

規範研究は公共政策にいかに関与するか — 方法論的観点から

松元雅和

「今日の政治学者は、自分は道徳的判断の必然性を避けられる、いかなる倫理的立場にもコミットせずに公共政策形成を助けることができる、と信じている。しかしそれでも、誰かが何らかの政策提言を行うや否や、それがどれほど狭く限定されていようとも、倫理的判断が—健全であれ、不健全であれ—否でもなされてしまうのである。……それゆえ公共政策の提言のためには、社会倫理あるいは政治倫理の体系を構築しなければならない。」

(Rothbard 1998 : 25-6 / 28-9)

要旨

公共政策学はその下位部門として、公共政策に関する価値の諸問題を扱う研究分野をもっている。その目的は、公共政策の善し悪しを規範的に評価したり、その意思決定を手助けしたりするための処方的知識を提供することである。それでは公共政策学者は、個々の公共政策に関して、具体的にどのようにして処方的知識を提供するのであろうか。本稿では、公共政策学と隣接する政治学において規範研究を担う政治哲学から知見を得ることを目指したい。はじめに、政治哲学における〈規範研究〉の方法論的性質について概観し（第Ⅱ章）、次に、応用倫理学の方法論的知見も参照しながら、〈応用研究〉に従事するにあたっての具体的な方法を整理・評価する（第Ⅲ章）。最後に、以上の方法論を規範的政策研究に転用するにあたっての留意点を列挙したい（第Ⅳ章）。

Abstract

Public policy studies aim to illuminate various aspects of public policy, a subfield of which deals with value-related issues in this subject. The purpose of the subfield is to provide a necessary prescriptive knowledge to evaluate the good and the bad of public policy, and to assist its decision-making. Now, how do public policy scholars provide a prescriptive knowledge for a particular public policy? This paper aims to get some instructions from political philosophy, which is concerned with addressing normative themes in the field of political science. First, it will explore the methodological nature of “normative studies” in political philosophy (Chapter II). Next, with reference to methodological discussion in applied ethics (biomedical ethics in particular), it will develop and evaluate a specific method of how to conduct “applied studies” (Chapter III). Finally, it will address the remaining points to remember when applying these methodologies to normative public policy studies (Chapter IV).

I. はじめに

公共政策学はその下位部門として、公共政策に関する価値の諸問題を扱う研究分野をもっている（規範的政策研究）。例えば、ミネルヴァ書房が刊行する叢書「BASIC 公共政策学」では『公共政策規範』が収められ（佐野 2010）、日本公共政策学会の学会誌『公共政策研究』第13号（2013年）では「公共政策と価値・規範」と題する特集が組まれている。こうした分野内部の役割分担を前提とするならば、議論の次の段階は、公共政策学者が規範研究に着手するかどうかではなく、いかに着手するかという方法やアプローチに関する問題に移るはずである。

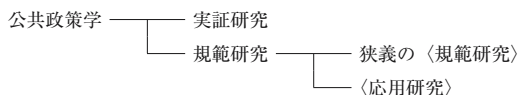
規範的政策研究の目的は、個々の公共政策に関する事實的知識の増大を目指す実証研究とは異なり、公共政策の善し悪しを規範的に評価したり、その意思決定を手助けしたりするための処方的知識を提供することである¹⁾。それでは

公共政策学者は、個々の公共政策に関して、具体的にどのようにして処方的知識を提供するのであろうか。その方法やアプローチについては、すでに国内でも先行研究が存在する（佐野 2013）。本稿ではそれらに加えて、公共政策学と隣接する政治学において規範研究を担う政治哲学から知見を得ることを目指したい。

一口に「政治哲学」と言っても、そこには2種類の区別すべき研究主題がある（松元 2015：序章）。第一に、規範原理を定式化・正当化する狭義の〈規範研究〉があり、第二に、こうして定式化・正当化された規範原理を適用して実際の価値判断を導く〈応用研究〉がある。これらはともに、政治的諸問題における規範的価値の側面を取り扱う点で、広義の規範研究に含まれるが、原理と応用、理論と実践といった位相の違いから、研究プログラムとしては区別しておくことが有益である。そこで本稿では、広義の規範研究の一部として、規範原理の定式化・正当化に従事する狭義の規範研究を指して〈規範研究〉と表記することにする（図表1）。

本稿の目的は、政治哲学における〈規範・応用研究〉の方法論的枠組みを概観しつつ、それを規範的政策研究にどのように転用できるかを問うことである。本稿の構成は以下のとおりである。はじめに、政治哲学における〈規範研究〉の方法論的性質について概観し（第Ⅱ章）、次に、応用倫理学の方法論的知見も参照しながら、〈応用研究〉に従事するにあたっての具体的な方法を整理・評価する（第Ⅲ章）。最後に、以上の方法論を規範的政策研究に転用するにあたっての留意点を列挙したい（第Ⅳ章）。

