

有効な政策科学・総合政策論をめざして

—「公共性」の哲学による現実性ある政策科学へ—

井 上 定 彦

はじめに—「政策」という存在の立体的階層構造の認識から—

1. 現実性ある政策科学・政策論と「現代の公共性」の視点
 - (1)「良い世の中」
 - (2)「公共性」とは何か
 - (3)「新しい公共性」—近代の変容の中の公共性—
 - (4)現代の公共性の多層性・多元性
 - (5)日本の市民社会と公共性
 2. 政策科学の方法と有効な政策構想のために
 - (1)政策科学・政策論における理念と現実の間
—ユートピアとリアリティー—
 - (2)現実主義的理想主義の立場
 - (3)社会諸科学と総合化された政策科学の視点
 - (4)理念、現状認識、諸理論、政策構想・政策戦略、政策技術体系
 - (5)公共的政策の担い手—市民社会と進歩—
- むすびに代えて—社会科学と人文科学との境界を越えて—

はじめに—「政策」という存在の立体的階層構造の認識から—

本論文は現代における政策論のあり方を方法論的に考察し、政策論の有効性を高めることに貢献することを目的とした試論である。

近年、「公共性」をめぐる議論が台頭し、奔流のように公共哲学に関わる研究書・出版物¹⁾の発行がなされ、また総合政策論、総合政策学についての議論もさかんである。その背景には、21世紀に入って混迷する内外の情勢のなかで、「より良い」世界・日本・地域をいかにしたら構築できるのかより有効な政策論を立ててゆきたい、よりよき針路をさぐりたいという願望があると思われる。そしてそれは未来についてだけでなく、そもそも1991年から2003年の長期間にわたった日本の経済停滞という過去についても、長期不況への有効な政策がなされてきたのだろうか。1930年代の世界大不況以来の深刻な日本の低迷の原因やその構造の問題点についての認識すらも、ごく最近までは殆ど固まっていなかった、という現実がある。もう少し広く考察すれば、日本の近・現代の知の歴史においては、いつの時代にも社会学者、思想家などによる言論界、知識社会での議論があり、それが政府や政策のあり方や、社会のあり方についてそれなりの仕方で役割をはたしてきた。それなのに、この20年ほどについてはこのような政策論や基本認識に関わる論議は、現実の

政治や社会から離れた「遠いもの」、薄い関係となってきたように思う。これは政治学、社会学、経済学・経営学などをはじめ社会科学が高度化、精緻化され、より多くの人材が研究や調査に動員されるようになってきたこととは皮肉にも対照的な現象である。社会諸科学に有効性をとりもどしたい、困難な変動する世界に有効な政策を提示してゆきたい、そのような企図が近年の「公共性」に関わる議論や公共哲学に関わる議論の背後にあるように思われる。

本論文では、まず、1. では「良き世の中」をどうみるかを導入部として、その実現を担保する現代の「公共性」をどうとらえるか、もとの中央政治権力や官を意味した「公」とは大きく違う「新しい公共性」とは何か、また日本における私的世界と公共世界の特殊性とは何か、そしてその公共性にもとづく改革はいかなる根拠で成り立ちうるのか、などを示す。次に2. では政策科学・政策論におけるリアリティとユートピアの関係を考え、そして政策の方法論として、価値、理念、諸理論、政策構想（戦略）、政策技術体系という、政策立案のために不可欠な思考の階層構造についてのべる。社会経済政治現象をとらえるには、これらのいずれの思考階層の検討を欠いても、机上の空論、専門家間の知的ゲームとしての虚構のものとなりかねない。実際によくある議論は、価値から無媒介的に政策を主張するにとどまったり、あるいは現代経済学の基本命題を実証主義的にチェックし、市場メカニズムの有効性を同義反復的にくりかえす「政策」であったりする。あるいは素朴に公的部門と市場部門の公私二元論を前提としたような分析のための思考過程・仮説について、それを実在そのものであると混同して現実世界に政策提案を行うというような公共経済学のあり方がしばしば見受けられる。ここで示すのは、そのような方法についての反省であり、批判的方法論の提示である。現実性ある、また有効性ある総合政策学の方法を試論的に検討したものである²⁾。政策に関わる思考というのは、政策が立体的な階層構造の中におかれているという認識を媒介することなしに行われれば、「力なき政策」となってしまう。そうではなく、現実性をもつ政策とするためには、時代がもたらす問題意識を鋭くもちつつ、まずは現実の構造を俯瞰的に把握・認識するという諸科学にもとづく総合力がもとめられる（これは後にふれる「知の構造化」にも関わっている）。

またこの2. では、「より良き社会」の担保となる現代の公共性や公共哲学を視点において、改革（戦略）の可能性をまず理論的に検証し、ついで社会工学的な断片的（ピース・ミール）な政策技術を体系化する視点、その担い手の形成のプロセスを含めて考えてゆく。

1. 現実性ある政策科学・政策論と「現代の公共性」の視点

(1)「良い世の中」

古今東西において、いかなる社会が望ましいか、その社会モデルとは何かが語られてきた。ギリシャ古典哲学の世界から中世トマス・アキーナスの議論、絶対王政時代のエラスムスやトマス・モアの議論をはじめ18世紀の近代思想としてのジョン・ロックの市民政府論、あるいはジャン・ジャック・ルソーの社会契約説あるいはモンテスキューの「法の精神」は、それぞれの時代における「より良き世の中」を理性的に考察したものである。20世紀の後葉にいたるまで強力な影響力をあたえ続けたカール・マルクスの思想も、このような伝統を引き継ぎ、「理想郷」としての人間社会の「共産主義」という夢が背景にあったわけである。そして旧ソ連の崩壊と東西両体制時代の終焉ののちに、今日の政策潮流の

なかで新自由主義思想が世界的に勢いを増し、経済のグローバリゼーションの奔流と共に、殆どの国と地域の政策に大きなインパクトを加えつつある。

その中であらためて現代の経済社会システムのリアリズムが問いなおされ、「より良き世の中」の提示とその道筋が模索されはじめた。ジョン・ケネス・ガルブレイスは、激動の20世紀世界をふりかえりながら、「良い世の中」、「よい社会」ではすべての国民は個人の自由、基本的福祉、人種的・民族的平等、価値ある人生を追求する機会を享受できるものであるとしつつ、その要素として以下の点をあげている³⁾。

