

政策形成における 2 つの知識のあり方に関する考察

秋 吉 貴 雄

1. はじめに ー問題の背景ー

本研究の目的は、知識活用 (knowledge utilization) という観点から、わが国の政策形成過程における専門家と非専門家の関わり方について考察し、専門家の有する「専門家知識」と非専門家の有する「非専門家知識」を政策形成に投入する政策形成支援システムを再構築することである。

政策科学 (policy sciences) の苦悩の歴史を紐解くまでもなく¹、政策決定に投入される知識を専門化・高度化することによって、政策決定が合理化され、政策問題が改善されるということは、既に幻想となっている。

「自動化への選好」と称されるように、初期の政策科学においては主に政策分析を高度化することによって政策決定から「政治」を排除し、管理工学の LP (線形計画法) のような形で効率的な資源配分の達成を目論んだ。そして、米国では 68 年度予算から経済分析に基づいた予算編成方式である PPBS (Planning Programming Budgeting System) が連邦政府の全省庁に導入された。また、60 年代のジョンソン政権での「偉大な社会」プログラムを始めとして、社会学者が大量に政策形成に投入された。しかし、PPBS はわずか数年で頓挫することとなり、また、社会プログラムは所期の目的のほとんどを達成することが出来なかった。

このような「実証主義的政策分析の限界」が指摘される一方で、「民主主義の危機」と称される問題状況は深刻になってきた。政策問題がより専門・高度化するにつれ、いわゆる「素人」である市民は「専門性」の壁に直面し、政策形成に対して何らかの影響を及ぼすことは非常に困難になっている。そこでは、技術的専門家 (technocratic expertise) と称される、専門官僚、学者、各種専門家といったアクターによって政策形成が独占されている。

この「民主主義の危機」に対して、米国をはじめとした各国においては、政策決定への市民参加の必要性が急速に認識され、政治学、行政学といった学問のみならず、実際の行政の現場においても市民参加のあり方が模索されてきた²。

わが国においても同様に政策決定への市民参加の必要性は、近年急速に認識されている。原子力発電所の立地に関する是非といった重要な政策 이슈 の決定に際しては、必ずと言っても過言でないほど、「住民の意思を問う」という大義のもとで、住民投票を導入することが検討されている。また、都市計画をはじめとする行政計画の策定に際しては、審議会の委員として住民代表を加えることはもはや当たり前のことになっており、さらにここ数年の傾向として、そのような住民委員を公募で選んだり、住民委員の数を増やしたりといったことが指摘される。

しかし、わが国の政策形成においては「住民参加バイアス」と言っても過言でないように、住民参加が非常にクローズアップされているのに対し、専門家知識のあり方という議論が欠落していることは否めない。

われわれが注意しなければならないのは、確かに米国をはじめとした欧米諸国ではこれまで阻害されてきた「非専門家知識」の重要性を指摘し、政策形成過程への市民参加という形で、その知識を政策形成に投入することが試みられてきたのと同時に「専門家知識」のあり方についても検討されており、決して「専門家知識不要論」ではないということである。政策形成を行っていく上では「専門家知識」と「非専門家知識」というのはいわば車の両輪であり、わが国のように「非専門家知識」を特定のイデオロギーのもとで強調することでは、なんら政策形成の改善にはつながらないのである。

このような問題意識に基づき、以下では、まず、科学技術政策を事例にしながら、わが国の政策形成システムの問題について、特にそこでの「専門家知識」と「非専門家知識」の問題に焦点を当てながら考察する。そして、新しい政策形成システムを構築する上で、政策科学が80年代後半より提唱してきた参加型政策分析（Participatory Policy Analysis）の概念について考察する。そして、それをもとに「専門家知識」と「非専門家知識」の再構成について検討し、新しい政策形成システム、とりわけ政策形成への知識提供システムである政策形成支援システムについて考察する。

2. 従来型政策形成システムの問題

2.1 科学技術政策の政策形成の構造

政策科学や政策過程論といったテキストでも散見されるように、政策決定の様態はどのような政策を決定するかということによって大きく異なってくる。そのため、政策形成における「専門家知識」と「非専門家知識」のあり方について考察する際には、その双方が重要な役割を果たす政策領域を対象とすることが重要になる。

ここで対象とする科学技術政策とは、端的には科学技術の推進を行う政策であり、科学技術プロジェクトの推進から、各種規制、大学等での研究活動といったように多岐にわたるものである（木場[2000]）。この科学技術政策を形成していく上では、原子力等の資源エネルギー問題にせよ、遺伝子治療等の生殖技術問題にせよ、個別の問題を取り扱うためには非常に高度な専門知識を要求されることは自明であり、「専門家知識」が重要であることは言うまでもない。その一方で、前述の原子力や遺伝子治療の例を取り上げるまでも無く、科学技術は広く社会生活に関わるものであり、その推進にはその科学技術を受け入れる側、すなわち社会が受容することが必須であり、更にはその「非専門家知識」が重要になってくるのである。

