

機関番号：12601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2008～2009

課題番号：20730091

研究課題名（和文） 政策形成プロセスの国際移転過程における適応化と文脈修正に関する研究

研究課題名（英文） Research on Process Adaptation and Contextual Change in the International Transfer of Policy-Making Processes

研究代表者

松浦 正浩 (MATSUURA MASAHIRO)

東京大学・大学院公共政策学連携研究部・特任准教授

研究者番号：70456101

研究成果の概要（和文）：本研究は、規制影響評価、戦略的環境アセスメント、参加型テクノロジーアセスメントの導入過程を聞き取り調査等に基づき実証的に比較検討することで、政策移転として政策形成プロセスを導入する過程において、新たなプロセスと既存制度等の調整に必要な、適応化と文脈の修正の相互作用のメカニズムを明らかにした上で、政策形成プロセスの国際移転における既存制度など文脈の修正の必要性を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：This research examined three cases of institutionalizing policy-making processes in Japan—regulatory impact assessment, strategic environmental assessment and participatory technology assessment—and exemplified the interaction mechanism between process adaptation and contextual change for accommodating imported processes in an existing institutional environment. By comparing the cases this research exemplified the need for a contextual change (e.g., adjusting institutional mechanisms) in the international transfer of policy-making processes.

交付決定額

（金額単位：円）

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|-----------|---------|-----------|
| 2008年度 | 2,300,000 | 690,000 | 2,990,000 |
| 2009年度 | 800,000 | 240,000 | 1,040,000 |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 総計 | 3,100,000 | 930,000 | 4,030,000 |

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：政策移転，学習導出，ガバナンス，適応化，規制影響評価，戦略的環境アセスメント，参加型テクノロジーアセスメント，コンセンサス会議

1. 研究開始当初の背景

(1) 日本国内の政策形成プロセスの改善に関する議論において、海外の先事例への参照が頻繁に見られるが、海外事例を参考にすることが国内において政策形成プロセスの改善をもたらすとは限らない。先事例に関する情報収集不足、言語の違いによるコミュニケーションの問題や誤った解釈、先事例が対象としていた問題といま解決しようと

している問題の不一致など、多くの課題が想定されるものの、海外事例の参照は恒常的に行われていた（この状況は現在でも変わっていないと考えられる）。

(2) 海外事例の影響は世界的に増加傾向にあると言われており、政策や政策形成プロセスの国際的移転に関する研究も同時に増加傾向にある。1960年代より政策波及論

(policy diffusion) や政策収斂論 (policy convergence) の研究は進められてきたが、1990 年代以降では、Richard Rose による学習導出論 (lesson drawing) に加え、2000 年代以降には David Dolowitz らによる政策移転論 (policy transfer) を軸とした多数の実証研究が欧州を中心に進められていた。

(3) 研究開始当初の研究は、Dolowitz と Marsh のモデルのように、比較的マクロな視点から政策移転を検討し、さまざまな政策移転のタイプロジー化を試みているが、よりミクロな視点から個々の政策移転の事例に着目し、その過程および因果メカニズムを構造化して検討することが必要だという指摘が見られた。また、政策だけでなく、メタな政策形成プロセスの国際移転についての研究も必要とされていた。

2. 研究の目的

本研究は、日本における政策形成プロセスの移転事例を対象に、Giddens の構造化理論に依拠する適応化と文脈修正の相互作用モデル (図 1) を念頭に置いた。このモデルでは、海外から「輸入」したプロセスは、自国のさまざまな文脈 (制度、社会規範など) の中で機能するために改変される【プロセスの適応化】が行われるとともに、プロセス導入の目的を達成するために適応ではなく【文脈の変化】を要求するという、プロセスと文脈の間で相互作用が生じるという仮説を設定している。

本研究は、この仮説の妥当性を明らかにするため、海外の政策形成プロセスを参考として国内の政策形成プロセスが制度化された事例を複数把握し、その過程を比較することで、日本の制度、規範などの文脈に適応しつつ、文脈に影響を与える相互作用のメカニズムを、実証的に明らかにすることを主な目的として実施した。

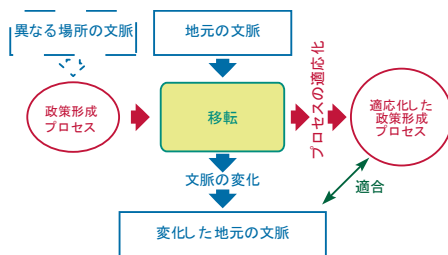


図 1 政策形成プロセスの移転に伴う適応化と文脈変化のモデル

3. 研究の方法

(1) 日本国内における海外事例を参考とした政策形成プロセスの導入事例として、規制影響分析 (Regulatory Impact Assessment: RIA) 戦略的環境アセスメント (Strategic

