

デモクラシーと政策分析

上野真城子ⁱ

日本のデモクラシーの危機の本質的は、本来、政府と政治の責任として国民が直面している問題が明瞭に示され、その解決にむかって、国民はどのような選択肢を持つのが国民に示されていないことである。

強靱な市場民主主義、マーケット・デモクラシーは予算能力を必要とする。なぜなら、予算は国家の政策目標を達成するための、もっとも重要なメカニズムであるからである。そしてひとびとが予算過程に参加できるようにすることは強靱なデモクラシーを造ることに重要な要素である。21世紀の初頭にあって、日本は膨大な経済的社会的問題に向き合っている。その解決には、広範な政策問題を視野に入れながら、確固とした政策分析を用いて、議論されなければならない。日本の予算状況はことに短期長期ともに警戒すべきであるが、日本はこれらの問題に取り組むために必要な組織を持っていない。

日本は強力な政策分析を示し、予算議論に論理的な枠組みを提起する、十分な数の競いあう組織機関がない。過去10年ほどの米国の予算のコントロールにおける成功が我々に告げることは、合意を形成することが、結局のところ、予算の均衡において枢要であるということだ。合意形成をつくることにおいては、強い民主的な組織機関が客観的な分析、代替案、そして議論と政策決定に不可欠な情報を提示する必要がある。(Ueno & Penner, 2004) ⁱⁱ

1980年代後半から、足かけ20年にわたって、私は米国の政策シンクタンク The Urban Institute で政策研究に従事した。私にとっての最大の関心は、米国社会の政策形成のプロセス、ことに政策研究者（学者ではなく）と市民（the people, the public）はいかに政策形成に関わっているのか、デモクラシーという統治制度において、市民参加とは何か、「政策を市民のものとする」ことが出来るのかということであった。それが上述した、日本に予算政策分析機関の設立を提言する根底にあった。ⁱⁱⁱ 予算政策分析機関としてのモデルは米国の議会予算局（Congressional Budget Office、CBO）にあった。現在の財政問題に取り組むべき組織として語られる独立財政機関（Independent Fiscal Institutions IFIs）は、その目的と機能においてCBOにその原型があるといってよい。厳密な定義は他にゆずって、ここで私が議論にあげるのはCBOであることを断っておきたい。

この秋 2015 年初頭、私はワシントン DC にいて、レーガンビルで開かれた政策パブリック・ミーティングにでかけた。MedPac¹という議会のコミッションの政策議論の会合で誰でも参加できる。10 時の開始時間には広々とした会議室の前にすでに 40 人ほどが並んでいた。私の列の前の中年の女性は、医療保険制度を研究する NPO シンクタンク代表とアシスタントであった。この国の現在の重要課題である医療制度改革に関して開かれる公開のパブリックミーティングは必ず参加して、ヘルスケア政策の動向を追い、情報を得ているという。

会合は、16 人のコミッショナーと、その今年度の議論を整理し、データと分析を提示する、リサーチ・センターのアナリストたち 15 人弱が背後に控えている。

今回の中心テーマは、2020 年とそれ以降の、医療費の増大予測において、議会予算局 Congressional Budget Office (以下 CBO と略)と、メディケア・トラストファンド Medicare Trust Fund による予測の 2 パーセントほどの違いは何によるか、いかに低減できるかを議論するものである。サポートするリサーチセンターの政策アナリストはパワーポイントを使って、問題を整理したプレゼンテーションを行い、参加者の手元にも資料が配布された。

医療保険と医療費は、米国の国家予算の財政負担の増大の要因であり、これをいかにコントロールできるかは、政権にとっての重要な課題である。コミッショナーは著名な大学教授、もと省庁のトップ、医療関係施設のトップであり、年度を区切って、GAO が任命する。こうした数日にわたるパブリック・ミーティングを年間 5 回ほど開いて、その議論をもとに、提言を含んだ最終報告を議会に提出することが定められている。

政策議論の文化の定着

アメリカのデモクラシーの特質は、社会の問題を解決する、「ソリューションを競う」産業と市場を生み出し、それが機能するように努めつづけていることにある。この政策産業に働いているのは、政策アナリストたちとこの新しい産業が必要とする IT とマネージメントにかかわる、政策研究のプロフェッショナルたちである。彼らは数多くの政策研究機関、シンクタンクで、メディアで政策研究、政策分析、政策評価等を生産し、それらを頒布し教宣し、政策市場で競って

