

理論と実証 — 行政学の研究法 —

法学部講師 風間規男

はじめに

およそ「科学」と呼ばれている学問には、理論や仮説を構築するプロセスとそれを調査や実験によって実証するプロセスがある。もしも調査や実験によって自分の理論を証明することができなければ、それは理論の一部に誤りがあるか、そもそも理論全体が間違っているからで、いさぎよく理論を修正するか捨てるのが「科学者」として当然とるべき態度である。

ところが、社会学や政治学などの社会科学系の学問は、この理論構築のプロセスと実証のプロセスをうまくリンクさせることができない。高等数学を利用した数理理論やコンピュータを利用した統計分析手法が開発されているものの、政治の世界や社会構造はあまりに複雑すぎて、自分の立てた理論や仮説を万人が納得するような形で科学的に実証するには程遠い状況である。そこで、理論や仮説にあった事実だけをかき集めて、現実を再構成することで、いかにも実証したように見せかけることになる。

資料の集め方 — アメリカの場合 —

行政研究において現実を再構成する場合、公開されているデータや資料を統計的に分析したり、アンケート調査などを実施したりすることも考えられるが、欧米のように共同研究・グループ研究が盛んではなく、個人営業が主流の日本では、これは中々難しい。一番有効とされているのは、自分の興味の対象となっている政策分野について、行政の担当者



サンタモニカ市役所

に会いにいき、詳細な事情や裏話を聴くべくインタビューを行うとともに、行政部内に保管されている未公開資料を入手するという方法である。

これまでの短い研究生活の経験からという、言葉の微妙なニュアンスをつかみにくいという不利な事情があっても、この種の調査を行うのに欧米の方が日本よりもはるかに楽である。例えば、数年前ロサンゼルス郊外のサンタモニカ市役所に調査に行ったことがある。そこでは、市民向けにPEN (Public Electronic Network) という名前のパソコン通信サービスを提供している。例えば、電子掲示板を通じて、市役所から市民へのお知らせ、市内の催し物情報、図書館の情報、営業許可・オートバイ免許・ペット許可・映画撮影の許可申請の手引きなど市民に身近な情報が得られる他、市議会の予定、議題、議員の名簿、市議会の議事録などが検索できる。また、電子メールによって、市民はサンタモニカ市の職員に行政に対する苦情や要望、消

費者としての苦情を送ることができる。これらの苦情は、直接役所内のネットワークを通じて担当職員に送られ、職員はそれに対する回答を市民に連絡することが義務付けられている。さらに、電子会議のサービスにより、犯罪防止、教育、環境、レジャー、その他の政策問題について、市民が討論する場を設定している。現在、日本各地の市役所や第三セクターなどでパソコン通信サービスを行っているがそのお手本となったのがサンタモニカ市のPENである。

事前に質問したい内容を箇条書きにして日本からファックスで送っておき、アポイントをとり、約束の時間にPENを開発・運用している担当の「情報システム部 (Department of Information Systems)」に訪問する。部長との間で簡単な挨拶を済ませると、必要な資料のほとんどが用意されており、手渡される。小さなカセットレコーダーを持参し、インタビューを録音してもいいかとお願いすると、快く“no problem”とってくれる。インタビューの過程で、サービス開始から今までの加入者数、市民からのアクセスの回数、年間予算といった統計的な資料は当然のこと、サービスが開始されるまでに起こった市長と反対派の対立といった生々しい事情、コンピュータを利用できる人とできない人との間に発生した情報格差や市職員の負担増加、システムの悪用例といった普通話したくない都合の悪い問題も、その対応に追われた苦労話とともに親切に説明してくれる。インタビューの後、当たり前のように、気のすむまでPENのデモンストレーションを見せてくれた。

なにも、これはサンタモニカ市が特別なでもなければ、担当の情報システム部の部長が有能で気さくな人であったからでもなく、例えばワシントンにある連邦行政機関や連邦議会の機関においてヒアリング調査した際も同様であった。聴きたい内容、入手したい情報などをはっきりと伝え、できれば日本の状況を知らせる資料を持参して情報交換を行う

ことで、ひじょうに質の高い情報を手に入れることができるのである。

資料の集め方 — 日本の場合 —

日本の行政機関の場合は、そうはいかない。身分や調査目的をハッキリいっても、電話だと公開されている資料すらなかなか送ってくれない。最悪の場合、たらい回しにあらう。じかに会いにいっても、一般に公開されている表向きの資料は用意してくれるが、それ以上の資料はなかなか出してくれない。カセットレコーダーなどを出そうものなら、とたんに無口になり「官僚的」な回答しかしてくれない。

