

総合政策学の課題と可能性

—「総合政策学」はトートロジー（同義反復）か

村 井 洋

はじめに

- 1 総合政策学はどのように捉えられてきたか
- 2 総合政策学の現在—総合政策学をめぐる5つのテーゼ
 - (1)「総合政策学はブリコラージュ（bricolage ありあわせ）である」
 - (2)「総合政策学はトートロジー（同義反復）である」
 - (3)「総合政策学はアナキーである」
 - (4)「総合政策には政治への批判的姿勢がない」
 - (5)「総合することは政治の役割である」
- 3 総合政策学の課題と可能性
 - (1) 政治権力過程の変容と総合政策学
 - 1) 権力変容の状況
 - 2) H. ラスウェルの政治権力批判
 - (2) 専門知と総合政策学の関係ならびに政策における市民の役割
 - (3) 総合政策学の教育的意義
 - (4) パンデミック時代の総合政策学
 - 1) 情報と政策
 - 2) 価値転換ならびに政策デザイン
 - 3) 政策へのコミュニケーション・パラダイムの導入

結びにかえて

神よ、変えられないものを静穏に受け入れる優雅さを、変えるべきものを変える勇気を、
そして、変えられないものと変えるべきものを識別する知恵を与え給え

ラインホルト・ニーバー¹⁾

はじめに

本稿が試みるのは、「総合政策学」の意義を再確認することである。特に「総合」というタームに留意し、この学問を取り巻く状況を見つめて、その特徴と有効性を明らかにしようとするのである。

「総合政策学」は、大学、大学院の学部、学科、課程の名称として、1990年代にスタートした。その後「総合政策学」とは何かを自問自答しながら歩み、今や、社会的な認知と理解を得て、教育・研究いずれにおいても「順調に」発展しているように見える。しかし、未だ

に「総合」の曖昧さが完全には払拭されていないし、時代変化に伴って政策の役割と問題点について理解を改めるべき状況にあると言える。この中にあって、「総合政策学」が学問として存続し、今後さらに何らかの研究的教育的貢献を果たし得るとすればそれは何なのだろうか、総合政策学はどこに行くのであろうか。こうした疑問に触れ、ささやかなりと問題を提起したい。

1 総合政策学はどのように捉えられてきたか

「総合政策学」が初めて大学の学部と紀要の名に用いられるようになったのは、1990年であった。それ以来、この学問の名称を付した学部名は増加を続けている²⁾。他方、消滅した例は稀であると思われる。

一般的に、学問の性格を規定するためには、その対象と方法を明確にすることが要件であるとされている。総合政策学の対象は、政策であり同時に政策が解答しようとしている政策問題である。そして方法は問題を発見し解決策を提示し評価するなど、諸科学の成果を政策問題に関連する思考へと導く手法である、とされていた。

それでは、「総合政策学」のネーミングについて、そこに、「政策学」、「政策科学」に加えて「総合」を付したのはなぜだったのか³⁾。それはこの学問の実質と条件にどう関係していたのか。総合政策学の特質について、島根県立大学総合政策学部の創設期説明されていたのは問題解決中心であること、学問の実践的有用性を重視すること、学際性をもつことなどの特徴であった。

- ① 問題中心とは、問題発見と問題解決を中心に解決法の案出、解決法の比較と決定、実施、政策評価に至るまでのプロセスを想定したことである。
- ② 問題解決に焦点を合わせれば、学問の実効性が重視される。同時に現実の利害関係に対する注視も看過できない。当然のことながら、社会の複雑化は利益の多様化とその一望化の困難を呈している⁴⁾。
- ③ さらに、問題解決のためには、知的好奇心を主導要因とする学問の専門分化に抗して、相互に補い合う学際性を重視することになる。

こうした理念の下に始められたとき、この学問に「総合」というネーミングが相応しいとされたのも故なしとしないであろう⁵⁾。

さらに、「総合」というネーミングに関して特徴的なのは、この学問の分枝である諸科学の範囲の広さである。1990年代、日本の大学における教養部改革大学院重点化の中で、「政策」という言葉が「環境」「情報」「総合」「文化」「人間」「コミュニケーション」「福祉」等と並んで頻繁に用いられた用語であり、この時期新設された学部・大学院のパターンとして政治・経済・法学・経営・情報・国際文化などの多様な分野からなる「総合社会科学系」には「総合政策」という名称が多く、政治系・経済系の一学科、一コースとして再編されたものには「政策科学」や「公共政策」という名称が多いという指摘がある⁶⁾。「総合」というネーミングは、総合政策学が多くの学問（の研究者たち）に研究教育機会を付与する包摂性をもっていたと言ってよい。

しかし、この包摂性と裏腹に、この時期より現在に至るまで、総合政策学に係わる懸念すべき状況が生まれていることも指摘しなければならない。それは、「総合政策学」を自分のメジャー（主専攻）とする研究者が少ないことである。これは、総合政策学が、これまでの

専門学の細分化現象に対抗するかたちで創生したことから「専門」を名乗りにくい状況にある、また、次節で述べるように、この学の自由度が研究者たちのアイデンティティーの変更を強いることはなかったことに起因しているとも考えられる。

2 総合政策学の現在－総合政策学をめぐる5つのテーゼ

総合政策学の現況と問題点について考えるため、切り口として幾つかのテーゼを設定したい。以下は、仮設の命題であり、特定の誰かが発したものではない。なおかつ、本稿の立場はそれらを反省的視点として利用するのであって、必ずしも肯定の立場に立つものではない。

