

1. 本論文の構成

本論文の構成は以下の通りになっている。

第一章 問題の所在

第一節 研究の目的及び問題背景－政策決定過程論の新しい潮流と政策変容－

第二節 事例の選択－日米航空輸送産業における規制改革－

第三節 研究の構成

第I部:理論研究

第二章 政策決定過程分析の新しい潮流

第一節 制度分析への回帰

第二節 アイディアへの注目

第三節 政策学習概念の台頭

第三章 政策変容の政治過程－分析のフレームワーク－

第一節 3つの分析視角－制度・アイディア・政策学習－

第二節 政策変容の政治過程

第II部:事例研究

第四章 日米航空輸送産業における規制改革

第一節 「事件」としての規制改革

第二節 米国航空輸送産業における規制構造

第三節 わが国の航空輸送産業における規制構造

第四節 規制改革の経緯の概要

第五章 米国航空輸送産業における規制改革過程

第一節 規制改革のイシュー化

第二節 政策アイディアの構築

第三節 政策アイディアの制度化

第六章 わが国の航空輸送産業における規制改革過程

第一節 規制改革のイシュー化

第二節 政策アイディアの構築

第三節 政策アイディアの制度化

第七章 政策変容の規定要因

第一節 制度による制約

第二節 受容されなかったアイディア

第三節 政策学習の歪み

第八章 まとめ－政策決定過程分析の新しい視座－

第一節 政策決定過程論へのインプリケーション

第二節 残された課題

資料

参考文献

謝辞

2. 問題の所在及び研究の目的(第一章)

政策科学において「ofの知識」と称される政策決定過程論に関しては、これまで米国政治学で主流であった行動論及び多元主義での「利益」「権力」「影響力」という分析視角が用いられてきた。しかし、「政策分析によって得られた知識をどのように政策決定過程でいかせばよいか」という知識を提供する「ofの知識」として不十分であることは否めず、実際に、政治学及び政策科学においても70年代後半から「制度」「アイディア」「政策学習」という新しい分析視角が提示されることとなった。

また、その背景にあったのが、70年代後半から欧米諸国で見られた大規模な政策変容であった。そこでは、いわゆる新保守主義を背景に経済政策の転換が行われ、特に政府規制に関しては、規制緩和(deregulation)として市場原理を重視した競争促進型政策への転換が行われた。特に、前述の多元主義は、特殊利益が反映された政策を維持する権力構造の解明に重点を置いていたため、この政策変容を説明する分析視角が求められるようになった。

このような政策決定過程をめぐり、①政策決定過程論での新しい潮流、②大規模な政策変容、という2つの動向に関して、わが国では対照的な動向となった。

前者に関しては、わが国においては政策決定過程分析が立ち遅れていたことから、欧米で多元主義の問題が指摘されていた80年代においても、権力構造という観点から日本型多元主義の解明が主流となっていた。また、新しい分析視角に関しても、注目を集めたのは政策決定過程の「構造」に焦点を当てるという「制度」の概念のみであった。一方、後者に関しては、80年代後半から各政権において「規制緩和」として、政府規制の改革が行なわれてきたものの、実際には、欧米での自由競争という規制緩和のアイディアは受容されず、反対に「再規制」と称されるように、規制当局の強い裁量が残る形での規制改革が行なわれてきた。

以上のような問題背景から、本論文では、第一に、政策決定過程論において70年代後半以降提示された

分析視角をもとに、政策変容の政治過程の分析フレームワークを構築することを目的としている。第二に、政策変容事例として日米航空輸送産業における規制改革過程を取り上げ、政策変容の様態を規定する要因を考察し、政策決定過程論へのインプリケーションを考察することを目的としている。

3. 政策決定過程分析の新展開(第二章)

70年代後半から多元主義を主流とする政策決定過程の分析フレームワークは大きな転換点を迎え、そこでは、大きく、①制度への回帰、②アイデアへの注目、③政策学習概念の台頭、という3つの潮流が確認された。

