HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公共政策大学院設立過程序説 : 専門職大学院制度の形成
Author(s)	森田, 朗
Citation	年報 公共政策学, 16, 47-61
Issue Date	2022-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/84839
Type	bulletin (article)
File Information	16-06_Morita.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

【特別寄稿】

公共政策大学院設立過程序説
―専門職大学院制度の形成―

森田　朗*

1.　はじめに

わが国で専門職学位課程の公共政策大学院がスタートしたのは、2004年である。創設以来18年を経過し、現在では6大学6専攻が存在し、多くの有為な人材を輩出してきた。

専門職大学院としての公共政策大学院は、21世紀の初頭、大学改革の一環として国立大学の法人化や法科大学院の設立等の動きの中で、構想されてきた。

大規模な大学改革の議論が展開されるなかで、数も少ない新しいタイプの大学院の構想であり、さらにわが国で新設される専門職大学院として位置付けられていたため、実際の大学院の誕生までの道は苦難の連続であった。さらに、誕生後も、多くの課題を克服しなければならなかった。

そもそも設立を希望した大学において新たな大学院の創設自体が困難な課題であった上に、専門職学位課程という大学院の制度自体も新たに作らなければならなかったために、その形成過程は非常に混乱し、緊迫したものであった。

筆者は、東京大学で公共政策大学院の創設に関わるとともに、文部科学省における専門職学位課程としての公共政策大学院の制度設計にも携わった。

北海道大学の公共政策大学院は2005年に設立されたが、その創設以来、今日に至るまでその発展に尽力されてきた宮脇淳教授の退職にあたり、専門職学位課程としての公共政策大学院制度創設当時のできごとを一種の回想録的な記録として綴ってみたのが本稿である。

最早、制度創設以来20年近く経ち、創設時の資料も散逸し、当事者の記憶も薄れつつある。それゆえに、本稿は当時の文部科学省の会議の資料や筆者の私的なメモに基づいて記述しているが、記憶の間違いや他の資料から、実際の過程が本稿で述べたことと異なる可能性があることをお断りしておきたい。

当時は、各大学での設立のための活動や法科大学院を含む専門職学位課程の制度設

＊　東京大学名誉教授、（一社）次世代基盤政策研究所 代表理事
Email：morita@nfi-japan.org

計をめぐる議論、さらには国立大学の法人化の動きも重なり、その過程は非常に錯綜していた。

しかし、公共政策大学院のこれまでの歴史は、概ね3つのステージに分けることができる。その第1は、専門職学位課程としての公共政策大学院制度の形成段階であり、第2は、各大学における構想から設置申請の段階、そして第3が設置後の2年間の初めての修了生を世に送り出すまでの大学院運営の段階である。

本来ならば、すべてについて語ってこそ完結したストーリーになるが、それにしてはあまりにも語るべきことが多い。紙面にも限りがあるので、ここでは、専門職学位課程の制度形成時の議論をフォローしつつ、どのようにして現在の専門職学位課程の公共政策大学院が形作られてきたかを述べることにしたい。したがって、本稿は、各大学の公共政策大学院創設の全過程からいえば、その前提となる制度創設期という序説に当たるといえよう。

以下では、文部科学省における公共政策大学院の制度形成の過程に焦点を当てるが、それは、各大学における具体的な大学院構想とも当然に関連している。ただし、筆者には各大学の事情に立ち入る能力はないので、本稿で事例に触れる場合には、筆者が創設に関わった東京大学の事例について述べることにしたい。

2. 時代的背景

わが国で、大学、とくに大学院の改革が論じられるようになったのは、1990年代の末ごろからである。当時、橋本内閣において行政改革が実施され、省庁組織の再編や内閣機能の強化、さらには独立行政法人制度の創設等の改革が行われた。

行政改革の対象であったにもかかわらず、橋本行革では先送りされたのが公務員制度改革である。また、司法制度の改革も推進され、法曹人材の養成について法科大学院の創設へ向けての議論が進められていた。

そして、行政改革の一環として検討されたのが、国立大学の独立行政法人化である。それまで国の行政機関の一部門として位置付けられていた国立大学を、新たに行政改革によって設けられた独立行政法人に移行しようという改革である。実際には、独立行政法人制度は大学という組織にはなじまないという理由で、独立行政法人制度に類似しているが、それとは異なり大学組織の特性を反映した国立大学法人制度が設けられることになった。

公共政策大学院の創設をめぐる議論が展開されている時期に並行してこれらの議論が進められていたのであり、可能性には満ちていたものの、前提となる条件が不確定な中での制度設計は、実際には容易ではなかった。