(1) 「総合政策学はブリコラージュ (bricolage ありあわせ) である」

ブリコラージュとはレヴィ・ストロースの未開社会論 (『野生の思考』) で取り上げられた、オーストラリア先住民の生活手法である。人々は時々には生じる必要に対して、身近なありあわせの資源を利用して対処しようとする。レヴィ・ストロースの提示した例としては、神話物語の創出が挙げられる。状況対応的であり、非体系的であり、実践的であることが特徴である。問題に直面した時、手元にある知識と資源を利用してツギあて的に対処しようとすることは、西洋的な体系的学問の対極にある知の在り方である。

総合政策学の文脈においては、これは、体系的というより状況的な知の起こし方であることを意味する。この学問は社会政策学あるいは経済政策学のように体系的で伝統ある有力な「親学問」を持たない。従って、状況に密着し、そこから問題意識を汲み取り、解決策を提示することを主目標とするのである。

このテーゼに判断を下すならば、総合政策学はたしかにブリコラージュであると言えるだろう。参照すべき定まった学知の体系をもたず、自ら状況に即して連携すべき学問を開拓するからである。これは他の学問にもまして労作に満ちたものではあるが、しかし、それゆえに学的作業に自由をもたらし、また政策策定者に「才覚」を要求し、発揮する機会を提供するのである⁷⁾。

但し総合政策 (学) が「ブリコラージュ説」とは異なる点を指摘しておきたい。それは、政策主体の捉え方である。レヴィ・ストロース流のそれが、慣習化した没主体のシステムを志向するのに対し、総合政策 (学) は、後述するように、政策主体をブラッシュアップし、育成し、さらに、新しい主体の創出を望見する。主体の重要性を謳う点で、総合政策学は「近代」のプロジェクト (ユルゲン・ハーバーマス) に踏み留まるといえるであろう。

(2) 「総合政策学はトートロジー (同義反復) である」⁸⁾

これは、「総合政策学」のタイトルによって表現される学問としての特徴、とくに「総合」が、すでに「政策学」「政策科学」「公共政策学」などの内実を構成しており、さらに「総合」を加えても新しい意義は付け加わらない、という主張である。現に本誌『総合政策論叢』の英文タイトルには“Policy Studies”が用いられているではないか。

これに対しては次のように答えることができよう。政策問題と解決方法という同一の対象をほぼ同一の方法で取り組むという点では総合政策学は政策学、あるいは公共政策学と同一の基盤を持っている。しかし、政策学と共有している諸特徴のうち、「総合する」という所

作を重視するという、強い志向性が働いており、その内容を表現したものと考えられる。

すなわち「総合」というコトバには、①学問の専門化傾向に直面しての②社会の複雑化と社会を全体的に覆う政策課題を担っての③政策人材に必要とされる思考方法の特徴についての、この概念ならではの応答と見解が表現されているのである。

- ① 学問の専門化は、19世紀以来の実証主義的（経験と観察、データと命題との照合）学問観と対応している。近代科学における専門化は産業社会の分業化とも相即的である。しかし、何よりも科学を専門化、細分化させている契機は学的知性によって開放される世界像の無限性と、絶えず前進する知性の傾向にあるであろう。学問的知性はその進行の途上で現実の多様の在り方とそれらの間に見られる断絶（無生物、生物、心、精神）について明瞭に自覚し、諸範疇を開発する方法的意識が生じたのである⁹⁾。この実証主義が、自らの存立の意味を編み出さず、人間と社会の全体像を捉えることができず、その方途を見失いがちになる。他方、「総合」は全体への道を探る中で、ばらばらになった諸学を、「問題」を見いだし、問題を解くという場に戻って、学の意味と価値の世界に取り組む姿勢を整えるのである。
- ② 社会の複雑化は利害関係制度と組織のシステムの輻輳を伴い、問題の所在を不分明にする。利害関係者は社会全体に散在している。従って政策を提案する場合は「生活世界」のような、巧まずして生活諸要素が総合されている場面に立ち戻る一方で、全体を俯瞰する視点も持たなくてはならない。
- ③ 専門人と言うより、問題解決を望む国民、住民の立場に立つことができる、生活人としての人材への要求に敏感であり、それに応じて、人間性を問い、教養を育成するプログラムを想定せざるをえない。

ただ主体だけが総合を行いうる

総合とはあるものと「全体」との関係を示すこと、および、この関係において個々の物事を他の物事と結びつけることである。それは個々のものを算術的に合計する積分に似ていて異なっている。積分は部分を集めて集合させるに過ぎない。

両者の違いに重要点を加えたい。それは、総合することには工夫が発揮される余地があり、自由が伴っており、従って責任が問われることである¹⁰⁾。他方積分には計算上の合理性が要求されこそすれ、「検算」と正誤の指摘だけでことたりるのである。

以上を約言すれば、「総合政策学」は「政策学」などと並んで、ほぼ同一時期に、それぞれの歴史的由来をもって生み出されてきたが、「総合」には欠くべからざる意義が付与されてきたのである。

(3) 「総合政策学はアナーキーである」

「政策がアナーキー」とは一見して逆説的に響く。政策は混沌を秩序に置き換える一つの手法であるからである。しかし、このテーゼの真意は、総合政策学が政治学に由来しながら、今や政治学から独立しようとしている、この学問の出自と方向性を指示している。同時に、総合政策学の内実として、依るべき伝統を持たないばかりでなく、原理と体系を欠いているゆえに、明確な性格規定を持たない現状をも意味している。

以上の指摘には一分の理がある。総合政策学が「20年以上の歴史」を持ち、あるいはそれ以上に遡りうる来歴を担っていたとしてもである¹¹⁾。

そこで、このテーゼを受け入れながら、アナキーであることの反面にメリットがあること、「無秩序の効用」を取り入れることによって、学としての活性化を維持する可能性を示唆したい。「総合」はあらかじめ定まった価値から出発点と目標点を指示するのではなく、試行錯誤の取り組みを厭わない学問である。

