

熟議政策類型論の試み

Essay on Deliberative Policy Typology

石井宏典
ISHII Hironori

要旨 政治学の経験的手法と規範的手法を架橋する熟議民主主義の試みは政治学の再生を掲げる重要な分野であるとともに、民主主義の形を新たに捉えなおす好機となっている。加えて、民主社会の問題解決を提案する学問である政策科学・公共政策学においても民主主義ともにキーワードとなっている「熟議」は、政策形成の仕組みを捉える点で重要な論点であり、ともに形は違えどもどちらも根源的な学問の存在意義の重要性において接近している。熟議民主主義の思想史的総括を終えて実証的・実態的側面への研究が求められる現在、熟議そのものをどう解釈するかには蓄積された実践例の分析が必要不可欠となる。本稿ではその分析に政策科学分野における一領域である「政策類型論」を用いて、政策の分類・類型化を試みたい。その意図するところは、熟議民主主義思想と実際の熟議事例の対応関係を表すとともに、政策類型により漠然として一括りにされている熟議の質、事実—価値関係と熟議民主主義に親和的な政策分類を捉えることにある。この結果は、政治学においては熟議研究の新しい切り口に、政策科学においては古典とされた政策類型論の理論的拡張と政策形成と熟議の一体化を確認することとなる。この政策類型区分には公共的観点、いわゆる公共哲学の理念を加味しており、「熟議—政策—公共」をつなぐ民主主義の形を構築するその為の一試論としたい。

はじめに

熟議民主主義は80年代に現れた民主主義理論であり、実証的経験的研究と規範理論をつなぐ政治学における新領域として現在認知されている¹⁾。他方で政策科学においては、問題解決の為の「政策知」とともに、政策そのものを作り出す「政策過程」が車の両輪としてその理論的主軸となっている。政策過程の議論は民主主義の制度論にも直結する分野であり、政治学と政策学の関係は民主主義論というキーワードで結ばれている。政策科学においてその一分野としての学問的領域を占める「政策類型論」は、政策そのものを政策課題について区分し政策とシステムがどう連動しているかを分析する領域として存在している。

上記、熟議民主主義と政策科学は現在ともに「ポスト実証主義」の同線上に位置し、前者は実証的政治学における是正を政治思想の理論的拡張の過程の中で新しく民主主義を捉えなおそうとしており、また後者は70年代のアメリカ社会問題に端を発した学問ということもあり、行動科学の行き過ぎた実証分析を再確認して政策科学論の本来の姿である価値を含んだ社会分析に回帰する試みがみられる。ともに実証主義を脱して、数値分析で捉えられない社会の姿、処方箋を描くにはどうすべきか、という共通認識を有しているといえる。本稿では現在理論的拡張の整理段階にある熟議民主主義と、政策科学とりわけ政策

過程における熟議の扱い方を概観し、またそこで論じられる熟議の種類を政策類型論の分類を活用した「熟議政策類型論」の試みを提案して熟議の姿を具体的に捉える為の一試案を提示したい。

1. 政策類型論の学術の流れ

政策科学における政策類型論の歴史は、T・ローウィの研究に始まった。ローウィは「政策が政治を決定する」という命題を掲げ、政策の影響が各個人や企業に現れるような個別的、分散的な政策である「分配政策」、影響される人々の態様が個別的でも階層的でもなく、競合的利益の存在を対象とする政策である「規制政策」、影響される人々の範囲が極めて広範な社会階級を対象とする政策である「再分配政策」の3つの類型に区分した。この政策類型区分は以後の研究すべてに共通する基本概念となっている。実際その後もリプリー&フランクリンによるローウィの修正的「分配—再分配」拡張論、ウィルソンによる費用便益便益を活用した「集合と分散」の政策類型、ホグウッドによる便益を区別する政策類型、など研究がなされていった。さらにスティンバーガーは公共政策の5つの特性（実質的インパクト、政治的インパクト、インパクトの範囲、資源枯渇性、明白性）についての類型を作成しそれぞれを11類型に区分している。中でもローウィの論を継承しつつ精密化した『大統領制と公共政策』を記したスピッツァは、大統領と議会の関係が提案された政策と政策過程の特徴との関連において5000件を超える法案より分析し、政策類型論を純粋型と混合型と二区分し、これまでの平面的区分を多層的に二分し計8区分とする区分法で分析し類型論のカテゴリーに立体性を持たせている点で特徴的である。そこでは、規制政策について「新しい規制（社会規制）」と「古い規制（経済規制）」への区分が試みられている。また近年ではマトランドの「曖昧さ（ambiguity）」と「衝突（conflict）」で政策を二分する手法などが研究されている²⁾。他方、日本においても政策類型の研究は数多くなされており、松下圭一は「近代化Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ型政策」に区分し、順にⅠ. 政治装置の構築、Ⅱ. 国民生産力の拡充政策、Ⅲ. Ⅱ政策による国富の再分配政策とした。また山口二郎はローウィの理論を引きながら、「安全志向性」と「統合志向性」に大きく分け、「安全志向性」から概念提示的政策、基本設計的政策、実施設計的政策の3つを、「統合志向性」から構造的的政策、統合機能的的政策、個別機能的的政策の類型に区分し3×3の9つのマトリクスで政策を分類する。さらに山口定は、「領域概念」を用いて、「秩序の領域」「財の領域」「情報の領域」「通商の領域」「安全の領域」と5区分を考案した。最後に磯崎育男は、これまでの国内類型の不備を次の3点の課題に絞り改良を試みる。その3点とは①政策類型が共時敵比較のみならず、通時的比較にも耐えられるものであること（例. アーモンド&パウエル Jr が用いたように財やサービスの分類のみならず、人間行動の規制、リーダーの政治演説、儀式、式典などシンボリックな行動に至るまでの分類の必要性を説く。つまり政策分類のオリジナリティを求めている³⁾）。②山口二郎、山口定両氏の分類をさらに広げ、国家目標に関する議論、政治思想を伴う国家機能論を含む分類が必要であること。③ローウィの議論では政策類型の権力的側面だけで、どの政策が全体を内包しているのか捉えにくく、多元主義を批判していながら結局、政策の多元像を映し出した結果となってしまっている。その点で「政策重要度設定」が必要である、とする点である。これにより