このように、公共政策大学院の創設に関しては、まず外部から、霞が関の行政機関、とくに人事院による優秀な公務人材育成の要請、次いで、とくに法学部における法科大学院設置に伴う大学院教育の強化の要請、そして最後に法人化に際しての大学改革

の一環としての大学院の拡充の要請という 3 つの環境条件の変化が、それを促したということができよう。

当時、筆者が勤めていた東京大学は、いうまでもなく明治時代の創設以来、わが国の幹部公務員の養成を使命としてきた。第二次大戦後も、わが国の幹部公務員とともに法曹人材の養成を担ってきたが、その東京大学法学部（正式名称は、「大学院法学政治学研究科」だが、ここでは「法学部」と呼ぶことにする。）が、研究者養成に加えて、専門職としての法曹人材養成のために法科大学院を設置することとなった。

法学部内の議論としては、法科大学院の創設によって、法学部の人材育成の重点は法曹人材にシフトし、優秀な学生の志望もそちらに向かう可能性が高い。そのことは、従来の使命の一つであった幹部公務員を中心とする公共人材の養成の比重の低下を招くことになりかねない。

そこで、法学部のあり方として、公共人材の養成においても専門職養成のための大学院を設置すべきではないかという意見が出され、その方向へ向けての検討がなされることになった。

同様に、それまでは公務員をめざしてきた多くの優秀な人材が法科大学院を志望することになりかねないことを危惧した人事院は、公務員試験制度の改革とリンクさせることをめざして、公共政策大学院創設の構想に積極的に参加してきたのである。

また、法人化を控えた大学も、法人化後の大学間の競争時代に、大学改革を構想し、もちろん法学系だけではなく、多くの学部が単独で、あるいは連合して新たな大学院構想を提示しようとしていた。

このような環境変化の中で取り組んだ公共政策大学院創設の構想であるが、それを推進するためには、現実には多くの課題が存在していた。法科大学院は、司法試験とリンクした制度として設計されているため、法律によってその設置基準や使命が規定されており、そのイメージは非常にクリアである。

他方、公共政策大学院は、公務員試験との関係は不明であったし、専門職学位課程の大学院としての制度自体をこれから作らなければならない状態であった。さらに、法科大学院と異なり、何をどのように教え、どのような公共人材を育成するのかという教育内容自体が明確ではなかった。

そして、現在の公務員に必要とされる知識や能力は、いうまでもなくこれまでの法学系の学部や大学院で提供されていたものだけでは充分とはいえない。より広く公務に必要とされる知識、能力を教育する組織をどのように形成すればよいのか。これは、各大学で事情も異なり、現実には、学内の限られた人材、予算の配分に関わる困難な問題であった。

こうした課題が存在しているにもかかわらず、前に進まざるを得ない環境条件の変化に押されて、公共政策大学院設立へ向けての議論がスタートしたのである。その議論は、まず専門職学位課程としての公共政策大学院制度はいかにあるべきかという文

部科学省の検討会で始まった。

3. 育成する人材像

文部科学省での公共政策大学院に関する議論は、2002年の暮れから始まった「公共政策系大学院（仮称）に関する検討会」で議論されたが、実際には、前年2001年の11月に非公式に設置された、行政学、経済学の研究者と人事院、文科省の担当者数名からなる「公共政策系大学院（仮称）に関する事前検討会」で、そのイメージの形成、基本的な論点の整理、あるべき制度の姿等がゼロベースで議論され、整理された。

事前検討会で１年にわたり６回の議論を経て固められた内容が、検討会の公式のアジェンダとして提案され、審議に付されたのである。以下で述べることは、この非公式の事前検討会での議論とそこに提出された資料、そして筆者の私的なメモと記憶に基づいている。

ところで、本稿では、総称として「公共政策大学院」と呼んでいるが、この種の大学院の名称もいろいろある。名称に関しても、法令で規定することが大学院の位置づけを明確にするためには望ましいが、後述するように、各大学で特色が異なり、それが名称にも反映されていることから、法令によって名称を一元化することは難しかった。それが「公共政策系」とあえて「系」を、検討会の名称に入れている理由である。

事前検討会でまず第１に課題とされたのが、公共政策大学院においてどのような人材を育成するかということである。とくに、専門職と銘打つ以上、どのような専門職を育成するかということが明確でないと、設立することの意義が明らかにならないし、当然、そのような大学院をめざす学生も少ないであろう。

法科大学院の場合は、その修了が司法試験の受験資格とされており、大学院教育と資格とが密接に連動している。要するに、一部の例外は設けられているとはいえ、司法試験を受験するには、法科大学院を修了しなければならないのである。

それに対し、公共政策大学院の場合、その修了を公務員試験の前提として位置付けることができるのか。必要条件として位置付けることまではしないとしても、公共政策大学院を修了していることが、公務員試験を受験する上で、あるいは公務員として採用される上で、何らかの特典、たとえば一定の受験科目の免除等に結びつくのか。

そうならば、大学院教育と資格とをリンクさせることができ、大学にとっては、専門職に就くための魅力ある教育課程としてアピールできるし、採用する官庁の側にとっても、優秀な人材をより確実にリクルートすることができる方法といえる。

そのような思惑から、修了資格を公務員試験制度と結び付けることが検討されたが、実際には、乗り越えられない障壁が存在していた。まず、現状でも、大学の学部卒資格で、大学院修士課程修了の学生が受験し、合格して採用されている。それらの者とのバランスが問題とされた。特定の大学院修了者のみを有利に扱うような制度は認められないという理由である。

事前検討会の第 2 の課題は、そもそも公務員として必要とされる能力とはどのようなものであるか、それを特定して、それだけを教える大学院を作ることが難しいということである。公務として必要とされる能力は多様であり、実際に、公務員試験では、すでに行政学の他に、法学、経済学や工学等多様な試験区分が設けられている。それらすべてをカバーするような教育を行う大学院を作ることは非現実的であり、従来のような法学の知識を中核と考える公務員制度改革の発想自体が、このような大学院を構想をするときの限界であったといえる。

実際に、公共政策大学院構想が知られたときに、大学の中では、現在求められる公務員の知識、能力として不可欠の経済学を重視する経済学系の学部や工学系の学部からも、個別に、あるいは法学系学部の構想に相乗りする形で、種々の大学院構想が提案された。

そもそも、公務員として求められる能力はどのようなものなのか。それは法科大学院ほど明確ではない。公共政策の知識、能力と一口にいっても、コアの能力は特定できても、それだけでは専門職としてもつべき知識、能力として充分とはいえないし、さらにそれに加えて必要とされる、あるいは身に付けておくことが望ましい能力の範囲は広く、明確に一定の専門職や資格を特定することができなかった。

公共政策大学院のイメージを検討するに当たって、海外のパブリック・ポリシー、あるいはガバメントと名の付く大学院のカリキュラムや人材育成のポリシーについても調べたが、海外、とくに米国の場合、労働市場が流動的なこともあり、公共機関で必要とする人材をリクルートする場合、そこで必要とされる能力がまず明確にされている。

そのため、公務員をめざす者は、たとえば公務員として要求される経済分析や組織管理、会計等の能力を身に付けるために、それに必要な教育を提供してくれる大学院を求める。要するに、能力を付与してくれる教育に対する需要が、供給者としての大学院を作り出しているのである。

それに対し、わが国の場合は、教育すべき能力が不明確なまま、教育組織としての大学院を作ることが先行したといえよう。言いかえれば、まず入れ物を作る発想があって、そこに何を入れるかはあとから議論されたのである。

また、公務員を育成するといっても、公務員試験と連動しないならば、公務員志望者だけを募っても学生は集まらない。それ以外にこの大学院で身に付けた能力を活かせる職業を示し、進路の多角化を図らなければならない。

公共政策大学院修了者の進路としては、国家公務員、地方公務員に加えて政治家、ジャーナリスト、NPO 等や公共的団体の幹部職員等が考えられるが、その職に必要とされる能力と、大学院での教育の内容は必ずしも符合しているわけではない。その意味で、この大学院での教育は、公務員を中心として広く公共的課題の解決や政策形成に関連する職業に従事する者に必要とされる能力を幅広く付与することとして、結

局、公務員試験や特定の資格と連動することなく、制度が作られることになった。

繰り返しになるが、本来ならば、必要とされる明確な人材像があり、そのような人材を育成するために必要とされる教育内容と学位が定められ、そうした教育を提供するために教員および大学院の組織が考案されるべきなのだが、現実は、漠然とした公務員を中心とする公共的な職業に必要な能力をもった人材を育成するための組織、すなわち大学院を作ることが前提とされ、それから具体的な教育内容が考えられていったということができる。

これを法学系の学部ないし研究科の観点からみれば、設置が決まった法科大学院と並立する形で、法科大学院に所属しない教員や組織を再編する形で公共政策大学院が構想されていった。経済系の学部や研究科の観点からみれば、今日、政策形成において重要な経済分析や政策評価、政策形成等の手法を修得し、実務に応用できる人材への需要の存在を見込んで、大学改革の一環としての発展的改組の一つの選択肢として構想されたといえよう。

