

先端政策と政策予測

先端政策研究機構 理事長
時岡 淳

〔目次〕

1. 人の認知行動と現代社会の再規定
2. 未来研究の出現と必要性
3. 政策分析・政策研究の展開
4. 政策的自立への環境変化
5. 自治体の政策過程と政策分析・研究
6. 政策予測と政策評価

おわりに

1. 人の認知行動と現代社会の再規定

われわれの社会は、有史以来歴史的な積み重ねの上でできていると考えられるが、日常生活において先人たちの創意工夫や努力を意識することなく生きている。また、20世紀以降の産業技術の発達、われわれの日常生活を快適にし、それまでの生活の重労働から解放している。さらに、インターネット等の情報通信技術の発達は、世界をますます広げ、情報の世界だけではなく、生産形態から物流形態まで大きく変化させることとなった。

現代デモクラシー社会は、市場経済とは違い新たな技術で市場を席卷することはできず、社会の構成員の合意がなされた範囲の下で、制度や技術の導入が決まる。これだけインターネットが普及したにもかかわらず、選挙におけるネット活用はつい最近のことである。一方で、技術の進歩がわれわれの世界認知力を高めることになるのかどうかで言うなら、甚だ心許ない面がある。世界のイベントや事件は即座に伝わるが、また同様にすぐに忘れてしまう。記憶の中に、そういえばそんなことがあったという程度の記憶しか残らない。ネット社会で育った若い世代は、その傾向がさらに顕著に出てくるといわれる。身近な話や世界で起こった話題などはよく知っているのだが、政治や行政の話になるとほとんど何も知らないし、自分の意見すらないという中抜け構造になっており、これから社会の中心を担っていく世代としては、大きな課題を抱えていると言ってよい。しかし、これは若い世代だけの問題ではなく、中高年世代にも形を変えた社会へのニヒリズムとして蔓延しており、どのように社会を

再規定していくか問題となっている。

人は記憶したと思っけていても4時間後には半分は忘れており、2日も経つと5分の1以下の記憶しか残らない。覚えた記憶も、人生の中で再利用される平均回数は5~6回にしか過ぎないと言われる。つまり、人は忘れる存在であり、使われるものや必然性の高いものでない限り活用できないのである。テストの前に覚えたことも、それが過ぎると見事なほど忘れてしまう。その問題から抜け出すために、記憶を他の項目に関連付けて覚えたり、その問題を当事者のごとく頭の中で再現して記憶として刻み付けるなど、長期的に蓄積される記憶として昔から工夫がなされてきた。それも、社会の事象が少ない時代であれば有効であったが、現代のように仕事はますます複雑化し、社会の動きは多元的に24時間動き出すと情報量は、幾何級数的に増えていく。つまり、われわれは他人任せの世界で安穩としているならば、何を基準として考えればよいのか、何を根拠として発言すればよいのかを見失ってしまう世界にいるのである。

新たな技術が様々な課題を解決していく技術至上主義の思考もあるが、その技術の応用にしてもどのようにその技術を使い、どこを解決していくか、そのプロセスはどうするかなどをプログラミングしていくのは人間である。細かな部分の処理プロセスを組み合わせることで、大きな処理プログラムが出来上がっていく。もし、その処理構造を理解せず、単に利便性や快適性などの結果だけを追い求めるならば、機能不全や故障を起こしたときに右往左往するだけになってしまう。これらのメタファーは、現代社会の姿である。ただ単に社会の拡大の流れに身を処すだけではなく、積極的にマネジメントしていく道を検討していく必要がある。

2. 未来研究の出現と必要性

未来学が社会の中で重要性を増したのは、70年代以降であった。ローマ・クラブが経済成長だけを求めて、環境や資源の有限性をないがしろにするならば、100年に何に地球上の成長は限界に達すると警告を出したのは1972年のことであった¹⁾。翌年の73年には第1次石油ショックが起り、世界中の人たちが将来に対する不安を覚えた。

未来研究が始まったのは、1901年にH・G・ウェルズ(Wells)が、19世紀のイングランドで社会に影響力を持っていた社会誌であるThe Fortnightly Reviewに「人類生活と思想における技術及び科学的進歩への反応に関する懸念：予言的実験(Anticipations of the Reaction of Mechanical and Scientific Progress Upon Human Life and Thought: An Experiment in Prophecy)」を書いたことに始まる。ここで彼は、人口増加による都市と近郊間の鉄道の発達、性の解放による男女のモラルの低下、ドイツの軍国主義の崩壊、EUの

