

# 『政策科学序論』

## 目次

- 1、定義
- 2、歴史的経緯
- 3、構成要素
- 4、市場システムと公共システム
- 5、公共政策の必要性
- 6、ドロアの政策科学
- 7、民主主義と政策科学
- 8、参考文献

## 1、 定義

**政策科学**＝「政策問題の解明と合理的解決のために政策プロセスおよび政策決定の方法とシステムを研究する科学」

**政策**＝「何らかの問題についての目標志向的行動のパターンないし指針」

**公共政策**＝「社会全体あるいはその特定部分の利害を反映した何らかの公共的問題について、社会が集団的に、あるいは社会の合法的な代表者がとる行動方針」

## 2、 歴史的経緯

- 一、進歩主義
- 二、世界恐慌とニューディール政策
- 三、「偉大な社会」プログラム

## 一、 進歩主義の時期

1870年代～1920年代

アメリカが支配的地位を確立した時期であり、テクノクラシー（技術家主義）や科学至上主義的な発想が跋扈した時期である。フレデリック・テーラーの科学的管理法など自然科学による自然の支配は人間にも適用が可能であるという発想である。

この発想に基づき人間社会を管理しようとした学問が行政管理学であり、合理的政策形成や政治的腐敗の追放が可能になるとした。

## 二、世界恐慌とニューディール政策の時期

1930年代～1940年代

1929年から始まった大不況に対し、ルーズベルト大統領がとったニューディール政策は進歩主義的な発想をより伸長させた。政府による介入に対する伝統的嫌悪感が弱まり、経済計画や、社会計画が議論されたからである。またニューディール政策はケインズやハンセンなどの科学的な知見に基づく政策介入が実施された点において重大な貢献を果たしたと言える。こうした科学的管理に基づく計画は世界大戦でも生かされることとなり、社会を計画するという思想はより強くなった。

## 三、「偉大な社会」プログラムの時期

1960年代～1970年代

ケネディ大統領が登場したころのアメリカは自信で溢れていた時期でその強大な経済力と軍事力を基礎にした超大国であり、社会改革プログラムによって貧困、人種差別、失業、教育機会の不均等などの社会的問題を解決すべく一連の努力が試みられ始めた。なぜならそれらの問題は科学的に解決しうるものと考えられたからである。

ケネディ暗殺後、大統領となったジョンソンは「偉大な社会」プログラムと「貧困に対する戦い」を宣言した。このころは多くの社会学者が政策決定に参加し、政策研究が成長産業であるとまで言われたほどである。

しかし、ベトナム戦争によるイデオロギーの分裂、ウォーターゲート事件による政府への不信が募ったこと、公民権運動の表面的成功にも関わらず、黒人の権利や貧困などの問題は全く解決されず、プログラムは失敗に終わった。それに伴い社会的問題解決の能力が十分発達していないことを露呈した。

### 3、構成要素

#### 目的

政策を決定する際に不可欠なのは目的である。つまり誰のために何をするかということである。公共政策において、受益集団が限定されている場合や、受益が不均等である場合がしばしばある。ここで焦点となるのは「誰が何を得るか」(Who gets what?) である。

#### 一、「誰に」

第一の構成要素は目標受益集団である。政策は必ずしも目的とする受益者「目標集団」と実際の受益者が一致しないことである。

一例としては図書館などの公共施設である。こういったものは利用する人としいない人の両者が存在する。これは目標とする受益者全体に受益がいかない場合である。

逆に目標とする受益者はすべて受益していてかつそのほかにも受益者が存在する場合がある。一例ではごみ処理施設があげられる。対象範囲外の地域に住んでいる人がごみを処理してもらう場合などである。

また、より政策の確実性を高め、効率的に政策を実行するには対象の限定が必要となる。医師不足問題などが例に挙げられる。不足している医師は外科医なのに整形外科医を増やしても解決とはなりえないため、的確に対象を絞り込むことで効果的な政策となる。

#### 二、「何を」

公共財を提供するのか、公共サービスを提供するのかという問題である。財は公共部門においては集団財および準集団財を供給する役割を果たしている。しかし、民間が公共財を供給する場合と公共部門が個人財を供給する場合も存在する。前者は私立の学校などがあり、後者は公営住宅である。

