

ガバナンス研究

no. 19

2023

アフリカにおける開発主義の役割 ……	笹岡 雄一	1
政策評価研究の黄昏 ……	西出 順郎	19
アメリカにおける選挙 ……	湯淺 壘道	35
セキュリティの観念		
インテリジェンス組織に対する ……	小林 良樹	57
国民の認識：米英加における 世論調査の結果分析		
The Beard Report/Robson ……	青山 侑	99
Report and Tokyo's Urban Policy -- Focusing on Shinpei Goto's "broadly defined health policy"		
実践的政策創造論 ……	今村 保雄	123
Government Efforts on ……	ララッタ ロザリオ	155
Employment Conditions in Japan: A Co-production Approach		
Citizen Co-production of ……	ララッタ ロザリオ	181
Cyber Security in Japan		

アフリカにおける開発主義の役割

笹岡 雄一

開発主義(developmentalism)は東アジアにおいて高度の経済成長を達成した幾つかの権威主義的国家が抱いてきた、ないし抱いているビジョンである。開発主義的政策を実施してきた国家は権威主義的な傾向があり、完全な民主的国家であったのは日本のみであり、韓国、台湾とシンガポールは開発主義を推進した際には程度の差こそあれ権威主義的な政治体制であった。その後韓国と台湾は民主化し、タイは軍政に戻り、現在は社会主義体制の中国とベトナムが開発主義的国家を代表しているようにみられる。地域を超えてサブサハラ・アフリカ(SSA、以下アフリカ)の政策決定者や研究者は輸出振興を通じた開発主義のビジョンに注目し、これを導入する幾つかの政策プロポーザルの議論を行ってきた。昨今の多くのアフリカの政治体制は民主的制度とインフォーマルな権威主義的支配の混合した「ハイブリッド・レジーム(hybrid regimes)」と呼ばれることが多い(Diamond 2002; Levitsky and Way 2010)。そして、アフリカの権力エリートは彼らの政治体制の政策指向性を開発主義国家(developmental state)と名乗ることで支配を正当化しようとしてきた。現在アフリカの開発主義のビジョンは多様化し、権威主義的体制だけではなく、政府と民間セクター、市民社会との協力を重視する「民主的開発主義国家(democratic developmental state: DDS)」まで広がった。

1. アフリカの政治体制

世界的に民主主義体制は2000年代の半ば以降減少してきており、アフリカも

表 1

地域	Free	Partly Free	Not Free
サブサハラアフリカ	12% → 7%	51% → 45%	37% → 48%
アジア太平洋	44% → 5%	15% → 54%	41% → 41%
中東	2% → 4%	13% → 4%	85% → 92%
アメリカズ	71% → 70%	28% → 24%	1% → 6%
グローバル	43% → 20%	22% → 42%	35% → 38%

出典 Freedom House (2022)

この例外ではない(Freedom House 2022, Economist 2020, Diamond 2008)。民主主義の後退と並行して生じているのが権威主義的体制(authoritarian regime)の隆盛である。下表 1 の自由の程度においても2012年から2022年のあいだに人口ベースで自由な国はグローバルなレベルで43% から20% に減少し、代わりに部分的に自由な国が22% から42% に増加している。なかでもアジア太平洋でこの傾向が顕著で、自由な国は44%から5%へ、逆に部分的に自由な国は15% から54%へと変化している。サブサハラも似たような傾向にあるが、その変化は小さなものとなっている。

フリーダム・ハウス(2022)はこうした傾向を踏まえ、「もし民主主義の擁護者があらゆる人々のために自由を保証する助けになるべく共に動かなければ、権威主義的モデルが世界で広まるだろう」と言っている。2000-10年代に民主主義が後退し、権威主義が隆盛した要因は複数考えられるが、ここでは2点挙げておきたい。一つは2003年のイラク戦争である。米英はイラクの大量破壊兵器(WMD)の保持を理由に戦争を始めたが、結局 WMD の存在は確認されなかった。また、米国は中東の民主化すら期待していたが、現実にはイラク社会は戦争で荒廃し、多数の民間人が誤爆された。ムスリムの人々のみならず、世界的なスケールで人々に民主主義の魅力の衰退を感じさせたのではないか(Acharya 2014)。もう一つはアフリカを含めて権威主義的な体制でこの期間に飛躍的な経済成長を遂げた国が結構多かったことが挙げられる。これらの国のなかには開発主義を標榜していた国が多く含まれていた。

アフリカにおいて何とか民主主義が生き残っている要因は、ハイブリッド・

レジームの性格にもある。ハイブリッド・レジームはフリーダム・ハウスの分類では「部分的に自由 (partly free)」の国々をさしている。アフリカでは1990年代に強力な民主化の波が波及した。アフリカの権力エリートは外部からの圧力を受け民主化を受容せざるを得なかった。圧力は内部から野党、市民社会及びメディアからも起きた。G7、先進国、開発パートナー、国際メディア、グローバル CSOs からの外部の圧力は、特にアフリカ社会は重度の援助依存社会であったので断ることのできない招待状のようなものであった (Young 1991)。従って、多くのアフリカ諸国が公開選挙と複数政党制の導入といった制度的な民主化を導入したが、実際には多くの政治体制は限定的少数者の権力エリートによって支配されており、その折衷的な性格が「ハイブリッド・レジーム」と呼ばれた。それは民主的な制度とインフォーマルな少数者による権威主義が混合した体制である (Levitsky and Way 2010)。

そして、そのインフォーマルな権威主義的なエリート支配は「新家産制 (neo-patrimonialism)」の理論によって説明されることが多い (Bratton and van de Walle 1997)。新家産制はパトロンとクライアントの関係から政治的支配を説明しており、権力エリートにとっては国の財産と家産を厳密には区別できない。また、「新」が付いているのはアフリカ諸国の独立以降の比較的短い歴史過程のなかで導入された、近代的な官僚制度を従えている特徴のためである。近代的な官僚制はマックス・ウェーバーにとって支配の類型のなかで合理的-法的支配の特徴であった (Weber 1922)。ハイブリッド・レジームにおいて、アフリカの権力エリートは基本的に2つの支持チャンネルに依拠していると考えられる。第一は、市民からの民主的な支持であり、フォーマルな民主政治が基礎になっている。権力エリート及び政府は経済成長、貧困削減などの選挙でアピールする何らかの公約を有権者に提示する必要がある。第二は、特定の、インフォーマルな集団からの支持であり、パトロン-クライアント関係という有力者が多いが、限定的なタテ社会の支持である。アフリカではエスニック・宗教のアイデンティティ集団が特定集団を形成しやすく、エスニック・宗教集団

の集まりが特定政党を支持し、政治的競争がエスニック・宗教集団の熾烈な対立に発展することが多い。

こうした2つの支持チャンネルがあることから、権力エリートは特定集団との資源の占有を目指しながら公式の間ではすべての国民に成長の果実を公正に提供することを言うダブル・スタンダードをもつことになる。アフリカの開発主義は公式の声明などで権力エリートによって主張されることが多かったが、これらの権力エリートが東アジアの高い経済成長率を自国の目標にしたいという願望を示すのはある意味当然であったものの、同時に権力エリートはパトロンクライアントといった特定の集団の見地から資源の占有を諮っているわけではないことを国民に示す必要があったことも推測される。

昨今のアフリカの政治情勢は西アフリカ・サヘル地域で軍によるクーデターが頻発し、エチオピアで国家非常事態宣言がでたり、選挙後の暴力や選挙の無効性を訴える動きなどもあるが、2021年の10件以上の大統領選挙においてはほぼ現職が勝利を収めている（JETRO 2021）。アフリカのハイブリッド・レジームにおいては、選挙は定期的に実施されるが完全に公正であるのかどうかは不明で、司法は権力エリートによって操縦されやすく、市民社会の声はしばしば政府によって無視される事態が起きている。ハイブリッド・レジームは言論の自由や自由なメディアの活動やNGOsやCSOsのアドボカシー活動を制限する傾向にある。また、それらの政治体制は政権によってはLGBTsや少数派や外国移民の権利を尊重しない傾向もある。南アの与党 African National Congress (ANC)の指導者、ルワンダの Rwanda Patriotic Front (RPF) のカガメ首相は開発主義の政策を人々に語る。彼らは政策手段を講じて東アジアの開発主義国家政策を独力で達成できると述べていた。

然しながら、政治的環境は東アジアとアフリカでは抜本的に違っていた。東アジアでは多くの権力者が民主化の前に開発主義国家を求めてきた。アフリカではある程度の民主化の達成後に開発主義国家が約束されてきたという違いがある。ただし、民主化の前か後かということは一応の傾向を示しているだけで

厳密なラインを引けるものではない。日本の場合は民主化していたし、東アジアの権威主義体制が必ずしもアフリカのハイブリッド・レジームと完全に異質であったわけでもなかった。シンガポールや韓国では一応選挙も実施されていた時期もあった。ボツワナやモーリシャスでは民主主義国で経済成長率は高い。その相違は寧ろ新家産制支配が社会に残存している度合いに求められるのだろう。

2. 新家産制の分布

途上国の多くの国家は「家産制」ないし「新家産制」と分類され、そのように呼称されることが多い(Eisenstadt 1973)。「家産制」はマックス・ウェーバーの支配の三類型のなかにてくる伝統的支配の一つの亜型であり、「権威はリーダーと行政スタッフのあいだの個人的な忠誠に立脚している」と説明される(Weber 1952)。アフリカの政治社会体制を「新家産制」の観点から説明できると考えてきた研究者は多い(Bratton and van de Walle 1997: 277)。他方、「新家産制」の具体的な解明にはそれぞれの国家の伝統的支配の歴史的経緯を辿る必要があり、その具体的な様相は多様である。アフリカの新家産制の権力エリートはその権威を通じてクライアントリズムを形成して支持基盤を形成しているが、そのネットワークは政界、軍・警察、司法、行政、メディアなど多方面に及ぶ。他方、彼らはハイブリッド・レジームにおいて選挙を実施しているので、有権者からの支持を集めるために国民各層にアピールする戦術をとる必要があった。開発主義に基づく経済成長政策はその有力なものであり、ルワンダ、エチオピア、ボツワナ、南アなどで導入された。そして、実際にルワンダ、エチオピアでは高い経済成長率の実績を伴っていた。アフリカの開発主義は新家産制というクライアントリズムの観点から説明され、特定集団のレントの追求も兼ねていた。レントを目指す経済政策が長期的に成功するのには諸説あるが(Bates 1981; Khan 2000)、経済運営のガバナンスは相当な歪みを伴うので、投資環境としては嫌われる場合もあるだろう。

アフリカの多くの権力エリートにとって中国やインドなどの新興国(Newly Industrialized Countries: NICs)の経済的成功は、これらの国がアフリカへの貿易、投資、及び援助を増加させるにつれて大きな魅力となった。新興国の援助や投資はアフリカの新家産制の権力エリートと密室の取引を行えたので、アフリカの権力者はリベートや貿易取引の安定を含めたレントを得る可能性があった(Collier 2009)。ここでも前述した2つの認識チャンネルが存在していたと思われる。アジアの新興国の経済実績に対する感嘆とそれに類似した経済政策の表明は民主政治というフォーマルな政策形成過程において行われ、実際に新興国の大規模な援助と投資を導入すれば、当該国の人々に大きな影響を与え得ることは予想できた。同時に、新興国からの大規模なレントの提供は新家産制というインフォーマルな集団にさまざまな利益や機会を特権的に提供するものとなるが、これらの詳細は非公開の折衝過程で議論された。

アフリカの権力エリートにとっては、新興国は伝統的ドナー（米、西欧、日本）の援助減額を補う追加アクターであることを越えて、それに対抗しうる代替アクターとしても重視され、その存在はコンディショナリティを含めた伝統的ドナーの影響力を弱める作用を伴った。東アジアの権力エリートは権威主義的であるが、経済成長とその後の資源の再配分については比較的に真摯に対応してきたかもしれない。石川(2005)は家産制が東アジアでは第二次大戦後解消されてきたが、アフリカでは独立後に新家産制が形成され、残存してきたという。その対比がその後の東アジアの高い成長とアフリカの低成長との対比に繋がったと指摘した。この指摘はアフリカが低成長のままであった2000年代の半ばまでは正しかった。アフリカのハイブリッド・レジームは2000年代半ば頃に完成し、その権力エリートはフォーマルな民主体制において大統領ポストと議会における多数派を維持しながら、同時にクライアントに対してのレントの供給を考慮する必要があった。そのなかで幾つかの政治体制は開発主義の看板を掲げたのである。それは新家産制を維持しながら、高い経済成長を企図する幾つかの政権がうまれたことを意味していた。

新興国は2000-10年代に高度の経済成長を持続し、その大きな潜在需要を伴ってアフリカで貿易、投資及び援助を手広く実施し始めた。特に中国の開発主義モデルは急激に広まり、アフリカの政策方向性に対して「北京コンセンサス (Beijing Consensus)」の巨大なインパクトを与えた (Halper 2012; Ramo 2004)。韓国は過去の開発主義を輸銀の融資や巨大財閥 (Chaebol) との関係を用いることで2010年代のアフリカに対する開発金融において再現させた (Thomas and Park 2016)。中国とは異なり、先進国入りした韓国は OECD-DAC の開発サークルに入り、西側世界の開発援助のルールや規範を取り込んできているが、同時に開発主義に基づく開発金融も実施している。これらの援助の原型は、日本の東アジアに対する1960-70年代の開発金融の手法であり、「インフラ建設と民間直接投資を重視し、開発途上国の経済的自立と結び付けた三位一体型の開発モデル」であった (下村 2021)。ファイナンスの構成要素としては ODA、その他の政府資金 (Other Official Flows: OOF) 及び本邦企業の直接外国投資 (Foreign Direct Investment: FDI) を組み合わせた資金プロジェクトであり、大手商社が通常途上国の権力エリートと交渉しながら全体の計画を立案する傾向があった。2000年代以降にアフリカに現れた中国の開発金融はこの構成要素の「援助」に大規模な自国の技術者・労働者の長期派遣契約を組み合わせたスタイルである。中国はアフリカに対する主要な開発パートナーとなってからも自らは未だ途上国であるという「南々協力の枠組み (the South-South cooperation framework)」と「グローバル・ガバナンス (全球治理)」の援助理念、及び中国と欧州地域を海と陸のインフラで繋ぐ「一带一路 (Belt and Road Initiative: BRI)」の援助戦略において開発主義の考え方を示している。

現在、アフリカ諸国の政治体制は主に3つのタイプに分類できるだろう。エバンス (1989; 1995) は途上国を工業化の観点から強い国家 (Hard State) ないし開発主義国家 (Developmental State) と弱い国家 (Weak State) ないし収奪国家 (Predatory State) に分類した。それに民主的国家 (Democratic State) を加えると、3つのタイプを示すことができる。開発主義国家には民主的開発主義国家

(DDS)も含まれるし、弱い国家は2000年代に入って「脆弱国家(Fragile State)」と呼称されるようになった。実際に現在のアフリカ諸国はこの3つのタイプに分類可能であるが、併せて、DDSの考え方がアフリカの指導者や研究者から選択肢として論じられるようになった(Edigheji 2005)。民主的開発主義国家は、ハイブリッド・レジームを構成するルワンダやエチオピアだけでなく、安定した民主主義の南アもこの国家像を指向していた。

アフリカの伝統的な制度がすべて権威主義を支えているわけではなく、社会には互助的であると共に民主的な要素も存在している。ケニアの氏族社会の長老、クラン・エルダーどうしの水平的な関係などはそれにあたる。多くのアフリカの新家産制国家は、ザイール(現在のコンゴ民主共和国:DRC)やシェラレオネのように冷戦後の1990年代以降にいったん瓦解したが、多くの政治体制が民主化の後にハイブリッド・レジームとして再構築された。DRCは弱い国家にあたるが、ルワンダ、エチオピアなどの権力エリート、政策決定者たちは開発主義を政府主導の経済成長モデルとして支持した。開発主義を標榜する国家はある程度安定しており、権力エリートたちは開発主義によって自らの選好する集権的なガバナンス(centralized governance)を強化しようとした。これはアフリカ社会の小規模で多様な政治単位から構成される分権的なガバナンス(decentralized governance)を克服し、経済レントの中央集中を図ったものである。

従って、研究課題の一つはアフリカの新家産制の国家が開発主義を用いた集権的なガバナンスを推進しようのかという点である。これは開発主義という名のレント集中の戦略が可能なのかという点と、その開発主義が経済成長をもたらし得るのかという点の2つの問いから構成されている。次に、開発主義政策が実施されて経済成長が実現できた場合に、成長の果実が社会のなかで幅広くシェアされ得るのかということもある。東アジア社会はアフリカ社会と比べて、長い歴史のなかでエスニシティ、言語、宗教の同質化プロセス(homogenization process)が続き、人々がある程度ナショナル・アイデンティ

ティを共有している。そのため東アジアは政府が抑圧的であっても、社会のなかではある程度協調的な (accommodative) 資源配分が行われるかもしれない。アフリカ社会において同様な社会的再配分が行えるのかは改めて問われる必要がある。開発主義国家を名乗る国であれば、再配分は可能なかどうかという点である。

3. 開発主義の概念とアフリカにおける適用可能性

開発主義はもともと東アジアの権威主義的政治体制により推進されてきた。開発主義国家という概念はジョンソン(1982)が日本の通商産業省(現在の経済産業省)を分析した本のなかで使用したもので、欧米の先進資本主義国が国家の市場に介入しない規制国家(regulatory state)であるのに対し、日本の政府は積極的に市場に介入する開発主義で、工業化推進の役割を担っていたというものであった(Haggard 1990, 2018; 堀金2004; Evans 2005)。次に、Haggard(1990)は官僚が社会の政治的圧力から「遮断」されていたことで長期的に安定した政策を形成したと評価した。この「遮断」説は官僚が外部介入から自由で、長期的な投資計画に集中できる環境を保証していた。ただし、堀金(2009)によれば、「遮断」説だけでは経済成長の十分条件とはならないことから政策の実施段階では官僚と産業界の一定の繋がりも重要であるとしたエバンスの「埋め込まれた自律性(embedded autonomy)」の考え方が考案されたという。この点ではオーニス(Öniş 1991:115)はかねてより開発主義国家の特徴は「通常でない程度の公共-民間の協力を伴った官僚制度の自律性(autonomy)」にあると喝破していた。

東アジアの経済成長はひとまず1997年のアジア金融危機まで画期的なものであった。1994年に「アジアの奇跡-経済成長と政府の役割」が世界銀行から発表され、日本とアジアNIEs 4か国(韓国、台湾、香港、シンガポール)、アセアンの3か国(タイ、マレーシア、インドネシア)の合計8か国が分析された。この書では東アジアの経済成長を支えた基礎的条件の整備が評価された。それ

は必ずしも東アジアの開発主義の政府の積極的介入政策を評価していたわけではなく、制度形成一般の重要性を指摘していたものであったが、東アジア地域のネーム・バリューの向上と共に他地域への適用可能性という課題意識を世界に伝えることになった。

政治学の方では類似のニュアンスで「開発独裁」という用語がジェームス・グレガー(1979)によって使われ、政治体制への社会的諸勢力の参入の制限を正当化する体制を意味するようになった(高橋1980)。このニュアンスは先の「遮断」の概念とも親和的である。この概念は1980年代のフィリピンのマルコス政権、インドネシアのスハルト政権、タイのサリット政権の独裁に対する批判が強まり、韓国や台湾で民主化運動が展開されてからジャーナリズムや学会において頻繁に使われた。主に開発指向の反共独裁国家を対象として民主派の立場から用いられたが、この用語は全世界のどの地域の途上国政府に対しても使われた。開発主義国家の概念の拡張の範囲が日本からNIEs、ASEANの一部と限定的、慎重に行われたのに対し、開発独裁の概念は地域を問わず、開発を指向した独裁政権の国家を指していた。

2000年代に入って多くのアフリカの政治指導者や研究者が東アジアの開発主義を彼らの政府の目標とすると発言するようになった。彼らは政府が高い経済成長を達成し、その能力と成果を国民に示すことで大統領や与党の信頼を支えたい、ないし政府に対する支持を得たいと希望していた。2000年代の半ば頃には5パーセント以上のGDP成長率を示す国がアフリカでも増えてきたが、これはそれまでの四半世紀にない現象だった。2007年1月の世界経済フォーラム(通称ダボス会議)では、アフリカ開発銀行(AfDB)のカベルカ総裁が「アジアの奇跡をアフリカの奇跡へ」と発言した。同年4月のアフリカ経済委員会(ECA)年次総会の中では中国やインドの成長経験に対する高い関心が示された(花谷2008)。また、エチオピアのメレス首相は日本の開発経験に対する関心を示し、日本との産業政策対話を要請したほか、韓国や中国にも同様の関心を表明した。

開発主義への関心が表明され始めた時期は、折しもアフリカでちょうどハイブリッド・レジームが定着した時期にあたる。その頃に二つの対照的な政策が唱えられていた。資源の公正な配分と市民の要求に対する反応を目的とする民主主義は選挙において唱えられていたが、高い経済成長を企図する開発主義も多くの場所で論じられていた。民主主義はラテン・アメリカで1980-90年代に急速に波及し、開発主義は1970-2000年代に東アジアで広がるなど、各地域にはそれぞれの時代の波というものがあった。アフリカは1990-2000年代前半に民主化の波の影響を受けたが、多くの政権はハイブリッド・レジームとなり、その多くは新家産制を伴っていた。現在、その一部の国家が開発主義を自らの政策として掲げている。アフリカの開発主義の特徴は、アフリカ諸国がハイブリッド・レジーム形成の後になって開発主義を掲げた傾向があった点である。

アフリカの代表的な開発主義国家はボツワナ、モーリシャス、ルワンダ、アンゴラ、南ア、マラウイ及びエチオピアなどであった。そのなかでもエチオピアは大陸で1、2位の高い経済成長率を持続してきた。メレス・ゼナウイ首相は学者肌でアジアの開発経験に強い関心をもっていた。エチオピアの経済成長率は2004年に13.6パーセントを記録し、通常10パーセント台の成長が2015年まで続いた。メレス首相は2012年に急死してしまったが、2016年から成長率は減速し、アビィ・アハメドが首相になった2018年には6.8パーセント、2020年には6.1パーセントであった。2010年代末からエチオピアでは民族紛争が再燃し、2020年以降には政府軍と北部のティグライの軍のあいだの戦闘が強まり、成長率は低下した。南アは1人あたりの所得が域内ではずば抜けて高く、アフリカでも経済の主要な部分を構成している。アフリカ民族会議(ANC: African National Congress)は1994年に政権を獲得してから現在まで与党の地位にある。南アの経済成長率は1994年以降2-4パーセントで推移し、2005-07年のあいだは5パーセントを超えたが、2008年以降はもとの水準に戻り、2014年以降は2019年のコロナ前まで0-1パーセントに低迷している。国の政策として民主的開発主義を掲げていたこの2か国を概観してみたい。

(1) エチオピア

エチオピアは植民地化された経験が殆どなく、アフリカ最古の独立国として長い国家形成の歴史を有している点で多くのアフリカ諸国とは異なっている。1991年にエリトリア人民解放戦線(EPLF)とティグライ人民解放戦線(TPLF)は首都アディスアベバに突入し、一党独裁のメンギスツ政権を打倒し、4つの地域戦線からなるエチオピア人民革命民主戦線(EPRDF: Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front)が新体制を確立した。この結果、エリトリアの独立が承認され、EPRDFのメレス・ゼナウイ書記長が暫定大統領になり、エチオピア連邦民主共和国が成立した。メレスはマルクス・レーニン主義を信奉していたが、首相に就任してから東アジアに関心をもった。ティグライは人口的に少数派で地理的にも北端に位置するため、各州に高度の自治を与えたエスニック連邦制を形成し、人口の多いアムハラとオロモの2つの集団を均衡させ、その上位に自らを位置づけた。政党選挙は2000年から5年おきに行われたが、EPRDFは野党系の弾圧を強めていき、2015年選挙では与党系がすべての議席を獲得した。

メレスはワシントン・コンセンサスの考え方を途上国の先進国との従属関係を固定するものとして拒絶した(de Waal 2012; cited by Clapham 2018)。最初にメレスが構想した開発戦略は「農業開発主導工業化(Agricultural Development-led Industrialisation: ADLI)」であった。このアイデアは工業化を開始する前に高い食料自給率を達成していた東アジアの経験も踏まえていたが、生産拡大という成果は上げられなかった(Clapham 2018)。メレスはエリトリアとの戦争の後に彼の東アジア型の開発戦略を打ち出し、インフラを誘致・形成して工業化する戦略を採用し、さまざまな国からの援助、企業からの投資を受けた。メレスの急死を受けて首相になったハイレマリウムは南部出身のテクノクラートであり、メレスの副首相も務めていたので彼の政策を踏襲し、第二次5ヵ年計画を開始した。ハイレマリウムは2015-16年に発生した反政府デモの鎮圧時に多くの犠牲者をだしたことから2018年に首相とEPRDFの議長を

辞任している。同年に首相となったアビィ・アハメドはオロモ系であったが若い時に EPRDF に参加し、軍人から政治家になった。アビィの経済政策は新自由主義的であり、国営企業の民営化にも着手した。また、アビィ首相はティグライ系の既得権益に否定的であることからメレスの開発主義を踏襲する可能性は低かった。

開発主義の考え方を最も理解した指導者メレスの考え方、ないし TPLF 系によるレントの掌握は後継者を含めて15年近く続いたが、現在その政策は継承されていない。EPRDF は4つの地域政党による連合組織となったが、解放闘争を勝ち取ったティグライ系 TPLF が牛耳っていた。EPRDF は民主主義や人権に関しては2005年の与野党伯仲選挙を経てから反対派の弾圧の傾向を強めた。現在のアビィ政権は汚職の摘発を起点にティグライ系を攻撃し、2019年には地域政党を統合して繁栄党を結成したが、この議決過程に TPLF の議員は欠席しており、2020年には繁栄党への不参加を決定した。連邦政府が2020年の総選挙をコロナ感染症の拡大を理由に2021年に延期した際に TPLF は反対し、ティグライ州のみで選挙を強行した。その直後、TPLF 傘下の軍が連邦政府の軍を攻撃し、武力対立が始まった(児玉2022)。2020年から政府軍と TPLF のあいだで戦闘が続き、2022年までにティグライの200万人程度の人々が国内避難民となった。

エチオピアの開発主義はハイブリッド・レジームの下で始まり、途中から経済成長のパフォーマンスを示せるようになると、与野党伯仲から民主主義を抑圧し始めた。他方、開発主義のなかで特定のレントを獲得してきたのはティグライ系とその周辺層に集中しており、それは新家産制のような特定の繋がり的人的支配で支えられていた。現時点でアビィ政権はティグライ系の既得権益層を排除し、開発主義を採用せず、民主主義を推進する方向にある。ただし、同政権も大規模なインフラの建設は継続しており、海外からの FDI の積極的な誘致策を続けている。今後の政策の行方は国内紛争の展開の行方にもかかっている。アフリカにおいて開発主義が定着するのかどうかは、その国家がま

りを有しているのかが一つの鍵である。民主主義にとっても同様なことが求められる。エチオピアは国家の形成過程が域内で最長であるにも関わらず、国のまとまりが未だに課題である。これがアフリカに示唆するものは大きいだろう。

(2) 南ア

南アは現在の与党 ANC が1994年に政権を獲得してから開発主義と新自由主義の2つのアイデアが経済政策に存在していた。ネルソン・マンデラ政権期の「成長・雇用・再分配(Growth, Employment and Redistribution: GEAR)政策」を継承したターボ・ムベキ政権(1999-2008)は新自由主義に傾倒していったが、当時も失業率が高く、国内の経済格差が問題となり、2007年の総裁選ではジェイコブ・ズマに敗北してしまう。2009年からのズマ政権においては新自由主義路線が見直され、開発主義が議論されるようになった。2012年の「国家開発計画(National Development Plan: NDP)」などの政策文書では成長や格差の是正が謳われ、その手段として「能力ある開発主義国家(Capable and Developmental State)」の樹立の必要性が明記された。それは経済成長に雇用拡大やインフラ整備、社会保障政策を加えることでより包摂的(inclusive)なものに転換し、2030年までに貧困撲滅と格差の緩和を目指すというものであった(NPC 2012)。南アは民主的国家であったので、DDS という言葉も用いられた。

しかし、政権に就いたズマは汚職スキャンダルが絶えず、労働組合、市民社会、教会などは徐々に政権を見放すようになった。2017年10月最高控訴裁判所はズマ氏が汚職、詐欺、恐喝、マネーロンダリング(資金洗浄)に関する18の嫌疑で起訴されるべきと判断した(BBC ニュース JAPAN 2018.2.15.)。ANC はズマに大統領辞任を要求し、2018年2月インド系富豪グプタ家の邸宅に強制捜査が入り、その直後ズマは大統領を辞任した。これが一連の「国家捕獲(state capture)事件」と呼ばれるものであり、大統領ら政治家とビジネス富豪が手を組み、行政機関への政治介入を行った事件であった。ズマは政策公約の開発主

義に乗り出すことはなく、その政治介入の要素だけを使って不適切な入札、公金利用や蓄財を行ってきたと判断される。2018年からのラマポーザ政権は2020年に「南アフリカ経済復興・回復計画(The South African Economic Reconstruction and Recovery Plan)」を発表したが、コロナ・パンデミックで打撃を受けた経済の回復には開発主義国家を通じた経済開発が必要というスタンスを示していた(細井2021)。

南アが掲げた DDS 政策は説得力をもっていたが、そもそも開発計画にあった開発主義が真摯に試みられたことは一度もなかった。失業率が高く、経済格差の大きい南アにおいて貧困層や左派層に対してアピールをもつと考えられる開発主義は今も政策としてあるが、どちらかと言えば実体をあまり伴わない政治的レトリックとして使われてきた。南アの場合は新家産制と呼ぶには近代的な政治行政環境であり、最もレントを追求していたズマの場合も富豪の意向を受けて政治が行政に介入を進めていった過程とみることができる(Khambule 2021)。しかし、万年与党となった ANC の体質のなかに新家産制に近い行動様式が内包されていたと指摘することも可能であろう。

4. 暫定的結論

開発主義国家がもつ意味合いは東アジアのなかでも多様であるが、アフリカのなかでも多様である。アカデミックな分析概念と考えることもできるが、多くの実態を政治的レトリックであると考えられることも可能である。新家産制との対応関係も多様である。開発主義の現在の主流は中国であるとする、中国は党幹部が公営企業に天下るような新家産制を一部に残してはいるものの基本的には近代的な体制である。アフリカにおいては新家産制と開発主義の重複は基本的に見受けられる。経済成長に努力していると政治指導層が言うことで政治体制の支配の正統性が形成されやすくなる要素はあるだろう。現に結果として高い経済成長を達成してきた国もそのなかで多い。他方、南アの場合経済成長は振るわず、もともとの国内格差が解消しないなかで、開発主義は政治介入を

期待する貧困層や左派層へのアピールとして使われた。成長志向というよりも不平等を回避していると国民に示す ANC の意思表示と受け取れる傾向があった。また、エチオピアでは開発主義は指導者の個人的な思想を反映しており、指導者が交替すると政策も永続性をもてない関係があるようである。

References

- Acharya, A. (2014) *The End of American World Order*, Polity Press.
- Bates, R. (1981) *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policy*. Berkeley: University of California Press.
- Bratton, M. and van de Walle, N. (1997) “Neopatrimonial Rule in Africa”, In Bratton and Walle (eds.) *Democratic Experiments in Comparative Perspective*, Cambridge University Press.
- Clapham, C. (2018) The Ethiopian Developmental State, *Third World Quarterly* 39(6): 1151–1165.
- Collier, P. (2009) *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*, Harper.
- de Waal, A. (2012). The theory and practice of Meles Zenawi, *African Affairs* 112(446): 148–155.
- Diamond, L. (2002) “Thinking about Hybrid Regime”, *Journal of Democracy* 13 (2): 21–35.
- (2008) “The Democratic Roll Back: Resurgence of the Predatory State”, *Foreign Affairs* Mar/Apr, pp.36–48.
- Economist Intelligence Unit (2021) *Democracy Index 2021- the China Challenge*.
- Edigheji, O. (2005) “A Democratic Developmental State in Africa? - A Concept Paper”, Research Paper 105, Centre for Policy Studies, Johannesburg.
- Eisenstadt, S. (1973) *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Sage Publications.

- Evans, P. (1989) *Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State*, Sociological Forum 4(4):561-587.
- Evans, P. (2005) *Embedded Autonomy*, Princeton University Press.
- Freedom House (2022) *The Freedom in the World 2022*.
- Gregor, J. (1979) *Italian Fascism and Developmental Dictatorship*, Princeton University Press.
- Haggard, S. (1990) *Pathways from the Periphery: The Politics of the Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press.
- (2018) *Developmental States*, Cambridge University Press.
- Halper, S. (2012) *The Beijing Consensus: Legitimizing Authoritarianism in Our Time*, Basic Books.
- Johnson, C. (1982) *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press. (ジョンソン, C. (1982) 『通産省と日本の奇跡』 矢野監訳 TBSブリタニカ)
- Kalinowski, Thomas and Park, Min Joung (2016) South Korean Development Cooperation in Africa: The Legacy of a Developmental State, in: *Africa Spectrum*, 51 (3): 61-75.
- Khambule, I. (2021) “Capturing South Africa’s Developmental State: State-Society Relations and Responses to State Capture”, *Public Administration and Development* 41:169-179.
- Khan, M.H. (2000) “Rents, Efficiency and Growth,” In Khan, M. and Jomo, K. (eds.) *Rents, Rent-Seeking and Economic Growth*, Cambridge University Press.
- Levitsky, S. and L.Way (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regime after the Cold War*, Cambridge University Press.
- National Planning Commission (NPC) (2012) *National Development Plan*:

Vision for 2030, The Presidency.

Öniş, Z. (1991) The Logic of Developmental State, *Comparative Politics* 24(1): 109-126.

Ramo, J.C. (2004) The Beijing Consensus, Foreign Policy Centre.

Weber, M. (1922) *Economy and Society*, 2 (University of California Press 2013)

Young, C. (1991) "Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990s", In Deng, L., K.Marcus and C. Young (eds.) *African Studies Program*, University of Wisconsin-Madison.

石川滋 (2005) 「成長と貧困削減の途上国援助－アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために」 *GRIPS Development Forum Discussion Paper* 10.

児玉由佳 (2022) 「エチオピア内戦－収束への長い道のり」 *国際問題* 707 pp. 49-56.

下村 恭民 (2021) 『日本型開発協力の形成 政策史1 1980年代まで』 東京大学出版会

JETRO (2021) 地域分析レポート 2021～2021年のアフリカの主な政治・治安動向 2021年2月5日

高橋進 (1980) 「開発独裁と政治体系危機－スペイン、イラン、韓国の場合」『世界』 2月号、170-190ページ

花谷 厚 (2008) 「アジアの開発経験とアフリカ」『国際協力研究』 24(1):1-9.

細井友裕 (2021) 「南アフリカ共和国の官僚制－開発主義国家と国家捕獲の間で－」『アフリカ研究』 99:1-12.

堀金由美 (2009) 「汚職と経済発展のパラドックス」 *政経論叢* 60(1):322-344.

堀金由美 (2004) 「『開発主義』の系譜－開発独裁, developmental state, 開発主義」『政経論叢』 73(1-2):141-171.

政策評価研究の黄昏

西出 順郎

1 はじめに

本稿は、我が国の行政機関が実施する評価に対する研究のこれからを、自らの過去の研究を省みつつ、想察したものである。国・自治体においては、1996年に導入された三重県の事務事業評価システムを端緒に、政策や事業の管理を全組織的に実施する事後的評価の仕組み（システムや制度）が導入された。しかし、この仕組みは未だ政策の改善・見直し等には活かされているとはいいい難く（益田2021, 42; 原田2022, 150）、関係者の間で役に立っているという「実感」は乏しいようである（後2022, 199）。

日本学術会議の声明「科学者の行動規範：改訂版」（平成25（2013）年1月25日）によれば、科学とは「合理と実証を旨として営々と築かれる知識の体系」であり、科学研究とは「人類が未踏の領域に果敢に挑戦して新たな知識を生み出す行為」であり、科学と科学研究は「社会と共に、そして社会のためにある」という。そのうえで科学者に対し「社会に対する説明責任を果たし、科学と社会、そして政策立案・決定者との健全な関係の構築と維持に自覚的に参画する」ことを求めている。概して行政学や公共経営に関する研究では、その多くが現実的な問題に対する解決策を見出すことを目的とした応用的な性格を有している（Van Thiel 2014, 28）。行政機関の評価に関心を抱く研究者が「政策を科学的に検証するのが評価であり、この営為は社会のためになる」という命題を背

負いつつ、「(役立たないという) 実感を発露させる仕組とは何か」「その原因は何か」「それはどう改善されるべきか」といった研究ベクトルを好むのも、いわば自然の成り行きといえる。

一般的に政策もしくは行政評価と称され、現在、国・自治体が実際に取り組んでいる政策や事業の業績評価の仕組(以下、「政策評価」¹⁾)という)の研究(以下、「政策評価研究」という)は、政策評価の導入・普及とともに歩み、四半世紀にわたり蓄積をもたらした。政策評価研究の蓄積は政策評価の実務(以下、「政策評価実務」という)に貢献している筈なのだが、先に触れたように、政策評価実務に対する懐疑的な実感は未だ払しょくされてはいない。近年においては、同実務は「お手盛り評価」「評価疲れ」といった批判を暗黙的な基本前提とみなし、また、同研究はそれらの議論から距離を置きはじめている、かのようにもみえる。

本稿では、政策評価研究のこれまでの軌跡とこれからの軌道を考察しながら、自身の過去の研究事例とともに実証的アプローチの意義について論じてゆく。近年、政策評価研究は「魅力が乏しい研究素材とみなされている」ように思う。本稿が同研究の将来に対し、細やかながらも何らかの一石を投じることができたらと考えている。

2 当初の研究動向：評価技術への関心

行政学・公共政策の研究は、大まかに①公共政策そのものが研究主題となる研究、②特定政策の発展に貢献する研究、③特定の政策課題の解決方策を見出すための研究、の3つに分類することができる(Van Thiel 2014, 5)。課題の解決方策には政策手段(policy instruments)のみならず管理技術(management techniques)も含まれているゆえ、政策評価を組織内政策の手段と見立てれば、

¹⁾ ここでの「政策評価」はあくまで我が国での現行評価の仕組を指し、一般的な意味での政策評価より限定的に用いられている。

政策評価研究は②及び③の範疇に入ろう。よってまずもっての「宿題」は、政策評価の仕組が掲げた目的の達成（すなわち政策評価の実効性）に対する貢献であり、貢献のための解を見出すこととなる。その近道として、同研究は評価結果の質を直接左右する仕組の技術に自らの関心を集中させる。例えば、定量・定性といった分析手法の問題や数値指標の適切性、外部評価の強化等である²⁾。

評価技術への関心は、評価が科学性を要する営為であるせい、評価結果を産出する具体の仕組に学術的な研究作法を要請し、評価の実務がどう考えようと、その技術的な良し悪しを問おうとする。その結果、評価に従事する者の行動様式は自ずと科学志向であるという、暗黙的な前提に陥りやすい。特に、評価という営為に政治的な側面があること（Weiss 1997, 312、訳書：411）を忘れ、評価による政策の質の統制を強く念じている場合である³⁾。

評価の実務も評価の前提である科学性には関心がある。そのために政策評価のプロセスに研究者の参画を求める（Weiss 1997, 35、訳書：45）。利害を有しない評価者が従事することで市民からの信頼を得ることが重要だからである（*ibid.*, 37、訳書：48）。評価作業の内実是不分明であっても、外形的な仕組の問題点を評価の実務者との議論でより認識することができ、研究者にとってもその要請は悪い話ではない。

過去の経験が乏しかった政策評価の導入当初は、両者の意図はともかく、政策評価研究と政策評価実務との距離感は近かった。その相互依存的な関係性が政策評価研究の関心を仕組の技術性に係る議論へと導いていったといえる。

²⁾ 国や自治体の政策評価に関する先行研究については西出（2020）第3章を参照されたい。

³⁾ このような暗黙的な前提があるせいだろうか、例えば国の評価制度では、各府省が「評価結果の政策への反映状況」の報告書を毎年作成・公表している。

3 研究関心の移行：仕組の技術から運用・影響プロセスへ

行政学の研究は、公的セクターの問題や課題を研究し、解決策を見つけ出すことが目的である。しかしながら、典型的な政策指向の研究（policy-oriented research）の結果は必ずしも実務に同意・適用されるものではなく、行政への政策提言はしばしば「お蔵入り」となる（以上、Van Thiel 2014, 5-6）。ある程度の月日が流れると、政策評価研究による助言や批判は、政策評価実務がそれらに何ら意味はないと断じたが如く、同じ道を辿ることになる。政策評価は抜本的な改善がなされることなく、「活かさず殺さず」のような硬直状態にあるかのようだ⁴⁾。先の「実感」に鑑みれば、むしろ政策評価研究による指摘は、仕組の簡便化や廃止といった無難な航路へと政策評価実務の舵を切らせたかのようにもみえる⁵⁾。

そもそも政策評価実務の従事者（以下、「評価従事者」という）には外部からの批判で頭を悩ます必要などない。政策評価の仕組では、評価結果の直接的な活用者は評価従事者であり政策立案実務の従事者でもある。如何に第三者が評価結果の質の粗悪さを批判しても、そのような彼ら/彼女が評価結果には意味があると主張すれば⁶⁾、活用者がそう断じる以上、それには意味があるとまずは認めざるを得ない。また、仮に技術性的の問題を解決しようとする、分析データの確保や人材育成に莫大な予算投入が求められる。にもかかわらず自らが科学性を追求したせいで、自らの政策効果が否定されることになったら、それはまるでミイラ取りのミイラ化である。となると、政策評価研究の技術批判は非

