

マイケル・ハウレットの「政策統合」アプローチ

— ウィキッド・プロブレムへの対処戦略からの検討 —

奥 田 恒

はじめに

現在の世界には様々な公共問題が存在し、そのうちのいくつかは、人類の存続を脅かすと言われるほどである。また、そこまで深刻なものでなくとも、公共問題はわれわれの日々の生活を少しずつ不便かつ高負担なものにする。公共問題の解決に際しては、技術的に困難である以上の困難が存在する。というのは、われわれの社会は様々な人々から成り立つため、問題解決の手段を選ぶ際にも、問題は何か同定する際にも、様々な異論が発せられるためである。本稿の関心は、われわれは、そうした性質を持つ公共問題にいかに対処しうるのかにある。

より具体的には、公共問題解決およびその助言の活動である「政策デザイン」は、ステイクホルダーによって問題の定義が関わる「ウィキッド・プロブレム」にいかに対処しうるかを、本稿は問題とする。「政策デザイン」とは、問題の定義や解決策の構想・提案といった、政策形成やそのための助言活動を指す (Linder and Peters 1984; Howlett 2011)。本稿では、カナダの政策学者マイケル・ハウレットが提案する、「政策統合」アプローチを取り上げ、そのアプローチの特徴と難点について考察する。

本稿の構成は以下のとおりである。

第1章では、本稿が主題とする「ウィキッド・プロブレム」とはいかなる問題か説明する。ステイクホルダーごとに定義が異なること、問題の相互連環や知識の不足によって対処が困難であることなどがその特徴であると述べる。

第2章では、実現可能なレベルで合理的な問題解決を行う政策デザインの構想として、リンダー&ピーターズのデザイン・パースペクティブというアプローチを紹介する。政策専門家による、問題の原因の同定、それに合わせた政策手段選択、さらに両者の適合性評価がその核心である。

第3章では、マイケル・ハウレットの政策デザイン論を紹介する。リンダー&ピーターズの構想にもとづき、より困難な問題に対処することを目指した提案である。ハウレットの提案のなかでも、特に、政策過程の円滑化を目的とする「手続的政策手段」と、それを利用した「ポリシーミックス」が重要であると指摘する。

第4章では、ハウレットの「政策統合アプローチ」の提案を例とともに紹介する。それは、より困難な問題に対処するため、合意調達や複数の政策手段の協働を重視する。様々な政策の目標

や手段を矛盾なく、相互補完的なものとしていくのが、このアプローチの特徴であると述べる。

第5章では、政策統合アプローチに対し、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略という観点から批判的検討を行う。本稿では、政策問題・目標の再定義とステイクホルダーの受容可能性に問題を抱えるため、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略として問題があると指摘する。

1. ウィキッド・プロブレムとは何か

公共政策とは公共問題の解決を目指す。ところが、公共問題の多くは問題の定義をめぐって争いがある「ウィキッド・プロブレム」であるがゆえに、対処には様々な困難が伴うという（足立2009: 4-5）。

最初に、ウィキッド・プロブレムではない問題を明確にしておく。まず、伝統的・線的な問題解決方法で解ける「単純な問題 (simple problem)」はウィキッド・プロブレムではない (Roberts 2001: 1; Luckey and Schultz 2001: 2)。次に、どのような問題であるかについては同意が存在するが、解決策については合意がない「複雑な問題 (complex problem)」もウィキッド・プロブレムとは呼べない。単純な問題と複雑な問題を総称して、「御しやすい問題 (tame problem)」と呼ぶ (Rittel and Webber 1973: 160)。

様々な論者の見るところ、ウィキッド・プロブレムとは、問題自体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 (Rittel and Webber 1973; Roberts 2001; Luckey and Schultz 2001)。その結果、ウィキッド・プロブレムは問題の定義自体が論争的であるという性質を備えることになる。問題解決を行うためにはまず問題を定義し、目標を定める必要があるが、解決策は問題の定義次第で変わってくる。その結果、どのような定義が採用されるかはステイクホルダーたちの利害に大きな影響を与える。そのため、定義をめぐり、様々な集団の政治的競争を招くことになる。以上の理由から、ウィキッド・プロブレムに対処する際には、問題の定義、ならびにその過程で専門家集団やステイクホルダーといかなる関係を築くかが肝要となる。この見方は、1970年代においてホルスト・リッテル&メルヴィン・ウェッバーによって提唱され、その後1980年代を通じて影響を保ったとされる (Luckey and Schultz 2001: 7-10)。

くわえて、ウィキッド・プロブレムには、問題自体の性質にかかわる以下のような性質も存在する。主要な特徴は、問題どうしの相互連環、知識の不足、不確実性の三点にまとめられる (cf. Australian Public Service Commission 2007: 3)。まず、ウィキッド・プロブレムは、複数の原因を持ち、しかもその原因が相互依存的であるという特徴を持つ。それゆえ、問題を生じさせているひとつの原因に対処しても問題解決に至るとは限らないし、それどころか、予期しない帰結を招き問題状況を悪化ないし複雑化させるおそれもある。次いで、知識の問題も存在する。そもそも、問題をいかに理解しうるか、いかに解決しうるかに関わる知識が十分でないという性質である。こうした問題への対処が困難であることは言うまでもないが、それにもかかわらず、多少なりとも現状を改善するため、何らかの対策を取らなければならない状況は存在する。最後に、問

題状況が常に変化し、安定しないという性質もウィキッド・プロブレムの特徴である (Ibid: 4)。そのため、ある時点での問題理解や解決策が適切であっても、それらはすぐに的を外したものになりかねない。それゆえ、仮に問題の原因が入り組んでおり、それを解きほぐすための知識が不十分であったとしても、政策の提案・実施に踏み切らなければならない場合があるのである。

