

論 説

政策文脈の構造

武 智 秀 之

はじめに

- 一 枠組みとしての政策文脈
 - 二 政策文脈の分析
 - 三 文脈の理論化
- おわりに

はじめに

本稿の目的は公共政策と文脈との関係を理論的に考察することである。政策過程で文脈の要因を重視する文脈主義の利点の一つは、関連づけや条件づけという条件依存の説明にある。例えば一般的に、利益、制度、アイデアについて政策の内容と過程を大きく左右していると考えられているが、この三つは並列的な関係ではなく、アイデアそのも

のは独立的ではない。アイデアは媒介変数として機能することが多く、政策過程の理解にはアイデアの条件づけ、文脈が重要である。政策決定者や政策分析者の立場からすると、そのような条件を配慮事項として考えるか、どのようなことと関連づけてアイデアを具体的に設計するかが肝要となる。その際の決定要因は、社会経済的要因のほか、制度条件、資源、政治要因、パーソナリティがある。

ただし、文脈の背景理論について、理論として確定していないこと、厳密さに欠けること、規範だけでなく、アイデア、資源、制度条件、管理、文化、歴史経緯、タイミングなどの要素で左右されることが問題点として存在する。そこで本稿では背景理論を補完するために文脈の構造を明示化しようとする。

文脈主義の理論的考察について多くの研究蓄積が存在するが、政策文脈の具体的な構成について明示的な研究は少なかった。数少ない研究として、ピーターズとピエールは、ガバナンスの基本機能を「意思決定」「目標設定」「資源動員」「実施」「評価・フィードバック・学習」の五つに区分している (Peters and Pierre 2016: 30-57)。またフェファールとサランシックは「資源制約」「不確実性」「条件適合性(状況依存性)」の三つに文脈を区分している (Pfeffer and Salancik 1978: 229)。文脈の構造に関する研究蓄積は組織理論に存在するため、本稿でもフェファールとサランシックの研究に依拠しながら資源制約、不確実性、条件適合性という三つの政策文脈を検討する。ここで資源制約とは決定における資源環境の条件である。不確実性とは事象が確実ではない状態を指し、その制御がマネジメントの大きな課題とされる。条件適合性とは決定環境における創造的創出の状態を意味して用いる。本稿ではこれらの研究を参照しながら、資源制約、不確実性、条件適合性という三つの概念構成に区分して文脈を説明し、これを修正して適用することを主張する。これらの文脈は政策と政策過程の特性を大きく左右する基本条件であり、それぞれの条件における共

通と差異を検討することで公共政策の文脈を構造的に把握する。

第一に枠組みとしての資源制約、不確実性、条件適合性について説明する。⁽¹⁾第二にこれらの概念を一部修正し、政策文脈について分析を行う。なお、事例として用いるのは、公衆衛生のトリアージ、特定商取引法改正をめぐる消費者保護、薬のインターネット販売、農業政策、景観まちづくり、地域福祉、農地改革と経済改革の政策事例である。⁽²⁾第三に政策文脈の理論化、文脈としての歴史の意味、経験主義の意義について論じる。

一 枠組みとしての政策文脈

一―一 資源制約

必要性は行政活動が発動する基本的な根拠規範である。サービスの提供が求められているにもかかわらず家族や市場が対応できない場合、必要性に基づいて規制や給付などの行政の活動が行われる。どのようなサービスであれ、サービスは人びとの必要性から生まれる。しかしこの必要性の概念は、効率性や有効性とは異なり、概念の確定性が不安定である点に特色がある。つまり効率性や有効性の概念が学問的に確定したものであるのに対して、必要性については何が必要なのかについて当事者の主観性を排除できず、関係者それぞれの価値観によって必要性の認識は異なるからである。逆にいえば、効率性や有効性は既存の財・サービスに対する評価にすぎず、欲求の源泉にはなりえない。

また必要 (need)、需要 (demand)、選好 (preference)、要求 (require)、欲求 (want) との間において、違いが明確ではない。経済学では専ら、需要は客観的、選好は主観的として認識され、必要は概念としては用いられない。西尾

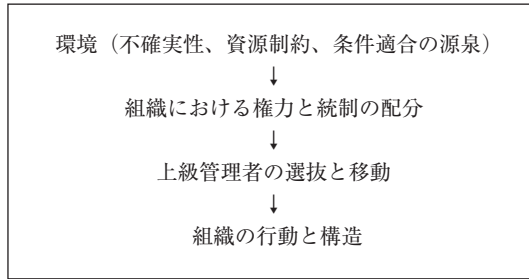
勝は「市民が政治体系にその充足を期待するいまだ充たされていない効用のことを行政需要とよび、政策決定機構の側で、政治体系が対応すべき行政需要として認定したものを行政ニーズとよぶ」（西尾一九九〇・二二九）としている。

西尾のように行政が必要性を認めたものを行政ニーズと呼ぶとしても、需要とニーズの明確な区分は難しい。むしろ社会福祉学のように、必要性を積極的の意味づける学問分野も存在する。社会福祉学では必要性は自律的・理性的・自省的判断を前提としており、必要性は重要な概念として理解されている。社会福祉学では対象者志向、顧客志向が強く、対象者の必要性を把握することが実践的な課題とされる。ただし、福祉においては自律性と普遍性が理想とされているにもかかわらず、資源制約のため供給側により必要性の内容が転換されることが多い（岩田二〇一六・三三―四一・ドイツ・ゴフ二〇一四・七六）。

多くの人が行う必要性の判断は功利的であり、将来世代への配慮に欠け、利益最大化の行動は排除できない。必要性に基づいて活動すれば、特定の利益に偏向し、その活動量は際限なく拡大することになる。各自が自省的な判断ではなく自己利益を追求すれば、資源は枯渇し、最終的には必要性の判断を見直さざるを得ない。そこで必要性を客観的に測定・判定し、政策決定者は優先順位を判断して、政治的な価値の選択が必要となる。公共政策は全ての欲求を充足できないのであり、必要性の規範にかわって効率性、有効性、代替性の基準を採用し、政策や行政の活動を条件づけなければならない。そこで重視されるのは資源の効率性、有効性である。

政策に関する資源には権限、財源、情報、時間、人的資源などがある。既存資源をいかに運用するかという「抑制均衡」志向であれ、外部・内部から資源をいかに調達するかという「獲得拡大」志向であれ、新しい資源を見出す能力や必要と資源とを結びつけるマッチングの能力が管理者に求められてくる。需要を予測し、本当に必要な需要を判

図表1 環境文脈と組織文脈の構図



出典) Pfeffer and Salancik 1978 : 229

定することが行政の役割であるが、この需要を充足する資源をいかに統制するかが組織運営の肝となる。

フェファーとサランシックは病院の事例研究において文脈を環境文脈と組織文脈に区分し、前者を不確実性、資源制約、条件適合の源泉とし、後者を「資金とスタッフ」「実業界とコミュニティ関係者」「病院の運営予算の状況」と捉えている (Pfeffer and Salancik 1978 : 239)。また、環境が権力と統制の構造という組織文脈に影響を与えること、つまり組織における権力と統制の構造が選抜・昇進・任期という組織人事へ影響を与え、資源に依存する組織を相互調整で管理者がいかに主体的に統制するかが重要であるという (Pfeffer and Salancik 1978 : 229)。

資源を内部や外部から調達しない組織は存在せず、重要なのは組織の自律性、つまり自治が確保できるかどうかであり、そのための戦略である。組織自律性を確保するための方法は第一に特定の組織のみに依存することなく多元的な調達源を持つことでリスクを減減させることである。第二にリーダーシップを発揮しやすいような制度基盤を事前に用意することである。第三に環境の従属的存在ではなく、むしろ環境を創出する (状況を変える) 革新を実施することである。これらを実施するためには資源制約を改善するだけでなく、不確実

性を吸収し、条件適応を行い、組織を革新しなければならない（武智一九九六：二四一―二四二）。

一―二 不確実性

「組織は不確実性を減少させる能力をもたなければならぬ」（トンプソン一九八七：四三）といわれるが、不確実性のリスクへどのように対応するかは組織の大きな課題である。サイアートとマーチの『企業の行動理論』によると、組織はその解決策を期待値による予測やルールの発見に求めるのではなく、問題にその都度対応し、根本的な問題解決は試行しない。組織は不確実性を回避することに終始するのである（Cyert and March 1992: 166-169）。

サイアートとマーチの研究は直接的には民間企業を対象としたものであるが、行政における不確実性回避の方法の一つはルーティンである。シャーカンスキーは党派や非中立のイメージがある「政治」の中にもルーティンが存在し、それを公共支出、地方自治体、政党、利益集団などに求めている。特に、公共支出の慣性を対象にしながら官僚制のルーティンが非党派的・中立的としてではなくむしろ官僚制独自の自律性を維持するための政治性であることを明らかにした（Sharkansky 1970: 20-32）。官僚制の政治性はしばしば官僚制人事の中立性を維持することの重要性を終身公務員が強調することも明らかである。マーチとサイモンがいうように、組織はプログラム化された方向へ進展しようとする（マーチ・サイモン二〇一四：一八一―一九二）。このルーティンこそが不確実性を回避する組織の政治力学ともいえる。また組織の安定性を図るために、組織成員の支持を調達することが前提となる。権威の受容が不確実性の吸収の前提条件となる（マーチ・サイモン二〇一四：一〇六―一〇八）。

組織成員が組織の意思決定を自ら進んで受け入れる時、つまり上位者の判断・選択を下位者が自ら検討することなく導かれるままに行動する時には、下位者は上位者の権威を受容している。ただし、権威の行使を有効なものにするためには、制裁による裏づけが必要である。そのため、組織の公式な権限構造は任命・懲戒・免職・勤務評定と密接に関係してくる。しかしながら、この権威も個人の受容圏を超えて行使されると、反発や離脱を生み出すことになる。給与、組織における地位、職場における良好な人間関係、昇進の機会などの誘因を充足する限りにおいてのみ、個人は組織に貢献する。誘因が不足すれば、組織への貢献を止める。組織と個人とは誘因と貢献との均衡の形で相互作用しているのであり、この均衡の維持に官僚制の権力作用が関わっている。権威概念にもとづく組織均衡理論は支配従属という組織観を採用せず、市場を組織に置き換えて考え、命令への服従に条件づけを行った点で理論的貢献をしている（サイモン二〇〇九・三二一―三三四、二八八―二八九）。

一般的に組織成員は金銭や報償の形態で誘因を受け取り、これらの誘因の代わりとして組織へ貢献する。物質的動機づけ、一体化の動機づけ、目標達成の動機づけを充足し、この誘因と貢献の均衡が保たれている場合、組織は均衡している。ここでは組織成員の逸脱や離脱が生じない。例えば、公務員は給与の提供、就業規則の順守という誘因を受け、拘束時間と労力の提供という貢献をしている。上級管理者においては、物質的動機づけを充足するだけでなく、一体感、帰属感、メンバーシップという非物質的な動機づけの充足も重要である。メンバーであることの誇りから、組織の威信や存続に直接的価値を付与する。このような内的均衡だけでなく、議会、政党、利益集団、外国政府、公益追及団体、一般大衆という顧客に対しては、外的均衡が図られる。組織均衡は内的均衡と外的均衡の二つが存在し、この均衡は不確実性を吸収するために重要な役割を果たしている（サイモンほか一九七七・三二五―三三六）。

さらに、個人による意思決定上の合理性の限界を克服するため、組織には様々な影響力の経路が開発されている。組織が意思決定の心理的環境を確保する具体的な制度設計として、分業の体系化、標準作業手続きの確立、権限体系の整備と階層組織の使用、コミュニケーション経路の特定、訓練が存在する。この意思決定の構造的制約を管理的決定の理論として体系化させたのが、サイモンの『経営行動』、マーチとサイモンの『組織』である。

これらの議論をさらに発展させて組織の進化的側面を強調したのが、コーエン、マーチ、オルセンのゴミ箱モデルである (Cohen, March and Olsen 1972: 1-25)。それは意思決定の曖昧さ、組織内の緩やかな結びつき、一時的に秩序づけられた決定過程を強調したものである。目標、因果関係、参加状況が曖昧で「選択機会」「参加者」「問題」「解」の四つの流れが、それぞれの属性よりも現れるタイミングによって互いに結びつき、一時的な意思決定の秩序を生み出す。選択機会をゴミ箱に、そして問題と解をゴミに比喻したもので、これをゴミ箱モデルという (マーチ・オルセン 一九八六: 三二—三三)。

このモデルでは、①個人の認知・選択、②個人の行動、③組織の行動、④環境の反応、という合理的・論理的な因果関係の連鎖は成立しない。二つの同じ問題と解 (ゴミ) が、異なる選択機会 (ゴミ箱) の中で異なる処理を受けることは通常に存在する。解が問題の前に提示され、行動が選択の前に出現していることもありうる。タイミング悪く他の処理を行っていて、問題や解を見すごし、解決を先送りせざるを得ない場合も少なくない。問題の重要性と多さから生じる負担の大きさ、問題解決にそぞろことができるエネルギーの量は、このゴミ箱の組織過程に強く影響する。ここでは問題・解と選択機会の関係を規定した採択構造、意思決定者と選択機会との関係を示す決定構造が重要となる (マーチ・オルセン 一九八六: 三九—五一・マーチ 一九九二: 一八八—一九四)。

ゴミ箱モデルは組織における一時的秩序、各要素の偶然的結合、同時に関係している選択機会、文脈、タイミングの重要性を強調する点で、従来の合理的選択理論とは異なる。ゴミ箱の組織過程は組織化された無秩序であり、文脈という風向き次第なのである。

一―三 条件適合性

組織は分業の体系であるが、職務を分化した後の調整、リーダーシップ、コントロール、コンフリクト解決などを総称して統合化の過程という。この組織過程を理解するためには、分業の後の統合過程にも注目しなければならぬ。ここでは分化と統合という組織過程に焦点をあて、積極的な環境適応を行う状況を示す条件適合性について理論的に検討する。

組織論では機械的管理システムと有機的管理システムの二分法が用いられ、前者は安定的で確実な環境に適合し、後者は流動的で不安定な環境に適合すると指摘されてきた。例えば、イギリスのエレクトロニクス会社一五社を調査して、バランスとストーカーはこの二つの組織類型を発見した。異なる環境で最適な革新の方法を選択することが明示化されたわけである (Burns and Stalker 1994: 19-36)。ただし、この研究は環境条件に応じた公式の最適構造を示した点で画期的であったが、二つの組織型の緊張関係を明示していなかった。

これに対してローレンスとローシユは組織過程における分化と統合が環境とどのような関係を持つかを実証した。その結果によると、環境の多様性に比例して分化の程度は高い。ここで分化とは異なった職能部門の管理者間の認知・感情の志向差異、およびこれらの部門間の公式構造の差異を意味する。しかし志向や構造が異なるだけでは、課

業環境へは対応できない。部門間の相互依存を継続的に確保するためには、分化の程度が高ければ高いほど、各部門間のより高い協働や統合を必要とする。ここで統合とは、環境の要求する努力の統一を確保するための部門間の協働の質を指している。環境の多様性の程度が高ければ統合部門の調整機能が必要となり、その影響力が高まる。逆に多様性の程度が低ければ市場に近い部門が影響力を有する（ローレンス・ローシュ一七七七・五一―六二・ローシュ・モース一九七七・二一―一七）。