このように専門性がクローズアップされる科学技術政策の政策形成においては「専門家知識」と

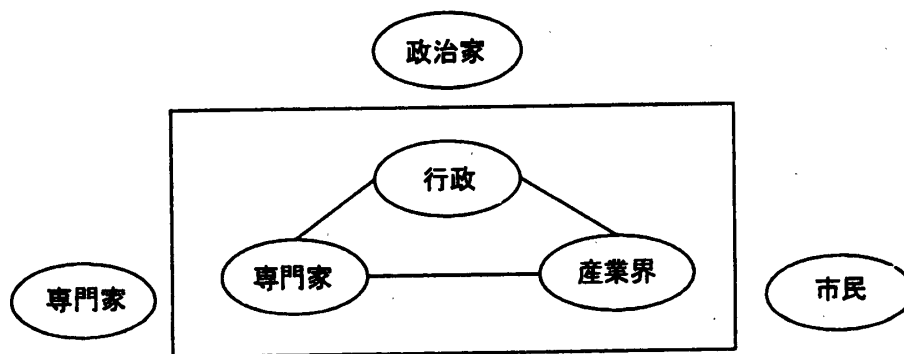


図1 閉鎖的政策コミュニティ

「非専門家知識」の双方が必要とされるものの、わが国の政策技術政策の形成過程に関しては「閉鎖的政策コミュニティ」として、①限られたアクターによる決定、②部外者の隔絶、という2つの特質が指摘される。

前者に関しては、政策決定の「場」が各省庁の有する審議会が主要な場となっており、そこでは、主に、①行政（専門官僚・研究法人・研究所）、②専門家（特定の科学者）、③産業界、という三者によって政策が形成されている。ここで特筆されるのが、専門家の関与の仕方である。審議会に関しては伝統的な批判³があるが、それに加えて、参加する専門家が（問題の全体構造に対して一部の）特定領域の専門家であったり、また人数自体が少数であることが特徴的である。

一方、後者に関しては、審議会を中心としたいわば「閉じた」空間で、限られたアクターによって政策形成が行われるため（図1で四角に囲まれた部分）、そこに属さないアクターが議論に参加できないようになっていく⁴。市民を含んだ利害関係者、一般市民は「素人」（lay people）として、いわば「専門性」の壁によって議論から隔絶されている。また、前述のように、特定の専門家以外の専門家が政策形成に関与することが困難であることが指摘される。

2.2 「閉鎖的政策コミュニティ」による政策形成の限界

このような閉鎖的政策コミュニティによる政策形成によって、①政策の社会的受容性の低下、②偏った知識による政策の失敗、という2つの問題が生じることが指摘される。

前者に関しては、政策コミュニティが前述のように限定されたアクターによって構成され、しかも市民がその政策形成の場から隔絶されていることにより、政策コミュニティが社会と遊離することになっている。そのため、科学技術への市民の不安感が垣間見られるように、そのような政策コミュニティによって形成された政策が、社会に受容されにくいものとなる可能性があることが指摘される。

一方、後者に関しては、政策コミュニティ（特に科学者）が保有している知識が、実際に政策に必要とされる知識とのギャップがあるため、政策コミュニティで形成される政策が役に立たないものになるのである。

リンドブロムとコーエンに代表されるように、米国での社会プログラムの失敗の総括から指摘されたのは、いわゆる専門家が提供する知識というものは、「知識のための知識」であり、学問領域が細分化している現在、多様な側面を持つ政策問題の解決にとっては役に立たないということである。

それに加え、わが国の科学技術政策の閉鎖的政策コミュニティでは、前述のように、特定分野の専門家以外はたとえ関連分野であったとしても阻害されるため、多様な分野の知識が要求されるにも関わらず、政策に対して投入される知識は特定分野のみの知識となるのである。

また、政策の需要者である社会（市民）が政策形成の場から隔絶されることによって、政策の需要側の知識が不足するため、前述のように政策が社会に受容されにくいということに加え、政策自体が社会から遊離したものになる可能性が否定できないのである。

更に、わが国の閉鎖的政策コミュニティにおいては、学者を中心とした専門家が「有識者」といういわば絶対的な権威として、そのような政策の社会への適合性という高度な政策判断を委ねているという問題がある。専門家はあくまで「特定学問領域に関して専門知識を有する者」としてのみ存在価値があるのであり、そのような専門家を「有識者」として権威付けし、実質的な政策決定を行わせることは問題であり、また、専門領域と社会とのバランス感覚が必要となる政策判断を求めるのは（そ

の専門家が社会的なバランス感覚の持ち主であれば問題ないのであろうが) 非常に危険であることが指摘される。

このように、わが国の閉鎖的政策コミュニティによる政策形成では、投入される知識の問題からそこで形成される政策が失敗する可能性が高くなることは否めない。そのため、新しい政策形成システムの構築、とりわけ、政策形成時において適切な知識を投入するための「政策形成支援システム」を構築する必要があるのである。

3. 参加型政策分析の概念

3.1 参加型政策分析の理論的背景

前述の初期の政策科学の「自動化の選好」の失敗の総括から、①実証主義的政策分析の限界、②民主主義の危機、という2つの危機が70年代後半から政策科学者に急速に認識され始め、80年代以降政策科学の方法論の転換が図られてきた。そこでは、①民主主義の危機に対する民主主義の政策科学の再構築、②実証主義的政策分析の危機に対するポスト実証主義的アプローチへの転換、という2つの流れが見られた⁵。

