

山川雄巳の政策学：その特徴と意義

その他のタイトル	The Contribution of Katsumi Yamakawa to Policy Studies
著者	岡本 哲和
雑誌名	關西大學法學論集
巻	66
号	4
ページ	866-886
発行年	2016-11-24
URL	http://hdl.handle.net/10112/10886

山川雄巳の政策学：その特徴と意義

岡 本 哲 和

目 次

はじめに

1. 山川雄巳の人と研究
2. 山川雄巳の「政策学」
3. 山川政策学における政策過程モデル
4. おわりに：山川政策学の現代的意義

はじめに

本稿の目的は、山川雄巳・関西大学名誉教授（1932-2002）（以下、敬称を省略する）による政策研究の内容を再検討することにある。それにより、山川の諸研究（以後、「山川政策学」あるいは場合によって「山川政治学（政策学）」との表記を用いる。）、とりわけ山川が提示した政策過程モデルの概念が、今後の政策研究に対して、どのような視座を提供する可能性があるかについて論じたい。

構成は次のとおりである。まず、第1章では、山川政治学（政策学）の全体的な特徴を、その人物との関わりをも含めて明らかにする。第2章では、山川による政策研究に焦点を合わせて、政策学に対するそのスタンスについて明らかにする。続く第3章では、山川政策学での中心的な分析枠組みである政策過程モデルを取り上げて検討を行う。最後に、同モデルで示された政策の見方が、今後の政策研究の方向および公共政策研究コミュニティの今後の在り方を考える上で、どのような意義を持ち得るかについて議論を行う。

1. 山川雄巳の人と研究

1.1 略 歴

本稿は、山川政治学（政策学）の形成史を個人的な要因との関係で書き出すことを目的とはしていない。山川によって著書や論文等の形で残されたものに焦点を合わせて、議論を行う。ただし、その研究のスタイルや内容には、個人的な資質等とも関係する部分があると考ええる。そこで、山川雄巳の個人史についても、本報告の内容と関連性を有すると考えられる事柄を中心に説明を加えておきたい¹⁾。

山川雄巳は1932年7月9日に徳島県徳島市に生まれる。1948年4月に徳島県立第一高等学校（現在の城南高校）に入学した後、学区制実施によって1949年4月に徳島県立城東高校へ転入学した。同高校を1951年に卒業後、同年京大工学部に入学する。後述するように、山川の諸研究に見いだされる理論重視の態度とモデル化への指向には、元来はいわゆる「理系」の人間であった山川の個人的な資質が反映されているとも考えられる。これに関し山川（1968）では、「現代の政治体系論では、国際体系論の領域をのぞけば、政治体系を分析する用具や技術の開発と整備が軽視されている」として、「政治学者は、先進領域で開発されたアイデアやツールなどを学習」する必要があると説く。そのようなツールとして様々な工学的ツールや情報処理機構などのデバイスが挙げられ、その中でも最も基本的なものは数学であると述べられる（192頁）。

山川は、後のキャリアを決定づけることになる大きな選択を1954年に行っている。工学部から法学部への転学部である。これについての詳しい理由は知ることができない²⁾。

1) 以下の記述は、関西大学法学会編（2003）に依る。

2) 山野博史・関西大学教授は、大学の研究室の抵抗器に慶応3年製作の銘があるのを発見して失望したことを、本人が語った転部の理由として紹介している（関西大学法学会編 2003：127）。

法学部では、3回生時には民法の磯村哲教授のゼミ、4回生になってからは政治史の猪木正道教授のゼミに属した。1956年に京都大学法学部を卒業した後、同年に同大学大学院法学研究科に進学する。大学院では特に、猪木正道教授、長浜政寿教授、加藤新平教授の指導を受けた。なかでも長浜教授については、1975年に発表された「都市行政への生活配慮論的アプローチ——長浜教授の行政学」において、その行政理論を検討することにより研究の論理構造と今日的意義を明らかにすることを試みている³⁾。山川は、長浜教授が個々の国民の生活のみではなく、それらの複合によって形成される全体としての国民社会の存続を重視していたことに注目する。その上で、国民社会がまわりの環境に対応し、適応していく過程を「国民的統一の生活」として捉えたことについて、長浜行政学がシステム論の一般的モデルと共通する特徴を持っていたと評価している（山川 1980：177）。

1958年3月には修士課程を修了し、同年4月に博士課程に進学する。修士論文のテーマはマルクスであった。この論文については、これまでいかなる形においても刊行されていない。博士課程在学中に関西大学法学部の助手試験に合格して、同年4月から同学部助手に就任する。その後、1963年に専任講師、1966年に助教授、1973年に教授となる。その後、関西大学において、法学部長、法学研究科長、法学研究所長などの要職を務めた。

また、日本公共政策学会創立発起人会に第1回（1995年4月29日に東京国際大学で開催）から参加し、1996年6月8日に学会が設立されてからは松下圭一初代会長の下で、初代事務局長および理事を務めた。1998年には第2代会長に就任し（2000年まで）、亡くなる2002年まで理事を務めた。

