

自生的秩序とデザイン

川上 敏和

1. はじめに

第2次世界大戦後、日本が現在の政治体制に移行して以来、近年ほど「政府の失敗」が世間の耳目を集めたことはない。例を挙げれば、公共事業の入札にまつわる談合、厚生労働省・社会保険庁による多額の年金資金流用や無駄使い、道路公団等特殊法人の非効率な運営体制、官僚の天下りに代表される官と民との癒着など枚挙に暇がない。このように現在の政府・行政体制には様々な問題点が露呈している。一方で、日本社会は少子高齢化や国際化といった大きな変化のただ中にあり、それに合わせて社会の仕組みの見直しが迫られている。実際、1990年代前半まで、経済政策と言えばマクロ経済政策を指していたが、それ以降は制度設計に関わることに中心が移ってきている。この動きに対応し、政策のあり方に対する新たな考え方が必要とされるようになってきている。

近年、日本における政策学研究の拡大は非常に著しい。多数の専門書ならびにテキストの出版、それと同時に学術論文の増産、更には学会の創設などが相次いでいる。このような傾向は、上述した社会の流れと無関係ではないと思われ、また、それは常識的には自然なことに見える。戦後の日本は、終戦直後の時期を除けば、経済は順調な発展の過程を辿っており、その結果、国民の政治への関心は比較的希薄な状態で推移したと言えそうである。しかしながら、ここ20年近くの間、バブル経済崩壊に続く長期にわたる経済の不調により、政治の役割に関心が徐々にシフトしてきている。現在においても、マクロ統計や株価指数などを見ると、一時期の不調は脱したようにも見えるが、その一方で、政治的課題は山積していると考えられている。このような社会状況が、現在の日本における政策学研究の隆盛を後押しする一助となっていることは恐らく間違いではあるまい。

日本の政策学が辿っている足跡は、政策科学が生まれたアメリカようやく追随し始めたと言えそうである。ラスウェルが「政策志向」というタイトルの論文を発表し、細分化された社会科学の各領域を再び統一し、政策科学という新しい学問確立の必要性を説いたのは60年近く前である。宮川(2002)によれば、その後、アメリカの政策科学はある程度コンスタントに発展を続けてきたと言って良さそうである。そもそもアメリカでは19世紀末から20世紀初頭にかけて、科学の合理性を信奉する思想があらわれ、それがニューディール政策以降加速され、1960年代の「偉大な社会」や「対貧困戦争」等のプログラムに繋がっていった。従って、そのような流れの中で見ると、ラスウェルの提案も、アメリカにおいては、研究者による政治参加の発展段階における節目の一つと捉えた方が適当なのかも知れない。もちろん、現在でもアメリカは依然として政策科学の先進国と言えるし、多くの社会学者が政策

立案に関与している。

アメリカにおける政策科学の成熟は時代背景の影響を受けつつも、より深い思想的なバックボーンに下支えされた進化の仮定を辿っているように見受けられる。一方、日本の場合は社会の要請、特にその表層的な部分に敏感に研究者が反応した結果とも見えかねない。もう少し社会科学発展の歴史を俯瞰して見てみると、社会科学には社会に対する見方に関して相対立する2つの系譜があり、その一方の潮流に現在の日本の政策学は位置付けることができ、その傾向は近年より強まっていると言えそうである。それは、ハイエク(1998)によれば、デカルト、ライプニッツ、スピノザに代表される大陸型の「設計主義的合理主義」と呼ばれるものに通じる。ハイエクはこれを徹底的に批判した論客である。一方でハイエクが寄って立つ思想は、言うまでもなくもう一方の潮流であり、主にマンデヴィル、ヒューム、アダム・スミスに代表される英米型の「古典的個人主義」あるいは「反合理主義的自由主義」である。経済学では形を変えながら、前者はケインズ経済学へ、後者は新古典派経済学へと受け継がれていったと言えるだろう。両者の違いを簡単に説明すると、設計主義的合理主義は、人間理性の力を絶対的なものと見なし、人間社会の問題を解決するには、古い慣習や制度を捨て、新しい制度や仕組みを積極的に設計するべきであり、人間の理性を用いれば、それは容易いという考え方である。逆に、古典的合理主義はこのような考え方に対して、理性の力が及ばない領域を素直に認め、そのような認識のもとに思考を築く必要性を説く。

本稿の目的は、この相反する2つの潮流を手がかりにして、現在の日本において政策学が突き進んでいる道を検証し、政策に過度の期待をかけることの危険性を述べることにある。近年、日本では学問のより実践的な側面に多くの関心が集まっているが、学問本来の役割は逆で、世の中の安易な流れに警鐘をならすことがより重要である。一見すると、このような態度は消極的と見なされがちであるが、積極的な政策介入にも大きな落とし穴が多々あることは、ここ数年の政府の失敗を見れば明らかである。こういった批判に晒されてもおお政策学が発展していくのならば、この学問分野は本物であると見なされるのではないだろうか。これが同志社大学政策研究の創刊号に、敢えて批判的な立場の論文を掲載する意味であり、現在の政策学ブームが一過性のものとならないために、超えなければならないハードルと思われる。なお、筆者は政策学あるいは政策科学については門外漢である。誤りや未熟な点も多いかと思われる。読者には忌憚のないご意見を頂ければ、幸いである。

