

総合政策学部で扱う「政策」は幅が広く、身近な共同体の取り組みから国際社会での取り決めに至るまで多岐にわたります。政策が扱う課題がさまざまであるため、それに向き合う方法も多彩になりますが、いずれの場合も、まずはその課題の構造を分析することが入口になります。

分析の方法には、文書やインタビューといった質的データを扱う定性的手法と、アンケートや統計、実験結果といった数的データを用いる定量的手法があります。長いあいだ、この二つの手法は別々に行われてきましたが、近年ではその両方を用いて研究する混合手法が盛んになっています。それはそれぞれの手法が持つ長所と短所を活かし、補うためです。

定性的手法は、ある事例に関する文字情報を集めて分析することで、結果が引き起こされた原因を探ること、発見することに長けています。一方で、その原因が他のどのような事例にも当てはまるか、つまり普遍的な原因かどうかを検証することは苦手です。

それに対して、定量的手法は、多くの数的データを解析することによって、どの要因がより強く結果に影響しているかを明らかにできます。一方で、分析にあたって取り上げられる要因は、私たちがすでに発見しているものに限られます。

混合手法は、この双方の長所をもってそれぞれの短所を補うことを目指すものです。多くの場合、文書やインタビューといった定性調査によって原因と考えられる要素を定め、それらがどのような結果をもたらすかを定量分析で明らかにするという順番が取られます。

この試験でもみなさんにそうした手順を踏んで課題に取り組んでもらいたいところですが、あいにく試験時間も問題文の量も限られています。本格的な分析に挑むことは入学後の楽しみに取っておくこととし、ここでは入口となる定性分析の、そのまた入口に取り組んでもらいたいと思います。

課題を分析するといっても、思いつきや行き当たりばったりで進めては、着実な成果を得ることは難しいでしょう。まずはきちんとした手法に基づいて課題の構造を理解し、そのうえで課題を解決する方法を探ることが肝要です。

そのため、まず課題を捉えるための道具と考え方を、着眼点（ツール【1】）、構造理解（ツール【2】）、解決方法（ツール【3】）に分けて紹介します。それを用いて、問題（問1～3）に答えてください。分析の対象となる事例はケース【A】～【C】として問題文に続けて掲載してあります。

ツール【1】～【3】	————	4～6 ページ
問題文	—————	7 ページ
ケース【A】～【C】	————	8～15 ページ

## ツール【1】：課題を構成する要素を見出す着眼点—1つのAと3つのI

まず、1つめの分析道具として、課題を構成する要素を見出す際に役立つ「1つのA」(Actors)と「3つのI」(Interests, Ideas, Institutions)という着眼点についてお話します。

課題は、さまざまな人が関わりあうことで生じています。それは課題によって個人であったり、組織であったり、国家であることもあります。こうした当事者、行為者、関係者のことを**アクター**(Actors)と呼びます。アクターには意識的に課題に関わる者もあれば、無意識に関わっている者もあります。

学校の授業を改善するという課題を例に考えてみましょう。アクターとなるのは生徒、クラスのなかのグループ、先生、校長などでしょうか。少し範囲を広げてみれば保護者や住民、市区町村レベルで変えようとするなら地方自治体の議員、教育委員会や市区町村長が入ってくるでしょう。国家レベルまで広げれば国会議員や中央省庁の担当部局、そして国民が入ってきます。範囲が広がるほどアクターは増え、課題の構造は入り組んできます。

この複雑な構造を理解するための分析道具として用いられるのが「3つのI」、すなわち、**利益**(Interests)、**理念**(Ideas)、**制度**(Institutions)です。順番に説明していきましょう。

**利益**は、その課題についてそれぞれのアクターが持つ利害のことです。先ほどの例でいえば、生徒にとっては授業の面白さやわかりやすさ、宿題の量が多いか少ないかといったことが気になるでしょう。保護者にとっては子どもの成績や理解度はもちろん、学費がどうなるかも心配でしょう。教師から見れば、必要となる準備の大変さや勤務時間がどうなるかという点は気になるでしょう。

**理念**は、それぞれのアクターが持つ考えや信念のことです。どんどん学んでいきたい生徒もいれば、じっくり学びたい生徒もいるでしょう。教員には授業スタイルへのこだわりがあるかもしれません。校長にも自身が思い描く学校像があるでしょう。それぞれが考える「正しさ」や理想像が交錯していることがわかるでしょう。

**制度**は、規則のように明文化されたものはもちろん、慣習や規範といった文章になっていないものも含めて、私たちが制約するルールや仕組みを指します。学校教育法や教育基本法といった法律から、黒板に向けて姿勢を正して座る、授業中は静かにするといった「きまり」、さらには「高校生は高校生らしくすべきだ」といった価値規範も私たちが制約する、広い意味での制度と捉えられます。