図表1 研究プログラムの分類



Ⅱ. 規範研究とその方法

産業政策、教育政策、環境政策、社会保障政策など、個々の公共政策について処方的知識を提供する規範的政策研究は、その実施面に関するかぎり、すでにかなり多く蓄積されている (Craig, Burchardt and Gordon 2008 ; Gehring and Galston 2002 ; Gutmann and Thompson 2006 ; Wolff 2011など)。しかしながら、こうした研究を横断して、規範研究が総体として依って立つ方法やアプローチを体系化する作業は、必ずしも十分とはいえない。ともすれば、ディシプリンなき政策提言は根拠の薄い印象論・独断論に陥ってしまう。他のいかなる学問分野にも増して、公共政策学には喫緊の政策課題に対する処方的提言が期待されているからこそ、はじめにそのディシプリンを確立し、共有することが不可欠である。

規範的政策研究のためにどのようなツールがあるであろうか。長らく人文社会科学における規範研究の本拠地となってきたのは倫理学と経済学である。倫理学にはカント主義と功利主義を柱とする長大な研究の蓄積があるし、経済学は数学的方法も取り入れながら、厚生経済学という独自の社会的規範理論を構築してきた。公共政策学においても、何らかの規範研究を実施する際には、徒手空拳ではなくそれに特化した学問的ツールを手元に置くことが必要であろう。本章では、こうした問題意識のもと、政治哲学の方法論的考察を通じて、公共政策学における〈規範研究〉の方法論的概略を示したい。

1. 規範研究としての政治哲学

とはいえ、なぜ「政治哲学」なのであろうか。第一の理由は、それが公共政策学に隣接する諸分野のなかで、現在おそらくもっとも明確に規範研究を担っているからである。分野の権威である『フィロソフィー・アンド・パブリック・アフェアーズ』誌や『ジャーナル・オブ・ポリティカル・フィロソフィー』誌

は、倫理学や経済学、さらには法学や社会学も巻き込みながら、正義や公正、平等といった規範的主題に関して関心を抱く研究者が集まる、分野横断的な討議の結節点となっている。わが国でも、2010年に海外大学の政治哲学講義がメディアや出版界において注目を集め、一種の正義論ブームが到来したことは記憶に新しい。

第二の理由は、政治哲学研究において昨今、〈規範研究〉で得られた諸成果を具体的な政策決定の場面に適用しようとする〈応用研究〉の機運が高まっているからである。例えば、平等論の知見を教育政策の提言に应用したり、自由論の知見を社会保障政策の提言に应用したり、正義論の知見を課税政策の提言に应用するような研究成果である（Swift 2003；van Parijs 1995；White 2003）。今日の政治哲学者は、「応用的転回」を経て公共政策学の領分へと接近しつつある。だとすれば逆に、公共政策学者が規範研究に着手する際にも、従来それを得意としてきた政治哲学から何事かを学ぶことができるであろう²⁾。

先述したように、今日の政治哲学にはある程度連続した、しかし区別することのできる別個の研究課題がある。第一に、規範原理を定式化・正当化する狭義の〈規範研究〉であり、第二に、定式化・正当化された規範原理を適用して実際の価値判断を導く〈応用研究〉である。倫理学における「規範倫理学」「応用倫理学」という周知の区別を援用するなら、前者の課題を「規範的政治哲学」、後者の課題を「応用政治哲学」と呼ぶことができるであろう（松元 2015）。以下ではまず政治哲学における〈規範研究〉の概要を示し、次章では〈応用研究〉の方法論的検討に移りたい。

2. 判断・理由・原理

規範研究は何らかの意思決定を下したり、その善し悪しを評価したりするための処方的知識を与えることを目的とする。無論その知識は、ただの本人の主観的嗜好であってはならない。処方的知識が第三者に向けて説得的であるためには、ある価値判断を主張するだけでなく、それを支える理由を提示しなけれ

ばならない。今日の政治哲学研究の中心的課題は、この理由 (r)・判断 (s) の関係を一般的規範原理 ($r \rightarrow s$) として定式化・正当化することである。ここで、政治哲学の推論形式には自然・社会科学における科学的説明と同形の説明構造がある。すなわちそれは、ひとつ以上の規範原理 (大前提) を含み、その原理から価値判断 (結論) を演繹的に導出する推論形式をとる。以下ではその点を確認してみたい³⁾。

政治哲学者は自らの営みについて、次のように描写している。

われわれはみな道徳的信条を有しており、これらの信条は正しいかもしくは誤っているかのいずれかである。われわれは、それらが正邪のいずれかであると考えさまざまな理由を有しており、これらの理由や信条が系統化されて、体系的な道徳原理および正義の理論へと組織化されうる。(Kymlicka 2002 : 6 / 10-1)

われわれはまず、正しい行ないに関する一つの意見、あるいは一つの確信から出発する。……続いてそう思う理由を考え、その根底にある原理を探し出す。……それからその原理にそぐわない状況に直面して、混乱状態に陥る。……こうした混乱の力と、その混乱の分析を迫る圧力を感じるものが、哲学への衝動なのだ。(Sandel 2010 : 28 / 52)

政治哲学者の役割のひとつは、個々の価値判断とそれを支える理由の関係を、一般的規範原理として定式化することである。私たちがこの世界で発見する「道徳的信条」あるいは「意見や確信」は、価値に関する基礎的データであり、それらのあいだの規則性やパターンを見出すことで、より体系的な知識のなかに組み込まれる。J・ロールズ言葉を借りれば、「ここでは、次のような一組の原理を定式化することが求められている。すなわち、……当該の諸原理を良心的かつ知性的に適用したならば、これらの判断を支持する理由をも挙げること

