

| | |
|--------------|---|
| Title | 施策モジュールに基づく政策決定過程の分析 |
| Author(s) | 田中, 洋一; 平澤, 冷 |
| Citation | 年次学術大会講演要旨集, 7: 120-124 |
| Issue Date | 1992-10-22 |
| Type | Conference Paper |
| Text version | publisher |
| URL | http://hdl.handle.net/10119/5354 |
| Rights | 本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management. |
| Description | 一般論文 |

○田中 洋一, 平澤 洽 (東京大学)

1 緒言

政策決定論、あるいは政策決定過程の研究は、従来行政学の分野で特に官僚制機構内部の行政過程の一つとして研究されるか、または国際政治学において特定のケース（キューバ危機や日米貿易摩擦など）を対象とした事例研究として扱われることが多く、体系だった理論的研究として取り組まれることはいささか希であった。

その最も大きな理由はこうした政策決定過程をとらえる有効な手法、あるいは理論的枠組みが容易には見つけがたいことに一因していると思われる。このことは政治学や政策科学全般に、個別の実証的研究が理論的体系へと発展することの難しさをも示している。

一方、我々が取り組む科学技術政策の分野は、きわめて高度の専門性が要求され、政策決定者が権限に見合うに足る十分な知識を持ち得ないというような、政策固有の問題点を抱えている。この領域での政策決定過程の研究は、組織の連関やその構造の概説に留まることが多く、実証的研究自体きわめて不足しているのが現況である。

本研究はそうした状況を鑑みて、特に科学技術のような「専門知識 Expertise」の重要性も考え合わせ、政策決定における「情報」の要素に着目した。つまり一つの情報処理システムとして政策決定のプロセスを捉えた場合、こうした要素としての「情報」がどのように伝搬・移転あるいは交換され、そして処理されていくかに注目しようとしたのである。

しかしながら一概に「情報」といっても、特に政治過程の研究において「情報」という言葉の持つ意味は容易に捉え難い。そこで「施策モジュール」という新しい概念を導入することによってこうした分析に取り組もうとしたのが、本研究の発端であった。

2 研究の手法

2.1 概念としての「施策モジュール」

そこで我々が提唱する「施策モジュール Policy Module*」とは何か。要約すると：

「施策の特徴や骨子をなす概念やアイデア、つまり施策の概念的な構成要件のこと。施策はこうした個々のモジュールの有機的な結合によってその全体像を形成するものであり、そのオリジナリティはこのモジュールの独創性や特異性に起因する。」

*ここであえて「政策モジュール」と呼ばず「施策」と称しているのはより具体的、個別的、また能動的な行政手段、社会行動としての側面を強調したいがためである。ただし英語では Policy という言葉の概念的な広範さからそのまま使用することとして Policy Module とした。

例えば「原子力開発利用長期計画」（1988）においては、「基軸エネルギーとしての確立」「創造的科学技術の育成」「国際社会への貢献」といった3つの主要な政策要素を施策モジュールとして捉えることができる。また「創造科学技術推進制度」（1981）や「国際フロンティア研究システム」（1986）では「国際的な研究組織の確立」「創造的な研究開発の支援」「柔軟で開放的な研究交流制度」などとい

た政策構成要件を施策モジュールとして考えることができる。

後者の施策モジュールは策定された政策案の内容に応じて区分するのではなく、政策立案者が策定の初期段階において認識したアイデアや意図、といった認知的な要素に重点をおいたものである。こうした個別の要素に着目することによって、情報処理や交渉連関の構造をより具体的に解明することが可能になる。

2. 2 実際の調査研究

我々の研究室では1987年以来、科学技術政策に関する政策担当者を対象とするアンケート調査、及びヒアリング調査が継続的に行われてきた。施策モジュールに基づく研究としては、関連官庁の行政官を対象としたアンケート調査を主体として、回答者にその概念を理解してもらい、各人が担当した政策について回答してもらうよう試みた。現在までの所、その数は8省庁、2百名余り、50以上の政策にのほっている。

調査に当たっては、各人にそのモジュールとなったアイデアの出所、または担当者がその認識に貢献した主体（モジュールの認識源）、情報収集・整理・確認等の情報活動に有効であったもの（モジュールの情報源）、また個別のモジュールごとの交渉頻度や交渉の非公式度などを、政策決定のステージ**に分けて調査を行った。

** 本研究では政策の立案・決定過程を便宜的に、（1）政策の概念的枠組みの形成、（2）施策への具体化、（3）施策の予算化、の3つのステージに分けて取り扱っている。

2. 3 モジュールの分類

今回の発表に当たっては、こうして得られたデータをより体系的に捉えるための視点として、挙げられた施策モジュールを分類して考えることとした。分類に際しては様々なものが思案されたが、区分が比較的明確で独立的な2つの分類に絞り、それに基づいて分析を試みた。その分類とは1つには、政策手段としての内容に関わるもので：

