

米国の政策分析と日本が学ぶべきこと

上野 真城子

米国の政策分析と日本が学ぶべきこと

上野 真城子 (大阪大学大学院工学研究科特任教授・阪大フロンティア研究機構)

1. 運動としての政策分析

少し古いことになるが、1997年11月、ワシントンD.C. で開催された公共政策分析経営協会APPAM (Association of Public Policy Analysis and Management、¹⁾) の年次総会での基調講演「政策の成功」のあと、アリス・リブリン (Alice M. Rivlin) 女史は「政策分析は、今、日本に必要なものよ」と明言された。これは、著者がアーバン・インスティテュート²⁾ で働き、日本に本格的な独立シンクタンクをつくること、政策産業の振興を願って動き続けていることを話したときの即刻の返答だった。

リブリン女史はラドクリフ/ハーバードでPh.Dを取ったエコノミストで、1975年から1983年まで米国の議会予算局 (CBO) の初代局長、1994年から1996年には、行政管理予算局 (OMB) 長官などを歴任し、当時は連邦準備制度理事会副議長であった。現在はブルッキングス研究所³⁾ シニア・フェローである。

このときのAPPAM総会には、当時、政策分析ネットワークを作ろうと努力されていた竹中平蔵氏 (現在、内閣府特命担当大臣・金融経済財政政策) と片山泰輔氏 (現在、跡見学園女子大学助教授) も参加されていた。APPAMは1978年に設立され、全米のシンクタンクと公共政策大学院、政府内の政策分析機関を連携し、米国の政策分析の発展と政策産業の興隆を担った、いわば「政策運動」の母体組織である。竹中氏らはこれに着目し、APPAMをひとつのモデルとして、1999年に政策分析ネットワークを設立された。これを「学会」としなかったこととあわせて、

政策分析ネットワークの設立は日本の政策コミュニティの形成において画期的なことであったといえる。

今回の『季刊政策分析』の発行はAPPAMのJournal of Policy Analysis and Management が果たしたと同様に日本の政策分析の振興に重要な役割を果たすものと思う。

2003年末に、著者は久しぶりに日本に戻り、短期的に政策大学院で教鞭をとる機会を得た。限られた経験からの印象は、日本には未だ政策分析と政策アナリスト (政策プロフェッショナル) が繁栄する土壌が極めて乏しいということである。17年余り、米国の代表的シンクタンクで政策 (研究) の最前線に触れ、民主的統治制度における政策形成に政策分析がいかに重要かをことごとく教えられ、学び続けた者として、政策分析の需要と供給の質量に日米間の深いギャップを感じざるを得ない。

日米が同じでなければならないことはまったくない。しかし、本質的な問題は、現在日本では、いくつかの政策のアイデアが不足しているといったことではなく、あらゆる政策の点検をはじめとして、膨大な情報と知識と議論を含めた、政策分析力、政策評価力、そして優先性を判断し決断する政治を含む、総合的政策決定力が決定的に不足していることである。これらの能力は「公共セクター」すなわち「政府」と「政策」に必須の能力であるにもかかわらず、である。政策分析の貧困はあまねく日本の公共セクターの脆弱さを表している。端的に言えば、時代の市場・民主主義の過程を進めるための、知の生産と

そのための装置、資産、資材人材が極めて不十分であるのだ。

政策分析は1970年代以降、米国において興隆してきた。しかしながら、これがアメリカ的といえるのだが、政策分析とは何かという明瞭な定義があるのか、あるいは、学問領域として確立された体系を持つのかといえ、必ずしもそうではない。

政策分析は学問としては「政策科学」の中に体系化されるといえるかもしれない。宮川公男麗澤大学教授の編纂されたThe Science of Public Policy: Essential readings in policy sciences⁽⁴⁾は、政策分析の科学としての確立にとっての重要な布石となるだろう。

