

特別記事

中村昭雄君学位請求論文審査報告

中村昭雄君より提出された博士学位請求論文は、『日本政治の政策過程』（芦書房）二二九頁である。論文の構成は次の通りである。

第I部 政策過程の理論

第1章 現代日本の政策過程モデル

第2章 政策過程におけるアクターと制度的要因

第II部 政策過程の事例研究

第3章 売上税廃案と選挙

第4章 電電公社の民営化と臨調答申

第5章 行財政改革と健康保険法改正

第6章 公職選挙法改正の政策過程

第7章 日米貿易摩擦における日本の対応

第III部 政策論的アプローチの提唱

第8章 新しい政策過程モデル

以上の論文構成によっても明らかのように、中村君は、本論文を通じて、現代日本の政策過程に関する理論的再検討を行うとともに、政策論的アプローチを重視する立場に立つて多数の事例分析を試み、新しい政策過程モデルの構築をめざそうとしている。いうまでもなく、日本における政策過程の実証的な研究は、近年もつとも活発化している研究分野の一つであるが、本研究は、まさにこうした学界の動向に対応するものにほかならない。以下、本論文の内容要旨を紹介する。

第I部第1章では、現代日本の政策過程についてのこれまでの研究成果が紹介、検討されている。政策過程研究は、アクター論的アプローチと政策論的アプローチに大別されるが、今日まで官僚優位論や政党優位論など、政策過程に参加するアクター（人物、機関、組織）の影響力を測定するアクター論的アプローチが主流であったため、ともするとアクター間の優劣に関心が集中するきらいがあった。中村君は、このようなアクター論的アプローチのみでは、ある特定の政策分野の政策過程の分析から、わが国の政策過程全般について一般化される危険性があると主張し、政策過程の全体像により実証的に迫るためには、このようなア

クター論的アプローチのみならず、政策論的アプローチが有効でありこれを活用する必要性があることを強調している。中村君が、本章において、一九六〇年代の篠原一モデルや升味準之輔モデルにはじまり、八〇年代末の山口二郎モデルや高橋秀行モデルにいたるまで政策論的アプローチによる現代日本の政策過程の理論モデルを網羅的に整理し、先行研究を丹念に吟味するとともに、これまでのこうしたアプローチによる研究成果と論点とを明らかにしている。

第2章では、第3章以下の事例分析に先立ち、政策過程を規定していくアクターならびに政治制度を検討している。いうまでもなく政策過程には、さまざまなアクターが多元的に存在しているが、中村君は、政策過程を規定していくアクターとして政党、官僚、利益集団、世論、内閣、裁判所のほか、外圧をとり上げ、それぞれの特質を論じている。また、政治制度による規定要因として、国会が短い会期制をとっていることや選挙制度が挙げられるとの認識のもとに、それらがもたらす影響についてもこれを取り上げ、検討を試みている。現代社会では一般に行政国家化現象が進行し、国会は形式的な審議機関に変質したとみる見解が有力であるが、中村君は、かならずしもこれに同調せず、むしろ政策決定過程に及ぼす種々の国会制度、慣行に注目し

ている。

第II部第3章以下第7章までは、事例研究である。第3章では、一九八六～八七年の売上税廃案の政策過程を検討している。衆参同日選挙により衆議院三〇四、参議院一四二議席の圧倒的多数を占めた自民党が、なぜ売上税の導入に失敗したのか。中村君は八七年一月の自民党大会、同年二月の税制改革推進全国会議、さらに同年三月の参議院岩手選挙区補欠選挙を三つの節目とみて、まずこの間の動向を検討している。中村君は、売上税問題における政策課題の形成は、総理の指示によるトップ・ダウンによるものであり、八七年の党大会の時点で、税制改革が本格化する一方、はやくも地方幹部から懸念の声があがったこと、さらに同年二月の税制改革推進全国会議以降は党内外の売上税反対の動きとその沈静化をはかる党執行部の攻防が激しくなり、同年三月の参議院岩手選挙区補欠選挙で自民党が敗北した後は、廃案への動きが加速化したことなど、売上税が廃案にいたる過程を詳細に検討した上で、廃案となった主要な要因として自民党自体に内在する選挙基盤や組織構造の問題点をあげている。すなわち自民党衆議院議員三〇四名のうち、二〇%の七一名がすでに総選挙の際、大型間接税や「マル優」廃止に反対すると公約しており、多くの

自民党議員は、「党議決定」と「選挙公約」の板挟みになつており、絶対多数の内実は、一方で支持基盤の弱い議員を多数抱え込むという側面があり、党の政策を推進するにはそれがかえって「足かせ」として作用したことが指摘されている。一般に政党の党議拘束が強いとされるわが国でも、政党の利害と議員の利害とのズレが生じ、政党が党議拘束で議員をコントロールしようとしても、議員は個人の利益を優先し、別の行動をとることがあるのである。