ところで、上で述べたこととは逆に、総合政策学は強権的であり、「総合政策学はパターナルである」あるいは「全体主義的である」という批判も思い浮かぶ。とくに、対伝染病政策を大規模に出勤せざるを得ないパンデミック時代の政策に典型のように、医療資源の動員、社会的行動の変化を強制的に行う政策をとることがあり、政策は医療分野のみならず、経済、財政、金融、教育、労働、福祉など、長期間に亘って全体社会を覆い尽くすほどの広域手段となる。

総合政策学が「アナキー」か「全体主義」かという論点は、社会（政治）システム論との関連を想起させる。社会システム論は、政治システム論としても同様であるが、環境のもつ「複雑性」（アナキー）をシステムによる変換作用（要求の整理）によって政策に変え、これを環境に投げ返すことによって、環境の複雑性を少なくして、政治システムへの支持に変える過程を描き出す。こうした略図の中でいうと、環境のアナキーを放置しておく、政治システムは環境の複雑性を制御できず、支持を失って壊死してしまう。また、「全体主義」は政策による過剰な制御を企てるが、対象である環境を過度に単純化し、そのことによって環境の疲弊を招き、これまた、支持基盤を失い崩壊する。

従ってシステムの存続は、アナキーと全体主義の中間の位置に自己の位置を定めることによって始めて保たれる。政策の如何を評価し判断する作業はこの中間点着地のために必須の手段となる。

総合政策学がこうしたタイプの議論の中であって、「オートポイエシス」論に組み込まれ得るかについてはここでは検討しない。これについてはユルゲン・ハーバーマスの意見を紹介するのみにとどめたい。ハーバーマスはシステム論のニクラス・ルーマンとの論争の中で次のような批判を投げかける。

「ルーマンはサイバネティックスの制御モデルと社会システムとの差異について無頓着であり、…システムと環境との境界は社会システムの場合、解釈に依存する…社会が再生産するのは解釈する文化的な生である」（矢代梓『啓蒙のイロニー — ハーバーマスをめぐる論争史』未来社、1997年）

すなわち、ここにおいて解釈するのは主体であり、この解釈は自由度のある行為である（それに対して正誤があるのみの場合「解読」である）。ハーバーマスは政治と政策は自動プロセスに己をゆだねることとは異なった、主体の（自由度のある）行為であると言いたかったのである。このように、総合政策学の想定する政策プロセスの端緒に「問題の発見」がある。政策的に見て問題に定義が明確な「良問題」とあいまいで解釈の介入せざるを得ない「悪問題」がある¹²⁾。端的に言って、社会において問題は解釈に依存する。この解釈の妥当性は、前理解、問題の文脈への想像力、コミュニケーションの有無などの程度に依存しているのである。

（4）「総合政策には政治への批判的姿勢がない」

この、総合政策学に対して厳しい批判的な言明は、政策と政治の「癒着」、あるいは政策が政治の「手先」となるシーンを頭に描いて発せられたものである。次の第五のテーゼ『『総合』は政治の役割』と関連する。

こうした評価は、政治は目的（の選択）に関与し、政策は手段の創出にかかわるという分担当が行われている限り妥当する。なぜなら、目的が手段を吟味し評価することはあっても手段が目的を批判することは通常あり得ないからである。かつて「哲学は神学の奴婢」と呼ばれた状況が、現代ではこのように現出する。政治が仮に批判されることはあっても、それは同じ政治的領域にある、他なる政治的立場から批判されるという見方とも通じている。

もとより、総合政策学においても政策学においても、学問の思考法が対象とする政策の思考法とかなりの程度接近している¹³⁾。これは学会の構成員についても言えることで、政策学関係の学会は研究者以外にも行政職、地域ボランティアなどが多く集まっている。

この政治と政策の分担は、歴史的にも根柢を持っている。日本の高度成長期には、官僚制と政治家との間に分担が存在した－官僚制において案出した政策に加えて政治が個別利害を織り込んで、必要な調整をへて執行される－のである¹⁴⁾。

しかし、今や、政治過程・政策過程に変化がみられる。官僚は政策を策定し政治家は調整し決定するという流れが変わった。各省庁は官邸官僚の下部機構となり替わったかのように見える。あたかも、「政策」について語り、考究する構図が大きく変化しているかのようである。それは、政治が、競合と強調との間を動いていた時代から、一元化された政治権力との距離によって測定されるパズルへと変化したことを意味している¹⁵⁾。

この問題は現代的な課題を担っているゆえに、次章で再び触れる。今は、政策学の起源に関わる一つの事実を述べてこの項目を閉じることとする。それは、政策学の誕生には、ほかならぬ政治（家）への批判的意識が強く作用していたという事実である。政策学の創始者の一人と目されるハロルド・ラスウェル（Harold Lasswell, 1902～1978）を例に挙げて検討してみよう。ラスウェルが政策学を思い立った背景には、第一次大戦、大恐慌、社会主義の勃興、二次大戦、冷戦、マッカーシズムなど二十世紀の危機があった。『権力と人格 Power and Personality』の中でラスウェルは政治家にしばしばあるパーソナリティーに注目する。もともと人間は欲望を充足させようとする傾向があり、この欲望を政治を通して追求するプロセスは、公共性の衣をまとっている欲望という構造をもつ。ラスウェルは、数ある種類の価値の中で殊更権力もとめる心理は、幼年期の生活史において大きな価値剥奪を受けた影響によるという。その例としてヒトラー、チンギスハン、などいくつの例を挙げる¹⁶⁾。彼らがひたすら権力を求めるのは、心の傷の代償行為なのであるというのである。