- 1) すべての人に雇用の機会と向上へのチャンス
- 2) 雇用の安定を維持するための確実な経済成長
- 3) 子どもたちが社会参加できるための教育、家族の支援
- 4) 国内外の社会的混乱からの解放
- 5) 収入の無い人への安全ネット
- 6) 自分の能力と向上心次第で目標を実現できる機会
- 7) インフレにより将来に向けた援助・福祉が挫折しないようにすること
- 8) 協調的で思いやりあふれた諸外国との関係維持

経済学者らしく経済的要素の比重がやや高いようにもみえるが、それは社会的公正や安定、また自己実現を達成しうる「開かれた社会」などの哲学的要素をふまえたものである。

『ゆたかな社会 (affluent society)』⁴⁾を書いたガルブレイスが「ゆたかな社会」と「良き社会」を区別していることが印象的である。

日本においても、新世紀に入って同様の問題意識で21世紀の良き社会としての要件を検討し、おおよそ近年の世界的議論に共通する問題を提示しているものもある⁵⁾。

『良い社会を創る』(高木 郁朗他編著)では、問い直されている基本的命題を以下のように立てている⁶⁾。

- 1) 社会的共通資本のあり方、福祉や医療などの普遍性を実現するような公共空間を殊に地域でいかに構築するか
- 2) 家族と個人の関係、ジェンダー問題をふまえて「家族にやさしい政策」をいかにたてるか
- 3) もとめられる社会の活力と格差をどうバランスするか。所得だけでなくデジタル・デバイドの緩和をどのようにはかるのか
- 4) ウェルフェアとワークフェアの関係、福祉の給付に先行する人間性の実現としての仕事の確保の問題
- 5) 人類の未来を左右する世界課題であるとみられるようになった環境と成長をどう関係づけるか
- 6) グローバル化の中でのネーション(国民国家)のあり方と補完的性たかめているグローバル課題にどう取り組むべきか
- 7) 民主主義社会の形成の柱である代表制民主主義の形骸化を回避して、参加や分権のもとでいかに民主主義を民主化するか

これらが21世紀のアジェンダの柱とされている。ここには欧州連合と大欧州の実現、欧州連合憲法案(2004年春)やあるいはA.ギデンスの「第三の道」⁷⁾に通ずる問題意識がある。

(2)「公共性」とは何か

上記の良き社会の要素や21世紀社会の検討課題は、いずれも現代思潮としての新自由主義的な人間像・社会像、すなわち市場と個人の選択を基礎として個別政策課題に対応する方法とは異なった問題の所在が示されている。

すなわち、「公共性」とはもともと「社会構成員のすべてに等しく関わる、誰それを特定化しえない社会構成員の立場から、ある行為によって実現可能と思われる願望」（ユルゲン・ハーバーマス）⁸⁾ということであり、主体として市民を考えれば「公衆の利益」ということになる。一般には私的なものと対比した「公的な生活価値」のことをさすわけである⁹⁾。そして、近代社会では国家や行政の公権力の公共性だけではなく、むしろそこに国家から市民社会が独立し、「市民的公共性（Bürgerliche Öffentlichkeit）」がいわれるようになり、公衆たる市民によって対抗的に主張される公共性が重要である（ハーバーマス）。

今日では常識化したこのような定義についても、日本では1990年代にはいって非営利組織活動法（通称NPO法）が成立（1998年）した頃からようやく一般化してきた議論であることに留意する必要があるだろう。近年になっての「公共の哲学」の議論がさかんになされるようになったのには、そこに以下にみるような日本独自の背景があったとみられる。それは、1)「官」による公共の独占の大きなゆらぎがあること、2)それにとってかわるべき「市民的公共性」もいまだ未成熟であること、そこで3)公私混同の蔓延がマスコミ等で指弾される事態が頻発し、4)東西「二つの体制」のおわりによる方向観の喪失を背景に5)市場原理主義の隆盛による「公共政策」の萎縮が生じている。また6)近代化における公共性の中心的な担い手であった「福祉国家体制」そのものが財政破綻により危機にさらされている、7)それらの合成物として「公共空間の喪失」という懸念や社会の一体性の希薄化への懸念が深まっている、などである¹⁰⁾。佐々木 毅は、国家のような機構やイデオロギーによって公共世界を代替させることなく、いかにして公共世界を新たに構想し、現実のものとするか、が今日の課題であるという。

このような議論や検討の中から、公共性についての今日的な思考軸がさだめられつつある。ここでは多少難解であるが、先端的な論文を発表した山口 定の公共性の新しい概念的定義を紹介しておこう。それは「公共性」について「一般性」と「(建て前としての)公平性」+「権力性」を「公」とし、これから「権力性」を除き、「市民性」「公開性」「共同性」「多様性」と「討議」を加えて成立し、「私」と「公」の媒介を機能的特性とする重層的空間を「公共空間」もしくは「公共性」の空間とすることを提唱している¹¹⁾。

(3)「新しい公共性」－近代の変容の中の公共性－

1)「第二の近代」、内省的近代化の可能性

ユルゲン・ハーバーマスは主著『公共性の構造転換』で、「市民的公共性」の出現について述べる。欧州の18世紀から19世紀にかけて、それまでの絶対王政的な国家的公共性に対抗しながら、文芸や文化交流から政治的な「市民的公共性」が形成され、国家から遊離した市民社会（Bürgerliche Gesellschaft）が誕生してきた。けれども近代を経過するにつれて、国家権力の肥大、マスコミによる機能代替や消費社会の深まりのなかで、文化を議論する市民というのは文化を「消費する大衆」へと変質する傾向を強め、市民の「生活世界の植民地化」がすすむという悲観的な構図が予想された。けれども1970～80年代の新

しい市民運動の登場、「緑とフェミニズム」の台頭と定着、殊に東欧世界の市民革命（旧「東」側体制の崩壊）をまのあたりにして、その見解を部分修正し、この主著1990年版の序言では、「生活世界」に着目し「発言し行動する主体たちが社会化されている世界」そのコミュニケーションの行為から形成されてゆくもうひとつの新しい「市民社会（Zivilgesellschaft）」の期待を大きくした¹²⁾。

