

令和 5 年 5 月 25 日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2022

課題番号：16K03457

研究課題名（和文）公共政策の刷新と政府間関係の比較研究 タバコ規制政策を事例として

研究課題名（英文）A comparative study of policy innovation and intergovernmental relations between UK and Japan: the case of tobacco regulation policy

研究代表者

山崎 幹根（YAMAZAKI, Mikine）

北海道大学・大学院公共政策学連携研究部・教授

研究者番号：30295373

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、新たな公共政策が形成される要因を政府間関係の視点から分析し、権限移譲が政策刷新に与える意義と課題を明らかにするために、日英の受動喫煙防止政策を事例に検討した。その中で、全国政府の下位に位置付けられるサブナショナルな政府による政策形成・執行活動の独自性（イギリスにおけるスコットランド、日本における神奈川県、兵庫県）とともに、政策課題設定、政策環境を構成する要素、政策の窓の作動に焦点を当てた理論的、実証的分析による比較研究の発展可能性を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、第一に、日英間の公共政策の比較研究（共通点および相違点の析出）を進展させた点に、第二に、日本の事例研究から、法制度による「ハードな」規制よりも啓発活動や自主規制の奨励など「ソフトな」政策手段が選好されている実態を明らかにした点にある。日本の社会科学におけるタバコ規制政策の研究は依然として発展途上にある中で、本研究が指摘したサブナショナルな政府の可能性、ソフト志向・自主規制志向の掘り下げた考察が、今後、タバコ規制政策の実効性向上に貢献しうる点に社会的意義がある。

研究成果の概要（英文）： The aim of this research is to investigate tobacco regulation policy between UK and Japan from a comparative perspective focusing on intergovernmental relations and impact of devolution/decentralization. The result of the analysis pointed out that the study of activities of subnational government in the policy process and theoretical/empirical study in association with agenda setting, elements of policy environment, and windows of opportunity encourage the possibilities of comparative research in the field of public policy.

研究分野：政治学

キーワード：公共政策 政府間関係 規制政策 タバコ規制 受動喫煙 イギリス 地方自治

## 1. 研究開始当初の背景

1990年代後半より始動したイギリスの権限移譲は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドなど領域ごとに異なる政治的、社会的な要因を背景に、不均一な状態を許容する形で進められてきた。権限移譲の動向は今日においてもなお進行しており、特に、2014年9月に独立の是非を問う住民投票を行ったスコットランドにおいては、独立否決の誘因としていっそうの権限移譲がキャメロン首相から公約として提示され、現在、国会で審議されている。領域ごとの不均一な権限移譲と公共政策の分化と同化、ユニオンという統治構造を維持するための国家統合に際して生じる諸問題に関しては、領域政治と呼ばれる研究分野において研究が進化している。日本の政府間関係においても1990年代後半より地方分権改革が今日に至るまで断続的に実行されてきたが、日本の地方自治制度の特徴は画一的、固定的であり、特定の地方自治体に対して特別な制度・組織を導入したり、自治権を付与することは極めて限定的である。地方自治制度の例外として東京の都区制度が、国土開発政策の分野で北海道、沖縄に認められているに過ぎない。2000年代以降に展開された各種の特区制度においても、特定の地方自治体に対する特別な権限移譲はほとんど実現していない。一方、地方自治体が主導する形で新しい公共政策が先進的な地方自治体によって導入され、全国の自治体に波及し、さらには国レベルの政策に反映される実態は先行研究で明らかにされており、また、公共政策理論に関しても日本への受容も進展している。

こうした動向を踏まえつつ、イギリス政治学における領域政治を手掛かりに、不均一な権限移譲の動向とこれを国家レベルで統合する原理および生じる諸課題を研究してきたが、イギリス政治の文脈における内在的な理解に加えて、不均一な権限移譲が領域ごとの公共政策をどの程度分化／同化させてきたのか、また新しい政策が他の領域や全国レベルにどのように移転、波及するのかについての考察を深化させるためにも、他国との政府間関係との比較研究へと発展させる必要を認識するに至った。こうした中、今までの研究において権限を移譲された地方政府・議会の実態を検証してきたが、必ずしも多数の政策が新規性、実効性を持つわけではない現実を明らかにする一方、地方政府が先進的に政策を形成し全国に移転した政策として、スコットランドにおける公共空間の禁煙法が最適の成功例として評価されていることと、一定の研究が蓄積されていることに着目した。さらに、比較研究の方法論を検討する中で、研究交流を重ねてきたポール・ケアニー教授が公共政策理論の研究を発展させ、イギリスを含めたタバコ規制政策を国際比較の観点から発展させている研究成果に着目し、タバコ規制政策が、方法論および事例選択に際して円滑に比較研究を行える条件を有したテーマであり、日本の事例との比較を行うに際して発展可能性があるとして本研究を実行するに至った。

## 2. 研究の目的

本研究は、新たな公共政策が形成される要因を政府間関係（中央地方関係）の視点から分析し、権限移譲が地方政府の政策能力に及ぼす影響に着目することによって、権限移譲が政策刷新に与える意義と課題を明らかにする。その中で、イギリスの領域政治研究を比較研究へ発展させる必要を認識する中で、地方政府が先進的に政策を形成し全国に移転した事例として、スコットランドの公共空間の禁煙法が最適の成功例として評価されていることと、有益な先行研究が蓄積されていることに着目し、公共政策理論を適用した比較研究の発展可能性を認識した。本研究では、イギリスのタバコ規制政策および日本の受動喫煙防止条例の制定過程を実証的かつ理論的に比較検討することによって、先進的な政策が地方政府で実施され、全国に波及する動向と、地方政府が新たな公共政策を形成するための政策能力を支える要因を明らかにする。

具体的には、中心的検討事例として、2005年にスコットランド議会が制定し、翌年に国会でも制定された公共空間の受動喫煙防止法の制定過程および同法が全国に移転した過程を考察するとともに、現在に至るまでのイギリスにおける最新のタバコ規制政策の内容上の変化および垂直的、水平的な政府間への移転のメカニズムを明らかにする。また、比較の観点からアルコール規制政策の概要を補足的に調査する。そして、イギリスとの比較の観点から、政府間関係の文脈において日本の受動喫煙防止政策を考察する。その際、先ず、2010年に全国で初めて施行された神奈川県受動喫煙防止条例および、続いて2013年に施行された兵庫県同条例の制定過程を検討する。そして、他の自治体や国の動向を合わせて把握するように努める。最終的には、タバコ規制政策の形成過程を実証的かつ理論的に比較検討することによって、地方政府が新たな公共政策を形成するための政策能力を支える要因を明らかにする。

本研究の学術的な特色は以下の点にある。第一に、公共政策に関する領域間の差異が生じる背景や政策移転の動向を動的に捉え、政府間関係の実態を内在的に把握できるとともに、比較研究の発展が期待される。イギリスの政府間関係を扱った既存研究は、制度改革や政治過程に関する事例の記述に止まっているものが多い。一方、イギリス政治学では、事例研究に止ま

らない政府間関係研究へと深化を遂げている。公共政策理論を適用する本研究では、イギリスの領域政治を特殊な事象としてのみ理解することなく、また、過剰に一般化させることなく、日本との相違点と共通点を整理することが可能となる。第二に、日本のタバコ規制政策研究は政治学において未開拓の分野であるのみならず、社会科学全体でも先行研究が極めて少ない。近年、公共空間の受動喫煙防止から、車内の禁煙、販売規制など政策内容が変化するとともに、アルコール販売に対しても規制政策が波及している。こうした動向は WHO などの国際機関、条約締結を通じて各国にも影響を与えており、グローバル化の視点を加えた比較研究、学際的研究へと発展させながら研究を行う格好のテーマである。

### 3. 研究の方法

第一に、事例研究としてスコットランドの公共空間における禁煙法、イギリス政府による法制定への波及、その後の最新のタバコ規制政策を考察する。そのため、文献・資料の分析のほか、現地調査を行う。第二に、神奈川県、兵庫県における受動喫煙防止条例の制定過程および他の自治体の対応状況、国の動向を考察するため、文献・資料の分析、現地調査を行う。第三に、公共政策理論研究として、文献・論文を通じて政策移転、政策学習の概念を検討し、国内外の研究者との意見交換を行いながら、両国の共通点と相違点を明らかにする。

### 4. 研究成果

第一に、イギリスにおける政府間関係の動向について以下のとおりまとめることができる。先ず、イギリスにおける研究として、2005年にスコットランド議会が制定し、翌年に国会でも制定された公共空間における受動喫煙防止法の制定過程および、同法が全国政府レベルでどのように検討され、立法化に至ったのかを実証的に検討した。具体的には、イギリスにおけるタバコ規制政策の立案と執行方法が、規制内容によって異なっている実態を分析した。パッケージ表記に対する規制は、EU タバコ製造に関する指令に準拠する形で導入された。タバコ陳列の規制は、イングランドがタバコ広告と販売促進に関する規則を改正して禁止し、ウェールズ、北アイルランドも同様の規則が適用された。スコットランドでは、同内容の法律を独自に立法化して規制を行った。喫煙者に対する禁煙支援治療は、それぞれの議会・政府に権限移譲されている保健医療サービス (NHS) によって執行されている。このように、タバコ規制内容によって、政府間関係が複層化している。

また、スコットランドにおける公共空間での禁煙規制法施行 10 年を検証した調査によれば、喫煙者を含む 87% の成人が法規制を支持しており、受動喫煙防止政策が定着したことが認識できる。また、小児喘息、心臓疾患、受動喫煙被害の低下が見られるとともに、喫煙が公共空間から自宅へと移動した形跡は見られないとの調査結果が明らかになった。

こうした事例に関して、政策課題の枠付け (framing)、政策環境の相違、好機 (windows of opportunity) の観点から比較研究が行われ、世界レベルでの関心の高まりの程度と問題の認知のされ方、社会経済要因、政策アクターのネットワーク、規制を推進する組織、アイデアの諸要素が、政策転換の有無に作用していることが指摘されている。

スコットランド議会がイギリス国会に先駆け、国内で初めて公共空間の禁煙法を施行して 15 周年を迎えた時期に民間の禁煙推進団体である ASH Scotland によって行われた調査によれば、当初は実効性が懸念されていた同法は順調に社会に定着した。公衆衛生の観点からも、小児喘息の入院が 18%、心臓発作の入院が 17% 減少したという。さらに、空気中のニコチンの指標であるコチニンのテストによっても受動喫煙の悪影響を被らない人が飛躍的に増えていることが実証されるなど、政策の成果が改めて明らかにされている。

なおイギリスでは、タバコ規制政策に止まらず、実証に基づく政策立案 (Evidence Based Policy Making) と予防 (Prevention) の考え方が注目され、実際の公共政策にもこうした概念が適用されるようになってきている。最新の研究成果によれば、公共空間の禁煙政策をモデルとしつつ、① 証拠を不確実性 (uncertainty) の低減に活用し、② より実効的な予防政策を導くための政策環境 (policy environment) の整備、③ 政策手法のために多くの政策の窓 (windows of opportunity) を活用するべきであるとの示唆が導かれている。

イギリスのタバコ規制政策は目標に対する広範な社会的コンセンサスが形成され安定化するとともに多様な施策が具体的に推進されている。喫煙率を限りなく低下させてタバコのない社会の実現に向けて全体としての喫煙率の低下が基本目標と位置付けられ、そのために、妊婦、若年層、労働者階層の喫煙率の減少、禁煙を支援するためのエビデンスに基づいた新たな手法の導入がすすめられている。また、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各領域で規制政策が同化傾向を見せている。こうした中、近年関心が高まっている電子タバコに関しては 2016 年に EU 共通の規制政策を導入した。その後イギリスの EU 離脱を受けて、The Tobacco Products and Nicotine Inhaling Products (Amendment etc.) (EU Exit) Regulations 2019 and 2020 が制定された。一方、イギリスでは近年、電子タバコを紙タバコの禁煙を進めるための医療用品としても積極的に位置づけようとする意見があり、位置づけに対する評価が分

