

政策科学へのアプローチ

1973年10月30日

財団法人

政策科学研究所

Institute for Policy Sciences, Japan

まえがき

現代社会は複雑多岐にわたる数限りない問題の挑戦をうけている。それらが相互に繊細に関連しあうために地球規模でのインターディシプリナリーな分析と対策が多くのものについて必要となる。われわれがそれに対応する方法論なり科学なりを持っているか、を問うならば、否、といわざるを得ない。従来のディシプリンでの科学は、ソフィスティケーションの度を高めてはいるが、社会の諸問題の発見、予測、適切なる対策のイノベーションについては無力の度を高めている。

このような中で、現代社会の諸問題に対して、よりよい政策を作り出し、よりよい政策決定をめざすものとして、従来のディシプリンの統合化、トランス・ディシプリンの方法となりうる政策科学が提唱されるようになった。それは言葉として先行し、本レポートでの分析でも分かるように、科学とという内容が既に得られているかという疑問視されるかも知れない。しかし、そこにあるのは、われわれがトランス・ディシプリンをどのように作りうるかに対する試みであり、それを社会で必要とするようになってきているということである。

この科学として確立されてゆくプロセスに王道はなく、数限りない試行錯誤と分析の積み重ねがなされねばならないものと思われる。そのような試みのひとつとして、スタートしたばかりの内容ではあるが現在のわれわれの成果を明らかにしようとするものが本報告である。

第一章は、政策科学の生まれるようになった背景とそれに対する社会的なニーズを明らかにする。第二章においては、具体的に、政策決定プロセスのレベルと、各レベルにおける方法の特色を概観する。とくに、政策の評価に対しては体制的な確立を要請し、トータル・エバリュエーション・システムを提唱する。

第3章は、情報システム的アプローチでは、どのような方法となるかを検討し、政策情報システムの具体像を描いている。

第4章の政治社会学的アプローチでは、政策形成がどのように分析されるかに焦点をあてる。とくに、合理的意思決定論と、パワー・エリート理論、および政治的交換の理論を検討する。このような政策決定論からみるとわが国の場合、どうであるかを、第5章においては、環境汚染問題をとりあげて分析した。このケーススタディは未だ十分な分析レベルには達していないが、今後具体的に日本の政策決定プロセスの分析と積み重ねが必要であることを示唆するものとしてここに含めた。

本報告が、政策科学に対する一般の関心と、われわれを含めた研究への志向を少しでも高めることが出来ればよいと思っている。

1973年10月30日

主査 矢野 靖一郎 (日本タイムシェア(株))

幹事 竹下 寿英 (政策科学研究所)

委員 市川 統洋 (慶応大学講師)

川崎 徹郎 (日本タイムシェア(株))

前田 勲男 (経済企画庁)

政策科学へのアプローチ

目次

第1章 政策科学の課題	1
1.1 政策科学の発展	1
1.2 政策科学の内容	2
1.3 政策科学の生れる背景	7
1.4 今後の政策科学の課題 —— 社会的ニーズへの対応 ——	11
第2章 政策科学に関連する方法の特色とその検討	15
2.1 政策策定のプロセス	15
2.2 各プロセスの特質と方法の検討	16
2.3 政策策定プロセスにおける評価	26
第3章 政策科学への情報システム的アプローチ	35
3.1 政策科学方法論の問題点	35
3.2 政策決定を助ける新方法の必要条件	36
3.3 政策策定前の段階における方法	38
3.4 政策策定段階の方法	40
3.5 政策策定後の段階における方法	41
3.6 政策策定・分析・評価のための情報処理システム	46
3.7 政策情報システムの主要構成要素	49
3.8 政策情報システムの危険と限界	55
第4章 政策形成の政治社会学的アプローチ	57
4.1 はじめに	57
4.2 政策形成における合理性と非合理性 —— 合理的意思決定論をめぐって ——	58
4.3 権力構造と政策形成 —— パワー・エリート理論をめぐって ——	62
4.4 政治的交換としての政策形成	67

第5章 日本における政策決定過程分析の一試論	73
------------------------------	----

——環境汚染問題を取りあげて——	73
------------------------	----

5.1 はじめに	73
----------------	----

5.2 水銀汚染問題の経緯	73
---------------------	----

5.3 環境公害問題をめぐる各界の働き	82
---------------------------	----

5.4 ま と め	
-----------	--

京都府立総合環境センター 環境学研究所 所長 安藤 寛

京都府立総合環境センター 環境学研究所 助教授 山本 隆

山本 隆

京都府立総合環境センター 環境学研究所 助教授 山本 隆

京都府立総合環境センター 環境学研究所 助教授 山本 隆

京都府立総合環境センター 環境学研究所 助教授 山本 隆

第1章 政策科学の課題

1.1 政策科学の発展

政策科学(Policy Science)という考え方が最初に公けにされたのは、1951年(昭和26年)のことであり、H. D. ラスウエルによるものである。すなわち現在からみれば、20年以上も前と言うことになる。

ラスウエルとラーナーは、その著書“Policy Science—Recent Development in Scope and Method”において政策決定の諸現象に関する科学は政策過程に関する問題と、コミュニケーションに関する問題に分類でき、これらに関する研究には、社会諸科学の学際的アプローチが必要であることを指摘している。

すなわちラスウエルは、この中で政策決定の問題を重視しており、また同時に社会諸科学からのインター・ディシプリナリーの必要性を強調している。

このように政策科学のという新しい概念の指摘そのものは比較的早かったものの、政策科学の実質は他の分野たとえば意思決定手法や行動科学の発展の陰にかくれて余り発展をみなかったと言える。したがって1950年代においては、政策科学の体系化の試みはなされず、まだ機が熟していなかったために政策科学にたいする現実からの要請も比較的弱かったと言えよう。

しかしながら、時の経過とともに政治や政治学において政策への指向性が強くなってきた。また一方では、Y. ドロアーが政策科学の体系化を試みており、ようやく1960年代末になって、政策科学が注目されるようになってきたのである。米国では政策科学の展開過程において国防・原子力・宇宙開発などの大型プロジェクトの実施やPPBSの導入(1965年)、国家環境政策法やテクノロジー・アセスメント法などがそれぞれ政策科学の発展に大きな役割を果たしている。

本来、政策とは環境を制御し、行動を実行に移すためのガイドラインであり、目標を達成するためのいくつかの代替的道筋を明確化したものである。したがって政府における公共政策(Public Policy)、企業における経営政策(Business Policy)またはManagement Policy)、外交政策(Foreign Policy)、軍事政策(Military Policy)などの形で具体的に展開されてきた。しかし最近において

政策のカバーする範囲は拡大し、その内容は複雑化し、政策効果による利害関係者がふえてきて、政策決定はすぐれてソサイエタル・デシジョン・メイキングとしての色彩を濃くしてしまっているのである。ここに今後の政策科学発展を占う鍵がある。

1.2 政策科学の内容

近年に至って政策に対する関心が、次第に高まってきている。従来において政治学の主要な関心は政策自身と言ふよりは、むしろ政府の機構あるいは政治行動といった面に注がれていた。しかし最近では政策そのものに注目が集まるようになり、「より良い政策を如何にして形成するか」、あるいは「より良い政策決定を如何にして行なうか」が主要な関心となってきた。

政策科学(Policy Science)は、このような政策自体の内容を掘り下げ、政策決定プロセスに関する検討を深めることを目的としている。

政策科学は政策の掘り下げのために、従来の社会科学、自然科学、工学を進取的に総合化し、理論と応用のわくを取り払い、さらに実務家や政策決定者の考えや知識をとりだし、創造性や直観、深層心理と合理的手段を接合しようと意図するものである。

ところで旧来における政治ないし政治学に関連する状況と、政治科学が新しく志向する方向とを対出すると、第1表のようになる。

第1表 ポリティックスからポリシー・サイエンスへ

	旧 来 の 状 況	新 し い 方 向
基本的方向	政治的な取り引きを中心とした意思決定プロセス	政策科学のアプローチによる意思決定プロセス
政治担当者	政治家が民衆の希望を代表する形で意思決定	政策決定者が政治についての関係グループの論理に従って意思決定
政府の施策	社会にたいするインプットとしてのプログラム	与えられたシステムのアウトプットとしての政策を指向
方法論	直感的・恣意的な方法が中心。	合理性・斉合性・論理性・合目的性を強調した方法

まず学問的内容の観点からみると、政治的な取り引き中心(Politics)による意思決定のプロセスが旧来の状況であった。そこでは政治全般にたいして広く浅い検討が行われてきたものの、政策に対する深い検討はなされていなかった。すなわち新しい方向とは、政策科学(Policy Science)による意思決定プロセスである。換言すれば、政策とは何か、政策の過程の分析、政策の効果を綿密に検討した成果の上に立脚した政策決定が今後の方向である。

次に政治担当者の視点からまとめてみよう。旧来の状況は政治家(Politicians)が、民衆の希望を代表する形で意思決定をしていた。つまり政治家そのものが自分の判断で民衆の希望をくみとり、自己の裁量によって取捨選択していたわけである。しかし新しい方向では政策決定者(Policy Makers)が、政治についての関連グループの論理に従って意思決定をする。新しい形では、従来より一層政策目的が明確であり、何故どのような根拠で政策を決定したかがより明瞭になり、期待する政策効果がどのようなものであるかが鮮明になる。

そこで政府の施策面においても、当然変化が起ってくる。従来は政府施策は、社会にたいするインプットとしてのプログラムであった。すなわち政策決定プロセスは必ずしも明らかにされないままに、社会・経済・外交などにたいする方策が発表されていたのである。これにたいして新しい方向では、与えられた政策決定システムとしてのアウトプットを指向している。

このことから方法論の相違点がでてくる。以前における政策決定は、直感的・恣意的な方法であった。しかし新しい方向としては合理性・斉合性・論理性・合目的性をより深く追求しようとする点が以前と異ってきている。

言葉を変えて言えば、新しい方向とは、政策が政治全体の中で占める位置がより重要になり、今までよりも独立に取扱われ、その内容が明確化し、より深くなっていると言うことである。

ところで政策科学ではこのような新しい方向づけをしているために政策の段階についての検討が進んでおり、次のような段階の各々について分析を積み重ねている。

- ① 政策目標の設定
- ② 目標達成のための政策手段の検討

③ 最適な案の選択

④ 社会にたいするインパクトの結果をフィードバックしての評価

わが国においても古くは所得倍増政策、最近では列島改造論や新全国総合開発計画のように、あらかじめ目標を国民に明示し、コンセンサスをえようとする動きが強まっている。

政策科学を別の面からみると、政策策定、政策分析、政策評価に分けられる。政策策定に当たっては、価値、目標の確立、資源の配分、代替政策の作成、期待効果の比較、評価などが含まれる。次に政策分析には、政策目標の確認、状況と因果関係の明確化、政策のインパクトの検討などが入る。最後に政策の評価においては、その政策が各グループの価値をどの程度満たすか、公平に対する配慮、コンセンサスの度合いを検討するとともに政策の合理性、信頼性、創造性、統合性、安定性、適時性、経済性なども検討される。

要するに政策科学は政策を多面的に検討し、深く掘り下げ、政策の未来にたいする質的・量的効果を高めようとするものである。

それでは、政策科学は具体的にどのような分野の問題を取扱うかを例示すると次の通りである。

① リスク、時間的選好、革新度合いについての「政策に関する政策」、すなわち政策戦略を設定する。

② 社会の歴史的発展と未来を展望し、現在の政策を考える。

③ 政策に関連する主要な問題を明確にし、定義し、説明し、論議する。

④ 社会における新しいパターンや危機、社会変革の条件や変化を認識する能力を増し、それらの特性や意味を理解する。

⑤ 政策効果の不確定性と政策のフイージビリティを明らかにし、それらに対して有効でプレキシビリティのある政策選択を明らかにする。

⑥ 政策決定者や政策立案スタッフに対する高度の教育機能を獲得する。

⑦ 偶然の発見、社会実験、ランダム現象に注目し、その中から政策に関する原理の発明、発見するように努める。

⑧ 絶えまない研究、モニタリング、再設計によって、政策科学者自身のパラダイム、仮説、システムの改善を行ない、同時にその限界を確認する。

（政策科学の発展と教育）

以上の分野の問題を検討するに当って、政策科学では一方において出来るかぎり科学的、合理的手段を活用し、他方では出来るかぎり実際的、質的な内容を加味して、政策に関する基本的な価値の間の選択をしようとしているのである。

ポリテックスからポリシー・サイエンスへの転換が行なわれてきたのは前述の通りである。このような変化の背景には数々の原因を数えあげることができるが、その中でも主要な変化をあげれば次の通りである。(第1図参照)

- ① 政府機構と機能の複雑化
- ② 官庁関係人員構成の多様化と人員の増大
- ③ 政治に関連する情報の氾濫
- ④ 政治および社会に関する価値の多様化
- ⑤ 解決が困難な問題の発生
- ⑥ コンピュータによる情報処理の発展
- ⑦ 意思決定および政策分析に関連する各種分析方法の発達

まず政府機構と機能の複雑化の問題がある。最近においては政府機構が複雑化の一途をたどっている。日本および海外の政府においても、省や庁クラスの新しい政府機関を設けることがあり、官庁の外部団体まで考慮に入れると政府機構の複雑化の進む一方である。政府機関の改廃や行政の合理化が他方ではあるにしても、機構の複雑化は強まることもあっても弱まることはない。また、たんに機構が複雑化しているだけでなく、一つの官庁をとってみてもその機能が分化して、政策の対象が複雑化しつつあることも事実である。このような政府機構と機能の複雑化によって、政策決定のプロセスが複雑化し、各政府機関でのインターフェイスがふえつつある。たとえば物価問題一つを例にとっても、一つの部署だけの対策で収拾がつかうような問題ではない。したがって、この面から政策の統合と分析への要請が高まってきたわけである。

政府機構と機能の複雑化と膨腹の問題に、官庁関係人員構成の多様化と人員の増大の問題がある。

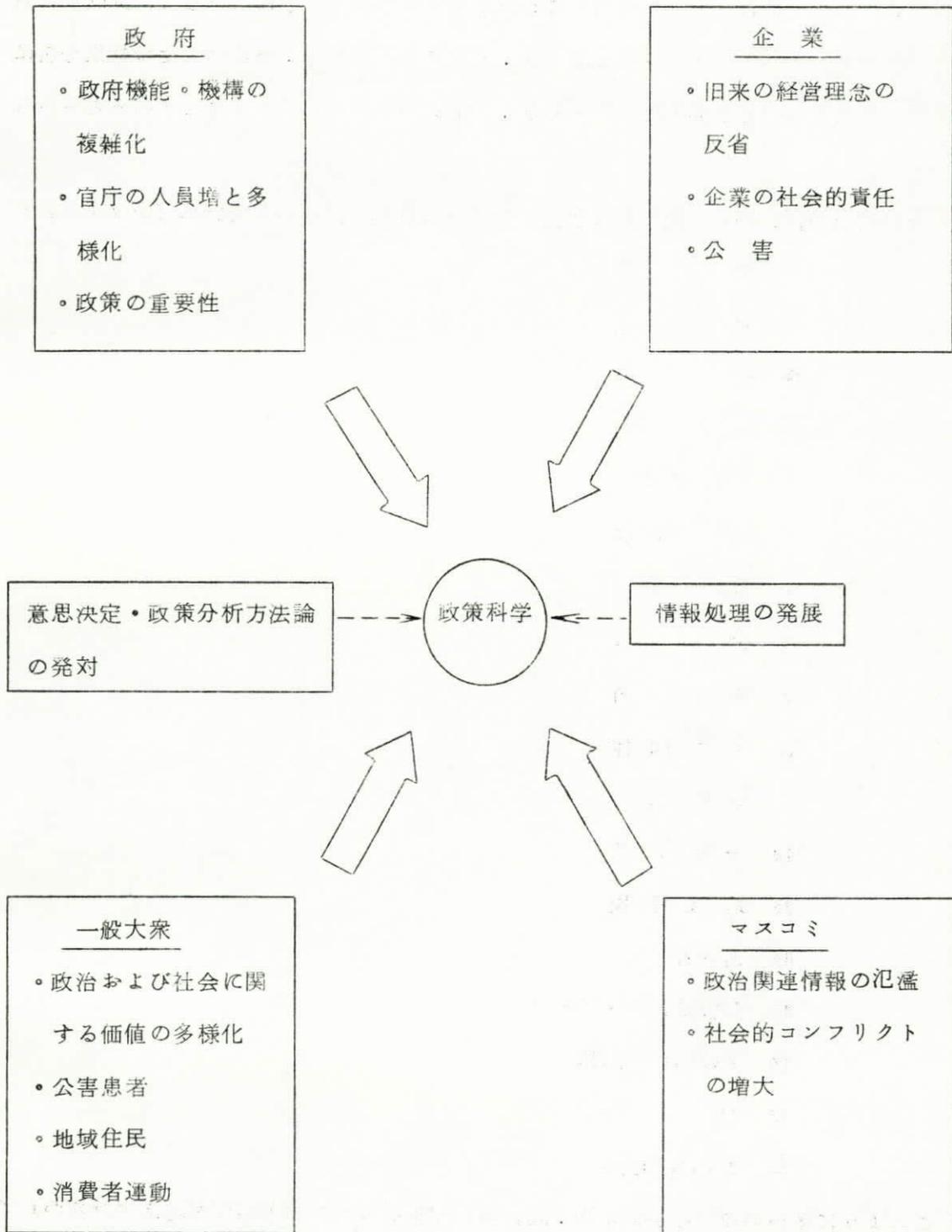
次に政治関連情報の氾濫の問題をとりあげてみよう。現代の特色の一つは、コミュニケーションの拡大である。マスコミの発達によって、政治関連情報は子細にわたって広範囲の人々に報道されるようになった。しかし政治関連情報がくまなく報道されればされるほど、政治的行動に内在する政策に関する疑問や要請が多くなってきている。

さらに政治および社会に対する価値の多様化の問題がある。戦時中などの危急存亡の際には価値観は統一され易いが、平和が続けば続くほど価値観は多様化する。また社会の進歩につれて、人々の欲求や満足水準も変ってくる。価値体系や価値観の差が、人々の利害得失に対する判断の差をもたらしている。このような状況にあるので、「誰のための政策か」「何を克服するための政策か」、「どのような手段を何故とらねばならないか」を明らかにすることがますます重要になってきている。

第5に、解決困難な問題の発生をあげられる。今まで述べてきたような諸事情によって、解釈とニュアンスの違った政治情報がいきかき、異った価値観がぶつかりあい、政策プロセスが複雑化してきている。したがって社会におけるコンフリクトがいろいろな形で絶えずぶつかりあっている。絶対的な立場の相違は別として、社会におけるコンフリクトの多くは、政策の解明によって緩和される性質のものである。

第6にコンピュータを中心とする情報処理の発展をあげる必要がある。コンピュータの発達、データ・バンクの開発、データ通信網の拡大は、政策の領域に大きな影響を及ぼしつつある。政策決定に必要な情報の収集、政策効果の事前的検討、政策の伝達、政策に対する反応や波及効果の分析などの分野で、情報処理の果しうる役割は大きい。換言すれば政策科学発展の一手段が情報処理の発展によって備わったことになる。

第1図 政策科学の背景



最後に意思決定および政策分析に関連する各種分析方法の発達をあげなければならないシステム分析や費用効果分析，さらには多変量解析やシミュレーションなどの科学的手法が近年において次第に発展してきた。これらの諸方法は政策科学にたいして直接間接に貢献しつつある。しかし，未だ社会の諸現象，そして政策の発明，あるいはその効果分析にどれだけ効果を発揮しうるかは未知であり，新しい方法論の開発を要請しているとみられる。

ところでわが国における政策形成には，各種の行動主体が関係している（第2図参照）

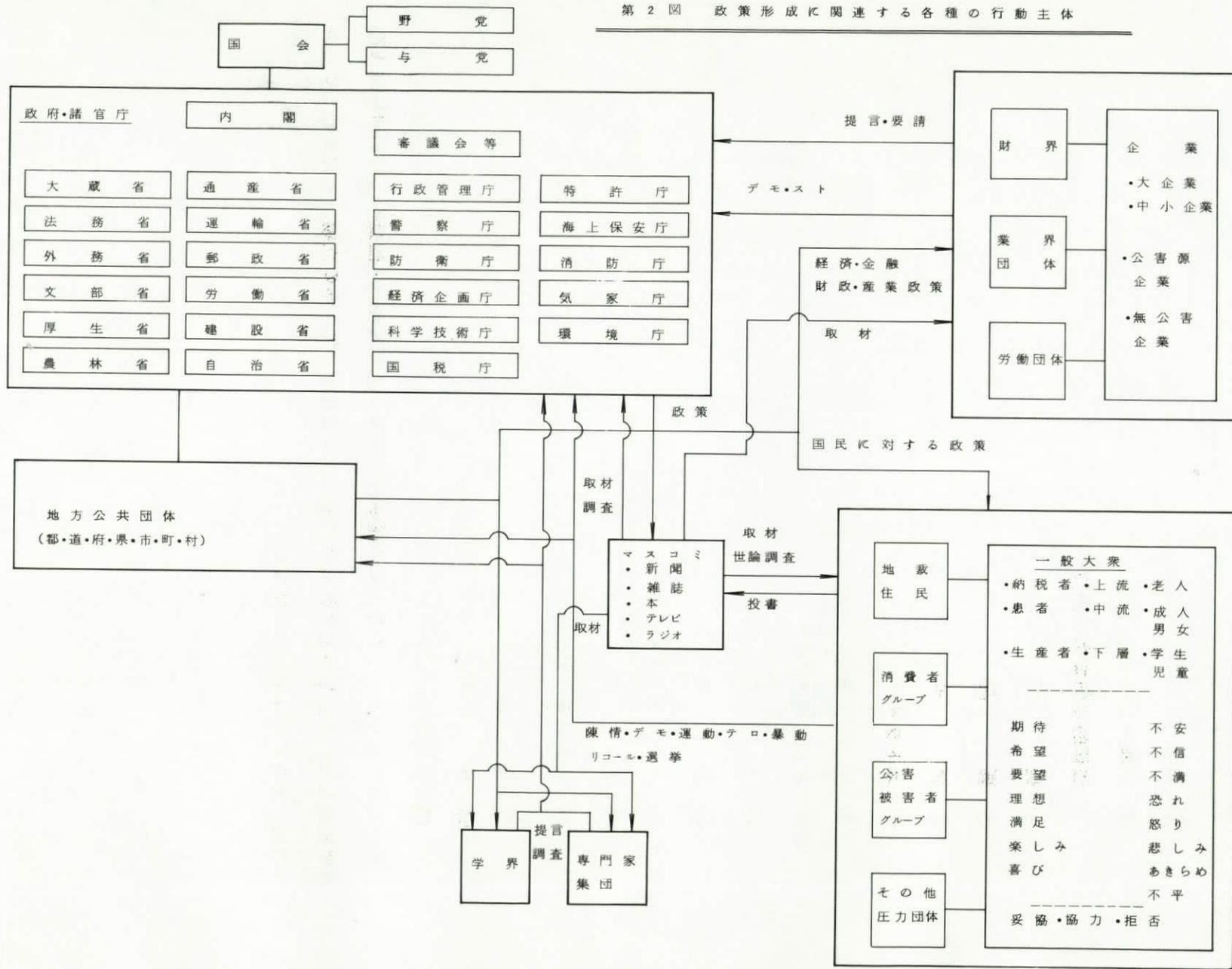
- ① 国 会
- ② 与 党
- ③ 野 党
- ④ 政 府
- ⑤ 中央官庁
- ⑥ 地方公共団体
- ⑦ マスコミ
- ⑧ 企 業
- ⑨ 財 界
- ⑩ 業界団体
- ⑪ 労働団体
- ⑫ 一般大衆
- ⑬ 地域住民
- ⑭ 消費者グループ
- ⑮ 公害被害者グループ
- ⑯ その他圧力団体
- ⑰ 学 界
- ⑱ 専門家集団

このように多種類の行動主体から，陰に陽に政策形成への働きかけが絶えず行なわれている。すなわちそれらのうち主なものをあげると，次のようになる。

- ① 政策の公示
- ② 議案の提出
- ③ 法律的規制または奨励策
- ④ 提 言
- ⑤ 要 請
- ⑥ デ モ
- ⑦ ストライキ
- ⑧ 陳 情
- ⑨ 各種の運動
- ⑩ テ ロ
- ⑪ 暴 動
- ⑫ マス・コミによる取材
- ⑬ 投 書
- ⑭ 特別調査の提出
- ⑮ 世 論 調 査
- ⑯ 選 挙
- ⑰ リ コ ー ル

政策科学の対象は、このように多種多様である。また政治的、社会的、経済的状況も絶えず変化している。しかしこれらの状況とその変化を政策科学の立場から見究めることが今日ほど重要になっている時はない。

第2図 政策形成に関連する各種の行動主体



1.4 今後の政策科学の課題……社会的ニーズの対応

以上で説明してきた通り、政策科学の内容と体系は次第に形成されつつある。しかしながら政策科学の現状としては、まだ確立した概念も方法もない。現在のところでは政策科学はこれまでの政策に関する断片的な知識、さまざまな意思決定方法、社会・人間・自然に関する個別的で限られた知識を統合して、社会にたいする有効な行動をとろうとしているが、真の発展はむしろこれからである。

今後の政策科学の課題は、社会的ニーズへの対応である。具体的には、次の5つの課題がある。(第3図参照)

- ① 包括領域統合の必要性
- ② 計量化への反省
- ③ 計画調整の必要性
- ④ 福祉経営理念確立の必要性
- ⑤ 社会的・政治的コンフリクト解決の要請

最初の課題は、学問の包括領域統合の必要をみたすことである。政策科学はその誕生の経緯から言って、どちらかと言えば旧来の学問領域から離れて独自性を主張してきた。しかしながらすでに政策科学の基礎が出来ようとしている現在では、むしろ旧来の学問領域から建設的にエッセンスを摂取し、再構成することが望ましい。ただし摂取する場合には、包括領域を統合し、エッセンスを適切にくみとるのでなければならない。

第2に計量化への反省が今後の政策科学の一つの課題である。政策科学の発展過程において、その合理性を強調するあまり、計量諸科学を重視しすぎるきらいがあった。確かに政策科学がサイエンスとしての形態と内容を整えるためには、触媒として計量科学を活用することは大きな意義があった。そのためにはシステム分析や〇〇メトリクスと呼ばれている計量諸科学の概念や方法論は役に立ったわけである。けれども計量化への偏重は、一方では弊害をもたらした。すなわち単純な計量化では克服できない問題を無視したり、軽視した点である。換言すれば政策の根底に横たわる問題や質の問題など量に還元できない分野を避けて通ったきらいがある。したがって今後とも合理性や計量的方法を重視するのは良いとしても、計量化への反省の上につねに立ちつつ政策科学の推進をする必要がある。