このような社会の変容を「第二の近代」として位置づけたのは、『危険社会』をあらわしたウルリヒ・ベック¹³⁾である（「もうひとつの近代」ともよぶ）。「第一の近代」とは貧困の解決こそが大きな公共課題であり、その市民主体は貧困・あるいは貧困者への連帯であった。それに対して「第二の近代」は近代社会が生み出したリスク（危険）に対する「不安の連帯」である。そしてその「危険」を回避することについて、近代社会は伝統社会とちがって自らを批判し、変革する力を内蔵している（「自己内省的（reflexive）近代化」（ベック））。産業公害のように近代の営みの中からがみずから生み出したリスク（danger）のように外からではなく）に対して、近代は自らと対決することでもうひとつの近代化をもたらす力をもちつつあるとみる。アンソニー・ギデンスはさらに明確に「近代社会が伝統社会とはちがって自己変革力をもったこと、そして近代的知性と自己内省的批判によって近代が変容してゆくとする¹⁴⁾。近代がもたらしたもの・すべてのモダニティーの要素が1970年代以降おのおのに問いなおされている。たとえば、「個人主義」は、見落とされてきたマイノリティ・グループやジェンダー革命によって、「産業主義」は公害、地球環境問題によって、「ソ連型社会主義」は崩壊したものの「資本主義」もバブル発生やアジア金融危機や企業不祥事を、あるいは途上国などでの飢餓のいっそうの広がりを見ずからが生み出したことによって、それぞれが問い直されている。「近代国家」としての集権的な国民国家は、福祉国家的な大衆民主主義に帰着して、社会化されながらもますます「ミーイズム」の「私人」に離散してしまうが、それに対して「分権化革命」の中で、中間集団が公共性と社会的まとまり（cohesion）を形成する役割をひきうけることになる¹⁵⁾、と篠原一はいう。こうして、近年、「市民社会」citizenship という古い概念の再生が世界でみられるようになったということである。

2) 近代の公共性の歴史段階モデル

松下 圭一は、社会学的にみれば自明ともいえる公共課題を不可避とする現代社会の構造から出発する。共同体が崩壊し現代社会が都市型社会になるとき、それまで共同体が内部にかかえていた生活課題が個人や小家族では抱えきれずに表面化し、生活課題そのものが政治化するとみる。そこで、福祉・教育・介護をはじめ、生活条件をめぐるシビル・ミニマムの公共整備、社会工学的組織・制御としての政策制度による課題解決ということが、新しい「公共」をつくりださざるをえないことになるとする¹⁶⁾。

それを近代の歴史的段階におきかえると、近代化過渡段階Ⅰ型の国民国家としての一元的絶対国家、Ⅱ型の経済成長を公私二元論に立つ経済国家、Ⅲ型の生活権保障と多重重層型構成をもつ福祉国家を経て、ようやく新しい近代の分節政治理論にたつ「市民政治」の段階に移行してきているとみる¹⁷⁾。生活課題が政治化しているために、市民活動が政治の起動力となり、「市民自治・市民共和」を価値意識とする市民参加が、行政を通し、そして政治をとおして生活課題の管理へ、という循環をもたらすとき望ましいかたちでの「分節政治」の型が表出することになる¹⁸⁾。

3) 自発的結社、社会関係資本、「企業の社会的責任」(CSR)

これまでのべてきたように、現代の「新しい市民社会論」は、すでに公私二元論から遠くはなれている。国家と経済（市場）という二元論は、市民社会のなかに据えなおされており（現代社会は三領域に分化しているともいえるが）、市民社会が双方の領域に浸透し大きな役割をもつという現実を見落としては、現代の公共政策の立論は有効性の乏しいものとならざるをえない。

20世紀末になって民間の市民団体の公共性あるいは「公」と「私」をつなぎ、巨大企業などの大組織に対抗しうる組織が世界的に叢生してきた現実をふまえて、「結社（association）革命」（ポール・ハースト）¹⁹⁾としてとらえる見方が広がっていた。アメリカのレスター・ソロモンはこの世界に広がる民間非営利団体の活動を「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」としてとらえ、「連帯革命」と名づけた²⁰⁾。社会の機能はできるだけ国家の手から結社にうつされるべきであり、これまでの社会民主主義は（社会工学的に）国家に依拠しすぎることで市民社会のなかに社会主義をつくるという精神を喪失してしまったとみて、民主主義の民主化としての分権と自治を強調する。NPOや市民の自発的にもとづく横の連帯の組織、ネットワーク的なゆるい組織形態をふくめて公的部門や市場部門ではないさまざまな「中間団体」が公共性をつくりだし、担う点に注目する。

そのときその市民的公共性が発揮されうるかどうか、公共性ある地域社会が形成されるかを考えるとき、そこでの市民間の関係の取り結び方、信頼を軸とした「社会資本」（social capital）²¹⁾が重要となる。ロバート・パットナムはこれを社会関係資本として定義づける²²⁾。市民文化の形成とその積み上がり方という意味を歴史的伝統としてとらえるならば、それは1)信頼関係があること、2)互酬性の規範があること、3)ネットワークが形成されていること、4)市民の積極的参加があること、などによって社会関係資本を蓄積してきた共同体としての市民社会である。パットナムはこれをイタリアの地域都市比較研究によって実証し、「北」の近代的自治体が「南」の恩顧庇護関係としての自治体よりも高い公共性を確立していることを明らかにした。社会関係資本の形成がその地域の市民社会の再生に連動するということになる。

それでは私的部門・市場部門・（営利）企業には公共性はないのか、とあらためて問いなおされれば、近年の企業論に、それまでの市場効率・株主利益第一主義あるいは経営利益極大主義の論理とは異なった重要な論理が加わってきていることが注目される。もともと企業行動の枠組みとしての公正な市場取引のルールは民法、商法、会社法、金融法、企業会計基準などで規定され、労働法・社会保障法などは企業の公正競争という枠組み以上の社会価値（公序良俗などの）にもとづく法制度体系によって秩序づけられている。日本の近年の規制改革の政策（一般には規制緩和といわれる）は従来の日本の経済法、社会法の業界保護法的な性格を弱めつつ、他方、消費者利益重視、企業の透明性・コンプライアンス、環境・安全義務などでは規制を強めているという特徴をもつ。そこに1990年代以降日本頻発した企業不祥事への対策が自覚され、またアメリカでもエンロン危機やワールドコム崩壊などから企業改革法（2002年）が策定されるなど、健全な企業活動のためのモニタリング（監視）が強められることとなった。

そこで世界の経営者団体の有志を先頭に「企業の社会的責任」（CSR: corporate social responsibility）を経営風土に定着させる運動がひろがりはじめた。ISO（国際標準化機

