規範的政策分析において制約の可変性に注目することの「副作用」

香　月　悠　希

1．はじめに

近年、規範理論研究においては、実現可能性の概念分析が精力的におこなわれている（Brennan, 2013; Gilabert, 2012; Gheaus, 2013; Hamlin, 2017; Southwood & Wiens, 2016; Stemplowska, 2016）。その背景には、具体的な社会問題の解決に貢献することを念頭においた、非理想理論への注目の高まりがある（松元，2021, p. 61）。非理想理論とは、現実的・非理想的な条件のもとで、可能なかぎり正義にかなった行為や選択を探究する規範理論上のアプローチのことである。言うまでもなく、現実の問題解決への貢献や、具体的な処方箋の提示を目指すのであれば、実現可能性の吟味は不可避の作業となる（佐野，2013, p. 74）。そこで、非理想理論の探究を意味あるかたちでおこなうためにも、まず実現可能性の理論的な検討が求められているというわけである[1)]。

以上のような事情のもと、実現可能性の研究が進展するなかで、とりわけ注目を集めているのが、パブロ・ジラベルトとホリー・ローフォード－スミスによる研究である（Gilabert & Lawford-smith, 2012; Lawford-Smith, 2013）。その主張の含意を簡潔に説明すれば、次のようになる。すなわち、ある目標の実現可能性が低いものであっても、その目標の実現の見込みを高める行為を試みることを条件とするならば、その目標はより実現可能性のあるものとしてみなすことができる[2)]。このとき重要なのは、実現の見込みを高めるために介入することができる可変的な実現可能性制約である。

本稿の目的は、このジラベルトとローフォード－スミスが提示した枠組みを規範的政策分析に応用したさいに生じる、課題の提示と検討にある。ジラベルトとローフォード－スミスの理論的な貢献は、実現可能性を作為によって変容可能な制約を軸に再定式化することによって、「正義を実現するプロセス」について踏み込んだ議論をする足掛かりを提供しているところにある。このことの意義は決して小さくなく、規範的政策分析への応用可能性という点から見ても大いに期待できるものである。しかし、のちに詳しく見るとおり、その応用においては注意を要する点や、さらなる検討がまたれる課題も少なくない。応用上の課題をあらかじめ検討しておくことによって、適切な規範的政策分析のための方法論的洞察を得ることが、本稿のねらいである。

本稿の構成はつぎのとおりである。第二章では、ジラベルトとローフォード－スミスが提示した実現可能性の枠組みを紹介する。ただし本稿では包括的なレビューはおこなわれず、後続の議論において必要なポイントにしぼった紹介がおこなわれる。第三章では、第二章にて概観した枠

組みを、実際の政策分析に応用するうえで生じる課題という観点から考察する。ここで取り上げられる論点は、⑴ハードな制約とソフトな制約の区別の妥当性、⑵政策分析において考慮しにくいソフトな制約の存在、⑶制約の可変性に注目することの「副作用」の三つである。第四章では、これまでの議論を踏まえて、今後望まれる実現可能性研究の展開について考察する。

２．ジラベルトとローフォードースミスの実現可能性研究

本稿の主題である「制約の可変性」は、主体となる人間の能力や努力をいかに評価するかという、実現可能性の概念研究における主要な論点と密接にかかわっている。そこで以下では、人間の能力（natural human ability）を、実現可能性を規定する重要な条件として位置付けたマーク・ジェンセンの議論を概観する。

2.1.　「実現可能」であることの条件

ジェンセンは、ある社会的・政治的理想が実現可能であるか否かを判断するさいには、（a）論理的に整合していること、（b）物理法則に従っていること、（c）歴史を踏まえていること、（d）人間の能力に適っていることの四つの条件を参照すべきだと主張している（Jensen, 2009, p. 172）。これらの条件のうち、実現可能性の判断においてもっとも重要なのが、（d）の人間の能力である。というのも、ある行為や政策の実現可能性が疑われる場合、そこで問題になっているのは、論理的・物理的・歴史的な整合性があるかということよりも、現実にそれを実現する、政策に関わる人間の能力の有無であることのほうが圧倒的に多いからである。そのうえ、（a）から（c）までの三つに関しては、たんにそれに適っているか否についての単純かつ明快な判断が容易にできるため、実現可能性の議論において論点となることはほとんどないが、人間の能力への評価はそれほど単純ではない。

それゆえ、実現可能性を論じるうえでは、政策の実現を可能にする人間の能力をきめ細やかに評価する作業が不可欠になるのである。ジェンセンが言うように、現実において問題になる実現可能性の議論のむずかしさは、人間の能力にたいするわれわれの評価のあいまいさを反映している（Jensen, 2009, p. 173）。

くわえて、ジェンセンは、人間の能力を考慮するうえでは、その「限界」を見定める作業が求められるとしている。なぜなら、われわれは、目の前にある選択肢のなかから、たんに実現可能な選択肢を特定したいわけではないからである。大切なのは、実現可能であり、かつ、もっとも道徳的に望ましい選択肢を特定することである。それゆえ、われわれは、物事を実現する人間の能力を、可能な限り正確に見積もることによって、より望ましい選択肢が、本来実現可能であるにもかかわらず見落とされるという事態を防がなければならない。

