

## 市民参加と知識活用 —政策分析者に期待される役割とは何か？<sup>(1)</sup>

松 田 憲 忠

### 1. 政策策定に対する市民の潜在的影響力と市民参加への期待

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きている。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。このような認識は、一般の市民にかぎられたものではない。政策を専門的に研究・分析する政策分析者のあいだでもある程度共有されている。

如何なる政策が社会の利益の増進に寄与するか。その政策は如何なるシステムのもとで策定され得るか。こうした問題をめぐって、政策分析者は多様な研究や議論を積み重ねてきている。政策分析者は、市民のニーズや社会の利益について議論を重ね、また社会が直面している諸問題の発見やそれらの問題に対する解決策の考案に努めている。しかしながら、社会の利益に関する普遍的な定義は存在せず、むしろその捉え方や望ましいとされる政策案は論者によって異なる。そもそも社会において如何なる問題が存在するのかについてさえも必ずしも合意がみられない。さらに、仮に何らかの社会問題が存在していることについて意見が一致したとしても、その問題の解決方法については見解が分かれることが多い。政策分析者のあいだにはそのような意見の多様性がみられる。しかし、その一方で、多くの政策分析者は共通して、望ましいと各政策分析者が考える政策案から、実際に策定される政策があまりにも大きく乖離していることを問題視する。

策定される政策と市民のニーズや社会の利益とのあいだに存在するギャッ

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

プを小さくするために、今日において、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議論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したものであるといえよう。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。

市民のニーズや社会の利益から乖離した政策策定が行われている状況を改善させる方策として、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、ガバナンス改革が今日叫ばれている。即ち、市民のニーズや社会の利益と政策とのギャップを埋めるための新たな仕組みを構築することが強く求められるようになってきているのである（新川 2004; 宮川・山本 2002; 中邨 2004）。策定される政策に市民のニーズが十分に反映されていないという認識は、政府部門に対する信頼を低下させ、統治における政府の相対化の動きを生んでいる。ガバナンス研究では、政府のみを政策の担い手として位置づけるのではなく、他の多様なアクターを考慮に入れて、それらのアクターによる協働のあり方が探求される（新川 2004; 横倉 2005）。こうしたガバナンス研究の進展に伴って、市民参加の重要性はますます高められている。市民は、みずからのニーズを充足するために政策策定に積極的に関与して、政府や企業等の他のアクターと協働することが期待されるようになってきている。

市民の政策策定への関与は、最終的に政策を決定する議員の行動を変容させ、市民のニーズに近い政策が策定される可能性を高める。即ち、市民は政策策定に対して潜在的な影響力をもっているのである（松田 2006a; Matsuda 2007）。再選を狙う議員は、一般の市民の利益を多少なりとも犠牲にしながら支持集団への利益供与を試みる傾向がある。しかし、市民が政策策定に積極的に関わるようになると、こうした一般的な政策策定の傾向とは異なり、市民のニーズや利益に多くの議員は目を向けるようにな

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

る。なぜなら、政策策定における積極的な役割を市民に与える制度のもとでは、市民は政策イシューについて多くの関心を持つようになり、政策イシューへの関心の高まりに伴って、そのイシューに関わる議員の行動に多くの市民の注目が集まるようになるためである。こうした市民の政策イシューへの高い関心と議員の行動への市民の注目は、議員に市民のニーズを無視・軽視することを躊躇させると予想される。さらに、市民は、政策策定に関わるようになると、政策イシューについての知識を多く習得し、ある政策変化が自分たちの生活にどのようなインパクトを及ぼすかを真剣に見積もろうとするようになるであろう。こうした市民の行動は、議員が世論操作等を通じて市民からの反発を抑えることを難しくさせる。

政策策定に対するこのような市民の潜在的な影響力を踏まえて、今日では市民を政策策定における単なる受動的な存在ではなく、能動的なアクターとして捉えようとする主張がみられるようになってきている（大江他 2006）。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ために、市民が政策策定において積極的な役割を果たすことを期待し、効果的な市民参加を促す政策策定システムの考案が進められている。

しかしながら、こうした市民参加やガバナンスを重視した政策策定システムが、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は、さまざまなファクターに左右されるであろう。本稿は、そうしたファクターとして「市民の能力」、「市民による政策知識の活用」及び「市民と政策分析者とのインターアクション」に焦点を当てる。

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、政策イシューに取り組むための最低限の能力、ないし社会を統治するための能力（ガバナビリティ *governability*）が市民に具わっていることが不可欠である。しかし、政策策定や社会統治に必要な能力や資質を市民は必ずしも合わせてはならず、この点を認識せずに市民参加をむやみに強調することは、政策策定の質の低下に繋がりがかねない。

このような市民参加における市民のガバナビリティに関する認識に基づいて、本稿が注目するのは、政策策定における政策分析者の積極的な役割

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

である。政策分析者は、さまざまな政策分析のなかで、社会に存在する諸問題や今後生じると予想される諸問題の構造を解明し、それらの問題に対する解決策（政策案）を探求し、分析成果を公表する。こうした研究活動を行うことによって、政策分析者は社会問題の解決に貢献してきている。しかしながら、市民参加が強調される今日、政策分析者に期待される役割は、望ましいと考えられる政策案に関する知識を提供することにとどまらない。政策分析者には、みずからが提供した政策知識が、政策策定において市民によって活用され、市民のガバナビリティの向上や政策策定の改善に寄与するための方策を考案することが求められているのである（松田 2006b）。

たとえば、「知識の翻訳者」（秋吉 2003；武智 2002, 2004；矢嶋 2004）として、政策分析者が注目されている。政策分析者は、政策策定で取り上げられる知識や情報を市民や利害関係者のために翻訳することを通じて、市民のガバナビリティのブラッシュアップに貢献し得るのである。結果として、市民を含めた多様なアクターによる建設的な政策策定の議論が期待される。

したがって、市民のニーズや社会の利益と政策との乖離という深刻な問題に取り組む今日のガバナンス改革において、政策分析者が提供する政策知識を、社会統治の主体的アクターとして位置づけられる市民が積極的に活用することが強調されるべきであろう。換言すれば、政策分析者を政策策定に関与させるシステムの構築は、市民参加の促進を目指す制度設計において、重要課題の一つとして位置づけられるのである（榊原 2003）。

そこで、本稿は、市民による政策知識の活用を促進するための方策を、政策知識の一生産者である政策分析者の役割に着目して、考究する。検証される仮説はつぎの二つである。

- 仮説 1：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。
- 仮説 2：政策知識の生産者である政策分析者は、政策策定過程に積

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

極的に関わることによって、市民による政策知識の活用を促し、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。

次節では、知識活用をめぐる研究動向を整理し、政策知識のユーザーとして市民を位置づける研究が不十分であることを指摘する。そのうえで、ソーシャル・マーケティング原理に着目した知識活用論を概説し、「ユーザー指向」の重要性を引き出す。第三節は、ユーザー指向にしたがって、政策知識のユーザーである市民に目を向ける。とりわけ、社会統治の主体的アクターとしての市民に求められる能力（ガバナビリティ）と市民が現実にもっている能力とのギャップを検討する。このギャップを埋めることに政策分析者が貢献し得ることを示唆したうえで、第四節において、政策策定に市民と政策分析者が参加した事例を概観し、市民と政策分析者の政策策定への関与の現状と課題を確認する。そこで、市民のガバナビリティの向上のために政策分析者はどのような貢献をなし得るか、即ち政策分析者が市民に対してどのような政策知識をどのように供給するべきかについて、第五節で考究する。とりわけ強調される点は、市民と政策分析者とのインターアクションの重要性である。こうした第五節の論考は、市民のガバナビリティの向上を促す政策分析者の戦略についてのMatsuda（2007）の分析を、社会心理学等の研究成果に目を向けて、より具体的な戦略の提示として発展させるものである。最終節では、まず本稿の議論を要約し、つぎに、政策策定における政策分析者と市民とのインターアクションを促すシステムを構築するために論究すべき今後の課題の幾つかを示唆する。

## 2. 知識活用と市民参加

### （1）知識活用研究における市民の位置づけ

本稿は、政策策定への市民参加を有意義なものとするためには、市民が政策知識を活用し、市民のガバナビリティが向上することが重要であると捉える。また、市民による政策知識の活用は、政策知識の生産者である政

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

策分析者が積極的に政策策定に関与し、市民とのインターアクションを繰り広げることによって、促進されると主張する。そこで、本節ではまず、政策知識の活用に目を向けた先行研究を概観して、政策知識を活用するアクター（政策知識のユーザー）として市民を位置づける研究が不十分であることを指摘する。つぎに、本稿の論考が立脚するZaltmanらの知識活用論を概説して、政策策定における政策知識の活用を促すために政策分析者がどのような戦略をとるべきかという問題に取り組むための示唆を引き出す。

本稿が着目する「政策知識」とは、政策策定で扱われる知識であり、現行の政策の分析や、とるべき政策の提言等が含まれる。即ち、「現実の政策決定において動員される利用可能な知識のストック」である「政策過程における知識（「in」の知識）<sup>(2)</sup>ないし「政策過程のための知識（「for」の知識）」に分類される（宮川 2002: 53）。John（2003: 486）の言葉を借りれば、「公共問題の原因や解決策に関する主張からなり、その主張は規範的な意味も含み、政策決定過程の参加者によって受け入れられるもの、または議論されるもの」と表現できる。

政策知識は近年の政策研究においてますます着目されるようになっており（Radaelli 1995; 秋吉 2000）、政策知識の重要性は多くの論者が認めている（縣 2005; Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Heintz & Jenkins-Smith 1988）。規範的な見地からは、政策知識は政策の策定・実施・評価等のさまざまなステージでの欠かすことのできないものとして認識される。また実証的にも政策策定における政策知識の重要性の大きさが注目されており、唱道連携モデル（advocacy coalition framework: ACF）や政策の窓モデル（policy window model）のように、政策知識の影響力を組み入れた政策策定過程の理論化が進められている（Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Kingdon 1995）。

政策策定過程における政策知識の活用や政策分析者の位置づけに関して、これまで多様な研究が、理論及び実証の両面において展開されてきている<sup>(3)</sup>。理論的研究では、規範的な議論、知識活用研究における重要な概念

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

の明確化や方法論の研究が支配的である。とりわけ、知識の特性を明らかにして、政策知識の範疇化を試みたり、知識活用を如何にして測定するかという問題に取り組んだり、また望ましい知識活用のあり方や政策分析者の位置づけ等について論考を展開したりする研究がみられる (Boggs 1992; Lester 1993; Rich 1997)。

実証研究に目を向けると、まず、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挙げられる。城山 (2003) は、経済財政諮問会議において民間有識者議員は科学的検証と市民の意見の代弁という二重の機能を果たしていると指摘し、閣僚等とは異なる、民間議員固有の政策策定への貢献を重視している。Bowler (1989) は、米国の1986年税制改革の法案作成過程における経済学者等の政策分析者の多大な影響力を考察している。また、複数の事例を扱った分析としては、たとえば、Heineman et al. (2002) がある。彼らは、米国の政策策定過程における政策分析の扱われ方や政策分析者が政策策定に対して及ぼした影響について、複数の事例を挙げて考察している。特に、米国の文化的・制度的制約に着眼して、その制約のなかでの政策分析者に位置づけを検討している。

政策知識の活用やその政策的影響力についての研究は、方法論的には帰納的に分析が進められる傾向が強いことも指摘できる。Gray & Lowery (2000)、Guston et al. (1997) やHird (2005) では、政策策定過程において活用されやすい政策知識や活用されにくい政策知識について帰納的に分析されている。Rich (2004) は米国におけるシンクタンクに着眼して、インタビューや事例調査を活用して、政策策定へのシンクタンクの影響力を描写している。

こうした政策知識の活用や政策分析者の役割についての研究に見られる特徴の一つとして、政策知識を活用するアクターとして、議員や官僚等の政策策定者に焦点を当てていることが挙げられる。最終的な政策決定者である議員やその決定に強い影響力を発揮する官僚に注目し、議員や官僚等の政策知識の活用を考究することは、政策策定の改善に大きく貢献するで

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

あろう。その一方で、前節で議論されたように、市民が政策策定への積極的な参加を期待されているかぎり、市民に政策知識を提供することは、市民参加を効果的に推進するために、極めて重要であると考えられる。たしかに、最近では、市民参加への注目の高まりを背景にして、政策分析者が保有する知識（専門家知識）と市民が保有する知識（非専門家知識）の双方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るようになってきている（秋吉 2003; Bryant 2002）。また、市民と政策分析者が政策策定に関わった幾つかの具体的な事例を紹介・検証した研究が現れはじめてきている（秋吉 2004; 佐藤他 2005）。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のか、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、政策分析者はそのような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きていない。

つまり、市民による政策知識の活用をめぐる今日の研究状況には、第一に、市民参加の重要性が広く認識されているにもかかわらず、市民を知識活用アクターとして捉える研究が少なく、第二に、市民に着眼した知識活用研究においては、市民による政策知識の活用の因果関係が十分に分析されていないという問題が存在しているといえよう。とりわけ、二つめの問題点は、Oh (1997) やDunn & Holzner (1988) が知識活用研究の課題の一つとして指摘しているものである。社会科学において因果関係を説明することの重要性は、広く受け入れられている (Lave & March 1975; King et al. 1994; Rockman 2001; Sabatier 1997)。

こうした問題認識に立って、本稿は、市民参加を効果的に進めるための一つの方策として、市民による政策知識の活用を促進させることに注目する。特に、政策策定過程において市民は政策イシューを如何に認知し、政策知識が市民の認知や行動に対して如何なる影響を及ぼし得るのか、市民は如何なる理由で政策知識を活用するのかまたは活用しないのか、といった因果関係の問題について論究する。そのうえで、市民が政策知識を活用するために政策分析者はどのように行動するべきかを考察する。そこで以下では、本稿の論考を進めるための理論的視点を提示する。