1.2 その研究関心

関西大学法学会によって2003年3月に刊行された『故山川雄巳名誉教授追悼文集：偲びぐさ』の巻末に収められた著作目録によれば、最初の公刊論文であ

3) 足立忠夫他編（1975）所収。同論文は「行政政策への生活配慮論的接近——長浜行政学の場合——」と改題されて、山川（1980）の第6章に収められた。

る「秩序の問題」が『関西大学法学論集』（第11巻第3・4合併号）に掲載された1962年3月から、絶筆となった「民主主義のもとでの政策デザイン」（足立・森脇編 2003所収）が出版されるまでの41年間で、山川は7冊の単著と8冊の共編著、そして106本の論文を発表している。

これらのタイトルを通覧するならば、地方政治や市民意識、民主主義や数理政治学、戦争研究や地震予知など、様々なトピックが扱われていることがわかる⁴⁾。このように、山川が扱った個別のテーマは多岐にわたるが、全体的に見るならば、主として取り組んだ研究テーマについて、次のような時期区分が可能である。

第1の時期は、1962年から1979年頃までの、アメリカ政治学および政治システムを中心とする時期である。そこでの代表作としては、最初の単著である『政治体系理論Ⅰ』（1968）や、アメリカにおけるディシプリンとしての政治学の形成と発展を社会環境および国際環境との関連で描き出した『アメリカ政治学研究』（1982）等が挙げられる。

第2の時期は1980年代から晩年までの、政策研究へと大きく研究関心をシフトさせた時期である。代表作として、日本で最初に「政策過程」という語をタイトルに用いた専門書である『政策過程論』（1980）、政策を直接的に扱った論文を中心にまとめた『政策とリーダーシップ』（1993）などがある。

もっとも、第1の時期から第2の時期にかけて、山川の研究関心および研究目的に大きな転換が生じたというわけではない。その研究業績を通読するならば、大学院入学以来約46年間にわたる研究人生において、その関心と目的については、きわめて高い一貫性を見いだすことができる。山川の生涯を貫く研究関心は、政治の総体的な状態を、社会全体との関わりを含めて包括的に描き出すことにあった。そして、その関心は、「政治をつうじて、安定したより良き社会をつくり出すための方策を考えること」という研究上の大きな目標へとつ

4) 地方政治に関しては山川（1984b）、市民意識については山川（1985）、民主主義については山川（1979）、数理政治学については山川（1998）、戦争研究については山川（1990）、地震予知については山川（2000）などの著書・論文がある。

ながっていたと思われる。

約46年間の研究生活では、その目標の達成に向けての、一貫して着実な歩みが続けられた。1968年に刊行された『政治体系理論Ⅰ』⁵⁾には、政治体系理論についての問題領域として、(A) データバンクに関するもの、(B) 政治体系理論の準拠枠に関するもの、(C) 政治体系のモデルの構成、基本的仮説の形成、およびこれらのシンセシスに関するもの、(D) モデルに基づいて、政治体系における関数関係を論理的分析的に展開し、理論を抽象的な政治の世界にまで媒介することに関するもの、の4つが挙げられている。

これらは政治体系理論についての理論的な発展段階を、(A)から(D)の順番に示したものである。そして、同書が刊行された1968年では、現時点での研究水準はせいぜい(C)段階にとどまると指摘している(191頁)。時間的に並べれば必ずしも(A)から(D)への順序をたどってはいないものの、山川による多くの研究業績は、これら4つの段階のいずれかに位置づけられる。(A)段階のデータバンクについて、山川は政治体系の属性と活動属性を実証的に明らかにするためには多くのデータの蓄積がまず必要となると考えていた(山川 1980: 81-82)。編者の一人となって1981年に刊行した『政治学データブック：政治を実証的に考えようとする人のための資料集』は、データの蓄積作業への貢献と位置づけられる(山川・依田・森脇編 1981)。(B)段階の政治体系理論の準拠枠に関する研究としては、H・ラスウェルや D・イーストン、G・アーモンド等に代表されるアメリカ政治学の検討を行っているものが当てはまる(山川 1982)。そして、ラスウェルによる政策研究やイーストンらによる政治システム論についての十分な理解と応用が、(C)段階にあたる政治体系のモデルの構成へと、そしてそれに続く(D)段階におけるそのモデルの精緻化に関わる研究へと、つながっていく。後述するように、長い年月にわたって山川が取り組み続けてきたテーマである政策過程についての諸研究は、(C)あるいは(D)の段階に位置づけられる(山川

5) 「Ⅰ」のみで、「Ⅱ」以下は出版されていない。「Ⅱ」以下について、どのような内容が構想されていたかは不明である。なお、晩年の業績一覧等では、同書は「Ⅰ」が省略されて『政治体系理論』とのみ記載されている。

1980および山川 1993)。

1.3 山川政治学（政策学）の全体的特徴

上記のように、山川の研究関心および研究目的には、強い一貫性が見いだせる。さらに全体的に見れば、山川政治学（政策学）には次のような特徴がある。

第1の特徴は、理論の重視である。研究対象について分析を加えるにあたっては、その対象を認識して説明するための基準となる理論が必要となる。山川(1975)では、「賢明な政策を作成するための方法論が必要」とも述べられている。

