

日本の予算議論と政策決定に欠けるもの

**What Is Missing in Japan's Budget Policy Debates:
Institution, Policy Analysis, and Policy Analysts**上野 真城子¹

Makiko Ueno

A nation's capacity to govern depends on its capacity to budget. The budget is the most important policy vehicle for affecting countries' economic and social priorities. The US public's strong participation in the budget process (via citizens' groups, think tanks and congressional representatives) is the most resilient part of American democracy. The important step to democratizing the budgeting process in the United States was the creation of a non-partisan, independent, policy analysis institution: the Congressional Budget Office (CBO). The legislature can influence the budget by asking substantial questions and by debating priorities based on information provided by CBO. These critical arguments are imperative in the budgeting process. For democratic policy debates, policy-makers, especially politicians, should have information, data and numbers studied and developed by an institution which has strong analytical capacity.

Long term national financial and budget reform in Japan's government is inevitable due to the drastic growth of the aging population and declining birth rate, and long stagnated economy with huge disasters in 2011. However, current budget debates in the parliament, unfortunately enough, only serve ideological and partisan politics, because of the lack of information, numbers, and policy options. The reality of the Japanese policy arena is: no policy research, no analysis, and no evaluation. The very concept of policy analysis and evaluation is still alien to, not only Japanese public, but also even policy-makers. Politicians think that they can make policies with several days, or weeks' effort. Regarding the budget policy making, the administration and the governing party have long been dependent on the power and knowledge of the Ministry of Finance. Due to the one-party dominance of administration a long, there was no serious search for non-partisan, independent analysis and objective numbers.

In contrast with the United States, policy analysis is not an established discipline within Japanese academia, and until very recently Japanese university's public policy school offered no structured policy analysis and evaluation. No training ground has existed to nurture strong policy analysts either inside or outside of the government to carry out objective and practical policy research. Japan needs to meet the challenges of the changing world and it can accomplish this by introducing democratic mechanisms with which Japan can build its own policy making capability. A key ingredient in producing that capacity is, first, to found a nonpartisan, subservient but independent of Parliament institution that is able to provide timely objective policy analysis and evaluation through the team efforts of policy analysts. Founding the institution will be a breakthrough in democratizing the budget and policy-making in Japan.

キーワード：政策分析組織、予算分析組織、政策分析、政策アナリスト

Key Words : Fiscal Institutions, CBO, Policy Analysis, Policy Analysts.

目次

1. 予算政策の形成と決定のための政策分析組織	115
1-1. 予算政策の重要性と複雑性の高まり	115
1-2. 予算分析組織CBOの達成と意味するもの	115
1-3. 政府内の政策分析組織の成立	119
2. 政策分析組織の必要性の根拠：政策分析	121
2-1. 政策分析（Policy Analysis）とは：展開とダイナミズム	121
2-2. 政策分析と政策産業の興隆：政策研究プロジェクトの役割	125
3. 政策アナリストの必要性：政策分析の実践者	128
3-1. 政策アナリストたち	128
3-2. アナリストの育成と公共政策大学院	129
4. まとめ：予算分析組織、政策分析、政策アナリストの創出の必要性	132
参考文献	133
付録：国会予算分析局設立の提言：日本評価学会による検討	134

1. 予算政策の形成と決定のための政策分析組織

1-1. 予算政策の重要性と複雑性の高まり

予算は国家政策目標を達成するための重要なメカニズムであり、国家統治能力は予算形成能力であると言って過言ではない。経済協力開発機構(OECD)が指摘するまでもなく、予算は国の財政と経済や社会の優先順位に影響する最も重要な政策手段である。国家の目標が一致調和して具体的に考えられるのは予算の作成過程においてである。何よりも、国家が使える資源が限られているとき、予算編成においては、部分と全体との関係や、税と支出のつながり、短期から中長期の時間の影響、様々な要求間の優先付けをしなければならない。深い思慮と検証のない予算においては、政府は需要(ニーズ)と資源(リソース)、資産、負債を均衡させる、強い政策をつくることは出来ない(OECD, 2002)。日本の予算形成においては高齢化、少子化、東北大震災からの復興、経済不況、増大する自然災害の可能性、地球温暖化問題への対応など、課題は複雑化し増加している。これらに対して、政府は様々な政策手法を駆使して対応することを求められている。行政府官僚やひとりのリーダー、ひとつの政党の、単発的な急ごしらえの政策では対応できない。特に社会制度改革のための予算政策の形成には、高度な技術知識と情報を持つ専門家が、集団的な研究体制を組める組織で、継続的にかつ時宜にあった情報を整えていくことが不可欠になっている。

予算政策は、国会が既存・新規のあらゆる政策の評価を行い、将来の人口・社会・経済予測、可能な多様な政策の選択肢と代替案を検討し、合理的な議論を行い、国民的な合意を形成し、決定する必要がある。これは民主主義社会においての最も困難な作業であると同時に、実は民主主義社会の政治の最も価値ある挑戦なのである。目標を共有し、政策として合意を形成するためのこの過程

には、公開の、活発な政策議論が不可欠であり、特に現在のように、限られた資源(歳入)の中で厳しい選択をしなければならない時、それを人々に伝え、理解を得、合意を得るといふ政治の責任は非常に重くなっている。

さらには、今や予算政策は、単に一国の国内政策といえるものではない。ことに経済主要国の財政は、市場経済のグローバル化の中で、国内財政の健全性と経済発展、国民の安寧福祉とのバランスを計るといふ、これまでにない、複雑な環境への対応を迫られている。一国の予算政策の議論と決定は、国境内に止まらず、隣国、他国からも、理解される合理性を持つ必要があるという、時代の要請がある。

しかし残念ながら、現在行われている国会の予算政策議論は、いまだ、断片的、党派的で、国全体の現在と将来を見通す理念と合理性に欠けている。これでは、政治家自身はもとより、国民が納得し、合意し、合理的な決定がなされ、政策が確実に遂行され、本来の目的を達成するという、デモクラシーのプロセスを強固に造ることは出来ない。当論考は米国における予算政策形成プロセスを比較検討しつつ、現在の日本の国家予算議論に欠けているものを明らかにし、具体的な対応策を提起するものである。

1-2. 予算分析組織CBOの達成と意味するもの

高度な情報の必要な予算政策の議論と決定は、有識者会議や諮問会議や審議会といった、その場限りの便宜的な対応ではなく、客観的な政策分析評価が出来、これらの情報を継続的に開発し、政策の決定の記憶を継承し、変化する政権を超えて伝達するという専門組織が不可欠である。OECDなどが設立を促している組織とは、財政分析評価機関と称され、その主要な機能は、経済予測、政策コスト試算、財政の透明性評価、政策の事前評価と事後評価、財政ルールの補完、財

政の持続性の評価、勧告権、全般的な分析等にある²。財政分析評価機関は米国の議会予算局(The Congressional Budget Office : CBOと略)をモデルとしている。CBOは端的に言えば、米国の予算財政政策を分析評価する、議会(国会)に付属する、非党派、独立の、組織である。カナダ、英国、韓国などにおいて、大統領制と内閣制によって組織形態は多少異なるが既に設立されている。基本的にはこれらの組織の目的は、政府のアカウントビリティを増し、行政官僚にまかせることなく、議会(国会)、すなわち政治が、独立的にそして実質的に予算財政政策に責任を持ち、合理的な議論と決定の能力を持つことを助けることにあ

る。

昨年、米国でCBO研究の第一人者であるフィリップ・ジョイス(Philip G. Joyce)により、CBOの歴史と役割を検証する本が出版された³。この本のサブタイトルは「正直な数値と権力と政策形成(Honest Numbers, Power, and Policymaking)」とつけられているが、CBOは、米国の予算政策議論に、非党派の、事実をもとにした(evidence-based)、嘘のない、公正な数値を提示することによって、予算の改革と民主化、政策の強化に最大の貢献をしていると評価される組織である。このCBOの機能と役割についてはBOX 1.で説明する(BOX 1.参照)。

BOX 1. CBOとは何か

議会予算局CBOが創設される前提となったのは1967年の大統領諮問委員会によるPresident's Commission on Budget Concepts(予算構想)である。その中で、予算は米国の民主的過程に、極めて重要な役割を果たすので、人々が時宜を得た予算情報を得ること、そして、我々の政府がやっている、そしてやろうとすることを知らせようとするすべての市民のために、予算政策情報は、わかりやすい市民に理解できるものとして継続的に提示されることが必須であるとされた。

この諮問委員会の予算に対する考え方はその後一貫して、政府の予算概念の基礎となった。これは分断されたそれまでの予算を一体化する統合予算システムと呼ばれる。統合予算は連邦政府の予算全額とその移転を示すもので、その中に国家のすべての歳入と、定常的な連邦プログラム、信託資金などを含んだすべての歳出が示される。

この諮問をもとに、1974年議会予算統制法(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)が制定され、以下が決められた。

- (1) 予算プロセスにおける効果的な議会の統制コントロールを確保する；
- (2) 連邦政府の歳入と歳出の適正レベルを毎年議会決定で用意する；
- (3) 拒否統制のシステムを整える；
- (4) 国の予算の優先順位を設定する；

- (5) 議会の任務の遂行を支援するために、行政府による情報提供を調整する。

(1974年議会予算統制法2項：目的規定)

これは予算編成における行政府に対抗して、議会の役割の強化と合理化をはかったものであり、その目的の遂行のためにCongressional Budget Office (CBO)の創設が示唆された。

CBOは、行政府の権力と歴史的優位性に対して議会の権力を均衡させるべく、予算プロセスに分析的、論理的な思考をもたらし、同時に予算編成プロセスの民主化への道を開くものであった。CBOが備える責任と独立性、そしてCBOが提供する情報やデータは、議会の政策形成の能力の確立にとって欠かせないものとされた。

役割と機能：CBOの役割は議会の上院、下院の予算委員会や歳出委員会(Budget Appropriation Committees)をはじめとした議会の委員会の政策形成の議論と決定を支援することである。CBOの局長は毎年4月1日、あるいはそれ以前にその年の10月1日に始まる予算年についての報告書を、既存の全法律から予測される今後10年間の歳出および歳入レベルに関しての推計を付して、提出する。この報告書は、CBO独自の経済および技術的なモデルとシミュレーションに基づくものである。またCBOは同時にCBO独自の前提に基づいて大統領の予算案の分析と、その歳出と歳入レベルを再検証する。CBOは政策提言することはないが、補完的報告書において税と歳出の政策代替案についての長所と短所を

2 三角政勝・柴崎直子「充実強化を目指す議会等の財政評価機能」立法と調査。2011.10 No.321

3 Philip G. Joyce (2011)

M. Ueno, What Is Missing in Japan's Budget Policy Debates

含めた、国家予算の優先度についての議論を提示する。組織には3つの主要機能、①上院下院予算委員会と議会全般の予算編成支援、②経済予測分析、③政策分析を課されている。法律で定められた予算活動としては、審議中の法案のコストの算出、スコアキーピング・レポート(後述)の作成、10年の予算予測を行う。

