

改革推進の政策科学

秋 吉 貴 雄

一橋大学大学院商学研究科

概要

わが国では近年経済構造改革等の改革の重要性が認識されているものの、改革推進の具体的方策に関する議論は欠落している。政官業の鉄のトライアングルが改革推進の阻害要因として指摘されるが、改革が進まないのはそれを封じ込める勢力が形成されないという日本型政策決定システム及び制度間関係に要因があると考えられる。

本研究では、改革推進の規定要因を考察し、具体的方策を検討するため、わが国の政策決定の制度特性について米国との比較制度分析を行っている。そこでは日米の航空輸送産業における規制緩和を「決定的事例」として取り上げ、第一に修正サバティアモデルによって双方の政策決定過程の特質を抽出し、第二にそれをもとにイシューコンテキストと制度的コンテキストという 2 つのコンテキストから比較し、制度特性を考察している。

この二段階の分析結果から、二重の政策決定構造というわが国の制度特性が指摘され、改革推進要素として、1)改革推進グループの構成、2)イシュー選択時の 2 つの外的事象の影響及び改革理念を創出・普及する「政策事業家」の存在、3)包括的議題設定、4)改革推進グループのコアアクターの制度的位置付け及び関連性、という 4 つが指摘される。

そしてわが国で抜本的改革を行うためには、長期的には官民の融合関係による政策決定空間の変革が重要である。また短期的には官僚の仕切り下に政策事業家と

なる政府首脳部や有力議員等をいかに介在させるかが重要になる。

キーワード：

唱道連携モデル、イシューコンテキスト、制度的コンテキスト、政策変容

1. 問題の所在と2つの事例

本研究の目的は、経済構造改革等の「改革」¹の進展度合いを規定する要因について考察し、わが国において改革を進める具体的方策について検討することである。

90年代以降わが国は歴史的転換点を迎え、既存の社会経済システムの「改革」が必要であることは広く認識され、各政権下においても経済構造改革や行政改革等が緊急の政策アジェンダに設定されてきた。しかし改革に関する議論について見てみると、多様な改革案は見られるものの「どのように改革を進めるのか」ということについては、まさに Missing Chapter となっており、具体的方策に欠けている。

改革の阻害要因として指摘されるのが、わが国における政官業の「鉄の三角形」の存在及びその強力な抵抗である。しかし同様に強力な鉄の三角形が存在する米国においては、経済構造改革及び行政改革に関して抜本的な改革が断行されている。従ってわが国で改革が進まないのはその存在ではなく、封じ込める勢力が形成されないというわが国の政策決定システム、更にそれを規定する制度間関係²に最大の要因があると考えられる。

以上の問題意識から、本研究では改革推進の規定要因を考察し、具体的方策を検討するため、わが国の政策決定過程の制度特性について米国との比較制度分析を行っている。そこでは規制緩和を改革型政策とし、日米の特定産業における規制緩和を「決定的事例」(critical case)³として取り上げ、1) 共通の分析モデル(説明モデル)によって各事例の政策決定過程の特質を抽出、2) それを基に比較モデルによって双方の事例を比較し、わが国の政策決定過程の制度特性を検討する、という二段階の作業を行っている。

そのため、どのような事例を選択するかということが研究上重要になるが、1) 規制緩和の試みが行われたと広く認識されている、2) 日米の典型的な政策決定過

程の特性を示す、という 2 つが事例の要件となる。また日米間の制度特性を際立たせるために同一の産業について比較を行うことが望ましい。これらの要件を満たす事例として、米国とわが国の航空輸送産業における規制緩和を取り上げる。

米国航空輸送産業については、1978 年に米国で初めて規制当局の廃止も含んだ本格的な規制緩和が行われた産業であり、規制緩和の事例として広く紹介されており、第一の要件を満たしている。また、同産業を担当する上院通商委員会が議論の中心の場となり、「議会及び担当委員会を中心にして議論が行われる」という米国の典型的な政策決定過程の一つであり、第二の要件も満たしている。

一方わが国の航空輸送産業については、1985 年に業務分野に関する規制が撤廃され、参入規制の緩和が行われた産業であり、第一の要件を満たしている。また、同産業を担当する運輸政策審議会が議論の中心の場となり、「担当審議会を中心にして議論が行われる」というわが国の典型的な政策決定過程の一つであり、第二の要件も満たしている。

2. 分析のフレーム

2.1 説明モデル：修正サバティアモデル

規制緩和等の既存の利益構造を変革する改革型政策の政策決定では、何らかの影響を受ける多様なアクターの参加が想定される。ここでは政策案の作成や選択といったように直接的に政策決定に参加するアクターに加え、「影響力」によって間接的に政策決定に参加するというアクターも存在している。また各アクター間において大きく「改革推進」と「改革阻止」という 2 つの立場が取られることが想定される。

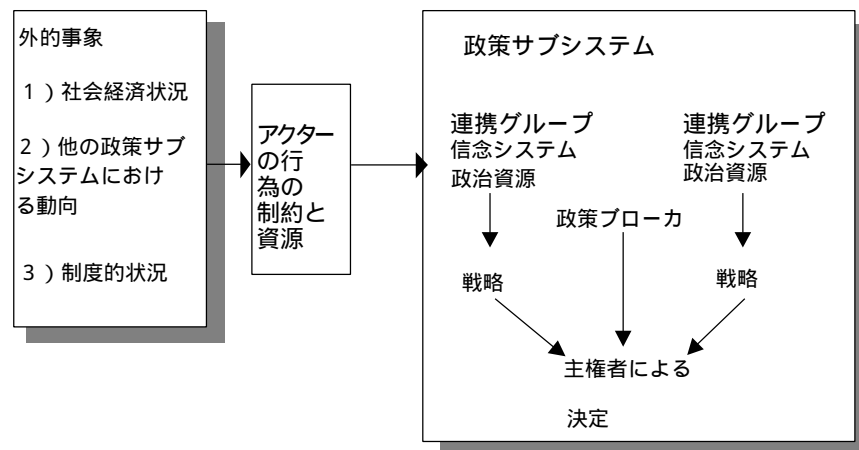
そして政策決定が行われる「場」については、通常は具体的な制度や組織が想定されるが、前述のように間接的に参加するアクターも存在するため、制度の枠を超えた「場」を考慮する必要がある。そして特定の問題に対する実質的な決定というのは専門的に扱われているため、問題領域ごとのサブシステムを想定する必要がある。

これらの点から、改革型政策の政策決定過程を取り扱う上では、利害対立の政策決定を従来扱ってきたエリートモデルやグループモデルのフレームではなく、「特

定の問題領域に積極的に関わる多様なアクターによって構成される政策サブシステムにおいて、特定の代替案を唱道する複数の連携グループが様々な政治手段及び政治的資源によって相互作用を行う」とするサバティア（Paul A. Sabatier）の唱道連携（Advocacy Coalition）モデル（Sabatier 1988, Sabatier and Jenkins-Smith 1993）が有効である。

しかしサバティア自身も認めるように、同モデルは長期の政策過程を対象としており、短期の政策決定過程を取り扱う上で、1) 外的事象、2) フィードバック、という2つに関する仮定を修正した「修正サバティアモデル」（図1）を用いる⁴。これをもとにした説明モデルの分析事項として、大きく、1) 政策サブシステムの構造、2) 外的事象、3) 唱道連携グループ間の相互作用、4) 決定の様態、という4つが挙げられる。

図1 修正サバティアモデル



第一の政策サブシステムの構造については、どのような特性を持つアクターが参加し、アクター間でどのような「信念」を共有する「唱道連携グループ」が存在するかが重要になる。具体的には、まず政策サブシステムの特性については、1) 産業構造、2) 規制システム、3) 参加アクターの特質、4) 唱道連携グループ、5) 政策ブローカー、という5つが分析単位となる。次に連携グループの特性については、1) 構成アクター、2) 構成アクター間の結びつき、3) 政治的資源及び政治的戦略、という3つが分析単位となる。また構成アクターについては、中核となるアクター（コアアクター）の特定が重要になる。

