

のであるといったように、あらゆる政治活動は一つの原理に従うものであると考えることは可能である。しかし、ある一つの因果プロセスが非常に強力であり、他のプロセスはそれ程ではないといったような仮定をおく方が、より一般的なアプローチである。こう考えることによって、例えば、社会・経済アプローチでは、官僚機構は独自の利害関係を有しており、政策に影響を及ぼすというアイデアを一部に取り入れて解釈することができる。問題は、官僚機構の利害関係は長期的に経済的要因とは相反しないかどうかである。

これらのアプローチは通常、政治科学において同時に並存するものであり、相互に影響し合い、政策の変化や多様性に関する初期段階での説明に誤りがある場合は、修正していくこととなる。制度論アプローチは、二十世紀の前半、政治学者が意思決定について理解するための伝統的方法であった。制度論アプローチは、政治システムが形式上の整備について対応している利点があった。集団アプローチは、1950年代と1960年代初期に流行ったのであるが、制度学派の限界に対する反応であった。政治連合分析は、形式的な面よりも、日常の意思決定の実際について、より現実的な説明を行うことができた。ネットワーク・アプローチは、1980年代の制度学派は「新」制度学派と呼ばれているが、政治の状態や日常の重要性が主張され反論された。社会・経済アプローチは、特に1960年代や1970年代の時流において、政治科学が政治が形成される脈絡について評価できなかったことに対する反応として出現した。これは、社会的、経済的アプローチにおいて、政治が軽視されたことに対して、社会学者が反応し、1980年代の個人レベルのアプローチに対して、ある種の刺激となった。政策プロセスでの、アイデアの影響力に対する関心は、規範に関する議論や、社会科学の論文の重要性が増したことを反映している。1990年代においては、集団アプローチ、社会・経済アプローチあるいは合理的選択アプローチにおいて仮定されている狭い意味での自己利益に対する批判が増大した。

アプローチや理論は、相互に影響し合うものの、それぞれが人間の働きや構造の影響、権力の意味や状態の性質に独自の仮説を置いて検討するパラダイムを基礎としている。こうした概念が、公共政策のアプローチや理論を結びつける統一的な研究や考え方の一致した研究プログラムがあり得ないのであれば、相対主義的な認識論を示すこととなってしまふ。しかしそのようなことにはなっていない。特にある状況における特定の関連性が際立っているような場合、すべてのアプローチによって得られる重要な見識を利用して統合された分析のみが政策立案や政策実行の多様性や複雑性を解釈し得る統合的な枠組みを提供するものであるから、こうしたアプローチは政策プロセスを分析するために有用であり得る。アプローチや理論は敵対するものではなく、相互補完的で全体の解釈の中での部分になり得るものである。

しかし、政策立案や政策実行は、単に制度、集団、社会・経済、個人あるいはアイデアによるプロセスの多様な合成物といったものではない。このような複数の理論による枠組みでは、意思決定について記述することとなり、解釈を行うことにはならないであろう。あらゆる状況下で起きる事柄についても、五つの要素に関わる相互作用について常に説明

することができる。それよりも、解釈の形態は、五つの要素に関わる因果関係が明快な一つの統合した理論であることが求められる。政策プロセスを解釈するために、多くの限界はあるものの、合理的選択理論は他のアプローチよりも優れている可能性があるものと考えている。合理的選択理論が優れている点は、それが行動についての理論であり、構造上の脈絡において、動機付けの理論であることである。集団アプローチなどの他のアプローチは、合理的選択理論の見識によって洗練され得るものである。注意深く分析するならば、制度論アプローチや社会・経済アプローチなどによる政治行動に関する説明は、理由を求めていくものであるというよりも、現実の制約を説明したものとなっている。この理論では、いかに関係者が制約を生み出そうとするのかについて理解しようとするものである。合理的選択理論は、人間の行動を解釈することによって、因果関係についての納得のいく説明を提供するのであるが、同時に、他のアプローチから得られる最善のものを活用するものである。このようにして、合理的選択理論による解釈では、個人の選択について目を向けるばかりではなく、制度要因、集団の要因、政治要因あるいは社会・経済的要因の役割を取り入れることができる。

しかし、本当に重要なのは、アイデアである。議論等を通じて関係者の選好が形成されていくならば、政策立案を単に利益の結果として理解することはできない。議論が受け入れられるものならば、アイデアや議論によって個人の性質や構造の重要性が形成されるため、個人が構造の中で選択するという公共政策の解釈の根本はうまくいかない。アイデアが重要であるということが現実のものとなる。

解決策の一つには、発展的な理論として、アイデアと利益の関連を明らかにすることである。発展的な理論は公共問題、例えば犯罪問題であるとかひどい教育の状態であるとか交通渋滞といった問題をいかに解決していくのかという点についてアイデアが継続的に生み出されているからこそ重要である。しかし、こうしたアイデアは何もないところに存在しているものではない。アイデアを形成し、成功させていくためには、自らの時間やエネルギーを政策の変化や公共財を提供するために費やすいわゆる「政策企業家(policy entrepreneurs)」と呼ばれる人々が支持されることが必要である。こうした企業家は、彼らの政策アイデアが成功した場合にキャリアを発展させるような政治家、官僚、専門家あるいは利益集団のロビーストであったりする。同様に、現在の政策において確立した利益が現れているアイデアを堅持する関係者も存在している。こうした企業家も、官僚、専門家あるいは利益集団のロビーストであったりするわけであるが、前者と異なっているのは、彼らの政策アイデアが望まれなければ利益を喪失する側であるということである。発展的アプローチでは、アイデアと利益は適切に共存していないと生き残れないというつながりを持っている。

発展的アプローチは社会的効用や技術の進展を意味するものではない。その代わりに、変化の性質が急なものであったり、偶然的なものであったり、協調に対する障害であったり、人間の能力の限界といったものによって、偶然性や変化といった要因が、政策選択の

解釈や特定のアイデアの傑出(salience)を説明する際に、重要な役割を果たすこととなる。政策プロセスにおいては、アイデアを成功させるため、あるいは利益を守るために、絶え間ない論争や争いが生まれる。政策の多様性や変化を引き起こす原因は、特定のアイデアが選択される中で生み出される。アイデアは、それを支援する(at advocacy)政策企業家の技能や、関連する人々や出来事あるいは環境といったことによって生み出される。政策を成功させる多様な要因は五つのアプローチによってとらえることができる。しかし発展的アプローチは、それらのアプローチを統合し、政策の明確化(formulation)や実行について、もっともらしい解釈を行うことができる。理論の持つ魅力は、アイデアのごた混ぜ(out of the 'soup' of ideas)の中から引き立てて、いつでもどこでも生み出される利害のパターンや制約の構造を首尾一貫して説明するといったことができることである。

2. 「段階」モデル

・単純モデルの失敗

公共政策の従来の研究における問題点を説明するために、一般的に用いられる四つの関連したモデルの弱点について議論する。これらのモデルは、公共政策に関する教科書の導入部分で示されており、読者が政策立案の役割について理解を助けるために考えられている。それらは、現代の公共意思決定を特徴付ける、巨大な決定相互のつながりや行動形式について、単純化しようとしているものである。政策プロセスが複雑で、見た目上混沌としているために、政策プロセスを理解するためには、概念上の順序を無理に押し付けることが求められてしまう。モデルが、あらゆる政治的関係者について、意思決定の発言権を有していたり、分断や偶然性を考慮しようとするならば、複雑さを記述する程度のことくらいしかできないであろう。