第一の制度への回帰に関しては、「制度の再発見」と称されるように、行動論及び多元主義で見落とされてきた「制度」が再注目されることとなった。ここでは、まず多元主義に対して、能動的存在としての国家の重要性が指摘され、「国家論」として注目された。そして、国家の能力を規定するものとして、国家と社会を結ぶ制度配置が注目され、更に、政府組織や非公式の手続き等も含んだ形で、個別アクターの行動を制約する存在としての「制度」への注目が集まることとなった。この制度による制約に注目した分析は「新制度論」として隆盛化し、その類型として大きく、①歴史的制度論、②合理的選択制度論、という2つが指摘されている。

第二のアイデアへの注目に関しては、公共政策研究の隆盛化及び欧米での政策変容を背景に、政策分析が提供する「知識」及び「アイデア」の概念が注目されることとなった。ここでは、まず70年代から公共政策研究が隆盛化していく中で、政策分析が提供する知識に関して否定的見解が提示される一方で、啓蒙的役割や唱道的役割といった肯定的見解が出されてきた。そして、前述の欧米諸国での大規模な政策変容において、「研究及び調査によって得られた科学的知識を源泉とする、政策の進むべき方向及び手段に関する信念」という「アイデア」が鉄の三角形等の権力構造を打ち破ったことから、80年代後半から分析視角として注目された。また、90年代に入ると国際関係論において、このアイデアによって専門家集団の「認識コミュニティ」が形成され、政策形成で重要な役割を果たすことが指摘された。

第三の政策学習概念の台頭に関しては、欧米での政策変容を背景に、前述のアイデアの概念とは別に、「政策学習」の概念が注目された。ここでは、欧米での政策変容過程において、様々なアクターが社会経済状況や政策分析等によって得られた知識等をもとに「政策学習」という知的活動を行うことが指摘された。そして、政策ネットワークが行う政策学習として「政策志向学習」や「社会的学習」という概念が、また政府組織で行なわれる政策学習として「政府学習」や「教訓導出」という概念が提示された。

4. 政策変容の政治過程—分析のフレームワーク—(第三章)

多元主義モデルのベースには政策の安定性を支える政治構造の解明があり、欧米諸国で経験された政策変容は想定外の事象であった。多元主義モデルでは、この政策変容の契機を権力・利益関係の変容として説明することは可能であっても、政策変容の程度を説明することは困難であることは否めない。

そこで、まず注目されるのが、アクターの行動を制約する制度の概念であり、①参加の制約、②行動選択の制約、③アイデアの制約、という3つの制約が政策変容に影響を及ぼすことが指摘される。もともと、制度のみでは政策変容の動態を説明することは困難であるため、転換点としてのアイデアの役割が注目され、①認知枠組みの形成、②アクター連合の形成、という2つの役割が政策変容に影響を及ぼすことが指摘される。そして、この制度とアイデアを包括するのが政策学習の概念であり、制度という構造的制約によってアイデアを元にした政策学習が行われ、政策変容が生じるという関係になる。

政策学習概念の多様性に示されるように、政策変容過程を構成する、①政策パラダイムの転換、②政策アイデアの構築、③政策アイデアの制度化、という3つの段階において、異なる政策学習が行われることとなる。

第一の政策パラダイムの転換においては、まず、政策パラダイムの外的要因と内的要因から既存の政策パラダイムの限界が認識されることとなる。そして、①他の政策サブシステムでの動向、②強制的圧力、等の外的ショックによってパラダイム転換が加速される。

第二の政策アイデアの構築においては、まず新しい政策パラダイムのもとで個別政策の中核を形成する政策アイデアが、“marketplace”と称されるように、個別アクターの働きかけや認識コミュニティによる開発や政府の教訓導出学習といった、様々なアクターの活動をもとに探索される。そして、アイデア自身の説得力とアイデアをサポートするアクターの存在によって、また政策遺産等の影響を受ける形で、特定の政策アイデアとして採択される。

第三の政策アイデアの制度化に関しては、政策が具体化していくにつれてアクター間の利害が対立することから、アクター間においては自身の信念を政策に反映させるための政策志向学習が行なわれることとなる。そのため、調整役としての政策ブローカーが介し、政策遺産等の影響を受ける形で具体的な政策が形成されることとなる。