かれており、今後注目すべき争点である。

第二に、日本の国および地方自治体におけるタバコ規制政策に関して、以下の通りまとめることができる。現在、国レベルでは厚生労働省が健康増進法を改正し、イギリスで導入された規制と同様、屋内の原則禁煙化を進めようとしているものの、タバコ業界の影響力、タバコ業界を保護する政治家集団、そしてタバコ規制の影響力を懸念する中小飲食店業界らによる反対が強いなどの要因がイギリスとの相違を生じさせているものと考えられる。

日本における国レベルでの健康増進法・労働安全衛生法改正の過程と、2010年に全国で初めて施行された神奈川県受動喫煙防止条例および、2016年に市町村レベルで初めて同種の条例を導入した美唄市の事例を考察した。タバコの健康被害に関する科学的論拠の存在や国際条約の加盟という条件に関しては、イギリスと日本は共通した条件を有している一方、イギリスは先進国の中で最も規制が強い国であり、日本は最も緩い国であるという対照的な政策的帰結を生じさせている。全国レベルで顕在化したタバコ規制政策の差異は、権限移譲された政策能力を行使する地方政府が先進的な規制政策を導入するという政策刷新には共通性が見られ、相対化されることが確認された。その後、2018年7月、国が健康増進法を改正し、全国レベルでの規制政策が実施された。その結果、自治体間の政策内容の差異が解消され、全国レベルで規制水準が画一化されるとともに、国の法令に基づいて自治体が規制政策を執行する手続きが確立した。ところが、国レベルでの法令改正は、政策を画一化する一方で、法令の規制水準に満足しない自治体（東京都、大阪府、千葉市など）が、より厳格な条例を制定するなど、先進自治体による政策内容の再分化を促進させるなど、引き続き複層化する政府間関係に注視する必要性が明らかになった。