第3は計画調整の必要性である。従来における考え方は予定調和の原則に則っており、政府による規則をできるかぎり排除しようとの考えに立脚していた。

この予定調和主義の遵守では今後の複雑な社会的ニーズに答えるわけにはいかなくなってきたので、計画調整の必要性が大きい。この計画調整を適切に実施するには、政策科学の役割が大きい。

第3は福祉経営理念確立が今後の政策科学の課題の一つである。政府における政策決定者側の問題だけを政策科学で掘り下げても、社会的問題は解決しない、従来のように自由競争原理に立脚し、利潤追求を主とした生産第一主義の経営を今後とも延長したのでは、社会的な問題は解決しえない。今後は次第に経営理念の転換を図り、福祉経営理念にもとづいた経営を推進することが重要である。このような企業側の福祉経営理念と政府側の適切な政策決定が相まってはじめてより良い政策効果を期待できるのである。

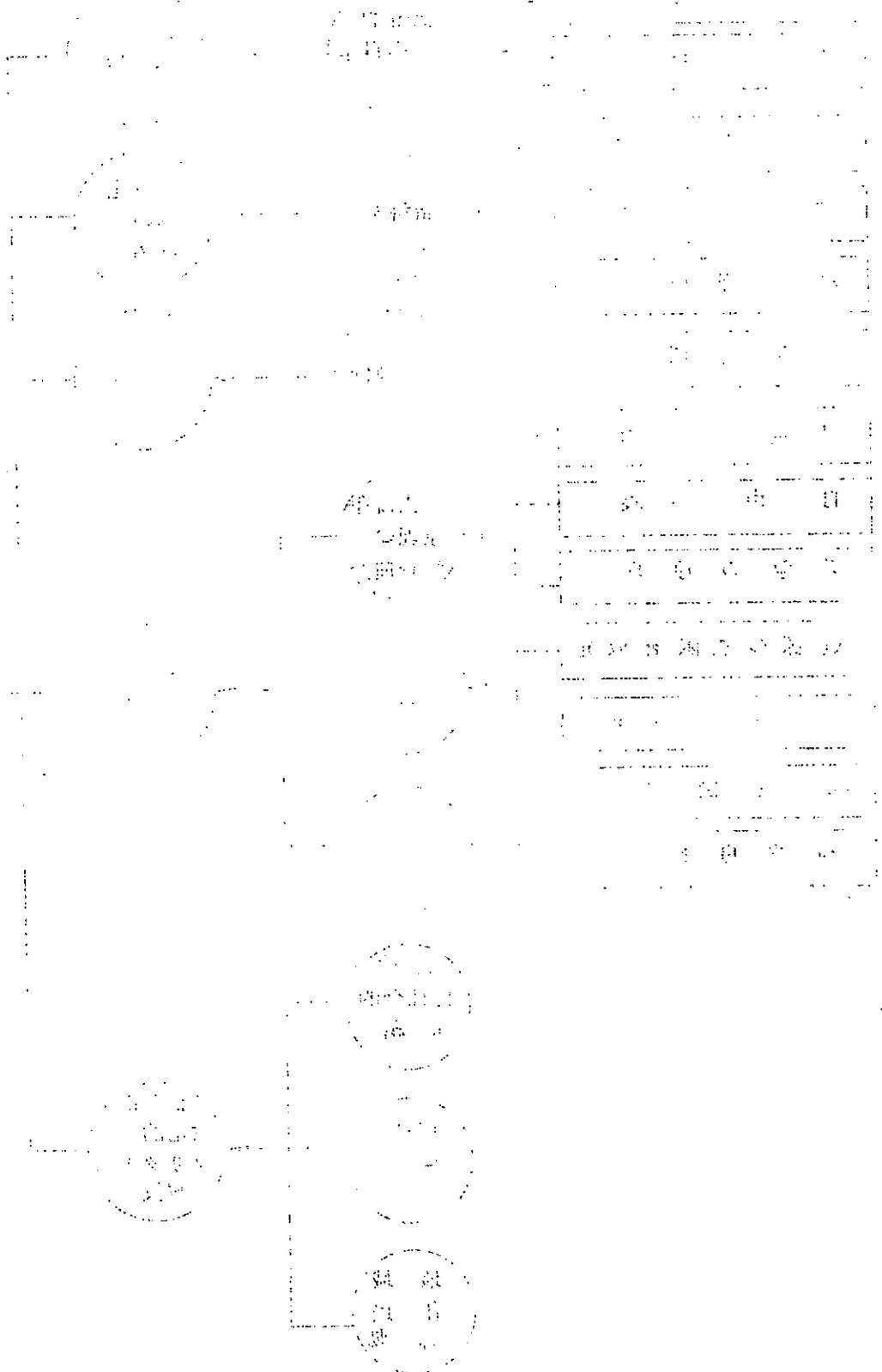
最後に政策科学の今後の課題として、社会的・政治的コンフリクトの解決が重要である。政治科学がたんに学問の分野内だけで内容を充実にしても、実践的な場において成果を活用できなければ意義が薄い。したがって政治科学をオペレーショナルなものにして実践するには、それに相応した配慮と検討が今後とも積み重ねられなければならない。

この研究報告書は、以上述べてきたような視角と問題意識に立脚し、政治科学研究にいささかでも貢献したいと考えてまとめたものである。政府にとってはもちろん、社会との接点がますます重要になってきている企業にとって、政策科学のもたらす成果に対する期待は大きい。

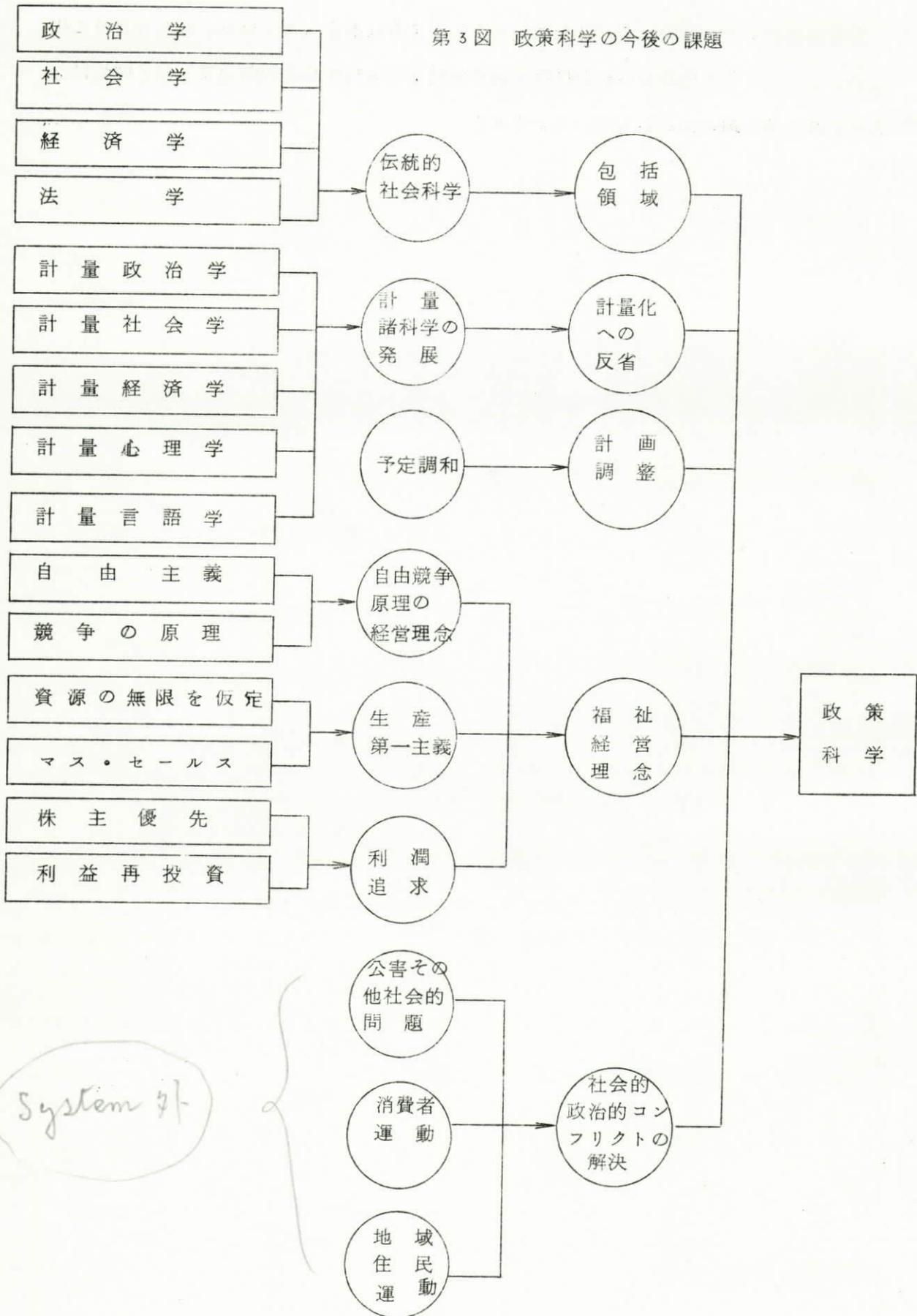
この期待に応じるためには、政策に関連する実態を整理・分析し、政策科学方法論の検討を行なうことが肝要である。このような検討を通して多くの人々に納得のいく社会的目標を設定し、政策の社会に対するインパクトを分析し、客観的に評価するシステムを社会の中に組み込むことが今後の望ましい方向である。

今後の社会の姿としては、明暗両様の2つの姿が描き出されている。一方は暗い社会の姿であり、知識と権力のジレンマ、エリートと大衆の疎隔、民主化と計画の相克、機能的合理性と実質的合理性の乖離、管理社会の出現などがその内容となっている。他方には明るい社会のビジョンが描き出されており、知的創造社会が出現し、価値や政策や権力にたいする知識や理性の関係が理想的に展開されるとしている。

政策科学は、この明暗2つの社会への橋渡しをする役割を司っている。われわれがこれらのどの方向にどの程度近い社会に行き着くかは、政策科学自身の問題であると同時に、われわれ自身の選択にかかっているのである。



第3図 政策科学の今後の課題



第2章 政策科学に関連する方法の特色とその検討

（佐藤 隆夫）

（佐藤 隆夫） 政策科学の発展と政策科学の発展

2.1 政策策定のプロセス

（佐藤 隆夫）

（佐藤 隆夫） 政策科学の発展と政策科学の発展

われわれがここで考察しようとしている政策策定のプロセスは、基本的には次に掲げる6段階のプロセスから成っている。

（佐藤 隆夫） 政策科学の発展と政策科学の発展

① 社会システムの把握

② 問題の発見

③ 政策のイノベーション

④ 政策分析

⑤ 政策の評価選択

⑥ 政策の実施

おまびにこのような政策策定を総合的に分析しモデル・モデルを作り出してゆくこともひとつのステップと考えられる。

以下、上の各段階について目的を明らかにしておきたい。

① 社会システムの把握

この段階では社会の持つ制度的枠組みや役割などのような社会的機能と構造を明らかにすることが目的となる。

② 問題の発見

国民の追求する価値体系を明らかにし、また社会の変化の方向は何か、そこにはどのような問題があるか、または発生しつつあるかを明らかにする。そしてさらに問題相互の間の関連を把握することが目的となる。

③ 政策イノベーション

この段階は政策策定の段階である。いかなる政策が考えられるか、どのような代替政策案があるかなどのアクション・オプションを明らかにしていく。

④ 政策分析

ここでは③で策定した政策案について政策変数を確認し、状況との因果関係を把握する。さらに政策に要する費用、資源及び効果を見積る。

5) 政策の評価, 選択

政策に対する評価基準, 意思決定基準を明確化する。

6) 政策の実施

選択された政策をいかに実施すべきか, もたらされる効果にいかに対応していくべきかを検討するプロセスである。

7) 総合的政策策定プロセスのモデル化

具体的な総合的な政策が策定されるプロセスをモデル化することにより, 合理的な政策策定のあり方を見出してゆく。

2.2 各プロセスの特質と方法の検討

本節では前節で掲げた政策策定プロセスに対応して, それぞれのプロセスの特質は何か, 現状ではどのような方法論が適用されているか, あるいは適用されうるか, また適用していくうえでの問題点は何かを検討することにする。

(1) 社会システム把握のための方法論

社会システム把握の方法論としてはシステム・モデルを構成し, それを操作する方法が用いられる。システム・モデルはシステムを構成すると考えられる諸変数間の相互依存性, 相互的な影響, 要因間の相関や因果関係をシステムという全体の枠組みの中で捉えようとするアプローチである。

現状では, このプロセスに対応する方法論としては, 一般システム理論, 社会の構造機能分析, 計量諸モデル, などの手法が用いられている。

一般システム理論では様々なシステムの一般化からシステムの持つ行動の特性, 構造を明らかにしようとする。これによって社会システムの持つ特性や構造を明らかにし, われわれが何を考えねばならないかについて一般的な S u g g e s t i o n を得ることができよう。そしてさらに進んで社会システムの詳細なモデルを構築し, 構造, 機能, 構造パフォーマンスなどの関係を分析することによって, 社会のもつ役割, インスティテュションの構造, 社会のメカニズム, 機能を明らかにしていく。

ところでこの場合、問題とならてくるのは社会現象のもつ不均質性・非対称性、ならびに不確実性の2点である。これらはいずれも社会システムを把握するに際して予め十分に念頭においておかねばならない問題である。

まず第1に社会現象の不均質性・非対称性の問題からはじめよう。

システム・モデルに関する諸研究は行動科学の分野で発展したが、それらの多くは比較的均質な国内社会の諸現象を対象として出発した。ところで1960年代になってから米国をはじめ世界各国の国内社会においても、また国際社会においても世代間、人種間、イデオロギ-間の流動的な対立状況が生れてきている。どうして均質な社会、あるいは国際社会のシステム・モデルによつてはとらえることのできない不均質な社会の非対称的な諸現象が、従来のシステム・モデルに修正をせまっているわけである。

不均質性とともなう1960年代の社会科学の対象領域の特質として、不確実性をあげることができる。すなわち予め予測することが不可能あるいはきわめて困難な諸事件が発生し、これまで比較的長期にわたつて安定するものと考えられていたさまざまな社会関係や人間心理の諸特性もまたいちじるしく変動しやすく、したがつて未来についての予測がしにくい状況が出現している。

このように不均質で不確実性に充ちた対象をとらえる場合、安定のメカニズムよりも変化のダイナミクスが問題となる。この点については、ある状態から他の状態への推移の確率をもとにしたマルコフ過程のモデルなどの確率モデル・クロス・インパクト・マトリックスや、近代化の過程を決定論的な形でとらえる経済発展・社会発展・政治発展などの記述モデルを応用していくことは有益と考えられる。

また統計的手法の分野で、従来のようにさまざまな社会現象に共通な一般的傾向を抽出するばかりでなく、むしろ各事象間の移動のパターンをもっときわ立つた形でとらえようとする傾向が出てきている。この点についてはたとえば多変量解析法において因子分析や重回帰分析によつて共通因子を見つけ出すことに重点をおいた従来の傾向から、最近では特殊因子も見つけ出すことに重点が移りつつあり、クラスター分析などの手法が開発されつつある。このほか非線形モデル、因果分析モデル、時系列モデルなど対象の不均質性・不確定性の分析によりよくかなつたモデルや手法に関心がよせられている。

とくに政策科学の領域においては、従来のイデオロギ-や原則から演えき的に政策を提

出でゆぐののではなく、社会現象を把握し、その変化と新しい方向に対応した政策を出し
てゆぐどが重視されるため、社会システムの総体を理解することが従来以上に要請され
ることとなる。

（1）問題の発見と方法論の検討の過程は、図1の通りである。

（2）問題の発見と方法論の検討の過程は、図1の通りである。この過程は、社会現象の把握がどの段階においては国民のもつ価値体系を明確化すること、問題の発見、政策目標の明確化の3要素が問題となる。この過程は、社会現象の把握がどの段階においても必ず第1に国民のもつ価値体系を明確化することである。そのためには従来よりアンケート調査、国民選好度調査、インタビュー等の方法がとられてきた。しかしこれらの諸手法は項目設定のやり方、対象がサンプリングなどなおいくつかが問題がある。そのうち少なくともイテミックに変化する国民の価値体系を把握することは不可能に近いものであった。国民のもつ価値体系をオペレーショナルな形で把握するには、どのような価値がどのような方向へ変化しつつあるか、価値相互の関係はどのような状態にあるか、環境変化と価値感の変化をどう結びつけるか、これらの諸点が明確化されねばならない。しかるにそれに十分に応えるだけの方法論は全くないといった状態であり、基本的な検討の積み重ねが必要とされる。

次に問題発見のプロセスについて検討したい。ここでは各種の予測手法（傾向分析、計量モデル）が用いられている。これらの手法は将来におけるあるべき姿と、実際に到達すると考えられる状態とのギャップ、あるいは価値の充足レベルと価値の欲求レベルとのギャップを分析することによって問題の発見をなそうとする。またシナリオ・ラポートイテミックによって未来の状況、環境などを描き出すことも問題発見に役立つであろう。クロス・インパクト・マトリックスによる予測では、各々のアクション相互の間でどのようなインパクトが作用し合うかをマトリックスで表示しており、問題の相互関連を考慮した予測ができる。このクロス・インパクトの結果をデルファイ法と結合して専門家のもつ経験と知識にフィード・バックすればさらに多く問題の発見に役立つ可能性がある。

近年、未来を予測するためにいろいろな手法が開発されている。それらを大別すると次のように分類される。長期予測（数十年以上）と短期予測（数年以内）に分けられる。

- ① 直感的な予測
- ② 探索的な予測
- ③ 規範的な予測
- ④ フィード・バック予測

しかしいずれの方法をとるにしても、単に1つの方法論に依存することには無理がある。上の4つの方法がそれぞれ利用され、総合的な予測のネット・ワークが前提とならなければならない。その意味で予測において人間の直感力、判断力はきわめて重要である。

次に政策目標の明確化が問題となる。これについては従来から関連樹木法、あるいはその特殊形態であるP A T T E R N、パーズペクティブ・構想などの手法が多く用いられてきた。これらの手法では目標をヒエラルキー構造に展開し、その現一状に表示することによって明確化、具体化を図っていく。

しかし以上の過程では次のことが問題となる。つまり国民のもつ価値体系を有機的に政策目標の設定に結びつける方法論はまだできていないということである。国民のもつ価値体系は先にも述べたように時間的にも、空間的にも目まぐるしく変化しつつある。とすればその価値体系を実現すべく設定される目標を明確に定義づけることは容易なことではない。上にふれた政策目標設定の様々な方法論もいずれも国民の価値体系を未だ十分には扱っておらず、またそのダイナミックな変化についての考慮も今後の課題である。

(3) 政策のイノベーション

この段階では目標を達成するためにはどのようなアクション・オプションが考えられるかが問題となる。この場合、問題が何を目標としているか、制約条件あるいは前提条件は何であるかによってアクション・オプションの範囲が限られてくることはいうまでもない。対象となるシステムが所与がものであれば、システムを構成する諸変数を操作していくことが行なわれる。しかしこの場合に問題となるのは、操作可能な変数をどう見出すかということである。現状では政策担当者の経験、直感などに依っている。

より創造的な政策案を策定するための確立された方法論は現状では見当たらない。やはり政策担当者のもつ直感、判断力、発想力などに依存せざるをえない。この場合、問題となるのは各人のもつ直感、判断力、発想などをいかにして体系的に政策策定に役立つ

ような形で取り出すことができるかということである。KJ法などはそのための有力な方法である。

またY・ドロアーによって体系づけられたL・ガットマンのファセット・デザインの方法が有効であろう。政策策定の諸要因の主要なディメンジョン(ファセット)を考え、その細分化と、様々な組み合わせを考えて、どのような組み合わせが最良の結果を生み出すかを考察する。そうすることによって政策のイノベーションを図っていく。各要素と社会のインスティテューションとの相互作用を考慮するのであれば、クロス・インパクトマトリックスや計量モデルを並用することを考えられる。

このことで、ひとつひとつの政策のオプションが、多くの場合、いくつかの利益グループ間に異った効果の配分があるため、そのコンフリクトの調整がはかれることが必要となる。そこでは力の相対的關係のみに止らず、十分な対話と、関係者の参加によるコンセンサスを作り出す努力が必要とされるが、その前提として、より良い政策のイノベーションとその分析がある。

(4) 政策分析

この政策分析のプロセスでは次の4つの要素が問題となる。つまり、

- ① 因果モデルの作成
- ② インパクト・アナリシス
- ③ 費用あるいは資源の分析

④ 効果の把握

まず第1の因果モデルにおいては、1つ1つの政策案についてそれが、システムの構成要素と機能のどとに、どのように組みこまれ、時間的、空間的にどのような因果と連関をもたらし、ゆえに何を明らかにしようとする。因果モデルでは数学式を用いて表現するもの、マトリックス構造で表示するもの、ネットワークあるいはトリー構造によるもの、文章のみで表現するもの、など多様である。政策科学において従来より度々用いられてきた手法のいくつかを、上の4つの形式に従って分類してみると次のようになる。

① 数学式を用いて表現するもの
計量経済学、システム・ダイナミクスなど、

② マトリックス構造で表示するもの

産業連関分析, 技術連関表, クロス・インパクト・マトリックスなど

③ ネットワークあるいはドリー構造で表現するもの

関連樹木法, KJ法, PATTERN, パースペクティブ・トリー, TPBSなど

④ 文章のみで表現するもの

シナリオ・ライティングなど

もし因果モデルにおいて問題の重要な諸側面が数学的に完全に定式化されるか、あるいは数値で表現されれば、オペレーションズ・リサーチなどの数理計画法のいろいろな手法、ゲーム理論、あるいはコンピュータによるシミュレーションが最適解をうるための最もよい手段となる。しかし政策科学の対象となりうるような複雑な社会システムで政治的要因も考慮せねばならないような政策決定においてはモデルを完全な形の数学モデルに作り上げるとはほとんど不可能である。このような政策決定は質的な要因の充ちた環境の中で行なわなければならない訳であるが、その局面を支援するものとして、定量化可能な部分についての数学的分析が有効となる。

ある政策案の採用がどのような帰結をもたらすかを知るためには専門家による討議とか、シナリオ・ライティングなどの記述的な方法を適用することができよう。ただどのような形式の因果モデルを用いるにせよ、問題の分析にふさわしいモデルの形はその問題自体と、問題についてわれわれが何を知っているか、知ろうとしているかに依存している。モデル自体は人間が作るものであって、部分的な観察や知識を順次吸収し、それが秩序づけられ、はじめて与えられた問題に対するモデルが出来て来るため、作成者の経験、価値判断、知識、あるいは直感が規定要因となるのである。現状ではモデルをシステムティックに作り出す方法論は存在しない。

次に問題となるのはインパクト・アナリシスである。インパクトは具体的な所期の目標をどれだけ達成するか、ということだけでなく、個人および公共にかかる経済的コスト、社会的なマイナスのインパクト、政治的抵抗、技術的困難性、および2次的、3次的な影響を考慮することが含まれる。しかもこの場合、政策の経済的なインパクトを中心として扱うのではなく、政治、社会、あるいは自然環境に対するインパクトも“等しく”考慮することが必要となる場合がある。例えばわが国における産業開発政策をみた場合、従来は産業開発のメリ

ット（経済性）を重視し、開発にともなう環境破壊は仮にそれが考慮されるにじても開発を前提として付けたじ程度にしか考慮されなかつた。しかし今後、このような問題については開発のメリットばかりでなく環境破壊その他のデメリットを等しく考慮することが要請されるのである。

次に各々の政策案の範囲が限定されて来た段階で、それらの費用と効果を見積ることが問題となる。まず費用の推計からみてゆくと、次の2点が問題となる。つまり、

- ① 費用をどの範囲まで考慮するか
- ② 多目的な任務を有する政策について費用をどう配分するか

まず第1の問題であるが、公共政策実施に要する費用はそれに要する内部費用のみをもつてするわけにはいかない。この問題は前のインパクト・アナリシスの範囲とも関連しているものであるが、要するに社会的費用の推計がきわめて重要な意味をもってくる。近時、公害環境問題等で云々されているように社会的費用は当然考慮されるべきである。しかしその場合、社会的費用の推計は多くの定量化出来ない要因もあるため非常に困難であり、推計する方法論もまだ満足すべきものはないのが現状である。

第2の問題はある政策がいくつかの異なる目的と任務を有している場合の費用の配分方法である。政治学者アーロン・ウィルダフスキーはこの問題について米国の宇宙開発プログラムの例を用いて次のように指摘している。

「宇宙プロジェクトは異なったいくつもの任務を達成するように設計される物的システムと考えられる。この場合、任務とは科学的研究、宇宙開発、軍事利用、威信などである。これらの間には相互依存性があり、適当な根拠にもとづいて費用を配分することは困難である。ある任務のために開発され、ほかに有用なロケットの費用はどの任務に関連づけられようのか、最初の任務に費用を割当て、他のすべての任務に対してロケットを自由財と考えるのはおかしいことである。ロケット自身を独立のプログラムと見なすことは最終生産物を基礎としてプログラムを構成しようとする考え方をそこなりこととなる」。

事実このような問題は宇宙プロジェクトに限ったものではなく、公共プロジェクトを評価する場合にはしばしば直面するものである。産業開発計画は産業の振興と同時に地域の過疎対策、その他の任務を有している。都市再開発計画は都市の過密解消、公害の防止、防災対策

策，都市の美化，商業の発展，交通渋滞の緩和といったいくつかの任務を有している。これらの問題ではいずれも上の費用配分の問題が政策を評価する上での重要な意味をもっている。

次に政策の効果又はベネフィットをいかに把握するかという点にふれよう。

この場合，公共政策によって提供される財，サービスを公共経済学における公共財の理論によって①純粋な公共財，②差別化された公共財，③準民間財に分けて考える。

まず第1の純粋な公共財とは，サミュエルソンの等量消費の概念にもとづいたもので，たとえば軍事支出などがこれに当る。軍事支出は1国にとって全体的なサービスであって，ある人は軍備に反対し，他の人は賛成するといった評価の相違はあっても，享受するサービスはすべて等しいわけである。また義務教育などもこれに近いものである。

