The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	東日本大震災のケースに見る日本の政策システム：現況と課題
Author(s)	清水, 美香
Citation	国際公共政策研究. 2013, 17(2), p. 65-78
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/27169
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

東日本大震災のケースに見る
日本の政策システム：現況と課題

Japan's Policy System with Cases of the Great Eastern Japan Earthquake: Current Status and Challenges

清水美香*

Mika SHIMIZU*

Abstract

The Great Eastern Japan Earthquake (the Disaster) is considered as a large-scale complex disaster, given its impacted dimensions, interlinked issues and associated uncertainties including radiation caused by the nuclear disaster. How has public policy addressed to the complex disaster? The author believes that addressing this challenge appropriately largely depends on the policy system where public policies are formed and implemented, since the policy system is related to how to make use of policy resources including human and financial resources and information/knowledge. This paper provides a baseline of the policy system based on policy analysis and evaluation, and identifies gaps between current policy systems and the associated challenges posea by the Disaster. The paper provides policy recommendations for realizing better policy systems in Japan based on policy analysis and evaluation in Japan.

キーワード：東日本大震災、政策システム、政策分析、政策評価

KeyWords : Great Eastern Japan Earthquake, Policy System, Policy Analysis, Policy Evaluation

* 国際公共政策博士（大阪大学大学院、2006年）。米国 East-West Center 客員研究員。

１．問題意識・目的

2011年３月11日の東日本大震災から約２年、その復旧、復興プロセスの中で、様々な公共政策上の課題が浮き彫りになってきた。東日本大震災は一般的に大規模複合災害と言及されるが、その特徴を深く捉えた公共政策上の対応はどこまでなされてきただろうか。公共政策の観点から見ると、その大規模複合災害の大きな特徴として、(1) 人的被害・影響のみならず、社会・経済的な被害や影響も甚大であること、(2) 直接および間接的に影響するセクターやイシューが極めて複雑に絡み合い、(3) 原子力災害による被害も含めて先行きの見えない不透明性が大きく伴っていることから、問題解決方向に向けた取り組みを一層困難にさせている点が挙げられる。こうした点が、震災後の日本社会の再生を見通す上で構造的課題を突き付けている。

このような大規模複合災害の特徴に対して如何に適切に対処するかは、政策を有効に形成し、実施し、機能させるための仕組み、いわばそのシステムによって大きく左右される。なぜなら、その政策システムは、人、予算、情報・知識、技術を含む政策資源を如何に有効に利用するかという点に関わるからである。こうした政策システムは、システムと呼ぶからには少なくとも、体系性、一貫性、俯瞰性といった要素が必要になるだろう。さらに、その体系性、一貫性、俯瞰性を可能にするためには、政策の基本機能が政策システムに適切に組み込まれ、有効に機能していることが必要不可欠になる（詳細は２．参照)。大規模複合災害の特徴を踏まえた政策対応する上で、日本の政策システムはどこまで設けられているだろうか？大規模災害の特徴と既存の政策システムとの間にどのようなギャップがあるのか？どこに課題があるのか？本稿の主眼はこれらの問いを追求することにある。

政策システムに着眼する理由として主に２つ挙げられる。第一に、東日本大震災に見られる大規模複合災害は、上記３点に見たように構造的な特徴を呈しているからである。こうした構造的な特徴に対応するには、政策個別分野１つ１つに対処するだけでなく、個別政策に共通する課題に注目する必要がある。災害の要因として、外的要因（地震、津波など自然に発生する要因）と内的要因（人為的、組織的要因）[1] に大別されるが、大規模複合災害の内的要因を如何に抑えるためには、日頃のコミュニティの準備態勢、国家および自治体の自然災害対応計画だけでなく、構造的観点から、そうした準備や計画を如何に相互に体系づけ、いざという時に準備したものを如何に最大限有効に機能させるかという視点が必要不可欠になる。

一方、第二点目として、かかる政策システムの問題は、既存の政策議論や先行研究で間接的に触れられることはあるものの、焦点が当てられることはほとんどない一方で、こうした政策の基礎に関わる部分こそが、大規模災害の結果に大きく影響しているという問題意識をもつからである。こ

1）Todd M. Laport, “Organizational Strategies for Complex System Resilience, Reliability, and Adaptation” (Chapter 10) in *Seeds of Disaster, Roots of Response: How Private Action Can Reduce Public Vulnerability,* Auerswald, Philip, Lewis M. Branscomb, Todd M. La Porte, and Erwann Michel-Kerjan, eds., Caombridge University Press, 2006.

