

ESRI 特別研究員報告

政策立案における概念のエンジニアリング

内閣府大臣官房企画調整課
兼内閣府経済社会総合研究所 特別研究員

加藤 睦久

筆者はこれまで政策立案及び法制執務の方法について実務と学術の双方から研鑽を積んできたところ、経済社会総合研究所においては、特に経済活動・社会活動への効果等を踏まえた概念の更新に焦点を当てて研究を進めてきた。現在も取組を進めているところ、ここではその成果の一端を紹介したい。

はじめに

政策は、社会のソフトウェアである。政策立案に当たっては、既存の概念を所与として取組を進めることもあるが、法令の制定又は改廃等を通じて、新たな概念を作り出したり、既存の概念の欠遺を改善したり、ときには不適当な概念を廃止したりすること——標語的にいえば、概念をエンジニアリングすること——もある。例えば、成年年齢という概念は、明治9年（1876年）の太政官布告以来、実に140年にわたって20歳を意味するものと解されてきたが、平成30年の民法の一部を改正する法律（平成30年法律第59号）によって、その意味するところが18歳へと更新されたことは記憶に新しい。また、障害者に関する概念では、現在では不適切とされる種々の用語が昭和50年代中頃まで法律においても用いられていたところ、これらは障害に関する用語の整理のための医師法等の一部を改正する法律（昭和56年法律第51号）及び障害に関する用語の整理に関する法律（昭和57年法律第66号）によって計171本の法律において廃止され、新たに「——障害」へと改められた。

1. 概念の開発

このような営みの中には、単なる語句の表現ぶりの変更や、閾値の変更といった量的な基準の変更のみならず、概念の意味について質的な変更を図ろうとするものもある。先に挙げた障害者施策を視角とすれば、障害者基本法（昭和45年法律第84号）における障害者の定義は、心身障害者対策基本法として制定された当時、「障害者」ではなく「心身障害者」と表記され、「肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、平衡機能障害、音声機能障害若しくは言語機能障害、心臓機能障害、呼吸器機能障害等の固定的臓器機能障害又は精神薄弱等の精神的欠陥（以下『心身障害』と総称する。）があるため、長期にわたり日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者をいう。」とされていたが、障害者

の権利に関する条約（A/RES/61/106）の規定を踏まえ、障害者基本法の一部を改正する法律（平成23年法律第90号）によって、「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下『障害』と総称する。）がある者であつて、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう。」と改められた（法第2条第1号）。ここで社会的障壁とは「障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものをいう。」とされており（法第2条第2号）、新たな障害者の定義は、個々人の内在的な障害のみに着目した旧来の障害者像を超えて、社会的障壁をもその要素として含むものとなった。

こうした概念の更新は、どのように行うことができるのであろうか。ひとつには、審議会や条約体といった知恵の場の活用が挙げられよう。論題に連続性がない場合、新たな概念は、もはや元の概念とは全く別のものとされてしまい、元の文脈の中で作動しなくなってしまうおそれがある。しかし、知恵の場は、様々な経験や知識を集約するだけでなく、議論を通じて論題連続性を確保し、概念の更新を可能とすることに貢献することができるのである。

また、経験や認識への名付けや解明、継続的・体系的な共有ができない場合、概念を利用したり開発したりすることができなくなってしまうため、それらを可能にすることも重要である。例えば、障害当事者が自身の経験や認識に名前を付けて解明し、これを共有することによって概念化することは、各地域・各国においては障害特性の多様性や個別性の高さなどにより困難であったとしても、障害者政策委員会や国連障害者権利委員会といった知恵の場に物理的・空間的制約を超えて集い、建設的な対話を重ねることなどによって、これが可能となる。

このとき、委員等の構成が障害種別等の多様性を反映したものとなっていることは、それぞれに概念が分断され、サイロ化してしまうことを防ぐことにも貢献しているものと考えられる。また、条約や基本法等を通じた法的改善を積み重ねてきたことも、概念の建設的な形成・普及に寄与したものと見られる。

以上のような、概念の評価、改善、実装に関する方法——特に、ある概念が何を意味しているかという記述的分析から一歩踏み込み、ある概念が何を意味すべきかという規範的分析や、そうした概念のエンジニアリングが可能かどうか、妥当かどうかなどを精査するメタ意味論的分析については、政策立案における実務的意義があるのみならず、学術的にも知のフロンティアとなっており、法や言語の基礎論を中心として様々な研究が展開されている（Issac & Koch (2022)）。実際、概念の量や解釈が過度に抑制されてしまえば、法律や制度を適切に設計したり運用したりすることが困

