

200/0048

平成13年度
厚生科学研究費補助金
政策科学推進研究事業
(H13-政策-029)

医療における政策評価の国際比較に関する調査研究

報告書

平成14年 3月

主任研究者： 野口 正人

〔 目 次 〕

はじめに	1
調査研究の目的と概要	2
1. アメリカ合衆国での政策評価.....	3
2. カナダでの政策評価	4
3. 調査研究の結果と今後の課題.....	5
第一章 政策分析の理論的枠組み	7
1. 前提：政策分析の発展について.....	7
2. 「段階」モデル	21
3. 制度論アプローチ	32
4. 集団アプローチとその批判	41
5. 社会経済的アプローチ	61
6. 理論的な枠組みを研究することの意味	62
第二章 アメリカ合衆国における政策評価.....	64
1. 政策評価の枠組み.....	64
2. 保健・福祉省の戦略計画.....	76
3. 政策評価に関するいくつかの評価事例	79
プログラム評価事例1 HCFA Review 要約：業績測定計画の将来	79
プログラム評価事例2 概観：計画実績測定の将来.....	81
プログラム評価事例3 GAOの評価事例（メディケア受給についての議会証言）	85
プログラム評価事例4 シンクタンクによる事例	109
プログラム評価事例5 メディアでのコメント	118
プログラム評価事例（参考） 米国医療における質の向上への取組み.....	121
参考資料 OMB Circular No.A-11 PART2(連邦政府における GPRA 取組みのガイド) ..	123
第三章 カナダにおける政策評価	154
1. カナダにおける政策評価のイメージ.....	154
2. 政策評価に関するいくつかの評価事例.....	155
プログラム評価事例1 保健省(Health Canada)の評価事例	155
プログラム評価事例2 保健省(Health Canada)の評価事例	158
プログラム評価事例3 OAGの評価事例	162
プログラム評価事例4 OAGの評価事例（財務管理能力）	164
プログラム評価事例5 シンクタンクによる評価	168
プログラム評価事例6 その他.....	197
プログラム評価事例7 その他.....	218
参考資料 THE HEALTH PORTFOLIO	225

はじめに

「医療における政策評価の国際比較に関する調査研究」

この報告書は、平成13年度厚生省厚生科学研究費補助金における政策科学推進研究事業（H13-政策-029）により執り行った調査研究である。

調査研究の体制：この調査研究事業は、以下の研究者によって行われた。

研究者名	所 属	氏 名
主任研究者	株式会社 三和総合研究所 (株式会社 UFJ 総合研究所)	のぐち まさと 野口 正人*
分担研究者	株式会社 三和総合研究所 (株式会社 UFJ 総合研究所)	たごく はるみ 田極 春美**

* 所属 三和総合研究所 保健・医療・福祉政策室長 主任研究員
連絡先 〒105-8631 東京都港区新橋 1-11-7 新橋三和東洋ビル
TEL 03-3572-9663 FAX 03-3575-0320
E-mail:noguchi@ufji.co.jp

** 所属 三和総合研究所 経済・社会政策部 研究員

なお、株式会社三和総合研究所は平成14年4月1日より社名変更し、株式会社UFJ総合研究所となる。

調査研究の目的と概要

平成13年1月より、我が国の中央府省庁においては、政策評価の実施が義務付けられることとなった。厚生労働省においても、既に基本的な政策評価の枠組みが示されており、医療分野についても、実際に政策評価を行うことが義務付けられている。しかしながら、我が国に限らず、他の諸先進国についてみても、医療分野における政策を評価するための、基本的な概念枠組み、評価手法、評価結果の政策への反映の枠組みについては、未だ議論の多い領域として検討されているものである。アメリカにおいても、連邦政府の政策評価を体系的に取り組むため1993年にG P R A (Government Performance and Results Act: 政府業績結果法)を発効させ、既に1999年より政策評価活動が実施されているが、医療分野における政策を評価するために必要とされるデータの整備等の課題を含めて、多くの問題を残していると報告されていることがわかる¹。

こうした背景から、アメリカ、カナダ、オーストラリア、イギリス（いわゆるN P M (New Public Management: 新公的経営管理)の考え方に基づいたアングロサクソン諸国)を取り上げ、特に医療分野において、行政機関(我が国では厚生労働省)、政府全体における政策評価の実施機関(我が国では総務省)、そして最高検査機関(SAI: Supreme Audit Institutions)等での政策評価の取組み状況を調査の対象とした。調査対象国での、これらの機関における政策評価の実態を把握した上で、その概念枠組み、評価手法、評価結果の活用の仕組み等を国際的な視点から比較分析することを本調査研究の趣旨としており、医療分野における政策評価の諸先進国での取組み状況を把握した上で、今後の我が国において政策評価を実施・推進していくための基礎的な資料整備を図ることを目的としている。

中央省庁等改革基本法第4条及び第29条において客観的な政策評価機能の強化、評価結果の反映が規定されており、中央省庁における政策評価の具体的なあり方、評価結果の反映等の方法について検討を進めている。このような背景の下において、諸先進国における医療分野での政策評価の実態を把握し、その概念的枠組み、評価手法、評価結果の活用の仕組み等を国際的に比較分析することは、今後の我が国厚生労働行政の医療分野における政策評価を実施していく上での基礎資料整備としての価値があるものと考えられる。このような視点から、本調査研究事業では、アメリカ、カナダ、オーストラリア、イギリスの四か国を調査対象（本年度研究としてアメリカ、カナダ）として、医療分野における政策評価の実態を把握し、比較分析を行った。

¹ 厚生科学研究（政策科学推進研究事業）(H11-政策-014 主任研究者 野口 正人)

1. アメリカ合衆国での政策評価

アメリカ合衆国における政策評価の実態に関しては、既に調査が一部なされている。しかしながら、比較的先進的な取組みがなされているアメリカにおいても、医療分野での政策評価は、未だ議論の多い領域として検討されているものである。アメリカにおいても連邦政府の政策評価を体系的に取り組むため 1993 年に GPRA (Government Performance and Results Act: 政府業績結果法) を発効させているが、保健・医療分野における政策を評価するために必要とされるデータの整備等の課題を含めて、多くの問題を残していると報告されていることがわかる。(米国の社会保障施策の評価に関する調査研究(H11-政策-014))