第二の外的事象については、どのような「外的事象」が、どのような影響を与えているかが重要になる。具体的には 1) 社会経済状況、2) 他の政策サブシステムでの動向、3) 各グループの制度的状況、という 3 つが分析単位となる。

第三の唱道連携グループ間の相互作用については各グループがどのような政治的資源及び戦略を用い、更にどのようにその相互作用の様態がなるのかが重要になる。

第四の決定の様態についてはどのような決定が行われたかが重要になり、更に政策志向学習の様態、政策ブローカーの存在及び役割に注目する必要がある。

2.2 比較モデル

修正サバティアモデルによる分析から改革の進展度合いを規定する個別要素が得られるが、更にそこから大きく、1) イシューコンテキスト、2) 制度的コンテキスト⁵、という 2 つのコンテキストが指摘される。

前者のイシューコンテキストは、政策決定過程の議題設定の段階において、1) イシューの選択、2) 選択されたイシューの定義、という 2 つを規定するものである。改革型政策には、政策決定過程で取り上げられないように圧力がかけられるため、イシューとして選択されるか否かということが改革の進展上重要になる。また改革型政策自体複数の個別政策の組合わせであるため、議題としてどのように設定されるか、すなわち包括的に扱われるか、個別改革案毎に扱われるかということが改革の進展に大きく影響してくる。

一方後者の制度的コンテキストは、イシューが定義された後で、それが政策案として決定されるかどうかを規定するものである⁶。改革型政策の政策サブシステムでは、改革推進グループと既得権益維持グループ間において激しい政治対立が見られる。その際に各アクターの所属する制度間の関係が政治的資源に影響を与え、力関係を左右するため、改革の進展に関して両者の制度的コンテキストが非常に重要になってくる⁷。

この 2 つのコンテキストをもとに改革の進展度合いを比較することが可能であり、双方のコンテキストが改革推進グループに有利に働くとき改革が進展すると想定される。

そこでこの比較モデルと前述の修正サバティアモデルとの対応を見てみると、

まずイシューコンテキストに関しては、1) 産業構造、2) 社会経済状況、3) 他の政策サブシステムでの動向、という 3 つが対応する。イシューの定義においては政治状況が影響を及ぼすため、制度的コンテキストのアクターの政治的配置も関連してくる。

一方制度的コンテキストに関しては、1) 各グループの政治的資源及び戦略、2) 各グループを構成するアクターの政治的配置、という 2 つが対応する。政治的資源については、自身に有利な社会経済状況を基に議論を進めるといったように、イシューコンテキストの社会経済状況や他の政策サブシステムの動向も関連してくる。

3. 米国における航空輸送産業の規制緩和

3.1 規制緩和の展開

米国航空輸送産業は、1938 年民間航空法 (Civil Aeronautics Act of 1938) 及び 1958 年連邦航空法 (Aviation Act of 1958) を根拠法として、1940 年に設立された民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board : 以下 CAB) によって厳しい規制を受けてきた。当時、航空輸送産業は幼稚産業とみなされていたため、規制は「産業の保護育成」の側面が強かった。

参入に関しては免許制であったが、競争制限の色合いが強かった。事業者に対しては、資格要件と同時に当該サービスが「公共の便益と必要」に合致することを証明することが求められ、実質的な参入障壁となった。そして“Grandfathers Clause”と称されるように、CAB は 38 年時点で適切な経営を行っていた事業者に対して免許を発行し、後に幹線 (trunk line) 輸送を行う事業者として保護した。実際に幹線においては 76 年まで新規参入が認められず、寡占状態が維持された。また事業者は認められた路線では便数の設定等の自由が認められていたものの、路線設定、特に路線拡張については厳しく制限された。

運賃に関しては路線毎に個別、詳細に決定され、事業者から CAB にタリフが提出された。運賃は「適正かつ合理的」であることが求められ、反する場合には CAB はタリフ差し止めの権限を保有していた。そこでは競争的な運賃は認められず、事業者の運賃設定は非常に硬直的なものとなっていた。

CAB による規制に対しては Caves (1962) など経済学者によって問題点が指摘されていた。しかし米国航空輸送産業では、1) CAB、2) 業界団体の米国航空協会 (Air Transport Association、以下 ATA) 及び労働組合、3) 下院公共事業委員会、上院通商委員会、及び双方の下部委員会、という三者によって、強力な鉄の三角形が形成され、規制緩和は政策決定の場で議題として取り上げられなかった。

74年6月に有力議員であるケネディ (Edward M. Kennedy) 上院議員が、翌年初めに自身が委員長を務める上院行政活動小委員会で CAB に関する公聴会を開催することを表明したことを契機に、規制緩和に関する取り組みがスタートした⁸。70年代前半からの破壊的インフレーションへの対策の一環として連邦政府規制の見直しがクローズアップされ、フォード大統領は10月に規制改革のための委員会を創設し、11月には規制緩和に消極的な姿勢を示していたティム (Robert Timm) CAB 委員長の再任を拒否した⁹。

75年に入り2月から同小委員会で CAB に関する公聴会 (以下ケネディ公聴会) が開催された¹⁰。そこではプレイヤー (注8参照) の指揮下で CAB の参入、価格の両規制を含んだ経済的規制全般が議題として取り上げられ、多様なアクターが参加する形で議論が行われた¹¹。その結果、CAB による規制の問題点が広く認識されることとなり、以降の規制緩和に関する議論では参入、価格の両規制を中心とした規制全般が対象となった。

4月には航空輸送産業を含んだ運輸産業全般の規制改革プランが発表され、大統領は同月に規制緩和を志向するロブソン (John Robson) を CAB 委員長に任命した¹²。そして CAB 内部で規制の見直しが進められる中で、大統領のイニシアチブによって10月に1975年連邦航空法 (Aviation Act of 1975, 以下75年法案) が提出された¹³。

抜本的な規制緩和を志向する同法案は ATA を中心とした強い反対に直面した¹⁴。しかし大統領とケネディ上院議員を中核とする規制緩和推進グループは翌76年1月に同議員によって規制緩和法案を提出し、4月に上院航空小委員会で同法案と75年法案の公聴会が開かれた¹⁵。6月には同小委員会の委員長であり、産業の代弁者として見なされていたキャノン (Howard Cannon) 上院議員が規制緩和の意向を表明した¹⁶。

同議員とケネディ上院議員を中心に妥協案が模索され、規制緩和法案 (S.689) が共同提出された¹⁷。就任間もないカーター大統領は航空輸送産業の規制緩和に強

い関心を示し、77年1月にS.689の支援を表明し、上院航空小委員会でS.292とS.689の公聴会が開かれた3月にも同様に支援を表明した¹⁸。また6月に大統領は積極的に規制緩和を唱道するカーン(Alfred Kahn)コーネル大学教授をCABの委員長に任命した¹⁹。

議会においては、上院では6月から有力議員と委員会スタッフによってS.292とS.689の一本化が図られ、11月に委員会で可決され、翌年2月に上院に法案(S.2493)として提出された²⁰。一方下院では9月に下院航空小委員会委員長のアンダーソン議員(Glenn M. Anderson)によって規制緩和法案(HR.8813)が提出されたものの、ATAを中心とした抵抗から議論が停滞した²¹。