5. 事例の概要:日米航空輸送産業における規制改革(第四章)

規制の経済理論で示されたように、規制による競争制限によって産業側に利益が生じ、その利益を維持するために政治家・官僚・業界という「鉄の三角形」が形成されてきた。そして、この鉄の三角形の強固な結びつきによって規制が維持されてきたことから、各産業において規制緩和が実現したことは「政治的事件」であり「謎」であった。

実際に、米国の航空輸送産業においては、幼稚産業であった産業の保護育成を目的として、1938年民間航空法及び1958年連邦航空法を根拠法として、規制当局のCAB(民間航空委員会)によって参入・価格規制をはじめとして厳しい規制が行われてきた。このCABに対する規制に対しては、経済学者を中心として1950年代から批判が行われていたものの、上述のように、鉄の三角形の反対から議題として取り上げてこられな

かった。また、わが国の航空輸送産業においても、幼稚産業であった産業の保護育成を目的として、1952年航空法を根拠法として、参入・価格規制をはじめとして運輸省航空局によって厳しい規制が行われてきた。更に、70年閣議了解・72年運輸大臣通達のいわゆる航空憲法に見られるように、徹底した企業間市場調整政策がとられ、市場での競争が回避されてきた。この航空局による規制に対しては、初期の航空輸送産業が混乱状態であったことから、業界からも産業政策として支持され、主だった批判は行われてこなかった。

しかし、米国においては、60年代後半からCABの競争制限型政策に対して批判が高まり、70年代前半からの破壊的インフレへの対策の一環として政府規制の見直しが注目される中で、74年6月にケネディ上院議員がCABの規制活動に関する公聴会の開催を表明すると、規制改革がイシュー化した。そしてフォード大統領及びカーター大統領によるサポートによって改革に向けた取り組みが行われ、CAB自身によって独自に規制改革が行なわれていったことから、78年10月に航空規制緩和法が成立した。

一方、わが国においても、70年代後半からの航空輸送市場の発展や政府規制をめぐる問題が出てくる中で、84年6月に全日空のハワイチャーター便が認可されたことにより規制改革がイシュー化した。そして、85年4月に日米航空協定暫定合意で加速され、運輸政策審議会航空部会での議論によって、85年12月の中間答申をもとに航空憲法が廃止された。

このように、「政治的事件」として、日米両国において従来の競争制限型政策から競争促進型政策への転換が行われたものの、1978年航空規制緩和法によって、参入及び価格規制が完全に自由化され、更にCABの廃止が規定された米国に対し、わが国においては「管理された競争」といった形で、航空局の裁量が大きく残る規制改革が行われることとなった。実際に規制が緩和したのは参入規制の一部のみであり、価格規制に関してはわずかに営業的運賃割引が認められるというものであった。その参入に関しても、国際線に関しては競争基準が明記されず、国内線の競争基準は明示されたものの、厳しいものであった。そして、新規事業者による新規参入に関しては議論すら行われなかった。

6. 米国航空輸送産業における規制改革過程（第五章）

米国航空輸送産業においては競争制限型政策パラダイムの下で、CABによって参入・価格をはじめとした厳しい規制が行われてきた。このCAB規制に関しては、伝統的に経済学者を中心に批判が行われていたが、①70年代の破壊的インフレーションの加速、②60年代後半からの航空輸送産業の構造変化、③CABの競争制限型政策の迷走、といった要因によって、競争制限型政策パラダイムの限界が認識されることとなった。そして、75年2月からのケネディ上院議員による公聴会によって規制改革がイシュー化され、そこでの議論の過程で競争促進型政策パラダイムに転換されることとなった。