関連して、ここで、日本における議会予算局構想¹⁷⁾について触れておこう。

議会が国民の代表からなり、議員は選挙区や支持者から様々な要求を受け入れる下地がある政治風土では、予算は常に大きく膨張する傾向がある。いうまでもなく、選挙を意識した議員と政党は、有権者からの要求をはねのけることが難しいからである。そして、その傾向は政治固有のシステムでは歯止めがかけられない。権力分立システムもこの目的には機能しない。

予算案という政策プログラムが、審議と議決権を憲法上有する議会によっても制御不能になる。現在日本の財政赤字はこうした構造の下にあるのである。

こうした状況の下で、議会に反省材料を与える機構を議会内に設定するという構想がある。主たる任務は、予算シミュレーションを行うことにあり、予算案を審議する過程で財政や国民経済への影響を知ることができるというものである。アメリカ議会予算局に範を得た構想であるがいまだに実現されていない。しかし、この構想の意義は政策シミュレーションという総合政策学の作業が政治判断に大きく資する事例がありうることにある。

(5) 「総合することは政治の役割である」

政治学の教科書には、政治と官僚制の間にある従来型の分業についての原則がある。それによれば、若干の相互浸透はあっても、官僚が政策立案（デザイン）を行い、政治家が決定を行うというものである。これは、高度成長期にあった分業型であり、「官から政へ」という変化によって幾分の影響は受けたものの、概ね維持されてきたとみてよい。

しかし、近年、多くの国々で政治的リーダーシップに変化が見られた。すなわち、政権の性格の権威主義への変化¹⁸⁾に伴って各国とも、政治が政策領域に大胆に侵入してくる事態が出来している。そのために、政策の条理（合理性）が歪められることが起こってきた¹⁹⁾。政治の優位の強化とも受けとれるこの事態から見れば、上記のテーゼは至極当然に映る。ただ問題は、こうした政策への介入が「総合」と言えるまで成功しているのかである。事態は必ずしも肯定的な結論に至っていないと言ふべきなのではないか²⁰⁾。言うまでもなく政治の総合作用とは有権者の利益統合を基礎とするからである。

さらに、政策にとって総合することは無縁か否かである。もし無縁なら、政策学はもっぱらシングルイシューにかかわり、「総合政策学」は立場を失うことになりはしないか。政策における総合とは、政策複合における相互連結の予期というレベルと、個別政策に関して、国民の具体的生活状況、生活意識とどのように結びつくかのレベルとに生じる。いずれの場合にも、市民（国民）が政策主体として成熟するために、総合政策学が担う総合の思考が有効であることは確認しておく必要がある²¹⁾。

3 総合政策学の課題と可能性

本稿は第1章で総合政策学の出発点に遡り、第2章で現在の在り様を幾つかの観点から扱ってきた。第3章では総合政策の課題と可能性について述べたい。

(1) 政治権力過程の変容と総合政策学

1) 権力変容の状況

グローバリズム世界の政治状況の顕著な特徴として、権威主義的な政権が台頭していることが指摘できよう。この傾向は先進国政治においても例外ではない。特徴は、①激しい権力競争状況を背景に、対立状況の中での権力存立を追求していることであり、②ポピュリズムを基盤にしていることである。その結果、権力システム（政治システム）からアウトプットされる政策過程は積み上げ式から、「つまみ食い」式に変化する。権力維持にいわゆる「やっている感」を醸し出すことによって政治的支持を集めることが第一の関心になるからである。同時に熟議されたプロセス重視の政策よりも、効果がすぐ望める結果志向の政策に傾いていく。

2) H. ラスウェルの政治権力批判

前章において取り上げた H. ラスウェルの政治権力者像を再び取り上げよう。彼が描く世界において、人間は、政治権力以外にも、富、名誉、健康など多様な価値を追求している。とりわけ政治権力を追求する人間にあるバイアスをラスウェルは問うのである。ラスウェルは精神分析学の理論を用いて、権力追求する人間は往々にして幼少期に経験した価値剥奪が起因していることを述べ、同時に、こうして成長し過度に権力を追求するタイプの人間は他者の価値追求を阻害し、社会に実現されるべき、諸人による価値獲得のバランスを大きく破壊することになることを指摘する。

「結局、いかにして人間の破壊性を抑制するかという全問題に帰着するように思われる。われわれのいうデモクラシーの概念は、親密的で創造的な人間関係の織りなす組織という概念である。この型から逸脱するものは、すべて反民主的であるとともに破壊的である」(288頁)

こうした、「破壊的人間」を生まない、人格の尊厳に対して敏感な民主的リーダーを育成するプログラムを探求するのがラスウェルにおける「政策学」(policy study) の課題となるのである。なぜなら、民主主義とはラスウェルにとっては、価値追求のバランス、言い換えれば社会的均衡が保持されている社会であるからである。

「民主的イデオロギーに含まれている主要期待は、今日まで狭隘な共同社会では幾度となく実現されてきた諸価値の均衡状態 (equilibrium) を全地球的な規模において生み出すことができれば、万人共通のデモクラシー世界に到達できるかもしれないという期待である。また、民主主義者とは、自己を人類全体と同一化する人間である」(286頁)

しかし、以上のようなラスウェルの政治権力観、民主主義観への評価は少なくとも日本など数か国では必ずしも高くなかった。『政治と人格』の丁寧な紹介を行った丸山眞男は、「あまりにもアメリカ的」という評言を述べただけで実質的な評価を避けた²²⁾。分けてもイギリスの政治学者バーナード・クリックの評価は厳しかった。クリックは『現代政治学の系譜』(原題は American Science of Politics すなわち「政治学のアメリカ版」)の中でラスウェルについて一章を設け、権力追求を事とする政治を病理的と捉え、治癒の対象のように扱う政治観そのものを問題にし、権力追求する人格の治癒を行う政策提言を「全体主義的」と断じた。

