

## わが国の政策分析の何が問題であるのか

足立 幸男

### はじめに

本小論は、文部科学省科学研究費補助金基盤研究B（我が国における政策分析と政策過程についての比較政策分析学的研究：平成23年度～25年度）の最終成果物として2015年2月に、International Library of Policy Analysis と題するシリーズ（Series editors: Iris Geva-May and Michael Howlett: Simon Fraser University）の第4巻として政策関連書の専門出版社として著名なイギリスのPolicy Press社から刊行された研究書（Adachi, Y. et al eds., *Policy Analysis in Japan: The State of the Art*, Policy Press, Bristol: UK）の最終章として筆者が執筆した英文論文“Conclusion: future directions of the theory and practice of public policy analysis in Japan”の最も重要と思われる部分を、日本の読者向けにその後の事態の推移をも踏まえてかなり大幅な加筆・修正・編集を加えたうえで、邦訳したものである。その主要な目的は、我が国における知的・実践的活動としての政策分析の課題を具体的事例の検討を通して列挙・解明するとともに、その改善策を探究することである。

我が国では、上記研究書の序章（Introduction: Policy analysis in Japan: the state of the art）において筆者がその含意と射程を同定した知的・実践的営為としての政策分析は、残念ながら、未だ一つの「プロフェッショ<sup>(1)</sup>ン」(profession)として確立されてはいない。その活用もごく限られた

---

(1) 知的・実践的営為としての政策分析が果たして、またどのような意味におけるプロフェッションであり得るのか、どうすれば確固としたプロフェッションとしての社会的地位を獲得し得るのかという問題についてより詳しくは、(Adachi 2017)をご参照いただきたい。

レベルに留まっており、政策過程への合理的思考の導入及びそのことを通しての「民主主義の近視眼」(myopic tendencies of democracy)<sup>(2)</sup>の監視・矯正という本来のミッションを殆ど果たしていない。政策分析の成熟と普及・活用を妨げ遅らせてきた主要な要因が政府セクター、市場セクター、市民セクターのいずれにおいてもプロフェッションとしての政策分析に対する理解が決定的に欠如していること——各セクターが公共問題にかかる基本的なスタンスを選択・決定するに際して政策分析者にアドバイスを求める必要があるとの認識を殆ど有していないこと、内閣や議会においてさえそうであるということ——にあるとしても、政策分析者もまたその責任の一端を免れることは出来ない。政策の決定や実施・評価に対してフォーマルな権限と責任を有するアクターや、政策アドボカシーに熱心な団体のリーダーたちをして、その分析・提言に真摯に耳を傾ける必要があると実感せしめる程に高品質なアウトプットを、率直に言ってそれほど多く産出してきた訳ではない。クライアントが支持する、クライアントにとって既定の方針となっている政策案の「正当性」を支持し裏付けるような事実や情報の収集、統計資料の作成といった類の、補佐のかつ技術的な作業に自らの役割を意図的に限定しようとしてきた「分析屋」も少なくない。

プロフェッションとしての政策分析の社会的・政治的プレゼンスを高め、その活用を促進するためには、それ故、二重の改革が必要になる。一つは、従来の政策分析に欠けていたところのものが何かを謙虚に反省し、知的・実践的営為としての政策分析のレベルアップを図ること、クライアントの単なる「僕」ではなく、政策決定者、政策実施者、各種団体のリーダーにとって耳の痛い「不都合な真実」(ゴア 2007)を告げることによって彼らの窮地を救う、そのような信頼できるアドバイザーないしパートナーとしての役割を果たすことが出来る人材を育成することである。いま一つは、

---

(2) 民主主義の近視眼については、(Adachi 2010; 2014; 2016)をご参照いただきたい。

(3) この点について、(Dror 2001)とくにその第13章と第14章は、重要な示唆を与えてくれる。

わが国の政策分析の何が問題であるのか

議会における予算の合理的審議と決定を支援するための、行政府から独立した（議会付属の）政策分析専門機関を設置する等、政策分析の実施あるいは活用を政策決定及び政策実施の不可欠の前提として要求ないし義務化するような、一連の制度改革を断行することである。

プロフェッションとしての政策分析の社会的・政治的プレゼンスを高めるための二つ目の改革（制度改革）について論ずべきことは数多くある。ただ、筆者に許された紙面の制約に鑑み、残念ながら、その検討は別の機会に譲ることとし、ここでは、専ら第1の課題——即ち、我が国においてこれまで実践されてきた政策分析の赤裸々な現実を別決すること、その主要な問題点ないし課題を列挙・分析することを通して、どうすればそのレベルアップを図ることが出来るか、その基本的な方向性を提示すること——に焦点を当てることとしたい。

## 1. 政策の効果及び費用・弊害についての予測の精度

ある政策を採択・実施した場合にどのような種類の、どの程度の効果を期待することが出来るか。その政策の実施にどの程度の費用を覚悟せねばならないか。どのような種類の、どの程度の弊害（負の効果）が発生する可能性があるか。その正確な予測は、至難の業である。というより、どれほど優れた分析者にとっても、利用可能な最新の知識と分析ツールを駆使したとしても、殆ど不可能である。そしてそうである以上、効果と費用・弊害の予測にあたっては、慎重なうえにも慎重な態度が求められる。予測の狂いはもとより小さければ小さいほどよい。莫大な出費を伴い市民生活に重大かつ長期的な影響を及ぼすことが確実に予想されるような政策であれば、尚更である。この種のケースにおいては、予測の致命的失敗だけは何としてでも避けねばならない。結果として効果が予想される最小のレベルに留まる一方で、費用と弊害は恐れていた最大レベルに達する、そうした最悪のシナリオをも予め想定し、それへの備えをしておくことも時として必要になる。にも拘らず、現実には必ずしもそうはなっていない。楽観

的な予測（政策の効果を大きめに、政策実施に要する費用や政策実施に伴う弊害を小さめに見積もるような予測）に基づいて政策を立案/決定/実施し、結果として耐え難い程の社会的損失を発生せしめてしまった、そうした事例も残念ながら我が国には少なくないのである。予測の致命的失敗が何故これほどまで頻繁に繰り返されるのか。この問題を解く鍵は、思うに、我が国における政策分析の主要な担い手が誰であるか、如何なる機関であるか、にある。

我が国では、政策の推進・実施の実質的主体である機関（国の場合であれば当該事業の所管省庁、自治体の場合であれば事業実施部局）が同時にまた、政策分析のための専門的知識や技法、倫理についての特別な教育や訓練を受けたスタッフをそれほど擁している訳でもないのに、「政策分析」の主要な担い手として政策案を作成してきた。そのみか、外部専門家やステーク・ホルダーをもその構成員とする審議会やアドホックに設けられる委員会等の事務局機能を提供することで、審議会や委員会等の議論を実質的にリードしてきた。更に、与野党の有力議員や関係諸団体のリーダー等のキー・パーソンへの根回しや、議会向けの説明資料等の作成、それどころか、議員の質問に対する（純然たる行政実務に関わる技術的な事柄を超えた点についての）「実質的」答弁をしばしば大臣に代わって行いさえしてきた。そして、そのために、省庁付属の研究所や自治体「シンクタンク」等の、政府内機関もしくは準政府機関によって収集・解析された情報を自在に活用してきた。

