

「知識の政治」をどのように確立するか？

——「公共政策の変容と政策科学」を刊行して

秋吉 貴雄

本書の刊行に向けた結めの作業をしていたある夜のことであった。政治討論番組で、政治家、学者、評論家などのパネリストが、わが国の安全保障政策について議論していた。途中ワシントンから特別中継が行われ、国際政治アナリストが米国の政策動向についてコメントを始めた。

そして、米国の外交政策に影響を及ぼしている国際政治学者の論説をアナリストが紹介しようとした、そのときである。多くのパネリストが「学者の論説よりも、米国政府内部の意向が重

要だ」としてアナリストの発言をさえぎった。「学者の言っていることなんてどうでもいい」と言った者さえいた。アナリストは、「学者の意見も大事ですよ」と食いついたものの、その後の議論においてその論説が取り上げられることはなかった。

私はその様子を見ながら、「学者の意見がどうでもいいのであれば、何をもとに政策を形成するのか？」と激しく憤りを感じることは、なかった。わが国の政策決定において、学者が提供する「専門的知識」の位置づけが低い

ことは特段驚くことでもない。「日本の政策決定なんて、その程度だから」というのが正直な感想であった。

しかし、同時に私の中で疑問も生じた。このような状況を招いたのは、わが国の政策決定者の無能さだけだろうか？ われわれ研究者にはまったく問題はないのであるか？ 「政策決定にどのように知識を活用し、どのように政策を改善するか」という「知識」をわれわれは提供してきたであろうか？ なによりも、本書はどのような「知識」に何らかの貢献をしているの

だろうか？

政策科学の視点

「どのように既存の政策の限界と転換の必要性が認識され、どのように新しい政策内容が決定されるか」という問いに対し、政策変容を規定する要因を検討するのが本書の目的であった。まず取り組んだのは、従来の「政治学的アプローチ」ではなく、新たに「政策的アプローチ」として分析枠組みを再構築することであった。

「政策がどのように変容するか」と

いうことを分析するうえでは、「政策内容がどのように変化したか」という分析が焦点になる。そのため、政策にどのような「知識」が、どのような「経路」で影響を及ぼしたかという視座が求められる。多元主義、新制度論などの政治学個々のアプローチの問題は第1章をご参照いただきたいが、「権力の配分」が分析の中核にある政治学では、そのような視座を提供するのが難しいことは否めない。

本書では「政策決定を改善するための知識生産活動を志向する」という政

二つの事例

策科学の観点から、「知識」を中核とした分析枠組みを構築した。第1章2節以降で詳述しているが、まず、アクター行動に関して、新たにアクターの認識枠組みを規定する「知識」という視角を加えた。そして、政策内容に対する知識の影響過程として、政策学習の概念をもとに「政策パラダイムの転換」「政策アイディアの構築」「政策アイディアの制度化」という三つの段階からなる分析枠組みを提示した。

東 信 堂

大学問題を見直す革新的ブックレット
改めて「大学制度とは何か」を問う
館 昭著 四六・1050円
原点に立ち返る大学の改革
館 昭著 四六・1050円

30年後を展望する中規模大学
マネジメント・学習支援・連携
市川太一 中小規模大学改革の貴重な先行・実践例。 四六・2520円

ティーチング・ポートフォリオ
授業改善の秘訣
土持ゲリー法ー 授業を変えるこの書類活用全て。 A5・2100円

世界のシテイズンシップ教育
グローバル時代の国民／市民形成
横井明子編著 A5・2940円

認知症家族介護を生きる
新しい認知症ケア時代の臨床社会学
井口高志 家族介護の経験から拓く新たな臨床の視座。 A5・4410円
サンヴァラ系密教の諸相
行者・聖地・身体・時間・死生
杉本恒彦 知られざる一大密教伝統——初の包括的研究。 A5・6090円

インド、チョーラ朝の美術
〈世界美術双書012〉
袋井由希子 A5・2415円

医師看護師の有事行動マニュアル
医療関係者の役割と権利義務
井上忠男 初の手引書。 四六・1260円

国際経済法（新版）
小室程夫 最新体系書。 A5・3990円

東京裁判戦争責任戦後責任
大沼保昭 なお日本の責任が問われ続けるのはなぜか。 四六・2940円
読売・吉野作造賞受賞

「帝国」の国際政治学
冷戦後の国際システムとアメリカ
山本吉重 現代の国際関係を考える上必読。 大好評3刷。 A5・4935円

（価格は税込定価表示です）
〒113-0023 東京都文京区向丘1-20-6
☎03-3818-5521 FAX03-3818-5514
http://www.toshindo-pub.com

