

# 都市の政策形成過程における政策研究の実態に関する研究

703-008 福嶋隆宏 指導教官 斎藤達三

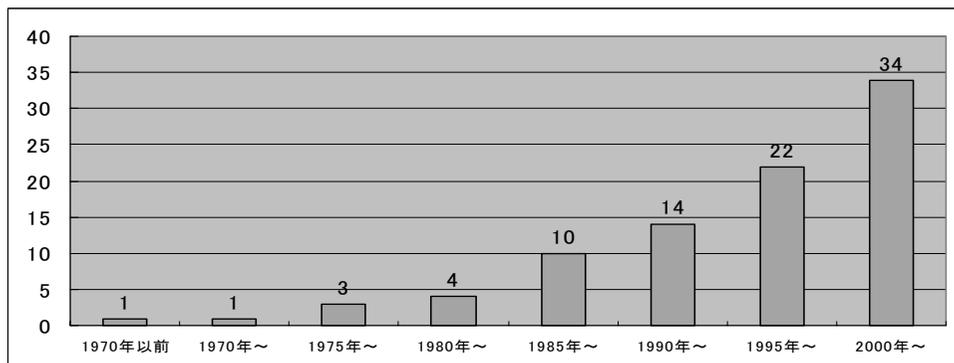
## A research on the workings of policy studies in the policy-making process of cities

Takahiro FUKUSHIMA

近年都市において、政策研究を専任で行う組織を設立する自治体が増加している。本研究はその事実に着目し、それら政策研究組織が実際の政策形成過程においてどのような機能を果たし、いかに政策決定に関与しているのかについて、具体的事例を取り上げ分析を行うものである。

財団法人日本都市センター（以下「センター」という）は、平成10年度から「都市シンクタンク等交流会議」を開催しており、毎年その会議の中でセンターが実施した「都市シンクタンクの活動状況に関するアンケート調査」の結果報告を行っている。平成16年度の調査結果によれば、図1のとおり全国に34の都市シンクタンクが存在し、その設置件数は1970年代以降、逡増傾向にあることがわかる。

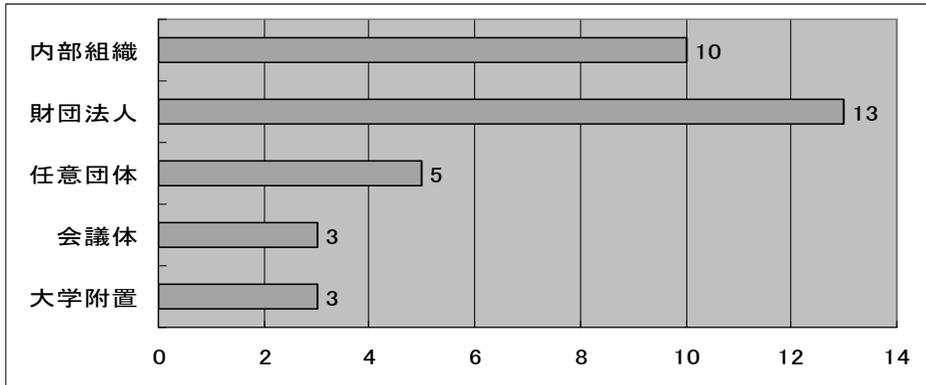
図1 都市における政策研究組織の設置件数の推移（累計）



出所：筆者作成

また、その設置形態の構成についてであるが、図2のとおり「内部組織」、「財団法人」、「任意団体」、「会議体」、「大学附置」の5つが存在し、調査が行われた2004年11月時点においては、財団法人および内部組織の形態をとるものが多く存在することがわかる。

