

政策デザイン論の諸潮流

— 1980～90年代を中心に —

奥 田 恒

1. はじめに

1.1. 本稿の関心と目的

本稿の目的は、主要な政策デザイン論の概略をつかみ、各理論の狙いと内容の比較を行うことである。なぜ政策デザイン論について論ずるのか。それは公共政策学の目的と特徴にかかわる。実践的寄与と理論的発展の二点から説明する。

第一に、実践的寄与にかかわる理由である。政策デザイン論の概要をつかむことで、政策作成の指針をより明確にすることが期待できる。本稿の試みには、政策デザインの核となる要素と、必須ではないが含めることが望ましい要素を示すことが含まれる。そうしたことが不明なままでは、政策デザインという発想は活用可能な指針たりえず、現場の負担を増すだけに終わりがねない。本稿の狙いのひとつは、こうした問題から政策デザイナーを解放することである。

第二に、理論的発展にかかわる理由である。政策デザインは規範と記述、アートとサイエンスといった、公共政策学が抱える多様な要素を結ぶ点である (Schneider & Sydney 2009: 111-112; 窪田 2008: 162)。多様な要素を抱えるという公共政策学の性格は、それが政策の分析と処方箋の提示という二つの活動を含むことに由来する (秋吉・伊藤・北山 2015: 18-23)。

そのため、公共政策学の成果は、以下のようなニュアンスに富んだものであることが期待される。それは、一方で体系的な理論構築を目指しつつ、他方で実践的に役立てられる処方箋を提示する。また、一方で社会現象や政治の力学、あるいは自由や平等といった規範的価値の十全な理解を試みつつ、他方でそれらを用いた現実の政策改善を目指す。あるいは、一方で人や組織の行動を理論化する必要を認めつつ、現場や会議における裁量や判断といった理論化に適さない要素を認め、研究と実践に反映させようとする。公共政策学の理論は、これら諸要素を適切なレベルで理解し、無理なく結びつけることで発展していく。本稿は、こうした諸要素を結びつける営為として考察されてきたのが政策デザイン論であると考えている。以上が、政策デザインについて論ずることの意義である。

以上の課題に応えるため、本稿は、1980～90年代の英語圏の政策理論の比較、整理を行う。主に扱うのは、この時期に「政策デザイン論」を自ら呼称した諸理論である。先に挙げた研究目的を踏まえると、政策デザイン論は、①現実や社会現象に対する理解の仕方、②規範的要素の位置づけ、③アートとサイエンスという二要素の折り合い、を必要とするように思われる。これら

三基準に沿い、政策デザイン論の諸潮流を理解していくことになる。

なぜ1980～90年代の政策デザイン論を対象とするのか。第一に、政策デザイン論の代表的な三理論は、この年代に出揃っている。のちに触れるが、それ以降の研究は、各々の理論枠組み内での分析の精緻化という方向に進んでいる。第二に、この時期の政策デザイン論は、より以前の理論である総覧主義や漸進主義を踏まえ、差別化することを意識している。政策理論における政策デザイン論の位置づけを理解するためにも、1980～90年代に注目することは有益である。

1.2. 本稿の章立て

本稿では以下の順に議論を進める。まず、第二章では、政策デザイン論が提唱される以前の理論状況を簡単に整理する。具体的には、総覧主義による意思決定モデルと、その批判者としての「無意識の決定モデル」の二つを紹介する。以上を踏まえ、「無意識の決定モデル」を批判し、二つのいずれとも異なる理論として政策デザイン論が提唱されたことを確認する。

第三章は本稿の中心となる部分である。1980～90年代の政策デザイン論の三つの理論的潮流を紹介する。まず前半部で、公共問題の解決を志向する二つの理論、スティーヴン・リンダー&ガイ・ピーターズの理論とデイヴィス・ボブrow&ジョン・ドライゼックの理論を扱う。理論ごとの紹介の後、両理論の類似点と相違点を整理する。

第三章の後半部は、政治的・分配的な志向をもつアン・シュナイダー&ヘレン・イングラムの理論を主に扱う。議論の概略を提示したのち、章の前半部で紹介した二つの理論を念頭に置いた比較を行い、その特徴を明らかにする。

第四章では、1990年以降の動向を、リンダー&ピーターズの理論的影響の強さを指摘しながら述べる。まず、マイケル・ハウレットの議論を参照し、政策デザイン論が精緻化していく傾向を指摘する。続いて、政策評価論を例にとり、政策研究の他領域への影響にも言及する。

最後に、本稿のまとめとして、主要な立場——総覧主義、漸進主義、リンダー&ピーターズ、ボブrow&ドライゼック、シュナイダー&イングラム、ハウレット——を、提案の志向と投入リソースの多寡という二つの軸にそって整理、図示する。あわせて、各政策デザイン論の目的と志向という観点から各理論を再度比較し、実践的寄与と理論的発展の観点からそれらの意義を述べる。

2. 政策デザイン論の前史

本章では、政策デザイン論の狙いや特徴をよりよく理解するため、政策デザイン論以前の論争を概観する。

2.1. 総覧主義的決定モデル

政策デザイン論の直接の批判対象は、「無意識の政策決定モデル」とされる諸理論である

(Dryzek 1983: 347)。それら「無意識の政策決定モデル」もまた、先行する理論——総覧主義 (synopticism) と呼ばれる意思決定理論——への批判として提唱された。