前者の民主主義の政策科学の再構築では、参加型民主主義 (Participatory Democracy) が価値目標とされ⁶、いかに公共政策決定へ市民を関与させるかということが検討されてきた。もともと、政策科学では政治学及び行政学で対象となった「市民の参加」、すなわち市民の直接的な参加の在り方あるいは代表の選出方法ではなく、意思決定の在り方自体が取り上げられた。

そして批判理論 (Critical Theory) の観点から、多元主義的決定または官僚的意思決定において阻害・歪曲されてきた (政策決定者と市民の間の) コミュニケーションの在り方が問題視され、いかにそのような場を設定すべきかという視点が提示された⁷。

一方、後者のポスト実証主義的アプローチへの転換に関しては、政策分析及び政策分析者の価値中立性を否定した上で、批判理論及び解釈論を中核にした分析アプローチ⁸が模索された。そこでは複雑性、悪構造性を有する政策問題を解決するためには問題の構造化が不可欠であるという考えから、政策決定過程における審議 (deliberation) や議論 (argument) の重要性が再認識され、政策分析及び政策分析者の在り方が問い直された。

そして、政策分析者と政策決定者の諮問的關係が問題視され⁹、新たに政策分析者と市民との協調關係が提示された。政策分析者は市民が自身の利害について検討し、決定を行うために (市民を) 手助けする立場に位置づけられた。更に政策分析者自身も問題解決のプロセスに参加し、共同調査及び討論を経て政策代替案を作成するとされた。

ここで留意しなければならないのは、上記の2つの流れは別々の流れではないということである。Torgerson [1986] で指摘されているように、ポスト実証主義的志向の根底には参加的志向があり、むしろ両者が密接に結びつき、政策科学の新しいパラダイムの構築という形で模索されてきた。そしてそのような模索の道程は90年代に入りドレオン (deLeon, P) やフィッシャー (Fisher, F) によって提示された参加型政策分析の概念において結実したのである¹⁰。

3.2 参加型政策分析の構造

参加型政策分析とは、技術的専門家が有する専門的知識に加え、市民が有する「普通の知識」を取

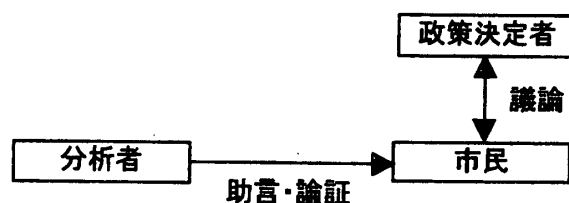
り込み、言論と議論を基本的な媒体とした審議プロセスを経て政策問題の代替案を作成するという分析手法、もしくは分析的問題解決プロセスである。

参加型政策分析では、まず特定の政策問題について政策論議の場（PPA パネル）が設定され、そこがいわば「開かれた議論の場（open fora）」として、利益集団を含む利害関係者のみではなく市民の参加が行われる。PPA パネルは批判的理論の価値目標である「理想的発話状況」が実現される場であり、全ての参加者が平等な立場及び知識から政策問題へのパースペクティブを表明し、議論を踏まえた上で従来の権力関係ではなく、相互和解によってコンセンサスが得られるとされる。そして同パネルでもたらされる全ての情報によって、特にこれまであまり重視されることのなかった市民の普通の知識を含んだ情報をもとに政策代替案が作成されるのである¹¹。

図2で示されるように、参加型政策分析における政策分析及び政策分析者の役割は従来の価値中立的な立場ではなく、政策決定者との議論の過程において市民に対し助言及び論証を与え議論への参加を助力すること、すなわちその制度的、知的コンテクストを創出することである。そして、政策分析者はその議論のプロセスの中に自ら参加し、共同調査及び討論を経て問題解決のための行動案を作成するのである¹²。

このような図2で示される参加型政策分析を実現するためには、Fisher [1990] で指摘されているように、市民が政策決定過程に参加することができる政治システムを確立することが前提条件となり、既存の政治システムの変革自体が不可欠であることから、いわば理想型であることは否めない。そのため、ダーニング（Durning, D）は図2の参加型政策分析を「参加型民主主義PPA（PPA for Participatory Democracy）」とした上で、既存の政治システムを前提にした参加型政策分析として、①分析的インプットPPA（Providing Analytic Inputs Through PPA）、②解釈論的PPA（Interpretative PPA）、③利害関係者PPA（Stakeholder policy analysis）、という3つを提示している。（Durning [1993]）参加型民主主義PPAも含んだ4つの参加型政策分析の概要は表1に示される。

この4つの類型は「どのような問題をどのような形で解決しようと考えるかによる」（宮川 [1995], p. 218）というものであり、ダーニング自身が指摘しているように、相互に明確に分離できるものではない。むしろこの4つの類型は、参加型政策分析を構成する、①市民の参加、②開かれた議論の場の設定、③（解釈論的政策分析を中核におく）ポスト実証主義的分析手法、④関係するアクターの参加、という4つの要素のうちどれを強調するかということによるものであると考えられる。すなわち、参加型民主主義PPAでは市民の参加が、分析的インプットPPAでは開かれた議論の場の設定が、解釈論的PPAではポスト実証主義的分析手法が、利害関係者PPAでは関係するアクターの参加が強調されているのである。従ってダーニングの4つの類型は、全く異なる4つの参加型政策分析が存在



出所：Durning[1993]

図2 参加型政策分析のフレーム

表1 4つの参加型政策分析の概要

	参加型民主主義 PPA	分析的インプット PPA	解釈論的 PPA	利害関係者 PPA
参加型政策分析の主要目的	市民の権力強化	政策決定者への助言の改善 利害関係者の利害及び価値について分析者と政策決定者へのよりよい情報提供を通じて	政策決定者への助言の改善 政策 이슈のコンテキストのより正確な理解及び利害関係者の価値及び現実の解釈の知識を通じて	政策決定者への助言の改善 政策 이슈のコンテキスト及び価値・現実の解釈について知識のある代表的利害関係者に分析を行わせ、助言させることを通じて
政策分析者の役割	市民の政策論議への参加の準備を助ける	利害関係者からの情報インプットを構造化及び処理：インプットを助言に変換	利害関係者と協力して分析的インプットを収集、解釈：インプットを助言に変換	分析的インプットを収集・処理し助言に変換するために、利害関係者に助力
利害関係者の役割	政策論議において、利益集団としてではなく、市民としての役割を果たす	分析者等で構成された公開討論の場において情報及び意見を提供	分析者が行う政策分析に代表的利害関係者が協力	分析的インプットを収集・処理し政策決定者への助言を作成（分析者や専門家の助力を得て）
市民の役割	公開討論の場で主張及び証拠を提示 最前の論議及び証拠に基づいた政策決定	分析者及び政策決定者に情報及び意見を提供	分析者及び政策決定者に情報及び意見を提供	分析者及び政策決定者に情報及び意見を提供

出所：Durning [1993]

するということではなく、参加型政策分析を（4つの要素をもとにした）個別の角度から見たものであると言える。

4. 2つの知識の再構成

4.1 非専門家知識の再構成

ここまで見てきたように、科学技術政策をはじめとして、わが国の政策形成過程においては、いわゆる「専門家・非専門家」観のもとで、非専門家は政策形成の場から実質的に隔絶されてきた。

しかし、専門家知識、特に偏った専門家知識による政策の失敗が見られる中で、非専門家が有する「普通の知識」(ordinary knowledge) や「現場の知識」(local knowledge) といった非専門家知識に対して、①政策の社会的受容性の向上、②政策の質の向上、をもたらすものとして期待が急速に高まっている。

実際に欧米においてはこのような非専門家知識に対する期待の高まりと併せて、非専門家を取り入れるために様々な手法が用いられ、そこでは、①アンケート、政策モニター、フォーカスグループ等の「政策マーケティング」、②市民パネル、シナリオ・ワークショップ、フォーサイトプログラム等の「参加型意見形成・専門家支援」、③パートナーシップ、関係者調整機構、社会実験等の「決定・実施への参画」といった形態が見受けられる¹³。

ここで特に非専門家知識を政策形成に取り込む手法として注目されるのが、デンマークのコンセンサス会議¹⁴等でも取り入れられている「市民パネル (citizen panel)」である。

市民パネルとは端的に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である。前述の参加型政策分析とはほぼ時を同じくして、政治学者と行政学者によって新しい市民参加のフレームとして幾つかの事例と併せて提示された¹⁵。参加型政策分析では市民が参加し政策論議を行う場として PPA パネルを想定したが、deLeon [1997] で市民パネルに関する前掲の研究が紹介されているように、概念レベルである PPA パネルのいわば具体的な装置とし

表2 市民パネルの前提条件

前提条件	
パネルの構成	直接また間接的に影響をうける市民を無作為に抽出 利害関係者及び官僚（公職者）は証言者として参加
職務	複数の政策代替案を自身の価値及び選考をもとに評価 政策決定者への勧告の作成
運営	数日間にわたるミーティング 参加者の教育 ヒアリングやビデオ等による情報の受け入れ
参加者の役割	重要なコンサルタント（value consultant）として認証 外部の中立的かつバイアスのないアドバイザーを要請 スポンサーの限定的な参加（low involvement）
組織	参加者に対しコンサルタントとしての報酬の支払 地域組織委員会等のスタッフ機関

出所：Renn, O et al.[1993] “Public Participation in Decision Making”, *Policy Sciences*, vol.26, p.197

表3 市民パネルの基本的プロセス

I. パネルデザイン	直接また間接的に影響をうける市民を無作為に抽出 参加者の選定及びその代表性（representative）を重視
II. 政策代替案の議論	①情報の収集 市民に対し、ヒアリング、講義、現地調査等の多様な手法によって情報を提供 それらの情報を市民が理解するため、政策分析者及び専門家が助力 ②小グループ及び全体での討議 多様な市民で構成されるパネル全体で代替案及びそのインパクトに関する評価を行うため、小グループでの議論をもとに問題に関する共通の認識を有する形で、全体の価値体系を形成
III. 勧告	①政策代替案の評価 前段階で作成された価値体系に基づいて政策代替案を評価し、勧告案を作成 ②政策代替案の提示 政策代替案を政策決定者に勧告として提示

て市民パネルは位置づけられる。

市民パネルの基本的な構造は、Renn et al [1993] らが提示した前提条件に示されているように（表2参照）、無作為に抽出された市民によって構成され、政策代替案の評価・勧告の作成といった役割が付与される。

