

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

博士論文審査報告書

松 田 憲 忠 氏 論文題目

「政策分析と政策策定 ― 政策過程における政策分析者」

早稲田大学
大学院政治学研究科

審査要旨

松田憲忠氏による博士学位請求論文「政策分析と政策策定 — 政策過程における政策分析者」は、

1. はじめに
2. 政策策定における議員の意思決定とインターアクション
3. 政策策定における議員と政策分析者
4. 政策策定における市民と政策分析者
5. 結語

の5章からなり、A4判でⅦ+163頁の論稿である。

以下、1. 論文の構成と概要、2. 論文の特徴と評価、及び3. 結論の順で審査結果を記述する。

1. 論文の構成と概要

本論文は、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・戦略に関して、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、更に議員と市民それぞれが政策知識を活用しうる重要なユーザーであると措定して、彼らが政策知識を活用し得るようになるための条件と理由を探求し、論証したものである。その際、政策知識活用に関して、複数の事例に言及している。

この目的のために、本論文では、合計五つの仮説を設定して、それぞれ検証を試みている。それらは、「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」、次に、「政策知識の活用は議員の政治戦略上の重要な意味を持つ」とする議員による政策知識の活用に関する仮説、更に、「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」、続いて、「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」とする市民にとっての政策知識の重要性に関する仮説、そして最後に、「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」とする政策分析者の戦略に関する仮説である。

これらを検証する際の本論文の視座は、第一章で示されている通り、知識活用を巡るアクター間のインターアクションを政策知識のソーシャル・マーケティングとして捉えるものである。その原理は、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、その結果を考慮するのと同様に、政策知識の活用においても、ユーザーの能力・環境・価値観等を踏まえた上で、政策策定を導出する政策知識の錬成や政策知識の販売戦略を練り上げることが不可欠である、ということである。

この場合、政策各 이슈のセイリアンスが高まったとしても、その結果として、必ずしも抜本的改革が常に行われるわけではない、という事実から、イシュー・セイリアンスを受け止めた議員がどのように認知し得るのかによって、政策変化が齎されたり、現状維持政策が採用されたりする、とのモデルが成り立つ。

このような視座に立って、第二章では、どのような環境が付与された場合に議員がどのように政策策定に関わる意思決定を行うことが可能になるのかという問題を巡って、議員相互に繰り広げられるインターアクションをモデル化している。本論文においては、立論の方法として、政策変化を巡って意思決定を行う議員が一名であるケースから出発し、二名の議員の間でインターアクションが成立し始めるケースを経て、更に多数の議員が存在して複数方向のインターアクションが生じ得るケースへと論を進め、モデルを導出している。

このような論証を行った上で、第三章では、政策策定過程において議員が意思決定を行う際に、政策知識の活用が如何なる戦略的意味を持ち得るのか、そして議員にとっての政策知識の意義が高いとすればその限りにおいて、政策分析者は如何なる戦略を以って政策知識を提供し、知識活用を促すことが出来るのか、という観点から、第一仮説、第二仮説及び第五仮説の検証を以って考察される。その際、日本の消費税法案作成過程を具体例として取り上げ、活用されるべき政策知識の内容、更に供給される政策知識のフォーマット、タイミング、ルートという観点で論述が進められている。その結果、政策策定過程における政策知識の活用をマーケットにおける取引に類似するものとして捉え、政策知識に対する議員の需要を喚起する結果が齎されるということが論証されている。つまり、議員は、不確実性を低減させ、意思決定を慎重に行うために、政策知識の活用

が少なからず有効であると判断し、その収集へのインセンティブを抱く、と結論付け、第一仮説が肯定されている。

更に、分析者による政策知識供給のフォーマットとして、シンプルでシンボリックな表現を用いながら、分りやすい形式を執る戦略が求められ、これを通じて、議員の 이슈への精通や市民ニーズへの配慮を容易にする、としている。また、供給のタイミングとして 이슈・セイリアンスの高いときが有効である、との戦略を導き出し、関心の高い能動的な市民にとって不利益を齎さない政策策定を行うことの重要性を示唆している。そして、供給のルートとして、政策分析者と議員との直接的情報交換が強調されている。この双方向のインターアクション・ループが確保されることにより、議員はより専門的見地から政策 이슈に精通し、他方分析者は、政策知識に対する議員の側でニーズをより詳細に認識し、活用されやすい知識の供給が可能となる。以上から、政策知識の活用が、議員の側での知識不足や特殊利益への過度な配慮を克服し、市民のニーズや社会の利益を重視するようになり、更には、知識提供を通じた政策分析者の貢献の度合いが確認され、第二仮説と第五仮説が肯定された、としている。

そして第四章では、今度は市民と政策分析者の関係に目を向け、市民のニーズを反映した政策策定を促す上で、市民を政策知識のユーザーとして捉えることが如何なる意義を持ち、市民による知識活用を活性化させる上で、分析者が如何なる貢献を為しうるのか、という観点が、第三仮説、第四仮説及び第五仮説の検証を以って考察される。その際、政策策定に対する市民の潜在的影響力とその限界を検討した上で、狛江市における環境計画推進体制、豊中市における総合計画策定過程、及び松江市玉湯改良事業計画策定過程の三事例を取り上げ、市民が知識不足である状況や市民が社会的ジレンマに直面している状況という視座から検討を加えている。

その結果、政策策定への市民の参加は、市民の側での政策知識のレベルを向上させ、市民が議員の行動を注視することに繋がり、市民の利益重視へと議員を向かわせることとなるとして、第三仮説を肯定している。更に、市民が知識の不足や個人的利益と社会的利益のジレンマに陥った場合には、市民に政策知識が提供され、それが市民によって活用されていくなれば、問題の克服が可能であるとして、第四仮説を確認している。そして、政策分析者が市民に政策知

識を提供する際に、市民からの信頼を得ていることが重要であり、その信頼の獲得に向けて、双方向のコミュニケーションが必要であり、分析者は、政策知識の提供のみならず、政策策定過程への関与を通じて市民とのインターアクションを繰り返し広げなければならないとして、既に確認された第五仮説を補完している。

以上の結論として、第五章において、まず第一仮説と第二仮説からの帰結として、議員がどのような決断をすれば政治的に望ましいのかという戦略的問題の解決を図っていく上で政策知識が大きな示唆を与えうるという点、また政策 이슈に関して市民がどの程度の認識や関心を持ち合わせているのかに関する情報も、議員にとって重要であるという点、そして、議員による政策知識の活用が、議員の戦略的行動の促進のみならず、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縮小に繋がり得るという点、更に政策知識の獲得によって、議員が当該 이슈に精通し、政策案への誤解や理解不足が解消され得るという点が、それぞれ強調されている。

更に、第三仮説と第四仮説の帰結として、市民の政策策定過程への参加が、政策 이슈への高い関心に繋がり、それが議員の行動を市民の利益やニーズを重視する方向に変容させ得るという点、そして、市民の側での専門知識の不足、政策問題への市民の学習能力の限界、及び討論や決定における個人的利益の偏重といった問題点が、政策分析者による政策知識の的確な提供を通じてある程度克服可能であるという点が、それぞれ指摘されている。最後に、第五仮説の帰結として、政策分析者による問題状況の説明、議論の促進、及び市民との双方向コミュニケーションを通じて、議員と市民、そして政策分析者の直接的インターアクションが高められ、策定される政策の質的向上が図られ得るという点が、示されている。

以上の結論を踏まえて、知識活用への政策分析者の貢献の限界として、政策分析者自身が直接参加を試みても、提供された政策知識を基盤に政策策定が行われるとは限らないとされる手続的限界が指摘されている。そこで、最終節において、政策分析者の役割の位置付けに関する適切な制度設計の必要性が強調され、こうした課題解決の方向性として、政策知識の生産と提供が為される政策分析の段階と、政策を巡る政治的交渉が展開される政策策定の段階との双方において、分析者の制度的位置付けをどのように考えるのか、という更なる考察の必要性が提示されている。

2. 論文の特徴と評価

本論文の学術的特徴とそれに対する評価は、少なくとも次の三点から議論できる。その第一は、政策過程における政策分析の位置づけという特徴である。1970年代に超科学と自称しさえした政策科学は、理論的分析が示した合理性が、むしろ政策過程を凌駕し、分析結果が政策決定そのものに繋がる、との主張を掲げた。しかし、こうした政策科学の包括性は、一部の研究者に継承されたものの、むしろ政策に関する個々の学術分野として、政策分析、政策類型、アジェンダ設定、政策決定、政策実施、政策評価といった政策段階の専門分化した領域における政策過程研究が進展してきた。そうした潮流の中で、本論文は、政策知識の提供という観点に着目して政策分析がどのように政策過程に関わるのか、という論点を明確に示している。あくまで政策過程で政策決定を行う主要アクターとして議員と市民を措定し、政策分析の役割は、彼らに対する的確な政策知識の提供に限定され、決して政策過程全般を凌駕するものではない。如何にすればより市民が満足する政策決定に至るように政策知識が提供され得るのか、という論点を、政策過程において政策知識へのニーズがそもそも存在するのかという点から出発して議論を深化させていく手法をとりつつ、政策過程における政策分析の役割を明確に把握している。