その課題にどのようなアクターが関わっているのか。それぞれのアクターがどのような利益をもち、どのような理念で、どのような制度のもとで動いているのか。これを整理すれば、一見複雑に見える課題であっても、その構造を整理して、実現可能な改善策を考えることができるようになります。

参考：秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉『公共政策学の基礎〔新版〕』有斐閣、2015年  
ゲイリー・ガーツ、ジェイムズ・マホニー（西川賢、今井貴士訳）

『社会科学のパラダイム論争』勁草書房、2015年

## ツール【2】：課題の構造を描き出す—フレーミングとアロー・ダイアグラム

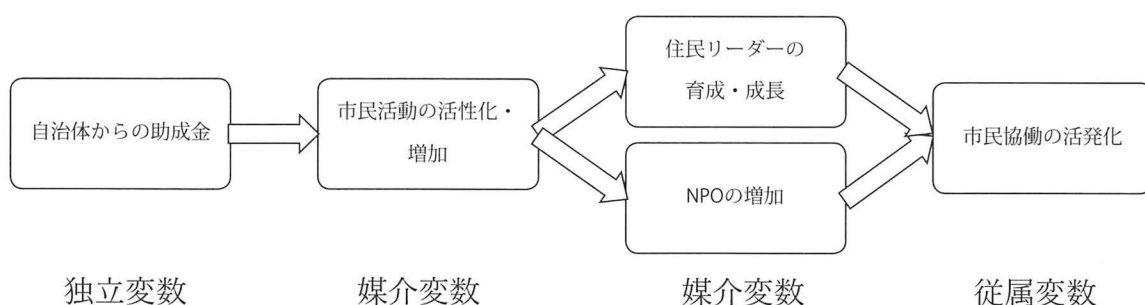
ツール【1】で述べたように、課題はさまざまなアクターの利益と理念、それを取り囲む制度によって成り立っています。それぞれがどのように関わり合っているのかという構造を理解できれば、課題を俯瞰的に捉えて、意味のある政策を導くことができます。ここでは、そのためのツールを2つ紹介します。

アクターはそれぞれに利益や理念に基づいて課題を捉えています。この捉え方を**フレーミング**といいます。ツール【1】であげた授業改善の例でいえば、生徒は「授業がつまらない」、保護者は「子どもの成績がよくない」、教師は「生徒がついてこない」といったフレームで課題を捉えています。それらは相互にぶつかることが多く、ある一面からのフレーミングに基づいて課題を解決しようとする、かえって状況を悪化させることがあります。分析を行う者は、より俯瞰的に課題の本質を捉えたフレーミングを行う必要があります。

それぞれのアクター、利益、理念、制度を確認してから俯瞰的なフレーミングを行うと、課題の構造が見えてくるでしょう。課題の原因となっている要因を**独立変数**と呼びます。それに対する結果を**従属変数**と呼びます。変数というだけあって、数学の  $x$  や  $y$  のように大きくなったり小さくなったり、増えたり減ったりと変化します。

「風が吹けば桶屋が儲かる」ということばがあるように、通常、原因と結果は直結しません。学校に、より多くの予算（独立変数）が投じられたとしても、それがどう使われるかによって授業が改善されるかどうかという結果（従属変数）は変わってくるでしょう。原因と結果のあいだにはさまざまな変化の要因があるからです。これを**媒介変数**と呼びます。

原因から結果に至る課題の構造は、独立変数から媒介変数を経て従属変数に至る流れ（フロー）としてまとめることができます。これを**アロー・ダイアグラム**と呼びます。下にあげた図表例は、市民協働の活発化をめぐるアロー・ダイアグラムです。ボックスがそれぞれ独立変数（原因）、媒介変数、従属変数（結果）を、矢印が影響を与える方向を示しています。自治体からの助成金が増えれば市民の活動は活性化し、リーダーが育成され、NPOが増え、結果として市民協働が活発化するという構造を描き出し、理解を容易にしています。



参考：伊藤修一郎『政策リサーチ入門』東京大学出版会、2011年  
ポール・ピアソン（粕谷祐子監訳）

『ポリティクス・イン・タイム』勁草書房、2010年

### ツール【3】：課題を解決する方法を示す—システム思考

雲が立ちこめ、空が暗くなり、木の葉が風に巻き上げられると、もうすぐ雨が降るとわかる。また、豪雨で流れていく水が何キロメートルも離れたところの地下水に流れ込むことも、明日には空が晴れることも、私たちは知っている。こういった出来事は時間的にも地理的にも離れているが、すべて同一のパターンの中でつながっている。それぞれがほかのものに影響——たいていは目に見えない影響——を与えている。豪雨のシステムは、その全体を考えることで初めて理解できるのであり、どこであろうとパターンの一部分を見ることでは理解できない。