生活保護に関して言うならば公共財は生活保護費の支給であり、公共サービスは就労支援である。両方必要とする場合もあるが、どちらが効率的に問題解決となるのかを選択することが政策の実施には肝要である。

#### 三、「いかなる方法で」

公共部門があらゆる場面において公共投資によりインフラを整えるのは必ずしも最善の手段とはならない。民間に対し、適度な競争を促すことも時として必要である。その場合、公共部門が直接公共投資を行うのではなく、民間部門に対し、補助金を与えることで需要を満たす。

逆に好ましくないものに対しては、課税や規制を加えることによって供給を抑制し、場合によっては禁止する。

#### 四、「だれの負担で」

市場で取引される私的財の場合、負担者は原則として受益者である。しかし、公共政策においては受益と負担の関係はさまざまであり、複雑である。一般に負担は租税制度に基づいて個人や企業などの所得や富などの負担能力に応じてなされるが、受益は負担に関係なく全国民が平等にあるいは政策プログラムに規定された受益者が受益する。

また、受益者負担の原則が採用され、費用の一部分を受益者が負担する場合もある。

「高福祉高負担」はありえても「高福祉低負担」はあり得ないのである。公共政策の主要な問題は「誰の負担で誰に受益させるか」である。

しかし、負担は費用だけではない。ごみ処理施設、空港、原子力発電所などの公共施設は周辺住民に負担を強いることになる。これをニムビー（Not in my backyard）シンドロームという。

ワーキングプアを例に挙げると、最低賃金の上昇による民間の負担か、減税による国の負担なのかという負担する主体が焦点となることがわかる。

#### 五、「時間」及び「期間」

これはつまりどれだけの期間が政策の対象となるのかということである。財源は無限ではないので期限を設ける必要がある。

EX. 産業育成政策の場合

電子工業振興臨時措置法は一九七五年～一九九一年までの15年間続いた。

地球温暖化などは科学的知見の見解が統一されず、どれだけの予算を投入するかの見込みが立たないためにコンセンサスの形成が困難である。環境問題などの長期にわたって実施される政策は将来世代にも大きな影響を及ぼす可能性があるので実施される期間や将来に与える影響を考慮しなければならない。

## 4、市場システムと公共システム

### 一、私的財・サービスと公共財・サービス

- ・私的財は個人での購入及び消費であるため、分割可能
- ・私的財は独占的使用あるいは消費が可能。

↓

- ・公共財やサービスは個人での選好に応じて分割できない（非分割性）
- ・分割不可能であり集団的に使用する（等量消費性）
- ・公共財は誰でも等しく恩恵を受けることが可能（非排除性）

## 二、経済的価値と多元的価値

### 経済的価値

市場システムにおいて交換されるもの＝貨幣単位で表わされる。

### 多元的価値

治安、公衆衛生、機会均等など＝貨幣単位で表わすことができない。

## 三、私益と公益

### 私益

個人は市場で購入する財やサービスから得られる満足を最大にする経済的合理性がある

### 公益

公益は私益の総計である。

## 四、見えざる手と見える手

見えざる手＝市場における生産者と消費者の個々の意思決定が集計された結果としての需要と供給の力の働きを意味する。個人の利己的目標の自由な追求が全体として最大多数の人々にとって最善の結果をもたらすとした。

見える手＝資源の配分決定を意識的に行う意思決定者のこと。資源配分に関して責任を追及されるという意味で目に見えるということである。

## 五、企業と政府

### 企業

市場システムにおける主要な行動主体であり、私的財・サービスを供給し、資源配分の意思決定を行う。

### 政府

市場システムやその他全般の社会システムにおいて行動のルールや利害衝突の解決のルールを定め、規制や環境の整備を行う。公共財及び公共サービスの生産のための資源配分の意思決定を行うのも政府である。

## 5、公共政策の必要性

かつては「最も少なく統治する政府が最も良く統治する政府である」とされていた。なぜなら、「各人が各自の利己目的を追求さえすれば、あたかも見えざる手に導かれるように、万人のための最上の善に到達する」という自由放任の思想があったためである。

