



| | |
|------------------|---|
| Title | 紛争解決型思考と問題解決型思考 |
| Author(s) | 佐野, 亘 |
| Citation | 新世代法政策学研究, 3, 63-81 |
| Issue Date | 2009-11 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/43701 |
| Type | other |
| File Information | 3_63-81.pdf |



紛争解決型思考と問題解決型思考

佐野 亘

1. はじめに

ただいまご紹介にあずかりました京都府立大学の佐野と申します。本題にはいる前に、自己紹介もかねて、なぜ「紛争解決型思考と問題解決型思考」というタイトルで報告するのか、そもそもの問題関心について簡単にお話しさせていただきます。

ごく簡単にいうと、ポイントは二つあります。唐突ですが、ひとつは、公共選択の議論をどう評価したらいいのか、ということです。かつて選挙制度について修士論文を書いたとき、どのような観点からその適切さを評価したらいいのか、ずいぶんと悩みました。そこでたどり着いたアイデアが、「政治制度のアウトプットとしての政策」という観点から選挙制度についても議論できないかということでした。ご承知のとおり、たいてい政治学において、政治制度の適・不適は民主主義の観点から論じられます。あるいは統治の観点（内閣が弱いとか政権が不安定になるとか）からの議論もあります。ですが、どういう政治制度がよりよい政策をうみ出すか、という観点から政治制度の適切さについて論じられることはあまりなかったといえます。その際、手掛かりとして公共選択の議論がもっとも使いやすかったというか、示唆的であったわけです。公共選択の議論においては、いかなる政治制度のもとで、どのようなインセンティブがはたらき、結果的にどのような政策がうみ出されるか、といったことについて膨大な研究がありましたから、それが使えないかと考えました。

ただ、私自身はもともと経済学部出身ではありませんし、緻密な実証分析も厳密な理論研究もできません。ですから、公共選択の議論の適切さ

について、その議論の枠内で検討することは、正直いって、困難を感じました。たとえば、多くの公共選択の論者は民主主義は社会的非効率をもたらすと論じているのですが、必ずしもそうとはいえず、民主主義のもとでも効率的な結果をもたらされるという議論があります。翻訳もでておりますが、たとえばドナルド・ウィットマンは、従来、政治過程は非効率だから政府よりも市場を重視すべきと主張されてきたが、よく考えてみると、政治的な市場においてもじゅうぶん効率的な結果が達成されると論じています¹。ただ、残念ながら、このような議論が正しいかどうか私には判断ができません。なので、公共選択の議論にコミットするというより、その方法論的前提について、あらためて検討してみてもどうかと考えるようになりました。

そこで論点として浮かび上がってきたのは、①「合理的経済人の前提」のような経済学の方法論をどう評価するか、②政治制度の適切さを判断する基準として効率性基準はどれだけ有効か、といったことでした。当然のことながら、公共選択の論者からすると、いわゆる「政策学者」は、適切な政策を政府が実行することについて、あまりに楽観的に見えるでしょう。また、効率性以外の基準、たとえば正義とか公正といった価値は、社会的合意が困難なうえに、中身があいまいで、あまり意味のある基準ではないように見えるかもしれません。しかし、そもそも、合理的経済人を前提として、すべてのひとが利己的に振舞っても適切な政策アウトプット（しかもその適切さは効率性基準からのみ判断される）をもたらす制度をつくっておけばよいという発想には、やはりどこか無理があるような気がします²。

二つ目のポイントは、そもそも政策学とは何か、政策について考えるとはどういうことか、ということです。あとで詳しく述べますが、乱暴にいうと、法や政治の話ですべて済むのであれば、わざわざ政策について語る必要はありません（実際、かつては政策について語られることはほとんどありませんでした）。なぜわざわざ「政策」について考えなければいけないのか。このことを、自分の研究者としてのアイデンティティの確立という意味も含めて考えてみたかったということです。

実のところ、法と政治と政策という三つの領域があるとして、このうちの二つの関係については、すでにいろいろな議論があります。たとえば、法と政策に関しては、法政策学とか政策法務とか政策法学とかといった研

究分野があります。また法と政治についても、民主主義における司法の位置づけとか批判法学とか、多くの議論があります。また、政治と政策についても、たとえば行政学において、政策分析者が政治過程のなかでどう位置づけられるか、といった議論があります。ところが、法と政治と政策という三つが相互にどう関係しているかということは、あまり誰も考えてこなかったように思います。

その数少ない例外として、法哲学者の田中成明先生が書かれた『法的思考とはどのようなものか』という本があります³。田中先生は、法的思考は包摂モデル（一般的なルールを具体的な個別なケースに当てはめる）のもとづくもの、政治的思考は利害調整をおこなうためのもの、そして（政策的思考ということばは使われておりませんが）行政的な発想として目的手段のもとづく思考方法がある、というぐあいに整理されております。そしてたとえば、裁判官が判決文を書く際には、将来に対する政策的配慮を暗におこなっていることがあるし、利害調整を念頭においている場合もあるけれども、法的思考の基本はあくまで包摂モデルであると論じておられます。