このように、論理的・物理的な整合性については、たんに整合しているか否かの二択しか答えがないのに対し、人間の能力への評価はそれほど単純ではないうえに、その限界を見定めること

が要請されるという事情が、実現可能性の評価をむずかしくしている。このことを踏まえたうえで、ジェンセンは、実現可能性の評価に関わる人間の能力についての分析に進む。

ジェンセンによれば、ある行為を実現するための人間の能力は、時間の観点から次の三つに分類することができる。第一に、共時的能力 synchronic ability、第二に、直接通時的能力 direct diachronic ability、第三に、間接通時的能力 indirect diachronic ability である。

このうち、共時的能力とは、ある行為をいまおこなうことができる能力のことを指し、直接通時的能力とは、ある行為を今おこなうことができるかどうかにかかわらず、後でもおこなうことができる能力を指す。ジェンセンは、このふたつについて、大工を例に挙げて説明する。大工のスミスは、片手で板を固定しつつ、もう片方の手で電動工具をもちいて、釘を打つことが可能である。このとき、スミスは、釘を打つ共時的能力を持っていることになる。しかし、もし木材や釘、電力が底をついたときはどうであろうか。彼女は作業をそれ以上進めることはできないが、しかし、木材や釘、電力が補充された場合は、作業をまた進めることが可能になる。つまり、スミスは釘を打つ直接通時的能力を持っているのである。

これに対し、間接通時的能力とは、いまただちにある行為 A をおこなうことができなくとも、その行為を可能とするような別の行為 B を先んじておこなうことによって、現時点ではできない行為 A をのちにおこなえるようになることを指す。典型的なのは、学習による能力開発である。たとえば、英語しか話せない人が、勉強して一年後にスペイン語が話せるようになる、といったケースが考えられる（Jensen 2009, p. 174）。現時点で英語しか話すことができない人が、明日からスペイン語をもちいて仕事をすることは不可能であるが、一年かけてスペイン語の習得に努めれば、一年後にはスペイン語をもちいて仕事をすることも可能になっているかもしれない。このように考えれば、現時点でスペイン語を運用する語学力がないからといって、スペイン語をもちいて仕事をすることは不可能であると言い切るのは不適切である。

ジラベルトとローフォード－スミスは、より政策的な例として、オーストラリア政府による干ばつ対策を挙げている。干ばつ対策といっても、オーストラリア政府が干ばつそのものを防ぐことができるわけではない。しかし、インフラを事前に整備することによって、干ばつが発生したさいの影響を抑えることはできる（Gilabert & Lawford-smith, 2012, p. 811）。このとき、オーストラリア政府は、干ばつの影響を防ぐ間接通時的能力を持っていることになるのである。

以上のジェンセンの議論のポイントは、実現可能性に介入する人間の能力を概念化することによって、実現可能性の動的な側面を明らかにしているところにある。人間は、実現可能性を規定する諸々の制約に介入し、その制約を変容させることができる。したがって、ある社会的・政治的理想の実現可能性を吟味するうえでは、制約要因に介入することのできる人間の能力に注目する必要があるということである。

本稿の主題となるジラベルトとローフォード－スミスの議論は、ジェンセンが指摘した実現可能性の動的な側面を、制約要因の分類という観点から再構成したものとして解釈することができる。次節では、ジラベルトとローフォード－スミスによる議論を簡単に概観する。

2.2.　ハードな制約とソフトな制約

まず、ジラベルトとローフォード－スミスは、議論のたたき台を提示するために、実現可能性概念の基本的な定式化を試みている（Gilabert & Lawford-smith, 2012, p. 812）。そこで提示される実現可能性概念が次のものである。

XがZにおいてOをもたらすためにφすることは可能（feasible）である

Zが文脈、Xは主体、ϕは一連の行動、ϕの結果もたらされるものがOである。Oは政治的状態や制度の存在および政策の実施のことであり、ϕはそれらをもたらす行動という区別になっている[3)]。Zには実現可能性に影響を与える様々な考慮事項が含まれる。文脈は、人類全体に関わる広い範囲のものもあれば、特定の時間と場所に限定されたものもあるという。

この定式化のポイントはふたつある。第一に、Oそのものの実現可能性が問題になっていないことである。あくまで、Oをもたらすための行動であるϕの実行が可能であるか否かが主題となっている。そして第二に、ϕが実現可能であるか否かの実質的な判断は、主体Xが有する能力に左右される。上記の定式化においては、主体Xの能力がϕの実行に見合っているか否かが問題になるということである。このことについて、ジラベルトとローフォード－スミスが挙げた例にそくして考えてみよう[4)]。

例１：反貧困活動家が貧困根絶政策の実施を訴える運動をおこない州政府を説得することは可能（feasible）である

例２：マリアが反貧困運動において受け持った役割をこなすことは可能である

例３：州政府が貧困根絶政策を実施するのは可能である

例１においては、貧困根絶政策の実施そのものの実現可能性は問われていない。貧困撲滅政策を実施するために反貧困活動家がおこなう運動が焦点となっている。たしかに、反貧困活動家が、貧困根絶政策を直接実施することはできない。反貧困活動家にできるのは、政策を実施するよう、州政府に働きかけることである。一方、例３においては、主体Xが州政府であるため、貧困根絶政策を実施することは（その気があれば）もちろん可能である。