- （1）研究開発組織・制度の改変、創設に関するもの
- （2）新規の研究課題、研究テーマに関するもの
- （3）規制措置・基準等の設置に関するもの

もう1つは、研究開発のレベルに関するもので：

- （a）基礎研究
- （b）応用研究
- （c）開発研究

に分けられた。以下は上記分類による分析結果である。

3 分類に基づく分析

3. 1 内容別分類

表1は組織・制度／研究テーマ／規制・基準といった内容別に、「モジュールの認識源」や「有効な情報活動」として回答者が挙げた割合（%）や交渉の頻度（相対度数）、非公式な交渉の割合やその有効性（%）をまとめたものである。

表1 内容による分類

| | モジュール源* | 有効な情報活動* | 有効な情報活動* | | 交渉頻度** | | 交渉の非公式性*** | | |
|-----|---------|----------|----------|------|--------|------|------------|--------|--------|
| | | | 第1 | 第2 | 第2 | 第3 | 第2 | 第3 | |
| 組織 | メディア | 34.1 | 省庁内会合 | 55.5 | 58.3 | 10.0 | 14.5 | 58.7 | 49.5 |
| | 他課の職員 | 33.3 | 文献調査 | 28.9 | 26.4 | | | (75.0) | (66.7) |
| | 他局の職員 | 11.8 | 民間事例 | 11.4 | 8.6 | | | | |
| テーマ | メディア | 31.5 | 省庁内会合 | 38.8 | 49.6 | 6.2 | 11.4 | 38.7 | 25.0 |
| | 付属研究所 | 23.6 | 研究者との | | | | | (52.4) | (33.3) |
| | 他課の職員 | 10.4 | 接触 | 58.9 | 18.1 | | | | |
| 規制 | メディア | 21.6 | 省庁内会合 | 53.4 | 48.7 | 11.4 | 18.3 | 41.3 | 61.3 |
| | 他課の職員 | 11.8 | 民間接触 | 10.6 | 25.9 | | | (68.9) | (74.8) |
| | 外部機関 | 10.8 | 視察調査 | 8.8 | 3.3 | | | | |

(注) * 数値はパーセント表示、顕著な回答を列挙

(重複解答のため合計は100%にならない)

** 「組織・制度」についての第2ステージの交渉頻度を10.0とする相対度数表示

*** ()内は有効度(%)

モジュールの認識については担当課の職員本人が、一般的な外部情報（「マスメディア」）に基づいて考えたケースが多く、また情報活動としても「省庁内会合」の占める割合が圧倒的である。また交渉の非公式性やその有効性も高い。こうした官僚機構内部での限定的な情報・交渉活動は、我が国の政策決定の閉鎖性を伺わせるものである。ただし「規制・基準」といったものは外部との折衝が要求されるせいも、モジュール源としての「外部機関」、情報活動としての「民間との接触」や「視察調査」の値が大きく、また交渉頻度もやや高い。

一方、「研究テーマ」については付属研究所の研究官からの情報が重要な役割をなしており、有効な情報活動としても「研究者との接触」が大きな比率を示しており、こうした Human Relationship の重要性が明らかである。それに対して交渉頻度や交渉の非公式性は他と比べて高くはなく、非公式な交渉の有効性もかなり低い。

こうしたことは何を示しているのだろうか。全体的にはやはり日本の政策決定の官僚主導の傾向、In-house Making な性格を顕著に示しているといえるが（「研究者の接触」もあくまで省庁付属研究機関の研究者が主体である）、「研究テーマ」のような科学技術に関する専門的知識を必要とする分類ではやや傾向が相違している。日本の政策決定を特徴づけるとしてしばしば言及される「根回し」、つまり「非公式な交渉活動」が必ずしも有効ではないようであり、交渉頻度もそう高くない。こうした専門的領域の政策決定が持つ異なった性格は、研究レベル別の分析によって一層明らかとなる。

3. 2 研究レベル別分類

表2は基礎／応用／開発といった研究レベル別に結果をまとめたものである。

表2 研究レベルによる分類

| | モジュール源* | 有効な情報活動* | | 交渉頻度** | | 交渉の非公式性*** | | | |
|----|---------|----------|-------|--------|------|------------|------|--------|--------|
| | | 第1 | 第2 | 第2 | 第3 | 第2 | 第3 | | |
| 基礎 | メディア | 33.3 | 省庁内会合 | 48.6 | 55.4 | 10.0 | 18.7 | 38.0 | 41.1 |
| | 付属研究所 | 28.5 | 研究者接触 | 42.9 | 26.4 | | | (36.4) | (56.6) |
| | 外部関係者 | 18.4 | 文献調査 | 33.3 | 14.0 | | | | |
| 応用 | メディア | 34.7 | 省庁内会合 | 54.6 | 65.4 | 6.2 | 11.4 | 48.9 | 56.4 |
| | 付属研究所 | 23.4 | 研究者接触 | 38.9 | 18.3 | | | (50.2) | (58.9) |
| | 外部関係者 | 11.4 | 文献調査 | 58.9 | 8.1 | | | | |
| 開発 | メディア | 20.6 | 省庁内会合 | 63.3 | 58.7 | 11.4 | 18.3 | 41.3 | 61.3 |
| | 他課の職員 | 16.8 | 研究者接触 | 24.6 | 11.9 | | | (66.7) | (70.2) |
| | 付属研究所 | 12.8 | 文献調査 | 15.6 | 14.0 | | | | |