しかも、この本のなかでは、利害調整的思考方法と、目的手段的思考方法はくつきやすいと指摘されています。つまり、政治と政策をセットにして、そのうえでそれを「法的なるもの」に対比して位置づけられたわけです。これは確かに、そういわれればそのような気もします。特に法学者からすると、政治のごちゃごちゃしたところと、政策の得体の知れなさが結び付いて見られるというのはなんとなく分かります。しかし、こういう切り口だけじゃないだろうと思います。私は、法と政治をセットにして、それに対して政策を位置づけたわけです。つまり、政策がどちらかという問題解決に関係しているのに対して、法や政治は紛争解決に向けられていると理解してみてもどうかと考えたのです。

むろん、乱暴な議論をしていることはよく承知しています。そもそもポリシーとポリティックスは語源を共有しているわけですし、区別すること自体どうなのかといろいろなひとにいわれました。ですが、あえて切ってみることで見えてくるものもあるのではないかと。そういう漠然としたアイデアがありまして、今までのいろいろな考え方や議論をまとめ直せないかと考えた次第です。

2. 政策の発見⁴

以上のような問題関心というか、それ以前の背景のようなものがあるということを念頭に置いていただいて、いよいよ本題にはいりたいと思います。

あらためて申し上げるまでもありませんが、近代の政治理念というのは、宗教改革を経て、多様な信仰を持つひと同士が共生せざるを得なくなった、ということから出発しています。いろいろな価値観や利害を持つひとが互いに平和に暮していくには、多様性を許容しつつ、共生のためのルールをつくらなくては行けない。このような発想が共有されるようになった結果、実際に共生を実現すべく、「民主主義と法」に基づく紛争解決がおこなわれるようになりました。法の世界においては、紛争が起きれば、すでに共有されたルールを当てはめて解決する。それに対して、政治というのは、既存のルールを当てはめるだけではうまくいかないので、新しいルールをつくることによってめごとを解決する、ということです。ただし、政治は新しいルールをつくるのですが、そのルール作成自体が大きなルール違反をしてはいけないということで、司法のチェックを受けなければならない。ということで、民主主義プラス司法のチェックがあれば、だいたい世の中はうまくいくだろうというのが、ものすごく乱暴にいうと、近代民主主義の理念です。

じゃあ、あと残っている課題は何か、われわれがなすべきことは何かというと、民主主義を徹底することと、司法のチェックをきちんとすることに尽きるといえます。以上の二つを実現すればいいということになりますから、当然のことながら、たとえば行政とか政策というのは、一段下に位置づけられることになります。

ところが、ここ20年ぐらい、さかんに「政策」ということが言われてきました。近代的な政治理念としてのリベラル・デモクラシーが正しいことは誰も否定できませんが、だからといって、民主主義を徹底して司法がきちんとしていればよい、ということで話が済むのであれば、あえて「政策」について考えたり、語ったりする必要はないはずで、それでは、なぜあえて「政策」ということをいわなければいけないのでしょうか。

ひとつは実際問題として、行政国家化の進展により、司法によっても立

法によってもコントロールされない領域が出てきた、しかも、その社会的影響が非常に大きいことがあらためて認識されるようになった、ということがあります。たとえば、田村善之教授の論文の中で、特許庁の役割という話がありました。議会で決めることは適切でないが、かといって裁判所の判決を積み重ねることも必ずしも適当でないケースがありうる、ということですね。じつは、知的財産法に限らず、現実には無数にその種の問題やケースがあります。議会で考えていなかったようなこと、それから裁判所でも扱えないようなこと、です。

リベラル・デモクラシーのタテマエとしては、そういう領域が存在してはいけないので、埋めてしまわなければいけません。そのためには民主主義の適用範囲を拡大する、たとえば、できるだけ市民参加の機会を増やすとか、議会がチェックできるようにするとか、そういう方向がありえます。また、司法によるチェックを充実すべく、行政訴訟を容易にする、行政手続法をきちんとしたものにする、行政裁量もできるだけ司法のチェックに服するようにする、といったことも考えられます。

そういうことで、「すき間」を埋めていく作業は大事なことで、その意義は否定できませんが、じゃあだからといって、それで全部済むかということ、もちろんそうではなくて、「すき間」は残り続けるだろう。そして、残ってしまった「すき間」をどうするかという話が、じつは非常に大きいのではないかということです。さらにいえば、埋めきれないすき間の存在といたしましたが、実際には埋めきれないだけでなく、そもそもすべての「すき間」を埋めてしまうことが適切であるともいい切れません。実のところ、あらゆる決定を住民投票にかけるわけにはいきませんし、すべての行政上の決定について議会がチェックするのも好ましいとは思えない。というわけで、現実には、行政が裁量的に決めていることがものすごくたくさん残ってしまうし、それを前提に考えなければならないわけです。