4. 教育内容と方法

以上のような経緯から、事前検討会では、専門職としての公共人材の育成のために必要な知識、能力はどのようなものか、修業年限、修了要件、そして学位名称等が検討された。

まず第1に、設けるべき科目であるが、事前検討会の議論では、公務員、とくに事務系の国家公務員の人材育成が対象であったことから、法学、経済学、政治学なかでも行政学が必須の主要な学問分野として認識されていたが、どのレベルの知識を教育するかについては、入学してくる学生のバックグラウンドが何かによって、異なることが問題となった。

すなわち、法学部を卒業して入学してきた学生の場合、法律学の基礎的な知識は有しているが、経済学は未修であることが多い。逆に、経済学部の卒業生の場合には、法律学については基本的な知識を有していない可能性が高い。政治学については、それが法学部に所属する大学と、政経学部として経済学と同一の学部に置かれている場合とがあり、それによって、基本的な知識を有しているか否かは一概にはいえない。

このような事情から、公共政策大学院では、どの学部の出身であるかによって、カリキュラムの内容を調整する必要があった。出身学部で学んでこなかった科目については、学部レベルの入門授業を提供する必要があるからである。

これは、法科大学院における法律学の未修者と既修者の区分に類似している。法科大学院の場合、既修者は2年で修了できるが、法律学の未修者は修了まで3年の年限を要する。公共政策大学院の場合、法律学、経済学、政治学のすべてを既修で入学してくる学生はほとんどいないであろうが、問題となるのは、法学部、経済学部（ないし政経学部）以外の学部から入学してきた学生の場合である。

法律学、経済学等すべて未修のこのような学生に対しては、手厚く基礎的教育を行う必要がある。修業年限内に、そのような教育を行うことは、カリキュラムの設計が複雑になるとともに、教育する側の負担も増えることになり、大学院の設置がそれだけ難しくなる。

また、公共政策大学院は、学部卒の学生に専門職として必要とされる知識、能力を教育することを目的とするが、それが実務の世界で役立つ能力でなければならないことから、実務に結びつく教育の提供が必要である。従来、次世代の研究者の養成を目的として作られてきた大学院で、誰がどのように実務教育を行うかも課題であった。

これは、第2の論点の修業年限とも関連している。修士課程であることから、2年が標準であるが、海外の大学院が実務経験のある者を積極的に受け容れているように、実務経験のある者、とくに公務員としての能力を高めるために現職の公務員が派遣等によって入学することは歓迎される。

しかし、彼らはすでに実務の経験を有しており、改めて実務経験について多くを学ぶ必要はない。したがって、実務経験者には、1年で修了を認めてもよいという考え方もありうる。その場合、実務経験者をどのように定義するか、1年で充分な教育を行い、修了要件を満たせるように授業を提供できるかなど、関連する課題は多い。

この修業年限に関して第3に、仮に1年で修了できることにした場合、それを希望する学生が、たとえば地方公務員の経験をもつ者が国家公務員を志望する場合のように、新たに公務員をめざし公務員試験を受験しようとするならば、当時は入学した4月の翌月の5月に1次試験が実施されていたことから、それを受験することになる。それでは、公共政策大学院での教育が公務員としての能力の評価にほとんど役立たない。

標準の2年修了の場合にも、実質的な教育の効果が評価されるのは、1年めの教育だけである。この点でも、公務員試験とリンクしていない公共政策大学院のあり方が課題となった。

第4の論点は、修了要件である。従来の研究者養成を目的とする修士課程では、修士論文の提出が必須であったが、専門職学位課程の場合は、研究能力よりも実務で役立つ能力の修得が目的のため、学位論文の提出は必須の要件ではないと考えられた。そのかわり研究者養成のコースよりは多い科目を履修して単位を取得することを修了要件とすることとされた。

むろん修了に当たって論文提出を否定するものではないが、この論文提出を修了要件からはずすことについては、若干の議論があった。とくに、制度が作られ各大学で公共政策大学院のあり方を設計する段階で、これまでの論文の提出を必須の要件とする修士課程のイメージに反することから、反対があったと聞いている。

つまり、修士論文を書かないで修士号を与えるような大学院はありえないという、伝統的な大学院のイメージに反するという理由による反対である。海外の同様の専門

職大学院（プロフェッショナル・スクール）をモデルとして設計された大学院であり、海外では修士論文が要件とされていないのであるが、公共政策大学院の制度形成に当たっては、このような大学人の認識も障害の一つであった。