アメリカ合衆国における政策評価の取組みは、医療政策の担当である保健・福祉省にとどまることなく、連邦政府全体を統括する意味から大統領府(Executive office of the President)内の OMB (Office of Management and Budget 行政予算管理局) による連邦政府の政策評価指針が提起され、回報(Circular) No.A-11 Part2(Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance plans, and annual program performance reports)を通じて、連邦政府各省庁で GPRA を実施していくために必要とされる基本的なスキームを提起している。特に他の関連文書や予算管理等との関連から政策評価を総合的に実施するための配慮について詳しい。

一方、こうした行政府における政策評価の実施に対して、連邦議会側から行政府に対する管理機能の向上を目的とした政策評価の取組みも積極的である。中でも、連邦政府の付属機関として合衆国会計検査院は、省庁が提供するプログラム(政策-施策-事業)について、適正な予算執行という側面ばかりでなく、効果的な予算執行がなされているかどうか、効率的なプログラム運営がなされているかどうかという観点に基づいた、いわゆる「プログラム評価」に対して積極的取組みを行っている。中でも、GPRA 下において保健・福祉省が公的医療制度(メディケア等)を提供している場合に、保険請求財政の観点から、改善の必要性を勧告するなどの報告も積極的に行っていることが分かる。その他メディケアの財政管理・給付対象の範囲、医療の質的な改善に関しても多くの報告が提起されている。

連邦政府内におけるこうした政策評価の仕組み以外の観点についてみると、Rand 研究所をはじめ、多くのシンクタンクが医療政策に関する政策提言がなされているのがアメリカ合衆国の特色である。現在、アメリカにおける医療政策の重点的な課題として、成果指標を定めることによって、プログラム改善を実行している。特に、①急性心不全、②心筋梗塞、③外来、④乳がん検診、⑤肺炎の免疫・インフルエンザ、⑥糖尿病などの疾病に関しては、改善目標を具体的な数値目標等として設置し、これらの指標について、診療内容をどうやって改善するのかという点について、地域各州での PRO が改善に取り組んでいる。

以上のように、アメリカ合衆国での医療分野についてみた場合、政策評価(プログラム評価)に対する取組みは、担当省庁・連邦議会(付属機関)・民間シンクタンクと多様な主体による、積極的な関与と実行が機能していることが明らかとなった。

本研究事業では、アメリカ合衆国の保健福祉省政策評価部局 (ASPE: Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation) における GPRA 担当の局長(Director) Mike Herrell 氏へのインタビュー調査、長官補佐 Vijaya Vinita ChannahSorah 氏 (Ph.D. Senior Strategic and Evaluation Planner, HHS Assistant Secretary for Planning and Evaluation Department of Health and Human Services) 及びアメリカ合衆国の会計検査院 (GAO: The United States General Accounting Office) での保健福祉担当局長 Janet Heinrich 氏へのインタビュー調査を実施し、GPRA の実施状況及びその課題を中心とした問題意識と今後の展開について明らかにした。

2. カナダでの政策評価

医療政策に関して、大幅な地方分権を実現しているカナダにおいては、中央政府における省庁としての政策評価の機能は、アメリカ合衆国程には強力に実行されているわけではない。しかしながら、カナダ・ヘルス法をはじめとした国としての取組みに関しては、州への現金の分担を、権利の与えられた州の健康保険の下で与えられる保険付きの健康保険もしくは、個人病院や成人在宅ケアなどといった拡充されたヘルス・ケアサービスに関する、連邦と州の会計取決めに従って政策が実行されている。こうした意味から、カナダ保健省や会計検査院 (OAG) における医療分野での政策評価活動が実施されている。特に会計検査院では、保健省の本部、活動、制度、機能が経済的、効率的、効果的な方法で、省の事業の実施を助けていることを確実にするため、それらを独立に検査を実施することとされている。内部の会計検査の適用範囲、目的、領域は、省の会計検査と評価委員会によって監督される。この委員会はすべての会計検査報告書を承認し、会計検査勧告に応じて適切な矯正的行動を実施しているかについて監視する。価値観と倫理については、この局は、日々の意思決定について、意識的で目に見える部分として、健全な倫理と価値観を促進し維持することに責任を負い、“倫理的な運営のための責任とリーダーシップを強化すること”に責任を負っている。

カナダの保健医療政策は、州によって具体的な内容に違いがあり、例えば高齢者の薬剤費用等補完的な保険給付も実施されている。しかしながら、プログラムに違いはあるものの、国が医療サービスを支払う際には、十分に安価な調達が行なわれているかどうか、また経済効果が優位であるかどうか等についても検討されている。こうした観点から医療制度に関する改善を検討することは政策評価を実施する上で重要な点であるといえる。例えば、1999年の研究によると、カナダは、ヨーロッパ、日本、アメリカ合衆国に比べてビジネス・コストが最も低いとされている。この好条件の一部は、雇用者への給付制度について、人件費が安いことに起因している。同様に、国民医療保険制度が、労働職の可動性を高めており、そのことは急速に変化するビジネス環境において、企業にとって重要な考慮すべき

事柄であるといった分析である。現在までのところ、カナダにおけるシンクタンクが積極的にプログラム評価を実施し、また政策提言について重大な影響を及ぼしているという事実は明確なものとはなっていない。

本研究事業では、カナダの会計検査院（OAG: Office of the Auditor General of Canada）の保健医療関連局長Glenn Wheelerへのインタビュー調査を実施し、またRobert Simms氏（Senior Program Consultant International Health Policy and Communications International Affairs Directorate Health Policy and Communications Branch）らによる意見交換を通じて、カナダにおける政策評価の実態と将来的計画についての知見を得た。また、トロント大学の教授Dr. Peter C.（Professor of Health Economics and CHSRF/CIHR Health Services Chair, Department of Health Policy, Management and Evaluation, University of Toronto）との意見交換を通じて、カナダの保健医療分野における政策評価、政策分析上の問題点及び今後の展開についての議論を行った。