¹¹ MedPac, Medicare Payment Advisory Commission. 1997 年の予算均衡法によって造られた超党派の立法府機関。基本的な役割は議会に対して、メディケア事業についての分析と政策アドバイスをあたえることにある。特にメディケアと健康医療サービス・プロバイダーの支払いや、メディケアに影響を及ぼす事項について評価する。議会にたいして、毎年メディケアを改良する勧告を含む 2 つの報告書を提出する。その過程で MedPac は 2 日にわたる公開のパブリック・ミーティングを年 5 回開催しパブリック・コメントを得る。

いる。

多くの予算を伴う社会政策は、歴史的に、いわば良き志の上につくられ、ことに福祉的意図にそった、多く「逸話」によって支えられてきた。国家財政の縮小が余儀なくされる時代において、国家の資源配分の優先性を決め、誰が痛みを引き受けるのか。現行の政策プログラムを継続するのか、廃止するのか、新しい事業を認めるのか。この決定は、デモクラシーにおいては、最終的に市民の合意を必要とする。合意形成のもととなる情報は不可欠である。

米国は 1960 年代からこの政策分析機関と、政策産業の創出が図られてきた。それは政府内においても、予算評価分析部局と組織機関、政府外においても多くの非営利独立シンクタンクから、大学、財団等によって、政策産業を推進する市民社会経済の隆盛と繁栄をもたらした。そして、政策研究と情報は、近年の IT 産業と密接に関係して、広範な市民に政策のビジビリティとアクセスビリティを高めたのである。^{iv} これは**政策の民主化**の最大の要因であり、市民の合意形成を容易にした。

米国の政策産業の繁栄は、政策形成をより科学的、客観的情報と、事実に裏打ちされた評価と分析をもとに議論し決定するというプロセスが定着してきたことによるといつてよいだろう。特に産業の中心となる政策を評価する「評価プロジェクト」は、研究の人的財政的時間的な体制とそのマネージメントを巧緻化させてきた。そして政策研究が、投資した資金に見合う、プログラムの改善、改良、廃止等の、政策決定の基礎データとなり、また市民の政策の理解と判断の基盤となる情報を提供するようになった。

しかし政策研究と政策分析・評価といわれるものも多様であり、政策分析も確固とした定義はない。政策分析には、政策理念の構築にかかわるものから、政策データ・調査・情報の収集、マクロ・ミクロ経済分析・予測、推計、統計処理・分析、業績測定、プログラム評価、政策費用コスト予測、理論・手法モデル開発等が含まれる。^v

シンクタンクにおいては、民主主義を強化するために政策分析と評価をより科学的、客観的、事実に裏打ちされたものとするを必須の課題として、その調査研究手法の開発を積み重ねてきている。政策研究は、純粋学問研究とは異なって、社会問題の解決に、「政治的」判断でなく、どこまで社会科学を適用した合理的判断が可能か、それをもとに、デモクラシーの主体である市民の合意形成に寄与出来るかを問うてきた。

Congressional Budget Office (CBO)

Congressional Budget Office は今年設立 40 年となった。その成功は、ある意味で、米国のデモクラシーにおける政策の民主化の最大の貢献であると思う。

CBO の初代の設立者、Alice M. Rivlin は、今最も優れた政策アナリストと称されるが、彼女は CBO の成功について、注意深く、大統領制と議院内閣制における予算政策決定の違いを示しながら、しかしその成果について臆することがない。CBO はその歴史においても示されるように (Ueno & Penner, 2004) 上院と下院に対して、独立的な予算分析をそろえることを責務として 1974 年の予算法に依拠して作られ、今もなお、それは議会とひとびと (the public) に、健全な、党派性のない、予算と政策分析を生み出すことにある。CBO の独立的財政機関としての役割は、米国の憲法から既定された行政と立法の厳密な権力分散にある。この機構は政策を変え、転換する必要性にあたって、膨大な障害となる。しかしこの権力の分散は 200 年以上も我々に利し、それを換えられるとは考えられない。ならばこれが機能するようにしなければならない。

vi

議員内閣制は明らかに米国のような時間とエネルギーとレトリックに費やす必要はない。その結果、内閣制は少なくとも効率的である。米国の憲法は効率性のために出来上がってはいない。王の独裁制に反して建国の父たちは分権化しチェック・アンド・バランスを重視し、決定を遅らせ、しばしば停滞させるシステムを作ったのである。

CBO が取るに足らないような組織から、尊敬される分析組織となってきたのは、広範に読まれ引用されるレポートと、政策形成者が依拠し信頼する予測と推計を生み出してきたからである。フットボールや野球の審判員のように、CBO は勝負するチームにとって不愉快だが必要なものである。

