
研究ノート

カウンター・デモクラシーは 知識活用を変えるのか

政策対立・政策過程・政策研究

松田憲忠

1. カウンター・デモクラシーにおける政策対立の顕在化

今日、多くの国や地域で、カウンター・デモクラシー的な動きが散見されるようになっている（山本 2017）。日本に目を向けてみると、東日本大震災直後の原発の稼働停止やその後の原発再稼働、さらに特定秘密保護法案や集団的自衛権に関わる安全保障関連法案といった 이슈をめぐって、国会外でさまざまな抗議運動が展開されている（浅井 2017）。

カウンター・デモクラシー（counter-democracy）とは、抗議行動やデモに代表される市民運動を指す（Rosanvallon 2008=2017）。今日の民主主義国家で一般に採用されている代表制デモクラシーが「議会内」での活動を重視しているのに対して、カウンター・デモクラシーは「議会外」での活動を中心に展開されている。

カウンター・デモクラシーを動かすファクターは、Rosanvallon（2008=2017）によれば、人びとが抱く不信（distrust）であり、それは代表制デモクラシーの限界から生まれる不信である。代表制デモクラシーの限界として、代表制デモクラシーの基盤ともいえる選挙に焦点を当てると、少なくとも二点が挙げられる（松田 2017）。第一に、死票の存在である（鶴飼 2015）。代表制デモクラシーが多数派の

意見を民意と見なして機能するかぎり、少数派の意見は死票となる。他方で、民意には、社会における意見の分布（例えば選挙における得票率の分布）という捉え方も存在する。後者の捉え方に立脚すると、多数派の論理に基づく代表制デモクラシーに対して少数派が不信や不満を抱くのは避けられない。

第二に、選挙を通じて政策の「パッケージ」を選択することの限界である（杉田 2001; 松田 2009）。代表を選出する選挙において、個々の有権者が、全ての 이슈に対する政策的スタンスに賛同できる候補者や政党を見つけ出すことは、ほぼ不可能であろう。また、選挙の時点では想定されていなかった 이슈が選挙後に表面化することは少なくない。その表面化した 이슈をめぐって、議員や政党が提示する政策案と、選挙のときにその議員や政党を支持した人びとが持つ意見とが一致するとはかぎらない。こうした候補者・議員や政党と選挙での支持者とのあいだの意見の不一致からは、つぎのような含意が引き出される。即ち、民意を多数派の意見として捉えた場合でも、その多数派のなかに不信や不満が生まれるのは不可避であるということである。

これらの代表制デモクラシーの本質的な限界、即ち代表制デモクラシーに対する不信の不可避性は、「選挙結果に還元できない民意の残余」（鶴飼 2015: 223）を如何にして政治に反映させるかという問題を提示する。この取り残された民意を表明する手段として期待されるのが、カウンター・デモクラシーである。したがって、代表制デモクラシーが政府や議会の決定やそのプロセスに対する信頼に基づいて機能するのに対して、カウンター・デモクラシーは不信によって支えられているのである。

では、代表制デモクラシーに対する不信は、今日、カウンター・デモクラシーを通じて、如何なるかたちで現れているのであろうか。そして、今日のカウンター・デモクラシー的な動きは、如何なる政策対立を顕在化させているのであろうか。

2015年9月に成立した安全保障関連法を例に挙げると、法案審議が進むにつれて、抗議運動が拡大していくとともに、その強さも増していった。そこで叫ばれた抗議の声は、大きく二つに分類することができる¹⁾。第一に、法案の中身、即ち政策の

1) この法案審議をめぐる各地での抗議運動や人びとの声については、『朝日新聞』（2015年9月19日東京版・西部版、2016年7月6日）の記事に基づいている。

アウトプットに対する抗議である。抗議運動のなかでは、具体的には、「9条壊すな」や「違憲の法案、今すぐ廃案」といったプラカードが掲げられていたり、法案に賛成できないといった意見や政府見解の拡大に対する懸念が表明されていたりしていた。その一方で、法案賛成派の意見に一定の理解を示す声、現実的な選択肢として法案を評価する立場、違憲か合憲かの判断はできないという意見も見受けられた。第二の抗議の声は、法案審議のプロセスに向けられたものである。それは、法案を通過させるための戦術論に専心する与党の姿勢への反発や国民の意向から離れて進められた審議プロセスに対する批判であったり、多様な立場の人びとがもっと話し合うべきだったとする主張であったりした。即ち、現実の法案審議のプロセスとデモクラシーの理念に基づくプロセスとの乖離に対する憂慮や懸念が表出されていたのである。こうした政策のアウトプットとプロセスに対する抗議は、議会内の代表制デモクラシーに対する議会外のカウンター・デモクラシーからの不信の表れであり、換言すれば、それぞれのデモクラシーを強調する人びとのあいだの対立の現れと捉えることができよう²⁾。

こうした代表制デモクラシーとカウンター・デモクラシーとの関係性をめぐって留意されるべきことは、これら二つのデモクラシーとは、デモクラシーの実現という観点からは、互に対立するものではないという点である。むしろ両者は、相互補完の関係にあるといえる (Rosanvallon 2008=2017)。なぜなら、カウンター・デモクラシーは、不信の表明を通じて、政府や議会に対して監視を行う役割を担うからである。

しかしながら、今日のカウンター・デモクラシー的な動きの活発化は、社会に存在する多様な意見の表出に寄与し得る一方で、政策過程のなかに深刻な困難を齎している。それは、政策過程における意見の調整・集約をめぐる困難である。カウンター・デモクラシーは、不信の表明を通じて、代表制デモクラシーのみでは表面化

2) カウンター・デモクラシーが現れる形態は、所謂議会外での抗議運動にかぎられるわけではないとする見方もある。例えば、宇野重規は、東日本大震災後の福島での相次ぐ現職首長の落選という動きを、カウンター・デモクラシー的な動きの一つと捉える。首長選挙は、地域の代表を選ぶ色彩が濃い地方議会議員選挙とは異なり、その時々の方の思いや不満が劇的に現れる場として機能するという意味において、こうした首長選挙の結果はカウンター・デモクラシーの文脈のなかに位置付けることができる (『朝日新聞』, 2014年3月18日, 17頁)。

され難かった社会内部の政策対立を顕在化させる。その意味において、カウンター・デモクラシーを伴う政策過程は、代表制デモクラシーのみが機能する状況よりも極めて激しい対立に彩られたプロセスに変容し、対立する多様な意見の調整・集約に苦慮することになる。

カウンター・デモクラシーを通じて表出されたさまざまな意見を調整・集約し、政策対立を克服するという今日的な困難は、デモクラシーのあり方についての再考を要求しているといえよう。では、より良きデモクラシーの探究に向けて、政策研究は如何なる貢献を果たし得るのであるだろうか。政策研究を進める政策研究者には如何なる役割が期待されているのであろうか。これらの問いについて理論的に考究することが、本稿のねらいである。

本稿は以下のように構成される。第2節では、本稿の問題認識を明確化するために、本稿が立脚する三つの理論的視点を描出する。具体的には、第一に、政策研究を通じて提供される知識には如何なる社会的意義が求められているのか、第二に、そうした知識が政策過程で活用されるためには如何なる視点が重要となるのか、第三に、政策研究は現実の政策過程において如何に扱われて、如何なるインパクトを及ぼし得るのか、という政策研究と政策過程との関係性に関わる三点について、本稿の考察に有用な示唆を与える理論を概観する。第3節と第4節は、カウンター・デモクラシー的な動きを通じて顕在化した政策対立のなかで、政策過程における各アクターは、政策研究の活用に対して如何なるインセンティブを持ち得るのかを考察する。そのうえで、政策研究が今日の政策対立の克服に有用な知識となるためには、政策研究の成果を如何に提供するか、政策研究者に求められる戦略とは如何なるものかといった問いに目を向ける。第3節と第4節で取り上げられる政策対立はそれぞれ、政策のアウトプットをめぐる対立と政策のプロセスをめぐる対立である。最終節（第5節）は、第3節と第4節の考察を踏まえて、政策研究を活用する側のアクター、とりわけ今日のデモクラシーを担う市民に焦点を移して、政策対立の克服に向けての政策研究の貢献は、政策研究の活用に対する市民の姿勢に大きく依存することを強調する。さらに、そうした姿勢を具えた市民を育成することと政策研究を発展させていくこととの有機的な連関を探究することが、政策研究の社会的意義の実現に向けて不可欠な取り組みであることに論及する。