このような理論志向を持つ山川がイーストンの政治研究に惹かれたのは、いわば必然だった⁶⁾。イーストンは周知のとおり、「実証的調査研究の優位と理論嫌い」を特徴とする19世紀後半から1940年代までのアメリカ政治学を強く批判し(イーストン 1976: 49-50)、多数の個別ケースに適用可能な、体系的で一般的な理論構築の必要性を訴えた。そして、そのイーストンによる政治システム論は、山川政治学（政策学）の内容に大きな影響を及ぼしている。

もっとも、理論重視の姿勢は、イーストンからの影響によるものというよりも、山川が元々は理系出身であったことと、より深く関係しているように思われる。イーストンによって理論指向になったのではなく、従来理論志向が強かった人間が、数多くの政治学者の中でも特にイーストンの研究に惹きつけられた、という方が適切であろう。

第2の特徴は、モデル化への指向である。山川の研究には、数多くのモデルが登場する。たとえば、山川(1980)の中だけでも、政策過程の手順についてのモデル、政治体系と環境についてのモデル、政策行動単位のモデル、政治体系と政策過程の関係についてのモデル、政策情報過程のモデルといった様々なモデルが提示されている。

6) 山川とイーストンは1970年にシカゴ大学で出会って以来、研究面のみではなく、家族ぐるみの交流があった。一部関係者のみに頒布された足立・森脇編(2003)の特装版には、イーストンによる「献辞 山川雄巳を讀えて」が収められている。

複雑な現象を抽象化して捉えて、それをモデルとして図式化することへの選好を山川は強く有していたし、それについての高い能力を備えていた。これについても、すでに述べた理系の資質および工学部で受けたトレーニングとの関連があると推測できる。山川の「モデラー」としての側面がよく表れている例としては、山川（1986）や山川（1988a）、山川（1996）などで提示された、政策過程の構造に関する「漏水給水モデル」がある⁷⁾。

第3の特徴は、動的（dynamic）な視点を重視していることである。山川による政策過程モデルの重要な基盤を形成している政治システム論に対しては、保守的あるいは現状維持的であるとの批判が存在する。自らを取り巻く環境が大きく変化した場合、システムは出力を通して環境に働きかけて、その安定性を保とうとする、というのがシステム論の基本的な考えだからである。山川（1989）では、その（政治的）「安定性」の概念についての検討が行われ、それが「現状肯定」「保守」「硬直」「柔軟性のなさ」といった否定的なイメージで捉えられてきたことが示される。

これに対し山川は、「安定性を全面否定するのは正しくないし賢明でもない」と主張する。そして、「もし一切の安定性を否定するのであれば、その主張者は世界の存在をどのように説明するのであろうか」と問いかけて、「もし安定性がまったくなくなったとすれば、その主張者を含めてこの世界の一切が即座に解体・蒸発し、無形態なカオスの世界が出現するであろう」と論じる（山川1989：41）。

だが、山川は固陋な保守主義者ではない。外部環境の変化に対しては、環境に働きかけてそれを制御するだけでなく、自らを変えることによって対応を図る必要があるとするのが、一般的なシステム論の見方である。イーストンも、「適応を行い、自己を制御し、自己を変革する行動体系」が政治生活であるとの指摘を行っている（イーストン1968：40）。このように政治を動的なものとして捉える視点は、山川によっても共有されている。山川は政治に関する一般

7) 漏水給水モデルについての詳しい説明については、山川（1998）の第7章「政策過程」を参照のこと。

理論について、それは「単なる自己内回転をつづける思弁であってはならない」と断じる。さらに、その理論は「本来的には、現実世界に働きかけ、これを変革する力を有するものである」として、政治学が社会の絶えざる自己変革に貢献すべきであるとの考えを表明している（山川 1968：192-193）⁸⁾。

第4の特徴は、日本や他の国を取り巻く環境の変化への強い関心と懸念が、研究上の強い動機となっていることである。山川は日本公共政策学会1999年度研究大会（立命館大学）で、「政策と世界認識」と題する会長基調講演を行った⁹⁾。そこでは、日本は1980年あたりから次第に政治的安定性と政策思考の集中力を失っているとの危機感が表明される。さらに、グローバル化の進展が、社会の不確定性を増大させていると述べる。この不確定性をマネージして、「日本が21世紀世界に健やかに立っている姿」を認められるようにすることが重要であり、それに寄与することが日本公共政策学会のような政策系学会に期待される役割であると述べている。

社会を取り巻く環境変化への強い関心と、それがもたらす不確定性への懸念は、実はかなり早い段階から示されていた。都市化や情報化、そして国際関係の緊密化などが社会にもたらす不確定性の増大とそれへの対応の必要性は、1960年代から複数の著書や論文で指摘されているのである。

不確定性の高い状況においては、ルーティンによる対処は困難となる。そのため、変化する環境および政治システム自体を制御して変動に対応するための

8) 山川は、動的な視点に欠けるとして、いくつかの有名な政策決定モデルを批判している。たとえば、C・リンドブロムによるインクリメンタリズムを評価しつつも、それはあくまで安定した時期にのみ適用可能な政策決定の手法であるに過ぎないと指摘する（山川 1975：149）。また、G・アリソンの政府内政治モデル（第3モデル）に対しては、政策過程における力の均衡過程を過度に重視しており、不確実な環境が政治決定システムにもたらすインパクトを考慮していないと批判する（山川 1981a：240）。

