

# 政策ネットワークと戦後日本の防衛政策

古川園 智樹<sup>1,a)</sup> 井庭 崇<sup>2</sup>

**概要:** 本論文の目的は、戦後日本の防衛政策を立案してきた防衛庁内の政策ネットワークを明らかにすることである。そのために、本論文では、1954年から2005年までの防衛庁内の人事異動データを分析する。課をネットワークのノード、人事異動をネットワークのエッジとして捉えれば、人事異動は課同士のネットワークとして分析することができる。我々はこのネットワークを「課ネットワーク」と呼ぶ。この課ネットワークを分析した結果、このネットワークがスモールワールドネットワークであることも明らかになった。

**キーワード:** 政策ネットワーク, ネットワーク分析, 防衛政策, 防衛庁, スモールワールドネットワーク

## Policy Networks and National Security in Japan

FURUKAWAZONO TOMOKI<sup>1,a)</sup> IBA TAKASHI<sup>2</sup>

**Abstract:** The main point in this paper is to clarify policy network in the Defence Agency, who have planned security policies of postwar Japan. To this end, we explore personnel changes in the Defence Agency from 1954 to 2005. By defining sections as nodes, and personnel changes as edges, it becomes possible to look at policy network as directed networks, which we call "the Section Network". In this paper, we explore the characteristics of the section network. The results show that By our analysis, it was made clear that the section network is a small-world network.

**Keywords:** Policy Network, Network Analysis, National Security, Japan Defense Agency, Small-World Network

### 1. はじめに

戦後日本の防衛政策は、政治家や自衛隊ではなく、主に防衛庁を中心に立案・決定がなされたきた。これまでに、政治学的側面から、防衛庁内において防衛政策がどのように立案・決定されていたのか分析されてきた [1], [4]。そこで分析となるのは、どのような人物がどのような思想・構想のもとに政策を立案・決定してきたのかということであった。

こういった研究では、彼等がどのように協力して政策決定が行われたのかがわかりにくく、また防衛庁全体の特徴

もつかみにくい。本論文では、防衛庁の人事異動データから政策ネットワークを抽出し、そのネットワークの特性を分析する。この分析によって、防衛庁全体の特徴が明らかになると同時に、防衛政策に関わった関係者がどのように協力して政策を立案・決定したのかを考察することができる。

### 2. 課ネットワーク

政策ネットワークとは、特定の公共政策に関わる政府・行政と各社会アクターの組織間関係をとらえる枠組みである [7]。そこでは、「組織間の資源依存 (resource dependency) 関係」が着目されている。組織内の部署でどのような資源依存関係があるのかに着目すれば、この枠組み組織「間」だけではなく組織「内」への分析にも応用することができる。つまり、組織内にどのような政策ネットワークが存在するのかを明らかにすることができる。

<sup>1</sup> 慶應義塾大学 環境情報学部

Faculty of Environment and Information Studies, Keio University

<sup>2</sup> 慶應義塾大学 総合政策学部 政策・メディア研究科

Faculty of Policy Management, Graduate School of Media and Governance, Keio University