リーダーシップ論の研究蓄積によると、リーダーシップは資質としてのパーソナリティ要因と文脈という状況要因によって規定される。条件依存理論によると、パーソナリティ（欲求構造）と状況要因（状況好意性）の関係を実証し、好意的状況と非好意的状況の両極端でタスク志向型リーダーの成果が高く、中間的状況で人間関係志向型リーダーの成果が高いことが示されている。一般的に大規模化すれば資質よりも状況要因に左右される程度が高まり、リーダーシップの発揮できる範囲は限定される。事前に状況を変えてリーダーシップが発揮しやすい環境を創出することが求められている（坂下一九八一・一〇八―一四二）。

相互依存関係の状況において調整は、標準化、計画、相互調節の三つによって実施されている。標準化は一定の手順またはルールを意味し、それが一貫性を持ち、状況が安定的であること、ルーティンであること、ルールの適用が可能であることが前提となる。計画による調整は部門間のスケジュールの設定を意味し、安定的ではない状況に適切な調整方式である。相互調節は行為の過程を通じて新しい情報を伝達することであり、トンブソンによると、変動かつ予測不可能な状況になればなるほど相互調節による調整に依存することになる（トンブソン一九八七・七一―七二）。

行政官僚制において完全に自己充足的な組織は存在せず、権限・財源・情報・人員という資源を組織の内外から調

達する。その時一方的かつ恣意的なドメインの設定はない。必ず内外の組織環境を構成する関係集団との相互依存関係が形成され、ドメイン・コンセンサスが存在する。つまり経営側と被用者との間、組織と他組織との間に、支持と合意を得るための戦略的な組織過程が存在するのである。

ドメインは相互依存の関係にある人びとの期待の集合から成立しているが、その依存関係は権力関係の裏返しでもある。つまり官僚制の権力とは組織自体の属性ではなく、環境要素との相互作用の結果生じることになる。資源の安定的確保という点で不安定な価値的要素に依存している組織は、効率的で合理性ある持続的なドメイン・コンセンサスを形成することはできない。それゆえ環境要素に従属することがないように、依存関係を分散させたり、競争の戦略を強化したりする。さらには、相手とのドメイン・コンセンサスを形成する過程で紛争・対立が生じた場合、権力を獲得のための戦略を採用し、不確実性に対応しようとする（トンプソン一九八七：三六一―四三三）。

不確実性の回避と吸収という消極対応と異なり、外部環境を積極的に創出する点に条件適合性の特質が存在する。ウエイクは、環境に適応して組織構造を変えるのではなく、環境を組織化して組織が適応できる環境を創出する現象を強調した（ウエイク一九九七：一八九―二二九）。また、トンプソンは組織が環境との依存関係の中で共通目標を形成する際に権力を獲得する方法として、協働的戦略をあげる。能力交換の確約により相互の不確実性を低下させるのであるが、相手から介入されるリスクも生じる。協働的戦略の第一は将来のパフォーマンスの交換に関して条件交渉する契約的戦略である。労使交渉での労働条件の設定や犯罪者との司法取引が例としてあげられている。第二は相手と組織のリーダーシップや意思決定の過程へ取り込む適応的吸収戦略である。相手の要求に応答・譲歩をしつつドメインを吸収することで支持の確実性を増大させる。第三は提携・連盟・結合という関係を形成する連合戦略である。た

だし将来的目標の維持については連合が形成しにくいため、戦略としてはアドホックとなる（トンプソン一九八七・四三―四五）。

二 政策文脈の分析

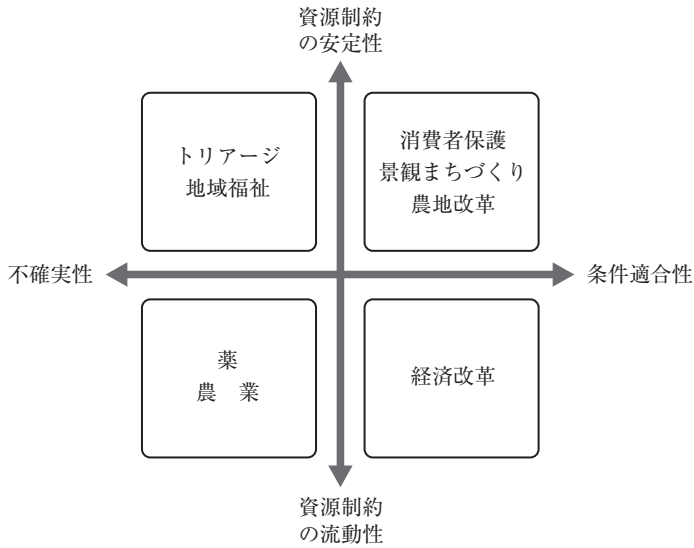
二―一 文脈の類型化

政策文脈を資源制約、不確実性、条件適合性の三つに区分して説明してきたが、ここではそれらの概念化を一部修正することを試みたい。まず、政策類型について確認しておく。

第一は政策の目的や手法が規制か給付かという点である。政策手法が規制か給付かによって、動員される資源が異なり、政策の対象や効果も異なることになる。つまり規制政策は組織や法令という資源が文脈として大きく政策内容に影響し、給付政策は財源や人という資源が文脈として決定要因となりやすい。また規制についてはその緩和策は既得権を有していない市場参入予定の新参者や消費者が恩恵を享受し、給付政策は納税者層ではなく低所得者層においてその政策効果が大きくなる（武智二〇一七c：六五―七二）。

第二は政治が政策を規定するのではなく政策が政治を規定するというロウイの類型論である。この類型論は独立的な変数として政治過程・政策過程を想定していた考えを逆転させ、政策内容を独立的な変数として観念すべき重要性を示している。彼は一つの軸を強制力が間接的か直接的かとし、もう一つの軸を強制の媒体が個人の行動か行動の環境を通じたものであるかとし、四つのセルで政策を類型化した。つまり強制力が間接的で個人の行動を通じたものを

図表2 政策文脈の類型



出典) 筆者作成

「分配政策」、強制が直接的で個人の行動を通じた政策を「規制政策」、強制力が間接的で行動の環境を媒介とするものを「構成的政策」、強制力が直接的で行動の環境を媒介とするものを「再分配政策」とした (Lowi 1972: 299-300)。

第三は政策文脈を類型化しようとする試みである。フェファーとサランシックのように、本稿においては政策文脈を資源制約、不確実性、条件適合性の三つに区分した。しかし、三つの要素はそれぞれ独立的ではない。資源制約は不確実性や条件適合性に大きく影響する条件である。本稿では不確実性へ創造的に対応した状態を条件適合性と定義つけたが、この二つは区分しにくく、わかりにくい。文脈の程度で類型化しても、比較によって明示的な結論を得ることは不可能である。また、環境文脈と組織文脈とを明確に区分することも難しい。

そこで政策文脈は資源制約と不確実性との二つを基

本的な構成要素とし、組織が認知した環境文脈を直接対象とする。条件適合性を高い不確実性への創造的対応の状態とする。枠組みとして分析の適用可能性や文脈の理解可能性を高めることを優先するならば、このような設定の方が生産的である。

さらに、資源制約について一部修正が必要である。政策を立案・決定・実施するうえで資源制約のない政策空間は存在しない。ここで制約の資源を規制か給付かで類型化することは可能であるが、それでは政策手法に基づく要因以外の条件を把握することはできない。また前述のように程度で類型化することも可能であるが、その程度を判定する方法にも課題が残る。そこで、本稿ではこの資源制約が安定的か流動的かで類型化したい。それは、資源制約の内容や程度ではなく、時系列的に資源制約の変性が高いかどうかを意味している。政策の種類や程度ではなく、その安定性や流動性を基準とする理由は、それが政策過程のダイナミズムを捉えるために有益だからである。

二―二 資源制約の安定性・流動性と文脈

例えば、公衆衛生におけるトリアージの事例においては慢性的に資源の強い制約の下にあるが、資源不足という切迫した状況自体は変化がなく、政策過程に大きな変化が生じることはない（武智二〇一六・二二―三三）。患者を救済するという必要性があるにもかかわらず、医療資源は希少であり、緊急性という時間の資源制約が存在し、資源配分の平等性よりも優先性が求められる（武智二〇一六・二二―三三）。

地域福祉においては、公的介護の必要性のため、福祉団体の調整、市場化や連結の対応が求められた（武智二〇一五a・八一）。これらは強い資源制約があるものの、その制約性は安定していて急速な変化はなく、環境への適応とい

う点では消極的である。地域福祉の事例において、住民のニーズに応答するためには体制の整備が必要である。行政であれ、民間であれ、地域福祉の提供団体が安定して存在しているかが求められている。その安定性を確保するために社会福祉法人が設置されたのであるが、近年は公益法人改革によって、この安定性と相反する社会要請として自由で公正な選択ができるのかどうか問われ、そのための情報の公開や運営の透明さが提供団体に求められている。統制型の地域福祉としては団体間の統合が行われ、市場型の地域福祉としては良質なサービスを提供する民間団体の競争が行われ、連結型の地域福祉としては、民間団体における管理機能の共同化、事業の協働化、行政と民間の調整、研修事業の行政支援など様々な方法が実施されている（武智二〇一五a・八〇―八一）。

消費者保護の事例においては、健全な業者を育成する必要性と消費者を保護する必要性の両立が求められ、営業の自由と弱者保護という公益の規範が重要な基準となる（武智二〇一六・二八―三〇）。消費者保護においては、業界が健全な業者を育成するよう支援し、情報公開や消費者保護の規制方法を確立することが不確実性を低下させる方法である。審議会においては時間をかけて審議し、利害対立しがちな利害関係者たち間の信頼関係を形成することが利害調整の近道となる。社会動向を見定めながら営業の自由と消費者保護の公益とのバランスを模索することが、行政機関に求められる（武智二〇一六・二六―二七）。

景観まちづくりにおいては地域活性化と景観保護の両立が目標とされ、財源・人的資源という地域資源が調整や組織化により配分された。地域福祉、消費者保護、景観まちづくりが共通していることは、利害関係者による問題解決の規範共有が政策実施を左右することである。景観まちづくりは、景観保護という文化的側面と観光・経済発展という経済的側面の調和を図ることを課題としている。そのため、地域社会において関係者の合意形成が政策の前提であ

り、それがいつ確保できるのか、どのような形で結論づけられるのか、どのような地域資源を調達できるのかという不確実性を常に抱えている。また地域はそれぞれ歴史的背景、地域資源、地域特性、財政力、住民の志向性などが千差万別であり、一つのモデルに収斂させることはできない。常にアイデンティティを維持しながら、自分の地域らしい発展の在り方を模索することが求められている。もし民間資源が不十分な場合は行政主導で新しい資源を動員し、地域社会を組織化しなければならない（武智二〇一四：一一―一五）。

資源制約の安定したトリアージ、地域福祉、消費者保護、景観まちづくりの事例に対して、葉のインターネット販売の事例は資源制約が流動的な典型例である。その事例においては、対立争点が明確で、結論が合意しにくいという特性がある。この場合、それぞれの考えの主張者たちが勢力をいかに拡大・組織化できるか、そしてその力関係が決定要因となる。そのため各勢力は主張の根拠づけを行うと同時に、首相官邸、厚生労働大臣、自由民主党などの政治勢力を動員し、対抗勢力に対抗しようとした。まさしく政策は政治過程の所産である（武智二〇一六：三七）。葉のインターネット販売の事例は法的資源と政治的支持の資源がタイミングによって大きく異なり、出現する状況や条件によって大きく政策過程が変化した（武智二〇一六：三七―三八）。消費者の利便性の必要性と葉害被害のリスクを回避する必要性とが対立し、最高裁判決という規範と限定された時間制約の中で規制範囲の決定が行われた。そこにおいては経済自由主義を唱える自由民主党と葉害被害の最小化に固執する厚生労働省の政治過程が決定を左右した（武智二〇一六：三七―三九）。

農業については、農業従事者の保護と生産性の向上が必要とされ、関税、補助金、直接支払という移転手法が採用されて農業関係者へ配分資源とされた。ここでは直接支払のアイデアが農業自由化の規範と結びついて政策転換の制

度基盤を提供していた（武智二〇一七 a : 二七―二八）。これらは資源制約の状況が極めて流動的であり、しかも環境適応が短期的・限定的なものでしかない。

農業政策では立憲政友会と憲政会（立憲民政党）という二大政党制の下で、農商務省は政権政党の政策方針に従う法案作成を余儀なくされた。立憲政友会は地主の利害を保護する自作農主義をとり、憲政会（立憲民政党）は小作の利益を保護する小作農主義を支持したため、農商務省は政権政党の方針にあわせて法案を作成した。小作の利益を保護する法案は議會を通過せず実現が困難を極めたため、農商務省は一九二四年の小作調停法で小作官が實質的に行政調停を行うという法運用での対応をとった（武智二〇一七 b : 一八五）。資源制約が流動的な状況の下、法運用での対応という不確実性吸収の方策を模索したのである。

また後述するように、農地改革と経済改革の事例は大きな枠組み変更の提案を志向した条件適合性という点で共通しているが、一方で農地改革が政治支持の調達に成功し資源制約の安定性に貢献し、他方において経済安定本部における経済改革は政治的支持の調達に失敗して資源制約が大きく流動的な状況であり続けた。農地改革と経済改革においては、小作人や貧困者の救済と改革のための政治資源の調達が必須であった。内閣、GHQ、政権与党という政治資源の調達が改革には必要であり、その条件なしには政策の決定は難しかった。農林省の農地改革はGHQという政治資源を最大限調達できたのに対して、経済安定本部の改革は政治的資源の調達に成功せず、不安定な状況が続いた（武智二〇一七 b : 一八九―二二一）。

必要・資源と文脈との関係でいえば、権限、財源、情報、人的資源という資源制約として文脈が構成される。時間制約やタイミングも資源制約としては重要である。また政策実施や政治決定における資源調達の可能性もガバナンス

を左右する。規範やアイデアが資源制約によって条件づけられ、政策過程が資源制約を枠づける相乗的な二重構造が存在することになる。

二―三 不確実性・条件適合性と文脈

次に、不確実性・条件適合性と文脈について事例を通じて検討する。

トリアージの事例における不確実性とは、いつ、どこで、どのような事故が起きるかどうかわからないという不確実性である。震災、交通事故、火災、土砂災害など地域によって発生可能性は異なるので、それぞれの地域で起きうる事故に備えて訓練が必要である。マニュアルを整備し、そのマニュアルを関係者が理解し、経験則を蓄積させることこそ人的資源の効率運用につながる。現場の非政治的決定においては、希少性と緊急性の特性を吸収できる文脈の形成が必要である。トリアージの事例においては、対応体制の整備は不確実性を低下させる。責任の所在を明確にし、部門間の水平的・垂直的調整を行うことで、つまり基礎自治体間の調整、基礎自治体と広域自治体・国との調整、行政機関と病院やNPOなど民間資源との調整を事前に行っておくこと、資源制約を改善しておくことも不確実性の通減につながる。トリアージを行う際のキーパーソンたる人が誰になるのかを関係者が合意しておくことも、リーダーシップを発揮しやすい環境を形成することになる（武智二〇一六・一九―三三）。

地域福祉においては、安定性と自由・公正との二律背反を解決することが自治体の課題であるが、その方策は一律ではない。一方において人口が集中して提供団体が複数存在している都市圏においては、民間化という制度選択が行われ、公共活動を民間の社会福祉法人、財団法人、株式会社、NPO法人など多様な提供団体が担い、自由な発

