

「理由」の政策過程論

——航空行政改革からみる政策科学における公共性

目次

はじめに	1
第一章 プレリミナリー	
——理論的枠組みの検討	3
1. 1. 段階モデル(The Stage Heuristic Model)	3
1. 2. 合理的選択制度論(Institutional Rational Choice Theory)	4
1. 3. 多元的政策流路モデル(The Multiple-Streams Framework)	5
1. 4. 認知的要因への着目：政策コミュニティ内外における政策志向学習	6
第二章 我が国航空行政の展開	
——主に政策転換期の政策決定態様に着目して	10
2. 1. 戦後航空行政の「競争制限パラダイム」	10
2. 2. 「管理競争パラダイム」	12
2. 3. 「競争戦略パラダイム」	13
第三章 考察——「理由」の政策過程論	15
3. 1. 「管理競争パラダイム」と米国航空行政改革	15
3. 2. 「理由」の政策過程論	16
参考文献一覧	

はじめに

政策科学の祖とされるラスウェル (Harold D. Lasswell)によれば、政策科学とは「公共的および市民的秩序の意思決定プロセスについての、およびそのプロセスにおける知識に関わるもの」¹である。わが国においては、ラスウェルの二分法は政策決定過程について論じる「ofの知識」と、政策決定過程に際して用いられる「inの知識」として一般に整理されている²。

政策科学における「ofの知識」とは、「公共的および市民的秩序の意思決定プロセス」——いわゆる公共政策——が決定される過程において、どのような力学が、アクターが、様々な要素が決定の結果ないし過程に影響を及ぼし、あるいは相互に影響を及ぼしあうのかについて分析し、過去の政策決定の原因を解明するものである。もっとも、過去の政策決定の原因を明らかにするだけが「ofの知識」の役割であるならば、それは端的にいつて史学なのであって、わざわざ政治学領域で、それも政策科学などと大仰な名前をつけて論じるべきではない。政策過程論が自らを「科学」と称するのは、それが政策決定・変容という複雑かつ複合的な社会的事象を分析するためのモデルを提示し、実証的、客観的分析を加えることで問題の法則性を導き出し、用いられる概念を明確に定義しつつ、一般化することを志向しているからである。本稿が行う政策過程分析も、同様の経路を辿って一定のモデルを示すことを目的としている。

これに対して、「inの知識」と称される政策科学の類型では、「現実の意思決定において動員される利用可能な知識のストック」³について研究し、政策決定者がその決定を行う際に有用となる知識を生み出すことが目指される。これを要するに、「inの知識」を扱う政策科学は、アカデミズムにおける知識の蓄積ばかりではなく、公共政策決定という現実に対しても影響を及ぼし、より良い決定に貢献するものであるというのである。近年の政策過程論研究ではこの「inの知識」を重視し、政策科学は現実の統治に何の役にも立たないといった批判に対する反論を企てている。しかしながら、本稿で「inの知識」について深く触れることは避けようと筆者は考えている。というのも、現実の政策決定への貢献という実践的有用性を強調することは、研究費を確保するという観点からは有意味だとしても、それに拘泥することで政策科学本来の方法論を歪めることになりかねないからで

¹ H. D. Lasswell, A pre-view of policy sciences, Policy sciences book series, 1971, p.1.

² 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994年、23頁。また、参照、秋吉貴雄『公共政策の変容と政策科学——日米航空輸送産業における2つの規制改革』有斐閣、2007年、第一章。

³ 宮川・前掲注2) 24頁。

ある。有用性を誇示しなければ存在できない学問を、学問あるいは科学と呼べるのだろうか。政策科学はあくまで政策決定過程の検証、モデル化、検証を通じて複雑な社会事象を解明し、我々がどのような理屈や経緯で政府の統治下に置かれているのか——そのような疑問は私のような人間にとっては尽きない——を詳らかにすることに徹すべきではないのか。

議論が本筋から少々ずれてしまったが、以上のような理由から、本稿は現実の政策変容が如何なる理由で発生したのかに焦点を絞って議論を進めることにする。検証の題材としては、わが国航空行政の変遷を取り上げることにはしたい。数多存在する政策のなかから航空行政を取り上げる理由は様々だが、特に以下の点を指摘しておく必要がある。第一に、後述するように航空行政には戦後から現在に至るまでいくつか明確な政策変換のポイントが存在する。すなわち、施策の一貫性と転換の明確性が確保されているといえる。また第二に、航空行政にかかる政策決定には多様なアクターが関与している。具体的には、政府、政治家、事業者、有識者などを挙げることができる。これらのアクターの立場は比較的是っきりしており、分析の対象として扱うには都合が良い。第三に、航空行政分野ではわが国および米国を中心として比較的詳細な先行研究が存在する⁴。本稿の分析はこれらの先行研究を踏まえたものである。

以上より、本稿では航空行政の変遷過程に焦点を当てた分析を行い、これを説明する最も優れたモデルを提示することを目指したい。以下ではまず政策過程を分析するモデルについての理論的考察を行う。次に、航空行政変遷の概略を政策決定に着目した形で示す。最後に、モデルと現実を比較分析することにより、より良い解明を行いうるモデルの提示を模索することにする。

⁴ 参照、秋吉・前掲注2、秋吉貴雄「政策変容における政策策分析と議論：政策志向学習の概念と実際」『公共政策：日本公共政策学会年報2000』、1-13頁、2000年8月、中条潮「日米航空協定と航空政策の今後」、『季刊現代経済』83年4月号、1993年など多数。

第一章 プレリミナリー：理論的枠組みの検討

政策の決定過程は、およそあらゆる意味で最も複雑な社会事象の一つである。当該政策が企画・立案され、検討や了承を得て法制化されあるいは予算を獲得し、実際に施行しその結果がフィードバックされ、それが検証と修正のサイクルに取り込まれるまで、膨大なアクター、手続き、利害、期間が関与している。アクターの多様性という点では、実際に企画立案を行う中央ないし地方政府の官僚はもちろんのこと、政治アクターや民間事業者、知識人やジャーナリスト、市民団体など何らかの関与を行うアクターはほとんど無限に想定できる。しかも、官僚や政治アクターなど組織や所属による基準はほとんど意味をなさず、彼ら／彼女らの内部でも複雑な離合集散が行われる。また、手続きや利害についても、当該政策の決定過程それぞれの段階において様々な要素が発生し、相互に関連することでその複雑性を増している。

政策過程論の一つの使命は、政策過程の複雑性を単純化し、分析効率と認知性を確保しつつリアリティを維持することにある。このような単純化とリアリティのジレンマをうまく調整するべく、様々な理論モデルが提示されてきた。以下では代表的なモデルである段階モデル、制度論、多元的流路モデルを概観し、その問題点を指摘しつつ、本稿が採用する政策志向学習モデルの有用性を検討していくこととする。

