政府間関係が緊密に保たれている必要がある。さらには医療保険のように、実際にサービスを提供する医師たちが事実上の政策実施アクターになっている場合、実施主体との間に意思の疎通がなければ（制度によって相当程度関係者の行動をコントロールできるとはいえる）総体としての政策目標は達成されない（小池、1989：149－150）。

政策共同体は、基本的には各政策領域において最も重要な人々から構成される。彼らが最終的な合意に達している場合、部外者がそこに介入することが困難な状況がある。前節で引用した大嶽は、キングダンの修正ごみ缶モデル批判に際して「批判の対象とした合理的決定モデルの限界を主張するあまり……決定過程を取り巻く安定した制度的条件および参加者に共有された規範体型の存在を軽視する」側面があると述べた（大嶽、1990：109）。仮に大嶽の言う安定した決定構造（政策共同体に典型的なタイトな政策領域）があるとすると、具体的にはどのように遮蔽性ないし自律性を保つのであろうか。

宗前清貞（宗前、1994）はピーターソンPeterson, P.E. とウォンWong, Kennethを紹介する中で福祉政策に代表される再配分政策について、次のような政策イメージを展開した。水平的に競合する各地方政府は、アクターたちの利益の総和（または妥協の均衡点）とは別に、市全体を覆う利益を有している。この利益は競争に勝ち抜くことであり、いかなる政策アクターといえども、外部環境たる社会経済の力に抗っていくことは出来ない。一方で、こうした経済的

制約の中でも公共哲学の保障のために再配分政策は適切に実施される必要がある。この矛盾した要素の中で市の官僚（具体的には専門知識を豊富に有する福祉官僚）が、政治・メディア・社会からの影響力を遮断するアクターとして行動しており、換言すればそうした官僚を豊富に有する地方政府は、開発政策と再配分政策の平衡をとりつつ有効な福祉政策を実施しているといえる（Peterson et al., 1986）。

3.3.2. 福祉政策・政策情報・外部評価

福祉政策では社会階層全体を対象とするために、ヘッドスタートプログラムや所得保障プログラムに見られるように、因果関係が明示的・直接的でないものが多い（宮川, 1994: 290–301）。このため、政策形成は、当該政策過程において強い関与をするアクター間の合意が重要な役割を果たす。実際、ヘッドスタートプログラムでは知的に洗練された二つの事後調査が、全く相反する結論を生んでいる（宮川, 1994: 10章）。

政策共同体内部において合意が形成される過程をひとつのパターンを持ったものとして描くことはできない。同じ広義の福祉政策においても、例えばわが国の医療保険改革をめぐる政治過程は対立的で権力過程を通じて合意形成をしてきたし（高橋, 1989），健康増進政策などにおいては関係者間において政策原則の合意ないしは協調があったといえる（岩永俊博ほか, 1996）。しかし参加者構造の点で政策決定は排外的であったし、部外者が参加しないことで生じる危険性も（政策評価の観点から見れば）似ている。例えば健康増進政策は、従来、厚生省健康政策局・医師会・保健所・保健婦など中枢的政策情報を持つ限られた人々によって政策が形成されてきた。ところが、この政策においてもっとも重要な健康の概念自体、この50年間で大きく変化している。かつては身体的な状況を表す概念だったのが、1997年にはWHOがよりメンタルな側面を射程に入れた新定義を公表している。単に病気でないことに留まらず、心身ともに充実した状況を各人なりに作れることが健康だとする考え方である。実際には専門家たちの合意転換によって、国民の意識変化より早く健康増進政策は変化していった。厚生省、県、市町村の部署名が衛生課などから健康増進課などに変わったのはその傍証となろう。だが¹⁹⁵⁰年当時、まだ病気でないことが健康だと思われていた時代でさえ、今日的な意味でいう健康を追求する権利と可能性は一般市民にありえたし、また、それが社会的に可能か否かについては、単に医療的な観点のみならず経済的社会的に検討されるべき争点である。にもかかわらず閉じた空間で政策が作られるとすれば、政策共同体は政策評価の観点から見れば専門家による「善意の悲劇」を生産してしまうかもしれない⁽⁶⁾。