とはいえ、こうした見方はリッテル&ウェッバーの第一の見方と対立するものではない。むしろ、ステイクホルダーの見解が多様になることを、問題の特徴自体に着目して説明するものといえる。例えば、問題の相互連環を強調したリチャード・メイソン&イアン・ミトロフは、以下のように述べて彼らの見方とリッテルらのそれとの繋がりを強調する。他の問題と切り離し可能な問題は、効果的な対処が比較的容易であり、リッテルらが言うところの「御しやすい問題」と呼べるというのがその主張である (Mason and Mitroff 1981: 5)。このように、問題の相互連環が少なくともひとつの原因となって、ステイクホルダー間の定義の不一致という前述の特徴をもたらしているのである。

このように整理すると、問題自体を理解し・対策を考案する上でも、ステイクホルダーや専門家集団との関係構築が重要な論点となってくる。そのうえで、可能であれば、先に挙げた二つの課題——ステイクホルダーの合意調達と、柔軟かつ迅速な専門知・実践知の調達・適用——への対策が連動し、相互補完的になることが望ましい。

2. リンダー&ピーターズのデザイン・パースペクティブ

政策問題に対処するには、まず第一に合理的で効果的な政策手段を提案しなければならない。このとき、政策助言者の能力にも時間にも限界があるため、実現可能なレベルでの合理性を実現することが目指される。いわば、完全ではないが実用に耐えうる構想やガイドラインを考案する必要がある。実現可能な合理的政策デザインとして本稿が着目するのは、スティーヴン・リンダー&ガイ・ピーターズが提唱した、「デザイン・パースペクティブ」と呼ばれる政策デザイン論である (Linder and Peters 1984; 1989; 奥田 2017a)。

2. 1. デザイン・パースペクティブの概要

リンダー&ピーターズの提案を、三つの要素に沿って概観する (cf. 奥田 2017a: 196-197)。第一に「因果関係の同定」、第二に「政策手段による介入」と「政策手段のリスト化」、第三に「結果に対する評価」である (Linder and Peters 1984: 241)。

第一に、因果関係の同定である。これは、現状問題と見なされているものが、何によって生じているかにかかわる。ある現象の原因を何に見出すかは、政策問題を見る者の主義や世界観によって影響を受けることになる。

第二に、政策手段による介入である。政策デザイナーは、望ましい結果を得られるよう、政府に行動指針を示す役割を負う。具体的には以下の二点——進行中の社会的経済的過程のどの局面

で介入すべきか、および、いかなる手段を用いて介入すべきか——にかかわる提案を行う。その一環として、例えばジェネリックな政策手段の基本セットをあらかじめ分類し、用意することなどが提案された (Linder and Peters 1989: 44-45; cf. Hood 1986)。これは、個別の政策問題に応じた適切な手段選択を支援すべく、政策手段をリスト化し蓄積する試みである。もし、何らかの政策手段が新たに考案・実行されたときは、その特徴や結果は政策手段の基本セットに蓄積され、介入の理論をいっそう充実させることになる。

第三に、結果に対する評価である (Linder and Peters 1984: 241)。これは、政策実施後だけに行われるわけではなく、政策案を考案する前に政策手段の有効性を予想する作業なども含む。ここで重要なのは、リンダーらは政策デザイナーの役割を、「ジェネリックな戦略や一連の手段と、特定の政策目標をマッチさせること」のみに限定し、それ以上のことを行うべきでないと述べる点である (Ibid: 250)。基底的価値や個々人の主張の重みづけといった規範的判断にかかわる要素は、政策デザイナーではなく、政策決定者と多元主義的競争が決めるべきだと彼らが考えているためである。

2. 2. デザイン・パースペクティブの特徴

デザイン・パースペクティブの提案には、以下二点の特徴を指摘することができる。第一に、規範的判断を避けることで技術的な問題解決に注力することである。もともと、「評価」とは、政策過程の結果や初期状態を、例えば正義や効率性といった政策と社会にかかわる一連の規範的仮定の中に置いて理解する作業である (Ibid: 241)。しかし、リンダー&ピーターズは、問題の定義や目標設定といった価値判断が絡む事柄を政治家などに委ね、それを所与として活動するように政策デザイン論の射程を限定した (Ibid: 250)。なぜなら、彼らにとって、問題の同定や目標設定といった規範的判断は政策デザイナーの仕事ではない。それらは、政治家や多元主義的競争という、政治的決定にかかわる事項と捉えられる。彼らの考えでは、政策デザイナーが特定の価値を押しついたり、意図的に選択肢の幅を定めたりすることは、よい政策のためにも民主的正統性のためにも行われてはならないことなのである。

同様の射程の限定は、政治的状況への対応にも見られる。リンダー&ピーターズは、政策デザイナーの役割として、問題自体の原因追究を強調し、政策を取り巻く政治的状況の理解を優先度が低いものと位置づけた。そのうえで、政策デザイナーは、依頼主である政策決定者が「目標と手段の間の適合性が「満足いく」水準である」と考えるか否かのみを気にするべきと主張するのである (Ibid)。なぜなら、彼らにとって政策デザインにおいてなされるべき評価とは、目指すべき目標から見て現状はどれほど隔たっているか、いかなる点を変えればその隔たりは縮まるか、導入された政策手段によってその隔たりはどれほど縮まったか、事前の評価はその帰結をどれほど予想できていたか、といった一連の判断にかかわるものだからである。

第二に、問題解決の実践とそのための政策手段の収集を分けて提示することで、後者の研究への道を開いたことである。これは、上記の整理でいうところの「介入」活動で言及された点であ

る。マイケル・ハウレットらによる評価によれば、リンダーらの研究は、政策デザインによる介入はこの二つに分類可能であると示したことで、政策デザイン論の発展において画期をなした(Howlett and Mukherjee 2017)。

まとめると、リンダー&ピーターズはデザインの整理・体系化を擁護する一方で、その用い方、すなわち政策デザイナーのアートや裁量に属する事柄については指針を示さない。政策デザインにおけるアート——政策デザイナーの創造性や文脈・現場知への感受性、それを踏まえた提言への裁量など——の必要性を認めつつも、それを行うのは政策デザイン論の役割を超えると考えるのである。