そこで純粋な公共財の効果，便益はどう測定したらよいのだろうか。この場合の便益とは個人の評価を基礎にすべての関係者によって作られるコンセンサスが要求されるはずであり，それによって評価されよう。そこで政府が効果，便益を測定する場合，国民意識調査や直接の問題に対するアンケート調査などが考えられる。しかしこの場合，人が受けていると考えられる便益が各人の主観的判断とそこでの価値判断に依存しており，同時に各人が十分な知識，情報を持っていないため，効果や便益が認識されていないかも知れない危険性がある。

次に差別化された公共財について考えてみよう。差別化された公共財とは各人の受けとる便益がかなり違っているようなものであって，洪水防止のためのダム建設はその例である。ダムを建設すれば，その下流に住む人に住んでいる場所，地形等によって違った便益を及ぼすことになる。また公衆衛生もこの部類に含められよう。疫病防止策がとられる場合，その伝染経路，感染しやすい体質，条件等がわかっているならば，防止策をどの地域のどの人たちに行えばよいか明らかになり，便益を受ける人の範囲も確定する。この差別化された公共財の便益を把握する場合，各人によって便益の評価は違っているが，ある程度その地域あるいはグループが指定されるため，客観的に把握することは可能である。洪水防止策の例でいえば，地形，洪水の頻度，川の流れ，気象条件，堤防の高さなどの過去のデータがあれば，ある程度は将来の洪水の規模等について予測が可能である。すなわち物理的，工学的な情報から政策による便益を把握することが可能になり，あるグループに対して費用効果分析を適用していくことができるわけである。

次に、準民間財とは便益をうける各人が自主的に選択できるものであって、高速道路などはそのよい例である。また大学教育も自主的に選択できるわけで準民間財に含まれ、その便益把握は実際に便益をうける人々の満足度あるいはその将来への波及効果をみることによつてなされうる。

この過程ではさらに不確実性あるいはリスクを効果的に扱い、評価することが問題となる。重要な政策決定のほとんどは不確実性という環境の下で行なわれるのであり、費用・効果分析、ないしは費用・便益分析を行なう場合には不確実性とそこでのリスクを明示的に取扱わねばならない。不確実性には次の3種類がある。

(1) 統計的不確実性：これは現実の世界における偶然的要素に起因する不確実性である。

(2) 環境の大幅な変化に伴う不確実性：これはたとえばある開発地域において保守系の人々が知事となるか革新知事が生れるかによつて方向が変わるといった不確実性；また軍事政策の例では技術上の不確実性、戦略上の不確実性、敵国の政策に関する不確実性といった種類のものである。

第1のタイプの不確実性は政策分析を行なう際、数学的にはモンテ・カルロ法、シミュレーションなどの手法を用いて処理することができるが、実際の政策においては、いくつもの不確実な選択枝が分かれるごとにその方向性は、大きく変わるため、長期的な扱いよりも、試行錯誤的な行動がとられよう。

第2のタイプの不確実性は長期的な政策策定に際しては典型的に存在するものであり、通常用いられるのは感度分析、あるいは状況変異分析などの方法であり、すべての危機に政策が対応出来ないとしても、いくつかの危機状況に対してはインセンティブな政策を考へる、あるいは、環境が変化するとしても、カタストロフィックな危機の回避はなされうることが必要となる。

(3) 政策の評価

この段階では適切な評価基準、意思決定基準を明確に認定することが1つのポイントになる。政策代替案をどう評価するかという方法論は、現状ではまだ満足すべきものが開発されているとはいえない。(4)で推定した費用、効果をもとにして目的達成度、経済的

性、合理性、有効性、目標の妥当性、適時性、統合性、実現可能性、整合性といった判断項目を認定し、チェックすることが可能である。また予めそれらの判断項目についてウェイトを認定しておき、次に政策案のそれぞれの判断項目についての評点づけを行えば、それを加重平均することによって政策案の評価を総合的に行なうことができよう。基本的には、その目的達成度が中心となるが、そのためには、特に公共政策においては、トータルな社会への効果をみるための指標、いわゆる社会指標、あるいは生活の質指標の開発が望まれ、その試みはいくつかなされている。評価については § 2.3 で再論し、トータル・エバリュエーション・システムを提唱する。

政策案は、上で定めた評価基準、意思決定基準に従って一定の要件を満たした場合、選択、採用される。コンフリクトが存在する下ではゲームの理論が適用出来る場合もある。またデルファイ法を用いて多数の意見を集約し、フィード・バックを繰り返して、その結果に従って選択する方法も考えられよう。

ところで政策案の評価、選択にあたっては個人の便益(又は費用)と全体の便益(又は費用)との乖離が問題となる。もし乖離がなければ各個人は各人の好むままに行動することができ、しかも誰もそれに反対することはない。しかし現実には乖離は存在し、しばしばそれが重要な問題を提起する。地域の開発に関して政府と地方自治体、あるいは政府、企業と地域住民が摩擦をひきおこしているが、これらコンフリクトを解決する特效薬はなく、開発の主体と地域住民との間の徹底的な話し合いと、十分な情報を相互に出し合い、信頼を作りあげることであり、そしてコンフリクトをおこしている価値レベルより、ひとつ上のレベルでもって問題の解決の方向を探し出すことが必要であろう。この分野は今後の政策科学の大きな課題のひとつである。

(6) 政策の実施

この段階では選択された政策をいかに実施すべきか、もたらされる効果にいかに対応していくかを検討する。

政策案の重要な側面が数式化されているか、あるいは数値で表現されていれば、線形・非線形・プログラミング、ダイナミック・プログラミング、PERT、待ち行列などORに属する手法群が、最適な実施計画を立案するうえで有力な手段となる。もし数式化が

むずかしいような場合は物理量で実施過程をシミュレートする方法、あるいはデルファ法、専門家の判断などに依ることも有益であろう。

政策案の評価に関してさらに云うならば、現状での様々な方法論は政策評価にかかわる政治的側面をほとんど無視しているといえよう。この点については政治学者アーロン・ウイルダフスキーがとくに強調していることであるが、政策決定の政治的コストと政治的便益の把握に関することである。多くの場合、政策決定には経済的機会費用と同様に政治的機会費用をも考慮せねばならない。異なる集団間においては価値感の相違があるため、ひとつの政策案を採用するのに必要な合意をとりつけるためには、ほとんどの場合他の政策案をとることの機会が感らされることになる。これも一種の費用である。

一般的に言えば、ほとんどの政策案には、それをめぐって鋭い見解の対立があり、それは諸価値の広い範囲にわたって影響を及ぼすために、いかなる政治指導者といえども、ただ1つの政策を他から切り離して評価することは現実の政策決定の場では不可能である。いかなる1つの決定といえども、それは他のすべての決定に多かれ少なかれ影響を及ぼすことは考慮に入れておかねばならない。換言すれば政治的意思決定には直接的な費用のほかにも他の全ての意思決定過程を含んだ費用を考慮する必要がある。ある1つの政策の決定をとりつけるためには多様な価値感を有するグループの間の橋渡しをする合意あるいは提携を取りつけねばならない。このような費用を考慮せねばならないことは、政治的政策決定においてもある種の政治的効率性の基準を設けることを必要とするであろう。これらの政治的費用は現存の費用・効果分析、ないし費用便益分析における経済的費用と対置しうるものであるが、現状ではそれらをどう把握するか、また同時に政治的便益をどう把握するかは、それもまた今後の課題として残されている。

2.3 政策策定プロセスにおける評価

社会が挑戦をうけている諸問題に対応した多様な政策の策定とその実施がなされてゆく上

で、今迄のべられたようにさまざまな局面での評価が必要とされる。

評価とは、様々な種類の判断(judgement)をカバーするものであるが、一般的に政策あるいはプログラムにおける評価は、政策決定における合理性(rationality)を向

上させるものとみられている。すなわち、その目的とする所は、プログラムあるいは政策がもたらすであろう。あるいはもたらしめている結果とか効果に関する情報をうることにより、その目標、目的とするところと対応させ、その望ましさとか価値を判定することである。評価は、また、その結果、目標達成のための最善の代替的方法、および最も効率的な可能な方法を指示するものとみられる。それは、また、目標や目的自身を問い直し、戦略的思考と結びつけ、それとの適合性をみることをも含むことになる。

この評価の結果はプログラムや政策をその目標達成と人々のニーズを充足する方向に向けるとか、あるいは再方向づける助けとして使われるが評価はまた、現在および将来における政策や資源配分の合理化のための、正確で適時、適切な情報を提供することにより、政策や新しい課題に、最大限のフレキシビリティを与えるものとならなければならない。

このような評価は具体的には次のような成果をもたらすこととなるであろう：

- (1) マネジメントのプロセスで利用される情報レベルの向上
- (2) 政策決定者にプログラムの将来にわたる可能性、現状、およびその進捗を知らせる
- (3) 問題領域が明らかにされる
- (4) 取りうるアクションが提示される
- (5) 代替プログラムのアプローチとか活動を創り出す
- (6) 意思決定にとり重要な研究領域を明らかにする
- (7) 資源が如何に配分されるべきかに対する指針を与える

これら成果が意思決定に利用されるとすれば、政策やプログラムに及ぼす効果とは次のようなものであろう。すなわち、

- (1) 政策やプログラムが採用されるか否か
- (2) 続行されるか否か
- (3) 縮小されるか拡大されるか
- (4) 漸次消滅させるか
- (5) 方向変換させるか
- (6) 他の政策やプログラムと一緒にするか、あるいはいくつかに分けるか
- (7) 実施方法やプロセスを改善するか
- (8) 同様のプログラムを他に適用するか

9) 対抗的なプログラムにも資源配分を行なうか否か

10) プログラムに対するアプローチあるいは理論をうけいれるか否か

などに対する解答を与えることとなる。

このような巾広い成果、および効果が考えられる訳であるが実際には、容易には評価というものが社会の中にもうけいれられていっているとは思われない。それがうけいれられる上でネックとなっている点は、アメリカにおける経緯では次のような点があげられる。

- (1) 多くの意思決定者が自分達の政策やプログラムの真実については知りたがらない。
- (2) 政治的その他の理由で評価の結果に従おうとしない。
- (3) 評価の方法自身未熟であり、問題がある。

さらに評価のうけいれての問題では、多くの政策やプログラムの実施が政治的なプロセスから出ており、そこには交渉や強制、そして取り引きや妥協があることである。そのため分析、評価の位置づけがあいまいになることになる。実際には、分析・評価がなされ、それが広く国民、関係者に知らしめられた上で、このような政治的プロセスがとられるべきであろう。現実には、そのような動きが、テクノロジー・アセスメントや環境アセスメントのような制度的な対応が現在あされようとしていることの中に見られ、それは将来さらに多く、深く他の分野にも浸透してゆくものと思われる。

2.3.1 評価体系の確立 — トータル・エバリュエーション・システム

上述したような効果を、政策評価によってあげてゆくためには、ポリシー・アセスメントの体制を確立してゆくことが肝要である。そこでは、政策評価を客観的・中立的に実施する組織を、政策決定の機関とは別作り、これら評価のための継続的な情報収集と、その蓄積を行い、評価のためのクライテリアと指標を開発してゆくことが考えられる。

政策やプログラムにおける評価の基本的なパターンは、それらを実施するか否かを考える、事前評価、その実施の過程でのモニタリングや途中評価、およびそれが終了した段階での最終評価である。これらの政策やプログラムの出て来るベースとしては、目標、社会での関係する諸問題、および政治プロセスによって決められる戦略があり、これら戦略、あるいは政策のガイドラインという一段と広い立場からの評価では、政策やプログラムはそれ自身としてよりむしろ、それと並列的に存在する他の政策やプログラムとの関係が分析され、あるいは

はその目標とする所が問い直されることとなる。このような評価のプロセスを位違げれば、第2-1図のようになる。長期計画の策定から政策のイノベーション、実施、そしてその結果を評価し、そのフィードバックの下に改めて長期計画の検討をし直すという、評価のシステムをここではトータル・エバリュエーション・システムと名づける。^{*}このような評価を効果的に実施してゆくには、制度的に確立されたシステムを作り、予算を配分してゆくことが必要であろう。

* 「社会開発のコスト・ベネフィット分析」 政策科学研究所

1973, 3 (滅滅振興協会よりの委託研究)参照

2.3.2 評価のクライテリアと指標の確立

上述した評価体制の確立には、評価の基礎となる指標を開発してゆくことが必要とされる。それは、事前評価、途中評価、最終評価により異なっていますが、ここでは、戦略の策定からついで外部主体との調整のもとに政策が策定され、実施されてゆくことを考え、政策の戦略的視点からの妥当性、政策自身の適切性、それを実施してゆく上でのクライテリア、という形で指標となるべき項目をとりあげる。

(1) 戦略的視点からの妥当性

- ・国家目標、国民目標との適合性：国家的な諸関係の中で作り出される国家的な目標と整合し、その充足を促進するものであるか否か。
- ・プライオリティ：政策やプログラムの全体系の中で、他と比較していかなるプライオリティが設定されており、それに整合するものであるかどうか。プライオリティの自身の設定は合理的なものであるかどうか。
- ・国民的コンセンサス：戦略から政策／プログラムの体系は国民のコンセンサスを得られるものであるかどうか、そして、国民の参加あるいは判定はいかなる所でなされるか、それは制度的に組入れられているかどうか。
- ・公正 (equity)：所得および富の再配分という点から国民の福祉にとり公正なものであるか否か。
- ・コンプリヘンシブネス (Comprehensiveness)：ひとつのセクターだけでなく、他の関係のあるセクターとの調整がとられており、全体的な戦略の有義的一部分であり、また時間的にも短期、長期の効果のバランスがとられているかどうか。
- ・協調性 (Coordinated)：さまざまな政策／プログラムの間での調整がとられており、重複り合いが少なく、効率的な政策／プログラムの体系の一部とならているかどうか。

(2) 政策／プログラム自身の適切性

- ・社会・政治・経済・環境の予測：政策／プログラムに関連したこれら諸環境の動向と変化が予測され、その結果と結びつけられているか。
- ・応答性 (responsiveness)：具体的なサービスや財のニーズが予測せられ、

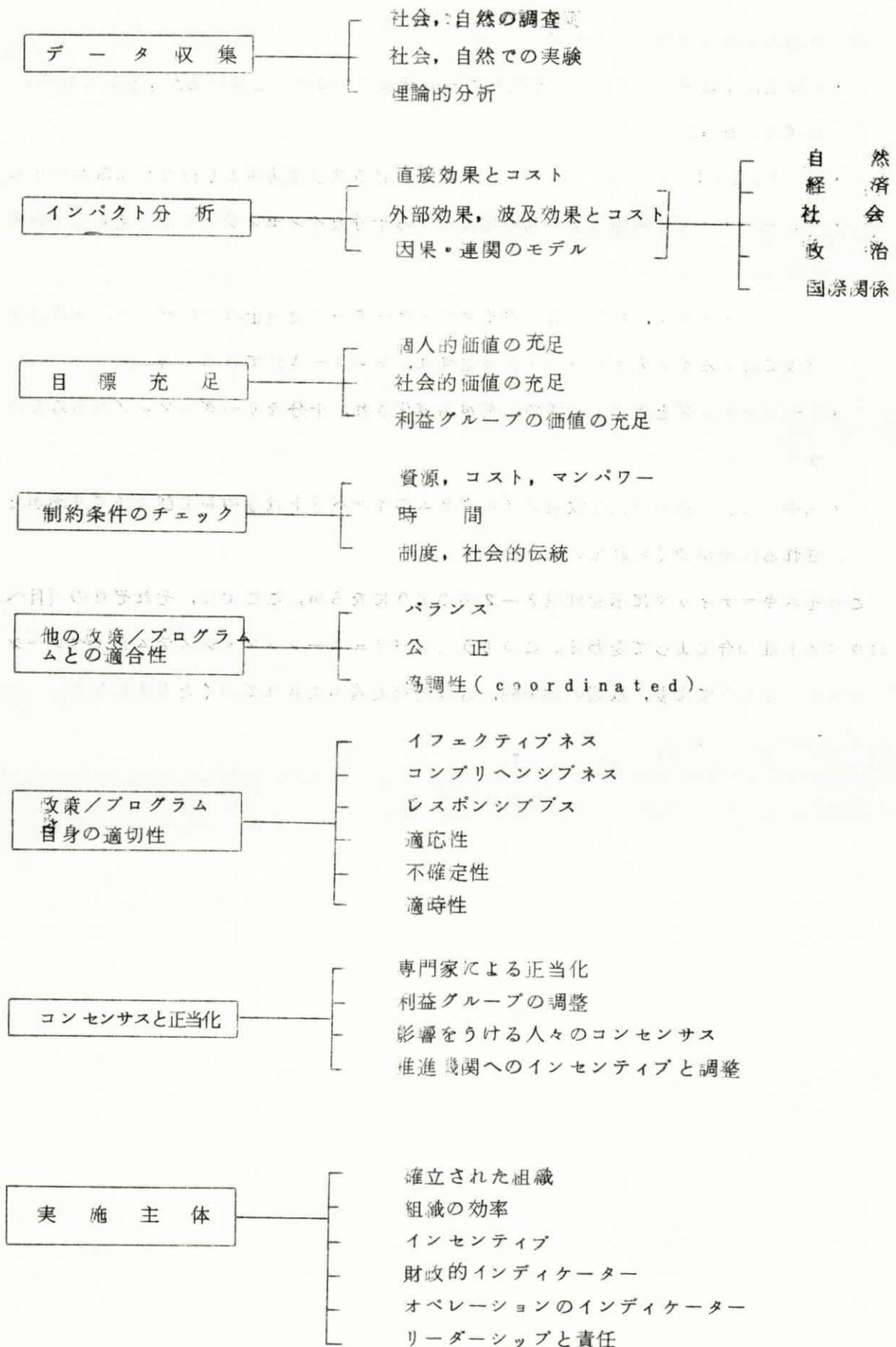
- それに対してレスポンス性なものであるかどうか。
- インパクト分析：どのようなインパクトのカテゴリーで、時間的、又その深さとしてどれだけの分析がなされているか。
- コスト：各関係主体、および外部にかかる直接間接のコスト、および定量化できない負担、社会的コストはいか程であるか。そしてそれが合理的なものであるかどうか。
- イフェクティブネス：政策／プログラム自身が目標とするものをどれだけ充足するか。
- 波及効果：政策／プログラムの間接的なアウトプットをわら、プラスおよびマイナスのインパクトはいかなるものであり、どの程度であるか。
- 適応性：何らかの起こりうる事象に対する適応性がどの程度あるか。また将来をあまり規定しすぎず、そとでの自由度をも保持するものであるか。
- 適時性：政策／プログラムはタイムリーなものであり、望ましい年に望ましい効果を発揮するか。
- アプローチの適切性：とらうとする方法、あるいはアプローチが合理的なものであり、よく吟味されているか。またそのインプットとアウトプットの結びつけは因果的なモデルで組み立てられているかどうか。
- 不確定性：政策／プログラムに付随する不確定性はインプット、アウトプットそれぞれについて、いかなる所に、いか程みられるか。その不確定性の重要度はどうか。
- データ・ベース：インプット、アウトプットおよびその介在変数それぞれについて、どのようなデータをとることが出来、とらうとしているか。それぞれのデータにはどれだけの信頼性があるか。それは政策／プログラムをトータルで把握するのに十分なデータであるかどうか。
- 障害：政策／プログラムの実施に至るまでに、どのような政治的、法制的、行政的その他の障害が現われると思われるか。それはどれだけクリティカルであるか。
- 協調性：政策／プログラムに対する組織内部、および外部の各関係主体が明らかにされ、それら主体間での行動が協議と説得の下に整合化され調整されたものであるかどうか。
- フィードバック：政策／プログラムの実施に伴うアウトプットの効果を検討、評価し、その結果何らかの変更をなしていくフィードバックのシステムが組み込まれているか。

(3) 実施に関連するクライテリア

- ・実施主体：政策／プログラムを実施する組織はすでに存在しているか，新しく作らねばならない。
- ・効率（efficiency）：サービスおよび財の供給は効率よく行なわれるかどうか。
- ・インセンティブ：実施とその効率化に対する十分なインセンティブが与えられているか否か。
- ・オペレーショナル，および財政的インディケータ—：実施上のマンパワー，あるいは財政に対するインディケータ—が設立され，モニターされているか否か。
- ・リーダーシップと責任：責任の体制が明確化され，十分なリーダーシップのあるものか否か。
- ・途中および最終の評価：政策／プログラムのインパクトは途中および最後に評価がなされる体制がつくられているか否か。

これをスキマティックに示せば第2-2図のようになるが，ここでは，それぞれの項目へのウエイトは場合によって変わる。このようにエバリュエーション・システムをオペレーショナルにすることにより，政策の効果的，合理的な実施がなされてゆくと考えられる。

第2-2図 政策の評価フレーム



第3章 政策科学への情報システムのアプローチ

3.1 政策科学方法論の問題点

前章では政策科学に関連する方法論の特色とその検討について述べた。この章では前章で論じたような限界があるにしても、政策科学のための新しい方法を探求するという姿勢で、前章とは角度を変えて論じることにした。

政策科学を方法論的な立場からみると、とくに次のような問題点を指摘できる。

- ① 政策科学に適した固有の方法論がまだ育っていない。したがって政策科学の内容を深め、それに充分貢献できるような方法の開発は未だこれからという状況である。
- ② 政策科学に役立つと思われる科学的方法は種類としてはかなりあるが、各々の方法が個別に適用されていたり、あるいは政策科学以外の分野で発展してきた方法についてはほとんど適用されていない。
- ③ 政策決定の各プロセスと各種方法の適切な組み合わせが確立していない。

まず第1の問題点にふれてみよう。政策科学は発展の歴史が浅く、また政策そのものが極めて質的を要因を多く含んでいるため、政策科学独自の方法論はまだ確立されていないと言ってよい。このために、たとえば政策科学の中核的分野と言える次のような領域を分析するための方法が存在しないに等しい。

- ① 政策決定のための大きな前提条件である価値体系と価値観を分析する方法論がない。
- ② 政策効果を評価する方法として適当なものがない。
- ③ 政治に関連してコンフリクトが起きた場合に、より高い段階から解決すべき方法に適したものがない。

第2の問題点としては、各種方法の個別的かつ孤立的な適用の問題がある。元来どのような学問もその誕生の初期には、固有の方法論をもっていない。しかし時の経過とともに、他の分野で育った概念や方法論を摂取、吸収して、次第にその学問固有の方法に仕立てあげていくものである。政策科学は現在ちょうど他の分野での方法を吸収している段階であろう。しかしこれらの外部から借りてくる方法の適用がそれぞれ孤立化していて、方法の有機的組み合わせによるシナジー効果が未だでてきていないと言えよう。

第3の問題点は、政策決定過程の各段階とその段階に適した方法との対応づけが不充分であるという点である。各々の方法には、その方法の形成過程から自然に生じた特色があり、他方では政策形成の各段階にもそれぞれ独自の特色がある。このために方法と段階の組み合わせがそれぞれ見合った形でベアが出来ればよいが、この有効な組み合わせの検討は未だ不充分である。

3.2 政策決定を助ける新方法の必要条件

政策科学の方法について以上のような問題点があるとすると、新しい方法を創出するか旧来の方法の欠点を改善する必要が出てくる。この場合に新しい方法が充すべき必要条件とは次のようなものである。

① 政策科学への適応性

政策科学固有の問題を扱うに適した方法の開発

② 方法の有機的結合
従来、他分野で育った方法のうち、政策科学にとりいられる方法を検討し、その有机的結合を図る。

③ 政策決定段階との対応

各方法と政策決定プロセスとの関連づけを明確にする。

④ 汎用性

政策内容は多岐にわたるので、各種の政策立案にかなりの範囲で応用できる汎用性を備えていること。

⑤ 弾力性
現実の社会や政治はたえず揺れ動いているので、状況や政策の変化に比較的容易に対応できるような弾力性を備えていること。

⑥ 質的要因の検討

質的要因が政策決定には多数含まれているので、数量だけを扱うのではなく質的要因の検討もできること。

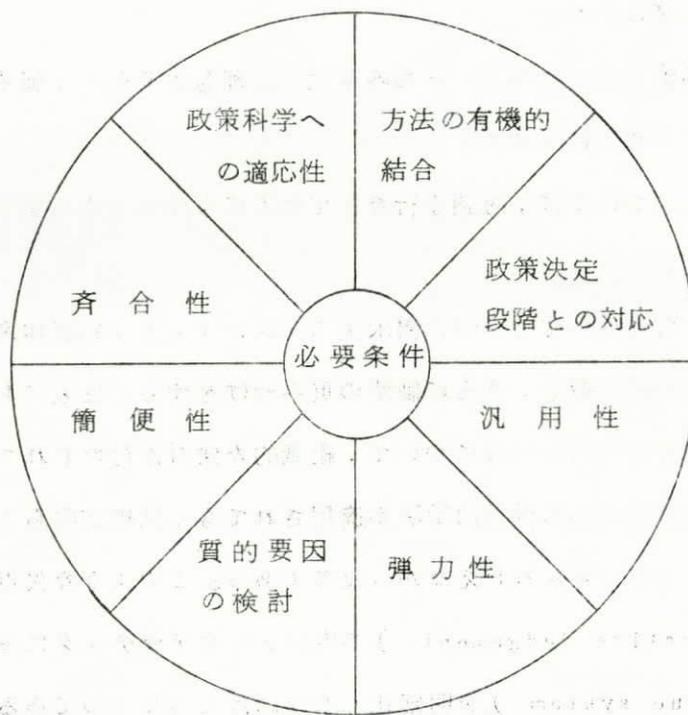
⑦ 簡便性

特定のスペシャリストだけが扱えるような方法ではなく，政策立案者，政策分析者，政策決定者，政策評価者がその方法に対する特別な知識や能力を備えていなくても使いこなせる簡便さを充していること。