難になるが、他方、概念のインフレ——概念量の増加や解釈の拡大——が野放図になされれば、法の実効性や安定性が損なわれるおそれがある。そのため、概念のエンジニアリングの方法に係る検討は、法的・政治的な観点からも重要な意義を有するものであるといえよう。

2. 概念定義の分析

では、経済的・社会的な活動に対して、概念のエンジニアリングはどのような効果をもたらすのであろうか。これについては、データに基づいて実証的に示すことができると望ましいが、少なからぬ政策分野において、そもそもデータがないという問題に直面することになる。そこで、概念の定義について計測可能性の観点から分析してみると、概念には、操作的に測ることができる定義——操作的定義——を備えたものと、そうでないものがあるといえよう。例えば、成年年齢の概念は、戸籍に記された生年月日を基に期間を算出するという操作によって測ることができるものであるが、障害者基本法における新たな障害者の概念は、その定義に社会的障壁なる要素が含まれるため、例えば障害者手帳の有無といった操作によっては測ることが困難であった。データなかりせば、実証はおろか、エビデンスに基づく政策立案 (Evidence-based Policymaking: EBPM) を実践することも困難になってしまうところ、操作的定義がない状況を克服するためには、分析に急いで進むのではなく、まずはデータの収集段階まで立ち戻って、その操作的定義を開発するところから出発することが必要になる。このとき、操作的定義が整備できたとしても、実際の調査等にそれが導入されなければデータを得ることはできない。このため、実際に機能させるためには、基幹統計調査などへの導入についても併せて企画・調整を進めることが重要となる。

3. 操作的定義の開発

そこで、我が国の障害者施策においては、障害者権利条約への締結、障害者基本計画（第4次）の策定、公的統計の整備に関する基本的な計画（第Ⅲ期）の策定を経て、障害者統計の充実に係る調査研究において障害者を捉えるための設問の検討を行った。検討の詳細は報告書を参照されたい¹が、最終的には、欧州統計局のガイドラインにおいて用いられている最小欧州健康モジュール (Minimum European Health Module, MEHM) と国連障害者権利委員会・国連統計委員会が取り上げているワシントングループの短い設問セットの2つが設問を候補として各省において基幹統計への設問導入の検討が行われ、統計委員会への諮問・答申を経て、社会生活基本調査（総務省）に欧州統計局の設問が、国民生活基礎調査（厚生労働省）にワシ

ントングループの設問が、それぞれ導入されることになった。新たな設問が盛り込まれた社会生活基本調査は、令和3年に実施され、我が国で初めて、新たな設問に基づく障害者についてのデータを得ることができた。このデータの分析及び検討に当たって、社会保障・人口問題研究所において研究会が開催されたところ、得られた主な結果は、林（2022）にまとめられている。令和5年度中には、国民生活基礎調査による新たなデータも得られる見込みであるため、この分析・検討についても進めていきたいと考えている。こうした操作的定義の開発及び調査への導入は、分析・検討の基礎を為すものであり、とりわけ経済政策と比べるとデータ整備の観点から改善の余地があると考えられる社会政策などの分野においては、ややもすると華々しい分析と比較して地味に思われるかもしれないが、堅実かつ重要な取組である。

おわりに

以上を要約すれば、

- (1) 政策立案の方法の一つとして、概念のエンジニアリングという考え方がある
- (2) 概念の開発に当たっては、論題連続性を確保し、認識や経験への名付けや解明、継続的・体系的な共有を可能にすることができる知恵の場が重要な役割を果たし、その構成員の多様性も重要である
- (3) すべての概念が操作的定義を備えているとは限らないため、操作的定義を開発し、基幹統計調査等への導入を進めていくことも重要な取組であるといえよう。

これらは、EBPMの実践及び推進に当たって重要であることはもとより、より先鋭的な議論にも目を向ければ、データ駆動型の政策立案² (Data-driven Policymaking: DDPM) やアルゴリズムによる法³ (Law by Algorithm) といった新たな方法論を検討するに当たっても重要な考え方となろう。

概念のエンジニアリングを通じて、行政機構全体、そして政府の重要政策等を適切に作動させていくことは、まさに内閣府が知恵の場として果たしていくべき役割であると考えられる。

参考文献等

- Manuel Gustavo Isaac & Steffen Koch (2022) "Foundational Issues in Conceptual Engineering: Introduction and Overview" Inquiry
内閣府 (2020)「令和元年度障害者統計の充実に係る調査研究事業報告書」
林玲子 (2022)「障害統計の分析——複数の指標とその推移」

加藤 睦久 (かとう むつひさ)

1 <https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa/r01toukei/outline.html>

2 世界銀行などで取組が進められている。

3 Horst Eidenmüller and Gerhard Wagner (2021) などの議論がなされている。