まず、総覧主義について述べる¹⁾。それは、実施しようとする政策の「あらゆる側面における包括的な政策分析」を行い、もっとも合理的な政策代替案を選ぼうとする (Braybrooke & Lindblom 1963: 37)。総覧主義的な政策決定は以下の手順を踏む。まず、政策目的を確定したのち、ありうる政策代替案をすべてリストアップし、次いで、各政策代替案の帰結を「すべてシステマティックに比較検討する」(足立 2009: 135)。以上を踏まえて、「最適政策を選択、決定する」というものである (Ibid)。もちろん、そのような作業を現実に行うことは不可能であるが、それでも目指すべき理想形として擁護され (Ibid)、しかも、かなりの程度達成可能とみられていたという (Braybrooke & Lindblom 1963: 37)。この理論の代表的論者としては、政策デザイン論の源流のひとつとも目される、経済学者ヤン・ティンバーゲンが挙げられる (Tinbergen 1958 = 1985; cf. Bobrow 2006)。

この理論を、本稿冒頭で示した基準に当てはめると以下ようになる。総覧主義は、①ありうる社会状態までも含めた、現実に対する包括的な理解を志向し、かつ②想定されたあらゆる社会状態をランクづけするという規範的判断が可能であるとあらかじめ想定する。そのことにより、③アートとサイエンスの折り合い——より正確にはアートの考慮——が不要になると考える立場であった。

2.2. 「無意識の政策決定モデル」

「無意識の政策決定モデル」は、われわれの社会の複雑さを理由に、総覧主義的な戦略は失敗すると考えた。かわって、熟考を経ない政策決定を擁護した。このモデルには、漸進主義モデル、ゴミ缶モデル、自由市場モデルなど、様々な立場が含まれる (Dryzek 1983: 347-350)。漸進主義は、様々な人や集団による政治的なやり取りがなされることで、自動的に政策改善のフィードバックがもたらされると考えた (Ibid: 347)。自由市場モデルは、市場における「見えざる手」の自動的な調整が、政府の決定よりも合理的であるとみなした (Ibid)。ゴミ缶モデルは、問題、解釈、そして解決策が選択機会の間をなかば独立した軌道で動いており、政策はそれらが結びついた帰結であると論じた (Ibid: 349-350)。いずれも、政府や政策デザイナーの合理的決定を不可能あるいは不要と考える。

政策デザインの三要素に従い整理すると、①現実に対する理解を諦め、②規範的判断を「無意識に」なされる決定に委ね、③政策決定者はアートとサイエンスのいずれによっても政策改善を行えない、という主張となる。

これら「無意識の政策決定モデル」の理論家たちが、次章以降で扱う政策デザイン論者たちの標的であった。その批判によれば、「無意識の政策決定モデル」は政策決定上の諸問題にいつでも対処できるわけではない (Ibid: 347-350)。自動的な調整メカニズムが機能しないときは、やはり政府が問題解決のための行動をとる必要がある (Ibid)。政策デザイン論は、総覧主義の傲

慢さと無意識の決定メカニズムの反知性主義の「中間的な構想」として唱えられたのである (Ibid: 362)。

3. 1980～90年代の政策デザイン論

本章では、1980～90年代に唱えられた三つの政策デザイン論を紹介、比較する。まず、「問題解決志向」を特徴とする二つの理論に言及し、のちに、「政治的・分配的志向」を備えた第三の理論について述べる。

3.1. 問題解決志向

まず、問題解決の志向という点で共通する二つの理論、スティーヴン・リンダー&ガイ・ピーターズと、デイヴィス・ボブrow&ジョン・ドライゼックを扱う。いずれも、現状把握、目標設定、手段選択という諸要素を、デザイナーの裁量を残すかたちで結びつけようとする。

3.1.1. リンダー&ピーターズのデザイン・パースペクティブ

最初に、スティーヴン・リンダーとガイ・ピーターズ（以下、L&Pと略記）の政策デザイン論を取り上げる (Linder & Peters 1984; 1988; 1989)。それは、一言でいうと「問題の操作可能な特徴を、目標志向的に再配置すること」である (Linder & Peters 1988: 739)。政策デザインは、因果関係のモデル、評価のモデル、介入のモデルの三つからなる活動とされる。

第一に、現状把握にあたるものが因果関係の同定である。因果関係のモデルは、社会における特定の結果を、特定の初期状態と結びつける——例えば、病気という結果を細菌という初期状態と結びつける——ものである (Linder & Peters 1984: 241)。ひとつの現象でも様々な原因と結びつけ可能であり、因果関係の説明は依拠する理論によって変わりうる。例えば、近代経済学とマルクス主義経済学は、同一の現象を異なる仕方で説明すると予想される (Ibid)。

第二に、目標設定に関わるのが、評価のモデルである。評価とは、政策過程の結果や初期状態を、政策と社会にかかわる一連の規範的仮定——例えば正義や効率——の中に置いて理解する作業である (Ibid)。評価のモデルは、理想的には因果関係および手段の要素と、政策が提供する価値という要素を結びつけるものである。しかし、L&Pは、両要素を含む理論の作成は困難であると考え (Ibid: 247)。そのため、彼らは政策デザイナーの役割を、「ジェネリックな戦略や一連の手段と、特定の政策目標をマッチさせること」のみに限定する (Ibid: 250)。基底的価値や個々人の主張の重みづけといった要素は、政策デザイナーではなく、政策決定者と多元主義的競争が決めるべきこととしたのである (Ibid)。