こで扱う政策システムは、大規模複合災害に限ったものではなく、あらゆる政策形成、実施、機能の基盤となるものである。通常は個別政策の影でなかなか政策議論の中心にとりあげられることはないが、東日本大震災という大規模複合災害を通して、その基盤に関わる課題が大きく露呈している。したがって本稿は、あらゆる政策に共通する政策基盤の根幹が、大規模複合災害に対する対処や結果とどう関わっているかを具体的に明らかにし、平時からどのように政策システムを整備する必要があるかを問うことに、本稿の焦点を当てている。

上記の視点、問題意識を踏まえ、以下では、先ず分析軸として、本稿が扱う政策システムの概念の詳細を明らかにした上で、東日本大震災の公共政策的課題の中でも、政策システムに関連するケースを取り上げ、次の点に焦点を当てて検証する。

- それぞれのケースの課題は政策システムにどのように関連しているのか。
- 関連する既存のシステムはどのようなもので、それはそれぞれのケースでどのように機能したのか、しなかったのか。
- どこに課題があり、どのようにシステムを整備することで、より良い政策対応がし得るか。

本稿では、そうした検証に基づき、日本の政策システムの現状と課題を明らかにし、東日本大震災後に顕在化している課題が、どのように政策システムの根幹に結びついているかを具体的に示しながら、より良い政策システムのための示唆を提供する。

2．分析軸：政策システム

政策システムという用語は定義の確立された用語とは言えず、既存の研究では焦点の当て方は様々である。主なものとして、「政策の決定・転換に影響を与える、様々な主体の相互作用のシステム」[2)]として、様々な主体とその関係に焦点が当てられているものや、政策の科学的視点を重視し、「公共政策評価の入力を公共政策実施の出力に変換するシステム」[3)]として位置づけられるものがある。こうした定義を踏まえつつも、本稿では、前述のように、東日本大震災に見られる構造的課題に対応し得る政策システムを重視するために、よりその中身に踏みこんで、政策システムの構造およびプロセス、ならびにシステムが機能する上での条件を注視する。こうした観点ついて基軸となる点を以下で明らかにしておきたい。

第一に、ここでいう政策システムは、一つの箱物のシステムを意図していない。政策形成システム、政策予算システム、政策評価システムなどと表現されるように、政策システムの中にも、あら

2）東京大学21世紀 COE プログラム「先進国における政策システムの創出：比較政策システム・シナジー・コアの構築」http://www.j.u-tokyo.ac.jp/coeps/aim2.html

3）村山皓『政策システムの公共性と政策文化ー公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換ー』有斐閣、2009年。

ゆるシステムや仕組みが包含されるだろう。しかし、それらは当然の成り行きとして存在するものでもなく、自動的に成立しているものでもない。政策システムは、それを構築していくためのダイナミックなプロセスが必要であり、その機能が重視されなければならない。

第二に、なぜそうしたダイナミックなプロセスをもつ政策システムが必要なのだろか。平坦な言葉で説明すると次のようになる。そもそも政策システムが対象とするのは、政策資源である。基本的な政策資源として、人、情報・知識、資金・予算、技術が挙げられるが、こうした政策資源は有限であり、またいくら多くの政策資源があったとしても、それを効果的に利用する仕組みがなければ、より良い政策は望めず、また東日本大震災のような突然の危機の際に政策は機能し得ないからである。

第三に、システムという言葉の原点に立つと、システム的思考などと表現されるように、そこには、前述のように、体系性、一貫性、俯瞰性といった要素が要求される。これに加えて、公共政策専門の立場からこれまでの知見を踏まえて、基本的なシステムの要件として考えられるものをまとめたリストを、BOX１に示す。さらに、BOX１のリストに掲げる特質を踏まえた実際の政策システムのモデル例を、本稿が重視する政策過程と政策知（政策上利用できる知）の視点から見ると、それぞれ図１、２のように示される。

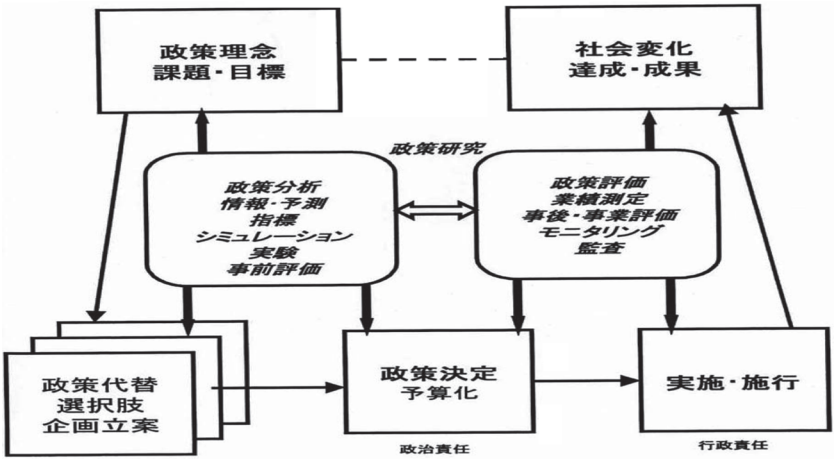
BOX１
- 一貫性
- 体系性
- 俯瞰性
- 可視性
- 第三者追跡可能性
- 更新可能性
- 正式性
- 情報公開性
- 市民参画性

