

**総合政策学の枠組みとしての政策プロセス：
政治学、政策科学、政策評価論、経済学を統合した政策実現枠組み**

補題

政策工学試論

Parallel Policy Process as a Framework for Policy Engineering

上野 宏

13Sep01 for UCRCA

Note：この小論は「総合政策学の枠組みとしての政策プロセス」論文に、補題として「政策工学試論 Parallel Policy Process as a Framework for Policy Engineering」を付け加えた。「総合政策学の枠組みとしての政策プロセス」の執筆の時点では「政策工学」を使わなかったが、この論考は「政策工学」の構築の基盤となるものであるので、UCRCAに掲載するにあたって試論とした。政策工学は、総合政策学の目的と同様に、政策（公共政策）の策定・実施・評価・フィードバックのために役立つ、論理と方法を示すものであるが、その中心となる理論的・実践的枠組みが「平行型政策プロセス」である。

出典：上野宏（2012）、「総合政策学の枠組みとしての政策プロセス：政治学、政策科学、政策評価論、経済学を統合した政策実現枠組み」南山大学紀要『アカデミア』社会科学編、第3号（6月）、pp. 45-90。

**総合政策学の枠組みとしての政策プロセス：
政治学、政策科学、政策評価論、経済学を統合した政策実現枠組み¹**

目次

序章

- 第1節 背景、対象、目的、方法
- 第2節 政策の定義と類型
- 第3節 社会プロセスと戦略策定プロセスの導入

第1章 社会プロセスと戦略策定プロセス

- 第1節 コンテキスト志向性とラスウェルの社会プロセス
- 第2節 戦略策定プロセス、戦略、メガ政策
- 第3節 戦略形成のためのSWOT分析

第2章 政策プロセスに関する先行研究の批判的検討

- 第1節 政治学と政策科学の政策プロセス（＝政策決定過程）
- 第2節 政策評価論の政策プロセス、と評価活動との関係

第3章 分析と構築：パラレル型政策プロセスの構築

- 第1節 政策プロセスの5ステージ
 - 1項 5ステージ
 - 2項 ステージAを導入する根拠と、ステージA・Bを区別する根拠
 - 3項 ステージC（≡政策実験のステージ）を導入する根拠
- 第2節 政策プロセスの3フェーズ

第4章 パラレル型政策プロセスの提言

- 第1節 パラレル型政策プロセス（PPプロセス）の提言
- 第2節 政策プロセスの5ステージとその目的と活動内容
- 第3節 政策プロセスの3フェーズの目的と活動内容
- 第4節 再確認

第5章 結論

¹ この小論は、「2011年度南山大学バツへ研究奨励金 I-A-2」、および南山大学総合政策学部「2011年度学部共通研究費“学部内共同研究”」の支援を受け行われたので、ここに記して深く感謝致します。修正等の時間制約のため個人での発表をせざるを得ず、それを快諾下さった共同研究者の南山大学総合政策学部野口博史先生に感謝致します。

参考文献

序章

第1節 背景、対象、目的、方法

序章の第1節では、この小論の背景・対象・目的・方法などを述べる。第2節では、第1章以下で展開される論理に必要な概念の定義などを行う。第3節では、戦略策定プロセスのどうにゅうの必要性を簡潔に述べる。

この小論の背景は以下である。近年社会の多くの分野で、種々の新しい問題が生まれてきている。例えば、環境・人間の安全保障・資源・インフレ・金融危機・グローバリゼーション、などである。これらの問題に対処する手段は、基本的には政策（国・国際機関・企業・NGOそして個人の）とその実施である。これらの経済・社会主体の中で、国がやはり中心の役割を担っている。近年多くの国の市民の間で、国の“政策”というものの重要性が認識されるようになってきた。何故なら、政策こそが、その分野の最も重要な問題を指摘し、それを解決するための目的・達成課題を提示し、その解決策を示し、その実施方法を決定しているからである。しかも、その解決策の最も重要な部分を決定する、からである。岩井（1996：112）は、近年の先進国における「政策と政策過程への関心の高まりには、二十世紀における国家の役割の増大（具体的には、GDPに対する政府支出の増大傾向、筆者注）がその背景にあった。」と述べている。

現代では、政策が対応せねばならない問題が多様化し、複雑化、巨大化してきている。このような問題に対処するためには、従来の勘に頼った政策の形成・執行・評価では誤る恐れが高い。更に、政策の重要性の認識が進むにつれ、既存の政策の有効性と効率性に疑問が呈せられるようになってきた。加えて、現在まで政策は、行政官僚によりお家芸的に家内工業的かつ秘密裏に作られ、議会政治家によって政治的駆け引きの産物として決定されてきた。そこでは、科学的合理性も、政策情報の公開も希薄であった。これらの問題に対して、政策を科学的に合理的なものとして作成・決定し、その有効性・効率性を確保し、政策情報を市民に公開し、最適な政策を作り、成果を上げるにはどうしたら良いのであるか？総合政策学は、これに答えようとする。

この小論の対象は以下である。この小論の対象は、政策であり、公共政策である。政策とは通常、公共政策と同義であると考えられており、この小論もその立場をとる。更に、政策とは政府が行う活動である、という立場を採用する。但し、より厳密に定義しようとすると、少々面倒である。山口他（2003：1-28）は、“公”と“公共”を区別している。即ち、“公”とは“政府に関わる”という概念であり、“公共”とは“（政府が関係するかしなにかに関わらず）一般市民あるいは社会に関わる”という概念である、と区別しており、これは順当な論理的な区別である。このような山口他らの厳密な定義に従うならば、この小論での定義は、政策とは“公政策”即ち政府が行う政策であり、“公共政策”ではない、と定義せねばならなくなる。しかしこの小論は、通常用語法を採用し、公共政策という言葉

葉を使用し、その真意は“公政策”である、という立場を採用する。

この小論の最終目的は、政策（公共政策）の策定・実施・評価・フィードバックのために役立つ、論理と方法を持つ学問を構築することにある。その第1歩として、この小論の当面の目的は、このような学問のための理論的・実践的な枠組みを構築・提言することにある。政策の策定・実施・評価・フィードバックのために役立つ、論理と方法を検討するための枠組みを構築するためには、政策プロセスからアプローチすることが判りやすい。何故なら、政策プロセスは政策の一生を、順を追って検討できる枠組みを与えてくれる、からである。従ってこの小論は、最も望ましい政策プロセスを構築・提言することを目的としている。具体的には第3章において、望ましい政策プロセスとしてパラレル型政策プロセスというものを構築し、第4章でその内容を提言する。

この小論の方法は以下である。前記の目的を達成するために、政策と政策プロセスを扱った文献を検討する。即ち、方法は文献分析である。先行研究の文献を検討・検討するに当たっては、(a) 論理合理性、特に目的合理性を貫徹することと、(b) プラグマティズム（実用主義）² を適用することを、重視している。

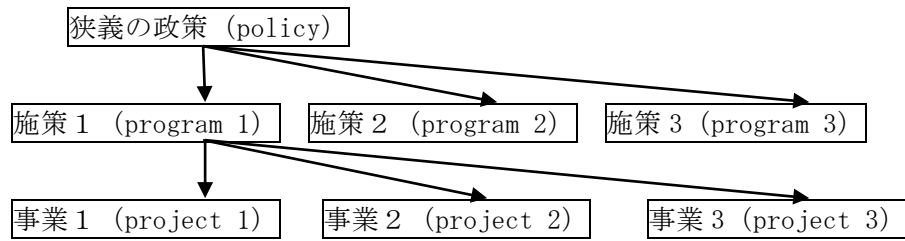
この小論の構成は以下である。政策プロセスに入る前に、戦略が必要である。戦略とは、ある組織体の生存原理であり、生存原理は種々の政策よりも上位の“戦略”において検討される。第1章では、政策論に入る前に、諸政策全体を統括すべき“公共戦略”の策定について検討する。次いで第2章で、政策プロセスに関する先行研究の批判的検討を行う。この批判的検討に基づき、第3章で望ましい政策プロセスを構築し、第4章で望ましい政策プロセスの内容を提言する。

第2節 政策の定義と類型

この節では、先ず政策の定義を検討し、最後に政策の類型と活動分類を提言する。総合政策学の枠組みを構築・提言するためには、先ず政策の定義をせねばならない。政策の定義は、論理上の広義の政策と狭義の政策の二種類、そして実用上の定義一種類、の3種類がある。

広義の政策は通常以下のように、狭義の政策 (policy)・施策 (program)・事業 (project) の三層構造に分けられ、これら全てを指す、と理解されている。この定義は（旧）通商産業省政策評価研究会（1999:5-6）に依拠しており、また多くの政府文書、政策研究書でもこの分類を用いており、これらに異論はほとんど無い。米国においても同様で、異論はほとんど無い。故にこれらを採用する。これらのより厳密な定義は以下で行う。

² プラグマティズムとは、米国のパース (C. S. Peirce) やジェームス (William James) たちが基礎づけた、“観念の意味や真理性は、それを実践 (practice) あるいは行動に移した結果の有効性から明らかになる”という立場である。但し、注意すべきことは、結果の有効性・妥当性があっても、それは“悪い手段”に対して妥当性・正当性を与えるものではない、という点である。目的とは別に、手段自体も妥当性・正当性を持たねばならない。



政策の実用上の定義は、“政策とは、狭義の政策と施策を合わせたもの”と定義することが通常であり、広義と狭義の中間の定義である。これは便利である。何故ならば通常、狭義の政策と施策は一体であると理解されている。理由は、以下の個別の定義で判明するように、狭義の政策は本来の目的を定義してくれるがその内容が具体的に掴みにくい、それに施策を加えれば具体的な政府の活動内容・予算・担当機関などが判り、具体的にその政策の内容が理解でき得るためである。実用上の定義の中に事業を加えないのは、事業はあまりにも細かすぎ、全体の目的・方針を示すはずの政策の内容をかえって不明確にするためである、と理解されている。更に、米国での政策評価においては、政策評価 (policy evaluation) 施策評価 (program evaluation) は同義的に使われているが、施策評価 (program evaluation) がより一般的に使用され両者を代表している。例えば Patton=Sawicki (1993: 66)は、「policy: a settled course of action to be followed by a government body or institution. Often used as a synonym for Plan and Program」と定義している。日本での政策評価では、むしろ“政策評価”という用語がこの policy evaluation と program evaluation の両者を含む用語として用いられている。いずれにしろ、要は一体であるという点にある。このように、一体として定義しておけば、日米間の翻訳の問題も解消される。従ってこの小論では、この実用上の定義、即ち政策という言葉が狭義の政策と施策を表すと定義しておく。しかしどうしてもどちらかを選択せねばならないときは、どちらかより近い方を採用する。

狭義の政策の定義では、「政策とは、社会のある特定の問題または課題に対応するために設定された目的・原理・活動の指針、およびそのために行う政府活動の、一つの整合的な集合 (set)」である、という定義が適切である (上野 2001: 181)。以下に、この定義を引き出すための根拠となった、各種の定義を示す。

山口=柴田 (1999: 237) は「“政策”とは、複数の人々から成る社会への、特定の人々または全ての人々に何らかの共通の価値を生み出す目的のための、人為的・意識的介入である」と述べている。政策科学を広範にわたって研究してきた宮川は「“政策”とは行動を指導する原理の集まりである」と定義している (宮川 1995: 23)。Patton=Sawicki (1993: 66) は「Policy: a settled course of action to be followed by a government body or institution. Often used as a synonym for Plan and Program.」としている。島田他 (1999) は、行政活動を便宜的に階層化すると一般的には政策—施策—事業のような三層構造として捉えることができ、政策とは行政の大局的な目的や方向性を示

すものである、としている。(旧)通商産業省政策評価研究会(1999:6)は「政策は行政課題への対応の基本方針」と定義している。

施策の定義としては、施策とは「政策を達成する為に実施される政府の諸活動、実施組織(省、庁、法人、NGO、企業のどれか)、と予算と期間のワン・セット」であると定義することができる。以下に、この定義を引き出すために用いた各種の施策の定義を示す。

施策は政策を達成するための道具または手段である。宮川(2002:275)の定義は「政策に基づいて行われる具体的な諸活動」である。但し混乱を避けるために、筆者が“諸”を挿入し、活動という用語を用いた。そして、事業(project)の集まりが施策(program)である。Patton=Sawicki(1993:66)は「program: the specific steps that must be taken to achieve or implement a policy」と定義している。外延的な違いで見ると、政策は基本的に質的に定義され、施策は数量的に定義されると理解すれば判りやすい。

事業とは施策を達成するための道具であり、施策の中で実施される個別の政府活動(事業)のことである。内包的な定義は、「事業とは、政府が活動を行う場合に、それより小さくすると効果・効率が下がり、機能を発揮し目的を達成することが難しくなるような、政府活動の最小単位である。一つの事業の中では、各種の政府活動が相互に密接に結びついており、それらを分解してより小さい活動単位にすると、目的を達成する効果・効率が低下する、そのような政府活動の最小単位である。」この定義には、Baum=Tolbert(1985)を、利用した。

政策と予算との関係を簡単に論じておく。政策は典型的には法律によって代表され、施策はその法律に基づいた毎年の予算によって代表される諸活動、と考えることが判りやすい。一つの予算の中に沢山の施策が入っている。一つの政策を達成するために通常いくつかの施策が存在するが、一つの施策しか存在しない場合もある。極端に言えば、“政策 = 計画 + 予算”と定義しても良いほどである。即ち、“政府活動の計画を作り、それに予算をつけて実施する、ことが政策である”、と考えても良い。

第2節の最後に、政策をより具体的に把握するために、政策の類型とその活動分類を検討し提言する。福祉国家体制下での政策は膨大かつ多様である。米国は2,700~2,800の政策(=programs)を持つ。現在、日本の中央政府が展開している政策を、伊藤(2003a:113)は8種類の国内政策と、2種類の対外政策に類型化しており、良くできている。伊藤の類型を基礎として一部筆者が改訂し、更にそこにLowi(1964)の政府活動分類を導入し、政策を大きく4つに分類することを提言する。それを政策類型として表0-1に掲載する。伊藤(2003a:113)は「様々な政策が複合的に一つの政策になっている場合もあるし、ある領域の政策が結果的に別の領域で政策的効果を発揮する場合もある」と述べている³。その通りであり、

³ 国連は、政府支出を、政府機能別あるいは社会経済目的別に分類しており、それが各国の政府支出統計の枠組みとして利用されている。この分類はCOFOG (the Classification of Functions of Government) と呼ばれ、政府支出を10分類している(IMF 2001:79-110)。この分類は政策の分類にも使えるかもしれないが、ここでは、小論の目的ではないので検討しない。

政策が表 0-1 に沿ってきれいに分類できるわけではない。表 0-1 は、非常に異なる種々の政策があるので、それらを大きな目的の違いにより分類し、政策全体を把握しようとする試みである。

表 0-1 政策の類型

政府活動分類	政策分類	政策・制度
統治活動	対内的政策 ①秩序構成的政策 ②秩序規制的政策	憲法、統治機構、選挙、人権、中央-地方関係 政治的・経済的・社会的規制政策
	リーダー活動 ③計画立案政策 ④情報管理的政策	国家戦略、経済・社会計画、国土計画、環境政策 情報管理政策、危機管理政策
財政配分活動	⑤財調達政策 ⑥生産促進政策 ⑦分配的政策	租税政策、関税政策（＝財政収入政策） 国家資本主義政策、産業政策、教育政策 財政政策、金融政策（中銀の役割）、公共投資政策
再分配活動	⑧再分配・福祉的政策	社会政策、福祉政策、教育政策
対外・国際活動	対外的活動 ⑨安全保障政策 ⑩通商管理政策	外交政策、軍事政策、出入国管理政策 貿易政策、関税政策

注：基本的に、下の出典に依拠している。但し、一部を以下のように筆者が変更したので、その部分は筆者の責任である。(1) Lowi (1964)の主張などを取り入れて、“政府活動分類”を加えた；(2) 最近日本において不足しているといわれる“リーダー活動”という分類を加え、そこに“国家戦略”を加えた；(3) 再分配政策という分類に、“福祉政策”を加え、再分配・福祉的政策とした；(4) 伊藤 (2003a) は教育政策を秩序構成的政策に分類していたが、これは今日の教育政策の基本目的に合わせて、生産促進政策と再分配・福祉的政策へ分類した；(5) 公共投資政策、中銀の役割、を加えた。

出典：伊藤 (2003a : 113) が、原典である山口 (1989) を参考に作成。政府活動分類は筆者による。

第 3 節 社会プロセスと戦略策定プロセスの導入

ある政策を策定・実施する前にはどうしても、何のためにその政策を策定・実施するのか、その政策の目的が必要となる。政策の目的は通常、政策の上位計画である戦略（第 1 章第 2 節参照）によって最も強い影響を受ける。戦略とは、ある組織体全体（ある人間の集合全体）の生存・繁栄のためにある、最上位の方針・計画である。戦略が無い組織体（この小論の場合は、ある国家を形成している社会）は、生存・繁栄が難しい。このように、

政策を検討する前にはどうしても、戦略を検討しておく必要がある。この作業を小論の第1章で行う。

ある組織体の戦略を作り出す、戦略策定プロセスというものを経営学が提言している。これを公共体へ適用することにより、公的部門での公共戦略というものを作り上げることができるはずである。これを第1章で行う。

第1章 社会プロセスと戦略策定プロセス

政策を論じる場合に、それぞれの政策が拠って立つ、あるいは政策の善し悪しを判断する根拠としての、“価値”の問題を扱う必要がある。価値の問題は、ある組織体の生存原理を問うものであり、通常これは政策よりも上位の“戦略”において検討される。この戦略を作るプロセスが戦略策定プロセスである。政策プロセスに入る前に、戦略策定プロセスを検討する必要がある。第1章は、この戦略策定プロセスを扱う。戦略や政策は社会的背景の中で決定・執行される。ラスウェルは、社会的背景が政策を決定・執行していくプロセスを社会プロセスと呼んでいるが、社会プロセスは当然同時に戦略を決定していくプロセスでもある。この社会プロセスを第1節で検討する。戦略を策定するためには、その社会において、あるレベルでの価値と価値合意が必要となる。価値と戦略・政策の関係を、第1節2項で検討する。第2節は、戦略策定プロセスとドローアのメガ政策との関係を検討する。第3節では、公共計画のための戦略策定の基本的な方法として、民間企業が使用しているSWOT分析を援用することを検討する。

第1節 コンテキスト志向性とラスウェルの社会プロセス

1項 コンテキスト志向性

合理性の観点から見れば、最適政策はコンテキストによって異なってくる。コンテキストとは、後で正確に定義するが、ある問題とその対策としての政策が置かれている環境のことである。環境とは、より具体的にはTPO (time, place, and occasion; 時点、場所、どういう状況にあるか) のことである。即ち、TPOによって最適な政策は異なってくる⁴。コンテキストを、Rodrik (2007: 5-7) は、一般的な状況 (general) の反対概念として、局所的な現実 (local realities) とも呼んでいる⁵。

