

# 政策の成功とは何か

— マクコーネルによる「政策成功」の多面的説明とその活用法 —

奥 田 恒

はじめに

政策とは、「公共問題を解決するための、解決の方向性と具体的手段」を指す（秋吉、伊藤、北山 2015：4）。そうであれば、政策は当然成功し、問題の解消・緩和を実現することが期待される。

しかし、何をもって政策を「成功した」と見なせるかは、意外と難しく複雑な問題である。その理由のひとつは、「政策の成功とは何か」について様々な見方があり、ひとつに限定することが難しいためである。例えば、ある政策の成否は客観的事実として確定可能なのか、その政策を見る人によって異なる主観的なものなのか、という問題がある。後者の場合、その政策に賛成か反対かといった立場によって、成否の判断は異なりうる。それ以外にも、政策のどの側面に着目するか、成否の「程度の問題」をどう扱うか、という課題もあるだろう。

本稿の目的は、「政策の成功」の諸基準とそれらの関係づけ方を紹介し、その実践的活用方法を探ることである。こうした作業には、政策を評価する枠組みを刷新する、あるいは、ある政策を洗練させるための手がかりを得るための土台づくりという意義がある。中心となるのは、「政策成功」についての様々な見方を整理し、定式化を行ったアラン・マクコーネル（Allan McConnell）の枠組みである。本稿は、政策成功論の枠組み紹介に最大の比重を置くため、前半でまずマクコーネルの政策成功の見方を詳述する。後半部では、マクコーネルの枠組みの活用方法とその特徴を、彼およびそれ以外の研究者による提案を手がかりに探求する。本稿の見るところ、マクコーネルの「成功の枠組み」活用法は、「評価基準を統合する志向」と「評価基準を多様なまま維持する志向」の緊張関係を特徴とする。彼は、多様な評価基準を網羅的に示したうえで、それらを統合する利点を認めながらも、統合が常に可能なわけではないことを強調する。こうした提案は、枠組みの利用者に対し、多様な評価基準間のトレードオフや優先順位づけを怠らないよう促すという実践的含意を有する。

## 本稿の構成

本稿の構成は以下の通りである。次節となる第一節では、マクコーネルの政策成功の定義を紹介し、その定義が持つ、「政策の成功」を捉えるうえでの利点を述べる。第二節では、マクコー

ネルの政策成功論が備える三つの次元、すなわち、プログラムの成功、プロセスの成功、ポリティクスの成功を紹介する。第三節では、マクコーネルの政策成功論が備える「程度の問題」という視座を導入したうえで、前の節で紹介した「政策成功の三次元」とのまとめ上げ方を見る。これがマクコーネルの政策成功論の枠組みである。第四節ではそれまで紹介してきた枠組みの活用法を示す。マクコーネル自身による成否判断のガイドラインと、政策学者マイケル・ハウレットによる「政策失敗」回避のための提案を比較する。第五節では、マクコーネルの枠組み活用法について、規範的政策分析との類似性と応用可能性を示し、今後の発展可能性を述べる。

## 1. 立場の違い：「成功」の現実主義的定義

本節では、マクコーネルの政策成功の定義を扱う。以下では、まず、マクコーネルの政策成功論の背景となる論争を簡単に紹介し、彼が取り組んだ課題を明確化しておく。そののち、「政策成功」の定義とその意義について述べる。

### 1.1. 基礎づけ主義対反基礎づけ主義

マクコーネルの政策成功論の前段には、「成功とは何か」についての立場の違いがある。政策の成功をめぐるのは、「基礎づけ主義」と「反基礎づけ主義」という二つの立場が対立しているという (McConnell 2010: 30)。

前者の基礎づけ主義 (foundationalism) は、政策成功は客観的事実として確定可能であるという立場である (Ibid: 30-36)。例えば、政府が原子力発電所を作り、それが事故を起こさず長期間稼働し、周辺住民に電力を提供したとする。このとき、政策の成功は、複数の観点から客観的事実として認められうるという。第一に、政策目的の達成という観点からは、「工場が建てられた」という事実は動かしがたい。第二に、望ましい成果 (desired outcome) の実現という観点からも、「発電所が稼働支援力を供給している」状態は客観的事実として観察可能である。最後に、生命や安全といった普遍的な価値という観点を採用した場合でも、「発電所が安全に稼働しつづけているか」「被雇用者の労働環境や健康が確保されているか」といった問題は、事実の問題として観察可能である。以上のように、基礎づけ主義者は、政策の成功を客観的事実の問題であり、立場を問わず観察可能な現象と捉える。

この立場と対立する見方が、反基礎づけ主義 (anti-foundationalism) である。すなわち、政策成功は事実として確定できるようなものではなく、解釈に委ねられるものだという立場である (Ibid: 36-39)。反基礎づけ主義者によれば、ある事実が認められたとしても、その事実を肯定的に評価するか、否定的に評価するかに応じて、政策の成否は変わりうる。発電所設置の例でいえば、仮に、施設の完成、電力供給、安全性等の普遍的価値の充足が実現された場合でも、なお成功したと認められない場合がありうる。例えば、周辺地域の住民がそもそも発電所設置を望んでいなかった場合、その設置はその地域共同体にとって失敗と判断されうる (Ibid: 31)。さらに、

周辺住民が危険性や政治的無力感に苛まれた結果、その健康と幸福を害する可能性もある。そうした場合、仮に発電所の稼働自体には問題が起こらなかったとしても、周辺住民の立場からは工場設置は「成功した」とはみなせない (Ibid)。このように、反基礎づけ主義者は、政策の成功には「事実の観察」ではなく、「解釈」という営みが欠かせないと考える。

なお、基礎づけ主義者と反基礎づけ主義者がいつも意見を異にするかといえば、そうではない。いずれの立場であっても、発電所が完成しなかった場合、その政策を成功と見なすことはないだろう。もちろん、稼働・電力供給が達せられなかった場合や、発電所が事故を起こして再建できない場合なども同様である。すなわち、政策が推進者の掲げた目的を達成できない場合、基礎づけ主義・反基礎づけ主義を問わず、その政策が成功したと見なすことはない (Ibid)。

以上、「政策の成功をいかに捉えるか」という課題について、基礎づけ主義と反基礎づけ主義の考えを見てきた。両者の見方をともに満足させることが、マクコーネルが政策成功を定義する上での課題となる。

