

# 総合政策学の確立に向けて（1）： 伝統的「政策」から社会プログラムへ

岡部光明\*

2005年8月

21世紀COEプログラム

「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点」

慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科

本稿執筆に際しては、筆者が所属する文部科学省センターオブエクセレンス・プログラム「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点」(COE)研究グループに所属する研究者諸氏、とくに大江守之、梅垣理郎、小島朋之、國領二郎、平高史也の各氏から有益なご意見をいただいた。また、当COE主催シンポジウムや中間成果報告会などに際して中谷巖、白石隆、藤原帰一、渡辺利夫、伊藤滋、吉田民人の各氏は貴重なご示唆を賜った。これらの方々に感謝申し上げたい。なお本稿は、大江守之・岡部光明・梅垣理郎(編)『総合政策学—問題発見・解決の方法と実践—』(慶應義塾大学出版会)に収録される予定である。

\* 慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科 / 総合政策学部 (okabe@sfc.keio.ac.jp)



## 総合政策学の確立に向けて (1)：伝統的「政策」から社会プログラムへ

岡部光明

### 【概要】

社会で発生する各種の問題を解決する（または問題の発生を防ぐ）ために政府が行う施策が、これまで政策ないし公共政策と称されてきた。しかし (1) 情報通信技術の革新に伴い政府が情報劣位化したこと、(2) 社会問題に対して非営利組織（NPO/NGO）がよりの確に対応できる余地が増えたこと、などから各種課題の解決は政府、非営利組織、民間企業・個人が協働して取り組む「社会プログラム」として認識する必要性が大きくなっている。多様な主体による課題解決を理解する場合に適切な視点は、ガバナンスという見方である。総合政策学はこのような問題解決方式とその実践を行う一つの新しい社会科学の方法である。

キーワード：総合政策学、情報通信技術革新、NPO/NGO、社会プログラム、ガバナンス、制度、信頼性、動機整合性

## 目次

はじめに	5
1. 伝統的な「政策」観とその限界	5
1-1 政府の役割および公共政策に関する伝統的理解	6
1-2 「政策」概念の革新が必要となった理由	9
2. 「政策」観の革新：社会プログラム	12
2-1 政策の範囲ならびに内容の変革	13
2-2 公共政策から社会プログラムへ	17
2-3 関与主体の多様化と政策プロセスの認識変革	18
3. 公共政策運営方式の転換	22
3-1 工業デザインと政策デザイン	22
3-2 情報の非対称性と公共政策における留意点	23
3-3 「命令と統制」から動機整合性の重視へ	24
4. 従来の政策学と総合政策学の対比	25
参考文献	28

## はじめに

現代社会は、国内的にもまた世界的にも大きな変革を続けている。このことは、例えば、世界的なインターネットの爆発的普及、あるいは国内における急速な少子高齢化といった現象が広範かつ深い影響を与えつつあることを考えてみても明らかである。そうした新しい事態のもとでは、社会に発生する問題やその生じ方自体も従来と性格を異にするだけでなく、その対応ないし解決においても新しい発想ならびに取組み方が要請される。

総合政策学という考え方は、そうした事態に対する一つの学問的かつ実践的な挑戦として1990年に慶應義塾大学がその名を冠した学部を創設することを通じて打ち出したものである。それ以来、われわれは総合政策学の確立を図るべく、それを実践するキャンパス（慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス、略称SFC）において様々な研究ならびに実践活動を鋭意進めてきた（岡部2003b、金子2003、梅垣2003、香川・小島2003）。本書『総合政策学—問題発見・解決の方法と実践—』に集録されている第3章から第9章までの論文は、その面におけるごく最近の成果を示すものである。一方、そうした具体的な研究活動と同時に、われわれは総合政策学という概念自体の明確化、深化、そして確立に努めてきた。

本章（ワーキングペーパー第76号）および次章（ワーキングペーパー第77号）は、かつて提示した総合政策学の理解（小島・岡部2003）を、本書第3章以下で論じられているようなその後における研究、実践、そして議論を通して概念的に一層明確化しようと試みた結果を一つの鳥瞰図として提示するものである。ただ、新しい概念が登場する場合の常として、総合政策学の概念も時とともに変化し発展する運命を背負っている。このため本章は、あくまで現時点で到達した理解というべきものであり、また関係者の理解が完全に一致しているわけではないので、筆者の個人的理解という面も併せ持つことを予め記しておきたい。

以下、第1節では、伝統的な「政策」観とその限界を述べ、総合政策学が要請される事情を明らかにする。第2節では、従来の「政策」観が近年大きく変化しており、政策というよりも「社会プログラム」という視点から理解することの必要性を明らかにし、その結果「ガバナンス」という認識が不可欠であることを様々な観点から説明する。第3節では、公共政策についても、その運営思想と運営方法が近年大きな変革をみていることを説明する。最後の第4節では、従来の政策学と総合政策学がどのように異なるのかにつき、両者を対比しつつ説明する。なお次章では、総合政策学をやや詳細に採り上げ、その理論的基礎、手法の特徴、今後の課題などを論じる。

### 1. 伝統的な「政策」観とその限界

総合政策学を議論する前に、ここでは先ず「政策」といわれることがらの意味を再確認しよう。従来の政策は、政府の本来的機能に関係する政府行動の一環であり、政策と称されることがらは結局、公共政策を指す場合が多いことを以下で指摘する。次いで、そうした意味での政策は、近年の諸条件の変化によって、その内容、運営方式、効果が大きく変わらざるを得なくなっている理由を述べる。

## 1-1 政府の役割および公共政策に関する伝統的理解

政策 (policy) という用語は、一般的には政府 (ないし政党、為政者、あるいは団体、さらには国際機関等) が公共的な問題について採る方針、方策、あるいは行動を指す。その場合の対象事項は通常、私的事項というよりも公共的な課題であり、その狙いは、ある問題を解決すること (あるいは望ましい方向に誘導する、ないし望ましい状態を実現すること) にある。またそこでの行動主体は、多くの場合政府である。したがって、政策という場合、それはたいてい公共政策 (public policy) を意味している。つまり、政府等がその本来的機能を果たすための指針や行動が、一般に公共政策あるいは単に政策と称される<sup>1)</sup>。

一方、政府の機能は多面的であり、このため公共政策といっても様々なものが含まれる。したがって、公共政策を理解するには、まず政府の機能を整理しておく必要がある。ここでは、一つの整理方法として世界銀行による表1を用いてそれを理解しておこう。すなわち、政府の役割を経済的側面を中心にみると、大別して二つになる。一つは「市場の失敗への対応」すなわち市場メカニズムによっては本来的に解決できない諸問題への対応であり、いま一つは「公平化への対応」である。

表1 政府の機能

	市場の失敗への対応	公平化への対応
最小限の機能	純粋公共財の供給 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家防衛</li> <li>・ 法と秩序</li> <li>・ 財産権保護</li> <li>・ マクロ経済安定化</li> <li>・ 公衆衛生</li> </ul>	貧民の保護 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 貧困削減</li> <li>・ 被災者救援</li> </ul>
中間的な機能	外部性への対応 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育</li> <li>・ 環境保全</li> </ul> 集中排除 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公益事業の規制</li> <li>・ 独占禁止</li> </ul> 情報不完全性への対応 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 保険 (所得・年金)</li> <li>・ 金融規制</li> <li>・ 消費者保護</li> </ul>	社会保険の提供 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 所得再分配的年金</li> <li>・ 家族手当</li> <li>・ 失業保険</li> </ul>
積極的な機能	民間部門活動の調整 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市場育成</li> <li>・ 産業政策</li> </ul>	再分配 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資産の再分配</li> </ul>

(注) World Bank (1997)、表 1-1。

1) 単に政策という場合、通常はこのように公共政策を意味するが、そうした政策の意義、政策決定への参加者、政策決定モデル、政策プロセス、政策の実施と評価等に関する各種学説ないし見解等の解説は、宮川 (2002) を参照。

前者には、純粋公共財（国家防衛、法と秩序維持ほか）の供給、外部性（当事者が直接負担するコストを上回って社会的利益または不利益が生じる現象）への対応といった基本的な機能があるほか、市場機能をゆがめる経済力集中の排除、情報の不完全性ないし非対称性の補正、さらには民間部門の活動の調整ないし誘導といった積極的介入も含まれる。一方、後者（公平化への対応）には、国民の最低生活保障、失業保険など社会保険の提供に加え、資産および所得の再分配といった積極的介入が含まれる。

#### （1）政策についての伝統的理解：経済政策の場合

これらの伝統的な政府機能を、経済政策という一つの視点（多くの領域に関連を持つ視点である）から理解すると、次のようになる。すなわち経済政策とは、刻一刻と変化している経済に対して、中央政府ないし公的部門（中央銀行や地方政府等）が何らかのかたちで働きかけることにより、国民をより豊かでより快適な状態に導いていくこと、と一般的に定義できる。つまり、中央政府は何らかの経済変数（複数）を政策上の目標として設定し、それらに関する現実を目標（できる限り数量的な値で表現されるもの）に近づける行為として経済政策が捉えられる。そうした経済政策の目標としては、従来から資源の効率的な配分（効率性）、所得の公正な分配（公平性）、景気と物価の安定（安定性）の三つが最も基本的なものとされてきた。このほか、経済成長、革新、環境保全、生活の質（amenity）なども時とともに目標に加わってきている。

その場合の経済政策の運営をやや図式的に描くならば、(1) 政府は経済が作動する仕組み（モデル）を相当程度把握している、(2) 政策介入の手段が明示できる、(3) 政策効果の評価基準が設定できる、(4) 以上の状況のもとで政府は評価基準を最大化するように政策手段を動かす、ことになる。その場合、第一に、政府は十分な情報を保持している（情報完全性）、客観的判断が可能である（賢明性）、民間部門に外から働きかけることができる（外生性）など、政府についての「完全性」が暗黙のうちに前提されている。そして第二に、予想される政策効果が社会全体にとって望ましいかどうかは何らかの基準で評価できることが想定されている。例えば、一定の経済的变化が生じる場合、それによって少なくとも一部の人の経済厚生が改善される一方、損失を受ける人が皆無であるならば、それは社会にとって望ましい変化である、という緩やかな価値判断（パレート改善）<sup>2)</sup> がそうした前提の一つである。つまり、従来の経済政策の理解では、目標変数およびそれを操作できる政策変数があり、政府は政策変数（いわば機械を操作する把手）を引くことによって経済全体（機械全体の作動）を意図した方向に十分的確に誘導できる、というものである。したがって、従来の経済政策分析では、政策の実施を技術的な問題、ないし制御工学的な問題とみなしている、といえる。

2) 社会構成員一人の厚生を増大させるならば、少なくとも他の誰か一人の状況を悪化させずにはいられないような状態をパレート最適（Pareto optimum）という。こうした状況に達成していない場合には状況を改善（パレート改善）する余地があり、それを達成する経済政策は合理性をもつことになる。なお、パレート最適の実現は確かに受け入れやすい概念ではあるが、政策論に適用する場合積極性に欠ける面があるので、それを克服する理論的な提案が早い段階からなされており（Kaldor-Hicksの補償原理）、現在はその考え方が費用・便益（コスト＝ベネフィット）分析として広く用いられている。

## (2) 政府機能に関する留意点

ところで、こうした政府の役割に関し、重要な点を三つ指摘できる。第一は、政府の役割（機能または活動）という場合、前掲の表1が示すとおり、最小限の機能、中程度の機能、より積極的な機能など、機能自体に本来大きな濃淡があることである。政府の機能と一口にいても、それらには、重要性ないし固有性が極めて高いものと必ずしもそうでないものがある。この関連で留意しておく必要があるのは、政府の最小限の機能は、時代や社会の発展段階のいかんによらず不可欠であり、このためむしろその面での機能強化が必要となる場合もあることである。

