

## 論文の内容の要旨及び論文審査の結果の要旨の公表

学位規則第 8 条に基づき、論文の内容の要旨及び論文審査の結果の要旨を公表する。

○氏名	佐藤 満 (さとう みつる)
○学位の種類	博士 (政策科学)
○授与番号	乙 第 534 号
○授与年月日	2015 年 3 月 6 日
○学位授与の要件	本学学位規程第 18 条第 2 項 学位規則第 4 条第 2 項
○学位論文の題名	厚生労働省の政策過程分析
○審査委員	(主査) 重森 臣広 (立命館大学政策科学部教授) 宮脇 昇 (立命館大学政策科学部教授) 大塚 陽子 (立命館大学政策科学部教授)

### <論文の内容の要旨>

本論文は、これまでの政治過程研究の蓄積・成果を踏まえながら、政策過程分析の新しい分析枠組・モデルの提起を意図する意欲的かつ独創的な研究である。総じていえば、この研究には 3 つの重要な側面がある。第一は、政策を社会的諸勢力の相互作用の従属変数とみなす政治過程論にみられる推理の方向性を逆転させ、政策形成過程のあり方を課題解決のための政策そのものの特性・特質の従属変数とみなすことにより、政策研究に新たな可能性を開いた点である。第二は、こうした理論展開が、後述する 3 つの政策事例研究に基礎づけられており、理論自体が豊富な経験的内容によって補強されている点である。第三に、本書の標題にもある通り、取り扱われる政策事例が厚生労働省所管のものに限定されることで、政策と政治過程の関係が単なる一般論として展開されるのではなく、政策の具体的な類型への着眼が政治過程をよりよく説明できることを明らかにした点である。同時に、厚生労働省所管の政策事例を焦点化したことは、現代国家固有の機能を再度、浮き彫りにすることになっており、今後の国家論研究の発展への寄与が期待される。

本論文は、6 つの章と「結語」から構成されている。

第 1 章では、申請者の理論的な課題が示されている。政策をもっぱら政治過程の従属変数として扱い、ときに社会経済還元主義な説明に終始し、その結果、政策そのものの相対的自立性を十分に把握できない政治過程分析の視点から、政策形成過程分析の視点への転換にいたる理論的な軌跡が詳述されている。合理的意思決定論の限界を素描した上で、政策形成過程分析の課題を、政策上の問題解決がもつ知的性格とそれを取り巻く組織的・社会的過程との接合にあるとするのが本論文の基本的立場である。こうした接合を理解する鍵となるの

が、政策課題や解決オプションに関する「学習」の概念であり、課題の「分析」、利害関係の「考慮」、そして主要なアクターの「説得」という重疊的な合意形成過程にほかならない。

「学習」から「合意形成」に至る一連の動向を分析する際の枠組みとして採用されるのは「修正ゴミ缶モデル」であり、政策形成過程を教導する「政策企業家」である。

第2章では、これまでの政策過程モデルが検討される。知的問題解決である政策を独立変数とみなす観点から浮上してくるのは政策の諸類型であり、それに応じて展開される問題解決過程のありようである。これまでの分析モデルは、政策の類型化と問題解決過程の差異化にどれだけ成功しているのかが、ここでの視点である。村松岐夫の「政策過程—イデオロギー過程」の二分法、これにたいする真淵勝および山口二郎による批判的検証、さらに「政策が政治を規定する」という命題を先駆的に提唱したローウィの所説を検討した上で、高級官僚を対象に実施された意識調査データにより、各モデルが示す政策類型と「部分的政治過程」の妥当性が検証されている。これらの作業を通じて、本論文が特に注目するのは、「参加者がオープンな多元的相互調節の過程」及び「限られた参加者による総合的、長期的なものを見とおしての過程」である。これをもとに本章は、資本主義政治経済体制の安定的運営に関わり、長期的な政策戦略の策定がなされる「戦略過程」、戦略過程で産出された価値を原資に、その再分配・分配がなされる「利益過程」、そして対立が顕在化した争点の処理や潜在的な教化策が展開される「イデオロギー過程」からなる「ボーダーモデル」の提示をもって結ばれている。