例２においては、個人が主体として代入されているという点が例1、例３と異なっている。反貧困運動の理念に共感したマリアが運動に参加したときに、貧困根絶政策という目的を可能にするために、その運動のなかで個人としてどのような貢献ができるかが問題となる。

以上のような実現可能性概念の基本的な定式化をおこなったうえで、実現可能性の制約要因についての区別が導入される。それが「ハードな制約 hard constraints」と「ソフトな制約 soft constraints」の区別である。

このうち、ハードな制約とは、つねに実現可能性の制約要因として考慮するのが妥当な制約の

ことを指す。ハードな制約は、行為や政策の選択肢のうち、それに反するものを「不可能」であるとして端的に除外する。具体的には、各種の自然法則や、生物学的制約が該当する。

それに対し、ソフトな制約は、行為や政策の選択肢を排除はしないが、その実現可能性を減じる制約のことである。その例として、経済的、制度的、文化的、宗教的制約、心理的制約、行為の実施主体以外の人間の動機的制約が挙げられる。これらの制約は、永続的なものでもなければ絶対的なものでもないのがその特徴で、時代や場所によってその内容は大きく異なるうえに、可変的であるという性質を持つ（Gilabert & Lawford-smith, 2012, p. 814）。そして、政策の実現可能性を論じるうえで、より理論的な重要性を持つのが、ソフトな制約である。

先ほど示された反貧困活動家の例で考えてみよう。貧困撲滅政策の実施を目指すうえで、州政府当局の消極的な姿勢はあきらかにソフトな制約である。福祉政策や貧困問題にたいしてほとんど関心がないという州知事のもと貧困撲滅政策が実施されることは、まったくありえないことではないにせよ、その見込みはそれほどないということになるであろう。しかし、州政府の消極的な姿勢は修正される可能性がある。州知事や州議会議員、州政府の職員が、貧困問題に関心を持つかもしれないからである。もし、州政府の関係者が、貧困問題について問題意識を持つこととなれば、貧困撲滅政策が実現する見込みは大いに高まることになるであろう。そして、反貧困活動家は、州政府に働きかけることによって、問題意識の共有を促すことが可能である。

これまで見てきたように、ジラベルトとローフォード－スミスが提示する実現可能性概念は、⑴ O そのものの実現可能性ではなく、O をもたらすための行動である ϕ の実現可能性に焦点があること、⑵主体 X が有する能力と、O をもたらすための行動である ϕ のかねあいによって、実現可能性の判断が左右されるところにその特徴がある。

では、以上の議論にはどのような意義が認められるであろうか。次節では、二人の議論に認められる意義について検討したい。

2.3. 意義

二人の議論の貢献としては、次の三点が指摘できる。

第一に、ジラベルトとローフォード－スミスは、これまで規範理論においてあまり議論されることのなかった「正義の実現を試みる主体」を、実現可能性の概念にうまく組みこんだうえで、現実的な議論を可能にする枠組みを提示している。ある目的を達成するためには個人ないし集団の努力がもとめられるが、個人や集団の立場や能力に照らして現実的に可能な努力を、実現可能性の議論のなかにいかに位置づけるかということは、ほとんど論じられてこなかったのである。

個別の主体の事情に即した現実的な努力を焦点に据えることによって、地味ではあるが重要な、正義を実現するために必要な細やかな個別の活動や努力を論じることが可能になる。いかに大きな射程を持つ政策であっても、その実施は一つひとつの小さな政策や活動、努力の積み重ねであることを考えれば、その理論的な貢献の重要性は明らかであるように思われる。くわえて、個別の活動を捉える視点を得ることによって、さまざまな運動の方法論や政策手段の参照が可能にな

るといった点も、見逃せない貢献であろう。

第二に、実現可能性制約をプロセスの観点から議論することを可能にしていることである。ジラベルトとローフォード－スミスは、人間の作為によって変容可能な制約を軸に実現可能性概念を再検討することによって、短期的には実現不可能な政治的目標を、中長期的な努力によってなんとか可能にする政策的試みの概念化に成功している。このような概念化をおこなうことによって、正義を実現するためのプロセスについて、具体的に検討する足掛かりが得られるであろう（cf. 佐野，2016）。

プロセスの議論をすることの利点は、たんに中長期的な政治的目標に向けた努力の議論を可能にする点だけに留まらない。政策立案時には考慮することのできなかった、あるいは政策実施時に発生した、あらたな制約を織り込んだ議論も可能になる。政策過程論においてよく知られているように、政策過程自体があらたな制約の源泉であり、それゆえ政策実施の制約要因をあらかじめすべて考慮することは不可能である。したがって、マヨーネが言うように、政策実施の過程の中に隠れていた制約を発見し、目標を修正し、それに伴って戦略を修正する反復的な過程は、政策実施においては本質的に不可避なのである（Majone, 1989=1999）。実現可能性の動的な側面に光を当て、正義を実現するプロセスをとらえることによって、政策実施における制約の発生と解消のメカニズムを考慮する余地が生まれるであろう。むろん、ジラベルトとローフォード－スミスの提案それ自体に、政策過程において生じるあらたな制約を考慮する枠組みがあるわけではないが、すくなくとも、正義の実現をプロセスの観点からとらえる視点がなければ、政策実施における想定外の制約の発生にも、じゅうぶんに対応できないものと思われる。