同じことですが、司法によるチェックを重視して、行政による裁量の余地を残さないほど細かいところまで法律に書きこむとしても、それが本当にいいことかどうかは難しいところです。またそもそも、司法のチェックは基本的に手続的に問題がないかどうかを重視するもので、決定の中身そのものの適・不適はなかなか判断しづらい。誰かの権利があきらかに侵害されていれば止むをかけることができますが、そういうことがなければ

社会的に非常に大きな不利益が存在しても、司法のチェックはなかなか及びがたい。以上のことから、埋められない領域、すなわち、政治からも司法からもコントロールの及ばない領域が存在してしまうわけです。

自治体職員の方と話をしていると、自分の判断でやらなきゃいけないことがいっぱいあるとおっしゃいます。条例にも法律にも書いてなくて、放っておいてもいいけれど、現実にはそうもいかないのが、行政指導みたいなことはしたくないけれど、実際にはせざるを得ないとか、ちょっと話をしましょうという説得するとか、そういうことはよくおこなわれているわけです。それから行政学の執行研究で指摘されているように、現場の行政職員が使うことのできる法律とか条例はたくさんあって、それをどう組み合わせるかは、相当程度、現場の裁量に委ねられているところがあります。そして、実際、そういうものを、その場その場でうまく組み合わせさせてやっているからこそ、行政運営というものがうまくいっているわけです。

以上は司法と議会と行政の現状みたいなことですが、じつはここで問題にしたいのは、いま述べたような行政職員の直面している苦勞は、行政職員に限ったものではなく、たとえば議会にいる政治家も、裁判所にいる裁判官も、同じような問題に直面しているのではないかとことです。ちょっと分かりづらくて申し訳ないのですが、たとえば先ほど紹介した田中先生がいう法的思考は、別に裁判官だけのものではなくて、ときに政治家も一般市民も、もちろん行政官も、ときと場合に応じて利用しているわけです。同じように、裁判官が法的思考だけでやっているかという、そういうことはなくて、利害調整的なこともしているし、政策的な配慮をもとに判決を下すこともあるわけです。つまり、誰であれ、さまざまな決定において、三つの考え方を混ぜ合わせて利用しているわけです。ここで、これら三つの思考様式を法的思考／政治的思考／政策的思考と呼ぶとすると、政策的思考は行政職員に固有のものというより、一種の思考様式として存在するのではないかな、ということです。

3. 紛争解決型思考

政策的思考と呼べるようなものがあるとして、それは何か、という話を

する前に、法的思考と政治的思考というのは、じつは、ひとつにまとめて考えることができるのではないか、という話をしたいと思います。というのは、じつは、いままで述べてきた法とか政治とかの領域においては、紛争解決が最も重視されているからです。

考えてみれば、先ほど申しましたとおり、近代の政治理念というのは、多様な信仰や価値観を有するひとが存在するにもかかわらず、何とかして共生しようということなので、そこで生じる紛争をどう解決するかが重視されるのは当たり前です。紛争は、議会で解決されることもあれば裁判所で解決されることもあります。いずれにせよポイントは紛争を解決することにあります。ハーバーマスの理想的な対話のようなものを想像するとわかりやすいと思いますが、このような発想をつきつめれば、法と政治のあいだに違いはないということになります。公正な手続を設定して、そのもとで誰もが納得できる討議をおこなう。それは政治の場であろうと裁判の場であろうと同じことになるはずですが。

では、そういう発想にはどういう特徴があるかということで、三つ挙げてみます。

一つ目は、手続を重視する、ということです。できるだけ公正で、誰もが納得できるような手続をつくって、その手続のもとづく決定については原則として正しいものとして認めましょうということです。これはむしろ議会制民主主義の大前提ですし、司法の大前提です。そういう意味で両方とも手続を非常に重視する。

二番目に、そうした手続のもとで可能な限り合意を目指す、合意を大事にする、ということが指摘できます。もちろん最終的には裁判官が判決文を書くとか、多数決で決めるということはあるわけですが、それにしても互いを説得し合う、たとえば裁判所であれば互いに質問し合うとか、自分たちの主張を裁判官に訴えるということがありますし、議会でもいちおう質問と答弁の時間があって、わざわざそういう機会が用意されているということ自体、議論によってどうにか合意できる地点を見つけ出そうということが重視されているからなわけです。フェアな手続のもとで何とか合意を目指し、可能であれば、関係者全員が合意するのが一番いい。