⑧ 斉合性

方法に内在する論理的な斉合性が保たれていること。

第3-1図 政策科学のための新方法の8つの必要条件



3.3 政策策定前の段階における方法

以下では政策科学のための新しい方法の試論をまとめてみる。説明の便宜上、政策決定プロセスを前述の段階より細かく分け、その段階ごとに方法との関連を述べてみる。

以下では政策科学のための新しい方法の試論をまとめてみる。説明の便宜上、政策決定プロセスを前述の段階より細かく分け、その段階ごとに方法との関連を述べてみる。

政策決定プロセスをここでは3段階に分け、3つの段階の各々をさらに細かいステップに分ける。

- ① 政策策定前の段階 5ステップ
- ② 政策策定の段階 7ステップ
- ③ 政策策定後の段階 3ステップ

まず政策策定前の段階での各ステップと方法との関連づけを検討してみる。政策策定前の段階は5つのステップに分れる。

第1ステップは価値の検討である。その内容は政策理念の明確化、価値体系の分析、価値観の比較検討の3つにさらに分れる。

政策理念の明確化については、討議を行なって他人にも理解できるような形で政策理念を定義し、明文化する。

次に価値体系の分析については、関連樹木法の方式によって、価値体系の中での上位、同位、下位概念を体系的に把握し、さらに価値の重みづけをする。従来においては、政策の大前提である価値観と価値体系の内容について、組織的な検討が行なわれていなかった。このために政策策定の段階でいかに科学的手法が適用されても、前提が明らかにされていない分析では底の浅いものに止まらざるをえなかったのである。このような欠点を是正するために主観的判断 (Subjective judgement) の内容をシステムチックに分析し、そのバリュー・システム (Value system) を明確化しなければならないのである。さらに重要なことは、一度とりだした価値体系と価値の重みづけを、後述の段階の政策シミュレーションや資源配分に活用することである。今までは関連樹木法と政策立案との結合がなされていなかった点に問題があったと言えよう。

価値観の比較検討についてはシステム分析の方法を応用する。前述の価値体系の分析では政策決定者ないし利害関係グループの価値体系を個別に分析するので、各々の価値体系を比較するのではない。したがって次の段階として価値観の相互比較がなされるべきである。話

を単純にしてA、B両グループの価値観があったとすると、A-B両グループの価値体系を明らかにし、双方の価値観のどの部分がどの程度、何故違うかを検討・比較分析するわけである。このような価値観の比較・検討は、政策を策定する場合の基礎となる。

政策策定前の第2段階は、現状における実態の把握である。具体的なステップとしては、政策対象の範囲決定、実態に内在する要因の把握、因果関係の想定である。この段階には主としてシミュレーションと多変量解析を応用する。シミュレーション・モデルは社会の実態をコンピュータでシミュレートするためのものであり、いわば現実構造把握シミュレーション・モデルである。後に述べるように政策策定の段階では、別途政策シミュレーション・モデルを開発する。現実構造把握シミュレーション・モデル開発の目的は2つある。1つは現実構造をモデル化することによって、実態を外にとりだして具体的に把握することであり他の目的は実態をシミュレートすることによってオペレーショナルな実験ができるようになることである。

ところでシミュレーション・モデルを開発する際に、現実には内在する複雑な要因を分析するために多変量解析を応用する。多変量解析の利用によって政策関連要因間の関係（グルーピング、スクリーニング、影響のパラメータ測定など）を検討する。

政策策定前の第3ステップは問題の発見である。このステップには創造工学の考え方を応用し、問題領域を探索する。また場合によってはファセット・デザインやツウィッキーの方法などを利用する。この場合に重要なのは問題領域と言うことになると、とかく後向き、かつ防衛的な“問題の事後処理”におちいらないようにすることである。実現可能なビジョンに裏づけられた未来指向の問題領域の探索をするのが、このステップでの真の役割である。

問題領域を探索したあと、シオリオ・ライティングの手法によって、将来どのようなことが起こりうるかを検討し、政策目標のためのシオリオを作成する。これによって政策対象期間の詳細な分析が可能となる。

第4ステップは資源の検討である。このステップでは、まず政策的に利用でき、コントロールできる資源の源泉、量や質のサーベイを行なう。次に資源の制約条件を分析して、最後に資源投入効果の検討をする。前述の現実構造把握シミュレーションは解剖学的に実態にメスを入れるのであるが、ここで言っている政策シミュレーション・モデルは政策効果を検討

するためのものである。ただし政策効果の詳細な検討は、後述する政策策定段階のステップ 2 である政策達成手段検討のところで行なうので、ここではその事前準備として、政策の主要効果を類推するためのパイロット・シミュレーションに止める。

第 5 ステップの政策策定戦略の決定では、まず政策策定の基本方針を決定し、次に政策策定の手順と方法を検討し、これに PERT、CPM などの日程計画法の考え方を応用する。

3.4 政策策定段階の方法

この段階は 7 つのステップに分ける。第 1 ステップの政策目標の樹立のうち、オペレーショナルな下位目標の設定については、主観的判断を樹木関連法によってとりだし、価値の重みづけを判断によって行なう。さらに目標間の優先順位の設定には研究開発の評価に使われている各種の方法を応用する。

第 2 ステップは、達成手段の重要度の決定である。そのうち達成手段の重要度の決定については、前のステップと同様に研究開発評価法を応用する。また必要ならば多変量解析を用いて要因間の重要度を測定する。さらに達成手段の資源投入効果の分析には、政策シミュレーション・モデルを開発する。波及効果の検討にはクロス・インパクト・マトリックスを使い、その他費用効果分析を利用する。

第 3 のステップである資源配分については、数理計画法やヒューリスティック・プログラミングを使う。

第 4 ステップである代替案の作成については、1 案ごとにシミュレーション・モデルを作成するが、その作成に当たっては計量経済分析、システム・ダイナミックス、政策シミュレーション言語を利用する。

第 5 ステップは代替案の個別評価で、費用効果分析や因果分析を使う。

第 6 のステップの代替案の比較については、感度分析を用いる。感度分析は、各代替案の目標値に、各変数の値をばらばらに変えてみることで、どの変数が目標値に最も大きな影響を与えるかを明らかにする。また、感度分析は、各変数の値をばらばらに変えてみることで、どの変数が目標値に最も大きな影響を与えるかを明らかにする。また、感度分析は、各変数の値をばらばらに変えてみることで、どの変数が目標値に最も大きな影響を与えるかを明らかにする。

3.5 政策策定後の段階における方法

ステップは3つに分れる。まず第1の政策実施の準備に当たっては、政策実施のスケジュール化にPERT, CPMを応用する。

最後の政策効果の評価は、巾広く情報を集め、深く分析しなければならない。そこで内容分析を利用して、政策効果を推量する。あるいは世論調査、投票、面接調査、心理テスト、公聴会などによって情報を集めて、政策の効果を評価する。シテイズン・サンプリング・システムによって、大量の政策にたいする意見を継続的あるいは必要に応じて収集することも大切である。

第3-1表 政策形成プロセスにおいて利用する方法

政策形成プロセス	利用する方法
<p>I 政策策定前の準備段階</p> <p>1. 価値の検討</p> <p>(1) 政策理念の明確化</p> <p>(2) 価値体系の分析</p> <p>(3) 価値観の比較検討</p> <p>2. 現状における実態の把握</p> <p>(1) 政策対象の範囲決定</p> <p>(2) 実態に内在する要因の把握</p> <p>(3) 因果関係の想定</p> <p>3. 問題の発見</p> <p>(1) 問題領域の探索</p> <p>(2) 問題点の抽出</p> <p>(3) 問題解決の原案作成</p>	<p>価値の革新は人間の思考力による他はない。</p> <p>討議を行なって他人にも理解できるような形で政策理念を定義し、明文化。</p> <p>関連樹木法的方式によって価値体系の中での価値の上位、同位、下位概念を体系的に把握。</p> <p>異った価値観をシステム分析の方法によって比較分析。比較の際の価値の重みづけは人間の判断による。</p> <p>実態をコンピュータでシミュレートするための構造把握シミュレーション・モデルを開発。</p> <p>データは政策データ・バンクから検索。</p> <p>複雑な要因の分析には多変量解析を応用。</p> <p>創造工学の考え方を応用して、問題領域を探索。またファセット・デザインやツウィッキーの方法を利用。</p> <p>上記の成果を凝集して、問題点を抽出。</p> <p>シナリオ・ライティングにより、政策目標達成のためのシナリオを作成。</p>

政策形成のプロセス	利用する方法
<p>4. 資源の検討</p> <p>(1) 政策的に利用できる資源の検討</p> <p>(2) 資源の制約条件の分析</p> <p>(3) 資源投入への効果の検討</p>	<p>政策効果をコンピュータでシミュレートするための政策シミュレーション・モデルを開発。</p> <p>重要なポイントだけを考慮したパイロット・シミュレーションを行なう。</p> <p>デルファイ方法やその他の統計的予測手法を援用。</p>
<p>5. 政策策定戦略の決定</p> <p>(1) 政策策定の基本方針の決定</p> <p>(2) 政策策定の手順と方法の決定</p>	<p>基本方針は人間の判断によって決定。</p> <p>P E R T的に表現。</p>
<p>II 政策策定の段階</p> <p>1. 政策目標の確立</p> <p>最終目標の設定</p> <p>オペレーショナルな下位目標の設定</p> <p>目標間での優先順位の設定</p> <p>2. 政策達成手段の検討</p> <p>達成手段の重要度の決定</p>	<p>人間の価値観によって決定。</p> <p>主観的判断を樹木関連法によってとりだし、価値の重みづけを判断によって行なう。</p> <p>研究開発の評価に使われている各種の方法を応用。</p> <p>研究開発の評価に使われている各種の方法を応用。また多変量解析によって要因間の重要度を測定。</p>

政策形成のプロセス	利 用 す る 方 法
達成手段の資源投入	政策効果を詳細に検討するために詳細な政策シミュレーション・モデルを開発。
効果の分析	波及効果を検討するためにクロス・インパクト・マトリックスや費用効果分析をする。
3. 資源配分	
目標達成のための資源配分の決定	リニア・プログラミング, ゴール・プログラミング, ダイナミック・プログラミングなどの数理計画法を応用。あるいは価値の重みづけを行なった結果を利用してシミュレーションによって資源を配分。
資源配分の調整	ヒューリスティック・プログラミングによって資源配分の調整を行なう。
4. 代替案の作成	
政策目標と手段を組み合わせた具体案の作成	1つ1つの案ごとにシミュレーション・モデルを開発。計量経済分析, システム・ダイナミックス, 政策シミュレーション言語などを利用。
5. 代替案の個別評価	
代替案の利益とコストの評価	費用効果分析や因果分析を応用, メリットとデメリットの質的要因も慎重に検討して計量化。
代替案のメリットとデメリットの評価	
6. 代替案の比較	
代替案の比較	価値の重みづけが変わった場合などの感度分析をシミュレーションによって実施。
最良案の明確化	感度分析の結果を参考にして, 人間が判断。

政策形成のプロセス	利用する方法
7. 最良案の選択 最良案の最終的評価	人間の判断による。
Ⅲ 政策策定後の段階	
1. 政策実施の準備 政策の承認と徹底 政策実施の具体案作成	人間の判断とコミュニケーション・チャネルによる。 政策実施のスケジュール立案にPERT, CPMを利用。
2. 政策の実施 3. 政策効果の評価 期待効果と実績の比較	内容分析や世論調査, 投票, 面接調査, 心理テスト, 公聴会などによって政策効果を評価。シテイズン・サンプリング・システムも活用。
政策の是正すべき内容の明確化	人間の判断によって検討。

3.6 政策策定・分析・評価のための情報処理システム

さて以上のところでは、政策形成プロセスにそって、方法との関連を述べてきた。ここでは観点をかえて、情報処理システムの立場から政策策定・分析・評価システムを新しく開発するとすれば、どのようなシステムを考えられるかについて、その可能性をまとめてみた。

政策形成を今までよりタイミングよく、的確にするには、政策に関する意思決定を側面から支援するツールが必要となる。そのツールとしてコンピュータを中心とする情報処理システムが現代においてひとつの有効な手段であろう。

前節で述べた政策形成プロセスにおける各種科学的方法の活用も、全体を一貫した流れとして支えるシステムがなければ有効にその機能を発揮できない。このようなシステムを“政策情報システム”と呼ぶことにする。

この政策情報システムの内容を、次のように想定してみた。

- ① 行政データ・バンクの確立
- ② 政策の立案・分析・評価のためのシミュレーション・モデルの開発
- ③ 質的要因も検討できる政策検討のための新しいソフトウェアの開発
- ④ 政策デシジョン・ルームの設置
- ⑤ 行政情報網の確立
- ⑥ 政策科学者 (Policy scientist) の養成
- ⑦ 上記を組み合わせた有機的なシステム

最初にあげたのは行政データ・バンクの確立である。この行政データ・バンクの中には既存の統計などの数値はもちろんのこと、質的要因も数量化したものも含めることが肝要である。その中でも政策に直接関連する情報については、政策データ・バンクを開発しなければならない。

次に政策の立案・分析・評価のためのシミュレーション・モデルを開発する必要がある。これは政策の影響や効果を見究めるためのツールであり、政策の各分野にそれぞれのシミュレーション・モデルが必要となろう。

第3は数値データだけでなく、質的要因も検討できる新しいタイプのソフトウェアの開発が重要である。また、この他に政策検討に応用できる各種の科学的方法をパッケージ化した

ソフトウェアを備えなければならない。これらのソフトウェアはユーザー・オリエンテッドで使いやすくする必要が大きい。

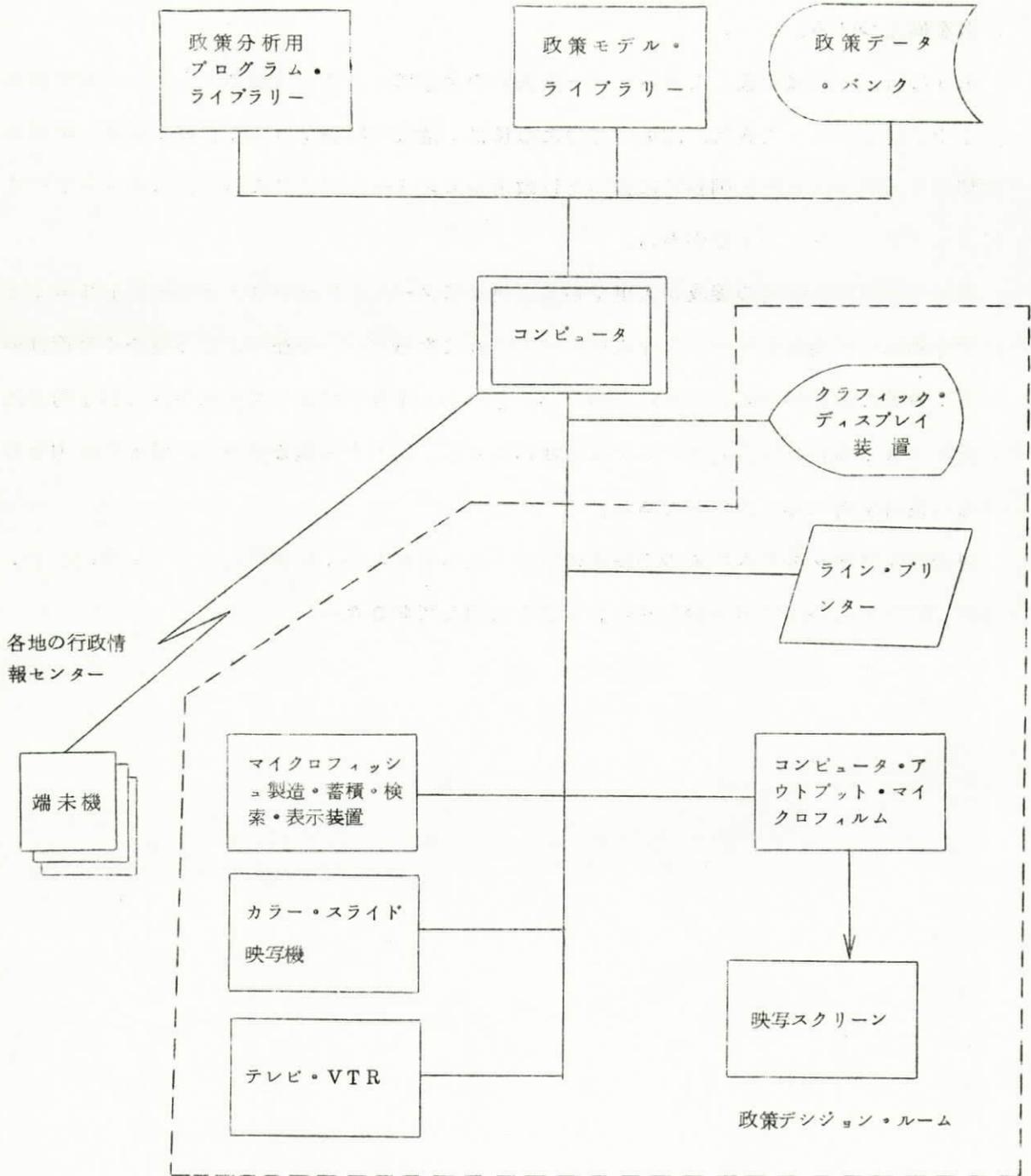
第4は政策デシジョン・ルームの設置である。政策の立案や分析、さらには評価を助けるためには、特別に設計した部屋を用意し、これを活用して政策に関連するさまざまな意思決定を行なうようにすればよい。この政策デシジョン・ルームには各種の情報処理機器・設備・情報を備えつける。

第5は行政情報網の確立である。データ通信の発達によって、情報ネットワークの形成がようやく可能となってきた。政策検討のためには、情報の収集、分類、蓄積、検索、配布が大切であるが、これを全国各地に置いた行政情報センターをつなげた行政情報ネットワークによってサポートする必要がある。

第6には政策科学者の養成が大事である。いかにツールやファシリティが完備しても、それを有効適切に運営し使いこなす人材がいなければならぬ。現在のところ優秀な官僚はいても、優秀な政策科学者はほとんどいない。したがって今まで述べてきた各種の科学的方法を駆使でき、複雑な情報処理システムを使いこなす、しかも広範な見識と正常な判断力を有する政策科学者の養成が急務である。

以上政策情報システムの6つの要素について述べてきたが、最後にこれらの、物、人、金、方法、情報を有機的に組み合わせる必要性を強調しておきたい。

第3-2図 政策策定・分析・評価のための情報処理システムの構図



3.7 政策情報システムの主要構成要素

前節では政策情報システムを概括的に述べるに止まったが、ここでは一段立ち入って主要構成要素を具体的に述べる。

まず政策分析用プログラム・ライブラリーであるが、これは前述の政策形成プロセスのところでも述べた各種の科学的手法を、実際の政策関連情報の検討に使用できるようにパッケージ化したものである。ただし方法を個別にパッケージ化するのではなく、プログラム相互間で情報を交換できるように、インプット・アウトプットの形式を統一しておく。また出来るかぎりタイムシェアリング・システムにのせて、マン・マシンの会話モードによるアクセスを可能にする配慮が必要である。

プログラムの具体的内容としては、第3-3図に記載したようなプログラムを備える。図の左上に記した頻度分析以下3つのプログラムは内容分析のプログラムである。左の列の中央は未来学関係などのプログラムである。左の列下端は、表示用のプログラムであって、グラフィック・ディスプレイ装置用のプログラムとXYプロッターに希望の図表をうちだすプログラムである。図の中央上はオペレーションズ・リサーチ関係のプログラムを記してある。中央列の中程には、情報検索関係のプログラムが書いてあり、通常の情報検索、ファイル・マネジメント・システム、セマンティック情報検索のプログラムを備える。中央列下方はシミュレーション関係のプログラムで、システム・ダイナミックスなどシミュレーション言語、計量経済分析、政策検討用に特別に開発した政策シミュレーション言語を揃える。右列上方は多変量解析関係のプログラムを記載した。

最後に右列下方は時系列分析関係のプログラムが書いてある。いずれにせよ政策検討に使用できるプログラムを一通り揃え、必要に応じて自由に活用でき、分析結果を再びデータ・バンクに蓄積しておく有機的な仕組みを作ることが肝要である。

次は政策データ・バンクの内容について述べよう。第3-4図では説明の便宜上、政策データ・バンクの内容を4系統に分けて示した。

第1は左端の列に記したデータで、これは不特定多数から集めたデータと統計に大別できる。不特定多数のデータは世論調査データや選挙投票データである。世論調査データの中には一般のアンケート調査だけでなく、積極的に特定の政策に関する世論を調査してデータと

して蓄積する。具体的な情報収集の仕組みとしては、シミュレーション・サンプリング・システムや政策デルファイ法などもとり入れるべきであろう。

統計データについては国内における官庁統計や各種国際機関の統計を備える。

左から2列目に縦に連結してあるデータは、分野別のデータである。政治データをはじめとして、社会福祉関係のデータまで各分野のデータを揃える。

左から3列目は、政策の構成要素にそって整理したデータである。すなわち価値体系にはじまり、計画に終る一連のデータを収集しておく。

最後は政策のプロセスにそって整理したデータであるが、政策策定、政策分析、政策実施、政策評価に関するデータである。

以上がデータ・バンクの内容であるが、実際には以上で説明したデータの内容はオーバーラップしており、政策データ・ベースとして使用できるようなオープン・エンデッドなデータ・バンクとして開発すべきである。

プログラム・ライブラリーとデータ・バンクについてすでに述べたが、次は政策モデル・ライブラリーについて説明する。政策モデルとは政策の検討に使用するシミュレーション・モデルの総称であって、内容は5つの階層に分れる。第1は狭い意味の政策モデルであって第3-5図では円の中に記載した。政策モデルの上部構造として政策総合モデルがあり、下部構造として各個別政策別のサブ・モデルがある。なお他の4つの階層とは、政策見通しのための各種予測モデル、各種計画をシミュレートするための計画モデル、政策実施過程および実施後を例外管理する管理モデル、実態を把握するための現実構造シミュレーション・モデルである。

最後に政策デシジョン・ルームについて述べてみる。デシジョン・ルームとは重要な意思決定を出来るように特別の施設と機器をじつらえた部屋のことである。政策デシジョン・ルームは政策の立案・分析・評価に関する意思決定をするための特別室をさしている。具体的には、次のような機器を設備を備えつける。

- ① 端末機（大型タイムシェアリング・システムと結んだ端末機またはデシジョン・システムに設置したミニ・コンピュータ）
- ② グラフィックディスプレイ装置（モニターで立体表示があるいはハード・コピーのとりかたが望ましい）

- ③ マイクロフィッシュ製造・蓄積・検索・表示装置
- ④ カラー・スライド映写機
- ⑤ テレビおよびVTR装置
- ⑥ 映写スクリーン
- ⑦ 大型の図や表を壁に表示するパネル
- ⑧ 会議電話
- ⑨ その他会議のための設備

このような政策デジジョン・ルームを設けて、政策の対象となる領域を多角的に検討し、意思決定に利用する。

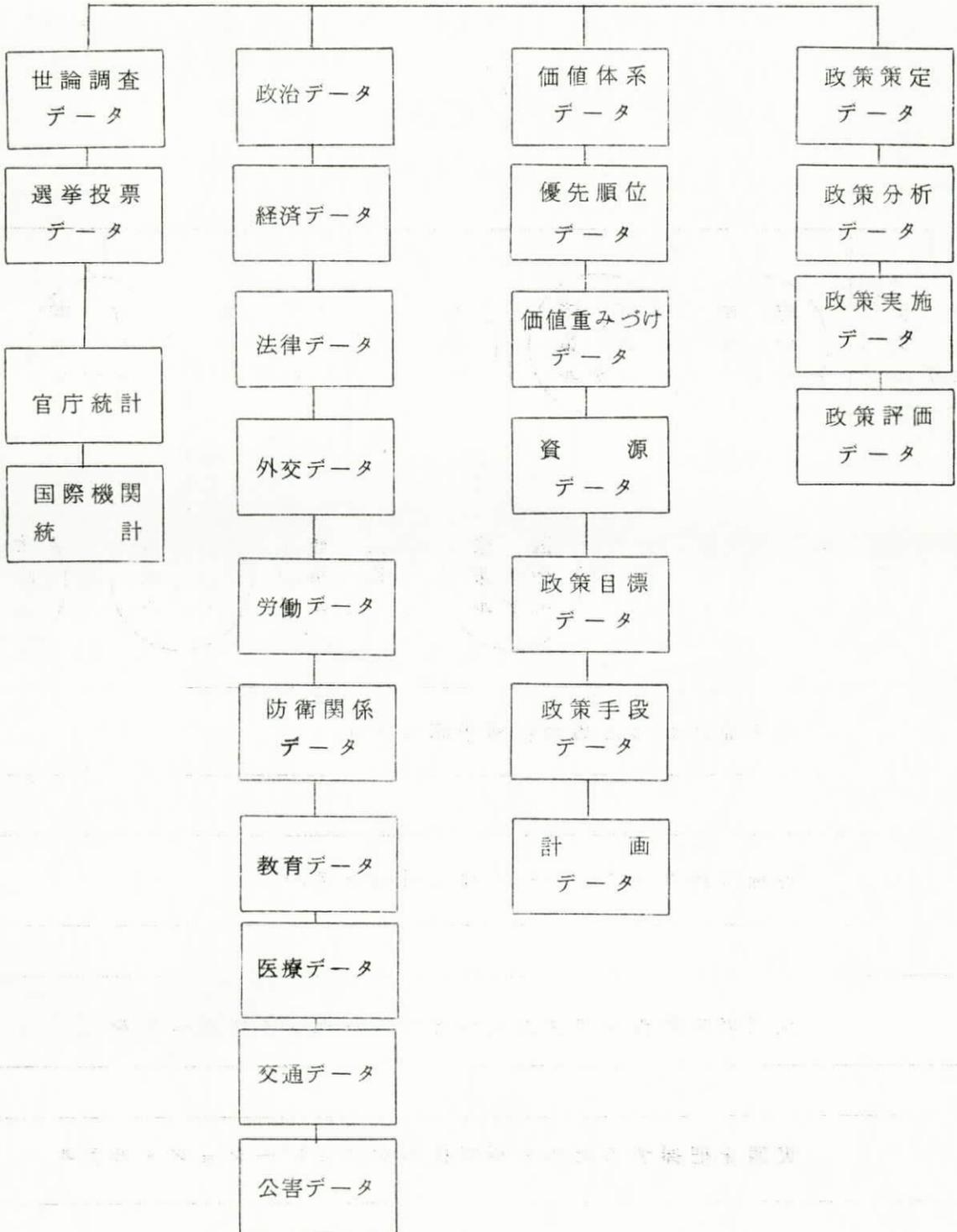
- ① 政策決定支援システム
- ② 政策決定支援システム
- ③ 政策決定支援システム
- ④ 政策決定支援システム
- ⑤ 政策決定支援システム
- ⑥ 政策決定支援システム
- ⑦ 政策決定支援システム
- ⑧ 政策決定支援システム
- ⑨ 政策決定支援システム

The right side of the page contains a large grid of 18 small boxes, arranged in 3 rows and 6 columns. Each box contains a number (likely 1-18) and some illegible text or symbols. The boxes are arranged in a grid that roughly corresponds to the list items on the left, though the mapping is not perfectly one-to-one. The boxes are arranged in a grid that roughly corresponds to the list items on the left, though the mapping is not perfectly one-to-one.