1990年代後半以降、市場メカニズムを一方向的に重視し政府や国際機関による政策介入は万事最小限にすべきであるとする極端ともいえる思潮<sup>3)</sup>が一時強まったことがあったが、それは政府機能の強化を図ることが必要な場合もあることを十分認識していなかった点で問題があった（Fukuyama 2004）。このため、そうした基本的機能を果たせない政府をもった途上国では、多くの問題（貧困、エイズ、麻薬、テロ）に対応できず、むしろ問題を深刻化させることになった。一方、政府権限の縮小が重要な政策課題である場合でも、国家にとって堅固なインフラストラクチャ（社会の基本的枠組み）を構築することは、どんな国や時代においても政府の最も重要な機能である。ちなみに、世界銀行が行った最近の網羅的な実証研究によれば、経済発展にとって重要なのは市場の発達度合あるいはどのような種類の制度を構築するかといったことよりも、むしろ法制度の充実、契約履行の保証など、より一般的な面での制度充実とそのための政府機能の発揮であることが明らかになっている（World Bank 1997, Demirguc-Kunt and Levine 2001）。

第二は、これらの政府機能は、経済や社会の発展段階（政府の規制能力を含む）、市場メカニズムの発達度合、政策目的の重点の置き方など、いわば時間軸を尺度にした場合にも異なったものになることである。例えば、かつての日本（昭和30年代）のように所得水準が比較的低い場合には、その水準引き上げ（経済成長）がその他の目標（例えば公害防止）よりも政府にとっては優先すべき機能になり、またそれが国民的合意を得やすいことが容易に理解できる。

そして第三は、政府の役割は単に「政府が何を行うか」だけでなく、それを「どのように行うか」という問題も関係することである。例えば、発展途上国において貧困を改善するためには、先進国や国際機関からの援助ないし資金融資の増大を受けて当該国の政府が直接的に貧困に対処するよりも、むしろ国民の潜在能力（capabilities）を高めるという間接的そして長期的な対応が問題解決にとって長期的には一層大きな効果を持つ<sup>4)</sup>。貧困解消という目標を達成するうえでは、近年こうした認識が主流になってきている。短期で直接的かつ目に見える効果を挙げるような機能を当局が果たすか、それとも長期で間接的な効果を挙げるような機能を果たすか（いわば「急がば回れ」という方針を採るか）に関しては、各種の政策選択がありうるわけである。

上記の第1および第2の点は、政府機能の時代依存性を示しており、そして第3の点は政策実施

3) 国際通貨基金（IMF）など米国ワシントンにある国際機関が途上国に対して求める公共政策が多くの場合こうした発想を基礎としていたため、“Washington consensus”と呼ばれることがある。本書第2章（岡部 2005）の注12を参照。

4) 本書第2章の岡部（2005、第2節3）、本書第4章の梅垣（2005）、および第7章の白井（2005）を参照。

手法の選択可能性を表わしている。ここから明らかなように、政府機能つまり公共政策といっても、その範囲をはじめ、目的、運営方法は固定されたものでなく、社会環境などの諸条件によって変化する、と理解する必要がある。

それだけではない。伝統的な公共政策の思想では、上記のように、現代社会の経済問題は基本的に市場機構が作動することによって解決されるが、それによってうまく解けない問題に対して政府の介入（行政）ないし政治機構を通じる社会的意思決定によって対応する必要がある、という考え方がとられてきた。これが国民と国家に関する従来からの理解である。つまり、公共政策という考え方においては、政策を実行する主体（政府）と、その政策が対象とする客体（民間部門）が概念上明確に区分されていた。比喩的にいえば、政府が公共政策という把手（レバー）を外生的に動かせば、それに応じて民間部門が受動的に反応して行動する、という考え方であった。

以上をまとめると、諸条件が変化すれば公共政策の内容自体が変わってくるだけでなく、政府と民間部門の関係、したがって公共政策のあり方やその有効性も変化する、というのが妥当な認識になる。そこで次に、近年、公共政策に変革をもたらしている諸要因をみておこう。

## 1-2 「政策」概念の革新が必要となった理由

「政策」の発想転換は、大別すると二つの側面から迫られてきたといえる。

### (1) IT 革命の影響

一つは、情報通信技術（information and communication technology、ICT あるいは単に IT）の革新である。IT の革新は、情報通信媒体（メディア）が従来の紙からデジタル信号を基礎とする電子媒体へ変革したこと、そしてそれがインターネットというかたちで地球規模のネットワークを形成するに至っていることを指す。こうした IT 革命、ないしメディアの革新は、情報の収集および伝達コストを劇的に引下げ、その結果として情報の流通範囲と共有スピードの飛躍的拡大をもたらしている。

このような新しいメディア技術の発達により、個人にとって利用可能な情報が劇的に増大し、個人の状況改善能力や自信の増強（empowerment）をもたらしている。また企業等の組織に対しても、不可避的に変革を迫っている。なぜそうなのか。その理由は、「企業はなぜ存在するか」という根本的視点（企業の存在理由を取引コストから説明する視点）<sup>5)</sup> に立ち帰って考えると比較的理解しやすい。すなわち、われわれが、ある商品ないしサービスを入手したい場合には、その情報をまず検索し、取引相手が見つければ交渉し、取引契約を交わし、そしてその契約の履行を確保し、契約どおりでなかった場合に然るべき対応を取る必要が生じる。このように、取引過程においては一連の労力的・時間的・金銭的成本が不可避的に伴う。これら全ては経済システムの運営に伴うコストであり、その総体が「取引コスト」と称される。もし多くの個人が、それぞれ特定の商品ないしサービスを求める一方、労務提供のためにお互いに契約を交わしあうならば、価格など合意すべき契約条件や合意すべき契約数は

5) コース（Ronald Coase）の 1937 年の論文で提示され、その後ウィリアムソン等によって発展させられた視点。例えば Williamson (1996) を参照。

天文学的に多いものになり、全体としての取引コストは極めて大きなものとなる。したがって、個人はそうした個別契約によって取引を行うよりも、集団を形成し組織として対応すること（その場合には合理性のため情報および意思決定に関して内部でヒエラルヒー組織が形成される）によって各自の情報処理能力を向上させることができる。これが、取引コスト理論からみた企業の存在理由である。

ところで、IT革新によって取引コストが低下すれば、従来型のヒエラルヒー組織を形成する誘因（企業体を組織する優位性）は急速に低下する。このため、権限や情報に関して従来みられた組織の垂直構造を次第にフラット（平坦）化、小規模化、分散化させる強い圧力が発生する。また同様に、政府に情報を集中して政府がもっぱら政策を実施するという社会構造を維持する理由が次第に薄れることも、容易に理解できよう。後述するようなNPOの役割増大は、その一因がこのように社会全体としての情報処理環境の変化にある、と考えられる。このようにして、技術（道具、メディア）の発展が組織、社会、制度、生活の仕方を根本から変えることになる<sup>6)</sup>。

また、これまで専門家の間にだけ蓄積され利用されてきた知識や情報は、場所を越え時間を越えて人類が共通に利用できる知識ストックという性格を次第に強めてきている。このような情報環境の劇的な変化は、単に企業等の組織のあり方に対して影響を与えるだけでなく、政府と民間の関係など社会組織自体の性格も根本的に変貌させつつある。つまり、政府と民間の関係は、従来のような単純な垂直的視点から捉えたのでは実態を見失う状況になっている。

一方、インターネットの発達、情報の流通および経済取引において国境を無意味化（取引をグローバル化）させており、従来の国家概念や国家による各種公共政策のあり方を根本から再考する必要性を迫っている。すなわち、国際的視点からみると、経済活動は国民国家・国民経済という発想からいまや開放され、制度的に最も有利な場所に移転する傾向（制度間の国際競争）が強まっている。また、地域統合化、市場グローバル化など新しい圧力も取引態様に強く作用して、国家の役割に変革を迫っている。国内外に展開するこうした新しい状況のもとでは、従来の各種公共政策のあり方やその有効性に当然大きな影響が及ぼざるをえない。また、各種の社会制度、法的枠組み、政府の仕組みについても、その意味がいま問い直されている。

## (2) 「政府の失敗」および政府行動についての前提の崩壊

政策の転換を迫るいま一つの要因は、公共政策の内容あるいは運営の限界に関して経験的および学問的な認識が深まったことである。従来から政府に大きな役割があるとされてきた幾つかの分野（例えば教育、健康などのいわゆるヒューマンサービス関連分野）では、政府による政策がとくに質的側面で十分な効果をもたらしていないことが次第に明らかになり、それとともに民間部門（NPOなど）の関与も増えてきた。また、従来の公共政策においては、明らかな失敗事例（例えば財政投融资システムの改革遅延、不良債権の早期処理失敗等）も少なくない。この結果、これらいくつかの分野に関しては、果たして政府の関与だけによって問題を解決するのが妥当かどうか疑問が呈された。これらの事項は、実

6) こうした観点からみた場合の社会変革圧力がいかに大きいかは、本書第4章の國領（2005）で詳しく論じられている。

は前掲表1の最下欄で示した性質を持つことがらに過ぎず、このため政府の関与は後退すべきという認識が一般的になっている。そしてその他の分野においても、政府よりもむしろ非政府部門がより効率的に、そしてより良質のサービスを提供することが可能である分野も少なくないことが次第に認識されてきた。

一方、前に指摘した政府による政策運営の前提条件、すなわち政策主体である政府の情報完全性ないし情報優位性、賢明性（政策担当者の高潔性）、民間部門からの外生性、などの前提には大きな無理があり、このため政府による公共政策の運営に関する従来の理解は大きく修正する必要があることも各種の理論的・実証的研究によって次第に明らかになった。

例えば、第一に、IT革新は政府の情報優位性を突き崩すので、専らそれを前提に成り立っていた公共政策（例えば産業政策、銀行監督政策）の意義に再検討が迫られた。IT革新の結果、民間企業や銀行は、提供する製品やサービス（例えば情報技術を駆使した新しい金融商品や金融手法）ならびに企業としての活動を次第に高度化・複雑化させ、官僚が民間よりも的確な情報をもっている可能性はほとんどなくなった。この結果、政策（規制）当局と銀行の間における情報の非対称性が拡大している。このため、監督主体（当局）が、監督される主体（民間企業等）よりもむしろ情報劣位の状況に陥るので、当局の監督能力とその実効性、公平性に根本的な疑念が生じるわけである。

第二に、公共政策は公正無私な賢人によって策定されて運営されるというよりも、むしろ民主制や官僚制のもとで各種の利害が錯綜するなかで政治的決定過程の結果として生まれ、そして実施されるものであるという認識が強まった（公共選択論ないし非市場的意思決定理論 <public choice model> による理解）。別の見方をすれば、公共政策は、国民が政策担当者に政策の実施を委託する関係（principal-agent relationship）にあると理解できるため、任務受託者が自己利益を優先させる可能性がある限り国民にとって最適な政策が実施される保証はない、という理解方法（エージェンシーモデル <agency model> による理解）もいま一つの見方として有力化した。これらの見解は、理論的根拠を異にしつつも、公共政策運営のための制度が持つ本質的な性格とその機能の限界を示すものといえる。政府は元来「市場の失敗」に対して行動することを基本とするが、現実には「政府の失敗」も不可避と認識する必要がある。

第三に、政府は民間部門から独立した位置にありその政策行動が民間部門を意図したとおりの一方的に誘導することができる、という前提（政府行動の外生性）にも無理があることが次第に明らかになった。その結果、それを前提としない政策対応が現実にも見られることとなった。

例えば、金融システムの安定性を維持するための規制（いわゆる BIS 規制<sup>7)</sup>）は、当初 1988 年に導入されたが、その後の改訂に際しては、規制内容が次第に高度化、専門化せざるを得なくなったことから、国内および国際的な規制当局がまず市中協議書（consultative paper）を関係する民間部門に提示し、それに対して意見を多くの国の民間部門から求めた。そうした相互作用が多くの国の民間部門との間で累次にわたって、そして透明性の高いかたちで実施され、それを受けて規制内容が次第に調整されるかたちをとって、新しい国際的基準が確定した（新 BIS 規制あるいは Basel II と称される。

7) 国際的には通常「バーゼル合意」（Basel Capital Accord）と称され世界 100 か国以上で採用されている「銀行の自己資本比率に関する国際統一基準」のこと。

適用は 2006 年末以降)。この場合、政府はもはや外生的な存在ではなく民間部門と相互に交渉する存在となっており、このため新 BIS 規制はいわば官民共同による政策形成といえる<sup>8)</sup>。

