

# 政治過程における専門知識

－その機能から見た理論的到達点－

桶本 秀和

城西大学 現代政策学部

近年、政治過程を分析する際に、利益や制度といった従来の分析概念だけでなく、専門知識という概念を用いる研究が増えている。しかしながら、分析において専門知識は何を指すのか、政治過程にどのような影響を与えるのか、いかなるメカニズムで影響を及ぼすかは、研究分野や研究者間で異なっている。

そこで、本稿は、政治過程分析に用いられている専門知識の先行研究について、共通点や相違点を整理・検討することで、概念の不明点やメカニズムを検討した。その結果、①アクターの影響力のリソースとしての専門知識、②専門知識のアクター間における共有、③専門知識の投入経路という3点の機能から理論的到達点を確認した。

キーワード：知識、情報、専門知識、アイデア、政治過程、利益、制度論

## 1. はじめに

国家の扱う業務が複雑、専門化した現代において、「専門知識」は、政策形成に不可欠である。例えば、地球温暖化対策は、専門知識が求められる政策といえる。気象関係の専門家は、地球温暖化の原因探索やその解決策を検討するために、国連の世界気象機関のひとつである「気候変動に関する政府間パネル」において、専門知識を提供してきた。地球温暖化を引き起こす原因である温室効果ガスの排出は、産業活動だけでなく、一般市民の生活とも関連しており、地域によって、その排出様態は様々である。そのため、地球温暖化問題は、地域の実情に応じた対策が必要であり、各地域の実態を把握した専門家の知識も必要となる。地球温暖化対策に限らず、近年では、実施された政策が、当初の想定通りの効果を発揮したか測定する政策評価にも、専門知識が不可欠である。現在の政策形成や評価には、官僚組織の専門知識だけでなく、外部の専門家から新たな専門知識を導入し、活かすことが求められている。

しかしながら、専門知識という概念は、研究分野や研究者間で、統一的な理論的合意があるわけではない。これは、本稿が検討対象とする政治学分野でも同様である。Radaelli (1995 ; 1999) は、公共政策の分析において、「権力」から「知識」へと、その関心が移行しているが、専門知識が、政策の学習を促進したり、啓蒙したりなど研究者間で用い方が異なっていること

を指摘している。政治学分野の研究において、専門知識は、国際関係論、比較政治学といった国際政治の分析にとどまらず、国内の政治過程の分析にも用いられる。ただし、それらの分析において専門知識が何を指すのか、政治過程の帰結にどのような影響を与えるのか、どのようなメカニズムでアクターに作用するかについては、研究分野や研究者間で異なっているのが現状である。

そこで、本稿は、政治学分野の専門知識に関する先行研究を整理・検討することで、政治過程における機能から見た理論的到達点を示すことを目的とする。以下では、はじめに政治学の分析において、従来から用いられてきた概念である「利益」と「制度」について概観し、その限界から、専門知識を含む新しい概念が重要視されるようになったことを示す。次に、新概念である「知識」と「情報」を検討し、両者を区別し、観察可能な形で操作化することが難しいことから、両者を包含する概念としての専門知識が提示されたことを指摘する。つづいて、国内外における専門知識を用いた研究を整理・検討し、その共通点や特徴などを明らかにする。最後に、政治過程における専門知識の機能から見た理論的到達点とその課題を示す。

## 2. 政治過程における「利益」と「制度」の役割

政治学では、ある政策が、どのように決定されたかという政治過程を明らかにするために、主に「利益」や「制度」という分析概念を活用してきた。ここでは、利益や制度を用いた先行研究を概観し、その限界を明らかにする。

### 2.1 「利益」の定義と先行研究

ある政治過程を分析する際に、政治家、政党、利益団体、官僚といった諸アクターの利益に着目した分析がある。利益とその調整過程に着目した理論は、「多元主義理論」と呼ばれる。この理論によれば、利益の異なる諸集団は、政府に対して様々な圧力をかけることで、集団相互の駆け引きが生じ、政治過程において利益調整を行う (Bentley, 1908)。

多元主義理論は、アクターの利益を所与として、想定した利益が、いかにして調整されたかを分析する。例えば、政治家の利益は、自らの再選という仮定を設定して分析することが多い。アメリカの議会研究において、議会議員は、再選を第一の目標とする前提を基に、委員会等において、争点に対する自らの立場を示し、地元への利益還元などの活動を行うという指摘がある (Mayhew, 1974)。日本の政党は、1990年代以降、労働政策の政治過程において、労使間による利益調整に参加しており (久米, 2000)、労働者と経営者の双方と関係を持つことで、政党が自らの政策に有利な環境を作り出そうとした。企業も含めた団体の利益は、自らが関係する政策領域において意見を反映させ、有利な政策を求めると想定できる。例としては、1930年にアメリカで成立した関税に関する法律の制定過程において、保護主義を支持する農

業団体等の利益団体が、政府へ働きかけを行っていた (Schattschneider, 1935)。官僚の利益は、収入 (歳入) の最大化 (Brennan and Buchanan, 1980=1984)、組織権力の最大化 (加藤, 1997)、そして組織の存続 (青木, 2004) のように、多数の種類があげられる。

多元主義理論は、アクターが特定の利益を増進させるという前提について共通しているものの、どの利益を最大化させるのかは、研究者間で一致しているわけではない。さらに、多元主義理論の問題点として、実証分析を行うためには政治過程に表出した利益を観察するという方法を採らざるを得ないため、政治過程で利益を観察できないアクターの行動の説明が難しい。さらに、アクターは、なぜ特定の利益を重視するのかを明らかにできないという問題点もある (近藤, 2006)。そこで、これらの問題に取り組むために、政治学では、利益ではなく、制度によって、政治過程におけるアクターの行動を明らかにする研究が存在する。

## 2.2 「制度」の定義と先行研究

制度を基に政治過程を説明しようとする理論は、主に合理的選択制度論、歴史的制度論、そして社会学的制度論がある。これらの制度論に共通するのは、アクターの行動を、制度が規定 (制約) している点である。