導出されたモデルは、「中枢的政策レベル」「基底的政策レベル」「派生的政策レベル」「具体的事務・事業レベル」の4区分であると提起する。

以上、政策類型論の流れを概観すると、かつて山川雄巳が指摘したように、政策科学初期のラスウェルが想定した「目的—手段概念」によって政策を規定するというよりも、政府行動ないし政府パフォーマンスから政策を探ろうとする傾向が強いことが窺える。このため「政府行動」と「政府行動を導いているもの」との区別が曖昧であり、政策そのものとの距離が生じてしまっている点は本末転倒な感もある⁴⁾。ラスウェルの政策科学論、またそれを評価し脱行動主義政治学を打ち出したD・イーストンは政策科学を用いて権力から解き放たれた政治学を政策科学に求めており、それは「政治学を政策科学に変えるためには、つまりは社会的諸問題の解決に貢献しうるには新しい引照諸原理（決定作成枠組み）が必要とした指摘にも表れている⁵⁾。政策の本義に立ち戻りこの指摘を受けるとともに、数々の政策類型論のモデルの改良を試みるとするならば、政策類型にとって重要な視点は、可能な限り具体性を伴うとともに設定した基準に明確に分類されうるような明瞭さを持たねばならないといえるのではないだろうか。

政策類型論は現在その存在意義を問われており、政策科学領域内においては近年ではメタ理論とよばれる「政策デザイン論」「ネットワーク論」などに関心が移り始めており、政策類型論はもはや古典領域であるとの指摘もなされている⁶⁾。しかし政策類型はある政策が属する類型がその政策をめぐり展開する政治過程のパターンを規定する役割を担っており⁷⁾、政治から独立した政策の立ち位置を示す個別政策を分析する希少な領域でありことは確かで、現代政治学の利益構造から脱した政策の意味付けをシンプルに炙り出そうとする点においてその意義は大きいものと考えられる。ただし、それゆえ政策のまとまりが抽象的にとどまり、先の田口の指摘のように既存の分析ではその独立した政策が、財政政策と立憲的法制度（規制制度など）に依拠して分析されてしまい、結局のところ政策の独立は政治制度に再帰してしまっている点では理論的収縮は否めない事実である。それゆえ政策類型論の拡張の為には、制度論から切り離した新しい切り口で政策の質そのものから問いただす政策類型を論じる必要性を強く感じるのである。

2. 熟議民主主義論の流れと代表的実例

熟議民主主義の政治理論形成は80年代に隆起した分野であり、集計的民主主義の対峙概念として登場した理論である⁸⁾。80年代の同時期にはヨーロッパでハーバーマスによる討議倫理論が勃興し民主主義の本質が問われた時代でもある。ハーバーマスの議論は政治哲学において制度論と両輪をなす市民性の回路を説いた二回路デモクラシー論とも言われ、デモクラシーの決定に加えてそこに至るまでの議論・公論といった形成過程とその質を問うていた。また同時期アメリカにおいてもロールズ、ドゥオーキン、ノージックらの権利論を軸とする政治哲学が隆盛を極め、これらは「政治哲学の復権」とも称された。これは第二次世界大戦以後からベトナム戦争にかけて社会科学の中心であった行動主義からの脱却による反動でもあった。加えてアメリカではバーバーによるストロングデモクラシー、ダールによる参加民主主義論の重要性が叫ばれており、熟議民主主義登場の意義は、経験的手法が主軸となっていた行動論としての政治科学から分離していたもう一つの極で