2. 政策研究と政策過程との関係性への理論的視点

2.1. 政策科学と政策研究

カウンター・デモクラシーによって顕在化された政策対立のなかで政策研究が果たし得る貢献を析出するにあたり、まず、政策研究と政策過程との関係性について、本稿が立脚する三つの理論的視点を明らかにする。それは、政策研究に期待される社会的意義、政策研究が提供する知識の活用的重要性という二つの規範的な視点と、現実の政策過程における政策研究の位置付けという実証的な視点の三点である。

第一に、なぜ「政策研究」に着眼するのか。この点については、今から半世紀ほど前に、政策を対象とする学問——「政策科学 (policy sciences)」——の重要性を説いた Lasswell (1971) の議論に目を向けることが有用であろう。政策科学が提唱された背景には、これまでの伝統的な諸科学の限界についての認識が存在していた。具体的には、伝統的な諸科学では視野が断片化してしまい、政策過程全体を見渡せていない点や、個々の学問分野における特有のアプローチが過度に重視され、結果として問題解決が志向され難い点等が問題視されたのである。こうした問題認識のもとで、政策科学は、「政策問題の解明と合理的解決のために政策プロセスおよび政策決定の方法とシステムを研究する科学」(宮川 2002 : 51) として、「民主主義の実践を改善する」(宮川 2002 : 28) ことを究極的に目指すことの重要性が主張される。即ち、「民主主義の政策科学」(Lasswell 1971) が強調されるのである³⁾。

こうした政策科学の理念から導出されることは、政策を研究することは、政策過程やシステムを改善するという活動と密接に関わるものであり、その意味で政策研究においては規範的な目標が常に意識されていなければならないということであろう。したがって、今日、カウンター・デモクラシー的な動きが活発化し、デモクラシーを如何に捉えるかという問題が改めて浮上するなかで、政策研究には、デモクラシーの実践の改善に向けた積極的な貢献が期待されているといえよう。

では、政策研究は、デモクラシーの実践の改善を目指して、如何なる次元におい

3) 今日、政策科学ないし政策を対象とする学問をめぐることは、学術的にはディシプリンとしてのあり方が模索されている一方で、教育の現場では、政策を前面に示した学部・学科・研究科の設置が進められている (松田 2008b)。

て展開されることが期待されるのであろうか。政策科学の発展に大きく寄与した Dror (1971=1975) の主張や、今日の政策研究のあり方に関する議論 (宮川 2002 ; 秋吉他 2015 ; 松田 2016) によれば、政策研究を通じて提供される知識は、「in の知識 (knowledge in process)」と「of の知識 (knowledge of process)」いう二つに分類することができる。

「in の知識」とは、政策分析を通じて政策過程のなかにインプットされる知識である。政策分析は、「複数の選択肢についての評価を、ある一つの、もしくは複数の目標や価値を追求するうえでの有用性の観点から行って、それらの選択肢のなかから一つを選ぶ一連の作業」(Munger 2000 : 6) と定義される。その意味で、「in の知識」は、具体的な政策の中身に関する知識として捉えることができる。

他方、「of の知識」は、政策過程についての知識である。具体的には、政策が如何に決定・実施される (べき) かという問いを扱う知識であり、Dror (1971=1975) の言葉を借りれば、政策を如何に決定するかについての政策——「メタポリシー」——についての知識である。こうした知識は、一般的には、政治学の研究成果と密接に関連するものとして捉えられるであろう。しかしながら、政策過程に登場するアクターについての理解が「of の知識」には不可欠であることを踏まえれば、個人・集団の行動様式や個人・集団を制約する制度・歴史等に焦点を当てるあらゆる学問領域がメタポリシー研究の発展に貢献し得る。

政策研究が提供するこれら二つの知識はいずれも、デモクラシーの実践の改善には欠かせない知識である。「in の知識」は、社会が直面する具体的な諸問題に対する処方箋を提示し得るという意味で有用である。しかしながら、政策過程に関する「of の知識」を踏まえなければ、「in の知識」から引き出される個々の政策案についてその実現可能性が考慮されないことになりかねず、結果的に社会問題の解決は極めて難しくなるであろう。さらに、デモクラシーにおける意思決定のあり方に関わる「of の知識」は、政策過程のアウトプットとして如何なる政策が形成される (べき) かという「in の知識」と結び付けられることによって、デモクラシーにおける意思決定の改善を実現することに大きく寄与することになろう。

本稿は、デモクラシーの実践の改善という政策研究の社会的意義を、カウンター・デモクラシーを伴う今日のデモクラシーという文脈のなかで、具体化することを目指すものである。政策研究に期待される貢献を、「in の知識」と「of の知識」のそ

れぞれについて、検討する。

2.2. 知識活用と政策研究

本稿が重視する第二の理論的視点は、政策研究の「知識活用 (knowledge utilization)」である。如何なる学術的研究であれ、その成果ないし知識が社会のなかで活用されないかぎり、その研究は社会的な貢献を果たしているとはいえないであろう。したがって、今日の政策対立の克服に対し政策研究が何かしらの貢献を果たすには、政策研究の成果ないし知識が政策過程において活用されることが求められる。

知識活用をめぐっては、これまで多様な分析が進められてきている⁴⁾。そこでの主たる関心は、政策に関わる知識の「生産 (production)」ではなく、「適用 (application)」のための諸条件の解明に向けられる (Dunn and Holzner 1988)。政策過程では、政策形成者等に着目され活用される知識もあれば、無視・軽視される知識もある。知識活用研究における一つのねらいは、この知識活用をめぐる違いを生む要因を明らかにし、知識がより積極的に政策過程に活用され、より良き政策形成に寄与するための政策研究の供給の方策・戦略等を探ることにある⁵⁾。

こうした方策・戦略の一つに、「ユーザー指向 (user orientation)」が挙げられる。ユーザー指向とは、政策過程における知識活用が促されるために知識の供給者（議論されている政策の研究者や関係者等）に求められる姿勢の一つである (Kotler and Zaltman 1972; Zaltman 1979; Zaltman 1983)。ユーザー指向によれば、知識活用を、知識の供給者が一方的にその知識をユーザーに「移送 (transfer)」するプロセスとして捉えるかぎり、その知識の活用は期待できない。知識が活用されるためには、その知識を活用すると想定されるアクター（ユーザー）が実際に如何なる

4) 知識活用をめぐる諸理論の整理については、例えば Blake and Ottoson (2009) を参照されたい。

5) 政策研究のあり方について論究するうえで、知識活用を考慮に入れることについては、政策科学の重要性を主張した Dror (1971=1975) も指摘している。具体的には、より良き政策の実現に向けて、政策研究者と政策形成者とは如何なる関係性をもつべきか、政策形成者を如何にして育成するかといった実践戦略の次元もまた、先述の政策分析やメタポリシーと合わせて、政策科学において取り組まれるべき問題として捉えられている (宮川 2002)。

ニーズを持ち、如何なる情報処理等の能力を有し、如何なる環境のもとで活動しているのか等について検討したうえで、どのように知識を提供するかを設計する必要がある。

こうしたユーザー指向を支える基盤は、ソーシャル・マーケティングの原理にあるといわれる (Kotler and Zaltman 1972)。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 and Doescher 1991: 38)。この定義における「社会的に有益なアイデアや目標・理想」が、知識活用のコンテキストでは、政策研究によって提供される知識を指すのである。マーケティングの原理にしたがってユーザーのニーズ・能力・環境等を考慮に入れながら政策研究の提供のあり方を検討するということは、知識活用を、知識の供給者とユーザーとのあいだの「交換 (exchange)」として捉えられることに繋がる⁶⁾。

政策研究のユーザーには、多様なアクターが含まれ得る (松田 2006b)。議会で立法を念頭に置くならば、議員が政策研究のユーザーとして想定されるであろう。また、行政国家化を踏まれば、ユーザーのなかに官僚等も加えられることになる。さらに、近年のガバナンス論の普及から示唆されるのは、議員や官僚だけでなく、NPO 等の市民団体や一般の人びとも、社会を統治するアクターとして、政策知識を活用し得る存在となり得る。

本稿では、多様な潜在的ユーザーの存在を視野に入れながら、それらのアクターによる知識活用の可能性を検討する。そのうえで、知識活用を促すような政策研究の成果の提供方法や政策研究者の戦略的行動について考察を行う。

2.3. 政策の窓モデルと政策研究

ユーザー指向で強調されるユーザーのニーズや環境の把握には、政策過程についての実証的な理解が不可欠である。なぜなら、現実の政策過程の特徴を踏まえることによって、政策研究の活用性の向上に寄与する政策研究者の具体的な戦略が導出され得るからである。そこで、本稿の三つめの理論的視点を、政策研究の成果が政

