

# 日本学術会議の社会的役割

— 『日本学術会議50年史』を手掛かりに—

第3部会員 加藤幸三郎

## 1) はじめに —問題の限定—

### ① 「年表」作成の企図と制約

基本的には、『50年史』は「現代的視点」から作成するという点が前「50年史編集準備委員会」以降確認されていたと考える。勿論「現代的視点」とはいつても、その内容は如何にと問われれば、各人各様といえようが、少なくともその時点の置かれていた日本学術会議の姿を踏まえてと言うことになろう。

ただ、『50年史』「発刊にあたって」の中で吉川弘之日本学術会議50年史編集委員会委員長が記しておられるように、「編集委員会における議論を通じて、各委員の心の中では、過去における役割と未来におけるその意味とが或る形をとっているにも拘わらず、それを歴史の解釈として語るだけの共通の言葉が成熟していないことがあきらか」になったために「年表」形式に留めざるをねなかつたことを指摘されている。と同時に、編集責任者としては、「年表形式」をとろうとも、一定の筋というべきか、複数の筋ともいうべきか、読者の一人一人が「読み込み」をして欲しいと願ったわけである。

### ② 「年表」の多面性

同時に、上記のような複数の「読み込み」が仮に可能だとすると、少なくとも「年表」は「多面性」をもつこととなろう。しかし、それは、例えばひとつの「歴史的事象」の「解釈の相違」かもしれないし、あるいは「歴史的事象」に対する「価値評価」の差異なのかもしれない。ただ、私としては、日本学術会議（会員）の性格の多様性からしても、さらに言えば、人文・社会科学と自然科学における性格の差異からしても「多面性」が生じてくるものと考えたい。

## 2) 時期区分と課題設定

### ① 「前史」と日本学術会議の創設

簡略に、「前史」を辿れば、東京学士会院（明12）創立、（「万国学士院連合会」より勧誘（明38））一帝国学士院（明39）成立、学術研究会議（大9）設立という歴史を持つ。

なお、留意すべきは終戦直後（19月）における次のような学術研究会議の建議＝反省であろう。

「今ヤ国民スベテノ熱願トナリツツアル国運再建ノ目的ヲ一日モ速ニ達成スル為メニハ何ヨリモ先ヅ科学ヲ徹底的ニ振興スルト共ニ真理ヲ愛スル精神ヲ国民全般ノ脳裡ニ浸透セシムルヲ要シ、此際科学者ニ課セラレタ責務極メテ重且大ナルモノト言ハザルルベカラズ。然レドモ科学者ヲシテコノ重大ナル責務ヲ十分果サシムル為メ

ニハ——戦時中ノ所謂「科学技術」振興トハ全ク異リタル意味ニ於テ——全国各方面ノ科学カヲ結集シテ（1）科学行政ノ合理化（2）研究協力関係ノ整備（3）教育科学ノ徹底（4）国際的智的協力ノ促進（5）科学者ノ政治ニ対スル発言権ノ強化等ヲ1日モ速カニ実現スルノ要アリ」と（『25年史』262頁）。

なお、「日本学術会議の発足にあたって科学者としての決意表明」でも「この機会にわれわれは、これまでのわが国の科学者がとりきたった態度について強く反省し、今後は、科学が文化国家ないし平和国家の基礎であるという確信の下に、わが国の平和的復興と人類の福祉増進のために貢献せんことを誓うものである」（『続10年史』4頁）とうたわれている。

② たえば、「会員選出制度」を基準にして考えてみると以下の諸点が注目されよう。

つまり第13期以降、「投票制度」から「推薦制度」へと「会員選出制度」が大きく変更を余儀なくされるのであるが、的確な数字で示すことは出来ないものの、①総会における会員の着席場所、②総会における会員の出席状況、③会員の勤務先・所属機関の関東・関西の二極（分解）集中、④会員の平均年齢の高齢化など、端的な変化に看取されるのである。

③ つまり上記のように「日本学術会議法の一部を改正する法律」が1983年11月28日に成立し、創立後35年足らずで大幅な組織改編を蒙ったのであって、さしあたり第12期以前とそれ以後に大別できよう。また、第8期以降、日本学士院の旧庁舎から現在の庁舎に移っているため、第12期以前を創立～第7期、第8期～第12期と小区分することとしたい。

④ 現在、「日本学術会議」の将来にも関わって、いわゆる「改革案」が会員相互間で検討・審議されているが、さしあたり「起草委員会」の「論点整理」のなかでも、「日本学術会議の在り方」が記述されているので是非注目しておきたい。

3) 具体的活動とその特質（主に『続10年史』の（要約）部分による）

①創立～第7期（1949・01～1969・01）

）第1期（昭和24年1月20日～昭和26年1月19日）：「文化財保護法制定について」（勧告）、ライ研究所・温泉研究所・湯川秀樹博士ノベル受賞記念の国家的事業についても勧告。所謂「レッド・パージ」についても関心を払い、国際的にも朝鮮半島の緊張が高まるなかで「戦争を目的とする科学の研究には、今後絶対に従わない」（声明）発表。仁科副会長提案「原子力に対する国際管理の確立の要請」、「学問思想の自由のための講演会」を始めて開催。

また国際交流推進のため、ICSU 総会（コペンハーゲン）へ GHQ の援助もあって仁科副会長出席。また NAS（アメリカ科学アカデミー）による会長・副会長・各部長の招待で民間航空がないため、米軍用機や輸送船で訪米した。

）第2期（昭和26年1月20日～昭和29年1月19日）：サンフランシスコ条約締結・占領解除となったが、この条約には賛否両論あり、度々声明等の提案あったが、結局意思表示はなされなかった。この前後、周知のように戦後復興期のなかで「科学者の生活擁護」のために訴え、また委員会も設置されたが、世論の高まりの中で大学教授などの待遇は次第に改善され、後には「研究公務員」全体の待遇改善に取

り組むこととなった。また「科学知識の普及」にも努力を重ねた。

「原子核研究所の設立」・「反射望遠鏡の設置」の同時申入れもなされ、両者ともに実現をみるが、いずれも基礎科学の推進のための礎石として、その後の日本における原子核研究・天文学研究に大きく寄与した。前者が提案される1年前、日本でも独自に原子力研究を推進すべきだとする意見が出されたが、当時は広島・長崎の経験が重く人々の頭の上に覆い被さっており、一方で「核兵器」の国際協定が成立しないという事情もあって、政府への勧告は時期尚早として見送られた。

もう一つ重要な事件は、当時の吉田内閣が、日本学術会議の民間移管、或いは文部省移管を考えていることが伝えられ、内部での熱心な討議を経て、1953年11月政府に「要望」が提出された。

ⅲ) 第3期(昭和29年1月20日～昭和32年1月19日)：日本学術会議にとって、いろいろな意味で重要な時期であった。原子力平和利用の「3原則」を柱とした「歴史に残る法律(原子力基本法)」が学術会議の勧告のよってうまれた。すでに原子力の平和利用については、1952年秋に茅・伏見提案がおこなわれたが、これに基づいて設置された委員会が結論を纏めないうちに有名な「中曽根発言」があつて、1954年3月その予算の計上が認められた。ところが、殆ど同じ時点で、ビキニの水爆実験があり、第5福龍丸が被爆した。この二つの事件に対し、一方では、「原子兵器の廃棄と原子力の有効な国際管理の確立を望む声明」が、世界の科学者・科学者組織への協力を訴える形で出されるのと時を同じくして、「原子力の研究と利用に関し公開、民主、自主の原則を要求する声明」(1950・12・19)が出された。また、「長期研究計画調査委員会」が設置された。これも「吉田発言」が一因とはいえ、従来の学術会議がただ政府の施策批判を行うばかりではその使命に背くと考え、自ら「研究計画」についての提案をつくるべきだというのである。この委員会の積極的な努力の結果、多くの「勧告」が提案されたが、特に「基礎科学振興の五要綱」(要望)はその後の研究体制検討の際の一つの基準となった。

iv) 第4期(昭和32年1月20日～昭和35年1月19日)：引き続き「原子力問題」特に原子炉の安全性が熱心に議論され、「核実験反対」の声明や「国立公文書館の設立」、数理科学研究所・プラズマ研究所の設立についても勧告が行われた。さらに重要な議題としては、「科学技術会議設置」をめぐる問題であった。1958年9月の「科学技術会議設置法案」に関する閣議了解に、「1. 科学技術会議においては、関係行政機関の専管に属する事項のみを対象としては、審議を行わないこと 2. 科学技術会議の運営にあたっては、大学の学問研究の自由を尊重すること」、さらに同年12月の衆議院、翌年2月参議院の決議では、いずれも会議の運営にあたり、「1. 基礎研究を重視すること、2. 学問研究の自由を確保すること」という付帯決議がつけられた。

