慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	三田妃路佳君学位請求論文審査報告
Sub Title	
Author	
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2006
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.79, No.11 (2006. 11) ,p.117- 125
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20061128-0117

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

特別記事

三田妃路佳君学位請求論文審査報告

三田妃路佳君から提出された『政策転換の政治過程―公共事業改革を事例として―』は、主題を政策転換に置き、より具体的には公共事業の見直しを対象として、その政治的相互関係がいかなるものであるかを政治学的観点から明らかにしようした論文である。本論文は以下の構成になっている。

序　論
第一部　政策転換の要因分析における公共事業改革
第一章　先行研究と本研究の視点
第二章　公共事業改革分析のための準備
第二部　公共事業改革に関する事例研究　1
第三章　国における公共事業の実施方法の改革
第四章　国における公共事業の決定方法の改革
第五章　国における公共事業改革に見られる共通点
第三部　公共事業改革に関する事例研究　2
第六章　地方自治体の事例研究1：三つの改革を実施した宮城県・鳥取県・長野県を対象として
第七章　地方自治体の事例研究2：二つの改革を実施した三重県・長崎県・岩手県・高知県を対象として
第八章　地方自治体における公共事業改革の要因
第九章　公共事業改革の要因の検証：横須賀市を事例として
第十章　考察
結　論

本論文は、第一部において研究の枠組みを示し、第二部において国レベルの公共事業改革の事例研究を扱い、第三部では地方自治体における公共事業改革の事例研究を行っている。基本的には七つの県を対象とした県レベルの事例研究が中心になっているが、第九章においては、市のレベルの改革例として、補論的に横須賀市の入札制度の改革にも触れている。

本論文の内容の詳細は以下のような構成になっている。研究対象は、九〇年代半ばから二〇〇〇年代初めにかけて国や地方自治体で行われた公共事業改革であり、その改革過程を分析している。そして、国や地方自治体における公共事業改革の各事例を比較することによって、改革の要因を抽出し、アクター間の相互関連を明らかにして、公共事業に関する政策転換のメカニズムを探りだそうとしている。

序論では、本研究の目的を示し、事例対象として公共事業改革を扱った理由を述べているが、第一に、公共事業改革は、国や地方自治体において共通して改革の必要がある課題となってきたにも関わらず、実現されてこなかった領域であるからであり、第二に、公共事業の問題の多くは、個別の事業の問題ではなく、公共事業に関する既存の政策や制度に透明性や競争性が確保されていないことによると考えられることから、個別の事業の修正ではなく既存の政策や制度を変更する必要があるからである。このことから、近年の公共事業改革の要因を明らかにすることは、改革が行われにくいとされる他の政策領域における政策転換に示唆を与えることになると考えている。

序論においては、本論文の政策転換に関する概念を整理し、本研究がとる視点を明らかにしている。

政策転換に関する研究には、政策転換を類型化した研究や政策転換の要因を分析した研究がある。政策に影響を与える要因としては、他の地方自治体の政策、国の政策といった外的要因、政治的状況、社会・経済的状況といった内的要因などが挙げられてきた。また、アクターの学習や合理的選択論によって説明したものもある。しかし、政策転換の要因を分析したものでは、対象が福祉政策、税制、情報公開等であり、社会資本整備・公共事業を対象とした研究蓄積は多くはなかった。

本研究がとる分析の枠組みは、政治家、官僚・自治体職員、有権者、業界などのアクター相互の関係が、改革に与える影響について着目し、公共事業改革のメカニズムを解明することにある。

公共事業の研究においては、実施をする部局が、議員から要望を受けるため、官僚・自治体の職員と議員のインフォーマルな関係に着目する必要があり、また、地方自治体の公共事業を実施する部局が、中央省庁へ公共事業に関する補助事業の要求を行っていることから、自治体の部局と中央省庁との関係にも留意する必要がある。

