

DISCUSSION PAPER SERIES

政策研究としての地域共創アプローチ
—社会科学としての政策科学の構築のために—

森 裕之

2009年3月

RPSPP Discussion Paper No.1

RPSPP

RITSUMEIKAN: POLICY SCIENCE & PUBLIC POLICY

Policy Science Association
Ritsumeikan University
56-1, Tojiin-Kitamachi, Kita-ku,
Kyoto, 603-8577, Japan.

政策研究としての地域共創アプローチ
—社会科学としての政策科学の構築のために—

森 裕之

2009年3月

RPSPP Discussion Paper No.1

地域共創シリーズ No.1

政策研究としての地域共創アプローチ

—社会科学としての政策科学の構築のために—

森 裕之

1. はじめに
2. 「総合政策学」の体系化を求めて—慶応義塾大学 21 世紀 COE プログラム「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点」—
3. 学際的融合を超えて—早稲田大学 21 世紀 COE プログラム「開かれた政治経済制度の構築」—
4. 政策研究としての地域共創アプローチ
5. むすび：政策科学の確立へ向けて

1. はじめに

「共創」(Co-creation)という言葉は見慣れたもの、言い換えれば、市民権を得た用語とは決していえないであろう。しかし、「共」と「創」という文字の組み合わせによって感受される範囲には一定の限定性が存在することも間違いない。それは、「共同で創り出す」、ないしは「公共を創り出す」といった意味合いをもつものとして認識されるものである。「共創」が、近年盛んに言われてきた「公民協働」や「新しい公共空間」など、「公」をめぐる行動主体や政策領域をめぐる状況変化を捉えたものである点は了解されるといってよい。しかし逆にいえば、「共創」とはこの程度の限定性しかもちえない曖昧な概念であるのも否定できない。

だが「共創」はそれほど突飛な用語ともいえない。むしろ、「共創」というアイデアの下に、いくつもの実践的・理論的な試みが行われつつある。地方自治体についてみれば、横浜市、山形市をはじめ、人口規模の大きい都市自治体でも「共創」を積極的に用いることによって行政政策が展開されはじめている。NPO や市民団体などでも「共創」は多くの場面で使われている。また比較的アカデミックな領域では、大学とまちづくりを結ぶキーワードとして「共創」が用いられはじめている¹。大学でも、「地域共創学科」(浜松学院大学)、「地域共創センター」(下関市立大学、東北公益文科大学)などが設置されている。ヨーロッパ都市再生ネットワーク (Urban Action Programme, URBACT) の代表的研究者の一人であるクロード・ジャキエールは Co-production というタームを用いて、都市政策にお

¹ 小林英嗣、地域・大学連携まちづくり研究会編著『地域と大学の共創まちづくり』学芸出版社、2008年。なお、同書の中でも横浜市における共創の取り組みについては詳しく紹介されている。

ける「共創」の意義を主張している²。

立命館大学政策科学研究科および公務研究科では、「共創」をキーワードにした政策研究・教育を推進することを目的に、2008年度から「平成20年度大学院教育改革支援プログラム」(大学院GP)の事業として「地域共創プロデューサー育成プログラム」を開始することになった。これは、政策科学研究科が2006～2007年度に採択された大学院GP「ローカル・ガバナンスの政策実践研究」³で得られた成果を踏まえ、さらに発展させていく試みである。

もともと「政策」という表現は、中央政府や自治体のような政府部門による公共政策をメイン・フィールドとして位置づけているが、前大学院GPにおいて「ガバナンス」をテーマに据えたのは、政府部門以外の多様な主体が地域の統治に関与せざるをえない実態を反映したものであった。今回の大学院GPでそれを「共創」という表現に改めたのは、各主体のガバナンスへの関与にとどまらず、それらによる共同業務を通じて公共的な領域を創出していくという、より踏み込んだ意図をあらわしている。

以上の点からもわかるように、地域共創は政策研究の一領域として位置づけられる。立命館大学政策科学研究科の大学院GPの取り組みにおいても、地域共創は同様の視座から捉えられるものである。問題は、大学院GPのような重点課題として、地域共創がいかなる意味で政策研究の柱として置かれることに妥当性ないし有効性を見出しうるのかという点にある。

以上のような問題意識に立って本稿では、これまで我が国で進められてきた学際的な政策研究の到達点とその課題について確認した上で、政策研究の素材としての「地域」の意義を検証する。

2. 「総合政策学」の体系化を求めて—慶応義塾大学21世紀COEプログラム「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点」—