合理的選択制度論は、憲法や法律などによって定められた公式の制度を基に、アクターの行動や政治的帰結を説明する。例えば、真淵 (1994) は、1970 年代における財政赤字拡大の原因を、我が国における財政と金融に関する制度配置に求めている。曾我と待鳥 (2007) は、日本の地方自治体における執政制度と選挙制度が、政策内容を大きく規定することを明らかにした。同様に砂原 (2011) は、地方自治体の二元代表制という選挙制度によって代表された、異なるタイプの「公益」に基づいて、首長や議会議員が政策選択を行っていることを示した。

歴史的制度論は、制度を重視する点では合理的選択制度論と変わらないが、主に過去に形成された制度が、現在のアクターの行動を制約する点に重点を置いている。Pierson (2004=2010) は、はじめに選択された制度が、時間の経過とともに自己強化されていくため、後に制度を転換させることが難しくなる経路依存という概念を示している。この議論に基づいて、北山 (2011) は、日本で国民皆保険が世界的に早い段階で可能だった理由として、1938 年に制定された国民健康保険法という過去に形成された制度により、多くの市町村には、戦後に実施される国民皆保険を運営するだけの能力が備わっていたと指摘している。

社会学的制度論は、合理的制度論や歴史的制度論とは異なり、アクターの認知的側面を重視する。社会学的制度論は、制度を幅広くとらえ、憲法や法律に加えて、規範や慣習も制度として捉える。重要なのは、「制度がアクターの現実理解や認識など『行動』の前提となる部分に作用して、アクターに何の疑いもなく一定の行動を行わせる側面を強調する」点である (伊藤修一郎, 2002: 149)。例えば、Tolbert and Zucker (1983) は、アメリカにおいて、市政改革の拡がりの違いが、州政府の義務づけの有無によると指摘している。これは、上位政府である州

政府の義務づけの有無に関する現実の理解が、州政府の都市にとって、その行動の前提になっていることを示している。また、Soysal (1994) は、西欧諸国が、編入した外国人に対する権利拡大という、同じ政策に向かった理由として、国際世論や慣習が政府の行動の基礎になったためと論じている。ただし、社会学的新制度論に基づいた研究の多くは、実際には社会学の分野で用いられることが多い。そのため、政治過程の分析方法としては、必ずしも主流といえない。

以上の制度論は、法律や規範などを、どこまで制度として捉えるのかという点について幅があるものの、政治過程に参加するアクターが、制度の範囲内で政策選択を行う点が共通している。ただし、それぞれの制度論は、どのようなメカニズムでアクターの政策選択を制約するかが異なる。

### 2.3 「利益」や「制度」による分析の限界

ここまで参照してきた利益と制度による政治過程の分析は、一定の説明力を持つものの、その限界もある。

利益を用いた先行研究の多くは、アクターの利益を所与として、その調整過程の分析を行うことで、アクターによる相互作用といった政治的ダイナミズムを明らかにしようとしている。しかし、社会を多元的なものとしてみた場合、アクターの利益は多様なものとなる。アクターの利益は、アクターが置かれている状況、地位、そして社会環境などが異なるため、一律に定義することが難しい<sup>1</sup>。この点を、受動喫煙による健康問題という例で考えてみる。近年では、日本政府や国際保健機構は、明確に受動喫煙による健康被害を指摘している。しかし、この問題が取り上げられた当初は、必ずしも受動喫煙がおよぼす健康被害について、明確なアクター間の統一認識が存在しないという社会環境であった。そのため、アクターの利益は、受動喫煙を規制することで健康被害を防ぐことが利益となるのか、それとも規制による経済的損失という不利益の方が大きいのかは、アクターによって異なっていた。こうした状況下では、アクター自らの価値観や所属する団体が、どの利益（健康被害もしくは経済的不利益）を重視するかを規定する。健康問題に関心のあるアクターは、受動喫煙の防止を利益と認識し、タバコ産業は、規制に反対することが、自らの利益となると捉えるだろう。これらに対して、国内で統一された認識が無い状況では、政府は、健康被害か経済的不利益のどちらかを進める政策を明確に打ち出すことが難しい。なぜなら、国内で統一された認識がなければ、特定の政策を進めることは、反対の政策を支持するアクターからの反発を受けるからである。同様のことは、本稿の冒頭の地球温暖化問題にもいえる。問題が取り上げられはじめたころは、温室効果ガスが、科学的に地球温暖化に影響を与えているのか、アクター間で共通合意がなかった。そのため、温室効果ガスの規制による利益と規制による経済的不利益のどちらを考慮するかは、アクターによって異なっていたのである。

政治過程を分析する際に、社会環境から、アクターの利益が定義できないのであれば、制度

から導くことで、アクターの行動を説明することができる。そこで、政治学では、制度によって、アクターの利益を仮定することで、この問題を克服しようとしてきた。例えば、政治家の利益は、大選挙区と小選挙区という選挙制度の違いによって異なる。大選挙区から選出された政治家は、選挙区の幅広い利益を代表し、小選挙区の場合は選挙区ごとの個別利益を代表するといったように、選挙制度の違いからアクターの利益を定義する方法を用いることが多い（Haggard and McCubbins, 2001；名取, 2004；曾我・待鳥, 2007；砂原, 2011 など）。政治家を支援する団体は、各選挙区で、自らの利益を最大化してくれる政治家を応援する。ただし、アクターの利益は、制度によって単純に規定できない場合もある。専門的な政治過程に参加するアクターは、本人-代理人理論のように、当初は、アクター間の関係が決まっていますが、長期にわたる政治過程において、誰が本人で、誰が代理人なのかが不明確になっていき、最終的に、アクターが、どの利益を最大化するのが最善なのかが解らなくなるのである（Lane, 2005）。

