

政策研究

POLICY RESEARCH

2021 No. 2 (2021年5月号)

●レポート:政策論説

トロッコ問題と逃避

宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)

●レポート:政策シグナル

手段と目的の逆転

宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)

●レポート:アジアリンク

分かりやすさの罨

宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)

1. はじめに

新型コロナウイルス感染拡大抑制と経済社会活動持続性の両立、自然環境保護と食糧生産の両立、エネルギー問題と経済成長・地球温暖化……。現在、人権問題と内政のグローバル化が進むと共に経済社会の内部での構造的対立が深刻化し、問題解決が難しいジレンマが多く顕在化しつつある。構造的対立が深刻化する中で、政策議論のあり方を基本的な「トロッコ問題」を題材に検証する。

2. 構造的対立の現状

構造的対立とは、問題解決に向けて相容れない排他的状況が共存することを意味する。縦割りに分断された政策視点、地域ごとの特性を踏まえない画一的政策視点からは、両立する解決点が見いだせない相互矛盾状況を生じさせ、どちらか一方を選択することが政治的・実社会的に困難となり不透明な状況に陥ることになる。構造的対立を克服する類型として、第1に「耐えられる対立の領域」に止めること、第2に「対立の操作」、第3に「意思力の操作」へ進化することがある。

第1の「耐えられる対立の領域」に止めることは、従来から日常的に繰り返されてきた政策対処法であり、足元の利害関係者の損失を最小化し、現実的・妥協的な結論に到達することで問題の深刻化を一時的に回避する方法である。いわゆる、皆で少しずつ我慢する構図であり、従来の国や自治体経営の多くは、このレベルでの意思決定を中心としてきた。こうした政策手法は、政治的調整によるバランスが崩れると構造的対立が抱える矛盾を深刻化させるリスクがあるだけでなく、問題解決の本質を一時的に回避し、先送りする構図である。特に、全国民的ジレンマを抱えた状態では、政策決定に参加できる利害関係が優先され調整に参画できない集団の不満が増幅し政策の信頼性を損なう問題も生じさせる。

第2の「対立の操作」とは、将来像に関して否定的な構図を提示し、解決策の模索に向けた行動を惹起する方法である。この方法では、一定の政策を実行しない、または不十分な実行に伴う否定的な将来像を提示することで、危機感から政策議論を活発化させ、解決に向けた妥協的協力を方向づける。医療崩壊や財政危機など「危機感を高め解決に導く」方法である。こうした方法は、現状と将来への情報の見える化を進め、多くの国民の危機的認識を形成し危機回避する手段としては有効なもの、既存の枠組みの利害関係を引きずりその調整のためのコストが依然残ることで、同じ問題を繰り返し漸次的にしか改善の方向に進まない結果となる。

第3の「意思力の操作」とは、利害関係集団だけでなく国民全体で次の社会の構図を大胆に提示し、構造的対立を克服する手段である。第2の「対立の操作」と異なる点は、否定的な構図ではなく、既存の利害関係集団に関与できない国民、あるいは集団にとって共通して見てみたいと願う理想的・創造的な新たな枠組みの将来像を提示するレベルである。意思力の操作によって理想的な将来像を示し、対立を克服する意識を我慢ではなくチャレンジ意識に転換していくものである。

3. 無関心の罫

しかし、現実の政策議論では様々な利害関係が輻輳するため新たなイメージを形成し実現することは、困難性を伴う場合が多い。政策とは本来、調整ではなく正解のない議論を試行錯誤で積み重ねることであり、100点のない解答を1点ずつ、一步一步より良くしていく努力の積み重ねである。正解がない理由は、民主主義の下で多くの価値観が認められ、その価値観に基づいて自由な議論が許されるからである。仮に、ひとつの価値観しか許されず自由な議論が成立しないのであれば、100点の政策を形成することは可能である。しかし、単に100点の正解があることが良いのか問いかける必要がある。多くの価値観があり民主的な議論が許されるからこそ、正解が見いだせない自由があり、情報の共有と多数決ルール、少数意見の尊重が生きたものとなる。独裁や全体主義的体制での政策議論は、形式的に正解は存