第三に、手段選択に該当するのが介入のモデルである。望ましい結果を得るため、進行中の社会的経済的過程のどの局面で、いかなる手段を用いればよいか提案する作業である (Ibid: 241)。介入の理論の目的は、第一に「政策問題と整合的なアプローチを採用すること」であり、第二に「何が機能するかについての知識のギャップを埋め、ありうる戦略についての我々の考えを広げ

ること」である (Ibid: 253-254)。そのための試みとしては、例えばジェネリックな政策手段の基本セットをあらかじめ用意することなどが挙げられる (Linder & Peters 1989: 44-45; cf. Hood 1986)。

3.1.2. ボブrow & ドライゼックの解釈学的政策分析

次に、デイヴィス・ボブrow & ジョン・ドライゼック (以下、B&D と略記) の政策デザイン論を取り上げる (Dryzek 1983; Bobrow & Dryzek 1987 = 2000)。政策デザインの内容は、価値への取り組み、コンテキストの把握、形式の創造である。

第一に、目標設定に関わるのが「価値への取り組み」である。政策が達成すべき価値について合意を得ることを指す (Bobrow & Dryzek 1987 = 2000: 202 = 241)。この作業を行う上では、具体的な提案の形成と評価が可能になるよう、価値を得る時期、その量、価値間の優先順位を明確にすることが求められる (Ibid: 201 = 239-240)。価値観を異にする人々が合意を得るため、政策デザイナーは、利害関係者や専門家といった関係団体の間で中立のファシリテーターの役割を担うことになる (Ibid: 202 = 241)。

第二に、現状把握にかかわるのが、コンテキストの把握である。それは、政策を取り巻く所与の現実 (問題自体のコンテキスト、政治的コンテキストの両方を含む) を理解し、特徴づけることである (Dryzek 1983: 357)。コンテキストを把握するための明快で完全な分類図式のようなものではなく (Bobrow & Dryzek 1987 = 2000: 202-203 = 241)、「感受性」もまた求められる (Ibid: 201 = 239; cf. 足立 2005: 63)。ただし、よい政策デザインを行うため、複雑性と不確実性、フィードバックのポテンシャル、コントロール、安定性、訴求対象者などの事柄に気を配るよう、B&D は助言している (Bobrow & Dryzek 1987 = 2000: 203-206 = 241-245)。

第三に、手段選択に該当するのが形式の創造である。形式の創造は、適切なアプローチの選択である (Ibid: 201 = 239; 206 = 245-246)。ここでの「アプローチ」は、現代社会科学の様々な分野による、公共問題を扱う方法を指す (Ibid: 5 = 5)。各アプローチは、それぞれ前提とするコンテキストと目指す価値を備えている (Ibid: 208-210 = 248-250)。例えば、「厚生経済学のアプローチ」なら、自己利益の最大化を志向する人間モデルと、それらの中で例外的に利他的な主体である国家を前提とし (Ibid: 31 = 33)、効率性という価値を重視するとされる (Ibid: 37 = 41)。

各アプローチはそれぞれ政策手段を備えているため、それらを実施してもよいし、コンテキストによっては別の手段を探索してもよい (Ibid: 208 = 248-249)。コンテキストと価値の組み合わせを記した「レシピ」を記述することは——膨大な作業を要し、かつ多数の例外が予想され、できたとしてもあまりに複雑になるため——不可能とされる (Ibid: 207 = 246-247)。政策デザイナーに裁量が残される所以である。

3.1.3. 両理論の比較

次に、二つの理論を比較する。比較は、①現実や社会現象に対する理解の仕方、②規範的要素の位置づけ、③アートとサイエンスの折り合い、の三基準によって行う。

－ ①現実や社会現象に対する理解

①については、前章での議論から、いずれの理論も「完全な理解」とも「理解の放棄」とも異なる、中間レベルの理解を志向すると予想できる。問題は、理解の仕方にいかなる限定をかけるかである。

まず、L&Pは、公共問題自体に注力することを主張し、政治的状況の把握などを優先度の低いものとする（Linder & Peters 1984: 250）。加えて、問題の因果関係に特に焦点を当てる（Ibid: 241）。すなわち、「公共問題の原因」という限られた要素を理解することに注力するのである。

それに対し、B&Dは、問題自体のみならず、それを取り巻く政治的状況を含めた理解を促す。さらに、政策の「コンテキスト」という、一般化困難な、現状の総体的な理解を目指す。言い換えれば、彼らは理解すべき要素を限定しない。とはいえ、コンテキストを把握するために「感受性」の必要性を説くように、総覧主義のような厳密な理解を求めるわけではない。また、複雑性やフィードバックのポテンシャルなど、コンテキスト把握のために留意すべき点を示してもおり、負担軽減のための一定の配慮を行っているとも見ることができる。

－ ②規範的判断

②について、L&Pは規範的判断への関わりを避ける。それは政策デザイナーの仕事ではなく、政治家や多元主義的競争という、政治的決定にかかわる事項と考えるのである。彼らの考えでは、よい政策のためにも民主的正統性のためにも、政策デザイナーは特定の価値を押しつけたり、意図的に選択肢の幅を定めたりすべきではない（Ibid: 250）。