## (2) 知識活用とソーシャル・マーケティング

政策知識の活用の世界を、政策知識の消費者（議員等）と生産者（政策分析者等）との取引が行われるマーケットとして描く研究が、今日見受けられる（Guston et al. 1997）。この見方にしたがうと、政策知識は以下のように説明できる（Matsuda 2008）。政策を最終的に決定する議員は、最終生産物である「政策（案）」を生産する過程で、問題の原因や政策案の是非等を審議・検討する。また、市民参加が強調される今日においては、市民は、政策策定過程の重要なアクターとして、審議・検討に参加することが期待される。その審議・検討のなかで活用されるものの一つとして「政策知識」がある。その意味で、政策知識とは、最終生産物である政策（案）が生産されるための「生産要素」として捉えることができる。

生産要素である政策知識の一生産者である政策分析者は、消費者に対してみずからの製品（政策知識）を売り込む。そこでは、製品（政策知識）をどのように生産し、供給するかを検討することが、製品の購入（政策知識の活用）を促すために重要となる。知識活用についてのこのような捉え方は、Zaltmanらが提唱した知識活用論に基づく（Kotler & Zaltman 1972; Zaltman 1979, 1983<sup>(4)</sup>）。

知識活用論（knowledge utilization theories）とは、知識の「生産（production）」ではなく「適用（application）」のための諸条件を研究するものである（Dunn & Holzner 1988）。Zaltmanらのアプローチでは、知識活用（適用）の諸条件を引き出すための視点として、「ソーシャル・マーケティング（social marketing）」の原理に焦点が当てられて、そこから「ユーザー指向（user orientation）」が導出される。

ソーシャル・マーケティングとは、「マーケティングの概念を活用して、社会的に有益なアイデアや目標・理想を売り込むこと」として定義される（Wiener & Doescher 1991: 38）。換言すれば、政策知識の活用を促すために、政策知識の消費者についての精査（マーケティング調査）を行い、その調査結果を政策知識の生産や供給方法に活かすことを意味する。Zaltmanらは、このソーシャル・マーケティングの原理を踏まえて政策分

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

析者が政策知識の生産・供給を計画して、それを実行することによって、知識活用が促進されると主張する。そこでは、つぎの四つのファクター（「四つのP（4Ps）」）が、政策知識の生産・供給において考慮されなければならない。つまり、適切な製品（product）を、適切なプロモーション（promotion）を進めながら、適切な価格（price）で適切なところ（place）に振り分けることが必要となる（Kotler & Zaltman 1972: 559）。

こうしたソーシャル・マーケティングの原理に基づいて、Zaltmanらはユーザー指向を強調する。知識の生産者・供給者は、知識のユーザーの能力・価値観・ニーズ・環境等を理解したうえで、知識を生産・供給することが求められる。したがって、知識活用とは、少なくとも二つのグループ—知識の生産者・供給者と知識のユーザー—が関与する交換（exchange）として捉えられる（Zaltman 1979）。換言すれば、知識活用は受動的なユーザーへの知識の移送（transfer）ではないのである。つまり、政策分析者は単に一方的に政策知識を提供するのではなく、その知識が政策策定において十分に活用されるために、ユーザーの能力・価値観・ニーズ・環境等を考慮しつつ、政策知識を提供していかなければならないのである（Rich 1991, 1997）。

本稿は、ユーザー指向にしたがって、政策策定過程における市民の政策知識の活用をどのようにして促進させるか、そのために政策知識の生産者である政策分析者はどのような貢献をなし得るかを考究する。即ち、市民参加が強調される今日において政策知識のユーザーとして捉えられる市民について、ニーズ・選好・能力・環境等を考察し、市民にとって活用し易い政策知識のあり方や政策分析者に期待される役割についての論考を行う。さらに、これまでの研究では必ずしも取り組まれてこなかった知識活用を<sup>(5)</sup>めぐる因果関係の理論的分析を、本稿において進める。

### 3. 市民のガバナビリティとその限界

#### (1) 政策策定に参加する市民に求められる能力とは？—能動的市民としての市民—

政策策定への市民参加は、政策アウトカムと市民のニーズとの乖離を埋めていくうえで、極めて重要な方策であると考えられている。市民は政策策定に積極的に関与することによって、議員の行動を変容させ、市民のニーズが反映された政策の策定を促すのである。とりわけ今日では、ガバナンスの視点から、市民が社会統治の主体的なアクターとして位置づけられて、市民参加や市民と政府部門や営利部門等との協働が強調されるようになっている。即ち、政府が市民をモニターするだけでなく、市民が政府をモニターする「コミュニティ・ガバナンス」の確立が、市民のニーズや社会の利益を考慮した政策の策定には不可欠であると認識されるようになっているのである（山本 2004a, 2004b, 2005）。

しかしながら、政策策定過程において主体的に活動する市民を、どのように捉えるべきかという問題は、決して容易なものではない。市民は、「究極の「本人」たる理念的な存在」であると同時に、今日では政策策定過程における「積極的存在」となり、市民の概念をめぐるのは今後ますますの考究が不可欠である（村松 2001: 280）。本節では、政策策定に参加する市民とはどのようにあるべきかという問題に焦点を当てて、市民に求められる能力を論究する<sup>(6)</sup>。そのうえで、市民に求められる能力と市民が現実にもっている能力とのギャップを検討する。この検討は、市民を政策知識のユーザーと捉える本稿の分析においては、ユーザー指向に沿うものであり、欠かすことのできない作業である。次節以降では、この市民の能力の限界を克服するために政策分析者は如何なる貢献をなし得るのかを考察する。

ガバナンスが強調される今日の政策策定過程において、市民が主体的なアクターとして行動するためには、政策策定に参加するために必要な能力ないし社会を統治する能力（ガバナビリティ）を市民がもち合わせている

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

ことが求められる。では、市民に具わっているべきガバナビリティとはどのようなものであろうか。市民という存在が政治的に認められ、政治的権利が市民に与えられた「フランス人権宣言」の時代において繰り広げられた市民の政治参加をめぐる議論に遡って、市民が政治に参加するための能力や要件を導出する。

市民革命は、笹沼（1993: 183-184）によれば、「身分制的支配から諸個人をそしてまた市民社会を解放するとともに、自立した市民からなる新たな政治的公共性を創出した「政治革命」でもあった」と捉えられる。しかし、フランス革命を通じて政治的公共性を付与されたのは、「能動的市民 (citoyens actifs)」に限られていた。フランス人権宣言や1791年憲法に大きな影響力を及ぼした理論的指導者であるEmmanuel-Joseph Sieyèsは、能動的市民と受動的市民 (citoyens passifs) とを対比する（阪上 1992: 38）。

一国の全住民は受動的市民の権利を享受すべきである。すなわち全員が彼らの人身、財産、自由の保護への権利をもつ。しかし全員が公権力の形成において能動的役割をはたす権利をもつわけではない。

また、Jean-Denis Lanjuinaisは、年齢等に関係なく全ての個人を受動的市民と位置づける一方で、「政治的議会における選挙権」を享受する「共和国市民」を能動的市民として区別している（菅原 2001）。このように、SieyèsやLanjuinaisは、政治に参加する権利が与えられるのは能動的市民に限定されることを主張した。

では、能動的市民の条件とはどのようなものなのであろうか。Lanjuinaisは、「知識、権利を有する年齢に達していること、理性の行使 (usage de la raison)、フランス国民に帰属することを求める宣言、フランス国民への帰属を求める永続的意思が推定されて以降の居住期間、および判決によってその市民資格又は選挙権を奪われていないこと」を挙げている（菅原 2001: 125）。

同様の考えは、Condorcet (Marie Jean Antoine Nicolas Caritat)

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

の主張にも見受けられる（阪上 1992）。Condorcetは、民主主義において十分な知識をもっていない人が政治に参加する結果、誤った決定が行われることを懸念する。こうした危険性に対してSieyès等は、政治を一つの専門化された活動として捉えて、一般の市民を政治から切り離して、一種の分業体制の必要性を強調する。それに対してCondorcetは、民主主義においては一般の市民が政治に参加することが不可欠なのであり、そのうえで、誤った決定が下されるという危険性を回避するためには、公教育による啓蒙が重要となると説く。即ち、公教育を通して、全ての市民が能動的市民として活動できるようにしなければならない。Condorcetが構想する公教育とは能動的市民の育成、即ち「自己の理性にもとづいて判断する理性的な市民の育成」を目的としている（阪上 1992: 45）。

これらの能動的市民をめぐる議論から引き出されることは、市民が政治に参加するためには、市民は知識を有し理性を行使できなければならないということである。こうした能動的市民の条件は、ガバナンスや市民参加が強調される今日において、市民に具わっていることが求められるガバナビリティであるといえよう。

（2）政策策定に参加する市民に具わっている能力とは？—市民のガバナビリティの限界—

能動的市民ないし能動的市民性（active citizenship）は、今日の政策策定過程において市民をどのように位置づけるかという問題をめぐる議論のなかで、あらためて注目されている。市民は政策策定における消費者ないし顧客といった受動的な存在として近年捉えられてきた。それに対して、最近の主張では、市民をより積極的な存在として認識することの重要性が指摘され、そうした認識に基づいて市民参加の推進等が強調されている（Alford 2002; Schachter 1995）。

しかしながら、市民を積極的な存在として位置づける最近の議論では、市民が能動的市民としての能力をもつことが暗黙の前提とされているか、不問に付されている傾向がみられる。今日の人々は、18世紀の人々とは異

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

なり、能動的市民としての能力ないしガバナビリティを十分にもち合わせているのであろうか。

繰り返しになるが、市民にガバナビリティが具わっていないかぎり、市民参加の制度的確立は市民のニーズを反映した政策の実現には繋がらないであろう。CondorcetやSieyèsが危惧したように、市民参加が実施されることによって、政策の質が低下して、社会状況が悪化してしまいかねない。しかしながら、このような事態を避けるために、一般の市民を政治から切り離すべきであるとするSieyèsの主張にしたがうことは、市民参加の重要性が叫ばれている今日の状況とは逆方向に向かうことになる。したがって、市民が政策策定に対してもつ潜在的影響力を発揮し、市民の利益が重視される政策策定を実現するための一つの方策として、市民参加を訴えるのであれば、市民のもっている能力や心理的傾向等といった市民の現実の姿を検討することが、市民参加の推進には不可欠である。

そこで、以下では、市民のガバナビリティについて考察して、市民のガバナビリティの限界を幾つか指摘する（Matsuda 2007; 松田 2008b）。第一に、政策問題は、一般の市民が取り組むにはあまりにも難解・複雑である。政策策定に参加するためには、参加するアクターが専門知識や技術を習得していることが重要となる。政治に参加するうえで専門知識や技術が必要であることは、上述の能動的市民の条件における「知識」に含まれるものであろう。そうした知識や技術を市民がもっていないと、政策策定における積極的な役割を市民が担うことは極めて難しくなる。この点を踏まえずに市民参加を強調すると、政策の質の低下をもたらす結果になる虞が生じる。

実際、政策問題についての市民の知識不足は、幾つかの調査からも明らかにされている。税制を例にとると、Roberts et al. (1994)によれば、市民は累進課税について十分に理解しているとはいえない状況にある。市民の多くは一般的な問いかけに対しては累進課税を支持するが、具体的な内容を問われると、累進課税への支持は減少することが示されている。また、市民はさまざまな税の負担の帰着について理解しておらず、市民の意

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

見は所得階層のあいだに違いがみられないという調査結果もある (Oblor 1979)。

さらに、租税政策についての市民の無知という問題以外にも、市民の選好の非一貫性が多くの研究で指摘されている。とりわけ、政府が提供するサービスと市民が負担する税の評価をめぐる非一貫性、即ち「より少ない負担で多くの利益を求める (more for less)」という態度が市民のなかに存在している (Beck et al. 1987; Welch 1985)。

市民のガバナビリティの二つめの限界は、仮に市民が政策イシューを扱うに必要な能力をもち合わせていたとしても、市民が入手した新しい情報が、そのイシューについての市民の理解の向上に貢献するとはかぎらないことである。認知的不協和の理論が強調するように (Festinger 1957)、市民は政策イシューについてのみずからの当初からの意見を強化するようなかたちで、情報を選別したり解釈したりするであろう。このような情報収集や解釈におけるバイアスは、政策イシューをめぐる市民の学習を妨げてしまう危険性がある。

第三に、個々の市民の選好と社会的な利益・厚生とのあいだに不一致が存在し得る点が挙げられる。ある政策イシューに市民が関心を寄せるとき、市民はみずからの個人的利害を重視しているのか、それともそのイシューが及ぼし得る社会的なインパクトを考慮しているのか、という問題である (Miller et al. 2003)。社会保障を例に考えてみる。社会保障のコストの負担をめぐるのは、フリー・ライダーの問題が存在する。財政的に逼迫した状況において、個々の市民は現行の社会保障サービスが維持されることを支持する一方で、サービスの費用を同世代の他の人々や次世代の人々に負担させることを求めるかもしれない。全ての市民がこのイシューに関してこの立場をとってしまうと、社会的には深刻な問題が引き起こされるが、その一方で、この戦略ないしスタンスは個々の市民からは合理的なものとして解釈され得る。つまり、社会的な利益・厚生は、個々の市民の個人的な利益とは必ずしも一貫しないのである。

このように、市民参加は政策イシューへの国民の関心を高め得るもので

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

はあるが、しかし、それが社会的に望ましい政策の策定に繋がるとはかぎらない。市民が政策問題に対して首尾よく対処できるということは安易に前提されるべきではない。市民のガバナビリティには限界が存在するのである。市民が政策 이슈に注目するようになったとしても、必ずしも市民が複雑で難解な政策 이슈を十分に理解できるわけでもなく、また政策 이슈を社会的な利益・厚生視点から検討できるわけでもない。結果として、市民のニーズや選好に配慮する議員でさえ、社会的な利益・厚生を推進し得る政策を支持するインセンティブをもたないかもしれないのである（松田 2008a）。このような市民のガバナビリティの限界を踏まえると、たとえ市民が政策策定に対して潜在的な影響力を有していたとしても、市民が政策策定に参加したり、他のアクターと協働したりすることにはあまり期待を寄せるべきではないのであろうか。市民参加や市民と他のアクターとの協働の必要性を認めるのであれば、市民のガバナビリティの限界という問題にどのように対処すべきなのか。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はどのような貢献をなし得るのであろうか。