ビジネスや人間によるそのほかの企てもまたシステムである。それらも相互に関連する行動が織り成す、目に見えない構造でつながっており、互いへの影響が完全に現われるまでには何年もかかる場合も多い。私たち自身がそのレース細工の一部として織り込まれているため、変化のパターン全体を見ることは二重に難しいのだ。**システム思考**は、パターンの全体を明らかにして、それを効果的に変える方法を見つけるための概念的枠組みであり、過去 50 年間にわたって開発されてきた一連の知識とツールである。

出典：ピーター・M・センゲ（枝廣淳子、小田理一郎、中小路佳代子訳）

『学習する組織』英治出版、2011 年（一部抜粋）

システム全体を理解するとは、どういう意味だろうか。第一に、従来のレンズではなく全体的なレンズを通して、自分を変えたいと思っている状況を正しく理解するということだ。従来の思考法は、「手を切ったので、傷口が治るように絆創膏を貼る」というような単純な問題には機能する。だが、従来の思考法は、あなたが解決したいと思っているような、複雑かつ慢性的な社会問題や環境問題に対処するのには適していない。

たとえば、ホームレス問題の場合、解決策は単に保護施設の提供に留まらない。路上生活者たちの多くは、周期的に保護施設、路上、病院、拘置所を巡るので、一時的な保護施設を提供するだけでは不十分だ。ホームレスをなくすには、手頃な価格の恒久住居、慢性的なホームレスに対する支援サービス、経済開発などを含む複雑で長期的な対策が必要だ。これはつまり、ホームレスの発生を防ぐ団体と、ホームレス状態になった人たちを支援する団体、支援サービスと雇用が保証された恒久住居の提供によってホームレス状態を終わらせる団体の間に新たな関係性を確立するということだ。サービスの提供者を連携させて、連続した支援ができるようにすることで、すべての関係者の問題解決能力が高まるのである。

出典：デイヴィッド・ピーター・ストロー（小田理一郎監訳、中小路佳代子訳）

『社会変革のためのシステム思考実践ガイド』英治出版、2018 年（一部抜粋）

## 【問題】

ここまで、課題を捉えるための道具と考え方を示してきました。よりわかりやすく考えられるように、具体的な実例を用意しました。これを題材として問題に挑んでみましょう。

次のページから、政策の事例が3つ、ケース【A】～【C】として示されています。【A】は政治、【B】は外交、【C】は社会における実例です。事例の内容が分かりやすいように新聞記事と当事者の証言を組み合わせています。新聞記事は事例の全体像を理解することに役立つでしょう。当事者の証言はいずれも躍動感に富む体験談ですが、同時にここで語られていないことも、本人が気付いていないこともあるでしょう。

以下、上述したツール【1】～【3】を用いて、課題を構成する要素を見出して整理し（問1）、課題の構造を描き出し（問2）、その実践を改善するための具体的な提案（問3）を行ってください。

### 問1 課題を構成する要素を見出し、整理する

ツール【1】を読んだうえで、ケース【A】～【C】それぞれについて、実施された政策とその目的を記し、アクターを書き出してください。アクターは主要なものを4つまで書くことができます。そのうえでアクターごとに、それぞれが持つ利益、理念を書き出してください。そして、それらはどのような制度のもとで動いているかを記してください。

ケース【A】～【C】は新聞記事と当事者の語りですから、記者や本人が見えていない、語っていないこともあるでしょう。そうした「書かれていないこと」があればそれも含めて、みなさんが重要だと考えるものを書き出してください。

### 問2 課題の構造を描き出す

ツール【2】を読んだうえで、ケース【A】～【C】のどれか1つを取り上げて課題の構造を図示します。まず、取り上げるケースの番号・名称に○をしてください。そのうえで、そのケースに潜む本質的な課題を見出し、どのような課題としてフレーミングすべきかを考え、それを示すタイトルを自分のことばで記してください。そのうえで、課題の構造をアロー・ダイアグラムの形式で描いてください。その際、問1で書き出した要素を考慮して、より現実に即したものになるよう心掛けてください。

### 問3 課題を解決する方法を示す

問2で取り上げた課題について、ツール【3】を参考に、システム思考の観点に立った改善の提案を論じてください。その際、問1、問2を踏まえて、誰が何をするかを具体的に記してください（800字）。