しかし78年に入り1月に大統領が規制緩和の意向を表明し、3月からカーンがCABの組織改革をすすめる、参入、価格の両規制に関して部分的に規制緩和を実施すると、規制緩和に向けた動きが急速に加速した。4月に上院全体でS.2493が可決され、5月には下院航空小委員会でHR.8813を修正した法案(HR.12611)が可決された²²。そして9月に下院全体でHR.12611が可決され、両院協議会での調整を経て、10月にS.2493をベースにした1978年航空規制緩和法(Airline Deregulation Act of 1978)が成立した²³。

3.2 政策サブシステムの構造

航空輸送産業の規制政策という問題領域に関する政策サブシステムでは、両院の担当委員会が議論の中心の場となり、公聴会等において規制に関係する多様なアクターの参加が見られた。またそれと併せてケネディ公聴会を契機に同産業の規制問題が広く関心を集め、議論が行われたことから、利害関係者以外の多様なアクターの参加も見られた。そしてそこでは、1)規制緩和によって航空輸送市場に自由競争を導入するという「規制緩和推進グループ」、2)現在の規制による産業の枠組みを維持するという「既得権益維持グループ」、という二つの唱道連携グループが形成された。

前者の規制緩和推進グループは、1)CAB(1975年以降)、2)連邦運輸省、3)大統領及び大統領府、4)関係議員、5)地方大規模自治体、6)産業界、7)エコノミスト及びシンクタンク、8)消費者団体、9)メディア、といったアクターによって形成された。同グループの中核となったのは、大統領及びケネディ上院議

員であったが、そこに著名エコノミストといったアクターが加わっていた²⁴。また75年の委員長交代を契機にCABが、76年6月には産業寄りとみられていたキャノン上院議員（上院航空小委員会委員長）も同グループに加わり、両者ともグループの中核となった²⁵。

一方後者の既得権益維持グループは、1) CAB(1975年以前)、2) ATA、3) 労働組合、4) 地方小規模自治体、5) 下院関係委員会及び所属議員、といったアクターによって形成された。同グループの中核となったのは、ATA及び労働組合であり、前述のように、中核と期待されたキャノン上院議員とCABは反対の立場を取るようになった。

3.3 政策サブシステムをめぐる外的事象

3.3.1 社会経済状況

破壊的インフレの進行による米国経済の悪化は、政策サブシステムに対して、1) 規制緩和が議題として取り上げられ、2) 規制緩和推進グループが優位に立つ、という2点で大きな影響を与えた。

従来から経済学者等によって、企業活動の細部にわたる公的規制の存在と、それによる非効率の発生が指摘されていたが、フォード政権ではインフレ抑制策の一つとして規制改革(Regulatory Reform)が注目され始めた。そして前述のケネディ上院議員による公聴会によって航空輸送産業でのCABによる規制全般の問題が広く認識され、同産業の規制緩和(Deregulation)が議題として取り上げられた。

規制緩和推進グループは、公聴会等の場においてエコノミストやシンクタンクの調査結果等を引用し、規制緩和によって、1) 運賃の低下、2) サービスの多様化、3) 不必要な規制によって生じる無駄の排除、等のメリットが生まれることを示し、その必要性を説いた。それに対し既得権益維持グループは、1) 業界の混乱、2) 大規模業者による集中化、3) 辺地へのサービスの低下、4) 安全性の損失²⁶、等のデメリットを主張したものの、前述の社会経済状況から議論の過程では規制によるメリットが重視されていった。

3.3.2 他の政策サブシステムでの動向

1970年代以降の各産業における規制緩和政策の決定、とりわけ鉄道輸送産業規制政策サブシステムでの規制緩和の実現は、政策サブシステムに対して、規制緩和が議題として取り上げられるという点で大きな影響を与えた。

鉄道輸送産業規制政策サブシステムでは、75年5月にフォード大統領のイニシアチブのもと州際通商委員会（ICC）による規制の大幅な緩和を掲げた鉄道再生法が提出された。同法は上院の反対に直面したものの、1976年鉄道規制改革法（通称4R法）でICCの規制が見直され、事業者に対して価格設定の自由化が認められた。

もっとも、1)4R法の目的は鉄道事業に対する政府助成、2)事業者が規制改革を望んでいた、3)法案自体が不完全、といった点から、4R法の成立が規制緩和推進グループに優位に働いたとは断言できない。しかし最大かつ最古の独立規制委員会であるICCの規制の見直しが行われたことにより、規制緩和が最重要事項として認識されたのであった。

3.3.3 制度的状況

1)CABの位置づけ、2)規制緩和推進グループの位置づけ、3)既得権益維持グループの位置づけ、という制度的状況は、政策サブシステムに対して、規制緩和推進グループが優位に立つという点で大きな影響を与えた。

独立規制委員会であるCABは元来、制度及び人事面において自律性のある組織であり、大統領によるサポートを受けたことから、委員長の指揮下で根拠法の部分的・漸進的変更による規制緩和が可能であった。このように独自の決定権限を有するCABが規制緩和に向けた動きを行ったことは、両グループ間の相互作用において、特に既得権益維持グループの活動を弱める上で非常に効果があった。実際に78年には既得権益維持グループもCABの動向から、規制緩和案の部分的修正という形で妥協に応じたのであった。

規制緩和推進グループのコアアクターは、ケネディ上院議員とキャノン上院議員の有力議員とカーター大統領という地位の高いアクターであり、そこに著名エコノミスト等が加わり政策エリートによるネットワークが形成されていた。そして

各アクターとも CAB と同様に自律的に、自身の委員会等の場で独自に規制緩和に取り組んだ。

一方、既得権益維持グループのコアアクターは ATA、労働組合といったアクターであり、そこに下院関連委員会及び所属議員が加わっていた。下院関連委員会には CAB の人事関連の権限はなかったため、既得権益維持グループは CAB に対して実質的な影響力はなかった。更に議会での議論の中心であった上院通商委員会においても、既得権益維持グループの議員は地位が低かったことから、議論の方向を変える力はなかったのであった。

3.4 政策サブシステムにおける動向

3.4.1 グループ間の相互作用

規制緩和推進グループは既得権益維持グループとの相互作用において、1) グループの形成と維持、2) 戦略的行動による封じ込め、という行動をとった。

既得権益維持グループに対抗し、議会及び世論に対して規制緩和の必要性を示威するために、多様なアクターによるグループを結成し、維持することが必要になった。そして規制全般に対して反対の立場を取っていたネーダー (Ralph Nader) の消費者運動グループなど多くのグループを取り込み、ケネディ上院議員を中心に結束を強めていった²⁷。

更に既得権益維持グループの抵抗を押え込むために、1) 多様なアクターの参加によって規制緩和の必要性を示威、2) 政策分析を戦略的に活用、3) 議題を限定し、タイミングを図って提出、4) マスコミの利用、といった戦略的行動を取ったのである。

一方既得権益維持グループは、1) CAB の変容、2) 中核であったキャノン上院議員の変容、3) ケネディ上院議員の動向、4) 多数派形成の失敗、によって危機感を形成していった。特に規制の保護下にあった幹線事業者の一部が規制緩和に賛成の立場を取り、一枚岩を形成できなかったことは非常に痛手となった²⁸。

そのため、規制緩和推進グループへの対応は戦略的ではなく、1) 規制緩和のデメリットの強調、2) 政治的キャンペーン、3) 協力議員への働きかけ、という伝統的手法をとった。しかも規制緩和のデメリットはその根拠が否定され、政治的

キャンペーン等でも規制緩和推進グループが優っていた。

3.4.2 決定の様態 - 政策志向学習による決定 -

ケネディ公聴会を契機に CAB の規制全般の緩和が議題として設定され、両院の担当委員会での審議、特に公聴会において、鉄の三角形を構成するアクター以外に当該問題に関連するアクターが多数参加し、積極的な議論が繰り広げられた。また公的規制の見直しに関する関心が高まる中でその動向が注視され、マスコミを中心として広く議論が行われた。そして前述の要因から政策サブシステムにおいて規制緩和グループが優位にたったものの、法案提出から決定まで一年以上もの期間を要したように、困難の末の決定となった。