Environmental Assessment: SEA)、参加型テクノロジーアセスメント (Participatory Technology Assessment: pTA) の 3 事例を対象に調査を行ない、その過程を比較した。

(2) 上記 3 事例の導入過程について詳細に理解するため、文献調査と導入当時の関係者に対する聞き取り調査を行った。表 1 に示すように、RIA、SEA、pTA いずれも 7 名に対する聞き取り調査を実施した。ご本人の「本音」や、公表されていない当時の内部事情などについてお話いただくため、聞き取り対象者名の公表および発言者が特定できる形での発言の引用は行わないことを、聞き取りに先立って約束している。聞き取り調査の内容はすべて録音し、書き起こした上で分析に使用した。

表 1 聞き取り調査対象者一覧

| | 学識経験者 | 行政職員* | その他 | 計 |
|-----|-------|-------|-----|----|
| RIA | 2 | 3 | 2 | 7 |
| SEA | 3 | 3 | 1 | 7 |
| pTA | 5 | 1 | 1 | 7 |
| 計 | 10 | 7 | 4 | 21 |

*導入当時の役職。現在は出向などにより行政職員ではない者を含む。

4. 研究成果

(1) 政策移転論等の先行研究等を整理し、海外事例を参考とした政策形成プロセスの導入を検討する枠組みを検討した。検討過程では、主要関連文献 30 点の要約を作成した。以下、主な先行研究の概要を示す。

① 政策波及論は、ある特定の国や地方政府で成功を収めた政策が、他の地域でも次々と導入されていく過程と、その原因についての分析に主眼が置かれている。政策収斂論では、複数の国や地方政府が類似した政策を導入していく過程に着目している。これらの研究は 1960 年代以降、主に比較政治学の文脈で進められ、国家間や地域間の政策の類似性を客観的立場から説明する試みとして位置づけられる。

② 学習導出論は、従来の政策波及論が、過去に起きた現象の説明に傾倒していること、同じ社会問題には同じ解決策が有効としていることを問題視し、Richard Rose を中心として、より実践的な方法論として、国内の政策形成において、海外の先行事例を活用するプロセスの方法論構築を試みている。

③ 政策移転論は、Dolowitz ほかの定義によれば「異なる政策・社会システムで発生したアイデア、制度、事業、政策に基づいて、事業、政策、制度などをある政治・社会システムにおいて設計すること、そしてその過程」を対象とした研究で、学習導出が想定する自主的な政策移転だけでなく、超国家的組織 (supranational institutions) などによ

る強制的な政策移転も対象としている。

④ 制度移植論は、臓器移植のアナロジーから生まれた法移植論 (legal transplantation) の影響を受け、海外の制度が模倣された際、人間の臓器と同じように、政府という体内で機能し続けるのか、拒絶反応を示すのかという関心からデルフト工科大の Martin de Jong によって提唱された枠組みである。

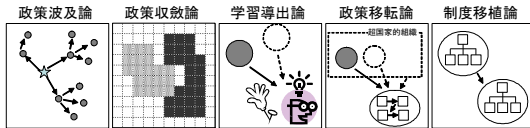


図2 政策移転研究の概念整理

(2) 政策形成プロセスの移転事例の記述

本研究では規制影響評価、戦略的環境影響評価、参加型テクノロジーアセスメント (特にコンセンサス会議) の日本国内における導入過程を、海外の先行事例の影響に着目し、文献調査と聞き取り調査によって把握した。以下、各事例の概要について記述する。

① 規制影響評価 (Regulatory Impact Assessment) は、行政機関による規制を「改善」するために事前評価等を義務づける仕組みである。1980年代以降米国、英国を中心に発展し、EUにも広がりを見せ、現在ではOECDを積極的に推進している。