さらに、日本の地方政治のように、同様の選挙制度の下で、多様な政策が出力されている現状は、制度だけでは説明が難しい。なぜなら、制度がアクターの利益を規定するのであれば、同様の制度を持つ日本の地方自治体間では利益が異ならず、類似した政策が出力されるはずである。しかし、現実の日本の地方自治体は、異なる条例を制定し、行政サービスのレベルも異なっている。ただし、制度が同じであっても、アクターの利益は、地域の社会経済環境が異なることで、多様性が生じるかもしれない。そのため、社会経済環境については、留意する必要がある。都市と地方を考えた場合、都市部は消費者や生活者の利益が代表されやすいのに対して、地方は農村部を多く抱えていることから、農業生産者の利益が代表されやすい。しかしながら、前に挙げた受動喫煙の例では、都市と地方という関係は、大きな影響を与えるとは考えにくい。アクターの価値観や所属する団体によって、どのような利益を重視するかを決定すると考えられる。

以上のように、政治過程は、利益と制度を用いることで、一定程度を説明することができる。その一方で、利益と制度による説明には、限界もある。利益は、アクター毎に、どのように定義するかが問題となる。さらに、利益を用いた分析では、利益を所与として扱うため、アクターが、なぜ特定の利益を重視するのかは、十分に説明できない。制度については、同様の制度下で異なる帰結が生じる理由を説明できない。そこで、新しい分析概念を用いることで、この問題を克服しようという試みが登場した。それは、アイデアや専門知識といった、アクターの認知的側面に着目した概念を利用して、政治過程を分析する研究である。この新しい分析概念を用いることで、なぜアクターが特定の利益を重視するようになるのか、そして同様の制度下で異なる政策が出力されるのはなぜかという点に、一定の説明を行える。そこで、それらの新しい分析概念は、どのような特徴を持っているのか、特に専門知識に着目して、次章から検討していく<sup>2</sup>。

### 3. 政治過程における専門知識

専門知識は、多様な意味を内包している。例えば、官僚組織や政治家が政策決定をする際に参照する法律、科学的知見、様々な調査データは、専門知識である。また、一般市民が日常生活で培ってきた知識や情報は、政策決定の際に参照すべきであり、これも専門知識といえる。

このように、複数の意味を持つ専門知識について、ここでは、それらに関する先行研究を整理・検討し、その理論的到達点を明らかにする。以下では、はじめに「知識」と「情報」を検討して、相違点と共通点を整理しつつ、両者を区別して分析に用いることが困難であることを示す。そこで、専門知識は、知識と情報の両者を包含した分析概念として扱うことの必要性を主張する。つづいて、専門知識に関する先行研究を整理・検討する。最後に、先行研究から政治過程における専門知識の機能から見た理論的到達点を導き出す。

#### 3.1 「知識」と「情報」から「専門知識」へ<sup>3</sup>

政治学に限らず、ある事例を説明する際に、「知識」と「情報」という概念を用いることがある。例えば、国は、ある政策を決定する際、検討会や審議会を開き、特定分野の知識に長けた専門家を学識経験者として招く。専門家は、自らが持つ知識と情報を提供することで、政策課題に対する解決策を提案する。審議会については、主に利害調整機能が指摘されてきたが(田中, 1971; 森田, 2006)、官僚が政策に関する知識と情報を入手するためにも活用されている。

経営学の組織論によれば、知識とは人間の知の「ストック形態」を指し、情報とは「フロー形態」を指す(野中, 1990)。知識とは、アクターが主観的に保有しているのに対して、情報は、アクターを取り巻く環境から入手する。知識と情報との間には、2つの相違点がある(野中・竹内, 1996)。一つ目の相違点として、知識は、情報と違って、「信念」や「コミットメント」に密接に関わり、ある特定の立場、見方、あるいは意図を反映しており、知識には、個人の価値体系のような主観的側面が反映されている。二つ目は、知識は目的を持った「行為」と関わっているが、情報は、ある事柄を解釈するための視点をもたらすという点である。相違点に対して、知識と情報の共通点は、それらがアクターの認知的側面に影響を与えるという点である。知識と情報は、どちらも特定の文脈やある関係においてのみ「意味」を持つのであり、それらが直接アクターの行為に影響を与えるというよりも、アクターが置かれた状況や社会環境を、どのように捉えるかという認知的側面に影響を与える。ここで重要なのは、社会的文脈や環境は、それ自体が独立して存在するのではなく、他者との共有によって成り立っている点である。

上記のような知識と情報の認知的側面や共有は、政治過程の分析においても重要である。土山(1989)は、アクターが、どのように他者を認識し、自らが現在おかれている立場を認識しているかといった認知的要素が、外交政策を分析するために重要だと指摘している。

Goldstein and Keohane (1993) は、そうした認知的要素を「アイデア」として具体化して、外交政策における影響を示した。伊藤光利 (2002) は、バブル崩壊に至る政治過程を、アクターにもたらされた情報が認知的側面に与える影響に着目して、長期低金利状態という情報が、低金利を望んでいるアクターにとって、「注意喚起情報」とはならず、「政策環境情報」や「政策技術情報」として共有され、むしろ誤った情報を用いて政策決定が行われたことを指摘している。知識と情報を活用した政治過程分析は、アクターが現実をどのように認知しているのか、そして、その認知が他のアクターとどのように共有されているのかを重要視している。

そこで、認知的側面や知識と情報の共有を中心に、理論化した分析枠組みが登場した。これは、「コンストラクティヴィズム」と呼ばれている。コンストラクティヴィズムとは、政治的事象が社会的に構成された概念に基づくという考え方である。その特徴は、①アクター間の社会的相互作用を重視し、そこに生じる社会的構成という現象に着目する点、②アクターとある構造が互いに作用しあう様子を捉える点、③観念的要素であるアイデアの次元を分析の軸に沿っている点である (大矢根, 2013)。そして、観念的要素は、社会的相互作用を通じて他のアクターと共有され、当然視するような内面化という状況が生じることで、国際規範などの変化が生じる (大矢根, 2013)。コンストラクティヴィズムと関係が深い知識社会学では、人間のものの考え方とそれが展開される社会的文脈との関係を問題にしており、人々が共有している考え方や情報との社会的文脈から、社会的知識が構築されると指摘している (Berger and Luckmann, 1966=2003)。

以上のように、知識と情報は、アクターの認知的側面に影響を与えている点や、アクター間での共有が重要であるという共通点がある。そして、両者を分けるのは、知識は、アクターが主観的に保有している性格を持つものに対して、情報は、他のアクターの発言、報道、調査データなどを、アクターが取り入れることで、知識に影響を与える性格を持っている点である。このように、知識と情報は、概念的に区別することができる。

しかし、両者を実際の政治過程分析で峻別することは難しい。なぜなら、知識と情報は、アクターの認知的側面に影響を与えるが、実際にどの知識や情報が、アクターに影響を与えたかは、分析者による特定が難しく、アクター自身もわからない場合が多い。さらに、知識と情報が、アクターに影響を与えたと実証するためには、どのような変数を観察すれば良いのかという操作化が難しい。変数の操作化については、河野 (2009) のように、専門知識を「専門知」と「現場知」に分けて、観察可能な形に定義する試みもある。専門知とは「専門的状况の中で見いだされる個別の事象を、その外部効果までふくめて相対的に捉えることのできる知識」であり、「専門的でありながらも社会的に開かれている」特徴を持ち、現場知とは「専門家集団がその職業を遂行するにあたって独占的に持っている知識」を指す (河野, 2009: 19-20)。ただし、河野の分類は、専門家が持つ知識を細分化しているものの、あくまでも概念整理に始終しており、現実的に観察可能な形で操作化されておらず、それぞれの知識をどのようなアクター

が持っているのかを明確に判別できないという問題が残っている。

このように、政治過程の分析で知識と情報を、個別に独立変数として利用することは、変数の操作化という点から難しい。そこで、両者を区別して用いるよりも、認知的側面に影響を与える点を重視して、アクターの提案（発言）と調査データ（新聞報道、政府や民間企業の調査）を包含して専門知識と捉え、分析に利用することが有益である。これにより、アクターの提案は知識なのか、それとも情報なのかを区別する困難や、外部の専門家の提案は知識と情報のどちらなのかという点を克服できる。政治過程において、知識と情報のどちらがアクターに影響を与えたのかを考慮するよりも、知識や情報を包含した専門知識は、どのようにしてアクター間で共有され、政治過程の帰結にどのような影響を与えたのかを観察することこそが重要である。専門知識が重要なのは、政治過程において、独立変数として直接作用する点ではなく、むしろ、利益と制度で説明できない部分を補完する点にある。つまり、専門知識は、あくまでも利益や制度では説明できない部分を補完するのであり、専門知識のみを独立変数とするのではなく、利益、制度、専門知識の3つを有機的に活用することが重要である。

以上から、本稿では、専門知識は、知識と情報を包含する、幅広い定義とすることで、従来の分析概念との関係性を重視すべきであると考えられる。では、こうした専門知識は、政治学において、どのような注目を浴びてきたのだろうか。以下では、政治学における知識と情報といった専門知識に関する先行研究を検討していく。

### 3.2 政策評価における専門知識への関心

専門知識への関心は、近年に始まったわけではなく、過去からその存在や影響が指摘されてきた。佐々木（2009）によれば、アリストテレス以来、政治を営むためには、知識が必要であることが認識されており、ポリスに関する思慮全体は政治術と呼ばれ、その中には立法術と個別の案件を扱う狭義の政治術といった知識があったとしている。

より専門知識の役割に注目が集まったのは、政策評価が実施されるようになってからである。特に、アメリカでは、1960年代中頃から70年代初頭にかけて、連邦議会が、政府機関のアカウンタビリティを確保する手段として、定性的・定量的データなどの専門知識を利用した（山谷、1997）。アメリカを中心に専門知識が利用されてきたが、その活用は、政策を形成するために、政治過程に専門知識を投入したり、決定された政策の効果を計るために利用したりしたのであり、専門知識が、政治過程に参加するアクターに、どのような影響を与えるのかといったメカニズムを、政治学的に解明しようとしていたわけではなかった。

### 3.3 政治過程における専門知識への関心

前述のように、当初、専門知識は、政策形成や政策評価の際に、アクターがどのように利用するのかという点に関心が集まっていた。次第に、専門知識そのものが、政治過程において、



どのような影響をアクターに与えて、政策が決定されるのかという点に関心が移った。そして、様々な研究が蓄積された結果、①アクターの影響力のリソースとしての専門知識、②専門知識のアクター間における共有、③専門知識の投入経路という3つの理論的到達点に達した。以下では、この3点について検討していく。

まず、専門知識を、アクターのリソースとして捉えたものを整理する。規制政策のように、専門性が求められる政策分野では、アクターの専門知識は、最大のリソースであり、これを保有する組織が政治過程で大きな影響力を発揮する (Radaelli, 1999)。アメリカの連邦議会において、利益団体は、専門性を利用することで、自らが望む利益を効果的にロビイングしている (Esterling, 2004)。日本においても、医薬品行政といった専門性の高い分野における行政活動<sup>4</sup>では、決定における不確実性が高く、関係するアクター間の合意形成が難しいという特徴があるため、政治的正統性の補完を目的として、専門知識を保有する専門家が参加する審議会などが利用されている (藤田, 2012)。また、専門知識は、病院経営をめぐる政治過程においても、政治的正統性を付与する働きを持っているという指摘がある (宗前, 2009)。つまり、専門知識が政治家や官僚といったアクターの影響力のリソースとして作用するのは、政策の設計といった技術的な点だけでなく、その政治的妥当性によってアクターを説得することにある<sup>5</sup>。

官僚制研究では、官僚の政治過程における影響力の源泉は、官僚が独占して持つ専門知識だという指摘がある (加藤, 1997; 木寺, 2012)。ウェーバー (1970: 29) は、「勤務上の交渉を通じて得られた・あるいは『文章に通ずる』ことによって得られる・事実についての知識」の存在を指摘している。言い換えれば、この知識は、特別なトレーニングを通して得ることができ、また官僚の行動の基礎となる事実を提供する公的な情報の二つに分けることができ、それらが官僚の影響力の源泉になっている (Weber, 1978)。企業組織研究の観点からは、自己利益を追求する複数のアクターが存在する組織を、合理的システムに変えるためには、専門知識は欠かせないという指摘もある (バーナード, 1968)<sup>6</sup>。

さらに、日本の政治研究においても、アクターの保有する専門知識は、政治過程における影響力のリソースだという指摘がある<sup>7</sup>。日本における「官僚優位説」は、その理由として、官僚が政策の形成や実施に必要な情報や専門性を独占していることを根拠としていた (Johnson, 1975; 1982)。官僚優位説に対抗して登場した「多元主義説」は、政治家や政党が、官僚に匹敵する情報や能力を持つようになったことを根拠としている (河野, 2009)。政治家や政党が、どのようにして専門知識を獲得していったのかについて、佐藤と松崎 (1986) は、当初、官僚が政策立案に不可欠な情報と専門技術を独占していたが、自民党の長期政権下で、政治や行政経験を積み重ねた族議員が、官僚にも優るとも劣らない知識を持つようになったことを指摘している。同様に、猪口と岩井 (1987) は、族議員は、部会での活動を通じて、政策に対する情報や知識を獲得したことで、政治過程における影響力が増したことを指摘している。

たしかに、専門知識の独占は、他のアクターを説得するリソースとなる。しかし、専門知識の独占が、どのようなメカニズムで、影響力を発揮するのかは十分に説明されていなかった。そこで、専門知識は、その独占が、単純に政治過程において影響力を発揮するのではなく、官僚、政治家、外部の専門家などのアクター間で共有されることによって、政治過程の帰結に影響を与えているという説明が登場した<sup>8</sup>。これが第2の論点である。加藤（1997：5）は、「官僚は、政党政治家および利益集団や有権者などの無知を利用して政策への影響力を行使するのではなく、かえって政党政治家、特に政権党のメンバーと政策知識と情報を共有しつつ、組織全体で効率的に与党政治家と協力関係を進めることによって影響力を行使する」と指摘している。これは、官僚が保有する専門知識が単純に影響力を発揮するのではなく、専門知識がアクター間で共有されることで、共通理解を構築し、政策決定を有利に進めるということを意味している。航空産業政策において、1990年代後半から急激に自由競争へと政策転換したのは、政策の原理を構築していくうえでの科学的知識である「理論的知識」と、政策を実施していくうえでの実務的知識である「経験的知識」という、二つの要因がアクター間で共有されたことが要因だという指摘がある（秋吉，2008b）。

最後に、政治過程には、どのような経路で専門知識が投入されるのかという論点である。官僚や政治家は、必ずしも、政策形成に必要な専門知識を完全に把握しているわけではない。そのため、政治過程においては、外部からの専門家を招聘し、官僚自身は、外部の専門家から提供された専門知識を基に、アクター間の調整を行っているという指摘がある。日本の技術官僚は、公共事業や薬事行政といった大規模事業プロジェクトを行う際、必ずしも十分な知識と情報を持っておらず、外部の専門家や企業から専門知識を得て、事務官僚と調整する役割を果たしている（新藤，2002）。政治家は、各省庁内や省庁間の調整を行うために、政策の専門知識と、これを一般の国民に分かりやすく解説する言語能力が求められているのに対して、官僚は、執務知識に基づいた調整の技術が必要である（牧原，2009）。このように、政策形成に必要な専門知識は、官僚組織や政治家だけが完全に把握しているのではなく、むしろ、外部から積極的に導入した専門知識をアクター間で調整しているのである。そのため、専門知識の政治過程における投入経路は、官僚組織や政治家によるものと、外部の専門家によるものとの2種類を考慮することができる。

以上のように、政治過程における専門知識の機能から見た理論的到達点として、①アクターの影響力のリソースとしての専門知識、②専門知識のアクター間における共有、③専門知識の投入経路の3点を確認した。ただし、ここまで検討してきた先行研究は、基本的に専門知識のみが、政治過程の帰結にどのような影響を与えるのかという点を中心であった。前に示したように、本稿では、専門知識、それ自体の影響だけでなく、利益や制度との関係性も考慮すべきと考えている。しかしながら、利益、制度、専門知識を有機的に結びつけた分析モデルは、必ずしも多くない。そのため、次項では、主に専門知識や、さらには類似した概念であるアイディ

アを独立変数とした分析モデルを検討する。

### 3.4 専門知識を活用した分析モデル

ここまでは、主に専門知識をどのアクターが持っているのか、それが政治過程で、どのように影響力のリソースとなるのか、そしてどのような経路で投入されるかを見てきた。近年になると、専門知識そのものを独立変数として、分析モデルに取り込む研究が登場している。例えば、専門知識を独立変数<sup>9</sup>としたものとして、Kingdon (1984) の「政策の窓モデル」がある。このモデルは、問題の流れ、政策（アイデア）の流れ、政治の流れの3つが同時に結びついた時に、政策決定が行われるとしている。このモデルでは、専門知識が政治過程に、どのように投入され、他の独立変数と結びつくかをモデル化している。ただし、このモデルには、3つの流れが、どのようにして結びつくかが、偶然性に依存しているという批判がある。そこで、こうした偶然性を排除することで、モデルの説得力を高めようとする研究がある。