第一章では、近年の公共事業に関する国、地方自治体の動きを示し、これに対する先行研究が公共事業や公共事業

改革に関してどのように取り組んできたかを検討し、本研究の独自性と本研究における視点を示している。また、政策転換や制度変化に関する先行研究を検討した上で、分析視角を「既存の制度から拘束を受けず改革を進めようとするアクター（改革アクター）は誰か」、「改革アクターはどのように改革を進めることができるのか」、「改革が行われる際には、政策に関わるアクターの相互作用はどのようであり、それは変化したのか」と設定している。

第二章では、公共事業の全体像を捉え、まず、公共事業の制度を検討し、現在の問題点との関係を明らかにしている。すでに見たように、著者は公共事業に関する問題点の多くは、既存の公共事業の決定過程に関する制度や政策に透明性が確保されていないことにあると考え、制度の背景を検討し、公共事業に関する近年の国・地方自治体の取り組み状況に基づいて事例対象を選択している。さらに、公共事業におけるアクターの行動を検討して、分析視角に基づいて分析対象を定めている。

第三章から第九章までは、九〇年代半ばから二〇〇〇年初めにかけて行われた、国と地方自治体による公共事業改革の事例研究を対象とし、アクターの相互作用と改革の進展に関する分析を行っている。

具体的には、第三章と第四章では、九〇年代半ばから二〇〇〇年代初めにかけて中央政府で行われた公共事業改革を事例とする。

第三章では、公共事業の実施方法の改革について、公共工事入札・契約適正化法に至る入札制度改革を事例として取り上げている。これまでは、入札制度は指名競争入札であったが、二〇〇〇年の公共工事入札・契約適正化法により一般競争入札制度導入が義務付けられた。こうした政策転換の契機は、なぜ、どのように起こったかを明らかにすることを課題としている。まず、中央建設業審議会における審議結果から、改革に関する提案内容を検討し政策転換が起こった時期を明確にした上で、中央建設業審議会において審議が行われた時期ごとに、入札制度改革の過程を分析し、改革要因を明らかにする。

第四章では、公共事業の事業決定方法の改革について、二〇〇〇年の政府・与党による公共事業の見直しを事例とし、その要因を分析する。九七年には、中央政府によるダム等事業審議委員会が設置され、九八年には公共事業再評価制度の導入がなされたが、大幅な事業の休止や中止にはつながらなかった。これに対し、二〇〇〇年の公共事業の見直しでは約三〇〇事業が対象となり、約二五〇事業が事

業の実施を中止するに至ったが、その政策転換の要因を明らかにしている。そのために、九七年以降の公共事業の見直しに関する各内閣の取り組みと成果を検討し、政策転換の時期を明確にする。その上で、政策転換が行われた内閣における改革過程を分析し、改革要因を明らかにしている。

第五章では、第三章、第四章の比較検討を通じて、国の公共事業改革の進展とアクターの相互作用に関する共通点・相違点を抽出し、改革を進める次のような要因を指摘する。第一に、再選や勢力確保を目的とする政治家が、公共事業への対応を変化させ、行政へ改革の方向性に関する指示を行っていることである。政治家の行動を変えた契機となったのは、この時期の一般の有権者の公共事業改革への要望の高まりであり、これを政治家が無視できないことであった。第二に、国における公共事業改革に関する政策転換は、審議会等を中心とした官僚による検討の結果ではなかった。第三に、組織維持や政策の成功を目的とした政治家との関係を重視する官僚が、政治家の改革に対する取り組みの変化に連動して、改革を行った。

第六章から第七章では、地方自治体の公共事業改革の要因を分析している。中央政府の方針は通達等によりすべての地方自治体に伝えられるが、地方自治体における公共事業改革の実態をみると、必ずしも全ての地方自治体で公共事業改革が進展しているわけではない。そのため、第六章、第七章では、地方自治体における公共事業改革の事例研究を行い、地方自治体において公共事業改革が進展する要因と、進展の程度に差が生じる要因を抽出する。

第六章では、公共事業に関する事業決定方法の改革、事業実施方法の改革、県職員への働きかけの関係の改革の三点について、すべて実施した地方自治体を事例対象としている。具体的には、宮城県、長野県、鳥取県が対象となり、この三県における公共事業改革の内容、改革の経緯を検討する。次に、改革に至る政治過程を分析する。さらに、三県の改革要因を比較し、改革要因の共通点の抽出を行っている。

