

公共政策へのシステムズ・アプローチ

宮崎 秀紀

1. はじめに

今日、公共部門に堆積した問題の多くは、振り返って考えると、あらかじめその発生が予見できたのではないと思われることが多く、こうした事態の出来を許したこれまでの政策形成ないしは意思決定のあり方こそ問われなければならないであろう。この意味から今日の「行革」において強く要請されるのは政策形成過程の革新であり、問われているのは今後の行政における意思決定のあり方である。

公共部門でのORやシステム分析あるいは政策分析活動の貢献が当然のこととして求められなければならないが、現在、ただちにこうした要請に全面的に答えられるレベルに達しているとはいえず、今後とも、息ながくその成熟への努力が続けられなければならない。

そこで、本稿においては、兵庫県での経験をふまえながら、今後のシステムズ・アプローチにおける課題に関して私見を述べてみたい。

その1つはORやシステム分析の方法それ自体にまつわる課題であり、日頃、兵庫県において取り組んできた体験上考えたり、一部実行していることや諸兄にお願いしたいことなどである。

いま1つは、こうした科学的手法の行政手続きとしての定着化、換言すれば分析の制度化を図るうえでの課題にまつわることである。

2. 分析の方法をめぐる課題

2.1 方法概念の拡張

公共政策の分野でこれまでORないしはシステム分析が一応の成果を挙げってきた分野は、交通・環境等のどちらかといえばフィジカルな問題あるいはそうした問題のフィジカル部分だけを取り扱った場合か、もしくは長期計画等に際して行なわれる巨視的な社会経済予測の領域で、それ以外の複雑な社会問題を背景にした問題の分析においては十分な説得力をもつものはきわめて稀である。

しかし今日、公共部門が直面し、かつ苦しんでいるのは、まさにこれらの複雑な問題群であり、これらの問題解決に貢献できないのでは分析活動の意味を大きく減殺する。

そこで、従来のORやシステム分析の得意の分野からさらに複雑な問題へ活動領域を拡げるためには、政策科学や政策分析の考え方を取り入れて方法概念を拡張していく（たとえば、表1参照）ことがぜひ必要であるが、実際問題としては非常にむずかしい課題が数多くある。たとえば、さまざまな関連諸科学を動員して、と一口でいっても境界領域的アプローチにまつわるさまざまな問題が数多く存在している。しかし、それでもなお、われわれはこうした困難を乗り越えていかなければならないであろう。

ちなみに本県でも政策科学ないしは政策分析の考え方を取り入れるべく整理を行ないつつある。

2.2 問題明確化段階の手法強化の必要性

表 1 システム分析と政策分析の特徴についての試みの比較

特 徴	システムズ・アナリシス	政 策 分 析
基 礎 原 則	経済学, オペレーションズ・リサーチ, 定量的決定科学	システムズ・アナリシスと同じ。それに加えて, 政治学, 行政学, 社会諸科学の一部, 心理学 (将来, 政策科学という新しいインター・ディシプリンとなる)
主な強調点	定量分析	定性分析と新しい代替案の革新
専門家に望まれる資質	明晰, 型にはまっていない, 高度に分析的な能力	システムズ・アナリシスと同じ。それに加えて, 円熟さ, 政治・行政の現実についての明白な, かつ, 暗黙の知識, 想像力, 理想主義的リアリズム
主な決定基準	資源配分の効率性	社会的, 経済的, 政治的な基準を含む複数の基準
主 な 手 法	経済分析, 定量的モデルの構築	システムズ・アナリシスと同じ。それに加えて, 定性的なモデルと分析, 想像的, 未来的思考, 暗黙の知識の統合

(注) Y. Dror 「Policy Analysis : A New Professional Role in Government Service」 Public Administration Review, 1967. より

複雑な問題に対してアプローチする場合, 分析担当者がまず苦しむのは「問題の明確化」の段階においてである。複雑にからみ合った問題を解きほぐして整理し, 問題解決の方向や状態と達成水準としての目的と目標を設定し, その目的に照らして重要な要素とその相互依存関係を記述し, 同時に環境や制約を明らかにし, さらに解決策の評価基準を設定するといった作業は非常に膨大なものとなる。分析の死命を制するのはまさにこの段階の作業である。