## 1.2. マクコーネルによる「政策成功」の定義

ここでは、マクコーネルの政策成功の定義を紹介したのち、基礎づけ主義と反基礎づけ主義という前段の対立を踏まえ、その意義を述べる。

まず、マクコーネルの政策成功の定義は、以下の通りである。

政策は、それが提案者が設定した目的を達成している限りにおいて、成功する。しかし、もともとの目的の支持者のみが、政策成功の成果を満足感をもって受け取る傾向がある。反対者は、もともとの目的を支持していなかったがゆえに、その成果にかかわらず失敗と受け取る傾向が高い (McConnell 2010: 39)。

この定義の利点として、まず、政策に対する「立場の違い」を捉えられる点が挙げられる。マクコーネル自身によれば、この枠組みは、「ある人は政策を成功と見なすにもかかわらず、ほかの人がそれを失敗と見なすこともある」ということを認識できる (Ibid: 39)。上述した原子力発電所についての例でも、設置自体に反対していた人々は、仮に発電所が安全に稼働し続けたとしてもその政策を失敗と見なしうるように、人によって成否の判断は異なりうる。マクコーネルの定義は、そうした現象を捉えられるという。

さらに、立場による賛否の違いを捉えられるがゆえに、マクコーネルの定義は「誰にとっての成功なのか？」という論点を扱えるという利点も持つという (Ibid: 39)。発電所建設の例でいえば、発電所から電気供給を受ける住民からは成功と見なされる半面、発電所建設に反対していた周辺地域の住民からは失敗と見なされる。このように、ある政策についての賛成あるいは反対の判断が、どのような集団によってなされているかを明確化するという利点である。

以上の利点に加え、マクコーネルの定義は、政策研究の古典的・標準的見解を汲んでいるとい

う特徴も備えている。すなわち、「目的設定とその達成」という、成功という言葉の「常識的」用語法を組み込んでいるという利点である (Ibid)。政策研究の標準的見解によれば、政策の成功とは、目的の達成によって特徴づけられるもの — その目的への賛否にかかわらず — である。第一、第二の利点が強調する「立場の違いを捉える」ことの重要性もさることながら、目的を達成したか否かという、立場の違いを越えて観察可能な要素を含むこともまた、この定義の利点である。

マクコーネルは、彼の枠組みが、記述的な分析枠組みを提示すものであるという点を折に触れて強調する。先の定義は、成功した政策の様々な側面 — 目的達成や様々な集団への利益 — について、それらの諸成果を「望ましいものである」という仮定を置くことなくまとめ上げる、という意図をもってなされている (Ibid)。彼によれば、これもまた自身の定義の利点に含まれる。

以上のように、マクコーネルの政策成功の図式は、目的達成と目的への支持・不支持という立場の違いをともに織り込んだ。政策成功を理解する見取り図を提供するものである。次節以下では、マクコーネルの政策成功論の枠組みをより詳しく見ていく。

## 2. 次元の違い：プログラム、プロセス、ポリティクス

マクコーネルの成功論は、複数の政策目的が存在する状態という、公共政策作成の現実に対処するために構想されている (Ibid: 40)。ここでいう「複数の政策目的」とは、例えば、「次の選挙で政党の業績をアピールする」という目的もあれば、「政策に「正統性」を持たせ、実施・受け入れを円滑化する」という目的もある、といったバリエーションを表す。政策過程には様々な段階が含まれ、同様に様々なアクターがかかわるため、政策の成否を探求するためには、それらをきめ細かく捉える枠組みが必要となる、ということであろう。

この狙いを達成するため、マクコーネルは「政策の成功」を三次元にわけ (Ibid: 40)。三つの次元は政策をつくり実行するまでの各活動に対応している。三次元とは、第一に、プログラムが実施される次元である。第二に、政策作成のプロセスの次元である。第三に、選挙運動と政党の評判管理というポリティクスの次元である。

政策は様々なアクターがかかわってつくられ実行されるが、アクターの種類によって、特にかかりのある段階・次元も変わってくる。以下、それぞれ説明していく。

### 2.1. プログラムの成功

まず、プログラムの成功である (Ibid: 45-49)<sup>1)</sup>。これは、目的達成を含む政策の成果を、遅滞・不足なく実現するという意味での成功である。

ここでいう「プログラム」がどのような活動・政策過程の段階と位置づけられるか確認しておく。一般的に、政策をつくる過程は、①政策問題の発見と定義→②解決案の設計→③政策の決定→④政策の実施→⑤政策の評価、という段階を踏む (秋吉 2017: iv)。プログラムの成功は、こ

ここでいう④政策の実施段階での成功にあたる。政策決定がなされたのち、それを円滑に実行するのがこの段階である<sup>2)</sup>。

プログラムの成功の基準は、以下の通りである。

第一に、目的を達成することである (Ibid)。もっとも古典的な「われわれがやると決めたことをやった」式の基準にあたる。社会科学において、目的達成は伝統的に、説明的にも規範的にも重要と見なされてきたし、それは政策分析においても同様である。目的達成は伝統的には、政治部門と別れた官僚部門によって担われると想定されていたこともあり、「当初の（政治家などの）意図通りの政策実施」を含むものである (Ibid)。

プログラムの成功のさらなる基準としては、「その後の社会に対する影響」がある。これは、政策の直接的生産物である「活動結果（アウトプット）」ではなく、それが社会にもたらした影響や変化すなわち「成果（アウトカム）」にかかわる基準である (Ibid: 47; 山谷 1997: 72-75)。例えば、病院建設を評価する指標としては、病床数や医療従事者数の計測がありうる。こうした、政策の直接的結果としてもたらされたものを「活動結果」と呼ぶ (山谷 1997: 75)。活動結果は計測が比較的容易であるという利点を持つが、病院建設の狙いそのものではないだろう。病院建設の狙いは、住民の健康状態改善などの変化を社会にもたらすことにあるはずである。こうした社会変化を捉えるためには、「疾病の治癒率や寝たきり老人の減少、さらには食中毒や流行性の病気の発生率の低下」の計測が必要になるだろう (Ibid)。こうして評価されるものが、「成果」にあたる<sup>3)</sup>。