しかし、世界恐慌により金融や財政に手を加えることが必要であることを痛感した。さらに都市化で過密化した人口により大気汚染や交通渋滞などの公的に解決を求められる問題が増加しつつある。現代の政府の役割は以下の4つがある。

- 一、資源配分の調整
- 二、所得の再配分
- 三、経済の安定化
- 四、望ましい経済成長の達成

### 一、市場の失敗

#### ・外部性と公共財

公共財には等量消費性および非排除性が性質としてある。公共財は外部性が高い私的財という捉え方も可能であるので公共財は市場原理によって供給されえない。

#### ・市場の寡占化

自由市場では競争の結果寡占が起こる。なぜなら独占が最も効率的な供給方法だからである。そこで政府は独占禁止法などの介入により、イノベーションに対するインセンティブを強める必要がある。

#### ・市場の不完全性

価格や利子が資源の稀少性を反映されていない場合や、消費者に対する情報の開示が不十分な場合、市場は不完全な状態であると言える。この場合、政府の介入が正当化される。

#### ・異時点間資源配分

市場は近視眼的であり、将来に対する価値は現在より低く考えられる。政府が介入することにより市場の近視眼的評価を矯正する。

## 二、政府の失敗

市場システムだけでは不完全であることは前述した通りである。これらの市場の失敗を克服することこそが政府の役割であり、公共政策が必要なのである。では、政府は失敗しないのだろうか？

### 1、無駄なコスト上昇

市場原理の影響を受けない政府活動は多元的価値があり、貨幣価値が付与されない。その場合に生産過剰な状態を生み出しやすい。これはアウトプット価値の測定が困難であり、どれだけ供給すれば目標が達成されるかが不明瞭であるからである。生産責任者は産出量を増加させようとするため、生産コストは上昇する。

### 2、組織目標と内部性

政府機関のような非市場組織は民間と異なり、自ら成果基準を設けなければならず、その基準を内部性と呼ぶ。市場においては顧客からのフィードバックなどがあるが、非市場組織はそれがなく、かつ競争生産者が存在しないため内部性を改善するインセンティブは働かない。また、官僚は予算最大化行動をとるという命題に象徴され、予算の最大化を目標に行動を決定する。

### 3、派生的外部性

政府の施策は大規模に行われるものが多く、その影響は予測しがたい。農地開発のために干拓事業を行った結果、干拓の生物が絶滅してしまうというような事例がある。

### 4、分配の不公正

市場の失敗を補うため、政府は公正な分配を行おうとする。この場合における分配の不公正とは権力や特権に関するものである。公共事業における不正受注や生活保護の認可などが一例である。

以上が政府の失敗である。公共政策にも欠点はあるので市場と公共機関の組み合わせを活用することによってお互いの欠点を補い合うのが望ましいだろう。

## 6、ドロアの政策科学

今まで政策科学の概観に触れてきた。では実際の政策科学を体系化しようとする試みについて論じようと思う。

イスラエルのヘブライ大学教授ドロアは政策科学を「政策科学は、体系的な知識、構造化された合理性及び組織化された創造性を政策決定の改善のために貢献させることにかかわる科学である。」と定義している。

### ① 政策科学の特徴

一、政策科学の主な関心は社会発展の方向と理解についてであり、社会の方向付けのシステムにある。

二、政策科学は国家あるいは超国家を基準に政策決定を行う。

三、政策科学はいろいろな知識領域を統合して、超領域学問へと再構成しなくてはならない。とくに政策科学は管理科学と行動科学を融合することに力点を置く。政策科学を構成する諸学問要素とその統一性を強調するために **policy sciences** と複数形を用いて表す。

四、政策科学は政策決定の改良のため、中心的なコンテキストとして歴史的な知見を取り入れかつ、将来を重視する。

### ② 政策科学の研究領域

#### 一、政策分析

政策分析には以下の要素が研究に必要となる。

- ・ 政治的実現可能性、社会的権力などの政治的変数を考慮すること
- ・ 社会現象について非合理性、イデオロギー、集団現象、などの要因を考慮すること
- ・ 制度的側面を重視すること