想と柔軟な対応によるサービス提供が目指される。民間化による効率達成と考えてよい。他方において、提供団体が限定的な過疎地域においては広域化という手法が採用されることもある。介護認定を行う医療専門家さえ十分確保できない地域では、自治体間の境界を越えて共同で認定審査委員会を設置し、サービスを提供する団体を財団法人として共同して設置することで対応することも可能である。いわゆるネットワーク（連結）の経済性である（武智一九九三・三四八―三五二・武智一九九七・一一五―一二二）。

薬のインターネット販売においては、官邸主導の政治決定、垂直的調整が大きな決定要因となった。ただし厚生労働省は劇薬の規制緩和という点を譲らず、この点は規制緩和反対派の獲得した利益となった。この点、一〇〇点と〇点という一方的なゼロサムゲームではなく、六〇点と四〇点というどちらにも勝ち点が与えられる交渉ゲームとなったことが特徴的である。また、最高裁判決という法的規範が厚生労働省へ与えた負担は大きかった。つまり厚生労働省がゼロから原案を作成しなければならなかったため、営業の自由を規制する法的根拠を精査しなければならない行政コストを求められた。また、無法状態を早急に解決しなければならぬという時間制約も、先送りという選択肢をなくした原因となった。限定された選択肢の選択という不確実性への対応に、法的制約と時間制約は大きく影響した（武智二〇一六・三七―三八）。

農業は天候リスク、農村の高齢化、耕作放棄の拡大という環境に左右され、これらの不確実性を吸収することが政策の前提となる。関税や補助金で産業を保護し、既得権を維持することは、継続性と安定性を確保することができるために産業保護として確実性の高い選択肢である。農民へ補助金という誘因を供与し、選挙票という貢献を行う組織均衡が不確実性を吸収する文脈の典型である。ただし、農地バンクや農協の改革は大きな成果が出ず、これが新しい

農業従事者の参入にはつながることはなく、六次産業化などの地域活性化、農業の株式会社化などの刷新が求められている（武智二〇一五b・一三―一七・武智二〇一七a・五―六）。

また、直接支払や農業の多面的機能という新しいアイデアが改革を促進した。共に自由貿易の下での農業保護の在り方を模索し、ヨーロッパから新しい概念を導入したことが自由化に新しい文脈を付け加えることになった。ただし、それは日本の政治風土の下で拡大解釈されて、新たなバラマキの弊害ともなっている。日本型直接支払制度は条件不利、所得制約、環境配慮という三つの要素で構成されて新たな所得移転制度として運用されている（武智二〇一七a・八一―五）。

農業政策の事例においては、農林省（農商務省、農商省）の貧農救済のリベラルな組織哲学が不確実性を回避する文脈としてあげられる。また米が物価を左右する機軸商品であったため、農林省（農商務省、農商省）には一時期経済学を重視する合理的思考が一般的であった。小作調停法や農地調整法の制定に見るように、自作農主義が実現できなくても小作官制度を運用して小作を救済する途を探り、戦時中は食糧増産を名目として陸軍などを説得して小作の実質権利を拡大するなど漸变的な決定は不確実性を吸収する恒常的な政策手法であった（武智二〇一七c・一八五―一八六、一九七）。

トリアージ、地域福祉、薬のインターネット販売、農業政策を事例として不確実性の回避と吸収に関する文脈として説明してきたが、さらに消費者保護、景観まちづくり、農地改革と経済改革を事例として積極的に環境を創造する対応としての条件適合性を説明する。

消費者保護においては、審議会における水平的調整による政策案の合意という特性をもつ。事務局は具体的な実施

方法を諸外国の例を参考にしながら具体的に提示し、その実行可能性を含めて事前に想定しておくこともある。またその政策の受け入れ可能性を事前に説明し反応を探っておくことも立案では求められる。実際の決定過程では原案からの譲歩を求められることも多いので、落とし処を初めから提示せず、初めは極端なハードルの高い案を示した後、交渉の過程で理想案を変更して現実案を提示する交渉戦略も求められるのかもしれない。特定商取引法改正をめぐる消費者保護の事例では、水平的調整に基づく漸变的決定が特性となる。その事例は繰り返しゲームの要素が強く、信頼関係を壊すような無理な交渉ではなく、合意が取れる範囲で合意を取り、逆にいえば合意が取れそうな範囲を少しずつ拡大することが一般的な傾向となる（武智二〇一六・二九―三〇）。

また、景観まちづくりの事例に関して、まちづくりNPOの活動が盛んな地域では専門家と住民との協働で革新的な提案がされ、町家再生や街歩きイベントの実施などが日常的に行われている。景観まちづくりに積極的ではない自治体でも、民間団体と行政との調整でまちづくりの構想について時間をかけて合意を得る過程が一般的である。時間がかかるにせよ、利害調整を行いながら地域の住民や団体が主体的な意識をもってまちづくりに取り組むことが必要なのである。地域活性化には「よそ者、若者、馬鹿者」が必要であるといわれるが、行政であれ民間であれ、まちづくりに関して調整や組織化は重要である。また分化した意思決定環境で専門的リーダーシップが発揮されると同時に、地方議員や首長のリーダーシップは、阻害要因を排除してまちづくりを推進するための大きな決定要因となる。これらの調整・組織化・リーダーシップは地域社会の統合的機能を果たすことになる（武智二〇一四・一一―一二）。

さらに農地改革と経済改革の事例に関して、内閣調査局の調査官会議や経済安定本部の総合調整委員会は政策刷新を生みだし、その調査研究は政策立案の機能に貢献した。また農林省の農地改革と経済安定本部の経済改革は内閣と

GHQに支持されていた場合は大きな成果を上げることになったが、逆に内閣が分裂し、GHQの全面支持が得られなかった状況においては、必ずしも成功しなかった。日本社会党において経済改革は政治的支持を得ることが少なく、その政策が実現することは少なかった。和田博雄という当時の日本における最高の政策立案者であったとしても、政権政党の政治的支持なしにその理想の実現は不可能であった（武智二〇一七b：一八九―二一五）。

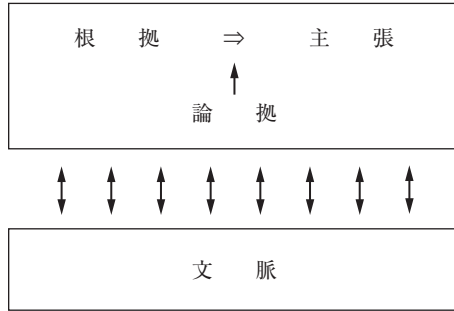
三 文脈の理論化

三―一 文脈と理論の対立

前述したように、文脈を資源制約、不確実性、条件適合性の三つで区分する考えを一部修正し、資源制約の安定性と流動性、不確実性と条件適合性の二つの軸で政策文脈を分析してきた。次に残された課題として、文脈の理論化、歴史と経験の文脈における意義について論じることとする。ピエールによると、社会科学において文脈をどう扱うかが方法論として重要であるという。ピエールの議論は二分論にやや偏りがちであるが、その方法論上の課題は、理論と文脈との対立、演繹法と帰納法との対立として理解されてきたという（Pierre 2013: 124-125）。

一方において、帰納法による文脈化においては、事例分析は可能であるが、考慮する事項や条件が多くなり説明可能な範囲は広くなる。帰納法は思考方法を高める志向性を持つとあってよい。しかし組織マネジメントに寄与する「文化」まで文脈に含めるならば、その条件の種類は際限なく広がる（Hood 2013: 115-116）。推論による非科学的な説明の可能性が高くなり、多くのことを説明することは何も説明していないことになりかねない。楽観論者ゲートが多くの

図表3 政策文脈の構図



出典) 筆者作成

格言を残してすべてを語り、悲観論者カフカが現実には悲観して何も語らなかったとしても、それはどちらも何も語っていないことと同じなのである。他方において、演繹法による理論化・非文脈化においては、精密な分析により仮説を検証することで科学的発見を行うことが可能である。ただし一般化はある程度可能であるが、説明の範囲は限定される。しかも考慮すべき事項や条件を見過ごすことで重要な決定要因ではない因子を検討していることになりかねない。マクロ的な地域研究において理論や方法論に関心なく、ミクロ的な行動分析において現実に関心ない事態はしばしば起こりうる。はたして文脈と理論とは二律背反の関係なのか。それらは両立可能なのか。

