

[論文]

政策実現に向けた環境分析テクニックの活用 「カジノ特区」導入の議論を事例として

Policy Environment Analysis Technique: A Case Study on the Issue of the “Casino Special District”

西森 雅樹*, 保井 俊之**

Abstract

The intelligence for the policy intelligence is widely known to have the challenge as the stakeholders and their requirements are hard to be identified. However, the adequate methodology to overcome that challenge has not been well developed. This paper is to define newly the policy-environmental analysis as the essential intelligence technique for policy design to analyze the policy environment, and to construct its basic structure. As the case-study of the policy-environmental analysis, we deal with the case of the “Casino Special District”, which has repeatedly come up as the policy issue since the first half of 2000's, but has been not realized yet. This paper is to analysis and verifies the effectiveness of the policy-environmental analysis through this case.

要旨

政策立案に関するインテリジェンスは、ステークホルダー及びその要求の同定が困難であるという特質をもつことが知られているが、これまでそれを補うインテリジェンス手法は十分に開発されてこなかった。本論文は、政策立案のインテリジェンスに必要な環境分析テクニックを「政策環境分析」として定義するとともに、その基本構成を明らかにするものである。実証事例としては 2000 年代前半から繰り返し実現要求があるものの失敗に終わっている、いわゆる「カジノ特区」の例を取り上げ、政策環境分析の有効性の分析・検証を行う。



* Masaki NISHIMORI

- 慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科後期博士課程
- 東京大学大学院工学系研究科計数工学専攻修士課程修了
- 東京大学 工学修士
- 〒106-0044 東京都港区東麻布2-27-2-201
- 090-5547-6359
- nishimori@a5.keio.jp
- Doctoral Program, Graduate School of System Design and Management, Keio University
- Master's Program, Department of Mathematical Engineering and Information Physics, Graduate School of Engineering, the University of Tokyo
- Master of Engineering, Graduate School of Engineering, the University of Tokyo
- 2-27-2-201 Higashiazabu, Minato-ku, Tokyo, 106-0044, Japan



** Toshiyuki YASUI

- 慶應義塾大学先端研究センター特任教授
- 東京大学教養学部教養学科国際関係論分科卒業
- 国際基督教大学 博士 (学術)
- 〒223-8526 横浜市港北区日吉4-1-1 協生館SDM
- 045-564-2461
- t.yasui@z2.keio.jp
- Project Professor, Keio Advanced Research Center, Keio University
- Faculty of International Relations, School of Arts and Sciences, the University of Tokyo
- Ph.D., Arts and Science, International Christian University
- Collaboration Complex, 4-1-1 Hiyoshi, Kohoku-ku, Yokohama-City, 223-8526, Japan

1 問題の所在と分析の視角

1.1 先行研究と問題の所在

国家安全保障に関するインテリジェンスや企業の事業活動を巡るコンペティティブ・インテリジェンスのディシプリンにおいては、これまで対象となるインテリジェンス活動の領域に含まれるステークホルダーの特定は容易であり、ステークホルダーの特定そのものがインテリジェンスの主要課題とされることはなかった。

その理由は、国家安全保障のインテリジェンスでは、米国インテリジェンス・コミュニティにとっての冷戦期のソ連や 9-11 テロ後のイスラム過激派など、インテリジェンスの対象となるステークホルダーは明確であり、むしろ問題となるのは、収集すべき情報の優先度の錯誤や漏れ(priority creep)や、同一収集対象への多くの情報収集官庁の過度の集中(swarm ball)(Lowenthal [1] 59 頁及び 74-75 頁)であったからである。

また、企業のインテリジェンス活動であるコンペティティブ・インテリジェンスについても同様である。ライバル競合他社や自社が直面する市場・技術上の課題など、インテリジェンスを活用すべき対象は比較的明確に把握され得るものとされ、情報要求の対象が見えにくくなった現代の企業活動においても、早期警戒のために「自社を徹底的に知ることから始める」(北岡元 [2] 97 頁)ことを行えばステークホルダー及びインテリジェンス対象となる課題の把握は充分であると考えられてきた。

したがって、国家安全保障のインテリジェンス及びコンペティティブ・インテリジェンスともに、「初めにリクワイアメントありき」との原則(北岡元 [3] 15-49 頁)により、インテリジェンスの活用上の最大課題は、ステークホルダーの把握とインテリジェンス対象となる課題ではなく、いかにインテリジェンス・サイクルを能動的に回すかという点に集中されてきた。そしてインテリジェンスの対象として、どのようなステークホルダーが存在し、その要求と影響度はどのような意義を分析上持ち得るかについては、むしろ二義的なものとされる傾向がこれまでのインテリジェンス研究では強かった。

というのは、ステークホルダーとは「組織とその競争相手にかなりの影響を及ぼすことができる重要な集団あるいは個人」を指すが、その分析は分析者の主観が入り込み得るものであり、ステークホルダーの要求の予測の困難性も相俟って、「計画と意思決定の際に生みだされる価値に限界がある」(Fleisher & Bensoussan [4] 298-302 頁)とされてきたからである。

しかし、国家安全保障以外の政策課題を巡る政府の政策設計のためのインテリジェンスについては、ステークホルダーをいかに的確に特定し、彼らの要求と制約条件を明らかにすることがインテリジェンス手法の重要課題になる。政策対応を行

う対象としての社会システムの問題そのもの、そして社会システムの問題を解決する公共政策の立案を司る行政官の視野双方に、ステークホルダーの特定と立案の対象となる問題設定が困難であるとの特性があるからである(Yasui [5] 2 頁)。二重の意味でステークホルダー把握と問題設定に対して不利な立場に立たされている行政官が、いったん誤った環境分析を行ってしまうと、間違った問題設定に直結し、正しい問題解決にならない、誤った政策が導出されるリスクが高まる(Dunn [6] 81-86 頁)。

したがって、社会システムの安全安心のための規制政策や成長促進のための経済金融政策など、伝統的な国家安全保障政策以外の政策分野でのインテリジェンスを行うことを想定し、これらの政策分野での一番のインテリジェンスの課題であるステークホルダーの特定と課題抽出に適した、政策環境を分析するためのインテリジェンス手法を新たに構築する必要がある。本論文は国家安全保障政策以外の公共政策分野におけるインテリジェンスの特性を踏まえたインテリジェンス手法を新たなメソッドとして構築し、その有効性を実際の事例を使って検証するものである。