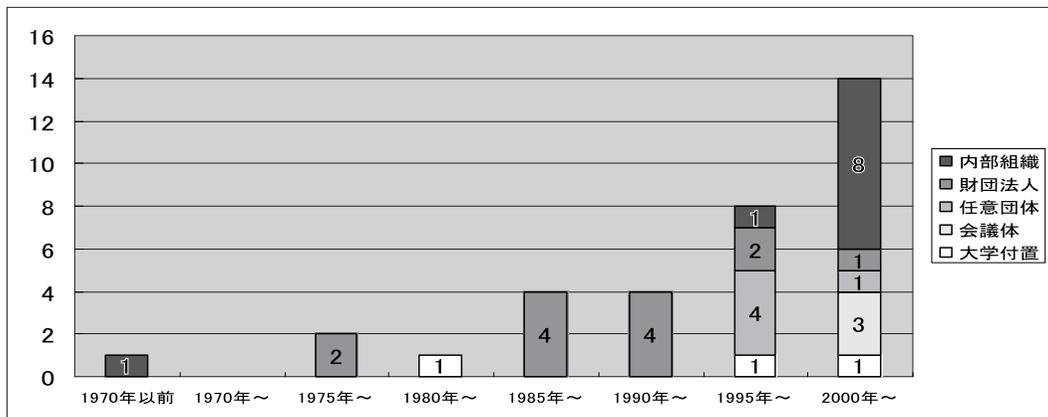
図2 設置形態の構成



出所：筆者作成

次に図3の設立時期別の設置形態を見ると、1995年以降、都市における政策研究組織は多く増加していることがわかる。また、図3からは設置形態別の設立傾向についても把握することができるが、大学附置は横ばい、任意団体および財団法人は減少傾向、会議体は増加傾向、そして、内部組織は強い増加傾向にあることが見てとれる。

図3 設立時期別の設置形態

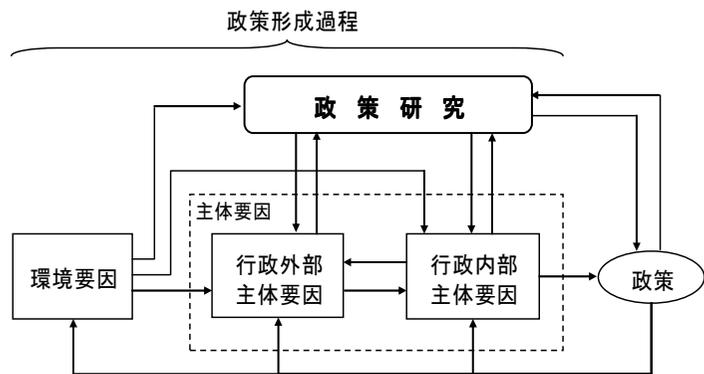


出所：筆者作成

そこで本研究では、現在の都市の政策形成過程における政策研究の実態を把握することを目的として、上述のとおり強い増加傾向を示す、内部組織の設置形態をとる政策研究組織（以下「自治体内設置型政策研究組織」という）に焦点を当て分析を行うことにする。

分析の方針についてであるが、政策形成過程の具体的な事実関係を積み上げることによってえられた知見に基づく分析を目指すことにする。すなわち、自治体がすでに意思決定を行った個々の施策について、その内容をできる限りミクロな視点で分析的にとらえ、自治体内設置型政策研究組織の機能をいくらかでも明らかにすることを目標とする。分析を行うための対象市としては、新潟県上越市を選定した。上越市は2000年4月に庁内組織として「上越市創造行政研究所(以下「研究所」という)」を設置しており、現在の都市における自治体内設置型政策研究組織の設立ブームを引き起こしたパイオニア的な存在であるといえるからである。分析のための対象施策としては、研究所が関係した高等教育機関の立地、歴史的建造物の保存と活用、市町村合併を選定した。その理由は、本研究による調査実施段階において既に行政としての意思決定が行われていたため、一連の政策形成過程の流れの中で政策研究がどのような機能を果たしているかを観察できると考えたからである。調査方法に関しては、事前に送付したアンケート調査表の内容に基づき筆者がヒアリングを行い、それに対する回答の結果を筆者が記入することにより行った。回答者は、調査対象となる施策を所管する部署の課長もしくは担当者であるが、高等教育機関の立地施策については、主に研究所が政策形成過程に強く関与していたため、研究所の研究員に回答を依頼した。分析のためのフレームは、斎藤達三が『地方自治体における政策形成過程のミクロ分析（以下「ミクロ分析」という）』（1979）の中の第3章で提示したフレームを基本として、そこに筆者が「政策研究」の要因を新たに追加することにより設計したものである（図4参照）。また、本研究は政策プロセスの中における政策研究の実態を分析するものであり、政策決定過程として次のとおり4つの決定手順を設定した。