1959年4月、日本学術会議創立10周年行事おこなわれ、「政府と学術会議との関係について、両者の自省を求めた」挨拶が行われた。また、学術会議独自の会館を持つべきだとする意見が強まり、「会館建設」の委員会がつくられ、現庁舎への建設が推進された。

v) 第5期(昭和35年1月20日～昭和38年1月19日)：まず、前述のように、「科

学技術会議設置法」の中に「人文科学のみに係るものを除く」という但し書きがあったため、人文・社会科学関係者のなかに危機感が生まれ、1960年10月に「人文・社会科学振興特別委員会」が設置され、翌1961年4月「人文・社会科学の振興について」の勧告が、さらに科学技術会議に対する総理大臣からの第1号諮問として「10年後を目標とする科学技術振興の総合的基本方策について」（1960年6月5日付けで答申）も学術会議は検討の必要が生まれ、独自に「科学技術基本法」に対する「科学研究基本法」の制定を勧告し、同時にその内容についても勧告をおこなっている。これと前後して、周知の「日米安全保障条約」が改定されたが、科学協力の面でも特別に日米の協力が必要であるということになり、結局「科学の国際協力についての日本学術会議の見解」という声明をだして結着した。

vi) 第6期（昭和38年1月20日～昭和41年1月19日）：前期の終わりに中央教育審議会による「大学管理法案」に対する危惧から「国立大学管理制度」についての勧告がだされているが、さらに政府との確執となったのは、「原子力潜水艦の寄港」問題であった。また「科学研究計画第1次5ヶ年計画」を勧告、「国際生物学事業計画（IBP）」の実施が勧告されている。

vii) 第7期（昭和41年1月20日～昭和44年1月19日）：前期をうけて、数学・物理・化学などの「共同利用研究機関」が以後続々と設置されてゆくが、その端緒はこの時点にあるといえよう。

#### ②第8期～第12期（1969・01～1985・07）

i) 第8期（昭和44年1月20日～昭和47年1月19日）：この時期は何と言っても「大学紛争」激動の中にあつた。「大学問題について」の勧告を行い、その骨子として①大学問題処理の基本は、大学自治の確立にあり、それは大学の自発性に期待すべきで外部からの規制であつてはならない、②大学理念の実現のための条件整備の必要性、③研究、教育水準の維持発展、④学生は一定の方式で大学の運営に参加させる。⑤学内秩序は自ら守るべきであり、万一、警察力を導入しても、当然限界がある、とするものであつた。が、政府は「大学の運営に関する臨時措置法案」を国会に上程したが、学術会議は異例の臨時総会を開き、この法案が大学の自主的改革を阻むもので、日本国民の将来にも悪影響を及ぼすとして撤回を求めた。なお、「1970年代の科学技術に関する小委員会」が「学術体制」・「長期研究計画」両常置委員会、「日本学術会議のあり方」特別委員会と、さらに1970年4月の総会后出発した「大学問題」特別委員会と合同で作業を行い、さらに科学技術会議（の諮問第5号）と対応しつつ、各地での「公聴会」と可能な限りの討論を行って『1970年代以降の科学・技術について』の報告を刊行した。なお、現在の庁舎に移転を完了したのは、同年7月である。

ii) 第9期（昭和47年1月20日～昭和50年1月19日）：当初から「学術会議の委員会活動の要綱」を確立するために作業が開始され、審議の重点としては、「科学・技術に関する基本的諸問題」としては、生命、能力、平和等を、「産業・国民生活への科学技術の反映」の面では、エネルギー、資源、物価、原子力開発などを含み、さらに特別の状況としては、「沖縄県の本土復帰」問題などをとりあげた。

国際交流としては、「国際海洋研究10ヶ年計画（IDOE）」、「国際地質対比計画

(IGCP)」、「国際磁気圏観測計画 (IMS)」に日本の参加が可能になるよう「勧告」がおこなわれ、「科学者の地位に関するユネスコの国際勧告」について協力を求められたのに対し、声明の形で運審付置ユネスコ小委員会の見解を送った。大学問題にも関連して筑波大学の運営についても憂慮を示した。なお、第9期の最後に、『日本学術会議 25 年史』が刊行されているが、25 周年を記念しての式典には、学術会議の発足に大きな貢献をした当時の GHQ 経済科学局係官ハリー・C.ケリー氏を招いて記念講演会を開き、来賓としては総理府総務長官小阪徳三郎氏、日本学士院院長和達清夫氏ら自然科学代表・人文、社会科学代表が祝辞を述べた。

- iii) 第 10 期 (昭和 50 年 1 月 20 日～昭和 53 年 1 月 20 日) : 前期から準備がすすめられていた「国際環境保全科学会議 (HESC)」は政府の承認をうけて京都で開催された。また「科学技術会議第 6 号答申」に関連して、「日本学術会議の見解」を發表し、「科学者の地位問題」については、①「ユネスコ勧告」に関するもの、②婦人の地位に関するもの、③研究公務員特例法に関するもので、それぞれ以後の課題となったものが多い。ただ、これをうけて、「科学研究基本法」制定の再勧告を行ったことは注目すべきであろう。
- iv) 第 11 期 (昭和 53 年 1 月 20 日～昭和 56 年 1 月 19 日) : まず「科学者憲章」(声明)の策定が特筆すべきであろうが、「組換え DNA について」の見解発表も注目すべきであろう。さらに「発展のための科学技術国連会議 (UNCSTD) への対応、特に米国スリーマイル・アイランド原子力発電所 (TMI) 事故に関する学術シンポジウム」も開催されている。
- v) 第 12 期 (昭和 56 年 1 月 20 日～昭和 60 年 7 月 21 日) : この期は周知のように、日本学術会議の改革が国会問題にまで発展したため、会期が 4 年半の長きにわたっている。当時の国際状況を振り返ってみると西側諸国の経済的危機 (景気の停滞、失業者の増大など) が克服できず、南北問題、中東紛争、米ソ超大国間の軍事的緊張を背景とした安全保障の戦略が大きな課題であって、これらと絡み合いながら、核軍拡競争の激化と核戦争の危機とが一層深刻化した時期だったといえよう。同時に、世界的な規模での環境破壊、アフリカなどにおける飢餓問題の深刻化、そして来るべき 21 世紀に向けての人類の平和で豊かな未来の生存を、どのようにして確保すべきなのか、いわば、長期的見通しにたった政治・経済・科学・技術の総合的戦略が改めて見直され、問われ始めた時期でもあったのである。
- 日本でも同様に、21 世紀に向けての経済的安全保障構想が大平内閣以来問題なり、その一環として「臨調・行革路線」が強く打ち出された。他方で、従来の「輸出型中心」の日本経済の体質からして米国を始め、諸外国から「貿易摩擦」に起因する批判を受け、「内需拡大」の強い要求を付けつけられる結果となっていく。こうして、今後は日本一国の利益のみを考えるのではなく、広く海外諸国の平和や安全にも積極的に貢献してゆくためにも、改めて国内の政治・経済体制全般にわたって、改革問題が提起されるにいたったのである。特に「資源小国」である日本にとっては、その弱点をカバーするものとして、「科学技術立国」の重要性が政治の上でも重要な課題として認識されるようになったのである。