第三に、両国の政治過程の分析から、政策関与者・制度・ネットワーク・アイデア・社会経済的条件の要因に注目した考察を通じて、主要な政策決定者による受動喫煙の公衆衛生の政策課題としての認知、タバコ規制の経済的影響に対する認識、財務省および保健医療担当省の影響力、公衆衛生関係者およびタバコ産業の政治的な役割、中央政府に限定されない政策決定の場（超国家組織や地方政府が受動喫煙規制政策を強化する役割を果たしているか）に差異を生じさせることを明らかにした上で、両国の政策過程を取り巻く政策環境の相違がタバコ規制政策の差異を生じさせていると指摘した。理論面の課題として、第一に、近年注目を集めているEBPM (Evidence Based Policy Making) によるアプローチに関して、合理的かつ説明責任を確保しやすいことから政策の実効性確保のための集権化志向と軌を一にする傾向があるが、誤った前提や単純な解決によるEBPMへの願望を助長するおそれが、また、政策形成の分権化志向との相反状態になることが指摘されている。第二に、国際機関、国、地方政府、民間事業者、市民社会団体を包括する概念として、従前よりマルチレベル・ガバナンス概念が用いられることが多いが、同概念の用い方に関しては、それぞれの主体の役割はどうあるべきか、特に各政府の説明責任をどのように確保するのかが不明瞭になってしまう点が指摘されている。こうした点に留意しつつ、公共政策の比較研究にふさわしい分析視角の構築を追求する必要がある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計11件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 1件 / うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 山崎幹根	4. 巻
2. 論文標題 地方自治の発展 国と地方との関係は時代とともにどのように変化したのか	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 宇野二郎・長野基・山崎幹根【編著】『テキストブック 地方自治の論点』（ミネルヴァ書房）	6. 最初と最後の頁 3 23
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山崎幹根	4. 巻
2. 論文標題 地方自治の座標軸 日本の地方自治の特徴とは	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 宇野二郎・長野基・山崎幹根【編著】『テキストブック 地方自治の論点』（ミネルヴァ書房）	6. 最初と最後の頁 25 44
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山崎幹根	4. 巻
2. 論文標題 地方自治体による政策・計画・条例 どのようにユニークな政策をつくるのか	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 宇野二郎・長野基・山崎幹根【編著】『テキストブック 地方自治の論点』（ミネルヴァ書房）	6. 最初と最後の頁 45 63
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山崎幹根	4. 巻
2. 論文標題 地方分権改革 自治の理念は実現したのか	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 宇野二郎・長野基・山崎幹根【編著】『テキストブック 地方自治の論点』（ミネルヴァ書房）	6. 最初と最後の頁 65 84
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎・長野基・山崎幹根	4. 巻
2. 論文標題 地方自治のシナリオ選択	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 宇野二郎・長野基・山崎幹根【編著】『テキストブック 地方自治の論点』（ミネルヴァ書房）	6. 最初と最後の頁 273 290
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山崎幹根	4. 巻
2. 論文標題 都道府県による市町村との連携・補完・支援	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 公益財団法人日本都市センター【編】『人口減少時代の都市自治体 都道府県関係』（公益財団法人日本都市センター）	6. 最初と最後の頁 57 72
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 山崎幹根	4. 巻 第22巻第2号
2. 論文標題 公共政策の変容と政府間関係 受動喫煙防止政策を事例として	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 同志社政策科学研究	6. 最初と最後の頁 173 184
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.14988/00027898	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 山崎幹根	4. 巻
2. 論文標題 イギリス スコットランドの独立運動とイギリス政治のゆくえ	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 奥野良知【編著】『地域から国民国家を問い直す スコットランド、カタルーニャ、ウイグル、琉球・沖縄などを事例として』（明石書店）	6. 最初と最後の頁 23 47
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山崎幹根	4. 巻
2. 論文標題 市役所と地方議会に行ってみよう 地方自治の理念と現実	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 永井史男・水島治郎・品田裕【編著】『学問へのファーストステップ 政治学入門』（ミネルヴァ書房）	6. 最初と最後の頁 204 232
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山崎幹根・辻道雅宣・高野譲	4. 巻 599号
2. 論文標題 自治体による受動喫煙防止政策の可能性と課題 北海道および先進自治体調査を通じて	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 北海道自治研究	6. 最初と最後の頁 28 36
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 Paul Cairney & Mikine Yamazaki	4. 巻 Vol.20, Issue 3
2. 論文標題 A Comparison of Tobacco Policy in the UK and Japan: If the Scientific Evidence is Identical, Why is There a Major Difference in Policy?	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice	6. 最初と最後の頁 253 268
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1080/13876988.2017.1323439	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 該当する

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 1件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 Mikine Yamazaki
2. 発表標題 Devolution and Policy Change: The Two Cases of Smoking Ban in the UK and Japan
3. 学会等名 The European Conference on Politics, Economics and Law 2016, The International Academic Forum（招待講演）（国際学会）
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 宇野二郎・長野基・山崎幹根【編著】	4. 発行年 2022年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 295
3. 書名 テキストブック 地方自治の論点	

〔産業財産権〕

〔その他〕

<p>公益財団法人日本都市センター研究成果・刊行物 報告書  <a href="https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2022/03/report198_03.pdf">https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2022/03/report198_03.pdf</a>          同志社大学学術リポジトリ  <a href="https://doshisha.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&amp;active_action=repository_view_main_item_detail&amp;item_id=27906&amp;item_no=1&amp;page_id=13&amp;block_id=100">https://doshisha.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&amp;active_action=repository_view_main_item_detail&amp;item_id=27906&amp;item_no=1&amp;page_id=13&amp;block_id=100</a>          公益社団法人 北海道自治研究所 北海道自治研究  <a href="http://www.hokkaido-jichiken.jp/pdf/jichikenkyu_web/2018/1812/18.12.yamazaki.pdf">http://www.hokkaido-jichiken.jp/pdf/jichikenkyu_web/2018/1812/18.12.yamazaki.pdf</a>          Taylor &amp; Francis Online  <a href="https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876988.2017.1323439?journalCode=fcpa20">https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876988.2017.1323439?journalCode=fcpa20</a></p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	ケアニー, ポール  (Cairney, Paul)	スターリング大学・(University of Stirling)・Professor	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------