

公共政策構造論への政策科学

村 山 皓

はじめに

第1章 私にとっての政策科学と公共政策構造論はどのようなものか

第2章 公共政策構造を検討するメタ政策学の具体的な意義はどこにあるのか

第3章 まとめにかえて、政策科学はどのように政策研究に寄与できるのか

あとがき

はじめに

立命館大学政策科学部は、総合政策を名乗る政策系の学部が新設され始めた日本において1994年に開設され、その後、修士課程が1997年に、博士課程が1999年に創設された。政策科学を学部や研究科名とするところは世界においてもまれな中で、政策科学を名乗ることが私は好きである。そこには、学際研究や領域横断研究を超えて、政策科学を一つのディシプリンにしようとする指向があるように思える。そのようなディシプリンを公共政策システムの社会科学として構想し、その意義と可能性を示そうとするのが本稿である。その基本的な考えは、公共政策の構造を検討するメタ政策学を政策科学と捉え、政治行動論から政策構造論へと、行動科学を超える政策の科学の展開を目指している。公の問題に対処するための指針である公共政策の研究において、その柱として、個々の政策を行うために政策推進体制の発展を模索するメタ公共政策研究の可能性を、政策科学の将来に託せればと思っている。

このような本稿を書く動機は、私の退職記念論集に様々な研究者のご寄稿をいただくことを知り、また、何も書かなくてよいと思っていた私が、編集委員会から論文の掲載を求められたことにある。そこで、詳細な説明を省いて論文の体裁をなさないものでもよいとお許しをいただき、政策科学への私のイメージを総合的に示す図表を紹介することで、政策科学の将来への一つの可能性を示して、皆様のご厚意に応えられたらと考えた。次の第1章では、私の政策科学への出会いとともに、公共政策構造論としての政策科学をどのように捉えているかを示す。第2章では、公共政策構造の内容となる具体的な要素を例示し、それを研究するメタ政策学の意義を紹介する。第3章では、さらにその構造に検討を加えて、公共政策の推進体制の発展を

視野におく将来の政策科学の可能性に言及しようと思う。

第1章 私にとっての政策科学と公共政策構造論はどのようなものか

1 節 政策科学との出会い

大学紛争の時代に学生生活を送った私は運動に関わらなかったが、それなりの影響を受け就職先の三井銀行をすぐに辞めて長く自由でいたのち、生活の糧を得るきっかけにでもなればと30歳間際にアメリカ合衆国に行くことになった。たまたまお会いした京都外国語大学創立者の森田一郎理事長・総長（当時）が、「このまま日本にいると人間が小さくなるので、目的もなくアメリカの広さを見に行くのが良い」とおっしゃり、ちょうどサンフランシスコ州立大学に行くので、関係者に話しておこうとのアドバイスをいただいた。それまで目上の人の言葉にほとんど耳をかさなかった私にとって強く感じるものがあったが、海外や研究に全く興味を持ったこともなかったので、アメリカへ行くことを考えると何気なくお返事した。ところが、森田先生が帰路に立ち寄られたホノルルで亡くなり、これはとあって、私はアメリカに行くことと決心した。

サンフランシスコ州立大学の大学院で何を勉強してもよかったが、近くにあったカリフォルニア大学バークレイ校をも含めて、その受け入れられやすさもあって日本のことを研究する日本人の大学院留学生が多いのを知り、そこで、せっかくの機会だから私はアメリカのことを学ぼうとだけは決めた。日本での受験勉強が役立ち大学院入学のためのTOEFLの基準は超えていたが、全く英語がわからないなかで、いつも私のわがままを許してくれていた妻と1歳の長男がいる日本に早く帰ろうと思っていたので、法学部卒業でもあり、学んだこともない政治学をやることにした。政治学の大学院は一貫制度の博士課程に修士課程が含まれているのが一般的なアメリカで、修士課程だけで独立しているサンフランシスコ州立大学は、早期帰国を目指す私には好都合だった。当時、アメリカの政治学大学院では、政治行動論が定着して次に向かおうとしていたが、そこで私は初めて政治行動論を知った。日本での研究で役立つものがないかを探したところ、三宅一郎先生の『異なるレベルの選挙における投票行動の研究』を知り、計量分析なら英語も少なくてもよからうとの軽い気持ちで、修士論文の主題をアメリカの投票行動での政治不信と安易に決めた¹⁾。

勉強を始めて、最初に興味を持ったのが、ラスウェルの『権力と人間』での人格形成の社会的自己観測所であった²⁾。そこでラスウェルが訴えるのは、デモクラシーの科学としての政策学の進歩の処方箋として、われわれの社会についての自己観測の必要性である。これが創始者といわれるラスウェルを通じての、政策科学との最初の出会いであった。加えて、政治文化の実証的な分析を試みるアーモンドが、イーストンの政治システム論にも通じる入出力システムを枠組みとする意識調査で市民文化を捉えようとする手法に興味を持ち、デモクラシーの政治意識の研究へと進んでいく³⁾。サンフランシスコは直接立法制のメッカでもあったので、投票行動と政治文化の計量分析の研究手法の面白さに惹かれつつ、民主政治制度にも関心を広げながら政治行動論を基盤に考えることで、30歳を超えて初めて研究の面白さに少し気づいた。そこか

ら今日の公共政策構造論の政策科学へと向かう私の考え方を示したのが表1である。

表1 私の政策科学の捉え方

理論	代表者と考え方	基盤となる理論	実践的処方箋
民主政治行動論	ラスウェル 「政治学は政策科学であるべき」	行動科学（メリアム） 社会心理学的政治学（ウォーラス） 投票行動分析（キャンベル）	心理学的分析による科学化。 民主的人格のモニタリング
市民文化体系論	アーモンド 「政治学（政策科学）は公共政策学であるべき」	政治システム論（イーストン） 政治体制発展論（ダール） 構造機能主義（パーソンズ）	入出力システムでの意識と行動の発展論 民主市民文化の比較モニタリング
公共政策構造論	村山（筆者） 「公共政策の政策科学の柱として公共政策構造論（メタ政策学）があるべき」	意思決定モデル（リンドブロム） メタ・メガ政策アプローチ（ドロア） 反証可能性（ポパー）	メタ政策の構造（プロセス、サイクル、システム）についての科学 政策文化（公共性）のモニタリング

私の出発点は、行動科学での政治心理学的な投票行動の実証分析からの民主的人格についての知見を、民主政治を議論する基盤に据えようとする民主政治行動論のアプローチであった⁴⁾。その中で、政治学が制度の記述や理念的な議論から脱却して、政策科学であるべきとするラスウェルの考え方に出会った私は、現象を人々の政治的態度で示そうとすることから、現象の背後にある構造へとその視点を移した今日でも、科学的な政治行動論の政策科学研究者の側面を持っていると自負している⁵⁾。当初、現象の背後にあるものとして政治文化に注目した私は、アーモンドとヴァーバの市民文化の研究を現象の比較ではなく構造での国際比較と捉え、政治システムの各要素への態度の指向を分析するこの研究の入出力モデルの枠組みに、構造に注目する科学的アプローチの萌芽を見ていた⁶⁾。そこでは、入出力の変換機能に注目するイーストンのモデルに、パーソンズの構造機能主義のAGILモデルを重ねて、社会での具体的な現象を機能的な構造へと抽象化する方向を探るとともに、その構造自体の発展をダールのポリアーキーのような体制の発展のように捉えられないかと考えていた⁷⁾。

そのような私の政治行動論および政治文化論への関心が、さらに公共政策構造論の政策科学へと傾斜するのは、立命館大学政策科学部に来てからである。立命館大学の政策科学部設立の中心の一人であった佐藤満教授から、ラスウェルを主要な基盤の一つとして設立するから来ないかと誘われた。佐藤教授は私の高校および大学の後輩であるが、当時全く面識がなかった。しかし、ラスウェルの政策科学と聞けば行かないわけにはいかないと考えた。博士課程の設置では政策科学の主要領域としての政治行動論の指導教授となり、その後、修士課程の担当科目の政治行動論を政策行動論に名称変更するなど、政策科学により関わりながら今日に至って

る。そこでは、政策科学を公共政策の学問と考えることにし、政策科学の対象となる現象をからくり時計に見たてて科学的に実証する研究に加えて、現象の背後にある雲としての構造を描く研究として捉えようとする。それは、政治学が公共政策学であるべきとするアーモンドが、公共政策をからくり時計ではなく雲を描くことで説明しようとするのに共感するからである⁸⁾。ここに、公共政策の政策科学の柱として公共政策構造論（メタ政策学）があるべきと考える私独自の公共政策構造論への入口がある。メタとは背後にあるものとの意味で使っている。メタ政策とは政策を行うための政策と言いかえるのが適切な時もあると考えている。表1の捉え方からの公共政策構造論のメタ政策学を次に示して、私の政策科学がどのようなものかを明らかにする。

