

[目次]

日本における公共政策研究の現在 セッションのまとめ

山 谷 清 志
岩手県立大学

はじめに

わが国では、1990年代になって各地に「政策」という名前を冠した講座が増え、大学院や学部も多数設立されはじめ、また公共政策学会も1996年6月に発足した。さらに研究書だけではなく、テキストも増えている。そうした意味では、公共政策学はようやく「制度」として定着したかのように見える。

しかし実のところ、公共政策学が既存の専門分野のように一つの明確なディシプリン(discipline)として確立しているかどうかについてはいささか疑問が残る。たとえば政策研究の専門用語に対する基礎的理解はいまだに一般に普及しておらず、研究者間で共有される「言語」(ジャーゴン)の内容・範囲も不明である。同じ「政策過程」という概念にしても、政治学者の言う場合と行政学者の言う場合とでは微妙に違っていることもある(1)。そのため同じ学会に所属する研究者同志であっても、同じ政策という言葉を用いながら全く違ったことを語っていることが少なくない。また新たに政策系学部を設立するときは、文部省の事務担当官や高等学校の教員などの研究者以外の人びとから、必ず「学問としての体系があるのか」「諸学の寄せ集めに過ぎないのではないか」「既存の政策関連科目、たとえば経済政策や社会政策、刑事政策などどこが違うのか」という質問を受け、答えに窮すのである。かなりの混乱があると言わざるを得ない。

1 政策学の学際的性格

混乱情況をもたらした原因の第一に、公共政策学の特徴として掲げられる「学際的性格」が指摘できるであろう。「政策科学」(the Policy Sciences)と銘打って1951年にこの研究分野が立ちあげられて以来(Daniel Lerner and Harold D.Lasswell,1951)、この研究は常に複数形で語られ(たとえば「政策研究」という場合でも policy studies というように複数形で語られる)複数の研究分野が関わっていることが強調されてきたが、わが国の研究組織とその内容に関してはいまだにこれらの研究分野が「統合」されているとは思えない状況にある(2)。公共政策学会はもちろんのこと、1990年代になってから設立されてきた政策系の学部には所属する研究者の学問的背景は複雑で、多岐にわたる。経済学、経営学、社会学、政治学、行政学、法律学などの社会科学はもちろん、環境科学、生態学、自然地理学、物理学などの自然科学、あるいは経営工学、社会工学、システム工学などの工学系の研究者も存在する。外部からみれば非常に雑多な研究組織、教育組織の観があり、その体系に疑問を抱かせるに十分であろう。それぞれの学問分野に特有な研究と教育のスタイルの違いを克服して、教育カリキュラム、あるいは研究成果がどこまで有機的な関連性を持って、提供されるのであろうか。

2 実践志向の問題

しかも、われわれ研究者は政策研究とは「社会に生起する諸問題について戦略的対応をする方法を研究する」ことであると説明するが、それもまた問題になる。なぜなら、われわれが研究の対象・素材としているこの社会に生起する諸問題、具体的には福祉、医療、高齢化、エネルギー、環境、地域振興(過疎)などの問題をどれかを取り上げ、これらに対する政策的対応という形で議論する時、われわれ政策研究者は政策の専門家というよりも、環境の専門家、福祉の専門家であると誤解されることが多いからである。また逆に、もともとの専門家たち、つまり環境や福祉、財政、教育などの専門家である人びとが政策論を行うこともありうる。さらに、現場で実務に携わる人びと(公務員、ボランティア、NPO, NGOの関係者、議員など)も登場する。われわれ政策学の研究者は、どのような資格で、どこまで特定の政策課題について議論できるのであろうか。そして、われわれ政策学の研究者は、こうした状況にどのような解答を用意しているのであろうか。

さらに、研究と実践に限ったより具体的な事例をあげるならば、政策研究と「専門職」

との関係として二つの問題が発生する。ひとつめの問題は、たとえば介護保険制度の政策ということで議論する時、「政策学者」はどのようにアプローチし、またどこまで政策の内容（介護保険制度を導く高齢者福祉政策）に関わるのであろうか。制度の内容に深く踏み込めば踏み込むほど、制度の実務に関する知識が必要になるのは当然のことである。ある特定の自治体において介護保険の事業計画がどのように立案され、実態調査はどのように進められ、また条例案はどのように作成されているのかということを知らなければ、政策の実際は理解できない。極論すれば介護保険制度について、自治体の担当者である公務員並みの知識量が必要になるかもしれない。ただしそれは可能なのであろうか。また政策学者にとって、そうなることが意味があるのであろうか。