第二の基準がこれにかかわる。すなわち、「望ましい成果 (desired outcome) を創り出すこと」である (McConnell: 47)。目的達成と望ましい成果創出は似ているが、厳密には区別可能である。例えば、政府が掲げた目的はしばしば政治的支持を集めるための単なるレトリックであるが、それにもかかわらず、それに沿ってなされた政策が社会の特定集団に望ましい成果をもたらすことはある。「望ましい成果」というプログラムの成功の基準は、こうした現象をうまく捉えることができる。

第三に、「対象集団のための利益を創り出すこと」である (Ibid: 48)。階級、領土、性別、地域、人種などにもとづき、特定の対象集団に利益をもたらすことを指す。マクコーネルが挙げるのは、幼稚園の数を増やしてより多くの子どもが通えるようにする政策や、同性カップルの安定的関係のための法的承認などである。ここで重要なのは、この「特定集団の利益充足」という意味でのプログラムの成功は、その政策に誰もが同意していることを意味しない、という点である。異論・論争が存在することは、プログラムの成功の不可避の一側面でもあるという (Ibid)。

第四に、「特定の政策分野における基準を満たすこと」である (Ibid)。ひとくちに政策と言っても様々な政策分野が存在し、分野ごとに充足されるべき価値が存在している。各政策分野において、それらの価値はしばしば、評価基準として定式化されている。例えば、防諜の分野なら秘密保持、予算であれば効率性、健康分野であれば患者のケア、といった具合である。そうした基準を満たすこともまた、プログラムの成功を測る指標である。また、基準によっては、個別分野



を越えて分野横断的に当てはまるものも存在する。「効率性」という基準は、この意味で特に重要な基準と位置づけられる (Ibid)。

## 2.2. プロセスの成功

次に、政策プロセスから見た成功である (Ibid: 40-45)。プロセスの成功は、政策作成段階において政策が一定の正統性を獲得することによって得られる。

こうした政策プロセスでの成功を考える上では、正確な問題認識や目的合理的な手段選択といった合理主義的要素にとどまらない、様々な要素を押さえる必要がある。「政策サイクルの連続的・合理的な想定どおりになされるとは限らず、むしろ、政治的アクターの自己利益や、以前から存在する政策や制度の経路依存などの影響をうける」ためである (Ibid: 41)。

先ほどと同様に、マクコーネルの「政策プロセス」が何を指すか確認する。政策過程は、①政策問題の発見と定義→②解決案の設計→③政策の決定→④政策の実施→⑤政策の評価、という諸段階からなると述べた (秋吉 2017: iv)。マクコーネルのいう「政策プロセス」は、この段階でいうところの、①～③、つまり、問題が発見・定義されてから解決案たる政策が決定される段階までを指す。詳しく述べれば、「問題が定義され、選択肢が精査され、ステイクホルダーが相談を受け、決定がなされる」過程である (McConnell 2010: 40)。先に紹介した「プログラム」あるいは「④政策実施」の前段階に位置づけられる。

プロセスの成功は、以下のような基準によって判断される。

第一に、立法過程に着目すると、「政府が目指す目的と手段が、大きな修正なしに決定に至ること」が基準となる (Ibid)。この判断を行うためには法案の通過を待つ必要は必ずしもない。法案審議中の段階であっても、その法案が達成しようとするおおまかな価値について合意が得られており、具体的な政策手段の審議に移っているのであれば、「成功」と見なすことも可能である。

第二に、正統性である。これは、「政策をつくる権威とそれによるルールが受け入れられ、政策の効果を強めること」が成功の基準となる (Ibid: 41)。これにより、後に続く政策実施、あるいはプログラムの成功をより確実にすることができるという。「正統性」という語は規範的な含意を持つ場合もあるので、官僚組織や関係団体の「受容可能性」と理解したほうがわかりやすいかもしれない<sup>4)</sup>。

第三に、持続的な同盟関係の構築である。政策に対する安定的な支持を確保することで、「プログラムの成功や低レベルの失敗の回避が、より実現可能となる」という (Ibid)。

最後に、「シンボリックな政策革新と影響力」もまた、プロセスの成功の基準となりうる (Ibid: 45)。このとき、最終的な活動結果や成果が成功といえるか否かは、必ずしも関係ない。シンボリックな改革や新政策によって「ムードを変える」こともまた、政策をつくり実行するまでに至るプロセスにとっては、成功のきっかけとなるのである (Ibid)。

### 2.3. ポリティクスの成功

最後に、ポリティクス（政治）の成功である（Ibid: 49-54）。ポリティクスの成功は、政府の統治能力や政府が追求する価値など、政府との関係において定義される。典型的には、選挙での勝利や議会での多数派維持など、政府の政権維持に資する状況をもたらすことが、ポリティクスの成功にあたる。

ポリティクスの成功の基準となるのが、以下の三基準である。

第一に、「選挙の見通しを広げ、また、政府やリーダーの評判を上げること」である（Ibid: 50）。一般的に、政党は選挙で選ばれ続けることを望み、政府与党は政権の座を維持し続けることを望む。そうした人々・団体は、議席や政権維持に役立ったり、選挙における支持を拡大したりする政策を、「成功」と見なすだろう。

第二に、「政策アジェンダのコントロールや政府の仕事の簡易化」である（Ibid: 51）。政府とは、常に大きな負担に直面しているものである。例えば、様々な問題に際限なく対処する、互いに意見の異なる団体からロビー活動を受ける、利用可能な資源は限られている、ほかの政治的プレイヤーからは粗探しをされる、といった具合である。そのため、政府にとっては、問題を対処しやすくしたり、統治能力を維持しやすくしたり、といった仕事が必要になる。例えば、対処可能なように問題を狭く定義する、問題に対処しているように見せかける、妥協や将来的な改革の約束を通じて批判者をかわしたりする、などの仕事である。こうしたポリティクスの成功という目的から見れば、「プログラム」の観点からはほどほどあるいは最低限のものも、「成功」を収める可能性を持つことになる（Ibid）。

第三に、「政府のおおまかな価値や方向性を持続させること」である（Ibid）。というのは、ビジョンを持たない政府与党の再選は難しいからである。政策は、政府が望む価値を増進させ、政府とそのプログラムにとって広い道筋を維持するとき、ポリティクスの成功を収める可能性が高くなる（Ibid: 52）。