日本では政策評価制度化の一環として位置づけられている。1997年12月の「行政改革会議最終報告」において省庁再編等と共に提言され総務庁による調査が1999年には始まっている。また、2000年閣議決定の「規制緩和推進3か年計画 (再改定)」において、政策評価機能の充実・強化という観点から、規制の政策評価導入についての検討が盛り込まれた。2001年6月の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」成立により2002年より政策評価制度が導入されたが、規制影響評価はこの時点では制度化されず、引き続き検討事項とされた。総務省行政評価局は2003年以降、規制影響評価について継続検討を進めていたが、2004年3月閣議決定の「規制改革・民間開放推進3か年計画」にRIA義務付け推進が位置づけられた結果、同年10月から総務省主体でRIAの試行を実施し、評価することとなる。同省は試行にあわせ「規制の政策評価に関する研究会」を開催し、制度設計の検討を進めた。また内閣府でも2006年の「規制改革・民間開放推進3か年計画 (再改定)」でもRIAの義務付け推進を再度明言している。2007年3月に、政策評価法施行令が改正され、RIAの制度化が実現し、同年8月に総務省より「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」が示され、10月に義務づけが開始された。

② 戦略的環境影響評価は、計画や事業がもたらしうる環境影響を、従来の環境影響評価と比較してより早期の検討から配慮しようという取り組みである。規制影響評価と比べ、その起源を特定することは困難で、たとえば事業ベースの古典的な環境影響評価制度が国際的に広まる契機となった米国の1969年国家環境政策法はすでにSEAを包含していたという見解を環境省の研究会資料は示している。より現実的に考えると、カナダや一部の欧州諸国における環境影響評価の前倒しに向けた取り組みを受け、2001年に「特定の計画およびプログラムが環境に及ぼす影響のアセスメントに関するEU指令 (2001/42/EC)」が制度導入を国際的に推進したと考えられる。

日本国内では、1998年の環境影響評価法成立時に、一部国会議員による附帯決議としてSEAの制度化に向けた調査研究が盛り込まれたことが、制度化に向けた本格的な検討の端緒である。2000年12月閣議決定の「第2次環境基本計画」にはSEAの導入に向けた検討が明記され、これを根拠として、環境省は導入に向けた検討を開始する。「戦略的環境アセスメント総合研究会」を軸に、2000年以降、海外事例に加えて国内自治体による先行事例の調査検討報告が毎年行われてきた。そして、2006年3月閣議決定の「第3次環境基本計画」には、重点取組事項の一つとして、SEAの共通のガイドラインを作成し、制度化を進めることが内閣の方針として明示された。

閣議決定を受け、環境省は「総合研究会」を2006年8月に発足させ、その委員は従来のSEAに知見を持つ者だけでなく、SEA制度化により影響を受ける事業等を所掌する関係省庁に造詣の深い学識経験者も委嘱された。各省庁の政策形成プロセスに影響を与えることから、当初は新聞記事等では各界からの反発も見られた。しかし最も大きな影響が予期された国土交通省については、従前から「パブリックインボルブメント」等の名称で、計画検討の初期段階から計画案の多面的比較評価等を市民等の参画で行う方針を打ち出していたことから、SEAはこの方針のうち、環境面の評価に限定された部分集合であるという認識が形成されたことで、国土交通省はSEA受け入れ側にまわる。しかし経済産業省については、特に原子力発電所立地の観点で強い懸念を示し、2月には電気事業連合会が公然と反対の姿勢を示し、3月には国会議員を通じた圧力が環境省に対して行われたという報道もされている。2007年3月27日の研究会最終回では、環境省が発電所立地をSEAのガイドラインから除外するという案を示したことで紛糾し、最終的に議長預かりという形で会は終了し、ガイドラインでは発電所が対象から除外された。

2009 年度には環境影響評価法改正に向けて中央環境審議会総合政策部会環境影響評価制度専門委員会が設置され、2010 年 3 月 19 日に「環境影響評価法の一部を改正する法律案」が閣議決定された。同法案は政局の混乱の影響を受け裁決が大幅に遅れたものの、2011 年 4 月 22 日に可決、27 日に公布された。

③ 参加型テクノロジーアセスメントは、科学技術の導入にあたって、その社会的影響等を一般市民等に開かれた形で評価を行う取り組みである。pTA についてはさまざまな方法論があることから、本研究では特にコンセンサス会議と呼ばれる手続きに着目して調査を進めた。コンセンサス会議は、国会によって設置されたデンマーク技術委員会を中心に開発された方法論で、専門家パネルによる専門知の提供を受けながら、市民パネルが 3 日間の会議を通じて、特定の技術の社会導入について提言を生成するプロセスである。