まだ、大学院生の頃の話である。わが国では、昭和63年12月に「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」通称個人情報保護法が成立した。この法律は昭和55年のOECD(経済協力開発機構)理事会の勧告、昭和58年第2次臨時行政調査会の最終答申などを受けて、総務庁という役所がリーダーシップをとって四苦八苦して法案を作り上げていったものである。海外では、コンピュータ処理に係わる個人情報だけでなく、書類の形で保有されているマニュアル情報も対象としている国、行政機関だけでなく民間企業の保有する情報についても個人情報の保護措置が盛り込まれている国もあったが、わが国の場合、規制の対象が「行政機関」の保有する「電子計算機処理に係る」個人情報に限定された。そればかりではなく、海外の個人情報保護法と比較して法律のあちらこちらに骨抜きにされた「痕跡」が見受けられた。総務庁がはじめほどのレベルの個人情報の保護を実現しようと考えており、その当初の構想が法案制定過程でどのような圧力が加わったことで後退していったのかをつぶさに見ていくことで、官僚がイニシアティブをとる日本のようなボトムアップ的な意思決定過程では、情報公開法や環境保護法をはじめとする「行政に都合の悪い」法律

は成立しない、あるいは成立にこぎつけたにしてもザル法になるという「仮説」をぜひ実証したかった。

事前に、立法化の契機となった OECD 理事会の勧告内容、総務庁が学識経験者等を集めて個人情報保護制度について調査研究を行った「プライバシー保護研究会」の報告書、国会審議における質疑応答、法律の内容などについて勉強し、総務庁の担当者に会いにいった。しかし、法の解釈など逐条的な解説はしてくれるが、新聞などで報道されている以上のことはなかなか話してくれない。これでは、何人にインタビューしても現実を再構成することができない。

ところが、ある総務庁の外郭団体で、個人情報保護法をいかにすれば円滑に「執行」することができるかについて検討する研究会が開かれることになり、その手伝いをする機会を得た。そこには、数人の学識経験者とともに法律の制定過程に係わった総務庁の職員が何人か参加していた。研究会の後、ほとんど毎回のようには彼らとお酒を付き合い合うことになる。飲んでいっているうちに、自分に対する相手の意識が「彼ら」から「我々」に変化するの分かる。だんだん仲間として認識されるようになるのである。個人情報保護法の話に水を向けると、法律制定時の苦労話が泉のように溢れ出てくる。犯罪情報や捜査情報を保有する警察庁の抵抗がことのほか強く、どのような情報を保管しているかすらも総務庁に報告する義務を免れたこと、地方公共団体や特殊法人に対しても、個人情報を保護し、要請があれば情報の開示を行い、誤っていれば訂正するように法律で義務付けたかったが、関係省庁の抵抗で「努力規定」にとどまったことなど、とてもおもしろい話を聞くことができた。

そのようなオフレコ情報のすべてを論文の成果として活用することはできないが、自分の仮説が誤っていないという裏付けとして利用することができ、論文全体のトーンを確信に満ちたものにすることができる。また、職

員の好意により、法律制定過程において総務庁が派遣した調査団や各国の日本大使館などを通じて収集した外国の個人情報保護法の条文や運用状況についての貴重な資料も一部入手することができた。

図書館を通じた資料収集

このように日本における行政調査は、どうしてもフェイス・トゥ・フェイスが中心となり、まず人間関係の確立から始めなければならないので、余計な時間がかかる。国の行政を研究する場合には、圧倒的に東京近郊にいる研究者の方が有利となる。

しかし、現役の官僚と対等に話をするためには、現実をいくらよく知っていても、それだけでは不十分である。なぜなら、世の中に現役の官僚ほど実情を知っている集団はいないからである。彼らを唸らせるには、理論の部分、すなわち官僚の理論（多くの場合ヘリクツに近いが）を圧倒する理論や学説の知識が必要となる。

理論というものは、どうも調査や研究の積み重ねによりボトムアップ的に構成されるものではないように思える。調査や研究は、理論の誤りや不備を修正することはあっても、あくまで理論の正しさを実証するための手段である。理論は理論として構築しなければならないと最近感じるようになってきた。

その際、研究者として絶対に見過ごせないのは、海外の研究者の理論的成果である。自然科学とちがひ、社会科学の場合、学説や理論を決定的に権威付けるような有名な雑誌は存在しない。一方で、玉石混合の研究者に発表の機会を与えている雑誌は、それこそ星の数ほどある。幸いにして、近畿大学の中央図書館には、政治学・行政学の基本的な雑誌が設置されている。

