

氏 名 (国 籍)	金 <sup>きむ</sup> 雄 <sup>うん</sup> 熙 <sup>ひ</sup> (韓 国)
学 位 の 種 類	博 士 (国際政治経済学)
学 位 記 番 号	博 甲 第 2,002 号
学位授与年月日	平成11年 3 月 25 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条 1 項該当
学 位 論 文 題 目	同意調達の浸透性ネットワークとしての政府諮問機関に関する研究
主 査	筑波大学教授 博士 (法学) 辻 中 豊
副 査	筑波大学教授 尾 崎 重 義
副 査	筑波大学教授 博士 (法学) 波多野 澄 雄
副 査	筑波大学助教授 Ph. D. (政治学) 井 尻 秀 憲
副 査	筑波大学助教授 Ph. D. (政治学) 赤根谷 達 雄

## 論 文 の 内 容 の 要 旨

本論文は、日本の各行政省庁に置かれ政策審議を行う諮問機関に焦点を当て、官民境界領域に位置する諮問機関がどのように対立を調整し、同意を調達するかについて実証的に考察したものである。諮問機関を固定的な枠組みから把握しようとしてきた従来の見方を批判しつつ、諮問機関が同意調達の浸透性ネットワークとして多面性をもっており、政策過程において社会的利害を政策に反映しつつ、官僚制の影響力の強化に貢献していることを明らかにしようとしている。

先行研究の適確な検討 (第 1 章) を踏まえ、第 2 章では、多様な政策媒介機構のなかで諮問機関を位置づけ、協議の集団化、多角的・継続的な人的交換、セクショナリズムという側面に着目して、諮問機関を同意調達の浸透性ネットワークとして規定している。そして、諮問機関を媒介とした政府と社会との浸透、調整行動を、政策課題をめぐる対立の程度、行政省庁の指導性、社会的利害の包括度合いなどによって多面的に展開するものと捉え、諮問機関による同意調達のパターンを「模索型」、「誘導型」、「協調型」、「交渉型」に分類している。

第 3 章では、必要に応じて米韓における諮問機関との比較を交えながら、日本の諮問機関の特徴を浮き彫りにしている。まず第 1 に、審議会制度の安定性、審議会と私的諮問機関との二層構造を中心に協議の集団化の現状について検討を行っている。設置状況や法定性などから制度的に安定している審議会においては、官僚制にとっては相対的に主導性が確保されにくくなっており、集団政治の場としてより民主性重視の傾向が表れている。これに伴って、官僚制側は私的諮問機関を設け、一方では、官僚制の理論武装、人脈ネットワークの形成、審議会への根回しなどに用いることによって政策過程における官僚主導性の確保を狙っている。他方では、官僚制は変容する政策環境に伴う行政問題の専門化、細分化に柔軟に対処するため、行政への専門知識の吸収を私的諮問機関に肩代わりさせている。このような 2 種類の諮問機関による重層的審議が日本の諮問機関の大きな特徴と規定する。

第 2 に、諮問機関の構成委員の分析を通じて継続的・多角的な人的交流の特徴を明らかにしている。天下り、出向、派遣などの政策媒介機構が双務的な関係を前提としているのにたいし、諮問機関は、政府と民間の間の多角的な交流を制度的に保証するものであること、また、多角的交流が継続的に行われていることを示している。さらに、委員構成の変化の側面からいえば、全体的動向として官僚支配の色彩が弱まっており、経済関係審議会における財官の比率の長期的低下に見られるように、業界重視の産業政策的な側面が弱まり、政府と業界の関係は

分離して多元化しつつあるという傾向が示された。

第3に、諮問機関が各省庁ごとに設けられている点から生じる、仕切られた調整方式とその政策システム全般における意味合いに注目している。主要政策をめぐって、諮問機関における所管省庁による誘導の側面が見られるとしても、それは政策過程全般における特定省庁の支配性を裏づけるものではないことを明らかにしている。

第4章、第5章では、審議会の議事録、議事概要などの公表資料を積極的に活用し、郵政省の位置を把握した上で郵政省所管の諮問機関について実証的分析を行い、2つの事例を取り上げている。官僚制の権限の全般的な低下が見られる1980年代を通して規制権限を拡大してきた郵政省においてさえ、省庁の考え方や利害と、利害関係者の利害とが激しく対立し、審議プロセスのなかで政府と企業・業界の攻防が観察される。諮問機関の場で、対立する社会セクターの利害調整という側面ばかりでなく、対立の軸という面から見て郵政省の利害と産業界の部分的利害とが真っ正面から対立していたことが2つの事例の共通点である。ただ、NTT 分離・分割問題においては、官民対立に加え、業界内部の利害が大きく割れていた。また、2つの事例とも長期間にわたる膠着状態が続いたが、私的諮問機関と審議会が車の両輪のように連動したことから、諮問機関による同意調達のパターンを鮮明に示す事例である。NTT 分離・分割の事例研究では「誘導型」のダイナミズムと官僚支配性の限界が論じられている。ハイビジョン放送方式の事例研究では、同意調達パターンの多面性とその変化の力学を見ることに重点が置かれている。