ここで要約される四つのモデルは、政策プロセスが明確な段階によって進められると仮定し、意思決定を単純化するという理由で似通ったものである。それらのモデルは、解釈の過程にある種の明快さと簡潔さを持たせようとしており、サバティエとジェンキンスミスは「発見的(heuristic)な段階説」という用語で呼んでおり、教育上の意図を表したものである。素直な考え方としては、政治の参加者の目的と行動の相互関係から政策が生み出されるというものである。市民は、立候補者が政策綱領を実行する政治家を選出する。政治家は、官僚機構が実行する政策プログラムを創り出す。上級官僚は、下級職員に対して、決定された政策の実行を指示する。中央政府は地方政府に対して、なすべきことを示すなどなどである。かくして、多くの原因と効果あるいは命令と対応の連鎖を通じて、政策は段階が現れてくる。政策の目標とアウトプット、成果をはっきりと区分することによって、政策研究者は、政策の意図が実現できたかどうか、あるいは政策の成否の時点を明らかにすることができる。こうした順序によって研究者は、政策プロセスの有効性につ

いて関連する問いを投げかけることができるし、特定の集団、政党、あるいは制度が、どれほど強力なものであって、打ち出す政策が協議に進めることができるかどうかを言及することができる。しかし問題となるのは、伝統的アプローチが概略として表すことは誤解を招くものとなる。というのも、伝統的アプローチで仮定となるような形で、政策プロセスは実行されないからである。伝統的アプローチでは、せいぜい手引きか、研究のための基礎、あるいは理論生成の基礎のための手段程度にしかならないからである。政策研究者は、分析のためのモデルについては、公共政策の理解のための方法というよりは、研究のための手段として利用したり、多くの複雑な意思決定の側面に並んだ間尺として利用すべきであろう。さらに、これらのモデルの欠点としては、多くの場合研究者は、段階モデルに付加するような研究を行うよりは、より広い視野からのアプローチや理論を用いた分析を行うべきである。

・連続モデルの不適切さ

政策は、連続的なプロセスによって進められるというアイデアは、公共の意思決定を特色付ける最も一般的な考え方である。政策は、政策の起草や公式化の段階に始まり、交渉や法案化によって修正され、実行決定によって実現されていく。政治システムは、インプットからアウトプットを創り出していくという考え方の形式に具体的に当てはめるといった、意思決定に関する直線的(linear)な説明である。政策は、公共の意見、利害、エリートやアイデアの相互関係によって生み出され、政治システムの尺度となる指針となる制度によって、組立てられることとなる。連続的な考え方が魅力的なのは、政策上の問題について政治システムがどのように対応するのかを調べる分析を推し進めることである。このモデルによって、研究者にとっては、制度と制度を関連付けて分析することができることとなり、さもなくば法律尊重主義のお役所的な形式主義として研究されることとなる。多くの人々によるプロセスや自然のプロセスに対応した発見方法であり、学習方法であるために、直観的に引き付けるものである。不連続な出来事は記述し易く、研究の具体的な部分となって、教科書における事例研究の方法となる。

連続性のある政策の例を見出すことはできる。例えば、英国において1956年に成立した「大気浄化法(the Clear Air Act)」は、1950年代に都市大気汚染に対して大衆が気づき始めたことに由来する。そして、ロンドンでの大規模で深刻な霧の発生によって、公共の強い関心を引き起こした。効果的な議会運動キャンペーンと有効な解決策によって、すばやく立法化という形での公共規制がかけられた。迅速な排煙規制は、うまくいった政策実行であった(Sanderson 1961)。この例においては、政策プロセスの明確な起点、中間、終点があり、民主的な要求段階の手続き、目的の合理的な比較考量、利益集団間の交渉あるいは測定の実施というプロセスがあった。

ほとんどの政治プロセスの制度的構造においては、政策形成と政策実行の直線的なモデルを意味している。選挙では、独自性のある政策を公約する指導者に投票される。立法上

の予定の仕組みや、行政管理の実際上の仕組みによって、指導者には限られた期間において、政策を導入し、実行する機会が与えられている。官僚機構に対する政治的な統制(control)は、公務員による政策実行が必要とされる。通常、選挙は市民が政治家の主導権を評価する機会となる。こうした考え方は、伝統的な民主主義理論において主張されている。政策は、人々の意志によって作り出され、政治的決定は政体による抑制と均衡(constitutional checks and balances)によって修正され、集団や専門家は政策形成や政策実行の段階において影響力を及ぼそうとする。制度は通常、このように明確な段階に区分された形では機能しないものの、仮に意思決定者が、政策は直線的連続性をもって組み立てられるもの信じているとしても、現実はある程度人々の意志の作用を反映することがある。政治的な期待や、制度的取り決めというものは、少なくとも外見上では連続的な意思決定についての解釈を生み出すこととなる。さらに、政府における合理的予算編成や政策企画部門での合理的意思決定手続きを導入しようという試みが、1960年代や1970年代に英国や他の国において流行り、試行された。こうした手続きは、意思決定における仕組みや連続性を課するものであった。

ジャーナリスト、官僚、政治家は、政策立案は通常のプロセスであると明確に主張する。メディアでは、何がニュースであり、新聞やテレビで取り扱う、特にわかり易い現象をいかにして優先するのかという観点から、政策を出来事として分類することが必要である。日常のニュースでは、政策の記事には、始まりと終わりがあるものとして記されている。ジャーナリストは、不連続の出来事を探し出し、読者・視聴者にとってわかり易く単純化する。時間的制約により、ジャーナリストも視聴者もプロセスに関する情報を理解することについては限られていて、結果として一度に一つの事柄に焦点を当てることになる。やがて、話題は他の出来事にとって代わられるだけのものとなる。

官僚もまた、意思決定については、多数の関係者が関わることを避けて、順序を重んじ「ゲートキーピング(門番)」と呼ばれる行為をとる。公務員は協議プロセスに時間的制限を設け、利益集団や組織が意思決定に参画する程度について制限することを通じて、意思決定の段階を進めていくことの必要性を訴える。このようにして官僚は、「協議段階(phase)」をとることについては支持するものの、政策が政府文書に取りまとめられる時期や実行される時期については、交渉された通りや予定された通りであることを望んでいる。政治家も、政策を組み立てる動機付けがある。政府内でのキャリアを形成するために、彼らが参加する政策が成功するため、あるいは少なくとも政策が失敗した場合に受ける非難に対して、責任を要求される。イデオロギーにおいて、西洋社会における科学的合理主義の風潮では、政治的関係者は、単純な因果関係の一部として、自ら行動することや他人が行動に示すことが助長される。大部分の知識形態が、手段や末端の關係に依拠しているために、人々は、政策が秩序ある合理的なものであることを期待している。さもなければ、政治的関係者の決定は批判的な視聴者に対して、適正であると認められなくなるであろう。彼らは、公共の要求や沈黙するやっかいな大衆(quiet troublesome publics)を満足させられるよ

うな象徴的な政策を提供することが必要となる(Elderman 1964)。政府が公約した行動を変
わることなく実行することは、現実として難しいものであるので、政策を策定する手続き
を定めることは、具体的な成果と同じくらい重要なことである。このような事情によって、
やっかいな仕事を行ったり、議会で意思表示をしたり、あるいは新しい独創的なことを行
うことは、政府が怠慢であるという現実を包み隠してしまうことがある。政府はいくらか
のことを行っていなければならない。

決定が歪んだり、ひっくり返ったり、逆転したり、非現実的な欠陥があったり、意外な
ものであったりすることなど、政策立案にはやっかいなことがあって、研究者にとって驚
きとなり、継続的なモデルというのはそれ自身に問題点がある。政府はしばしば公約した
政策を採用することに失敗したり、反対にあって撤回することとなる。それとは逆に、急
進的な変化は主に立法のプロセス(legislative process)において、時として突然に発生する。
こうしたことは一般には、ほとんど気づかれないのである。非常にわずかな場合を除いて、
政策プロセスが、政策提示・法律制定・実行という直線的モデルに一致することはない。
多くの政策研究者は、意思決定が複雑になれば、直線的考え方は通用しなくなるというこ
とを認めている。政策プロセスは、最初の段階でその政策が導入する理由となった要求へ
の対応というよりは、公共の意思決定の妨害や予期せぬ効果が現れてくる。このようにし
て、公共政策には開始点も終点もないものになってしまう。つまりほとんどの場合、中間点
があるばかりである。

政治システムのいかなる場面において、変革を迫られていても、政策変更は、それ以前
の公共の意思決定や規制から生み出されてくる。ローズとデイビス(1994)は、数十年間の政
策プログラムの継続性について研究し、政策立案者がいかに背景に制約を受けているかを
示した。意思決定は、従来賛成された政策プログラムや支出決定の多くを認めなくてはな
らない。政策変更は、連続性の型のわずかな変化に限定される。政策は、しばしば政策の
有効期間というものを有しており、政治システムにおいて、政党性を得ていることによ
って継続的なものである。利益集団は、意思決定プロセスを通じて統合され、徐々に政府支
出や規制に依存するようになっていく。官僚は、ある種の政策には永続的な利益を作り出
すものである。それは、政策の成功によってキャリアを進展させられるからである。政治
的利益によって、継続的な公共措置を支えているならば、新しい政策を導入することは困
難なものとなる。ウィルダフスキー(1979)によると、彼の用いた言葉では、「政策はそれ自
身が原因となる(policy as its own cause)」という継続性や部門での意思決定強制力を持っ
たものとして、適切に言い表している。政策は、公共の意見やエリート権力の相互関係の
結果として生み出されるというよりは、それ自身が政治行動の理由となる。

連続的モデルについて、現実を反映したものとするために、論者が直線性(linearity)とい
う概念は残したまま複雑性を用いることがある。考え方としては、政策立案は、「フィード
バック」や「ループ」の連続として特徴づけられるものであり、連続して起きる出来事は、
前の段階での意思決定の影響を受けるものであるというものである(Hogwood and Gunn

1984)。この考え方では、政策の形成は、同じような問題を解決するためにとられた既存の取り組みを踏襲されがちになる。政策実行上の問題は、政策立案者にとって、再び検討を要し、再び政策形成を行うことが必要となる。問うべき点は、政策はフィードバックによって、どれ程説明できるものであるのかということである。もしフィードバックが政策立案にとって取るに足らないものであるならば、直線的な考え方は明快である。逆にもし、フィードバックがいつも現れるならば、政策は連続的なものであり、同時並行的にさまざまな様相をもっているため、直線性はなくなる。

効果的な意思決定には、急速な変化、柔軟で混沌とした性質があるということを政策の関係者は容認しなくてはならない。政策というものを当初から運命付けられた予定として導き出すことよりは、適応性が高く、分離独立して、政策学習により、交渉することや政策変化の多様な原因を認識する能力から取り出してくることの方が有利である。政策は当然ながら、複雑で変化し易いものである。合理的手続きということを重ねる人よりは、政治の本質を理解する政治家はより成功するものであろう。直線的モデルでは、交渉の現実を究明していくことよりは、政策を明確に示すことの方が重要とされる。公共に提示され、メディア消費によって提示されるのは政策の外見、つまり政府や官僚機構における競争の特徴である。

・政策実行分析の限界

政策科学の出現は、意思決定における立法後の段階(post-legislative stage)を記述する意味として、政策実行の重要性が増したこと（近年は停滞している）によるものである。政治的決定による単なる法制定というよりは、政策実行分析は、公共機関の内部の関係性及び相互の関係性が高度に複雑で、管理しにくいものであることを示している。目的を実現するための中立的で単純なメカニズムは、実際のところ、公共、半公共(quasi-public)、民間の意思決定主体による複雑なものであるが、全て政策プロセスに組み込まれていると同時に、自律的なものであって、それぞれが利害と価値観を有している。

プレスマンとウィルダフスキー(1973)は、「政策実行(Implementation)」と題された影響力のある書籍において、政策を実行する複数の機関での共同の意思決定が存在する場合において、政策実行の順序が作られるという議論を展開している。それぞれの機関が政策を実行するための追加的な段階というものは、政策立案者の目的次第では、政策が達成される可能性が低くなってしまふ。それは確率論的(probabilistic)な意思決定が当てはまることとなる。決定する段階が多く存在すれば、政策が失敗する可能性は高くなる。このようにして、段階毎に政策が失敗する確率が十分の一ではあっても、決定箇所を追う毎に、政策がうまく運ぶ可能性は、急速に低下していくこととなる。政策実行の難しさは、確率の乗数によって著しく低い可能性となることによるものである。例として、段階の数を n とした時、失敗の可能性は $(1 - 0.1)^n$ である。

公共政策の設計について注意を払うならば、意図していようがいまいが、政策が失敗し

てしまう原因となるように組み込まれた仕組みについて、研究者はモデルを通じて留意すべきである。モデルでは、官僚機構における低いレベルでは自律性が要求され、またより高いレベルに対する政策形成に影響を及ぼそうとしているということが認識されている(Lipsky 1971)。主にサービス提供を仕事とする職員でさえ、公共措置が成功裏に実行されるか否かについて影響を及ぼす裁量がある。プレスマンとウィルダフスキーのモデルでは、意思決定の環境が複雑になればなるほど、効果的な政策実行が難しくなるものであることを示している。ほとんどの政治家や論評者は、今や常識としてこの考え方を受け入れている。例えば、英国では、多くの中央政府機関や地方機関のそれぞれが同じような政策目標を掲げた都市政策を導入したり、またそれぞれが責任を有しているという事情によって、都市政策は断片化されたものとされている。地方自治体(local authorities)を含む多くの組織は、企業や出資組合(partnerships)あるいは開発部門を持っている。それは、商工会議所、英国産業連合会、経済支援を提供する多くの中央政府機関、都市開発企業、研修機関や事業団あるいは都市活動チームなどである(Atkinson and Moon 1994)。1994年に英国政府は、ビジネス支援サービスをビジネス・リンク(Business Links)という新しい組織へと統合しようと試みた。しかしこの改革は、都市問題に専従する新たな事業体を生み出すだけであった。都市政策を実行するためには、政府は入り組んだ中央政府部局間との交渉や、夥しい数の政府機関、民間部門や地方公共団体との交渉を行わなければならない。