ある規範理論への回帰を意味するのみならず、政治学の実践化を加えた両者を統合する役割が期待されてきたと言える。その後現在ではハーバーマスの合意を中心とする「討議民主主義⁹⁾」概念の下で、理論的にはこれに賛同しつつも内部より修正をし、より対案を重視した議論の改良を目的の主眼とする、ドライゼックなどの「ディスカシブデモクラシー」、そして敵対した相手にこそ議論を対峙させて結論へと導くことこそ民主主義であるとするシャンタル・ムフらによる「闘技民主主義論」がみられている。ハーバーマスが国家制度を軸として、あくまでもそこで捉えきれない声を市民的回路に求めていることとは逆に、ドライゼックは市民が起こす声こそが熟議であるとの観点を持っているのが特徴的である。グローバル社会における差異の問題にも熟議は有効である¹⁰⁾としている点でもドライゼックは熟議を国家観から世界観へ拡張しようとする違いがある。他方で上記の討議・熟議よりも参加の促進を目指す参加的民主主義の立場においては、例えばJ・フィッシュキンらが行う実験的熟議の実践例も同時に重ねられており様々な実践事例が蓄積され始めている。しかし現段階ではこれら実例を思想と結びつけて整理するまでには至っておらず、熟議の実践的展開は試行錯誤であるのが現状である。これら実例をどう総括し、思想と対比させてゆくか、あるいは思想に還元し、より広い理論的拡張を試みるかという今後の展開を考えた場合、熟議民主主義という学問分野の30年の歴史において、実例を整理、再解釈することは大変有意義なものであると考えられる。また思想と実証の乖離を再び深めることがないよう、どのようなコンビネーションとして結びつけて行くかは今後の政治学にとっても重要な課題と言える。

上記の熟議理論を整理すると概ね下のような略図が考えられる。

合意>参加民主主義→ **熟議** ←闘技民主主義<争議

左極ほど参加型形式重視、右極ほど終局型形式重視の側面が大きいと考えられる。現行で行われている熟議はおおよそこの左右の民主主義に2区分できる。左右の大小記号は、参加民主主義は詰まるところ討議に通じるという観点から、また闘技民主主義は対立の先に一定合意を求めている点でそれぞれ大小記号を付している。加えて左側では「市民的公共性」を重視し、右側では「制度的公共性」を重視することも挙げられるだろう。『民主主義の逆説』などを著したシャンタル・ムフはラディカルデモクラシー論の下、自由と平等の祖語を表明しているのであって必ずしも民主制の否定を述べているのではなく、そこでは民主主義の限界を乗り越えて行こうとする。一致した合意の限界を説くからこそ、民主制の制度を尊重しこの枠内での議論の収束を求めるのである（同書序章）。それゆえ闘技民主主義は右極と考えられる。この図に従えば熟議とは“討議ある（一定）合意”とも言えそうである。

この政治思想上の意義とともに、他方で熟議民主主義はこれまでの経験的手法への懐疑も同時に浮かび上がらせる。「一票の価値」を考察することは民主主義のテクニカルな側面にも切り込むもう一つの意義を有している。すなわち、投票の格差、集計的デモクラシーへの是正提言を打ち出すのである。例えば、一票による多政策の選択のように、とりわけ

一つの政策争点が他の多数の課題に埋もれており、結果として選考が（近年ではこれを候補者選定の「投票のパラドクス」でなく政策選択の非合理性を指す言葉に「マニフェストのパラドクス」とも呼ばれる）伴わない場合がある。かつてドロアが政策決定を合理的に解決する6つのフェーズを「包括的（純粋）合理性¹¹⁾」として費用便益分析を行う方法であらかじめ問題解決策を見出す手法を示したが、これでは極めて困難であり非現実的である。実際問題として、一次元である意見も時と場所によって多次元となり、ここではどの政策が勝ち残り、最上位に留まるかを特定することは困難となってしまう。その上、より好ましい政策が選ばれる期待する理由もなく、中位投票者が支持する政策がつぶされ、逆に意図せざる政策が継続する可能性もある¹²⁾。投票のパラドクスから政策のパラドクスを引き起こしかねず、それには各政策を議論によって質を高めていく方法が必要となる。計量的手法の問題点は、個別事例を客観的に測定できたとしても集約によって価値に割り当てられるウェイトについて合意に達するという部分を見逃ししてしまうことに大きい。この対立を回避してウェイトをオープンな議論とする代わりに、最終的には資源配分に関する決定をサービス生産者にゆだねることが多くなってゆく。しかしそうした委任は生産者それぞれが独自にアウトプットを生産しようとするためインプットとアウトプットに祖語を生ぜさせ当初の選択責任からかけ離れ一貫性を欠くものとなってしまう。だからこそ生産者の異なる意味づけや価値を調整するような、広範にわたる前段階における議論の継続が必要となってゆくのである¹³⁾。