2節 政策構造への知識と政策研究

公共政策が、政策科学および総合政策学の研究対象であると見る私は、政策科学と総合政策学を区別することで、それぞれの研究の意義を明確にでき、より良い研究成果につながると考えている。政策科学の英訳が Policy science の単数か Policy sciences の複数かとの議論がある。ちなみにラスウェルもドロアも基本的には複数形を使っているが、私は複数が総合政策学を指し、単数がディシプリンとしての政策科学であるとするのが、今日では必要と思っている。そのような公共政策研究における政策科学と総合政策学のイメージを示したのが図1である。政策科学の提唱者の二大巨頭のラスウェルとドロアの見方を基礎に、私が思うディシプリンとしての政策科学が示してある。ラスウェルの科学的なアプローチでの IN の知識と OF の知識の区別を、円錐の底面の二つの矢印で示し、その中央寄りの OF の知識を、ドロアの政策科学への見

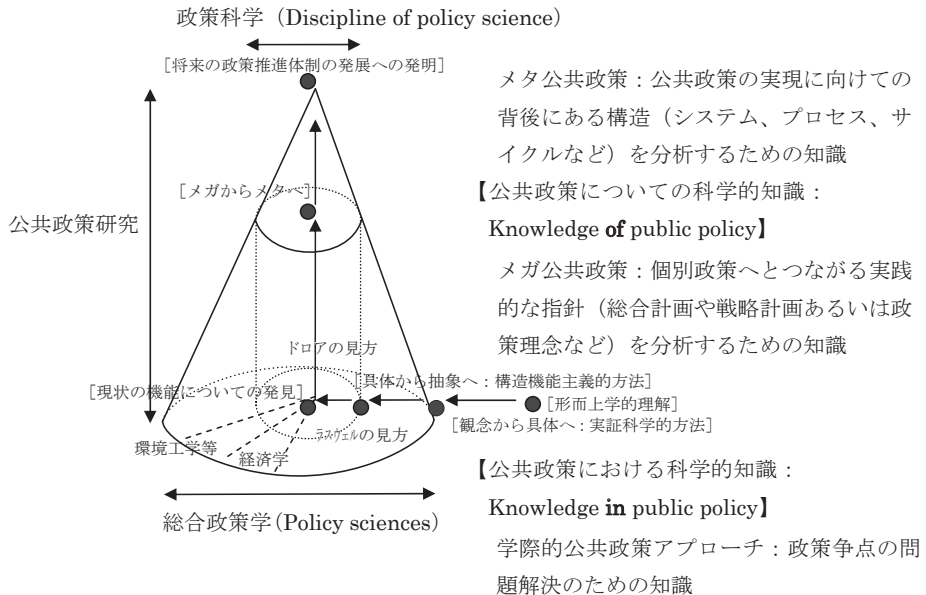


図1 公共政策の学問としての政策科学と総合政策学のイメージ

方と重ねている⁹⁾。底面の外側の円が、形而上学上の観念的な研究から分かつ内部のラスウェルの科学的研究の範囲とし、内側の円が、個々の現象についての科学的研究から分かつ、その背後にあるドローアの指摘するメガ政策およびメタ政策の研究とし、その円内でのメタ政策学とメガ政策学の区別を上下で示している¹⁰⁾。メガ政策とは、個々の政策の指針となる大きな政策であり、政策を行うための政策といえ、具体的には総合計画や戦略計画あるいは政策理念などを想定する。メタ政策はまさに個別政策やメガ政策の背後にある政策構造を指す。構造とは、要素と要素の相互関係であるとする私は、システム、プロセス、サイクルの3要素とその相互関係で政策構造を捉え、さらに、後に述べるようなそれら各要素を構成する下位の項目にも注目する。

前節の表1で示した私の政策科学の捉え方を集約したのがこの図1であり、円錐全体のイメージが公共政策研究を指している。「公共政策の政策科学の柱として公共政策構造論（メタ政策学）があるべき」と私の見方は、ディシプリンとしての政策科学が総合政策学の一部として、その円錐の中樞の柱となっていることで示されている。その柱は上部のメタ公共政策研究と下部のメガ公共政策研究に分かれている。そのメタ政策研究は柱の一部であるだけではなく、円錐の先端が示す公共政策を推進する体制の将来の発展方向に収斂しながら、メガ政策研究を先導し、さらには、メガ政策研究が示す指針を通じて政策争点の問題解決のための個別政策の実践的な研究へとつながっていく。その関係を、公共政策における科学的知識と捉えられるINの知識の獲得と、公共政策についての科学的知識と見なせるメガおよびメタのOFの知識の獲得を目指す研究として示している。政策争点の問題解決のためのINの知識は、科学的に獲得されるべきものである点で、観念的な形而上学的研究と異なるとともに、学際的なアプローチでの知識の獲得が求められる。そのような総合政策学の学際性を底面における経済学や環境工学等が例示する既存ディシプリンの総合もしくは領域横断の集合で表した。このイメージ図で、私が最も示したかったのは、政策科学は単に学際的な総合政策学と異なり、政策科学には一つのディシプリンとなる可能性があり、また、そのようなディシプリンとしての政策科学が多様な政策問題の実践的な解決を目指す政策学の柱となり得る点である。

既存ディシプリンの放射状は円錐の外側へと拡散するロゴスのイディアから中心の現象の構造へと収束するイメージで示してある¹¹⁾。その途中に経験主義的実証主義の科学的アプローチがあり、ラスウェルの「政治学は政策科学であるべき」との見方がそこにある。政治学について言えば、それは観念的な政治学から実証科学的研究へとある意味では具体化するものと捉えられるが、そこからさらに、イーストンの機能論的な政治システムと共通の基盤をもつアーモンドとヴァーバの市民文化の研究のように、現状の機能についての研究へと再び抽象化し、内側の円を越えるイメージを円錐の底面で示している。また、ドローアのメタとメガの政策学の見方は、同様に抽象的なアプローチと捉えられ、その具体から抽象への構造機能主義的見方は、現状の機能についての発見に向かう。そのような現状の機能についての発見を示す底面の中心点から上へ、公共政策を推進する将来の政策体制の発展のための政策構造の発明へと向かう。その分岐点にメガからメタへの研究アプローチの転換がある。メガは大きな視点からの構造的

な指針であり、メタは背後にある構造である。また、発見の研究と発明の研究の違いも明確にしておく必要がある。発見は、たとえ政策争点の問題解決のための知識であろうと個別政策への指針に関する現状の構造への知識であろうと、反証可能な科学的な総合政策研究が目指すものである¹²⁾。からくり時計の解明のための事実を明らかにする発見と、雲を描く工夫の政策科学の政策構造の発明とは異なり、そこでは実証による発見の科学ではなく創造的なプランニングの発明の科学が求められる。雲を描こうとする創造的な政策構造プランニングは、ともすればプランを実現するための実践的参加の強調に傾倒しやすい¹³⁾。そのような反証可能な科学的でない実践活動は、政策実践そのものは重要だが、政策科学や総合政策学とはほど遠く、社会の中での政策研究の学問への要請には応えられない。これに対して、デザインを雲と見るデザイン思考の政策科学はその要請に応えられるかもしれない¹⁴⁾。いずれにしても、政策科学が総合政策と異なるとの見方に立っても、両者ともに反証可能な枠組みをもった研究でなければならぬことを図1の円錐は示唆している。

第2章 公共政策構造を検討するメタ政策学の具体的な意義はどこにあるのか

1節 公共政策構造の要素としてのプロセス、サイクル、システム

公共政策の実現に向けての背後にある政策構造を議論するためには、どのような要素とその相互関係に注目すればよいのだろうか。様々な要素が考えられるが、プロセスとサイクルとシステムが主要な要素になると、私は見ている。ここではそれらの要素を用いて、私がどのような政策構造の枠組みを創ろうとしているのか、つまり、構造を発明しようとしているのかを示し、そのような政策構造の構築がいかなる新たな視点をもたらすかを明らかにすることで、公共政策構造を検討するメタ政策の政策科学の意義の一端を示してみる。そのために、図2で一般的な政策プロセスと公共政策プロセスを共に示す政策構造を創ってみた。実線の政策プロセスは政策立案から政策継続・廃止への一連の流れで捉えられ、その詳細な段階をそれぞれの下に示している¹⁵⁾。そのような政策プロセスの各段階のサブ項目と関連づけて、点線の公共政策プロセスをさらにその下に示している。政策立案と政策決定を公共政策形成としてまとめているのは単に簡潔に示すだけであるが、政策プロセスでの評価に当たる部分を点検と捉えるのに対して、それと政策継続・廃止を含めて公共政策プロセスの評価として、点検と評価を使い分ける造りとなっている。