ある種の政策領域では、実現可能性や現実認識など政策形成の前提そのものが閉じている。しかし、政策は技術的な側面だけで語られるべきものではない。ハードなデータを必要とする政策領域においては、前提そのものを疑う主体が専門家の中にはいない。むしろ専門家以外の視点を持つアクターが（幼稚で誤謬が含まれている可能性があるにもかかわらず）ラジカルな問い合わせを発する可能性を持つものとして必要なのである。それゆえ、政策評価において、何をもっとも重視するか=危惧するかということは、暗黙のうちの政策目標を阻害する要因、具体的にはアクターたちが暴走した場合どうなるかを想定し、ある種のマクシミン戦略に基づいていなければ設定しえないし、価値のプライオリティがなければ指標の設定も単なる業績測定の羅

列に終わるに過ぎない。

4. 結語——政治学と政策科学の接点

事後の政策分析としての政策評価は、その対象が政府行動の意思である「政策」である以上、政策形成過程に埋め込まれた特性を無視することはできない。そして、その政策形成過程自体が一個の政治過程である。そうだとすると現実の政策評価制度は次のような諸原則を要求することになる。

政策情報の観点から考えるなら、①閉じた政策空間で作成される医療・福祉政策のような領域では、データ集計や政策目標それ自体を問題にするようなラジカルな評価制度②財の配分をめぐる領域である分配的な政策では、効率性を重視する運営改善のための評価制度③政治的リーダーシップが重視される開発政策では、論理性を徹底的に検証し、プロジェクト間の体系性を重視するような定性的評価が必要となる。

一方、インプットとアウトカムの間にあるタイムラグに注目するならば、①教育・都市開発など長期のプログラムは、年次政策目標の明確化②インフラ整備などの中期的なプログラムは効率性の重視③短期的プログラムは投資適格やI/O比の向上など経済性の重視といった評価が必要になるだろう。もちろん、評価者に「政治家の介入阻止」「専門家への批判的態度」を要求する制度を具現化するのは困難を伴う。しかし、こうした制度設計を行うことは、指標設定という政策評価のミクロ部分に意識を集中させすぎた現在の状況に対して、ある種のカウンターパワーたりうるのではないかと筆者は考える。

本学会は、従来のアカデミックな政策研究を批判的に乗り越えるために生まれた研究連合であるが、一方で「実用」的な知識を急に提供することは、充分な理論的検討を含まないまま政策アイディアを羅列することも生じる。本稿は、政策類型論を網羅的に扱ったものではないし、キー概念である政策情報の分析も特に実証性という点で不十分な点があろう。さらには政策類型と評価指標の間に照応すべき関係に関する分析はここで述べられていない。だが、政策評価のように今日的で緊要の課題でさえ、アカデミアで蓄積された叡智を借りずには本質的で深みのある分析はできない。未成熟ではあるがひとつの問題提起として政策研究と政策評価論の接合を試みた理由である。読者諸氏からの批判を待って、今後も継続してこの課題への認識を深めていきたいと思っている。

注

- (1) 小池治は政策ネットワークの分析を行った際「政策評価へのインプリケーション」として政策評価に援用する見通しを示し、成功すればアカデミアと政策実務の両者に資するような研究だと述べた（小池、1987：159－160）。筆者は小池のこの立論に大きく影響を受けたことをここで明らかにしておきたい。
- (2) ただし、本章第一節で述べた田辺は、合理主義と組織主義の違いに自覚的であったし、山谷も政策領域ごとに異なる評価手法（または指標の組み合わせ）があることを暗示している。（山谷、1997：第

四章)。

- (3) こうした着想がバカラックとバラツによる「非決定過程」の着想につながっていく。ここでは政治過程の学説を概観するために引用したのではなく、①政策過程においては劇的でない、平凡な、目立たない政策過程のほうがノーマルであること②その結果、ごく少数の関与者によって、ほとんどの政策は動いていること③政策に関する情報は従って社会に対して(意図的にではないが)開かれていないこと、を指摘するにとどめる。
- (4) ピーターソンPeterson, P. E. は『都市の限界City Limits』(1981, Chicago UP)で、都市にもたらす経済的インパクトに基づきdevelopmental, allocational, redistributiveの政策分類を提示した。ピーターソンの分析は、ロウイよりも政策過程の帰結とアクターの間の関係がより緊密で実証的であり、政策類型の政治過程に対する適用としては完成度が高いと筆者は考える。
- (5) 都市のレジーム分析については宗前(1994), 安岡(1995)を参照。
- (6)もちろん高度成長が終わるまでのわが国保健政策にとって、疫病や水質など公衆衛生の向上を図るべきであって、そこに政策資源を投入したこと自体は間違っていないと思われる。しかし、「いつ」からそうした状況を脱したのか、保健政策の当面の課題は何なのかといったことについては、定量的で客観的な指摘以上に、社会経済上の合意が必要なのである。この項については引用文献をはじめ保健政策の専門家たちのアドバイスを受けた。ここでは岩永(1996)および岩永俊博博士(国立公衆衛生院行政学部長)ご本人を明記するにとどめる。