それでは熟議民主主義の草創期から行われている実際の熟議事例はどのような形で思想とのリンケージを持っているのであろうか。実際に数々行われた熟議民主主義の実例をみてみよう。代表的な熟議の事例を区分すると、市民参加型、討議深化型、制度導入型に分類できる。以下はそれぞれの実践例を簡単に紹介したものである。

市民参加型（参加促進の意味合いが強い）

例1)「熟議の日」

アッカーマンとフィシュキンによる構想。アメリカ大統領選挙などの国政に関わる選挙で投票日の前に2日間にわたって設定される。500人単位で選挙の争点に関する集会による熟議が行われた後、15人程度の小集団、500人規模の集会を交互に織り交ぜて、国政選挙に立候補する候補者との実際の討論を組み入れる。熟議の日の目的は投票日に向けた有権者の知識と関心の高まりに目的を置いている。また参加者には150ドルの参加手当が付与される¹⁴⁾。

例2)「ミニポピュラス」

ポリアーキー論を提唱するダールが三類型の中において、選出代表者による行政課題の一定の委任を「ポリアーキーⅠ」、その際に用いる複雑な知識活用体制を「ポリアーキーⅡ」、政策エリートと市民のギャップを埋めて政策エリートの「守護者化」の危険性を排除しようと構想したのが「ポリアーキーⅢ」である。ここでは民衆（デモス）から期限を付して任意に選ばれ、争点を討議し選択を公表する「ミニポピュラス」が実施される¹⁵⁾。

討議深化型（参加を越えて討議充実の意味合いが強い）

例3）「市民陪審制度」

クロスビーにより提唱された熟議構想で、1971年ごろから実施される。市民型と同じくアメリカでの実施であるがこちらは討議を充実される意味合いが強い。24名上限のグループ討議を行い、同一テーマで12単位の同パネルを設置し、資料による情報の提供を重視している。市民陪審制度ではファシリテーターの役割が重要視される。実例としてミネソタ州の農業、水問題、クリントンの国民保険計画などが熟議実績に挙げられる。なお参加者には150ドルの参加手当が付与される¹⁶⁾。

例4）「計画細胞」「市民鑑定意見」

ドイツにおいて70年代ディーネルにより提唱された熟議構想で、市民陪審より2年ほど早期に実施されている。無作為抽出により選ばれた市民が25名ごとのグループに分かれ、さらに5名の細胞に分かれて、4日間にわたり熟議を行い、同一テーマで24パネルを設定するなどよりきめ細かい設定をしている。政策は地域に対応するものが多く、例えば都市計画、高速道路建設、廃棄物処理など多岐にわたっている。各グループを組み替えて議論を行っている。また「市民鑑定意見」は計画細胞と同種の手法であるが、多様な職業上の意見を尊重するシステムとなっており、市民は鑑定意見を提出する仕組みとなっている。例えばバイエルン州では、抽選で選ばれた200人以上の市民が2008年4月までに8つの郡と特別市において3日間州の政策について議論し、2か月後州首相に対して鑑定意見を提出している¹⁷⁾。

制度導入型（制度への積極的導入を促す熟議）

例5）「住民参加型予算決定」

1989年ブラジルのポルトアレグロ市で実施された手法で、市の予算編成に住民意思を組み入れる仕組みとなっている。16区画に分けて地域で議論し市全体を統括する参加型予算委員会で調整する仕組みである。

例6）「カナダ選挙改正における市民集会」

2004年カナダで実施された手法であり、160名の無作為抽出で選んだ市民がアセンブリ（調査委員会）を形成する。最終的には国民投票にまで進み、事実79の地区で行われた投票により選挙法改正（区画変更）へとつながった¹⁸⁾。

例7）「原子力政策における市民参加¹⁹⁾」

カナダの核燃料廃棄物管理機関（NWMO）において行われており、2004年には12の都市で合計462人に意見を踏まえ報告書を提出している。例えば3段階ある核燃料管理システムにそれぞれの段階で管理方法が公開され、関心を持つ市民および影響を受ける市民が決定に参加できるなど積極的参加を促している。

上記7つの例では「討議深化型」と称した類型が熟議としての親和性を持っており、市民参加型と制度導入型の両極を媒介するような中間的存在となっている。傾向としてより

身近な政策問題には市民参加型が、長期的または憲法など政治制度に関わるような長期的な問題には参加を促しつつ確実な結果が現れる制度導入型が多いように見受けられる。

3. 熟議政策類型論と政策責任

政策類型論の学説の多くは、その始祖であるローウィが述べたように、財政的政策と規制政策（憲法以下の法律的）に区分される。前章で概観した政策類型論は政策を制度的に分類するものであり、極めて国家制度に依拠し、とりわけ財政的政策における分類が色濃く見受けられる。言わば権力機構がそのまま反映された分類であり、ここでは個別具体的な政策の本来持つ特徴は軽視されているとは言えないだろうか。前章の熟議類型に「事実—価値型」の対比軸を追加すれば、これまでの財政政策が主導していた政策類型から、政策科学が本来志向する「政策の目的」を通じた政策類型が可能となる。これは政治理論からは熟議の質の具体化を、政策科学からは熟議の形の具体化を迫る手法と言えそうである。