3. 調査研究の結果と今後の課題

本調査研究は、3年計画の1年目であり、アメリカ合衆国における保健・福祉省での政策評価の現状、連邦政府全体の視点、会計検査院（GAO）における医療分野についての政策評価の現状を把握した。また、カナダについても、保健省、会計検査院（OAG）及びシンクタンクについても情報収集を行ったところである。当事業における今後の課題として、まず調査対象国の拡大（イギリス・オーストラリア）における医療政策分野での政策評価の実態を把握することが必要とされる。特に、アメリカ合衆国やカナダにおける調査を経て、中央政府において実施される政策評価の内容には大きく差異が見出せたため、その多様な政策評価（プログラム評価）の実態に関して、調査対象を拡大することが必要である。また、政策評価の実施主体に関しては、医療政策の担当省庁である保健・福祉省をはじめとして、会計検査院のプログラム評価活動・業績評価活動を調査することは、アメリカ合衆国・カナダ共に積極的な取組み実績があることが明確であった。今後イギリス・オーストラリアと対象国を拡大するに当たり、SAIの機能を明らかにすることは必要である。

外部シンクタンクの役割については、政策評価活動自体に積極的に取組み、政策に大きく関与しているかどうか、今後の調査によって明らかにすることが必要である。アメリカ合衆国では、メディケアの実施において、重点政策を企画立案する時点でも Rand 研究所の分析・提言が大きく取り上げられ、また政策評価課活動自体に関しても、強い関係があることが示されている。これらの事情は、今後調査対象国毎に明らかにすることが必要である。

今後、我が国においても政策評価を実施していくこと自体は、法的にも必要とされてい

るところであり、政策評価の実施は中央政府・自治体を含めて実行されていくこととなっている。しかしながら、政策評価を実際に行っていくためには、特に定められた手順・手法があるわけではなく、今後さまざまな手法開発が必要といわれている。中でも医療政策分野に関しては、評価活動を行っていくために必要とされるデータの収集や評価の手法の難しさや、制度自体の複雑さ・多様さに起因するところによって、多くの課題を残していると指摘されている。

今後我が国でも政策評価を安定的に実施していくためには、関連する多くの情報収集を行い、各国で実施されている医療分野の政策評価の実態把握を行うことの意義は大きい。また、当調査研究事業を通じて整備される、多くの関連文書を整備・蓄積することも、意義あるものである。その一方で、政策評価を実施していく上で必要とされる理論的背景やこれまでの評価を実施するためのパイロットスタディ等についての研究の蓄積を図っていくことの必要性は高いと考えられる。

今後我が国の政策評価の方向性等について議論を進めていくための基礎資料として、本調査研究を通じて得られた情報等については、広く活用・提供できるようために、3年間の計画の中で整備していくことが必要である。

ただし、本研究事業では3年間の調査研究における各国の比較を実施するにあたって、政策評価の前提となる、公共政策分析における国際的な先駆的研究を理論的側面における理解を深めるため、学術的な文献調査を対象とした分析を行った。この主な目的は、各国の政策評価では、ややもすると実践的な側面に焦点が当てられるものの、いずれの国家における政策評価活動においても、常にバックボーンとなる理論的支柱に支えられているため、背景となる基本的な知見を明らかにするとともに、政策評価研究を発展的に展開するためのいわば準備段階である。既に我が国でもいくつかの政策評価（特に自治体における政策評価）に関する文献の整備は整いつつあるものの、理論的な文献整備がきわめて遅れていることが顕著であるためである。

以上の問題意識を踏まえた上で、医療政策の政策評価に関する国際的比較研究を行っているものである。

第一章 政策分析の理論的枠組み

政策評価（プログラム評価）を実施していくための前提として、政策分析の基本的な手法、分析の枠組みを検討することが必要である。本章では、政策分析に関する基本的な分析手法を検討するとともに、政策評価を実行していくための理論的課題・いくつかの分析モデル等を明らかにする。²

1. 前提：政策分析の発展について

政策について研究することは、単に選挙や政党あるいは政府の行動について研究することばかりではなく、公共の意思決定プロセスについて関わりのあること全体について研究することである。民主政治においては、多くの民衆の行動によって、政府の行動に影響を与えることもあるし、公共部門や民間部門の多くは、メディアや大衆の知らぬうちに公共政策を形成しようとする。一般市民にとっては、公共政策は多くの興奮した政治討論よりも、ずっと重要なものであろう。政治的腐敗、政治指導者の人格、世論の変化といった問題を取り上げることが、現代の政治家にとって重大な関心を引く事柄ではあるが、市民にとっては、学校教育の質や経済状況あるいは公的なヘルスケアシステムなどの事柄の方が、平凡ではあるものの、より大きな影響を及ぼすものである。結局のところ、選挙期間中や政治指導者が権力を有するまでの期間では、政治家の役割というものは、公共にとってそれほど重要なものではない。

政策の研究は、政治的な役割を担う者が公共活動を取るための相互関係の仕組みや状態について理解を進めていくことである。運輸政策や保健サービスの運営、学校教育システムの管理、国防機関といったシステムを作り出す政策決定に焦点を当てて議論するものである。政治的な事柄そのものよりも、むしろ政策の成果、例えば輸送手段の有効性、健康状態の改善、教育成果の向上、防衛力の増強といった成果に対して与える影響を明らかにすることは重要である。政策を研究することの主な仕事は、政策決定による影響を明らかにし、意思決定の多様さ複雑さを明らかにしていくことである。

政治科学の主な目的は、公共政策において求められる政治システムの運営全般に関する解釈を行い、明らかにしていくことである。政策志向アプローチにおいては、政治過程によってもたらされる成果に着目して、公共意思決定を分析するものである。政策立案においては、特定のアウトプットや成果を生み出す原因として、さまざまな要素について考慮される。政治システムは、農業政策やエネルギー政策といった政策部門毎について研究され、また政策部門相互の相違点などについて研究されるものである。各政策部門には、政

² 特に P.John 'Analyzing Public Policy' 参照

治システムのあらゆる要素が組み込まれている。それは利益集団の代表、官僚、選挙による政治家、大衆といった要素であり、これらの要素によって、選挙制度、立法、司法、官僚機構、公共機関といった複雑な制度機構が運営されている。このようにして、政策志向アプローチの目的の一つとしては、統治システムの中で、政策決定者らの協議や影響について明らかにしておくことを通じて、政治について分析を進めていくことである。