⁴ 例えばRodrik (2007: 4-5)は、適切な経済成長政策について、以下のように述べている。
“…appropriate growth policies are almost always context specific. This is not because economics works differently in different settings, but because the *environments* in which households, firms, and investors operate differ in terms of the opportunities and constraints… …Once one understands that context, there will always be variations on the original policy (or different policies altogether) that will do a better job of producing the intended effects.” (イタリックはRodrikによる)。

⁵ 経済学の概念を使えば、政策の最適性には、一般的最適性 (global optimality、一般性

経済学の観点からコンテキストを検討してみよう。経済学から政策を定義すれば、制約条件付きの最適化と定義できる。この“制約”がコンテキストに当たる。但し、経済的制約・政治的制約・文化的制約等を含めた広い意味での“制約”である。コンテキスト（例えば、少ない予算額）の中で、最適な政策を選び出す必要がある。コンテキスト（予算制約）を無視した政策案は、実現しないし、実現したとしても失敗する。

政治学の観点から見れば、ラスウェルが主張したように、政策は社会的背景の中で決定・執行される。

ここで、大江他（2006：79）を利用して、コンテキストを正確に定義することを試みる。大江他は、コンテキストとは「認識における文脈効果あるいは文脈依存性（context dependency）」であると述べている。大江他は更に、「同一の事柄でも、どのようなコンテキスト（文脈、脈絡、前後関係）で理解するかによって、全く異なったものとして認識される。」「一般的に言えば、予想（それが意識的なものか無意識的なものであるかを問わない）あるいは観察者が持つ認識の枠組みは、対象事項がどのようなものとして認識されるかに大きな影響を与える。」と述べている。

前頁の脚注から判るように、コンテキストには、主に2種類あると考えることが一般的なようである。即ち、空間的・環境的なコンテキストと、時間的・歴史的なコンテキスト、である。

2項 ラスウェルのコンテキスト指向性と社会プロセス

政策の上位概念あるいは上位計画は戦略である。そして戦略・政策は、ラスウェルのいう社会プロセスの中で決定・執行される⁶。しかしラスウェルは、戦略という概念を使用しないので、この2項では、全て、政策について述べていく。我々は、ラスウェルの“政策”が戦略へも延長可能であることを、理解しておけば十分であろう。

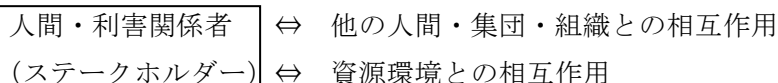
ラスウェルの考えの宮川（1994）による解釈を以下に要約する。ラスウェルによれば、コンテキスト志向性とは“政策は社会的背景の中で決定・執行される”という考え方を意味している。社会的背景とは、社会空間的な環境状況（social context）と、時間的・歴史的な環境状況（historical context）、からなる。いずれにおいても、人間・集団・組織間の空間的・時間的關係から政策と問題は定義される。人間・集団・組織は、相互依存しており、相互作用を及ぼしており、その依存・作用関係の中で、問題と政策は定義される

のある目的・達成目標）の基準とコンテキスト最適性（local optimality）の基準との両方がある。Rodrik（2007：4）も、“I believe in the need for both cross-sectional regressions and detailed country studies.”と述べている。また福沢諭吉は、コンテキストを“舞台”と呼び、ある人の行動（政策と読み替えても良からう、筆者）の良悪は、どの舞台での行動（演技）なのかによって異なるという。舞台とは“場所”と“時節”からなる。場所には、“空間的な場所”と政治・経済・教育・保健といった“ジャンルのな場所”がある。時節とは、“歴史的・時間的な場所”であり、幕藩体制・明治維新体制といった“時勢”をいう（丸山2001：194参照）。

⁶ この2項は、宮川（1994）に大きく依拠している。

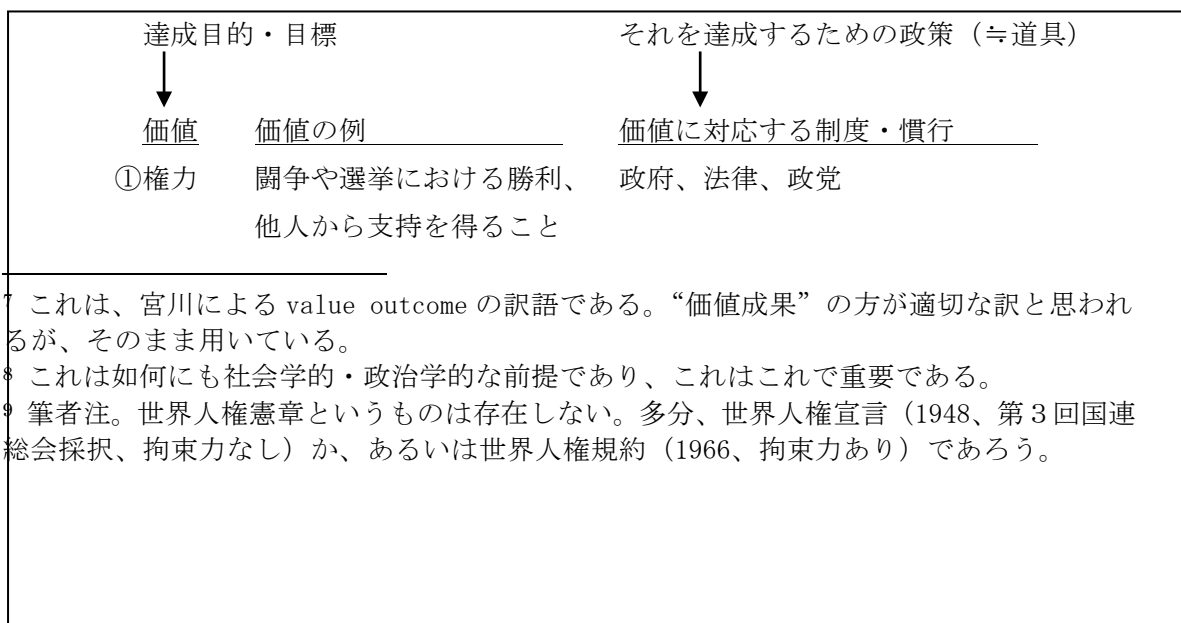
(宮川 1994 : 26)。

宮川 (1994) によれば、ラスウェルは、上記の“人間・組織間の相互作用”に“資源環境 (resources) との相互作用”を加えて、社会プロセスと呼んでいる。この社会プロセスが、ラスウェルのコンテクスト志向性の基礎にある。筆者がこれを図式化すれば、以下の関係が社会プロセスであろう。



宮川 (1994) によれば、ラスウェルは、この社会プロセスの中で、以下のようなことが起こっていると考えた。まず、利害関係者 (ステークホルダー、後述) としての人間あるいは集団は、価値結果⁷を最大化しようとする、という前提を採用する (pp. 26 - 29)。価値結果が増加することは即ち、自己の位置が社会プロセスの中で改善すること、を意味する (p. 27)⁸。即ち個人・集団は、経済学のように自己が感じる効用 (utility) を最大化するのではなく、社会内での位置を最大化しようとする、とラスウェルは考えている。

宮川 (1994) によれば、価値 (value) とは“望ましい結果 (outcome)”または“満足を与える結果”である (p. 28)。ほとんど無限にある価値を分類するためにラスウェルは、世界人権憲章⁹による人間的尊厳の定義 (p. 30) である 8 つの価値 (次頁参照) を用いることを提言している (p. 26)。そして、人間・集団は、自己の所有する価値を増加させようとする。自己の次期の価値を増大させるために、人間・集団は、現時点で所有している全ての価値 (base values、基礎価値と宮川は訳している、例えば政党が現在利用できる政治的権力、富など) を利用する。人間・集団間の相互作用とは、それによって価値 (例えば政治的な権力や富) を生み出し (生産し)、配分する、ための相互的な活動である。相互作用の結果、ある人間・集団は、ある価値を減少させ、ある (別な) 価値を増加させる (p. 27)。例えば、経済学を利用すれば典型的には、人間は余暇時間 (leisure) を減少させ、その時間を労働に使用して、富 (の生産とその販売による所得) を増加させる。



②知識	科学的発見、ニュース	言語、マスメディア、科学的機関
③富	収入、所有	農場、工場、銀行
④福祉	医療、保険	病院、レクリエーション施設
⑤技能	指導、熟練	職業学校、専門学校、芸能学校
⑥愛情	親密さ、友情、忠誠	家族、友人サークル
⑦尊敬	名誉、差別的排除への反対	社会的階級・階層
	or 尊厳	
⑧公正	宗教・道徳的団体での受容	宗教・道徳的団体

出典：宮川（1994：27）。“価値の例”は筆者が追加した。

注：（1）政治学では、“権力”を第1の価値と考え、（2）経済学では、“富”を第1の価値と考える。

以上が、ラスウェルの社会プロセスの宮川（1994）による解釈である。これをこの小論の枠組みへ翻訳すれば、ラスウェルの社会プロセスとは、コンテキストと戦略・政策を一緒にした概念であり、ラスウェルの“社会的背景（上記）”がコンテキストに当たる、と解釈できる。

第2節 戦略策定プロセス、戦略、メガ政策

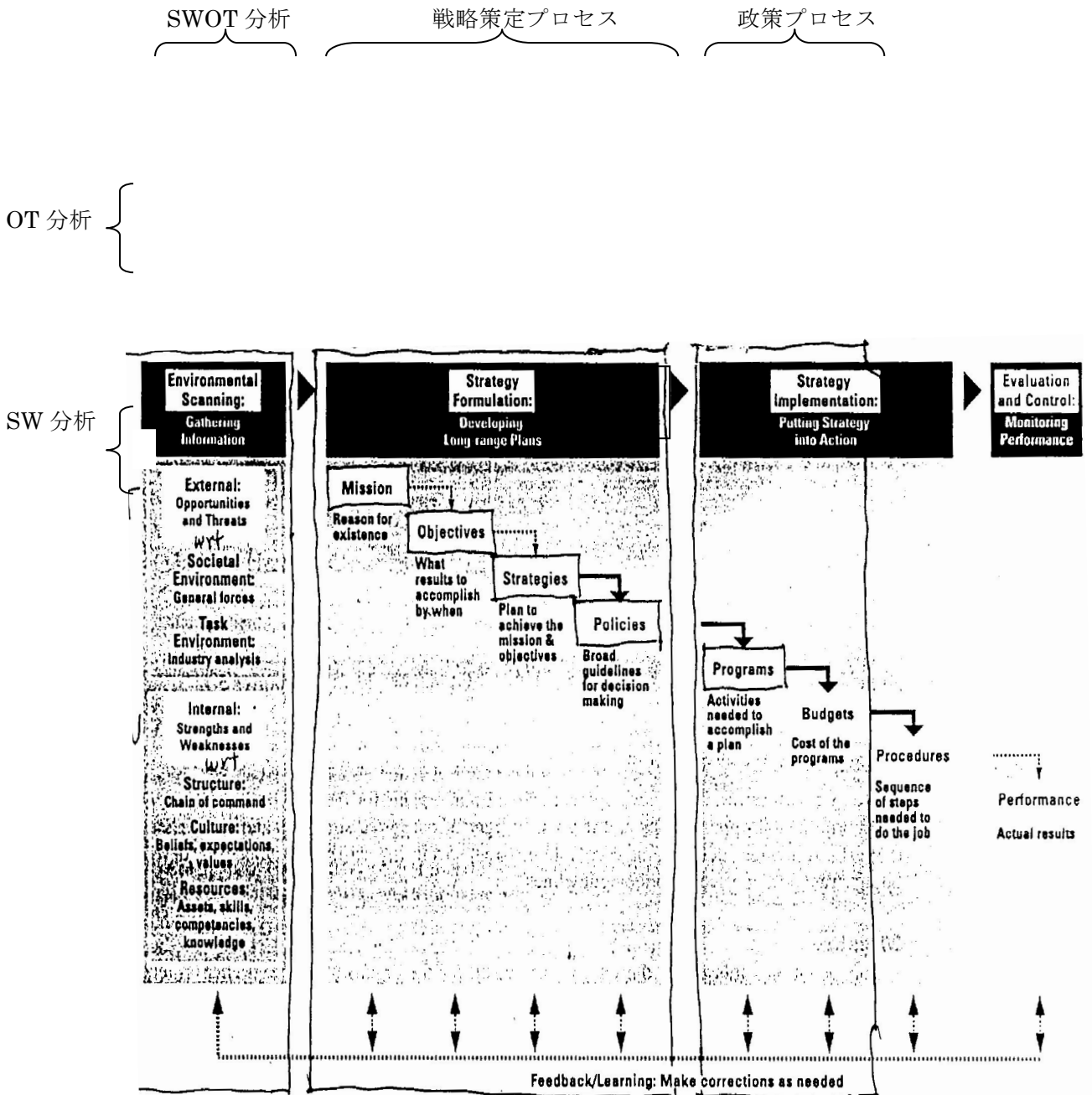
1項 企業における戦略と戦略策定プロセス

戦略とは何か？“戦略”は、もともとは、一つの戦争のためのマスター・プラン（全体計画）のことであった。次に、この概念を企業が採用し、企業戦略または全社戦略（corporate strategy）を作るようになった。基本的には、長期の計画を意味する。それが近年になり、公共団体や非営利団体（NPO=Non-Profit Organizations）に応用されるようになってきた。従って、公共体の戦略を考察するには、先ず企業による戦略を理解することが早道である。これを以下で行う。

戦略（strategy、企業の戦略）とは、Wheelen=Hunger（2008：14）によれば、ある企業の総合的な全体計画であり、その企業の使命（mission、後述）と目標（objectives、後述）をどのように達成するか、を示したものである。企業戦略とは、企業全体レベルでの戦略・方針を指す。より具体的には、企業全体の①ビジョンやテーマ、②専門活動分野（domain）、③事業構成（business portfolio）、④事業間の経営資源の配分等の決定とそれを行うガイドライン、を指す。一企業の中に存在するいろいろな経営計画の中で、最上位に位置する計画である。

企業戦略を策定するプロセスが戦略策定プロセスである。Wheelen=Hunger（2008：11）は、企業の戦略策定プロセス（strategy formulation）を最も明快に提示しているので、それを以下に図1-1として示した。

図 1-1 フィーレン=ハンガーに基づく戦略策定プロセスと政策プロセス



Source: T. L. Wheelen, "Strategic Management Model," adapted from "Concepts of Management," presented to Society for Advancement of Management (SAM), International Meeting, Richmond, VA, 1981. Copyright © 1981 by T. L. Wheelen and SAM. Copyright © 1982, 1985, 1988, and 2005 by T. L. Wheelen and J. D. Hunger. Revised 1989, 1995, 1998, 2000, and 2005. Reprinted by permission.

elen=Hunger (2008 : 11)。日本語およびOT・SWは、筆者追加。また、中括弧および四角は筆者追加。SWOT分析とOT・SWは、第1章第3節で説明する。

図から明かに判るように、彼らの提言した戦略策定プロセスは、(a) 企業における使命 (mission) の設定、(b) 目標の設定 (objectives)、(c) 戦略の設定 (strategies)、と (d)

汎用ガイドライン (broad guidelines for decision making) の設定、の4ステージでできている¹⁰。

彼らの定義によれば、使命 (mission) とは、その組織の存在理由であり、最も重要なものである。目標 (objectives) とは、どのような結果 (results) を何時まで (when) に達成するか、を決めたものである。戦略 (strategies) とは、使命と目標を達成するための計画である。そして汎用ガイドラインとは、各種の決定を行うための汎用指針である。

最後の“汎用ガイドライン”は、個々の個別政策の指針ではなく、諸政策に関する活動決定を行うための一般的ガイドラインである。ドロアのメガポリシーという概念は、この活動決定のための汎用ガイドライン (broad guidelines for decision making) という概念に近い。言葉としては、メガポリシーよりも、この汎用ガイドラインの方が適切に思える。これは、政策学では明示的に言及されない、新しい概念である。小論のPPプロセス (後述) の枠組みを使って解釈すれば、これは“政策より上位の価値基準”と呼ぶことができる。即ち、上位の戦略から作り出され、下位の施策 (programs) を評価・決定するための、上位の価値基準あるいはガイドラインであると、解釈できる。

2項 戦略と政策の関係および、公共団体・非営利団体における戦略

先ず、戦略と政策の関係を検討する。Wheelen=Hungerの体系は上記のように、戦略策定4ステージが終了した後で、この小論の主題である諸政策 (programs) を策定するステージが来るという、体系になっている。この体系は非常に判りやすいので、小論はこの体系を採用する。従って、戦略とは、政策の上位計画あるいは上位目的である。

戦略 (strategy) とは、ある組織の全体方針であり、組織の最上位計画である。主に、組織の生存か発展を目的とした、計画である。戦略は、政策の上位計画である。これを逆にいえば、政策とは、組織の全体計画 (戦略) の一部分で、ある特定な問題を解決することか、ある特定目的を達成することを目的とした、個別の機能的 (functional) な計画である、ということになる。

次に、公共団体と非営利団体における戦略を検討する。Bryson (2004: 6)は、公共団体や非営利団体 (NPO, Non-Profit Organizations) において、「戦略とは、ある組織が①どのような団体であり、②何を行い、③何故それを行うのか、を形作りガイドするための諸決定と諸活動、を指す」と定義している。この定義は上記の民間企業戦略の定義と類似している。しかし、上記の企業戦略の方が明快で具体的であるので、この小論はBrysonの定義を採用せず、上記の企業戦略そのものを“公共戦略”の定義として採用する。

¹⁰ ここで注意すべきことは、この小論の“政策”は、Wheelen=Hungerのプログラム (programs) に当たるということである。Wheelen=Hungerのポリシー (policies) は、我々の政策とは異なった、汎用ガイドライン (broad guidelines for decision making) を意味している。これはまさに、ドロアのメガ政策と一致する。

第3節 戦略形成のためのSWOT分析

民間企業が利用する戦略形成のための基礎的分析道具が、SWOT分析である。ほとんどの戦略形成に関する文献は、これに賛成している。上記の Wheelen=Hunger (2008) の図 1-1 もその最左端に、環境精査 (environmental scanning) として、この SWOT 分析を導入している。これが明快に示しているように、戦略形成の前に、環境精査 (environmental scanning) の作業が存在する。図 1-1 の最左端に書かれた内容を読めば判るように、SWOT 分析とは、戦略形成のためのコンテキスト分析の一つである。以下で、SWOT 分析の定義と内容を検討する。