〈熟議政策類型論が試みる熟議の範囲〉



これら事実と価値、どちらに着目しているかについて選択肢を増やすと次のような熟議領域の特徴が見えてくる。この分類によれば【Ⅰ.参加—事実型】【Ⅱ.参加—価値型】【Ⅲ.合意—事実型】【Ⅳ.合意—価値型】の4つの領域が想定される。この区分では縦軸に沿うほど熟議に叶い、かつ上部ほど価値規範を重視した政策に、下部ほど多数決決定原点に近い熟議として認識可能となる。さらにこの領域的区分に具体的に財政的・時間的な基準を踏まえて、前章の3区分（市民参加型・討議深化型・制度導入型）を、各々の特徴に合わせて書き換えると【Ⅰ 短期政策型（市民型）、Ⅱ 財政政策型（討議型）、Ⅲ 長期政策型（制度型）】の3類型による区分ができる。加えてこれを横軸に、また新しく縦軸にこれまでの各種政策類型論がきめ細やかな分類を提案しているように政策ごとの類型を提示して分類を事実と価値の観点から指定する。例えば公共問題を扱う「市民的政策」、将来にわたる政策を構想する「公共的政策」、一定の議論の収束を企図する「制度設計政策」などの分類を加える。それにより熟議を伴った政策がどの政策分野に親和性を持つのかが視覚され、熟議のフレームが具体的に経験的に蓄積されて行くものと考えられる。公共的政策のタイムスパンの導入については公共哲学が「将来への責任」を考える多層的な視野を持つ点で、将来世代への選択や選択責任を踏まえた観点を含んでいることを加味して尺度に入れている。既存の政策類型論には財源論、規制論による分類はあるが、時間軸の観点は盛り込まれていないことは問題であり、実現すべき政策が短期的か、長期的計画を含むものなのか、加えてそれが将来にわたる価値を構築するものであるのか、現世代のみに影響を受ける政策なのか（例えば耐用年数が見受けられる建築物設置など）の基準が曖昧であった。それゆえタイムスパンによる政策分類は新しい観点と考えられる。実際に前章の7つの事例を表に区分すると以下ようになった。今後、縦軸の事実—価値の分類を加

味して、実際の政策実現性を精査することで熟議の質がより明らかにできると考えられる。また市民—公共—制度の重複する熟議への分析を深めることで熟議政策類型はより厚みを増すことができると考えられる。

[熟議政策類型論のカテゴリー区分]

	短期政策型	中期政策型	長期政策型
市民（価値／事実）的政策	熟議の日 ミニポピュラス	住民投票制度	原子力に関する熟議
公共的（価値／事実）政策	市民陪審制 計画細胞	市民陪審制 計画細胞	同上
制度設計（価値／事実）政策	ワークショップ	ブラジル参加型予算	カナダ選挙法改正に関する市民集会

※市民的政策、公共的政策、制度設計政策は各々「事実・価値」どちらか重視の政策区分となる。これによる $6 \times 3 = 18$ 区分が熟議政策類型によるマトリクス数となる。

以上は政策を政治決定（制度）と絡ませることとなり、また熟議というものが政策意図を有した極めて特色ある政策形成手法である点において、近代社会科学の支柱であるところのウェーバーに始まる「社会科学の客観化」の命題とは大きく背く点もある。政策は時として恣意性を加味することがあり、欧州の学問伝統では明確な峻別が敷かれてきたことは自明である。とりわけウェーバーは「政策の教授」には反旗を掲げており、学問と政策は相反するものとして強く主張するとともに、「価値からの自由」を掲げて純粋学問から価値を排除する手法を採っている。しかし二極化の歪を増幅させる現代政治学において、また低成長経済における政治情勢においては、政策の意味付けこそが社会を動かす原動力となりつつある²⁰⁾。現実には市民社会がかつての階層性を脱して多極化・多層化し、市民が情報を得てそこから一つの民主的選択を行う中においては、政治と政策の区分はもはや意味をなさず、かつてローウィーが表明した「政策こそが政治をつくる」という本義的な側面が重要になってきているのではないだろうか。むしろ民主的決定から価値が排除されたことが、政治学また民主主義の不信を生み出したともいえる。その意味で、事実と価値の葛藤を含む民主的決定である熟議が政策を作り政治決定へと組み込まれて行くことは新しい視点を含むと総括される。