B&Dの政策デザインは、価値問題への取り組みを含む。政策デザイナーには価値発見的な役割があるとされ、価値に関する合意形成においてファシリテーターを担うと期待される。ただし、政策デザインの関係者は、どのような価値が共有されることになると、それに対し中立的な態度をとることが求められる（Bobrow & Dryzek 1987 = 2000: 202 = 241）。

これは、彼ら——特にドライゼック——が提唱する、解釈学的政策分析（hermeneutic policy analysis）の性格にかかわる（Dryzek 1982: 322）。その骨子は、「分析の理論枠組みとアクター間のやり取り」を経た、現状評価および代替案の提案である（Ibid）。ドライゼックによれば、政策分析者は以下の作業を担う。まず、政府が決めた政策方針や手段について、関係団体との合意形成を試みる。次いで、関係団体とのやり取りの結果を、政策目標や手段に再度反映させる。それを再び、関係団体に問い合意を作ってゆく、という循環的な作業である。こうした過程を経ることで、政策提言は規範的正統性を獲得するという。すなわち、B&Dにおける規範的要素は、政策決定者と関係者団体の間での合意形成、特にその過程でなされる規範的正統性の付与によって特徴づけられる。

－ ③アートとサイエンスの折り合い

③について、L&Pは、政策手段の基本セットなどを用いた政策デザインの体系化を主張する。

その結果、アートとサイエンスの分業が可能になる。アートの要素は、政策デザイナーの役割、すなわち因果関係と政策手段のマッチングに絞られる。サイエンスの要素はその前段階、すなわち因果関係の推論方法や政策手段の洗練化において発揮される。

ここには、政策デザインの要素を必要最低限に限り、かわりに明快な指針を提供するという、L&Pの狙いが表れている。彼らの目的はデザイン活動をシステムティックに行う——特に問題の原因に照らして適切な政策介入を行う——ための視点（デザイン・パースペクティブ）を提供することである（Peters 2015: 2）。その帰結が、アートとサイエンスの分業、すなわち、一方でサイエンスに依拠しながら現実の操作可能な特徴を理論化・整理し、他方でアートに属する、理論化に適さない政策デザイナーの役割を限定することなのである。

これに対し、B&Dはアートに深くかかわらざるをえない。彼らは、コンテキストの把握、そのときどきで異なる価値についてのファシリテーション、以上を踏まえた形式の創造と、多岐にわたる役割を政策デザイナーに求める。したがって、レシピやマニュアルを作成することはできず、明確な政策デザイン指針がないこともありうる。そうした困難を抱える反面、B&Dの政策デザイン論は、政治的コンテキストの汲み取りや政策実施の円滑化にも寄与しうる。

これら数々の活動は、②規範的要素で言及した、循環を経た合意形成により統合される。因果推論の理論や政策手段の準備においては、L&Pと同様、サイエンスに大きく依拠する。それらに基づき得られた政策目標や政策手段を、関係団体とのやり取りを経て修正していく点が、B&Dの独自の点である。B&Dは、当初の政策代替案に関係団体の選好や実践知を反映させ、新たな案の合理性をサイエンスの観点からチェックし、再度関係団体に諮る、という循環を求める。アートが発揮されるのは、その過程での合意形成、ならびに様々な考慮事項を満たすような政策代替案の修正においてである。この作業によって、合理的な問題解決、政治的な受入可能性、円滑な政策実施を同時に達成することがB&Dの狙いといえる。

まとめると、リンダー&ピーターズは、政策デザインの要素を限定し、明確な指針の提供を目指した。これに対し、ボブrow&ドライゼックは政策デザイナーに幅広い活動の余地を残す。その結果、後者の理論は、政策デザイナーに指針を示すことができないリスクを抱える反面、前者が排した要素にも組みこむ可能性をもつ。

3.2. 政治的・分配的志向

次に、問題解決以外の要素を強調する論者を扱う。アン・シュナイダー&ヘレン・イングラムである。彼女らの関心は、ハロルド・ラスウェルによる疑問「誰が何を、いつ、どのように得るか」に関わる政治的、分配的な事柄にある（Schneider & Ingram 1993: 334; cf. Lasswell 1936）。

3.2.1. シュナイダー&イングラムの「民主主義のための政策デザイン」

シュナイダー&イングラム（以下、S&Iと略記）の政策デザイン論を、以下の観点に沿って紹介する。第一に民主主義の危機、第二に対象集団による政策への影響、第三に社会的構成という分析キーワードである。

第一に、民主主義の危機についてである。S&I の見るところ、現在民主主義は危機に瀕しており、その原因は政策デザインの失敗にある (Schneider & Ingram 1997: 5-7)。彼女らの見るところ、多くの政策デザインは市民を政策決定から遠ざけ、ときに欺く (Ibid)。民主主義の危機を解消するため、S&I は、市民教育、エンパワーメント、信頼構築、民主的参加の促進といった要素も政策デザインの目標にすべきと主張する (Schneider & Ingram 1993; 1997)。

こうした現状は、第二の論点である、対象集団による政策デザインの歪みによって説明される。対象集団 (target population) とは、「その行動あるいは福利が公共政策によって左右される諸集団」を指す (Schneider & Ingram 1993: 334)。すなわち、公共政策過程に対して働きかけ、また実施された政策の影響を受けることになる諸集団である。

対象集団は、二通りの仕方で政策に影響を与える。まず、権力である。利益集団多元主義などによる伝統的な説明どおり、政策は、多数あるいは強い権力をもつ集団の影響を受け形成される傾向にある。ただし、政府はしばしば強い権力をもたない集団にも有利な政策決定を下す。そこで、権力とは別の説明も必要になる。

それが、第三の論点である「社会的構成 (social construction)」である。社会的構成はもともと知識社会学に起源をもつ概念であり、「世界の現実を形作るところの方法を作り変える世界」にかかわる (Schneider & Ingram 1997: 73; cf. Berger & Luckman 1967 = 2003)。政策作成をめぐる対象集団の議論においては、社会的構成は「集団の文化的性格づけ、または公的イメージ」として現れる (Schneider & Ingram 1993: 334)。

対象集団は、以下の二項目により分類が可能である (図 1)。第一が、図中では縦軸の「政治権力」が「強い (Strong)」か「弱い (Weak)」かである (Schneider & Ingram 1993; 1997: 102-149)。権力が「強い」集団に対する政策ほど、政策実施が困難になるとされる。第二が、図中横軸の「社会的構成」である (Ibid)。こちらの軸は、援助などに「値する (Deserving)」とされているか「値しない (Undeserving)」とされているかの分類である。一般的に、「値する」とみなされる対象集団には多くの利益と少ない負担、「値しない」集団には少ない利益と多くの負担が分配されると予想される。要するに、図 1 のより左、より上にいるほど政策により利益を得やすく、より右、より下にいるほど政策により不遇を被りやすいことになる。

各分類にはいかなる対象集団が含まれるか (以下、Schneider & Ingram 1993: 335-336; 1997: 108-110)。図中左上の「強い」かつ「値する」集団は「優位 (Advantaged) 集団」と呼ばれ、例として、企業や科学者などが挙げられる。右上の「強い」かつ「値しない」集団は、「対抗者 (Contenders)」と呼ばれる。富裕層や大きな労働組合などがこの分類にあたる。左下の「弱い」かつ「値する」集団は「依存者 (Dependents)」と呼ばれる。代表例として、子供や母親が挙げられる。右下の「弱い」かつ「値しない」集団は「逸脱者 (Deviants)」と呼ばれる。犯罪者や薬物中毒者などがこの分類に該当する。例示した諸集団のほか、各分類の中間に分類される集団も存在する。

S&I によれば、高度に政治化した公共問題に対処する際、対象集団の権力とイメージに関心が

	Social Construction	
	Deserving	Undeserving
Political Power	Advantaged	Contenders
	企業 科学者	富裕層 大きな労働組合
Weak	Dependents	Deviants
	子供 母親	犯罪者 薬物中毒者

図1 S&Iの対象集団の分類 (Schneider & Ingram 1993: 336, Figure 1 をもとに簡略化)

集中し、諸集団を不平等に扱う政策デザインがなされがちである (Schneider & Ingram 1997: 191)。政策決定者は、各々の集団の政治的権力や富の有無によって、財や特権を与えるか否かの決定を変えるためである。その結果実施された政策デザインは、ある集団には特権を与え、別の集団からは奪うというメッセージを発する。その結果、集団間の信頼や民主主義が損なわれるという (Ibid)。

以上を踏まえ、S&Iは、「誰が何を得るか、誰が何を失うか、誰のイメージがよいものであり、誰が統合されていないか、何が対象集団およびより広い公衆へのメッセージか」を問うべきと述べる (Schneider 2013: 227)。さらに、より積極的な提言として、既存の分断を超えるような対象集団の構築、公的参加の促進やコミュニケーション的倫理や理性の強化、共同体の感覚の涵養、より多くの理論や観点から文脈を理解し、デザインすることなどを挙げている (Schneider & Ingram 1997: 203-206)。

もちろん、二人は公共問題の解決という政策デザインの従来の目標に無関心なわけではない。実際、政策デザインの構成要素として、例えば「目標」や「手段」、「理論的根拠」といった、問題解決とかかわりが深い事柄に言及する (Ibid: 82-100)。ただし、そのような場合でも、各要素が利益や負担の分配にいかに関わるかという議論に焦点を当てるのである (Ibid)。以上が、政治的・分配的志向により特徴づけられる、S&Iの政策デザイン論である。

3.2.2. 理論的特徴

先と同様、①現実や社会現象に対する理解の仕方、②規範的要素の位置づけ、③アートとサイエンスの折り合いの三基準に照らし、S&Iの性質を把握したい。政治的要素や規範的要素を考慮する点から、一見するとL&PよりもB&Dに近いと予想されるかもしれない。

①現実への理解については、上記の予想通りでありである。S&Iは対象集団による政治的影響に関心をもち、その分類や影響力の及ぼし方に注目する。その反面、公共問題自体を理解することには、あまり熱心ではない。上では触れなかったが、S&Iは人間の合理的な問題解決能力にやや

懐疑的であり、政策処方箋をゼロ・ベースから考案する活動より、政策の移転や模倣といった投入リソースの少ない活動を強調する (cf. Schneider & Ingram 1988; Schneider 2013)。問題とその原因のみに焦点を当てる L&P と対照的である。

しかし、②③においては、S&I はむしろ B&D と対照的である。②の規範的要素にも、政治的要素への関心は強く表れる。対象集団間の信頼や公正の維持、さらには分断を防ぐような社会的構成の促進といった諸要素である。S&I の特徴的な点は、信頼や民主主義といった規範をあらかじめ確定し、政策に反映されるべきと主張する点である。この特徴は、S&I が民主主義を守るという目標をもち、政策デザインをその手段として位置づけることに起因する。つまり、S&I は規範的な「判断」を政策デザイナーに期待しないのである。

この政策デザイナーの価値問題への姿勢という点は、S&I と B&D で大きく異なるものである。第一に、B&D は、規範的要素は政治家や関係団体により判断されるべきと考え、具体的な内容には触れない。第二に、しかし、政策の合理性や関係諸団体の選好などの諸要素を統合する鍵として、政策デザイナーに中立的な立場からの規範的判断を担わせるのである。

同様のことは、③アートとサイエンスの折り合いにも当てはまる。S&I の理論は、政策デザイナーのアートにあまり期待しない。むしろ二人は、政策作成者や実施者に裁量を委ねると、対象集団の権力や公的イメージに影響されやすくなると懸念する。その結果、政策提言がより不公正、反民主的なものになりかねない考えるのである。S&I が期待するのは、B&D のような政策デザイナーと関係団体の相互的なやり取りではない。彼女らが行うのは、政策作成にかかわる人々が参照すべき指針 — 例えば政策実施後の分配状況や、政策が含意するメッセージに留意すること — を示すことである。つまり、S&I の理論は、実践を評価するための視点の提示という点では、むしろ L&P と同様のものといえる。

4. 1990 年代以降の進展

本章では、前章で紹介、比較した諸理論が、1990 年代以降にいかなる影響を残し、あるいは進展を遂げたか述べる。

4.1. 政策手段としての政策デザイン論

理論および実践への影響という点でもっとも成功したのは、L&P である。L&P の影響下にある代表的な理論として、マイケル・ハウレットによる政策手段としての政策デザイン論を紹介する。ハウレットの議論は、L&P の提案のうち「介入」の理論、中でも政策手段の理論を精緻化し、かつ現実政治に適用しやすくした試みと理解できる (cf. Howlett 2011: 21-22)。

ハウレットは、政策手段を二軸に従って分類する。第一の軸の手がかりとして、クリストファー・フッドによる政策手段類型が利用されている (Ibid: 47; cf. Hood 1986)。それは、統治のリソースによる分類であり、以下の四つからなる。情報的政策手段、権威的政策手段、財政的

政策手段、組織的政策手段である (Howlett 2011: 47)。

もうひとつの軸は、政策手段の目的にかかわる。社会に直接影響を与えるものと、政策アクターに影響を与えるものである。ハウレットによれば、フッドの議論はそのうちの前者——社会における財とサービスの生産、分配、交付を変更する「実質的な政策手段 (substantive policy instruments)」——に着目するものであった (Ibid: 47)。それに加え「手続的政策手段 (procedural policy instruments)」——政策実施に関わるアクターの行動に影響を与える政策手段——があるとハウレットは指摘する (Ibid: 51-53)。以上の二軸を用いて提示されたのが、以下「表 1」にある政策手段の分類である。

表 1 政策手段の分類 (Howlett 2011: 53)

	情政策的政策手段	権威的政策手段	財政的政策手段	組織的政策手段
実質的	公共情報 キャンペーン	独立の規制機関	補助金・交付金	公営企業
手続的	公職守秘法	行政諮問委員会	利益団体への 資金提供	政府の組織改編

政策手段としての政策デザイン論は、ハウレットが述べるように、徐々に精緻化する傾向にある。実質的政策手段に着目する第一世代、手続的政策手段に関心をもつ第二世代、ポリシーミックスの研究を試みる第三世代、という具合である (Ibid: 140)。ハウレットを含む第四世代の研究は、既存の政策手段論を、ガバナンス論——特に、四種類のガバナンス・モードの類型——と融合させる、より精緻かつ複雑なものである (Ibid)。他の政策デザイン論を引き継ぐ議論も同様の傾向をもつ²⁾。

4.2. 他領域への影響

政策研究の他領域への影響としては、政策評価論への影響が挙げられる。山谷清志によれば、かつて政策評価は、社会のムードや政策実践の実態などに大きく影響され、その結果、ツールとしての合理性が歪められるという問題に直面していた (山谷 2012: 38)。

そうした状況を打開し、政策評価論が「政策学の実践と応用の部分で一定の地位を確保」することを成功させたのが、「政策手段の議論」と「政策目的と政策手段の設計をめぐる政策デザイン論」の出現であるという (Ibid: 40)。山谷によれば、政策デザイン論の出現により、政策手段を評価対象とすること、目標と手段の組み合わせの適切さや目標達成度を評価項目とすること、政策プロセスにおいて政策評価が担うべき役割、などが特定された (Ibid: 43)。その影響は、そのとき政策評価は「実用性のレベルに達した」と評されるほどである (Ibid: 44)。政策評価はその後、わが国においても 1996 年の三重県での導入、2001 年の立法化などを通じ、政策改善の実践に貢献していく。

さて、山谷の議論における政策デザイン論は「政策を作成し、スムーズな実施を測る実践理

論」であり (Ibid: 38)、目標の設定、因果関係の確認、政策手段の選択、政策のターゲットの確認、政策実施の五要素を含む (Ibid; cf. Birkland 2005)。すなわち、山谷が想定する政策デザイン論は、L&P やハウレットの理論と一致するのである。

政策デザイン論の三基準に沿えば、①現実への理解については、問題の因果関係に着目する。②規範的要素という点では、政策評価が政治的思惑から解放され、かつ政策ニーズと政策手段の適合性に焦点を当ててようになったことを歓迎する。言い換えれば、政治的な価値判断から距離を置こうとする。③アートとサイエンスの折り合いについては、山谷は政策デザイン論を、手段選択の方法から実施過程研究や政策評価におよぶ、「政策研究の分析視角を示す」ものと理解する (山谷 2012: 41)。加えて、分配や規制、組織改変といった手段のリスト化がなされてもいる (Ibid: 40-41)。以上の三点に、L&P の政策デザイン論の特徴が表れている。

5. おわりに

5.1. 主要理論の整理と図示

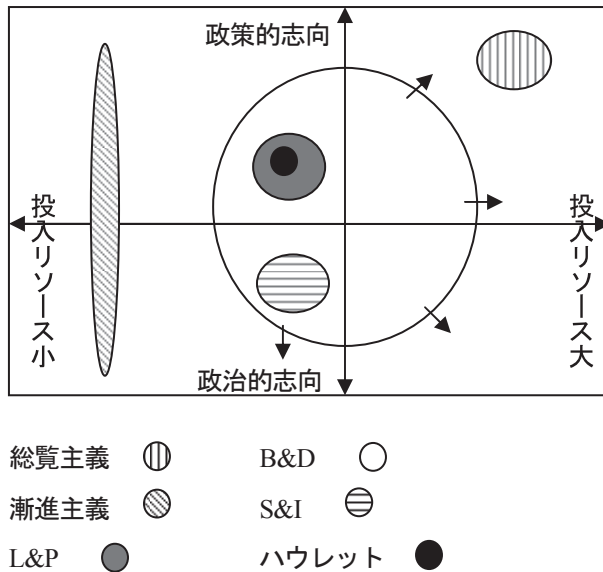
まとめとして、諸理論の要素と関係を整理、図示しておく (図 2)。下図の縦軸は、上が合理的な問題解決という政策的な関心の強さ、下が様々なアクターの調整などの政治的な志向の強さを指す。横軸はリソースの投入量であり、左があらかじめ存在するリソースを用いて省力化を図る傾向、右がよりよい結果を求め、多くのリソースを投じる傾向である。

比較のため、総覧主義と漸進主義も下図に記載する。総覧主義は、あらゆる選択肢の考慮、すべてのありうる社会状態のランクづけを目指すため、合理的かつ投入リソースの多い右上に分類される。漸進主義は、現状の政策を所与とし小さな政策改善を擁護するため、投入リソースは少ない。志向が政策的か政治的かについては、一方でアクター間の利害の調整に着目する反面、他方で小さな変化への注力は合理的問題解決にも資すると主張するため、図中左上から左下にまたがるよう位置づける。

L&P は、合理的問題解決と省力化という傾向を備え、その枠内での実践的貢献および理論的革新に注力する。したがって、図中の左上を占めることになるが、漸進主義ほど省力的ではないため、やや中央寄りに位置づける。

ハウレットの政策デザイン論も同様の位置を占める。ただし、L&P よりもさらに焦点を絞った理論なので、その守備範囲はいっそう小さく描かれる。

B&D は政治的要素の勘案をはじめとする諸活動を政策デザインに組み入れ、その守備範囲を広げようとする。そのため、四つの象限のどの活動であっても、B&D の政策デザイン論に含まれる可能性がある。したがって、図の中央に位置する大きな円として表現する。図中の矢印は、政策デザイン論に様々な理論、実践を取り込もうとする、解釈学的政策分析の性質を表す。例えば、価値論争のファシリテーターを務める提案であれば、投入リソースがより多く、かつ政治的な方向へ、政策デザインを拡大させる試みと理解できる。この特徴は、他の政策デザイン論には



※B&Dの解釈学的政策分析は様々な要素への拡大する性質をもつ。

図2 政策デザイン論の分類

見られない独特のものである。

S&Iは、左下——政治的志向を強くもち、かつ投入リソースが少ない——位置づけである。政治的志向については、諸集団の競争や信頼、分配などを強調することから明らかだろう。投入リソースを少なめとする理由は、政策デザイナーの裁量に懐疑的な点、および投入リソースの少ない活動への着目による。

5.2. 本稿の貢献、示唆

以上、主要な理論的潮流が提唱された1980～90年代に戻り、政策デザイン論の概要を記述してきた。ここからいかなる示唆が得られただろうか。第一に政策デザイン論の核となる要素、第二に各理論の関係、第三に政策デザイン論の意義としてまとめる。

第一に、政策デザイン論の核となる要素は、L&Pが擁護した、問題の原因と政策手段のマッチングである。それは、総覧主義の過大な要求を避けつつも、人間が可能な合理的問題解決の指針を明示することに成功した。1990年以降、L&Pは政策デザイン論のみならず、政策評価などの分野で多くの理論的、実践的影響をもたらした。

第二に、各理論の関係である。L&Pと他理論の関係は、政策デザインの目的と内容でいえば、以下になる。一方のB&Dは、L&Pをより十全にするための理論である。それは、関係団体を巻き込んだ目標設定や手段選択、政策の規範的正統化、政策実施の円滑化という、必須でなくとも含めることが望ましい要素を備える。他方のS&Iは、L&Pによる民主的社会の毀損を防ぐための理論であった。それは、問題解決のみに注力する活動が社会における信頼、ひいては民

主義を掘り崩すと考え、より政治的、分配的な政策デザインを主張した。この観点からは、L&PとB&Dが近く、S&Iが特殊に見える。

しかし、多様な要素を結びつけるという、公共政策学ならびに政策デザイン論への期待に着目すれば、別の傾向が明らかになる。L&PとS&Iは、アートや規範的判断を彼らの理論から切り離し、諸要素の結びつけという課題を避けるという点で一致するのである。こうした観点からは、むしろB&Dが独特である。特に、政策デザイン論が規範的要素にいかに取り組むべきかという課題や、政策作成におけるアートとサイエンスの統合の仕方という問題に取り組んだのは、三者の中でB&Dのみといっても過言ではない。B&Dこそ、本稿冒頭で触れた公共政策学の様々な要素——規範と記述、アートとサイエンスといった——の結びつけという活動に最も当てはまるのである。

最後に、本稿の目的である、実践的寄与と理論的發展という二点からまとめたい。実践的寄与という点では、L&Pの貢献が高く評価されるべきである。2010年代の現在では、政治的、イデオロギー的問題がかつてより重大度を増しているとの指摘もあり、今後の展開はいまだ論争的である（Schneider 2013: 227）。とはいえ、やはりL&Pが提唱した、実現可能な合理的問題解決に高い優先順位を置き、他の理論を補完的に用いるという方針が現実的と考えられる。

理論的發展という点では、L&Pの実現可能な合理的問題解決や、S&Iが提起した政策と民主主義の関係など、いずれも重要であることに疑いはない。とはいえ、三者の中でも、B&Dは記述と規範の統合、アートとサイエンスの折り合いといった、公共政策学に求められる難題の理論化を試みたものとして、特に注目に値すると考えられるのである。

謝 辞

本稿は、公共政策学会関西支部研究大会における報告「政策デザイン論とは何か——総体的志向と体系化志向の比較を通じて——」（口頭ならびにポスター報告）、コミュニティ政策学会研究大会における報告「政策デザイン論の諸潮流——1980～90年代を中心に——」（口頭報告）を元にしています。それぞれの報告での司会、討論者である窪田好男先生と中西晴史先生、ならびにコメントをお寄せくださった参加者の皆様にお礼申し上げます。

註

- 1) 論者によっては、「完全合理主義」「包括的合理主義」と呼ばれることもある。
- 2) 例として、S&Iの対象集団の分類が挙げられる。研究が進むに従い、分類はグラデーションを描くように、かつ徐々に細かいものになってゆく（Schneider & Ingram 1993: 336; 1997: 109; Schneider & Sydney 2009: 107）。

参考文献

- Berger, Peter L., and Thomas Luckman, 1967, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Garden City, N. Y.: Anchor Books/Doubleday (山口節郎訳『現実の社会的構成 — 知識社会学論考』新曜社).
- Bobrow, Davis B., 2006, "Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult", *Handbook of Public Policy*, Guy B. Peters, and Jon Pierre (eds.), London: Sage, 75-96.
- Bobrow, Davis B., and John S. Dryzek, 1987, *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press (重森臣広訳『デザイン思考の政策分析』昭和堂).
- Braybrooke, David, and Charles E. Lindblom, 1963, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, New York: Free Press.
- Dryzek, John S., 1982, "Policy Analysis as a Hermeneutic Activity", *Policy Sciences*, Vol. 14, No. 4, pp. 309-329.
- , 1983, "Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design", *Journal of Public Policy*, Volume 3, Issue 4, pp. 345-367.
- Hood, Christopher, 1986, *The Tools of Government*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael, 2011, *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, London: Routledge.
- Lasswell, Harold, 1939, *Who Gets What, When, and How?*, New York: McGraw Hill.
- Linder, Stephen H., and Guy B. Peters, 1984, "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, Volume 4, Issue 3, pp. 237-259.
- , 1988, "The Analysis of Design or The Design of Analysis?", *Policy Studies Review*, vol. 7, No. 4, pp. 738-750.
- , 1989, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", *Journal of Public Policy*, Volume 9, Issue 1, pp. 35-58.
- Peters, Guy B., 2015, *Advanced Introduction to Public Policy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Schneider, Anne Larason, 2013, "Policy Design and Transfer", Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu, *Routledge Handbook of Public Policy*, London: Routledge, pp. 217-228.
- Schneider, Anne Larason, and Helen Ingram, 1988, "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design", *Journal of Public Policy*, Volume 8, Issue 1, pp. 61-80.
- , 1993, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy", *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2: 334-347.
- , 1997, *Policy Design for Democracy*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, Anne, and Mara Sidney, 2009, "What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?", *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1: 103-119.
- Tinbergen, Jan, 1958, *The Design of Development*, Baltimore: Johns Hopkins University Press (尾上久雄訳『経済開発の設計』有斐閣).
- 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
- 足立幸男、2005「構想力としての政策デザイン」足立幸男編『政策学的思考とは何か』勁草書房
- 、2009『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房
- 窪田好男、2008「公共政策の多様性と政策デザインのガイドライン」『関西大学法学研究所研究叢書』, pp. 157-188
- 山谷清志、2012『政策評価』ミネルヴァ書房