a) zono@sfc.keio.ac.jp

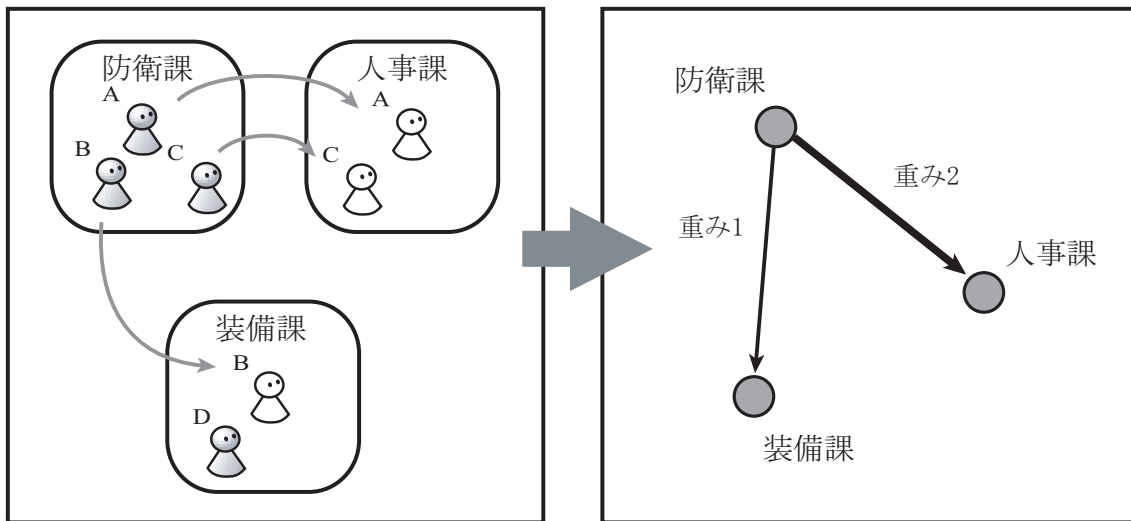


図 1 課ネットワークの概念図

「資源依存関係」にはいろいろなものが考えられる。人、モノ、金、情報等といったものが資源として考えられる。本論文では、その中でも「人」の流れに着目する。分析レベルとしては、日本の中央省庁の場合、政策担当の基本単位となっている「課」におくのが最も妥当である。課はどのような政策を担当するかが法令等で決められており、課長職はその省庁の中で政策立案・執行の中心となる存在である。局長職となると、むしろ組織外との交渉等を担当するようになる。

図 1 は、本論文で分析する「課ネットワーク」の概念図である。課には課長の下に、一定人数の職員がいる。課長も含めて、こういった職員は一定の時期が来ると、他の課へ異動するようになる<sup>\*1</sup>。図 1 の中では、当初は A, B, C が防衛課に所属していたが、A と C は人事課に、B は装備課に異動することとなった。この場合、防衛課から人事課に 2 人の人材が流れ、防衛課から装備課に 1 人の人材が流れたこととなる。本論文ではこれをネットワークとして捉え、「防衛課」「人事課」「装備課」というネットワークのノードに重み付きのエッジが張られるものとする。エッジの重みは異動した人数で表されるものとする。

本論文で分析する防衛庁の場合、「課」と同じレベルのものとして「開発計画官」等、「官」のつく部署がある。これは、防衛庁組織令で定められているものであり、課と同様に、どのような政策を担当するかまで決められている。本論文では、この「官」といったものもネットワークのノードとして扱うこととする。

### 3. 分析データ

本論文で分析するデータは、国立印刷局から毎年出版されている『職員録』[5]に掲載されている防衛庁の内部部

局<sup>\*2</sup>の人事情報である。職員録には、前年のおおよそ 10 月 1 日時点での所属、役職、人名が掲載されている。全ての職員の人事情報が掲載されているわけではなく、係長相当職以上の情報が掲載されている。当然のことながら、異動日等の情報は掲載されておらず、あくまで 10 月時点でのスナップショットである。

また役職名等で混乱している場合があるので、正確を期すために、『官報情報検索サービス』[6]から「防衛庁組織令」を検索し、局、課、官の名前の誤記を修正した。なお、官報には課長相当職以上に関しては人事異動等が告示されるが、それ以外の役職に関しては告示されない。従って、『職員録』に掲載されている情報が、現時点で公表されている最大の公的機関の人事情報となる。

以上のデータを防衛庁が発足した 1954 年<sup>\*3</sup>から分析した。なお、防衛庁が防衛省に移行したのは 2007 年 1 月 9 日である。そのために、2006 年に防衛庁の組織は防衛省移行に備えて大幅に変更されている。大幅な組織変更も含めて分析するのは混乱を招くので、本論文では 2005 年までの防衛庁を分析対象とした。