第三に、実現可能性の個別の制約要因を、詳細に吟味するひとつの視点を提示している。そもそも、実現可能性についての理論的な考察をおこなう意義は、政策論争における「すれ違い」をなくすことによる、議論の水準向上にある。ある政策がそもそも実現可能なものであるか否かが論じられるとき、その対立が個別の制約や文脈にたいする判断の違いによるものなのか、それとも、それぞれの論者が想定している実現可能性の概念のちがいによるものなのかは、意外に不明瞭なことが多いためである。

実のところ、政策の規範的側面に関わる議論において、実現可能性の分析は、世論や財源といった制約の存在を「指摘する」といった段階にとどまりがちであり、その制約の内実が吟味されることはまれである。たとえば、エヴァ・エルマンとジョナサン・クイパーは、グローバルデモクラシーが論じられるさい、コスモポリタン的な野心的構想に対し「実現不可能である」と批判する論者は多いが、なにをもって実現不可能であるかということについて、きちんと吟味されることは少ないと指摘している（Erman & Kuyper, 2020）。このことは、そもそも、ある政策やアイデアの実現可能性について体系的に検討する試みが、規範理論においてこれまで積極的になされてこなかったことを示している。制約の可変性や、ソフトな制約に介入する人間の能力を主題とすることによって、「なぜその制約が可変的であると判断したのか」であるとか、「その制約への介入は成功するのか」といった、個別の制約にかかわる具体的な議論が可能となる。

以上でみてきたように、ジラベルトとローフォード－スミスによる議論には大きな意義が認められる。しかし、ジラベルトとローフォード－スミスによる分析枠組みを実際の政策分析に応用した際の方法論上・分析上の課題については、まだほとんど検討されていないのが現状である。そこで次章では、実際の政策分析に応用するうえで生じると思われる課題について、⑴ハードな制約とソフトな制約の区別の妥当性、⑵政策分析において考慮しにくいソフトな制約の存在、⑶制約をソフトなものとみなすことの「副作用」の三つの観点から考察する。

3．政策分析への応用上の課題

3.1.　ハードな制約とソフトな制約の区別の妥当性

まず検討したいのは、実現可能性の制約要因を、「ハードな制約」と「ソフトな制約」のふたつに区別して分析することの妥当性についてである。エルマンとモーラーが言うように、この区別は先行研究ではおおむね受け入れられており（Erman & Moller, 2020）、また実際、制約の可変性によって制約要因を大別する発想自体、それほど新奇なものではない。たとえば、足立幸男は、実現可能性の制約要因として、現時点で動員可能なあらゆる資源をもってしても克服することのできない技術的制約と、「やろうと思えばやれないことはない」が実施には困難が伴う政治的制約があるとしており、後者の類型として世論制約、財政的制約、倫理的制約、制度的制約を挙げている（足立，2009，pp. 77‒84）。前者は客観的な性質を持つのに対し、後者は主観的あるいは間主観的な性質をもつのが特徴で、これらはそれぞれ、「ハードな制約」と「ソフトな制約」の区別と対応するものといえよう[5)]。

このように、制約をハードなものとソフトなもののふたつに区別すること自体は目新しいものではないうえに、その理論的な説得性は否定しがたい。しかし問題は、この区別を実際の政策分析に応用したさいに生じる分析上の課題である。どういうことか。

デイヴィット・ウィーンズは、ジラベルトとローフォード－スミスがソフトな制約として取り扱っている制約のなかにもハードな要素があることを指摘し、この区別に一定の注意を払うよう主張している（Wiens, 2015, p. 451）。ウィーンズは、経済的制約、制度的制約、文化的制約が可変的なものであることを認めつつも、実際にわれわれがもちいることのできる経済的資源や制度的資源、文化的資源にはハードな限界があることを指摘するのである。

このウィーンズの指摘は重要である。制約をハードなものとソフトなものに区別することによって、後者が前者と比べて「御しやすい」ものであるという誤解を招く恐れがあるためである（cf. 足立，2009，pp. 77‒78）。たしかに、レナン・シルヴァが言うように、経済的資源や制度的資源といった各種の資源がハードなものであることと、経済的制約や制度的制約がソフトな制約であることは両立する（Silva, 2020）。結局、それらの制約が可変的であるという「ソフトな」側面が否定されるわけではないからである。また、一般にソフトな制約に区別されるもののなか

に「ハードな」要素があるからといって、可変性に注目して制約を区別することの分析上の意義が失われるわけでもない。しかしそれでも、一般にソフトな制約と分類されているもののなかにも「ハード」な要素があることは、過度に楽観的な政策分析を戒めるという点でも、重要な指摘であると言える。

では、具体的に政策分析をおこなううえで、ソフトな制約はどのように考慮すべきなのだろうか。網羅的な検討をおこなう余裕はないが、次節では、政策分析をおこなううえで、その性質上、意味のあるかたちで考慮しにくいソフトな制約にしぼって、その政策分析上の課題を検討したい。ここで検討の対象となるのは、動機的制約と、われわれの認識的限界に由来する実現可能性判断の不一致である[6)]。このふたつを取り上げる理由は、ジラベルトとローフォード－スミスが指摘している実現可能性の制約要因のうち、とりわけ分析が難しい制約であるだけでなく、3.3にて指摘する通り、これらの制約をソフトな制約として位置付けること自体が、実現可能性への配慮という観点からは不適切な介入を政策分析者に動機付ける恐れがあるためである。