6) 今日の政策過程においてソーシャル・マーケティングやユーザー指向を強調することの意義について、松田 (2006b) は、ガバナンスの観点から論究している。

策過程において及ぼし得る影響について実証的に明らかにした政策過程モデルから導出する。本稿は特に、「政策の窓モデル (policy window model, or multiple streams model)」(Kingdon 1995) に着目する。政策の窓モデルは、政策研究者の政策過程における潜在的影響力や知識活用の可能性について有益な示唆を提供するモデルとして評価されている (松田 2012)⁷⁾。

政策の窓モデルによれば、政策過程はつぎのように描かれる⁸⁾。政策過程の伝統的なモデル (「段階モデル (stages model)」) が政策過程を、決定・実施・評価等のさまざまな段階が直線的に繋がるプロセスと捉えるのに対して、政策の窓モデルは、こうした捉え方では現実を描写できていないとして、政策過程についての別の見方を提唱する。具体的には、政策過程を三つの独立した流れ——「問題の流れ (problems stream)」, 「政策の流れ (policy stream)」, 「政治の流れ (political stream)」——から成るプロセスとして描出する。問題の流れでは、社会が直面する諸問題が、その危機的状況を明らかにする指標の公表や大規模な出来事の発生等を契機に、社会の多くの人びとに認知されるプロセスである。政策の流れでは、議員、行政官、専門家といったアクターが、研究活動等を通じて、さまざまな政策知識やアイデアを提供する。政治の流れには、社会のムード、利益集団の態度、議会における勢力図、行政部局の人事等のファクターが存在し、それらのファクターに変化が生じれば、個々の政策案に対する社会の人びとの受け入れ姿勢が変わってくる。このように政策過程には、社会問題が認知される世界、政策知識やアイデアが生み出される世界、社会の人びとが関わる政治的な世界が相互に独立して存在し、それぞれの世界はそれぞれに固有のダイナミクスやルールに基づいて動いている⁹⁾。

7) 政策の窓モデルが政策過程モデルとして有する意義や限界について検討した分析としては、例えば Zahariadis (1999), Zahariadis (2014), 大藪 (2007), 松田 (2012), 森 (2016) 等が挙げられる。また、政策の窓モデルの他に、政策形成に対する政策知識の影響力の大きさを実証的に検討するかたちで政策過程の理論化に多大な貢献を果たしているモデルの一つとして、「唱道連携モデル (advocacy coalition framework)」(Sabatier and Jenkin-Smith 1999) も注目に値する。

8) 本稿での政策の窓モデルの概説は、主に Kingdon (1995) と松田 (2012) に基づいている。

9) その意味で、段階モデルが描くような世界——問題が認知された後に政策案が設計されて、政治的な審議・決定が行われるといった直線的に進行するプロセス——とは異なる。

政策過程において特定の 이슈がアジェンダとして設定され、その 이슈に対応する何らかの政策案が提示されるのは、これらの互いに独立した三つの流れが一つの流れに「合流（カップリング）(coupling)」するときである。カップリングが起こる契機となるのは、例えば、現行の政策プログラムが定期的更新を迎える時期であったり、社会問題の存在を顕在化させる重大な出来事の発生や政権交代といった突発的な変化が生じた直後であったり、政策過程の流れのなかに何かしらの変化が生じるときである。こうした変化が生まれるタイミングにおいては、新しく社会的に認知された社会問題への対応策として、既に存在する特定の政策のアイデアを受け入れる新たな政治の状況が現れるときがある。この状況のなかで革新的なアイデアが採用されると、抜本的な政策の転換が起こることになる。これら三つの流れがカップリングするタイミングの到来は、政策の窓モデルでは、「政策の窓（policy window）の開放」と表現されている。

政策の窓の開放は、偶発的な要素を伴うがゆえに、頻繁に起こることもなければ、その生起を予測することも容易ではない。また、人びとの関心の持続性の低さを踏まえると、開放の時間は極めて短い。それゆえに、特定の政策案を推し進めようとする各アクターは、政策の窓の開放という決定的な瞬間を逃すまいと、その政策案と合致するような社会問題の状況の変化とその政策案が受け入れられやすい政治状況の到来を注視するのである。

では、政策の流れのなかに存在する政策知識やアイデアは如何にして問題の流れや政治の流れとカップリングするのであろうか。政策の窓モデルは、カップリングの実現を促すファクターとして、「政策事業家（policy entrepreneur）」の役割を強調する。政策事業家とは、自らの推す政策案の採択を促すカップリングの可能性を高めることを目指して、「時間、エネルギー、名声、資金といった自分の資源を注ぎ込む」（Kingdon 1995: 179）アクターである。政策研究を行う研究者は政策事業家の役割を担い得る存在として捉えられる一方で、他にも、閣僚、議員、ロビイスト、弁護士、キャリア官僚といった多様なアクターも政策事業家となり得る。

以上の三点の理論的視点に基づいて、次節以降での考察のねらいを、ここで改めて整理する。本稿は、デモクラシーの実践の改善という政策研究の社会的意義を踏

るものとして、政策過程が捉えられている。

まえて、カウンター・デモクラシーを伴う今日のデモクラシーにおいて政策研究に求められる貢献を明らかにする。その際、政策研究が提供する「in の知識」と「of の知識」の二つの知識に対して、政策過程で活動するアクターが持つ需要ないしニーズを析出する。さらに、政策研究の活用性を高めるために、政策事業家として政策研究者に期待される役割を導出する。最後に、政策研究の社会的意義の向上を目指すなかで直面する課題についての示唆を、本稿の考察を踏まえて提示する。

3. アウトプットをめぐる対立と「in の知識」

3.1. 「in の知識」の活用へのインセンティブ

本節は、政策のアウトプットをめぐる対立のなかで、政策研究に期待される対立克服への貢献について、知識活用のユーザー指向に基づいて考察する。まず、代表制デモクラシーが中心となる政策過程においてアウトプットをめぐる対立が生じるとき、政策過程のアクターは、政策研究に対して如何なる需要ないしニーズを持ち得るのかについての検討から始める。

代表制デモクラシーのもとで政策形成に携わる議員等のアクターは、市民や利害関係者からの要求を考慮に入れながら、自らのイデオロギーや個人的・組織的目標に沿った決断を行う。その際、各アクターは、二つの深刻な不確実性に直面する（松田 2006a; Matsuda 2007）。第一に、検討されている個々の政策案が実際に採用された場合、それぞれの政策案が与え得る社会的・経済的インパクトをめぐる不確実性が存在する。即ち、高度に複雑化した今日の社会において、ある政策案の実施によって、社会全体が如何なる影響を受け、個々の市民や各アクターの利害関係者の生活等が如何に変わり得るのかを正確に予測することは不可能であるという意味での不確実性である（Smith 1999）。

第二の不確実性は、政策案のインパクトに対する市民や利害関係者の反応に関わる。仮に政策案の社会的・経済的インパクトをその実施前に予測できていたとしても、市民や利害関係者がそのインパクトを如何に認識し、そのインパクトを与える決断を行った政策決定者に対して如何なる評価を下すのかを、政策実施前に予測することは極めて難しい（Gretschmann and Kenis 1990）。そもそも多くの人びとは、特定の政策案に対する明確な選好を政策形成の段階で意識し、それを表明できるこ

とは稀であり (Stimson et al. 1994; Brady and Ansolabehere 1989), 実際には, その政策案への選好は, それが実施された後の段階で現れてくることが一般的であろう。したがって, 政策形成に携わるアクターは, 自らの決断が個々の市民や利害関係者によってどのように評価されるのかが曖昧な状況のなかで, 政策形成のさまざまな場面で何かしらの行動を選択することになる。

こうした不確実性に戦略的に対応することは, 政策形成に関わる決断を合理的に行うことを目指す議員等の各アクターにとっては, 欠かすことのできない重要な行動である (Matsuda 2008)。不確実性に対する戦略的対応の一つとして挙げられるのが, 不確実性の低減に寄与する多様な情報を収集・利用することである。政策案のインパクトや市民等の選好・反応についての情報は, 各アクターが政策過程において如何なる決断を行うべきかを判断するうえで重要な指針を与える。さらに, 各アクターが, 異なる政策案を支持する他のアクターに対して, 自らの立場に同意するように説得する際にも, これらの情報は有用である。なぜなら, 説得を受けたアクターは, その情報に触れることによって自らを取り巻く不確実性が少なからず除去されたと認識し, 結果として, 情報を提供したアクターが推す政策案を支持する可能性が高まるためである。

