

2014年5月16日

国・行政のあり方に関する懇談会

政策立案機能の強化に向けて

白石 賢司（環境省（（公財）地球環境センター出向中））

鍋島 学 （経済産業省）

南津 和広（株式会社ドリームインキュベータ）

はじめに 本日本話したいこと

私たちは、中央官庁で政策立案の経験を積むとともに、カリフォルニア大学バークレー校で公共政策を学ぶ機会を得ました。

その中で、同校で長年研究された政策立案のフレームワークが政府内外で多くの専門家や実務家に共有され、積極的な政策立案への参加を促している実態を目の当たりにしました。

本日は、私たちが政策立案の現場で感じたこと、アメリカで学んだことをご紹介します、どのように政策立案機能を強化していけばいいかを考えていきたいと思います。

白石 賢司

- 2004年 環境省入省
- 現在は、公益財団法人地球環境センター出向中

鍋島 学

- 2001年 経済産業省入省
- 現在は、同省資源エネルギー庁電力ガス事業部電力市場整備課課長補佐

南津 和広

- 2000年 建設省(国土交通省)入省
- 現在は、株式会社ドリームインキュベータに在籍

※本資料の内容は発表者個人の見解であり、所属する組織の見解を示すものではありません。

こんなことになっていませんか？

「政策立案」に関してよく聞く話

民間/現場から見れば、「政策」なんて遠い話

「公的なもの」は政府の仕事

- 霞が関の官僚がビシッと決めてくれるはず
- むしろ、それくらいはちゃんとやってもらわないと困る

誰がどう決めているのか見えない

- せっかく提案したのに採用されない
- 最終的には偉い人が密室で決めているんじゃないか？

でも、政府の中でも悩んでいる