これら省庁付属の研究所や自治体「シンクタンク」による（基礎情報の収集・解析を主要内容とする）政策分析は、しかしながら、親機関である当の省庁や自治体の事業実施部局からの高いレベルの独立性が当該機関に保証されているのでない限り、中央省庁の官僚や自治体職員自身が行う分析と同様に、ともすれば客観性に欠けた、楽観的な将来見通しに基づいたものになりがちである。何故とって、自らの分析ないし将来予測の妥当性を客観的かつ批判的に検証するというスタンスを維持し続けること、「不都合な真実」をも直視することは、政策の立案・実施機関はもとより、

その強い影響下にある組織にとっても、容易なことではないからである。だからこそ高度な政策分析の能力を有する優秀なスタッフを擁し、多種多様な政策分野をカバーし、政策実施機関と対等に渡り合えるだけの独立性と専門性を備えた、言葉の真の意味でシンクタンクや研究所と言えるような外部の専門調査・分析機関に政策分析を依頼し、政策の予想される効果と費用についての専門的・客観的アドバイスを求めることが重要になる訳だが、そうしたことにこれまで政府機関は残念ながらあまり積極的ではなかった。様々な事情で外部機関に調査・分析を委託せざるを得なくなった場合でさえ、政府機関にとって都合が悪い調査報告書が提出されるや、その情報を握りつぶし闇に葬り去ってしまう。或いは、政策の推進にとって有利な情報のみを恣意的に公開し利用する。そうしたことも稀ではなかった。公費を使って調査報告書の作成を外部専門機関に委託した以上、調査報告書は国民・住民にとっての公共財であり、原則としてその全文を広く世間に公表する必要があると思われるのだが、それを義務付けるような法制度は我が国では未だ整備されていない。研究所やシンクタンクという名称を冠してはいても、その多くは、実質的には国や自治体の出先機関であったり、国や自治体からの補助金や研究調査委託を主要な収入源とする機関であったりする。真剣な検討に値するような複数の政策代替案の提示やその比較・順位付け——そこにこそ、政策分析の最も重要な社会的ミッションがあるのだが——をもともと期待されてはいないのである。

具体的事例に即して、今述べたことを検証してみよう。最初に取り上げようと思うのは、地方空港建設にかかる効果（便益）と費用についての予測の致命的失敗である。2010年3月、国土交通省は、全国の空港の需要予測と2008年度の利用実績を公表した。それによれば、（開港時期が古すぎて需要予測がなされなかった山形空港等24空港と開港後1年未満の静岡空港を除く）需要予測と利用実績の比較が出来る72空港の約9割の空港で利用者数が需要予測数を大きく下回っている。中には、需要予測数の10%強の利用実績しかない空港さえある。一例として、2006年3月に開港した北九州空港の場合、2007年度の利用客数は、国土交通省からの大

量の天下り官僚が主要ポストを占める財団法人運輸政策機構によって2004年発表された需要予測の約4割の111万人に過ぎなかった。その後も利用客数は一向に増えないどころか減少し続けた。こうした実情を踏まえ、国土交通省九州地方整備局も2011年3月、北九州空港の2032年度における利用客数を当初予測値（392万5千人）の4分の1（98万5千人）へと修正することを余儀なくされた。空港周辺の人口が増え続け、毎年数%の経済成長が持続的に続くという、およそ非現実的な想定に基づいた「分析」がどれほど広範かつ頻繁に行われてきたかの雄弁な証左といえよう。<sup>(4)</sup>

## 2. 政策環境の変化や新たに発見された事実への対応

政策環境が政策立案・決定時から大きく変化したり、政策決定・実施後に政策の抜本的見直しを不可避とするような新たな事実が判明したり、科学的発見がなされたりした場合には、当該政策の執行管理を所管する機関は直ちにそうした事実や知見を踏まえて政策分析を再度行い、必要な軌道修正・政策変更を自ら進んで検討・提案すべきである。にも拘らず、なかなかそうはならない。これもまた、政策の立案・実施主体が同時にまた政策分析の主要な担い手であることや、政策の推進・実施機関が同時にまた規制行政の担い手でもあることの弊害と言えよう。<sup>(5)</sup>

---

(4) ずさんな費用見積りはいま一つの例として、京都市営地下鉄東西線の建設費予測についても触れておこう。1997年開通した同線（醍醐～二条）の建設費用は、建設がバブル期と重なった影響もあるが、当初予測より2000億円も多い4515億円にも達してしまった。

(5) 公平のため付言すれば、原子力規制行政に関する限り、従来は経済産業省が一方で原子力発電を推進しつつ同時にまた（省内の一部局である原子力安全・保安院を通して）安全性の確保に向けた規制行政をも所掌してきたのであるが、2011年3月の福島第1原子力発電所炉心溶融事故を受けて制度改革を余儀なくされ、紆余曲折の後2012年9月、経済産業省から切り離され独立性の高い（国家行政組織法第3条第2項に規定される）3条委員会として設置された。ただ、鳴り物入りで設置されたこの原子力規制委員会が今後各方面からの圧力に屈したり雑音に惑わされたりすることなく現実に独立性を維持し、本来のミッションをどこまで果たすことが出来るか、適切かつ果敢な規制行政を実施することが

自民党単独政権が終焉する 90 年代初頭までというものの、議会上に上程される政策案は一般に、総理大臣および内閣官房スタッフからなる「官邸」、与党執行部、(政策によって対処しようとする当の問題の) 所管省庁の間での意見調整を通して作成されていた。ただ、官邸および与党執行部と所管省庁との間には、各政策代替案の費用と効果、各代替案に対するステーク・ホルダーの予想される反応など、政策立案に際して考慮すべき重要事項についての圧倒的情報格差が存在するため、政策立案過程における官僚の影響力には絶大なものがあつた。官僚/族議員/関係業界団体からなる、官僚主導の政策ネットワーク(サブガバメント)において形成され合意された政策案に官邸や与党執行部が、些細な注文や修正等を要求する程度のことはあつても、敢えて真正面から異を唱え全面的見直しを要求するようなことは、少なくとも、戦後復興・経済成長を達成し(西洋に追いつき追い越せ!)、そのことを通して日本型福祉国家を形成しようとのコンセンサスが主要な政治アクター間で広く共有されていた時代状況の下では、滅多になかつた。省庁が政府・与党にとっての独占的・排他的「シンクタンク」としての地位を享受し政策案を形成してきた、政策分析は官僚の独断場であつた、と言つても決して過言ではない。独立系シンクタンクや学会、当該政策分野の研究者等から対抗的な政策案が提起されることも無かつた訳ではないが、殆どの場合それらの政策案は無視され、アジェンダに載ることは無かつたのである。

もとより、経済成長を通しての日本型福祉国家の構築というコンセンサスが広く国民の間で共有されていた時代においても、厳しい政治的対立や政策論争がなかつた訳では決してない。周知のように、我が国には、公害反対(環境保護)運動、核実験反対運動、米軍基地返還運動、反戦・平和