ができるような、そうした諸原理である」(Rawls 1971 : 46/66)。

しかしながら、個々の価値判断から一般的規範原理を定式化するだけでは、その原理が真であることの十分な正当化にはならない。なぜなら、規則性やパターンの見出し方は一通りではないからである。そこで「正当化は、構想全体に基づいており、そしてこの構想が反照的均衡における私たちの熟考された諸判断とどのように適合し、かつそれらをどのように組織化しているのか、ということに左右される」(Rawls 1971 : 579/762)。具体的に、規則的パターンとして定式化された規範原理が正当かどうかは、新たな基礎的データとの一致具合によって試されなければならない。それが価値に関する既存の知識の「混乱状態」を取り除き、代わりにその「組織化」に寄与すれば成功である。

一例を挙げよう (Kymlicka 2002 : 72/106)。高価なワインを楽しむために毎週100ドルを費やす人と、生まれつきの病気を抑えるために高価な薬に毎週100ドルを費やす人に対して、私たちは異なった感じを抱く。なぜであろうか。ひとつの説明はこうである。一方で前者は本人が統制可能な選択に基づく費用である (r_1) のに対し、後者は本人が統制不可能な運命に基づく費用である (r_2)。私たちは直観的に、前者には公的助成があるべきではないが (s_1)、後者には公的助成があるべきだ (s_2) と感じる。これらの価値判断とそれを支える理由の関係を一般化すると、責任平等原理 ($r \rightarrow s$) が得られる。ひるがえって、この原理は私たちが直面する新たな価値判断の場面で、その説明力を試される。

このように、政治哲学においても仮説演繹法と同形の形式が見られる。すなわち、まず帰納的推論を用いて個々の価値判断から一般的規範原理を仮説として定式化し（発見の文脈）、次に演繹的推論を用いて別の価値判断を説明・予測するなかで当該原理を検証する（正当化の文脈）。判断→原理→判断……といったように、個別的知識と一般的知識のあいだを反射的に行き来する推論の過程は、政治哲学の著作の多くに共通して見られる。例えばロールズにおいては、反照的均衡を中心として演繹的・帰納的論証を包含する方法論的アイデアと仮説演繹法のあいだに明らかな類似性が指摘されている（内井 1982 : 359-61 ;

Hare 1981 : 14-5 / 23 ; Mikhail 2011 : 91-3, 287)。

3. 公共政策における規範原理

周知のように、ロールズは以上の— おおむね彼の呼ぶ「反照的均衡」に合致する— 方法から、正義の二原理を定式化・正当化した。この方法を公共政策学に転用すると、公共政策に関する個々の価値判断を基礎的データとして、その系統化・組織化に寄与するような規範原理を確立することが、規範的政策研究の第一の課題となる。とはいえ、今までの学問的分業を踏まえれば、この課題を公共政策学者が丸ごと引き受ける必要はない。むしろ、規範的政策研究にとって優先的な課題は、政治哲学においてこれまで確立されてきた規範原理を転用して、それが公共政策に関する価値判断をも説明しうるかどうかを確かめてみることであろう。

公共政策における規範原理のありうる具体例を見てみよう。B・バリー／D・レイは、政治的評価において用いられる主要原理として、「公益」「正義」「平等」「自由」「民主主義」の5つを列挙している (Barry and Rae 1975 : 377-94)。同様に足立幸男は、「自由」「平等」「民主主義」「福祉」「矯正」「公共の利益」「経済的効率性」「効用」の8つを列挙している (足立 1991 : 70-3)。佐野亘は、公共政策規範を構成する一般理論として自由主義・功利主義・本質主義を区別し、それぞれのなかで成立する規範や主義を整理している (佐野 2010)。

以上をまとめると、(完備的ではないが) 有力な規範原理のリストとして、効用原理、自由原理、平等原理、美德原理などを挙げるができるであろう。このうち、とりわけ公共政策に関する価値判断にとっては、効用原理の比重が大きいことが特徴である。功利主義思想の創始者J・ベンサムが主著を『道徳および立法の諸原理序説』と名づけているように、功利主義はそもそも、統治の学として、すなわち個人的意思決定よりも集合的意思決定のための規範理論として発達してきた。功利主義は規範理論における他の何よりも、公共政策に対して親和的な理論として発達してきたのである (Goodin 1995)。

今日の公共政策の実践においても、功利主義は有形無形に影響力を及ぼしている。R・ダールが言うように、「私たちの公共政策に関する判断の多くは、功利主義的な考慮にもとづいている。……実際、功利主義的な推論をまったく禁じられたとしたら、読者が公共政策についてどのように理性的に判断できるか想像もつかないほどだ」（Dahl 1991：126／233）。効用原理の政策的適合性がこれほど高いがゆえに、むしろ規範的政策研究で問われるべき問題は、規範原理としてなぜ効用原理だけでは駄目なのかということである。この点については、本稿の最後で今後の課題としてあらためて言及しよう。

Ⅲ. 応用研究とその方法

前章では、規範的政治哲学において実施されている方法とアプローチを参照しながら、公共政策学における規範研究のありうる方針を素描してきた。さて、規範的政策研究は、規範原理を定式化・正当化する狭義の〈規範研究〉のみならず、それを現実の政策的諸問題に適用する〈応用研究〉も含んでいる。本章では次にこの問題を扱うが、実は政治哲学においても、〈応用研究〉は近年端緒についたばかりであり（松元 2015：第2章第4節）、その営為を反省的に分析するような方法論的検討が進んでいるとはいえない。そこで以下では、応用政治哲学からさらに〈応用研究〉の系譜をさかのぼり、1970年代から持続的に蓄積されてきた応用倫理学の方法論的知見を手がかりにしたい⁴⁾。

1. 原則主義

〈応用研究〉一般の課題とは、〈規範研究〉のなかで定式化・正当化された規範原理を、現実の意思決定の場面において適用することである。それでは私たちは、定式化・正当化を経て、すでに手元にある——と仮定された——規範原理を、具体的にどのように用いればよいであろうか。応用倫理学、とりわけ生命医療倫理学では、医療関係者が医療実践に従事する際に直面しうる困難な意思

決定を支えるための学問的貢献として、規範原理の適用に関する方法論的検討が積み重ねられてきた。その成果が、以下に挙げる「原則主義」「決疑論」「特定化」の3つの方法である。順番に検討してみよう。

はじめに「原則主義」とは、^{プリンシプリズム}〈規範研究〉において得られた規範原理を論証の前提に置くことで、結論としての価値判断を演繹的に導出しようとする方法である (Beauchamp and Childress 2001 : ch. 1)⁵⁾。具体的な政策決定の場面において、例えばカジノ合法化の政策的是非に関して、原則主義の方法を見てみよう。「最大多数の最大幸福」(効用原理)が正当化された政策目標であると仮定する(大前提)。カジノ合法化は国内外から観光客を呼び、地域の活性化や税収の増加に繋がり、効用原理を充足することが十分に見込まれるであろう(小前提)。ゆえに、カジノを合法化すべきである(結論)。前提のすべてが真であり、論証が妥当であれば、結論の真理も演繹的に保証される。

原則主義を推論形式で表現すると、以下のようになる。

P1 Xに資する政策は望ましい(規範原理)

P2 政策AはXに資する

ゆえに、

C 政策Aは望ましい

原則主義の明白な問題点は、前章で見たとおり、私たちの手元にある規範原理が単一ではないことである。その結果、〈応用研究〉は往々にして、ただ複数の規範原理を羅列するだけのアンソロジーのような体に終始してしまう(Clouser and Gert 1990 : 230-2 ; Gert, Culver and Clouser 1997 : 1-3, 74-5)。はじめに〈規範研究〉において有力とされる複数の規範原理が紹介される。いわく、第1章「カント主義によれば……」、第2章「功利主義によれば……」、第3章「ロールズによれば……」。複数の規範原理は示されるが、規範原理同士が衝突するとき、それを調停するより高次の原理は存在しない。あとは個々の政策決

定の場面にあたり、任意の原理を気の赴くままに用いればよいというわけだ。

規範原理の多元性にまつわる以上の問題に対して、どのように対処することができるであろうか（Veatch 2012 : ch. 10）。第一に、単一の統制的規範原理を是が非でも確立することである。例えば、功利主義者は規則功利主義や間接功利主義などの洗練化によって、非効用原理を効用原理に統合しようと試みている。第二に、諸規範原理間の優先順位を設定する方法である。例えば、ロールズが正義の二原理に付したレキシカル・オーダーはその一例である。第三に、具体的場面で複数の原理をその都度天秤に載せて重みづけする「バランス化」の手法がある。W・D・ロスの「一応の義務」論はこれに近いが、一番の要所で直観に頼りがちになるという難点がある。

2. 決疑論

原理の多元性にまつわる以上の問題を根本的に回避しうる代替的立場として有力なのが、決疑論を掲げる一群の議論である（Jonsen and Toulmin 1988）。「決疑論」^{カズイストリー}はもともと中世神学に由来し、その独特の手法から事例中心主義とも呼ばれる⁶⁾。私たちはしばしば、一般的規範原理の次元では対立を残していても、個別的価値判断の次元では合意に至ることがある。例えば、有名な「時を刻む时限爆弾」の思考実験では、カント主義者と功利主義者（の大半）が、自白を引き出すためとはいえ、テロ容疑者の幼い娘を拷問することには一致して反対するであろう（Sandel 2010 : 38-40 / 67-70）。すると、私たちは特定の規範原理において不一致を残していたとしても、合意を得やすいパラダイム事例を引き合いに出すことで、特定の価値判断を導きうるのではないか。

具体的に、決疑論はアナロジー論法を駆使しながら、合意を得やすいパラダイム事例からの類推を通じて、現今の困難な事例に対する価値判断を導こうとする。再び、カジノ合法化の是非を例に出してみよう。合法化反対者のひとつの根拠は、カジノが飲酒や煙草、麻薬と同様に、中毒的・依存症的性質をもつことである。実際、これらの娯楽や習慣が現在大半の国で法的に規制されたり、