3.2. 政策分析において考慮しにくいソフトな制約

① 動機的制約

まずは動機的制約から検討しよう。動機的制約は、「行為の実施主体の動機付け」と「行為の実施主体以外の人間の動機付け」のふたつに区別して理解することができる。前者は、2.2で見た実現可能性の定式化におけるXの動機を問題にするものであり、後者はX以外のアクターの動機である。

このうち、ジラベルトとローフォード－スミスの枠組みにおいて問題になっているのは後者である[7)]。すなわち、行為や政策の実施主体（実現可能性の定式化におけるX）自身の動機付けの欠如は制約としてみなさず、実施主体以外の動機付けはソフトな制約として、実現可能性判断の考慮対象とするわけである（Lawford-Smith, 2013, p. 256）。たしかに、ローフォード－スミスが言うように、ふつう実現可能性についての議論は、そのプロジェクトに関わる主体の観点からおこなわれるものである。それゆえ、実施主体そのものが有する動機は、実現可能性を制約する文脈を構成しないのに対し、行為や政策の実施主体以外の人間の動機は、実現可能性の制約要因として明らかに機能する。

しかし、動機的制約を、実際の政策分析において意味あるかたちで分析することは、そのままでは困難であるように思われる。以下ではこのことを、次の二つの点から明らかにする。第一に、動機付けの欠如はその他の制約に擬装されることが多く把握が困難であること、第二に、一見して動機付けが欠如しているように思われる場合でも、その背後には考慮すべき価値対立が存在している恐れがあることである。順に見ていきたい。

まず、実際の政策論議においては、かりに望ましい政策を支持しない理由が「動機」にあったとしても、それ自体が政策に反対する理由として率直に語られることはまれである。政策の制約要因の研究においては、心理的な惰性や想像力、決断力の欠如や既得権益の擁護といった動機か

ら、制約要因が擬装されることは以前から指摘されてきた（Majone, 1989, p. 89=1998, p. 97）。これは、不作為を正当化するための「できそうもないという言辞の悪用」（足立，2009，p. 78）や「言い訳としての不可能」（Goodin, 1982, p. 129）の問題として従来知られてきたが、動機的制約は個別の議論においては別の制約に擬装されたかたちで論じられるため、それ自体を制約要因としてとらえることは困難だということである。

むろん、擬装された制約に対して、制約についての個々の主張と、その主張が根拠としているエビデンスの検証によって対処することは、理論的には可能である（Majone, 1989, p. 90=1998, p. 99）。しかし、擬装を試みることができるだけの政策文脈の解釈の多様性があることは、実際の政策状況において決して珍しくない。それゆえ、動機の欠如が実現可能性を制約する要因であることは理論的には正しくとも、実際に動機的制約を個別の政策立案に先立って正確に把握したり、的確に対処したりするのは容易ではないのである[8)]。

では、動機付けの欠如をソフトな制約として意味のあるかたちで扱うことは不可能なのであろうか。ここで検討したいのが、ふたつめのポイントである、動機付けの欠如と価値対立をいかに判別するかという問題である。両者は、実現可能性への配慮という観点から見れば、基本的に異なる対応を求められる制約であるにもかかわらず、その判別は困難である場合がある。どういうことか。

たしかに、政治的目標や政策目的の望ましさについての判断が一致しており、かつ、その他の諸制約がクリアできることが明らかな場合には、政策の実施や実現に反対する理由を動機付けの欠如に求めるのは適切かもしれない。反対する理由として、それ以外の適当な理由が存在しないためである。しかし、そもそも政治的目標や政策目的が支持されていない場合、すなわち価値対立が存在する場合は、反対の理由を動機付けの欠如に求めるのは適切ではないであろう。すなわち、理想理論レベルの対立が生じている場合は、「望ましい政策や状況を実現する動機付けが欠如している」のではなく、たんにその政治的目標や政策目的が望ましくないと判断されているのである。

このような対立がみられる状況において、政策の実現の制約要因として動機的制約を想定するのは、実現可能性への配慮といった観点からは不適切である。アクター間の価値対立が政策の実現をどの程度制約するかについて、一般的な答えを出すのは困難であるが、すくなくとも、動機的制約というフレーミングによって効果的に対処することはできないと考えられる。「正しいことだと分かっているがやる気がない」という状況と、「そもそも正しいことだとは考えていない」という状況では、対応の仕方が著しく変わるはずだからである。通常、動機付け単体の問題として取り扱うことが適切なのは前者の場合であろう。それに対し、後者の場合には、まず、政策が掲げる政策目的や、前提となる政治的目標に対する理解や支持をもとめる説得が必要になる。

しかし、「たんにやる気がない」のか、「そもそも正しいことだとは考えていない」のかの判別は必ずしも容易ではない。たんに「やる気がない」だけであるにもかかわらず、規範的な疑義として反対が表明されることもありえる一方（いうまでもなく、一種の擬似制約である）、実際に

