

Lowndes, V, 2016, “Narrative and Storytelling,” G. Stoker and M. Evans eds, *Evidence-Based Policy Making in the Social Sciences: Methods that Matter*, Bristol: Policy Press, 103-121.

V. ラウンズ, 2016, 「ナラティブと物語り」

レジュメ作成者による紹介

エビデンスに基づく政策形成において利用可能な社会科学の方法としてのナラティブ・アプローチを概説したもの。政策分析においてナラティブに関心が向けられるに至った経緯や、社会学者がナラティブの側面から政策形成に貢献する可能性について考察されている。

1 導入¹ (pp. 103-104)

- あらゆる法案や政策的助言はそれ自体がナラティブであり、独特の形で信念や行為や制度と結びついている。しかし、政策分析では政策的難問への技術的解決策を見つけることに重きが置かれ、社会学者の任務は「エビデンス」の産出およびその利用であるとされてきた。
- 「エビデンスに基づく政策形成」という枠組みが目立つようになったが、政策形成者の中には、むしろ「政策に基づくエビデンス形成」が多いと皮肉をいう者もいれば、中立的なエビデンスの探すのは見当違いだと考える者もいる。
 - 著者が勤める大学で開催した政策形成者向けのワークショップでは、「我々が欲しているのはエビデンスに基づく政策形成ではなく政治的な政策形成だ」と異議を唱える参加者や、「スプレッドシートではなく物語 (stories)」を求める参加者がいた。
- 物語り (storytelling) やナラティブの役割により注意を向けることは、政策形成に政治を取り戻し、価値中立なエビデンスの要求という化けの皮を剥ぐ 1 つの方法である。同時に、政策形成者には新たな発見の形式を提供し、社会学者にはより良い政策形成をサポートする新たな機会を提供する。
 - ナラティブとは、アクターが政策課題について理解したり議論したりするのを助ける時系列的な説明とみなせる。この限りで、ナラティブはエビデンスに優先する。どのようなエビデンスが必要で、どのようにそれを評価すべきかは、政策ナラティブが明確になってはじめて知ることができる。

¹ セクション冒頭の数字はレジュメ作成者が割り振った。

2 政策過程内部におけるナラティブの遍在と有用性（pp.104-106）

- ナラティブは、「異なる部分を意味ある全体に束ねる、筋書きをもった一連の出来事・経験・行為」と定義できる。伝統的に政策分析では、政策形成におけるナラティブや物語の役割を却下・嫌悪し、政策分析を物語りからできるだけ遠ざけようとしてきた。
 - Stone（2011）²によれば、これは政治と行政を分離する試みの再演、すなわち政治家には物語りの役割を割り当て、政策形成者には「エビデンス」のみに関わる技術者の役割を割り当てることになる。
 - Stone によれば、これは間違いであると同時に望ましくない。なぜなら、①通常は科学的方法とされるものの基底にある政治的主張をより可視化するの必要があり、②価値を含んだナラティブは私たちがお互いを異なる視点から見ると一助となり、創造性の源になるから。
- ナラティブアプローチは政策形成においてエビデンスが果たす役割を否定しない。むしろ、エビデンスをしかるべき場所に位置づける。
 - Majone（1989）³がいうように、エビデンスは、ある議論（argument）の文脈においてのみ存在する。議論なしにエビデンスは存在しない。
 - このように、エビデンスは重要だが、それが埋め込まれているナラティブから切り離すことはできない。
- 政策形成者がナラティブの文脈においてエビデンスを選択し利用するのと同様に、政策分析者もナラティブから自由ではない。むしろ政策分析者は、間主観的な物語のやりとりを通じて政策形成者と関わる。
 - Majone がいうように、私たちは政策分析者を、レトリックの良し悪しを識別する能力をもった議論の生産者として考える必要がある。
 - ナラティブは政策過程の構成要素であり、社会学者は政策過程からナラティブを不要なものとして取り除くことはできない。

3 合理性の限界：政策過程におけるヒューリスティクス（pp.106-107）

- 行政学においては、多くの「偉大」な研究者たちが公共政策における合理性の限界に注意を払ってきた。

² Stone, D., 2011, *Policy Paradox*, 3rd edn, New York: WW Norton.

³ Majone, G., 1989, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, CT: Yale University Press.