2. アメリカの政策学

本章では、宮川(2002)および木下(2005)を参考にアメリカにおける政策研究の歴史を振り返り、その底流には設計主義的合理主義と反合理主義的自由主義の緊張関係が横たわっていることを指摘する。後述するが、アメリカ建国の際に、国家の制度設計の基礎となったのは、18世紀のイギリスの思想家デヴィッド・ヒュ

ームの考え方である。従って、アメリカは当初、自由主義の国として出発したが、やがてケインズの登場により、いわゆる「大きな政府」へと修正がなされることになる。

そのような時勢に現れたのが政策学の創始者と言われるラスウェルである。従って、ケインズとラスウェルの立場は比較的近い。ラスウェルの立場を更に積極的政府の介入の方向に推し進めたのがドロアである。ドロアになると、政策学は設計主義的合理主義的な色彩が相当色濃くなる。このような経緯について、以下で詳述する。

2.1. ケインズ革命

既述のように、アメリカでは日本に比べて社会学者の政策立案への関与が比較的早くからなされてきた。既に、第1次大戦時のウィルソン政権では、社会学者が積極的な役割を果たしており、フーバー政権においても、政策立案の基盤となる報告書を提出している。しかしながら、大きな転機となったのは、1933年に大統領に就任したルーズベルトがとったニューディール政策である。1929年に始まった世界恐慌は、これまでの政府による経済活動への介入に対する嫌悪感を後退させ、逆に、不況脱出のために政府の役割に対する期待が高まった。このような社会の風潮に後押しされる形で、ルーズベルトは政府主導の大規模な経済計画を推進した。計画には多くの社会学者が関わったが、特にケインズが提唱した有効需要の原理は、政府の積極的な経済介入の正当性を主張する後ろ盾となった。ケインズのこの立場は、当時の多くの経済学者が立脚していた市場メカニズムに信頼を寄せる考え方と真っ向から対峙するものであり、これを経済学における一つのパラダイムチェンジと見なしてケインズ革命とも呼ばれる。ニューディール政策が成功したかどうかの評価は賛否が分かれるが、ケインズの理論はその後、ケインズ経済学と呼ばれる経済学の中の大きな分野となり、研究者集団に与えたよりむしろ大きな影響を実際の経済政策に与え続けている。

ただし、ケインズ自身が設計主義的合理主義に完全に立脚していると言い切ることが出来るかについては注意が必要である。ケインズはケンブリッジ大学に所属し、マーシャルの指導の下、経済学を学んでいる。根岸(1983)によれば、ケインズは恐慌期の問題が未解決であることが理論構築のモチベーションであり、その理論は短期に限定したものであると述べており、自分はスウェーデン学派より古典派から乖離しているつもりはないという趣旨のことも述懐している。同じことの繰り返しになるが、都留(2006)は「一般理論」が当時の資本主義が持っていた特殊の問題に対して、具体的な解決を与える理論と見なした方が良く、ケインズ自身もそう思っていたと述べている。

ケインズの総需要管理という考え方が、実際の経済政策に採用されるようになったのは第二次大戦後のことである。その段階に至ると、不況時以外のマクロ経済政策としてもケインズの理論が使われることとなったことは注意が必要である。何故

なら、これはケインズが自分の理論の守備範囲とした領域を超えることを意味するからである。しかもその背後には、それを正当化する理論的裏付けはない。ここに設計主義的合理主義の危険性の一端が見て取れる。それは拡大解釈されやすい傾向があることである。何故なら、この考え方は偽政者の裁量の拡大を正当化するものであり、更にそういう欲望を持った偽政者に都合よく利用される可能性を秘めているからである。

2.2. ラスウエルの理論

政策学に多少なりとも関わった研究者であれば誰もが既知のことと思われるが、「政策科学」という言葉がはじめて使われたのは、1951年にラスウエルが発表した論文「政策志向」においてである。一方、ラスウエルが目指した「政策科学」の内容の輪郭は漠然としており、研究者によって解釈の分かれる面も多々あると思われる。ここでは木下(2005)を参考にしながら、私見を述べたい。

マックールが、ラスウエルの提唱した「政策科学」の特徴を6つのポイントに整理したものを、木下は紹介している。それを以下にそのまま転用する。

- ① 学際的であること。政策科学は政策にとって有益である限りで、社会科学・精神科学・自然科学の様々な成果を取り入れる。
- ② 経験的・数量的手法を活用すること。確かな情報と信頼できる説明を可能にする数量的分析を適切に用いる。
- ③ メガポリシーに専ら関わること。その都度の個別的な政策問題ではなく、人間および社会の根本的諸問題(=メガポリシー)を論じることに力点を置く。
- ④ 高度な理論的複雑性を持つこと。複雑な現実に見合って、理論も相応の複雑性を持つ必要がある。
- ⑤ 現実の政策に適用可能であること。政策決定者が実際に活用できるように、具体的な情報や説明の内容を改善する。
- ⑥ 規範的・処方箋であること。単なる分析・既述ではなく、民主主義を維持・前進させ、あらゆる人間の尊厳を十全に実現することを目指す研究である。