政策分析に基づく「in の知識」は, こうした不確実性の低減に貢献する情報の一つとして捉えられる。不確実性が政策案のインパクトやそれに対する市民や利害関係者の評価に関わることを踏まえると, 政策形成に携わるアクターにとって, 「in の知識」が有する戦略的重要性はとりわけ高い。その意味で, 政策過程における各アクターが, 政策のアウトプットに関わる意思決定や, 対立するアクターとのインターアクションを行ううえで, 「in の知識」に対する高い需要ないしニーズがこれらのアクターのなかに潜在しているといえよう (Matsuda 2008)。

政策分析への需要が顕在化するのには, イシューに対して社会の高い関心が寄せられている状況, 即ちイシュー・セイリアンス (issue salience) が高くなっている状況である (松田 2006a)。セイリアンスが高いイシューをめぐるプロセスにおいて, 各アクターが政策形成に関して行う選択を, 市民や利害関係者は注視する (Bowler & Donovan 1995)。こうした社会的な注目が集まるなかで, 対立する各アクターは, 自らの主張の説得力を向上させたり, 相手の主張を批判したり, そして自らの主張への同調者を増やしたりするために, 多様な情報を入手し利用するインセンティブ

を持つ。したがって、イシュー・セイリアンスが高いときには、対立する両者から、戦略的手段として、政策分析を活用したいという強い声が出てくるであろう。

こうした政策分析に対する需要は、カウンター・デモクラシーを伴う政策過程においては、如何に変わるのであるのか。カウンター・デモクラシー的な動きによって表出されたアウトプットをめぐる政策対立は、議会内ないし政府内の対立に収まらず、議会外をも巻き込む対立となる。したがって、政策分析を戦略的に活用することへのインセンティブは、対立する議会内外のアクターのなかに共通して存在するといえる。その意味で、カウンター・デモクラシーは、「inの知識」に対する需要を多様なアクターに拡大し得る動きとして捉えられよう。

実際、カウンター・デモクラシー的な動きを活発化させた原発再稼働や集団的自衛権といったイシューでは、対立する各アクターは、議会内外で、多様な政策分析の成果を引用したり、それぞれの分野の研究者に意見を求めたりした。こうした各アクターの行動は、激しい対立のなかで、「政策問題の解明と合理的解決」を目指す専門的な知見として政策分析の成果を戦略的に活用することによって、自らの立場に対する支持を多様な人びとから獲得することを目指していると捉えることができよう¹⁰⁾。

3.2. 「inの知識」の活用への期待

カウンター・デモクラシー的な動きがみられる状況のなかで、アウトプットをめぐる対立は議会内外の多様なアクターを巻き込む一方で、それらのアクターは、政策分析を活用するインセンティブを有するという点で共通している。ここに含意されるのは、政策のアウトプットをめぐる対立の克服に政策分析が寄与し得るということである。政策分析の成果が各アクターに活用されれば、それぞれの政策案や各アクターの立場をよく理解しないままに政策形成が進められる可能性は小さくなり、その意味で、政策過程の改善を促すことが期待される（松田 2016）¹¹⁾。

10) 安全保障関連法案の審議過程に着目した大野博人の表現を用いれば、研究者を国会に参考人として呼ぶことによって、「党派的な印象を少しでも薄めたい」という狙いが、対立する各アクターにはあるといえる（『朝日新聞』、2015年6月25日、1頁）。党派性が強いということは、本節の考察にしたがえば、対立が激化する状況において、多くの支持を獲得するという戦略とは逆方向の意味をもつものである。

11) 今日の政策過程が価値観や解釈の多様性に特徴付けられることを踏まえて、松田

そこで、以下では、前節で言及した政策の窓モデルによる政策過程の捉え方を、今日の日本におけるカウンター・デモクラシー的な動きの活発化や、それに伴う政策のアウトプットをめぐる対立状況に適用して、対立克服に向けた政策分析の貢献と政策研究者の役割を導出する。まず問題の流れにおける変化としては、東日本大震災によって原発政策やエネルギー政策に関する問題が顕在化したことや、世界的なテロへの恐怖や近隣諸国との対立等を通じて安全保障政策のあり方に社会的な注目が集まるようになったこと等が指摘される。つぎに政治の流れでは、これらの問題に対する議会内での与野党対立の激化や、議会外でのカウンター・デモクラシー的な動きの活発化が生じ、その結果として、対立するそれぞれのアクターは政策知識を活用するインセンティブを持つようになった。したがって、問題の流れと政治の流れには、政策分析の成果が政策過程のなかで取り上げられる状況へと変化してきているといえよう。その意味で、カウンター・デモクラシーは政策の窓の開放に繋がり得る動きとして捉えられる。

こうした状況のなかでカップリングに向けて尽力する政策事業家として期待されるのは、如何なるアクターであろうか。この問いを検討するにあたって、政策の窓モデルを米国における1980年代の税制改革の政策過程に適用したKingdon (1995)の分析に着目する¹²⁾。1986年の税制改革は、利益集団からの反発や議会内対立を齎すような抜本的な政策転換を伴う改革であったため、その改革が実際に実現したことは多くの論者に驚きを与えた¹³⁾。この政策過程を政策の窓モデルに基づいて捉えると、問題の流れには深刻な財政赤字や不公平な税負担の実態が社会的に認識されるようになったこと等が、政治の流れでは現行の税制や政府に対する社会的な反発や議会の勢力図の変化等が指摘される。他方、政策の流れでは、サプライサイド経

(2016)は、「inの知識」としての政策分析のあり方について論究している。ただし、そこでの考察では、今日のカウンター・デモクラシー的な動きに代表される近年の政治状況の具体的な変化には言及されていない。

12) Kingdon (1995)は、税制の分野に加えて、運輸、保健、予算、医療の分野における政策転換についても、政策の窓モデルの観点から分析を行っている。政策の窓モデルに基づく政策過程の実証分析として、他には、例えばZahariadis (1995)、小島 (2003)、二宮 (2005)等が挙げられる。

13) 具体的には、公平性や経済効率性の向上、低所得者層の利益の増進、租税特別措置の大幅な削減や撤廃に寄与する改革であったといわれている (松田 2003)。

済学に基づく租税政策のアイデアが経済学者らによって提唱されていた。こうした三つの流れがカップリングして抜本的な税制改革が実現されたと説明される。

このカップリングにおいて政策事業家の役割を担ったのが、Kingdon (1995) の分析によれば、連邦議会の与野党議員であった。彼らは多様な関係者に働きかけて、税制改革の方向性や具体的な内容等の理解が共有されるように努めた。こうした与野党議員に加えて、カップリングに寄与したアクターとして注目されるのが、経済学者等の政策研究者である (Bowler 1989)。この税制改革をめぐっては、下院歳入委員会 (House Ways and Means Committee) でさまざまなセミナーが開かれ、そこに招待された政策研究者は委員会メンバーとのあいだで意見交換等を重ねた。こうした議論を通じて、委員会メンバーは税制のあり方や現行システムの問題点等についての理解を深め、抜本的な税制改革を前向きに検討する素地が形成されたのである¹⁴⁾。

この1986年の米国の税制改革の事例から引き出されることは、カップリングの実現に、即ち政策過程における新たな「inの知識」の採用に向けて、政策分析者が政策事業家としての貢献を果たし得るということである。実際、日本でのカウンター・デモクラシー的な動きやそれに伴う政策対立に目を向けると、政策研究者の影響力の大きさを見出すことができる。2015年6月4日、安全保障関連法案をめぐる審議が行われていた衆議院憲法調査会に参考人として呼ばれた三人の憲法学者 (長谷部恭男・早稲田大学教授、小林節・慶應義塾大学名誉教授、笹田栄司・早稲田大学教授 (全て当時)) が、三人とも集団的自衛権の行使容認を違憲とする意見を表明した。三人のなかには、安全保障関連法案の成立を目指す与党が推薦した参考人も含まれていたこともあって、この違憲の表明は、社会的な注目を集めた。その調査会から約10日後の6月15日には、長谷部と小林は日本記者クラブ等で記者会見を行い、「95%を超える憲法学者が違憲と考えているのではないか」といった

14) 政策過程における政策研究者の役割の重要性は、小泉政権下での経済財政諮問会議における議論からも確認される (松田 2008a)。当時の経済財政諮問会議では、経済学者等の民間議員が、事前にペーパーを作成し、それを会議の場で配布することによって、議論の枠組みが政治的な駆け引きではなく、より専門的な見地に基づくものとなったといわれる (大田 2006)。そうした民間議員の政策過程への積極的な関与がこの時期の財政政策等の方向性に対して及ぼした影響は小さくないであろう。