## ケース【A】 パートナーシップ政策

### 「広がる『パートナー制度』、進めぬ同性婚論議」『朝日新聞』2020年9月9日

同性カップルの関係を公的に認める「パートナーシップ制度」が始まってまもなく5年が経つ。導入自治体は50を超え、これらの自治体に住む人は3千万人に達した。同性カップルを夫婦と同等の関係と考える意識は広がりつつあるが、同性婚の議論は進んでいない。なぜなのか。

NPO法人「虹色ダイバーシティ」と東京都渋谷区がパートナーシップ制度について調べたところ、6月末時点の導入自治体は51、同性カップルは1052組だった。導入自治体に住む人は約3400万人で、全人口に占める割合は26.4%。制度に法的効果はないが、住宅契約や医療機関での面会などで「家族」として認める動きが広がっている。ただ、東北6県や北陸3県は空白地域で、四国や九州、中国地方もまだら模様だ。

パートナーシップ制度では解決できない課題も多い。所得税の配偶者控除は受けられず、子どもの共同親権は持てない。育児休業や介護休業も取得を認めていない企業や自治体が大半だ。同性カップルに婚姻を認めないのは憲法が保障する「婚姻の自由」と「法の下での平等」に違反するとして、国を相手取った訴訟が各地で起きている。

NPO法人「EMA日本」によると、いま同性婚ができるのは世界の28カ国・地域。2001年のオランダを皮切りに広がり、11年に国連人権理事会が性的指向などによる差別問題に取り組む決議を採択したことが、多くの先進国で性的少数者の差別を禁じる法律の成立を促した。G7で法的保障がないのは日本だけとなっている。

金沢大の谷口洋幸准教授（国際人権法）は「日本では政府が差別を解消しなければいけないという意識が薄い」と分析する。日本では、政府・自民党に夫婦と複数の子という「伝統的な家族」の形を重んじる考えが根強い。自民党は16年作成のパンフレットで「同性婚容認は相いれない」と反対を掲げた。国会では19年6月、野党3党が同性婚を認める民法改正案を衆院に共同提出したが、審議は進んでいない。今年3～4月の朝日新聞と東大の調査では、同性婚の賛成派（46%）が反対派（23%）を上回り、自民投票者も同じ傾向だった。

## 石川大我氏（参議院議員、前豊島区議会議員）インタビュー（2020年）

### ——政治の道を志して豊島区議会議員になられたのは何故ですか。

石川 僕はこの社会をLGBTにとってより生きやすいものにするためには4つの方法があると思っています。1つめは、今お話ししたようにLGBT当事者同士がつながること。それによって当事者がエンパワーメントされます。2つめは、当事者以外の人に正確な情報をきちんと知ってもらうこと。3つめが、メディアなどを通じてしっかりとLGBTの正確な情報を拡散していくこと。

それで、4つめとして、やっぱり政治があると思ったんですね。そう思ったきっかけとして、一つエピソードがあります。同性婚が認められている国の人と日本人が同性同士で国際結婚をしようとする、相手の国によっては婚姻要件具備証明書、すなわち婚姻する要件が

備わっていることを証明する書類が求められる場合があります。なぜこれが必要かという  
と重婚を防ぐため、海外からだど日本の戸籍システムにアクセスできないので、日本人の  
申請者が日本で結婚してるかどうか分からない。だから、日本で結婚していないことを証  
明してあげる必要があるんですね。2002年までは証明書が問題なく発行されていたん  
ですけども、その年に相手方の性別欄というのができて、申請者と結婚相手の性別が同じ  
である場合、証明書が発行されないという状況になりました。それで、同姓婚が認めら  
れている国で、日本人が海外の人と同姓婚をするということができなくなってしまいました。

そんな声を聞いていたので、国会の議員さんたちと一緒に法務省に対して交渉をしたん  
ですね。「同姓婚ができるはずの国で当事者の人が結婚できなくなっているから、婚姻要件  
具備証明書の相手方の性別欄を外してくれ」と訴えました。政府の見解としては、まず、婚  
姻要件具備証明書というのは日本国内において結婚ができるという証明書だと。それで、相  
手方の性別欄に男と書いてあって、申請者自身も男性の場合だと、日本では同姓婚が認めら  
れていないから証明書を発行できないということでした。交渉の結果、婚姻要件具備証明書  
には結局のところ性別欄が残ったままですが、新たに独身証明書というものができて、それ  
があれば海外で同姓婚ができるようになりました。「日本人とまた同姓婚できるようになっ  
た」ということで、これは海外でも結構報道されました。

このように、自分たちが抱えている問題を国会に届けて、関心を持った国会議員がそれを  
議題にすることで実際に変化が生まれるという経験をして、政治が果たす役割というのは  
あると思いました。今例えば政治に対してあまり期待していないとか、誰がやっても同じっ  
ていうこととかが言われますけど、政治に関わることによって我々の生活が良くなったと  
いう原体験が、僕が政治に関わるきっかけになりました。それで、まずは地元からというこ  
とで2011年に豊島区議会議員に立候補し、当選しました。