- (注) * 数値はパーセント表示、顕著な回答を列挙
 (重複解答のため合計は100%にならない)
 ** 「基礎研究」についての第2ステージの交渉頻度を10.0とする相対度数表示
 *** ()内は有効度(%)

ここでは専門性と政策決定の関係がより明確に見てとれる。専門的性格の強い基礎研究の方が、応用・開発研究と比較して、モジュール源としての「付属研究所」、情報活動における「研究者との接触」の比率が高い。また非公式な交渉の割合やその有効性も低い。

こうしたことは専門性の高い内容の政策立案・決定に際しては専門家の持つ意義がより高まり、政策立案者(担当課の職員)との人的接触が一層重要になること、またこうした内容の交渉に際して「根回し」のような非公式な折衝がそれほど有効とはいえないことを示唆する。

一方、交渉頻度については研究レベルの相違で、特に基礎研究と開発研究でそれほど違いが見られないが、これを交渉の相手先で見るとかなり様子が異なることが分かる。それを示したものが表3である。

表3 研究レベルと交渉相手

| | 第2ステージ | | | 第3ステージ | | |
|------|--------|------|---------|--------|------|---------|
| | 交渉頻度* | 交渉相手 | 比率(%)** | 交渉頻度* | 交渉相手 | 比率(%)** |
| 基礎研究 | 10.0 | 課内 | 44.6 | 18.7 | 課内 | 1.0 |
| | | 局内 | 31.8 | | 局内 | 3.3 |
| | | 省庁内 | 18.2 | | 省庁内 | 14.1 |
| | | 省庁外 | 3.5 | | 省庁外 | 81.1 |
| 応用研究 | 6.2 | 課内 | 35.3 | 11.4 | 課内 | 0.0 |
| | | 局内 | 39.7 | | 局内 | 1.5 |
| | | 省庁内 | 19.6 | | 省庁内 | 13.4 |
| | | 省庁外 | 2.8 | | 省庁外 | 80.6 |
| 開発研究 | 11.4 | 課内 | 30.6 | 18.3 | 課内 | 0.8 |
| | | 局内 | 43.5 | | 局内 | 1.4 |
| | | 省庁内 | 20.6 | | 省庁内 | 12.9 |
| | | 省庁外 | 3.3 | | 省庁外 | 82.2 |

- (注) * 「基礎研究」についての第2ステージでの交渉頻度を10.0とする相対度数表示
 ** 分類不明のものもあるため合計は100%にならない。

この表では特に第2ステージでの交渉先に相違が見られる。基礎研究では課内を対象とした交渉がまだまだ大きな割合を占めているが、開発研究になると第2ステージから既に外部との折衝が主体となっており、外的な交渉が頻繁に求められる開発研究の性格を反映している。

4 考察

こうした結果から同じ政策決定方式においても、取り扱う内容に応じてその情報源や活動、交渉の性格が非常に異なるものであること、また特に科学技術に関する専門性が高まるほど閉鎖的な政策決定方式、一部行政官僚による自己充足的な立案、非公式な折衝に基づく交渉活動の限界が明らかとなる。

これらに対処するためには科学技術政策における政策決定のメカニズムの新たな見直しを考える一方、もし現況において官僚組織内部の決定のメカニズムがある程度まだ有効に機能している、あるいは自己閉鎖的な性格をとりあえず維持しているとすれば、何かそれを補完するメカニズムの存在を考える必要がある。そうした視点からの考察、研究を我々は現在進めているが、それについては別の機会に譲ることにしたい。

しかしながら「施策モジュール」に基づく分析は、政策決定論の分野に新しい一つの手法を提案するものであり、同時に政策決定過程を「情報システム」モデルとして捉えようという試みである。この新たな概念枠を用いて、科学技術政策の決定という領域における「専門性」が持つ意義や、決定過程のメカニズムの中で具体的にどういった形でそうした「情報の質」が反映し、処理・運営されていくかを考察しようとしたものである。

今後有効な政策分析手段の一つとなるためには、「施策モジュール」の概念的構造や分類に関してより一層の明確化や精緻化が図られなければならない。そうした意味ではこうした概念枠による研究はまだ端緒にすぎたばかりである。しかし政策決定の領域において、政策担当者・立案者の情報認識、認知構造の重要性は今後ますます重要視されていかねばならない。本研究はそのために有効な一つの視座を提供しようとしたものである。

(参考文献)

- [1] 田中洋一、今川拓郎、平澤冷 「科学技術政策の決定過程を巡る考察」
第4回研究・技術計画学会年次学術大会講演要旨集 (1989)
- [2] 田中洋一、平澤冷 「我が国の科学技術政策形成における審議会組織の機能」
第5回研究・技術計画学会年次学術大会講演要旨集 (1990)