出現などを予測した。その後、ウェルズは一連の世界大戦の後に、世界の経済システムは崩壊することになるだろうと考えた。1902年に出版した『未来の発見 (The Discovery of the Future)』はベストセラーになり、その後の研究においても、戦争による空爆や原子爆弾なども予測していた²⁾。

未来学 (futurology) という言葉は、ドイツ人のオシップ・K・フレッチハイム (Ossip K. Flechtheim) の造語であると言われるが、未来を予測することを foresight、prospective、future study などと呼んでいる。近年では未来学を future study と呼ぶことが多くなってきている。誰が未来学者であるのかは、定義の仕方により、古代ギリシャのプラトン、アリストテレスから、人口予測のマルサス、キリストの予言まで取り上げることもできるし、文明論を基調にしたダニエル・ベルの『脱産業社会の到来』³⁾や、社会トレンドの解明を目指したアルビン・トフラーの『第三の波』⁴⁾など多くが、社会の危機感と将来への準備の必要性を説いている。ここでは、本論の主たる検討項目ではないので深く立ち入らないこととする。

未来予測の基本的な考え方には、予言できる (predictability) ことであるのか、予言できない (unpredictability) ことなのかという考え方がある。コンピュータの CPU の性能予測である「ムーアの法則」に代表される科学技術などの開発に関する予測は、数学的や物理的な方法を用いることで説明することが容易である。その一方で、社会の突然の出来事などは、関連性や因果関係などがあつたとしても計量的に解明することは難しく、非線型計画法、カオス理論、進化論などの研究法があつても、そのスパンが長期的な視野から推測できるに過ぎない。そのため、研究者視点からは予測可能だとなつても、実務家からすればいつ予算化し、いつ行動すればよいかになると明確な答えは出せないため予測不可能だということになってしまう。

ここに準備という概念が入ってくると、この問題の解決法が見えてくる。災害がいつ起こるかわからないから準備をしても無駄だということと、いつ起きても被害を最小限にしていこう準備しておくのでは、本当に被害の程度や範囲に違いが出てくるだけではなく、被害からの復興のスピードにも違いが出てくる。したがって、予測することは、どの程度の問題や課題が発生するか、それらの程度やレベルに応じてどの程度の対策や準備が必要なのかを明らかにすることであり、突然の事態に対してそれらに対する心の許容力や身体への対応力を高めるワクチンのような働きをする。

政策研究で重要なことは、第1に政策課題と対応策の有効性の関係を時系列に研究分析することである。いくつかの地域で、どのような地域特性にあり、どの程度の対応策を展開したのか、それに対する反応や効果はどのように変化したのか、など基礎的なデータを集積することである。第2に、それらのデータを集めて、各変数間の相関係数などを分析する。第

3に、他のマクロ変数（経済指標など）との関係を分析する。第4に、それらの関係式を組み立てて検証してみる、といった段階を追った基礎研究が必要とされる。昨今、ビッグデータを研究分析できる機会が高まっていることから、本当の意味での政策有効性を計量研究することが求められている。

3. 政策分析・政策研究の展開

政策科学という言葉がはじめて使われたのは、一般的に1951年のH.D.ラズウェルらによる『政策科学(Policy Sciences)』⁵⁾が上梓されて以来であるとされる。その後、社会科学の学際的研究の発展と実社会への応用を目指した政策科学はさまざまな分野で進展し、政策科学、政策分析、政策研究という用語が混同されるようになってきた。この用語法に関し、I・ゴードンたちは、図1の区分を用いて政策分析と政策科学は同じ範疇に入り、政策研究とは志向性が違うと説明するが、この分類自体は公共政策作成に関するアプローチの多様性を特徴づける一つの方法にすぎないとしている。簡単に説明すれば、政策分析は処方箋的(prescriptive)であり、他方政策研究は主に記述的(descriptive)である⁶⁾といえる。

政策分析の大きな特徴は、情報、分析、さらに政策と政策作成の改善を推進するための助言を提供するところに関心がある。そのため、政策の立案者の立場で、政策立案活動を少しでも合理化しようとする観点からの研究であるとも言われる。この研究は、有益な情報の収集や代替案に関する助言の提供を通じて、特定の公共政策や一連の公共政策を提唱することから、政策効果の評価、あるいは新しい政策を企画する考え方等の政策の事後評価に至るまでが対象とされる。