見方を表し、改めて集団的自衛権の行使について意見という立場を強調した¹⁵⁾。さらに、朝日新聞は6月下旬に憲法学者に対してアンケート調査を行い、回答した122人のうち104人が違憲と、2人が合憲と判断したという結果を公表した¹⁶⁾。これらの動きに含意されるのは、「inの知識」を提供する政策研究者は、政策過程への関与を通して、「inの知識」への社会的な注目を促し得るということであろう。その意味で、政策分析を通じて、政策研究者はデモクラシーの実践の改善に寄与し得るのである。

カウンター・デモクラシーによって表出された政策対立のなかで、政策研究者が如何に政策過程に関与すべきかについては、ユーザー指向の視点が有益であろう。即ち、「inの知識」のユーザーのニーズや能力等を踏まえて、知識提供の手法が戦略的に選択される必要がある(Matsuda 2008)。例えば、必ずしも直接的ないし短期的な利害を感じていない人びとに向けては、メディア等を活用することによって、社会全般からの関心を広く集められるであろう。その意味では、先述の憲法学者らの意見表明は効果的であったといえよう。他方で、政策対立の中心に位置するアクターに対しては、イシューについての理解を促すために、1986年の米国の税制改革の事例で言及されたようなそれらのアクターとの直接的なインターアクションの機会を探り、その機会を活用することが効果的であろう。それと同時に、社会全体の関心がイシューに集まれば、即ちイシューのセイリアンスが高まれば、そうしたアクターは、世論の動向を意識して、自らの行動を変えるであろう¹⁷⁾。したがって、メディア等を通じての「inの知識」の提供は、一般の市民だけでなく、直接的な利害関係者の認識をも変容させる可能性がある。

さらに、「inの知識」を提供するにあたって、政策分析の内容をそのまま伝える

15) 『朝日新聞』、2015年6月16日。

16) 『朝日新聞』、2015年7月11日。この調査は、判例集『憲法凡例百選』（有斐閣、2013年）を執筆した210人のうち、故人1人を除く209人に対してメール等で行われた。122人から回答があり、「憲法違反」と答えたのが104人、「憲法違反の可能性はある」が15人、「憲法違反にはあたらない」が2人、無回答が1人であった。

17) 政策の窓モデルを提唱したKingdon（1995）は、政策の窓の開放を促すファクターの一つとして、国民のムードの変化を挙げている。本稿がここで強調するのは、政策研究者による「inの知識」の提供によって世論の動向ないし国民のムードに変化が生まれれば、「inの知識」が存在する政策の流れと他の二つの流れとのカップリングが起こる可能性が高まるであろうという点である。

ことは、その知識の活用性を損なわせることになりかねない。専門知識を十分に具えていないさまざまな人びとにその知識が理解され活用されるために重要なことは、その知識を伝えるメッセージがシンプルで平易な表現で示されていることである (Guston et al. 1997)。また、世論の支持を獲得し、反発を避けたい議員等にとっては、政策案の内容を一般の市民がイメージし易くなるようなシンボリックな言葉が含まれたメッセージであれば、その政策分析が提供する「in の知識」は、政治的に活用性の高い知識として捉えられるであろう¹⁸⁾。

3.3. 「in の知識」の活用への懸念

カウンター・デモクラシー的な動きが活発化し、アウトプットをめぐる政策対立が表面化する状況において、「in の知識」は、その戦略的重要性が高まり、活用され易くなることが期待される。しかしながら、「in の知識」の活用のされ方は、政策分析を行った研究者の意図とは異なるものとなる可能性があることに留意しておく必要がある。

政策分析は、その分析手法が実証的であれ規範的であれ、厳密性を追求すると、分析結果の具体性を損なう虞がある (松田 2016)。Zaltman (1979) の言葉を用いれば、政策分析を通じて提供される知識は、「具体的でない知識 (nonpositive knowledge)」となるのである。具体的な知識とは、社会が直面する問題点を指摘することに加えて、その問題に対する解決策を具体的に示す知識であるのに対して、具体的でない知識は、現行の政策等の限界を科学的に論証する一方で、新たな政策案については具体的な提案ができない知識である¹⁹⁾。

実証的な政策分析は、その論拠として、演繹的に導出された仮説を必要とする。演繹的考察において仮説を導くための前提となるのは、関係するアクターの行動様式や、それらのアクターを取り巻くルールや環境等についての想定である。これらの想定は、今日の状況を踏まえると、多様に存在し得る。なぜなら、今日の社会は

18) 米国の1986年税制改革では、「良き (good)」,「公正 (fairness)」,「簡素 (simplicity)」といった語が、多くの人びとにその改革についてのポジティブなイメージを与えるシンボルとして機能し、そのことが改革実現を促した一因であるとする分析が見られる (Conlan et al. 1990; Kaizuka 1991)。

19) 政策分析が提供する知識が具体的でない知識となることについての本稿の概説は、主に松田 (2016: 27-29) に基づいている。

深刻な複雑性や不確実性に直面しているため（國領 2006），人間の行動や社会のメカニズム等について多様な解釈が可能となるからである。人間の行動や社会のメカニズム等に関して如何なる解釈をとるかによって，導出される仮説は異なり，結果的に示される分析結果も異なるのである。

他方で，政策分析では，政策評価や政策提言に論及するかぎり，仮説導出のための演繹的考察にくわえて，規範的な考察も不可欠である。即ち，社会の現状や現行の政策について，そして新たな政策案について，価値判断を行う必要がある。この価値判断を支える基準となるのは，「分析を行うための，即ち，ある政策案は他の政策案より望ましいと主張するための前提」（Munger 2000: 8）である。具体的には，政策評価や政策提言において，如何なる価値を追求すべきか，多様な価値のあいだに如何なる優先順位をつけるべきか，といった点についての捉え方である。価値観の多様性が受容される今日の社会では，これらの問いに対する答えが社会のなかで一致することを期待するのは難しいであろう（足立 1994）。こうした価値判断の基準の多様性は，同一の事象や政策案についての規範的な評価が多様に存在することに繋がる。

ここから引き出されることは，政策分析においては，主張展開のプロセスが論理的であっても，それが立脚する前提——実証的な意味での世界観や規範的な意味での価値観——が異なれば，異なる知識が提供されるという点であろう。それゆえに，政策研究者は，自らの分析が依拠する前提を明示しながら，分析の結論を説くのである。しかしながら，異なる前提に基づく多様な政策分析が集積すると，それらの「in の知識」のなかに，社会の現状や具体的な政策案についての共通の提言を見つけ出すことは容易ではなくなり，むしろ相矛盾する結論を発見することになるであろう。その意味で，政策分析によって提供される「in の知識」は，具体的でない知識として捉えることができるのである。

こうした具体的でない知識は，知識の提供者（政策研究者）が知識活用促進のために戦略的に行動したとしても，提供者の意図とは異なるかたちで活用される虞がある。実際，社会の多くの人びとは，政策分析の前提に十分な意識を払うことなく，結論のみに耳を傾けがちであるといわれる（森 2011）²⁰⁾。こうしたなかで政策分析

20) 社会問題や政策案の検討に必要な知識等と一般の人びとの資質等との乖離について

が政策過程で活用されると、政策分析が立脚する前提とは異なる枠組みで解釈される可能性が小さくなく、そうした知識活用によって政策対立はその克服からかけ離れた方向に向かっていくことになるかもしれない。したがって、政策研究者は、自らの政策研究の成果が広く活用されることを望むかぎりにおいて、積極的に、そして継続的に政策過程に関与し、政策研究の成果に対する社会的な理解に努めていくことが重要となろう。

4. プロセスをめぐる対立と「ofの知識」

4.1. 「ofの知識」の活用へのインセンティブ

今日のカウンター・デモクラシー的な動きを引き起こしている政策対立には、第1節で言及されたように、政策のアウトプットをめぐるものだけでなく、政策のプロセスをめぐるものも存在する。例えば2015年の安全保障関連法案の審議プロセスにおいては、杉田敦が述べているように、法案に対する賛否というよりはむしろ、「こんなやり方が許されるのか」といった点に多くの人びとの注目が移っていった²¹⁾。具体的には、法案成立を目指す与党が、これまでの議会運営のさまざまな慣習を破ったり、野党の質問時間を奪ったりといった、強引とも映る行動をとったことに対して、法案の内容の違憲性という問題とは別に、強い批判が向けられ、それが議会外の抗議運動を拡大させたといえよう。

本節は、政策のプロセスをめぐる対立に焦点を当てて、その対立の克服に向けて政策研究が果たし得る貢献について考究する。そこで、前節と同様に流れに沿って、まず対立する各アクターにとっての政策研究の戦略的意義を導出し、つぎに対立の克服に寄与する政策研究の活用に向けて政策研究者に期待される役割について論究する。