9) 講演の内容は「政策と世界認識」として、かつてCD-ROMの形式で発行されていた日本公共政策学会年報『公共政策』（2000）に収録されている。2016年7月30日現在、学会サイトからダウンロードできる。（<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf2000/2000-01-001.pdf>）

新たな行動指針，すなわち政策が必要となってくる¹⁰⁾。このような日本社会についての強い危機感と，それへの対応策として政策が重要になるとの認識は，山川の研究を貫く柱ともいえる。

2. 山川雄巳の「政策学」

本章では山川による政策研究に焦点を合わせて，ディシプリンとしての（公共）政策学に対するそのスタンスについて検討を行うこととする。

2.1 政策の概念

まず，山川が「政策」の概念をどのように捉えていたかについて検討しておく。山川による論文の中で，最初に「政策」の概念についての言及がなされたのは，1972年に刊行された論文「政策過程の構造分析」（山川 1972）においてである。ただし，そこでは政策という語を「国家の公共政策や政治主体の活動方針などの政治的範囲を越えて，企業体の経営政策や，個人の特定問題にたいする立場・態度・方針などをも包括するきわめて広い意味」（64頁）で用いるとの確認がなされているのみであり，政策の概念についての詳細な検討は別の機会にゆずるとされていた。

これについて，より丹念に検討を行っているのは，1984年の『年報政治学 1983—政策科学と政治学』に収められた論文「政策研究の課題と方法」（山川 1984a）である。「政策科学と政治学」を特集とするこの号は，日本政治学会年報委員長として山川自身が編集の任に当たっている。

当論文では最初に，国語事典における「政策」という語の説明が紹介された上で，それらについての検討がなされる。専門用語に関する概念規定を行う際にも，まずは一般的な辞書等を用いてそのコトバの日常的な語意について検討するというのは，山川の一般的なスタイルである。

続いて，政治学者による様々な政策の定義が紹介される。取り上げられてい

10) 山川 (1997) では、「乱または危機の状況においてこそ，政策の探求が強く求められるのです。」と述べられている。

るのはラスウェルによる「目標、価値および実践についての企画されたプログラム」や、T・ダイによる「政府の選択する作為および不作為のすべてのこと」などの定義である。

日本の政治学者によるものとしては、大森彌の「社会次元での調整を超える争点ないし紛争に対して統治活動を促すことによって、その一応の解決をはかる手段」という公共政策の定義が取り上げられている。また、そこでは日本の政治学者によるよく知られた定義として、松下圭一によるものについても検討が加えられている。松下は「政治主体相互間の直接的闘争技術」を「工作」と呼んだ上で、政策は工作から分化したものとする。その上で、工作から区別される政策を「政治主体が、その目的達成のために整備する手段の体系」と規定する。山川はこの定義に対して、工作と政策との区別が明確に行われていないと批判している（山川 1984a：5-6）¹¹⁾。

このように、様々な政策の定義が検討された結果、山川はそれらを「客観主義的アプローチ」と「主意主義的アプローチ」の2つのタイプに分類する。客観主義的アプローチとは、政府による具体的な行動のみを政策と捉える見方である。それに対して主意主義的アプローチとは、政府の行動のみではなく、その行動を生み出す方針あるいは指針をも含めて政策と捉える見方である。

先述のように、山川にとっての政策とは、変化する環境および政治システム自体を制御して変動に対応するための行動指針でもある。それゆえに、政策の概念を狭く捉える客観主義よりも、将来の政治（システム）の行動に影響を与えるための指針という意味を含めて政策を捉える主意主義的なアプローチを、山川はより高く評価している。

2.2 ディシプリンとしての「(公共) 政策学」の可能性

(公共) 政策学は、独立した1つのディシプリンたり得るのか。この問題を突き詰めていくなれば、公共政策を扱う研究者のコミュニティあるいは公共政策研究を目的とする学会のアイデンティティをめぐる議論にもつながっていく。

11) 松下圭一による政策の定義については、松下(1968:124)を参照のこと。

たとえば、日本公共政策学会における研究報告や同学会の年報論文等においても、「公共政策学とは何か」との問題に関わる議論がたびたび行われてきた。

これに関し、秋吉・伊藤・北山（2015）は、「公共政策を取り扱う学問」である政策科学（policy sciences）と政策研究ないしは公共政策研究（policy studies）が、どちらも複数形で表されていることに注目して、多様な専門領域によって構成されているために、それらがどのような学問であるかについても様々な見方があると説明する（7頁）。

一方、（公共）政策学は固有のディシプリンであり得る（もしくは、そうあるべきである）との考えも存在する。その代表は、2002年から2004年まで日本公共政策学会会長を務めた足立幸男によるものである。足立は、政策決定や政策実施等についての実証分析の必要性も認めつつ、ディシプリンとしての公共政策学は分析のみではなく、「処方」をもその視野に収めねばならないと主張する。すなわち、公共政策の質を向上させるためには、どのように政策過程を改善すればよいか、あるいは市民の一般的な政策思考能力を向上させるためには何をすべきかといった規範的な問題をも射程に収めねばならないという点において、公共政策学は実証的な政治学や行政学とは異なる固有の使命を有すると指摘する（足立 2009：9）。