対照的に、政策研究は政策作成者のための研究利用は強調しない。むしろ政策出力の研究は、行政支出のパターンを説明しようとするものであり、特に強調する点は政策決定における社会・経済的変数の影響力におかれる。そのため、政策立案者というよりは傍観者の立場から、政策形成過程に働く力学を解明しようとする観点から、政策内容を分析する。政策内容の研究はより狭小な部分に焦点を当ててきた。その関心は、特定の政策、政策がどのように実施されているのか、あるいはまたその効果を研究することにあつた。

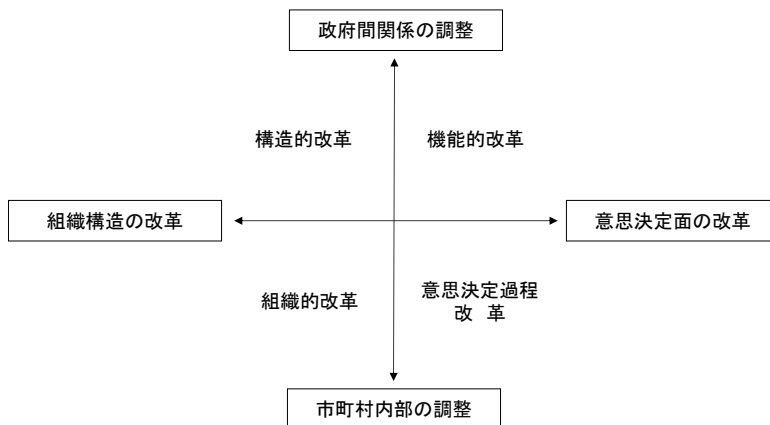
このような用語法の厳密な定義は、一つに学問分野の発展に寄与するが、現実の社会への応用には重要な問題であるとは言えない。また、政策科学・政策分析はあまりに処方箋的であるために、個別具体的な解決可能性は高くなるが、全体的整合性がとりにくくなるという面もある。政策研究も記述的であるため、具体的な解決可能性が低くなる面もある。用語法の問題は、研究関心や研究志向性の問題であり、現実の実務レベルで必要とされているのは両者をいかに接合できるかであり、一連の政策過程を含んだ政策自体の総合的研究である。

また、同様の視点から田村明は、自治体こそが、現場性、地域性、市民性、総合性といった課題を達成しうるとし、「もはや自治体の政策は、たんに中央の先駆性、実験的な位置づけ、緊急避難的なものではなく、より高度の本格的な政策が必要になってきた。そうでなければ、地域の実情にあった、市民的な総合政策はできない」と提言している⁸⁾。さらに、佐々木信夫は、自治体は都市政策を執行する主体として政策能力を持った「政策官庁」になる必要があると述べている⁹⁾。このような学会からの支援もさることながら、ここ近年の中央官庁の政策動向も追い風となっている面もある。自治体計画主導型事業の増加など、自治体の政策能力を発揮しうる場も増えてきている。

こうした社会変化は、必然的に自治体の政策形成—決定—執行—評価という政策循環過程自体の改革を求める。地域的な政策責任システムの確立と広域的な政策との整合化、ひいては国の政策との整合化と地域個性の確立といったより広い視野での政策循環過程の確立が求められる。このような社会環境及び自治体の政策過程を変革することは、まさに地方自治のシステム自体を改革することを意味する。

図2は、地方自治の改革を組織構造と意志決定面、政府間関係と市町村内部の調整の視点から分類したものである¹⁰⁾。この図式から、現状を見れば、自治体の外部変化としての「構造的改革」は、道州制論や広域行政主体の創設の動きであり、「機能的改革」は権限移譲や中核市などが該当し、外部環境の改革は進みつつある。従前もそうであったように、内部環境としての「組織的改革」や「意思決定過程改革」が進展せず、総論賛成＝各論反対の状況が続いている。つまり、政策研究・分析の蓄積を生かすにも、自治体内部の組織や意思決定過程を改善せずには、あまり役に立たないと言える。