この段階の作業を成功裡に終えることができれば, 引き続いて行なわれるモデル構築などの分析作業も順調に進めることができるのであるが, いくつかの難題があり, ひと筋縄ではいかないのが通例である。

たとえば, 対象として分析者に提示された問題は, その問題がいかに広範囲であっても行政全体から見れば1つの部分にすぎないのであって, 問題解決の目的や目標の設定に当っては行政全体の目的体系の中での位置づけを明確化することによって, その問題の上位にある行政目的との関連あるいは競争する目的とのトレードオフ等を検討することが必要である。しかし, 行政全体の目的体系が分析の開始前にすでに記述されていることはほとんどなく, 分析に入ってから分析者が直接作成するか, あるいはこの部分の作業を切り捨てる

しかない。作成しようとするれば大変な手間がかかるし, 捨象すれば分析結果の説得力を減少させることになる。

また, 問題を構成する要素とその関係をシステムとしてとらえる過程が次にあるが, この段階ではシナリオ・ライティングやKJ法などの方法がとられる。これについても少し複雑な問題になると試行錯誤の繰返して大変な作業になり, 途中で悲鳴をあげ, 既存のモデルなどで安易に事を済ましてしまい, 後悔のほぞを噛んでも, もう遅かったということになりがちである。

要するに, この問題の明確化の段階での作業を十分に納得のゆく水準までもっていくことができるか否かが, 今のところ公共政策の形成過程においてシステム分析が有効か否かを決定することは疑う余地のないところで, もし, これが駄目なら分析の解はきわめて通り一遍の現実から遊離したものに終わってしまうことになる。

ところが, われわれがこの作業に直面して参照したり, 利用したりできる参考書, 技法あるいは情報処理システムといったものはきわめて乏しいのが現状である。

当県でもKJ法の利用, ISM, DEMATELの利用・拡張なども試みているが, 今後は, たとえばKJ法を日本語情報処理システムや図形処理システムでサポートするシステムの開発や, この部

分に詳しい教科書の登場、事例の交換などの機会の設定などが強く要請される場所である。

2.3 モデル信仰からの脱脚

問題の構造が識別され、因果関係に関する仮説が設定されるとモデルの推定、シミュレーションなどの計量分析を行なうが、ここで用いられるモデルは年々詳細化し、精緻になる傾向にある。

問題の性質に応じた必要な詳細化、大規模化であればやむを得ないのだが、いたずらに大規模化したモデルは問題をかえってわかりにくくするなど有害でありさえするし、分析者みずからがモデルへの物神崇拜に陥ってしまうことにもなりかねない。また、こうしたモデル信仰の傾向が、問題それ自体の探究よりもモデルへの問題の「あてはめ」という本末転倒を招来している例も多い。

現在、本県で実施中の人口移動と行政課題の分析においては統合的なモデルによる分析のほか、こうした愚を避けるために、システムの構成要素間の関係をそれぞれの断面に分けて仮説を設定し検証し、実際の因果関係を個別に調べて、その後、それを連立体系としたり、判断で統合するというやり方をとった。こうした「個別仮説の検証」の方法を最初から連立系のモデルを推定する統合モデル・アプローチよりも重視している。

2.4 行動科学的シミュレーション

所得水準の上昇にともなって人間の行動を規定する価値基準が多分化し、個性化、多様化の時代を迎えている。公共部門の財源難あるいは従来の物動的施策の手詰りなどがあって、ソフトな施策への要請が高まっている。ソフトな施策というのは、従来の行政施策の中心であったハードな施策、すなわち生活基盤、産業基盤等のハードウェアやその他の補助金のような「もの」や「かね」を直接配分する施策ではなく、人々の意識を変えさせることを狙いにした広報や運動の促進などを中心にしたサイモンのいう「誘因のメカニズム」に働きかける施策である。こうしたソフト的施策のシミュレーションを実施しようとする、いわ

ゆる「行動科学的シミュレーション」が必要になる場合がある。OR技法でいえばモンテカルロ・シミュレーションということになるが、従来、社会システムのシミュレーションにおいてはコンピュータの演算速度等の関係で実行不可能の場合が多かったが、今日ではそれが十分可能になってきている。当県でも現在、住宅施策のシミュレーションのために人口移動モデルを開発し、シミュレーションを実施中である。