**——2019年に豊島区議会で同性パートナーシップ制度が全会一致で可決されました。成功  
に至った背景というのは何だったと思われますか。**

**石川** これは、自治体に住む LGBT 当事者の皆さんが声を挙げたというのが一番大きかっ  
たと思うんですね。自分は2011年に議員になってから、様々な場面で同性パートナーシッ  
プ制度をやるべきだということを言ってきました。

2015年に渋谷区と世田谷区でパートナーシップ制度ができる前から、「豊島区が日本で一  
番に、同性カップルを認める制度をつくるべきだ」とは言っていたんですが、なかなか前  
に進みませんでした。それが動くきっかけになったのは、豊島区に住む当事者の皆さんが「レ  
インボーとしまの会」というグループを作って、自民党から共産党、そして一人会派、無所属  
の人にまで、地域の当事者として働きかけを行ったことでした。グループの方々は、勉強会  
なんかもやりながら議員さんの理解を少しずつ得ていったんですが、顔の見える存在とし  
て地域の当事者が声を挙げることの重要性を僕はそこですごく感じました。

もちろん、議会の中に当事者の議員がいるということも大事だと思います。当事者の議員  
がいることで、他の議員さんたちも、LGBTの当事者が確かにいるということ意識する

ようになります。全国で少しずつ立憲民主党の当事者の議員も増えてますし、それが大事であるということはもちろんですが、その一方で、地域の当事者たちが議員をサポートしたり、声を出したりすることとても大切だと思います。

その後、2017年に「レインボーとしまの会」の皆さんが署名を集めて議会に対して請願を出しました。パートナーシップ制度を導入することや、同性カップルも区営住宅に入居できるようにすることを求めるものです。自民党は残念ながら反対しましたが、公明党や共産党、民進党系の議員のグループも無所属の人たちも賛成してくれて、請願が議会を通りました。その請願を受けて、区長との面談をやったり、区長に対する申し出をしたりしましたが、そういう流れの中で、当事者が声を挙げるということはすごく大きいと思いました。それで、最終的に同性パートナーシップ制度を導入する条例改正については自民党も反対をしなかったんですが、それはやっぱり住民たちが顔の見える形で声を挙げたということが大切だったのかなと思います。

出典：石川大我「<特集インタビュー：令和 新しい時代の公共政策>

多様性を認め合う社会を実現するために」『公共空間』18号、2020年（一部抜粋）

---

## ケース【B】国際貿易政策

### 「WTO協定を国会承認 新食糧法も成立 年内締結」（『朝日新聞』1994年12月8日）

ウルグアイ・ラウンド（新多角的貿易交渉）合意を具体化し、自由貿易体制の強化を目指す世界貿易機関（WTO）の設立協定締結承認案と、食糧需給価格安定法（新食糧法）案など関連法案が、8日午後の参院本会議で自民、社会、新緑風会、公明などの賛成多数で可決され、承認・成立した。政府は年内に協定を締結する方針。これにより、日本は来年1月に予定されているWTO発足時から加盟国となり、コメ市場の部分開放に踏み出すとともに、新たな貿易秩序づくりの一翼を担う。

米国議会に続き、世界貿易に大きな地位を占める日本で協定締結が承認されたことで、欧州をはじめ世界各国の締結に弾みがつくとみられる。8日にはウルグアイ・ラウンドの参加国がジュネーブでWTO実施会議を開き、来年1月1日からの発足を定める。WTO本部はジュネーブに置かれる予定だ。

WTOは、戦後の世界貿易を支えてきたGATT（関税および貿易に関する一般協定）体制を事実上終結させ、より一層開かれた貿易体制の維持、拡大をめざす機関。GATTと比べ、貿易摩擦に伴う紛争処理の迅速化を図ったのが大きな違いだ。対象分野もモノの貿易だけだったのをサービスや知的所有権にまで広げた。

協定では農産物貿易は関税化を原則としたが、日本のコメはミニマム・アクセス（最低輸入量）の受け入れを条件に特例扱いとされた。新食糧法はコメ市場の部分開放に対応すると



ともに、市場原理を強化するため食糧管理法に代わって制定された。コメの全量管理を建前としてきた政府の役割を輸入、備蓄、流通計画の作成などに限定。減反するかどうかは農家の判断に任せることにした。

