

平成 21年 5月 25日現在

研究種目： 若手研究 (B)

研究期間： 2007 ~ 2008

課題番号： 19730112

研究課題名 (和文) 政策オプション選択と「知識の政治」に関する研究

研究課題名 (英文) A Study on the Choice of Policy Options and the Politics of Knowledge

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：近年政策過程分析の新しい分析枠組みとして、「知識」とそのコンテクストに注目した「知識の政治」いう枠組みが提示される。日英航空規制緩和過程の分析結果に示されたように、知識によってアクターの認識枠組みが形成される形で知識は政策形成に影響を及ぼし、更に知識とそのコンテクストが変化することによってアクターの認識枠組みは変化し、政策オプション選択につながるということが指摘される。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	700,000	0	700,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,600,000	270,000	1,870,000

研究分野： 政治学、政策科学、行政学

科研費の分科・細目： 政治学

キーワード：知識の政治、政策知識、政策オプション、強制的圧力、規制改革

1. 研究開始当初の背景

「権力から知識へ」(Radaelli 1995)という言葉に示されるように、80年代から政策過程論では「認知的要因」(cognitive factors)が注目され、「アイデア」(ideas: 理念) (Derthick and Quirk 1985, Goldstein and Keohane 1993)の概念が提示された。そして「アイデアの政治」(politics of ideas)として、特定のアイデアとその推進者に注目した分析が行われ、政策転換の説明が行われてきた。

しかし、アイデアという概念は多義的であり、更に、アイデアと政策決定の因果メ

カニズムが不明確であった(岡本 1996, 拙稿 2006)。そのため、アイデアの概念では、政策転換の大枠を説明できても、「どのような内容の政策手段がどのように選択されるか」という「政策オプション」の選択を説明することはできなかった。

この「政策オプション」という観点は、現実の政策決定からもその重要性が指摘される。特に、公的規制(public regulation)の領域においては、70年代後半からの「規制緩和」(deregulation)では単なる規制の撤廃に焦点がおかれていたが、90年代後半からの「規制改革」(regulatory reform)ではどのようにに競

争制度を設計するかという「政策オプション」が重要になってきた。大嶽秀夫は、わが国の三公社民営化を「経済的自由主義」というアイデア(理念)で説明を行ったものの(大嶽 1994)、そのようなアイデアで説明できるのは政策の大枠の変化であり、競争制度の設計といった具体的な政策内容を説明することは困難になっている。

このように、政策過程の理論と実際の双方から、「政策オプション」という観点の重要性と、従来の「アイデア」という概念の限界が指摘される。ここで「政策オプション」の選択の分析視角として注目されるのが、「正当化された真の信念」(justified true belief)(野中 1990)という「知識」(knowledge)の概念である。

この知識という概念に関しては、加藤淳子が「現在の政策課題を明確な形で提示し、それに対する解決法としての政策を決定する、一貫した論理や情報の体系」(加藤 1995)という「政策知識」(policy knowledge)の概念に注目した。しかし、加藤は政策知識を影響力資源として扱い、「政策知識の保有」や「政策知識の共有」という観点から政策決定過程を分析していることから、(従来のアイデアの概念と同様に)「政策知識」と「政策決定」との因果関係が不明確になっている。

そのため、新たに、この政策知識という概念と政策決定との因果メカニズムを明確にし、「政策知識の蓄積と改善によってアクターの認識枠組みが変化し、政策が変容する」という「知識の政治」(politics of knowledge)の分析枠組みを構築することが重要になってくるのである。

2. 研究の目的

上述の問題背景から、本研究の第一の目的は、「知識の政治」という分析枠組みを構築することである。

具体的には、これまで申請者が行ってきた「アイデア」や「政策学習」の概念に関する研究を再度整理し、野中・竹内(1996)に代表される知識経営学での知見を検討する。そして、知識と政策決定との因果メカニズムに焦点を当てながら、大きく「政策知識」と「政策知識をめぐるコンテキスト」という2点に注目した分析枠組みを構築する。