図2 地方自治改革の分類



(出典) F.シュルバーク「北欧諸国における地方自治改革」『地方自治総合研究所 資料』No.26、1984年6月。

5. 自治体の政策過程と政策分析・研究

一方で、こうした自治体を取り巻く環境変化と同時に、自治体自体も財政的にも、政策的にも自立できる状況が整い始めている。特に、政策の複合化と先端化が見られる大都市を中心とした財政的・政策的自立自治体と財政的にも政策的にも中央依存自治体との乖離が見られる。しかし、自治体同士の横のネットワークが広がり、政策的な先進自治体への視察や情報収集がより頻繁に行われるようになったことにより、表1のような基準行政から責任が当該自治体にある独自行政へと、実質的に政策転換が進んできた。

表1 自治体における行政スタイルと政策過程

行政スタイル	政策の形成主体	政策の管理主体	政策の評価主体
基準行政	上級機関	自治体	上級機関
独自行政	自治体	自治体	自治体

全体としての自治体の政策能力を発揮する機会が増えてきていることは同時に、自治体の政策過程自体のシステムを変えて行かなければならないことを意味する。いままで、自治体の政策過程では、自治体の事業が専門化し、より技術化してしまったため政策についての議論が影を潜め、政策形成・決定段階においては専門的手続の事務と化してきた。そのため、自治体では一般的に企画部門を中心とする総合計画や実施計画といった計画による行政運営と、財政部門を中心とする予算編成過程が自治体内部の主な政策形成過程であり、その過程を経たアウトプット(予算案や計画案等)が予算編成権を持たない議会で通過していく。日本の政策過程の傾向として、形成・決定過程には非常に労力や関心を注ぐが、執行・評価のシステムやモデルの確立に関しては比較的関心が薄かった。

その影響もあって、今まで自治体では「造るものを決定するための知識」と「造ることの知識」が蓄積されてきた。つまり、「造るものを決定するための知識」とは、決定を容易にするための造る対象の選定(目に見えやすいもハコモノ、財源的な裏付けのつけやすいモデル事業や補助事業、近隣市町村との比較検討)、上級官庁の意志決定の利用、などである。また、「造ることの知識」とは、期限内完成への処理テクニック、事後処理のうまさ、時期の合わせ方、年度内事業処理(清算期間内処理)、工事検査・会計検査基準の通過等の知識やノウハウを蓄積させてきた。このような知識の形成・蓄積は、政策形成過程を中心とした定量的分

析にかなう政策対象であり、定性的分析を行わなければならない対象とは若干の違いを有している。

しかし、ハコモノ行政に代表されるような量的な知識から、市民の意向やニーズに沿った行政を行うといった質的な行政への転換は、いままでの政策知識だけでは対応しきれない状況を生み出してきている。特に、近年の「豊かさ」や「うるおい」といった質的なニーズは、単なる事業執行型の政策スタイルから、全面的な意識改革を伴うような選択肢の多い、地域個性を重視した政策スタイルを必要とする。

こうした視点から自治体レベルの政策決定過程を見るならば、(1)政策目標の明確化、(2)政策の代替案及び政策パッケージ(組み合わせ)の形成、(3)政策と目標間の関連性把握、(4)政策の影響把握、を具体的に検討することが重要となる¹¹⁾。現実の自治体行政において、これらの検討項目について具体的な検討手法を持ち合わせているだろうか。政策目標の明確化の面から言えば、建設事業のような個別具体的な事業については目標が明確にされていることが多い。しかし、その事業においても、建設後どのような事業を展開し、設置目的をどうやって達成していくのか、どのように目標の達成度を図るのかといった施設を使った事業の展開については、設立後の予算の獲得額で決まるといった他律的な状況が正直なところではないだろうか。また目標の明確化にしても、政策代替案、目標と政策間の関連性、政策影響の把握といった全体的検討があってはじめて、一つの事業の必要性や展開方向が決まってくるものと考えられる。

しかし、現実の問題として、自治体の事業を的確に判断できるようなモデルや手法を、政策研究及び政策分析の理論が提示しているわけではない。このことは、研究者にとっても、大きな課題として強く認識されており、それらの研究意義を認めつつ研究を重ねているが、部分的最適性を確保するための様々なモデルや手法が考案されているにすぎない。そのため、個別領域や個別分野においては非常によく合致するが、全体の検討にはいると、それは政治的な判断領域であると回避してしまうくらいがあった。それらを解決するために政策実務面の研究や観察を深め、さらに個別に特殊化してしまった分野を再統合することが、今求められるといえよう。