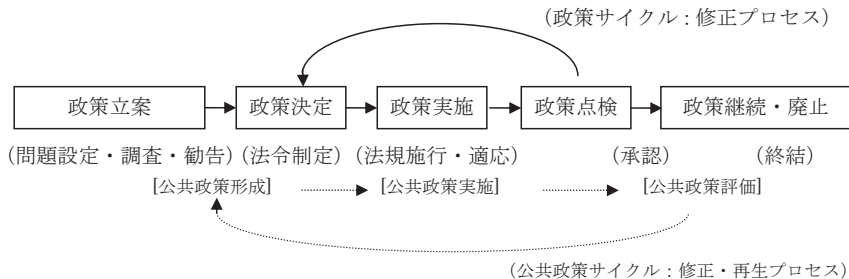


図2 政策プロセスと公共政策プロセス

それぞれのプロセスに加えて、ここでは、政策決定、政策実施、政策点検の循環サイクルを政策の修正プロセスとして示し、公共政策サイクルでは、修正・再生の公共政策プロセスを公共政策形成、公共政策実施、公共政策評価の循環と捉え、政策構造の要素であるプロセスとサイクルとの関係をも合わせて示している。

このようなプロセスについての政策構造を構築する意義は、政策の始まりから終わりへの一生を段階的な構造と見ること、前夜や開始、継続や定着や廃止について順を追って理解できる枠組みを創ることである。この枠組み構造が、科学的な理解の反証の議論の視点を提供する。そこで一般的な政策プロセスと公共政策プロセスの違いを、私は公共政策の定義と関連づけている。公共政策は、「個人や企業では解決できない問題に対する政府のとり問題解決の技法」と定義できる¹⁶⁾。この定義は、「政策」に力点をおいた定義と言えらる。ここでは、「個人や企業では解決できない問題」を公共問題と見て、「公共」を問題解決の対象としての視点から捉えている。公共政策の公共とは、そのような問題解決技法に力点を置いた見方で足るのだろうか。これに対して、政策が公共的であるからこそ、独自の問題解決技法も見られると、公共政策の「公共」に力点を置く見方も必要ではなかろうか。つまり、「個人や企業での問題解決技法とは異なる技法が政府に求められたりする公共の政策」との定義もありうる。政策が公共的とは、公を共にする人々を視野に置くことである。それゆえ政策過程をからくり時計に見立てる単なる政策の決定論的な点検ではなく、雲を描く政策過程での非決定論的な人々の評価こそ公共政策では考慮すべきものとなる¹⁷⁾。そのような公共政策でのサイクルを示したのが図3である。そこでは、公共政策サイクルのサブ項目の形成、実施、評価のそれぞれの主体を、議会、行政、人々と簡潔に示すとともに、その機能を政策での機能と公共での機能との2層で示している。そこにも、公共に力点を置く私の公共政策構造の表現の一端が示されている。

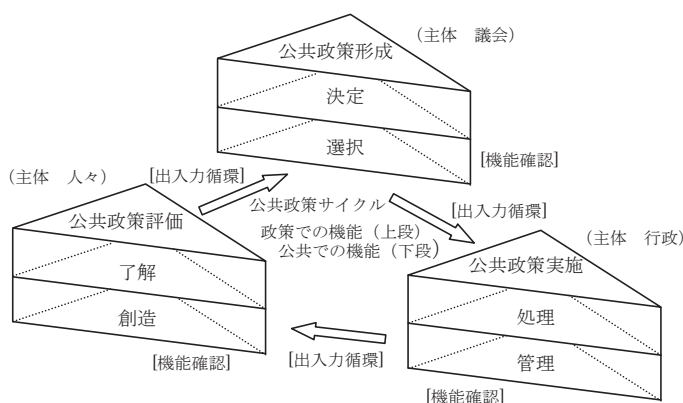


図3 公共政策サイクル

議会が主な主体となつて行つた公共政策形成は、政策の決定とそれによる公共の選択がその機能である。行政が主な主体となつて行つた公共政策実施は、政策の処理とそれによる公共の管理がその機能である。人々が主な主体となつて行つた公共政策評価は、政策の了解とそれによる公

共の創造がその機能である。私は公共政策のメタ政策構造をこのように見ており、それが公共政策を推進する体制の将来の発展につながる発明になると思っている。公共政策構造をこのように構築するなら、公共政策サイクルは、政策の決定、処理、了解が出入力となる循環と、それに伴う公共の選択、管理、創造が出入力となって循環する公共政策形成、公共政策実施、公共政策評価の循環として理解できる。公共政策の雲をこのようなサイクルで描くなら、より良い出入力循環には何が必要かへの視野が広がる。その一つとして、説明責任に私は注目する。行政の説明責任が議論されるのが一般的であるが、それと並んで、議会の説明責任、さらに人々の説明責任に言及すべきことがサイクル構造からわかる¹⁸⁾。人々の議会に対する説明責任の在り方が、政策の了解と公共の創造から検証および反証が試みられるところに、この構造の科学性を見ることができる。雲を描くメタ政策学としての政策科学は、このような政策構造の新たな構築、つまり発明を通じて政策研究に貢献するディシプリンであると私は考えている。構造の発明つまり表現が科学であるためには、その表現が反証可能なものでなければならない。このサイクル構造は、そこでの各項目の機能の確認と項目間の関係を検証できる枠組みとなっており、このような政策構造の構築が科学たる所以である。さらに政策構造をサイクルとは別の構造の要素であるシステムで表現したのが図4である。

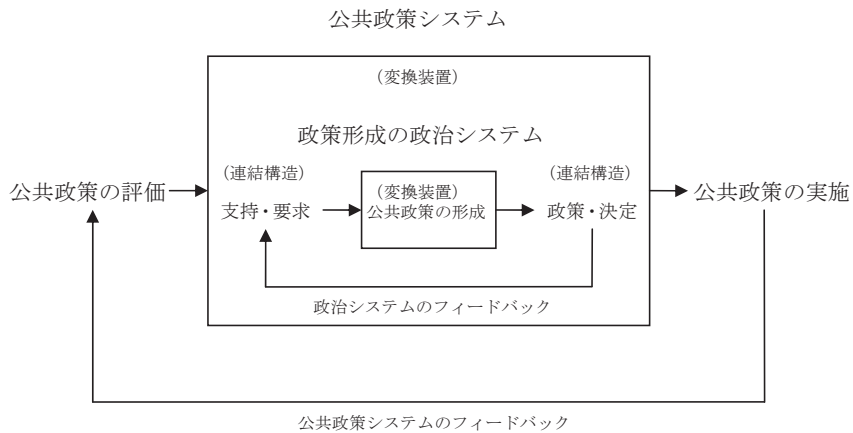


図4 公共政策システム

新たに構造を構築する意義は、現象の理解を容易にすることと新しい視点を加えることであるとすでに述べた。そのために構造を、要素および要素の相互関係で表現しようとする。システム要素は、プロセス要素、サイクル要素と並ぶ構造構築のツールである。先に示した出入力の循環のサイクルと区別する入出力の変換とフィードバックから成るシステムの構築は、フィードバックの重要性についての新たな視点を加えるところに意義を見いだせる。ここでは、政治システムと公共政策システムの違いを浮き彫りにするシステム構造の発明が必要となる。この図4では、公共政策評価の入力を公共政策実施の出力に変換するシステムを考案し、その変換のブラックボックスに政治システムを包含して、公共政策形成の政治システムの入出力変換と

フィードバックを構想した¹⁹⁾。それは、イーストンの政治システムを公共政策のモデルにしがちな現状に対して、新たなメタ政策構造の公共政策システムモデルの発明により、公共政策への理解を容易にできる意義を有する。この公共政策の入出力モデルがもたらす新たな視点は、公と民の関係として、一見、同じものと捉えられがちな政治システムのフィードバックと公共政策システムのフィードバックが異なり得ることを気づかせる。それが、公共政策システムのメタ政策研究がもたらす新たな知見へとつながり、公共政策を推進する公共政策体制の将来の発展への契機となる。次には、その可能性を具体的に例示してみる。

2節 公共政策システムのメタ政策研究がもたらす新たな知見

システムの入出力変換とフィードバックのモデルを、サイクルとの関係で見ること、新たな知見の可能性に気づく。メタ政策構造論研究では、要素相互の関係から政策構造を構想する。公共政策構造でのサイクル要素のサブ項目である形成、実施、評価の循環を、入出力とフィードバックのシステムで表現するなら、図5、図6、図7の3種類のモデルが可能である。図5は

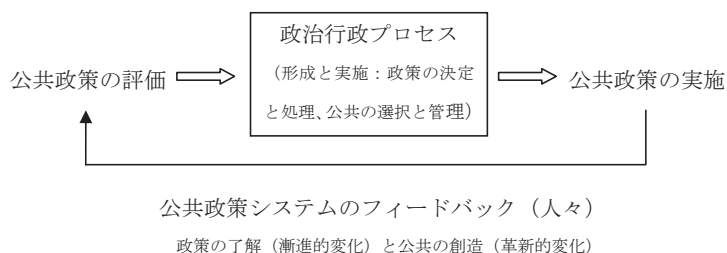


図5 政治行政プロセスとフィードバックのシステム

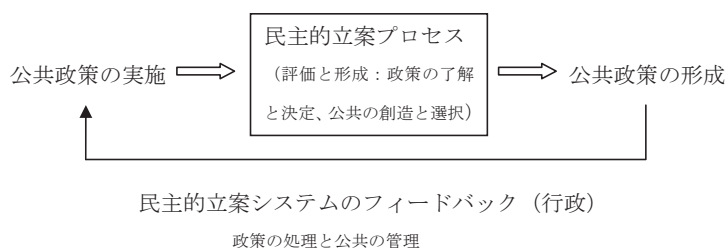


図6 民主的立案プロセスとフィードバックのシステム

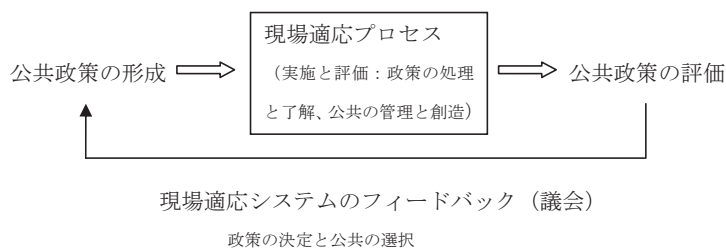


図7 現場適応プロセスとフィードバックのシステム

先の図4と同じもので、ブラックボックス内の政治システムを省略している。公共政策評価の入力を公共政策実施の出力に変換するブラックボックスは政治行政プロセスであり、そこにはサイクルでの公共政策形成と公共政策実施が含まれている。その変換機能は、政策の決定と処理および公共の選択と管理に表れる。このシステム構造では人々の側がフィードバックとなり、フィードバックを人々に求めるのは政治システムの場合と同様であるが、公共政策システムのフィードバックでは、漸進的な変化をもたらす人々による政策の了解や革新的な変化をもたらす人々による公共の創造の在り方が注目される。

さらにフィードバックが行政の側になる民主的立案プロセスおよびフィードバックが議会の側になる現場適応プロセスのシステム構造の発明が、より多くの新たな知見をもたらす。行政もしくは議会がフィードバックの機能を果たすことを、システム構造から明確に指摘する研究は今までなかったと思う。つまり、行政のフィードバックの働きが、人々と議会が一体化するような民主的な立案のプロセスでの変換機能が目立つときに期待される。システムのバランス要因の検出は、将来的な発展につながるメタ政策研究での発見の成果であり、ひるがえって、立法過程でのヒアリングや住民投票の意味を明確にする研究枠組みを提供する。また、議会のフィードバックの働きが、行政と人々が一体化するような現場適応のプロセスが目立って機能するときに期待されることは、公共政策システムの将来的な発展につながるような、行政過程における公民協働の意味の明確な理解をもたらす。民主的立案プロセスの行き過ぎは、行政による政策の処理と公共の管理でバランスが保たれることを科学的に研究する新たな枠組みとなり、過度の現場適応プロセスに傾斜するシステムでは、議会による政策の決定と公共の選択でいかにバランスが保たれているかの検証が新たな知見をもたらす。これらとは異なる知見の可能性を、さらにサイクルとの関係でのシステムを構想することで示したのが、図8、図9、図10である。

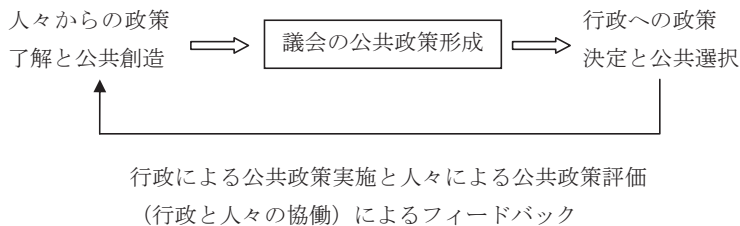


図8 公共政策形成のフィードバックとしての行政と人々の協働

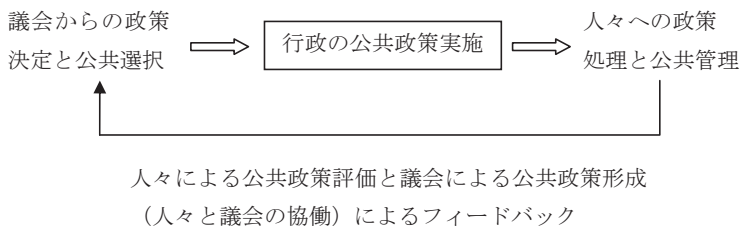


図9 公共政策実施のフィードバックとしての人々と議会の協働

公共政策構造論への政策科学（村山）

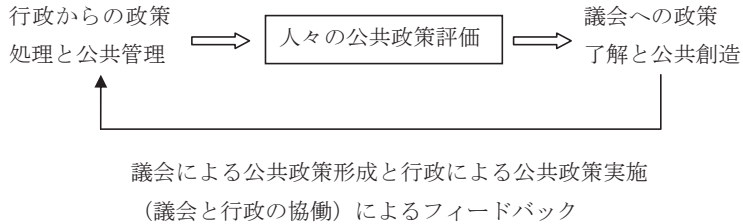


図 10 公共政策評価のフィードバックとしての議会と行政の協働

公共政策サイクルの3項目の組み合わせで入出力変換とフィードバックのモデルを作るなら、さらに、フィードバックが二つの項目の組み合わせになる3種類のモデルを追加できる。議会の公共政策形成の変換機能に対するフィードバックは、行政による公共政策実施と人々による公共政策評価が組み合わさった行政と人々の協働である。費用対効果の施策点検ではなく、施策への人々の意識を取り込む評価が、政策決定へのフィードバックとなってシステムが発展するとの見方は、この構造の発明によってもたらされる。一見、単なるシステムの表現にすぎないように見えるが、フィードバックの内容を協働としてより明確に理解できる発明としての意義を持っている。同様に、行政の公共政策実施の変換機能に対するフィードバックは、人々による公共政策評価と議会による公共政策形成が組み合わさった人々と議会の協働である。ここでは人々の意識の政策決定への反映がどのようにあるかで、行政の公共政策実施の修正・再生プロセスとなっているかを検証できる。また、人々の公共政策評価の変換機能に対するフィードバックは、議会による公共政策形成と行政による公共政策実施が組み合わさった議会と行政の協働である。人々による評価の過度の噴出はシステムの機能不全を招きかねず、その行き過ぎの修正と再生は制度化された議会と行政の協働を可能とする両者の協働の制度化に委ねられることを、このシステム構造は示唆する。これらは公共政策構造を構築するメタ政策学に期待できるものを示している。次にそのようなメタ政策の政策科学から、どのような将来の公共政策の推進体制を展望できるかを、政策研究への寄与として具体的に例示するとともに、本稿で示す公共政策構造論への政策科学についてまとめてみる。

第3章 まとめにかえて、政策科学はどのように政策研究に寄与できるのか

1 節 発展的な公共政策構造の分析の可能性

私の公共政策構造論の政策科学は、公共政策への理解を容易にするとともに新たな視点に気づけるように、現象の背後にある構造を生み出そうとする。それは、人をしてその意に反する行為をなさしめる権力を中心とする政治の時代が終わって、政策の時代へと向かう今日の社会を先取りしようとする私の思いに根ざしている。民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの公民関係の転換を、時代の変化として発展的に捉える私の分析枠組みは、民主体制の政策構造から公共体制の政策構造の構築へと向かっている²⁰⁾。ここでは、私の研究アプローチもこ

これまでの行動論の政治文化研究から政策文化研究へと変化する。この節では、構造に注目するアプローチが民主体制から公共体制へと発展する可能性を示し、次節で、政策文化の研究アプローチの展開例を示して、政策科学の将来性を示唆することで、本稿のまとめにかえようと思う。

社会科学が科学となり得るのはその反証可能性にあることに同意する私は、政策科学は、そこで表現された構造の枠組みから生み出される知識への反証を、科学的に検討するディシプリンとしての学問であると考えている。その知識は、第1章の図1の政策科学のイメージの円錐図が示すように、政策争点の問題解決のための学際的公共政策アプローチでの分析のための知識、個別政策へとつながる実践的な指針を分析するためのメガ公共政策アプローチでの知識、公共政策の実現に向けての背後にある構造を分析するためのメタ公共政策アプローチでの知識である。知見として得られた知識は、個々の反証を経ながらいったいどこを目指すのだろうか。公共政策構造論の政策科学のそのような最終目標を、私は、公共政策を推進する体制の将来の発展に向けての公共政策構造の発明と定めた。そのようなメタ政策研究での発明が、それにつながるメガ政策研究、領域横断的研究、学際研究の新たな視点を提供する。公共問題の解決を目指す公共政策の進化には、このメタ政策学による革新的な展開が期待される。これまでの公共政策構造論の政策研究の意義の説明に加えて、構造構築による革新的な研究展開を以下では例示してみようと思う。図11は、公民関係の公共政策の発展モデルを、民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換による体制発展の構造の発明として示している。