さらに三つ目に、手続のもとで合意を目指すのだけど、そこでは、レトリックや交渉、場合によっては妥協が重視されることになります。決して

客観的な正しさを求めるために議論しているわけではありませんし、真実の探求をしているわけでもありません。あくまで、互いに合意できる地点を目指すべく議論をするわけです。たとえば、裁判にのぞむひとが、「法廷で何が真実かを明らかにしたい」といったことを述べるがありますが、本来は、法廷は何が真実かを明らかにする場ではなくて、互いに法的な言語で説得し合って、何とかして自分の主張を通そうという場にすぎません。同じように、議会も、別に科学者の集まりではないので、何が客観的に正しいかを追求する場では決してなくて、簡単にいえば、たとえば自民党と民主党が納得できればそれでいいわけです。

4. 紛争解決型思考の問題点

以上のように、公正な手続のもと、レトリックを駆使して、ときに交渉をおこないながら、何とか合意に到達しようとすることを重視する思考方法が紛争解決型思考だとして、次に、では、そういう発想だけでじゅうぶんなのか、問題は無いのか、考えてみたいと思います。

最初に指摘できるのは、そもそも紛争にならない問題、あるいは紛争になってからでは手遅れの問題があるのではないかとことです。実際、たとえば、非常に困っているにもかかわらず、政治や裁判につながるようなかたちで声をあげられないひとは大勢います。もちろん、代わりに誰かが声をあげてくれればいいのですが、つねにそういうひとが現れるとも限らない。つまり、いったん紛争化されれば、正当な手続のもとで調整されることとなりますが、そもそも紛争にならないものをどうするのか。具体的には、たとえば、将来世代とか胎児、ある種の障害をもったひと、などが考えられるでしょう。

それから、なにか問題があるとしても、それを「社会的な問題」として捉えないことには、そもそも紛争が起きないということがあります。たとえば、非常に極端な自己責任論のような考え方を誰もが本気で信じているならば、紛争はほとんど起こらなくなってしまうでしょう。自分がこうなったのは自分のせいだ、と認めてしまえば紛争も起きない。「しょうがない」とか「世の中はそういうものだ」とか思っていれば、紛争など起きません。同様に、子供の数が減ったり自殺者が増えたりしたからといって、

社会的に大きな紛争が起こるわけではないですけれども、じゃあ放っておいていいのかということですね。

さらに、もうひとつ考えなければならないことは、紛争が解決しても、じつは問題は解決していないということもありうるのではないかと、ということです。自民党と民主党が合意したけども、じつはちっとも解決になっていないというようなことです。そういうことは当然あり得て、「象徴的解決」というのでしょうか、たとえば汚職事件が起こったから大臣をやめさせるとか、議員の数をちょっと減らすとか、政治資金規正法を少し厳しくするとか、そういうことでは本当は何も解決になっていないかもしれないのに、何か解決したように見える、とか。何となくみんなが合意しているし、マスコミもそれを支持しているけど、じつは本当は解決していないということは当然あり得るわけです。

そう考えてみると、起きていない紛争を起こさなきゃいけないということになってきますが、このような発想は、紛争解決型思考のなかには存在しないのではないかとことです。

二番目に、手続主義の限界ということも指摘できます。これは、要は、よい手続をつくれれば終わり、というわけではないという、昔からずっと言われてきたことで、いまさら指摘するまでもないことかもしれません。手続とは別に、結果そのものの適・不適も論じなければいけないということです。しかも、考えてみれば、そもそも、手続が公平なものかどうかという判断それ自体も難しい。たとえば、民主主義は適切な手続かもしれませんが、田村善之教授の論文でも何度も強調されていたように、実際には民主主義のもとでは、たとえば圧力集団の主張が実現しやすいということがあります。また、司法の手続が正当だといっても、実際には一般の消費者と大企業が裁判で争うことになったときには、当然、大企業の方が有利になりやすいわけです。

もう一点、手続のなかにいるひとはどうしたらいいのかという問題もあります。たとえば、適切な手続が存在するのだからそれでじゅうぶん、ということになれば、手続さえ守っていれば利己的に振舞ってもかまわない、というメッセージを伝えることになりかねません。もともとアメリカ型の民主主義はそういうものかもしれませんが、デュープロセスさえ確保しておけば、あとは自分のいいたいことをいって、好きなように行動できる。

そして、プロセスそのもの、手続そのものは適正なものなのだから、出てきた結果に文句はいえない、という発想は本当に正しいのかということです。

さらにいうと、政治学、政治哲学の文脈では、プロセスそのものに価値があるという議論もあって、特に民主主義の文脈というか、参加そのものに価値があるとか、あるいは「終わりなき対話」みたいなこととか、そういう議論もあるんですけども、それはそれでもちろん大事なことです、プロセスに参加できないひとのことはどうしたらいいのかという問題が常に残るはずで、そう考えると、やはり手続の問題と、結果の適・不適は分けて考えるべきだろうということです。