- Lindblom（1959）⁴は、意思決定の合理的・包括的モデル（rational-comprehensive model）に対して、政策の手段や目的についての「漸次的で限定的な比較（successive limited comparison）」のアプローチを提示。
 - Simon（1947）⁵は、政策形成者が様々な手段の費用と便益について完全に合理的な評価をしているのではなく、代わりに「経験則」もしくはヒューリスティクス（＝発見的手法）を用いて、当面の目標を充足するために意思決定プロセスを迅速化していると論じた。
 - ヒューリスティクスは、問題解決のための枠組みを提供し、ナラティブのスタイルで表現される。例えば、「トライアンドエラー」は人間の意思決定における最も基本的なヒューリスティクスだが、これは「もし最初にうまくいかなかったら、もう一度トライしなさい」といったようにナラティブの形式で表現される。
- ヒューリスティクスは意思決定における節約と効率の可能性を政策形成者に提供する。
 - また、ヒューリスティクスは政策形成者自身のローカルな知識などを踏まえたものであり、自らの決定に対する自信や責任の感覚を生み出しうる。
 - 政策形成者と仕事をする社会学者にとっては、「科学」によってヒューリスティクスを凌駕しようとするよりも、それが果たす役割をただ認めることが重要な貢献となりうる。同時に、政策形成者のヒューリスティクスがレリヴァントであり続けているかを分析するなど、ヒューリスティクスの使用のあり方を批判的に評価することも重要。

4 ショートカットから物語へ：政策形成におけるナラティブの研究（pp.107-109）

- 初期の行政学者が政策形成者の認知的ショートカット（すなわちヒューリスティクス）の使用に関心を向けてきたとすれば、その後のナラティブ的「転回」では本格的に物語りに焦点を当てる研究者が登場した。ナラティブへの関心は、様々な新しいアプローチを生み出してきた。
 - 新行政学運動（new public administration）：行政学における価値中立的な前提や説明的なアプローチへの集中に異議を申し立て、解釈や批評の重要性を強調。政策分析に対するフェミニズム、ポストモダニズム、精神分析的な貢献を鼓舞してきた⁶。
 - 解釈的政策分析（interpretive policy analysis）：具体的な政策的人工物（artefact）や、それが何らかの意味をもつ集団、その意味の性質などに焦点を当てる。それぞ

⁴ Lindblom, C. E., 1959, "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.

⁵ Simon, H. A., 1947, *Administrative Behavior*, New York, NY: Macmillan.

⁶ White, J. D., 1999, *Taking Language Seriously: The Narrative Foundations of Public Administration*, Washington DC: Georgetown University Press など。

れ異なる権力と結びついた複数の意味のまとまりのあいだの相互作用をよりよく理解することが目的⁷。

- ナラティブ政策分析 (narrative policy analysis)：社会言語学に着想を得て、政策の場の内部における物語の比較から「メタナラティブ」の確立を目指す。メタナラティブは主要な対立を包含し、討議のための空間を提供する⁸。
 - ナラティブ政策枠組み (narrative policy framework)：政策過程の説明的モデルにおいてこれまで無視されてきた変数としてナラティブを規定する。経験的な調査や統計的なテストを通じて、ナラティブが政策的アウトカムにもたらすインパクトを測定しようとする⁹。
- 上記のなかには実証主義的な立場に基づくアプローチもあり、ここでは政策アウトカムを説明・予測する際に考慮すべき原因変数 (causal variable) としてナラティブを捉える。しかし、ナラティブ的転回は、ポスト実証主義的な観点からの研究とより強く結びついている。
 - 研究者たちは、政策アウトカムの説明や因果の証明ではなく、政策形成過程においてナラティブや物語りが作動する (operate) やり方をよりよく理解しようとする。
 - 量的方法やモデリングよりも、ナラティブをそれ固有の文脈に位置づけるエスノグラフィックな方法を用いて、作動しているナラティブの「厚い記述」を展開する。
 - 最初に政策アクター自身の説明をとりあげたうえで、研究者は「解釈の解釈」といふべきプロセスに従事し、自らの社会科学的なナラティブもそのプロセスに加える。
 - このような研究は実際の政策形成を改善するのにどれほど貢献してきたのか。Bevir & Rhodes (2006)¹⁰によれば、政策分析者は「共鳴する物語 (resonant stories)」をまとめ上げ、それを政策形成者と共有することで、政策形成者が自らの決定や行いを省察することを助けることができる。
 - しかし、こうしたアプローチは、政策形成者が研究者に語った物語が、同じ研究者によってそのままその政策形成者に伝えられる場合があることから、政策形成者を苛立たせるものになる可能性がある。
 - では、その付加価値とは何か。本稿では、政策形成者にとっての新たな発見の形式と、社会学者にとっての新たな仕事の機会を下支えする、物語りやナラティブの研究に基づいた一連の技法を素描する。

⁷ Yanow, D., 2000, *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Thousand Oaks, CA: Sage など。社会政策／社会福祉②の第 21 回のレジュメも参照。

⁸ Roe, E., 1994, *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Duke University Press など。

⁹ Jones, M. D. and McBeth, M. K., 2010, "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong?" *Policy Studies Journal*, 38(2): 329-353 など。社会政策／社会福祉②の第 20 回のレジュメも参照。

¹⁰ Bevir, M. and Rhodes, R., 2006, *Governance Stories*, London: Routledge.

