

〔論
説〕

政策分析組織に関する一考察

——顧客との関係を中心に——

岡
本
哲
和

- 目次
- 一 はじめに
 - 二 政策分析組織
 - 三 顧客との関係
 - 四 おわりに

一 はじめに

政策分析 (Policy Analysis) に関しては、まさに様々な定義が様々な人によって提唱されている⁽¹⁾。だが、我々はこの多様化の流れの中に、近年とみに顕著なものとして表出してきた一つの動きを見出すことが出来る。それは、政策形成者に有意な情報を提供するための一つのアプローチとして政策分析をとらえる傾向である⁽²⁾。このような観点は、政策分析をきわめてアクチュアルな政治の場にひきずり出す。そこでは、問題解決のための活動のみならずその解決の「伝達」までもが政策分析にとっての重要な要素となり、さらには分析結果のクオリティを決定する一つの基準として実際にそれが公共政策の形をとって実施されたのかどうかということが重要視されるようになってくるのである。これらは、政策分析の実施主体——アナリスト——の側に価値意識や行動様式の変化をもたらすと考えられる。そして、我々はその変化を、政策分析と「政治」との接触が生み出した一つの結果として規定することが出来る。

本稿の目的は、政治機構内における政策分析の実施主体としての政策分析組織とその顧客、すなわち政策形成者との関係を以上の観点から顕らかにすることにある。ここでの政策分析組織は、「主として政策分析の手法を用いて政策問題の解決に貢献する政府内の公式組織」と一応定義される。当然、大学や民間のシンクタンク等の政策研究機関はそこから除外されている。

本稿において議論の中心に政策分析組織を据えるのは、政策分析自体の高度化及び専門化が増すにつれ分析の「組織的運営」が予想されるということ、そして実際に政府内において政策分析が「制度化」される場合、それはほとんど組織的形態を通して実現されているということの二つの理由によるものである。これらについては二で詳述する。

そして続く三では、政策分析組織と顧客との関係を記述するための一つのフレームが提示される。

本稿は実証的分析にとつての一つの予備作業として位置付けられることを最後に明記しておきたい。

- (1) 山川雄巳「政策研究の課題と方法」日本政治学会編年報政治学『政策科学と政治学』(岩波書店、一九八四年)所収、参照。また、Cf., Lincoln, Yronna S. and Egon E. Guba, "Research, Evaluation, and Policy Analysis: Heuristics for Disciplined Inquiry," *Policy Studies Review*, Vol. S. No. 3, 1986.

- (2) Cf. Majchrzak, Ann, *Methods for Policy Research*, Sage, 1984, p. 15.

二 政策分析組織

政策分析組織に対する要請の度合は、政策課題の複雑化とそれにもなう政策分析の手法そのものの高度化が進行するにつれ強まっていく。ここで言う政策課題の複雑化とは、軍事政策、経済政策、科学政策の分野に見られるような問題自体の専門化、各政策間のリンケージ(調整の必要性)、外交と内政との不可分性、そして問題の噴出から政策決定までのタイムスパンの短縮(増分主義的決定からの脱出)といった諸事柄を指しているが、当然それらは政府に大きな荷重を負わせることになる。この荷重を軽減するため、たとえば政府は外部の専門家を徴用し諮問機関を設立することによって自らの知識・情報ソースを拡大しようとするだろう。あるいは、様々な分析手法を使いこなせるだけの専門的訓練を受けたスタッフを徴集し、彼らに一定の「政治的地位」を与えることによって政府内における政策分析の制度化、専門家の組織化を図ろうとするだろう。この場合、当然のごとく専門家に対しては政策課題の複雑化が増すにつれてより高い能力が要求されるようになる。さらには、それに付随して実施されるべき政策分析の質・