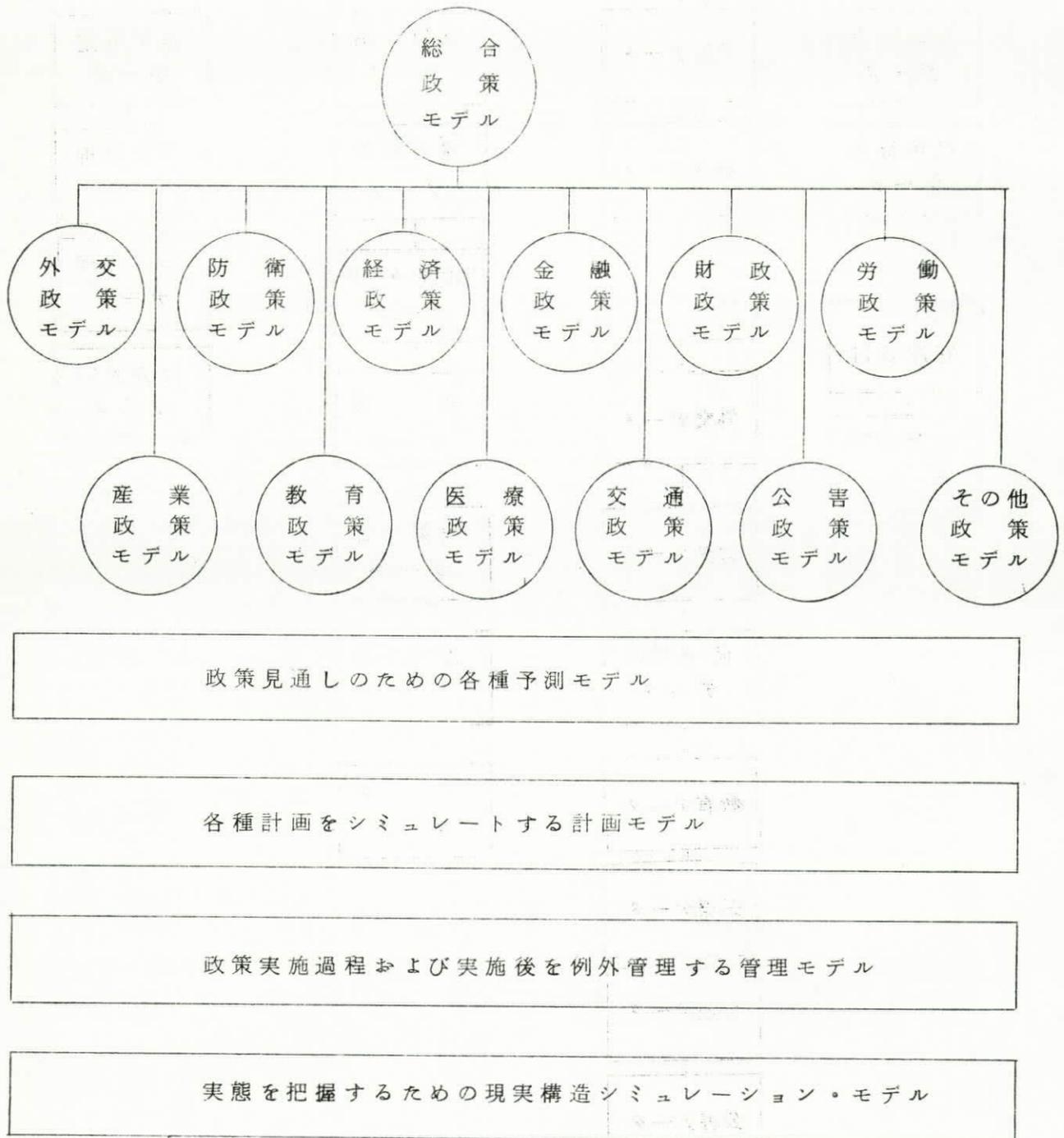
第3-3図 政策分析用コンピュータ・プログラム・ライブラリーの内容

〔内容分析〕	〔O R〕	〔多変量解析〕
頻度分析	リニア・プログラミング	重回帰分析
評価的主張分析	インテジャー・プログラミング	段階式重回帰分析
索連分析	ゴール・プログラミング	相関分析
	ダイナミック・プログラミング	分散分析
	ヒューリスティック・プログラミング	因子分析
	P E R T	主成分分析
〔未来学など〕	C P M	判別分析
アンケート調査分析	〔情報検索〕	集落分析
デルファイ法	情報検索	正準重回帰分析
クロス・インパクト・マトリックス	ファイル・マネジメント・システム	〔時系列分析〕
関連樹木法	セマンティック情報検索	E P A 法
因果分析法	〔シミュレーション〕	センサス局法
〔図表の表示〕	システム・ダイナミクス	直交多項式
ディスプレイ用ルーチン	計量経済分析	指数平均法
プロットイング・ルーチン	政策シミュレーション言語	ゴンベルツ曲線
		成長曲線

第 3 - 4 図 政策データ・バンクの内容



第 3 - 5 図 政策モデル・ライブラリーの内容



3.8 政策情報システムの危険と限界 （政策情報システムをめぐっての議論）

この報告書は、政策情報システムをめぐっての議論を、このようにまとめた。

さて以上のところで政策情報システムの内容を肯定的にとりあげて説明してきた。しかし反面において、このような政策情報システムの内包している危険や限界もここで指摘しておく必要がある。

危険と限界の第1は、主観的判断の計量化である。このレポートでは従来の数値情報よりさらに一歩進めて政策に関する政策決定者および利害関係グループの主観的価値判断を計量化して、コンピュータで処理しようとの考えに立脚している。しかしながら、このような考えに対しては、主観的判断を的確にとり出すには困難があり、誤った計量化によって間違った結論を導く危険が大きい。また、たとえばイデオロギー的な対立や利害が全く相反する人々から主観的判断を聞き出すのは事実上不可能な場合もある。したがって主観的判断の計量化しうる範囲はおのづから限定されてくるわけである。

危険と限界の第2は、コンピュータの適用についてである。コンピュータは所詮機械であり、政策の革新のようなことはコンピュータでは処理できない。また、たとえば新しい教育制度を考えだすようなことはコンピュータにはできない。あるいは非常に大きな枠組や社会構造をコンピュータで把握しようとしてもできない。また、概念形成もコンピュータでは処理できない。したがって、コンピュータでは犯すことのできない人間の聖域としての判断領域は永遠に存在するわけである。換言すればマン・マシンのシステムと云うでも、人間とコンピュータが果たすべき役割と領域は画然と分れているわけである。ここで強調しようとしているのは、今まで政策判断で人間の担当していた領域の中で、少しずつコンピュータがサポートできる領域が拡がりつつあること（とくに多量、多種データが政策決定に必要である）、ならびにマン・マシンのシステムでそれぞれの役割と領域を明確にしつつも有機的な連携が大切である — という2点である。

危険と限界の第3は、政策の数字モデル化の問題である。現実を無理に単純化したか明確化しようとする、重要な部分が抜けてしまって一部の狭い領域だけが数字モデルとなったり、意味内容が変ってきたりする。

したがって以上の3つの危険と限界を十分に意識しつつ、政策情報システムの開発を推進しなければならぬ。

貧困問題を解決するには、数々の代替案がありうる。たとえば「教育投資に力を入れれば良い」との説を主張する人がいる。また他方では「直接的な金銭の補助をすべきである」と力説する人もある。あるいは「権力構造の変化がなければ、貧困問題は解決しない」と説く人もある。さらには「道徳的な成功を重視するようにして改善できる」と言う人もある。しかし、これらの人々の説の中から情報処理システムによって、創造的な選択をしようとしても無理である。可能なのは、あらかじめコンピュータに与えた価値の重みづけによって代替案の中から選択させることである。けれども代替案の数が多く、価値の重みづけによる計算が複雑な際には、コンピュータによる代替案の評価が、人間による選択の大きな助けとなることが考えられる。

参考文献

1. 関寛治著「国際体系論の基礎」東京大学出版会 昭和44年
2. 武者小路公秀著「行動科学と国際政治」東京大学出版会 昭和47年
3. Davis B. Bobrow and Judah L. Schwartz, "Computers and the Policy-Making Community", Prentice-Hall Inc., 1968.
4. John F. Pierce Jr., "Operations Research and the Design of Management Information Systems", Badger Printing Corporation, 1967.
5. Harold Sackman and Ronald L. Citrenbaum, "On Line Planning", Prentice Hall, 1972.
6. Georges A. Steiner, "Top Management Planning", the McMillan Company, 1969.
7. John Forrester, "Statistical Selection of Business Strategies", Richard D. Irwin, Inc., 1968.

第4章 政策形成の政治社会学的アプローチ

4.1 はじめに

社会の構造・機能的分化の進展とそれらの相互関連の複雑化、テクノロジーの高度化とビ
ューロクラタイゼーションの進展などにより、19世紀的な自由競争と予定調和の原理が大
きく崩壊し、社会生活全般における意図的で長期的で合理的な介入や計画化がますます必
要になってきた。

私のおよび公的な組織や分野における個々の政策形成はいうまでもなく、それらの相互関
係や全社会的な政策形成のメカニズムについて、いいかえれば、「ソサイアタルな制御の体
系」についての理解を深めることが学問的にも実際的にも緊急な課題となっているが、と
くに公共的分野におけるこのような課題に答える科学として登場しつつあるのがこれまで述
べている政策科学である。

このような政策科学が、伝統的なディシプリンを統合し、さらに超越する性格のものでな
ければならないことは度々指摘されるところであるが、ドロア(Y. Dror) はそれに固有
の中心概念としてメガ・ポリシー(Mega-Policy)とメタ・ポリシー(Meta-
Policy)という概念を提示している。前者は公共政策の目的にかかわる政策であり、後者
は政策形成過程をめぐるとの政策である。(1)

政策立体や政策の種類によるニュアンスの差はあっても、政策目標の設定、施行、および
帰結の評価という政策の一連の過程には、目標の設定や資源の配分などにかかわる本質的に
政治的な過程と手段の合理的な選択や配置などにかかわる技術的な過程とが含まれている
であり、それは「選択(Choice)と合理化(rationalization)を通じて達成される政策の
樹立と実現」(2)の過程にほかならない。
すなわち、政策形成や計画には政治と科学、価値と技術、民主主義と合理化という時には

(1) Y. Dror, Ventures in Policy-Sciences, American Elsevier, 1971. を参照。

(2) A. Kahn, Theory and Practice of Social Planning, Russell Sage

Foundation, 1969, P. 17.

全く異物的な二つの次元が複雑に入り混っていることを認識することがきわめて重要なのである。実際に、計画化が進めば進むほど、自由と民主主義を維持する条件を「ソサイアタルな制御の体系」にビルト・インすることが不可欠となる。

政策形成におけるこのような二つの次元の関連を明らかにすることに今後の政策科学の任務があることは疑い得ない。本論の目的は、このための基礎的作業の一つとして、政策形成の政治社会的過程に関する主要な見解を批判的に整理することにより、それについての理解を深めることにある。

4.2 政策形成における合理性と非合理性 —— 合理的意思決定論をめぐって ——

第二次の組織の合理的性格を強調する組織論や意志決定論は、個々の組織のみならずソサイアタルな政策形成の一つの有力なモデルとなっているが、それには次のような仮設からなりたっている。

1. 合理的な意志決定者がまず解決されるべき問題を規定する。
2. 実現されるべき諸目標を明らかにし、それらの優先順位を決定する。
3. 夫々の目標を達成するために可能なすべての手段または政策を列記する。
4. 夫々の手段または政策に照応するコストとベネフィットを明らかにする。
5. それらを比較して、相対的に最も大きなベネフィットと最も小さなコストをもたらすような手段と目的の体系を選択する。

このような「合理的モデル」は現実にそぐわない規範的なモデルとして批判されるにいたり、たとえばシカゴ住宅局による住宅政策を究明に研究したバンフィールド(E. Banfield)は「(住宅のための)土地および計画の種類は、最終的には、大部分「技術的」というよりは「政治的」な考慮により行なわれた⁽¹⁾」と結論している。「合理的モデル」の非現実性や限界を指摘する反論の内容は、ほぼ次のように要約されよう。

1. 時間と資源の制約

為政者、官僚および一般に幾多の組織のリーダーは一定期間内に意志決定を行なわねば

(1) E. Banfield, "Ends and Means in Social Planning," *International Social Science Journal*, XI, 1959. pp. 369

らない場合が多く、こうした時間的制約のために十分な情報を蒐集し、目標と政策との可能な関係を全て分析し比較することは殆んど不可能である。仮に時間的余裕があっても、このような龐大な作業を行なうことは資金的に不可能であろう。

2. 価値や目標の設定と順位づけの困難

何を問題として意識し究極的にどのような状況を目標とするかは、現状においては経験的に優劣を比較することが不可能な価値判断により大きく左右される。さらに、政策の抽象的な公的目標（例えば、貧困問題の解決）に一致がありえても、操作的な目標や具体的政策（例えば、人種差別の克服、所得の増大、権力の再配分、教育の拡大……）の順位や関連性を明らかにし決定することには多大な困難が付きまとうのであり、それらのうちのある目標は互に矛盾する場合も少なくない。

周知のように、費用・効果分析やP/B/Sも、目標の設定や選択、政策の非経済的帰結の測定、政治社会的な費用・効果の測定には無力であり、イデオロギックで政治的なインテリジェンスとテクニカルなインテリジェンスを統合する作業は多く今後の課題として残されている。

3. 長期的予測の困難さと現状への固執

多くの政策に関する将来の状況は流動的で不可測的であるため、為政者や計画者は目標や目標達成の手段などに関し厳密で長期的な展望や枠組を持たないのが普通であり、私企業の計画においても国家的な経済発展計画などにおいても5年間以上の計画化が厳密に行なわれることは稀である。

これは、長期的予測の技術的な困難さのほかに、行政的組織の硬直性や「手段と目的の転化」に起因するところが多い。組織が奉仕すべき公的な目的は、組織自体の存続という組織の成員にとりより身近な目的に従属しそれにより歪曲されやすいが、既得権の固執や事なかれ主義、権限の階層的序列や分業体系の高度化というような官僚主義は、政策のイノベーションや計画化自体を阻み機会主義的な意志決定や短期的な効果を重視する政策をばびこらせることになりやすいのである。

4. 政治的妥当性と正当性

次期の選挙や政治的有力者への配慮により、為政者は往々にして「合理性」よりも政治的な妥当性を優先させることになりやすい。たとえば、貧困問題にたいする最も「合理的」な

解決方法はあらゆる層の人々に高いレベルの収入を保障することであるという考えが存在するが、これは政治的に妥当ではないという理由で避けられるのが常であった。自己の選挙人や特定集団の利益は、「民意」を反映し政策決定に正当性を附与するものとして広汎で長期的な「合理的」政策に優先する配慮を与えられることになりやすい。政治的妥当性の重視はすでに述べたような官僚制機構への適応性という配慮とともに、政策の大きな変更を妨げる要因となる。政策の公共性からの離背は、政策決定が限られた集団の圧力により左右されれば、されるほど大きくなるが、仮に民主的な権力構造が実在しているとしても、合理性と民主主義を両立させることが容易に解決されえないディレンマとして残ることには変りはない。

さて、「合理的モデル」の「極大化原理 (maximization principle)」にたいする以上のような批判は、「満足化原理 (satisfactory principle)」の提唱を促し、さらに「インクレメンタリズム (Incrementalism = 漸進主義)」という考えを広く定着せしめるにいたった。

リンドブロム (C. Lindblom) などによれば、現実の政策形成は「非論理的 (disjointed) インクレメンタリズム」という戦略により行なわれるのであり、それは問題解決のための次のような相関連する8つの要素から構成される。

1. 選択は政治的世界の中で行なわれ、現状 (status quo) の近辺に求められる。
 2. 政策の代替案は数において限られており、しかもこのような代替案が現状から乖離する度合はごく僅かである。
 3. ある政策の実施にあり、その政策の滞結が考慮されるにしても、その範囲はごく僅かである。
 4. 政策目標は政策手段に合致するように修正されるのであり、このような方向において、目的と手段の相互作用が働く。
 5. 問題解決に必要なデータを分析する過程において、問題そのものが再構成され再定義されていく。
 6. 分析と評価は継続的に行なわれ、その結果としての政策は修正された選択の長い連鎖の中にほかならない。
- 分析と評価は、既定の目標を達成するというよりも好ましくないと認識される状況を

修正することに向けられる。

⑧、分析と評価は一人以上の他者により行なわれるのであり、これはこのような活動の焦点が分散化されまたは非統一的にならざるを得ないことを意味する。(2)

彼等によれば、このようなインクレメンタリズムの長所は、政策形成の様々な段階や状況において政策の帰結の評価や比較を可能にし、したがって間違いの修正や政策担当者の統制をより容易にするとともに、政策形成を担う組織体の存続と適応を助長することにある。さらに、それは絶えざるフィード・バックを可能にするゆえに、総じて民主主義を助長する方法である、とされる。(3)

さて、以上に要約した「合理的モデル」と、インクレメンタリズムを比較すれば、少なくともアメリカにおける政策形成過程をより正確に反映する記述的理論としては、後者の方が優れていることを認めざるを得ないであろう。既得権による当初の目標の制約、手段と目標の相互作用、長期的で包括的な政策の困難さは、都市問題や貧困問題などに関して十二分に味わわれてきた苦汁である。

しかし、規範的理論としては、インクレメンタリズムは、要するに闘争を回避し技術的必然性の名において既得権との衝突を避け、現状維持の固執や良くて漸進主義を出ない保守性から自由ではない。この意味において、どのような勢力関係や権力構造のもとにどのような政策についてどれほどインクレメンタルな決定がなされるかなどについての実証的研究を重ねていくことが必要であろう。

人間の問題解決的な創造性や人間社会における目的の不確定性を認識し活用するためには現時点における社会制度や社会的均衡関係を不変的な与件と考えるようなレジタリティーを避けなければならない。一般的に、社会的危機は既得権の作用や伝統への固執を弱めることにより政策形成を改善し政策の質的転換をより容易にするが理解されているが、都市問題や公害問題のような現代において我々が当面する多くの問題は、インクレメンタリズムを超える思考法や政策を不可欠としているのではなかろうか。

(2) C. Lindblom, A Strategy of Decision, Free Press, 1963, Chp. 5を参照。

(3) R. Dahl and C. Lindbeck, Politics, Economics, and Welfare, Harper & Row, 1953. を参照。

技術主義に偏らない人間の知性を政策形成に活用することができる組織づくりが今後の重要な課題であるが、もしベニス(W. Bennis)などが理想とする「流動的社会」が実現するならば⁽⁴⁾、ダール(R. Dahl)のいう「計算された危険性(Calculated risk)」やエツィオニ(A. Etzioni)のいう「基本的決定(fundamental decision)」もより容易に現実化され、社会改革の度合いもより大きくなることが期待されよう。⁽⁵⁾

そのためには、私的利害や公共性、権力構造、知識と価値の関係などについての理解を深めていくことが不可欠である。

4.3 権力構造と政策形成——パワー・エリート理論をめぐって

前節において言及したように、政策形成の諸問題は権力構造と深い関連を有し、このような視野からの分析は数多くなされてきた。ここでは、主に権力の保持者である少数のエリートにより主要な政策が決定されるという「エリート・モデル」の問題点を指摘し、政策形成についてより包括的な理論化を行なっていると思われる「政治交換モデル」への橋渡しとしておきたい。

周知のようにミルズ(C. W. Mills)、ハンター(F. Hunter)に代表される政策決定の「パワー・エリート・モデル」は次のような構造を有する。

1. 特に第二次大戦後、産業、軍事、および政治団体のパワー・エリートへの権力の集中が進展した。
 2. 上記の三制度の制度的利害を代表する三種類のエリートの間での公的および私的な利害の癒着が進展した。
- 以上二点から、公共政策の決定権は実質的にこのようなパワー・エリートに握られ、彼等は自分達や彼等が代弁する制度の利害を増大させるために政策決定を行なうが、このような決定力はほとんどすべての重要事項に及ぶ。

(4) W. Bennis, Changing Organization, McGraw-Hill, 1966.などを参照。

(5) A. Etzioni, The Active Society, Free Press, 1967.などを参照。

R. Dahl and C. Lindblom op. cit. を参照。

4. 彼等による権力の濫用を予見多クする政府，第二次的集団，一般大衆の権力が縮小し，結果全体的な政治的無力感や無関心が拡大した。

細部においてニュアンスを異にするが，基本的にこのような権力や政策決定の集中化を支持する見解は，その後，例えばカリエル(H. Kariel)，カルブレイス(K. Galbraith)およびローイ(T. Lowi)により夫々，「アメリカにおける多元主義の終焉」，「新しい産業国家」，および「自由主義の終焉」というスローガンのもとに提示されている。これらは必ずしも産業，軍事，政治団体という三制度にこだわらないが，巨大企業をはじめとする私的な組織的権力の増大およびそれらと他の第二次的組織や未組織集団との間における権力の格差の拡大，それらと公的権力との癒着またはそれらによる公的拡大の侵害によりもたらされた「公的権威の危機」；立法部の衰弱と行政部の肥大等および総じてアメリカにおける民主主義の危機を訴える点において共通している。(1)

他方，これに批判的な研究も全国のおよび地方的なレベルにおいて数多く提出されてきた。いわゆる集中説と分散説の論争点を詳しく述べる余裕はないが，政策決定と権力構造に関して上記の「エリート・モデル」との対比において以下の二点を考察しておきたい。

1. 政策の種類と権力構造

「エリート・モデル」の最も重要な疑点は，エリートが大部分の重要な政策事項について決定力を有する，という主張である。結論的に言えば，仮に「パワー・エリート」が実在するとしても，彼等による権力の行使は彼等個人または彼等の集団の直接的な利害に関わる場合に限定されやすい，ということである。一般的に政治的参加の性格や形態がいわゆる「シンビック・カルチュア」(diverse culture)に大きく依存することは言うまでもないが，個人や集団の政治的参加は彼等の直接的利害が脅かされたり増大する場合に最も大きくなるのである。すなわち，潜在的な権力はあらゆる事柄について顕在化されるのではなく，顕在化される度合や性格は政策の種類により異なるのである。

また，権力の顕在的な行使は権力の正当性の概念により制約されざるを得ない。したがって

(1) H. Kariel, The Decline of American Pluralism, Stanford, 1961;
K. Galbraith, The New Industrial State, Hamish Hamilton, 1967; and
T. Lowi, The End of Liberalism, W. Norton, 1969. を参照。

て、我々はエリートになりうる人間、すなわちある経済社会的地位や特定の役割を担う者の現実の行動をある一定の政策形成過程について研究するとともに、異なった政策事項に関する同様な研究を比較しなければならぬのである。たとえば、ニュー・ヘブロンにおける政策形成に関するダールの研究や外交政策に関するロズノー（J.N. Rose neau）の研究は、異なった公共政策の種類に広がるリーダーシップの専門分化が顕著であり、機能的な専門分化に照応するエキスパートが自己の専門分野に関するオピニオン・メーカーになっていること、などを明らかにしている。(2)

以上に明らかなように、大勢としては政策決定の分化と多様化のほうがより現実に近い姿であろう。これは、基本的には産業化を軸として進行した社会構造や機能の分化およびそれによる利害の多様化や社会問題の複雑化に基づいている。「エリート」モデル中に想定されるような特定の制度的利害の恒常的癒着がみられないことは幾多の研究により明らかであるが、たとえばビジネスだけについても、企業や業種間における競争や利害の相互性の故に、あらゆる事柄にたいしてビジネスが一体的に大きな権力を行使するわけではないことも論証されているところである。ビジネスの巨大な経済力が直ちに巨大な政治社会的権力に転化されるという想定はナイーブにすぎると言わなければならない。

社会全体における権力の集中化が進んでいるとすれば、それはパワー・エリートの理論よりも「パワー・クリーク (power clique)」の理論により一層適切に説明され得るであろう。すなわち、政策形成に関しては政策事項に関連のある諸利害集団の間にコアリション（連合）が形成されるが、このようなコアリションは政策事項に直接的な利害関係を有する集団によってのみ構成され、したがってそれは決して恒久的なものではない、ということである。ある政策に関して敵対的な関係にある集団も他の場合には協調的な関係を保たなければならないという事態が少なくないのであり、したがって、それらの間における闘争の限界と一種の政治的な安定性をもたらされることになる。

しかし、このようなコアリションに参加するのは圧倒的に巨大な組織的利害の代表者であり未組織者の利害は常に後まわしにされる、という意味において「多元主義の衰退」を認め

(2) R. Dahl, Who Governs?, Yale, 1961; J. Rosenau, National Leadership and Foreign Policy, Princeton, 1963; を参照。

なければならない。混合経済や「グラント・エコノミー」の進展により、資源配分をはじめとする政府の機能は著るしく拡大し経済社会的過程は総じて著るしく政治化されることになったが、同時に政府が私的組織の利害と結びついたりそれにより侵蝕されるという「公共的権威の危機」がもたらされやすいことも事実である。しかし政府内部の利害が決して一様でないことにも注意しなければならないであろう。

最後に、以上に関連して、私的利害 (self-interest) の性格についてふれておく必要がある。前節において、組織の行動様式は「極大化原理」よりも「満足化原理」により解明されることを述べたが、これは政策形成に参加する個人の私的利害についてもあてはまることである。この問題を関税政策に関与するビジネスマンについて克明に研究したパウアー (R. Bauer) などは、誰が「私」であり、どのような価値をどのような期間にわたって追求するのか、すなわち私的利害が正確に何を意味するか、は多くにどり極めて曖昧でありしたがって彼等は新しい情報に応じて変更しうるような政策形成の戦略を用いざるを得ないことを明らかにしている。(3)

一般に、政策形成に参加する個人の行動を決定する要因として、彼等の政治的志向のほか、慣行的な戦略、情報の源泉、および私的利害についての解釈などを考慮しなければならないと思われる。