⁴⁾ 例えば、自治体の場合については西出（2016）を参照されたい。

⁵⁾ 例えば、2014年3月に総務省が公表した「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」では、52団体が政策評価を廃止していたことが明らかになっている。国の制度の簡素化については西出（2020）第10章を参照されたい。

⁶⁾ 各府省が毎年公表している「評価結果の政策への反映状況」報告書のとおり、評価結果は次年度政策に反映されていることになっている。

現実的で所詮対岸の火事の話と、政策評価実務は同研究と一線を画すようになる。同実務による同研究に対する深層的軽視は自然の成り行きなのである。

聞く耳を持たすには、政策評価研究は対岸へと赴き、政策評価実務をつぶさに観察し、それが抜本的な改善に取り組まざるを得ないような証拠を見つけなければならない。硬直化の原因が失火なのか放火なのか、その追究のため、研究関心の一部は仕組の技術的な議論から運用・影響に関する説明へと移行していったのである。もっとも政策評価の実証研究は導入当初から既に取り組まれており⁷⁾、その成果が表層的な関係になりつつあった政策評価研究と同実務の関係に同様に刺激を与え、同研究の軌道の変化をもたらしたともいえよう。

4 実証的アプローチの事例

実証的に政策評価の作業を考察すれば、評価技術の解釈だけではみえない、「宿題」の解がみえてくる。以下は、その考察事例として西出（2020）を取り上げる。もちろん、これが政策評価研究における実証的アプローチの良い事例の一つというわけでは決してなく、研究方法上の限界や課題は少なくない。よってここでは「宿題」の解の一例と同アプローチの難しさを主に述べることとなる。

(1) 目的

本考察の目的は、既往研究から国の政策評価制度（以下、「評価制度」という）の実効性が脆弱であるとの前提に立ち、その要因を「評価従事者の評価行動が評価結果を歪めるありさま」から説明することにあつた。ここでいう「評価行動」とは、政策評価を実施する行政機関内の評価作業に係る一連の動きを、また、「評価結果を歪める」とは、制度趣旨に沿った厳格で客観的な評価ではなく、同趣旨とは乖離した目的をもって（評価従事者が）評価結果を意図的に産出することを指す。同従事者の何らかの意図と評価結果との因果的説明を一般化で

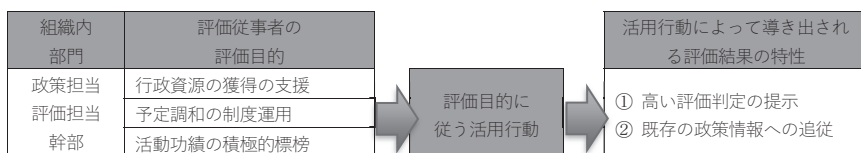
⁷⁾ 例えば、田邊（2006）、原田（2011, 2015）などが挙げられる。

きるのであれば、政策評価の実効性について従来とは異なる論点を提供できる、という想定の下、本考察に取り組んだ。

(2) 考察の枠組み

本考察では、評価従事者の評価目的と評価結果の何らかの因果的なつながりを解明すべく、評価行動の仮説を導き出し、同仮説の実証的考察を試みたものだが、その設定にあたっては、公的な組織構成員の評価の取組という点に着目した。具体的には、官僚制研究及び公的活動の評価理論の各知見を基に、評価行動のありさまが演繹的に推論されている。ここではそれを「作為的評価行動」と名付けた（図表1参照）。

図表1 作為的評価行動の仮説⁸⁾



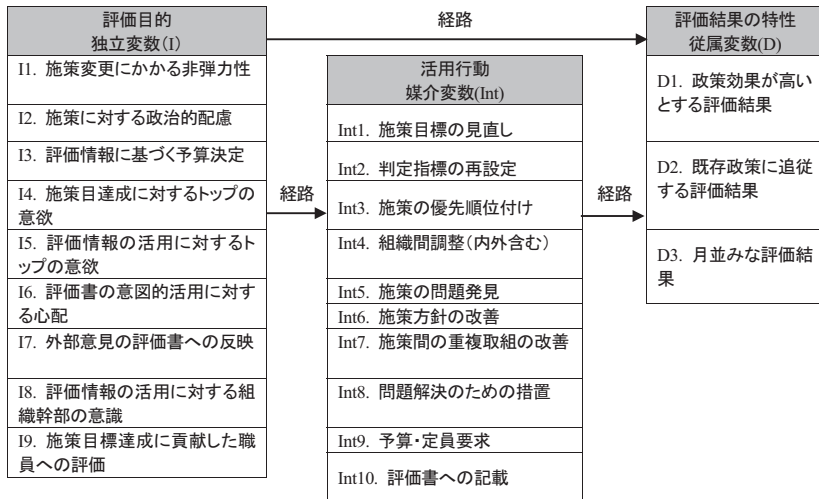
出所：西出（2020）を一部修正

作為的評価行動の仮説を検証するため、本考察では、①少なくとも1つは仮説に従う事実が存在することを確認する、②（確認できれば）仮説を構成する有意な独立変数を抽出し、モデル化する、③（モデル化できれば）その因果的連鎖を説明する、という3つの分析手順を踏んだ。ここでの想定論理は、仮説は少なくとも実在し、そのモデル化及びその因果的メカニズムの説明が可能であるなら、同仮説を一般的に説明できるということである。分析方法としては、①政府資料に基づく実績評価事例の内容分析、②評価実施機関の課長職へのアンケート調査結果に基づく量的分析、③評価部門へのインタビュー調査結果に

⁸⁾ なお本仮説は、事例分析の結果、「中庸化された情報の提示」という評価結果の特性を付加する修正がなされた。

基づく質的分析を用いている。上記①では、文部科学省の法科大学院制度に係る実績評価事例（同制度開始翌年度の平成16（2004）年度から平成20（2008）年度まで計5年間の実績評価の結果）から、同仮説の発現の有無を探索した。②では、同仮説を操作化したうえで、評価実施機関の課長職の全職員（計983人）に対してアンケート調査を実施（有効回収数（率）160（16.3%））し、当該調査結果を階層的重回帰分析及びパス解析にかけ、同仮説のモデル化を試みた。後述する作為的評価行動メカニズムの各独立及び媒介変数⁹⁾は、あらかじめ設定された同行動の想定経路（図表2参照）から両分析結果に従い抽出されたものである（5%水準）。そして③では、評価実施機関すべて（計21機関）の評価部門職員を対象に同モデルを提示した半構造的インタビューを実施し、同モデルへの因果的説明の付与を試みた。

図表2 作為的評価行動の想定経路



出所：西出（2020）を一部修正

⁹⁾ 当該想定経路を構成する各変数は、GAO（米国政府監査院）の連邦職員向けの調査項目（GAO2013）から、当該仮説との関係性に鑑み、選択されたものである。

(3) 考察の結果

各分析の結果を踏まえ、評価制度における3つの作為的評価行動のメカニズムが提示された(図表3参照)。1つめは評価従事者が行政資源の獲得を支援もしくは活動業績を標榜するために評価制度の利用を目論み、高い評価判定を評価結果として提示する評価行動である。2つめは評価従事者が行政資源の獲得支援もしくは予定調和的に着実で円滑な制度運用のために評価制度の利用を目論み、評価結果が既存の政策情報に追従する評価行動である。最後は評価従事者が行政資源の獲得支援もしくは予定調和的に着実で円滑な制度運用の遂行のために評価制度の利用を目論み、月並みな評価結果を提示する評価行動である。これらの可視化によって、本考察は「評価従事者の評価行動が評価結果を歪める構図」を因果的に描き出したことになる¹⁰⁾。

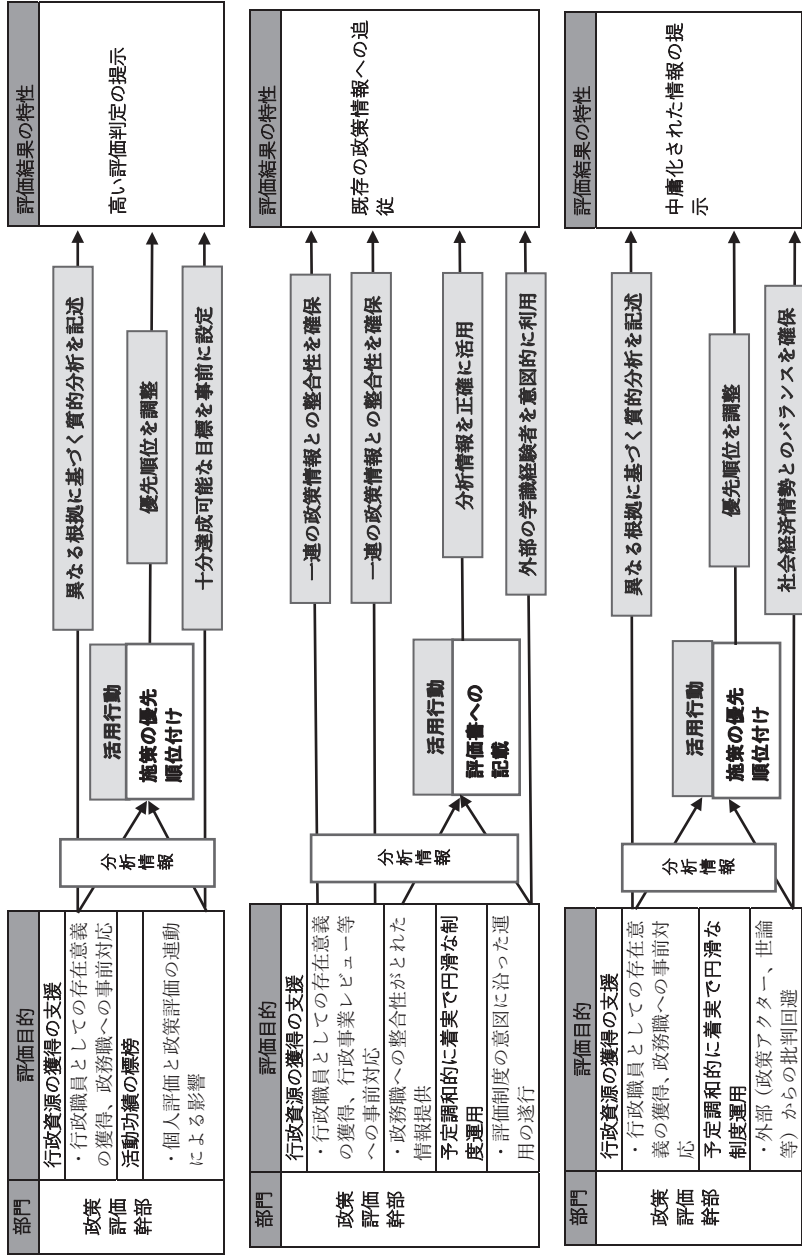
(4) 分析の限界

但し本考察の結果は、各モデルの決定係数や適合度¹¹⁾に鑑みると、必ずしも高い説明力を有しているわけではなく、他の説明できる評価行動や評価結果に影響を及ぼす非科学的要因の探索を自らの課題として提示してくれる。本結果がまだまだ発展途上にあるという、一つの証左である。このように政策評価研究の「宿題」を解くには、国の公表資料だけでなく、分析データとして行政職員の認識にも頼らざるを得ない。しかし、そのようなデータにおいて結果の信頼性及び妥当性、再現可能性を安定させるのは決して容易ではない。実証的考察の質を高めようとすればするほど、これらの問題と多々向かい合うことになる。もし「お手盛り評価」が評価従事者側の共通認識とされるのであるなら、例え

¹⁰⁾ なお研究全体としては、実証的考察の補完的作業として政策評価制度の立案及び実施過程を探索的に考察し、作為的評価行動を生じさせているであろう要因について制度及びその運用という視点からも論じている。

¹¹⁾ 「高い評価判定の提示」「既存の政策情報への追従」「中庸化された情報の提示」の各モデルの決定係数及び適合度(RMSEA)については、.233と.052、.421と.000、.374と.000、という結果となっている。

図表3 作為的評価行動のメカニズム



出所：西出 (2020)

ば、政策評価に関する調査への協力、すなわちアンケート調査の回収率の向上を得る工夫などそう簡単には見つからない。また、母集団が1,000足らずであるため、分析に用いる変数数も自ずと慎重になり、その数が仮説構築を検討する際の制約的条件にもなる。また、類似の調査を実施するとすると、アンケートもインタビューも対応する職員はほとんど異なる。さらには、前回調査の結果が公表されている以上、内的妥当性への脅威への対応はより難しくなる。チェリー・ピッキングやテストング効果のようなバイアスもより強くなろう。調査への協力自体、得られにくくなるかもしれない。仮に同じ調査を今再び実施するのであれば、分析結果の再現性についてはかなりの不安感を抱かざるを得ない。

5 政策評価研究の行く末

(1) 実証的アプローチの意義

政策評価の作業の内実を説明できれば、いわゆる「お手盛り批判」を受けながらも、なぜその仕組が抜本的に変わらないのか、なぜ実効性が乏しいとされるのか、これらの解に着実に接近できるであろう。また、このような研究成果は従来その裏書的な役割を担うことにもなろう。ただその内実を説得的に論じることは、評価作業の動きを直接観察できず、また主要な分析データを評価従事者の認識に依存するがゆえにかなり難しい。本来なら、やはり意図や自己認識などの抽象的で観察できない概念は分析に用いるべきではない (King, Keohane and Verba 1994, 109-110、訳書：131-132) のであろう。しかし「もっと危険なのは探しているものが暗闇にあり努力すれば見つかるにもかかわらずむやみやたらに「明りの下を探すこと」である」(Van Evera 1997, 47-48、訳書：49) なら、また、彼ら/彼女の認識の奥底に「宿題」の解が横たわっているのであるなら、それを探る努力を簡単に諦めるわけにもいかない。確かに、政策評価の仕組に執着する実証的アプローチは分析結果の妥当性や信頼性が安定的ではないかもしれない。しかし同アプローチは、評価の仕組が如何に合目的で

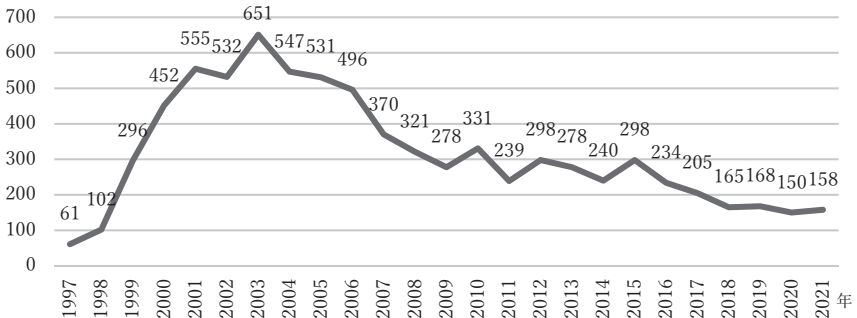
あってもその機能上の脆弱性を明示できる、政策評価への直接的貢献に資する説得的な研究デザイン上のベクトル（以下、「研究ベクトル」という）なのである。

（2）2つの研究ベクトル

「日本の評価システムはガラパゴス化（国際標準から逸脱）した。実務が評価学の知見を十分いかしきれていない」（山谷 2021, 159）。政策評価研究と同実務は細長いテーブルの両端に座り、これまで議論を続けてきたようだ。図表4は、1997年から2021年の25年間において、「政策評価」もしくは「行政評価」がタイトルの中に付された、書籍・雑誌記事・論文総数の推移を示したものである。

政策評価に係る研究論文に限定されたわけではないが¹²⁾、その数は同評価が全国的に普及した2000年代初め以降、減少傾向が続いている。政策評価実務のダイナミズムを湧出できない政策評価研究への諦観からきているのかもしれない。

図表4 政策評価に関する文献数（書籍及び雑誌記事・論文）



（出所：国会図書館 DB 検索から筆者作成）

¹²⁾ 当該検索においては、政策評価研究のみならず個別政策の評価研究や一部の自治体の評価報告書等もカウントされている。

斜陽化ともみてとれる政策評価研究をよそに、近年、EBPM や独立財政検証機関、さらにはアジャイル指向の政策形成・評価等、政策評価に近い実務の動きが研究素材として注目されている。もし同研究における実証的アプローチが進展しないようであれば、同研究は、政策評価実務に貢献できず、自ずと終焉を迎えてしまうのであろうか。これまでの軌跡から同研究の軌道を見据えようとするなら、今後の同研究には次のような2つの研究ベクトルが浮かび上がってくる。1つ目は様々な関心から研究設問を見出し、同研究の「宿題」とは距離を置き続ける研究ベクトルである。市民参加による評価や人材育成のための評価など、実際の政策評価と観念上の評価枠組みとの境界領域で現実的なような空想的なような処方箋を提示する、探索型のアプローチを指向するものである。2つ目は上述のような、我が国で装置化されていない、政策を評価・検証する取組に関する研究ベクトルである。これは、海外の事例等を紹介もしくは比較考察しそれらの推進・普及を目指す、唱導型のアプローチを指向している。前者は行政機関における評価の研究のすそ野を拡大し、政策を評価する意味をより広く解釈させることで、後者は我が国の政策の評価・検証の枠組みの再検討を促すことで研究に対する貢献を果たすことになるであろう。その一方で従来の政策評価研究は傍流となり、同研究への「宿題」は不問に付されることになるだろう。さらに、前者の場合は政策評価への言及自体がより疎かになり、後者の場合、同研究上での議論が別の土俵の上で繰り返されることになるかもしれない。政策評価研究者にとってそれはまさにデジャブとなる。

科学には知見の蓄積が求められる (Van Thiel 2014, 26)。いずれの終着地においても、崩れ落ちる瓦礫を積み戻すかのような政策評価研究の黄昏が眼前に広がっているかのようである。

6 結びにかえて

本稿では、政策評価研究の軌跡と軌道を考察し、また自身の実証的考察の限界等に触れながら、同研究における実証的アプローチの意義について論じてき

た。政策評価研究に課された「宿題」を解くことに自らの意義を見出すのであるなら、同研究のこれまでとこれからに鑑みても実証的アプローチが政策評価実務を得心させ、適用できる成果を出してゆく有用な研究ベクトルであるというのが、些か規範もしくは情緒的かもしれないが、ここでの帰結とするところである。

近年、政策評価と近い取組の文献に目を通すとき、かつて既往研究をレビューしていた際に遭遇したデジャブを思い出すことがある。1950-60年代の行政測定、70-80年代のPPBS、プログラム評価やマネジメント・レビュー、90年代の政策評価、近年のEBPM等々、いずれの研究においても指標の数値化や分析手法、外部要因の統制といった諸課題が繰り返し議論の俎上に載せられている。80年代、プログラム評価の技法を重視する研究者は業績測定でしかない政策評価に抵抗感を覚え、2000年代初めにロジックモデルの政策評価への適用を論じた研究者はEBPMでのロジックモデルの議論に多少なりとも失望しているのではあるまいか。政策評価の「活かさず殺さず」は政策評価研究の「活かさず殺さず」と対をなす。同研究の説得力や断定力の弱さに課題があるのなら、また、行政学研究の目的が公的セクターの課題解決の発見にあるのなら、政策評価の解剖には実証的アプローチのより一層の充実が求められる筈である。

政策評価研究は黄昏時に漂い続けるわけにはいかない。同研究は自らが背負った「宿題」の解を総括することができるのか。政治が「情熱と判断力の2つを駆使しながら、堅い板に力をこめて、じわっじわっと穴をくり貫いていく作業」(ヴェーバー 1980, 105) というのなら、同研究も評価に潜む政治と対峙する研究として、自らの「見当識」を高め続けてゆかねばならぬであろう。

(付記)

本稿は、2022年度日本行政学会研究会分科会 A2「政策評価の実施・影響プロセスの実証研究」に係る報告論文を一部修正したものである。

(参考文献)

- 後房雄 (2022) 『地方自治における政治の復権：政治学的地方自治論』 北大路書房
- 田邊國昭 (2006) 「政策評価制度の運用実態とその影響」『レヴァイアサン』、No. 38、86-109
- 西出順郎 (2016) 「自治体評価を振り返る：「活かさず殺さず」の20年」『日本評価研究』、Vol.16、No.1、17-30
- (2020) 『政策はなぜ検証できないのか：政策評価制度の研究』 勁草書房
- 原田久 (2011) 「各府省における実績評価：「政治主導」は10年の制度運用を乗り越えうるか？」『評価クォーターリー』、No.18、2-12
- (2015) 「府省における評価連携」『評価クォーターリー』、No.34、2-9
- (2022) 『行政学第2版』 法律文化社
- 益田直子 (2021) 「政策評価における負の側面の抑制について」『評価クォーターリー』、No.57、34-46
- 山谷清志 (2021) 「政策学における評価理論の貢献：日本の評価システムから」『同志社政策科学研究』、Vo. 22、No. 2、159-172
- ウェーバー、マックス (1980) [脇圭平訳] 『職業としての政治』 岩波文庫
- King, G., Keohane, R. O. and Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press、真淵勝監訳 『社会科学のリサーチデザイン：定性的研究における科学的推論』 (勁草書房・2004)
- Van Evera, S. (1997) *Guide to Methods for Students of Political Science*, Cornell University Press、野口和彦他訳 『政治学のリサーチ・メソッド』 (勁草書房・2009)
- Van Thiel, S. (2014) *Research Methods in Public Administration and Public Management: Introduction*, Routledge
- Weiss, C. H. (1998) *Evaluation*, 2nd edition, Prentice Hall、佐々木亮監修 『入門

評価学：政策・プログラム研究の方法』（日本評論社・2014）

（資料）

総務省（2014）「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」

総務省ホームページ（2022年4月7日閲覧）https://www.soumu.go.jp/main_content/000278817.pdf

GAO（2013）*Survey of Organizational Performance and Management Issues*,

Government Accountability Office（2022年4月7日閲覧）<https://files.gao.gov/special.pubs/gao-13-519sp/results.htm>

アメリカにおける選挙 セキュリティの観念

湯浅 壘道

1. はじめに

「選挙セキュリティ (election security)」は、日本ではあまり聞かれることのない語である。

しかし、近時のアメリカにおいては、選挙インテグリティとサイバーセキュリティ政策の両方の文脈において選挙セキュリティに言及されることが多く、かつ両者を有機的に連関させる施策の一つとしての意義が強まっている。連関の例として、国土安全保障省の選挙セキュリティに関するウェブサイトでは、「我々は、選挙インフラの信頼と、アメリカ国民が基本的な民主主義の機能に対して寄せる信頼との間に、基本的なつながりがあることを認識している。安全^{セキュア}で弾力性のある選挙手続は極めて重要な国益であり、国土安全保障省における最優先事項の一つである。」と述べられている¹⁾。

そこで本稿では、アメリカにおける近年の選挙セキュリティの観念について、その含意を検討してみることにしたい。

2. 定義

本稿執筆時点において、選挙セキュリティについて、明確な法的定義が存在

1) <https://www.dhs.gov/topics/election-security>

するわけではない²⁾。

国際的な選挙管理に関する非営利団体である ace³⁾では、選挙セキュリティは選挙インテグリティを構成する一要素であるとしており、次のように述べている⁴⁾。

選挙インテグリティには、選挙当日の恐怖、脅迫、操作のない環境が必要である。選挙プロセスにおけるセキュリティは、特に投票、開票、結果の伝達に関して非常に重要である。平和な選挙環境は、自由で公正かつ信頼できる選挙を促進し、投票所とその周辺の平穏な状況は、有権者の信頼、記録の完全性、投票率、選挙結果を損なうような問題を少なくする。

当初、選挙セキュリティは、選挙前の段階（有権者登録）から投票日当日、その後の開票に至るまでの一連の手続において投票所や投票箱等の物理的なセキュリティも含めた安全な環境を確保することを意味し、特に選挙に係る情報システムや電子機器をサイバー攻撃や内部のプログラムの脆弱性やバグその他によって発生するインシデント・障害等から保護することに主眼が置かれていたように思われる⁵⁾。

しかし、インターネットの普及によって、狭義の情報セキュリティの概念にとどまらず、サイバーセキュリティが重視されるようになった。さらにアメリカではサイバーセキュリティの射程自体が拡大されるようになってきた。人工知能（AI）を利用したディープフェイクが簡単に作成できるようになり選挙の

²⁾ Congressional Research Service, CRS Report 46146, *Campaign and Election Security Policy: Overview and Recent Developments*, at 2 (2020).
for Congress

³⁾ <https://aceproject.org/>

⁴⁾ <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/eif/eif09/eif09b>

⁵⁾ たとえば *Election security: Perception and reality*, 2 IEEE SECURITY & PRIVACY 24 (2004).

際に広範に流布されると共に、特に SNS 等を利用して世論を誘導し選挙結果に影響を与えようとする外国政府の選挙介入工作が明らかになってきたことから、選挙介入対策も選挙のサイバーセキュリティの一つであるとされるようになった。そのため、選挙のサイバーセキュリティの対象拡大に伴って選挙セキュリティの射程もまた広がってきたとみることができよう。具体的には、選挙介入を目的としたフェイクニュースやディスインフォメーションへの対策も選挙セキュリティに含まれるようになってきたのである⁶⁾。

たとえば合衆国国家情報長官のウェブサイトでは、選挙セキュリティについて、「米国の選挙に対する外国の影響と干渉は、民主主義に重大な脅威をもたらす。インテリジェンス・コミュニティ（IC）は、民主主義のプロセスと制度を外国の影響や干渉から守ることに尽力している。選挙セキュリティは永続的な課題であり、情報コミュニティにとって最優先事項である。」⁷⁾と述べており、「民主主義のプロセスと制度を外国の影響や干渉から守ることを選挙セキュリティに関する情報機関の任務として明示している。

また全米の州議会議員の機関である全米州議会議員連盟（NCSL）のウェブサイトにおける選挙セキュリティの説明⁸⁾では、次のように述べられている。

地方の選挙管理者は、選挙管理の要となり、選挙セキュリティにおいて重要な役割を担っている。各州の選挙管理者（通常は州務長官）にも、特に州全体の有権者登録データベースの有権者記録を保護する責任がある。最近では、州のサイバーセキュリティ担当者が選挙セキュリティの向上を

⁶⁾ Eric Manpearl, *Securing U.S. Election Systems: Designating U.S. Election Systems as Critical Infrastructure and Instituting Election Security Reforms*, 24 B.U. J. SCI. & TECH. L. 168 (2018).

⁷⁾ <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations/mission-integration/es/election-security-who-we-are>

⁸⁾ <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/election-security-state-policies.aspx>

求められている。また、サイバーセキュリティであれ物理的セキュリティであれ、選挙セキュリティに関する政策を決定するのは立法府の議員である。

ここでは選挙セキュリティは、サイバーセキュリティの問題でもあり、選挙管理機関とサイバーセキュリティ担当者が連携して選挙セキュリティの向上を図る責任があるとされている。さらに選挙セキュリティに関する政策決定は、最終的には州法を制定する州議会議員の責任であるとされている。

3. 選挙システムと重要インフラ指定

選挙セキュリティのうち、選挙管理関係で使用される情報システムをサイバー攻撃から守ることは、公正な選挙管理のためにきわめて重要である。

2016年大統領選挙においては、インターネットを利用した世論誘導工作や候補者・政党関係者へのサイバー攻撃のほか、州政府が管理する選挙人登録名簿データベースへのハッキングが行われた。実際にアリゾナ州とイリノイ州ではハッキングによって選挙人情報が流出したことが確認された⁹⁾。アメリカの選挙人名簿に記載されている情報には、氏名や住所だけではなく、予備選挙に利用する関係で支持政党なども登録されていることが多いので、このような情報の流出は、ほかのデータとマッチングさせることによる世論誘導工作などを招来するおそれがある。

選挙に関する事項は大統領や連邦議会議員のような連邦官職の選挙も含めて原則として州の権限に属するアメリカの法制度を背景として、アメリカでは、選挙に関係する情報システムは州が管理する。このため、選挙に関するシステムのサイバーセキュリティも原則として州政府に委ねられている。しかし国土

⁹⁾ Sari Horwitz et al., *DHS Tells States About Russian Hacking During 2016 Election*, WASH. POST (Sept. 22, 2017).

安全保障省は、2016年大統領選挙の際、ハッキングが行われている可能性がある州に対して選挙システムのセキュリティ対策のための支援を申し出、ほとんどの州が支援を受けたという¹⁰⁾。

サイバーセキュリティに関する豊富なリソースを有するのは連邦政府であるが、このような法制度上の制約から、選挙システムに関して連邦政府が直接サイバーセキュリティ対策を実施することができる機会は限定的であった。このため、州やカウティ等の選挙に関するシステムには多くの技術的脆弱性が存在すると指摘されてきた。

このため2017年1月に、選挙管理システムは国土安全保障省により重要インフラストラクチャーとしての指定を受けることとなった。重要インフラストラクチャー指定を受ける選挙管理システムには、下記が含まれる¹¹⁾。

- ・ 有権者登録データベース及び関連する情報通信システム
- ・ 選挙管理に使用される情報通信インフラ及びシステム（投票結果の開票、集計及び表示システム、選挙後の選挙結果検証報告用のシステムなど）
- ・ 投票システム及び関連するインフラ
- ・ 選挙管理及び投票システム用のストレージ装置
- ・ 期日前投票所を含む投票所

政治活動委員会（PAC）、選挙運動自体、政府や州政府等が設立したものではない選挙関係団体は、指定された重要インフラストラクチャーに含まれない。

選挙システムが重要インフラストラクチャーとしての指定を受けたことによ

¹⁰⁾ Congressional Research Service, *The Designation of Election Systems as Critical Infrastructure*, <https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10677.pdf>.

¹¹⁾ <https://www.dhs.gov/topic/election-security>.

り、国土安全保障省は州の要請に応じて選挙システムのセキュリティに関する支援を行うこととされた。また選挙システムに関しても、情報共有及び分析センター（ISAC）として選挙インフラ ISAC（Elections Infrastructure ISAC）¹²⁾が設置された。さらに、選挙システムのサイバーセキュリティ対策強化のために連邦政府が補助金を交付することになった。

4. 選挙に関するシステムのセキュリティ

4.1. 選挙システム

州政府や地方自治体の選挙システムのセキュリティは重要インフラ指定を受けたことから国土安全保障省の支援が受けられるとはいうものの、上記のように選挙管理は基本的には州の権限なのであるから、州政府以下の選挙管理機関が取り組む必要がある。このため、連邦選挙支援委員会は、「投票システムセキュリティ対策」¹³⁾を公表し、具体的に実施すべき手順を示して、セキュリティ対策を実施することを推奨している。

ここで対象となっているのは、主として有権者登録、投票所や投票関係機器保管場所等の物理的セキュリティ、投票所職員、投票機器のセキュリティである。

4.2. 電子投票

アメリカの各州では電子投票が広く採用されている。このため、電子投票のセキュリティはきわめて重要なものとなっている。

連邦選挙支援委員会は、任意的投票システムガイドライン（Voluntary Voting System Guideline = VVSG）を公表しており、VVSG はセキュリティを含め

¹²⁾ <https://www.cisecurity.org/ei-isac/>.

¹³⁾ https://www.eac.gov/sites/default/files/electionofficials/security/Voting_System_Security_Measures_508_EAC.pdf

た電子投票の技術的仕様の標準的なガイドラインとしての役割を果たしている。VVSG は、連邦選挙支援委員会が公表するガイドラインであり、投票システムが必要な基準を満たしているかどうかを判断するために投票システムをテストできる仕様と要件のセットからなる¹⁴⁾。

「任意的」と名付けられているように、各州は電子投票の実施にあたってこれを遵守しなければならないというわけではない¹⁵⁾。しかし、VVSG には、投票システムの基本的な機能、アクセシビリティ、およびセキュリティ機能についての要件が含まれており、ガイドラインとしての役割を果たしている。多くの州では、VVSG に完全または部分的に準拠するか、または VVSG を反映した州独自の基準に準拠して電子投票機のテストが行われており、州内の選挙で電子投票機は VVSG とは全く無関係に使用されるという州は、フロリダ、メイン、モンタナ、ネブラスカ、ニューハンプシャー、ニュージャージー、オクラホマ及びヴァーモントの 8 州にすぎない。

VVSG は、2005年に策定された VVSG 1.0が当初のバージョンであり、2015年に VVSG 1.1が策定された。2019年に、その VVSG のバージョン2.0の案が公開され、今後採択される見通しである¹⁶⁾。

VVSG 2.0は、従来の VVSG とは内容や構造が大きく変わっており「VVSG 2.0原則及びガイドライン (VVSG 2.0 Principles and Guidelines)」¹⁷⁾、「プロジェクト憲章 (Charter)」¹⁸⁾、「射程と構造 (Scope and Structure)」¹⁹⁾、「VVSG の将

¹⁴⁾ <https://www.eac.gov/voting-equipment/voluntary-voting-system-guidelines>

¹⁵⁾ VVSG の法的性格については、次を参照。Eric A. Fischer, *Federal Voluntary Voting System Guidelines: FAQs*, CRS REPORT RS22363 (2006), Eric A. Fischer, *Federal Voluntary Voting System Guidelines: Summary and Analysis of Issues*, CRS REPORT RL33146 (2005)。

¹⁶⁾ 詳細については、湯浅壘道「アメリカの電子投票におけるガイドラインの改定：任意的投票システムガイドライン2.0」選挙2020年6月号（2020年）7頁以下参照。

¹⁷⁾ https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/TGDC_Recommended_VVSG2.0_P_Gs.pdf

来の到達目標ホワイトペーパー（Future VVSG Development Goals & White Paper）²⁰⁾という4種類に分割され、本体に当たる「VVSG 2.0原則及びガイドライン」の分量は大きく削減されている。

4種類のうちセキュリティに関係するのは、まず「射程と構造」である。アメリカ投票支援法は、301条（b）において投票システムを「票を投じて数え、選挙結果を報告または表示し、監査証跡情報を維持および生成することにより投票を確定するために使用される機械、電気機械、または電子機器（ソフトウェア、ファームウェア、および機器のプログラミング、制御ならびにサポートに必要な書類を含む）」と定義しているが、この規定に基づき、VVSG 2.0は、投票前、投票、および投票後の操作を実行する諸機能をカバーする。

VVSG 2.0では、次の17の機能を抽出し、セキュリティ対策も含めた技術的仕様について規定している。

1. 投票用紙の作成に必要なデータを入力する能力を有すること。
2. 投票用紙の作成に必要なデータを関連付ける能力を有すること。
3. 投票用紙の作成に必要な資料を整理する能力を有すること。
4. 投票用紙を作成する能力を有すること。
5. 選挙人名簿を移送する能力を有すること。
6. 投票用紙又は投票用紙セットを取り出す能力を有すること。
7. 投票用紙または投票用紙セットを提出する能力を有する。
8. 投票の選択を捕捉する能力を有すること。

¹⁸⁾ https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/TGDCProject_Charter_DRAFT_6.27.16.docx

¹⁹⁾ [https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/VVSGv_2_0_Scope-Structure_\(DRAFTv_8\).pdf](https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/VVSGv_2_0_Scope-Structure_(DRAFTv_8).pdf)

²⁰⁾ https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/28/Future_VVSG_Development_Goals_and_Whitepaper.7.15.15.pdf

9. 投票の選択を解釈する能力を有すること。
10. 投票の選択を抽出する能力を有すること。
11. 投票選択を提示する能力を有すること。
12. 投票の選択を委譲する能力を有すること。
13. 投票の選択を保存する能力を有すること。
14. 投票選択を検索する能力を有すること。
15. 投票選択を集計する能力を有すること。
16. 集計結果を転送する能力を有すること。
17. 集計結果を表示できる能力を有すること。

次に「原則とガイドライン」では投票システムの15の原則を定めているが²¹⁾、次のようにセキュリティに関する記述を数多く含んでいる。

- ・ 原則1：高品質のデザイン

投票システムは、選挙過程を正確、完全かつ確実に実施されるよう設計される。

- 1.1 投票システムは、一般的に認められる選挙過程の仕様を用いて設計されている。
- 1.2 投票システムは、実世界における運用条件の下で正しく機能するように設計される。
- 1.3 投票システムの設計は、試験者が、特定された仕様を正確に実装してシステムとそうではないシステムを明確に区別できるような評価方法をサポートする。

- ・ 原則2：高品質の実践

²¹⁾ <https://collaborate.nist.gov/voting/pub/Voting/VVSG20DraftRequirements/vvsg-20-2019-09-09-DRAFT-requirements.pdf>

投票システムは、質の高いベストプラクティスを用いて実装される。

- 2.1 投票システムおよびそのソフトウェアは、信頼できる資料とソフトウェア開発のベストプラクティスを用いて実装される。
- 2.2 投票システムは、幅広く障害を持つ人とそうではない人を含めた有権者と選挙管理従事者を含めたユーザー中心の設計方法のベストプラクティスを用いて実装される。
- 2.3 投票システムの論理は明確で、有意であり、適切に構成される。
- 2.4 投票システム構造はモジュール式で、スケーラブルであり、堅牢なものとする。
- 2.5 投票システムは、システムプロセスおよびデータの完全性をサポートする。
- 2.6 投票システムは、エラーを確実に処理し、故障から可及的に回復する。
- 2.7 投票システムは、予想される物理的環境において確実に機能する。

・ 原則3：透明性

投票システムおよび投票プロセスは、透明性を提供するよう設計される。

- 3.1 投票システムの設計、操作、アクセシビリティ機能、セキュリティ対策、およびその他の機能を説明する文書は、読んで理解することができるものとする。
- 3.2 投票にシステムに関連する物理的およびデジタルの両方の過程及び処理は、容易に監査できるものとする。
- 3.3 公衆は、選挙の全期間を通じて投票システムの運用を理解し、検証することができる。

・ 原則4：相互運用性

投票システムは、外部システムへのインターフェイス、内部コンポーネントへのインターフェイス、データ、および周辺機器の相互運用性をサポートするように設計される。

- 4.1 インポート、エクスポート、または他の方法で報告される投票システ

- ムデータは、相互運用可能なフォーマットとする。
- 4.2 公的に利用可能な標準フォーマットが入手可能な場合には、その他のデータの種類に対して使用する。
- 4.3 幅広く使用されているハードウェア・インタフェースおよび通信プロトコルを使用する。
- 4.4 市販既製品は、VVSG 要件を充足する場合には使用できる。
- ・ 原則 5：同一かつ一貫した有権者のアクセス
- すべての有権者は、その能力にかかわらず、差別なしに投票システムにアクセスし使用することができる。
- 5.1 有権者は選挙プロセス全体を通じてすべての投票方法において一貫した経験を有する。
- 5.2 投票者は、すべての投票方法において同一の情報と選択肢を受け取る。
- ・ 原則 6：有権者のプライバシー
- 有権者は、個人的にかつ独立して、投票に印を付け、検証し、投票することができる。
- 6.1 投票プロセスは、有権者の投票用紙との相互作用、投票の型、及び投票方向の選択のプライバシーを保護する。
- 6.2 有権者は、他者からの支援を受けることなく、投票用紙または関連する投票記録に印を付け、検証し、投票することができる。
- ・ 原則 7：意図された通りに印を付けられ、確認され、投票されること
- 投票と投票の選択は、知覚可能、操作可能、理解可能な方法で提示され、すべての投票者が印を付け、検証し、投票できるものとする。
- 7.1 投票システムにおける投票用紙のデフォルトの表示設定は、最も幅広く有権者に対応できるものとし、有権者はその必要性に応じて設定を変更できるものとする。
- 7.2 有権者と選挙管理従事者はすべてのコントロールを正確に利用する

ことができるものとし、有権者はすべての投票用紙の変化を直接コントロールする。

7.3 有権者は、説明、システムからのメッセージ、エラーメッセージを含むすべての提示情報を理解することができる。

- ・ 原則8：堅牢、安全、使用可能性、アクセス可能性

投票システムおよび投票プロセスは、強固で、安全で、利用可能で、アクセス可能なものを提供する。

8.1 投票システムのハードウェアおよび付属品は、ユーザーを有害な状態から保護する。

8.2 投票システムは、アクセシビリティに関して現在受け入れられている連邦基準を満たす。

8.3 投票システムは、障害のある者とない者を含む広範な有権者によって、有効性、効率性及び十分性を検証される。

8.4 投票システムは、選挙管理従事者によりユーザビリティを評価される。

- ・ 原則9：監査可能性

投票システムは監査可能であり、証拠に基づいた選挙を可能とする。

9.1 投票システムのソフトウェアまたはハードウェアにエラーまたは障害が発生した場合、選挙結果に対して検知できない変化を起こしてはならない。

9.2 投票システムは、選挙結果が正しいかどうかをチェックし、可能な範囲で不正行為の根本原因を特定する機能を提供する、ただちに利用可能な記録を作成する。

9.3 投票システムの記録は、意図的な改ざんや偶発的なエラーが存在する場合でも回復力があるものとする。

9.4 投票システムは効率的な監査をサポートする。

- ・ 原則10：投票の秘密

投票システムは、有権者の投票選択の秘密を保護する。

10.1 投票の秘密は、投票プロセス全体にわたって維持される。

10.2 投票システムには、投票者の身元を投票者の意図、選択、または選択に関連付けるために使用できる投票者に関する記録、通知、情報その他の選挙情報を含んだり生成したりしないものとする。

・ 原則11：アクセス制御

投票システムは、機密機能へのアクセスを許可する前に、管理者、ユーザー、デバイス、およびサービスを認証する。

11.1 アクセス権限、アカウント、アクティビティ、および承認は、定期的に記録、監視、およびレビューされ、必要に応じて変更される。

11.2 投票システムは、特定の機能及びデータに対するユーザー、役割、及びプロセスのアクセスを、各エンティティが許可されたアクセスを保持するものに制限する。

11.3 投票システムは、強力で構成可能な認証メカニズムをサポートして、承認されたユーザーのIDを検証し、重要な操作のための多要素認証メカニズムを備える。

11.4 デフォルトのアクセス制御ポリシーは、特権を最小にすることと義務の分離という原則を実施する。

11.5 投票システム資産への論理的アクセスは、不要になった場合は取り消される。

・ 原則12：物理的セキュリティ

投票システムは、投票システムのハードウェアを改ざんする試みを防止または検出する。

12.1 投票システムは、不正な物理アクセスを検出するメカニズムをサポートする。

12.2 投票システムは、投票操作に不可欠な物理ポートとアクセスポイントのみを公開する。

・ 原則13：データ保護

投票システムは、機密データを不正なアクセス、変更、または削除から保護する。

13.1 投票システムは、構成データ、不正投票記録、送信データ、または監査記録への不正アクセスまたは操作を防止する。

13.2 電子集計レポートのソースと完全性は検証可能なものとする。

13.3 すべての暗号化アルゴリズムは公開され、十分に検討され、標準化されるものとする。

13.4 投票システムは、すべてのネットワークを介して送信される機密データの完全性、信頼性、および機密性を保護する。

・ 原則14：システムの完全性

投票システムは、意図的であろうと偶発的であろうと、システムの不正な操作から解放され、意図した機能を損なわない方法で実行する。

14.1 投票システムは、複数のコントロール層を使用して、セキュリティ障害または脆弱性に対する冗長性を提供する。

14.2 投票システムは、不必要なコード、データパス、物理ポートを削減し、他の技術的制御を使用することにより、攻撃対象を制限する。

14.3 投票システムは、ソフトウェア、ファームウェア、およびその他の重要なコンポーネントの完全性を維持および検証する。

14.4 ソフトウェアの更新は、インストールする前に管理者によって承認される。

・ 原則15：検知と監視

投票システムは、異常な動作または悪意のある動作を検知するメカニズムを提供する。

15.1 投票システム機器は、自動処理に適した形式で保存されるイベントログ作成メカニズムを通じて重要なアクティビティを記録する。

15.2 投票システムは、発生したすべてのエラーメッセージを生成、保存、

および報告する。

15.3 投票システムは、マルウェアから保護するメカニズムを採用する。

15.4 ネットワーク機能を備えた投票システムは、現在のベストプラクティスに見合った、ネットワークベースの攻撃に対する適切で精査された現代的な防御を採用する。

5. ディスインフォメーション対策

5.1. ディスインフォメーションとサイバーセキュリティ

近年、選挙セキュリティの中には、フェイクニュースやディスインフォメーション対策も含まれるようになった。

ディスインフォメーション対策は、サイバーセキュリティ対策の一環として行われる。選挙に関するディスインフォメーションは、サイバー攻撃を通じた選挙に対する介入であり、広義の国家・政府に対するサイバー攻撃の一つであるとみなされる。

このため、ディスインフォメーション対策も含めて、米軍のサイバーセキュリティに関する部隊や関係機関はディスインフォメーション対策に関与しており、2018年中間選挙においてはロシアが試みたインターネットを通じた選挙干渉に国家安全保障局（NSA）と連携して干渉を阻止し²²⁾、2020年大統領選挙でも選挙防衛のためにサイバーセキュリティ対策を行ったとされている²³⁾。実際に、米軍のサイバー軍（U.S. Cyber Command）司令官であるポール・ナカソネ陸軍大将は、2018年の中間選挙までの時点で国防総省は選挙に関する任務を割り当てられ適切な権限とポリシーをすべて備えた十分に訓練されたサイバーセキュリティ部隊を編成したと述べた²⁴⁾。

²²⁾ 土屋大洋『サイバークレートゲーム』（2020年、千倉書房）69頁以下。

²³⁾ 土屋大洋「米国サイバー軍と選挙防衛」土屋大洋・川口貴久編『ハックされる民主主義』（千倉書房、2022年）93頁。

ただし、国防・安全保障機関である連邦軍が選挙セキュリティに関して活動することについては議論があり、国防総省が「defend forward」という新しい概念を打ち出したことで注目された2018年の国防総省サイバー戦略²⁵⁾の中で、武力紛争レベルを下回る活動を含む悪意のあるサイバー活動をその発生源で妨害または阻止するための活動も米軍の任務であるとしていることから、外国政府等による選挙介入からの選挙の防衛を米軍が行うことは国際法上も許容されるという主張がある²⁶⁾。なお、選挙介入が武力紛争に該当するかどうかについては、武力行使に該当するレベルに至るものではないという理解が一般的であるが、一定の場合は国際法上の違法行為となると理解されている。

たとえばマイケル・シュミット教授は、外国による選挙干渉は、次の2つの要素が存在するときに「国際的な違法行為」のレベルに至るとする²⁷⁾。第1に、問題の作為または不作為は、法的に国家に起因するものでならない。第2に、その行為は、対象国に対して国際法で負う義務に違反しているものでなければならぬ。この2つの要素を考慮すると、選挙干渉がある国が他国に選挙干渉を行ったときに国際法上の義務に違反する可能性が最も高いのは、介入の禁止、他国の主権を尊重する義務、および人権を尊重する義務であるとされている。

²⁴⁾ <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2280489/cybersecurity-for-2020-elections-a-top-dod-priority-general-says/>

²⁵⁾ DEPT OF DEF., SUMMARY: DEPARTMENT OF DEFENSE CYBER STRATEGY 1 (2018), https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBERSTRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF.