---

、出来るかどうか、「仏造って魂入れず」という結果になりはしないか、については、未だ確たる判断を下せる段階ではないが、放射性廃棄物の廃棄場所の用途が以前同様全く立っていないにも拘らず、2016 年に入ってからというものの、すでに当初想定していた耐用年数を超過した幾つかの原発の再稼働に矢継ぎ早にゴーサインを出していることを考えると、当委員会の行く末に強い疑念と不安を感じざるを得ない。

運動、護憲運動、労働運動、農民運動、反原発運動など、極めて強力な社会運動の歴史があり、これらの運動は、与野党やジャーナリズムへの働きかけ、街宣活動等の多様な手段を駆使して、政策アドボカシーを展開し、しばしば政策過程に無視できないほどに大きな影響力を及ぼしてきた。また、何にもまして選挙区の利益を重視する政治家たちも地域間格差の是正、雇用の創出、地域振興の必要性等を理由として、数々の政策要求（とくに大型公共事業の実施）を官邸や与党執行部さらには建設省（現国土交通省）や農林省（現農林水産省）等の関係省庁に執拗に突きつけてきたし、今尚そうである。これら社会運動が提起する政策主張や政治家の執拗な要求等をも勘案しつつ、官僚たちはステーク・ホルダー間の利害調整を行い、政策案を構想してきた。官僚たちが行ってきた政策分析とはその意味で、実のところ利害調整に他ならず、政治テストをパスできそうな（実行可能な）政策アイデアを探索・構想し、そのアイデアに肉付けしようとするものであった。この点で、我が国の官僚は一般に極めて有能であった。というより、いわゆるバブル崩壊までの時代のわが国の財政には、まだその種の利害調整を行い頑強な反対者を「なだめすかす」だけの余力があった、と言うべきかもしれない。

このようにして政策案は官僚主導の政策ネットワークにおいて練り上げられ、その案が与野党の有力議員や社会運動等と折り合いをつけるため多少の譲歩や妥協を余儀なくされることが時にあったとして、殆どの場合、最終的には、その核心部分は何ら変更されることなく政府提案として議会に上程され採択・実施されてきたのであるが、かかる官僚主導の政策過程の欠陥ばかりを強調すること、その意義を全否定することは、明らかに行き過ぎである。それなりの存在理由があったからこそ、このようなスタイルの政策過程が長年続いてきた。この点を無視してはならない。有権者による定期的審判に晒されるためともすればその時々世論の動向に過敏なまでの反応を示さざるを得ない政治家と違って、政治的中立を堅持することと引き換えに公僕（公務員）としての安定した社会・経済的地位と権限を保証された官僚には、有権者の人気取りをする必要がない。中・長期的

わが国の政策分析の何が問題であるのか

観点から社会にとって最善と考えられる政策案を構想し提案するという点でより恵まれた立場にある。実際、戦後復興と経済成長に対する霞が関官僚の貢献には絶大なものがあつた。

ただ、かかる官僚主導の政策立案には深刻な弊害もある。政策実施その本来的職責とする官僚組織が同時にまた実施すべき政策の立案過程をも主導してきた、その当然の帰結とまでは言えないにしても、結果としてしばしば、法治行政、行政の連続性・一貫性の名の下に、政策が独り歩きするようになる。中途での軌道修正や中止を大臣がどれほど強く望んでも、官僚の消極的サボタージュ（面従腹背）に出会い、時代が要求する必要不可欠な政策転換をなかなか果たせない（Curtis, 2002: 3-5）<sup>(6)</sup>。そのため、数多くの制度や政策が金属疲労を起こし、しかもそれが長期間改められないままに放置されるという現象がしばしば発生した。それどころか、規制省庁が規制行政の対象である業界団体等に「取り込まれ」、規制が形骸化し、それ本来の機能を果たすことが出来ない（Stigler 1971）というケースさえ、稀ではなかった。こうした場合、行政に対する指導・監視を制度上期待されている政治家・議会がリーダーシップを発揮し、最早その社会的使命を終えた政策を政治主導でストップさせたり、新たな事実や科学的発見に政策を適合させるための改善策の検討・提示を官僚に強く指示したりすることが出来ればよいのだが、またそうすべきなのであるが、（事業を継続すべきか中止すべきかの判定を下すに際しては本来無視すべき）「埋没費用」（sunk cost）を「溝に捨てる」ことへの躊躇や、自らの当初の決定の誤りを公然と認めることへの心理的抵抗、既存政策の変更に伴うリスクへの恐れ等からであろうか、政治家・議会もまた自ら進んで政策転換のイニシアティブをとろうとはしない<sup>(7)</sup>。政策の抜本的見直しを要求する

(6) 首長が住民の直接選挙で選出される地方自治体の場合、首長が住民の支持をバックとして強力なリーダーシップを発揮する気になりさえすれば、それは決して不可能ではない。政策の企画・推進を主導してきた部局の抵抗を抑え込もうと思えば出来ない訳ではないからである。

(7) 公平を期すため、ここで、二つの例外的事例に言及しておきたい。その一つは、中曽根康弘首相が強力なリーダーシップを発揮し、個別分野の政策を所掌しない総務省等の優秀な

政策研究者やジャーナリスト、社会運動家たちの声に真摯に耳を傾けよう  
としないのである。

その一つの事例として、中海干拓・淡水化事業について考えてみよう。  
本事業は、島根県の計画発表（1954年6月）を受けて1963年4月、国営  
事業としてその実施が決定されたものであり、その目的は、干拓によって  
水田約2230haを造成し、その干拓地と沿岸周辺農地約7300ha分の農業  
用水確保を目的に、もともと汽水湖であった中海を淡水化することにあっ  
た。1968年から本格的工事が開始されたが、その頃には既に「コメ余り」  
現象が顕在化し社会問題となっていた。その対策の一つとして1971年、  
農林水産省は減反政策を開始。ここに、一方で干拓事業を進めつつ、他方  
で「コメをつくらない」ことを農業従事者に強要するという、矛盾した政  
策が採用されることとなった。中海干拓・淡水化事業をこの時点で見直し  
ていれば、その後25年もの歳月を空費し720億円もの大金を「溝に捨て  
る」ことは無かったのだが、農林水産省は、水田造成という当初計画を断  
念しつつも（1984年）、畑地造成を目的として事業それ自体はあくまで続  
行しようとした。しかし、水質汚染や環境破壊を懸念する漁業者等による  
淡水化反対運動が激化、それを受けて島根県と鳥取県も方針を転換、1985  
年5月、農林水産省に淡水化施行の延期を申請。その後も小規模の干拓は  
続けられたが、最終的に2002年農林水産省は、当初計画の2割強の面積  
の干拓を終えたのみで事業中止の正式決定を余儀なくされた。

いま一つの事例として、政府のリスクマネジメント能力に対する国民の  
信頼を完膚なきまでに叩きのめした福島第1原子力発電所における炉心溶  
融事故にも触れておこう。今や周知の事実であろうが、福島第1原子力発