あるいはこうした制度の枠組みだけでなく、内容についての知識も必要になるかもしれない。つまり介護の実際である。これが専門職との関係におけるふたつめの問題である。つまり介護制度の中でどのような内容のサービスが実際に提供されるのか、その具体的な中身についての知識が必要なのかどうかである。この介護保険制度においては、公務員は従来のゼネラリスト的な対応ではなく、知識における専門家的スペシャリスト、あるいは専門職としてのプロフェッショナル的な対応が必要とされているが、政策の研究者もこうした特定分野におけるプロフェッショナル的な知識が必要なのであろうか。従来、社会福祉学や看護学の専門職を養成する分野で取り上げられてきた議論にならって、われわれ政策学の研究者も専門職的な知識を必要としているのであろうか(3)。

3 方法の問題

第三に方法の問題がある。さきに述べたように、公共政策研究が応用研究の色彩があることは周知のことである。その際政策の分析、評価の方法としてシステム分析やオペレーションズ・リサーチ、費用便益分析、あるいは社会学や心理学等で開発されてきたさまざまな方法が使用されるのであるが、これらの方法がどのような形で取り入れられ、政策研究に貢献しているのか明らかにされていない。とくに、こうした方法の研究に際しては工学的な方法の有用性・重要性は著しいが、こうした工学的な方法が政策学に登場し、教育や研修などに取り入れられてきた経緯を説明する場は少ない。その理由はひとつには、研究者の側にある。「文系」「理系」といった背景の違いがあり、それぞれ「住み分け」したまま政策研究が別々に進められてきたからではなかろうか。その結果、「文系」の研究者が国や自治体が置く審議会等の「政策の現場」に招かれる時、そこでは耳

慣れない経営工学や社会工学などの研究分野で議論される方法、ジャーゴンが氾濫してとまどうことが多い。そうしたとまどいを覚えないようにするためには、政策の立案・決定、管理、評価の「現場」に関わる際に工学系の知識は不可欠になってくる。

ただし、こういった動きとは逆に、伝統的な「文系」の分野である歴史学において、政策研究の新しい可能性が出されてきている（小塩和人、1994）。同じ考え方で、「オーラルヒストリー」と名づけられた方法は、政策研究に新しい方法を導入している（政策研究院政策情報プロジェクト、1998年）。

4 拡大する政策研究の領域

第四に、社会の大きな変化が政策研究に新たな視点をもたらし、研究方法を拡大することがあり、これが混乱の源になることがある。

そのなかでとくに最近目だった動きは「政策法務」「法政策学」の領域である。1990年代に入って以来の大きなイノベーションのひとつである地方分権は、地方自治体が中央政府から自立した政府として質的に成熟することを求めているが、成熟のためにはその自立的な政策開発の仕組みを作り上げる必要がある。そこで新しい実践的分野として政策法務が政策現場の要請から脚光を浴びているのである。ここでは伝統的な「官治」的解釈法学思考に見直しを迫り、自治体の政策形成における立法過程(条例制定過程)の意義が取りざたされ、実務面からも政策研究が重要な対象になってきている（ただし事業を政策に拡大解釈しているというバイアスが見られる）。

こうした混乱状況をふまえ「日本における公共政策研究の現在」というテーマで、これまであげた政策研究の問題点を中心に、われわれ政策の研究者たちは現在の理論研究、方法論の‘the state of art’を明らかにする責務があるように思われる。その目的は三つある。第一に、日本公共政策学会に参加する研究者間で、政策研究で使用する概念、研究方法等に関する共通合意を再確認すること。第二に、以上の混乱から発生する問題点について社会に学会として説明すること。そして第三に、これから公共政策研究に携わるであろう人びとに、20世紀末における日本の公共政策研究の‘the state of art’を提示すること、この三つである。

ただし、こうした政策研究全般に関わる問題は一つのセッションのみの対応では不可能である。そこでこのセッションでは次の二つに限定して議論を展開した。

まず真山達志会員による報告1は「公共政策の研究としての体系性、独自性」である。

ここでの重要な論点は、公共政策研究には研究の方法、研究の対象、そしてそもそも概念それ自体において合意がなく、「アイデンティティ・クライシス」とでも言うべき症状が出ているのであるが、その「アイデンティティ・クライシス」の意味は何かということ、またこれはどのように克服可能であるのかということである。政策、政策決定、政策分析、政策評価、政策過程などの政策研究にとって重要な概念が、研究においてどのように位置づけられているのかということを通じて、政策研究の‘the state of art’を明らかにしている。