コメの卸・小売業への参入をしやすくし、自由米（ヤミ米）を追認するなど規制も緩和する。部分開放に関する規定は来年4月、その他の項目は来年11月からそれぞれ施行される予定。本会議に先立つ参院WTO設立協定特別委員会では、自民、社会、新緑風会、公明などの賛成多数で承認・可決し、農業基盤整備のいっそうの推進などを政府に求める付帯決議を採択した。本会議でも、予算措置での「特別の配慮」による国内農業対策の充実などを求める決議をした。

### 石原信雄（当時、内閣官房副長官）インタビュー（1996年夏）

——宮沢内閣の外交課題だったウルグアイ・ラウンドはいかがでしたか。

石原 ウルグアイ・ラウンド交渉の中で、工業製品は、我が国は模範生で、自由化をどんどん行った。しかし、農業は…当初ヨーロッパ、とくにフランスとアメリカの対立が主で、非常に交渉が難航して遅れましたが、これがクリアされれば、次はコメの問題になることは明らかでした。与党も野党も、国会では輸入は絶対認めない、いわゆる「一粒たりとも」と主張されていた。基本的に日本のコメは国内で自給をするんだと、その趣旨で通してきましたし、これは農水省の側も農水大臣もその線で国会答弁をしてきている。ですから、もし若干なりともコメの輸入を許容するということが、ウルグアイ・ラウンド交渉を妥結させる上で必要な場面が来たら、それは総理大臣が最終的に決断するしかない。それは宮沢内閣が発足する前からの流れだったんです。

——細川内閣でウルグアイ・ラウンドが一つの決着を見ますが、その過程で官邸の役割はどのようなものだったんですか。

石原 実は、ウルグアイ・ラウンド交渉で非常に重要だったのは、事務局長の交替だったんです。ドンケル事務局長は非常に硬直的な人で、原理原則に忠実で例外を認めない。いわゆる「例外なき関税化」ということばに象徴されるように、ドンケルさんはこれをまさに地でいったわけです。日本にとってコメは特別の意味があるんだと主張しても耳を貸さないわけです。そのために交渉が難航した面もあるんです。

ところが、〔出題者注：後任の〕サザーランド事務局長は柔軟な人です。あの人はいろいろな収まり方があっていいのではという感じなんです。事務局長が変わったことが、ウルグアイ・ラウンド交渉の空気を和らげた効果は非常に大きかったですね。この人は幅をもって相談できるなという感じになったんです。日本の農業団体にはつねにジュネーブの状況が伝わっていましたから、サザーランドになってから非常にホッとしていましたね。

一方、細川総理は宮沢総理以上に、日本はコメと心中するわけにはいかないという考えを強く持っていました。国全体の状況を睨んで、コメについては安易な妥協はしないけれども、コメのために日本がウルグアイ・ラウンド交渉を壊すようなことをしてはいけない。細川総

理は粘るだけ粘ってわが国の実情を反映させた上で、コメの自由化、いわゆる部分輸入は認めざるを得ないんじゃないか、という気持ちをもっていました。

### ——農水省の体制と官邸はどういう関係になるのですか。

**石原** 私の感じを申しますと、歴代内閣というか自民党が非常に強硬だった。農政族が強硬だったこともあるんですが、農水省の事務方もそれに呼応して非常に硬かったんです。そこで、農水省の次官が京谷昭夫君に代わった。彼は農水省の中でも大局論者で、大局を見て考えなきゃいかん、コメだけで農政が回ってはいかんという、そういう思想の持ち主でした。

それから塩飽二郎くんという事務方がね、彼はずっとジュネーブで仕事をしていましたから、早くから、コメについてはある程度弾力性をもって臨むしかないと思っていました。それとなく彼の報告を聞きながら感じていました。

一方、細川さんの日本新党は都市系の議員をバックにしていますから、日本新党や公明党はコメの輸入自由化についてはある程度の柔軟性をもっていました。

ですから国内的には、細川内閣になってコメ問題についてはいっそう姿勢が柔軟になってきた。何よりも、与野党が入れ代わって非自民の連立政権になったわけですね。それで、自民党以上にコメの問題については硬かった社会党が与党になり、大きくそのことが響いたと思います。

### ——社会党の反対論者にはどういう説得をしたんでしょう。

**石原** 連立政権としてウルグアイ・ラウンドもギリギリに追い込まれて、関税化は一切ダメ、輸入そのものが一切ダメで「一粒たりとも」という主張では、もうこれは立ち行かない。だから関税化は何としても阻止しなければいかん。しかし、その代わりコメは国内産で需給することを基本とするが若干の例外は認めざるを得ないとね。

しかもあのときは新生党の小沢一郎代表幹事も、コメの部分自由化は仕様がないう意見でした。ウルグアイ・ラウンドを成功させるためには、それくらいの犠牲は日本側も受け入れざるを得ないんじゃないかという思想でした。

