

機関番号：17401

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2009 ~ 2010

課題番号：21730118

研究課題名 (和文) 技術革新と政策学習に関する研究

研究課題名 (英文) A Study on the policy learning in the process of innovation

研究代表者

秋吉 貴雄 (AKIYOSHI TAKAO)

熊本大学・大学院社会文化科学研究科・准教授

研究者番号：50332862

研究成果の概要 (和文)：

本研究では、政策学習の構造及び技術革新の学習という2点の検討を行った。前者に関しては、政策学習の主体としての認識共同体の特徴が明らかになり、またそのプロセスにおける外生的ショックの影響が確認された。後者に関しては、経路変化の類型と社会システムの相互関係が確認されたのとあわせて、情報通信政策の政策過程分析及びその比較分析の結果から、従来の政策の遺産が継続される中、特に強制的圧力の存在の重要性が確認された。

研究成果の概要 (英文)：

This study analyzed the structure of policy learning and the process of learning on innovation. On the policy learning, we found the features of epistemic community who acts the important role in the process. And also we found the exogenous shock, which elevates the stage of learning process. On the process of innovation learning, we found the four types of path change and mutual relationship between social system and technology. And also, according to the case study on the process of information and communication policy, we found the importance of coercive pressure to cope with the policy legacies.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,600,000	480,000	2,080,000

研究分野：公共政策、政策科学、行政学

科研費の分科・細目：政治学・公共政策

キーワード：政策学習、政策過程、技術革新、政策研究、知識活用

1. 研究開始当初の背景

政策過程論においては知識活用論として

知られるように、政策分析等で得られた知識が政策過程にどのような影響を及ぼすかということへの関心が高まった。

そして、ヘクロ (Hugh Hecllo) によって「経験から生じる行動の比較的長期にわたる変化」という「学習」の概念が提示されると (Hecllo1974)、多様な「政策学習 (Policy learning)」の概念が提示された。

サバティア (Paul A. Sabatier) はアクター連合間の相互作用に注目した「政策志向学習」を提示し (Sabatier 1988)、ホール (Peter A. Hall) は政策変容の段階に注目した「社会的学習」を提示し (Hall 1993)、ローズ (Richard Rose) は政策担当部局による他政府の政策の参照に注目した「教訓導出」を提示した (Rose 1993)。

しかし、この政策学習の概念に関しては、①学習の主体、②学習の対象、③学習のプロセスという重要な構成要素に依然不明確な点があることは否めない。第一の学習主体に関しては、専門家集団である「認識共同体」の存在とその役割は指摘されているものの (Haas 1992)、その具体的な構造に関しては明らかにされていない。第二の学習の対象に関しては、政策環境の変化、とりわけ技術革新の重要性が指摘されているものの、これまでは特定の学術理論や政策理念の学習の分析が中心であり、「ロックイン効果」という特異な性質をもつ技術の学習の分析は行われなかった。第三の学習のプロセスに関しては、学習の契機や学習への影響要因、更には政策形成への因果プロセスに関してはこれまでの研究では必ずしも明示されていないことが確認された。

また、わが国においては「認識的要因」に関する研究自体が遅れていた。そして、「アイデア (理念)」の研究についても「利益に対抗する理念」という位置づけにとどまってきた。そして、政策学習の概念に関しては、申請者の研究 (秋吉 2007) 等の限定的な研究成果しか確認されなかった。

以上の点から、政策学習の概念について再度検討する必要があることを認識し、とりわけ、重要な政策環境変化である技術革新に対してどのように学習が行われ、政策対応が行われるかということ进行分析することの必要性を認識し、本研究の着想に至ったのであった。

2. 研究の目的

本研究では、大きく、①政策学習の構造、②技術革新の学習、という2つを明らかにすることを目的とした。

第一の政策学習の構造に関しては、学習の主体、対象、プロセス、という3つの構成要素について、従来見落とされてきた項目を中心に検討し、明確にしていく。

具体的には、まず、「認識共同体」という

主要な学習主体に関して、ハーズ (Peter Haas) らの理論を再度検討した上で、事例分析を通じて認識共同体の構造や活動への影響要因を明らかにする。そして、知識経営学での野中らの研究も踏まえながら (野中 1994、野中・竹内 1996)、技術の学習メカニズムについて明らかにする。更に技術革新の事例分析を通じて、学習の契機や学習への影響要因、政策変容への因果プロセスを明らかにする。