量双方においての向上がなされねばならない。たとえば、大まかに言って政策分析の過程は次の五つの活動、すなわち(1)準備(情報の収集及び収集方法の特定化)、(2)概念化(問題の形式化)、(3)技術的分析、(4)勧告(recommendation)についての分析(実施過程に関するパラメーターの分析、勧告がもたらすであろう結果についての見積り)、(5)(顧客への)伝達、に分類されるが、すでに述べたような政策課題の複雑化は収集されるべきデータの増大や概念化の段階における malleable な変数特定化の困難さ⁽²⁾、用いられる技術の専門化や政策決定者に対する分析結果の報告形態の洗練化などを必然的に招来する。これらの事柄には、「分業」による政策分析の実施をもって対処しなければならぬだろう。すなわち、準備、概念化、技術的分析、勧告、伝達といった活動を個々の職務に編成し、さらにそれらの職務を管理単位に編成し直してそれぞれに様々な専門能力や技能を有したスタッフを配置するといった政策分析の「組織的」運営が必要とされるのである⁽³⁾。

実際において政策分析組織の中に分類され得る機関としては、米大統領府内の行政管理予算局(Office of Management and Budget)、政策開発局(Office of Policy Development)、議会の会計検査院(General Accounting Office)、テクノロジー・アセスメント局(Office of Technology Assessment)、議会調査研究局(Congressional Research Service)といったものがある⁽⁴⁾。さらに、マクナマラのもとで国防省内に設置されたシステム分析室などこのリストに付け加えて良いかもしれない。だが、右に挙げた諸機関の一つ一つを厳密に見ていくと、会計検査院のように専ら政策の「評価」活動に重点を置いたものやテクノロジー・アセスメント局のように特殊な領域を対象として扱うものもあり⁽⁶⁾、政策分析組織についての明確な像が結ばれにくい⁽⁵⁾きらいがある。そこで、L・ギューリックが組織の部門化について論じる際に用いた、(一)目的、(二)過程、(三)顧客、(四)場所の四つの基準をそのまま援用し⁽⁷⁾

て、政策分析組織についての一種の「理念型」を提示してみたい。

(一)目的 簡潔に言えば、政策分析組織の目的は政策形成過程の中で政策決定者に対して有用な情報・データや新たな政策プラン、もしくは既存の政策に対する代替政策プランを提示することにある。H・ラスウェルにならえば、それは「政策形成における知識 (Knowledge in Policy-Making)⁽⁸⁾」ベースの役割を担うものであると言って良い。政策分析が本来記述的 (descriptive) と同時に規範的 (prescriptive) な、そして「純粋科学 (Pure Science)」的に対して「応用科学 (Applied Science)」的な側面を含んでいるとするならば、⁽⁹⁾政策分析組織に与えられたそのような目的は政策分析の内的発展による必然の要請としてとらえられよう。

(二)過程 ここでの過程とは、組織によって用いられる特定の専門技能や技術を指している。⁽¹⁰⁾政策分析組織の場合、主な技術としてシステム・アナシス、費用便益分析、費用有効度分析、⁽¹¹⁾テクノロジー・アセスメント、環境影響分析⁽¹²⁾等が用いられる。一般的には、扱われる政策領域の性格やその時々⁽¹³⁾の社会的・政治的環境に従って技術の選択がなされているのが実情であろう。

だが、これらは政策分析組織が本来の目的を遂行する上で駆使せねばならない「技術」の一部分をしか代表していない。仮りに、技術を「個人がある対象に何らかの変化を起こさせるためにそれに働きかける活動⁽¹³⁾」と定義してみよう。右に挙げた政策分析の諸手法⁽¹⁴⁾技術⁽¹⁴⁾にとっての対象は、解決すべき問題が置かれている社会・政治的環境に関するあらゆる変数——とりわけ弾性的変数 (malleable variable)——や操作されるべき計量的データであるはずだ。しかし、政策分析組織は政策形成者及びその他のアクター——利益集団、さらには公衆——と自らの組織との間の政治的影響関係をも対象として扱わねばならない。というのは、先述のように組織の目的が「实际的」な政策プランの提

示とその実現にあるのならば、当然のように政治的側面から見た政策の実現可能性 (feasibility) が考慮されざるを得ないからである。⁽¹⁵⁾ 政策プランの実現、インプリメンテーションの成否は、プランの内容のみならず、政策形成者へのその内容の適切な伝達⁽¹⁶⁾、プランに対する支持の獲得、予算の調達等の諸事柄に依存する。これらを手際良く遂行する方法、すなわち政策形成者を含めた様々なアクターとの間の政治的調整もまた政策分析組織にとっての重要な技術の一部を成すものなのである。さらに言えば、このような技術の良否は組織自体の存続までも時には規定することがあるだろう。⁽¹⁷⁾