²⁶⁾ Jonathan K. Sawmiller, *Fighting Election Hackers and Trolls on Their Own Turf: Defending Forward in Cyberspace*, 56 IDAHO L. REV. 281 (2020).

²⁷⁾ Michael N. Schmitt, *Foreign Cyber Interference in Elections*, 97 INT'L L. STUD. 739, 742 (2021).

5.2. ディスインフォメーションとサイバーセキュリティ・インフラストラクチャセキュリティ庁

2018年11月16日、2018年サイバーセキュリティ・インフラセキュリティ庁設置法²⁸⁾が成立し、従来は国土安全保障省に設置されていた国家防護プログラム局を改組して、サイバーセキュリティ・インフラセキュリティ庁 (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency = CISA) が独立性の高い組織として設置された²⁹⁾。

2017年に国土安全保障省によって選挙が重要インフラストラクチャーに指定されていることから³⁰⁾、CISA は選挙自体と選挙関係のシステムのセキュリティを業務の一つとする。ディスインフォメーションは、選挙自体のセキュリティに関係するものとしてとらえられ、CISA のディスインフォメーション施策は、Mis-, Dis-, and Malinformation 対策を含むものであるため MDM と呼称されている。CISA には MDM チームが設置されているが、MDM チームの前身は海外影響力対策タスクフォース (CFITF) であり、2018年5月に CISA の前身である国家防護プログラム局に設置されたもので、国民が MDM によるリスクを理解し、MDM の組織やコミュニティへの影響を減らすために市民がどのような役割を果たせるかを支援することを任務とした。

CISA によれば、MDM には選挙プロセスに関する不正確な情報、根拠のない噂や、不完全または虚偽の結果報告なども含まれ、次のように定義される³¹⁾。

²⁸⁾ Cybersecurity and Infrastructure Security Agency Act of 2018, P.L.115-278. (<https://www.congress.gov/115/bills/hr3359/BILLS-115hr3359enr.pdf>)

²⁹⁾ 詳細については、廣瀬淳子「【アメリカ】サイバーセキュリティー・インフラセキュリティー庁設置」外国の立法278-2号 (2019年) 6頁以下を参照。

³⁰⁾ https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/DHS_Cybersecurity_Services_Catalog_for_Election_Infrastructure.pdf

³¹⁾ CISA, Mis-, Dis-, and Malinformation: Planning and Incident Response Guide for Election Officials, https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/mdm-incident-response-guide_508.pdf.

- ・ Misinformation

虚偽の情報であるが、危害を加える意図で作成・共有されたものではないもの。

- ・ Disinformation

個人、社会集団、組織、または国を誤解させ、危害を加え、または操作するために意図的に作成されたもの。

- ・ Malinformation

不正情報とは、事実に基づいているが、誤解を招いたり、危害を加えたり、操作したりするために文脈を無視して使用されるもの。

なおMDMは、選挙管理に関係するシステムへのサイバー攻撃、選挙人名簿の窃取や改ざん、電子投票の票の改ざん等とは異なり、有権者の権利を侵害したり選挙結果に直接影響を与えたりするわけではない。このためMDMも選挙セキュリティの一環といえるのかという点が問題となるが、CISAによれば、MDMは選挙セキュリティと選挙管理に影響を与えるものであるという。具体的にMDMが選挙セキュリティに与える影響としては、次のようなものがあるとされている³²⁾。

- ・ 手続干渉

選挙手続に関連する説明や内容が、混乱を招き、職員が円滑に選挙を運営することを阻害するもの。たとえば「悪意のある者が余分な郵便投票用紙を印刷して送れば、簡単に選挙の不正を行うことができる」という事実でない情報を拡散する行為が該当する。

- ・ 選挙参加干渉

有権者を脅迫したり、選挙への参加を躊躇させたりするような内容。た

³²⁾ CISA, *supra* note 31.

例えば「投票所の選挙立会人は、有権者を威嚇し、選挙運動を行い、投票を妨害することが許されている」という事実でない情報を拡散する行為が該当する。

- ・ 選挙結果の非正規化

虚偽または誤解を招く主張に基づき選挙結果を委縮させたり、選挙管理の完全性に不信感を植え付けさせたりするもの。たとえば、アメリカの場合は一般的に日本よりも開票に時間を要し、開票結果が後になって訂正されることがあるが、これに関連して「選挙の夜に報告された開票結果が、その後数日または数週間にわたって変化した場合、選挙がハッキングされたか、危険にさらされたので、開票結果を信用することはできない」というような情報を拡散する行為が該当する。

- ・ 個人攻撃

選挙管理関係者や投票管理者が選挙結果や選挙手続に干渉しようとする「悪者」であると虚偽の主張をするもの。

5.3. 選挙管理委員会等の役割

CISA は、州以下の選挙管理関係者にも MDM 対策を行うことを求めている。その際 CISA によれば、選挙管理関係者は「TRUST」モデルにより MDM 対策を実施することが有効であるという³³⁾。TRUST とは、英語で T : Tell Your Story (ストーリーの伝達)、R : Ready Your Team (チームの準備)、U : Understand and Assess MDM (MDM を理解してアクセスすること)、S : Strategize Response (対応を戦略化すること)、T : Track Outcomes (成果を測定すること) である。

Tell Your Story は、有権者や利害関係者と関係を構築することで、国民の回復力が高まるというものであり、選挙が実際に行われて MDM 関連の脅威が発

³³⁾ CISA, *supra* note 31.

生する前に、地域社会を啓発することである³⁴⁾。Ready Your Team は、選挙管理委員会等における MDM 対策のチームを構築することである³⁵⁾。Understand and Assess は、MDM と、MDM の対象となりやすい選挙関連の主要なプロセスや問題を特定して監視することである³⁶⁾。Strategize Response（対応を戦略化すること）は、情報報環境や関連技術の進化を考慮し、効果的な対応を行うため、リスクアセスメントに基づきどの MDM シナリオに対応するかの優先順位を決めることとされている。Track Outcomes（成果を測定すること）は、MDM の継続的な普及度合いと MDM 対策の効果を評価することである。特に現在の情報環境では、脅威は常に進化しており、MDM の対象となる場所、媒体、ナラティブ³⁷⁾も同様に変化しているので、それらに対応する必要があると指摘されている。

他方で、州政府などの選挙管理機関が、実際に MDM に独力で対処すること

34) 特に有権者啓発が重要であり、有権者に重要な期日・期限、投票所、投票の方法、選挙と選挙結果に関する信頼できる情報の入手先に関する情報を伝えることで、有権者の選挙に対する関心を持たせることができる。また選挙管理者が選挙後の監査や同様の措置を用いてどのように選挙を安全に実施するかについて。選挙前に説明することで、有権者の信頼を高めることができるとされている。

35) 対策チームの役割として、有権者がよく利用するソーシャルメディア・SNS へのオンライン MDM の可能性を報告またはフラグを立てるための手順を理解する、CISA のインターネット・セキュリティ・センター（CIS）と情報共有する、卓上演習を実施して MDM の脅威に対するチームの認識と理解を深めインシデント対応計画の欠陥を特定してインシデント発生時の役割と責任を明確にする、等が挙げられる。

36) 具体的には、監視対象リストの継続的更新、MDM はソーシャルメディア、マスメディア、口コミ、オンライン・フォーラム、メッセージング・アプリ、電子メールなど、数多くの手段で広まる可能性があるのをそれを特定すること、法律で認められている範囲内で MDM の監視を積極的に行うこと等が挙げられている。MDM の監視には、分析ツールを使用し、MDM に関連するキーワード検索、リーチ（何人が見ているか）、エンゲージメント（何人がそのコンテンツに「いいね」「シェア」「リアクション」をしているか）などを評価することが推奨される。

37) ナラティブについては、長沼加寿巳「認知領域における戦い：物語（ナラティブ）、感情、時間性」NIDS コメンタリー-163号 1 頁以下（2021年）を参照。

は容易ではないので、CISA は、国民・州民の啓発用の資料も含めて、多くのツールキット類を提供している³⁸⁾。

6. おわりに

本稿では、アメリカにおける選挙セキュリティの観念について検討してきた。選挙に関するデイスインフォメーションも国家・政府に対するサイバー攻撃としてとらえ選挙セキュリティの対象として米軍も動員するなど、選挙セキュリティはアメリカの特異な制度といえる面があることは否めない。しかし、選挙のセキュリティは選挙インテグリティ³⁹⁾とも密接に関係すると理解されており、サイバーセキュリティ政策という観点にとどまらず、選挙というアメリカ民主主義の基礎をなす制度のインテグリティという憲法上の要請にも応えるべきものとなっている。

わが国ではサイバーセキュリティは重要インフラ、知的財産や営業秘密、個人情報やプライバシーに関する情報を保護するために重要であると一般的に認識されていると思われるが、選挙や表現の自由など、民主主義国家の根幹にかかわる制度や理念とサイバーセキュリティが連関している⁴⁰⁾という点で、選挙

³⁸⁾ 現時点で提供されているものとして、次のようなものがある。CISA インサイト：重要インフラを標的とした海外影響力の行使への準備と緩和、CISA インサイト：COVID-19 情報操作、COVID-19 情報操作ツールキット、偽情報はあなたとともに止めるインフォグラフィックセット（スペイン語版もあり）、選挙情報収集ツールキット、外国人による干渉の分類法（スペイン語版もあり）、情報操作インフォグラフィック（スペイン語版もあり）、選挙管理者のための MDM 計画およびインシデント対応ガイド、レジリエンス・シリーズ：グラフィック・ノベル、レジリエンス・シリーズ：リアルフェイク・グラフィックノベル、噂のコントロールページのスタートアップガイド、ソーシャルメディアボットのインフォグラフィックセット（スペイン語版もあり）、偽情報のツール：真偽不明のコンテンツ（スペイン語版もあり）、パイナッブル戦争：5つのステップで海外からの干渉を理解する（スペイン語版もあり）。<https://www.cisa.gov/mdm#>

³⁹⁾ 湯浅壑道「アメリカにおける選挙権の観念の一断面—integrityを手がかりに—」青山法學論集56巻4号（2015年）71頁以下参照。

セキュリティを含めたアメリカのサイバーセキュリティ政策は今後も注目に値しよう。

※本稿は、湯浅塾道「アメリカにおける選挙デイスインフォメーション対策の現状（１）（２）」選挙75巻8号・9号を大幅に加筆修正したものである。

⁴⁰⁾ この点については湯浅塾道「理念・原理・制度とサイバーセキュリティ法制－選挙を中心に」情報通信政策研究2巻1号（2018年12月）1B-1頁以下参照。

インテリジェンス組織に対する国民の認識：米英加における世論調査の結果分析¹⁾

小林 良樹²⁾

要旨

本稿の目的は、近年、米国、イギリス、カナダにおいてそれぞれ別個に実施された「インテリジェンス組織に対する国民の認識」に関する世論調査の結果を分析し、あわせて日本への教訓を検討することである。3つの調査は実施の主体、時期、方法等が異なるものであり、これらを単純に比較することは必ずしも適切ではない。そうした限界を踏まえた上で、敢えて共通点を抽出するとすれば、次の3点が指摘し得る。

第1に、各国とも、国民の過半数は、一般的・抽象的なレベルにおいては、インテリジェンス組織の必要性、能力、業務の信頼性等に対して概ね肯定的な認識を示した。

第2に、各国とも、インテリジェンス組織に対する国民の認識は多様かつ複雑とみられる。すなわち、一般的・抽象的なレベルにおける肯定的な認識（信頼感）と、具体的な論点に関する否定的な認識（警戒感、懸念等）が併存している。また、論点によっては、様々な属性（性別、年齢層、党派等）に応じて認識に差異があるとみられる。

第3に、各国とも、国民が接しているインテリジェンス組織に関する情報は、不十分あるいは多くが不正確である可能性がある。こうしたことから、たとえ

1) 本研究は JSPS 科研費 20K01513 助成を受けた研究成果の一部である。

2) 博士（学術）、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授

インテリジェンス組織に対する一般的・抽象的な信頼感が高いとしても、それは必ずしも盤石ではなく脆弱な可能性がある。

日本においては、同種の調査等が実施された記録はみられない。前記の米英加における特徴点の第1の点に関し、日本においては、一般的・抽象的なレベルにおいても、インテリジェンス組織に対する国民の信頼は必ずしも高くない可能性がある。他方、第2及び第3の特徴点に関しては日本においても類似の状況がみられる可能性がある。

キーワード：インテリジェンス、情報機関、信頼、認識、正統性、世論調査

はじめに

本稿の目的は、近年、米国、イギリス、カナダにおいてそれぞれ別個に実施された「インテリジェンス組織に対する国民の認識」に関する世論調査の結果を分析し、あわせて日本への教訓を検討することである。³⁾

民主主義社会においては、政府機関等が有効に機能するためには、当該機関の存立や活動に対する正統性 (legitimacy) が確保されていることが重要であり、国民からの信頼 (trust) は、こうした正統性を構成する主要な要素の1つと考えられる。インテリジェンス組織もその例外ではない。⁴⁾ 近年、米国、イギリスを始めとする西側先進諸国においては、そうした考え方がインテリジェンスの実務、学術研究の双方に影響を与えている。背景のひとつとして、911テロ事件 (2001年) 以降、これらの諸国においては各種テロ対策が強化され、その結

³⁾ インテリジェンスの定義に関し、本稿ではローエンタール (Mark Lowenthal) の説等を基に「政策決定者が国家安全保障上の問題に関して判断を行うために政策決定者に提供される、情報から分析・加工された知識のプロダクト、あるいはそうしたプロダクトを生産するためのプロセス」と解する (Lowenthal, 2022, p.9; 小林, 2021, pp.16-17)。また、インテリジェンス・コミュニティ (IC) とは「政府の中でインテリジェンス業務に関与する組織の集合体」と解する (小林, 2021, p.104)。

果、インテリジェンス組織による「行き過ぎ」ともみられる各種のスキャンダルが明らかとなったことがある（小林, 2021, pp. 268-269）。特に、2013年に発覚したスノーデン（Edward Snowden）による暴露事案⁵⁾は、米国はもとより同国と緊密な協力関係にあるイギリス等においても、インテリジェンス組織に対する国民の信頼に大きな影響を与えたと考えられる（Lomas & Ward, 2022, p. 10; p.12）。

こうした状況を受けて、米英の両国においては、国民からの信頼の確保に向けて様々な努力が実施されている。例えば、米国においては、2015年、クラッパー（James Clapper）国家情報長官の下で、「インテリジェンスの透明性の原則（The Principles of Intelligence Transparency for the IC）」と「インテリジェンス・コミュニティ透明性実行計画（IC transparency Implementation Plan）」が制定された。⁶⁾イギリスにおいては、2013年、インテリジェンス・コミュニティ

-
- 4) 警察の研究に関しては、1990年代頃から主に米英等において、「なぜ、人々は法律に従い、警察に協力するのか（あるいはしないのか）」等の疑問を出発点として、「警察の正統性（Police legitimacy）」概念の研究が行われている。同概念の支持者は、「市民は、警察の活動に『正統性』が有ると認識する場合には、より積極的に警察に協力し、法令を遵守する」、したがって「警察が『正統性』を有する場合、警察は犯罪対策等の諸活動をより効果的に実施し得る」と主張する。逆に、「警察が『正統性』を欠く場合、警察に対する市民の協力や市民の遵法意識に悪影響が生じ、警察活動に支障が生じる」とも主張される（Mazerolle, 2013, p. 11; Tyler and Jackson, 2013, p. 78; Walker and Archbold, 2020, p. 12）。この場合の「正統性」とは、「ある組織・機関の存在と権限行使を容認する市民の意思」と定義される（Jackson, Hough, Bradford, Hohl, and Hough, 2012, p. 4）。したがって、「警察の正統性」とは、「警察が正しく効果的に機能し、市民からの支持を得られている状況」と定義し得る。言い替えると、「警察の活動が市民から理解、信頼及び支持を得ている場合にのみ、『警察は正統性を持つ』」と言い得る（Walker and Archbold, 2020, p. 12）（小林, 2022, p. 101）。
- 5) 2013年、米国の元中央情報局（CIA）職員かつ元国家安全保障局（NSA）の契約社員のスノーデン（Edward Snowden）は、報道機関に対して、国家安全保障局を始め米国インテリジェンス組織の活動に関する秘密情報のリークを行った。この結果、大量の通話記録データの収集活動、インターネット上の通信情報の収集活動、友好国の首脳に対するインテリジェンス活動等の状況が報道されることとなった（小林, 2021, pp. 161-162; pp. 268-269）。
- 6) U.S. Office of the Director of National Intelligence <https://www.dni.gov/index.php/how-we-work/transparency>

に対する監督機関であるインテリジェンス保安委員会（ISC: Intelligence and Security Committee）が改編され、議会の機関としての地位が明確化されるとともに、その権限も強化された（小林, 2021, pp. 285-286）。⁷⁾ また、スノーデン事案後には、インテリジェンス組織のトップ等が公開の場で業務に関する説明等を積極的に行う機会も増えたとの指摘もある（Lomas & Ward, 2022, p. 10）⁸⁹⁾

こうした状況の下、インテリジェンス組織に対する国民の信頼の度合いを始め、実際に国民がインテリジェンスをどのように認識しているかを把握することは、実務的にも学術的にも重要な課題となっている。しかし、実際には、こうした世論調査が実行された例は限られており、依然として十分なデータが蓄積されているとは言い難い。特に、日本においてこうした調査が実施された例は管見の限りでは特段把握されていない。以下では、米国、イギリス、カナダ

⁷⁾ U.K. Intelligence and Security Committee of Parliament <https://isc.independent.gov.uk/>

⁸⁾ イギリス保安部（Security Service、いわゆる MI5）のマッカルム（Ken McCallum）長官は、2021年7月14日、年次脅威評価演説（Annual Threat Update Speech）において「私は MI5 の職員を極めて誇りに思っている（中略）しかし、彼らは 国民の信頼と支持 なしには業務を遂行できないのだ（I am incredibly proud of MI5's people.... but they couldn't do their jobs without the trust and support of the British public.）」と述べた（※ゴチックと下線は筆者による）。<https://www.mi5.gov.uk/fr/node/863>

⁹⁾ イギリス秘密情報部（Secret Intelligence Service、いわゆる MI6）のムーア（Richard Moore）長官は、2021年11月30日、民間シンクタンクにおける演説において「この職（MI6 長官）にある者が公の場で演説をすることは珍しいことである。しかし私は、2つの理由からこれを徐々に変えていくつもりである（中略）。第1に、民主主義の下において、自分たちの行動に対して 国民の支持 を得るには、説明責任 を果たすことが重要である。（中略）第2に（中略）現代のインテリジェンス機関にはより高度な 開放性 が求められている（中略）。必要な機密を保つためには、より開放的になる必要 がある（It is still unusual for the holder of this office to give public speeches. This is something that I want to change, judiciously, for 2 reasons... First, it is an important part of the way we hold ourselves to account, within a democracy, of how we retain public support for what we do... Second... we face requires a greater degree of openness from a modern intelligence agency... to stay secret, we are going to have to become more open.）」と述べた（※ゴチックと下線は筆者による）。<https://www.gov.uk/government/speeches/cs-speech-to-the-international-institute-for-strategic-studies>

においてそれぞれ2017年から2020年、2021年、2017年に実施された比較的大規模な調査の状況を簡単に紹介する。その上で、3カ国に共通する傾向を分析するとともに、日本に対する教訓等にも簡単に触れる。

1. 米国のインテリジェンス組織に対する国民の認識

本調査は、スリック（Stephen Slick）とブスビー（Joshua Busby）等によって、2017年から2020年までの4年間にわたり毎年実施された。調査研究の主体はテキサス大学オースチン校（University of Texas, Austin）とシンクタンクのシカゴ国際関係評議会（Chicago Council on Global Affairs）であり、データの収集はYouGovが実施した。各年のデータ収集の実施時期とインタビュー実施数は、2017年が5月から6月で1,251、2018年が7月24日から8月1日で1,153、2019年が8月9日から12日で1,146、2020年が7月8日から13日で1,104である（Slick & Busby, 2018, p. 4; Slick, Busby & Burns, 2019, p. 12; Slick & Busby, 2020, p. 11; Slick & Busby, 2021, p. 12）。

1-1. インテリジェンス・コミュニティの必要性に関する認識

図1-1-1は、インテリジェンス組織、とりわけその必要性に関する米国国民の認識の推移を示したものである。これによると、「IC（インテリジェンス・コミュニティ）は、外国の脅威を警戒したり国家の安全保障に貢献する上で、重要な役割を担っている」との肯定的な認識は毎年概ね60%かそれ以上で推移している。他方で、「海外の事件に関する情報が広く行き渡った現代では、ICはもはや不要である」や「ICは米国人の人権を脅かすものである」といった否定的な認識は毎年概ね15%から20%程度となっている。

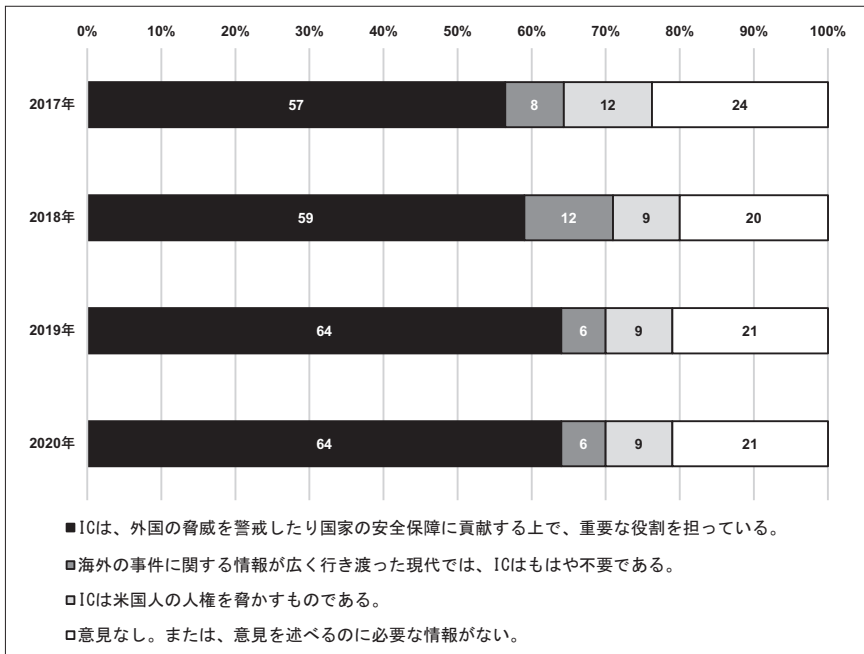
Slick & Busby（2021）は、こうした肯定的な傾向は安定的かつ概ね超党派である旨を指摘している（Slick & Busby, 2021, p. 4）。ただし、毎年20%以上が「意見なし。または、意見を述べるのに必要な情報がない」として態度を保留している。Slick & Busby（2021）は、態度保留の傾向は、男性（13%）より女性（29%）

において、白人（17%）よりも黒人系（31%）やヒスパニック系（29%）において高い旨を指摘し、性別間や人種間の情報格差の可能性を指摘している（数字は2020年調査のもの）（Slick & Busby, 2021, pp. 4-5）。

また、世代間でも認識に格差がみられる（図1-1-2 参照）（Slick & Busby, 2021, pp. 5-6）。ICは国家安全保障に不可欠との肯定的な認識は、団塊の世代以上の年齢層（1964年以前の生まれ）では70%前後あるいはそれ以上なのに対し、Z世代（1996年以降の生まれ）では50%以下となっている。ICが市民の権利自由を脅かすとの認識は逆に、低い年齢層ほど概ね高くなる傾向がみられる。「特に意見はない、あるいは十分な情報がない」との認識（態度保留）も同様に、低い年齢層ほど概ね高くなる傾向がみられる。

図1-1-1：【米国】 インテリジェンス・コミュニティの必要性に関する認識

問：米国政府には、インテリジェンスを収集・分析する専門機関が多数ある。こうした「インテリジェンス・コミュニティ（IC）」に関するあなたの見解として最も適切なものは次のうちどれか（4つの選択肢の中から1つを選択）。



出典：Slick & Busby（2021）を基に筆者作成。

図1-1-2：【米国】 図1-1の年齢層別の詳細

※凡例 (Slick & Busby, 2021, p. 4)

沈黙の世代：1946年以前の生まれ

団塊の世代：1946年から1964年の間の生まれ

X 世代：1965年から1980年の間の生まれ

ミレニアル世代：1981年から1996年の間の生まれ

Z 世代：1996年以降の生まれ

- 「IC は、外国の脅威を警戒したり国家の安全保障に貢献する上で、重要な役割を担っている」との見解に同意した回答の割合 (%)。

	沈黙の世代	団塊世代	X 世代	ミレニアル世代	Z 世代
2017年	65	66	53	49	N/A
2018年	78	67	58	47	N/A
2019年	76	76	62	55	N/A
2020年	N/A	74	68	54	47

- 「海外の事件に関する情報が広く行き渡った現代では、IC はもはや不要である」との見解に同意した回答の割合。

	沈黙の世代	団塊世代	X 世代	ミレニアル世代	Z 世代
2017年	2	4	9	11	N/A
2018年	4	7	12	17	N/A
2019年	5	1	5	5	N/A
2020年	N/A	2	6	10	8

- 「IC は米国人の人権を脅かすものである」との見解に同意した回答の割合。

	沈黙の世代	団塊世代	X 世代	ミレニアル世代	Z 世代
2017年	5	10	14	12	N/A
2018年	3	11	12	8	N/A
2019年	5	7	10	16	N/A
2020年	N/A	8	5	14	9

- 「意見なし。または、意見を述べるのに必要な情報がない」と回答した割合。

	沈黙の世代	団塊世代	X 世代	ミレニアル世代	Z 世代
2017年	27	20	24	28	N/A
2018年	15	15	17	28	N/A
2019年	14	16	23	24	N/A
2020年	N/A	16	22	22	36

出典：Slick & Busby (2021) を基に筆者作成。

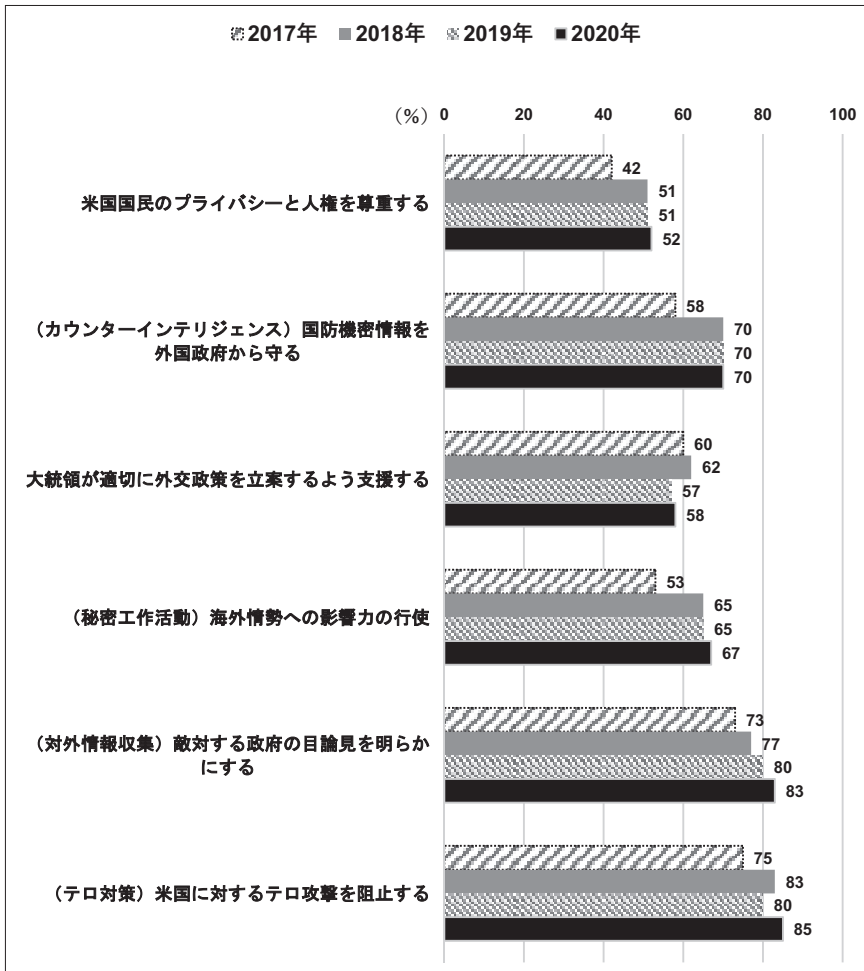
1-2. インテリジェンス・コミュニティの業務の有効性に関する認識・評価

図1-2 は、インテリジェンス組織の主要な業務の有効性に関する米国国民の認識・評価の推移を示したものである。具体的には、テロ対策、対外情報収集、海外情勢への影響力行使（秘密工作活動）、国家安全保障政策の立案支援、カウンターインテリジェンス等に関する認識・評価が質問されている。これによると、毎年、米国国民の半数以上が、こうした IC の主要業務に対して概ね肯定的な認識を示している。特に、対外情報収集活動とテロ対策に対する評価がより高い様子がみられる。

Slick & Busby（2021）は、こうした肯定的な認識・評価の傾向は安定的かつ概ね超党派である旨を指摘している（Slick & Busby, 2021, pp. 6-7）。

図1-2：【米国】 インテリジェンス・コミュニティの業務の有効性に関する認識・評価

問：あなたは、インテリジェンス・コミュニティは、以下のそれぞれの責務を果たす上で、どの程度効果的だと思うか（「非常に効果的」または「やや効果的」と回答した割合（％）を表示）。



出典：Slick & Busby（2021）を基に筆者作成。

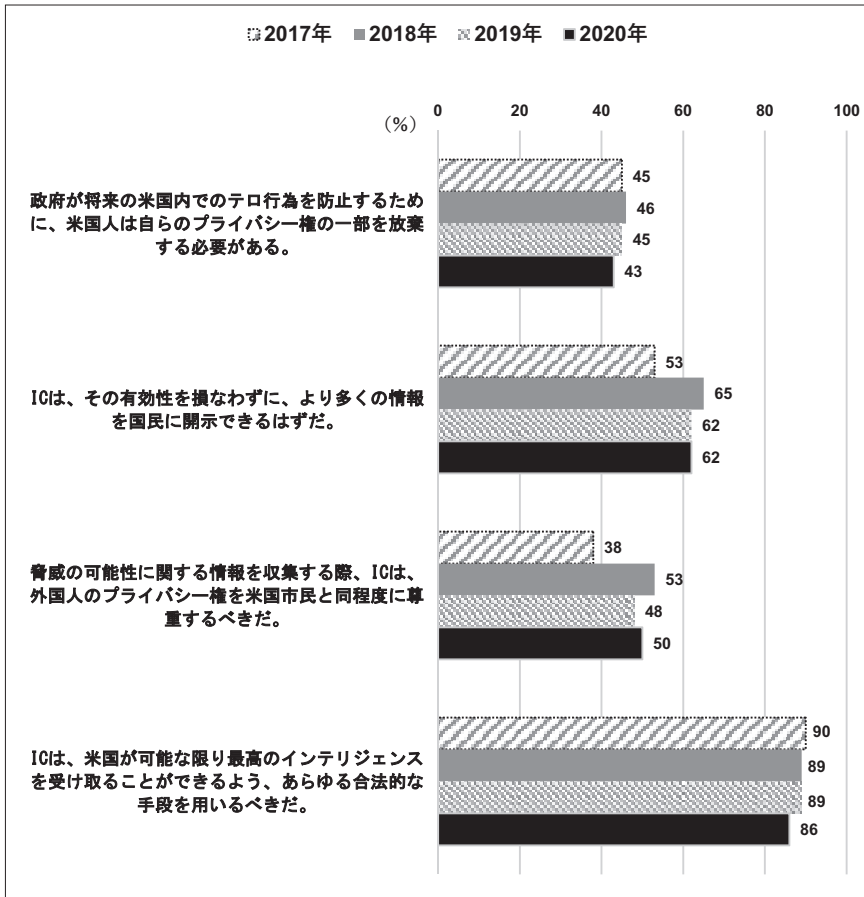
1-3. インテリジェンス・コミュニティの責務、方向性に関する認識

図1-3 は、インテリジェンス・コミュニティの責務、すなわち今後の方向性に関する米国国民の認識を示したものである。これによると、「IC は、可能な限り最高のインテリジェンスを獲得するべく、あらゆる合法的な手段を用いるべき」、「IC は、その有効性を損なわずに、より多くの情報を国民に開示できるはずだ」(透明性の確保への要求)との見解を支持する認識は常に過半数の支持を得ていた。特に前者への支持は常に80%以上を記録した。他方で、「政府が将来の米国内でのテロ行為を防止するために、米国国民は自らのプライバシー権の一部を放棄する必要がある」との見解への支持は常に半数を下回った。

こうした結果からは、米国国民は、安全保障に対するインテリジェンス・コミュニティの更なる貢献に期待しつつも、同時に、組織の透明性の向上や人権侵害の抑制への期待も高い旨がうかがわれる。Slick & Busby (2021) によると、後者(米国国民の人権制限)に対する慎重姿勢は、性別、年齢層、党派による有意な差がみられない広範なコンセンサスとみられる (Slick & Busby, 2021, p. 9)。他方、前者(インテリジェンス・コミュニティの透明性の向上)に対する支持は、年代層が若いほど高いとみられるとともに、民主党支持者(約3分の2)の方が共和党支持者(約2分の1)よりも高いとみられる (Slick & Busby, 2021, p. 9)。

図1-3：【米国】 インテリジェンス・コミュニティの責務、方向性に関する認識

問：米国のインテリジェンスに関し、以下の各項目について、賛成か否かを答えて下さい（「賛成」と回答した割合を表示）。



出典：Slick & Busby（2021）を基に筆者作成。

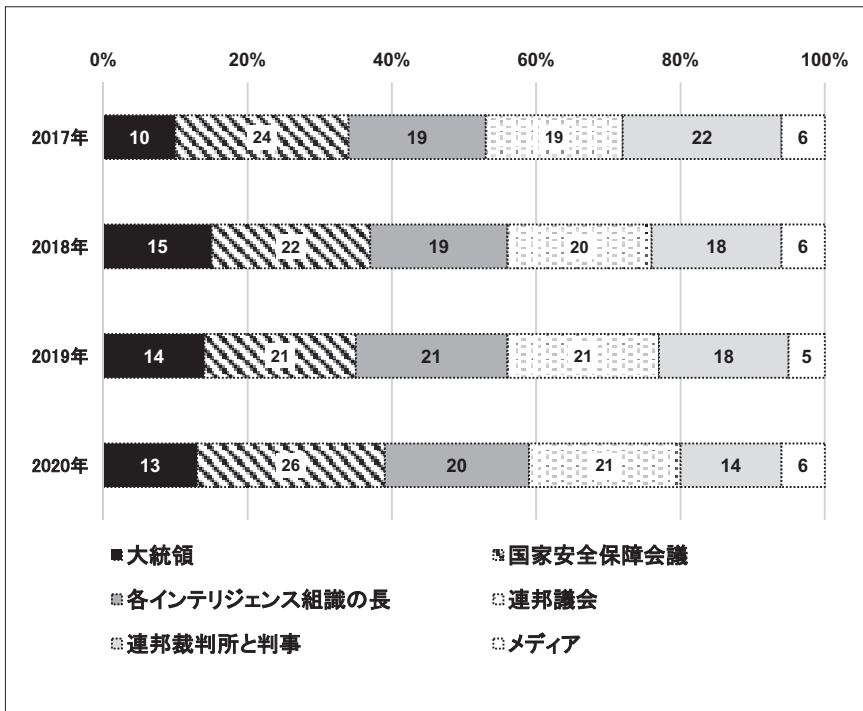
1-4. インテリジェンス・コミュニティに対する監督に関する認識

図1-4 は、インテリジェンス・コミュニティに対する監督責任の所在に関する米国国民の認識を示したものである。これによると、大統領、国家安全保障会議（NSC）、各インテリジェンス組織の長、連邦議会、連邦裁判所と判事がいずれも約20%の支持を得ており、本件に関する米国国民の認識はやや分散気味（まとめ、コンセンサスがない）である状況がみられる。特に、学術理論的には重視されている連邦議会の役割は、国民の認識の中では必ずしも重要視されていない状況がうかがわれる。