#### 4. 政策策定への市民と政策分析者の参加の事例

前節までの論考から明らかになったことは、政策策定では特殊利益が過度に反映される一方で、市民の利益はあまり考慮されないという一般的な傾向がみられるが、それと同時に、市民には議員の行動に対する潜在的な影響力を有しているということである。この影響力が発揮されることを促す一つの方策として、市民参加の推進が挙げられる。ただし、市民参加には、参加する市民に十分なガバナビリティが具わっていることが必要となる。しかしながら、市民のガバナビリティの限界により、この影響力が効果的に行使されることを容易に期待することはできない。

換言すれば、政策策定への市民参加を推進しようとするとき、市民のガバナビリティの限界が克服されることが必要となる。その克服にあたり、



市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

本稿が強調するのは、市民と政策分析者との関係である。市民のガバナビリティをめぐる問題は主に、政策 이슈 についての市民の無知や誤解から生じている。政策知識を生産する政策分析者は、市民に政策知識を提供することによって、市民の理解力の改善に寄与し得るであろう。即ち、政策分析者には、市民のガバナビリティの向上への貢献として、市民が政策知識を活用することを手助けすることが期待されるのである。その意味で、政策分析者は市民参加の「ファシリテータ (facilitator)」として認識されるべきである (Wagle 2000; Fischer 1993)。

そこで本節では、市民と政策分析者が政策策定に参加した具体的事例を取り上げ、それらの事例から示唆される政策分析者の関与のあり方を確認する。さらに、市民のガバナビリティの向上のために政策分析者が果たすべき役割について、どのような側面からの研究が必要であるのかを引き出す。

政策策定に対して市民が何らかの影響力を及ぼすために活用される制度として、「審議会」と「市民会議」が存在する (佐藤他 2005)。審議会は「行政から諮問された事項について学識経験者や各種団体関係者などが調査・審議し、意見を具申する合議制の諮問機関」として機能する (佐藤他 2005: 126)。このような審議会を市民参加という点から捉えると、審議会に参加できる市民はごく少数である場合が多いため、審議会は市民参加を制度化するものとしては不十分といわざるをえない。

他方、市民会議は「行政があらかじめ計画素案を示さず、市民が主体的に議論し合意形成の結果を行政に提言するもの」として定義される (佐藤他 2005: 126)。市民会議による市民参加の方式は、佐藤他 (2005: 127) によれば、今日の社会の状況等を踏まえると、つぎのように評価できる。

市民ニーズの多様化が進む今日、行政が市民総体の真意を的確に把握することが困難となっているが、市民会議には市民間の意見調整機能や合意形成を図るための様々な要素やツールが包含されている。まさに多価値化した現代社会にふさわしい市民参加手法である。

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

実際に、市民会議ないしそれに準ずる組織を設置して、政策策定過程に市民参加を取り入れた事例は多い。しかし、市民から構成される市民会議に政策論議や政策イシューに関わる合意形成を委ねると、上述の市民のガバナビリティの限界という問題が、政策策定の質の低下を引き起こしかねない。そうした状況を避けるために、政策分析者ないし専門家が政策策定に関与して、市民会議をサポートする仕組みがとられるケースが見受けられる。こうした仕組みが採用された事例として、狛江市における環境計画の推進、豊中市における総合計画の策定過程、玉湯改良事業計画策定過程の三事例を概観する。

東京都狛江市では、2000年に「狛江市環境保全実施計画」が、2004年には「狛江市環境保全実施計画（第2期）」が策定された<sup>(7)</sup>（表1）。環境市民会議は設置されなかったものの、この計画を実質的に推進する組織として、四つのワーキンググループ（緑ワーキンググループ、水ワーキンググループ、エネルギーワーキンググループ、ごみ減量ワーキンググループ）と狛江市環境保全実施計画推進委員会が設けられた。ワーキンググループのメンバーは市民が中心であり、実施計画に示された基本的な路線にしたがって、狛江市とのパートナーシップに基づいて、実践的な取り組みを行ってきた。

また、狛江市環境保全実施計画推進委員会は、各ワーキンググループのメンバーである市民委員9名、事業者1名、学識経験者2名、行政1名から構成されている。その活動には各ワーキンググループの活動の報告、イベントの設計、狛江市の取り組みに対する市民としての意見の表明等が含まれる。

市民参加と知識活用  
 ー政策分析者に期待される役割とは何か？

表1 狛江市における環境計画の推進体制

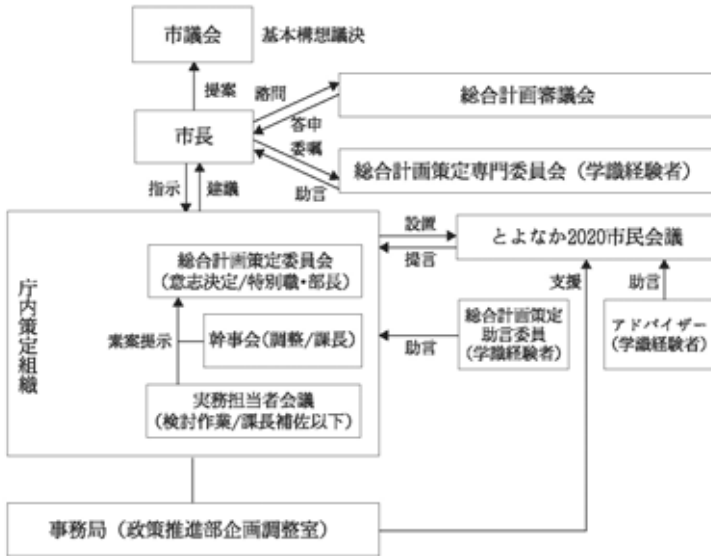
推進組織	構成				
	市民	事業者	学識経験者	行政	合計
狛江市環境保全審議会	8	2	2	1	13
狛江市環境保全実施計画推進委員会	9	2	2	1	14
緑ワーキンググループ	35	—	—	—	35
水ワーキンググループ	14	—	—	—	14
エネルギーワーキンググループ	12	1	—	—	13
ごみ減量ワーキンググループ	15	—	—	—	15
狛江市環境基本計画推進本部	—	—	—	10	10
狛江市環境基本計画庁内委員会	—	—	—	12	12

出典：佐藤他（2005: 151）；狛江市（2004）

狛江市環境保全実施計画推進委員会に関して注目すべき点は、「外部の有識者をサポーターとして取り込んでおり、随時アドバイスが受けられる環境を整えている」点である（佐藤他 2005: 152）。すなわち、市民のガバナビリティの向上のために、市民参加の仕組みのなかで、有識者（がもっている知識や情報）を積極的に活用しているのである。

市民参加と知識活用  
 一政策分析者に期待される役割とは何か？

図1 第三次豊中市総合計画の策定体制



出典：佐藤他（2005: 116）

二つめの事例として、大阪市豊中市における第三次総合計画の策定過程を概観する。豊中市では、第三次総合計画の策定において「とよなか2020市民会議」が設置され、総合計画策定への市民参加が重視された（佐藤他2005）。豊中市は、1986年に、2000年を目標年次とする「新豊中市総合計画」を策定し、将来像を「緑豊かな生活文化創造都市、豊中—うるおいのある快適な都市づくりを目指して—」と設定した。その総合計画が目標年次を迎えるにあたり、近年の社会経済環境の変化に的確に対応した新しいまちづくりの目標を示すため、新たな総合計画を策定することになった。この計画策定は、1995年の基礎調査に始まり、2000年の策定終了まで六年間がかかった。その策定は、図1に示される体制の下で進められた。この事例においても、とよなか2020市民会議に助言を行う立場として、学識経

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

験者である「アドバイザー」が総合政策策定過程に組み込まれている。

三つめの事例に目を向ける。秋吉（2004）は、市民がもっている知識（非専門家知識）と政策分析者等がもっている知識（専門家知識）の双方が政策策定過程において活用される重要性を強調し、そのような政策策定が行われた事例として「一般国道九号玉湯改良事業計画策定過程」を取り上げている。秋吉（2004: 93）によれば、この事例は、「20年以上もの間地域問題となっており、さらに地元住民の反対からその対策事業が休止状態となっていたものが、住民主体の委員会によって解決され、しかも事業者の当初案が修正される形で政策案が形成されたという点から、参加型政策形成の成功例である」と評価されている。一般国道九号玉湯改良事業計画策定過程では、「市民が政策決定に直接的に参加し、市民自身が政策代替案の評価及び政策勧告の取り纏めを行う場」（秋吉 2004: 85）である「市民パネル（citizen panel）」として「湯町まちづくり委員会」が政策策定に積極的に関与していた。その一方で、「多様な分野から一定数の専門家が参加し、特定の政策問題及び政策代替案の検討を行い、専門的知識を助言する」（秋吉 2004: 84）という役割を担う「専門家パネル（expert panel）」として「顧問会議」が設置され、湯町まちづくり委員会へ多様な助言を行った<sup>(10)</sup>。

このように、日本だけをみても、さまざまな地域において、さまざまな政策 이슈をめぐって、政策策定過程のなかに市民参加という手法が取り入れられている。とりわけ、本稿との関連で注目すべき点は、政策策定に参加する市民を、専門家が助言や専門知識の提供等を通じてサポートする体制が採用されていることである。しかし、豊中市の第三次総合計画の策定過程への市民参加を検証した佐藤他（2005: 129）は、市民会議方式の現在における問題点を以下のように指摘する。

市民意見の多くは市の予算や財源をあまり考慮せずに提案されることが多いため、事業レベルの提案の採否は行政の裁量となり、現状では多くの自治体では抽象度の高い基本構想ないし基本計画に対する提言を企図している。基本構想・基本

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

計画が夢物語化しているのにもこうした要因がある。

この指摘が示唆することは、政策策定過程のなかで政策分析者から市民に対して提供される知識や助言が、市民のガバナビリティの向上に貢献するようなかたちでは必ずしも市民によって活用されていないということであろう。即ち、政策分析者ないし専門家を政策策定に制度的に関与させるだけでは、市民のガバナビリティの向上や、最終的には社会的に望ましいと考えられる政策の実現には至らないのである。つぎに求められることは、政策分析者ないし専門家が如何なる知識を如何にして市民に供給すべきかという問題を検討することである。次節では、この問題を取り上げて、市民による知識活用を促すために政策分析者がなし得る貢献について考査する。

## 5. 市民のガバナビリティの向上への政策分析者の貢献

### (1) 十分な知識をもっていない市民にどのように政策知識を供給するべきか？

政策策定に参加する市民に対して、政策分析者はどのような知識をどのようなかたちで提供すべきであろうか。この問題についての論考を、知識活用のソーシャル・マーケティングのアプローチにしたがって進める。ソーシャル・マーケティングの原理におけるユーザー指向が強調するように、政策知識のユーザーである市民の能力、とりわけ市民のガバナビリティや社会心理的な特性を考慮に入れる。そのうえで、市民が政策知識をより積極的に活用し、政策策定における影響力を効果的に発揮するために、政策分析者はどのように政策策定に関与すべきであるかを考査する。上述した市民のガバナビリティの限界に基づいて、本節ではつぎの二つの問題について論考する。第一に、市民のガバナビリティの限界の一つである知識不足に焦点を当てて、政策イシューに十分に精通していない市民に対して、政策分析者はどのように政策知識を供給するべきかを考査する。第二に、政策策定に市民が参加するときに生じ得る社会的ジレンマに目を向けて、

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

社会的ジレンマに直面する市民に対して、政策分析者はどのように政策知識を供給するべきかという問題<sup>(11)</sup>に取り組む。

まず、市民の知識不足を克服するために、政策分析者がなし得る貢献を検討することから始める。もし、政策分析者が導き出した政策知識が市民によってうまく活用されれば、市民のガバナビリティをめぐるこの問題はかなりの程度克服されるであろう。しかしながら、政策知識の殆どは複雑難解であるため、市民がそれを理解することは至難の業であろう。ここで政策分析者に期待される役割は「翻訳者」としての役割である（秋吉 2003; 武智 2002, 2004; 矢嶋 2004）。前節で議論したように、市民参加が効果的に機能するためには、政策策定への市民の関与を、政策策定の専門性との関係で検討することが欠かせない。政策分析者は、市民が政策知識を理解し活用できるように、専門的な言語を一般的な言語に変換することが求められる。

さらに、翻訳者としての政策分析者は、市民の意見や考えを政策策定者に伝達することによっても、有意義な市民参加の実践に貢献し得る。今日、市民が保有する知識に多くの注目が寄せられている。こうした知識はしばしば「普通の知識 (ordinary knowledge)」や「現場の知識 (local knowledge)」と呼ばれる。普通の知識ないし現場の知識は、市民の要求に基づいた政策策定には不可欠なものとして捉えられる（秋吉 2003, 2004; Bryant 2002）。しかしながら、市民の要求やニーズは、政策策定者が汲み取れるほどには必ずしも明確なものではない。市民は、多くの場合、政策策定において重要な知識や専門的な概念を知らない。そこで、政策分析者は、市民の要求やニーズを、政策策定に適用し易い言語や概念を用いて変換することが期待される。

Lasswell (1971) は、政策を対象とする学問（政策科学: policy sciences）と政治学との関係を、医学と生物学との関係に準えて説明している。医学は、生物学の知識を踏まえて、人間の健康や生命の維持という実践的な目標を追求する。同様に、政策を対象とする学問は、政治学等の既存の諸科学における研究成果を活用しながら、望ましい政策策定システ

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

ムの構築、そして民主主義の実践の改善に取り組む学問として位置づけられる。

このLasswellの主張から示唆されることは、政策の学問に従事する政策分析者の役割には、医学に従事する医者と同通するものが含まれるということである（松田 2008c）。即ち、政策分析者と市民との関係は、医者と患者との関係に類似する。医者は患者の症状を、患者の言葉に耳を傾けながら、さまざまな検査を通じて把握しようとすると同時に、患者に対して症状と処置の説明を日常的な言語を用いて説明する。同様に、政策分析者は、市民の声を聞いて、多様な分析を行いながら、市民の要求を理解しようとする一方で、市民に対して社会の現状や政策案の説明を、市民が理解し易いようなかたちで行う必要があるといえよう。

