

博士学位論文の要約

論文題目： 政策デザインによるウィキッド・プロブレムへの対処戦略
——公共政策の合理性と受容可能性はいかに両立しうるか——

申請者： 奥田 恒

公共問題を解決するための、主に政府が定め用いる手段やそのための方針を、「公共政策」と呼ぶ。公共政策について研究する社会科学の一分野が「公共政策学」である。ただし、「公共政策学」は、学問の一分野であるだけでなく、政策助言を通じて実際に公共問題の解決を試みるプロジェクトという側面も持つ。こうした側面を指して、「アートとしての公共政策学」と呼ぶ。本稿は、公共問題へのより適切な対処方法に関心を持ち、公共政策学の理解と発展に寄与する、「アートとしての公共政策学」の試みである。

その中でも、本稿は、政策デザイン論の理論的整理・検討を通じた、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略を主題とする。「ウィキッド・プロブレム」とは、問題の定義がステイクホルダーごとに異なる問題を意味する。その結果、問題の定義自体が論争的であるという性質を備え、かつ、対処のためにはステイクホルダーとの関係構築が重要な課題となる。よって、ウィキッド・プロブレムに対処するには、合理的な問題解決だけでなく、ステイクホルダーの受容可能性を確保することもまた求められる。また、「政策デザイン」は政策形成やそのための助言活動を指す。そして、「政策デザイン論」とは、公共問題に対処するための政策助言者の行動指針についての研究、提案である。本稿では、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略という観点から、政策デザイン論の様々な潮流を比較・検討し、ウィキッド・プロブレムに有効に対処しうる政策デザイン論を提示する。

第1章と第2章では、主に合理的な問題解決を目指す政策デザイン・アプローチを扱う。第1章は、スティーヴン・リンダー&ガイ・ピーターズが提案した、デザイン・パースペクティブ・アプローチ——政治的な利害調整や目標設定と離れた、政策手段の適用と蓄積——を主題とし、このアプローチによる実現可能なレベルでの合理性が、政策デザイン論の核心的要素であると論じる。第2章では、そのアプローチを引き継ぎ、効果・効率を最大化するよう理論的修正を行ったマイケル・ハウレットの政策統合アプローチを扱う。ただし、いずれも、価値や利害を異にするステイクホルダーの受容可能性確保という課題に取り組むことができず、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略としては不十分である。こうした問題は、クリストファー・フッドの整理でいえば、行政に求められる三つの価値のうち、「儉約性」のみを追求した結果生じたものである。それに加えて他の二つの価値、公正さにかかわる「誠実性」と、長期的な政策を可能にする「持続性」を備えた政策デザイン論が求められる。

第3章では、影響力の強いステイクホルダーとの合意形成と、それらの団体が持つ知識活用を政策専門家を求める、デイヴィス・ボブrow&ジョン・ドライゼックの解釈学的政策分析を擁護する。このアプローチのもとでは、政策デザイナーは様々なステイクホルダーの間で中立的なファシリテーターとして振る舞い、合意形成を支援する。解釈学的政策分析は、ステイクホルダーとの協力関係とそれら団体への権威的な政策提示を兼ね備えた、「混合戦略」と見なしうる。ボブrowらの提案は、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略としても高く評価できるものである。ただし、その反面、以下のような難点も抱える。第一に、有力なステイクホルダー以外の政策対象

集団に配慮できず、集団によってはかえって政策への不満を蓄積させかねないという難点である。第二に、政策デザイナーに大幅な裁量を委ねる構想のため、問題解決の成否も属人的になりうるという難点も抱える。そこで、このアプローチを補完する別の構想が必要になると論じる。

第4章では、政策の受容可能性を確保するためには、ステイクホルダーの「心理学的な事実」を踏まえ、政策の特徴や目標と統合することが必要であると述べる。この意味で、解釈学的政策分析もまた、「心理学的な事実」にもとづく構想ということができる。第4章は、解釈学的政策分析が考慮できない、弱いステイクホルダーの「心理学的な事実」をいかに配慮し、政策改善に活用するかを課題とする。そのためには、政策対象集団に及ぼされうる不利益を予測し政策の評価基準とする、「民主主義のための政策デザイン」という方針が有効であると論じる。このアプローチは、アン・シュナイダー&ヘレン・イングラムによって提唱されたものである。これは「権力」「公的イメージ」という二つの基準で政策対象集団を分類し、政策によって利益を受けづらく、負担を負いやすい集団をあらかじめ予測し、救済する構想である。この提案の利点は、弱い政策対象集団の公正感や信頼感を確保することだけに留まらない。それに加え、政策がもたらすべき価値や理想像を客観的な基準として提示し、現実の政策状況を評価する視角をもたらしという特徴を持つ。政策デザイナーに裁量を委ねる解釈学的政策分析と大きく異なる政策デザイン指針であり、補完的な関係を築くのに適した構想といえる。

第5章では、合理的な問題解決と受容可能性を両立するアプローチを検討する。それが、「民主主義のための政策デザイン」の提案を組み込んだ政策ポートフォリオ・アプローチである。政策ポートフォリオ・アプローチとは、もともとホリー・ドレマスやハウレットにより提唱された、複数の政策を組み合わせるアプローチ、ならびに、その評価方法に関する提案である。本稿では、一方でハウレットが提唱した効果・効率性を追求するための評価基準を、他方で、シュナイダー&イングラムが提唱した公正・信頼や、それ以外にも政策目標間の補完関係という評価基準——これは、フッドが提案した「持続性」という価値に該当する——を備え、政策評価の視角を提供する構想を提案する。政策ポートフォリオ・アプローチの利点は、例えば「効率か公正か」といった問いのような、単純な二者択一を避けられる点にある。複数の政策目標や、ある政策目標と公正・信頼という目標の関係が、相乗効果を持つものか、リスクヘッジとして働くものか、あるいは深刻な矛盾をきたすものなのかを明らかにしたうえで、目標間の衝突を可能な限り避けた細かい政策調整を行うための視角を提供するものである。

最終的に、政策提言の合理性と受容可能性を改善するアプローチとして、本稿は以下二つの提案を擁護する。第一に、ステイクホルダーや専門家集団の「心理学的な事実」と知識活用を同時に実現する解釈学的政策分析である。第二に、その他の政策対象集団の「心理学的な事実」を勘案するため、特定の政策が「いかなる政策対象集団を、いかなる要因で排除しうるか」という基準を組み入れた政策ポートフォリオ・アプローチである。

こうした提案を行うにあたり、政策デザイン論の様々な潮流を比較・精査することは有益である。この作業を行うことで、以下のようなことが明らかになるためである。例えば、政策デザイン論の核心的要素が、実現可能なレベルでの合理的問題解決にあることである。加えて、さらに進んだ提案を行う諸潮流は、二つの基準で分類可能であることも分かった。第一に、問題解決を志向するか、政治的・分配的な調停を志向するかといった違いであり、第二に、政策デザイナーに裁量を委ねて問題解決を進めるか、客観的な基準を示して政策を評価する視角を提供するかという違いである。加えて、これら諸潮流は無理なく両立し、補完しうることも明らかになる。これら異なる目的や指針が補完しあうことで、政策デザイン論はウィキッド・プロブレムに対する有効性を一定程度確保しうるのである。