---

、 かつ真摯な改革マインドを共有する一群の官僚をフル動員し、市場セクターからも絶大な  
支持を取り付け、野党や労働組合等の頑強な抵抗にも屈することなく国鉄の分割民営化を  
実現した事例である（1987年4月）。いま一つは、もともと国民の関心がそれほど高くなく  
（2005年1月の世論調査において国民が最重視する政策は年金・福祉制度改革であり、  
郵政民営化は第8位でしかなかった）、2005年8月参議院で法案が否決された郵政民営化  
の是非をあえて選挙の争点として衆議院を解散し、当初予測をはるかに超える地滑りの大  
勝利を取め、念願の郵政民営化を実現した小泉純一郎首相の事例である（2005年10月）。

わが国の政策分析の何が問題であるのか

電所は40年以上前の（未だ黎明期にあった）地震学の知見に基づいて建設された。その後の研究の進歩によって、建設時の想定を超える津波が起きる可能性が高いことや、その場合すぐに炉心損傷に至る脆弱性を有することが、繰り返し指摘されていた。<sup>(8)</sup>にも拘らず、東京電力はこの危険性を軽視し、安全裕度のない不十分な対策しか採ろうとしなかった。規制省庁も本原子力発電所の脆弱性を認識しつつも、東京電力の対策の遅れを事実上放置してきた。悔やんでも悔やみきれない。地震学の最新の知見と新たに判明した数々の事実を謙虚に受け止め適切な対策を講じていれば、少なくとも炉心溶融という最悪の事態に陥ることだけは何とか避けられたのではないか。

### 3. 最悪のシナリオへの備え

発生の確率は極めて低い（限りなくゼロに近い）がひとたび発生すればその被害が耐え難いものとなる最悪シナリオ（例えば、絶対に起こしては

---

(8) 1993年北海道南西沖地震津波を受けて、通産省（現経済産業省）資源エネルギー庁は同年10月、電事連に対し津波安全性評価を指示、電事連は当時最新の手法で津波想定を計算し、原子力発電所への影響を調べた。想定に誤差が生じることを考慮して、想定との1.2倍、1.5倍、2倍の水位で非常用機器が影響を受けるかどうかを分析した。その結果、福島第1原子力発電所は想定との1.2倍（O.P.（Onahama Pile：小名浜港工事基準面）+5.9m～6.2m）で海水ポンプモーターが止まり、冷却機能に影響が出ることが判明した（ちなみに、想定との1.2倍で影響が出るのは本発電所以外には島根原子力発電所だけであった）。2002年7月、政府の地震調査研究推進本部は、「三陸沖から房総半島かけての地震活動の長期評価について」を発表、福島第1原子力発電所を含む日本海溝沿いでM8クラスの津波地震が30年以内に20%程度の確率で発生すると予測した。この長期評価の予測する津波地震は、福島第1原子力発電所の敷地にO.P.+15.7mの津波をもたらし、4号炉原子炉建屋周辺は2.6mの高さで浸水することを、東京電力自身、2008年5月頃に行った計算によって認識していた。さらに、原子力安全保安院と独立行政法人原子力安全基盤機構が2006年1月に設置した溢水勉強会の5月11日の勉強会で、東京電力は、福島第1原子力発電所5号機について、O.P.+10mの津波が到来した場合、非常用海水ポンプが機能喪失し炉心損傷に至る危険性があること、またO.P.+14mの津波が到来した場合、建屋への浸水で電源設備が機能を失い、非常用ディーゼル発電機、外部交流電源、直流電源すべてが使えなくなって全電源喪失に至る危険性があることを報告、早急に対策を講ずべき必要性を認識していた（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会2012:1.2.1）。

ならない過酷事故)を回避するためにどのような備えを予め講じておく必要があるか。<sup>(9)</sup>いくつかの要因が運悪く重なり最悪のシナリオが万が一起こってしまった場合に事業者、中央政府、自治体政府、自衛隊、警察、NPO/NGO、近隣住民団体(自治会)等の関係アクターが各々どう行動し、被害を最小限に留めるか。この点についての周到な分析に、これまで我が国の政策分析者たちは、最悪シナリオが発生することなど理論的にはともかく現実にはあり得ないと高をくくっていたためであろうか、残念ながら、あまり力を入れてこなかった。或いは、たとえ政策分析者がそうした最悪シナリオの発生の可能性を事前に予測し喫緊の対処を講ずべきことを政府機関等に進言することがあったとしても、そうした警告に政策決定者や実施者は殆ど耳を貸そうとしてこなかった。このことを、我々は、福島第1原子力発電所での炉心溶融事故の体験を通して、否定しようにも否定しようのない戦慄すべき事実として思い知らされた。以下、国会事故調の調査報告書に基づき、なぜその程度の事前分析と備えさえ出来ていなかったのかと思われた点のみ、列挙することとしよう(東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(国会事故調)、2012:1-3-1)。

#### ①実効性が欠けていた設備面での対策

- ・消火系ポンプによる原子炉と格納容器への注水手段
- ・耐圧バント(他の原子力発電先進諸国では既に常識となっていたフィルター設置を格納容器に実施していなかったことに加え、電源が確保され中央制御室での操作が可能であることをバント操作の前提とし、電源が失われた状況での手動操作を全く想定していなかったこと)
- ・電源融通(津波という外部事象によって隣接の複数プラントの電源を全て喪失するかもしれないという状況を想定していなかったこと、非

---

(9) かつて筆者は、(Adachi 2002)において、1999年9月30日、株式会社JCO東海が保有・操業するウラン濃縮施設で発生した臨界事故を素材として、発生の確率は極めて低い(限りなくゼロに近い)がひとたび発生すればその被害が耐え難いものとなる最悪シナリオに特別な注意を企業も規制機関も払う必要があること、万全の態勢で最悪シナリオの現実化を防ぐことの重要性を強調したことがある。あわせて、ご参照いただきたい。

わが国の政策分析の何が問題であるのか

常用のディーゼル発電機全てと、全電源をハブとして中継している配電盤一ヶ所を地下に設置していたため、水没し機能しなくなるという可能性を全く考慮していなかったこと)

②そもそも整備されていなかった対策

- ・使用済み燃料プールへの直接代替注水ラインの整備
- ・計装系の強化対策

③実効性に欠けていた体制面での問題

- ・原子炉主任技術者の配置と運転員の当直体制が複数プラント同時多発事故の発生を想定したものになっていなかったこと
- ・原子炉主任技術者に対して過酷事故に対する特別な訓練を実施していなかったこと

④過酷事故を想定した訓練の甘さ

- ・当直長と当直副長のみを対象とした机上訓練しか行っておらず、ベント等の事故対応操作もパソコンで模擬したのみで実効性のある訓練にはなっていないかったこと

最も戦慄すべきは、上記のような極めて不十分で不適切な事業者の過酷事故対策が、事業者の原子力安全対策をチェックし改善を指導すべき立場にある規制当局（原子力安全・保安院）によって看過されてきたこと、海外においては多くの過酷事故対策が規制要件化され政府・規制官庁が過酷事故対策を主導してきたのに対し、我が国では、過酷事故対策が当初から事業者による自主対策とされ、そのため実効性に乏しいものであったということである。政府の危機管理対策に致命的欠陥があった、過酷事故から市民の生命と財産を守るという恐らくは政府にとって最も重要な使命（の一つ）についての自覚が決定的に欠如していたことを、政府は——また、公共政策の研究者・教育者も——率直に認め、反省せねばならない。