77年の第95議会に上院に対しキャノン・ケネディ法案(S.689)が提出された。同法案は、1) 参入及び路線拡張に関する CAB の裁量権限を制限、2) 自由ゾーン範囲内での運賃設定の自由化、という徹底した規制緩和を要求するものであった。下院に対しても、9月にほぼ同様の法案(HR.8813)がアンダーソン下院議員によって提出された。上院では法案の一本化(S.2493)が進められ、規制緩和の方向で議論が進んでいったものの、“Automatic Entry”と称された参入自由化が問題視され、ユナイテッド社を除く航空各社並びに ATA が強烈に反発し、下院で議論が停滞した²⁹。

しかし78年に入り、大統領が規制緩和の意向を示し、CAB の従来からの規制改革への取り組みに併せて、カーンの下で一層の規制緩和が行われると事態が変容した。CAB はフォード大統領、更にケネディ公聴会での調査の進展による圧力から、規制緩和に消極的であったティム委員長下で自身の規制活動の見直しを余儀なくされた³⁰。後任のロブソン委員長下で同作業は進められ、チャーター輸送に関する規制の緩和や運賃の一部自由化といった形で規制緩和が漸進的に進められた。特に運賃の一部自由化については、割引運賃導入によって利用者が増加し、77年度の事業者の財務状況が改善されるといったように、78年には規制緩和の効果が明白なものとなった³¹。またそれと併せて既得権益維持グループが主張していた「規制緩和による業界の混乱」が生じなかったことは、規制緩和によるリスクを懸念していたアクター、特に両院担当委員会の所属議員の心理的抵抗を取り除くには十分であった。そして3月にカーンは主要ポストに規制緩和派を任命し、更

に参入、価格の両規制について大幅な規制緩和を進めることを表明した。

既得権益維持グループ側は、前述の運賃一部自由化による効果は、国内経済状況の好転による部分が大いとし、また運賃一部自由化自体は既存の法枠組み内の施策であり、規制緩和には当たらないとしていた。しかしカーンの表明を受けて同月にこれまで規制緩和に反対していたウェスタン社とブラニフ社の大手二社が、規制緩和に賛成の意向を示した。更に 4 月には、既に規制緩和に賛成の意向を示していたユナイテッド社が一層の規制緩和を求める意向を表明した。

議会においても同月に S.2493 は実質的な変更はなく上院全体で可決され、5 月には下院航空小委員会で S.2493 をベースにした妥協案 (HR.12611) が成立し、そこでは CAB の廃止条項も含まれた。これらの動きから、6 月には規制緩和に対して強硬に抵抗してきた ATA が、規制緩和法案に対する反対撤回を表明した。そして 9 月の下院での HR.12611 通過と、両院協議会での修正作業を踏まえ、10 月に 1978 年航空輸送規制緩和法が成立した。

同法では CAB を 85 年度までに廃止することが規定され、参入に関しては S.2493 に加え過渡的な措置として、各事業者に対して 3 年間において各年度 1 路線について、参入権と他社の参入拒否権が与えられた。また価格規制については、S.2493 と同様に自由ゾーン内で自由に運賃を設定することが認められた。

徹底的な規制緩和を求める規制緩和推進グループと、規制の維持を求める既得権益維持グループの妥協は、実際に議会での議論が進まなかったことから、不可能と見られていた。しかし既得権益維持グループは、前述のように CAB による漸進的規制改革が効果を示したことによって、規制緩和に対して懐疑的であった関連委員会の所属議員を取り込むことが難しく、規制緩和が既に既定路線となっていることを認識した。そして廃案になれば CAB によってドラスティックな改革が断行される恐れから、既得権益維持グループの中核であった各事業者は規制緩和法案に対して賛成の意向を示した上で、その個別内容に関して自身に有利にするように働きかけるように方針を転換した。このような既得権益維持グループの政策志向学習によって両グループ間の妥協が成立したが、その過程において産業側とのつながりがあったキャノン上院議員が、政治的コンフリクトを調停するために政策ブローカーとして両者間に入り、妥協案を模索したのであった。

4. 日本における航空輸送産業の規制緩和

4.1 規制緩和の展開

わが国の航空輸送産業は、1952年に制定された航空法を根拠法として、運輸省航空局による厳格な規制下にあった。そこでは事業者間の競争が回避され、幼稚産業の性格を有していた航空輸送産業の保護育成が目的とされていた³²。

参入に関しては免許制となっており、詳細な事業計画とともに申請が行われた。また、参入が認められた路線においても、便数の増減等については規制下にあった。一方価格規制に関しては認可制となっており、運賃の変更についても認可が必要とされた。

これらの行動規制以上に重要な役割を担ったのが、「航空憲法」と称される業務分野に関する規制であった。具体的には1970年11月に閣議了解され、72年7月に運輸大臣通達として出された「航空企業の運営体制について」である。ここでは、1)日本航空(以下日航)は国際線及び国内幹線を運航、2)全日本空輸(以下全日空)は国内幹線及びローカル線、近距離国際チャーターを運航、3)東亜国内航空は国内ローカル線を運航、というように事業分野が調整され、競争は事実上制限された。また同時に国内市場の輸送力調整基準が設定され、一定のロードファクターを超えなければ増便が認められなかった。

このように航空輸送産業は厳格な規制下にあり、同時に航空憲法によって大手事業者の利益が確保されていたことから、運輸省と業界との関係は密接であった。そのため規制の問題は経済学者を中心に指摘されていたものの、実際に規制緩和策が取られることは想定されなかった。しかし80年代に入ると、米国の航空規制緩和が紹介される中で、政府規制の問題がクローズアップされ始めた。

そこでは、わが国での航空憲法の問題とあわせて価格規制の問題についても指摘されていたが、84年4月に全日空がハワイへのチャーター便進出を申請し、6月に同便が認可されたことを契機に、三社間の権益対立が表面化し、航空憲法の見直しがいシュー化していった³³。運輸省内においても6月に運輸政策のあり方を検討する研究会が設立され、7月には大幅な機構改革が行われた³⁴。8月から自民党政調会航空特別対策委員会と航空局が三社に対してヒアリングを行い、10月には航空局内に「航空行政に関する政策研究会」が設置され、事業規制の在り方が検

討課題に示された³⁵。そして運輸省は 11 月に航空憲法を 87 年度か 88 年度に見直し、競争政策に転換する方針を表明した³⁶。

85 年に入ると航空憲法に関する議論が更に本格化した。運輸省は 2 月に航空審議会に航空憲法見直しを諮問し、翌月に自民党にその方針を示した³⁷。7 月には規制当局である運輸省航空局から「航空企業の運営体制検討のための論点」が公開され、議論の方向性が示された³⁸。翌月に航空各社が同論点に対する見解を表明し、9 月に入ると運輸大臣から諮問機関である運輸政策審議会（以下運政審）に航空政策の抜本的見直しについて諮問が行われ、専門の審議を行う航空部会が設置された³⁹。

同様の検討作業は自民党内でも行われ、10 月には航空政策の基本方針となる自民党要綱がまとめられ、1) 国際線での外国航空の乗り入れも含めた複数社体制、2) 国内線の新規参入推進、3) 日航民営化、という積極的な競争政策導入が掲げられた⁴⁰。そして運政審航空部会は 12 月に運輸大臣に対して中間答申として、1) 国際線の複数社体制、2) 日航の完全民営化、3) 国内線での幹線・ローカル線の区分を廃止し、競争路線を増加、という三点を上申した⁴¹。これを受けて同月 17 日に昭和 47 年運輸大臣通達は廃止され、航空憲法による参入規制は事実上緩和された。86 年 6 月 9 日に運政審航空部会は最終答申をまとめ、運輸省は翌 10 日に国内線の新規参入の基準を定めた通達を示した⁴²。