伝統的な政策実行分析では、政策を実行することは非常に困難であり無理ではないかと考えられている。政策実行には多くの障害があるために、成功裏に実行できる確率が50%を下るのには、多くの障害を要しない。先の例のように、政策実行の各段階において失敗する確率が0.1である場合、七つの段階を経るならば、政策実行が成功する確率は50%を下回ってしまう。このように統治することが理論的には不可能となってしまうことの反論として、プレスマンとウィルダフスキーのモデルを検証する研究が行われ、政策実行は結局そんなには困難ではないということがわかった(Mazmanian and Sabatier 1981)。言い換えれば、確率論的モデルは正しくないということである。経験の不足を考慮すれば、モデルが予見するところは、政策立案者が政策実行を何度も行うということによって置き換えて考えることができる。仮に政府が政策を二度三度と導入すれば、政策実行が成功する可能性は高くなる。同様に、政策実行の順番の初期段階において成功するならば、後の段階において成果を達成する確率は高くなるが、これは「バンドワゴン効果(bandwagon effect)」と呼ばれている。政策実行の決定について、現実的な見方をしようとするならば、政府による政策は古典的政策実行モデルが予見するほど容易くは失敗しないものである(Bowen)。古典的政策実行理論は、政策が逐次的プロセスを経るという考え方に似た根拠によって批判され得る。政策の意図と成果の関係性を明確に特定することはできないことが多い。意思決定者が、長期間にわたって政策問題と解決策について継続的に再考し続ける場合に、意思決定について明確な順番というものがあるわけでもない。古典的政策実行理論における基本的な過ちとしては、意思決定に関係する人々というよりも、政策を形成す

る者の視点から政治システムを検討するという「トップダウン」の視点に基づいていることである(Barrett and Fudge 1981)。例えばフッド(Hood) (1976)の「完璧な経営管理(perfect administration)」というモデルは、神話的な視点(Olympian view)の例である。完璧な経営管理というのは、政策経営者の見方にとっては理想的な成果である。研究の仕事としては、不適切な資源や不明確な政策形成といった、完璧な経営管理を制限する障害となるものを明らかにすることである。しかし、彼のモデルでは、高いレベルの政策立案者は、当初から政策を明確に考えており、意思決定において詳細な管理ができるという前提条件が置かれている。政治家や上級官僚は、事件への対応や象徴的な政策を生み出すことには喜んで対応するものの、下のレベルの組織や地方自治体にとって困難な決定や論争的になるような決定は、政策が失敗したときに批判を浴びてしまうために、行わないものである。

失敗しそうな政策実行だけでなく、政府の下のレベル、機関、官僚、利益集団というものには、政策決定において役割というものがある。階層構造は重要であるが、こうした機関は政策立案に対して共同の責任を負うことがある。政策決定は、地方自治体や政府機関といった実行組織から逆に政治家や高官といった政策形成者へと移行する。後者では、多くの場合既に立案された政策選択を法制化したり、経営管理の裁量による選択された事実を周知する決定を行うこととなる。政策実行分析においては、先導的官僚や政治家が政策を形成し、他の官僚がその実行するという、静的な政策の見方を仮定している。しかし、政策立案を行うすべての機関や事業体は、相互の経験から継続的に学習をするものである。政策立案者は、政策目的に対する他の意思決定者の反応を的確に認識するようになるなり、当初の政策目標は変化することもある。このように、伝統的政策実行分析は、明確な始点と終点のある政策や政策立案者が明確な目的を形成するような、限定された政策を除く理解以外には用いることができない。

政策を「トップダウン」プロセスとして考えてはいるものの、あらゆる角度から検討した場合、政策というものは、単に大臣や上級官僚の意図から生み出されるばかりではなく、下級の機関や事業体が意思決定においてある種のインプットを有しているというものである。「政策漂流(policy-drift)」というのは、出来事によって政策の目指すものが徐々に移っていくものであるが、これは単に官僚による政策目標の障害によって説明されるばかりではなく、政策の考え方を擁護し、実行しようとする集団、機関あるいは専門家集団らによる中立的な変化によるものである。政策の成否に関わらず、意図された行動の直線的な順序であっても、意思決定は学習、適応、再編成という特色を有したものである。意思決定に関わる者は、環境に適応し、陥穽に陥らないようにするものである。サバティエ(1986)によれば、政策形成者は、特に長期においては失敗から学ぶことができるものと論じている。成功する政策実行というものは、十年から二十年を経て起きるものである。サバティエの議論では、「ボトムアップ」と「トップダウン」アプローチの両者を統合し、政策形成者が戦略適合によっていかに長期目的を達成するのかを理解するものである。彼は政策立案プ

ロセスの多くの因果関係や複雑さを反映した政策実行研究を用いている。

しかし、古典的モデルの修正は、独立した政策実行プロセスの研究というよりは、政策サブシステムにおける交渉ゲームやネットワーク関係を理解するための分析と変化していった。サバティエが「トップダウン」モデルの単純さを批判したことは、政策形成と政策実行を分離することが不可能であるという理由によって正しいものである。意思決定は絶え間なく行われるものである。しかし古典的な政策実行分析の知的枠組みに対抗することによって、サバティエ他の批判は研究の主題を政策立案全体へと拡大することとなった。政策実行において言い表されることを理解するために、研究者は政策立案プロセス全体について理解することが必要とされる。政策形成段階と政策実行段階を分離することは不可能である。結果として、政策実行の研究者は生起する事柄を理解するための公共意思決定の理論を必要とすることとなった。政策の成否を理解するための概念的手段として政策実行という概念は有益なものであるが、別々の分野として政策実行の分析を生み出そうとする計画は、多く失敗に終わった。

・政策分析を変化させる計画

政策分析は、公共の意思決定の有効性を改善するための合理的手法に関する研究として始められた。合理的方法は、公共の意思決定を改善することができるという1960年代に広まった信念によって研究がなされた。考え方としては、公共活動の費用と便益を比較考量するための方法論が明確化され、整然と示されていて、情報が十分に提供されて政策選択がなされるというものである。政策立案者は、自らの政治的価値に基づいた政策目標を決定し、その目標を実現するための最適行動を明らかにするような、特定の意思決定手続きをとることとなる。この考え方は段階モデルに基づいたものである。それは、分析者にとって政策立案システムが意思決定の望ましい形態に基づいた手続きを適用し得ると仮定したものである。個々人や組織が十分に機能しているならば、意思決定は適切な段階へと移行する。

合理的手法の例としては、政府投資プロジェクトや、年度の公共支出決定を第一原理から決定するというゼロベース予算システムにおける費用－便益分析などが含まれる。政府投資プロジェクトの手法は、公共プロジェクトの経済・社会的費用を金銭的価値で評価する方法である。ゼロベース予算は、年度の機関予算を再計算する方法である。前年度の予算に基づいた将来への変更を受け入れる代わりに、政策立案者は全ての予算について第一原理から議論するものである。政策分析の視点からは、公共政策の分析は政治システムにおいてこうした手法を活用する能力に関する研究である。

初期の政策分析は、こうした手法を無批判に推奨していた。一つの例として、英国においてプログラム予算手法によって中央政府の年次予算策定の決定を推奨したものがある。考え方として、アウトプットは測定できるものであり、中央の計画策定に必要とされる知識が浸透していくというものである。アメリカ合衆国においては、政策分析は対貧困戦争、

1960年代のベトナム戦争あるいは1970年代のエネルギー危機対策等に応用された。政策分析は、レーガン大統領の下で政策設計のために利用されつづけていた。アカデミックな産業が成長した。当初の政策分析への人気は、政府は公共管理を近代化できると信じられていた時代に適していた。

しかしながら、こうした意思決定の試みは、短命に終わることとなった。結果として1960年代に適用された予算計画(budget-planning、PPBSを指している)システムは、使用されなくなってしまった。とりわけ政治学者は、たとえ改革論者が客観的に合理的基準を明らかにしようとしても、政策立案者がどのように選択を行い、政策分析を用いるのかということには、政治的要素が入り込んでしまうものであるということが判明した。端的には、合理的意思決定技術というものは、政策立案と同じように政治的な事柄である。政策立案者にとって望ましい成果あるいは望ましくない成果を生み出すかどうかという根拠によって、意思決定技術に賛成もし、反対もすると論じられることが多い。費用便益分析のような技術では、手順だけでは、社会的費用や社会的便益の適切な算出を行うことができなかったのである。結局のところ、政策立案者は、事業の望ましさについて判断することとなったのであるが、避けようとしていたこれらの技術を擁護してしまうような行動タイプとなってしまったのである。

こうした失敗は、政策分析の終わりを告げるものではなかった。合理的な意思決定手順が政策に密接に結びついているということが明らかになることによって、現代の思想家達は、学問が新しい形の政策分析を創造できるのではないかと考えるようになったのである。政策は本質的に審議や議論に関するものであるという信念によって、メイヨーン(Majone(1989))は、分析することは習慣的な知恵や新しいアイデアを批判することによって、意思決定に資するものであると論じた。アイデアというものは、政策の変化をもたらそうとする個人的な考えに結びついたものであるということによって、現代における政策分析は柔軟さと適用可能性が広がっている。ホグウッド(Hogwood)とガン(Gunn 1984)によると、思慮深さと敏感さをもって政策分析を行うならば、政策立案にとっては、重要な問題点を明らかにしたり、選択肢を提示したり、生じた出来事を評価することに有益であり得ると論じている。ウィルダフスキー(1979)も、政策分析は問題を解決するための処方に関するものではなく、討論と学習が生み出されることを確かなものとする仕組みを作り出すものであると論じている。端的には、政策分析における科学的な要件について手加減することによって、政府における変化を起こすための施策(programme)が利用されることとなる。

過去における学者や改革論者は、政策分析というものは公共の意思決定に革命をもたらす得るものと考えていた。今や合理的技術は、それ程大した事をもたらすことはない。こうした技術というものは、どのように公共政策を改善することに失敗したり成功したりするのかという点に関する考え方について、その理由を分析者が理解するために有益であるが、合理的技術そのものというものは、政治学者が政策立案を理解するための一つの研究活

動でしかない。政策研究というものは、政策立案者どうしの討論の一部分か小さな部分である。公共的意思決定をどのように行うのかについて選択するということは、政治的見識を要する行為であり、意思決定者が政策に関して実体問題に勝つために展開する行為である。委員会を設定する決定や、資源配分を行う手順を決定することは、通常、公共決定における政治的な価値の妥当性を伴ったものである。というのも、選択するということはしばしば、ある行動過程を促進するものである一方において、他の行動過程を排除することが理由である。

政策分析に関する現代の著作は“ポスト実証主義(post-positivist)パラダイム”としての問題を取り扱っている。合理的アイデアに特有の優位性があるというわけではない。解釈や論説の代わりに、利用の点で実証されることとなる。政策分析は、政治の主観的世界に属するものであり、それ以上の存在ではない(Stone, D.1988)。政策分析が、政策立案者に対して客観的な助言を供すると仮定するならば、それは一つのレトリックに過ぎないと論じられた(Throngmorton 1991)。政策実行理論のように、政策分析は利害の相互作用の方策か見地となり、政策を理解するためのアプローチとしての示差を失ってしまうこととなる。連続的モデルや実行モデルに重点を置いた議論を行っているので、公共政策の中心的問題は、因果関係を十分に説明することである。政策分析の役割を理解することは、この研究の一部である。政策実行論者のように、政策分析者は政策の多様性と変化に関する理論を必要としている。

・合理的意思決定モデルと漸増的(incremental)意思決定モデルの誤った論争

公共政策に関する文献では、しばしば合理的行為者モデル(the rational actor model)を設定し、批判を行い、そして漸増主義(incrementalism)の方が意思決定についての確な説明であると結論づけている。公共政策の著者は、二つのモデル対比は、どのように政策が立案・実行されるのかという点について、たとえ合理的モデルが役に立たない一般的な知識であったとしても、初歩的な考え方には有益であるとしている。考え方としては、二つのモデルは政策プロセスにおける見識を一般化するものである。しかしながら、分析を単純化するというよりは、二分法は不明瞭なものとなる。

単純に考えて、合理的行為者モデルでは、政策を合理的で熟考された上のもので、中立的な方法によって機関が問題点を評価し、解決策を意図したものであって、行動の方針を選択し遂行するものと仮定している。モデルにはいくつもの仮定がある(Downs 1957)。連続的モデルや古典的政策実行分析においては、意思決定を行う明確な段階というものがある。機関では、選択肢に直面した際に決定を行うことができるものとされている。決定を順序付けて、一つの決定が明確な勝利を勝ち取るというものである。機関が選択を行った時に、選択肢それぞれの選好の順序が存在しているのである。政策プロセスにおける全ての参加者は、資源制約下において、望んだものを入手するものとされている。モデルでは、意思決定者が政策の争点をどう取り扱うのかを説明しようとするものである。選挙民、メ

ディアや圧力団体の影響の下で、政治指導者は公共問題の意識を高めていく。こうした刺激を受けて、政治的助言者や官僚は、政治的意思決定者に対して決定のための選択肢を提供していく。代替案を比較考量して、政治家自身の効用を最大化するような最善の決定を行い、そしてその決定は法律となり、官僚制度によって政策実行されていくものとして達成されていく。確認として、これが政策プロセスの段階モデルである。

しかしながら、合理的モデルにおける主な問題点がある。いくつかの国々において、比較的統一された行政機構や適度に指示に従う行政機構が存在しているものの、政治システムの全ての要素について集合的に取り扱う特定の機関が存在しているわけではない。政府のさまざまなレベルに存在するのと同じように、中央省庁や立法府あるいは多くの公的な機構に横断的あるいは内部において、無数の意思決定主体が存在している。こうした主体相互が信頼していないためとか、それぞれの目的について妥協しにくいために達成不可能になってしまうことがないように、対応を相互に調整していかなければならない。組織内において利害の対立があったり、組織の多様な役割を担っている個々人の選好を表した利害の対立がある。さらに、組織内における多くの意思決定者の選好によって、組織の全体的な合理的成果に結びつけることができないように指示されてしまうこともある。組織が合理的な決定を行うために必要な情報を収集するためには、高い費用を要することとなる。いいかえれば、政治的、官僚行政的な役割の複雑さによって、最も合理的な決定に到達しないかもしれないし、結果として公共意思決定の全体としては合理的でないかもしれない。