第二の技術革新の学習に関しては、日本、英国、仏国の情報通信政策を事例に取り上げ、その政策過程を分析し、学習の様態について明らかにする。

具体的には、ダイヤルアップやISDNといったナローバンドに対し、ADSLといったブロードバンド技術が登場する中でどのような学習が行われ、ナローバンドの「ロックイン」を超えて新しい規制政策を設計したかということについて明らかにする。同時に日、英、仏の比較によって、政策学習及び政策帰結の差異を生じさせた要因についても明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 政策学習の構造に関する理論的研究

政策学習の構造に関しては、従来の研究で見落とされてきた、①認識共同体の構造、②技術の学習メカニズム、③学習のプロセス、という3つの点を中心に研究を行った。

認識共同体の構造については、ハーズの代表的研究 (Haas1992、Haas1997) について再整理した上で、政策決定における専門家の実態に関する研究 (Barker and Peters1993、MacRae and Whittington1997) を参照しながら、アクターの構成、共同体形成の場の特性、等について考察していった。

技術の学習メカニズムについては、知識経営学での知識創造研究 (野中 1994、野中・竹内 1996) をもとに、民間企業での技術革新マネジメントに関する研究 (一橋大学イノベーション研究センター2001) も踏まえながら、知識の受容過程を中心に考察していった。

学習のプロセスに関しては、社会的学習に関する研究 (Hall1993、Oliver and Pemberton 2004、等) を再検討した上で、「政策遺産」

(Weir 1992) や「強制的圧力」(Lodge 2003) といった制度的要因から、学習の契機と影響要因について考察した。また、アイデアと政策形成に関する研究 (Blyth2002 等) と上述の知識経営学の研究から、政策学習の政策形成への因果メカニズムについても考察していった。

(2) 日本、英国、仏国の情報通信政策の政策過程に関する分析

各国の情報通信政策の政策過程を、大きく、①競争政策への政策転換、②ブロードバンド技術の登場、③次世代技術の台頭、という3つの段階に区分し、政府資料等をもとに分析を行った。

ここでは、特に、①学習主体となる認識共同体の構造、②新技術および旧技術のロックイン効果に関する学習、③（学習をもとにした）政策案の構築、④学習過程での議論と政策帰結との関連、といった点に焦点を当てながら分析を行った。

そして、三カ国の情報通信政策の政策過程について、大きく、①規制の状況、②競争促進の政策的枠組み、③規制機関の制度的位置付け、④規制機関と産業との関係、という点から比較分析を行い、政策学習に影響を及ぼした要因について考察。ここでは、特に「政策学習」がどのような「制度的コンテキスト」によって影響を及ぼされ、政策帰結が規定されたかという点に焦点を当てながら考察していった。

4. 研究成果

(1) 政策学習のプロセス

評価研究の代表的研究者であるワイスによる政策分析の啓蒙的機能をもとに知識活用への関心が高まり、さらにヘクロが政策過程の分析から「経験から生じる行動の比較的長期にわたる変化」という「学習 (learning)」の概念を提示すると、「政策学習 (policy learning)」に関する研究がすすめられた。そして、サバティアらによる政策志向学習 (policy-oriented learning)、ローズによる教訓導出 (lesson drawing)、ホールによる社会的学習 (social learning)、エセレージらによる政府学習 (government learning)、といった多様な概念が提示された。

それらの中で、特に学習のプロセスを提示するものとして注目されたのが、社会的学習の概念である。ホールはヘクロの学習概念を精緻化し、「過去の経験や新しい情報に対応して、政策の目標もしくは手段を修正する試み」として社会的学習の概念を提示し、①過去の政策がもたらした結果に反応して政策が形成される、②当該政策領域の専門家が学習を進める重要なアクターとなる、③国家は社会的圧力から自律性を持って行動する、という3つの特徴を挙げた。そして、ホールはこの社会的学習による政策転換のメカニズムとして、①政策手段の設定のみの変更、②