そして表3に示されるように、市民パネルでは、専門家の助力を得る形で、当該問題の性質あるいは政策代替案のもたらす結果について情報が与えられ、市民自身の選好や価値に基づいて政策代替案について評価及び議論が行われ、勧告案が作成され、政策決定者に対して提示されるのである¹⁶。

また、この市民パネルは、Renn et al [1993] で強調されているように、市民が学習を行う場としても位置づけられる。すなわち単なる参加ではなく、市民が自身の選好や価値に基づいて政策代替案について評価及び議論を行うことによって、当該問題について理解を深めることが想定される。

4.2 専門家知識の再構成

わが国の政策形成過程における専門家知識に関しては、科学技術政策の例をはじめ、ここまで見てきたように、大きく、①専門家の体制、②専門家への役割、③専門家が提供する知識、という3つの

問題があることが指摘される。

まず、「専門家の体制」に関しては、いわゆる審議会という閉じた場による政策形成であるため、参加する専門家の分野が限定的であり、またその人数も少数になることが問題として指摘される。また、参加する専門家の人選に関しても、行政自身が選任するケースと、既に参加している専門家による推薦が行われるケースが大半であり、学閥等の問題を含めバイアスが生じる余地が多々あると言う問題がある。そもそも、専門家に関する評価はピアレビュー（同業者による評価）であり、わが国では学会によっては（論文査読システムが存在しないといったように）それすら行われていないという問題があるが、ピアレビュー自体同業者、すなわち仲間内による閉じた評価であるという側面が強い。

次に、「専門家への役割」に関しては、いわゆる審議会批判に見られるように、専門家自身が当該政策問題に関して議論を行うというよりも、事務局（行政）が提示した案について検討する（大半は追認する）といったように、往々にして専門家は行政の決定への後ろ盾の役割を任されている事が問題である¹⁷。その一方で、当該専門家が自己の専門領域を超えて、いわゆる「有識者」として政策判断が要請されるといったように、実質的な政策決定者としての役割を求められるといった問題も指摘される¹⁸。

最後に「専門家が提供する知識」に関しては、政策形成の場に参加する専門家が限定的であるため、政策問題の多様性に対応できる知識が提供されないという問題が指摘される。とりわけ、市民が政策形成の場から隔絶されているため、政策のデマンドサイドの知識が決定的に不足することとなるのである。更に、政策問題に対応するためには、「政策知識」と称されるように、政策科学をベースとした、政策問題を構造化し、適切な知識投入について検討するための、いわば問題解決型知識が必要とされるが、通常の専門家は政策科学のトレーニングを受けていないため、そのような知識を持ち合わせていないのである。

このような問題状況から、従来の審議会、有識者会議体制から転換した組織が必要であり、専門的知識の提供、専門的助言に特化した「専門家パネル」(expert panel)という組織を新たに構築する必要がある。専門家パネルでは、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ことが求められる。ここで注意しなければならないのが、前述のように専門的知識の提供に特化するということであり、前述の「政策知識」を提供する「政策分析者」としての役割（専門的知識の政策知識への変換）は求められないということである。

この専門家パネルのモデルとなるのが、米国科学諮問委員会（Science Advisory Board：以下SAB）である¹⁹。SABはさまざまな分野の専門家によって構成される独立した組織であり、規制省庁を始めとした各省庁のプログラムに関して専門性の観点から、評価を行い、助言を行っている。また、それらの議論の過程は広く公開されている。SABは個別問題領域によって組織されており、例えば環境保護庁（EPA）では、大気浄化といったものから環境衛生、放射線、研究戦略といったものまで11の委員会が設置されている。

このSABの特徴として指摘されるのが、参加者の選定方式である。多様な分野からの選定はもちろんであるが、「公開性」「透明性」「独立性」「バランス」が重視されており、具体的にEEGG基準、ノミネーションパッケージ方式といった基準が設定されているのである²⁰。前者のEEGGとは専門性（Expertise）、民族性（Ethnicity）、ジェンダー（Gender）、出身・所属の地理的分布（Geography）ということであり、それぞれのバランスをとることが求められている。また後者は利害関係に関する

基準であり、同様にバイアスが生じないことが委員会構成には求められるのである。

5. 新しい政策形成支援システム

5.1 4つの焦点

ここまで科学技術政策の例を見ながら検討してきたように、わが国の政策形成過程においては、非専門家の阻害と限定的な専門家による政策形成によって政策が失敗する可能性が大きいことは否めず、新しい政策形成のあり方について模索する必要がある。その際に特に重要になるのが、専門家の有する専門家知識と非専門家の有する非専門家知識をどのように政策形成に取り込んでいくかという「政策形成支援システム」である。

その政策形成支援システムを新たに構築していく上で焦点になるのが、①専門家知識の再投入、②非専門家知識の投入、③政策知識への変換、④各アクターの位置づけの変換、である。

第一の専門家知識の再投入に関しては、前述のように、審議会体制から専門家パネルを新たに構築することによって、従来の専門家体制の見直し及び拡大を図ることが重要になる。その際にSABで導入されているバランス基準が重要になるが、それと併せて単なる仲間内評価であるピアレビューではなく、多様なアクターによって専門家の評価を行うという「拡大されたピアレビュー」を導入することが求められる。