図１に関して、基本的な政策過程として、課題設定、代替案の策定、政策決定、および政策実施は広く周知されている政策過程の項目であるが、ここでのポイントは、そうした基本的な政策機能を動かしていくために、政策の形成、決定、執行、終了・改良のすべての過程において、「政策研究」、「分析」、「評価」が関与する必要があり、その欠如は政策を脆弱なものとすることを示唆している[4)]点にある。より詳細にBOX１の特徴に沿って述べると、重要な各政策機能は、それぞれ独立しているものではなく、一貫して体系化してこそ、効果的になり得るものであり、それを可能にするためには、政策研究、分析、評価といった機能を実際に組み入れる必要がある。そうした機能を組み入れてこそ、問題が可視化され、第三者によって追跡することが可能になる。さらにこうした

4）上野真城子「日本の予算議論と政策決定に欠けるもの：政策インフラ　予算政策組織と政策分析、政策アナリスト」、政策メッセ（明治大学）、2012年11月17日。

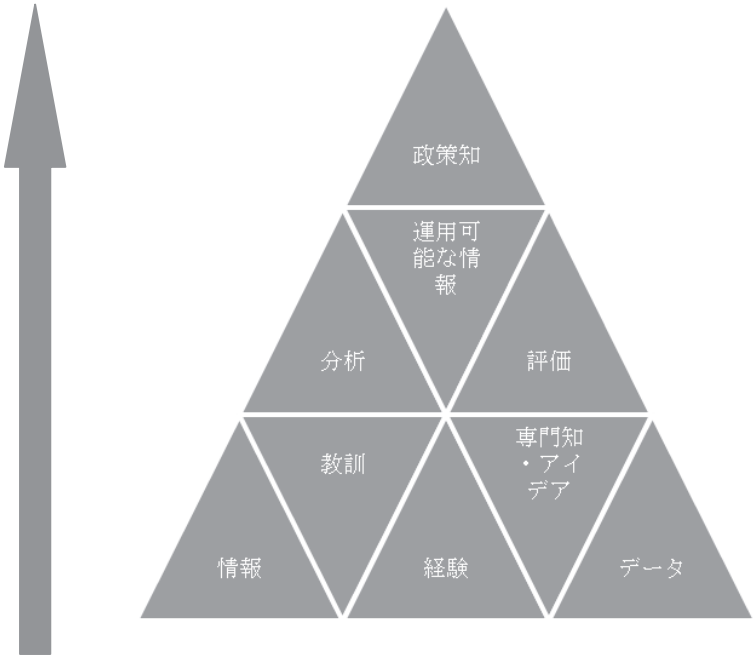
プロセスよって市民が政策上の問題点を知ることで、多くの人が注目することになり、それが政治を動かし、政策に対処し、政策を更新させることができる。

図１　政策システムモデル：政策過程の視点から



出所：上野真城子（2012年）

図２　政策システムモデル：政策知の視点から



出所：清水美香（2010年）

図２は、政策の基礎となる情報やデータが政策上実施可能な状態になる知識、つまり政策知になり得るまでのプロセスモデルを示している。ここでは、様々に存在する個々の細かな情報やデータ、教訓、経験、それぞれの分野の専門家の専門知はアイデアは、実際の政策に利用可能でない、あるいは東日本大震災時のような突然の危機時にすぐ活用できないという点で、それだけでは政策知にはなり得ないことを示している。ここでも図１と同様、「評価又は検証」と「分析」というプロセスを経てこそ、個々の情報、データ、教訓、経験、専門知・アイデアは、運用可能な情報に結びつけられ、ひいては政策に利用可能な知識として、さらにいざという時に行動可能な政策としての政策知になり得ることを示唆している。その理由についても、図１に関して述べたことと同じことが当てはめられる。

上記を踏まえ、ここで扱う政策システムの概念を機能させる核として、政策分析と政策評価を位置づけることができる。政策分析や評価にも様々な定義が存在するが、ここでは基本的な定義として、政策分析を「諸政策代替案に対する、分析・予測・評価と、諸案の評価結果を比較した結果を使っての優先順位の決定、提言、提言結果予測」[5]、政策評価については「政府の行う公共政策の内容およびプロセスについて、そのメリット・デメリットについて判断すること」[6] を用いる。

３．東日本大震災のケース

ここでは、上記の分析軸を東日本大震災の実際のケースに当てはめて検証する。複眼的に見るため、先ず全体的な視点から、東日本大震災の複合災害の構造的特徴と政策システムの関係を概観した後、具体的な事例として、特に政策システムに関連する主な政策資源あるいは政策知の観点から、1)（復興）予算、2) 情報、知識、3) 検証、評価に焦点を当て、それぞれの事例を通して、それぞれの課題が政策システムにどのように関連しているか、既存のシステムとの関係はどうか、どこに課題があるかについて、明らかにする。

３．１　東日本大震災の複合災害の構造的特徴と政策システムの関係

東日本大震災の複合災害の特徴を、１．で述べたことも含めてあらためて整理すると、表１の左列に示される。また、それぞれの特徴を踏まえて、上述した政策過程や政策知の観点から、どのよう政策のプロセス、仕組みが求められるかを右列に示している。

5）上野宏「政策工学試論：総合政策学、公共政策学、政策評価学への新しいアプローチ」未公刊論文、南山大学総合政策学部上野研究室。
6）宮川公男『政策科学入門』東洋経済新聞社、1995年。

表１　東日本大震災の構造的特徴と、それに対応するために必要な政策システム・仕組み

東日本大震災の構造的特徴	各特徴に対応するために必要な政策システム・仕組み
(1) 人・物理、社会、経済的影響	• 広範囲にわたる複雑な影響を事前に分析、予測し、その予測を評価し、それに基づいて準備態勢、災害対策を強化することに繋げる仕組み
(2) セクターおよびイシューの連鎖[7]	• 組織横断的、分野横断的な専門家の知識、政策分析、検証を踏まえて政策形成プロセスに組み入れ、政策実施に繋げる仕組み
(3) 影響・問題の変化、不確実性	• 様々な影響や問題の変化に応じて、政策分析、検証、政策評価を行い、それを踏まえて政策更新することを可能にする仕組み • 情報、データ、知識を有機的に体系化し、政策知に繋げることを可能にする仕組み

ここで浮き彫りになるのは、分析、検証、評価の機能なしには、つまり、既存の政府の政策のメリット、デメリットを精査し、様々な政策案を体系化し、評価を行い、優先順位をつけるといったプロセスを経ることなく、異なる災害の側面、異なる政策分野を繋げたり、一貫性のあるプロセスをつくり、政策行動に繋げることは不可能であるという点である。既存の政策システムには、分析、検証、評価の機能はどのように組み込まれているのか。以下事例を通して検証する。

３．２　事例

ケース１：(復興)予算

先ずファクトとして、東日本大震災の復興予算は、2011年度から５年間で現行で総額19兆円が見込まれる中、会計検査院の参議院への報告（2011年10月25日）および2011年決算検査報告書の指摘から、次のことが主に明らかになった。

- 2011年度に計上した復興経費14兆9243億円中、支出されたのは54％に留まる。
- 震災復興と関係が薄いとみられる事業が数多くある（表２参照)。

まず、国会への会計検査院による報告によってこうした問題点が明らかになった点に関連して、既存のシステムについて言及しておきたい。1998年の会計検査法改正で、国会の要請のあった事項について、国会検査院は検査し、国会に報告することが可能な仕組みができた。しかし、運用件数は未だ少なく、2012年度は現行で９件、その他は毎年５件以下留まっているのが実情である。

一方、このような復興予算が他の関係ない事業に流用されていることが、会計検査院の検証の仕組みを通してその報告書の中で明らかになり、メディアや一般の人の目に晒されたこと自体は、一

7）一例として、電力、電話、インターネットが遮断されたことにより、情報伝達の機能の欠陥につながり、それが医療機関へのアクセスを阻んだことなどから見られるように、それぞれの重要インフラセクターは相互に依存しており、１つの重要インフラが遮断されることによって、あらゆる災害対応重要機能に連鎖的に影響を及ぼすということが挙げられる。 また別の例として、震災後、原子力災害も含めて、農業、漁業、生産業、貿易への影響が顕著になり、さらに震災失業12万人の危機といわれるほど、雇用の問題が大きく明らかになっている。さらに、原子力問題は、今後の社会を支えるエネルギーの問題、放射能の海域および空気の汚染においては、国境を超える問題として日本国外にも大きな影響を及ぼしている。

表２　会計検査院の指摘によって明らかになった復興予算と関係が薄いと見られる事業の一部

事　業　名	所轄官庁	予算額(概数)
レアアース鉱山の買収	経済産業省	80億円
低炭素社会を実現する超低電力デバイスプロジェクト	経済産業省	78億円
アジア太平洋・北米地域との青少年交流	外務省	72億円
ASEAN 諸国などへの防災機材の供与	外務省	42億円
調査捕鯨の支援	農務省	23億円
原子力規制長の移転費用	環境省	21億円
中央合同庁舎４号館の改修	国土交通省	14億1100万円
税務署の改修	財務省	12億円