1.2 政策環境の定義と分析手順

本論文における政策環境とは、ある政策を実現するに当たってのステークホルダーの意思、影響並びに制約、ステークホルダー間のインタラクションを指す。すなわち、政策環境とは、政策学や公共政策論など政策設計・導出を巡る従来のディシプリンでいう、ある政策課題を巡る問題状況(例:伊佐智子[7] 67-72 頁)、または、ある政策を巡ってステークホルダーごとに異なる信念の体系(belief systems)の把握状況(Sabatier [8] 129-168 頁)であり、ステークホルダーの意思、影響力、制約、その他の外部要因を含む、政策立案・実施システムを取り巻く環境と定義される。

本論文の分析の手順としては、ある政策の設計・導出に当り、政策当局者が予め把握しておかなければならない政策環境の特定のために持つべきインテリジェンス手法を「政策環境分析」として新たに定義した上で、そのシーケンスと基本構造、並びに手法の有効性を、いわゆるカジノ特区を巡る実証研究を例に分析していくこととする。

1.3 政策環境分析の作業定義・基本構造及び仮説

政策環境を分析するインテリジェンス手法である政策環境分析はシーケンシャルな構造を持つ。

具体的な適用手法及び順序については、Fleisher & Bensoussan [4]が掲げるインテリジェンス諸手法のうち、政策実現のシステムの境界(前掲 Yasui [5])の特定のために適用される手法である、①イシュー分析、②マクロ環境分析(STEEP)分析、③シナリオ分析、並びに④ステークホルダー分析を順次実施し、政策システムの境界の絞り込みとステークホルダーの特定を行う

ことになる。

Fleisher and Bensoussan [4]はこれら①～④の4手法を環境分析テクニックとしてとりまとめている([4] 類型分けについて 27 頁, 手法について 252-312 頁)。しかし, 本論文が定義する政策環境分析は, これら4手法を独立の手法として適用するのではなく, 公共政策環境に親和性の高い([4] 253-254 頁)①のイシュー分析から開始され, ②のマクロ環境分析, ③のシナリオ分析, ④のステークホルダー分析へと順次実施されていく, 4手法からなるコンフィギュレーションの分析手法として適用する。

この4手法の政策環境分析としての連続的な適用について, 適用の順序と狙いが明示されるようカスケード図としてあらわしたものを(図1)として掲げる。

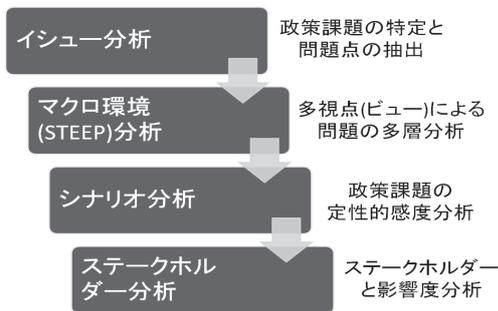


図1: 政策環境分析のシーケンス

通常インテリジェンス分析では, これら①～④の分析ツールはそれぞれの分析対象と目的にしたがって独立に適用される。

しかし内政を主な活動領域とする行政官の政策立案は, 仮想敵国等の形で問題構築や対象特定が比較的容易な国家安全保障に関するインテリジェンス, あるいはビジネスの競争相手が比較的明確な通常の経営環境をめぐるインテリジェンス分析とは異なり, 社会システムの問題への対応に関する政策立案のインテリジェンスを行う必要がある。内政を主とする社会システムの問題では, 問題の所在とその政治・文化・経済的文脈の認識, そして問題の重大性のシナリオ, さらに政策実施の受益者・被害者が, お互いに密接不可分に結びついている(Dunn [6] 71-79 頁)。そこで, ①～④の分析手法を独立に用いるのではなく, これら4つの手法を包括的に実施する必要がある。

たしかに通常インテリジェンス領域であれば, それぞれの分析ツールには詳細な分析手順が定められており, かかる手順の厳密な実施によりそれぞれのツールの所期の目的が達成される可能性が高い。

しかし, 内政を中心とする社会システムに対する政策立案に関しては, ① 問題(イシュー)の所在の認識そのものが, ②その時点時点の政治・経済・文化的視点に依存しており (Mainer and Rechitin [9] 77 頁), しかも③問題の今後の発展の

コース(course of actions)により問題かそうでないかが判断され(Dunn [6] 81 頁), さらに, ④その事態の進展により対象住民の誰が重要なステークホルダーになるのかについての不確実性が高い([5] 2 頁)とされる。

それゆえに, 内政を中心とする政策環境に関するインテリジェンス分析では, ①に対応した形で, イシューの特定作業が仮説的になされ, 次に②に対応した形で, ①の仮説的特定が政治・経済・文化などの文脈に照らして検証され, そして③に対応した形で, その問題のシナリオが踏まえられ, さらに④に対応した形で, ステークホルダーが重要性の判定とともに特定されることが重要となる。

すなわち, 通常インテリジェンス分析とは異なり, 対象分析事象のイシュー, マクロ環境, 事態のシナリオ, 並びにステークホルダーの相互依存性が内政を中心とする政策環境では高いため, ①～④の手法を包括的かつ前述の対応の手順に沿う形でシークエンシャルに実施する全体論的アプローチが必要となる。

したがって, 政策環境分析の対象領域のこのような特質を踏まえれば, 本分析は(図1)のような4個別分析のシークエンシャルな実施を行うことになる。4個別分析の順序が(図1)のようになるのは, ①まずイシュー分析により, 政策課題の特定と問題点の抽出を図り, 次いで②のマクロ環境分析により, 様々なシステム分析上の視点(ビュー)により, 問題の多層分析を行い, さらに③のシナリオ分析により政策課題の定性的感度分析を実施し, 最後に④のステークホルダー分析によって, 問題の多層性と政策課題のシナリオを織り込んだステークホルダー及び彼らの影響度の分析を行うことが適切と考えられるからである。