また国内でも、後述するようによくヒューマンサービスに関しては民間非営利組織 (NPO) が次第に公共政策を補完ないし代替する傾向にあり、重要性を増している。こうした現実のもとでは、民間部門を私的効用最大化ないし利潤最大化を図る主体の集合という抽象化を通して理解する従来の経済学的発想では、これら主体の行動を的確に位置づけることが困難になる。また、社会問題の解決に関して市場と行政の両方の動きを截然と区別することも次第に困難になっている。このため、従来の二分法による捉え方は、単純かつ理解容易であるものの、その妥当性に大きな疑問が生じてきている。

さらに、政府が公表し実施しようとする政策は、民間部門が政府の政策行動をどの程度信用しているかによって、その効果がどう現れるか (あるいはそもそも政策効果が期待できるかどうか) に決定的な影響を与えることが、現実にもそして理論的にも確認されるようになった。すなわち、公表され事前には望ましいと考えられていた政策が、実際に発動される段階になると、もはや最適ではなくなってしまうという事態 (時間的観点を入れて考えた場合の矛盾。時間的不整合性 time inconsistency の問題<sup>9)</sup> と称される) が往々にして生じるなど、政策効果を確保する運営はもはや容易ではない。

例えば、金融当局が「大銀行の経営が破綻した場合、税金投入によってその銀行を救済すれば競争を通じる経営効率化に反するだけでなく国民の負担になるのでそういうことはしない」と表明しているとしよう。しかし、現実には大銀行の経営が破綻すれば、その影響が広範に及ぶことを回避するために税金を投入して事実上救済することが往々にしてみられる (規模が大きすぎるので倒産させられない「Too big to fail」政策と称される)。こうした「救済」実施は、経営破綻が現に発生しその広範な影響が懸念されるという新しい事態を前提にして最適政策をデザインしなおすならば、確かに一つの最適な政策でありうる。ただし、その後「今回の大銀行救済はあくまで例外であり今後はそうした対応をしない」という政策方針を表明したところで、それはおそらく無効に近いものでしかない。なぜなら、民間 (銀行) は、そうした政府の意思表示にもかかわらず、政府の最終的行動を予め読み込んで行動することになるからである。その結果、銀行では経営倫理の弛緩 (モラルハザード) が生じるので、競争を通じる経営効率化が有効に作用しなくなる可能性が大きい。つまり、民間部門が政府の政策行動に対して抱く予想自体が実際の政策効果を左右することになる (政策効果にとっての予想の重要性)。

以上を要すれば「社会は民間および政府の二つの主体によって構成されており、政策当局が経済構造の正しい知識をもったうえで、適切なタイミングで政策介入する能力と動機がある」という前提<sup>10)</sup> に立った伝統的な政策の理解は放擲せざるを得なくなっている、といえよう。

8) 銀行監督に関するこの政策形成過程は、国際レベルにおける各国間の交渉と合意 (バーゼル交渉過程、Basel process)、各国国内における政策当局と民間金融機関の間での交渉と合意、という二段階ゲームとして整理することができる (岡部 2003a)。

9) これは、キッドランド (Kydland)、プレスコット (Prescott) 両教授の 1977 年の論文によって導入された概念である。ちなみに、両教授はこの研究成果を中心とする一連の業績によって最近 (2004 年) ノーベル経済学賞を受賞した。

10) 公共政策論におけるこのような前提は、イギリスの経済学者 J. M. ケインズ生誕地の街路名にちなんで「ハーベイロードの前提」といわれることがある。例えば浅子 (2000) を参照。

## 2. 「政策」の革新：社会プログラム

公共政策は、人間社会における各種の問題や課題に対応し、あるいは問題が発生しないように事前に対応策を講じることを意図した政府の方策ないし行動である。その範囲、内容、目的、運営方法は、1-1 で述べたように社会環境や情報技術など各種の条件によって変化する。そして、近年（とくにここ 10-15 年）はそうした変化をもたらす諸条件が、一段と増えてきている（前述 1-2 を参照）。本節では、近年のそうした状況の下で「政策」がどのような姿のものとなるのか、あるいはなるべきかという観点から、政策の範囲と内容、政策運営方法、政策関与主体について議論しよう。

### 2-1 政策の範囲ならびに内容の変革

政府機能を果たすための従来の意味における公共政策は、近年その範囲が狭まる傾向にある（前掲表 1 参照）。また政策の内容面でも、近年は変化がみられる。例えば財政政策の場合、従来は政策変数としての各種財政指標（税率や特定業種等に対する補助金など）を裁量的にどの水準に決定するかといった議論が中心であった。しかし近年は、それよりもむしろ財政に関連する制度ないしルール（例えば赤字比率引下げに関する中長期の数値目標値設定）をどのように整えるか（制度設計の問題）がより重要かつ中心的な政策課題となっているのが大きな特徴である。極めて多面に亘る公共政策についてその全体を総括することは困難なので、以下では幾つかの代表的な政策分野の例を採り上げて簡単にみておこう。

#### （1）制度設計ないし制度構築が政策論の中核に

まず、マクロ経済政策についてみると、金融政策については、その時々金利や通貨供給量をどのような水準に誘導するかという問題が、従来は政策論の中心課題であった。しかし、ここ 10 年内外の金融政策論では、そうした議論よりもむしろ政策の最終目標を達成するうえでどのような制度整備を行うべきか、という意味での政策論ないし制度論が議論の中心になっている。例えば、中央銀行が物価上昇率に目標値（ないし目標幅）を設定したうえでそれを公表し、金利や通貨供給量を自由に操作することによってそれを達成するという行き方（インフレ率ターゲティング）を採用すべきである、という議論がその例である。そして、そういう仕組みを実現するには、中央銀行に十分な説明責任（アカウンタビリティ）を課す一方、政府からの独立性を保証するような制度を確立すべきである、という議論がここから派生し、そして展開されることになる<sup>11)</sup>。

また、金融システム安定を目標とする銀行監督政策に関しても、1990 年代初め以降アメリカでは同政策運営のルール化に関する議論が活発化し、その後間もなくその線に沿った幾つかの制度が導入された。日本でも、1998 年以降は一定のルール（銀行自己資本比率を基礎とした早期是正措置と称される制度<sup>12)</sup>）が導入され、今日では従来の裁量的政策に代ってこれが主役を果たしている。

11) こうした議論は世界的になされてきたものであり、日本でも 1997 年に日本銀行法が全面改正されて日銀の政府からの独立性が強化された。

12) 詳細は、岡部（1999、第 12 章）を参照。

また政府の財政政策に関しても、主要国では、年々の財政収支を巡る議論よりも、むしろ財政規律を長期的に維持するための制度設計のあり方が一層重視されている。例えば、欧州連合では、加盟国の財政規律遵守のための手続き明確化・強化を目的とした「安定と成長の協定」(1997年締結)の厳格適用ないし協定見直しを巡って、近年、関係する国ないし機関の間で激しい議論が行われている。また巨額の財政赤字を続ける日本でも、当該年度の予算収支の議論もさることながら、構造的赤字を縮小するための制度(赤字比率についての中長期の数値目標値設定や透明性を確保する制度等)が現在大きな論点となっている。

一方、マクロ経済政策以外の公共政策においても、例えば環境政策の場合、直接的規制(制限や禁止)、財政面での対応(課徴金あるいは補助金)といった従来の政策手段のほか、日本を含む主要国において排出権取引(emissions trading)<sup>13)</sup>の市場創設(イギリスでは2001年に実施)ないし創設の検討が進められている。こうした制度ないし新しい市場の構築は、政府が従来の意味での政策手段(法的手段ないし行政権限)に訴えて直接課題を解決するというよりも、むしろ市場メカニズムを活用して公共的課題に対応しよう(政府はそのための環境整備を主導する)というものであり、新しい性格を持つ政策といえる。また、日本における郵政民営化政策(2005年に法案提出)も、従来政府が担っていた金融活動を今後は市場メカニズムに委ねようとする制度の抜本の変更であり、上記と同様の政策思想に立脚するものである。

いま一つの例としては、高齢者等の介護に関する政策がある。この場合、関連する制度の改革が現在(2005年)政府によって行われようとしているが、そこでは同サービスの提供を質的量的に向上させるため、市町村および民間の介護サービス提供法人(運営法人)が一層有機的に結びついた制度を導入することが展望されている<sup>14)</sup>。つまり、単なる金銭的な対応を政策の中心としているのではなく、制度の改善ないし構築を主眼としているわけである。

さらに、国際的な例として途上国の開発問題を挙げると、開発(一般的にいえば社会の発展)にとって重要なのは、国家による政策実施能力(state capacity)や良いガバナンスのほか、制度の質(institutional quality)である、という考え方が近年次第に主流(the new conventional wisdom)になっている。事実、こうした要因の重要性は多くの実証研究によっても裏付けられている(World Bank 1997)。

以上の幾つかの例から明らかかなように、近年の公共政策は、単に政策変数の操作というよりも制度設計ないし制度構築が中心となっている。では、公共政策の内容が近年なぜこのように変貌しているのだろうか。

## (2) 重点が制度構築に移行した理由

公共政策の議論において、社会がその時々置かれた状況を反映して政策を運営するべきであると

13) これは、企業等に対して二酸化炭素など温室効果ガスを一定量排出してもよいという割当をするとともに、その割当量の範囲内における排出量の過不足を市場で取引することを可能にする制度である。排出量全体の上限を確実に達成できること、排出削減の社会的コストを削減できること、などの利点があるとされる。

14) 例えば、市町村や民間運営法人など多くの主体が関与する「地域包括支援センター」の創設など。詳細は厚生労働省のホームページを参照 <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/02/s0209-8f.html>>。

いう観点よりも、むしろ関連する制度の設計ないし構築を重視すべきであるという発想が主流になったことには、いくつかの理由がある。

まずマクロ経済政策の場合、それは「ルールか裁量か」という従来の対立的な議論においてルール(すなわち制度)がより重視されるようになったことと密接に関連している。すなわち、社会の時々々の状況に応じて裁量的に政策を実施する場合には (a) 状況認識・必要手段の検討・手段発動までに比較的長い時間を要するので適切なタイミングを失する(タイムラグの問題)、(b) 経済変動のメカニズムが完全に把握できていないので裁量的対応は経済変動をむしろ増幅する(知識の不完全性の問題)、(c) 裁量的措置には政治的要素が介入する余地があるので政策発動のタイミングや効率性を損なう(政治的要素による歪み発生の問題)、といった可能性が大きいことが指摘できる。このため、裁量的措置よりも一定のルールを導入しそれに従った政策運営を行う方が望ましい、とされるわけである。この場合、ルールの導入は、一方で政策当局(中央銀行ないし財政当局)の行動を束縛することを意味するが、他方ではそれが政策発動の透明性と予測可能性を高めること、つまり必要かつ実行される政策的対応に関して不確実性を減少させる利点があること、を意味している。制度ないしルールの持つこの点を認識することが重要である。

次に、市場メカニズムの活用を促進する政策の場合(たとえば上記の排出権取引制度導入のケース)では、市場規律が全体的な効率性を保証するほか、各種の社会条件が変化する場合には行政的対応より明らかに柔軟性を期待できるからである。さらに、いま一つの場合、すなわち企業ないし個人といった伝統的民間セクターではなく非営利法人(NPO)ないしそれと同様の性格を持つ非政府組織(NGO)を導入し、そうした「中間的組織」を課題解決に活用する場合(たとえば上記の介護制度改革のケース)においては、「官か民か」あるいは「公か私か」という二分法によって示唆される中での対応よりも、それらの組織には情報優位性があるためにより的確に対応できると期待できるからである。

以上3つのケースは、それぞれ(1)制度構築、(2)市場機能の活用促進、(3)中間的組織(NPOないしNGO)の活用、という面でいずれも広義の公共政策に属すると理解することができる。これらの政策がなぜ合理性をもつのであろうか。ここでは、最近展開されている情報の経済理論、制度分析、公共政策論等を踏まえて、それを理論的に理解しておこう。その場合のポイントは、「制度」の本質的機能は何か、社会として情報の効率的処理をどう行うか、という問題である。

### (3) 理論的整理(1): 制度構築による不確実性の低減

まず制度(institution)とは、一般に国家・社会・団体などを運営してゆくうえで定められた規則、手続き、仕組みを指す。それには二種類のものがある。一つは、形式が整った公式のものであり、これには法律、判例、契約、各種規定などが含まれる(狭義の制度)。もう一つは、形式が整っていない非公式のものであり、これには慣行(custom, practice)、規範(standard, norm)、暗黙の行動基準、タブー、伝統などがある。ここでは、制度という場合、これら二種類を含めて「制度および慣行」(広義の制度)を意味することとする。観点を変えれば、それは人間が作りだした制約であり、人間同士の政治的、経済的、社会的な相互作用のあり方を規定ないし制約する条件と捉えることができる。