どうすれば、「よりよい政策」を作れるようになるのかわからない

- 複雑すぎて方法論があるとは思えない
- 部下に聞かれても、「経験だよ」としか答えられない
- 情報が不十分でも決めざるを得ない

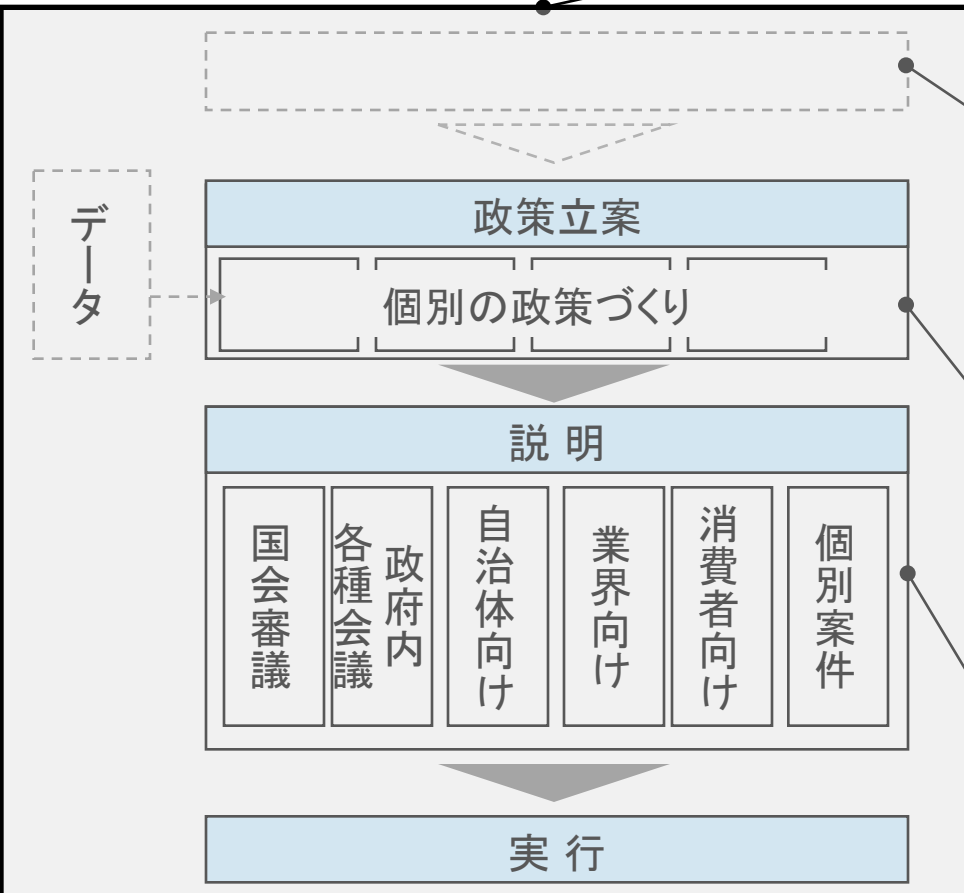
民間/現場からは無茶な要求が出てくる

- 政策立案には様々な制約がある
- しかし、民間のビジネスや現場のことはよくわからない
- 建設的な意見交換が難しい



解決の第一歩として、「政策立案」に見える化してみませんか？

政策立案過程で起きていることはこんな風に見える



政策立案過程がブラックボックスになっていないか

- 共通言語なき所に、共通理解も生まれない
- 現場に知見や情報が眠っているはずだが

解決すべき課題・目的の考察が希薄になっていないか

- 解決策が表面的な現象の封じ込めになりがち
例 【課題】保育所が不足
⇒【解決策】保育所の整備が必要

検討や分析は後付けになっていないか

- 担当範囲内で作れる政策は決まっている
 - － 予算、税制、規制・・・
- 比較・検証もやりようがない

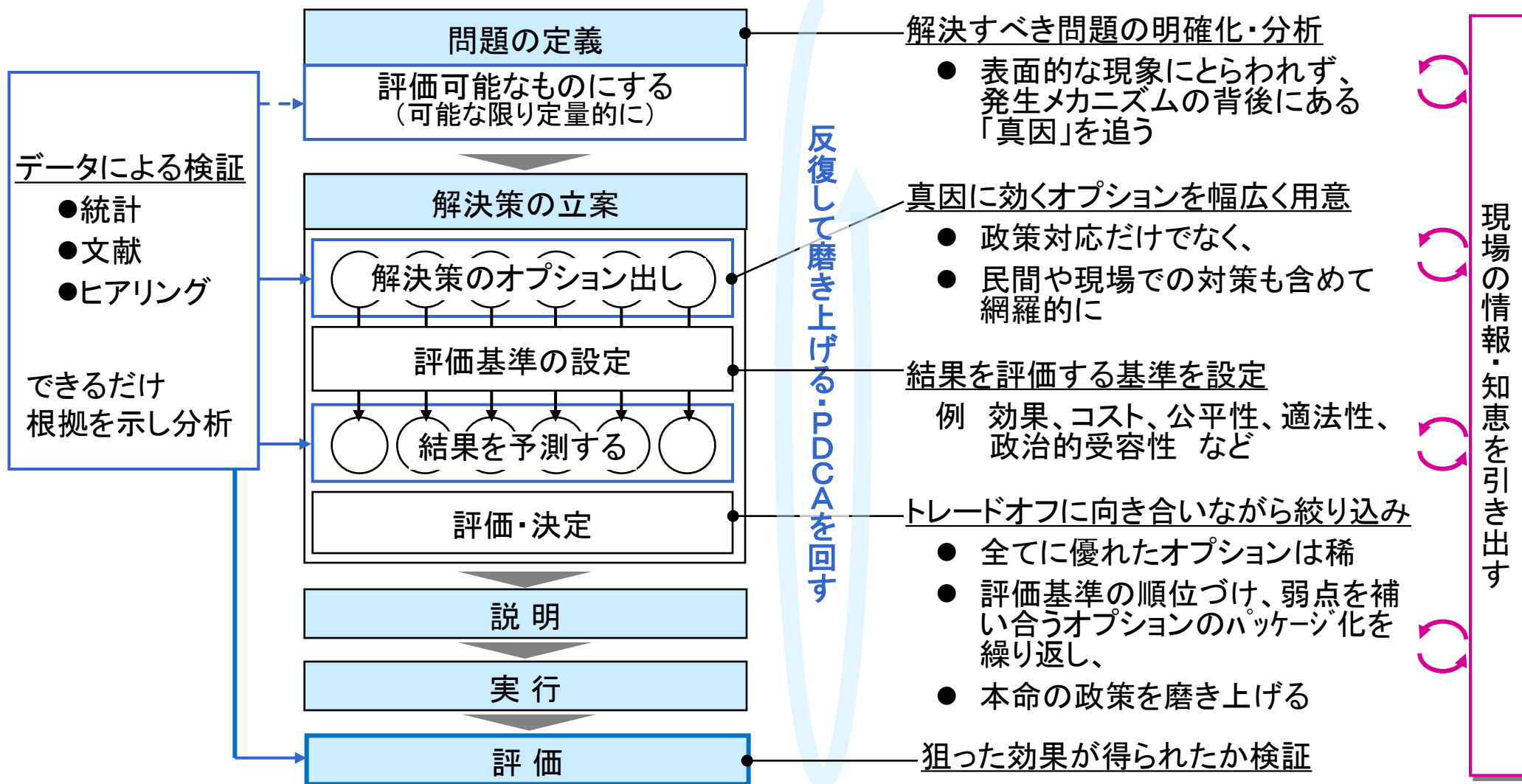
重要とはいえ説明にコストをかけすぎでは

- 国会答弁の準備、会議資料の作成、省庁間のクロスチェック、決裁権者への説明だけで、業務は深夜まで続く

政策を作りっぱなし、やりっぱなしになっていないか

本来はこうあるべきでは？

アメリカで用いられている政策立案のフレームワークを参考に



プロセスを共通言語化し、広く英知を集めて問題解決の質を高める

最大の難所は、政策オプション間のトレードオフにどう対処するか

地球温暖化対策を例に

問題: 我が国のCO2排出量は2010年以降増加しているが、2020年には自らが定めた削減目標達成が必要。
その際の条件として、以下に留意すべき。

- ①政権の最優先課題は景気回復
- ②個々の原発の再稼働は不透明(安全性が確認されたもののみ稼働)

社会全体の費用を最小化しつつ問題解決するための政策は、学術的には明らかとされている。
しかし、現実の政策立案は、より複雑。

②優先順位づけ(価値判断)				
オプション	CO2削減量 (2020年時点)	政策コスト	政治的 実現可能性	企業負担
省エネ設備への 補助金	小～中	大	中～高	なし(受益)
普及啓発・国民運動	小	小	高	なし
削減量の義務づけ ＋排出量取引	大	小	小	大
高性能の 省エネ機器の開発	小	なし	高	中～大

③比較・パッケージ化

①データやモデルを用いて定量化・精緻化

データがあれば答が出る訳ではない

➡ ①～③を繰り返しながら、最善の解決策に近づけていくしかない

政策立案の基本的な姿は問題解決・・・特殊なものではない

- 問題の構造を把握⇒打ち手オプションを用意⇒共通の基準で評価・絞り込み

プロセスの明確化・共有を通じて政策立案をオープンにすべき

- 問題解決のプロセスとして共通言語化することで、様々なプレーヤーの参画を促し、政策立案の質を向上していく

政府の内外を問わず、「政策のプロフェッショナル」の育成を目指してはどうか

- 利害関係の絡み合った問題を解きほぐす
- 様々なプレーヤーの英知を結集して打ち手のオプションを幅広く用意する
- 様々な価値の対立の中からベストな解決策を紡ぎ出し、市民生活や企業活動をよりよいものにしていく
- そして、それらを自分の分析力と実行力によって実現するというオーナーシップを持つ

本日お示したものが一助となれば幸いです

参考資料 政策立案の8ステップ

※「政策立案の技法」(東洋経済新報社)をもとに白石作成

政策＝公的課題の解決のために行うこと

道具は様々。それぞれの特徴を踏まえて、問題解決に活用する。
(「政策立案の技法」付録B参照)

1. 税
2. 規制
3. 補助金・交付金
4. 行政機関によるサービスの提供
5. 組織の予算措置
6. 情報提供
7. 個人の権利構造設定
8. 経済活動の枠組み(競争環境の設定)
9. 教育啓蒙とトレーニング
10. 資金調達と外部委託
11. 官僚制改革・政治改革

政策はいかにして決まるか

“以下の事実が霞むようなことがあってはならない。すなわち、政策は、知的側面とはまったく関係のない、「公共の利益」を必ずしも考えていない多様な利害関係者の駆け引きのプロセスにおいて決まる”

基本ルール

- * 支援を得、反対を中立化する
- * 政治的なプロセスを経て、期限がきた瞬間にあなたの提案が十分な支援をあつめられれば勝ち。それができなければ、負け。

以上、「政策立案の技法」より抜粋

政策過程全体の流れ

理想論の政策ではなく、組織や議会を「通し」、「実施できる」政策を作る。

① 「政策」をつくる

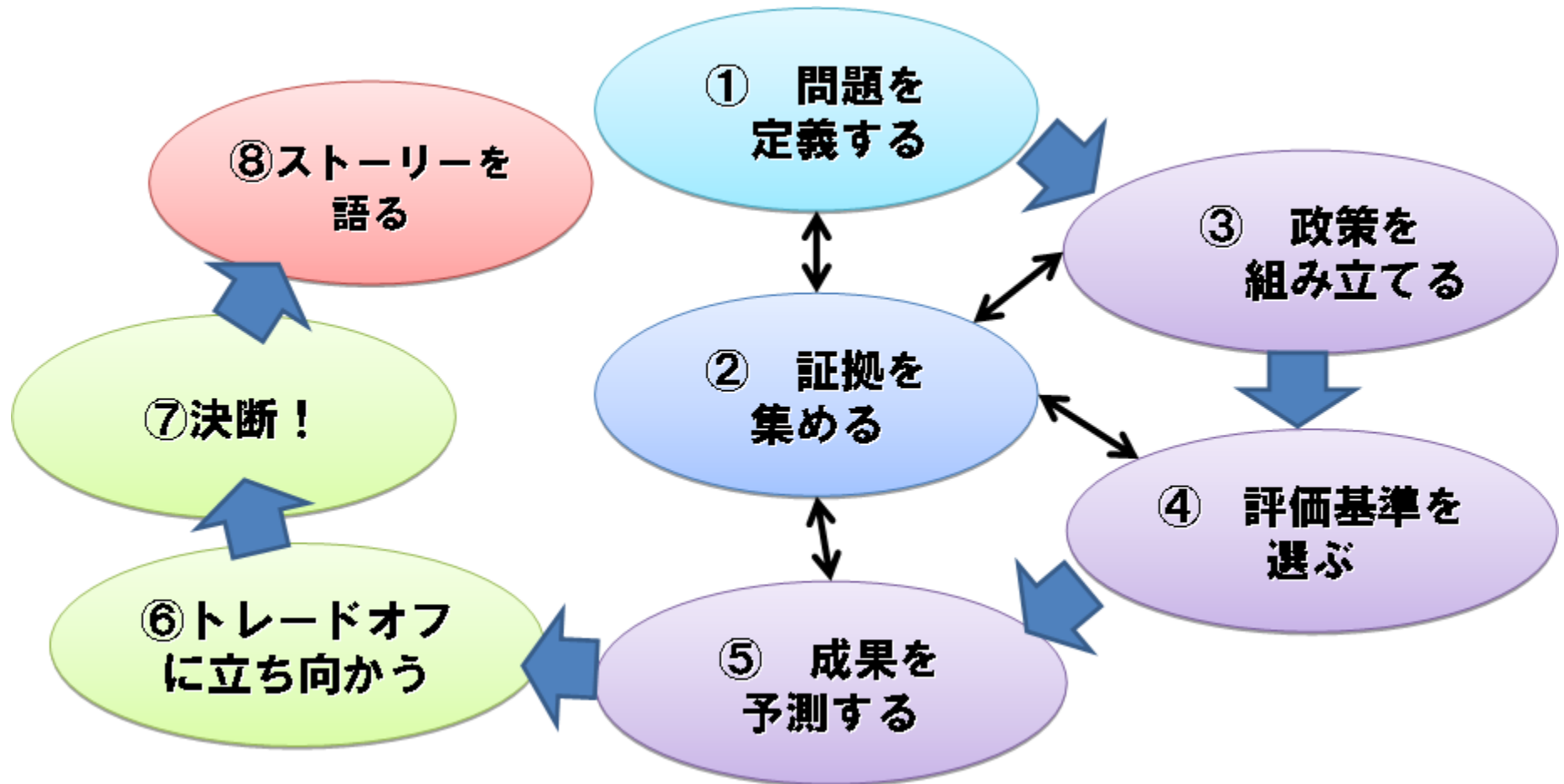
② 「政策」を通す



③ 「政策」を実施する

④ 結果を評価する

政策立案の8ステップ



1～6のステップを何度も繰り返し、
よりよい政策オプションを作り上げる。

はじめに

- **政策立案は社会的で政治的な活動**
 - 政策によって多くの市民の生命や厚生に影響を与える。
 - 政策立案の過程では、様々な専門家や、利害関係者と協働することが一般的。
 - 立案した政策を伝えるべきは、上司(市長等)、議会、メディア、市民など多岐にわたる。
- **政策立案は、科学(サイエンス)というよりも、より直感や経験に頼る技術(アート)に近い。**
- **政策立案の8ステップは実務家の簡潔・明瞭な指針**
 - 限られた時間やリソースの中で結論を出さなければならない実務家が直面する不安や混乱を最小化し、効率的に任務を遂行することを支援する。

ステップ1 問題を定義する

- 政策は問題を効果的に解決するもの。
- では、そもそも何を解決すべきなのか？を明確に絞り込むことが重要。
- その後の活動や政策の打ち出し方の方向性をあたえる。
- 客観的・定量的に評価できる問題定義がのぞましい。
- よくある間違い：問題の定義に解決策を含めてしまう。
- 本当の問題は何なのか？を問うことが必要。
このため、何度も繰り返すことが特に必要なステップ。

ステップ2 証拠を集める

政策分析が行われる現実の世界では、学術的な研究者を満足させるほどの時間はまず与えられない。従って、

1. 集める前に考える: やみくもに「データ」を集めるのではなく、問題解決に必要な「証拠」(evidence)を探す
2. 既存の文献を精査する
3. 他の成功事例を調べる
 - 証拠を集める行為は、政治的な行為。証拠を集めながら、協力者を拡大していく。
 - 「一番反対する団体」と早めに意見交換する。
 - ステップ1, 3, 4, 5に関連。
 - 「政策立案の技法」第2章参照。

ステップ3 政策オプションを組み立てる

- **問題を解決するために必要な道具を組み合わせる：**
 - 付録B「政府が行うこと」の活用
 - 類似例（スマートプラクティス）の活用
- **問題を引き起こす構造を分析し、政策の介入点を探す**
 - 因果関係のモデル化（市場モデル、生産モデル、進化モデル）
- **政策案をどのタイミングで、どの程度の完成度で関係者に披露するか**
 - 早めに。中程度の完成度で。
 - 関係者からのフィードバックを政策案の改善に活用。
 - 政治的な対応策の検討（反対を中立化、支援を強化）
- **包括的に検討を開始し、最後は2, 3に絞る。**
- **政策案のリストを単純化する（ステップ5、6）**
 - 明らかに劣る政策案を削除、残ったものを統合
 - 基本形が決まったら、派生形（執行方法と財源が異なる）を検討

