

論文審査の要旨及び担当者

No.1

報告番号	甲 乙 第 号	氏 名	三谷 宗一郎
論文審査担当者	主 査	政策・メディア研究科委員 兼 総合政策学部教授	印南 一路
	副 査	政策・メディア研究科委員 兼 総合政策学部教授	清水 唯一朗
	副 査	政策・メディア研究科委員 兼 総合政策学部准教授	琴坂 将広
	副 査	東海大学 健康学部教授	堀 真奈美
学力確認担当者：			
<p>三谷宗一郎君の学位請求論文は、「医療政策の形成・非形成に関する研究—組織学習概念に基づく分析枠組の提示—」（以下、三谷論文）である。現在から振り返れば、1980年代から90年代にかけて、医療保険制度および医療提供体制に関する大改革が行われたが、三谷論文は、①厚生官僚はなぜ多数の改革案を短期間で準備できたのか、②なぜ特定の改革案は政策として結実しなかったのか、という二つの問いを設定した。その上で、（1）政治学と組織学習論の概念を援用・統合した新しい分析枠組を構築する（組織学習論のリポジトリ概念を拡張して政策過程分析に導入する）と同時に、（2）非公表の内部文書を含む史資料調査と29名の元厚生官僚に対するオーラル・ヒストリー・インタビューで得られた新史料に依拠した過程追跡を実施することで、先の2つの問いに対して説明を提示し、今後の政策形成の向上に示唆を提示した。</p> <p>分野融合的な研究の結果、（1）1980年代以降に実現する改革案のほとんどは、古くは1950年代から検討が開始されていたこと、（2）過去に検討された改革案は、構想に携わった政策担当者個人、内部文書、公表文書、言説、外部業界団体というリポジトリ（organizational repositories、改革案の選択肢が埋め込まれる場所を示す概念）に保有されてきたこと、（3）歴代の政策担当者がそれらの各リポジトリに必要なに応じてアクセスしながら、保有された改革案を繰り返し検討し、実現可能性を高め、後任の担当者に継承していたことが明らかになった。</p> <p>以上から三谷論文は、1980年代前半の制度改革を牽引した政策担当者は、全くのゼロベースから改革案を構想する必要はなく、過去の検討蓄積を参照・利用できる状態だったため、迅速に改革案を準備できた（迅速に学習できた）と指摘し、第一の問いに答えている。</p> <p>その一方で、（4）特定の改革案について、ある時期に（政治的な合意形成や制度設計の困難性等の理由で）検討対象からいったん除外されると、除外された事実も学習の対象となり、以後、当該改革案は実現に向けて注力されなくなったこと、（5）1980年代後半以後の政策担当者は、リポジトリにアクセスして改革案を探索する必要性に迫られなかったため、特定の改革案に関する過去の検討蓄積は継承されず、当該改革案は忘却され、結果として、こうしたメカニズムが生じた改革案については、実現に至らなかったと指摘している。</p>			

三谷論文の構成は以下の通りである。

第1章では、公共政策学に関する既存の諸理論を検討し、政策学習論が有用な分析枠組を提供する一方で、①組織内で生成・共有される知識（以下、組織知）がどこに蓄積されるのか、②蓄積された組織知はどのように利用されるのか、③蓄積された組織知は消失しないのか、という点については改善の余地があることを指摘する。その上で、組織学習論研究で提起されてきたリポジトリ（organizational repositories）、知識の再利用（knowledge reuse）、組織忘却（organizational forgetting）の各概念を援用・統合した新たな分析枠組を構築している。

第2章では、1980年代以前から改革案の構想が始まっていたのか否かを検証するため、公的医療保険制度が創設された1922年まで遡り、1960年代後半までの省内部の改革論議を過程追跡している。研究の結果、（1）学識経験者で構成される七人委員会（1955年設置）が1950年代までに政策コミュニティで提起されていた多数の改革案を収集・整理し、報告書に取りまとめて発表したこと、（2）省内部に設置された社会保険研究会（1959年設置）、医療保障総合審議室（1961年設置）、牛丸委員会（1965年設置）において、医療保険制度に関する多岐にわたる改革案が非公式に検討され、それぞれ内部文書として取りまとめられていたこと、（3）こうした各検討会が作成した報告書や内部文書は、後任の政策担当者に読み継がれ、改革メニューの継続的な検討を可能にしていたことが明らかになった。

第3章では、過去に構想された改革案が1980年代以降に利用されたか否かを検証している。研究の結果、（1）過去の検討蓄積は1970年代以降も継承されていたこと、（2）継続的な検討過程で、いくつかの改革案は実現可能性がないと見なされ、以後、検討対象から除外され続けたこと、（3）1982年の老人保健法の制定過程、1984年の健康保険法の改正過程において、政策担当者は1960年代に作成された内部文書をはじめ、過去の検討蓄積を参照しながら改革案をリストアップしていたこと、（4）1988年の国民健康保険法改正と1994年の健康保険法改正では、1984年改正で実現しなかった改革案の実現が目指されたため、両改正過程では過去の検討蓄積は参照されなかったこと、（5）特定の改革案に関する検討蓄積が継承されず、当該改革案に関連する法規定が1994年の改正で削除されたことが明らかになった。

第4章では、第2、3章で明らかになった政策の形成・非形成過程に対して、第1章で構築した分析枠組に依拠して分析している。分析の結果、（1）1950年代から60年代までに省内部で行われた検討会に参加した政策担当者個人、それら検討会が作成した内部文書、厚生省が改革案として公式に発表した公表文書、特定の改革案を推進するために政策担当者が提起した言説、それらを受容した外的アクターが、改革案を保有するリポジトリとして機能していたこと、（2）政策担当者は、必要に応じてリポジトリにアクセスし、改革案を検討・更新していたこと、（3）改革の機運が高まると、リポジトリに保有された改革案の中から、最も合目的的なものを選出し、実現させたこと、（4）特定の改革案を検討対象から除外した事実もリポジトリに保有されていたこと、（5）全ての政策担当者が必ずしもリポジトリにアクセスするわけではなく、その必要性に迫られなかった政策担当者には過去の検討蓄積は継承されなかったことが明らかになった。

三谷論文の学術的意義は、次の4つに整理される。第一は、リポジトリ概念を組み込んだ新たな分析枠組を構築し、既存理論が抱える問題点を改善している点である。既存の公共政策学理論が抱える問題点を整理し、他の近接する領域で発展した概念を援用・統合することによって、既存理論に比べてより妥当な説明を提示することが可能になった。

第二は、そうした新しい分析枠組を構築したことによって、行政組織内部における過去の検討蓄積と消失の危険性を強調できる点である。眼前の政策形成に忙殺される政策担当者の中には、「いつ構想されたアイデアか、ということは些末なことであり、どうすれば次期改革において特定のアイデアを実現できるか、ということこそが重要である」と認識する者もいる。彼らは自身が全くのゼロベースから改革案を構想しているわけではないことに無自覚で、過去の検討蓄積を軽視する傾向があると解釈することも可能である。しかし本研究の分析枠組に依拠すれば、改革メニューを蓄積したリポジトリが迅速な政策形成をもたらし得ること、過去の検討蓄積は常に消失リスクと隣り合わせであることに意識を向けることが可能になる。新たな概念を援用・統合したことによって分析枠組の節儉性は相対的に損なわれるが、過去の検討蓄積を適切に評価する視座を提供できる、という利点を有している。

第三は、これまで判然としてこなかった史実を一定程度、明らかにしたことによって、1950年代から70年代の医療政策史に対する評価について、再考する余地があることを示した点である。従来、1980年代以後の大胆な制度改革と対比させて、1970年代以前までは「国民皆保険の達成、給付水準の改善、老人医療費無料化などを実施した福祉拡充の時代」や「医療費問題については対症療法的な対策しか実施してこなかった時代」と評価する向きが一般的だったと思われる。もちろん「70年代初頭が医療制度改革の始期」と捉える研究もあるが、それ以前の時代の議論は、過少に評価されてきたと言える。

1950年代から70年代にかけて少しずつ改革案が蓄積されたことが、1980年代以降において迅速に改革案を準備できた要因だった、という本研究の分析結果に鑑みれば、1970年代以前は、福祉拡充や対症療法的な財政赤字対策を実施する一方で、省内部では非公式に中長期的な視点をもって、医療保険制度を改善する具体策を準備していた時代だった、という新たな評価を提示し得ると言える。

第四は、政策過程を明らかにする上で、内部文書やオーラル・ヒストリーに基づく証言に依拠することの重要性を示している点にある。これまで1970年代以前までの医療政策史に対し、上述の評価が下されてきた背景には、主として公表文書に依拠した政策過程分析がなされてきたからであると考えられる。しかし本研究において、組織内部の過程を一定程度、把握する新史料を入手・精査したことによって、公表資料のみに依拠した歴史認識を再考する余地が示されたと言える。資料的制約という困難性がありながら、あえて新史料を収集することは、政策過程の実態をより精緻に把握する上で重要であることを示唆していると言える。

一方、三谷論文の政策的意義は、組織知の適切な管理・活用を念頭に置いた公文書管理の必要性を強調している点にある。

いつ改革の機運が高まるか予測することは不可能であり、政策担当者が事前に多数の代替的選択肢

論文審査の要旨及び担当者

No.4

を保持しておくことは極めて重要であるが、厚生省内部では、過去の検討蓄積という組織の貴重なリソースが消失していたことが明らかになった。三谷論文によれば、従来、非公表の内部文書は、多数の改革案がまとめられた（特に有益な）リポジトリとして機能していたことが指摘されているが、情報公開法や公文書管理法の制定以後、多くの行政機関では「文書は作らず、残さず、手渡さず」が暗黙の了解として共有され、政治的リスクを恐れて文書を積極的に廃棄する傾向すら見受けられる。現行の公文書管理制度は、文書保存・公開の歴史的意義や民主主義の検証可能性を前面に掲げているが、行政組織内部のリソースを管理・活用するという観点での充実化を議論する必要があると言える。

以上のような意義があるにも拘らず、三谷論文には一定の限界もある。第一は、政策過程の分析としてみると、医療政策に限ったとしても政策過程全体を説明する分析枠組ではなく、組織内部の学習過程に焦点を当てた非包括的なものである点である。

第二は、1980年代から90年代にかけての政策過程については分析しているが、同じ分析枠組が2000年代以降の政策過程に対して、どれだけ妥当な説明を提示できるか、という点については詳細な検討がなされていない点である。これらは今後の課題としたい。

以上を総合すると、三谷論文は、既存の公共政策理論の限界を乗り越える新たな分析枠組を構築すると同時に、新史料に依拠した丁寧な過程追跡を実施することで、これまでブラックボックスだった厚生省内部の政策形成・非形成過程を明らかにしてきた。構築した分析枠組に依拠した分析結果は、政策的・学術的に有益な含意を十分、引き出していると言える。

以上の評価から、本学位審査委員会は、三谷宗一郎君が博士（政策・メディア）の学位を授与する資格があるものと認める。