

公共政策をどう学ぶか

京都大学公共政策大学院教授

楠 壽晴

公共政策大学院での教育

京都大学公共政策大学院が二〇〇六年四月に開学し、早いものでこの一〇月で三年半が経過した。私は二〇〇六年の初めに三〇年余りの行政官としての勤務を終え、幸運にも本学の開学時から実務者教員の一人として院生教育に従事してきた。それまでも二〇〇〇年七月から二年間、東北大学で公共政策大学院の設立準備段階に教員として勤務したので、それも含めるとこれまで五年半の期間、実務者教員として院生に公共政策を教えていることになる。

今、「公共政策を教えている」と簡単に述べたが、実はこれがなかなかの難題である。その原因としては供給者側の私の能力の問題が勿論あるが、需要者側の院生の多様性という問題も大きいように思う。公共政策大学院は公共的な仕事に携わる高度専門職業人を養成する専門職大学院であるが、ロースクールなどの専門職大学

院とは異なり試験や資格と直接リンクしておらず、また公共政策大学院で学ぶ院生それぞれの興味・関心の対象、進路希望、知識量などは実に様々である。本

大学院は院生が一学年四〇人程度の少人数の大学院だが、院生の属性は学部卒の一般院生、社会人院生、留学生に大きく区分できるし、一般院生の卒業後の進路も公共部門と民間部門が合い半ばしており、興味・関心の対象や入学時の知識量は院生一人一人で大きく異なる。

私の教員歴も五年を超え、いつまでも甘えたことを言っていないといけないのだが、このような院生を対象に公共政策大学院の教育として「院生に何をどのように教えるのか」、より専門職大学院的に問題設定すれば「院生が何ができるようにするのか」は私にとって今も本当に難しい課題であり、受講生の院生には申し訳なく思っているが各学期の授業はいまだに試行錯誤の連続である。

このようなことで公共政策大学院での教育については教員として、「公共政策をどう教えるか」について考えをまとめ文章にすべきところ

であるが、本誌の主要な読者は公共政策大学院生なので院生が公共政策を勉強することについて、授業などを通じ気づいたことや日頃感じている点を、「公共政策をどう学ぶか」として何点か述べてみたい。

直面する政策課題での実習

私は毎年の前期授業で、政策課題に対し具体的な公共政策を企画立案するための作業の流れ、基本的な取り組み方やポイントの習得等を授業の目標・狙いとする「政策企画立案の技術」という変な科目名の授業を担当している。本授業の受講生の多くは公共政策大学院入学直後の一回生なので、最初に「公共政策大学院で何を勉強するのか？」として公共政策を勉強中の若手研究者の次の文章を紹介することになっている。

経済学部 of 学生達が『何を勉強していますか？』と聞かれたら大方は『経済学です』と答えるだろう。ポリシースクールの学生に同じ質問をしたらどうか。『総合政策学を勉強しています』とは答えない。ポリシースクールの学生達が答えるときには、自らが実際に取り組んでいる政策領域（環境政策、教育政策など）の名前を使って『私は〇〇政策に取り組んでいます』と答えるのである。（注）

〔図〕『政策課題に取り組む』に必要な資質・能力

当該分野についての専門知識									
基礎学力 法律/政治/経済/経営					簿記/会計 英語 IT 教養				
文章力									
理解力 思考力 企画力 創造力					判断力 決断力 行動力 指導力				
コミュニケーション能力(表現力/ヒアリング力)					情報収集力 交渉力 調整力 人脈				
健康 体力 志 意欲 誠実性 責任感 主体性 協調性 人柄									
人格・人間性									

私はこの文章に公共政策大学院での公共政策の学び方、「公共政策をどう学ぶか」のポイントが実に印象的に表現されているように思う。

例として、政策立案能力の修得を考えてみよう。公共政策大学院が養成を目的としている公共的な仕事に携わる高度専門職業人に必要とされる能力の一つに政策企画立案能力がある。また、公共政策大学院生の大学院での勉学への希望としても、何らかの公共的な問題に取り組み自ら公共政策を立案してみたい、そのために政策を企画立案するための具体的な進め方やノウハウを勉強したいという共通の強い思いがあるように思う。

確かに、直面する政策課題に対しどのように対応するかを検討し具体化する政策企画立案のプロセスは、政策過程の中で最も創造的

で面白く、私が三〇年もの長期間、ストレスも多い官僚機構の中で勤務し続けたのは、結局のところ政策の企画立案をしたためであったようにも思う。しかし同時に、政策の企画立案は結構複雑で多面的な作業の困難なプロセスであり、我が国で最も政策企画立案の実務に携わる機会の多い霞が関の行政官の場合も、オン・ザ・ジョブで日夜訓練されて政策立案がそれなりにできるようになるには一〇年程度の期間が必要となる。