この整理は比較的コンパクトにまとまっており、本稿の考察対象として適当であると判断する。木下はこれらの項目間に矛盾するものや、トレードオフ関係にあるものを指摘した上で、ラスウエルの政策科学の特徴を「数多くの学問分野にゆるやかに共有されている特徴や傾向を括りだし、それらを結集して公共政策のために役立てることを企図するものである」と述べている。ただし、このように項目を並べてみても、やはりラスウエルの目指したものの概観は漠然としたものに写る。このような傾向が、今日の政策学が依然としてアイデンティテークライシスの状態から脱し得ない要因の一つと言えるだろう。

通常の解釈では、ラスウエルの主張の最も中心的な部分は①の学際性であろう。

というよりむしろ、日本においては、政策学と言え、真っ先に挙げられるのがこの特徴であると言った方が良くかも知れない。また、その他の多くは、それほど目新しい視点を我々に与えるものではないように見える。けれどもここでは、③についてコメントを述べておきたい。何故なら、この文書が欧米型思考と大陸型思考の間のバランスの問題についてのラスウェルの立場を示すものとなっているからである。これを見る限りにおいては、まだ政策に対する懐疑心のようなものが残っていると言えそうである。メガポリシーとは政策介入が必要かどうかの判断をする際のガイドラインのようなものである。それを作成するということは、政策介入すべきではない範囲を意識していると言えるからである。

2.3. ドロアの理論

ドロアの理論の中心は「最適政策決定モデル」である。これはリンドブロムによる増分主義に対立する理論と位置づけられている。リンドブロムの増分主義とは、政策とは過去の政策の延長であり、修正は過去の政策に付加的、追加的なものとどまるという考えである。このような考え方はサイモンの限定合理性に近い人間観から発想されたものと思われ、現実のルーティン的な政策決定の近似としては至極妥当と思える。しかしながら、ドロアはその主張の意義を認めた上で、増分主義だけでは政策運営が上手く行かない局面があると主張する。それは、政策運営が大きな改革に迫られた場合である。このような文脈では、増分主義は現状追認的にしか働かない。そこでドロアは最適政策決定モデルを提示することになる。

最適政策決定モデルはオペレーションズ・リサーチの「最適化問題」を政策決定に拡張したものと言える。オペレーションズ・リサーチは経営工学の一分野として発達し、線形あるいは非線形計画法、ネットワーク理論、確率過程などとも繋ぎの強い応用数学分野と言ってもよい。ところで、最適化が可能であるためには、増分主義などに比べて圧倒的に多くの情報の量が必要となる。解かねばならない問題もより複雑になる。このようなことが可能である、あるいは少なくとも現状よりよりよい状況に導けるという考え方はラスウェルまでの立場から一歩踏み込んだものと位置づけられる。また、増分主義や限定合理性に対する反論でもあることから、この段階で政策学は設計主義的合理主義の方向により大きく舵を切ったと言えそうである。これについては、ドロア自身が「政策科学は、体系的な知識、構造化された合理性および組織化された創造性を政策科学の改善のために貢献させることに関するものである。それは、人間の運命を導くものとして、理知主義と合理主義の果たす役割が大であることを主張するものである。」と述べていることから見て取れる。

しかしながら、アメリカではこの頃、経済学の分野でミルトン・フリードマンを中心とするシカゴ学派の考え方が台頭し、再び「小さな政府」が志向されることになり、時の政府もこの考えを受け入れていくことになる。それがレーガン政権下のレーガノミックスである。木下(2005)はドロア以降、政策学を代表するような突出した成果は現れていないと述べているが、これは今述べたような時代背景とも無縁ではな

いと思われる。

ドロアの合理主義の考え方は、アメリカより日本で受け継がれているように思える。また、彼の及ぼしたもう一つの影響は「デザイン」という言葉である。この言葉はドロアの著書「政策科学のデザイン」で使われたものであるが、現在、非常に多くの文献で見られるようになった。しかしながら、ドロアが使用したデザインという言葉は、日本の政策学の文献を見ると一人歩きをしていて、ドロアの意図したものとは異なり、しかも多義的に使われている。例えば、ボブrow・ドライセックの「デザイン思考の政策分析」の意味での使用が挙げられる。この場合、特定の社会問題を解決するために、どのような組み合わせで学問諸分野を選択するのが適当かということの意味している。山川(2003)においては、政策決定をする前段階において、選択の対象となる複数の政策案を案出することと述べられている。つまり、この場合は政策決定に至るプロセスの一段階と考えられるであろう。このようなデザインという言葉の多義的な使用は、日本の政策学の現状を特徴づけていると思われるが、これについては後述する。

3. 社会の複雑さと自生的秩序

設計主義的合理主義の反対の極が反合理主義的自由主義である。近年、この立場を最もラディカルに主張した論客はハイエクである。ハイエクの生きた時代は、計画経済の全盛期と重なり、当時のソ連の躍進により、最も自由主義的な国であるアメリカでも計画経済色が強かった。かつてのソ連・東欧の社会主義諸国の崩壊を経た現在から見れば、ハイエクの慧眼には敬服するが、それ以上に時代の波に流されなかった彼の信念には驚かされる。ハイエクの思想を遡ると、英国を発祥とする古典的自由主義にその源泉を見いだすことが出来る。この章では、ハイエク(1998)および工藤(2006)を参考にしながら、古典的自由主義の思想家としてマンデヴィルとヒュームについて紹介した後、ハイエク自身の思想について振り返り、自生的秩序に関する議論を紹介する。その後、ハイエクより後の自生的秩序に関する議論の展開についても述べる。