そして、新しい政策パラダイムの下で政策アイデアが模索される段階においては、連邦政府のスタッフである経済学者達を中心に認識コミュニティが形成され、競合可能性理論をベースにして、「完全自由競争」という規制緩和の政策アイデアが形成された。そして、「小さな政府」を志向するフォード大統領によって、75年4月に規制緩和推進派のロブソンがCAB委員長に指名され、同月に規制改革のためのタスクフォースが設置され、75年10月に航空規制改革の法案が提出されるといった形で、規制緩和の政策アイデアが推進された。また、CABが委員長交代を契機に規制の見直しに取り組み、更に“friend of industry”と称され、規制改革の反対派と見なされていたキャンロン上院議員が76年6月に規制改革に賛成することとなると、規制改革が規定路線となった。更に、カーター大統領のイニシアチブで消費者グループや各種利益集団を取り込む形で規制緩和推進グループが拡大し、議会での議論で優位に立つと規制緩和が政策アイデアとなった。

そして、この規制緩和の政策アイデアを制度化する段階では、利害が対立することから法案成立が困難になることも予想された。しかし、競争促進による消費者価格の低下を志向するカーター大統領がサポートし、更に一層の規制緩和を志向する経済学者のカーンが77年6月にCAB委員長に指名され、78年3月から自由化の取り組みを独自に行なったことから、規制維持グループも(CABの独自の改革を続けさせないため)法案作成に臨むこととなった。そして、辺地サービスや労働問題に一定の妥協が得られることとなったため、キャンロン上院議員を政策ブローカーとする形で規制緩和法案が成立した。

そこでは、参入規制に関しては過渡的措置はとられたものの、82年以降は完全に自由化され、価格規制に関しても上限5%・下限50%という範囲内においては自由に設定することが可能となった。また、CAB自体の廃止も規定されるといったように、徹底して完全自由競争の規制緩和を志向したものであった。

7. わが国の航空輸送産業における規制改革過程（第六章）

わが国の航空輸送産業においては競争制限型政策パラダイムの下で、運輸省航空局によって参入・価格をはじめとした厳しい規制が行なわれ、特に70年閣議了解・72年運輸大臣通達のいわゆる航空憲法では、主要事業者三社の事業領域が定められていた。この航空局による規制に関しては、産業政策的側面から、産業界をはじめとして批判は行われてこなかったものの、①70年代後半からの航空輸送産業の構造変化、②第二臨調による運輸行政の見直し、③航空局の競争制限型政策の迷走、といった要因によって、競争制限型政策パラダイムの限界が認識されることとなった。そして、84年6月に航空憲法の枠を超える全日空ハワイチャーター便申請が認可され、事業者間の利益が対立したことを契機に、規制改革がイシュー化され、運輸省機構改革での議論の過程で競争促進型政策パラダイムに転換されることとなった。

そして、新しい政策パラダイムの下で政策アイデアが模索される段階においては、米国での規制緩和が注目されたものの、規制緩和の負の効果が問題視され、わが国では規制緩和のアイデアを推進する認識コミュニティが形成されなかったため、政策決定過程の「場」において、規制緩和に懐疑的な見解が大半を占めることとなった。更に、①航空憲法による事業者経営基盤の格差、②航空憲法の内部補助政策、③空港整備政策の遅れによる空港容量の制約、といった要因から、航空局を中心に完全自由競争という規制緩和のアイデアを採択することは困難と判断され、「管理された競争」という政策アイデアに変質され、採択されることとなった。

そして、政策アイデアを制度化する段階においては、航空憲法の見直しは事業者の利害が対立すること

から、早くて88年度を目的に漸進的に進められることが考えられていた。しかし、85年4月に日米航空協定交渉が妥結し、国際線に日航以外の事業者が参入することが可能になったことから、年度内の解決が必要となった。そのため、航空局は政策議論の論点を公開し、利害関係者を排した政策決定の「場」として運輸政策審議会航空部会を新たに設定することで議論をコントロールした。航空部会の議論においては各論点に意見が対立したため、大枠のみを決定して、85年12月に中間答申として提出した。この答申に従って、航空憲法が廃止され、国際線国内線双方に競争が導入されることになったものの、競争条件が明確にされていなかったため、継続審議となった。しかし、議論がまとまらず、競争条件に関しては先送りにする形で、86年6月に最終答申が提出された。

そこでは、「管理された競争」が前面に出され、価格規制の問題に関しては先送りされ、「三社体制」という点から新規事業者の参入は言及すらされなかった。また、国際線の競争に関しては競争基準が明確にされず、国内線の競争に関しては、最終答申をもとに競争基準が提示されたものの、新たに競争が生じるのがわずかに1路線というように、非常に厳しいものであった。