SWOT とは、内部的強み (Strengths)、内部的弱み (Weaknesses)、外部的機会 (Opportunities)、外部的脅威 (Threats) のことである。以下で説明する¹¹。企業は、その戦略形成プロセスに入る前に、環境分析 (environmental scanning) を行う必要がある。“環境” という意味は、その組織が短期的には制御できないもの、という意味である。即ち、少なくとも短期においては、この環境の内部で、その組織は活動を行う¹²。このような“環境” は、経済学の制約条件、政策科学のコンテキストとほとんど同じ概念である。環境分析は、外部環境 (external environment) 分析と内部環境 (internal environment) 分析からなる。

外部環境分析とは、外部環境がその組織に対して示す機会 (Opportunities) と、脅威または致死脅威 (Threats) を監視・評価 (monitoring and evaluation) することである。それは、組織が OT を効果的に利用・管理していくための、諸長期計画を作るために役立つような形で、監視・評価される。外部環境は、大きく 2 種類に分かれる：①経済・政治・技術・社会制度・文化倫理といった社会環境 (あるいはマクロ環境) の、一般的な力学と方向性 (trends) と、②その組織の活動領域 (≒活動する産業領域) での仕事の環境 (タスク環境、task environment) である。タスク環境分析では、具体的には、③同業他社との競合分析=供給市場分析、④顧客満足度などの需要市場分析、⑤価格・取引量などの市場分析、⑥政府の規制・インセンティブの分析、⑦提携・協力可能性の分析、等について OT を分析する。

内部環境分析とは、その組織の内部的な強み (Strengths) と弱み (Weaknesses) の中で、組織が短期的には制御できないものを、監視・評価していくことである。即ち、SW 分析と呼ばれる。具体的には、⑧組織の構造、即ち部門と命令系統、⑨手持ち資源 (人的、物的、技術的、情報知識的、財政的、時間的、などの資源)、⑩組織文化 (組織成員に共通する信念、期待、価値、知識、など)、⑪現在の戦略 (全体戦略、部門戦略、サービス別戦略、など)、⑫成果測定 (成果と評価指標) の仕組み、等について SW を分析する。

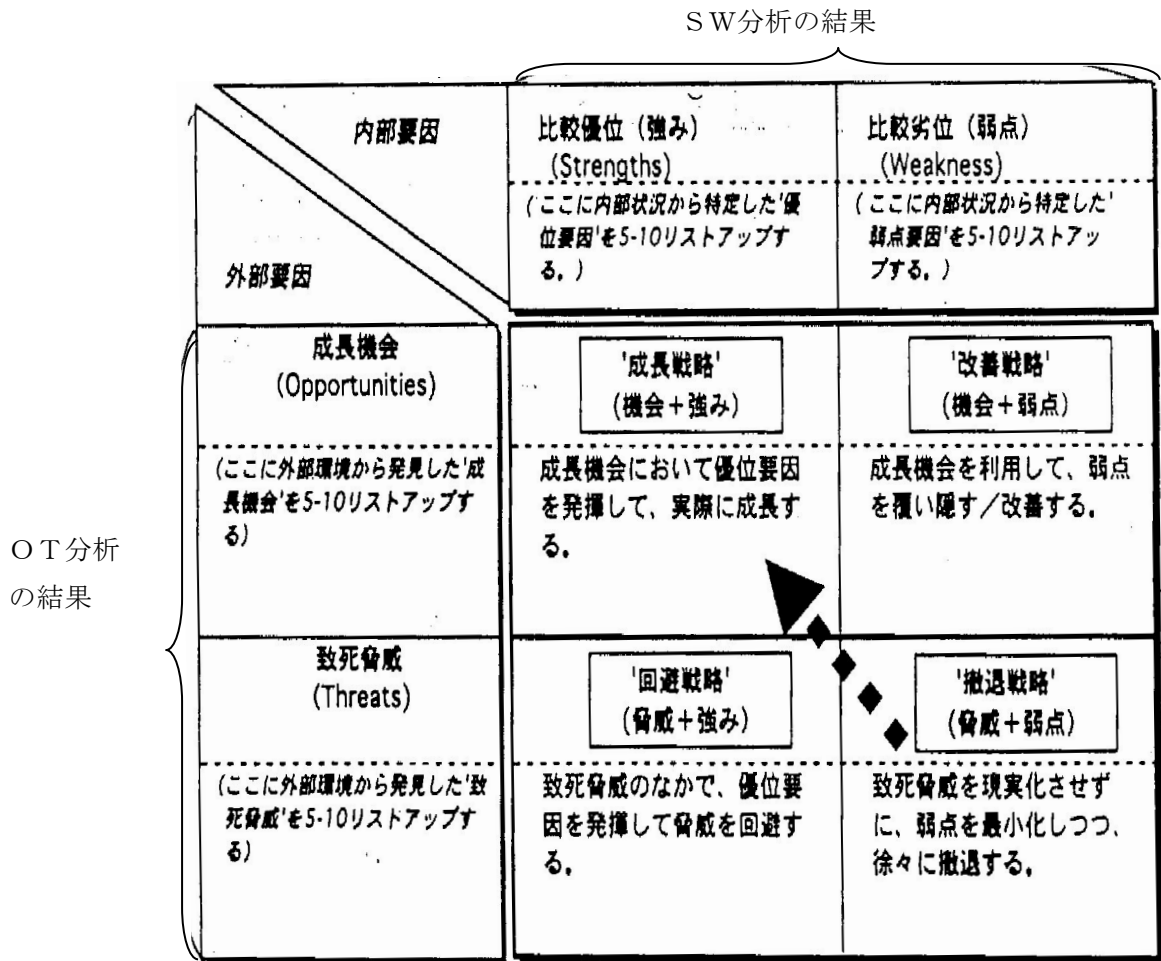
¹¹ 以下の説明は主に、Wheelen=Hunger (2008 : 10-12) を利用している。更に、龍=佐々木 (2000 : 138-146)、龍=佐々木 (2002 : 113-149) も利用している。

¹² 逆にいえば組織体は、長期的には、環境を変化させるか、環境を制御できる可能性は残されている。

SWOT分析の結果が、使命・目標・戦略・汎用ガイドラインの決定に、利用される。利用の標準的な方法は、龍=佐々木（2002，p.125）が最も判りやすい。これを、以下の図1-2に示す。即ち、外部環境分析と内部環境分析の結果を4セルのマトリックスにする。これは、SWOTマトリックスと呼ばれる（龍=佐々木，2002：125）。戦略決定の基本的な方法は、“機会+強み”分野を拡大成長させ、“致死脅威+弱み”分野から撤退し、そのように資源を再配分する。“致死脅威+強み”と“機会+弱み”の分野は、戦略的な対応が必要であり、一般的には、前者にたいしては“致死脅威を回避する戦略”を採用し、後者に対しては“弱点を改善する戦略”を採用する。

以上のSWOT分析の考え方は、そのまま“公共戦略”策定のための方法として利用できる。

図 1-2 SWOTマトリックスによる戦略策定



出典：龍=佐々木（2002：125）。“SW分析の結果”、“OT分析の結果”と中括弧は、筆者追加。

第2章 政策プロセスに関する先行研究の批判的検討

この章では、政治学、政策科学、政策評価学、経済学を統合し、総合政策学の枠組みを構築するための出発点として、現在既に提言され、受け入れられている既存の政策プロセスを批判的に検討する。具体的には、政治学と政策科学の政策プロセスと、政策評価論の政策プロセスとを検討する。

第1節 政治学と政策科学の政策プロセス（＝政策決定過程）

1項 政治学の政策プロセス

政治学における政策プロセスについては、川野（2000：240）・宮本（2000：570）・山川（1980：521-522）・伊藤（2003b：114）など多くの研究者が提言している。どれも非常に類似しており、基本的には“問題分析→解決策としての政策形成→政策決定→政策執行→事後評価”というプロセスを提言している。これらはほとんど以下で検討する政策科学の政策プロセスと一致するので、ここでは詳述しない。

中では、山川が政策の効果過程というものを導入していることが注目される。この過程は、政策の執行が効果を発揮するためには、どうしても受益者の参加が必要となることを主張しており、これは傾聴に値する。何故なら、第1に受益者の合意・参加・協力なしには、どのような政策も効果を発揮できないはずであるから。例えば、医療政策において患者の合意・協力なしには治療の目的は達成不可能である。第2には、これが政策の受益者の主体性を育てるから。そして第3には、その当然の結果として、民主主義制度の改善へ貢献するから。この過程は、以下で構築する政策プロセスのステップD2の中に採用されている。

政治学のどの文献においても、政策プロセスの中で最も重要なステップが政策決定であるとしている。あるいは、政策プロセスとは即ち政策決定プロセスである、といった乱暴な記述もある。

2項 政策科学の政策プロセスおよび、政治学から見た日本の政策プロセスの現況

まず、政策科学が提言している政策プロセスを検討する。政策科学者の政策プロセスの提言は、岩井（1996：97、表2）が要領よくまとめている。これを以下に表2-1として示す。岩井は山川（1980：63）を引用しており、山川の表は政策科学系の学者の各種提言を比較している。比較対照がそれなりに興味深いし、プロセス内容も政治学よりもより詳しくなっているので、有益な表である。表2-1の中のラスウェルの場合は、発動・適用の後に評価・修正され、一定期間を経て終結する。また、サイモンやリンドブロムの場合は、選択・決定ステップで終了してしまっている。前述したように政治学においては、政治の本質が「決定」にあるという前提に立っているため、とりわけ政策決定（decision making）

を重視し、“決定”で終了するプロセスを提言することが起こる（岩井 1996：95）。この

政策過程 のステッ プ	研究者				
	ラスウェル	リンドブロム	サイモン	ドラッカー	ソレンセン
1	情報活動	問題の探査と 準備的評価	情報活動	--	事実の確認
2	--	目的・目標の 確認	--	--	政策目標の 確認
3	--	--	--	問題の定義 と分析	問題の定式化
4	計画作成	可能な政策の 調査・検討	設計	解決策の検 討	解決策の探求 と帰結の検討
5	勧告	--	--	--	勧告
6	法規化	選択	選択	選択	選択
7	--	--	--	--	決定の通達
8	--	--	--	--	実施の準備
9	発動	--	--	--	--
10	適用	--	--	効果的实施	--
11	評価・修正	--	--	--	--
12	終結	--	--	--	--

表 2 政策過程のステップ 山川雄巳「政策過程論」新林社（1980年）63頁

表 2-1 政策科学関連の 5 人の専門家による政策プロセス提言

出典：岩井（1996：97、表 2）

ように決定に集中し政策執行段階を無視することは、非常に重大な誤りであることを、後に指摘する（後述の“執行ステージ=ステージD”で説明する）。

表 2-1 に現れる 5 人の政策科学関連研究者の提言を総合すれば、以下の 13 ステップとなる。文末の括弧の中は、この小論が第 3 章で構築する P P プロセス内のステップとの対応関係を示す。

- (1) 情報活動、事実の確認、問題の探査、準備的評価（ステップ A 1 と A 2）；
- (2) 政策目標の設定または確認（ステップ A 3）；
- (3) 問題の定式化と分析（ステップ A 3）；
- (4) 解決策の探求、計画作成（ステップ B 1）；
- (5) 可能な政策の調査・検討、解決策の帰結の検討（ステップ B 2）；
- (6) 勧告（ステップ B 2）；
- (7) 選択、法規化（ステップ B 3）；
- (8) 決定を通知（ステップ B 3）；
- (9) 実施の準備（ステップ D 1）；
- (10) 発動（ステップ D 1）；

- (11) 効果的实施、適用（ステップD 1）；
- (12) 評価と修正（ステップE 2とE 3）；
- (13) 終結（ステップE 1）。

ラスウェルと並んで政策科学の父と呼ばれるドロアの政策プロセスを次に検討する。ドロアの政策プロセスを宮川（2002：70-71）が紹介しているので、その一部を以下の表 2-2 に示す¹³。ドロアはこの表を“最適政策決定モデル”と呼んでいる。ドロアは、意思決定の合理性の強化のために、超合理的なアプローチの重要性を強調しており、このドロアのモデルは、規範的政策決定モデルとして最も良くできている、と宮川は述べている。本小論が第3・4章で構築・提言する“PPプロセス”も規範的政策プロセスを意図しているので、比較のために掲載する。

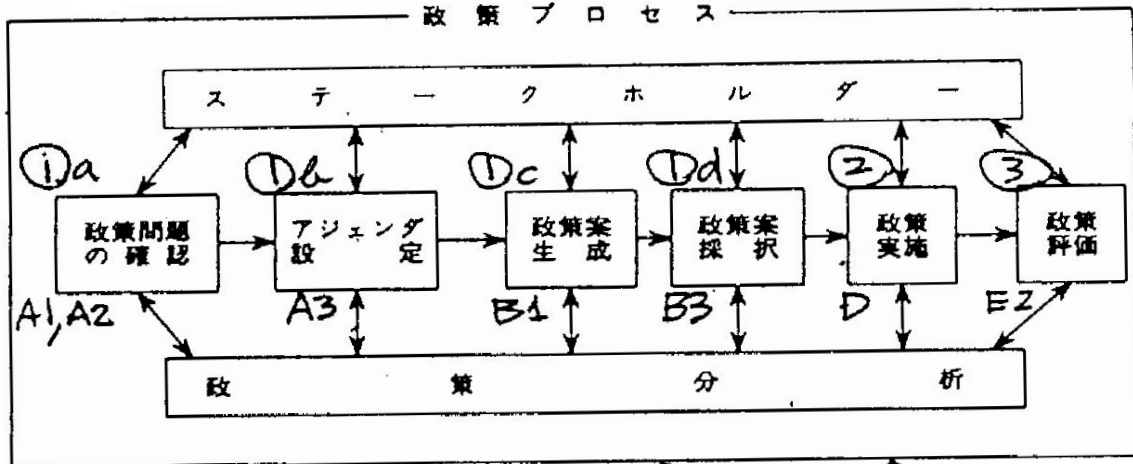
政策決定 (policymaking) の段階
8. 資源の細配分
9. 操作的目標の確立（ある程度の優位順位を付す）
10. 他の重要な価値の確立（他に関連する可能性のある価値の認識，ある程度の優先順位を付す）
11. 主要な政策代替案の集合の作成（いくつかの「良い」代替案を含む）
12. いろいろな政策代替案について重要な便益および費用の信頼できる予測の集合の作成
13. 諸代替案の便益および費用の比較と，最良の代替案の認識
14. 「最良の」代替案の便益と費用の評価と，それが「良い」代替案であるか否かの決定
政策決定後 (post policymaking) の段階
15. 政策執行の動機づけ
16. 政策の執行
17. 執行後の政策評価
フィードバック (feedback) の段階
18. すべての局面を相互に複合的に連結するコミュニケーションおよびフィードバック・チャンネル

表 2-2 ドロアの最適公共政策決定の諸局面

出典：宮川（2002：71）

¹³ これは、ドロアの表から“メタ政策決定の段階”を省いたものである。省いた理由は、メタ政策は政策活動のための制度を考察しているため、この小論の第2章には不向きであるためである。

図 2-1 伝統的政策プロセス：宮川の政策プロセス



出典：宮川（1994：176、図 6-1）

注：伝統的な政策プロセス、即ち政策科学の政策プロセスを、宮川の政策プロセスで代表させた。

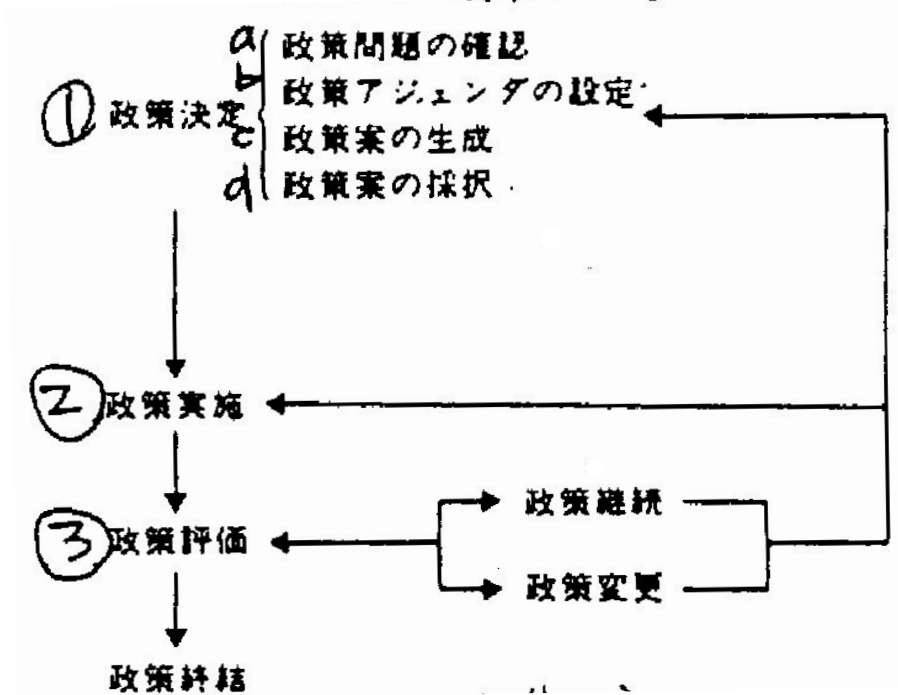
手書きの記号は筆者の追加。図中の①a～③は、以下の図 2-2 との対応関係を示している。A1～E2 は筆者の追加であり、本小論が第 3・4 章で構築・提言する図 3-1 でのステップ A1-E3 との対応関係を示す。

次に、宮川の政策プロセスを検討する。宮川（1994：152-154, 176、図 6-1）が提言している政策プロセスが、上記の図 2-1 に示されている。図 2-1 は宮川（pp. 152-154）がプロセス論モデルを利用しまとめたもので、以下のような政策活動の 6 ステップを示している：

- (1) 政策問題の確認（図の①a）；
- (2) アジェンダ設定（図の①b）；
- (3) 政策案生成（図の①c）；
- (4) 政策案採択（図の①d）；
- (5) 政策実施（図の②）；
- (6) 政策評価（図の③）。