制度をこのように理解すると、それは人々のものの見方や意思決定に影響を与えるもの、あるいは人間同士の相互作用におけるインセンティブ（行動動機）の枠組みを提供するものということができ、したがって制度の性格やその変化は、社会のパフォーマンスやその変化を大きく形作ることになる。逆に、社会とその変化は制度のあり方に大きな影響を与える。したがって制度は、人間社会の動向（例えば経済パフォーマンス）と密接な関係を持つことになり<sup>15)</sup>、人間社会における課題を解決しようとする公共政策が、制度の設計や構築に重点を置くようになったのは自然なことといえる。

制度の機能は何か。この問題に立ち入って考えるならば、まず人間は、何か問題を解決しようとする場合、常に不完全情報のもとに行動せざるを得ない。したがって行動の結果や評価には常に不確実性が伴う。こうした不確実性が避けられないのは、問題を解決すること自体が本来的に複雑であることに加え、仮に多くの情報があったとしても人間の情報処理能力には限界があるからである。こうした状況下、もし上述した意味での制度が存在すれば、それは人々の日常行動に対する枠組みを提供することになる。つまり、どのような行動をすれば何が帰結するかを制度が明確化する。その結果、人々の政治的・経済的な相互作用ないし交換を容易化するとともに、それに対して安定的な枠組み（structure）を確立して不確実性を減少させることになる。このように制度は、人間の相互作用に随伴する不確実性のゆえに存在するものである一方、人間同士の相互作用における不確実性を減らすために存在する（あるいは人間が作りだす）ものであり、不確実性を減少させる点にその最大の機能がある、といえる。

情報の経済学ないし契約理論の観点からいえば、制度は、人間が相互作用をする場合に生じる情報コスト（相手の実情を知るためのコスト）、モニタリングコスト（相手の行動を監視するコスト）、強制コスト（相手が約束違反をした場合に制裁を加えるコスト）を引下げる機能を持つ、と理解できる。そして制度は、一方で人間の相互作用におけるインセンティブ構造を作りだす。この考え方を延長すれば、組織（organizations）は、一定の制度的枠組の中で提供される各種の機会を利用するために作りだされるもの、という理解ができる。したがって、制度の変更ないし発展は、組織のあり方を変える場合が多いことが理解できる<sup>16)</sup>。

なお、制度構築という場合、法律を制定するなど実定法に依存するよりも、慣習法あるいは慣例の構築といった自生的秩序に委ねるのが、安全かつ合理的である場合が少なくない（池田 2004、Shleifer 2002）。なぜなら、法律を制定しようとするれば現実には政治的な意思決定が作用するほか、とくに官庁主導による立法（業法など）の場合には行政裁量の余地が大きくなり、官庁が司法的機能も果たす懸念があるからである。

総合政策学の一つの重要な構成要素として「実践」とそれによる慣行づくりないし制度化があるが<sup>17)</sup>、

15) ここでの制度に関する理解は、近年の制度分析を代表する North (1990)、および Williamson (1996) に依拠するところが大きい。学説史的にみると、個人の意思決定と経済全体の動向にとって制度が重要な役割を演じるする考え方は、市場メカニズムを中心とした古典的経済学に対する批判として、20 世紀のはじめにとくに米国において制度学派（institutional economics, institutional school）として一世を風靡した（ペブレン、ミッチェル等）。1993 年にノーベル経済学賞を受賞したノース（Douglass North）による研究は、そうした流れの現代的再興といえることができる。なお、制度と深く関連する概念として組織（あるいは組織体）（organization）があるが、これは制度と区別して扱う必要がある。

16) 例えば、前述の介護制度の改革（脚注 14）において「地域包括支援センター」という組織の新規設置が含まれているのは、このことを示している。

17) 総合政策学を構成する要素は、本書第 2 章の岡部（2005、第 3 節）で述べる。

それには上記のような理論的根拠があるといえる。

#### (4) 理論的整理 (2) : 情報の効率的処理の促進

以上、政策が制度構築に重点化している理由を説明したが、次に市場機能の活用（前記 2-1 (2) の最後のパラグラフにおける (2))、ならびに NPO などの中間的組織の活用（同 (3)）がともに目立つのはどう理解できるだろうか。これら二つのケースに共通しているのは、情報の効率的処理がその要因となっていることである。

社会全体として経済活動が円滑に機能するには、多様な情報が発掘され、評価され、そして利用されることが前提になる。このような観点からみると、市場は何よりも情報処理システムとして捉えることができる<sup>18)</sup>。つまり、市場メカニズムの最大の特徴は、静態的な資源配分最適化にあるというよりも、各個人がもっている「特定の時と場所の状況についての知識」を計画当局が集計しなくても、分散したままで利用できる点にある。所与の情報を当局が集計して調整することは、論理的には可能であるが、その作業は禁止的に複雑になり、かつ消費者や工場に正しい情報を表明するインセンティブが欠けている。このため、その種のメカニズムは実用にならない。一方、市場メカニズムは、経済的な情報を処理するうえでの計算複雑性の問題を個人に分解して並列処理するシステム（社会における知識・情報を分権的に利用できる仕組み）といえる。

ところで、近年の IT 革新は、民間個別主体（個人や企業）にとって情報の獲得・保存・加工・共有のコストを劇的に低下させ、このため各種情報を自ら獲得・保存・加工・共有するインセンティブを強めさせる一方、情報を政府（政策行動の基礎として情報が不可欠である）に集中させる必然性とその可能性を低下させた。情報の分散利用を本質とする市場機能を活用することの合理性は、こうした情報環境の変化に対応したものと解釈できる。

また、NPO などの中間的組織の活用は、一つには高齢化等に伴ってヒューマンサービスの需要自体が増大しているという事情があるが、一方ではそうしたサービス供給の質的側面において「市場の失敗」が内在しており、それに対応する必要性が大きいという事情がある。そしていま一つには、NPO などの中間組織は、情報利用の効率性と情報提供のインセンティブという面において政府よりも民間個別主体に比較的近いと、ヒューマンサービス関連の課題に対応するにはこのレベルの組織を活用する方が政府による直接関与よりも合理的である、と解釈できよう。

## 2-2 公共政策から社会プログラムへ

以上の議論から明らかなように、社会および情報環境が大きく変化した現代においては、中央政府による法的・行政的権限によって行う意思決定とその実施をもって政策と捉え、それを中心に社会問

18) 以下の記述は、F. ハイエク (1945 年の論文「社会における知識の利用」) を適切に引用しつつ議論している池田 (1997, 第 1 章) の記述に専ら依拠している。なお池田 (1997) は、近年の情報通信技術 (ICT) 革新の本質がこのように情報の分布ならびに利用可能性を根本的に変えつつあることを比較的早い段階から鋭く指摘し、その結果、組織および社会のあり方に革命的变化が生じつつあるという先駆的な議論をした。最近の著作 (池田 2004, 2005) ではその視点を一層深化させている。

19) この用語は、Rossi, Lipsey and Freeman (2004) が政策評価に関して用いているが、彼らの意味をさらに拡大してここで援用するものである。

題の解決を図ろうとする従来の見方には、大きな限界が生じている。また「政策」概念の新しい理解に妥当性があることは、上記のとおり、情報の経済理論など近年における各種社会科学の理論的發展からも支持されることが判明した。

では、政策（あるいは公共政策）をどう捉え直せばよいのか。本稿では、従来の「政策」という用語に代えて以下では「社会プログラム」(social program) という用語を用いることにしたい<sup>19)</sup>。ここで社会プログラムとは「社会で発生している問題（ないし発生する可能性のある問題）の解決ないし社会状況の改善を図るために計画（立案、設計、デザイン）されたひとつのまとまりを持った対応策」を意味することにする。従来の政策という表現は、その実施主体がたいてい中央政府（ないし中央銀行あるいは地方政府など公的主体）を示唆する場合が多かったが、現在では、民間主体のほか NPO などの「中間的」主体など政府以外の主体も幅広く関与することによって、各種の社会問題の明確化と解決を図ってゆく必要性が大きくなっている。このため、政策という用語を用いるのではなく、それを社会プログラムという表現に代えることによって、このことが明示できるのではないかと筆者は判断している。社会プログラムにおいては、そこに関わる主体ないし組織も多様となるため、その実施プロセスに関しても、従来の命令と統制に代わって別の概念（ガバナンスという捉え方）が不可欠になる（この詳細は次節 2-3（3）で述べる）。

## 2-3 関与主体の多様化と政策プロセスの認識変革

社会問題の解決を「社会プログラム」の実施という視点から捉える場合、いくつかの面で従来の「政策」とは異なる認識が必要になる。そのうち、とくに重要なのは (1) 非営利組織 (NPO) の重要性増大、(2) 問題解決プロセスにおける関係主体間の関係についての新しい認識（ガバナンスという視点）、そして (3) 政策ないし社会プログラムの運営方法の変革、という 3 つの側面である。以下、これらを順次みていくことにしたい。

### (1) NPO の重要性増大

近年重要性を増している組織として、非営利組織 (non-profit organization、NPO) あるいは非政府組織 (non-governmental organization、NGO) がある。これらは一般に市民活動団体と呼ばれている。その組織の要件が統一的に規定されることは少ないが、その基本的特徴としては (1) 正式に組織されていること、(2) 民間（非政府）であること、(3) 営利を目的としないこと、(4) 自発的に生成したものであること、(5) 組織を制度的に規律づける所有者（株主等）が不在で自己統治が前提となっていること、(6) 利潤分配の必要性がないこと、(7) 税制面で優遇措置が多いこと、などが一般に指摘されている<sup>20)</sup>。

これらの諸点に関する限り NPO と NGO は本質的に異なるものではないが、今日では（とくに日本では）国境を越えて開発や援助を行っている団体を NGO（国際的に活動する非営利団体）、国内の福祉・教育・環境・村おこしなどを行う団体を NPO（国内的な非営利団体）、という意味で両者が

20) Glaeser (2003) などを参考に筆者が整理した。

多少使いわけることが多いようである。また組織化の程度や活動密度のいかんによっても色々なケースがある。たとえば、それらが比較的緩やかな場合（有志の集まりといった色彩の場合）には、ボランティアグループ（ボランティア団体）などと呼ばれるのに対して、役員会や事務局が置かれるなど、組織的により整備されてくれば名実とも NPO/NGO になる。また、何らかの社会問題を解決するため、個人や組織が密接な情報共有と活発な相互作用を行う「情報と関係性の共有地（コモンズ）」あるいはコミュニティを自発的に作り、自ら作りだしたルールを各メンバーが遵守するような場合（金子 2004）も、それは自生的組織であるので広義の NPO/NGO と考えることができよう。

近年の特徴は、いずれにせよ NPO/NGO の性格を持つ団体が増加傾向を示していることである<sup>21)</sup>。その理由は、NPO 法（特定非営利活動促進法）が 1998 年に施行されたことが一つの契機となっている。しかし、より基本的には (1) 前述したように環境保護や福祉の質的向上など公共財ないしヒューマンサービス提供の質的側面において官民単独ではいずれも十分に対応できなくなったこと、(2) 対外的には政府開発援助（ODA）が本来の援助者にまで届いていないこと、など「政府の失敗」が顕現化し、これを是正するための新たな仕組み（官民両セクターそれぞれの補完）の必要性が高まったためである。こうした理由を背景としているため、NPO が増加している領域は、民間営利企業が良く機能している領域（例えば消費財の生産）ではなく、医療、高齢者福祉サービス、教育（中間支援組織としての大学も含む）、文化、宗教など「政府の失敗」が生じやすい分野、ないし市場メカニズムが比較的機能しづらい分野が中心となっている。

## (2) NPO の構造的・行動的特性

NPO は、その他各種組織と比較した場合、組織面での特徴は何なのか。そのステークホルダー（利害関係者）は一体誰なのか。また NPO はどのような行動規範を持ち、何が規律付け機能を果たすのか。最終的な行動（組織ガバナンス）はどのようにして生まれるのか。パフォーマンスの効率性は現実にどう評価できるのか。組織ガバナンスを改善するメカニズムにはどのようなものがあるのか。政府はどのように政策関与すべきか。

