

「政策が受け容れられている」とはどのような状態か？

四日市大学 総合政策学部 特任准教授 吉川 和挟



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

1. はじめに

政策はできるだけ多くの人々に受け容れられているべきである。

公共政策の専門書を開くまでもなく、多くの政策実務に携わる方々が合意できる点であろう。いわゆる「迷惑施設問題」などのケースで顕著なように、経済的パフォーマンスが良く、科学的な合理性を備え、法の要求する諸手続きを満たした政策であっても、関連するアクターたちの心理的抵抗によって政策は失敗する。政策の失敗を避けるためには一定以上の「受け容れ」が必要であるといえるだろう。

しかし、「受け容れられている」とはどのような状態だろうか。そもそも「誰から」受け容れられている必要があるのだろうか。そして、「どのようにしたら受け容れられる」のだろうか。

本稿では「受け容可能性(acceptability)」という概念を手掛かりにして、これらの古くて新しい問題について考えてみたい。

2. 「受け容れている」とはどのような状態か？また誰からの受け容か？

まずは受け容可能性という概念の整理からはじめたい。本稿では「政治的受け容可能性」と「公共的受け容可能性」という二分類を用いる。この分類法は「誰からの受け容か」によって受け容可能性を整理する考え方である。

「政治的受け容可能性 (political acceptability)」とは、主に政策決定に携わる成員たちから特定の政策案が明に暗に支持されている状況のことであり、具体的には首長や議員、公務員、利害関係者などのアクターたちによって政策が積極的・消極的に受け容れられている状況を指す。例えば、どれほど住民ニーズに即した政策アイデアであっても行政組織内部での決裁や、議会での議決、あるいは重要な利害関係者からの合意を獲得し、彼らに受け容れてもらわなくては実現が難しくなるし、逆にどれほど首長肝いりの政策案であっても実務レベルの職員から受け容れられなくては政策としての実効性に欠けるものになる。

このように、政治的受け容可能性は政策に携わる個人が有するアイデアを「正統で有力な政策案」へと具体化する過程において機能し、根回しなどを含む政策唱道や、行政組織内部での人材マネジメントなどの方法によって改善が図られている。

一方、「公共的受け容可能性 (public acceptability)」とは、その政策の実施により多かれ少なかれ影響を受けることが予想される成員たちによって、明に暗に政策が支持されている状況のことであり、具体的には政策対象者や地域住民などのアクターたちによって政策が積極的・消極的に受け容れられている状況を指す。例えば、先に述べた「迷惑施設問題」

受け容可能性？ Acceptability?

政治的受け容可能性？
Political Acceptability?

政治的機関の成員たちから特定の政策案が明に暗に支持されている状況
：首長、議会議員、公務員、利害関係者など

公共的受け容可能性？
Public Acceptability?

政策の実施により多かれ少なかれ影響を受けることが予想される成員たちによって、明に暗に政策が支持されている状況
：政策対象者、地域住民など
⇒本稿の対象

図1 受け容可能性の定義

のような不人気になりやすい政策に対する地域住民からの受け容れや、被規制者からの規制政策への理解などは公共的受け容可能性の問題として解釈することができる(図1)。

以下では、公共的受け容可能性に着目してその特徴について論じる(なお、以下では「公共的受け容可能性」を「受け容可能性(もしくは単に受け容)」と表記する)。

しかし、その前に受け容可能性についても少し詳細な整理を行いたい。というのも、受け容という概念はかなり広範な概念であり、類似した概念が多いことに加え、どのような効力を有するのかについてもあまり知られていない。以下では、受け容と関連する概念として嗜好と行動変容に着目し、受け容とどのような関係を有しているのかを説明する。

3. 受容は「好き嫌い」の問題か？

まず、第一に受容と選好 (preference) の関係についてである。特定の政策が受け容れられるのは「個人の有する好き嫌い」選好に偶然合致したからである、という考え方がありえる。もし、そうであるならば受容を獲得するためには、政府が住民各個人の「好み」の問題に口を挟み、住民の好き嫌いを特定の方向へ誘導しなくてはならなくなる。