5 なぜ政策形成においてナラティブが重要か（pp109-111）

- 理由 1：ナラティブは価値を含んでいる。
 - Kearney（2001）¹¹によれば、物語りは決して中立的ではなく、あらゆるナラティブはそこで語られた出来事や人物に関する評価を伴う。
 - 政策分野にかかわらず、「よいガバナンス」を促進しようとする者は、技術的な難題だけでなく言説的（discursive）な難題にも直面する。
- 理由 2：ナラティブは政策形成の様々な水準で、個人的・集合的なアイデンティティを反映あるいは構築する。
 - Wagenaar（2011）¹²によれば、政策ナラティブは社会的ビジョンをつくり出し、アイデンティティを構築し、個人や集団の関係性に影響を及ぼす。
 - 政策形成者は、共有されたアイデンティティの構成要素として自身の立ち位置を宣伝するために、自らのアジェンダを確立された「背景的物語（back stories）」に結びつけようとする可能性がある。
- 理由 3：ナラティブは行為主体性の鍵をにぎる。
 - 心理学者である Bruner（2002）¹³は「主体性の訓練（agency training）」の一形式としてナラティブに言及。私たちは物語をもつことで、行為することが可能になる。
 - 同時に、支配的なナラティブは解釈や行為を通じて争われる。Newman（2005）¹⁴は、いかにして市民が自分たちのナラティブを形づくり、新たな行為の可能性を生み出していくことで、統治の戦略に反応するのかを検討。
- 理由 4：ナラティブは政策を「固着」させる。
 - 政策は決定されて終わりではなく、ナラティブを通じて説明・正当化されねばならない。またナラティブには、環境が変化するなかでも政策を継続的に保証できるほどの適応可能性がなければならない。
 - ナラティブは制度化されることで、長期にわたる政策の安定性に寄与する。Lowndes & Roberts（2013）¹⁵は、イギリスのナショナル・ヘルス・サービスがいかにして物語の力によって支えられているのか、政策変化の提案がいかにして確立されたナラティブや新たなナラティブの異議申し立てに直面したのかを考察。

¹¹ Kearney, R., 2001, *On Stories*, London: Routledge.

¹² Wagenaar, H., 2011, *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*, New York, NY: ME Sharpe.

¹³ Bruner, J. S., 2002, *Making Stories: Law, Literature, Life*, New York, NY: Farrar, Straus & Giroux.

¹⁴ Newman, J., 2005, *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: Policy Press.

¹⁵ Lowndes, V. and Roberts, M., 2013, *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*, Basingstoke: Palgrave.

- 理由 5：ナラティブは権力資源である。
 - 誰のナラティブが支配的か、それが政策にどんな影響力をもつかが重要な要素。
 - さらに、著者たちが「ナラティブ資本」と呼ぶものは、政策過程における参加者（政治家、政策アドバイザー、企業や地域のステークホルダー、マージナルな集団、個々の市民など）の間に不均等に分配されている。
- 理由 6：ナラティブは政策形成における介入のポイントを提供する。
 - ナラティブは、社会学者や政策アドバイザー、ステークホルダーなどが「政策形成をめぐる」¹⁶議論に参加する 1 つの方法。
 - ナラティブによる介入は、政策デザインやその実施を支持するものでもあれば、それを混乱させるものでも、代替案を提起するものでもあるかもしれない。以下、本稿ではナラティブによる異なる介入の形態（＝ナラティブの動員／生成／闘争）について探る。

6 意味、メタファー、知識としてのナラティブ (pp.111-119)