3.1. マンデヴィルの思想

マンデヴィルは現在で言う精神科医を職業としていたが、その活動を通じて人間精神の働きについてきわめて注目すべき洞察を獲得したとハイエクは述べている。この時代は「合理主義思想」の全盛期と言われている。繰り返しになるが、合理主義思想は理性による論理的な推論によって真理に到達することができ、人間理性の力に信頼を置く思想である。デカルト、ライプニッツ、スピノザが代表的であるが、ここではドロアとの関連でデカルトについて少し述べておきたい。デカルトは哲学者であると同時に数学者でもあり、人間社会の諸問題を解決するためには、古い制度や習慣にとらわれずに、新しい制度や仕組みを設計することであり、そう

することは理性の力をもってすればたやすいと主張した。この考え方は既に述べたドロアの考え方と酷似しており、また数学に親しいという点でも両者は共通していることは注目しておいて良いだろう。

マンデヴィルは、人間は自分の行為の本当の理由を知らないということと、自分の意志決定の結果は予想としばしばきわめて異なることに基づいて、合理主義の考え方を批判した。人間は自分の目的を追求することにより、往々にして他人に有益な結果を生み出すが、それは、人間の社会に自然発生的に生み出され成長した制度や慣習、つまり自生的秩序によって、導かれると主張した。彼の合理主義に対する最も痛烈な批判は、人間社会の制度や習慣が、たかだか一人あるいは一世代の人間の理性に劣るはずがないということである。何故なら、それらは幾世代もかけ、人間社会が経験したことを通じて有益と判断されたものだけが生き残るからである。

マンデヴィルのもう一つの重要な指摘は「人間知性の境域の狭さ」である。人間理性の限界を指すこの概念は、ヒュームやハイエクに受け継がれ、両者の思想において最も重要な役割を果たす概念の一つとなる。

3.2. ヒュームの自生的秩序論

マンデヴィル同様、ヒュームも合理主義を批判したが、それは「合理主義に対して合理的分析という武器を向け」、「合理主義分析を用いて理性の要求を引き下げた」としばしば形容される。当時の合理主義者にとって、理性は真理の発言を見出したときにその真理を認識する能力ではなく、明確な前提から演繹的推論によって真理へと到達する能力であった。そのような態度に対して、ヒュームは反対を表明したのである。つまり、人間の理性や合理性そのものを批判したというより、それが万能であるという合理主義思想の立場を批判し、理性や合理性に限界があることを認識すべきであると説いたのである。

ハイエクは、ヒュームの思想の出発点が反合理主義的道德理論であるとする。この理論は、マンデヴィルの「人間知性の境域の狭さ」に基づき導かれるが、道德的規則の形成に理性は全く無力であり、人間理性の結論ではないという考え方である。これに関して、ハイエクは以下のように述べている。

私たちの道德的信念は、生得的という意味で自然でもなければ、人間理性の意識的発明物でもなく、特別な意味でかれが用いている「人為の所産」であることをヒュームは論証する。その特別な意味とは、私たちなら文化発展の産物と呼ぶようなものである。この進化の過程で、人間の努力をヨリ実り豊ならしめたものが生き残り、効果の劣るものは廃されたのである。

これをハイエクは「人間の慣習の適者生存説」と呼んでいる。この考察を基礎として、ヒュームは法制度の発展と社会の発展・成長との関係に関する分析を行い、

秩序ある社会が発展しうるのは、人々が特定の行動規則に従うような場合に限られるということを示す。

以下にその議論を簡潔に追っておく。人間に大きな力を与えるのは社会生活だけである。言い換えれば、分業と協力によって、人間は大きな利益を獲得することが出来る。しかしながら、それには障害がある。人間が自分自身や身近な人間の必要や欲望に多くの関心を持つことと、その必要や欲望を満たすために十分な量の生産手段が存在しないことである。もし、この障害が存在しなければ、正義といった道徳的な観念や法律は必要ない。その理由は、人々が全ての人の欲望に対して自分と同じように関心を持つ、あるいはこの世にあるものに限りがないという条件を想定してみれば明らかである。この結果、社会の各個人が自分の利益のために行動する社会においても、各個人がある種の基本的ルール(これをヒュームは「正義の一般的な不変の規則」と呼んでいるが)に従うならば、社会に秩序が自然にあるいは自生的に形成されることになるのである。これがヒュームの自生的秩序論の概要である。自生的秩序の例としては、市場、制度、法、言語、インターネットなどが挙げられる。

ところで、この自生的秩序論に従うなら、社会における秩序や制度は、単なる進化の産物であり、人間の行為の結果ではあるが人間の設計の結果ではないようなものと言える。また、人間の行動が合理的に見えるのは、ただこのような秩序や制度に従って行動しているからに他ならず、また人間の行動に合理性を見出す側も秩序や制度を基準として判断しているからと言える。