クリックによるラスウェル批判の根底には、クリック自身の、政治は自由と同伴しており、自発性と他者と共にある多元性を身上にしている、という政治観があった。こうした政治観は、クリックの言葉「政治は自由人の文法である」「政治と恋愛は自由人を拘束するただ二つのもの」に表れている。

しかし現代、とりわけ日本の政治権力状況を省みるとき、クリック流の政治観をラスウェル流の政治観と並べて迷いなく前者を選択できる人がどれだけいるであろうか。

また、現代においては、政権の存立に政策の良し悪しは必ずしも影響しない²³⁾。事態は、「政治対政策」ではなく、政治と政策の同時沈没の様相を呈していると見ざるをえない。

(2) 専門知と総合政策学の関係ならびに政策における市民の役割

前述したように、総合政策学と政策学は一つの特徴を共有している。それは、そこでは政策知と学問知が極めて近接しているということである。他の学問分野においてはそのようなことはない。例えば経済学者は実業家と（従来は）異なっている。政治学が政治家に役立ったという話も聞かない。

ところで、政策に関係する知にはもう一つの形態がある。それは、専門的知識（専門知）である。この専門知はそのままでは政策とはならない。専門知を政策に結び付けるのは政策知の、言い換えれば総合化する知の役割だといえるであろう。

専門知が政策知に結び付く可能性を実際の例から探ってみよう。林秀司（2004）はイチゴ新種「とよのか」の生産農家で栽培技術の創発と伝播経路を調査し、幾つかの知見を明らかにした。そのうち、新種の伝播とブランド化には農協の組織的取り組みがあったこと、並んで「篤農家」の存在と活動が大きな役割を果たしていることを指摘している。

こうした新種の生産農家の拡大の条件についての専門的知見は、篤農家という伝統的農業以来存在してきた地域農業のリーダーの必要性を明らかにするが、同時に今後、こうしたリーダーが今後どの程度存続できるのかという疑問にも晒される。そこに政策問題が生まれると言ってよいであろう。林の論考から離れて、一つの案として思い浮かぶのは、農林水産省が立案し、実行中の「農業女子」プロジェクトである。このプロジェクトは、小は、日焼けを防ぐ、農業用軽トラック用の庇の取り付けから各地域における推進協力者の選定まで多様な試みを束ねている。同時に予算面を極度に縮小するなどの特徴をもつ。ここではこのプロジェクトが幾つかの大学、高等学校とのタイアップを含んでおり、各地の農業フィールドに展開している。こうして専門的知見と総合政策学の目配りとが協働することによって、若い世代の農業への関心を高め、新しい農業者の育成に繋がる試みを構想することができる。

(3) 総合政策学の教育的意義

総合政策学が、大学学部ならびに大学院課程の教育に資するという見解は異論が少ない²⁴⁾。すでに大学学部以前の教育課程においては「総合」というタームは「総合的学習の時間」を代表例として馴染みのある能力目標であり、近年では、「判断力」が身に着けるべき教育目標として掲げられているからである。言うまでもなく、判断力と総合する能力とは密接に関係する²⁵⁾。

総合政策学の学修としては、これと同種の能力を、学部レベルに見合った視野の拡大と知識の蓄積を伴いつつ涵養することが目標として掲げられうる。問題の発見、問題の分析、問題解決法の案出、政策の評価など一連の流れが学修されるべき目標として設定される²⁶⁾。具体的には以下のような項目を教育プログラムに織り込むことによって、社会における政策の意義を理解し、政策に関わる基礎的スキルと知識を身に着けることができよう。

- ① 参加感覚による動機づけ…フィールドワークにおける地域住民との相互交流、インタビュー
- ② 他者の想像的認識…多様な利益観、総合するセンス 参加型のシミュレーション²⁷⁾
- ③ 広い視野と交流²⁸⁾
- ④ 価値対立に切り込みその構造を明らかにする…原子力政策、平和安全保障政策、基地政策

⑤ 問題解決手法に触れる

以上と関連して問題点もまた指摘しておかなければならない。地域参加型、地域振興型のテーマを選択する過程においては、地域利害の輻輳、衝突の問題が避けられがちであるが、上記④と関係する、こういった紛争解決型の問題についても、テーマとして取り込むべきであろう²⁹⁾。

(4) パンデミック時代の総合政策学

1) 情報と政策

現代をパンデミック時代と名付けるとすると、その特徴は、グローバルな複雑化の進行、従って不安定の持続化という政策環境が看取されることであり、一方で政策資源となりうるものとしての情報化の深化と拡大が挙げられる。このうち、情報化に関して触れる。

但し近年における情報化の進捗は、新型コロナウイルス肺炎が蔓延した2020年において、それまで犯罪捜査という特殊ケース以外には気づかれないうままであった、携帯電話所持者の行動記録、監視カメラによる追跡、などの有効性が注目された。これらは、感染者の追跡と、集団感染の場の特定に威力を発揮することが明らかになったのである。また、政府からの給付金を迅速に適切に配布する手段として、マイナンバーカードが注目を浴びるようになった。

こうして、様々な個人情報政策資料として利用する可能性と現実的選択肢が急速に浮上した。ここに改めて、政策が国民の人権ならびにそのほかの政策価値に与える影響についても吟味が行われなければならない必要性が逼迫している。