先に結論から示すと「受容」と「選好」は別の概念であり、受容を獲得する際に各個人の好き嫌いに政府が介入する必要は必ずしもない(また、場合によっては好ましくすらない)。

というの、実際に私たちは特定の政策に対して「好ましい」とは思わないが、受容できる」という評価を下すことが多くある。例えば、ある地域の再開発事業を好ましく思わない住民が、(当該地域に長く貢献してきた)ある人物の顔を立て、最終的には再開発事業を甘受する(消極的にはあるが受容する)といったケースはありえるだろう。政策が「受容」されることと、個人の「好き嫌い」は別の概念である。厳密には、受容は個人の選好の影響を受けるわけが、選好のみから影響を受けるわけではない。選好は受容に影響を与える変数の一つにしか過ぎないのである。実際に、受容は個々人の選好のみでなく、政策に係る様々な外部環境(時の政権や首長への評価、社会的事件、プロセスの性質、手続きの公正さ、社会的規範・圧力など)

によっても影響を受けることが明らかになってきている。つまり、選好が低い状況であっても政策的取り組みによって受容を引き出せる余地があるということである。

4. 受容は「行動」を必然的に導くか？

もう一点、受容を考えるうえで切り分けておく必要がある概念が存在する。それは行動変容である。つまり、「政策への受容が高まると、必然的に政策が要求する行動がもたらされる」といった考え方である。

この点についても、選好と同様に別の概念であると整理される。例えば、健康増進政策の掲げる目標自体は積極的に受け容れていたとしても、実際に日常生活の中で行動に移すか(階段を使ったり、スポーツをしたりするか)は、現実的には別の問題である。行動変容には受容とは別に行動を起こすためのコストの問題(金銭的・時間的コストなど)が存在するため、受容されていたら政策が要求する行動変容が自動的に発生するというわけではない。

加えて、法的強制力を有した命令(あるいは代執行)や、近時議論されることのある一部のナッジなどは、受容を前提とせずに、あるいは受容の影響力をほぼ無視して行動変容を実現する政策手法であるといえる。例えば、階段をピアノの鍵盤に見立て、踏みと音が鳴るようにすることで階段利用者を増加させるナッジが存在するが、このナッジによって階段を使用する人々は「健康増進政策を受容したから」階段を使用したわけではなく、「なんとなく音が

鳴ってももの珍しいから」階段を使用したのだろう。行動変容は必ずしも受容を前提としておらず、別の概念であるといえる。

しかし、受容と行動変容は必ずしも無関係というわけでもない。先の階段のナッジを例に再度、考えてみたい。ナッジによって(健康増進政策を受容しないまま)階段を使用した政策対象者と、政府の掲げる健康増進政策の目的を正しく認識し受容したうえで階段を使用するようになった対象者では、政策的帰結に差が出るのが予想される。つまり、前者はナッジが施された「ピアノ階段」以外の階段は避けるかもしれないが、後者は階段の使用に加えてジョギングなどの追加的な行動をとるようになるかもしれない。つまり、受容と行動変容は別の概念であるものの、受容は行動変容をより実質的に推進する要因であるといえる。

このような「行動変容の前段階としての受容」は、環境政策などの領域でもその必要性が主張される。例えば、気候危機への対処などの文脈で、環境配慮行動を促すためには環境問題を「自分事 (self-owned)」として認識する必要性が主張されることがある。より実質的な行動変容を目的とする際には、その前提として個々人による政策の受容が必要になるのである。