第4章では、電電公社の民営化の政策過程を検討している。臨調答申前、臨調答申後、電電改革三法案国会提出期の三期に分けて、政府、自民党、郵政省、通産省、電電公社、財界、労働組合等の影響力、対立関係の変化を検討し、電電公社の民営化路線が、電電公社の財務体質の悪化、ユーザーの批判、さらには資料調達門戸開放の外圧などを背景として、第二次臨時行政調査会（第二臨調）によってはじめて具体的に提起されたこと、同調査会によって示された民営化のガイドラインに対しては、種々の抵抗があったが、第二臨調の基本答申が一貫して決定的影響力を及ぼしたこと、電電法案の作成ステージでは、郵政省を中心に官僚主導で進められたが、付加価値通信網である第二種事業（VAN）の規制の是非をめぐることは通産省との間に対立

が生じ、最終的には、自民党四役の裁定で決着をみたこと、などが指摘されている。なお、電電改革が国鉄の分割・民営化と比べると、かなりスムーズに行われたことについては、中村君は、全電通が法案審議の段階で、絶対反対の方針から法案修正の要求に戦術を転換したことが大きな要因と説明している。

第5章では、一九八四年の健康保険法改正の政策過程を検討している。健康保険法改正は、概ね厚生省の原案通りに認められ、終始厚生省の主導の下におこなわれたかに見えるが、実際には、第二臨調や第一次行革審の基本方針に沿っておこなわれたものであったこと、また法案作成段階で厚生省が主導権を握ることができた背景には第二臨調や第一次行革審のほか、自民党改革推進派の支援、あるいは大蔵省の支援などがある一方、日本医師会の影響力低下があったこと、さらに国会審議では、修正案作成や野党との折衝などで社労族の果たした役割が大きかったことなどが指摘されている。とくに財政危機の深刻化の中で、族議員の行動パターンが「利益代表」のみならず、場合によっては「利害調整」の機能を担うようになってきたとの指摘が的をえている。

第6章では、衆議院議員定数は正という政策領域につき

四つの事例を検討している。衆議院議員の定数は正は、大都市を中心とする急激な人口移動による一票の投票価値の不均衡を是正する目的で、一九六四年、七五年、八六年、九二年、九四年の計五回おこなわれたが、ここでは九四年を除く四回の定数は正の政策過程を分析している。六四年の定数は正は、一二選挙区で総定数一九名を増員させるもので、その政策過程は、終始政府主導・審議会答申中心で行われたところに特徴があり、七五年の正は総定数を一一の選挙区について二〇人増加させるもので、改正の背景には「金権選挙」「企業ぐるみ選挙」の批判があり、各党合意による定数は正がはかられたことが指摘されている。八六年の定数は正は「8増7減」であるが、これに直接のインパクトを与えたのは、八五年七月の最高裁判所による衆議院議員定数配分規定に対する違憲判決であった。この時の定数は正は与野党による実務者協議でも調整がつかなかったが、議長調停により政策決定ステージで決着しており、司法の判断とともに議長の果たした役割の大きさが指摘されている。また九二年の定数は正は、「9増10減」を内容とするが、リクルート事件、共和事件、佐川急便事件など、一連の不祥事に対する政治改革の一環としておこなわれ、合意形成の方法は、各党間の協議を重視するもので、

中村君は七五年の定数は正と同じパターンとみることができると指摘している。このように四つの事例をみると、たとえ同一の政策領域であっても、政策過程は、審議会・政府主導の場合もあれば、議員・政党主導の場合もあり、同一の政策過程をとっているわけではないことを示している。第7章では、日米貿易摩擦における日本側の政策過程に焦点をあて六〇年代後半から八〇年代にかけての代表的な貿易摩擦である繊維、農産物、自動車をめぐる事例をとり上げている。中村君は、繊維交渉が沖繩返還と深くかかわっていたこと、あるいは農産物交渉が対米譲歩容認の総合農政派の影響の下にあったこと、そして自動車問題の交渉では利益集団よりも両国政府の共同歩調の方針が決定的であったことなど、それぞれの政策過程には、独自の特徴があったことを認めつつ、これら外圧のからむ三つの事例には、共通した特徴が認められることを指摘している。すなわち第一に、日米友好関係を堅持するという命題のもとに最初から日本政府の解決の方向が決まっており、解決のためには首相をはじめ政府首脳、与党、財界は、おおむね譲歩をする覚悟があったこと、第二に、利害関係のある業界団体の激しい反対運動に対しては、族議員が説得にあたり、政府と業界の仲介者として利害調整機能を果たしたこと、

第三に、政策決定ステージでは、国会の委員会や本会議での議論はあるものの、立法過程を伴わない場合が多く、政党の議員の役割は、ある程度制約されることになったことなどである。