### 4. 分析結果

職員録から得られた 1954 年から 2005 年までの人事異動情報を統合し、課ネットワークとして可視化したものが図 2 である。「総務課」「広報課」「厚生課」「会計課」「教育課」といった課に人材が流れ込んでいるのがわかる。表 2 は、人材の流れに加えて、媒介中心性も分析し、まとめたものである。

人材の流れに着目すると、「総務課」「広報課」「厚生課」「会計課」「教育課」といった課は他の課より突出して人が

<sup>\*1</sup> 場合によっては、局長や審議官といった課を管理する立場にもなる

<sup>\*2</sup> 防衛庁には、地方組織等もあるが、政策立案の中心となっているのは内部部局である。

<sup>\*3</sup> 1955 年度の『職員録』に掲載されている。

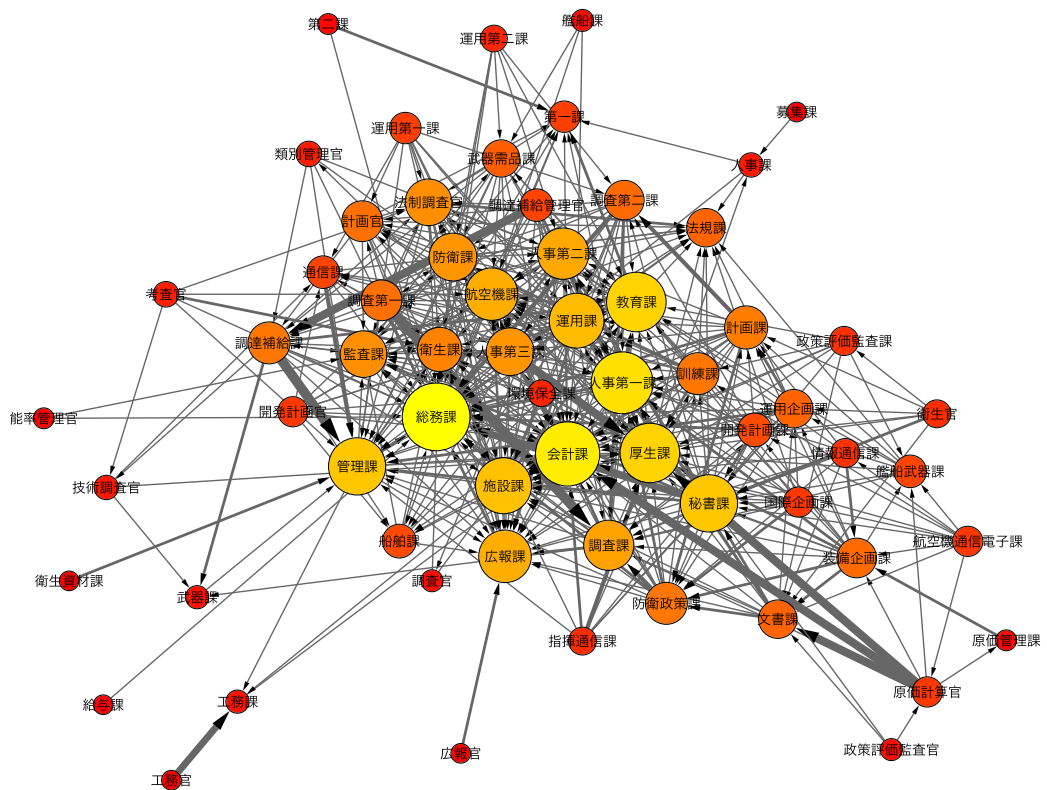


図 2 防衛庁の課ネットワーク．ノードの大きさは次数に対応している．

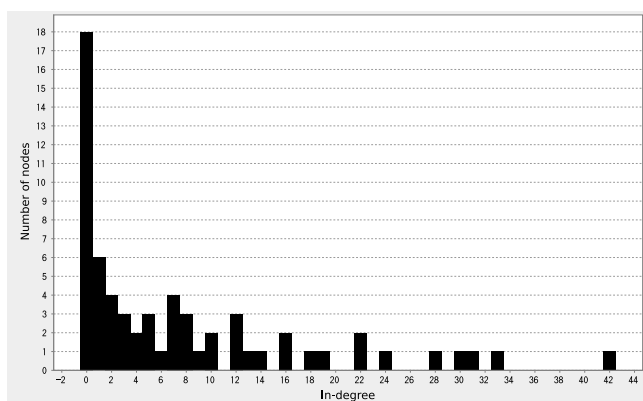


図 3 入次数の分布

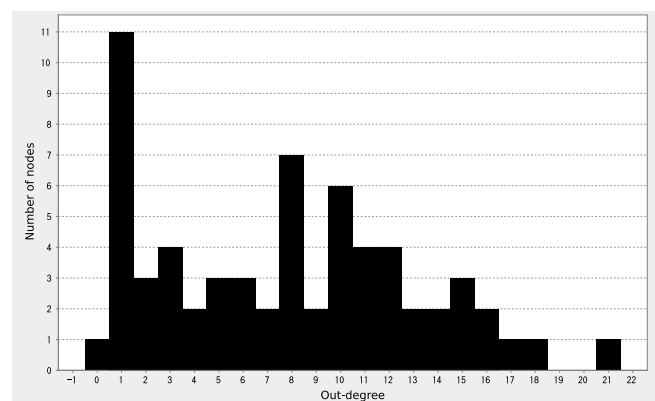


図 4 出次数の分布

流れ込んできている．突出して人が流れ込んできている課がある一方で、全く人が入ってこない課が三分の程度ある．人の出に関しては、「秘書課」「人事第一課」「人事第二課」「人事第三課」「訓練課」「防衛課」「調査第一課」など多くの課から出てきている．入次数と違って、出次数が全くない(人が全く出て行かない)課は非常に少ない．また、これらの傾向と媒介中心性に大きな関係性は見られない．