1. 1. 段階モデル(The Stage Heuristic Model)

政策過程論における古典的モデルである段階モデルは論者によって様々な解釈されているが、これらを大胆に単純化してその最大公約数的共通点を述べればおよそ以下のように説明できる。すなわち、段階モデルは政策過程をそれぞれの段階(stage)に分割し、当該段階においてどのような要素が影響を与えたのかについて議論を行う。これらの段階は一般的にアジェンダ設定、政策立案と法制化、政策の執行、そして政策評価から構成される⁵。段階モデルはその簡略性、単純性から「教科書的アプローチ」などと揶揄されることもあったが⁶、少なくとも 1970 年代から 1980 年代前半にかけての米国においてはその有用性を維持していた⁷。

しかし、サバティア(Paul A. Sabatier)によれば、今日において段階モデルはもはやその

⁵ Paul A. Sabatier, "The Need for Better Theories," in do., *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 1999, at 6.

⁶ See Robert Nakamura, "The Textbook Process and Implementation Research," in *Policy Studies Review*, Vol. 1, 1987.

⁷ See Sabatier, *Supra* note 5.

有用性を示すことは出来なくなった⁸。というのも、第一に、段階モデルは各段階、あるいは各段階相互における政策過程を支配する全体としての因果的要因を特定することが出来ない。分析は段階ごとに行われ、相互の関係を解明することが出来ないのである。この問題は、高度に複雑化した政策決定過程を分析する上で致命的なものである。

また第二に、上述した段階モデルの提示する政策決定までの一連のシーケンスはしばしば事実に反するものである。たとえば、政策評価が政策の企画立案に影響を与えることは十分考えられる⁹。

第三に、段階モデルは当該施策に係る主たる法律の制定という契機を最重要視しているが、そのために執行と評価の間に関係する膨大な法律の存在を無視している¹⁰。

最後の点は、それが当該政策が立案され法制定にいたる過程には単一の政策過程しか存在しないと想定し、それゆえ数多くの政策や法令が多層的なレベルで関連しあうという多様かつ相互連関的な政策過程の重要な点を過剰に簡略化しているということである。実際の政策過程では、当該政策目標を達成しようとするそれぞれのアクターは、多様な政策過程——たとえば、中央政府、議会、裁判所、地方政府——において同時多発的に影響力を行使しているのである。その意味で、段階モデルは政策過程というサイクルを「過剰に小さい意味で」¹¹捉えてしまっている。

以上より、複雑性を増す現代の政策過程論において、段階モデルをナイーブに用いることは妥当でない。それでは、我々はいかなる理論モデルを採用すべきなのか。この点について検討するために、以下では段階モデルに次いで現れたいくつかの分析枠組みについて、その概略をみていきたい。

1. 2. 合理的選択制度論(Institutional Rational Choice Theory)

合理的選択制度論とは、アクターの行動制約に着目する、いわゆる制度論(institutionalism)的な分析の方法論である。政策過程におけるアクターは、自己利益を最大化しようとする合理的個人であると想定され、彼らの利益追求行為に対して制度が与える制約が政策変容を説明すると考える。

合理的選択制度論の意図を理解するためには、それが批判した多元主義論の理解を前提としなければならない。典型的な多元主義論は、政策決定過程を多様な利益集団が相互に影響力を行使しあい、その「駆け引き」の中で政策決定が行われるという、いわゆる利益集団多元主義的¹²な考え方を基礎としている¹³。このような多元主義的分析枠組みに対して、

⁸ *Id.* at 7.

⁹ *See* Nakamura, *Supra* note 6.

¹⁰ *See* Sabatier, *supra* note 5.

¹¹ *Id.* at 7.

¹² 利益集団多元主義を政治力学の観点から定義した古典として、参照、T J. Lowi, *The End*

政策決定過程は制度的構造を通じて行われること、利益集団も制度的構造の制約をうけ、むしろ制度的構造が彼ら／彼女らの利益構造を形成していることなどが制度論側から指摘されるに至った¹⁴。合理的選択制度論は、自己利益を追求するという多元主義の前提を継承しつつ、利益追求のルールや利益自体の定義を明らかにするためには制度に対する考察が不可欠であると考えているのである。

自己利益を追求する利益集団相互の関係が公共政策を決定すると考える多元主義論および合理的選択制度論は、実際の政策過程の一面を確かに捉えている。しかし、政策決定が事業者の利益追求、政治家の名声や再選欲求、政局への影響力確保、官僚の立身出世やセクショナリズム的利益追求の結果のみによって形成されると考えるのは妥当ではない。公共政策を決定する重大なファクターは、公共の利益ないし公共性の追求だと考えるのがむしろ普通であって、その中で私的利益が公的利益の皮をかぶって忍び込んでいると捉えるのが正確であろう¹⁵。また、公的利益追求が政策決定の一要素であると捉える見解では、それがもつばら政治家や官僚によって担われていると考えるのが一般的であるようだが¹⁶、少なくとも我が国の政策決定過程においてこのように考えるのは妥当ではない。この点についての詳しい検討は後述に譲るが、我が国政策決定過程の公的な部分に関わる事業者や有識者においても、少なくともタテマエ上は政策の公共性を追求しているのである。これを看過している制度論、なかんずく合理的選択制度論は——逆説的ながら——経済的人間というある種の理想像に拘泥し、政策決定の複雑性を過度に単純化している点で議論に堪えるものではないだろう。

1. 3. 多元的政策流路モデル(The Multiple-Streams Framework)

いわゆるゴミ箱モデルを基礎としてキングダン(John Kingdon)が構築したのが、多元的政策流路モデルである¹⁷。多元的政策経路モデルは政策の窓モデルとも呼ばれ、ゴミ箱モデルが提示した政策決定における偶然性を基礎としている。キングダンは政策決定過程を三つの「流路(stream)」から成るものだとみなした。すなわち、第一に多様な問題および特定の問題に対する政策提言者に関する情報が着目される「問題の流路(problem stream)」。

of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority, New York, 1969.

¹³ See R. A. Dahl, *Who Governs: Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, 1961.

¹⁴ Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of States Intervention in Britain and France*, Polity Press, 1985, at 13-5.

¹⁵ See Gray R. Orren, "Beyond Self-Interest," in Robert B. Reich (ed.), *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, 1990.

¹⁶ 参照、内山融『現代日本の国家と市場』東京大学出版会、1989年。

¹⁷ See John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Update edition, Longman Classics in Political Science, 1984.