政策研究の取り扱う問題の幅広さと奥の深さによって、政治科学のトピックスや研究の方法論は変化していく余地がある。論点としては、政治活動を単独として捉えるよりも、政策との関わりを持った具体的な活動について重点が置かれる。公共政策は、政治における横断的な視点が必要となり、意思決定について解釈していくためには、多様な活動に関連する多くの理論が必要とされる。理論には、世論や立法府の運営、法の詳細な解釈といった対称的な活動面にまで考慮することが求められる。幅広い論点や多様な活動を研究するために、公共政策を分析する者は、しばしば他の政治学者よりも開かれた学際的なアプローチを用いる。住宅問題であれ、犯罪問題や教育問題であっても、政策立案について理論構築を行うためには、政策に関する専門知識はもとより、社会学、組織論、経営諸科学、経済学、心理学といった学問による洞察を用いることとなる。政策志向の研究では、意思決定プロセスにおいて生じる多様な関連性に適合した方法論を用いる。例えば、ネットワーク分析では、個人と組織の関連について研究対象としており、政策立案の複雑さを理解するために著しく有効である。政策立案の複雑さと幅広さに起因する研究の難しさによって、個々のトピックスに関する研究によって提供される事柄よりも、内容について豊富な説明力を持つものとなる。

・政策科学の起源

政治学において、政策を軽視してきたことは、一部には北米の行動主義のこれまでの慣習によるものである。合衆国や多くのヨーロッパにおける学者らは、立法府の選挙や政党が戦略に勝つための戦略などの政治システムにおける“インプット”について積極的に現象観察を行ってきた。研究者は、投票行動とか政党システムや政党組織といった観測できる事柄についてのみ取り上げ、社会的あるいは文化論的な決定要素として国の政治的な慣習を反映したものであるとか、戦争経験によるものであるとか、近代化経済の発展によるものであるなどの研究を行っている。行動主義では、投票形態や利益集団の関わりや政党の類型といったものを生み出す、社会構造の特定集団について、理解を深めていこうとするものである。政治システムは通常、社会変化が政治的行動に至るつながりの一部分としてみなされる。ただし、一部の顕著な例外(Lasswell 1951)においては、政策は社会変化のプロセスにおける最終的な出来事としてみなされる。

政治学が公共の活動の局面における最も重要な事柄を軽視してきたという反省から、現代の政策研究が生み出された。管理について研究することが、常に重要であるというのは真実である。例えば、英国では、学者は公共サービスの仕組みについてや、英国議会が行

政を監察(scrutinize)する方法について長年研究されてきた(例えば Chester and Bowring 1962, Walkland 1968)。地方政府の機構に関しては数多くの研究がなされている(例えば Robson 1948)。アメリカ合衆国においても、公共管理に関して、長い間の有益な研究がなされており、特に20世紀の初めの改革運動の後、政党政治の行き過ぎへの反省から、政治的中立な行政構造が求められた。それでもこうした研究は、農業や保健といった政策部門における政策立案の現実という面よりも、むしろ行政の手続きといった面に専念するものとなりがちであった。伝統的な制度学派では行政の手続きの詳細について研究してきたものの、意思決定における解釈を行うことや「政策」について研究することよりも、政治的アカウンタビリティや政府行動の効率について研究することに強く関わってきた。公共の意思決定の全体的な理解や、公共の要求の複雑な関連性、あるいは政策選択の実施に関する詳細といった事柄に関する学問の必要性が唱えられた。

公共政策の研究が始められた時点と同じくして、多くの西洋国家において責任対象の範囲が拡大していったのは偶発的なことではない。20世紀では、政府によって行われる活動の領域が急速に拡大し、税金や政府支出による国民所得の比率が増大していき、1960年代は成長率が急速な期間であった。19世紀の後期、国家に対して、衛生施設・公衆衛生といった多くの「公共財」に関する責任を負うこととなり、第二次世界大戦の後になると、経済政策や帰還兵士の失業問題といったことについても責任が拡大した。しかし1960年代においては、公共活動は対貧困プログラムにまで拡張し、人種差別をなくす施策や、公的な保健システムその他多くの施策が打ち出された。アメリカ合衆国は、遠大な(far-reaching)社会政策を打ち出すことによって、西ヨーロッパの国々と競うこととなっていく。1964年にL.ジョンソンが大統領に当選した後、政府が社会への積極的介入を行う「偉大な社会(Great Society)」プログラムおよび「対貧困戦争(War on Poverty)」を導入した。その他の西ヨーロッパ諸国においても、公共支出は増大し、都市の貧困や人種差別といった公共の問題を改善するための努力がなされた。

政治学者にとって、従来の研究分野である政治はこれまで以上に重要なものとなった。プログラムを管理する新たな機関や手続きが次々と作り出され、研究には新しいプロセスや問題点が発生してきた。さらに、合衆国では大統領選挙や議員選挙の度に、社会政策問題が取り沙汰された。「偉大な社会」プログラムに対する関心は、1968年のニクソン大統領以降衰えていったが、政策と政治との関連は70年代、80年代を通じて強くなっていった。今や、政策に関して、公共の問題について解決策を提示する研究者、学者、シンクタンク、コンサルタントの参加なくしては、政治は考えられないかの様相を呈している。1960年代の10年間では、楽観主義や世の中が自信に満ちていたことを反映して、長年の社会問題も公共の活動によって解決されるであろうと考えられていた。合衆国政府によって、人類を宇宙空間に行かせることができたように、社会の問題についても取り除いていくことができるであろうと考えていた。社会科学は楽観主義の影響を受け、学者らの研究は、公共の活動を成功に導いていくものと考えられていた。政策志向アプローチを生み出した

理由には、公共への関与を行う重大なプロジェクトに対して、社会科学のあらゆる学問は貢献し得るという考えによるものである。公共の問題への対応を企画する際に、研究による見識を用いることについて熱心な政府によって、社会科学が政策に利用された。そうした結果、アメリカ合衆国や、後のヨーロッパにおいて、政策志向の研究機関は数多く出現し、政府における政治学者の採用は流行であるかの様相を呈した。調査委員会や、専門学会は政策に関するカンファレンスや出版活動を提供多く提供した(Parsons 1995:28)。公共政策に関する新しい学問が表明された。

1960年代の政策に関する学問分野では、幾多の研究や巨額な研究費の投入にも関わらず、意図された目的を達成できていなかったといえる。むしろこうした研究にも関わらず、プログラムは目的とする効果の逆に機能することすら見受けられた(Moynihan 1969)。反動として、公共政策研究者は、なぜ政策が失敗してしまうのかを考え、政策プロセスに関するモデルや理論を構築していくべきものと考えていた。1970年代や1980年代において、いくつかの政策研究者は自信を喪失し、一部の研究は衰えていくこととなったが、公共問題を解決することは困難なことであるからこそ、政策研究領域への関心はいつそう高まっていった。