本研究の第二の目的は、上述の「知識の政治」という分析枠組みをもとに、政策オプションの選択の実際について分析することである。

具体的には、わが国の航空輸送産業における80年代からの規制改革過程を事例として取り上げる。そこでは、特に、規制当局がどのように既存の政策の限界を認識したか、

海外の動向を踏まえながら、規制当局がどのように新しい政策枠組みを構築したか、新しい政策枠組みのもとで規制当局が諸制度を設計・実施したか、という点に焦点を当てながら分析を行う。

また、わが国とほぼ同時期に、競争体制の確立に取り組んだ英国の状況についても上記の観点から分析を行い、わが国との比較分析を行うことによって、「知識の政治」での「知識をめぐるコンテキスト」という制度的要因を明確にする。

3. 研究の方法

(1) 「知識の政治」に関する理論研究

「知識」という認識的要因について考察していく上で、まずアイデアの概念に関して、Derthick and Quirk(1985)からGoldstein and Keohane(1993)までの研究を整理した上で、その限界について検討した。そして、知識経営学での野中(1994)や野中・竹内(1996)の研究や、政治学の加藤(1995)の研究をもとに「政策知識」の概念を検討した。

政策知識と政策形成・変容の因果メカニズムに関しては、アイデアに関する近年のBlyth(2002)やCampbell(2002)等の研究や、政策学習に関するHall(1993)やOliver and Pemberton(2004)等の研究をもとに考察した。また、政策知識に関しては、「知識をめぐるコンテキスト」という制度的要因が重要になってくることから、「政策遺産」(Weir 1992)や「強制的圧力」(Lodge 2003)といった制度的要因をもとに検討した。

そして、これらの理論的研究をもとに、政策オプションの選択を分析していくための「知識の政治」という分析枠組みを構築していった。

(2) 日英航空規制改革過程に関する分析

わが国での航空規制改革の政策過程に関して、大きく、競争政策への政策転換、競争政策への政策転換後の政策展開、2つに区分し、分析を行った。

具体的には、前者に関しては、大きく、規制改革のイシュー化、規制改革案の作成、規制改革案の決定、といった点から分析を行った。後者に関しては、大きく、政策アイデア、個別規制の内容、競争促進のための政策枠組み、規制機関の位置付け、規制による成果、といった点から分析を行う。

そして、「政策知識」という観点からは、個別政策内容を規定する「政策理論」について考察を行った。特に、航空の規制緩和に大きく影響を及ぼした「競合可能性理論」、価

格設定に関する「インセンティブ規制理論」や、空港混雑に関する「発着枠入札理論」に関して、その推進者となったミクロ経済学者を中心とする「認識コミュニティ」の構造について考察した。

また、英国の航空規制改革に関しては、上記の観点とあわせて、EUの動向及びその影響について取り上げ、「強制的圧力」という観点から分析を行った。

4. 研究成果

(1) 政策知識の概念

「知識の政治」の根幹である「政策知識 (policy knowledge)」は、「現在の政策課題を明確な形で提示し、それに対する解決法としての政策を決定する、一貫した論理や情報の体系」(加藤 1995:110)と定義される。知識論での伝統的類型をもとにすると、この政策知識にも、理論的知識、経験的知識、という2つの側面の知識が含まれることが指摘される。

前者の理論的知識とは、特定の理論体系のもとで「正当化」された知識であり、政策の原理及び手段を構築していく上での科学的知識である。知識経営学で「know-why」と称されるように(楠木 2001)、理論的知識は研究によって取得される (learning by studying) 知識であり、ある一定の因果関係を示すものである。そして、政策知識においては、前述のように、経済学をはじめとする個別学問領域での特定の理論体系を背景として、政策の原理を構築し、更にその原理に対応した手段を示す知識となる。

一方、後者の経験的知識とは、実践によって「正当化」された知識であり、政策を実施していくうえでの実務的知識となる。この経験的知識としてまず挙げられるのが、知識経営学で「know-how」と称されるように、政策の形成及び実施によって取得される (learning by doing) 知識であり、個々の政策手段をもとに統合化するための知識である。特に具体的な制度設計に関しては、木寺元が「専門的執務知識」と称するように(木寺 2008)、行政の実情にすり合わせる知識や、職務遂行管理上の知識が含まれてくる。更に、この経験的知識には、知識経営学で「know-what」と称されるように、実際に利用されることによって取得される (learning by using) 知識も含まれ、政策の需要側のニーズをもとに政策を形成していくための知識となる。