勿論、現在日本の科学技術は、その先端において世界のトップレベルに達する分

①「高度研究体制の早期確立について」、②資料の紙質劣化の対策について、③学術団体の支援について、が要望として発表された。

なお、特記すべきことは、「自然科学」系会員を中心に第15期以来企図されていたとも伝えられているが、さらに第122回総会で審議された要望①の「高度研究体制の早期確立について」(H. 7. 10. 25議決、10月30日に村山内閣総理大臣に手交)における「戦略的研究」をキーワードとする提案が「科学技術基本法」(1995. 11成立)となって実現し、翌1996年5月の「科学技術基本計画」の策定により大きく前進したことは注目・留意せねばなるまい。

v) 第17期(平成9年7月22日～平成12年7月21日): 現代をば、「人々が、豊かさや安全を求めて努力している時代」と捉え、そのために「学術あるいは科学技術の発展が不可欠である」と言う認識にたち、例えば、環境・資源・エネルギー・食糧などの人類社会存続の基本条件についても、また紛争のない社会、社会への自由な参加、健康で快適な生活、安全な都市などの目標についても「学術の成果の利用」なしには論じられないと考える。そのためには、「学術の研究の形態、学術における領域構成、領域間の関連、研究の計画や経営の状況、研究推進の実態、学術情報の発信、国際協力などの、学問の全体的状況が最適化されていることが重要な要件となる。これらを十分に認識・把握し、問題点を抽出し、最適化の方法を提案出来るのは日本学術会議をおいてない」。それゆえに、以下三つの視点を定めて審議を行う。①多数の領域を擁する学術全体を俯瞰的に見る視点の重視、②行動規範の根拠を提供する開いた学術の構築、③日本学術会議の国内外における能動的活動の推進。なお、政府による「省庁再編(行政改革)」が推し進められているなかで、日本学術会議の存続を積極的にはかるべく、吉川会長をはじめとする「改革案」をめぐって日本学術会議内部で積極的な討議を始めている。

#### 4) 小括一残された課題と展望

- ①創立時の「科学者の政治に対する発言権の強化」という初心の意味は、現時点においても十二分に留意すべきであろう。
- ②第7期までに、「戦後復興期」～「高度成長期」を経過するなかで、科学者の待遇改善要求から「原子力問題」、「核兵器廃絶」へと幅広い活動を重ね、同時に巨大研究所の創設・実現に積極的に取り組んできた実績と経験をもつ点も注目したい。
- ③いわゆる「3原則」を柱とする「原子力基本法」への勧告と「基礎科学振興の五要綱」を発表していることも見逃すことが出来ない。
- ④「科学技術会議」設置に対する「人文・社会科学関係者」たちの危惧と「科学研究基本法」制定への勧告。因みに、前述した今回の「科学技術基本法」が成立した折には「科学研究基本法」への取組みも要望も出されなかった点も注意すべきであろう(なお、2002年に政府の「省庁改編=行政改革」の推進に対応する「総合科学技術会議」(人文・社会科学を含む)の設置が予定されている点にも注意)。
- ⑤国際交流への取組みと「科学者憲章」制定・「科学者の地位(女性研究者の地位)」についても、積極的に取組み、内外に発言し、その実現に向けて努力を重ねてきた点も評価されてよいであろう。

## 新しい科学論の挑戦

### — 学術の社会的役割との関係で —

竹内 啓

#### 1.

20世紀は、科学や技術の上でいくつかの大きな変化、革命といってもよい変化が起こった時代であった。その中で最大のものとして、1930年代までの物理学革命、1950年代から1960年代にかけて起こった生物学革命、更に20世紀後半の科学技術上の情報革命の3つをあげることができよう。しかしその他にも科学技術上の合成科学技術の発展、医学上の抗生物質の発達などもその影響の大きさからして革命の名に値するものであったかもしれない。更に20世紀の前半にまでさかのぼれば、電気電磁電子技術の発達と、航空機の発明と発達、内燃機関の普及、或いはフォードシステムに代表される大量生産、管理技術の発達なども、社会経済的に大きな影響を与えたものとしてあげることができよう。

しかし科学、或いはより広く学問研究一般に最も大きな影響を与えたもの、そしてその影響がなお21世紀に続くものとして上記の3つをあげることができるであろう。更にそれらを通じて「情報」という言葉を共通のキーワードとしてあげることができるというのが「20世紀の学術と新しい科学の形態・方法」特別委員会の大体の総論であった。そうしてそれは単に自然科学のみならず、社会科学、人文科学にも、或いは広い意味の技術全体にも通ずる動向を表していると言えるのである。

19世紀末、或いは20世紀初めまで、自然科学のみならず、すべての科学のモデルはニュートン力学であった。それは宇宙のすべての現象を物質とエネルギーという二つの原理に帰着させ決定論的因果論によって説明しようとするものであった。それがいわば「科学的宇宙観」として科学研究者のみならず、一般の人々の考え方にも強い影響を与えたのである。

20世紀科学の発展の過程を通じて起こった大きな変化は、このようないわば唯物論的因果論が揺らいだことであった。

そこに最も大きく関わったのが「情報」の概念であり、それが人間（或いは動物）の主観的認識から独立の、いわば客観的存在として定義されるようになったことにより、それが物質とエネルギーに並ぶ宇宙の原理的構成要素と認識されるようになった。（現在の物理学における質量とエネルギーの同等性を考慮すれば「物質・エネルギー」と「情報」というべきかもしれない。）このことを明確にしたのがDNAが「遺伝情報」を担う実体で

あることの発見であった。遺伝情報が人間のみならず、いかなる高等生物も発生する以前から存在していた以上、それが人間の意識から独立したものであることは自明である。

勿論情報のシステムと言えども、物理化学法則の外にあるわけではない。情報システムそのものも一つの物理的システムであり、物理化学法則に従って機能することは当然である。また情報の内容が物理化学的現象に翻訳される過程、例えば遺伝情報が生物の具体的な表現型として「実現」される過程も、物理化学的法則性に従って行われることは疑いない。従って「情報」を考慮することは、物理化学的法則以外のものを想定することを意味するわけではない。また「情報システム」の存在自体は、何らかの目的論を前提にするわけではない。「情報システム」の機能は、因果論によって直接的には説明されないような「秩序」を形成し、或いは保存することである。それについては秩序形成の目的を云々することは必要でない。ただ生物において親の特性が子に再現することは、単に生物を構成する物質の化学的性質からは直接説明できないので、遺伝情報という説明原理を必要とするようになったのである。それは惑星が太陽の周りを楕円運動することが、直接引力の法則から導くことができ、楕円運動という軌道の形を指定するような「情報」が太陽から惑星に伝えられると仮定する必要がないのとは異なっている。

## 2.

「情報」概念の意味を正確に規定することは難しい。またそれが客観的「实在」であるか否かということも深く考えれば難問である。しかし量子力学の発達によって、実は「物質・エネルギー」がニュートン力学におけるような意味で「实在」と考えられるかどうかにも疑問が生まれている。少なくとも「波動関数」が实在であるかという問いには簡単には答えられない。実は「物質・エネルギー」もそれ自体が客観的实在であると考えよりも、むしろ客観的現象を説明する一つの原理であると考えべきであり、そうすればそれと同じ意味で「情報」も一つの説明原理であると思なすことができるのである。

「情報」概念の本質は、それを表現している、或いは担っている物理的実体としての「記号」と、その持つ「意味」すなわちそれとは別個の物理的存在のあり方の中に表現すべきものとの二重性を持っていることにある。「情報」は「記号」のシステムと、それが表現している物理的システムとの二重構造の中に存在していると言えるのである。

ここで、記号のシステムとそれが表現する物理的システムとの間の対応は、言葉の音とその意味との対応が（特殊のごく少数の場合を除いて）全く偶然的事であること、従ってま



た記号のシステム自体の持つ構造と、対象の物理的システムの構造とは、対応はしているがその対応は完全ではないこと、記号のシステムは必ずしも物理的システムの中に存在しないものをも意味し得ることを認識しておかなければならない。