#### 4. システミックな政策思考に裏打ちされた政策分析

多種多様な公共問題に対処するために構想され実施される公共政策は、同一分野および他分野の諸政策と政策リネージを通して複雑な仕方で緊密に関連し（相互に影響を及ぼし合い）、全体として一つの精巧なシステム即ち公共政策体系を形成している。そしてそうである以上、どのような問題を分析・検討の対象とするのであれ、分析者には、何にもましてシステミックな思考の能力が要求される<sup>(10)</sup>。専門実務家として長年直接関わってきたある一つ精々二つ程度の分野の（しかも、その一部の）ことしか解らない、視野の狭い分析者に、我々は、真に「適切な」——即ち、問題「解決」にとって有効であるのみならず、費用対効果が大きく、法的・倫理的にも問題がなく、不確実性への備えも十分に講じられており、実行可能で、しかも他の重要な諸政策に深刻で不可逆的な悪影響を与える恐れが殆どない——政策案の構想・立案を期待することは出来ない。当たり前といえばあまりに当たり前であり、そう言うのはいかにも容易い。だが、どうすればよいのか。システミックな政策分析とは、実際のところ、どのようなものであるのだろうか。

システミックな政策分析の第1のフェーズは、分析に際して機会費用に最大限の配慮を払わねばならないということである。この世の中にタダで手に入るものなど、そうそうありはしない。何であれ自分にとって大切なあるものを手に入れようと思えば、自分にとってやはり大切な他の一つあるいは幾つかのものを——お金であれ、時間であれ、その他何であれ——犠牲にする、その覚悟がなければならぬ。政策も例外でない。ある政策が実施されることで我々は多くのものを手に入れるが、その見返りに多くのものを失う。便益の享受には常に機会費用が伴う。ある政策にあ

---

(10) システミックな思考は全体システムとの関連で部分システムを理解すること、部分から全体・全体から部分への視線の不断の交錯を要求するものであり、その意味でそれを「全体論的思考」(holistic thinking)と呼ぶこともできるだろう。システミックな政策思考については、(Adachi 2011; 足立 2005; 足立 2009)をご参照いただきたい。

わが国の政策分析の何が問題であるのか

る一定量の資源を投入してしまえば、それだけの資源を政府は最早他の政策に活用することは出来ない。そもそも、政府は厳しい資源制約の下にある。公共（政府）部門は社会にとって利用可能な資源の消費を巡って民間（市場）部門と競合関係にあり、前者による過大な資源消費（大きな政府）は後者の活動を阻害し、ひいては国民経済のパフォーマンスを悪化させる恐れがある。しかも、政府にとって利用可能なその限られた資源を、各々に重要で喫緊の対処を要する多種多様な分野の多種多様な政策に割り振り、全体として最も大きな政策効果を達成することが出来るよう、政府は努めねばならない。分析者は、それ故、如何なる公共問題を分析の対象とするのであれ、所期の政策効果を可能な最小費用で達成することが出来るような政策案を構想することを常に要求される。<sup>(11)</sup> それどころか、達成すべき効果のレベルを他の政策との関連で切り下げることをさえしばしば余儀なくされる。

従って、新たにある政策案を構想しスタートさせようとする者は、その政策を実施するための財源をどこからどのように調達するか——既存政策のなかで縮小もしくは中止しても差し支えないものはどれか、資源利用を巡って競合関係にある政策案のどれを後回しにすることが出来るそうか、他のどの政策案の予算をどの程度カットすることが出来るそうか、等——を熟考し、財源確保の現実的見通しを提示することが出来なければならない。かつてのような高度経済成長とそれに伴う税収の自然増を最早期待することが出来なくなった時代状況の下では、尚更であろう。しかし、これもまた、現実には容易なことでない。とりわけ、与党の失政に伴い政権奪取の千載一遇のチャンスをつかんだ野党は、選挙戦での勝利を確実なものとするべく、財源確保の確たる見通しもなく「バラ色の夢」を振りまく傾向がある。その最も雄弁な証左を、我々は、2009年8月に実施された第45回衆議院選挙において、1955年以来（1993年8月から94年6月までの1年

---

(11) その作業を助けるための有益な分析ツールに費用便益分析と費用有効度分析があることについては、ここであらためて強調するまでもないだろう。両者についてより詳しくは、(足立1994; 足立1995; Adachi 2003)をご参照いただきたい。

足らずの期間を除いて) 半世紀以上にも及んだ自民党単独政権及びその後の自民党主導の連立政権を打ち破り、歴史的政権交代を達成した民主党のマニフェスト(財源を明示した政策構想)に見出すことが出来よう。

本選挙において、民主党は、既にしてGDPの2倍に迫る膨大な公債発行残高を抱える厳しい財政状況の下、総額16.8兆円もの予算増(2013年度末まで)を伴う新規政策群を華々しくマニフェストに掲げた。その内訳は、①子ども手当・出産支援:5.5兆円(中学卒業時まで一人当たり31.2万円の支給)、②公立高校の無償化・私学支援:0.5兆円、③医療・介護の再生:1.6兆円、④農家への個別所得補償:1.0兆円、⑤ガソリン等への暫定税率の廃止:2.5兆円、⑥高速道路の原則無料化:1.3兆円、⑦雇用対策:0.8兆円、⑧その他(後期高齢者医療制度廃止、大学奨学金拡充、最低賃金引き上げ、中小企業支援、等):3.6兆円であり、これら目玉政策実施のための財源を、①公共事業など行政の無駄使いの排除:9兆1000億円、②特別会計積立金等(いわゆる「埋蔵金」)の活用:5兆円、③税制見直し:2兆7000億円によって捻出できる、と公約していた。上記諸政策は確かに、それ自体としては画期的なものであり、有意義なものであったかもしれない。しかし、その後3年4ヶ月の間政権の座にあったにも拘らず、東日本大震災という未曾有の国難に見舞われたことや、いわゆる「ねじれ国家」の下で政策実施にとって必要不可欠な関連法案の成立を(野党優位の)参議院によって拒まれ続けたという、ある意味で同情すべき事情があったとしても、結局は政権交代にかけた国民の期待を完全に裏切る結果となってしまった。マニフェストに掲げた目玉政策でまともに実現できたものは殆どない。無駄使い排除や特別積立金の活用も思うように進まず、予算に占める公債依存度を自民党主導の連立政権の時代以上に高めたものの、それでも尚、目玉政策を実施するだけの財源を確保することが出来ず、遂には「マニフェスト総崩れ」という目を覆いたくなるような惨状に陥り、そのある意味で当然の結果として、2012年12月16日に実施された第46回衆議院総選挙において歴史的惨敗を喫してしまった。システミックな政策分析の能力ある議員が当初のマニフェスト作成を主導し

わが国の政策分析の何が問題であるのか

ていれば、或いは外部の政策分析の専門家をマニフェスト作成チームに一定数加えていれば、これ程までに惨めな結末を迎えることにはならなかったのと思われるのだが、今となってはすべて後の祭りである。