2. 3. デザイン・パースペクティブ・アプローチの利点と限界

以上の特徴を本稿の関心に引きつけると、政策デザインの要素を限定し、かわりに明快な指針を提供することで、実現可能なレベルの合理性を確保するという利点として捉えることができる。

デザイン・パースペクティブの実践的な用い方は、以下ようになるだろう。まず、政策デザイナーは政策手段のリストを参照し、問題や政策目標に合致しそうなものを選び取る。それを実行した結果を見て、政策目標との隔たりやその理由を考慮する。その評価をもとに、政策手段を微調整したり、別の政策手段を導入したりする。このように比較的短期間で手段適用とその評価を繰り返すことで、漸進的に政策改善を行い、同時に、政策手段リストも充実させていくという用い方である。

このアプローチのもとで行われる政策改善や政策学習は、より目標適合的な手段の提言や、知識の蓄積、ノウハウの進展といった、技術的・中立的な——利益集団や政治家による妥協や取引とは無縁な——過程であると想定されていた。もちろん、実際には政策デザインの提案は、政治状況に応じて却下されたり修正を被ったりする。そうした状況でもなお、解決すべき問題に対してもっとも適合的な手段を提言し続け、合理的な問題解決に寄与する視角(パースペクティブ)を提供することが、リンダー&ピーターズの企図するところである。価値判断から離れて目標・手段の適合性に注力するという自己限定は、現実の政治過程を所与としつつ、合理的な政策デザインを追求するという狙いにも寄与するのである。

リンダー&ピーターズの提案は、実現可能な合理的の公共問題解決という目的から見て、重要なものと評価することができる。ただし、同時に、リンダー&ピーターズの政策デザイン論が割ぎ落した要素は、やはり政策デザインに含めるべきだとする異論も発せられうる。例えば、本稿が主題とするウィキッド・プロブレム解決の鍵は、ステイクホルダーとの間の関係構築にあった。それだけでなく、彼らの専門知・現場知にアクセスし、独特かつ絡み合った問題の原因を突き止め、対処策を練ることが求められる。

デザイン・パースペクティブ・アプローチが抱える難点は、そうした、障害としての政治的競争や解決策としての政治的協力に対する示唆を行わないという点にある。なぜなら、このアプローチは、政策目標を、政治家が要求してくる所与のものと位置づけるからである。政治家が政

策目標を定めるにあたっては、選挙での審判や、無数のステイクホルダーによる競争が存在する。そうした政治的競争を視野の外に置き、合理的な政策デザインに注力するのが、リンダー&ピーターズの方針であった。言い換えれば、彼らの提案は、ウィキッド・プロブレムの解決を、選挙や多元主義的過程、それらを踏まえた政治家の判断に委ねるかたちになっている。以上の理由から、デザイン・パースペクティブのアプローチを用いてウィキッド・プロブレムに対処することは困難と考えられる。

3. ハウレットによる政策手段の精緻化・応用

マイケル・ハウレットの政策デザイン論は、リンダー&ピーターズの提案を受け継ぎつつ、それでは対処困難な課題に対応できるよう彫琢された理論である (Howlett, Vince, and del Rio 2017)。ここで念頭に置かれる「より困難な問題」とは、例えば、複数の国家あるいは自治体政府がかかわる多層的ガバナンス下での政策デザイン、最低でも一世代以上の時間を要する長期的な政策問題、ステイクホルダーの説得を含む政策形成時の利害調整などである。その多くはウィキッド・プロブレムであり、長期にわたり様々なステイクホルダーからのフィードバックを得て、彼らの利害を調整しながら問題解決を進める必要のある問題群である。

3. 1. 政策手段の精緻化と手続的政策手段

リンダー&ピーターズ以後の政策デザイン論の多くは、政策手段の分類・蓄積の試みとして発展することになった (Howlett and Mukherjee 2017)。本稿の主題であるハウレットの提案も、さしあたり、政策手段リストの精緻化によって特徴づけられる (cf. 奥田 2017: 202-203)。

ハウレットは、政策手段を二軸に従って分類する。第一の軸は、クリストファー・フッドが提唱した、政策手段類型である (Howlett 2011: 47; cf. Hood 1986; Linder and Peters 1989)。フッドは、統治のリソースによって、政策手段を四つに分類した (Howlett 2011: 47)。第一に、情報提供によって様々なアクターの統制を試みる、あるいは、情報収集によって政府の統治能力向上を図るといった情動的な政策手段 (information-based policy tool) である。第二に、政府権力による禁止や規制に代表される、権威的政策手段 (authoritative policy tool) である。第三に、課税や補助金といった金銭的な誘因を用いて社会・経済に介入を行う財政的政策手段 (financial policy tool) である。最後に、組織の創出や改編を行うことで目標達成を試みる組織的政策手段 (organizational policy tool) である。

もうひとつの軸は、政策手段の目的にかかわるものである。第一に、社会に直接影響を与えることを目的とする手段である。これは、社会における財とサービスの生産、分配、交付を変更する「実質的な政策手段 (substantive policy instruments)」と呼ばれる。フッドやリンダー&ピーターズ以来、通常想定されてきた観点である (Ibid: 51-53)。第二に、政策過程や政策アクターに影響を与えることを目的とする政策手段である。それは、ハウレット自身が提案した「手続的

政策手段（procedural policy instruments）」と呼ばれる政策手段である（Ibid: 51-53）。ハウレットによれば、フッドが提示した政策手段は、前者の実質的政策手段にのみ着目するものであった（Ibid: 47）。ハウレットはそれに不満を持ち、政策過程に影響を与えることで、政策の形成や実施を円滑化する手続的政策手段というものがあると主張したのである（Ibid: 51-53）。