6. 政策予測と政策評価

自治体の政策過程の改善や政策の効果・効率といった政策分析の視点を強く意識しなければならないのは、何も社会情勢の変化による要請だけによるものではなく、既に、地方自治制度の枠組に組み込まれている。代表的なところを挙げれば、「最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない(地方自治法第2条第13項)」、「その地域における総合的

かつ計画的な行政の運営を計るための基本構想を定め(地方自治法第 2 条第 5 項)」、さらに計画や事業を評価する一つとして「主要施策の成果に関する報告書(地方自治法第 233 条第 4 項)」を作成しなければならないことなどが法によって義務づけられている。このように地方自治法だけにおいても、自治体政策の合理性を確保する手続きが様々な面でとらえられている。

他方、自治体の中でも明確な政策研究・分析の活動だけではなく、潜在的な形で、または無意識のうちに政策研究や政策分析を行っている場合がある。自治体の政策形成は、基準行政の範囲の中で行ってきたことは確かだが、独自の政策形成手法が存在しないとは一概にはいえない。人間には、決められた通りに行動するというよりは、むしろ他にもっと優れた方法や解決策があるのではないかと考えることの方が、人間性を深く捉えているといえるのではないだろうか。自治体の政策を事業化させる過程の計画策定や予算編成には、そのような政策分析的判断がなされてはいないだろうか。これらの疑問が、当調査研究の課題の一つでもあり、その実態を少しでも明らかにすることが、今後の政策研究及び政策分析の実務への応用につながるのではないかと思われる。

ところで、総合計画や実施計画担当の企画職員は、事業担当課から積み上げられてくる数々の事業要望に対して、どのような基準で、どのような考え方をしながら、全体としての計画にまとめあげているのであろうか。単に、トップもしくは既定の目標に沿って、機械的に判断しているのか。否、誰もが新たなできごとに出会えば、それが何であり、何を意図したもので、自分にとってどんなメリットや効果があるのかを聞くはずである。自治体の政策担当者も同様に、事業課から提出される事業要望に対して、なぜ事業化する必要があるのか、それを行うことによってどのような効果が期待されるのか、どの程度のコストがかかるのか、今すぐやらなければならない事業なのかをヒアリングするはずである。これは、政策分析の費用・便益分析の基本的考え方であり、意識するしないに関わらず実際行っていることである。

また、今日、自治体施策に関する行政責任を明確にする行政管理の面からも、政策の作成、執行、評価までを管理していこうとする政策管理の視点が求められている。この視点に立つと、単に成果に対する監査や検査からミスをなくすという消極的体制に留まらず、政策目的や目標に対して最適な政策やプログラムを選択・執行し、かつそれを管理していく体制の整備が必要となってくる。

さらに、実際面から自治体独自の政策を展開していくとき、いくつかの政策の拘束要因を克服していく必要も生じている。例えば、第一に考えられるのは財政的拘束であろう。独自の政策や事業を展開したいが、きびしい財政状況から見れば、その財源をどこから補填すれ

ばよいかわからない。そのため、全部自主財源に依った独自施策よりは、補助事業を選択することになる。第二には、政策情報の閉塞状況が考えられる。基礎的な公共サービスだけを行ってきたため、住民のニーズを把握する手段が非常に稚拙であり、高度化するニーズや社会生活の変化に対応できていない。また、そうしたニーズよりも人口の急増や基礎的な社会資本整備を第一の政策課題と認知させているため、組織的にニーズの対応が確立されていない。これらの障害を克服していくためには、既定の政策の優先順位の変更や、ニーズの把握を行うなど総合的な政策分析・政策研究体制の整備を図っていくことが求められる。

また、これまでの自治体職員の組織風土も大きく揺らいでいる。新規採用職員として採用されて以来、文書処理の手続き、起案から稟議への組織体制、例規集に基づいた事務処理と現実の組織規律が不変であり、その手続きを覚えることが公務員であるといった保守的な文書主義の下では、変革期の地方自治を担う職員像は見えてこない。現在の行政スタイルの問題やそのあり方を懐疑的に考え、望ましい市民と行政の関係構築を図ろうとする人材をどう育てていくのかなどの本質的な課題もある。

以上みてきたように、今後、早急に自治体を取り組まなければならない課題は山積しているといえよう。自治体の抱えている今日的課題に取り組んでいくためには、まず、どのような政策が必要であるかを事前に予測すること(事前予測・事前評価)と、採用された政策が事後にどのような影響をもたらすか(事後予測・事後評価)という2つの側面から分析を進めていく必要がある。

