

『談合と民主主義：公共空間におけるディール』

後藤玲子*・玉井良尚**・宮脇昇***編、志學社、2022年

西岡 晋†

本書は知的刺激に満ちた、挑戦的な本である。その主張は「反時代的」とさえいえるかもしれない。冒頭、「談合及びディール取引の合意技法を学術的に理解する方法を社会全体に提供する」こと、さらに「学識提供により、談合及びディールと同等に最適解を得る民主的意思決定の技法を模索する」ことが本書の目的であると語られる（2頁）。「反時代的」というのは、前者の文章の前に「高い透明性が求められる時代において」との文言が付されているためである。現代においては、特定の限られたアクター同士が秘密裏に交渉や取引を行って社会に広く影響を及ぼす重大な決断を下したり、意思決定を穏便に進めるために予め根回しをしたり、といった可視性が低く情報が国民に広く周知されない不透明な方法ではなく、開かれた、公明正大で、透明性の高い意思決定の仕組みが民主主義の理念を体现するものとして評価され、「民主的」とされる決定手続きの半ば前提となっている。それに対して本書は、高い透明性が求められる時代にもかかわらず、あえてそれとは反対の主張を展開する。今日ではどうしてもマイナスのイメージがつきまとう「談合」や「ディール（取引）」に肯定的な意義を見出し、プラスのイメージに転化させようとするのだ。本書の試みがいかに刺激的で挑戦的であるかが分かるだろう。

はじめに本書の構成と内容を概説する。本書は、主に談合及びディールの理論的な検討がなされる第1部『取引』の発生要因と成否」と、理論的視座を踏まえた事例研究を内容とする第2部『密室』取引』の政治過程』の二部構成になっている。

第1部では、まず第1章で政治学や国際政治学の観点から談合とディールに関する基礎的な理論が展開される。談合とは「情報制限によって最適解を志向する手法」を指し、「それを成功させるのが『ディール』（取引）である」という定義が提示された上で（9頁）、談合・ディールの肯定論・否定論の整理、談合・ディールの成否を分ける条件といった点について、事例を交えつつ理論的な観点から考察される。第3章では経済学の観点から投票型民主主義が抱える構造的限界が示された上で、投票型民主主義に基づく社会的意思決定と対比される形で「倫理的グループ」による談合・取引の可能性が理論的に示され、普遍的価値の発見に至る意思決定の形として評価される。第4章で

* 帝京大学経済学部教授

** 立命館大学立命館グローバル・イノベーション研究機構助教

*** 立命館大学政策科学部教授

† 東北大学大学院法学研究科教授

susumu.nishioka.d3@tohoku.ac.jp

は公共政策学の観点から談合・取引の積極的な意義が検討される。現代の民主主義社会では意思決定は公開性と透明性の原則に基づいて行われることが当然視されるが、実際にはそれらの原則に基づく意思決定が最適解をもたらすとは限らず、むしろ透明性を犠牲にした談合・取引の方が調整コストが安価にすみ、より現実的な解を導き出すことが可能になると主張する。これらの理論的考察とはやや異なり、第2章では55年体制下での日本政治にみられるオモテとウラの使い分けについて、エピソードを交えつつ議論が展開される。日本の集団主義的文化が日本政治における談合・裏取引の常態化の背景にあることを指摘している。

第2部は事例研究編である。第5章ではASEAN、第6章ではタイ・プラユット政権、第7章は地球環境政策過程、第8章はCSCE（全欧安全保障協力会議）プロセス、第9章は沖縄の水資源開発をそれぞれ事例として、談合・ディールの観点から分析が行われている。これらの章では、主に政治的な意思決定や政策決定の過程についてディールを鍵概念として用いながら定性的な事例研究を行い、ディールの詳細や特徴、時期的変化などを解明している。

本書の比類なき特長は、通念に対して果敢に挑もうとする主張の独創性にある。民主主義において実際には談合やディールが重要な役割を果たし、積極的な意義をもつことを主張する。人びとが信じて疑わない通念を揺るがす効果をもっており、編者も「本書は〔……〕公共政策研究として独創的であると自負」（2頁）するように、この研究の新規性や独自性は明白である。理論研究と事例研究の双方からのアプローチを通じて、「談合は民主主義にとって必ずしも排除すべき手法ではなく、コンセンサス形成に際して必要な手法である」（199頁）という独創性の高い結論が提示される。このように、談合やディールに対する否定的なイメージを覆そうとする本書は、研究者の知的刺激を喚起し、新たな研究を生み出す機会を提供している。刺激的で創造的な本書の価値は高く評価できる。