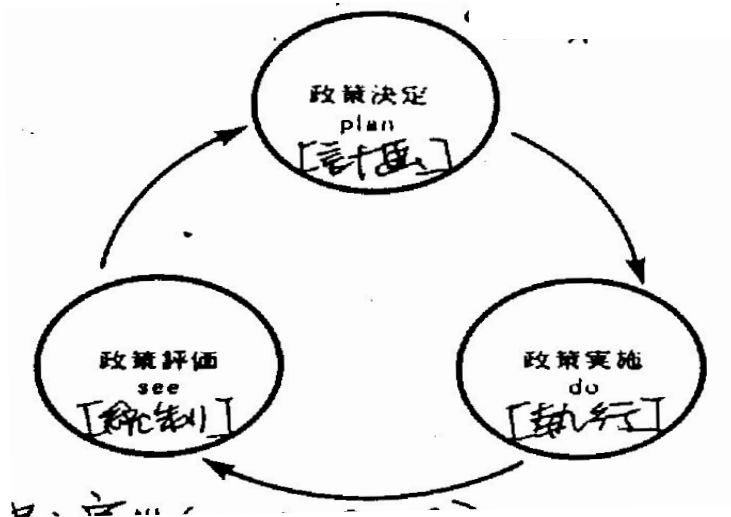
宮川（2002：210-211）は、図 2-1 の 6 ステップを更に単純化し、経営学の PDS（Plan-Do-See）マネジメント・サイクルに合わせて、3 ステップにまとめている（以下の図 2-2、図 2-3 参照）。足立＝森脇（2003：6）も、宮川（2002）と全く同様なプロセスを以下のような 4 ステップとして特定している：(a) 政策決定、(b) 政策実施、(c) 政策評価、(d) 政策終了、である。このように、いろいろな政策プロセスが提言されている。宮川（1994, p. 152）によれば、彼の 6 ステップは多くの論者の間でほぼ一致している。これら

図 2-2 宮川の政策プロセス



出典：宮川（2002：211）。手書きの記号は筆者の追加。

図 2-3 政策プロセスと経営のマネジメント・サイクルとの関係



出典：宮川（2002：210）。

注：[]内が経営のマネジメント・サイクルで、筆者追加。

の中では、宮川（1994：176）の図 2-1 のプロセスが、一番合理的である。合理的な理由は、（1）最も論理が明確に説明されており、（2）かつ政策分析の位置付けが明確になされ、各ステップと対応している点が良い、（3）更にステークホルダーの位置付け（アクター論）も明確で、やはり各ステップと対応している点が良い、からである。従って、これらの中では最も合理的なプロセスといえる。このように、これが政策科学での標準的な政策プロセスを示していると見られるので、以後、政策科学の政策プロセスは宮川の 6 ステップで代表させる。これら 6 ステップの中に、上記の 13 ステップをはめ込むことができるが、これは、後の作業とする。

後で検討するが、宮川の政策プロセスでは、上記の政策分析（とステークホルダー）は各ステップでは、あたかも同一の活動を行っているように誤解される。しかし実際には、政策分析は各ステップでそれぞれ異なった分析が行われ、ステークホルダーの活動もそれぞれ異なったグループが異なった活動をする。宮川政策プロセスは、このような問題点を抱えている。

次に、政治科学の標準的政策プロセスを利用した日本の政策プロセスを検討する。山谷（1997：89 - 93）は、上記の政策科学の標準的プロセスを、日本の中央政府の現状に当てはめて詳細にし、以下の 10 ステップの政策循環として、日本の現状の政策プロセスを特定している。括弧（ ）の中は、本小論が第 3・4 章で構築・提言する P P プロセス（図 3-1 参照）との対応関係を示している。

- （1）問題の確認；
- （2）アジェンダ・セッティング；
- （3）利益集約のステップ；
- （4）関係者間の折衝・調整（P P プロセスのステップ A 3）；
- （5）問題解決の代替案の作成（ステップ B 1）；
- （6）政策実施に必要な予算の編成、担当組織の決定、スタッフの配置、資材の割り当て、施設の特定、タイムスケジュール作成（ステップ B 2）；¹⁴
- （7）委員会での採択、本会議での可決という政策の正当化（ステップ B 3）；
- （8）政策の実施（ステージ D）；
- （9）政策評価（ステップ E 2）；
- （10）評価結果のフィードバック（ステップ E 3）、即ち成果目標を達成しかつ課題や問題が解決していれば政策を終了し、成果目標を達成しているが課題や問題が解決していなければ政策を継続し、成果目標を達成していなければ第 1 から第 5 ステップのどこかに戻り政策を修正する。

ステップ（1）～（6）において、問題分析（P P プロセスのステージ A）と政策案形成

¹⁴（3）～（6）は、日本の実際の政治的な政策プロセスを、詳しく述べている。

(ステージB) が、同時に混在して行われていることが、特色である。

第2節 政策評価論の政策プロセス、と評価活動との関係

1項 政策進行ステージと政策評価のマッチングに関する既存の提言

政策の形成・執行において、政策評価は非常に重要な役割を果たす。ここでは、政策評価論からの政策プロセスへのアプローチを検討する。政策評価論(program evaluation¹⁵)の中において、政策評価は密接に政策の進行ステージ(stages of program development、即ちこの小論の政策プロセスに当たる)と結びついているという主張がある。その代表が、Pancer=Westhues(1989)と考えられる¹⁶。彼らの主張は以下の3項で紹介するとして先ず、他の評価研究者の政策プロセス論を検討する。Pancer=Westhues(1989)によれば、政策進行ステージと政策評価へのアプローチを密接にマッチングさせる(緊密な対応関係を設定させる)考え方は、彼らだけに限らず、以下のような提言がある¹⁷。

Scriven(1967)は、以下を提言した(p.57)。④政策の形成ステージには“政策形成的評価(formative evaluation)”が対応し、⑤政策が安定的な操業(政策執行)に入った段階(ステージ)では“事後的総括評価(summative evaluation、善し悪しの評価)¹⁸”が対応する。

Rossi=Freeman(1986)は、以下の政策進行3ステージを特定し、それぞれに特定の評価研究を対応させた(P.57)。即ち、④政策の概念形成と設計のステージ；⑤政策の執行ステージ；および⑥政策の利用・利便(program utility)ステージ、である。

Stufflebeam et. al.(1971)は、必要な決定項目に注目して、政策の4ステージを特定し、4ステージそれぞれ別な政策評価を対応させた。即ち、④政策の目的(goals)決定と政策執行のコンテキストを推定するステージに対しては“コンテキスト評価”；⑤政策目標(objectives)を達成するための戦略を作り出すステージに対しては、“投入評価(input evaluation)”⑥政策が操業(政策執行)に入った段階で、政策計画と操業計画を改善するステージに対しては、“プロセス評価”；⑦政策終了後に政策の成果あるいは産出を評価するステージにたいしては“産出物評価(product evaluation)”、である。

¹⁵ この節では全て、programを政策と訳している。

¹⁶ 政策評価の大御所である Rossi et. al.(2004:38-41)は、政策評価(program evaluation)を設計するには、その政策のコンテキスト(circumstances)を考慮に入れねばならないとしている。そして、その考慮すべきコンテキストの第1に、政策進行にはステージ(stage of program development)があり、その各ステージによって異なった評価を設計する必要があるとしている。この政策進行ステージとそこで関わる政策評価の例として Pancer=Westhues(1989)を引用している。この Rossi et. al.の故に、このLNは、Pancer=Westhues(1989)をこの主張の代表と考え、Pancer=Westhuesから、政策評価論からの政策プロセスを抽出する。

¹⁷ 小論は政策プロセスの方を研究対象としているので、以下では、評価方法に関する詳細は検討しない。

¹⁸ この summative evaluation の出典は Scriven(1991:340)である。

2 項 社会計画分野の政策進行プロセス

政策進行プロセスについては、社会計画分野の文献が、より精密な政策プロセス・モデルを提供してきた。Pancer=Westhues (1989: 58) によれば、以下である。

初期の政策プロセス・モデルは単純である。：例えば Mayerson=Banfield (1955) モデルは、以下のように提言している：①第1ステージ：決定権者は、全ての政策代替案を検討対象とする；②第2ステージ：各代替案を採用した場合の結果を推定し評価する；③第3ステージ：“価値のある結果”という観点から考えて、最も望ましい結果をもたらすと思われる代替案を選び出す。

最近（即ち 1988 年近辺）のもので、最も利用されている政策プロセス・モデルは Mayer (1985) で、以下の 9 ステージを提案している（同上 p. 58）：①政策目的の決定；②ニーズの分析；③目標の特定；④政策活動の諸代替案の設計；⑤各代替案の結果予測；⑥一つの政策活動を選択；⑦執行；⑧（事後）評価；⑨フィードバック。

3 項 Pancer=Westhues の政策進行ステージと政策評価

前述したように、政策評価論（program evaluation）の中においても、政策評価は密接に政策の進行ステージ（stages of program development、即ちこの小論の政策プロセスに当たる）と結びついている、という主張がある。その代表が、Pancer=Westhues と考えられる。Pancer=Westhues (1989, pp. 56-73) の主張・提言は以下の（1）～（7）にまとめることができる。

（1）過去（1989 年以前）数年の間に、政策評価研究（program evaluation research）は伝統的な事後評価から拡大され、政策ニーズ・実現可能性（feasibility）・政策プロセス・政策論理（program logic）・費用効果（cost-effectiveness）など、政策の事前評価まで行うようになった。その結果、政策評価は、その政策のどの面（事前・執行中・事後）を評価するのかわからねばならない。そのためには以下のように考えることが必要であると主張する¹⁹。

（2）“政策（programs）はいくつかのステージを通して進行し・実現される”と考える。

（3）各ステージは、それぞれ固有の“解決されるべき問題または課題”を持っている。そして、その問題の解決無くしては次のステージへは進行できない²⁰。

（4）各ステージの固有の問題の解決を助けるために、それに見合った研究活動（＝政策評価活動）がある。

（5）そのステージに適した政策評価手法（techniques）が設定されるならば、そこか

¹⁹ 括弧（ ）の中は、筆者の注であり、主にはこの小論の PP プロセスとの対応関係を示している。

²⁰ 彼らの“解決”とは、この小論では“決定（＝フェーズ3）”に当たる。更に、彼らは勿論、“これは理論的な設定であり、実際の政策では、解決されずに次のステージに進行したり、部分的な解決や、非常にあやふやな解決だけで次へ進行したり、前のステージへ戻ったりすることが、しばしば起きている”と述べている。これが現実である。

ら生み出される評価結果は、政策推進者・政策決定権者から、有益な情報と判断され、政策推進・政策決定に利用される可能性が高まる。即ち、政策ステージ（＝政策プロセス）と政策評価をマッチングすることが、各ステージで行われる政策決定（decision making）を支援し、政策評価の有用性を高める。

（6）上記の“政策進行のステージ”については、社会計画分野の文献が、各種かつ詳細に提言を行っている。これらは、最近（1989年頃）では、“政策計画プロセス（program planning process）”のモデルと呼ばれている²¹。

（7）上記（6）の諸モデルは類似しており、これらを基に、Pancer=Westhues(1989)は、以下の政策進行のステージ（政策プロセス）を提言している。その各ステージに見合っ、その各ステージが解決すべき問題（そのステージの“フェーズ3”で決定すべき内容）、それとマッチした政策評価機能（その“フェーズ2”での評価の目的）、政策研究手法（その“フェーズ2”で使うのにマッチした手法）、を提言した。次頁の表2-3がその提言の内容である。表2-3では同時に、後述のPPプロセスとの対応関係も示してある（最右端の列）。

4項 Pancer=Westhues の政策プロセスモデルの優れた点と問題点

表2-3の政策の進行ステージを見ると、ニーズ分析から始まり政策事前分析まで含めて、政策進行のほとんど全てのステージをカバーしている。更に、政策プロセスを詳細に①～⑧の8ステージで提言しており、有益である。従って、この小論が後で構築・提言する“PPプロセスのステージ”に利用することができる。

表2-3を見れば、“政策ステージとその活動目的（第1・2列）”と“評価・分析の機能（第3列）”とが明快に区別され、しかもそれぞれが対応（マッチング）している。これは非常に重要な点であり、この小論は後で、この重要性へ根拠を与える。即ち、小論は後で、“フェーズ1とフェーズ2の分離”と“両フェーズ間の明快な対応関係”を根拠づけるが、Pancer=Westhuesは既に、ここで同じ提言を行っている。但し、その論拠が示されていない、という問題を抱えている。小論、特に第3章、はその論拠を示す。

表2-3も含めて彼らの論文では、各ステージの目的に対応して、評価・分析の目的が異なることが、明言されている。

暗示的にではあるが、評価論の大前提である“評価・分析活動（と評価分析担当者）と決定活動（と決定権者）の明確な区分”が当然のこととして行われている。即ち、この小論が後で構築・提言する“フェーズ2とフェーズ3の分離”と“2フェーズ間の対応関係”が、当然のこととして導入されている。問題は、この決定活動（と決定権者）が、全く明示的に

²¹ Pancer=Westhues(1989)によれば、Khan(1969), Westhues (1980), Mayer=Greenwood (1980), York (1982), Pierce (1984), Mayer (1985)などが、これらモデルを提唱している。これらはどれも、社会政策計画の分野の著作である。

表 2-3 Pancer=Westhues の政策進行ステージと、それに対応する政策評価・研究の機能

政策進行ステージ	そこで解決されるべき主な問題 (=この小論では、各ステージの活動目的)	政策評価・研究の機能(=目的)	この小論あるいはPPプロセスとの対応関係
㊸社会の価値基準決定	そのコミュニティはどのような価値(例えば健康)をどのレベルで達成しようと努力しているのか?	価値分析(values analysis)。	この小論の戦略プロセスでの、価値基準設定。
㊹社会のニーズ測定	現状では、上記の達成希望レベルはどこまで達成されているか?	社会のニーズ分析・問題分析。	ステージAでの、問題分析。
㊺目標の決定	上記の達成希望レベルを達成するためには、社会の何をどのように変えれば良いのか?	目標分析。	ステージAでの、目的・目標決定、特に成果レベルの決定。
㊻政策の諸代替案の設計	社会を㊺のように変えるためには、どのような政策サービス提供(複数政策案)を使うことができるか?	政策の論理分析(program logic analysis)	ステージBでの、諸代替案作成。
㊼政策案の選択・決定	諸代替案の中のどれを選べば良いか?	実現可能性分析(feasibility study)。	ステージBでの、政策事前評価と政策決定。
㊽政策の立ちあげ	政策は、どのように操業すれば良いか?	立ちあげ評価。	ステージDでの、執行計画。
㊾政策の操業	政策は計画通りに操業しているか?	政策のプロセス評価(process evaluation)。	ステージDでの、執行の監視評価。
㊿政策の成果(outcomes)	政策は希望レベルの社会変化を引き起こしているか?そして、希望したレベルのコストで達成したか?	成果評価(outcome evaluation)。	ステージEでの、プログラム評価。

出典：表の第1～3列は、Pancer=Westhues (1989)のTable1(pp. 60-1)を筆者が翻訳した。

第4列は、本小論が提言するPPプロセスとの対応関係を明示するために、筆者が追加した。

示されていない点である。小論は3章において、これを明示的に導入する。

上記のような問題があるが、このような長所があるので、Pancer=Westhues(1989)を、小論の合理的な政策プロセスの構築に利用できる。

第3章 分析と構築：パラレル型政策プロセスの構築

この章では、政治学・政策科学・政策評価学・経済学を統合し、総合政策学の枠組みを構築するために、第2章の先行研究のレビューに基づき、更に論理的な考察を加えて、新しいより合理的な政策プロセスである“パラレル型政策プロセス (parallel policy process, 以後 PPプロセス)”を構築する。PPプロセスは、そのように考えた方が、合理的であり、論理的であり、現実を説明しやすく、頭の整理がしやすいから提言されている。即ち、(1) 最も合理的な論理の流れ、(2) 最も合理的な決定の流れ、を達成するように設計されている。このPPプロセスは、理念型²²であり、現実の政策プロセスの現状を記述したものではない。

現実の政策プロセスは、第2章第1節3項で示した山谷によるプロセスのようなものであり、理念型のPPプロセスが示すステップがミックスし重複したものとして存在し、合理性が不足している。現実に近い理念型は、前出の宮川の図2-1である。

この第3章では、先ず以下の第1節で、政策そのものが流れていくプロセスを5ステージで定義し、5ステージを提言する根拠を与える。5ステージの特徴は、今までレビューしてきた既存の政策プロセスに対して、明示的に“問題分析”のステージを導入することと、既存の政策プロセスでほとんど無視されてきた“政策実験”のステージを導入することにある。その根拠は、今までレビューしてきた既存の政策プロセスよりも、論理的にスムーズな流れに並べられることにある。次に第2節で、それらの各ステージの中に、新しい概念として3フェーズというものを導入すべきであることを、論理的に主張する。即ち、政策そのものの活動の流れ(フェーズ1)に加えて、その政策活動自体を分析・評価する活動の流れ(フェーズ2)と、分析・評価の結果を踏まえて次に行うべき行動の決定を行う流れ(フェーズ3)を明示的に導入し、導入する理論的根拠を与える。

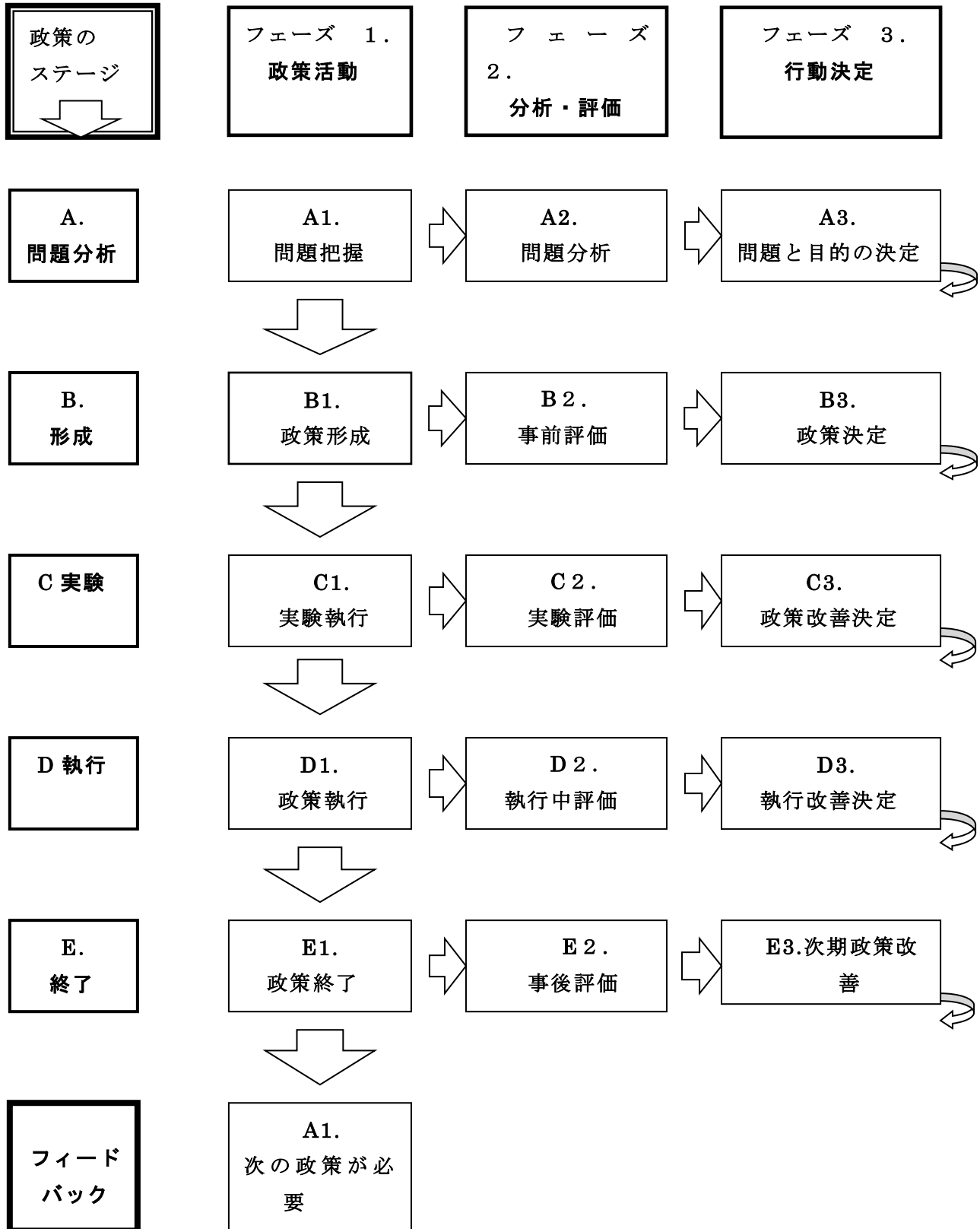
第1節 政策プロセスの5ステージ

1項 5ステージ

この節では先ず、政策の進行プロセスを、次頁の図3-1にある5ステージによってモデル化することが適切であることを主張する。次の第2節では、各ステージの中に3フェーズを導入することが、合理的であることを主張する。先ずこの第1節の結論から先に述べる：政策プロセスは基本的に以下の(A)～(E)のような5ステージで進行する。あるいは、この5ステージで進行すると考えた方が、合理的であり、説明しやすく、政策論理の整理がしやすい。即ち、政策自体に関わる活動は以下のような流れで進行するし、そのように進行すると理解した方がより論理整合的である。以下では、これら5ステージを提言する根拠を提示する。