これに対し山川は、ディシプリンとしての（公共）政策学の成立可能性については慎重な考えを示していた。先述のように山川は『年報政治学1983—政策科学と政治学』を、日本政治学会年報委員長として取りまとめた。その特集のタイトルとなった「政策科学と政治学」について、このタイトルを付ける際にはかなり苦心したと述懐している（山川 1997：2）。なぜならば、政策についての研究はすでに行われているものの、「政策科学」あるいは「政策学」が学問として果たして成立しているのだろうか、という疑問にこだわり続けたからである。同特集のタイトルを、「政策研究と政治学」とするべきではないかという気持ちもかなり強かったという。山川にとっての「学問」とは、何よりも自然科学のように高い体系性を備えたものであっただろう。そのため、政策についてそれまで行われてきた多様な諸研究を、原理的なもので統一された独自

の学問として認めることは、簡単にはできなかつたのであろうと推察される。

個人としては、ディシプリンとしての「政策学」を確立することには、それほど強い関心と情熱を持っていたとは思われない。山川は「政策学」よりも「政策科学」という呼称を好んだ。上記のように、日本政治学会年報の特集タイトルにも、この語が採用されている。山川にとっての「政策科学」とは、ディシプリンとしての「政策学」を必ずしも意味しない。それはむしろ、「政策についての科学」である（山川 1997：3）。すなわち、独立した1つのディシプリンを確立することよりも、政策を対象とした科学的な研究・分析を行うことがより重要と考えて、自らもそれを行った。

もっとも、政策学ないしは政策科学の存在可能性とその意義を、山川はまったく否定していたわけではない。それらは、現に存在している学問（何らかの原理的なもので統一された独自の科学）というよりも、将来においてその確立を目指すべき理念として捉えられていた（山川 1997）。先述のように自らが設立に深く関わった日本公共政策学会への期待も、この点にあったにちがいない。

3. 山川政策学における政策過程モデル

山川による論文のタイトルに、初めて「政策過程」という語が登場したのは1972年の「政策過程の構造分析」である（山川 1972）。その後、単著の『政策過程論』をはじめとして、政策過程をタイトルに含んだ論文も4本発表されている（山川 1984b, 山川 1986, 山川 1988a, 山川 1988b）。これら以外にも、政策過程モデルとその応用については、多くの論文等において取り上げられて、説明が加えられてきた。

「政策過程の構造分析」が発表されてからは、政策研究の基本的なフレームワークとしては政策過程のモデルが有効かつ適当と考えてきた、と山川は述べている（山川 1984a：26）。山川政策学で用いられる中心的な分析枠組みとして、以下では政策過程モデルについて検討を加える。

3.1 政策過程の概念

山川は政策過程を、「一連の活動系列をとおして、政策が形成され、決定され、実行される過程」と捉えた（山川 1972：64）。ここには明らかに、いわゆる「政策の一生」を複数の段階に分類して理解しようとする「段階モデル（stage model）」の見方が採用されている。なお、これを山川は、政策過程の「手順的一般モデル」（山川 1980：62）とも表現する。

「なぜそこにひとつの政策があるのか、それはどのようにして生まれたのか、いまどのような働きをしているのか、それはいつ使命を終え、消え去ってゆくのであろうかという事への関心」（山川 1984a：27）については、ラスウェルや H・サイモンらによる決定過程研究からの影響を受けたと公言している。たとえば、ラスウェルは政策過程について、情報活動の段階から始まって、計画作成、そして勧告および法規化へと至り、発動と適用の段階を経て評価・修正、そして終結へと続く8段階のモデルを提示した。決定までの段階にとどまらずに、それに続く適用および評価・修正の段階まで含めて政策過程を捉えようとした点で、ラスウェルのモデルはすぐれた特質を有していると山川は評価する（山川 1980：63）。

従来の政治学では、政策決定の段階が過度に強調されていたと山川は批判する。それに対して自らは、決定段階だけではなく、その前段階と後段階にも注目して、包括的な政治のモデルを構築しようとした。これが政策過程という概念への注目と、それを基にしたモデルの構築へとつながっていく。

3.2 政策過程モデルの構造

上記の「政策過程」は、山川による「政策過程モデル」の全体ではない。政策過程モデルとは、政策過程の様態を、より包括的に理解するための広い分析枠組みである。政策過程モデルの中では、政策過程は重要な1つの構成要素と位置づけられる¹²⁾。

12) ただし、山川自身も「政策過程」という語を、「政策過程モデル」と同じような意味で使用していることがある。

政策過程モデルの理論的基礎となっているのは、システム論アプローチである。システム論でいうシステムとは、「複数の要素の集合があり、これらの諸要素がなんらかの相互依存関係を持って1つの全体を形作っているときの、その全体」であると定義される（山川 1980：56）。外部環境との間で物質・エネルギー・情報要素を交換し合うシステムのことを、開放系という¹³⁾。そして、外部環境からシステムへと流入する物質・エネルギー・情報要素はシステムへの（外部）入力、それとは逆にシステムから外部環境へと放出される物質・エネルギー・情報要素は（外部）出力と呼ばれる。