図 3 と図 4 は、入次数と出次数の分布を表したものである．前述のように、人の入りに関しては、大量の人材が流れ込んでくる一部の課がある一方で、多くの課では人が入ってこない．逆に、人の出に関しては、突出した課もあるものの、多くの課でおおむね何人かは出て行っている．

防衛庁では、総務課や広報課、教育課といった防衛庁全体をバックアップする課に人が多く集中している．また、そういった課に人材を供給する課は特定の課に集中しておらず、防衛庁全体で担っている．

最後に、この課ネットワーク全体がどのような特徴を持っているかを、複雑ネットワークの手法 [8], [13] を用いて分析した．表 1 は、課ネットワーク全体の特徴を分析したものである．このネットワークは、平均経路長が短く、クラスタリング係数が高い．課ネットワーク全体は、スモールワールドネットワークである．

## 5. 考察とまとめ

本論文では、政策ネットワークの手法を、組織内の分析に応用し、防衛庁内の政策ネットワークを明らかにした。本論文では特に、人事異動に着目し、どういった課から課へ人材が供給されているかを分析した。人の入りに関しては、総務課や広報課といった省庁全体をバックアップする課に人が多く集まっていた。また、そういった課に人材を供給する課は、特定の課に集中しておらず、防衛庁全体にわたっていることが明らかになった。これまでの政治学的な分析では、防衛局防衛課が防衛庁内で政策担当の中心であるとされてきた。本論文の結果は、防衛庁の政策ネットワークの一つである課ネットワークは、必ずしも防衛課が中心となっているわけではないことを示している。

本論文では、あくまで防衛庁内の人事異動に焦点を絞ったが、これが他の省庁の課も含めてどのような流れになっているのかも今後は分析する必要があるだろう。そのことによって、日本の防衛政策を担っている政策ネットワークをより明確に把握することができる。