経済政策、公共政策、福祉政策、社会政策、政策過程など、政策に関する研究はきわめて幅広く行われてきたが、政策そのものをアカデミックな土俵にのせ、政策を科学(science)、学問(discipline)、方法論(methodology)などとして確立しようという試みは少ない。その中で、慶応義塾大学21世紀COEプログラム「日本・アジアにおける総合政策学先導拠点」が進めてきた「総合政策学」に関する一連の研究は、このような科学的営為としての政策研究の一つの成果であるといつてよい。

そこで以下では、慶応義塾大学の総合政策学の研究成果を概観し、それが有する課題についてみていくことにしよう。

² クロード・ジャキエール「ヨーロッパ都市再生ネットワークへの招待」(立命館大学地域共創セミナー講演、2008年11月5日)。このときの概要については、立命館大学ニューズレター*POLICY and governance* (vol.3 no.2, 2009)を参照。

³ この大学院GPプログラムの詳細については、重森臣広「ローカル・ガバナンスの政策実践研究」立命館大学『立命館高等教育研究』第8号、2008年を参照。

(1) 慶應義塾大学「総合政策学」の構造と特徴

慶應義塾大学の総合政策学の一つの到達点は、大江守之・岡部光明・梅垣理郎編『総合政策学』（慶應義塾大学出版会、2006年）第1部「総合政策学の確立に向けて」（岡部光明「伝統的『政策』から社会プログラムへ」および同「理論的基礎・研究手法・今後の課題」）において確認することができる。ここでは、慶應義塾大学のプロジェクトが主張する「従来の政策学」とは異なる「総合政策学」の枠組みについて概観しておこう。

同プロジェクトによれば、「従来の政策学」とはいわゆる公共政策学であり、それは政府＝主体、民間＝客体として位置づけられる。その政策の運営方法は「法律・行政権限」「命令と統制」に基づいており、政策行動は一方向的・静態的である。また政策の有効性は政府への情報集中と賢人政府思想（ハーベイロードの前提）によって担保されている。

それに対して「総合政策学」は「社会で発生している問題（ないし発生する可能性のある問題）の解決ないし社会状況の改善を図るために計画（立案、設計、デザイン）された一つのまとまりを持った対応策」としての「社会プログラム」として性格づけられ、政策主体は政府に加え NPO/NGO が不可欠な役割を担うとされる。また政策運営においては、民間行動のインセンティブや主体間の相互依存関係を通じたガバナンスの視点が導入され、そこから政策行動も双方向的・反復的・動的なものへと拡張されることになる。政策の有効性においては政府の情報優位性が後退し、政策は政治過程の産物に他ならず、行政に代わって市場の圧力が増大している状況を的確に押さえる必要がある⁴。

では、このような総合政策学の理論はどのようなものとして表現されるのか。岡部光明は総合政策学を「各種学問領域を有機的に利用しつつ、IT革新の影響下にある現代社会の問題の発見、その性質の解析、多様な手法ならびに多様な関係者の活用、という一連のプロセスを扱う『問題発見・解決型』の社会科学」と定義している。それは一つの学問分野（discipline）というよりも、社会科学における一つの方法論（methodology）であるとす。つまり、総合政策学の特徴はその手法にあり、具体的には①メソッドの統合（各種研究方法の総合的利用）、②アクターの統合（研究者を含む多様な関係者の包含）、③プロセスの統合（問題解決過程の全体的把握）という、三側面の統合によって表現されるとしている⁵。さらに、総合政策学の構造は各学問領域のモジュール的集合にあるとし、大規模システムの部品ないし複合部品としてのモジュール概念は、総合政策学における個別学問領域に該当し、このようなモジュール構造を持つシステムとして総合政策学を理解することができるとしている。このことは、総合政策学が政策課題全体を扱いうる大理論や包含的なメタ理論の構築を可能である、ないし望ましいとする見解をとっていないことを意味している。総合政策学において各学問分野の専門性は必須であり、それらを統合・活用することによって社会プログラムに取り組むことが可能となり、そのためには現場（フィールド