NPO に関しては、このように理論的かつ実証的な検討課題がきわめて多い。しかし、NPO の重要性が増大したのは比較的最近であるうえ、組織形態や活動対象領域も多様であることから、これらに関して体系的に回答を与える研究は、現時点ではなおほとんどみられない。ここでは、その出発点とすべく一つの整理をしておこう。

表 2 は、社会を構成する代表的な三つの主体とその行動特性を概念化したものである。まず、社会における組織は、全て情報をどのように処理する仕組みを持つかという視点から特徴づけることができる。情報への対応のあり方みると、まず政府は、民間部門から情報（行政上必要となる各種データ）を獲得し集中することによって初めて政策の実施が可能となる。これに対して、市場の中で行動する

21) 公益法人（NPO 法人）の総数は、行政改革による統廃合を反映してここ 5-6 年多少減少しているが（平成 15 年現在認可されているのは 25,825 法人）、NPO 法人の新規設立申請受理数（内閣府）は、下記のとおり近年急増傾向を示している（計数はそれぞれ総務省「公益法人白書」および同省ウェブページによる）。

	平成 11 年度	12	13	14	15
申請受理件数	139 件	208	330	448	455

表2 社会を構成する代表的な三主体とその行動特性

主体	情報への対応	行動の規範	パフォーマンスの特性
政府	・ 民間部門から情報を獲得し集中する必要	・ 法律、行政権力	・ 国民から委嘱された主体であるためエージェンシー問題(非効率性)が随伴
NPO/NGO	・ 情報対応形態は中間的であり多様な対応あり	・ 多様な行動動機が併存 ・ 信頼、評判が重要	・ 効率性の高い組織がある一方、ガバナンスの弱さにより機能不十分なケースも存在
市場民間主体 (企業・個人)	・ 情報は個別主体によって分散保有され、集中化の必要はない	・ 利益ないし満足の追及	・ 市場メカニズムの作動により効率性を維持 ・ 一方、市場の失敗が生じる面を随伴

(注) 著者作成。NPO/NGOのパフォーマンス特性についてはGlaser(2003)を参考にした。

民間主体(企業・個人)は、個別主体がそれぞれ一次情報を分散保有しており、その情報はすべて市場取引(具体的には価格形成)に反映されるので情報集中化の必要はない。一方、NPO/NGOは、市場メカニズムに則って行動するわけではないため、情報対応面での位置づけは政府と市場民間主体の中間にある、と理解できる。次に、行動規範をみると、政府は法律および行政権力を基礎としているのに対して、市場に参加する民間主体は利益の追及(企業)ないし満足の追及(個人)を行動動機とする主体であると理解できる。一方、NPO/NGOでは、組織としてもまたそれに関与する各ステークホルダーとしても、多様な行動動機が併存していると考えることができる。またNPO/NGOは、民間企業のように所有者(株主)とそれによる規律づけを欠くので、社会的認知自体がとりわけ重要となる。このため民間営利企業や個人とは異なり、信頼(credibility)、あるいは評判(reputation)の維持・増大が一つの重要な行動規範になる、と考えられる。

こうした組織および行動規範を前提とする場合、これら三主体のパフォーマンス特性を次のように導くことができる。まず政府は、国民から様々な任務を委嘱された主体であるため、いわゆるエージェンシー関係に伴う非効率性<sup>22)</sup>が不可避である。一方、市場民間主体は、市場メカニズムの作動により効率性が維持されることを期待できる。ただ、市場メカニズムが作動しない状況があること(市場の失敗)も認識しておく必要がある。

これに対して、NPO/NGOのパフォーマンスがどのようなものとなるかは事前的には特定しがたく、あくまで実証の問題である。その研究は現時点では極めて例が乏しいが、最近の有力な米国に

22) ある仕事を自分自身が行うのではなく、誰か代理者(エージェント)を雇って行う場合(これをエージェンシー関係にあるという)に生じる非効率性のこと。この非効率性は、代理者が依頼人の利益よりも代理人自身の利益を優先させる行動を取る可能性があるため、依頼人の利益が損なわれることを指しており、エージェンシーコストと呼ばれている。

おける研究 (Glaeser 2003) によれば、組織としてのガバナンスがよく機能しているケース (従業員・顧客・資金寄贈者にとって競争がある場合) では NPO は営利企業と同等の効率性が統計的に検出される一方、基金規模が大きく、ガバナンスが弱いケースでは、組織幹部が資金提供者・顧客・社会の利益よりもむしろ自らの利益増大をはかる場合があるので効率性に問題が生じている、という興味深い結果が報告されている。従来、組織の管理と運営に関し、政府の行政活動は公行政 (public administration) とされる一方、民間企業などの場合は経営管理 (business administration) として大きく区別されてきた<sup>23)</sup>。しかし今後は、これらいずれにも属さない NPO の経営と管理に関する研究と専門教育が重要になっているといえる。

### (3) 核心にはガバナンス概念

政策とは、中央政府による法的・行政的権限によって行う意思決定とその実施である、というのが従来の政策の捉え方であった。しかし、それよりも広く NPO をはじめ多くの民間部門も関与してなされる社会プログラムである、という上記のような理解をするならば、そこには多様なそして多数の主体が関与することになる。その場合には、情報や指令の流れも一方向的ではなく多方向かつ相互依存的なものとなる。このように政策の決定や実施を新しい形態として理解し直すならば、その一連の過程は「ガバナンス (governance)」という視点を基礎にして理解する必要性が大きくなる。

ガバナンスという用語は (英語でもまた日本語でも) この 10 年余の間におそらく最も急速に普及し、好んで使われるものとなった言葉の一つである<sup>24)</sup>。ガバナンスとは、元来、一定の地域、都市、国が統轄され管理されることを意味するが、近年ではこれら以外の様々なことがらを対象とし、また様々な意味で用いられるようになってきている。例えば、比較的小さい単位として一つの組織体 (企業体等) を対象とする場合には、組織内外の利害関係者相互の影響力が統制されて組織行動が律せられる過程やその様式そして規律づけの方式など、統轄される仕組みを全体として意味している (企業の場合はコーポレート・ガバナンス)。さらに、国内的および世界的な各種の課題 (例えば環境問題とその政策形成) に対しても幅広くこの概念が適用されている<sup>25)</sup>。本稿では、ガバナンスとは「何らかの権限あるいは合意によって、関係者の間における一つの秩序ないしシステム作動の仕組みが作り出されている状態」と定義しておきたい。このように理解すれば、総合政策学は各種のガバナンスに関する研究である、ということもできる<sup>26)</sup>。

23) ちなみに、米国の専門職大学院では、その終了学位として、ビジネススクールの場合は MBA (Master of Business Administration) が授与される一方、公共政策系 (例えばプリンストン大学のウッドロー・ウィルソン・スクール、ハーバード大学のケネディ・スクール等) では MPA (Master of Public Administration) と明確に区別した学位が授与されてきている。

24) ちなみにインターネット上で "governance" を含むサイトを検索エンジン (Google) を用いて検索してみると、約 68 百万件ものサイトが検出される。近年は corporate governance が大きな論点となっているので、"governance" のうち "corporate governance" を除いても総数は 38 百万件に達する。またオンラインデータベース検索システム (FirstSearch) によって "governance" という言葉を含む文献を検索してみると (データベースとして WorldCat を利用)、それが約 2 万件あることがわかる。

25) ガバナンスについての議論は (1) ガバメント論 (統治機構を問題とする) とは異なり考慮の対象になるアクターが多様である、(2) 関与主体は自発的意思に基づいて意思決定をする、(3) 民間領域に属するアクター (NGO/NPO、企業) も公的な問題に関与するという意味で公と私の接触ないし融合を含む場合が多い、などを特徴として指摘する向き (岩崎 2003) もある。

26) ちなみに、慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス (SFC) 大学院の名称は公共政策という表現を採用せずに「政策・メディア研究科」という名称を与えており、とくに英語では Graduate School of Media and Governance とガバナンスを明示している。これは、「政策」に関して本文中で説明したような理解を示す意図を込めているからである。

社会プログラム実施の過程をこのように捉えるならば、重要なのは、それが最終的に追及すべき意義をもたらすものになっているかどうかである。つまり、当該社会プログラムが「見事なアイデアであるが机上の空論に終わる可能性が高い」ものか、それとも「次善の方策であっても実現可能性が高い」ものか、のいずれであるかが重要となる。換言すれば、プログラムの実現可能を高めるうえで、関係者がどのように対応してゆけばよいかに関する分析も不可欠となる。このため、社会プログラムをどのような戦略 (strategy) によって実現を図ってゆくか (政策の戦略性)、そしてその戦略を前提とした場合にどのような戦術 (tactics) をとるかなど、戦略および戦術も社会プログラムの内容と一体化して研究され、提示されている必要がある<sup>27)</sup>。この意味で総合政策学は、単に科学 (science) であるにとどまらず、技芸 (art) あるいはわざ (craft) という性格をも併せ持つものである。

### 3. 公共政策運営方式の転換

以上のように社会問題解決の考え方が変化することに伴い、従来政策論の中心であった公共政策も、その内容が前述したように変化してきている。つまり、政策は内容自体よりも制度整備へと重点が移行している。実はそれだけでなく、公共政策を運営する思想、ないし運営方式も近年は大きく変化している<sup>28)</sup>。ここでは、公共政策運営に関する最近の思想の特徴を整理しておこう。

#### 3-1 工業デザインと政策デザイン

公共政策のデザイン (設計) は、建築デザインあるいは工業デザインとは性格が大きく異なる。まずこれを理解することが大切である。建築デザインにおいては (1) 環境が静態的である (所与の環境と材料を前提にしてデザインをすればよい)、(2) 目標は比較的単純である (美観あるいは経済性を中心に考えればよい)、(3) 課題は容易に分解可能である (全体を幾つかの部分<モジュール><sup>29)</sup> に分けて作成したあとそれを統合すればよい)、(4) デザインの対象はモノでありそれらの中で価値観の対立が生じないため結果が確実に予測できる、などの特徴がある。

これに対して、政策デザインの場合は (1) 環境が常に流動的・動態的である (政策対象自体が常に時間とともに動いている) うえ働きかける対象はたいてい自己の利益を考慮する主体である、(2) 政策目標はしばしば複数ありそれら相互間でしばしば対立が生じる (トレードオフの関係にある) 場合も少なくない、(3) 問題が他の要素と深く関わっているため独立した操作可能部分に分解できないことが多い、(4) デザインの対象 (国民) はその内部において価値観や利害を異にするため結果の不確実性が高い、などが特徴的である。

27) 戦略とは、元来、戦いに勝つための大局的な方法や策略を指す (戦術よりも上位の概念)。とくに長期にわたる目標を達成するための計画または方法。これに対して戦術とは、ある目標を達成するために取る具体的な手段または方法 (戦略の下位の概念)。

28) 公共政策に関しては、運営理念のほかにも、例えば政策の発議主体、官僚の役割、政党の役割、審議会等各種諮問機関の役割、さらには財源問題など、論点は数多くあるが、これらの問題は本稿では立ち入らない。

29) モジュールという概念は、本書第2章の岡部 (2005, 第4節) で詳しく述べる。

このように整理すれば、公共政策のデザインを難しくする要因は二つある、と理解できる。一つは、政策対象（国民）の価値観の多様さ、複雑さ（あるいは曖昧さ）、流動性、である。つまり、政策論における価値観ないし価値評価の問題である。これは、古くから議論されてきた点であり、価値観についてのコンセンサスの有無が、デザインされた政策の姿を決める本質的要件ともいえる。ただ、政策対象主体の価値観が大きく乖離しているような場合でも、政策がデザインされる過程（関係者間の相互コミュニケーション）である程度の合意形成が進む可能性があるため、その面から政策評価の不確実性を減らすことを期待できる面はある<sup>30)</sup>。