## 二、メガポリシー

メガポリシーは具体的政策が従うべき姿勢及び主要なガイドラインの決定に関わるものである。

メガポリシーの要素を以下に挙げる。

I、メガポリシーは長期にわたって影響するものであるから将来の価値を満足させるものでなければならない。しかし将来の価値は予測困難であるから将来の目標選択の自由を保持することを念頭に置くべきである。

II、リスクに対する態度はどの程度であるかが重要になる。リスクが一切ない政策は存在しないが、どの程度のリスクならば受容可能であるかの判断が重要となる。

III、政策によってもたらす変化の速度が問題となる。長期にわたって漸進的に積み重ねるか急激な変化をもたらすかということである。

## 三、メタポリシー

メタポリシーは如何に政策決定をなすべきかに関わる政策のことであり、政策決定システムの改善に関わるものである。政策決定は問題の認識、資源配分、政策選択、実施、フィードバックの持続的活動プロセスであり、個々の政策よりも政策決定システムの全般的能力の改善がより重要である。

## 四、実現のための戦略

政策を実現するためには次の三つのレベルの研究と行動が必要となる

- 一、政策決定に関する変化の動態を理解すること
- 二、政策決定に関する変化の手段を確認すること
- 三、それらの手段の変化によって政策決定の改善がもたらされるよう政策科学を構築すること

具体的には政策決定者の教育、政策科学の知識の普及、シンクタンクなどの政策決定に影響を与える機関の育成などがあるとドロアは主張する。

## 7、民主主義と政策科学

現代社会においては多くの公共問題が高度化し、複雑化しており、ますますの専門性が求められるようになった。それにより専門的なエリートによる合理的権威主義の復権する恐れがある。

公共政策には三点の前提がある。

一、人々は基本的に利己心に基づいて行動する。そして人々は消費財を選ぶのと同じように公職者を選ぶ。公共的利益は個々人の選好が集計されたものである。

二、ある人の選好がほかの人々の状態をより悪くすることなく充足されるとき社会は改善される。

三、公職者や官僚の中心的な役割は公共政策による介入が正当であるか判断することであり、社会にとって最善の政策を選択することである。

これらを前提とする代表的な学説は利益集団政治論と純便益最大化論がある。

### 利益集団政治論

政府の公共管理者の役割は様々な要求を調停することである。利益集団から出る意見を調停し妥協することこそが民主主義の本質であると考えられるため政策が高度になろうとも民主主義は機能すると主張するのである。

### 純便益最大化論

政府の介入は市場の力だけによるよりも人々の欲求に適合した財やサービスの配分をもたらさう場合にのみ正当化されうるという考えである。

政府がすべきことは三点

- ・市場の失敗があり、政府による介入が全体にとって利益になるかを確認すること
- ・公共的問題を解決するための代替案によってもたらされる結果を明らかにすること
- ・最大の純利益や社会的効用をもたらす政府代替案を選択すること

純便益最大化論も個々人の選好の結果を公益であると考えている。

以上の二つの学説は個人の選択の結果を公益ととらえる、つまり個人の選択が最優先であるから民主主義が機能しているという発想である。

しかし新しいパラダイムとして利己心公理の修正がある。公共選択理論のダウンズは「政治的行動は主に利己的目的を目指したものであり、政治家はその地位にあることから生じる所得、威信及び権力を得ようとして行動するものである」とした。社会科学は利己心公理を前提としているが人間には公共心や利他心が存在し、利己心だけでは説明がつかないこともしばしば見受けられる。利己心のみならず利他心をも含んだ複合的、学際的な研究がこれからの社会科学と民主主義の発展に不可欠であろう。

## 8、参考文献

- 宮川公男 [2002]、『政策科学入門』 東洋経済新報社  
早川純貴・内海麻利・田丸大・大山礼子 [2004]『政策過程論』 学陽書房  
西尾勝 [1993] 『行政学』 有斐閣  
真淵勝 [2009] 『行政学』 有斐閣  
西村弥 [2010] 『行政改革と議題設定』 啓文堂