Slick & Busby（2021）は、本件には年齢層や支持政党による差異がみられる部分がある旨を指摘している。すなわち、メディアの役割を重視する認識は若年層に比較的高いとみられる（4回とも同じ）（Slick & Busby, 2021, p. 10）。また、2020年の調査においては、連邦議会の役割を重視する認識は、民主党支持者では27%であったのに対し、共和党支持者では11%であった。逆に、大統領の役割を支持する認識は、民主党支持者では9%であったのに対し、共和党支持者では23%であった。ただし、これは、当時のトランプ大統領（共和党）と連邦議会（民主党優位）の対立という政治状況の反映であり、必ずしも普遍的な状況ではない可能性も指摘されている（Slick & Busby, 2021, p. 10）。

図1-4：【米国】 インテリジェンス・コミュニティに対する監督に関する認識

問：インテリジェンスの業務は秘密裏に行われるのが一般である。過去には、米国のインテリジェンス組織がその権限を超えて、不適切な活動を隠すためにその機密性を悪用したこともある。これらのインテリジェンス組織が法律の範囲内で国の利益のために行動するよう監視する主たる責任は誰にあると思うか（6つの選択肢の中から1つを選択）。



出典：Slick & Busby（2021）を基に筆者作成。

2. イギリスのインテリジェンス組織に対する国民の認識

本調査は、調査会社の YouGov が実施したものである。実施時期は2021年6月あるいは9月、実施人数は約1,800人から2,200人であり、項目によって異なる (Dinic, 2021a & 2021b)。

2-1. インテリジェンスの必要性に関する認識

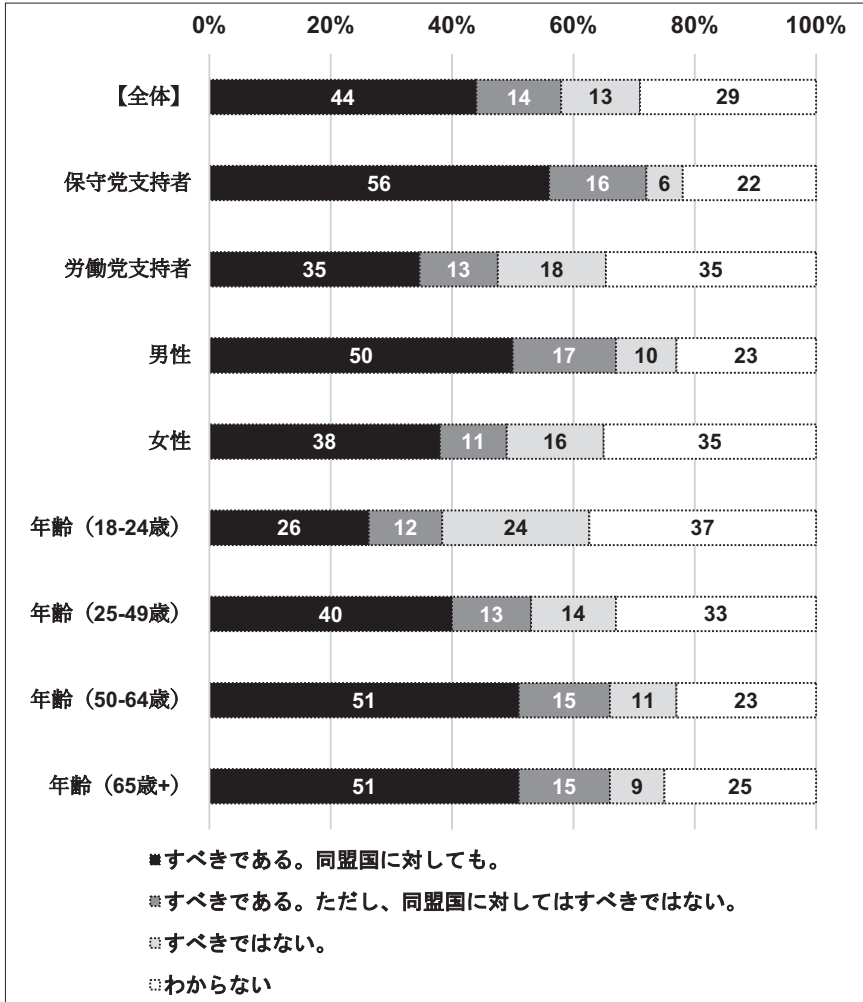
図2-1 は、「イギリスは他国に対するスパイ行為を行うべきと考えるか」との質問に対する回答の状況である (実施時期は2021年9月28日から29日、実施数は1,833人) (Dinic, 2021a & 2021b)。これによると、回答全体では6割近く (58%) が肯定的な評価 (「同盟国に対しても含めて行うべき」及び「同盟国を除く国に対しては行うべき」) を示している。

ただし、こうした評価には、党派性や年齢層別の相違もみられる。すなわち、肯定的な評価は、保守党支持者では約7割 (72%) であるのに対し、労働党支持者では約半数 (48%) である。また、50歳以上では66%であるのに対し、24歳以下では38%である。

態度の留保 (「わからない」との回答) も回答者全体の約3割 (29%) を占めている。こうした「わからない」との回答の割合は、男性 (23%) よりも女性 (35%) が、50歳以上 (23-25%) よりも24歳以下 (37%) が高くなっている。性別や年齢層によって情報格差がある可能性がみられる。

図2-1：【イギリス】 インテリジェンスの必要性に関する認識

問：あなたは、イギリスは他国に対するスパイ行為を行うべきと考えますか。



出典：Dinic (2021b) を基に筆者作成。

2-2. インテリジェンス組織に対する信頼

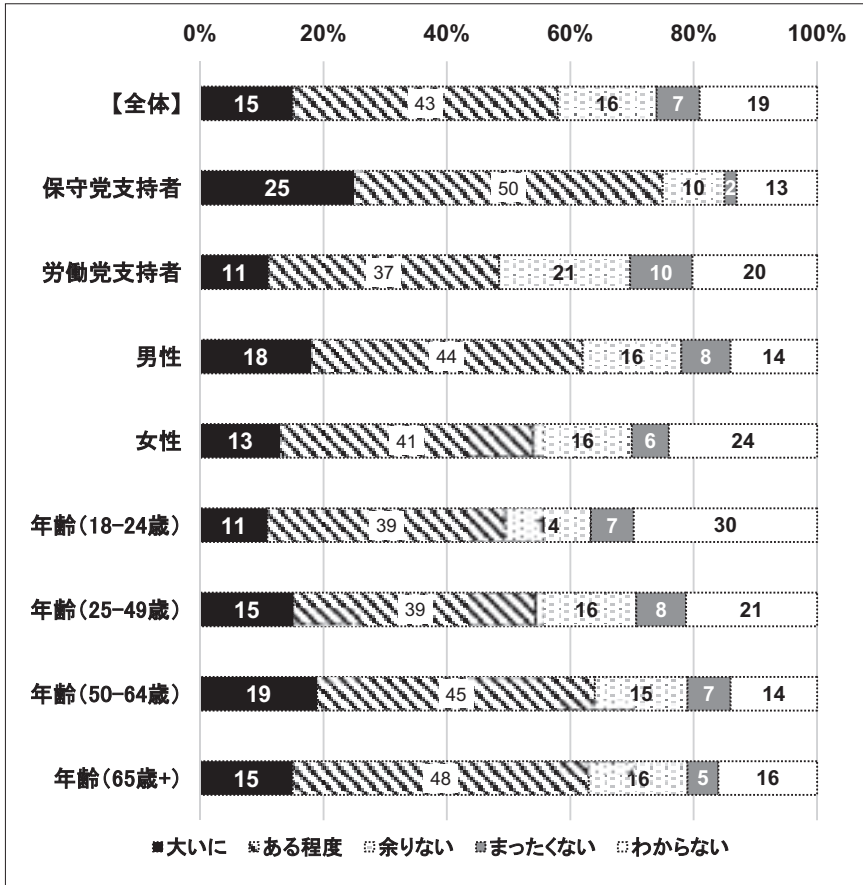
図2-2-1 は、インテリジェンス組織に対するイギリス国民の信頼 (trust) の状況を示したものである (実施時期は2021年9月28日から29日、実施数は1,833人) (Dinic, 2021a & 2021b)。これによると、「あなたは、イギリスのインテリジェンス組織をどの程度信頼していますか」との質問に対し、回答全体の約6割 (58%) が肯定的な評価 (「大いに信頼している」及び「ある程度は信頼している」) を示している。

ただし、態度の留保 (「わからない」との回答) も回答全体の約2割 (19%) を占めている。Lomas & Ward (2022) は、2021年11月に YouGov がイギリス実施した政府、警察、軍等に対する信頼度調査においてはこうした態度の留保 (「わからない」との回答) はいずれの機関に対しても10%以下であったとし、インテリジェンス組織の信頼に関する「わからない」との回答は相対的に非常に高い旨を指摘している (Lomas & Ward, 2022, p. 14)。また、こうした「わからない」との回答の割合は、男性(14%)よりも女性(24%)が、50歳以上(14-16%)よりも24歳以下 (30%) が、それぞれ高くなっている。性別や年齢層によって情報格差がある可能性がみられる。

図2-2-2 は、同じ調査における「あなたは、治安当局があなた個人を何らかの形で監視していると思いますか」との問いに対する回答の状況を示したものである。これによると、回答全体の約2割 (21%) がそうした懸念を持っていることが示されている。Lomas & Ward (2022) は、国民の意識の中には、前記のような「一般的・抽象的な信頼」とより具体的な課題に対する懸念が並存している旨を指摘しつつ、インテリジェンス組織に対する国民の信頼は単純ではない旨を指摘している (Lomas & Ward, 2022, p. 15)。なお、当該論点に関しても、態度の留保 (「わからない」との回答) は回答全体の約3分の1 (33%) を占めており、特に若年層 (18-24歳) では約4割 (39%) を占めている。

図2-2-1：【イギリス】インテリジェンス組織に対する信頼 ①

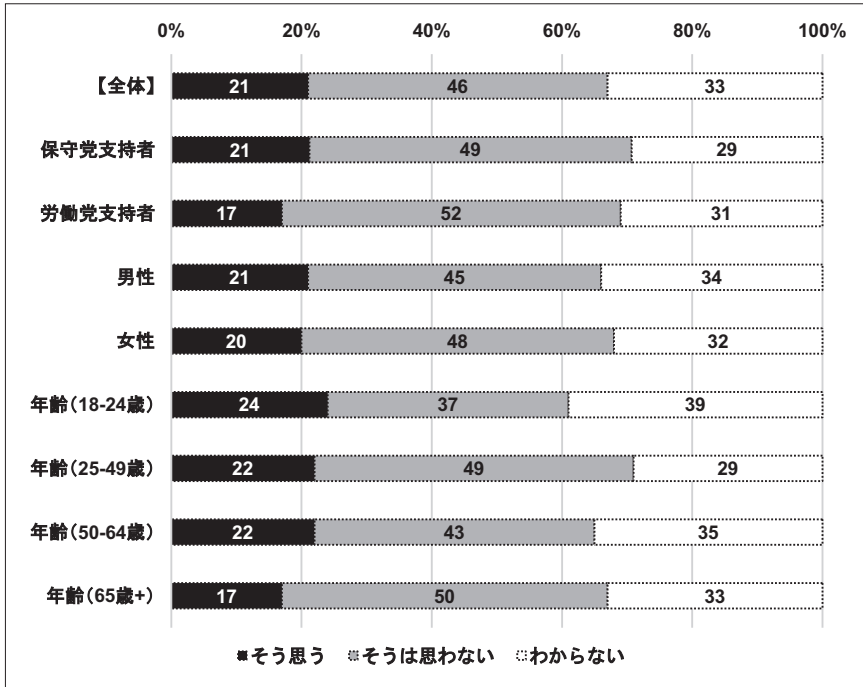
問：あなたは、イギリスのインテリジェンス組織をどの程度信頼していますか。



出典：Dinic (2021b) を基に筆者作成。

図2-2-2：【イギリス】インテリジェンス組織に対する信頼 ②

問：あなたは、治安当局があなた個人を何らかの形で監視していると思いますか？



出典：Dinic (2021b) を基に筆者作成。

2-3. インテリジェンス組織の能力に対する認識・評価

図2-2 は、「あなたは、どの国が最も優れたスパイ活動を行っていると考えるか」との質問に対する回答の状況である（実施時期は2021年9月28日から29日、実施数は1,833人）（Dinic, 2021a & 2021b）。これによると、イギリス国民は、自国のインテリジェンス組織の能力を（ロシアや中国には及ばないものの）米国とほぼ同等と評価している様子がみられる。

なお、この論点においても、党派性及び性別による認識の相違がみられる。すなわち、自国のインテリジェンス組織を「最も優れている」と評価した回答は、保守党支持者では36%であるのに対し、労働党支持者では29%である。また、男性では36%であるのに対し、女性では23%である。ただし、年齢層による大きな相違はみられない。

また、この論点においても、態度の留保（「わからない」との回答）が回答全体の約4割近く（37%）を占めている。こうした「わからない」との回答の割合は、男性（33%）よりも女性（41%）が、保守党支持者（31%）よりも労働党支持者（40%）が、それぞれ高くなっている。すなわち、この点においても性別や年齢層によって情報格差がある可能性がみられる。ただし、年齢層による大きな相違はみられない。

図2-3：【イギリス】 インテリジェンス組織の能力に対する認識・評価

問：あなたは、以下の一覧の中で、どの国が最も優れたスパイ活動を行っていると考えますか。（用意されたリストの中から）5つまで印を付けて下さい（各国の名前を挙げた割合（%）を表示）。

	【全体】	保守党支持者	労働党支持者	男性	女性	年齢 (18-24歳)	年齢 (25-49歳)	年齢 (50-64歳)	年齢 (65歳+)
ロシア	53	58	52	55	51	55	53	51	53
中国	40	47	36	44	36	39	38	41	43
米国	34	39	32	38	30	35	34	29	38
イギリス	30	36	29	36	23	29	31	28	30
イスラエル	27	32	24	39	17	18	22	30	38
北朝鮮	14	14	13	10	18	19	13	15	12
ドイツ	8	7	8	8	9	10	10	5	6
イラン	5	6	3	3	6	5	4	6	6
フランス	2	2	2	3	2	2	2	3	2
キューバ	1	1	1	1	2	1	1	1	2
その他	1	1	1	2	1	1	2	1	0
わからない	37	31	40	33	41	36	37	37	39

出典：Dinic (2021b) を基に筆者作成。

2-4. インテリジェンス組織に対するイメージ

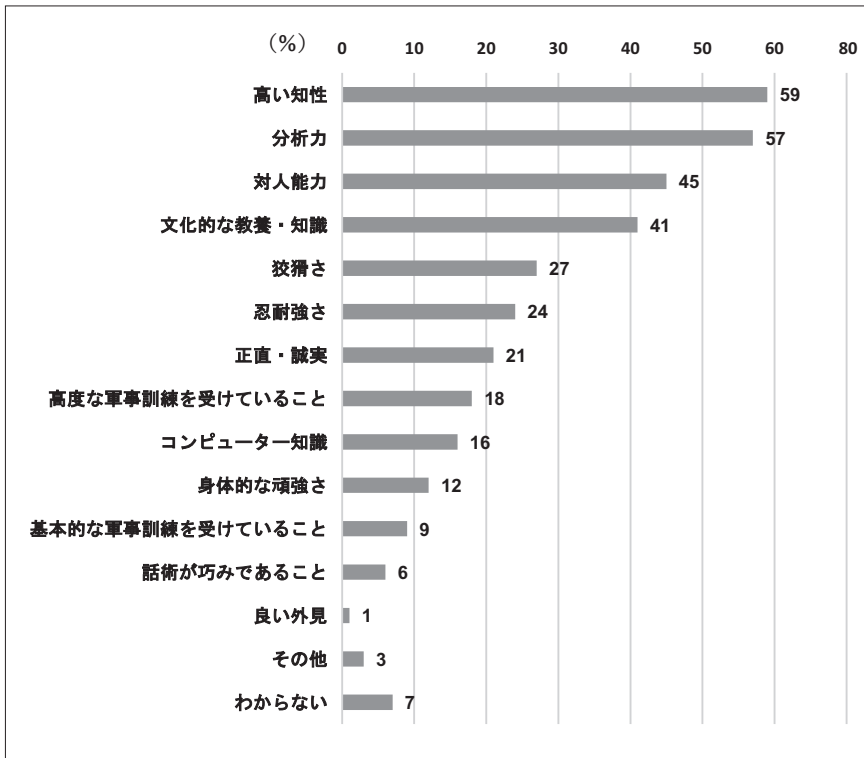
図2-4-1 は、「あなたは、優れたスパイに必要な特性や能力は何だと思いますか(リストの中から4個まで選択)」との質問に対する回答の状況である(実施時期は2021年6月16日から22日、実施数は2,195人)(Dinic, 2021a & 2021b)。これによると、「高い知性」(59%)や「分析力」(57%)に加えて、「狡猾さ」(27%)や「高度な軍事訓練を受けた経験」(18%)等も一定の支持を集めている。こうしたイメージは、実際のインテリジェンス組織の職員の実態とはやや乖離していると考えられる。

図2-4-2 は、YouGov が2013年に実施した調査である。同調査は、「インテリジェンス機関は超法規的に何でもできる」といった誤ったイメージがどの程度イギリス国民の間に浸透しているかを調査するものであった(実施期間、実施数等の詳細は不明)(Rogers, 2013)。これによると、「インテリジェンス組織は、殺人、私有地への不法侵入、通信やメール等の無断閲覧等の違法な活動を自由に行い得る」との明らかな誤解が国民の間に一定程度存在するとみられる。言うまでもなく、法治国家においてはインテリジェンス組織と言えども違法な行為を実施し得る訳ではなく、イギリスもその例外ではない。

こうしたことから、Lomas & Ward (2022) は、イギリス国民のインテリジェンス組織に対するイメージは、「007」映画を始めとする娯楽、メディア報道によって作られている部分が多く、実態と乖離している場合が少なくない旨を指摘している(Lomas & Ward, 2022, p. 14)。

図2-4-1：【イギリス】インテリジェンス組織のイメージ ①

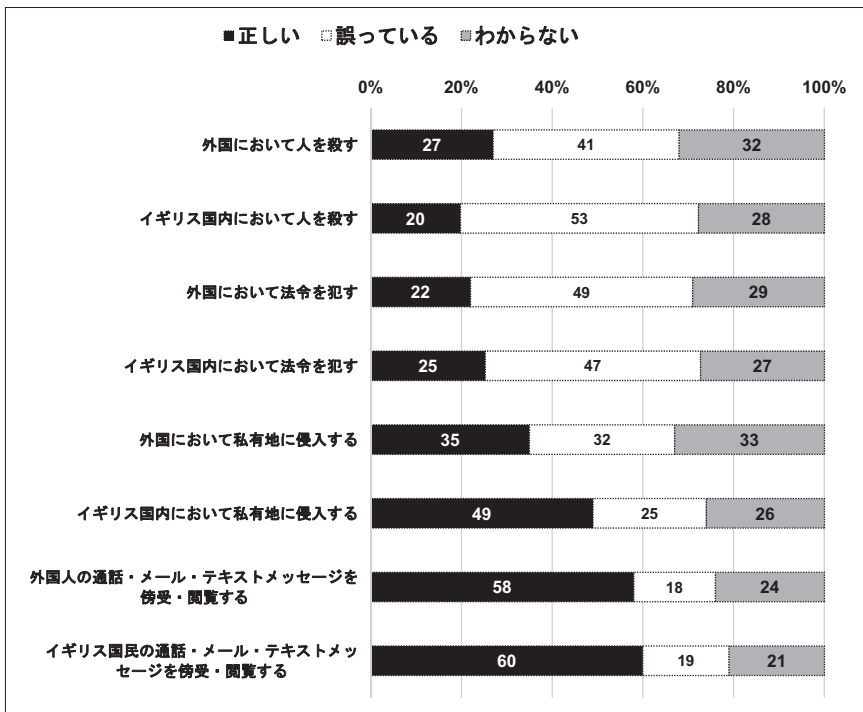
問：あなたは、優れたスパイに必要な特性や能力は何だと思えますか。（用意されたリストの中から）4つまで選んでください（それぞれの点を指摘した割合（%）を表示）。



出典：Dinic (2021a) を基に筆者作成。

図2-4-2：【イギリス】インテリジェンス組織のイメージ ②

問：あなたは、以下の各見解を正しいと思うか、誤っていると思うか。「イギリスのインテリジェンス機関は、状況によっては、イギリス政府の他の部署から何の質問も受けることなく、〇〇を行うことが許されている」（それぞれの点を指摘した割合（%）を表示）。



出典：Rogers (2013) を基に筆者作成。

3. カナダのインテリジェンス組織に対する国民の認識

本調査は、カナダ保安情報部（CSIS: Canadian Security Intelligence Service）による調査である。質問事項の多くは、同国のインテリジェンス組織の中でも特に同部自体に対する問題に焦点を絞ったものとなっている。実施時期は、2017年3月12日から21日の間であり、実施方式は電話によるインタビュー調査である。28,211人に対して依頼がなされ、回答したのは1,221人であった（回答率5.7%）（Canadian Security Intelligence Service, 2018, p. 2）。

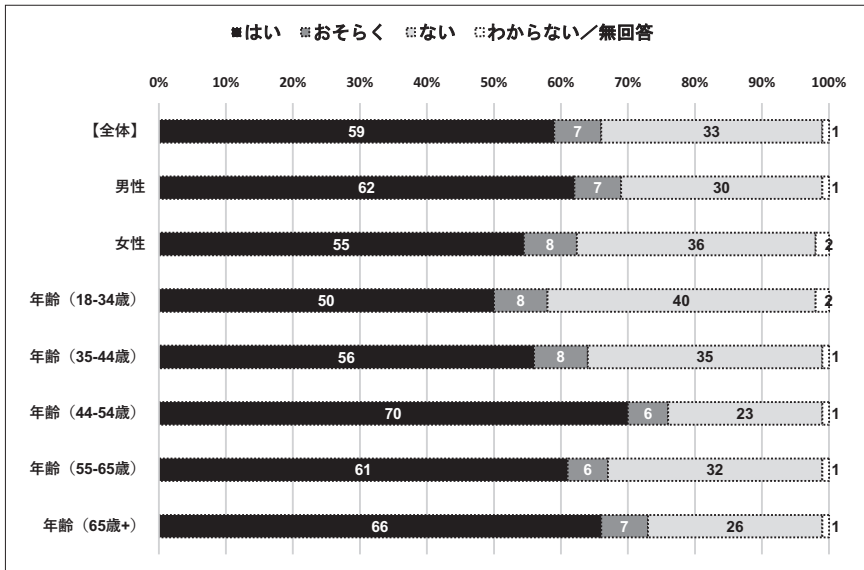
3-1. カナダ保安情報部に対する認知度

図3-1 は、カナダ保安情報部に対するカナダ国民の認知の程度に関する調査の結果である（Canadian Security Intelligence Service, 2018, Appendix B, p. 12）。これによると、「あなたはカナダ保安情報部について聞いたり、見たり、読んだりしたことがあると言えますか」との質問に対する肯定的な回答（「はい（Yes）」及び「おそらく（Maybe）」）は全体の約3分の2（66%）となっている。同時に、約3分の1（33%）の回答は否定的であった。

年齢層別にみると、肯定的な回答（はい、おそらく）は、最若年層（18-34歳）では58%であったのに対し、44歳以上では概ね70%以上になっている。逆に、否定的な回答は、最若年層（18-34歳）では40%であったのに対し、65歳以上では26%である。年齢層によって情報格差が存在する可能性がみられる。

図3-1：【カナダ】カナダ保安情報部に対する認知度

問：カナダ保安情報部（CSIS）は、テロ、スパイ、大量破壊兵器の脅威を調査し、政府に助言する連邦政府機関です。この記述を踏まえ、あなたは CSIS について聞いた、見た、読んだりしたことがあると言えますか。



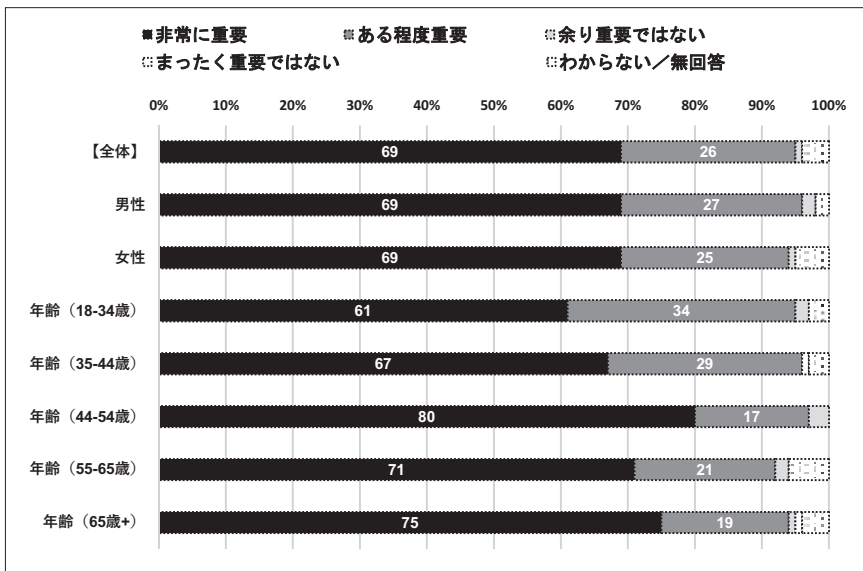
出典：Canadian Security Intelligence Service (2018) を基に筆者作成。

3-2. カナダ保安情報部の任務の必要性・重要性に対する認識

図3-2 は、カナダ保安情報部の任務の必要性・重要性に対するカナダ国民の認識に関する調査の結果である（Canadian Security Intelligence Service, 2018, Appendix B, p. 13）。これによると、「あなたは、カナダ保安情報部の任務はカナダの安全保障にとってどの程度重要だと考えるか」との質問に対する肯定的な回答（「非常に重要」及び「ある程度重要」）は回答全体の95%である。なお、この点に関して、年代層、性別による大きな相違はみられない。

図3-2：【カナダ】カナダ保安情報部の任務の重要性・必要性に対する認識

問：（カナダ保安情報部に関する前項目における説明と自分自身が承知している事項を踏まえ）あなたは、カナダ保安情報部の任務はカナダの安全保障にとって、非常に重要、ある程度重要、あまり重要でない、全く重要でない、のどれだと考えるか。



出典：Canadian Security Intelligence Service (2018) を基に筆者作成。

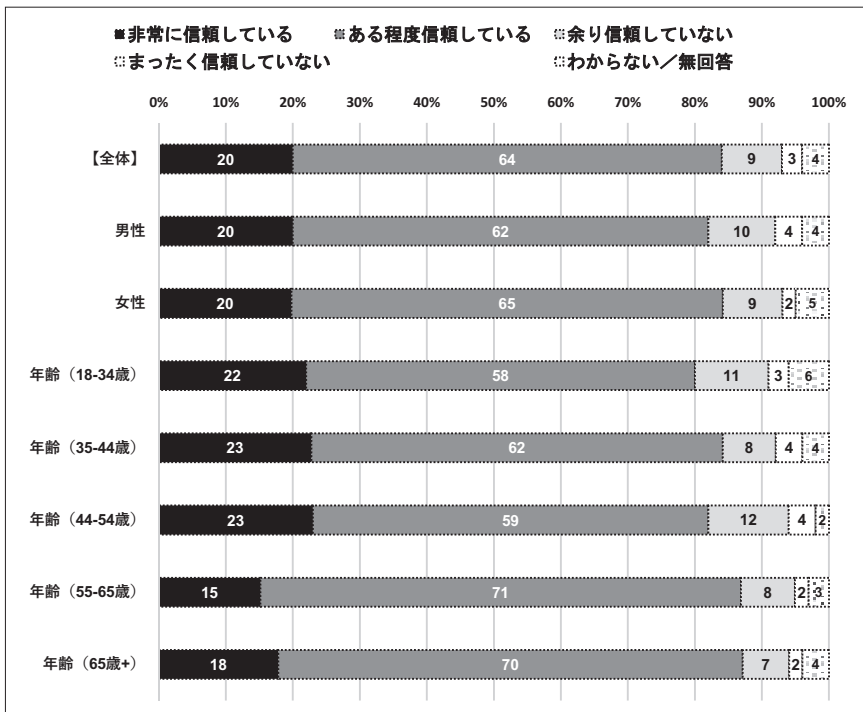
3-3. カナダ保安情報部の能力に対する認識・評価

図3-3 は、カナダ保安情報部の能力に対するカナダ国民の認識・評価に関する調査の結果である (Canadian Security Intelligence Service, 2018, Appendix B, p. 14)。これによると、「テロ、スパイ、大量破壊兵器の脅威からカナダ国民の安全を守るカナダ保安情報部の能力について、あなたはどの程度信頼しているか」との質問に対する肯定的な回答（「非常に信頼している」及び「ある程度信頼している」）は全体の84%であった。

この点に関しても、年代層、性別による大きな相違はみられない。

図3-3：【カナダ】カナダ保安情報部の能力に対する認識・評価

問：テロ、スパイ、大量破壊兵器の脅威からカナダ国民の安全を守るカナダ保安情報部の能力について、あなたはどの程度信頼していますか？大いに信頼している、ある程度信頼している、あまり信頼していない、全く信頼していない、のどれに該当しますか？



出典：Canadian Security Intelligence Service (2018) を基に筆者作成。

3-4. インテリジェンス組織に対する信頼

図3-4-1 から3-4-3 はいずれも、カナダのインテリジェンス組織全般に対するカナダ国民の信頼に関する調査の結果である（Canadian Security Intelligence Service, 2018, Appendix B, pp. 9-11）。

『『カナダのインテリジェンス組織は、カナダ国民に関する情報を収集する際、法律の範囲内で行動している』との見解に関し、あなたはどの程度同意するか』との質問に対し、「同意する」との回答は全体の54%であるのに対し、「同意しない」との回答は全体の17%である（図3-4-1）。インテリジェンス機関の活動の合法性に対する国民の信頼がおしなべて高い状況がみられる。

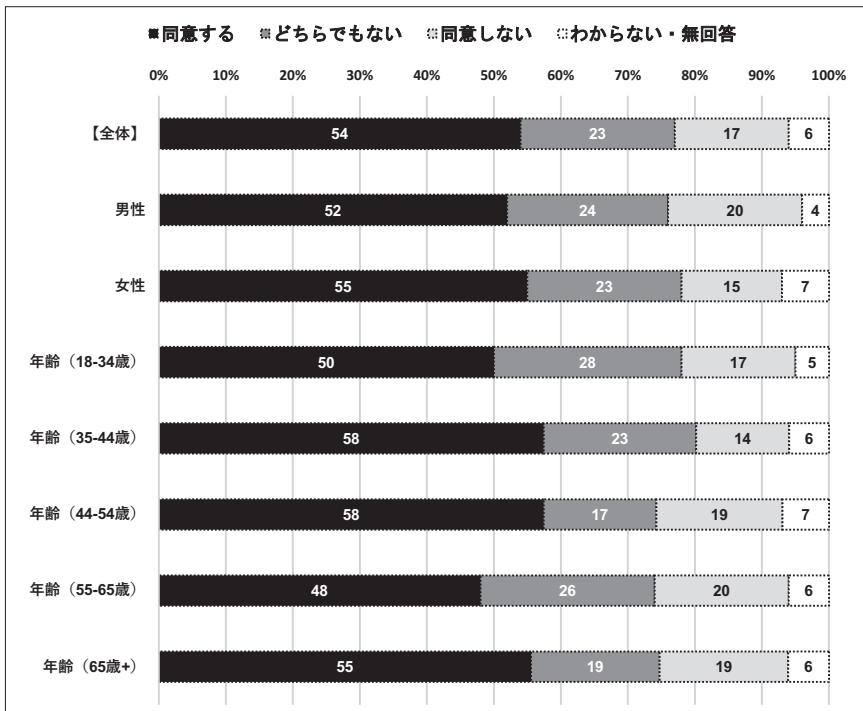
『『政府のインテリジェンス組織が自分の情報を収集している可能性を懸念している』との見解に関し、あなたはどの程度同意するか』との質問に対し、「同意する」（懸念している）との回答は全体の41%であるのに対し、「同意しない」（懸念していない）との回答は全体の39%である（図3-4-2）。前記の合法性に関する信頼にもかかわらず、当該論点に関しては、「懸念する」と「懸念しない」の双方の見方がほぼ拮抗している状況がみられる。

『『警察やインテリジェンス組織は、たとえカナダ国民が個人のプライバシーの保護を一部放棄しなければならないとしても、安全保障を確保するためにもっと権限を持つべきだ』との見解に関し、あなたはどの程度同意するか』との質問に対し、「同意する」との回答は全体の38%であるのに対し、「同意しない」との回答は全体の44%である（図3-4-3）。当該論点に関しては、全ての年代層において「同意する」旨の回答は全体の半数を下回っている。前記の「インテリジェンス組織の活動の合法性」に対する比較的高い信頼にもかかわらず、インテリジェンス組織の更なる権限拡大に対しては国民が一律に慎重な見方を共有している状況がみられる。なお、当該論点に関しては、年齢層による認識の相違が大きい状況がみられる。すなわち、同意の比率が最も高いのは最高年齢層（65歳+）（48%）で、最も低いのは最若年層（18-34歳）（28%）である。逆に、不同意の比率は、最若年層で最も高く（51%）、最高年齢層で最も低い（30%）。

加えて、上記3つの質問においてはいずれも、「わからない」との回答が約20% (23%、19%、18%) に上っている。一定数の国民が、判断に必要な情報を有していないと感じている状況がみられる。

図3-4-1：【カナダ】インテリジェンス組織の活動に対する信頼 ①

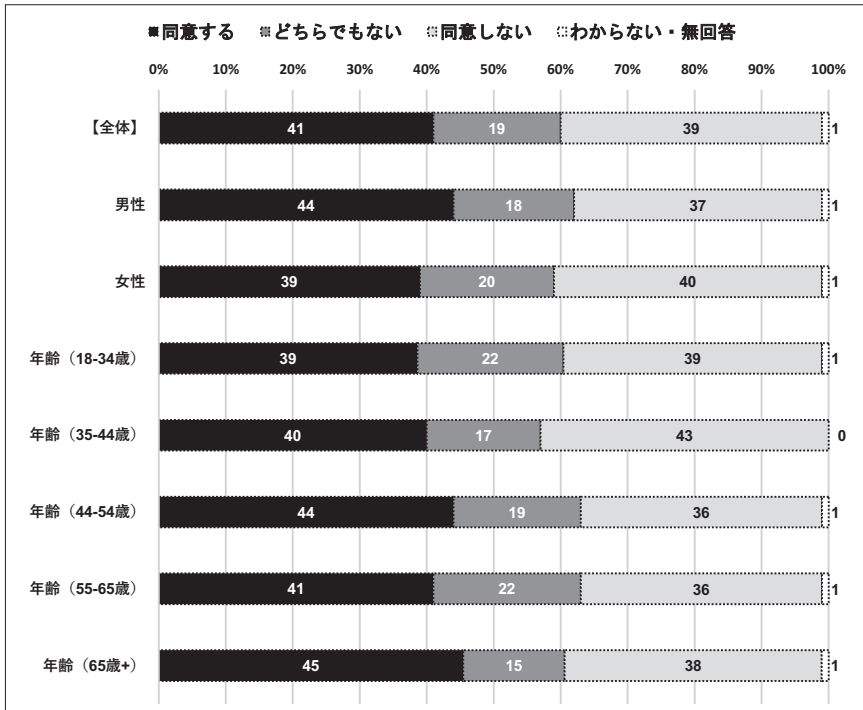
問：「カナダのインテリジェンス組織は、カナダ国民に関する情報を収集する際、法律の範囲内で行動している」との見解に関し、あなたはどの程度同意するか、あるいは同意しないか（1（強く反対）から7（強く賛成）までの7段階の中から1つを選択（4は「どちらともいえない」）。以下のグラフにおける「同意する」は5、6、7の選択者、「どちらでもない」は4の選択者、「同意しない」は1、2、3の選択者の割合をそれぞれ表している）。



出典：Canadian Security Intelligence Service (2018) を基に筆者作成。

図3-4-2：【カナダ】 インテリジェンス組織の活動に対する信頼 ②

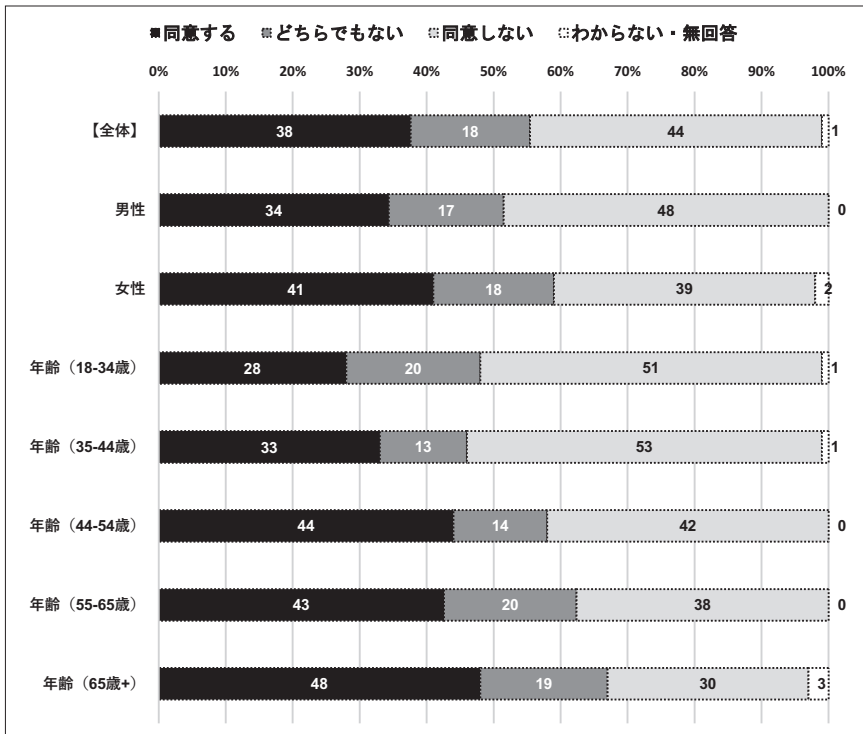
問：「政府のインテリジェンス組織が自分の情報を収集している可能性を懸念している」との見解に関し、あなたはどの程度同意するか、あるいは同意しないか（1（強く反対）から7（強く賛成）までの7段階の中から1つを選択（4は「どちらともいえない」）。以下のグラフにおける「同意する」は5、6、7の選択者、「どちらでもない」は4の選択者、「同意しない」は1、2、3の選択者の割合をそれぞれ表している）。



出典：Canadian Security Intelligence Service (2018) を基に筆者作成。

図3-4-3：【カナダ】 インテリジェンス組織の活動に対する信頼 ③

問：「警察やインテリジェンス組織は、たとえカナダ国民が個人のプライバシーの保護を一部放棄しなければならないとしても、安全保障を確保するためにもっと権限を持つべきだ」との見解に関し、あなたはどの程度同意するか、あるいは同意しないか（1（強く反対）から7（強く賛成）までの7段階の中から1つを選択（4は「どちらともいえない」）。以下のグラフにおける「同意する」は5、6、7の選択者、「どちらでもない」は4の選択者、「同意しない」は1、2、3の選択者の割合をそれぞれ表している）。



出典：Canadian Security Intelligence Service (2018) を基に筆者作成。

4. 考察

4-1. 米英加3か国における調査結果の比較等

本稿で紹介した3つの世論調査は、実施の主体、時期及び方法さらには質問項目も異なるものである。したがって、これらを単純に比較することは必ずしも適切ではないかもしれない。そうした根本的な問題点を踏まえた上で、敢えて共通点とみられる点を抽出するとすれば、次の3点が指摘し得る。

第1に、各国とも、国民の過半数は、一般的・抽象的なレベルにおいては、インテリジェンス組織の必要性、能力、業務の信頼性等に対して、概ね肯定的な認識を示している。前記のとおり、米英等のインテリジェンス組織は、スノーデンによる暴露事案（2013年）を始め2000年代以降様々なスキャンダルに直面してきた。それにもかかわらず、3か国の国民の多数（過半数）は引き続き自国のインテリジェンス組織の必要性（任務の重要性）、能力（有効性）等を肯定的に評価している。ただし、これは、各国における近年の信頼性向上に向けた各種の取組の成果と評価し得るのか、あるいはある種の「国民性」によるもの（すなわち、近年の各種スキャンダルや政策的な取組にかかわらず一定程度存在する一貫した支持や信頼感）なのかは、現時点では明らかではない。

第2に、各国とも、インテリジェンス組織に対する国民の認識は多様かつ複雑とみられる。前記の第1の点にもかかわらず、将来のインテリジェンス組織の権限拡大の可否、人権侵害の可能性等の具体的な論点に関しては、3か国のいずれにおいても、国民の相当数が懸念や警戒感を維持している状況がみられる。すなわち、一般的・抽象的なレベルにおける肯定的な認識（信頼感）と、具体的な論点に関する否定的な認識（警戒感、懸念等）が併存していると考えられる。また、各国において、論点によっては、様々な属性（性別、年齢層、党派等）に応じた認識の相違があることが示されている（これらの差異が統計的

にも明確に有意な相違であるか否かの判断は、データが必ずしも十分に揃っていない現時点においては困難な場合である)。こうした状況は、今後の同種の調査・学術研究においても、単純に「信頼しているか否か」といった表面的な検討に止まることなく、より具体的かつ多面的な検討が必要となる旨を示唆している。