第3章は、第4章以降でなされる3つの政策事例研究のいわば前史にあたる。厚生労働省所管の政策領域の特性を知るためには、同省の歴史的由来や内局構成の理解が不可欠である。米騒動、労働運動の活発化などの社会情勢の変化を背景に、内務省、農商務省、逓信省、文部省所管の政策領域の統合と陸軍省の要請によって設置された厚生省（1938年）、とくにその社会局が体現していた政策領域の現代性が明らかにされ、戦後における厚生省の残置と労働省の独立までの過程が描かれている。

第4章では、1997年3月の規制緩和推進計画閣議決定を確定拠出年金法成立過程の開始点とした上で、その一年前の前決定過程段階から分析がなされている。この政策課題は、厚生労働省所管の政策領域の特性—専門性の高さ—をよく示すものであり、それだけに「官僚出身の頭脳明晰なタイプの政治家」である長勢甚遠の「政策企業家」としての役割がクローズアップされる。確定拠出年金法は高度に専門的であり、課題解決の知的側面が重視され、同時に主たる利害関係者が大企業労働者に限定されるため一般的な関心を惹起しにくい（低いセイリアンス）という特性をもつ。厚生労働省の政策領域は一般に再分配型ではあるが、これらの特性は、「政策企業家」による関係各省庁における現役官僚の教導によって「正解」が導出されるという政策形成の一つのタイプに帰結することになった。

第5章では、前章でみた政策課題とは著しく条件が異なる臓器移植法が取り扱われる。いわゆる「和田移植」の波紋、移植医療による快復が見込める患者の救済という問題、政策としての臓器移植を実現するために突破すべき法的・倫理的課題（脳死判定）からなる

複雑な問題状況を踏まえながら、立法化にいたるプロセスを丹念に追跡する。政策形成過程の開始点とされるのは、1990年3月の「脳死臨調」の設立である。臓器移植は高度な医療技術の適用に支えられるものであるが、その成否は「新鮮な臓器」の提供にかかっており、そこで脳死判定が争点化することになる。最終的に脳死を一律に人の死とはせず、臓器提供の意志ある者についてのみ脳死判定を行なうことで決着するわけだが(1997年6月)、この争点は、先進医療技術の問題領域を踏み出て、人間の死生観にまつわる問題としても受け止められ、宗教、哲学を含む多彩な分野の識者が関与することになる。多くの人々の関心を惹起しながら、いわば「正解」を見いだせない難問へと変容していった。専門家の間でも意見が分かれるなど、コンセンサスの欠落が臓器移植法の形成過程の最大の特徴である。そのため官僚は動かず、政党も党議拘束を外すなど、政治的リーダーシップの不在も重なって、中山太郎が「政策企業家」と目されるものの、その役割を十分に発揮できなかったとする。

第6章では、1997年12月成立の介護保険法が扱われる。この政策事例は、「政治の流れ」と「問題の流れ」がそれぞれ独立していることを浮き彫りにするものとされている。行財政改革が焦点化するなかで、戦後の公的責任原則の弾力化と福祉行政権限の市町村への委譲が進められ、その延長線上で措置制度が押さえ込んできた介護ニーズの顕在化を促す介護保険制度が誕生した。「政策の流れ」としては、厚生事務次官の下におかれた介護対策検討会から、2つの審議会(社会保障制度審議会・老人保健福祉審議会)を経て、新制度の基本的な方向性が定められ確認されていくが、保険料支払い年齢や支給方式等の論点など、審議会段階では決着しなかった争点があった。これを引き取ったのが当時の与党3党(自・社・さ連立政権)の福祉プロジェクトチームである。さらに、国民健康保険制度の負の遺産への懸念や事務量の増大に対する不安を抱えていた市町村の意向を聴取し、精力的に地方公聴会を開催するなどして、これに応答できる制度をデザインしたのも与党3党の介護保険制度創設ワーキングチームであった。しかし、政界再編期にあったことから、「政治の流れ」が「政策の流れ」に甚大な影響を及ぼすことになる。とくに重要なのは、89年7月の参院戦における自民党の大敗(「マドンナ旋風」による社会党の躍進)、94年2月に細川内閣が打ち出した国民福祉税構想とその頓挫である。前者は介護保険制度を女性政策の文脈で展開させるためのトリガーとなり、後者は介護問題を保険方式で決着させる方向性を後押しした。とくに、本書では89年7月の自民党の大敗後に大蔵大臣に就任した橋本龍太郎の「政策企業家」としての役割を高く評価する。