構) 9000シリーズによる品質管理能力、リサイクル等の環境基準に関わる ISO14000シリーズをはじめ、環境・情報開示・公開性などに関わる質の高い経営への志向が有力企業を先頭にひろまっている。そして2007年には、「企業の社会的責任」に関わるガイドライン的なものが ISO で決められる運びとなっている。

国連事務総長のコフィ・アナンは「新千年紀(ミレニアム)事業」として世界の主要企業によびかけ、「良き企業」としての「グローバル・コンパクト」(国際契約)を世界にひろげようとしている。「グローバル・コンパクト」とは環境基準、ILOの中核労働基準などの9原則を示し、それをクリアした企業を優良企業として登録する仕組みである)。早くからコーポレート・ガバナンス(企業統治)の制度比較と統合指針の作業をすすめてきた OECD(国際経済協力機構)も、グローバル経済時代の企業行動に関わる合意形成づくりを進めている。

(4) 現代の公共性の多層性・多元性

このように以前からの行政・政府の「公」のあり方が見直されつつ、市民自治にもとづくさまざまな中間組織、そして市場部門としての企業活動のあり方(「良き経営」)を含めて「現代の公共性」を形成してゆくメカニズムは多元化しつつ広がっている。

公共課題とは、個人または個々の家庭の自助をもってしては充足・達成・解決できない課題をさすが、以上みたように今日においては、それらに取り組むには、もとのように行政や国家というシステムの枠では大きな限界がある。西尾 勝はそれらに取り組む仕組みシステムが重層的に機能することが必要だという。すなわち①近代国民国家の作動原理としての強制・制裁・支配システム、②市場メカニズムを使った交換・競争・取引システム、そして市民社会の基底に③NPOなどの自発的結社(voluntary association)をはじめとする中間集団における共感・連帯・協働システム、の三つシステムの独自の役割である²³⁾。そしてこれは、それぞれの三つのシステムがそれぞれに国際レベル、国家レベル、自治体レベルの三層構造でそれぞれに機能しているのが現代の社会であるという(表1)。

このように現代の公共性は多層的・多元的にとらえる必要があり、その全体に眼配りした政策がたてられてはじめて現実性・有効性を獲得できるということである。

(5) 日本の市民社会と公共性

このように公共政策の形成・遂行が、国家や行政だけでなく、はるかに多次元・多層的に存在しているとすれば、ことに地域や自治体での政策の有効性は、その理論や政策技術だけでなく、もともとそこで暮らしている人々、市民文化の質やレベルに大きく依存するという重大な現実がある。市民の文化水準、市民の政治的成熟度、市民文化のレベルは、他地域と同一の公共課題であっても、その政策技術も実行の仕方も異なってゆかざるをえないということでもある。

戦後日本の社会や文化の特質を議論したものは、近代化の歴史的発展モデルを欧州にとり、近代化の「理想型」を①自治文化、②公共文化、③寛容文化という特徴であるとすれば、日本は「戦後民主改革」の後においても①官治文化、②私文化、③同調文化という後進・中進型文化が根強いとの指摘が今日においてもなされている²⁴⁾。これは、戦争中までの日本社会を「滅私奉公」の文化とし、戦後日本が「滅公奉私」に逆転しているようにみえる(日高 六郎²⁵⁾)としたことに通ずる。すなわちいまだに個人の自立のうえに立ったうえで「私利私欲」の次元をこえる市民的「公共性」が公共部門にも民間部門にも乏しい

という自己認識となる。

これは丸山 眞男がネガティブにしか市民社会概念を使わなかったこと²⁶⁾、戦後保守体制の「欲望民主主義」という体質はもとより、それを批判する戦後革新の側（戦後民主主義の側）においても「積極的に何か明確な社会像を描いてそれに向けて物事をつくってゆくという経験がない」²⁷⁾という限界をもっていたこととつながる。今日においても日本の市民的公共性はまだ弱々しく第二の近代の裏側にあらわれてきた社会の原子化と解体、それに訴えるポピュリズムの台頭によってその基盤がくずされようとしている、と篠原 一が警戒する所以である²⁸⁾。

表1 政策課題に取り組むシステムとネットワーキング

存在する次元 システム	国際	国家	自治体
共感・連帯・協働システム (自発的結社)	国際 NGO 平和－国際平和学会 地球環境－Greenpeace 援助－Oxfam 人権－Amnesty International 教育－国際教員組合 など	全国的 NPO さわやか福祉財団 など NPO 支援中央団体 NPO サポートセンター など 各種協同組合中央会 など	地域の NPO (日本全国で認証されているものは約1.8万団体) 福祉, 教育, 介護, 文化など 各種協同組合 福祉法人 など
交換・競争・取引システム (市場メカニズム)	国際標準化機構 (ISO) 多国籍企業・世界企業 排出権取引 (地球環境)	全国市場 市場秩序維持 国家レベル・地域レベルのネットワーク 経営者団体・労働者団体 業界団体 など 全国的企業・中小企業	公開入札 地域経済循環 地産地消 など 地域産業クラスターの形成
強制・制裁・支配システム (近代国民国家の作動原理)	多国籍機関 (国連安全保障理事会・国際通貨基金 (IMF)・世界貿易機構 (WTO)・国際決済銀行 (BIS)・国際司法裁判所・世界銀行 (World Bank)) 欧州委員会 など (いずれも緩やかなシステムあるいは補完性の原則にもとづいたもの)	政府 経済法・社会法 公正取引委員会 証券取引等監視委員会 金融庁 など 誘導と規制 産業政策	産業政策 地域振興・産業振興 誘導と規制 都市計画 福祉計画 農村計画 河川計画 道路計画 公共下水道計画 など

(注) 西尾 勝注23)に基づき筆者が作成

いま「大衆的自我主義」を越えて、個人の自由を通して公共性に転化する（すなわち私利私欲をこえて「公共性」に転ずる）ためのルール設定と制度構想、政策形成論を踏まえた理念提起が必要だということになる²⁹⁾。やはり個人の自立と活動を通して新たな公共性を構築してゆく、「活私開公」の思考³⁰⁾とプロセスを構想することなしには公共政策を語る現実性はないということになる。

