

機関番号：32621

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2007 ～ 2010

課題番号：19530114

研究課題名 (和文) 官邸主導時代の審議会の研究：「小さな政府」を志向する多数派支配型の政策過程

研究課題名 (英文) Toward a Majoritarian Democracy?: Prime Minister's Leadership and Changing Roles of Advisory Councils

研究代表者

三浦 まり (MIURA MARI)

上智大学・法学部・教授

研究者番号：80365676

研究成果の概要 (和文)：本研究は審議会の機能変容の分析を通じて、多数派支配型の政策過程が出現することにより、政策結果が新自由主義的になってきていることを実証するものである。研究方法としては多数派支配型の審議会の構成員・議事録・報告書等を体系的に収集・整理し、労働市場改革、ジェンダー平等政策、社会保障改革に焦点を当て、合意形成型の審議会と対立した論点を抽出し、最終決着に至る政治ダイナミズムを分析した。

研究成果の概要 (英文)：This research revealed that the emergence of majoritarian policy making processes allowed neo-liberal policies to be implemented. In order to prove this thesis, I systematically collected the documents and minutes of majoritarian advisory councils and conducted process-tracing analyses on the points which majoritarian advisory councils took issues with consensus-oriented advisory councils. My case studies included labor market reform, gender equality policy as well as social security reform.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	365,326	109,597	474,923
2008年度	634,674	190,402	825,076
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
総計	2,800,000	833,999	3,639,999

研究分野：政策過程論、比較福祉国家論、ジェンダーと政治、現代日本政治論

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：審議会、官邸主導、政治主導、ジェンダー平等政策、労働市場改革、規制緩和、政権交代

1. 研究開始当初の背景

日本の政策決定過程は近年大きく変容しつつある。「官邸主導」という概念が示すように、官僚機構内部および官僚機構と政権党の間での調整を経て政策が決まるのではなく、内閣府や内閣官房に属する審議機関が政策案件を提唱し、それがトップダウンで決定される傾向が強まっている。

そもそも民主主義には、大別すれば多数派支配型（多数決型）と合意形成型（コンセンサス型）の2つの理念型があるという議論があり（例：Arend Lijphart）、前者はシュンペーター、後者はJ. S. ミルの民主主義論にその原型を見出すことができる。多数派支配型とは（相対）多数派の支持を得た「時の政権」（government of the

day)が、選挙結果を背景に独占的に政権運営を行うものであるのに対し、合意形成型とは社会的合意を形成すべく政策過程への幅広い参加を許容し、交渉と妥協を通じて政策を策定するものである。一般的に日本の民主主義は、選挙制度改革および内閣機能強化の結果、合意形成型から多数派支配型へと変容しつつあると言われる。そして日本の政策<過程>が多数派支配型へと変わるにより、政策<結果>としては「小さな政府」（新自由主義的改革）を目指す政策改革が行なわれていることが観察できる。このように日本政治が変容する中、これまで社会的合意形成に対して一定の機能を果たしてきた「審議会」の機能と役割を明らかにし、多数派支配型の決定過程と新自由主義的改革の関連を実証することが、本研究の課題である。

2. 研究の目的

本研究は「審議会」に焦点を絞り、その機能変容を分析することにより、日本の政策過程の変化を明らかにし、そうすることを通じて新自由主義的改革のプロセスを解明することにある。本研究が明らかにすることは次の2点である。

(1) 審議会の機能は合意形成型から多数派支配型へと変容している。

(2) 国家（公的）領域を縮小させるに際して多数派支配型の政策過程が形成される。

そもそもなぜ多数派支配型の審議会が登場するようになったのか。なぜ多数派支配型の政策過程は新自由主義的改革を伴うのか。これらの問いに答えるにあたり、本研究は「小さな政府」と「多数派支配型の政策過程」の間にはマックス・ウェーバーのいうところの<選択的親和性>がある点に着目し、選択的親和性がもたらされる理由をアクターの<選好・動機・政治戦略>の分析を通じて理論的・実証的に探る。

具体的には、以下の2つの力学の産物として、「小さな政府」と多数派支配型の政策過程の間には<選択的親和性>が生じることが、事例分析を通じて検証する。

- ① 新自由主義的改革の断行には多数派支配型の審議会を設置することが必要であった。合意形成型の政策過程では多様な利益が反映される結果、国家領域は拡大はしても縮小はしないからである。したがって、小さな政府を志向する勢力は多数派支配型の政策過程を求める。
- ② 政策過程を変化させることは権力関係を変化させることを意味するため、政治アクターは新自由主義にイデオロギー的にコミットせずとも、権力関係を変化させるために、小さな政府を政策課題として選ぶこと、すなわち多数派支配の確立を志向して小さな政府を掲げることがあり得る。

