

早稲田大学博士論文(概要)		
	学位記	文科省報告
2008	4857	甲 2683

政策分析と政策策定—政策過程における政策分析者—

松田憲忠

博士学位申請論文
(早稲田大学大学院政治学研究科)

2008年1月

論文概要書

政府が策定する政策に対して、今日多くの人々が不満を抱くようになっている。なぜなら、策定される政策が、自分たちのニーズや社会の利益から大きく乖離していると認識しているためである。この認識は一般の市民にかぎられたものではなく、政策分析者のあいだでもある程度共有されている。社会的に望ましい政策とは何かという点に関して、その考え方は政策分析者によって異なるであろう。しかし、政策分析者は共通して、自分たちが提唱する政策案と、実際に策定される政策とのギャップを問題視しているのである。

策定される政策と市民のニーズや社会の利益とのギャップを小さくするために、さまざまな改革が議論され、そしてその一部は実施されてきている。選挙に関わる改革の論議や実施された改革を例にとると、選出方法や政治資金規正、多選禁止等をめぐる動きが挙げられる。こうした改革は、議員と特殊利益との密接な繋がりを断ち、市民の利益が重視されるような政策策定の実現を目指すものといえよう。また、最近の日本では、政治主導を強調する議論や改革も見受けられる。市民の代表である議員が政策策定を主体的に進めることによって、市民の生活の向上に繋がるような政策が実施されることが期待されている。

こうした議員の行動に影響を与える一連の改革論議・実施にくわえて、政策と市民のニー

ズや社会の利益との乖離を縮小するための方策として、今日、市民参加の手法があらためて注目されている。即ち、市民がみずからの要求を政策に反映させるために、主体的に政策策定に関与していく仕組みである。市民参加は、近年において強調されているガバナンスの視点からも、積極的に評価されている。ガバナンス研究では、社会を統治する主体的なアクターとして市民を捉えて、市民が担うべき役割が議論されている。

このように、議員や市民に着目して政策策定の改善を目指す動きがみられるようになっていく。しかしながら、こうした改革が、策定される政策と市民のニーズや社会の利益とのギャップという問題を解決し得るか否かは、さまざまなファクターによって左右されるであろう。本稿は、そうしたファクターの一つとして「政策知識の活用」に焦点を当てる。

政策アウトカムが市民のニーズの充足や社会の利益の増進に寄与するためには、政策を最終的に決定する議員が多様な知識や情報を活用することが求められる。その一方で、政策研究や政策分析のなかで蓄積されてきた知識等が議員によって十分に活用されてきたとはいえない。また、市民に政策策定への積極的な参加を期待するのであれば、政策 이슈 に取り組むための最低限の能力が市民に具わっていることが不可欠である。したがって、政策策定の改善に向けて、政策知識の活用は議員にも市民にも求められるといえよう。本稿は、議員や市民による政策知識の活用を促進するための方策を、政策知識の生産者である政策分析者の役割に着目して、考察する。

政策策定における知識活用や政策分析者の位置づけに関して、これまでさまざまな研究が、実証及び理論の両面において展開されてきている。実証研究の特徴として、第一に、一つの事例ないし一つの政策領域を取り上げて、政策知識が議員や官僚等の政策策定者によってどのように扱われたかを調査した研究が多数見受けられる。また、複数の事例を扱った分析においては、それらの事例は同一の一つの国であることが多い。第二に、方法論的には、実証的・帰納的に分析が進められる傾向が強い。とりわけ、政策策定者に対するアンケートに基づく分析や、集計データを用いた統計的分析が行われている。

こうした実証研究の動向から示唆されることは、まず、比較の視点ないし一般性を追及する志向があまり強調されていないことが挙げられる。さらに、この点に関連して、政策策定過程における政策知識の重要性に関する理論的な考察、とりわけ政策策定過程の政治的な側面を考慮した知識活用の演繹的分析が不十分といえよう。このことは、政策知識の活用をめぐる因果関係の解明が進められていないという問題にも繋がる。

他方、知識活用や政策分析者の役割についての理論的研究では、まず、知識の特性を明らかにして、政策知識の範疇化を進める議論が見受けられる。また、政策知識の活用のあり方をめぐっては、規範的議論が支配的である。たとえば、政策知識が期待通りに活用されるためには、政策分析者を政策策定過程のなかに如何に位置づけるべきかといった問題に、理論的に取り組む研究が挙げられる。しかしながら、そこで提示されるフレームワークないしモデルは、必ずしも政策策定過程における政治的な駆け引きやインターアクションを十分に考慮しているとはいえない。即ち、政策知識が議員等によって如何に認識され、議員等の行動を如何に変容し得るのかという点が重視されていない。

さらに、市民による政策知識については、専門家知識と非専門家知識を組み入れた政策形成支援システムの重要性が指摘され、あわせて幾つかの具体的事例を紹介・検証した研究が現れはじめている。しかしながら、市民が政策知識を如何に認知して活用するか、そして市民によって活用され易い知識とは如何なる特徴をもち、政策分析者はそれらの知識を如何にして市民に提供すべきかといった問題は、これまで十分に検討されてはいない。

そこで、本稿は、政策策定における知識活用を促すための政策分析者の役割・戦略についての論考を、一般化可能なかたちで行った。特に、政策策定過程の政治的側面を考慮して、理論的分析を進めた。具体的には、議員と市民を政策知識の重要なユーザーとして捉えて、議員や市民が政策知識を活用するための条件や理由を探求した。さらに、とりわけ一国のみの事例を取り上げる傾向がこれまで強かった議員の政策知識活用に関しては、複数の国の事例に言及した。

本稿で検証された仮説は、第一に議員による政策知識の活用に関わるものである。具体的には、「議員が政策知識を活用することによって、市民のニーズや社会の利益を重視する政策が策定される可能性が高まる」という仮説と、「政策知識の活用は議員の政治戦略上の重要な意味をもつ」という仮説である。つまり、政策策定過程において戦略的に行動する議員には、政策知識を活用しようとするインセンティブが存在し、また同時に議員による政策知識の活用は社会的にも望ましい結果をもたらし得るということが確認された。第二に、政策策定への積極的な参加が期待される市民にとっての政策知識の重要性についての仮説である。即ち、「政策策定に市民が参加することによって、市民のニーズや社会の利益を重視する政策が策定される可能性が高まる」という仮説と、「市民参加が期待通りの機能を果たすためには、市民に政策知識を提供し、その知識が市民によって活用されることが効果的である」という仮説である。換言すれば、政策が策定される現実の世界を想定したうえで、市民参加が政策策定に対して及ぼすインパクトと、市民参加が機能する条件を導出しようとするものである。最後に、政策分析者の戦略について、「政策知識の生産者である政策分析者が政策策定過程に積極的に関わることによって、議員や市民による政策知識の活用が促され、策定される政策と市民のニーズや社会の利益とのギャップの縮小化に貢献し得る」という仮説を設定して、検証を行った。

本稿は、知識活用をめぐるアクターのインターアクションを、政策知識のマーケットにおける取引に準えている。即ち、政策知識のユーザー（消費者）としての議員や市民が存在し、政策知識の生産者である政策分析者はユーザーに対してみずからの製品（政策知識）を売り込む。このような捉え方は、Zaltman らが提唱した知識活用のソーシャル・マーケティングのパースペクティブに基づく。ソーシャル・マーケティングの原理が主張することは、一般の製品を生産・販売する段階でマーケティング調査を行い、その調査結果を考慮するのと同様に、知識の活用においても、知識のユーザーの能力・環境・価値観等を踏まえたうえで、知識の生産計画や販売戦略を練ることが不可欠であるということである。

まず、政策の最終的な決定は議員によって行われることを踏まえて、政策知識のユーザーとして議員を想定して、議員による政策知識の活用を促すための政策分析者の戦略を考究した。ソーシャル・マーケティングの原理にしたがって、政策策定過程のモデル化を通じて、議員を取り巻く環境や意思決定の行われ方を明らかにした。議員は政策に関する意思決定を行うとき、政策知識や情報は重要な役割を果たす。議員は、政策の社会的・経済的なインパクト、市民の選好、議員の行動に対する市民の反応等に関して深刻な不確実性に直面する。再選を目指す議員は、再選の可能性を少しでも高めるため、そうした不確実性に対処しながら、政策に関する意思決定を慎重に行おうとする。政策知識や情報の獲得は、そのような意思決定を多少なりとも容易にする。それゆえに、議員は政策知識や情報を入手しようとするのである。その意味で、政策知識や情報を議員に提供することは、政策策定過程の改善に寄与するだけでなく、議員にとっても戦略上極めて重要なものといえる。