2. 政策科学の方法と有効な政策構想のために

(1) 政策科学・政策論における理念と現実の間—ユートピアとリアリティー—

ひとはなぜ、今日政策を問題にするのだろうか。それはやはりそこに、何らかの希望や願望があるからである。そしてそのような願望は容易に達せられるものではなく、その実現には多くの智慧や手続き、人々の動きが必要なことも常識である。人々はたとえば失業や貧困から逃れようとするが、政策に関わる研究者や実務者が分析を開始するのはその希望をいかにして可能かを正確に把握するためである。つまり、「願望は思考の父である。目的論が分析に先行するのである」³¹⁾という歴史分析者 E.H.カーの指摘は政策立案者にもあてはまる。「現実にあるものは合理的である、必然的である」(W.ヘーゲル)というリアリストの認識はこれと対立する。未来はリアリズムによって規定されており、願望は願望にすぎない、という政策論についての決定論の立場がある。

しかし、願望—ユートピアと現実—リアリズムの間に万里の長城は存在しないのが人間社会である。自然の進化、生物の進化と社会の進化を比較考察した社会学者は今日では次のように考えるのが普通である。

人間社会の人類史における社会構造変動を体系的に示した富永 健一は「なぜ構造変動がおこるのか」を問うた。物理的システムや有機体システムはみずからのシステムに不満をもったり、反省したり構造変動を起こそうとはしないが、人間の社会システムは成員がなんらかの意志をもつという違いがある。ひとの意志・主観はひとりないし少数ならば主観にすぎないが、多数者に共有された「相互主観」は客観＝現実となる。システムでの機能充足のために、たとえば不満が大量に蓄積されると、ひとびとはなんらかのアクションをおこし、社会システムはその機能要件充足を高めるべく構造変動する、という³²⁾。カーも述べる。「歴史における進歩とは自然における進化とは違って、獲得された資産の伝達を基礎とすることにある」「理性的存在としての人間の本質は、人間が過去の諸世代の経験を蓄積することによって自分のポテンシャルな能力を発展させてゆくところにある」³³⁾。そこで、未成年の思考は際立ってユートピア的となりがちであるが、目的・理想をしりぞけるリアリズムの思考は老人の思考である。成年の思考というのは目的と観察および分析と化合させる、という見方をとるべきだという³⁴⁾。政策科学・政策論において、リアリズムとユートピアニズムは現実性ある提起のための「両親」であるにほかならない。

いまひとつの問題は、自由意志と決定論の問題、さらには部分的分析と全体的分析の関係である。カール・ポパーは、歴史の未来は予測できない、社会の全体的改造あるいは将来の歴史の段階の決定論的な見方はユートピアにすぎないとして全体主義的思考（マルクス主義などの）を徹底的に批判した³⁵⁾。そこまではよいが、自由意志論に立って、人間の世界では未来はすべて開かれておりすべてが可能であると強調した点について、カーは批判する。そもそも自由意志と決定論というような論理的ジレンマは観念的思考仮説としてはともかく実際生活上にはおこりえないことである。社会の進路については、人間世界はすでに白紙ではなく、それまでに積み上げてきた文化・人間の規範・道徳によるフィードバックが存在する、完全に開かれているというのはい言いすぎである。現実の「改革」の方向というのは影響力ある思想なしに進むことはありえない、という³⁶⁾。全体論的な見方を退けて、「断片的（ピース・ミール）な分析」、そしてその範囲での社会工学的アプローチのみが科学である・意味がある、という見方についても、反論を加えることができる。

分析された「事実」というのは、それらを含み、全体について概念の形と輪郭をあたえることのできる枠組みのもとで解釈されたときのみ意味をなす、と考えられるからである³⁷⁾。したがって、政策科学は実証主義的実証主義を越えるものでなければならないことはいうまでもないのである。このことは近年工学などの理系においても議論されている「知の構造化」、すなわちそれぞれの専門知を全体像中に一つ一つの領域を位置付けていくという試みに一致する³⁸⁾。

(2) 現実主義的理想主義の立場

リアリズムとユートピアの間をつなぐ政策科学は、現実をふまえたうえでの理想という動力を必要とする。これを現実主義的理想主義 (realistic idealism) とか理想主義的現実主義 (idealistic realism) ということもできる (A.Giddens は「ユートピアン・リアリズム」という³⁹⁾)。すなわち冷徹に直視した現実を厳密かつ俯瞰的にとらえると共に、そのような問題 (多くは公共課題である) を発見したとき、それを歴史的に積み上げられ・研ぎ澄まされてきた人間世界の普遍性ある理念・公共性の哲学に照らしあわせて進路を考究する必要がある。つまり、まず1)「ある」姿の経験論的考察をふまえ、次に2)「あるべき」理想社会についての理念的構想を検討し、そして3)理想社会が実現「できる」可能性の追求に移ってゆくというのは妥当な思考過程である⁴⁰⁾。これはすなわち、理想主義的理想主義のユートピアンが陥る現実と理想との混同の陥穽を回避し、また実証主義的実証主義の底無し沼に陥る誘惑を回避する視点ともなる。新しい公共哲学は、平和、正義、人権、環境保護、公共善、多文化の承認・和解といった哲学的理念を重視するところから出発して、リアルな現実の中でその理念の実現可能性を冷徹に探るという方法に立とうとしている。

ところが、まずはその現実に「ある」姿を把握すること、すなわち現状分析それ自体がすでに容易ではないことはすでに述べたとおりである。すなわち、1)公共性の存在の多次元性を指摘し、社会関係資本の役割を正当に評価すること、加えて2)そこには人間が文化的歴史的な存在でありその行動原理に埋め込まれていることが重要である。そのようなスコープでの現状認識が政策構想や理念的考察の前提にもとめられているのである。

リアリティとユートピアの間を考えるとときには、J.K. ガルブレイスがいうように「完璧な社会」と「実現可能な社会」との区別が大切である。そして「よい社会」とは「実現可能な社会」のことではあるが、決して妥協できない価値・目標も存在する⁴¹⁾ということをおぼえてはならない。

現実主義的理想主義が政策科学、あるいは総合政策学を進める上での基本態度であることもできる。公共性の多面的・多層的・累積的時間軸の存在をみつめながら、政策科学による政策提起ということは、さらにここでのべた思考の折り返し (reflection)・媒介によってはじめて現実性を獲得する可能性を増すのである。

(3) 社会諸科学と総合化された政策科学の視点

1) センの厚生経済学への批判

公共経済学では、自由な人間 (自己の利益を最大化することを目的として合理的に行動する個人) は全員にとって合理的な社会的決定が導き出しえない (「リベラル・パラドックス」) とした K・アローの考えについてしばしば言及される。しかしそのようなことは政策科学であまり問題にする必要はないというのがアマルティア・センの議論である⁴²⁾。