第一の解決策は中範囲の理論の積極活用である (Pierre 2013: 126)。例えばキングダンは公衆衛生や公共交通の事例を対象にして二四七のインタビュー調査を行い政策過程の分析を行った。それは「政策（選択機会）の窓」の枠組みで有名であるが、それが依拠する理論はマーチらのゴミ箱モデルに基づく応用的な研究である。キングダンの研究はゴミ箱モデルの現実適用の可能性を高めた貢献があるが、必ずしも理論の一般化を目指したものではない (Kingdon 1984: 5)。ただし、このような事例の蓄積と比較政策研

究の検証こそ、目指すべき方向性の一つである。

第二は概念化と類型化の志向である。包括理論のような理論の一般化は無理としても、分析可能な枠組みの構築は必要である。分析のための概念化を試み、その概念間の整合性を検討しながら、比較研究による類型化を行うことが研究の方向性として考えられる。経済学、政策科学、経営学、社会学、哲学などから概念を借用し、ロウイのように政策の類型化を行うことは事例研究として生産的であろう。

第三は目的と対象の選択性である。選挙データを用いて投票行動の分析を行い、財政データを用いて政策の決定要因の研究を行うことは可能である。このような対象は計量的・演繹的な仮説検証には最適であろう。しかしながらデータが入手しにくい外交政策の研究、一過性の特性が強い歴史の研究において、演繹的な研究を行うことは難しい。キングダンのように課題設定に焦点をあてるならば、事例研究の蓄積が前提となるであろう。制度や文化の異なる各国比較において、ミクロ的な精緻な研究を望むことは過剰な期待ともいえる。このように目的や対象に応じて柔軟に分析方法を選択するリサーチデザインの戦略も解決策の一つであろう (Hayes 1993: 26)。

第四は政策文脈を理解する際に「主張・根拠・論拠」という議論の構図の何に影響を与えているかを理解することである。証拠に基づく政策の実現が唱えられるが、マクロ的に見れば社会保障政策のように人口構成や家族構造のデータに影響されて制度設計がされることは常である。しかしながらミクロ的に見れば、政策文脈は根拠だけでなく、論拠や主張にも影響を与えている。農業政策、消費者保護、薬のインターネット販売の事例のように、利益や既得権を保つため主張にありきの構図の下で根拠や論拠を後付けすることはしばしば行われる。合理的選択の理論のように、現実の政策はサイクルに基づいて作動しているわけではない。逆にいえば、証拠に基づく政策実現は根拠と論拠

を政策利害者へ求めることから生じることになる。そのためにどのような文脈が公共政策の背景に存在するかを精査していかなければならない。

三―二 文脈としての歴史

歴史についての評価・方法論には三つの考えがある。文脈としての歴史を考えるため、ここではこの三つの考え方を検討しておく。³⁾

第一は歴史必然主義である。この考え方は歴史が繰り返すことを議論の前提とし、歴史を学ぶ積極性を強調する。過去は現在や未来のモデルであり、歴史は必然的な出来事であるとする。過去の歴史は現代の教訓であり、最高の教科書と言われるゆえんである。岡倉天心は『東洋の理想』の中で「我々の未来をたく秘訣は自身の歴史のうちにあると本能的に心得て、その鍵を見出そうと懸命に模索している」（岡倉一九八三・一三〇）と述べ、歴史を学ぶ現代的重要性を強調している。過去の事実をモデルとして現在や未来の出来事に推論する思考は歴史学に伝統的な方法である。

またE・H・カーは『危機の二十年』の中で理想と現実の対立を理論と現実の対立に符合させながら、理論と現実の相互依存、理想と現実の相互連関を強調している。「政治過程は、リアリストが信じているように、機械的な因果法則に支配された一連の現象のなかにだけあるのではない。しかしだからといって、ユートピアンが信じているように、政治過程は確かな理論的真理を現実それ自体に適用することのなかにあるのではない」（カー二〇一・四五）と指摘している。バランスと柔軟さを尊重し、思想と歴史を重視してきた伝統的な政治学の基本姿勢といつてよい。

第二は歴史素材主義である。因果性を重要なテーマとしてきた社会科学では、歴史も多くの決定要因の一つに過ぎ

ず、歴史的経緯を判断や決定の環境と認識して研究の素材とすることがある。組織の慣性を強調する組織理論や経路依存性を重視する新制度主義はこの考え方である。ノースは『制度・制度変化・経済成果』の中で経済史における安定性と変化を制度主義の枠組みで分析することが可能であり、貿易における成長を対象として経路依存の特性について論じている（ノース一九九四…一五六―一八七）。

また合理的選択論に批判的立場から歴史的制度論を展開するピアソンは、『ポリティックス・イン・タイム』の中で粘着性、タイミングと制度配置、社会変動の長期的過程の重要性を強調している（ピアソン二〇一〇…一〇）。政策や制度を利益の所産とする機能主義の考え方への批判ともいえる。これら新制度主義の考え方には程度の差はあれ、歴史の一局面を因果律の対象として分析可能であるとして、進化や成長に対する肯定が方法論として存在する。ピアソンの研究は、時間や歴史の発展を公共政策の研究へ積極的に取り込もうとする試みとして評価できる（西岡二〇一四…二六―二九…西岡二〇一六…四三―五九…古地二〇二二…一五―一三三）。

第三は歴史懐疑主義である。ポパーは『歴史主義の貧困』の中で伝統的な歴史主義を批判した。彼は反証主義を是とし、推論に頼る帰納主義を批判した。歴史主義の反自然主義的な主張として、一般化ができないこと、実験が不可能なこと、新奇性に欠けること、錯綜性が存在すること、予測の正確さがあること、客観性に欠けること、全体論の前提があること、直感的了解があること、定量的方法に欠けること、唯名論ではなく本質主義に依拠することを取り上げている（ポパー一九六一…二〇―六〇）。

さらに分析哲学の立場からアーサー・コールマン・ダントは『物語としての歴史』の中で、歴史を科学として認識することに懐疑を示し、歴史的説明は法則性を有しない単称因果にすぎないとしている。ダントは時間的に離れた二

つの出来事のうち最初の出来事を「物語文」と呼ぶ（ダント一九八九・二七四）。過去の出来事はその後に生じる出来事によって変化して「過去の偶然性」を示しているだけにすぎないと断じている。つまり現代の人が物語文として過去を制作しているというのである（ダント一九八九・四二―四三、二三八）。

確かにダントの議論は、過去の実在性をどのように解するべきかという根源的な問いであろう（一ノ瀬二〇〇六・一八四）。自然科学のように選挙データや経済社会などの政策データを利用して、ポパーのいうような理論仮説を演繹的に検証することは可能である。帰納的推論の非科学性を指摘した貢献も、積極的に評価されるべきであろう。過去から現在や未来を推論する過程に慎重であるべきという主張には今でも説得力がある。ただしクーンが指摘したように、粗いパラダイムを通じて理論は転換する。理論を倒すのは事実ではなく新しい理論である。その意味でパラダイム論の有効性は否定できないし、理論仮説は理論でしか否定できないという考えは有益である（クーン一九七一・七二―七三）。仮説の非検証を指摘していることだけでは新しい思考は生まれない。一度しか観察できない歴史的事象に対して科学的因果特定手続きを適用できないという考えについては、確率的因果論から不確実性に対応していこうとする試みがされている（一ノ瀬二〇〇一・一九一―二五三・一ノ瀬二〇一・三九―七七）。

