

# 民主性と公共性

善 教 将 大

はじめに

## I. 公共政策システムの理論

1. 公共政策システムとは何か
2. 公共政策システムにおける入力と出力
3. 小括

## II. 新しい文化論としての政策文化論

1. 出力重視への価値転換
2. 制度と文化
3. 小括

## III. パラダイムシフトへの課題

1. 参加と評価
2. 満足と期待の交差の意味
3. 小括

おわりに

## はじめに

20世紀は自由民主主義が勝利した世紀であると述べる論者がいる<sup>1)</sup>。たしかに、1970年代以降、多くの非民主的な政治体制を採用していた国々が相次いで民主化した。遍く人びとが統治過程に参加することの価値は広く認められ、少なくとも今日の先進諸国においては、代議制は「一般的な政治制度」として定着している<sup>2)</sup>。もちろん、代議制と一口に言っても多くのバリエーションが存在し、たとえば選挙制度でさえ10以上のバリエーションが存在する。しかし、このことは「民主性」の価値を否定するものではない。

たしかに民主性への信頼は、今日既に確立されているかのように見える。しかし、他方で代議制に対する「揺らぎ」が生じつつあることを指摘する論者もいる。1970年代における統治能力の危機の指摘に見られるように<sup>3)</sup>、代議制の「揺らぎ」への指摘は何も今日に始まった話では

ないが、1990年代以降、主要先進諸国における政府に対する信頼感が軒並み低下し、さらに投票への参加率も低下傾向にあるという事実は<sup>4)</sup>、1970年代に主張された危機とはまた異なる危機が生じつつあることを物語っているように思われる。日本もその例外ではない。内閣府が実施している「社会意識に関する世論調査」によれば、「国の政策に国民の意見が反映されている」と考えている有権者は2割にも満たないことが示されている（平成23年1月時点）し、国政選挙や地方選挙の投票率は低下傾向にある。

これらの危機にどのように対処すべきかについては、討議ないし熟議民主主義の確立や、コミュニティへの積極的な参加の推進など、現在、さまざまな「処方箋」が提示されている。本稿が検討の対象とする『政策システムの公共性と政策文化：公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの変換』（有斐閣、2009年。以下、「本書」と省略）において提示された公共政策システムの理論も、そのひとつとして位置づけられる。

村山（以下、「著者」と省略）は、上記著作において、代議制あるいは民主制にかわる新たな統治システムとして、公共政策システムを提起した。本書の内容は、既に指摘されているように<sup>5)</sup>、既往理論との関連を把握することが困難であり、さらに著者独自の概念が多数用いられている。それゆえに、公共政策システムの特徴、意義、課題等については、未だ不明瞭な点が残存している。

そこで本稿では、新たな統治のあり方として提示された公共政策システムの理論の特徴、意義、課題を、筆者なりに整理しながら検討していく。「他者が何を主張し、何を考えているかではなく、自身がどう考えているかが重要だ」という師の教えに最大限沿いつつ、上記作業を行っていくこととした。

論述は以下のように進められる。まず、Ⅰ.で公共政策システムの特徴を、システムの開放（性）という点を中心に説明する。次にⅡ.で公共政策システムへの転換の意義について、今日的な社会変動あるいは価値変動を踏まえつつ説明する。Ⅲ.では、Ⅱ.までの議論を踏まえた上で、理論的な課題と実証分析上の課題の2点について検討をくわえる。最後におわりにで、これまでの検討をまとめ、公共政策システムの理論の今後について簡単に述べる。

## I. 公共政策システムの理論

本節では、公共政策システムの特徴を、開放（性）という概念を軸に説明する。公共政策システムは数多くの特徴を有するが、最大の特徴は開放的なシステムという点にある。以下では、まずは開放の意味について説明し、次に公共政策システムにおける入力および出力が、開放との関連からどのような機能を果たすものとして位置づけられているのかという順に議論を進めていく。

### 1. 公共政策システムとは何か

「その概念（公共性：筆者注）の基本は、開放（Openness）である」（本書8頁。以下頁数の

みを記す）と述べられているように、公共政策システムの特徴を端的に表現するなら開放的なシステムということになろう。しかし、ここでの開放は、私的に保有する情報を公開するという意味で用いられているわけではない。公共政策システムとは何かを理解する際、この開放をいかに適切に捉えるかが重要となる。

公共政策システムにおける開放は、その他大勢への広がりを目指す。著者がその論敵としているのは、代議制あるいは民主性である。治者と被治者の自同性ないし参加を基盤とする民主政治システムとの対比から、「公」を「共」にする公共政策システムについての説明がなされているところからも、それは明らかだろう。著者は、民主制を「積極的な関係者の関与に限られがち」（8頁）なシステムと捉えており、対する公共「制」をその他大勢への広がりを有するシステムであると見ている。したがって、公共政策システムとは、より多くの人びとが「関与」することのできるシステムであるということになる。開放がその他大勢への広がりの度合いを意味する概念である、と考えるのは以上の議論に基づく。

ただし、ここで注意しなければならないのは、開放は、参加者あるいは関与者の量的拡大を意味するわけではないということである。「利害関係を持たない社会全体の無数の人々が政策過程で果たす役割に注目する」（12頁）と述べられている点から明らかなように、開放の度合いを測る目安は利害関係である。そのため、単なる参加者あるいは関与者の増大は、必ずしも公共政策システム論という開放度の向上に直結しない。いわば、公共政策システムにおいて関与者が量的に増えるのは、開放の度合いを増した帰結にしかすぎない。

ところで、なぜ著者は開放の度合いを重視しているのだろうか。その理由を端的に述べれば、システムの開放の度合いは、公共領域での秩序形成の基盤になると著者が考えているからである。民主制は、利害関係を有する人びとの参加によってそのシステム内での秩序が担保される。具体的には、民主制では自身に関与できる体制が整えられ、また、実際に関与の機会が設けられていることが、価値の偏在的な配分決定を受容する「信頼」を創出する。対して、公共政策システムでは、開放の度合いとそれに対する人びとの「了解」が秩序を形成する。つまり、政府がその他大勢を視野に入れた政策展開を行い、また、その他大勢の声を政策展開に反映させようとすることで、「信頼」が創出されることとなる。

以上より、第1に公共政策システムとは、システムの開放の度合いの高い統治のシステムであるといえる。第2に、開放（性）は、利害関係を持たない人びとの関与の度合いから定義される。絶対的な「参加」者の数が多くとも、その他大勢がはじき出されるようなシステムは開放的ではないことをこれは意味する。第3に、開放性は、秩序形成の基盤でもある。開放的であることがシステムの正統性を担保する根拠足り得ることになることをこれは意味している。すなわち、その他大勢の関与に秩序形成の基盤を有する統治のシステムが、公共政策システムである。では、そのようなその他大勢への広がりは、具体的にどのような形で構想されているのか。次項では、公共政策システムにおける入力と出力を見ながら、さらにこの点について詳しく検討していく。

## 2. 公共政策システムにおける入力と出力

開放を基盤とする公共政策システムは、図1に示すように、政治システム論の基本的な発想と同じく、入力、出力、フィードバックの3つの要素から構成されるシステムであるとされている。ここで明らかなように、公共政策システムは、民主制（政策形成の政治システム）と以下の3点で異なる。第1に、民主制では政策決定が出力となるのに対して、公共政策システムでは政策実施が出力となる。第2に、民主制では支持や要求が入力となるのに対して、公共政策システムでは政策評価が入力となる。第3に、公共政策システムはその内に民主制を包含する。つまり、民主制より「大きな」システムとして、公共政策システムは構想されている。これら3点は、上述した公共政策システム論における特徴と、いずれも密接な関わりがある。

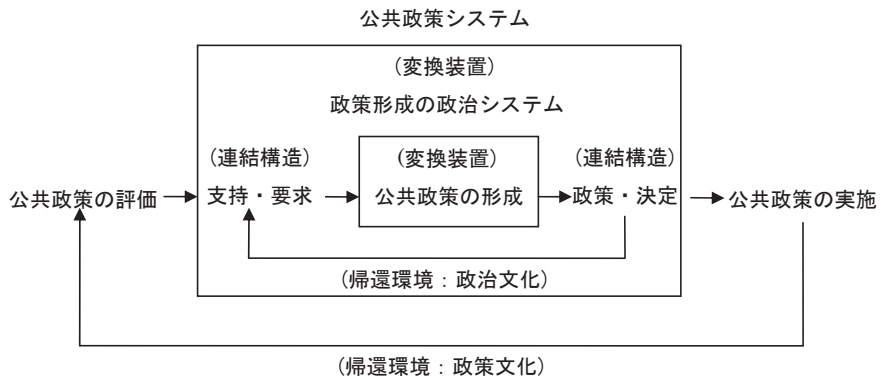


図1 公共政策システム（公共政策システム）の概要

出典：村山皓(2009)『政策システムの公共性と政策文化：公民関係における民主制パラダイムから公共性パラダイムへの転換』有斐閣、15頁。

なぜ政策実施が出力となり、政策評価が入力となることで、関与者が拡大するといえるのか。まず、前者について、民主制における出力は「その政策の影響が一部に限られて」おり、「政治システムの入力に積極的な利害関係者にとって、政策の実施への満足、不満足ははっきりと分かれる」(13頁)ものと捉えられている。つまり、民主制の出力への関与者は「限定的」であると著者は見ており、また、効率性などよりも利害関係者の意図、すなわち「民意」がシステムの都合上優先されることになると考えている。対して公共政策システムでは、出力は「直接の利害関係もなく、関与に能動的とはいえない人々をも含めての広がり」を視野に入れて、政府が、政策実施をどのように説明しようとするか(154頁)が重視される。そのような政策実施を通じての関与者の拡大は、具体的には「説明情報」と「公開情報」を概念的に区分し、どれだけ説明情報が多いかから示される。いわば、日本の「余分な親切心とも言えそうなその公民関係」(212頁)に基づく広報活動がここでいうところの「説明情報」であり、またその度合いが政策実施の開放度として操作的に概念化されている<sup>6)</sup>。

次に後者について説明しよう。民主制における入力も、出力と同じく「限定的」であることが述べられる。すなわち民主制における入力の強調は「より良い公共政策の形成に、利害を感

じて人々がどれだけ関わるか」（13頁）を探究することと同義であり、よって入力の一部の利害関係者を中心とするものとなる。これに対して、公共政策システムにおける入力は評価である。つまり、政策評価は「積極的な人々からの意見聴取に比べて、あまり積極的ではない人も含むその他大勢の人々の意見も比較的反映されやす」（97頁）く、ゆえに利害関係を超越関与者が拡大することとなる<sup>7)</sup>。