2) 価値転換ならびに政策デザイン

前述したように問題発見は解釈に依存するが、角度を変えて言うと、問題を「発見する」とはかなりの程度、政策の視野における視点と強調点の変更が決定的な影響をもつ、ゲシュタルト認識なのである。すなわち、物事の一つのまとまりのある「全体像」（世界の全体、存在の全体とは異なる）を見出す能力が発揮されている³⁰⁾。

ゲシュタルトとして政策問題を捉える方法は、分析的に問題を捉えようとするユージン・バーダックの政策論（『政策立案の技法』）と対照的である。バーダックの手法の特徴は政策問題を何者かの欠落として捉えることにある。「～が少なすぎる」のように。このようにして発見された政策課題は、論理的・時系列的に二分された二つの次元で検討される。まず、この欠落問題が放置されるといかなる結果が生じてくるのか、である。この展開が問題の重要性を意識させるわけである。次にこの問題がどのように生じてきたかに対応する次元である。これも単数ではなく、複数の契機しかも、一つの契機がいくつもの要因を抱えて成立するのである。

問題を中心に上下ふたつの次元からなる「因果関係図」は一見して樹木のように見られるので「プロブレムツリー」と名付けられる。

問題解決は問題要因の次元に政策執行者が「介入」する事によって行われる。「介入」問題を生じさせる因果連関を断ち切り、問題は消滅（解決）されるというのである。

3) 政策へのコミュニケーション・パラダイムの導入

従来の政策理解では政策策定はモノづくりに似たものとして考えられていた。その理由は政策はモノと同様、使用目的にかなう目的合理性に従うものであり、コストをかけて準備するものであり、一定の期間に亘って持続的に効果を発揮し続けるといった共通の諸特徴を備えているからである。以上を「制作パラダイム」と呼ぼう。これに対して、コミュニケーション・パラダイムを導入することを考えたい。その特徴は①必ずしも目的志向でなく、②むしろ合意と受容を目ざす、③「行為」の形態を備えていることである。

例えば、新型コロナウイルス対策の中心を為していた「自粛要請」を考えると、その目的は接触機会を減らすことによって感染率を縮減することであったが、その効果に関連していたのは（支援金の支払いと共に）、首相と首長からのメッセージの説得力の有無というコミュニケーション要因であった。理想的には外出のリスクを説明し、目下の状況での生命価値の優先を伝え、それが脅かされるゆえの自由の抑制であることを、自分の言葉で伝えることであった。

こうした、政治過程と政策過程が重なる場面でのコミュニケーション要因の重要性に着目して、政策過程とコミュニケーション・パラダイムの接点を探ると、策定過程が合意形成的に行われているか、政策自体がコミュニケーションの形態を採っているか、政策がコミュニケーションの回路を通して伝達されているかという諸点に亘るであろう。

このパラダイムのモデルを、ユルゲン・ハーバーマスの『コミュニケーション行為の理論』における「歪みのないコミュニケーションに基づく合意」に求めたい。合理性の展開を主観主義から解放して相互の歪みのないコミュニケーションに基づく合意へと転換した。勿論、政策が目的合理性に基づくという基礎は崩れることはないけれども、むしろ、本来の政治領域に適用すべきコミュニケーション合理性を政策領域に転用導入すると、市民の政策過程への参加促進と、牽いては官民協働を活性化させて政策コストの低減にも繋がるであろう³¹⁾。

結びにかえて

本稿は総合政策学存立の意義について考察してきた。その趣旨は、総合政策学は変わらぬ目標を追求し、時代変化に伴う新課題に直面していることに尽きる。

しかし、筆者自身の責に帰すべき反省点も思い浮かぶ。本稿で取り組んだ課題をより厳密により早期に行うべきであったという点である。特に、政策と政治の関係について、である。総合政策学は少なくとも三つの対象を複合的にもつ。政策そのもの、政策がそこから策定される問題領域、ならびに両者を結ぶ関係である。この学問の外から見たとき、この学問への期待が高まるほど、この三者は一体のものとして見えてくる。従って、しばしば、この学問に対する評価がどれか一面からのみ下されるようになるのである。問題がそこから噴出してくる領域において精緻な研究を積み上げた成果も、現実問題への解決策になっていない（時に「反する」）との評価を受けてしまう。またその逆面からの不評も研究者が恐れるところである。総合政策学全体として、これらのバランスを一定の長い時間の中で取ってこそ有意義な研究成果をもたらすのであろう。性急な評価圧力は、学問の条件である自由と批判を消滅させかねない。