政策を選択するとは、ある社会問題に向けて社会として如何なる姿勢で臨むかを社会全体で決めるという意味において、社会選択の一つである（松田 2016）。そこで、社会選択に対して、その社会を構成する人びとが如何に認識するかに目を向け

は、例えば Matsuda (2007) を参照されたい。

21) 『朝日新聞』、2015年9月27日、3頁。

る。ある社会選択についてその公正さを人びとが評価するとき、評価結果を大きく左右するファクターとして、二つが挙げられる（藤井 2003）。第一に、分配的公正（distributive fairness/justice）である。これは、社会選択の結果として生じる分配の状況の公正さを測るものである。第二に、手続的公正（procedural fairness/justice）である。これは、社会選択が行われるプロセスないし決め方に関わる基準である。藤井他（2002）の実験的分析によると、人びとは、手続的公正を感じられる社会選択に対しては、社会選択の結果（分配的公正）に満足していない場合でも、その社会選択を受け入れて、社会のなかで協力的な行動をとる傾向が高い。

今日のカウンター・デモクラシー的な動きを動かしている不信任感、そしてその動きのなかで顕在化した政策のプロセスをめぐる対立は、手続的公正の観点から生まれているといえよう。そもそも、第1節で概観したように、議会主義に基づく代表制デモクラシーは、民意の表明という点において、根本的な限界を有する。その限界が、近年の具体的な社会問題をめぐる政策過程のなかで、一層深刻なかたちで認知された結果としての、今日のカウンター・デモクラシー的な動きの活発化であるといえよう。

政策のプロセスをめぐる対立する各アクターにとって、政策研究は如何なる戦略的意義を有するであろうか。議会内での決定即ち代表制デモクラシーに基づく手続きを重視するアクター（具体的には与党等）は、議会における自らの行動を説明するにあたり、政策の審議プロセスには法的に見て問題がないとする解釈を強調するであろう。それと同時に、手続的公正だけでなく分配的公正の観点からも自らの行動を正当化するために、前節で触れたように、自分たちが支持する政策案の内容を高く評価する政策分析（「in の知識」）に言及することも有用な戦略として機能する。

他方、議会での審議プロセスに対して不満を抱き、議会外での運動を展開するアクターは、決定された政策の内容を批判するだけでは、自分たちの問題認識の表明としては不十分である。即ち、「in の知識」を提供する政策分析は、プロセスをめぐる対立のなかでは、それを活用することの戦略的意義はさほど大きくないであろう。むしろ、議会での審議プロセスについて手続的公正の観点から問題視する知識のほうが、自分たちのカウンター・デモクラシー的な動きを正当化することに寄与し得る。この知識は、第2節での分類にしたがえば、政策過程についての知識――

「of の知識」——の特徴を持つものであり、主にメタポリシー研究を通じて提供される知識である。

このように、政策のプロセスをめぐる対立においては、メタポリシー研究による「of の知識」へのニーズが少なからず存在する。とりわけ、カウンター・デモクラシー的な動きを進めるアクターにとっては、メタポリシー研究を活用することの戦略的意義は大きいといえよう。

4.2. 「of の知識」の活用への期待

カウンター・デモクラシー的な動きのなかで、「of の知識」は、プロセスをめぐる政策対立の当事者にとって戦略的意義を有するがゆえに、「of の知識」へのニーズが生まれてくる。「of の知識」に対するこうした需要の高まりは、「デモクラシーの実践の改善」という政策研究の目標の達成という規範的な意味において、極めて重要な意味を持つ。なぜなら、Dror (1971=1975) によれば、政策過程に着目し、それを改善しようとする姿勢がないかぎり、アウトプットとしての政策の改善は微々たる変化にしかならないからである。換言すれば、政策過程の改善が行われることによって、「in の知識」の実現可能性は向上し、結果的にデモクラシーの実践が改善され得るのである（松田 2016）。したがって、「of の知識」へのニーズが期待できるこのタイミングにこそ、政策過程におけるメタポリシー研究の活用を促すような役割が政策研究者には一層求められるのである²²⁾。では、政策研究者は政策過程に如何に関与すべきなのであろうか。

政策の窓モデルにしたがえば、政策のアウトプットをめぐる対立と同様に、政策のプロセスをめぐる対立においても、政策の窓が開放する可能性を見出すことができる。問題の流れを見ると、集団的自衛権等の 이슈が社会的に認知されたことをきっかけに、その 이슈をめぐる国会運営等をめぐる問題点がクローズアップされるようになったという変化があった。政治の流れでは、この国会運営等を批判する動きが、とりわけ国会外のデモ等のかたちを伴って、展開されるようになっていった。こうした二つの流れの変化のなかで、政策の流れに存在していた「of の知識」

22) 「of の知識」が政策過程において活用されることを目指すということは、メタポリシー研究も、政策分析と同様に、「in の知識」としての機能を果たすべきであるという認識に繋がるといえよう。

が、こうした国会運営等に関わる問題について理解し検討するための視点として、注目を集めるようになっていったのである。

その「ofの知識」の一例を挙げると、カウンター・デモクラシーについての知識がある。カウンター・デモクラシーという概念に学術的な関心が向けられるようになった一つの大きな契機は、2008年の書籍の刊行（Rosanvallon 2008=2017）であった。それが、例えば集団的自衛権をめぐる政策対立が顕在化していくにつれて、メディアによっても取り上げられるようになっていくのである²³⁾。カウンター・デモクラシーへの言及には、社会に対して、代表制デモクラシーの限界を明示化するとともに、デモクラシーのあり方ないしより良き社会選択の方式等についての再考を促すという効果が期待できる。その意味で、今日のカウンター・デモクラシー的な動きの活発化は、「ofの知識」が社会のなかで活用される契機として、換言すればメタポリシー研究がデモクラシーの実践の改善に寄与するための好機として捉えることができよう。

では、メタポリシー研究の活用性が高まりつつある状況において、政策研究者には政策事業家として如何なる貢献が期待されるのであろうか。メタポリシー研究の活用に戦略的意義を見出すアクター、即ちメタポリシー研究のユーザーとなり得るアクターのなかには、先述のように、カウンター・デモクラシー的な動きを推進するアクターが含まれる。このことから示唆されるのは、知識の供給の手法としては、このアクターにとって目に留まり、理解し易いかたちで行われることが重要となるということであろう。とりわけ、カウンター・デモクラシー的な動きのために大半の時間を割いたり、政策過程に関する専門的な知識を持っていたりするアクターはさほど多くは存在しないであろうことを踏まえれば²⁴⁾、身近な情報源を用いて分かり易く「ofの知識」を伝えることが効果的であるといえよう。その意味では、メ

23) メディアによって言及の頻度等に差異は存在するが、例えば朝日新聞では、特定秘密保護法、原発再稼働、集団的自衛権といった、激しい政策対立を伴うイシューに関わる政策過程を取り上げる際に、しばしばカウンター・デモクラシーという概念を含んだ記事を掲載している（例えば、『朝日新聞』、2014年1月1日、2014年3月18日、2015年4月1日、2015年6月25日、2015年9月17日、2015年9月19日、2015年9月27日、2015年9月28日）。

24) 岡田（2017）の有権者調査と大学生調査に基づく分析によれば、カウンター・デモクラシー的な動きの担い手は、党派性を帯びた動員との関連が深い。

タポリシー研究に従事する研究者が、メディア等を活用して、「of の知識」を発信していくことは、その知識への関心を高め得る手法として評価できよう²⁵⁾。

こうしてカウンター・デモクラシー的な動きのなかで「of の知識」の活用が進められることによって、政策過程のあり方に一層の社会的な関心が向けられ、プロセスに関する 이슈のセイリアンスが高まることが期待される。その結果、「of の知識」の活用には積極的ではなかった対立するアクター（例えば対立を引き起こしている政策を推進するアクター）も、その知識に少なからず目を向けざるを得なくなり、延いては、デモクラシーの実践の改善に向けた取り組みが社会全体に拡大していくことに繋がり得るであろう。

4.3. 「of の知識」の活用への懸念

政策過程において「of の知識」へのニーズが少なからず存在するとはいえ、その活用を安易には期待することはできない。第一に、メディア等の利用が「of の知識」の活用には有用な手段となり得るものの、その有用性はメディア等からの需要に左右される。政策のプロセスについてのメディア等の主たる焦点は、政策対立をめぐるアクター間のインターアクションないし政治的なゲームの実証的な描出に向けられていることが少なくない。しかしながら、デモクラシーの実践の改善には、政策過程についての実証的な理解だけでは十分とはいえない。政策過程に対する規範的な視点もまた不可欠であり、ここに「of の知識」の活用の意義が存在する。それゆえに、規範的な視点も含めた「of の知識」に対する需要を喚起していくことが、政策研究者には期待される。

第二に、「of の知識」を提供するメタポリシー研究も、「in の知識」を提供する政策分析と同様に、具体的でない知識を生み出す傾向が強いいため、「of の知識」の活用は容易ではない。例えば、カウンター・デモクラシーに関する研究は、先述のように、代表制デモクラシーの限界を指摘するという意味で、現行のシステムの問題点を明示するが、その一方で、代表制デモクラシーとカウンター・デモクラシーとの相互補完性については、政策過程における知識活用に繋がり得るほどの十分な

25) 研究者がカウンター・デモクラシーに言及して、デモクラシーのあり方について意見を表明した新聞記事としては、例えば、『朝日新聞』、2014年3月18日、2015年4月1日、2015年9月19日、2015年9月27日が挙げられる。

具体性を有しているとはいえない。

また、対立の克服に向けて、多数決の限界を踏まえたうえで、熟議の有用性が注目されているが（e.g., 田村 2008；山田 2015）、その実践にあたっては多様な課題が存在する²⁶⁾。一例を挙げると、デモクラシーに基づく政策形成においては、社会に存在する多様な信条・選好が反映されるという代表性と、社会問題に対して迅速な対応が行われるという効率性が要求されるが（Shepsle and Bonchek 1997）、代表性と効率性とのあいだにはトレードオフの関係が存在する（Shepsle 1988）。このトレードオフの関係に含意されることは、代表性を追求して熟議を推し進めると、効率性を損なってしまうことである。つまり、熟議に関する知識は、それを具体化すると、異なる観点からの問題点が指摘されるという特徴を有する。

したがって、具体的でない知識としての特徴を有する「ofの知識」は、対立を生んでいる政策案を支持するアクター、とりわけ議会内の多数派には活用され難いであろう。メタポリシー研究を通じて解決策が具体的に示され得ないかぎり、これらのアクターは、代表制デモクラシーの手続きに則って法案作成を進めていることを強調し、自らの行動を正当化し続ける行動を選択し、その結果として、対立の克服に到達することは極めて難しくなるであろう。こうした行動に変化を与えるためには、先述のように、社会全体を巻き込んだ知識活用を通じて、政策のプロセスに対する問題認識が社会の多くのアクターのなかで共有され、イシュー・セイリアンスが高められていくことが重要であろう。その意味で、政策研究者による「ofの知識」の活用を促すための戦略的行動が、デモクラシーの実践の改善には不可欠なのである。

5. デモクラシーの実践の改善に向けた知識活用と市民育成

本稿は、今日のカウンター・デモクラシー的な動きを通じて顕在化された政策対立のなかで、デモクラシーの実践の改善を目指す政策研究がその対立の克服に向けて如何なる貢献を果たし得るかについて論究してきた。具体的には、政策研究の政

26) 熟議の実践を阻害する要因を分析したうえで、熟議の意義や可能性を理論的に擁護した論考としては、田村（2017）が注目に値する。

策過程での活用性に着眼し、カウンター・デモクラシーにおける政策研究の知識活用の変化や、知識活用が促されるために政策研究者に期待される役割等を析出した。カウンター・デモクラシー的な動きが活発化する今日の状況は、政策の窓モデルにおける問題の流れと政治の流れの変化を見出すことができ、それゆえに、政策の流れに存在する政策研究の成果が政策転換に、延いては政策対立の克服に寄与し得る状況であるといえよう。即ち、政策研究者が政策事業家としての行動を戦略的に選択することができれば、政策の窓が開放され、三つの流れがカップリングする可能性が高まり得る。その意味で、今日のカウンター・デモクラシーは政策研究の知識活用のあり方を大きく変え得る好機として捉えられるのである。

しかしながら、こうした政策研究への期待の一方で、政策研究の策過程における活用を阻むファクターが存在することも、本稿で確認された。それは、政策研究の成果は一般的に、具体的でない知識としての特徴を有するという点である。具体的でない知識は、策過程においては活用され難かったり、知識についての十分な理解が伴わないままに活用されたりする虞がある。まず、政策分析を通じて提供される「inの知識」に関しては、個々の分析のなかではある程度具体的な主張が展開され得るとしても、さまざまな分析を見渡せば、多様な提言や評価が行われていると同時に、それらの提言や評価が立脚する前提や解釈が個々の政策分析によって大きく異なることが少なくない。このとき、カウンター・デモクラシー的な動きに伴う政策対立において、各アクターは、提言や評価の多様性を認識せずに、もしくは個々の政策分析が立脚するものとは異なる前提や解釈に基づいて、政策分析を活用するかもしれない。

他方、メタポリシー研究を通じて供給される「ofの知識」もそれぞれ異なる前提や解釈に立脚しているがゆえに、「inの知識」と同様に、誤解に基づく知識活用が行われる虞が存在する。それにくわえて、議会内の多数派等のアクターが、現行の策過程のシステムを問題視する情報に戦略的意義を見出す可能性は低いであろう。その場合、「ofの知識」を活用しようとするインセンティブを持つのは、カウンター・デモクラシー的な動きを展開するアクターにかざられることになる。こうしたアクター間での知識活用のインセンティブの偏在を踏まえると、「ofの知識」の活用から政策の窓の開放へと繋がることを期待するのは楽観的すぎるかもしれない。

このように今日の政策過程では、「in の知識」であれ「of の知識」であれ、政策研究の活用に対する期待と懸念が並存する。こうした状況のなかで、政策研究者には、カウンター・デモクラシーという好機を活かして、デモクラシーの実践の改善に向けて積極的に政策過程に関与することが求められる。その意味で、政策研究を、政策決定等と同様に、政策過程という大きなプロセスを構成する一要素として捉えて、そのプロセスのなかに政策研究者を位置付けることが、知識活用の促進という観点からは有用となろう（松田 2006b）。

しかしながら、本稿の考察からは、政策研究の知識活用は、政策研究者の役割だけでなく、活用する側のアクター（ユーザー）の姿勢等にも左右されるという示唆が引き出され得る。政策形成の担い手が政策研究の成果を理解したうえでそれを活用することができないかぎり、政策研究は政策過程から隔絶され、デモクラシー実践の改善に向けた政策研究の社会的意義は極めて小さなものとなるであろう。換言すれば、政策研究の社会的意義を高めるためには、政策形成の担い手が政策研究について理解できることが欠かせないのである。

「政策研究についての理解」をどのように定義するかによって、政策形成の担い手に要求される姿勢等は異なる（Matsuda 2014）。例えば、それを、政策案設計等を主体的に進めるために必要となる高度な知識やスキルとして捉えたうえで、その知識やスキルを習得するための高等教育機関での教育等の重要性を強調する見方が存在し得る（足立 2005；松田 2013）。こうした姿勢等は、社会のなかの一部の人びと（政策形成の専門家・実務家等）に対して要求されるものであるといえよう。

他方、本稿が焦点を当ててきたのは、専門家や実務家というよりはむしろ、代表制デモクラシーに基づく政策形成に対して不信・不満を抱き得る一般の人びとである。したがって、本稿から示唆される「政策研究についての理解」とは、デモクラシーを担うあらゆる市民に期待される資質を指すものである。具体的には、政策研究の成果は具体的な知識とはなり難いこと、即ち政策研究には解釈の多様性が不可避であることについての理解である。多様な利害や価値観が衝突する今日において、対立するそれぞれの人びとが、異なる前提に立脚する政策研究の存在を認識することによって、自らの立場を絶対視せずに、他者との共存を模索する姿勢が醸成されていくことが期待できよう。

政策対立が深刻化するなかで市民に求められるこうした姿勢は、究極的には、他

者との共存を目指して合意形成を模索することの重要性を意識することに繋がる(松田 2017)。利害や価値観が異なる他者とのあいだで如何にして合意に到達するのかを市民が模索することによって、具体的でない政策研究の知識は、解釈の多様性が避けられないにも拘らず、対立克服に向けて活用され得るであろう。その意味で、政策研究のユーザーとして専門家や実務家を想定するだけでは、政策研究の社会的意義という点では不十分である。それにくわえて、デモクラシーの主体である市民にも視野を広げて、政策研究と市民育成とのあいだに有機的な関係を構築する必要があろう。即ち、シティズンシップ教育や主権者教育といった市民育成のプログラムのなかに、政策研究における非具体性や解釈の多様性等への理解を如何に組み入れていくかについて論究することが重要となる。

