

上級幹部政策分析研修の手引き

西村三世・藤川博巳

実務に従事している幹部に、政策科学を修得させるためには、実修をとりいれた、よく計画された研修が望ましい。これはドロア博士が各国の行政・外交・防衛あるいは民間企業の幹部に対して実施した経験から生まれた、政策科学研修のデザインを示したものである。単なるプロポーザルで

にしむら みつよ OR実務協会
ふじかわ ひろみ 三井情報開発㈱ 総合研究所

なく彼のフィロソフィーが折りこまれており、他の2篇の報告とも関連があり、実務担当の上級幹部に、ORや政策科学の研修を計画するのに参考となるので紹介する。

1. 研修会の目的

複雑かつ不確実な条件下で行なう意思決定は、いわば不安定状況のものの一種の賭である。政策

特集に当って

私たちの政策問題研究部会は、学界よりも企業の人が多い。そこで逆に政策科学研究においてはアマ（非学界人）であることを意識して、一流のプロ（今村、福島両先生）のレッスンを受けつつ、プロの舞台（学会等）にチャレンジしている。

今回、部会のアウトプットを3部に分けた。1つは、福島先生のお世話による、政策科学の世界的権威のY.ドロア博士の論文および講演の紹介である。これは昨年12月、他の部会の協力を得た三菱総研での講演会とその後での懇談の成果である。この講演で同博士は新しい政策科学展開の意欲を示したので、報告作成者は十数回にわたるテープのヒヤリング打合せをもとに原文複製→論文作成→逐語訳→要訳のステップをふんだことを特記しておく（原文が必要な方は学会までご連絡ください）。この報告は、80年代の政策科学の展開に意義ある成果をもたらすことを期待している。

2つめは、政策科学の展開の場についての総合展望

と計測の基準となる価値論、および（時間的空間的）舞台の予測である。これらの問題は、政策科学研究の主要部を占め、枚数の少ない論文で、簡単に扱いきれないが、各シェフがとりあげた素材（資料・文献）はそれなりに吟味している。味つけは批判されようが、とりくみの心意気を買っていただきたい。特にPolicy SciencesおよびPolicy Analysisの継年的総合分析は部会の読合せで多くの新しい知見を与え、有益な論議がもたれた。

3つめは方法である。実践には演出が必要であり、政策科学の最大の舞台（Administration≡政治；経営）は1つのshowである。このような要素を注目し、ワークショップにとり入れたSINPLは春の学会で熱心な質問を受けた。この解答を創案者によって報告し、さらに今村先生によって方法論を総合的に補足していただくことは、学会参加者へのフォローアップができ関係者として喜んでいる。

最後に、私たちに出演の舞台を提供して下さった編集の先生方と会員の皆様に感謝する。

分析は、科学的方法論と専門的体系論にもとづいているので、こうした場合大いに役に立つ。見通しの暗い問題の解決策としては有効であるし、このための意思決定の方法論・計画方法・処理技法等を提供してくれる。

研修会の主な目的は、こうした政策科学や政策分析の理論的解明と実際の体験の修得にある。さらに幹部やそのスタッフに具体的に、政策科学の理念と本質を知らしめることである。

2. 研修会の仕組み

(1) 政治家をはじめ行政機関や民間企業の幹部および政策研究者等の上級幹部向けに、政策科学の基本は何かを説くもので、これは計画立案者・大学教授・政策研究等にとっても有効である。また社会政策・厚生政策・防衛戦略・研究開発・近代化促進の分野の研究に対しても効果がある。

(2) 世界主要各国でこの研修会を開催した。過去5年間の実績は、イギリスでは、政策立案者、中央・地方高級官僚、大学研究者、スウェーデンでは国防政策立案者、イスラエルでは高級官僚、開発担当者、キブツ(集団農場)指導者、上級将校、オーストリアおよび西独では政治家と閣僚、ベネズエラでは政策立案者、経営者、アメリカでは保健行政計画者、イタリアでは外交政策立案者・企業経営者、その他があげられる。

(3) 研修期間としては3～5日が最適で、しかも合宿形式で行なうことが望ましい。短期間では主題を少なくするか、または概論程度にとどめる。逆に1～2週間といった長期の場合には、専門的研修を試みるか、具体的政策問題を詳細にとりあげる。

(4) 研修時間の半分は、参加者自身の問題にあて、参加者みずから行なう個人的演習と、数人で行なうグループ演習を行なう。また演習の内容は、国家レベルの問題を参加者の地位に応じて調整する必要があり、このために問題の所在と本質について、十分予備調査を行なう。

3. 研修会の概要

3つのフェーズに分けられる。すなわち、政策分析の本質を総括し、概念を論ずるフェーズ1、政策分析の4つの主要な次元を扱うフェーズ2、および政策分析の統合化を行なうフェーズ3より成り立っている。

(1) フェーズ1は規範的方法論、合理的モデル形成、システムズ・アプローチより成っている。

i) 規範的方法論

価値分析の正しい展開をはかること、すなわち歪みが察知される時、この原因はどこに存在し、これをいかに除去するかを調査に始まる。問題は価値そのものをいかにみるか、価値は理論のみでは説明できない面があるが、意思決定上からは価値づけをはかる必要がある。このギャップを埋めるため、対象物への価値感度分析、時間的選択、未来の価値の分野まで立ち入らねばならぬ。

ii) 合理的モデルの形成

意思決定に必要なモデル作りをし、これによりその効果とその限界を明確にし、かつ政策分析に有益な視点を与える。たとえば、ゲーム理論は戦略問題や紛争処理の解明に有効であり、こうした方向から政策分析の創造的解決が可能となろう。

iii) システムズ・アプローチ

政策分析を安易に考え、不明確な問題についての解決策として万能であると過大評価するあやまちをおかしやすい。ものごとについてのこまかい分析をもとに、予想されるすべての変数を体系づけ、原因から結果にいたる因果関係を解明することが必要である。一見、分析不能なものについても、システムの再構成を試みるなどをして因果を明らかにしなければならぬ。このための特別要員、専門チームなどの編成も考えねばならぬ。

(2) フェーズ2は、問題所在の認識、不確実性の処理、学習とフィード・バック、選択的な改革の4つがある。

i) 問題所在の認識

主な意思決定の場合とともに特に決定的な選択について注目しなければならぬ。

ii) 不確実性の処理^{注)}

質および量的な不確実性の増大が、今日の意思決定を特徴づけ、Fuzzy Bet (あいまいな状況での賭) の性格を与えている。そこで今日の政策分析の主要課題は、不確実性の処理である。方法論的には、不確実性を構成する要因を減らし、不正確なものをはっきりさせ、不明確なもの除去が考えられる。具体的手法として、予測法、外挿法、デルファイ法、ゲーミング法等と、これらをもとにしたシナリオ法などが有効である。

実際にも不確実性の低減やパターン化等の意思決定方法論が危機管理、混合戦略、感度分析等の面でもとりあげられて効果をあげている。しかし、政策分析とその利用者の間には、ギャップが存在する。これは現実の不確実性があまりに多岐だからである。これを避けるには学習が必要である。

iii) 学習とフィード・バック

学習とフィード・バックは、技術的方法論としてのみでなく心理的にも、政策分析の可能性の拡大に果たす役割は大きい。

iv) 選択的な改革

これは社会構造と関連する。社会構造は、政策分析が理論的に解明できる「分析可能な部分」とそれによって説明できない「創造的部分」とから成り立つと考えられる。そこで意思決定には理論性と超理論性が、創造性・直観といったものへのアプローチを含めて、いかなる形になるのが最も妥当であるかを研究しておく必要がある。

(3) フェーズ3は、政策分析の総合的構築である。計画と政策分析との関係が解明され、主要政策が計画され、また試される。政策策定機関すなわちシンクタンクやそのスタッフが評価される。研修をうけている人の能力や精神的な問題もオープンにされる。政策立案者と政策分析の間には特別の注意が必要である。すなわち上級幹部の立場