しかし、著者には、政策分析は、多分にそうした学問領域として確立することでは収まり切れないものがあるように思う。なぜなら政策分析は現実の短期および長期の社会問題の解決を目的とした、科学知識の「応用活動」であって、米国での政策分析の展開をみると、この発展原理は、学問志向性ではなく、実効性、運動性、現実への働きかけを重視する、合理性とミッション（使命）志向の研究活動の経験の蓄積にあるといえるからである。すなわち個々の政策分析研究の評価は、その最終成果、純粋学問業績によるものではなく（それも含められるが）、いかに現実に取り組みられた目標（ある社会問題の解決）を達成したか、これに影響を与えたかによるものであり、それは唯一絶対の正解と真理の追究、科学的体系の構築を（必ずしも）志向するものではないからである。政策分析ネットワークは「学会」とするよりも、よりアクティブな運動体とされるほうがよいと思うのは、政策も（民主主義と同じく）プロセスであり、それへの「知」の関与の姿勢こそがこの集団の特質となると思うからである。

2. 政策分析と予算形成の民主化

政策分析が政府と政策への関与を正統化したとい

える、1974年の議会予算統制法⁽⁵⁾の成立と議会予算局（CBO）の設立は、米国に限らず、民主的国家的な運営と統治という点から歴史的な達成であった。

CBOの初代局長アリス・リブリンは、CBOが予算政策分析機能の向上を図ること、政策分析、予算分析は、政治（政党）から独立してあるべきこと、そして、機関はその機能を通じて議会と国民に奉仕するものであり、その財源は議会から配分されるが、機関の活動・人事において、議会から干渉されることなく、独立に運営されるものであることを厳格に主張した。それではなければ政策分析の成長はないと信じていたのである。この基本となる理念、とくに「独立的」であることと、科学性を基盤とした予算政策分析という機関の機能、役割、そして組織機構は現在に至るまで変わっていない。そして、CBOが実際に果たした、ことに国家財政の均衡化における役割は、歴史の評価にも十分に耐えうるものである。

1970年代以降、米国政府の政策研究は、大型の政策実験事業と合わせて政策分析・評価「プロジェクト」として行われた。こうした政策研究プロジェクトが政府省庁から大量に契約発注されたことに大きな特徴がある。政策研究が公共事業のようにプロジェクトとして省庁で企画され、プロジェクトとして設置され、発注され、入札され、契約を経て、組織が受け、研究実験に付され、その成果が多くは報告書として生産され、納品された。

ここに政策（研究）は、成果品の公開を原則とする情報市場で取引され、流通することによって、実質的な公共財（パブリック・グッド）となったといえる。この公共財の生産に、政府だけでなく、広範な政府外、民間が携われる機構（社会インフラ）が出来たことが、近年のアメリカの民主的統治（ガバナンス）の核心をなすものといえ、この意味するものは非常に大きいのである。

政策「プロジェクト」の設置がシステム化されたといえる契機は、1966年に当時の健康医療教育福祉省次官補であったウィリアム・ゴーラム⁽²⁾が、省の事業予算要求に際して、その予算の1%（以下）の資金

を保留し、これを省の長官の裁量において政策研究と、評価検証のために使用することが出来るという条項を入れたことにある⁽⁶⁾。これは数年のうちに国内政策を作るほとんどの省庁に採用されることになった。この「1%政策評価保留資金」の出現に著者が特に着目したのは、政策評価という研究活動が財源を配されて、プロジェクトとして成り立つようになったことが、米国の政策産業と市場の成立に不可欠の要素であったと考えるからである。

大規模な実験事業の実施と合わせて、70年代には民間の（営利、非営利）シンクタンク、評価機関が多々生まれ、また強化増大された。米国のあらゆる政策領域にわたる、分析と評価、政策情報の生産は、現在1000から2000もの機関によって行われ、競争市場が出来ている。大規模な研究プロジェクトは、アプト・アソシエーツ、ランド・コーポレーション、マセマティカ、アーバン・インスティテュート、アメリカン・インスティテュート・フォー・リサーチといった数十年の歴史を持つ比較的限られた大規模機関でなされており、こうした顕著な大組織の存在は、権威主義的になる危険性は否めない一方、社会を動かす牽引力として認めなければならないだろう。