関連諸科学の重要性を反映して、政治科学における主要な研究の対象領域はいつそう政策志向的なものへと移行していった。例えば、選挙においては公衆(the public)は、単に政党の会員であるとか、貴族階級の忠誠によるといったことよりも、政策問題(policy matters)について投票を行うのであるといった研究がなされた(Heath et al. 1985)。英国議会における政策の役割について、いくつかの研究がなされた(例えば Judge 1990) 合衆国連邦議会における政策立案機構や政策プロセスを解明するために、多くの調査研究がなされた。EUは、法律学者や制度学者によって研究されており、今や政策志向アプローチの研究対象となっている。EUは高度に部門化され、細分化された意思決定プロセスからなっており、現代の公共政策分析の研究対象となっている。政策に対する関心の高さによって、新たな専門誌(例えば European Journal of Public Policy)が誕生し、書名に「政策」の文字を掲げた書籍が増え、統治(mandatory)に関する文献も増えてきた。

・政策部門の重要性

政策という概念には、政治科学としてのある種の弱さがある。現代国家の単一性、特にヨーロッパ諸国のように、強力な国家統治構造を持った性格に対して、政策立案の多様性は、多くの問題を含んでいる。単一的政治システムという概念という仮定がなければ、ある国の政治習慣や憲法規範といった影響を受けることによって、それぞれの政策部門の折衝パターンや、機会構造、制約構造が異なっているという事情から、政策分野毎の政治タイプの類似性が生み出されていく。こうしたことから、例えば保健・教育・運輸といった部門の違いによって、政治家、官僚、利益集団の代表が与える影響の位置づけは、異なったものとなる。それぞれの政策部門によって、目標達成の関係者(actor)による協力の範囲

が異なっている。また、政策部門によって、政策立案による成果の達成方法や、政治的な成否のあり方が異なっている。公共活動が求める意思決定の現実、権力のバランス、アウトプットの種類、政策の成功見込み、あるいは誰が受益者なのかといった事柄は規制の種類によって機能がことなっているということは、政策志向アプローチによって示されるものである。例えば、保健政策においては、ヘルスケアが専門的かつ技術的な性質を持っているために、現場の専門家と政治家との特定名関係を作り出すといったものである。

意思決定者が用いる手段や資源によって、政策部門はさまざまなものとなる。手段には、人々が組織や物事を行うことを規定する法的なものや、褒賞や罰金といった金銭配分、あるいは官僚機構が問題解決に用いる組織的なもの、あるいは人々が目標を達成するように説得する人的なものなどがあり得る。環境問題を管理するために用いられるツールには、例えば農業などに用いられるツール等も含めて、実に多様なものがある。環境問題は、成果に結び付けることが難しい問題であるために、立法化することは難しい。環境問題の範囲によっては、多くの組織や関係者を含んだ問題となる。環境問題には、地域、国家、超国家といった対比的な次元がある。農業問題では主に農家や農業代表といった比較的少数の利益集団の代表が関係していることは対称的である。

政治科学における画期的進歩(breakthrough)はセオドア・ローウィが1964年と1972年に発表したもので、異なった政策立案タイプについて区分した研究論文によるものである(Sabatier 1991 149)。ローウィは、政策についてさまざまな区分を行った。補助金や関税といった行政指導としては消極的な(経営の指導力としては受身な)助成という性質を持つ分配政策(利益集団にとっては、費用と収益がトレードオフの関係)、選挙区境界線の変化や選挙機構、競争を管理する政策、イデオロギー的性格を有する再分配政策、累進的所得税のような生産活動に関わる政策といった区分である。

活動のタイプが、どのように政策や公共機関の相互間系に影響を及ぼすのかという視点から4つの"サブシステム"を生み出したものである。ローウィの公式は、合衆国の政策立案が1930年代以前の規制の少ない政策からニューディール政策による連邦政府の介入といった政治システムの発展による変化の論議に対する異論を唱えるものであった。ローウィは、政治タイプにはいくつもあり、政府の異なったレベルには、それぞれの相互関係を有しており、その関係は同時に並存するものである。幾人かの学者は著作において、ローウィの提唱する区分を疑問視しており、現実はもっと複雑なものであるとした。誰も政策立案タイプの種類を数えたりすることはできないし、類型論を用いることは困難であるといった理由によって、彼の政策分類には経験主義的立証がないものとした(Heidenheimer 1985)。幾人かの学者にとっては、ローウィの図式には、民主主義システムのタイプを上手く描写でき、政策部門による多様性を説明するというよりも、エリート行動の形態を描写できるものと信じられた。ピーターズ他は、反社会的あるいは脱政治的(depolicitized)な民主主義は規制的で、再配分機能が大きな政策を生み出すことに気づいた。断片的なシステムは分散的な政策を生み出す。二大政党制などの同質な政治的カルチャーで、エリートが競い合う

国においては、規制的な政策を生み出す。ローウィの図式は、一国内の政策についてよりも、国家を比較する際の相違点について有効であると考えられる。

しかしながら、重要なのはローウィの類型論の正確な適用ではなく、政策部門はそれぞれの独自性によって研究されるべきであるという考え方ではないことである。今日における変化には、教育、犯罪、経済に関する書籍であっても、教育者、犯罪学者あるいは経済学者によって書かれたものばかりでなく、教育政策や犯罪対策あるいは経済政策に関する研究もある。例えば、教育の成果(performance)や犯罪の発見あるいは経済成長予測といった単なるテクニカルな事柄よりも、意思決定の特質であるとか、政治行動の役割といった事が重要である。政策の各部門には、それぞれ独特の技術的特色や解決すべき問題、政策の運営要求、生産者や消費者の利益集団が、共通の目標や、集団の目標を達成するための争いや協力関係といったそれぞれの組み合わせをもっている。現在の政策選択に影響を与える過去の決定事項やプログラムに起因する多様性もある。

政策の詳細な類型論よりも、ローウィの図式は、政策の各部門毎にみた、集団の相互作用や連携の形態に関する研究を行う政策の部門別アプローチを活発なものにした。政策の部門別アプローチは、これまでも重要であったが、今や合衆国の公共政策においては、政策の部門別の考え方は中心的なアプローチとなっている。大統領制や連邦議会制度といった制度の代わりに、それぞれの政策部門の中に、議会委員会、行政、利益集団、研究者、政策コンサルタントといった意思決定集団が存在し、それぞれが部分として役割を担っている。

政策部門毎に意思決定の方法がことになっているということによって、直感的「政治が政策を決定する」という見方よりも、「政策が政治を決定する」という格言に要約することができる(Lowi 1972)。政党の競争や従来からの(constitutional)伝統のみによって、政策は影響されるばかりでなく、政策部門内部の関係を通じて、政党競争や官僚制あるいは大臣の権力の範囲によっても政策に影響を及ぼすこととなる。政策と政治の因果関係の二方向なものとなる。

・因果関係の仕組みの究明

1960年代の終わりに、アウトプットの重要性について発表されたのち、政策の研究は増大した。研究者たちは、公共政策について、あらゆる社会科学を用いて、公共活動を説明し、意思決定プロセスにおいて改善できることを勧告していくことができるように、一つの統合された政治研究として確立できるのではないかと期待していた。しかし、対象の拡大にも関わらず、統一的なパラダイムによって研究が構築され、提示されることはなかった。その代わりに、今や多様なアプローチと広範な研究方法が明らかにされている。トレンドやアプローチは、概念やレッテルをいつまでも継承しつつも、時には衰退したり、人々の好みに合わなくなっている。特定のアプローチが主題にとって流行となった数年後には、新しいアプローチが取って代わるといったものである。

公共政策研究の統一性の欠如は、研究のトピックスの性質を反映していることによる。公共政策が研究しづらいのは、政策のほとんどの部門にとって横断的で、多くの意思決定者を含んだ、多様なプロセスの構成を対象としているからである。政策部門における意思決定を究明する仕事は、とても複雑なものである。政策には多くのタイプがある。同じ政策についても、それを決定する部局や政府のレベルが異なれば違ったものとなる。政策自体や政策分野が横断的な複雑なものについては、問題が複雑である。さらに、政策のアウトプットと成果（アウトカム）の区別を説明することは難しい。

政策志向の研究を行うことが難しいことによって、多くの研究は記述的なものである。異なった組織の関連性や役割について、模式図(map)を作成し、例えば保健政策の立案は、都市政策とは対立した性質を持っているといった洞察を得るだけでも、十分な研究であることが多い。殊にヨーロッパでは、非常に多くの政策志向の研究は、例えば保健政策(Ham 1992)や、住宅政策(Malpass and Murie 1994)のように、特定の政策部門における政策立案に関する経緯(story)をつづったものである。政策の研究者らは、明示された理論的枠組みを用いずに、補助的文書や、インタビュー調査によって、洞察を得勝ちであり、こうした仕事を立派にこなす。注意すべきことは、多くの研究自体は理解できるものであるが、政策全体の研究プロジェクトが困難であるということである。複雑な理論構築は、込み入った意思決定の精緻な再記述に陥る危険性がある。人間の行動には、複雑な因果関係(multi causal)があって、きちんとしたカテゴリーには分類できない現象もあるため、意思決定者の関係を特定したり、多少の説明を加えつつ、複雑さを明らかにすることは難しい。ヒル(1997)が関連諸学の絶望的な状態について検証したように、このような懐疑的考えは、現象について一般化された説明を行うべきかどうか、疑問の余地がある。

複雑で、変わり易い世界の意味を理解するためには、公共政策の研究において、メタファー（暗喩）が重要な手段となる。例えていうならば政策を、医療問題と解決策になぞらえて、病気、予防、治療といった喩え(Hogwood and Peters 1985)たり、経済政策における政策の逆転について、恐竜とその生息といった考え方をを用いた喩え(Hood 1994)などである。便利ではあるものの、メタファーは時として、見せかけの説明であり、現実を照らすというよりも、その関係性の複雑さを隠してしまうものとなる。研究者は、困惑するほどのレッテルを並べたて、政策立案の説明を試みるが、解釈というよりも、描写記述的なものになりがちである。彼ら研究者が明らかに示すこと以上の意味が込められて使われる専門用語として、ネットワーク、ガイダンス・メカニズム、ポリシー・サイクル、フロント・エンドの政策立案、エピステミック・コミュニティ、フィードバック、政策サイクルあるいはポリシー・アクション・フレームワークといった専門用語が用いられる。

さらに、多くの公共政策は、政府や官僚組織の意思決定の評価に関わっている。公共政策研究には、規範的な要素が色濃く含まれており、解釈の中に入り込んで、しばしば混乱を招くこととなる。政策分析の重要性や、意思決定の改善を目指す技術を究明することは、公共政策研究の使命ともいえる。政府部局やチャリティーあるいは地方公共団体(local

authority)といった実行機関によって多くの政策研究への資金提供を行っていることは、因果関係の究明に対して制限することにもなり得る。しかしながら、効果的な政策分析は、いかにして政策が機能するかについて知ることが必要とされる。仮に、改革する者が、公共政策の因果関係について理解しなかったならば、意思決定手続きにおける変化を提案することが、機能するかどうかとも知りえない。政策立案の新しい方法論が、多くの場合不適切なものとなるのは、より望ましい機能を果たす新しい意思決定手続きの脈絡を理解していないことに起因している。

政策志向の研究が拡大し、政治科学で扱う主題を細分化しており、それは関連諸科学が目指しているものであるが、政治科学の主流として政策研究の拡大につながっているという皮肉な状況である。意思決定に至る段階を想定した行動の範囲を定めたり、対象とする公共政策の分野を定めることによって、主要な論点は政治科学における議論を無視し、論点に関わる専門用語を展開することになりがちである。公共政策の研究者は、活動面における形式的な違いとして政策の実行(implementation)や政策分析について力点を置きすぎるし、政治的関係の複雑な状態の正確な解釈、あるいは政策のつながりにおける相互作用や対立関係については、あまり理解しないものである。政治行動の優れた理論と、厳格な経験的検証というものは、政策研究の核心である。政治科学では、選挙活動の研究や選挙システムあるいは政党競争などで展開される洗練された学問的方法論では、公共政策研究の標準的な分析形式が求められる。例えば、合衆国政府と連邦議会政策を比較分析した先駆的研究がある。これは政策アウトプットと官僚制の権限の及ぶ範囲を検証する分析を行ったものである(例えば Wood 1998, Wood and Waterman 1993)。理論の精密さと洗練された分析方法は、他の政策研究においても敷衍すべきである。