4.2 政策サブシステムの構造

航空輸送産業規制政策サブシステムにおいてこれまで政策決定の場の中心となっていたのが運輸政策審議会（航空審議会）であったことから、利害関係者を中心として比較的限定されたアクターが参加していた。85 年 7 月に運輸省航空局によって論点が広く公開されると議論が活発化したものの、議論の中心の場はあくまで審議会であった。そこでは、1) 規制緩和によって航空輸送市場に自由競争を導入するという「規制緩和推進グループ」、2) 現在の規制による産業の枠組みを維持するという「既得権益維持グループ」、という二つのグループが形成された。

前者の規制緩和推進グループは、1) 運輸省航空局（84 年以降）、2) 自民党政務調査会交通専門部会及び所属議員（84 年以降）、3) 産業界、4) エコノミスト、5) メディア、といったアクターによって形成されていた。同グループの活動の中

核となったのは 84 年 7 月の機構改革及び航空局長交代を契機に政策転換をした運輸省航空局であったが、そこにエコノミストやメディアといったアクターが加わっていた。

一方後者の既得権益維持グループは、1) 運輸省航空局(84 年以前)、2) 自民党政務調査会交通専門部会及び所属議員(84 年以前)、3) 各事業者、といったアクターによって形成されていた。同グループの活動の中核となったのは各事業者、特に日航であった。そして運輸省航空局が 84 年から反対の立場を取るようになると、同グループは次第に日航のみとなっていった。

4.3 政策サブシステムをめぐる外的事象

4.3.1 社会経済状況

1980 年代以降の国際航空輸送における「日米交渉」の進展、特に 85 年 4 月の暫定交渉の妥結は、1) 規制緩和が議題として取り上げられ、2) 規制緩和推進グループが優位に立つ、という 2 点で大きな影響を与えた。

国際間の定期国際航空運送業務については、関係二国間の航空協定に基づいて運営され、具体的内容については二国間の航空交渉によって決定されていた。84 年 4 月からの日米航空協定改定交渉では、日本貨物航空(NCA)の米国乗り入れ問題が取りざたされ、日米通商問題と関連して難航したものの、85 年 4 月には暫定交渉が成立した⁴³。

前述のように 84 年 4 月の全日空チャーター便認可を契機とした三社間の権益対立によって航空憲法の見直しがクローズアップされたが、この暫定交渉成立によって航空局にとってその実現が急務となった。84 年時点で航空局は規制緩和或いは航空憲法の見直しを、空港容量の制約から関西国際空港及び羽田空港の沖合い展開が完成する 93 年度をめどに考えていた⁴⁴。しかし航空交渉の結果から、日米間の航空路線の追加が決定され、新日米航空協定に基づいて市場に新規参入する事業者が想定されたことから、航空局は航空憲法の問題を大きく取り上げたのであった⁴⁵。

4.3.2 他の政策サブシステムでの動向

第二次臨時行政調査会（第二臨調）での規制緩和の議論、特に鉄道輸送産業での国鉄民営化の進展は、政策サブシステムに対して、1) 規制緩和が議題として取り上げられ、2) 規制緩和推進グループが優位に立つ、という2点で大きな影響を与えた。

第二臨調では民間活動への行政の過度の介入が問題視され、許認可行政の是正が答申で指摘された。運輸省は許認可権数が特に多い省として注視されたため、臨調答申を契機に84年7月に機構改革を実施した。そこでは「政策官庁」への転換が掲げられ、「運輸政策局」の新設とともに、従来の運輸行政の見直しが行われ、規制緩和が議題として取り上げられることとなった。またその機構改革で航空局長が交代し、航空局内での研究会を踏まえ競争政策導入へと政策転換し、規制緩和推進グループの中核となっていた。

また航空輸送産業での規制緩和、特に国際線の複数企業体制導入のためには、競争条件の均等化の点から日航の民営化は不可欠であったが、84年時点では航空政策の課題として航空憲法の問題は指摘されていたものの、それには触れられていなかった。しかし第二臨調で特殊法人が問題視され、国鉄民営化が進んでいく中で日航の問題も取りざたされ、85年9月には日航自身も完全民営化を決定したのであった。このことは同時に、規制緩和に対して抵抗してきた日航が航空憲法見直し及び国際線市場への競争導入を容認したことにもつながったのであった。

4.3.3 制度的状況

1) 規制緩和推進グループ、特に運輸省航空当局の位置づけ、2) 既得権益維持グループの位置づけ、という制度的状況は、政策サブシステムに対して、規制緩和推進グループが優位に立つという点で大きな影響を与えた。

まず運輸省航空当局の位置づけについては、自民党政務調査会交通専門部会及び業界との関係が重要になった。同時期の運輸産業に関しては、運輸省と各業界自体が非常に密接な関係にあり、自民党運輸族の役割はこの両者を結び付けるというものであった⁴⁶。旧国鉄関連の利益を除けば議員の介入できる利益対象は比較的小さく、運輸省の政策を直接運輸族が左右するというよりも、運輸省主導下で両

者が密接に連携を取るという側面の方が強く、特に航空輸送産業において典型であった。

一方既得権益維持グループのコアアクターは航空輸送事業者であり、84年の運輸省航空局とともに、自民党政務調査会交通部会が規制緩和推進グループへと加わったことによって、政策決定に対する直接的な影響力というものを失ったのであった。

4.4 政策サブシステムにおける動向

4.4.1 グループ間の相互作用

運輸省航空局を中心とした規制緩和推進グループは、相互作用の過程において、戦略的行動による封じ込めという行動をとった。具体的には規制緩和の意向を広く表明したことと同時に、既得権益維持グループの抵抗を押し込むために、1) 議題の論点を限定、2) マスコミを利用、といった行動をとった。

前者に関しては、85年7月に航空局が提示した論点で、国際線の複数社体制を実現するために日航の民営化を議題に盛り込む一方で、事業者が結集することを防ぐため、価格規制に関して触れなかった。一方後者については航空局で政策案を形成する形ではなく、(議論の方向性を確定した上で)世論を形成していくという手法が取られた。

一方、既得権益維持グループは、1) 運輸省航空局の変容、2) 多数派形成の失敗、によって危機感を形成していった。そして日航を除いて、全日空及び東亜国内航空を始めとする事業者が航空憲法の見直しに賛成の立場を取り、一枚岩を形成できなかったことは、既得権益維持グループにとっては痛手となった。また規制緩和推進グループへの対応手段も、規制緩和のデメリットの強調という伝統的手法によるものであり、結果的に規制緩和推進グループに押し切られたのであった。

4.4.2 決定の様態 - 仕切られた決定 -

価格規制については触れない漸進的なものであったものの、84年7月の運輸省

の組織改革を契機に、わずか1年半で規制が改革された。そこでは規制緩和推進グループの中核であった運輸省航空局の「仕切り」が鍵となった⁴⁷。

84年7月に第二臨調査答申に基づいて運輸省内で組織改革が行われ、政策省庁への転換が図られた。もっとも航空局は現業的業務を抱えていたため、組織改革の対象からはずれ、独立した部局となった。そして新しい局長のもと93年度をめどにした航空憲法見直しに入ると同時に、その意向をすばやく11月に(87年度をめどとして)表明した。

そして85年4月の日米航空交渉の妥結から航空憲法見直しが急務となると、利害が複雑に係る議論を進めるために、航空局は7月に1)国際線複数社制、2)日航完全民営化、3)国内線競争促進政策、という3つの論点をマスコミも含めた多方面に公開した。同論点について航空局長は「広く一般からの意見を求め、それらを充分勘案しながら、最終的に運輸政策審議会にはかりたい」⁴⁸としていたが、論点を提示することにより、議論が錯綜する可能性が排除され、方向性が規定された。また価格規制に関するものは省き、大手各社が思惑の異なる運営体制について限定したものであったため、結託して改革案に反対することを阻止することとなった。

またこのような航空局の行動が既得権益維持グループの政策志向学習を誘発し、同グループが規制緩和案を認めることとなった。84年6月の全日空ハワイチャーター便認可及びそれに対する日航フィルアップ権申請の際には、各社が互いに航空憲法尊重を盾に反発していた⁴⁹。しかし航空局主導で規制緩和路線が進められていく中で、次第に各社は航空憲法見直しが避けられないものであることを認識していった。そして日航は国際線、全日空は国内幹線といったように自身の利益に関わる部分で主張を行っていった。特に日航は、運輸省の意向から国際線での競争導入はやむを得ないという政策志向学習から、8月以降はむしろ従来の国からの制約を回避し、自由な企業活動を行うために自らで「完全民営化」を打ち出していった⁵⁰。

そして9月からの運政審航空部会では実質的に(規制緩和の規定路線の上で)各社の権益調整の場となった。そこでは激しい議論が繰り返されたが、事務局である運輸省航空局のコントロール下で月二回のハイペースで運政審自体進められ⁵¹、基本路線から大きな変更なく決定されたのであった。

5. 比較分析：2つのコンテキストと2つの決定空間

航空輸送産業の規制緩和の進展について「米国では包括的な規制緩和を達成したのに対し、日本では限定的な規制緩和にとどまった」というように差が生じた要因を比較モデルから考察してみると、まずイシューコンテキストについては、1) 日米双方において規制緩和の緊急性が認識された、2) しかし日米間で緊急性を意味するものが異なったことからイシューの定義について大きな差異が見られた、という2点が指摘される。

日米双方において社会経済状況から、市場競争を導入する規制緩和は不可欠なイシューであると認識された。しかし米国では経済状況の悪化から各産業での抜本的な規制緩和が求められ、航空輸送産業においても参入、価格の両規制の緩和が定義された。それに対し日本では当初は競争を漸進的に進めることを考え、更に日米交渉の妥結をもとに前倒しを余儀なくされたことから、参入規制のみをイシューとして定義したのであった。

そして制度的コンテキストについては、1) 日米双方において規制緩和推進グループの中核となったアクターが政策エリートであったため規制緩和が優位に進められた、2) しかし政策エリートの構成及びその制度的位置づけが日米間で異なったため、規制緩和の展開に差異を生み出した、という2点が指摘される。

日米双方において規制緩和推進グループの中核は政策エリートと呼ばれる、政策決定において重要な位置付けにあるアクターであったのに対し、既得権益維持グループの中核は政策決定に間接的に影響力を持つ業界団体であったことから規制緩和が進められた。

しかし米国では幅広いアクターがほぼ同じ位置づけでグループを構成していたことから、コントロールという点では議会での審議に見られるように難航したものの、各種規制の緩和を含む包括的なイシューの成立に繋がった。また CAB による漸進的規制改革やケネディ上院議員による公聴会といったように、各アクターが個別に規制緩和に取り組むことで、時間を要したものの、既得権益維持グループを包囲したのであった。

それに対し日本では規制当局（運輸省航空局）が政策エリートの中核となり、1) 業界との強力な結びつき、2) 族議員との関係からの主導的地位、という制度的特性から、決定をコントロールしていったのであった。そのため業界との結びつき

からイシューを参入規制に限定し、非常に短期間で規制緩和を実現したのであった。

そしてこの制度的コンテクストについて注目してみると、規制政策を取り巻く 2 つの決定空間及びその日米間での差異ということが浮かび上がってくる。

第一が「鉄の三角形」といわれる規制政策の当事者間の結びつきに基づく決定空間である。規制緩和の決定過程では多様なアクターが参加したが、各グループの中核となり、政策決定に大きな影響を及ぼしたのは鉄の三角形の各アクターであった。そしてこの鉄の三角形の構造、特にアクター間の関連性について日米間で差異が見られる。

米国においては各アクター間の制度的距離が均等であり、規制当局の委員長の任命について議会（上院通商委員会）の承認が不可欠であるといったように、三者間で相互に影響力が保持されている。一方日本においては規制当局と被規制産業間の制度的距離が近く、政治家は利益を求める形で両者間に介在するため、特に航空輸送産業においては三者間で相互に影響力が保持されなかったことが指摘される。

そして第二が「政策サブシステム」の概念で示される、第一の空間をとりまく包括的な決定空間である。米国においては議会が中核であったことから、公聴会等において多様なアクターが参加し、活発な議論が行われていた。そのため鉄の三角形による第一の空間は存在したものの閉ざされた空間ではなく、（第一の空間に所属しない）多様なアクターも政策決定に影響を及ぼすことが可能な形で、包括的な第二の空間、すなわち政策サブシステムが形成されていた。

一方日本においては審議会が中心であったことから比較的限定的なアクターによって議論が行われ、規制当局の「仕切り」が影響力を保持していた。そのため第一の空間は第二の空間内で閉ざされた空間となり、かつ実質的な決定空間となっていた。

6. まとめ：改革推進の条件

ここまで航空輸送産業の規制緩和という具体的事例をもとに日米の制度特性の比較分析を行ってきたが、最後にまとめとして、1) 政策サブシステム内要因、2) イシューコンテクスト、3) 制度的コンテクスト、という 3 つの視角から改革推進

の要因を指摘した上で、わが国での改革推進のための制度改革も踏まえた具体的方策について検討する。

第一の政策サブシステム内要因に関しては、徹底的な改革を志向し、既得権益維持グループを押さえる「政治的資源」と「戦略」を持つ改革推進グループを構成することが改革推進の要因となる。

わが国ではその問題領域の担当省庁の官僚がコアアクターとなって改革推進グループを構成するため、往々にして業界内において形成された秩序を維持する限定的な改革に止まるのである。その要因として、官僚の代わりに、米国でのケネディ上院議員やカーンといった「ダイナミックな政策変容を志向する」という「政策事業家」(Policy entrepreneur)として活動する政策エリートが欠落していることが指摘される。

そこでは政治家の政策能力の欠如といった個人の資質に関する部分以上にそれを規定する制度の変革が重要である。端的には官僚による「仕切り」の問題であり、官民の密接な結びつきということ以上に、政策サブシステム内に更に決定空間を形成しているという問題である。多様なアクターが改革型政策の決定に何らかの形で関与することが想定されるにもかかわらず、審議会という閉ざされた空間で実質的な決定が行われているため、政策エリートが決定に対して影響を保持する形でグループが形成されないのである。

この問題に対しては現在の諸制度自体を変革し、官民の融合関係を打破することによって政策サブシステムの二重構造を改革することが最重要であり、規制緩和と行政手続法がその手段として有効である。そこでは飯尾(1998)で指摘されているように、許認可権限をいくつ減らすという量的な問題でなく、各省庁の設置法に立ち返り裁量性をどこまで限定するかという質的な改革を行い、行政手続法によって市場への介入方法である行政指導の透明性、公正性を確保することが必要である。そしてその上で現在検討の対象とされているように、実質的な政策決定の「場」となっている審議会を原則廃止し、議会において広く政策議論を行うための議会の政策情報力強化といった諸条件を整備していくことが指摘される。

第二の 이슈コンテクストに関しては、1) 改革型政策の 이슈の創出と普及、2) 議題の設定方法、という2つが改革推進の要因となる。

前者の 이슈の創出と普及については、「追い風」となる社会経済状況や他の政策サブシステムでの改革という外的要因が前提であるが、前述の政策事業家の

活動が果たす役割が大きい。個人の資質の改善と同時に、現在の政策サブシステムの構造を（政策事業家となりうる）政策エリートが実質的な政策決定に関与できるように、官民の融合関係の打破によって開かれたものとする必要がある。