またポスト実証主義においては、実証主義で表した事柄そのものを解釈する価値の比重が大きくなっていく。そこでは価値への意味付け、解釈が極めて重要となる。政策科学・公共政策原理論の分野では予てから「政策規範論」が論じられてきた。政策分析を本質的には応用政治哲学であるとするアンダーソンの意見²¹⁾や費用便益分析では捉えきることができない多角的政策には最終的に価値の議論が不可欠となる。ここでは事実と価値は一体となるべきである。その際に重要なことは、政策決定者（多層的な各位段階である目的を判断する意思決定者）の持つべき判断基準である。我が国において公共政策原理論の研究を進める足立幸男は、民主主義社会における公共政策の決定原理として次の8つのコンテキストを掲げている。一般に①きわめて不透明な将来見通し（不確実性）と資源・情報・

時間等の厳しい制約の中で可能な限り周到な問題分析を行い、②社会構成員の価値観の多様性と流動性を大前提とし、③政策の実行可能性を左右する様々な制約条件（政治的制約、予算制約、技術的制約など）、④ある問題を解決しようとして政策を実施した際に、その波及効果は政策リンケージで結ばれた他の様々な領域の予想外の範囲にまで及ぶ複雑性を考慮し、⑤何らかの行為を選択することが職務上求められており、その責任を他に転嫁できないこと、⑥決定が「理にかなった」ものであることを敵対者をも含め市民一般に対して弁証する責任、すなわち説明責任を果たすこと、⑧社会構成員のすべての人生を左右する決定を（時として）下すことであるとするのである。大変厳しい基準原則であるが社会的決定がいかに影響力を持ちうるかを戒めた基準であり、その決定権への責任性を表しているものである。そしてこれらを下支えするものは、現在では両輪となるものはわれわれ市民一人ひとりの政治行動である。足立は上記に加えて市民に求める美德については、「市民自治の理念は市民に対して社会全体の舵取りを他の市民と協働しつつ共に担う、いわば統治の客体であると同時に主体でもあるという自覚をもって公共的諸問題に取り組み、社会全体にとって適切であると考えられる処方箋を探究しようとする能動的な資質と能力をも求める。つまり、政策決定者に対する監視者・批判者であると同時に自ら（仮想的）政策決定者であるという二重の役割を市民に期待する。²²⁾」としている。このように熟議は市民的決定を実政治へと繋ぐ一つの道具として存在している。この点は二回路のデモクラシー論、討議倫理を述べたハーバーマスも後年において『事実性と妥当性』への付論として「民主的プロセスは、政治的公共圏で法的に許容された非公式な意見形成を、法制化された協議（および交渉）へとつなぎ、その成果を法的拘束力を持つ決定手続きと結びつける」ものと言及している²³⁾。つまり制度的公共と市民的公共の両者を跨ぐ存在へと市民が規定されているのである。いわばそのシステムを稼働させるエネルギーが熟議と言っても差支えないだろう。

また、熟議において想定される重要な事実と価値の考量を判断する際に重要な要素としてあげられるのは、上記の判断基準にもあったように意思決定の決断に至るその対価としての選択責任であろう。国家であれ市民間であれその一定の責任は、公共性に作用を及ぼしうるものであるから「公共的責任性」とも呼べるものである。これは熟議民主主義が求める民主的投票の価値をより意義あるものとする目的にも合致している。熟議の最大の利点は、議論に振動を加えることで、なぜ当意見に賛成あるいは反対の立場をとるのかを内省し、民主的決定を意味あるものとする部分にある。つまり既存の制度的選択を脱して「主体的選択」へと昇華させることができるのである。それだけに能動的に行う主体的選択には個人で選択を行う責任性が重要となっていく。これら熟議を通じて経た一定の合意結果は決してそれで終わりではなく、同時に新しい熟議課題への出発ともなっていく。この点においてハーバーマスは、「決定手続きの中では多数決規則がとりわけ重要である。なぜなら「手続き的合理性」は、先行する協議の討議的性格と結びついて、多数決に正当化の力を付与するからである。民主的な多数決は、決定を求める圧力を受けて（一時的に）論証プロセスが中断される際の区切りを成すにすぎない。もちろんその結果は、全員を拘束する実践の基礎として、敗れた少数派によっても受け容れられる。というのも、その結果を事実として受け容れることは、少数派が結果の内容を合理的なものとして受け容れるこ