2. 政策形成と資源

以上に述べたような政策形成における多様化の傾向は、特定の政策決定者が政策形成に必要なすべての資源 (resource) を確保することが殆んど不可能である事実と深く関連する。すでに明らかにしたように、政策形成は短期間に終結する単一的な過程ではなく政策の開始から終了にいたるまでに様々な局面が重層的に介在する複雑な連鎖過程であって、このような局面に必要な資源も多様であり夫々性格を異にしている。

これを究は、どのような局面を一応、政策の開始、スタッフィングと計画、コミュニケーションを宣伝、制度的裁可とエリート間の組織化、財政、および裁可と統制という6つに区分して、夫々に必要な資源の特徴を明らかにしておく。

① 政策の開始 (Policy Initiation) ② スタッフィングと計画 (Staffing and Planning)

(3) R. Bauer, Il Pool, and L. Dexter, American Business and Public Policy,

① Atherton, 1963を参照。② R. Bauer, Il Pool, and L. Dexter, American Business and Public Policy,

A 政策形成の開始

政策形成が正確にどのような形態や過程において開始されるかを明らかにすることは極めて困難であるが、それが政策の種類や権力関係により異なることは明らかである。たとえばビジネス・リーダーが青少年非行問題に関する政策を、また国際問題のリーダーが地方政治に関する政策を開始することは困難であろう。ただし、一般的には、職業的政治家を除いて政府官僚のほうが他よりも政策を開始するのに有利な立場にあると考えてよい。しかし、彼等の力も自分の行政的な専門分野に限定される場合が多い。

未組織者や一般大衆の要望が政策化されるか否かは言うまでもなく政治体系全体の有効性にかかわる問題であるが、これに関するマス・コミの役割は極めて大きい。アメリカの場合に注目すべきことは、「コミュニティ・アクション計画」にみられるように、政治、財団および学者という三集団の協力により社会計画の開始や世論の形成が以前よりも中央やエリートに集中化された事実である。

B スタッフィングと計画

これに関して目立たないが実質的に重要な役割を果すのは、専門家、技術者および学者である。テクノロジーの高度化や社会問題の複雑化とともに彼等にたいする為政者の依存は増大し、彼等の権力も増大した。しかし、その権力は専門的な技術的卓越性を基礎としており彼等は「経営者革命論」に想定されるほど独立的な権力の中枢を構成しているわけではなく、政治的または行政的権力者と相互依存的な関係にある。

しかし、この現象は全社会的には、立法部にたいする行政部の優位、政治的権力者と専門家の癒着、および彼等と一般大衆との乖離という民主主義にとり危険な傾向として意識されつつある。

C コミュニケーションと宣伝

計画自体がどれほど立派であっても、それが大衆に理解され支持されない限り実現が困難であることは言うまでもない。一般大衆やマス・メディアにたいする個人の接近力は重要な資源である。しかし、これまでの権力構造の研究においてこの問題は比較的無視されてきた部分である。マス・メディアの「操作」が政治家や官僚にとり極めて重要な仕事になっていることは周知の事実であろう。

一般に、経済的資源が宣伝のために不可欠であることは勿論であるが、高い社会的地位や

特殊な社会的役割が自らから宣伝を生み出すことにも注意しなければならない。

D. 制度的裁可とエリート組織化

一定の事項が政策の対象となり社会的に明確にされた場合に、それがどのように発展するかは社会によりもたらされる様々な裁可に大きく依存する。すでに述べたように、政府がそれを進める中枢であることはいりまでもないが、これに関連する諸力は決して政府諸集団に限られず、政策事項に応じて多様な集団が多様な結合関係において登場する。したがって、多様なコアリションを形成する能力を有する者が政策決定に大きな力を及ぼすことになるが、このような能力は制度的な権力だけにより与えられるのではなく、個人の政治的資質やインフォーマルな人間関係にも大きく依存することに留意しなければならない。

E. 財政

財政的措置が多く政策形成に不可欠であることは語りまでもないが、それを行う能力は経済的資源自体ではない。地域社会の場合に、多くの政策について財源を中央にあおがなければならぬのも事実である。

F. 裁可と統制

政策が人々の行動の大きな変更や修正を意味するような場合には、政策形成はこのような変更や修正が現実生起するまでの長期間に及ぶことになる。人種差別の禁止はこのような政策の典型である。

この場合、裁判所などがこうした政策を統制する典型的な機関であるが、ポジティブな裁可に関しては、人々の行動はマス・メディアにより影響されるところが大であり、したがってマス・メディアに影響力を有する者は政策形成において多大な役割を果しうるのである。

4.4 政治的交換としての政策形成

これまでの考察において、政策形成の政治社会的性格を主に合理性や権力構造との関連において検討してきた。それらは、政策形成についての理論は個人と政治体系および利害集団や政治的役割といりような個人と政治体系を媒介する変数の間の諸関係を明らかにするとともに政策形成の改善に役立たなければならないことを示唆している。

現状において、このような理論化の要件を少くとも形式的に最もよく満しているのは、政

策形成過程を政治的インプットが政治的アウトプットに変形される過程であるとする機能主義的な「政治的交換 (political exchange) モデル」であろう。したがって、以下にこのモデルの構造や重要な概念を要約し検討することにより、政策形成の政治社会的側面の理解に資することにした。

周知のように、イーストン (D. Easton) に代表される政治体系の機能主義的理解によれば、社会体系の下位体系としての政治体系は社会にたいし「諸価値を権威的に配分する」機能に従事し主に社会の目標達成に責任を有する体系である。⁽¹⁾

政治体系にたいする環境からのインプットは稀少な資源にたいする要求と政治体系が意志決定を行う権利にたいする一般的な支持を内容とし、政治体系からのアウトプットは社会体系の要求を満たすために権威的な政治体系、すなわち政府により行なわれる決定や活動を内容とする。そして、政府を中心として遂行されるこのようなインプットの吸収とアウトプットの創出が政策形成なのである。すなわち、政策形成過程は政府と社会の間にフィード・バックを通じて無限に繰り返されるインプットとアウトプットの連鎖なのであり、それは、一般的な社会的交換過程の一部としての経済的交換過程に類似する政治的交換過程にほかならない。

より具体的に言えば、政治的交換というのは、人々が政府を通じて財およびサービスの供給をはかることにより、他の方法では達成されないような社会全体としての共同目的や社会的正義などを実現していくことを意味する。その主体は、究極的にはあくまでも市民としての個人であるが、個人間の相互作用の間に政府が介入することにより、政治的交換は、具体的には、個人から政府へ、そして政府から個人へという二つのステップをとって現われる。要求と支持と資源が個人から政府に流れ、公共サービス、所得の再分配、名誉のような価値が政府から個人へ流れていくのである。

ところで、このような転換が可能であるためには、一定の政治的コンセンサスが存在しなければならない。何故ならば、このようなコンセンサスがなければ政治体系の正当性にたいする支持も、また政府による紛争解決も存在しえないからである。このコンセンサスの範囲におい

(1) D. Easton, A System Analysis of Political Life, John Wiley, 1976, 5.

J. Mitchell and W. Mitchell, Political Analysis and Public Policy,

Rand McNally, 1969 を参照。

て、個人は自分の私利私欲や環境的条件について様々な解釈を行い、容認される政治的ゲームのルールにしたがってかなり専門化された役割を果たすのである。そして、このような役割やルールは、個人の活動に一定の枠を与え政治体系の安定性をもたらすことになる。

言い換えれば、政治体系の中で個人が果たす役割や政治活動におけるルールは究極的に政治的コンセンサスにより規定されるのであって、アメリカの場合、エリートといえどもこのようなコンセンサスである民主主義を危くすることは許されないし、現実にはエリートは民主主義を強化する役割を果たしているのである。どのような政策決定もそれに反対する集団の意見を絶対的に無視することができるほど最終的ではあり得ない。したがって、どのような政治的解決も、絶えざる修正にさらされ、暫定性から自由ではないのである。

このように、政策形成過程は、政府を通じて絶えることなく生起する市民と市民との間の政治的な相互作用または交換過程であり、それに関与する個人は政治的な役割構造や政治的ゲームのルールを通じて互に影響を及ぼし合う。個人と政治体系の一般の規範を媒介するものとして、このような役割構造と政治的ゲームのルールは政策決定者にとって重要な環境をなしている。したがって、我々は圧力団体、政党、行政府というような分配過程の様々な分野に関与する政治的諸集団の夫々に特有な役割構造やゲームのルールを明らかにしなければならないのである。

ところで、このような役割構造やゲームのルールが、集団の種類によってのみならず政策の種類によって異なることが容易に想定されよう。個人間の諸関係を大きく規定する個人の政治的期待は政府のアウトプットに大きく依存し、したがって政治的諸関係は政策事項により規定されるからである。ローイは異った政策に照応する特有の政治的諸関係すなわち政治的役割構造、相互作用およびエリート集団の性格を、分配的政策(distributive policy)、規制的性格(regulatory policy)および再分配政策(re-distributive policy)の三種類について類別し、夫々に合意的政治、圧力集団の間の政治交渉、エリートと非エリートとの間の闘争が伴うことを示している。(2)

(2) T. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory" World Politics, XVI, No. 4, July, 1964, pp. 677-715.

を参照

政策の種類をどのような観点からどのように分類すべきであるかは今後の大きな課題として残されているが、それはともかくとして、どのような政策を優先すべきであるかという課題は常に存在する。これに関して結論的に言えば、優先順位を決定する要因として、政策形成に関与する人々の目標のほか、他者の役割構造、ゲームのルールおよび資源というような政策形成に関連する全ての条件を考慮しなければならない、ということである。

この問題を予算編成過程について研究したウィルダスキー(A. Wildavsky)は、社会的闘争はできるだけ回避されるべきであるという強い規範のために、前年度の分配が若干修正されるインCREMENTALな変更が一般的であることを明らかにし、このようなインCREMENTALリズムはある計画の帰結が夫々偏った見地からにせよ多くの人間により評価される結果であるゆえに、不完全なPPBSによる包括的評価よりも実質的に合理的である、と説いている。(3)

インCREMENTALリズムの性格についてはすでに第一節において説明したが、予算編成のみならず政策全般における優先順位の決定がインCREMENTALな方法で行なわれているとするならば、それは政策形成過程が絶えざるフィード・バックにより常に変更を余儀なくされることを意味する。したがって、パウアー(R. Bauer)が逆説的に強調したように、洗練された計画は非計画や「模索(muddling through)」に近くなると言えそうである。(4)

以上が、政策形成過程をほぼ政治的交換過程とみなす考え方の概要である。すでに明らかのように、政治的交換を社会的交換の一種とみなすこのモデルの長所は、役割構造や政治的ゲームのルールというような概念を中心にしながら、政策形成にかかわる個人、集団および政府の相互関係を包括的に把握し夫々の位置づけを行なっている点にある。それは、集団に還元されない個人の役割を認めるとともに本来政府に課せられるべき規範的妥請を重視する点において、レーサム(E. Latham)に代表される集団理論(Group Theory)やエリート理論に勝り、フィード・バックを政策形成過程の本質的要素とみなす点において「合理的

(3) A. Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, Little, Brown,

1964. を参照。

(4) R. Bauer (ed.), Social Indicators, M.I.T., 1966, p. 8.

モデル」に勝ると考えられよう。

とりわけ、政治的交換の概念は、行政が国民から出発して国民に帰着することを示すことにより、行政の主体が政府や行政機関にあるのではなく国民であることを確認するという、重要な課題を果しうるであろう。それはまた、これまでばらばらに存在していた諸概念を体系的に把握する方法を示している。たとえば、行政にたいするインプット機能である圧力団体や政党の活動や一般的な政治過程は、それらを通じて最終的に得られるアウトプットとの関連において考えられるようになるであろうし、行政管理の問題も、インプットをアウトプットに転換する過程にかかわる機能として分析にとり入れられることになろう。要するに、それは現状においては最も高度な一般性と包括性を有する政策形成のモデルであると考えられるのである。

しかし、機能主義的理論に通例であるように、その一般性と包括性のゆえに、その主要な概念や仮定は経験的に検証されなければいずれとも言えないような抽象性と曖昧さに満ちている。たとえば、その中核的な仮定である政治的なコンセンスにしても、憲法の精神に則って民主主義を守るといふほどの規範を意味するにすぎないのであれば、現実の闘争や妥協などを説明するためには殆んど無意味な概念である。政治過程の本質が闘争にあるかまたはコンセンスにあるか、という大きな議論は控えるとしても、我々はどのようなレベルや範囲においてどのようなコンセンスが何故存在するのかを常に明らかにしていかなければならないのである。役割構造や政治的ゲームのルールという概念も余り固定的なものと考えられるべきではないであろう。

また、形式的には、政策形成過程は確かにインプットがアウトプットに転換される過程であるが、より重要な関心はこのようなスキーム自体にあるのではなく、政府や行政機関を通じて転換されたアウトプットがインプットとどのように異なるのか、政府や行政の介在により社会的正義や公共性がどのように増大したのか、というような実体的側面の究明にある筈である。一般に、政策形成過程よりも政策内容の分析に重点が移されつつあるのは、このような反省によるものであろう。

また、行政学などの分野において、政府の権威や公共の理念を従来よりも積極的かつ規範的に確立しようとする努力が最近とみにみられるが、すでにふれたように、「社会の国家化」と「国家の社会化」が進み行政国家の色彩が強い現代において、それは特に必要不可欠な課

題である。このためには、エリート理論や集団理論などにより提起された私的権力と公的権力の関連などについての諸問題をも新しい視野から再検討を行い、総合的な理論の枠組に入れていくことが必要であろう。

このような努力が重ねられていくなれば、目下のところ万能に近い地位を占めているインクレメンタリズムも次第に克服されていくにちがいない。

以上、この論文の目的は、政治学と社会学の両方から、政治権力と社会権力の関係の

問題を、政治学と社会学の両方から、政治権力と社会権力の関係の問題を、政治学と社会学の

両方から、政治権力と社会権力の関係の問題を、政治学と社会学の両方から、政治権力と社会権力の

第5章 日本における政策決定過程の一試論

～環境汚染問題をとりあげて～
(水銀)

5.1 はじめに

個人レベル、企業レベルなどでの意志決定や方針決定等に関してはすでに多くの研究がなされてきている。しかし、政府レベルでの政策決定に関しては、アメリカ等で多少研究が行なわれている程度で、日本においては複雑かつ高度に発達した官僚機構の存在もあり、その実態は全く解明されていないといっても過言ではない。

事実、もしこれを厳密に調査・分析しようとするれば、相当のマンパワーと費用および数多くの組織、研究者の協力の前提なくしては不可能といえるであろう。

したがって、ここで出来ることにもおのずと限界が生じてくる。すなわち、ここでは、政府の政策決定に影響を与えると考えられる集団、組織に着目し、その行動と政府レベルでの行動とを時系列で眺め、この中から何らかの因果関係を見い出そうという方法で調査、分析を行なうことに止まらざるを得なかった。

なお、テーマとしては今日的課題である環境汚染問題をとりあげた。また、この調査・分析のためのデータは、大部分を朝日新聞(縮刷版)によっており、その他には朝日年鑑、毎日年鑑、時事年鑑、国会年鑑、政治年鑑、環境白書、厚生白書を参考とした。

環境汚染問題と一口に言っても、その汚染の対象、汚染源、原因物質のどれをとってもきわめて広範かつ多岐にわたっている。ここでは、時系列で眺めるに具合が良いという観点から、歴史も古く、かつ問題もとくに重大となっている"水銀"による汚染問題をとりあげ、調べる。ついで、より高次の問題、つまり環境とか公害に関する一般的な問題に対する対応策、意見等について調査することとした。

5.2 水銀汚染問題の経緯

水銀による汚染問題は、1945年頃に熊本県水俣市でまず発生した水俣病をもって始まり、1973年6月の厚生省の水銀暫定基準の発表をもって、これに関する対策は一応完了

されたとみることができよう。

この約30年の歴史を振り返ってみると、これに対する政府の態度という点から6つの時期に分類して考えることができる。(第1表 水銀汚染問題の経緯)

5.2.1 隠ぺい時代～1964年頃まで

1959年7月4日に熊本大学医学部水俣病研究班が、水俣病の原因として有機水銀説を発表。同時にかつチッソ工場の廃水が疑わしいとした。これに対して、会社側、日本化学工業会理事が反論を加え、厚生省食品衛生課長は「結論の発表は慎重に」との申し入れを行った。

そして反論を加わえるだけでなく、会社側と厚生省等は事実の究明を妨げる行動にさえた。

この課長発言の翌日、1959年11月2日に厚生省の諮問機関食品衛生調査会は「主因はある種の有機水銀化合物である」との中間報告を厚相に提出したが、さらに汚染源を明確にした最終報告を出す予定となっていた水俣病中毒部会は、当日に解散させられることとなった。代わって、4省庁の水俣病総合調査連絡会議(まとめ役経企庁)が発足したが、これも第4回を最後に原因究明は打ち切られることとなった。

また、会社も水俣工場付属病院で同工場の廃水を用いてネコを発病させる実験が行なわれているのを中止させた。そして、水俣病患者との間で、「将来、水俣病が工場排水に起因することが決定した場合でも、新たな補償金の要求は一切行なわない」との条項のある見舞金契約を結び(1959年12月30日)これをもって、この問題を打ち切ろうとした。

一方、熊本大学医学部の見解に対して、東京工業大学清浦富作教授(アミン説)東邦大学戸木田菊次教授(有機水銀説批判)らが反論を加えた(それぞれ1960年4月14日、5月25日)。

以上のようなことから、熊本大学医学部が1962年2月に、メチル水銀の生成過程を明らかにし、かつチッソ工場の廃液からメチル水銀を検出したと発表しても、特段の変化は起らず、そのままやむやのうちに時がすぎることとなった。

この時期は問題が発生し、その原因が明らかとされたのに拘らず、問題が局所的であり

かつ産業優先という考えが支配的であるため、具体的対策は講ぜられず、その事実を隠ぺいするという政策が打ち出された。つまり隠ぺいの時代ということができるとであろう。

5.2.2 政府内部での対立時代（1965年～1968年）

1965年5月31日、新潟大学医学部が水俣病類似患者が阿賀野川流域で散発して

いることを報告、新潟県が6月12日にこれを発表したことを契機として、水銀汚染問題が再燃することとなった。

このころは、公害に対する見方も変化してきており、新潟県は直ちに対策を講じ、厚生省も原因をりやむやする態度を改めたのである。しかしながら、企業は依然として、責任はないと反論し、通産省もこれをバック・アップすると見られる行動をとり続けたのである。

政府は科技庁が予算を出し、関係各省で究明に努め、それを同庁が見解を調査して、政府見解とするという体制をとった。これにもとづき厚生省特別研究班が9月に設けられ、1966年3月には「汚染源は工場廃水の疑いが濃いが断定は尙早」との中間報告が出された。

学者の動きも、これと呼応したもので、1965年8月には神戸大学喜田村教授が工場廃液原因説を、また1966年5月には新潟大学滝沢教授が昭電鹿瀬工場の排水口の水ごけからメチル水銀を検出したと発表した。

このような研究の背景もあり、1967年4月には「昭和電工が排出したメチル水銀化合物によって発生したと判断する」との特別研究班の結論が出された。

昭和電工側にしても1967年7月、NHKテレビで、社長は農薬説を主張し、たとえ国の結論であっても従えぬと発言した。

厚生省は、先の結論をオーソライズするため、食品衛生調査会に諮問した。そして同調査会は、1967年8月、「64年から65年にかけて阿賀野川下流地域に患者が発生したメカニズムは不明であるが、汚染源は昭電鹿瀬工場以外には考えられない」という趣旨の答申を行なったのである。

農林省、経企庁はこれに「異論なし」としたのに対して、通産省は1967年11月28日付けの文書で「有機水銀の汚染源についてはいろいろの説があるが、そのいずれについても資料が不十分と考えられる」との見解を示した。

政府の統一見解を作成する立場にある科技厅は1968年4月に原因となったメチル水銀の汚染源を断定することは困難という内容の原案となった。

厚生省は、この科技厅の政府原案に対して、「実際に調査もしていない通産省の見解を支持したもので、絶対に承服できない」と反論し、また被害者も「国民の健康より一企業の利益を優先させ、第1水俣病と同じく真相をうやむやにするものだ」と激しく抗議を行なった。

この結果、1968年9月に至り、工場排水が中毒の基盤になつたという政府統一見解が発表されるに到つた。

厚生省は1968年8月17日に各都道府県あてに「水銀による環境汚染暫定対策要領」を送り、また通産省も1968年10月26日に「メチル水銀による汚染を防ぐよう万全の措置をどってほしい」旨の通達を出し、以上をもって、政府内部での対立は一応、解消されることとなった。

この時期は問題が再燃し、大きくなり、うやむやにすることができなくなり、そのため図らずも、政府内部での立場が明らかにされることとなつた時代である。そして、地方自治体学者、被害者らの声を圧力として、隠ぺいしようとする立場がくずされ、企業の誤ちが指摘されることとなつたのである。

5.2.3 転換への準備の時代 1968年末～1970年初

1968年9月、政府統一見解が発表され、これにもとづき環境基準を作成することに、補償を行なうことが問題として残された。補償をめぐるには、チッソと熊本県の水俣病患者との対立が再発し、これを契機として広範な市民運動が展開されることとなつたのである。

まず、統一見解が出されると、水俣病患者家庭互助会が見舞金契約の白紙還元を主張、チッソはこれを厚生省に一任し解決を図ろうとした。しかし、互助会は厚生省にまかせる可否かで分裂し、1969年6月には訴訟派は熊本地裁に訴訟を起こした。処理委員会に一任するとした一任派も、1970年5月25日、委員会の死者35.0万円というあっせん案が提示されるや、強い不満の意を示し、大巾な上乗せを要求した。

また、チッソ株式会社の第1組合は処理委員会の回答を低くすぎるとして、8時間の公害

ストに踏み切った。公害関係学者も批判し、さらに宇井純東大助手らの「水俣病を告発する会」の人々は25日、あっせん案提示会場にすわり込んで抗議するという事件も起きた。この処理委員会との交渉は結局、400万円とするということで妥協が成立し、1970年5月27日、調印された。

これをもって、一任派に関しては一応の問題解決を見たが、訴訟派は残っており、あっせん案提示に際して立ちあがった市民運動は以後、急速に活動を開始することとなったのである。

一方、政府は環境基準の作成にとりかかった。1969年6月、経済企画庁の水質審議会に環境基準部会が設けられ、1970年4月に「水質汚濁に係る環境基準について」が閣議決定されるに至った。

この時期を、広範な観点から眺めると、環境汚染問題、公害問題が労働組合、政党などで重要な課題として認識されるようになってきたのに対し、政府ではまだ完全にこの認識を持つに至っていない時代というように見ることができよう。様々な対策は講ぜられてはいるものの、環境問題、公害問題はまだ大きな政策課題とは認識されていなかったといえよう。この点が、次の時代と大きく異なるのである。

この時期は、水銀汚染に対して施策が講ぜられることとなったが、環境汚染問題に対する認識の浅さのため、後にすべて手直し、強化されることとなるということ、および市民運動が芽生え、大きな力を出すようになってきたということなどから、転換への準備の時代ということができるであろう。

5.2.4 対応と混乱の時代 (1970年初～1971年中頃)

1970年5月28日、全国知事会議の席上、佐藤総理大臣は公害追放こそ重要な政策課題と発言した。しかし、これに対する政府の態度は、重要な課題とはするものの、その規制の厳しさ等をどの程度とするかについての一致がみられず、また各省庁がそれぞれバラバラに動き、このような新しい問題に対する行政機構そのものにも批判が加えられることとなった。

以下、この状況を水銀汚染に限って眺めてみることにしよう。

まず、第1の混乱が水俣病患者に対する補償金をめぐって生じた。補償金を収入として生活保護を打ち切るという厚生省（1970年6月4日朝日新聞）に対して国税庁は補償金は課税対象にならないとの見解を明らかにし、補償金の具体的扱い一つとっても、微妙なニュアンスの相異が明らかとされた。

第2の混乱は、1970年8月6日、神奈川県公害センターが東京湾、本牧沖の漁場に不法投棄されたヘドロから高濃度の水銀を検出したと横浜海上保安部に報告したことから端を発した。しかし、海上保安庁がこの汚染データの公開をしぶった。そして、これを契機として、地方自治体、省庁がいらん乱れて調査に乗り出した。

8月24日には、大阪市大理学部の調査で大阪湾でも水銀が検出され、このような状況を背景として、9月1日、厚生省は東京湾、大阪湾、伊勢湾、瀬戸内海の四海域で重金属による魚介汚染の状況を調査することを決定した。（この決定は9月21日に改正され、有明海を加え五海域となった。）

第3の混乱は、1970年12月12日、ニューヨーク州立大学が日本製マグロかん詰の中に安全基準0.5 p.p.mの2倍を越える水銀を含んだものがあると発表、15日には0.5 p.p.m以上の水銀の含んだマグロかん詰の輸入を禁止する方針をアメリカFDAが決定したことに帰因して生じた。

まず、アメリカでの報道の後、学者が反論を述べた。松山東大名誉教授は、マグロは正常なものでも1 p.p.m程度の水銀を含んでいる。だから、0.5 p.p.mという基準では世界中のマグロが食べられなくなる。アメリカはそれを知らないのではないかという意見を述べた。（朝日新聞1970.12.14）。

しかし、一般の反応は、この意見とは別でマグロの買控えの動きが直ちに現われた。

1971年5月、水産庁はアメリカ等での規制、警告等に関して、危険はなく国内で規制することはない（朝日新聞5.7）とという意見を述べた。

そして、これがこの問題に対する最終的ともいえる見解であり、以降、しばらくの間話題にも取り上げられなくなってしまった。しかし、1973年に入り、再びこの問題はクローズアップされたのである。

一方、チッソと「水俣病を告発する会」などの対立は一層激しいものとなり、市民運動は大きな盛り上がりを見せ、これに対しての適切な措置も講ぜられず、社会問題としてク

ローズアップされるようになった。これを第4の混乱として扱うことができるであろう。

以上、様々な事例をあげて示したとおり、この時期には、環境汚染・公害問題に対する態度、対応の仕方の差が明らかとなり、これをめぐって大きな混乱が生じ、社会問題としてもクローズ・アップされるに至った時代ということができるであろう。

5.2.5 統一化、前進への時代 1971年中頃～1973年初

混乱の時代の反省を踏まえて、環境庁の発足に代表されるように行政機構の整備が進められる一方、公害企業を告発する声は一層、厳しいものとなり、これに伴ない法令等の整備、強化もさらに進められることとなった。