政策環境分析のホリスティックなアプローチの特性と同分析を構成する各手法の手順を示すため, 図1の詳細をループ図(図2)として再掲する。

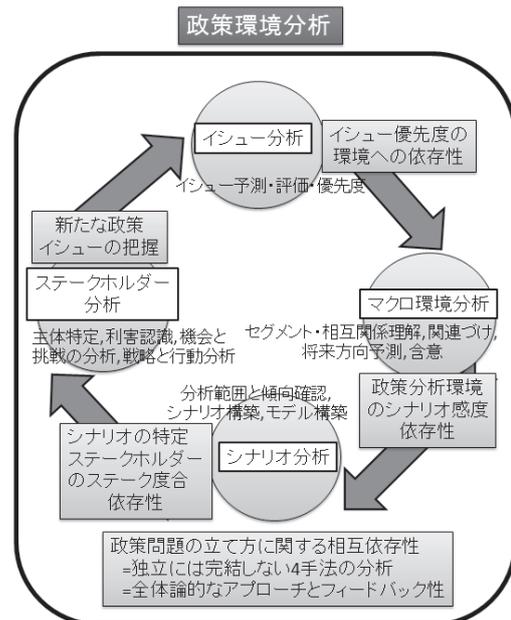


図2 政策環境分析を構成する4手法と具体的手順

また、本論文において政策環境分析が、Fleisher and Bensoussan [4]の環境分析テクニックとしてとりまとめられた4手法の個別あるいは並立的な適用を超え、4手法をホリスティックかつシークエンシャルに適用されるのは、政策分析のディシプリンにおいて、政策立案に関する問題の立て方は相互依存的(interdependence of policy problems)であり、相互依存的問題の体系(systems)には、全体論的なアプローチ(holistic approach)が必要とされる(Dunn [6] 75 頁)からである。

さらに、本論文は社会科学のリサーチデザインのうち因果的推論とは異なる「記述的推論(descriptive inference)」の手法(キングら[10] 66-75 頁)に則り、研究対象の事象に含まれる体系的要素を非体系的な要素から定性的に区別する手法をとる。すなわち、本研究の対象である、行政官の国家安全保障以外の政策立案におけるインテリジェンス分析は、他の対象分野と異なるどのような手法の体系が有効性を持って区別されるのか、を明らかにすることを目的とする。したがって、記述的推論の手法による本論文の仮説は次のようなものとなる。

【仮説】 政策環境分析は、国家安全保障以外の政策分野でのインテリジェンスに有効である。

1.4 本論文の新規性

本論文は、次に述べる3点の新規性を有している。

- ① インテリジェンスの伝統的活用領域である国家安全保障以外の政策分野に適用できるインテリジェンス手法を、政策環境分析として提案したこと。
- ② 政策環境分析を、その適用領域の特性に合わせて、伝統的なインテリジェンス手法が二義的と位置付けてきたステークホルダーの特定、影響度分析、制約条件の抽出などに特に重点を置く手法として構造化したこと。
- ③ 政策環境分析の有効性を、カジノ特区という実在する政策課題を実証分析事例としてコンカレントに取り上げることで、具体的に検証していること。

2 カジノ特区の概要と議論の経緯

現在、日本では、金銭を賭けてゲームを行う施設であるカジノは、刑法上、賭博に該当するために認められていない。しかし、海外ではカジノが認められている国、地域もあり、地域経済に貢献を果たしているケースもある。近年、カジノの持つこのようなプラスの側面に着目し、カジノの実現を目指す動きが見られる。

このような動きと並行して、2002年、当時の小

泉政権によって、構造改革特区制度が導入された。この制度では、地方公共団体、企業、個人等が、何らかの規制が障害となって、自らが行おうとしている事業等を実現できない場合、当該規制の緩和を国に提案することができることとされた。国の担当部局(内閣官房構造改革特区室(当時)、現在は内閣官房地域活性化統合事務局)とその規制を所管する省庁の折衝の結果、当該規制の緩和が合意された場合、希望する者は、地域限定の特区として、当該規制を緩和された中で、事業等を実施することができることになった。

このカジノ実現を目指す流れと、新たに発足した構造改革特区制度が結びついたのが、カジノ特区実現の動きである。具体的には、特区として限定された地域内のみで、カジノに関する構造改革特区の名の下にカジノの営業を認めることを求めるものである。

当該提案は、大阪府をはじめ、各地の地方自治体等から提出され、2002年から2006年にかけて、合計10件提出された。

当該提案に対して、規制所管省庁からは、当該提案に否定的回答がいずれもなされた。カジノの営業を認めるに当たっては、刑法上賭博となる行為を特区法によって地域限定で認めることは困難であり、特別法によってカジノの違法性を阻却する手続きが必要となるという理由からである。

この回答理由を踏まえれば、カジノ特区を実現させる特別法が立法されれば、カジノは構造改革特区として実現可能ということになる。しかし依然として、カジノに関する特別法は立法されておらず、カジノは実現していない。法律の立法さえあればカジノがすぐにも実現するのに、その法律がなかなか立法されない現状を、カジノ特区に関与する行政官の視点から、政策環境分析を活用して検証を行い、同分析の有効性を実証する事例とする。カジノ特区の問題は典型的な内政問題であり、政策環境分析の適用領域と考えられる。

3 カジノ特区に関する政策環境分析

本論文では、わが国におけるカジノ特区を巡る2002年以降現在に至るまでの政策環境を題材として、政策環境分析を行う。政策環境分析にあたっては、1.3に述べたように、①イシュー分析、②マクロ環境分析(STEEP)分析、③シナリオ分析、並びに④ステークホルダー分析の手法(各手法の定義及び適用方法については、いずれもFleisher & Bensoussan [4]による)をシークエンシャルに活用する。

このシークエンシャルに活用するという意味は、①それぞれの分析で明らかになった分析結果、及び②その結果だけでは政策立案に必要な情報にはならない制約や限界を具体的問題点として特定したもの、の双方を、ひとつ前の分析過程のアウトプットから次の分析過程のインプットにすることである。

3.1 イシュー分析

今回の政策環境分析では、行政官の視点から、政策立案の方向性の決定と、政策の実現可能性を如何に高めるかという観点から、本分析の手順にしたがい、イシュー分析をまず活用した。

Fleisher & Bensoussan [4]によれば、イシュー分析は、「企業を取り巻く社会的および政治的環境の中で起きるトレンドや出来事に戦略的影響を受ける大組織、特に企業団体や同業者組合などで広く使用されている技法である」。行政において政策の企画・立案に必要な分析を行うに当たっては単に、ある時点における外部環境、ステークホルダー等の分析を行うだけではなく、異時点間の比較、特に時間が経過するに従って、行政が直面する制約はどのようなものであるかを明確にすることが重要である。従って、異なるタイミングでは、行使できる影響力がどのように変化していくのかという点に焦点を絞って、イシュー分析を行った。