「情報」を本質的なものと考え、対象をどのような二重システムとして理解するかという問題を含意するが、そこから認識論上のいくつかの問題が生ずる。すなわち対応する情報システムと物理システムの関係において、どちらに主導性を認めるかによって認識論上の観点の相異が生ずる。物理システムを優先し、情報システムはその単なる反影にすぎないとするのが「模写論的唯物論」である。逆に情報システムの方に主導性を認め、物理システムはそれによっていわば作り出されると考えるのが「観念論」である。更にその間の相互作用を強調するのが「弁証法的認識論」である（その場合でも、どちらから出発するかによって「観念論的弁証法」と「唯物論的弁証法」を区別することができよう。更にその間に本質的なギャップが存在することを前提にするのがカント的認識論であると言えよう。或いは情報システムのみを重視して、物理的システムはそれを形成する道具であるに過ぎず、それ自体としてはどうでもよい存在であるというのが「ポストモダニズム」である（ドーキンスの「利己的遺伝子」論は、その一つの変種であるとも言えよう）。また情報システムと物理的システムとの間の対応が、何らかの意味で「正しい」か少なくとも「適当である」かを確めるには、情報システムの生み出した結論に基づいて取った行動が、予測された通りの結果を物理的システムの中に引き起こすかどうかを見ればよいと考えることもできる。これが広い意味の経験主義であり、或いは実践の問題である。

この問題をもう少し別の形で提起すれば、情報システムによって形成、或いは再生される「秩序」は本来物理的システムにいわば「内在」しているものなのか、それとも情報システムが作り出すものなのか、或いは秩序は情報システムの中だけに作られるものであるのかということになる。

私自身の立場は「唯物論」に近いので、情報システムの固有の論理の存在は認め、またそれと物理的システムとの間に矛盾が生じ得ることも強調したいが、基本的には「秩序」そのものは物理的システムに内在するものであると考えたい。しかしそのことはまた単純な因果論の否定（ここでは秩序の形成は全く偶然的なものでしかない）にも通ずることを指摘しておこう。

哲学的な議論は別として、科学或いは学術の発展それ自体との関連で言えば、対象を上記のような二重性の形で認識することは、多くの分野で大きな影響を及ぼしつつある、或

いはその可能性があることを強調したい。それは単純な物理的因果論だけでない因果論を導入することを意味する。もう少し詳しく言うてアリストテレスの言葉を借りれば、動力因のみを認めるのが物理的因果論であり、これに対して形相因をも考慮するのが情動的因果論であると言ってもよい。また別の言葉ではその作用は機縁的であるとも言える。そうして情動的システムが物理的因果システムに与える影響は、物理的システムの中の因果性を発動するきっかけを与え、そうしてそれを一定の「かたち」に向かわせるものだからである。物理的因果論においては、原則として因果関係におけるインプットーアウトプットは比例関係にあるが、情動的因果性（という表現はあまり正確ではないかもしれないが）それは比例的でない。つまり僅かなエネルギー投入によって巨大な結果を生じ得るのである。情報学が直接関係ないような分野でも、情動的作用の認識が重要になっている。例えば環境破壊の健康影響について、最初は水銀中毒のような毒性物質が直接人体の器官を破壊することが問題であった。それにはかなり高濃度の汚染が前提となるが、水俣病の場合には水銀が魚の食物連鎖を通して蓄積されることによって起こったのであった。しかし次に問題となった多くの物質の発ガン作用については、それが染色体異常を起こし、いわば細胞の情報システムを破壊することによってガンを作り出すのであった。ここでガンは生物体自身のエネルギーによって作られることに注意しよう。発ガン作用はそのエネルギーの作用の方向性を狂わせてしまうのである。そのことを引き起こすには直接の毒作用で生体内の器官を破壊するより遥かに低い濃度で十分である。ところが最近問題になっているいわゆるホルモン影響物質の場合にはホルモン系という情報系を破壊するのではなく、そこに誤った信号を与えて誤った情報を出させることにより、誤った生理機能を発動させてしまうのであり、そのことは極めて僅かな汚染レベルでも起こり得るのである。

### 3.

ここで問題になるのは、このような「情報」概念の確立が科学或いは科学技術と社会との関係にどのような影響を及ぼしたかである。

一面から見れば「情報」概念の確立はコンピュータを中心とした情報技術の発展の結果でもある。プログラム内蔵型（いわゆるノイマン型）のコンピュータによって初めて「情報」を操作の対象として、いわば一つの客観的存在として扱うことが可能になったのである。それまでは情報を伝達したり操作したりする場合には常に人間の関与が必要であったし、また文字や画像の形で蓄積された情報は「もの」として操作することはできなかった

のである。コンピュータと情報通信技術の発達は「情報」そのものを客観的な「もの」として機械的に処理することを可能にしたわけである。

このこと自体人間社会或いは人間生活に極めて大きな影響を与えつつある。産業革命における機械化により、人間は筋肉を用いる労働から解放されたが、いわゆる情報革命によって人間は脳を用いる労働からも解放されようとしている。勿論このことがどこまで進むかはまだ明らかではないが、しかし既にルーチン的精神労働（例えば会計計算）や、主として感覚器官を用いる労働（例えば監視作業）などからかなり大きく解放されつつある。主として頭脳的判断を必要とする労働については人工知能の開発が期待されたようには進まないことも明らかとなつて、簡単に機械に取って代わることはないと思われている。しかしそれは人間の「判断」というものの過程が十分解明されていないからであることも明らかになっているので、今後それを機械化することがどこまで可能かについては、まだ明確なことは言えないが、まだ多くの可能性があることは確かである。

人間の筋肉や脳を用いる作業が機械に置き換えられるのみならず、機械を操作することも機械が行うようになることは、極めて大きな影響をもたらすであろう。

一方ではそれは人間を労働から最終的に「解放」する可能性をふくんでいる。それは確かに人間にとって偉大な祝福であると考えられよう。しかしそれは簡単に「良い」ことと言いきれない面をふくんでいる。というのは人間は生物として生き延び、子孫を残していくために肉体的、精神的に努力し、エネルギーを使うように遺伝的にプログラムされているのであるから、産業革命以来たかだか200年のうちに、そのようなエネルギーを支出することがもはや生きていくために不要になつたとして、そのような状況にすぐ適応することはできないからである。人間が生きていくために肉体的なエネルギーを使う必要がなくなった時、肉体的エネルギーを「無用な目的」のために使うスポーツが発生し、大いに流行して来た。精神的、或いは頭脳的エネルギーが不要になつた時、それを「無用な」文化的分野（純粋科学、芸術、頭脳ゲームなど）に支出するようになるであろうか。それがもし完全にうまく行われれば、それはマルクスの夢見た「自由の王国」の到来を告げるものとなるかもしれない。

しかし現実には人間社会は「有用性の必要」の観念から抜けることは容易でない。特に貨幣は「有用性の必要」が無限であるかのような幻想を作り出している。資本主義経済において、無限の需要を生み出す為、いわば「欲望」が人為的に作り出されることについては、これまでもたびたび指摘されているが、そればかりでなくいわゆる情報化の進展と

ともますます多くの人が、人々の欲望を直接満たすような財やサービスの生産ではなく、それに間接にしか関わらない商業、金融等々の三次産業部門に従事するようになっていく。そこにある「仕事」は実は社会的には全く無用なものであるかもしれないのに、資本主義経済の中ではそれは大きな「付加価値」を生み出す「有用」な仕事とされているのである。