次に、本書ではこの分析枠組みを事例に適用し、政策変更の規定要因の分析を行った。政策変更の事例は数多く存在しているが、分析対象として選択したのが、米国とわが国の航空輸送産業での規制改革であった。

航空輸送産業では、いわゆる「幼稚産業保護」の観点から、両国とも規制当局によって厳しい規制が行われ、市場への参入、運賃設定などが著しく制限され、事業者間の競争が徹底的に回避されていた。

社会経済状況の変化や規制政策の混乱などから、米国では一九七〇年代から、わが国では八〇年代から規制改革の必要性が認識され、「規制緩和」として改革が行われた。しかし、両国での改革の内容は大きく異なった。

米国では「自由競争」として、各種規制がほぼ自由化され、規制当局まで廃止された。一方、わが国では「航空

憲法」と称された事業領域規制は廃止されたが、「管理された競争」として、競争は制限され、新規事業者の参入は想定さえされず、運賃設定も一部緩和のみにとどまった。

両国の間でなぜこのような差異が生じたのか？ なぜわが国の規制改革は遅れたのか？ 本書の第2章と第3章で両国の規制改革過程を分析し、第4章ではその比較をもとに両国間の差異を生じさせた要因を分析した。

具体的には、三つの段階での政策学習の差異、政策決定の「場」、政策遺産の存在などの要因を指摘しているが、「知識」の点からは、「知識の生成」「知識の普及」「知識の経路」に関する要因が指摘される。そして、これらの要因は「政策決定にどのように知識を活用し、どのように政策を改善するか」という冒頭の問いに示唆を与えるものである。

知識の生成

当たり前のことであるが、改革に向けた知識が生成されなければ、政策変更への動きにはつながらない。「自由競争」を実現した米国で特徴的だったのが、理論経済学者によって知識が供給されたことであった。一九五〇年代から航空規制の問題は指摘されていたが、七〇年代には実証研究から政府規制が高い運賃を引き起こしていることが示され、規制の問題が明確になった。

また、「競合可能性理論」として知られるように、参入・撤退が容易な「競合可能な市場」では規制が不要であることが示された。これが改革の理論的支柱となり、「競合可能な市場」に向けた政策案が開発された。

一方、わが国では米国と対照的に、改革に向けた知識が不十分であった。

航空政策は伝統的に交通経済学の領域として「タテワリ」的に取り扱われ、研究者も少なく、研究蓄積は乏しかった。そして、航空輸送産業はかつて混乱し、競争基盤となる空港容量も不足していたため、競争制限が半ば容認されていた。さらに、米国での規制緩和、特にその理論動向に関しては、一部の研究者が紹介をはじめた段階であり、わが国での改革の必要性を認識させるほど十分なものではなかった。

知識の共有

改革に向けた知識が生成されても、それが孤立しては意味がなく、広く政策決定者にも共有されることによって、既存の政策の限界が認識される。その具体的な「場」となるのが、専門家によるネットワークの「認識コミュニティ」である。

米国では「回転扉」と称されるほど官民交流が盛んであり、その人的資源をもとに認識コミュニティが形成される。実際に、航空規制改革においても、政治任用された研究者を中心に改革の必要性が認識された。さらに、大

一方、わが国では、政治任用は現在においても限定的であり、そもそも認識コミュニティの素地がない。また、航空規制改革では、一部の理論経済学者は規制緩和の必要性を主張していたが、研究者間で認識コミュニティを形成するための求心力となる場やアクタ

サイバースペースと表現の自由

新刊案内

小倉一志 A5判・三五八頁 七〇〇円
サイバースペースは「思想の自由市場」を実現するメディアといわれる。日米のサイバースペースに対する現状の検討をもとに、日本の規制手法の「特異性」を浮き彫りにし、かつレッシングのコード論を用いて表現内容規制論を組上に挙げた本格的サイバースペース論。

新版・現代法学入門(第4版)

青柳・笠原・安部・磯本 3000円
広く現代社会において問題とされる事象を法的にどう捉えるかという問いに配慮した好著。主要な判例30題を取り上げ、かつアップデートに改訂。

憲法のレシピ

小山・山本・新井 編 3000円
【設問】→【学習のポイント】→【基本解説】→【考えてみよう】→【より深く学ぶために】という流れをとり、基礎から応用へと学んで行く。

