

2003年度日本公共政策学会

会長基調講演



## 政策デザインにおける政策学的思考

——学としての公共政策学の成立可能性——

日本公共政策学会 会長

足立 幸男

今般、会長講演の構想を練るためいくつかの政策系学部や大学院のパンフレットや関連出版物を取り寄せ、ざっと目を通してみて気づいたことだが、その論理構成には驚くほどの類似性がある。まず、長期にわたる不況、産業の空洞化、失業者の急増、財政悪化、年金・医療保険など相互扶助システムの破綻、少子高齢化、コミュニティ意識の希薄化・エゴイズムの蔓延、政治不信の拡大、ガバナンスの機能不全、国際社会における中心-周辺間の格差の拡大・紛争の激化、地球温暖化、自然破壊・生態系の攪乱、自然だけでなく人間存在それ自体をさえ操作と改造の対象にしてしまう科学技術の「進歩」……など、今日の日本と世界にとって緊急で死活的な政策課題であるとの広汎な社会的認知をすでに獲得している問題群を列挙する。次いで、それら深刻な社会的諸問題の複雑性・政治性と相互連関性を指摘する。つまり、それら諸問題が所与の目的に対する最適手段を科学的方法によって発見しようとする価値中立的な技術的問題ではなく、社会が進むべき方向を意識的に選び取るという規範的コミットメントの次元を含む問題であること、また政策リンケージによって相互に緊密に絡み合った問題であることを、主張する。最後に、この種の問題の「解決」(緩和)に過度に専門分化・タコツボ化した既存のいかなる単一のディシプリンも寄与し得ないこと、社会諸科学と人文諸学の関連ある知見を総動員することによってしか適切で有効な対処の方法を発見し得ないことを強調する。ここに見られるのは、紛れもなく、現代社会が直面する深刻な諸問題を的確に理解し適切で有効な処方箋を発見することを目的とする学際的研究領域の研究・教育に、学部や研究科のアイデンティティーを見出そうとする姿勢である。

公共政策学ないし政策科学を「現代社会を悩ませる複雑で相互連関的な諸問題への適切な対処を可能にする統合的実践知の探求・定式化を目指す学際的研究領域」であると了解し、その大前提として「関連社会諸科学と人文諸学の総合」(関連諸学の総動員)を要請すること、それ自体は、むろんまったくの誤りというわけではない。だが、学際的、総合的な研究・教育の必要性を声高に叫ぶだけでは何も生まれない。何の成算もなしに学際性や総合性を口にするのは、シニシズムを蔓延させることにしかならない。学際性や総合性を語る前に、政治学、経済学、法学をはじめとする関連社会諸科学が公共政策研究に対していかなる知的ストックを提供してきたか、提供することが出来るのかを、注意深く検討する必要がある。

政治学——厳密には、実証主義的政治「科学」としての政治学——の研究者が公共政策に着目し、その研究に従事するとき、その主要な関心は、多くの場合、ディシプリンとしての政治学にとっての本来の研究対象である政治とそのアウトプットである公共政策をよりよく

理解すること、現実の政治および政策現象の複雑性を縮減し、その理解を容易にするためのモデルを構築することにあるように思われる。もちろん、自分自身の研究が結果として政策改善になんらか寄与をした、それなりのインパクト及ぼしたということであれば、彼らはおそらくその事実を素直に喜び、誇りともするだろう。だが、政策改善への貢献それ自体を第一義的な目的として公共政策を研究しているわけでない彼らにとって、それはあくまで付随的なことに過ぎない。

このような性格を自らに与えてきた政治学は、そこにおいて政策の理念とカタチが徐々にして形成され、あるいは変容する、その過程に緻密な分析を加えることを通して、民主主義政治の赤裸々な現実を白日の下に晒した。たとえば、政治アクターの行動や、政治（政治アクター間の相互交渉）を大枠で規制する様々な制度（institution）が公共政策を形づくり、かくして形づくられた公共政策が反転して今度は逆にアクターの行動や制度のありようを変容させる、その程度やメカニズムに鋭い分析のメスを入れた。また、政策決定の現実を最もよく説明できると思われる数々の記述モデルを開発した。制度論モデル、合理性モデル、増分主義モデル、ゴミ缶モデルなどが、その代表的なものである。さらに、多元主義、エリート理論、コーポラティズムなど、政策過程全体のダイナミクスを理解し説明するための理論枠組をも提示してきた。