本件に関するイシュー分析を、Fleisher & Bensoussan [4] 256-265 頁に定められた所定の手順に沿い、公共政策の政治問題化のイシュー予測とそれに対する想定ステークホルダーのリスク評価と想定選択肢の評価に重点を置き、実施した。具体的にはイシュースコアリングの手法により、ステークホルダーに紐づけされたイシューをマップ上に展開し、カジノ特区に関するイシューの優先度の遷移を、①特区法案の議論段階と②特区導入の申請・認定の段階、の 2 時点と比較する形で判断した。そして分析の結果、次に述べるような事実関係により、イシューの優先度評価がそれぞれの時点時点における規制の制度的土台である政治環境に強く依存していることが判明し、イシュー分析単独では分析の完結が困難であると考えられた。

すなわち、①の特区法案の議論段階、並びに②の特区導入の申請・認定段階の 2 時点におけるイシューの優先度を比較すると、行政官にとってはカジノ特区の内容について利害調整を進める影響力が地元や政治家との関係でどの程度あるかによって変わってくることになる。しかし肝心の優先度を規定する利害調整の影響力は、特区を巡る法案の議論の状況ではなく、さらに広い日本全般の政治・社会・経済の状況に依存していることが明らかになった。よって、カジノ特区を巡る直接のイシューだけではなく、その時々日本の政治・社会・経済状況をマクロ経済分析で分析しなければ、本件において優先度の高いイシューは何かが特定困難な状況にあることが判明した。

しかも、行政官にとってのイシューという場合に、中央政府の行政官と地方自治体の行政官ではイシューの優先度と影響力が異なることも明らかとなった。

今回分析対象となるイシューであるカジノ特区は、政治的な動きを見ると、2001年に当時の与党である自由民主党の議連が発足した。2011年には

超党派の議連が発足し、現在、議員立法によるカジノの実現を目指している。

イシュー分析において時間経過による影響力の変化に着目すると、関係者によるイシュー、政策に対する介入、影響力の行使は、イシューのステージが経過するに従って、徐々に困難になっていくとされている。すなわち、イシューの萌芽が見られる状況であれば、マスコミ、専門家等への接触を通じて、社会のトレンド、政策決定の方向性に一定の影響力を行使することが可能とされる。

しかし、例えば、既にイシューに対応した法律が施行された後であれば、政策に対して行使できる自由度は極めて限定されたものとなる。

今回の政策環境分析では、行政官の視点に立って分析を行ったが、この場合、他の関係者に比べれば、自ら政策を立案、実施するという立場に置かれている行政官は各時点において、相対的に強い影響力を行使することができ、更に法律の施行後も、政策を一定の範囲内で変更する自由度を有していると言うことができる（但し、その行政官がそのイシューを担当する組織に属していることが前提となる）。

他方で、今回のカジノ特区では、議員立法というプロセスを取る可能性が高いことから、その法案自体に対して、行政官が直接変更を加え、政策を変更することは困難である。従って、カジノ特区の方向性自体に影響を与えることは難しいが、カジノ特区が実際に施行される段階になった後、具体的な施策の執行段階において、その運用を自ら手掛ける場合、一定の影響力を行使することが可能と考えることができる。

また、カジノ特区では、カジノによる地域振興を目指す地方公共団体が重要な役割を果たしている。これらの地方公共団体に所属する行政官の視点に立って、イシュー分析を行う場合、彼等がイシューと政策に影響力を行使するには、二通りの手段と時期が考えられる。

第一段階として、イシューが顕在化し、法制化を目指す機運が高まりつつある時期から、法案の内容が確定するまでの時期、カジノ特区であれば、議連に於いてカジノ特区の方向性について議論が行われ、カジノ特区法案の内容が固まるまでの時期において、関係者への積極的な働きかけを行うことによって、法案の内容に影響を行使するという手段が考えられる。これは、地方公共団体に所属する行政官と他の関係者も同様である。

第二段階として、カジノ特区制度が導入され、各特区の申請・認定の段階になった時、各地方公共団体は、自ら導入するカジノ特区のグランドデザインをどのように行うか、各関係者との調整をどのように進めていくか検討を行う段階で、影響力を行使することが可能となる。

政策環境という対象に対して、イシュー分析を行うことによって得られる結論として、他の関係者と比較して、行政官、特に法案作成に直接関与できる中央政府の行政官はより早期からより強い

影響力をイシューに対して行使できるということが出来る。しかし、今回のカジノ特区に関して言えば、議員立法という手段をとっていることから、中央政府の行政官よりも、早い段階からカジノ導入について検討を行い、特区提案を通して実現を働きかけてきた地方公共団体の行政官の方が、強い影響力を実際に行使していると言える(図3)。

この地方行政官のカジノ特区を巡るイシューに対する特異な影響力という分析結果、並びに行政官におけるイシューの優先度が広く日本の社会政治経済状況に依存するという制約は、政策環境分析の第一ステップであるイシュー分析のアウトプットとして、同分析の第二ステップであるマクロ環境分析のインプットに投入された。

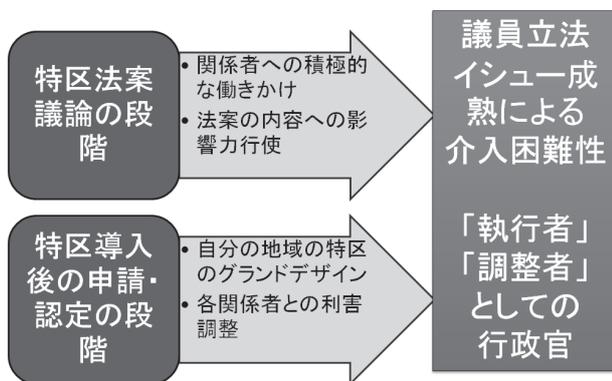


図3: イシュー分析/地方公共団体行政官の優位性

3.2 マクロ環境分析 (STEEP 分析)

次に政策環境分析の第2のステップとしてマクロ環境分析(STEEP 分析)を行い、カジノ特区を取り巻く社会、経済、政治のマクロ環境を分析した。通常、ビジネス分野においてマクロ環境の分析を行う際には、総称して STEEP といわれる社会 (society)、技術 (technology)、経済 (economy)、環境 (environment)、政治 (policy) の各分野を対象としてマクロ環境分析が行われるが、カジノ特区ではこのうち技術と環境の問題はほぼ捨象して差し支えないと考えられることから、今回は、カジノ特区に対して、マクロ面での影響を与える可能性が高いものとして、社会、経済、政治を対象を絞って分析を行うこととした。

なお、本分析の実施に当たっては、前小節のイシュー分析のアウトプットである地方行政官のカジノ特区を巡るイシューに対する特異な影響力という分析結果、並びに行政官におけるイシューの優先度が広く日本の社会政治経済状況に依存するという制約がインプットとして投入された。