第3に、各国とも、国民が接しているインテリジェンス組織に関する情報は、不十分あるいは多くが不正確である可能性がある。今回扱った3カ国の世論調査においては、論点によっては「わからない」、「判断を行うのに十分な情報がない」等の回答の割合が決して少なくなかった。また、イギリスにおける調査では、インテリジェンス組織に対する国民の知識には不正確な部分が少なくない旨が示唆されている（「違法行為が許されている」旨の認識、インテリジェンス組織員に必要な資質に関する認識等）。

上記の第2及び第3の点を踏まえ、Lomas & Ward (2022) は、たとえ各国のインテリジェンス組織に対する国民の一般的・抽象的な信頼感が高いとしても、それは必ずしも盤石ではなく脆弱である可能性を指摘している (Lomas & Ward, 2022, p. 22)。すなわち、何らかのきっかけでこうした誤解等が増幅した場合、インテリジェンス組織に対する国民の警戒感や懸念も増幅し、ひいては信頼感が大きく損なわれる可能性も否定できない。米国の研究者であるズイガート (Amy B. Zegart) も、こうした「インテリジェンス組織に対する国民の無知」の状況をインテリジェンス「教育の危機」であるとして懸念を示している (Zegart, 2022, pp.16-43)。

4-2. 日本への教訓等

管見の限り、日本においてはこうした「インテリジェンス組織に対する国民の認識」に関する学術的な調査等が実施された記録はこれまでのところみられ

ない。他方で、日本も米英加と同じ民主主義国家である。したがって、日本においても、インテリジェンス組織に対する国民の信頼の確保、さらにはその前提としての国民の認識の実態把握に対してより積極的に取り組むことは有意義と考えられる。今後日本においても同種の調査が実施されるとすれば、諸外国におけるこれらの調査の経験は先行研究として一定の参考となるとみられる。

第1に、前記のとおり、米英加においては、少なくとも一般論・抽象論のレベルにおいては、国民の過半数がインテリジェンス組織の必要性、能力等に対して肯定的な認識を有していることが示されている。しかし、こうした状況が日本においてもみられるか否かは不透明である。過去の世論調査等によると、日本においては、政府、警察、自衛隊等の各種機関に対する国民の信頼のレベルは、他のG7諸国に比較しておしなべて低い傾向にある旨が指摘されている(小林, 2022, p. 105)。¹⁰⁾したがって、インテリジェンス組織に関しても、米英加等における動向とは異なり、一般的・抽象的な信頼の度合いは必ずしも高くはない可能性がある。

日本におけるこうした状況の理由は必ずしも十分には解明されていない。大山(2010)は、信頼を「相手に対する自分の期待に、相手が応えてくれると評価すること」と定義し、「信頼とは、相手の業績を自分の期待値で割ったものである」と指摘している(大山, 2010, p. 135; p. 152)。その上で、大山は、日本においては他国に比較して国民の政府や行政に対する様々な期待が高いことが、結果的に(そうした期待が果たされなかった場合に)信頼のレベルが低くなる事態を招いている可能性を指摘している。¹¹⁾こうした前提に基づくと、情

¹⁰⁾ 世界価値観調査のデータに基づき信頼に関するに様々な分析を行った山田(2016)や大山(2010)も、日本における政治や行政に対する国民の信頼は全般的に他国に比較して低い傾向にある旨を指摘している(山田, 2016, pp. 232-238; 大山, 2010, p. 133; pp. 136-137)。

¹¹⁾ 池田(2016)も同様に、世界価値観調査の分析に基づき、日本の国民は他国に比較して政府や行政に対する様々な期待が高い旨を指摘している。

報公開等によって国民の期待値を適切なレベルに低下させることは、政府や行政に対する国民の信頼の上昇に繋がる可能性があると考えられる（大山, 2010, pp. 153-154）。

第2に、前記のとおり、米英加においては、インテリジェンス組織に対する国民の意識は多様かつ複雑と考えられる。すなわち、一般的・抽象的なレベルにおける肯定的な認識（信頼感）と具体的な論点に関する否定的な認識（警戒感、懸念等）が同時に併存しているとみられる。また、様々な属性（性別、年齢層、党派等）に応じた認識の差異もあると考えられる。こうした状況は、日本にも該当する可能性がある。

例えば、日本においては、近年、警察に対する国民の一般的・抽象的な信頼感は概ね上昇傾向にある旨が各種世論調査において示されている（小林, 2022, p. 104）。他方で同時に、個別具体の論点、例えば特定秘密保護法（2013年制定）やテロ等準備罪（2017年制定）といった警察等の権限強化に繋がる法案の立法過程においては、懸念や反対の意見表明も一定程度みられている。特定秘密保護法の制定に当たっては、当時の内閣支持率が約10ポイント下落したとの指摘もある（北村, 2021, p. 90）。

第3に、前記のとおり、米英加においては、各国国民が接しているインテリジェンス組織に関する情報が不十分あるいは多くが不正確であるとみられる。明確な根拠はないものの、こうした状況もまた日本に該当する可能性がある。¹²⁾ そうだとすれば、「たとえインテリジェンス組織に対する国民の一般的・抽象的な信頼感が高いとしても、それは必ずしも盤石ではなく脆弱である」との米英

¹²⁾ 類似の事例として、日本では、客観的な犯罪情勢と国民の主観的な体感治安の間にギャップが存在するとみられる（前者は良好であるのに対し、後者は必ずしも芳しくはない）。背景に、マスコミ報道の影響、すなわち誤解の誘発があるとの指摘もある（岡邊, 2022, p. 30）。

等における懸念は日本にも該当する可能性がある。

おわりに

本稿では、米国、イギリス、カナダにおいて近年それぞれ別個に実施された「インテリジェンス組織に対する国民の認識」に関する世論調査の結果の分析を行った。とりわけ、3カ国に共通する特徴点の抽出を試みるとともに、あわせて日本への教訓の検討を行った。

前記のとおり、「インテリジェンス組織に対する国民の認識」の問題は、日本においては、少なくとも現時点においては必ずしも大きな注目を集めるには至っていない。しかし、今後、日本においても安全保障機能の一層の強化が進む中で、インテリジェンス機能の強化もあわせて議論の俎上に上る可能性もある。¹³⁾そうした際には、インテリジェンス組織に対する国民の信頼や認識の状況が議論に影響を与える可能性も考えられる。そうした場合に備え、日本においても適宜しかるべき時期において、こうした世論調査が実施されることが期待される。

参考文献

- 池田謙一（2016）「グローバル時代における日本人の価値観」池田謙一（編著）『日本人の考え方 世界の人の考え方—世界価値観調査から見えるもの』勁草書房：297-306
- 大山耕輔（2010）『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房
- 岡邊健（2022）「統計が示す反直感的ファクト　ゼロ年代以降の殺人を犯罪学から読み解く」『月刊 中央公論』：28-35

¹³⁾ 例えば、2022年12月16日に公表された日本政府の新たな「国家安全保障戦略」は、今後のインテリジェンス機能の在り方に関して、各種の情報収集能力の強化、特に人的情報収集のための体制の充実・強化等の必要性を指摘している（24頁）
（内閣官房 HP： <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou.html>）。

- 北村滋 (2021) 「特定秘密保護法、平和安全法制、北朝鮮 - 3人の総理の下で安保・危機管理を担った10年」『月刊 中央公論』2021年9月号: 88-96
- 小林良樹 (2021) 『なぜ、インテリジェンスは必要なのか』慶應義塾大学出版会
- 小林良樹 (2022) 「都道府県警本部長による対外説明の意義: 基本的な諸概念(アカウンタビリティ、説明責任、正統性、信頼)の整理」『社会安全・警察学』8: 95-123
- 山田真裕 (2016) 「政治に関する意識」池田謙一(編著)『日本人の考え方 世界の人の考え方—世界価値観調査から見えるもの』勁草書房: 227-240
- Canadian Security Intelligence Service. (2018). *Attitudes to the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) - Baseline Study: Final Report*. Retrieved December 1, 2022, from https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/scrs-csis/PS74-8-1-2018-eng.pdf
- Dinic, M. (2021a). *The YouGov Spying Study Part Five: Should the UK be spying on other countries and if so - which?* YouGov. Retrieved December 1, 2022, from <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2021/09/30/part-five-should-uk-be-spying-other-countries-and>
- Dinic, M. (2021b). *The YouGov Spying Study Part Four: Trust in UK intelligence and security agencies*. YouGov. Retrieved December 1, 2022, from <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2021/09/30/part-four-trust-uk-intelligence-and-security-agenc>
- Jackson, J., Hough, M., Bradford, B., Hohl, K., & Kuha, J. (2012). *Policing by consent: understanding the dynamics of police power and legitimacy*.
- Lomas, D. W. B., & Ward, S. (2022). Public Perceptions of UK Intelligence. *The RUSI Journal*, 167(2), 10-22. 10.1080/03071847.2022.2090426
- Lowenthal, M. M. (2022). *Intelligence: From Secrets to Policy (9th ed.)*. CQ Press, an imprint of SAGE.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E., & Manning, M. (2013).

Legitimacy in Policing: A Systematic Review. Campbell Systematic Reviews, 910.4073/csr.2013.1

Rogers, J. d. W. (2013). *Public opinion and the Intelligence Services*. YouGov. Retrieved December 1, 2022, from <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2013/10/11/british-attitudes-intelligence-services>

Slick, S., & Busby, J. (2021). *Public Attitudes on US Intelligence 2020: Final Trump-Era Survey Confirms Broad Popular Support, Reveals Opportunities for Greater Transparency*. The Chicago Council of Global Affairs. Retrieved December 1, 2022, from <https://globalaffairs.org/sites/default/files/2021-05/Public%20Attitudes%20on%20US%20Intelligence%20Brief.pdf>

Slick, S., & Busby, J. (2020). *Public Attitudes on US Intelligence: 2019 Survey Confirms Broad Support Despite Limited Transparency and Persistent Presidential Antagonism*. The Chicago Council of Global Affairs. Retrieved December 1, 2022, from https://globalaffairs.org/sites/default/files/2020-12/report_public-attitudes-american-intelligence_200908.pdf

Slick, S., Busby, J., & Burns, K. (2019). *Public Attitudes on US Intelligence: Annual Poll Reflects Bipartisan Confidence Despite Presidential Antagonism*. The Chicago Council of Global Affairs. Retrieved December 1, 2022, from https://globalaffairs.org/sites/default/files/2020-11/public_attitudes_on_us_intelligence_0.pdf

Slick, S., & Busby, J. (2018). *Glasnost for US Intelligence: Joshua Glasnost, Will Transparency Lead to Increased Public Trust*. The Chicago Council of Global Affairs. Retrieved December 1, 2022, from <https://globalaffairs.org/sites/default/files/2020-11/Glasnost%20for%20US%20Intelligence%3B%20Will%20Transparency%20Lead%20to%20Increased%20Public%20Trust%20PDF%20Report.pdf>

- Tyler, T., & Jackson, J. (2013). Popular Legitimacy and the Exercise of Legal Authority: Motivating Compliance, Cooperation and Engagement. *Psychology Public Policy and Law*, 10.1037/a0034514
- Walker, S. E., & Archbold, C. A. (2020). *The New World of Police Accountability* (3rd ed.). SAGE.
- Zegart, A. B. (2022). *Spies, Lies, and Algorithms; The History and Future of American Intelligence*. Princeton University Press.

The Beard Report/Robson Report and Tokyo's Urban Policy -- Focusing on Shinpei Goto's "broadly defined health policy"

AOYAMA, Yasushi¹⁾

Preface

Sanitation in the narrow sense and sanitation in the broad sense

When Shinpei Goto served as Minister of Civil Affairs of Taiwan, Governor of the South Manchurian Railway, Minister of Home Affairs, and Mayor of Tokyo, he said, "City planning must be based on the laws of biology", and "Cities must not leave the people." He repeatedly stressed it, not only because he was a doctor, but also because he was in charge of the city's administration, and his mission was to "protect the lives" of the citizens.

Goto's urban sanitation policy focused not only on sanitation administration in the narrow sense, but also on people's livelihoods. He tried to implement a comprehensive urban sanitation policy by developing roads, harbors, and railways for the movement of people and goods and the development of economy and culture by developing water supply and underground sewerage systems.

In Goto's book "Principles of National Sanitation" (1889) and his lecture on

¹⁾ Professor Emeritus, Meiji University

the relationship between people and sanitation, Goto emphasizes sanitation in a narrow sense. He explained that there is a broad sense of sanitation too. He said that sanitation in the narrow sense includes health and medical care, but sanitation in the broad sense develops from the narrow sense of sanitation to “protect” people’s lives. Goto preached comprehensive public policy of politics and administration.

When I got a job at the Tokyo Metropolitan Government in 1967, there were organizations such as the Civil Welfare Bureau and the Public Health Bureau. The Civil Welfare Bureau was in charge of welfare, and the Health Bureau was in charge of health and medical care. It is easy to understand when people think of public welfare as administration for people to live. Now, the Bureau of Public Welfare and the Bureau of Public Health have been integrated into the Bureau of Health and Welfare, and the metropolitan hospitals have changed from being directly managed by the capital to becoming the Tokyo Metropolitan Hospital Organization. In this paper, I would like to mainly consider Goto’s sanitation policy in the broad sense.

2 Beard Report and Robson Report

In the past as well as today, policies that distribute coupons and points are welcomed by the general public, but infrastructure development, which will only show results in the next generation, is not easily supported. That’s why politics and administration sometimes tend to lean toward easy policies for the time being. Despite his unpopularity, Goto worked to develop infrastructure that would “protect people’s lives” into the future.

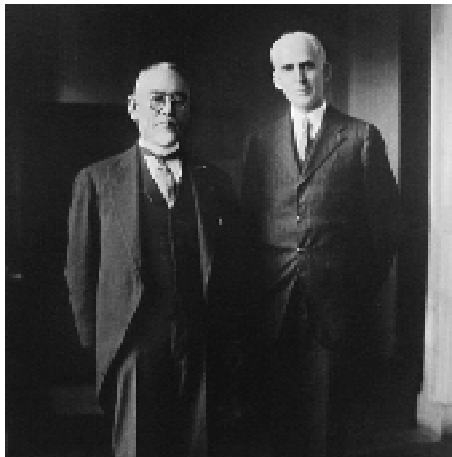
Goto became the mayor of Tokyo and created an 800 million yen plan to build housing, schools, parks, roads, sewage systems, cleaning facilities, and funeral homes. This is exactly what Goto calls a sanitation policy in a broad

sense. However, this plan was ridiculed as Goto's big furoshiki (exaggeration). In 1923, when he became the Minister of Home Affairs responsible for reconstruction after the Great Kanto Earthquake. He then tried to build a 6-meter wide road through all urban areas as a fire barrier and evacuation road, but the budget was not approved by the parliament.

Goto invited Charles A. Beard from the United States twice, when he assumed office as mayor of Tokyo in 1920 and when the Great Kanto Earthquake struck in 1923. The reason for this was that he had a strong desire to enlighten the citizens, and not just to obtain proposals for improvements to the Tokyo municipal administration. Goto had his own policy. Of course, I think he had a humble desire to seek advice, but more than that, he expected Beard's visit to change the public's perception of public policy.

More than 40 years after Beard's visit, the Tokyo Metropolitan

Figure 1 Goto and Beard²⁾



²⁾ Provided by Fujiwara Shoten

Government invited Dr. Robson from England to give advice on the overall administration of the city. At that time, they had their own ideas for improvement, but even if they appealed to the government and to public opinion, it would not be easily accepted. They hoped to change public opinion by announcing their findings in the Robson Report.

At the time, when Japan was trying to catch up with the West, there was certainly an atmosphere in which foreigners would make their statements more persuasive. More than 50 years ago, when the Robson Report (1967) was published, I was already a member of the Tokyo Metropolitan Government, but I devoured the report and was greatly inspired by it. After declaring its post-war recovery to the world at the 1964 Tokyo Olympics, Japan was entering an era of rapid economic growth. The economy and population were expanding, and urban development could not keep up with it, resulting in an absolute shortage of housing, traffic jams, social chaos, and serious pollution problems. Urban administration will also have to undergo major reforms. There are traces of trying to get foreigners to talk about it.

Whether intended or not, the Beard report and the lectures he gave all over the country must have had a great effect, just like the Robson report. Both the Beard and Robson reports can be thought of as showing not only what Beard and Robson were thinking, but also what those in charge at the time wanted to do. In this paper, I would like to consider Goto's sanitation policy in a broad sense while comparing the Robson report, which I personally experienced as an insider, with the Beard report of Goto's time that preceded it.

3 Trajectory of Shimpei Goto's Hygiene Policy

After the Meiji Restoration, Shinpei Goto became a doctor and studied abroad in Germany. When he was director of the Health Bureau of the Ministry

of Home Affairs, he lost his job after being involved in the detention of a mentally ill patient. At the end of the Sino-Japanese War, Gentaro Kodama, who had lost his job in the army, appointed Goto as the temporary chief of the Quarantine Department of the Army and entrusted him with the quarantine of returning soldiers. Goto pulled off the quarantine splendidly.

More than 230,000 soldiers who wanted to return triumphantly to their hometowns and reunite with their families as soon as possible were gathered on islands in the Seto Inland Sea and quarantined. The report at that time was translated into foreign languages, and the German Emperor read it and praised it, saying, "There are many victorious countries in the world, but no other country has properly carried out quarantine".

Japan colonized Taiwan after the China-Japanese War. However, the management of Taiwan did not go well, and as a trump card, the government appointed Gentaro Kodama as Governor-General of Taiwan, and Kodama appointed Shinpei Goto as Minister of Civil Affairs.

At that time, various epidemics, including cholera, were rampant in Taiwan, and people who had been assigned to Taiwan from Japan fell ill one after another. Goto said, "Prevention of epidemics begins with the installation of water and sewage systems." He worked on the development of the road network and the water supply and sewage system for the promotion of Taiwanese industry.

Goto drew water from the Tamsui River in Taipei, built a large-scale sedimentation pond, and developed a water supply system. He demolished the Taipei city wall and built a ring road. He used the stones from the castle walls to lay a large drainage pipe and use it as a sewage system. For rainwater treatment, open culvert sewers were run along the road.

"Taiwan Reminiscences" by Xie Senten, published in Taiwan, writes, "At

that time, there were few ideal sewer systems in the world like those in Taiwan. Today, we can easily find out about these achievements along with photographs and bronze statues of Shinpei Goto in museums all over Taiwan, and we can also see descriptions of his achievements in history books on the shelves of general bookstores.

What is important here is that Goto expanded from the narrow sense of sanitation to adopt a broader theory of hygiene that encompasses all activities that protect human life as a system of nations and societies.

Goto often stressed that “sanitation is the foundation of the nation”, not that environmental sanitation policies are the foundation of the nation, but that the state and social system should be based on protecting people’s lives.

In Taiwan, Goto asked Inazo Nitobe to conduct research, decided on a variety of sugar cane suitable for Taiwan, and encouraged its cultivation. He refined it into sugar, formed a network of roads, built ports and exported it. It laid the foundation for the rebirth of the land of Taiwan, which had many subtropical dense forests, into a modern city. This is what Goto calls sanitation. Today’s Taiwanese people understand Goto’s achievements, so his achievements are exhibited in museums in various places, including the Presidential Office.

During Goto’s eight years of managing Taiwan, Japan won the Russo Japanese War and acquired control over Mantetsu (South Manchuria Railway). Seeing Goto’s ability to succeed in managing Taiwan, the Japanese government appointed Goto as the president of the Manchuria Railway. It was 1906.

Here too, Goto actively built roads and installed water and sewage systems. In cities such as Dalian, there are still manhole covers engraved with MT (the initials of the Manchuria Railway). In addition to the environmental sanitation policy, he also worked to modernize the areas along the railway lines, such as

establishing several modern Yamato Hotels near the railway stations. He set up a survey department and a central inspection office in the Manchuria Railway and worked to develop the economy along the railway line. Because of the understanding of Goto's achievements in the region, modern China preserved the Manchuria Railway president's office in the former Manchuria Railway head office building in Dalian.

Afterwards, Goto returned to Japan and served as Minister of Communications, Minister of Home Affairs, and Minister of Foreign Affairs, before becoming Mayor of Tokyo in 1920. In the following year, he published the "Outline of Tokyo Municipal Government". The content is a solid plan to transform Tokyo into a modern city, including roads, garbage, human waste, welfare, education, water and sewage, housing, electricity and gas, ports, rivers, parks, funeral halls, markets, and public halls. However, this plan has been ridiculed as Goto's big furoshiki (exaggeration) and it was around this time, that Goto invited Beard to Japan.

4 The process of inviting Beard and Goto's purpose

At the time of Goto's inauguration as mayor of Tokyo, the roads were muddy when it rained, dust rose up when the weather was fine, streetcars were congested, sewage was stagnant and gave off a foul odor, and the water supply was repeatedly cut off in the summer. Such was the situation before the modern city, where it was difficult to dispose of garbage and human waste.

The Tokyo Municipal Government Outline was a long-term plan to "protect life" for the city of Tokyo to get out of such a situation, and one of the purposes of formulating this outline was to prevent corruption. Corruption begins when city hall executives and politicians discuss and arbitrarily decide, "Let's improve this place" or "Create that here" based on political speculation. The

idea is that if the overall plan is decided in advance and the project is carried out systematically, there is less room for money under the table.

Soho Tokutomi, a well-known Japanese journalist, commented, “The investigation follows Goto like a bag.” Throughout his time working in Taiwan, Manchuria Railway, the Railway Agency, the Ministry of Home Affairs, and Tokyo City, Goto emphasized scientific research for policy making and advocated the necessity of establishing a large research organization.

Around this time, Yusuke Tsurumi, Goto’s son-in-law, went to America. In a telegram, Goto demanded, “Immediately investigate and report on the corruption of the US municipal administration and its correction.” Tsurumi contacted Beard. Beard, who had taught political history and civics at Columbia University, was just about to resign from his position as executive director of the New York Citizens Research Council and leave for Europe with his family.

He invited Tsurumi to the Madison Square Hotel to meet him and said, “Corruption in U.S. municipal government has persisted for a long time, and reform has often been attempted and failed. Emotional justice cannot reform a complex task such as municipal government. It’s about getting to the root of the problem, moving beyond abstract good-government theories, and providing concrete policies for the city administration.”

Upon receiving the report, Goto ordered Tsurumi to invite Beard, and Beard, who had long been interested in Japan’s modernization, responded to the request. According to a report that Beard later wrote in an American magazine³⁾, when he arrived in Japan in September 1922, the Mayor of Tokyo, Goto, asked him to do the following four tasks.

³⁾ Charles A. Beard, “Municipal research in Japan”, *National Municipal Review* 1923 p.520 – 523

First, to arouse the interest of students and citizens in city administration.

Second, what should be done about the tax system, evaluation, transportation, and consolidation based on the experience of the United States.

Thirdly, what should be the library and research methods of the newly established Tokyo Municipal Research Council?

Fourth, I would like you to submit an honest report on the city's problems as if you were the mayor of Tokyo.

As you can see from this, Goto strongly hoped that Beard would enlighten Japanese citizens and city administration officials, rather than offer advice to Goto himself. For Goto's the goal of enhancing scientific research and modernizing Japan's urban policy, understanding the citizens and stakeholders was essential.

A few years before Beard's visit, Goto traveled around the country giving lectures to disseminate the contents of Japan's first full-fledged city planning law that he had drafted himself. At that time, Goto's favorite subject was "City Planning and the Spirit of Autonomy". Goto argued that it is important for individuals and communities to have a sense of autonomy. For Goto, inviting Beard was the main policy.

At a time when Goto's ideas and plans were called a big deal by those involved, Goto believed that Beard's lectures would greatly contribute to the modernization of city administration.

I have already written about Beard's six-month activities, including the lectures he gave in Japan and the report he submitted in 1922⁴⁾. It was introduced in the "Meeting Bulletin". Beard also visited Japan after the Great

⁴⁾ Charles A. Beard "The Administration and Politics of Tokyo——A Survey and Opinions", New York: The Macmillan Company, 1923

Kanto Earthquake in 1923 and wrote *Opinions on the Reconstruction of Tokyo*.

5 Process and background of inviting Robson

William A. Robson, Professor Emeritus of the University of London, came to Japan in April 1967 at the invitation of the Tokyo Metropolitan Government and the Tokyo Municipal Research Council and stayed there for about six weeks. It was the conservative governor of Tokyo, Ryutaro Azuma, who asked Robson to come to Japan. However, Azuma retired, and after a hard-fought election, the newly elected Governor of Tokyo in April was Ryokichi Minobe, who was backed by the Socialist and Communist Party.

Why did Governor Azuma invite Robson? Robson taught administrative law and public administration at the University of London. His publications include *The Development of Local Autonomy* and *The Merits and Demerits of the City of London*. He was an opinion leader advocating reforms in the way the city government of London responded to the various problems that developed after World War II.

After the 1964 Tokyo Olympics showed the world Tokyo's post-war recovery, the economy and population were concentrated in Tokyo. As a result, so-called urban problems, such as heavy congestion of railways and roads, lack of housing and other infrastructure, and pollution emerged.

In Goto's era, the Circular Route 7, which was planned for earthquake reconstruction, was constructed for the Olympics, but the other cyclic roads were not completed, so traffic from all over the country rushed to the Circular 7, causing serious problems such as noise, vibration, and air pollution.

Circular Route 7 was in such a state that it became synonymous with polluted roads. Even for the Tokyo Metropolitan Government, which successfully hosted the Olympics, reforming the Tokyo Metropolitan Govern-

Figure 2 Cover of the Japanese version of the Robson report



ment was an urgent issue. Even when the governor of Tokyo changed, senior officials of the Tokyo Metropolitan Government gave various explanations to Robson visiting various places and giving lectures all over the country. After returning to England, he also compiled a report on the Tokyo Metropolitan Government.

In response to the Robson report, 13 people, 10 young executives from the Tokyo Metropolitan Government and 3 members of the Tokyo Municipal Research Council, repeatedly held a study group called the Robson Report Study Group. A report was compiled in 1969. This report describes the summary of the report, the current situation and evaluation, the feasibility, etc. for each chapter of the Robson report. In addition, at the end of the book, newspaper articles and letters from the time regarding impressions and opinions about the Robson report were attached.

This report includes articles from newspapers on December 17, 1967. According to this, Governor Minobe appears to be somewhat distant, saying, “I

Figure 3 The report of the Robson Report Study Group by Tokyo Metropolitan Government Executives



agree with the recommendations, but it is difficult to implement most of them immediately.”

Masao Takahashi (Professor Emeritus at Tohoku Gakuin University after working as a professor at Kyushu University), who is close to Governor Minobe, said, “If possible, I would like to see more bold proposals from the outside, given the technological innovations in roads, transportation, and communication information. In that case, the Beard Report may be more innovative, and the Robson Report more conservative.”

Two years later, in 1967, Robson returned to Japan and wrote the second report on the administration of Tokyo. The second report strongly recommended that Tama New Town, which was under development at the time, be not just a residential city, but a well-balanced city that attracts businesses. As a result, I believe that this second report left a mark on the metropolitan government.

6 Urban sanitation policies and their funding in the Beard and Robson reports

First, regarding sanitation in the narrow sense, regarding sewage, the Beard report states, “The current method of treating human waste is unpleasant and unsanitary. The speed of development is too slow. We should introduce a new type of labor-saving machine and hasten maintenance⁵⁾.”

The Robson report points out that “Tokyo’s sewage system has been lagging behind for a long time,” and that the sewage coverage rate in special zones is only 30%.

Robson suggests “The capital should use the voices of the residents as a lever to speed up sewer construction. The metropolitan government should also develop sewage systems in the Tama area. Sewage development should be financed through bond issuance rather than increased central government subsidies.”

Robson goes on to stress that “the governor and the city council should try to get the public’s attention and their concerns about this.”

He even wrote that the reason for the slow pace of sewage development was not only the enormous construction costs but also the issue of priorities.

With more than 40 years between them, both reports call for an accelerated pace of sewage development. In the 1920s, according to Beard’s report, Japan went through an industrial revolution in both light and heavy industries during the Sino-Japanese War and the Russo-Japanese War. Around 1967, according to Robson’s report, after the 1964 Tokyo Olympics, there was a

⁵⁾ When citing the findings of the Beard Report and the Robson Report in this paper, I introduce the gist of the findings rather than refer to the original text.

rapid increase in population due to rapid economic growth. They also share the point of asking beneficiaries to pay and issue bonds to increase sewage development financial resources. The introduction of Beard's new machine is a proposal that Goto seemed to welcome.

Regarding the water supply, the Beard report states, "The Murayama Reservoir was completed in 1924, but the water storage capacity was still no more than that of a small European city."

Decades later, before the 1964 Tokyo Olympics, Tokyo faced an absolute water shortage, and the Musashi Waterway was constructed to incorporate water from the Tone River system.

Therefore, Robson's report did not focus on the issue of water sources, but proposed that "the Tokyo waterworks bureau should handle not only the wards but also the Tama municipalities. Also, the waterworks companies should be self-supporting."

Regarding cleaning, the Beard report said, "Cleaning units should be assigned to each ward." Robson's report also said, "Garbage collection should be handled by the special wards, and waste disposal should be handled by the capital." This is happening today.

Enormous financial resources are required to promote these urban sanitation policies. Both the Beard Report and the Robson Report made strict and proactive proposals on financial resource measures as recommendations to the administration in general. There are many things in common, and it can be inferred that the people involved in Tokyo at the time shared the same thoughts.

In Chapter 4, "Management of City Finances", the Beard report begins with Goto's request for "evaluation", in other words, a special charge (payment by beneficiaries) for the implementation of city planning projects in general.

Beard argues that the beneficiary-pays system should be expanded.

Beard proposes to extend the sewage, subway construction and all urban improvement projects that benefit owners of adjacent property.

At the same time, Beard points out that it takes considerable cost to determine the amount of benefits from urban planning projects rather than evaluating lands and building properties and imposing a direct real estate tax on them. This is because, unlike income tax, the city of Tokyo can directly tax and collect tax without having to inspect a large amount of documents owned by the individual.

He also makes the following recommendations regarding bond issuance. “The city of Tokyo issues too few bonds. At the same time that the city is allowed to issue bonds within a certain limit, it should also be given the authority to solicit foreign bonds.”

Regarding the financial resources of urban planning in general, the Robson report states, “In order to solve the land problem, which is a cancer of urban planning, we will focus on the expected development value of land, which is the main cause of the rise in land prices, and strictly tax the increase in assets as it is due to the increase in development value. We will use this increased revenue to acquire public land such as housing and parks.”

The Robson report makes similar recommendations to the Beard report on bond issuance: “Government limits on bond issuance are too strict. Water and sewage, housing, roads, and other projects should be allowed to issue larger amounts.”

7 Beard and Robson’s Recommendations for the Tokyo Metropolitan Government System and the Special Ward System

In his report, Beard proposed “the administrative unification of Tokyo’s

metropolitan area into a single governmental unit in direct contact with the imperial government.” At that time, the inner part of the current 23 special wards was Tokyo City, and the surrounding wards and the Tama area were part of Tokyo Prefecture. In other words, Tokyo Prefecture subsumed Tokyo City, but this should be unified.

In March 1923, prior to the Japanese translation of Beard’s report, the Tokyo Municipal Research Committee published a large 560-page document titled “Investigative Materials on the System of the Imperial Capital,” proposing a “Tokyo metropolitan system.”

This Tokyo metropolitan system was finally realized in 1943. The Tokyo metropolitan government took over part of the affairs of the basic municipalities for the reason of securing the wider area and unity of the big city for part of the 23 special wards.

Beard demanded that the national government grant the new Tokyo City a great deal of autonomy, and proposed that the authority of the ward mayors be centralized in Tokyo City, but this did not materialize.

The Robson report proposed expanding the metropolitan area to extend the Tokyo metropolitan area to at least the commuting area. He then proposed a master plan for the entire area, with a license to build major highways, air pollution control, and new towns. Although this proposal did not materialize, his purpose was practically achieved.

Today, the Tokyo Metropolitan Government is proceeding with the construction of various highways and railroads in cooperation with neighboring prefectures such as Kanagawa, Saitama, Chiba, and Ibaraki, which make up the Tokyo metropolitan area, and with the central government. As a result, a transportation network covering the entire Kanto Plain is being formed. Ken-O Expressway with a diameter of about 100 km is also under construction (about

90% completed).

Concerning the mayor's authority, Robson, unlike Beard, proposed public election of the mayor for the independence of the ward, which was realized in 1975. At the time of Robson's report, the ward mayor was appointed by the ward council and agreed to the governor of Tokyo.

In Tokyo, there are policies that should be implemented over a wide area and administrative areas that should be addressed according to the regional characteristics of each ward. Both Beard and Robson made recommendations for both the metropolitan system and the municipal system respectively, some of which came true and some of them reversed.

As a result, it can be said that Tokyo has responded fairly flexibly to these matters. The current Tokyo metropolitan area has a population of 14 million people and is divided into 23 special wards and 39 municipalities. 23 of these special wards have a total of nearly 10 million residents and an area of 60,000 hectares, but they are treated differently from ordinary local governments under the Local Autonomy Law. In other words, among the jobs handled by ordinary municipalities, those that "need to be dealt with by the metropolitan government in an integrated manner from the perspective of ensuring administrative unity and uniformity in highly populated metropolitan areas", the Tokyo Metropolitan Government is supposed to handle it, and not the wards.

Specifically, wards cannot handle water supply, sewage, firefighting, and other tasks on their own. In addition, although the authority for city planning and building certification has been gradually transferred to the wards, the authority is still reserved for the Tokyo metropolitan government for projects of a certain size or larger.

Some of the cleaning work has been transferred to the ward, but the final

disposal of waste is still handled by the Tokyo metropolitan government.

In addition, there are some cases where wards are doing things that are usually done in other large cities, such as subways and buses, public hospitals, public universities, public housing, and the establishment of cemeteries and crematoriums, most of which are carried out by the Tokyo Metropolitan Government.

For this reason, municipal tax corporations, property tax, special land holding tax, business establishment tax, and city planning tax are metropolitan taxes.

Of these, municipal inhabitant tax (for corporations), fixed asset tax, and special land holding tax are determined by the Tokyo Metropolitan Ordinance after consultation between the Tokyo Metropolitan Government and the 23 wards under the Tokyo Metropolitan Ward Financial Adjustment System.

Depending on the amount of the shortfall, it is to be delivered to each special ward as a financial resource adjustment grant.

The local allocation tax system, which the Japanese government grants to local governments with insufficient financial resources, is a vertical adjustment from top to bottom. It is a unique system that also has a personality.

In general, both Beard's and Robson's proposals were partly adopted and partly not adopted regarding the allocation of authority between the capital and the wards.

Do the 23 wards have autonomy as local governments, or do they not? Ward heads and ward councilors can be elected by themselves, but the powers that Japanese cities, towns and villages normally have are quite limited. The answer is not easy.

This ambiguous and flexible system ultimately makes Tokyo's city management unique and realistic. Tokyo's urban policy is by no means neat, and

the city's planning seems to be a mess. There is no fixed philosophy or idea running through the structure and landscape of the city as a whole, and each of these megalopolises has its own regional characteristics. However, conflicting interests are coordinated and the city is smoothly managed, and the chaos itself is one of the attractions. I'd like to show Beard and Robson one more time about today's Tokyo and hear their evaluation.

Conclusion

Beard and Robson's Opinion on Relations with the Central Government

When Beard arrived in Japan, general elections were to be held soon. Beard commented, "In order to raise citizens' interest in municipal administration, we should seek to expand civic education. Good results cannot be achieved with just universal suffrage. It is to form a strong public opinion."

This was something that Goto had been cooperating with on a regular basis, and for this reason he later built the Hibiya Public Hall, funded by Zenjiro Yasuda, a leading businessman as a place for citizens to discuss politics.

Beard said in the report: "The mayor of Tokyo has very weak authority. He is controlled by the city assembly and supervised by the governor and the cabinet. If the mayor intends to make and implement a large-scale plan to modernize the city of Tokyo, he must obtain the support of the public and the approval of the Cabinet ministries."

Furthermore, Beard accurately expresses the situation of local autonomy in Japan as follows. "The autonomy now accorded to the majority of the people of Japan and the citizens of Tokyo is by no means like the period between 1642 and 1688 in England, nor in the period between 1789 and 1815 in France. It did not come about as a result of a national awakening or a political movement. Democracy in Japan was not born and grew naturally from below, but was

given from above by a political leader with a clear future in mind.”

Nearly 50 years later, Robson also highlights the following points. “If the metropolitan government is to bring the matter to the central government, it needs the support of public opinion. The mass media plays an important role in shaping public opinion. It is desirable that solutions to the urban problems surrounding Tokyo should proceed in the direction of strengthening local autonomy. For that reason, Tokyo must fight with the central government.”

Both Beard and Robson point out that strong public support is essential for solving Tokyo’s problems, or for the central government to move to solve Tokyo’s problems.

Looking at the history of Tokyo’s administration, the representative governors whose achievements have been recorded in history or who have remained in the memory of the people of Tokyo were by no means on a honeymoon with the central government.

Governor Minobe Ryokichi (1967-1979) was at odds with the government over the issue of pollution, and forcibly carried out “additional and sideways” regulations that exceeded the law through ordinances.

At that time, Tokyo was facing a serious problem of pollution due to the rapid increase in automobile traffic and soot and smoke from factories due to the rapid economic growth. Governor Minobe was supported by Tokyo residents as he fought against the central government’s unwillingness to change the existing level of regulation.

Governor Shintaro Ishihara (1999-2012) also worked with Tokyo and three prefectures to implement gas exhaust regulations for diesel vehicles ahead of the central government.

Both the government and automobile manufacturers opposed the city’s exhaust regulations gas, but Governor Ishihara brandished a plastic bottle filled

with soot to implement the regulations, which also won the support of the citizens of Tokyo.

Governor Yuriko Koike (term of office since 2016) also had conflicts with the central government over issues of venues and costs for the Olympic and Paralympic Games. In terms of measures against the new coronavirus infection, she has consistently produced a confrontational scheme, such as expressing a sense of crisis before the government several times.

Why are the metropolitan government and the central government in conflict in the first place?

In the background, while the central government emphasizes the balance of the 47 prefectures as a whole, the reality is that the citizens of Tokyo and the surrounding regions cannot wait for it. Both the pollution problem of the past and the infectious disease problem of today, were first discovered in Tokyo and appear's to be more serious in Tokyo. A governor who waits for the central government to take action will not be supported by the people of Tokyo in the first place.

Tokyo has a population of nearly 14 million, and the number of eligible voters now exceeds 10 million. The governor or the metropolitan government has no choice but to appeal to voters through the media. The media puts more emphasis on conflict than harmonious relationships. So it's better to show conflicts in the open rather than below the surface. It is the fate of the metropolitan government to search for a solution below the surface while fiercely confronting each other on the surface.

Furthermore, Tokyo is the only prefecture among the 47 prefectures that does not receive the local allocation tax allocated by the central government. On the contrary, a large amount of the corporate tax, which is the main source of revenue, is taken away by the central government. The amount schedule by law

is to reach about 900 billion yen in total for fiscal 2020 and fiscal 2021. Therefore, the capital's remarks to the government sometimes gets a nod or shows no hesitation.

The reason why the governor of Tokyo tends to confront the central government is not because he or she does so arbitrarily or because he or she feels like it. The citizens of Tokyo are very uncompromising with the attitude and policies of the central government when it comes to metropolitan administration.

It should not be denied that it is only natural that the central government attaches great importance to the balance of the 47 prefectures. As a result, however, Tokyo residents often do not support or become frustrated with the central government's policies on Tokyo.

The number of Diet members elected by the citizens of Tokyo is considerably smaller than in most other prefectures relative to its population, which inevitably results in the central government policy being more local-oriented.

Counting the wins and losses of the central ruling party in gubernatorial elections since the Minobe administration, would be 1 win and 6 losses. At the very least, candidates for gubernatorial elections are required to take a critical stance toward the central government.

Although there are differences in the local autonomy systems of the United States, the United Kingdom, and Japan, New York, London, and Tokyo all face serious problems unique to large cities. The situation of political tensions with the central government is common to all countries. For this reason, it can be considered that both Beard and Robson were able to make accurate points to the city administration and the Tokyo Metropolitan Government.

References

Charles A. Beard, “Municipal research in Japan”, National Municipal Review
1923

Charles A. Beard “The Administration and Politics of Tokyo——A Survey
and Opinions”, New York: The Macmillan Company, 1923

青山侑「後藤新平とビード」『後藤新平の会会報』No.16、藤原書店、2017

ウィリアム・A・ロブソン『東京都政に関する報告書』、東京都・東京市政調査
会、1978年

ロブソン報告研究会『ロブソン報告の研究』、ロブソン報告研究会、1969年

実践的政策創造論

明治大学専門職大学院ガバナンス研究科兼任講師¹⁾ 今村 保雄

Abstract

Policy creation is “proactive discipline” that we learn to solve socio-economic problem and to develop new value in order to realize ideal countries and cities. That is also a “clinical study” whose ultimate goal is to derive the maximum happiness of citizens by utilizing the results in this real world. Moreover, policy creation is a “problem-solving” act that includes proposing concrete measures. Therefore, emphasis is placed on the process of planning, discussion, decision, implementation, and evaluation so as to enhance the measures, as well as the actors. Today, not only the public sector but also the private sector participates in the field of policy creation. And many people are forging partnerships and creating public policies. We should develop this good relationship to get over the problem about the aging of the single household and the covid-19 infection, and to build an inclusive urban society where people can reach out each other.