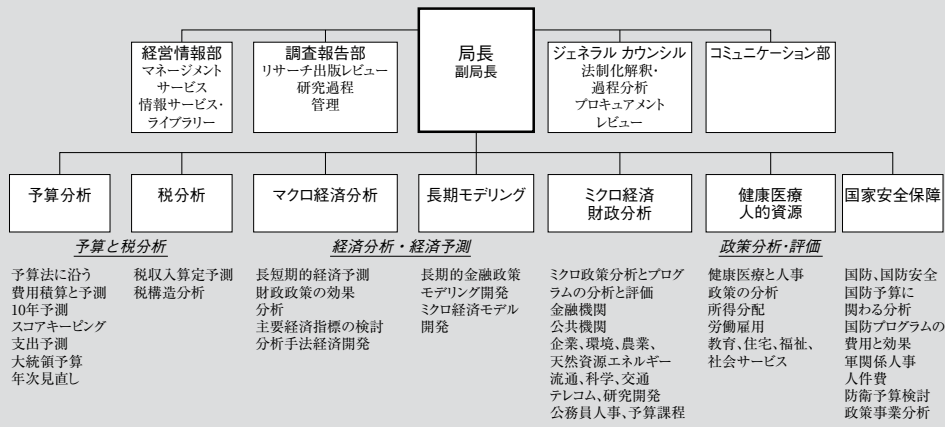
こうした機能と責務の遂行のために、法律ではCBOの局長に行政内省庁と機関、委員会、会計検査院(GAO)や議会図書館、議会調査局(CRS)その他の連邦政府機関からあらゆる情報、データ、推計、統計を直接入手できる権限を与え、またこうした機関のサービスや施設、職員を有償ないしは無償で使うことができる。CBO局長の、全ての政策情報とデータへアクセスし、証拠提出を命ずる権利(subpoena power)は実際には使われたことはないが、CBOが機能するために不可欠であり、極めて重要な組織の特質である。

責任と独立性：CBO初代局長のアリス・リヴリン(Alice Rivlin)は、CBOの機関としての非党派性、独立

性を強く主張し、それはCBOが作り出す、政策分析の中枢をなす特質とした。リヴリンは、政策分析というものには政治的非党派性と独立性なしには生産されないと考えた。リヴリンによるCBOの組織構成は、当時の保健教育福祉省の中の計画評価局(Assistant Secretary for Planning and Evaluation (ASPE))とブルッキングス研究所という政策分析の生産の先駆をなす2つの組織を融合したものと言われる。CBOは上述した、全ての情報にアクセスできる特権をもとに、技術的に独立した分析と、推計予測を準備する。この組織の生産のための構成は、設立当初から現在までも変わらない。ここに組織が生産するもの(予測や評価といった情報レポートと報告)にそった生産活動ラインが示されており、大きく分類すれば、予算と税分析、経済分析と経済予測、政策分析と政策評価(事後評価という意味ではない)である。日常的にこれらの機能領域を交叉し、部局を横断する協議と協働がなされるというCBOの組織文化は見落とせない。

(図1. 米国議会予算局構成図参照)

図1. 米国議会予算局構成図



(出所)CBO 議会予算局 <http://www.cbo.gov/staffing.html>. より筆者作成

予算情報の提供：CBOは、市民を含めた一般の予算理解を啓発し高揚するために、その諸報告書とともに、組織が使っている仮定や仮説、分析方法について常に公開する。集められた情報と分析は、議会のためであるが、それは民主主義制度においては究極的に市民のものである。CBOのレポート出版物は、公開を原則として、オープンであると同時に、それらは市民にも分かる、読める情報であることとされている。

CBOの組織としての生産活動は基本的な年間の行程

に定められている。毎年1月末に現行法での今後10年の歳出と歳入の見積もり額を入れた予算と経済見通しレポートと予算ベースラインによるCBOの判断を示す。大統領予算の分析、議会、予算委員会の立法化を助けるために、次々に提案される特定の法の支出と収入のコスト見積もりをする。そして全既存政策が予算ルール(例えば各年の赤字巾の上限)に合致しているかどうか、合致するかどうか(スコアキーピング)を分析・評価し、報告書を議会へ提出する。さらに税と支出の関係を変化

させる予算分析によって政策の代替案と選択のオプションの分析を示す。政府の歳入歳出における長期的な予算の見通しとシナリオを示し、その意味することを示す。さらに予算に関わる特定の政策とプログラム課題を独自に研究する。たとえば、政権の社会保障政策の国家財政に与える影響の分析や、防衛計画の資源と防衛力の長期的な意味に関する分析を行い、時宜に即して議会に提出しその議論を助ける。

リヴァリンから現在のダグラス・エルメンドルフまで8代のCBO局長が議会により任命されたが、その選考過程はしばしば議会での厳しい論戦をよんだ。しかし歴代の局長はいずれも高い専門性を持ち、組織を率いて、客観的な予算分析と政策分析を提示した。その実績を伴っ

て、彼らは今、社会から最も尊敬される専門家：政策アナリストたちと考えられている。(現在からさかのぼり、Douglass W. Elmendorf, Peter R. Orszag, Douglass Holtz-Eakin, Dan L. Crippen, June E. O'Neill, Robert D. Reischauer, Rudolph G. Penner, Alice M. Rivilin)

CBOスタッフは240名(2011年)で、約70%が経済か、公共政策でのPh.D等の高学位を持つ専門家である。医療・自然資源エネルギー、マクロ・ミクロ・労働経済・財政等経済とあらゆる公共政策領域を扱うエコノミストとアナリストそして財務・契約・IT等のスペシャリストである。局長が雇用し、下院職員として扱われる。(Ueno and Penner, 2004)。

CBOという組織の達成と成功とは何かといえば、CBOが出す情報によって、議会の政策形成が政治的な利害によるものでないことを示し、またその情報は、一般市民には人気のない政策でも必要である議会の決定を支持し、励ますものであったこと、議会の政策をよりよくすることに寄与するものであったこと、そしてその情報は、議会が愚かな判断をすることを阻んだことによる。もしCBOがなかったなら、議会は特定の利害とイデオロギーに(より)偏った法律を作ることになっただろう(Joyce, 2011)。

財政と税制政策のアナリストであるジーン・スターリ(C. E. Steuerle)⁴は財政分析評価機関の価値基準として①非党派性、②信頼性、③準独立性、④分析・予測能力、⑤競争的な情報元であることを挙げている。財政分析評価機関の存立と持続性のためには、①公平で質の高い実績を重ね信任を

得ること、②国際的にも共通する評価を行うこと、③独立性が公的に保証されること、④政府よりも議会の信任にもとづくこと、⑤必要な財政基盤を得ること、⑥分別のある政治、が必要とされる(三角・柴崎、2011)。米国の場合、CBOに非党派、独立の予算分析組織の良き事例を見ることが出来るが、政府内には予算機能を担う組織はより多元的に存在する(BOX 2.参照)。機能重複がある可能性があるかもしれないが、行政府と立法府内に、予算政策の透明性をはかるための分析力強化の組織を作る膨大な投資がなされている。これには政治家のイニシャティブと努力がある。ドブ板政治と政治家はどこにおいても、いつの時代も見られることだが、政策形成への政治の限界を認識し、議会の独立性と責任を果たしている政治家の存在は無視できない。

BOX 2. 政府内主要予算機能実施機関

Office of Management and Budget(OMB)

大統領府予算管理局：予算の形成、機関から集計、経済の基本予測、予算要求交渉、大統領予算の提出、現行法下による予算予測(スタッフ529名)

Department/Agency budget offices

各省庁部局：年度および5年予算をOMBに提出。政策

執行、業績目標に向けたモニタリング

House and Senate budget committees

上下院予算委員会：大統領予算検討、議会の歳出目標の設定。

Congressional Budget Office(CBO)

大統領予算の分析、議会に独立的予測、現行法下による歳入歳出予測法律のコスト分析(スタッフ 240名)

予算機能を持つ税分析機関	Congressional Research Service (CRS) CRS
Office of Tax Analysis, Treasury Department	議会調査局(議会図書館所属)提案および既存政策の法制史作成と分析報告の作成(スタッフ729名)
財務省税分析局: 現行法下の歳入予測、歳入予測の分析、大統領案と税制変更の歳入への影響の分析	Government Accountability Office (GAO)
Joint Committee on Taxation (JCT)	政府プログラムの会計監査とプログラム効率効果分析(スタッフ 3,141名)
歳入予測分析、税制変化の影響分析	National Economic Council (NEC)
政策分析機関で予算機能を持つ機関	経済政策の統合調整と経済アドバイス、経済政策課題の実施状況のモニター
Council of Economic Advisers	
大統領へのコンサルティング、経済アドバイス	

出典: 筆者作成

日本にはかたちとして(名称上)こうした財政組織は揃っているという見方もある。しかし議会予算局(CBO)といえるものは存在しない。更に何が異なるかといえば、組織のパフォーマンスとその成果、インパクトの違いにあるだろう。組織の目的、機能と役割の明瞭化、そしてその達成に対する厳しい評価が欠如してきたことが現在の日本の政府の脆弱さを助長した。

日本のこれから予算政策議論がこのままでよいとは考えられない。国会の予算政策議論のためには、予算分析と政策分析を提示する、予算分析組織、ないしは財政分析評価機関の創出が、行政改革とともに不可欠である。

2003年につくられた韓国の国会予算局(The National Assembly Budget Office: NABO⁵)はCBOをモデルとした予算分析組織である。NABOはその価値基準を高度な専門技術知識性、非党派性、客観性、信頼性、信用、威信、そして独立性を持つことに置いている。組織は4つの部局構成からなっている。①予算分析部: 財務省の年次予算の研究分析、法律の予算見積もり、②経済分析部: 主要政策の政策分析、マクロ経済概

要、財政運営、税制予測、③政策評価部: プログラム評価、業績評価、中長期財政予測、④計画マネジメント部: 人事、組織運営管理、情報システム改善である。CBOより小規模であるが、その理念と構成は日本にとって参考となるものといえよう。

1-3. 政府内の政策分析組織の成立

筆者が1980年代後半から米国のシンクタンク: アーバン・インスティテュート(Urban Institute: UI⁶)で働いていたとき、出逢った本がある。キャロル・ワイス(Carol H. Weiss)による「Organizations for Policy Analysis(政策分析のための組織)」である⁷。副題が「Help Government Think(政府が考えることを助ける)」と付けられていた。筆者と同時期に、シンクタンクに関心を持ち、母国に作ることを志した、イタリア人の政策研究者とともに、この本から「政府が考えるのを助ける組織」が、米国政府内から政府外に、営利非営利のシンクタンク、高等教育機関まで多様に存在するという事に気付かされた。UIのようなシンクタンクを政府外に作ることで、政策形

5 The National Assembly Budget Office (NABO) <http://korea.nabo.go.kr>

6 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・マクナマラの主導で創設された、国内政策を主とする政策分析評価組織である。初代所長(現名誉会長)ウィリアム・ゴーストは1966年にHEWの政策評価部局を創設し、事業費の1%を政策評価に保留するという条項を採用させた。ロバート・ライシャワーが2011年まで所長。ライシャワーは元CBO局長、元ブルッキングス研究所シニア・フェロー、経済学博士。リヴリンとともにCBOを創り、かつCBOの分析のゆるぎない信頼を築いた。米国では財政・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。故エドウィン・ライシャワー駐日大使の子息である。

7 Weiss (1992)

成がよりよいものになるだろうと考えていた我々は、それでは十分でなく、政策分析を行う組織が、政府内に政府外にも多様に必要であること、それがいわば米国の民主主義制度を支える機構と

なっていることを学んだのである。ワイスは政府内外の政策分析組織に共通する特質をまとめている (BOX 2.参照)。

BOX 2. 政策分析局 Help Government Think

Weiss による政策分析組織 (Analytic Organizations) すなわち政府が考えるのを助ける (Help Government Think) 組織とは：

- ① 専門のスタッフを抱えた常設組織であること。
- ② オペレーションに責任をもたない。政府内の省庁の一部であろうとも、その正常業務のラインから分離されていること。
- ③ そのスタッフは高度な専門性を持つこと。そして方法論を知り、その技術を持つものであること。それは政策科学から引き出されたものであるが、近年に開発された技術とスキルも加えられなければならない。例えば以下のような技術・スキルである。

Operations research, linear and dynamic programming, program budgeting, cost-benefit analysis, system analysis, computer simulation and gaming, social accounting, brainstorming, and sensitivity training.