報告2は天野巡一会員による「政策法務の形成と発展」である。政策研究における新たな分野である「政策法務」がどのような背景から必要になり、いかなる視点から研究されているのかについて明らかにされている。具体的には、政策的な視点からの自治体の立法過程が伝統的な法学思考とどのように違うのか、また政策法務という研究分野の現状と将来の方向性と可能性が議論されているのである。

以上の二つの報告は、政策研究の‘the state of art’を議論すると言う点ではかなり限定的な扱いになるかもしれない。しかし、政策研究が明らかにすべくして怠ってきた部分をとらえている点(真山論文)、また政策研究の新たな広がりの一つを提示している点(天野論文)で、わが国における現時点での政策研究の里程標になっているはずである。

要約

わが国の公共政策学が既存の専門分野のように一つの明確なディシプリンとして確立しているかどうかについてはいささか疑問が残る。概念に混乱が多く、また研究対象、領域も定まっていないからである。そこでこのセッションでは「日本における公共政策研究の現在」というテーマで、現在の理論研究、方法論の‘the state of art’を次の二つの論点から明らかにする。

- 1 真山達志会員「公共政策の研究としての体系性、独自性」
- 2 天野巡一会員「政策法務の形成と発展」

以上の二つの報告は、政策研究の‘the state of art’を議論すると言う点ではかなり限定的な扱いになるかもしれない。しかし、政策研究が明らかにすべくして怠ってきた部分をとらえている点(真山)、また政策研究の新たな広がりの一つを提示している点

(天野)で、わが国の現時点における政策研究の里程標になるはずである。

英文要約

In Japan, the study of public policies confronts many problems. The first, many students use same 'jargons' in different meanings. One speaks of policies in political contexts, the other in administrative and economical context, and they don't know they are speaking of the different sides of policies each other. The second problem is the 'inter-disciplinary nature' of the public policy studies. The wider the field of the studies become, the more students in different disciplines come (for example economics, politics, sociology, law, public and business administration, engineering etc.). So, there is no agreement upon how to study public policies. The third problem is that there comes new theme of the study of public policies. Day by day, so many themes and topics to study come in this field of study that we can't follow them.

This session 5 argues those problems. Taking up 'the identity crisis' of the study of the public policies, Professor Mayama he makes the new framework of the study and identifies meanings of many 'jargons' of the study of public policies.

Professor Amano finds the new perspective of the policy-making process in local government, he calls it 'Seisaku-homu' 'Saisaku-homu' approaches the policy-process from the legislation of local government, understands laws of central government from the view point of citizens, and evaluates legal proceedings.

Both contribute to make clarification of 'the state of the arts' of the study of the public policy in Japan.

Key-wards

jargons, seisaku-homu, identity-crises,

注)

(1)政治学者の言う「政策過程」とは政策に影響力を行使する政治的アクターの活動を中心とした概念であるのに対して、行政学者が言う場合は政策を形成し、決定し、実施、

あるいは評価することを通じて、政策がどのように変わっていくのかという政策それ自体が中心であることが多い。詳しくは山谷清志『政策評価の理論とその展開 - 政府のアカウンタビリティ』、晃洋書房、1987年、第1章を参照されたい。

(2)それが具体的に現れているのは政策に関する研究者の養成の仕組みである。その多くは既存の研究分野での教育を受けた研究者が、それぞれ個別の領域から政策を研究するという仕組みをとっている。政策系の学部が大学院を持ち始めた90年代後半においても、それらのカリキュラムを見る限りこうした教育方法はあまり変わっていない。行政管理研究センター『大学における行政学・政策科学教育』、1997年を参照。

(3)政策の研究・教育におけるこうした要請は無視できない。そこでアメリカの政策・行政関係の大学院ではいわゆる‘double major’的な対応を取ってきた。行政学の修士課程の学生は、そのコース履修に際して医学博士や社会福祉学修士のコースを併せて履修しなければならないのである。詳しくはH.George Frederickson,New Public Administration,1980,the University of Alabama Press,pp.99-100(邦訳は中村陽一監訳『新しい行政学』、中央大学出版部、1987年、153-4ページ)を参照。

文献リスト

1. Daniel Lerner and Harold D.Lasswell,the Policy Sciences,Stanford University Press,1951.
2. 小塩和人「歴史(家)と政策決定-アメリカと日本」、『創文』、1994年12月号。
3. 政策研究院政策情報プロジェクト編『政策とオーラルヒストリー』、中央公論社、1998年。