禁止されたりしていることは、この事例がパラダイム的事例であることの証左になる。政府が飲酒や煙草、麻薬を規制・禁止すべきだとすれば、同様の特徴を備えたカジノも規制・禁止すべきだというわけだ。

決疑論は以下のような推論形式に基づいている。

P1 政策Aは関連する点でr、s、t……である

P2 政策Bも関連する点でr、s、t……である

P3 政策Aは望ましい

ゆえに、

C 政策Bも望ましい

決疑論に対しては次のような疑問点が指摘されている。すなわち、そもそも事例間の類推は、無数にある事例の候補を前にして、自然に始まるわけではないということだ。類推者が類推を始めるためには、無数にありうる事例の候補のなかから、何と何を類推するかに関する何らかの選択基準に事前にコミットする必要がある。原則主義者が言うように、「すべての類推的推論は、関連諸点において、ある物や出来事が、他の物や出来事と類似しているか、あるいは、類似していないかを示すためには、連結する規範が必要である。これらの規範をつくりだすか、あるいは、発見することは、類推そのものによっては達成できない」(Beauchamp and Childress 2001 : 394/479)。

すると実は、決疑論者こそ一定の規範原理を暗黙の前提にしているのではないか。例えば、合法化反対者が一方のカジノと他方の飲酒や煙草、麻薬をなぜ類推するかと言えば、「自律」という自由主義社会の基本原則に事前にコミットしているからである。すると、個別的価値判断と一般的規範原理の特定の結びつきを想定している点で、決疑論は結局のところ、原則主義の向きを変えた同類項と見られるかもしれない⁷⁾。実際、同じ決疑論者のあいだでも、原則主義に対してどこまで距離を置くかについては意見が分かれているようだ⁸⁾。

3. 特定化

応用倫理学においては、以上の原則主義対決論の論争を踏まえて、その後両者とも異なる第三極、すなわち、H・リチャードソンが提案する「特定化」^{スベシフィケーション}が提案されている（Richardson 1990）。その方法は、一般的規範原理に対して、「何が、どこで、いつ、なぜ、どのように、どのような方法で、誰によって、誰に対して、その行為をなすか」に関する条件を付け加えていくことである。そこで、特定化は不可避免的に、規範原理の一般性のある程度犠牲にするが、代わりにその適用範囲を個々の文脈に限定することで、原理の多元性にまつわる問題を回避しうる。このように、「いったん私たちの規範が所与の文脈に応じて適切に特定化されれば、そこで何をすべきかは十分に明白になるであろう」（Richardson 1990：294）。

特定化は一見すると決疑論に近い方法のようだが、厳密には異なる。その要点は、規範原理が適用される状況を限定的に分類していくことである。それは規範原理の存在意義を否定しているわけではない。いかに特定の場面でしか適切でないとはいえ、原理は原理である⁹⁾。原則主義者もまた、この方法を自らの立場と矛盾するものではなく、むしろ補強するものとして捉えている（Beauchamp and Childress 2001：ch. 1 sec. 5）。こうした立場は「特定化された原則主義」と呼ばれ（DeGrazia 1992）、その方法論上の一貫性がさらに議論の俎上に載せられている。

〈応用研究〉の研究プログラムをめぐる以上の方法論論争については、応用倫理学分野でなお進行中であり¹⁰⁾、現時点でそこから確定的な指針を引き出すのは早急である。本稿が主張したいことは、公共政策学者にとっても、少なくともその論争の内実を知ることが、自らも〈応用研究〉を含めた規範的政策研究に着手するにあたり有益なのではないかということである。

IV. 規範的政策研究の留意点

以上本稿では、〈規範・応用研究〉に携わる倫理学・政治哲学を参照点としながら、公共政策学における規範研究のありうるディシプリンを概観してきた。しかしながら、分野間でディシプリンを参照する場合には、無論研究対象の違いを考慮する必要がある。とりわけ、公共政策は個人的意思決定とは異なる集合的意思決定に属することから、規範原理の適用にあたっては固有の困難に対処せざるをえない。足立幸男は、個々の政策デザインを制約しうる条件として、①実行可能性、②価値観の相克、③不確実性の3点を挙げている（足立 2009：第3章）。本章では紙幅上の都合から、規範的政策研究において本質的な制約条件となる①実行可能性について（それも網羅的ではなく限定的に）検討してみよう¹¹⁾。

1. 財政的制約

はじめに、集合的意思決定としての公共政策は何であれ、普通その実施のために相応の予算を必要とする。政府の政策課題が無数にあり、かつ政府予算が限られたものである以上、私たちは望ましいとされる複数の選択肢のあいだで、現段階でどれを優先し、どれを後回しにするのかを決定しなければならない。要するに、ある政策の実施には相応の機会費用が伴うのである。とりわけ、個人的意思決定とは異なり、集合的意思決定においては、公共政策のトレード・オフが個人内ではなく個人間で生じることになるため、財政的制約の問題はさらに重大になるであろう。