²² 理念型とは、理想型ではあるが規範ではないものを指す。

図 3-1 パラレル型政策プロセス (PPプロセス)



出典：上野 2004 (p.70)

(A) 問題分析 → (B) 政策形成 → (C) 政策実験 → (D) 政策執行 → (E) 政策終了

このように5ステージに分けた根拠は以下である。先ずこれら5ステージのうち、(B) 形成・(D) 執行・(E) 終了の3ステージは、上記の政策科学の政策プロセスと同じであり、常識として当然のことでもあり、承認されるであろう²³。ほとんどの研究者がこの3ステージに従っている²⁴。簡便性のために、この政策プロセスを伝統的政策プロセスと呼ぶこととする。(B) (D) (E) が認められれば、残るは、ステージA=問題分析ステージと、ステージC=政策実験ステージを、新しく導入する根拠を示せば良いことになる。これを以下で行う。

2項 ステージA (≡問題分析・現状分析のステージ) を導入する根拠と、 ステージA・Bを区別する根拠

ステージAとは、問題を把握し、問題分析し、問題の背景である現状を把握し、問題を定義する活動である。簡単化のために、問題分析のステージと呼ぶ。伝統的政策プロセスである3ステージの前に問題分析ステージを加えるべき根拠は、以下①～⑥である。

①宮川 (1994, 1995) の主張するように、新しい政策を作る形成ステージの前には必ず対象となる部門 (sector) の現状分析が必要である。現状の問題点を明確に認識してこそ適切な政策を形成することができる (宮川 1994, pp. 207-229)。これが第1の根拠である。即ち、この問題分析ステージを導入することにより、宮川の2著書が主張する「政策科学」の中の現状分析を明示的に政策プロセスの中に位置づけることができる。勿論宮川 (1974 : 176, 2002, 211) の政策プロセスも、“政策案形成” (ステージBに当たる) の前に“政策の問題確認” (ステージAに当たる、以後同様) を置いている。

②常識から考えても当然で、問題の正確な把握無くして、その解決 (ステージBの政策) はありえない。これを高橋 (1984, pp. 25-6) が以下に明快に説明している。高橋は、集団の問題解決ステップを以下のように定義し、「問題解決手順のポイントは“問題把握と問題解決を明確に分ける”ことです。(その理由は) それを扱うデータが、前者は事実、後者はアイデアと異なるからです」と述べている。これは、きれいにステージAとBの違いとステージAの必要性を、指摘している²⁵。

²³ “ステージ” という用語は、Pancer=Westhues (1989)、岩井 (1996 : 101) など多くの研究者が用いているので、それを採用した。

²⁴ 例えば、Baum=Tolbert (1985 : 3)、通商産業省政策評価研究会 (1999)、大住 (2003 : 48)、龍=佐々木 (2000 : 21)。

²⁵ 高橋による問題解決の5ステップは以下である：①問題設定、②問題把握、③目標設定、

- ©Pancer=Westhues(1989)も、“政策諸代替案の設計”(ステージB)の前に“社会ニーズの測定”ステージ(ステージA)を提言している。
- ④Mayer(1985, 前出)も、“政策活動の諸代替案の設計”の前に“ニーズ分析”ステージを置いている。
- ©Rodrik(2007:7)も、経済成長政策のプロセスにおいて、政策形成(policy design)の前に、分析・診断(analysis of growth diagnostics)の段階が必要だ、と述べている。
- ①政治学の川野(2000, 前出)・宮本(2000, 前出)も、“政策形成”の前に“問題の調査”や“政策課題の形成”のステージを置いている。

ステージAとステージBを分離する根拠は、上記④で述べた。更にステージAを形成するものとして、“問題分析”に続いて“問題決定”と“目的決定”が必要である。この主張の根拠は以下①～④である。

- ①理論的根拠。第1に、“諸政策代替案を作成する”(ステージB)の前に、“何のためにその政策案を作るのか”という目的設定(ステージA)がなければ、それら代替案を作ることは不可能である。これが理論的根拠である。先行研究も同様に考えている。以下に先行研究を挙げる。
- ②ドロア(Dror 1968, 前出)は、“政策代替案の集合の作成”(ステージB)の前に“操作的目標の確定”(ステージA)作業を置いている。
- ©Wholey(1987:39-40)は、“政策(program)の目標と優先順位”が無ければ、その政策の政策評価はできない、と主張している。即ち、政策計画(ステージBで作られる)を評価するためには、その前に政策計画とは独立した評価基準として“目標”が存在せねばならない、と主張している。
- ④Pancer=Westhues(1989)やMayer(1985)も、“政策代替案の設計”(ステージB)の前に、“目標の決定”または“目標の特定”を提言している。
- ©リンドブロムやソレンセンも“解決策・政策の探求”(ステージB)の前に“政策目的・目標の確認”を置いている(岩井1996:97)。
- ①宮本(2000)も、“可能な選択肢の確立”(ステージB)の前に“目標の設定”を置いている。

3項 ステージC(≡政策実験のステージ)を導入する根拠

導入する根拠は以下の2点である。第1の根拠は、政策に関わる、不確実性の除去、リスクに対する対応策の用意、と政策改善、である。前述したように、現代の政策は複雑かつ大型になってきている。その結果、失敗の確率も高くなり、更に失敗のコストや他の

①問題解決、©総合評価。このうち①②が“問題把握”のステージである。

リスク（例えば自然破壊）が大きくなっている。例えば、政策は政府の活動計画であり、活動結果に対する予測に基づいて計画が立てられている。果たしてその予測が正しいかどうかは、将来のことであり、不確実である。この不確実性を実験により削減する必要がある場合がある。

更に、実現可能性。複雑・大型化の結果、その政策が上手く作動するか、意図した成果を上げられるか、の確実性も低下してきている。更に、政策決定は政治的になされ、それが意図された政策目的を達成するとは限らない。

従って、重要な政策、複雑でその成果に不確実性のある政策、大型でコストが大きい政策などについては、先ず小規模な実験または試行を行い、④上手く作動するかどうかのチェック、⑤リスクと失敗確率の低下、⑥有効性（成果が上がるかどうか）をチェックし、⑦政策計画の改善、を行う必要が高まってきている。

第2の根拠は、“エビデンス（確実な証拠）”を生成する必要性が高まっている、ことである。これは、政策の事後評価と関わる。この小論のステージEのステップE2で述べるが、ある政策（例えば貧困削減政策）の結果として、成果（例えば貧困層が減少した）が挙げられたとしても、それは政策の結果ではなく、別な外部要因（例えば、国全体の経済成長による一般的な生活改善）の結果なのかもしれない。この問題に対して答えるためには、科学的かつ厳密に“この政策によってこの成果が生まれた”ということを証明しエビデンスを作り出すことが必要である。それ無ければ、その政策が成功したか、あるいは成功するか、の事実関係・因果関係が不明だ、ということになり、政策を正当化できなくなる。逆にいえば、政策を正当化するためには、どうしてもエビデンスが必要となる。これを作り出すために、ステージCが最も有効である。何故なら、そこで厳密な実験ができるからである。

具体例としては、医療政策が最も判りやすい。“この治療法（政策）により、この病気（問題）から回復した”というエビデンスなしで、その治療（政策）を実施したなら、死亡などの取り返しのつかない結果を引き起こす可能性がある。

従って、小規模な実験をし、その結果を検討し、その治療法（政策）の効果を確実に知らねばならない場合が多々ある（例えば環境破壊が起きないかどうか、を確認する）。ステージCでの実験の結果、エビデンスが得られれば、政策決定者も安心して政策執行ができるし、市民およびステークホルダーの説得が可能となる。

第2節 政策プロセスの3フェーズ

1項 3フェーズ

この節は、各ステージの中に、3フェーズというものがあるということを主張する（前出の図3-1参照）。即ち、政策プロセスの各ステージはその中に3つのフェーズを持っており、また3フェーズを持つと考えた方が、合理的であり、政策プロセスにおける各種の矛盾を説明しやすくし、頭の整理がしやすい。即ち、政策自体に関わる活動は、各ステージ

の中で、以下のような（１）～（３）の３つのフェーズに従って進行するし、そのように進行すると理解した方がより論理整合的である。

（１）政策活動 → （２）分析・評価 → （３）行動決定

即ち各ステージは、常にその中に、（１）政策活動そのもの、（２）その政策或いは政策活動の分析・評価、そして（３）その分析・評価に基づいた、政策あるいは政策活動に関する政治的な行動決定、の作業ステップを持っており、また持つべきである。この“べきである”根拠を以下の２・３項で述べる。

以下のような“べきである”に加えて、３フェーズという思考フレームを導入すれば、今まで存在した政策プロセスに関する問題の大きな部分を解決できるし（２項・３項参照）、政策プロセスがより合理的になり、説明しやすくなり、理解しやすくなる。

２項 政策活動（フェーズ１）と政策分析・評価（フェーズ２）の分離導入

各ステージには必ず、“政策活動そのもの（フェーズ１）”と、“その政策か政策活動を分析・評価する活動（フェーズ２）”が存在するし、存在することが望ましい。“政策活動”に対して“分析・評価”が存在し、かつ両者が分離されるべき根拠は以下の①～⑧の８点である。

①論理的に考えて、分析・評価の分離導入は当然である。人間・組織がある活動（フェーズ１における政策活動）を行った時に、その活動を改善したいならば、各活動（＝フェーズ１の政策活動）の終了後にその活動を分析・評価を行うことは当然必要となる。政策とは変わらないものではなく、不断に改善されるべきものであることは、既に序章で強調してある。従って、政策は絶えざる改善が必要である。そしてこの分析・評価活動は、政策科学が想定するように政策が終了してしまう最後のステージEではなく、政策活動がなされる全てのステージにおいて行われた方が有効であり、効率的である。即ち、各ステージに、フェーズ２として導入した方が良い。

* P D C Aからの示唆。上記の根拠は企業マネジメントから考えると、より明確になる。最近の経営学における企業活動のマネジメントの基本は、以前はP D S (Plan-Do-See) サイクルであったし、近年はP D C A (Plan-Do-Check-Action) サイクルが望ましいといわれている。これらは、P D SであろうがP D C Sであろうが常に、Do (政策活動) の後にSee またはCheck (分析・評価) を行うことが望ましいことを示唆している。

②上記のように分析・評価が必要として、これと評価される政策活動そのものの関係を考察してみる。一方で、政策活動（フェーズ１）は、活動を実行して結果を

出すことを目的として、現場で種々の問題を処理していく。他方で、評価・分析は、執行された政策活動が目的に沿っているかどうかをなるべく客観的に評価することを目的としている。このように、両者の目的は異なっており、両者を一緒に同時に行うよりは、分離しておいた方がやりやすい。

*経営学からの示唆。実際に製造業の工場においては、製造ラインの活動（政策執行活動）とその製造ラインのプロセスを監視評価する仕事（分析・評価）は完全に分離されており、更にその担当者も完全に分離されている。

◎政策の分析・評価は、既に政策評価論（program evaluation）として存在し、近年では新公共政策論（new public management）の中の重要な部品として、政策経営の中でその重要性が増加してきている。その実例として、米国では以前から、政策活動とは分離した独自の専門分野として、政策評価が行われてきている。更に米国では、1993年に政府業績評価法（Government Performance and Result Act）を成立させ、政策評価を強化してきている。

①このように重要性が増してきている政策評価に関して、伝統的な政策プロセスは以下のような問題を抱えている。

⑦その第1は、評価活動が政策プロセスの最後の段階でのみ存在するという誤解を招いてきたことである。

⑧第2は、執行中評価という重要な評価活動が上手く組み込まれていないことである。

⑨第3は、事前準備段階で重要な役割を果す、政策事前評価（事前分析、program analysis、とも呼ばれている）が組み込まれていないことである。本来は、この事前評価の方が重要な評価活動と考えられてきた、にもかかわらず、である。

⑩第4に、上記3点の問題のために、政策学の研究者・専門家、評価論の研究者・専門家の間に不要な混乱を招いてきたことである。

上記⑦～⑩の問題は、事前評価と執行中評価という二つの評価ステップを政策プロセスの中に導入すれば、簡単に解決する。導入すれば必然的に、事前・執行中・事後の3ステージ全てに於いて必ず評価フェーズが挿入されるという政策プロセスが出来上がる。即ち、評価フェーズが、政策フェーズに対し平行に存在する政策プロセス（平行・プロセス）がより適切であることが判る。

◎第2章第2節で前述したように、政策評価論において、政策評価を政策のステージ進行に密接に結びつけて考える傾向が強まっている。その代表である Pancer = Westhues(1989)は表 2-3（前出）で、明確に“政策ステージに平行に対応する評価・研究機能”の存在を主張し、かつ“政策活動”と“評価・研究”を明確に分離している。

①宮川（1994：176）もその図 2-1（前出）において、“政策進行”の各ステップ（中段）と平行に、かつ各ステップに対応する形で“政策分析”を対置している

(第2章第1節2項参照)²⁶。

- ㊸政策科学の政策プロセスにおいても、政策形成ステージにおいて、“(4) 解決策(政策案)の計画・作成”と“(5) 各案の検討とその帰結の検討”のステップを導入し、かつ分離している(第2章第1節2項参照)。
- ㊹ドローも“11. 政策代替案の作成”と“12. 各案の便益費用予測と最良代替案の認識”の2ステップを導入し、区別している(第2章第1節の表2-2参照)。

これらの“政策活動”と“分析・評価”の二つの活動は、それぞれの活動目的が異なるので、常に分離して存在することが望ましい。再説すればこれは、私企業の工場において、製造作業(フェーズ1)とそれを監視・評価(monitoring and evaluation, M&E)している機能と担当者(フェーズ2とその担当者)が明確に区分されている事実、を思い出せば理解しやすいだろう。そして監視・評価は、工場長(政策執行マネジャー)による作業改善決定(フェーズ3の執行改善決定)へ適切な情報を提供するために行われる。

これらの二つの活動は各ステージにおいて、相互に密接に結びついており、そうであるべきである。何故なら“分析・評価”は、その前に実施された“政策活動”を改善するためであるから、である。そして各ステージはそれぞれ、異なった目的を持っており、分析・評価は各ステージの異なった目的に関して改善するために存在する。即ち、分析・評価をその位置するステージによって、その活動目的が異なることになる。

従って、伝統的な政策プロセスのように、分析・評価が政策プロセスの最後に来るのではなく、各ステージの内部において政策活動とその分析・評価活動が、密接に結びついて行われる必要がある。このように、各ステージで分析・評価が政策活動とパラレルに行われるので、“パラレル型の分析・評価(短縮してパラレル評価)”と呼ぶ。これは、伝統的な“最終エンド型の評価”との違いを明示している。

3項 分析・評価(フェーズ2)と行動決定(フェーズ3)の導入と厳格な分離

ここでも、これまでと同じように、最初に主張を述べ、その後でその根拠を検討する。先ず主張から：政策プロセスの各ステージにおいて、分析・評価フェーズ(フェーズ2)に加えて、政策に関する“行動決定”というフェーズ(これをフェーズ3と呼ぶ)を導入することが望ましい(前出の図3-1参照)。更に、両者は密接に繋がっているが、厳格に分離されることが望ましい。政策プロセスで最も重要なことの一つは、評価と行動決定の二つのフェーズを厳格に分離することである、といっても良いほどである。即ち、この提言の特徴は、評価と共に行動決定を明示的に政策プロセスの中に導入したことであり、両者

²⁶ もっとも宮川(1994:176)は、“政策進行”の最後に“評価”という活動を置き、“分析”と区別している。しかし政策実現においては、評価と分析は不可分であり、むしろ評価のために分析があると考えた方が合理的である。従ってこの最後の“評価”は、むしろ“分析”に含めた方が合理的である。

の分離を全てのステージにおいてパラレルに導入したことにある。このように主張する根拠を以下で検討する。

以下では、上記の“導入と分離”という主張を正当化する根拠を検討する。根拠は以下の①～④の8点がある。

- ①政策科学はその中に二つの矛盾を抱えている。その第1は、“政策設計・分析における論理合理性の追求”²⁷という目的と“決定における民主主義制度の原理に忠実な行動決定”という目的との矛盾である。第2の矛盾は、“政策設計・分析における論理合理性の追求”という理想追求と、現実に行われる“政治的な行動決定”²⁸という、理想とは程遠い非合理性の高い現実という、矛盾である²⁹。この二つの矛盾を、二つの異なったフェーズ（フェーズ2とフェーズ3）に区別することにより、完全には無理だが、かなり解決することができる。即ち、フェーズ2は最大限に論理合理性を追求し、フェーズ3は最大限に民主制度理念への合理性を追求するべきである、という解決を図ることができる。ここでは、党利党略・私利私欲による政策決定は、どちらのフェーズにおいても、望ましくないものとして排除する立場を、定立することができる。
- ②フェーズ2という合理性・科学性・客観性を目的とする活動を明示的に持ち込むことにより、フェーズ3の政治的決定という活動の目的を、民主主義制度に忠実な決定という目的へ純化することができる。
- ③フェーズ2とフェーズ3、特にステップA2・B2とステップA3・B3（前出図3-1参照）とを、分離すべき更なる理論根拠は、以下のように価値合意と関わっている。

²⁷ 即ち客観性・科学性の追求であり、これは経済学と親近性のあるアプローチである。

²⁸ これは、(a) 政治的なネゴシエーションと妥協による政策決定、(b) 党利党略という党派利益による政策決定、(c) 政治家や官僚の私利私欲による政策決定、などの政治的な現実・実態を意味している。

この非合理性の高い“政治的行動決定”の中に、合理性を持ち込んだものがブキャナンやタロックに代表される公共選択（public choice）の理論である。これは基本的に、私利利得を最大化する合理的人間（あるいは方法論的個人主義）を仮定し、そのような個人・組織間のゲームとして、政策決定をモデル化する理論である。このように“合理的人間”を持ち込むことにより“政治的行動決定”を説明できるようになった。しかしこの理論の中でも、政策の基本目的である“公共の福祉”の増大のための“論理性”は、望ましいものとして維持されており、矛盾が存在する。このような、私利私欲と“公共の福祉”の矛盾の結果、彼らの提言としては、個別の政策立案の上位にあり“公共の福祉”を代表する法律（憲法的な性格を持った法律）を想定し、個々の政策はそれに従うことを要求するものとなっている。従って、このような提言は、立憲主義的政策システムと呼ばれる。

²⁹ 別な言い方をすれば、フェーズ3での行動決定において、民主主義制度に忠実であるべきであるという理想論と、党利党略によってあるいは私利私欲によって行動決定が為されているという現実認識の間で、矛盾があることを示している。

フェーズ2における科学・合理性は、競合する（相入れない）価値観の間での優劣または優先順位を判断することはできない。どこかから、価値あるいは、価値の間の優先順位を与えられた後に初めて（＝価値を与えられた後に初めて）、その価値を最大化することができるし、それしかできない。

では誰がどのようにして価値基準あるいは価値観の優先順位を与えるのか？社会における価値の提示、あるいは諸価値の間の優先順位は、民主主義制度のプロセス（即ち、政治プロセス）によってしか、決定できない。即ち、フェーズ3（あるいはステップA3やB3）が、価値基準あるいは価値間の優先順位を決定するしかない。結果として、フェーズ2は、フェーズ3から与えられる価値基準に基づいて、最も合理的・科学的な分析・評価を行うしかない。

但し、フェーズ3から与えられる価値基準に従うということは、フェーズ3での政治的バイアス・党利党略・私利私欲を正当化するための分析をフェーズ2で行うことを意味しない。むしろ逆で、これらを批判的に扱い、フェーズ3本来の役割である“民主主義制度に忠実な行動決定”即ち“公共の福祉を最大化するような行動決定”のための分析をフェーズ2で行う必要がある。フェーズ3における上記のような歪みを客観的に批判するためにフェーズ2の分離独立が重要となる。

- ㊦決定理論からの示唆。前述したように、ある人間・組織がある決定を下す（例えば家を買う）には、その前に、決断のために情報収集・情報の分析・評価（どのような家が存在し、各家がどのような住み心地を提供しているかの評価）を行うことは、当然のことである。或いは、考えてから跳ぶ、あるいは考えてから跳ぶべき、である。

決定理論から考えれば、決定（フェーズ3）の前にコンテキスト分析・問題分析・代替案分析（フェーズ2）が存在しないならば、情報不足で決定できないか、下した決定が誤る可能性が高まる。このように、誤らない決定のためには、どうしても良い分析・評価が必要となる。

- ㊧決定（決断）と分析・評価とは異なった作業である。特にそれらが組織で行われる場合には、両方で全く別な人間・組織が担当し、分離された作業となる。通常、組織のトップである決定権者には、自分で分析・評価をしている時間は無く、専門部署・専門家の分析・評価の情報を見て判断するのみである。

また、通常、分析・評価は専門家（シンクタンクの専門家、省庁の担当専門家、研究者など）によって為されているし、為されるべきである。これに対して、公共政策における決定権者は国民・市民を代表している議員であり、専門家ではなく一般常識人である。更に、企業のトップあるいは工場長は、

専門家としてよりは、あらゆる面を考慮した全体的な判断を行うべきであり、そのように期待されている（伊丹＝加護野 2003, pp. 544-6）。

このように、活動自体も担当者も共に分離されるべきであり、私企業では実際に分離されている。

- ① P D C Aからの示唆。経営学における企業マネジメントでは、企業の諸活動の流れを、以前はP D S（Plan-Do-See）のサイクルで運営すべきと主張していた。しかし近年では、P D C A（Plan-Do-Check-Action）のサイクルに従って、ある活動を運営することが望ましいという方向に変化してきている。これが意味することは、ある活動後のSee（ふり返り）を、Check（評価＝フェーズ2）とAction（行動決定＝フェーズ3）の二つに明示的に区別する方向にある、ということである。これを公共政策プロセスへ取り入れれば、評価フェーズと行動決定フェーズの明確な区分が必要となる。
- ② 政策評価論の文献のほとんどは、当然の前提として、評価活動と評価者（フェーズ2）を、決定活動と決定者（フェーズ3）から明快に分離している（第3章第3節4項の“Pancer＝Westhuesの優れた点”を参照）。評価活動はあくまでも、決定権者が良き決定を下すための、論理的・客観的・科学的・分析的・技術的な情報を提供することを目的とすると、考えられている。
- ③ 政策科学は、“政策案の帰結の検討（フェーズ2）”と“政策案の選択（フェーズ3）”とを区別している（第2章第1節2項参照）。ドロアも、“諸代替案の便益・費用の比較と最良案の認識（フェーズ2）”と“最良の代替案かどうかの決定（フェーズ3）”とを区別している（同上、表2-2参照）³⁰。

以上で、フェーズ2と3の導入・分離の根拠を示した。では現実には、これらの導入・分離は行われているのであろうか？ このパラグラフでは、導入・分離の現状を検討する。先ず財政学では、神野（2002：121-130）は、このような区分は理論的には為されているが、日本の実際の政策・予算プロセスにおいては、区分が成立していないとする。公共政策学・行政学に於いては、足立＝森脇（2003：188-9）および村松（2001：252, 256）は、この区分は既に厳格に為されているとする。政策科学でも、この区分は必要と考えられており、宮川（2002：241）は、この分離区分の必要性の主張を進歩主義モデルと呼ぶ。必要と主張するということは、現実には行われていない、ということを含意している。

以上を総合すれば、少なくとも理論的にはこの分離の必要性は既に合意されていると考えられる。しかし現実の政策分析・決定過程においては、この分離がなされておらず混乱

³⁰ 政治学は、政策プロセスの中で“政策決定”に最大の関心を寄せ、フェーズ3の重要性を良く認識している。しかし、政策決定の善し悪しを左右する、政策と政策活動の内容の善し悪しの分析・評価（フェーズ2）には、あまり関心を寄せていないように見受ける。

している、と考えられる。この混乱を避けるためにも、分離することが望ましい、ことになる。

第4章 パラレル型政策プロセスの提言

第1節 パラレル型政策プロセス（PPプロセス）の提言

この章では、政治学・政策科学・政策評価学・経済学を統合し、総合政策学の枠組みとして新しい政策プロセスを提言する。即ち、第3章の分析と構築に基づいて、新しいより合理的な政策プロセスである“パラレル型政策プロセス（parallel policy process、以後PPプロセス）”を提言する。

再説すれば、PPプロセスは、そのように考えた方が、合理的であり、論理的であり、現実を説明しやすく、頭の整理がしやすいから提言されている。即ち、(1)最も合理的な論理の流れ、(2)最も合理的な決定の流れ、を達成するように設計されている。このPPプロセスは、理念型であり、現実の政策プロセスの現状を記述したものではない。

第3章の検討の結果、政策プロセスは5ステージ・3フェーズから成る、A1～E3の15ステップのプロセスとして構築されるし、そのように把握することが合理的である、ことが判った。これが前出の図3-1に要約されている。これまで説明してきたような理由により、このプロセスが政策実現全体の理論的枠組みあるいは理念型（理想型ではあるが規範ではない、広辞苑参照）として最も説明力がある³¹。このプロセスを“パラレル型政策プロセス（parallel policy process、以後PPプロセス）”と呼ぶ。パラレル型と呼ぶ理由は、評価プロセス・行動決定プロセスが政策活動プロセスと平行してパラレルに進行する形の政策プロセスを提言している、からである。

以下では、第3章の分析・構築に基づいて、各ステージと各フェーズの目的と活動内容を前出の図3-1に従って提言していく。

第2節 政策プロセスの5ステージ

1項 ステージA（≡問題分析ステージ）の目的と活動内容

第3章で根拠を示したので、ここではその根拠の延長として、ステージAの目的と活動内容を、規定・提言していく。上記根拠から判るように、ステージAの目的は、問題を確定し、それを解決する政策の目的を確定することである。これらが確定されていなければ、ステージBで政策代替案を作成することは論理的に不可能である。

ステージAの活動内容は以下のようなものである。問題分析・現状分析ステージでの活動内容は、④先ず現状を把握し、⑤それらの問題点を洗い出し、⑥諸問題点の間の優先順

³¹ 用語注。序章第2節で定義したように、政策は“狭義の政策”と“施策”とを合わせたものを指す。政策の英語対応語はprogramであり、programは“policy”と“program”とを合わせたものを指す。

位を付け、㉔問題点の原因を探し、㉕原因を取り除くために達成すべき目的（目標）を設定し、㉖それら問題点と達成すべき目的について政治的に合意する、ことである。

上記㉖で決定する適切な問題設定こそが、政策全ての善し悪しを決定する。従って、これがステージAの第1目的である。問題設定を誤れば、当然のこととして誤った政策を採用することになる。

ステージAで適切に問題を把握し、問題意識を鮮明にして、ステージBで政策を模索すれば、政策の諸代替案はすぐ見つかるし（ステップB1）、最適な代替案を選び出すための評価基準も得られる（ステップB2）。

現状分析のための“現状”には2種類ある：㉗政策の対象となる“部門の現状”（例えばゴミ堆積の現状）；と㉘“既存政策の現状”（既存のゴミ収集政策の現状）、である。従って、既存政策が存在する場合（そして通常それは存在する）は二つの現状分析が必要となる。即ち、部門の現状分析と既存政策の現状分析、である。勿論、既存政策の現状分析はむしろ、後述の“ステップE2＝事後評価”で、行う方が望ましい。しかし、ステップE2が行われていない場合が多く、その場合は、ステージAで行うことになる。

2項 ステージB（≡政策形成ステージ）の目的と活動内容

第3章で、ステージAとCを導入する根拠を示した。以下では、当然として受け入れた他のステージB・D・Eについて、それらの目的と活動内容を定義することにより、間接的に根拠を示す。まずは、ステージBから検討する。

ステージBの目的は、ステージAで決定された“解決しようとする問題”と“達成しようとする目的”に従って、政策案を形成し、最適と思われる政策を選択し、決定することである。当然それによって、問題を解決し、民主制度を維持・改善すること、が最終目的となる。

ステージBの活動内容は以下である。政策形成ステージでは、問題・課題を解決するための政策代替案を沢山作成し、それらを事前評価し、代替案を改善し、更に改善代替案を事前評価し、代替案間の優先順位を決定する。それらの結果を報告書の形で、政策決定権者（通常、国会と内閣）へ提出する。これらの提言を含んだ報告書を受けて、決定権者がある政策を選択・決定する。

形成ステージ（ステージB）での評価は、事前評価であり将来指向である。即ち将来に期待する“結果”と“費用”を予測し、その予測に基づいて政策代替案を評価する。これに対して、執行と終了の両ステージ（ステージDとE）の評価は過去指向である。即ち過去（2週間、1ヶ月、3ヶ月、1年、3年、5年または7年の間）に実現した“結果”と“費用”に基づいて評価を行う。従って、執行と終了ステージの評価は、米国では広義の“業績評価（performance evaluation in a broad sense）”と総称される。

3 項 ステージC（≡政策実験ステージ）の目的と活動内容

第3章の根拠から引き出される、ステージCの目的と活動内容は、実行可能性の確保、不確実性の削減、政策改善、である。必要な場合には、これらに、エビデンスの生成を加える必要がある。エビデンスの生成は、実験計画法か準実験計画法によって行うことが、適切と考えられている。

4 項 ステージD（≡政策執行ステージ）の目的と活動内容

ステージDの定義と特徴は以下である。ステージDは、政策を執行するステージである。政策が意図した成果を生み出すためには、政策形成と並んで、最も重要なステージとあって良い。政策の実際の“結果”の少なくとも半分、多分それ以上は、通常20年以上にも及ぶ政策執行段階の実績から生まれるものである。しかし今まで、伝統的政策プロセスでは、政策は当然計画通りに執行されるものと思われてきたために、この執行ステージは無視または軽視されてきた。

ステージDの目的は、政策執行ステージの目標とする結果（成果と産出）を、実際に生み出すことである。最近では、成果を生み出すためには、受益者とのインターフェイスが重要であることが認識されてきている。この重要性については、上記の“政策の効果過程”のところでも触れた。最終的には、政策を実現し受益者の生活を向上させ、民主主義制度を維持・改善・発展させることが、目的であろう。

ステージDの活動内容は以下である。政策執行ステージの活動は当然、政策を執行し、計画された産出（例えば、毎年200人の小学生を卒業させる）を作り出し、意図した成果（例えば、200人の卒業生が、読み書き算数ができ、経済の生産性を向上させ、同時に本人の幸せも増大させる）を達成する、ことである。そのために、政策を執行し、それを監視・評価し、執行の改善案を作り、執行計画と政策計画の改善を決定し、改善案を実施させる、という活動を行う。

5 項 ステージE（≡政策終了ステージ）の目的と活動内容

ステージE、即ち政策終了ステージの目的は、政策を終了するか、あるいは終了したと仮定して、政策全体（政策の開始時点から政策終了時点まで）の評価（これを“事後評価”という）を行い、次期政策へのインプットを行い次期政策の改善へ貢献すること、である。最終目的は、上記同様、政策を実現し受益者の生活を向上させ、民主制度を維持・改善・発展させることが、目的であろう。

ステージEの活動内容は以下である。政策終了ステージでの最重要活動は、ステップE2の“事後評価”である。従って、既存研究では、このステージを“事後評価ステージ”と呼ぶことが多い。ステップE2の事後評価から得られる知見は通常、次期政策の形成への重要な情報となる。従って、それらを次の段階の（A）問題分析か（B）政策形成ステージへ投入することが望ましい。特に、政策を具現化する最大の道具である次期の予算編成

へ投入することが、非常に大切である。例えば、成功しているかどうかは別として、米国のG P R A (Government Performance and Result Act) はこれを目指している。

このように次期の政策プロセスへの投入として次期政策プロセスに連結していくので、政策プロセスはサイクルとして理解する方が適切であることになる。

第3節 政策プロセスの3フェーズの目的と活動内容

第4章で、政策プロセスは各ステージにおいて、以下のような3フェーズを通過するとモデル化することが適切であることの、根拠づけを行なった。

(1) 政策活動そのもの → (2) それらの分析・評価 → (3) それらに関する行動決定

以下の1項～5項では、各フェーズの目的と活動内容を検討する。これらの3フェーズは全てのステージに存在するので、一般共通の3フェーズとして設定することができる。このように、全てのステージで3フェーズが存在するので、パラレル型政策プロセス (P P プロセス) と命名してある。これによって、伝統的政策プロセスの問題点であった全ての評価と決定の位地づけを、論理的に明確にすることができる。

各ステージでは当然、対象となる政策活動が異なる。更に行動決定の目的が異なるので、評価活動の目的も各ステージで非常に異なる。

3フェーズを導入してみても理解されることは、フェーズ3が政策プロセス全体を支配する、という点である。何故なら、一方で、フェーズ1の政策そのものはフェーズ3の行動決定が無ければ執行されないし、フェーズ3の決定を実現するために政策活動を行う。他方で、フェーズ2の評価活動はフェーズ3の行動決定のために存在する。従って、フェーズ1と2は、フェーズ3に従属する。この点は、私企業を考えればより明瞭に理解できる。社長・CEOの決定 (フェーズ3) がその下にある組織の活動全体、特に工場生産 (フェーズ1の政策活動) を支配する。そして、社長・CEOが適切な決定を下せるように、工場の監視・評価部門が分析・評価 (フェーズ2) を行う³²。

価値の優先順位がフェーズ3で決定されるということは、政策の善し悪しの評価・判断基準がフェーズ3によって決定されることを意味する、ことになる。

1項 フェーズ1 (≡政策活動フェーズ) の目的と活動内容

フェーズ1即ち政策活動の目的は、“政策の目的”を“政策活動の目的”として書き変えることにより、定義することができる。即ち、政策活動 (フェーズ1) の目的について過去いろいろのことが主張されてきたが、最近では実際の“結果 (result) を作り出すこと”

³² ついでに加えれば、工場長は、政策における政策実施省庁の実施担当マネジャー (部長・課長) に当たる。

を目的とすることが最も適切であるとの合意が国際的に形成されつつある³³。結果とは、産出物（output）と成果（outcome）の両者であり、主には成果（outcome）を意味することも合意されつつある。

産出物とは、政府の政策がある顧客（client、あるいは政策の受益者）のために直接生産する財またはサービスのことである。成果とはその生産物によってもたらされる目的への貢献のことである。例えば、ある都市のゴミ収集政策では、生産物とは1ヶ月に収集され処理されたゴミの量であり、成果とはゴミが無くなり美しくなることやねずみ・蠅などの害虫がいなくなり衛生的な環境になること（目的の達成）である。これが結果志向の政策（result oriented program, result based program, または performance based program）と呼ばれるものである。（上野 2004：68-69）。

フェーズ1の活動内容は以下である。今までの議論をまとめれば、フェーズ1では政策活動そのものを行う。それら政策活動が次のフェーズ2で評価される対象となる。フェーズ1の主な具体的活動内容は、問題の気付き・発見（ステップA1）、問題を解決するための諸政策案の創造（ステップB1）、政策の実行によって問題を解決する（ステップD1）、である。そして、このフェーズでの活動では、行動・感性・経験・暗黙価値、などが重要となる。

2項 フェーズ2（≡分析・評価フェーズ）の目的と特性

公共政策のフェーズ2（分析・評価フェーズ）の目的は、私企業の分析・評価フェーズの目的とは少々異なった側面がある。私企業での代替案の分析・評価フェーズの目的は単純であり、第1に利潤最大化への合理性が大きい代替案を探し出し提言すること、第2に各種ステークホルダーが政治的に合意できるような合理性が大きい説得手段の代替案を探し出し提言すること、である。これに対して公共政策案の分析・評価の目的は少々複雑となる：①政策目的への合理性が大きい代替案を探し出し提言すること、即ち期待されている結果を最大化できるような代替案を探し出し提言すること；②提言する代替案を決定権者（通常は首相）が採用した場合に、国会において与党も含めた政治的合意を得る可能性