システミックな政策分析のいま一つのフェーズは、政策実施の帰結を可能な限りシステマティックに予測・分析せねばならないということである。ある分野である目的を達成するためある政策を実施する時、その正あるいは負のインパクトは同一分野だけでなく他の様々な分野の様々な政策にまで及ぶ。複雑な経路を辿って当初全く予想さえしていなかったところに思いもかけない形で深刻な影響が現れることも、稀でない。これら多種多様なインパクトをどこまで周到に予測し検討したうえで政策立案を行っているか、これによって、政策過程に出力される政策案の質は決定的に左右されよう。

一例としてエネルギー政策を考えてみよう。2012年9月に3条委員会として設置された原子力規制委員会が策定した安全基準をクリアすることが出来ない脆弱かつ危険な原子炉を再稼働すべきでないこと、エネルギー供給に占める再生可能エネルギーの比率を飛躍的に高める必要があること、このことに敢えて異を唱えるような人は今日、産業界をも含め恐らくは一人もいないだろう。とはいえ、東日本大震災の悪夢もまだ冷めやらぬ2012年4月という早い時点において、一定の猶予期間を置いた後であるとはいえ原発稼働をゼロにする（原子力発電という発電オプションを完全に放棄する）という、エネルギー政策の不可逆的大転換を民主党政権が決断し宣言することが、果たしてその予想される全ての帰結を慎重に考慮したうえでなされたものであるのか、はなはだ疑わしい。<sup>(12)</sup> 民主党政権がエ

---

(12) 実際、その「勇ましい」決定からまだ何日も経っていない頃になると、「後退」（軌道修正）と受け止められてもやむを得ないような言辭を民主党政権は弄するようになった。原発依存をゼロにするという当初の決定それ自体は大いに評価されるべきである（と、少なくとも筆者は考えている）が、それにしても、原発再稼働を巡るの政権内のこの混乱・朝令暮改は当時の民主党政権が確たる先の見通しがあってエネルギー政策の大転換の決定をした訳では必ずしもないことを「示唆」（いや、「雄弁に物語っている」）ように思われる。その後の第46回衆議院選挙で地滑り的大勝利を取った自民党は、連立を組む公明党

エネルギー政策の大転換を華々しく打ち上げた2012年4月当時、稼働中の商業用原子炉は大飯原発の3号機と4号機の2基のみであり、残りは全て停止中であったが、こうした状況の下、ブラックアウトという最悪の事態だけは何としてでも避けるべく、電力各社と政府は各事業体や家庭に厳しい節電を要請する一方で、老朽化し長らく使用されていなかった火力発電施設等をもフル稼働しつつ、同時にまた再生可能エネルギーの迅速かつ大規模な普及を目指して同年7月、発送電の地域独占を許されている各電力会社に再生可能エネルギーの高額での買い取りを義務付ける制度をスタートさせた。<sup>(13)</sup> これら一連の政策の実施が電力料金の高騰を招き、自家発電装置を保有する（或いは、新たに設置したり増設したりするだけの資金を調達できる）大企業であればまだしも、中小企業の倒産や発展途上国への工場移転・産業空洞化をいっそう加速化させる恐れはないのか。大企業で働く従業員をも含めてワーキングプアをますます増大させ、その結果として、少子化に歯止めをかけるどころか、一層拍車をかけることになりはしないか。ただでさえ危機的状況にある年金財政や医療保険財政を更に悪化させ、システムそのものの存続を危うくする結果になりはしないか。安全保障や同盟関係に悪影響を及ぼす恐れは本当に無いのか。……原子力発電という発電オプションを放棄するという選択をすることが誤っているとまで主張する積りは毛頭ない—— それどころか、その選択を筆者自身は熱烈に支持する！—— が、それにしても、そうした重大な方針転換に踏み切ろう

---

、との調整の後、2014年4月、原子力をベースロード電源と位置づけ、原発再稼働のみならずその新設さえ容認するという、いわば「先祖返り」の方針を決定したが、こうした自民党の姿勢にも筆者は疑念と不安の念を禁じ得ない。再処理をしても尚大量に残る「核のゴミ」（猛毒の放射性廃棄物）をどこにどのような方法で処分するかについて何一つ決まっていないう、この先も簡単に決まりそうにないと思われるからである。

(13) 2013年3月末までの買い取り価格は、1kwあたり太陽光発電が10kw以上で42円、風力発電が20kw以上で23.1円、地熱発電は1万5000kw以上で27.3円とし、期間は各々20年、20年、15年などと定められた。価格は、普及状況などに応じて見直すことになっている。周知のように、政権交代以降、各電力会社は軒並み買取拒否あるいは大幅な価格引き下げを要求するようになり、自公連立政権も電力会社のそうした動きを側面からバックアップするようになっており、鳴り物入りで始まった買取制度も今や風前の灯火という有様である。

わが国の政策分析の何が問題であるのか

とするからには、それに先立って、その全ての帰結をシステマティックに分析し、政策転換が社会構成員の間に惹き起こす動揺やショックを幾分なりとも和らげるものと期待できる政策的配慮（「クッション」というカテゴリーに通常分類される政策集合）を予め検討・用意し、そのうえでどうしても「避けて通れない」と信ずる軌道修正を「反対」の大合唱にぶれることなく断行すること、それだけの準備と覚悟が「改革」者には求められるのではあるまいか。

ただ、システミックな分析を行うこと、その能力を高めることは、それを可能にする制度的条件——我が国においてとくに重要であると思われるのは、政府・省庁・議会等の公的あるいは準公的機関の下に設置され運営予算を配分されるものの親機関からの十分な独立を制度的に保証された政策分析機関の設置・存在、他分野に亘る高度な分析能力を有する複数の（政府系でも企業組織の一部でもなく、研究資源の相当部分を外部からの寄付等から得ている）独立系シンクタンクの誕生と繁栄、政策市場の成立、公共政策にかかる理論知のみならず実践知・現場知（local knowledge）の修得をも重視するカリキュラムを策定し、ライバル機関との熾烈な競争に耐え抜き生き残るべく不断にその見直しを行っている数多くの質の高い教育・訓練機関の存在、である——が残念ながら未だ十分に整備されていない我が国では、率直に言って、容易なことではない。第1章で示唆したように、費用をぎりぎりまで切り詰めねばならないというインセンティブ、まして他の分野の政策への悪影響の配慮から達成すべき効果のレベルをやむを得ず切り下げる他ないといった「辛い」（痛みを伴う）選択というか発想を、これまで長きにわたって政策アリーナを「支配」してきた官僚主導の政策ネットワークに期待しても、期待外れに終わるだけであろう。

## 5. 長期的な政策目標についての分析

政策の長期的な目標ないし方向性についての分析・設定が単なる「作文」に終わっているケースが残念ながら少なくないこと（具体的にどのよ

うな方法・手段によっていつ頃までに目的をどの程度まで達成するかについての実行可能な工程用を作成し、それをその時々<sup>(14)</sup>の状況に即して不断に見直すという、政策分析の最も重要な作業が必ずしも十分かつ適切に行われてこなかったこと)を、われわれは、認めざるを得ない。