ステップ4 評価基準を選ぶ

- **政策立案プロセスに価値と哲学を導入する最も重要なステップ。**
- **最も重要な評価基準は、目指す問題解決ができるかどうか。**
- **しかし、政策は様々な影響を及ぼすため、公平性や政治的実現可能性など、多面的な評価が必要となることがほとんど。**

評価基準の例

【一般的な評価基準として】

- 費用に対して効果が高いこと(効率性)
- 様々なグループに対して公平であること(公平性)

【(完璧ではないが)評価基準に関係しうる概念として】

- 自由市場、プライバシー、コミュニティ、安全保障 等

【実務的な評価基準として】

- 現行法上、問題がないこと(適法性)
- 政治的に実現可能であること(政治的受容性)
- 執行可能であること(行政的受容性)

ステップ5 成果を予測する

- 未来を予測する、最も困難だが不可欠なステップ。
- 成果の予測＝モデル化(計算式)＋代入する値(証拠)
- 「損益分岐点分析」は、政策オプションの正当化の難易度を下げる、有用な意思決定のフレームワーク。
 - － 費用とリスクを正当化するに足る成果が確かに得られるか？
- 「感度分析」で不確実性をどう扱うべきか検討する。
 - － モンテカルロ・シミュレーション
- シナリオで幅を与える(楽観シナリオと悲観シナリオ)

ステップ5 成果を予測する

問題:

	評価基準 1	評価基準 2	評価基準 3
政策案 1			
政策案 2			
政策案 3			

最も単純な評価の例: ○、×、△を入れて全体を見る

通常: モデル化、計算などで数値化する

**成果表(アウトカムマトリックス)をつくることは
政策立案の8ステップの肝**

ステップ6 トレードオフに立ち向かう

- **政策案の間には、トレードオフがあるのが通常。**
 - 全ての面で優れた政策案はなかなかない。
 - 最も一般的なものは市民が受ける財・サービスとその費用
- **異なる評価基準の間で、優先順位をつける。**
 - 何を取り、何を捨てるのか。
- **ベースケースを設定し、他の政策オプションと比較する。**
- **政治的プロセスに任せるか、本命の政策案を磨き上げるか。
(後者が通常)**

ステップ6 トレードオフに立ち向かう

成果表の一例

問題：米国A市のCO2排出量を2050年に550万トンまで削減しなければならない

	ベースラインからの CO2排出量削減率	CO2排出1トン当 たり削減費用	政治的 実現可能性
既存住宅の 省エネ改修義務付け	6.9%~8.8%	-\$130~ \$5	高
ゼロエネルギー 新築住宅	4.1%~5.6%	-\$132~ -\$25	高
集約型宅地開発	2.4%	-\$1,333~ -\$702	高
\$20炭素税	11.3%	\$20	低

ステップ6 トレードオフに立ち向かう

トレードオフ分析での成果表の活用

- **トレードオフ分析は、意思決定を行う者と市民が、政策オプションの間に優先順位をつけることを支援**
- **政策オプションのうち、一つ(又は二つ)の対策が、問題を解決するために特に優れた選択肢であることを成果表で示す**
- **特に優れたオプションについては次についても検討**
 - 政策オプションが認められて採用されるための政治的駆け引き
 - その政策を長期的に実施していく能力を有する組織の設計

ステップ7 決断！

- **最後は意思決定者((総理)大臣、知事、市長、課長etc)になったつもりで決める。**
- **「1万円札テスト」(それほどよい政策なら、なぜこれまで誰も発見できなかったのか?)**

ステップ8 ストーリーを語る

- **ご両親や奥さん、旦那さんへの1分間説明テスト
(地に足のついたわかりやすい説明ができるか?)**
- **賛同者、反対者に説明するときは、これまでのステップをいったん忘れて、相手の心を動かす物語にする。**
- **プレスリリースを作成する など**