日本国内では、一部の研究者が欧州における調査研究活動を通じて得た知識をもとに、自主的な取り組みとして 1998 年に遺伝子治療をテーマとしたコンセンサス会議が実施された。その後も、行政機関による制度化等の流れを経ることはなく、主に研究者の連携によって「高度情報社会」(1999 年)、「遺伝子組み換え農作物」(2000 年)をテーマに実施された。なお、後者については農林水産省の研究機関が実施にあたって中心的役割を果たしたほか、2006 年には「遺伝子組み換え作物コンセンサス会議」を北海道庁が主催者となり実施するなど、プロセス設計や運営は研究者が中心となりつつも、行政機関が政策形成プロセスの一環として(必ずしも意思決定に直結しないまでも)採用するケースも徐々に増えている。

制度化については、国や自治体が法制度やガイドラインによりコンセンサス会議を導入する仕組みにはなっていない。しかし、先導的役割を果たした研究者が中心となり、コンセンサス会議ほか参加型テクノロジーアセスメントを 10 年以上にわたって実践してきた結果、会議運営のスキルを持った若手研究者・実務家やこれらの人々が集うセンターなど、pTA に関する組織・体制等の基盤は国内に構築されてきている。また、第 3 次科学技術基本計画の原案に「テクノロジーアセスメント」の推進が盛り込まれるなど、RIA や SEA と対照的に、ボトムアップの制度化が現在進んでいると言えよう。

(3) 政策形成プロセスの国際移転過程における適応化と文脈の変化について、規制影響評価、戦略的環境影響評価、参加型テクノロジーアセスメントにおける状況について比較整理(表 2)することで、適応化と文脈変更の相互作用について確認した。これらを含め

ると、プロセス適応化と文脈変化には一定のバランスがあることがみてとれる。

表 2 政策形成プロセスの国内導入事例比較

| | 規制影響評価 | 戦略的環境アセスメント | 参加型テクノロジーアセスメント |
|-------|--|------------------------------|---|
| 適応化 | 評価対象:規制の形式で影響規模ではない 評価機関:第三者機関の審査がない 時期:規制制定の最後の書面提出 位置づけ:政策評価の一環 | 評価対象:発電所の対象除外 時期:配慮書の提出のみ | 市民・専門家パネルの招集方法:代表性低い事例もある 日程:短期間 目的:手法開発に焦点 実施主体の位置づけ:自主的な実践 |
| 文脈変更 | 特になし | 国交省による構想段階の計画プロセス導入 | 能力・体制開発、社会的関心の高まり、行政機関による採用 |
| 導入状況 | 法制化 | 法制化 | アドホック科技基本計画位置づけ |
| 現在の課題 | 実効性の課題(書類がひとつ増えただけ) | 形骸化の恐れあり | 制度化、多局面展開 |

RIA 事例では、文脈変更が起きず、ほぼすべて適応化で対応されてしまったために、評価が規制検討に反映されないという実効性の問題が指摘されており、関連して行政職員の意識を変える必要性も訴えられている。RIA 事例は、所期の目的を達成するためには適応化のみならず、文脈変更も必要であることを明らかにしている。

SEA 事例における国土交通省と経済産業省の対応の違いは、適応化と文脈変更のバランスを考える上で興味深い。国土交通省は、SEA 制度化に向けた本格的議論が始まる前から構想段階の計画策定プロセスについて検討を進めていたことから、SEA 導入が要求する文脈変更についても容易に受け入れることができたと考えられる。

対照的に、経済産業省や電気事業連合会等は、電力立地における構想段階の計画プロセスを公表しておらず、またガイドラインとして公表する方針も全くなかったことから、これまで組織内部の裁量で自由に進めてきた計画プロセスが、SEA の導入によって環境省から外形的に規定されてしまう危惧があったと考えられる。SEA という同一のプロセスの導入について、文脈の変化に対する柔軟さが国交省と経産省で異なり、柔軟さが相対的に低かった後者の案件は、SEA の適用除外にする適応化を図らざるをえなかったと解釈できるだろう。

表3 SEA導入対応の省庁比較

| | 国土交通省 | 経済産業省 |
|--------|------------------------------------|---|
| 文脈の柔軟さ | すでに検討を始めておりSEAを包含するプロセスを組み立てられる | 公には検討していないほか、電力事業者という民間事業者が絡むため公の検討は難しい |
| 適応化 | ---- | 発電所は対象からの除外 |
| 文脈の変化 | 上位計画段階における計画プロセスの設定と環境要素(SEA)を含む評価 | ---- |

(4) RIA事例とSEA事例の比較により、政策形成プロセスの国際移転における適応化と文脈変更の相互作用において、プロセスと文脈との間に齟齬があった場合の調整において、文脈変更が望ましくともそれを選択することの難しさを確認した。