2.5 地理空間のモデル化

地方行政の国家行政と比べての特徴をきわめて大胆に要約すれば、その第1にあげられるのは、施策の対象を地理空間のどの位置にもっていくかという地理的配分問題を色濃く含んでいる点であろう。こうした本質的な背景に加えて、昭和40年代中ばから国土利用計画法の制定、都市計画法の全面改正等で府県の土地利用計画行政が拡大したこと、オイル・ショック以降の長期不況の中で地域間の産業立地等をめぐる競争が熾烈化し、かつての高度成長時代とは形を変えたより総合的かつ高度な地域の総合開発戦略が必要となったこと、さらには住民参加等の場を通じての社会的調整の重要性が高まったことなどから、県行政における地域の分析や地域計画のレベル向上への要請が急激に高まっている。これに対応していくためには従来のように全県あるいは県下を数ブロックや市町村別に分けた程度の集計レベルでの現状分析や予測などでは不十分であり、より詳細な地理空間のモデル化が求められている。

当県でもこうした要請を受けて「地理情報システム」の開発を昭和56年度から開始し、すでに基本的システムを完成させて活用を始めている。このシステムは、システム分析実施過程で、地理空間内の行政サービスの需要主体である人口の分布、サービス供給の拠点としての各種施設の分布の検討や、その両者をもとにしたアクセシビリティの計算をはじめ各種のデータを地理空間に位置づけて、分析者や意思決定者の事実判断を助け

る。また、各種のモデルによるシミュレーション結果を、やはり地理空間に投影して呈示し、判断を支援する役割を担うもので、地方行政における公共政策に関連する分析作業の効率化に多大の貢献をしてくれると期待している。

2.6 政策分析に関する知識ベースの必要性

先にも述べたように問題の明確化やモデルによる分析等に関しては、通常の教科書等では十分な参考資料を得ることはできない。そこで、過去にみずから実施した分析の詳細な資料など作業過程の検討資料の類までを保管して必要なものがすぐ検索できるようにしたり、他機関で実施された分析レポート、雑誌に掲載された論文、新聞記事等の情報の保管検索システムが必要である。また、これをさらに体系化して、知識ベース化することも考えてゆかなければならないであろう。当面、自力でこうしたシステムを本格的に構築することは不可能であるが、じっくりと取り組んでゆきたいものである。また、こうした分野で学会等の全国組織や大学等での取組みも望まれるところである。

2.7 プレゼンテーションの改善

分析そのものがいかに優れたものであっても、それが意思決定過程の改善に寄与するためには、分析結果の伝達、説明を効果的に行なう必要がある。また、分析作業は多くの場合、関係者との数回にわたる討論の波動を経て結論に導かれることになるが、この場合でも分析者と関係者のコミュニケーションの良否が分析作業の成功、不成功のわかれ目になることが多い。

ところが、民間企業に比べ公共団体では、このあたりの問題が軽視されてきたきらいがある。

先に述べた地理情報システムは、地図の形でわかりやすく分析結果を伝達したり、分析作業の途中で行なわれる討論材料をカラースライドなどで提供できるし、今後OHPのトランスペアレンシーなども作れるようにしたいと思っている。

また、もち運びのできるパソコンの利用、ビデ

オによるアニメーションなども検討していく必要があるし、最近、トップ層からイラスト・バンクの開発の指示もあった。

こうしたプレゼンテーション手法が充実することによって、多数の関係者の知恵、経験が集められるし、こうした参加を得ることによって、施策をスムーズに実現していくことに寄与させ得るわけで、その強化は大きな課題である。

3. 分析の制度化をめぐる課題

3.1 情報公開制度のインパクト

現在、ほとんどの府県で情報公開制度の検討が進められており、一部の県ではすでに条例制定が行なわれるなど、今後、国の動きとも呼応しつつ昭和60年頃にかけて急速に制度化が図られると思われる。

情報公開制は、いうまでもなく行政において収集された各種の資料やさまざまな行政上の意思決定の軌跡を記録した公文書を、住民等の請求に応じて開示する義務を原則として行政機関に課すものであり、公共的意思決定過程に大きなインパクトを与える契機を含むものであろう。

