

Title	政策科学と科学技術イノベーション政策の科学
Author(s)	田原, 敬一郎; 吉澤, 剛; 平澤, 玲
Citation	年次学術大会講演要旨集, 25: 216-218
Issue Date	2010-10-09
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/9281
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

政策科学と科学技術イノベーション政策の科学

○田原敬一郎（未来工研）、吉澤剛（東京大）、平澤冷（ナレッジフロント）

はじめに

政策科学が 1 つのディシプリンとして本格的に展開されはじめたのは、1970 年に学術雑誌『政策科学 (Policy Sciences)』が創刊されて以来であると言われる。その後現在に至るまで、社会に介入する「学」として、その知識生産・利用の在り方や認識論、方法論等をめぐって膨大な研究が蓄積されてきた。

一方、科学技術イノベーション政策を研究対象とする「科学技術政策論／学」は、代表的な学術雑誌「研究政策 (Research Policy)」が 1971 年に創刊、また、当該分野の研究のメッカの 1 つであるサセックス大学科学政策研究科 (SPRU) は 40 年以上の歴史を持つなど、独自に専門性を深めてきている。近年では、米国における「科学イノベーション政策のための科学 (SciSIP)」や「科学政策の科学 (SoSP)」等、国を挙げてこれらの研究を振興していこうとする動きが活発化している。我が国の場合も例外ではなく、科学技術イノベーション政策における「政策のための科学」関連新規事業に 10 億円強の概算要求が文部科学省より行われている。

本稿では、政策科学が発展してきたコンテキストや理論、方法論研究等の系譜をたどり、それを通じて、科学技術イノベーション政策における「政策のための科学」を今後我が国においてどのように展開していくべきかについて示唆をとりまとめる。

1. 政策科学の出現

政策科学という言葉がはじめて用いられたのは、1951 年に刊行された『The Policy Sciences』であるが、当時「出現しつつある」科学であった政策科学が体系的に論じられはじめたのは、1970 年に学術雑誌『政策科学 (Policy Sciences)』が創刊されて以来であると言われる (宮川 1994, pp.22-23)。翌 71 年には、政策科学における 2 つの代表的古典であるラスウェルの『政策科学序説 (A Preview of Policy Sciences)』とドロアの『政策科学のデザイン (Design for Policy Sciences)』が相次いで上梓された。

ラスウェルは、その記念碑的著作の中で、政策科学について「公共的秩序 (public order) 及び市民

的秩序 (civic order) の決定過程についての知識 (「of」の知識) とその過程において役立てられる知識 (「in」の知識) を取り扱うもの」という作業定義を与えた。ここでいう「of」の知識とは、「政策がいかにか策定され、どのように実行されるか」についての体系的、経験的な研究であり、一方、「in」の知識は、「現実の意思決定において動員される利用可能な知識のストック」のことである。当然のことながら、既存の関連分野の研究成果もこれに動員されるが、その「学」としてのアイデンティティは、コンテキスト志向性 (contextuality)、問題志向性 (problem orientation) 及び方法多様性 (multi-method) という 3 つの特性で説明できるとする。これは、(人間活動システムを対象とする際の) 現代科学のアプローチの欠陥としてラスウェルが挙げる「視野の断片化 (fragmentation)」、「問題に対する盲目性 (problem-blindedness)」、「単一方法 (single-method)」を克服しようとするものである。

ラスウェル以降、「学」としての政策科学は、その射程を大きく広げてきた。たとえば、政策科学 (公共政策学) の研究領域として、足立 (2005) は大きく次のように分類している。

表 1: 足立による政策科学の研究領域

(1) 公共政策学と既存ディシプリンの交錯領域を構成する研究	
概要	政治学、経済学、社会学など既成のディシプリンの中で開発されてきた分析のツールを援用して公共政策のある側面についての「理解」を深めようとする研究
構成要素	①世界観や政治文化の研究、②政策過程の研究、③制度分析・制度改革の研究、④政策アクターの研究
(2) 特定公共政策それ自体の研究	
概要	実務としての公共政策研究
構成要素	①政策過程の研究、②実務としての政策分析・政策評価、③政策デザイン
(3) 公共政策学原論	
概要	個別分野の政策実務への寄与を目的とした分野横断的の学知＝公共政策にかかる一般理論、モデル、手法等の研究
構成要素	①政策類型の研究、②政策分析、政策評価、政策デザインのための一般理論及び手法の研究、③政策思考・政策マインドの研究、④学説史の研究