以上の二軸を用いて提示されたのが、以下「表1」にある政策手段の分類である。ハウレットの政策デザイン論においては、これを用いて、政府の政策を分析したり合理的な政策デザインの提言を行ったりすることが想定されている。

表1 政策手段の分類（Howlett 2011: 53）

	情政策的政策手段	権威的政策手段	財政的政策手段	組織的政策手段
実質的	公共情報 キャンペーン	独立の規制機関	補助金・交付金	公営企業
手続的	公職守秘法	行政諮問委員会	利益団体への資金提供	政府の組織改編

先に触れたように、これらのうち、ハウレットの独自の貢献といえるのが手続的政策手段である。政策作成過程において、政府とその諸機関や利害関係団体とのやり取りで用いられ、合意調達を行うための手段である。手続的政策手段の主な役割は、政策過程の変容——より具体的には、利益団体、公営企業、政府内の諸機関から構成される政策ネットワークの配置を操作すること——である（Howlett 2000: 422）。上記の諸機関や諸団体の政策作成への参加を促す場合もあれば、逆に参加を抑制するよう用いられる場合もある。どのように用いるにしろ、その目的は、諸団体の合意調達を通じて政策形成や政策実施を円滑化し、政府が掲げる政策目標を、より効果的・効率的に達成することに置かれる。

手続的政策手段の背景にあるのは、2000年前後から、グローバル化や民営化によって論じられるようになった、「国家の空洞化」「空洞国家」（hollow state）という議論である。それによれば、グローバル化によって他国政府の決定や大企業の決定が一国の政策決定を妨げたり、民営化した政府部門がかつてに比べて政府の指示に背くようになったりという状況が生じたという。それゆえ、政府による政策デザインは有効性を失いつつあるという論調が存在した。そうした論調に反論すべく、ハウレットが提案したのが手続的政策手段である（Ibid）。政策形成段階で、政府が様々なアクターの支持を調達することで、従来と同じような問題解決活動をなしうというのがその主張である。

手続的政策手段も、実質的政策手段と同じく、統治のリソースという観点から情政策的、財政的、権威的、組織的な政策手段に分類される。例えば、特定のステイクホルダーや有識者に情報を流したり、逆に流さなかったりすれば、手続的情政策的政策手段を行使していることになる。同様に、特定のNPOや政治団体に補助金を出し、それと意見を異にする団体には流さなければ、手続的財政的政策手段を用いてステイクホルダーを統制していることになる。

3. 2. ポリシーミックス

困難な政策課題について考える上では、手続的政策手段を応用した「ポリシーミックス」が重要になる (cf. Howlett and Rayner 2007; 2013; 奥田 2017b)。まず、ポリシーミックスとは、複数の実質的／手続的政策手段の組み合わせ、ならびに、組み合わせの結果として作成される政策手段を指す (Howlett and Rayner 2007: 4-6)。

ポリシーミックス研究には複数のアプローチとそれに応じた関心があるが、政策デザイン論にとって重要なのは、政策目標と政策手段の最善の組み合わせを得ることである (cf. 奥田 2017b: 11-12)。最適なポリシーミックスのための指標として、以下の三つの基準がある。第一に、複数の目標が結束しているか否か (結束性: coherence)、第二に、政策手段が一貫しているか否か (一貫性: consistency)、第三に、関連する政策担当部局が単一か複数か、複数であればその動きは一致しているか (一致性: congruence)、である (Howlett and Rayner 2007; 2013)。

ハウレットは、複数の目標、手段、政策担当部局が調和し、ポリシーミックスが最適である状態を指して、政策が「統合」していると表現する。すなわち、政策統合とは、複数の政策目標が結束しており、複数の政策手段も一貫しており、なおかつ、複数の政策担当部局も一致を見ている状態である。このとき、複数の政策目標と政策手段は、それぞれ互いに矛盾することなく、強化しあうことになる。加えて、冗長性も廃され、諸目標と諸手段はそれぞれ無駄なく効率的に配置されていることが望ましい (Howlett and Rayner 2007)。これらが満たされている「統合」状態が、政策デザインがもっとも効果的・効率的となる、ポリシーミックスが目指すべき状態である。

逆に、結束性、一貫性、さらにそれらのいずれもが満たされていない状態が、ポリシーミックスの失敗である。ポリシーミックスが特に危機に瀕するのは、政策の変更時や新たな政策の導入時である。以下、失敗の三つのパターンを説明する。第一に、諸目標は結束しているが手段が一貫していない状態が「漂流 (drift)」である (Ibid: 9)。これは、社会変動によって、既存の政策目標が有効性を失い、政府がそれに対する弥縫策として、既存の政策手段を変えることなしに、政策目標を変えたときに発生するという。第二に、手段は一貫しているが諸目標は結束していない状態が、「転換 (convert)」である。これは、変化を起こすことが難しい政策領域での目標を達成するため、別の、より手段変更が簡単な政策領域の政策手段を変更することで発生するという。第三に、目標の結束性も手段の一貫性も、ともに満たされていない状態を「層化 (layering)」と呼ぶ (Ibid: 8-9)。層化は、古い目標と手段を廃止することなく、新しい目標と手段を追加することを指す。目標と手段がともに食い違うため、ありうる最悪の方法とされる。

これら三点については別稿で説明しているため (奥田 2017b)、層化についてのみ例示しておく (Howlett and Rayner 2007: 8-9)。ハウレットらが例に挙げるのは、沿岸部において環境管理政策が実施されているとき、持続可能性を欠く漁業政策が導入された事例である。このようなことが行われると、魚の個体数管理が失敗する。すなわち、すでに導入されていた環境管理政策が失敗する。環境保護という政策目標と個体数管理という政策手段が導入されていたところに、そ

れとは矛盾する漁業政策の目標・手段が導入された例である。このような、複数の政策目標と政策手段がともに相反する政策が同時に導入されるとき、結束性と一貫性がともに失われる。

三番目の基準である、「一致性」についても説明しておく。これは、政策担当部局（ハウレットの用語では「政策次元（policy dimension）」と呼ばれる）がひとつか複数かにかかわる、ポリシーミックスの評価基準である（Howlett and Rayner 2013; Howlett and del Rio 2015）。複数の政府機関が互いに連絡を取り、政府が全体として掲げる方針に寄与するように働くとき、一致性が確保されることになる。逆に、縦割りの組織構造を持ち、互いの連携を取らなければ、ポリシーミックスが失敗する可能性は高まるだろう。先に挙げた環境保護と漁業振興の例でいえば、環境省と農林水産省、あるいは国と地元自治体といった複数の政府機関が、政策目標を共有し協調しているか否かが問題となる。

これまで説明してきたようなポリシーミックスの失敗を避け、政策をより効果的・効率的なものにすることが、ハウレットの提案である。つまり、手続的政策手段とポリシーミックスを使い、従来よりも複雑な問題に対処していくというのが、政策統合アプローチである。

4. 政策統合アプローチによるウィキッド・プロブレムへの対処

以上を踏まえ、政策統合アプローチがいかにウィキッド・プロブレムへの対処を試みるかを確認する。まず、ハウレットによる具体的な分析と提案の例を見ていく。ウィキッド・プロブレムの中でもっとも代表的なものひとつに、国境を越えた環境問題を挙げることができるだろう。これは、ハウレットが彼の政策デザイン論を展開する際に頻繁に扱う問題でもある。具体的には、カナダやオーストラリアといった広大な連邦国家や、ヨーロッパ連合というやはり広域にわたる政府の連合のもとで行われる、漁場管理や環境保護区の策定・管理などである（Nair and Howlett 2016: 911; Howlett, Vince, and del Rio 2017）。このような国境を超える環境問題については、第一に長期的な政策、第二に多層的ガバナンス下での政策作成という複雑な課題に対処する必要がある。以下、それぞれについてハウレットらの提案を見ていく。

4. 1. 長期的な政策と変化への対応

まずは長期的な政策である。長期的な政策において問題となるのは、政策による現状変更を拒絶するような動きである。これは「政策の罠（policy trap）」と呼ばれる。ハウレットによる、長期的な政策のための提案は、この「政策の罠」からいかに抜け出すかにかかわる。政策の罠は、その原因によって二通りに分類される。第一にステイクホルダーや政治家が変化を嫌い抵抗することで起こる「硬直性の罠（rigidity trap）」、第二に技術的・構造的な要因により変化をもたらすことが難しくなる「固定性の罠（lock-in trap）」である（Nair and Howlett 2016: 911）。いずれの場合も、問題に対処するために必要な変化が阻まれ、公共問題が継続するという帰結をもたらす。

ハウレットらは、政策の罫への対処法として以下の三つの方法が考えられると述べる。第一に「戦略的予想 (strategic foresight)」によって罫に捕らわれるのを防ぐこと、第二に「適応的政策決定 (adaptive policy-making)」によって罫に抵抗するようなデザインを行うこと、第三に罫に捕らわれたのちに「賢い政策パッチ (smart patching)」もしくは「政策パッケージ (packaging)」を導入し、それを克服することである (Ibid)。この三つの対策の中で、ハウレットの政策統合あるいは最適なポリシーミックスが活用されるのは、第三の「政策パッケージ」「政策パッチ」の構想である。

まず、政策パッケージと政策パッチについて説明しておく。いずれも、ともに政策目標・政策手段の非一貫性を減ずることで、より最適に近いポリシーミックスを実現するための政策デザイン指針である。まず、政策パッケージは、互いに高い相互作用を持つ政策手段を一式新たに導入することを指す (Ibid: 914)。しかし、そのようなまったく新しい政策パッケージは、時間的にも、金銭的にも、人的にも多大な費用がかかるため、いつでも導入できるものではない。さらにいえば、頻繁に必要とされるものでもない。というのは、何度か触れてきたように、政策の有効性は通常、時間の経過に伴い徐々に失われていくものだからである。

そこで必要になる政策デザイン指針が、既存のポリシーミックスを漸進的に改善・修正するための「賢い政策パッチ」である。その役割は、既存の政策手段の非一貫性の「修復」である。政策パッケージに問題点が発見された場合やそれが有効性を減じた場合、政策目標に対してより効果的・効率的になるよう修正する役割を担う。もちろん、この際に施される修正は、既存の目標や手段となるべく矛盾をきたさないものである必要がある。こうした、ポリシーミックスの効果を維持したまま、比較的安価かつ短期間で準備可能な漸進的修正を行うことが、「賢い政策パッチ」である。

「パッケージ」「パッチ」という呼称は、いずれも、コンピュータのソフトウェア用語に由来する。われわれが何らかのソフトウェアを導入するとき、通常、まずは比較的容量が大きく一揃いの機能を備えた「パッケージ」を購入する。しかし、パッケージには未発見の不具合があるかもしれないし、OSの仕様変更によって不具合が生ずる可能性もある。そうした場合、ソフトウェアは、不具合が発生しないよう修正される必要がある。このとき、ソフトウェア提供者は、部分的なプログラム変更を行う「パッチ」を配布し、問題を解決する。当然のことながら、パッチは不具合を縫い合わせるだけでなく、ソフトウェア全体の働きを妨げないように作られる必要がある。そうでなければ、パッチは新たな不具合をもたらしてしまうだろう。これと同じように、政策パッケージと政策パッチとは、それぞれ、低頻度に導入される一揃いの政策と頻繁に行われる細かい修正という、二つの政策デザイン活動を指す。