3.3. ハイエク理論の骨子と立場

ハイエクは、マンデヴィルやヒュームらの古典的自由主義思想を引き継いで、市場経済システムの重要性を主張した。ここでは、彼の理論の中で、本稿に深く関わる概念を中心に考察したい。それらは「ルールの下での自由」、「場の情報」、「社会が複雑であるという認識」の三つである。

ハイエクは、「ルールの下での自由」が自由市場経済の本質であると考えた。つまり、市場経済社会において各個人は個別の利害(self-interest)を追求するのであって、利己的な関心(selfish-interest)を追求するのではない。個別の利害の追求は、社会の規範・道徳・倫理といったルールに基づいた行動でなければならない。この点はアダム・スミスやマックス・ウェーバーも強調した点であり、マンデヴィルやヒュームの唱えた利己心の追求という考え方を修正したものであるが、本質的には異ならないと思われる。何故なら、マンデヴィルやヒュームの時代に比べて、現代は遙かに法制度が整っており、そういった時代背景の違いを反映したものに過ぎないと言えるからである。

「場の情報」は、マンデヴィルの指摘した「人間知性の境域の狭さ」という性質の中で、特に重要と思われる点を抽出したものと言える。経済活動に必要な情報は分散しており、各経済主体は自分の周辺のことについてはよく知っているが、それらを一

箇所に集めることは不可能である。従って、個別経済主体は自分の身近にある情報に基づいて、経済的な意志決定を行うしかない。ところが、そのように分散された情報下で、各個人がルールに従って自分の利害を追求するなら、自然発生的に市場経済という秩序が発生するのである。以上がハイエクの主張の骨子である。

さて、前節において自生的秩序は、「単なる進化の産物」であり、「人間の設計の結果ではないもの」と述べたが、これに信頼を寄せる根拠が「社会が複雑であるという認識」である。この認識はヒュームの合理主義批判を焼き直したものと言え、設計主義的合理主義と袂を分かťポイントと言える。設計主義的合理主義の背後には、社会というのは人間の理性や合理性で理解できる程度に単純なものという認識がある。この対立関係は政策学の考え方を検討する上で極めて重要な視点である。

3.4. 自生的秩序論のその後の展開

ハイエクの自制的秩序論は様々な形で受け継がれている。Schelling(1978)は、チェス板のように升目に区切られた区域からなる都市のモデルを使い、住民がどのマス目に住もうとするかについて考察した。住人には白人と黒人がおり、お互いがお互いに対して少しだけの好き嫌いを持つ状況を仮定した。具体的には、白人は黒人が周りにいてもそれが少数であれば、特に気にならないが、多数になると移動をしようとするといった具合である。従って、各住人の関心は近隣に限られる。このような移動を繰り返す結果、一方では白人だけが他方には黒人だけが集まるという具合に分離するパターンが形成されることを示したのである。これは、ハイエクの言う場の情報を活用することにより秩序が形成されることを、モデルを用いて明示的に示した例と言える。

自制的秩序としての慣習や制度については、進化ゲームの枠組みの中でも盛んに研究が行われている。進化ゲームでは、ゲームのプレイヤーは非常に近視眼的に意志決定をし、また大雑把にいて均衡は各プレイヤーの試行錯誤の結果として実現する。従って、この枠組みで自制的秩序が研究されるのは自然なことである。この種の研究のパイオニアであるSugden(1989)は、社会の慣習や制度を進化ゲームの均衡として捉え、そこでは各個人が同一のルールに従って行動することを示している。彼の指摘で注目すべき点は、社会は局所的にはパレート効率性を満たすが、大域的には必ずしもそうではないという観察である。これを解釈すると、ある慣習や制度が一旦確立されてしまえば、それに従うことは合理的ではあるが、実はもっと効率的な制度が他に存在する可能性があり、それを実現するためには社会の大部分が新しい慣習に一齐に切り替える必要があるということである。更に解釈を進めるなら、新しい慣習は古い慣習に従う人から見て、合理的に写らない可能性が大きい。それは社会の大多数が古い慣習に動機づけられて行動することに慣れているため、判断基準を古い慣習に求めざるを得ないからである。これは、ドロアの最適化理論の実現困難性を示しているとも言える。

4. 日本における政策学

日本の政策学の文献を整理することは容易ではない。近年、多くの論文が発表されているということが1つの理由であるのはもちろんであるが、それ以上に日本の政策学発展あるいは広がり方に起因する特有の理由があると思われる。それは、多くの文献で指摘されているように、政策学に関わる研究者の多くが、政治学、法学、経済学、経営学、社会学などの社会科学各分野の専門家であるためと思われる。つまり、書かれている論文はそれぞれの専門的立場から政策を論じるという類のものが多く、また論じられる政策も自分の関心のあるフィールドに近いものになる傾向があるからである。そのため、政策学の専門書の多くが、冒頭では政策学固有のディシプリン確立の必要性を説きながら、それ以降はモザイク的に各論が続くという構成になる傾向がある。このような傾向が生じる理由は、研究者の自発的な参加によって学会などの研究者集団が形成されているというより、外的な要因によって研究あるいは論文執筆を強いられるためと思われる。更に付け加えると、ここにラスウェルの影響が見出せる。彼の目指した政策学の特徴である学際性を形式上満たしたいという思惑が働いているからである。