公共政策の研究は変化する兆候がみられる。合衆国において、着想、議題(agendas)、政策分析あるいは連携形態(coalition-formation)について優れた研究がある。例えば、サバティエ(Sabatier)やジェンキンス・スミス(Jenkins-Smith 1993)の研究では、政策支持連携(PAC: policy advocacy coalition)の枠組みと名付けられた、マイクロ分析、複雑性、関心、アイデアを組み合わせた分析を行っている。PAC では、政策分野において、政策分析やアイデアの共通形態で結びついた関心の類似性を示している。PAC の枠組みは、政策の変更や安定性、多様性といった大きな問いに対して答えを得ようと試みている。彼らの業績は、困難を伴うものの、本書の取り扱う主題にも反映しており、政策研究の核心には、政治科学の見識が求められるということである。

説明するねらいは優れているが、現実に行うことは難しい。経験的に現実の世界においては、仮説検証に都合よくはできていない。実験室のような状態で、政策の変数の正確な関係を明らかにすることは、ほとんど不可能なことであるが、この問題を紐解くことはできる。他の問題もある。2変数の関係や相関は比較的容易に見出し、説明がつくものであるが、現実には、もっともらしいだけであって、考慮されていない他の要因や、測定できない要因が原因となっていることがある。多くの重要な因果関係は、研究の手段が不完全

なものであることによって、観察が困難である。例えば、インタビュー調査に基づく研究においては、関係者の見解を確認し、彼らの決定の正当化を記録するにとどまることが多い。多くの社会学者は研究プロセスにおいて、彼らの理論を裏付ける事実を見出すわけであるから、研究プロセス自体が「理論に依存している」ものであると考えている。研究者は、現実世界における仮説を検証する研究を設計し、かくして視座(frame of reference)に合った結論を導き出す。さらに、研究者個人は意志を持っており、ある程度自主的であるために、独自の解釈や推測を行う。政治を行う者達は、結果から学ぶことができるのであり、そのため研究の一部について再現することは極めて難しいということの意味している。現実の世界における偶然性(contingency)といったものは、社会科学の理論で仮定される法則性というよりも、特殊で無方向な多様性が普通であることを意味している。一般化は危険に満ちている。

研究プロセスにおける困難さによって、社会科学が常に現実描写に引き戻されることを意味しているわけではない。研究者は因果関係の込み入った連鎖を解きほぐさなければならないし、仮想現実の可能性を検討しなければならない(Hawthorn 1991)し、情報の断片に注目しなければならないし、新しい発見に照らして解釈しなければならない。政治家学者は、自然科学が有する条件や方法を持っていないからといって、絶望すべきではない。政治家学者は、研究の設計や結果からの正しい推論に注意を払うことによって、理論構築や仮説検証を行うことはできる。自然法則を見つけ出すようなことを回避することによって、その代わりに政治家学者は、因果モデルに示される仕組みを見出すことができる。それはすばらしい解釈を生み出す力となる。

・政策分野毎の相違

教育、保健、国防といった活動範囲の重要性を仮定し、政策立案がどのように、あるいはなぜ分野毎に異なっているのかを理解することは重要である。権力が少数の政策決定者の手に委ねられているのか、あるいは分散しているのか。ある分野では専門家や職業組合によって支配され、別な分野では、選挙で選ばれた政治家や消費者を代表するロビースト達によって支配されているかどうか。こうした疑問の意味するところは、ある分野の政治が、少数の利益集団が権力を握って進められており、別な分野では、多くの人々が関わって、改革や変化が生み出されているということである。他の疑問は、行動の性質による意思決定プロセスへの相対的インパクトの大きさに関わっている。政治分化や制度の歴史に関わりなく、特定の部門において、政策立案の形態が同じものとなることがある。

・国家間の相違

政策部門間で政策立案を比較できるように、国家間の類似性や相違も比較することができる。ある部門が2国家間によって、全く異なって統治されていることはよくみられる。例えば、教育についてフランスでは中央集権的であり、イギリスでは少なくとも過去にお

いては分権的である。こうした相違は、国家特有の伝統や、政治システムの基底となる原理を映し出している。いふならば、フランスは国家主義(*étatist*)あるいは国家統制の伝統であり、イギリスは議会政治の伝統である。前者では、意思決定は中央省庁や国家集団(national groups)により、いくぶん「トップダウン」によってなされる。後者では、地方自治体の選挙によって選ばれた教育部門の指揮(*supervisory*)担当によって、意思決定が行われる。政策立案のパターンは、幾世紀にもわたって生じた重要な政治的出来事に依存すると論じることがもできる。例えば、フランスでは、フランス革命後の国家の発展によって特に強力な形で国家の公共介入が形成された。それとは対称的に、イギリスでは、君主制から立憲君主制を経て議会政治へと漸進的な適応によって、外見上限定された政府と均衡した政体(*balanced constitution*)の習慣が形成された。そうした要因が、現代における必要性と比較してどれ程の重要性を持っているのか、そして因習的な知識における見識(*insights*)を証明してみるということが研究者には必要とされる。制度学派や「新」制度学派のアプローチは、さらなる比較次元を探究している。

研究者が、一国のみを研究しているとしても、研究対象となる世界において無批判な独自モデルを仮定しないためにも、国家の政策立案において、何が独自(*unique*)なもので、何が一般的なものかを知ることは重要である。さもないと、民族中心主義に陥ったり、一つの事例のみに立脚した一般化となりがちである。このようなことは、公共政策における合衆国での文献に多く見られがちで、しばしば断片的な民主主義政府(*fragmented democratic government*)は、あらゆる政治システムの標準であると仮定されている。

・政策の安定性

農業政策や外交政策といった、さまざまな部門における政策立案は、しばしば比較的ゆっくりと変化するものである。仮にそれが、内閣の官僚や保健政策における医師といった強力な利益集団の代表であれ、同一の政策立案者は、長期間にわたる政策立案を支配する。このようにして政策は確立したエリートの長期的利益を反映し得る。公共政策の理論家は、なぜ政策立案が安定的であるのかを考えることが必要とされる。特定の政策立案の様式が、物事の本質によるという受け止め方よりも、研究者としては、何によって特定の政策立案者は影響を及ぼし続け、政策立案プロセスにおける関係者が、政策問題やその解決策に対して、なぜ賛同するのかについて明らかにすることが必要である。