は規範的判断の不一致が反対の理由であるにもかかわらず、言説としては「動機付けの欠如」のかたちをとって（じゅうぶんな説明のないまま）提示されることも考えられる。そもそも、望ましくないと考えている政治的目標や政策目的への動機付けが欠如しているのは当然のことだからである[9)]。

このように、動機付けの欠如と価値対立とでは、実現可能性の配慮という点から求められる対応が大きく異なるにもかかわらず、それらを実用的な形で区別することはむずかしい場合がある。むろん、だからといって、両者を考慮した分析が不可能であるというわけではないものの、いずれも分析上とくに注意を要する制約であるといえる。

以上のことから、動機的制約をソフトな制約として見なすのは、理論的には妥当であったとしても、実際の政策分析において意味のあるかたちで取り扱うのは、そのままではむずかしいということになるであろう。動機的制約を意味のあるかたちで取り扱うには、政策実施のありかたも踏まえた、より現実的な理論枠組みによる補完が必要だと思われる。この点については、第四章にてあらためて言及する。

②　認識的限界に由来する実現可能性判断の不一致

次に、実現可能性判断の不一致について検討する[10)]。ここでいう認識的限界とは、実現可能性にかんする判断は、じっさいに入手可能な証拠に基づいておこなわなければならないという制約のことである。認識的限界の存在は、たんにわれわれが、現時点で手に入れることのできる最善のエビデンスにもとづいた判断に満足するしかないことを示しているが、重要なのは、この認識的限界がまねく実現可能性判断の食い違いが、政策の実現可能性に負の影響を及ぼす恐れがあることである。

その例として、ジラベルトとローフォード－スミスは、複数の主体のあいだに生じる、実現可能性を判断するための知識や情報の格差の問題を挙げている。この問題は、実現可能性の判断において、判断に必要な知識をより多く有する主体の主張が、知識のない主体からの支持を得られない恐れがあるというものである。

言うまでもなく、このような知識のギャップは「ソフト」なものではあるが、実際に政策の実現可能性におよぼす影響は無視できない。実現不可能だと思われる政策を支持したり、その実現のために努力したりする人はすくないからである。それゆえ、政策の実現可能性を判断するための知識格差それ自体が、政策の実現の制約要因になる。この知識格差が存在することによって、「ほんとうは実現可能であるにもかかわらず、実現不可能であるとして反対する人々がいるために、実現が不可能になった」という事態がありえる。

ジラベルトとローフォード－スミスは、このようなケースでは、仮に最善のエビデンスが、望ましい帰結をもたらしうる行動の成功の見込みが高いことを示していたとしても、主体がそれをおこなう義務があるとは言い難いことを指摘したうえで、実現可能性を考慮するさいにはこういった知識格差にも注意を払う必要があることを示唆している（Gilabert & Lawford-Smith, 2012,

pp. 822-823)。

この知識格差による制約についても、動機的制約と同様、理論的には意義があるように思われるものの、実際の政策分析への応用は困難であると思われる。その理由は次のとおりである。

第一に、政策の実現可能性を規定する制約は無数にあるため、実現可能性を判断するうえで必要な知識や情報の保有において、一方の主体が他方の主体よりも質・量ともに優位にあるという状況は、現実的には想定しにくい。むろん、すべての制約が、政策の実現可能性に大きな影響を及ぼすわけではないが、実際の政策過程において、なにが政策の実現にむすびつく決定的な要素であるかについてすら、あらかじめ想定することはむずかしい。したがって、特定の行為や政策が、その他の主体から支持されなかったからといって、その原因を安易に知識格差に求めるのは危険である。「政策に反対される理由」を、実現可能性に関する知識の格差に求めるのは、政策の推進者の主観には合致するかもしれないが（合致するぶん危ういのであるが)、それを客観的に証明するのはむずかしく、それは実現可能性分析が切実に必要とされているような政策立案時においてなおさらである。

第二に、一点目と関連するが、そもそも政策の実現可能性を判断するために必要なエビデンスのうち、客観的で信頼のおけるものはそれほど多くない。これはとりわけ、政策過程に内在する制約要因において顕著である。たとえば、あるステークホルダーについての、特定の政策に賛成するか反対するか、反対する場合はどの程度の強度で反対するのか、その反対にはどの程度の影響力があるかといった情報を集めること自体がむずかしいことである。仮にその情報が手に入ったとしても、情報を客観的に分析する手法が確立されているわけではない（足立, 2009, pp. 115-117)。それゆえ、実現可能性を制約しているのが知識格差であるかどうかを結論づけることは、おおくの政策の議論において、困難なはずである。あるステークホルダーが有する認識的限界への分析は、どのようなエビデンスにもとづいておこなうのが適切なのかとくに不明瞭であるうえに、その分析は分析者の主観に著しく左右されてしまう恐れがあるためである。

3.3. 制約をソフトなものとみなすことの「副作用」

これまで論じてきたように、動機的制約や、認識的限界に由来する実現可能性についての知識格差は、意味のあるかたちで実際の政策分析に導入するのは、そのままでは困難である。また、これらの制約は、たんに考慮するのが困難なだけでなく、不適切なかたちで考慮することによって、政策分析や政策の議論に悪影響をおよぼす恐れもある。政治的な支持を調達するための、見当違いの努力を誘発しかねないからである。