こうした議員からの政策知識や情報への需要に応えるために、政策分析者がとり得る戦略は、本稿の考察から、以下のようにまとめられる。まず、政策分析者は、望ましいと考えられる政策案のメリットを、シンプルでシンボリックな表現を用いながら、なるべく簡潔に議員に対して説明をすることが挙げられる。次に、政策知識の提供のタイミングとしては、政策 이슈のセイリアンスが高いときが効果的である。さらに、政策分析者は政策策定に直接的に関わり、議員との情報交換を重視することが期待される。議員との直接的な情報交換を通じて、議員は政策 이슈に精通するようになり、また政策分析者は政策知識をより実践的なものに転換できるようになる。

策定される政策と市民のニーズや社会の利益とのギャップを、政策策定過程における知識活用を通じて埋めようとするならば、政策知識のユーザーは議員にかぎられるべきではない。本稿では、市民の政策策定に及ぼす潜在的な影響力に着目して、政策 이슈に対する市民の関心が高くなると、議員は市民の利益をより重要視するようになることを理論的に考察した。したがって、市民に政策知識を提供することを通して、市民は政策 이슈についての

理解が深まり、そのイシューをめぐる政治的な動向を注視するようになり、結果として議員の行動が市民の側に立ったものに変容することが期待される。さらに、今日におけるガバナンスへの注目の高さにも現れているように、市民みずからが政策策定に参加することによって、市民の利益を政策策定過程において表明し、それを政策策定に反映させ、策定される政策と市民のニーズや社会の利益との乖離を小さくすることを目指す動きがみられる。そこで、政策策定に積極的に関わることが求められる市民に対して、政策知識や情報を供給することは、質の高い政策討論を促し、より望ましい政策の策定に貢献するであろう。

議員への政策知識の提供と同様に、市民を政策知識のユーザーと捉えた場合の政策知識の供給のあり方も、ソーシャル・マーケティングの原理にしたがって、市民の能力や環境等を考察した。まず指摘されるべきことは、ガバナンスが強調される今日において、政策策定の主体的なアクターとなるために求められる能力（ガバナビリティ）を、市民が必ずしも十分に備えていないことである。具体的には、複雑難解な政策問題を扱うことができるほどの専門的な知識やスキルをもち合わせていないこと、知識や情報の収集におけるバイアスによって政策問題についての学習が妨げられる虞があること、政策をめぐる討論や決定において個人的な利益が社会的・公共的な利益よりも過度に優先されかねないこと等が挙げられる。

このような市民のガバナビリティの限界を克服するために政策分析者がなし得る貢献について、市民の意思決定や認知等に関する社会心理学的知見に目を向けて、考究した。政策分析者に期待される役割には、市民と議員・行政諸機関・事業者等とのあいだに立って翻訳者として政策策定過程に関わること、取り扱っている問題や状況の構造を市民に対して説明すること、公共的な利益のフレームに基づいて問題を定義し議論を進めること、市民からの信頼の構築のために市民との双方向のコミュニケーションを重視すること等が含まれる。

議員や市民による政策知識の活用は政策策定の改善に寄与し、政策分析者は政策策定過程に積極的に関与して議員や市民とのインターアクションやコミュニケーションを図ることによって、議員や市民による知識活用の可能性を高めることができる。政策分析者の役割につ

いての本稿での考察からあらためて確認されるべき点は、政策分析も政策策定も一つの大きなプロセスを構成するステージとして捉えられるべきであるということであろう。その大きなプロセスを「政策過程」と呼ぶとすれば、政策過程に政策分析者が積極的に参加するということは、「望ましい政策とは何か」という問題だけでなく、「その望ましい政策の実現のために政策分析者は如何なる貢献をなし得るか」という問題に政策分析者が取り組むということを意味するのである。換言すれば、策定される政策と市民のニーズや社会の利益とのギャップを縮小するためには、政策分析者は、政策知識が生産される政策分析のステージだけでなく、政策知識が活用される政策策定のステージにも積極的に参加することが求められるのである。今後の課題は、政策分析のステージと政策策定のステージの双方を含む政策過程全体を具体的に再設計することである。政策過程全体の再設計を進めるにあたり、政策知識の活用をめぐる各アクターの意思決定やインターアクションを論考した本稿は、政策過程において各アクターをどのように位置づけるべきかという問題の考究に貢献するものと期待される。