例えば、国民の身体的健康を重視し、高度な医療政策に対して際限なく支出を行えば、現在の国民平均寿命を若干伸ばすことができるかもしれない。しかしそれと引き換えに、財政の健全化、景気浮揚、震災復興といった、他の多くの政策目標は達成されないまま残る。それゆえ、たとえ医療政策が何らかの規

範原理に照らして推進されるべきであることが論証されたとしても、その目標の達成には自ずと限界がある。これは、いかなる公共政策の立案にあたって、手段が目的を制約しうることを意味している。その費用対効果に応じて、政策目標は固定的ではなく流動的でありうるのだ。

2. 制度的制約

次に、政策決定と政策実施のあいだにつねに乖離が存在しうることは、すでに公共政策学における実施研究の無数の蓄積が示していることである。公共政策が、とりわけ行政サービスの側面で人的・物的に無数の制度的前提を必要とするため、新たに政策決定を行う場合であっても、当事者はさしあたり現状の公共政策に基づかざるをえない。それゆえ、将来の政策は現在あるいは過去の政策の延長であり、既存の政策プログラムや予算を基準として、多かれ少なかれ増分主義的に進めていくほかならう。この意味で、政策決定者がいわゆる経路依存性をまったく無視することはできないのである。

例えば、既存の様々な社会保障制度に代えてベーシック・インカム（基本所得）を導入しようという案がある。もし実現すれば、年金、失業保険、生活保護などの社会保障制度が一元化されるとともに、給付システム面でも大幅な効率化が図れるであろう。しかし同時に、既存の社会保障制度は、医療制度や民間保険制度、さらには国民の生活設計・家族計画なども密接に結びついており、その性急かつ抜本的な変革は実施面で様々な制度的支障をきたしかねない。実際、既存の年金制度の枠内ですら、厚生年金と共済年金の一本化（2015年10月実施）には相当な手間と年月を要したのである。

3. 政治的制約

最後に、規範的政策研究が導き出す価値判断に対して、世論が支持するかどうかという点は無視するわけにもいかない。政策研究者は、規範理論の観点から見てもっとも望ましいと思われた政策決定でさえ、現実社会のなかで必ずし

も一般市民の支持を得ることがないという事実を受け入れる必要がある。また、いわゆる「政策の窓」モデルが示しているように、時流に乗るかどうかという偶然的要素によって、同じ政策案が支持されたりされなかつたりするかもしれない。以上の意味で、規範的政策研究は「デモクラシーの下働き」としての自制心と謙虚さを備えるべきである（伊藤 2013 ; Swift and White 2008）。

例えば、格差社会の一側面として、子どもの家庭環境がその将来の学歴や収入に影響する負の連鎖が問題であるとしよう。子どもの教育の公正性を高めるためのひとつの抜本的方策は、子どもが親と離れて集団生活を送るキブツ型の養育制度を導入することである。イスラエルの事例を見れば、こうした政策が必ずしも空理空論にすぎないわけではない。しかし同時に、現在のわが国の家族形態からあまりにも乖離した政策は、到底国民の理解を得ることはできないし、かりに導入したとしても大規模な不服従に直面せざるをえないであろう。

以上をまとめると、実行可能性に関する諸々の実践的制約は、規範原理の機械的適用に一定の歯止めを課す。原理と応用、理論と実践のあいだのギャップはいかなる〈応用研究〉にとっても避けて通れないが、こと公共政策に関しては、そのギャップを埋めることは一層複雑かつ困難なものとならざるをえないのである。こうした応用面でのギャップが、翻って本流の〈規範研究〉にどのような影響を及ぼすかについては、政治哲学で目下論争中である（松元 2015：第2部）。この点については、公共政策学で蓄積されてきた既存の知見から、逆に政治哲学者が多くを学ぶことができるであろう。

V. おわりに

以上本稿では、公共政策学における規範研究の方針を、政治哲学の知見を参照しつつ、方法論的観点から分析してきた。ところで、政治哲学は規範研究の有候補であるが、それに尽きるものではない。そのほかにも、公共政策学では経済学、とりわけ厚生経済学の概念・分析枠組みが規範研究の方法を提供し

てきた。これについては、国内の公共政策学においてもすでに検討成果があり（足立 1994）、規範的政策研究者はその成果を継承しつつ発展させていく必要がある。実証研究においても資料や統計に基づく複数のディシプリンが併存するように、規範研究においても複数のディシプリンが併存することは、不利であるどころかきわめて有益である。

また、以上の点と関連して、厚生経済学の理論的基礎となっている功利主義の功罪について、今一度原理的に問い直すことも必要であろう。先述したとおり、政策決定の現場においては功利主義の出番が非常に多い一方で、政治哲学においてはそれに対してこれまで繰り返し疑義が呈されてきた（Kymlicka 2002 : ch. 2 ; Sandel 2010 : ch. 2）。公益の重視や結果の重視といった功利主義の用語を無自覚に振り回すことは、意思決定手続きとして一部の分野ではすこぶる評判が良くないのである。こうした分野間の温度差は、公共政策に携わる者に対して求められる職業倫理の特殊性を解明することで、自覚的に説明されるべきではないかと思われる。