二に、政策的課題に対する解決策を提示する政策提言者が着目される「政策の流路(policy stream)」。そして第三の経路が、政治家等の政策決定者の選出に関わる「政治の流路(politics stream)」である。これら三つの経路は通常はそれぞれ独立して作用することで政策決定を行っているが、政策立案者が三つの流れを「合流(couple)」させる「機会の窓(window of opportunity)」を開くことに成功した場合には、大きな政策変容が起こるとされている。

ある種独特なキングダンのモデルだが、現実の政策過程を説明する議論としては相当程度の説得性を備えている。ゴミ箱モデルは政策決定の偶発性や流動性を鮮やかに描き出すことに成功したが、同時に政策決定過程への理論的な解明に対して一種の諦念を表明するものでもあった。これに対して、多元的流路モデルの意義はゴミ箱モデルが提示した偶発性や流動性といった前提を継承しつつ、政策決定過程の理論化について一定の成果を示すことが出来た。さらに付言すれば、大きな政策変容が起きる時代とは多元的な政策決定機構が一斉に同じ方向性を採用する瞬間であるというキングダンの議論は、我々の実践的直感ともよく合致する。

しかし、多元的流路モデルが「流路」の観点を用いて記述的に実際の政策過程を説明することが出来ているとしても、なお政策変容の要因を解明(explain)することに成功したと評価することは出来ないだろう。「機会の窓」が開くのはなぜなのか、それには政策立案者のコミットメント以外にどのような要素が必要なのか、政策決定過程の「流路」は三つしかないのか等といった問題のさらなる検討が必要である。

1. 4. 認知的要因への着目：政策コミュニティ内外における政策志向学習

多元的、複合的に存在する利益集団による駆け引き、妥協、協調が政策変容を生み出すのならば、大規模な政策転換——たとえば1970年代後半に生じた欧米諸国における「新自由主義的」パラダイム・シフト——が実現するのはどういうことなのか。このような疑問から提起されたのが、政治改革の理念(idea)といった政策決定アクターの認知的要因(cognitive factor)に着目する分析の方法論である。その古典的モデルは「理念の政治(politics of ideas)」を提唱したダーシクとカークの議論¹⁸にみることができ、政策科学はこの概念をより精緻化し、アイデアと結合した「知識」が政策決定過程で果たす役割の分析に意義を見出した。すなわち、政策決定者が情報収集や情報分析によって得た知識を活用し、自己の認識を変容させるという「政策学習(policy learning)」が政策決定過程に重大な影響を及ぼしていると考えたのである¹⁹。

このようにして徐々に理論化されてきた政策科学における「知識」の役割とそれに密接

¹⁸ See M. Derthick, and J. P. Quirk, *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution Press, 1985.

¹⁹ 古典的かつ代表的な議論として、H. Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale Univ Press, 1974.

に関連する「政策学習」概念を体系化し、政策過程論に一つのモデルを提供したのがサバティア(Paul A. Sabatier)とジェンキンスミス(Hank C. Jenkins-Smith)の「政策提言連合(Advocacy Coalition)」という分析枠組み(以下、単に ACF (Advocacy Coalition Framework) と記す。)である²⁰。

ACFは次に示すいくつかの前提を基礎にしている²¹。すなわち、第一に政策過程における技術的情報が果たす役割に着目すること。ここでいう技術的情報(technical information)とは、当該問題の大きさや原因に関する情報や、提言する政策に関する費用便益分析の結果等を指している。第二に、政策過程の分析は10年かそれ以上の長期の視点に立つて行わなければならないということ。サバティアによれば、少なくとも一つの政策の「立案、執行、改訂サイクルを完了し、その成否を精査し、アクターの選択した戦略について正しく理解する」²²ためには、10年以上の期間が必要だという。第三に、政策決定過程を分析する単位として政策サブシステム(policy subsystem)を観念すること。政策サブシステムとは、「多様な公的および私的機関において政策問題に対し積極的な関心を寄せ、かつ当該領域に関する公共政策に常に影響を及ぼすことを望む人々」²³によって構成されるものである。そして第四に、この政策サブシステムを構成するカテゴリーには、従来の伝統的見解である政・官・財——いわゆる鉄のトライアングル——に加えて、ジャーナリスト、研究者、政策分析者および地方政府を含む政府の多様なレベルのアクターを含むこと。

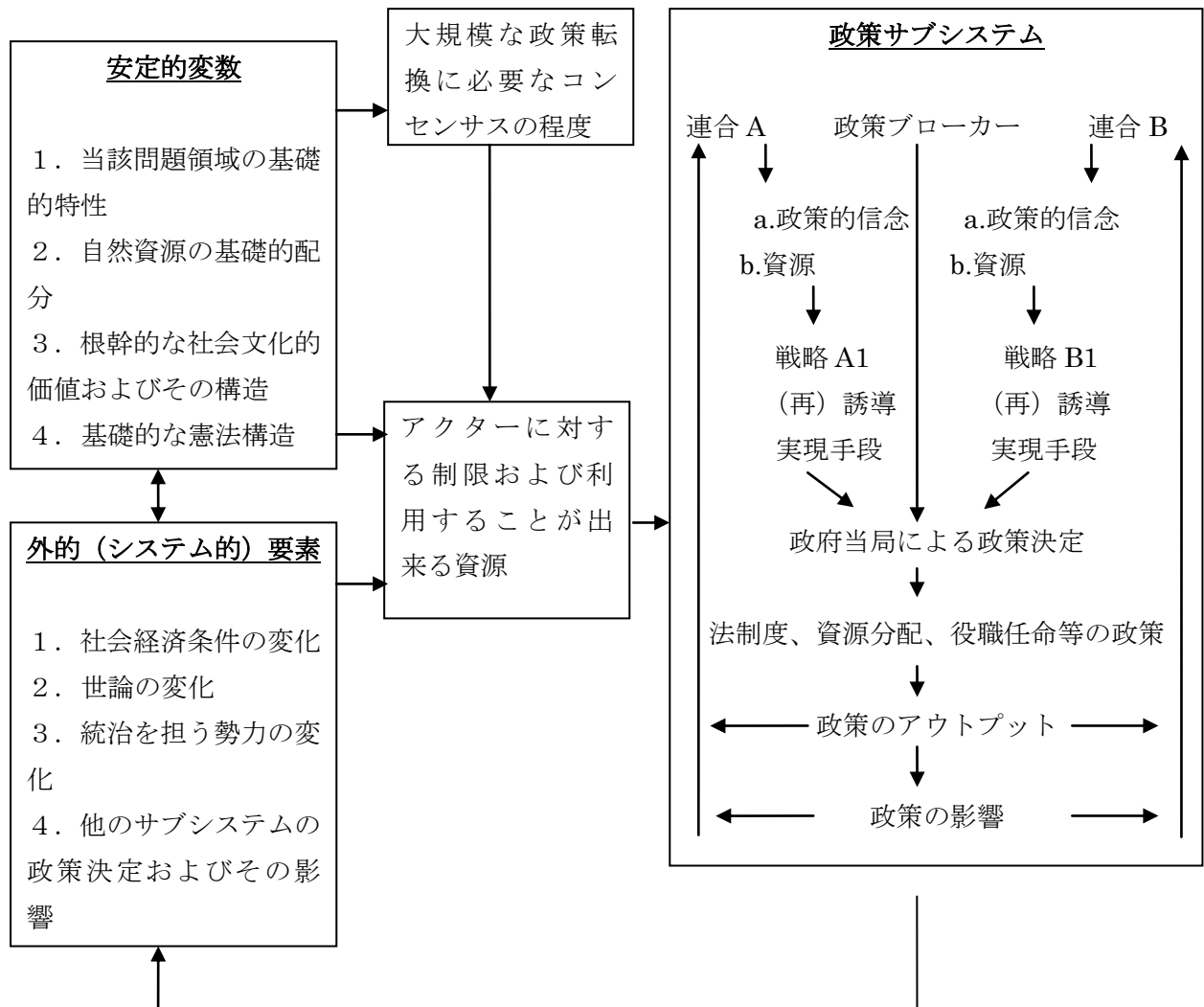
このような前提を置いたうえで、ACFの全体像を以下のような図で示すことが出来る。