本論文で提示された「模索型」、「誘導型」、「協調型」、「交渉型」は多元的な政策決定構造における官僚主導性、統合性、競争性の濃淡の組み合わせを示すものと考えられている。省庁ごとにあるいは争点ごとに特定の社会的利害がより反映されやすいという傾向は観察されているが、他方、社会集団の政治参加を制度的に保障することによって、官僚主導性が制約されることも確認されている。さらに、官僚制は、社会セクターをコントロールすることによってではなく、彼らとの協調を通じて影響力を発揮する場合が多いし、諮問機関はより周辺的な利害が政策過程にアクセスすることを可能とする装置でもあったと考えられている。このように諮問機関を通じた同意調達のパターンは一樣ではないとされるが、基本的に日本政治の多元主義化に反するものではなく、日本の政策決定構造の多元的状況あるいは多元主義化とパラレルに進行し、またそれを補完するものとして位置づけられている。諮問機関は、多元主義の特徴に合致する形で影響力行使のパターンを調節、加減しながら、全体的に多元的状況の制度化に貢献しているとされる。

さらに事例研究によって、諮問機関、とりわけ誘導型の限界、協調型のデッドロックが見られたことから、浸透性ネットワークとしての諮問機関のガバナビリティが低下していることを示唆している。他方、政策立案において対立する利害の調整や行政外部の専門的意見を聞くための、交渉型と模索型は今後も必要になると結論づけている。最後に、こうした検討から、諮問機関の制度的形態は変わる可能性があるものの、その役割は依然として重視されると結論づけている。

## 審 査 の 結 果 の 要 旨

本論文は、日本で初めての体系的な日本の諮問機関に関する研究である。1970年代のチャルマーズ・ジョンソンやユード・ハラリ、1980年代のケント・カルダーやダニエル・オキモト、最近では世界銀行プロジェクトやフランク・シュワルツらの研究に見られるように海外の研究者からは堂々高い関心を持たれ、一定の研究の蓄積があるが、いずれも体系的、包括性という点では不十分であった。それに対して、1995年以降の行政情報の公開の成果を吸収し包括的なデータを基に、海外、日本での研究を踏まえ諮問機関政治を体系化したのは本論文が初めてである。

本論文は、体系的な公開データの収集、諮問機関当事者へのインタビュー、郵政省に関連する事例研究を組み合わせ、日本の諮問機関を経験的、理論的に位置づけようと試みている。その結果として、協議の集団化、多

角的・継続的な人的交換、セクショナリズムという側面に着目し、日本の諮問機関を「同意調達の浸透性ネットワーク」と規定している。さらにこの同意調達のパターンを「模索型」、「誘導型」、「協調型」、「交渉型」に分類している。また審議会と私的諮問機関による重層的な審議を日本の特徴として指摘する。諮問機関の構成員の分析から、継続的・多角的な人的交流とともにその多元化傾向を析出している。事例研究では、郵政省に事例は限定されるものの、近年公開された審議会の議事要旨、議事録などを活用し、NTT 分離分割問題とハイビジョン放送方式という2つの興味深い事例について詳細な分析を行い、誘導型および協調型の諮問機関の限界、諮問機関による統治能力の低下について記述するとともに、交渉型および模索型の諮問機関の有用性に関しても確認している。

本論文全体を通して、同意調達の浸透性ネットワークとしての諮問機関の特徴、同意調達パターンの多面性と動態性が確認され、それが実証されている。換言すれば、日本の政策過程を理解するうえでは、個別省庁の諮問機関における政治過程とその連鎖を見ることがいかに重要であるかが実証されたといえよう。このような経験的な新発見は、これまでの断片的・非体系的な研究では見出し得なかったものであり、高く評価できる。さらに、諮問機関をその広がり、動態において把握し、日本の政治体制、政策形成の方式全般の類型と関連付けた点で、日本政治に関する理論的な貢献も評価できる。

総じて本論文は適切な理論的枠組みのもとで、極めて詳細かつ体系的に実証分析を行ったものであり、日本政治に関する研究として学術的貢献度は極めて高いものと評価できる。

よって、著者は博士（国際政治経済学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。