第Ⅲ部第8章は、本論文の結論というべきものである。

中村君は、一〇にのぼる事例の検討にもとづき、政策ステージごとに主要アクターの整理を試みる一方、そうした作業を基礎として自らの「日本の政策過程モデル」を提示している。同君の提唱する政策過程モデルは、政策を政治・経済システムの維持・擁護を指向する「ルーティン型」と現状の政治・経済システムの変革を指向する「非ルーティン型」に二分し、「ルーティン型」では、政策課題の形成、政策作成ステージのいずれの段階でも官僚に主導権があり、政策決定ステージに至りはじめて議員、政党に主導権が移ることが指摘され、「非ルーティン型」では、政策課題の形成ステージで強力なアクターが多元的に存在し、課題の形成にあたっては、①総理主導、②内閣主導、③与党主導、④審議会主導、⑤裁判所判決主導などのタイプがあること、しかしこの場合でも、政策作成ステージではやはりルーティン型と同様に官僚主導であり、政策決定ステージにおいて、議員、政党が中核となることなどが結論づけられてい

る。すなわち政策過程一般を官僚主導とか政党主導というように単純化してしまうことは、政策過程の実態を見失うことになりかねず、政策類型ごとに各ステージにおけるアクターの役割を見きわめる必要があるというのが同君の主張である。

以上、中村君の論文の概略を紹介してきたが、全体として評価すべきは、次の二点である。

まず第一に、従来の政策過程論の議論を過不足なく把握し、そうした議論の流れを自らの立場で位置づけ、それにもとづいて多数の事例研究をおこなっている点である。いうまでもなく実証的な政策研究は、一九六〇年代以降アメリカを中心に発展し、わが国では七〇年代以降急速に活発化した研究分野であるが、政策過程の究明は、今日の政治学のみならず、日本研究においても最も重要かつ主要なテーマの一つとなっている。それゆえこのようなテーマに挑戦すること自体、きわめて有意義なことであるが、同君は、政策ステージを「政策課題の形成」「政策作成(立案)」「政策決定」の三段階に分けた上で、多くの事例研究を積み重ね、例えば、同一のアクターが三つのステージすべてをコントロールするわけではないことや、複数の強力なアクターが多元的に存在するのは、原則的に政策課題の形成

ステージであることを実証するなど、着実な成果を導いていることは、評価に値する。

第二に、多数の事例研究を踏まえ、政策論的アプローチの視点から、その理論構築を試みている点である。同君は政策ステージの三段階に分けて考えるだけでなく、同時に、政策類型についても、「ルーティン型」と「非ルーティン型」に二分し、政策過程を政策ステージと政策類型とを交錯させてとらえることを提唱している。政策類型を「ルーティン型」と「非ルーティン型」に二分することについては、後述するように若干の補訂を必要とするかもしれないが、中村君が金融政策、農業政策といった特定の政策領域によって政策を分類するのではなく、同じ政策領域であっても、それが現状維持ないし修正の範疇にとどまるものか、あるいは変革を目指すものであるのか、その政策が何を指向するのといった視点から政策を類型化していることは、注目に値する。中村君が提唱する政策過程モデルは、何よりも簡潔であり、多くの事例研究を踏まえていることで、説得力に富んでいる。

もとより本論文にも、当然のことながらいくつかの課題が残されている。将来解決すべき課題として次の点を指摘できる。

第一に、中村君自身が自覚しているように、事例研究が「非ルーティン型」にかたよっていることである。現実の政策過程は、圧倒的に「ルーティン型」が多いわけであるから、「ルーティン型」についての本格的な事例分析をさらに重ねる必要がある。そうすることによって、同君のモデルも、一層精密なものになると思われる。

第二に、中村君が、本論文において、政策過程を「ルーティン型」と「非ルーティン型」の二つに分けるべきことを提唱しているが、「日常型」と「非常時型」の違いを指しているのか、それとも通常の「組織的決定」と「政治的決定」の違いをいっているのか、必ずしも明確に説明されていないことが指摘できる。危機対応の決定は、当然のことながら「非ルーティン型」とならざるをえない。しかし、政治的対立が大きく、かつ世論が注目した政策の場合も、官僚と一部族議員の了解だけでは、ことは済まない。かりにこの場合も「非ルーティン型」というならば、誤解を避ける意味からも、むしろ別の名称を与えた方がよいのではあるまいか。

しかし、このような問題点や課題が残るにしても、これらは、同君自身によって将来十分解決できるものであり、決して本論文の持つ価値自体を損なうものではない。審査

員一同は一致して、中村君の研究が従来の研究に新しい角度から果敢に挑戦するもので、日本政治研究の発展に寄与するものと考え、同君に博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと判断する。

一九九九年六月一八日

主査 慶應義塾大学法学部教授 寺崎 修

法学研究科委員法学博士

副査 慶應義塾大学法学部教授 小林良彰

法学研究科委員法学博士

副査 慶應義塾大学大学院 曾根泰教

政策・メディア研究科教授

法学研究科委員