このように、政策分析者は翻訳者としての役割を担うことによって、市民のガバナビリティの向上に貢献するのである。政策分析者は、市民が政策知識を習得し、みずからの要求や考えを表明するための手助けをすることができる立場にある。足立（2003: 4）の言葉を借りれば、「公共的諸問題をよりの確に分析し、よりよい公共政策を発見しようとする市民自身の努力を支援すること」が、政策分析者に期待される重要な役割の一つなのである。

ある実証研究によると、市民が入手し易い情報が多いほど、そして専門家の意見を聞く機会を市民が多くもっているほど、市民はその情報や意見を活用することを通じて、政策イシューにより精通する傾向がある（Barabas et al. 2003; Gordon & Segura 1997; Nicholson 2003）。この調査結果は、政策分析者の手を借りることによって、市民は政策策定過程において重要な役割を果たし得ることを含意する。即ち、市民は政策策定に対する影響力を効果的に発揮することが可能となり、結果として、市民の利益や社会の厚生に配慮した政策が策定されることが期待できるのである。

政策分析者が翻訳者として市民に対して政策知識を提供することによって、市民のニーズを反映したかたちで政策策定が進められる可能性は高ま



市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

る。しかしながら、ある政策 이슈に関する知識を市民が積極的に活用するかは、その 이슈に対する市民の関心の高さに左右される。さまざまな分析結果が指摘しているように、政策 이슈が市民にとって顕在化すると、市民はその 이슈に対して高い関心を寄せる (Krosnick 1990; Lavine et al. 1996)。市民は、関心の高い 이슈についての知識には、関心の低い 이슈についての知識に比べて、より積極的に接しようとするであろう。したがって、政策 이슈に対して関心をもつように市民を促すような知識を提供することも、政策分析者による知識提供のあり方の一つとして捉えるべきである。こうした政策分析者から市民への働きかけが機能すれば、市民は政策 이슈に高い関心を示し、その 이슈に関する知識を積極的に活用するようになり、市民参加を通じての市民の政策的影響力はより効果的なものとなるであろう。

イシュー・セイリアンスが高まり、政策 이슈に対する市民の関心が高くなると、議員の行動を変容させるという効果も期待できる (松田 2006a)。市民は、高い関心を寄せる 이슈に関して、議員がどのような行動をとるかを注視するようになる。これは、議員の再選にとって、市民からの評価が重要な意味をもつことを意味する。結果として、その 이슈に関して市民の利益に対する議員の応答性は上がる (Edwards et al. 1995)。

したがって、政策 이슈のセイリアンスを高めようとすることは、政策策定に対して二つの効果をもつ。まず、ある政策 이슈のセイリアンスが高くなれば、市民はその 이슈についての知識や情報を集めようとするであろう。これは市民のガバナビリティの向上に繋がる。さらに、顕在化された 이슈に市民が高い関心を寄せるようになると、議員の行動にもインパクトを与える。つまり、議員の目が、市民の利益を配慮した政策案に向く可能性が大きくなる。市民の関心が高いと議員が認識すると、議員は市民の利益を重視して政策策定を行う傾向が強くなる。政策 이슈の顕在化は、市民参加の改善と議員の行動の変容という二つの変化を生み、社会の利益を重視した政策策定が行われる可能性を高めるのである。

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

政策 이슈への市民の関心を高めるためには、政策分析者は如何なる方策をとればよいのであろうか。市民会議等に参加することだけでは不十分であると考えられる。1992年にスタートした横浜市の恩元元石川線（恩元線）における住民参加の道路づくり活動を例にとる。この活動では、沿線住民等から構成される委員会（「住民参加の道路づくり委員会」）と学識経験者による専門家委員会（「恩元線に関する研究会」）が設置され、住民参加の道路づくり委員会の元委員と恩元線に関する研究会の委員とのあいだで意見交換が行われた。<sup>(12)</sup>他にも、毎年さまざまな対話活動やワークショップ等が展開されてきた。しかしながら、「実は住民の関心や参加はそれほど高くなかった」という声が聞かれた（上野他 2006: 103）。横浜市は意見交換会等の前には2万世帯にチラシを配ったが、実際の参加者は毎回100人前後にとどまり、しかも参加者の大半が道路計画に反対する住民であった。

この事例から示唆されることは、市民への政策知識の提供は、政策分析者が政策策定過程に参加するだけでは十分に果たされ得ないということである。政策知識が供給される場（市民会議や意見交換会等）に出席しない市民が多数存在し、しかも出席した人が意見分布からみて偏っている状況では、表明される意見は市民の意見の代表とはいえず、建設的な政策討論が期待できない（松田 2008b）。政策分析者は、市民会議等以外にも他の多様な媒介を活用して、政策知識を市民に提供することが求められる。

たとえば、さまざまな集会や会合への出席や、メディアへの登場等を通じて、政策分析者は政策 이슈の顕在化を促すことができよう。もし、政策分析者のこうした働きが成功すれば、市民はその 이슈に関心を寄せるようになるかもしれない。メディアで取り上げられた政策 이슈に対して市民は注目する傾向があることは、実証的に確認されている（Chaffee & Wilson 1977）。

政策分析者がメディアを活用するうえで重要なことは、まず、メディア研究における受け手論が示唆するように（岡田 2001）、与えられた情報が如何に受け取られるかは受け手によって大きく異なることを認識し、受け

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

手の心理や受け手を取り巻く環境に関する諸研究に着目することである。さらに、メディアはアジェンダ・セッティング等において独自の判断基準をもち、くわえて、プライミングやフレーミング等の多様な影響を市民の認知に対して及ぼしている（岡田 2001; Iyengar & Kinder 1987）。また、Rich（2004）が米国のシンクタンクを対象にして行った研究のなかで示されたように、政策知識の供給者がメディアの注目を集めようとして政治的に活動するようになると、その供給者の政策策定への影響力が低下してしまうかもしれない。こうした議論は、政策分析者が政策策定に関与するための媒介として、メディアが必ずしも有用でないことを示唆している。したがって、政治学的・社会心理学的視点からメディアの有効的利用や他の媒介の活用を検討することが必要となる。政策知識の活用を促すために政策分析者はメディアを如何に利用すべきかという問題については、本稿では取り上げず、今後の研究課題としたい。

（2）社会的ジレンマに直面する市民にどのように政策知識を供給するべきか？

政策イシューについて市民が必ずしも十分に精通していないという問題にくわえて、第三節で指摘された市民のガバナビリティの限界には、市民がみずから所属する社会の利益や厚生観点から政策案を比較検討するとはかぎらないという問題が含まれる。むしろ、政策案を比較検討する際に、市民はみずからの私的な利益を重視してしまう虞がある。しかし、もし個々の市民の個人的な選好が社会的・集合的な利益と対立しないのであれば、何らかのきっかけで、市民の目が社会的に望ましいと思われる政策案に向かうことが期待できる。その「きっかけ」の一つとして、本稿は、市民への政策知識の提供と市民による知識活用に着目する。

市民参加と知識活用  
 一政策分析者に期待される役割とは何か？

図2 環境保護の費用負担をめぐるゲーム

		B	
		払う	払わない
A	払う	4, 4	1, 3
	払わない	3, 1	2, 2

出典：筆者作成

ある社会が二人の市民（または二つのグループの市民）から構成されていると想定してみる。この二人の市民には二つの選択肢が与えられている。一つは環境を保護するために特定の金額を支払うことであり、いま一つはこの金額を支払うことを拒否するという選択である。この状況で二人の市民が何らかの選択肢を選んだときにそれぞれの市民が得られる利得は図2に示されている。

- ① もし二人とも環境保護のための金銭負担を受け入れれば（{払う；払う}）、社会的に最適な結果が生じる。政府は十分な資金を集めることができ、その資金を利用して、環境保護を促す政策を実施することが可能となる。しかも、この状況は個々の市民にとっても最適な結果である。二人とも最大の利得を得ることができる。この状況での費用負担の方法の一つは「環境税」の導入であり、社会の利益に配慮した政策変革に近いものが生じると捉えることができる。
- ② つぎに、市民Aのみが負担を受け入れ、市民Bが拒否した場合は（{払う；払わない}）、政府は環境保護に有効な政策を実施するために必要な資金を集められなくなる。この状況において市民Aは費用負担をしたにもかかわらず、十分な環境政策が行われなため、獲得する利得は最も小さくなる。その一方で市民Bは、費用負担を免れているために市民Aより高い利得を得ることができるが、しかし①のケースに比べると低い利得となる。この状況で行われる政策は、環境保護という点では不十分なものであり、また費用負担については不公平な状態になる。これは市民Bの利益を重視した政策変革と

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

して捉えられる。市民Bのみが負担を受け入れ、市民Aが拒否した場合も（{払わない；払う}）、基本的な構造は同じであり、結果は市民Aの利益を重視した政策変革となる。

- ③ 最後に、市民Aと市民Bのいずれも費用負担を受け入れなかった場合を考えてみる（{払わない；払わない}）。このケースでは如何なる効果的な環境対策も実施が難しいと想像される。結果として、環境対策に関して現状が維持されることになる。

一般に「保障ゲーム（assurance game）」と呼ばれるこの種のゲームには二つのナッシュ均衡が存在する。市民Aも市民Bも費用負担を引き受けるケース（① {払う；払う}）と、市民Aも市民Bも費用負担を受けないケース（③ {払わない；払わない}）である。

こうしたゲームの構造を理解していない市民は、「払わない」戦略を選択するであろう。なぜなら、市民は税金に対しては、その税の用途に関係なく、拒否的な態度をとる傾向にあるからである。しかしながら、この選択を市民それぞれが行うと、結果として生じる状況は社会的には望ましいとはいえないものになる（ケース③）。しかもこれはナッシュ均衡であるために、一度この状況が生まれてしまうと容易には変更しがたい状況である。他方、市民Aに比べて、市民Bは環境問題の状況や特徴に精通していたり、もしくは政治的に強い影響力をもっていたりする場合は、議員は市民Bの利益を重視し、コストを市民Aに負わせようとする政策が行われ得る（ケース②）。ケース②はナッシュ均衡ではないけれども、これは、政策に精通しておらず政治的な影響力をもっていない市民Aに対して情報操作等を行うことによって、実現可能となる。換言すれば、市民Aは、環境問題をめぐるゲームの構造を図2のように認識していないために、ケース②が一種の均衡状態として存在し得るのである。

ケース②とケース③のいずれの状況に陥りがちな場合でも、ナッシュ均衡の一つであるケース①に導くための手助けを、政策分析者は行うことのできる存在である。もし政策分析者が市民に対して、このようなゲームの構造についての政策知識を、市民が理解し易いようなかたちで提供できれ

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

ば、市民は、費用負担をすることが社会的に最適な状態になり、しかも個人的な利益も最大化され得ることを認識できるようになるであろう。

このように、市民の個人的な利益と社会的・集会的な利益が対立しない状況では、政策分析者は市民の目を社会的に望ましいと思われる政策案に向けさせることに、少なからず貢献し得るのである。その貢献のあり方としては、政策 이슈をめぐる状況・構造についての知識を市民に提供することが挙げられる。しかしながら、個人的な利益に基づく最適な状況が社会的な最適性と、少なくとも短期的には、合致しない場合は、状況はより複雑なものとなる。

そこで、政府が公共事業をめぐる改革を議論しているケースを考えてみる。具体的には、逼迫した財政の現状に対処するために、政府は公共事業を削減することを計画している。二人の市民（もしくは二つのグループの市民）AとBは、それぞれ異なる地域に居住していて、自分たちの居住地にポークバレル（pork barrel）を要求するか否かを決断しなければならないと想定する。このゲームにおいて市民Aと市民Bが獲得する利得は図3のように描かれる。もし二人の市民のうち一方がポークバレルを要求し、他方が要求しなかった場合（{要求しない；要求する}、{要求する；要求しない}）、ポークバレルを求めた市民は最大の利得を得られるであろう。なぜなら、その市民はポークバレルからの便益を享受できるうえに、もう一方の市民がポークバレルを断念したために少なからず財政支出が抑えられることになるからである。他方、ポークバレルの要求を控えた市民は、みずからにはベネフィットのないポークバレルの費用を負担することになり、得られる利得は最小となる。つぎに、市民Aと市民Bの両者ともポークバレルを要求すると（{要求する；要求する}）、市民Aも市民Bもポークバレルの便益を享受できる一方で、重い税負担と財政問題の深刻化に直面する。この状況はこのゲームにおける現状と同じであり、公共事業に関する改革が何ら行われないことになる。最後に、市民Aも市民Bもポークバレルを要求しなかった場合は（{要求しない；要求しない}）、財政状況はかなりの程度改善に向かうと予想され、社会的に望ましい結果が生まれ

市民参加と知識活用  
 ー政策分析者に期待される役割とは何か？

図3 公共事業をめぐるゲーム

		B	
		要求しない	要求する
A	要求しない	4, 4	1, 5
	要求する	5, 1	2, 2

出典：筆者作成

るであろう。このとき、各市民の利得の総計は最大化される。

このゲームにおいて市民は社会的ジレンマ (social dilemma) に直面する。社会的ジレンマとは、囚人のジレンマに代表される状況であり、一般に、つぎのような状況として定義される (藤井 2004a: 33, 傍点は引用元; Dawes 1980: 324も参照)。

- ① 皆が他人に迷惑をかけようが、他人が得するようにふるまおうが、それとは関係なく、常に、他人に迷惑をかけるような行動をした方が、私は得をする。
- ② しかし、皆が自分の利益を考えて行動した時の方が、皆がそうしない場合よりも、一人一人の利益は小さくなってしまう。

図3の状況において、ポークバレルを要求することは、市民Aと市民Bの双方にとって支配戦略であり、したがって {要求する; 要求する} がナッシュ均衡となる。しかしながら、この均衡状態は、二人の市民ともポークバレルを要求しない場合 ({要求しない; 要求しない}) に比べると、社会的に非効率的である。換言すれば、市民Aも市民Bもポークバレルを要求することを控えれば、二人とも均衡状態と比べてより高い利得を手にすることができる (パレート改善 Pareto improvement)。もし社会的に望ましい状態が市民によって支持されることを政策分析者が望むのであれば、政策分析者はそうした状況の実現のために何をなし得るであろうか。市民の多くは公共事業をめぐる今日的な状況について十分に理解ができておらず、また極めて近視眼的であると考えられる。政策分析者が市民に対して今日的な状況や図3のような利得マトリックスを説明し、長期的視点から

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

{要求しない；要求しない} の望ましさを市民にうまく示すことができれば、市民は {要求しない；要求しない} に目を向けるようになるかもしれない。

このように、図2と図3で描かれた二つのゲームでは、政策分析者が市民に対して予想される利得を示すことができれば、市民の態度や意見は変容する可能性が高くなる。しかしながら、政策分析者が提供する知識の多くは、その知識の特徴ゆえに、活用され難いと考えられる。

Zaltman (1979) によれば、知識は二つに分類される。一つは「具体的知識 (positive knowledge)」であり、この種の知識は直面する政策問題の指摘に加えて、問題解決のための政策案の提起も含む。他方、「非具体的知識 (nonpositive knowledge)」には、現行の政策プログラムは十分に機能していないことを科学的に論証しながら、しかしそれに代わる政策案は明確には示されないという特徴がある。

政策分析者がさまざまな調査や分析から導出する政策知識は、一般に非具体的知識に分類されるであろう。ある政策問題に関わる諸理論は、その問題を解決するための政策案を幾つか提示するが、しかしそれらの政策案のなかから、重要と考えられる基準を全て満たすような最善策一つを選択することはできないことが多い。したがって、ある特定の政策案が社会全体や個々の市民に対して及ぼすインパクトについての予測をめぐっては、政策分析者のあいだにおいても常に意見の不一致が存在するのである (加藤 1997; Dye 2002; 山之内 1992; Smith 1999)。

非具体的知識は政策策定過程においては容易には活用されない (Zaltman 1979)。政策問題に対する明確な解決策が提起されないかぎり、現行の政策から何らかのベネフィットを享受している人々は、如何なる政策変革に対しても強硬に反対し、現行政策の問題点を指摘するだけの知識や情報は軽視されてしまうためである。

しかしながら、もし政策分析者が市民に対して、現行の政策が社会的な問題を引き起こし得ることを効果的に警告することができれば、市民は—とりわけ現行の政策からネガティブな影響を受けていると考えている人々



市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

は一、現行の政策や現状についての理解を深めることができるであろう。市民による非具体的知識の活用を促進させようと政策分析者が努めれば、結果として、市民も巻き込んだ建設的な政策論議が行われる可能性が高くなるのである。

これまでの諸研究において、社会的ジレンマを解決する方法の一つとして、人々がジレンマに直面しているということを認識することが挙げられている（藤井 2004a; Dawes 1980）。また、社会的ジレンマの構造についての説明や、社会的に望ましい結果を導くための説得は、社会的ジレンマの解決に寄与することも、明らかにされている（Rosen & Haaga 1998）。その意味で、市民に対してジレンマの存在についての知識を伝えて説得を行う政策分析者の役割は極めて重要であるといえよう。

では、社会的ジレンマの解決に向けて、政策分析者は市民に対してどのように働きかければよいのであろうか。上述の一般国道九号玉湯改良事業計画策定過程において、政策知識を市民に提供する際に重視されたことは「わかり易さ」という点であったとされる（秋吉 2004）。市民にとって「わかり易い」知識とは、つまり活用され易い知識とはどのようなものであろうか。

上述の「ユーザー指向」にしたがえば、政策分析者が非具体的知識しか提供できない場合であっても、そうした知識がユーザーである市民によって活用される可能性を高めるためには、市民の能力や意思決定の傾向を理解することが必要となる。そこで、政策分析者の戦略を考究するうえで注目すべきは、人間の行動、とりわけ集団内における人間の行動や意思決定を研究する社会心理学の成果である。これまでさまざまな実験や分析によって、社会的ジレンマの解決策や集団における合意形成の進め方が模索されてきている。これらの研究成果を踏まえて、政策分析者には市民とコミュニケーションをとることが期待される。

藤井（2004b）は、社会心理学的視点の重要性をゲーム理論的視点との比較によって論じている。ゲーム理論による分析は現状の描写や将来の予測を可能とするが、そこには「未来に対する『あり方』」は議論されない

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

(藤井 2004b: 129)。目指すべき社会的公正を実現するためには、人々がある状態をどのように認知し、どのような価値観に基づいてどのように評価するかといった、心理的特性が明らかにされる必要があり、そこにおいて社会心理学的視点は大きな貢献をなし得るのである。そこで、以下では、社会心理学における諸研究に目を向けて、つぎの問題について論考を進める。即ち、社会的ジレンマの状況において市民が政策知識を活用し、市民のガバナビリティが向上するために、政策分析者はどのような戦略をとるべきかという問題である。

状況認知や価値観をめぐる個人的差異を確認することは、それぞれの市民の知識活用の促進には有用であろう。社会的利益と個人的利益との関係の人々はどのように捉えるかという点に関して、一般に大きく二つのカテゴリーに分類される (Van Vugt 1997; Simpson 2004; 渡部 2004b)。一つは「向社会的性 (prosocial orientation)」である。向社会的な人々は、自身を含む社会構成員の利益の合計を最大化させる、もしくは社会構成員のあいだの格差を最小化させる傾向がある。いま一つは利己的な (proself) な人々である。利己的な人々は、他者への影響は考慮せず、自身の利益を最大化させようとする。これら二つの志向性の違いは、社会的ジレンマに対する態度や行動に現れる。これまで多くの研究のなかで明らかにされてきたことは、向社会的な志向をもつ人々は社会的ジレンマの状況において協力的な行動をとる傾向が強いということである (Simpson 2004)。また、Van Vugt (1997) の研究では、向社会的な人々は、利己的な人々と比べて、移行費用 (transition cost) や移行に伴う不確実性を重視して、社会的ジレンマの解決においてリスク回避的な態度を示すことが示されている。こうした分析結果は、政策分析者は各市民の志向性に沿って異なる働きかけを行う必要があることを示唆する。たとえば、向社会的な人々に対して、移行費用を過大に見積もらないようにするために、知識や情報を提供することが、政策分析者には求められる。

しかしながら、かぎられた時間のなかで多様な市民が参加する政策策定過程において、向社会的な人と利己的な人を識別することは不可能に近い。

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

そもそも、渡部（2004b: 106-107）が指摘するように、こうした志向性の分類を現実に応用することには大きな弱点が存在する。第一に、さまざまな志向性がどのようにして形成されていくのかについての理論化が進んでいない。教育やモラルの発達には直感的には向社会性の発達に寄与すると思われるが、この点についての研究成果が十分には蓄積されていないのが現状である。第二に、この志向性が、個人の生涯を通じて一貫して変わらないとはいきれない点である。むしろ人々は異なる状況に対して異なる志向性にしたがう可能性があり（Kuhlman et al. 1986）、その意味で人々の志向性に応じて異なる対応を政策分析者が行おうとすることは極めて難しいといえよう。

そこで、別の視点から、市民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察する。社会心理学において研究されてきた重要な意思決定上の現象の一つとして、「フレーミング効果 (framing effects)」がある。フレーミング効果は多くの場合、市民の意見形成へのメディアの影響との関連で議論され、「争点を描写する際のメディアの枠づけの仕方（フレーミング）が、同じ争点に対する受け手の解釈や評価を規定する」効果として定義される（竹下 2001: 31）。しかし、フレーミング効果はメディアとの関連だけでなく、より一般的に、「数理的には全く同一の選択問題であっても、その記述の仕方（すなわち、フレームのかけ方）によって、意思決定が全く異なったものとなる現象」として捉えることができる（藤井 2004b: 133）。ここから示唆されることは、社会で問題となっているイシューをどのように定義するかによって（どのようなフレームをかけるかによって）、そのイシューに対する市民の態度は大きく変わり得るということである（Kahneman & Tversky 1984; Brady & Ansolabehere 1989; Hawthorne & Jackson 1987; McGraw 1990）。

ここで市民のガバナビリティは如何に克服され得るかという問題に立ち返る。どのようにすれば、人々は社会的ジレンマの解消に向けて協力的な態度や意見をもつようになるのであろうか。この問題をめぐって、これまで、フレーミング効果を前提とした理論的且つ実証的な研究が進められて

市民参加と知識活用  
 ー政策分析者に期待される役割とは何か？

いる。そこでの仮説は、つぎのようなものである。即ち、社会的ジレンマの解決に繋がる政策案が公共的・社会的な利益や価値と結びつけて定義されれば、人々は、そのような定義がなされない場合よりも、その政策案に対して好意的な態度をもつであろうという仮説である。この仮説は実験的な分析によって支持されている。

このような人々の態度の違いが生まれた要因は、まず、「意思決定と判断についての焦点化仮説」の視点から理解される（藤井・竹村 2001; 藤井 2004b）。公共的な利益の増進に寄与するという内容の説明を加えた結果、意思決定における焦点が変化し、個人的な利益への「注意量」が減少した一方で、公共的な利益への「注意量」が増加し、政策案に対する受容意識が高まったのである。

図4 公共的な利益のフレームがかけられた公共事業問題

		B	
		要求しない	要求する
A	要求しない	4, 4	1, 5
	要求する	5, 1	2, 2

出典：筆者作成

この実験結果は、政策分析者が市民に対してどのように政策知識を供給すべきかを示唆する。即ち、社会的ジレンマにおける市民の協力行動を促すために必要と思われる政策案を、「公共的な利益のフレーム」によって説明することが、政策分析者には期待されるのである。たとえば、公共事業の抑制が社会の利益の増進に寄与すると信じる政策分析者は、公共事業の要求は財政を逼迫し、政府からのサービスを質・量ともに悪化させ、最終的には自分たちの生活を苦しめることになる一方で、公共事業の抑制は福祉等の公共サービスを充実させ、安全で快適な生活に繋がると、市民に対して説明することが、市民の協力的な行動を引き起こすのに有効である。即ち、市民それぞれにとって、公共事業を要求しないことの必要性・重要性がクローズアップされるのである。これを視覚的に描写すると、市

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

民は図3に描かれた社会的ジレンマの状況を、図4のように認識するようになるといえよう。

政策案のフレーミングの重要性をめぐっては、人々の知覚や意識の変化に着目する議論もある。政策案のフレーミングを公共的な利益の増進に基づいて行ったことにより、問題となっている政策 이슈に関して公正知覚が向上し、結果としてその政策案に対する受容意識が高まったという説明である（藤井 2003; 藤井 2004b）。

また、この議論に関連して、公共的な利益を明示的に議論することそれ自体が、人々の利己的動機を抑制させ得ることを示した実験的分析がある（藤井・竹村他 2002; 藤井・須田他 2002）。この分析は、社会的意思決定に対する個人の満足度は、その決定に関わる公正さに左右されるという前提に立っている。公正さにはまず、分配的公正（distributive fairness [or justice]）があり、これは社会的意思決定によってもたらされる配分についての公正さを指す。他方、手続き的公正（procedural fairness [or justice]）は、意思決定のプロセスに関する公正さを意味する。この実験で明らかにされたことは、社会的意思決定の結果についての個人の評価は、結果とその配分の問題とは独立して、その結果をもたらしした決め方（決定方式）にも依存するということである。そして、手続き的な公正感を与えられた人々は、みずからの利己的な動機を抑える、即ち社会的に協力的な行動をとるようになるのである。ここから示唆されることは、市民参加を活用した政策策定過程において政策分析者が公共的な利益を明示的に議論することには、上述のフレーミング効果にくわえて、手続き的な公正感を市民に与えるという効果が期待できるということである。

しかしながら、政策分析者から政策案のポジティブな社会的インパクトを説明されても、実際にそのような効果が現れるか否かは確率の問題であると認識する市民もいるであろう。また、市民のなかには、政策案の実施に伴う移行費用を重要な判断基準とする人も存在すると思われる。Van Vugt（1997）の研究によれば、移行費用や移行における不確実性を重視する人々、とりわけ向社会的な人は、現行システムのままでは明らかに社

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

会的に望ましくない結果がもたらされる場合においてでさえ、現行システムの維持を支持するという。

藤井・竹村（2001）では、個人の意思決定は、個々の結果について、その生起確率  $P$  とその結果の水準  $X$  の価値関数に基づくものとされ、それはつぎのような関数で表される。

$$U(X,P) = F(X)^a G(P)^{(1-a)}$$

$F()$  は結果  $X$  の価値を主観的に変換する関数であり、また  $G()$  は確率  $P$  を主観的に変換する関数である。 $a$  は焦点パラメータを表し、0 から 1 までの値をとり、それは結果に対する注意量に依存する。結果のみを考慮する場合は、 $a$  は最大値（即ち 1）をとり、極度のリスク志向型の意思決定となる。他方、結果如何に関係なく、生起確率のみを考慮に入れるような意思決定では、 $a$  は最小値（即ち 0）をとり、極度のリスク回避傾向を示す。

藤井・竹村（2001）が行った実験によると、結果や確率の記述の仕方が変わると、即ち結果についてのフレーミングを変えると、人々のリスク受容傾向が変わるといふ。記述の仕方としては、①結果を強調するようなフレーミング、②確率を強調するようなフレーミング、③いずれの強調も行わないフレーミングの三つがとられている。この実験結果において注目すべき点は、結果に対する強調操作がリスク受容傾向に与える影響は、確率が強調される場合よりも強いということである。さらに、確率を強調する効果は、強調がなされていない場合と比べて、有意差がみられないことも示されている。この実験結果からも、市民が政策のインパクトの不確実性を重要視する場合においても、政策分析者による「公共的な利益のフレーム」に基づく市民への説明が有効であることが確認される。即ち、提案された政策案が社会問題の解決にどのような効果をもち得るのが強調されることによって、市民の多くがその政策案に目を向けるようになり、社会的ジレンマから抜け出すためのきっかけが生じるのである。しかし、藤井・