定の評価できるだろう。こうした問題が一般の人に「可視化」されたことによって、世論で議論が巻き起こった結果、大きな政治決定に繋がった。実際、2012年11月27日現在、野田内閣は2011年度および2012年度予算のうち、11府省の35事業168億円分の執行を停止することを決定した。さらに2013年度以降は被災地の復興と被災者の生活再建のために限る方針を示した。

他方、こうした問題がなぜ起きるのか、また次に大災害が起きた際同じことが起こらないだろうかという点に関して、政策システムの視点から次が指摘できる。予算策定の段階で、もし政策分析、評価が機能していれば、復興予算の策定において復興に関係のない予算項目が予算として盛り込まれることはなかっただろう。少なくとも政策分析、評価に基づく予算チェック機能が、重層的に行われていれば、予算策定の段階で何らかの指摘がなされていたはずである。しかし、現行のシステムでは、決算のプロセスから、第三者による分析、評価が行われる仕組みになっていない。そもそも会計検査院の役割は、決算の検査にあり、予算の検査を行う機関は、担当省庁、国会の担当委員会に限られているのが現状である。

ケース２：情報・知識

ここでは福島第一原子力発電所事故の対応を例に挙げる。原子力災害および放射能対応については、その問題の特殊性だけに、原子力分野の専門家による専門知が如何に政策過程に組み込まれ、運用可能な情報、または政策知としてアクション可能な政策に繋がっているかが、事故時の対応の鍵を握る。その観点から、政府の原子力災害の対応全般を通してみると、原子力専門家による専門知が政策過程の外に置かれ、事故対応の要を握る極めて重大なタイミングで、専門知に立脚せず政策アクションが取られたケースが散見された。例えば顕著な例として、事故直後当時の原子力災害対策本部長であった管直人首相が、原子炉のベント[8]を含めて事故対応の極めて重大な政策判断をする際に、本人の周囲に専門知をもつ専門家を手元に置かず、原子力を専門としない大学時代の友

8）排気、原子炉内の水が失われ、蒸気で内部の圧力が高まったことから、原子炉圧力容器や格納容器が損傷する恐れが高まったために、圧力を下げるために必要になった措置。

人や個人的な知人を官邸に呼んで判断を下したというケースが挙げられる[9)]。また、たとえ専門知を緊急時に集めたとしても、事故後に新しい委員会を幾つもつくり、その委員会で話し合われた情報も、正式に記録されていなかったことが事故後に明るみになった[10)]。

福島第一原子力発電所の事故によってもたらされた放射能について、目に見えない態様で、短中長期的に人の生命・健康を直接侵す危険物質であるからこそ、事故対応において人の生命・健康を守ることが国家の最優先事項の１つであることは言うまでもない。したがって、国家による国民保護という点から、人命に直接影響を及ぼし得る放射能に関わる情報を、正式なプロセスを通して、如何に地方政府および住民に伝達するかは、中央政府の重大な責任であると言える。その観点からみて、今回の原発事故で情報あるいは専門知識に関わるシステムに重大な欠陥があることが明白となった。これは以下のケースからも顕著に示されている。

〈ヨウ素剤のケース〉

安定ヨウ素剤は、国際原子力機関（IAEA）をはじめとする国際的な標準にかんがみ、放射性ヨウ素による内部被ばくを防ぐために予防的になるべく早い時間に服用することが求められる。その基本的な考え方に立脚し、「防災基本計画」は、「内閣総理大臣は，原子力緊急事態宣言を発出するとともに、人命の安全を第一に，原子力安全委員会が定めた指針を踏まえ、（中略）安定ヨウ素剤の予防服用等の緊急事態応急対策の実施について，指導，助言又は指示するものとする」と規定している。また、「福井県原子力防災計画」でも、「ヨウ素剤の服用は、県（災害対策本部長）が国および国の専門家と協議し、これを決定するものとする。なお、原子力緊急事態宣言発出後においては、国の原子力災害現地対策本部からの指導・助言があった場合は、これに基づき決定する」と規定されている。こうした規定を踏まえると、ヨウ素剤の配布は、原子力災害対策本部長である内閣総理大臣が県に「指導、助言又は指示」して配布されることになる。しかしここでは、どのような経路で直接国民にヨウ素剤が届けられるのか、その正式なプロセスはシステムとして確立されていなかった。

実際には、今回の原子力事故でヨウ素剤配布の指示は適切になされず、ヨウ素剤はほとんど住民に配布されなかった。このケースでも、関係者の説明は以下に示すように要領を得ず、状況不明確なままである。

政府の原子力災害現地対策本部には、ヨウ素剤の服用指示は３月16日午前10時35分、県と双葉郡８町村、いわき、田村、南相馬、飯舘の計12市町村宛てに出したとの記録が残っている。しかし、県や市町村指示は受けてないという見解を示している。また現地対策本部も当時は極めて混乱しており、自治体にどう伝えたか記憶していない。他の膨大の指示事項の中にその指示が紛れ込んでい

9）『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』日本再建イニシアティブ、円水社、2012年、および『プロメテウスの罠』朝日新聞特別報道部、学研パブリッシング、2012年などを参照。
10）各種報道

たのではないかという見方もあるが、結果的に、双葉郡や福島県でヨウ素剤は十分備蓄されていたものの（双葉郡の備蓄は13万6000錠、県６万8000錠）、町民の訴えによって国の指示なく配布した富岡町などを除いて、住民に配布されることはほぼなかった[11)]。

このケースに基づき、政策システムの視点から次の点が指摘される。原子力事故対応においてヨウ素剤の配布が如何に適切に行われる必要があるかを周知する専門家による専門知が、もともと政策プロセスの中に正式に組み込まれていれば、こうした曖昧な状況は起こらなかったはずである。そのプロセスは、事前に、訓練などを通して専門家による分析、評価を経て、政策上アクション可能な情報、つまり政策知として政策形成プロセスに組み込んでおくことが不可欠である。こうしたプロセスが不在であれば、当事者の個人の資質や判断あるいは偶然の出来事に委ねられてしまう。かかるプロセスがあれば少なくとも、事故対応の最大の優先事項の１つが、他の指示事項に紛れることはなかったはずである。

ケース３：検証、政策評価

大震災後、その壮絶な経験や教訓を、次の災害に備えるために、さらにより良い社会づくりのために活かそうという社会の風潮は強まっている。実際、東日本大震災後、様々なレベル検証や評価が行われてきた（BOX２参照）。

BOX２
- 各省庁または関連委員会
- 中央防災会議
- 東日本復興構想会議／復興推進委員会
- 自治体各機関
- 独立行政法人　研究機関
- メディア
- 政府事故調査委員会
- 国会東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）
- 日本再建イニシアティブ「福島プロジェクト」
- 東京電力福島原子力事故調査委員会

一方、そのような検証、評価がどのような特徴を持つのか、どのようなシステムの一環で行われているのか。そのシステムは、経験や教訓が適切に政策に反映される道筋に大きく関わる。ここでは、そうした視点から、上述の基本的な政策評価の定義にBOX１に示した基本的なシステム要件を組み合わせることによって、政策評価システムの基本的な要件を導き出すことができる（BOX３参照）。

BOX３を参照しながら、BOX２の組織で行われてきた検証、評価を概観すると次のように指摘で

11）福島民報「【ヨウ素剤配布】備蓄生かされず　情報伝達が不十分　市町村は対応に混乱」、2012年３月５日。

きる。

BOX 3
- 客観的データと政策分析に基づいた評価であること
- 第三者による検証、評価を含むこと
- 問題解決型であること
- 検証、評価プロセスおよび結果ともに公開され、トラッキングすることができること
- 評価に基づいて、政策更新が可能であること
- 継続的であること

先ず長所として、政府各省庁や東京電力をはじめとする当事者による検証、評価のみならず、第三者の視点を含めた様々な検証、評価が行われており、震災から教訓を得て、今後に活かそうとする動きそのものは適切な動きといえる。福島原発事故に関しては、国会事故調では国会独自の、日本再建イニシアティブ「福島プロジェクト」では民間による、原発事故の検証、政策評価が実施された。

特に、東日本大震災後にできた新しい仕組みとして、上記政策評価システムの観点から見て望ましい動きが見られた。国会では、東日本大震災から９ヶ月経た2012年12月、原子力事故独立調査委員会が発足し、憲政史上はじめて国会によって独立調査委員会が設置された。これは、政府から独立し、政党や政治的影響力から離れて、第三者の立場で民間専門家が複数で事故検証を行うことを意味する。同委員会の活動として、原子力事故の検証を行い、発足から６ヵ月後の2012年６月、検証結果をまとめた報告書を国会に提出し、その後一般公開することが要件づけられた。日本再建イニシアティブも2011年10月に新しく設立された民間財団で（原子力等の関連業界からの寄附を受けない）、民間の研究者による検証が行われ、その結果を報告書として2012年３月に発表し、出版した。こうした国会事故調、日本再建イニシアティブの報告の中で、政府対応の弱点を厳しく追求したことが、国際的にも一定の評価を受けたことは注目に値する。

しかし課題は、現行のシステムも含めて以下のように山積する。第一に、上述した一部を除き、当事者以外の第三者を含む政策評価のケースは限定的であり、政策分析に基づいた政策評価が行われているケースも限定的である。