政策評価プロジェクトの多くは、政策を管轄する責任を持つ政府省庁によって資金が提供されたことが非常に重要である。しかし、また、米国の資本主義の特徴となる、1800年代からのフィランソロピーの存在も無視できない。ブルッキングス研究所に典型的に見られるような、政府を監視する、政府から独立した、党派性を超えた知識集団の存在はいうまでもなく、フォード財団やカーネギー・メロン財団、ロックフェラー財団など、ノンプロフィット・セクターの核となる民間財団の存在は、米国の公共セクターのありかたに極めて大きな影響を与えている。彼らは巨額の資金を社会実験や政策評価に投じ、独立的政策研究を支援してきた。近年の連邦政府の福祉改革についてみれば、民間の13財団が多年度にわたり60億円を超える資金を、アーバン・インスティテュートが行う政策評価に提供している。

政策産業の創出と繁栄によって、この産業は多種多様な才能を取り込むと同時に、新しい専門職種を生むことになった。この産業に流動する人材の典型が政策アナリストである。彼らはあらゆる専門性を持つ、社会科学系および理学工学系の研究者、エコノミスト、官僚、政治家、法律家弁護士、統計家である。またこの政策産業は膨大な政策情報の処理が基盤であるので、この産業にふさわしいコンピューター・スペシャリスト、会計士、政策広報の専門家、研究起業家、研究プロジェクト・マネージャーとマネジメント・スペシャリストといった人々を雇用する。これらの熟練専門家・プロフェッショナルの、政府と民間セクターの間での流動性は、政策産業をより強力で魅力的なものにしている。政策分析および政策決定における生産性や競争性が高まれば、政

政府内政策形成分析機関
財務省行政管理予算局 全省庁、行政機関 政府内関係機関（州） 地方行政機関
議会・立法府政策形成分析機関
議会委員会、議員スタッフ 会計検査院（GAO） 議会予算局（CBO） 議会調査局（CRS）
民間政策形成分析機関
ブルッキングス研究所、ランド、UI、 CSI, AEI, IIE, ESI, WRI 大学・学界／高等研究機関 公共政策行政大学院 営利シンクタンク 自治体協会グループ 業界・組合シンクタンク
資金と利用者
政府による資金 （1%政策評価保留等） 民間財団 （非課税資金） 企業フィランソロピー 〈利用者〉 政治家・政策担当者・メディア・ 国民・有権者 学者／研究者

策産業での政策議論の質が高まる。前記のゴーラムがいみじくも語ったように、米国特有の民主主義は、「公共セクターをあらゆる人々にとってのビジネスとしてきた」ことにその強みがあるといえるのである。

3. 日本は何をなすべきか

米国から日本が学ぶべきことは、民主主義制度の社会的基盤として政策産業の振興、その核心としての政策分析の興隆、政策アナリストの養成を、社会の合意を得て、真剣に取り組むべきだということである。

なぜならば、有識者を招いて外部評価委員会を開催して会合費でお茶を濁すような「政策評価」などではこの時代に必須の政策産業は興せないからである。

さしあたり、日本でなされるべき行政措置は以下のような5点であろう。

1. 政策情報データの蓄積：政策情報の収集と管理システム、情報公開共有システムを含む。
2. 政策評価予算措置：省庁の政策評価活動に財政的措置とアカウントビリティーを持たせること。（事業費の1%を政策分析評価にあてる。国会指示評価予算の設定。）
3. 政策研究プロジェクトの開発設置。（文部科学省および日本学術振興会の科学研究費補助金に政策研究の項目を入れ、同時に契約入札、会計の合理化など研究予算配分制度の改革をおこなうこと）
4. 政策分析・政策評価：政策評価分析能力を持つ人材の養成、教育体制の整備。各大学院に政策分析の授業を取り入れること。
5. 政策への貢献をミッションとする独立的政策研究組織の設立：ことに財政予算分析機関の設立。（政府内独立機関も含めて）。

第1、第3、第4の提案の実現には、日本学士院、

日本学術会議、総合科学技術会議、科学技術・学術審議会などの「官学複合体」との粘り強い交渉が必要であるだろう。なぜならば、未だに「政策研究は学問ではない」という観点に立つ人事方針と評価基準により、政策研究者が大学や高等研究機関で雇用され、研究資金を得、昇進できる環境条件が整備されていないように見えるからである。

また、第2の政策評価予算措置および第5の独立的予算分析機関組織の設立には、超党派の国会議員集団による強い政治意思とリーダーシップが不可欠である。

日本社会において支持基盤を持たない著者が「政策分析ネットワーク」に集う学者、政治家、公務員、政策アナリスト、ジャーナリストのかたがたに期待するのは、一丸となって上記の広範な合意形成を推進し、行政措置を達成していただきたいことである。そのためには、強固な研究力と現実社会への影響と関与を意図する政策アナリストの群団となる必要がある。創立以来、5年を経て、国務大臣、国会議員、中央省庁局長級幹部を生み出したこの集団が行動するならば、上記は実現できると思う。このことは同時にアカデミズムにおいて、科学と社会と公共政策を橋渡しし、尊敬と人望を勝ち得る実行力に満ちたリーダー層を生み出し、真の大学改革につながるであろうし、また、そうあるべきである。

米国の政策アナリストたちから著者が学んだことは、激動する社会への真摯な関与の姿勢である。あらゆる政策がグローバルな関わりを持つこの新しい時代において、今日本に出来ることは強固な政策産業の創出である。多くの「よき」政策分析と「誠意ある」果敢な政策アナリストの創出と繁栄こそが、日本の市場民主主義への投資であり、諸国民の公正と信義に信頼を置く日本の安全保障であり、そして世界への貢献となるものである。

【注】

- * 当論考と予算分析機関の提言は、Makiko Ueno & Rudolph G. Penner (2004) "An Institution Model For Reforming Japan: Capacity to Budget." *Changing Policy Priorities In An Aging Society: Perspective In Common Between Japan And The United States*. NIRA RESEARCH OUTPUT, VOL.17.2004. (総合研究開発機構 (NIRA) とアーバン・インスティテュート共同研究2001-2003参照。)
- (1) APPAM (Association for Public Policy Analysis and Management : 公共政策分析経営協会)の目的は、政策分析と公共経営についての応用専門領域を基として総合研究領域への発展を促し、これらに関する研究者、教育者、実務家を混合融和し、研究領域としての卓越性と、同僚としての風紀を高めつつ均衡を図る、指導的専門家の組織化にある。組織は、政策系大学と大学院、シンクタンクの情報を提供し、分野へ学生を引き込み、公共政策分析と公共経営領域での研究、教育、実践の優れた業績を奨励し、学生に雇用機会を提供し、会議、機関誌ジャーナル、ニューズレターを発行し、分野の社会的存在の強化を図っている。APPAM組織会員は公共政策系の大学院を持つ大学、非営利シンクタンク、営利研究機関、政府機関60余り、個人会員約1,600人。
- (2) 米国のシンクタンク、アーバン・インスティテュートは1968年、ジョンソン大統領の命を受け、ロバート・マクナマラの主導により創設された、国内政策を主とする政策分析評価機関である。初代所長(現名誉会長)ウィリアムゴードラム。現在ロバート・ライシャワー元議会予算局局長。財政・予算の議論において最も重視される政策アナリストである。
- (3) ブルッキングス研究所は米国の最も伝統あるシンクタンク。その活動の中でも1970年の「国家優先事項の設定 (Setting National Priorities)」の出版は公共政策研究と政策議論のあり方を示し、さらに一般市民に政策の分析的な視点を育て、民主主義社会における政策議論の道筋を作ることに多大な貢献をした。
- (4) Tadao Miyakawa, edited. 1999. *The Science of Public Policy: Essential readings in policy sciences I. Volume I - III and 2000. II. Volume IV - VII* London and New York. Routledge. これは、1940年代から1997年までの政策科学の展開においての主要な論考を、政策科学(ポリシー・サイエンス)の発展、政策分析(ポリシー・アナリシス)、政策過程(ポリシー・プロセス)という枠組みで集められた、政策分析を議論するときに必須の基本的(古典となる)論文7冊のシリーズである。国際的に貴重な業績で心から敬意を表するものである。
- (5) 正確にはCongressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.
- (6) Program Evaluation at HEW, James G. Abert, 1979, Marcel Dekker, Inc.