末尾の「結語」では、3つの政策事例の検討を踏まえた上で、政策形成過程分析の理論的課題がまとめられている。いずれの政策課題も、政権党内部の対立が顕著であり、政権交代を経験した政治の動揺の時期に展開されたものである。その意味で、政治を独立変数とし、政策を従属変数とする政治過程論的視点を超えて、政策領域の相対的自立性を確認するという本研究の学問的関心に沿った課題選択だということができる。3つの制作事例のうち確定拠出年金(日本版401K)、臓器移植法はいずれも、「政治の流れ」の影響をさほど

受けていないが、その理由は異なる。前者はセイリアンスの低さと相まって、官僚制内部の技術的問題解決の中ではほぼ完結可能な課題であった。これにたいして、後者では、イシュー・ネットワーク内部に先鋭な対立があり、合意形成へ向けた「政治の流れ」そのものの形成がかなわなかった。介護保険法は、1997年末の法成立以後、2000年実施までのプロセスでも「政治の流れ」に翻弄され、遅延と若干の譲歩を余儀なくされた。政策形成過程分析は、□イシュー・ネットワーク内の知的課題解決とそこから生まれてくる社会的学習のプロセス、□社会集団・利害関係者間の調整のプロセスの双方をそれぞれ独立した流れとみながら、□課題そのもののセイリアンスの高低がこれら両者の流れの速度や方向性に影響を及ぼすことが指摘される。

最後に本論文の初出は以下の通りである。「はじめに」「第1章」「結語」「おわりに」は書き下ろしであり、「第2章」は「政策過程のモデル」（『政策科学』第2巻1号、1994年）、「第3章」は「日本の政策過程」（『政策科学』第21巻4号、2014年）、「第4章」および「第5章」は真淵・北山編著『政界再編時の政策過程』慈学社、2008年、第6章は「介護保険法の成立過程」（『立命館法学』第5・6号、2010年）として、それぞれ掲載・所収されたものである。

#### <論文審査の結果の要旨>

本論文は、政治学的手法を用いて政策課題の解決過程の動態を明らかにする意欲的な試みであり、政治学研究の新たな発展可能性を切り開くものであると同時に、多様なアプローチからなる政策科学研究において政治学がとるべき方向性を示す貴重な研究である。政策過程分析の理論的枠組みの構築作業において、たえず政策事例分析によって得られた経験的内容を参照するその姿勢は、本論文が取り扱った事例（厚生労働省所管の3つの事例）を超え、また本論文が主題とした主として中央政府レベルの政策形成過程を超えた普遍性を有している。本審査委員会は、本論文が有するこれらの意義を高く評価し、博士号授与にふさわしい優れた研究であるとの結論に至った。

以下、この結論に至った論文審査の要旨を述べる。

第一は、政治学による政策研究の可能性を切り開いた点である。政治学—とりわけ政治過程分析—は、ときに政治アクターの交渉・取引にのみ着眼し、政策やその領域の特性の考察が不十分になる傾向があった。政治過程分析のこうした傾向は、この種の研究が米国の政治システム、デモクラシーのありようを前提に編成されていることによるところが大きい。交渉と取引の側面への還元については、米国政治学内でも批判的な見解が提示されてきた（W. ミルズによる「方向性なき漂流」といった指摘）。他方で、政策形成をもっぱら専門的な知識人・技術者集団による合理的な選択と決定のプロセスとみるテクノクラシー論があるが、開放的かつ民主的な政治システムを前提とするかぎり、こうしたテクノクラシー論による説

明にも限界がある。米国政治学の発展を踏まえ、米国とは異なる政治制度・文化をもつ欧州における理論展開をも視野に入れながら、①政策過程を専門家集団による知的課題解決と社会的学習のプロセス、②政治アクター間の利害調整プロセスの二側面をともに組み込み、さらには③政策領域の特性（解決されるべき政策課題の特性）に着眼するとともに、④政策課題そのもののセイリアンス（顕現性）による影響を考慮した本書の理論的枠組は、政策領域・課題、政府レベルを異にしても十分に援用可能な普遍性を有しているとみることができる。