以上の作業仮説を検証するに際して本研究が焦点を当てるのは、アクターの<選好・動機・政治戦略>である。<選好>はアクターの発言・提言により解明し、選好を抱く<動機>は文脈に即して申請者が解釈を行い、<政治戦略>は合理選択的制度論の研究蓄積を参照しつつ、文脈に即して分析する。

3. 研究の方法

まず研究対象とする審議会の選択を行った。第1に、新自由主義改革の推進役となった審議会を対象とした。具体的には小さな政府実現の推進母体であった第二次臨調、第一次行革審、第二次行革審、第三次行革審、行政改革委員会、行政改革会議、および規制改革の推進母体であった規制緩和委員会、規制改革委員会、総合規制改革会議、規制改革・民間開放会議、規制改革会議である。これらの審議会は多数派支配型の典型例であることを想定し、政策過程における役割を探った。

第2に、女性政策の分野の推進役である内閣府男女共同参画会議も対象とした。女性政策には新自由主義との親和性が高いものが含まれる事もあり、また推進役としてナショナル・マシーナリーの重要性が指摘されてきた。多数派支配／合意形成型という本研究の分析枠組みも用いて、ナショナル・マシーナリーの問題点を明らかにでき

ると考えたからである。

第3に、研究遂行期間中に政権交代が生じたことから、民主党のマニフェストを履行する審議会と位置付けられる新成長戦略実現会議、社会保障改革に関する有識者検討会および社会保障改革に関する集中検討会議、子ども・子育て新システム検討会議も対象に加えることとした。

以上の審議会に関して、構成員、中間報告、最終答申、議事録、配布資料を収集・整理した。さらにこれらの審議会の答申と異なる政策選好を有していると思われる厚生労働省管轄下の審議会の議事録・答申もあわせて収集した。

明らかにしようとしたのは、いわゆる新自由主義に連なる考え方が、どの時点でどのような政策提言の形で提出されたのかということである。審議会資料を整理する中で、言説の推移を辿り、また関連する既存の審議会と異なる見解が打ち出された場合は、その審議会の議論および管轄官庁からの反論も渉猟した。具体的に争点となっている点はなにか、なぜそれが争点として浮上しているのかについて、資料を通じて理解に努めた。

4. 研究成果

対象とした審議会を舞台とする新自由主義的政策に関する議論の整理および対立的論点に関する政策決定過程の分析を通じて、日本の政策過程の変容に関して様々な知見が得られた。研究成果は大別すると3つの方向性の研究として取りまとめた。

(1) 規範的・理論的研究

第1に、多数派支配型民主主義の出現に関して民主主義理論に照らして規範的に論じるものである。本研究は実証的研究として着手したものであるが、政策過程のあり方を政治理論／政治思想における規範的議論と照らして論じることの必要性も高いことから、「ポスト・デモクラシーにおける合意と競争」という論文を執筆・学会報告をした（学会発表③）。

1990年代以降の政治改革議論では多数派支配型民主主義が望ましいとする見解が多

く、その観点からは合意形成型の審議会は既得権を擁護するものと否定的に捉えられる傾向が見受けられる。そこで多数派支配型民主主義と合意形成型民主主義について政治理論からはどのような擁護が可能か整理を行った。

多数派支配型の政策過程とは実際にはその名称とは異なり、少数派が排他的に政策過程に影響力を持つものである。それが民主的正統性を持つためには「実質的」な政治競争が行われていることが不可欠である。日本にはまだその前提条件が欠いているが故に、審議会のあり方を変容させる以前に、政党政治を実質的・水平的な競争へと深化させる必要があることを論じた。

以上の論旨は政権交代を経てもまだ課題として残る。民主党政権下における「税と社会保障の一体改革」の混迷に関して、水平的な政治競争の確立が急務であることを論文にまとめ寄稿した（その他①）。

また合意形成型審議会が民主的正統性を持つとすれば、構成員に当事者性が担保されることが不可欠である。非正規労働者に関する政策過程に関してこの条件が欠いている点も論じた（雑誌論文①）。

(2) 政治主導と審議会政治

第2に「政治主導」に関する知見である。事例研究として取り上げた労働市場改革ならびに政権交代がもたらす審議会政治への影響について述べる。

①事例研究：労働市場改革

新自由主義政策の象徴的分野の1つである労働市場改革に関して1990年代以降の主要改革の政策過程の比較を行った。主たる知見は以下の通りである。

(i) 新自由主義的改革を実現するために多数派支配型審議会が設置され（具体的には規制緩和委員会、規制改革委員会、総合規制改革会議、規制改革・民間開放会議、規制改革会議）、実際に政策過程を変容させた。