本稿は、政治過程における専門知識の機能として、専門知識のアクター間の共有を指摘した。この点を強調した研究として、Hass (1992) は、「エピステミック・コミュニティ」という概念を提示することで、専門知識の共有に着目して、分析モデルに取り込み、説得力を高めようとした。エピステミック・コミュニティとは、「ある特定の領域における認知された専門知識や能力を持ち、その領域や政策分野に関する知識を正統に主張する専門家のネットワーク」である (Hass 1992: 3)。この議論は、専門知識を提供する専門家とその共有が行われるネットワークに着目している。例えば、専門知識を提供する専門家集団は、国際交渉の場において、政策決定者に働きかけ、交渉を一定の帰結に導くことが可能である (鈴木, 2001)。なぜなら、各国の政策決定者は、技術的に理解が難しい政策について、専門家に助言を求めるためである。エピステミック・コミュニティは、常に一つとは限らず、複数存在することもあるため、国内のどのエピステミック・コミュニティが政策決定者に助言や政策案を提示したかによって、国家間で異なる帰結をもたらす可能性がある。

エピステミック・コミュニティの議論から、さらにモデル化に踏み込んだのが、Sabatier and Jenkins-Smith (1993) の「唱道連携フレームワーク」である。唱道連携フレームワークは、「基本的な信念を共有し、時間をかけて目的を達成するために、ルール、予算、そして政府の構成員を操作することで、自らの目的を達成しようとする、様々な公的・私的組織から構成されるアクターの集合」という唱道連携グループが、政策問題の構造や世論などの外的事象から影響を受けつつ、自らの信念と専門的知識を含む政治的資源と他の唱道連携グループの信念と政治的資源を考慮しつつ互いに働きかけを行うことで、政策変化が生じるというモデルである (Sabatier and Jenkins-Smith 1993 : 1-39)。このモデルは、情報を含む専門知識を独立変数の一部に取り入れているが、むしろ、変数間の関係やアクター間の相互作用を重視している。

日本においても、専門知識に関する理論的研究が進展している<sup>10</sup>。木寺 (2008:2011:2012) は、

第一次分権改革と第二次分権改革において、第一次分権改革では機関委任事務制度の廃止による権限委譲といった改革を行えたのは、各省別のキャリア・システムの中で獲得される「執務的専門知識」を有する官僚の協力と外部の専門家の知識の双方が活かされたからであったと指摘している。アイデアを政策変容に必要な専門知識と捉えれば、1970年代から生じた日米における航空規制の違いは、それぞれの国において異なるアイデアが、アクター間で共有されたことが要因であるという研究がある（秋吉，2007）。同様に、アイデアを独立変数とした研究として、戦後日本の経済発展は、戦前、戦時期の政策指針であった統制経済論に基づくアイデアが、戦後の政策決定者に継承されたことが要因であるという分析がある（佐々田，2011）。

以上のように、国内外において、専門知識を活用した研究は、専門知識の「アクター間における共有」を鍵として、発展している。また、専門知識を、より細かく分類する傾向も散見される。

#### 4. おわりに

本稿は、国内外における専門知識に関する先行研究を整理・検討することで、現状における理論的な到達点を示した。専門知識について、その機能から見た理論的到達点として、①アクターの影響力のリソースとしての専門知識、②専門知識のアクター間における共有、③専門知識の投入経路という3点を明らかにした。また、専門知識を基にした政策過程分析モデルでは、専門知識の「アクター間における共有」が、重要であった。

こうした本稿の1つめの意義は、知識、情報、専門知識といった類似した概念を、専門知識に知識と情報を包含させ、分析概念としての有用性を示した点である。これまで、研究者によって、それぞれの分析概念が何を示すのかが異なっていたが、本稿は、それらの概念を整理・検討し、アクター間における共有が、いずれの概念においても重要なことを示した。そこで、この共有に着目し、専門知識は、知識と情報を包含する分析概念とすべきことを提示した。これにより、知識と情報、さらには専門知識を個別に取り扱うのではなく、1つの変数として扱うことで、操作化できる点を主張した。エピステミック・コミュニティや唱道連携フレームは、情報と知識を厳密に区別せずに、専門知識やアイデアを一つの独立変数として用いている。これにより、変数の操作化を可能とし、その共有過程である政治過程を分析することで、アクター間の相互作用という政治的ダイナミクスを明らかにしている。

2つめの意義は、これまで研究者間で様々に用いられてきた専門知識の共通点を示し、その理論的到達点を明らかにした点である。専門知識が、アクターの影響力のリソースであるということは、以前から指摘されてきたが、そうした専門知識は、政治過程の帰結にどのように影響を与えるのかを、アクター間の共有という点から確認した。さらに、専門知識は、外部から

専門家などを招聘することでも、官僚組織が調達していた。これは、政治決定を行うアクターは、専門知識を得る経路を、最低2種類、持っていることを示している。

3つめの意義は、専門知識を独立変数に取り入れた分析モデルについても、アクター間の共有が重要な鍵である点を示した点である。この点は、アイデアの政治でも指摘されており、アイデアは、単に存在するだけでは政治的帰結に影響を与えることができず、アクター間での共有過程が重要である（近藤 2006）。そうしたアクター間の共有は、エピステミック・コミュニティと呼ばれる専門家のネットワークで行われていることが明らかとなった。