3.2.1 社会

社会面では、地域社会に与えるメリット、デメリットとそれが関係者の行動に与える影響に特に

焦点を当てて分析を行った。カジノを誘致しようとする地元の商工、観光関係者にとっては観光振興と地域活性化の恩恵がメリットとして期待できる一方、デメリットとして、治安悪化、犯罪増加に対する懸念が、カジノ関連のビジネスに直接従事しない地域住民を中心に発生する可能性があることが把握された。

3.2.2 経済

カジノ特区導入により、地域経済には、カジノでのギャンブルによる胴元の儲け(誰が経営し、その利益にどこに行くのかはケースバイケース)の他に、カジノ客の宿泊、飲食、ギャンブル以外の遊興による消費の効果を享受することができるという効果が生まれる。

また、カジノ特区の導入期には、カジノ関連施設、宿泊施設等のインフラ整備による短期的な景気浮揚効果も期待できることが把握された。

3.2.3 政治

政治的には、これまでの自民党議員によるカジノ議連が昨年から超党派の議連へと発展している事実が分析上注視された。同議連メンバー内では、与野党間の違いは、(少なくとも法案提出を目指すという点については)大きな相違は見られないことが観察された。

一方、国内の政治状況全般を考慮すれば、震災からの復興が政治の最重要課題であることは明らかであることが注目された。これは、カジノ特区による震災からの復興を目指すという大義名分が成立することから、カジノ特区実現にプラスに作用する側面があるとの含意に結び付く。

他方、震災からの復興に当たっては、カジノ特区以外に、成立させるべき法案が多数存在することから、カジノ特区を国会で審議することが可能かという問題も把握された。カジノ特区が震災復興においてどれほど重視されるかによっては、震災がカジノ特区実現にマイナスに作用する可能性があることが、今回の分析で注目された。

このように、本件に関するマクロ環境分析を、Fleisher & Bensoussan [4] 280-282 頁に定められた所定の手順により、3-11 大震災後のマクロ環境の動態的变化に特に留意しつつ、社会、経済、政治それぞれのセグメントにおける代表的な変数を特定し、その変数が相互作用することで作り出すトレンドを描写し、さらにトレンド間の相互関係とその含意を考察するという手順で実施した。

その分析の結果、カジノ特区の実現可能性に大きな影響を与える因子は、大震災後の復興政策とカジノ特区を巡る立法環境の今後の関連性の強さであることが定性的にはあるが把握され(図4)、マクロ環境分析の結果が同分析の範囲内で完結せず、カジノ特区法案の立法を巡るシナリオの分析が必要であることが判明した。

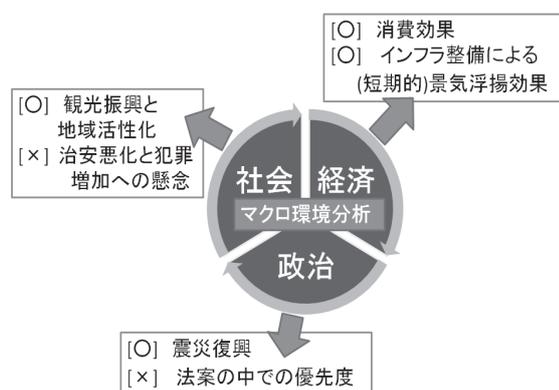


図4: カジノ特区に関するマクロ環境分析

このカジノ特区を巡るマクロ環境に占める大震災後の復興政策におけるカジノ特区の優先度と立法環境の重要性に注視が必要という分析結果、並びにカジノ特区法案の立法は今後の国会情勢などに依存するという制約は、政策環境分析の第二ステップであるマクロ環境分析のアウトプットとして、同分析の第三ステップであるシナリオ分析のインプットに投入された。

3.3 シナリオ分析

シナリオ分析では、通常のシナリオ分析において行われる、出来るだけ絞り込まれた複数の異なるシナリオに関する分析を、行政官にとっての政策環境という観点から行う。シナリオ分析についても、Fleisher & Bensoussan [4] 291-294 頁に定められた所定の手順のうち、直観的方法を中心とする定性的方法を適用し、感応度分析を定行的に行った。

具体的には、各ステークホルダーが重要視する 이슈と前小節で重要とされたマクロ要因を掛け合わせる形でマッピングし、そこから複数のシナリオを抽出し、再楽観と再悲観のふたつのシナリオに絞り込み、政策上の含意を導出する形で実施した。

なお、本分析の実施に当たっては、前小節のマクロ環境分析のアウトプットである大震災後の復興政策におけるカジノ特区の優先度と立法環境の重要性という分析結果、並びに今後の国会情勢などの制約がインプットとして投入された。

カジノ特区について、シナリオを絞り込んで行く上で、考慮する必要があるのは、第一に、カジノ特区法案が国会に提出され、可決され、施行されるか、第二に、カジノ特区法に基づきカジノを受け入れる地域が存在するか、実現したカジノが成功するか、である。

第一の、カジノ特区法の実現可能性であるが、カジノ特区の提案が最初に行われてから、かなりの期間が経過しており、その間、カジノ特区法が実現しなかったことを考えれば、近い将来、カジノ特区法が直ちに実現すると楽観視することは困難である。しかし、現在、超党派でカジノ特区法の提出が検討されており、東日本大震災にカジノ

を活用するという動きもあることから、カジノ特区法が将来的に、議員立法で提出される可能性が高い。

その場合、民主党・自由民主党等の議員による超党派の議連による議員立法であることから、党派間での対応の差異は少ないと考えられる。しかし、提出された法案が無事審議に入り、可決されるかは政治状況に強く依存するため、審議に入るか否かが問題となる。

第二に、仮に、カジノ特区法が成立した場合、カジノが実際に設置され、成功することが出来るか、という点であるが、これは、各地の地方公共団体の受入体制に強く依存すると考えられる。

カジノを設置する際には、既に述べたとおり、観光による地域の活性化というメリットだけではなく、治安悪化の恐れというデメリットを危惧する声も地元住民から上がる可能性が高いことから、これらの関係者間の調整を円滑に進めていくことが必須となる。

更に、カジノを導入した後、カジノを観光資源として活かして、地域の活性化に繋げて行くことが出来るかも問題となる。その点では、以前からカジノ導入に関する議論を行ってきた地方公共団体の方が、実際にカジノを誘致し、成功させることができる可能性は高いと考えられる。逆に、カジノによる被災地の復興については、被災地のインフラの復旧にかなりの時間を要することから、直ちにカジノの導入には至らないのではないかと、そもそも第一次産業と自然を活かした観光産業が中心であった地域にカジノを導入したからといって直ちに、その地域でカジノを中心とした娯楽による観光産業が築かれるかといった点が問題となる。