第5に、公共政策大学院の学位名称については、かなり議論があったところである。一定の共通の要件を満たして設置された専門職大学院であることから、学位名称は統一されるべきであることはいうまでもない。しかし、この公共政策大学院に関しては、それが実現しなかった。

その理由は、公共政策大学院の設置を計画していたいくつかの大学で特定の学位名称の使用を準備しており、また通常の修士課程として公共政策系の修士課程を設置し、専門職学位課程制度の創設に伴って専門職大学院に移行しようと計画している大学では、すでに一定の学位名称が使われていたからである。

その結果、「修士（専門職）」は共通しているものの、その前に付ける名称に関しては、各大学が独自に決めることができ、各大学で「公共政策修士（専門職）」、「公共政策学修士（専門職）」、「公共経営学修士（専門職）」等異なる名称の学位が授与されることになったのである。

この学位名称が統一されなかったことは、公共政策大学院のその後の展開にとって不利な状況を作り出したことは否定できない。一定の共通の学位名称を独占することによってはじめて、特定の専門職に必要な能力の証明になり、入学を希望する学生にとっても、採用する側にとっても、客観的で共通した能力を保障することになるからである。

現実には、類似した異なる学位名称が多数存在し、中には専門職学位課程ではない通常の大学院も類似した学位名称を用いていたため、社会において混乱を招き、信用を損なう可能性があることは否めない。

ところで、学位名称に関しては、公共政策大学院にとってさらに不利となる事情が存在する。公共政策大学院の場合、修業年限は原則2年間であり、2年で所定の単位を修得して「修士（専門職）」の学位が授与される。それに対し、法科大学院の場合は、修業年限は原則3年であり、授与される学位は「法務博士（専門職）」であるが、法学部を卒業して法科大学院に入学した法学既修者の場合は、2年で同じ学位を取得できる。

その結果、法学部を卒業して、法科大学院に進んだ場合と公共政策大学院に進学した場合とで、修業年限は同じなのに、法科大学院は「博士」、公共政策大学院は「修士」という差が生じることとなるのである。

この点については、同じ専門職大学院で、同じ期間履修したにも関わらず、学位に差が出ることは、制度のあり方として望ましくないと思われ、関係者に抗議もしたが、法科大学院の学位は法定されており、他方、公共政策大学院は一般の専門職学位課程の制度に基づくものである以上如何ともしがたいという見解が示され、両者で差異が

存在するまま、制度化されることになった。

以上のように、公共政策大学院の教育内容や方法については、修了に絶対的に必要なコアとなる科目にせよ、修業年限にせよ、修了要件にせよ、また学位名称にせよ、明確に基準や要件を定めないまま、各大学の事情を考慮して柔軟に対応できるように、公共政策大学院としてのあるべき基準をガイドラインで定めることとし、設置認可の最低限の要件は専門職大学院に共通の設置基準でのみ定められた。この点は、厳格に専門職大学院としての要件を法令によって規定した法科大学院とは大きく異なっている。

なお、当時、公共政策大学院は、事務系幹部公務員にふさわしい人材の育成をめざし、法学部、経済学部、とくに法学部の公法系の教育の延長発展型として設計された感が強く、その枠組から脱することができなかった点は、残念に思われる。

今にして思えば、法律学、経済学、政治学と同様の比重で、データサイエンス系の科目を必修化しておけば、まさに現在求められている文系理系の能力を合わせもつ二刀流の人材を育成できたであろう。

5. 設置形態

これまで述べてきたような目的、内容をもつ公共政策大学院を設立する場合、大学が新たに必要な教員を雇用し、独立した研究科を設置できれば、それがベストである。独立研究科の創設が無理な場合にも、学部の上に他の大学院の専攻と並立して独立専攻を設けることが可能であれば、大幅な教員の増員なくして設置できるといえよう。

しかし、制度上構想されている公共政策大学院の場合、法律学、経済学、政治学等、当時多くの大学で複数の学部で教育を行っている科目を合わせて教える必要があり、既存の学部内に独立専攻を置く場合には、その部局で調達できない教員を新たに雇用しなければならない。既存の他学部から異動させることができればよいが、それは多くの場合、容易なことではない。

とくに国立大学の場合、2004年度から法人化することが予定されており、内部組織や人事制度については各大学の判断による弾力的な決定が可能になるが、大学に配分される財源の総額はむしろ減額される可能性があり、一つの研究科を創設するために多数の教職員を新たに雇用することは不可能であった。

そこで、既存学部の人的資源を活用し、既存学部から一定の独立性を保った新たな大学院を、設置基準が定める要件を満たして作らなければならないことになったが、現実にこの難解な方程式の解を見出すことは至難の業であった。