第二は、政策企業家の概念への着目である。本論文は、政策事例を分析するにあたって修正ゴミ缶モデルを援用するが、「問題」「政策」「政治」の3つの流れは、それぞれ独立であるとするのがこのモデルの特徴である。「問題」は認知され、解決策としての「政策」に接合され、そして民主的な合意形成の場である「政治」に引き渡され処理されなければならない。それぞれの流れの方向性や速度は、政策課題ごとに異なるわけだが、3つの流れの間を媒介するキープアソンが存在しなければ、課題解決のプロセスは完結しえない。このキープアソンが政策企業家である。政治学は実践学であり、古来、政治的リーダーやリーダーシップに関する考察がきわめて大きな比重を占めていた。ところが、政治学が科学化、計量化されるにつれ、リーダー、リーダーシップの研究は、政治史研究以外の領域では周辺化されてしまった。本論文では、20世紀以後の政治学の理論的発展を踏まえ、巧みにその成果を織り込むことにより、道徳論や人的資質論に傾斜しがちであった古典的議論を超えたリーダーシップ論の現代的再興に成功している。実践学としての政治学の復活と言い換えてもよい。

総じていえば、本論文は政策形成過程の骨格を大胆に提示する意義をもつと同時に、申請者自身が自覚するように、いくつかの発展可能性をもっている。

本論文を構成する3つの政策事例分析については、今後の方法論的な発展可能性を視野にいたしたものである。事例研究は、取り扱う事例や観察の対象に制約があり、全体を代表するといえるほどの蓄積はむずかしい。したがって、事例研究の成果を直ちに仮説検証型の研究に結びつけることは困難であるものの、申請者は事例研究の意義を、仮説作成のための素材の提供に求めている。事例研究と仮説検証型研究を相互に排他的なものとするのではなく、相互補完関係にあるとするのである。とくに、政策形成過程分析でいえば、事例研究の蓄積を通じて政策類型が精緻化され、網羅性が向上することが期待されるが、そのことが仮説検証型分析の発展に寄与することが期待される。政策科学研究の基礎となるのが事例分析であることを想起すれば、この着眼点は今後の政策科学研究の発展にとってとくに意義深い。

本論文では、分析対象を政界再編期の厚生労働省所管の政策課題に限定したものであるが、こうした限定のもとでも、「厚生労働省の政策過程類型」として、イシュー・ネットワークの一体性とセイリアンス（顕現性）の高低をクロスさせた一般化可能な類型が析出されている（196頁）。セイリアンスが低く、イシュー・ネットワークの一体性も低い政策課題の部分は空白になっているが、これはおそらくは、修正ゴミ缶モデルを援用しつつも、本論文の課題の特性から、「問題の流れ」を分析の周辺部分に位置づけざるを得なかったことによる。この空白部分は、「問題の流れ」の緻密な分析一すなわち、前決定過程あるいはアジェンダ

設定プロセスの分析—を組み込むことで充当される可能性がある。

「問題」「政策」「政治」の3つの独立した流れを媒介する政策企業家は、政策過程研究にとってきわめて刺激的な概念である。しかし、政策企業家のありよう（官僚、政治家、その他の専門家など）や3つの独立した流れのどれをどのように媒介するかによって、政策企業家自体についても、一般性をもった類型が析出できそうである。本論文がみせた方法、すなわち経験的内容をもつ政策事例研究を素材とすることで、政策企業家そのものを独立した研究課題として発展させることができるであろう。

ただし、以上のような課題は、一冊の研究書の中で完結されるものではなく、申請者の今後の研究の展開とその成果として示されるべきものである。

#### <試験または学力確認の結果の要旨>

本論文申請者は、本学学位規程第18条第2項該当者であり、本論文の骨子はすでに学術研究誌および学術図書として発表されている。2015年1月13日13:30～14:30に審査委員会は本論文に関する口頭試問を政策科学部会議室（洋洋館）で行なった。本論文が政治学および政策科学の分野においてもつ意義、本論文の独創性に関わる質疑を行ない、申請者はこれによく応答するとともに、今後の研究の展開方向について明確な見通しを示した。本論文の申請者は、これまでの研究業績として共訳書を有しており、本書を構成する論文執筆において、多くの英語文献を活用しており、高い外国語運用能力を有していると評価されるべきものと判断し、同第25条第1項にもとづき学力確認は免除した。

審査委員会は、以上の点を総合的に判断して、申請者にたいして博士（政策科学、立命館大学）の学位を授与することが適当であると判断する。