今後は、以上の理論的到達点を基に、新たな先行研究を取り入れつつ、利益、制度、専門知識という3つの変数を有機的に結びつけた分析モデルの構築を進めていきたい。

### 【参考文献】

- 青木昌彦（2004）「なぜ財政改革か——『国のかたち』を考える」青木昌彦・鶴光太郎『日本の財政改革——『国のかたち』をどう変えるか』東洋経済新報社、1-33頁。
- 青木昌彦・鶴光太郎『日本の財政改革——『国のかたち』をどう変えるか』東洋経済新報社。
- 秋吉貴雄（2007）『公共政策の変容と政策科学——日米航空輸送産業における2つの規制改革』有斐閣。
- 秋吉貴雄（2008a）「政策過程と政策知識：『知識の政治』の分析枠組みの構築に向けて」『熊本大学社会文化研究』第6号、1-12頁。
- 秋吉貴雄（2008b）「知識と政策転換——第二次航空規制改革における『知識の政治』」『公共政策研究』第8号、87-98頁。
- 有賀貞編（1989）『講座国際政治2 外交政策』東京大学出版会。
- 伊藤修一郎（2002）「社会学的新制度論」河野勝・岩崎正洋編（2002）『アクセス 比較政治学』、147-162頁。
- 伊藤光利（2002）「長期超低金利政策の政治経済学——「現実認識」と影響力構造」奥野正寛・村松岐夫編（2002）『平成バブルの研究 下 崩壊編』、189-272頁。
- 猪口孝・岩井奉信（1987）『『族議員』の研究——自民政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社。
- ウェーバー、マックス（世良晃志郎訳）（1970）『支配の諸類型』創文社。
- 内山融（1998）『現代日本の国家と市場——石油危機以降の市場の脱＜公的領域＞化』東京大学出版会。
- 内山融・伊藤武・岡山裕編著（2012）『専門性の政治学——デモクラシーとの相克と和解』。
- 奥野正寛・村松岐夫編（2002）『平成バブルの研究 下 崩壊編』東洋経済新報社。
- 小野耕二編（2009）『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房。
- 大矢根聡編（2013）『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣。
- 大矢根聡（2013）「コンストラクティヴィズムの視角」大矢根聡編（2013）『コンストラクティ

- ヴィズムの国際関係論』, 1-28 頁.
- 加藤淳子 (1997) 『税制改革と官僚制』 東京大学出版会.
- 北山俊哉 (2011) 『福祉国家の制度発展と地方政府』 有斐閣.
- 木寺元 (2008) 「地方制度改革と官僚制——外部専門家のアイデアと行政官の専門性の視座から」 『年報政治学 2008・II』, 296-315 頁.
- 木寺元 (2011) 「地方分権改革とアイデア——第一次地方分権改革と第二次地方分権改革のアイデア的構造」 『季刊行政管理研究』 第 135 号, 14-29 頁.
- 木寺元 (2012) 『地方分権改革の政治学——制度・アイデア・官僚制』 有斐閣.
- 久米郁男 (2000) 「労働政策過程の成熟と変容」 『日本労働研究雑誌』 第 475 号, 2-13 頁.
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝 (2003) 『政治学』 有斐閣.
- 久米郁男 編 (2009) 『専門知と政治』 早稲田大学出版部.
- 河野勝 (2009) 「第 1 章 政策・政治システムと『専門知』」 久米邦男 編 (2009) 『専門知と政治』 早稲田大学出版部, 1-30 頁.
- 河野勝・岩崎正洋 編 (2002) 『アクセス 比較政治学』 日本経済評論社.
- 近藤康史 (2006) 「比較政治学における『アイデアの政治』——政治変化と構成主義」 『年報政治学 2006・II』, 36-59 頁.
- 近藤康史 (2008) 『個人の連帯——『第三の道』以後の社会民主主義』 勁草書房.
- 佐々木毅 (2009) 『政治の精神』 岩波書店.
- 佐々田博教 (2011) 『制度発展と政策アイデア——満州国・戦時期日本・戦後日本にみる開発型国家システムの展開』 木鐸社.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 (1986) 『自民党政権』 中央公論社.
- 新藤宗幸 (2002) 『技術官僚——その権力と病理』 岩波書店.
- 鈴木一人 (2001) 「国際協力体制の歴史的ダイナミズム：制度主義と『政策論理』アプローチの接合——欧州宇宙政策を例にとって」 『政策科学』 第 8 巻 3 号, 113-132 頁.
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』 有斐閣.
- 宗前清貞 (2009) 「医療政策における専門知の形成と機能」 久米郁男 編 (2009) 『専門知と政治』 早稲田大学出版部, 149-176 頁.
- 曾我謙悟 (2006) 「中央省庁の政策形成スタイル」. 村松岐夫・久米郁男 編著 『日本政治変動の 30 年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』 東洋経済新報社, 159-180 頁.
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007) 『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択』 名古屋大学出版会.
- 田中守 (1971) 「地方公共団体における審議会制度の意義と問題」 『都市問題研究』 第 23 巻 第 4 号, 15-31 頁.
- 土山實男 (1989) 「認知構造と外交政策」 有賀貞編 (1989) 『講座国際政治 2 外交政策』 東京大学出版会, 65-94 頁.

- 戸矢哲朗 (2003) 『金融ビッグバンの政治経済学——金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社.
- 名取良太 (2004) 「地方議会と選挙制度」『世界と議会』481号, 21-27頁.
- 野中郁次郎 (1990) 『知識創造の経営——日本企業のエピステモロジー』日本経済新聞社.
- 野中郁次郎・竹内弘高 (1996) 『知識創造企業』東洋経済新報社.
- バーナード, チェスター (山本安次郎 訳) (1968) 『経営者の役割』ダイヤモンド社.
- 林奈生子 (2013) 『自治体職員の『専門性』概念——可視化による能力開発への展開』公人の友社.
- 藤田由紀子 (2012) 「医薬品行政における専門性と政治過程——合意形成が困難な行政領域での役割」内山融・伊藤武・岡山裕 編著 (2012) 『専門性の政治学——デモクラシーとの相克と和解』, 173-206頁.
- 牧原出 (2009) 『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会.
- 真淵勝 (1994) 『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社.
- 宮川公男 (2002) 『政策科学入門 第2版』東洋経済新報社.
- 宮本融 (2006) 「日本官僚論の再定義——官僚は『政策知識専門家』か『行政管理者』か?」『年報政治学 2006- II』, 83-124頁.
- 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社.
- 森田朗 (2006) 『会議の政治学』慈学出版.
- 山谷清志 (1997) 『政策評価の理論とその展開——政府のアカウンタビリティ』晃洋書房.
- Bentley, Arthur F. 1908. *The Process of Government*. The University of Chicago Press.
- Berger, Peter L. and Luckmann, Thomas. 1966. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor. (= 山口節郎 訳 (2003) 『現実の社会的構成——知識社会学論考』新曜社.)
- Brennan, Geoffrey and Buchanan, James M. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. (= 深沢実・菊池威・平澤典男 訳 (1984) 『公共選択の租税理論——課税権の制限』文真堂.)
- Esterling, Kevin M. 2004. *The Political Economy of Expertise: Information and Efficiency in American National Politics*. University of Michigan Press.
- Esterling, Kevin M. 2007. "Buying Expertise: Campaign Contributions and Attention to Policy Analysis in Congressional Committees." *American Political Science Review*, No.101(1), pp.93-109.
- Goldstein, Judith and Keohane, Robert O. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell university Press.
- Haggard, Stephan and McCubbins, Mathew D. 2001. *Presidents, Parliaments, And Poli-*