とくに、法学部の場合、既述のように、同時に専門職大学院として法科大学院を創設するケースが多く、その場合には、他の専攻等との併任を制限されている法科大学院に既存の教員の多くを割かなければならないこともあり、公共政策大学院へ充分な人材を割く余裕はない状態であった。

そこで、大学のもつ法学部、経済学部の人的資源を最大限活用して質の高い教育を提供することができる公共政策大学院を作ろうと計画していた大学では、組織上新たな工夫が必要とされたのである。

東京大学をはじめ、いくつかの国立大学ではこのような課題に直面していたが、そこで考案されたのが、公共政策大学院を、従来のような教員、学生が所属する、研究教育に責任を負うことのできる一体的な組織として創設するのではなく、学生が所属する教育部門と教員が所属する研究部門を分離し、研究部門には大学院の管理運営に責任をもつ少数の専任教員のみが所属し、他の教育担当の教員は、既存の複数の学部に所属しつつ兼担で公共政策大学院で教育を行う仕組みである。

これは、学校教育法で認められている「学部以外の教育研究上の基本となる組織」に該当し、東京大学の情報学環・情報学府をはじめ若干の先例があった。この仕組みを適用し、小さな研究部門と大きな教育部門を置き、両者の間に密接な連携を図ることによって、専任教員は少数としつつ、他の教員は既存の学部に所属させて大学がもつ人的資源の最大限の有効活用を図ることにしたのである。この仕組みが認められることによって、多くの大学で、公共政策大学院の設置が現実的なものになったといえよう。

しかし、実際には、文部科学省が求める責任ある管理運営ができる組織体であるためには、それなりの数の専任教員が所属する一定規模の研究部門が必要である。他方、既存の学部からすれば、兼担が可能とはいえ、割かれる人的資源は少ない方がよい。そこで、組織のあり方をめぐって、各大学でさまざまな学部間交渉が展開された。

その事情は、各大学によって異なるであろうが、以下では、最初にこの仕組みを採用して公共政策大学院を創設した東京大学の例について述べることにしたい。

なお、この仕組みで、教育部門は「教育部」、教員が所属する研究部門は「研究部」と呼び、東京大学の場合には、それぞれ「公共政策学教育部」、「公共政策学連携研究部」が正式の組織名称である。しかし、名称が長く混乱を招く可能性があるので、ここでは通称として合わせて「公共政策大学院」と呼んでいる。

筆者が所属していた東京大学法学部では、国立大学の法人化と法科大学院の設置が現実味を帯びてきてから、伝統的に法学部が担ってきた幹部公務員育成のための大学院設置の検討が始まった。

当時、検討が進められていた公務員制度改革、とりわけ公務員試験改革を睨みながら、公務員試験に連動した専門職を養成する大学院を、すでに既存の研究科の一専攻として存在していた専修コースの発展形態として構想したのである。

その段階では、これからの幹部公務員に必要とされる知識として法律学はもとより、政策プロセスの管理に必要な政治学、そして法学部ではこれまで教えてこなかった高度の経済学を教育する大学院を構想した。このような大学院を、法科大学院と同時に並列的に設置することによって、法人に移行するタイミングでの組織的発展をめざし

たのである。

だが、ほぼ同時期、同様に学部組織の改革を検討していた経済学部でも、公共政策に関する実務的能力を身に付けた人材育成をめざした公共政策大学院の創設を検討していた。そこでは、政策実務に関して法学教育の導入が検討されていた。

学部組織の改革は、それぞれの学部が提案し全学的にオーソライズされ、文部科学省に申請され大学設置審議会で承認されて、晴れて設置となるが、いうまでもなく、提案したのが異なる学部とはいえ、一つの大学でほぼ同内容の大学院の設置が、しかも同時に認められる可能性は低い。

そこから、学内における長く厳しい交渉過程が展開されることになった。総長、本部から、両学部で協議し、統合した案を提示して欲しいという要望があり、学部間の交渉に入ったが、いうまでもなく、それぞれが、自分たちが主導権を取り、自分たちの構想を主軸に据えようとして容易に譲らず、その間に、他の学部からも公共政策に関する教育を担う大学院構想が提案されるなどして、事態はかなり紛糾した。

法、経両学部は、それぞれカルチャーも大いに異なり、ディシプリンの性質も教育方法も異なる。いかに実務の世界では両方の知識、能力を保有していることが重要とはいえ、容易に統合できるものではなく、また一方が他方の方式に同化することも困難であった。