在する。しかし、その正解は極めて限定された選択肢、あるいは特定の選択肢の中での選択たる「逆選択」に過ぎない。逆選択とは、国民が民主主義の下で自由に選択しているようで、実は提示された選択肢の中で選んで過ぎない実態を意味する。

正解のない政策を考える例題が、周知の通り「トロッコ問題」である。5人の乗ったトロッコが暴走し、そのまま走行し続けると脱線してしまい全員の死が避けられない。この暴走トロッコがこれからすぐに到達する鉄路上の切り替えポイントにあなたがいる。ポイントを切り替えれば、暴走トロッコは減速し安全に停止することが出来る。しかし、問題がある。ポイントを切り替えた先には1人の国民がいて、今からでは退避する時間がなく、切り替えた場合はトロッコにぶつかり死亡することが避けられない。あなたは、国民1人の命を犠牲にして、暴走トロッコに乗った5人の命を救うためポイントを切り替えるか。それとも、国民1人の命を守るためポイントを切り替えず、トロッコに乗った5人の命を犠牲にするかの問いかけである。

この例題には、理論的視点が根底に存在する。ベンサム功利主義とカントの義務論である。ベンサムは「最大多数の最大幸福」を提示し、1人でも多くの人を助かる選択を基本とする。その前提として人々の幸福の質に差はないと考える。このため、国民1人の命を犠牲にして、ポイントを切り替えて暴走トロッコに乗っている5人の命を救うことになる。

これに対して、カントはトロッコに乗ってもいいし暴走に何の関係もない国民の命を奪っても良いのかと反論する。原因に全く関係しない義務のない人、責任のない人の命を奪うことは許されないとする。したがって、間接的とは言え、少なくともトロッコに乗った原因に関わった5人の命を犠牲にしても、国民1人の命を救うべきと考えることも可能となる。

さて、どちらを選ぶべきか。民主的な政策決定の基本である多数決で決めるとしたらどちらに投票すべきか・・・、その投票の理由をどのように説明するか・・・。どちらかを選択した上で、死亡した人への補償政策の議論をして正当化すべきか・・・。その場合、選択自体の理由説明を回避していないか、など選択肢は多様である。絶対的正解がない中で、どちらに投票するにせよ、より説得力のある理由を考え続ける。これが政策議論の本質であり、民主主義を育てる原点となる。

しかし、このトロッコ問題はこれでは終わらない。第三の選択肢として、切り替えポイントにいるあなたがその場を離れる選択肢の存在である。すなわち、厳しい選択を行わずその場から逃避し、第三者になることで選択の責任から逃れることである。そして、結果として1人の国民の命を守り5人の命を失い、出来事からは距離を置いてその結果を評価する姿勢である。こうした選択をどう考えるか。

トロッコ問題は、ポイント切り替えの二者選択だけではなく、実は選択肢は少なくとも三つあることになり、第三の選択肢を選ぶことも加わる。それは、難しい選択から逃避、すなわち政策議論自体から逃れる姿勢でもある。正解のない選択肢の議論で最も社会の進化、民主主義の進化に大きなダメージとなるのは、第三の選択肢であり、選択議論を回避する姿勢である。正解がないからこそ議論すべきであり、その議論の透明性を持って展開することが議会の民主主義に対する重要な役割となる。

地方自治体の PDCA サイクル(計画-実施-評価-行動)を支える行政評価制度が、多くの地方自治体で実質的に壁に直面していることは周知のとおりである。政策、そして行政の機能進化に向けて導入された評価制度が、「評価報告書」の作成を目的とする毎年度の事務的なルーティンワーク(手段の目的化)となり、職員の負担も大きい実態がある。地方自治体の業務の拡大が深刻化する中で、こうした実態を少しでも克服することが求められる。行政評価制度自体は、事務事業・政策の進化(継続的な質的变化)を生み出すために重要な機能を持っていると同時に、行政の業務や政策を蓄積する機能を伴っている。しかし、どんなに有用な手段でも手段に囚われることなく常に実効性ある目的を検証していく必要がある。