以上、マクコーネルの政策成功論における、「成功の三次元」を紹介した。それらは政策過程上の異なる段階を占め、関連アクターも異なってくる。捉えようとする政策の成否がいずれの次元のものかを押さえることで、政策成功の判断はより容易かつ明確になるだろう。次節となる第三節では、成功・失敗の「程度の違い」を扱う枠組みを紹介し、本節で紹介した三次元とのまとめ上げ方も見る。

## 3. 「程度の違い」の導入

前節までは、「目的達成」という客観的要素と「立場の違い」という解釈的要素をともに捉えるための政策成功論の定義・枠組みを見てきた。本節では、政策成功をよりきめ細かく捉えるための、「程度の違い」にかかわる視座を導入する。本節後半部では、本節と前節の基準すなわち「程度の違い」と「政策成功の三次元」をまとめた、政策成功の多面的解明の枠組みを示す。

### 3.1. 「程度の違い」五段階

マクコーネルによれば、政策の成否は、成功か失敗かの二者択一ではなく、「完全な成功」と「完全な失敗」という二つの理念型の間に広がる「スペクトラム」である (Ibid)。スペクトラムは五段階に分類されるが、これまでの議論を受けた下記二点は重要である。第一に、スペクトラムのいずれの分類も、①政策の目的達成度と②政策目的への支持度という二つの要素を含んでいる (Ibid: 57)。第二に、スペクトラムのいずれの分類も、前節で紹介した「プロセス」「プログラム」「ポリティクス」の各次元を含んでいる (Ibid)。いずれの特徴も、政策の成功をきめ細かく捉えようというマクコーネルの試みの反映であるといえる。

以下、政策成功の五段階を紹介する (Ibid: 57-63)。第一に、完全な成功としての理念系にあたるのが「成功 (success)」である。第二に、多少の欠陥はあってもおおむね持続的であり、他分類に比べて失敗から遠い分類が「持続的成功 (durable success)」である。第三に、「論争的成功 (conflicted success)」である。目的達成に瑕疵があるか、もともとの目的への支持がわかれているなどの理由で、支持者と反対者間で成否判断が大きく分かれている状態である。第四に、「不安定な成功 (precarious success)」である。ほとんど失敗しているような状態であり、目的達成上の大きな欠陥があり、政策の失敗をめぐって深刻な対立を生み出している状態である。最後に、完全な失敗としての理念系にあたる「失敗 (failure)」である。

なお、マクコーネルの整理では「政策失敗」は成功の不在あるいは対極として捉えられているが、この見方に対しては重要な批判が存在する。この批判は次節で扱うこととし、まず本節では、これまで紹介してきたマクコーネルによるまとめ上げ方法を述べる。

### 3.2. 政策成功の枠組み：「成功の三次元」と「程度の違い」のまとめ上げ

前節では、プログラム、プロセス、ポリティクスの政策成功の三次元を紹介した。三次元のそれぞれにおいて、成功の程度をスペクトラムとして表現するというのが、マクコーネル「政策成功論」の構想である。以下に、マクコーネルによる、次元ごとに政策成功スペクトラムを配置した表を載せる (表1、表2、表3)。これまで紹介してきた、三次元それぞれの構成要素と、成功を表す五つの程度をすべて含む、網羅的なものとなっている。



表 1. プログラムの成功 (McConnell: 67)

プログラムの成功	持続的成功	論争的成功	不安定な成功	プログラムの失敗
目的と一致した実施	多少の修正やずれはあっても、実施目的がほとんど達成できている状態	ある程度の成功と、予期せぬ論争的な問題とが混合した結果がもたらされた状態	意図した政策実施へのわずかな進歩はあるものの、慢性的不全に悩まされ、非常に論争的かつとても擁護困難である状態	目的と一致した実施が実行できなかった状態
望ましい成果の達成	多少の不足はあっても、大まかには達成された成果	ある程度の成功を収めたが、意図した成果の部分的達成が、望ましくない結果と拮抗し、かなりの論争を生み出している状態	少々の成果は意図通り達成できたものの、論争的かつ人目を惹く失敗によって圧倒されている状態	望ましい成果の達成をできなかった状態
政策分野における基準の充足	期待通りとはいかないまでも、基準を満たすと強く主張できるほどには十分な成果	目的を部分的に達成したが、人目を惹く可能性を持つ失敗（効率性が基準のときに、持続的な損失が続いているなど）も伴う状態	ごくわずかな成功はあるが、望ましくないメディアの注目によって悩まされている（基準が効率性であるときに、損失とスキャンダルの可能性があるなど）状態	基準を満たすことが明らかに不可能な状態
対象集団への利益創出	多少の不足と異常と思われる事例はあるが、意図した対象集団に対し大まかには利益をもたらしている状態	部分的な利益を実現したが、意図したほど広くも深くもない状態	少々の利益は達成されたものの、利益をもたらそうとしていたまさにその集団への被害によって見劣りしてしまっている状態。さらに、不公平と苦痛の人目を引くような話も生み出しそうな状態	特定の対象集団に被害を与えた状態

表 2. プロセスの成功 (McConnell: 65)

プロセスの成功	持続的成功	論争的成功	不安定な成功	プロセスの失敗
政府の政策目的と手段の保持	多少の修正はあっても、政策目的と政策手段が保持されている状態	望ましい目的と手段が論争的かつ保持困難であり、何らかの修正が必要な状態	政府の目的と望ましい政策手段が危機に瀕している状態	政策目的と手段が終了している状態
政策への正統性の授与	正統性への多少の困難はあるが、持続的な深刻性はほぼあるいはまったくない状態	長期的観点から政策を損なう潜在的可能性があり、政策の正統性について困難かつ論争的な問題がある状態	政策の正統性に、深刻かつ潜在的には致命的なダメージがある状態	政策の正統性に回復不能なダメージがある状態
持続可能な連合の構築	意見相違の予兆はあるが、連合は損なわれていない状態	意見相違の強い予兆と分断の潜在的可能性があるものの、連合は損なわれていない状態	連合が崩壊の瀬戸際にある状態	持続可能な連合を作ることが不可能な状態
政策革新のシンボル化と影響力	画期的な政策革新や影響ではないが、シンボリックには進歩的な状態	核心的でも流行おくれでもないが、(ときどき)革新派と保守派の双方からの批判を招くような状態	実行可能な代替案から乖離しているように見える状態	時代遅れで視野が狭く気味の悪いアイデアをシンボル化しているか、他地域が似たような問題にいかに対処しているかが明らかでない状態