まず、1970年12月に制定された水質汚濁防止法が1971年7月1日より施行されることとなった。また、同日、環境庁も発足することとなった。さらに、水質汚濁防止法にもとづき1971年6月21日、「排水基準を定める総理府令」が制定され、有機水銀のみならず無機水銀についても規制されることとなった。

一方、地方自治体でも、1971年7月には熊本県衛生部内に水俣病専門係が設けられることとなった。

また、環境庁が発足してまもなく、水俣病認定に関して画規的ともいえる疑がわしきは救済するという原則が立てられることとなったのである。

企業の告発も新しい局面の展開を迎えることとなった。1971年7月「水俣病を告発する会」は、チッソ・昭電の肥料を購入せぬようとの要望書を毛主席あてに関西訪中学生友好参観団に託し、中国でも水俣病を訴えることとした。また、告発をうけていた昭電の内部からも告発運動が起こった。

以上のような状況を背景として、新潟水俣病裁判はいよいよ、おお詰めの時期を迎えた。そして、判決の2日前に至り、昭電は社会的責任を考慮して上訴権を放棄すると言明するまでに追い込まれたのである。

1971年9月29日、新潟水俣病裁判で患者側の言い分はほぼ全面的に認められ、勝訴が確定した。判決当日には真の原因は廃液ではないが、金は支払うという発言をした昭電社長も、9月30日には素直にわびるという一幕が見られた。この訴訟と最も関係の深い化合

労連は一段と公害闘争を強めることとなった。10月1～2日の合化労連の中央委員会では、当面の運動を公害闘争とし、①職場の総点検を行なう、②本部に「公害対策委員会」を設ける、③会社に公害防止のための「特定化学物質等障害予防規制」の完全実施を迫ることを決定したのである。

チッソに対する抗議の声も、これを契機として一層大きなものとなった。チッソは、1972年1月17日、補償は中公審の場以外ではありえない、自主交渉はしないと再度言明し、また、チッソ第2組合も機関紙で自主交渉派を攻撃した。

この状況を見て、社会党は総評は自主交渉を支援した。このような状況から1月25日、チッソは環境庁長官にあっせんを依頼することとなった。

なお、同日、チッソ社長から事情を聴取した経団連は、問題がこじれたのは水俣病の認定基準を環境庁が甘くしたためであると批判した。このような態度を経団連は、まだこの時点でもとっていたことは注目される。

チッソおよび昭電の自主交渉はいずれも解決されぬまま1973年を迎えることになるのである。なお、この間の1972年6月、無過失責任を盛り込むこととなり、大気汚染防止法および水質汚濁防止法の改正が行なわれた。

1973年に入ると、熊本水俣病裁判の判決が迫ってきたこともあって、運動はさらに広範に展開された。そして、1973年2月にはチッソの主力銀行である興業銀行本店でも患者、支援グループはすわり込みを行なうまでになった。

チッソはこのような状況から、遅すぎたとの批判もあったが、1973年3月18日について控訴権を放棄すると発表するに至った。そして、3月20日には、水俣病患者は新潟水俣病裁判について全面的な勝訴をおさめたのである。

この裁判は、いわばダメ押しともいえるもので、これを契機として、環境汚染、公害防止対策は大きく前進をすることとなったのである。

以上、概略を述べてきたとおり、この時期には環境庁の発足、水質汚濁防止法の改正、といったように機構、法令の整備、強化が進められる一方、新潟水俣病裁判、熊本水俣病裁判のいずれでも患者側の要求が認められるなど、環境と公害行政の統一化、前進が図られた時代であるということができよう。

5.2.6 本格的な行政の展開の時代 1973年初～

新潟水俣病裁判 について熊本水俣病裁判においても患者側が全面勝訴をおさめ、これを契機として、行政は一層、整備・強化され、本格的に展開されることとなった。

一方、チッソ、昭電の自主交渉も新しい局面を迎えた。1973年4月21日、昭電と患者との補償交渉は昭電が全面的に患者の言い分に応じ、一律50万円の年金、死者・重症者に一時金1,500万円、その他の者に一時金1,000万円を支払うということで合意に達した。また、チッソと患者との補償交渉では4月26日、チッソ労組が患者らと確約書を交換し、患者と共同歩調をとるという注目すべき動きができた。

このような状況から、環境庁長官は5月18日に社会党に水俣病問題解決で協力を要請するという異例の申し入れを行なった。

5月25日には、政府は水銀汚染対策7項目を決定した。また、通産省は未回収の水銀について、会社、工場および未回収水銀量について発表した。5月29日には、通産省はさらに、産業構造審議会化学工業部会がカセイソーダ工業について答申した、無水銀化の方針を早めることを決定した。これを契機として、未回収水銀の状況、汚染の状況が、徳山湾（東洋ソーダ工業）、富山湾（日本カーバイド工業）、呉市広湾など、続々と明らかにされた。

1973年6月12日には、閣議で「水銀汚染対策推進会議」の設置が決定され、14日には第1回会議が開催された。そして、推進会議は11項目からなる対策を決定した。

また、6月24日には、成人(50Kg)で1日、メチル水銀170 μ g以下、汚染はメチル水銀で0.3ppm、総水銀で0.4ppm以下という魚介類の基準を定めた、水銀暫定規準が厚生省から発表された。

さらに6月29日は、「水銀汚染対策・魚介類環境総合調査全国主管課長会議」が開催されるまでになったのである。

一方、地方自治体の動きをみると1973年5月17日には都水質審議会は1976年度から排水総量規制の全面実施を答申するというように、さらに一歩進んだ規制が強く望まれるようになってきているのである。

以上に見たとおり、この時期に入ってから、はじめて水銀汚染に対して抜本的な対策が、通産

省が動き出したこともあって、決定され、講ぜられるようになってきたのである。

5.3 環境・公害問題をめぐる各界の動き

ここでは、環境・公害問題に関して、政府、与党、野党、財界、学界、労働団体がどのような態度をとってきたかを、この問題が大きくなり、これを最優先としなければならぬということが通念として確立するまでの期間、1969年～1972年についてみてみることにする。(第2表 各界の動き)

5.3.1 野党を中心とした告発開始の時代 1969年～1970年初

1967年～1968年にかけて公明党がイタイイタイ病問題を問題として取りあげたことはあったが、政党が運動方針で明確に公害問題と戦うことを明らかとしたのは、1969年に入ってからのことである。

1969年1月21日～22日の第7回党大会において、公明党は内政問題として公害総点検を行なうという「69年度活動方針」を決定した。これは政党として初めてのことであり、これと前後して開かれた各党の方針をみても環境・公害問題については触れられていない。

しかしながら、社会党では2月～4月にかけて「公害総点検運動」を実施、さらに、この結果を5月21日に「住民の公害白書」として、政府での報告に先がけて発表、公明党に遅れていた公害問題に対する取り組み方を改善する意気込みを示した。

また、共産党も9月に「自動車排気ガスから住民の生命と健康を守る日本共産党の緊急対策」を発表する一方、「人民のくらしと健康」をとりあげ、公害問題と取り組む方針を明らかとした。

一方、労働団体の動きをみると、まず総評が具体的な行動を開始した。総評は1968年5月に「公害対策全国連絡会議」を設け、ついでこれを1969年5月に常設機関として公害問題に取り込むこととした。しかしながら、環境・公害問題を運動方針とするまでには至らず、これは同盟、合化労連においても同様であった。

たとえば、1969年7月14日～17日の合化労連第41回定期大会で採択された「69

年度運動方針」は賃上げ、合理化反対、反戦といったものであり、7月20日～24日の総評第38回定期大会での「69年度運動方針」は賃上げ、物価と減税、安保と沖縄、政治活動の強化、合理化反対というものである。また、10月に発表された同盟の「70年度運動方針案」も、高度成長と福祉の向上、現実的立場での政治の転換、組織の拡大、労使協調といったものになっている。

財界では、それ程動きは見られないが、1969年6月に産業問題研究会が官民協力による「環境科学センター」の設立を提唱したことが注目される。なお、経団連では12月に「公害対策協力財団」の設立総会を開いた。

以上のように、1969年では、公明党、社会党、共産党および総評が告発した他は、環境問題を大きくとりあげるところは見られなかったといえよう。

5.3.2 野党、労働団体の告発と政府の方針転換の時代

1970年初～1971年中頃

1970年に入ると各界とも大きな動きを示し始めた。

まず、総評に対して、組合運動の原点への復帰、公害など新しい課題に対して共闘拡大を進めるべきという主旨の「総評に対する民間単産会議の提言」が1月28日になされた。

また、同友会も「年頭見解」として、4つの課題をあげ、その中で都市生活環境の整備および科学技術の調整の必要性を唱えた。

さらに、2月12日、第23回定期大会において、自由党も「70年度運動方針」において、70年度を内政問題解決の年とし、交通、公害に取り組むことを示した。

第63国会において佐藤内閣総理大臣も施政方針演説で、環境・公害問題に触れた。

ここでの演説の底流に流れる姿勢はあくまでも、輝かしい、世界に類をみない高密度社会の建設の賛美であり、“種々の公害が生じ社会的緊張の高まりがみられることも否定できません”という言葉で公害問題を表現していることから、その関心の程度がうかがえよう。

しかし、この状況は変化し、5月28日には首相は全国知事会議で「公害追放こそ重要な政策課題」と発言するまでに至ったのである。

このように方針が転換した背景には、アメリカのニクソン大統領が2月10日、環境問題

特別教書を提出したこと、OECDも公害追放を最大の課題と規定したこと、さらに3月10日；ストックホルム会議の準備委員会が発足したことに加えて、野党、労働団体等が激しく告発したという事実がある。

経団連は4月に「環境改善委員会」を設け、さらに5月25日に、自由化；国際競争、賃金と生産性基準、公害問題が課題であるとする「高度工業化社会の転機に立って」という報告書を発表した。そして、公害問題に関してみれば、工業発展と国民生活との融合、調和を実現することが肝要と主張したのである。

しかし、この段階では全てが以上のとおり、環境・公害問題を重要事項として扱っている訳ではない。1970年2月12日～14日の同盟の定期大会で決定された「70年度運動方針」は、1969年10月に発表された案どおりであるし、また、日経連が1970年4月22日に行なった総会決議は、物価、労使関係、人間形成が今後の課題としたものであった。

1970年の半ば、つまり首相が全国知事会議で発言してからは、公害問題に対する関心は一層高まり、告発の声も大きく盛りあがった。

民社党は6月10日、「公害対策本部」を設置した。6月25日～27日の第8回党大会で、公明党は日中正常化、安保解消、公害；物価、交通災害などを目標とした「70年度運動方針」を決定した。共産党は8月3日、「光化学スモッグなど大気汚染を防止するために」という緊急対策案を発表した。社；公、民も共同で「緊急公害対策案」を発表した。9月4日には都議会の社、公、民は共同で「公害追放都民集会」を開催した。9月10日、社会党は新中期路線として「1970年代の課題と日本社会党」を発表、安保、平和、護憲、人間性の回復と並んでいのちとくらしの擁護ということを前面に押し出した。さらに、10月8日、民社党は「公害対策基本政策要領」を発表した。

一方、労働団体も本格的に公害問題にとり組み出した。日教組は6月2日～5日の第38回定期大会で、賃上げ、スト権、国民教育、安保、物価と並んで国民共通課題として公害と闘うという決議を行なった。合化労連は、7月21日～24日の第43回定期大会で賃上げ、政党支持の自由と並んで地域住民との協同による公害追放を決定した。総評も、8月9日の第40回定期大会で賃上げ、反合理化、労働戦線の統一および勤労者のいのちとくらしを守る戦い（住宅、減税、公害、老齢保障、児童手当など）を基本とする「70年度運動方針」

を決議した。さらに総評は9月4日～6日「勤労者のいのちとくらしを守る討論集会」を開催し、労働4団体と接触、「公害絶滅月間」を催すこと、および活動重点を公害と減税において共闘を進めることを決定した。

新産別は10月29日～31日の第22回定期大会で、はじめて公害をとりあげ、共闘を進めること、全組合に「公害防止委員会」を設け、企業面から絶滅の戦いを盛りあげることなどを含む「71年度運動方針」を決定した。中労連は、11月13日の定期大会で「活動目標」をはじめて設定し、その中で環境改善をとりあげて戦う決意を明らかにした。

さらに、11月13日には、総評、同盟、中労連、新産別の労働4団体は、公害と減税で首相に共同申入書を提出、公害対策基本法の抜本的改正を要請した。

財界に目を転じると、このような各界の激しい動きに対して「警戒心」が目ばえ始めてきたように見受けられる。8月6日、東商、大商は、公害防止のための資金負担増を懸念してか、「公害国債」の発行を共同で提案、申し入れを行なった。さらに、11月2日に至ると経団連は「公害関係諸施策の慎重な審議を望む」という意見書を発表した。11月19日には経団連、同友会、日商など財界団体は「公害罪法案は企業の存立を危くする。国会での審議未了に持ち込むよう国会対策を行なう」ことを決めた。

11月25日、「公害国会」といわれている第64国会がスタートした。

佐藤首相の演説の内容は、第63国会(2月)の施政方針から判断すれば、大転換がなされたものといえようが、公害関係法案が確定する前のトラブルは公知となっており、当然のことながら野党から批判がなされた。

社会党の下平正一氏は質問に立ち、所信表明の決意と提出された公害関係法案の内容とは大きな差異があると指摘した後、「……産業公害の規制にあたって、企業責任の明確化と企業の公害対策の実行を促す意味で最も有意義だと考えられていた無過失賠償責任の制度化は、これまでの総理のたびたびの言明、山中総務長官の国会における発言にもかかわらず、今国会への提出が見送られようとしています。また注目されておりました公害罪法案の制定には、早くも財界や経営者団体からの反対の動きが活発化し、このため政府・自民党もこの圧力に屈して、その成立が危ぶまれております。総理は、国民に向かって公徳心を問う前に財界のいかなる反対があろうとも、無過失賠償責任の制度化は、今国会で公約どおり実行するということを国民の前に明らかにすべきであります。」と無過失賠償責任について発言

し、ついで「……いかなる法律がつくられようとも、そこに住民の参加が保障され、住民監視の体制がなければ、血の通ったものとはならないのは当然であります。……今後の公害行政の中で、どのような形で住民の参加を保障するのかお伺いをいたしますのと同時に、十分な予算的裏付けを持った地方自治体への権限委譲の措置を断行するお考えがあるのかどうかお聞きいたします。」と住民の参加と権限委譲についてただし、さらに、アメリカの環境保護庁の発足を引合いに出して、公害対策本部が弱体であり、かつ各省庁間の対立が跋し、く一貫性を欠いているとし、「この際、公害対策行政を一元化して推進するため、新たに環境保全省の設置が必要ではないかと考えるものであります。が、総理の所見をお伺いしたいと思います。」と述べた。

これに対して総理は、まず無過失賠償責任の制度は法理論上むずかしい問題があり、国会中に結論を得ることができないが、引続き検討を進めるとし、住民参加は「……これは公害審議会の適切な運用によりまして十分可能なことと考えます。」、また「公害行政の一元化につきましては、さきに内閣に公害対策本部を新たに設置し、関係各省庁あけて公害対策に取り組む体制を確立したところであり、すでに見るべき成果をあげつつあることは、十分お認めいただけるものと自負しております。今後ともこの体制を利用して、公害対策に万全を期してまいる所存であります。」と答えた。

公明党の浅井美幸氏も、「公害罪の設定について、政府が大企業の圧力によって新立法を見送ろうとしたことが伝えられるや、国民は、大きな怒りと政府への不信感をつのらせました。その後政府は、公害罪を立法しても、その実効・効果のあがらぬものにするという説得を財界に試みて、その了承の上、提案したということが伝えられています。……政府はこの財界の圧力に屈せず、公害罪の成立とその厳格な実施について明確な見解を示していただきたいのです。」、行政体制の強化については、「現在、各省庁に分掌された公害行政はセクト主義を各所に暴願し、責任官庁不在とさえいえる中で、公害問題の解決を遅延してきました。現在、中央公害対策本部は、その陣容もろり数名で組織され、担当大臣も他を兼職しその機能は各省庁の調整機関にすぎないといわざるを得ないのであります。……わが党は現在各省庁に分掌された公害行政の各部局を統合し、これを環境保全省として設置することを強く要求するものであります。が、これに対するお答えを伺いたいのであります。」と述べた。

「また、民社党の春日一幸氏も産業公害は企業の“私害”であるとし、無過失賠償責任制の導入、環境保全省の設置等を主張した。さらに共産党の谷口善太郎氏も無過失賠償責任制と公害規制の権限の地方自治体への委譲等について質問を行なった。

しかしながら、総理の答えは、社会党の下平氏に対するものと同様、そっけないものであった。

以上のやりとりは、11月26日～27日の衆議院でのことであるが、院外でも、これと呼応して運動が展開された。

11月29日には総評、中労連、市民団体の主催で初の「公害メーデー」が開催された。また、同盟も11月28日に、「物価・公害は現代の怪物」とし、労使協定対策管理組織を会社に設けるなど労使協調路線で公害と戦うという、公害をはじめでテーマとして大きく取り上げた「71年度運動方針案」を発表した。

一方、院内で野党は、さらに一步前進して12月3日に、社会、公明、民社の共同で議員提出法案として、公害対策基本法改正案に代わるものとして、「政府は公害の防止に資するよう緑地の保全その他自然環境の保護に努めなければならない」という自然保護規定を加え、全面衣がえを行なった「環境保全基本法案」および無過失賠償責任に関する、「事業活動に伴なって人の健康等に係る公害を生じさせた事業者の無過失損害賠償責任に関する法律案」さらに「公害防止事業の実施を促進するための地方公共団体に対する財政上の特別措置に関する法律案」を打ち出した。

ついで4日に、おそれを復活した公害罪法案修正案を提出した。

しかし、いずれも結局は不決され、「環境保全基本法案」の精神をうけだ、「環境保全宣言」を12月10日、衆議院産業公害対策特別委員会で、また「公害防止に関する決議」を12月18日、参議院本会議でそれぞれ決議するに止まった。

なお、野党が設置を強く要求した「環境保全省」に関しては、12月28日に至り、政府は「環境保護庁」の設置を決めた。そして、1971年1月8日、閣議で「環境庁」として7月1日から発足させることを決定したのである。

以上、見できたとおり、野党、労働団体などの告発の激化を背景として、政府の方針は転換を示し、公害対策基本法を改正し、産業との“調和”という文を削除することとなった他

一連の公害関係法案の成立をみた。しかし、その一方で「公害罪法案、無過失責任制度など」については、「政府・自由党、財界」などの間で意見の相異があり、かならずしも「方針の転換」が徹底されず、混乱をみせたのがこの時代であったといえよう。

5.3.3 財界での関心の高まりを背景とした政策の転換から前進への時代

この時代は、1971年中頃～1973年初頃にかけての時期を指す。

1970年末の「公害国会」、第64国会を契機として、財界での関心が高まり、1971年に入って、続々と意見、見解が発表された。

まず、3月、生産性本部は1969年秋に設置した社会環境委員会の中間報告「産業公害と生産性運動」に関する宣言をとりまとめ発表した。これは「生産性向上を経済活動の中心的課題としてきた同本部の自己批判書ともいわれているもので、公害についての企業責任を認め、生産性向上により防除コストの吸収に努めるべきと指摘した。

同じく3月、東商は「企業における産業公害防止整備に関する意見」を発表した。これは生産性本部のものとはニュアンスが異なっており、産業公害統轄者、技術者の設置の義務づけは企業によっては実行不可能であるとして、その再検討を要請するものであった。

4月、日経連は第24回総会で「現段階に対するわれわれの見解」を決議した。この中で「経済成長は人間の幸福につながる源泉であるとの認識のもとに、公害防除を固かりつつ、秩序ある経済発展を通じて国民福祉を追求することが大切である」との見解を明らかにした。

5月、経団連は「当面の経済運営とわれわれの態度」を発表。自由化、レスポンシブル・マーケティング、エネルギー問題と並んで省資源、無公害化に係る科学技術の研究開発が肝要であるとした。

6月、経団連は「日米経済協議会」を開催した。そこでのテーマとしては貿易と資本拡大、日本とE.C.、そして環境問題があげられた。

9月、産研は「環境問題に対処する経営のあり方」を採択し、発表した。これはいわば財界の「公害憲章」ともいうべきもので、深刻化する公害問題について産業界の認識が不十分であることを反省するとともに、今後は工業の担い手としてこの問題を正面から受け取るべきであると強調した。さらに、以前提案した環境科学センターの具体化を強張した。

一方、総評は7月31日～8月4日の第40回定期大会で「71年度運動方針」を決

め、引き続き公害、住宅、税制など生活諸要求に係る闘争を展開していくことを決議した。
また、9月29日は新潟水俣病裁判の判決が出、被害者側の全面勝訴となり、大きな影響
を与えた。

このように、財界でも反省色が強まってきた中で、第67国会が10月19日より開
かれることとなった。が、このときはじめて首相は、「無過失損害賠償責任に関する法案につ
きましては、政府は、次期通常国会に提出して、その成立を期したいと考えています。」と
答えた。

こうした間にも財界の見解発表は続いた。10月、同友会は「社会資本充実への提言」
を発表した。11月、同友会とドイツC.E.P.E.S合同会議はインフレ、資源問題、環境問題
で共同声明を出した。

また、同盟も12月の労働者福祉の優先をうたった「72年度運動方針案」を発表した。
しかし、1972年1月17日～19日の定期大会ではこの案はそのままでは認められな
かった。そして、高成長均衡経済下での福祉の獲得は難しいという認識が同盟においてもはじ
めて見られ、政策、経済政策の転換要求がつけられることとなったのである。同盟は、労働
団体の中にあつては財界よりの態度を常に表明してきたが、この同盟が上述のような考え方
をついに持つに至ったということは特筆されても良いであろう。

一方、環境庁は首相の発言の後、11月、我妻氏を迎えて公害の無過失責任の検討を
開始した。1972年3月2日には公害の無過失責任法案の要綱が決まり、1月29日から
開かれている第68国会に提出される運びとなった。

この日まとまった法案の骨組みは、①単独立法にせず、現行の大気汚染防止法と水質汚濁
防止法の改正案の形をとる、②損害賠償を請求できるのは人の生命または身体に係る健康被
害だけとする、③対象となる物質は二法が規制対象としているものに限る。ただし、硫黄酸
化物による複合汚染も対象とする、④責任を問われるのは工場又は事業者に限る、⑤因果関
係の推定規定を設け、訴訟を簡単にする、⑥同法案が成立する以前の公害被害にまでは及ば
ないというものであった。

これに対しては、各界から反応が寄せられた。

3月4日、経団連はこの法案は産業活動への影響が大きすぎるとして、法案の取扱いを慎
重にするよう政府、自民党に意見書を提出した。そして、公害の原因、被害の因果関係が科

学的に立証されるものだけを法案の対象にすべきであるとし、硫黄酸化物、窒素酸化物、粉じんなど具体的に除外すべきものをあげた。また、日商も「裁定申請が被害者側に限るのはおかしい」との申し入れを政府に行なった。

これに関連して、経団連の堀越会長は「法案は被害者は弱いものという前提に立っているが必ずしもそうとはいえない。たとえばチッソの場合など、被害者はむしろ強いではないか」と語り、不満の意を表明した。(朝日、1972.3.5)

社会党は、同じく3月4日、この法案は対象となる公害が水と大気の汚染に限られている加害企業に対しての操業停止請求権がないなど不備が多いとして、独自の法案を発表した。そして、この対案を、公明、民社、共産の各党の同意をとりつけた上で、今国会に野党共同提案の形で提出することを明らかとした。

さらにこの環境庁の案に対して、自民党、法務省、通産省などからは「因果関係の推定規定」を中心として、企業に厳しすぎる、訴訟運用上も無理があるなどの異論が出、3月16日、環境庁はこの因果関係の推定規定を削除することを決定した。

3月18日、政府は事務次官会議で推定規定を削除することを了承した。一方、これに対して、骨抜きになつたと総評、日本弁護士連合会、大阪弁護士会は同日、抗議の文書を政府に提出した。

また、公明党も16日、衆議院予算委員会でこのことを追及した。

政府はこの法案を3月22日、「大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案」として提出した。

そして、これに対して、社会、公明、民社の3党は3月27日、「公害に係る事業者の無過失責任等に関する法律案」を対案として提出した。

しかし、結果は明白であり、6月22日、政府原案どおりで公布されるに至った。

以上、見てきたとおり、野党や労働団体などの追及を背景として、懸案となっていた無過失責任制度も一応の成立をみたが、政府案が作成する過程で、再び財界、自民党などの抵抗に会い、著るしくトーン・ダウンしたものとなつてしまつた。

ここに、前進したとはいえ、大きな限界が感じられたのが、この時期である。

1972年3月16日、環境庁は「公害に係る事業者の無過失責任等に関する法律案」を提出した。

5.4.2 政策モデルの種類

以上、具体例をもって、日本での政策過程～政策転換を伴なう場合～を見てきたが、これをモデル化するとどのようになるであろうか。

ここでは、その第1歩としてアメリカでの研究をみることにしよう。^{*}

アメリカでは政策過程についての研究が進んでおり、様々なモデルが提案されている。これをまとめると、大略次のようになるであろう。

(a) システム・モデル

これは第5-1図に示すとおり、政策システムを、環境からのインプットに応える形でアウトプットを出すものとして規定するものである。そして、システム自体として、①十分に満足できるアウトプットを出す、②そのアウトプットはシステム固有の特性を備えている、③システムは権力を行使する、あるいは行使するとおどすものであるといったことが前提とされている。

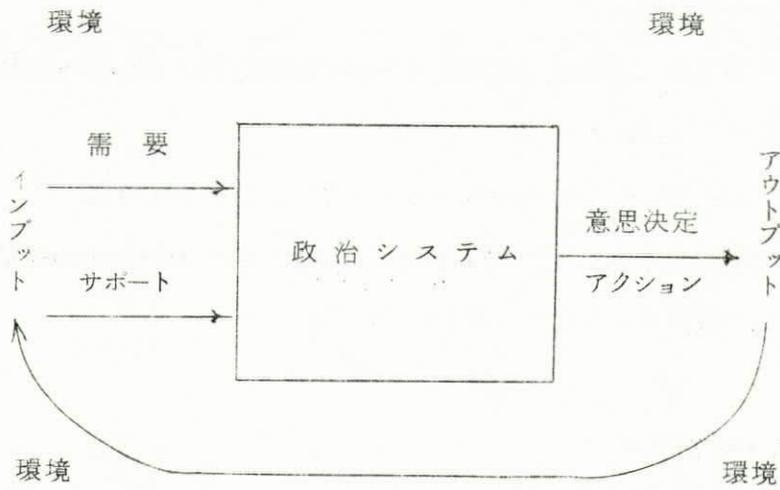
(b) エリート・モデル

これは第5-2図のように表わすことができるもので、政策は政策にたずさわる一部のエリートの“好み”および“価値感”に基づいて行なわれていると見るものである。したがって、政策の流れは、エリートから大衆へというダウン・ストリームの形態となり、大衆の要請の中から生じてくるものではないというのが特色となる。