いまさら言うまでもないことであろうが、公共政策は究極のところ政治（政治過程）の産物であり、純粋な知的分析の産物などではない。そして、そうである以上、政治の冷徹なリアリティについての的確な理解をもつこと、政治音痴にならないことは、およそ公共政策研究を志す者にとって絶対的な要件である。政策過程の現実、政治アクターの思考や行動、制度の機能などに不案内な人間に、的確な政策判断を期待することはできない。まして、よい政策をデザインすることなどできようはずもない。公共政策を学ぼうとする者にとって、政治学の修得が不可欠の所以である。

とはいえ、政治学を学ぶこと、その政策知を修得することは、よい政策をデザインするための必要条件でこそあれ、十分条件ではない。ラズウェルのいわゆる「政策過程についての知識」はよい政策のデザインを必ずしも保証しない。ある特定の政策が現に存在し実施されているようなカタチで存在し実施されているのはなぜか、そのメカニズムが完璧にわかったとしても、だからといってよい政策をデザインできるわけでないのである。

およそよい政策をデザインすることができるためには、第1に、デザインの対象である「政策」に固有の社会的機能がわかっているのだからなければならない。公共政策には法や市場といった制度とは異なる社会的役割が期待されていると思われるのだが、それがいかなるものがあるのかがわかっていなければ、政策の適否を判断する基準もわからず、よい政策をデザインしようにもデザインしようがないからである。よい政策をデザインすることができるためには、第2に、デザインについての高度な知識と技能を修得しているのだからなければならない。ここで政策デザインの知識と技能とは、いかなる手法によっていかなる目的を達成しようとするかを大まかに表示するデッサン（政策アイデア）を描き、さらにそのデッサンに基づいて施工設計図（政策実施の現場に対する指示）を作成する、そのために必要な知識と技能のことである。もとより、もっぱら事実の理解と説明にその役割を限定し、公共政策研究の規範的・処方論的次元——すなわち、ラズウェルが言うところの「政策科学」の領域——に足を踏み入れようとしない実証主義的政治科学としての政治学に、この種の知識や技能を

期待することはできない。

経済学者はけっして一枚岩でない。彼らは、理論やモデルの妥当性、その時々の問題への処方箋などを巡って、相互に激しく敵対してきたし、今でもそうである。にもかかわらず、基本的なものの考え方が驚くほど似ている。論争をするにしても共通の作法に則って論争をしている。およそ経済学者が経済学者である限り、つまり経済学者という「人種」は多かれ少なかれ、「経済学的思考」とでも言うべきコトバを共有している。法学部で法解釈の知識と技能についての徹底した薫陶を受け、法曹あるいは行政官として社会の指導的役割を担うようになった人々の間に、ルール思考（規範－適用思考）とでも呼ぶべき独特の思考様式が観察されるとしばしば指摘されるが、それと似通った意味合いで、経済学者にはある共通の思考が認められるように思われるのである。

『経済学者の世界観』(*The Economist's View of the World: Government, Markets, & Public Policy*, Cambridge University Press, 1985) という、経済学者に共通の思考様式について書かれたおそらくは最も優れた著作であろうと思われる作品において、その著者ローズ (Steven E. Rhoads) は、経済学者の思考を導く3つの中核的観念を剔抉している。「機会費用」(opportunity cost)「限界主義」(marginalism)「経済的誘因」(economic incentive) が、それである。そして、そのうえで、政治・行政の実務家や政治学者がとすれば軽視しがちなこれら3つの観念が、従ってまたこれらの観念をその中核部分に据える経済学的思考が、公共政策にとってどれほど重要であるかを、豊富な事例に基づいて縦横に論じている。