ここであわせて指摘したいのが、個別の制約要因をソフトな制約としてみなすことの「副作用」の存在である。すなわち、制約の可変性への注目によって生じるバイアスが存在すると考えられるのである。政策分析にあたってすべての考慮要素を検討することは不可能であるため、政策の実現可能性の判断に当たっては、考慮すべき文脈や制約の取捨選択は避けられない。そのなかで、特定の制約をソフトな制約としてあえて位置付けることは、その制約にたいする介入を必

然的に動機付けることになる。実現可能性の主たる制約要因として、動機付けの欠如があると考えた主体は動機付けの欠如を克服するための努力をするであろう。実現可能性についての知識格差が政策の実現を制約していると考えた主体は、知識格差を克服するための啓発活動を試みるかもしれない。

もちろん、このような見立てや試みがつねに誤っているわけではないが、その他の制約が実現をさまたげていると考えたほうが適切なケースもある。不適切な介入を避けるためにも、個別の文脈が可変的で介入可能なソフトな性質をもつか否かという判断と、政策の実現のために介入すべき（介入しうる）制約であるか否かという判断をきちんと区別したうえで、それぞれ吟味する視点が求められる。

４．おわりに

以上、ジラベルトとローフォード－スミスが提示した枠組みを概観したうえで、それを規範的政策分析に応用したさいに生じる、課題の提示と検討をおこなってきた。本稿の最終的な結論は、制約の可変性に注目することによって生じうる、政策分析者のバイアスに注意すべきだということである。

最後に、本稿で扱うことのできなかった課題を述べることで、今後の実現可能性研究の簡単な見通しを述べておきたい。

まず第一に強調しておきたいのは、ジラベルトとローフォード－スミスの主張については、理論的な検討をまつ論点がまだまだ数多くあるということである。本稿ではもっぱら、政策分析への応用という観点から批判的検討をおこなったが、ジラベルトとローフォード－スミスの主張の体系的な紹介および検討はおこなっておらず、その射程や意義についてもじゅうぶんな考察はできていない。二人の主張には批判も少なくないが、批判から派生した論点も多く、実現可能性の概念分析をめぐる論争は、とうてい議論が尽くされたとは言えない状況である。ゾフィア・ステンプロウスカのように、ジラベルトとローフォード－スミスの主張の代替案の提示を試みる論者もおり、競合するその他の実現可能性分析の枠組みとの比較検討も求められることになるであろう（Stemplowska, 2016）。

第二に、政策研究における、政策デザイン論や政策文脈論、政策過程論の知見を積極的に参照することで、より現実的で有用性のある実現可能性分析の枠組みを探究する必要があるということである。管見の限り、実現可能性を制約する個別の要因を、規範的政策分析に位置付ける明確な方法は確立されておらず、またその試みもなされていない。そのため、主体の政策遂行能力、人々の感情や利害に起因する対立、世論の反発、経路依存、資源制約といった、政策の実現をめざすうえで決定的となる制約要因を、規範的政策分析は具体的に取り扱うことができないのである。

一方、政策研究においては、効率的・合理的であり、かつ規範的にも望ましい政策を、実現可

能なかたちでいかに立案するかの方法論研究の蓄積がある。たとえば、政策文脈論の知見を参照することで、政策のコンテキストを構成する個別の制約要因についてのより信頼のおける洞察が得られるであろう（Pollitt, 2013）。また、言うまでもなく、政策過程に内在する制約要因を分析するためには、政策過程論の知見が不可欠である。そして、政策デザイン論においては、政策の立案・実現を効果的に支援するためのツールの開発が続けられてきた。このような知見の積極的な援用を試みる動きは、いまのところ規範理論の領域においては見られないが、規範的政策分析の応用上の課題は、政策研究の最新の知見を援用することによって、効果的に補完しうると考えられるのである。ジラベルトとローフォード－スミスの議論の意義は2.3においても指摘したところであるが、政策研究との接合を志向することによって、さらなる研究の進展が期待できよう。

その一例として、政策遵守および政策の受容可能性研究との接合の可能性を指摘したい[11)]。本稿では、動機的制約は、それ自体としては分析においてうまく取り扱うことができないのではないかと論じた。しかし、動機的制約は、政策研究において蓄積されてきた、政策遵守や政策の受容可能性の議論と接続することによって、より意味のあるかたちで論じることができるように思われるのである。

実のところ、政策デザイン論においても、時間をかけて政策を実現していく試みについての研究は端緒についたばかりである（Howlett, Capano & Ramesh, 2018）。規範理論における、ジラベルトとローフォード－スミスの実現可能性分析と、政策デザイン論の試みは、その点において問題意識を共有していると言ってもよい。この両者のあいだの生産的な協働の模索が、今後の政策規範論のひとつの課題となるであろう。

注

1）「規範理論は実現可能性をそもそも考慮すべきか」をめぐる論争は、本稿では直接的には取り扱わない。この論争についての概略は、松元（2015）を参照のこと。

2）ジラベルトとローフォード－スミスは、ブレナンとニコラス・サウスウッドの議論から着想を得ている（Brennan & Southwood, 2007）。

3）ただし、これらの明確な区別は困難であることに注意する必要がある。ある行為の結果には、その行為自体が常に含まれているためである（Gilabert & Lawford-smith, 2012, p. 812）。