第二の非専門家知識の投入に関しては、従来の専門家・非専門家観から脱却し、非専門家が有する「普通の知識」や「現場の知識」というものを重要視する必要がある。そのためにも前述のように市民パネルを新たに構築し、そこで市民が専門家の助力を得ながら当該問題を議論し、政策案を評価する必要がある。その際に、市民の中に利害関係者が含まれることから、両者を明確に区分し、利害関係者に関しては別に「利害関係者パネル」(stakeholder panel)を設置することが求められるのである。

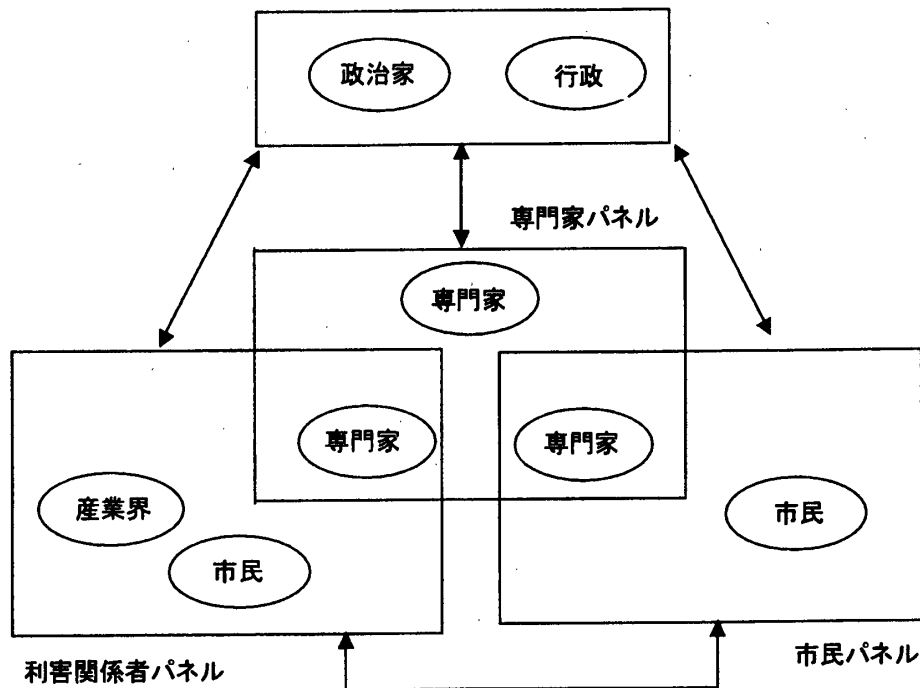
第三の政策知識への変換に関しては、従来、専門家に対して、当該問題の構造化といったことから、専門家知識から政策知識への変換といったことが求められてきたが、政策科学のトレーニングを受けていない専門家では問題があるため、前述の政策分析者を介在させる必要があるのである。

第四の各アクターの位置づけの変換に関しては、ここまで見てきたように、専門家の役割は政策決定に直接的に関係する役割から、政策決定者(行政及び政治家)に対して専門的助言を行う役割、非専門家が政策案の評価を行う際に専門的知識を提供する役割に変換されることになる。また、それと併せ、これまで政策形成の場から阻害されてきた利害関係者と市民は、利害関係者は利害関係者パネルにおいて、市民は市民パネルにおいて、それぞれが保有する知識をもとに政策案を評価する役割が付与されることになる。

5.2 開かれた政策形成支援システム

以上のような4点をもとに、新しい政策形成支援システムが構築されるが、このシステムは図3で示されるように、「専門家パネル」「利害関係者パネル」「市民パネル」という3つのパネルから構成されることとなる。

専門家パネルは、従来の審議会体制とは大きく異なり、多様な専門家によって構成されることとなり、技術的専門性に基づく専門知識が提供されることとなる。利害関係者パネルは、科学技術政策で



* 矢印は情報の流れを示す

図3 開かれた政策形成支援システム

あれば産業界といったように、当該政策で直接的に影響が及ぼされるアクターによって構成され、そこには同様に当該政策によって影響を受ける市民も加わることであり、社会的利害に関する知識が提供されることとなる。市民パネルは、一般市民、関心のある公衆（concerned public）によって構成されることとなり、「普通の知識」が提供されることとなる。

ここで重要になるのは、この3つのパネルがバラバラに動くのではなく、相互に情報を提供して、相互に関連しながら活動していくということである。

専門家パネルは利害関係者パネルと市民パネルとの間で情報の交換が行われることとなる。それによって、利害関係者と市民パネルは当該問題に関する専門的知識や助言を得ることとなり、その一方で専門家も利害関係者と市民という政策のデマンドサイドからの情報を得ることとなる。それによって、問題状況に関する理解がそれぞれ深まることとなる。また、市民パネルと利害関係者パネル間においても情報の交換が行われることになり、同様に問題状況に関する理解を深めることとなる。

更に、図3では専門家パネルと利害関係者パネルの重なるところ、専門家パネルと市民パネルの重なるところの「専門家」が、前述の「政策分析者」として位置づけられ、この3つのパネルを融合していく上での触媒となるのである。そこでは、政策問題の構造化、それぞれの知識の政策知識への変換といった政策分析者の本来の役割に加え、専門家から利害関係者パネル及び市民パネルに対して提供される知識の翻訳者となるのである。