センは、必要とされることはアローのいうような意味での「異なる人々の福祉を判断するために共通の評価関数をうる」ことではなく「異なる人々の選好を考慮に入れて社会状態を評価すること」なのだ。だからセンは、のちに毎年公表されるようになった国連の人間開発指標でそれを記述する方法を示した。ここには、人間の福祉（厚生）を所得水準に還元しがちな主流派経済学者の社会認識への批判がある。「人間の潜在可能性（capability）」をキー概念として社会のあり方をみると、市場活動によりもたらされる所得に問題を縮減することなく、社会の質にかかわる公平な教育機会の創出など公共政策の整備に戦略的意義を付与することとなる⁴³⁾。ロールズの正義に関する議論についても、「基本財」の保有に焦点があてられすぎており、それを潜在的能力に変換できない状態の方が問題だとする（たとえばジェンダー・エンパワーメント指数など）。

今日の主流派経済学や正義論論争のような雲の上の議論は、政策的思考においては「術学的な幻想かレトリックにすぎず、実務展望をもたず不毛である」と直言する見解もある⁴⁴⁾。公共性はとりあえずの「仮説」であって、その内容は「制度・政策」の構築でのみ「現実」となるといふ。

2) 個別化した社会科学と総合化への志向—総合政策学の可能性—

ローバート・N・ベラーは、社会科学や人文科学の個別化・専門分化が分析や考察の対象とすべき「総体としての現実」から遊離して閉鎖的世界ですすめられている学問のあり方を強く批判する⁴⁵⁾。まずそれぞれの分野で研究者間の相互対話が成り立ちにくいうえ、学問が一般市民社会との断絶になりがちであることが、そのような仕方での学問の分化・専門化を不毛化させることを懸念する。つまり、ここでの議論に関連させていえば、そのような政策研究の方法では現実に応用できる政策科学たりえないということである。したがって、そのような狭く職業的な社会科学（narrowly professional social science）においては公共的領域は喪失されがちとなる。ベラーは、狭く職業的な社会科学は哲学的でも歴史的でも社会学的でもあるような総観的（synoptic）な見方に無能というより無関心であった。専門化された各分野は、全体についての知識に責めを負わず、自らの領域から外れる他のどの部分の知識についても責めを回避する。そこで、「公共哲学としての社会科学という概念を復興させなければならないのは、こうした広い見方を生かし直すためである」⁴⁶⁾、という。

山脇 直司は、19世紀以降現代までにいたる学問の歴史を、1)ヘーゲル体系などの「プレ専門化時代」、2)オーストリー学派やマックス・ウエーバー以降の「専門化時代」に区分した。そしてその「学問の専門化」は東側体制の崩壊を背景とした1990年代以降のマルクス経済学の凋落によってますます進んでいる。そこでは、社会とはばらばらの個人と集団の堆積物であって、そこには共通の文化も社会を全体的連関性（coherent）に組織するものもない、と考える考え方すらまかりとおることになる。そこでは公共的空間も意味ある公共政策も、およそ思考の対象から消え失せてしまうことになる。そこで、今後の学問のあり方として、19世紀後半以降生じた学問の専門化と蝸壺化による哲学と社会諸科学の分断状況を打破すべく、これからは3)ポスト専門化時代へ向かうべきだと、主張する⁴⁷⁾。哲学と経済学、社会学、法学、科学・技術論、教育学などが相互に影響をあたえあいながら、「学際的ないし学問横断的」に地球的あるいは地域的（山脇はこれをグローバルとよぶ）諸問題に取り組み考究するという学問・教育体制の確立を求める。

政策科学もしくは総合政策学、あるいは単純に「政策」というのはそのような視点に立ってはじめて有効性をもちうるということになる。

(4) 理念、現状認識、諸理論、政策構想・政策戦略、政策技術体系

「政策」ということに求められている存在の次元は、1. の(4)でみたように多次的である。そしてそれは人間という生物のみがもつ文化・価値や規範のなかで有効性を発揮しうるし、またそれを基底において生み出されるユートピアがそれまでの連続性をもつリアリティと接合して「政策」や改造による進歩が生ずる（2. の(1)）。したがって、政策科学は「理念」や価値からの検討・検証から自由ではありえない。また政策が「ある」という現状そのものが多次的で歴史的である。その構造・制度・動態の全体的イメージを現実からとらえ把握する（俯瞰的認識）という、冷徹かつ立体的な「現状分析」にもとづいて、はじめて「あるべき」姿を構想する段階に入る（この点は2. の(2)でみた）。それをつなぐものは「理想主義的現実主義」にほかならない。

その「あるべき姿」についてだが、そこからいきなり政策技術に飛躍することは出来ない。ひとつの政策技術はどのような社会的相互連関の文脈の中にあるかを理解しないならば、さまざまな反作用をまねくことで政策の実効性がなくなる。たとえば将来の社会保障の個々のあり方は、個人に分解した現代社会の中で、旧共同体の共済機能を現代的な形態で再生する社会再生産の機能的要件であることを解明する社会学の分析や、社会コストの集計や費用・便益分析などの政策理論からのチェックがなければ成り立ちえない。社会経済理論による総合的分析のない政策技術は社会工学的に失敗してしまう。