注) 492ページ「政策科学における新しい考え方」参照

でみた政策分析の長所と欠点、意思決定を行なうときの部屋とか方針説明の用具、最高幹部の意思決定への注文等である。また研修には公共政策策定における政府のとりくみ方、統治の可能性の限界、などの広い討議も含まれるのが望ましい。

4. 研修会の内容

標準的な研修コースは28課題あり、これを通じて次の19項目の概念が把握されよう。

(1) Fuzzy-Bet の意思決定と社会構造

現在の意思決定は、不確実かつ複雑な状況でなされるため、実際は“あいまいな賭(Fuzzy Bet)”となっている。また社会情勢は加速度的に、ときには ultra-change ともいえる変化をしているので、これらの変化とは好むと好まざるとを問わず係わり合いをもつ。また意思決定のプロセスは本質的に利潤、満足度、心情、歪み、圧迫、見解のちがひ、切迫感等と関連性をもつので、意思決定に対して新たなアプローチを求めるといった。

(2) 規範的方法論の基本事項

静的および動的な事態の認識と価値、目標と目的。これについての科学的で規範的な規定と構成を与えること。

(3) 事実認識の改善

事実認識を心理的にゆがめたり、あるいは科学性や知性を欠くとき、さらに組織的に不安定なときは事実認識につながる。このような状況下では「正常状態」モデルでは意味がなくなるので、新しい視点に立つ手法が要求される。

(4) 価値の扱い

価値の科学的有効性の判定、事実認識のもととしての価値観、具体的目標についての価値意識、価値の類型的分類、価値分析、価値の組織的検討などがある。また「メガポリシー」の概念の把握が必要である。

(5) 個人、組織、政治力学に対する価値の明確化

政治家および最高幹部の主要機能としての価値判断。価値判断についての感情の問題、等価値判

断に要求される一般的認識をとり扱う。

(6) 理論モデルとその直接的効用

理論、現象、代替案、目標、予想、統合の要素をとりあげる。すべての要素を組み込んだ形而上学的仮定をもつ理論モデルを作成する。これにはORや経営科学、統計手法を用いる。これを通じて、データ処理や総合システム管理を研究する。モデル例として、輸送問題、社会警備システム、労働力配置、(緊急)医療システム等がある。

(7) 理論のヒューリスティックな用途

理論の質的な使い方、理論とコンピュータ利用の限界を認識する。意思決定改善に関する理論モデルの役割を学ぶ。これにはゲームの理論(囚人のジレンマ、ミニマックス、ミックス戦略等)がある。決定理論や社会環境への対応等を知得する。

(8) 政策分析の手段としてのモデル

モデルの定義、分類の基準、明確性と不明確性の分割、理想と現実のギャップ、思考的指向と行動的志向の差、決定論的思考と確率論的思考、静的と動的、具体性とブラックボックス、詳細と概括、固定的と開発的、その他のモデル特性を知り、主要なモデル形成、シミュレーションの活用等を学ぶ。

(9) システムズ・アプローチ

代表的なシステム、すなわち水系統、都市システム、公共、住宅、防衛等を知り、政策分析のシステムのあり方とシステムの発展方向を学ぶ。

(10) 政策分析の性格と展望

政策分析の歴史と事例、政策分析と社会科学の関連、政策自体の性格と可能性、政策の時間的束縛と最適化、政策分析の方針と価値観、政策に対する方法論と思考、適切な決定以前の素地の問題、公共性と政策のもつ大衆性と特殊性の関係、政策分析の科学的基盤と政策科学の基本等を知る。

(11) 事例についての詳細な表示

事象の具体的解析、解決策としての政策分析の役割、臨界条件に対する対応(これには、ポテンシャルに刺激を与える方式、交代しうるものは変

えていく方式に分けられる)、その他、事象のもつ範囲を明確にし、かつ臨界状況を明らかにする方法論等を知る。

(12) 不確実性と意思決定

不確実性条件の処理、不確実性の減少、意思決定に関するベイズの基準の展開、富くじ的な一発適中方式の除去等を学ぶ。

(13) 不確実性の減少とそのパターン化と確認

意思決定における予測の役割、時間的選択、未来の予測方式、さらに未来予測と選択的シナリオ比較法、主観確率と客観的不確実性、予測における共通的な誤りの防止等を知る。

(14) 不確実性の吸収

感度テストの励行とセンシティブを減らす計画の採用、危機対処計画、根本的变化と増分処理、目的に向かっての行動と未来の資源、段階的意思決定の採用、学習と社会的経験、危機管理の展開等を行なう。

(15) 学習とフィードバック

詳細な事象内容の表示、サイバネティック・モデルの形成、組織と個人のズレの問題、第2次・第3次の評価、予期せざる結果への対応、ゼロベース予算、緊急事態下における問題処理、副基準と正基準の活用、目標グループと社会的指標の関連分析等を学ぶ。

(16) 創造と改革

よりよい選択への展開、政策分析からみた社会機構、新方式に対する効用限界分析、横断的かつ原則的評価の展開、具体的方法論を通じての創造性の培養、増加利益・組織的慣性・埋没原価等に対する処理の確立等を研究する。

(17) 政策分析の統合的考察

計画と政策分析、計画の概念、古い計画方式のため直面する不確実性の問題、専門性と行動性と学際的政策分析の展望等を学ぶ。

(18) 政策分析と政策立案者

政策立案者側からみた政策分析のポテンシャルと落とし穴、政治性のもつ意義と問題点、決定機能

研修会の詳細内容	課 題
(1) fuzzy-bet の意思決定と社会構造	No. 1 意思決定の一般的な弱点
(2) 規範的方法論の基本事項	No. 2 評定の分析
(3) 事実認識の改善	No. 3 誤りに対する認識 No. 4 概念の訂正に関する提言
(4) 価値の扱い	No. 5 価値観と目的観 No. 6 目標達成のための資源の配分 No. 7 標準的な目標の設定
(5) 個人・組織・政治力学に対する価値の明確化	No. 8 価値判断に要求される一般的認識
(6) 理論モデルとその直接的効用	No. 9 定量的意思決定の可能性
(7) 理論のヒューリスティックな用途	No. 10 ゲーム理論にもとづく設計
(8) 政策分析の手段としてのモデル	
(9) システムズ・アプローチ	No. 11 多面的システムの下に生ずる要求の問題 No. 12 選択方式に対するシステムモデルの策定
(10) 政策分析の性格と展望	
(11) 事例についての詳細な表示	No. 13 臨界条件に対する意思決定
(12) 不確実性と意思決定	No. 14 重要な意外性の可能性 No. 15 簡単なデルファイ法
(13) 不確実性の減少とパターン化と検証	No. 16 標準的な未来シナリオの選択
(14) 不確実性の吸収	
(15) 学習とフィードバック	No. 17 開発計画のデザイン
(16) 創造と改革	No. 18 革新否定の方向 No. 19 選択対象の改革に関するブレインストーミング No. 20 政策的仕組みに対する標準方式の準備 No. 21 思考すべき機会
(17) 政策分析に対する統括的視点	No. 22 選択事象に対する政策分析計画 No. 23 政策分析者単位のデザイン No. 24 政策分析の訓練
(18) 政策分析と政策立案者	No. 25 短縮化のためのデザイン
(19) 政策分析と政策立案システムの改善	No. 26 政策立案システムの改良 No. 27 政策分析の進展への提言 No. 28 最終評価演習

に関する政策分析の機能等を知る。

(19) 政策分析と政策立案システムの改善

現在、政府の力の低下と指導性の衰退は世界的な傾向である。そこでは新知識と新理念を基底としたメタポリシーの決定が必要である。そして政策立案システム（プロセス、構成、要員、入力、教育等）の改善が必要である。政策分析は、政策

立案を改善する1つの主要な選択である。

このテキストに記してある標準的な演習コースは28項目に分れている。時にはこのコースの取捨選択をしてもよいが、原則としてはこの28のコースをすべてたどるべきである。演習コースは表のように整理される。