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

竹村（2001）自身が警鐘を鳴らしているように、確率や不確実性を強調した説明には何も効果がないという仮説が支持されるには、なお一層の理論的研究と実験的分析が不可欠である。

このように、政策の社会的な効果を強調するような説明を市民に提供することによって、市民が社会的ジレンマの状況において協力的な行動をとる可能性は高くなる。しかし、当然のことながら、説明を行う側の政策分析者が市民を欺くようなことがあってはならない。さもないと、政策分析者に対する市民からの信頼は薄れ、政策分析者からの知識や情報は市民によって活用されることはなくなってしまおうであろう。

ここで「信頼」という概念を整理しておく。山岸（1998）は信頼を二つの概念に分類する。一つは「相手の能力に対する期待としての信頼」であり、いま一つが「相手の意図に対する期待としての信頼」である。この分類は、「相手がやるといったことをちゃんと実行する能力をもっているかと、やるといったことをやる気があるかの区別」と説明される（山岸 1998: 35）。別の表現を用いれば、前者が「説得者の専門性にもとづく能力（competence）」を、後者が「説得者の意図についての信頼性（trustworthiness）」を意味する（山岸 1998: 35）。

能力に対する期待としての信頼と意図に対する期待としての信頼との相違点を明確化するために、山岸（1998: 36）で取り上げられた原子力発電所をめぐる信頼の問題<sup>(13)</sup>に目を向けてみる。ある地域に原子力発電所が建設される計画が発表されると、近隣の住民はその原子力発電所の安全性について不安を感じるであろう。そこで、政府や電力会社は、この住民に対して不安を低減・解消させるために、さまざまなデータや原子力発電所に備えられている多様な安全装置等を示しながら、原子力発電所の安全性をアピールして、住民の説得を試みる。こうした政府や電力会社の行動は、住民の不安は原子力発電所の「能力」に対する不信任から生まれているという認識に基づいていると考えられる。

しかしながら、住民は、政府や電力会社が原子力発電所の安全性について本当のことを話しているかという「意図」に対して不信任を抱いている

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

可能性がある。この場合、政府や電力会社による説得は、住民の不安の低減にはあまり効果がない。というも、政府や電力会社の認識が住民の不安の根源は原子力発電所の「能力」であるというものであるのに対して、住民側はこの問題を政府や電力会社の「意図」に関わるものとして捉えているためである。

では、住民が抱いている不安、即ち政府や電力会社は自分たちにとって都合の悪いことを隠しているのではないかという不安は、どのようにして低減・解消され得るのであろうか。渡部（2004a）は、意図への不信感の払拭に向けての政策分析者の貢献を示唆している。原子力発電やエネルギー政策の専門家による原子力発電所の安全性の説明は、住民の不安の低減に寄与するであろう。第一に、能力に対する不信感が低減され得る。つまり、原子力発電やエネルギー政策について精通していない住民も、専門家のお墨つきがあれば、政府や電力会社の主張を信じる可能性が高くなる。第二に、問題となっている原子力発電所建設に何ら利害関係をもたない専門家が、政府や電力会社の主張する内容と同じ説明を行うことによって、住民は政府や電力会社が住民を欺いているということはないであろうという期待をもち易くなるであろう。しかしながら、意図に対する信頼という点に関しては、もし専門家が政府の関係部局や電力会社から研究費等の援助を受けている場合は、たとえ専門家の主張が科学的な根拠に基づくものであったとしても、住民はその専門家の説明に容易には納得しないと予想される。なぜなら、研究費等の支援を失いたくない専門家は、政府や電力会社にとって不利な情報を提供しないであろうという不信感が住民のあいだに生まれかねないためである。まさに住民は、意図に対する不信感を抱いてしまうのである。

より一般的には、市民からの信頼を確保するために求められることは、市民との双方向のコミュニケーションである。信頼の醸成に向けての政策の担い手（事業者）と市民とのコミュニケーションのあり方について、渡部（2004a: 61-62）はつぎのように主張する。

では、具体的に何が必要だろうか。計画が定まるよりずっと



市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

前から、事業者は住民と接し、時間をかけて彼らの話を聞き、彼らの生活を理解しようと努める。一緒にお茶を飲み、時には酒も酌み交わし、事業に関係のあることも、ないことも、全て含めて、彼らと語り、事業の完遂後も、そこに生き続ける人々の、暮らしの、充実を考える。彼らの生活を知り、彼らに共感し、彼らの立場にたって、事業の内容から、時にはその是非までも、彼らと語る必要がある。それは一方的な「事業の説明」や、論理優先の「ディベート」であってはならない。彼らの考えを——例えそれらが非合理的で感情的なものであっても——全て含めたうえでの、率直な双方向コミュニケーションでなくてはならない。多分、それは簡単ではない。さまざまな誤解や、紆余曲折を経るであろう。しかし、時を経て、彼らとの間に、本当の相互理解が生まれたとき、すでに信頼は醸成されていることに気がつくはずである。

このような事業者や政府と市民とのコミュニケーションのなかで、政策分析者に求められる役割は重要であろう。政策分析者は、政府や事業者と市民とのあいだに立ち、上述のような翻訳者として行動することが期待される。政策分析者は、政策や事業についての専門的な用語等を市民に伝える一方で、市民が日常生活のなかで感じる不安やニーズ等を政策策定や実施にレレバントな言葉に変換する。その過程で、必要な政策知識や情報を両者に対して提供する。その結果として、両者のあいだに誤解が生まれることが避けられ、互いの状況が理解され易くなるであろう。即ち、政府や事業者と市民とのあいだの信頼の醸成を促す役割が、政策分析者に要求されるのである。

市民との双方向コミュニケーションの重要性は、必ずしも政策を実施する事業者等にかぎられない。政策分析者もまた、市民とのコミュニケーションを重視することが求められる。政策分析者から政策知識を提供された市民がその知識を活用するか否かは、市民が政策分析者に寄せる信頼に少なからず影響されるであろう。市民からの信頼を確保するために、政策分析

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

者は市民とのコミュニケーションを図り、市民の日常生活を踏まえた知識の提供を心がけなければならない。

このような政策分析者の姿勢は、「総合政策学」のアプローチのなかで強調される「現場主義」に共通する（松田 2008c）。総合政策学は、政策に関する学問のあり方をめぐる近年の議論において注目されているアプローチである。現場主義とは現場を重視することであり、とりわけ現場に政策の研究者みずから関わることが志向される。政策の研究に携わる者には、現場からある程度距離を置くという伝統的な社会科学において一般に見受けられる姿勢ではなく、現場への参加ないし関与を通じて、政策の提案から実行にまで関わり、社会の新しい姿をみずから描き出すことが要求される。その意味で、総合政策学は「当事者としての学問」と表される（國領 2006; 岡部 2006）。

研究者が現場に直接的に参加することによって、市民のニーズの検出は大幅に行い易くなる。民主主義では、社会問題の発見、解決策の立案とその効果の検証において、市民の声を聞き取ることが基本となる。即ち市民の「日常の生活」への注目が不可欠なのであり、日常の生活における問題やニーズはその場に行くことによってみつけられる。総合政策学が主張する「政策の下流」への視点の移行は、現場主義によって可能となる（梅垣 2006）。

このような総合政策学における規範的主張の一つである政策分析者のあるべき姿勢は、本稿のなかで展開された政策策定過程に関する政治学的な分析や市民の意思決定に関する社会心理学的な議論を通して、理論的にも実証的にも確認されたといえよう。政策分析者が市民に向かって積極的に働きかけることによって、市民は政策知識を活用ようになる。市民による政策知識の積極的な活用は、市民のガバナビリティのブラッシュアップに寄与する。こうしてガバナビリティの限界を克服し得た市民は、ガバナンスが強調される今日の政策策定過程に直接的に参加することを通じて、積極的且つ有意義な役割を担い得るのである。

## 6. 結語

### (1) 市民と政策分析者とのインターアクション

政策策定過程において特殊利益が過度に考慮され、市民の利益や社会の厚生等は軽視されるということが政策策定の一般的傾向として捉えられる。しかし、市民は政策策定に対して潜在的な影響力をもっている。市民参加はこの影響力を市民が行使するのを手助けする制度であり、結果として議員の目が市民のほうへ向かうことを促し得る。

政策策定における主体的・能動的役割を担う市民は、政策 이슈に対して高い関心をもつようになるであろう。少なくとも議員の目には、市民の関心が高まるように映るであろう。さらに、市民参加を通じて市民の政策知識のレベルが向上して、市民がみずからの生活に対して各政策案がどのようなインパクトをもたらし得るかを真剣に予測するようになることが期待される。このことは市民が議員の行動を注視することを促し、再選を目指す議員は、みずからの行動に対する市民からの評価を軽視できなくなる。こうして、市民が積極的に政策策定に参加することは、市民の利益を重視することに議員を向かわせるのである。

このような市民参加には、とりわけガバナンスが強調される今日において、高い注目が集まっている。策定される政策と、政策分析者が理論的に望ましいと考える政策との乖離が深刻化する状況のなかで、ガバナンス研究は、この乖離が解消され得るシステムの設計に焦点を当てている。そうしたシステムを構成する一つの制度として、市民参加の重要性があらためて認識されてきている。

今日のガバナンスへの着目は、政策策定システムを一つのマーケットとして捉えることで、説明できる (Matsuda 2007)。即ち、政策が生産されるマーケットである。そのマーケットにはこれまで参入規制が存在しており、議員や官僚や利益集団等の限られたアクターのみが政策の生産に関与することが許されてきた。しかし、近年では消費者である市民の多くが、このマーケットで生産される製品、即ち政策に対して不満を抱くようになって

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

ている。こうした不満を背景にして、何らかの規制緩和の必要性が指摘されてきている。つまり、製品（政策）の特徴等に対するニーズや要望を消費者（市民）が表明するといったようなプロセスを通じて、多様なアクターがその製品（政策）の生産に関わり、それらのアクターが協働することが期待されてきているのである。こうした主張は、非政府部門に関しては、政策策定への積極的な市民参加の重視に繋がっている。換言すれば、市民を消費者ないし顧客といった消極的ないし受動的な存在に特化させるのではなく、積極的ないし能動的な存在としても認めることの必要性が叫ばれているのである。

しかしながら、一般に規制緩和は、マーケットの機能を改善することが期待される一方で、社会へのネガティブなインパクトを伴う虞がある。それゆえに、規制緩和を行うときは、通常何らかの措置が並行して施される。本章は、政策策定への市民参加という規制緩和が政策策定に及ぼすネガティブなインパクトは、市民のガバナビリティの限界に起因することを論証している。市民の多くは、政策イシューについての知識や情報を十分にもっておらず、そのイシューへの理解が不十分ないし不適切なものとなってしまう。また、市民が知識や情報を解釈する際には、そこにバイアスがかかる虞がある。さらに、社会的意思決定において、市民は、公共的な利益の増進を目指すというよりはむしろ、利己的な動機を優先してしまうかもしれない。もし市民参加の実施の必要性を強く主張するのであれば、こうした市民のガバナビリティをめぐる諸問題を克服することが不可欠である。さもないと、市民参加の促進は、策定される政策の質の深刻な低下をもたらしかねない。

このような政策知識の不足や社会的ジレンマにおける個人的な利益の重視といった市民のガバナビリティの問題は、市民に政策知識が提供され、その政策知識が市民によって活用されれば、かなりの程度克服され得る。現在直面している政策問題や審議されている政策案についての知識や情報を入手することによって、市民は政策問題や政策案により精通するようになり、また政策討論において多面的な視点から積極的な役割を果たせるよ

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

うになることが期待される。換言すれば、市民参加が機能するためには、市民への政策知識の供給と市民による政策知識の活用が重要なのである。本稿は、政策知識の一生産者である政策分析者が市民のガバナビリティの向上のために果たし得る役割に注目して、仮説1を確認した。

■ 仮説1：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。

政策分析者は市民に対して政策知識を、たとえそれが非具体的知識であっても、提供し、それが市民によって活用されるように努めることが求められる。まず、政策策定に参加する市民にとっての翻訳者として、政策分析者自身が政策策定に関与し、市民とのインターアクションを繰り広げることが重要である。市民が政策イシューについて討論するうえで必要な知識や情報を、政策分析者が日常の言語に翻訳して、市民に説明する。他方、市民からのニーズや不安を、政策策定や政策実施にレバントな用語に変換して、議員や政府関係者や事業者等に伝える。その結果、市民は政策イシューについての複雑難解な議論に惑わされることなく政策討論に参加することが可能となり、また、政策案の検討に有益な意見を表明することが可能となる。

政策イシューに対して市民が関心をもつことも、市民が政策策定に参加するうえで重要なファクターである。日常の生活を送るなかで、必ずしも市民は、社会的に問題となっているイシューに目を向けることはない。そうしたイシューに注目するのは、社会のなかのごく一部の市民にかざられている危険性がある。そうした状況で、政策策定への市民参加を安易に押し進めてしまうと、そのごく一部の市民の声のみが政策に反映されることになり得る。換言すれば、社会における意見の分布から乖離した政策が策定されてしまいかねない。また、市民の関心が高まることによって議員は市民の利益を重視するようになるであろう。セイリアンスの高いイシューに市民の目が向かう傾向があることを踏まえて、政策分析者はイシュー・セイリアンスが高まるような行動をとることが期待される。

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

さらに、市民参加を通じて政策に関する何らかの決定に携わる市民が、みずからの個人的な利益を過度に重視し、社会的・公共的な利益を顧みないという危険性がある。この点に関しても、政策分析者は重要な役割を担い得る。市民が直面している問題をめぐる状況がいかなる構造をとっているのかということをも政策分析者が市民に対して説明することによって、市民や他のアクターとのインターアクションが社会的により望ましい均衡点への向かうことを促す。また、囚人のジレンマに代表される社会的ジレンマの状況においては、解決しなければならない問題を公共的な利益という観点から定義・説明し、公共的な利益を強調する議論を先導することによって、市民の利己的動機が抑制され得る。