(2) 「知識の政治」という分析枠組み

政策知識の理論的知識は新しい理論の登

場によって、経験的知識は政策実施及び「教訓導出学習 (lesson-drawing)」(Rose 1993)によって獲得される。ここで留意しなければならないのが、知識の定義での「正当化された」という性格である。知識経営学で強調されているように、知識は「正当化」されるプロセスが重要になる(野中・竹内 1996)。経験的知識は自国及び他国の政策の結果で「正当化」されるが、理論的知識は理論体系で「正当化」されても、必ずしも政策問題の解決には直結しない(加藤 1995)。そのため、理論的知識が政策に反映されるには更に経験的知識による「正当化」が求められるのである。「正当化」された新しい政策知識はアイデアの基盤となり、アクターの認識枠組みが変化し、アクターの利益が再定義される(Walsh 2000, Blyth 2002)。特に不確実性下においては、アクターにとって何が利益になるかということが不明確であるため、認識枠組みが「行動目標の明確化」を行うことによって不確実性が軽減され、アクターが自身の利益を判断することが可能になる(Blyth 2002)。

この政策知識の影響と併せて重要になるのが、政策知識をめぐるコンテキストである。「知識」はそれを有する認知主体を前提とするように、特定のコンテキストによって意味を持つものである(野中・竹内 1996)。政策知識もそれ自身のみで政策に影響を及ぼすことはできず、政策知識をめぐる、認識コミュニティ (epistemic community)、イシューコンテキスト、という2つのコンテキストが重要になる。

前者の認識コミュニティとは、特定の政策領域における専門家のネットワークであり(Haas 1992)、この認識コミュニティが特定の知識の推進者となって、政策形成に影響を及ぼすこととなる。

後者のイシューコンテキストとは、既存の政策の問題が広く認識され、政策転換の動きが生じる状況のことである。既存の政策の問題点を指摘する政策知識が新しく提示されても、政策には「耐久性 (durability)」(Skogstad 1998)と称されるように一定の安定性があり、(例え認識コミュニティ等によって紹介されても)新しい政策知識が直ちに政策に反映されるわけではない。そのため、まず、政策の行き詰まり等の内的要因、社会経済状況の変化や政治的事件等の外的要因、という2つによって既存の政策の限界が認識されることが重要になる(Hood 1994; Walsh 2000)。

そして、前述のように新しい政策知識によってアクターの認識枠組みが再構成され、(問題解決のための手段として認識された)新しい政策案が選択されるのである。

(3) わが国の航空規制改革過程

わが国の航空輸送産業では、幼稚産業保護の観点から運輸省航空局によって厳しい規制が行われた。その極めつけともいわれる1970年閣議了解・72年運輸大臣通達（通称航空憲法）では、各事業者の事業領域が定められ、競争が徹底的に回避されてきた。

80年代に入ると航空輸送市場の着実な成長から、航空憲法に代表される競争制限型政策の限界が航空局においても認識され、第一次航空規制改革として、競争促進型政策への転換が図られた。

しかし、わが国では米国での「自由競争」とは大きく異なった「管理された競争」という政策アイデアが採用され、参入に関しては厳しい需給調整基準が設定され、価格設定に関しても基本運賃の割引は認められなかった。

90年代前半にかけてこの「管理された競争」という政策アイデアをもとに政策が展開され、需給調整基準が段階的に緩和されたのみであった。

しかし、90年を前後する形で政策知識をめぐるとのコンテキストは大きく変化した。政府規制の問題が認識される中、景気後退を背景に細川政権以降の政権では規制緩和が重要経済政策課題となった。また、航空政策の認識コミュニティにおいても、藤井・中条・山内という競争を志向する交通経済学者が中核となり、航空規制緩和の動向及びその理論的背景に関する研究が急速に進められた。

このようなコンテキストの変化から、新しい政策知識が提示された。理論的知識として新しく競合可能性理論とインセンティブ規制理論が紹介され、「競合可能な市場」であれば政府規制の根拠がないことが示され、また、インセンティブ規制によって事業者の経営効率化が可能になることが示された。それとあわせて、米国での規制緩和の動向が経験的知識として提示され、航空輸送産業に自然独占性自体がないことが認識コミュニティで再度確認された。

そして、規制緩和への圧力が高まる中、このような新しい政策知識がアクターの認識枠組みを変更し、改革への動きとなった。まず、価格規制においては、インセンティブ規制理論から事業者に一定の裁量的行動を認める幅運賃が導入されることとなった。しかし、この幅運賃が機能しなかったことから、更に参入規制の緩和が必要であることが広く認識され、中条が参加した規制緩和小委員会から「競合可能な市場」に向けた徹底した自由化が求められた。そして、運輸省及び航空局の幹部は自由競争の重要性を認識し、96年12月には需給調整規制撤廃を宣言した。

自由競争の具体的な制度設計においては、価格規制に関しても上限・下限の撤廃が行わ

れ、事前届出制へと大幅に緩和された。もっとも、羽田空港への混雑空港の発着枠の競争入札に関しては、諸外国での導入実績がなく経験的知識が不足していたため、見送られた。

(4) 英国の航空規制改革過程

英国の航空輸送産業では、1970年代後半まではわが国と同様に幼稚産業保護の観点から、競争が制限されてきた。

69年の白書では競争導入の必要性が勧告され、70年から競争政策への転換が図られたものの、それは後に米国が採用した「自由競争」ではなく、あくまで「管理された競争」とどまるものであった。そこでは、いわゆる「複占政策 (duopoly policy)」がとられ、新たに設立された民間航空会社の Bcal (ブリティッシュカレドニア航空) と国有企業の BA (英国航空) との間での競争が目指された。規制当局の CAA (民間航空局) は非対称規制によって、Bcal に優先的に路線免許を与えて育成し、Bcal と BA の競争によって産業の発展を模索した。

しかし、その複占政策は機能せず、BA の経営合理化はすすまず、Bcal の育成も思惑通りに進まなかったため、政策転換を余儀なくされた。

そして、1980年にBAの民営化と規制緩和を目的とした「規制緩和法」が成立した。同法をもとに「自由競争」の導入が目指され、米国と同様に運賃設定の自由化と路線設定の自由化が実現し、BAの完全民営化も行われた。

もっともBAの競争相手と見なされていた Bcal の経営が行き詰まり、86年にはBAとの合併が行われたため、自由競争が実質的に困難になるかと思われた。

しかし、その事態を打開し、自由競争を加速させたのは EC・EU による「強制的圧力」であった。

「欧州単一市場」を基本理念に掲げていた EC では早くから米国での自由化政策に関心を持ち、「教訓導出」を行っていた。そして、共通航空政策として、87年にパッケージ、90年にパッケージ、92年にパッケージが提示され、97年にはEU加盟国の事業者がEU域内に関して自由に運航することが可能になり、域内自由化が達成された。

この域内自由化によって、英国においても他国の事業者が参入し、更にライオンエアやイーージェットといった LCC (Low Cost Carrier) と称される新規事業者が急成長し、競争が激化した。

(5) 政策過程論への含意

以上の分析結果から政策過程論に対して、

独立変数としての「知識」の重要性という理論的知見が指摘される。

近年政策過程における認識的要因が注目され、その中でもアイデアは新しい分析視角として注目されてきた。しかし、分析概念としてのアイデアの限界から、知識という新しい分析視角の必要性が指摘される。分析結果に示されたように、知識によってアクターの認識枠組みが形成される形で知識は政策形成に影響を及ぼし、更に知識とそのコンテキストが変化することによってアクターの認識枠組みは変化し、政策選択につながるものが指摘される。

また、特に英国での事例分析結果に見られるように、強制的圧力に見られる制度的要因も多大な影響を及ぼすため、今後のモデル構築の上で考慮する必要性が指摘される。

研究者番号：

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2件)

秋吉貴雄、「知識と政策転換：第二次航空規制改革における「知識の政治」」、『公共政策研究(日本公共政策学会年報)』、査読有、8号、2008年、87-98頁

秋吉貴雄、「政策過程と政策知識：「知識の政治」の分析枠組みの構築に向けて」、『熊本大学社会文化研究』、査読無、6号、2008年、1-12頁

[学会発表](計1件)

秋吉貴雄、「わが国における規制緩和の制度設計と政策パフォーマンス」、日本公共政策学会、2008年6月15日、北九州市立大学

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

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()