Statistical analysis, program evaluation, decision analysis, survey research, economic modeling,

forecasting, risk analysis, qualitative analysis of interviews and documents, argumentation, and analysis of the arguments of others, and historical analysis.

- ④ 組織は政策志向であること。基本的な目的は、公共政策のプロセスと内容を改良し、政策形成の向上をはかることにある。さらに組織は一般(市民)の知識への貢献を目指すものであること。スタッフは彼らの仕事が政府の政策に影響を与えられたかによって、その成功を測る。
- ⑤ これらの組織の生産物は政策分析とアドバイスである。それを出版物とするところも多い。さらに教育まで行う。ビジネス名称としては政策アドバイスである。
- ⑥ 政策分析組織はその仕事の結果を政策形成に携わっている人たちに伝えることを重視する。結果が有用されるように、明瞭な著述、文書、書類、簡潔性、良い図表、メモ、ブルティン、雑誌記事、オブエド記事、ビデオなどを活用し、教宣活動する。(Weiss, 1992)

60年代後半からの米国政府の基本的改革として特記すべきことは、政府における「政策志向」の確立である。これは自然発生的なものではなく、いくつかの契機と事象、個人及び集団によるイニシアティブの結果である。中でも主要な事項は、①戦時中における軍事Operations Research (OR) と兵器システム分析の開発、②戦後のシステム分析の展開とランド研究所 (Rand Corporation, NPO) の設立、③ロバート・S・マクナマラ (Robert S. McNamara)⁸による国防総省の政策形成における Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) の導入、④健康医療教育福祉省に始まる全省での

政策分析・評価局の設置と1%評価資金保留条項の開始、⑤ジョンソン大統領の指示とマクナマラの主導によるアーバン・インスティテュート (UI) の設立、⑥ブルッキングス研究所による「国内政策の優先性の検討」の出版、⑦予算改革と予算の民主化、議会予算局の設置、⑧公共政策系大学院、シンクタンクの設立と政策産業の興隆、⑨家賃補助実験事業等の大規模な政策実験評価研究の実施である (上野真城子, 2009)。

政策志向が明示されたのは、1961年にケネディー政権下の最強の国防長官といわれるマクナマラが、その主計官ヒッチ (Charles Hitch) のも

8 ロバート・マクナマラ (Robert S. McNamara) はベトナム戦争時の国防総省長官、その後世界銀行総裁を務めた。彼はPPBSの適用と政府の合理化と科学化という点において先駆的であった。日本に本格的な独立政策研究機関：シンクタンクをつくらうとしたアーバン・インスティテュートを中心とした努力に1990年代初頭から強力な支持を表明した。これについては「政策形成と日本型シンクタンク」に詳しい。さらにマクナマラについては、上野真城子 (2009) に詳しい。

とに、国防省に政策分析局を作ったときからといわれている。ヒッチはランド研究所において政策分析の基礎的なコンセプトを開発しており、分析局には政策分析のできる政策専門家・政策アナリストを民間から採用した。彼らが作り出す情報と分析によって、マクナマラはジョンソン大統領の政策判断に大きな影響を与えることが出来、また彼の指揮下にある堅固な軍活動をシベリアン・コントロールの原則にたつて統制業務にあたることが出来た。

この情報と分析の中心は、計画プログラム予算制度 (PPBS: Planning-Programming-Budgeting-System) と呼ばれる分析技術とシステムであった。これは連邦政府の歳出をよりよくコントロールし、政策事業に使われる予算財源から最大限可能な効果を得ようとする試みであり、支出の必要な事業プログラムの費用対便益について、複数年度にわたる費用の予測をつけた精緻なシステムである。もともとはランド研究所の国防戦略研究において開発され公共政策の問題を解決するために応用された技術だが、経済学的、数学的、統計的技術を駆使して、政策を論理的分析的に扱うという思考が政府に導入されたといえる。

この成功から1965年に、国家予算局 (Bureau of the Budget: 財務省 Office of Management and Budgetの前身) は主要な省庁の中枢部に分析オフィスを設置するように指示した。このオフィスは省庁によって分析評価局、分析計画局など呼称は異なるが、計画、評価、分析といった言葉が

入っていることに共通性がある。政策分析評価オフィスの設立は1960年代から70年代初頭のもっとも重要な行政改革であった。すなわちこれが政府組織の「政策志向」を確立し定着させ、すべての組織が「政策分析」と「政策評価」を行うことを自己に課すことになったからである。

2. 政策分析組織の必要性の根拠：政策分析⁹

2-1. 政策分析 (Policy Analysis) とは：展開とダイナミズム

予算政策形成と議論・決定に、その組織の有効な情報を提供するには、政策分析組織が必要であることを論じたが、ではその組織が組織として生産する政策分析とは何か。

前述のように、システムとしてのPPBSが、政府と政策の運営に導入されたことは政府を政策志向とする最も早期の契機となった。即ち政策が論議されるための、有効な基礎情報として、米国政府が最初に導入したものがPPBSである。PPBSは国防以外の社会政策においては有効な情報とは言えないと批判されたが、分析局および分析組織においてPPBSを使ったリヴリンは、PPBSを政策分析の基本的方向を示すものとして位置づけている。

——その精巧な述語にも関わらず、私にはPPBSは単に決定形成への常識的 (コモンセンス) な取り組み方と思われる。誰でも政府の事業を動かす問題に直面したとき、または実際どんな大きな組織でも、良い仕事をしたければこうした段階を取りたいだろう。すなわち、(1) 出来る限り明瞭に組織の政策・事業の目的を定義するこ

9 すでに15年前、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学会APPAM (Association of Public Policy Analysis and Management⁹) の年次総会での基調講演「政策の成功」のあと、アリス・リヴリン (Alice M. Rivlin) 女史は「日本に必要なものは政策分析 (ポリシー・アナリシス) である」と明言した。これは、当時、筆者がアーバン・インスティテュートで働き、日本に本格的なシンクタンクをつくること、政策産業の振興のために努力していることを話したときの即刻の返答だった。日本にシンクタンクを創る必要は、マクナマラをはじめ、ワシントンのシンクタンクのトップには、すでにかなりひろく知られていたことである。リヴリンはそれを知ったうえで「政策分析」の必要性を注意喚起したのである。

APPAM (Association for Public Policy Analysis and Management) : 公共政策分析経営学会。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、指導的専門家の集団。機関誌ジャーナル、*Journal of Policy Analysis and Management* は米国の政策分析の最新のイシューを扱う優れた季刊誌である。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、個人会員を東ねる。組織会員に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余りが参加し、個人会員1,600人ほどが参加している。1978年に設立以来、アメリカの公共政策の向上と人材の供給、政策産業の振興に大きな役割を果たしてきた。

と、(2)何に財源が使われたかを見つけ、何が達成されたかを見つけること、(3)将来の代替策を考え、それぞれの費用と何がなされるべきかについて、可能な限りの情報を集めること、(4)決定がなされる時に適切な情報がまとめて提示されるということをシステムティックな手順手続きとして設定すること、である。PPBSは単純に政府の予算過程にこのコンセンスを制度化する試みであった。そしてこれはこうした試みの最初でもなく最後でもない。(Rivlin, 1971)

リヴリンが示したこの4点の活動が総体としての政策分析であるといえる。そしてリヴリンは、すでに1970年代初頭に、こうした政策分析の開発と発展には、①広範な社会実験の重要性、②政府機関のアカウンタビリティの必要性、そして③総合的な政策評価研究と評価基準の研究の必要性を指摘した。

この政策分析オフィスの設立は、科学的思考と方法を使って政策形成の強化を図ったということだけでなく、巨大、複雑な政府組織の中心となる方向軸に、原則として政策分析を自覚的に組み込んだことに重要な意味がある。すなわち政策分析は、組織化された、専門家の協働体制において、目的性の高い、時期を待たず準備される、制度化された中で作られる情報、となったのである。

米国の政策分析組織が作られた当時は、ジョンソン政権の「貧困への戦い」という、福祉国家型の大規模な政府の時代にあたる。政策分析オフィスは、政策分析という、新たな科学的技術を使って、信頼しうるデータと情報を生み、政策議論と合意を強固にするだろうという高い期待をもたれて登場した。しかし政策分析が、福祉事業の職業

訓練で雇用を激増できるとか、幼児教育プログラムによって読解力が著しく向上するといったことに貢献するわけではなかった。政策分析が生み出したデータも情報も、劇的に政策の成果を改良するものではなかった。政策分析が問題解決のための、よりよい政策を生むだろうという期待は、十分に満たされることはなかったし、それはこれからも満たされないだろう。

しかしそれでもなお、米国が小さな政府と地方への権限移譲、そして財政の膨大な負担への対応という国家課題の変遷に直面しつつ、ガバナンスを保ち続けているのは、過去30年余の間に、政府の内外の政策分析組織が、政策を導く有用、有効な情報として政策分析を大量に生み出したことによる。

政策分析は、課題の政策的解決に100%の結果をもたらすものではなかったが、少なくとも、政策決定の誤りと限界を明らかにすることに役立ち、過ちを繰り返す愚を止めることに役立った。そして社会の活力にとって重要な、社会の貴重な人材たる知識層、研究者頭脳を、政府の政策形成に組み込み、政治と政治家を強化し、彼らが政策アナリストという専門家群として政策産業を生んだことは、米国の強さの一面を支えている。知識層が政策形成に貢献できる社会、「知」が活用される社会は発展の可能性がある。

政策分析の定義は確立しているとは言えないが、政策分析と政策アナリストに適應する、3つの有効な定義をBOX 3.に挙げる。

BOX 3. 政策分析とは、

① Miyakawa(1999)の定義

政策分析とは学問的には「政策科学」の中に体系化されてきたといえる。宮川は政策科学の確立にとって布石となった*The Science of Public Policy: Essential Readings in Policy Science*¹⁰を編集しているが、その冒頭に「政策科学は政策、政