最後に、合意を重視することの限界も指摘しておきたいと思います。合意を目指すことはもちろん大事ですし、理想として合意を掲げること自体を否定することはできませんが、実際に合意していればいいのかということ、当然そういうことはありません。たとえば、合意が難しいとか、待てないとか、合意の手続に参加できないひとがいるということがあからずから、フェアな手続をつくってそこで合意すればいいとはいえないんじゃないかということです。

そう考えてくると、ここでいう紛争解決型思考というのは、紛争が起こったときに、できるだけフェアに合意を目指すという、そのこと自体はよく分かるんですが、じゃあ、そういう発想だけでいいかというと、違う発想も入れてこないといけないんじゃないかという話です。

そこで、次の二つの点を指摘しておきたいと思います。

ひとつは、「全体への配慮」という視点が重要になるのではないかと、ということです。要は、手続にのってこない何かとか、紛争になる前の何かとか、そういうものまで含めて考えるというのが、おそらく紛争解決型思考では考慮されていない重要なポイントだろうということです。一般的には、たとえば声のあげられない弱者は司法が救うべきだと考えられています。民主主義では、どうしても声の小さい弱者が無視されて、ひどい目に遭わされることが多いので、それを司法が救うというのですが、じゃあ司法はすべての弱者を救えるかというと、もちろんそんなことはなくて、当たり前ですが司法が救えるのはごく限られたケースやひとたちだけです。たとえば将来世代の利益を司法で保護することは困難ですし、業界団体の

圧力活動により消費者が不利益を被っても、それを司法が救うことはなかなか難しい。よほどの権利侵害があれば別ですが、そういうものがない限り、司法では救えないケースはじつはたくさんある。それは誰かが考慮して、配慮するほかありません。

それから、もうひとつ、「パターナリズムの必然性」ということも指摘できます。基本的に紛争解決型思考というのは、「これは許せない」とか「これは納得がいかない」とか思ったひとが、裁判所なり議会なり紛争解決の場に出て、紛争を引き起こすわけですね。そういう意味では本人自身の主観的な選好がもっとも重視されます。そしてそれに反発する側も同様に、みずからの主観的選好にもとづいて対抗的な主張をおこなって、最終的には、正当な手続のもとで調整されて、なんらかの決定がなされるわけです。

ですが、先に申しましたとおり、主観的選好同士が調整して合意すればそれでいいとは必ずしもいえないわけです。実際には、主観的選好だけでなく、「客観的利益」とか「無意識の欲望」といったものにも配慮する必要があるように思います。たとえば、ロバート・グッディンという功利主義者は、快楽や苦痛といったいわゆる主観的効用ではなくて、利益(interest)にもとづく功利主義を唱えています。また、ヌスパウムやセンなどのケイパビリティの議論も、主観的選好に還元できない客観的利益にもとづく政策を正当化する議論として理解することができそうです。あるいは、こうした客観的利益のみならず、無意識の欲望といったものにも配慮すべきかもしれません。客観的利益にせよ無意識の欲望にせよ、主観的に本人が望んでいることとはズレがあるわけですが、実際には、本人の望みを真に受けてはいけないケースも当然ある。そして、そうした本人の主観的望みを超えた配慮が必要であるとすれば、それはまさにパターナリスティックな配慮を含まざるをえないし、そうした配慮のあり方を徹底していくと、その範囲は原理的には社会全体にひろがっていくだろうということです。

あらためて申しますと、要は、紛争解決型思考というのは、さまざまな主体が採めたときに水平的にどう解決するかということに最大の関心があつて、そのための手続さえつくっておけばいいという話ですが、それだけでは済まないのではないかと、ということです。実際には、専門家が声をあげられないひとの利益に配慮するとか、特別な知識を持っていたり、特

別な立場にいたりするひとが、パターナリスティックに判断するとか、そういうことが避けられないし、またそのほうが好ましいのではないかということです。

5. 問題解決型思考

というわけで、次に「紛争解決」ではなくて「問題解決」について考えたいと思います。

紛争解決ではなく問題解決ということを考えると、政策科学の創始者であるラスウェルはもちろんのこと、昔から多くの政治哲学者たちが「医学の比喩」を使ってきたことが思い起こされます。ラスウェルは政策科学というコトバを最初に使いだした人物ですが、彼は、政策学はいわば「社会の医学」であると述べています。それは、紛争が起こったから解決するといった発想とはまったく無縁な考え方であって、社会が抱えている問題の原因を診断して処方箋を提示するという発想にもとづくものです。ここで「医学の比喩」は、単に科学的知識をプラグマティックに利用することを意味しているのではなくて、何か問題があるとして、それについて可能な限り科学的・客観的に原因の究明をおこなって、それをもとに診断をして処方箋を提示することを意味しています。理想の状態は、紛争解決(=合意)ではなく、あくまで治療であり、治癒であるわけです。くどいようですが、紛争解決型思考の観点からは、当事者同士が揉めてしまった場合、互いが合意できる妥協点をなんとかして見つけ出す、そして、できればハーバースマスの理想の合意に到達することが目指されるわけですが、そうではなくて、原因が除去されるなりして問題が解消した状態が理想なわけです。ですから、当然、議論をするというのも、互いに説得し合うことにポイントがあるのではなくて、議論のなかでよりよい解決策を見つければ、問題を発見するとか、そういったことが重視されることになります。