このように、市民による政策知識の活用を促すためには、政策分析者は単に政策知識を生産するだけでは十分とはいえず、より積極的に政策策定過程に関与して、市民とのインターアクションを繰り返していくことが期待される。ここに、仮説2の有効性が見出される。

■ 仮説2：政策知識の生産者である政策分析者は、政策策定過程に積極的に関わることによって、市民による政策知識の活用を促し、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。

政策分析者が積極的に参加することが期待される政策策定過程とは、市民会議等の政策策定に関わるフォーマルな諸機関にかぎられるものではない。メディアを通じての社会へのアピールも、政策分析者がなし得る貢献の一つである。さらに、市民による政策知識の活用は、政策分析者に対する市民からの信頼が構築されているか否かによって大きく左右されることを踏まえると、政策分析者はインフォーマルな場での日常的な市民との双方向コミュニケーションに努めなければならない。したがって、政策分析者が政策策定過程に対して行う積極的な関与とは、あらゆる媒体やアリーナを活用したものとなることが重要なのである。

政策分析者は、政策知識を生産・供給し市民のガバナビリティのブラッシュアップに貢献する存在として、政策策定過程に積極的に関わっていく

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

アクターであると捉えられるべきである。その意味で、政策分析者が取り組むべき問題には、「望ましい政策とは何か」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に貢献し得るのか」というものも含まれているのである (Wagenaar et al. 1982)。

## (2) 市民参加の推進に向けて

市民参加が期待通りの機能を果たすためには、参加主体である市民のガバナビリティの向上が欠かせない。市民のガバナビリティの向上に政策分析者は多大な貢献をなし得ることが、本稿で確認された。とりわけ、市民と政策分析者とのインターアクションが市民参加の推進には有効であることが強調された。しかしながら、本稿の考察は、市民のガバナビリティ向上の必要性と市民と政策分析者とのインターアクションの重要性を指摘しつつも、政策分析者を組み込んだ具体的な政策策定システムを考案するには至らず、政策策定システムの考案における一つの視点を提供しているにすぎない。そこで、以下では、本稿から示唆される市民参加の推進やそのための政策策定システムの設計に向けて取り組むべき今後の研究課題を指摘する。具体的には、各国や各地域、各政府レベルや各政策領域の特異性への着目、政策分析者の行動様式や能力の解明、市民参加の主体としての市民のあるべき姿と現実の姿についての考究の三点である。

第一に、政策策定システムの設計には、多様な特異性を踏まえることが重要である。まず、各国や各地域の特異性を考慮することが求められる。たとえば、各国で確立されている制度が異なれば、アジェンダ・セッティングへの影響力等のさまざまな政治的な資源を各アクターにどのように配分するか、各アクターに対してどのような選択肢を与えるか、そして最終的にどのような政策案が採択されるかは、各国で大きく異なり得る (Cox 2000)。したがって、政策分析者が政策策定過程において実際にどのような役割を果たし、市民参加が結果的にどのような政策策定に繋がるかは、政策分析者の制度的位置づけや市民参加の制度的仕組みに大きく左右される。また、文化的な側面も重要である。Wildavsky (1987) が主張するよ

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

うに、文化は、社会構成員の基本的な価値観や慣習を形づくるものであり、構成員一人一人がどのような選好を形成するかに大きな影響を与える。その意味で、こうした国家間や地域間の制度的・文化的差異を踏まえた理論的考察と実証研究が必要である。

各国や各地域の特異性に関連して、政府のレベルごとの特異性にも着目されなければならない。日本を例にとると、国レベルなのか、都道府県レベルなのか、もしくは市町村レベルなのかによって、如何なる政策策定システムが構築されるべきかが異なってくるであろう。また、都道府県や市町村においても、それぞれの自治体の地域性や文化的特異性等が存在するであろう。こうした自治体間の相違点を検討することも求められる。

政策領域ごとの特異性も挙げられる。租税政策を分析したPeters (1991)は、同じ国において租税政策と他の政策領域とは大きく異なる点が存在し、同一国内における政策領域間の違いは租税政策についての国家間の違いよりも大きいと主張する (Peters 1998; Silverman 1991も参照)。これは、扱う問題や政策によって、望ましい議員や市民と政策分析者とのインターアクションが変わってくることを示唆している。政策領域ごとの特異性も、取り組まなければならない課題である。

市民参加を推進させ政策分析者を組み入れた政策策定システムを設計するときに検討すべき二つめの課題として、政策分析者の行動様式や能力に関わる問題がある。本稿では、市民のガバナビリティの向上のために政策分析者がなし得る貢献を指摘し、その一つとして政策分析者は市民の翻訳者となる意義に言及した。翻訳者としての役割が期待される政策分析者が市民の意図・信条や市民を取り巻くコンテキスト等を分析しようとするならば、市民の見地からコンテキストを理解することが政策分析者には要求される。ここで重要となるのが政策分析者の解釈能力であり、これは「主観的理解 (subjective understanding)」の問題に繋がる (Dunn 1994, 松田 2004)。政策分析者には求められるだけの解釈能力が具わっているであろうか。政策分析者の解釈の主観性と、市民の視点・認知とのあいだに如何なる関係性を想定するべきかが考究される必要があり、その関係性に



市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

応じた政策分析者の解釈能力のブラッシュアップが重要となる。

さらに、政策分析者—政策分析者にかぎらず分析者・研究者全般—による解釈や分析スタイル等は、その分析者の社会的・政治的・経済的・心理的な要因に大きく左右される (Diesing 1991; Mitroff 1974)。こうした要因は、政策分析者が研究活動を行うインセンティブにも関わるものである。政策分析者は研究機会の増加や研究支援の獲得等を重視しながら、みずからの研究活動を計画しているかもしれない。政策分析者のインセンティブや能力に目を向けることは、市民に期待される能力と実際にもち合わせている能力の考察と同様に、政策策定過程に参加することを政策分析者に期待するかぎり、必要な研究である。政策分析者のインセンティブや能力についての論究を通じて、政策分析者を政策策定過程のなかにどのように位置づけるべきかが検討されるのである。

第三に、市民という存在についてのさらなる論考が求められる。本稿では社会心理学における研究成果等を踏まえながら、市民の行動・嗜好・ガバナビリティ等を考察した。しかし、市民による知識活用やそれを促すための政策分析者の役割等をより具体的に論究するためには、たとえば個別政策領域における市民の姿を研究されるべきであろう。

また、こうした市民の現実の姿についての考察にくわえて、市民が市民参加の主体としての役割を果たすために要求される資質や能力 (ガバナビリティ) についても、より詳細な考究が必要となる。本稿はフランス人権宣言における「能動的市民」に関する議論に着目して、市民に求められる資質や能力を導き出した。今後解明すべき課題は、今日の文脈において、即ち今日の社会問題の解決に向けて、市民が如何なる役割を果たし、そのために市民には何が具わっている必要があるのかといった問題である。こうした問題に取り組むことによって、市民のガバナビリティの限界がより明確化され、ガバナビリティの向上に寄与し得るものが考察され、政策分析者の役割についての具体的な提言が可能となるであろう。たとえば、かつてCondorcetが強調した政治に参加する市民への教育について、近年高い関心が向けられるようになってきているが (Gutmann 1999)、シティズン

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

シップ教育を如何に進めるべきかや、政策知識を生産する政策分析者をシティズンシップ教育のなかにどのように位置づけるか等の問題への取り組みに向けて、市民に求められるガバナビリティと現実のガバナビリティとのギャップを明らかにすることが大きく寄与するであろう。

今日、ガバナンスが注目され、市民によるガバナンスないし市民参加の必要性が叫ばれている。しかし、市民参加の推進には、あらためて市民という存在について考察することが欠かせない。また、政策知識を生産・供給する政策分析者は市民のガバナビリティのブラッシュアップに多大な貢献をなし得る存在である。しかしながら、政策分析者のこうした貢献を可能にする環境づくりには、政策分析者という存在についての詳細な論究が求められる。即ち、政策策定過程において積極的な役割を担うことが期待される市民や政策分析者がその役割を期待通りに果たすための具体的な条件を引き出すことが、市民や政策分析者を主体的なアクターとして組み入れた政策策定システムを設計するために取り組むべき課題なのである。

注

- (1) 本稿は、Matsuda (2007) を大幅に加筆修正したものである。Matsuda (2007) で導出された政策分析者の役割を社会心理学的視点から考察すると同時に、知識活用研究における市民の位置づけ、能動的市民、政策策定への市民と政策分析者の参加の事例等について新たに検討している。
- (2) 「政策過程における知識」にくわえて、「政策過程についての知識（「of」の知識）」に分類される知識がある。これは、「政策がいかにか決定され実行に移されるかについての体系的、経験的」知識である（宮川 2002: 52）。
- (3) 政策分析を通じて提供された政策知識が政策策定においてどのように扱われているかを考察した諸研究については、宮川（2002）も参照されたい。
- (4) Zaltmanらの知識活用論が今日のガバナンス研究において有する意義や、知識活用から見たガバナンス研究の今後の方向性については、松田（2006b）で論究されている。
- (5) Matsuda（2008）は、政策知識のユーザーを議員に設定して、議員による

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

政策知識の活用を促すために政策分析者がとるべき戦略について論究している。具体的には、議員にとって政策知識の活用がもつ戦略的重要性、議員による政策知識の活用を促すファクター、それらのファクターに対して政策分析者ももち得る影響力等が、分析されている。

- (6) 市民参加を推進するうえで考慮すべき課題として、市民の能力の問題にくわえて、たとえば「市民」の範囲の明確化、市民参加に伴う諸費用（組織化の費用や機会費用等）の個人差、市民のニーズの集約方法、市民参加による拒否点（veto points）の増加に伴う政策策定の非効率化、市民参加の目的や目指すべき政策の姿についての再考、といったものが挙げられる（松田 2008b）。
- (7) 狛江市における環境計画策定過程への市民参加についての本稿の議論は、主に佐藤他（2005）と松本（2005）に基づいている。
- (8) エネルギーワーキンググループに1名の事業者が含まれる以外は、他のワーキンググループのメンバーは全て市民である（表1参照）。
- (9) 非専門家知識と専門家知識をめぐる議論は、秋吉（2003）に詳しい。
- (10) 市民パネルは、デンマークでのコンセンサス会議（consensus conference）や英国の地方政府における市民陪審（citizen jury）等にも取り入れられている。他方、専門家パネルのモデルとなったものは、米国科学諮問委員会（Science Advisory Board: SAB）である（秋吉 2003, 2004）。
- (11) 第五節は、Matsuda（2007）で導出された市民参加推進のための政策分析者の戦略について、社会心理学的視点からの検討をくわえている。
- (12) 横浜市の恩田元石川線における住民参加の道路づくり活動については、上野他（2006）に基づいている。恩元線は、横浜市の最北部に位置する青葉区を横断する地域の骨格をなす幹線道路である。
- (13) この事例についての分析は、渡部他（1994）を参照されたい。

## 文献一覧

- 足立幸男（2003）「ディシプリンとしての公共政策学—その成立可能性と研究領域—」、足立幸男・森脇俊雅編『公共政策学』、ミネルヴァ書房。
- 縣公一郎（2005）「政策情報—その論理的シェーマの構成—」、北川正恭・縣公一郎・

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

総合研究開発機構編『政策研究のメソドロジー—戦略と実践—』、法律文化社。

秋吉貴雄（2000）「政策変容における政策分析と議論」、『公共政策』（日本公共政策学会年報2000）。

秋吉貴雄（2003）「政策形成における2つの知識のあり方に関する考察」、『熊本大学社会文化研究』 1: 17-30。

秋吉貴雄（2004）「参加型政策形成システムをどのように構築するか？——一般国道9号玉湯改良事業におけるPIプロセスを事例として——」、『熊本大学社会文化研究』 2: 83-97。

Alford, J. (2002) “Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective.” *Public Administration Review* 62: 337-346.

Barabas, J., J. Jerit, and T. Bolsen (2003) “Citizen knowledge and the information environment.” Paper presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association.

Beck, P.A., H.G. Rainey, K. Nicholls, and C. Traut (1987) “Citizen views on taxes and services: A tale of three cities.” *Social Science Quarterly* 68: 223-243.

Bowler, M.K. (1989) “Preparing members of Congress to make binary decisions on complex policy issues: The 1986 Tax Reform Bill.” *Journal of Policy Analysis and Management* 8: 35-45.

Boggs, J.P. (1992) “Implicit models of social knowledge use.” *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 14: 29-62.

Brady, H.E., and S. Ansolabehere (1989) “The nature of utility function in mass politics.” *American Political Science Review* 83: 143-163.

Bryant, T. (2002) “Role of knowledge in public health and health promotion policy change.” *Health Promotion International* 83: 143-163.

Chaffee, S.H., and D.G. Wilson (1977) “Media rich, media poor: Tow studies of diversity in agenda holding.” *Journalism Quarterly* 54: 466-476.