²⁰ See P. Sabatier, and H. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning*, Westview, 1993; See Sabatier, *supra* note 5. et al. なお、Advocacy Coalition Frameworkを「唱導連携フレームワーク」と訳す議論が我が国においては一般的であるようだが、日本語としての意味が不明確であるし、こなれた訳とはいえないので、本稿ではより平易で直感的理解が得やすい「政策提言連合」と記すことにする。

²¹ See Sabatier, *supra* note 5, at 118-120.

²² *Id.* at 119.

²³ *Id.*



出典：Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework: An assessment”, at 149. より筆者訳出。

政策サブシステムにおいて、官僚や政治家、研究者といった多様なアクターは各人の「信念体系(belief system)」を共有する「政策提言連合」を形成する。「信念体系」とは、ヒエラルキー構造をもつ三類型の信念から構成される体系であり、上位のものから「深層信念(deep core)」、「政策信念(policy core)」および連合が共有する信念体系の「派生的側面(secondary aspect)」と呼ぶ。最上位の「深層信念」とは「個人の自由と社会的平等の対立」といった現実の政治領域すべてに影響を及ぼす根本的な存在論的、規範的信念を包含する²⁴ものである。その次に位置する「政策信念」とは、政策提言連合の共有する基礎的な規範

²⁴ *Id.* at 121.

的コミットメントを基礎づけるものであり、環境保護と経済成長のどちらを優先するのかといった根本的価値のプライオリティに関わる。ACF では、特定の政策領域における連合が形成されるのは、各人の基本的な規範的、経験的コミットメントが代表される政策信念の存在があるからだと考える。最後の信念体系の「派生的側面」とは、政策信念を実現するための手段的決定等に関わるものである。以上に挙げた 3 つの要素は、上位にいくほど変化に対する抵抗力を強めていく。また、長期間にわたる証拠の積み上げによって政策信念が変化することは、政策分析の「啓蒙的機能」というワイスの議論によっても知られている。

ヘクロ²⁵によって提唱された政策志向学習(policy-oriented learning)の概念は、「経験や発見が政策目的を達成しないし改訂させるような行動意図や思考の継続的变化をもたらすこと」と定義されるものであるが、政策提言連合の分析枠組みはこれと密接な関連を有している。上掲した図に表されるように、政策志向学習は政策サブシステム内において問題変数に関する知識を増加させ、それが政策の有効性や起こりうる影響に関する考え——信念体系——に影響を与えることで、再び変数に変化を生ぜしめるといった内的循環をもたらす。ACF は、複数の政策提言連合間に発生するこのような学習の循環がより良い理解と政策を生み出し、あるいは自ら支持する政策提言連合内の論理を精緻化させ、対立する他の連合に対する反論を準備すると考えるのである。

もちろん、政策志向学習の効果は政策変容をもたらす他の様々な要素——上図に掲げた安定的変数および外的要素など——が存在し、政策志向学習が大規模な政策転換にどの程度寄与するものなのかについては議論がある。他方、サバティアとジェンキンスミスの提示した ACF の理論は、知識——より具体的には審議会等の政策決定の場における議論——が政策過程における各アクターの内的性向である信念に影響をもたらす可能性を体系的に指摘することで、わが国をはじめとする先進諸国の政策過程論により説得的な理論的枠組みを提供している。というのも、先進諸国における実際の政策決定においては、利益集団の代表や権力を保有する政治家が政策を一元的に決定するような形態は採用されておらず、重要な決定に際しては審議会等の有識者を含む議論の場を経なければならない。このような議論の場に対する評価は様々であり、形骸化しているとの指摘も存在するが、本稿では今一度このような「議論の場」に焦点を当て、その動態を鍵に政策変容過程を分析していくことにしたい。

²⁵ See Hecro, *supra* note 19.

第二章 我が国航空行政の展開

——主に政策転換期の政策決定態様に着目して

本章では、前章で検討した理論的枠組みを実際に適用・検討する前段階として、その題材となる我が国航空行政の展開について敷衍していく。本稿でとりわけ航空行政を取り上げて検討する理由は先に示したが、特に重要なのは、我が国航空行政は戦後から現在に至るまでおよそ三つの政策転換期を迎えているということである。

本稿では、この三つの政策転換について、第一の転換を「競争制限型パラダイム」、第二の転換を「管理競争パラダイム」、そして第三の転換を「競争戦略パラダイム」と呼称することとする²⁶。以下では、それぞれの政策パラダイムの考え方、経緯を把握したうえでその政策転換の契機を検討していく。

2. 1. 戦後航空行政の「競争制限パラダイム」

我が国航空行政の第一期「競争制限パラダイム」の特色を端的に表すのが、1952年に制定された航空法およびそれに基づくいわゆる「航空憲法」²⁷の存在である。当時の航空法では、大きくわけて①参入規制、②価格規制、③その他行為規制の三種類の規制をもって航空業界をコントロールしていたが²⁸、航空憲法はこれに加え各エアラインの事業分野調整、需給調整、運賃プール制²⁹による事業者間の協調体制を定めたものであった。