以上の可能性を考えると、実現可能性があるシナリオの中で、最も楽観的なシナリオは、近い将来に、震災復興のためという時代の要請を受けて、カジノ特区に関する議員立法が国会に提出され、審議、可決された後、実際にカジノが一部の地域で実現するというシナリオである。しかし、この場合、実際にカジノが導入され、更に成功する可能性が高いのは、大震災の被災地ではなく、既にカジノ導入に関する議論を行ってきた地方公共団体と考えられる。他方、起こりうるシナリオで最も悲観的なシナリオは、カジノ特区の議員立法が検討されるが、政治状況の混迷によって、国会に提出されない、又は提出されても審議入りしないことによって、近い将来にはカジノ特区法は実現しないというシナリオである(図5)。

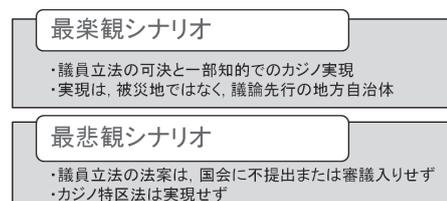


図5 カジノ特区に関する定性的シナリオ分析

このようにシナリオ分析の実施により、地域住民のカジノに対する認識がカジノ特区法案に与える影響力の大きさが認識され、地域住民をはじめとするステークホルダー分析を行い、地域住民をはじめとするステークの強さについても分析を行う必要があると判断された。

再楽観シナリオと再悲観シナリオの結果の差異は地方住民のカジノ法案に対する今後のステークの多寡によるとの分析結果、さらにそのステークの分析は地域住民のステークホルダーとして特質の分析に依存せざるを得ないという制約は、政策環境分析の第三ステップであるシナリオ分析のアウトプットとして、同分析の第四ステップであるステークホルダー分析のインプットに投入された。

3.4 ステークホルダー分析

ステークホルダー分析は、組織と競争相手の利害とその大きさを特定するツールであり、意思決定者が市場並びに非市場環境を評価することを支援するために用いられる(Fleisher & Bensoussan [4] 299-301)。

本件に関するステークホルダー分析では、Fleisher & Bensoussan [4] 302-312 頁に定められた所定の手順に沿い、各ステークホルダーが影響を及ぼす関心領域とその動機に特に注目しつつ、主要なステークホルダーについて、各々のカジノ特区に関する対応とその動機付け等について分析を行い、政策環境としてカジノ特区の実現に向けて何が必要かを明らかにした。

具体的には、ステークホルダーのカジノ特区問題に対する重要性と影響力を定性的にマッピングする形で実施した。

なお、本分析の実施に当たっては、前小節のシナリオ分析における、地域住民のステークの強弱が本問題のドミナントな要因であるとの分析結果と制約がインプットとして投入された。

3.4.1 地方公共団体行政官

カジノを誘致することによって、観光産業の振興をさせ、地域活性化につなげたいという動機が存在する。この動機に基づいて一部地方公共団体はカジノに関する検討を既に行っている。しかし、カジノが刑法上の賭博に該当するおそれがあり、その違法性を特別法によって阻却する必要があるにも関わらず、地方公共団体は、対応することができないため、カジノは実現しない状態が継続している。

3.4.2 民間事業者

カジノ特区が実現した場合、カジノの運営主体は、地方公共団体等の公的セクターとなるケースと、公的セクターから委託を受けた民間事業者となるケースの二種類があり得る。当然、現時点ではカジノを運営している民間事業者は国内には存在しないが、将来、後者のような形でカジノが導入された場合に運営主体となる潜在的な能力と可

能性を持っている民間事業者が存在するのであれば、カジノ特区の実現をビジネスチャンスと認識している可能性が高い。しかし、現状のように、カジノ特区導入の具体的な時期、制度設計等の目処が立っていない状況では、ビジネスとして具体的な検討を開始するのは困難と考えられる。また、カジノ実現によって、売り上げに影響を受ける可能性が高い業界（パチンコ業界等）に属し、同時に、カジノ事業が実現した際に参入することが困難な民間事業者であれば、カジノ実現に対してネガティブな反応を取る可能性が高い。

今回のカジノ特区では、現状を踏まえ議員立法を前提に分析を行ったが、仮に閣法を前提に分析を行う場合、具体的なカジノの制度設計も、外生的に所与の条件として与えられるものではなく、内生的に選択することが可能となる。この場合、選択する制度の内容次第で、ステークホルダーが変わってくることから、ステークホルダーの抽出を全てのケースについて網羅的に行うことは、極めて困難となる。

3.4.3 政治家

カジノに関する議連に参加する等、カジノの実現に向けて活動している政治家に関しては、自らの選挙区にカジノを誘致することによって、選挙区の活性化を図るという意図を有している可能性がある。すなわち、カジノを実現させるために必要な立法措置を講ずることが出来る立場にある。

カジノ特区法案を提出、通過させる動機と能力を持つだけではなく、法案の国会通過を実現させた後、自らの選挙区へのカジノ誘致のために地域への働きかけを行っていく動機と能力も有しており、カジノ特区に関しては、実現を求めるステークホルダーの中で、最も影響力のあるステークホルダーとすることができる。

3.4.4 中央政府行政官

カジノ特区に関する議論では、例えば、警察庁が、ギャンブルがカジノ特区内で合法化されることによる治安悪化を懸念する可能性がある等、各省によって、見解、利害、立場に相違が存在する。しかし、現時点では、特別立法を行うことになった際のカジノの所管省庁が確定していない。競馬における農林水産省、サッカーくじにおける文部科学省、オートレースにおける経済産業省のように、カジノの所管省庁となりうる各省について言えば、見解、利害、立場について、相違は少ないことから、本論文では、「中央政府行政官」として包括的に位置付けることとする。

カジノ実現の提案に対しては、違法性の阻却が必要であり、現行の法制度上、カジノは認められないという対応を行っている。他方で、中央政府の行政官であることから、個別の地方の観光振興を実現することについて、特段強い動機を有している訳ではないことから、自ら特別法を策定しようという動機も存在しない。一方、議員立法によ

って特別法が制定されることに強い反対を行う動機も存在しない。カジノによる治安悪化を懸念する可能性もあるが、議員立法の動きに対して、特段強い反対は見られていない。カジノが合法化された後は、定められた制度に基づき、カジノに関する行政を行っていくことになると考えられる。