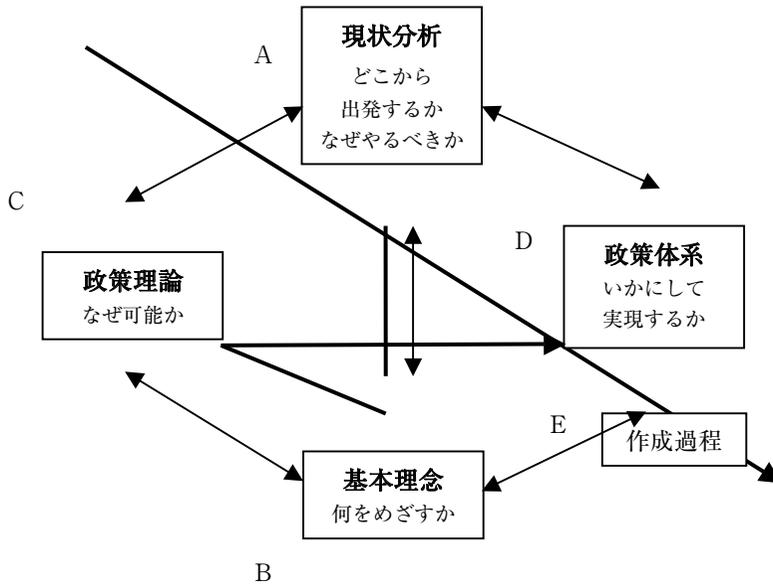
「あるべき姿」は、またたんに諸理念や諸価値の体系に依拠するだけでは足りない。「公共性の政策基準」を考察した中には有益な示唆がある⁴⁸⁾。それらを参照しながらいま一段ブレイク・ダウンした「社会モデル」（社会プロジェクト）が必要である。A.ギデンスの「第三の道」というのは具体的政策技術の体系を示したものというのではなく、そのような新たな「社会モデル」・社会像・世界像をえがきだしたものにほかならない。政策技術の体系の輪郭を描くことができるようなもの、それを政策構想・政策戦略としたい。そのうえで個々の社会政策技術には、経験論的で社会工学的な検討が求められる。それはまずは制度論の経験や政策実施の現場レベルの智慧、政策実践プラグマティズムの有用性を活用し、制度デザインに生かすことである。以上のべた公共政策の展開の概念関係を完結に図示すれば図1でしめすようになる。

松下 圭一は、公共政策の実施について「シビル・ミニマム」の提起という具体論から入ったが、それは公共課題、公共規範、公共手続きを勘案しつつ、数量化を行ったものであり、また情報公開や市民参加を伴う公共手続き、またプラグマティックな「現場」解決手法を取り入れたものでもあった⁵⁰⁾。そこに、政策科学においてもっとも重要でありながら見落とされがちで、「政策の担い手」という問題が登場する。

(5) 公共的政策の担い手—市民社会と進歩—

さきにみたように、現代の公共性や公共政策を担う担い手というのは、国家・行政にとどまるものではなく、NPO・NGO、企業を含めていけば広く一般市民、ひいては世界の市民にいたる広がりをもつということである。歴史的にみれば、少数の特権的統治者が社会を統治するのではなく、市民の政府が統治するという近代民主主義の成立は、すでに論理的にそれを可能なものと想定したことが理解される。「人民の、人民による、人民のた

図1 政策策定における政策理念・現状分析・政策理論・政策体系



(備考)注49)参照

めの政治」は、人民の積極的政策参加を期待しうるがゆえに公共の政策の実効をあげうるのである。うちだされる公共政策は、法や制度による強制の効果によってだけでなく、またその政策の合理性だけでなく、策定の公共的手続きによる合意性によって政策を実効化しうる内発性を市民社会から引き出しうるのである。そのためには、政策論には「手続き的正義」のシーケンス（継続的發展）」を重視する（山口 定）思考が不可欠である。多様な思考、多様な社会集団のなかでの「討議的デモクラシー」（篠原 一）あるいは「自己他者－応答的世界」（山脇 直司）こそが政策論の中核をなす公共哲学の考え方となる。

「政策」ということを人間の社会の関わり方、応答的関係として理解し、「人々の社会への関わり方の意識変化」、そして「(広義) 政治のあり方の変化」、さらにそれが「政策制度体系の変化」を生む、という三者の相互連関的な累積効果が現実を進展させるのである⁵¹⁾。

「民主主義の民主化」という、「討議と参加」による民主社会の質が、その社会での公共政策のあり方、実効性を左右するといってもよい。さきに指摘したパットナムが市民文化を重視したことにつながる。したがって、そこに市民文化の形成・継承という市民自身の教育 (civic education) が戦略的課題として浮かび上がってくることになる。

むすびに代えて—社会科学と人文科学との境界を越えて—

以上の行論は、政策科学は社会科学と哲学、社会科学と人文科学、社会科学と歴史学を万里の長城で区切るのではなく、むしろそれらを系統的に総合化して、はじめて現実性を獲得しうるのではないかということを示したものである。歴史家 E.H.カーは「歴史は科学である」と考え、経済学者センは人間の哲学をふまえることを主張する。ここでみたように「公共性」の考察は、殆どの社会科学・人文科学にまたがるものである。

また、政策科学は総合政策学たらざるをえず、「政策」というのは立体的存在であるがゆえに、もともと総合政策としての検討なしに現実性・有効性を持つことが出来ないということである。

注

- 1) 例えば、佐々木 毅・金泰昌編『公共哲学』1～11巻（全完結）東京大学出版会、2001から2002年にかけて刊行、公共哲学叢書（シリーズ既刊分8冊）東京大学出版会、2003～2004年、山口 定他編著『新しい公共性—そのフロンティア—』有斐閣、2003年、神野 直彦編著『ソーシャル・ガバナンス』日本評論社、2003年、山脇 直司『公共の哲学とは何か』ちくま新書、2004年、など。
- 2) さきに筆者はこのような視点から、総合政策論への接近を独自に試みてみた。井上 定彦『社会経済システムの転機と日本の選択—総合政策論への接近—』三一書房、1998年。
- 3) J.K.ガルブレイス『よい世の中』堺屋 太一監訳、59頁、日本能率協会、1998年。
- 4) J.K.ガルブレイス『ゆたかな社会』鈴木 哲太郎訳、岩波書店、1960年。
- 5) 高木 郁朗編著『良い社会を創る—21世紀へのアジェンダー—』御茶の水書房、2003年、また山口 定・神野 直彦編著『2025年 日本の構想』岩波書店、2002年、など。
- 6) 前掲、高木 編著、17～33頁。
- 7) Anthony Giddens, *The Third Way*, Polity Press, 1998. (佐和 隆光訳『第三の道』日本経済新聞社、1999年)
- 8) ユルゲン・ハーバーマス『公共性の構造転換』細谷 貞雄訳、未来社、1973年。
- 9) 長谷川 公一・森岡 等編『新社会学辞典』（この「公共性」については長谷川 公一の担当）有斐閣、2000年。
- 10) このうち1) 2) 3) は山口 定「新しい公共性を求めて」山口他編著『新しい公共性』有斐閣、2003年、4) は佐々木 毅「はじめに」『公共哲学1』のii頁、5) は前掲、山脇、8頁の指摘に基づく。
- 11) 前掲、山口 定「新しい公共性を求めて」10頁。
- 12) 前掲、ユルゲン・ハーバーマス、細谷 貞雄・山田 正行訳、序文、20頁、未来社、1994年。
- 13) ウルリヒ・ベック『危険社会』東・伊東訳、法政大学出版局、1998年。
- 14) アンソニー・ギデンス『近代とはいかなる時代か?』松尾・小幡訳、53～63頁、而立書房、1993年、また『再帰的近代化』松尾・小幡訳、而立書房、1997年。
- 15) 篠原 一『市民の政治学』33～44頁、岩波新書、2004年。
- 16) 松下 圭一「公共概念の転換と都市型社会」、前掲『公共哲学11』33～35頁。
- 17) 前掲、松下、34～35頁。
- 18) 前掲、松下、38頁。
- 19) Paul Hirst, *Association Democracy*, Polity Press, 1994.