国家あるいは政府は、このような開放系（システム）として捉えることができる。それは、外部環境である社会経済環境や国際環境との間で、入力と出力に関わる作業を繰り返し行う。このような枠組みで国家あるいは政府の行動を理解しようとしたのが、イーストンに代表される政治システム論である。イーストンにとっての基本的な入力は、要求と支持である。外部からの要求あるいは支持が政治システムに入力され、それがシステム内で出力に変換されて外部環境へと放出される。基本的な出力としては、諸価値の権威的配分、拘束的決定、そしてそれらを実行する行為が挙げられる（イーストン 1968：137-144）。

山川はイーストンの政治システム論からきわめて大きな影響を受けつつも、それについては、政治システムの内側をブラックボックスとしていた点で十分ではないと考えた。すなわち、システムへの入力が、どのような過程を経て出力へと変換されるかが明らかにされなかったことが問題だと考えたのである。

これに対して自らは、政治システム論の大きな枠組みを採用しつつ、入力から出力への具体的な変換過程を、その枠組みの中に位置づけようと試みた。この入力から出力へと至る変換過程が、先述の政策過程である。山川の政策過程モデルでは、政策過程内部の動きと外部環境との相互関係が強調される¹⁴⁾。こ

13) あるシステムを取り巻く外部の環境について、山川（1980：56-57）では「外部システム」という表現も用いられているが、ここでは理解しやすさを重視して「外部環境」という語を用いた。

14) このような見方は、A・ベントレーによってすでに示されていた。ベントレーは、政治過程を理解するためには、政治を社会過程の全体の中に位置づけねば

れが、他の研究者による多くの段階モデルに対して、山川の政策過程モデルをユニークなものとしている点である。

山川（1980）で示されたモデルでは、政策過程は次の7つの段階から構成される（64-65頁）。

- ① 情報活動
- ② 問題の定式化または診断
- ③ 政策の設計あるいは処方
- ④ 最適政策の選択
- ⑤ 決定された政策の実行
- ⑥ 実行結果
- ⑦ フィードバック

第1段階の情報（の収集や分析）活動によって、解決すべき問題となっているのは何なのかが明らかにされる。これが第2段階の「問題の定式化」である。第3段階の「政策の設計あるいは処方」では、その問題の解決策が作成され、第4段階の「最適政策の選択」において、その中から実行すべき選択肢が選ばれる。これは政策決定の段階に該当する。決定された選択肢は実施される（第5段階）。実施される選択肢は、システムからの出力である。それが外部環境になんらかの影響を及ぼす（第6段階の実行結果）。そして、その影響についての情報が入力としてシステムに流入してくる。これが第7段階のフィードバックである。フィードバックが政策過程の1つの段階として組み入れられていることは、山川によるモデルの大きな特徴でもある。そのフィードバックを受けて、第1段階にあたる情報活動が再び開始される¹⁵⁾。

↘ならないと指摘しているからである。ただし、ベントレーは政策の内容までは問題としなかった（山川 1980：71-72）。

15) 政策過程の段階モデルに対しては、各段階は必ずしも順序どおりに生起するわけではないとの批判がある。山川も、現実はそのようなことがあり得ることを認めており、「跳躍的な、あるいは短絡的な進行や逆行がみられることもある」としている（山川 1980：69）。

ここで重要なことは、システムとしての政府は、追求すべき目標をあらかじめ有していることである。すなわち、政府は、何らかの価値を何らかの仕方でも実現しようとしている。フィードバックの主たる機能は、追求すべき目標と現状とのずれを察知することである。そのずれをより小さなものにするために、新たに第2段階の問題の定式化が行われて、それ以降の段階へと進んでいく。このように、政策過程はフィードバックをつうじたループであると捉えられている。このループが繰り返されることによって、政府は目的達成に向けて行動を変化させていくのである。

最近の政策研究では、政策の内容に対する内生的な要因の重要性に注意が向けられつつある。すなわち、政策にとっての外生的な要因のみではなく、過去に行われた政策もまた、新たに形成される政策の内容に対して影響を与えるとの見方が広まりつつある。このような考えに基づく理論は、「政策フィードバック理論」と呼ばれることがある¹⁶⁾。Mettler and Sorelle (2014) は政策フィードバック理論について、刺激的で新しい政策研究の方向性を示す可能性があると評価している (p. 176)。これに関し、山川による政策過程モデルは、現在の政策フィードバック理論を先取りする先駆的な内容を含んでいるといえる。

また、一般的な政策過程の段階モデルに関しては、政策決定や政策実施などの個々の段階についての研究は盛んに行われてきたが、それらの段階の間の連

16) 政策フィードバック理論は、P・ピアソンに代表される「政策発展論」からの影響も受けている。政策発展論では、政策もまた制度の1つであると見なされ、それが将来の政治の様態と政策の内容に及ぼす影響が、時間的構造の中に位置づけられて分析される (西岡 2014)。政策発展論あるいは現在の政策フィードバック理論には、山川の政策過程モデルとの共通点がある。