⁴ 岡部光明「伝統的『政策』から社会プログラムへ」大江守之・岡部光明・梅垣理郎編『総合政策学』慶應義塾大学出版会、2006年、36～38ページ。

⁵ 岡部光明「理論的基礎・研究手法・今後の課題」大江守之・岡部光明・梅垣理郎編、同上、65ページ。

ド) を重視することが必要である⁶。

以上のような総合政策学と従来の社会科学とを比較したものが表1である。

表1 総合政策学の基本的性格と特徴		
	従来の社会科学	総合政策学
研究動機	・学術的な真理追究	・現代社会の問題ないし課題の発見と解決
研究参加者	・基本的には研究者。異分野の研究者を含む場合もあるが参加者は均質的	・研究参加は広範囲。多数分野の研究者を含むだけでなく、国内外の政府・企業・NPO・国際機関など多様なアクターが参画。非均質的(多様性)。研究参加は開放的・協働的
研究の態様	・個人研究または研究者同士の共同研究 ・知的生産は基本的に研究施設内で実施	・研究者同士のほか多様な参加者間コラボレーションが重要 ・知識生産の拠点は研究施設外にも分散
実践性	・社会的実践(practice)を必ずしも含まない	・社会的実践は一つの重要かつ不可欠の要素。実践ないし実証実験との緊密な相互作用によって研究の発展・深化、そして実践の効果増強が可能。
研究手段	・フレームワーク(概念)が特に重要。 ・ネットワーク(人的ネットワークならびに情報ネットワーク)も重要であるが、フィールドワークの重要性は研究分野次第	・ネットワーク(インターネット・人的ネットワーク)、フィールドワーク(現地調査)、フレームワーク(新概念の構築等)はいずれも同等の重要性 ・新しい調査・研究手法(特にインターネット利用)の開発も重要
研究方法	・ディシプリン(個別学問領域)の内的論理によって研究の方向や進め方を決定(discipline-driven)	・問題解決が出发点であり、問題の性質を解明し解決するうえで必要な研究分野・手法を選択(issue-driven)
個別学問領域との関係	・個別ディシプリンが基礎であり、そのアイデンティティ(disciplinary identities)が重要	・個別ディシプリン(既存の各種社会科学等)は、それを母体として活用するので重要。ただし、それは利用可能性(問題の解析、政策・戦略・行動プランの導出)がある限りにおいてそうであり、そのディシプリンとしてのアイデンティティは重視されない。 ・各種ディシプリンは、そのインターフェイスを固定する(政策的ないし戦略的含意の導出を必須化する)かたちで「モジュール化」させて基本的な研究手段として活用。これにより分業の利益、専門化の利益を享受可能 ・これは「インターディシプリナリ」や「トランスディシプリナリ」とも異なる発想
研究成果の評価	・完成度の高さ(洗練性・一般性) ・研究者相互間(学会)評価が中心。比較的容易 ・研究分野毎に学会が存在	・多次的(有効性・実現可能性・効率性・一般性) ・社会的な評価やアカウンタビリティが重要 ・総合政策学会を設立する必要性

出所)岡部光明「理論的基礎・研究手法・今後の課題」大江守之・岡部光明・梅垣理郎編『総合政策学』慶応義塾大学出版会、2006年、83ページ。

(2) 「総合政策学」の成果と課題

以上のような総合政策学の考え方は、学問ないし方法論としての政策研究の体系化のあり方としてはうまく整理されたものだといえる。一つの体系としての政策研究のあり方を探究する場合、ここで示された総合政策学の構造へと行き着く可能性が大きいといえてよい。その意味では、慶應義塾大学による総合政策学の体系化が一定の成果をあげたことは間違いない。しかし、この総合政策学の方向性には次のような課題がある。

第一に、経済学や政治学といった既存の学問分野においても、その内部では様々な学派が存在しており、個別学問領域によって構成される「モジュール」そのものが単純に構

⁶ 同上、74～75 ページ。

することが困難であることである。経済学を例にとれば、主流である新古典派経済学と非主流派経済学（制度学派、マルクス派、レギュラシオン派、ラディカル派など）に分かれており、新古典派経済学の中でさえ経済行動の合理性の考え方や「制度」の取り扱い方が異なっている。

政治学においても、伝統的な政治文化論や政治社会論から合理的選択理論までいくつもの流れが存在しており、それらを単純に一まとめとして考えることはできない。それどころか、政治学のもつ学問的な内的分岐の度合いは経済学のそれをはるかに超えるといつてよい。

これらの既存の学問分野の中での学派分岐の状況を前提に考えれば、それらの総合による政策研究のあり方は恣意的・裁量的なものになる可能性が強い。つまり、「総合」といっても恣意的・裁量的に各学問分野の議論がそのときどきの研究者、研究対象、さらには意図するインプリケーションの方向性に依拠して、都合よく導入されることにつながりかねないという問題がある。この点をどのように克服していくのかについては、総合政策学の議論において必ずしも明らかではない。

第二に、総合政策学においては、あくまでも各学問分野の総合的利用という視点に立ち、独自の学問分野としての確立を想定していない点である。たしかに、一つの理論体系として政策学が成立するか否か、少なくとも、学問的世界における市民権を獲得するだけの知的枠組みを持ちうるかどうかについては、即断することはできない。しかもそれは、各専門分野の学問の発展に絶えず影響を受けざるをえないことから、それら既存の学問以上に永続的かつ振幅の大きい学問探究の努力が求められるであろう。

このような独自の学問分野としての政策学の構築という課題が不透明かつ困難であるのは明瞭であるが、モジュール構造を持つシステムとして総合政策学を規定した途端に、独自の学問分野を追究するという政策学の科学的営為が鈍化し、その体系そのものが瓦解する危険に曝されることになる。

このような政策学のもつ性質を考慮すれば、社会科学としての政策学の体系化を志向するためには、学問分野としての政策「科学」を求める知的集合的営みは不可欠であろう。

総合政策学の現時点における到達点には上記のような課題がみられるが、これらの課題を乗り越えて、学際的研究を一つの学問として構築しようとする試みも行われている。そのための代表的な取り組みは、早稲田大学 21 世紀 COE プログラム「開かれた政治経済制度の構築」の研究であろう。そこで次に、この早稲田大学の COE プログラムにおける「政治経済学」の探究について概観し、その到達点と課題について検討してみたい。

3. 学際的融合を超えて—早稲田大学 21 世紀 COE プログラム「開かれた政治経済制度の構築」—

(1) 「政治経済学」をめぐる混沌

「政治経済学」(political economy) という言葉は古くから用いられてきた。学問体系の分化・精緻化が最も進んでいる経済学を例にとっても、18～19 世紀までは社会、政治、経

済、国家など近代社会を形づくる諸要素を包括した分析がアダム・スミス、デヴィッド・リカード、カール・マルクスをはじめとする古典派経済学者たちによって試みられていった。20世紀以降の経済学は市場機構を軸とした経済システムの分析へとシフトし、その過程において純粋な経済メカニズムの解析が進められていく。新古典派とよばれる経済学（economics）の進歩がみられた。1930年代の世界的不況はケインズ主義的な政府介入を容認する経済システムを生み出し、市場と政府との関係を分析するマクロ経済学の体系化が進められていく。「混合経済」（mixed economy）という用語は、市場と政府が融合した経済システムの特徴を巧妙に表したものといてよい。その後、この混合経済体制またはケインズ主義的福祉国家はスタグフレーションや財政赤字の増大が問題とされ、ブキャナンらによる公共選択理論が政治に対する経済学的分析を適用し、ケインジアンのもつ賢人政治思想（ハーベイロードの前提）のもつ現実的欠陥を痛烈に批判した。このような手法は政治学にも影響を与え、伝統的な政治文化論や政治過程論とは異なる合理的選択理論を生み出すことになった。分化した経済学と政治学がこのような合理的選択という分析手法に収斂する可能性も大きくなったが、このようなアプローチに対しては経済学（制度派経済学、ラディカル派経済学、マルクス経済学等）および政治学（政治文化論、政治社会論等）の双方からの批判も強い。

我が国の経済学者をみても、各方法論の特徴を適切に表現するものとして「政治経済学」という用語が用いられてきた。都留重人はマルクス経済学のオリジナルな解釈に依拠しつつ、「素材」と「体制」を区分したうえで、それを総合する社会科学のアプローチを「政治経済学」として捉えている⁷。また神野直彦は財政社会学的アプローチを「政治経済学」とほぼ同義に用いている⁸。近年では、新古典派経済学との対比からポスト・ケインズ派、マルクス派、新リカード派の理論を総括した「社会経済学」（＝政治経済学, political economy）の構築を行う取り組みも進められ、その特徴として表1のような整理が行われている。

表2 新古典派経済学と社会経済学の比較		
	新古典派経済学	社会経済学
理論と現実との関係をどう考えるか	理論の基礎仮説は非現実的でもよい(道具主義)	理論の基礎仮説にも現実性が必要である(実在論)
個人と社会との関係をどう考えるか	社会は個人の総和である。個人から出発して社会を説明できる(個人)	個人と社会とは相互に依存しており、分割不可能である(社会有機体論)
合理性をどう捉えるか	完全合理性	限定合理性、手続的合理性
分析の主要な課題は何か	希少な資源の効率的配分と均衡	社会経済システムの再生産
分析の焦点は何か	交換	生産と分配
出所) 宇仁宏幸「社会経済学とは何か」宇仁宏幸ほか『入門 社会経済学』ナカニシヤ出版、2004年、6ページ。		