(二)顧客 「特定の顧客を想定せずに行なわれる政策分析は説得的でない。⁽¹⁸⁾」B・W・ホグウッドとL・A・ガンはこのように述べているが、政策分析組織の場合、特定の顧客からの依頼なしに活動を行なうことは稀であろう。これまでに論じてきたことから、主たる顧客が大統領、行政機関、議会等の政策形成者であることは明らかである。また、多くの場合には、それらの顧客は組織のアウトプット^{||}分析結果の直接的なユーザーであると同時に組織に対する出資者でもある。

(四)場所 言うまでもなく、ここで問題となる場所とは geographical なそれではなくて、政治機構内における権力関係及び影響関係の綱目の中で組織が占め得る位置を指している。

A・シックは、最低の実行レベルから官僚制の最高位に至るところまで、政策分析はあらゆるところで実行されると述べているが、⁽¹⁹⁾ 政策分析組織は顧客に比較的近接した場所に設置されているのが普通である。組織からの成果をより迅速に受取って効果的に利用するためにはそれが当然であろう。だが、組織と顧客との間の距離はミクロ的状况の変化に従って微妙に変化する。これについては後に触れることになろう。

- (1) Majchrzak, *op. cit.*, p. 20. ただし、著者は我々が用いる意味での Policy Analysis に於いて Policy Research の意義を明してゐる。 *ibid.*, p. 13.
- (2) Cf. *ibid.*, pp. 43-54.
- (3) March, James G. and Herbert A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, 1958. 十題中章訳『ホーガン・シモンズ』(タヤモント社、一九七七年) 三三—三九頁参照。また、Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, 1950. 岡本康雄・河合忠彦・増田孝治訳『組織と管理の基礎理論』(タヤモント社、一九七七年) にあつては、「仕事の分割」と「専門化」という言葉がほぼ意味で使用されてゐる。同訳書 一一四頁参照。
- (4) Cf. Beckman, Norman, "Policy Analysis for the Congress," *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 3, 1977, pp. 237-244; Schick, Allen, "Beyond Analysis," *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 3, 1977, p. 259.
- (5) Cf. Beckman, *op. cit.*, pp. 238-239; Mosher, Frederick C., *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office of Management and Budget*, Louisiana State Univ. Press, 1984.
- (6) 岡本哲和「科学技術政策における規制メカニズム」(『法政ジャーナル』四十四号、一九八六年一月) 一一—四二頁参照。
- (7) Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization," in Gulick, L. and L. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, 1937, rep. ed., Augustus M. Kelley, 1969, pp. 1-47.
- (8) Cf. Lasswell, Harold, "The Emerging Conception of the Policy Science," *Policy Sciences*, Vol. 1, No. 1, 1970, pp. 3-14.
- (9) Hogwood, Bridn W. and Lenis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford Univ. Press, 1984, p. 29.
- (10) Gulick, *op. cit.*, p. 23.
- (11) 山川雄巳「費用・便益分析」三宅一郎編著『合理的選択の政治学』(リネルヴァ書房、一九八一年) 所収、一九一一—一六頁参照。
- (12) Cf. Coppock, Rob, *Social Constraints on Technological Progress*, Gower Publishing Company, 1984, pp. 73-80.
- (13) Perrow, Charles, "A Framework for the Comparative Analysis of Organization," *American Sociological Review*, Vol. 32, No. 2, 1967, P. 195.

- (14) 社会問題の改善のため変化可能な諸変数を指す。Majchrzak, *op. cit.*, p. 50.
- (15) Dror, Yehzekel, "Policy Analysis: A New Professional Role in Government Service," *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 3, 1967, p. 200.
- (16) Majchrzak, *op. cit.*, p. 95; Hogwood and Gunn, *op. cit.*, p. 64.
- (17) サイモン・スミスバーク・トンブソンは組織存続のための戦略として、立法機関の支持の追求、上長及びその他の者の威信の利用、公衆の支持の追求、管理者の妥協等を挙げる。サイモン・スミスバーク・トンブソン前掲訳書、三三七—三五九頁。
- (18) Hogwood and Gunn, *op. cit.*, p. 30.
- (19) Schick, *op. cit.*, p. 260.

三 顧客との関係

前章において我々は一応政策分析組織についての理念型を手に出た。そこで注目すべきは、やや直感に反して、それが比較的「開かれた (open)」組織としての性格を有しているということである。もちろんここで言う「開かれた」とは、組織に対して様々なイヴェントや影響が絶え間なく流入しているような状態を指しているのであるが、⁽¹⁾政治組織について日常的感觉が抱く「閉鎖的」イメージ、また「分析」という用語にまわりつく象牙の塔の閉ざされた雰囲気とそれとの間には、いささか相反するものがあると言って良い。このことは、先述のように政策分析組織の活動にとって顧客が重要な位置を占めており、それゆえそこからの影響——とりわけ政治的影響——を組織が強く受け易いという現実に由来するものである。また、サイモン・マーチに従って、下位プログラムによる専門化が大であればあるほど組織内下位単位の間での相互依存性はより大になる、とのテーゼをそこに適用してみるこ

も可能かも知れない。⁽²⁾

いずれにせよ、「分析」という語が想起させる客観的及び価値中立的イメージとは裏腹に、現実の政策分析組織は環境中における政治的要素から様々な影響を受けとる。⁽³⁾ここでは、そういった諸要素の内でも特に組織と顧客との関係に焦点をあて、若干の考察と仮説の呈示を試みてみたい。

とりあえず、顧客と政策分析組織との関係は支配的公式組織と下位組織との従属的關係——直接的もしくは間接的⁽⁴⁾——にほばなぞらえられよう。制度的な地位から見た場合、組織は政策形成者たる顧客に従属しているし、様々なリソースの提供といった面からしてもそこにはある程度の依存関係が見られる。⁽⁵⁾だが、我々はこの単純なモデルからもう少し先に進まねばならない。

ウイリアム・M・エヴァンは、R・K・マートンによる「役割群 (role-set)」の概念にヒントを得て、「組織群 (organization-set)」という概念の導入を提唱する。⁽⁶⁾役割群は所与の地位の占有者がその地位を占めることによって手に入れる役割及び役割関係の複合体から構成されるが、エヴァンはその中で分析単位として用いられる「地位 (status)」を組織もしくは組織のクラスに置き換え、それらと諸組織のネットワークとの環境における相互作用を明らかにしようとする。⁽⁷⁾彼によれば、組織群は主として以下の七つの次元、すなわち、①比較V S 準拠組織、②インプットV S アウトプット組織、③組織セットの規模、④インプット組織リソースの集中度、⑤メンバーシップの重複、⑥境界的人員 (boundary personnel) によって構成されている。⁽⁸⁾これらはそれぞれ組織セットにおける焦点組織 (focal organization) の内的構造、決定に関する自律性の度合、有効性もしくは目標達成の程度に何らかの影響を及ぼすと考えられる。⁽⁹⁾比較準拠組織とは、焦点組織がそのパフォーマンスの評価を行なう際に比較の基準とする組織で

ある。一方、規範準拠組織とは焦点組織が価値及び目標を少なからず共有する組織のことを指す。たとえば、ある兵器生産会社にとつての比較準拠組織はライバル社であり（製品のクォリテイの比較）、規範準拠組織は政府の代表者たる国防省であると想像される（兵器の形態、様式に対する要求）。また、インプット組織とは焦点組織に対して、人員、物的材料、資本、合法性、正当性などの様々な形態のリソースを注入する組織であり、アウトプット組織は焦点組織と競合、ある時には協力する他の組織のことを指す。⁽¹⁰⁾