- cy. Cambridge University Press.
- Hass, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*, Vol. 40, pp. 1-35.
- Johnson, Chalmers. 1975. "Japan: Who Governs? An Essay on Official Bureaucracy." *Journal of Japanese Studies*, Vol.2(1), pp.1-28.
- Johnson, Chalmers. 1982. *Miti and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston.
- Lane, Jan-Erik. 2005. *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. Routledge.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press. (= 粕谷裕子 監訳 (2010) 『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』 勁草書房.)
- Radaelli, Claudio M. 1995. "The Role of Knowledge in The Policy Process." *Journal of European Public Policy*, No.2(2), pp.159-183.
- Radaelli, Claudio M. 1999. "The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise?" *Journal of European Public Policy*, No.6(5), pp.757-774.
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, Hank C. 1993. *Policy Change and Learning*. Westview.
- Schattschneider, Elmer E. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff*. Prentice-Hall.
- Soysal, Yasemin N. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The Chicago University Press.
- Tolbert, Pamela S. and Zucker, Lynn G. 1983. "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935." *Administrative Science Quarterly*, Vol.28, pp22-39.
- Weber, Max. 1978. "The Right of Parliamentary Inquiry and the Recruitment of Political Leaders" Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Berkley: University of California Press, pp. 1416-1442.



<sup>1</sup> さらに、アクターは、常に自らにとって、何が利益か認識しているとは限らない。近藤（2006:47）は、「アクターの利益は多元的・重層的に存在するのであり、どの利益を重視するかという重み付けは、アイデアによってなされる」と指摘している。アイデアは、認知的側面や共有による影響力など、専門知識と類似点が多い。アイデアについては、Goldstein and Keohane（1993）や近藤（2006）が詳しい。

<sup>2</sup> 認知的側面に着目した新しい分析概念は、専門知識だけでなく、アイデアや規範もある。専門知識、アイデア、規範は、共通点も多いが、異なる点もある。専門知識は、アイデアや規範が比較的に静態的なのと比べて、それ自身が蓄積されることで、変化や発展する動態的な点が、他の概念と異なる。ただし、この点は、今後新たな先行研究を追加して検討する必要がある。

<sup>3</sup> ここでは、秋吉（2008a；2008b）の政策知識に関するレビュー論文を基に、新たな知見を追加して、知識と情報という概念について、専門知識への統合を試みている。

<sup>4</sup> ただし、医薬品行政の管轄である厚生省は、利害調整を通じた政策形成を主としているのに対して、農水省や建設省が、利害調整よりも各省庁が持つ情報ネットワークから得たアイデアを政策形成のリソースとしているという指摘がある（曾我，2006）。類似した議論として、村松（1981）は、中央省庁の政策形成スタイルを国会議員と利益集団との接触活動から検討し、利益集団との接触が、政策の相互理解を進めるとともに、利害調整だけでなく、政策形成に必要な情報を取得していることを明らかにしている。

<sup>5</sup> 政治的妥当性を確保するという観点では、専門知識だけでなく、アクターがアイデアを受容するだけでなく、アイデアを利用して制度変化を可能にする政治的支持調達が重要だという指摘もある（木寺，2012）。

<sup>6</sup> 官僚組織や企業組織に共通するのは、不確実な環境下で、いかに効率的かつ迅速に情報を処理して問題を解決するかという点である。

<sup>7</sup> この指摘は、河野（2009）に基づいて、専門知識の獲得経路を追加した。

<sup>8</sup> 専門知識のアクター間の共有という点は、アイデアの政治的理論枠組も参考となる。「アイデアの政治とは、何らかの政治的アクターが抱く『アイデア』が、戦略的に他のアクターとの間で共有されることにより、制度や政策の形成・変化が生じる理論枠組」を指す（近藤，2008：19）。

<sup>9</sup> Kingdonのモデルでは、専門知識ではなく、アイデアという概念を独立変数としている。ただし、そのアイデアの中には、政策過程に投入された知識や情報を包含している。

<sup>10</sup> 自治体職員専門性を、「倫理」という人的要素に着目し、その内容を明らかにしようとした林の研究（2013）では、専門性とは「倫理」、「基礎」、「専門的な知識や技術」、「政策立案展開力」という4つの要素で構成されていると指摘している。ただし、この研究は、自治体職員の「専門性」とは何かを明らかにすることが目的であり、専門性が政治過程に与える影響を分析したものではない。

Expertise in the Political Process  
: The Confirmation of the State of the Art from Function

Hidekazu OKEMOTO

In recent years, when analyzing the political process, not only using the conventional analysis concepts such as interest and institutions, but researches are increasingly using the concept of expertise. However, what is expertise in the analysis, what effect on the political process, and what effect on mechanism, it is different between the field of research and researchers. This paper, by examining the previous studies of the political process analysis, examined the concept of expertise.

I summarize the results of this article as follows. First, expertise is the resource of the influence of the actor. Second, expertise is shared between actors. Third, for expertise, there is a path to be introduced. This paper confirmed the theoretical point of the three points from function.