政治学においては、経済に対する政治の役割への関心の高まりと福祉国家の危機に関す

⁷ 都留重人『経済の論理と現実』岩波書店、1971年、および、同『公害の政治経済学』岩波書店、1972年など。宮本憲一も社会資本論や都市経済論の方法論として、都留と同じく「素材」と「体制」の区分に基づく理論を展開している。宮本憲一『社会資本論』有斐閣、1967年、および、同『都市経済論』筑摩書房、1980年など。

⁸ 神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年。

る比較分析を行ううえで、「比較政治経済学」の理論や方法が追究されている⁹。

これらの状況からもわかるように、「政治経済学」という用語は依然として様々な社会科学の営為の中で用いられている。

(2) 早稲田大学 21 世紀 COE プログラム「開かれた政治経済制度の構築」における「政治経済学」の規定

このような経済学および政治学をめぐる状況の中で、新しい独自のディシプリンとしての政治経済学を確立しようとした試みが、早稲田大学 21 世紀 COE プログラム「開かれた政治経済制度の構築」である。これは、政治学、経済学、法律学がそれぞれの学問領域を超えて共同研究を行うことにより、新しい理念と分析アプローチを生み出そうとしているものである¹⁰。その代表的な研究成果として挙げられるのが河野勝「政治経済学とは何か」であろう。

河野は既存の政治学と経済学が自らのディシプリンの延長線上に政治経済学を構築しようとするかぎり、両者の間の方法論上の不一致が解消されることはありえず、そのような学問的融合は不毛な試みに終わらざるをえないとして、それらを超える独自のディシプリンとして政治経済学をつくりだすことが必要だとする。つまり、政治学でも経済学でもない新しいディシプリンとして政治経済学が確立されなければならないとする。河野はそのような政治経済学を「政治経済的帰結をもたらす意思決定が多様なアクターに行われることを前提として、そうした多様なアクター間に繰り広げられる戦略的相互作用のパターンを理論化し実証すること」と定義している¹¹。

また、早稲田大学 21 世紀 COE プログラムによる政治経済学の方法論を総括した『入門政治経済学方法論』においても、「政治経済学は既存の政治学と既存の経済学との単なる学際的融合を目指しているのではないのです。水平的関係を経済の場として、他方垂直的な関係を政治の領域として考える仕切り方、そうした志向の枠組み自体を組み替えることが必要です。そうしてはじめて、人間行動や、そこから生まれるルール、制度、システムなどを分析する一般的な社会科学としての政治経済学の構築が可能になっていく」と述べられている¹²。ただその一方で、「理想をいえばひとりひとりの研究者が全部できるのがいいのだけれど、現実には分業になる・・・研究者にも得手不得手があるのは当たり前。重要なのは、分業したら分業しっぱなしではなく、いつでも共通の問題解決のために協業するっていう研究態度」であるとされている¹³。

(3) 「政治経済学」の成果と課題

「政治経済学」の取り組みは、政治学、経済学、法律学といった既存社会科学の総合で

⁹ 新川敏光ほか『比較政治経済学』有斐閣、2004 年。

¹⁰ 清水和巳・河野勝『入門 政治経済学方法論』東洋経済新報社、2008 年。iii ページ。

¹¹ 河野勝「政治経済学とは何か」藪下史郎監修、河野勝・清野一治編著『制度と秩序の政治経済学』東洋経済新報社、2006 年、43 ページ。

¹² 清水和巳・河野勝、前掲、15 ページ。

¹³ 同上、36 ページ。

はなく、それらの枠組みを超えた新しいディシプリン、つまり、「人間行動や、そこから生まれるルール、制度、システムなどを分析する一般的な社会科学としての政治経済学」を確立しようとしている点で、同じ学際的研究である「総合政策学」と一線を画している。しかも、ここでいう人間の「行動」と「制度」の相互関連性を分析することの必要性は、制度分析に遅れをとってきた経済学においても近年急速に強まってきた¹⁴。その意味においては、「政治経済学」の追究しようとする新しい社会科学の発展方向は、既存の社会科学の各ディシプリンと共通性をもつものであり、かつ妥当な見通しに立ったものだと評価できるであろう。

しかし、この政治経済学においても依然として次のような課題が見出せる。

第一に、政治経済学の取り組みにおいては、既存の政治学や経済学の内部における方法論上の分岐状況についてはかなり意識されているが、それらの科学的な整理を踏まえた上で、「政治経済的帰結をもたらす意思決定が多様なアクターに行われることを前提として、そうした多様なアクター間に繰り広げられる戦略的相互作用のパターンを理論化し実証する」という政治経済学の構想が描かれているわけではない。この点では、先にみた「総合政策学」と同じ課題を依然として抱えたままであるとあってよい。

第二に、総合政策学との比較からうかがえるように、政治経済学は社会科学の一般理論を構築するという志向が強いがために、政策学にみられる実践性、つまり、『問題発見・解決型』の社会科学」という側面が希薄である。この点は、政治経済学のもつ課題に対する内在的な指摘とはいえないが、政策研究の視点から政治経済学を捉えた場合、それが追究する社会科学の一般理論の構築とそこから得られる政策的インプリケーションを「問題発見・解決」という次元の政策実践へと結びつけるという学問的課題が見えてくるであろう。このような政治経済学のもつ政策的弱点は、総合政策学が重視する現場（フィールド）に根ざした研究姿勢の希薄さにもつながるものである。

4. 政策研究としての地域共創アプローチ

(1) 「政策科学」の探究

立命館大学政策科学部・政策科学研究科では創設以来、新しい学問領域としての「政策科学」(policy science)の探究を標榜してきた。それは、慶応義塾大学の総合政策学のような単なる方法論の総合ではない、一つのディシプリンの確立を目指すものである。その意味では、早稲田大学の政治経済学の研究プロジェクトと同様に、単なる学際研究を超えた一つの新しい社会科学の確立を追究するものである。しかしその一方で、政策科学においては政策的課題の発見と有効な解決手段の設計という実践性を重視しており、この点では

¹⁴ 「政府の失敗」を前提として、知識と情報処理能力の限界を踏まえた制度（契約、組織構造等）の効率的デザインを目指す新制度派経済学、資本主義経済の蓄積体制を規定する制度諸形態に着目するレギュレーション理論、制度と個人の相互依存関係の考察から制度分析の決定的重要性と旧制度派経済学の復権を唱える現代制度派経済学などは、その代表的な潮流である。

慶応義塾大学の「総合政策学」と同じ性格をもっている。換言すれば、立命館大学の「政策科学」はすでにみた「総合政策学」と「政治経済学」の両方の特徴をあわせ持っている。

しかし、その学問的営為はいまだ緒についたばかりであり、政策科学の確立の成否は今後の課題として残されている。そのためには、先行する総合政策学や政治経済学などの学際的ないし新機軸的な新しい社会科学の追究の過程および成果を批判的に摂取しつつ、適切な学問的鍛錬の場を設定しなければならない。

立命館大学政策科学部・政策科学研究科では、とくに「市民の政策科学」を重要なスローガンとしてきたが、それはナショナルなレベルにおける政策よりは、むしろローカルなレベルでの政策的課題とその解決を重視し、また政府がつくる政策という視点に加え、市民から発信する政策をも重要な検討対象にするという姿勢をあらわしている。「公共政策」という場合にも、政府・自治体等の「公共部門」による政策という主体としての意味だけでなく、「公共性」を有する課題という対象にも着目した意味でも捉えられなければならない。

そのような中で、2008年度から3カ年の予定で始まった大学院 GP「地域共創プロデューサー育成プログラム」は、「地域」をフィールドとして設定し、そこで「共創」をプロデュースできる人材を育成する教育プログラムであると同時に、政策科学を一つの学問領域として確立するための研究素材として位置づけられている。「共創」のもつ含意も、これまでの政策科学部・政策科学研究科における研究の歴史的営みを継承するものである。

現在日本の多くの大学・研究機関では、「地域協働」「地域連携」「地域貢献」など、地域と何らかのかかわりをもつ動きが大きな潮流となっており、すでに普遍的な状況にあるといっても過言ではない。地域を研究対象として位置づける立命館大学政策科学部・政策科学研究科の取り組みもその点ではユニークなものであるとはいえない。しかし、ひとたび政策科学の構築という目的から地域を研究対象とすることの意味を捉えなおした場合、そこには他の学問領域よりも大きな優位性が存在するといつてよい。