3.4.5 地域住民

カジノ合法化の動きが進捗していくにつれて、カジノによる観光振興を歓迎する声は、カジノが自らの経済状況に直結する商工業者、観光業者を中心に強く見られる可能性が高い。他方、それ以外の、地域住民に関しては、カジノが自らの利益に直結する訳ではなく、また、治安の悪化に対する懸念から、カジノの誘致に反対する可能性が高い。カジノ誘致を目指す地方公共団体は、これらの反対住民への説得が必須となる。カジノの実現を望まないステークホルダーの中で、これらの反対住民が最も強い影響力、最終的な拒否権を持つと言える。

以上の本件に関するステークホルダー分析の結果(図 6)を踏まえれば、政策課題であるカジノ特区が実現するには、最終的な拒否権を持つ地域住民、及び地域住民の影響力を最も受けやすく、違法性阻却の制約が厳しい地方公共団体行政官の連関が鍵であることが判明した。そして、この最終的拒否権を持つ地域住民と違法性阻却の制約を強く感じる地方行政官の課題としての組み合わせが、カジノ特区実現に関する政策環境の新たな 이슈として浮かび上がった。

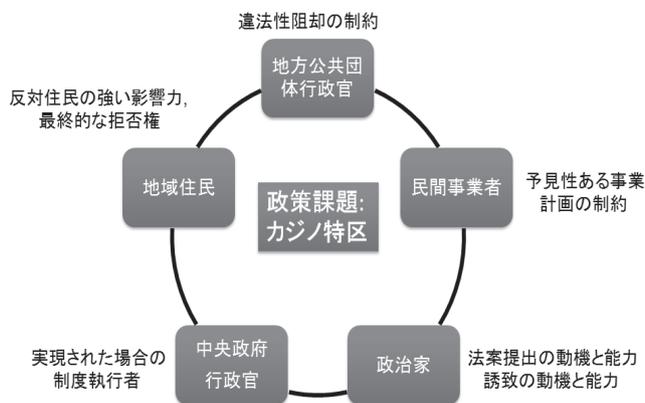


図 6 カジノ特区にステークホルダー分析/動機と制約

すなわち今回の政策環境分析の第一巡目の分析の最後となった第四分析のステークホルダー分析のアウトプットは、本件の最終的拒否権を持つ地域住民と違法性阻却の制約を抱える地方公共団体行政官との強いつながりであり、そのことが、ループ図(図 2)をぐるりと回る形で、政策環境分析の新たな第二巡目の第一分析であるイシュー分析へのインプットとして新たに投入されることになるのである。

このように、政策環境分析を構成する 4 手法は、

①イシュー分析、②マクロ環境分析、③シナリオ分析、④ステークホルダー分析と順次分析を進めることで、新たな政策課題(イシュー)が判明し、フィードバックされ、それが再度のイシュー分析から始まる次の政策環境分析のシークエンスに再インプットされるというループをたどることになる。

4. 政策環境分析適用のカジノ特区事例における含意

これまでの分析により、政策環境分析のカジノ特区の事例への適用から、以下の点が明らかになった。

カジノ特区を巡る議論は、議員立法という手段を取ろうとしていることから地方公共団体、中央政府の行政官のいずれもが、これから、直接このカジノ特区法案の作成することは困難であることが明らかになった。

議連に所属する政治家は、地元選挙区の観光振興等、カジノ特区実現に向けた動機を有すると同時に、立法内容とそのプロセスに影響力を行使する能力を兼ね備えた最も影響力のあるステークホルダーであると言える。しかし、我が国の政治状況を彼等自身が完全にコントロールすることが不可能であることも明白である。従って、順調にいけば、震災復興のためという、カジノ特区実現のためのポジティブな影響を与える社会情勢も追い風となって、近い将来に、カジノ特区法が成立し、実際に一部の地域でカジノが実現するシナリオが実現可能性を有する一方で、震災後に混迷する政治状況の影響によって、カジノ合法化に向けた動きは引き続き低迷し、カジノの実現には長い期間を要するというシナリオも有力である。

また、そもそもカジノが実現しなかった理由である違法性の阻却の必要性についても、中央政府の行政官にとって、各地域の観光振興に関しては、その実現に向けた動機付けがなされていない以上、問題点の所在は指摘しても、その解決のために制度整備を行う必要性は乏しかったと言える。一方で、結果として、現状では議員立法という手段を取る可能性が高いが、積極的にカジノ実現に向けて作業する動機が乏しいと同時に、カジノ実現に強硬に反対する動機も乏しいことから、法的な問題点さえ解決できれば、カジノ実現に反対する可能性は低いと考えられる。

他方で、観光振興による地域の活性化に関して、強い動機付けを与えられている地方公共団体の行政官にとっては、カジノ特区法の作成に直接関与することは困難であるにせよ、強い影響力を持つステークホルダーである議連の政治家を活用して、カジノ合法化を目指すことができる。更に、合法化された後は、地域では、必要なカジノ誘致時の地元の調整等を行いつつ、カジノ施設開業に当たって最も強い影響力を行使できる存在として活

動することが可能となる。

すなわち、政策環境分析における4手法のシークエンシャルな適用結果について、カジノ特区の事例に即して述べれば、①イシュー分析によって、地方公共団体行政官の問題構築面での強い影響力が特定され、②のマクロ環境分析で、その強い影響力の源泉が地域経済振興との相互関連性であることが浮き彫りにされ、さらにその事態の発展性が③のシナリオ分析により、カジノ特区成立のステークは地方公共団体行政官が握っていることが推論され、最後に④のステークホルダー分析により、地方公共団体行政官の持つステークが地域住民の拒否権プレイヤー(縣公一郎・藤井浩司 [11] 81-83 頁)としてのパワーに依拠していることが明らかになった。

拒否権プレイヤーとしての地域住民と最重要ステークホルダーとしての地方行政官の存在を、政策環境で重視すべきとの本事例検証での含意は、カジノ特区は国会議員を中心とする国政レベルの議員立法の問題であるとする従来の本問題における政策分析の立場(例えば、報道ベースで[12])からは、大きく異なっている。

このように複数の環境分析手法を全体論的に活用することによって、ある特定の政策課題が、現在どのようなステージにあるか明らかにした上で、社会、経済、政治環境が政策課題にどのような影響を与えているかも念頭に置きつつ、潜在的なステークホルダーの動機と能力を勘案した上で、政策実現に向けた選択肢立案をめぐる環境とステークホルダーがどのように存在しているのかを政策環境分析は明らかにしている。