この間、文部科学省から、非公式に一定規模の教員組織をもった独立研究科ならば認められるという提案も出されたが、これは、法科大学院の独立研究科への移行に結びつきかねないことから、学部と法科大学院の一体性を重視する法学部から猛反対の声が上がり、受け容れられなかった。

この状況に、総長、本部サイドから、先に述べた「学部以外の教育研究上の基本となる組織」の案が出された。それは、学生が所属する教育部のみを設置し、教員はすべて既存の両学部に所属したまま、兼担として研究部に籍を置くというアイディアであった。要するに、専任の教員をもたない名目的な研究部と学生のみの教育部とするという案である。

これは確かに、既存の所属関係はそのままにして人的資源を活用する妙案ではあったが、文部科学省からは、教育の管理運営に責任を負うという大学院としての組織要件を満たしていないという指摘があり、見直さざるをえなかった。

そのため、一部の教員を研究部の専任に配置し、大学院の管理運営に責任を負える体制を作って再度交渉に及んだ。その結果、できるだけ研究部に所属する教員の数を多く配置せよという文部科学省の要求と、できるだけ少数の教員しか配置したくない学部側の押し問答となり、最終的に専任教員のダブルカウント等の裏ワザも使った妥協案が提示されるに至った。

結局、総長、担当副学長の仲介で、この案を両学部が受け容れ、文部科学省も承認して、公共政策大学院の設置過程における最大の難関を突破することができた。この

組織案が認められたことで、その後、北海道大学を含む複数の大学の公共政策大学院組織のモデルとなったのである。

ここで述べた組織の問題は、公共政策大学院に固有の設置のための要件ではない。同様の組織形態を工夫することにより、他の大学院の創設にも応用することができる。設置基準との関係でいえば、充分に管理運営の責任体制が確保されていることが重要であり、それには、専任教員の数と兼担等のカウントの仕方が論点となる。そこで、最後に、教員組織についても触れておこう。

6. 教員組織

上述のように、公共政策大学院を創設するためには、その教育に従事する一定数の教員が必要である。新規に優れた人材をリクルートできればよいが、当時の、そしておそらく現在でも、大学の資源によって新たに多数の教員を専任として雇うことは困難である。

このような事情は多くの大学に共通しており、そのために、教員の配置に関しては、さまざまな制度上の工夫が凝らされていた。

専門職大学院の場合、当時の設置基準上、専任教員の数は、学生15人に対して一人であり、仮に学生定員が一学年50人だとすると、修業年限が２年であるから、学生定員は100名。したがって、専任教員は、100÷15≒6.66で、最低限７名必要である。専門職学位課程の場合、専任教員のうち30％は実務家教員でなければならないとされていたから、7×0.3≒2.1で、最低３人の実務家教員が必要になる。

実務家教員は、一定年数以上実務に就いた経験を有する者であり、多くの公共政策大学院では新たに雇用しなければならない。公共政策大学院の場合の実務家教員とは、長年公務員として勤めた経験を有する者などが対象となる。リタイアした適格な人材がいればよいが、おらず、現職の公務員等を雇わざるを得ない場合には、常勤として一定期間教員を務めることが難しいケースも珍しくない。そこでそのような場合を想定して、制度上、実務家の専任教員に関しては、当面の間、「見なし実務家教員」と呼んで、実務家専任教員の３分の２は非常勤でもよいこととされた。

実務家以外の専任教員の場合も、大学によっては、配置が難しいケースがみられた。とくに法学部の場合、法科大学院の専任教員として多くの教員が割かれたため、残りの教員の中から公共政策大学院へ専任教員として配置すると、学部の専任教員数がタイトになりかねない。

そこで、これも当面の間であったが、公共政策大学院と法科大学院の専任教員は、それ以外の研究者養成の研究科の専任教員としてもカウントすることが認められた。先述したダブルカウントとはこのことである。このようなアクロバティックな数合わせを駆使して、人的資源の合理的な活用を図ることによって、公共政策大学院の設置が認められたのである。

このような複雑な制度設計が行われた背後には、いうまでもなく、法曹人材の育成に対抗して、優秀な公務員の育成、採用を図ろうとした人事院をはじめとする行政機関の要望と、それを利用して、大学改革の波に乗り遅れないように発展を図ろうとした大学側、そしてそれを支援していた文部科学省が、何としてもこの機会に制度を作り、2004年度から公共政策大学院を発足させたいという思いがあったといえよう。

当初は、法科大学院と同様に、しっかりと詳細を法令で規定し、教育機関としての枠組や基準を明確に定めることをめざして検討を始めた公共政策大学院制度であるが、法科大学院の設置や国立大学の法人化という大きな環境の動きと、2004年度の開始時に設立するというタイムリミットから、公共政策大学院固有の制度の制定は実現せず、専門職学位課程一般の設置基準の下で公共政策大学院として満たすべき要件をガイドラインで示すこととなった。

7. 公共政策大学院制度の施行

専門職学位課程としての公共政策大学院制度は、2003年にスタートした。

設置をめざす大学は、公表された設置基準、ガイドラインに従って詳細な大学院の教育内容の設計を行い、設置を申請した。そして、秋に設置が認可ないし承認された。

この間、設置をめざす大学では、学内の調整を行うとともに、詳細な教育内容、カリキュラムの作成、教員の配置換え、新規の採用、校舎や教室の手配、そして夥しい数の規則の制定等を行った。そして、年度末までに実施される入学試験の準備に忙殺されたといってよい。

それに耐えて、第1期の公共政策大学院が初めての学生を受け容れたのが、2004年の４月である。だが、実質的に大学院創設の苦労をしたのは、それ以降の大学院としての教育を開始した後である。それ以降は、冒頭にも述べた設立過程の第3ステージに当たるが、それについては、機会があれば論じることにしたい。

専門職学位課程の公共政策大学院は、すでに2003年の制度創設時に、既存の公共経営学研究科を専門職学位課程に転換した早稲田大学（2020年９月入学者を以って専門職大学院としての学生募集を停止）、2004年制度創設時に設置された東京大学と東北大学、そして翌2005年に北海道大学と一橋大学、2006年に京都大学に設置され、2007年には、在来型研究科として設置されていた明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科が、専門職大学院へ移行した。これらの内、東京大学、一橋大学、北海道大学、京都大学の４校が、前述した研究部、教育部からなる組織形態を採用している。

法科大学院は、その後、志望者の大幅な減少から閉鎖したところもあるが、公共政策大学院に関しては、その後も一定数の人材を内外に輩出し続けている。ただし、当初の目的であった公務員養成に関しては、志望者は大きく減りつつある。だが、その原因は、公共政策大学院側の教育の問題というよりは、社会の変化とそれに適応することができない公務員制度にあるといえよう。

以上、専門職学位課程の公共政策大学院制度の制定過程を描写してきたが、上述のように、公務員試験との連携が実現せず、育成すべき人材像も、公務に従事する人材として必要とされる能力も明確ではなく、さらには固有の設置基準も定められず、多様な組織形態も許容し、必要教員数を何とかカウントすることによってスタートせざるを得なかったのが、発足時の公共政策大学院の姿である。

このようにいうのは、あまりにも自虐的な描写と受け止められるかもしれないが、公共政策大学院の制度設計に携わった者としては、行政改革、大学改革の波乱の中で、小舟かもしれないが、何とか希望を持って船出させることができ、その後も順調に航行しているのではないかと思っている。

本稿は、宮脇淳先生の退職記念論文として寄稿させていただいた。

宮脇先生は、お互い若かりし時代から存じ上げているが、初めてお目にかかりご一緒に仕事をしたのは、たしか政府関係の調査プロジェクトであったと記憶している。その後、北海道大学に移られ、公共政策関連の研究や、まさに公共政策大学院の創設に関して、しばしばお会いした。そして、何よりも一つの目標、すなわち地方分権改革推進のためにご一緒したのが、先生が事務局長を務められていた地方分権改革推進委員会においてである。

私は、地方自治の一研究者として、委員会の活動のささやかなお手伝いをしたに過ぎないが、札幌と東京を頻繁に往復しつつ、委員会のために精力的に活動されていた先生のお姿を忘れることができない。あれから10年以上経ち、時の流れの速さを感じる。この度、宮脇先生が定年退職されると伺い、寄稿を即座に承諾したが、先生には、これからは学内外のさまざまな職務に縛られることなく、これまで取り組めなかった課題の研究や、社会活動においてますますのご活躍を期待するとともに、健康に気を付けて、次の世代をご指導いただきたいと思う。

Introduction to the Process of Establishing a Public Policy Graduate School System

MORITA Akira

Abstract

In Japan, the public policy graduate school system as a professional graduate school was established in 2004. This graduate school system was created in conjunction with administrative, civil service system, and legal education reform. Many issues were considered during the process, such as the mission of the graduate school, educational content, and school organisation. Participating in this process, I think that in the turmoil of administrative and university reform, we were able to launch a public policy graduate school, which is nothing more than a small boat with hope, and I assume that it has been sailing smoothly since.

Keywords

Public policy graduate school system, professional graduate school, civil service, administrative reform, university reform