CBO が信頼と尊敬を得て、政治家はもとより、社会に広く受け入れられた要因を CBO 創設者である Rivlin は 4 つあげている。第 1 にそれは強力なプロフェッショナルリーダーシップと高度に質の高い分析専門スタッフを引き付けたこと、第 2 に、極めて果敢に非党派的であること、そしてそれがいかに立派な政治家であるかないかに関わらず、決して政治家をスタッフメンバーに入れたり、影響を受けたりすることを許さなかったこと、第 3 に政策事項について決して勧告リコメンデーションはしないが、予算費用の算定と、選択肢と代替政策の意味することの分析を示したこと。それは政治家が彼らの選択を評価することを助けるものであり、彼らにどのように選択するかを告げなかった。第 4 にはそのすべてのレポートと分析を公開し、プレスと人々が即時に入手できるようにし、そしてそれらを、明瞭に読み易くすることに多大な努力を払っていることである。Rivlin は彼女と同様なシンクタンクでの経験を持ち、政治的意図の達成

よりも、分析を正確にすることを重要視する、モチベーションの高い、客観性・科学性に価値を置き、そして新たな挑戦にかけるとを怖れない、優れた政策アナリストを雇うことに成功したことである。

CBOの最大の特徴は組織構成にあるとっていいだろう。この組織モデルは40年前にRivlinが作ったときから現在までほとんど変わらない。CBOは二つの基本的機能を果たすように組織化しなければならなかった。すなわち予算形成の過程をサポートすることと、政策分析または政策プログラム分析を行うことである。二つの競合するモデルがあった。一つは、組織を政策領域別にそって組織化すること、たとえば、防衛または社会保障の予算測定する人間と、その同じ政策領域の政策分析をする人間は同じ部局にいるというもので、これはとても効率がよいと考えられた。第二のモデルは生産物にそったもので、政策分析と予算分析とを明瞭に部局分離するものである。この利点は政策分析者を予算活動に引き込まれないようにすることにある。政策領域別の方が効率的であると考えられたが、最終的には生産物モデルになった。RivlinはCBOに与えられた「政策分析」のための資源を、「政策分析」という活動の支持者を作ることに使おうとしたのである。「政策分析」の振興が最も本質的なことであると考えていたからである。^{vii} としても二つの機能が同じ機関にあるとしたならば、予算分析は必ず政策分析から引き離されなければならないと考えた。このモデルは現在までほとんど変わらずに継承されている。^{viii}

IFIの必要性は日本のデモクラシーの本質的な追求、それは人々が、政策を理解し、議論し、国家からコミュニティーまで、その問題を解決する過程にコミットし、合意を形成し、政策を実施するために不可欠な組織である。その過程は時間がかかり、膨大な努力が必要であり、効率性は低いものであるとさえ考えられる。しかしIFIは議会の改革と強靱なデモクラシーと政策を作るための契機であり原動力となるものである。日本型のIFIがCBOでよいのかは改めて議論される必要があるが、単なる統計機関ではなく、ビジョンを持つデータ収集と政策分析・評価を継続的に蓄積する予算財政分析機関は必須である。そしてそれはいまや、小さく、安価に安易につくってすまされるものではない。この激動する世界において、意味あるものを作るためには相当な努力と投資が必要だろう。

統計研究会リサーチフェロー、元関西学院大学研究科教授、元Urban Institute, 研究員

ⁱⁱ Makiko Ueno & Rudolph G. Penner. (2004) “An Institutional Model For Reforming Japan: Capacity to Budget,” NIRA Research Output, Vol.17, No. 1, 2004

ⁱⁱⁱ National Institute for Research Advancement, 2004. Changing Policy Priorities In An Aging Society: Perspective In Common Between Japan and the United States. NIRA

Research Output. 2004. Vol. 17, No.1.

iv 現在、米国の主要なシンクタンクは、ウェブキャスト、ウェビナーをはじめとして、ウェブを使って、間断なく市民に政策イシューと議論のための情報提供をする。

v 上野真城子(2012).「日本の予算議論と政策決定にかけるもの」 *The Journal of Policy Studies*, No. 41, July 2012.

vi Alice M. Rivlin, “Politics and Independent Analysis.”

vii 上野真城子(2004)「米国の政策分析の展開と政策アナリストたち」季刊政策分析、Vol.1.No.1.

viii Philip G. Joyce.(2011) *The congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*. Georgetown University Press. Washington D.C. ^{viii} Alice M. Rivlin, “Politics and Independent Analysis,” *ibid*.