10 Miyakawa(1999) これは、1940年代から1997年までの政策科学の展開における先進諸国の主要な論考を、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た文献集である。ここに政策分析を議論するときに必要な基本的(古典となる)論文が集められており、政策を学ぼうとするものにとって極めて重要な文献7冊のシリーズである。

策分析、政府、国家、パブリック・インタレスト(公共利益)、政策分析の手法とアプローチなどが関わる」とし、政策科学(ポリシー・サイエンス)の発展、政策分析、政策過程という枠組みで整理している。そして政策分析とは「政策過程の知識と政策過程における知識を生産する過程に関わるもの」とし、「政策問題を解決するために、政治的設定において用いられる、政策に使う情報を生産し、政策を改変するための調査と議論のための、多様な手法を使う、応用的社会科学の学域」で「社会技術的課題のより深い理解を得、より良い解決をもたらすために成される応用研究のひとつ」であるとする(Miyakawa, 1999)。

② 上野(2010a)の定義

政策分析とは、諸政策代替案に対する、分析・予測・評価と、諸案の評価結果を比較した結果を使つての優先順位の決定・提言・提言結果予測、の作業である。その中心は、予測・評価・提言である。通常の政策分析と、深い政策分析とがあり、深い政策分析は、費用便益分析で代表される。

政策分析は、学問や純粋科学研究ではない。学問的、科学的、合理的であることは意図するし、そのように実施されねばならないが、基本的には、時間の制限内で、手に入る限られたデータの範囲内で、決定権者から与えられた目的目標(価値基準)の範囲内で、分析に与えられた予算内で、分析し、優先順位を示し、報告しなければならない。その場合には、簡単な分析のためのツールを使う必要がある。たとえば、単純な予測、代替案の効果を予測する簡単なモデル、感度分析、短時間のデシジョン・アナリシスである。

政策分析では、原理的には、政策アナリストは、

- (a) ある代替案の政策活動に対して、その活動と人々・自然との関係はどうなっているかを理解し、(understanding the realities) その活動は人びと・自然にどのような結果を作り出すかを予測する(predicting the results)。即ちpositive science/studyを行う。次に、
- (b) 結果はどうあるべきであり、代替案の中のどの結果が良いかを比較評価し、優先順位を付ける。即ちnormative science/studyを行い、判断を下す。

結果の予測は政策選択肢に形成以前に用意した、評価指標・規準に従ってなされなければならない。評価指標の選択では、目的・目標に沿ったコストなどの指標に加えて、主要なマイナス効果も予測する。また政策案が現実政治に政治家、国会の委員会で受け入れられるものか、国民合意を得られるものか、政治分析・予測する必要もある(上野、2010a)。

③ Joyce(2011)の定義

政策分析とは(1)政策研究の結果を入れた、公共政策形成のための確かな統計と情報を開発するための、現時点で手に入る情報を取り扱う方法・手段である。(2)将来の分析的研究を必要とする、現時点では手に入らない情報は何かを明らかにすることである。すなわち政策分析は二つの主要な機能を持つ。一つは政策形成者と決定者に対して、決定の内容と方向を明らかにするという機能と、もうひとつは、時々において、必要とされる分析的研究作業を特定化するという機能である。

政策分析は、政策課題を検証する科学的手法を用いて、予測、政策研究、政策評価、実験を含む作業の総体である。政策研究は種々多様な、例えばホームレスの問題、麻薬乱用、税逃れによる歳入の損失、都市スプロールといった、深刻な政策課題を指摘できる。評価はどの政策代替案がサービスを受ける人と組織を助けることにおいて、より受益の度合いが大きいものであるかを測る。そして実験は、新たな政策代替案の採用において、新しいアイデアである代替案の、少なくとも一部でも、実際の政策実施条件に近い設定において実施し、それが実際にどのような影響と効果をもたらすかを測定する。そのことにより、政策が実際に採用された場合の効果も部分的にでも予測できる。

政策分析は6つの作業ステップからなるとする。それは(1)問題を明らかにし確定する、(2)政策の成果の評価基準を定める、(3)代替政策を上げる、(4)代替政策を評価する、(5)政策間の違いを明らかにする、(6)政策の成果をモニターする(Joyce, 2011)。

政策分析を政策科学(policy science)の中の新しい応用研究として位置づけることは可能だが、しかし筆者には、政策分析をそうした学域の中に確立することがふさわしいことであるのかには疑問がある。なぜなら政策分析は現実の短期中期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、これまで見てきたように、米国での政策分析の展開をみると、この発展原理は、学問志向性にはなく、実効性、運動性、現実への働きかけを重視する、ミッション(使命)志向の活動の総体にあるといえるからである。政策分析は、時間と投じる資源に限定される活動であり、その成果は、学問業績としてではなく(それも含まれるが)、いかに現実の課題(ある社会問題)の解決に役立ったか、その有用性において評

価されるものである。筆者は政策分析、政策評価を、新たな「政策工学」の構成要素として扱うという考え方が適切であろうと考える(上野、2010a)。

一方、政策分析は限られた条件のもとに生産されるが、それは、既存の、また将来にかけての、多大な政策研究の成果に依拠するものである。米国は政策分析と同時に、膨大な政策研究と政策評価を政府内外で行って来た。政策分析は現実の政策課題に対して、議論と決定に寄与することを目的とした活動であるが、政策研究は、当面の議論と決定よりは、より根源的な社会問題や課題に取り組み、行動科学や社会倫理までを考慮し、長期にわたる政策の影響や効果を探求する。ライシャワーによる政策研究の定義(BOX 4参照)は政策分析と同義に用いられている。

Box 4. 政策研究について：

政策研究について：特に必要な重要なことは、問題の本質についての注意深い分析と、それらの問題に係る代替となる政策の、費用負担の大きさとその結果についての評価である。未だ嘗てなく、どの政策プログラムが最も有効に働くか、より効果的にするにはどのような改善が必要か、古い問題の解決にどの新しいやり方ならより効果的であり得るか、そして公共における必要とその順位優先性との葛藤の中で、どのような取引(トレード

オフ)があり得るのかといったことについて、政治家も、政策形成者、行政官、そして一般市民も、知る必要が出てきている。(Robert D. Reischauer)

これほどの不安定な状況においては、客観的研究と政策代替選択肢に関わる分析、そして既存の公共政策プログラムについての冷静なる評価がこれまでになく重要になっている。そうした研究こそは未来への投資といえる。(Richard B. Fisher)

(Ueno & Penner, 2004)

政策分析のもう一つの特徴は、多くの政策分析は、政策分析組織から、政策アナリストたちのチームワークによって、生産されるということである。もちろん、個人の研究者やアナリストによる、政策分析も政策研究もあるが、特に昨今の政府の制度改革のための、研究・分析・評価などは、膨大なデータを駆使する、複数の研究者、アナリストとサポートスタッフの合同チーム体制を必要とする。

政策分析の発展と成長の結果は、政策分析が政策の影響の予測をすると同時に、分析技術の限界と、分析の限界を明らかにすることも政策分析を活動に含めるようになった。政策は仮説を実験室

で証明できないものであり、分析技術は限られた現実しか示さない、我々の先入観、偏見、偏向といったものは分析を鈍らせる可能性があり、不確実性を排除することは出来ない。更に政策分析は科学的であることを基本とし、科学性(数値依拠性)をもつ政策分析においても、数値は使われ方と使い手によって操作され、政治的な価値やイデオロギーによっての影響を受けるものであるということも、より知られるようになってきた。確かな、時宜に合う、適切な情報と政策分析と、強力な、原則を持つかつ誠実な数値を提示できる組織と政策アナリストの必要性がますます高まっている。「正直な、信頼性のある数値は民主的アメリ

カにおける熟慮された統治ガバナンスにとっての本質的な構成要素である。正直な数値と正直な分析は筋道の通る公共政策形成とアメリカン・デモクラシーにとって、未だかつてなく必要とされている」(Williams, 1998)。その生産には資金と人材が準備できる、組織が必要なのである。

政策分析は純粋科学とは違って、いわば、現実の社会と政治に役立つことが使命である。しかし「政治に使われ」てはならない。非党派性が必須とされる理由は、党派性によって数値が操作されることを意識的に排除するためといえる。そして政策分析の非党派性と分析組織の独立性は相互に密接に関係するものである。これらの達成は常に外部からも内部においても問われ続けなければならない。

こうした中で生み出される政策分析が生産の持続性を保てるための第1の要件は、政治家と政治リーダーシップが、非党派的、独立的政策分析を支持し、官僚行政による妨害があろうとも、その情報と数値を使うこと、第2に分析局長は高い知識専門性と倫理原則をもち、秩序だった政策分析の過程を追うと同時に、現時点の情報と分析の限界を厳しく検証することができ、かつ厳しい時間感覚を持つ人間であること、第3に分析部局には、政策分析の開発と使用において、高い組織規範と能力のある政策アナリストを十全に揃えることである。そして第4は高度な政策研究と、評価、実験を実施し、利用する能力のある政策研究組織がすでに存在していることである。最後に、政策形成において、政策分析を有用する、政治環境が必要である (Patton and Sawicki, 1993)。

多くの政策分析は、政策分析組織機関から、政策アナリストたちのチームワークによって、生産されるという、多くの理工学の研究と似通うものがある。特に昨今の政府の制度改革をみれば、研究と分析、予測評価などは、個人の能力を超える作業が必要であることは自明である。政策分析

は、年月を経て、高い組織の地位、強力な行政マネジメント技術、堅実な、妥当な、時宜に合う情報とそれを使いこなす技術的能力を統合したものとなったのである。

様々な社会改革のために形成される政策と政策を改良しようとする際に、政策決定に携わる政治家が、専門知識を使うことが出来るという重要な能力は、この時代において不可欠なものとなっている。政策、制度の形成は、利害関係者間での議論の質に深く左右されるものであり、一方この議論の質は、社会的に専門家たちの中で作られた公共政策のための知識の到達レベルに決定的に依拠するものである。政策議論の質というものは、政策形成における蓄積された知識と情報の蓄積と到達レベルに依存するものなのである。優れたよい政策議論は、そこに至る、研究と分析、偽りないまっとうな数値の積み上げの上に可能である。客観的情報は単に議会が政治的取引以上のことをするためだけでなく、議会がよい決定をするためのものである。それはまた議会の政治的選択の有りそうな影響というものを自身がわかっておくためにも必要である (Joyce, 2011)。政策分析とはこれらの情報と活動の総体である。

2-2. 政策分析と政策産業の興隆：政策研究プロジェクトの役割

米国は2000年初頭までの30年余り、公共政策の分析と研究、政策の形成と実施、評価と実験において、膨大な資金資源を投入した。この年月は、いわば政策の黄金時代といえる。この中で政策産業と市場の成長と確立がなされたのである。ただしこれは加速度的に成長したわけではなく、時々政治、特に政権のリーダーシップに影響されての浮沈があった。2001年の同時テロ以降は、戦争下での国家体制と財政において、政策はその成功と繁栄を謳歌できない状況が続いている。

しかし、20世紀後半の政策の時代の投資と蓄積

は、まぎれもなく米国のデモクラシーを強化した。それは米国社会の理念、「政府の活動はあらゆる社会構成員にとってのビジネスであること」、「いくら官僚が優秀であろうとも、政府を彼らに任せてはならない」ということ、そして「我々にふさわしい政府、われらに値する政府は、我々が作らなければならない」ことによって、政策がより市民のものとなってきたことは事実である。

多くの米国の知識人、学者・研究者は、学界と政府との間を行き来しつつ政策形成に一定の役割を果たしてきたが、それが個別的単発的ではなく、いわばシステムとなったのは、前述したように、1960年代後半から政策分析が政府内外に明瞭に需要されるようになってからである。1970年代には研究者や政策分析の専門家が徴用されて、政府内外に政策研究・分析・評価が雇用と産業と市場が生み出された。政策研究と分析という、この産業の「生産物」の生産と流通の市場は、政策アナリストという専門家人材を育成しつつ、それらの雇用と経済を伴って創出されたのである。70年代以降、政府は、大型の政策実験事業とともに、政策分析・評価という、政策研究「プロジェクト」を実施した。こうした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。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、資金が配され、発注され、入札され、契約を経て、外部のシンクタンクを中心とする政策研究分析組織が実施した。その成果は報告書として制作され、納品された。ここに政策研究は公開を原則とする市場で取引され、流通したことによって、実質的な公共財(パブリック・グッズ)となった。

この政策「プロジェクト」の設置がシステムとして可能となった契機を与えたのは、1966年にリヴリンの前任であるASPEの初代次官補であったウィリアム・ゴーラム(William Gohram)が、省の事業予算要求に際して、ひとつの法律に事業費の

1%を評価研究に配するものとして保留することを付記したことにある。そしてこの保留金は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した(Abert, 1979)。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。政策評価研究が財源を配されて、プロジェクトとして設置されたことによって、政策産業と市場が成り立つ条件が備わったのである。政策研究に対して公的資金提供を行ってきた主な連邦省庁は、教育省、労働省、農務省、保健福祉省、住宅都市開発省、国防総省、環境保護庁、会計検査院などである。

これにより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、政策研究機関が多々生まれ強化された。

米国の政策分析と評価研究の生産は、現在では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。近年70年代80年代のような大規模な政策研究プロジェクトは減少しているが、多くはアプト・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・リサーチといった比較的限られた機関でなされている。このことの問題はあるが、政策研究と評価といった公共財の生産に、政府だけでなく、広範な政府外、民間が携わる機構があることは、米国の民主的統治(ガバナンス)の機軸をなすものとして意味することは大きい。

また民間財団などのフィランソロピー団体も巨額の資金を政策研究に出してきた。フォード財団やメロン財団、そしてロックフェラー財団(2、3の名前を挙げるとすれば)歴史的に独立的政策研究を支援してきた。こうした民間の資金が公共財としての政策分析評価の生産に使われることも、米国社会の特質を示している。

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、新しいプロ

ファッション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なものにしている。米国の政策公共財生産を産業と市場として著わしたものが図1であり、政策研究プロジェクトが生み出したものを説明するものが図2である。

図1. アメリカの政策<公共財>産業と市場

政府内機関	非政府機関・NPO組織	資金と利用者
大統領及び行政府 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)	非営利独立シンクタンク ブルッキングス研究所、ランド、CSIS アーバン・インスティテュート、 アメリカン・エンタープライズ 経済戦略研究所 世界資源研究所、アメリカン・ リサーチ研究所	<政策研究資金> 政府機関による資金 (1%政策評価保留等)
議会・立法府 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)	大学・学界/高等研究機関 ハーバード・MITジョイント・センター 公共政策行政大学院 NBER研究センター 営利シンクタンク Abt、Mathematica 自治体協会グループ 業界・組合シンクタンク	民間財団(非課税資金) 企業フィランソロピー 市民 <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

出典：筆者作成

図2. 政策産業創出のメカニズム 政策事業費の1%による政策研究プロジェクト

公共政策機能領域	<政策プロジェクト>	<流通機構>	<組織・人材資源>
●政策領域・機能 財政・予算・税制 国家軍事・防衛・安全保障 国際関係・外交・援助 科学・宇宙開発・技術 エネルギー 自然資源・環境 農業 通商・住宅金融・クレジット 運輸交通 コミュニティ・地域開発 教育 健康 医療制度 所得保障・福祉 社会保障・年金 雇用労働 社会サービス 人権・女性・家族 司法行政 行政機関：分権自治	●生産物 政策研究・開発プロジェクト プロジェクト課題選択 研究枠組 研究仕様の作成 プロジェクト・コスト ●政策研究・分析・評価 政策理念 政策データ・調査・情報 マクロ・ミクロ分析・予測 統計処理・分析 評価・業績測定 理論・手法開発	●発注者 省庁企画・評価機関 政策担当官 企画官・評価官 財団・産業・企業 ●購入・入札 公開原則 プロジェクト・コスト ●契約形態 省庁・民間 公共・NPO 財団・NPO	●サービス・プロバイダー ○生産者 政策研究評価機関 独立NPO機関 営利・非営利シンクタンク ○専門人材 研究起業者 エグゼクティブ 政策アナリスト 研究者 研究管理マネージャー ITスペシャリスト 統計専門家 情報管理者 広報・教育・メディア担当 研究契約担当者 経理・会計・監査

出典：筆者作成

3. 政策アナリストの必要性： 政策分析の実践者

3-1. 政策アナリストたち¹¹

アメリカの政策の成功は、リヴリンを筆頭に、優れた見識の高い、多数の政策アナリストたちの興隆によってもたらされた。ジョージ・ピーターソン(George E. Peterson)¹²は、「公共財政と税制改革の近年のパラダイムのシフトにおいては政策分析が直接に政策を変える力になったというよりも、政策アナリストの積極的な言論活動によって世論を動かしたことが非常に大きい」と語っている。アナリストは少数のエリートとして生まれたわけではなく、特に1990年代最後の財政均衡の達

成は、政策産業の中から出てくる膨大な分析と情報を駆使できる政策アナリストがおり、これらを聴く政策立案者や政治家、メディア、そして一般市民が作り上げた合意によるものであった。

ここに政策分析は報告書という文字だけではなく、具体的な運び手が必要であり、伝達し議論し合意形成する過程をたどる、顔のある、担い手の存在が必要なのである。政策分析は、政策アナリストというプロフェッショナルを生み出し、政策アナリストが、政府内外での様々な言論活動を通じて、政策分析の結果を伝え、政策議論を活性化させる専門的貢献を果たしてきたのである。

11 10年以上前のことだが、R.ライシャワーに、あなたはなんと呼ばれたいか、政策科学者(Policy Scientist)か、学者か、研究者か、エコノミストか、と訊ねたことがある。「政策アナリスト(Policy Analyst)」、確固とした答えが返ってきた。政策アナリストは、米国の知識人の誇り高いプロフェッショナルとして確立されていることを示すものであり、政策分析が民主主義制度のなかで確固とした知的活動として位置を占めたことを示すものである。

12 George Peterson, Senior Researcher, Analyst, Urban Institute.

Box 5. 政策アナリストとしてのアリス・リヴリン

リヴリンはラドクリフ/ハーバードでPh.Dを取ったエコノミストで、ハーバード、ジョージメイソン大学などで教鞭を取り、1968年には健康教育福祉省(当時)の計画評価局担当次官補、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、1997年には連邦準備局副議長であった(現在はブルッキングス研究所¹³、シニア・フェロー)。1997年のAPPAM総会は、米国の財政再建がなされ、政策(と政府)に対する国民の信頼が回復され始めたときであって、それまでの30年余の米国の政策分析の勝利であった。それを最前線で切り開いてきた女史がこの基調講演で「政策の成功」について語るのはふさわしいときであった。その小柄な姿からは、厳し

い論戦を通じて、政策分析を政府内に制度化し、いわば省庁の文化として定着させた、米国の政策アナリストを代表する、強靱な精神とエネルギーがどこから出てきたのかと不思議に思えたものである。

この講演で、彼女は次のようなことを述べた。

——子供が親に向かって「It's unfair! (そんなの、フェアじゃないよ)」という時(著者解説—アメリカの子供たちはお菓子の取り分から始めて何かにつけてこういう)、親は子供に、それはなぜfairであるのかを説明し説得することが出来なければならない。これからの政策アナリストたちは、人々に、そして政策決定者たちに、この政策はなぜ公正といえるのかを、今までにも増して、頻繁に明瞭に説明できなければならない——。(上野、2004)

政策アナリストというのは、純粋な政治家でも、純粋な科学者でもない。彼/彼女は多分、政治と科学との双方に精通している政策専門家であるといえる。彼/彼女は、政策分析という組織的力を使って形成する知識情報と技術的情報の2つを融合させる知的バランスと知的スタミナを持っている専門家である。

1970年代初頭のHEWにおいて数々の政策分析と評価を指揮したりヴリンの、政策分析と政策アナリストとしての先見性を伝えるものは、①政策形成時における、政策の代替案の提示、②その可能性と限界を示すことを求めたことである。例えば1980年代以降、米国の各種の社会サービス・プログラムに代替手法のホープとしてバウチャー制度が議論された。彼女は当時、バウチャーの問題を取り上げ、「教育バウチャーなど新事業の制度採用においては、ことに多元的な教育評価基準の作成、すなわち子供の絶対的な達成度をひとつとせず、子供の経年的な発達変化をも組み入れる基準の開発と作成がない限り、制度は有効な政策として機能しない」として安易な制度の採用を厳し

く戒め、政策研究および社会実験の必要を指摘した。政策アナリストはこうした規範と価値基準を持つものでなければならないだろう。

アナリストたちは政府内部の分析部局の政策力を強化するとともに、外部の大学やシンクタンクなどの政策研究組織にリンクさせ、アナリストの流通をはかり、さらに政策分析と政策アナリストの増大を促した。米国の政策形成には、組織と政策分析という生産物と、そして政策アナリストという3つの要素が存在する。そして3要素による政策過程が政策運動のダイナミズムをもたらし、政策を強化しているのである。

3-2. アナリストの育成と公共政策大学院

3-2-1. 政策アナリストの育成

それでは米国において政策アナリストという専門家はどのように生み出されたか。ここに公共政策大学院およびシンクタンクが重要な役割を果たしてきた。多くの政策アナリストと呼ばれる人材は、政府機関での要職の経験、大学や高等教育機関の研究者、学者、そして営利非営利のシンク

13 ブルッキングス研究所は米国の最も優れた伝統あるシンクタンクである。その活動の中でも1970年の「国家優先事項の設定 (Setting National Priorities)」の出版は米国の政策と政策分析において画期的であった。1970年版はチャールズ・シュルツとその他の研究員によって編集され、国の限られた財源から作られた1971年の連邦予算を、その配分における優先性の議論を示した。その後、ブルッキングスはこれをシリーズとし、一般市民に公共政策の分析的な視点を育て、政策議論の方向と道筋を作ることに多大な貢献をした。リヴリン女史はこの編纂に最初から関わっている。

タンクでの研究等をめぐって、政策産業の中を移動している。特に1970年代以降、米国の高等教育機関は政策アナリストを公共セクターのサービスに携わる広義の公務員として育成しようとしてきた。