文化やスポーツも貨幣経済の中に飲み込まれて「金を稼ぐための職業」ということになってしまい、そこに競争原理が必然的に導入されて、本来それが万人に開かれた「無用の活動」であったという基本的な性格を失い、多くの人々を単なる「観衆」にすると同時にプロ選手にとっての「仕事」にしてしまうのである。ここで私は「観衆」であること、或いは「観衆」を作り出すことが悪いというつもりはない。観衆の一人になることは何もしないでいるよりは遥かにましである。またプロスポーツという職業はアメリカの黒人選手に見られるように、これまで社会的に顧みられることのなかった人々に高い社会的評価をもたらしたということも指摘しておくべきである。ただ「見る側」として、或いは「金を支払って見る観客」と「見せる側」それによって「時には莫大な金銭的利益を得るプロ選手」とに二分される状況がスポーツに多くの歪みをもたらしていることを指摘したいだけである。

もう一つの危険は、人間の獲得した余分なエネルギーが破壊的な、つまり他の人間を傷つけたり殺したりするために使われることである。産業革命によって獲得された莫大な機械的エネルギーは、二度の世界的大戦において巨大な破壊力を発揮した。21世紀にももし大きな戦争があるとすれば、それは物理的エネルギーをぶつけ合う戦争ではなく、情動的制御によって敵の人間や社会システムを破壊しようとする戦争になるであろう。現代社会において最も有効な破壊方法は、相手国のいろいろな場におけるコンピュータコントロールシステムにハッカーとして入り込み、そこに誤った指示を与えてシステムを暴走させてしまうことである。それが内在する危険性は核兵器より大きいし、しかも最少のエネルギー支出で最大の破壊を行うことができるのである。情報技術の悪意を持った利用については、核兵器に対すると同等以上の警戒心を持たなければならない。

#### 4.

重大なことはすでに現実において、大多数の人々が社会にとって、或いはより厳密に言えば社会的再生産にとって「無用」の存在になっているということであり、そのことが暗黙のうちに多くの人々、特に若い人々に感じ取られているということである。ここで再生

産という時、物質的再生産という意味と人間そのものの再生産という意味との二つをふくんでいる。そしていまや人間そのものが物質的再生産のために必要な存在でなくなりつつあるのに加えて、人間そのものの生産も急速に減少しつつあるように思われる。それがすべての先進国に見られる出生率の大幅な低下、いわゆる少子化の背後にある基本的な要因であると思われる。子供が将来の生産のために必要な要素ではなく、せいぜい手のかかるペットでしかないならば、その生産が大きく減ってロボットペットに置き換えられても不思議ではない。かつて人々は労働者或いは兵士として資本や国家のために役立たせられる「人的資源」であった。勿論そのことは多くの人々を利潤や国家利益のために道具として使うことを意味し、そこに人間疎外が生じていたことはこれまで指摘されてきた通りである。しかし一面そのことは人が「勤勉な労働者」や「忠実な兵士」或いは「よい母親」になることは社会に役立つ有意義な存在になるという意味をふくんでいた。近代社会における一般初等教育の目的は多くの人々にこのことを自覚させ、自ら進んで「有用な存在」にできるように仕向けることにあった。

しかし現在の社会では「単なる労働者」や「単なる兵士」はすべてロボットに置き換えることができ、そしてロボットの方が人間より遥かに有能で信頼できる存在になりつつある。つまり多くの「普通の人間」は不要な存在となってしまったのである。

日本のみならず先進諸国に共通に見られる深刻な教育の混乱は、教育がその根本的方向性を失ったことに起因している。そのことを「教育の中で価値観を押し付けるのではなく、一人一人が自分自身で価値を見出し自立して行くようにすることが必要だ」などという美辞麗句で事態を解決することはできない。少なくともそれがいかに困難であるか、社会的動物としての人間の本性に反することではないかということの深刻な反省なしに、こんなことを言うのはむしろ無責任と言わねばならない。このような言い方は児童や生徒や学生に対して社会にとっての道具としてではなく本人自身の価値を認め、また本人にもそれを自覚させようと努力している多くの教師や教育関係者にとっては、あるいは侮辱的と思われるかもしれない。しかし教育というものの本質はやはり人々を「馴化」することであり、人間を「有用な」人間に作り上げることにあるのである。そして教育を受ける側にとっても有用な人間になることは喜ばしいことであるということをも否定することはできない。

## 5.

科学、或いは学術、更には科学技術と人間や社会との関係という観点から考えても情報

革命は重大な意味を持っている。

一つは科学研究や技術開発の情報化である。

現在研究の手段として文献データベースやインターネットは不可欠のものとなっている。それは研究の効率化を進める上では大いに有益なようであるが、しかし研究を効率化するのは要するに何を意味するのであろうか。極端なことを言えば、ロボットが自動的に論文を量産し、それをまた別のロボットが自動的にレフェリーして、それをパスしたものは文献データベースに自動的に蓄積するということができるようになれば、最も効率的に研究が進められるということになるであろうが、よく考えてみると、実はこのようなことはあまり冗談とは言えない状況になっている。数百万種の化学物質を分析してその性質を記録するなどということは、このような形で行うのが実は唯一の方法なのではないであろうか。

問題はこのような「研究」が何を意味するのかである。確かにロボットが作成したデータベースでも特定の性質を持った物質を探すには非常に有効であろう。しかしそのようなデータベースが作られることが真の意味で「学問の進歩」と言えるであろうか。

このような状況の下で、学術の社会的責任は極めて重大であると思う。

それは単に社会の要請に応えなければならないとか、或いは科学研究の成果の悪用を防がなければならないというレベルにつけるものではない。「社会的要請」なるものがそもそもどのような意味を持つのか、或いは簡単に言って何が「良い」ことで何が「悪い」のかを、深く考え再検討することが求められているのである。

そうして学問研究のある意味でのオートメーション化は、このような研究における価値基準そのものを再検討することをますます困難にしているのである。現在の科学技術の開発においても、その目的が明確に悪と見なされるようなもの例えば ABC 兵器の開発などは悪として認識されるであろう。しかし現代の複雑な社会関係の中では「善悪」の判断はそれほど容易ではない。現実には国家や企業の間競争が価値基準を決めてしまう場合が少なくない。勿論私はそのような競争がすべて悪であると言うつもりはない。ただそれが予想外の影響をもたらすことを注意深く検討する必要があることを強調したいのである。そこで最も重要なことは複雑で長い因果関連についての洞察であって、時々誤解されているような「倫理、道徳、宗教」の復活ということではない。「思想や哲学」も必要かもしれないが、例えば「科学と宗教の調和」などを安易に語ることは危険である（オウム真理教はその一つの例である）。

一つ重要なことは、科学や科学技術の「実用的価値」から離れたそれ自体の価値をどの

ように考えるかである。かつては「真理の探究」ということが学問の目的とされていた。前近代においてはそれは人間の生き方の探求、すなわち倫理的探求と不可分のものとされていた。「真理を知る」ということと「正しく生きる」ということとは直接結びついていたのだ。近代になって科学の「客観性」が強調されると同時に科学的研究の「価値中立性」value neutrality 或いは「価値判断からの自由」Wertfreiheit が強調されるようになった。このことは差し当たり、科学研究における「純粋科学」と「応用研究」の分離と、応用研究における価値判断を科学としては放棄することを意味したが、しかしそれは論理的に「純粋科学」自体の価値がどこにあるかについての判断も一切断念することを意味したはずである。純粋科学者は科学者としての立場にとどまる限り、自分自身の活動の価値、或いは正当性を立証することはできないということになっているのである。

過去の偉大な（或いはそれほど偉大でない）科学者達は、科学研究の「すばらしさ」について内的確信を持ち、科学研究への情熱を持っていたことは疑いない。そしてそれをまた自分の周囲の人達にも自ずから伝染させていったように思われる。