プロセスを修正する適応化は、研究会などによる技術的検討、あるいは省庁などステークホルダー間の交渉によって、適宜調整が可能であろう。しかし、文脈側の変化については、導入に向けた研究会委員など内輪のステークホルダーだけでなく、より幅広いステークホルダーに影響を及ぼす可能性がある。たとえばRIAの導入において、海外事例のように第三者機関による個別RIA事案の審査を行うためには、人員体制の整備が必要だけでなく、総務省が他省庁のRIA報告書を審査するという省庁間の緊張関係の高まりなど、複数省庁にまたがるガバナンスに手を加える必要がある。RIAプロセスの適応化であれば、総務省内の検討で済むが、他省庁に影響を及ぼす文脈変化を実現するには、閣議決定やいわゆる政治主導といったより上位の機関からのトップダウンの指示が必要であろう。

RIA、SEAいずれの導入事例も、総務省と環境省の担当部局がそれぞれ担当した案件である。首相や政権幹部等によるトップダウンによる導入ではなかった。こうして、各省担当者と関係する専門家によるボトムアップのイニシアティブから始まり、省庁間の調整を経たことで、SEAにおける国土交通省の対応を除き、適応化が卓越する過程になったと考えられる。

(5) 日本では各省内における政策形成プロセスが官僚の裁量に委ねられ、文書化されていないことが、RIAやSEAの導入に適応化を要求した大きな要因だと考えられる。RIAとSEAいずれにもみられる適応化として、評価結果の提出が義務づけられたものの、評価結果を政策に反映する過程については明示されていない。参照されている海外の事例では、RIAやSEAの過程で、ステークホルダーへのコンサルテーションや市民参加などを通じて、原案の作成や代替案の比較検討の段階から政策形成に影響を与えようとしているが、

日本ではこの点が(形式的には)欠如している。現実には各省庁の担当者の裁量によってそのような取り組みを行うこともできるだろうが、ガイドラインでは明示されていない。

ここに、海外と日本の間で大きな文脈の違いがあると考えられる。先行事例として参照される海外事例では、各省庁の規制制定過程や計画過程がガイドライン等により明確にされているため、RIAとSEAそれぞれをいかに反映させるかについて具体的に示すことができる。しかし日本では、省内での検討過程は(暗黙知として共有されていたとしても)形式知として存在しない。よって、法制度や公式のガイドラインにおいては、定義されていないプロセスに言及することはできず、報告書等の公表という、プロセスの最終段階での成果報告を求めることしかできない結果に至っている。

(6) pTA事例は、RIA導入やSEA導入に見られる行政主導の事例と異なり、研究者がアドホックな実践を、時間をかけて積み重ねることで、プロセス運営のスキルを持った人材供給を可能とするといった文脈変化が徐々に進行している点が興味深い。適応化も見られるが、制度として一律にプロセスを変更するわけではなく、手法適用の現場においてリソースの制約等から適応化を図っているに過ぎず、RIA/SEAとは性質を異にする適応化だと考えるべきだろう。

pTAについては制度化が遅れているが、市民社会が小規模ながらも実践を着実に進め、必要な文脈の変更を積み上げた上で制度化へと進むことは、制度化を前提として適応化に逃げてしまいがちな行政主導のプロセス導入に比べて、時間はかかるものの、プロセス導入の所期の目的を達成する上で頑強な戦略であると考えられる。

(7) 最後に、本研究を通じて海外研究者とのネットワークを構築した点も成果として挙げておきたい。政策移転論研究の第一人者であるUniversity of LiverpoolのDavid Dolowitz教授、明治政府の制度設計において海外先行事例が果たした役割についての研究で有名なYork UniversityのEleanor Westney教授と面談し、本研究のとりまとめについて具体的なアドバイスをいただき、今後の論文発表等に向けて引き続きアドバイスをいただけることとなった。また、制度移植論を提起したデルフト工科大のMartin de Jong准教授とは本研究を通じて4回の議論を行い、将来にわたって強固な研究連携関係を構築した。

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 松浦正浩、政策形成技法としての政策移転ガイドライン：既往研究からの知見、社会技術研究論文集、査読有、Vol. 7、2010、171-181

[その他]

ホームページ等

<http://www.mmatsuura.com/research/localization/>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松浦 正浩 (MATSUURA MASAHIRO)
東京大学・大学院公共政策学連携研究部・
特任准教授
研究者番号：70456101

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし