

# 政策科学からみた 今後の自治体のあり方に関する考察 ～政策研究大学院大学に学んで～

愛媛県企画情報部企画調整課主任 一政 恒之

## 1. はじめに

私は、平成12年度に県から政策研究大学院大学に派遣いただき1年間、国や他県、政令指定都市の職員等とともに政策について学ぶという幸運を得た。

政策研究大学院大学は、昭和52年に創設された政策系の独立研究科としては初の埼玉大学大学院政策科学研究科を前身として、政策研究の高度化推進、本格的発展を目的として、平成9年度に創設され、準備期間を経て平成12年度に、私ども第1期生を受け入れたところであり、現在、東京新宿の若松校舎においては、早くも第3期生が日々の課題に取り組んでいるところである。

ここでは、政策に関する優れた見識を有し、国や地方の政策形成に大きな影響を与えられている教授陣、また、北川三重県知事など全国的にも注目されている現役の自治体首長や国の実務担当者などからアップ・トゥ・デイトな講義を受け政策に関する論点や考え方を学ぶことができた。同時に国・県からの派遣職員等との交流によって有形無形の大きな刺激を受けた。

現在、地方行政においては、市町村合併や公務員制度改革をはじめとする行財政改革が進められており、10年、20年後の地方自治体の姿は、現在とは様変わりしていると考えられる。今後、地方自治体は、このような大きな変化に対応して、どのように自らを変革すべきであろうか。本稿においては、政策研究大学院大学で得た知見をもとに政策科学の観点か

ら地方自治体が、今後、いかにあるべきかについて考えを述べたい。

## 2. 政策科学とは

政策研究大学院大学は「政策科学」をひとつの特色としている。政策科学とは、改めて定義を要する言葉であるが、政策科学の父といわれイエール大学教授であったラスウェルの言葉を引けば、「政策科学 (Policy Sciences) とは、社会における政策の作成過程を解明し、政策問題についての合理的判断の作成に必要な資料を提供する科学」、であり、「公共的問題に適応しうる知識を生産するための、すべての社会科学を包含する学際的分野」とされている。その目的は、政策問題に対処するため、問題を科学的手法により分析的にとらえ、「政策判断の誤りの減少」、「政策目標達成の可能性の向上」、「政策の効率的な実施」を求めるものであるといえる。(図1参照) さらに、その具体的な学問分野については、政治学、経済学、経営学など多岐にわたるものである。(図2参照)

政策問題の解決のために科学的手法を用いる考え方には、古くから存在し、それらを包含し「政策科学」ということもできる。政策問題に対して科学的アプローチがとられ始めた時期は、18世紀後半までさかのほることができる。ヨーロッパにおける産業革命は、農業社会から工業社会への急速な移行や都市化の進行をもたらした。それに伴い社会の階層化、貧困などさまざま

な新たな問題を引き起こし、それらの解決策として経験的観察やデータによる科学的手法が重視されることとなった。

政策科学の進展に結果的に大きく寄与したものは、第二次世界大戦中に軍事作戦の合理的決定のための手法として発達したO R (operations research) や兵器システム分析 (weapon systems analysis) である。これらは、現在においても O R<sup>注1)</sup>、システム分析 (systems analysis)<sup>注2)</sup> として、政策科学における主要な分析手法として活用されている。

また、米国において、最少の費用でより良い公共サービスを提供することを目的として、1968年度から連邦政府予算に導入された P P B S (Planning Programming Budgeting System, 計画プログラム予算システム)<sup>注3)</sup> は、現実の国家における政策プロセス、政治プロセス、政策分析などをリンクさせた初のシステムであり、我が国をはじめ他の先進諸国にも大きな影響を与えた。

さらに、我が国における最近の政策科学の新たな試みとして、首都機能移転の候補地選定に政策科学の手法が利用された例がある。国会等移転審議会が内閣総理大臣から国会等の移転候補地の選定に関し受けた諮問に対し、平成11年12月20日に答申を行った際、O Rにおいて、A H P (Analytic Hierarchy Process, 階層化意思決定法)<sup>注4)</sup> と呼ばれる手法を用いて移転候補地の評価を行っている。(審議会答申では、「重みづけ手法」と呼んでいる。)