5. 中間まとめ:なぜ「受容」を議論することが重要なのか？

これまでの議論を要約すると、受容は選好と行動とは独立した概念でありながらも、それらを取り持つ中

間領域であるといえる(図2)。

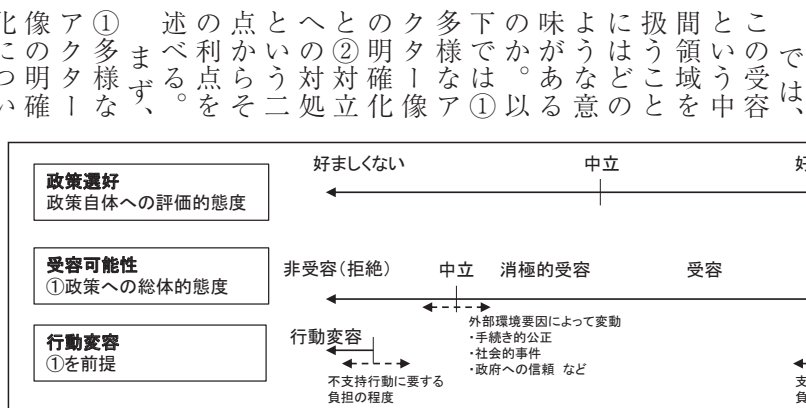


図2 選好・受容・行動変容の関係性

まず、①多様なアクターの像の明確化についてである。特定の政策が形成され、実施されるプロセスにおいて、市民は当該政策を受容したり・拒絶したり、政策を支持する行動変容を起したり・政策を拒絶する趣旨の行動を起したりする。しかし、これまで見てきた通り、その内実は多様である。先のナッジの例でも見たように、帰結は同じでも、その背景には相応の違いがあり、必要となる政策的働きかけも変わってくる。このように、中間領域としての受容という

概念を前提として初めて描き出すことが出来るアクターのグラデーションが現実には存在している。

次に、②対立への対処についてである。例えば、文化財の観光活用に関連して、文化財内部への観光客の立ち入りを認めるか否かなどの対立が発生することがありえる。つまり、文化財に「観光資源としての経済的価値」を見出し、文化財内部への立ち入りを認め、体験型イベントを行うべきと考える人もいれば、文化財に「歴史的・文化的価値」を見出し、文化財の破損や「そのままの姿」が毀損されることを懸念する人もいるだろう。一見、両者の間に何らかの合意を成立させるのは難しうである。しかし、このような状況においても、立ち入り可能エリアや時間を厳しく制限するだとか、観光客の立ち入りを前提に適切な管理を行える専門家を原則として常時配置するなどの折衷的な、両者が受容可能な解決策を模索することはできる。

このような解決策は一見、中途半端なもので、文化財保存派/活用派ともに自らの選好を部分的にしか実現できていないという意味で「妥協の産物」として見なされるかもしれない。しかし、どちらか一方の選好と完全に首尾一貫した政策のみを構想するだけでは、このような「妥協の産物」すら望めない⁴。政策をめぐる価値や考え方の対立に対処しようとする際、「相手の考えや選好をいかにして変容させ、いかに味方を増やすか」という二分法にとらわれがちである。しかし、現実には「相手の選好を変容させる」

必要は必ずしもない。政策を推進するうえで必要となるのは「価値が対立し、選好の異なる相手でも受容できる代替案を提示すること」である。着目すべきは「選好」ではなく、「受容」である。このように受容に焦点を当てることで、多様なアクター間の現実的な合意の在り方を分析の対象とでき、時にネガティブなものとして見なされがちな漸進的な政策推進の意義を再発見できる。

6. このような向上は可能か：なぜ難しいか？

では、どのようにして受容を向上させることが可能だろうか。以下では、やや総花的ではあるが、①参加手続き、②行政・市民間のコミュニケーション、③情報提供の工夫の三つの観点から整理する。

6・1. 参加手続き

まず、政策に対する受容を向上させるにあたって最も代表的なものが「参加手続き」である。政策を住民に受け容れてもらいたいとき、熟議などの住民参加が一つの選択肢となる。しかし、参加はどのように受容を向上させるのだろうか、また、いかなる参加も等しく受容を向上させるのだろうか。

第一に、参加手続きによる知識の習得と個人の選好変容の可能性が指摘できる。参加手続きを通して今まで持っていた偏見や誤った知識が修正され、政策に対する選好が変容し、政策への受容の態度が形成されることはありえる。直感的に好ましくないと思っていたが、他者との対話の中で詳細を知り、考えを改め、好意的に評価するようになった、と

いう経験は多くの人にあるだろう。もちろん、偏見や知識不足のみを受容されない原因として考えるべきではないが、正しい知識や政策推進派の現状認識などに関する情報を相互のコミュニケーションの場で伝達することは誤解に基づく不評を低減し、間接的に受容の向上につながるものが指摘されている。

第二に、妥協の可能性がある。先に挙げた知識習得が「選好」の変更を企図し、結果として受容の向上を目指すものであった。それに対し、選好変容を目的とせず、選好が違う住民間での妥協を成立させる契機が参加手続きにはある。例えば、先ほどの文化財の観光活用の例において、折衷的な解決を引き出すためには、落としどころを探るための話し合いの場の存在が前提となるだろう。

加えて、このような話し合いの場がうまく機能しなかったとしても、政府が公正な話し合いの場を準備し、生産的な問題解決を志向しているということへの信頼感それ自体が、個人の選好とは無関係に受容を向上させえる要因となることもありえる。

しかし、参加手続きが常に受容の向上に寄与するというわけではない。例えば参加手続きの参加者が特定の立場に偏っていた場合、参加者はより自身の選好を強固なものとし、自身の選好と首尾一貫した政策しか受容しなくなる可能性が指摘されている。参加手続きを採用する際には参加の規則や、ファシリテーターの役割などが重要となる⁵。

6・2. 行政・市民間のコミュニケーション

次に行政・市民間でのコミュニケーションが挙げられる。ここで想定するコミュニケーションとは、日常的なレベルでの市民との接触(例えば窓口業務や被規制者との情報交換など)のことである。

第一に、コミュニケーションによる長期的関係性の構築とコミットメントの獲得が指摘できる。例えば、「長年お世話になったあの人の頼みならば」と自身の好みに反する要求を甘受することは日常的にもありえる。このような議論は「コミットメント」などの用語で扱われてきたものであるが、行政職員と市民間での日常的なコミュニケーションによるコミットメントの形成が受容を向上させることはありえる。

第二に、社会的規範や有効性の周知などがある。これは次に述べる「情報提供の工夫」とも関連するが、行政・市民間でのコミュニケーションの際に当該政策の有する社会的意義や有効性、規範的意義を伝達することも重要である。例えば他自治体での成功事例や効果、社会的なニーズ、科学的な研究成果などである。私たちはある対象への評価などを行う際、その対象それ自体への個人的な好ましさ(選好)に加え、社会的にそれは望まれているか、他の準拠集団がどのように判断するか、どのような社会的な効果や良さがあるか、などの要因を多かれ少なかれ考慮する。このような情報を日常的に共有しておくことが必要になる。しかし、行政・市民間のコミュニケーションについても注意点があ

る。行政と特定の属性を有する市民との関係性が「癒着」などのふさわしくない在り方と混同される可能性があることである。このような場合には、行政と市民との間のコミットメントが、他の市民からはふさわしくないものとして認識され、政策の公平性の感覚や政府への信頼性を損ない、受容が低下する可能性がある。

6.3. 情報提供の工夫

最後に情報提供の工夫についてである。以上みてきたように、受容について考えるには「市民の側から」政策がどのようなものとして認識されるかというデマンドサイドからの視点が必要になる。以下では近年、議論が盛んに行われているフレミングなどの手法を念頭に、どのような情報提供が受容を向上させえるかについて検討する。

第一に、問題認識の変更といった手法がある。例えば「出生数が減る」現象への問題解決策を、「女性の問題として捉え」「女性活躍政策」という問題枠組みで語るか、「男性をも含む家族の問題として捉え」「家族政策」という問題枠組みで語るか、によって当該政策を受容可能なものとして認識する層に差異が出てくる。これが予想される。このように「当該政策が対処しようとしている問題はいかなる問題なのか」に関する情報をどのよう提示するのか、という論点も受容を考えるうえで重要である。

第二に、先の問題認識の変更に関連して、社会的規範に関する情報も重要な点である。つまり、社会の多くの人が「解決すべきである」と強く

考えている問題（社会的規範が強く働いている問題）へ問題認識を変えることが重要となる。例えば、空き家補助事業の対象を子育て世帯向け住宅に限定し、「子育て政策」としての色彩を強く打ち出している自治体が存在するが、これは少子高齢化社会において「子育て政策」がより強い社会的ニーズを獲得していることを考慮した受容向上のための取り組みだとも評価できる。

7. おわりに

政策はできるだけ多くの人々に受け容れられていくべきである。本稿では、この常識的ともいえるテーマについて再検討を行ってきた。「受容」と聞くと「市民全員がある政策について心の底から合意している」というある種の理想形を思い浮かべるかもしれないが、現実にはそのような理想的状態は訪れない。現実的な受容の探求は必然的に両立できない要求の中の「好ましくないが甘受はできる」という「落としどころ」を能動的に探究する営みとなる。この営みは理論的に首尾一貫したスマートなものではないかもしれないが、この漸進的で地道な試行錯誤と努力によってしか達成できない一歩も存在する。

そして、これを可能とするためには、政策実務現場において市民の多様性に向き合い、ニーズや認識を丁寧に把握するための時間的・人的資源の確保が必要となる。その意味において行政組織内部における人員配置や業務量などの組織マネジメントの問題も改善すべき論点に含まれる

と考えられるが、それは他稿に譲りたい。本稿がほんの少しでも政策実務を担われる皆様にとつて有益なものとなったなら幸いです。

- 1 なお、本稿の詳細な議論は以下を参照されたい。吉川和挟(2024)「政策の受容可能性についての理論的考察」『四日市大学論集』第36巻2号、pp.98-110
- 2 吉川和挟(2017)「空き家問題における政策の受容可能性」、『人間・環境学』第26巻、pp.255-269
- 3 図は以下を参考に筆者作成 (PytlíkZiliig, Lisa M., Myriah J. Hutchens, Peter Muhberger, Frank J. Gonzalez, Alan J. Tomkins. 2018. *Deliberative Public Engagement With Science*. Springer Open)
- 4 話し合いにおける「妥協」の意義については以下を参照されたい。佐野亘(2018)「妥協を正しく位置付ける」(村田和代編(2018)『話し合い研究の多様性を考える』、pp.191-209、ひつじ書房)
- 5 名古屋市のバリアフリー化をめぐる市民討論会における差別発言などを想起されたい。

プロフィール

四日市大学 総合政策学部
特任准教授

よし かわ かず さ
吉川 和 挟



1991年長崎県津島市生まれ。京都大学大学院人間・環境学研究科修士(人間・環境学)。民間企業にて地方自治体における計画策定支援など業務を担い、2023年度より現職。専攻は公共政策、都市政策、地域政策、対立関係に関する政策デザイン。

就任のご挨拶

主任研究員 畑 克典

この度の人事異動により、津市から三重県地方自治研究センターに派遣されることになりました。今までの二十余年間、津市において地方自治に携わってまいりましたが、今回の派遣により改めて地方自治に関する研究をする機会を頂きましたことを非常に嬉しく思っております。

さて、ご存じのとおり近年の地方自治体に要求される役割は大きな変化を見せ始めています。コロナ禍の対応を始めとして、少子高齢化を伴う人口減少、地球温暖化対策、DX化の推進や南海トラフに起因する巨大地震等の災害に対する防備など国や地域が抱える課題は幅広く存在し、また、その内容によっては緩和と適応のそれぞれの解決策を必要とするものも数多くあります。自治体職員においては、これらの多種多様化する役割に伴う業務量の増加や専門化、職場環境の変化などにより、体調不調を訴える方や離職される方も年齢を問わず増加しています。

当職に就任するにあたり三重県地方自治研究センターの「真の自治体の在り方を追求し、それらを実践していく」という目的を果たすとともに、自治体で働く皆様の負担軽減に少しでも貢献し、より多くの住民の方々の笑顔を生み出せるよう、微力ではありますが精一杯努力してまいりますので、ご指導ご鞭撻のほど何卒よろしくお願いいたします。