Cox, G.W. (2000) “On the effects of legislative rules.” *Legislative Studies*

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

- Quarterly* 25: 169-192.
- Dawes, R.M. (1980) "Social dilemmas." *Annual Review of Psychology* 31: 169-193.
- Diesing, P. (1991) *How does social science work? Reflections on practice*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Dunn, W.N. (1994) *Public policy analysis: An introduction*, 2nd ed. Englewood, NJ: Prentice Hall.
- Dunn, W.N., and B. Holzner (1988) "Knowledge in society: Anatomy of an emergent field." *Knowledge in Society: The International Journal of Knowledge Transfer* 1: 3-26.
- Dye, T.R. (2002) *Understanding public policy*, 10th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Edwards, G.C., W. Mitcell, and R. Welch (1995) "Explaining presidential approval: The significance of issue salience." *American Journal of Political Science* 39: 108-134.
- Festinger, L. (1957) *A theory of cognitive dissonance*. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Fischer, F. (1993) "Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical case." *Policy Sciences* 26: 165-187.
- 藤井聡 (2003) 『社会的ジレンマの処方箋—都市・交通・環境問題のための心理学—』、ナカニシヤ出版。
- 藤井聡 (2004a) 「総論賛成・各論反対のジレンマ」、土木学会誌編集委員会編『合意形成論—総論賛成・各論反対のジレンマ—』、土木学会。
- 藤井聡 (2004b) 「土木計画に社会心理学を役立てる」、竹村和久編『社会心理学の新しいかたち』、誠信書房。
- 藤井聡・須田日出男・西田悟史・北村隆一 (2002) 「手続き的公正と合意形成のためのCVM」、『土木計画学研究・論文集』 19: 99-104。
- 藤井聡・竹村和久 (2001) 「リスク態度と注意—状況依存モデルによるフレーミン

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

- 「グ効果の計量分析—」、『行動計量学』 28: 9-17。
- 藤井聡・竹村和久・吉川肇子 (2002) 「「決め方」と合意形成—社会的ジレンマにおける利己的動機の抑制にむけて—」、『土木学会論文集』 709: 13-26。
- Gordon, S.B., and G.M. Segura (1997) “Cross-national variation in the political sophistication of individuals: Capability or choice?” *Journal of Politics* 59: 126-147.
- Gray, V., and D. Lowery (2000) “Where do policy ideas come from? A study of Minnesota legislators and staffers.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 573-597.
- Guston, D.H., M. Jones, and L.M. Branscomb (1997) “The demand for and supply of technical information and analysis in state legislatures.” *Policy Studies Journal* 25: 451-469.
- Gutmann, A. (1999) *Democratic education: With a new preface and epilogue*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hawthorne, M.R., and J.E. Jackson (1987) “The individual political economy of federal tax policy.” *American Political Science Review* 81: 757-774.
- Heineman, R.A., W.T. Bluhm, S.A. Peterson, and E.N. Kearny (2002) *The world of the policy analyst: Rationality, values, and politics*, 3rd ed. New York, NY: Chatham House.
- Heintz, H.T., and H.C. Jenkins-Smith (1988) “Advocacy coalitions and the practice of policy analysis.” *Policy Sciences* 21: 263-277.
- Hird, J.A. (2005) “Policy analysis for what? The effectiveness of nonpartisan policy research organizations.” *Policy Studies Journal* 33: 83-105.
- Iyengar, S., and D.R. Kinder (1987) *News that matters*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- John, P. (2003) “Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change?” *Policy Studies Journal* 31: 481-498.
- Kahneman, D., and A. Tversky (1984) “Choices, values, and frames.”

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

- American Psychologist* 39: 341-350.
- 加藤淳子 (1997) 『税制改革と官僚制』、東京大学出版会。
- King, G., R.O. Keohane, and S. Verba (1994) *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed. New York, NY: Harper Collins Publishers.
- 國領二郎 (2006) 「ネットワークと総合政策学」、大江守之・岡部光明・梅垣理郎編 『総合政策学—問題発見・解決の方法と実践—』、慶應義塾大学出版会。
- 粕江市 (2004) 「粕江市環境保全実施計画 (第2期)」。
- Kotler, P., and G. Zaltman (1972) “Social marketing: An approach to planned social change.” In G. Zaltman, P. Kotler, and I. Kaufman, eds., *Creating social change*. New York, NY: Holt, Rinehart and Winston.
- Krosnick, J.A. (1990) “Government policy and citizen passion: A study of issue politics in contemporary America.” *Political Behavior* 12: 59-92.
- Kuhlman, D.M., C.R. Camac, and D.A. Cunha (1986) “Individual differences in social orientation.” In H.A.M. Wilke, D.M. Messick, and C.G. Rutte, eds., *Experimental social dilemmas*. Frankfurt am Main; New York, NY: Peter Lang Publishing.
- Lasswell, H.D. (1971) *A preview of policy sciences*. New York, NY: American Elsevier.
- Lave, C., and J. March (1975) *An introduction to models in the social sciences*. New York, NY: Harper & Row.
- Lavine, H., J.L. Sullivan, E. Borgida, and C.J. Thomsen (1996) “The relationship of national and personal issue salience to attitude accessibility on foreign and domestic policy issues.” *Political Psychology* 17: 293-316.
- Lester, J.P. (1993) “The utilization of policy analysis by state agency

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

- officials.” *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 14: 267-290.
- 松田憲忠 (2004) 「政策論議における推論—アブダクション及び政策論議の構造モデル—」、『早稲田政治公法研究』 75: 129-143。
- 松田憲忠 (2006a) 「イシュー・セイリアンスと政策変化—ゲーム理論的パースペクティブの有用性—」、日本政治学会編『年報政治学2005-II：市民社会における政策過程と政策情報』、木鐸社。
- 松田憲忠 (2006b) 「政策過程における政策分析者—知識活用とガバナンス—」、日本行政学会編『年報行政研究41：橋本行革の検証』、ぎょうせい。
- Matsuda, N. (2007) “Citizens' governability and policy analysts' roles in the policy process: A theoretical examination.” *Interdisciplinary Information Sciences* 13: 117-127.
- 松田憲忠 (2008a) 「「税制の政治」は変わったのか、変わるのか—小泉政権とその後—」、日本公共政策学会編『公共政策研究7：越境するガバナンスと公共政策』、有斐閣。
- 松田憲忠 (2008b) 「市民参加の可能性とガバナンス」、山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』、法政大学出版局。
- 松田憲忠 (2008c) 「政策の学問をめぐる模索—政策科学、総合政策学、そして…」、中道壽一編『政策科学の挑戦—政策科学と総合政策学』、日本経済評論社。
- Matsuda, N. (2008) “Policy information market: Policy analysts' strategies for knowledge utilization.” *Interdisciplinary Information Sciences* 14: 155-165.
- 松本安生 (2005) 「参加と合意に基づく計画の推進」、原科幸彦編『市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり—』、学芸出版社。
- McGraw, K.M. (1990) “Avoiding blame: An experimental investigation of political excuses and justifications.” *British Journal of Political Science* 20: 119-131.
- Miller, J.M., J.A. Krosnick, and L.R. Fabrigar (2003) “The origins of policy issue salience: Sociotropic importance for the nation and personal importance to the citizens?” Paper presented at the 2003 Annual



市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

- Meeting of the American Political Science Association.
- Mitroff, I.I. (1974) *The subjective side of science: A philosophical inquiry into the psychology of the Apollo moon scientists*. Amsterdam: Elsevier.
- 宮川公男 (2002) 『政策科学入門 (第2版)』、東洋経済新報社。
- 宮川公男・山本清 (2002) 『バブリック・ガバナンス—改革と戦略—』、日本経済評論社。
- 村松岐夫 (2001) 『行政学教科書—現代行政の政治分析— (第2版)』、有斐閣。
- 中邨章 (2004) 「行政、行政学と「ガバナンス」の三形態」、日本行政学会編『年報行政研究39: ガバナンス論と行政学』、ぎょうせい。
- Nicholson, S.P. (2003) “The political environment and ballot proposition awareness.” *American Journal of Political Science* 41: 403-410.
- 新川達郎 (2004) 「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性—」、日本行政学会編『年報行政研究39: ガバナンス論と行政学』、ぎょうせい。
- Obler, J. (1979) “The odd compartmentalization: Public opinion, aggregate data, and policy analysis.” *Policy Studies Journal* 7: 524-540.
- 大江守之・岡部光明・梅垣理郎 (2006) 『総合政策学—問題発見・解決の方法と実践—』、慶應義塾大学出版会。
- Oh, C.H. (1997) “Issues for the new thinking of knowledge utilization: Introductory remarks.” *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 10: 3-10.
- 岡部光明 (2006) 「理論的基礎・研究方法・今後の課題」、大江守之・岡部光明・梅垣理郎編『総合政策学—問題発見・解決の方法と実践—』、慶應義塾大学出版会。
- 岡田直之 (2001) 『世論の政治社会学』、東京大学出版会。
- Peters, B.G. (1991) *The politics of taxation: A comparative perspective*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Peters, B.G. (1998) *Comparative politics: Theory and methods*. Washington Square, NY: New York University Press.
- Radaelli, C. (1995) “The role of knowledge in the policy process.” *Journal of*

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

- European Public Policy* 22: 159-183.
- Rich, A. (2004) *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Rich, R.F. (1991) “Knowledge creation, diffusion, and utilization: Perspectives of the founding editor of *Knowledge*.” *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 12: 319-337.
- Rich, R.F. (1997) “Measuring knowledge utilization: Process and outcomes.” *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 10: 11-24.
- Roberts, M.L., P.A. Hite, and C.F. Bradley (1994) “Understanding attitudes toward progressive taxation.” *Public Opinion Quarterly* 58: 165-190.
- Rockman, B.A. (2001) “Theory and inference in the study of bureaucracy: Neoinstitutionalist foundation of choice.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 11: 3-27.
- Rosen, J., and D.A.F. Haaga (1998) “Facilitating cooperation in a social dilemma: A persuasion approach.” *Journal of Psychology* 132: 143-453.
- Sabatier, P.A. (1997) “The status and development of policy theory: A reply to Hill.” *Policy Currents* 7: 1-10.
- Sabatier, P.A., and H.C. Jenkins-Smith (1999) “The advocacy coalition framework: An assessment.” In P.A. Sabatier, ed., *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- 阪上孝 (1992) 「フランス革命における知識と秩序」、『人文学報』 70: 23-58。
- 榎原秀訓 (2003) 「住民参加の展開と課題」、室井力編『住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル—』、日本評論社。
- 笹沼弘志 (1993) 「人権批判の現代的可能性について—「人間の権利」の系譜学—」、『早稲田法学会誌』 43: 179-235。
- 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三 (2005) 『新説市民参加—その理論と実際—』、公人社。
- Schachter, H.L. (1995) “Reinventing government or reinventing ourselves:

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

- Two models for improving government performance.” *Public Administration Review* 55: 530-537.
- 城山英明（2003）「政策過程における経済財政諮問会議の役割と特質—運用分析と国際比較の観点から—」、日本公共政策学会編『公共政策研究 3：政策決定の透明性と明確性を目指して』、有斐閣。
- Silverman, L. (1991) “Beyond micro/macro distinction.” *European Journal of Political Research* 19: 375-397.
- Simpson, B. (2004) “Social values, subjective transformations, and cooperation in social dilemmas.” *Social Psychology Quarterly* 67: 385-395.
- Smith, M.A. (1999) “Public opinion, elections, and representation within a market economy: Does the structural power of business undermine popular sovereignty?” *American Journal of Political Science* 43: 842-863.
- 菅原真（2001）「フランス革命初期における「外国人」の政治参加（三）」、『現代社会文化研究』 22: 119-136。
- 武智秀之（2002）「自治体間競争と格付け・認証」、松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 4—機構—』、岩波書店。
- 武智秀之（2004）「公共空間とガバナンス」、武智秀之編『都市政府とガバナンス』、中央大学出版部。
- 竹下俊郎（2001）「マスメディアと政治」、池田謙一編『政治行動の社会心理学—社会に参加する人間のこころと行動—』、北大路書房。
- 上野征洋・根本敏行・博報堂ソーシャル・マーケティング研究会（2006）『市民力—ソーシャル・マーケティングのすすめ』、宣伝会議。
- 梅垣理郎（2006）「ヒューマンセキュリティと総合政策学」、大江守之・岡部光明・梅垣理郎編『総合政策学—問題発見・解決の方法と実践—』、慶應義塾大学出版会。
- Van Vugt, M. (1997) “Concerns about the privatization of public goods: A social dilemma analysis.” *Social Psychology Quarterly* 60: 355-367.

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

- Wagenaar, H.C., D.B.P. Kallen, and G.B. Kosse (1982) “Social science and public policy-making in the 1980s: Major findings of the SVO workshop educational research and public policy-making.” In D.B.P. Kallen, G.B. Kosse, H.C. Wagenaar, J.J.J. Kloprogge, and M. Vorbeck, eds., *Social science research and public policy-making: A reappraisal*. Windsor, Berkshire: NFER-Nelson.
- Wagle, U. (2000) “The policy science of democracy: The issues of methodology and citizen participation.” *Policy Sciences* 33: 207-223.
- 渡部幹 (2004a) 「アキレスと亀と信頼の醸成」、土木学会誌編集委員会編『合意形成論—総論賛成・各論反対のジレンマ—』、土木学会。
- 渡部幹 (2004b) 「社会的ジレンマの解決に向けた総合的アプローチ」、竹村和久編『社会心理学の新しいかたち』、誠信書房。
- 渡部幹・春名康宏・北田淳子 (1994) 「原子力発電の安全性に対する信頼の構造」、*INSS Journal* 1: 69-92。
- Welch, S. (1985) “The ‘more or less’ paradox: Public attitudes on taxing and spending.” *Public Opinion Quarterly* 49: 310-316.
- Wiener, J.L., and T.A. Doescher (1991) “A framework for promoting cooperation.” *Journal of Marketing* 55: 38-47.
- Wildavsky, A. (1987) “Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation.” *American Political Science Review* 81: 3-22.
- 矢嶋宏光 (2004) 「参加型意思決定プロセスとその技術」、土木学会誌編集委員会編『合意形成論—総論賛成・各論反対のジレンマ—』、土木学会。
- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造—こころと社会の進化ゲーム—』、東京大学出版会。
- 山本啓 (2004a) 「公共サービスとコミュニティ・ガバナンス」、武智秀之編『都市政府とガバナンス』、中央大学出版部。
- 山本啓 (2004b) 「コミュニティ・ガバナンスとNPO」、日本行政学会編『年報行政研究39: ガバナンス論と行政学』、ぎょうせい。
- 山本啓 (2005) 「市民社会・国家とガバナンス」、日本公共政策学会編『公共政策研

市民参加と知識活用  
—政策分析者に期待される役割とは何か？

究5：市民社会の公共政策学』、有斐閣。

山之内光躬（1992）『財政過程—利益集団の財政論—』、成文堂。

横倉節夫（2005）「公民の協働と協治の創出—新しい自治体へ向けて—」、横倉節夫・

自治体問題研究所編『公民の協働とその政策課題』、自治体研究社。

Zaltman, G. (1979) “Knowledge utilization as planned social change.”

*Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1: 82-105.

Zaltman, G. (1983) “Theory in use among change agents.” In E. Seidman,

ed., *Handbook for social intervention*. Beverly Hills, CA: Sage

Publications.