本書は独創的な内容ではあるものの、既存の先行研究の系譜のなかにどのように位置づけ、学術的な貢献を果たそうとするのか、その点は明確には論じてはいない。固有のディシプリンのなかに当該研究を位置づけ、先行研究を整理した上で既往研究との共通性や差異性を抽出して、自身の新規性や独創性、学術的貢献を謳うという論文作成の典型的作法は踏襲されていない。政治学者と経済学者との共同研究の成果であり、多数の執筆者による論文集という体裁をとる本書の性質上、致し方ない部分もある。しかし、先行研究と本書の研究成果との関係性を明確化することは、言葉を換えていえば、誰に一番読んでもらいたいのか、読者層を明確化することにもつながる。想定読者層を絞り、あるいは広げ、学術的貢献をより明瞭に打ち出せば、本書の意義は一層増しただろう。

評者は政治学・行政学を専攻し、政策過程分析や福祉国家論を主たるフィールドとしてきた。強引との誹りを免れないが、評者の専門に引き付けて本書の発展可能性や深化の方向性を探りたい。本書では、民主主義下での談合・ディールの意義の発見に研究の独創性を見出している。政策過程分析の先行研究でそれらの積極的機能が評価される機会は多くはなく、その意味で本書の主張は当該分野においても独創性が高いものといえる。とはいえ、実際の政策過程を紐解いていけば、限定されたアクター同士による事前調整・合意形成・取引が常態的に行われていることは明白にわかる。談合やディールを肯定的に評価するか否かは別として、現実の政策決定に至る過程ではそれらの手法が用いられていることはむしろ一般的な知識に属するとさえいえる。談合という言葉は使わないまでも、事前の調整や取引が広範に行われていることに驚く政策過程研究者はそれほど多くはないものと思う。

したがって、政策過程分析において、談合やディールの存在を解明したとしても、それだけでは、先行研究と比較して新規性や独創性の高い研究成果であるとの好意的評価を受けることは困難ではないだろうか。肝心のポイントは、談合やディールを用いた意思決定がどのような機能を果たしているのか、またそれらの過程や成立条件といった要素を理論化することにある。

本書が疑問に付す通念や常識的な前提についても、さらに慎重な検討が必要である。本書が問おうとする通念とは、民主主義下での意思決定は、公開性や透明性を確保した上で決定に必要な完全あるいは十分な情報をもとに行われるべきである、というものだ。この民主的決定の考え方は、「公共政策過程の公開性と透明性を追求し、完備情報・完全情報により近い状態で政策決定が行われれば、必然的に現実的でよい政策的解に接近できる」（67 頁）という因果論的想定とも結びついている。

本書はこうした見解に真っ向勝負を挑み、その試みには評者は首肯するものだが、そもそも上記の見解は通念としてどの程度学術界に浸透しているといえるのだろうか。歴史を振り返れば、完全情報に基づく最適な意思決定というテーゼに対しては、ノーベル経済学賞を受賞したハーバート・A・サイモンによって半世紀前にすでに否定的な見解が示されている。サイモンは現実の意思決定は合理性に基づいて最適化が図られるものではなく、限定的な合理性のもとで満足化基準によって行われることを明らかにした（サイモン，2009）。技術革新や学問的手法の発展を通じて、最近ではEBPM（Evidence Based Policy Making：根拠に基づく政策立案）が提起され、またAI（人工知能）の急速な発達なども含め、科学的知見に基づく最適な政策決定が模索されている。サイモンの時代と比べて、最適解に到達できる可能性が技術的に高まっていることも事実である。とはいえ、意思決定過程が完全に機械化されるような社会になれば別であるが、現実的にいえば、そもそも公開性と透明性を確保した上で、完全情報に基づき最適解に到達できるような政策決定過程は想定しにくい。その上、本書が主張するように、談合やディールの方がむしろ最適あるいは次善の決定に至る確率が高く、意思決定手法として優れているのだとすると、にもかかわらず、民主主義社会で意思決定過程の透明性確保や情報公開が求められ、パブリック・コメント手続きや情報公開・公文書管理制度の整備拡充が進み、逆に談合やディールが忌避・非難されてきたのはなぜだろうか。評者にはこの問いも重要であると思えるのだ。その理由を探ることは、本書の研究のさらなる発展と理論的豊饒化に寄与するだろう。

本書の執筆者たちは、これまでも「ウソ」（宮脇・玉井，2012）や「やらせ」（後藤他，2017）といった、現代の民主主義社会では忌避感の強い現象に着目し、その役割と重要性を解明してきた。本書もまた一連の共同研究の延長線上にある。私たちが日ごろ目を向けていない、あるいは背けてきた陰の世界に光を当て、その相貌を浮かび上がらせ、常識を覆そうと試みる、大胆な発想には目を見張るものがある。つぎは、どのような世界を私たちに見せてくれるのだろうか。さらなる研究の発展を期待したい。

参考文献

- 後藤玲子・玉井雅隆・宮脇昇編（2017）『「やらせ」の政治経済学：発見から破綻まで』ミネルヴァ書房。
サイモン，ハーバート・A（2009）『〔新版〕経営行動：経営組織における意思決定過程の研究』（二村敏子他訳）ダイヤモンド社。
宮脇昇・玉井雅隆（2012）『コンプライアンス論から規範競合論へ：ウソの社会的発生から消滅まで』晃洋書房。