Key words

Tokyo, policy creation, leadership, partnership, inclusive, outreach, sanitation,

¹⁾ (公財)東京動物園協会理事長。元東京都建設局次長。東京都在職中は、ほかに都市整備局、住宅局、清掃局、企画審議室等で勤務。

1 はじめに

理想とする国や都市を実現していくために、経済社会の複雑な問題を解決して、新たな価値を生み出す政策を創り上げるというテーマに取り組むことは、自己の意思と立脚点を問われる「主体的な学問」である。そしてその成果を現実社会に活かしていくことで、住民の最大幸福を導き出すことを最終的な目的とする「臨床の学問」でもある。

現在、東京を始めとする大都市においては、少子高齢化や新型コロナウイルス感染症の影響による社会の構造変化の速度が増している。政治や行政は、いかなる状況においてもそれぞれのフィールドにおいて国民の負託に応え結果を出す責務を負っている。特に住民と現場で向かい合い、地域からの発想によって政策を創造する可能性を持つ、地方自治の場に対する期待は大きい。この論稿はそうした考えに立ち、大都市における政策創造の原点や思考法、全体の構造や最近の変化、将来の展望などについて、実践的な視点からいくつかの事例や筆者の経験も交えてまとめたものである。

なお、意見にわたる部分については、全て筆者個人の意見であることをあらかじめお断りしておく。

2 政策創造の原点

人間は社会のなかに生まれ、その関係性の中で自分を見出す。社会に何らかの違和感や、より望ましいことを実現していく欲求を感じたときに、他者に働きかけていく動機が生まれる。政策創造の原点である。

日本は民主主義を基調とする国家である。政治家、行政職員に限ることなく、企業や地域、学校などで働き暮らし学ぶ人々に政策に関わる機会があり、それを生かして社会を変革していく可能性を誰もが持ちうる。

そして東京を始めとする大都市の発展のためには絶え間ない行政の変革が不

図表 1 状況、問題、課題、方針の流れ

状況	問題	課題	方針
変化するものごとのありさまや様子	状況から発生する、 取扱いや処理を必要とする事柄	問題の処理のために 設定する実行すべき こと	課題実行に向けた、 具体的行動の指針

(資料) 筆者作成

可欠である。特に自治体経営に関わりを持つ人々には、状況を把握し、問題を認識し、課題を設定し、方針を決定して実行していく積極的な姿勢が期待される(図表1)。すなわち、相手の立場に立ち自分事として問題を捉え、状況を変えていくために自ら行動する、リーダーシップとそれに基づく主体的な関わりが求められる。²⁾

3 政策の全体像

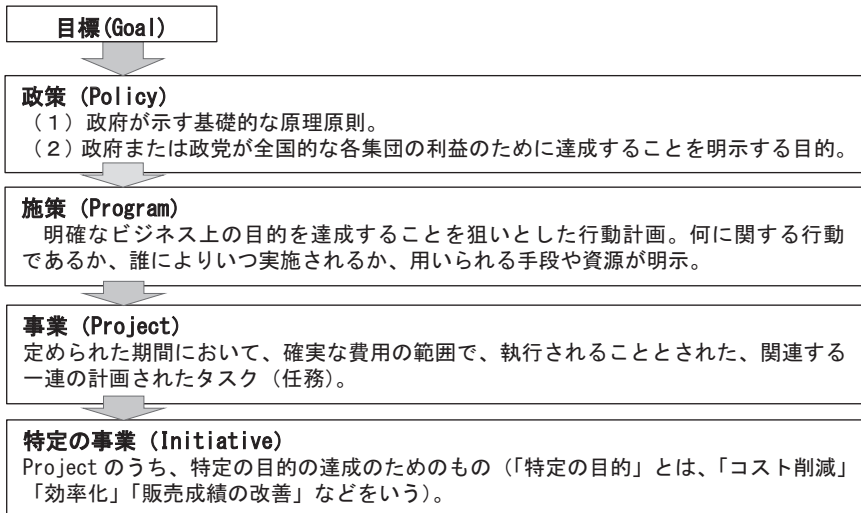
政策とは一般的に「政府、政党などの、基本的な政治の方針、政治方策の大綱、政綱」と定義される。このように解される政策は、具体的には首長や政党の掲げる公約や綱領を基礎として打ち出され、その時代に生きる人々の価値観を反映する。そして政府や自治体は、これらに基づく施策や事業と一体のものとして、政策の全体の体系を形づくる。

3.1 政策の階層

政策は、体系と階層を持つ。目標を達成するために方針を立て、方針に基づいて具体的な施策を展開し、その一環として様々な事業を実施していく(図表

²⁾ リーダーシップとは、組織の上位の者が発揮することを意味しない。組織の構成員が、何らかの問題を認識して変革することを提起して、他の構成員に働きかける行為を指す。

図表2 政策の階層



(資料) 筆者作成

2)。

例えば雇用対策について考えてみよう。目標を「雇用の安定を通して国民の生活の安定をもたらす」とする。次に政策の指針として、「完全雇用の達成」と「賃金の保障」を設定する。これに基づく施策として、「中小企業の振興」「賃金の引き上げ」を推進する。この施策の具体的な事業として「中小企業に対する政策減税」「最低賃金の引き上げ」を行う。

最終的には、所期の目標を達成するために実行した、これらの事業の内容と質、要したコストや有効性が問われる。従って、これらの各階層の概念の間には、具体的な牽連性があり、その因果関係を論理的に説明できるものでなければならない。

3.2 政策の価値観

政策の最上位には、「目標」がある (図表2)。高い次元で社会を統合する

(integrate) 理念が求められるため、設定にあたっては、社会を構成する多くの人の意見や考えを必要とする。さまざまな世代の人々の価値観は、生きてきた時代や社会背景によっても異なる。部分的な目標であれば、関係する人々の納得や共感を得られればよいが、国や自治体というレベルの目標になると、完全に人々の考えの一致を見出すことは難しい。であるからこそ、多くの人の意見や考えを集約する手段の確保と実施の努力が大切になる。より多くの人々で共有される価値観に裏打ちされたものとする事で、政策はより大きな普遍性を持ち、有効なものとなる。議論や説明を行って始めて「豊かさ」「成長」「成熟」「持続的発展」などの価値観は広く人々に共有され、安定した社会の土台になっていく。

3.3 政策の規範性

日本は日本国憲法を最高法規とする法治国家であり、行政も法令に則り運営される。いわゆる「法律による行政の原理」である。政策もこの原理に沿って、さまざまな形式をとって行われる（図表3）。根幹となる法形式である条例や

図表3 政策の形式

形式の種類	内 容
条例・規則	明民法による政策表現。
予算	年度内の収入支出の活動、後年度負担などを定め、議会と住民に対して明示する法形式の一種。（歳入歳出予算、継続費、繰越明許費、債務負担行為、地方債、一時借入金、歳出予算の流用）
構想・計画	首長の公約や政見を基にする基本政策を体系的に明らかにする。
施政方針	年四回の地方議会冒頭の演説を通じて自治体政策の内容を議会と住民に明らかにする。
議会答弁	議員、特に各会派の代表からの質問に対し、自治体政策の内容を明らかにする。
報道発表	定例的な報道機関への会見などにおいて、首長から自治体政策の内容を発表するとともに、質疑を通じてそれを明らかにする。

（資料）筆者作成

予算は、議会の質疑と議決を必要とする。そのほか、議決は不要であるが、重要な内容を持つ構想、計画なども、議会において報告を執行機関から行い、質疑を通じ必要に応じて修正を行うなど、議会の意思を反映する。

こうした各種の手続きを経て明示された政策は、規範性を持ち、執行機関の行為や活動の内容や手続きを規定する性格を持つ。あわせてその効力の限界を定めているものでもあり、実際の行政運営にあたっては、このことを常に意識しておく必要がある。

4 政策創造のプロセス

政策創造は、「目標」や「方針」のみではなく、具体的な方策の提案を含む「問題解決型」の行為である。そのため方策を充実させるための、立案、議論、決定、実施、そして評価に至る一連のプロセスが重視される。この章ではその政策のプロセスに焦点をあてていく（図表4）。

図表4 政策決定、実行、評価のプロセス

1	認識・定義づけ	問題提起の内容は何か
2	認識した人の集約	問題が重要と認識する人々はどのくらいいるか
3	人々の組織化	問題と認識する人々をどのように組織化するか
4	政策決定機関へのアクセス	政策決定機関へのアクセスはどのように維持されているか
5	アジェンダ・セッティング	どのようにアジェンダとして設定され進められるか
6	定式化	解決策はどのように提案され、誰がどのように内容を深化させるか
7	法案による正統化	誰が賛成し、多数派を維持するか
8	予算化	どの程度の財源を提供するか、それは十分か
9	政策の執行	誰が進行管理し、どのようにサポートするか
10	政策の評価	誰がその結果をどのような方法で評価するか
11	適合/終了	どのような調整がなされどのような結果となったか

（資料）Jones(1984)から筆者作成

4.1 政策の「窓」

Jones (1984) は、「人々は体験したことのうち、他者に影響を及ぼすことを問題として認識し、社会的に解決するべきことを問題として定義する」としている。³⁾また、この問題意識を共有する人を確保して組織化することが重要なポイントとしている。

さらに、組織化された人々が提起した問題を受けとめる行政機関が、その問題を「議題」として設定する「アジェンダ・セッティング」を行うことで、具体的な決定過程に組み入れられることになる。このとき「政策の『窓』」が開かれたと言ってよい。⁴⁾

例えば、自然災害などそれに伴い顕在化する問題、また人口・世帯構成や所得の変化による社会的な問題が認識され、報道機関や SNS を通じて広く認知されることが出発点になる場合がある。あるいは地域において、住民がその問題を共有し活動を始めることが出発点となる場合がある。

行政には、こうして広く認知された問題が、複数のチャンネルで提起される。署名活動の場合もあれば、議会への請願・陳情による場合もある(図表5)。⁵⁾また他自治体からの申し入れなどが行われるときもある。

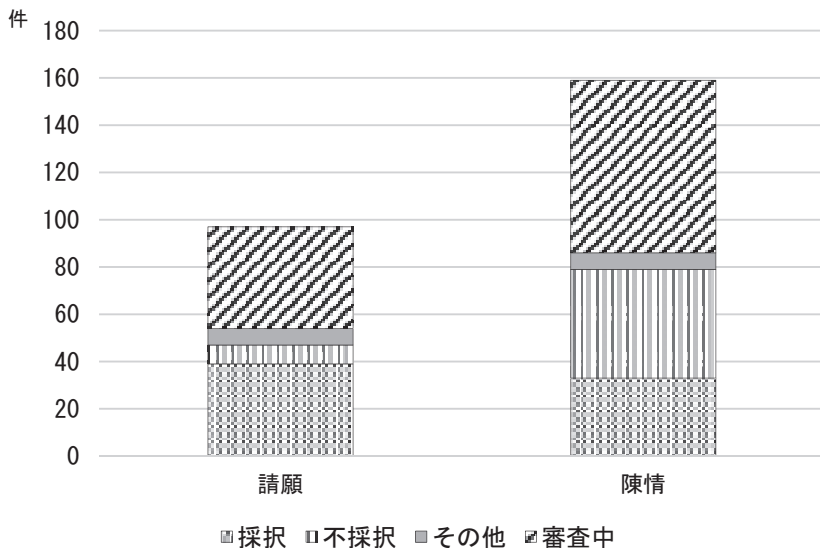
そして地方議員や自治体職員は、自ら問題を認知し新たな政策創造を進めていくことが多い。地方議員と自治体職員は個々の施策や事業について、日常的に情報交換や意見交換を行い、政策のブラッシュアップを図っている。

³⁾ Jones (1984)、pp52～53。

⁴⁾ Kingdon (2003) によれば「政策変更の機会の『窓』」は、政策上の問題への注意が必要となる機会である「問題の流れ」、問題の解決策が実行可能な機会となる「政策の流れ」、そして問題解決の動機とリソースの双方が揃う機会となる「政治の流れ」の三つの流れが合わさるときに開くとされている。

⁵⁾ 地方議会への請願・陳情は憲法第16条によって保障された国民の権利とその具体化である。東京都議会を例にとれば、例年100件を超える請願・陳情が審査されており、議員紹介による請願を中心に一定数の案件は採択されて、都政運営に影響力を持つ場合が少なくない。

図表5 東京都議会における請願・陳情の審査状況（令和2年）



（資料）東京都議会「都議会のはなし」

この後、多数の賛意が集まり、内容がよく検討され、実効性があるものと判断された政策が、政策の形式である法案や予算に組み込まれ議会上程される。議会において議論の後に決定され、財源が付与され、実行に移されていく。

4.2 政策の要素

実行される政策には、構成する要素、すなわち対象、手段、権限と財源がある。

対象とは、その政策が誰に対して向けられるかということである。悉皆という場合もあり得るが、通常は、特定された問題を解決して新たな価値を創り出すために対象は限定される。

手段とは、政策を実行するにあたっての具体的な行動と手法である。一般的な類型としては、①対象の行動を規制する直接的な規制、②対象に直接サービスや物品などを支給する直接的供給、③行政が対象に対してインセンティブを

もって働きかける、あるいは新たな市場などのステージを設定して参加を募るなどの経済的手段、④イベントや広報を通じて政策の内容に理解を求める普及啓発がある。⁶⁾

このうち経済的手段は、別の視点でも類型化される。サプライサイド型の手法とデマンドサイド型の手法である。例えば学校の建設や学級の増設は、供給を増やすサプライサイド型の手法である。これに対して、授業料の補助などを行うのは、利用者側に対するデマンドサイド型の手法である。

こうした類型を持つ手法を組み合わせると最も有効と思われる施策を組み立てる (policy mix) のであるが、その際には、複数の問題に対しては複数の手段の組み合わせをもって取り組むことを意識しておく必要がある。

最後の権限と財源であるが、前節で述べた正統性を裏付ける法令と、実行にあたっての財源を定める予算が必須であり、これらのなかに政策の対象や手段が組み込まれる。

4.3 政策の実現性

実際に制度設計を行う場合、特に法案や予算案を検討する際に考慮しなくてはならないのは、その実現性 (feasibility) である。規制にせよ、誘導にせよ、住民に受容されるのか、安定して実施が継続できるかなどについて議論しチェックしなければならない。

まず規制的な手法について考えてみよう。納得が得られなければ反発や回避が予想される。周知に努めても、多くの住民によびかける場合、一部知らないままにおかれる人々の存在が予想される。規制を遵守しない場合のペナルティを受ける損失と引き続き行動を行うことで得られる利益を天秤にかけて、規制を破る人々の存在も予想される。

次に、経済的手段について考えてみよう。既に充足されている人々が多けれ

⁶⁾ 秋吉ほか (2010) pp86~99。

ば、補助を行っても大きな効果はない。手続きがあまりに煩わしい、あるいは受付が遠距離にしかなく利便性に欠けるといった場合も受容されづらい。また、手数料を徴収するといったマイナスのインセンティブの場合、規制と同様に、場合によっては反発を招きかねない。

規制的手法も経済的手段もこうした失敗のリスクをはらんでいる。リスクをしっかりと見極めながら、多くの住民にとって納得を得られるように制度を設計する必要がある。またこうした点をクリアしておくことは、議会での法案や予算の審議における説明や質疑にとって重要となる。

4.4 政策の不確実性

現代社会は、変化の速度を増すだけではなく、複雑化している。半年前の状況が現在も同様ということはなく、実施する施策や事業が所期の目的を達成するとは限らない。

現実の事象に対して施策を実施する場合、その効果を事前に見込むことは可能だろうか。この場合、モデルを構築してシミュレーションを行う場合があるが、必ずしも社会変動を考慮した予測ができるものではない。そもそも政策とは、変数式に数値を代入すれば解を得られるというものではない。その対象は人間であり、人間が運営する組織であり、人間と組織によって構成される変転極まりない社会である。⁷⁾

従って、政策を立案し実行する場合には、統計調査のみならず、世論調査やアンケートなどにより、対象となる人々や組織、地域の実情や変化を見極めながら、取り組みを進めることが求められる。さらに地域や対象、期間を限定して施策を実施し、効果や費用、影響などを見極める社会実験を行うことも有益である。

⁷⁾ 葉師寺 (1989) は「そもそも政策科学 (policy science) は、『ネジを巻けば針が動く』ものを対象としているわけではない」と指摘している。

一方、多くの視点や創造性を取り入れるための工夫が必要である。「複数の問題の解決のために複数の手段を組み合わせる」には、参加者の多様化や専門性の強化が求められる。

そして、納得感と共感を得ることに努めることが必要である。誠実かつ積極的に広報や情報提供の機会を設け、政策の意味や必要性について説明していくことが求められる。⁸⁾

4.5 政策の評価

政策のプロセスは最後に「評価」を迎える。小泉内閣の時代に本格化したNPM (New Public Management) の一環として行われるようになった行政評価も定着しつつある。⁹⁾ 今では通常「やりっ放し」の事業はあり得ない。総務省行政評価局の平成28年(2016年)10月の調査では、全自治体では61.5%、都道府県及び特例市以上の団体では8割以上が行政評価を導入済との結果が報告されている(図表6)。¹⁰⁾

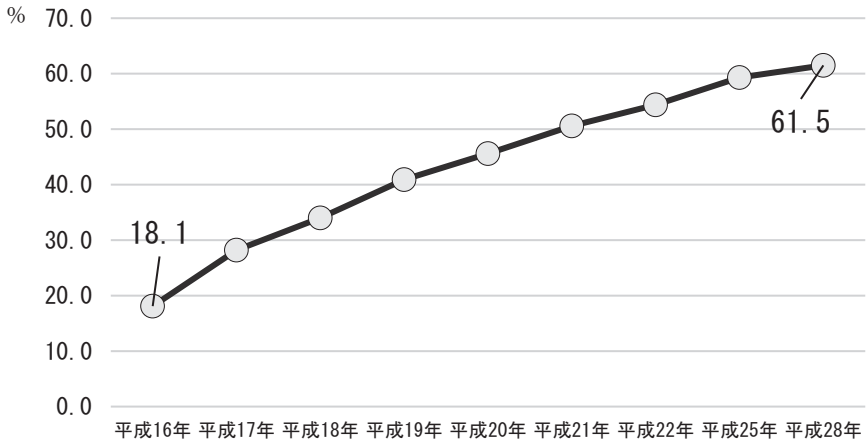
行政評価の効果としては、「成果の観点で施策や事業が検討された」「職員の意識改革に寄与した」「事務事業の廃止、予算削減につながった」「個別の事務事業の効率性が向上した」「個別の事務事業の有効性が向上した」ことが挙げられている。一方、行政評価の問題点として、「評価実施自体の目的化」「活用さ

⁸⁾ 一例を挙げれば2005年11月に判明した「構造計算書偽造問題」の被害者の生活再建策を巡って、国、東京都を始め関係する自治体、業界団体などにおいて大きな議論が巻き起こった。当時は被害者救済に関して行政は積極的に行うべきとする世論と、いわゆる自己責任論に立ち、行政は慎重であるべきとする世論があり、行政はさまざまな場で対策の説明に努めた。

⁹⁾ Hood (1995) は、NPM の7つの要素を挙げているが、その中には、業績の明示的な基準を指標として掲げ、測定可能な成果の基準とすること、また行政組織は、結果 (output) を基準として統制 (control) し、業績とリンクさせて給与を決定することを進めていくことなどがある。これらは目標を数値化しその達成度を測定するという評価作業を前提とする。

¹⁰⁾ 総務省行政評価局 (2017)。

図表6 地方自治体における行政評価導入の状況



(資料) 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」(2017)
「地方公共団体への評価手法等の情報提供等の支援に関する調査研究」(2017) から作成

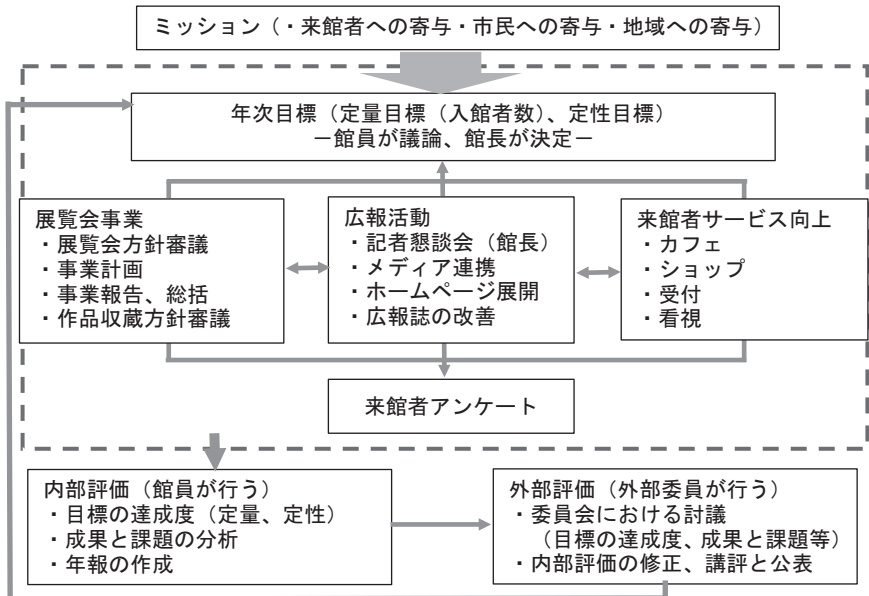
れない評価結果」「迅速な見直しの困難さ」「職員作業負担の高まり」「有効性の低い外部評価」が指摘されている。¹¹⁾

このように、行政評価には長所と短所があるが、基本的にはこの仕組みを活かしながら、マネジメントの改善と利用者の視点に立ったサービスの質の向上を図っていくべきである。そのためこの評価をより使いやすく、多くの関係者の参加を可能とし、評価に要する労力を減らし、評価のプロセスや結果を次のサイクルにつなげる工夫が必要である。筆者は、対象となる組織の単位、事業内容、評価項目などは千差万別であり、それに応じて弾力的な仕組みを可能とする「分権型」の評価システムが望ましいと考える(図表7)。¹²⁾

¹¹⁾ 富士通総研(2017)。

¹²⁾ 例えば東京都写真美術館は開館10周年となる平成18年に、福原義春館長(当時)のもと「わが国唯一の写真・映像の総合美術館として、センター的役割を担う存在感のある美術館を目指します。」とミッションを定め、東京都の指定管理者制度に基づく評価に先行して、独自に評価システムを導入した。

図表7 東京都写真美術館における評価システム



（資料）東京都写真美術館年報から作成

5 事業系ごみの全面有料化 —東京都の政策創造の例—

この章では東京都における政策創造の実例を紹介し、これまで記してきた論点との関係について簡単な分析を行い、理解の一助としたい。紹介するのは、平成8年（1996年）12月から東京23区で実施された、事業系ごみ全面有料化の取り組みである。

5.1 背景

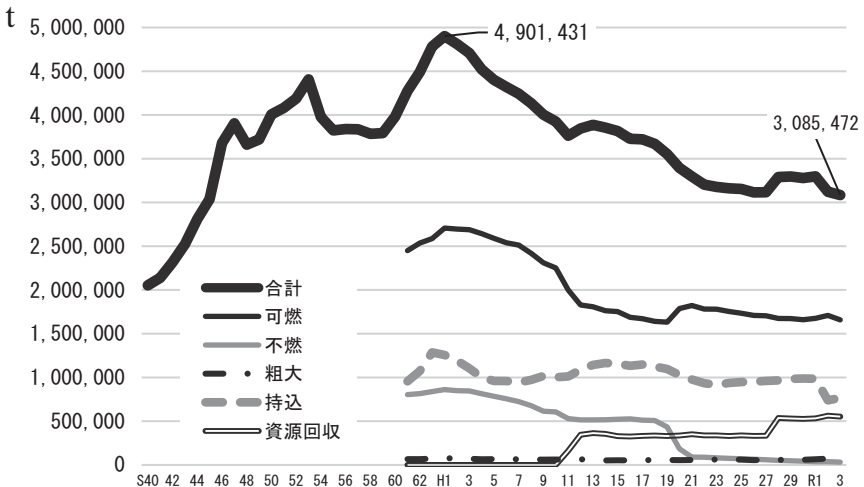
ごみ問題は常に都政の主要な政策上の課題の一つであった。そうあらしめたのは、ごみの量が膨大であること、ごみの排出は日常の生活そのものであること、ごみの量や性状は、景気や物価の動向、消費生活のスタイルに影響されや

すいこと、ごみは排出した場所で処理できないために広域処理となり、特定の地域に負荷がかかりやすいということなどの、巨大都市東京のごみ問題の特徴である。

さらに収集、輸送、中間処理、最終処分のプロセスには、地域、民間企業、行政など多くの人々の理解と協力が不可欠であること、処理には多大のコストと環境負荷がかかること、それに対応するための技術の進歩が不可欠であることなどの要素もあいまって、その重大さを増した。

鈴木都政が誕生した昭和54年（1979年）には第二次石油ショックが発生し、低成長経済が継続したため、しばらくごみの量は横ばいを続けていたが、昭和60年（1985年）以降急増し、平成元年度（1989年度）には過去最高の490万トンに達した（図表8）。これは景気の回復と経済活動の活発化、オフィスから排出される紙ごみなど事業系ごみの急増、使い捨て製品や容器の増加、円高による

図表8 東京23区におけるごみ収集量の推移（1965（S40）～2021（R3））



（資料）東京都「東京都統計年鑑」「清掃事業百年史」、東京二十三区一部清掃事務組合「清掃事業年報」から作成

（備考）昭和61年以前は計量値ではなく、車両の積載容量に基づくものであるため、東京都清掃局による推計値となっている。

輸入原材料の値下がりと再生資源のだぶつきによるものとされている。¹³⁾

5.2 経緯

東京都は、清掃工場の焼却能力がごみ量の増加に追いつかないために未焼却のごみを直接埋め立てざるを得なくなったこと、そのため最終処分場の寿命が短縮される見込みとなったこと、その影響を受けた産業廃棄物の広域移送による不法投棄の恐れなどの問題に直面することになった。

東京都が昭和61年（1986年）11月に策定した「第二次東京都長期計画」では、清掃工場の建設、分別ごみ処理施設の建設、埋め立て処分場の整備を10か年計画に位置付け、昭和67年度（平成4年度、1992年度）に区部可燃ごみの全量焼却を達成することを目標としていた。

しかしながら昭和60年（1985年）からのごみの急増により、排出段階から収集、輸送、中間処理、埋め立ての各段階にわたって根本的な再検討を行うこととなった。

平成2年（1990年）11月、東京都清掃審議会は「ごみの抑制方策」と「清掃諸施設の整備」について答申を行った。これとともに、東京都は同年11月に策定した「第三次東京都長期計画」とそれを具体化する数次の実施計画において、「リサイクル型都市づくり」を進めるため、廃棄物等の処理処分の長期的展望を行ったうえで、都民、事業者、行政が一体となってごみの減量化とリサイクルを推進すること、清掃工場の建設計画を策定し建設を進めてごみの減容化を進めることを定めた。

平成6年（1994年）、「ごみ減量化の方策」と「廃棄物手数料」について前年に鈴木都知事から諮問を受けた東京都清掃審議会は、7月の中間答申を経て、12月に最終答申を行った。このなかで区部においてごみの減量化のためには事業系ごみの減量化が不可欠であり、そのため、それまで無料としてきた1日あ

¹³⁾ 東京都清掃局（2000）p298、東京都企画審議室（1998）p720。

たり10kg以下のごみも、事業系ごみについては有料とすべきとの提言を行った。これを受けて東京都清掃局は、翌平成7年（1995年）1月～2月にかけて住居併用型店舗の多い6商店街389事業者の協力を得て、事業系ごみ有料化モデル実験を行い、実施に向けた課題を調査、分析した。¹⁴⁾

平成7年（1995年）4月に東京都知事に就任した青島幸男氏は、ごみの抑制とリサイクルの推進については積極的であり、清掃行政にとっては追い風となった。¹⁵⁾

東京都は同年11月に策定した「とうきょうプラン95」で、「生活を守る」とした政策方針のもと「環境と調和したまちづくり」を掲げ、その一環として「資源リサイクルとごみ処理」を進めるとし、有料化を含む「事業系ごみの減量化」を新規事業として打ち出した。¹⁶⁾

ほぼ同時期の11月17日に東京都清掃局は「事業系ごみ全面有料化実施素案」を発表、その後の修正を得て「同実施案」を発表した。¹⁷⁾

平成8年（1996年）2月に開会した平成8年度第1回定例都議会では、事業系ごみ全面有料化に向けて提案された条例改正案をめぐる、活発な質疑が行われた（図表9）。¹⁸⁾

中小企業や商店の負担への懸念や、税金の二重取りではないかとの批判もあったが、条例改正は可決された。この後、東京都清掃局は12月の本格実施の前に、7月と10月の二度にわたり試行を行うとともに、23区内56万事業者への周知を徹底するために、商店会、町会、清掃協力会などに対して、現場職員を先頭に夜間も含めて説明を行った。¹⁹⁾ 青島知事は神楽坂商店街を訪問している。

14) 東京都清掃局（2000）p318、荒屋（1995）p87。

15) 青島（1998）などにおいて、自身の口からこの問題に対する熱意を語っている。

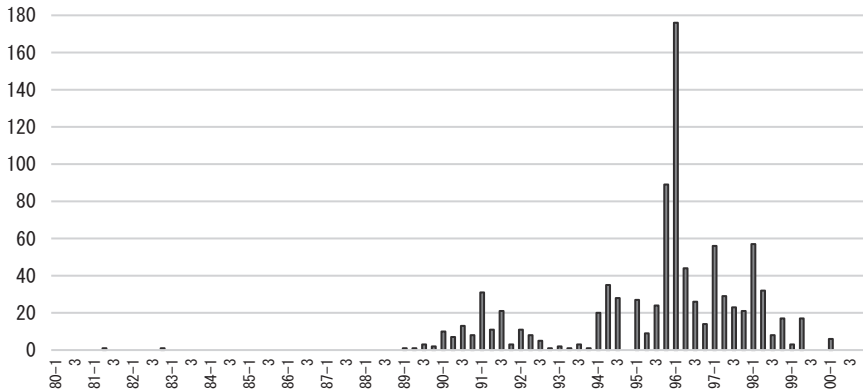
16) 平成7年10月7日各紙（読売、日経、産経、朝日、毎日など）。

17) 東京都清掃局（1996）p51。

18) 条例改正の説明は青島都知事の平成8年第1回都議会における所信表明を参照のこと。

19) 東京都清掃局（2000）p317。

図表9 東京都議会における「事業系ごみ」をめぐる発言数（1980-2000）



（資料）東京都議会ホームページ「会議録検索」で作成

<https://www.metro.tokyo.dbsr.jp/index.php/6416817?Template=list>

（備考）キーワード「事業系ごみ」で検索。議事録上の全てのヒット数をカウントした。定例会以外の委員会におけるヒット数は、便宜上次回定例会以前直近の定例会に含めた。

こうした努力の積み重ねにより、事業系ごみ全面有料化はスタートを切ることが出来た。

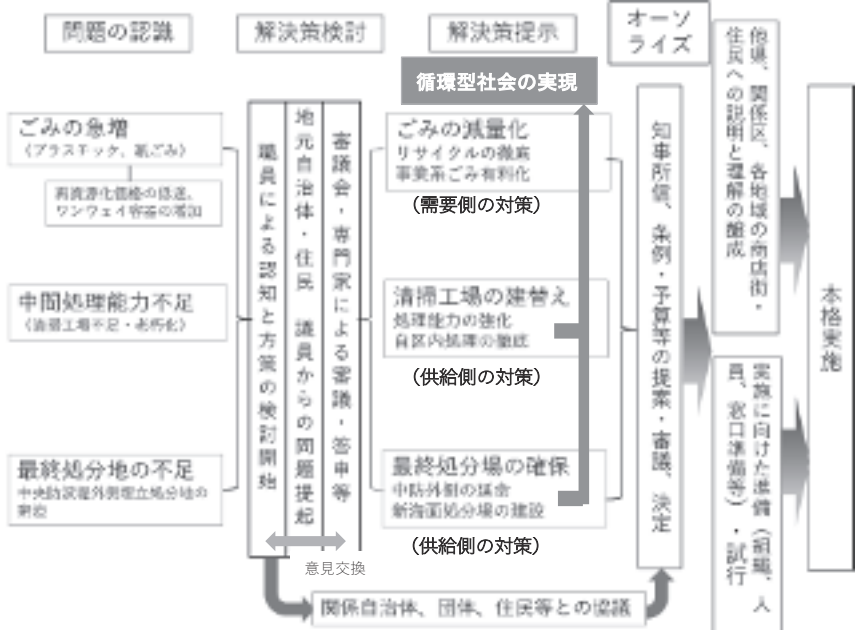
5.3 ごみ減量策の全体構造

鈴木都政と青島都政の二代の政権で継承されて実施に至った事業系ごみ全面有料化は、これ以降大きな効果を発揮し、現在では東京二十三区清掃一部事務組合が展開している「東京モデル」の一翼を担い続けている。²⁰⁾平成元年度(1989年度)に490万トンを超えた区部のごみは、令和3年度(2021年度)には309万トンにまで減少している(図表8)。

このモデルの原型は、事業系ごみの全面有料化だけではなく、中間処理能力の向上や最終処分場の延命と確保などにも全体の政策の体系として形作られている(図表10)。

²⁰⁾ 東京二十三区清掃一部事務組合(2018)。

図表10 ごみ減量化対策の全体像



(資料) 筆者作成

この全体の構造を見ると、第4章で挙げた点が明確になる。

第一に、この政策にはしっかりとした体系と階層がある。鈴木都政においては「マイタウン東京の実現」、青島都政においては「生活都市東京の実現」を全体の理念とし、そのもとに鈴木都政では「安心、いきいき、ふるさと」、青島都政では政策の方針である「生活を守る、支える、豊かにする」に基づき「循環型社会の実現」を目的として、具体的な解決策の検討と提案を行っている。

第二に、政策の体系と目標が共通の「価値観」に裏打ちされている。都市のキャパシティや資源の有限性、そして地球の有限性を自覚して消費社会を転換していくという意識が、この時代に都民や企業の間根付き始めたことと軌を一にしている。

第三に、「複数の手段の組み合わせ」によって複数の問題を解決しようとするポリシーミックスが実行されている。そして、ごみを減量化する需要側へのアプローチと、ごみの受入れ、処理能力を増強する供給側へのアプローチがある。

第四に、事業系ごみの全面有料化に向けて、「実現性と効果を意識して」、専門家からの意見聴取、モデル実験による検証、都民や排出者に対するアンケートなどを丁寧に行うことで不確実性を極力排除し、多くの人々の協力を得ようと努めていた。

第五に、政策が「規範性」を持つに至る過程において、都知事の諮問機関である審議会における審議と答申、行政機関内における議論と検討、そして都議会の場において条例と予算に関する熱心な質疑や意見表明が行われている。

5.4 リーダーシップとパートナーシップ

さらにこの事業系ごみ全面有料化に際して注目されるべきは、トップと現場のリーダーシップである。

鈴木知事も、青島知事も、状況の悪化に迫られていたことはあるが、ごみ問題の解決には並々ならぬ解決への意思を表明していた。²¹⁾この二人の知事の時代に東京のごみ問題はかなり改善した。

そして実際には「現場のリーダーシップ」の発揮が大きく貢献した。ごみ出しをする人、町会や商店会の役員として街場を預かる人々、ごみを収集する職員と現場を統括する監督職員など、全ての人々がそれぞれの持ち場で、問題を認識し、よく説明と意見交換を行い、工夫を行った。さらに、日常のごみ収集のなかで長い年月にわたり培われてきた信頼関係に基づくパートナーシップが、この施策の実施を可能にした。²²⁾

²¹⁾ 例えば、東京都議会ホームページ「会議録検索」でキーワードを「ごみ問題」と設定して検索すると、鈴木都知事は1989年（平成元年）12月～1995年（平成7年）2月の間に71回の発言と答弁を行い、青島都知事は1995年（平成7年）5月～1999年（平成11年）2月に39回の発言と答弁を行っている。

6 政策創造の担い手の変化

21世紀となり既に20年以上が経過した。行政や地方自治の政策も大きく変化している。戦後復興の時代から高度成長、安定成長から成熟社会を経て、現代はいわば「多様化社会」へと変化しつつある。第5章では、ごみ問題の解決の成否を決したのは「現場のリーダーシップとパートナーシップ」であると記したが、公共政策の担い手は、さらなる変化を見せ、政治家や官僚の専売特許ではなくなりつつある。

6.1 伝統的な「官」「民」関係の変化

伝統的に政府活動と市場を含む民間の活動は対立関係にあり、その構図は大きな政府と小さな政府の対立、また計画の失敗と市場の失敗の構図としてとらえられてきた。

しかしこの対立関係の構図は、次の二つの要因により徐々に変化した（図表11）。

第一に、成長をもたらすためにはインフラ整備が不可欠であるという認識の広がりである。以前は公共投資とそのための政府財源の確保を公共による市場への関与ととらえ、それを必要とする立場と、民間への圧迫ととらえて軽減を

図表11 行政と民間の新たな関係（概念図）

		従 来	現 在
効率	公共事業	削減して減税、小さな政府を	行政と民間が連携、新たな基盤と価値創造
	市場規制	緩和して自由に民間参入	市場ルールは確立しながら自由な競争を
利便	公共事業	発注者と受注者	必要に応じて民間が公共政策に参画
	規 制	民間活動を規制	規制の緩和により民間の創意工夫を生かす

（資料）筆者作成

22) 東京都清掃局（2000）pp316～320。

唱える立場が対立していた。しかしその後、都市インフラに投資して交通通信基盤を整え、生産性を高めることで成長を達成できるとするコンセンサスが形成された。

またこれと併せて、行政による規制についても必要に応じて見直し、緩和することで効率的に民間投資を呼び込み、地域再開発により都市の活力と省エネルギーなど環境向上の効果をもたらして持続的成長の実現に貢献することが重要であるといった考えが広がった。

第二に、公共事業など公共政策の具体的な場面における行政と民間の関係のとりえ方の変化である。基本的に発注者と受注者、規制する側と規制される側と峻別されてきたわけだが、その後、民間企業の発想や創意工夫、さらには資金を導入するために、公共政策の領域に民間企業が参画する機会が増えるなど、連携する局面が増加した。

この2つの変化は、都市活動の効率性の向上と、行政サービス利用者の利便性の増進をもたらす成長戦略の両翼として、定着した。

6.2 変化をもたらしたNPMの経験

この変化をもたらした契機は何であったのか。筆者は、NPM（New Public Management）の経験がその一つであったと考える。

日本でNPMの大きな柱となった民営化（privatization）は、行政の公共政策の分野においては、主に指定管理者制度、PFI（Public Finance Initiative）による市場開放によって進められた。

都政においても、都営施設への指定管理者制度の導入や、施設建設にあたってのPFI手法の導入が進められた。導入直後は、企業や団体に関する業務遂行能力に関する問題の解決や、あるいは選定にあたっての評価法の作成と改善など、いくつかの条件整備が課題となっていた。

行政の側が蓄積した知見を活かしながらこうした課題をクリアしていく一方、業務遂行能力を持つ企業や非営利団体は増加し、あるいは専門的な業務を

担う団体は創意工夫を積み重ねて質をさらに向上させるなど、全体として制度が成熟してきている。

さらに担い手の新たな変化と深化が見られているのが、公共空間の利用である。道路、公園、住宅などの行政財産は自由往来を原則とするため、私的な活動で常時その中の空間を占有することは禁止されていた。しかし最近では利用者の利便性増進や、周辺も含めた地域振興を目的として規制が緩和され、行政と民間が連携した活動を行うケースが増えている。

道路に関しては、都市再生特別措置法や国家戦略特別区域法に基づき、いわゆるエリアマネジメントの実施が可能となって久しい。東京都道でいえば、行幸通地下道や環状二号線新虎通りで実施されている。地元住民、企業などが協議会を結成し、持続的に地区の清掃、美化活動を担いながら、カフェやマルシェ、ギャラリー設置と展示、イベントなどの活動を行っている。²³⁾

公園については、公募によりカフェなどを運営する企業をコンペのうえ選定し、来園者の利便性向上を図っている。都立公園では、上野公園や木場公園、浮間公園などで実施されている（図表12）。²⁴⁾

国土交通省は、道路については「歩行者利便増進道路制度」、公園については「公募設置管理制度」を創設し、こうした地方自治体や民間企業の取り組みを支援している。²⁵⁾

²³⁾ NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会、新虎通りエリアマネジメント協議会のホームページ参照のこと。なお行幸通り地下には、本稿執筆時点（令和4年11月）において「東京都行幸地下ワクチン接種センター」が設置されている。

²⁴⁾ 東京都建設局は、平成29年5月に東京都公園審議会から、民間とともに進める公園の多面的な活用の推進を内容とする答申を受け、複数の都立公園において多彩な空間活用を図っている。これは、一定の条件を示したうえで出店団体を公募し、企画内容を審査して事業者を決定するもので、民間の創意工夫を反映する仕組みとしている。

²⁵⁾ 歩行者利便増進道路制度は <https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/index.html>
公募設置管理制度は <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001329492.pdf>