関西大学の鶴飼康東教授は、2002年、きわめて刺激的な内容を含んだ著作『市場と正義——経済理論と日本社会の葛藤』を著し、その第11章で、大学教授や高級官僚や民間企業幹部の地位を自由自在に移動する政策専門家集団が、1998年7月の小渕恵三内閣の発足以来、日本にも形成されつつあると指摘し、普通の意味での「経済学者」から区別して彼らを「エコノミスト」と呼ぶ。そして、彼らエコノミストに共通の特徴を以下の3点に求めている。

- ① 数学を用いて分析を行い、統計学を用いて実証を行う。
- ② モデルを用いて社会を分析する（現状を説明し、将来を予想しようとする）。
- ③ 分析の対象をこれ以上分割できないぎりぎりの最小単位まで分割し、その運動を観察することによって分析対象（全体）の運動を説明しようとする、科学者に共通の姿勢を共有している。

思考を導く中核的観念に着目するか、分析の方法論やツールの共通性に着目するかの違いはあれ、ローズと鶴飼の指摘は各々に経済学思考のある重要な側面を見事に描き出している。いわば、両者は相互補完の関係にある。機会費用、限界主義、経済的誘因といった、経済学的思考を特徴づける基本的なものの考え方が公共政策研究にとってどれほど大切であるか、私自身もかつて著書の1つ『公共政策学入門』(有斐閣、1994年)の中で相当の頁数を割いて力説したことがある。また、鶴飼が指摘するエコノミストに共通の方法論や分析ツールが公共政策分析にとってもまた有益であること、言うまでもない。

公共政策の研究を志す者にとって経済学一般、とりわけ厚生経済学（および、その派生物である費用便益分析や費用有効度分析）、公共経済学、公共選択などのサブ・ディシプリンの学習を不可欠ならしめるより直接的な理由は、これらにおいては、実証主義的政治科学と

しての政治学に欠如している公共政策分析の規範的・処方論的次元が理論の中心的部分に据えられているということ、これである。「資源配分の効率性」、「便益費用差（比）」、「費用対効果」、「市場の失敗」、「政府の失敗」、……といった分析概念の政策論への規範的・処方論的含意を考えれば、このことは容易に理解できるだろう。

とはいえ、経済学を学びさえすれば、よい政策をデザインすることが自動的にできるようになるというわけでもない。経済学を学ぶことはよい政策をデザインするための必要条件であっても十分条件ではない。公共政策に対するエコノミストの影響力はまだまだ小さい。日本人はもっと経済学的に物事を考えることができるようにならねばならず、経済学的思考の普及は依然として大いに望ましい。だが、経済学思考が政策デザインにおける排他的思考となること、これは、経済学自体にとっても不幸なことと言わねばならない。経済学的思考は、そしてこの点はルール思考についても言えるのだが、政策学的思考とでも言うべき思考に包摂され、その制約を受けてこそ、公共政策に対するそれ本来の積極的な貢献をなし得るのである。

政治学と経済学について述べたことは他の社会諸科学や人文諸学についても言えるだろう。政策デザインという営為はそれ固有の知識と技能を要求する。そして、それら知識と技能を他のいかなる関連諸学もわれわれに教えてはくれない。公共政策学がその定式化を研究課題の1つとせねばならない所以である。というより、そこにこそ公共政策学のコアがある。専門とする学問領域と思考の枠組みを異にする研究者・実務家が、相互のせめぎあいと相互牽制を通して、通常の意味での「科学」（実証科学的）思考とも経済学的思考ともルール思考とも異なり、それらを包摂する、「政策学的（デザイン）思考」とでも言うべき思考のありようを究明し、定式化すること、この点にこそ公共政策学の、したがってまた、わが日本公共政策学会の最も根源的な存在理由があるのではなかろうか。

何であれあるものをより深く理解しようと思えば、そのものと共通の属性をもつが、複雑さの程度がそれよりはいくぶん小さい、他のものと対比することが有効である。政策デザインについての理解を深めるため、建築デザインと対比してみよう。建築デザイナーの仕事は、施主の希望や思いに耳を傾けることから始まる。施主がその希望や思いをどの程度の予算で実現したいと考えているか、できるだけ早い時期にその本音を聞きだす必要がある。住まいに対する施主の希望はもとより千差万別である。また、漠然としたものであることが多い。ときに、支離滅裂でさえある。デザイナーは、しかし、そうした施主の希望や思いに根気強く付き合い、可能な限りそれを実現するよう努力する。施主の漠然とした希望や思いにカタチを与えるべく奮闘するのである。さもなければ、デザイナーはデザイナーに期待される本来の役割を果たしたことになるらず、施主に感謝されることはない。施主も気持ちよくお金を払わないだろう。