社会党の村沢牧さんなどを中心とする農政派、これが「一粒たりとも」なんですよ。最強硬派です。自民党よりも頑なでしたからね。そこをどう説得するかがポイントだった。そこで、当時の社会党のトップの山花貞夫さんもわりと硬かったんですが、山花さんは政治改革担当大臣になって入閣して、党首が村山さんになっていたんです。その村山さんはもともと自治労の出身で、農林系ではない。だから、基本的にはある程度、理解しやすい立場だったと思うんですよ。

そこで12月の最終段階で、関税化は阻止する。その代わり、一定の経過措置を講じながら部分的な輸入をすることを受け入れたわけです。それによってウルグアイ・ラウンド交渉が妥結するということに行ったんです。最終段階では、細川内閣をもたせるためにも、与党である社会党がこの問題でこれ以上突っ張ってはいけない、なんとか総理を支えようじゃないかと、説得に当たったのは〔出題者注：社会党の〕久保亘さんでした。あの時は久保さんが書記長で、村山さんが委員長でしょう。久保さんが一生懸命、政府与党と社会党の中

中央執行委員会のあいだを行ったり来たりしてました。

本当に、久保さんはあのとき大変でした。午前2時半ぐらいだったかな。やっと社会党の中央執行委員会がやむを得んという返事を官邸にもって来たんです。そこでサザンランドに総理から電話を入れてもらって、ようやくまとめたからということで、最終決着したんです。

農水省はもう、条件闘争になったわけです。いま問題になっている6兆100億円。十分な手当てをするというところで収めに回って、農水省も実を取ったわけです。

出典：石原信雄『首相官邸の決断—内閣官房副長官石原信雄の2600日』

中央公論新社、2002年（一部抜粋）

---

## ケース【C】待機児童政策

### 「保活と就活『両立無理過ぎ』」『朝日新聞』2019年3月22日

「#保育園落ちた」。新年度を前に今年もそんな声がSNS上にあふれる。中でも仕事を探したい専業主婦には、保育園を探す「保活」と勤め先を探す「就活」の2つの高い壁が同時に立ち上がる。乗り越える道筋はあるのだろうか。

「保活と就活の両立って無理ゲー（クリアが困難なゲーム）過ぎませんか?」。山梨県の専業主婦の女性（35）は、ため息をついた。ツイッターに「#保育園落ちた」と書き込んだ一人。他県で正社員として働いていたが、結婚を機に退職し、夫の住む山梨に引っ越した。同世代は働く女性が多く、今は自分の服を買うのも夫に申し訳ない。昨春、3人目を出産。将来のため働こうと「求職」を理由に保育所入所を申し込んだが、落ちた。近くの認可外保育所は月約5万円で今の自分には高すぎる。「こんな状況で女性活躍って言われてもなあ」。

2015年に施行された「子ども・子育て支援法」施行規則では、保護者が求職活動をしている場合も保育所に子どもを預けられると明記している。だが、実際は難しい場合が多い。昨年4月現在の認可保育所に入れていない全国の待機児童数は1万9895人。特定の保育所を希望しているなどと判断され、待機児童に数えられていない「隠れ待機児童」は7万1300人に上る。自治体は、各家庭の「保育の必要性」を点数化して認可保育所に入る優先順位を決めるのが一般的だが、求職中だと共働きに比べて不利になりやすい。

### 駒崎弘樹氏（認定NPO法人フローレンス代表理事）のケース（2013年発表）

2005年から病児保育サービスで社会問題を解決してきた駒崎氏であるが、2009年からはさらに待機児童問題に取り組み始める。待機児童とは、保育所入所申請をしているにもかかわらず満員などの理由で保育所に入所できない状態にある児童をいう。

なぜニーズがあるのに保育所の数が足りないのかを調べたところ、大きな課題は児童福

社法と厚生労働省の政令で定められた 20 人という定員数であるということがわかった。最低 20 人でないと認可されず、補助が受けられない。しかし 20 人規模だと広い物件が必要になり、都市部の物件は家賃が高かったり、適する空き地や空き物件を確保するのが難しく、作れない。

「でも待機児童は都市部に集中しているため、都市部で保育所を作らなければ意味がない。10 人とか 9 人とかという規模にできるならば、マンションの一室や空き家の一軒家で開設できるから、物件を探すのが非常に楽になる。なので、20 人よりも少ない規模の保育園というのを作って、待機児童問題を解決しようと思ったんです」  
(駒崎氏)。