その際、特に社会的に有益なアイデアや目標・理想に関するソーシャル・マーケティングの視座から、政策知識そのものへのニーズに関する十分な検討が為されている。そして、政策知識に関するソーシャル・マーケティングでは、主要アクターが政策知識を取得する段階と、主要アクターが関与する最終的な政策決定の場が明確に区別されており、このことを前提とした上で、多種多様な知識や情報が提供されることが政策策定の改善に寄与するという意味で、政策分析が積極的に活用されることの意義が指摘されている。こうした意味における政策分析の政策過程上の位置づけを明確にした点は、政策過程研究において重要な意味を持っている。

第二の特徴は、ガバナンスにおける政策知識の意義を議論した点である。本論文では、政策分析を行い政策知識を提供するアクターを政策分析者とのみ称し、抽象的なイメージとして議論の前面に出している。この点が、かえってガバナンスにおける議論の広がりを

示唆している。本論文の全体を通して政策分析者として措定されているのは、いわゆるシンクタンクや学界と考えられる。他方、行政機構は本来政策分析者でもあり、その意味において、本論文において議論された政策知識の内容や提供に関する戦略は、現在の行政機構にとっても非常に有益な研究成果であると考えられる。ガバメントの不備を補強するために作用する構造としてガバナンスを捉えた場合、政策決定の主要なアクターである議員と市民に対して、如何なる内容と形式を以って必要な政策知識を提供すべきかという本論文の研究成果は、ガバナンスにおける政策分析者全てにとって、最終的に市民が満足するための政策策定に向けた重要な行動戦略になり得るものと思量される。ガバナンスにおいて、複数のアクター間で交わされる相互行為としての討議が重要であるとするならば、本論文において示された政策分析者が弁えるべき行動戦略は、現代におけるガバナンス研究において、大きな貢献を示したと指摘できるであろう。

第三の特徴は、仮説検証を日本の複数事例を用いて、内外の先行研究との対比において行っている点である。第三章では、日本の消費税導入過程を主要な具体的固有事例としながら、アメリカの1986年税制改革における下院歳入委員会と日本の小泉政権下での経済財政諮問会議を対比させつつ、主要アクターとしての議員と政策知識の関係に関する内容的・方法論的先行研究と議論を噛み合わせながら結論を導くことに成功している。また第四章では、上記した国内三地方自治体の計画策定を具体的固有事例として詳しく紹介・分析しながら、政策策定における知識不足と社会的ジレンマという二つの問題点に絞込み、主要アクターとしての市民と政策知識の関係を、社会心理学的観点での内外先行研究との関連において考察している。その議論展開には、固有事例に関する背景情報の豊富さと分析の精密さ、そして関連先行研究に対する十分な検討の跡が伺える。その意味で、具体的政策事例研究として高く評価できるであろう。

以上のように評価できる本論文に対して、少なくとも以下二点の問題点を指摘することが出来る。その一つは、政策分析における専門性の取り扱いである。本論文では、具体的事例を以って議論されているものの、政策分析そのものは、一般的営為として考察対象となっている。他方、政策分析の対象となる政策分野それ自身は、今日非常に専門分化して大きな水平的広がりを見せ、加えてそれぞれ

の分野における専門性も益々深化している。かかる状況において、政策分析における専門性に応じて、本論文で議論されてきた政策知識に関する戦略に関して、例えば本論文の結論が各分野への共通点として見出されるとしても、当然分野毎の相違点も存在する可能性がある。この点をどのように議論し、結論付けていくかは、申請者に課せられるべき大きな論題であろう。

加えて、第二の問題点は、政策過程における政策評価の観点に議論が及ばなかった点である。本論文は、政策過程における政策決定までの段階における政策知識の意義に焦点を当てることで、政策分析者の戦略を精緻に議論することに成功した。しかし、決定段階で市民が内容的に満足している政策であっても、実施された後の評価に付して見なければ、最終的な当該政策の社会的意義は明確とはならない。この意味において、本論文の成果は、政策過程の一部分に対する政策知識の意義を議論したに留まっている。しかし、論理的には、現時点で次の段階の政策策定に付される政策知識を政策分析者が提供する場合、過去の時点での状況に関する情報を集約している可能性があり、そこには過去の時点での政策評価が暗示的に反映されている可能性がある。こうした論理的スキームを想定し、申請者が政策評価へと議論を拡張することを期待するものである。

3. 結論

以上を考量し、今後解決されるべき問題点は認められるものの、政策過程研究とガバナンス研究に対する貢献を高く評価し、本審査委員会として、本論文は、博士（政治学）の学位を授与するに値するものと判断する。

2008年7月5日

主査	Dr.rer.publ.	早稲田大学教授	縣	公一郎
副査		早稲田大学教授	藤井	浩司
	博士(政治学)早大	早稲田大学名誉教授	片岡	寛光
		東北大学教授	山本	啓