代表制デモクラシーとカウンター・デモクラシーとの相互補完性のなかで、より良きデモクラシーのあり方を探究することが、今日のデモクラシーをめぐる課題の一つとなっている。このとき、政策研究が分析の厳密性の追究に専心するだけでは、デモクラシーの実践の改善という社会的意義は実現され難い。政策研究には、政策過程における知識活用とデモクラシーを担う市民の育成に向けて積極的に取り組むことが求められているのである。

参考文献

- 足立幸男 (1994) 『公共政策学入門——民主主義と政策』, 有斐閣。
- 足立幸男 (2005) 「公共政策学はいかなる学として成り立ちうるか」, 足立幸男編 『政策学的思考とは何か——公共政策学原論の試み』, 勁草書房。
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2015) 『公共政策学の基礎 新版』, 有斐閣。
- 浅井直哉 (2017) 「日本におけるカウンター・デモクラシーの展開」, 岩井奉信・岩崎正洋編 『日本政治とカウンター・デモクラシー』, 勁草書房。
- Blake, Sarah C. and Judith M. Ottoson (2009) "Knowledge Utilization: Implications for Evaluation," *New Directions for Evaluation* 124: 21-34.
- Bowler, M. Kenneth (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.
- Bowler, Shaun and Todd Donovan (1995) "Popular Responsiveness to Taxation," *Political Research Quarterly* 48: 79-99.
- Brady, Henry E. and Stephen Ansolabehere (1989) "The Nature of Utility Functions in Mass Publics," *American Political Science Review* 83: 143-163.
- Conlan, Timothy J., Margaret Tucker Wrightson and David R. Beam (1990) *Taxing*

- Choices: The Politics of Tax Reform*, Washington, D.C.: CQ Press.
- Dror, Jehezkel (1971) *Design for Policy Sciences*, New York: American Elsevier. イエハッセル・ドロア／宮川公男訳 (1975)『政策科学のデザイン』, 丸善。
- Dunn, William N. and Burkart Holzner (1988) "Knowledge in Society: Anatomy of an Emergent Field," *Knowledge in Society* 1: 3-26.
- 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・竹村和久・吉川肇子 (2002)「「決め方」と合意形成」『土木学会論文集』709: 13-26。
- Gretschmann, Klaus and Patrick Kenis (1990) "Political Exchange: A Theoretical Reconsideration and Some Empirical Evidence from Taxation," in Bernd Marin ed., *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy Networks in Action*, Boulder: Westview Press.
- Guston, David H., Megan Jones and Lewis M. Branscomb (1997) "The Demand for and Supply of Technical Information and Analysis in State Legislatures," *Policy Studies Journal* 25: 451-469.
- Kaizuka, Keimei (1991) "The process of Tax Reform in Japan: A Comparative View," *Osaka Economic Papers* 40: 155-164.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York: HarperCollins College Publishers.
- 小島廣光 (2003)『政策形成とNPO法——問題, 政策, そして政治』, 有斐閣。
- 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。
- Kotler, Philip and Gerald Zaltman (1972) "Social Marketing: An Approach to Planned Social Change," in Gerald Zaltman, Philip Kotler and Ira Kaufman eds., *Creating Social Change*, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Lasswell, Harold D. (1971) *A Preview of Policy Sciences*, New York: American Elsevier.
- 松田憲忠 (2003)「1980年代以降の税制改革——政治学における税制改革研究」『早稲田政治公法研究』74: 161-186。
- 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」『年報政治学』2005-II: 105-126。
- 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」『年報行政研究』41: 193-204。
- Matsuda, Noritada (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」『公共政策研究』7: 156-168。
- 松田憲忠 (2008b)「政策の学問をめぐる模索——政策科学, 総合政策学, そして……」, 中道寿一編『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, Noritada (2008) "Policy Information Market: Policy Analysts' Strategies for

- Knowledge Utilization," *Interdisciplinary Information Sciences* 14: 155-165.
- 松田憲忠 (2009) 「今後の日本政治への視角」, 岡田浩・松田憲忠編『現代日本の政治——政治過程の理論と実際』, ミネルヴァ書房。
- 松田憲忠 (2012) 「キングダムの政策の窓モデル」, 岩崎正洋編『政策過程の理論分析』, 三和書籍。
- 松田憲忠 (2013) 「『市民』のための高等教育——シティズンシップ・エデュケーションにおける大学」『北九州市立大学法政論集』40: 453-489。
- Matsuda, Noritada (2014) "Can Universities Supply Citizenship Education? A Theoretical Insight," *Japanese Political Science Review* 2: 89-110.
- 松田憲忠 (2016) 「多様性のなかの政策分析と政策過程——社会選択・論理性・活用性」, 縣公一郎・藤井浩司編『ダイバーシティ時代の行政学——多様化社会における政策・制度研究』, 早稲田大学出版部。
- 松田憲忠 (2017) 「カウンター・デモクラシーと主権者教育」, 岩井奉信・岩崎正洋編『日本政治とカウンター・デモクラシー』, 勁草書房。
- 宮川公男 (2002) 『政策科学入門 第2版』, 東洋経済新報社。
- 森博嗣 (2011) 『科学的とはどういう意味か』, 幻冬舎。
- 森道哉 (2016) 「政策過程の研究のなかの公衆——政策フィードバック論の地平」『公共政策研究』16: 7-18。
- Munger, Michael C. (2000) *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*, New York: W.W. Norton.
- 二宮祐 (2005) 「教育政策研究における政策過程アプローチの検討——「政策の窓」モデルの可能性」『〈教育と社会〉研究』15: 80-88。
- 岡田陽介 (2017) 「カウンター・デモクラシーの担い手」, 岩井奉信・岩崎正洋編『日本政治とカウンター・デモクラシー』, 勁草書房。
- 大田弘子 (2006) 『経済財政諮問会議の戦い』, 東洋経済新報社。
- 大藪俊志 (2007) 「政策過程分析モデル」, 縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』, 成文堂。
- Rosanvallon, Pierre (2008) *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*, New York: Cambridge University Press (translated by Arthur Goldhammer). ピエール・ロザンヴァロン／嶋崎正樹訳 (2017) 『カウンター・デモクラシー——不信の時代の政治』, 岩波書店。
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkin-Smith (1999) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," in Paul A. Sabatier ed., *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Shepsle, Kenneth A. (1988) "Representation and Governance: The Great Legislative Trade-off," *Political Science Quarterly* 103: 461-484.
- Shepsle, Kenneth A. and Mark S. Bonchek (1997) *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, New York: W.W. Norton.
- Smith, Mark 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.
- Stimson, James A., Michael B. MacKuen and Robert S. Erikson (1994) "Opinion and Policy: A Global View," *PS: Political Science & Politics* 27: 29-35.
- 杉田敦 (2001) 『デモクラシーの論じ方——論争の政治』, 筑摩書房。
- 田村哲樹 (2008) 『熟議の理由——民主主義の政治理論』, 勁草書房。
- 田村哲樹 (2017) 『熟議民主主義の困難——その乗り越え方の政治理論的考察』, ナカニシヤ出版。
- 鵜飼健史 (2015) 「民意は代表されるべきか?」, 山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学——デモクラシーの危機に抗して』, ナカニシヤ出版。
- Wiener, Joshua Lyle and Tabitha A. Doescher (1991) "A Framework for Promoting Cooperation," *Journal of Marketing* 55: 38-47.
- 山田陽 (2015) 「熟議は代表制を救うか?」, 山崎望・山本圭編『ポスト代表制の政治学——デモクラシーの危機に抗して』, ナカニシヤ出版。
- 山本達也 (2017) 「カウンター・デモクラシーの世界的潮流——代議制民主主義の補完か, 民主主義そのものの危機か?」, 岩井奉信・岩崎正洋編『日本政治とカウンター・デモクラシー』, 勁草書房。
- Zahariadis, Nikolaos (1995) *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Zahariadis, Nikolaos (1999) "Ambiguity, Time, and Multiple Streams," in Paul A. Sabatier ed., *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Zahariadis (2014) "Ambiguity and Multiple Streams," in Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible eds., *Theories of the Policy Process*, 3rd ed., Boulder: Westview Press.
- Zaltman, Gerald (1979) "Knowledge Utilization as Planned Social Change," *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1: 82-105.
- Zaltman, Gerald (1983) "Theory in Use among Change Agents," in Edward Seidman ed., *Handbook of Community and Social Intervention*, Beverly Hills: Sage Publications.

(追記)

本稿は、青山学院大学判例研究所 2016 年度特定課題研究プロジェクト「政策デザインと政策分析との相互依存性の解明——政策デザインの描出と政策デザインに対する政策分析の貢献の探究」による研究成果の一部である。