しかし20世紀末の現在、科学者がこのような内的確信を持ち、かつそれを周囲に伝えることはますます困難になっている。

第一に科学（或いはより一般に学術）研究の発展にともない、研究の分業化がますます進み、純粋科学研究の「意味」を、いわゆる「素人」或いは実際には素人にすぎない他の分野の専門研究者に伝えることがますます困難になっているのみならず、実は研究者自身にさえわからなくなっていることが多くなっているのである。最も先端的な物理学などの分野では、最新の理論の成果が、現実の宇宙について何を意味するのかが誰にもわからないというような状況が生じているのである。物理学に限らず、先端的な分野の研究者は最新の研究成果の「意味」を問うこと自体を「素人の愚問」として退けることがしばしばある。「意味からの禁欲」が一つのモラルとさえなっているように感じられることがある。そうなると科学研究（或いは学術研究）なるものは「専門家」と自認する人達の間の自閉的な対話にすぎないという「ポストモダン」派のニヒリスティックな批判も当てはまることになってしまう。

このような傾向は、最近の学会における「業績」主義、レフェリーつき「専門誌」への寄稿論文数によってのみ研究者を評価するというシステムによってますます強化されている。しばしば未熟な研究者にすぎない「レフェリー」による審査の関門を突破するのに、現在の学会の研究方向の「意味」を問うようなことは危険であり、一番安全な道は現在学

界で流行しているテーマについてこれまでの研究の方向に忠実に、そしてこれまで知られていることの半歩先の成果を出すことだからである。しかも学会も学会誌もそのメンバー数がますます増えている現状では、レフェリーの過程もますますルーティン化され、自動化されなければ間に合わなくなっているのである。

## 6.

一方で「純粋科学」と「応用科学」或いは「科学の応用としての技術」の分離はますます不明確になり、その融合が進んでいる。最も基礎的な或いは「純粋」な科学研究と思われたものが大きな実用価値を持つようになっただけでなく、科学研究もまた先端的技術に大きく依存するようになり、科学と技術の相互依存が高まっているのである。「科学技術」という日本語の四文字熟語はそのことを適切に表現している。純粋科学の研究にもしばしば巨額のコストを必要とするようになったこともまたこのような融合を促進している。

しかしこのような現象を科学研究（或いは学術研究）がもつばら「実用的価値基準」によってのみ決定されるようになったことを意味すると解釈してはならない。「科学」を「科学技術」と言い換えても、それが狭い意味（経済的、軍事的目的等）の実用的目的を目指してのみ開発されるとは言えない。そこに関わる利害も多種多様（研究者、官僚、特定の産業、政治家）である。もう一つ注意すべきことは科学や技術における方向が偶然と慣性に支配されるということである。或いはその発展には研究者やその他の人々の意図とは無関係なそれ自体の論理があると言ってもよい。技術にしても、必ずしも特定の必要や意図に応じて発展するわけではない。コンピュータにしても 20 世紀の半ばには、強力な計算手段の必要は痛感されていたかもしれないが、その後の発展はコンピュータそのものの能力に関する限り「必要」を遥かに越えてしまったように思われる。しかしそれでも発展が止められることはないであろう。

このような科学技術の発展は最初に意図したところを遥かに越えた成果を生み出すことになるが、しかしそこにはまだ予期しなかった大きな危険もふくんでいる。現在の科学技術の持つ最大の危険は、それがコントロールできない自己目的化し「科学技術のための科学技術」と化しつつあることである。それが科学技術そのものの発展の結果である。情報革命は一方では研究過程の自動化により研究者をある意味で「研究のロボット」とするとともに、一般の人々には実際の論理過程はブラックボックス化して、ただ「操作マニュアル」によってその成果を利用することを可能にすることによって、このような過程を強力



に推進しつつある。

21世紀において人間が「知の主体性」を取り戻すことが学術の最も重要な課題であると思う。それは科学や科学技術、或いはまた特に情報技術やコンピュータの発達を阻止するというのではない。簡単に言えば人間がコンピュータの主人になるということなのであり、そうしてそのことは人間がコンピュータの理解できない「目的」や「感情」を持つことなのである。

学問研究の分野では、それぞれが自分の分野における研究の「意味」を問い、そしてそれについて他の分野の研究者と討論を進めることが最も重要であると思う。「意味を問うことの禁欲」から解放されなければならない。最も悪いことは学問的分業を進めて、「意味の探求」をまた専門の哲学者や思想家（或いは宗教者？）に委ねてしまい、しかもそのような人達は先端的な科学研究は本当には理解できない「素人」にすぎないとして軽蔑することである。そうするとまたいわゆる科学哲学者や思想家は超越的な「科学批判」をもてあそぶことになるのである。現実にはそれは欧米ではポストモダニズムの思想家と一部の専門科学者の間の不毛な *science war* として起こっている状況である。

私の主観的印象を取って述べれば、異なる分野の研究者が「研究の意味」を語り合うことは、そうして相互に理解し合うことは、勿論大きな知的努力を必要とするが、不可能ではないのみならず、実は想像されているほど困難でもないと思う。というのはやはり科学或いは学術研究全体の中にも大きな流れというものがあり、全く離れたように見える分野の研究者が異なる言葉で実は同じことを語っている場合も少なくないからであり、相互の言葉の使い方の違いを理解すれば、意外に共通の問題を見出すことが少なくないからである。

学術の研究の意味を問い語り合う場を提供し、そしてその成果を社会に広めることは学術会議の主要な責務であると考えている。

武藤博己（法政大学）

### はじめに——政策・政策過程・政策管理

法政大学大学院社会科学部政治学専攻では、1998年度より社会人を対象とした「政策研究プログラム」を開講したが、そこにおけるカリキュラムの中核の1つとして、「政策過程研究」を位置づけている。本稿では、その政策過程研究の担当者として、また政策研究プログラムのコーディネーターとしての視点から、実務家が現実にかかえている問題を解決するための考え方、あるいはその手順を示すことを目的として、政策過程研究の講義概要を示すことにしたい。したがって、本稿は研究論文や評論ではなく、担当者としての印象記にとどまるものである。

ところで、政策過程（policy process）とは、政策が形成され、実施されるプロセスである。ここでの政策とは、問題を解決するための手法であり、問題を解決するための作業仮説の設計である（松下、1991：10）。しかし、この作業仮説を設計するためには、どのように問題を認識するのか、その問題をどの程度まで解消しようとするのか、作業の結果はどうであったのか、そして次の作業として何が残っているのか、という一連のプロセスとして考える必要がある。すなわち、社会的問題の解決を一連のプロセスである政策過程として捉える必要がある。たとえば、Plan-Do-See という考え方がしばしばプラン偏重行政を批判する文脈で用いられるが、政策のプロセスを簡略に表現したものといえる。ここでは、次のような8つの段階で考えることにしたい。すなわち、①問題の発見、②公共的問題の選択、③問題解決手法の追究、④組織内調整、⑤決定＝合意形成の社会過程、⑥執行、⑦評価、⑧フィードバック、である。

また、政策過程として具体的に展開されるのは個別政策の領域であるが、その際に考慮されるべき問題群があり、それらを一般的な視点から整理しておき、個別政策の形成・実施を促進するための管理的活動が必要となる。そうした活動が政策管理といえる。政策管理にとって重要な視点としては、政策過程を手続化することによって政策過程の透明性を高めることであり、同時にその手続を適正化することによって政策過程の正当性を高めることである。

本稿は、このような政策・政策過程・政策管理の考え方にに基づき、政策形成のために考慮すべき問題群を整理しておくことが目標であり、市民社会の中で広範に行われる必要性が高まっている政策形成について、知的な支援の一部として役立つことが目的である。

### 1. なぜ政策が必要か——分権的政策形成の必要性

明治以来、西欧先進諸国に追いつくことが国家目標であった日本は、西欧社会の経験をあらゆる社会領域で追体験してきた。すなわち、産業革命による工業化、都市化の進展、

その社会的弊害の是正、政治参加の拡大による大衆化・市民化が進展し、1970年代から80年代にかけて、様々な社会指標に関連して、西欧諸国に並ぶまでになった。すなわち、交通機関の充実、住宅の充足、公衆衛生の向上、社会保障の制度化、教育の充実、公害の克服など、多くの側面で西欧諸国に比肩する実績を達成した。しかし、1980年代から1990年代にかけて、西欧社会が追求してきたこれらの目標の多くを達成したにもかかわらず、豊かさの実感のないことに気づき始めた。換言すれば、目標の位置づけに問題があったといえよう。日本社会がかかえる問題を真に解決する新しい目標が設定されなければならない状況が出現した。