政策手段の設定と政策手段の変更、③政策手段の設定と政策手段に加えて、政策目標自体も変更、という3つを指摘した。

もっとも、このホールの社会的学習の概念に対しては、オリヴァーらが指摘するように、制度の粘着性という視点が欠落していることは否めない。制度はその制度によって利益を受けるアクターによって維持されようとするため、微修正が繰り返されることになる。そのため、「外生的ショック (exogenous shock)」と称されるように、政治的事件や強制的圧力 (coercive pressure) の存在が重要になってくるのである。

(2) 認識共同体の構造

政策学習の概念においては、学習の主体として多様なアクターが関与することが想定されてきた。例えば、サバティアの政策志向学習においては、特定の信念をもとに多様なアクターによって構成される唱道連合 (advocacy coalition) が想定され、前述のホールの社会的学習においても、多様なアクターによって構成される政策ネットワークでの問題認識も学習の契機として重視された。

しかし、多様なアクターの関与においても学習の主體的な役割を果たすアクターとして注目されたのが、研究者やアナリストといった当該分野の専門家である。前述の政策志向学習においても各唱道連合には政策分析者の存在が指摘されており、社会的学習においても専門家の役割が注目された。

このような政策過程における専門家の構造について取り上げたのが、ハーズによって提示された認識共同体 (epistemic community) である。認識共同体とは特定の政策領域における専門知識を有する専門家によるネットワークであり、研究者から官庁内の専門家まで多様なアクターによってこうされているが、①倫理・原則に関する共有された信念、②因果関係に関する共有された信念、③専門知識の妥当性に関する共有された観念、④共通の政策基盤、という特徴があるとされる。

認識共同体は、理論研究という形で特定の理論をもとに自ら理論的知識を生成する。ここでは、いわば「パラダイム転換」として既存の理論の問題点を指摘する形で新しい理論を提示するか、もしくは既存の理論の新しい解釈によって、政策に適用される理論的知識が生成されることになる。

また、それとあわせて、認識コミュニティが海外での理論動向や政策動向の紹介によって特定の理論的知識を波及させることも想定される。認識コミュニティは通常の政策

コミュニティとは異なり、ゆるやかなつながりによるネットワークとされ、国家を超えたつながりも想定されている。ハーズらが認識コミュニティの例として示した環境政策分野がまさにその典型であるように、国際的なネットワークの中で新しい理論的知識が共有され、それが当該国内において波及されるのである。

(3) 技術の学習メカニズム

科学技術の学習メカニズムを考察していく上で重要になってくるのが「経路依存性」に関する議論である。ロックイン効果として知られるように、既存の技術がいったん社会に受容されると、その転換には多大なコストを要するため、いわば学習が阻害される形で同一の技術が継続されて使用されることになる。

もっとも、この経路依存性の概念に関しては、近年歴史的制度論で議論が進められ、その経路自体の検討が行われてきた。制度発展の類型として、マホニーらは政治的文脈の特徴（拒否権行使の可能性の高低）と、制度の特徴（解釈の余地の高低）という2つの軸から、①制度放置、②制度併設、③制度置換、④制度転用、という4つの類型を示しており、技術の学習システムにおいても当該技術をめぐる政治的文脈と技術の解釈の余地が重要になってくることが指摘される。

また、イノベーション研究においては、社会でのクリティカルマスの形成がイノベーション過程で重要であることが指摘されており、技術の学習過程においても社会システムとの相互作用という視点が重要になってくる。

(4) わが国における情報通信政策の政策過程

米国での電気通信産業の規制緩和を皮切りに、「政策収斂 (policy convergence)」(Hills 1989) と称されるように、各国の電気通信産業での競争導入が検討され、情報通信政策が新しい展開を迎えることとなった。

わが国においては、電電公社の民営化を契機に規制緩和が実施されることになった。しかし、競争制限型政策の色合いが強く、規制当局による管理が強いものであった。第一種・第二種の事業者区分のみならず、固定(地域・長距離・国際)・移動体といった業務区分が行われ、他の業務への参入が実質的に禁止され、市場が細分化かつ固定化されることとなった。また、料金規制においても公正報酬率規制による認可制がとられ、参入面で競争が制限されている上に、事業者の生産性向上

