

学位論文題名

POLICY NETWORKS AND POLICY-MAKING PROCESS:
A COMPARATIVE STUDY OF EDUCATION AND
ODA REFORMS IN JAPAN 1984-2008

(政策ネットワークと政策形成過程：

1984-2008年における日本のODA改革と教育改革の比較研究)

学位論文内容の要旨

本稿は理論の面では、所与の政策領域における政策ネットワークの存在が政策形成にいかなる影響を与えるのかを検討する。また政策実務の面では、日本の政策形成過程がいかなる特徴を持つものであるかを分析する。この研究を通じて、幾つかの政策決定過程の分析アプローチを概観する。そのなかでも、政策ネットワーク・アプローチは本研究が採用するアプローチであり、これについては詳細にわたって検討する。本研究は日本の政治システムを多元主義と捉える見方と、エリート主義として捉える見方、これら二つの立場を念頭に置きながら、日本の政策形成がいかなるかたちで行われているかを明らかにする。

第二章が示すように、政策形成過程研究のアプローチは多様である。本研究第二章では以下のアプローチについて検討するつもりである。具体的に言うならば、政策背景に注目したアプローチ、内容に着目したアプローチ、政策の強度や短所を分析するアプローチ、さらに制度的アプローチ、エリートを分析するアプローチ、集団に着目するアプローチ、そしてネットワーク・アプローチ、社会・経済アプローチ、合理的選択アプローチ、漸増主義アプローチ、理念的アプローチ、包括的アプローチである。それぞれのアプローチは自らを政策形成過程に関する最良のアプローチであると主張する。しかし、それぞれのアプローチを分析して明らかになることは、批判を受けないアプローチはひとつもないということである。日本の政策システムはふたつの矛盾した特徴がある。すなわち、わずかなアクターが政策形成を行うという政策形成における安定性と、異なる政策セクターにより様々な規模の改革が(すなわち、あるセクターでは大規模な改革が、別のセクターではわずかな改革が)実施されるという不安定性のふたつの特徴である。本研究は同じ政策システムにおけるふたつの異なるセクターによる政策を比較分析する。そして、日本の政策形成におけるふたつの矛盾した特徴を分析し統合するうえで政策ネットワーク・アプローチが最も適したアプローチであることを主張し、それを本稿の分析手法として採用する。

本稿第三章では、政策ネットワーク・アプローチが分析手法として有効であるかどうかを仔細に検討する。本章は政策ネットワーク・アプローチの利用のされ方とその発展を概観し、アメリカ、イギリス、ヨーロッパの文献において発展してきたそのアプローチの歴史を明らかにする。また以下のように要約されるこのアプローチの前提についても議論する。まず政策アクターは相互に依存関係にある。政策形成過程全体をコントロールできるアクターは全く存在しない。それゆえ政府のアクターと非政府アクター間の提携関係によって政策ネットワークが形成される。こうした提携関係は二つの点で戦略的である。第一に、これらの提携関係は、利益集団においては一時的ではなく永続的なものである。第二に、政策形成過程をコントロールできるアクターが存在しないゆえに、アクターたちは

実質的には一団（つまりネットワーク）となって連携し合う。このネットワークによって利用可能な資源が確定され、メンバーが限定される。また、この連携はネットワーク内で作用するルールに依拠する。このルールによって、メンバーは政策ネットワークが採用したアプローチを固守せざるを得なくなる。それゆえ、異なる分析レベルで作用する。

まずエリート主義モデルは黄金の三角形の理念に基づくものである。このモデルにおいては、権力エリートのうちの主要な3アクターがほとんどの政策領域において決定をコントロールする。この三種類の権力エリートとは、①自民党の中心的政治家、②ベテランの官僚、③大企業である。たとえ、この三角形のモデルに幾つかのバリエーションがあるにしても、この種類の政策決定モデルを支持する論者の間においては次のような合意が存在する。すなわち、三種類の主要なアクターは効果的な提携関係にあり、主要な政策イシューについての意思決定を管理している、ということである。

マクロなレベルの分析と中間的レベルの分析を統合するために、第5章では1984-2008年の日本の社会、経済、政治的環境を概観する。日本では1980年代の経済成長の後、1990年代から2000年代初頭にかけて、経済状況が悪化した。さらに同時期、政治家や官僚の汚職のスキャンダルが発覚し、日本の政策決定の体制は次の4つの問題に直面することになった。第一に、政治及び世論のコンセンサスが侵食されてきた。政治的コンセンサスはこれまで、日本の政治家の主要な課題が急速な産業化の達成であるという世論に支えられていた。それゆえ、日本は経済成長と所得の増強に力点を置いてきた。ところが1980年代後半から1990年代を通じて、経済的、財政的、社会的目標の達成はいよいよ危うくなっていった。それゆえ、どの政治的リーダーも政治活動を進めるために、日本人にとって統一的な目標を利用することができなくなった。また日本の将来の大きなビジョンによって、社会全体を牽引することもできなくなったのである。

第二に、1993年、自民党は1955年以来初めて権力の座を失った。わずかな野党の期間を経て、再度与党となったとき、政治状況は大きく変化していた。一党制ではなく、多党制となり、自民党は議会において多数派を維持するために連立を余儀なくされたのである。この変化によって、日本の政策決定の体制に影響を与えるような結果が少なくともふたつほど生じた。まずこの変化によって自民党内の派閥の力が弱まった。それまでは自分たちの権力構造にのみ注目している必要があったが、政党は連立のパートナーを探さなければならなくなった。そして多数派を維持するために戦略を立てる必要が出てきた。その結果、派閥は政策に注目する姿勢を変えた。そして派閥を犠牲にして族議員の権力が増大した。これに加えて、野党は自民党の衰退と選挙制度改革によって勢力を拡大し、実際的に自民党に対抗することができるようになった。

第三の変化として指摘できるのが、1980年代、90年代に生じた官僚の権力の衰退である。1990年代の汚職のスキャンダルは官僚のイメージと評価に深刻なダメージを与えた。そして官僚のモラルにもまた影響を与えた。汚職が明るみに出た結果、官僚は個人的利益のために権力や制度を利用し、私腹を肥やしていると批判されたのである。

最後に、1980年代、90年代を通じて政策ネットワークが発展したことが指摘できる。自民党が長期間、権力の座についていた間に利益集団は多元化し、戦後初期に支配的だった統一された協力体制が崩壊したのである。選挙制度の新しい変化によって、日本の政策決定体制において利益集団の重要性が増加した。利益集団は鍵となる有権者の票を大規模に動員できたため、族議員や官僚や専門家とそれぞれの省庁において連携した。こうした変化が示唆するのは、「鉄の三角形」がもはや日本の政策決定体制を分析するための適切な枠組みではないということであり、この分析のためには政策ネットワーク・アプローチがより有用であるということである。

第6章、第7章では、日本のODA政策と教育政策の背景について論じる。日本では階級意識、人種、そして宗教が社会や政治の領域においてあまり役割を果たさないため、社会的地位を形成する重要な要素が教育である。日本の教育システムは西側諸国によって賞賛されてきたが、日本の社会は教育政策に対して非常に批判的であった。激しい受験戦争に加えて、青少年による犯罪、校内暴力、いじめ、高い自殺率などの結果、1980年代、90年代、大規模な教育改革が実施された。

第8章と9章ではODAと教育に関する政策決定に関わったセクターにおける政策ネットワークを分析する。このふたつの章において、多くの改革事例を詳細に分析する。特に、政策決定体制の構造、

政策の背景、ネットワークの構成、提示された改革案、ネットワークがそれぞれの目標達成のために採用した戦略、そして最終的に決定された政策内容といった点を議論する。

学位論文審査の要旨

主査 教授 山口 二郎
副査 教授 空井 護
副査 教授 山崎 幹根

学位論文題名

POLICY NETWORKS AND POLICY-MAKING PROCESS: A COMPARATIVE STUDY OF EDUCATION AND ODA REFORMS IN JAPAN 1984-2008

(政策ネットワークと政策形成過程：

1984-2008年における日本のODA改革と教育改革の比較研究)

論文要旨

本論文は、日本の政策過程に関する実証的な事例研究を通して、日本の政策決定過程の特徴を記述するモデルをめぐる論争に参加し、論点の整理と政策領域ごとにどのようなモデルが妥当するかを明らかにする。

前半部分では、政策過程の分析モデルに関する議論の整理が行われる。前半の第1のテーマとして、政策ネットワークモデルに着目する。多元的な民主政治の政策過程において、決定権を独占するような単一アクターは存在せず、政治家、官僚組織、各種の利益集団などが相互依存関係の中でネットワークを形成し、自らの目標を達成しようとして政策形成に関与する。こうした視角から政策過程を捉えるのが政策ネットワークモデルである。筆者は日本の政策過程にもこのモデルが当てはまると主張する。

ただし、政策の分野によってネットワークの構成要素、アクターの関係や行動の仕方が異なる。そこで、テーマとなる政策争点の特質、利害関係、政策論議への参加の資格要件や参加の形態など要素を組み合わせることによって、個々の政策過程の特徴を記述することが必要となると筆者は主張する。

前半の第2のテーマとして、筆者は従来の日本の政策形成過程に関するエリート支配、多元主義などの理論モデルの妥当性について考察する。1960年代以来、政治学では政策形成過程において誰が統治するのか (who governs) という問いが様々に論じられてきた。これについて筆者は事例研究に基づいて、経験的な知見からモデルを組み立てていくことの必要性を主張する。

後半部分では、1980年代以降の教育改革とODA改革をめぐる政策過程を事例として、実証的な分析が展開される。

教育政策の分野は文部省の官僚組織と自民党の文教族議員の2種類のアクターが基本的

に支配してきたと考えられてきた。しかし、1980年代、臨時教育改革審議会が設置され、政策ネットワークに変化が発生した。そして、国際化に対応する人材育成のため、官僚統制を排除し、多様性や個性を尊重することを求める経済界が教育分野へも参加したこと、中曽根首相のブレーンが新自由主義的な思想を持って教育政策の自由化を求めて官僚組織と対立したことが指摘される。また、受験戦争の弊害の打破を求める野党的な言説も改革の方向付けに一定の影響を持ったことも指摘される。こうして、政策ネットワークは政治的リーダーシップや経済環境によって変化することを筆者は重視している。

ODAについては、外務省と財務省の官僚組織が圧倒的な支配力を持ってきた。しかし、NGOの影響力の高まり、与党の政治家の海外援助への介入などの新しい変化が1990年代に起こった。政策ネットワークの構成員は大きく拡大しなかったものの、政策の効果に対するメディアの関心の高まり、アカウントビリティを求める国会や行政改革、財政支出削減を求める政治の動きによって、ODA改革は実現した。政策ネットワークを取り巻く政治的環境の変化、市民社会の側のコミットメントの増加がそうした変化をもたらした。

以上の事例研究に基づいて、筆者は前半部分で設定した2つのテーマについて、次の結論を主張する。

第1に、政策ネットワークは固定的、スタティックなものではなく、その時々々の政治環境、経済状況によってアクターの増減、新たなアイデアの注入という変化が起こる。そのような柔軟な分析概念として政策ネットワークを捉え直すことが、現状分析のツールとして使う際に必要である。

第2に、日本の政策過程は、エリート支配というよりも、多元的である。教育政策やODAなど、比較的参加者が限定された領域でも、アクターは異なった動機や利害を持って参入し、複雑なゲームが展開される。

評価

本論文は、現代日本の政策過程に関して広範な実証研究に基づいて、モデル化を試みるものである。2つの政策過程に関しては、多くの関係者へのインタビュー、文献、資料の調査をふまえており、その努力は多としたい。事例を丹念に追いかけて、政策過程に関する抽象化を図るという方法についても、有効であり、適切であると考えられる。1980年代から90年代にかけての改革の時代に政策過程がどのように変化したか、政策ネットワークという角度から明らかにしている点で、学問的な価値がある。

他方、理論的モデルの選択に関して、なぜ政策ネットワークなのか、他のモデルにはどのような問題点かがあり、なぜ適用できないのか、従来の政策ネットワークをめぐる議論の中で筆者の研究はどのように位置づけられるのかといった点についての議論は、やや不足している感が否めない。

しかし、エジプト人留学生である筆者が日本の政策過程に関して、丹念に実証的な事例研究を積み上げたことは、敬服に値する。筆者は今後、アラブ世界における日本政治研究の先導者となることが期待される。

以上の観点から、選考委員一致で博士論文として合格であると判断した。