第七章では、公共事業の決定方法の改革、実施方法の改革、県職員への働きかけに関する改革のうち、いずれか二つについて取り組んだ地方自治体を事例対象とする。具体的には、長崎県、三重県、岩手県、高知県が対象となり、これらの地方自治体における改革の内容、改革の経緯を検討し、改革に至る政治過程を分析する。さらに、第六章で宮城県、長野県、鳥取県における改革過程の分析によって抽出された改革の共通要因が第七章で対象とする四県にお

ける改革要因にみられるかについて考察を試みている。

第八章では、第六章と第七章で行った地方自治体における公共事業改革に関する事例分析の結果を相互に比較することによって、事業決定の改革、事業の実施方法の改革、官僚・職員への働きかけに関する改革といった改革ごとに改革の進展とアクターの関係について共通する要素を抽出する。第二に、地方自治体における公共事業改革の外的要因について検討する。具体的には、中央・地方関係が公共事業改革の進展に与える影響を考察し、促進要因、阻害要因を明らかにする。これにより、地方自治体における公共事業改革の進展に与える影響を考察し、促進要因、阻害要因を探りだそうとしている。

第六章から第八章の公共事業改革の促進要因の相互比較によって、第一に、改革が進んでいる地方自治体ほどアクターの相互作用の変化が見られること、第二に、改革があまり進んでいない地方自治体には、アクターの相互作用の変化があまり見られないことが抽出された。すなわち、知事と有権者、知事と県職員、知事と議会というアクターの相互作用の変化が地方自治体における主な改革の進展要因となっていると結論づけている。

第九章の横須賀市による入札制度改革を事例とした検証において、首長と有権者、首長と職員、議員と有権者の相互作用の変化が改革を促進させたということが明らかになった。

第十章では、第三章から第九章の結果を基に、国と地方自治体の公共事業改革の進展を比較し、国の課題を明らかにした。次に、地方自治体の行政能力に対する従来の認識への本研究の結果の位置づけを考察した。また、分析視角の設定の際に参考とした先行研究に対する本研究の貢献を述べた。さらに、公共事業の今後の課題と、今後の研究課題について述べている。

本研究では、まず国レベルの公共事業改革の試みを扱い、そこから、公共事業改革がいかなる条件で成功するのかを分析することにより、本研究の一つの柱に据えているが、現実的にも成果が上がったこともあり、議論の中心は県レベルの公共事業改革にある。ここで問わていることをひとことでまとめれば、「公共事業改革に成功した県の実情から抽出された『豊かな現実』を一般化して、なぜ改革が成功したのか。成功事例の先進自治体の共通点は何であり、その相違点とは何であるのか」ということになるだろう。

本論文が考える「政策転換とは、個別事業の内容だけを

変えるような変化ではなく、政策に関する組織や計画の変化が起こっていること」とし、先行研究の Hogwood and Peters、Campbell、Gray、Sabatier、Moe and Bender、戸矢などを検討した上で、Moe を参考にして「制度に拘束されてこなかったアクター（改革アクター）が、制度や政策の決定過程に加わることが、改革の契機となるのではないか」、「改革アクターが既存のアクターの関わる与件を変化させ、既存のアクターの行動に変化が起こり、アクターの相互作用を変化させることができれば、政策転換が進展するのではないか」という分析視角を設定する。Moe たちとの相違は、Moe たちが個別のアクター関係を基本に分析しているのに対し、本研究では、複数のアクター間関係を連続した相互関係として分析している点である。もう一方では、戸矢の研究が官僚制による政策転換に注目したのに対して、本研究では有権者の支持を受けた政治家による政策転換に注目することに独自な視点を置いている。

また、既存の公共事業に関する研究としては、政治学の分野、行政学の分野、経済学・財政学の分野、法学の分野、公共事業の問題や改革の方向性を網羅的に扱った研究などを踏まえた上で、本論文では、公共事業改革のメカニズムに着目し、改革過程と要因に焦点を当てることで独自性を追求しようとしている。

さらに、本論文がとる手法の特徴は、公共事業の見直しを行った各都道府県を中心に丹念にインタビューを行い、そこから得られた情報によって、文献研究では不足している部分を補い、独自の発見を一般化しようと試みている点である。

本論文は、国と地方自治体の公共事業改革の進展とアクターの相互作用の変化に関する共通する要素を抽出することで改革要因を見出し、政策転換のメカニズムを解明することを目的としている。そこで発見されたことは、政策転換を行うためには、既存のアクター間の相互作用の変化が重要な要素であった。その中心となるのは、既存の政策や制度に拘束を受けないアクターとしての知事と既存の制度に不満のある議員が見出される。その具体的内容は、①有権者の選好とその政策選好の変化がどれだけ「再選に敏感な政治家」に影響を与えたのか、②行政と議会の「もたれ合い」から「緊張関係」へと変化があったのか、③首長による県職員に対するマネジメント改革により県職員の意識改革が起き、人事評価制度の導入などを通じた職員のインセンティブの向上があり、改革を推進するための知事直属の組織を設置するなどにより、知事の意向に沿った行動を

職員が取るようになったのかが中心となる。

有権者の意識変化については、再選に敏感な政治家が政策変化をさせた事例は、地方自治体だけではなく、国レベルにおいても観察され、二〇〇〇年の公共事業の事業決定方法の改革、二〇〇〇年の公共事業の実施方法の改革（公共工事入札・契約適正化法による入札制度改革）などもあげている。

また、本論文全体を通じて、中央・地方関係において、従来の地方自治体の独自性を低く見る従来の見解に対し、有権者に支えられた首長の手腕によって政策転換が行われ、それは、国以上の改革の成果があったと主張している。

本研究を評価する上で、まず、政策転換と公共事業という二つの大テーマを扱っていることを考慮すべきであろう。政策転換や政策終了などの研究は、政策の決定（開始）に比べて多いとはいえない。そのことは、事例が不足していることと、理論化が遅れていることからいえるが、政策転換には、日本では例が少ない政権交代や、不良債権処理における担当大臣の更迭などによってもたらされたような例もある。高速道路公団の民営化や郵政改革などに見られるように、総選挙で問われるような大問題も含まれる。

一般的に、政策の転換は社会経済的変化があったからといって、自動的になされるわけではない。また、財政事情が悪化したからといって、即座に政策転換が起きるわけではない。すなわち、それらの変化や危機感を契機として、変更や中止を行う決定がいかにしてなされたかが重要なポイントである。時には、中止という形態を取らず、新制度の創設ということもある。また、一般的には、転換決定にいたる力は開始決定にいたる力とは違うということは、政策を開始することと政策の終了や転換とは対称的な関係にはないことを意味している。多くの場合、開始を求める利害関係者と終了を求める利害関係者は異なるからである。それゆえ、本論文では、政策転換が行われるケースを「既存の制度から拘束を受けず改革を進めようとするアクター（改革アクター）は誰か」、「改革アクターはどのように改革を進めることができるのか」、「改革が行われる際には、政策に関わるアクターの相互作用はどのようであり、それは変化したのか」と分析視角を設定している。

ただし、ここにおいて議論を整理しておかないと、「改革アクターが改革をする」という同義反復的な議論に陥る危険がある。そこで必要なことは、改革の意欲があっても、改革の実行ができない、あるいは不十分なケースがあるこ

とに注意を払うことであろう。また、本研究の基本的な立場は、ある一定の条件を備えると、改革が動き出すという議論と見ることもできるし、改革諸勢力の連携モデルと見ることもできる。すなわち、改革を構成する各種の条件がどれだけあるのかを各県について探ることで、その改革の進捗の程度の差を見出そうという方法と読み取ることができる。

ただし、本論文で発見されたことは、静態的モデルだけではなく、動態的モデルの可能性を暗示していることである。つまり、豊かな現実から浮かび上がったことは、改革推進のための条件の組み合わせを探ると同時に、政治制度を効果的に利用して政策転換を具体化する方法や、政治の過程の中で、改革を実行に向わせる相互作用の手順・手続きの生かし方などを示す動態モデル・過程モデルの必要性と可能性を示している。だが、そうしたモデルの提示は、改革条件の整理に比べて、はるかに大きな課題となるが、その一般化ができれば、学術的な貢献は、もっと大きいものになるだろう。

本研究は、事業の決定方法の改革、事業の実施方法の改革、職員への働きかけの改革の内容の三点に注目して、三点がそろう宮城県、長野県、鳥取県、二つの改革を行った三重県、長崎県、岩手県、高知県をあげ、共通性と相違を探り出そうとしている。暗黙に前提としているは、この三つの改革を行ってこなかった他の県があるということである。となると、問題を整理するためには、いかなる条件があれば、このような改革を行うことができるのかが問われるべきであろう。ただし、本研究が扱うように改革の内容からの整理は、改革を実行する時の条件とも不可分の関係にある。すなわち、このような「内容の改革」が行われないと、公共事業改革は「実行」できないという関係にある。

改革を行うには、まず、改革の実行体制を固める必要がある。そこには、知事部局をどう整理し、どのような組織体制を作るのかという一般論の問題と、具体的な公共事業改革をどう進めたのかという二つのテーマがある。また、ここで提起されている問題は、従来の地方自治体における二元代表制の下での知事主導の議論と同じではないかという疑問を解消しておく必要があるだろう。つまり、政策転換というものの、条例なり予算なりに具体化しないことは、政治的決定にはならない。たとえば、増田寛也岩手県知事のようにマニフェストを掲げて、選挙で圧勝したとしても、そのマニフェストを実行案として具体的に「落とし込む」必要があり、また、フォーマルな政策決定の過程を通過さ

せる必要がある。その意味では、職員の協力も、議会の賛成も必要になる。すなわち、職員をどのように組織化するか、人事をどう使いこなすのかなどは、改革を行う過程で制度化してくるという側面がある。その上で、議会の構成はどうか、選挙における政党の支持との関係、あるいは利害関係者の説得も重要な要件になり、改革の進展は異なってくる。

世論の支持と選挙での勝利をいかに具体的に政策転換につなげるのかという点が大変興味ある部分であるし、理論化が面白い問題であるといえる。本論文の意義は、この関係を県レベルにおいて緻密に比較検証することで、県ごとの差異を踏まえて、その相互作用の過程から改革の条件を探り出していることである。

本論文は公共事業の改革という対象を、国・地方双方から分析し、公共事業とその改革における乗り越えるべき実態を明らかにした。また、公共事業改革を語ることにより、日本における政策転換を考察する材料を提供していると結論づけることができる。とくに、従来不足していた県レベルの公共事業改革の試みを詳細にインタビューすることによって、「改革派知事」とはいうものの、その共通点と相違点を抽出して、比較できる形で議論を展開したことは優れた業績であると判断できる。さらに望むべきことは、政策転換の理論化をしようとするなら、これ以外の政策領域を探る必要があるし、公共事業の問題をさらに追求するなら、現在進行している国の歳出削減計画においてなぜ公共事業部分は曖昧な形になっているのか、あるいは道路特定財源の一般化は簡単ではないのかというような現実的問題に迫る必要があるし、学術的にはすでに述べたように静態的モデルから動態的なモデルへと発展させることである。

本論文は、公共事業改革における国および地方自治体の不明の部分の実態を明らかにし、とりわけ、公共事業改革を成功させてきた先進自治体のケース・スタディを通じて、政策転換の政治学的な位置づけを新たに行ったことにより、審査員一同、博士（法学、慶應義塾大学）を授与するにふさわしいものとして判断する。

二〇〇六年九月二九日

主査　慶應義塾大学政策・メディア研究科教授　曽根　泰教
副査　慶應義塾大学法学研究科委員　法学博士　小林　良彰
副査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員法学博士　大山　耕輔