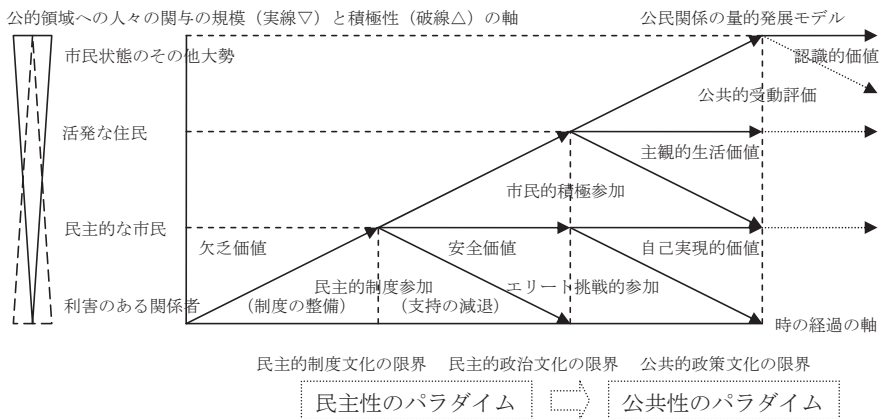


図11 公民関係の公共政策の発展モデル

説明の詳細は省くが、ここで表現されている構造は、公共政策の背後のメタ政策において、人々の積極的参加より受動的な理解を重視するシステムの方が、公民関係がより発展し、公共政策のシステム、サイクル、プロセスがうまく機能する可能性を示唆する²¹⁾。この構造の発明によって、民主的な制度参加や市民的積極参加の政治体制から、公共的受動評価の政策体制の方が、公的領域への人々の関与が広がる将来の発展を展望できる。それは、どのような公民関係が公共政策体制のシステムをより良く機能させるかを考えるために、どれだけ多くの人々が「公」を「共」

にできるのかのパラダイム転換の構造の構築である。民主性を重視する公民関係では、公的領域への人々の積極的な関与が重要になるのに対して、公共性を重視する公民関係では、その他大勢の人々の公的領域への関与が重要となる。「民」が「主」であるとの物語を強調するなかで進められる積極的参加を求める公民関係は、単に制度に従った人々の動員により、人々を政策形成の活動に組み込むに過ぎなくなる。そのような民主性の公民関係では、システムの機能が良いとはいえないだろう。より効果的な公共政策システムの機能のためには、公的領域が多くの人々にとって、たとえそこが積極的に参加する場でなくても関与しうる場であるような、新たな公民関係のモデルを考える必要がある。そのような関与の規模の拡大を公民関係の発展モデルとして、図 11 は示している。民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換は、民主的な市民および活発な住民の関与を重視する民主性の物語が、公的領域から自由でありながら、消極的に関わり社会秩序を保つ市民状態のその他大勢の人々の関与を重視する公共性の物語へと発展するものと見ている²²⁾。

民主性は人々の関与の積極性を求めるが、公共性は関与の広がりを求めるという違いに基づく新たな公共政策構造の発明によって、将来への政策発展を推進するこれまで気づかなかった政策体制を展望できる。そこでは、政治体制に重点おいて政策展開を考えるこれまでの政治学的な見方より、政策実現のためのメタ政策学の政策構造論の政策科学の見方からの新たな体制発展の方向が見えてくる。それは、ダールのポリアーキーでの民主化を目指す政治体制の発展とは異なる構造の構築であり、公共を目指すその構築を政策構造の発明と私は呼んでいる。

2 節 公共政策の展開についての国際比較研究の可能性

政策科学が新しい政策構造を生み出すと、個々の政策はそのような背後の政策構造によって、異なる展開を目指せる可能性が出てくると私は考えてきた。先の第 1 節では、そのような展開可能性を、公民関係の量的発展モデルについて、民主性から公共性へのパラダイムの構造転換の方向として示した。この転換がもたらす新たな公民関係に基づく公共政策構造を、メタ政策構造の将来への発明の一つとして例示した。そこには、第 1 章の表 1 で「公共政策の政策科学の柱として公共政策構造論（メタ政策学）があるべき」とし、図 1 の公共政策研究におけるメタ政策学の位置づけでもって示した政策科学が、将来に向けてもたらし得る新たな視点が含まれている。私は、この政策構造の柱の下での政策研究の広がりがディシプリンとしての政策科学を形成すると思っている。ここでは、そのような新たな政策研究の視点をもたらす政策科学による政策研究への寄与の事例を、私の研究領域である公共政策の展開についての国際比較研究の可能性として示してみる。そこでは、民主性から公共性へのパラダイム転換の政策構造の発明を踏まえて、民主性の政治文化研究を公共性の政策文化研究へと発展させようとする意図がある。図 12 は、民主性ではなく公共性を基盤とする政策文化の特徴から、政策文化を科学的に議論できる研究枠組みとなっている。

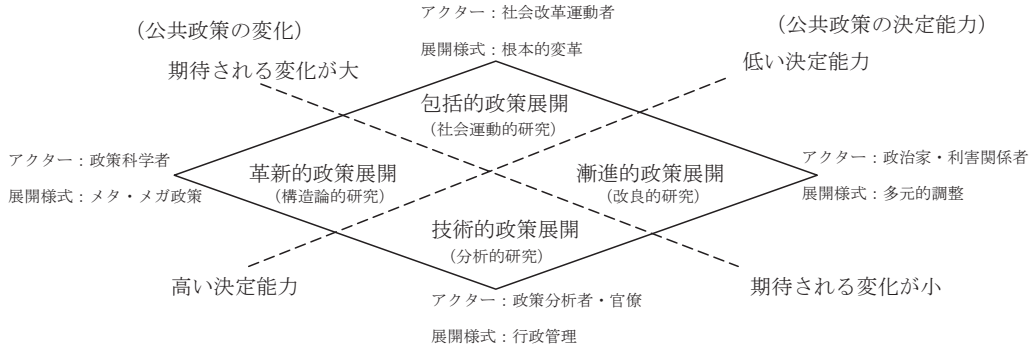


図 12 公共政策決定の 4 タイプごとの政策展開の特徴
 (出所) リンドブロムとジョーンズのものから作成。詳細は注 23 を参照されたい。

公共政策の決定能力の高低と、期待される公共政策の変化の大小の組み合わせから 4 タイプの政策展開が考えられる。政策を知ろうとする者は、この公共政策決定のタイプに沿ったそれぞれのアプローチをする。決定能力が低く変化の小さな漸進的政策展開では、政治家や利害関係者が中心となって多元的調整を目指す改良のアプローチの公共政策が注目される。ある政策について、低い決定能力に備えて少しの政策の変化を期待する場合の政策展開は、漸進的で安定した政策決定が効果的だろう。このような政策決定が多く見られ、漸進的政策展開が好まれる政策文化もあるだろう。漸進的な政策展開はリンドブロムによって提唱され、この図 12 はその捉え方を基礎にしているが、意図するところは異なっており、タイポロジー分析の枠組みとして利用できるように修正している²³⁾。特に、漸進的政策展開を政策決定の基本とするのではなく、技術的政策展開、革新的政策展開、包括的政策展開と並列したタイプとし、ある国での様々な政策がどのタイプのものが多いかでその国の政策文化を測る。それによる経験主義的な比較分析研究の結果を、反証可能性のある科学的研究とする枠組みを提供している。

高い政策決定能力の下で期待される政策変化が大きい革新的政策展開には、個々の問題解決の背後にある政策構造の発展を目指す政策構造論的な研究アプローチが望まれ、それが政策研究の柱となる政策科学である。そのような将来に向けての革新的な政策が多く見られる政策文化の国もあるだろう。そこで政策展開の様式は、メタ政策やメガ政策の重視の下での政策展開が多く、そのための政策決定での重要な役割を担うアクターとして政策構造を探求する政策科学者が想定される。もちろん、政策研究が、この政策科学者による政策構造論的研究に限られると言っているのではない。決定能力の低さにもかかわらず大きな政策変化を求める社会改革運動者は、根本的変革を求めて包括的政策展開を目指して、社会運動的アプローチの公共政策研究へと向かう。これもまた政策研究の一つであり、この対象となる政策が多く見られる政策文化もあり得る。加えて、高い公共政策決定能力を有しつつ、小さな政策変化を指向するとき、そこで目指されるのは行政管理であり、政策分析者や官僚が分析的研究アプローチに傾斜する技術的政策展開が重視される。漸進的な政策展開を基盤にしつつ、このような技術的政策展開が多く見られ、政策分析者と官僚が主役となって政策研究を推進するのが、今日の行政学での

政策過程論で目指されているものなのかもしれない。しかし、私はそのような漸進的政策展開、技術的政策展開、包括的政策展開の背後に、将来への政策構造の発展を目指す公共政策構造論による革新的政策展開があり、それを先導する政策科学者と政策構造の発展に沿った政策決定があるとする。