日本の行政評価制度は、1980年代に本格化した市場原理を基本とする NPM 理論(New Public Management)を背景に本格的な導入が進んでいる。NPM 理論は、80年代以降を中心に日本を含む主要先進国に大きな影響を与えた市場主義と新保守主義(Neo-conservatism)を背景とする理論である。具体的には、①「市場を通じた資源配分の優位性」と②「効率性」を軸に、「小さな行政」、「官から民へ」の流れを展開させるものであり、「公共部門の現代化の流れ」とも表現されている。

この NPM 理論の大きな流れのひとつとして、国の政策評価法の創設、それを受けた地方自治体の行政評価に至る「マネジメント・サイクル」(PDCA)の導入がある。マネジメント・サイクルとは「計画—実行—評価—行動」、そして、評価からまた新しい計画へと情報がフィードバックされる連続構造である。もちろん、行政内では、従来から予算編成のプロセスにおいて類似のサイクルが存在していた。但し、予算編成プロセスは、対財政部局に対する財源獲得のための利害調整的性格が強く、広く国民も含めた開かれたマネジメント・サイクルの構図を持っていなかった点に大きな違いがある。

行政評価のマネジメント・サイクルで求められるのは、「自覚的フィードバック機能」の組み込みである。80年代以前の行政管理型の仕組みでは、計画と実行の形式的・表面的繰り返しに止まり、事前・事後を含めて効率性等の評価はほとんど機能してこなかった。加えて、それまでの増分主義体質(毎年度、財源、人的資源も増加することを前提に利害調整する体質)では、「計画と実行」が共通の目標を持って実質的に連動する仕組みとしては構成されていない。全体計画では、抽象的な理想や目標が掲げられるものの、具体的な施策や事業の執行では、掲げられた抽象的な目標とは実質的に切り離された中で、別途目標が利害調整の中で同時平行的に形成されている。このため、全体計画に示される抽象的な目標は、施策や事業の正当性を形式的に根拠づけるだけの存在であり、新たなイメージ形成に向けた評価の基準として体系づけられることはなかった。

以上の点は、増分主義体質の中で、自治体経営における統一的なガバナンスの基準を喪失させる原因ともなっている。増分主義は、右肩上がりの経済社会環境において、予算も人員も毎年度増えることを前提に「増える分の配分」のみを決定することでマネジメントの展開を意味する。そこで展開される意思決定には、第1に、毎年新しく配分する予算や人員のみを決定すれば良く、過去の配分の蓄積、すなわちストック部分(既得権部分)について検証する必然性に乏しかったこと、第2は、毎年新しく配分する予算や人員の量の判断基準となるのは前年度の量であり、満足する上限(際限ない満足化)が見えない、すなわち、増加を際限なく繰り返す構造となりやすい。新たな財源、人員が常に調達可能な右肩上がり環境において有効性を持つ意思決定であり、過去も含め配分構造を積極的に見直すことのない意思決定でもあった。しかし、実態は行政評価を行うことが目的となっていないか、それ自身を見つめる必要がある。

アジア諸国の対立が深まる中で、日本の政策議論の質の向上が求められている。一般的に言う「分かりやすさ」は、民主主義の原点であり重要な事項である。しかし、様々な課題に対して高い影響力を持つ要因の認識ほど困難性は高く、一時的な影響力に止まる要因ほど容易に認識しやすい。なぜならば、高い影響力を持つ本質的な要因ほど一般的・表面的レベルには存在せず、一方で、一時的な影響力に止まる要因は、一般的・表面的に存在し分かりやすいため、国民や利害関係者の認識を得やすいからである。なぜ、高い影響力を持つ要因が一般的・表面的レベルには存在しないのか。それは、本質的な要因を含む因果関係ほど、原因と結果の間の時間的、空間的繋がりが直接的ではないからである。香港問題、ミャンマー問題、中国問題などその例外はない。

国民への分かりやすい説明は必要である。しかし、分かりやすさを重視・優先するあまり、政策の質も一時的な要因に働きかけるレベルに劣化させたとすれば、本末転倒である。影響力の高い分かりづらい要因への理解を高めるためには、初めから多くの国民ではなく、一人でも多くの国民に政策への注意を向けてもらうことがスタートラインとなる。多くの場合、政策立案では目先の事柄に注力し短期的視野に陥りやすいのに対して、有能な政策立案者は、長期的視野で成功をもたらす力学を理解し、その理解を日々の仕事の中に浸透させている。すなわち、政策のシステムの思考の浸透である。