図4 政策形成過程分析のための枠組み



出所：『ミクロ分析』p55の図を改変して筆者作成

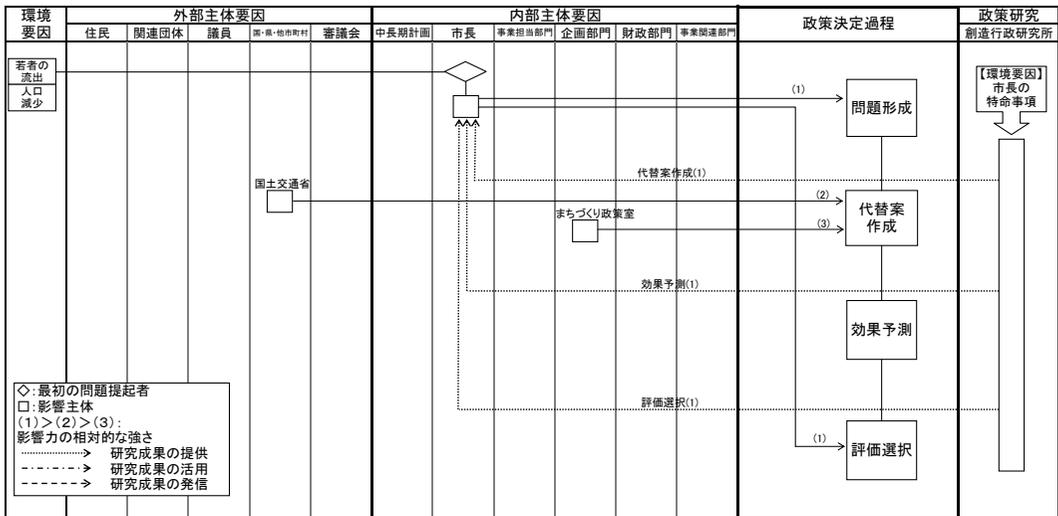
- (i) 問題の形成…問題を把握、認識してその価値目標を明確化し体系化を図る。
- (ii) 代替案の作成…問題の解決に必要な手段を考案し検討する。
- (iii) 代替案の効果予測…それぞれ的手段を採用したときに起こりうる結果を予測する。
- (iv) 評価、選択…効果予測に基づき価値目標の達成される状況を考慮して、実施すべき手段を選

択決定する。

以上のような分析のためのフレームと政策決定過程のモデルに基づき、上述した3つの具体的施策を取り上げ、政策研究に関する実証分析を行うことにする。なお、本分析の特長は、政策研究の実態を政策プロセスの中において把握することを試みている点と、政策科学の考え方に基づいた分析視点を採用している点にある。

まず始めに、分析フレームについて説明を行う（図5参照）。左から環境要因、外部主体要因、内部主体要因、政策決定過程、政策研究という構成で成り立つ。これは、上述した分析のためのフレームと政策決定過程の考え方を反映するものである。外部主体要因としては、住民、関連団体、議員、国・県・他市町村、審議会を取り上げた。一方、内部主体要因としては、中長期計画、市長、事業担当部門、企画部門、財政部門、事業関連部門を取り上げた。