従って、このような政策立案能力を公共政策大学院で院生がどのように修得するかは、教員にとっても院生にとっても相当の難題であるが、方法としては直面する政策課題での実習、即ち、我われが現実には直面している種々の問題に院生が実際に取り組み、どのようにすべきかを自分の頭で考え、その結果を何らかの形にまとめてみるのが、最良のように思う。

勿論、政策の企画立案についてもそのノウハウを説明した解説書があり、私も授業で政策企画立案の基本などと称して政策立案作業のポイントを説明している。しかしながら、ノウハウやポイントといったものは実際にそれらを活用した実習があつてはじめて意味が出てくるもので、単に「こうするのですよ」、「ここが大事です。」と言われても説教を聴くようなもので眠く

なるだけである。

水泳を習うには水に入り実際に泳いでみる必要とが、必要のように、公共政策を学ぶためには現実の政策課題に取り組む実習が必要である。教員としてはある意味では残念なことであるが、「百聞は一見に如かず」、「長時間の講義より一回の実習」であり、実際に自分でやってみて初めて多くのことが分かる。

幸か不幸か今の日本と世界には解決しなければならぬ公共的問題は数限りなくある。先般の衆院選で各党は競ってマニフェストを発表したがその内容は、子育て・教育支援、雇用対策、年金・医療、経済対策、地球温暖化、地方分権、郵政改革、行財政改革、外交・防衛などについての無数の政策案である。政策案が提唱されるのはその政策により解決しようとしている問題があるということであり、公共政策を学ぶ上での《教材》は無数にある。それらの中から課題選択し、「私は〇〇政策に取り組んでいます」と答えられるものを公共政策大学院生には持つて欲しいと考えている。

＜一科目をしっかりとマスターする＞

政策課題での実習を行うとしてそれでは次に、政策課題に取り組むためにはどのような資質なり能力が必要となるかである。〔図〕『政策課題

に取り組む』に必要な資質・能力は、公共政策の現場で政策担当者に必要とされる資質・能力を私なりに整理したものである。知識や能力に関するものを上段に、体や心に関するものを下段にして必要と考えられる資質・能力を五段に区分している。

公共政策を志す院生の安心のため補足すると、現代社会では政策課題への取り組みも政党や省庁、地方公共団体、シンクタンクなどの組織として行われるので、一人一人の政策担当者がこれらの資質・能力を全て備えることが求められるわけではない。しかし、自分としては「これができる」というものがないのはやはり寂しく、何か《売り》は欲しい。

公共政策大学院のカリキュラムでは「図」の一段目、二段目の知識や能力に関連する授業科目が多いが、ケーススタディのような実習型の授業科目や公共政策の現場でのインターンシップも用意されており、カリキュラム全体として院生が『政策課題に取り組む』ために必要な資質・能力を修得できるよう構成されている。ここで一つ私が気になっているのは「図」の「法律〔政治経済経営〕関連科目の勉強についてである。

公共政策立案の多くは法律や予算の形式を取り、また政策実施はそれらの執行として行われ、

法律・予算は政治プロセスの中で最終決定される。また、我われの直面する問題の大部分が直接もしくは間接に経済に関連する事柄であるし、公共政策や公共部門の適切で効率的なマネージメントの必要性は益々高まっている。そういうことで公共的な仕事に携わる高度専門職業人にとって、法律・政治・経済・経営についての知識の習得が重要なことは言うまでもないが、一方でこれらを対象とする学問研究は専門化・高度化が著しく進展し、多くの専門分野・科目に分かれるとともに内容的にも膨大なボリュームとなり、院生にとって習得が容易でないのも否定できない。

授業などでこれまで院生を見ていて気になるのは、法律・政治・経済・経営の関連科目の勉強に院生が意欲的なのは結構なのだが、どうも手を広げ過ぎてどの科目も中途半端になっている院生が少なくないように思われることである。消化不良の知識では政策課題に取り組む上で実際上役に立たないし、授業科目の勉強を通じて理解力や思考力などを磨いていくことにもならない。

法律・政治・経済・経営の各科目を広く勉強するのも大事だが、同時にどの科目でも良いが何か一つの科目は腰を据えて取り組み、シッカリとマスターすることが重要であり、また、そ