航空法および「航空憲法」支配下の第一期航空行政は、戦後間もない混乱期にある航空産業を幼稚産業として保護し、その育成及び我が国の航空産業基盤の強化を目的とするものであった。その規制の詳細は以下の通りである。

まず、航空法の規制の要点について記す。第一に、定期航空輸送事業者による新しい路線の開設は免許制とされ、事業者の提出した事業計画に基づき運輸大臣が運輸審議会に諮問、同審議会の答申をもとに免許の可否を決定するという形態が採られていた。免許付与

²⁶ 第一と第二のパラダイムについて、参照、秋吉・前掲注 2。

²⁷ 昭和 45 年の閣議了解および昭和 47 年の運輸大臣通達による「航空企業の運輸体制について」を指す。

²⁸ 航空法および航空憲法の規制内容とそれを巡る行政の変遷については、参照、秋吉・前掲注 2) 第 3 章。

²⁹ 日航および全日空の幹線旅客収入を一元的にプールし、これを両者の保有機数及び競争力に基づいた比率で再配分する制度。実質的には全日空の保護育成を目的とする制度であった。

基準として航空法は①公衆利用に適応すること、②過当競争を回避すること（需給調整条項）、③経営及び航空保安上の適切性を確保すること、④事業者に適当な能力があることを定めていた。注目すべきは②の需給調整条項であり、競争制限パラダイム、産業育成志向は航空法の明文の規定からも明らかとなっている。もっとも、この点について過当競争概念の曖昧さ、実証の不可能性を指摘し、実質的に運輸省航空局に広範な裁量を与えるものであったとの批判もある³⁰。

第二に、旅客運賃及び貨物運賃も運輸大臣の許可制のもとにおかれ、設定だけでなく変更もその対象となった。運賃許可基準として航空法が定めるのは、事業者の独占的行動による独占利潤を排除する①公正報酬率規制、②サービスの性質の適切性、③独占に基づく不当な差別的取扱いの禁止、④利用者の負担への考慮、⑤過当競争（不当な競争）の防止である。この点でも、第一の参入規制と同様に競争制限的パラダイムをみることが出来る。

第三のその他行為規制としては、上述した事業計画提出義務を利用した様々な行為規制、航空局による路線内の便数管理、使用機材の事業者間での統一推奨などがあり、いずれも事業者間の競争を抑止し、航空産業育成という観点から事業者の役割分担の明確化と総合的発展を企図するものであった。

このような航空法の総論的規制をさらに実質化し、航空局の行う施策の指針となるとともに、業界の行動基準ともなったのが、いわゆる「航空憲法」である。航空憲法は、当時の主要な航空会社である日本航空、全日本空輸、東亜国内航空（のちの日本エアシステム）に明確な役割分担を課し、各社の競合を回避しながら我が国航空産業の底上げを狙ったものであった。このことは、航空憲法序文の「定期航空運送事業 3 社それぞれの事業分野を明らかにし、過当競争を排して、その共存共栄を図ることを主眼とする」という宣言からも明らかであろう。各社の事業分野として、日航は国内幹線及び国際線、全日空は国内幹線及びローカル線、東亜はローカル線とされ、相当程度具体的かつ明確な規律を及ぼしていた。その他、輸送力調整及び協力関係についての規律も備え、「共存共栄」の観点から競争が徹底的に回避されていた。特に、国内幹線に関する運賃プール制の明記は重要な要素であり、これにより授業者間での運賃収入の分配が行われ、企業努力による「一抜け」が防止され、「秩序ある発展」が目指されていた。

以上のような競争制限パラダイムは、しかし、70年代の終わりには限界を露呈し始める。その契機となったのが、航空産業の著しい発展である。旅客、貨物ともに需要量は基本的に伸び続け³¹、航空産業はもはや幼稚産業とはいえないまでに成長した。このような当初の目論見通りの我が国航空産業の総合的発展が、「皮肉にも(...)（競争制限）パラダイム、とりわけ航空憲法の問題を航空局に認識させることとなった」³²（カッコ内筆者）のである。すなわち、航空市場の急速かつ継続的な拡大は、航空憲法による事業者への役割分担にひ

³⁰ 秋吉・前掲注2) 134頁。

³¹ 同上、141頁。

³² 同上、142頁。

ずみを生じさせていたのである。実際、航空 3 業者はそれぞれ既存の役割を超えた路線への参入に意欲的であり、これらの要望を前にして航空局も旧来の規制を維持することの困難を感じていた。また、1983 年の日本貨物航空 (NCA) による国際貨物線への新規参入認可及びそれを巡る日航との対立の激化や、84 年の「運賃外」の価格競争の勃発、83 年から 84 年の全日空のハワイ・チャーター便認可による事実上の国際線進出は航空憲法のなし崩しの変容を示すものであり、これらの問題を通じて航空局内外で航空憲法体制の限界が強く意識されるに至った。

また、これと並行して鈴木善幸内閣におけるいわゆる土光臨調答申も競争制限パラダイムの転換を促す契機となった。土光臨調では政府規模の圧縮が掲げられ、三公社の民営化が実現するとともに行政組織のスリム化が行われた。運輸省についても関連法人の整理、許認可権の縮小と規制緩和が主張され、その議論の俎上で日航の民営化が言及されている。このような行政改革の圧力は、運輸省自身に従来の規制型行政、競争制限パラダイムの変革の必要を認識させるに至ったのである。

このような状況を受け、航空局では米国における航空規制緩和及び CAB 廃止の先行事例が研究され、我が国における航空規制改革の検討が進められた。しかし、米国の航空規制緩和の研究が進展するうちに、自由競争の負の遺産、すなわち事業者の収益悪化及び倒産の増大、利用率の低い路線での運賃の上昇、辺地でのサービス低下等の問題が意識されるようになった³³。米国では一定の倒産は競争原理の健全な結果だとして是認する方針が貫かれていたが、未だ種々の問題を抱えていた我が国ではこの問題を一層深刻に捉えざるを得なかった。すなわち、航空憲法によって生じた事業者間の格差や内部補助への依存、空港整備の遅れ等を依然として解決できていなかった我が国にとって、それらの問題は米国航空業界の「混乱」であった。世界をリードする航空産業を擁する米国ですら航空規制緩和の負の衝撃を吸収できずにいるなかで、いわんや我が国では自由競争など不可能であると考えことはそれほど不自然な事態ではないだろう³⁴。その結果、このような認識枠組みが形成された我が国では、米国型の自由競争パラダイムをアレンジした「管理競争パラダイム」が新たな航空行政の在り方として採用されるに至るのである³⁵。