施主の希望をかなえることを第1に考えねばならないとしても、施主に迎合することはときとしてデザイナーの職業倫理にもとる結果になりかねない。デザイナーはできること-できないこと、すべきこと-すべきでないことを、施主に対して遠慮することなく正確に伝えるべきである。たとえば、法的規制、行政指導、近隣コミュニティの申し合わせなど、建築に対する種々の規制や制約条件を、施主の希望や指示に反する結果となったとしても、遵守すべきである。また、地盤調査の結果、莫大な費用を要する補強工事を施す必要があると判明した場合には、正確にその情報を伝え、そのうえで施主の判断を仰ぐべきである。素人に

はわかるまい、建物の基礎が壊れるほどの災害などめったに起きるものでないと高を括り、補強工事を省略するようなことがあってはならない。施主が補強工事の費用負担に耐えられないということであれば、建築の断念、延期、あるいは大幅縮小を進言すべきであろう。また、施主のセンスが必ずしも——いや、実際には多くの場合——洗練されたものでない以上、施主の希望のままに工事を進めれば、ひどく使い勝手が悪く、くつろげず、落ち着きもなく、美的センスのかけらもない醜悪な建物になってしまい、結果的に施主の不興を買うことになりかねない。こうしたケースも稀でない。実際、施主の好みといっても、たまたま何かのパンフレットやグラビアで見かけたにすぎないある建物の外観が気に入った、階段の形状が気に入った、照明が気に入った、……といった程度の、建物の個別的部分についての好みでしかない場合が意外と多い。そもそも、建物全体をモダンで軽やかな雰囲気にしたいのか、重厚な重々しい雰囲気にしたいのか、どういう色調にしたいのか、どういう住み方をするつもりなのか、そのような住み方が自分と家族にとって本当のところ可能なのか、……施主自身にもよくわかっていないことが少なくないのである。

以上の説明が建築デザイナーの仕事についてのそれほどの外れでない描写であるとすれば、建築デザイナーに要求される、そして一流の建築デザイナーであれば当然に体得していると思われるデザイン思考とは、概ね、次のようなきわめて対話的で、かつ高度な専門的技能に裏打ちされたものであると言えよう。すなわち、①住まいに対する漠然とした希望や思いに具体的なカタチを与え、あるいは相互に相容れない数々の希望や思いを調整し統合しようとする、施主自身の努力を支援し、②このようにして形づくられた施主の希望や思いを数々の厳しい制約条件のもとで最大限に叶えることができるような大雑把な構想（建築アイデア）を施主と協働しつつ作り上げ、③それを基に建物設計図（デッサン）を描き、④さまざまな分野の専門職人（大工、とび職、左官、クロス貼り職人、電気工事職人、水道工事職人、など）がそれに従って仕事をすることができるような詳細設計図や指示書・チャートなどを作成し、⑤契約通りの内容の建物が契約に明記された期日までに完成するよう厳格に設計管理・工程管理を行う。

さて、政策デザイナーにはその性格においてかなり異なる二つのカテゴリーがある。第1は、特定の政治家、政党、政府機関、自治体、NGOなどのクライアントから委託を受け、いわば専門家として政策デザインに従事する人々である。いま一つは、特定のクライアントのためでなく、政策によって対処しようとする当の問題に深い関心を寄せる研究者あるいは市民という立場で、公共政策として決定され実施されることが社会全体にとって望ましいと本人が信ずる政策案をデザインし、それを政策過程に向けて発信しようとする人々である。区別のため、前者を「職業政策デザイナー」、後者を「市民政策デザイナー」と呼ぶことにしよう。