表 3. ポリティクスの成功 (McConnell: 73)

ポリティクスの成功	持続的成功	論争的成功	不安定な成功	ポリティクスの失敗
選挙の見通しを広げ、また、政府やリーダーの評判を上げること	わずかな妨げがあるのみで、選挙の見通しを期待でき、かつ、評判も高まった状態	政策が強い支持と反対を共に得ており、双方が選挙で見通しと評判に対してほとんど同程度に働いている状態	利益のわずかな兆候はあるものの、政策が総合的には選挙と評判に不利であると判明している状態	選挙の展望や政府・指導者の評判が傷つき、政治的利益が回復する見通しが無い状態
政策アジェンダのコントロールや政府の仕事の簡易化	アジェンダ管理への多少の困難はあるものの、統治能力は揺るがない状態	政策が論争的であり、その擁護にあたって予想以上の政治的時間と資源を取られる状態	アジェンダと政府の仕事が、政治的に困難な問題を克服するのに苦労しているという明らかな兆候がある状態	アジェンダについての政策の失敗度が、政府の統治能力を毀損するほどに高く持続的な状態
政府の広い価値や方向性を持続させること	ある程度の修正は必要だが、大まかな方向性を妨げるものではない状態	政府の方向性は非常に大まかには目的と一致しているが、政策がなんらかの再考を迫られる明らかな兆候が、特に水面下で存在する状態	政府の全体的な道筋が妥協させられている状態	政府の大まかな価値観と方向性が取り返しのつかないほどダメージを受けた状態

### 3.3. 各次元の独立性

以上、マクコーネル自身による、これまで紹介してきた評価基準を統合する図式を、表のかたちで示した。こうした表が必要なのは、プログラム、プロセス、ポリティクスの三次元は、同じ政策に対しても、それぞれ異なる成功-失敗スペクトラム上の位置を取りうるためである (Ibid: 75)。例えば、政府が掲げた目的達成という「プログラムの成功」から見れば「不安定な成功」ととどまる政策でも、改革のシンボリック政策となるなど、公衆に広く歓迎され政府与党の支持率上昇をもたらしたとすれば、ポリティクスの観点からは「成功」あるいは「持続的成功」と判断されるだろう (Ibid: 78-80)。このようなニュアンスに富んだ複雑な状況を捉える際に、上記表を参照させることで、政策決定者や政策助言者の現状把握を支援する効果が期待できる。

こうした作業は現実の政策に先立って決められる「サイエンス」ではない。むしろ、カテゴリーへの位置づけ作業は、各政策アクターがその力量と創造性をもって行う「アート」であるとマクコーネルは述べる (Ibid: 63)。

以上、政策成功論の枠組みを、次元の違いと程度の違いにわけ、それらをまとめた評価図式を

紹介した。最後に述べたように、この枠組みを用いて政策を把握することや、その知見をもって失敗を克服することは、各々の政策アクターに委ねられている。そこで、次節以降は、これの意義や活用法について論じる。

#### 4. 政策成功論の活用可能性

以上の政策成功の枠組みは、マクコーネルによれば、政策の成否を記述するための枠組みであり、規範的な含意を有するものではない。また、上記の枠組みに当てはめてからとってただちに政策の成否が明らかになるものでもなく、その成否は、政策決定者や助言者それぞれの判断に委ねられる。本節ではそうした試みやさらなる枠組みの提案を扱う。

最初にマクコーネル自身の活用方法ガイドラインを紹介したのち、マクコーネルの枠組みを活用した政策失敗回避を提唱するハウレットの枠組みを紹介する。両者の提案は、マクコーネルのそれが要素間のトレードオフや優先順位づけを強調するのに対し、ハウレットの提案は諸要素の統合と相互補完を念頭においてなされる、と見ることもできる。これは、政策分析や政策助言で政策成功枠組みを活用する際、重要な違いとなるだろう。

##### 4.1. 政策成功ガイドラインによる補助

まず、マクコーネル自身のアプローチを紹介しよう。政策成否を判断するための、十個の質問からなるフレームワークである（次頁付録1）。プログラム、プロセス、ポリティクス of the どれに注目するか、どのような評価軸で成否判断を行うか、複数の要素を捉えるのかひとつに絞るのか、といった質問項目から構成される。

本稿の付録1では省略しているが、十個の質問にはそれぞれ想定される解答パターンが付記され、その回答を選んだ際に参照可能な助言も記載されている。その助言はおおむね現実的であり、政策が大なり小なり瑕疵を持つことや、政策アクターの現状把握が十全なものとはいかないことを織り込んだ問答となっている。成否判断を行う分析者は、諸要素を広く捉えることを促されながらも、諸要素間の優先順位づけやその正当化を行うことを薦められる。ここに、諸要素すべてを満足させ、統合させることを理想としながらも、それが困難であることを認識するマクコーネルの問題意識が表れている。

現実的な助言方針というマクコーネルの姿勢を示すため、以下、二点のみ例示を行う。なお、マクコーネルからの回答には適宜省略している個所がある。

第一の例が、質問9「定められていた諸目的の達成において、政策に不十分な点はありませんでしたか？」への回答である。この問いに対し、「不十分な点はなかった」と回答したとする。このときの想定解答は、「通常あまりないことですが、評価作業が簡単になりますね。しかし、不十分な点がないことはめったにありません。誤りがないかダブル・チェックをしましょう」というものである（Ibid: 101）。

付録 1. 成否評価支援のための十個のフレームワーク (McConnell 2010: 96-101 から抜粋)<sup>5)</sup>

- 質問 1. あなたが評価したいのは、プログラム、プロセス、ポリシーのうち、どれですか？
- 質問 2. あなたが評価したいのは、どの期間（短期的 or 長期的）ですか？
- 質問 3. 成功確認の指標として、何をベンチマークに使うつもりですか？
- 質問 4. 結論を得るために利用可能な十分かつ信頼できる情報があるということに、自信を持っていますか？
- 質問 5. 政策の成果を、その成果に対するほかのあらゆる影響から分離できていることに、自信を持っていますか？
- 質問 6. あなたの知る and/or 感じる限りで、隠されたアジェンダが動いていると考えていますか？
- 質問 7. あなたが（プログラム、プロセス、ポリシーを）評価したい政策分野は、一つ以上の目的を持っていますか？
- 質問 8. 計画していたよりも大きな、予期しなかった（成功も含めた）成果は存在しますか？
- 質問 9. 定められていた諸目的の達成において、政策に不十分な点はありませんでしたか？
- 質問 10. 二つ以上の政策領域（プロセス、プログラム、ポリシー）を評価しようとしていますか？