のインセンティブをそぐものとなっていた。

さらにわが国においては、土屋が指摘するように NTT の経営形態問題が政治問題化し、競争促進への取り組みが大幅に遅れることとなった。1997年6月に改正NTT法が成立すると、同時に行われた電気通信事業法改正によってようやく改革が進められることとなった。そこでは、需給調整条項の撤廃、接続ルールの制度化、外資規制撤廃、KDD 法廃止による市場間の垣根の撤廃、料金届け出制といったように、一気に競争が加速された。もっとも、福家が「なし崩しの規制緩和」と指摘するように、時代遅れとなっていた規制の改廃にとどまるものであり、他国で検討されていた通信と放送の融合への対応は遅れていたものであった。

そのため、ブロードバンド速度や普及率に見られるように基盤整備は国際的に高い水準にあるものの、個人・企業・政府のインターネットの利活用は低位になっているのである。

(5) 英国及び仏国における情報通信政策の政策過程

英国においても国営企業であった BT の民営化と同時に規制緩和がすすめられた。当初は複占政策として知られるように、BT とマーキュリー社の2社体制という競争制限型政策がとられていた。もっとも、行動規制に関しては競争促進が意識され、料金規制では支配的事業者である BT のみに課された上で、新たにプライスキップ方式を採用し、生産性向上へのインセンティブが付与された。

複占政策がマーキュリーの育成という目的を達成できず、当初定められた見直し時期を迎えると、90年から競争政策への転換が図られることとなった。そこでは、競争政策の導入という政策理念を明確にし、それに基づいて国際通信を除いた全ての市場において、申請ベースで免許を付与することで新規参入の拡大・競争促進が図られたのであった。更に、それと併せて、競争条件の整備という観点から競争体制の枠組みが検討され、BT への対応として、特に相互接続問題と会計分離の問題が検討されたのであった。

そして、近年では2003年通信法での OFCOM の新設に見られるように、通信と放送の融合に呼応した政策の対応・行政体制の整備が行われ、さらに近年では「デジタル・ブリテン」構想のもと新たな政策展開が検討されている。

一方、仏国においては、英国と同様のフランステレコム の民営化が検討され、競争政策への転換がはかられたものの、フランステレコムの民営化は反対による抵抗からとん挫

し、情報通信政策は停滞した。

しかし、EU での情報通信規制緩和の流れの中で、1998 年にジョスバン首相が「情報化社会に向けた政府行動計画 (PAGSI)」を表明し、さらに 2002 年にラファラン首相が「情報化社会におけるデジタル共和国構想 (RE/SO2007)」を表明し、情報通信政策の強化に乗り出した。それらの構想をもとに基盤整備が急速に進められ、ブロードバンドの普及率も一気に上昇することになった。また、通信と放送の融合も進められ、基本法が 2007 年と 2009 年に改正され、コンテンツに関する規定等が定められたのであった。

(6) 比較分析及びインプリケーション

日本と英国及び仏国との比較から、規制制度及び技術の経路依存性が指摘される。すなわち、競争政策への展開においては 3 国とも従来の競争制限型政策の遺産を引き継ぐこととなり、抜本的な改革が困難になった。

しかし、そこで注目されるのが強制的圧力の存在である。英国及び仏国においては EU による情報通信規制緩和政策及びそれに基づいた EU 指令により規制緩和に向けた対応が迫られることになったのであった。

そして、競争政策への展開において、政策構想となる上位計画の重要な役割を果たすこととなり、その構想によって具体的な政策内容が規定された。また、その構想の形成においては、各国での認識共同体の関与が非常に重要になったのであった。

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秋吉貴雄、「規制政策の政策管理システムをどのように構築するか?」、『熊本大学社会文化研究』、査読有、8 号、2010 年、1-9 頁

〔学会発表〕(計 1 件)

①秋吉貴雄、「「知識」は政策変容の説明変数になりうるか?」日本公共政策学会、2009 年 6 月 14 日、龍谷大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

秋吉 貴雄 (AKIYOSHI TAKAO)

熊本大学・大学院社会文化科学研究科・准教授

研究者番号：50332862