批評家は、合理的選択の技術を利用することによって、意思決定がモデル化されるという考え方について批判しようとする。サイモン(1957)は、意思決定者が合理的決定を行うために必要な全ての情報を収集することは不可能であるから、公共政策の目的の追求は、「制限された合理性(bounded rationality)」における、よりよく理解するための実践であると論じた。意思決定者は満足化行動をとる(Decision-makers satisfice)。時間が許す範囲において、意思決定者はおおよその経験則で、決定に到達する。アイデアは、与えられた限定的な情報で望ましい成果を達成することである。意思決定者は、彼ら自身の価値観や彼らの属する組織の価値観によって制約されることもある。

リンドブロム(1968)他の著者(writers)は、政策立案プロセスにおける意思決定について、より限定されたモデルを論じている。政策プロセスは、合理的モデルよりもむしろ、漸増的なものとして理解される。それは、意思決定者が手順として合理的決定をはっきりと理解するための努力をほとんど行わないからである。意思決定は、既存の状況に対するわずかな修正であり、普通は低い知識のレベルに基づいたものである。国家の組織における集団交渉(group negotiation)は、合理的決定に到達するための手続きよりも重要なものとされる。政策プロセスは、解決策のあめの終わりなき探索となり、意思決定は探索となる。

漸増主義は説得力があるため、段階モデルを弱めつつ、公共政策の古典的論評に取り組んでいる。トップの意思決定者が合理的意思決定を行い、下の官僚レベルを指揮し、他の公共体がその実行を行うというよりは、政策立案者は相互に影響し合うものであって、単

一的意思決定者が支配するようなものではない。漸増主義では、意思決定というものは直線的に進められるものとは仮定しないので、政策が連続的プロセスで進められるという点に批判を呈するものである。リンドブロムのモデルでは、政策を生み出すための広範で多様な意思決定の相互作用を仮定しているために、「トップダウン」の政策実行理論の偏重を修正している。人間の意志や組織の効率性の結果として、政策立案が改善するという仮定は存在しない。明快な始まり、途中、終了といった問題ではなく、政策は継続するものである。政策の変化は、過去において既に消滅した事柄の小さな変化からなっている。漸増主義では、意思決定者というものは、政策にかかる全ての費用と便益を把握するよりも、現在の情勢の限界的修正を好むものであるから、合理的分析が誤りであると説明している。

政策立案の現実世界に関して、研究者が知っていると仮定するならば、意思決定がどのように行われるのかについて、漸増主義はよりよく説明するものである。このアプローチはローズとディビーズ(1994)によって提唱されたモデルを受け継いでるものである。というのは、政治的意思決定者は一般的に、思いついたプログラムを取り入れるものだからである。ほとんどの国家予算決定システム(national budgeting system)というものは、明確な目的を基礎とした合理的な計画に則るよりも、内閣、官僚機構や予算を少しでも獲得しようとする利益集団らによる漸増的な意思決定によって策定されるものである(Helco and Wildavsky 1974, Wildavsky 1986)。漸増主義は、政策における集団の役割を認識し称えるものである。

合理的漸増主義者が論争する主要な論点は、どちらのモデルも教科書においては両極に対峙するような意思決定要因を捕捉していることである。政治家や官僚が政策選択を行い、実行の決定を達成するたいていの場合において、それぞれの行動様式が生み出される。意思決定は、ある段階においては合理的なものであり得る。それはプログラムの初期段階では、政策立案者は自らの政策目標に優先付け、望ましい選択肢を優先付ける場合や、プログラムが開始され、決定が漸増的になる場合である。どちらのモデルも意思決定の要因を記述するものではあるが、なぜ意思決定者が特定の時期に特定の場所で政策を採用するのかという点については、なにも語ることはない。公共政策の研究は、なぜ集団や個人があるときに権力を有しており、その権力を失うことになるのか、そして変化は時として急激なものであり、それがやがて停滞するのかを説明する理論が求められる。言い換えれば、意思決定の特質は、時と場所によって非常に多様なものであり、公共政策の理論は、それがなぜなのかを理解することに関心を示すのである。

3. 制度論アプローチ

- ・ 政治的制度の機能

制度に含まれるのは、あらゆる政治システムの中心にある政治的組織、法律、規則であり、意思決定者がいかに行動するかを制約するのである。そのため、制度によって（制度の枠組みで）政策は立案され、検討される。制度は国家の組織間の権力と責任を分離する。つまり、個人や集団に権利を授与したり、国家公務員に調査や審議の義務を課したり、公的な意思決定において、利益団体のような政治的関係者を取り込んだり、排除したりすることができるのである(Schattschneider 1960)。制度は、権力の配分に影響を及ぼすだけでなく、規則や行動規範を形成して、政治的な活動を管理できるものとする。意思決定者が一連の“one-off interaction”において交渉し得るために、制度は政治的な枠組みなしで可能であるのに対して、政治システムは通常判断が下される方法を決定する手続きを補強する力を表している。

制度は、政治システムの運営方法を定義しているため、政治科学において、特に学問分野としての起源では中心に位置付けられる。政治科学の創始者達は、公共生活の重要な部分であり、本来研究価値のあるものとして、立法府や裁判所のような制度を扱った。それらの重要性は、de Tocqueville の研究や“Federalist Papers”のような古典的な政治理論の研究の中で制度の重要性によって強化されていた(Madison et al)。政治科学の行動改革までは、経験主義的、規範的学問には密接な関連があった。このようにして、例えば連邦主義の研究は、自由を巡る議論は不可分なものとして用いられ、政府とのバランスをとったとみることができる(Vile 1967)。

まず、公共政策の研究が、制度主義に反対する傾向があったのは、一つには特に英国における制度研究が無味乾燥で不毛だったからである。制度的調査はしばしば記述的になりがちで、行政上の詳細や形式的な手続きについて拘泥していた。それに対して、公共政策的調査は、合理的計画の重要性やグループの役割を強調した。しかしながら、例えば政策立案者としてのアメリカ合衆国大統領職の役割のように、主流となる政治科学者の意思決定の議論において、制度は引き続き重要性を持っている(e.g. Fenno 1959, Neustadt 1960)。本章が示すように、1980年代依頼「新」制度学派の影響を通じて、制度は政策研究の中心に復帰したのである。

・機能主義の崩壊

理論家・調査者の両者ともに、しばしば立法府、行政官、官僚や司法のような制度を政治的生活の機能の現れだとみなしていた。これらの活動は、それぞれ象徴、政策形成、施行、判決である。その考え方は、別々の制度によって実行される必要のある、別個の政策課題や、プラトン、マキャベリ、モンテスキュー以来の政策分析の主要素であった見識の存在である。このように立法府は法律を策定し、行政官は決定をし、官僚が施行して、裁判が論争を解決する。政治システムの発展という点から、伝統的な社会において、ある個人や、ある支配階級・カーストがこれらの政治的機能を果たしているのに対して、近代民主主義は細分化された制を持っている。理想的には、各々の制度が他とのバランスを取る

ことができるのは、国家内部での権力と責任の配分が、政府は有効かつ正統であることを保証しているからである。制度はこのような機能主義的な形で表現される時には、政策立案において独立変数としてみなされてはならないようである。制度とは、政治システムからの需要を処理し、(政策という)産物に変えるものなのである(Easton 1965)。制度は、社会で始められる政治的行動のための中立的な伝達装置であり、行政官や立法府に伝達し、政策結果の形で再び社会に戻すために官僚によって適応される。制度は不思議な「ブラックボックス」の部分を形成し、その「ブラックボックス」は国家として知られており、政治を政策に変換するのである。

英国政府の議会統治システム(the British parliamentary system of government)のような特定の制度的整備の擁護者のなかには、適切な権力の分立は、政策の議論、形成、施行にとって合理的な構造であると論じる者もいる(Birch 1964)。制度は、利益集団が合法的に自己の見解を議論できる討論の場を創り出し、社会の対立する利益を調停する手段となる。しかし、現代の制度主義者で、明白な定義によるもの除いては、そのような強力な論理に傾倒している者は今やほとんどいないとみることができる。そのかわり、たいていの制度主義者が主張するであろうことは、政府の決定を正当化し、新たに選挙権を与えられた集団の政治的要求に応えるために政治システムは民主主義的な制度を発展させるということだけである。政府の関わる業務が19世紀後半に拡大したために、政治システムは政策を施行するために複雑な官僚制を発展させた。機能主義がいずれにせよ政治理論と一貫して終わりを迎えたのは、主として政治システムが自動的に民主主義に必要な活動をすべき理由がないからである。実際、賞賛するよりはむしろ、専門家や市民は効果的で妥当な政策運営がなされないと政治システムを批判することが多い。

・国家の伝統と制度的構造

近代国家の構造がたいていの先進国において似かよっていたり、複雑な工業化社会が概して同種の政策問題に直面しているのに対して、制度論アプローチの焦点は、文化と過去の政治的決定を示している。過去に賛成され、導入された公式な規則や構造は、政治的主体がどのように現時点での選択を行うのかについて影響力を持つ。制度において具現される多様な伝統こそが、政治行動の複雑さを説明し、政策過程の込み入った事柄を解く鍵を与えるのである。

歴史は制度的な説明(account)にとって重要である。例えば、現代の英国では、徐々に民主主義へと転換した中世の統治システムの遺産が、秘密の慣習と閉鎖的な意思決定を示しているのである。定期的な選挙や行政官の説明責任(accountability)のように、英国は近代民主主義の制度と手続きを有してはいるが、民主的な公開性を制限する旧来の伝統や慣習が未だに残っているのである。このように、特権の存在は、公式には君主への独立を与えるのだが、大臣が議会の公認なしで、あるいは時として司法の統制なしで、権力を行使することをも認めうるのである。同様にアメリカでは、憲法で規定された民主主義の「建

国の父」という観点が多権化された政府と透明性の高い政策立案過程の構造を創り出しており、それらは大きな国家の非常に異なる状況のもとで今日でも機能している。憲法に規定されているように、組織や政治規範の働き、過去の決定や見解がアクターの政策立案・実行方法を構築している。政治運動や政党、利益集団が問題（イシュー）の周期的な変動に同調しているのに対して、政策協議を形成する制度的な文脈はより緩やかに変化する。制度を一貫した統一体にするために、各国は文化の観念（culture's idea）と制度の混合物である国家の伝統を持っている。

公共政策のアプローチが難解であるのは、制度が静的でないからである。制度は政治環境に適合するものである。ある著者が信ずるところによると、制度は目まぐるしく変わる社会経済環境に合わせるという点で知性を持った状態であると表現することができる。その知性は学習や集合的（collective）経験の蓄積、「ガイダンス・メカニズム」の創設の能力から形成されるのである（Linder & Peters 1990）。他には、制度を潜在的な機能障害と考える研究者もいて、社会・政治的变化で不調である時に、制度は不適当な調整をもたらすからだとされている。

制度主義者の中には形式的な（formal）手続きは施策過程を明らかにすると信じるものもいる。制度は行動制約を定めるだけでなく、政治システムの規範を定義する（Johnson 1975）。制度は政治システムの有効性を規定する。従来の政治的な行動に携わる人は、以下の規則や因習からアイデンティティーと意義を見出す。制度主義者は、組織は決定を処理する「標準運営手順（standard operating procedure）」があると共通して信じている。例えば、議会システムは立法の優位によって規定され、制度的枠組みはどのように決定がなされるかに影響を及ぼす。たとえもし英国における議会主権主義（doctrine of parliamentary sovereignty）は、行政官に無制限の権力を与えているようだとしても、規範や因習は、大臣の議会への説明責任のように、権力の行使を制約している（Marshall 1984）。王の権威という遺産のように、その他の規範は民主主義的規範に匹敵するものである。同様に、政策事項を決定する上でのアメリカ最高裁の権力が起因しているのは合衆国憲法と、19世紀から20世紀にかけてエリートと大衆の決定の承認（elite and public acceptance of its decisions）を通じた司法の役割の発展・高揚の仕方両方である。規範が制度的行動の部分に含まれているならば、政策の多様性と変化の説明として制度主義の主張は、より野心的なものである。制度は近代政治システムを定義づける特色となる。

・比較論（comparative perspective）における制度

制度主義者が信じているところによると、公式な調停が公的決定の調和に影響を及ぼす能力を通じて、政策にしばしば作用するということである。ある制度的調整は良い調整を促進していることもあるし、悪影響を持つものもある。制度主義者がよく区別しているのは、別々のパターンを持つ政府のシステムと画一的な行政官のシステム、特にアメリカと他の政治システムである。ハイデンハイマー（Heidenheimer 1985）は、強力な官僚制と

弱い立法府を持つヨーロッパ諸国は政策領域に渡って意思決定においてより単一的なパターンを示している。意思決定者が政策立案上、同じ価値観や慣習を共有しているところでは、国家的な政策立案スタイルの重要性が示唆しているのは国家の違いが政策部門間の違いと同様に重要であるということである。政策立案に関する制度の効果についてのウィーバー (Weaver) とロックマン (Rockman) (1993) の調査「制度は問題か (Do Institutions Matter?)」では、議会制 (強い政党、強い行政官と大統領制) の違いを描いている。制度が政治的な行動に直接的な効果を持つのは、政治システム上に拒否権を創設することによってである。制度的規則は、政治システムを越えて非常に多様化するのだが、利益集団が政策決定を妨害したり、修正したりすることを許容している。

しかしながら、調査する問題の複雑さのため、ウィーバー (Weaver) とロックマン (Rockman) は議論に慎重になる。様々な議会制や大統領制をめぐっては根本的な違いがあるし、政治カルチャーや経済発展のように制度の効果に関わる (mediate) のは他にも多くの要因がある。また、一国内での地域間や政治部門間にも多様性がある。政策立案者の目標、過去の政策選択、支配しているエリート間の結束の度合い、利益集団のアクセスの類型は、どんな政策が審議されているかによって異なる。フェイゲンバウム (Feigenbaum)、サミュエルス (Samuels) とウィーバー (Weaver) (1993) はアメリカ・カナダ・フランス・ドイツ・日本のエネルギー政策の比較をし、行政官の分離・連携と立法府の権限は政策立案に対してさほど違いをなさないということであった。他方、連邦主義の存在や官僚制の類型、憲法裁判所の権限は強い影響力を持つのである。

アメリカ政府の構造が政策立案に持つ影響についての調査は、同様の両義的な結論に到達した。ここで論じられたのは、異なる政党が大統領府と議会を運営する際に結果は行き詰まりの状態 ('gridlock') になるというものである。2つの制度は異なる目的を持ってリーダーシップをとりがちである。チェックやバランスのためのシステムが意味するところは、行政が立法するのは難しいだろうということである。そのような政策の性質は、1994年に民主党が議会での覇権を失ってからのクリントン大統領にきちんと当てはまるようだ。メイヒュー (Mayhew 1991) は、しかしながら、制度の持つ影響力に挑戦し、分断された政府とされてない政府との間における法案の通過を比較した。システムは、大統領が議会において政党を統制下においている時、そうでない時とちょうど同様に作用しているようだ。特定の大統領が違いをつくりだせなかったり、法律が類型上異なっていないだけでなく、異なる政党で国家の機関を統制している時の状況が、同じ政党でしている時と同じくらい効率的にシステムが調整をするのである。同様にして、C.ジョーンズ (Jones 1994) は、政府が分断されている時も政府が統一されている時とまさに同じように、政府の処置が機能すると論じた。これは主として、莫大な規模の運営、行政、立法上の相互作用が大統領の見落としがほとんどなく行われるためである。他方、古くからの知恵を見直すことのような混同のために、エドワード (1997) らが結論づけたのは分断された政府は、議会を通じた立法を止めようとするということである。彼らは、分断された政府のもとでは分

断されていない時よりも、大統領が立法に反対することがより頻繁になることや、重要な法律が通過しそこなうことを指摘している。

議論の妥当な流れは、制度はアクターが政策部門にどのように協調しようとするか示す限りにおいて重要である。制度自体の研究目的であるかわりに、制度とエリートの重要性は意思決定者の制約と機会を構築し、そして政策部門がどのような働きをするか決定はしないが、影響は及ぼすのである。このようにして、政策が比較して吟味される時に制度論的文脈での決定を理解することが唯一可能となるのは、政策部門の意思決定者の政治が、政策の差異や変化が生じるそれぞれの国の文化的・制度的な枠組みに相互作用を及ぼしているからである。(Freeman 1985) 分断された政府の例のように、制度の重要性は、異なる政党が政府の 2 つの主要な機関を統制している時に制度が政策に影響を及ぼしているということであり、制度がそれ自体に影響力を持っているということではないのである。

・官僚政治モデル

官僚制が多くの制度分析にとって焦点となっているのは、ヨーロッパ諸国における国家の重要性と立法府の弱さのためである。官僚制は国家を象徴し、決定事項を遂行する。役人はたいてい終身的な身分であるので、政策に関与し、形成するための専門性と知識を持つことになる。例えばフランスでは、1958年に第5共和制が打建てられるまで、政府は弱く不安定であり、立法府は効果的に機能しなかった。従って、官僚こそが政策立案の継続性と安定性をもたらしたのであった。彼らの権力は、強力な国家の伝統とグランゼコール(エリート養成学校)におけるエリート育成の実践によって増強された。

官僚政治モデルが示しているのは、官僚制度内部の相互作用が政治家の意図と同様に政策立案を説明しているということである。その考えは、1962年のキューバ危機に際してアメリカがどのような対応をしたかを分析した、アリソンの独創的な『決定の本質 (Essence of Decision)』(1971)にある意思決定モデルに基づいている。彼が論じたところによると、官僚制とは一連の命令に従って運営するような統合された階層的な装置ではない。そのかわり官僚制は、政策上の資源と威信をめぐる互いに競い合う部局に断片化されている。官僚制の部門化の仕方や、省庁横断的な政策事項の扱い方が、政策の結果や成果を表している。つまりアメリカの行政官の政策立案に関する他の多くの分析で注目されている点である。政策とは、政府部局間での非協調的な対立の結果に至るのがしばしばである。アリソンによると、政治学者は共通してモデルを外交政策の立案に応用し、国民国家は他の国家と交渉する時に一元化されたアクターであるという考えに挑戦している。例えばロサティ(1981)は、1960年代から1970年代にかけての戦略兵器制限交渉(SALT)について、アメリカの外交官僚の間での交渉を検証している。ここでの交渉者は国務省・国防省・軍備制限及び非武装化局(the Arms Control and Disarmament Agency)・中央情報局を含んでいる。これら機関のうち最後の2つは実証(verification)に強い関心を持っていて、他に比べて強硬路線をとっていた。他方、残りの機関はむしろ軍備制限に関係していた。ロ

サティは、官僚政治モデルは行政官が非力な時に最も良く適応すると論じている。しかし官僚制の枠組みを超えた対立や協調は、行政官が重要な役割を担う時には妥当でない。大統領が明確なリーダーシップを取っている時は、部局間には互いに対立する機会はあまりなく、代わりとなる行動指針を示す結果となるわけでもない。ロサティが論じているのは、官僚政治は統治スタイルによって様々であり、相応に論点は政治システムにとって批判的であるのだということである。

官僚政治モデルの魅力はその簡素さにある。国家の部門があることで異なった交渉や提携が生じる。モデルが日常の公的意思決定の特徴を描写することは困難である。官僚制は必然的に複雑なものであり、国家は常に断片的である。官僚政治モデルの観点は、なぜ協調関係はある時点やある部門で可能であるが、他の場合は不可能であるのかということの説明できていない。また官僚政治は、行政官の権限がいつ明らかになるのか、ならないのかということも考慮に入れていない。ロサティは行政官の権限を簡素化した形で考えていたのだが、それでは問題は解決できない。ベンドー（Bendor）とハモンド（Hammond）（1992）は、官僚政治モデルは政策がいかんして形成されるかを導き出すための現象を多く含みすぎていると指摘している。派閥の対立を克服し、行政官の役割を高めうる官僚制におけるヒエラルキーの役割を、そのモデルは軽視する傾向がある。必要とされているのは交渉の理論であり、単に官僚制の断片性を仮定するよりもむしろ、官僚や政治的リーダーに向けられた機会と制限を基礎としていなければならない。しかし、利益のパターンと戦略的相互作用についてこのようにモデルを改造することによって、官僚政治モデルは制度学派というよりも、ますます制度合理的選択理論（institutional rational choice theory）の応用のようになる。

また、異なる部局間の意思決定は知識の役割を考慮に入れるべきだとする、別の批判もある。E.ローズ（E. Rhodes 1994）はアメリカ海軍支出の分析によって官僚政治モデルを検証している。海軍将校のそれまでの経歴は、3種類の大型船、つまり海上艦船・潜水艦または航空母艦の支出レベルの指針にはならないことを、ローズは見出した。部局間の対立のために、海軍将校が自分の属する集団に利益をもたらすような行動をとるという証拠はない。そのかわり、海軍の流行、つまりある種の武器への好みにはトレンドがあるし、外交政策は支出決定に影響を及ぼす。政策立案者は単に自分の部局の利益を守るだけでなく、むしろ外的な要因に答えなければならない。この調査から、官僚政治モデルにおける交渉の限定的な概念化は取り下げられ、政策立案に対するより入り組んだ理解が求められている。

・英国での核となる行政官（The Core Executive in Britain）

英国における行政官の重要性を前提として、官僚政治モデルは中央政府の政策立案を研究する上での新しいアプローチの一部として利用されている。これが、核となる行政官（The Core Executive）という観点である。（Dunleavy 1990; Dunleavy and Rhodes 1990;