この二つのアプローチを用いて、結束性、一貫性、一致性を高めていくことが、長期的な政策における「政策の罫」の克服方法であるとハウレットは主張する。

4. 2. 多層的ガバナンス

続いて、多層的ガバナンス下での政策である。地球環境問題に代表されるように、公共問題の中には被害や原因が一政府の管轄権を越えるものがある。このとき、複数政府の利害を調停し合意形成を行う必要がある。このとき、問題の定義競争に各国政府や各自治体政府がかかわることになるため、問題はいつそう「ウィキッド」になりがちである。もともと、ハウレットの政策デザイン論は、政府組織の創出・改編を行う組織的政策手段や、空洞国家における円滑な政策形成を目指す手続き的政策手段を含んでおり、政府間関係がかかわる政策デザインについても一定の含意を持ちうる。

彼らによれば、多層的ガバナンス下で政策デザインを成功させるためにも、政策目標と政策手段の「統合」を行うことが重要である (Howlett, Vince, and del Rio 2017)。この主張を行うため、彼らはEUとオーストラリアの二つの事例を比較する (Ibid)。EUに加盟する沿岸国による統合的沿岸管理 (Integrated Coastal Zone Management: ICZM) の実施状況と、オーストラリアにおけるグレート・バリア・リーフ海洋公園 (Great Barrier Reef Marine Park) の比較である。ICZMは、沿岸領域での持続可能な開発を目的として、意思決定者ならびにステイクホルダーをまとめるための枠組みである。しかし、ヨーロッパ沿岸国においては、ICZMの推進が各国単位で進められた結果、試みの開始から6年が経過した時点では政策実施に至った国が二ヶ国、政策形成のみを終えた国が三ヶ国であり、あわせてもヨーロッパ沿岸国の過半数にも満たなかったという (Ibid: 73)。他方のグレート・バリア・リーフ海洋公園は、オーストラリア連邦政府とクイーンズランド州政府が関わった事例である。連邦政府がイニシアチブを取った事例とされる。連邦政府は、グレート・バリア・リーフ海洋公園法 (Great Barrier Reef Marine Park Act) にもとづき、該当地域における、クイーンズランド州政府による海底油田とガス田の開発を止めることに成功している。ハウレットらは、EUでは環境保護区のための政策デザインは失敗し、対照的にオーストラリアでは成功したと評価する。両事例の違いをもたらしたのは、政策デザインの段階で、様々な政府機関を協調させることができていたか否かという点だと彼らは述べる。

これを踏まえ、多層的ガバナンス下での政策デザインを成功させるには、以下の二つの条件が必要であると結論する。第一に、政策デザイン段階で制度的枠組みを作り上げておくことである (Ibid: 75)。第二に、複数の政策を統合していくために、手続的政策手段を活用することである。すなわち、多層的ガバナンス下での政策デザインについても、政策統合の成功を目指すことが要求されている。ハウレットらの考えでは、困難な問題に対処するには、諸目標や諸手段から矛盾や冗長性を排し、諸政府機関を協調させることが必要である。そうすることで、ポリシーミックスの構成要素を相互補完的なものに保つという方針が貫徹されるのである。

4. 3. 「政治の消去」による効果的・効率的な政策デザイン

以上、広域にわたる環境問題を念頭に置き、長期的政策と多層的ガバナンスという状況における政策統合アプローチの提案を例示してきた。政策統合という政策デザイン指針のポイントは、

それが効果・効率の最大化という政策デザイン指針の提案をとまなう点にある。すなわち、目標や手段、政策担当部局の調和といったポリシーミックスのための考慮事項は、効果・効率の最大化という目的を実現するための活動と位置づけられている。多層的ガバナンス下での政策デザインに例示されているように、手続的政策手段は、地方政府や中央政府に対する合意調達にも利用されると想定されている。こうした提案は、政策デザイン活動を、政治家や多元主義的過程が行う価値判断に従属するものと位置づけるリンダー&ピーターズと比べて特徴的である。

これを示すためには、政策過程のいずれのタイミングで政策デザインを行うことが提案されているか見ておくことが肝要である。秋吉貴雄の整理によれば、政策過程は以下五つの段階を踏む。すなわち、①問題の発見と定義、②解決案のデザイン、③政治家や官僚による政策決定、④現場での政策実施、⑤効果測定と改善のための政策評価、の五段階である（秋吉 2017）。

リンダー&ピーターズのデザイン・パースペクティブは、このうち②解決案のデザイン、ならびに、⑤効果測定と改善のための政策評価での活用を想定した提案である。彼らは、政策デザインに問題の定義や目標設定を含めず、政策決定を行う役割も政策デザイナーではなく政治家たちに委ねるとした。彼らにとって政策デザインは、あくまで政治家などが作った目標を所与として行われるものである。さらに、決定や実施段階で妥協や取引によって変容することも許容されている。というのは、リンダー&ピーターズの狙いは、あくまで合理的な目標達成のための視角（パースペクティブ）をもって政策手段を提案することにおかれていたからである。

これに対し、政策統合アプローチは、上記政策過程における①目標設定や、③政策決定④政策実施などの段階においても影響を及ぼそうとする構想である。彼らの提案は、政策過程に影響を及ぼす「手続的政策手段」によって特徴づけられる。これによって例えば、情報的政策手段による官僚やステイクホルダーの合意調達を行ったり、逆に、抵抗勢力を排除したりといったことが可能となっている。そうして政策の効果・効率の向上が図られるのである。

手続的政策手段による合意調達や抵抗勢力の排除が抱える問題は、多層的ガバナンス下での政策デザインにおいて、特に顕著になる。多層的ガバナンス下での政策統合を主張する際に、ハウレットらは、政策デザイン段階での制度枠組みと手続的政策手段による諸政策の調和を主張した。元来、リンダー&ピーターズの提案では、問題設定や目標設定といった価値判断が絡む事柄を担うのはそれぞれの政府、政治家と想定されていたはずである。独立した価値判断の主体であった政府は、ハウレットの政策統合においては、合意調達の対象として扱われているのである。政治家が、選挙や多元主義的過程を踏まえて規範的判断を行い、政策目標を定めるという線的なモデルはここでは見えなくなっている。

次に、政治の消去を通じてハウレットが追求するのが、「効果・効率の追求」である点を確認する。ハウレットの構想のもとでは、政策をめぐる政治的状况は、目標、政策、政策担当部局の三つの評価基準を持つ「政策ポートフォリオの評価項目」によりチェックされる（Howlett and del Rio 2015）。この三つの評価基準は、本章で説明してきたポリシーミックスの成否にかかわる三基準——結束性、一貫性、一致性——に対応している。

ハウレットの提案は、ポートフォリオの評価項目を参照することで、ある政策に複数の目標、手段、政策担当部局が存在するか否かを判断するというものである。この基準に沿ってポリシーミックスを見ることで、矛盾や冗長性が発生しやすいポイントが発見しやすくなる。このようにして、「複数の手段が不足なく、矛盾なく、かつ機能が重なり合っていないか否か」を精査すべきとハウレットは提案する。ここで、複数の政策手段が矛盾していればその矛盾を解消し、効果が重なっていれば無駄を排する。このように、政策統合アプローチは、「効果・効率」の基準のみで政策ポートフォリオを評価し、政策改善の指針とするのである (Ibid)。

5. 政策統合アプローチの検討

以上を踏まえ、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略という観点から、政策統合アプローチの検討を行う。検討を通じ、以下の二つの問題点を指摘する。第一に、政策目標の再設定やそのための問題提起の機会を失わせる。第二に、ステイクホルダーや一般の政策対象者の政策選好に配慮しないため、長期的な政策への支持が危ぶまれる。

5. 1. ウィキッド・プロブレムへの対処戦略

本稿冒頭でも述べたが、ウィキッド・プロブレムは、問題の定義がすでに論争的であるという特徴を持つ問題であった。問題をいかに定義するかに応じて、いかなる手段を用いて問題に対処するかも規定される。その帰結として、様々なステイクホルダーが各々の定義を政府に採用させるべく、政治的競争を行うことになる。政府や政策デザイナーにとっても、ステイクホルダーとの関係構築次第で、利用可能な政策知や、政策を実行に移すまでの時間が変わってくる。

ステイクホルダーとの間にいかなる関係を築くかに応じて、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略は、以下の三つに分類される (Roberts 2001: 1; Luckey and Schultz 2001: 1-2)。

第一に、ステイクホルダーの影響を限定し、政府がイニシアチブをとって進める、権威的戦略である。情報インプットが限定されるため、問題の定義は効率よく決められるし、問題状況を把握する際にも複雑なことを考えなくてもよい。しかし、排除したステイクホルダーから情報を得づらいため、フィードバックの獲得に難点を持つ。

第二に、ステイクホルダー間の競争を通じて政策手段を決める競争的戦略である。ステイクホルダー間の利害分配は、各組織の提案が採用されるか否かに応じて、ゼロ・サム的になるという特徴を持つ。

最後に、ステイクホルダーの協力を強調する協力的戦略である。競争的戦略と比べると、どちらも多数のステイクホルダーを参加させる点では共通する。ただし、協力的戦略のもとでは、ステイクホルダーが協力し合って問題へ対処する方策を考えるため、彼らの利害はポジティブ・サムになるとされる。ただし、ステイクホルダーの話し合いや協力には時間も費用もかかるという難点を抱える (Ibid)。

以上の整理から見ると、政策統合という構想は、基本的には第一の「権威的戦略」であると言えよう。ステイクホルダーの見解をどのように取り入れるかは基本的に論じず、効果・効率をトップ・ダウン的に追求するアプローチである。

5. 2. 政策統合アプローチの課題①：問題の再定義

ただし、ウィキッド・プロブレムへの対処戦略の要点である問題の定義や目標の設定といった活動は、政策統合の構想においては扱われない。これが政策統合アプローチの第一の問題である。すなわち、初期の目標や手段に不備があったとき、それを修正する機会を持たないというものである。政府は常に、問題の理解や対処法において誤りを犯す可能性がある。意見を異にするステイクホルダーや専門家を排除することは、初期目標や手段の不備を修正する機会を逸する帰結をもたらす。特に、初期の目標設定は、考慮不足や曖昧さ、あるいは現場知の不足など、不備を抱える可能性が高いため、この問題は深刻である。

政策統合アプローチでは、手続的政策手段によって反対勢力の影響を抑えることが可能なため、政策デザインへのフィードバックが損なわれる可能性が高くなる。こうした問題は、特に長期的な政策問題への対処において深刻なものとなろう。もとはといえば、問題の定義や目標設定は、リンダー&ピーターズのデザイン・パースペクティブが、実現可能な合理的問題解決を構想する上で理論化を避けた要素である。さらに、ハウレットの政策デザイン論は、リンダーらの提案を踏襲しつ、手続的政策手段による効果・効率の最大化を志向するものとなっていた。その結果、「問題をいかに定義すべきか」にかかわるウィキッド・プロブレムへの対処戦略を理論化することは、ハウレットの構想においても困難だと考えられる。

ハウレットは、こうした問題に気づいていないわけではない。特に、長期的な政策について考える上では、「政策の罨」を見越して回避するために専門家に諮り、あるいは彼らを説得することの重要性を説く(Nair and Howlett 2016: 912-913)。先述した、「戦略的予想」による罨の回避が、これに当たる。問題は、そうした活動を、ポリシーミックスの結束性、一貫性、一致性を追求する「政策統合」アプローチへとうまく取り込めていないという点である。二つの活動がいかなる関係を築くかは、長期的な政策という観点から両要素に触れているハウレットらの論文においても明らかではない(Ibid)。一度決定され、実施に移されたポリシーミックスについて、いかなる条件であれば「効果・効率」の観点から政策パッチを行えばいいのか、逆に、いかなる条件であればステイクホルダーの見解を聞きながら問題の定義や目標設定をやり直せばいいのか、ハウレットの長期的政策への対処戦略は具体的な示唆をもたらさないのである。

5. 3. 政策統合アプローチの課題②：「効率」以外の価値

第二に、仮にフィードバックが得られたとしても、政策統合アプローチの提案は不十分な結果に終わる可能性が高い。というのは、政策統合アプローチは、効率の追求を過度に強調するためである。その結果、ハウレットらのアプローチは政策を取り巻く人々の受容可能性を考慮しない。

政策統合というデザイン指針には、専門家や利益集団、さらには政策によってマイナスの影響を被る政策対象者を考慮する契機が存在しないのである。しかし、長期間にわたって問題解決を進めるためには、そうした人々の受容可能性を考慮することは不可欠である。例えば、地球環境問題への対処には数十年から百年単位での対策が予想されるため、不利を被る人々への配慮なしに政策手段を実施すれば、人によっては一生涯、不利益を被り続けることになる。

こうした考慮を欠くことは、該当政策による問題解決に様々な支障をもたらす。政策対象者の不満・反発が高まり、ひいては政策の持続性が危ぶまれる可能性があるためである。例えば、政策に不満を持つ専門家集団が政策への知識提供を控えれば、政策デザインの欠点を事前に発見できないかもしれない。また、官僚やステイクホルダーの不満を解消しなければ、彼らが円滑な政策実施を阻害する可能性もある。一般の政策対象集団たちでも政策に従わないなどの抵抗を行うし、そうでなくとも、政策の結果として生活が脅かされるなどすれば、政策の正当性を減ずることになるかもしれない。長期にわたり特定の問題に対処し続けるためには、政策に対する持続的な支持が必要不可欠であろう。

6. まとめ：代替的アプローチの必要性

本稿は、政策統合アプローチを合理的な問題解決という観点から批判的に検討した。ウィキッド・プロブレムへの対策として見ると、ハウレットの提案はその目的に反し、問題の適切な定義や受容可能性の確保に困難を抱える。手続的政策手段を用いる際に、ステイクホルダーの合意調達と目標設定がいかなる関係にあるか、特に、目標再設定を通じた政策改善をいかにして行うかという問題について、彼の提案では答えを出すことが困難だからである。

とはいえ、効果的・効率的な問題解決が、政策デザインにとって重要であることに疑いはない。本稿の含意は、それらを追求すべきではないというものではなく、政策の効果・効率の向上の試みは、目標再設定や知識へのアクセス、受容可能性といった諸課題への対処戦略とあわせて位置づけられる必要がある、というものである。そうした課題の検討にあたっては、ウィキッド・プロブレムの対処戦略を構想する際に考慮されてきた、「ステイクホルダーとどのような関係を築き、それを踏まえて、問題や解決策の定義をどのように行うか」を、明示的に理論化するアプローチが求められることになるだろう。

参考文献

- Australian Public Service Commission, 2007, *Tackling with Wicked Problems: A Public Policy Perspective* (<http://www.enablingchange.com.au/wickedproblems.pdf> 2018/3/28 アクセス).
- Hood, Christopher C., 1986, *The Tools of Government*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael, 2000, "Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern

- Governance”, *Canadian Public Administration*, Volume 43, No. 4, pp. 412-431.
- , 2011, *Designing Public Policies: Principles and instruments*, London: Routledge.
- Howlett, Michael, and Pablo del Rio, 2015, “The Parameters of Policy Portfolios: Verticality and Horizontality in Design Spaces and Their Consequences for Policy Mix Formulation”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol 33, Issue 5, pp. 1233-1245.
- Howlett, Michael, and Ishani Mukherjee, 2017, “Policy design: From tools to patches”, *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, Volume 60, Issue 1, pp. 140-144.
- Howlett, Michael, and Jeremy Rayner, 2007, “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangement’”, *Policy and Society*, Volume 26, Issue 4, pp. 1-18.
- , 2013, “Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design”, *Politics and Governance*, Volume 1, Issue 2, pp. 170-182.
- Howlett, Michael, Joanna Vince, and Pablo del Rio, 2017, “Policy Integration and Multi-Level Governance: Dealing with the Vertical Dimension of Policy Mix Designs”, *Politics and Governance*, Volume 5, No. 2, pp. 69-78.
- Linder, Stephen H., and B. Guy Peters, 1984, “From Social Theory to Policy Design”, *Journal of Public Policy*, Volume 4, Issue 3, pp. 237-59.
- , 1989, “Instruments of Government: Perceptions and Contexts”, *Journal of Public Policy*, Volume 9, Issue 1, pp. 35-58.
- Luckey, David S., and Kevin P. Schultz, 2001, *Defining and Coping with Wicked Problems: The Case of Fort Old Building Removal*, NPS Thesis.
- Mason, Richard O., and Ian Mitroff, 1981, *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases, and Techniques*, New York: John Wiley & Sons Inc.
- Nair, Sreeja and Michael Howlett, 2016, “From robustness to resilience: avoiding policy traps in the long term”, *Sustainability Science*, Volume 11, Issue 6, pp. 909-917.
- Rittel, Horst W. J., and Melvin M. Webber, 1973, “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences*, Volume 4, Issue 2, pp. 155-169.
- Roberts, Nancy, 2000, “Wicked Problems and Network Approaches to Resolution”, *International Public Management Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-19.
- 秋吉貴雄 2017 『入門 公共政策学』中央公論社。
- 足立幸男 2005 「構想力としての政策デザイン」足立幸男編著『政策学的思考とは何か』勁草書房、pp. 53-86.
- 、2009 『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房。
- 奥田恒、2017a 「政策デザイン論の諸潮流 — 1980~90年代を中心に —」『社会システム研究』第20号、pp. 193-207.
- 、2017b 「ナッジ政策による公共問題解決のアプローチ — 政策手段論と政策デザイン論の観点から —」『政策情報学会誌』第11巻1号、pp. 5-14.