すなわち、カジノ特区の例でいえば、従来型の単一・個別のステークホルダー分析などの手法応用では、議連などの表に見えやすいステークホルダーに注目を集めてしまう懸念があるところを、4つの手法を政策環境分析としてシークエンシャルに実施することで、本問題ではこれまではあまり重視されてこなかった地域住民と地方自治体行政官との間の影響力に関する連関が新たに把握されるという効果があったことになる。このような影響力の連関に関するインテリジェンス分析は、政策をめぐるアクターと環境に大きな違いがない限りにおいては一般性を持ち得るものと考えられることから、カジノ特区の事例のみならず、他の内政中心の政策環境に関するインテリジェンス分析に一般化し得るものと考えられる。

カジノ特区に関する議論では、政策実現に必要な問題点が既に明らかになっているだけでなく、その解決策として、議員立法で対応するという流れがほぼ確定しているために、政策実現に向けた選択肢は比較的限定されているが、政策課題のステージが比較的早期で、問題点とその解決策も未だ明らかでない状態であれば、今回活用した手法はより一層の効果が期待できると考えられる。

なお、内政をめぐるインテリジェンス分析の適用検証として、カジノ特区の事例のみを以て同領

域のすべての事例に一般化が可能かという問題があるが、本論文では内政をめぐる政策環境の多様性に留意しつつも、社会科学のリサーチデザインにおいていわゆる「単一または少数事例に基づく推論」(n=small 問題)として知られる問題の具体例として本研究をとらえ、少数事例の観察が理論化の作業に与える影響をより重視する立場をとった。インテリジェンス分析の有効性検証は社会科学のリサーチデザインのひとつであり、その社会科学のリサーチデザインは確率論的のみでなく、存在論的にもされ得ることがほぼ通説となっているからである(プレイディら[13] 165-174 頁)。

5. まとめ

5.1 結論

以上の分析により、カジノ特区という、国家安全保障以外の政策分野において、政策環境分析が有効に作用することが定性的にせよ、検証された。このことは、1.3において提示した仮説が定性的に支持されたことを示す。

また、前節4.において、これまで説明が十分でなかった地方自治体行政官のステークホルダーとしての重要性と影響度の高さが明らかにされた。

他方で、今回はカジノ特区のみを取り上げたため、これらの仮説が他の政策立案領域で常に支持されると結論付けることは出来ず、本論文の含意は仮説的帰結に留まらざるを得なかった。しかし、これらの分析結果は、インテリジェンス手法の国家安全保障領域以外への積極的活用の有効性を含意するものであり、東日本大震災とその対応を巡り、安全保障・災害リスクと経済金融リスクの現代社会における融合の事実とそれへの一元対応を求められている日本の政府当局者にとって、重要な政策的意義を持つものと考えられる。

5.2 今後の研究課題

本論文は政策環境分析の有効性を定性的に示したが、その有効性に関する定量的分析は今後の研究課題に位置付けられる。特に、定量的な客観データや内政を巡るインテリジェンスに関する先行研究からの裏付けは本論文の信頼性を規定する要因であり、政策環境分析に関する第一報である本論文に続き、より充実した裏付けに基づく継続研究が必要と考えられる。

また、本論文では基本構造の特定に重点を置いたため考察が必ずしも十分ではなかった政策環境分析の各フェーズでの検討成果についても、今後の研究の中でフェーズ間の連続性の担保の説明とともに十分な紹介がなされる必要がある。

さらに、カジノ特区などの規制緩和政策については、ステークホルダーの特定が困難な政策の中でもまだ特定の方途がつかめる政策課題であったが、例えば食の安全を巡る消費者代表訴訟やリスクがすぐには顕在化しない健康被害問題や薬害を巡る政策課題など、ステークホルダー特定が現時

点で特に困難とされる政策課題について、当分析の有効性をさらに検証していく必要がある。

また、政策環境分析は政策設計のツールとして有効であることは示されたが、政策設計のツールとして常に政策環境分析が必要とされるのか、については別途の研究が行われる必要がある。

6. 謝辞

本論文の作成に当たり、3名の匿名の査読者から有益なコメントを賜った。深謝申し上げる。

なお、本研究の一部は、文部科学省グローバルCOEプログラム「環境共生・安全システムデザインの先導拠点」の援助により行われた。

参考文献

- [1] M. M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, Fourth Edition, Washington, DC: CQ Press, 59, 74-75(2008).
- [2] 北岡元, ビジネス・インテリジェンス, 東洋経済新報社, 46-97(2009)。
- [3] 北岡元, インテリジェンス入門: 利益を実現する知識の創造, 慶應義塾大学出版会, 15-49(2003)。
- [4] C. S. Fleisher and B. E. Bensoussan, Strategic and Competitive Analysis: Methods and Techniques for Analyzing Business Competition, New Jersey: Prentice Hall, 298-302(2002). (邦訳: 菅澤喜男監訳, 岡村亮・藤澤哲雄共訳, 戦略と競争分析: ビジネスの競争分析方法とテクニック, コロナ社, 327-332(2005))。
- [5] T. Yasui, ZEN: The Self-Elicitation Method of Requirements for Public Policy Designers, 4th Asia-Pacific Conference on Systems Engineering (APCOSE 2010), Keelung, Taiwan, October 4-6, 2010, Proceedings, 2(2010).
- [6] W. N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, Fourth Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall, (2007).
- [7] 伊佐智子, わが国のリプロダクティブ・ライツをめぐる問題状況と議論, 南山大学社会倫理研究所, 社会と倫理, 第23号, 67-72 (2009)。
- [8] P.A. Sabatier, An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learnings Therein, Policy Sciences, 21, 129-168(1988)
- [9] Maier, M. and Rechtin, E., The Art of Systems Architecting, Second Edition, Boca Raton: CRC Press.
- [10] G・キング, R・O・コヘイン, S・ヴァーバ, 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年
- [11] 縣公一郎・藤井 浩司, コレク政策研究, 成文堂, 81-107 (2007)
- [12] 「仙台に復興カジノ: 超党派議連方針」 「収益

金活用を」」産経新聞 2011年6月17日付朝刊記事第1面

- [13] ヘンリー・ブレイディ, デヴィッド・コリアー, 泉川泰博・宮下明聡訳, 社会科学の方法論争: 多様な分析道具と共通の基準, 勁草書房, 165-174 (2008).