一方議題の設定方法については、1) 包括的議題設定、2) 個別改革案毎の議題設定、という選択になるが、1) 前者は徹底した改革を可能にするものの時間を要する、2) 後者は個別改革のみについては早急な決定が可能であるものの限定的な改革になる、ということから一概には言えない。しかし後者は、日本の航空産業における価格規制緩和といったように、両グループ間で最もコンフリクトが生じる内容については時間を要することから、包括的に定義する形が望ましいと思われる⁵²。

第三の制度的コンテクストに関しては、1) 政策エリートが改革推進グループのコアアクターとなる、2) 政策エリートが自律的に改革推進に取り組むための制度間関係がある、という2つが問題になる。

前者については、米国では大統領という法案提出権のない政府首脳部が個別政策領域にアクターとして参加するのに対し、わが国では当該大臣ですら直接関与しないこともあり、結果的に臨調のような大掛かりな仕組みが設定されてきた。しかし個別内容については各政策領域、すなわち所轄官庁において検討されることから、結果的に現在の各政策領域毎で担当の原局、課が中心となって政策代替案を作成するという仕組みを、同様に官民融合関係の打破によって転換していくことが必要となってくる。

また後者については、更に1) 個人及び組織自体の自律性、2) その自律性の（人事権限等での）制度的補償、という2つが必要になる。特に規制等において自律的に改革を行うことが可能である行政府に対して、いかに政府首脳部のサポートといった制度的補償を確保するかということが重要になる。

もっとも以上のような国家社会関係の変革を伴う制度改革はいわば長期的な取り組みであり、それ自体別に改革のフレームを構築する必要があることは否めない。そのため、経済社会システムの早急な改革が必要とされるわが国においては、中長期的にはここまで指摘してきた制度変革に取り組む一方で、それとは別に（改革推進のための）短期的な取り組みが必要になってくる。

改革の仕組みとして評価される臨調型改革は大掛かりな仕組みとなるため、個別

政策領域毎の官僚の「仕切り」において議論を進めることが効率的ですらある。もっとも官僚に対し自身の組織の改廃をも含む改革の理念を創出し、普及させる「政策事業家」としての役割を求めるのは難しく、官僚が「仕切り屋」以上の役割を果たすこと自体民主主義の原則から問題である。そのため、政策事業家となりうる、大臣、有力政治家或いは政府首脳部がその仕切り内に改革推進グループとして介在できるかが重要である。

(注)

¹ 本稿では、「改革」を「既存の構造（利益構造を含む）の変革」とし、経済システム「改革」のための規制緩和政策といったように、その変革の具体案を「改革型政策」とする。そして改革の推進とは、この「改革型政策」が政策過程において決定されることを意味する。

² ここでは、具体的には各アクターの所属する組織間の関係、更にはそれを規定する諸制度を意味している。

³ 同手法の説明については、飯尾（1994）を参照。

⁴ また、信念システム（belief system）は唱道連携モデルの主要要素であるが、deLeon（1997）で指摘されるように、操作性の問題は否めず、ここではその簡易版を想定している。

⁵ 2つのコンテキストという概念はMucciaroni（1995）に拠るものであるが、本稿ではその操作性を高める目的から、修正サバティアモデルと組み合わせることにより具現化している。

⁶ この点から、1）イシューコンテキスト、2）制度的コンテキスト、という順序で改革の進展度合いが規定されることにはならず、後者が前者に影響を与えるケースもある。

⁷ この制度的コンテキストは、前述の制度間関係（注2参照）との関連において見ると、特定の政策サブシステムにおける制度間関係を規定する具体的状況である。

⁸ Behrman（1980）p.99、同議員のこの行動に関しては彼のブレインのプレイヤー（Stephen Breyer）ハーバード大学教授の助言が大きいとされる（同 p.100）。

⁹ *Congressional Quarterly*（Oct.12, 1974）p.2821、*National Journal Reports*（Nov.12, 1974）p.1777

¹⁰ Behrman (1980) P.101、尚同委員会は公聴会の形で翌年まで CAB の規制の調査を続けた。

¹¹ Behrman (1980) P.101

¹² *Congressional Quarterly* (May.10, 1975) p.977,988, 同 (May.10, 1975) p.980。尚口ブソンの任命に関しては、規制緩和推進よりも、前任者の業界との癒着が一般的には注目されたため (*National Journal Reports*, Nov.12, 1974,p.1777)、上院通商委員会では抵抗なく承認された。

¹³ *Congressional Quarterly* (Oct.11, 1975) p.2176, 同 (Oct.18, 1975) p.2215

¹⁴ 大統領は航空輸送産業だけでなく他の運輸産業の規制緩和についても同時に法案を提出したが、実現したのは産業側が規制緩和を志向した鉄道輸送産業のみであった。

¹⁵ *National Journal* (Jul.7, 1976) p.1045, Behrman (1980) p.107, Brown (1987) p.112

¹⁶ *National Journal* (Jul.7, 1976) p.1045,同議員の方針転換については匿名の CAB 関係者による働きかけが大きいとされる (Behrman,1980,p.108)。

¹⁷ Brown (1987) p.114、尚同時期にピアソン上院議員 (James Pearson) とベーカー上院議員 (Howard Baker) が CAB に裁量性を残す規制緩和法案 (S.292) を提出している。

¹⁸ *Congressional Quarterly* (Jan.15, 1977) p.85, 同 (Mar.26, 1977) p.551

¹⁹ *Congressional Quarterly* (June.11, 1977) p.1156, 同 (June.18, 1977) p.1228。尚カーンの任命に関しては、同氏が CAB の規制政策に関しては特定の立場をとらなかったため、上院通商委員会で協議されたものの、承認された (同, June.11, 1977, p.1156)。

²⁰ *Congressional Quarterly*(June.18, 1977)p.1228, 同(Nov.5, 1977)p.2379, 同 (Feb.25, 1978)p.536

²¹ *Congressional Quarterly* (Feb.25, 1978) p.535

²² *Congressional Quarterly* (Apr.22, 1978) p.1022, 同 (May.27, 1978) p.1341

²³ *Congressional Quarterly* (Sep.23, 1978) p.2600, 同 (Oct.21, 1978) p.3081

²⁴ エコノミストは規制緩和の必要性を示す形でイシューの設定に貢献したのと併せ、プレイヤーのように同グループのプレーンとなり、理論面あるいは実践面で影響を及ぼした。

²⁵ もっともキャノンと CAB (ロブソン委員長時) は、競争導入によって航空輸送産業の財務状態を改善することを規制緩和の目的としており、経済理論の実践を目的とするケネディやカーターとは立場が異なった (*National Journal* Jul.7, 1976, p.1045)。

²⁶ 安全性の確保に関しては航空輸送では非常に重要視される要素であり、規制緩和反対の主要な根拠と見なされていたが、安全に関する規制は連邦航空局 (FAA) の管轄であったことから、規制緩和推進グループには大きな痛手とはならなかった。

²⁷ そのグループを結成する場となったのが、フォード大統領時はホワイトハウスであり、77年以降はケネディの委員会であった。

²⁸ 特に最大手のユナイテッド社は、路線拡張を目的に規制緩和に賛成の意向を示した。

²⁹ *Congressional Quarterly* (Nov.5, 1977) p.2380, 同 (Feb.25, 1978) p.536

³⁰ Behrman (1980) p.105

³¹ *National Journal* (Aug.26, 1978) p.1358

³² わが国の航空産業の特性及び規制の詳細については、増井・山内 (1990) 等が詳しい。

³³ 日経 (Apr.27,1984)、朝日 (June.14,1984)、同 (June.15,1984)、日航はこれに対し猛反発し、1) 国内幹線割当て拡大、2) フィルアップ権、3) 羽田発着枠回復、4) 札幌 - 沖縄間開設等を要求し、後者二つが認められた。そして他の二社がそれに対し反発するといったように、業者間の権益対立が表面化し、航空行政見直し論が浮上してきた。