また、同じ質問に「不十分な点があった」と答えると、「不十分な点がどれほど重要なものか検討する必要があります。あなたが不足点を重視するあまり過度に否定的になっている、もしくは、成果物を重視するあまり過度に楽観的になっている、という批判から自らを弁護する必要があるかもしれません」と回答される (Ibid)。完全な成功がめったに得られないことを踏まえたうえで、成果を過大にも過少にも見積もらないような、成否判断の複雑性を踏まえた助言が意図されていると見ることができる。

第二の例は、マクコーネルの枠組み活用をより念頭に置いたものである。質問 10「二つ以上の政策領域（プログラム、プロセス、ポリシー）を評価しようとしていますか？」を取り上げる。質問に対し「はい、二つ以上の領域を評価しようとしています」と答えるとする。すると、「公共政策の複雑性を捉えようとしているのですね。しかし、最終評価にもっとも寄与した領域（プログラムか、プロセスか、ポリシーか）を選ぶとき、難しい選択を強いられる可能性が高いです。どれを選ぶとしても、「一つの要素（や成果）を、他に対して過度に強調している」という主旨の批判に備えるべきです」と回答される (Ibid)。



逆に、「いいえ、一つの領域だけを評価しようとしています」と答えると、「なぜそのように狭い焦点の当て方をするのか考慮すべきです」と促される (Ibid)。ここで、なんらかの要請や必要性があって一要素のみを考慮するのであれば問題ない。ただし、単に政策成功を理解したいだけであれば、政策決定過程の様相や理由を理解すべきであるとか、「政府が設定した目的」をほかの参照点に置き換えたり、補完したりすることを薦められる (Ibid)。政策成功を広い観点から理解することは必要だが、そうした包括的な判断が困難であり、批判を招きうることも想定した回答であるといえる。

このように、複数個の質問からなるガイドラインによって、政策アクターの支援をするというのが、マクコーネル自身が想定する活用法のひとつである。諸要素を包括的に捉えることの必要性を認めつつも、現実的には、分析者自身が優先順位をもって選択・判断を行うことの必要性を踏まえた提案となっている。このことは、次に紹介するハウレットとの比較により、より明らかになるだろう。

#### 4.2. 政策学習による失敗回避①：プログラムの失敗回避

マクコーネルの枠組みに満足せず、さらなる枠組みを提示する論者も存在する。そうした論者の一人として、マイケル・ハウレット (Michael Howlett) の批判・提案を紹介する。

ハウレットは、政策の「失敗」の原因とその内容についてどのように捉えるべきか、マクコーネルの枠組みでは指針を得られないとの不満を持つ (Howlett 2012: 542)。ハウレットの提案は、「失敗」の多様性を捉え、失敗回避の指針を得ることである。そこで、ハウレットは「政策失敗」にかかわる先行研究を引きながら、「失敗」の評価マトリックスを提案する (cf. Hood 2010; Bovens and t'Hart 1995)。

ハウレットが最初に取り組むのは、「プログラムの成功」のための評価軸である (表4)<sup>6)</sup>。ハウレットが示す指標は、以下の二基準である (Howlett 2012: 545)。第一に、重大性 (magnitude) である。これは、「規模 (extent)」と「持続性 (duration)」から構成される基準である。時間的・空間的な失敗の広がりを表すための基準であり、影響が広範囲であればあるほど、時間的に長続きすればするほど、高いとみなされる。第二に、顕著性 (salience) である。これは、政策への支持の「可視性 (visibility)」と「熱心さ (intensity)」によって定義される。こちらは、いずれも政策が公衆や政策共同体から受け入れられ、歓迎されるか否かにかかわる基準である。可視性の低い政策が公衆の支持を得られる可能性は一般的に低く、政策共同体の中で満場一致の支持を得られない政策は、熱心に支持される見込みは低いだろう。これらの程度を表すのが顕著性という基準である。この図式を用いることで、ある政策がどのように失敗しているのかを捉えることが、ハウレットの提案である。

このように、ハウレットはマクコーネルの定式化に不満を持ち、「失敗」に焦点を当てながらいっそう精緻な評価枠組みを示した。ハウレットの指摘は、「政策失敗」を単に成功の不在と理解すればよいわけではなく、失敗なりの多様性に注意を促したという点で重要であろう。

表 4. 政策失敗の四分類 (Howlett 2012: 544)

		重大性 (規模&持続性)	
		高い	低い
顕著性 (熱心さ&可視性)	高い	類型Ⅰ：大きな失敗 例：気候変動 (国際条約) の 政策失敗	類型Ⅱ：焦点の絞られた失敗 例：スポーツ観客コントロール (暴動) の失敗
	低い	類型Ⅲ：広がりのある失敗 例：反貧困政策の失敗	類型Ⅳ：ささいな失敗 例：政策サービス契約書のわ ずかな失敗

とはいえ、ハウレットの枠組みもまた、さらなる探求と定式化を必要としている。ハウレット自身が述べるように、上記枠組は、「違う尺度・類型の政策失敗がなぜ起こるのか」といった原因の問題や、「それら多様な政策失敗は — 特に知識管理や政策学習を通じて — どのようにすれば避けられるのか」といった対処法への示唆をもたらすものではないからである (Howlett 2012: 545)。そして、マクコーネルの政策成功論は、こうした狙いに対して分析枠組みを提供するものでもある。その手がかりとなるのが、先に紹介した、「政策成功の三次元」なのである (Ibid: 546)。

#### 4.3. 政策学習による失敗回避②：「深い学習」の必要性

ハウレットが自らの図式の課題として挙げたのが、異なる失敗の原因究明と知識活用による失敗回避方法であった。ハウレットの見るところ、その課題に対して有効なアプローチを提供するのが、マクコーネルの政策成功の三次元である。「プログラムの失敗」については先に扱ったため、以下、「ポリティクスの成功」という次元に即して説明する<sup>7)</sup>。

ポリティクス・レベルでは、「深い学習」が求められる。このレベルでは、「回避可能性 (avoidability)」と「意図 (intentionality)」という、プログラム・レベルでは必要なかった要素が重要になってくる (Ibid: 548)。このレベルの成否判断においては、「政府は問題やその成果を予期しえたか、合理的に期待できるか」といった検証が必要になるためである。このように、問題や成果の予測可能性であるとか、偶発的要素のコントロール可能性などを評価する必要があることが、「深い学習」が求められるひとつの理由となる。

ポリティカルな成功を判断・評価するためのハウレットの提案は、政治的スタッフの活用など、政策過程の各段階で政治や行政にかかわる助言を組み込んでいくことである (Ibid: 549)。以上の「政治や行政にかかわる助言」は、選挙戦略や与党内の合意形成にかかわる「ポリティカルな成功」のための提案として言及してきたが、官僚組織内や専門家集団との合意形成のような「プロセスの成功」にも適用可能である。いずれの場合も、政治アクターの利益や力学を踏まえた政策学習が求められることに変わりはない。「深い学習」が求められるゆえんである。

以上のように、ハウレットは、失敗回避を目的とした政策学習を行うために、マクコーネルとは別の評価枠組みを提案した。失敗の種類を分類し、その原因や失敗回避のための提案と対応させた、原因究明と学習支援のための提案である。

こうしたハウレットの提案は、政策成功のための諸要素をいかに統合し、政策成功を目指すかという視点から行われている、といえる。「プログラムの失敗」を回避するための提案では、考えうる六つの失敗要因をまとめ、いずれの観点からも失敗を避けられるようなマトリックスをハウレットは提案した。以上のようにまとめると、ハウレットの提案は、マクコーネルの「プログラムの成功」とは対照的である。マクコーネルの提案は、「目的達成」「望ましい成果の創出」「対象集団への利益」「その政策分野で望ましいとされる目的充足」という多様な観点を、まとめないまま備えていたためである。

ポリティクスの成功についても、回避可能性と意図という観点は、最終的にプログラムの失敗を避けるために機能すると捉えられる。同様の構想は、より現実の政策に即した政策分析や政策デザインの提案としてなされることも多い。例えば、ポール・ケアーニーによる「EBPM への政策過程論アプローチ」（この呼称は杉谷和哉による）を挙げることができる（Cairney 2016；杉谷 2020）。これは、政策作成におけるエビデンス活用のため、専門家に対し、政策過程の諸アクターや力学についての知識を身につけ、政策過程に参画するよう促すアプローチである（杉谷 2020：79-80）。プログラムの成否判断の専門家に対し、プロセス・レベルやポリティクス・レベルでの活動を促す統合的アプローチといえる。このように、精緻な分類に従い不安要素を解消し、そののちに各要素を再統合することで全体として政策成功をもたらすが、ハウレットの提案の肝要である。

## 5. 活用可能性：規範的政策分析

以上、政策成功を多面的なまま捉えることをいとわないマクコーネルの活用方法と、複数の観点を統合して失敗回避に役立てようとするハウレットの提案を見た。いずれのアプローチもそれぞれの利点を持つため、優劣を論ずることにあまり意味はないだろう。むしろ、両アプローチとも、様々な政策分析において独自の視座を提供するものと位置づけたほうが有益かもしれない。

最後に、若干の応用可能性に触れておく。ハウレットの統合アプローチについては前節で若干の例示を行ない、また別稿でも検討したため（奥田 2019）、マクコーネルの多面的アプローチの活用可能性として、規範的政策分析との接合可能性に言及する。

規範的政策分析とは、政治哲学や倫理学でなされている価値や規範の分析をもとに、政策形成活動を支援するための政策分析である。佐野亘は、その利点として以下の三点を挙げる。第一に、政策目的設定や政策評価に用いられる価値概念や規範概念について、意味の明確化を行うことで、議論や決定活動における概念の混乱を避けられる（佐野 2013：70）。第二に、それを踏まえ、諸価値間の「目的手段関係をできるだけ明確にする」ことによって、諸価値間の関係についても明

確化できる (Ibid: 71)。このとき、問題となる価値の意味はひとつに限定されず、諸価値間の関係も複数の組み合わせがありうるし、複数のまま提示することもありうるとされる。第三に、さまざまな価値を議論の俎上に載せ、その整合性や妥当性を考えていくことで、様々な価値を視野に収めた偏りの少ない目的・評価基準を得ることができる (Ibid: 72)。

ここからわかるように、規範的政策分析においては、複数ありうる価値や価値どうしの関係を統合せずに多様なまま提示することや、検討されていない別の価値も検討に加えていくことが、利点と捉えられている。マクコーネルの政策成功論も、その枠組み・活用法のいずれにおいても複数の考え方の網羅的な併記を特徴としており、意味の明確化や見失われがちな視点の補完という利点を体現している。

同じことは実際の政策分析スタイルにも言える。規範的政策分析のスタイルとしては、第一に、合意形成支援が考えられるという (Ibid: 75)。その際は、合意形成の当事者間が異なる価値観を持っていたとしても、さしあたりその点には結論を出さずに合意可能性を探る方法が推奨される (Ibid: 75-76)。第二のスタイルとして、トレードオフや優先順位づけが避けられない場合にも、複数の選択肢を背後にある価値とあわせて示すことで、政策関係者の選択を支援する (Ibid: 77)。二つのスタイルのいずれも、複数の見方や価値を統合しないまま併記することをいとわず、可能な限りにおいて、合意可能性を探ったり、優先順位づけの基準を示したりといった方法を取る。マクコーネル政策成功論の活用方針においても、複数の観点を備えた包括的な成否判断を理想としながらも、むしろその助言方針は、複数の基準や観点を無理に統合させず、多面的な見方を保つことに力点を置くものであった。

マクコーネルの多面的な政策成功論は、規範的政策分析に求められる柔軟性と網羅性を、より政策アクターや政策過程の諸段階に近い目線で実現したものといえる。これは、今後、規範的政策分析を発展させ、実際の政策過程や現代政治哲学との分業や接合を試みていくうえで、重要な示唆を持ちうる。