(出典) 足立 (2005) より作成

足立の指摘するように、政策科学(公共政策学)の研究領域をどのように規定し、区分するのか自体が「公共政策原論に課せられた最も重要な検討テーマの1つ」(足立 2005:p.3)であり、捉え方は論者によって多様であるがⁱⁱ、いずれにしろ、多様なディシプリンが関わり、それらの成果を社会的問題の改善に役立てるために統合的に取り扱おうとすることに、「学」として政策科学の特徴がある。

2. 政策科学の理論及び方法論的展開

政策科学が「学」として社会とどのように関わろうとしてきたのか、ここでは、トーガソンの議論を紹介したい(Torgerson1986)。トーガソンは、政策科学にはその歴史的発展段階に対応して三つの顔の移り変わりがある、としているⁱⁱⁱ。

まず、第一の顔は、啓蒙主義の政策科学とも呼べるもので、客観的知識と理性に基づいた秩序ある政治を実現するために、政治を知識に置き換えようとするものである。これは、「合理的文明についての啓蒙主義のビジョンが、産業秩序と科学技術の進歩についての実証主義のビジョンによって再生されたもの(宮川 1994)」である。

第二の顔は、「政治が知識の仮面をかぶる」と言われる状況であり、第一の顔の暗い側面の現れである。政策研究者は、問題解決を自動化しようとする実証主義的認識論からの当然の帰結として、価値に関わる問題を意思決定者側に委ねることで政治的中立性を担保しようとするが、このことは政治状況の本質を基本的に理解していないことであり、政策研究が適用される政治的コンテキストについての批判的疑問を抑圧してしまう傾向を生み出す。つまり、政策研究は、理性に対する忠誠を誓いながら、「現実には特定の利害に奉仕するだけではなく、既成の政治体制のイデオロギーと秩序を強化する」方向で作用するのである。

このような状況に対し、トーガソンの言う「第三の顔」を目指す動きが政策研究者の内部から現れるようになった。第三の顔は、知識と政治がもはや決定的な敵対関係ではなくなるような可能性を示唆するものであり、具体的には、政策科学の依拠する認識論として実証主義からポスト実証主義へと転換を図ると同時に、「専制主義の政策科学」から当初ラスウェルが構想したような「民主主義の政策科学」へと再帰しようとするものである。ここで言う政策研究におけるポスト実証主義とは、その理論や実践において以下のいずれかあるいは複数の考え方に立脚するものである。1) 政策研究のための知識は研究者の先入観や信念、価値観によって前

提づけられ、歴史的・文化的・政治的文脈によって形成されている。2) 政策過程やその分析過程を記述する言語によって生成される意味は社会的に構成されており、複数の解釈を認める。3) 政策形成過程への参加者は事実、価値、理論や関心が統合されたフレームを通じて何が問題であるかを構造化する。4) 政策研究における対象の観測不能性や不確実性、曖昧さを認めた上で、多様なデータや手法、参加者を利用した多角的な分析により方法論的バイアスを減少させる。5) 政策は市民と意思決定者の民主的な交流において形成され、政治的制度をデザインし直すことで促進される(Morçöl, G. 2002)。このポスト実証主義認識論に基づく政策科学が、現代における主流の立場であるといつてよいだろう。

3. 政策科学の実践的課題

一方、ポスト実証主義認識論のもとに構成される政策科学について、それが本質的に抱えている問題のために、政策決定の現場で採用されにくいということが多くの研究者から指摘されている(Amy1984, Brunner1991, Durning1999, Innes1998 等)。

たとえば、ダーニングは、その要因として次の4つを挙げている(Durning1999)。

第一に、可能な限り定量的な手法を用いて、イデオロギーに染まっていない情報と助言とを提供する客観的な「科学者」として機能してほしいという政策分析者に対する政策分析のクライアント(政策決定者)の期待が、ポスト実証主義に基づくモデル自体と相反するものであることである。第二に、ポスト実証主義モデルは、組織のコンテキストと合致しないということである。政策分析は、クライアントの要求において行われるが、ポスト実証主義理論は、政策決定の根底にある規範的、理論的前提について、すなわち、クライアントの組織自体について批判的に検討することを要求するからである。第三の要因は、政策分析の知的生産システムに関わるものである。大学などの教育機関が採用している政策分析者の教育システムにおいては、未だに従来型の政策分析、すなわち実証主義的政策分析がその主流を占めているという。ダンジガーは、この状況に対し、「近代主義は近代主義を生み出す」とし、専門家教育の改革の必要性を訴えている(Danziger1995)。最後に、ポスト実証主義に基づくモデルが、説得性に欠けるということである。ポスト実証主義が議論や解釈を重視するため、必然的にそのアプローチの過程や結果に非決定性、端的に言う、そうとも言えるがこうともとれるといったような相対主義的なあいまいさが付随するが、それが現実の政治環境の中で実際に政策のガイダンスとして採用