だが、一般的な政策発展論あるいは政策フィードバック理論では、過去の政策が将来の政策に影響を及ぼして、「どのように発展していったか」を実証的に分析することに大きく関心が払われているのに対し、山川による研究には、実証的な関心のみではなく、強い規範的な関心がうかがえる。すなわち、山川にとっては、政府が追及すべき価値の存在を前提として、「どのように発展させるべきか」を考えることも重要な課題だったのである。

関については十分研究されてこなかったとの見方がある（Winter 2012：258）。政策過程の段階モデルに再びフィードバックの概念を導入することは、各段階間のつながりの重要性を政策研究者に再認識させる効果をも持ち得るだろう。

4. おわりに：山川政策学の現代的意義

山川政策学の大きな貢献の1つは、政策・政治をとらえるためのマクロ的視点を政策研究に対して提供していることである。すでに見たように、山川は政策決定段階のみではなく、その前段階と後段階にも注目し、さらに、それらと政府や社会を取り巻く外部環境との関わりをも視野に含めることによって、政策分析のための包括的なモデルを構築しようとした。

それに対して、現在の政策研究では、特定の施策についての詳細な分析や、政策に関わるミクロ的な過程に焦点を合わせた分析が主流となってきている。日本公共政策学会などの政策系学会における研究発表の内容等からも、そのような傾向は見てとれる。

ミクロ的な視点に基づく研究が多くなること自体は、もちろん何の問題もない。だが、足立（2002）は、これについて警鐘を鳴らす。すなわち、このような傾向があまりにも強くなりすぎる場合には、研究者たちは公共政策学という学際的「学問」にアイデンティティを見いだすことが困難となり、政治学や法律学といった個々の伝統的なディシプリンへの「先祖返り」が生じてしまう。

これに対して足立が主張するのは、個別の政策分野に共通する事柄や、全体としての公共政策システムのありようを見据えた研究の必要性である（足立2002）。そして、山川の政策過程モデルは、そのような性質を持つ研究の1つであるといえる。

個別のテーマを扱った山川による研究の多くは、全体としての公共政策システムの姿を描き出そうする壮大な試みの構成部分とも位置づけられる。たとえば、千里ニュータウンにおける住民意識についての調査研究は、システムへの入力としての世論が、出力としての政策に対して及ぼす影響を明らかにしようとして試みたものと見なされる（山川 1977 a）。また、山川（1977b）等で行われ

た議会における政策決定の分析は、政治システムの内部において、入力がどのように出力としての政策へと変換されていくのかという問題に焦点を合わせたものである。

ただし、山川自身によって行われたこれらの研究によって、政策過程モデルの各構成要素が網羅的に分析されているわけではない。たとえば、政策実施については、比較的早い時期からその重要性についての指摘が度々行われていたにもかかわらず¹⁷⁾、それについての研究は発表されなかった。

もちろん、このような問題は、山川自身の責任に帰せられるものではない。各研究分野の専門化が急速に進む中で、政策過程モデルの多様な構成要素のすべてに注目して、それぞれに対して厳密な分析を行うなど、個人の作業としてはほぼ不可能である¹⁸⁾。重要なのは、個々の研究者による役割分担をとおして、学界（学会）による共同作業として、包括的な（公共）政策についての研究を推し進めていくことであろう。

そのためには、指針が必要となる。その指針は、専門分野を異にする個々の研究者が政策についての研究をそれぞれ行う際に、全体的な政策研究のフレームワークの中で自らの研究がどこに位置づけられるのか、そして、自らの研究と他の分野の研究者による研究とが、どのようにつながる可能性があるのかを、

17) J. プレスマンと A. ウイルダフスキーによって、政策実施についての最初の体系的な研究である *Implementation* が出版されたのは1973年である。これに対し山川は1968年の『政治体系理論 I』において、出力パラメータとしての政策実施（システム）の重要性にすでに着目していた（山川 1968）。

18) 山川政治学（政策学）は、明らかに「科学としての」政治学（あるいは政策学）を指向していたといえる。だが、その「科学」とは、対象を観察することによって因果関係を究明しようとする企てというよりも、科学的な知識を用いて特定の目的を達成するための方法をつくりだす試みに近いものであった。仮説検証型の研究業績は、アンケート調査結果に対して統計分析を施した論文等を除けば、実は少ない。実証分析よりもモデルの構築に力点が置かれていたという点で、山川政治学（政策学）は、きわめて「工学的」な性質を有していた。これに関し、山川（1968）では、政治体系理論のシステム理論的性格を深化させることによって、「政治システム工学」の展望を開いていくことが必要であるとの考えが示されている（192頁）。

明確に示すものでなければならない。

すでに見てきたように、山川による政策過程モデルは、規範研究、政策過程の諸段階に関する実証的分析、また政策評価手法の検討と開発¹⁹⁾などの、多様な政策研究分野と関わりを持つ。そして、モデルの枠組みの中では、それらの諸分野の有機的な関連性が強調されている。それゆえ、山川による政策過程モデルの枠組みは、公共政策関連の学会や研究者コミュニティの「求心力」(足立 2002)を高め、そのアイデンティティの確立を進めていくための有効な指針の1つとなり得る。