## 6. おわりに

以上、マクコーネルによる政策成功の枠組みを中心に、その問題意識と詳細な提案、さらに、成功論枠組みの活用方法について考察してきた。最後の活用法について、マクコーネルは、各要素の統合を理想としつつも、統合しきれないがゆえの多面的な評価ガイドラインを提案した。それに対し、ハウレットは、各要素をひとつにまとめ上げるという作業に相対的に力点を置いているように見受けられる。

ハウレットのような諸要素の統合と効果的な政策づくりの実現は言うまでもなく重要であり、政策デザイン論の理論的提案や実際の政策改善事例でも、ハウレットのアプローチに類するもののほうが多いかもしれない (北川 2018 ; Cairney 2016 ; 杉谷 2020)。本稿の最後では、そうしたアプローチの重要性を認めつつも、規範的政策分析を例に、マクコーネルの網羅的かつ多面的な

枠組み活用する可能性を探った。それは、第四節で紹介したガイドラインに表れているように、マクコーネル自身の問題意識にも叶うはずである。

#### 註

- 1) なお、マクコーネルの著書では、まずプロセス、次にプログラムの次元が扱われる。本稿では、のち議論における説明順の都合上、プログラムの成功を最初に説明している。
- 2) ただし、議会での議決を経たのちも、官僚組織内では法案では定められていない細部を詰めるなど、事実上の政策決定が行われる（嶋田 2010）。よって、「プログラムの成功」がそのまま「円滑な政策実施」を指すとは考えづらい。厳密さを求めるなら、「政策実施」の活動内容を精査したうえで両者の対応関係を明確化すべきだが、本稿の狙いは政策成功論の素描にあるため、簡単な指摘にとどめる。
- 3) 「成果（アウトカム）」という語は「政策実施後の対象の様態を総称するもの」であり、正負両方の状態変化を表しうる（北川 2018：77）。マクコーネルならびに本稿もそのような用法を用いており、本文中で単に「成果」と書く場合、なんらかの観点から望ましくない状態変化を含みうる。
- 4) 政策の「成功」と「受容可能性」の関連性を指摘した論考として、吉川和挟による政策移転の研究が存在する（吉川 2020：25-30）。
- 5) 「プログラム、プロセス、ポリティクス」の語順のみ、本稿での紹介順序に従い変更している。
- 6) ハウレットは、プログラムの成功を、「あらかじめ設定された技術的あるいはプログラムの目的を、構想とおおむね同程度の費用、努力、期限で達成する、もしくは上回る」ことと想定している（Howlett 2012: 545）。プログラム・レベルの成否は、より多くのデータやよい分析といった技術的な要素に依存する（Ibid）。ただし、第二節で詳述したように、マクコーネルのプログラムの成功は、目的達成に限られるものではなく、例えば、利害関係集団の利益や政策分野独自の基準充足などもプログラムの成功の条件になりうる。このとき、複数の評価基準のいずれを採用するかは、技術的に判断可能な事柄ではなく、政治家や政策助言者の「判断力」が求められることになると考えられる。
- 7) ハウレットによる「プロセス・レベル」の議論は省略する。マクコーネルにおけるプロセスの成功すなわち「行政での正統性確保」は、ハウレットの整理では、「ポリティクスの成功」に含まれるためである。ハウレットにおけるプロセスの成功は、政策過程段階の諸段階における、制度設計や、組織面・人的資源面での能力にかかわる概念を指す（Howlett 2012: 546）。「成功の三次元」の内容については、前註で触れたものも含め、両者の間に無視できない差異が存在するが、いずれ（あるいは第三者や折衷案）の見方が適切かについては、本稿では保留する。

なお、ハウレットが用いる「プロセスの失敗回避」についても、この後本文 4.3 で展開される、諸要素の統合と補完という議論は成り立つ。ハウレットの「プロセスの失敗要因」には、例えば「過度に負担の重いアジェンダ設定」など、プログラムの成否に直結する要素が挙げられているためである。

類似の議論として、北川雄也による、「障害者政策における予期しない負の政策効果」を挙げておく（北川 2018：59-61）。具体的には、障害者政策における「ニーズの把握」の失敗である。北川は、まず、その内容を①政策対象者の範囲の予測の失敗、②政策対象者の数の予測の失敗、③不利益の予測の失敗に整理する。それを踏まえ、失敗の原因として、ニーズの多様性や劇的な状況変化に起因する「知識の不足」と、行政の考慮不足や前例踏襲を原因とする「推論の失敗」を指摘する。「ニーズ把握の失敗」の内容がハウレットにおける「プログラムの失敗とその対処法」、原因の究明がこの註でいう「プロセスの失敗からの学習」に該当するという意味で、統合的アプローチの一類型といえる。



## 参考文献

- Bovens, Mark, and Paul t'Hart, 1995, "Frame multiplicity and policy fiascos: Limits to explanation", *Knowledge and Policy*, Volume 8, Issue 4, pp. 61-83.
- Cairney, Paul, 2016, *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, London: Palgrave Macmillan.
- Hood Christopher, 2010, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Howlett, Michael, 2012, "The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-making", *International Political Science Review*, Volume 33, Issue 5, 539-555.
- McConnell, Allan, 2010, *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 秋吉貴雄 (2017) 『入門 公共政策学』中央公論新社.
- 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉 (2015) 『公共政策学の基礎 新版』有斐閣.
- 奥田恒 (2019) 「マイケル・ハウレットの「政策統合」アプローチ」『社会システム研究』第 22 号, pp. 191-206.
- 北川雄也 (2017) 『障害者福祉の政策学 — 評価とマネジメント —』見洋書房.
- 嶋田暁文 (2010) 「政策実施とプログラム」大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書房, pp. 191-212.
- 佐野亘 (2013) 「規範的政策分析の確立に向けて」『公共政策研究』第 13 号, pp. 65-80.
- 杉谷和哉 (2020) 「「エビデンスに基づく政策」における政策過程論とガバナンス論の検討: ポール・ケアーニーとジャスティン・パークハーストの議論を通じて」『社会システム研究』第 23 号, pp. 77-92.
- 山谷清志 (1997) 『政策評価の理論とその展開』見洋書房.
- 吉川和挟 (2020) 「政策移転先における政策の受容可能性」『社会システム研究』第 23 号, pp. 23-36.