米国の特に高等教育機関およびシンクタンクを含む研究機関は、その生誕からみてもほとんどが民間のアソシエーションとして民間の資金において設立運営されてきた。現在においてそれらはNPO法人という形態を取り、税法501(c)3項に入る免税、税控除寄付の対象組織である。州の憲章の下にある州立大学やコミュニティー・カレッジは多数あるが、日本の国立大学に相当するものはミリタリー・アカデミー：ウェスト・ポイントのみである。

1960年代からの政府のあり方、ガバナンスには、政府活動内への社会科学の導入が大きく影響している。その契機は前述したように1960年代、ことに公民権法の成立と、ジョンソン政権の偉大な社会プログラムによる福祉型、大型政府のもたらしたさまざまな問題を、「政策」の問題として分析する必要を顕在化させ、政府内部に「政策分析」需要を生み出したことによる。それにより前述したように政策分析と評価の能力を持つ人材が政府内で雇用され、政府外にも政策分析評価がプロジェクトとして外注されるという流れが明瞭になった。

この需要にこたえるために、1960年代後半から70年代初頭に米国の主要な大学に公共部門(パブリック・セクター)で働く、公共サービスに従事することを希望する学生のための大学院レベルのプログラムが作られた。代表的なものとして、ミシガン大学(1967年)、ハーバード大学のケネディ・スクール(1968年)、カリフォルニア大学バークレーの公共政策大学院(1969年)、カーネギーメロン大学の都市公共政策科(the School of Urban and Public Affairs)(1969年)、ランド大学

院(1969年)などが次々に作られた。この公共政策大学・大学院は、公共政策と公共運営マネジメントと、経済学、法律など既存の確立された学問体系を融合して、政策分析の知識と手法を使える人材の供給源となった。

3-2-2. 公共政策、公共経営に関する大学院の教育内容

APPAMの会員機関として60を超える高等教育機関が含まれている。これらは主に公共政策・経営に関連する大学院である。これらの大学院は「public policy」、「public affairs」、「public administration」、「public management」といった名称を持つが、これらの名称の違いは作られた時代の風潮によるところが多く、教育内容に大きな違いはない。

公共政策系大学院は、学生に公共の問題解決のための公共事業を計画、企画し、実施し、運営するという訓練と、政策を研究、分析、評価するための訓練を行っている。基本は連邦政府や州レベルの行政官僚となるための専門的訓練を目指したものであるが、近年は公的セクターに何かしら関ることという意味で、様々なレベルの公共体、州政府、地方自治体から、排営利組織、営利組織、民間セクターまで大学院修了の学生の就職職種は広範になっている。

3-2-3. 学問分野としての公共政策：

学問分野としての「public policy：公共政策」は米国における公務のあり方、公務のための教育訓練の歴史としてみるのが理解しやすい。公務に従事する人材の訓練を目指したpublic administration schoolsが20世紀初頭に出来ている。これらは基本的に公共の事業を管理実施する公務員の訓練機関である。次はpublic affairs と呼ばれる流れで、行政管理に加えて政策制度とオプションに焦点を当てたものである。そして1960年代の終わりまでに、多くのエコノミストが

政府によって取られる政策選択を改善するための評価手法の開発を目指した。こうした手法を連邦政府が受入れるようになって、手法を扱える教育訓練が必要とされるようになった。これが1970年代の半ばまでにpublic policyとしてのプログラムの繁栄につながった。この時点でpublic administration、public affairsという名前をpublic policyに変えた大学と、まったく新しい課目構成をはかった大学をあわせ、多くの公共政策大学院が設立された。

次に実施実務経営についての関心が生まれた。これは1970年代に始まるpublic managementという流れとしてビジネス・スクールで開発され、public management schoolが出てきた。一部の学校ではpublic policyの課目にmanagementを付加している。公共政策大学院:public policy schoolはこうして1980年代までに現在のような体勢となっている。その後の新規大学は少ないが、学生数に見られる規模からは近年は拡大傾向にある。多くは修士を取得するが、30以上の大学が公共政策の博士課程を揃えている。

3-2-4. 公共政策教育の主要な目的

一般に公共政策教育は、政策分析力の育成、マネジメント能力、リーダーシップ養成にあるといえる。

政策分析：新しい社会問題の解決する努力にとって必要な情報を集め、情報をそのために処理すること。問題解決のための代替となるものを開発し、検証するための数量的定性的情報と格闘することを職業とすることを喜びとすること。コア・カリキュラムは政策分析の知識技術。

マネジメント：マネジメントとは限られた資源を政策とマネジメントの目的の達成のためにいかに用いるかということである。マネジメントのキャリアを望む人は財的資源と人的資源という原資を用いて、問題の解決を構築することを

やりたいこと。

公共マネジメントのコア・カリキュラムはマネジメント原則、人的資源・人事、財務マネジメント、情報システム、実務経験などである。(BOX 6. 参照)

リーダーシップ：リーダーシップとは組織の政策とマネジメントにおいてトップ・レベルの決定に個人としての責任を取ることである。リーダーシップのキャリアを選ぼうとする人間は、問題を選び、その解決方法を選び取るという権限を持つ代わりに、決定におけるアカウントビリティを持つべきことを受け入れる能力が求められる。リーダーシップというとき政治リーダーシップが中心の議論がなされるがアメリカはさまざまなあらゆる場におけるリーダーシップを育てる事が重視されてきた。

そのほかにアドボカシー：他の組織に対して自己の組織(の主張)を代表し、説得教宣すること、政策問題と解決のための広範な議論形成の技術、コミュニケーション、マーケティングのスキルを持つこと。

テクニカル・スペシャリゼーション専門化：非常に複雑なシステムのデザインとオペレーションにおける深い知識と専門性の開発にかかわるもの、ことに急速な技術進歩が関わっている場において、特に医学領域などに専門化した知識技術を獲得すること。(上野・角南、2000)

3-2-5. 政策産業への人材供給

公共政策大学院を出た学生は公共セクターをはじめ、多くの研究機関に就職する。

特に、米国で特徴のある多くのシンクタンクにおいて、インターンシップを経験し、エントリーレベルのリサーチャーとなり、政策アナリストへのキャリアを歩むことが出来る。その応募条件をみると、公共政策大学院に求められる教育内容が、逆に照射されるといえる。(BOX 7. 参照)

BOX 6. 公共政策大学院のコア・カリキュラム

●経済(ミクロ、マクロ)●政策分析・政治過程●統計・定量分析●倫理●組織分析●公共マネジメント

<政策理論と分析手法>政策決定過程論/政策評価理論/行動決定理論/経済予測手法/定量・定性的評価手法/統計
<公共経営理論と行政機構・ガバナンス>公共行政機構/分権/行政事業評価/公共事業評価/政府機関間関係/ノンプロフィット経営/経営アナリシスの利用者としての公共・政府/情報と公共経営/高等教育機関と公務員養成

<政策領域別分析>人口/産業/雇用/所得配分/経済/金融/財政/国際関係/外交/安全保障/軍備防衛/予算歳出/税制度/課税制度/行政機関/経済開発/貧困/福祉/年金/司法公正/科学技術/農業食料/環境/自然資源/エネルギー/情報通信/宇宙開発/教育/医療健康/人種/人権/移民/家族/子ども/住宅/都市/交通/社会サービス/消費者/高齢者/障害者/マイノリティー/世論/統計管理/州/分権

出典：筆者作成

BOX 7. エントリー・レベル政策アナリストの資質

米国のトップシンクタンクのスタッフ求人募集に上げている条件は、大学院修了者レベル、すなわち政策産業へのエントリー・レベルのアナリストとはどのような知識、技術、態度として、持っていなければならないかを示している点で興味深い。

基本的な仕事と機能：

研究への参加、自身でテーマを設定し決めて、書くこと、催事のコーディネートと実施、シニア研究者とプロジェクト・チームのサポートにおける統計分析、リサーチ・イニシャティブ

経済、公共政策、健康医療政策など関連分野での修士号、修士取得後2年以上の研究経歴、ペースの速い仕事環境の中で、様々な担当責任を持った経歴があること。

必要知識と技術：

Microsoft Office (Word, Access, PowerPoint, Excel) を使えること。高度な組織的技術、組織力があること、自己主導・イニシャティブが発揮できること。基本的義務と責任、最低限の監督指導で責務を完了できること。

(ブルッキングス研究所：研究員公募より)

出典：筆者作成

1960年代後半に相次いで米国のトップスクールが公共政策系大学院を設置し、政策分析と政策アナリストを輩出したことは、米国の政策形成の進展において極めて重要であった。政策産業とひろく公共セクターでの働く政策アナリストたちは、様々な社会のリーダー人材のプールであり、米国の民主主義の前進において、政策議論と政策決定の強化において、政治家に劣らず、貴重な専門家として社会に供給された。公共政策は時代の、子供たちの、家族の、あらゆる人々のものであり、そのためのものであり、そして、それをもって、様々な課題の解決を目指すものである。政策アナリストの養成は、日本の公共政策大学院の重要な目標とされるべき課題である。

4. まとめ：予算分析組織、政策分析、政策アナリストの創出の必要性

日本の社会の閉塞感は、ひとつには、政治の議論の質の低さによって、政府が自己変革できないことにある。そして、いわば、改革を願う、科学者研究者といった知識層が、その知識を改革に使えない、宝を持ち腐れさせていることである。この閉塞の突破口はどこにあるか。

日本の政策形成の閉塞状況を突破するためになすべきことは以下のようにまとめられる。

まずは政治家が、国民のために、自らの努力において、自己の短期的な政治生命から離れて、独立的な非党派の政策分析組織をつくることである。そのためには予算分析組織がまずは緊要で優先させられるべきものである。

かつてブルッキングス研究所の所長であったマクローリー(Bruce McLawly)が、「日本と日本人にとって最も難しいことは、独立的であるということだ」と指摘したことがあるが、それは出来ないということではなく、それを創るという意志の欠如にあるだろう。日本にとっては非常に困難な、非党派、独立を理念とする組織をつくり、そこに非党派独立的政策分析を生産するという意志を持った政策アナリストを投入する。それを支持し、作れる政治家を探し出さなければならない。

安全保障・核・人口・貧困・経済・環境・エネルギー・産業・健康医療・食・教育・福祉・年金など、かつては政策領域ごとに切り離して考えることが出来たことが、21世紀には、加速的に複合複層的な関連を持つ政策課題となっている。そしてこれらの問題の解決には、唯一完璧な政策はあり得ない。限られた資源と拘束の中で、これらを政策課題として、一つ一つ対応し、解決を図っていかなければならない。この不確実性に満ちた新しい時代において、政策アナリストが協働して、政策分析を生産する必要がある。

事業仕分けでも、分断された研究者の努力によっても、時々、組まれる審議会や有識者会議によっても日本の財政改革は出来ない。専門家・知識層が創出することが出来る、情報と知識の開発と蓄積を、継続的に政治と社会が活かさないならば、これほどの無駄な投資はない。そしてこれが欠如することの国家の危機に目を背けることは出来ない。民主的社會は、真摯な専門家・知識層の、活発な社会と政治、政策への関与が不可欠なのである。そのためには、優れた組織、まずは予算分析組織と、多くの「よき」政策分析、そして「誠意(とユーモア)ある」政策アナリストの創出と繁栄が必要である。

参考文献

- 上野宏. 2010a. 「政策工学試論：総合政策学、公共政策学、政策評価学への新しいアプローチ」ミメオ、南山大学総合政策学部上野研究室.
- 上野宏. 2010b. 「政策評価論：政策評価への政策プロセス・アプローチ」ミメオ、南山大学総合政策学部上野研究室.
- 上野真城子, 角南篤. 2000. 「なぜポリシー・アナリシス・レビューか」『ポリシー・アナリシス・レビュー(Policy Analysis Review: PAR)』vol. I, 2000. 東京財団.
- 上野真城子. 2009. 「政策を学ぶひとに：ロバート・S・マクナマラの死去に寄せて」*The Journal of Policy Studies, No.32. July 2009*. Kwansai Gakuin Daigaku, School of Policy Studies.
- 上野真城子. 2004. 「米国の政策分析と日本が学ぶべきこと」『季刊政策分析』vol.1, 2004, 10月.
- 下河辺淳監修. 1996. 『政策形成の創出』第一書林, 東京. (英語版 Telgarsky and Ueno, 1995. *Think Tanks in a Democratic Society: An alternative voice*, The Urban Institute, Washington D.C.)
- Struyk, Raymond, Makiko Ueno, and Takahiro Suzuki. 1993. *A Japanese Think Tank: Exploring Alternative Models*. The Urban Institute. Washington D.C. (日本語版 上野真城子監修. 1996. 『政策形成と日本型シンクタンク』東洋経済新報社. 東京).
- 三角政勝, 柴崎直子. 2011. 「充実強化を目指す議会等の財政評価機能」『立法と調査』 No.321, 2011.10
- Abert, James G. 1979. *Program Evaluation at HEW*, Marcel Dekker, Inc.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Fleishman, Joel L. 1988. "The Field of Public Policy Analysis and Management: Retrospect and Prospect." (Working Paper). Duke University.
- Gorham, William. 1998. "The Urban Institute: 30 Years of Service." *Annual Report*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Japan Cabinet Office. 2002. <http://www.cao.go.jp>
- Joyce, Philip G. 2011. *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Miyakawa, Tadao, ed. 1999. *The Science of Public Policy: Essential readings in policy sciences*. Volume I -III. 2000. And Volume IV - VII. London and New York: Routledge.
- OECD. 2002. <http://www.oecd.org/EN/about/O,EN-about-287-nondirectorate-no-no-no-11.00html>
- Okun, Arthur M. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*.

Washington D.C.: The Brookings Institution.

Patton, Carl V., and David S. Sawicki. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall.

Penner, Rudolph G. 2002. "Restoring Fiscal Discipline in the United States." In *Changing Policy Priorities in an Aging Society*. Paper presented at NIRA/UI Symposium, Tokyo.

Philip G. Joyce. 2011. *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Berk, Richard A. and Peter H. Rossi. 1990. *Thinking About Program Evaluation*. Newbury Park, London, and New Delhi: Sage Publications.

Rivlin, M. Alice. 1971. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

_____. 1992. *Reviving the American Dream: The Economy, The States, and the Federal Government*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Schick, Allen. 1980. *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

_____. 1990. *The Capacity To Budget*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Schultze, Charles L., Edward R. Fried, Alice M. Rivlin, and Nancy H. Teeters, ed. 1971. *Setting National Priorities: The 1971 Budget*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Ueno, Makiko and Rudolph G. Penner, 2004. "An Institution Model For Reforming Japan: Capacity to Budget." In *Changing Policy Priorities In An Aging Society: Perspective in Common between Japan and the United States*, NIRA/UI project 2003. NIRA RESEARCH OUTPUT. 2004. Vol.17, No.1. (日本語版)「高齢化社会における政策優先性：日米共通の視点から」NIRA研究報告書.

U.S.CBO.2002.
http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff_notes/cliffc2.htm and
<http://www.cbo.gov/staffing.shtmlwww.cbo.gov/responshtml>.

U.S. Joint Committee on the Organization of Congress 1993.
<http://www.house.gov/rules/jcoc2v.htm>.

Williams, Walter. 1998. *Honest Numbers & Democracy: Social Analysis in the White House, Congress, and the Federal Agencies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Weiss, Carol H. 1992. *Organizations for Policy Analysis*. Newbury Park: Sage Publications.

付録：国会予算分析局設立の提言： 日本評価学会による検討

国会の予算議論に必要なこととして、国会が独立の非党派の分析組織を設立する必要があることを前章において述べた。この点に関して、2011年に日本評価学会は、予算審議・改革提言検討委員会(委員長廣野良吉日本評価学会顧問)を設置、下記の提言を出した¹。筆者もこの提言制作に協力し、また原案は総合研究開発機構とUIの共同研究(Ueno & Penner, 2004)を参照している²。

国会の予算審議・予算評価に関する提言書 (素案02)

初めに

- ①これは、日本評価学会から国会衆議院議長、参議院議長への提言書である。
- ②この提言書は、A. 提言、B. 提言趣旨、C. 提言の具体的内容、D. 参考資料から構成されている。

A. 提言

日本型の国会予算分析局(仮称、以後分析局と呼ぶ)を、国会直属の機関として設置すべきである。

B. 提言趣旨

我が国では政府予算をチェックする機能が限られており、国会の予算委員会においても予算の審議は限定的である。これを補完するために、近年では政策評価や事業評価が導入され、最近では「事業仕分け」が実施され。さらに近々「政策コンテスト」の実施が決められて

1 日本評価学会。廣野良吉学会顧問の主導により学会員有志によって作成され、2011年に提起された原案である。2012年6月現在、まだ日本評価学会理事会が検討中である。

2 Ueno, Makiko and 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/UI project 2003. NIRA RESEARCH OUTPUT. 2004. Vol.17, No.1「高齢化社会における政策優先性：日米共通の視点から」NIRA研究報告書(日本語版)および総合研究開発機構編著。2003.『図解日本をよくする101の政策提言』日本経済評論社。2003.

いる。そこで、より包括的かつ専門的に予算チェックを、行政府から独立して行う組織(例としてアメリカにおけるCongressional Budget Office)を、国会の下に常設するよう、日本評価学会として政府に緊急提言する。

C. 提言の具体的内容

①問題意識、または学会として提言にいたった理由

①a) 国会を構成する議員は国民の代表である。

国会は国の全ての決定における最高決定機関である。その使命は、民主主義制度の目的(通常、国民の最大幸福と最小不幸)を達成することである。この使命を達成するために国会には、最も適切な政策を決定し、その具体化手段である予算を最も適切に設定する責任がある。

①b) 一方で、現代の政策課題は、経済、政治、社会のグローバル化の中で、内容が複雑となり、規模も大きくなってきている。これらの政策課題を適切に理解・分析・評価し、適切な政策と予算を審議・決定することは、議員個人個人の能力を超えることが多くなってきている。議員が、私利私欲を離れて、真に国民の為に適切な政策とその予算を決定するためには、政策の分析・評価に関する専門的なアドバイスを必要としている。

①c) 上記のアドバイザリー機能は、行政府特に財務省と各省庁によって従来為されてきた。しかし、各省庁は、自己の権限を拡大し、かつ自己の天下り先を確保するために、予算拡大には熱心ではあったが、予算縮小には強く抵抗してきた。さらに、小選挙区制度に基づいて選出された国会

議員は、国民全体の利益である「国益」よりも、自己の「再選」を優先して、「ポピュリズム」に走る傾向が強い。その結果が、現在のGDPの180%にも及ぶ、先進国中最大の政府債務である。この負債が将来の日本国民へ及ぼす負担は膨大なものであることが予測されている³。このように、行政府の省庁のアドバイスに従っていれば、適切な予算を審議・決定することは不可能なことが判明した。国会は、独自に予算・政策を分析・評価し、決定する能力を備える必要がある。

①d) その問題に対する対応として、“政治主導”ということが主張されてきている。政治主導は、民主主義制度が規定する議会主権(国民を代表するものとしての主権)を意味するものであり、正当なものである。このためにも、国会独自の政策・予算の分析・評価能力を手に入れる必要がある。

①e) 議員が、政治主導として、行政府役人から独立して、適切な問題分析・政策立案を行う能力を持ちそのように実行することは、三権分立・議会主権の精神から当然必要なことである。このためには、政策実施当事者であり利害関係者である行政府ではなく、独立したアドバイザリー組織が必要となる。

その組織は、議員を支援して客観的に、問題分析・政策分析・政策評価・予算評価を行い、その結果を報告書の形で議員へ提出し、議員の政策審議を支援する専門家集団である必要がある。この目的の為に“国会直属の分析局”が最適である。即ち、行政府、特に財務省から独立して分析を行う組織を国会は持つべきである。

3 本年(2010)度の予算では、税収37兆円に対し、国債費(国債返済と利子支払いを足したものが)21兆円(税収の約57%)である(『日本経済新聞』2010年8月12日朝刊p.15)。加えて国債費は今後、増大すると予測されている。

②分析局の目的

①分析局は、立法府(国会)による予算審議を、従来以上に政策指向政策推進型へ転換すること、加えて縦割り行政による重複・無駄、省益中心の政策・予算作成を排除すること、を目的とする。即ち、省益中心でもなく、議員・党派の私利私欲でもなく、政策・予算を客観的に分析・評価することにより、真に国民の福祉を向上させる政策・予算を、国会が決定する支援をする。

②分析局は、議会・議員を支援する。議会と議員とその委員会への支援を通じて、適切な政策と予算を議会が決定する支援を行うことを目的とする。さらに、議員の権力の源である国民を支援するために、その分析・評価結果を公表する。支援とは具体的には、必要な問題分析・政策分析・政策評価・予算分析・結果予測を行い、政策案・予算案の優先順位をつけ、その報告書を議員或いは委員会へ情報・提言書として提出し、議会・議員の政策分析能力の向上に資することである。同時に国民の適切な判断を仰ぐために提言書を公開・公表する。即ち、分析局は議会・議会委員会・議員・国民へ、予算・政策の分析・評価のサービスを提供する、行政府から独立したシンクタンクの役割を担う。

③報告書は、優先順位・提言までも含むが、これらはあくまでも情報提供であり、何らの拘束力は持たない。予算・政策の決定権者は当然、議会・議会委員会・議員である。これら情報を活用し、議員はそれぞれの価値基準に基づき、自由に政策と予算を決定することこそが、民主主義制度の本質である。

④分析局は、議会・委員会・議員の要請に従って、政策課題および政策・予算の分析を行う。又、内閣からの要請によって分析を行う事も出来る。しかし、分析局は、これら要請者の政治的意向に従うものではなく、客観的・科学的・論理的に分析を行う。従って、内閣からの関与・指導を退け、党派性も一切退け、内閣・与党・野党に対して同様に、分析サービスを提供する。

⑤分析局の目的は、議会・委員会・議員を支援することである。従って分析局は、議会に所属することにより、行政府からの影響を排除する。

③活動内容

①上記から当然のこととして、分析局は、議会・予算委員会の検討に先だって、事前に政策と予算を分析・評価することになる。分析・評価は、客観的・科学的・論理的に行わらるべきである。

