

日本における公共政策の研究

松下圭一

1 政策開発・政策研究の背景

1980年代以降、ことに地球規模での冷戦の終り、日本における保守・革新から官治・自治への政治軸の転換によって、ひろく、政策開発・政策研究の重要性、緊急性が理解されるようになってきました。すでに数十をかぞえる政策・計画にかんする専門学会があります。また政策専門の学科、学部、大学院も新設され、今後急増すると思われれます。既成学部でも政策にかんする講座がふえてきました。他方、政策づくりを専門とする、あるいは商品化する研究所やシンクタンクもこれに加わっています。

日本も、後発国特有の輸入理論信仰段階が終わって、「実務」としての政策開発・政策研究にとりくみ、社会科学全域を再編する時代にはいつてきたといえます。日本公共政策学会の出発は、この意味では不可欠だったといえるでしょう。

明治以来、近代化をめざして官治・集権型政治をかたちづくり、戦後はこの官治・集権政治を保守・革新の発想いずれもが引き継いできました。とくに、そこでは、幻想をもつにせよ、批判するにせよ、政策づくりは国家つまり官僚の秘術とみなされてきました。しかし、ようやく1980年代以来、日本なりの近代化の成熟による都市型社会への移行をみて、閉鎖国家型の官知・集権政治つまり明治国家の解体・再編が日程にのぼってきました。

「分権化・国際化」をめざした自治・分権政治への政策・制度のシステム転換が日本の戦略課題となってきたのはこのためです。

すでに、国の政治・行政の劣化が内外から批判され、後発国状況にみられる⁽¹⁾国家観念・官僚統治への崇拜、⁽²⁾イデオロギー・教条理論への盲信が終わっております。このとき、政策開発・政策研究について「総合的・方法的」に検討し、社会科学の再編を目指して発

足する日本公共政策学会（1996年6月創立）の課題はおおきいといわざるをえません。

私事にわたって恐縮ですが、日本が都市型社会にはいりつつあった1965年、「知的生産性の現代的課題」（『展望』同年5月号、拙著『シビル・ミニマムの思想』東大出版会所収）で、政策理論ついで《政策知識人》の形成を主題として政策研究の新フロンティアを提起します。当時の自民党ニューライトの構造政策と社会党ニューレフトの構造改革をめぐる論争を背景としていました。1976年、日本の社会科学の後発国型非生産性を批判したOECD報告『日本の社会科学政策』（講談社学術文庫）にさきだつこと10年前でした。

都市型社会にはいつてきたため、日本の「知」の形態転換がはじまっていたのです。その後、市民活動の出発、自治体改革の展開、ついで日本の経済大国化にともなう国際責任の拡大をめくって、政策開発・政策研究が時代の要請となってきたことは、御承知のとおりです。

2 政策型思考の自立が急務

政策開発・政策研究には《政策型思考》の自立ないし成熟が不可欠ですが、なお阻害条件が続いています。

阻害条件の基本には、まず政策はオカミがつくるという国家神話・官僚統治の残映があります。さらに、日本では特に職業の移動が少ないことも決定的です。

たしかに1980年代ごろから日本がゆたかになったこともあって、シンポジウム、学会などとおした職業間ないしは専門間の交流がみられるようになっていきます。だが、日本ではなお終身雇用、年金制度による職業分断がつよい点を留意したいと思います。大学が自治体から国など公務員出身者を迎えるようになったのは最近ですが、大学から行政機構への移動はいまだに審議会どまりです。その結果、政策開発・政策研究に不可欠である政策づくりの〈経験〉ついで政策技術・政策情報は、今日も各政府レベルでの実力政治家あるいは官僚とそのOBに独占されがちになっています。

この意味で、日本公共政策学会は、政治家、公務員などをふくめて多様な職業ないし専門の方々に御参加いただきましたが、今後さらに職業、専門いかんを問わず、政策型思考に習熟する方々、あるいはめざす方々の幅広いヒロバをつくりうるのではないかと確信しております。

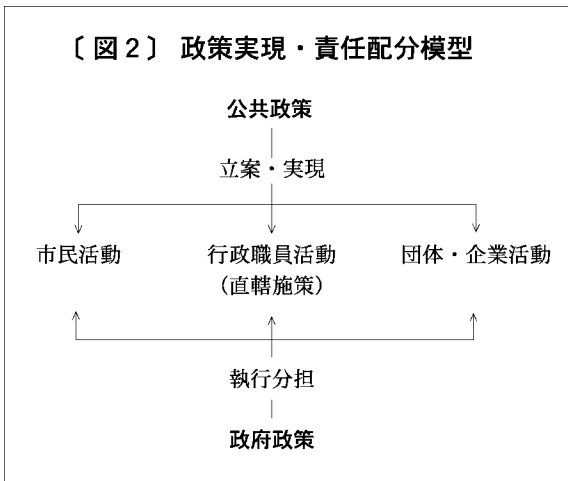
もちろん、政策開発・政策研究の可能性もひろがっています。

(1) 公共政策とは何か

政策は市民生活の日常から団体・企業また各レベルの政府でつくられますが、公共政策は定義としては次の三条件をみたす<問題解決>の手法をいいます。個人では解決しえない「問題領域」で、「資源の集中効果」があがるような制度解決ができ、ミニマムの保障として「市民合意」がえられる、という三条件です。それゆえ、公共政策「以前」は個人自治、公共政策「以後」は個人選択となります。

(2) 公共政策の主体は誰か

今日では、公共政策はいわゆる国レベルの政府政策に独占されず、〔図1〕のように、地域規模から地球規模にひろがる多様な市民活動、団体・企業、また政府レベルとして



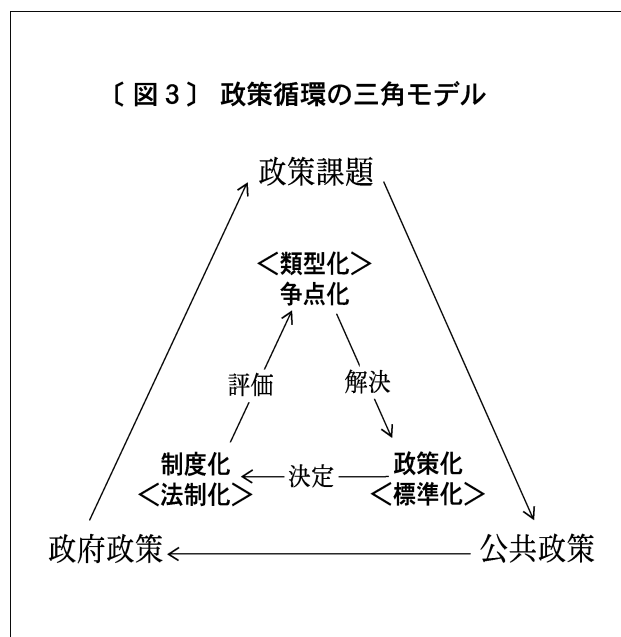
は自治体、国、国際機構、それに政治媒体としての政党というかたちで、多元・重層化されます。

(3) 公共政策と政府政策との分化

「公共政策」のうち、その特定領域は、〔図2〕に模型化したように、基本法によって政府責任をになう各レベルの「政府政策」となりますが、この各レベルの政府政策もまた市民、団体・企業に分担されます。

4 政策循環・政策論理

〔図3〕は、ミクロからマクロにいたる《問題解決》をめざす政策循環の三角モデルです。ここで留意したいのは、政策自体はいわばアイデアないしコンセプトをめぐる作文あるいはスローガンにとどまりますので、政策が実効をもつには法制・予算をとともなう制度化が不可欠という論点です。この制度化には政策法務ないし立法が中枢となります。日本のこれまでの政策研究ではこの法制化の次元が決



定的に欠落してきました。なお、この法制は、今日では政府が自治体、国、国際機構に三分化するため、自治体法、国法、国際法に三分化します。

〔図4〕は政策論理の三角モデルです。この三角の三極が政策研究のそれぞれの課題領域をしめします。

公準。これまでムシリ・バラマキ、権謀術数、資源配分といわれてきた問題領域での規範づくりです。正義がその古典的形態ですが、私のシビル・ミニマム論もこの論点への接近でした。

情報。古来のスパイ情報から今日の世論までの「争点情報」、近代国家以降の統計、地図から今日の衛星写真までの「基礎情報」、20世紀の個別科学の発達にともなう「専門情報」の三類型を考えたいと思います。

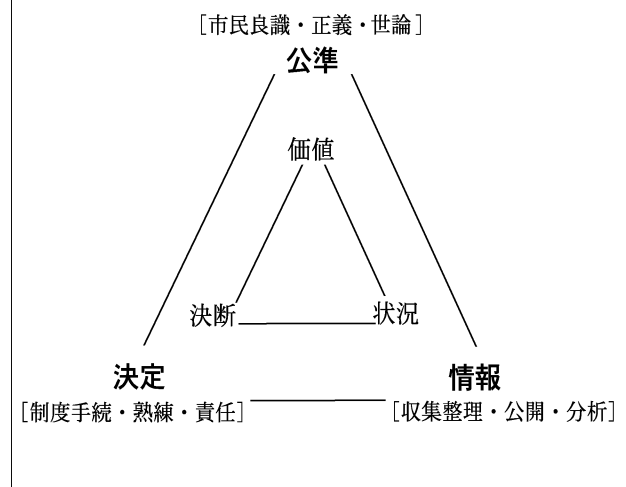
ただコンピューターの発達にともなう情報処理技術は補助科学の位置になります。計測装置の高度化による情報の集約・分析の技術がすすんでも、情報は常に「不完全情報」という限界をもつため、天気予報あるいは経済予測もなかなかあたりませんが、なお補助科学は不可欠となります。

決定。政治責任をとる政治家の決断による制度決定です。そこでは、決定過程の抽象図式だけでなく、政策スタッフ、政治機構、政治文化の現実が問われるとともに、失敗の研究をふくめた歴史事例研究も必要です。

5 政策型思考と科学型思考

最後に、〔図5〕のように、政策（ポリシー）型思考と科学（サイエンス）型思考の区別が不可欠です。

〔図4〕 政策論理の三角モデル



〔図5〕 政策型思考と科学型思考

政策型	科学型
問題解決 <決定>レベル	問題解説 <情報>レベル
目的設定 手段論理	目的自由 因果論理
発明的 構想的 規範的	発見的 分析的 実証的
条件複合	条件純化
合意性 多面性 選択性	客観性 一般性 一義性
Who・How	What

日本では戦前から戦後にかけて、政策は科学の「応用」とみなされがちでした。しかしポリシーとサイエンスでは思考方法がちがうのですから、政策型思考の自立を強調したいと思います。

事実、科学は政策を外から実証研究できますが、科学から政策をみちびきだすことはできず、ただ、科学は政策にたいして情報のレベルで寄与しうるのみです。

科学型思考は政治の「外」から条件純化できる限られた局面についてのみ実証・分析できます。だが、政策型思考は条件複合の政治全体の「中」から《予測と調整》ついでそのための《目的と手段》関係における資源動員の思考として登場します。

さらに、予測は政策策定を方向づける先見性、調整は政策実現をめぐる実効性を意味します。よく、政治について結果責任が論じられますが、これは実質的には政策選択をめぐる予測責任、調整責任とみなすべきでしょう。

しかも、条件複合の政治ないし政策・制度についての情報は、前述の天気予報、経済予測以上に不完全情報にとどまります。このため、政策型思考には、不完全情報をこえて、経験と知恵をふまえる、熟成された構想力くわうるにカンによる飛躍が必要となります。ここでカンとは、決断者の全人生にわたる経験と知恵の結集です。

なお、政策が未来の構想つまり「予測」をめぐるたえず複数なりたつかぎり、複数党派が不可避となるとともに、合意をめぐる多数派をめざした党派間の妥協・スリアワセが「調整」という課題になります。予測が政策の先見性、調整が政策の実効性につながるわけです。

以上に、個別の政策研究をこえた政策研究一般の問題領域をのべさせていただきました。

日本公共政策学会は、もちろん時代の課題に大胆にとりくんでいきますが、また縦割専門の政策学会ではありませんので、ひろく以上の問題領域にもこたえていくこととなります。日本の市民レベルから専門家レベル、政治家レベルの政策研究の水準ついで政策現実の水準に、おおきな寄与と成果をもちうるよう、歩んでいきたいと思ひます。