図5 高等教育機関の立地

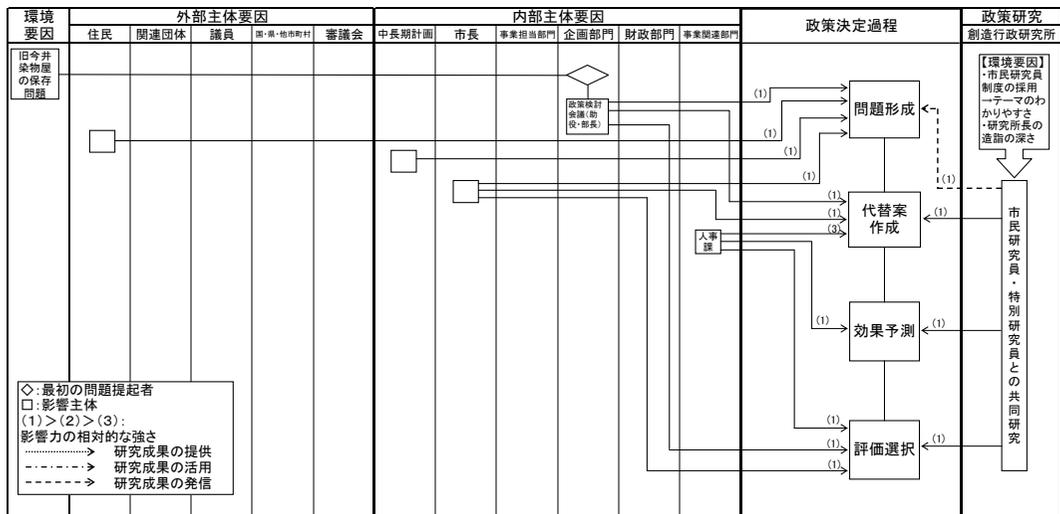


始めに、高等教育機関の立地施策について検証を行うことにする。当該施策の政策形成過程の概要についてであるが、若者の流出や人口減少などを要因として、市長は市内に大学を立地するという強い考えを示し、研究所に立地の可能性について調査を指示した。そこで研究所は、「上越市における高等教育機関の立地可能性に関する調査」と「上越地域における中学生・高校生の進路意向等に関する調査」を実施し、その研究成果を市長に提示したところ、市長は大学を立地することが困難であることを認識し、大学を設置することを見送るという意思決定を行った。図5を見ると、市長が問題形成と評価選択に強い影響力を与えていることがわかる。また、「研究成果の提供」の矢印で示されているとおり、政策研究は代替案作成、効果予測、評価選択に関する情報を市長に提供しており、市長の評価選択に対して強い影響力を与えている。影響主体の登場者は限られており、

主に政策研究の情報に基づいて市長による評価選択が行われたと考えられる点が、当該政策形成過程の特徴として指摘できる。

次に、歴史的建造物の保存と活用施策について検証を行う。当該政策形成過程の概要についてであるが、研究所は平成 13 年度と平成 15 年度に市民研究員制度と特別研究員制度を採用し、「歴史的建造物の保存と活用に関する調査」を実施した。平成 15 年度の調査が行われているさなか、平成 15 年 9 月に不動産業者がマンション建設のため、雁木と建物が一体となった貴重な町屋である上越市内の旧今井染物屋を解体する計画を打ち出した。市民の間から保存を求める声があがったこともあり、市は平成 15 年 11 月にマンション予定地を買い取る方針を決定した。旧今井染物屋の保存問題を契機として、庁内に歴史的建造物の保存と活用を図るための専門セクションの設置が求められた。その際、助役と部長職により組織される政策検討会議において、平成 16 年度から「歴史・景観まちづくり推進室」を新たに設置し、歴史的建造物の保存と活用を行っていくことが意思決定された。当該政策形成過程における第 1 の特徴は、図 6 においては「研究成果の発信」の矢印で示されているとおり、主体要因により具体的に問題形成が図られる以前に、政策研究が情報機能として問題形成に影響力を与えている点にある。平成 13 年度に行われた研究の成果は、対象を限定することなく広く周知されており、結果的に見て政策研究が、当該政策形成過程の先導的な役割を果たした可能性も存在すると考えられる。また第 2 の特徴は、図 6 において政策研究から伸びる実践の矢印で示されているとおり、政策研究が代替案作成、効果予測、評価選択の政策決定において、情報機能としてではなく行為者としての役割を果たしていることである。この点に関しては、「歴史的建造物の保存と活用が市政における重要な政策課題となったときに、研究所が調査・研究機関としての役割を超えて、緊急的に事業課と同様の役割を果たしていたこと、また、その際