図表12 都立木場公園に出店したカフェ&ショップ「KIBACO」の外観



(資料) 筆者撮影。木造であり、夏季でも涼しく過ごしやすい構造となっている。

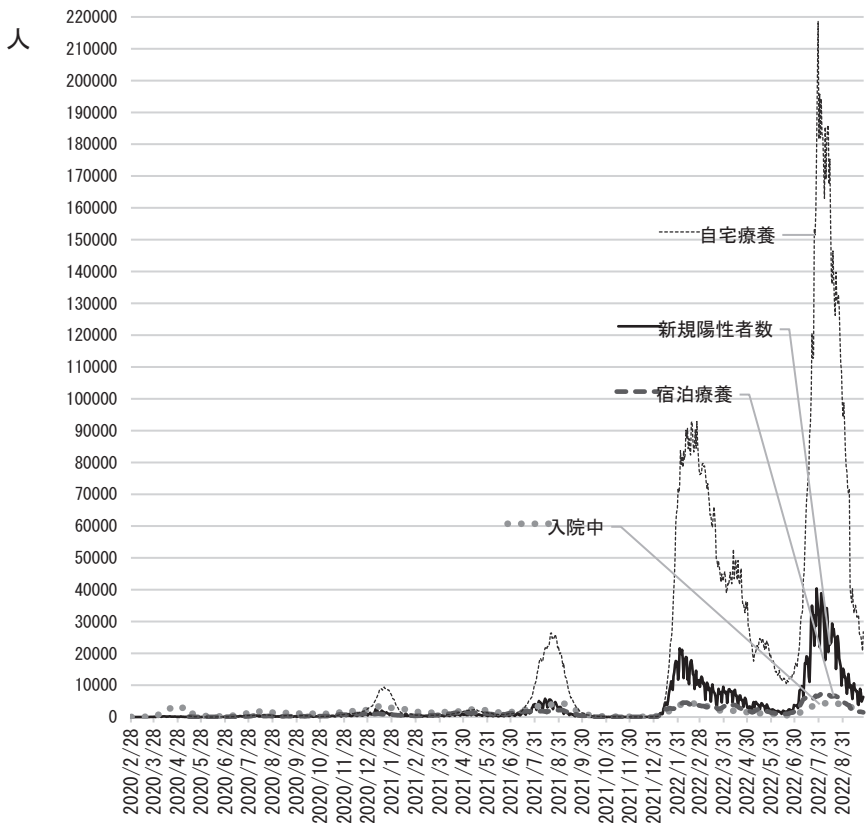
6.3 新型コロナウイルス感染症と政策創造

こうした変化のさなか、令和2年（2020年）1月末以降、新型コロナウイルス感染症が拡大した（図表13）。東京や大阪などの大都市の暮らしや企業活動、教育現場などが受けた影響は極めて大きかった。対応に関する知見も少なかったため、当初は行政も民間企業は手探りで取り組みを行いつつ、そのなかで対応方法を絶えず模索し改善していくこととなった。

経済面においても、東京は根底から大きな打撃を被った。大都市の経済が享受しているメリットとは、人や企業が高密な集積を形成し、そこで営まれる創造的な活動と技術革新、それらにより生み出される高い生産性による豊かさと活力である。対面で会議や作業をすることが不自由な状態では、経済活動の維持そのものが困難となり、このメリットも享受できない。

しかし実際には、新型コロナウイルス感染症を契機として、次の変化が生じた。

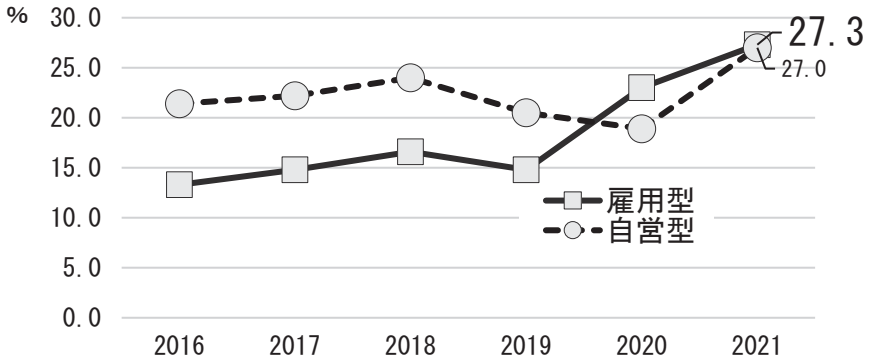
図表13 都内新型コロナウイルス新規陽性者数等の推移 (2020.2.28-2022.9.26)



(資料) 東京都福祉保健局ホームページから作成

第一に、リモート環境の整備が進み、利用者にリテラシーが定着した。リモート会議等の組織運営は、以前から総務省などが政策的に推奨してきたが、その進捗は、広大な大陸にあって移動時間やコストを圧縮する必要に迫られたアメリカの企業に比べると遅れていた。しかし今回の新型コロナ感染症拡大防止を目的とする密集回避のため、社員数の多い大企業を中心に、時差出勤やリモート会議の導入などオフィス環境の改革を求められることになった。リモートワークの導入の割合を見ると、2020年以降増加している（図表14）。²⁶⁾

図表14 リモートワークの進捗状況



(資料) 国土交通省「令和2年度 テレワーク人口実態調査」から作成

第二に、多様なサービス提供や経営形態が新たに生み出された。小売、不動産、旅行、飲食店、生命保険などの業界においては、顧客との接触にリモートを用いるのみならず、バーチャル上の新たなサービスや、非対面方式の注文と配達などが本格化した。さらには、実店舗を持たずに時間借りしてコストを削減し、あるいは店主がスペースをシェアしてコストを削減するとともに、来客も含めてシェアする者相互の交流を深めていくことで新たな価値を創りだしている。²⁷⁾さらには、リモートとリアルの混合型のセミナーの開催などが浸透するなど、実施側と利用者側双方にとっての選択肢の拡大が見られる。²⁸⁾

第三に、リモートで代替できない場合は人数や時間を限定して対面方式のサービスが行われているが、蓄積してきた知見や経験を活かして感染防止対策

²⁶⁾ オフィスに再度出勤することを求める企業の増加や、業務内容からリモートワークが困難であるとする企業の存在から、これ以上の普及は難しいとする意見もある。一方、業務の限界性や社員の孤立などの課題をありつつも、フレックスな勤務形態と就業場所、また長時間労働の是正が可能になるなど肯定的な評価も多い(玄田・萩原2022)。

²⁷⁾ 2020年の夏から、新たなサービスが数多く見られるようになった。例えば産経2020.7.15、朝日2020.8.5、日本経済2020.8.6など。

の工夫が進められている。例えば、予約や整理券発行システムの導入、入場者総数の把握、窓口におけるキャッシュレスの取り組みなどである。これにより、決済方式が多様化して利用者のサービス向上につながるなどの副次的な効果も生まれている。²⁹⁾

こうした取り組みは官民間問わず進められており、デジタル・トランスフォーメーションの推進や5G基盤の構築など行政の政策全般にもプラスの影響を与えている。

新型コロナウイルス感染症は、多数の人々に大きな痛みを残し、また医療機関への負担の増大など、社会的な問題をもたらしてきたが、一方では、それぞれの持ち場で、それらと対峙する人々の懸命な営みによって、新たな社会基盤や人間関係が築かれ、経営方式の革新が進むなど、次世代に継承すべき新たな価値をもたらしつつあることも見逃してはならない。

7 誰も取り残さず、手を届け合う都市社会へ

前章で述べたように、時代と行政運営の変化とともに政策創造の担い手は変化し、門戸開放によってすそ野は広がりを見せてきた。この章では、全体の結びとして今後の政策創造について展望する。

7.1 三つの潮流

これからの政策創造の展開、特に大都市におけるそれを展望するにあたって、次の三つの潮流に注目したい。

²⁸⁾ 公益団体や民間企業のセミナーや大学における授業は、リアルによるものと、リモートによるものを混合して実施する「ハイブリッド」型が普及している。参加者同士の交流が図られるリアルと遠隔地からの参加が可能になるリモートの双方の特長を併せ持つハイブリッド形式の広がり、参加者の選択肢を増やす結果をもたらしている。

²⁹⁾ 博物館や美術館、動物園などの施設では、密集回避のためにこうした多くのマネジメント手法をこの2年間で導入、あるいは拡大している。具体的には、(公財)日本博物館協会や(公財)東京動物園協会の取り組みなど。

第一に、単独世帯の増加、特に後期高齢者の単独世帯の増加である。このことについては筆者もこれまでささやかながら意見を述べてきたが、今後、ますます速度を増すと予想され、政策面においても必ず意識しておかなければならない。³⁰⁾人々の暮らしを支え、健康を守り、モビリティを確保することで社会参加の機会を保障し、生活の質を維持・向上させていくことは大都市社会を支える地方自治体にとっての大きな課題である。

第二に、新型コロナウイルスの影響としての孤立、分断化傾向の高まりである。

この論稿を執筆している時点（令和4年11月）で、新型コロナウイルスが拡大してから既に三年近くになる。ワクチン接種の進捗などに伴い死亡率は減少し

図表15 2020年、2021年の東京23区の人口増減（対前年）



（資料）東京都総務局「人口の動き」から作成

³⁰⁾ 今村（2018）、今村（2020）。

ているものの、感染者数は増減を繰り返している。この状態の継続を前提としながら日常生活と経済活動の回復と向上をめざしていくためには、単身世帯の増加とともに、リモート化の副作用として顕在化している孤立、分断を防止する方策が必要である。

第三に、居住地の分散化傾向である。2020年中はまだはっきりしていなかった東京23区からの分散傾向は2021年に入ってはっきりと現れている（図表15）。この傾向は今後もしばらく続くものと思われる。これに対応して、人々の住まいや働きかたも多様化している。行政はこれに対応して、居住地と勤務地が離れてもストレスを感じることなく仕事の質を高めていくことのできる環境を整備していく必要がある。

7.2 三つの提示

次にこの三つの潮流を踏まえて、今後の議論の素材とするため、次の三つの方向を提示しておきたい。

第一に、ラストワンマイルをつなぐ取り組みの強化である。これに対応していくためには、政策目的に沿った規制の緩和が必要である。ラストワンマイルの強化は、行政だけではできない。地域に根差す団体や専門的なスキルを持つ民間企業と連携し、その参入を促すことで初めて実現し、広がりを持つ。これまでも、医師、薬剤などの医療関係、スーパー、生協などの流通関係、住宅管理、警備などの多様な業種の企業や団体、個人がこの役割を担ってきている。今後はさらにこうした担い手を他の分野にも広げていき、より強い基盤を築いていくことが求められる。行政は、コンプライアンス上必要なルールや評価の基準を明示しながら、こうした参入を促進して、サービスの質の向上や参入者間の交流などを進め、社会全体としての力の底上げを図るべきである。³¹⁾

第二に、店舗や路線バスなど、従来身近な交流空間や移動手段として親しま

³¹⁾ いくつかの具体例については今村（2018）。

れてきたインフラの代替手段の確保である。ラストワンマイルをつなぐことは生活を支えるために不可欠であるが、それだけでは人々の孤立を防ぐことはできない。近隣の共通空間まで出かけて日常的な交流することが可能であること、あるいはやや離れた地域まで出かけて買い物などの日常の活動を可能とすることが重要になってきている。現実には、集合住宅内の空き住戸や集会所を修復して、近隣に開かれた交流空間として生かし、あるいは地域交通を担う企業が行政と連携してオンデマンドバスを運行するなど、新たな動きが始まっている。行政は進んで保有、管理している公有財産を開放して、こうした動きを後押ししていくべきである。

第三に、これらを可能にする仕組みに不可欠な通信ネットワーク基盤の構築、強化である。ラストワンマイルをつなぐ業務の運営、オンデマンド交通の運営、移住や二地域居住などの新たな住まい方や働き方を支えるためには、大量なデータを安定して高速に通信するネットワークが必要である。5Gアンテナの増設、光ファイバー網の増強と導入空間の確保、集合住宅におけるWi-Fi設備の整備などは必須であり、また利用料金の値下げもより求められるようになる。行政は、民間とよく連携し、現在進めている公共空間の開放などを通じて支援していくべきである。³²⁾

7.3 誰も取り残さず (Inclusive)、手を届かせる (Outreach)

東京を中心とする放射状の都市構造とそれに合わせた移動を中心とするライフスタイルは、少しずつ変化してきてはいるが、基本的には継続している。そのような都市構造のなかでは、長時間の通勤、通学を行うことが困難であり、あるいは身近な場所で就労、修学の機会を得ることができず、また家賃の高い地域で都心居住を行う金銭的な余裕を持つことができない人々は、人生における選択の場面でさまざまな制約を受ける。

³²⁾ 東京都の道路空間のスマートポールへの開放の取り組みなど。

図らずも今回のパンデミックによって、アクセス性の脆弱なポイントが明らかになり、多くの人々が空間的な移動に制約を受ける状況に身を置いたことで、この構造が生み出す社会的な問題と解決に向けた意識を広く共有するようになったのではないかと思う。そしてその渦中に自ら身を置き献身的に行動している人々のおかげで、就労や就学の機会が広がる可能性が少しずつ高まっているように思う。

誰もが参加でき、そして困難を抱えるときには手を届かせ合う。そのような社会が東京を始めとする日本の都市に実現することを願わずにはいられない。

参考文献

- 1 青山脩「自治体の政策創造」三省堂、2007年9月
- 2 荒川満「地方自治体と政策 政策づくりの理論と実践入門」地方財務2014年7～9月
- 3 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉「公共政策学の基礎」有斐閣ブックス、2010年10月
- 4 青島幸男「ドーンと都政じわじわ革命」、ぎょうせい、1998年5月
- 5 荒屋文人「東京都事業系ごみ有料化モデル実験の結果」、「産業と環境」1995年8月
- 6 朝日新聞「看板も客席もないゴーストレストラン」、2020年8月5日
- 7 NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会 <https://ligare.jp/>
- 8 富士通総研「地方公共団体への評価手法等の情報提供等の支援に関する調査研究」、2017
- 9 ジェイソン・フリード、デイヴィッド・ハイネマイヤー・ハンソン、「リモートワークの達人」、ハヤカワ文庫、2021年
- 10 玄田有史、萩原牧子編「仕事からみた『2020年』」、慶應義塾大学出版会、2022年3月
- 11 Hood, Christopher, "The New Public Management In The 1980s: Variations

- On A Theme”, “Accounting Organizations and Society”, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109, 1995
- 12 今村保雄「住宅政策と公共性」、(一社)都市調査会、2018年10月
 - 13 今村保雄「計画行政の復権のためのノート」、(一社)都市調査会、2020年7月
 - 14 今村保雄「超高齢化社会に向かう住宅政策のありかたについて」、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科「ガバナンス研究」No16、2020年3月31日
 - 15 Jones, Charles, “An Introduction to the Study of Public Policy”, 3rd edition, 1984, Wadsworth
 - 16 Kingdon, John, “Agendas, Alternatives, and Public Policies”, Second edition, 2003
 - 17 日本経済新聞「交通崩壊 支え合いで防げ」2020年7月20日
 - 18 日本経済新聞「営業・接客『脱対面』広がる」、2020年8月6日
 - 19 (公財)日本博物館協会「新型コロナウイルスに関する博物館の新たな取組」
https://www.j-muse.or.jp/02program/projects.php?cat=13#paragraph_475
 - 20 Rose, David et al, “Policy windows for the environment: Tips for improving the uptake of scientific knowledge”, “Environmental Science and Policy”, 2017
 - 21 産経新聞「オンライン・ツアー脚光」、2020年7月15日
 - 22 新虎通りエリアマネジメント協議会 <https://shintora-am.jp/>
 - 23 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」、2017
 - 24 (公財)東京動物園協会「Tokyo Zoo Net」<https://www.tokyo-zoo.net/>
 - 25 東京二十三区一部清掃事務組合「清掃事業年報」
 - 26 東京二十三区清掃一部事務組合ホームページ
<https://www.union.tokyo23-seisou.lg.jp/seiso/tokyomodel.html> 2018
 - 27 東京都デジタルサービス局「西新宿エリアにおけるスマートポールの設置」
https://www.digitalservice.metro.tokyo.lg.jp/tokyodatahighway/smart_pole

html

- 28 東京都企画審議室調査部「東京都政五十年史 事業史 I」、1998年 2月
- 29 東京都清掃局「東京都清掃事業百年史」、2000年 3月
- 30 東京都清掃局「事業系ごみ全面有料化実施案について」「都市と廃棄物」、1996年 4月
- 31 東京都写真美術館ホームページ（概要／年報／紀要／外部評価）
https://topmuseum.jp/contents/pages/about_report.html
- 32 東京都写真美術館紀要 No20「コロナ禍における教育普及事業について」
http://topmuseum.jp/contents/images/info/journal/kiyou_20/07.pdf
- 33 薬師寺泰蔵「公共政策」1989年、東京大学出版会

Government Efforts on Employment Conditions in Japan: A Co-production Approach

Rosario Laratta

Professor of Political Science & Director of the Liberal Arts Program
International College of Liberal Arts (iCLA)
Yamanashi Gakuin University, Japan

Abstract

Despite its favorable quality of living and relatively robust and stable economy as draw factors for overseas workers, Japan is known for its harsh work culture, which includes long working hours, a lack of paid holidays, and absence of work-life balance. Japan, which faces a severe labor shortage due to a low birth rate and ageing population, must improve its image on working conditions in order to recruit talent from the worldwide labor market and retain its competitiveness with other superpowers.

This article will first look at the elements that have shaped and formed present Japanese workplace culture and ethics, such as long working hours, high workplace formality, restricted employee decision-making capacity, and a focus on group harmony. The disputes and contrasts between Japan, Denmark and the Netherlands will then be deconstructed and studied by comparing the 2018 Japan Work-style Reform with work-style policies from the two nations. Last but not least, the practical and highly relevant approach of Kaizen will be offered and described to promote internal change in Japanese firms for improved working

conditions.

Keywords: Kaizen Method, Japan Work Environment, Karoshi, Labour Reform

1. Introduction

In terms of services and commodities production, Japan has been known as the “hard worker” since the 1950s. During her golden age of growth, corporations in Japan began promising lifelong job security and high salaries in exchange for long working hours, service, and devotion from employees. As a regular employee at a well-established firm, personal sacrifices such as unpaid overtime and relocations are unspoken business standards. However, since the Asian financial crisis of 1997, Japan’s productivity has remained near the bottom of the G7 league table, much below the OECD average. According to Bloomberg Economics, productivity in the services industry, which employs almost 70% of the workforce, dropped by more than 10% between 2003 and 2016. Workplace customs in Japan, which were once a benefit to productivity, are now having the opposite impact (Thiruchelvam, 2020). Working overtime has become a euphemism for working effectively, and an entire culture has sprung up around allowing employees to work extraordinarily long hours. Leaving the workplace before your employer is considered impolite, and employees are afraid to do so in front of their peers. Convenience stores provide clean clothes for people who have not had time to go home, and a literary genre known as *kodoku*, romanticises the loneliness of Japanese workers who have little time or desire to meet friends or find a relationship.

Karoshi, death by overwork, claimed the lives of 191 individuals in 2016, and

a government research claims that almost a fifth of Japanese employees are at risk from working more than 80 hours of unpaid overtime every month. Even more alarming, one out of every ten Japanese workers works more than 100 hours every month. Also, according to the health ministry, Japanese workers spend just half of their yearly leave entitlement, or 8.8 days per year on average, a figure considerably lower than that of Japan's highly productive neighbours Hong Kong (100%) and Singapore (78%).

Former Prime Minister Shinzo Abe presented a labor reform bill in 2019 to address the societal issue of overwork culture, establishing a legal restriction on overtime work for each hired employee of a firm of 100 hours per month and 720 hours per year (2019). Violations of the regulations would result in the firm being fined \$300,000 per employee. Since then, numerous polls have shown that major firms in Japan are improving in terms of shorter average working hours and more days of annual vacation for employees. Despite the apparent improvement, I feel that modernising traditional Japanese work culture is necessary in order to provide more welcoming working circumstances for both Japanese and non-Japanese workers, especially given Japan's labor shortage.

This article will examine the development of Japanese workplace culture and compare government efforts in different countries regarding workplace regulations to further explain the conflicts between traditional Japanese work culture and modern international work ethics. Then, it will discuss the Kaizen co-production strategy's concept and interpretation, as well as how it could enhance working conditions in Japan.

Research Questions:

- What contributed to the poor image of Japanese work environment?
- Why is it difficult to improve Japanese work environment?
- How can the Kaizen strategy impose changes to create a more friendly work environment in Japan?

2. Literature Review

Former Prime Minister Shinzo Abe's key economic policy aims included 'work-style reform,' which aimed to bring Japan's employment structures and practices in line with the country's fast changing culture and economy (Morinobu et al., 2019). He emphasised the numerous demands of today's workforce, such as balancing work with childcare and senior care, in order to maintain Japan's economic vitality in the face of an ageing and shrinking population. A virtuous cycle of growth and distribution may be created by spreading the advantages of increasing labor productivity to workers, while rising wages feed expanding demand and stimulate economic expansion. He also urged the government, labor, and management to work together to address the problem.

According to an interview conducted by the Japan Times with Mitsuki Shimoji, an employee of a Tokyo-based subsidiary of a life insurance provider, the labour reform has immediately casted positives for employees, yet it does not improve their working conditions in long-term (Koizumi, 2019). Her team's average monthly overtime has decreased by 20% to 33%, from 10 to 15 hours to 8 to 10 hours, since the new policy was implemented, while her own has decreased by half, from 10 to 5 hours. Despite the encouraging results, extra hours considerably climbed as the teams approached their busiest times of the year, as though the managers' thinking had not changed at all, and they did not

grasp the government's objective to create a more employee-friendly work environment.

Despite some companies overlook the purposes of the work-style reform, others corporate and hope to contribute to improve workers' satisfaction. Microsoft Japan aims to create an improved working environment where fewer hours are used more efficiently (Imamura, 2019). For the month of August 2019, Microsoft Japan put its four-day work week concept to the test. Employees would be given financial assistance of up to 100,000 yen (about \$914) to go on family vacations or learn new skills while salaries will remain unchanged. Microsoft Japan's president and CEO, Takuya Hirano, commented on the scheme, 'Work for a short period of time, get plenty of rest, and learn a lot.' It is critical to work in an atmosphere that helps his employees to fulfill their life's mission and have a bigger influence at work. He wanted his workers to consider and experience how they may achieve the same goals with 20% less working time. Yoshie Komuro, president of the employment consulting business Work Life Balance Inc., shared her perspective on work-style change. Work-style reform is not a plan to help the socio-economically vulnerable employees' welfare; rather, it is a strategy to help companies survive and remain competitive in the face of a shrinking population. Employees' quality of life improves as working settings improve, creating a virtuous cycle for companies.

Toyota Motors, the founder of the Kaizen philosophy has expanded its practice to the agricultural industry in Japan with the Hosaku Keikaku service, which refers to 'a plan for bountiful harvest', allowing farmers to work five days a week on 8-hour shifts and boost their revenue (Yoshida, 2019). Toyota Motors offered data management systems for farmers to take orders and

harvest efficiently without overworking and wasting their products which displayed the elasticity and applicability of the Kaizen approach.

3. Methodology

For the majority of the research and analysis, secondary data sources will be used, including but not limited to publicly available academic papers, journal articles, studies, and quantitative information from government databases.

3.1 Hypothesis

The hypothesis of this research is ‘the Kaizen strategy may contribute to the improvement of current Japanese work environment’. The outmoded and rule-oriented firm management system and culture in Japan are the result of a lack of progress in terms of interactions between superiors and subordinates expressly for the good of their joint workplace. Despite the government’s efforts to enact stronger laws for the protection of employees’ rights, they are unable to do more to improve working conditions due to corporate openness. An effective and efficient platform or channel must be established to promote transparent interactions between the two parties, and the Kaizen co-production model might fulfil this role. By incorporating workers in the policy-making process, the method can represent employees’ concerns and perspectives about their workplace, act as conduits for organisations to study and assess how to enhance employee working conditions, and promote employees’ sense of belonging to the company.

3.2 Gap

It is feasible to analyse the motivations for and potential of the project by looking at the causes and history that have contributed to the construction of

the contemporary Japanese working environment. Understanding the origin and development of working conditions and labour policy regulations of Japan, while comparing that to the rest of the world with relatively more welcoming working conditions, this paper investigates the gap in the literature as to whether or not the kaizen co-production strategy can be an opportunity to lift Japanese working conditions to international standards, in terms of the perimeter of work-life balance.

3.3 Justification of Topic Choice

The inspiration for this topic comes mostly from my experiences in the Public Policy and Services course I enrolled during the Spring 2021 semester. We learnt about various co-production models used across the world, as well as how individuals from all sectors come together and work for the betterment of their society. However, almost all of these co-production approaches share several common characteristics. These techniques could only operate with the constant engagement of volunteers who gave up their free time and energy, as well as the availability of sufficient financial support and contributions. In Copenhagen, for example, the Cycling Without Age co-production initiative provides free bicycle riding services for the elderly and disabled across the city, which are provided by volunteer “pilots” (Tortzen, 2016). Unlike these approaches, the Kaizen strategy requires minimum financial input and can be adopted by any forms of organisations. As a foreigner residing in Japan, I am interested in learning more about what has led to the current image of the Japanese workplace and how the further implementation of this strategy in companies can potentially shape a more employee-friendly working environment in Japan through this research.

3.4 Variables

In order to operationalise the variable of *work-style reform*, it is important to understand 1) the definition of the terminology and 2) the specific content of the work-style reform policies from 2018 introduced by former President Shinzo Abe.

Work-style reform (dependent)

There is no clear definition of the terminology *work-style reform*. However, if one separates the two words, it is possible to provide a clear definition. According to Cambridge Dictionary, the word *reform* refers to ‘an improvement or set of improvements made to a system, law, organisation, etc. in order to make it more effective or modern. Combining the two words, it means the action of improving places where people go to do their job, their workplace. Over the years, there have been several work reform policies implemented by the Japanese government to improve workplace conditions - most recently in 2018.

Work-style Reform Legislation articles (independent variables)

The work-style reform from 2018 has cost many changes in regulating workplaces in Japan (Wagatsuma & Kobayashi, 2018). The legislation consists of four main components which would be explained in detail, set by the Government while the primary objective is to make it easier to realise a society in which each worker may choose a work style that best suits his or her needs.

In order to assess the impact of the work-style reform from 2018 and thereby the four main policy components, I have made four respective testable hypotheses. In the next section, four components would be listed followed by a

hypothesis each:

1. Legal Cap on Overtime Hours

- The legal cap consists of: (i) 720 hours per year; (ii) less than 100 hours per month (including holiday work); and (iii) An average of 80 hours per month during each period of consecutive 2, 3, 4, 5 and 6 months. Punishment includes imprisonments up to 6 months and a fine up to JPY 300,000 for violators. This legal cap will not apply to some industries, such as research and development of new technologies or goods.

Hypothesis: The legal cap, despite its good intention of forcing companies to shorten employees' hours, employees are already used to working overtime without recording specific extra working hours, resulting in the failure of reduction of working hours and the government being unable to enforce punishment on employers due to the lack of evidence.

2. Introduction of Special Rules for High-Level Professionals

- Special rules for high-level professionals aimed at providing a work-style option to workers who prefer to be appraised on the basis of their achievement rather than on the time actually spent for the work. Employers are obliged to secure health care for these employees, limiting late-night overtime work and guaranteeing additional holidays.

Hypothesis: The legislation would guarantee a more friendly and better welfare system to high-skilled labour, attracting international high-skilled workers to join the workforce while limiting the tendency of brain drain.

3. Promotion of a Work-Interval System

- The measure secures employees' rest and help them strike a work-life balance,

urging employers to ensure certain interval for employees to gain sufficient rest.

Hypothesis: An ‘encouragement’ from the government is unlikely to force feasible changes to the profit-making companies.

4. The Equal Work, Equal Pay Principle

- There have been disparities in working conditions for regular employees (permanent, full-time employees) and non-regular employees, that the principle suggests non-regular employees to also enjoy bonus apart from their base salary and have their working conditions improved

Hypothesis: The principle allows more flexibility to employees who cannot work full-time, with minimised disparity in terms of welfare between regular and non-regular employees. Yet, specific policies have not been interpreted and thus impacts of the legislation cannot be assessed and examined.

3.5 Research Process & Design:

This study is based solely on secondary data, which includes scholarly publications, data from government databases, and theoretically released books. Due to the restricted time, space, and scale of the investigation, it was decided to employ secondary sources.

A comparative study will be conducted between work-style reform policies between Japan from 2018 and policies of Denmark and the Netherlands, providing an in-depth analysis on the differences, execution and impacts of the policies. Then, a case study regarding the interpretation of the Kaizen strategy in Saitama, Japan will be presented and assessed, providing insights of the effectiveness and applicability of the strategy that could potentially facilitate

improvements in Japan.

The main objective of this research paper is to discover factors contributed to the current Japanese work conditions and explore whether the Kaizen initiative would be an effective solution to the situation.

3.6 Ethical Consideration

As written, this research is conducted solely on secondary sources, with the use of the required APA referencing system, acknowledgement of works of other authors is highly emphasised and appreciated. Also, highest level of objectivity is aspired to be maintained throughout the following research, findings and discussions sections of the research.

3.7 Research Limitations

Last but not least, despite the attempts to conduct the most thorough inquiry possible, the conclusions of this study remain restricted. The length of the article, as well as the time span, are the most significant constraints. The study only skims the surface of the creation of present Japanese work culture and does not include a diverse group of stakeholders. Despite the limits of this study, it is hoped that it will serve as a valuable starting point for future research on co-production tactics and government regulations regarding improvements in working conditions.

4. Findings and Discussion

4.1 The Shaping and Formation of Current Japanese Work Culture

For decades, Japanese products and services have enjoyed a great image across the world as a country with strong and disciplined work standards. Shaping Japan into a hardworking and dedicated country is no easy task;

Japanese people have inadvertently inherited the ethic from a young age, and the formation of current Japanese work culture is more a display of Japanese people themselves than the existence of company and government regulations. This section contains four features of the Japanese work environment that can give insight into Japanese ideologies and how they have affected Japanese work culture in the opposite direction.

Long Working Hours

Overwork-related death, *karoshi*, claimed the lives of 191 individuals in 2016, and a government research claims that almost a fifth of Japanese employees are at risk from working more than 80 hours of unpaid overtime every month. Even more alarming, one out of every ten Japanese workers works more than 100 hours every month (Hunt, 2021).

According to the health ministry, Japanese workers spend just half of their yearly leave entitlement, or 8.8 days per year on average, a figure significantly lower than that of Japan's highly productive neighbors Hong Kong (100%) and Singapore (78%).

'Enduring the seemingly intolerable with patience and dignity,' is how *Gaman* is translated. It is a Japanese word and thinking which indicates that no matter what you are going through, you should have a positive attitude and avoid expressing your displeasure. In the workplace, it indicates that no matter how difficult the task or how exhausted you are, you should persevere and do so with a grin. These notions is instilled in youngsters from the time they start school and become second nature to them as they grow up and enter the workforce. Long hours and hard labor are taught to the Japanese to be

appreciated and welcomed and thus resulted as one of the unpleasant characteristics of Japanese work culture, especially for foreigners who wish to work in Japan.

Ho-Ren-So

Ho-Ren-So is the abbreviation of houkoku, renraku and soudan which refers to report, contact and consult. It is a common concept utilised in Japanese corporates that everything should be run by the workers' supervisors first. Employees must confer with their supervisors or bosses regarding seemingly minor decisions, small problems, or short questions. Employees lack the authority and freedom to make their own judgments in this situation.

Group Harmony

Not just in general Japanese culture, but also in the workplace, group harmony is highly valued. In Japanese, this notion is known simply as *wa*, and it refers to making sure that everyone around you is content rather than focusing on oneself (Konishi et al., 2017).

The Japanese believe that the demands of society should take precedence above the wants of individuals. As a consequence, individuals learn to make compromises in order to ensure that everyone receives what they require. This results in a pleasant workplace in which everyone works in harmony and collaborates with one another.

One of the tenets of Japanese culture is to avoid inconveniencing others at all costs. This is why, in the event of a true emergency, people rarely take vacations or stay at home sick. They would be upsetting everyone around them

by doing so, which is the polar opposite of the harmony they want.

Formal Workplaces

A formal office setting is highly significant in Japan. It's important to consider how a workplace appears, how personnel are dressed, and how employers and employees communicate with one another.

Communications between employees and employers, and among employees themselves are usually formal. Employees, as a business norm, have to address their colleagues and superiors in polite language, which creates a sense of distance and authority between them.

Businessmen in Japan are known as “salarymen” in the corporate sphere, and both men and women professionals must follow a strict dress code. It is strongly discouraged to wear casual clothing to work. Navy or black skirts, white shirts, and kitten heels are worn by the ladies. Regardless of the weather, men wear suits and ties in neutral colors.

This type of general work uniform exudes discipline, neatness, and seriousness, all of which are vital qualities to have while dealing with business in Japan.

4.2 Countries' Efforts on Improving Working Conditions

All workers have the problem of finding a good balance between work and everyday life. Families are especially hard hit. For the well-being of all members of a home, the capacity to properly mix job, family duties, and personal life is critical. Governments can assist to solve the problem by supporting supportive

and flexible working practices, which will make it easier for parents to achieve a better work-life balance.

According to OECD Better Life Index (2021), Japan ranks 36 out of 40 countries with recorded statistics on work-life balance. In Japan, around 17.9% of employees work more than 50 hours a week, which is regarded as very long working hours. On the other hand, Japanese workers on average spend 14.1 hours per day (OECD average is 15 hours) devoted to leisure and personal care including sleeping and eating, which Japan ranks at 35, a worrying position indicating the need for change in working conditions. In Japan, it is challenging for parents to balance work and family obligations. Young people are under pressure from workplace procedures, private costs, and societal conventions. As a result, young Japanese people put off marriage, postpone parenthood, and have fewer children than they desire. Several initiatives have been implemented by Japanese social policy to eliminate barriers to both parenting and employment. Nonetheless, programs such as daycare can be improved despite these efforts. Increasing childcare availability and lowering out-of-school service private expenses are both critical for parental employment. In the section that follows, workplace rules from Denmark and the Netherlands, two of the highest-ranking nations in the index, will be examined and used as examples of how Japan may improve its own regulations.

Denmark

Denmark ranks 3rd in the same index, with 2.3% of its employees working very long hour and an average of 15.9 hours dedicated to leisure and personal care, which is equivalent to 66% of their day. Denmark's policy provides substantial financial assistance to families with young children: state spending

on family benefits accounts for just over 4% of GDP, compared to 2.6 percent on average throughout the OECD, with family services accounting for over 60% of such spending. The Danish Flexjob policy is one of the representing policies that have contributed to the betterment of working conditions in Denmark.

Flexjobs were created in Denmark to accommodate employees who work at a different pace or require less hours. Employers pay their employees depending on how well they perform their jobs under these agreements. Workers may be eligible for an extra bonus based on their salary level. Flexjob agreements are given for a five-year term, after which eligibility is re-evaluated. At this stage, municipalities may offer individuals over the age of 40 a permanent position in a Flexjob.

For instance, Flexjob agreements are used at Aalborg University Hospital to reduce the burden of senior employees. Employees over the age of 58 might work less hours while still getting the same amount of pension contributions from their employer. They can also ask for specific job evaluations, set work hours, and be relieved of weekend and holiday duties. Workers over the age of 65 who suffer from chronic illnesses might seek less duties. A wellbeing team has also been established at the hospital to enhance physical and mental working conditions, minimise absence due to illness or exclusion, and prevent occupational injuries.

The Netherlands

The Netherlands leads the index, with only 0.4 percent of its workers working extremely long hours, compared to an average of 11%. They also spend an average of 16.1 hours per day on leisure and personal care, which places

them third out of 40 countries studied. In the Netherlands, family and children policy outcomes are often favourable. Employment, parental education, and fertility rates are all higher than OECD averages. The Dutch have very low rates of youth unemployment, high levels of reading literacy, lower than normal child financial poverty, and high levels of childhood life happiness, with over 93 percent of 11-15-year-old children reporting above average life contentment. Many Dutch families share job responsibilities - the female employment rate is significantly higher than the OECD average (69.9% vs. 57.5%), as are maternal employment rates - while women are employed part-time more often than not. Furthermore, Dutch women work at home for around two hours longer each day than men. To further enhance work-life balance in the country, the Dutch government passed the Flexible Working Hours Act in 2016.

Previously, an employee could simply request an adjustment to their working hours, such as an increase or decrease in hours (2016). As a result of the flexible working boom, employees may now request adjustments to their working hours and workplace. Unless there is a compelling business justification, employers must comply with requests for modifications to working hours or times. This might include concerns with workplace security, job scheduling, or financial and organizational challenges. A workplace change does not require the approval of the employer. The employer must consult with the employee before denying such a request. If a request is denied, the employee must be informed in writing, including the reasons for the refusal.

The legislation has provided flexibility to employees to not only adjust the amount of time they work but also the workplace they prefer. This policy has been largely beneficial to employees with difficulties reconciling family and

work especially as they now can carry on family duties while working, having a stable income flow to provide for their families.

4.3 Comparison between Traditional Japanese Work Environment and Modern International Work Environment

The differences and conflicts between traditional Japanese work environment and modern international work environment can be compared and analysed based on the previous two sections, which explained the characteristics of current Japanese work ethics and the work-life reform policies from Denmark and the Netherlands.

As previously mentioned in the variables section, Abe proposed the ‘equal work, equal pay principle’ in the 2018 work-style reform, with the goal of reducing disparities in working conditions between regular employees (permanent, full-time employees) and non-regular employees. The Danish Flexjobs and Flexible Working Hours Act were perfect displays of how to address the social issue by improving employees’ flexibility on working hours and workplace. Furthermore, when employees can work at their own pace on tasks without having to strictly follow the company working hours, they can maximise their productivity and efficiency at work without working for unnecessary long hours. While working hours decrease, individuals can enjoy more time for personal care and leisure, eventually improving work-life balance of employees.

Also, workplace norms in Japan make it difficult for parents to balance work and family obligations. Due to the expensive expense of school, many educated Japanese women prefer to work for a while before starting a family.

Furthermore, if a woman leaves the workforce to care for her children, she is more likely to choose non-regular work that is low-paying, part-time, and temporary. Parents who want to return to work need greater possibilities to do so; otherwise, those who can afford to stay at home rather than return to a low-paying job will do so. As a result, fewer kids are born and female employment rates are lower than the OECD average, at a time when Japan desperately needs more working women to replace its aging workforce. Increasing childcare availability and lowering out-of-school service private expenses are both critical for parental employment. Japan has the fourth lowest public investment on childcare and preschool services among OECD nations. Childcare shortages persist, and enrolment rates for children under the age of three (30.4%), while growing, remain below the OECD average (33%).

As a result, in order to create a more employee-friendly working environment in Japan, government policies that increase employees' flexibility in terms of working hours and workplace, as well as a greater focus on childcare and families, can effectively address the social phenomenon of overworking and labor shortage.

4.4 Case Study of Kaizen Adoption - Kaizen in Saitama City: Staff Improving Quality and Efficiency of Public Services

Government measures frequently require a significant amount of time and money to propose and implement, and it has limited impact on company internal matters such as work culture and ethics. As a result, the Kaizen co-production strategy provides the necessary communication platform for employees to facilitate interactions with superiors and contribute to improving their joint working conditions in order to address problems where employees lack the

freedom and authority to make decisions, as well as unfavorable workplace settings.

Kaizen is a Japanese term that means “continuous improvement” or “transformation for better.” It is a Toyota-developed Japanese company concept that focuses on procedures that improve operations over time and involve all employees. The following case study will illustrate how the Kaizen co-production approach was applied and implemented, as well as why it may be a solution for improving working conditions in Japanese corporates internally.

Quality improvement is not merely a theoretical goal in Saitama City, Japan; every employee is urged to complete at least one quality improvement project each year. With 1.2 million residents, Saitama is Japan’s ninth biggest city, established through the amalgamation of three local governments in 2001 and a fourth in 2004 (Loeffler, 2017). It is easily accessible from Tokyo and benefits from its special designation as a Designated City, which grants it delegated powers from the Prefecture, allowing it to make decisions on a variety of topics that are ordinarily the Prefecture’s responsibility. The city’s goals for implementing Kaizen include bettering public services, enhancing citizen and employee satisfaction, increasing work productivity and Kaizen culture, and promoting Kaizen through open cooperation among all team members.

Kaizen was first used in Saitama City in 2009. All of Saitama Council’s 9000 employees, including fire services, water management, and education, are encouraged to identify ways to improve the efficiency and citizen-orientation of public services, design new solutions, and implement them in their work.

The Kaizen teams are asked to document the Kaizen process using a standard form once the innovation has been deployed. More than 6000 Kaizen practices were submitted in 2016, setting a new high. For instance, a Kaizen practice introduced by the Community Service Office, Minami Ward, has reduced waiting times for citizens to receive the new social security and tax number card. In 2015, Japan implemented a new authentication system that gives each person a number card based on their social security and tax numbers. This card also functions as an official identification card and allows residents to file tax returns online. Citizens must go to their neighborhood office and present a number of papers in order to acquire the new card. Unsurprisingly, this resulted in a significant increase in visitation to the neighborhood office, longer wait times for people, and significant confusion as a result of visitors failing to bring the proper documents with them on their visit. Citizens waiting for the ‘number card’ were given a leaflet from the Minami Ward Office that explained the procedure for getting the ‘number card’ as simply as possible. While waiting in line, they could prepare for the questions they would be asked and the documents that would be necessary. As a consequence, the average time it takes to request a new card has decreased from 15 to 10-15 minutes.

Another Kaizen case was presented by a participating human resources (HR) department specializing in recruitment services. The HR Department’s recruiting services are involved in a wide variety of responsibilities, from arranging job fairs to conducting admission tests, administering examiners, and sending appointment letters to accepted applicants. Staff sharing the same job found it challenging to keep each other up to speed on progress and remaining tasks due to frequent meetings and business travels. Staff, on the other hand,

were inspired by an agenda set up on a white board in an HR Department office. The concept was formed to create a table of who will do what and when, and then to update the status of each activity using colored post-its that represented each staff member's efforts. This allowed everyone to observe everyone else's progress at a glance. This new procedure has already improved communication and efficiency, according to the staff.