一般的に、予測とは前者(事前予測)を指すと思われがちだが、後者(事後予測)の意味を全く無視して予測とは言いがたい面もある。予測は社会にとってネガティブな結果をもたらすような公害や都市環境の破壊などを予測し、回避する可能性を高めることができる。その意味からも政策予測(policy forecast)と政策評価(policy evaluation)は、不可分の政策分析技術であるといえる。

政策分析・予測手法については、自治体も関心を高めている。初期には兵庫県と大阪府が、『政策分析手法の体系化に関する調査研究(昭和58年)』を研究し、政策分析の手段(ツール)の整備、庁内体制の整備、外部組織の整備という観点から、政策分析の推進方向を検討した。その後、北海道の「時のアセスメント」、三重県の「事務事業仕分け」、静岡県「業務棚卸し」などの先駆的取り組みが実施され、自治体レベルでは政策評価・行政評価が定着したが、評価するコストとそれをフィードバックするコストの両面で負荷が大きくなり、停滞を見ている。

自治体の職員研修に政策課題研修を設けたり、自主研究グループの政策研究が増えてきている背景には、このような政策の研究分析への関心の高まりがあるといえよう。しかし、こ

うした政策の研究分析への高まりが、住民への行政サービスの質・量の改善につながっていないとする批判もある。その理由は、主に、政策に対する科学的な研究成果がまだ十分に蓄積・整理されていないこと、政策研究や研修を受ける実務家が業務に追われて研究する暇がないこと、そしてより重要なポイントとして政策立案や行政計画の策定の側面に集中していたので、政策実施についての科学的検討が不十分であることが挙げられる。

おわりに

ここまで、われわれの社会は環境が大きく変わり、権利や民主的な制度の要求という時代から、自分たちが政策の内容やその効果、そしてコストを認識しなければならない時代に変化してきたことを前提として、公共政策に求められる政策予測と政策有効性分析の必要性、自治体レベルでの政策過程の実態を検討してきた。

今、国も地方自治体も財政難と職員削減の中、一人ひとりの人財は貴重な資源であり、その働き方も重要となっている。われわれは、有効な公共政策を実施していくためには、政策予測を行い、そこにかかるコスト、政策有効性の程度、住民等の満足度の変化、政策を展開しない場合の影響などを推計する必要がある。今や公共政策は自治体などの政府だけが担っていくものではない時代に入っている。NPO や企業、住民自らが必要な政策を担い、地域社会の各アクターが連携協力して何とかやっつけていかなければならない時代になった。したがって、公共政策は実験段階を越して、各アクターとの政策協働する段階になってきているため、無駄な政策を実施しないためにも、政策予測技術の高度化と政策効果の計量分析ができる方法論の確立が求められているのである。

〔注、参考文献〕

- 1) ドネラ・H・メドゥズ (1972) 『成長の限界—ローマ・クラブ人類の危機レポート』ダイヤモンド社.
- 2) W. Warren Wagar (1983) “H.G. Wells and the Genesis of Future Studies”. From <http://www.wnrf.org/cms/>.
- 3) ダニエル・ベル (1975) 『脱産業社会の到来』ダイヤモンド社.
- 4) アルビン・トフラー (1980) 『第三の波』日本放送出版協会.
- 5) Daniel Lerner & Harold D. Lasswell eds., *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford University Press. 1951.
- 6) Ian Gordon, Janet Lewis, & Ken Young, ‘Perspective on Policy Analysis,’ *Public Administration Bulletin*, No.25, December, 1977.
- 7) 松下圭一 『日本の自治・分権』(岩波新書, 1996年), 『政策型思考と政治』(東京大学出版会, 1991年)などを参照.

先端政策と政策予測

- 8) 田村明『自治体学入門』（岩波書店、2000年）、『まちづくりの発想』（岩波新書、1987年）を参照.
- 9) 佐々木信夫（1989）『政策学への発想 もうひとつの地方自治論』ぎょうせい.
- 10) F.シェルバーク（1984）「北欧諸国における地方自治改革」『地方自治総合研究所 資料』（No.26、1984年6月）.
- 11) Stuart Nagel, *The Policy Studies Handbook*, Lexington Books, 1980.