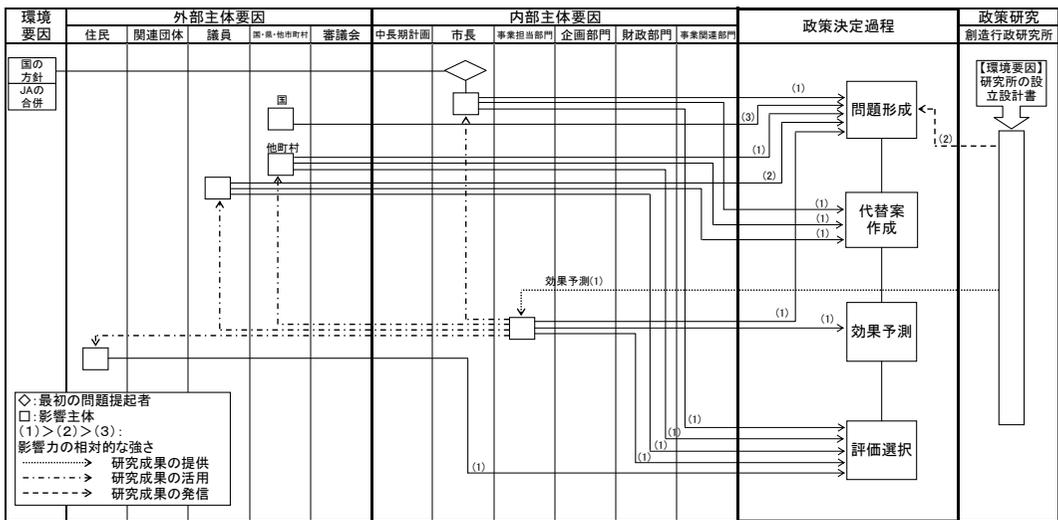
図 6 歴史的建造物の保存と活用



に調査・研究の中で体系的な事業フレームの検討を行っていた」との証言をアンケート調査回答者からえている。

最後に、市町村合併施策について検証を行う。当該政策形成過程の概要についてであるが、平成12年1月に上越市は4市町村の枠組みで「市町村合併に関する勉強会」を設置した。以後6度に分けて町村が上越市を中心とする合併の枠組みに加入し、平成15年8月には14市町村で「上越地域合併協議会」を設置し、最終的には平成16年7月23日に合併協定書の調印を行ったという政策形成過程である。なお、正式な合併は平成17年1月1日に行われた。この政策形成過程の特徴についてであるが、図7では「研究成果の提供」の矢印で示されているとおり、政策研究の効果予測の情報が事業担当部門に提供され、「研究成果の活用」の矢印で示されているとおり、事業担当部門がその情報を行政の内外に存在する主体を対象として活用している実態を確認できる点にある。

図7 市町村合併



さらに、本研究は政策決定の特性分析として、政策研究が存在する行政組織の政策決定の実態を把握することにも努めた。そこで、政策決定に係る8つの意思決定項目を設定し、上述の3つの施策における意思決定が“合理性”の基準に位置づけられるのか、もしくは、“漸変性”の基準に位置づけられるのかについて調査を実施した。表1はその結果を表すものである。3つ全ての施策における「問題（目標）の対立調整」、「効果予測の方針」、「効果予測の方法」、「決定後の対応」の項目が、合理性の基準に位置づけられることを確認した。

表1 政策決定の実態

	高等教育機関	歴史的建造物	市町村合併
問題（目標）の対立調整	〈合〉	〈合〉	〈合〉
代替案の種類	〈漸〉	〈漸〉	〈合〉
代替案の作成検討過程	〈合〉	〈合〉	〈漸〉
効果予測の方針	〈合〉	〈合〉	〈合〉
効果予測の方法	〈合〉	〈合〉	〈合〉
効果予測の期間	〈合〉	〈漸〉	〈漸〉
評価選択の方針	〈漸〉	〈漸〉	〈漸〉
決定後の対応	〈合〉	〈合〉	〈合〉