とを意味するわけではないし、自らの信念を変更せねばならぬということの意味するわけではない。少数派は、中断された討議が継続され、つまり再開され、よりよい（と思える）論拠を提示することによって自分たちが多数派になる可能性を民主的プロセスが残している限りで、多数派意見を当面は自分たちの行動を拘束するものとして甘受できるのである。²⁴⁾」として討論により結末は一定の収束であり、結果により討議は消去されるものではないと主張している。ただしハーバーマスは、討議の中断と再生という視点を持っており、ここからは結論を「点」としてとらえていることが窺える。しかし熟議は決定に至るまでに意見を掘り下げ意見をできるだけ研ぎ澄まし、実際の投票行動において投票を価値あるものにしようとする。これにより、熟議は点ではなく「線」のイメージに近く、時間軸として継続し、熟議の過程は記録されるような連続的イメージを有していると考えられる。棄却された議論がいつまでも継続し、記録過程を参照できることで熟議の厚みが増幅し、次期選択へのより良い資料ともなりうる。熟議政策類型論にて「時間」が一つのキーワードになっていることには、このような継続性にもかかわりがあるといえる。これは公共哲学が過去の思想的古典を「その思想的意義を将来にいかに生かすか」という視点で、現在までの視点を振り返りつつ再構成しようとする志向性とも共通するものである。ここでいう思想は政治哲学史上に流れる数々の政治思想を具体的に指してはいるが、一方で公共哲学は身近な政治問題を指すこともある点で共通と捉えて差支えないだろう。また公共哲学では、解釈学的に方法を整理して再構成へと向かう志向性を「創造的継承」とも表している²⁵⁾。この大枠は日常の政治選択でも同じことが言えるだろう。新しい視点を常にリフレクションして、より良い意見の形成に生かすこの公共哲学的視点が熟議には生かされていると考えられるのである。同時に公共政策を決定する「公共的責任論」「政策責任」に関しては、公共哲学の学問領域でも議論となる部分であり、例えば初期公共哲学の理論を牽引した研究の一つである片岡寛光『公共の哲学』においてもグレンドン・シューバードの論を引いて、民主主義において政府が責任的であるか否かの判断の基準として公共性という概念が用いられることが一般的であるとし（Schubert, Glendon “*The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*”, 1960, Glencoe The Free Press, P. 8）、公共性なるものは、その集合体の中の集合体というべき国家の固有の属性として考えられることもあるが、そこで完結するものではなく、個人に再帰し、個人のものとして受け止められて初めて意味を持ち、個人がそれを享受するためには、主体的な意思の自由がなくてはならないが、それは単に保証されればよいものでなく、生々発達に生かされるものとして国家的公共性と市民的公共性を論じている²⁶⁾。公共的義務・市民参加は共和主義思想から生まれたものであるが、現代における市民参加の意義は、最高善や共通善を政治的な空間で実現することにはなく、むしろ政治参加は各人にとっての善の追求を保証されるための共通したルール作りに転じている。そこではかつて共通善に向かって責任を分担していた市民は、異なる利害・善を抱く他者との共存の為に共に市民参加の義務を担っている²⁷⁾。この多様性に対応するためにも、プロセスが視覚化され、また本稿の政策類型により熟議の特徴が捉えられる中で責任ある議論と選択が求められるのである。

おわりに

上記は一試案であり、極めて暫定的なものである。しかしながら熟議の実態を掴む手掛かりとなる新しい切り口であるとも思われる。今後さらなる熟議の実践を吟味し類型による分類する中で、熟議が既存の制度的決定を越えたものとなっているのか、あるいは既存の民主的決定を追認するに過ぎないものであるのか、その評価作業が求められる。公共空間における熟議が形式的な合意にとられずに議論としての成熟がなされたとき、制度論から分化した一つの政策として形付けられるのではないだろうか。それは政治段階では制度へ組み入れる声へと転じてゆくものとなる。「政策—熟議—公共哲学」の繋がりを見る時、民主主義における新しい熟議を捉えることが可能となるように思われる。

【注】

¹⁾ 熟議民主主義の思想的立ち位置、並びに熟議の実証可能性に関して述べたものに、田村哲樹『熟議の理由—民主主義の政治理論』勁草書房、2008年がある。

²⁾ Michal Hill “*The Public Policy Process -fourth edition*”, Peason Longman, 2005, P. 137-139. 海外における政策類型論への解説がなされている。また国内外の政策類型論をまとめたものに、磯崎育男『政策過程の理論と実際』芦書房、1997年がある。

³⁾ 上記、磯崎 (1997)、P. 54-60。

⁴⁾ 山川雄巳「政策研究の課題と方法」『年報政治学 政策科学と政治学』岩波書店、1983年、p. 3-8。

⁵⁾ 田口富久治「イーストンのラスウェル『政策科学』評論」『政治理論・政策科学・制度論』立命館大学叢書、2001年。政治と政策科学に関する学問の流れを解説したものに、中道寿一『政治のデザイン—政策構想論序説』南窓社、2007年、P. 164-171を参考とした。

⁶⁾ 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣ブックス、2010年、P. 15。多様で複雑な政策の分類には軸を見出すことは困難であると指摘しながら近年の隆盛分野である「メタ政策理論」への流れは是認しつつも、記述的推論の基礎となる政策類型論の復活に言及している。その鍵は「規制」が政策類型論拡張の突破口であったように、公共政策と政治をつなぐ次の切り口の必要性を提起している。公共政策決定へのメタ理論の源流はドロアの理論に求められる (I・ドロア (足立幸男・木下貴文訳)『公共政策決定の理論』ミネルヴァ書房、2006年。原書は1968年刊行)。