そのインパクトの内容を予測することは困難だが、意思決定過程での判断の「合理性」すなわち代議制民主制の下で行なわれた行政目的に関する選択に対し個々の具体的な施策の実施方針に関する意思決定との間の一貫性といった行政の実質的内容の妥当性を確保することについて従来の行政手続きの「適法性」と並行して、従来よりも一層強く要請されることになるのではないだろうか。

この意味で、システム分析あるいはその拡張としての政策分析が果す役割は大きく、これらの方法論が、行政手続きの中に包摂され、いわば「制度化」されていく可能性も秘めているといえるのではないだろうか。

3.2 政策分析支援組織の確立

システムズ・アプローチの制度化の必要性は十分に高まっていると思われるが、現在の地方行政

においてそれを実現するためにはいくつかの課題があり、上に述べた諸点もこれに含まれる。

昨年4月から兵庫県では大阪府と共同で(財)地方自治情報センターの会員グループによる共同研究事業の一環として、府県や政令市レベルのさまざまな政策分析の実態を調査し、今後の府県における政策分析の促進策等について検討している。この調査研究の成果は近く地方自治情報センターから報告書が刊行されることになっているが、府県、政令市においてかなり活発に計量分析が実施されている状況が把握された。しかし、中で問題となったのは、政策分析支援組織の不在であった。

実際に行政施策を立案したり計画を樹立したりする部局には一部の部署を除いて計量分析の専門家が不足しており、政策分析を実施しようとしても、まず、どのような方法をとればよいかわからないし、データの収集やコンピュータ・プログラムの利用等々の面で非常に不自由を感じていることが推察された。

しかし、一方では、各団体の電算部門等では、従来から手がけてきた税、会計、給与、統計といった大量処理業務の処理システムの開発が一巡する一方で、内部で行なう各種の計量分析業務に対するコンピュータ利用が増加しようとしているのに対しての支援体制づくりを進めようという意欲がかなり高まってきていることがうかがわれ、統計情報のデータバンク開発や、分析用のプログラム・パッケージ、分析担当者への端末開放、分析技法の研修なども部分的ではあるが、漸次進みつつある。

従来は、政策分析のうち大きなテーマは外部のコンサルタント、シンクタンク、大学等に委託されて実施されることが多かったが、今日では、行政内部で本格的な分析が行なわれることも多くなってきているし、外部委託の場合でも内部職員と委託先の専門家が分析能力の点で対等の立場で共同し合うというケースも増えてきている。

また、かなり大規模な分析、つまり、1年とか

2年あるいは3年といった長期をかけて行なう分析のほかに、短期間に結論を導き出す分析、技法面でいえば、ちょっとした回帰分析や多変量解析あるいは問題の構造を整理するためのSDモデルの作成、公共事業の経済効果の目安を得るための産業連関分析等の単発的小口分析なども日常的に行なわれるようになってきているところもある。

このような分析の日常化、一般化の傾向に対応して、いよいよ分析支援組織を確立しなければならなくなってきたことが先に述べた電算部門の動きに現われてきているのであろう。

3.3 政策分析担当職員の養成

これまで、本県でも担当職員の政策分析に関する研修を実施してきた。研修では、長期、短期の大学等への派遣研修や、庁内で開設するごく短期の研修コース等がある。しかし残念なことに、これらの研修の内容は、どちらかという技法や個々の専門科学にかかわるものが大半で、システムズ・アプローチの本質にかかわるものが少なく、内容の不備を痛感している。問題の構造を系統的に明らかにするなど肝心の部分がどうも十分ではないような気がするのである。こうした部分はしゃせん短期間の研修では不可能であり、結局はよい指導者のもとでの実際の分析に従事してはじめて会得できるものであって、職員のコンサルタント等への2~3年間の出向なども実施する必要があるのかもしれないが、それでは数がきわめて限られたものになるであろう。したがって、他の方法、たとえばビジネス・ゲームを織り込んだものや、情報システム設計の際の要求定義技法を取り入れたケース・スタディー的な研修を考えてみる必要があるのではないかと考えている。

4. おわりに

以上、思いつくままに公共政策へのシステムズ・アプローチをめぐる課題に関して私見を並べさせていただいたが、これらの点に関連し、先輩諸兄のご教示を賜れば幸いである。