ある国もしくは地域の政策文化は、このような4種類の政策展開の比重から、政策決定の特徴として分析的に示される。そこでの科学的分析は、反証可能性のある分析枠組みを提供できる文化論研究である。私自身は政治文化論に代わる政策文化論を考えてきた。経験主義的研究アプローチの科学性を備え、かつ、新たな構造の発明を目指した最初の政治文化研究としてのアーモンドとヴァーバの市民文化の国際比較研究以来、膨大な意識調査分析を伴うイングルハートの脱物質主義研究があり、長期のわたる集計データ分析によるパットナムの社会関係資本研究がある²⁴⁾。これらはそのデータ分析の重厚さから、科学的な研究として注目されるが、その分析枠組みが発展的な構造を志向する点で、ダールのポリアーキーにも通じる発展構造のモデルの提示と受け取ることもできると私は思う。しかし、いずれもが、民主性を基盤とした構造の発明である。それは、アーモンドとヴァーバの市民文化の研究への西欧民主主義の価値を重視する構造に立脚しているとの批判からいずれもが脱却し切れていない。そこで私は、民主性から公共性へのパラダイム転換後の発展的構造モデルを創り出すことで、その脱却を目指す経験主義的文化論を構想してきた。先の図11の民主的参加から市民的積極参加を経て公共的受動評価に至る公民関係のモデルは、新たな政策構造の発明であり、図12は民主性の公民関係ではなく、公共性の公民関係での発展モデルにおける公共政策の意思決定での政策科学研究の在り方を示す政策文化研究の枠組みである。そこでは、イーストンの入出力とフィードバックのモデルに通じる構造をもつアーモンドの政治文化研究に対して、リンドブロム意思決定のパターンから公共政策決定の政策文化の分析モデルを開発している。

本稿で私は、公共政策研究の柱となる公共政策構造の政策科学の構想を提示し、それが政策の争点問題の解決のための学際的な総合政策学を先導するディシプリンとしての政策科学となり得る可能性を示そうとした。その構想は、メガ政策研究が示す指針を通じて政策争点の問題解決のための個別政策の実践的な研究へとつながっていくメタ政策研究を、政策科学の中心に据えるものである。そのような考えに至った背景について表1で示し、総合政策学と区別する政策科学ディシプリンをどのように捉えるかを図1で明らかにした。さらに、からくり時計の解明での科学的事実の発見ではなく、新たな政策構造の雲を描く工夫の発明を公共政策構造論の政策科学の目的とした。そのために政策構造を検討するメタ政策学の意義を、公共政策構造の要素であるプロセス、サイクル、システムとその相互関係の捉え方によって得られる新たな知見の事例で示した。具体的な知見として、図2が示すプロセスで公共政策評価が政策点検とどのように異なるかに注目できることや、図3が示す公共政策サイクルでの形成、実施、評価を政策としての機能と公共としての機能の二つの視点に分けて考えられることを例示した。また、公共政策システムの入出力を政治システムの入出力と区別する図4のシステム構造を新たに創り出すことによって、政治システムのフィードバックと公共政策システムのフィードバック

クはどのように異なるかの知見を例示した。加えて、それらの公共政策システムと公共政策サイクルの相互関係から創りだされた図5、図6、図7および図8、図9、図10のフィードバックモデルによって、メタ政策の政策科学が、これまで気づかれなかった公共政策の推進体制への展望を提供できることを示した。そのような発展への具体例である図11では、公民関係の発展モデルの新たな構造として、民主的制度参加から市民的積極参加を経て公共的受動評価に至る政策構造が、個々の政策研究の背景となる科学的研究の枠組みを提供している。それは、これまでの民主的な政治体制の発展論を基盤とする研究とは異なる基盤での公共政策研究の可能性を開くものである。また、図12は民主性の公民関係ではなく公共性の公民関係での発展モデルにおける、公共政策の意思決定での政策科学研究の在り方を示す政策文化論の研究枠組みを提供する。それは、これまでの民主的な政治文化研究とは異なる国際比較文化研究の基盤での政策の科学的研究の可能性を開くものである。

本稿で示した政策構造を創り出すこれらの事例が、公共政策構造論の政策科学の独立したディシプリンとしての政策研究への寄与の可能性を示している。私は、独立のディシプリンには研究領域としての「神」が存在するとのイメージを持っている。経済的合理性に基づくホモエコノミクスの人間像の仮定は経済学の神かもしれないし、政治学の神は人をしてその意に反する行為をなさしめる権力の定義にあるだろう。それでは、ディシプリンとしての政策科学の神はどのようなものか。私は、「社会的な問題解決のための知識は創り出せる」との信念が神だと思っている。

あとがき

たとえ、制度論、行動論、新制度論、最新の行動論のいずれであろうと、研究には「知りたい」との思いがその基本にあるだろう。しかし、「役立つ」から知りたいと思うか、「面白い」から知りたいと思うかは、研究の内容や方法に影響するかもしれない。私には、アメリカで発展した行動論を学んだ者として役立つ学問への思いはあるが、役立つプラグマティズム以上の面白さに酔う何かを、奴隷の価値を超えるニーチェの神々の歌への陶醉ほどではないが、見つけたかったのかもしれない²⁵⁾。立命館大学政策科学部・研究科の生活では、それを探していたような気がする。政策科学は、私にとって、新制度論に対して行動論を私の思う最新行動論へと再生する契機であった。そこで私が目指すのは、将来の発展へのメタ政策の構造の発明として先に示したような創造的な社会科学であるが、その動機はあくまで面白いからにすぎない。どのような面白さに酔おうとしたかを、今、思い出してみることが、これから何が面白いと思えるかにつながりそうなので個人的にふり返ってみたのが本稿である。

研究は面白ければいいと私が決めたのは、実証的データ分析に没頭される三宅一郎先生に接したことからの私自身の誤解による。日本での政治学研究について何も知らずにアメリカから帰国してすぐ、面識もない三宅一郎先生を突然訪ねて、周りをうろうろしたいとお願いし、当時おられた同志社大学では学部と大学院の先生のすべての授業を聴講し、次に移られた神戸大

学での大学院の授業への参加も続けて、三宅先生を追いかけまわした。その間の14年間、本務校の京都外国語大学が、授業の傍らでの私の自由を黙認してくれたことに本当に感謝している。そろそろ、押しかけでも三宅先生の弟子だと名乗ってもいいかと思い、その旨を先生に伝えると、「弟子というよりお友達だ」と言われた。別の機会には、「あなたの研究は、効くか効かないかわからない栄養ドリンクみたい」との評もいただいた。三宅先生には、私がデータ分析以外の面白さを求めて、今日、私が思うような構造へと興味を移そうとしていることをすでに見抜かれていたのかもしれない。いずれにしても、からくり時計をきっちりとするよりも、効くか効かないかわからない雲を描く方がやれそうなことに思える私には、栄養ドリンクこそが、その後の私の研究の指針となった。ロゴスを使わない現象の表現への私の興味は、計量分析よりもイメージ図を多用する構造の表現による自分自身にだけ効く栄養ドリンクの開発への陶醉であったのかもしれない。立命館大学の政策科学部に移って後は忙しくなり、学会への出席も好みでない私は、三宅先生にお会いすることなく何年もすごした。写真は、先日、久振りにお会いし、栄養ドリンクの思いで話をし、データ分析の面白さへの三宅先生の思いを改めてお聞きした時のものである。



(2011年10月9日、三宅先生のご自宅で奥様に撮影していただいた)

三宅先生は、ミシガン大学で学ばれて、政治行動論の科学的なデータ分析を日本にもたらされた。そこへは近づけなかった私は、政治行動論を政策行動論に展開することを目論んで、公共政策構造論として効くか効かないかわからない栄養ドリンクを発明し、最新行動論の政策科学を世界に向けて発信すべく、大風呂敷を広げてきた。大学の国際化には私は何の興味もない。しかし、公共政策の政策科学が国際的に認知されることへの関心は高い。公共政策の教育が、世界的には修士課程のプロフェッショナル教育に留まる傾向のなかで、その基盤となる政策科学を研究として示せることが重要と出てきた。そこに立命館大学の政策科学研究科の存在意義があると考えた。具体的には、ディシプリンとしての政策科学にふれた大学院留学生がここから巣立っていくのが、政策科学の世界的認知の早道であると考えてきた。そこではもちろん、日本人の大学院生にも、それぞれに関心のある政策問題への処方箋の研究に加えて、政策科学

のディシプリンについての世界的な視野を持ってくれたらと思ってきた。特に、博士を目指す院生にはそのように助言してきた。私が指導教授である博士（政策科学）の修了者はすでに4名おり、この1、2年でさらに4名が修了予定である。現在、金沢大学准教授の木村高宏氏、立命館大学政策科学部助教の孫京美氏、立命館大学政策科学部講師の西出崇氏、神戸大学非常勤講師の善教将大氏、および修了予定の金紅梅氏、Puntita Tanwattana 氏、伊藤誠氏、林炫廷氏、彼らはそれぞれに異なる政策課題の研究者として育ちながら、政策科学の将来を背負ってくれることを期待している。立命館大学政策科学研究科は、英語だけで修了する博士課程並びに修士課程を有し、修士（政策科学）修了の英語コースの留学生も巣立って、それぞれの国に帰国しており、彼らにも期待するところが大きい。英語コースの政策科学の大学院の展開に、私が熱心であった理由は、そのような政策科学の国際化であった。そのための一つの研究基盤として、公共政策構造論への政策科学を提唱している。