⁷⁾ 大河原伸夫『政策・決定・行動』木鐸社、1996年、P. 81-82。

⁸⁾ 大沢秀介は3つの理由を挙げ、第一に政治的無関心などの問題が指摘される中で、その議論は個人の合理的選択による結果であるとする公共選択論的アプローチへの見解不満、第二に議会の利益集団間の取引や地元への利益誘導が本来期待されるべき政治的対話とかけ離れてしまっている不満、第三に人工中絶問題など公共的な性格をおびた問題を巡って行われている市民間での対話において相手方の議論に対する十分な敬意が示されず、意見の一致が見られないことへの不満を指摘している。また同時にリベラリズムとの関係で意見の一致は個人の自由を正義に反して侵すことになるという立場から、公共的な問題においては道徳的観点からの意見一致がみられなくてもただちに客観的な道徳的現実の不存在を明らかにするものではないという寛容な指摘が現れてきたことも挙げている。これはアメリカにおける熟議民主主義勃興の理由といえる。(大沢秀介「熟議民主主義をめぐる最近の議論について」『政治・社会理論のフロンティア』慶応大学出版会、1998年、P. 64-65。)

⁹⁾ 篠原一『市民の政治学』岩波書店、2004年、P. 110-113。篠原はハーバーマスのいう熟議を「協議」とし、ドライゼックのいう熟議 (discursive democracy) を「討議」と捉えており、議論の質をより高めようとする後者に熟議の理想型を求めている。

¹⁰⁾ J・Dryzek “*Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*”, Oxford University Press, 2000, P. 4

¹¹⁾ ドロアの合理性モデルとはフェーズ1：価値の一覧を作成し、目標を操作的な形で描き、異なる目標間の相対的ウェイトを確定する →フェーズ2：1以外の間接的目標を確定 →フェーズ3：政策選択肢の完全な集合の用意 →フェーズ4：各政策選択肢の費用便益分析 →フェーズ5：各政策選択肢のベネキおよび費用の生起確率と各々の効用を掛け合わせ純期待値を計算し、純便益を示す →フェーズ

6：各政策選択の比較の6段階である。（Y・Dror “*Public Policymaking Reexamined*”, Transaction Publishers 1983, P. 132-141）

¹²⁾ ブライアン・カプラン『選挙の経済学』日経BP社、2009年、P. 292。

¹³⁾ G・マヨーネ（今村都南雄訳）『政策過程論の視座—政策分析と議論』三嶺書房、1998年、P. 192-194。

¹⁴⁾ B・Ackerman & J・Fishkin “*Deliberation Day*”, Yale University Press, 2004, P. 78.

¹⁵⁾ ポリアーキー論の分析に、中谷義和「ダールのポリアーキー民主政論」『立命館法学二五〇号』1996年、P. 275を参照。

¹⁶⁾ 熟議民主主義の発端ともされる市民陪審制度、計画細胞の対比研究は、篠原一『歴史政治学とデモクラシー』岩波書店、2007年、P. 62-68を参照。

¹⁷⁾ 『自治体国際化フォーラム 2010年11月号』財団法人自治体国際化協会、2010年、P. 11-12。

¹⁸⁾ M・Warren & H・Pearse “*Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens Assembly*” Cambridge University Press, 2008

¹⁹⁾ G・Johnson “*Deliberation Democracy for the future*” University of Toronto Press, 2008.

²⁰⁾ 小林正弥「公共研究の学問的方法」「近代的学問方法論を越えて—多次元・多位相・多水準の友愛公共学へ」『公共研究 第5巻2号』千葉大学公共研究センター、2008年、P. 30-44。

²¹⁾ ポスト実証主義における政策科学と価値の議論は、菊池理夫『共通善の政治学』勁草書房、2011年、P. 49-102に詳しい。

²²⁾ 足立幸男『公共政策学とは何か BASIC 公共政策学第1巻』ミネルヴァ書房、2009年、P. 190-192。

²³⁾ ユルゲン・ハーバーマス『他者の受容—多文化社会の政治理論に関する研究』法政大学出版局、2004年、P. 318-319。

²⁴⁾ 前掲、ハーバーマス、P. 319。

²⁵⁾ 小林正弥「古典的共和主義から新公共主義へ」『公共哲学の古典と将来』東京大学出版会、2005年、P. 242-243。

²⁶⁾ 片岡寛光『公共の哲学』早稲田大学出版部、2002年、P. 48-49。

²⁷⁾ 岡野八代「シティズンシップ論再考—責任論の観点から」『年報政治学 排除と包摂の政治学』木鐸社、2007年、P. 124-125。