その中で、常にカバーしている洋雑誌としては、次のものがある。

- ・ Administrative Science Quarterly
- ・ The American Political Science Review

- American Journal of Political Science
- Journal of Political Economy
- Public Administration Review
- Public Choice

法律学の場合、雑誌収録論文のデータベース化が相当進んでおり、データベースを利用することで網羅的な文献検索が可能になりつつあると聞かすが、政治学関係の場合、前述の理由でそれが難しい。それほど有名ではない雑誌に重要な論文が掲載されることも少なくないのである。日常的にカバーしていない雑誌については、論文や購入した書籍の注釈や参考文献から「イモズル式」に情報を手操っていくことになる。

行政学と比較的関連が深い経営学や経済学関係の雑誌については、商経学部の先生が利用されるからか、近畿大学の中央図書館の蔵書はかなり充実している。しかし、政治学のマイナーな雑誌や新しい雑誌となると入庫していない。(利用頻度からいっても入っていないのはむしろ当然である。)

このような場合、中央図書館の3階にある参考業務係に相談する。必要事項を所定の用紙に記入し、欲しい雑誌論文のリストを置いておくと、その雑誌が保管されている図書館を探し出し、論文の所在を確認し、写しを大学に送付するように要請してくれる。写しが大学に届けられると、研究室や自宅に連絡が入る。つまり、大学にいながらにして、1か月も待てばほとんどの雑誌文献を入手することができるのである。これに味をしめて、最近何回もこのサービスを利用させてもらっている。

むすびにかえて — 図書館の将来 —

高度情報化社会において、図書館が情報センターとして機能すべきであるといわれて久しい。しかし、今インターネットワークの時代に突入してみると、情報センターの意味が少し変化してきているように思われる。今後、図書館は、すべての情報を保有するの

はなく、利用者が情報を入手する際のアクセスセンターとして機能することが期待されてくるのではないか。前述の雑誌の例でもわかるように、蔵書のリストを図書館の間で共有できれば、すべての図書館が現物を所蔵していなくても、相当充実したサービスを提供できるようになるのである。

本学図書館の所蔵状況は下記のとおりです。閲覧希望の方は、6 Fカウンターにて申請してください。

- ① = 請求記号
- ② = 所蔵 (+ は継続記号です)

Administrative science quarterly

- ① Z 33 - A 14
- ② 商経 (1956-1995) 1-39, 40 (1-2) +

The American Political Science Review

- ① Z 31 - A 2
- ② 法学 (1906-1985) 1-61, 63-79

American journal of political science

- ① Z 31 - A 6
- ② 教養 (1973-1995) 17-38, 39 (1-3) +

Formerly: 'Midwest journal of political Science' ② 教養 (1957-1972) 1-16

Journal of political economy

- ① Z 33 - J 1
- ② 商経 (1982-1995) 1-102, 103 (1-5) +

Public Administration review

- ① Z 31 - P 8
- ② 法学 (1940-1995) 1-26, 36, 54, 55 (1-5) + 教養 (1940-1993) 1-53

Public Choice

- ① Z 33 - P 14
 - ② 商経 (1968-1979) 4-34
- Formerly: 'Papers on non-market decision making'
- ② 商経 (1966-1967) 1-3

参考業務利用案内

利用者の学習や研究の手助けをするための業務で、3階事務室内にあります。

* 受付時間 *

曜 日	受 付 時 間
月曜日 ~ 金曜日	午前 9 時30分 ~ 午後 5 時00分
土 曜 日	午前 9 時30分 ~ 午後 1 時00分

レファレンスワーク

本学図書館にある資料について、また必要とする資料の入手方法等についての疑問点や相談にお答えします。

希望者は事務室内にある『レファレンス質問申込書』に必要事項を記入のうえ、申込をしてください。

相互利用

本学図書館にない資料の所蔵・所在調査ならびに他大学および他機関からの図書の借り受け、複写依頼のサービスを代行します。

複写を依頼した場合、コピー代金（1枚20～50円）と郵送料が必要となります。

詳しくは係員にお尋ねください。

なお、利用希望者は事務室内にある『相互利用申込書』に必要事項を記入のうえ、申込をしてください。

紹介状の発行

他大学および他機関を利用する場合は、利用先図書館への事前連絡ならびに本学図書館が発行する紹介状が必要となります。

希望者は事務室におこしのうえ、その旨を係員に申し出てください。