- ナラティブによる介入を考察する枠組みを設定するため、Dodge et al (2005)¹⁷に依拠して、公共政策においてナラティブが作動する 3 つのやり方を分類する。
 - 知識としてのナラティブ：ナラティブは「知識を得る術」、あるいは知識を包含したものとみなされる。ナラティブは、共有可能な暗黙知を表面化させる機会を提供。
 - 意味としてのナラティブ：ナラティブは「表現の手段」とみなされる。ナラティブとは、人々の信念を知る機会であり、アクターによる意味づけ (sense-making) の過程を明らかにする。
 - メタファーとしてのナラティブ：ナラティブは、単に人間によって使用されるのではなく、人間を構成するものである。また一面では、ナラティブはより深くにある構造を「象徴」し、その効果を探る手段を提供する。ナラティブを通じて、肉眼では見えない社会構造を垣間見ることができる。
- この 3 つのアプローチは、政策形成をサポートする 3 つの異なる介入の形態と対応させることができる。

6-1 介入 1：ナラティブを動員する

- この介入は、知識としてのナラティブ理解に基づく。ここでは、使用されているナラティブやそれと関連する暗黙知を明るみに出そうとする。

¹⁶ [] 内はレジュメ作成者による補足。

¹⁷ Dodge, J., Ospina, S. M. and Foldy, E. G., 2005, "Integrating Rigor and Relevance in Public Administration Scholarship: The Contribution of Narrative Inquiry," *Public Administration Review*, 65(3): 286-300.

- Gardner & Lowndes (2016)¹⁸は、2010年から15年にかけて予算の3分の1を失いながらも有効に機能しつづけたイギリスの地方政府において、政策的な資源としてのナラティブが果たした役割を明示。
 - 緊縮財政に対応する地方政府の政策形成者たちは、地方政府における「伝統」をいかに動員して緊縮財政の要望を切り抜けたのかを分析。
 - 事例研究においては、地方議会が「商業的」な目標を追求するなかで、「地方公営企業 (municipal enterprise)」の政策ナラティブが登場する様子が見られた。これに対して、政策リーダーは1980年代の「地方自治体社会主義 (municipal socialism)」という物語を参照し、自らの選択により強いナラティブの力を付与した。このように、「商業」や「社会主義」といった伝統はローカルな文脈で解釈され、改革に向けたハイブリッドなナラティブを新たに生み出した。
 - この著者たちが、地方政府のより幅広い政策形成者たちとナラティブの戦略についてワークショップで議論した際、参加者たちは「伝統」の考えに熱狂的に関与し、付け加えるべき地方政府の伝統について指摘した。このワークショップからは、実践者たちが政策形成過程において作動しているナラティブについて自覚的に振り返り、それらを選択的に動員する能力を必要としていることが感じられた。そして、ワークショップの参加者たちは、潜在的な政策ナラティブを批判的に検討するプロセスを促進するうえで、社会学者が重要な役割を果たすとみなしていた。

6-2 介入2：ナラティブを生成する

- この介入は、意味としてのナラティブに関わる。ここでは、ナラティブを明るみに出すことよりも、ナラティブを構築することが焦点。
 - 新たなナラティブを生み出し、それによってアクターが自らの状況を捉え直したり、新たな行為の可能性を開放したりできるようになることに関心を向ける。
- この種の介入の一例として、Ganz (2011)¹⁹の「パブリック・ナラティブ」というアプローチが挙げられる。
 - Ganzは、自らの労働組合運動などの経験に基づき、Barack Obamaが大統領に初当選する際の選挙に協力。
 - Ganzによれば、パブリック・ナラティブとは価値を行為に変換するアートである。そのアプローチは、政策形成者や実践者と連携する1つのモデルを提供する。社会学者は、次の3つの異なる物語をつくり上げるにあたって政策形成者と連携する機会を得る。①自己の物語：政策形成者たちが、ある特定の行動指針に従事する自

¹⁸ Gardner, A. and Lowndes, V., 2016, "Negotiating Austerity and Local Traditions," in M. Bevir and M. Rhodes, *Rethinking Governance: Ruling, Rationalities and Resistance*, New York: Routledge, 125-143.

¹⁹ Ganz, M., 2011, "Public Narrative: Self, Us and Now," <https://marshallganz.usmblogs.com/files/2012/08/Public-Narrative-Worksheet-Fall-2013-.pdf> 参照.