## 参考文献

- [1] 廣瀬克哉：官僚と軍人 文民統制の限界，岩波書店 (1989).
- [2] 佐道明広：戦後日本の防衛と政治，吉川弘文館 (2003).
- [3] 佐道明広：戦後政治と自衛隊，吉川弘文館 (2003).
- [4] 中島信吾：戦後日本の防衛政策 「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事，慶應義塾大学出版会 (2006).
- [5] 国立印刷局編：職員録 (1956-2006)
- [6] 官報情報検索サービス：<https://search.npb.go.jp/>
- [7] 正木卓，政策ネットワークの枠組み—構造・類型・マネジメント，同志社政策科学研究創刊号，pp91-110(1999).
- [8] R. Albert, A. -L. Barabási, Statistical Mechanics of Complex networks, Rev. Mod. Phys. 74, 47(2002).
- [9] D. Watts, S. Strogatz, Collective dynamics of 'small-world' networks, Nature 393, 440(1998).
- [10] R. Pastor-Satorras, Vázquez, A. Vespignani, Dynamical and correlation properties of the internet, Physical Review Letters 87, 258701(2001).
- [11] S. Dorogovtsev, J. Mendes, Evolution of Networks: From Biological Nets to the Internet and WWW, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- [12] M. Newman, The structure and function of complex networks SIAM Review 45, 167(2003).
- [13] R. Pastos-Satorras, A. Vespignani, Evolution and structure of the internet, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

表 1 課ネットワーク全体の特徴

ノード数	エッジ数	平均次数	平均経路長	クラスタリング係数	密度
64	497	15.53125	1.797687861	0.297253913	0.246528

表 2 課ネットワークの媒介中心性，入次数，出次数

	媒介中心性	入次数	出次数		媒介中心性	入次数	出次数
秘書課	0.043869	12	21	政策評価監査課	0.002730	1	8
人事第一課	0.041756	22	15	通信課	0.002623	7	5
人事第二課	0.035225	12	16	武器課	0.001843	3	1
運用課	0.033202	13	18	船舶課	0.001112	7	6
厚生課	0.032915	30	5	情報通信課	0.001097	1	8
調査課	0.027769	14	13	類別管理官	0.000625	1	5
調達補給課	0.027601	8	12	第一課	0.000513	10	1
施設課	0.023299	22	10	法規課	0.000248	16	1
航空機課	0.022558	19	10	総務課	0.000000	42	0
管理課	0.022054	24	9	広報課	0.000000	28	1
人事第三課	0.020874	9	16	第二課	0.000000	0	2
訓練課	0.019925	5	15	募集課	0.000000	0	1
会計課	0.015142	33	6	給与課	0.000000	0	1
防衛課	0.013643	10	15	施設管理課	0.000000	0	0
計画課	0.012639	7	14	工務課	0.000000	3	1
武器需品課	0.010768	5	11	衛生資材課	0.000000	0	1
技術調査官	0.010577	2	3	広報官	0.000000	0	1
運用企画課	0.010278	6	11	調査官	0.000000	1	2
監査課	0.010236	16	8	工務官	0.000000	0	1
原価計算官	0.008993	2	8	衛生資材官	0.000000	0	0
調査第二課	0.008628	5	13	考査官	0.000000	0	6
文書課	0.007703	7	10	調達補給管理官	0.000000	0	12
法制調査官	0.006626	12	12	能率管理官	0.000000	0	2
計画官	0.006397	8	11	環境保全課	0.000000	0	7
防衛政策課	0.006086	8	12	運用第一課	0.000000	0	11
装備企画課	0.005798	4	14	運用第二課	0.000000	0	7
教育課	0.005728	31	4	艦船課	0.000000	0	3
調査第一課	0.005428	2	17	指揮通信課	0.000000	0	8
開発計画課	0.005370	3	10	国際企画課	0.000000	0	10
艦船武器課	0.004990	4	8	衛生官	0.000000	0	8
衛生課	0.004557	18	4	原価管理課	0.000000	1	1
開発計画官	0.003894	1	9	航空機通信電子課	0.000000	0	10
人事課	0.003045	2	3	政策評価監査官	0.000000	0	3