³⁴ 西村 (1985a) p.3、日経 (Jul.23,1984)、同 (Jul.24,1984)

³⁵ 朝日 (Aug.9,1984)、読売 (Oct.9,1984)、航空局報 No.11 (1984年第4号) p.3

³⁶ 日経 (Nov.7,1984)、尚前月 23 日には細田運輸相が参院運輸委員会で航空憲法見直しを表明し、運輸省が初めてその必要性を認めた。(朝日, Oct.24,1984)

³⁷ 日刊工業 (Feb.28,1985)、読売 (Mar.5,1985)、特に国際線複数社体制が取り上げられた。

³⁸ 朝日 (Jul.25,1985)

³⁹ 日経 (Aug.23,1985)、日経 (Sep.11,1985)、航空局報 No.15 (1985年第4号) p.24

⁴⁰ 日経 (Oct.19,1985)

⁴¹ 日経 (Dec.10,1985)、朝日 (Dec.10,1985)、日刊工業 (Dec.10,1985)

⁴² 日経 (Jul.10,1986)、朝日 (Jul.10,1986)

⁴³ この交渉過程の詳細については、中条 (1983) が詳しい。

⁴⁴ 西村 (1985b) p.12

⁴⁵ 西村 (1985b) p.12

⁴⁶ 猪口・岩井 (1987) pp.189-192

⁴⁷ ここでの「仕切り」とは議論のコントロール、すなわち議題設定から議論の方向性、更には審議会のスケジュールの設定までのコントロールを意味する。それを可能とするのが村上 (1984) で示されている、官僚による所轄業界の「仕切り」、さらにそれによって形成される官民融合関係 (及びそれをもとにした審議会型政策決定) である。

⁴⁸ 西村 (1985b) p.12

⁴⁹ 朝日 (June.14, 1984)、日刊工業 (Aug.4, 1984)

⁵⁰ 日経 (Aug.8, 1985)、尚他の二社は日航との経営基盤の格差から、日航分割もしくは路線割譲という条件を提示する形で議論に応じた。

⁵¹ 日刊工業 (Nov.18,1985)

⁵² ここでは更に、1) 臨調型のように全ての政策領域について議題を設定、2) 個別政策領域毎に議題を設定、という選択があるが、本稿では十分に検証できないため、別稿で検討する。

(参考文献)

- ・青木昌彦・奥野正寛,編著(1996),『経済システムの比較制度分析』,東京大学出版会
- ・秋吉貴雄(1996),「唱道連携による政策決定 - 米国トラック輸送産業における規制緩和 - 」,『Eco-Forum』, vol.15, No.1, pp.21-26
- ・秋吉貴雄(1998),「規制緩和の政策過程 - 政策科学的手法による日米比較分析 - 」,『規制緩和推進の現状と一層の推進のための方向と課題』(通商産業研究所ディスカッションペーパー)
- ・Bachrach, P. and Baratz, M.S (1963), “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework”, *American Political Science Review* vol.57, pp.632-642
- ・Behrman, B (1980), “Civil Aeronautics Board”, in Wilson (1980)
- ・Brown, A.E (1987), *The Politics of Airline Deregulation*, U. of Tennessee Press
- ・Brown, A.E. and Stewart, J. Jr. (1993), “Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation”, in Sabatier and Jenkins-Smith (1993)
- ・Caves, R.E (1962), *Air Transport and Its Regulators*, Harvard U.Press
- ・deLeon, P (1997), *Democracy and the Policy Sciences*, Sunny Press.
- ・Derthick, M. and Quirk, J.P(1985), *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution
- ・Dunn, W.N. and Kelly, R.M(1992), *Advances in Policy Studies since 1950*, Transaction
- ・飯尾潤(1994),『民営化の政治過程』,東京大学出版会
- ・飯尾潤(1998),「官民関係の位相」,『日本公共政策学会年報』
- ・猪口孝(1983),『現代日本政治経済の構図』,東洋経済新報社
- ・猪口孝・岩井奉信(1987),『「族議員」の研究』,日本経済新聞社
- ・Kingdon, J. W (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown
- ・March, J G. and J P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, Free Press
- ・増井健一・山内弘隆(1990),『航空輸送』,晃洋書房
- ・宮川公男(1995),『政策科学入門』,東洋経済新報社
- ・Mucciaroni, G (1995), *Reversals of Fortune*, Brookings Institution

- ・ 村上泰亮 (1984), 『新中間大衆の時代』, 中央公論社
- ・ 西村康雄 (1985a), 『(報告) 今後の航空政策の課題』, 航空政策研究会
- ・ 西村康雄 (1985b), 「規制緩和のすすめかた」, 『航空と文化』 85年 10月
- ・ 野尻俊明 (1984), 『規制改革と競争政策』, 白桃書房.
- ・ 大山耕輔 (1996), 『行政指導の政治経済学』, 有斐閣
- ・ Peltzman, S (1976), “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, vol.19, No.2, pp.211-240
- ・ Posner, R.A(1974), “Theories of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.5, pp.335-358
- ・ Sabatier, P (1988), “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”, *Policy Sciences*, vol.21
- ・ Sabatier, P (1992), “Political Science and Public Policy” in Dunn and Kelly (1992)
- ・ Sabatier, P. and Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning*, Westview
- ・ Stigler, G.J.(1971), “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.2, pp.3-21
- ・ 谷川久 (1986), 『(報告) わが国における長期航空政策の視点』, 航空政策研究会
- ・ 中条潮 (1983), 「日米航空協定と航空政策の今後」, 『季刊現代経済』 83年 4月
- ・ Wilson, J.Q. eds. (1980), *The Politics of Regulation*, Basic Books

(Abstract)

In Japan, the urgent reform of social-economic system has been discussed. In this discussion, many people talk about what reform should we do, but no one talks about how should we do this. "Iron triangle" has been said as the factor of preventing the reform in Japan. But in America, regardless of the existence of same triangle, complete reform has been done since 70's. So, not such triangle but the Japanese policymaking system and its institution are the factor of preventing the reform.

This paper considers the institutional features of Japanese policymaking system in comparing America. We use "critical case-study" method and select the deregulation of airline in Japan and America as "critical case". We proceeded comparative analysis by two-stage. At first, we analyze and pick out the features of the policymaking process of both cases by using "explanatory model". This model is the modified version of Paul A. Sabatier's Advocacy coalitions model (named as "Modified Sabatier's Model"). Next, according to these features, we compare the both cases by using "comparative model", and consider the institutional features of Japanese policymaking system. This model is composed by two contexts, named as "issue context" and "institutional context", which prescribe the degree of reform.

According to results of this two-stage analysis, we point out that there is two-structured policymaking in Japan and bureaucrat controls it. And we also point out the four elements to promote reform. First is the organization of group, named as "reform promoting group", which has the belief of complete reform and the political resources and strategies to defeat the oppositions. Second is, in the stage of agenda setting, the existence of "policy entrepreneur" who creates the idea of reform and diffuses it. And also the effect of social-economic state and other reform is the second factor. Third is to set the agenda of reform comprehensively. Fourth is the institutional position and relations of the core-actors of "reform promoting group".

Finally we consider how to implement the complete reform in Japan. We point out that in a long term we should change cozy relationships between bureaucracy and business, and in a short term we consider how to involve "policy elite" into actual policymaking controlled by bureaucrats.

Key words: Advocacy Coalitions model, Issue context, Institutional context, Policy changes