³³ この目的設定を“結果主義”と呼び、批判する意見も存在することを、理解しておく必要がある。この批判の立場を定義すれば、プロセス主義・経過主義・態度主義などの用語で定義することができる。即ち、結果が重要なのではなく、そこへ至るプロセス（経過）が重要である、という主張である。そのプロセスにおいて、如何に人間的に行動したか、受益者が如何に参加し学んだか、受益者と供給者がどのような態度で政策に対応したか、受益者と供給者はお互いに絆を築けたかあるいは敵対したか、誠実だったか不誠実であったか、が重要であるという主張である。更に、これらの結果として両者が学ぶこと、成長すること、能力を高めること、といった点の方が重要である、という主張である。勿論このような主張は、政策における重要な一面であるアクター両者の教育・学習・成長・自立とその結果としての自己革新能力の育成という面を、指摘している。しかしこの小論は、このような主張は政策において第2義的であるという立場を採用し、あくまでも第1義の目的は“結果を作り出すこと”であるという立場を採用している。この立場に付帯条件をつければ、プロセス主義の立場は、政策の第2の最終目的である“民主主義制度を維持・改善していく”という目的と親近性が高い。

が大きい（政治的な合理性が高い）代替案を探し出し提言するか、あるいは、その代替案が政治的合意を得られるような説得手段を探し出し提言すること；ここまでは私企業の二つの分析・評価目的の考え方と方向は異なるが類似している；これらに加えて公共政策特有の分析・評価目的が加わる、即ち◎民主主義制度の目的への合理性（市民社会全体の福祉の最大化）と民主主義制度を改善・育成することへの合理性の大きい代替案を探し出し提言すること、が加わる。

以上を、より具体化すれば、フェーズ2には、三つの主目的と一つのサブ目的がある。第1の主目的は以下である。今までの議論をまとめれば、フェーズ2（政策の分析・評価活動）の直接的な第一目的は、結果を上手く作り出すような行動決定をするために（フェーズ3のために）役立つような客観的な情報を作り、意思決定者へ提供することである。

そのために一番良い評価方法は当然、期待されていた結果（即ち成果、それが上手く測定できない場合は産出物）がどれだけ達成できるか、あるいは達成できたか（期待した通りか、期待以下か、または期待以上か）を計ることである（上野 2004：68-69）。

この目的が要求するフェーズ2の主な活動は分析・評価であり、分析・評価活動の最も重要な特徴は、客観性・科学性・論理性・合理性である。評価フェーズでは可能な限りの客観性が重要であり、評価は科学を目指す。但し評価は、無目的な客観性ではなく、目的を持った（行動決定に資する）客観性、あるいは価値基準を明らかにした客観性を目指す。

このような客観性・科学性を持った分析・評価の結果を決定権者へ提出することにより、フェーズ3での決定権者がより論理的・合理的な（単なる政治的ではなく）行動決定を行ってもらうこと、を目指している。その目的はその評価結果を利用して適切な行動決定（即ち、論理的な合意）を行うこと、行ってもらうこと、である。

フェーズ2の第2の主目的は、野党を含めた国会議員の説得であり、野党を含めた合意形成へ、最大限に貢献できる代替案を提言することである。

フェーズ2の第3の主目的は、その客観的な評価結果をでき得る限り市民へ公開し、市民の参加と民主主義制度の改善に役立てること、である。

フェーズ2のサブ目的として、知識の蓄積がある。かなり多くの既存文献はこれを評価の第1目的として挙げている。しかし、これまでの小論の議論で明らかのように、政策の分析・評価の主目的は、知識の蓄積（learning）ではない。主目的は、あくまでも上記3点である。知識の蓄積は、サブの目的としては、ありうる。

3項 フェーズ2（≡分析・評価フェーズ）の活動内容

上記の検討で明らかになったように、評価は全てのステージで存在する。これは村松（2001：250-251）も認めている。より一般化すれば、人間はあらゆる状況で、行動決定を行う前に評価を行っている。むしろ人間は、何がしかの行動決定の必要に迫られて評価を行うと考える方が現実的に即している。このように考えれば当然、行動決定フェーズに対応して全てのステージで評価フェーズが存在することが判る。そしてこの行動決定（フェー

ズ3)の要請に従って、分析・評価(フェーズ2)活動が為されるべきなのである。繰り返せば、“要請”による分析は、客観性を目指す必要があり、政治的バイアスを正当化するための分析であってはならない。この点が、フェーズ2とフェーズ3とを分離すべき重要な理由である。

“フェーズ2”では、フェーズ3から与えられた価値・目的・目標に基づいて、更に計画された達成目標に基づいて、政策活動の分析・評価を行う。そして、その与えられた価値・目的・目標を顕示的に明らかにする。

再説すれば、政策の善し悪しの評価・判断基準は、フェーズ3によって与えられる。この前提のように、判断基準がフェーズ3(ステップA3)から与えられているならば(例えば、GDPの最大化)、フェーズ2はGDPを最大化する政策案の一案だけをフェーズ3へ提示することができる。しかし、判断基準が与えられていない場合がある。この場合は通常、一案の政策ではなく、いくつかの政策代替案を提示した方が良い。何故ならば、例え一案だけがフェーズ3へ提示されたとしても、異なった価値観を持つ野党から、異なった代替案2が提出される可能性が大きい。それならば、最初から野党も含めた、異なった価値観をフェーズ2へ提示しておき、フェーズ2で十分分析された、異なった価値観に基づく代替案1と代替案2が、フェーズ3へ提言された方が、合理的決定が可能となる。

一旦、価値基準が与えられれば、このフェーズでの活動では、政策の中に論理的合理性を導入すること即ち、合理性・論理性・科学性・事実・顕示価値・証拠(evidence)による判断、が重要となる。

誰が。再説すれば、分析・評価は専門家が実施すべきものである。これに対してフェーズ3での行動決定は、むしろ素人の一般市民の価値判断を基準として行われるべきであろう。

伝統的政策プロセスにおいては、政策の事後評価と事前評価に関心が集中し、どちらかといえば執行中評価はあまり注目されずに来た。しかし政策の実際の“結果”の少なくとも半分、多分それ以上は、政策執行段階の実績から生まれるものである。“結果”の成否に影響を与えるフェーズ2での執行中評価即ち、モニタリングと評価(M&E)は“結果”に重大な影響を及ぼすと考えられる。

フェーズ2と他の学問との関係を検討しておく。社会科学・人文科学・自然科学・理学・工学といった諸学問(科学)は、基本的には、このフェーズ2の活動に貢献するはずである。あるいは、分析・評価活動は、これら科学を利用する。これに対して、フェーズ3は、基本的には政治の世界であり、投票による支持・合意・権力・統制・統治・正義・価値・文化・習慣・常識などが重要となる。従ってフェーズ3に対しては、学問分野としては、政治学・政策科学・公共選択学・経営ビジネス学・決定論・リーダー論・社会心理学などが貢献できるはずである。

4 項 フェーズ3（≡行動決定フェーズ）の目的と特性

フェーズ3（行動決定）の目的は、④ある政策の目的を達成するように、達成手段を決定・改善するか、または⑤その政策の目的そのものを変更することにある。（上野 2004：68-69）。

行動決定は、評価結果を政策そのものにフィードバックするメカニズムを保証し、現在日本で問題となっている政策評価のやりっぱなしの問題を解決する。

フェーズ3の際立った特性は、政治的に行動決定を行う、という点である³⁴。そして、政治的決定で良い。即ちフェーズ2が要求する論理的合理性がそのまま実現するとは限らず、それが民主主義制度に合致しているなら、論理的合理性が無くともよい。何故ならそれが、民主制度が目指していることであるから。

但し政治的決定という意味は、決定権者の私利私欲追求や、利害団体による影響力行使・や党利党略に従って、決定がなされても良いということでは全くない。公共の福祉が最大化されるように、決定されるべきである。

このフェーズ3での基本原理は、政策決定において政治的合理性を達成することである。政治的合理性とは、民主制度の原理に従って、市民大衆（最終的な主権者）の価値判断を最終的に尊重するように³⁵、行動決定が為されるべきであることを意味する。即ち、市民による非暴力的な権力奪取・妥協・政治的合意・最低限共通な価値合意・市民相互の理解・寛容と容赦、などが重要となる。この考え方は、例えば陪審員制度や裁判員制度に見事に具現化されている。日本の裁判員制度の背景には以下のような考え方が存在する：④重大な犯罪の裁判においては、専門家である裁判官よりも、国民（素人）の視点・感覚の方が大切である；⑤但し、素人が判断を誤らないように、最大限の客観的資料と論理的な議論を検察官・弁護士・裁判官が提供し、素人に、事実に基づき最大限に合理的な判断を下してもらおう；⑥これらと同時に、これらの結果として、国民に司法に対する理解と信頼を深めてもらう³⁶。

このように、行動決定は政治的であるから、フェーズ2の分析・評価における合理的結論とは異なる決定をすることがありうるし、そうあって良いのである（窪田 2003：188）。

勿論、政治的合理性の下で、できる限り、フェーズ2の論理的合理性に沿った決定が為されることが望ましい。しかし残念ながら、論理的合理性を実現するメカニズムは、現在のところ、国会における十分な議論・説得・審議、少数意見の尊重、マスメディアによる

³⁴ これは特に、目的設定と政策策定ステージ（ステージAとB）でのフェーズ3を論じている。政策執行ステージ（ステージD）においては、その政策執行の長（トップ・マネジャー）が、全人的な能力を使い行動決定を行う。ここでの特徴も、やはり部下が用意した、あるいは分析・評価部門が用意した資料に基づいて、かつ交渉相手への戦略・戦術を立てたうえでの、全体的な判断を行う点にある。即ち、ある点に特化していくという特性を持つフェーズ2の分析とは異なる。

³⁵ 経済学あるいは功利主義においては、“最大多数の最大幸福”が市民大衆の利益を最大化する、あるいは公共の福祉を最大化する、と主張されている。

³⁶ 以上は、日本政府の広報『あしたの日本』2008年11月から、筆者が要約した。

意見開示、各種審議会、程度しか存在しない。現実には、これらでさえも十分に機能せず、政党間のネゴシエーションで、政策が決定されている。

上記は理念型であり“こうあるべき”という理論である。現実には、公共選択理論が主張するように、決定へ参加する決定権者（アクター）が、自己の利益（次期の集票も含む）・党派の利益の最大化を図り、お互いの利益をトレードするネゴシエーションによって、決定されることの方が多い。

5項 フェーズ3（≡行動決定フェーズ）の活動内容

再説すれば、フェーズ3での基本原理は、政策決定において政治的合理性を達成することである。即ち、民主制度の原理に従って、市民大衆（最終的な主権者）の価値判断を最終的に尊重するように、行動決定が為されるべきであることを意味する。行動決定は、民主制度という意味での政治的妥当性・政治的合理性を追及せねばならない。

上記の民主主義制度が、価値判断における、そして政治的決定における、価値多元性の存在（pluralism）を保証する。

更に繰り返せば、行動決定は政治合理性・妥当性によって決定して良いが、その決定プロセスに於いて、または政治的な審議・議論に於いては、論理的合理性、即ち科学性が追及されねばならない。単に多数決で決めれば良いという考えは、民主主義的決定の誤った解釈である。議論の場に於いては、論理・合理性・科学性による説得こそが優先されねばならない。

政治的決定での政治的合理性と、民主主義制度との関係について検討してみると、以下のような原則を抽出することができる。

①第1原則：民主主義制度に合致すべきである。即ち理念的には、市民が最高権力者であり、市民の意思が最終決定を行うべき制度であり、それに従うこと。但し、以下のような問題があり、民主主義制度は常に改善を必要としている。

①多数決は、第1に、明らかに人間平等の原則から発する。第2に、各人の自由が前提となっている。平等と自由が保証されないならば、民主主義制度は機能しない。

②民主主義制度は、市民に合理性が無く、教育・知識が無ければ、誤った政策を採用し、衆愚政治に陥る。また、投票による代議員制度は、国会における議員のポピュリズム（得票のための大衆迎合主義）を引き起こしている。民主主義制度は、このような問題を抱えている。

③上記の問題に対する対策としては、①市民組織（associations）による、市民への政治合理性の教育・啓蒙；②市民自身の自己革新；③誤った政策は改定するという、Try and Error（即ち、errorから学ぶ）という精

神；等が存在する。しかし、これらは現実には、機能していない。

⑥第2原則：政治家および市民は政治的倫理性を保持すべきである。政治家あるいは市民が保有すべき政治上の倫理性とは以下と考えられる。但しここでは未だ、“妥協”は肯定されていない。

⑦政治家・市民個人が、私利私欲に基づいて決定するのではなく、公共の福祉を増大する（例えば功利主義の主張に従えば、最大多数の最大幸福を達成する）ような決定を行うこと。

⑧できる限り⑨事実・真実と、⑩共通合意（憲法、法律、価値観、文化、哲学、考え方、習慣、など）に基づいて、相手への説得によって合意を得て、決定すること³⁷。

③第3原則：共通合意に基づいて論理的に合意し、論理的に合意が成立しない場合は補償によって合意をし、補償によっても合意が得られない場合は両者の妥協によって合意すべきである。何故ならば、アローの（不）可能性定理³⁸への対策として、以下のような対策が提案されているからである。

①市民間で、ある程度の共通合意があること（たとえば、憲法など）。

②補償支払いによって、反対者の厚生を維持するか、現状よりも少しでも増加させること。たとえば、道路建設のための用地買収において、地主に対して補償金を支払って合意を取り付ける方法が、これに当たる。これを適切に行うための原則は“補償付きのパレート最適原理”を維持すること、である。

③妥協、即ち両者が等しく自己の損失を受け入れること。

ここで、誰がフェーズ3を行うか、を検討する。再説としてフェーズ2とフェーズ3の区分根拠を敷衍すれば、分析・評価はどちらかといえば専門家が実施すべきものであり、決定はむしろ素人の一般市民の価値判断を基準として行われるべきであるという違いがあるといっても良いであろう。

ここでフェーズ3と他の学問との関係を検討する。再説すれば、フェーズ3は、基本的には政治の世界であり、投票による支持・合意・権力・統制・統治・正義・価値・文化・習慣などが重要となる。従ってフェーズ3に対しては、学問分野としては、政治学・政策

³⁷ ⑧⑩は、その通りだが、実現することが難しい。政治家・市民がこのように行動するようになる、インセンティブとペナルティのメカニズムを作る必要がある。しかし、現状では未だできていない。

³⁸ アローの（不）可能性定理とは、単純化していえば“多数決では、メンバーの選好を適切に反映した決定を下すことができない”という定理である。数学的に証明されており、民主主義制度に対する、最大の理論的否定である。勿論、（不）可能性定理が証明されたからといって、民主主義制度が他の政治的決定制度（例えば皇帝制度）より劣っていることを意味しない。従って、いろいろな研究者が、この（不）可能性定理から抜け出して、民主主義制度を擁護できるようにしようと、いろいろな対策を提言している。

科学・公共選択学・経営ビジネス学・決定論・リーダー論・社会心理学などが貢献する。これに対してフェーズ2では、社会科学・人文科学・自然科学・理学・工学などの諸学問（科学）が貢献する。あるいは、分析・評価活動は、これら科学を利用する、はずである。

第4節 再確認

このPPプロセスは、理念型であり、現実の政策プロセスの現状を記述したものではない。最初に述べたように、PPプロセスは、そのように考えた方が、合理的であり、論理的であり、現実を説明しやすく、頭の整理がしやすいから提言されている。即ち、㊸最も合理的な論理の流れ、㊹最も合理的な決定の流れ、を達成するように構築されている。

現実の政策プロセスは、第2章第1節2項の最後で示したようなものであり、ステージやフェーズやステップがミックスし重複したものとして存在し、合理性が不足している。現実に割合近い理念型は、宮川の図2-1である。

理念型であることから生まれる誤解について述べておく必要がある。PPプロセスは、そのプロセスを金科玉条としそれに追従すべしと提言しているわけではないし、追従する必要も全くない。実際の政策の形成・執行・評価は、PPプロセスのどこから始めても、どれを重複しても良く、逆行しても良く、自由である。自由にランダムに政策諸活動を行っても、PPプロセスは、それらの政策諸活動が論理的にどのような前後関係にあり、どのような論理で繋がっているかを教えてくれる。そして、自分が行っている政策活動が、PPプロセスのどこの作業を行っているのかを認識できることは、その活動を合理的にし、効率的にする。

PPプロセスは汎用性がある。PPプロセスは、個人レベルでの活動方針・活動計画の立案・実行・評価に利用できる。PPプロセスは、その出発点において経営学での考え方を利用しているので、少々変更すれば再度、民間企業の政策・方針の企画・計画へ利用できる。勿論、より公共体の活動に近いNGO・NPOの政策・方針の企画・計画には、より利用性が高い。このように、PPプロセスは汎用性が高い。

第5章 結論

第3章の検討の結果、政策プロセスは5ステージ・3フェーズから成る、A1～E3の15ステップのプロセスとして構築されるし、そのように把握することが合理的である、ことが判り、第3章はその根拠を示した。第4章は、この結果に基づいて、パラレル型政策プロセスを提言した。これが前出の図3-1に要約されている。即ち、総合政策学を理解する枠組みとして、以下の15ステップを踏むという政策プロセスモデルが、最も合理的であることを、この小論は論証・主張した。

(A1) 問題把握、(A2) 問題分析、(A3) 問題決定および目的決定；

(B1) 政策形成、(B2) 事前評価≡政策分析 (program analysis)、(B3) 政策決

定；

- (C 1) 実験執行、(C 2) 実験評価、(C 3) 政策改善決定；
- (D 1) 政策執行、(D 2) 執行中評価≡業績評価 (performance evaluation) ≡執行の監視測定評価 (monitoring and evaluation, M&E)、(D 3) 執行改善決定≡執行経営と政策改善 (management and improvement)；
- (E 1) 政策終了、(E 2) 事後評価≡政策評価 (program evaluation)、(E 3) 次期政策改善決定の提言。

これまで説明してきたような理由により、このプロセスが政策実現全体の理論的枠組みあるいは理念型³⁹として最も説明力がある⁴⁰。このプロセスを“パラレル型政策プロセス (parallel policy process、PPプロセス)”と呼ぶことにした。パラレル型と呼ぶ理由は、評価プロセス・行動決定プロセスが政策活動プロセスと平行してパラレルに進行する形の政策プロセスを提言している、からである。