それから、これは、実際の人間の病気を想像してもらったら理解しやすいですが、医学の比喩の観点からすると、たとえば、痛いのでなんとかして欲しいという本人の主観的な側面と、痛みを引き起こしている客観的な側面の両方を見なきゃいけない、ということになります。医師というのは、痛いのを何とかする、とか、インフォームドコンセントを確保するとか、

そういった患者の希望をかなえることと同時に、当然ですが、病気を引き起こしている原因そのものを治すというか、除去しなければいけないわけです。これは医学の話ですが、政策学についても同じようなことがいえるのではないかと。つまり、国民が納得しているというだけではダメで、たとえば、先に述べた例でいいますと、汚職が起こったら誰かを逮捕することではなくみんな納得するということではいけないわけです。汚職が発生する構造的要因を究明して、そもそも汚職が発生しにくいような仕組みをつくることのほうがずっと重要で、そのためには政治や行政に関する学問的な研究が不可欠でしょう。

その種の学問的な知識によって問題の原因をきちんと見極めて、処方箋を提示することはやはり大事で、これは社会科学とはそもそも何のために存在するのかという根本的な問題にもつながることです。本来、社会科学というものは、有名なところでいうと、マーソンの「官僚制の逆機能」とか、そのほかにも、マルクス経済学でも厚生経済学でもそうだと思いますが、「みんな気付いていないかもしれないけれど、学問的にいうと、ここに問題があるんだよ」ということを指摘するということでしょうか、そういう側面が重要だと思います。

紛争解決型思考では、その種の社会科学的な知識に基づいて社会の抱えている問題を発見して、こうしたらもっとよくなるんじゃないか、ということを見出すことの大事さがうまく認識できません。そして、もうひとつ重要なことは、このような観点からすると、知識を持っているひとにはその分、重い責任が課されることになるということ、そして、知識のあるひととないひとの間には差がある以上、一定のパターナリズムが許容されるということ。これも医学の比喩ですが、医師というのは、患者のことを全部聞けばいいというものではないですし、そもそも患者の意思を確かめられないこともあります。そうすると専門家としてのモラルや責任、あるいは客観性をできるだけ追求するとか、きちんと検証するとか、そういうことが大事になってくるだろうということ。そして、

ところで、このような問題解決型思考を担うのは行政官だけかということ、先ほど申しましたとおり、決してそうではありません。基本的には、裁判所では裁判官が法的思考に基づいて判決を下しますし、政治家は利害調整をおこなっておりますが、実際には行政官も利害調整をしていますし、法

的思考に基づく判断もおこなっております。同様に、裁判官や政治家も、またときに一般市民も、紛争解決型思考にもとづいて行動することもあれば、問題解決型思考にもとづいて行動することもあります。そして、この種の問題解決型思考みたいなものを担うひとがたくさん存在し、そういう発想が社会のなかでひろく認められないことには、社会をよくすることは難しい、最終的にはそういう話です。

とはいえ、もちろん、医学の比喩だけでは済まないというか、必ずしも適切でない側面があることも確かです。たとえば、体の病気については、治った状態とそうでない状態の違いがはっきりしていますが、病的な社会と健全な社会というものを同じように簡単に区別できるのか、というのと、それはやはりなかなか難しい(社会病理学という学問分野もあります)。それから、歴史的な流れとか将来的なビジョンとか、そういうことは医学の比喩によっては把握しがたい、とか、そういうことがあります。また医学の比喩は、ときとしてテクノクラシーのイメージ(政策学者は技術的な知識を豊富に有していて、それを使えばどんな社会問題も解決できる、というような)を助長するかもしれません。ただ、こうした留保をつける必要があることは確かなのですが、その一方で、紛争解決ではなく問題解決の意義を強調する比喩としては、やはりふさわしいものであると思います。