文献

- 足立幸男, 1994, 『公共政策学入門』, 有斐閣
- Fischer, 1995, Evaluating Public Policy, Nelson Hall
- 石原俊彦, 1999, 『地方自治体の事業評価と発生主義会計』, 中央経済社
- 磯崎育男, 1997, 『政策過程の理論と実際』, 芦書房
- 岩永俊博ほか, 1996, 『地域づくり型保健活動のてびき』, 医学書院
- Judge et al. eds., 1995, Theories of Urban Politics, Sage
- 河北新報編集局, 1998, 『虚像累々』, 日本評論社
- 河中二講, 1984, 『政策決定と社会理論』, 良書普及会
- 小池治, 1989, 「政策ネットワーク分析試論」, 行政管理研究センター『日本の公共政策——その基準と実際——』, 行政管理研究センター, 147-161
- 窪田好男, 1997, 「政策評価論再考」, 『政策科学』, 立命館大学 5:1, 35-53
- 窪田好男, 1998, 「自治体予算編成の改革と政策評価~『政府の失敗』理論を手掛かりに」, 日本公共政策学会1998年度大会自由論題B, 日本公共政策学会
- Lowi, 1964, "American Business, Public Policy, Case Studies, And Political Theory," World Politics, 16: 677-715
- Lowi, 1971, Politics of Disorder, Basic Books
- 宮川公男, 1994, 『政策科学の基礎』, 東洋経済新報社
- 村松岐夫, 1999, 『行政学教科書』, 有斐閣
- 大河原伸夫, 1986, 「政策と政策類型」, 『社会科学論集』, 九州大学教養部 26
- 大河原伸夫, 1996, 『政策・決定・行動』, 木鐸社
- 岡田憲治, 1992, 「批判的プルーラリストと『政治発展』」, 『早稲田政治公法研究』, 早稲田大学政治学研究科 38
- Osborne=Gaebl, 1992, Reinventing Government, Addison Wesley (オズボーン・ゲーブラー著, 高地高

宗前：政策評価と政策類型

- 司訳, 1995, 『行政革命』, JMAM)
- 大嶽秀夫, 1990, 『政策過程』, 東大出版会
- Peterson et al, 1986, Welfare Magnets, Brookings
- リード, 1990, 『日本の政府間関係』, 木鐸社
- 笠京子, 1989, 「政策決定過程における『前決定』概念」, 『法学論叢』, 京都大学法学会 123 : 4, 48 – 71 ; 124 : 1, 91 – 125
- 佐藤満, 1993, 「政策科学と政治過程論」, 『政策科学』, 立命館大学1 : 1,
- 佐藤満, 1994, 「政策過程モデルの検討」, 『政策科学』, 立命館大学2 : 1,
- Schattschneider, 1983, The Semisovereign People, Dryden Press
- 新藤宗幸, 1999, 『自治体公共政策論』, 島根自治体学会
- 宗前清貞, 1994, 「地方政治における構造的制約の検討」, 『東北法学』, 東北大学法学研究科12, 103 – 149
- Stone, 1980 "Systemic Power in community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory,"
APSR 74 : 3
- 高寄昇三, 1999, 『自治体の行政評価システム』, 学陽書房
- 高橋秀行, 1989, 「医療保険——政策変容と政治過程——」, 行政管理研究センター 『日本の公共政策——その基準と実際——』, 行政管理研究センター, 58 – 84
- 武智秀之, 1994, 「福祉政策」, 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学③』, 有斐閣 197 – 234
- 田辺国昭, 1998, 「政策評価」, 森田朗編『行政学の基礎』, 岩波書店284 – 301
- 上山信一, 1998, 『行政評価の時代』, NTT出版
- 山本清, 1998, 「公共事業の評価システムの検討」, 『都市問題』, 東京市政調査会89 : 4, 31 – 42
- 山谷清志, 1997, 『政策評価の理論とその展開』, 晃洋書房
- 安岡正晴, 1995, 「アメリカ政治学における『都市レジームアプローチ』の発展」, 『早稲田政治公法研究』,
早稲田大学政治学研究科48, 1 – 28

(2001年6月受理)