もっとも、単に政策評価を行えば開放の度合いが増すと主張されているわけではない。「政策の人々への浸透」が「公共政策システムの入力としての政策評価を測る尺度（傍点筆者）」（96頁）であると述べられているように、政策評価の「質」がそこでは問われる。ここでの浸透とは、ある政策についてどれだけ「了解」できているかを意味する概念である。そして、人びとの了解の度合いは、過去の事業展開への満足と今後のそれへの期待が交差する地点から操作的に定義されている。

以上に見たように、公共政策システムにおける入力と出力は、民主制におけるそれら以上の広がりをもつ。その広がりとは、単なる「量」的な意味での広がりではなく、利害関係を超越したその他大勢の人々への広がりという「質」的な意味での広がりである。公共政策システムが政治システムを内包するのは、以上より導き出される論理的な帰結である。

さて、ここで問題となるのは、民主政治システムを内包することによって生じる入力－入力間あるいは出力－出力間の関係である。本書では、公共政策システムにおける入力および出力の説明にかなりの分量を割いているためか、これらについてはほとんど議論されていない<sup>8)</sup>。しかし、実は、この点を一貫して議論しないところに、公共政策システムの理論の最大の特徴があると筆者は考える。つまり、著者が議論しているのは政策評価を入力とし政策実施を出力とする公共政策システムなわけだから、ブラックボックスの中に位置づけられる民主制については議論する必要などないのである。やや極端な言い方をすれば、公共政策システム理論の中では、参加はまったく重要ではない。

利害関係を超越した広がりをもつ公共政策システムの理論が、ある意味でラディカルな変革案である理由は、この点に求められる。治者と被治者の自同性に基づく民主性のパラダイムでは、自らが参加できる（あるいはしている）点をもって、システムの安定を支える一般支持（diffuse support）が形成される。一般支持は、たとえ不満な政策が実施されようとも、それを受容するために必要な政治的正統性（political legitimacy）を創出する資源となる<sup>9)</sup>。

しかし公共政策システムでは、積極的ではなく、あくまで受動的な形で政策に関与することで、システムの維持ないし発展にかかる秩序は形成されることが想定されている。参加することではなく、政策が「広がり」を持っていることが重要なシステムにおいては、人びとが積極的か否かはまったく問われない。なぜなら、広がりをもたせる主体は政府だからである。人びとはあくまで受動的な形で「モニタリング」する役割を担うしかないが、一方で自律的であり、また、自由な「市民状態」であり得る。著者はその点に、公共性に基づく新たな秩序形成の基盤を見る。

### 3. 小括

公共政策システムの理論の特徴は、積極的な参加ではなく、消極的な関与ないし評価をもって、そのシステムを支える秩序形成の手段を得るという点に尽きる。そこには、公と私の「繋がり」を、今日、政治への支持が失墜する中で、どのように担保するのかという著者の問題意識がある。そのような発想自体は目新しいわけではないが、「民主」ではなく「公共」に価値を転換させるという目論見自体は、民主性との連続以上の断絶を感じさせられるし、何より独創的な考えであるといえる。次節では、この独創性について、やや詳しく検討していくことにしたい。

## II. 新しい文化論としての政策文化論

本節では、公共政策システムの理論にどのような意義があるのかを論じる。筆者は、この議論の意義は、特に、日本の政治文化に対する新たな解釈を提示した点と、既存の文化論をさらに発展させるアプローチを提示している点にあると考える。以下では、それぞれの意義について、詳しく説明する。

### 1. 出力重視への価値転換

著者は民主性から公共性への転換を、パラダイムの転換として捉えている。いわば、民主性と公共性の間には隔たりがあると考えているようである。しかし、「単純化して言えば、「公」を「共」にするパラダイムとしての「民主主義」を「参加民主主義」から「評価民主主義」へ転換しえることを主張している」との指摘に見られるように<sup>10)</sup>、両者の距離をどのように捉えるかは難しい問題である。ただ、前節の検討からも示唆されるかもしれないが、筆者は、公共性は民主性とその根本において異なる価値であると考えている——少なくとも、筆者にとってはそのように見える。その理由を端的に説明すれば、公共政策システムでは、参加に基づく民主制がブラックボックスの中に閉じ込められているからである。

ところで、著者は2003年に著した『日本の民主政の文化的特徴』（晃洋書房）において、日本の政治文化は政策決定機構への入力ではなく、政策決定機構からの出力を指向する点に特徴があり、ゆえに日本の民主制は、入力指向ではなく出力指向となることでよりよく機能することを主張した<sup>11)</sup>。この議論の意義は、「あなたまかせ」な日本人の政治文化的特徴を入力指向との対比から捉え直すことで、より積極的な参加を推奨する方向以外での民主制の発展経路が存在することを示したところにある。啓蒙的民主主義論者の主張にみられるように、日本人の政治や行政に対する受動的な態度は、しばしば「非民主的」な態度として批判されてきた。「おまかせ民主主義」との表現に象徴されるように、人びとの非積極的な態度は、民主主義にとっては望ましくないものとして一般的には考えられている。しかし、日本の政治文化を出力指向として捉え直すこの議論は、そのようなステレオタイプから日本の政治文化に関する理解を解放する。すなわち、受動的な態度もまた民主的な政治文化の一形態として解釈することが可能となるのである。入力指向も出力指向もともに民主的な文化であり、どちらか一方が優れている