ともあれ、総合政策学の精神は受け継がれるであろう。

注

- 1) Reinhold Niebuhr (1892-1971)
- 2) 「総合政策」の名を冠した大学学部、学科、大学院研究科は2020年現在、17大学に上っている。
- 3) 鈴木登(2004)「総合政策学の認知体系—科学哲学・社会哲学各視野からの接近と総合化への構図—」(『総合政策論叢』第8号)はその該博な思想史的知識を背景にして、人間知性の全領域を俯瞰し、その中で「総合する」ことの意味を捉えようとした、高邁な試みであったが、難解さから残念ながらその後の議論において共有されたとは言い難く、今後の再解釈の作業を俟つと言える。
- 4) 20世紀アメリカ合衆国における産業社会化の進展に伴う、「公共」の変化を問題にしたJ. デューイ『公衆とその諸問題』阿部齊訳、宇野重規解説、ちくま学芸文庫、2014年(原著1927年)と関連する。
- 5) 島根県立大学『総合政策論叢』第8号2004年は総合政策学特集号を組み、鈴木登、今岡日出紀、真柄欽次、井上定彦、大橋敏博、陳仲奇、八田典子、張忠任、TAKAHASHI Mutsuko、赤坂一念、石川正敏、村井洋などの論考を集めている。それぞれ、総合政策的観点を持った研究であるが、そのうち赤坂論文「総合政策学的アプローチの可能性—地域の安全保障をめぐる—」は4つの視点から『総合』化を捉えている。①学際的な総合化への関心②諸アクター連繋の総合的把握への関心③政策プロセスの総合的把握への関心④総合的な政策評価・価値判断への関心である。
- 6) 木下貴文「政策学の自己像の再定位をめざして」(足立幸男『政策学的思考とは何か』勁草書房2005年、30頁)。
- 7) 政策例として鳥取県智頭町の「疎開保険」(2009年策定)を挙げておこう。この政策は、同町における高齢化と地域活性化の要求と都市部の高齢化と、迫る大災害のリスクから、年間一人1万円の「掛け金」で災害時、原則1週間の、智頭町における宿泊と給食が受けられる制度を「疎開保険」と名付けて販売した。災害救助法適用の災害が起らなかった時には、地元の高齢者市民が作る、米、酒などの特産物を贈呈する複合政策である。この制度を創出した2010年現在、各地域防災計画においては二次広域避難の計画は未整備であった。しかし、関東大震災の事例などを振り返ると東京・関東地方から遠隔地に向かって鉄道などによる大量の避難民が流出し、各地では炊き出しの対応が行われたことが記録されている(『大正震災志』また北原糸子『関東大震災の社会史』朝日選書、2011年)。村井洋「地方と都市を結ぶ疎開保険」(韓国高麗大学日本研究所における研究報告、未公開、2017年)
- 8) 正確には「重言」(「馬から落馬する」の如きを謂う)と言うべきであるが、広義に取って「トートロジー」同義反復 tautology と表現した。「政策学」にすでに「総合する」が含まれていればトートロジーであることになる。
- 9) カール・ヤスパース『大学の理念』森昭訳、理想社、35頁。
- 10) 総合する作業は一回かぎりでは終了するものではない。永続する課題を提起している。自由と必然性、政治システムとオートポイエシスなどのキーワードが想起されるが、この問題にかかわる余裕がない。
- 11) 近代日本政治学の草分けとして記憶されている小野塚喜平次(1871-1944)の『政治学大綱』(博文館、1903年)には政策の定義として「政策トハ国家機関及ヒ国民カ国家の目的ヲ達セシカ為メニ採ルヘキ手段ヲ云フ」、国家の目的とは、「終局的目的」と称され、「個人ノ心身ノ発達」および「社会文化ノ進捗」である(下巻32頁)。また、政治と政策の区別については、前者が客観的、後者が主観的の側面を言ったものであると述べている。構成は以下の様である。政策学が政治学の中に不可分に組み込まれていたことが看取されよう。第一編緒論、第一章学、第二章政治学、第二編、第一章国家の性質、第二章国家の分類、第三章国家の発生盛衰及消滅、第三編政策原論、第一部政策前論、第一章国家の存在理由、第二章国家の目的、第三章政治及政策、第二部政策本論、第一章国家機関、第二章国

- 民，第三章内治政策，第四章外国政策。
- 12) 石橋章市朗，佐野亘，土山希美枝，南島和久（2018）215 頁ならびに宮川公男（1994）216 頁。
 - 13) 矢野寿「職業としての政策学のために 政策学を論じるとはどういうことか」，足立幸男編（2005）。
 - 14) 飯尾潤（2013）26 頁。
 - 15) 政策決定が総理官邸に，その補佐官たちに集中しているという指摘は枚挙にいとまがない。一例，2019 年 10 月の自衛艦のホルムズ海峡派遣案が防衛庁ならびに外務省の決定を飛び越えて，官邸主導で行われた。決定理由と過程の説明が国民に向けて行われずに至った。これには迅速性のメリットを挙げながら，練り上げられた議論が外部からも見通せる従来のボトムアップ型政策過程が行われなくなる問題点が指摘されている（薬師寺克行「安倍内閣，説明なき「トップダウン政治」の功罪 身内で決める政治が覆い隠す政策決定過程」東洋経済オンライン 2020 年 5 月 10 日）。
 - 16) ラスウェル自身は取り上げていないが，こうした分析の対象に日本の政治が適合するのを見ても不思議ではない。例えば田中角栄の例など（水木楊『田中角栄 その巨悪と巨善』新潮文庫，2001 年）。
 - 17) 実現されていないが，日本でも構想されている。「議会予算局」日本版を超党派で議員立法検討」（2015/5/11 付日本経済新聞 電子版）また，廣野良吉「国民の，国民による，国民のための国会へ向けた改革私案」日本国際フォーラム HP，2018 年。
 - 18) 江口伸吾（2019）を参照
 - 19) 2015 年に紛糾した，いわゆる「安保法制」などは，結果の評価はともかくも，立法過程において，法政策の条理は危殆に瀕した，と断じてよいであろう。
 - 20) 国民の多くが期待したいいわゆる「アベノミクス」を例としても不自然ではないであろう。
 - 21) 住民の討議を通じた世論形成の事例と評価については浜田泰弘（2012）を参照
 - 22) 丸山眞男「ラスウェル『権力と人格』」（丸山眞男集 第四巻，岩波書店 1995 年。初出は『日本政治学会年報』1950 年岩波書店）
 - 23) メディアが行うアンケートによれば，おおむね上位の回答には変動がない。政権を支持する第一の理由は「他の内閣よりよさそうだから」であり，支持しない理由の第一番は「人柄が信用できないから」である。
 - 24) 総合政策学の教育的意義には異論がなくとも，その開始タイミングには批判がある。亀田啓悟(2010)では，長峰純一氏の発言として，学部レベルでは早期にすぎ，大学院で行うべきだという。学部レベルでは大学院課程への準備としてリベラルアーツ教育が行われるべきであるとする。
 - 25) I. カントの『判断力批判』であり，総合政策学では特に，個別的なものを，いまだに定まっていないう普遍に包摂する，反省的判断力を養成の目標とすることが重要である。「何が問題なのか」「その問題はより大きな文脈にどう位置づけられるのか」を問うことだからである。
 - 26) 島根県立大学が長年行ってきた，国連大学グローバルセミナーでは参加学生は事前準備教育を経て，3泊4日の合宿セミナーを通じて講師レクチャーを受け，グループ討論を行い，最終日にグループごとのプレゼンテーションを行う。各年のテーマは 2005 年「世界遺産 時空を超えた人類の架け橋」，2006 年「テロリズム 地球規模の挑戦」，2007 年「世界に広がる健康危機 今何ができるのか」，2008 年「新しい教育のビジョン」であった。江口真理子（2009）は同セミナーの中で学生達が普段学内では見せることのない積極的姿勢を示した経験を描いている。
 - 27) 筆者が島根県立大学総合政策学部「平和学基礎論」でおこなった模擬国際会議授業では，参加学生は希望により現実の国家政策決定者を選択，会議を重ねながら平和，環境，子供兵などテーマに関する「共同宣言」作成に至るものである。

- 28) 例えば国連大学グローバルセミナー島根・山口セッションの実践例が挙げられる。「健康」をテーマとしたチームでは、途上国の栄養問題、パンデミック問題を扱った。
- 29) 筆者が学生政策コンペにゼミ学生チームを引率した経験でも、関心はもつぱら開催自治体に地域振興アイデア型の政策に集まり、高性能レーダー基地の建設をめぐる住民間に意見対立があった問題には触れられなかった。
- 30) これに係わる政策研究例として島根県竹島問題についての福原裕二の研究がある。従来、日韓国家間の「領土」紛争としてしか扱われなかった、竹島（独島）問題を、地域の、特に漁業の場として周辺海域を扱う視点を導入して解決への方途を探らうとする。主権国家の硬直した排他的発想から、地域海域住民（漁民）の生活圏域として同島を捉え、その視角から「解決」を展望する発想は示唆に富む。この発想転換は土地を価値の根源として扱う「農耕民的」発想に転換を迫る意味がある（カール・シュミット『陸と海と』）。関連した解決法の提唱として、岩下明裕氏の方法を紹介しておく（『北方領土問題』中公新書、2005年）。すなわち、島と周辺の海域に注目し、陸地中心の権益と海上中心の権益に二分割し、二国はそれぞれ選好する部分を選択するという解決法である。
- 31) ハーバーマスのコミュニケーション行為理論を政策論に接合しようという展望は、すでに宮川公男において見出されていた（宮川公男（1994）344-350頁）。しかし氏はその可能性は「まだほとんど解明されていない」としている。また、歪められた意思決定に問題があるのかについては、それが好ましくない政策に結び付く可能性が高いからである。（ジョン・トンプソン（1922）140頁）

参考・参考文献

- 赤坂一念（2004）「総合政策学的方法の可能性－地域の安全保障をめぐる－」『総合政策論叢』第8号。
- 足立幸男（編 2005）『政策学的思考とは何か』勁草書房。
- 足立幸男（2009）『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房。
- 飯尾潤（2013）『現代日本の政策体系－政策の模倣から創造へ』ちくま新書。
- 石橋章市朗、佐野巨、土山希美枝、南島和久（2018）『公共政策学』ミネルヴァ書房。
- 江口伸吾（2019）「ラリー・ダイヤモンド、マーク・F・プラットナー、クリストファー・ウォーカー編『グローバル化する権威主義－民主主義への挑戦』」（『総合政策論叢』第38号）。
- 江口真理子（2009）「国連大学グローバルセミナーに参加して」（島根県立大学、山口県立大学『国連大学グローバルセミナー 島根・山口セッション記録報告書』）。
- 大江守之、岡部光明、梅垣理郎（2006）『総合政策学 問題発見・解決の方法と実践』慶応大学出版会。
- 大塚桂編著（2006）『日本の政治学』法律文化社。
- 亀田啓悟編（2010）『総合政策のニューフロンティア 公共性への多面的アプローチ』関西学院大学出版会。
- 浜田泰弘（2012）「地方自治体における原発住民投票と直接民主主義の可能性：窪川町住民投票条例から討論型世論調査・原発都民投票へ」『現代社会研究』第10号。
- 福原裕二（2015）『北東アジアと朝鮮半島研究』国際書院。
- 松下圭一（1991）『政策的思考と政治』東京大学出版会。
- 丸山眞男（1950）「ラスウェル『権力と人格』」（『丸山眞男集』第四巻、岩波書店1995年。初出は『日本政治学会年報』1950年岩波書店）
- 宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済。

- クリック, バーナード『現代政治学の系譜－アメリカの政治科学－』内山秀夫, 梅垣理郎, 小野修三訳, 時潮社, 1973年 (Crick, Bernard, *American Science of Politics: Its Origins and Conditions*, University of California Press, 1964.)
- ハーバーマス, ユルゲン (1986)『コミュニケーション的行為の理論』藤沢賢一郎, 岩倉正博, 徳永恂, 平野嘉彦, 山口節郎訳, 未来社.
- ラスウェル, ハロルド『権力と人格』永井陽之助訳 (河出書房新社, 1966年) (Lasswell, Harold *Power and Personality*, W.W. Norton, 1948.)
- トンプソン, ジョン (1992)『批判的解釈学 リクールとハーバーマスの思想』山本啓／小川英司訳, 法政大学出版会.

キーワード：総合政策学、ラスウェル、ハーバーマス

(MURAI Hiroshi)