19名の委員(当時)からなる同審議会においては、16の評価項目を階層化し、各評価項目を70余名の専門家からなる14の検討会が検討を行い、最終的に「栃木・福島地域」又は「岐阜・愛知地域」が移転先となるべきものとして選定されたが、その際の各対象地域の評価に当たっては、審議会委員の大局的な判断と、多数の専門家による各評価項目の評価とを合わせて評価でき、しかも、その結果に至る過程が明瞭であるとして評価されている。

最後に、注意すべきこととして、政策科学は上述のとおり政策問題についての合理的判断の作成に必要な

資料を提供する学問分野であるが、これのみによって自ずから実施すべき正しい政策が決定されるものではない。あくまでも合理的判断やその説明のための道具(ツール)であり、最適な手法を必要に応じ適切に使うことが重要である。

図1 政策科学のイメージ

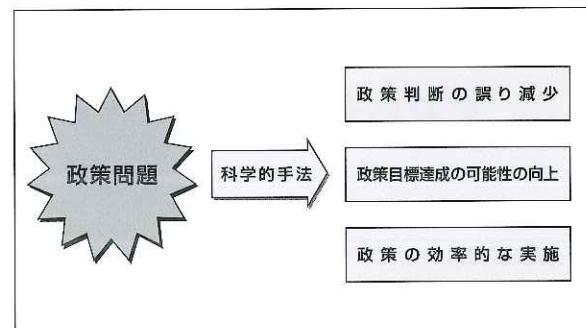
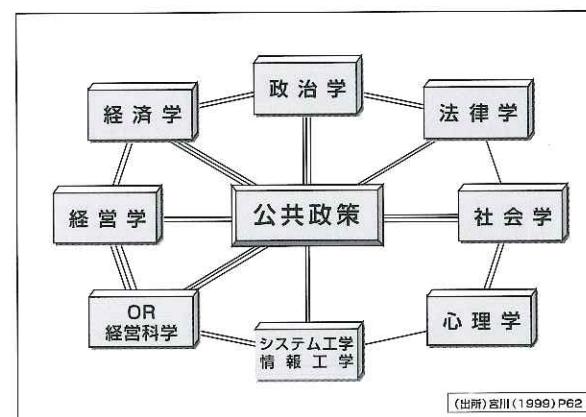


図2 政策科学の内容

～公共政策をめぐる諸科学の相互関連



### 3. 地方行政の高度化の要請

昨今の地方自治を取り巻く状況は、以下に述べる理由から大きく変化してきており、地方行政の高度化が求められている。

第一に地方分権の進展である。地方分権の流れは、平成5年に衆参両院で決議された「地方分権の推進に関する決議」を端緒とし、平成7年7月には地方分権推進法が施行された。同法により設置された地方分権推進委員会の5次にわたる勧告や報告等を経て、平成12年4

月には「地方分権一括法」が施行され、この分権改革の流れは、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」と呼ばれている。

これによって、中央集権型システムの中核であった機関委任事務制度は廃止され、国と地方の関係は「上下・主従」から「協力・対等」な関係に大きく踏み出せることとなり、各自治体の自己決定権は大きく拡大している。

第二にキャッチアップ時代の終焉である。明治維新以来、我が国は、欧米諸国をモデルとし国がそれらを手本に制度を整え、欧米諸国に追いつき追い越すべく、行政運営を繰り広げてきた。しかし、我が国も一定の経済の拡大を成し遂げ、モデルとしてきた欧米諸国もそれぞれの課題を抱える現在、我が国がモデルとすべきものがなくなっている、國も地方も自ら考え実行する時代へと変化してきている。その過程では、自治体は新たに失敗のリスクも負うが、以前であれば優秀なモデルを模倣することから、許されていなかった“失敗の権利”を手に入れたともいえ、失敗を恐れず果敢に挑戦することが望まれる。そのためには、政策過程の透明化を図り、その事業の失敗について正当な評価を行ったうえ、次の事業の糧とするシステムも必要となる。

第三に、情報公開の流れの中で、政策の実施結果の可否のみでなく、なぜその政策を選択したのかといった政策過程についても合理的な説明責任を求められている。このため、従来の経験や勘のみに頼った政策決定では、十分な説明責任を果たすことは困難であり、現状を自立的・客観的に分析し政策に結びつけることが必要である。

政策決定にあたっては、今後も経験則や言葉では十分な説明の困難ないわゆる「勘」(単なる勘ではなく「ナレッジ・マネジメント」における「暗黙知」の部類に属するもの)も重要な要素として残り、その決定は多くの場合において正しい選択であると考えられる。しかし、今後の行政運営においては、意思決定の透明性が重要視されるため、現状の自立的・客観的な分析のもと、できる限り客観的に説明可能な政策決定を目指すことが重要である。