2. 2. 「管理競争パラダイム」

³³ 参照、同上、162-164 頁。また、この点については、ポール・スティーブン・デンプシー、A. R. ゲーツ (吉田邦朗・福井直祥・井手口哲生訳) 『規制緩和の神話——米国航空輸送産業の経験』日本評論社、1996 年が詳しい。

³⁴ 同上、165 頁。

³⁵ この結果について、秋吉は我が国における経済学的な航空政策分析の欠如や交通経済学者の無関心、政府審議会における経済学者の少なさ等に起因した「認知コミュニティの欠如」が原因であると分析する。参照、同上、165-167 頁。

1980年代前後から「管理された競争」パラダイムに転換しつつあった政府・航空局は、フィルアップ権の承認や割引制度の緩和など漸進的な改革を進めていった。また、航空3社の側も航空局により事業者利益の調整を期待する姿勢であり、航空憲法の抜本的改革は長期、漸進的調整により進められると考えられていた。しかし、路線就航の自由化等を定める日米航空協定締結が1985年に締結されたことにより、国際線複数社制が事実上認められ、航空憲法との整合性に齟齬を生じさせるに至って、いよいよその抜本的改革が急務となるに至った。これを受けて、航空局は既存業者の利害対立から離れた地点から航空行政を改革すべく、航空審議会とは別に運輸政策審議会航空部会を設置した。航空部会は85年の終わりには航空憲法を正式に廃止し、86年の最終答申「今後の航空企業の運営体制の在り方について」を提出した。とはいえ、最終答申は前述した航空局の「管理された競争」パラダイムを依然として反映したもので、国際競争力や経営基盤の強化をうたいつつ、自由競争を否定し、「極力弾力的な行政運営」により「競争促進施策を進める」といった内容であった。

このような事情で成立した運輸省航空局の「管理された競争」パラダイムは割引運賃など部分的な規制緩和を認めるものであったが、競争条件として重要な新規参入の自由化や就航路線の自由化、価格の弾力的変更などは認められず、実質的な競争は行われなかった。

さらなる自由化が行われ、航空業界に実質的な競争が導入されるのは1995年の細川政権が打ち出した規制緩和の新たな流れを待たなければならない。細川、橋本両政権で進められた規制緩和施策は99年の航空法改正を実現し、需給調整条項の撤廃、ダブルないしトリプル・トラッキングの規制廃止、参入規制および価格規制の大幅な自由化、免許制から認可制への緩和などが達成されたのである。米国で規制緩和が行われた1978年から、実に20年以上の歳月が経過していた。

2. 3. 「競争戦略パラダイム」

上述したように、「管理競争パラダイム」は政府全体の規制緩和・小さな政府志向の流れの中で徐々に自由競争パラダイムへの転換を果たしていった。とはいえ、参入規制の廃止や需給調整事項の撤廃は航空行政が新たなパラダイムを打ち出したというよりも、政府全体のイシューの一環として実現したものであり、厳密にいつパラダイム・シフトが生じたと評価することはできない。

本稿が第三のパラダイム・シフトとして位置付けているのが、2000年代から打ち出された「アジア・ゲートウェイ構想」や「三位一体の航空・空港政策」に代表される、「競争戦略パラダイム」における航空行政である。

「三位一体の航空・空港政策」はヒト・モノ・カネの流れの円滑化・低コスト化、利用

者利便の向上、インバウンド観光の増大等を目的とする航空行政の再構成を宣言するものである。「三位」とは、航空・空港システムにおける「枠組み」、「担い手」、「受け手」を意味しており、それぞれオープンスカイの推進、LCC 等新規エアラインの参入促進、空港経営改革が該当する。

それぞれの政策の詳細については紙幅の関係から割愛するが、これらに共通するのは国際競争力の強化、経済活性化の重視であり、第二期航空行政が重視した消費者利益の最大化・競争条件の公正化と比して明らかに異なったパラダイムが貫徹されているといえる。すなわち、第三期航空行政における「競争戦略パラダイム」においては、国家による市場への介入の最小化による国内消費者の効用最大化や自由競争の実現といった要素³⁶は（無視されないまでも）やや後退した。代わりに主題化されているのは、国際競争力のある産業を国家のバックアップによって育成していくという、いわばグローバル経済で勝ち抜くための国家戦略であり、ここに明瞭な方向転換を見て取れる。

たとえば、「空港経営改革」政策の骨子は、空整特会制度を見直すことで不必要な投資等の抑制、効率的な空港経営の実現を図り、同時に民間活力、経営能力を空港運営に導入することで、我が国の国際競争力の強化や地域経済の活性化を図ることにある。このような問題意識のもと、2010年には旧空港整備法が空港法に改正され、その目的規定は「空港の整備を図るため、その設置、管理、費用の負担等に関する事項を定め、もつて航空の発達に寄与すること」³⁷から「空港の設置及び管理を効果的かつ効率的に行うための措置を定めることにより、環境の保全に配慮しつつ、空港の利用者の便益の増進を図り、もつて航空の総合的な発達に資するとともに、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化及び地域経済の活性化その他の地域の活力の向上に寄与すること」³⁸と改められた。

航空輸送事業の規制緩和がグローバル化に伴って進展するにつれ、空港経営においても空港の商業化、民営化、空港資本の多様化が進展してきた³⁹。このような公営から民営へ、あるいは公共性から商業主義への移行は、エアラインへの競争圧力の高まりを如実に示している。航空規制緩和の進展によって“シビア”になったエアラインの経営にとって、それがメインベースとする空港のコスト構造が及ぼす国際競争力への影響は無視できないものとなっている。たとえば、日本の空港は諸外国の空港と比較して滑走路着陸料や旅客施設使用料等のいわゆる航空系コストが高い⁴⁰。このようなコスト高は日本の空港をメインベースとしているエアラインの運賃に直結し、国際競争力を削ぐ結果となっている。航空輸

³⁶ なお、このような考え方を「新自由主義」と呼称することも可能であるが、「新自由主義」の定義が不明確なこと、現代の我が国においてこの言葉がその実質以上に論争性を帯びていること等を勘案して、本稿では極力これを用いないこととした。