これに対し、公共政策におけるもう一つの難問は、その対象が物体（モノ）ではなく人間（ヒト）である点にある。政府が政策行動（法律、規制、行政指導等）をとる場合、それが補助金支給や課税を伴う場合を除けば、政策が機械のような仕方では人間を確実に物理的に動かすことは保証されない。つまり、人間は所与の情報をもとに利己的に行動する、という側面があることを考慮しなければ、政策のデザインあるいは効果について現実性を持った判断は不可能である。前述した概念を用いるならば、ハーベイロードの前提<sup>31)</sup>（あるいは公共政策の機械論的発想）は成立しないものとして公共政策を考える必要がある。つまり、実効性のある政策をデザインするには、当事者間で保有される情報の非対称性（informational asymmetry）、および当事者の行動動機（incentives）、の二つを考慮に入れることが不可欠になる<sup>32)</sup>。

### 3-2 情報の非対称性と公共政策における留意点

政策ないし制度のデザインにおいて、情報の非対称性という側面を考慮することが不可欠であることを示す代表的なケースを、ここでは二つ挙げておこう。

一つは、モラルハザード（moral hazard、倫理喪失）が生じる問題である。モラルハザードとは、元来、保険が掛けられている場合に被保険者の行動規律が弛緩することを指す。例えば、自動車保険に加入していれば、その加入者は事故を起こしても損害が保険でカバーされると考えるので運転が乱暴になったり、あるいは失業保険に加入していれば、失業した場合に職探しに対する熱意が低下する、などがその典型例である。また預金保険制度が存在する場合、あるいは、かつて大蔵省が銀行に対して行った「護送船団行政」<sup>33)</sup>がなされるような場合には、預金者はそれらによって安心感が与えられるため経営不良の金融機関にも預金してしまう（預金者のモラルハザード）。一方、銀行としても、最後は国が救済してくれるという予想を持つためにリスクの高い融資に走り銀行経営を危うくする（金融機関のモラルハザード）という行動が誘発される。これらに共通する点は、保険主体（保険会社・

30) この点は、本書第2章の岡部（2005、第2節3）で述べる。

31) この意味は、前出注10を参照。

32) このような理解は「情報の経済学」に基づいて導かれるものである。従来の市場経済理論では、経済主体間の相互作用は価格システムだけを介してなされるという理解がなされていたが、情報の経済学（あるいは契約理論）では、私的情報を持つ主体間の戦略的相互作用に分析の重点が置かれる。以下の説明はこの視点に基づく。この分野の解説書としては、例えば、柳川（2000）、伊藤・小佐野（2003）、Salanie（2005）を参照。

33) 最も経営力の劣る金融機関が存続できること（金融機関の経営破綻を公式には出さないこと）を基準とした行政面での対応。後出の3-3でやや詳しく説明する。

国など)は、被保険者(保険加入者)が持つ私的情報を把握できないこと、つまり情報偏在ないし情報の非対称性にあり、そのことからこうした現象が発生することである。

このようにモラルハザードは、より一般的にいえば、個人が自分自身として負担する必要のないコストを発生させるような行動をする動機(インセンティブ)が個人にとって存在すること、である。したがってそれは、自己の利益を追及する行動が社会全体にとって望ましいものでなくなる現象、とも表現できる。

いま一つのケースは、逆選択(adverse selection)が発生する問題である。これもまた、元来は保険に随伴する一つの現象である。例えば、医療保険の場合、保険に加入する人は、平均的な保険対象者よりも病気にかかる可能性が高いという情報を私的に持っている人であると考えられる。このため保険の購入者は、保険会社として保険金を実際に支払わねばならない確率が高い集団に偏ってしまう(保険会社は病気にかかる可能性の低い人を選択したいにもかかわらずその逆になってしまう)。その結果、保険会社の損害率は悪化するだけでなく、それをカバーするために保険料率を上げれば、比較的健康的な人ほど保険に入らなくなり、問題はさらに深刻化する。このように逆選択も、モラルハザードと同様、自己の利益を追及する行動が保険会社(あるいは社会全体)にとって望ましいものでなくなる現象である。

このような個人の行動は、それを非難しても問題解決にはならない。そうではなく、私的な情報を保有する主体は、その情報優位の立場を自分の利益のために戦略的に利用しようとする、と想定して公共政策をデザインするのが現実的かつ合理的である。例えば、上記の例では、自動車保険あるいは失業保険の契約における保険料や免責条項を変えることによって対応できる面がある。また、預金保険の場合、保険料率を金融機関の経営リスクに見合ったものにする(可変的預金保険料率)とか、金融機関規制のあり方に工夫を加える(銀行の自己資本比率の水準を基準とした経営の早期是正措置を導入する)といった対応をすることによって、公的当局が期待する方向にこれらの主体を誘導することが可能になる<sup>34)</sup>。保険会社や公共政策当局は、このように制度を変えることによって保険加入者・預金者・金融機関などの行動が変化することを考慮しつつ、望ましい契約内容や規制体系(情報の非対称性が存在する状況において最適なインセンティブが現れるような仕組み)を設計することが肝要である。キーワードは、経済主体のインセンティブである。そこで次に、それが最も端的に現れている金融システム安定化のための公共政策を例にとり、やや具体的にみておこう。

### 3-3 「命令と統制」から動機整合性の重視へ

公共政策の運営方式は、補助金など政府予算の支出を伴う場合を別とすれば、大別して二つの考え方がある<sup>35)</sup>。一つは、「命令と統制を基礎とする方式」(command and control approach)である。これは、政策当局が政策対象となる民間主体(例えば一般企業や金融機関)に対して、行ってよいこと

34) 可変的預金保険料率は、日本では未だ導入されていないが、米国では1993年に導入されている。この点や早期是正措置については岡部(1999、12章および13章)を参照。

35) 以下の記述は、岡部(1999:12章、2003a)に依拠している。

と行っはならないことを伝達し、それが遵守されているかどうかを監視することによって政策目的を達成しようとする方式である。ここでは、金融機関に対する監督政策を例としてそれをみよう。

よく採り上げられる例として、大蔵省（当時）が銀行部門に対して行った「護送船団行政」がある。これは（1）経営効率が最も劣る金融機関でも満たせる基準を金融機関全体としての基準とした各種規制を行う一方、新金融商品の導入や店舗増設を厳しく規制することによって金融機関全体としての経営安定を図る、（2）自力再建が困難に陥った金融機関は大蔵省が何らかの救済措置を講じる、（3）そうすることによって金融機関の経営破綻を公式には出さないで預金者に安心感を与える、という行政対応である。確かに、こうした政策によって金融不安の発生が長年防止され、日本の決済システムの安定が図られた効果は評価できる。ただし、そうした政策目標が達成されたのは、幾つかの条件が満たされていたからであった。すなわち（1）規制当局は民間金融機関よりも情報優位にある、（2）規制回避的行動は顕著には起こらない、（3）金融機関相互間の不公平性は小さい、などの状況にあった。

しかし、その後の金融技術革新や金融グローバル化はこれらの条件を突き崩した。金融手法・金融商品・リスク管理技術などに関する情報は、いまや民間金融機関の方が規制当局よりも質、量の両面で凌駕する状況となった（規制当局の情報劣位化）。また、金融派生商品（デリバティブ）が発達したため各種市場の相互浸透が進み、この結果、金融業態別規制や長短別金融規制は実質的な意味を失った（規制の実効性喪失）。さらに、新しい金融商品ないし手法を積極的に開発する金融機関とそうでない金融機関を一律に規制することは不公平を強めることを意味した（規制による不公平増大）。この結果、金融護送船団行政は、政策目的達成の上で実効性を失い、廃止される運命をたどった。

こうした新しい条件にはどう対応すべきであろうか。そうした状況下では、民間部門が持つ情報を政府が吸い上げるのではなく、むしろそれを直接民間に利用させるほうが情報効率的であり、またその方が民間部門のインセンティブ面でも効率的となる。そして諸規制が撤廃され競争が促進される場合には、それが公平性を確保することにもなる。このような考え方によって近年展開されている政策運営方式は、一般に「動機整合性を持つ規制監督方式」（incentive-compatible approach）と称される。これは、規制される立場にある民間部門（金融機関）の行動動機（インセンティブ）と社会的目標を一致させることを眼目とした政策運営方式である。この方式は、銀行監督政策の多くの面ですでに導入されている。例えば、経営状態が優れた銀行にはより大きな経営自律性を与える（監督当局による検査の頻度も減らす）という方式がそれである。また、金融機関の市場リスク管理に関する「内部モデル」アプローチ<sup>36)</sup>、金融機関が経営不如意に陥った場合に自己資本比率を基準として自動的に政策当局の対応が発動される仕組みである早期是正措置（prompt corrective action）の制度、などこの思想に基づく制度として日本でもすでに導入されている。このほか、前述した銀行リスクに応じた可変的預金保険料率の制度（米国では実施されているが日本では未実現）<sup>37)</sup>、さらには自己資本比率

36) 金融機関が抱える市場リスクを評価するに際して、当該金融機関の内部で使用している評価モデルに基づいて算定したリスクを一定の条件の下で公的なリスク評価額として容認する監督方式。

37) 前出注 34 を参照。

維持に関する事前的自己申告制の構想（米国で検討されている）などがある。

また近年は、公共政策（とくに政府規制の導入）においてパブリックコメント手続きを活用するケースが増えている。この制度は、情報保有の点からいえば、官民の情報非対称性増大（政府の情報劣位化）に対応するために必要となった措置であるといえる。また、被規制主体（民間企業等）が規制作成の過程に関与すればその実効性も向上する、つまり自ら作成に関与した規制であるために遵守しやすいという意味で動機整合性を確保できる対応でもある、と評価できよう。

最近の公共政策は、これらの例が示すように、従来の「命令と統制を基礎とした方式」から「動機整合性を持つ方式」へと思想的に大きな転換しているといえる。情報技術革新、取引のグローバル化、市場メカニズムの一層の浸透といった環境変化を考えると、この方向は一層強まると予想される。

#### 4. 従来の政策学と総合政策学の対比

人間社会における問題を解決するという意味で政策学を理解する場合、従来の政策学（公共政策学）と、環境変化に対応した政策学（次章で詳論する総合政策学）は表3のように対比して理解することができる。

まず政策の主体を考えると、従来の政策学では政府が主体であり民間部門はその対象となる客体であるという認識が基本とされる。このため、政策は政府によって実施される公共政策という位置づけがなされる。これに対して、総合政策学では、対応すべき課題の発見、施策立案、そしてその実施において、政府と民間部門の相互作用が重要である、という理解に立つ。したがって、問題解決に際しては、単に政府だけでなく NPO/NGO 等も不可欠の役割を担うとされ、それら主体全体による対応は「社会プログラム」の実施と捉えられる。

このため、政策の運営方法は対照的となる。すなわち従来の政策学では、政府が法律および行政権限に基づき、命令と統制を行うと理解される。これに対して、総合政策学では、政府の行動に加え、民間部門の動機整合的な行動（incentive）や NPO/NGO の評判（reputation）を反映した行動を全体として視野に入れ、それらの相互依存関係を通して一つの秩序ないし均衡が出現する（ガバナンス）とともにそのなかで社会プログラムが進められる、という捉え方がなされる。この結果、従来の政策では、政策行動が一方向的であり、その効果は一度限りの静態的なものと理解されるのに対して、総合政策学では、問題解決のための行為は双方向的であり、したがって反復的・動的なものと理解される。

一方、政策の有効性が確保されるうえで、従来の政策には幾つかの前提条件があった。すなわち、政府への情報集中は比較的容易であり政府に情報優位性がある、そして政府は賢明であり公正に対応する（そうできる）、という前提（ハーベイロードの前提）が暗黙のうちにおかれていた。しかし、こうした条件は情報通信技術の革新により大きく崩れ、民間部門において情報の共有・検索が容易化したため、従来のような政府の情報優位性は後退した（官民の情報非対称性の拡大）。また、政府による政策は、公正無私の賢人が完全情報をもとに実施するのではなく、実際には政治過程の産物であ