たとえば、介護の問題については、高齢化の進展とともに、介護の問題が急激に増大したが、適切な政策展開が行われてこなかった。すなわち、従来の介護は、措置制度の下で、貧しい人々に対する最低限の介護を保障するという恩恵的政策であったが、それ以外の人々に対する介護は私的な問題として捉えられ、家族による介護にゆだねられてきた。豊かな人々は民間の介護的サービスを購入することができたが、普通の人々には経済的な負担が大きく、民間サービスの購入が困難であった。集権的な制度の下では、全国画一の最低限のサービスを提供することが目標であり、きめの細かいニーズに即したサービスを提供することは不可能である。

ゴールドプランと新ゴールドプランを比較すると、そのことが明白である。ゴールドプラン（高齢者保健福祉推進十カ年戦略）は、1989年に厚生省が発表した計画であり、10年後の1999年に達成すべき介護関連サービスの目標値が示されている。そこでは、たとえば、ホームヘルパーは10万人、デイサービスは1万カ所、ショートステイは5万床とされている。それに対して、1994年に策定された新ゴールドプランは、市町村の老人保健福祉計画の集計値から目標値を設定したが、そこではホームヘルパー17万人、デイサービスは1.7万カ所、ショートステイは6万床とされた。

ゴールドプランは厚生省が日本の高齢化率や要介護の出現率、施設と居宅サービスの比率などから推計した理論上の数値目標であるが、それが実態を反映しないことがわかってきたため、新ゴールドプランの作成にとりかかったものと考えられる。それに対して新ゴールドプランは、基礎自治体である市町村が、地域の介護基盤状況に応じて、市町村内の介護問題を具体的に解決するためにはどのようなサービスが必要かを判断して、作成した数値を基礎としたものである。すなわち、これらの数値は質的に異なるものである。

このことからわかるように、問題を解決する手法として、福祉のような狭域的なサービスに関しては、もはや中央政府で政策を策定することが不可能となり、地域が中心となって地域の具体的問題を解決できる仕組みに変更していく必要がある。すなわち、分権的な政策形成が求められているのである。もっとも、高速道路や幹線鉄道、国際空港・港湾など、全国的あるいは広域的なサービスについては、基礎自治体で十分な政策形成はできないことはいうまでもないが、その際には地域の享受する利益に応じた負担と、それに対する意見表明および決定への参加を手続きとして実施することが不可欠である。

## 2. 政策思考への転換

政策形成のプロセスに応じて問題点を整理する前に、その前提となる状況についての確認をしておきたい。まず第1に、環境問題の重大性である。すなわち、地球上における人類が飛躍的な生産活動を開始した産業革命以降、工業化・都市化の急激な進展がみられ、地球上における生物の生存を支えてきた地球環境に大きな変化を及ぼしてきた。開発途上国は、先進国がかつて行ってきたことと同様な開発を行っており、その中止を求めることができないどころか、今なお先進国でも開発が続けられている。はたして地球はいつまで生物の生存を支え続けられるのであろうか。こうした状況においては、先進国は地球環境を守る義務があり、それが地球環境会議の発想である。すなわち、環境を積極的に保護する義務は、数歩早くに開発を進めてきた先進国において、より強く求められている。そこで、アジアの中では比較的早くから開発を進めてきた日本においては、その過程で生じてきたマイナス要因を是正することを目的として、環境を積極的に保護することを目指す〈環境ポジティブ・アクション〉が今後の政策の前提として位置づけられる必要がある。とりわけ、日本の行政は開発を優先してきた。21世紀の政策の基調として、この〈環境ポジティブ・アクション〉が不可欠である。

第2に、地球規模での問題把握の必要性である。国際化（グローバリゼーション）の進展は様々な社会状況にみられ、もはやそれを阻止することはできず、またその必要もない。もっとも、グローバリゼーションは、地域社会にとってマイナスの側面がないわけではないが（金子、1999）、日本社会の閉鎖性・特殊性がしばしば指摘されることから、ここではプラスの側面を中心に検討したい。たとえば、人権について、日本社会は無頓着であるが、国際標準（グローバル・スタンダード）の観点からは多くの問題をかかえている。また、国際化の進展が早かった経済分野においても、たとえば内外価格差として知られているように、依然として国内標準と国際標準との格差が指摘されている。行政の手続きにおいても国際標準との開きがある。たとえば、入札制度は、一般競争入札が国際標準であるが、国内標準は依然として指名競争入札である。こうした国際標準の採用が遅れた結果、経済の空洞化や経営者倫理の破綻、不採算部門の存続などの状況が生じている場合が多い。国際標準をアングロアメリカン・スタンダードだという批判する論者もいるが、国際標準は国際的につくりあげるものであり、時代によって変化するものである。その意味では、日本の地域社会もこの国際標準の形成に寄与する余地があり、またそれが求められている。

第3に、市民社会とそこにおける企業セクターとの関係である。企業セクターは、その合理性を追求して内部不経済の外部化を進めようとする。たとえば、産業廃棄物の処理・処分を市民社会に依存するばかりでなく、産業公害を市民社会に押しつけ、また産業インフラの整備（道路や港湾等）も多くを市民社会に負っている。そもそもこうした不経済を補てんし、税によって解決する仕組みとして政府セクターがあるとしても、過剰に政府セクターに依存することは市民社会の負担が大きくなりすぎる。したがって、企業セクターはここにおける不経済をできる限り内部化し、市民社会への負担を最小限にする必要がある。

また、一定の政治組織や政治単位としても、内部不経済を外部化する傾向がある。たとえば、中央政府におけるセクショナリズムはその不経済を市民社会に押しつけていることと同じであり、自分の地域さえよければ全体として不公平でもよいとして補助金の取り合いをすることも同様である。

こうした不経済の外部化は、必ずどこかで補てんされなければならないのであるから、全体としての市民社会を基準とする考え方を前提にしなければならない。しかも、地球規模での問題が可視的になってきた20世紀後半以降、この市民社会の単位を地球規模に拡大して、政策を考える必要が出てきたといえよう。

### 3. 社会環境の変化

次に、政策を考えるに当たり、上に述べた以外の社会環境の変化を認識しておく必要があるが、それを検討する。しかし、紙数の関係で項目のみを掲げておきたい。

まずは、伝統的な視点から、①工業化、②都市化、③市民化、の3要素が重要である。また、現代的視点として、①政治システムにおける変化（分権化、透明化——情報公開とアカウンタビリティ、行政手続化）、②行政管理手法の転換（規制緩和、効率化、経営化、ソフト化）、③国際化（国際標準化、地方化）、④人口構成等の変化（少子化・高齢化、男女共同参画社会、NGO・NPOの社会的役割の拡大）、⑤領域の複雑化・多様化（ボーダーレス社会化）とその調整（ハーモナイゼーション）、などの社会環境の変化を十分に理解し、政策の前提として組み込んでおく必要がある。

### 4. 政策プロセス

#### ①問題の発見

さて、政策プロセスの各段階における留意点を順次指摘しておきたい。まずは、問題の発見であるが、ここではまず問題を発見する能力を磨くことが不可欠である。たとえば、核家族化が進展する成熟した都市型社会では、家族単位の相互扶助（家族介護や保育）は成立しない場合が多いが、そのことを理解しないと問題が見えないことになる。

しかし、この問題の発見にかんして最も重要なことは、ニーズが本当に存在するか否かである。この場合のニーズとは、問題の緊急性、重大性、不可避性などに関連して、市民社会の存続のために問題の解決が不可欠か否かという視点である。財政的に逼迫している今日ではとりわけ、様々な問題の中から緊急性、重大性、不可避性の高い問題から対応することが求められている。ところが現実には、緊急性のない問題への対応が熱心に進められている。たとえば、高速道路の整備、港湾・漁港の整備、新幹線、地方空港等々であるが、市民社会が本当に解決を望む問題を取り出し、その解決を目指す政策を展開しなければならない。