(2) 地域と政策研究—中村剛治郎『地域政治経済学』を足がかりに—

この点を確認するために、「地域」を社会科学の研究対象として最も包括的に扱っている中村剛治郎『地域政治経済学』を検討してみよう。中村は、「現代の経済活動の調整システムには、市場の作用だけでなく、社会や政治による制度的な調整システムが存在しており、経済分析を市場経済の分析だけにとどめず、経済現象と密接に結びついている社会構造や政治、歴史や制度との関係を重視して経済現象を分析することが重要になっている」として、それを市場メカニズムの問題に限定して経済をとらえる経済学ではなく、「政治経済学」として探究することが必要であるとする。そして、この政治経済学の研究対象として地域を据えた「地域政治経済学」の体系化を行った¹⁵。

中村は「地域」を7つの視点から整理している。

第一に、地域は自然環境、経済、文化（社会・政治）という3つの要素の複合体である

¹⁵ 中村剛治郎『地域政治経済学』有斐閣、2004年。

ということであり、人間の定住圏という範囲の中で多面的な機能をもつ、まとまりのある生活圏として構成されなければならないということである。

第二に、地域は総合性の視点を不可欠とし、地域経営の基本目標は自然環境、経済、文化（社会・政治）の総合的発展にあるということである。それは、経済的利害という関心だけで開発を進めた結果として地域の破壊や衰退を招いた戦後日本の地域開発の経験に對峙されている。

第三に、地域は独自性をもつ個性的な存在であるということである。自然環境、経済、文化（社会・政治）という3つの要素は地域ごとに異なり、複合の仕方にも地域ごとの特徴がある。

第四に、地域は住民を主人公とする自律的で主体的な存在であり、自治の単位であるということである。地域の運命は地域の人々によって決定されなければならない、そのためには分権、住民参加、NPOの活動を土台として、自治体や民間企業との協力を基礎にした地方自治を確立しなければならない。

第五に、地域は開かれた存在であり、地域間の交流と連帯を不可欠とするということである。この地域間の交流や交換には、相互補完的なものもあれば、地域間の不平等を拡大したり、支配従属関係を生むこともある。

第六に、地域は重層的に捉えられなければならないということである。地域視点においては、自然環境、経済、文化の複合体としての地域（基本的生活圏）があり、その上に地域間の広域的調整システムとしての広域経営、国土経営があり、さらに国際的総合調整システムとしての国際的域経営や地球社会の経営がある。このように、地域は重層的な空間システムの中に位置づけられる。

第七に、地域は国土や世界という全体空間の構成部分であり、地域内の国際化と外へ向かう国際化という2方向で地域の国際化が進んでいる。そのため、国民経済や国際経済・世界経済における地域間の相互依存関係が緊密化しており、その意味で地域は全国的・国際的・世界的な存在といつてよい。

このような7つの地域視点を踏まえて地域の経済を考察しようとするのが、中村の地域政治経済学の視座となっている。

この中村の「地域」の捉え方は、政策研究の対象として地域を基軸に据えることの意義を明確に示している。地域を自然環境、経済、文化（社会・政治）の複合体として把握する視点は、経済学、政治学、法学といった既存の学問を動員する中で社会科学的なアプローチを行うことが地域分析には不可欠であることを物語っている。そして、地域における政策設計を行ううえでも、これらの諸分野の英知を集約しなければならないことも論理的必然である。さらに地域がオンリー・ワンの存在であることは、地域内在型の研究が必要であることを示唆している。多様なアクターを捉えながら、中央—地方関係さらにはグローバル化をも視野に入れた分析が求められるという点に関しても、研究者間でのコンセンサスになっているといつてよい。

（3）「地域共創研究」の意義

以上の点を踏まえれば、立命館大学政策科学研究科が新たに地域共創を政策研究の主題として位置づけたことの意義が明らかとなる。「地域共創プロデューサー育成プログラム」では、地域の問題解決のために、①地域の行政、企業、NPO、住民といったさまざまなアクターと協働できる（地域を共に創る）、②他分野の理解能力を有し、多様な研究者と共同しながら研究上の新しい課題を開拓できる（他分野専門家と共に創る）、③実践的研究を通じて研究知と実践知が融合した新たな参与型調査・問題解決方法を構築・駆使できる（方法を共に創る）という3つの能力を涵養することを狙いとしている。それは教育にとどまらず、政策科学を構築すべき方向と手段をもあらわしたものである。上記の3つの「共に創る」と表現した要素のうち、政策科学研究にユニークなものとして挙げられるのは③の参与型調査にある。「地域共創プロデューサー育成プログラム」が大学院生の自治体等における参与型政策研究（地域共創研究）を最重要視している理由はここにある¹⁶。その背景には、地域がまさに自然環境、経済、文化（社会・政治）の複合体かつ重層システムであり、それらの複合のあり方が歴史性を帯び千差万別であるがゆえに地域が独自性をもつために、いかなるディシプリンを基礎に据えている場合においても地域内在型・参与型研究が不可欠な方法となっているという事情がある。これによって、政策研究の対象としての地域がはじめてその意義を十全に発揮するといつてよい。立命館大学では複数かつ多様な性格をもつ「地域共創サイト」（大学との学術協定に基づき、共同研究および参与型研究の受け入れを行っている諸団体）を設定している意味も、まさに独自性という地域視点を重視したものにほかならない。

5. むすび：政策科学の確立へ向けて

参与型研究を中核に据えた地域共創研究が政策科学を構築していく上で最適なシステムを提供しているのは間違いないといつてよいであろう。しかし、そのようなフィールドが準備・活用されることによって、新たな社会科学としての政策科学が自然に確立されることなどはありえない。それへ向けた更なる知的・実践的営為が必要であろう。本稿のむすびとして、ここでは政策科学の構築に求められる他のポイントを指摘しておきたい。

第一は、既存の社会科学における専門研究の深化である。政治学や法律学ではもともと広義の制度に強い関心がおかれてきたが、市場メカニズムに焦点を当ててきた経済学においても制度分析の重要性がいまや共通の認識となっている。制度の捉え方はいまだ一致点を見出してはいないが、それは今後の経済学としての課題となるであろう。逆にまた、経済学が分析の前提として据えてきたアクターの合理的行動は政治学へ影響を与えている。行動と制度の相互関係をめぐる研究は、既存の社会科学の共通集合的テーマとなっている。これを深化させることができれば、政策研究が陥りやすい裁量的な学問利用という問題を

¹⁶ 「地域共創研究」は、自治体やNPOなどで参与調査を行うために、1～4ヶ月の中長期間実際に当該機関で就業実習を行うという画期的な研究システムである。なお、「地域共創プロデューサー育成プログラム」では、他の科目群として「地域共創学」「ケース分析」「政策ファイナンス」「参与調査法」を設置している。

避けることができるであろう。このような社会科学の研究の深化・発展は、新しいディシプリンとしての政策科学を構築するための前提条件となるであろう。

第二に、参与型研究によるケース分析の蓄積の整理を通じた地域研究の総括である。政策研究のアプローチとしての地域共創は、その研究成果を上記のような社会科学の理論的研究と結びつけることにより、ディシプリンとしての政策科学の研究を進展させるであろう。それは、「総合政策学」とも「政治経済学」とも異なるオリジナルな社会科学としての「政策科学」の構築・発展の経路にほかならない。

以上のような課題を見据えつつ展開されていく地域共創の政策研究は、政策科学の社会科学としての成否の試金石であるといつてよい。

<参考文献>

- 宇仁宏幸ほか『入門 社会経済学』ナカニシヤ出版、2004年
- 大江守之・岡部光明・梅垣理郎編『総合政策学』慶應義塾大学出版会、2006年
- 小林英嗣、地域・大学連携まちづくり研究会編著『地域と大学の共創まちづくり』学芸出版社、2008年
- 重森臣広「ローカル・ガバナンスの政策実践研究」立命館大学『立命館高等教育研究』第8号、2008年
- 清水和巳・河野勝『入門 政治経済学方法論』東洋経済新報社、2008年
- 新川敏光ほか『比較政治経済学』有斐閣、2004年
- 神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年
- 都留重人『経済の論理と現実』岩波書店、1971年
- 都留重人『公害の政治経済学』岩波書店、1972年
- 中村剛治郎『地域政治経済学』有斐閣、2004年
- 宮本憲一『社会資本論』有斐閣、1967年
- 宮本憲一『都市経済論』筑摩書房、1980年
- 藪下史郎監修、河野勝・清野一治編著『制度と秩序の政治経済学』東洋経済新報社、2006年
- Bowles, Samuel (2004) *Microeconomics*, Russell Sage, New York.
- Chavance, Bernard (2007) *L' Economie institutionnelle La Decouverte*, Paris, (シャバンス著、宇仁宏幸・中原隆幸・斎藤日出治訳『入門 制度経済学』ナカニシヤ出版、2007年)
- Hodgson, Geoffrey M. (1988) *Economics and Institutions*, Cambridge, Polity Press. (八木紀一郎ほか訳『現代制度派経済学宣言』名古屋大学出版会、1997年)
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press. (竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房、1994年)