②分析とは、提案されてきた政策・予算案に関して、(1)解決しようとしている課題を検討し、(2)提案された政策・予算案がその課題の解決に適切であるかどうかを検討し、(3)必要なら、他の代替案を提言・検討し、(4)それら政策案・予算案の優先順位を示し、(5)これら政策案が実施されたならば、どのような結果(産出と成果)になるかを予測することである。分析の主な視点は、ある政策・予算が成立した場合としなかった場合に分け、それぞれどのような結果になるかを将来予測することである。

③上記の結果を報告書として作成し、議員・議会へ提出し、国民へ公開・公表する。

④議会・委員会・議員・内閣から要請され

た場合に限り、国家戦略(国家の最高方針)についても、分析・提言することができる。

- ⑤2009年から行われ始めた“事業仕分け”は、既存の事業が、果たして役に立つのかどうかを、初めて検討したのものとして、国民の間で評価が高い。しかし、一事業を30分で決定するというのは、それぞれの事業の検討・分析・評価が不十分であることは明らかである。分析局は、この“仕分け委員会”への支援も行う。このことにより、分析局からの十分な情報に基づき、より適切な“仕分け”が行われることが期待できる。
- ⑥2010年秋に導入される「政策コンテスト」は特別予算枠の配分を、各省庁が候補となる政策案を提出しそれらの案を公共の場で評価し、国民の目に見える形で政策を決定することを目指している。これは政治主導の一環としての試みであると言える。これら提案された諸案の評価は、客観的データと科学的分析と合理的将来予測と言った客観的検討で支援されることが望ましい。分析局はこの支援作業を担う事が出来る。更に、今後のこのような評価活動は分析局の支援を受けて客観的に行われれば、国民への説明責任を果たせるし、国民の説得にも役立つ。
- ⑦議会は、国家の最高決定機関である。分析局は国家の中で最高の情報収集権を付与される必要がある。即ち、行政府に対して、必要な場合かつ法的に適切な場合には司法府に対しても、民間組織対しても、あらゆる情報の提出を請求できる権利を持つ必要がある。即ち、議会の調査権を代行する。勿論、機密情報の守秘義務は守らねばならない。

⑧分析局の目的は、政策・予算の事前分析・評価を行うことである。これに加えて、過去の政策・予算・決算に関する事後評価書を受け取り、これらを特に政策・予算の事前分析に活用する事も出来る。又、必要な場合に限り、独自に政策・予算・決算の事後評価を行う事が出来る。

⑨国会のための独立したシンクタンクとして、分析・評価をおこなう以外に、政策・予算の分析・評価結果に関する厳格な証拠(evidence)を過去・現在・内外にわたって蓄積する。

⑩必要な場合には、上記客観性の範囲内において、又予算・時間制限の範囲内において、議員立法の支援も行う。

⑪予算とは、中央政府の全ての収入と支出を指す。具体的には、一般会計と財政投融资予算とその他の独立予算(各省庁によって処理されている各種の独立予算)などの全てを指す。これら全てをカバーすることで、国家予算の全体像を把握し、その分析結果を国会・議員・国民へ報告する。

④人員配置

①分析局のスタッフ数は、当面60人前後とするが、長期的には100名を超す組織とすることが望ましい。

②分析局のスタッフは、学者・シンクタンク研究員・省庁の役人から採用する。但し、それらの専門家の現在の所属機関の影響を排除し、分析局の独立性を保ち、情報秘守義務を守るため、出向者は受け入れない。役人は、所属省庁の職を辞し、正式職員として、分析局に採用される。現在の所属省庁へ戻ることは許されない。

③但し分析局は、必要な専門知識と分析力

を手に入れるため、専門委員会を設置し、各種専門家を一時的に集める機能を持つ。

- ④分析局長官は、衆参両院の予算委員会からの推薦に基づき、衆参両院の議長が任命する。

⑤期待できる成果

分析局が実現すれば、以下のような成果が期待できる。

- ①議員の情報能力を向上させることにより、議員が適切な政策・予算判断を下す支援をすることができる。これにより、過去において問題視されてきた、行政府役人と比較した場合の議員・国会の能力を向上させ、その信頼性を高めることができる。
- ②公表することにより、国民を支援し、もし議員・国会・内閣が誤った政策・予算を決定したならば、それを次回の選挙において、改選する支援を行い、より適切な民主主義制度を実現できる。
- ③分析局の活動は、長期的に予算政策の透明性を確保し、予算の有効利用と債務削減に寄与する。
- ④行政府、特に財務省の予算形成に緊張感を与えることができる。
- ⑤分析局の作る「分析評価」研究は、国家にとって重要な産業の基盤となるものであり、日本に決定的に不足している政策分析専門家の育成に寄与できる。
- ⑥以下の参考資料D1に見られるように、議員定数削減を有効に利用することができる。

D. 参考資料

D1. 分析局の費用のための財源

- ①現在の日本政府の財政困難に鑑み、分析局

の費用をまかなう財源を如何にして確保するか、を考慮しておくことは重要である。参考資料として、この財源問題を検討してみた。結論から先にいえば、分析局の費用の財源は、国会の議員定数削減によって賄えば、全体として国会の予算が拡大しないようにすることができる。以下はその検討内容である。

②考え方

- ①原則。現在の国会予算の範囲内で、国会予算分析局の支出を賄うことを原則とする。理由は、現在以上の予算拡大に伴う赤字財政を防ぐことは、上記の背景からして当然と思われる、ためである。
- ②分析局の予算。分析局の主な費用は、そのスタッフの人件費である。それに約200%の諸経費(調査費、設備費、情報通信費等)を上乗せしたものが、大よその予算と考えられる。
- ③財源。この予算には、国会の議員定数や議員歳費の削減を活用する(現在、衆議院480名、参議院242名)。現在議員一人の年間歳費は月額137万5000円で、期末手当をいれると年収2,367万7499円となり、政務秘書官は三人として3,000万円。さらに、議員一人当たり政党へ支給されている立法調査費年間65万円を削減できる。従って、議員定数を一人減らせば、約5人の議会予算分析局職員(一人約年1,100万円と仮定)を雇える。
- ④参考資料で説明する米国のCBOは、スタッフ数250名である。日本の場合はCBOの半数とすれば、125名のスタッフ数が想定される。しかし当面は、未決定の詳細もあるので、設立時点でその半数の60名前後を確保するものと、考える。
- ⑤メリット。この財源方式により、懸案で

あった議員定数削減を達成し、分析局からの情報支援により残った議員の政策・予算分析能力を支援・拡大することができる。

- f) 更に、この議員定数の削減は、最高裁判所によって是正を勧告されている、一票の格差是正に資することにもなる。

D2. 他国の例：米国の議会予算局 (Congressional Budget Office、CBO)

- ① 米国立法府内の組織概略：立法府内組織 (Legislative Branch)

The Congress (議会): Senate (100人)、House (435人)

Architect of the Capitol (AC、議会営繕)

United States Botanic Garden (USBG、国立植物園)

Government Accountability Office (GAO、会計検査院)

Government Printing Office (GPO、政府印刷局)

Library of Congress (LC、議会図書館)

Congressional Budget Office (CBO、議会予算局)

- ② 政府内政策形成分析機関の規模

	Budget	Staff
OMB (議会外)	\$92.8 million	529
GAO	\$538.6 million	3,141
CBO	\$45.2 million	250
CRS	\$99.9 million	729
(LC in 2006)	\$418 million	2,947

- ③ Congressional Budget Office (CBO)

- a) 1974年設立。議会独立機関。年間予算 \$45.2 million、スタッフ250名。70%以上が高等学位を持つエコノミストと政策アナリスト。CBOの設立は、米国の予算改革(「予算の民主化」)の最も重要なものと

いえる。

- ⑥ CBOの責務は議会に：

- ⑦ 連邦政府の予算によってまかなわれる広範なプログラムについて、経済的な予算決定を助けるための、客観的で、党派性のない、時宜を得た分析；と

- ⑧ 議会の予算過程のために必要とされる情報と予測；

を用意することにある。

- ⑨ 更に、予算は米国の民主的過程に、極めて重要な役割を果たす。それ故、人々がフルに時宜を得た予算情報をえること、そして、我々の政府がやっている、そしてやろうとすることを知らうとするすべての市民のために、やさしく理解できるように提示されるものであることが、必須である。

- ⑩ CBOが創設される前提となったのは、1967年の大統領諮問によるPresident's Commission on Budget Concepts である。Budget Concept委員会の予算概念は現在までも政府の予算概念の基礎となっている。この委員会の予算概念は、統合予算である。統合予算とは連邦政府予算の総合的な表示であり、その中にすべての歳入と、すべての定常的な連邦プログラムと信託資金などを含んだ全歳出がふくまれている。この表示は予算全額と移転が示されている。

- ⑪ CBOは、1974年議会予算統制法によって作られた。この議会統制法は議会が行政府に対抗して予算編成における議会の役割の正当化をはかったものである。

- ⑫ CBOは行政府の権力と対抗して均衡を保つもので、予算プロセスに分析的、論理的な思考をもたらし、同時に予算編成プロセスの民主化への道を開くものである。

CBOが備える責任と独立性、そしてCBOが提供する情報やデータは、社会の基礎的政策形成の能力にとって欠かせない。

⑧CBOは3つの主要機能を課されている。上院下院予算委員会と議会全般の予算編成支援、経済分析、政策分析である。法律で定められた予算活動としては、審議中の法案のコストの算出、スコアキーピング・レポートの作成、10年の予算予測を行う。主な特定活動としては以下。

⑦毎年1月末に予算と経済の見直しレポート、現行法での今後10年の歳出と歳入の見積もり額を入れた予算と経済見直しレポートの提出。予算ベースラインによるCBOの判断を示す。

①大統領予算の分析。

②議会、予算委員会の立法化をたすけるために、提案された特定の法の支出と収入のコスト見積もり。スコアキーピング。

③予算オプション：税と支出における変化させることで予算政策のオプションを示す。

④長期的な予算の見直し：政府の歳入歳出におけるシナリオとその意味を示す。

⑤分析的研究：予算に関わる特定の政策とプログラム課題を分析する。たとえば、現政権の防衛計画の資源と防衛力の長期的な意味。

⑥CBOはまた現行法のもとで来るべき数10年にいかに効果的に連邦政府の課税率が変わるかを検証している。

⑦これらの研究は関連する委員間、副委員会、議会リーダーシップ等からの要請で行うが、時間がゆるせば個人議員からの要請にも応える。

⑧CBOはエコノミストと公共政策アナリス

トで構成されている。専門職員の約70%が経済か、公共政策での高等教育の学位を持つ。給与雇用保障は下院職員として扱われる。

例えば、CBOの雇用公募人材リスト(<http://www.cbo.gov/jobs.cfm>)は以下：
税制エコノミスト、医療政策アナリスト・自然資源アナリスト・応用マイクロエコノミスト・労働経済エコノミスト・医療エコノミスト・計量公共政策・労働政策エコノミスト・マクロエコノミスト・応用マイクロエコノミスト・財政エコノミスト・財務スペシャリスト・契約スペシャリスト・歳入スペシャリストなど。