同時に、保育スタッフとして「保育ママ」という制度に目をつけた。保育ママとは、保育所に入所できない主に 3 歳未満の児童を保育者の居宅などで保育する保育者の通称である。国の要綱に基づき、市区の単独事業としても行われている。2010 年 4 月より規制が緩和され、無資格者であっても一定の研修を修了することで要件を満たせるようになった。ただし、居宅の部屋を家族のプライバシーを守りながら確保することが日本の住宅事情では難しいことから、その数は 997 人に留まっていた。また自治体から依頼されて個人が全責任を負うため、休みも取りづらい。

駒崎氏は、病児保育よりはるかに裾野の広い保育所不足の問題を解決するためには純粋なビジネスとして扱わない方がよいと判断し、最初から国策にすることを視野に入れて行政に働きかけていた。そこでまず、民主党の勉強会で講師に招かれた時に知り合った参議院議員に相談したところ、厚生労働省の試験的事業という枠組みを作って実施できることとなった。ただし、保育園は市町村事業であり、該当する自治体が動かなくては実際の事業にできない。そこで駒崎氏は故郷であり待機児童が多い江東区に、国から許可を得た事業を実施しないかと相談に行くが、あっさりと拒絶される。

「その時に痛感したのが、国と自治体は上下関係ではなくて対等なので、国が自治体に命令することはできないということ。行政っておもしろいことに、トップダウンに見えてトップダウンじゃない。こうなったら区議会を動かそうと考えた。行政は区議会からガンガン言われるのを嫌がるので、しらみつぶしに議員を口説いていき、区議会議員を固めることで、ようやく江東区の担当者が動きました」(駒崎氏)。

そして最後の難関は、物件の周辺住民であった。タイミングよく都市再生機構 (UR) が賃貸マンションを用意してくれたが、当該物件の両隣と上下階の住民に保育園の開設許可を得ようとしたところ、上階に住む若い夫婦が首を縦に振らない。そのため当初予定していた 2010 年 4 月 1 日の開設日は使っていない集会場で迎え、別の物件を探して 5 月 1 日から

移るといふ綱渡りでオープンした。

物件の準備は綱渡りだったが、利用者は9人の定員のところに20名超の申し込みがあるほどの人気であった。開園後しばらく経った後にとった利用者アンケートでも、9名の保護者全員が満足しているという回答が得られた。また、今回は保育者の確保にも苦労しなかった。一般的な保育園だと1人で何十人もの園児を担当するため、1人1人を丁寧に見ることのできないことにフラストレーションを抱えていた保育士や保育経験者が多数応募してきたのである。「少人数保育」は保育者にとっても大きな魅力なのだった。

駒崎氏には、厚生労働省がフローレンスの病児保育サービスをコピーして全国に展開するための施策を打ち出したものの、うまくいかず3年で中断するという苦い経験があった。

「失敗の理由は、僕たちと官僚側とのコミュニケーションがうまくいっていなかったから。国や行政と敵対関係になるのではなく、もう少しちゃんとコミュニケーションして、水平展開されるようにすべきだった。補助事業にするためには、あまり最新でないもののほうがいい。だから自治体に対しては、これは新しいことではない、保育ママの延長なんだと説明した。まったく新しいことをやると嫌がられるが、すでに実施していることなら行政も理解しやすいし面倒くさくない。とりあえず小さくスタートして、自治体を巻き込むことを優先した」（駒崎氏）。

そうして自治体を説得し、立ち上げることはできたが、次は「20人」という制度の縛りを外さなければ、小規模保育所の普及にはつながらない。内閣府の待機児童対策特命チームの事務局長に相談したところ、準備中の法案に19人以下の利用定員を認める「小規模保育サービス」を組み込んでもらえることとなった。この制度は子ども・子育て支援関連の制度・財源・給付を一元化するとともに、株式会社、NPOなどの多様な事業主体の参入を認めるものでもあり、保育業界の自由化に反対する既存の保育団体を支持団体として抱える自民党は猛烈に反対していた。

既存の保育団体は、自由化によって市場競争が生まれると保育の質が落ちると主張する。しかし、待機児童問題を解決するためには、まず事業者の数を増やしてサービスを行き渡らせることが必須であり、そのうえで本当に質の高い保育を行う事業者を育てることが大事であると駒崎氏は考え、この法案を通すために既存のメディアやツイッターを用いたソーシャル・プロモーションを開始した。また2012年5月に与野党のキーマンを揃えてニコニコ生放送で討論する企画をセットアップするなど、議会関係者にも働きかけた。そして「子ども・子育て支援法」は同年8月に参議院本会議で可決成立した。この法案が施行される2015年10月には20人未満の小規模保育が正式に認められる。

出典：宮地恵美、飯盛義徳『慶應 SFC の起業家たち』慶應義塾大学出版会、2013年  
(一部抜粋、改変)