日本の政策学を敢えてまとめるとすると、今述べた「学際性」、「デザイン」、「問題の発見と解決」という言葉がキーワードであると言えそうである。ドローアについて述べた節で、デザインという言葉が多義的に使用されていることを指摘したが、これは上述のような状況を想起すれば、納得出来るのではないだろうか。すなわち、異なるディシプリンを持つ専門家によって、それぞれの立場から政策について考察がなされるために、デザインという言葉もそれぞれの立場に都合良く解釈され、使用される傾向があると推測されるのである。

デザインという言葉の流行は、現在の日本の置かれている社会状況とも関わりが深いと思われる。序論で述べたように、日本では政策と言えば制度変革の代名詞となっており、政府を中心にして社会の仕組みや枠組みの変革が盛んに行われており、制度の設計という問題に広い関心が集まっているからである。その際にデザインという言葉は非常に都合が良い。

ここで問題にしたいことは、デザインという言葉がハイエクのいうところの設計主義的合理主義に通じる形で使われることが多いということである。理由の一つは、政策学研究者の多くが実際の政策に近い分野の専門家であることと関係がある。このような研究には必然的に実践性が要求される。つまり、学問の力でもって社会の問題を解決できる、あるいは社会を今よりより良くできると主張することを求められるのである。

政策学研究で自生的秩序に配慮し、言及している数少ない例外が足立(2005)と岡部(2006)であることは興味深い。足立は日本の政策学研究の中心的人物であり、その理論的支柱構築を専門とする数少ない政策学理論家である。また、岡部も政策学の理論研究に従事している。このことは、現実から離れた立場の人間ほど、設計主義的合理主義の問題点に目を向けやすいことを示唆しているとも言える。

5. デザイン思考の問題点

科学技術は急速な進歩を遂げてきた。それにより我々の生活はより便利で、快適なものになったのは確かである。その結果、科学は何でも可能であり、また、科学的でないもののいいは軽視される傾向にある。このような科学万能主義的な考え方の普及が、設計主義的合理主義を後押ししていると言えそうである。設計主義的合理主義は、政策学におけるデザイン思考に反映されている。本章では、この問題点について、これまでの議論に基づき検討する。

まず、この考え方が人間の理性や合理性を過度に信頼するという立場に立つことが挙げられる。3.2節で触れたことであるが、我々は社会現象の背後にある合理性はある程度説明可能かもしれないが、それに合理的な解決を与えることは出来ない場合の方が圧倒的に多い。合理的な解決を出来るという考え方は、研究者の思い込みに過ぎないのである。繰り返しになるが、人間の行動が我々に合理的に見えるのは、ただ人間が社会秩序や制度に従って行動しているからに他ならず、人間の行動に合理性を見出す側も秩序や制度を基準として判断しているからである。これを言い換えると、進化ゲームに言及した際に述べたように、我々は局所的な合理性しか活用出来ないからとも言える。

上述の考え方は、マクロ経済学のルーカス批判にも通じると思われる。ルーカス(1988)は、経済主体の将来の出来事に対する予想が、現在の行動に影響を及ぼしており、政策が変更された際には、それが影響する将来に対する予想が変更され、各経済主体の現在の行動様式自体も変化すると考えた。従って、従来のマクロ経済政策のように、過去の人々の行動を表すデータに基づいた政策は的外れなものになる傾向があると言える。何故なら、経済政策の実施によって、経済主体の行動様式が変わることが考慮されていないからである。これがルーカス批判の骨子である。その結果、マクロ政策とは長期間に渡って固定的な制度や政府の行動をしばるルールを定めることであると主張されるのである。

ルーカス批判はマクロ経済政策だけではなく、制度設計の問題にも拡張できそうである。新しい制度を導入しようとする場合、設計者にとっては過去の人々の行動様式のみが観察可能であり、新設計が引き起こす将来の行動様式の変化を予測することは難しい。その結果、多くの失敗がなされることになる。レビット・タブナー(2006)には、この類の例として面白い話が紹介されている。どこの保育園でも、親が子供を迎えに来る時間に遅れてくることには悩まされているだろう。それを防ぐために、イスラエルの保育園で、遅れてきた親たちに少額の罰金を課そうという実験が行われた。その結果、遅刻してくる親の数は逆に増えた。何故なら、罰金さえ払えば遅刻してもいいという口実を親たちに与えてしまったからである。この例は、単純な制度設計ですら、行動の変化を予測することに困難があることを示している。

この議論はハイエクの「社会が複雑であるという認識」の下ではより深刻な問題となる。つまり、社会が我々の能力に比して複雑なら、我々の行う制度設計が社会をより悪くする可能性があることを十分考慮すべきとなる。逆に、社会が単純で

あると考えるなら、人間によって社会をよりよく作り変えることが可能となる。このような立場の違いは経済学者の間でも依然として存在する。例えば、スティグリッツ(1999)の日本語版序文には「世界はもっと複雑である。しかし、あらゆる複雑な事象の裏側には、比較的簡単な一般原則が存在しているにすぎない。」とある。つまり、彼は社会が単純であるという立場にいると言える。実際、スティグリッツは政府の政策担当者が経済学を知らないことを嘆いている。一方、オームロッド(2001)は「経済や社会のシステムはどのように複雑に見えたとしても、その挙動を予測することはでき、また多くの場合、それらは制御可能であるという考え方は捨てるべきであろう。」と述べ、加えて政府の行動は控えめな方が大きな実りをもたらすと主張する。もちろん、本稿は後者の立場を取っていることは言うまでもない。しかしながら、両者の立場に論理的な矛盾が存在しないことは注意しておきたい。