ウィルダフスキー（Aaron Wildavsky）が名著『権力者に対して真実を告げること』（Speaking Truth to Power）を1979年に執筆した時、その念頭にあったのは前者の、特定のクライアントから委託を受けて政策分析や政策デザインに従事する政策専門家であったと思われるが、彼らの仕事には、たしかに、建築デザイナーの仕事と数多くの共通点がある。だが、無視できない差異もある。建築デザイナーにとって、施主がどのような居宅を希望しようと、そしてデザイナーがその希望に沿ってどのような建造物を建てようと、その建造物が法規制、行政指導、近隣コミュニティの申し合わせなど、建築行為に対する制約条件に抵



触するものでない限り、誰一人横槍を入れたり苦情を申し立てたりすることはできない。施主やデザイナーにとって、当の建造物に対する第三者の好みや評価を考慮に入れる必要など、さらさらないのである。だが、政策デザインの場合には、ことはそう単純でない。クライアントが政策デザインを専門家に委託するとき、クライアントは、自分自身の希望や信念にカタチを与えることだけを望んでいるのではない。それで終わったのでは、単なる自己満足でしかない。クライアントがデザイナーに期待しているのは、実のところ、政策過程のテストに耐え、公共政策として決定・実施されるその政策に、自分自身の希望や信念が最大限に反映されること—政策に対する自分自身の希望や信念が大筋に沿ったものでありつつ、しかも公共政策として目の目を見る可能性（実行可能性）が高い、そのような政策案を発見しデザインしてくれること—である。そして、そうである以上、クライアントもデザイナーも、建築デザインの場合と異なり、第三者の思惑にまったく無頓着であることはもはや許されない。デザインされた当の政策案にどこまで広汎な理解や共感あるいは黙認を得られそうか、どのような言説戦略が有効であるかという、すぐれて政治的ないしコミュニケーション行為的な考慮を思考の中心部分に据えることを余儀なくされるのである。

他方、自らの意思で政策案をデザインし、それを政策過程に発信しようとする市民政策デザイナーの場合、クライアントの希望や信念を最大限に尊重することを職務上要求される職業政策デザイナーと比べて、デザインの自由度は疑いもなくはるかに大きい。だが、その分だけ、独りよがりの自己満足に陥ることも多くなる。安易な現状否認に陥らないこと、可能なるものの領野を否応なく規定する他者の他者性を謙虚に受けとめることが、職業政策デザイナーの場合以上に要請される所以である。

以上の説明からもはや明らかであると思われるが、政策学的思考の核心をなすところの「美德」は、実のところ、哲学者、法哲学者、政治哲学者たちが古くから関係世界特有の思考様式として注目してきたところの思慮分別（細心さ、慎重さ、抜け目のなさ、狡知）、厳密にはそれをその主要な要素とする「賢慮」（*prudence* ; *phronesis* ; *prudentialia*）にはかならない。賢慮をその主要な要素とする政策学的思考は、左であれ右であれ思想の高みからある特定の世界観を社会に対して押し付けようとする思考—あるべき（と本人が考える）政治社会の青写真に基づいて現実の政治社会を改造しようと目論み、公共政策をその手段とみなすがごとき設計主義的政策思考—とはまったく相容れない。かといって、没価値的な現実主義（リアリズム）や無原則な現状追従とも一線を画している。まずはあるがままの現実を現実として是認し、その現実の内にある「変わり得るもの」と「変わり得ないもの」を見極め、可能なるものの領野を他者に働きかけつつ徐々に拡大し、かくして社会改良を達成する—このようなデザイン思考を、賢慮の美德は政策立案者、決定者、執行者に推奨し要求するのである。

本学会の第3回大会（1998年6月）で開催されたセッションの一つ「政策研究と大学院教育の現状・課題」の総括記事（1999年度年報所収）の中で、セッションのコーディネーターを務められた山口定会員は実践知（暗黙知）の重要性を強調しておられるが、まったくその通りだと思う。政策デザインのための実践知・暗黙知は、研究者の頭の中というよりはむしろ、政策実務の世界にそれと確認されることもなく散在している。実務家の方々にはその発見に努め、研究者を大いに啓発していただきたい。このことを期待しつつ私の講演を終えたいと思う。