のようにすることが他分野や他科目の理解にも大いに役立つと私としては考えているのだがどうであらうか。

＜勉強したことを使ってみる＞

「公共政策をどう学ぶか」について、これまで現実の政策課題に実際に取り組むことや法律・政治・経済・経営科目の勉強について述べてきたが、最後に政策課題での実習に際して勉強したことを実際に使ってみる点について述べたい。

私は担当する全ての授業科目で、院生に現実の問題に取り組む、どうすべきか具体的な政策案を考えて貰うようにしているが、この作業をする院生を見ていて気づくのは、院生は学部や大学院の勉強で多くの理論や仮説を学んでいるのに、実際に政策課題に取り組む際には学んできた理論や仮説を殆ど使わないことだ。

一例を挙げると、近年の運輸行政上の問題にタクシー規制の再見直し問題がある。小泉政権発足後の規制緩和でタクシー事業への各種規制が緩和され、タクシー台数が大きく増加、競争激化でタクシー会社の経営が悪化し、タクシー運転手の待遇が低下するとともに乱暴な運転や事故も増えたのでタクシー事業への規制を再強化すべきとの議論である。

授業で私が「一番大事なのは自分の頭で考えること」、「最大の付加価値は自分の頭で考えたこと」と常々強調しているのが一因となっているのかもしれないが、院生は政策案を考える際に「図」で言えば上の二段の知識は殆ど活用せずに、専ら三段目の自らの理解力、思考力、企画力などで問題に取り組んで行こうとする。今流行の《地頭力》も大事かもしれないが、裸の理解力、思考力などでの取り組みにはやはり限界がある。

経済学の基本中の基本で誰もが知っている理論に「物・サービスの価格は需要と供給で決定される」という価格理論がある。タクシー規制の再見直し問題を考える際にもこの理論を頭に思い浮かべ、「タクシー台数が増加するというのはタクシー運転手への需要が増えるということなのに、タクシー運転手の待遇が低下するというのは変じゃないか、どうしてそうなるのか。待遇が悪くなっているのにタクシー運転手がどうして集まるのか。」などと考えていくと問題が大分ほぐれ、原因が何かや取るべき政策案も見えてくるように思う。

勿論、自然現象や社会現象は理論や仮説の想定より複雑である上に、人間は必ずしも合理的に行動する存在でもなく、種々の理論や仮説の有効性には限界があるのでこれらを使えば適切

な公共政策が立案できるというものではない。また、例えば経済政策では不況対策など多くの問題について異なる理論に基づき正反対の政策が提唱され、政策現場の実務担当者を常々困惑させている。前述したタクシー規制についても規制を再強化すべきとの主張もあれば、規制緩和の不徹底さが問題の原因であり規制緩和をもっと徹底すべきとの主張もある。

しかしそれでも、これまでの学問的成果である理論や仮説を活用して現実の問題に取り組むことは、原因の理解や具体的政策を考えていく上で非常に有用であり、また、そうすることでも理論や仮説についての理解も深まる。いずれにしても折角苦労して法律・政治・経済・経営などの難しい勉強をしているのにその成果を活用しないのはもったいない話で、院生は勉強した理論や仮説を大いに使って政策課題に取り組んでいけば良いと考えている。

公共政策大学院での教育について実務者教員の一人として私なりにいつも心掛けているのは、我われが今まさに直面している種々の公共的な問題に取り組み、具体的な公共政策を企画し実現していくことの《楽しさ》や《遣り甲斐》のようなものを院生に味わって貰いたいということのだが、本稿では「公共政策をどう教える

か」という教員としての自分のテーマは棚上げにして、「公共政策をどう学ぶか」をテーマに院生の皆さんにいろいろと注文を付けることとなつてしまった。教育熱心さあまり(?)の私のいつもの悪い癖が出たと寛恕いただければ幸いである。

(注)「政策系の視座と日米の比較考察」土屋聡『政策入門 ポリシースクールの挑戦』一七一頁、政策分析ネットワーク編、東洋経済新報社二〇〇三年)

楠 壽晴

くす としはる



1952年大阪府生まれ。1975年3月京都大学法学部卒業、同4月大蔵省入省。財務省理財局次長、預金保険機構金融再生部長・総務部長、財務省政策評価審議官・大臣官房審議官、内閣郵政民営化準備室審議官などを経て2006年1

月財務省退職(2000年7月より2002年6月まで東北大学大学院法学研究科教授)。2006年4月より京都大学公共政策大学院教授。