政策のシステムの思考の最初のステップは、「問題の徴候」と「問題の原因」を明確に区分することである。問題の徴候を操作しようとする努力が、複雑な社会問題においては極めて稀にしか本質的に成功しないことを認識する必要がある。「徴候」は、影響力が低く持続性にも乏しいものの表面的には認識し易い存在であり、「原因」は表面的には認識しづらいものの影響力・持続力が高い存在である。なぜ、原因が徴候に比べて認識しづらいのか。それは、複雑な経済社会における「平衡プロセス」の中に埋没し易いからである。平衡プロセスとは、目標、習慣、地域内の暗黙の規範等に関わる微妙なバランスを意味する。たとえば、地域における暗黙の規範が、政策の目標の達成や成功した政策の定着に重要な影響を及ぼす要因を生む。このため、他の地域での先行事例の取組みを自らの地域に応用しようとしても必ずしも上手く展開できない。その理由は、地域によって平衡プロセスの構図が異なることによる。とくに、新しい政策は、代替的な目標と暗黙の規範の存在を認識することなく採用されやすい。この場合、従来の目標と暗黙の規範に支えられた評価プロセスにより、新しい政策の有効性が減殺される結果を生み出す。これを克服するため、地域の分野別の目標の有機的な調和を図ることが重要となる。多くの平衡プロセスはひとつの地域でも単独で形成されることはなく、分野別にタテ割りで形成されており、それらの個別の平衡プロセスの実態を共有することに意義がある。

平衡プロセスは、大きく二つの変数、すなわち「構造的要素」と「人間的要素」の相互作用で構成される。このうち、構造的要素には4つの基本原理がある。第1は、人的集団の構造的要素はゴールに向かう動きを加速するか、妨げるかのどちらかであること。システムに対する急激で明らかな解決法からの取組みは成功しづらい。構造的な変化をもたらすには、うわべの敵の助けでさえも借りる必要がある。第2は、暗黙のルールは明示的なルールに優先することである。多くの地域や組織では、規定された構造と実際に行われていることの間で、大きな矛盾を抱えながら機能していることへの認識が重要となる。第3は、徴候は構造の弱さを示すこと。徴候は、無視・否定されるべきではなく、原因に辿りつく価値ある情報として認識され、注意深く考慮されるべきである。但し、徴候にのみ対応する政策は空虚であることへの認識が重要となる。第4は、あらゆる構造はそれ自身、見返りを持つことである。

以上の認識は、人口規模に関係なく地域での課題を解決していく議論の場では重要な点となる。

〈既刊テーマ一覧〉

2020 No. 8	<ul style="list-style-type: none">● 経済政策のデメリットと圏域的政策視点● 政策交渉の本質● 日本経済7-9月期の回復力● 地域再生エリアマネジメント負担金制度「日本版BID」の活用状況とその要因に関する考察
2020 No. 9	<ul style="list-style-type: none">● 指定管理に見るコンプライアンス問題● 地方議会の議論の本質● 外需の力● 国土強靱化地域計画の策定状況と策定時のポイント
2020 No. 10	<ul style="list-style-type: none">● リーダーシップ・エンジン論● 政治と政治家● 中国経済の力と2021年経済● 地方自治体における衛星データ活用の可能性と課題
2020 No. 11	<ul style="list-style-type: none">● DXと地方公務員の職域● 「差」と「格差」の違い● ミャンマー政治
2020 No. 12	<ul style="list-style-type: none">● 価値創生の地域政策● 将来を見ることの重要性● 日本経済の景況● 観光事業評価における外的要因を考慮した事業効果把握の手法に関する考察
2021 No. 1	<ul style="list-style-type: none">● 情報と国境の家● 入りを計って出を制する● ナショナルの立ち位置

政策研究 2021 No.2

2021年5月発行

監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）
編集・発行 株式会社富士通総研 行政経営グループ
〒144-8588 東京都大田区新蒲田 1-17-25
電話 03-6424-6752
MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com
URL <http://www.pppnews.org>