6. まとめ

本稿で提示された政策分析支援システムは、(参加型政策分析でダーニングが提示した類型と同様に) 既存の政治システムを前提にしたものであり、実現可能性という点から政策決定者を従来どおり

の行政と政治家を想定し、そこへの情報提供を改善するという狙いを持つものである。

しかし、実際にはこのようなシステムをわが国で構築していくのは非常に困難であることは否めない。例えば専門家のあり方に関しても、多様な分野の専門家がある程度集めることは可能ではあるものの、分野によっては専門家の人数自体が不足していることは否めない。とりわけ政策知識を提供するという政策分析者に関しては、わが国では政策関連の学部及び大学院が近年整備されてはいるものの、そのスタッフは政治学・行政学・経済学といった政策に関連する学問領域からのいわば出向者であり、政策科学プロパーとされる研究者は圧倒的に少数であるのが実情である。そのため、(例え研究者でないにしても) 必要な人材を十分に育成することが困難な状態となっている。

また、それと併せ、専門家パネルを構成する上では何らかの客観的基準が必要となってくるが、ピアレビュー自体が機能していない学問領域も少なくなく、そういった状況で「拡大されたピアレビュー」を実施することは困難であることは否めない。

このように、政策形成支援システムを構成する重要な要素の一つである専門家に関してすら問題が山積されている状態である。しかし、近年のわが国における政策形成への市民参加の進展から、全く光明がないわけではない。

例えばコンセンサス会議の紹介及び実験といったように、非専門家の政策形成への関与の必要性は急速に認識されており、メディアの取扱いも少なくない。また、都市計画策定、道路計画策定においてはもはや非専門家の参加は珍しいことではなく、単なる合意形成から政策形成へのシフトも見受けられる。

そのため、前述のようにいかに専門家をめぐる状況を変えていくかということが重要であり、いわゆる審議会体制・有識者会議体制を改善し、専門家の政策形成への関与のあり方について再検討することが急務である。

* 本研究は、科学技術振興事業団社会技術研究推進事業による研究成果の一部である。

参考文献

- 秋吉貴雄 [2000a] 「参加型政策分析の概念」 総合研究開発機構『わが国の政策決定システムに関する研究 (第Ⅱ期) (上)』 総合研究開発機構
- 秋吉貴雄 [2000b] 「我が国における参加型政策分析の展開可能性」『21世紀フォーラム』72号
- 秋吉貴雄 [2002] 「NIMBY 問題の解決手法としての参加型政策分析」『熊本法学』100号
- Arnstein, S. R. [1969], "Ladder of Citizen Participation", *Journal of American Institute of Planners*, vol.35
- Crosby et al. [1986] "Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review*, vol.46
- deLeon, P. [1990] "Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions", *Asian Journal of Public Administration*, vol.12
- deLeon, P. [1997] *Democracy and the Policy Sciences*, SUNY Press
- Durning, D. [1993] "Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.12
- Dryzek, J. [1990] *Discursive Democracy*, Cambridge U. Press
- Forester, J (eds) [1985] *Critical Theory and Public Life*, MIT Press

- Fiorino, D. J. [1990] "Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms" *Science, Technology and Human values*, vol.15. no.2
- Fisher, F. [1990] *Technocracy and the Politics of Expertise*, Sage
- Fisher, F. [1993] "Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases", *Policy Sciences*, vol.26
- Fischer, F. [2000] *Citizens, Experts and the Environment*, Duke
- Fischer, F and Forester, J (eds) [1993] *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke
- Jenkins-Smith, H. [1988] "Analytical Debates and Policy Learning", *Policy Sciences*, vol.21
- Kathlene, L and Martin, A. [1991] "Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.10,
- 木場隆夫 [2000] 「科学技術政策形成過程における非専門家の役割－コンセンサス会議の試行から」『公共政策：日本公共政策学会年報2000』
- 久保はるか [2001] 「科学技術をめぐる専門家と一般市民のフォーラム－デンマークのコンセンサス会議を中心に－」『季刊行政管理研究』96号
- Lindblom, C. E. [1986], "Who Needs What Social Research for Policymaking ?", *Knowledge*, vol.4, pp.345-356
- Lindblom, C. and Cohen, D. [1978], *Usable Knowledge*, Yale U. Press
- Majone, G. [1989] *Evidence, Arguments, and Persuasion in the Policy Process*, Yale U. Press
- 宮川公男 [1994] 『政策科学の基礎』東洋経済新報社
- 宮川公男 [1995] 『政策科学入門』東洋経済新報社
- Renn, O et al. [1993] "Public Participation in Decision Making: A Three steps Procedure", *Policy Sciences*, vol.26
- Stein, J.A. and Renn, O. [1998] *Transparency and Openness in Scientific Advisory Committees: The American Experience*, STOA
(http://www.europarl.eu.int/stoa/publi/167327/default_en.htm)
- 政策科学研究所 [2000] 『科学技術と社会・国民の相互作用に関する調査研究』政策科学研究所
- 総合研究開発機構 [2000] 『わが国の政策決定システムに関する研究（第Ⅱ期）（上）』総合研究開発機構
- Torgerson, D. [1986] "Between knowledge and politics: Three Faces of Policy Analysis", *Policy Sciences*, vol.18