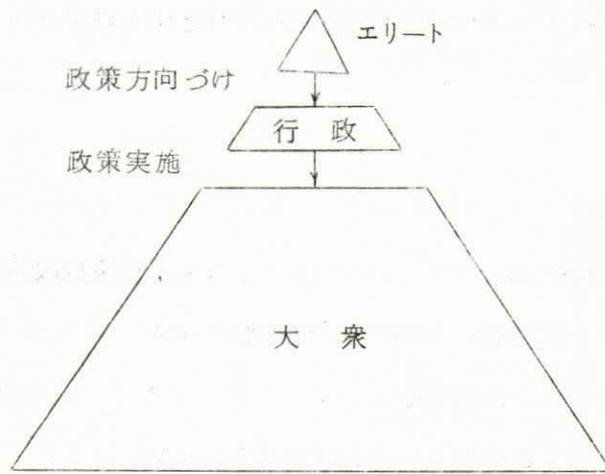
(c) グループ・モデル

これは、グループ間での相互作用が政策の中心的な要因となると考えるものである。共通の利害を有する者達がグループを形成し、私的に公的に政府に対して圧力をかけるというわけである。政策システムでの仕事は、したがって、このグループ間のコンフリクトをマネージするという事となる。つまり、①グループ間での紛争に一定のルールを設定する、②妥協案、折衷案といったものを用意する、③これを政策として制定する、④そしてこれを実施

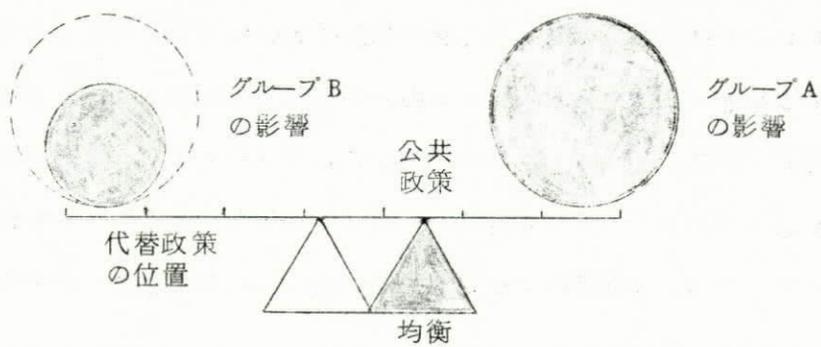
* T.R.Dye, "Understanding Public Policy", Prentice-Hall, (1972)



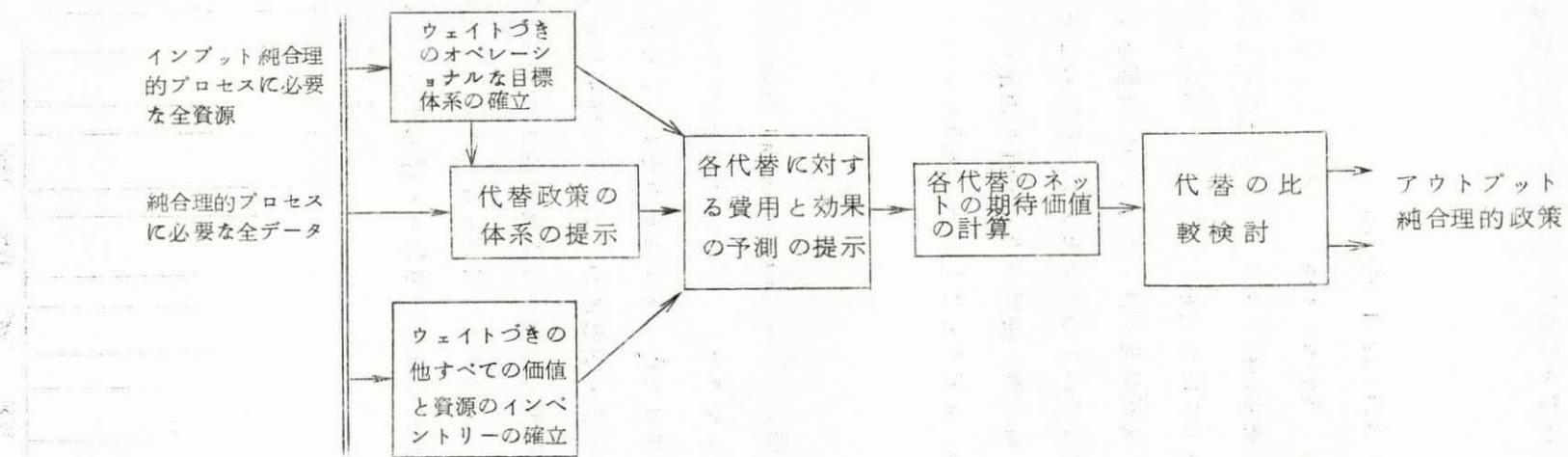
第5-1図 システム・モデル



第5-2図 エリート・モデル



第5-3図 グループ・モデル



第5-4図 合理性モデル

施行するといったことがその仕事となるわけである。この概念図を描くと、第5-3図のようになる。

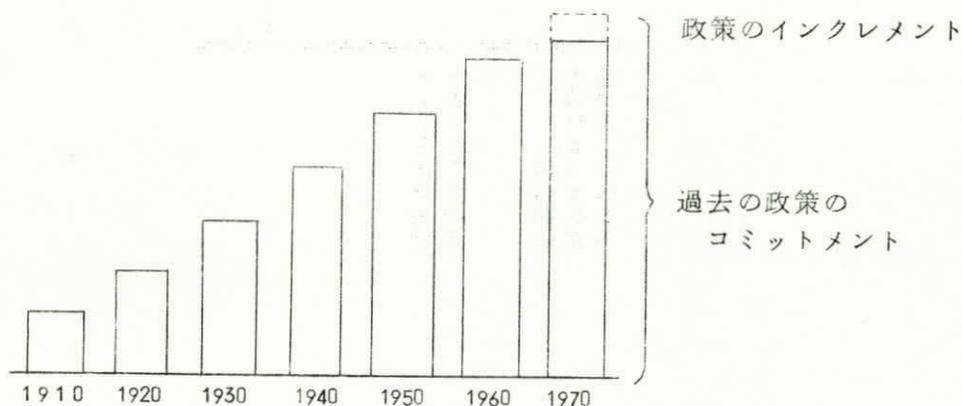
(d) 合理性・モデル — Rational Model —

これは、実質達成価値 (Net Value Achievement) が最大となるように合理的に政策を行なうというものである。あるいはインプットされた価値とアウトプットされた価値との比、つまり効率が最大となるように政策を行なうものということもできる。

これを遂行するためには、政策担当者は、①社会の価値観とその相互の比較ウェイトを全て知ること、②各政策代替案についてのコンセンサスを知ること、③各政策代替案について、それを実施した場合に得られる価値と犠牲となる価値との比を計算すること、④そして、その中から最も効率の良いものを選択することといった段階を踏まねばならないものである。(第5-4図)

(e) インクレメンタル・モデル — Incremental Model —

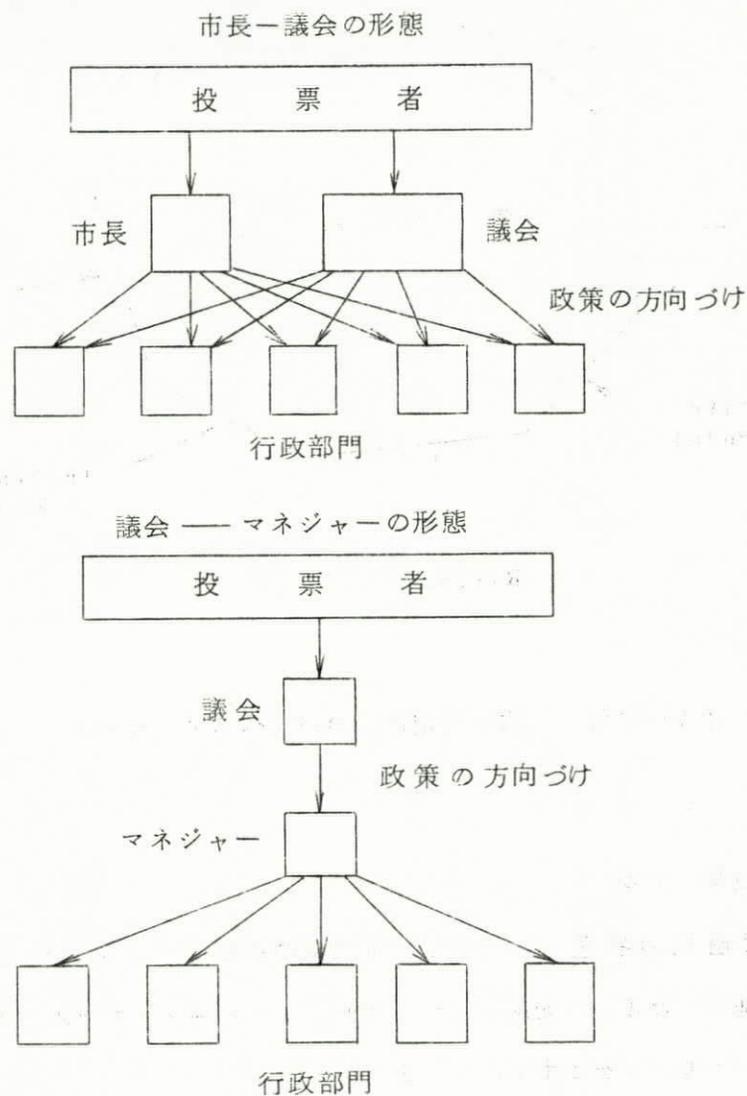
これは政策は、過去に採用してきたこととそれに対するインクレメンタルを改良、修正といった観点から見られ、決定されているとするものである。つまり、政策担当者にとってはすでに行なわれている計画・政策・支出については正当性を認めており、それを基礎とした上で、それとの対比で新しい計画・政策および現在の計画の増減ないし修正・改良といった点に視点を主として置いて、政策を決定していくものであると考えるものであるといえる。(第5-5図)



第5-5図 インクレメンタル・モデル

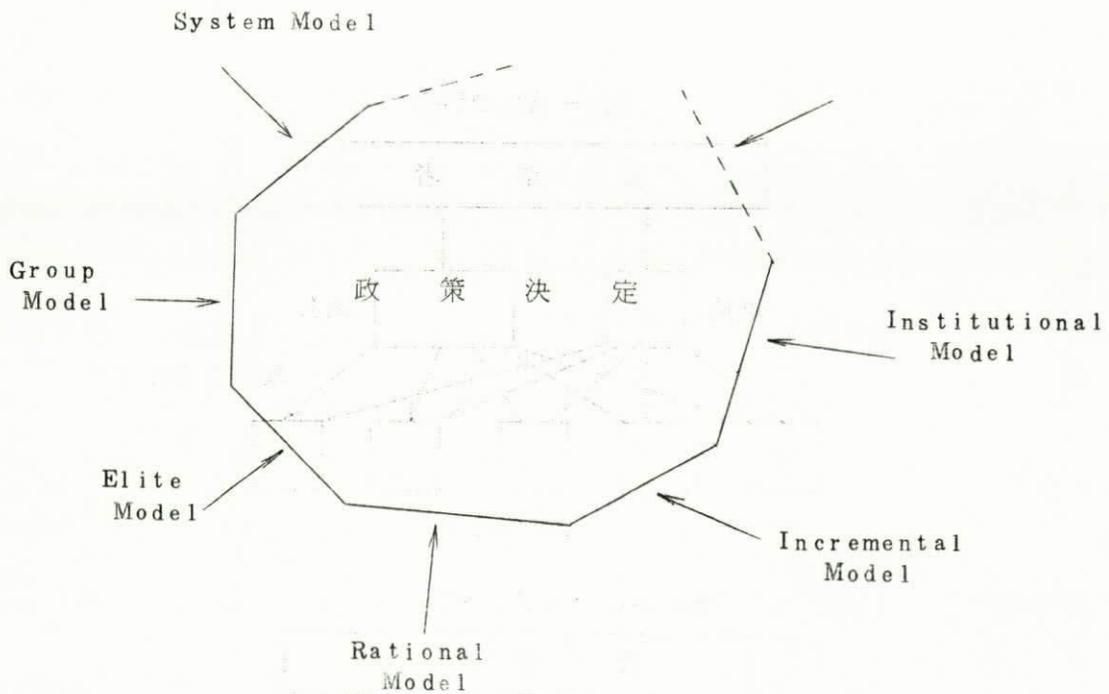
(f) インスティテューショナル・モデル — Institutional Model —

これは政策決定というものを、組織の点から見ていこうとするものである。政策案は、ある行政組織がそれを採用し、打ち出し、そして施行しなければ政策とはいえず、したがってその組織形態、組織の行動と政策とは密接不可分な関係が存在するわけである。つまり、各組織の性格、組織そのものの性格とアウトプットである政策との関係に着目して見ていこうとするものが、この考え方であるといえる。(第5-6図)



第5-6図 インスティテューショナル・モデル

以上、述べた様々な考え方、モデルはそれぞれ相反するものではなく、併立するものである。政策過程という複雑な事象をそれぞれ異なった面から把握しようとする試みにすぎず、ある一つの政策の過程を追求しても、それぞれの様相が段階に応じて表面に表われてくるといっても過言ではないであろう。(第5-7図)



第5-7図 政策決定過程の解明へのアプローチ

5.4.3 日本の政策モデル

わが国の政策過程の特色も、前述したモデルの特徴を幾つか総合したものとなっている。その中で、基本となるものを選びだすとすれば、グループ・モデル、エリート・モデル、インCREMENTAL・モデルをまずあげることができよう。

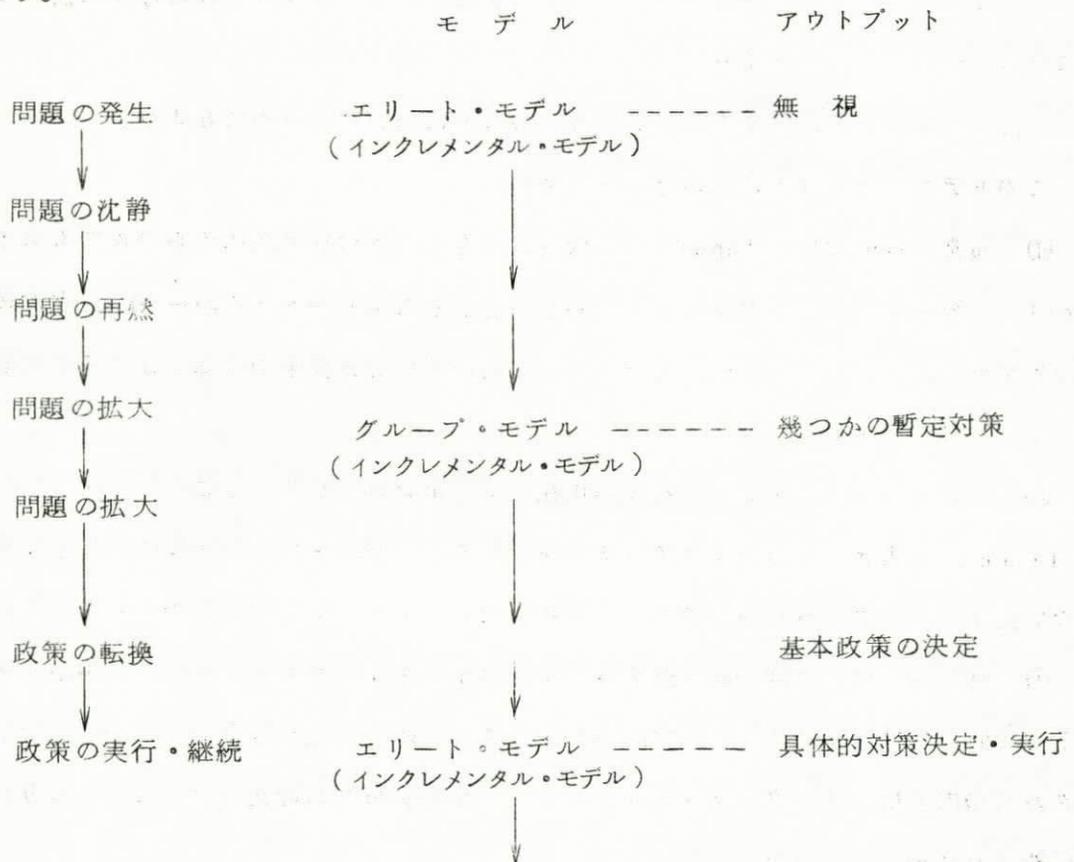
わが国の場合は、一般の反応がすみやかにくみとられ反映されるというシステムにはなっておらず、したがってシステム・モデルはまず当てはめることはできない。勿論、合理性・モデルを適用することは現時点では適切なものと考えすることはできない。また、インスティ

テーショナル・モデルは十分、考慮するに値するものであるが、これはむしろ政府内部での状況に向くもので、全体として考える際には、まず除外しておいてさしつかえないであろう。

これらの3大基本特性は、しかしながら、同時に表面化するという事は少なく、それぞれ、外界との関係で変化して現われてくるのが観察される。

環境汚染問題の経緯をみるとこのことが明瞭に現われている。(第5-1表)

つまり、問題が発生した当初は、告発主体が被害者に限定され、マスコミも地方紙に限定されるなど、その声は政策担当者まで大きな影響を与えるものにはならなかった。つまり、この段階で、これをどう処理するかは、政策担当者の判断、価値感にゆだねられたわけである。その結果は、これを無視するという態度になって現われた。なお、この無視というのは従来から無視していた、あるいは考えていなかったということの延長であり、この点でインクレメンタル・モデル的な考え方がかなり強く働いていたということができよう。すなわちまず、エリート・モデルとインクレメンタル・モデルの複合からスタートしたとみることができよう。



第5-1表 モデル・パターンの変化

しかし、その後、問題が再燃し、マスコミでも中央紙が大きくとりあげるようになると、利害団体等の圧力行使が目立つようになってきた。つまり、グループ・モデルとしての色彩が強くなってきたのである。この結果、無視できず、一步進んで対策が講ぜられるようになった。しかし、抜本的なものとはならなかった。つまり、当時はだれしもが、今までにくらべて画期的であるか、いかに優れているか、何%その為の対策費が増えたかという面でのみ目をうばわれていた。まさに、典型的なインクレメンタル・モデル的な政策決定が行なわれたのである。そのため、解決が著るしく遅れることとなった。

こうした形で政策転換が進められ、基本的方向が定まると、マスコミの関心も低くなり、これに伴ない圧力団体の動きも小さくなり、再び、スタートの時点のパターンにもどってしまったのである。

すなわち、問題が社会的に大きく取り上げられるまでは、主としてエリート・モデル的に政策は決定され、それが誤りないし、トラブルを生ずるとグループ・モデル的な政策決定パターンに移行するという形になる。そして、いずれの場合でも、インクレメンタル・モデル的なものが、法律・予算といった具体的な形でアウトプットされる時には強く働くことになるということができよう。

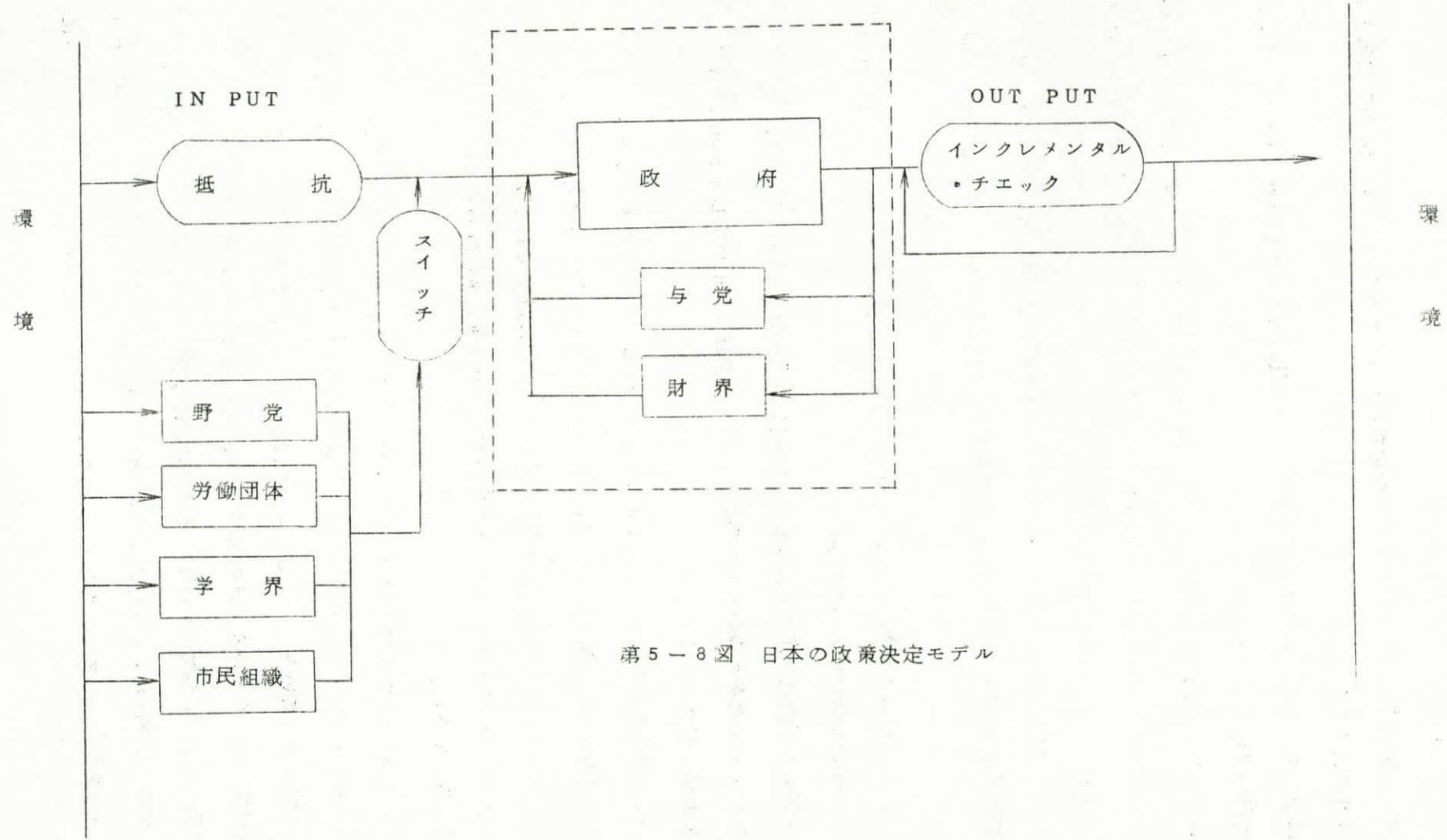
したがってモデル化すると、第5-8図のように表わすことができよう。

このモデルの作動は大略次のとおりである。

① 通常の状態では、Input側の抵抗が大きく、かつ利害団体からの入力もスイッチがoffとなっており、政府、与党、財界を中心としたエリート・グループが自立的に政策を決めて行く。ただし、Outputとしては、対前年比とか従来の経緯とかいうことを考慮して、インクレメンタルなものがでてくる。

② しかし、Outputに対する現在のレスポンス、つまり、このシステムでの入力、Inputが大きくなると、スイッチがonとなり、グループ・モデル的となり、政策はその折衷案として決定される。なお、この場合でもインクレメンタル・チェックが作動する。

③ ②の過程が、何回か繰り返えされ、レスポンス、つまりインプットが再びある水準以下まで低下すると、スイッチは再びoffとなり、①の状態へもどる。なお、こうしたサイクルでの内容は、インクレメンタル・チェック部のメモリに貯えられ、このメモリは次々と更新されてゆくこととなっている。



第 5 - 8 図 日本の政策決定モデル

5.4.4 おわりに

わが国の政策決定では、とくに中央紙が告発に力を入れることは決定的な意味をもっているように見受けられる。

日本においては、野党、労働団体での調査能力は貧困であると思われ、したがって、ここから問題が提起されるという傾向は余りない。

また、中立的であるはずの学界においても、環境問題では特にそうであったが、学界の主流派は政府の審議会に組み込まれているケースが多く、問題を外に向って提起するという傾向は余りない。

さらに、市民組織も未発達であり、問題を体系的に整理し、提起する能力にかけており、かつ、横での連絡が余りないため、全国的な運動へと発展させることが難しいという面をもっている。

したがって、調査したがぎりでは、中央紙が動きだすことが契機となり、野党、労働団体、学界、市民組織が動きだすという状況になっている。

とくに、野党の態度は問題である、野党の態度には“マスコミ受け”をねらったものが多い見受けられ、中央紙がその問題から手を引くと、その追跡を止めてしまう傾向さえみられるといっても過言ではなからう。

そのため、政策が転換されてしまい、ニュース・ヴァリューが無くなり、マスコミが手を引くと、告発する動きは急激に減少してしまい、いざ、個々の具体的政策が実行される段階では、これを注意する勢力はなくなってしまうという状況に陥ってしまう。

総論は良いが各論が良くないという政策が出来上がる危険を常にはらんでいるといっても良い状況にあるのである。

つまり、ある政策がだされたとしても、マスコミを通じて、報道されないかぎり、各行動主体は動かず、政府、与党、財界のエリート・グループで、政策は決定されていってしまうという状況になっているといっても過言ではない。ここに原案が作られ、“根回し”がなされ、決定されていくという、日本独特の方式が生まれてくる基盤がある。

これを防ぐためには、①政策をみて、それを適切に分析、理解し告発していく努力、および一般からの反応を調査し、積極的に込みあげていく努力、②また、マスコミの報道のあり方自体も、いわゆる“ドッグ屋”的センスを改め、政策を地道に追って行く努力、③さらに

政策決定の仕方を根本的に改めること、つまり、合理性・モデルが適用できるような体制と
そのための十分な調査、研究、方法の開発が続けられることが肝要なこととなっている。