一方、政策学の立場は矛盾が含まれている。例えば、既に紹介したラスウェルの理論の骨子の④には、「高度な理論的複雑性を持つこと。複雑な現実に見合っ
て、理論も相応の複雑性を持つ必要がある。」とある。また、この考え方は、ボブrow・ドライセックの意味での「政策のデザイン」に引き継がれ、ひいては日本の政策学の大きな潮流の一つとなっている。つまり、複雑な現実を複雑な理論あるいは学際的な観点で対抗しようと言うわけである。これについては、アロー(1999)の指摘をもって答えておきたい。すなわち、「集団的行動について本当に合理的な討論を試みようとするれば、一般的な文脈にせよ、あるいは特定の文脈にせよ、議論は必然的に複雑となる。そして更に悪いことには、それは必然的に完結しないのであって、問題を解決するわけではない。」のである。

最後に、設計主義的合理主義は拡大解釈されやすいことを改めて強調しておこう。それは自分の裁量を大きくしたいと考えている偽政者にとって都合の良い考え方だからである。そういった偽政者は、利権構造を形成し、多くの政府の失敗を生み出していく。既に学問的には時代遅れとなったケインズ経済学が、未だに政治の現場で利用されているのは、この傾向を表す端的な例といってよいだろう。

また、このような考えを進めると、伝統的な経済学の考え方である政府を善意の第三者とみなす考えも改めるべきであるということになるだろう。実際、政治学ではそのような主張が従来からなされているが、その議論の政策学への応用がガヴァナンスや社会プログラムという発想である。しかしながら、このような方向性が政府のかかえる問題を緩和しようとは思えない。例えば、政府とNPOやNGOを組み合わせたとしても、それぞれの組織はそれぞれに固有の誘因で動く。特に両者に意見対立があるときには、政府の方が交渉力は強い。何故なら、政府側の援助がNPOやNGOの活動に必要なからである。従って、社会プログラムにも、やはり善意の第三者としての役割を期待するのは難しいことは想像に難くない。

6. 問題の発見と解決

本章では、もう一つのキーワードである「問題の発見と解決」について考察する。このキーワードもドロアの「最適政策決定モデル」に影響を受けていると思われる。しかしながら、この前に「社会問題の」という修飾語が入ることを考えてみると、このキーワードが誤解を招きやすいことは想像に難くない。「問題の発見と解決」という表現からは「解決すべき問題を誰もが理解できるように設定でき、その解決を最終目標とし、実際に解決が可能である」と誤って認識される可能性がある。これはドロアのイメージしていた社会問題へのアプローチに近いことは言うまでもない。しかし、よく指摘されるように、社会問題に答えはない。また、サイモン(1999)によれば、解くべき問題自体を正しく設定することも困難なのである。このような立場に立てば、社会問題とは、ドロアの「最適政策決定モデル」のフレームワークには決して馴染まない類の問題であると言える。

サイモンは、ドロアと同じくシステム分析を研究分野の一つとしている。政策学では、あまりサイモンに言及している文献を見かけないが、彼の視点は政策学あるいは政策のデザインを考える上で、非常に重要な論点を提供している。サイモンは、社会をデザインすることに対して、ドロアとは対照的に懐疑的である。例えば、彼は社会計画について、以下のような感想を述べている。

このようなデザイン努力とその実施を振り返るとき、また現在世界で行われようとしているデザインの事業を熟視するとき、われわれの感情は非常に複雑である。我々はそのもてる技術的知識によって、活動力を著しく拡大させているが、また一方、それがもたらす大きな問題にも脅かされている。社会全体の規模でデザインしようとしてきた過去の努力が、ごく限られた成功—それどころか時には悲惨な失敗—しかもたらさなかったため、われわれは幻滅している。

更に、社会的な規模におけるデザインが成功するためには、目的を設定する際に謙虚さと抑制が必要であり、それでも困難な障害があると指摘する。

そのような認識に立った上で、サイモンは政策のあるべき姿を次のように述べている。まず、政策は試行錯誤の繰り返しであり、そう言った経験の積み重ねにより、社会をより良くしていく探索の過程と位置づけられる。これは、社会にとって良いものは残り、悪いものは淘汰されるという進化論的な考え方といえ、自制的秩序論に通じるものである。

より強調すべきポイントは、政策が究極的な目的をもたないデザイン活動であると述べていることである。我々の持つ合理性の限界を意識するなら、デザイン活動に究極目標というものを設定することは出来ない。われわれの行為の結果は、次回以降の諸行為のために初期条件を設定する事である。このような認識に基づき、サイモンは社会的なデザインとして考慮しなければならないことが、未来に選択の余地を残すこと、また選択の幅を拡大することであると主張する¹⁾。この主張は反合理

主義あるいは自由主義的な考え方に合致していると言える。このような立場に立つと、「問題の発見と解決」という表現には、少なくとも注釈が必要であり、出来ればより適切な言葉に修正が必要であることを示唆していると言えるであろう。

7. おわりに

本稿では英米型の「反合理主義的自由主義」と大陸型の「設計主義的合理主義」という対立軸を使って、近年の日本の政策学が後者に傾いているということを指摘した。また、そのような傾向の危険性についても述べた。

ところで、設計主義的合理主義に比べて反合理主義は支持が少ない。ハイエクもこの考え方への支持は拡大しないであろうと述べている。その最も大きな理由は、自生的秩序の形成に時間がかかるということではないだろうか。人間は自分が持つ属性(例えば、身体的特徴や寿命)を基準として、価値判断をする側面がある。例えば、セミが地上に出てから1週間ほどで死んでしまうことに、命の儚さを見出すのは、自分の一生の長さと比べているからである。社会問題についても、この構図は変わらない。自生的秩序により問題が解決されるまで待つていられないのである。

しかしながら、近年の日本経済の動向は、自生的秩序の問題解決能力をまざまざと見せつけた例なのである。バブル崩壊以降、政府の経済政策は全く的是なことを繰り返し、結果、大きな財政赤字を産み出すに至った。それ以降は今回の景気回復を導いたと思われる政策は採っていない。小泉政権の構造改革が実行に移されたのは最近のことである。その成果が現れるのは更に時間が必要であろう。にもかかわらず、民間部門とりわけ企業部門の復活は目覚ましい。これは主にグローバル化などの環境の変化によって、かつての商慣行からの転換を迫られた日本企業が、20年近くの年月を経て、ようやく新しい商秩序を生み出したからである。

そのように生み出された秩序に対しても、否定的な見解はある。特に「格差社会化」の危険性を声高に叫んでいる人々がそうである。また、格差社会化は「市場原理主義」という言葉と結びつけられ批判されている。実は、この市場原理主義という用語も、拡大解釈あるいは誤った解釈である。大谷(2005)によれば、市場における競争は、ハイエクも主張しているように、あくまで「ルールの下での競争」であり、しかも競争が激しい市場ほど厳しい商倫理が自生的に確立される傾向があるのである。

もちろん、我々の理性や合理性をあまり過小評価するべきではない。結局のところ、我々が行き着く結論というのは、大陸型と英米型思考の間のバランスの問題である。ただし、大陸型思考には際限がない。更には、制度には履歴効果というものが存在する。一旦新たな制度が導入されると、方向転換には政治的・経済的にも負担が大きい。これらを考慮すると、我々は尚更制度設計に慎重であるべきである。その際、我々がベンチマークと出来るものは自生的秩序だけであり、その延長として制度や法律が設定されることが最も自然なのである。現在のように、

我々をとりまく環境が大きく変化している局面においては、社会は不安定になり、早急な問題解決を望む傾向が人々に芽生えるのは仕方がない。けれども、社会が不安定というのは、社会が試行錯誤を繰り返していることの裏返しでもある。こういう状況にあるからこそ、より長い視点、より謙虚な視点で社会を観察し、秩序が生まれ出されるのを忍耐強く待つ必要があると思われる。そのような主張をすることが学問本来の役割ではないだろうか。

註

- 1) 現実の制度設計が、サイモンの提示するような理想的な形をとるかかどうかというのは、また別問題である。この点に関してNorth(1994)は懐疑的である。彼は次のように述べている。「制度というものは必ずしも、あるいは通常、社会的に効率性の高いように作られているわけではない。それどころか、正式なルールは、新たなルールを作るための交渉力に長けている者の利益になるように作られているのである。」

参考文献

足立幸男「構想力としての政策デザイナー—政策学思考の核心は何か」(足立幸男編著『政策学的思考とは何か—公共政策学言論の試み』勁草書房、2005年)、53—86頁。

ケネス・J. アロー『組織の限界』岩波書店、1999年。

大谷順彦『経済原論ノート2005』三恵社、2005年。

ポール・オームロッド『バタフライ・エコノミックス』早川書房、2001年。

工藤和久『法学部生のための経済学入門』東洋経済、2006年。

木下貴文「政策学の自己像の最定位をめざして—政策学はどのような状況の下におかれ、どのように構想されてきたのか」(足立幸男編著『政策学的思考とは何か—公共政策学言論の試み』勁草書房、2005年)、25—51頁。

ハーバート・A. サイモン『システムの科学』パーソナルメディア、1999年。

都留重人『近代経済学の群像』岩波現代文庫、2006年。

根岸隆『経済学の歴史』東洋経済新報社、1983年。

F. A. ハイエク『市場・知識・自由』ミネルバ書房、1986年。

デービス, B. ボブrow, ジョン, S. ドライツェク『デザイン思考の政策分析』昭和堂、2000年。

宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済、1994年。

ロバート・E. ルーカス『マクロ経済学のフロンティア』東洋経済、1988年。

スティーブン・D. レビット、スティーブン・J. ダブナー『ヤバい経済学』東洋経済新報社、2006年。

Douglass C. North, “Economic Performance Through Time” *American Economic Review*, Vol.84, 1994, pp. 359-368.

Thomas C. Schelling, *Micromotives and Macrobehavior* NORTON,

Robert Sugden “Spontaneous Order” *Journal of Economic Perspective*, Vol. 3, 1989, pp. 85-97.