謝辞

本稿は、日本公共政策学会第19回研究大会（2015年6月7日、京都府立大学）の機会でご報告した原稿をもとにしている。報告時の質疑応答において参加者の方々、とりわけ足立幸男先生、宇佐美誠先生、金井利之先生より有益なご批判・コメントを頂いたことに御礼と感謝を申し上げます。なお本稿は、科学研究費若手研究B（課題番号：26770017）による研究成果の一部である。

注

- 1) 「公共政策学という学問には、……科学的方法の適用が可能な研究領域と、そうでない研究領域とがある。換言すれば、トランス・ディシプリンとしての公共政策学が探求・体系化しようとする政策知には、科学的つまりは実証的な分析によって発見もしくは解明される『事実についての知』（たとえば、政策過程の赤裸々な現実についての知識など）と、科学的・実証的方法によってはその信憑性を確認することを望み得ない『処方についての知（智）』とがある」（足立 2009 : 19-20）。
- 2) 以上の意味で、規範的政策研究は政治哲学と今日ますます重複しつつあるが、私見では

依然として同一ではない。ひとつの理由は、政治哲学の射程が、公共政策のみならず国家や政治社会の基礎にまつわるより遠大なテーマをもつからであり、また別の理由は、規範的政策研究の射程が、政治学のみならず経済学、とりわけ厚生経済学に及ぶからである。この点については、本稿の最後にあらためて言及する。

- 3) 以下の記述について、より詳しくは松元 2015 : 第1章第3節を参照。
- 4) 応用倫理学は従来のメタ倫理学、規範倫理学に加えて1970年代から発展してきた倫理学の下位分野であり、生命医療倫理学のほかに、環境倫理学、戦争倫理学、情報倫理学、ビジネス倫理学などが含まれる。
- 5) 「原則主義」はもともと記述主義の共通道徳理論の論者から投げかけられた批判的造語であり、その意味は「医療実践において生じる道徳的諸問題に対処するにあたり、道徳理論と個別の道徳規則・理想の両方を置き換えるために『原理』を用いるやり方」を指していた (Clouser and Gert 1990 : 219)。ただしその後、決疑論も含めた方法論論争を経るなかで、本稿で示すような中立的・肯定的用法が一自他ともに一用いられるようになっていく (Childress 2007 : 2009)。
- 6) その名称は「事例 case」の語源であるラテン語の「casus」に由来する。
- 7) 実際、T・ビーチャム/J・チルドレスは、(トップダウン型の)原則主義と(ボトムアップ型の)決疑論が統合されたモデルとして、ロールズの言う反照的均衡に似た「整合説」を唱えている (Beauchamp and Childress 2001 : ch. 9 sec. 4)。規範原理を定式化・正当化する〈規範研究〉とそれを応用する〈応用研究〉の研究プログラムは、いわば両者を包含する「広い反照的均衡」のもとで一本化されるわけである。
- 8) 原則主義により懐疑的な意見としては Toulmin 1981 を、より好意的な意見としては Jonsen 1995 を参照。
- 9) ここでは、原理が「普遍的」であることと「^{ユニバーサル}一般的」であることを区別する必要がある。前者が全称記号によって表現され、「^{ジェネラル}個体的」の対語であるのに対して、後者は集合の大小や包含関係に関わり、「^{シンギュラー}特定の」の対語である。道徳原理は普遍的である必要があるが、同時に一般的である必要は必ずしもない。例えば、「自己防衛、不義、あるいは法的処刑の場合を除いて決して人を殺すな」という原理は、「決して人を殺すな」という原理よりも[↑]特定のであるが、依然として普遍的である (Hare 1963 : ch. 3.4 ; 1981 : ch. 2.5)。
- 10) “Principles and Patients,” *Journal of Medicine and Philosophy* 17/5 (October 1992); “Emerging Paradigms in Bioethics,” *Indiana Law Journal* 69/4 (Fall 1994); “Theories and Methods in Bioethics: Principlism and Its Critics,” *Kennedy Institute of Ethics Journal* 5/3 (September 1995); *Journal of Medicine and Philosophy* 25/3 (June 2000); “Is There a Common Morality?” *Kennedy Institute of Ethics Journal* 13/3 (September

2003); *Journal of Medical Ethics* 29/5 (October 2003); “Principles of Biomedical Ethics Symposium.” *Journal of Medical Ethics* 37/10 (October 2011) の諸論文を参照。
11) より詳しくは松元 2015: 第5章を参照。

引用・参考文献

- 足立幸男 (1991) 『政策と価値—現代の政治哲学』 ミネルヴァ書房。
足立幸男 (1994) 『公共政策学入門—民主主義と政策』 有斐閣。
足立幸男 (2009) 『公共政策学とは何か』 ミネルヴァ書房。
伊藤恭彦 (2013) 「政策過程と規範的思考—政策過程における『道徳の羅針盤』」『公共政策研究』 第13号、20-31頁。
内井惣七 (1982) 「倫理学の方法」『人文研究』 第34巻第7号、353-74頁。
佐野亘 (2010) 『公共政策規範』 ミネルヴァ書房。
佐野亘 (2013) 「規範的政策分析の確立に向けて」『公共政策研究』 第13号、65-80頁。
松元雅和 (2015) 『応用政治哲学—方法論の探究』 風行社。
Barry, Brian and Douglas W. Rae (1975). “Political Evaluation.” In *Political Science: Scope and Theory*, eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading, M. A.: Addison-Wesley: 337-401.
Beauchamp, Tom L. and James F. Childress (2001). *Principles of Biomedical Ethics*, 5th ed. Oxford: Oxford University Press. (立木教夫・足立智孝監訳『生命医学倫理 第5版』麗澤大学出版会、2009年)
Childress, James F. (2007). “Methods in Bioethics.” In *The Oxford Handbook of Bioethics*, ed. Bonnie Steinbock. Oxford: Oxford University Press: 15-45.
Childress, James F. (2009). “A Principle-based Approach.” In *A Companion to Bioethics*, 2nd ed. eds. Helga Kuhse and Peter Singer. Malden: Wiley-Blackwell: 67-76.
Clouser, K. Danner and Bernard Gert (1990). “A Critique of Principlism.” *Journal of Medicine and Philosophy* 15/2: 219-36.
Craig, Gary, Tania Burchardt and David Gordon (eds.) (2008). *Social Justice and Public Policy: Seeking Fairness in Diverse Societies*. Bristol: Polity Press.
Dahl, Robert A. (1991). *Modern Political Analysis*, 5th ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. (高島通敏訳『現代政治分析』岩波現代文庫、2012年)
DeGrazia, David (1992). “Moving Forward in Bioethical Theory: Theories, Cases, and Specified Principlism.” *Journal of Medicine and Philosophy* 17/ 5: 511-39.
Gehring, Verna V. and William A. Galston (eds.) (2002). *Philosophical Dimensions of Public Policy*. New Brunswick: Transaction.

- Gert, Bernard, Charles M. Culver and K. Danner Clouser (1997). *Bioethics: A Return to Fundamentals*. New York: Oxford University Press.
- Goodin, Robert E. (1995). *Utilitarianism as a Public Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson (eds.) (2006). *Ethics and Politics: Cases and Comments*, 4th ed. Belmont: Thomson-Wadsworth.
- Hare, R. M. (1963). *Freedom and Reason*. Oxford: Clarendon Press. (山内友三郎訳『自由と理性』理想社、1982年)
- Hare, R. M. (1981). *Moral Thinking: Its Levels, Method, and Point*. Oxford: Clarendon Press. (内井惣七・山内友三郎監訳『道徳的に考えること — レベル・方法・要点』勁草書房、1994年)
- Jonsen, Albert (1995). “Casuistry: An Alternative or Complement to Principles?” *Kennedy Institute of Ethics Journal* 5/3 : 237-51.
- Jonsen, Albert and Stephen E. Toulmin (1988). *The Abuse of Casuistry: A History of Moral Reasoning*. Berkeley: University of California Press.
- Kymlicka, Will (2002). *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press. (千葉眞・岡崎晴輝訳者代表『新版 現代政治理論』日本経済評論社、2005年)
- Mikhail, John (2011). *Elements of Moral Cognition: Rawls’ Linguistic Analogy and the Cognitive Science of Moral and Legal Judgment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, M.A.: Belknap Press of Harvard University Press. (川本隆史・福間聡・神島裕子訳『正義論 改訂版』紀伊國屋書店、2010年)
- Richardson, Henry S. (1990). “Specifying Norms as a Way to Resolve Concrete Ethical Problems.” *Philosophy and Public Affairs* 19/ 4 : 279-310.
- Rothbard, Murray N. (1998). *The Ethics of Liberty*. New York: New York University Press. (森村進・森村たまき・鳥澤円訳『自由の倫理学 — リバタリアニズムの理論体系』勁草書房、2003年)
- Sandel, Michael J. (2010). *Justice: What’s the Right Thing to Do?* London: Penguin Books. (鬼澤忍訳『これからの「正義」の話をしよう — いまを生き延びるための哲学』ハヤカワ文庫、2011年)
- Swift, Adam (2003). *How Not to Be a Hypocrite: School Choice for the Morally Perplexed*

- Parent*. London: Routledge.
- Swift, Adam and Stuart White (2008). "Political Theory, Social Science, and Real Politics." In *Political Theory: Methods and Approaches*, eds. David Leopold and Marc Stears. Oxford: Oxford University Press: 49-69. (大澤津訳「政治理論、社会科学、そして現実政治」山岡龍一・松元雅和監訳『政治理論入門—方法とアプローチ』慶應義塾大学出版会、2011年、69-98頁)
- Toulmin, Stephen E. (1981). "The Tyranny of Principles," *Hastings Center Report* 11/6: 31-9.
- van Parijs, Philippe (1995). *Real Freedom for All: What If Anything Can Justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press. (後藤玲子・齊藤拓訳『ベーシック・インカムの哲学—すべての人にリアルな自由を 新装版』勁草書房、2009年)
- Veatch, Robert M. (2012). *The Basics of Bioethics*, 3rd ed. Upper Saddle River: Pearson Education. (品川哲彦監訳『生命倫理学の基礎』メディカ出版、2004年)
- White, Stuart (2003). *The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolff, Jonathan (2011). *Ethics and Public Policy: A Philosophical Inquiry*. London: Routledge.