4）なお、この例においてZは、ジラベルトとローフォード－スミスの該当の論文執筆時からみて今後5年間の米国とのこと。

5）デイヴィット・ミラーも、やや力点が異なるものの、「技術的実現可能性」と「政治的実現可能性」という言葉をもちいて、足立とほぼ同様の区別を設けている（Milller, 2008）。このように、実現可能性の研究において、実現可能性を制約する要因を特定、列挙したうえで、類型化と類型から得られる実践的知見の抽出を試みるというアプローチ自体、珍しいものではない。

6）いうまでもなく、このふたつ以外の制約の分析が容易であると主張しているわけではない。

7）ただし、動機的制約についてのジラベルトとローフォード－スミスの位置付けはややあいまいなものとなっている。二人は、ソフトな制約として一般に想定されるもののうち、動機的制約と心理的制約

をいかに分類するかは不明確であるとし、その明快な分類を留保している。

8）むろん、擬装された制約にいかに対処するかという問題は、それ自体重要な論点である。その検討は別稿に譲りたい。

9）価値対立を背景とした政策への反対も広義の動機付けの問題として考える立場はありえるかもしれないが、本稿では両者には一定の区別が可能であるという立場に立っている。

10）実現可能性を判断するうえで人間が有する認識的限界については、そもそも人間が長期的な実現可能性を予測することは可能なのかという、より根本的な問題もある。人間が長期の実現可能性を予測する能力を持つことについての、悲観的な見立てについてはミラー（2013）やウィーンズ（2015a）を参照のこと。ミラーやウィーンズの議論に対する反論として、シルヴァによるものがある（Silva, 2020）。

11）政策の受容可能性については、吉川（2017，2020）を参照されたい。

参考文献

Brennan, G. (2013). Feasibility in optimizing ethics. *Social Philosophy & Policy*, 30 (1-2), 314-329.

Brennan, G., & Southwood, N. (2007). Feasibility in Action and Attitude. in T. Rønnow-Rasmussen, B. Petersson, J. Josefsson and D. Egonsson (Eds), *Hommage á Wlodek: Philosophical Papers Dedicated to Wlodek Rabinowicz*. http://www.fil.lu.se/hommageawlodek/site/papper/Brennan&Southwood.pdf (accessed 2021-10-28)

Erman, E., & Kuyper, J. W. (2020). Global democracy and feasibility. *Critical Review of International Social and Political Philosophy, 23*(3), 311-331.

Erman, E., & Möller, N. (2020). A world of possibilities: The place of feasibility in political theory. *Res Publica (Liverpool, England), 26*(1), 1-23

Gheaus, A. (2013). The feasibility constraint on the concept of Justice1. *The Philosophical Quarterly, 63*(252), 445-464.

Gilabert, P. (2012). Comparative assessments of justice, political feasibility, and ideal theory. *Ethical Theory and Moral Practice, 15*(1), 39-56.

Gilabert, P., & Lawford-Smith, H. (2012). Political feasibility: A conceptual exploration. *Political Studies, 60*(4), 809-825.

Goodin, R. E. (1982). *Political theory and public policy*. University of Chicago Press.

Hamlin, A. (2017). Feasibility four ways. *Social Philosophy & Policy, 34*(1), 209-231.

Howlett, M., Capano, G., & Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: Surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy & Society, 37*(4), 405-421.

Jensen, M. (2009). The limits of practical possibility. *The Journal of Political Philosophy, 17*(2), 168-184.

Lawford-Smith, H. (2013). Understanding political feasibility. *The Journal of Political Philosophy, 21*(3), 243-259.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process: Cloth,: Pbk*. Yale University Press.（今村都南雄訳（1999）『政策過程論の視座 ── 政策分析と議論 ──』三嶺書房）

Miller, D. (2012). *Justice for Earthlings: Essays in Political Philosophy*. Cambridge University Press.

Pollitt, C. (Eds.). (2013). *Context in Public Policy and Management*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Silva, R. (2019). The two-dimensional analysis of feasibility: A restatement. *Moral Philosophy and Politics,*

6(2), 357–378.
Southwood, N., & Wiens, D. (2016). “actual” does not imply “feasible”. *Philosophical Studies, 173*(11), 3037–3060.
Wiens, D. (2015a). Political ideals and the feasibility frontier. *Economics and Philosophy, 31*(3), 447–477.
Wiens, D. (2015b). Against ideal guidance. *The Journal of Politics, 77*(2), 433–446.
Stemplowska, Z. (2016). feasibility: Individual and collective. *Social Philosophy & Policy, 33*(1–2), 273–291.

足立幸男（2009）『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房.
佐野亘（2013）「規範的政策分析の確立に向けて」『公共政策研究』13，65–80.
佐野亘（2016）「許容可能な不正義？―― 非理想理論における腐敗の問題」『立命館言語文化研究』28（1），131–49.
松元雅和（2015）『応用政治哲学』風行社.
吉川和挟（2017）「空き家問題における政策の受容可能性 ―― 受容可能な政策の形成手法の検討 ――」『人間・環境学』26，255–269.
吉川和挟（2020）「政策移転先における政策の受容可能性」『社会システム研究』23，23–36.