二点目として、省庁または政府系委員会も、従来型個別分野別に沿って（津波、地震、エネルギー、通信、医療など）検証や評価を行っているものの、従来の縦割り独自評価に終始しているケースが散見される。また第三者が入っている場合も、個人の学者の見解の一定のとりまとめに過ぎないものも多い。こうしたことを踏まえ、客観的データ、政策分析に基づいた、問題解決型の検証、評価という観点から、その検証・評価には限界がある。

三点目として、新聞およびテレビを含めた各メディアも東日本大震災の検証を様々な角度から行っている。その一部には、原発災害後の放射能の行方を追跡し、海底や食物連鎖への影響や、震災後の雇用の影響や失業者の傾向を検証するなど、独自の検証と分析を行い、政策に大きく関わる貴重な情報提供、問題提起をする報道が見られた。そうした報道ものは、その検証の質において高く

評価され得るものであるが、上記の評価システムという観点からみると、メディアという性質ゆえに、継続的に行われるものではなく、一回あるいは短期的な報道で終わる可能性が高い。その意味で、特に問題解決型という点で限界がある。

四点目として、上記の国会事故調や民間の事故調査についても問題を幾つか問題を抱えている。１点目は、今回はどちらも調査プロジェクトという形で実施されており、今後も継続的に実施されるものではなくアドホックな性質を持つものであること、さらにその点も含めて、今回の検証の結果としての報告書が今後の政策形成にどのような影響を及ぼし得るものか不明であるという点がある。２点目は、調査の仕組みの問題である。たとえば、国会事故調に関して、短期間の調査期間、検証、調査にある人選、あるいは外部人材の配置の問題、調査を下支えするインフラ制度の不備、予算執行の問題[12] などが、同事故調関係者によって指摘されている。要するに、国会の独立調査プロジェクトとして、独立した予算管理の下で、それを運営する人材、インフラ、機能が十分に整備されていないということである。こうしたことは、上述したように憲政史上はじめて設けられた独立調査委員会だけに、その調査をスムーズに運営する仕組みが整っていないことはある意味当然のことかもしれないが、その仕組みを整えていく必要性が顕著に示されている。最後に、全体的にシステムとしての課題を以下２点挙げる。

- 様々な機関によって異なる検証や評価が行われてきたものの、今後もこのような検証、評価が継続的に行われるためのシステムは整っておらず、継続的評価活動を行う動きが不透明である。
- それぞれの検証や評価にもとづいて、それらの結果をどのように政策に反映させるか、または政策更新の可能性に繋げるかという点について、それに関連する正式な仕組みあるいはシステムが不在であることを踏まえ不透明である。

４．政策インプリケーション：政策分析、政策評価を軸に政策システムを促すために

東日本大震災のケースの検証を通して、日本の政策システムの課題が大きく示された。上記３．１で扱った予算のケース、３．２の情報・知識のケース、３．３の検証、評価のケースそれぞれを通して、政策分析、政策評価を基礎にした、一貫して体系的に政策が形成される過程に関わる政策システムが、脆弱であることが明らかになった。東日本大震災という日本の危機に関わるケースを通してこそ、そのどこに政策システム上の課題があるのか、その課題はどのように影響し得るのかが露呈されたといえるだろう。

東日本大震災の経験、教訓を無駄にせず、次の災害に、さらに日本の再生に繋げたいという社会的風潮は大きいものの、３．３の最後に掲げたように、継続的政策評価を行い、政策更新に結びつけ得るようなシステムが不在であることは、今後に大きな影を投げかけている。その理由は以下のよ

12）鈴木崇弘「国会事故調からの経験」政策メッセ（明治大学）、2012年11月17日。

うに説明できる。

震災後の検証、評価を次に繋げるための一般的な要件として、政治的リーダーシップ、法・制度・機構の改革、さらに広範囲な市民参画型の持続可能な取り組みが求められる。それを可能にするためには、客観的な政策分析、継続的な評価、それらが政策過程にどのように反映されるかという点を含む政策過程のチェックが必要になる。さらに、政策分析、政策評価の結果を政策形成に組みこむ仕組みが必要不可欠である。しかし日本には、これに関わる正式なシステムが整っていないことから、政策更新への道筋が不透明なままになっている。

上述の問題を克服できるような政策システムとして、実際にどのようなものが考えられるのか。米国のケースを通して、具体的な示唆を提供したい。例えば、予算に関して、米国では、議会予算局（Congressional Budget Office, CBO）が設けられている。これは、1967年大統領諮問委員会による予算構想を基礎とし、1974年議会予算統制法に基づいて設置された。同予算構想では、予算情報はわかりやすく市民に理解できるものとして継続的に提示されることが必須であるとされ、同制定法では、予算過程において効果的な議会のコントロールを確保すること、連邦政府の歳入と歳出の適正レベルを毎年議会決定で用意することなどが盛り込まれた[13)]。そのようして設けられたCBOの主な機能には、議会全般の予算編成支援に加えて、政策分析がある[14)]。日本にもし、こうした政策分析に基づく予算チェックのできるシステムがあれば、3．2で扱ったような予算の問題は少なくともより早い段階で明らかになっていたのではないだろうか。