注

- 1) 三宅一郎、木下富雄、間場寿一『異なるレベルの選挙における投票行動の研究』創文社、1967年。当時の販売価格が1万円の大部の著作である。
- 2) 権力と人格の交互作用への理解による人格形成の社会的自己観測所の設置を提案し、デモクラシーの政策学を構想するラスウェルの考え方については、H. ラスウェル著、永井陽之助訳『権力と人間』東京創元社、1954年、23頁、205頁。
- 3) 民主的な市民文化を操作的に概念化するアーモンドとヴァーバは、政治システムでの行動様式に注目する市民文化論を展開する。その詳細についてはG. アーモンド& S. ヴァーバ著、石川一雄ほか訳『現代市民の政治文化』勁草書房、1974年、10-15頁 (Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, 1963)。文化を何でも説明できる「ごみ箱」にしない実証的な研究を目指すところに興味を持った。そこでの分析枠組みに通じる政治システムの詳細については、D. イーストン著、岡村忠夫訳、『政治分析の基礎』、みすず書房、1968年、115頁、130頁 (David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, 1965)。
- 4) 政治学の科学化と政治の動態分析の先導者としてのメリアムによる政治現象の心理学的・文化論的アプローチについては、Charles E. Merriam, "The Present State of the Study of Politics," *American Political Science Review*, 15, 1921や、C. E. メリアム著、斎藤 眞、有賀 弘訳『政治権力—その構造と技術—』東京大学出版会、1973年。制度論を中心とする政治学に対して人間の非合理的な行動をも視野に置く分析による心理学的なアプローチの政治行動論の先駆者であるウォーラスについては、G. ウォーラス著、石上良平、川口浩訳『政治における人間性』創文社、1958年。感情に根ざす政党支持態度を中心に投票行動の議論をする代表的な研究については、Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes, *The American Voter*, University of Chicago Press, 1960。アメリカ合衆国での行動科学の概説として、Robert A. Dahl, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for A Monument to A Successful Protest," *American Political Science Review*, 55, 1961, pp.763- 772 と David Easton, "Political Science in The United States: Past and Present," *International Political Science Review*, 6, 1985, 133-152。行動科学を紹介するとともに、その行き先として構造機能モデルによる変動過程の分析に触れるものとして、関寛治、犬田充、吉村融『行動科学入門—社会科学の新しい核心』講談社、1970年、218-219頁。

- 5) ラスウェル、アーモンド、イーストンを基盤とする私の研究は、政治行動論からの政策研究への展開と
思っている。ラスウェルの政策科学の提唱については、Harold D. Lasswell, “The Policy Orientation,”
Daniel Lerner and H. D. Lasswell, ed., *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951.
- 6) 市民文化と政治システムについては、前掲『現代市民の政治文化』と前掲『政治分析の基礎』。構造論
への私の志向は、科学的アプローチである以下の小林の計量政治学アプローチ、池田の政治社会心理学の
認知的アプローチ、猪口の科学的な実証政治学アプローチとは異なる方向にある。小林良彰『現代日本の
政治過程—日本型民主主義の計量分析』東京大学出版会、1997年。池田謙一「行政に対する制度信頼の
構造」、年報政治学、2010年。猪口孝『実証政治学構築への道』ミネルヴァ書房、2011年。
- 7) イーストンの政治システム論が政治過程に関わる政治体系の機能についての政治学であることについて
は、D. イーストン著、山川雄巳訳『政治体系—政治学の状況への探求』ペリカン社、1976年、135-141頁。
加えて、政治体系のフィードバックについては、D. イーストン著、片岡寛光訳、『政治生活の体系分析』、
早稲田大学出版部、1980年。AGILモデルについては、T. パーソンズ著、佐藤勉訳『社会体系論』青木書店、
1974年。政治体制の発展論については、R. ダール著、高島通敏、前田脩訳『ポリアーキー』三一書房、
1981年。
- 8) 雲とからくり時計の公共政策学については、Gabriel A. Almond and Stephen J. Genco, “Clouds, Clocks,
and the study of Politics,” *World Politics*, Vol. XXXIX, No.4, 1977, pp.518-522があり、そこでは、ポパーの
アイアン・コントロールとプラスチック・コントロールの区別に立脚して、アーモンドは公共政策論を中
心とする応用政治学を唱える。そのような、雲を雲がコントロールするプラスチック・コントロールの公
共政策を解説するものとして、薬師寺泰蔵『公共政策』東京大学出版会、1989年、19-29頁。ポパーに
ついては、Karl R. Popper, “Of clouds and Clocks”, Karl R. Popper, *Objective Knowledge: An Evolutionary
Approach*, Oxford University Press, 1972, Chapter 6, pp.206-255 (Revised edition)。
- 9) 公共の決定過程における OF と IN の知識については、Harold D. Lasswell, *A Pre-View of Policy
Sciences*, American Elsevier Publishing Company Inc., 1971, p.1. 政策と公共政策の研究の課題と理論枠組
みを論じるものとして、山川雄巳「政策研究の課題と方法」、日本政治学会編『年報政治学 政策科学と
政治学』岩波書店、1983年、3-32頁。
- 10) メガ政策とメタ政策については、Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*, American Elsevier
Publishing Company Inc. 1971, p.63, p.74 (宮川公男訳『政策科学のデザイン』丸善、1975年)があり、そ
こでは、政策の作り方の政策としてのメガ政策と個別政策への指針や条件を決定するメタ政策を区別して
いる。もっとも、ドロアのメガ・メタ政策では、ゲーム論やORなど管理方法論的な視点が大きい、私
のメガ政策は総合計画や戦略計画に加えて政策理念なども想定している。Hiroshi Murayama, “Policy
Priority and Good Governance in the Policy Cycle for the New Paradigm of Policy Development in Thailand,”
Hiroshi Murayama ed., *The New Paradigm of Policy Development in Thailand—What is conceived and
how is it embodied in Rayong case?—*, Thammasat Printing House, 2011, Chapter10のような一村一品の
政策理念による地域活性化政策への私の興味は、そのようなメガ政策に属する研究と言える。
- 11) 現象そのものではなくその構造に注目する構造主義の見方が背後にあり、現象学や記号論に通じるこ
ころもあるが、ここでは主に機能に注目して構造を捉えようとする。政策研究に関わるそれぞれのディス
クリンには、観念的な形而上学的理解、経験主義的実証、構造機能分析と様々な研究アプローチが想定され
る。存在する社会現象の主観的な意味構成過程に注目し、意味構成の要素として、いかに分けるかとい
う示唆性と何で示すかという恣意性を重視する意味論が、私の構造機能へのアプローチの背後にある。そ
のような記号論的な考え方については、M. ナタンソン編、渡部光ほか訳『アルフレッド・シュッツ著作集
第一巻 社会的現実の問題I』マルジュ社、1983年、175-197頁。また、政治構造に注目し政治体系と

- の関係で構造を議論するものに、D. イーストン著、山川雄巳監訳『政治構造の分析』ミネルヴァ書房、1998年、6-45頁 (David Easton, *The Analysis of Political Structure*, Routledge, 1990) がある。そこからは、構造主義的マルクス主義でも新国家論でもない私の構造論がシステム論を基盤としていることがうかがえる。加えて、アメリカにおいてプラグマティズムが構造への注目の阻害要因となったとの私の印象と共通する見方も示されている。
- 12) 反証可能性を科学的アプローチの中心に据える見方については、Karl R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, Harper Torch Books, 1959, p.78. (大内義一、森博訳『科学的発見の論理』恒星社厚生閣、1972年)。社会科学の客観性については、K. ポパー「社会科学の論理」、T. アドルノ、K. ポパーほか著、城塚登、浜井修訳『社会科学の論理—ドイツ社会学における実証主義論争—』河出書房新社、1979年、118頁。
- 13) フリードマンは、プランニングと政治秩序の関係の全体像とプランニング理論の歴史的経過について、John Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, 1987, p.30, pp.56-57で示し、p.395やp.412において、最終的には「知」を「活動」につなぐ活発なコミュニティが関わるラジカル・プランニングを提起する。同様に、John Friedman, *The Prospect of Cities*, University of Minnesota Press, 2002, p.147においても、市民社会に期待するプランニングがもっとも重要だと改めて強調する。しかし、彼の視野のなかでの「知」を「活動」へ結びつけるプランニングへの歴史的経過の整理において、ラスウェルらの科学的アプローチが位置づけされていないことが、政策分析を伴うメタ政策研究としてのプランニングの軽視につながり、市民社会の運動へと過度に傾倒する結果になっているように思える。そのような私の見方を示すものとして、村山皓「新しい公共性での計画行政の指針」、日本計画行政学会『計画行政』、第33巻第2号、2010年がある。
- 14) 行動科学の科学的方法については、池田央『行動科学の方法』東京大学出版会、1971年、8-10頁があるが、それらは雲を描く工夫の政策科学の方法としては十分とは言えない。雲のコンテクストを考える複数のフレームを相対的に比較するような科学的分析をケース研究において行うことが可能かもしれないし、そこでのフレームはメタ政策研究の対象と見ることもでき、そこに政策科学の科学的方法の例の一つを見ることができるだろう。そのような分析の準拠フレームとして、厚生経済学、公共選択、社会構造論、情報処理、政治哲学を比較するものとして、D. B. ポプロフ、J. S. ドライツェク著、重森臣広訳『デザイン思考の政策分析』昭和田、2000年。私は、公民関係の制度システムをデザインの準拠フレームとしている。制度改革のデザインの可能性を議論するものに、J. S. ミル著、水田洋訳、『代議制統治論』、岩波書店、1977年があり、制度デザインを漸進的に実践する可能性については、K. ポパー著、久野収、市井三郎訳、『歴史主義の貧困』中央公論社、1961年が参考になる。
- 15) 政策過程のプロセスは様々に表現されるが、ラスウェルの政策過程の段階モデルについては、Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland, 1956, p.2 (秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、2010年、28頁、205頁を参照)。
- 16) このような一般的定義として、佐々木信夫『自治体の公共政策入門』ぎょうせい、2000年、62頁。政策の決定的な定義がないと見て一般性を強調するものとして、「何らかの問題についての目標指向的行動のパターン指針である」とする宮川公男『政策科学入門』第2版、東洋経済新報社、2002年、91頁。公共政策の定義における人々の側に注目しつつ、「ある特定の問題や問題群に対処するための行動指針」と政策を一般的に理解するものとして、足立幸男「ディシプリンとしての公共政策学—その成立可能性と研究領域—」、足立幸男、森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房、2003年、2頁。そこでは、公を意味する英語 Public から公共政策の社会構成員との関わりに注目する。それは、公共政策のプロセスと評価を人々との関係で捉えようとする私の理解に通じる。
- 17) そのような雲を描く公共に力点を置く私の公共政策の定義の詳細については、村山皓『政策システムの