わけではない。

このように『日本の民主制の文化的特徴』は、入力指向と出力指向を同等の文化とみなすことで、既存の日本の政治文化に関する通説的な理解に修正を促すものであった。本書では、公共性あるいは公共政策システムの構想の中からこの出力指向の文化を捉え直した時、それが参加（入力）を重視する文化よりも、より「良い」文化であることが示される。とりわけ社会の開放化と開明化に鑑みるなら、公共政策システムは民主制システムよりも、発展的な秩序を形成しやすいという意味で「優れた」システムである。そのようなシステムを支える政策文化は、入力を指向するものではなく、出力としての政策を指向する文化である。したがって、「あなたまかせ」の日本の文化は、政策文化としてそれを捉えた時「てまえがって」の文化よりも「優れて」いることになる。

つまり、本書の意義の第1は、民主性から公共性へという新しい枠組みを設定したことによって、これまで否定的な見解が示されがちだった日本の受動的な文化的特徴について、既往の理解とは180度異なる解釈を示し得た点にあるといえる。『日本の民主制の文化的特徴』においては、入力も出力も指向する社会が開明的な社会であったが、本書では入力がブラックボックス化されたことにより、「出力」に特化した形で社会（あるいはシステム）の発展が描かれる。そうすることで、日本の文化はすぐれて公共的であることを著者は明確に示している。この「発見」が本書の貢献の第1である。

## 2. 制度と文化

文化は変動するが、安定的である。逆にいえば、安定的でなければ、それは文化とはいえないだろう。そのような変動と安定の両者を見据えた政治文化論を展開したのはイングルハートであったが<sup>12)</sup>、著者も基本的には、文化の「独立変数性」を強調しつつも、その変動可能性を考慮した文化論を展開している。ただし、イングルハートが社会変動を重視したのに対して、著者は——必ずしも明示しているわけではないが——制度（変化）を、文化変動をもたらす要因として、積極的にモデルに組み込んでいる。本書の第2の意義は、この点にあると筆者は考える。

著者は、基本的には政策文化を、制度文化と政治文化のふたつの文化によって構成されていると見る。政治文化は、人びとの政治に対するものの考え方、感じ方、行動の仕方のパターンとして説明される。制度文化は著者が示す新たな概念である。明確な定義付けがなされているわけではないが、制度あるいは政策に対して適応的な、人びとの考え方、感じ方、行動の仕方を意味する概念であろう。情報化や価値変動といった環境基盤が日々変動する中で、人びとは、制度に対してどのような行動をとれば「持続可能」なのかを学習する。そのような学習のプロセスを著者は社会的学習過程と呼ぶが、本書ではその過程の中で形成される人びとの態度が制度文化であると考えられている。

社会変動と制度変動が複雑に絡み合う中で、人びとは制度文化を、社会的学習過程を通じて形成する。しかし、入力を醸成するのは政治文化であり、制度文化は入力とはあまり関係しない。

したがって、出力が適切にへとフィードバックされるには、制度文化と政治文化がどのような関係にあるのを見なければならぬ。制度文化と政治文化の乖離が大きければ、人びとは「違和感」を感じ、それがひいては秩序形成の阻害要因となる。すなわちシステムはうまく機能しなくなる。対して、両者の乖離が小さければ、政治文化をシステムは社会的動員過程を通じて「消費」することが可能となり、システムの機能は高まる。そのような制度機能と文化の関係については、図2に示す通りである。この図は、制度文化と政治文化のどちらが重要かを明らかにする図ではなく、両者の関係こそが重要であることを示している。

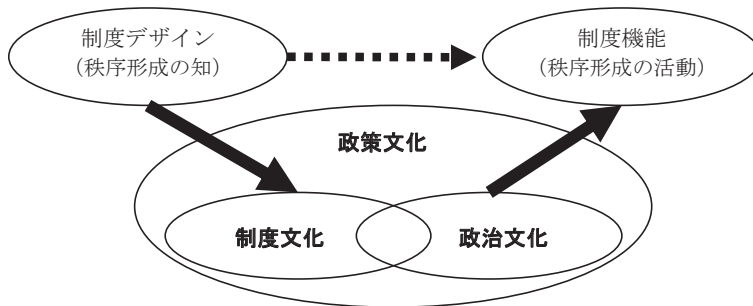


図2 制度機能と政策文化

注) 村山皓 (2009) 『政策システムの公共性と政策文化: 公民関係における民主制パラダイムから公共性パラダイムへの転換』有斐閣、324 頁掲載の図 6-11 および図 6-13 を参考に筆者作成

制度文化と政治文化を概念的に区別することの具体的な意義としては、おそらく次の2点が考えられる。第1は、制度と文化の内生性の問題を、理論的に解決できる点である。制度あるいは政策が変われば、人びとの考え方や行動様式もまた変わる。しかし、制度あるいは政策が変わったのは、人びとの文化が変わったからだとも見ることができる。「卵が先か鶏が先か」というアナロジーに近似するこの問題は、因果関係を適切に分析することができないという方法論上の問題を引き起こす。

制度から文化への因果関係を分析するには、基本的には制度と文化のどちらかが他方に影響を与えないという仮定が必要である。すなわち、両者が双方向的な因果関係にある場合、内生性 (Endogeneity) の問題が発生するため、因果関係について言及することが難しくなる。しかし、制度文化と政治文化を、あるいは出力と関係する文化とと関係する文化を分けて考える場合はこの問題が発生しないので、制度と文化の関係を適切に評価することが可能となる。すなわち、政策文化の発想は、文化が制度と適合的であるということではなく、異なる文化がうまく「重複」していることを、制度が機能する条件として設定する。そうすることで、内生性の問題を対処しながら、政策文化の、あるいは文化それ自身の有用性について説明することが可能となる。

第2は、制度変化あるいは政策変動による文化変動の可能性を示す点にある。既存の政治文化論は、制度変化をもたらす要因として政治文化を捉える傾向にあったように思われる。すな



わち、政治文化の変動をもたらす要因としては、外生変数としての社会変動や経済変動が重視されてきたのであり、たとえば選挙制度の変化などは、政治文化の変動要因としてはほとんどとりあげられることはなかった。

政策文化の発想は、そのような文化論とは異なり、制度変更に適応する形での学習過程を視野に入れる。政治文化は制度によっては変わらないが、制度文化は容易に変わり得る。社会変動、経済変動、そして制度変化の三者を見据えなければ、制度と文化の相互作用を適切に評価することはできない。そのような新たな文化変動の視点を、政策文化という発想あるいは公共政策システムの理論は提示しているのである。

### 3. 小括

以上、本節では、公共政策システム論の意義について検討した。まとめれば、本書の第1の意義は民主制の枠内では捉えることができなかった出力指向の文化の意義を明らかにした点である。第2の意義は、文化の固有性と変動可能性の両者を視野に入れつつ、新しい文化論としての政策文化論を提唱した点である。これらの点以外にも、本書の意義は多数あげられるように思うが、行動論、あるいは文化論研究という観点からは、以上の2点がとりわけ重要であると考えられる。

## Ⅲ. パラダイムシフトへの課題

本節では、これまでの検討を踏まえつつ、公共政策システムの理論の課題について分析する。具体的には、価値の認識化の捉え方に関する問題と、了解の操作的概念化に関する問題の2点について、それぞれ指摘する。すなわち、理論と実証の両側面から、公共政策システムの理論が抱える問題を明確化することが、本節の課題である。

### 1. 参加と評価

今日、社会の開放化と開明化が同時に進んでいると著者は見る。ここでの社会の開放化とは、広く人びとが平等な形で公的領域に関われるようになる方向への社会の変化を意味している。ただし、社会の開放化は実際に人びとが政治や行政に関わる方向での変化ではなく、公共交通網の整備や情報技術の発達といった客観的な社会基盤の変化を意味している<sup>13)</sup>。

この客観的な変化に対して、社会の開明化とは、物事がわかる力をもつ人びとが増えることを意味している。より厳密には人びとの価値意識の認識化と主観化の両者を意味する。つまり、伝統ではなく近代の制度を重要視し、また、自身の「生きがい」ないしは「自己実現」を重要視する方向への主観的な人びとの意識の変化が、社会の開明化である<sup>14)</sup>。

著者は、上述した社会の開放化と開明化が進展しつつあることを背景に、民主性から公共性へのパラダイムシフトの必要性を主張する。言い換えれば、社会の開放化と開明化は、公共政策システムを構築する必要性を説く上での前提である。もっとも、「そのような人々の価値意識

の認識化と主観化は、公共政策システムの公共性を考えるうえで、重要な要因と考えている」(22頁)と述べられているように、開放化よりも開明化の方が著者にとっては重要なようである。さらに「認識化はその他大勢の人々の関与に欠かせない要因と見る」(22頁)とあるように、主観化よりも認識化を重視している。

価値の認識化が重要となる理由は、おそらく、I. で説明したように、公共政策システムは、政策評価あるいは政策実施への認識をその基礎とするシステムだからであろう。本書では一貫して、政策を中心に据えるシステム構築の可能性について言及されている。その点から、主観化よりも認識化を重視する著者の姿勢を窺い知ることができる<sup>15)</sup>。しかしながら、認識化が重要となる理由はそれだけではない。筆者は——明示しているわけではないが——もうひとつ、認識の対にある概念との関連からも、認識化が重要だと考えている。

著者は、価値観の認識化を、図3のように捉えている。すなわち、一方の極には政策評価という名の「認識」を重視し、他方には参加という名の「感情」を重視する指向性をおく、一次元的な価値次元の中での、評価を重視する方向への変化を価値の認識化と捉えている。もっとも、この解釈は筆者にとってそのように「見えている」だけだという可能性もある。しかし「参加の感情よりも、評価の認識の方が意味ある広がりの可能性は増す(傍点筆者)」(22頁)と記されているところから、そのような解釈をすることは可能であると考えられる。むしろ、そのように捉えなければ、民主性から公共性へのパラダイム転換がなぜ「パラダイム」の転換なのかを説明できないし、また、なぜ参加が公共政策システムにおいてはブラックボックス化されるのかも説明できないように思う。

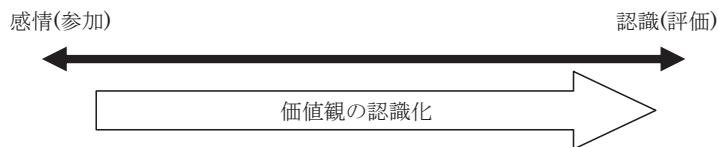


図3 感情—認識次元上での価値の認識化イメージ

しかし、行政評価を参加と、あるいは認識を感情と対になる形で捉えることは理論的に妥当であろうか。ここでは、認識と感情の関係という観点から、上述の議論に問題があることを指摘したい。

端的にいえば、認識と感情はトレードオフの関係にあるわけではない。したがって、本書のように両者の関連を二項対立図式の観点から捉えることは誤りであると考えられる。もちろん、古典的な政治意識の構造に関する理解や態度理論に見られるように<sup>16)</sup>、認知ないし認識と感情は、基本的には独立して存在するものと考えられるし、そのこと自体に異論があるわけではない。しかし、両者が独立して存在することは、両者の間に関連がないことを意味しない。むしろ、両者は相互に密接な関連を有する。

通俗的な認識と感情の関係に関する理解に従えば、感情は認識を「阻害」する。しかし、感

情と認識は、常にそのような互いが互いを「牽制」し合うような関係にあるわけではない。すなわち、感情がより認識的な意思決定の手助けをする場合もある。本書の認識と感情の関係についての理解は、この点を見落としている。

感情が認識的な行為を促進させる一例としては、マーカスらの有権者の感情の役割に関する研究をあげることができる<sup>17)</sup>。彼らは進化論的なアプローチに立脚しつつ、環境変動に対して有権者が適応していく際に、感情が重要な役割を果たしていることを論じる。とりわけ、感情がより認識的な行動を促す場合があるという彼らの知見は、上述の一次的な認識と感情の理解に決定的な疑問を投げかけるものである。参加か評価かという二項対立図式は一見すると妥当性を有するよう思えるかもしれないが、その根拠は定かではない。

なお、付言しておけば、認識を重視する意識もひとつの感情であると筆者は考えている。そして、著者自身も、実は秩序形成は「感情」によって基礎付けられるものと見ているように筆者には感じられる。我々が何らかの情報を認知し、それに基づいて判断あるいは評価することと、その行為自体を是とすることは別次元の問題である。本書でいうところの価値の認識化とは、(参加か評価かという選択肢を提示された上で) 認識としての評価を重視する指向性を意味しており、純然たる認知ないし認識的行為そのものではない。つまり、その行為を是とする価値観が存在するからこそ、その他大勢への広がりへの認識は了解へと繋がり、また、了解が秩序形成へ繋がると考えられるのである。逆にいえば、単なる認識的行為は秩序形成の鍵とはなり得ない。感情と相まってはじめて、秩序は形成される。

日本の現状を勘案するなら、客観的な変化としての開放化からは、公共政策システムへの転換の必要性を説得的に論じることはできない。なぜなら、統合を不可能とするほどの政治参加が日本では行われていないからである<sup>18)</sup>。能動的あるいは積極的な政治文化とは異なる受動的な政治文化を、日本の民主制の文化的特徴として指摘する著者自身が、そのことをもっとも理解しているだろう。だからこそ著者は、もうひとつの変化としての開明化を重視するのではないだろうか。しかし、開明化を感情から認識への変化という意味で捉えた時、そこには重大な問題が発生することになる。感情と認識の単純な二項対立図式から脱却し、両者の相互作用という観点から、今一度、認識としての評価の意味を問い直す必要があるように思われる。

## 2. 満足と期待の交差の意味

公共政策システムは、その他大勢への広がりに対する人びとの了解によって、その秩序が担保される。認知あるいは認識が公共政策システムにとって重要となる所以は、認識が(参加と比較して)利害関係を越えた広がりを持つ概念だからである。感情との二項対立という問題を孕むものの、政策評価が参加以上の広がりを持つことについては筆者も同意する。少なくとも、政策評価が利害関係を有さない人びとの意思を政策に反映させる方法であることに疑いの余地はない<sup>19)</sup>。しかし、その操作的定義については問題がある。

その他大勢への広がりに対する了解がどのように操作化されているのかについて、簡単に確認しておこう。まず、「政策の人々への浸透を、公共政策システムの入力としての政策評価を測

る尺度」(96頁)と述べられているところから、浸透は了解と密接な関連を有する概念であることがわかる。もっとも、浸透と了解がどのような関係にあるのかは、理解することが難しい。ここでは人びとが了解していれば浸透の度合いは高くなると考えられている点で、浸透と了解はほぼ同義の概念であると考ええる。

浸透ないし浸透の度合いを示す「効果性」は、やや単純化していえば、人びとのある政策に対する満足と期待の度合いと期待の度合いの両者から操作的に定義されている。そして、政策に対する満足と期待のタイプロジーを用いて、表1のように人びとを「首肯者」「傍観者」「将来志向者」「過去志向者」の4つに分類する。つまり、政策に対して満足し、かつ、期待している「首肯者」が多ければ多いほど、その政策は浸透しているということになり、したがって人びとの了解による秩序が担保されやすくなると考えられている。

表1 満足・期待のタイプロジー

		政策への満足	
		満足している	満足していない
政策への期待	期待している	首肯者	将来志向者
	期待していない	過去志向者	傍観者

注) 村山 (2009) 105 頁の図 3-2 をもとに筆者作成。

しかし、「肯定的に捉えて、そこでの政策展開を了解するところこそ、直接の利害を持たないその他大勢の人々による政策評価が、政策システムの入力としての公共性を備える鍵がある」(109頁)なら、了解は満足ではなく「満足なし」と期待が交差する地点に設定すべきではないだろうか。その他大勢への広がりという観点から政策評価を捉える公共政策システムにおいては、満足と期待の交差点にその広がりを見出せるとは考えにくい。つまり、理論ないし概念と操作定義の間に齟齬があるように思われるのである。

この点についてやや詳しく説明しよう。まず、政策に対する満足とは、その政策が自身に与える便益に対する主観的な認識(あるいは感情)であると考えられる。いわば利害関係についての「自己認識」であり、過去であれ未来であれ、その政策に利があれば満足だと認識するし、損があれば不満だと認識するだろう<sup>20)</sup>。したがって、その政策に対する利害認識を持たない人びとは満足とは回答しない「傍観者」であり、満足と回答した人は、その政策にとっての「利害関係者」であるとみなせる。

自身に利のある政策にさらなる期待を寄せるのは直感的にも納得のいく、当然の発想である。しかし、自身に利害があるかどうかかわからない中で、その政策に期待を寄せるとは、いったいどのような発想に基づくものなのであろうか。了解の度合いを操作化する際に重要となるのは、実はこの点をどう捉えるのかであると筆者は考える。

ある政策に対して利害を有さないにも関わらず期待を寄せる理由としては、恐らくは以下の2つが考えられるだろう。第1は、現時点では特に関わり合いはなくても、今後、何らかの便益を得る可能性があると考えている場合である。第2は、自身にとっては利の無い政策であっても、

他者あるいは「社会」に対しては利があると考えている場合である。どちらの理由がもっとも説得的なのかは問題ではない。重要なのは、不満と期待の交差する地点に、その他大勢への広がりに基づく了解の姿が垣間見えるという点である。

現時点で利害関心を有していないにも関わらず、期待を寄せる人は、自身を政策の「外縁」に位置づけた上で、今後の展開として政策が「他者への広がり」をもつことに期待をする人であると考えられる。その意味で、彼らは満足し、かつ期待を寄せる人以上に、政策に対して首肯的（了解的）であるように感じられる。同様に、他者あるいは社会の利得という観点から受容する場合も、政策の広がりを認識するという意味で了解者と呼び得る存在だろう。このように、「満足なし」と期待の交差点にある意識は、その他大勢への広がりに基づく了解という発想と符号する<sup>21)</sup>。

対して、満足して期待を寄せる人には、そのような広がりへの視点が欠けているように筆者には感じられる。満足し期待する人は、あくまで利益を享受しているからこそ今後にも期待を寄せると考えられるわけだから、政策がより広い対象へと広がることに對して、必ずしも肯定的であるわけではない。むしろ、場合によっては否定的になる可能性さえあるといえよう。もちろん、満足し、さらなる広がりへの期待するという発想も可能だが、そのような例は希であるように思われる<sup>22)</sup>。

以上より、浸透の度合いを測るために着目すべきは、満足と期待ではなく、「満足なし」と期待の交差点にある意識だと筆者は考える。もちろん、これは筆者が「CD（コンセンサスデザイン）指標」を適切に理解できていない点に拠るのかもしれない<sup>23)</sup>。しかし、相関係数値ではなくあえてタイポロジーを使用することの背景には、満足と期待の相違を単なる「誤差」とみなさず、そこに何らかの意味を見出そうとする著者の思いがある。言い換えれば、満足と期待の交差点にのみ着目するなら、あえてタイポロジーを用いる必要はない。了解の概念とその操作的定義の間の齟齬をどのように解消していくか、今後さらに検討していく必要があるだろう。

### 3. 小括

本節では、公共政策システムの理論が抱える理論的および実証的課題について検討した。前者については、参加と対比させる形で認識（化）を捉えることの問題点について指摘し、後者については満足と期待の交差点から了解あるいは浸透の度合いを操作化することの問題点について指摘した。公共政策システムの理論をより発展させるには、これらの問題点を解決していく必要があるだろう。

## おわりに

本稿の議論を要約すれば以下の通りである。第1に、公共政策システムの理論の最大の特徴は、システムの開放（性）をその中心に据える点にある。開放（性）を中心に据えることは、システム入力と出力を、これまで以上に広がりをもつものへと変えることを意味する。公共政策

システムにおける入力行政評価となる理由はこの点に求められる。また、参加が重要視されずいわばブラックボックスの中に閉じ込められる理由も、公共政策システムは開放的なシステムだからである。

第2に、そのような特徴を有する公共政策システムの理論は、民主性以外の枠内で「処方箋」について議論することを可能にした点に大きな意義がある。入力指向という民主性のステレオタイプ下では、日本の受動的な政治文化は否定的なニュアンスで語られることとなるが、出力指向の公共政策システムでは、むしろ肯定的に評価されることとなる。そのような発想の転換を可能とし、さらには制度変化を見据えながら、本書は政策文化と制度の相互作用について有益な視点を提示している。

第3に、他方で公共政策システムの理論には、いくらかの問題あるいは課題が存在する。特に本稿では、理論的な問題として認識化の捉え方に妥当性が欠けている点を、また実証的問題として了解の操作的概念化が十分ではない点を指摘した。人びとの政策への認識が公共政策システムの核となる以上、これを精緻化することは必須の課題となる。また、公共政策システムへの転換を可能とするには、政策の広がり適切に把握するための指標の開発も求められる。

これらの課題を解決することが、著者に「見えて」いたものが、「ある」もの、あるいは「あるべき」ものへと変わる契機となり得るように筆者には感じられる。そして、その変化のプロセスこそが、学際的な学問領域としての総合政策学 (policy sciences) ではなく、ひとつのディシプリン (discipline) としての政策科学 (policy science) を確立するひとつの道程にもなり得ると、著者は考える。

#### 注

- 1) Fukuyama, Francis (1992) *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press. なお、民主化第3の波については、S・ハンチントンの著書に詳しい。Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- 2) Dahl, Robert A. (1998) *On Democracy*, New Haven, CT: Yale University Press.
- 3) Crozier, Michel, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki (1975) *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.
- 4) 政府への信頼の低下については、たとえば世界価値観調査の結果を参照のこと (<http://www.worldvaluessurvey.org/> 2011年12月6日アクセス)。
- 5) 伊藤光利 (2009) 「書評 村山皓『政策システムの公共性と政策文化：公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換』(有斐閣、2009年)」『行政管理研究』Vol. 126.
- 6) その意味で、公共政策システムにおける政策実施は、いわゆる一般的な意味での政策実施ともまた異なる。政策実施における関与者の拡大とは、ストリートレベルでの官僚を視野に入れた公民関係を意味する場合が多い。しかし、公共政策システムの理論はそうではなく、より広がりをもった形での情報提供を開放の基礎としている。言いかえれば、この理論においては第一線官僚との接触はあくまで利害関係者に限定されるわけだから、どれだけそれを拡大しようとも開放的ではないということになる。
- 7) なお、後の議論からも明らかであるが、ここでの政策評価の方法は意識調査 (アンケート調査) にほぼ

- 限定されており、一部の関係者に対する聴取といった方法を念頭においていないようである。
- 8) ただし、本書執筆後の論稿において著者は、連結構造に関する精緻な議論を展開している。村山皓（2010）「政策システムにおける説明責任」『立命館法学』5・6号（通巻333・334号）。
  - 9) 一般支持および政治的正統性については、以下の論文を参照のこと。田中愛治（1996）「国民意識における「55年体制」の変容と崩壊：政党編成崩壊とシステム・サポートの継続と変化」日本政治学会編『年報政治学』岩波書店。
  - 10) 水口憲人「あとがきにかえて」本書353頁。もっとも、「転換」の意味をこのように限定してしまうことには、おそらく、著者から異論が出されよう…（中略）…評価の公共システムを、いわば比較政治体制論の広がりの中に位置づけて見ることが「転換」の意図するところであるとすれば、民主主義に限定して「転換」を考えようとする評者の読みは、たしかに問題を孕む（353-354頁）とあるように、やや留保付きの解釈として述べられている点には注意されたい。
  - 11) Inglehart, Ronald (1977) *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
  - 12) もっとも、日本の出力指向という文化的特徴は、1994年において既に実証的に明らかにされていた。村山皓（1994）「日本の政治不信の構造的特質」『選挙研究』Vol.9。
  - 13) 公開情報の例に見られるように（本書第4章）、特に著者は情報通信技術の発達を重要視しているように思われる。なお、著者の情報に対するこだわりは、たとえば『政治意識の調査と分析』（晃洋書房、1998年）第4章など、別の著作や論文の中にも断片的に示されている。
  - 14) 価値観の認識化と主観化は、インゲルハートの価値観マッピングより着想を得ていることは明らかである。Inglehart, Ronald (1997) *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, N. J.: Princeton University Press. この著作の中で、インゲルハートは伝統-近代次元とは異なる価値次元として欠乏-安全次元を設定しているが、2005年のウェルゼルとの共著作においてはこの次元を、欠乏-自己実現へと修正している。Inglehart, Ronald and Christian Welzel (2005) *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press. 本論中にて「自己実現」と「生きがい」を併記しているのはそのためである。
  - 15) さらに付け加えるなら、本書「はじめに」等で述べられているように、民主性の破綻をもたらし得るのは、価値の主観化ではなく認識化であると著者は考えているようである。この点も、認識化を重視するひとつの要因となっているように思われる。
  - 16) 古典的な政治意識構造論は、政治意識を認知構造と感情構造から成るものとして捉える。三宅一郎、木下富雄、間場寿一（1965）「政治意識構造論の試み」『年報政治学』第16巻。また、態度の三要素論は、態度の構成要素として、認知・認識、感情、行動意欲の3つを想定する。Oskamp, Stuart (1977) *Attitudes and Opinions*, New Jersey: Prentice Hall.
  - 17) Marcus, George E., W. Russell Neuman and Michael MacKuen (2000) *Affective Intelligence and Political Judgment*, Chicago: University of Chicago Press.
  - 18) 特に投票「外」参加率の低さが日本では問題となる。西澤由隆（2004）「政治参加の二重構造と『関わりたくない』意識：Who said I wanted to participate?」『同志社法学』296号。
  - 19) ここでの政策評価とはマス・サーベイを利用した評価である点に注意されたい。
  - 20) 表1のタイポロジーからも推察されるが、著者は満足を過去への認識として捉えているようである。しかし、満足は単に不平や不満の無い状態、あるいは申し分のない状態を意味する概念であり、過去にのみ向けられるものではない。

- 21) なお、「満足なし」を「不満」に置き換えてもほぼ同じ議論が成立する。
- 22) 自身が不利益を被ったとしても政策展開に期待することを前提にしなければならないからである。もちろん、それが主観的に「良い」と考えられる場合もあるが、多くの場合はそうではないだろう。
- 23) なお、CD 指標については以下の論文を参照のこと。村山皓（2000）「行政施策評価のための住民意識指標：システムフィードバックのコンセンサスデザイン評価」『政策科学』第7巻3号。ここでは、満足・期待のタイポロジーを利用した施策の推進に関する検討なども行なわれている。