- 20) レスター・サロモン「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」邦訳『中央公論』1994年10月号。
- 21) J.S.Coleman, *Foundation of Social Theory*, pp.300-318, The Belknap Press, Harvard University Press, 1994.
- 22) ロバート・パットナム『哲学する民主主義』河田 潤一訳、NTT 出版、2001年。
- 23) 西尾 勝「分権改革による自治世界形成」前掲『公共哲学11』136頁。
- 24) 前掲、松下、55頁。
- 25) 日高 六郎『戦後日本の思想』75-92頁、岩波新書。
- 26) 丸山 眞男『現代政治の思想と行動』岩波書店、1964年、『日本の思想』岩波新書、1961年。
- 27) 山口 二郎「戦後民主主義の政策形成における公共性」前掲『公共哲学11』191頁。
- 28) 前掲、篠原、125頁。
- 29) 前掲、山口 定「新しい公共性を求めて」11頁。
- 30) 前掲、山脇、35頁。
- 31) E.H. カー著、井上茂訳『危機の20年』30頁、岩波文庫、1996年。
- 32) 富永 健一『近代化の理論』238-243頁、講談社学術文庫、1996年。
- 33) Edward Hallett Carr, *What Is History?*, p. 150, Vintage Books, 1961, E.H.カー『歴史とは何か』清水 幾太郎訳、168頁、岩波新書、1962年。
- 34) 前掲、カー『危機の20年』、35頁。
- 35) カール・ポパー『歴史主義の貧困』市井 三郎訳、中央公論社、1961年。
- 36) Carr, *op. cit.*, p. 122, 前掲、カー『歴史とは何か』136頁。
- 37) Robert N. Bellah, *Habits of the Heart*, University of California, 1985, p. 300.
(島蘭 進・中村 圭志訳「心の習慣」みすず書房、1991年、360頁)
- 38) 東京大学工学部は小見山 宏を中心に「知の構造化」プロジェクトを進めている。それはさまざまな学問分野の専門領域が細分化し問題が複雑化したため、一人一人の人間が全体を把握することができなくなった点に関わっている。細部は専門家に任せ中身ではなく境界に着目することで境界を通じて細分化された領域がどのような関係で全体像を作っているのか。これにより『領域の深化』と『全体像の把握』という二つの矛盾しがちな事柄を結びつけることが可能となる。
- 39) 前掲、ギデンス『近代とはいかなる時代か?』192頁。
- 40) 山脇 直司「グローバル公共哲学の構想」前掲『公共哲学10』18頁。
- 41) 前掲、ガルブレイス邦訳、19-20頁。
- 42) アマルティア・セン『集会的選択と社会的厚生』志田 基与師訳、45頁、勁草書房、2000年。
- 43) 井上 定彦「書評：人間の進歩の論理を探究するーセンの『貧困の克服』ー」島根県立大学『総合政策論叢』第4号、2003年。
- 44) 前掲、松下、53頁。
- 45) 前掲、ベラー邦訳、359頁、前掲原文、p. 299.
- 46) 前掲、ベラー邦訳、358頁 前掲原文、p. 298.
- 47) 前掲、山脇『公共哲学10』16-20頁。
- 48) 前掲、山口 定「新しい公共性を求めて」18-26頁。
- 49) これは宝田 善（前流通経済大学教授）の指摘に基づく。
- 50) 前掲、松下『公共哲学11』53頁。
- 51) 正村 公宏編著『しあわせの未来形』83頁、連合総研、1994年。

キーワード：政策科学の有効性 現代の公共性 政策の多元性・多層性
新しい公共哲学 政策策定過程 政策の担い手 理念
現状認識・政策理論・政策構想（戦略）・政策技術体系

(INOUE Sadahiko)

Toward Effective Policy Science and Policy Theory : Practical Comprehensive Policy Based on the Philosophy of “the Public”

INOUE Sadahiko

This thesis aims to contribute to promoting effectiveness of policy theory by methodologically examining the nature of present day policy theory. Recently in Japan, a series of books on public philosophy have been published and issues relating to “the public” have been increasingly discussed. This trend reveals an intention to regain effectiveness in coping with policy issues in all regions of our drastically changing world, by generally reinterpreting all the social sciences and humanities in terms of “the public.” In a broad sense, it deals with how to shape the world and its regions into “a good world.”

This paper begins with a discussion of how to interpret “a good world” and then, for that end, how to conceive of “the public” at the present time. It also examines what the “new public” is, and in what ways it differs completely from the original “public” that referred to central political authority or government officials ; what characterizes the private sphere and the public sphere in Japan ; and on what grounds reforms based on “the public” can be feasible. Next, the relationship between reality and utopia in policy science and policy theory is considered. Then, in terms of policy methodology, the paper outlines a hierarchical structure of concepts indispensable to policymaking, including values, ideology, theory, policy planning (strategy) and a system of policy skills.

To create practical policy, it is necessary to have a sharp awareness of contemporary problems, and a well-rounded set of strengths based on education in various subjects including history, which enables a panoramic view and comprehension of the structure of reality. Neither a public policy study which assumes to prove the hypotheses of abstract social science theories by minute demonstrative studies, nor positivistic demonstrative study methods, are sufficient to comprehend the realities of the world and its regions, and to provide effective policy.

Additionally, the following must also be examined :

- 1) the three-dimensional expansion of policy phenomena ;
- 2) the fact that the “places” where policies function (global/national/regional) already exist with their own respective cultural and historical backgrounds ;
- 3) and the participants in and process of policy formation.

This study concerns a methodological reflection with the aim of producing an effective policy science and effective policies.