6. 示唆

(1) ガバナンスの問題

では、問題解決重視の発想と紛争解決重視の発想が存在していることはいちおう理解されたとして、両者の関係はどうなっているのでしょうか。かつて書いた論文では両方大事であると述べるにとどまっているのですが、実際にたとえば、この二つの発想を具体的な制度のあり方に落とし込むとどうなるのでしょうか。このグローバルCOEで考えられている多元分散型統御みたいなものとも関係があると思うのですが、たとえば、田村善之教授もご指摘のように、紛争解決の手続がきちんとそろっていることはもちろん大事なことで、それだけでは済まない。済まない部分をどこでどうカバーするかということを考えているということです。

ガバナンスというのは、要は、いろいろな制度があって、いろいろな手続があって、それぞれに物事が処理されていって、結果的に、全体として見るとまあうまくいっているということだと思っておりますが、ここで、「全体として見ればうまくいっている」ということは、いったいどのような視点からいえるのでしょうか。

もちろん、特定の単一の視点を採用してしまえば簡単で、たとえば効率性基準で全部判断することにしてしまえば簡単です。しかし、簡単ですけれども、やはりそれだけでも済まないだろう。それから、田村善之教授も指摘されているように、民主主義のもとでのコンセンサスによってすべての決定が正当化できれば簡単ですけれども、それでもやはり済まない。田村善之教授の論文でも指摘されていましたが、透明で完全な合意は現実には不可能ですから、必ずしもつねに、社会的合意のようなものに正当化のよりどころを求めることはできない。だとすれば、どこに正当化のよりどころを求めるのかということです。完全なコンセンサスは不可能で、しかも民主主義の手続すら必ずしも信用できないとすると、いったい何をもって「正しい」と考えればいいのかのでしょうか。だからといって、むしろ、エリート主義的なパターナリズムが正当化されるわけではないですが、手続のもとでの合意を重視するという発想だけでは済まないケースがあることは確かなように思われます。

しかしいづれにせよ、複数の基準があって、複数の制度や手続が存在して、それぞれでいろいろなことがおこなわれていて、かつ、全体としてはうまくいっているということをどのように評価すればいいのかというのは、なかなか難しい問題だと思います。わたし自身も何かよいアイデアをもっているわけではないのですが、それをどう考えたらいいかということにもつながる話です。

やはり、つきつめて考えると、最終的には、どのような社会が好ましい社会なのか、という根本的な問題にたどりつくように思います。あるいは、よい社会を実現するプロセスや手段をどこに求めるのか、という問題として考えたほうがよいかもしれません。ひとつの考え方は、公共選択の議論などを参考にしながら、さまざまな制度を上手に組み合わせる、ということなんでしょうけれども、次に申し上げるように、制度だけではどうも済まないような気がします。たとえば、専門家の倫理や、市民のモラルとい

ったものも、やはり重要な役割を担っているような気がするということです。

(2) モラルの問題

すでにお気づきのことと思いますが、今日の報告のひとつのポイントは、手続そのものではなく、手続のなかで行動する主体について考える必要性を指摘するというものであります。適正な手続が存在すればそれでいいというのではなくて、手続のなかで行動するひとに一定のモラルなり価値観なりが存在しなければ、そもそも手続はうまく機能しないのではないかということです。じつはこれは、はじめに述べた、公共選択的な発想に対する違和感につながる話でもあります。つまり、手続さえ整えておけばうまくいくという発想自体どうなんだろうかということです。手続さえ整えておけばうまくいくという発想を否定しようとする、手続のなかで行動するひとを改善するという発想がどうしても出てくるだろう。去年の夏に政治学会で市民教育について報告をしましたけれども、市民教育はまさに手続のなかで行動するひとの「質」を向上させるといふ話です。手続は手続、制度は制度で大事ですが、制度のなかで動く主体の問題をどう考えたらいいかということ、きちんと考えてみるべき問題だと思います。

たとえば、行政学の分野では昔から行政責任をめぐる議論において、専門家の役割をどう理解するかについて議論がなされてきました。そこで、たとえば、専門家の果たす役割は公共選択の文脈ではどう評価されるのかということを考えてみると、おそらく端的に、エージェントということではない。専門家は、プリンシパルとしての市民に対してエージェントとして行動するというわけです。ただ、プリンシパルよりも知識が多いので、エージェント・スラックが起きるかもしれないので、いかにしてそれを防ぐかという話になるんですが、しかし、専門家のモラルとか、専門家同士の評価とか、そういうもので動いている部分も多くて、それがあからうまくいっているということも実際には多くあると思います。最近だと技術者倫理ということがいわれていますし、法曹倫理もあります。そういう手続や制度のなかで動く主体の行動様式みたいなことをどう考えるかということ、今後さらに議論を深めることができればと思っています。