らの個人的動機を特定することを目指す。②我々の物語：政策形成者がともに仕事をする後援者たちと共有しようとする価値、経験、野心を特定することを目指す。③現在の物語：政策形成者がそれに向けて行動を起こしたいと考える差し迫った難題を特定することを目指す。パブリック・ナラティブを生み出すには、この3つの要素すべてを整備する必要があるとされる。

- このアプローチにおいて、社会学者は、エビデンスを政策形成者に報告するだけでなく、個人や集団が省察を行うための「安全な空間」を設けたり、創造のプロセスを促進したりすることに携わる。そこでは、社会学者にコーチングなどのスキルが求められるが、このことは、政策形成者をサポートすることが、統計学やモデリング、費用便益分析の訓練を受けた者だけの仕事ではないことを思い出させる。

6-3 介入3：ナラティブを闘わせる

- この種の介入は、メタファーとしてのナラティブ理解に基づく。このアプローチは、ナラティブの解体（demolition）に関心に向ける。
 - 例えば、根深い不平等を持続させるナラティブを分解し、より包摂的な新しい物語を想像するために、政策形成者とどのように連携することが可能だろうか。
 - ここで構想する解体とは、いうなれば解体用の鉄球を用いて行われるようなものではなく、支配的ナラティブの基盤を慎重に撤去されるように行われるものである。
- 確立された政策ナラティブをめぐる論争をサポートするために介入する社会学者は、上層の政策形成者だけでなく、サービス利用者やコミュニティ集団、「ストリートレベル官僚」などと連携することがある。
 - 「気候変動」などをはじめ、学者が活動家としてナラティブをめぐる争いにおいて重要な役割を果たしてきた長い歴史がある。
- イギリスのグレーター・マンチェスター州において地域への権限委譲が行われた際、それを支えた「我々の物語」に対して、その地域のいくつかのコミュニティやマージナルな集団から怒りを伴った懸念が向けられた（NEF 2015）²⁰。
 - そこでは、物語の設定が争われ（ヴィガンのような小さな町は本当にマンチェスターの一部と感じているか？）、アクターが排他的なエリートたち（商業や政治に携わる「マンチェスター男性」）を代表していると批判された。また、ナラティブの筋が民主的な手段よりもテクノクラティックな手段を優先し、社会正義よりも経済成長ばかりを追求していると批判された。
 - ナラティブ分析は、マンチェスターの物語におけるバイアスが、他の地域と同様に言説の上にも表れていることを明らかにした。例えば、国全体を対象とした調査か

²⁰ NEF (New Economics Foundation), 2015, *Democracy: This Missing Link in the Devolution Debate*, London: New Economics Foundation.

- らは、「権限委譲を支持する議論」の 42%が経済成長の達成に焦点を当てており、ローカルな民主主義や市民参加と権限委譲を結びつけている議論は13%に留まった。
- これに対し、社会学者たちは Action Research Collective を立ち上げて、コミュニティや市民が都市統治の支配的ナラティブを批判的に反省するよう励まし、包摂的で公正な都市への変化をもたらすための知識の組織化を試みた。
 - この仕事で、社会学者たちは、グレーター・マンチェスターの物語と争い、新たな物語の筋を構築するための枠組みを提供する活動を行っている。

7 ナラティブアプローチの限界（pp.119-120）

- ナラティブアプローチに関わる難問として、とくに以下の5点が重要。
 - ナラティブアプローチは、政策分析の主流派の前提から逸脱している。例えば、一般化の可能性は限定されているかもしれない。
 - ナラティブアプローチは、実地で多くの時間を費やし、政策形成者や実践者と協力することが求められる。これは、政策的な立ち位置を支持するエビデンスを素早く提供するよう求める要望には適わないかもしれない。
 - ナラティブアプローチのアウトカムは政策分析者に「属する」ものではなく、共同的に生み出されたもの。政策分析者が自ら収集・分析したデータを扱う典型的な場合とは対照的に、そこでは倫理の問題が前面に出てくる。
 - 「ナラティブ資本」は不均等に分配されているため、アカデミックな対話者は、誰のナラティブが支配的で、異なる物語のうちのどれに重きが置かれているかを批判的に検討することが求められる。
 - 新しいナラティブを制度化することは、政策課題を構成する「ゲームのルール」を変えることに等しい。しかし、制度変化は必ず緩やかに進み、現状を維持することで利益を得る人々からの抵抗にあう可能性が高い。

8 結論（pp.120-121）

- 社会学者たちは、どのような研究手法を用いる場合でも、自らのナラティブに（も）注意を払うことが重要。
 - 先述のように、私たち社会学者は「解釈の解釈」に携わっており、そこに自らの学説や伝統を持ち込んでいる。
 - 私たちは、自らの科学的な達成と同様に、自らのレトリカルなスキルや対話（dialectical）のスキルを省察することが必要。
 - 同様に、私たちのナラティブがどのように受け取られ、どのように解釈されるかは、つねに私たちのジェンダーやエスニシティ、階級による影響を受けていることを認識する必要がある。