- 公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—」有斐閣、2009年、7-8頁。
- 18) 公共政策サイクルと人々の説明責任の提起の詳細については、村山皓「政策システムにおける説明責任」、『立命館法学』、第333・334号、2010年。
- 19) 私独自の公共政策システムの入出力、フィードバックのモデルについては、前掲『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』15頁。
- 20) そのような政策構造を示唆する公民関係の発展への戦略と処方箋を示すものとして、前掲『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』334-338頁。ここでのパラダイム転換は、T. クーン著、中山茂訳『科学革命の構造』、みすず書房、1971年、7頁によるが、突如起こるのではなく、徐々に進行するものと捉えている点で、クーンが科学論として議論するのは、本質的には多少異なる。また、私が目指す公共政策構造は、将来の政策推進体制の発展に向けての行政学の研究領域との関わりが深い。私は現在、立命館大学公務研究科で政策評価論と公共システム論の授業を担当している。そこでは公共政策構造論の政策科学を基盤に講義しているが、水口憲人研究科長は、「他人の領域に土足で踏み込んでくるが、お土産をおいて帰るので許す」と言ってくれており、それは政策構造に注目する政策科学ディシプリンが既存の学問領域にもたらし得る何かの表れと私は思っている。
- 21) 図11の公民関係の量的な発展モデルの詳細については、前掲『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』295-299頁、加えて、質的な発展モデルについても、314-323頁がある。人々と政治行政の関係についての政治関与にかかわる政治発展は、一般には政治参加の発展の問題と捉えられ、政治参加に見合う制度を議論するS. ハンチントン著、内山秀夫訳、『変革期社会の政治秩序』、サイマル出版、1972年があり、前掲のダール『ポリアーキー』もその線上にある。しかし、私は積極的な参加よりも消極的ではあっても、より多くの人々が関与する可能性のある体制をより発展的なものと見る。政治参加論からの民主主義の安定を基本にする前掲『現代市民の政治文化』27頁、472-473頁においても、積極的関与と消極的関与の混合型の政治文化に言及している。
- 22) ここでは市民状態を、統治や自治とは異なる状況でのものと捉えようとするが、一般的にルールの下での人間相互の係わり合いとしての市民状態（市民的結合体・市民的関係）、つまり個々人が秩序を形成しながら自由である状態と見る。そこでは、M. オークショット著、野田裕久訳『市民状態とは何か』木鐸社、1993年、35-36頁、121頁を参照している。また、政治参加を中心とするシステムへの入力に力点をおく関与民主政の制度デザインよりも、システムからの出力への評価を重視する評価民主政の制度デザインが、日本の政治文化に合った公民関係であることを主張するものに、村山皓『日本の民主政の文化的特徴』晃洋書房、2003年、第7章がある。このような政治参加の私の位置づけについては、政治参加論への問題提起としつつも、その根底には実効性のある参加を模索するものとの見方もある。山口定は『市民社会論—歴史的遺産と新展開—』有斐閣、2004年、122-132頁で『日本の民主政の文化的特徴』をそのように評している。伊藤光利も前掲『政策システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換—』への書評（『行政管理研究』126、2009年、75頁）において次のように評している。積極的市民を前提とする民主性パラダイム論が前提とする積極的市民、さらには市民社会論が求める市民でさえ、「その他大勢」からすれば、彼らからは遠い「偏在的」価値配分の享受者なのかもしれない。この点で筆者はラディカル（根源的）であるが、「その他大勢の了解」を信頼するという意味でオプティミスティックである。また私自身にも、政治文化と政治変動の経験的研究に役立つ文化的政治変動の分析枠組みとして、政治参加を注視する政治関与文化のパターンモデルを提示する村山皓「政治関与の文化と政治変動についての比較分析の枠組み」、立命館大学『政策科学』、3巻2号、1995年、95-

104 頁がある。

- 23) 図 12 は、David Braybrook and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, The Free Press, 1963, p.78 のリンドブロムの漸進的な意思決定についての 4 象限を変形した Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd edition, Duxbury Press, 1977, pp.217-222 の意思決定モデルを参考に、公共政策決定のタイポロジーから政策展開の特徴を測りうる枠組みとした。民主主義の実践で理性的な意思決定ができるかについては、C. リンドブロム、E. ウッドハウス著、藪野祐三、案浦明子訳『政策形成の過程—民主主義と公共性』東京大学出版会、2004 年、46-47 頁、202 頁。リンドブロムのインクリメンタリズムについては、Charles E. Lindblom, “Still Muddling: Not Yet Through,” *Public Administration Review*, 39, 1979, pp.517-518。
- 24) 人々の意識から政治文化を定義するのは、経験主義的な研究のための操作的概念化に適しているからであり、人々の意識が向かう方向、つまり指向性から文化を捉える。その詳細は、前掲『現代市民の政治文化』にあり、民主主義の視点から政治文化を経験主義的な分析で捉えようとした最初の本格的な研究と言える。ここでは、人々と政治行政の関係での生活に見られる人々の行動様式が示す政治文化を市民文化と考えている。行動様式としての政治文化の操作的概念化については、村山皓『政治意識の調査と分析』晃洋書房、1998 年、2 頁、27-28 頁。そのような文化の概念は、それぞれの時点での人々の意識に基づくゆえに、必ずしも世代間に受け継がれるような強固なものだけに限らない。それについては、前掲『日本の民主政の文化的特徴』、12-13 頁、しかし一般には、文化を強固なものとして捉えることが多く、その例として、河田潤一、『比較政治と政治文化』、ミネルヴァ書房、1989 年、1-2 頁。Lucian Pye, et. al. ed., *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, 1965, pp. 3-26。また、R. イングルハート著、村山皓、富沢克、武重雅文訳『カルチャーシフトと政治変動』東洋経済新報社、1993 年 (Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, 1990) の脱物質主義価値観も、人々の行動様式が示す政治文化に関わる経験主義的実証分析である。社会関係資本や市民的積極参加に注目する政治文化論として、R. パットナム著、河田潤一訳、『哲学する民主主義』、NTT 出版、2001 年 (Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993) もある。
- 25) 陶酔のイメージについては、F. W. ニーチェ著、西尾幹二訳「悲劇の誕生」『世界の名著 ニーチェ』46、中央公論社、1966 年を参照。研究に酔える感覚に私が最初に気づいたのは、アメリカでの修士論文の作成において、当時パークレーの若手研究者であったシトリンとアメリカ政治学会長でもあったミラーとの間で行われた、アメリカ政治学会誌上での政治不信の概念についての論争を目にした時である。その論争は、Arthur H. Millar, “Political Issues and Trust in Government: 1964-1970,” *American Political Science Review*, vol.68, 1974、Jack Citrin, “Comment: The Political Relevance of Trust in Government,” *American Political Science Review*, vol.68, 1974、Arthur H. Millar, “Rejoinder to Comment by Jack Citrin: Political Discontent or Ritualism?,” *American Political Science Review*, vol.68, 1974。帰国の直後、来日したシトリンに会う機会があり、改めて政治不信についての興奮する論争に関して質問したら、カリフォルニアの地方政治の現実に興味に移り全く興味がないとの答えであった。そこで、夢中になれる研究が根本的に変わり得ることを知り、それが「広さ」の中で面白さを追い求める私の研究のあり方にも影響した。