さらに付け加えると、そもそも適切な制度や手続のあり方を構想しよう

とすれば、そうした制度や手続のもとで行動する主体に関して、一定の前提というか仮定を置かないわけにはいきません。そうした仮定なしには、いかなるアウトプットを生み出すかについての予測をおこなうことはできません。たとえば、民主主義のもとでは薄く広がった利益は実現されにくく、狭く集中した利益は実現されやすいという結論が出てくるのは、合理的経済人仮説が前提としてあるからです。ところが、本当にそうかという疑問もありえます。たとえば、政治学では長らく、規制緩和や民営化をどうやって説明するかということが問題になってきました。規制緩和や民営化というのは、公共選択の観点からすると説明できないかもしれません。つまり、規制を求める圧力団体が数多く存在する一方で、規制緩和を求める消費者がいるけれども、その力は弱いわけだから規制緩和なんて起きないという議論があったわけです。

しかし、実際には、80年代以降、徐々にではあれ、世界的に規制緩和や民営化が進んだわけですが、それはいったいなぜなのでしょう。ひとつの説明の仕方は、規制緩和を求める圧力団体がいたからだというもの。新たな市場をつくることでビジネスチャンスが広がると見込んだ企業なり集団なりが規制緩和を求めて、その結果、そっちの方が勝ったので規制緩和や民営化が起こったという議論です。要するにこれは公共選択の枠組みのなかでの説明です。これに対して、そうではなくて、じつは意外にも、一般の消費者の利益みたいなものが政治過程のなかで考慮され、実現されたのだという議論もあります。たとえば、アイデアの政治という議論があって、公共選択の枠組みでは民営化や規制緩和の流れは説明できないと主張している研究者もいます。

つまるところ、制度のもとで行動する主体の行動様式について、どのような前提で話をするかによって、まったく違ってくるということです。消費者の利益のような薄く広がった利益であっても、民主主義の中で十分に反映されるという前提をとると、まったく話が違ってくるわけです。そういうふうと考えてみると、先ほども申しましたとおり、市民が一定程度、社会のために行動するといったら大げさですけれども、ある程度の人数が構わないので、あまり利己的でない投票行動をおこなうとか、社会全体の利益のこともちょっとは考えて投票するとか、そういう市民が増えるみたいなことが起これば、全然違う話になってくる。

じゃあ、本当に、市民教育なりを徹底すれば、市民がそういうふうに行動するようになるかどうかというのは、やってみないと分からないことで、その前提をどう置くかによって、制度や手続をめぐる議論はまったく変わってくる。そこをどう見極めて、議論するかということですね。合理的経済人を前提にしてしまえば話は簡単です。そこを動かさなければ、でも、動くということにすると、話が複雑になる。

先ほども申しましたとおり、専門家も同じことで、専門家も利己的に行動すると前提するのと、専門家は一定程度、倫理やモラルに基づいて行動するという前提で制度を組み立てるのはまったく違って来る。たとえば、裁判官が利己的に行動しているかどうかは、非常に難しい問題です。かつて、ラムザイヤーとローゼンブルースが、日本の司法は自民党によってコントロールされてきたという議論をしたことがあります⁵。自民党は、最高裁判所の裁判官の任命などを通じて、司法のあり方をコントロールしているというわけです。最高裁判所から下級裁判所に対する指導も徹底していて、裁判官として出世しようと思えば上級裁判所の意向に配慮せざるを得ない。裁判官も基本的には利己的な存在だから、自分の出世のことを考えて、多くの裁判官はそれに従う。その結果、日本の司法は自民党に有利なようにできているという議論があって、本当かどうか私は知りませんが、そういうふう理解することができるのであれば、司法の役割について、タテマエとは別に考え直さなければいけないのではないでしょうか。

しかし、いや、そうではない、やはり司法というのは十分に独立しているし、ほとんどの裁判官は法曹としての良心に基づいて行動しているし、法律家同士のチェックもあるし評価もあるし、だからおかしいことはできないので、司法を担う者としてのモラルもきちんとあると考えるかどうかによって、司法にどこまで期待できるかはまったく違って来るわけです。そこまで考えなければいけないのではないかというのが私の話です。

ということで、なんだかよく分からない話でしたけども、時間も適当なところが来たので、いったんここで終わりにしたいと思います。ご清聴、ありがとうございました。

¹ ドナルド・ウィットマン (奥井克美訳) 『デモクラシーの経済学』 (東洋経済新報社、2002年)。

² この点については、『公共選択の研究』第45～49号 (2005～2007年) に掲載された「コミュニケーションズ」を参照のこと。佐野をはじめとする政策研究者と、公共選択論者のあいだで議論が交わされている。

³ 田中成明『法的思考とはどのようなものか』 (有斐閣、1989年)。

⁴ 以下の議論の多くは、拙稿「範型としての問題解決型思考」、足立幸男編著『政策的思考とは何か』 (勁草書房、2005年) 所収、にもとづいている。

⁵ M・ラムザイヤー、F・ローゼンブルース (加藤寛監訳、川野辺裕幸・細野助博訳) 『日本政治の経済学』 (弘文堂、1995年)。