・政策の変化

政策の安定性について観察することは、政策の変化について観察することである。政策はなぜ現れるのであろうか。政策立案が安定的な時代が、なぜ流動的で予想できないような時代に取って代わられるのであろうか。例えば、なぜ公害の統制が取れない十年間が存在し、その後の十年間において公害を統制することが公共政策の主要な要因になるのであろうか(Sabatier and Jenkins-Smith 1993 13)。変化の原因は、人間の働きなのか、社会・

経済の力によるものであろうか。政策立案者は、政治制度を適応するものなのか変革するものなのであろうか。

多様性と変化を説明するために、社会科学では、社会、経済、政治プロセスの影響と相互作用について理解することが求められる。公共政策研究では、公共の政策立案を形成する要因の集合を探求する。本書では、政治システムが政策を立案し、実行することは、研究対象となる関係者に関わる利害、資源、相互関係性、制約条件や規範を特定するものであり、その方法について議論をしている。それぞれの政策には、関係者の配置があり、その関係は時代を通じて変化することもあるし、安定していることもある。

公共政策におけるこうした関係を理解し、因果関係を理解するために、研究者は方法論を開発し、行動を解釈する指針を開発してきた。研究者は主に三つの主要な解釈のタイプを用いることができる。第一に、行動の枠組みあるいは説明である。これは、分類の工夫あるいは知識上の工夫であって、研究者にとって、政策プロセスを理解する上での手助けとなる。この考え方では、社会科学の仕事は、概念上の組み立てや道標を考案し創造することであり、調査者を手助けすることが主な仕事となる。フレームワークやアカウントは、複雑な現実世界を単純化するものであって、生起している出来事を照らし出すことができる。フレームワークは利用価値があるものの、研究者としては、解釈するというよりも記述的なものになりがちであると銘記しておくことが必要である。第二に、解釈のタイプとしてのモデルがある。例えば、経済政策と投票行動の関係といった、特定の条件下における諸関係性を究明するものである。研究の問題の枠組み作りではモデルは重要であるが、解釈という目的にとっては十分に満足のいくものではなく、限定された環境下において部分的にのみ適用することができる。第三の、そしてもっとも解釈する上で望ましいものは理論である。政治行動について一般化された解釈を提供することができる。理論においては、個人に関する事柄、人間行動の説明、社会や政治構造の役割等について解釈を与えることができる上に、行動モデルや仮説を生み出し、検証を行うことができる。

社会科学においては、何が行動の主な原因であるのかについて、意見の不一致はあるものだが、政治科学も例外ではない。研究者は通常、調査研究において理解のタイプあるいは理論を用いる。これらは相互補完的であるかも知れないが、時として衝突することもある。政策を分析する数々のアプローチあるいは理論のそれぞれは政策部門や国家間によってなぜ政策が異なっているのか、あるいはなぜある種の政策が安定的であり他の政策は変化するのかという理由を説明することを求める。しかしながら往々にして研究者はこうした問題点について一度に一つの事柄のみを明らかにするものである。それぞれのアプローチや理論は中心となる各章において示されているが、要約すると以下ようになる。

- (1) 制度論アプローチ(Institutional approach):議会、法律システムや官僚制といった政治機構が政策決定や成果を構成する。
- (2) 集団・ネットワークアプローチ(Group and network approach):政治制度の内部あるいは外部双方における連携関係やインフォーマルな関係によって決定がなされた

り成果が生み出されたりする。最も洗練された場合には、集団アプローチは関係者が政策のアウトプットと成果を決定する関連ネットワークを構築するアイデアとなる。

- (3) 社会・経済アプローチ(Socio-economic approach):社会・経済的な要因が公共の関係者を決定付け、政策のアウトプットと成果に影響を及ぼす。
- (4) 合理的選択モデル(Rational choice theory):関係者の選好や交渉(bargaining)によって、決定や成果を説明する。交渉は関係者(participants)や制度や社会経済的な制約によって決定付けられる選択の組み合わせによるゲームの連続である。
- (5) アイデア・アプローチ(Ideas-based approach):政策問題の解決策に関するアイデアには寿命(life)がある。着想は伝播し、独自に影響を与えたり、政策プロセスにおける利害に優ることがある。

それぞれのアプローチや理論を検討する。制度論アプローチでは、関係者が直面する制約を検討し、異なった政策システムや政策サブシステムにおける規範や慣習を考慮する。集団アプローチでは、公共意思決定において組み立てられる連携関係やネットワークや結集を分析し説明する。マクロ社会・経済アプローチでは、社会・経済的要因の重要性に着目し、行動としてあるいはイデオロギーとして、現実の制約となる事柄について説明する。合理的選択モデルでは、関係者が直面する状況下での選好や選択について究明する。アイデア・アプローチでは、政策に関して関係者の信念や概念を評価する。

これらのアプローチあるいは理論は、政策プロセスを検討するための、自己充足した「世界」を示している。制度論アプローチでは、制度上の脈絡でルールに従うことが、政治システムの主な特徴であり、政策の多様性、安定性、変化についての主な解釈であることを強調している。制度というものは、従来からの規則や因習といったものが具体化した規範であるために、全てを包含したものとなる。集団アプローチは、制度を取り巻く連携関係に着目し、官僚機構やその他の政策関係者の役割を明らかにする。極端な見方をすれば、すべての行動は、制度や官僚機構の内側あるいは外側での行動にも集団のダイナミクスが現れているといえる。マクロ社会・経済アプローチは、経済や社会システムを優先して考え、経済的あるいは社会的な関係性を維持するイデオロギー的な要点を究明する。資源の不均等な配分が存在しているために、権力の構造が政治の中に入り込んでいくこととなる。合理的選択理論では、政策プロセスは個々人の交渉ゲームであると考えられる。さまざまな合理的選択の解釈では、社会的あるいは経済的影響力や制度設計といったあらゆる現象は、政策の成果や関係者が繰り広げる交渉のルールを通じて繰り広げられるゲームの交渉ゲームの結果であると考えることができる。アイデア・アプローチでは、個人の動機付け、集団のダイナミクスあるいは制度の枠組みといったものは、政策プロセスにおける関係者の意向や信念といったものに起因しているものと考えられる。

政策の研究者は、分析に用いるアプローチや理論を選択することができる。数人の学者が記していることであるが、例えば、全ての公共政策は社会・経済プロセスを反映したも