三―三 思考方法としての経験主義

因果に関する考えや方法論に違いがあるにせよ、経験・実証・合理という点で経験主義に関する考え方は共通している。ただしその考え方には幅がある。それは英米の経験主義の考え方の潮流の豊かさを示しているともいえる。次に、思考方法としての経験主義について二点触れておきたい。⁽⁴⁾

第一に経験の意味である。デカルトのような理性を重視する認識論と異なり、認識における経験を重視する考えを経験主義という。ここでいう経験とは個人的な体験ではなく、共通する観察や実験という実証主義を示すものとして用いている。一ノ瀬正樹によると、経験論とは「歴史的位相で現れる私たちの行為に沿って知識・認識を理解している」という態度」として了解されている（一ノ瀬二〇一六：四五）。認識論としての経験主義は、イギリスのロックにはじまり、ヒューム、ベンサムに至る功利主義の系譜、論理実証主義や分析哲学、アメリカにおけるプラグマティズムを含んで理解される。これらは英米哲学の主要な潮流といってよい。ベンサムやミルの功利主義には利益を追求する利己的な人間像が想定され、そのようなインセンティブを人間行動に想定した意義は大きいが、それと共にベンサムが社会への共感（コミットメント）を市場における人間に求めた点は重要である。このようなしなやかなバランスの思考こそ経験主義の特徴の一つである。

経験は実証や計量の志向性という意味でも用いられるが、それはデータや事実の共有化により理論仮説が検証されることを意味し、因果関係を重視し、観念論から脱却する思考が現実主義的な経験論の特徴である。また経験主義が示す実証はデータや事実によって仮説が検証されるという意味だけではなく、論理の整合性を問う論理実証主義や分析哲学も経験論に含まれる。いわゆる論理的経験論と言われるものである。分析哲学が指摘するように、主張・根拠・論拠による議論の論証の考え方は有益である。このような思考は還元主義の考え方を導き、全体論の思考を排除することに貢献している。

第二に基礎づけ主義の修正についてである。基礎づけ主義とは「道徳判断の正当化の根拠は、なんらかの自明で改訂不能な基礎から導出されることによって得られるという考え方」（伊勢田二〇〇四：二八四）である。すべての人び

とが満足する自明の基礎は存在しないため、調和主義が基礎づけ主義を修正する意味で唱えられている。文脈の重要性がここで主張されることになる。さらに政治学における反基礎づけ主義についてベビアとロウズは、フーコーに代表される支配管理関係論 *governmentality*、ポストマルクス主義、社会ヒューマニズムの三つに区分して論じている (Bevir and Rhodes 2010: 42-62)。基礎づけ主義の修正が意味していることは、単一的な基準に基づく決定が非現実的であり、基礎の条件や文脈の意味を構造的に理解することの重要性である。ここにおいて経験論の多元的な思考が有益となる。

ここで重要なのが解釈の存在である。解釈とは意味や性質について関連づけや確定づけを行うことであるが、因果関係の分析・説明と異なり、非科学的な記述として消極的に理解されることもある。しかし基準が単一ではない以上、状況をどのように解釈するかが現状分析で求められる。ベビアとロウズは、人びとが信念や選好に基づいて行動しており、信念を迂回することを低減させるため、解釈の作業が必要であると主張する (Bevir and Rhodes 2003: 17-20)。その解釈として従来は聖書解釈学や文化人類学で行われてきたが、近年ではポスト構造主義やポストモダニズムへと焦点が移行していると彼らは指摘している (Bevir and Rhodes 2003: 17-20)。ポスト構造主義やポストモダニズムの解釈学の是非はともかく、解釈の基準が一つの理性や観念だけではなく、複数・多数存在することは、現状が曖昧さというよりも多面的な解釈が可能となると理解すべきであろう。

さらに社会で起きる現象について、原因と結果の間に因果関係を見出すことは難しい。つまり原因と結果の間に因果的必然性ではなく確率的関係性を見出す考えは、因果性の確率的理論に基づく統計的因果推論では一般的な考え方となっている。いわゆる必然的因果論ではなく確率的因果論である。(一ノ瀬二〇〇一:二二二:一ノ瀬二〇一:四二)。

確率を比較し、原因を推定し、不確実性を通減させるために、経験に基づく解釈が必要となる。このように、因果分析による絶対的な単一の善の発見を前提にするのではなく、多元的な価値基準に基づき理論と現実の間で反照的均衡を繰り返しながら目標を推定して確実性を高めていく方が健全である。ただし、それは他方で、社会構成主義アプローチや言説アプローチのような実証的経験論から乖離した議論も生むことになる。

おわりに

本稿では文脈を資源制約、不確実性、条件適合性の三つに区分し、それらを資源制約の安定性と流動性、不確実性と条件適合性の二つの軸で文脈構成を修正すべきであると説明してきた。そして政策文脈の構造を二つの軸に沿って分析した。文脈の理論発展のため、文脈の類型化、歴史の意義、経験主義の意義について論じてきた。本稿の論述を終えるにあたり、最後に四つ確認しておきたい。

第一に文脈の理論化・一般化は難しいという点である。文脈と理論との二律背反は大きな課題であり、しばしば中範囲の理論の構築が主張される。本稿でも包括理論の構築を目指すことなく、文脈の構成を明示化することを試みてきた。背景理論や規範理論そのものではなく、その成立条件に注目して検討してきた。ただし、これ以上の緻密な理論化は難しいし、生産的とは考えていない。また文脈に対する影響はもちろん存在するが、ここでは研究の直接的な対象としていない。

第二に資源制約、不確実性、条件適合性の区分は文脈の意味内容をより理解するために有意義である。しかし、三

つの明確な区分が不可能であり、この三つが相互的な関係にある点は説明を難しくしている。資源制約を改善することは不確実性を減減させるし、不確実性を吸収する組織文脈と条件適応性の制度文脈とは程度の差でしか説明できず、その区別はしにくい。不確実性と条件適合性の区別は難しく、しかも普遍的な状態ではない。農業政策は資源制約は流動的で不確実性の状態が常態ではなく、景観まちづくりは資源制約が安定的で条件適合性が高い状態にあり続けるわけではない。

例えば、農業政策は本稿において資源制約の流動性と不確実性に特徴づけられているが、今後農業自由化が劇的に実施されて大改革が断行されたならば、条件適合性へと移行することになる。また、景観まちづくりを積極的に行ってきた自治体で開発重視の首長へ変わり市政が政策転換したり、主導していた職員の退職やNPOや専門家の動員が不可能になることでまちづくりの調整と組織化が進展しなくなると、不確実性の回避と吸収という対応になる可能性もある。

第三に文脈主義の環境要因を重視する志向は主意主義的な傾向を弱め、革新的な進取の気性を削ぐことになりかねない。環境を人間の意思で変革する可能性を削ぎ、人類の進歩に消極的な認識を定着しかねない (Pierre 2013: 127)。この点については文脈を構成する要素の一つに条件適合性を概念化し、環境への適応を内在化する工夫をしてきた。第四に歴史の取り扱いである。歴史における進化・発展を尊重する歴史主義的な考え方と歴史も政策決定を既定する要因の一つにすぎないと考え因果関係を強調する経験主義的な考え方とは、歴史に対する方法論の違いが存在する (Bevir and Rhodes 2013: 55-73)。歴史を最良の指針・教訓とみるか、重要な決定要因の一つとして考えるか、それとも因果的な検証の対象外と考えるかの違いと違ってよいかもしれない。

これらの課題はあれ、公共政策を文脈から理解することの重要性は大きい。本稿では文脈を資源制約、不確実性、条件適合性に区分し、これを資源制約の安定性と流動性、不確実性と条件適合性の二つの軸で説明することに修正して具体的な事例への適用を模索してきた。前述したように、事例の数の制約のため一般化は難しく、政策文脈の概念もさらに適用可能性について改善が必要であるが、分析のための有用性は示せたのではないかと考えている。