表3 「政策」に関する二つの理解：従来の政策学と総合政策学

	従来の政策学	総合政策学
政策の性格	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共政策。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会プログラム。</li> </ul>
政策の主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府が主体。民間部門はその対象となる客体。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対応課題の発見、施策立案、実施において政府と民間部門の相互作用が重要化。</li> <li>・ 対応可能な主体が増加(NPO/NGO)。</li> </ul>
運営方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律・行政権限。</li> <li>・ 命令と統制の視点。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間の動機整合的な行動や、NPO/NGOの評判を背景とした行動を前提。</li> <li>・ ガバナンス(相互依存関係の中からの秩序出現)の視点</li> </ul>
政策行動とその効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一方向的。</li> <li>・ 静態的。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 双方向的。</li> <li>・ 反復的・動態的。</li> </ul>
有効性の前提	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府への情報集中は比較的容易であり、政府に情報優位性。</li> <li>・ 政府は賢明。公正に対応。(ハーベイロードの前提)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報通信技術の革新により、民間部門の情報共有・検索が容易化し政府の情報優位性が後退。(官民の情報非対称性の拡大)</li> <li>・ 政府による政策は政治過程の産物、また行政圧力よりも市場圧力が増大(民間部門のインセンティブと市場圧力の重視)</li> </ul>

(注) 著者作成。

るうえ、近年は行政圧力よりも市場圧力が次第に増大しているという現実を的確に認識する必要がある。総合政策学は、まさにこれらの変化を考慮に入れている点で、問題解決にとっての対応方法として有効性の条件を備えている、といえる。

では総合政策学とは、具体的にどのような構造を持ち、どのような手法を用いるアプローチなのか。これが次章の課題である。

## 参考文献

- 浅子和美 (2000) 『マクロ安定化政策と日本経済』 岩波書店。
- 池田信夫 (1997) 『情報通信革命と日本企業』 NTT 出版。
- 池田信夫 (2004) 「情報通信産業のアーキテクチャについての研究」 慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科博士論文。
- 池田信夫 (2005) 『情報技術と組織のアーキテクチャ：モジュール化の経済学』 NTT 出版。
- 伊藤秀史・小佐野広 (編著) (2003) 『インセンティブ設計の経済学：契約理論の応用分析』 勁草書房。
- 岩崎正洋 (2003) 「今なぜガバナンス論か」、岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘 (編著) 『政策とガバナンス』 東海大学出版会。
- 梅垣理郎 (編) (2003) 『総合政策学の最先端Ⅲ：多様化・紛争・統合』 慶應義塾大学出版会。
- 岡部光明 (1999) 『環境変化と日本の金融：バブル崩壊・情報技術革新・公共政策』 日本評論社。
- 岡部光明 (2003a) 「金融市場の世界的統合と政策運営—総合政策学の視点から—」 慶應義塾大学大学院 21 世紀 COE プログラム、総合政策学ワーキングペーパーシリーズ、第 9 号、12 月。  
<<http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/index.html>>
- 岡部光明 (編) (2003b) 『総合政策学の最先端Ⅰ：市場・リスク・持続可能性』 慶應義塾大学出版会。
- 岡部光明 (2005) 「総合政策学の確立に向けて (2)：理論的基礎・研究手法・今後の課題」 本書に第 2 章として所収。総合政策学ワーキングペーパー第 77 号、慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科 <<http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/index.html>>
- 香川敏幸・小島朋之 (編) (2003) 『総合政策学の最先端Ⅳ：新世代研究者による挑戦』 慶應義塾大学出版会。
- 金子郁容 (編) (2003) 『総合政策学の最先端Ⅱ：インターネット社会・組織革新・SFC 教育』 慶應義塾大学出版会。
- 金子郁容 (2004) 『新版 コミュニティ・ソリューション：ボランティアな問題解決に向けて』 岩波書店。
- 國領二郎 (2005) 「ネットワークと総合政策学」 本書に第 3 章として所収。
- 小島朋之・岡部光明 (2003) 「総合政策学とは何か」 総合政策学ワーキングペーパー第 1 号、慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科。 <<http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/index.html>>
- 白井早由里 (2005) 「開発援助政策のマクロ経済学と制度アプローチの融合—総合政策学によるメソッドの提案」 本書に第 7 章として所収。総合政策学ワーキングペーパー第 80 号、慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科。 <<http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/index.html>>
- 宮川公男 (2002) 『政策科学入門』 第 2 版、東洋経済新報社。
- 柳川範之 (2000) 『契約と組織の経済学』 東洋経済新報社。
- Demirguc-Kunt, Asli, and Levine, Ross (ed) (2001) Financial Structure and Economic Growth: A Cross-country Comparison of Banks, Markets, and Development, MIT Press.

- Fukuyama, Francis (2004) State-Building: Governance and World Order in the 21st Century, Cornell University Press.
- Glaeser, Edward L. (ed.) (2003) The Governance of Not-for-Profit Organizations, Chicago : University of Chicago Press.
- North, Douglass C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey, and Howard E. Freeman (2004) , Evaluation: A Systematic Approach, seventh edition, SAGE Publications.
- Salanie, Bernard (2005) The Economics of Contracts: A Primer, second edition, MIT Press.
- Shleifer, Andrei (2002) “The New Comparative Economics,” NBER Reporter: Fall 2002.  
<<http://www.nber.org/reporter/fall02/newEconomics.html>>
- Williamson, Oliver E. (1996) The Mechanisms of Governance, Oxford University Press.
- The World Bank (1997) World Development Report 1997: The State in a Changing World, Oxford University Press.



既刊「総合政策学ワーキングペーパー」一覧\*

番号	著者	論文タイトル	刊行年月
1	小島朋之 岡部光明	総合政策学とは何か	2003年11月
2	Michio Umegaki	Human Security: Some Conceptual Issues for Policy Research	November 2003
3	藤井多希子 大江守之	東京圏郊外における高齢化と世代交代 —高齢者の安定居住に関する基礎的研究—	2003年11月
4	森平爽一郎	イベントリスクに対するデリバティブズ契約	2003年11月
5	香川敏幸 市川 顕	自然災害と地方政府のガバナンス ～1997年オーデル川大洪水の事例～	2003年12月
6	巖 網林 松崎 彩 嶋原美可子	地域エコシステムのマッピングとエコシステム サービスの評価 —地域環境ガバナンスのための GIS ツールの適用—	2003年12月
7	早見 均 和気洋子 吉岡完治 小島朋之	瀋陽市康平県における CDM (クリーン・デベロ プメント・メカニズム) の可能性と実践：ヒュー マンセキュリティに向けた日中政策協調の試み	2003年12月
8	白井早由里	欧州の通貨統合と金融・財政政策の収斂 —ヒューマンセキュリティと政策対応—	2003年12月
9	岡部光明	金融市場の世界的統合と政策運営 —総合政策学の視点から—	2003年12月
10	駒井正晶	PFI 事業の事業者選定における価格と質の評価方 法への総合政策学的接近	2003年12月
11	小暮厚之	生命表とノンパラメトリック回帰分析 —我が国生保標準生命表における補整の考察—	2004年1月
12	Lynn Thiesmeyer	Human Insecurity and Development Policy in Asia: Land, Food, Work and HIV in Rural Communities in Thailand	January 2004
13	中野 諭 鄭 雨宗 王 雪萍	北東アジアにおけるヒューマンセキュリティを めぐる多国間政策協調の試み：日中韓三国間の CDM プロジェクトの可能性	2004年1月

\* 各ワーキングペーパーは、当 COE プログラムのウェブサイトに掲載されており、そこから PDF 形式で全文ダウンロード可能である。ワーキングペーパー冊子版の入手を希望される場合は、電子メールで当プログラムに連絡されたい (coe2-sec@sfc.keio.ac.jp)。また当プログラムに様々なかたちで関係する研究者は、その研究成果を積極的に投稿されんことを期待する (原稿ファイルの送信先：coe2-wp@sfc.keio.ac.jp)。なお、論文の執筆ならびに投稿の要領は、当プログラムのウェブサイトに掲載されている。

当プログラムのウェブサイト <<http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/>>

14	吉岡完治 小島朋之 中野 諭 早見 均 桜本 光 和氣洋子	瀋陽市康平県における植林活動の實踐： ヒューマンセキュリティの日中政策協調	2004年2月
15	Yoshika Sekine, Zhi-Ming YANG and Xue-Ping WANG	Air Quality Watch in Inland China for Human Security	February 2004
16	Patcharawalai Wongboonsin	Human Security and Transnational Migration: The Case in Thailand	February 2004
17	Mitsuaki Okabe	The Financial System and Corporate Governance in Japan	February 2004
18	Isao Yanagimachi	Chaebol Reform and Corporate Governance in Korea	February 2004
19	小川美香子 梅嶋真樹 國領二郎	コンシューマー・エンパワーメント技術 としてのRFID —日本におけるその展開—	2004年2月
20	林 幹人 國領二郎	オープンソース・ソフトウェアの開発メカニズム —基幹技術開示によるヒューマンセキュリティ—	2004年2月
21	杉原 亨 國領二郎	学生能力を可視化させる新しい指標開発 —経過報告—	2004年2月
22	秋山美紀	診療情報の電子化、情報共有と個人情報保護に ついての考察—ヒューマンセキュリティを実現 する制度設計に向けて—	2004年3月
23	飯盛義徳	地域活性化におけるエージェントの役割 —B2Bシステムによる関係仲介とヒューマン セキュリティ—	2004年3月
24	山本悠介 中野 諭 小島朋之 吉岡完治	太陽光発電のユーザーコストとCO <sub>2</sub> 削減効果： 大学におけるヒューマンセキュリティへの具体的 取組みに向けて	2004年3月
25	Jae Edmonds	Implications of a Technology Strategy to Address Climate Change for the Evolution of Global Trade and Investment	March 2004
26	Bernd Meyerab Christian Lutza Marc Ingo Woltera	Economic Growth of the EU and Asia. A First Forecast with the Global Econometric Model GINFORS	March 2004
27	Wei Zhihong	Economic Development and Energy Issues in China	March 2004
28	Yoginder K. Alagh	Common Futures and Politics	March 2004

29	Guifen Pei Sayuri Shirai	China's Financial Industry and Asset Management Companies—Problems and Challenges—	April 2004
30	Kinnosuke Yagi	Decentralization in Japan	April 2004
31	Sayuri Shirai	An Overview of the Growing Local Government Fiscal Problems in Japan	April 2004
32	Sayuri Shirai	The Role of the Local Allocation Tax and Reform Agenda in Japan—Implication to Developing Countries—	April 2004
33	山本 聡 白井早由里	経済安定の基盤としての地方自治体の財源問題—地方交付税のフライペーパー効果とその実証分析—	2004年4月
34	岡部光明 藤井 恵	日本企業のガバナンス構造と経営効率性—実証研究—	2004年4月
35	須子善彦 國領二郎 村井 純	知人関係を用いたプライバシー保護型マッチングシステムの研究	2004年4月
36	渡部厚志	「移動の村」での生活史：「人間の安全」としての移動研究試論	2004年4月
37	巖 網林	自然資本の運用による環境保全と社会発展のためのフレームワークの構築—チンハイ・チベット高原を事例として—	2004年4月
38	榊原清則	知的メンテナンス・システムの構築をめざすアメリカの産学官連携プロジェクト	2004年5月
39	白井早由里 唐 成	中国の人民元の切り上げについて—切り上げ効果の検証と政策提言—	2004年5月
40	草野 厚 岡本岳大	対中国 ODA に関するメディア報道の分析—新聞報道の比較を中心に—	2004年5月
41	草野 厚 近藤 匡	政策決定過程におけるマスメディアの機能—イージス艦派遣をめぐる議論における新聞報道の影響—	2004年5月
42	草野 厚 古川園智樹 水谷玲子	視聴率の代替可能性—メディア検証機構に焦点を当てて—	2004年5月
43	中川祥子	「信頼の提供」に基づいた NPO と行政のパートナーシップ・モデルの提示	2004年5月
44	安西祐一郎	ヒューマンセキュリティへの総合政策学アプローチ	2004年5月
45	小倉 都	日本における再生医療ビジネスの課題とベンチャー企業の取り組み—ジャパン・ティッシュ・エンジニアリングの事例分析について—	2004年7月
46	伴 英美子	高齢者介護施設における従業員のバーンアウトに関わる組織システムの調査—総合政策学的視座—	2004年7月