このPPプロセスの特徴は、評価と行動決定の視点から3フェーズを導入し、3フェーズがパラレルに進行するプロセスを想定したことにある。

ステップE3で作られた“改善決定の提言”は当然、ステップA1 (あるいはB1へ直接)に投入することが望ましい。即ち、フィードバックすることが望ましい。これは丁度、経営学が用いる“活動のPDCAサイクル”を、このPPプロセスの縦方向 (=ステージ方向)に適用したことになる。即ち、PDCAサイクルは、第1に各ステージの横方向に利用され、第2にPPプロセスの縦方向に利用されていることになる。

最後に、繰り返しになるが誤解を避けるために、ここでは理念型としてのPPプロセスの使い方を述べておく。当然のこととして、実際の政策の形成・執行・評価は、PPプロセスのどこから始めても、どれを重複しても良く、自由である。逆にいえば、自由にランダムに政策諸活動を行っても、PPプロセスは、それらの政策諸活動がどのような前後関係にあり、どのような論理で繋がっているかを教えてくれる。これがPPプロセスを理念型と呼ぶ理由である。そして、自分が行っている政策活動が、PPプロセスのどこの作業を行っているのかを認識できることは、その政策活動を合理的にし、効率的にする。

³⁹ 理念型とは、理想型ではあるが規範ではないもの (広辞苑)。

⁴⁰ 用語注。前に定義したように、政策は“狭義の政策”と“施策”とを合わせたものを指す。政策の英語対応語は program であり、program は “policy” と “program” とを合わせたものを指す。

参考文献

- 足立幸男（1991）『政策と価値：現代の政治哲学』ミネルヴァ書房。
- 足立幸男、森脇俊雅編著（2003）『公共政策学』ミネルヴァ書房。
- 石田徹（2003）「政治制度と政治過程」加茂利男他（2003）pp. 89-91。
- 伊丹敬之、加護野忠男（2003）『ゼミナール経営学入門』第3版、日本経済新聞社。
- 伊藤光利（2000）、「政治過程の理論と方法」伊藤光利他（2000）。
- 伊藤光利、田中愛治、真淵勝（2000）『政治過程論』有斐閣アルマ。
- 伊藤恭彦（2003a）「公共政策と行政」加茂利男他（2003）。
- _____（2003b）「政治学の潮流」加茂利男他（2003）。
- 猪口邦子編（1996）『政治学のすすめ』筑摩書房。
- 猪口孝（2000）「政治学」猪口孝他編（2000） pp. 577-579。
- 猪口孝他編（2000）『政治学事典』弘文堂。
- 岩井奉信（1996）「政策過程」猪口邦子編（1996）pp. 87-115。
- 岩本康志（2007）「エコノミクス・トレンド：政策立案への社会実験活用」『日本経済新聞』朝刊、10月1日。
- 上野宏（2001）「政策工学試論：政策形成、政策評価および行動決定」『日本評価学会第1回全国大会発表要旨収録』第1回全国大会実行委員会、東京工業大学大学院牟田研究室、大岡山キャンパス、東京、2月17日。
- _____（2002）「発展途上国における民営化のタイポロジーと最適手法」高橋基樹代表『発展途上国の民営化のタイポロジーと最適手法』科研補助金研究成果報告書、基盤研究（B）（2）12430009、2002年3月。
- _____（2004）「政策工学試論2：政策プロセス、政策評価、及び予算策定」日本評価学会『日本評価研究』4（1）、3月、pp. 66-86。
- _____（2005）「民営化とニュー・パブリック・マネジメントの論理的帰結：政府の新しい役割—その3」神戸大学国際協力研究科『国際協力論集』12（3）、3月。
- 上野宏、上野真城子（2008）「パフォーマンス・メジャーメント」三好皓一編著（2008） pp. 61-78。
- 上野真城子（2003）「“プログラム評価”はなぜ必要か」『NIRA 政策研究』Vol. 16、No. 5、2003年5月。
- 大庭弘継（2010）「保護する責任は倫理的か？」、社会倫理研究所「保護する責任プロジェクト」2010年度第1回研究会でのパワーポイント・プレゼンテーション、南山大学社会倫理研究所。
- 大江守之、岡部光明、梅垣理郎編（2006）『総合政策学：問題発見・解決の方法と実践』慶応義塾大学出版会。
- 岡部光明（2005）『総合政策学の確立に向けて（2）：理論的基礎・研究方法・今後の課題』総合政策学ワーキングペーパーシリーズ No. 77、慶応義塾大学大学院、政策メディア研

究科。

_____ (2006)「伝統的“政策”から社会プログラムへ」「理論的基礎・研究手法・今後の課題」大江守之他(2006)、pp.3-94。

小野達也(2008)「政策評価」三好皓一編著(2008)。

会計検査院(2010a)「会計検査の動向と変遷」

<http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/move/trans.html> (2010年9月13日閲覧)

_____ (2010b)「会計検査院の地位」

<http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/position/position.html> (2010年9月13日閲覧)

_____ (2010c)「意見の表示または処置の要求」

<http://www.jbaudit.go.jp/effort/treat/index.html> (2010年9月13日閲覧)

加茂利男、大西仁、石田徹、伊藤恭彦(2003)『現代政治学、新版』有斐閣アルマ。

川喜田二郎(1997)「“開発と文化”の岩盤を考える」岩波書店『岩波講座開発と文化、月報1』10月。

河野勝(2000)「委員会」猪口孝他編(2000)。

川野秀之(2000)「行政過程」猪口孝他編(2000)。

カント、イマニュエル(1788)、波多野精一・宮本和吉・篠田英雄訳(1979)『実践理性批判』岩波文庫。

熊谷尚夫他編(1980)『経済学大辞典I』東洋経済新報社。

小林良彰(1988)『公共選択』現代政治学叢書9、東京大学出版会。

小宮龍太郎(2008)「私の履歴書⑩」『日本経済新聞』朝刊、12月17日。

言論NPO(2008)「“日本の政治”に関する緊急アンケート、ご協力のお願い」e-mail、7月12日。

榊原清則(2002)『経営学入門(上)』日経文庫、日本経済新聞出版社。

JCMRI (Japan Consumer Marketing Research Institute)(2007): [www.jmrlsi.co.jp](http://www.jmrlsi.co.jp/menu/yougo/my08/P_my0813.html)
/menu/yougo/my08/P_my0813.html (2007年7月5日閲覧)

ジョンソン、チャーマーズ(矢野俊比古訳1982)『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ。

島田晴雄、三菱総合研究所政策研究部(1999)『行政評価』東洋経済新報社。

城山英明(2008)「“同床異夢”としての合意形成：“コンセンサス・ビルディング入門”を翻訳して」有斐閣『書齋の窓』6月号。

神野直彦(2002)『財政学』有斐閣。

ストライク、レイモンド(2003)「概要、政策プログラム評価特別セミナーより、プログラム評価の実践—概説」、総合研究開発機構(2003)、pp.14-19。

総合研究開発機構(NIRA)(2002)『公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究』NIRA報告書2002(宮川公男委員長、山本清主査、他委員13名)。

_____ (NIRA)(2003)『NIRA政策研究：評価を政策に生かす体系の構築に向けて』Vol.16, No.5、5月。

- 高木真一（2009）「医師の目：患者も治療チームの仲間」『日本経済新聞』朝刊、8月30日。
- 高橋誠（1984）『問題解決手法の知識』日経文庫。
- 伊達善夫（2007）「宍道湖・中海干拓淡水化事業をふり返って」（2007年6月3日、中海自然再生協議会設立記念講演）。
- 田村泰夫、夏目隆（1980）「厚生経済学(Welfare Economics)」熊谷尚夫他編（1980）pp. 577-593、東洋経済新報社。
- 田辺智子（2003）「プログラム評価の手法概観」、総合研究開発機構（2003）、pp. 22-27。
- 田中啓（2003）「諸外国における評価の現状と日本における評価能力の必要性について」総合研究開発機構（2003）、pp. 4-13。
- 通商産業省政策評価研究会（1999）『政策評価の現状と課題：新たな行政システムを目指して』旧通商産業省（現経済産業省）大臣官房。
- ドロア、イエヘッケル著、宮川公男訳（1975）『政策科学のデザイン』丸善。
- _____、足立幸男監訳（2006）『公共政策決定の理論』ミネルヴァ書房。
- 中野実（1992）『現代日本の政治過程』東京大学出版会。
- 西尾勝（1993）『行政学』有斐閣。
- 西水美恵子（2003）『貧困に立ち向かう仕事』明石書店。
- 日本経済新聞（2008）「役割が見えない教育再生懇」『日本経済新聞』朝刊12月20日。
- ハトリー、ハリ著、上野宏＝上野真城子訳（2004）『政策評価入門：結果重視の業績測定』東洋経済新報社。
- 原田綱他編（1991）『現代政治学事典』ブレーン出版株式会社。
- 東山紘久編著（2003）、『来談者中心療法』、ミネルヴァ書房。
- FASID (Foundation for Advanced Studies on International Development、国際開発高等教育機構)（2001）『開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント：参加型計画編』3月、東京。
- 松原望（2001）『意思決定の基礎、シリーズ意思決定の科学1』朝倉書店。
- 真淵勝（2000）「政策決定過程」「課題設定・政策実施・政策評価」伊藤光利他（2000）p. 34-76。
- 丸山眞男（2001）『福沢諭吉の哲学』岩波文庫。
- 万仲脩一（2000）「利害」猪口孝他編（2000）。
- マーレー、ウィリアム他編著、石津・永末監訳（2008）『戦略の形成（上・下）』中央公論新社。
- 峯陽一（2009）「アフリカにおける人間の安全保障—“常”と“非常”の狭間で」、第26回レジリアンス研究会発表、総合地球環境学研究所、京都市、2月10日。
- 宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社。
- _____（1995）『政策科学入門』第1版、東洋経済新報社。
- _____（2002）『政策科学入門』第2版、東洋経済新報社。

- 宮本太郎（2000）「政策過程」猪口孝他編（2000）。
- 三好皓一編著（2008）『評価論を学ぶ人のために』世界思想社。
- 村上芳夫（2003）「政策実施（執行）論」足立幸男他編著（2003）。
- 村上陽一郎（1997）「科学技術と比較文明」伊藤俊太郎編（1997）『比較文明学を学ぶ人のために』世界思想社。
- 村松岐夫（2001）『現代行政の政治分析：行政学教科書』第2版、有斐閣。
- 森一夫（2008）「遠みち近みち」『日本経済新聞』朝刊、5月18日。
- 森脇俊雅（2010）『政策過程』、BASIC 公共政策学5、ミネルヴァ書房。
- 安居祥策（2009）「私の履歴書㊦」『日本経済新聞』朝刊10月27日。
- 山川雄巳（1980）『政策過程論』蒼林社。
- 山口定（1989）『政治体制』東京大学出版会。
- _____（2003）「新しい公共性を求めて一状況・理念・基準」山口定他編（2003）。
- 山口定他編（2003）『新しい公共性：そのフロンティア』有斐閣。
- 山口定、柴田弘文（1999）『争点・課題から学ぶ政策科学へのアプローチ：日本を考えるキーコンセプト』ミネルヴァ書房。
- 山田泰造（2008）「長期政策アドバイザーの総体制の考察」橋本日出男編著（2008）『途上国に対する日本人長期政策アドバイザー論』国際高等研究所、京都府、pp.141-192。
- 山本清（2000）『自治体経営と政策評価：消極的顧客主義を超えるNPMを』公人の友社。
- 山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開：政府のアカウントビリティ』晃洋書房。
- 龍慶昭、佐々木亮（2000）『「政策評価」の理論と技法』多賀出版。
- _____（2002）『戦略策定の理論と技法』多賀出版。
- 渡辺健介（2007）『世界一易しい問題解決の授業』ガイヤモンド社。
- Baum, W.C, and S.M. Tolbert (1985), *Investing in Development: Lessons of World Bank Experience*, World Bank.
- Bryson, J.M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3rd ed., Jossey-Bass.
- Chiang, A.C. (1984), *Fundamental Methods of Mathematical Economics*, 3rd ed., International Edition, McGraw-Hill.
- Dror, Y. (1968), *Public Policy Making Reexamined*, Chandler Publishing Co..
- Easton, D. (1965), *A systems Analysis of Political Life*, John Willey.
- Elmore, R.F. (1978), "Organizational Models of Social Program Implementation," *Public Policy*, 26, pp.185-228.
- Fitzpatrick, J.L., J.R. Sanders, and B.R. Worthen (2004), *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*, 3rd Ed., Pearson.
- Grindle, M., and J.W. Thomas (1991), *Public Choices and Policy Change: the Political*

- Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hatry, H.P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*, Washington D.C., Urban Institute.
- IMF (2001), *Government Finance Statistical Manual 2001*, IMF.
- Johnson, J.K., and F.R. Stapenhurst (2007), "The Growth of Parliamentary Budget Office," in Anwar Shah (ed)(2007), *Public Sector Governance and Accountability Series: Performance Accountability and Combating Corruption*, World Bank.
- Kahn, A.J. (1969), *Theory and Practice of Social Planning*, New York, Russell Sage.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown and Company.
- _____ (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd Edition, New York, Harper Collins.
- Lasswell, H.D. (1971), *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier.
- Lerner, D., and H.D. Lasswell (eds) (1951), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*, Stanford Univ. Press.
- Lipsky, M. (1980), *Street Level Bureaucracy*, MIT Press (田尾雅夫・北小路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社、1986年).
- Lowi, T. (1964), "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *American Political Science Review*.
- Majone, G. (2006), "Agenda Setting," in Moran et.al. (eds. 2006) pp.228-250.
- Mankiw, N. (2003), *Macroeconomics*, 5th ed. Worth Publisher.
- Mayer, R.R. (1985), *Policy and Program Planning*, Englewood Cliffs, NJ., Prentice Hall.
- Mayer, R.R., and E. Greenwood (1980), *The Design of Social Policy Research*, Englewood Cliffs, NJ., Prentice Hall.
- Mayerson, J. and E.C. Banfield (1955), *Politics, Planning, and the Public Interest*, New York, Free Press.
- Moran, M., M. Rein, and R.E. Goodin (eds) (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press.
- Morse, K., and R.J. Struyk (2006), *Policy Analysis for Effective Development: Strengthening Transition Economies*, Lynne Rienner Publishers, London.
- Murray, W., M. Knox, and A. Bernstein (1994), *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*, Cambridge University Press.
- Page, E.C. (2006), "The Origins of Policy," in Moran=Goodin (2006, pp.207-227).
- Pancer, S.M., and A. Westhues (1989), "A Developmental Approach to Program Planning and Evaluation," *Evaluation Review*, 13(1), pp.56-77, February.

- Patton, C.V., and D.S. Sawicki(1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 2nd ed., Prentice Hall.
- Pierce, D. (1984), *Policy for the Social Work Practitioner*, New York, Longmans.
- PEFA S. (2005), *Public Financial Management: Performance Measurement Framework*, June, World Bank.
- Pressman, J. and A. Wildavsky (1983), *Implementation*, 3rd ed., University of California Press.
- Rodrik, D. (2007), *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press.
- Rossi, P.H., and H.E. Freeman (1986), *Evaluation: A Systematic Approach*, 3rd ed., Sage.
- Rossi, P.H., H.E. Freeman, and M.W. Lipsey (1999), *Evaluation: A Systematic Approach*, 6th Edition, Sage Publications.
- Rossi, P.H., M.W. Lipsey, and H.E. Freeman (2004), *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th Edition, Sage Publications.
- Scriven, M. (1967), "The Methodology of Evaluation," pp. 39-83 in R. Tyler, R. Gagne, and M. Scriven (eds.), *Perspectives of Curriculum Evaluation (AERA Monograph1)*, Chicago, Rand McNally.
- _____ (1991), *Evaluation Thesaurus*, 4th Edition, Sage Publications.
- Simon (Herbert Alexander Simon) and Associates (1986), 'Decision Making and Problem Solving,' <http://www.dieoff.org/page163.htm>, Washington D.C.: National Academy Press.
- Steuerle, C.E., and S. Rennane (2010), "The Role of Fiscal Councils and Budget Offices: Lessons from the United States," a conference paper presented at the Conference on Independent Fiscal Institutions, Budapest, Hungary, March 2010.
- Struyk, R. (2002), "Program Evaluation: An Overview," a power point presentation at the Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University, Kobe, December.
- Stufflebeam, D.L., W.J. Foley, W.J. Gephart, E.G. Guba, R. Hammond, H.O. Merriman, and M.M. Provus (1971), *Educational Evaluation and Decision-Making in Education*, Itasca, IL, Peacock.
- Tax Policy Center (2008) "What is the Briefing Book," in *The Tax Policy Briefing Book*, (a kind of net dictionary on tax) .
- 3ie (International Initiative for Impact Evaluation)(2010a), "Grant Program, Policy Window 1," <http://3ieimpact.org> (2010年10月24日閲覧)。
- _____(2010b), *Improving Lives Through Impact Evaluation: a Strategy for 3ie*, 3ie,

- <http://3ieimpact.org/strategy/> (2010年10月24日閲覧)。
- _____(2010c), “Grant Program, Origin of 3ie,”
http://3ieimpact.org/origins_of_3ie.html (2010年10月24日閲覧)
- _____(2010d), “3ie Impact Evaluation Practice: a Guide for Grantees,”
<http://3ieimpact.org/strategy/> (2010年10月24日閲覧)。
- Torgerson, D. (1986), “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis,”
Policy Sciences 19, pp.33-59.
- Ueno, M., and R.G. Penner (2004), “An Institution Model for Reforming Japan: Capacity to Budget,” in NIRA (2004) *Changing Policy Priorities in an Aging Society*, NIRA *Research Output*, Vol.17.
- United Nations (2000), *Classification of Expenditure According to Purpose: COFOG, COICOP, COPNI, COPP*, UN.
- Weiss, C.H. (1970), “The Politicization of Evaluation Research,” *Journal of Social Issues*, 26(4).
- _____ (1998), *Evaluation*, 2nd Edition, Prentice Hall.
- Westhues, A. (1980), “Stages in the Social Planning,” *Social Service Review*, 59, pp.331-43.
- Wheelen, T.L., and J. D. Hunger (2008), *Strategic Management and Business Policy: Concepts and Cases*, 11th ed., Pearson, Prentice Hall.
- Wholey, J.S. (1987), “Evaluability Assessment: Developing Program Theory,” *New Directions for Program Evaluation*, 33: pp.79-92, San Francisco, Jossey-Bass.
- Wholey, J.S., H.P. Hatry, and K.E. Newcomer (ed.2004), *Handbook of Practical Program Evaluation*, 2nd Ed., Jossey-Bass.
- Wikipedia, benchmarking (2007) : //en.wikipedia.org/wiki/benchmarking (2007年7月13日閲覧) .
- York, R.O. (1982), *Human Service Planning: Concepts, Tools and Methods*, Chapel Hill, Univ. of North Carolina Press.
- Yunus, M. (2007), *Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism*, Public Affairs, New York.