また、3．2で取り上げた日本の会計検査院は、米国の政府説明責任局GAO（Government Accountability Office）と比較される場合が多いが、実際、日本の会計検査院とGAOのシステムは、大きく異なっている。GAOは、会計検査院については、それぞれの政府省庁のInspector Generalからあがる会計報告書について精査する責任を負うものの、それ以外の業務は政策評価とそれに基づいた勧告に焦点が当てられている。そのようなシステムを通してGAOは、あらゆる米国の連邦政府の政策の政策評価を通年通して継続して行い、年間の報告書は900本にのぼり、それを議会に報告する。その報告書は一般にも広く公開されるため、あらゆる政策論議の資料として用いられることが多い。これに比べて、3．2で述べたように日本の会計検査院は、会計に焦点が当たっており、近年少し異なる動きが出てきてはいるものの、政策評価の機能はかなり限定されている。

さらにより幅広く政策システムを見た場合、2005年の米国カトリーナハリケーンを事例を例に挙げると、政府、政府検証委員会、議会検証委員会以外にも、GAOからはじまり、非営利民間シンクタンクまで、様々な組織が第三者による検証、政策評価が継続的に実施されてきた。たとえば、2005年から2011年までの間に、GAOがカトリーナ対応を主要テーマにした政策評価報告書は、約60本にのぼり、ワシントンDCに拠点を置く大型非営利民間シンクタンクのアーバンインスティテュート

13）「日本の予算議論と政策決定に欠けるもの」、*Journal of Policy Studies,* No.41 July 2012 関西学院大学、総合政策学部研究会、pp.113-140。
14）同上。

（UI）約40本、ブルッキングス研究所は約20本発行している。こうした報告書は、大災害が影響を及ぼし得るあらゆる社会経済の側面に焦点を当て、そのテーマは雇用問題から、教育問題に至るまで幅広く網羅されている。その意味でイシューやセクターの連鎖も視野に入れた検証が行われてきた。さらに、その報告書や成果物の結果は、単に報告書という性質のものに終始せず、議会各種委員会の証言や、報告書の一般公開、政策ワークショップやセミナーなど、複数なプロセスを通して、政策形成プロセスにも直接あるいは間接的に組み入れられるチャネルが備えられている。

このように、短中長期的に検証、評価を行い、個別のデータ、情報、知識を運用可能な情報に繋げ、アクション可能な政策に繋げことを可能にする、少なくともチャネル、仕組みが存在することは、その成果の如何によらず、検証を踏まえて政策更新する可能性に繋がり得る、少なくとも道筋をつけるものである。特にこうした検証、評価の側面が、東日本大震災の側面から、あらためて見直される必要があると考えられる。

５．結論

本稿の検証、議論を踏まえ、総じて言えることは、現行の日本の政策システムでは、東日本大震災のような大規模複合災害における、多面的な影響、複雑に絡み合うセクターや問題群、不確実性といった構造的課題に耐え得る政策システムにはなりきれていないという点である。東日本大震災と言えば、それぞれの個別の施策や問題に終始されがちであるが、構造的課題に目を向ければ、そうした個別の施策や問題を下支えする政策システムにもっと注目する必要があるだろう。常に、こうした政策システムや政策過程、仕組みの問題は、サイドに置かれがちであるが、こうした政策システムの脆弱性そのものが、それぞれの個別の施策、問題が問題解決方向に向かう道筋を阻んでいる。

現状を変えるためには、政策分析、政策評価を軸にした政策システムを再考する必要がある。本稿の東日本大震災をケースにした検証では、予算、情報・知識、検証・評価という、政策資源の根幹に関わる局面において、政策分析、政策評価の機能が脆弱であることが示された。

こうした政策システムという大きな課題に対して、具体的に何ができるのか。その課題はあまりにも大きいが、第一ステップとしてその鍵となり得るのは、国会あるいは国会に付属する機能の強化であろう。その点では、４．で提示した米国のCBOおよびGAOにおける政策分析、政策評価機能が参考になるのではないか。現状において、国会側の予算分析チェック機能および政策評価システムの薄さを克服することは、重大な日本の政策システム上の課題である。

そのようにして国会および付属機能の政策分析、評価を中心とした政策システムを強化することによって、さらにそれが民間研究機関やその他の機関による政策分析、政策評価をより促進し、多層的な政策形成、ひいては多層的な政策システムを構築することにつながるのはないだろうか。その過程の中でこそ、東日本大震災で経験した教訓を無駄にせず、次に繋げるための確かな道筋を構築することができると考えられる。