#### ②公共的問題の選択

市民社会にとって解決することが求められている問題が把握できたとして、その解決に

とって政府セクターの介入が不可欠か否かを検討することが、公共的問題の選択となる。企業セクターに委ね市場メカニズムによって解決することが適切か、非営利セクター（あるいは市民セクター）での自助的努力による解決が適切か、あるいは税を用いた政府セクターによる解決が適切かどうかという問題である。

最近の改革論議においては、「民間でできるものは民間に委ねる」というスローガンが用いられたが、従来は「行政でできることは行政で」という考え方であったと思われる。その意味では、「民間でできるものは民間に委ねる」というのは適切であったが、財政状況が逼迫している状況においては、財政上の理由から民間化されることが多くあった。財政状況が改善されたとしても機能する論理が必要である。すなわち、「行政でしかできないことを行政が行う」という発想が必要となるのではないだろうか。

### ③問題解決手法の追究

問題が認識され、それを行政として対応するという事となれば、次の段階として必要となることは、どのような手法がもっとも効率的・効果的に問題を解決するかという視点であり、またどの程度までの問題解決を図るかという視点である。情報の収集・分析、解決手法の考案、その結果の予測等を一定の制約の下で、できる限り客観的・科学的な思考過程を経て、解決手法が組み立てられる。また、解決レベルの設定は、H・サイモンが指摘したように、設定側の満足化水準であるが、問題はその水準が公開され、市民社会の合意を得る努力がなされているか否かである。

### ④組織内調整

問題解決手法を実施するためには、その法的根拠、財源、人員が不可欠である。中央政府について考えると、法的根拠については、法令により権限を委任されることであり、その権限が従来の行政と矛盾なく行使できるものであるか否か、条文として適切であるか否か等々を内閣法制局と調整する。財源については、大蔵省主計局との調整があり、人員については総務庁行政管理局との調整が必要とされている。自治体の場合にも、文書担当課による条例・規則とのすりあわせ、財政課との予算折衝、行政管理課との人員調整が行われる。

### ⑤決定＝合意形成の社会過程

さて、組織として検討・調整されてきた解決方法の案は、議会の承認を経て、正式な決定となる。代議制民主主義の原則から言えば、議会の決定がすべてである。しかしながら、議会が決定権をもつのは国民あるいは住民の代表だからであるが、その確認は数年に1度の選挙でしかない。そのため、議会の代表性を保管することや選挙以外の方法で議会の代表性を高めること、あるいは国民・住民が決定過程に参加したり、直接に決定したりすることが必要となる。審議会や市民参加、住民投票などの手段がこうした観点から議論されている。

こうした意味において重要なことは、国民・住民の負担する税によって問題解決が図られる以上、問題の発見からフィードバックに至までのプロセスにおいて、行政が決定のプ

プロセスを公開するのみならず、できる限り多様な仕組みで主権者であり税の負担者である国民・住民の参加を可能とさせることである。

#### ⑥執行

決定された問題解決手法は実施の段階に移行する。実施主体としては、次のような多様な組織・団体を想定することが可能である。すなわち、行政組織による直営、特殊法人や特別法人などの準行政機関、自治体（都道府県・市町村）、公益法人、公共的団体、民間企業、第三セクター、地縁的団体（自治会・町内会）、特定非営利活動法人、市民グループ等であるが、どのような組織・団体にどの程度の裁量権を与えて委ねるのか、どのような形態が効率的・効果的であるのか、等の問題を検討しておく必要がある。また、公設公営、公設民営、民設民営のどの方法が適切なのか、また委託方式としてはどのような形式が必要なのか等々、を検討する。いうまでもないが、この執行の段階に至ってから検討することではなく、事前に一定のシミュレーションをした上で、検討しておくべき問題である。

#### ⑦評価

以上のプロセスを経て実施された行政活動が、現実にはどの程度の費用をかけて実施され、どのような効果をもたらしたのかを測定し、判断することが評価である。従来の行政は、事業予算の査定が1つのポイントであるため、予算を軸にして事前の評価が行われていた。しかし、そうした事前の評価は予算を獲得することが目的であったため、予算が付けられると、議会での質問など特別の場合を除いて、実施活動やその結果・効果については比較的無関心であった。

しかし、行政の無駄や非効率性に対する批判が高まり、ここ数年間で「政策評価」に対する期待が急激に高まっている。都道府県レベルでは、既に導入しているところが平成11年9月末現在で16団体あり、試行中が10団体、検討中が21団体である。市区町村レベルでは、検討中を含めてもまだ3割程度にとどまっているものの、この1～2年の間に着実に普及するものと考えられる。

だが、その方法については多様であり、どれも試行的である。すなわち、事業の効率性を中心に捉えようとするもの、成果指標（有効性）をなんとか測定しようとするもの、組織経営的な観点から評価をしようとするものなどがあり、今後の展開を注視する必要がある。筆者も複数の政策評価研究会にかかわっており、独自の方式を検討しているが、おそらく当分の間は、こうした多様な方法が試行的に繰り返されることによって、期待される評価の水準に近づいていくものと考えている。

#### ⑧フィードバック

最後に、この評価活動によって得られた改善策が現実の行政運営に反映されなければならない。これがフィードバックであるが、従来のフィードバックの仕組みであるはずの監査や決算は、汚職事件に発展した場合などの特別な場合を除いて、儀礼的に行われているにすぎない。また、長期計画の改訂に関しても、中期計画のローリングという形で目標自体を変更してしまうため、計画の進捗率を評価して、何が障害であったのか、どこに問題

があったのかを詳細に検討することはほとんど行われてこなかった。上に述べたように、政策評価が関心を集めている現状から、フィードバックに関しても、実効性のある手法が開発されることが期待される。

## 5. 学術の社会的役割

さて、以上において、政策過程の管理という視点から、政策プロセスの各局面において必要とされる論点を検討するという方法で述べてきたが、最後に社会人大学院におけるカリキュラムの中心的な柱として実施していることの意味を考えてみたい。

第1に、社会人大学院の目的は、研究者を養成することではない。研究者としての能力を備えた人材が出てきたとしても、そのことが目的ではなく、社会人としてかかえる問題を解決するための方法を身につけ、それを現実の問題に適用し、問題の解決を図るという、あくまで実務への応用力を有する研究者的実務家を養成することである。とするならば、政策過程研究という講座は、学術研究と実務との媒介項として機能することが求められているといえる。そのためには、学術研究の成果を実務的問題に適用できるようにするための変換技術が必要となるが、残念ながらその姿が見えているわけではない。しかしながら、実務に関心のある研究者と研究成果に関心のある実務家が市民社会に役立てるという視点から協働することによって、徐々に形成されていくものと考えている。

第2に、研究者と実務家の協働を促す仕組みとして、どのようなものが考えられるのだろうか。技能の姿が見えない以上、外延的な要素として考慮しなければならないが、それは「共通の場」ではないだろうか。しかも、一時的ではなく、継続的に問題を共有する場であり、議論する場であり、その知恵を蓄積する場であり、そして実験するフィールドの共有であろう。

第3に、この「共通の場」は、その実務家と研究者だけに閉じられるものではなく、市民社会との日常的な交換・交流が必要であろう。問題解決のための知恵は、社会のどこかに存在するという信念があればこそ、その探索に労力を注ぐことが可能となる。逆にいえば、学術による情報の独占あるいは実務における情報の秘匿は、問題解決を遅らせることになるのではないだろうか。

## 参考文献

今村・武藤他、1996、『ホーンブック行政学』、北樹出版

金子勝、1999、『反グローバリズム』、岩波書店

佐々木信夫編著、1998、『政策開発——調査・立案・調整の能力』、ぎょうせい

松下圭一、1991、『政策型思考と政治』、東京大学出版会