されることの障害となっている。このことは、ライヒが指摘するように、「熟議 (Deliberation) の結果としての社会的学習が、結局のところ明確なコンセンサスを生み出すことを保証するものではなく、時間の浪費、資源の無駄である」(Reich1990, p.9) という意思決定者側の懸念にもつながっていると看做す。

4. 我が国における「科学技術イノベーション政策のための科学」への示唆

以上、政策科学における 40 年来の議論の一端について紹介してきた。このことから、科学技術イノベーション政策における「政策のための科学」を今後我が国において展開していく際に、どのような示唆が得られるであろうか。

まず、政策科学や、ここでは紙幅の関係で紹介しきれなかった政策科学の重要な理論的基盤であるシステム論における議論について、レビューを行うことが考えられる。これにより、人間活動システムを対象とする場合、「知識に何ができ、何ができないか」といった基礎リテラシーを習得することにもつながる。これは、先人としての「公共政策研究コミュニティ」との交流を通じて、もっともよく達成できるものであると言える。また、特定公共政策領域としての「科学技術イノベーション政策」について、ラスウェルやドロアに端を発する政策科学の流れとはほぼ独立に展開されてきた「科学技術政策論」や「科学技術政策学」の成果も踏まえる必要がある。

第二に、社会に介入する学問としての在り方について、日本の科学技術イノベーション政策の文脈の中で理解を深めることが重要であろう。米国には、60 年代から 70 年代前半にかけての「偉大な社会 (The Great Society)」及び「対貧困戦争 (The War on Poverty)」にみられたような、「科学的知識を公共政策へ意識的に適用する試み」を行ってきた経験がある。それらを通じて、膨大な教訓が蓄積され、人材が育ち、その育成のためのプログラムが整備され、そして何よりも政策科学に活躍の場を与える政策研究市場が形成された。米国における SciSIP を日本における制度設計の参照とする際には、こうしたコンテキストの違いをよく踏まえる必要がある。

いずれにせよ、我が国において現在「出現しつつある」科学技術イノベーション政策における「政策のための科学」は、「政策を科学する」といった短絡的な発想や、「既存の社会科学を現実問題に応用する」といった応用社会科学的発想であってよいはずがない。

【参考文献】

足立幸男編著 (2005), 『政策学的思考とは何かー公共政策学原論の試み』, 勁草書房。

宮川公男 (1994), 『政策科学の基礎』, 東洋経済新報社

文部科学省, 「09-7 平成 23 年度概算要求の概要」

Amy, Douglas J. (1984), "Toward a Post-Positivist Policy Analysis," *Policy Studies Journal*, vol.13, issue 1: 207-211.

Brunner, R. D. (1991), "The Policy Movement as a Policy Problem," *Policy Sciences*, vol.24: 65-98

Danziger, Marie. (1995), "Policy analysis postmodernized: some political and pedagogical ramifications," *Policy Studies Journal*, vol.23, Issue 3:435-450.

Dror, Yehezkel (1971), *Design for Policy Sciences*, American Elsevier Publishing Company Inc.

Durning, Dan. (1999), "The Transition from Traditional to Postpositivist Policy Analysis: A Role for Q-Methodology," *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.18, No.3: 389-410.

Fischer, Frank (1990), *Technology and the Politics of Expertise*, Sage.

Innes, J. E. (1998), "Information in Communicative Planning," *Journal of the American Planning Association*, vol.64: 52-63.

Reich, R. B. (1990), *Public Management in a Democratic Society*, Prentice-Hall.

Lasswell, Harold D. (1971) *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elsevier.

Morçöl, G. (2002) *A New Mind for Policy Analysis: Toward a Post-Newtonian and Postpositivist Epistemology and Methodology*. Praeger, pp. 104-113.

Torgerson, D. (1986) "Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis", *Policy Sciences* 19(1): 33-59.

i ドロア (1989) は、政策関連領域に含まれるディシプリンとして、23 種類をリストアップしている (pp.320-326)。

ii 政策分析、メガポリシー、メタポリシー、実現戦略の 4 類型に分けるもの (Dror1971) や、メタ分析、メゾ分析、ディシジョン分析、デリバリー分析の 4 類型に分けるもの (Parsons1995) 等がある。

iii 当然のことながら、これらの三つの顔は、歴史的、時期的に明確に区分されるものではない。