第四に経済環境・財政状況の悪化である。いわゆるバブル崩壊後の経済環境の悪化やそれに伴う国・地方の財政状況の悪化、さらには、少子高齢社会の到来などにより、高度経済成長期以来、当然のごとく続いてきた右肩上がりの経済がもはや望めなくなり、これまでのパイが増加する中で資源を潤沢に配分してきた状況から、今後は少ないパイを国や地方で適正に分配し、効率的に利用すべき状態になっている。その様な社会においては、受益と負担の関係を明確にするとともに、資源の投資とそれに見合う効果を科学的分析により十分見極め計画的に投資する必要が生じている。

第五に行政に対するニーズの多様化である。社会の成熟化や権利意識の高まりに伴い様々な価値観が認められることとなり、行政においても個人や地域の特性や事情等に伴う様々なニーズに対応する必要が生じている。このような多様なニーズに対応することは、全国一律の画一的な基準では困難であり、地方における自主的かつ合理的な判断に基づききめ細かな行政サービスを実施する必要がある。

#### 4. 従来の地方自治体と今後望まれる地方自治体の姿

これまでの中央集権下の地方自治体と今後望まれる地方自治体の違いについて考えてみたい。自治体の政策過程を大きく「政策形成(P L A N)」「政策執行(D O)」「政策評価(S E E)」に分けた場合、中央集権下における地方自治体の政策過程は、図3のとおりであると考えられる。「政策形成(P L A N)」は国が一括して行い、自治体の活動は、「政策執行(D O)」と「政策評価(S E E)」に限られ、政策形成の権限をもたない自治体は、国に対して陳情、請願などをい地域の要望をかなえるべく活動する。この場合の政策の内容は、政策形成を行う者と政策執行・評価を行う者が違うため、画一的、横並び主義、縦割り行政の弊害を生み、効率的な政策の組み合わせとならない場合もあったと考えられる。また、「政策執行(D O)」は最終的な行政責任が国にあることから積極的に工夫し効率運営を行うインセンティブが働きにくく、外部への説明よ

りも内部の説明を重視した前例踏襲主義になりがちで、さらに、「政策評価（S E E）」においても住民からの評価よりも次年度以降の補助等を獲得するため国の評価への対処が中心となり正当な自己評価や住民のニーズにつながる環境変化に柔軟に対応されにくいと考えられる。

これに対して今後望まれる地方自治体の政策過程は、図4のようなものと考えられる。その政策過程は、「政策形成（P L A N）」、「政策執行（D O）」、「政策評価（S E E）」の政策過程を自治体が、責任を持って行うように示され、その内容は前者と比較し対照的である。このような自治体の形態を自ら政策の形成、執行、評価を行うという意味で、以下政策自治体という。

## 5. 政策自治体の形成に向けて

それでは、今後地方自治体が、名実ともに政策自治体に脱皮するためには、どのようなことが必要であろうか。

これまで主に国において実施してきた「政策形成（P L A N）」の段階を、地方自治体が適正に実施するためには多くの課題があるものと考えられる。

まず、住民や企業、N P Oなどの多様なニーズを的確に把握するため統計調査やアンケートなどを統計的手法等によって分析し政策に生かす必要がある。比較的大規模なプロジェクトを実施する場合には、費用対

効果分析なども必要であろう。また、新たな政策を開発するにあたっては、新たな条例の制定や紛争の処理に対応して法律的調整が必要となることから政策法務も重要となってくる。

このため、政策科学の視点からこれらの分析や政策法務などを理解し、実施できるための職員の資質の向上や人材育成が必要である。それらを外部委託することも考えられるが、その場合においてもその成果を十分理解し、運用し得る人材を育成することが必要である。

また、縦割り意識やセクショナリズム、前例踏襲主義を廃し、意思決定や政策立案などの政策形成力の潜在能力を最大限に發揮し得る組織づくりが求められる。

さらに、これまで国に政策形成機能を依存していたため機能的に蓄積されていなかった政策形成のための知識やデータを再構築、蓄積する必要があり、その際、多様なニーズに対応するため、地方自治体間における連携も必要であろう。また、自治体内部のみでなく“地域シンクタンク”的な自治体の組織から離れた自由な発想が可能な組織において人材やノウハウ、人的ネットワーク、データ等を集積することも有効であると考えられる。