以上の政策研究の実態分析により明らかとなった、政策研究の特性に関して考察を行い、現実の政治行政過程における政策研究の意義を明らかにすることとする。第1は、政策決定の合理性への貢献である。政策決定の特性分析において「効果予測の期間」に関しては、都市における政策研究の技術的制約や資源の有限性を原因として、必ずしも合理性の基軸に位置づけられるものではなかったが、効果予測を全体として捉えた場合、基本的には政策研究がその合理性の確保に貢献する可能性は高いことを把握した。そのような効果予測に基づいて行われる評価選択は政治的要素の強いものであり、漸変性の基軸に位置づけられることは想定されていたが、3つ全ての施策における「決定後の対応」において、「一応満足であり、当分政策修正の要なし」という合理性の基準に基づく回答をえたことは注目に値する。その理由は、担当組織として政策形成過程全体を振り返ってみた際に、それら政策決定が合理的に行われたという認識を示しているからである。政策科学は、政治との関係において政策の合理性と民主性を確保することを主たるねらいとするものであり、本研究において扱われた政策研究も、政策科学の視点を踏まえるものであったとするならば、政策決定の合理性を確保することに貢献した可能性は高いと考えられる。

第2は、情報の影響力である。一般論として住民の直接選挙により選出される市長の政策決定権限は、非常に強いものであると筆者は認識している。しかし、高等教育機関の立地施策においては、政策研究の成果に基づき、市長が自ら行った政策提案を自ら非採択する現象を確認した。このことは、情報というものがある側面においては非常に強い影響力を持つものであることを示していると考えられる。

第3は、政策唱導である。歴史的建造物の保存と活用施策において、政策研究が情報機能としてではなく、行為者としての役割を果たしている事実を確認した。このような現象は、政策科学の学問領域においては、ホッグウッド＝ガン（Hogwood and Gunn[1981],[1984]）により「分析者としての政治的行為者」として既に指摘されているものである。分析者が政治的行為者としての役割を果たすことは、研究成果の施策反映性を高めるために想定される最も有効な手法であると考えられる。

第4は、コンテキスト志向性である。歴史的建造物の保存と活用施策において最終的に評価選択されたものは、「歴史・景観まちづくり推進室」という分野横断的な専門セクションの設置であった。当該セクションの備える基本機能は、視野の断片化および背景状況の無視を廃し、全体的関連状況を認識した視点で行われた政策研究の成果を反映するものであった。それは、ラスウェルの指摘する「コンテキスト志向性」に基づく政策研究であったといえる。したがって、コンテキスト志向性に基づく政策研究は、実際の行政過程におけるセクショナリズムの問題を、優れて効果的に解決する可能性を持つと考える。

第5は、情報に基づく説得である。市町村合併施策において、政策研究の研究成果を事業担当部門が活用する実態を確認した。調査の結果、活用の目的は説明や説得であった。事業担当部門である合併推進課の課長は、この度の14市町村という大きな枠組みで合併を行うにあたり、政策研究の研究成果が大きな役割を果たしたと述べている。

以上より結論として、都市における政策研究の実態について以下のことが明らかとなった。

1. 都市の政策研究は、政策科学の視点をふまえるものならば、政策決定の合理性を高めることに貢献する可能性は高い。
2. 政策研究の成果としての情報の影響力は強く、政策決定の判断の誤りを減少させる可能性を持つ。
3. 分析者が政治的行為者としての役割を果たすことは、研究成果の施策反映性を高めるうえで有効な手法である。
4. コンテキスト志向性に基づく政策研究は、セクショナリズムを優れて効果的に解決する可能性を持つ。
5. 人々を理性的に説得する際に、政策研究の成果としての情報が果たす役割は非常に大きい。

本研究で扱われた政策研究の現実、自治体内設置型政策研究組織である。その歴史はまだまだ浅く、設置数も限られており、さらなる実証的研究の余地は多分に残されている。しかし、都市にとって自治体内設置型政策研究組織を設置するという1つの行政手法は、結果的に見て政治との関係において政策の合理性と民主性の確保を主たるねらいとする、政策科学の流れの中に位置づけることが可能なものである。筆者は、自治体内設置型政策研究組織が、現代に期待される理性的な住民の視点から見て、望ましい政策を生み出す行政システムを構築することに貢献するものであると考える。

#### 主要参考文献

- 自治研修協会地方自治研究資料センター『地方自治体における政策形成過程のマイクロ分析 ―政策形成の政治行政力学―』ぎょうせい、1979
- 日高昭夫『自治体職員と考える政策研究』ぎょうせい、2000
- 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994
- 森啓『自治体の政策形成力』時事通信社、2003