The Saitama City Council did not allocate any additional funds for the development and execution of Kaizen techniques; they were all considered part of staff's regular duties. Only personnel costs are considered while thinking ways to save money. As we can see, the above Kaizen cases reflect how a simple action can improve the quality of service with minimum costs. Just by printing informative leaflets, citizens can enjoy a shorter waiting time, while employees of the office can avoid repeating the explanation of the same questions to citizens, which facilitates the efficiency and quality of services, as well as citizens' satisfaction. In the second case, just by utilising a whiteboard as the 'communication board', employees can conduct clearer communications in a more simplified and efficient way. The effects of small-scale Kaizen proposals have already generated significant impact to better working environment and quality service, of which when the Kaizen culture is adopted and merged to an institution, it can constantly improve in productivity and employees' satisfaction, which has been the dilemma of Japanese work environment.

Kaizen is the process of using employees' ideas, creativity, and enthusiasm to build and implement better solutions. By utilising Kaizen, employees are motivated to actively seek for room for improvement in their work process, of

which they can develop solutions, while being valued and respected by the rest of their institutions. Workers know their jobs well and frequently see what can be done to enhance efficiency and conditions in their workplace, therefore their suggestions and improvements ought to be recognized and even incorporated. When employees feel valued and engaged at work, their satisfaction rises, as does their motivation and efficiency, allowing businesses to benefit from increased staff productivity and higher quality output.

5. Conclusion

All in all, this research paper has discussed the characteristics of current Japanese work environment and ethics, regarding how Japanese ideologies have influenced the formation of the work culture in Japan. Long working hours, high formality at workplaces, limited decision-making power of employees and emphasis of group harmony are major contributors to the shaping of Japanese work culture. The following section compared the work-style reform policies from the Netherlands and Denmark, highlighted how the Flexible Working Hours Act and Danish Flexjobs respectively have improved the two countries' work-life balance level. The two policies have given important referential value to Japan on how to put the proposed 'equal work, equal pay' principle into practice. The findings also indicated the necessity for the Japanese government to improve its childcare policies, so as to attract the stay-home female population back to its workforce. As government efforts can improve employment conditions, they have limited influence on internal matters of companies due to corporate openness. The solution to trigger internal changes within Japanese corporates is the Kaizen co-production method, which involves all personnel of an institution to create and innovate ideas to constantly improve their work efficiency, quality of services and the betterment of their joint

workplace. The case study of Saitama City Council demonstrated the simplicity and applicability of Kaizen, demonstrating that it can be extensively used in Japanese businesses. Kaizen's advantages include increased employee engagement, which improves productivity and motivation at work, greater communication between subordinates and superiors, and higher output and efficiency from employees.

The findings of the research are valuable as Japan is hoping to catch up with international standards regarding work-life balance. They give reference to how externally the Japanese government can replicate the successful policies from Denmark and the Netherlands and how internally for Japanese businesses to be more aware of employee's needs and to value their opinions. Facing the current severe labour shortage and loss of productivity, Japan is desperately in need of improving their working conditions with combining efforts from the government and corporates to attract both local and international workforce. This research has provided solutions to both parties to incorporate and hopefully can inspire readers to develop their own ideas and conduct further research in the future.

6. References

- Celia Alliance - new rights to request flexible working in the Netherlands*. View out cookie policy. (2016). Retrieved December 13, 2021, from <https://www.celiaalliance.com/new-rights-to-request-flexible-working-in-the-netherlands.html>.
- Hunt, E. (2021, May 28). *Japan's Karoshi culture was a warning. we didn't listen*. WIRED UK. Retrieved December 3, 2021, from <https://www.wired.co.uk/article/karoshi-japan-overwork-culture>.

- Imamura, A. (2019, May 16). *Major firms in Japan pilot reduced working hours, more days off under labor reforms*. The Mainichi. Retrieved October 25, 2021, from <https://mainichi.jp/english/articles/20190516/p2a/00m/0bu-/012000c>.
- Iwasaki, K., Takahashi, M., & Nakata, A. (2006, November 2). *Health problems due to long working hours in Japan: Working Hours, workers' compensation (Karoshi), and preventive measures*. Industrial Health. Retrieved December 5, 2021, from https://www.jstage.jst.go.jp/article/indhealth/44/4/44_4_537/_article.
- Koizumi, M. (2019, December 31). *Old habits die hard: Japan still struggling with push toward working style reform*. The Japan Times. Retrieved October 25, 2021, from <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/12/30/business/corporate-business/japan-working-style-reform/>.
- Konishi, E., Yahiro, M., Ono, M., & Nakajima, N. (2017, April 27). *Harmony (Wa) : The Japanese traditional value and its implications for nursing ethics in Japan*. 生命倫理. Retrieved December 13, 2021, from https://www.jstage.jst.go.jp/article/jabedit/17/1/17_KJ00005000743/_article/-char/en.
- Loeffler, E. (2017). *Kaizen in Saitama City: Staff improving quality and efficiency of public services*. Governance International. Retrieved December 2, 2021, from <https://www.govint.org/good-practice/case-studies/kaizen-in-saitama-city-staff-improving-quality-and-efficiency-of-public-services/>.
- Morinobu, S., Oshio, T., Nishizawa, K., Sato, M., Tajika, E., Doi, T., & Oguro, K. (2019, October 15). *Tax and Social Security Policies for Work-Style Reform*. The Tokyo Foundation for Policy Research. Retrieved October

- 25, 2021, from <https://www.tkfd.or.jp/en/research/detail.php?id=708>.
- Tortzen, A. (2016). *Cycling without AGE: Co-production made in Denmark*. Governance International. <https://www.govint.org/good-practice/case-studies/cyclingwithout-age-co-production-made-in-denmark/>.
- Thiruchelvam, S. (2020, March 18). *What it's like to work in Japan: Long hours and no extra pay*. Raconteur. <https://www.raconteur.net/global-business/asia/japan-work-culture/>.
- Yoshida, T. (2019, August 4). *Toyota brings 'Kaizen' production philosophy to Japan's ailing farms*. Nikkei Asia. Retrieved October 25, 2021, from <https://asia.nikkei.com/Business/Agriculture/Toyota-brings-kaizen-production-philosophy-to-Japan-s-ailing-farms>.
- Japan debuts legal cap on long work hours under labor reform law, but for now only big firms affected*. The Japan Times. (2019, April 1). <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/04/01/business/japan-debuts-legal-cap-long-work-hours-labor-reform-law-now-big-firms-affected/>.
- Wagatsuma, Y., & Kobayashi, Y. (2018). *Work-style reform legislation in Japan*. PwC Legal Japan news. Retrieved December 14, 2021, from <https://www.pwc.com/jp/en/legal/news/assets/legal-20180713-en.pdf>.
- Work-life balance*. OECD Better Life Index. (2021). Retrieved December 3, 2021, from <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/work-life-balance/>.

Citizen Co-production of Cyber Security in Japan

Rosario Laratta*

Professor of Political Science & Director of the Liberal Arts Program
International College of Liberal Arts (iCLA)
Yamanashi Gakuin University, Japan

Koji Haraguchi

Lecturer of Political Science
International College of Liberal Arts (iCLA)
Yamanashi Gakuin University, Japan

*Any inquiries about this paper can be directed to this author via email: laratta.icla@gmail.com

Abstract

In this paper the authors will argue that Japan needs to develop a coproduction strategy to materialize its vision of “cybersecurity for all”. The Japanese government recognizes “Cyberspace is a public space where all Japanese nationals and all kinds of actors participate” (Somu-sho, 2022). Yet so far, the cybersecurity strategy and policies of Japan have focused on the government, major corporations, and organizations and only limited measures for ordinary citizens. The paper is designed to introduce a new theme in cybersecurity

research in Japan. By employing the notion of citizens coproduction, the authors will bridge the gap between security studies and public administration. The paper starts with the discussion on unique public policy challenges cyberspace poses and then outlines Japanese cybersecurity strategies and policies. The paper will argue that the next logical step of Japan's cybersecurity policy would include more active participations of citizens, applying the notion of citizens coproduction of public management. This general overview will set out the theoretical basis for coproduction in cybersecurity, which will serve as the conceptual framework for further papers on cybersecurity and coproduction.

Keywords: Cybersecurity, Coproduction, Japan, Public Governance

1. Cybersecurity in Japan

The cyberspace poses unique security threats to public interests, which requires different responses from the conventional security threats. First, as Kaspersky Labs defines cyberspace contains “computers, servers, mobile devices, electronic systems, networks and data” (2016); the objects to defend in the cyberspace is way more numerous than in the real world. Unlike physical territory and population, sovereign states do not have full information of the objects to defend, including their size, number, and the locations. Second, in cybersecurity, sovereign states have received much more serious challenges to their sovereignty from non-state actors than in the real world. The non-state actors engaging in cyberattacks easily outnumber sovereign states and it is hard to identify. Some cyberattacks haven been attributed to terrorist organizations, organized crimes, others were organized by the states or state sponsored organizations. The cyber security of private and public entities has been threatened by both governmental and non-governmental actors. Third,

distinction between domestic and international security is even more challenging in cyberspace because cyberattacks come from both domestic and transnational actors, the governments are required to develop seamless defense strategies and policies to protect public interests by coordinating the military and the police (Deibert, 2018).

To establish effective deterrence in the cyberspace, an actor needs to develop attribution and resilience capabilities. Attribution capability refers the one an actor can identify who is responsible for a cyber-attack. For effective attribution of cyberattacks, there are two hurdles to overcome. The first one is definition of cyberattack itself. And the second one is that cyberattack is not a single incident. It should be recognized as a series of incidents. Resilience capability allows an actor to recover from the damages of cyber-attack and resume normal operation.

Although deterrence by the fear of retaliation plays important role in cyber defense, Japan has focused on developing attribution and resilience capabilities. The Japanese government has taken two-way measures to develop cyber security capabilities while limiting the roles of the Self Defense Force to bare minimum. One is dependence on the United States like other areas of defense cooperation. This approach to the new source of national security threat reflects the national security culture Japan has developed since the end of World War II, which is characterized by reluctance of use of lethal forces. Externally the culture has been manifested in anti-militarist defense policy with minimum armed forces and emphasis on diplomatic and economic means of dispute settlement combined with dependency on American security umbrella (Katzenstein, 1996).

Another way for Japan to enhance cybersecurity is the use of law enforcement institutions to confront cyber-attacks. The scope of cybersecurity

covers both domestic and transnational threats in cyberspace and are subject to law enforcement, rather than military defense (Haraguchi & Omi, 2022). Internally, Japan is known for high level of domestic security with low crime rate. Along with intolerance for crimes, relatively high trust in law enforcement and organic relation between the police and local community, the police have maintained domestic security with limited lethal force (Katzenstein, 1996).

In the issues of cyber security, the Ministry of Justice, especially the Public Security Intelligence Agency (PSIA), plays a central role in the intelligence community within the Japanese government. PSIA collects and analyzes intelligence regarding domestic and international entities committing cyber-crimes or terrorism against Japanese nationals or organizations. PSIA provides cyber security intelligence to the Cabinet Intelligence Council and the National Security Council based on the intelligence collected. The intelligence gathering and analytical capabilities of PSIA was further strengthened in April 2022 by the establishment of the Special Investigative Office of Cyber Security (PSIA, 2021).

In addition to PSIA, National Police Agency (NPA) has developed cyber security unit called Cyber Forces under its Information Communication Bureau. Cyber Forces collect and analyze information on cybercrimes. Once a cyber-attack is reported, Cyber Forces quickly assess and limit damage, secures and preserve the evidence so that they can assist the prefectural police in investigation. In addition, NPA has established Special Cyber Investigative Unit (SCIU) in April 2022. This is the first time NPA directly conducts investigations of cybercrimes. SCIU is composed by 200 some investigators and technical experts from prefecture police across Japan and will focus on cybercrimes against critical infrastructures and government institutions. It plans to enhance cybersecurity of Japan by developing closer international

partnership because the number of cyberattacks allegedly conducted by foreign entities, including ones from Russia, China, North Korea has increased. “Cyberattacks do not observe national borders” said Director Nakamura of NPA at the press conference announcing the new unit (NHK, 2022).

In order to enhance cyber security of the whole country, public-private partnership (PPP) is crucial because the governments have limited technical, human, and economic resources. The Japanese government has institutionalized a computer emergency response team (CERT) to connect both public and private sectors, called the Cybersecurity Council (CC). By sharing critical information about cyber-attacks and countermeasures among national and local government agencies, cyber business entities, such as system and security solution vendors, critical infrastructure operators, as well as prefecture and municipal governments, research and educational institutions, CC aims at reducing the risks of and increasing the benefits of digital transformation of Japanese economy, society, and politics. Since its establishment, the membership of the CC has grown from 91 to 266 as of January 2022. The members are categorized into three groups. The first category members are specialized agencies and security vendors such as NISC and Trend Micro, NTT Security. They crosscheck threat information provided by the members. The second category members include NTT Docomo, Fujitsu and other communication and information technology companies give feedback to first category members. General members receive mitigation measures developed by first and second category members through designated organizations including JPCERT. Cybersecurity Council helps both public and private sector organizations to enhance attribution and resilience capabilities against cyber-attacks. In sum, the Japanese government cannot protect all private networks and data from cyber-attacks (NISC, n.d.).

To coordinate diverse sets of institutions involving cybersecurity, the Japanese government established the Cybersecurity Strategic Headquarters and its secretariat the National Center of Incident Readiness and Strategy for Cybersecurity (NISC) in 2014. The head of the Cybersecurity Strategic Headquarters is the Cabinet Secretary and its members include the Chairman of the National Public Safety Commission and the Ministers of Digitization, Defense, Foreign Affairs, Internal Affairs and Communication, Economy, Trade, and Industry, as well as representatives from information technologies companies and experts from academia, representing the notion of “Cybersecurity for All” promoted in Japan’s Cybersecurity Strategy. The major role of NISC is policy formulation in such areas as:

- i) Cybersecurity Strategy
- ii) Cybersecurity Policy for Critical Infrastructure Protection
- iii) Common Standard on Information Security Measures of Government Entities
- iv) Cybersecurity Human Resource Development Plan
- v) Cybersecurity Research and Development Strategy

Along with NISC, CC, the last institutional piece of digital transformation of the Japanese government is the Digital Agency, established in September 2021. It aims at promoting digital transformation of the entire Japan. Some of the key policy items include digitization of government services, unification of information networks among government agencies and municipalities, Individual Number card, remote work, information & communication assisted education, digital divide, cyber security and more (Prime Minister’s Office of Japan, 2019). Out of 600 officials in the Digital Agency, 200 have been recruited from private sector to mobilize expertise of information technology industry for government reform (NHK, 2021).

Despite the Government efforts in developing PPPs to enhance cybersecurity, Japan is still behind many major countries when comes to citizen coproduction of cybersecurity. In the next sections, we will explain exactly what co-production is and how this could improve cybersecurity in this country.

2. What is coproduction? Definitions and variations

Coproduction is largely defined as a collaborative working relationship between public agencies and citizens, an active input by citizens into the services they receive (Brandsen & Honingh, 2015).

2.1. Key components

Although the level of participation and type of resource contribution may vary in different definitions of coproduction, one central element is that coproduction involves citizens or services users and their communities and professional service providers both making active resource contributions to the production of public services (Bovaird, 2007; Ostrom, 1996). In addition to citizens, definitions of coproduction will often include resource contributions from government agencies (Bovaird, 2007; Ostrom, 1996). Joshi & Moore (2004) define *institutional coproduction* as public services provision, where both state agencies and organized groups of citizens make substantial resource contributions through “regular long-term relationships” (p. 31).

The definition by Brandsen & Honingh (2015) includes citizens as central players in coproduction, but does not strictly include state or government agencies as the professional service providing organization. In an attempt to demarcate the boundaries of coproduction relationships and principles, Brandsen & Honingh (2015) present three core elements of coproduction. The first is the relationship between employees of an organization and (groups of)

citizens. The second is the requirement for direct and active inputs from citizens into the work of the organization. While the third and final element is that professionals are paid employees of the organization, whereas citizens receive no, or below market value compensation for their inputs (Brandsen & Honingh, 2015).

The current Japanese cybersecurity strategies and policies have developed institutions for state agencies and professional organizations, such as NICS and the Cybersecurity Council. But the Basic Law of Cybersecurity of Japan expects that individual citizens should participate in cybersecurity by voluntarily raising awareness, taking preventive actions against, and developing resilience from cybercrimes (e-Gov, 2014).

In sum, while there may be multiple stakeholders involved, and at different states of project design or development, coproduction must involve inputs by citizens and/or services users as well as the government or other community and voluntary organizations citizens.

2.2. Typology of Co-production

By elucidating the essence of classical definitions by Ostrom and Parks and clarifying key terms, Brandsen & Honingh (2015) identify different types of coproduction and propose four basic typologies. Their typologies attempt to give a clear conceptual framework to allow comparability and better understanding and acknowledgment of the diverse processes, relationships and outcomes involved in a variety of coproduction arrangements (Brandsen & Honingh, 2015). The typologies are differentiated by two variables. One is the extent to which citizens are involved in the design of services delivered to them (in this paper would be cybersecurity services), which depends on technical considerations of the services, legal considerations and the choices and

preferences of individuals, groups and organizations. The other variable is the proximity of coproduction to the primary process. In other words, whether the coproduction involves the production of a complementary or core service (Brandsen & Honingh, 2015). The four types of coproduction as defined by Brandsen & Honingh (2015) are summarized below in Table 1:

Table 1: Four typologies of coproduction

	Implementation	Design and implementation
Complementary service	1) Coproduction in the implementation of complementary services	2) Coproduction in the design and implementation of complementary services
Core service	3) Coproduction in the implementation of core services	4) Coproduction in the design and implementation of core services

Source: Adapted from Brandsen & Honingh (2015, p. 6)

The paper by Pestoff (2009) specifies major aspects of co-production in terms of four dimensions of user inputs or levels of participation: economic, social, political, and service specific. The type and extent of participation varies based on the type of welfare service, and also the type of service provider. The motivation or purpose for each type of participation will also vary.

- i) Economic participation or inputs are contributed in order to ensure continuation of service delivery and/or improve service quality.
- ii) Social participation achieves social goals of a public service or promotes its social activities. Examples of how citizens can participate is by contributing time and/or materials or resources for parties and social events, and by exchanging or disseminating information (Pestoff, 2009).

- iii) Political participation allows users to express their wishes about the type and method of service provision. Service users can participate politically through ad hoc discussions, regular meetings, occasional negotiations on important matters, and regular participation in decision making on financial matters or other matters of importance for service provision (Pestoff, 2009).

Service specific participation will depend on the type of service, for example whether it is childcare, education, or health care. Pestoff (2009) presents two ways citizens can participate. One is direct participation in core activities and the other is participation in complementary activities. When citizens participate in core activities on equal footing with the professional providers, it may result in the substitution of professional staff by volunteers. When citizens participate in complementary activities, they may be in charge of secondary or marginal activities necessary for service provision; for example, maintenance and management of educational facilities, without participating in core pedagogic activities (Pestoff, 2009). As previously mentioned, this distinction between core and complementary activities was one of the key features of Brandsen & Honingh's (2015) coproduction typologies.

When it comes to cybersecurity in Japan, the third type is most prevalent. For example, PSIA offers information regarding cybersecurity measures against cyberattacks by ransomware and computer virus coming through e-mails, SNS, etc. Cyberattacks against both public and private organizations, as well as individuals have drawn more attention as their employees have started working remotely under COVID19 pandemic. PSIA advises organizations and individuals to update computer and smartphone software, stop using the same passwords in different services, end the protocol of PPAP (PSIA, 2022). It is up to individual citizens to finance and implement countermeasures against

cyberattacks based on the information the government and the experts provide. However, the sum of individual efforts in defending their devices and data will enhance the level of cybersecurity of the nation as a whole.

3. Why coproduce: Benefits and limitations

3.1. *Benefits of Coproduction*

There is a growing body of evidence in coproduction literature which suggests that user participation can be used to improve services quality in communities where insufficient resources exist to fill services needs (Bovaird, 2007; Joshi & Moore, 2004; Pestoff, 2009). Joshi & Moore (2004) present two case studies illustrating hybrid models (which they call institutional *coproduction*) where conventional forms of services delivery have failed. The cases illustrate how institutional co-production can mobilize resources needed to cope with logistical challenges due to a lack of resources needed to deliver services effectively (Joshi & Moore, 2004).

Resources can be effectively mobilized through coproduction, either by creating an incentive (Bovaird, 2007) through effective use of community resources (Bovaird, 2007; Brandsen & Honingh, 2015), or by increasing users willingness to participate, thereby maximizing resource inputs (Pestoff, 2009). The paper by Bovaird (2007) explores the potential for coproduction as an incentive and driving force for resource mobilization. Through case study analysis, the motivational effects of coproduction were shown to help mobilize the resources of service users and their communities, which may be important in public service improvement (Bovaird, 2007). Besides motivational effects, coproduction allows social capital to be thoroughly exploited in order to mobilize community resources; for example, transmission of information through word of mouth or as a means to apply pressure to comply with

regulations (Bovaird, 2007). Similarly, resources are mobilized through the interactive working relationship between professionals with core or primary knowledge with service users who have situational or local knowledge (Brandsen & Honingh, 2015).

In addition to giving service users more ‘voice’, giving them a greater sense of ownership when their decisions about the management or contributions to maintenance directly influence the quality of services provided (Pestoff, 2009). Greater coproduction can help mobilize motivation and resources, since the more services users are given the opportunity to participate in, the greater resource inputs they are willing to make.

Although coproduction can mobilize resources, increase efficiency of service provision and drive motivation of citizens to contribute and participate, one noteworthy warning is presented in the paper by Parks et al. (1981). Namely, if increased efforts by citizens are met by decreased efforts or resource inputs by “regular” producers or professionals, the advantages gained in services outcomes, as well as the continued motivation from citizens may be lost. One particular example where this could result is the case where neighborhoods increase their own security through ‘Block Watch’ groups, which then leads to the reduction of police patrols (Parks et al., 1981).

3.2. Limitations of coproduction

One strong concern about coproduction is the dilution of public accountability (Joshi & Moore, 2004) when sectoral boundaries are blurred as responsibility is re-distributed among stakeholders (Bovaird, 2007). The question over accountability may deter politicians from contesting the role of professionals and giving more power to users and communities, because if things go wrong they would be subject to media criticism (Bovaird, 2007). This

fear might limit the growth of coproduction, especially where the precedent had not already been set.

Additionally, the outcomes of multi-stakeholder arrangements such as coproduction are not always socially desirable, since there are often conflicting values and differential levels of power among participants (Bovaird, 2007). There is evidence that social capital and community resources concentrate in the hands of better-off community members (Bovaird, 2007). Additionally, not everyone will want or be able to participate equally, due to the capacity and opportunity afforded by an individual's social and/or economic situation.

One key challenge of collective organization of public services delivery in coproduction arrangements is insufficient quality assurance and oversight mechanisms, which are inherent in market arrangements (Parks et al., 1981). The prohibitively high costs of monitoring is one hindrance, but ensuring equitable inputs that are contributed by citizen consumer producers is another. Because even if monitoring were possible and revealed that certain citizens or community members were not contributing their fair share of responsibility, neglectful community members could not be banished or replaced (Parks et al., 1981). In such cases where collective arrangements result in inefficient production, services quality and output would decrease, while costs may increase (Parks et al., 1981). Further, inefficiency is predicted to increase with the size of the collective consumption unit, since the costs of monitoring is related to the number of contributors. This assertion suggests that smaller, more local production units, such as neighborhood associations, may have better control over production efficiency (Parks et al., 1981).

Despite the inefficiency that could potentially result from unmotivated and inefficient participants, since coproduction involves citizens whose inputs directly result in the quality of the services they receive, there is an inherently

high level of motivation, since they are accountable to themselves. Further, by virtue of choosing to participate in collective services provision arrangements, interest and intention to actively participate is implied.

A poor working relationship and misunderstanding between service users and professionals is another potential barrier which was presented in the coproduction literature. Some case studies site reasons including opposition by professionals (Bovaird, 2007), and lack of trust between parties (Ostrom, 1996). One study which employed focus groups with service providers and stakeholders found that misunderstanding and misinformation on the part of service providers and civil servants limited the potential of greater individual and community coproduction (Parrado, Ryzin, Bovaird, & Löffler, 2013).

In the six case studies presented by Bovaird (2007), professionals showed a reluctance to hand over discretion to users because they didn't trust them to act responsibly, or thought giving users increased status would decrease their own. In many cases the service providers lacked the skills necessary to work with users and community groups in a collaborative way (Bovaird, 2007). Mutual relationships where both service users and professionals actively contribute, take risks and trust each other, is a prerequisite for successful coproduction. The example given by Ostrom (1996) was of the reliance of police officers on citizens to report suspicious activity in order to prevent crime, which will not happen if there is no trust between citizens and the police. To facilitate the nurturing of mutualistic working relationship, Bovaird (2007) suggests the need for a new type of public service professional (such as a coproduction development officer). The role of this office would be to overcome reluctance among professionals to share power with users and communities and broker partnerships within and among organizations, service professionals, managers and political decision makers (Bovaird, 2007).

The Japanese government has spent much less resources on cybersecurity coproduction compared to other major countries. According to *the 2020 National Cyber Power Index* compiled by the Belfer Center of Harvard University, Japan ranks number 20th in surveillance power, 18th in intelligence power, 16th in offensive power in cyberspace among 30 countries ranked. Among different powers ranked in the report, Japan ranked 4th in commerce power, which demonstrates rich resources for cybersecurity in the private sector (2021).

4. How to coproduce: Conditions and incentives

4.1. *Conditions for coproduction*

While the conditions which encourage or discourage coproduction vary based on factors including demography, culture and social sector, some common themes emerge in the coproduction literature which offer important lessons on how to lay the groundwork for coproduction. The creation of both private value and public goods through coproduction are explored more broadly in the study by Parrado et al. (2013). This study used a large scale, multi-national survey, which included five European countries across three service sectors (health, environment and safety) to investigate the behavior and attitudes of citizens towards coproduction. Their survey and regression results revealed some important lessons, which could be generalized across geographic and sectoral lines.

Firstly, women and elderly citizens are more likely to engage in coproduction. No significant relation was found to level of education, employment status and urban context. Secondly, the belief that citizens would make a difference, or self-efficacy, was found to be the consistently the strongest predictor of coproduction in all five countries in all three policy areas. Thirdly,

citizen coproduction appeared to be encouraged by an awareness of poor public performance on outcomes, and discouraged by good performance outcomes. For example, perception of safe neighborhoods, a clean environment and good health, and satisfaction with public services lead to decreased coproduction (Parrado et al., 2013). Fourth, coproduction was found to be more successful when governments provided information to citizens and engaged them. Lastly, the study by Parrado et al. (2013) suggested that countries with pluralistic administrative traditions, like the United Kingdom (UK), allowed higher levels of coproduction. The specific case of citizen coproduction in UK's public health system was cited, specifically the effect of the Local Government and Public Involvement in Health Act 2007, which mandated consultation with service users. This initiative, and the public discourse which encouraged coproduction, is credited with effecting the language around local authority services to include user involvement, particularly in adult care, the introduction of personal budgets for people with disabilities, and the wider use of self-directed services and individual budgets (Parrado et al., 2013).

The study by Parrado et al., (2013), also found that certain local conditions may have discouraged coproduction. These included a lack of trust in police or the government due to a history of repression, the cultural perception that the government is responsible for every problem, or the view that civic duties end at paying taxes. Additionally, communities that have historically been excluded or underserved by public services, such as disadvantaged or low-income communities, have compensated for and substituted public services with their own community organizing, which is done separately from government involvement. The service sector was also found to influence the use of coproduction. Highly professionalized services, like health, were found to invite less production because professionals were reluctant to relinquish control and

they also were found not to value the contribution of users (Parrado et al., 2013).

The general benefits of coproduction discussed above can be expected in cybersecurity as well. The Japanese government has guided municipals, private companies, and schools to develop action plans for “collaboration by all participants” in cybersecurity, with special attention to small business, the youth, and the elderly (NISC, 2022, p.41). Through education and training at school and workplace, more Japanese citizens will raise awareness of cybersecurity and contribute to reduce vulnerability to cyberattacks. The key to raise willingness for coproduction in cybersecurity in Japan will depend on how to incentivize citizens to participate in defending the most vulnerable actors (both citizens and organizations) from cyberattacks.

4.2. Incentives and motivations to coproduce

The study by Alford (2002) explored the factors that induced people to contribute time and effort to coproduction of public services. This research draws on the literature of coproduction and public sector customer service literature, as well as four Australian public sector case studies. The four case studies included: a simple postal code writing compliance task by postal customers of the Australia Post; long-term unemployed clients of Australia’s Department of Employment, Education and Training (DEET) actively participating in job training and successfully entering the workforce; public housing tenants at Victoria’s Ministry of Housing high rise buildings contributing to clean and safe living environments; and taxpayers at the Australian Taxation Office (ATO) refraining from tax evasion and submitting correct tax returns. The research looked at the question of why people coproduce, on the basis of both ability and willingness.

Two methods to foster ability were proposed. The first was to make the coproduction task easier; for example, by reducing the complexity of the task or through the use of technological tools and platforms for information systems and communication (Alford, 2002). The case studies, which illustrated this method, were the Australia Post example, where customers were guided to correctly write postal codes on printed envelopes, the ATO simplifying tax return forms, and offering an electronic service. The second method proposed was to enhance the client's capacity to coproduce, which can be achieved by offering information and training. The DEET case study exemplifies this method where skills training and work experience were offered to build the client's capacity to find and retain employment.

Willingness, or factors that motivate clients to coproduce were categorized into three categories: including sanctions; material rewards; and non-material rewards, including intrinsic motivation and solidarity incentives, and expressive values. Sanctions, or the cessation of benefits were found to be inadequate at motivating willingness of clients to coproduce. On the contrary, they were actually found to discourage coproduction, as in the case of ATO tax compliance and DEET's job readiness program. Sanctions were found to be demoralizing and/or provoked opportunistic behavior, because they sent the wrong signals to clients. Either clients will perceive that required behavior is unpleasant and should be avoided, as in the case of tax compliance, or it sends the signal that clients are selfish and untrustworthy, which is demotivating and encourages the behavior sanctions are intended to discourage (Alford, 2002). If clients do comply, they will do so grudgingly, and in the short term, but sanctions don't encourage long-term behavioral change based on internal motivation. Organizations would find it increasingly costly to secure compliance and clients would find the organization's enforcement arbitrary and excessively complex, further

discouraging compliance.

Material rewards were found to be unlikely to motivate clients to coproduce when work was difficult to specify and monitor. Alford (2002) explained this finding using exchange theory, which distinguishes calculative or specific exchanges and those that are implicit or diffuse. “Economic exchange” specifies the quantities to be exchanged, whereas “social exchange” involves unspecified obligations (Blau, 1964). Based on Blau’s (1964) research, Alford (2002) describes how social exchanges create a cycle of expanded mutual service, gratitude and trust. Conversely, pure economic transactions are based on obligations fulfilled within precise and explicit calculations of reciprocity (Alford, 2002).

Nonmaterial rewards were divided into three sub-categories: intrinsic motivation, such as self-determination and competence; solidarity incentives, such as sense of group affiliation and belonging; and expressive values, such as purposive norms and commitments to moral and social issues. The case study of the DEET job readiness program for unemployed individuals exemplified intrinsic motivation, which was used to evoke coproduction. In this example, by enhancing self-esteem and restoring clients’ sense of hope and purpose, outcomes were improved and more proactive participation in training and job preparedness activities were encouraged. In the example of the Housing Ministry trying to encourage coproduction by residents in public housing, increased respectful and responsive treatment of residents enhanced their motivation to coproduce. In this case, solidarity incentives, in the form of floor meetings and social activities encouraged a sense of group affiliation and belonging. The sense of group value created then motivated behavioral changes, demonstrated through neighborly policing of antisocial behavior resulting in reduced damage to communal facilities, safer environments in the foyers, lifts,

balconies, greater cleanliness in public spaces, and reduced noise (Alford, 2002). The case of taxpayer compliance illustrated expressive norms, where taxpayers were shown to significantly increase compliance if the government was seen to be using tax dollars for valuable reasons, and that other taxpayers were paying their fair share. This case exemplifies the government appealing to expressive values of collective purposes, by the government spending tax dollars for valuable reasons and distributive justice, by firmly and visibly enforcing just compliance to ensure all taxpayers are paying their fair share (Alford, 2002). Although shown not to be effective when used alone, sanctions in this case could be used for the expressive value of distributive justice (Alford, 2002).

Based on the literature review and case studies a contingency theory was put forth, premised on the argument that clients were motivated to coproduce by a complex mix of nonmaterial incentives, depending on the nature of value consumed, and the specificity of productive work. From the analysis of motivations behind coproduction, Alford (2002) created a two-dimensional typology to illustrate the contingencies for client coproduction. The first dimension refers to the nature of the work in relation to the kinds of rewards that would sufficiently motivate coproduction. Based on previous research and the case studies, Alford (2002) proposes that simple work can be satisfying with material rewards, whereas more complex work requires nonmaterial rewards. The second dimension concerns the value consumed in relation to motivations, and relates individuals with intrinsic motivations, group values with sociality, and public values with expressive and solidarity incentives.

5. Concluding Remarks

As was outlined in this part of the paper, coproduction is an approach to

public services delivery that taps into the resources of civil society to deliver more effective and efficient public services. Understanding why to coproduce will allow voluntary contributions to be encouraged at the organizational level by the strategies service providers themselves, and at the systems level through government policy and program implementation, commissioning and funding. The benefits of coproduction, including resource mobilization and the increase of user voice, illustrate how coproduction can improve the quantity and quality of public service delivery. The limitations of coproduction highlight the need for continued state regulation and oversight. In particular, to mitigate the dilutions of accountability and questions about representation, to ensure marginalized or impoverished groups will have their interests considered, even if they cannot, or do not chose to participate in coproduction. Previous research into coproduction suggests that one of the greatest challenges to coproduction is to change the perceptions of public officials and professional service providers. Because only when citizen contributions are acknowledged and the value recognized, can coproduction be systematically managed to maximize the potential benefits.

In light of the benefits and limitations of coproduction, the growing body of literature on coproduction suggests that the question is no longer *whether* to coproduce, since public services cannot be successfully delivered without willing compliance from service users, citizens and community members. Answering the question of *how* to coproduce in cybersecurity will require governments to develop new skills and capacities to facilitate increased coproduction. Because coproduction involves positive action from citizens, effectively motivating citizens and increasing their willingness and ability to coproduce will be key for governments and public sector organizations to successfully deliver public services. Therefore, tapping into the specific

motivational drivers, based on the value created, could be strategically used to engage stakeholders in cybersecurity coproduction in Japan.

List of References:

- Alford, J. (2002). Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. *Administration & Society*, 34(1), 32–56. <http://doi.org/10.1177/0095399702034001004>
- The Belfer Center for Science and International Affairs. (2021) *National Cyber Power Index 2021*. Retrieved November 11, 2021, from <https://www.belfercenter.org/publication/national-cyber-power-index-2021>
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2015). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, n/a-n/a. <http://doi.org/10.1111/puar.12465>
- Deibert, R. (2018). Trajectories for future cybersecurity research. In *The Oxford Handbook of International Security*. Oxford University Press
- e-Gov. (2014). Cybersecurity Kihon-ho (Cybersecurity Basic Act). Retrieved on December 2, 2022, from <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=426AC1000000104>
- Governance International. (2016). Governance International - co-production. Retrieved February 14, 2016, from <http://www.govint.org/our-services/co-production/>
- Haraguchi, K., & Omi, K. (2022). Managing Cyber Security Under Restraints - Comprehensive Cyber Security or Reluctant Realism? Presented at the

- International Studies Association Annual Convention. March 28, 2022
- Hammond, V. (2015, July 12). Hans Kai. Retrieved from <http://healthcoops-nada.coop/learning-exchange/hans-kai/>
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Joshi, A., & Moore, M. (2004). Institutional Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. *Journal of Development Studies*, 40(4), 31-49. <http://doi.org/10.1080/00220380410001673184>
- Katzenstein, P. (1996). *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*. Cornell University Press
- Kaspersky Labs, (2016). Kaspersky Security Bulletin. Retrieved December 06, 2021, from https://media.kasperskycontenthub.com/wp-content/uploads/sites/43/2018/03/07182320/Kaspersky_Security_Bulletin_2016_Review_ENG.pdf
- Laratta, R. (2009). Hand in Hand or Under the Thumb? A New Perspective on Social Welfare in Japan. *Social Policy and Society*, 8(3), 307-317. <http://doi.org/10.1017/S1474746409004862>
- Le Grand, J. (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton University Press.
- National Center of Incident Readiness and Strategy for Cybersecurity of Japan (NISC), (n.d.). Establishment of the Cybersecurity Council, Retrieved November 06, 2021, from <https://www.nisc.go.jp/eng/pdf/Council.pdf>
- National Center of Incident Readiness and Strategy for Cybersecurity of Japan (NISC), (2021) *Cybersecurity strategy, 2021*. retrieved November 06, 2021, from <https://www.nisc.go.jp/eng/index.html>.
- Nippon Hoso Kyokai (NHK) (2021) Dejitarucho-ga Hossoku (Digital Agency of Japan established) retrieved November 21, 2021, from <https://www.nhk>.

or.jp/politics/articles/lastweek/66860.html

- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management*, 26 (3), 424-438. <http://doi.org/10.1111/1467-8551.12094>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18 (5), 639-653. <http://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24 (6), 1073-1087. [http://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](http://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L. L., Oakerson, R. J., Ostrom, E., Ostrom, V., ... Wilson, R. K. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
- Parrado, S., Ryzin, G. G. V., Bovaird, T., & Löffler, E. (2013). Correlates of Coproduction: Evidence From a Five-Nation Survey of Citizens. *International Public Management Journal*, 16 (1), 85-112. <http://doi.org/10.1080/10967494.2013.796260>
- Pestoff, V. (2009). Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-production of Personal Social Services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 197-224. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x>
- Prime Minister's Office of Japan (n.d.) Dejitaru Kaikaku (On Digital Reform) retrieved December 6, 2021, from <https://www.kantei.go.jp/jp/headline/tokushu/digital.html>

- Public Security Intelligence Agency of Japan (PSIA), (2021). Cyber Kukan-ni okeru Kyoi-no Gaikyo (Overview of the threats in the cyberspace) Retrieved November 2, 2021, from <https://www.moj.go.jp/psia/20130807.html>
- Radnor, Z., Osborne, S. P., Kinder, T., & Mutton, J. (2014). Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting. *Public Management Review*, 16 (3), 402-423. <http://doi.org/10.1080/14719037.2013.848923>
- Suda, Y. (2014). Changing Relationships Between Nonprofit and For-profit Human Service Organizations Under the Long-Term Care System in Japan. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25 (5), 1235-1261. <http://doi.org/10.1007/s11266-014-9439-0>
- Tasaki, K., & Mizuno, K. (2016, April 12). Interview with the Meguro Council of Social Welfare Regional Support Division.
- Taylor, R. (2011). *Ageing, Health and Innovation: Policy Reforms to Facilitate Healthy and Active Ageing in OECD Countries*. OECD (Directorate for Employment, Labour and Social Affairs Health Committee). Retrieved from <http://www.oecd.org/els/health-systems/48148890.pdf>
- Tennstedt, S. L., Crawford, S. L., & McKinlay, J. B. (1993). Is Family Care on the Decline? A Longitudinal Investigation of the Substitution of Formal Long-Term Care Services for Informal Care. *The Milbank Quarterly*, 71 (4), 601-624. <http://doi.org/10.2307/3350421>
- fUniversity of Wisconsin. (n.d.). Enhancing Program Performance with Logic Models. Retrieved May 13, 2016, from <http://www.uwex.edu/ces/lmcourse/#>
- University of Wisconsin-Extension. (n.d.). Program Development and Evaluation

- tion. Retrieved June 27, 2016, from <http://fyi.uwex.edu/programdevelopment/>
- Vamstad, J. (2007). *Governing Welfare: the third sector and the challenges to the Swedish Welfare State* (Doctoral thesis). Department of Social Science, Mid Sweden University, 2007. , 259 p.: Ersta Sköndal University College, Institute for Civil Society Studies.
- Vamstad, J. (2012). Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23 (4), 1173-1188. <http://doi.org/10.1007/s11266-012-9312-y>
- WHO. (2004). *A Glossary of Terms for Community Health Care and Services for Older Persons* (Ageing and Technical Report No. Volume 5) (p. 11). WHO Centre for Health Development. Retrieved from http://www.who.int/kobe_centre/ageing/ahp_vol5_glossary.pdf
- Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E. (2010). *Handbook of Practical Program Evaluation, 3rd Edition (Essential Texts for Nonprofit and Public Leadership and Management) - Handbook_of_Practical_Program_Evaluation.pdf*. John Wiley & Sons, Inc. Retrieved from http://www.themedfomscu.org/media/Handbook_of_Practical_Program_Evaluation.pdf.

ガバナンス研究 No.19

2023年3月31日発行

編集者・発行人 長畑 誠

発行所 明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科
東京都千代田区神田駿河台1-1
〒101-8301 電話03(3296)2398

印刷所 株式会社 丸井工文社
東京都港区南青山7-1-5

Review of Governance Studies

The Role of Developmentalism	1
in Africa	
SASAOKA Yuichi	
Twilight of Policy Evaluation	19
Studies in Japan	
NISHIDE Junro	
Implication of Election Security.....	35
in the United States	
YUASA Harumichi	
Public Perceptions of the Intelligence	57
Community: An Analysis of Public	
Opinion Survey Results in the	
U.S., U.K., and Canada	
KOBAYASHI Yoshiki	
The Beard Report/Robson Report and	99
Tokyo's Urban Policy	
-- Focusing on Shinpei Goto's	
“broadly defined health policy”	
AOYAMA Yasushi	
What is “policy creation” ?	123
IMAMURA Yasuo	
Government Efforts on Employment.....	155
Conditions in Japan:	
A Co-production Approach	
LARATTA Rosario	
Citizen Co-production of	181
Cyber Security in Japan	
LARATTA Rosario	