加えて、従来から地方自治体が行ってきた「政策執行（D O）」及び「政策評価（S E E）」の各段階において

図3 中央集権における自治体の政策過程

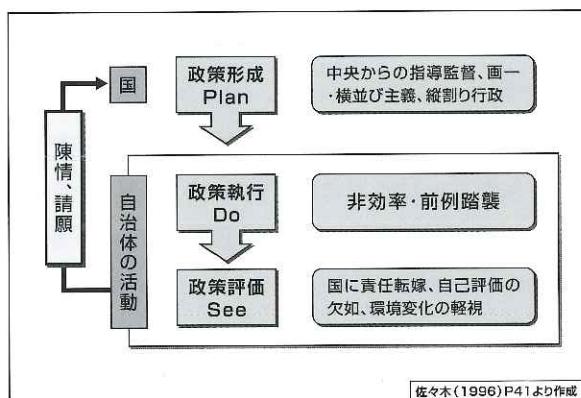
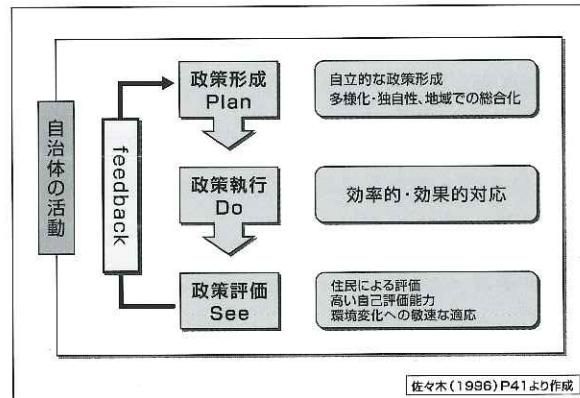


図4 政策自治体における自治体の政策過程



も政策執行の透明化、住民による評価を前提とした的確な評価など政策自治体に相応しい事業の実施が求められる。

## 6. おわりに

ここまで、政策科学の観点から、今後の地方自治体のあり方について考えるところを述べた。中央集権時代においては、国が国家全体の利益を基準に政策形成を行ってきたが、今後求められる地方自治体においては、情報公開や受益と負担の関係などを取り込んだ新たな基準で住民、企業、N P Oなど地域の構成員との協同により政策形成を行うことが必要となる。

地方分権に関する制度的な歩みは、徐々に進んでいるが、これに実行が伴うものとなるか否かは今後の地方分権推進会議など関係機関による調整作業はもとより、自治体側にその意欲と能力が備わっているかということも大きな要素である。地方自治体が、住民の声や時代の変化を敏感に感じ取り政策として的確に反映させることのできる政策自治体としての脱皮を図るときに真の地方分権が実現するのではないだろうか。

### <参考文献>

- 佐々木信夫、1996年、『自治体政策学入門』ぎょうせい
- 宮川公男、1999年、『政策科学入門』東洋経済新報社
- 刀根薫・高村義晴、2001年、『首都機能移転計画のための総合評価手法の開発とその適用』オペレーションズ・リサーチ6月号 Vol.46 No.6 2001

### 注1) O R (operations research)

限られた資源を有効に利用して目的を最大限に達成するための意思決定を、数学的・科学的に行う手法。第二次大戦中に軍事作戦研究として英米で発達し、その後在庫管理・生産計画など企業経営の手法等として用いられるようになった。

### 注2) システム分析 (systems analysis)

新しいシステムを設計するために、現在のシステムを分析し、問題の最適解決のための方法・手順を決定すること。その中心的な分析手法は、費用対効果の比較分析、すなわち「費用効果分析 (cost-effectiveness analysis)」である。

### 注3) P P B S (Planning Programming Budgeting System, 計画プログラム予算システム)

米国において、1968年度に実施され、71年に終了した制度で、全ての政府活動を政策—施策—事業という目的—手段の階層構造に体系化し、各事業ごとに費用便益分析を行い、その結果に基づき予算編成を行おうとするもの。

### 注4) A H P (Analytic Hierarchy Process, 階層化意思決定法)

1971年に米国のT.L.Saaty氏(ピッツバーグ大学)によって提唱された意思決定法の一つで、幾つかの候補(代替案)の中から最良のものを選びたいという問題において、カンや直観、フィーリングといった人の主観を取り入れつつ、合理的な決定を促す手法。