- (1) 不確実性と条件適合性に理論的説明については、武智（一九九九a・一九九九b）と一部記述が重複していることをお断りしておきたい。
- (2) これらの事例は武智（二〇一四・二〇一五a・二〇一五b・二〇一六・二〇一七a・二〇一七b）を参照した。
- (3) 本稿の区分とは異なるが、ベビアとロウズは文脈としての歴史を歴史発展主義、現代経験主義、ラディカル歴史主義の三つに区分している（Bewir and Rhodes 2013: 55-73）。
- (4) 英米の経験主義の思想系譜を概観するには、一ノ瀬（二〇一六）が有益である。因果律と因果連関、必然的因果と確率的因果についても、一ノ瀬（二〇〇一・二〇〇六・二〇一〇）の説明が要領よい説明で説得的である。

参考文献

- 伊勢田哲治（二〇〇四）『認識論を社会化する』勁草書房
- 一ノ瀬正樹（二〇〇一）『原因と結果の迷宮』勁草書房
- 一ノ瀬正樹（二〇〇六）『原因と理由の迷宮』勁草書房
- 一ノ瀬正樹（二〇一〇）『確率と曖昧性の哲学』岩波書店
- 一ノ瀬正樹（二〇一六）『英米哲学史講義』筑摩書房
- 岩田正美（二〇一六）『ニードと資源』『社会福祉のトピクス』有斐閣
- 岡倉天心（一九八三）『東洋の理想他』（佐伯彰一ほか訳）平凡社

E・H・カー(二〇一一)『危機の二十年』(原彬久訳) 岩波書店

トーマス・クーン(一九七二)『科学革命の構造』(中山茂訳) みすず書房

坂下昭宣(一九八一)「リダーシップとモチベーション」西田耕三ほか編『組織の行動科学』有斐閣

武智秀之(一九九三)「福祉公社による在宅福祉サービス・横浜市の事例を中心にして」行政管理研究センター監修・今村都南

雄編著『第三セクター』の研究』中央法規出版

武智秀之(一九九六)『行政過程の制度分析』中央大学出版部

武智秀之(一九九七)「過疎における福祉の広域行政圏」高知県西仁淀介護公社の事例」『分権型福祉社会研究会中間報告書』地

方自治総合研究所

武智秀之(一九九九a)「行政官僚制の動態」今村都南雄ほか『ホーンブック行政学』北樹出版

武智秀之(一九九九b)「行政資源の調達と運用」今村都南雄ほか『ホーンブック行政学』北樹出版

武智秀之(二〇一四)「歴史的町並み保全のまちづくり」『季刊行政管理研究』一四八号

武智秀之(二〇一五a)「自治体と社会福祉法人・社会福祉協議会」『都市問題』第一〇六巻第一号

武智秀之(二〇一五b)「農業政策の根拠と展開」『白門』第六七巻第一号

武智秀之(二〇一六)「公共政策の文脈的理解」『法学新報』第一二三巻第一・二号

武智秀之(二〇一七a)「農業自由化の政治学」直接支払制度の導入と変容」『法学新報』第一二三巻第八号

武智秀之(二〇一七b)「和田博雄ーリベラリストの知性と孤高」『法学新報』第一二三巻第八号

武智秀之(二〇一七c)『政策学講義(第2版)』中央大学出版部

アーサー・C・ダント(一九八九)『物語としての歴史』(川本英夫訳) 国文社

L・ドイヨル、I・ゴフ(二〇一四)『必要の理論』(馬嶋裕・山森亮監訳) 勁草書房

西尾勝(一九九〇)『行政学の基礎概念』東京大学出版会

西岡晋(二〇一四)「政策研究に『時間』を呼び戻す」…政策発展論の鉤脈」『季刊行政管理研究』一四五号

西岡晋(二〇一六)「政策発展論のアプローチ——政策の長期的時間構造と政治的效果」縣公一郎・藤井浩二編『ダイバーシティ

時代の行政学』早稲田大学出版部

政策文脈の構造(武智)

- ダグラス・C・ノース(一九九四)『制度・制度変化・経済成果』(竹下公祝訳) 晃洋書房
- K・ボバー(一九六二)『歴史主義の貧困』(久野収・市井三郎訳) 中央公論社
- ポール・ピアソン(二〇一〇)『ポリテイクス・イン・タイム』(粕谷祐子監訳) 勁草書房
- 古地順一郎(二〇一〇)『ブレンンの歴史的制度論』岩崎正洋編『政策過程の理論分析』三和書房
- Bevir, M. and R. A. W. Rhodes (2003) *Interpreting British Governance*, Routledge
- Bevir, M. and R. A. W. Rhodes (2010) *The State as Cultural Practice*, Oxford University Press
- Bevir, M. and R. A. W. Rhodes (2013) "Three visions of context as history," *Politt, C. eds, Context in Public Policy and Management: The Missing Link*, Edward Elgar
- Burns, T. and G. M. Stalker (1994) *The Management of Innovation*, Oxford University Press
- Cohen, M. D., J. G. March and J. P. Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* Vol. 17 No. 1
- Cyert, R. M. and J. G. March (1992) *A Behavioral Theory of the Firm* second edition, Prentice-Hall
- Hayes, S. C. (1993) "Analytic Goals and the Varieties of Scientific Contextualism," S. C. Hayes et al. eds., *Varieties of Scientific Contextualism*, Context Press
- Hood, C. (2013) "Can cultural theory give us a handle on the difference context makes to management by numbers?," *Politt, C. eds, Context in Public Policy and Management: The Missing Link*, Edward Elgar
- Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown and Company
- Lawrence, P. R. and W. Lorsch (1967) *Organization and Environment*, Harvard University Press = 一九七七『組織の条件適応理論』産業能率短期大学出版部
- Lorsch, J. W. and J. J. Morse (1974) *Organizationala and Their Members* Harper & Row = 一九七七『組織・環境・個人』(馬場昌雄ほか訳) 東京教学社
- Lowi, Theodore J. (1972) "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review* Vol. 32 No. 4
- March, J. G. (1988) *Decisions and Organizations*, Basil Blackwell = 一九九一『決まらぬ決断』(土屋守章・遠田雄志訳)

- March, J. G. and J. P. Olsen (1979) Ambiguity and Choice in Organizations, Scandinavian University Press 一九八六『組織における意思決定』(遠田雄志・マリソン・ジョンズ訳) 有斐閣
- March, J. G. and H. A. Simon (1993) Organizations, John Wiley & Sons = 二〇一四『オーガニゼーションズ 第2版』(高橋伸夫訳) タイヤモンド社
- Peters, B. Guy (2013) "Institutions in context and as context." Pollitt, C. eds., Context in Public Policy and Management: The Missing Link, Edward Elgar
- Peters, B. G. and J. Pierre (2016) Comparative Governance, Cambridge University Press
- Pierre, P. (2013) "Context, theory and rationality: an uneasy relationship?," Pollitt, C. eds., Context in Public Policy and Management: The Missing Link, Edward Elgar
- Pfeffer, J. and Gerald R. Salancik (1978) The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective, Harper & Row
- Sharkansky, I. (1970) The Routines of Politics, Van Nostrand Reinhold
- Simon, H. A. (1997) Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations, Free Press = 二〇〇九『新版 経営行動—経営組織における意思決定過程の研究—』(二村敏子ほか訳) タイヤモンド社
- Simon, H. A., D. W. Smithburg and V. A. Thompson (1950) Public Administration, Alfred A. Knopf, Inc. = 一九七七『組織と管理の基礎理論』(岡本康夫ほか訳) タイヤモンド社
- Thompson, J. D. (1967) Organization in Action, McGraw-hill = 一九八七『オーガニゼーション イン アクション』(高宮晋監訳) 同文館
- Weick, K. E. (1979) The Social Psychology of Organizing, 2nd ed., McGraw-Hill = 一九九七『組織化の社会心理学 [第2版]』(遠田雄志訳) 文真堂

(本学法学部教授)