注

- 1 政策科学の系譜については宮川 [1994] を参照されたい。
- 2 理論面においては Arnstein の「市民参加の階梯」が有名であるが、その他にも後述する参加型政策分析、市民パネルといった参加のフレームが模索された。また、行政の現場においても公聴会のみならず、市民委員会やPI（パブリックインボルブメント）といった新しい参加形態が模索されてきた。
- 3 ステレオタイプの議論となっているものもあるが、①省庁の「隠れ蓑」として、省庁追従的な形式的な議論しか行われない、②参加する学者はいわば「御用学者」として省庁の意向に沿った議論及び発言を行う、といった点が指摘されている。
- 4 政治家に関しては、議会での法案・予算審議という過程で政策形成に関与しており、更に近年では科学技術基本法等の議員立法のケースも見受けられるが、科学技術政策全体では行政が提出した政策案（閣法）に対して実質的な影響力を及ぼしていないのが現状である（木場 [2000]）。

- 5 もっとも（政策科学者にとっての）民主主義の危機という用語の含意には、実証主義的政策分析の危機で指摘した「専制主義的政策科学」という側面も強いことから、ここで挙げている2つの流れと2つの危機は厳密な対応関係ではない。
- 6 ここでの参加型民主主義はあくまで政策決定への市民の関与を目指すものであり、社会変革を目指す従来の概念と比べラディカルな側面は薄い。
- 7 例えばJenkins - Smith[1988]で提示された「分析的フォーラム (analytical forum)」がそれに当たる。
- 8 ポスト実証主義の背景等詳細については宮川 [1994] が詳しい。政策分析及び政策決定の在り方全般に関する代表的研究としてはFischer and Forester [1993] がある。
- 9 その代表的なものとして、Fischer [1990], [1993] がある。
- 10 参加型政策分析に関しては、既にFisher [1990], deLeon [1990] を皮切りに多数の研究が見られる。またわが国では宮川 [1995]、総合研究開発機構 [2000] が代表的研究として挙げられる。
- 11 また参加型政策分析は政策決定の段階のみに止まらず、既存の政策の評価といった段階にも多数の市民へのヒアリングといった形で適用が可能とされる。
- 12 この様な政策分析者の位置づけから、ドレオンは参加型政策分析は70年代に都市計画論で議論された唱道計画 (Advocacy Planning) と類似するものであるとしている。しかし唱道計画はあくまで分析者が市民の側に立つというだけのものであり、市民が政策決定に参加し、議論を行うとする参加型政策分析とは市民の位置づけ及び役割という点で根本的に異なる。
- 13 これらの個々の手法に関しては政策科学研究所 [2000] が詳しい。
- 14 コンセンサス会議に関しては既に様々な文献で紹介されているが、近年の同会議を紹介したものとしては木場 [2000]、久保 [2001] を参照されたい。また同会議はわが国においても東京電機大学若松教授を中心とした研究グループ等で実践されている。
- 15 市民パネルの事例としてCrosby et al [1986] はミネソタの環境計画を、Kathlene and Martin [1991] はコロラドの地方交通計画を挙げ、Renn et al [1993] は西ドイツのエネルギー政策とニュージャージーの汚泥管理を挙げ、同時に市民パネルに2つの前段階を加えた参加モデルを提示している。
- 16 市民パネルの様態は個別事例（問題状況、特に利害対立状況）によって若干異なる。特にパネルの構成に関しては、現在のところ（コンセンサス会議等では）無作為抽出ではなく、公募形式がとられることが多い。
- 17 また行政自身が審議会の構成員を選出するため、行政に対して追認的な立場をとる専門家が選任されているという問題は頻繁に指摘されている。
- 18 具体例として、東京都狛江市でゴミ中間処理施設の立地問題について市民参加による市民委員会方式で討議した際に、立地場所の最終的な決定は専門家のみによって構成された組織（専門家部会）に委ねられたといったものがある。
- 19 SABについては政策科学研究所 [2000] を参照されたい。尚、米国におけるSABを始めとした専門家委員会の仕組みについては、Stein and Renn [1998] を参照されたい。
- 20 これらの基準の設定を規定するのが、専門家委員会の制度設計に関わる「連邦諮問委員会法 (FACA)」である。同法については、Stein and Renn [1998] を参照されたい。

On the Knowledge Utilization in the Japanese Public Policy Making

AKIYOSHI Takao

In the Japanese technology policymaking process, “closed policy community” is build by technocratic bureaucrats, particular scientists, and particular companies. And there are two characteristics, “exclusion of non-expert” and “policymaking by limited experts”. In this policymaking system, two problems, “the decline of social acceptability of public policy” and “the failure of public policy”, are pointed out.

To solve these problems, at first, under the methodology of participatory policy analysis, we should utilize “ordinary knowledge”, which non-expert has, for policymaking. Therefore, citizen panel, where citizens participate and consider the policy alternatives, is effective.

In addition, we should reform “expert knowledge”, especially the expert organization and the role of expert. Therefore, conventional council style also known as “SHINGIKAI” should be changed for advisory board style as US Science Advisory Board.

On the basis of these reforms, we should build the policymaking support system, which provides “ordinary knowledge”, “stakeholder knowledge”, and “expert knowledge”, by the cooperation of three panels; “citizen panel”, “stakeholder panel”, and “expert panel”.