³⁷ 空港整備法第1条。

³⁸ 空港法第1条。

³⁹ アン・グラハム（中条潮・塩谷さやか訳）『空港経営——民営化と国際化』中央経済社、2010年、2頁。

⁴⁰ 添田慎二『空港経営——国際比較と日本の空港経営の在り方』運輸政策研究機構編「運政研叢書」、2000年、27-30頁。

送事業の自由化によって競争圧力に晒されているエアラインにとって、自らの競争力強化のためにも空港経営の効率化が必要なのである。空港は今や、施設の充実度、乗り換え需要や都市圏へのアクセス、利便性や低コストをアピールしなければエアラインの就航を得ることが出来なくなっているのである。このような背景から、空港関連施設と空港施設の経営一体化や、PFI を活用した空港の民間経営委託（コンセッション）手法の活用などが航空行政の新方針として盛り込まれるに至っている。

以上、我が国の航空行政の変遷を概観してきた。このような政策変容はなぜ生じたのか、そしてそれを理解する最適なモデルはどのようなものなのか。次章では、第二期航空行政への転換を分析した先行研究⁴¹を参照しつつ、その問題点を指摘し、第3期航空行政への転換を分析するに際していかなる理論的枠組みによれば最良の理解が得られるのかについて検討していく。

⁴¹ 参照、秋吉・前掲注 2、秋吉貴雄「政策変容における政策策分析と議論：政策志向学習の概念と実際」『公共政策：日本公共政策学会年報 2000』、1-13 頁、2000 年。

第三章 考察——「理由」の政策過程論

3. 1. 「管理競争パラダイム」と米国航空行政改革

前章にみたとおり、我が国の航空行政はおおよそ三つの転換点を迎えてきた。本章では上記三つのパラダイム・シフトを統一的に解明する理論を提示することを試みる。そこで、その準備作業として、第二期「管理競争パラダイム」の政策過程を論じた詳細な先行研究を参照し、これを議論の土台としたい。

日米の航空行政改革を比較することで、改革が徹底されなかった我が国の政策変容のいわば「後進性」を批判した秋吉貴雄は、本稿が第1章で論じた政策提言連合理論（ACF）を用いて以下のような議論を行っている。

第一に、日米両国ともに、航空行政改革に係る政策提言連合は規制緩和グループと既得権益維持グループの二つが主だったものであった。規制緩和グループがアイデアによって連合を形成していたのに対して、事業者を主体とする既得権益維持グループは自己の利益を信念体系のコアに置いていた。

第二に、米国においてはフォード大統領が規制改革を強力に推進するという「外生的ショック」が存在したが、我が国においては同様の事態は生じなかった。

第三に、米国においては航空行政問題を論じる場が多様に存在し、かつ広く開かれていたが、我が国においては運輸省航空局主導の閉ざされた政策論議の場しか存在しなかった。理論経済学者を中心とした政府内外の政策コミュニティが形成された米国においては、競合可能性理論を中核とした改革の理論的精緻化が行われたのに対して、我が国では規制緩和を志向する理論経済学者が政策決定の場に加わることはなかった。

以上のような問題状況の違いを受けて、我が国の航空行政改革に係る議論においては、当初から航空事業者と密接な関係をもつ航空局が「現実主義」⁴²的な漸進的改革を志向し、それを受けて各航空事業者も改革を自己の権益拡大の機会と捉える政策志向学習を行うことで当局との思惑が一致し、第二期航空行政転換が実現するに至ったものである⁴³。

3. 2. 「理由」の政策過程論

上の議論をACFの図式から整理すれば、以下のようにまとめることができる。すなわち、航空行政改革に関心を有する政策提言連合である規制維持連合と規制反対連合は、様々な場で議論を行うことによって互いの政策志向学習が深化させることができた。特に規制維

⁴² 秋吉・前掲注2) 240-241頁。

⁴³ 秋吉(2000)・前掲注41) 11頁。

持連合においては、何らかの規制緩和が不可避であるとの学習を行うことによって、自己の信念体系——主に信念体系の派生的側面——に変化が生じ、自己利益の維持という政策信念のコアを達成するために規制改革を逆手に取った権益拡大を模索するようになり、それが結果として規制反対派の思惑と一致することで「管理競争パラダイム」への転換を導出した、と。

しかし、私見によれば、このような分析は ACF のイノベーティブな点を活かしきれておらず、むしろ私的利益を追求するアクターを想定した合理的選択制度論、多元主義モデルへの退行をもたらしているといつてよい。すなわち、上記議論のいう政策志向学習とは、単に制度改革に伴う状況の変化に応じた私的利益の追求戦略をいうに過ぎない。知識の活用というサバティアのモデルにおける本質的な要素を看過し、およそあらゆる政策変容の可能性はアクターの私的利益に服属するものであると宣言するに等しい。秋吉のこのような理解に対しては、多元主義モデルおよび合理的選択制度論へ向けられたものと同様の批判が妥当するだろう。

ACF 理論が有する最大の意義は、それが相対立する政策提言連合間の対話による議論の醸成——知識による信念体系の変化——に着目する政策過程論を提示した点にある。すなわち、妥協困難な対立項を抱えている複数の陣営が特定の政策問題への議論に参加し対話を行う中で、自己の信念体系のうち信念体系の派生的側面および政策信念が相互に変容し、何らかの妥結点を見出すことが出来るのと考えてるのである。このようなインタラクティブな変容は昨今では熟議(*deliberative*)と呼ばれる概念から再定位されるており、民主主義の規範的な基礎づけという役割を担っている⁴⁴。それでは、政策決定過程においてこのような信念体系の相互変化はいかにして生じうるのか。それを基礎づける条件を ACF 理論に付加することができなければ、ACF 理論も私的利益追求モデルの鏡写しに過ぎない。その条件とは、端的にいつて「公共性の条件」である。

公の性質を有すること、つまり公共性の定義に関しては、古代ギリシアより行われてきた議論による膨大な蓄積が存在するが、ここでは紙幅の関係上「皆に関わること」(*public*)程度の意味で用いることとする。ACF 理論に公共性の条件が付加されるとはいかなる意味か。先にも述べたとおり、ACF 理論では政策決定過程における政策サブシステム——政策提言連合——間の議論ないし熟議に着目し、議論を通じて獲得された知識が相互の信念体系に変化をもたらし、政策変容が実現すると考える。ACF 理論が想定するのは、審議会や諮問委員会、あるいは政府外にある有識者会議等の「政策提言の場」における議論である。「政策提言の場」において議論されるのは、当該社会的課題に対して政府が採用すべき最良の政策は何かといった問題であり、ステークホルダーの利益最大化についてはない。

⁴⁴ See J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in Hamlin and Petit, eds., *The Good Polity*, Blackwell., 1989. また、人間理性の発露たる熟議といったナイーブな観念を政治実践の観点から批判したものとして、参照、J. Waldron, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999. 長谷部恭男、愛敬浩二、谷口功一訳『立法の復権——議会主義の政治哲学』岩波書店、2003年。