一例として、《持続可能な発展》(sustainable development)の理念を考えてみよう。周知のように、この理念は、今日、わが国を含め殆どの先進諸国において、長期的な政策規範——即ち、その実現に向けて社会を舵取りすべき長期的政策目標——の最も重要なものの一つとして受け入れられている。持続可能な発展とは到底相容れない(将来世代にそのコストの大半をつけ回しする)が有権者の受けがよい政策を矢継ぎ早に打ち出すことで有権者の歓心を買おうとしている政府でさえ、持続可能な発展の理念を好んで口にする。リップサービスを怠ることは無いのである。

問題は、我が国をも含め殆どの国の政治・経済システムが現実には短期的な(切迫した)、精々のところ中期的な公共問題を処理することを主要な目的として整備され機能していること、持続可能な発展といった類の政治社会の長期的な目標を構想・定式化し執行・管理することをそのミッションとするようなシステムないし機関を有していない、ということである。勿論、そのための特別な機関を設置している国も無い訳ではないが、そうした所でも十分にその機能を果たしていると言えるような機関は数えるほどしかない。政治社会の長期的目標は、究極のところ、その都度その都度の切迫した問題に対する臨機応変かつ適切な対処の積み重ねを通して実現する他ない。そしてそうである以上、我々は、短期的・中期的問題の

---

(14) 例えば、今後どのようなエネルギー・ミックスをどのような工程表で実現するのか、GDPの2倍超にも上る膨大な公債発行残高をどのような方法によっていつ頃までにどの程度削減すればよいのか、急激な少子化の進展にどう歯止めをかけるのか、持続可能な年金制度や医療保険制度をどのような方法によってどのような工程表で実現するのか、産業空洞化・雇用消失というわが国が今日直面する最も深刻な問題(の一つ)に対して短・中・長期的にどのように対処すべきであるのか、耕作放棄地の激増や森林の原生林化等に代表される国土の荒廃、さらにはインフラの老朽化という事態にどのような方法でどのような工程表によって対処すればよいのか、等である。

わが国の政策分析の何が問題であるのか

処理に際して、常に政治社会の長期的目標を意識した分析を行う必要がある。長期的目標に照らして、短期的・中期的問題に対処するために立案・決定・実施された政策の妥当性を不断に検証し、折に触れての軌道修正を断行せねばならない。そうしたことを通してしか、長期的政策目標を達成することは出来ないのである。

ただ、次から次へと発生する切迫した諸問題の処理に忙殺される政府・官邸や官僚にとって、これは、容易なことでない。《国家百年の計》に思いを巡らすだけの時間的ゆとりのある引退した大物政治家や盤石な支持基盤を有するベテラン議員であればともかく、再選の可能性を高め確実なものとするを常に最優先して考え行動せざるを得ない大多数の議員にとってもまた、同様である。だからこそ、政策分析者の役割がより一層重要になる。政治社会の長期的な目的の探究・定式化・執行管理もまた政策分析者に課せられた重要な職務なのである。<sup>(15)</sup> その都度の切迫した諸問題に対する（政治家や官僚の間での受けは良いが、長期的視点や目標を欠いた）「増分的」（incremental）な「改良」の積み重ねが、長い目で見れば、政治社会に深刻な災いをもたらすかもしれない。その都度の切迫した諸問題への対処がより良い未来に向かっての着実な一歩となるようガバナンスを常に監視すること、このことをも、政策分析者は求められているのではないだろうか。

## 6. 政策間の優先順位についての検討・分析

政府は、政府にとって利用可能な資源の利用を巡って競合関係にある多種多様な分野の多種多様な政策の間に、優先順位を設定することを避けることが出来ない。その政府に対して、政策分析者は、これまで、殆ど、知的・合理的なアドバイスを提供しようとしてこなかった。これもまた、プ

---

(15) 勿論、全ての政策分析者がそうあるべきだと言っているわけではないし、そのような分析者になれる訳でもない。政治社会の長期的な目標についての検討もまた政策分析の重要な一部と見做されねばならない、そう主張しただけなのである。

ロフェッションとしての政策分析の社会的・政治的プレゼンスを高めるうえで大きなマイナスであった。第4章で指摘したように、システム的な政策思考を期待し得ない官僚主導の政策ネットワークにおいて形成された政策案は、直接の利害関係者（ステーク・ホルダー）の間でこそ最適であったかもしれない。即ち、部分最適ではあったかもしれない。しかし、各々の政策ネットワークで立案された部分最適な政策を積み上げても、全体最適は必ずしも実現しない。政策体系として適切なものとはならないのである。繰り返しになるが、政府は政府にとって利用可能な資源を多種多様な分野の多種多様な政策に振り分け、全体として最も大きな社会的効果を達成することを期待されている。そしてその期待に応えようと思えば、時として政策間に優先順位を付けることを避けることが出来ない。政策ネットワークから上がってきた政策案の中の幾つかのものを後回しにしたり、その予算の大幅カットを決断したりせざるを得ないのである。

とはいえ、その権力基盤が必ずしも盤石とはいえない我が国の政府・官邸にとって、これは、容易なことでない。だからこそ、多くの場合、不人気な決断を可能な限り先延ばししようとする。もはや決断をこれ以上先延ばしできないところまで追い込まれても、そのイニシアティブを取ろうとはしない。リーダーシップを発揮しながらない。政策間に優先順位を付けるという厄介な作業とその説明責任を本来一身に引き受けるべき立場にあるにも拘らず、政府・官邸は、これまでしばしば、与党政調と、大蔵省（現財務省）による予算査定に、その作業を「丸投げ」してきた。強力なブレーンに支えられ政治・行政改革に向けての強力なリーダーシップを発揮しようと奮闘した中曽根内閣や小泉内閣は、その改革の中身をどう評価するにせよ、この点で例外的な存在であると言えよう。

ただ、与党政調は各々にその応援団である政策ネットワークの利益を代弁しようとする与党議員の合議・調整機関に他ならず、政調会長にそれほど強力な権限が与えられている訳ではない——実際のところ、強力なリーダーシップを発揮することが出来た政調会長はそれほど多くない——ので、そこでの利害調整及び政策の優先順位付けはともすれば中途

半端で八方美人的なものになりがちである。同様に、旧大蔵省による予算査定もまた、必ずしも政策間の優先順位についての科学的・客観的分析に基づいたものではない。政策ネットワーク間の力関係や有力議員の「横槍」を完全に無視することは、官僚にとって容易なことではないからである。

窮極のところ、政策間に優先順位を設定するという、価値判断を含む厄介な作業は、国民の信任を受けて誕生した政府・官邸が自ら引き受け、その価値判断の正当性を納得してもらえよう議会ひいては国民を（政策分析者のアドバイスを受けつつ）説得するしかないのであるが、その勇氣も能力もない時、政府・官邸は最も安易な利害調整手法を採用する。政策ネットワークから上がってきたあれやこれやの政策要求に可能な限り応え（少なくとも、完全に無視したり、大鉦を振るったりするようなことはせず）、しかも増税を避けようとするため、結果として公債発行に依存するようになる。或いは、予算・経費の一律カットといった類の、姑息な手段で対応することになる。また、長期的に見れば望ましい政策であり、官邸が是非とも実現したいと願っている政策であっても、議員や国民一般の間に強い抵抗がある場合や、いわゆる《ねじれ国会》の下では、その決定に踏み切ることは容易なことでない。