消費者政策 消費生活論(第4版)

鈴木深雪 3000円
消費生活の環境整備は、一つは安全行政や競争政策での規制の強化、もう一つは消費者自立を支援する方策の整備である。要領よく纏めた好著。

製造過程における譲渡

担保論序説 日本法にとってドイツ法とは何であったか！
杉下俊郎 3000円

尚学社

税別価格
〒113-0033 東京都文京区本郷1-25-7
Tel(03)3818-8784 Fax(03)3818-9737
E-mail: shogaku@mui.biglobe.ne.jp

が存在せず、改革の必要性が広く認識されることはなかった。

知識の経路

共有された知識は、実際に政策決定過程に供給されることによって、政策変容へとつながる。米国では、「開かれた場」の設定で多様な知識が供給され、政治任用で研究者が要職につくことで知識が政策に反映される。実際に航空規制改革においても、議会の公聴会に著名な理論経済学者が多数参加し、政府規制の問題を指摘し、「競合可能な市場」に向けた改革案が提示された。さらに、規制当局の長官に理論経済学者のカーンが就任し、主要ポストにも著名な理論経済学者が就任すると、規制当局の独自の権限で規制改革が進められ、法案策定へとつながったのであった。

一方わが国では、政策決定の「場」

が運輸省のコントロール下にあり、改革の必要性を指摘していた研究者は参加できなかった。さらに、そこでの政策議論も事務局である運輸省によって方向づけられ、新規事業者の参入といった政策案はほとんど議論されなかった。

改革に向けて

小泉政権では経済財政諮問会議を中核とする「官邸主導型」の政策決定システムが確立され、内閣府を中核とした認識コミュニティと、政策原案への研究者の関与によって、政策決定への「知識」の反映が可能になった。しかし、終章で検討したように、同システムは属人性が強く、特に知識投入に関しては、個人的なネットワークによる部分が大きい。

事例分析の結果から、端的には多元的な知識投入のあり方が重要になる。

具体的には、政治任用の常態化で認識コミュニティをいっそう「厚く」することや、専門家組織、政策市場などを創設することなどが求められる。

「失われた二〇年」でわれわれが経験したように、社会経済システムは継続的な改革が必要とされる。既存の政策の限界を認識し、変更するためには、特殊利益ではなく専門知識に基づいた政策決定システムの確立が重要になる。本書での分析枠組みおよび事例分析がその一助になれば幸いである。

(あきよし・たかお)

＝熊本大学大学院社会文化科学研究科准教授

秋吉貴雄「著」
『公共政策の変容と政策科学——日米航空運輸産業における2つの規制改革』
有斐閣刊 ●好評発売中
A5判、三二八頁、定価四四一〇円(税込)

ロイトリンゲンとリスト(上)

——リスト像の建設と生誕一〇〇年の記念祭

ロイトリンゲンはリストの生まれ故郷の町であり、リストはロイトリンゲンの町の「偉大な息子」である。リストの記念像、「リスト文庫」、遺品の展示室がこの町にある。両者の関係をリストの生前から没後一〇〇年にかけてたどっていくと、それぞれの時代のドイツの歴史が影を落としている。

一

リスト(Friedrich List、一七八九～一八四六)は、九歳から五年半この町のラテン語学校へ通ったのち、一六歳で書記の修業のためにロイトリンゲ

ンを離れた。その間に、帝国自由都市であったロイトリンゲンはヴュルテンベルク公国(王国になる)に併合された。リストが通った学校は、ナチスの時代に「F・リスト尋常・高等・実業高等学校」、「F・リスト上級学校」になる。

ヴュルッテンベルク時代には、兄と両親の死や遺産相続で帰省したと思われ、内務省地方行政課の役人としてロイトリンゲンへ出張したこともあった。一八一九年夏の選挙では法定年齢に数日足りず当選が無効になったが、翌年一二月の補選でロイトリンゲン選

出の代議院議員に当選した。しかし、選挙民の要望をうけて起草した請願書の内容が当局の忌避に触れて訴追され、わずか八〇日で議会を追放され、二三年に有罪の判決を受けると、身重の妻と三人の子どもを残してフランスへ逃亡した。

この判決を「司法殺人」と評したのは詩人のウーラントであるが、冤罪に対する恨みは、のちに鉄道会社の役員の問題でライプツィヒの商人から受けた不当な仕打ちとともに、生涯リストの心から消えなかった。「私を裁いた判事の一人は死の床において、判決に

諸 田 実