8. 政策変容の規定要因(第七章)

日米航空輸送産業における規制改革過程の分析結果から、政策変容の規定要因、特に「なぜ米国で抜本的な規制改革が達成できたのに対し、なぜわが国においては限定的な規制改革にとどまったか」という政策変容の内容を規定する要因が3つの分析視角から考察される。

まず、制度の要因としては、第一に、航空局のコントロールによる閉じた空間としての政策決定の「場」が挙げられる。第二の要因として、①航空局の制度的位置づけ、②鉄の三角形での政治家の影響力の低下、③外部改革アクターからの隔絶、という制度的要因による、航空局の「割拠的」自律性が挙げられる。第三の要因として、①事業者経営基盤の格差、②競争制限による内部補助政策、③空港整備政策の遅れ、という3つの政策遺産による制約が挙げられる。

次に、アイデアの要因としては、第一に、規制緩和というアイデアに関して、①「規制緩和と自由化の混同」という価値観レベルでの混乱、②競争条件の整備という政策手段の欠如という技術的指針レベルでの混乱、という2つの混乱が指摘される。第二の要因として、わが国の航空政策研究の遅れと航空局による政策決定の「場」のコントロールに起因する認識コミュニティの不在が挙げられる。

そして、このような制度の要因による制約及びアイデアの要因による影響を受け、政策学習という形で、既存の競争制限型政策パラダイムからの転換が図られることとなったが、①政策パラダイムの転換、②政策アイデアの構築、③政策アイデアの制度化、という各段階で「学習の歪み」が生じることとなった。

第一の段階に関しては、緊急性による問題認識の米国との差異と併せ、政策決定の「場」がシフトせず、航空局の影響下にあったことから、あくまで「航空憲法の問題」として問題が定義されることとなった。更に「強制的圧力」の不在から競争促進型政策パラダイムへの転換は起きず、「適正な競争の促進」といった形で「不完全な転換」にとどまった。

第二の段階に関しては、認識コミュニティが形成されず、アイデア自身の混乱から規制緩和というアイデアが受容されず、更に、政策決定の「場」の閉鎖性や航空局の「割拠的」自律性から、中曽根首相をはじめとした外部の改革アクターが関与することが困難であった。また、実務的な政策内容のみを対象とする教訓導出の限界から、規制緩和の理論が学習されず、規制緩和へのリアクションとつながり、更に、政策遺産の存在から政策アイデアが「管理された競争」へと変質することとなった。

第三の段階に関しては、運輸政策審議会航空部会という政策決定の「場」が航空局によって実質的にコントロールされ、論点等も提示されていたことから、現実的な対応が行われることとなり、妥協としての制度化となった。

9. まとめ—政策決定過程分析の新しい視座—(第八章)

70年代後半からの政策決定過程分析の新しい潮流をもとに、本研究で提示した、制度、アイデア、政策学習という3つの分析視角の有効性は、日米の航空輸送産業における規制改革過程の事例分析を通じて確認されることとなった。とりわけ、この3つの分析視角によって、これまで政策決定過程分析において見落とされてきた、「なぜ特定の政策及び政策アイデアが採用され、またそれがどのように変容したか」という問いに答えることが可能になってくる。また、政策学習という概念をもとに、制度とアイデアという分析視角を組み合わせることによって、これまで政策決定過程において相対立する概念として見られていた「構造」と「過程」を総合化することが可能になる。

以上のように、本研究の成果によって、これまで政策決定過程分析において見落とされてきた政策決定の内容に関する分析、更には構造と過程の総合化が可能になってくるが、その一方で、大きく、①制度とアイデアの関連、②政策学習の段階間の関連、③日本型政策決定システムとの関連、という3点について検討の余地があることは否めない。そのため、今後わが国での各政策領域での政策変容事例の事例分析を積み重ねる中で、制度・アイデア・政策学習という個別の分析視角とその関連について考察し、分析フレームを精緻化していくことが求められるのである。