90年代に入ると最早、このような従来通りの政策形成システムでは何ともならないことが誰の目にも明らかとなった。バブルが崩壊し、いまや精々のところ低成長しか見込めなくなった。少子高齢化社会の到来によって年金、医療保険、雇用制度（慣行）を始め数多くの政策分野における抜本的な制度変更が今や避け難くなっている。経済及び環境問題のグローバル化への対応を迫られるようになってもいる。過疎化・過密化の問題にどう対処するか。産業空洞化をどう食い止めるか、財政再建をどのような工程表でどう推進するか、エネルギー政策の抜本の見直しをどのように行うか。…こうした深刻な問題を幾つも抱えているにも拘らず、我が国はその場しのぎの対症療法に終始してきた。政策転換を円滑に進められないこと、必要な時に必要な政策転換を断行することが出来ないこと、この点にこそ、

我が国の政策過程の最も深刻な問題があるのではなからうか。

## おわりに

以上、我が国における知的・実践的営為としての政策分析に見出される六つの主要な問題ないし欠陥を概観した。これらの問題は、もとより、わが国に特有のものという訳ではない。政策分析を導入しようとしてきた国の殆ど全てが同様の問題を抱えている。それどころか、政策分析生誕の地であるアメリカでさえ、周到かつ適切な政策分析が常に行われている訳けでは決してない。とはいえ、未だ一つの独立したプロフェッションとして政策分析が確立されておらず、その主要な担い手が未だに事業の企画・実施官庁所属の官僚である我が国では、問題がより一層深刻化し先鋭な形を取らざるを得ない。本稿において、我が国の政策分析文化に見出される問題を改めて整理・確認しようとした本意は、ここにある。

政策研究一般とりわけ政策分析の社会的重要性が我が国で認められるようになって、すでに久しい。また、高度な政策分析の知識・スキル・資質を備えた公共人材育成の必要性・緊急性が大学人の間で共有され、主要大学および大学院において政策分析をそのコア・カリキュラムの一部として含む公共政策プログラムが矢継ぎ早に開設されるようになってから、既に20年近くになる。にも拘らず、依然として政策分析は一つの独立したプロフェッションとして確立されていない。公共政策プログラムの多くは優秀な学生を集めるのに四苦八苦している有様。プログラム修了者の中で政策分析に何らかに関わりのある職種にポストを得ることが出来る者は、ある意味で驚くべきことであるが、数える程しかいない。周到かつ適切な政策分析がなされていない——また、たとえ優れた分析がなされている場合でも、その政治的・社会的影響力がごく限定的なレベルに留まっている——ため、政治過程において決定され実施される政策にもまた「問題」のあるものが少なくない。こうした状況を、政策分析の研究者・教育者は、最早、座視することは出来ない。

現状打開に向けて政策分析の研究者・教育者に課せられた第一の責務は、公共政策プログラムの参加者がより高度で実践的な政策分析の能力を修得することが出来るようなものへとカリキュラムを再編成するとともに、教授方法に一層の工夫を凝らす、ということである。いま一つの責務は、以下のことを広く社会に向かって提唱することである。即ち、高度で実践的な政策分析の能力を修得した学生の受け皿を大幅に増やすための努力を政府セクター、市場セクター、市民セクターが協働しつつ強力で推進することである。より具体的には、例えば、アメリカの議会予算局（Congressional Budget Office: CBO）のような、高度な独立性と専門性を有する（予算に関わる）政策分析機関を国会付属機関として設置し、そこに大量の政策分析専門家を正規の職員として迎えること、政府内政策分析機関の各々においてそのスタッフの一定割合を通常の公務員採用試験とは異なる選抜方法によって採用される政策分析専門家によって充当することを義務<sup>(16)</sup>付けること、有名無実となっている議員秘書制度を実のあるものに改め種々雑多な秘書業務ではなく制度が期待する本来の政策分析業務に従事させること、政策分析の高度な能力を有する人材を「生活できる」待遇で雇用し研究・調査に専念させることが出来るだけの、高度の独立性と専門性を有するシンクタンクやNPO/NGOの創設・強化を官民挙げて図ること、などである。

#### 参考文献

- Adachi, Y. 2002. "Can the Japanese nuclear sector survive?", 政策科学, 9 巻 2 号.
- Adachi, Y. (2002) "The limits of the economic approach to public policy studies", 政策科学, 10 巻 1 号.
- Adachi, Y. (2010) "Democracy for a sustainable future: democratic ideas and institutional frameworks that support environmental governance", 政策創造研究, 3 号.

---

(16) この点について詳しく論じた最近の文献に、(Ueno and Penner 2004; 上野 2012) がある。是非、ご参照いただきたい。

- Adachi, Y. (2011) “What are the core knowledge and skills for policy professionals?: public policy studies in Japan”, 政策創造研究、4号.
- Adachi, Y. (2014) “Democracy in transition management for sustainable development” in Ueta, K. and Adachi, Y. eds., *Transition Management for Sustainable Development*, United Nations University Press, Tokyo and Paris.
- Adachi, Y. (2015) “Conclusion future directions of public policy analysis in Japan” in Adachi, Y. et al eds., *Policy Analysis in Japan : The State of the Art*, Policy Press, Bristol : UK.
- Adachi, Y. (2017) “The policy analysis profession” in Brans, M., Geva-May, I., Howlett, M. eds., *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, Routledge, London : UK.
- Curtis, G. ed. (2002). *Policymaking in Japan : Defining the Role of Politicians*, Japan Center for International Exchange, Tokyo.
- Dror, Y. (2001). *The Capacity to Govern : A Report to the Club of Rome*. Frank Cass, London : UK.
- Stigler, G. (1971). “The theory of economic regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 : 3-21.
- The National Diet of Japan Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission (2012). *Reports*. (<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naic.go.jp/en/report/index.html>)
- Ueno, M. and Penner, R. G. (2004) “An institution model for reforming Japan : capacity to budget”, *NIRA Research Output* 17-1.
- 足立幸男 (1994) 『公共政策学入門 —— 民主主義と政策』 (有斐閣).
- 足立幸男 (1995) 「費用便益分析の弁証」 政策科学 3巻2号.
- 足立幸男 (2005) 「構想力としての政策デザイン」 足立幸男 (編) 『政策学的思考とは何か —— 公共政策学原論の試み』 (勁草書房).
- 足立幸男 (2009) 『公共政策学とは何か』 (ミネルヴァ書房)
- 上野真城子 (2012) 『日本の予算議論と政策決定に欠けるもの』 総合政策研究 41号.
- アル・ゴア (2007) 『不都合な真実 —— 地球温暖化の危機』 ランダムハウス講談社.
- 福島原子力発電所事故調査委員会 (2012) 『国会事故調報告書』.