なぜなら、政策サブシステムないし「政策提言の場」では私的利益は口をつぐみ、万人の利益に合致する普遍的価値について議論しなければならないという暗黙の、しかし強力な「公共性の条件」が課せられているからである。政策過程論はこのようないわば当然の前提を不当に看過し、「舌は誓ったが、心は誓いに縛られてはおらぬ」⁴⁵というギリシア悲劇流の疑心暗鬼の暗闇にとらわれている。なるほどたしかに、「政策提言の場」において堂々と自己利益を追求する者はいないにしろ、公共性の仮面の裏で私的利益を追求する企ては珍しくないだろう。だからこそ、政策科学は公共政策というタテマエに隠された私的利益追求の本質を暴こうと議論を重ねてきた。

しかし、私がここでかくも当然の事柄を得意顔で示すのは、次の事態について強調しておきたいからである。すなわち、「政策提言の場」において、各アクターの発言の裏にどのような深遠な精神作用が隠されていたとしても、その場で発話された陳述については各々の意思とは無関係に確定されるのであり、そしてこの発話こそ政策過程において決定的な要素となる。我々は、公共性に条件づけられたこれらの発話を吟味し、評価を加えればよい。さらにいえば、議論の裏にその実どのような私的利益が隠されていようとも、公共性を標榜する以上、各アクターは何故彼／彼女が当該政策を推奨／反対するのかについての「理由」を示さなければならないだろう。このような「理由提示の義務」は、彼我の意図と無関係にその主張の説得性を競い合わざるを得ないという強力な制約となる。ACF理論におけるアクターにはこのような強力な制約が課されていると考えなければならない。政策提言連合概念のエッセンスとは、政策サブシステムという規制装置がステークホルダーの発話を制約し、半ば強制的に公共性を巡る討議に参加させることにある。

紙幅の関係上、本小論では理論面の修正を主題化し、詳細な実証分析はまたの機会に譲ることにした。もっとも、以上の議論から問題を再定位すれば、航空行政改革の政策過程分析は従前と異なった相を提示するだろう。過去数度生じた政策パラダイムの転換場面において、規制当局による公の議論の場の設定という強力な制約が規制維持派、推進派両派に働いた結果、両派とも自己の主張を根拠づける理由を提示せざるを得なくなり、議論はその説得性を吟味することを軸に展開していたのではないだろうか。だからこそ、第二期航空行政改革においては、規制当局たる運輸省航空局は当時の航空産業情勢とアメリカ航空改革の負の側面を学習し、改革を一見「中途半端」なものにとどめたのではないだろうか。そして、同じ文脈で第三期航空行政改革を捉えれば、我が国の政策変容は政治的パワーと結託した理論家の専横でも既得権益擁護でもなく、正確な現状認識と理性的な議論の積み重ねによる結果であると評価できるのではないだろうか。

45 エウリピデス（松平千秋訳）『ヒッポリュトス』岩波文庫、1959年、45頁。

参考文献一覧

- Gray R. Orren, "Beyond Self-Interest," in Robert B. Reich (ed.), *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press, 1990.
- H. D. Lasswell, A pre-view of policy sciences, Policy sciences book series, 1971, p.1.
- H. Hecló, *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, Yale Univ Press, 1974.
- Joshua Cohen, Deliberation and Democratic Legitimacy, in Hamlin and Petit, eds., *The Good Polity*, Blackwell., 1989.
- John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Update edition, Longman Classics in Political Science, 1984.
- Jeremy Waldron, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999. 長谷部恭男、愛敬浩二、谷口功一訳『立法の復権——議会主義の政治哲学』岩波書店、2003年。
- M. Derthick, and J. P. Quirk, *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution Press, 1985.
- R A. Dahl, *Who Governs: Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, 1961.
- Paul A. Sabatier, "The Need for Better Theories," in do., *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 1999.
- Paul A. Sabatier, and H. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning*, Westview, 1993.
- Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of States Intervention in Britain and France*, Polity Press, 1985.
- Robert Nakamura, "The Textbook Process and Implementation Research," in *Policy Studies Review*, Vol. 1 (1987).
- T J. Lowi, *The end of liberalism: ideology, policy, and the crisis of public authority*, New York, 1969.
- アン・グラハム (中条潮・塩谷さやか訳) 『空港経営——民営化と国際化』中央経済社、2010年。
- ウィリアム・E・オコーナー (山上徹監訳) 『現代航空経済概論』成山堂書店、1987年。
- エウリピデス (松平千秋訳) 『ヒッポリュトス』岩波文庫、1959年。
- スティーブ・モリソン、クリスフォード・ウィンストン他 (郭賢泰訳) 『規制緩和の経済効果——アメリカ航空・陸上運輸産業の経験』日本評論社、1997年。
- ポール・スティーブン・デンプシー、A. R. ゲーツ (吉田邦朗・福井直祥・井手口哲生

- 訳)『規制緩和の神話——米国航空輸送産業の経験』日本評論社、1996年。
- 秋吉貴雄『公共政策の変容と政策科学——日米航空輸送産業における2つの規制改革』有斐閣、2007年。
- 秋吉貴雄「政策変容における政策分析と議論：政策志向学習の概念と実際」『公共政策：日本公共政策学会年報2000』pp.1-13、2000年。
- 伊藤元重・下井直毅『日本の空を問う——なぜ世界から取り残されるのか』日本経済出版社、2007年。
- 宇賀克也『行政法概説Ⅲ』有斐閣、2008年。
- 内山融『現代日本の国家と市場』東京大学出版会、1989年。
- 遠藤宏一・森靖雄・山田明編『国際化への空港構想——検証・「臨空都市」の地域再生論』大月書店、1993年。
- 轟木一博『航空機は誰が飛ばしているのか』日経プレミアムシリーズ、2009年。
- 中条潮「日米航空協定と航空政策の今後」、『季刊現代経済』83年4月号、1993年。
- 野村宗訓・切通堅太郎『航空グローバル化と空港ビジネス——LCC時代の政策と戦略』同文館出版、2010年。
- 添田慎二『空港経営——国際比較と日本の空港経営の在り方』運輸政策研究機構編「運政研叢書」、2000年。
- 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994年。
- 村上英樹・加藤一誠・高橋望他編著『航空の経済学』ミネルヴァ書房、2006年。
- 国土交通省「空港運営のあり方に関する検討会・報告書」
- 国土交通省「成長戦略会議・最終報告書」
- 国土交通省「特別会計に関する情報開示」
- 国土交通省航空局「我が国の航空・空港政策と空港経営改革について」
- 内閣府・民間資金等活用事業推進室「PFI事業について」（平成24年6月）