ここで政策分析組織を焦点組織にあてはめた場合、顧客が組織群における規範準拠組織、またはインプット組織の位置を占めるようになることは明らかである。（比較準拠組織、アウトプット組織には、政策分析組織の競合者があてはまる。）それでは、組織群内では両者の関係はどのようなものとしてとらえられるのか。エヴァンは組織群について以下のような仮説を提示する。すなわち、「規範準拠組織は比較準拠組織以上に焦点組織の決定に対して強い規制効果を有する。⁽¹¹⁾」これまでの議論からも明白であるように、組織のユーザーであり同時に投資者でもある顧客——政策形成者——は組織のパフォーマンスに対しきわめて強い影響力を持つ。しかし、その影響力の程度を測定するためにはいくつの変数を導入せねばならない。ここでは、特に次の二つに注目する。一つは顧客のスタイルである。我々はそれを「実務家 (Executive)」、「知識人 (Intellectual)」の二つに分類する。⁽¹²⁾ 実務家とは、政策分析についての知識やその手法にほとんど精通しておらず、政策形成を主として政治的取引や利益表出の場であると見なすような顧客のことを指している。それに反して、知識人は政策分析についてある程度以上の関心や知識を有しており、時には分析者に対して問題解決を委任してしまうことに満足せず、自らも積極的に分析活動に加わろうとする。この顧客のスタイルは、政策分析組織の自律性に影響を与えると考えられる。たとえば、エヴァンによる「焦点組織と組織

群の要素との間のメンバーシップの重複が増すにつれ、焦点組織の決定における自律性は低下する⁽¹³⁾との仮説は、顧客が政策分析組織に対して積極的にスタッフ(人的リソース)を提供すればするほど、もしくは顧客自身が組織のメンバーとしての役割を積極的に果たそうとすればするほど組織の自律性は低下する、という考えを導くことになる。

そしてもう一つは環境内に表わされた政策分析に対する好意度である。この好意度は政府のスタイルもしくはイデオロギー⁽¹⁴⁾、世論の動向、関連利益集団の選好、そして過去のある時点から現時点までの組織のパフォーマンスに対する評価の関数であると考えられる。すなわち、政府や世論の動向が政策分析に好意的である上に、現時点までの組織が目ざましい成果、生産性をあげているとするならば、好意度はきわめて高くなると仮定される。組織アウトプットの受容は、この好意度にかんがりの程度規定されると考えられよう。

さて、ここで先程の顧客のスタイルに関する二つの分類型に好意度を高低二つの次元に区分して掛け合わせてみれば、図1-1に見られるような四類型が得られる。それぞれのコラム内に示されているのは組織群において顧客が政策分析組織に対して演じる役割であり、単なる顧客の個々の特質ではないことに留意されたい。

次に、右に述べた顧客のタイプが組織パフォーマンスに与える影響に目を向けてみよう。その基準となるのは、組織の自律性及び組織のアウトプットが政策として実現される可能性の二つである。

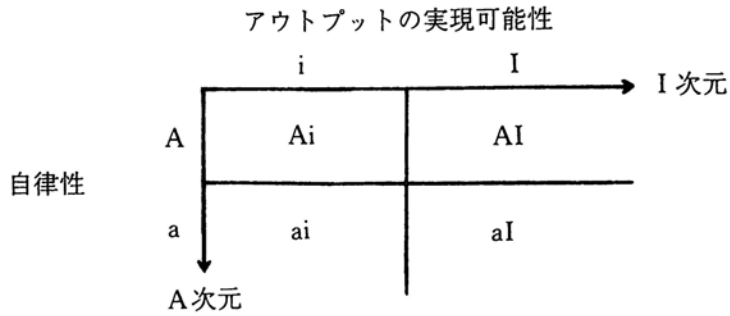
自律性は、人員、資金、情報や活動に対する正当性の付与等の面における政策分析組織の顧客への依存によって規定される。これに関連して、エヴァンは「インプット組織のリソース集中度が高くなるにつれ、決定における焦点組織の自律性の度合は低くなる⁽¹⁵⁾」との仮説を提示している。

一方、アウトプットの実現可能性に関しては特に多言を費す必要はないであろう。分析結果が政策として採用され

図1-1 組織群における役割から見た顧客の四類型

		政策分析への好意度	
		低	高
顧客のスタイル	実務家	Politician	Dummy
	知識人	Analyst	Chief-Analyst

図1-2 組織パフォーマンスの四類型



インプリメンテーションの段階に到達するためには組織リーダーのリーダーシップの発揮が必要とされるであろうが、ここでは、先程政策分析への好意度について述べる際に挙げたいくつかの要素もまた重要な働きをなすに違いない。⁽¹⁶⁾

図1-2は、これら二つの基準をそれぞれA、a (Autonomy) 、I、i (Implementation) と表わし、組み合わせたものである。これは組織のパフォーマンスに関する四類型と見なされ、右に述べたことから明らかのように図1-1と図1-2のそれぞれのコラムは位置的对応関係を有している。すなわち、図1-2は、図1-1で表わされた顧客のタイプの下で期待され得る組織パフォーマンスの類型を示している。

以下、それぞれについて若干の説明を加えてみよう。

I ダミー・クライアントの下では、組織の自律性、アウトプットの実現可能性がともに最も高くなると考えられる。ダミー・クライアントは時には自らの明確な目標さえも有してはおらず、なおかつ組織からの「何をなすべきか」につ

ての助言を求めている⁽¹⁷⁾。このような状況では、政策分析組織そのものがダミー・クライアントを通して「決定者」の役割を演じることも可能であろうし、そこにはまたテクノクラシーの可能性が生まれてくる。

Ⅱ それとは逆に、政治家クライアント (Politician Client) の下では組織の自律性は比較的高くなると考えられるが、組織のアウトプットが政策として実現される可能性は低い。顧客は概して政策分析に対して無関心であり、極端な場合には敵対心さえも抱いている。最悪のケースでは組織の存続自体が危ぶまれるだろう。このような場合における自律性は、ダミー・クライアントの下におけるそれと区別した形で「消極的自律性」と言い表わした方が良くかもしれない。

ところで、このタイプの下では組織は主として二つの行動を選択すると予想される。一つは、権力への接近や政策形成への参加、そして政治的威信の獲得を断念し、分析それ自体を目的とすることである。組織メンバーの中には大衆や民間のシンクタンクへの「亡命」を希望するものも出てくるであろう。二つめは、きわめて「政治的」な行動である。組織はアウトプットの実現可能性を改善するために環境中の諸要因に働きかけようとするが、とりあえずは自らに最も近接した位置にある顧客に対して行動を起こす。その行動には顧客の選好・要請を予想した上での政策効果の見積りや、顧客が分析結果を受け入れ易いように伝達・表現の形態を工夫すること等が含まれる。この時、組織は分析者としてよりも政治的行為者としての役割を過大に担わざるを得なくなる⁽¹⁸⁾。

Ⅲ チーフ・アナリスト型クライアントでは、アウトプットの実現可能性の高まりが期待出来るであろうが、それと同時に顧客から組織への強力な支配 (dominance)、リーダーシップの行使が予想される。マクナ馬拉タイプの顧客はここに属すると考えて良いだろう。

IV アナリスト・クライアントの下では自律性、アウトプットの実現可能性はともに低くなる。この場合、組織の存在意義は「未来的」なものに過ぎなくなる。すなわち、「今日の捨てられた概念が未来の政策となる」⁽¹⁹⁾ことを期待するほかはない。政治家クライアントの下で予想される顧客に対しての「政治的」行動は、ここでは組織の自律性の低さゆえにさほど効果を持ち得ないだろうし、発動の可能性も低い。ただし、顧客のリーダーシップがかなり強力な場合、顧客からの環境に対する何らかの働きかけがなされることも考えられ得る。もしそれが成功をおさめたならば、顧客の役割はチーフ・アナリスト型へと移行するであろう。

- (1) Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life*, The Univ. of Chicago Press, 1965, p. 18.
- (2) サイモン・マーチ前掲訳書「一四三頁」。
- (3) Rainey, Hal G., "Organization Theory and Political Science: Organizational Typologies, Political Variables, and Policy Process," *Policy Studies Journal*, Vol. 13, No. 1, 1984, p. 16.
- (4) Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive*, Harvard, Univ. Press, 1938. 山本安次郎・由杉競・飯野春樹訳『経営者の役割』(ダイヤモンド社 一九六八年) 一〇〇—一〇三頁。
- (5) Meltser, Arnold J., *Policy Analysts in the Bureaucracy*, Univ. of California Press, 1976, p. 200.
- (6) Evan, William M., "The Organization-Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations," in James D. Thompson (ed.), *Organizational Design and Research*, Univ. of Pittsburgh Press, 1967.
- (7) *Ibid.*, pp. 177-178.
- (8) *Ibid.*, pp. 178-180.
- (9) *Ibid.*, p. 180.
- (10) *Ibid.*, pp. 178-179.
- (11) *Ibid.*, p. 183.
- (12) Cf. Meltser, *op. cit.*, pp. 219-222.

- (13) Evan, *op. cit.*, p. 182.
- (14) Meltner, *op. cit.*, p. 223.
- (15) Evan, *op. cit.*, p. 180.
- (16) Cf. Hogwood and Gunn, *op. cit.*, pp. 215-218.
- (17) Meltner, *op. cit.*, p. 201.
- (18) *Ibid.*, pp. 100-102 : p. 250.
- (19) *Ibid.*, pp. 209-210.

四 おわりに

政策分析組織と顧客との関係を分析することは、政治過程における「専門家」の役割という今後重視されるべき問題を論じる際にも有効な視点をもたらしてくれると考えられ得る。これに関連して、本稿で提示された仮説的フレームは、専門家集団たる政策分析組織が政治の場でどのように振る舞うのか、または振る舞わざるを得ないのかを記述する上での一助となるかも知れない。⁽¹⁾

もちろん、本稿では触れられなかった重要な点もいくつか存在する。その一つは政策分析組織とその「競合者」との顧客を介した関係である。顧客は政策分析組織による分析結果に不満を感じた場合他の助言者に助けを求めるところも有り得る。⁽²⁾メルツナーはそのような助言者として個人スタッフ (Staff Crony)、プログラム・マネージャーの二つを代表的なものとして挙げるが、⁽³⁾そこにその他の政策分析組織——競合者としての——が付け加えられて良いだろう。これらは、顧客が自らのアドバイスもしくは分析結果を採用し、さらにはそれが政策として実現されることにそれぞれ

れ一定の価値を見出しており、その点で競合関係に立つと考えられる。⁽⁴⁾ 前章で示した顧客の四類型の内では、政策分析組織とその競合者との間のコンフリクトは政治家クライアントの下で最も発生しやすいと仮定されよう。特に組織がアウトプット実現可能性の改善をはかるために「政治的」行動をとった場合、それは必然的に他の競合者とのコンフリクトを惹起する。このコンフリクトがいかなるアクターによって、どのような手続きをもって解消されるかについては、政府行動のモデルとの関連から論じられる必要がある。⁽⁵⁾

また、組織論的関心からは、政策分析組織の「内的」構造が注目される。とりわけ、組織内のメンバー間でのコンフリクトの発生とその解消、顧客と組織のメンバーとの関係を媒介する組織リーダーシップの問題、顧客の嗜好と組織で用いられる技術との関係、さらには技術と組織パフォーマンスの質との関連性等が重要な論点となるだろう。

以上のことに鑑みれば、本稿で提示されたフレームはあくまで鳥瞰図的なしは仮説的なものに過ぎない。はじめに述べたように、それは後に実施されるべき実証的分析の予備作業としての位置を与えられており、それゆえ分析作業の進行及び結果の如何に従って補足・修正が施されねばならないのである。

(1) たとえば、D・プライスによる *scientists* と *professionals* の区別を想起せよ。Cf. Price, Don K., *The Scientific Estate*, Harvard Univ. Press, 1965.

(2) この点で、顧客は比較的多くの選択肢を有していると言えよう。Meltser, *op. cit.*, p. 225.

(3) *Ibid.*, p. 199.

(4) 組織セットの概念に従えば、それら競合者は比較準拠組織、アウトプット組織の位置を占めることになる。

(5) サイモン・マーチは、組織間のコンフリクトはバーゲニングもしくは政治的工作の使用によって解決が図られる確率が高いと述べているが、政策分析組織とその競合者とのコンフリクトは主として政治的工作の使用によって解消されると予想される。政治的工作はバーゲニングとは違って取引場所が固定的でない。そこでは、コンフリクト関係を当事者のみに

限定せずに関係集団を拡張して潜在的同盟者の獲得を行なうことが基本的戦略となる。この場合、最大の潜在的同盟者が顧客であることは明らかであろう。(サイモン・マーチ前掲訳書・一九八頁参照。)