47	伊藤裕一	「開かれた政策協調手法」の発展とその評価 — EU 雇用政策分野における取組みを中心に—	2004 年 7 月
48	Hideki Kaji Kenichi Ishibashi Yumiko Usui	Human Security of the Mega-cities in East and South-East Asia	July 2004
49	Takashi Terada	Thorny Progress in the Institutionalization of ASEAN+3: Deficient China–Japan Leadership and the ASEAN Divide for Regional Governance	July 2004
50	Sayuri Shirai	Recent Trends in External Debt Management Practices, Global Governance, and the Nature of Economic Crises —In Search of Sustainable Economic Development Policies—	September 2004
51	Sayuri Shirai	Japan, the IMF and Global Governance —Inter-Disciplinary Approach to Human Security and Development—	September 2004
52	Sarunya Benjakul	Equity of Health Care Utilization by the Elderly Population in Thailand during the Periods of the Economic Bubble and after the Economic Crisis: Human Security and Health Policy Options	September 2004
53	中林啓修	先進国の治安政策と「人間の安全保障」 — EU 司法・内務政策を巡る考察—	2004 年 9 月
54	Yuichi Ito	Globalisation, Regional Transformation and Governance — The Case of East Asian Countries —	January 2005
55	孫 前進 陳 宏 香川敏幸	东北亚经济空间形成中的流通环境分析 [ 中国語論文 ]	2005 年 1 月
56	敵 網林 小島朋之 早見 均	运用京都协议书清洁开发机制(CDM)构筑可持续的 植树造林机制—日本庆应义塾大学与中国沈阳市 林业局合作造林的实践经验—[ 中国語論文 ]	2005 年 1 月
57	白井早由里	開発援助 (ODA) のもたらすマクロ経済問題 —総合政策学アプローチに向けて—	2005 年 1 月
58	白井早由里	援助配分・供与についての新しいアプローチ —ヒューマン・セキュリティとミレニアム開発 目標の達成に向けて—	2005 年 1 月
59	小暮厚之	多変量保険リスク管理への共単調性アプローチ —ヒューマンセキュリティへの基盤研究—	2005 年 4 月
60	枇々木規雄	動的投資決定のための多期間ポートフォリオ 最適化モデル—ヒューマンセキュリティへの 基盤研究—	2005 年 4 月
61	松山直樹	変額年金保険のリスク管理 (現状と課題) —ヒューマンセキュリティへの基盤研究—	2005 年 4 月
62	工藤康祐 小守林克哉	EIA (株価指数連動型年金) に含まれるオプション性 について—ヒューマンセキュリティへの基盤研究—	2005 年 4 月

63	田中周二	第三分野保険（医療、就業不能、介護）の経験表の作成について—ヒューマンセキュリティへの基盤研究—	2005年4月
64	田中周二	大論争「現行アクチュアリー実務は間違っているのか」—ヒューマンセキュリティへの基盤研究—	2005年4月
65	敵 網林 宮坂隆文	衛星データによる砂漠化進行の時系列分析と農業政策による影響の考察—中国内蒙古自治区ホルチン砂地を事例として—	2005年4月
66	中林啓修	司法・内務分野におけるEUの対中東欧支援政策—「人間の安全保障」実現にむけた国際協力構築の一形式—	2005年4月
67	青木節子	宇宙の軍事利用を規律する国際法の現状と課題	2005年4月
68	青木節子	適法な宇宙の軍事利用決定基準としての国会決議の有用性	2005年4月
69	岡部光明 光安孝将	金融部門の深化と経済発展—多国データを用いた実証分析—	2005年4月
70	森平爽一郎 神谷信一	日本の家計はバブル崩壊以降危険回避的であったのか？	2005年4月
71	小暮厚之 長谷川知弘	将来生命表の統計モデリング:Lee-Carter法とその拡張—ヒューマンセキュリティへの基盤研究—	2005年4月
72	山田 悠 小暮厚之	取引システムが価格形成に与える影響の分析—総合政策学の視点による研究—	2005年7月
73	駒井正晶	住宅バウチャー：アメリカの経験に学ぶ	2005年7月
74	安井 綾 平高史也	「ヒューマンセキュリティの基盤」としての言語政策	2005年7月
75	野中 葉 奥田 敦	インドネシアにおけるジルバップの現代的展開における総合政策学的研究—イスラームと向き合う世俗高学歴層の女性たち—	2005年7月
76	岡部光明	総合政策学の確立に向けて(1): 伝統的「政策」から社会プログラムへ	2005年8月
77	岡部光明	総合政策学の確立に向けて(2): 理論的基礎・研究手法・今後の課題	2005年8月
78	國領二郎	ネットワークと総合政策学	2005年8月
79	小島朋之 敵 網林	総合政策学による環境ガバナンスの実践—東アジアにおける環境問題と国際政策協調スキームの構築—	2005年8月
80	白井早由里	開発援助政策のマクロ経済学と制度アプローチの融合—総合政策学によるメソッドの提案—	2005年8月



1. (シリーズの目的) 当ワーキングペーパーシリーズは、文部科学省 21 世紀 COE プログラム「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点 --- ヒューマンセキュリティの基盤的研究を通して」の趣旨に沿って行われた研究成果をタイミングよく一般に公開するとともに、それに対して幅広くコメントを求め、議論を深めていくことにあります。このため編集委員会は、同プログラム事業推進担当者 30 名（以下 COE 推進メンバーという。当 COE ウェブページに氏名を掲載）またはその共同研究者等（下記の 4 を参照）による積極的な投稿を期待しています。なお、主として研究論文を集録する当シリーズとは別に、専ら研究資料を集録するために「総合政策学研究資料シリーズ (Policy and Governance Research Data and Document Series)」を 2004 年 6 月に新たに創設しました。当 COE の研究領域や研究内容等はウェブページ（本稿末尾）をご参照ください。

2. (集録論文の性格) シリーズに集録する論文は、原則として日本語、英語、または中国語で書かれた論文とします。集録対象は、未発表論文だけでなく、学会報告済み論文、投稿予定論文、研究の中間報告的な論文、当 COE 主催ワークショップ等における報告論文、シリーズの趣旨に合致する既発表論文（リプリント）など、様々な段階のものを想定していますが、性格的には原則として研究論文といえるものとします。集録論文のテーマは比較的広く設定しますが、上記趣旨に鑑み、原則として総合政策学ないしその方法論、あるいはヒューマンセキュリティに関連するものとします。このため、論文主題、論文副題、あるいは論文概要のいずれかにおいて原則として「総合政策学」または「ヒューマンセキュリティ」という用語のいずれか（または両方）が入っていることを当シリーズ採録の条件とします。

3. (投稿の方法) 投稿は、論文の文書ファイル（図表等が含まれる場合はそれらも含めて一つのファイルにしたもの）を電子メールによって下記にあてて送信してください。文書ファイルは、原則として MS-Word または LaTeX で書かれたものとします。後者による場合には、既刊ワーキングペーパーの様式に準じて作成していただき、そのまま印刷できる様式のもの（camera-ready manuscript）をご提出ください。なお、投稿の締切り期限は特に設けず、随時受け付けます。

4. (投稿資格) 当 COE 推進メンバーおよび慶應義塾大学湘南藤沢キャンパスの専任教員は直接投稿できるものとしますが、それ以外の研究協力者（共同研究者あるいは当 COE リサーチアシスタント等）は必ず当 COE 推進メンバーを経由して投稿してください。この場合、経由者となる COE 推進メンバーは、論文の内容や形式等を十分に点検するとともに必要な修正を行い、責任が持てる論文にしたうえで提出してください。投稿論文は、その著者として S F C 修士課程学生や S F C 学部学生を含む共著論文であってもかまいません（ただし学部学生は第一著者にはなれません）。著者として S F C 大学院以外の大学院生を含む場合には、修士課程学生は第一著者になれず、また博士課程学生も原則として第一著者になれません。研究協力者が S F C の内部者、外部者のいずれの場合でも、投稿論文の著者（複数著者の場合はそのうち少なくとも 1 名）は博士課程在籍中の学生またはそれ以上の研究歴を持つ研究者（当 COE 推進メンバーおよび慶應義塾大学湘南藤沢キャンパスの専任教員はこれに含まれる）であることを条件とします。

5. (論文査読の有無) シリーズの趣旨に鑑み、一般の学術専門誌のような論文査読は行わず、できるだけ幅広く集録してゆく方針です。ただし、シリーズの趣旨に合致する論文とは言いがたいと編集委員会が判断する場合には、編集委員会は、1) 当該論文の採録を見送る、2) 掲載するうえで必要な改訂（体裁その他の点）を著者をお願いする、3) 当シリーズではなく「総合政策学研究資料シリーズ」への採録に回す、などの対応をとることがあります。編集委員会が投稿原稿を受理した場合、通常 10 日以内に必要な改訂の有無を執筆者に電子メールで直接ご連絡します。なお、集録が決定した場合、鮮明な印刷原紙作成のために図表等の原データ（例えば Photoshop EPS など）の提出をお願いする場合があります。

6. (投稿料・原稿執筆料) 投稿料は不要です。一方、原稿執筆料は支払われません。集録論文の著者には当該ワーキングペーパーを原則として40部進呈いたします(それ以上の場合も十分対応できますので申し出て下さい)。

7. (著作権) ワーキングペーパーの著作権は、当該論文の執筆者に帰属します。

8. (公開方法) 本シリーズに含まれる論文は、編集委員会が統一的な様式に変換したうえで冊子体に印刷して公開します(既刊論文をご参照。なお提出原稿にカラー図表等が含まれていても構いませんが、それらは冊子印刷に際しては全てモノクロとなります)。またウェブ上においても、原則としてすべての論文をPDFファイル形式でダウンロード可能な状態で掲載し、公開します。

9. (原稿執筆要領) 提出原稿の作成にあたっては、次の点に留意してください。

1) A4版、横書き、各ページ1列組み(2列組みは不可)。

2) 活字サイズは、日本語または中国語の場合10.5~11ポイント、英語の場合11~12ポイントとする。1ページあたりの分量は、日本語または中国語の場合1ページ40字30行、英語の場合1ページ30行をそれぞれ目安とする。(これら3つの言語以外の言語による場合は適宜読み替える。以下同様。)

3) タイトルページ(1枚目)には、論題、著者名、著者の所属と肩書き(大学院生には修士課程在学中か博士課程在学中かを明記のこと)、著者の電子メールアドレスのほか、必要に応じて論文の性格(学会発表の経緯など)や謝辞を記載。「COEの研究成果である」といえる場合には必ずその旨を記載する。なお、日本語論文の場合は、論題(メインタイトルおよびサブタイトル)ならびに著者名の英語表示もページ下方に適宜記載する(当該論文には印刷しないが、英文ワーキングペーパー末尾に付ける既刊一覧表で必要となるため)。

4) その次のページ(2枚目)には、論題、著者名、概要、キーワード(4-6つ程度)を記載。概要は必須とし、一つの段落で記載する。その長さは7-12行(日本語論文または中国語論文の場合は250字-400字程度、英文論文の場合は150語程度)を目安とし、単に論文の構成を記述するのではなく分析手法や主な結論など内容面での要約も必ず記述する。なお、中国語論文の場合の概要は、中国語に加え、英語または日本語でも付けること。

5) 本文は、その次のページ(3枚目)から始める。

6) タイトルページを第1ページとし、論文全体に通しページ(下方中央)を付ける。

7) 注は、論文全体として通し番号をつけ、該当ページの下方に記載する(論文の最後にまとめて記載するのではなく)。

8) 図と表は区別し、それぞれ必ずタイトルをつける。またそれぞれ通し番号をつける。それぞれの挿入箇所を明示する(図表自体は論文末尾に一括添付する)か、あるいは本文中に直接はめ込むか、いずれでもよい。

9) 引用文献は、本文の最後にまとめて記載する。その場合、日本語文献、外国語文献の順。日本語文献は「あいうえお」順、外国語文献は「アルファベット」順。

10) 文献リストには、引用した文献のみを記載し、引用しなかった文献は記載しない。

11) 論文の長さは、特に制約を設けないが、研究論文として最も一般的な長さと考えられるもの(本文が15-30ページ程度)を目安とする。

10. (投稿要領の改訂) 投稿要領の最新時点のものは、随時、当COEのウェブページに掲載します。

論文の投稿先: [coe2-wp@sfc.keio.ac.jp](mailto:coe2-wp@sfc.keio.ac.jp)

論文冊子の入手その他: [coe2-sec@sfc.keio.ac.jp](mailto:coe2-sec@sfc.keio.ac.jp)

論文のPDF版(COEウェブページ): <http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/>

ワーキングペーパーシリーズ編集委員: 岡部光明(編集幹事)、梅垣理郎、駒井正晶