付記) 本稿は、2016年6月11日に日本大学法学部で開催された、2016年度日本公共政策学会研究大会20周年記念セッション「松下圭一と山川雄巳：政策学への貢献の視点から」での報告論文に、一部修正を加えたものである。当日のセッションの司会を担当された森脇俊雅氏(関西学院大学名誉教授)、報告者の横須賀徹氏(常磐大学)、討論者の足立幸男氏(京都産業大学)、飯尾潤氏(政策研究大学院大学)、日本公共政策学会企画委員長の増山幹高氏(政策研究大学院大学)に感謝の意を表す。

引用文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉(2015)『公共政策学の基礎 [新版]』有斐閣。
足立幸男(2002)「会長就任にあたって」『公共政策学会会報』13号。
足立幸男・森脇俊雅編(2003)『公共政策学』ミネルヴァ書房。
足立幸男(2009)『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房。
イーストン、デヴィッド(岡村忠夫訳)(1968)『政治分析の基礎』みすず書房。
イーストン、デヴィッド(山川雄巳訳)(1976)『政治体系——政治学の状態への探究』ペリかん社。
関西大学法学会編『故山川雄巳名誉教授追悼文集：偲びぐさ』関西大学法学会(非売品)。
西岡晋(2014)「政策研究に『時間呼び戻す』——政策発展論の鉤脈——」『季刊行政管理研究』第145号, 16-30頁。
松下圭一(1968)『現代政治学』東京大学出版会。
山川雄巳(1968)『政治体系理論Ⅰ』有信堂。
———(1972)「政策過程の構造分析」『関西大学法学論集』第21巻第3号, 64-100頁。

19) たとえば山川(1981b)は、政策評価の一手法である費用・便益分析を政策過程の中の情報活動の段階に位置づけた上で、その内容についての検討を行っている。

山川雄巳の政策学：その特徴と意義

- (1975) 「政治システムと政策決定」 グレン・ペイジ・武者小路公秀・アマタイ、エチオーニ・鮑戸弘・山川雄巳著『サイバネーション時代の政治：第3分冊』学習研究社，所収，95-175頁。
- (1977a) 「ニュータウンと住民意識——千里ニュータウンの場合——」『住宅』第26巻第6号，36-42頁。
- (1977b) 「議会の政策決定過程——その現状と問題点——」『年報社会心理学』第18号，101-125頁。
- (1979) 「民主主義とポリアーキー」『世界』6月号，22-26頁。
- (1980) 『政策過程論』蒼林社。
- (1981a) 「公共政策」福島徳寿郎編『政治学講義』青林書院新社，所収，199-249頁。
- (1981b) 「費用・便益分析」三宅一郎編『合理的選択の政治学』ミネルヴァ書房，所収，191-216頁。
- ・依田博・森脇俊雅編 (1981) 『政治学データブック：政治を実証的に考えようとする人のための資料集』蒼林社。
- (1982) 『アメリカ政治学研究』世界思想社。
- (1984a) 「政策研究の課題と方法」日本政治学会編『年報政治学1983—政策科学と政治学』岩波書店。
- (1984b) 「市議員と政策過程」山川雄巳・間登志夫・上田惟一編『続：都市議員の態度と行動』関西大学経済・政治研究所，所収，33-85頁。
- (1985) 「市民意識の変容と市政の課題」『都市問題』第76巻第4号，3-13頁。
- (1986) 「政策過程研究のフロンティア」内田満編『政治過程』三嶺書房，所収，263-288頁。
- (1988a) 「政策過程の理論モデルについての一試論」『猪木正道先生古希記念論集：現代世界と政治』，世界思想社，所収，24-42頁。
- (1988b) 「政策過程と社会経済構造の変化」山川雄巳編『現代日本の公共政策』関西大学経済・政治研究所，所収，1-67頁。
- (1989) 「安定・均衡・ホメオスタシス」『関西大学法学論集』第39巻第2号，195-242頁。
- (1990) 「戦略的均衡とクラウゼヴィッツ」『関西大学法学論集』第39巻第45・46合併号，593-692頁。
- (1993) 『政策とリーダーシップ』関西大学出版部。
- (1996) 『政治学概論（第2版）』有斐閣。
- (1997) 「政策科学の現状と未来」『政策科学』5(1)，1-20頁。
- (1998) 『数理と政治』新評論。
- (2000) 「地震予測情報と政府の反応」『関西大学法学論集』第50巻第2号，1-36頁。
- (2003) 「民主主義のもとでの政策デザイン」足立・森脇編 (2003)，所収，95-113頁。

- Mettler, Suzanne. and Mallory Sorelle (2014) "Policy Feedback Theory," Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible (eds.) *Theory of the Policy Process* (3rd.ed.), Westview Press: 151-181.
- Winter, S. (2012) "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration," in B. G. Peters and J. Pierre (eds.) *The SAGE Handbook of Public Administration*, SAGE: 265-278.