(ii) 多数派支配型の審議会の答申が実現される割合は年を経ることに減っており、その政治的影響力は首相の政治的支持の有無に依存している。

(iii) 多数派支配型の審議会の主張が法案に反映されたとしても、国会において反対派が巻き返す余地が残されているため、国会における修正が増えた、また修正の程度に関しては与党が多数派を形成しているか否かが重要な要素となっている。

以上のことから、労働市場改革に関して言えば、新自由主義的改革は多数派支配型審議会を設けることにより進んだが、しかしながら国会での修正や首相からの支持調達の失敗により、実際には推進派が期待していたほどには実現しなかったのである（図書①、雑誌論文①）。

②事例研究：労働者派遣法改正過程

労働者派遣法は労働市場改革の中でも新自由主義改革を最も具現化するものである。1999年、2003年および政権交代後の労働者派遣法の改正過程を比較することで、審議会の機能の変遷を分析した。主たる知見は以下の通りである（雑誌論文①、学会発表①②、図書①）。

(i) 1999年および2003年の改革は首相が支持を表明していたこともあり、また自民党の政権基盤が比較的強固であったことから、新自由主義の方向へ進んだ。多数派支配型の政策過程の典型例であったと言える。

(ii) 政権交代後は、民主党が労働政策審議会を尊重する方針をとったことから、合意形成型の政策過程へと逆戻りすることになった。

(iii) 合意形成型審議会の復権は、新自由主義的改革へのブレーキを意味するが、同時により抜本的再規制へのブレーキともなっている。

③民主党政権と審議会政治

民主党は政治主導を掲げ2009年に政権交代を果たした。民主党は多数派支配型の政策過程を自民党以上に追及していると言える。では政権交代は審議会の変容にどのような変化をもたらしたのであろうか？自民党政権時代における多数派支配型審議会は、民主党政権下ではどのように変容したのか？民主党も自民党同様に多数派支配型審議会を設置したのだろうか？

民主党政権下における政策過程の特徴ならびに審議会の機能変容に関しては、基礎的資料収集が終了した段階であり、分析結果の執筆は今後行う予定である。現段階で判明している主たる知見は以下の通りである。

(i) 自民党政権時代には、政治主導を発揮するために多数派支配型の審議会が設置された。政策転換を果たすためには、族議員が関与する通常の政治過程を少なからず変容させる必要があり、そのため多数派支配型の審議会の政治的有用性があったのである。

「審議会政治」という呼称はこうした現象を表す言葉として登場した。すなはち、政権交代を起こさずに政策変更を遂行する手段として「審議会政治」が位置づけられてきた。

(ii) 政権交代により政権に就いた民主党には、自民党とは異なり、政策転換を促す手段として多数派支配型の審議会を設置する誘因はない。政治主導の手法としては、外部者を動員する審議会の活用ではなく、与党政治家自らが関与する政策過程の創出を意図している。すなはち、政務三役の強化、関係閣僚会議の活用、国家戦略局構想などである。

(iii) 自民党とは異なり、民主党政権は社会改良主義的政策を志向する割合が強く、その実現を政治主導により図ることを目指している。既存の審議会に対しては整理を行い、廃止、組織変更、構成員入替、存続と分け、新自由主義改革のエンジンの役割を果たした経済財政諮問会議と規制改革会議は廃止した。他方、民主党政権下において活用されている審議会としては、新成長戦略実現会議や社会保障改革に関する集中検討会議等がある。これらが本当に社会改良主義的政策を志向しているとするれば、本研究の仮説から導き出せることは、審議会の運営は合意形成的に営まれているということである。現時点で資料収集は終わっているため、今後多数派支配型審議会と新自由主義政策の親和性に関する知見が民主党政権下でも妥当するのかを検証してゆく。

④ジェンダー・ポリティックス

ジェンダー平等政策に関しても資料収集を行い、男女共同参画会議に関して、本研究の分析枠組みである多数派支配型・合意形成

型の分類に即して分析を行った。

審議会自体は合意形成的であるが、時の政権が政治主導によって政策に強い影響をもたらしていることが観察された。第二次男女共同参画基本計画（2005）は時の政権の政策志向を反映しジェンダー平等へのコミットメントが後退したが、第三次男女共同参画基本計画（2010）は逆に時の政権の政策志向を反映し、内容が強化された。

ジェンダー平等政策の推進のためにはナショナル・マシーナリーが効果的であるとの議論があるが、政治主導が強まる日本政治の文脈においては、時の政権の政策志向が政策決定に強い影響を持っていると言える（学会報告①、雑誌論文①）。

また、女性の貧困はなぜ進むのかという問題意識の下、ジェンダー・ポリティックスが新自由主義と親和的である点を指摘した。労働人口が減少する中、女性の活用は企業にとって重要な経営課題となっているため、女性の就労促進政策は進展するが、使用者の合意を得にくい非正規労働者の待遇改善は進まず、結果として男女格差が拡大することを論じた（学会発表①②）。

（3）福祉国家とアイディアの政治

第3の研究成果として福祉国家とアイディアの政治に関わるものがある。研究代表者は兼ねてより日本の福祉国家を比較政治学の中に位置づける研究を行ってきた。新自由主義政策の政治過程を分析する本研究の成果は、比較福祉国家研究にも活かされた。

具体的には、福祉国家の特徴は政権党の政治理念および政党競争のダイナミズムの2点によって形成されると論じる著書を英語で執筆した（図書①）。

本研究のから得られた成果は以下の通りである。

①福祉国家を正当化する保守政党の政治理念として、国家主義、協調主義、生産主義があり、それが戦後の福祉国家形成期には大きな影響を与えた。

②生産主義は左派が退潮する1980年代には新自由主義に取って代わられるようになり、1990年になると協調主義も廃れた。

③経営者も1990年代には新自由主義パラ

ダイムを受容し、福祉国家や労働市場政策の改革を求めた。

④1990年代の政党競争は自民党と反自民党の間で繰り広げられ、反自民党勢力が新自由主義を改革理念に据えたことから、新自由主義的政策が政治的に実現されるようになった。

以上の議論は、通説的理解である制度改革（選挙制度改革、内閣機能強化）が政策変化をもたらしたというものとは異なる。因果関係はむしろ逆であり、新自由主義的政策理念にコミットする政治家・政党が制度改革を通じて影響力拡大を図ったというものである。

近年の比較政治や福祉国家研究では、アイディア（理念）の役割に注目する研究が多い。そこでは、アイディアは自律的な影響力を持つか否かが論争となっているが、本研究はアイディア（理念）を擁する政治主体（agent）の権力闘争を分析対象としており、その意味で、これまでのアイディアの政治では看過される傾向にある政治主体の重要性を主張するものである。

（4）仮説の検証と今後の課題

本研究は研究の着手にあたって2つの作業仮説を設定した。最後に、以上の研究成果を通じて、仮説がどの程度支持されるのか述べる。

1番目の「小さな政府を志向する勢力は多数派支配型の政策過程を求める」は、これまで述べてきたように、過程分析を通じて実証することができたと言える。

しかしながら、2番目の「政治アクターは多数派支配の確立を志向して小さな政府を掲げることがあり得る」は観察されなかった。むしろ、民主党に関して言えることは、多数派支配の確立を志向して、戦略的に社会改良主義（やや大きな政府）を掲げたということである。

したがって今後の研究課題としては、政権交代後に社会改良主義的政策課題を実現するために、民主党はいかなる政治手法を用いたのか、審議会をどのように政治利用したのかを明らかにする必要がある。本研究を通じてすでに基礎的資料収集は終えているため、今後さらに分析を行い成果発表につなげた

いと考えている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

① 三浦 まり、「労働政治の方向転換における政治主導と審議会：ジェンダー・バイアスは乗り越えられるか?」、『ジェンダーと法』査読無、第8巻、2010、ページ数未定。

〔学会発表〕(計3件)

① 三浦 まり、「『女性の貧困』の政策過程：労働市場政策とジェンダー平等政策の交錯」、ジェンダー法学会、2010年12月5日、千葉大学。

② 三浦 まり、「女性の貧困はなぜ進むのか：労働政治から読み解くジェンダー・ポリティックス」、ジェンダー法学会 プレ企画、2010年3月15日、東北大学東京分室。

③ 三浦 まり、「ポスト・デモクラシーにおける合意と競争」、日本政治学会、2008年10月13日、関西学院大学。

〔図書〕(計1件)

① 本研究の成果の一部を取り入れて英語で本の執筆に着手し、平成22年度中に脱稿した。複数のアメリカの大学出版会と交渉し、現在査読が通過したところである。

〔その他〕

ホームページ等

本研究の成果の一部は一般誌への寄稿を通じて社会への還元を行った。

① 三浦 まり、「社会保障改革と野党の政治責任：水平型政治競争の確立が急務」、『生活経済政策』2011年4月号、18-22ページ。

② 三浦 まり、「『底辺への競争』言説の検討」、『世界』2010年10月号、145-153ページ。

③ 三浦 まり、「マニフェストを熟議の糧に」、『女性展望』2010年5月、17-18ページ。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

三浦 まり (MIURA MARI)

上智大学・法学部・教授

研究者番号：80365676

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし