

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 5 月 30 日現在

機関番号：32641

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530149

研究課題名(和文) 政策移転と教訓導出の様態に関する研究

研究課題名(英文) A study on the aspects of policy transfer and lesson-drawing

研究代表者

秋吉 貴雄 (AKIYOSHI, Takao)

中央大学・法学部・教授

研究者番号：50332862

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円、(間接経費) 780,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、政策学習と教訓導出に関する理論研究と教訓導出の規定要因に関する研究とを行った。前者に関しては、アクターの構造、学習メカニズム、政策選択へのプロセス、といった点について検討し、また、言説の概念を取り込んだ分析の枠組みについても検討を行った。後者に関しては、政策移転の事例分析をもとに、教訓導出を規定する制度的要因の確認を行った。また、それとあわせて、問題のフレーミングによる影響についても確認した。

研究成果の概要(英文)：This study reconsidered the theoretical framework of policy learning and lesson-drawing and analyzed the causal factors of lesson-drawing. On the notion of policy learning and lesson-drawing, we considered the structure of actors, the causal mechanism of learning, and the process of policy making. In addition to this, we made the analytical framework of policy learning in the viewpoints of discourse. On the causal factors of lesson-drawing, we examined the factors that affect the progress of lesson-drawing. According to the results of the case study of policy transfer process, we found the institutional factors and the framing of policy problem

研究分野：公共政策

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：教訓導出 政策移転 政策学習 公共政策 政策過程

## 1. 研究開始当初の背景

1990年代から比較政治学と国際関係論においては、グローバリゼーションや地域政治経済体制の進展を背景に、異なる国家が似かよった政策を採択するという現象に対して急速に学問的関心が高まり、「政策収斂 (policy convergence)」、「政策波及 (policy diffusion)」、「政策バンドワゴン (policy bandwagoning)」といった多様な概念が提示された。そして、ドロウィッツとマーシュによって「政策、行政の調整、制度に関する知識が、ある時期・地域において活用される」という「政策移転 (policy transfer)」の概念が提示され、前述の諸概念との整理が図られた (Dolowitz and Marsh 1996)。

しかし、公共政策学において政策移転への関心が高まる中、いくつかのレビュー論文において政策移転の概念の曖昧さが指摘され、特に、政策移転のプロセス及び因果メカニズムに関する分析枠組みが欠落していることが問題視された (Evans and Davies 1999, James and Lodge 2003)。また、日本においては、「認識的要因」に関する研究が遅れてきたこともあり、政策移転への関心は高まっているものの、これまで研究が進んでこなかった。

この政策移転のプロセスの中核にあるのが、ローズによって提示された「教訓導出 (lesson-drawing)」の概念である。ローズは教訓導出を「同様な政策問題に直面した他の政府での政策及びその社会的帰結について考察する」と定義し、模倣、適合、合成、統合、刺激、という教訓導出のパターンを示した (Rose 1993)。しかし、ここでは教訓導出の規定要因に関する分析が不足していることは否めず、前述の教訓導出のパターンに関しても、なぜそのような差異が生じるかということは明示されておらず、更にもどのように政策が形成されるかということも明示されてこなかった。

## 2. 研究の目的

本研究では、大きく、政策移転の因果メカニズム、教訓導出の規定要因、という2つを明らかにしていくことを目的とした。

第一の政策移転の因果メカニズムに関しては、特にその中核にある教訓導出に焦点を当てながら、従来見落とされてきた項目を中心に検討し、明確にしていくことを目的とした。具体的には、まず移転を行う主体である政策担当部局や専門家集団に関し、組織学習論 (Etheredge and Short 1983) や認識共同体に関する研究 (Haas 1992) 等をもとに再度検討し、事例分析を通じてその構造や活動への影響要因を明らかにする。そして、知識経営学等の隣接分野での知見も踏まえながら、政策移転のプロセスについて概観し、教

訓導出の契機や学習の様態、更には政策選択への因果プロセスを明らかにすることを目指した。

第二の教訓導出の規定要因に関しては、日本での政策移転事例について、その政策過程を分析し、そこでの教訓導出の様態に影響を及ぼした要因について明らかにすることを目的とした。具体的には、政策移転の対象である「政策理念」、「組織」、「政策手段」に関して、それぞれ事例を取り上げ、それらがどのような教訓導出によって、どのように日本に移転されたかを分析し、英国及び仏国での制度選択との比較も踏まえながら、教訓導出の結果に影響を及ぼした要因を抽出することを目指した。

## 3. 研究の方法

### (1) 政策学習と教訓導出に関する理論研究

政策学習と教訓導出の理論研究に関しては、従来の政策学習に関する研究で見落とされてきた、アクターの構造、学習メカニズム、政策選択へのプロセス、という3つの点を中心に研究を進めた。

第一のアクターの構造に関しては、組織学習に関するエセレージらの研究 (Etheredge and Short 1983) や、認識共同体に関するハーズの代表的研究 (Haas 1992) や、政策決定における専門家の実態に関する研究等も参照しながら、アクターの構成や活動の影響要因について考察した。

第二の学習メカニズムについては、民間企業での技術革新マネジメントに関する研究や技術移転に関する研究も踏まえながら、教訓導出のプロセスについて概観し、教訓導出の契機や学習の様態について考察した。

第三の政策選択へのプロセスに関しては、申請者が行ってきた政策学習に関する研究を再検討した上で、「政策遺産」 (Weir 1992) や「強制的圧力」 (Lodge 2003) といった制度的要因や、アイデアと政策形成に関する研究 (Blyth 2002) と上述の知識経営学の研究をもとに、学習の様態から政策選択への因果メカニズムについて考察した。

### (2) 政策移転の個別事例に関する研究

政策移転の対象である「政策理念」、「組織」、「政策手段」に関して、それぞれ事例を取り上げ、政府資料やヒアリング等をもとに分析を行った。

ここでは、特に、学習主体となる政策担当部局や専門家集団の構造、他政府の政策や制度に関する学習、(学習をもとにした) 政策案の構築、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、どのような教訓導出によって、どのように移転されたかを分析した。

また、英仏等での制度選択の過程についても概観しながら、大きく、学習主体の制度的位置付け、政策形成プロセスの制度、という点から分析を行い、教訓導出に影響を及ぼした要因について考察した。特に、そこでは、特に教訓導出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を行った。

#### 4. 研究成果

##### (1) 政策学習概念に関する再検討

政治的学習、社会的学習、政策志向学習、教訓導出、政府学習といった従来の政策学習の支配的概念に関して、ベネットらの研究をもとに整理した。そして、それを踏まえた上で、政策学習概念の再構築に向けて、大きく、アクターの構造、学習メカニズム、政策選択へのプロセス、という点から90年代以降の研究のサーベイを行った。

まず、アクターの構造に関しては、認識共同体に関する研究やポスト実証主義的政策分析に関する研究等も参照しながら、アクターの範囲、アクター間の相互作用、について知見を得た。

次に、学習メカニズムに関しては、政策決定における専門知に関する研究等も参照しながら、学習の対象(知識の範囲・知識の性質)、学習のプロセス(学習の契機・学習の規則性)について知見を得た。

そして、政策選択へのプロセスに関しては、新制度論に関する研究等も参照しながら、知識のキャリア、制度による制約、政策変化のプロセス、について知見を得た。

##### (2) 言説概念と政策学習概念の結合

政策学習の分析枠組みについて、シュミットやハイエールらの言説及び言説政治の概念を取り込んだ形での分析枠組みの検討を行った。

そこでは、ハイエールが指摘する言説の因果的物語のストーリーラインという機能に注目し、問題構造のフレーミングへの影響について検討した。さらに、シュミットが指摘する言説の観念的側面での認知的機能と規範的機能、政治的相互作用の側面での調整的機能と伝達の機能に注目し、それらを政策学習のプロセスに取り込むことを検討した。

具体的には、まず、言説の認知的機能やストーリーラインによって社会経済状況がある「問題状況」として意味づけられ、それをもとに制度の「問題」として共通の認識が形成されることが確認された。さらに解決案となる新しい政策アイデアが言説で示されることによって、制度の限界が広く認識されることが確認された。また、ある特定の言説

のストーリーラインを基盤にアクターが結びついて形成される言説連合について、支配的アクター連合がそして制度の維持を志向するのに対し、その言説連合が対抗言説を掲げることによって、問題の共通認識の形成が加速されることが確認された。そして、対抗言説連合が掲げる言説の認知的機能によって、「必要性(necessity)」という点から当該アイデアの(問題解決への)正当性が示されることが確認された。さらに言説の伝達的機能によって公衆からの支持の調達が図られるが、そこでは言説の認知的機能による正当性から公衆を納得させ、規範的機能で「適切性(appropriateness)(Schmidt 2002)から当該アイデアの正統性を示し、公衆を説得することが確認された。

##### (3) 政策移転の事例分析：食品安全委員会設置における教訓導出学習

政策移転事例の分析に関しては、消費者庁の政策移転事例と関連して、2003年7月の食品安全委員会設置についてその教訓導出過程を分析した。そこでは、食品安全行政における問題の認識、教訓の参照、教訓をもとにした政策対応、という3つの段階について、どのように教訓導出が行われたかということについて検討した。

そして、食品安全行政が機能しないような制度設計がなされたのかということについて、BSE問題調査検討委員会での、政策アイデアの学習の失敗、制度化の失敗、という2つの「教訓導出の失敗」の存在が確認された。

前者の「政策アイデアの学習の失敗」に関しては、BSE問題調査検討委員会において「リスクの評価」という政策アイデアの理解が不足していたことが確認された。BSE問題調査検討委員会では各国の食品安全行政制度改革をもとに「リスク評価とリスク管理の分離」を最重要視し、新しい行政機関をリスク管理担当の農水省と厚労省から独立した機関として設計した。その結果、わが国ではリスク評価機関がリスク管理機関から過度に分離した組織となった。

後者の「制度化の失敗」に関しては、食品安全委員会をどのように機能させるかということに関して制度的知識が不足していたことが確認された。食品安全委員会を庁組織にするか委員会組織にするか、また委員会組織の場合には行政委員会にするのか審議会にするのかということについては十分な検討が行われず、明確な案を報告書に提示できなかった。その結果、具体的な制度設計は関係閣僚会議において行われ、もっとも権限の小さい審議会として委員会が設計されることとなった。

##### (4) 教訓導出への影響要因に関する考察

教訓導出に影響を及ぼす要因として、ローズによる研究をもとに、プログラムの独自性 (uniqueness)、制度、資源、プログラムの複雑性 (complexity)、変化の規模、相互依存、価値、といった要因を確認した。

そして、事例の分析結果及び英仏等における制度選択との比較から、従来から指摘されていた制度的要因 (政策決定の場、拒否点、政策遺産) については、「政策決定の場」での委員の専門性の問題が確認された。BSE 問題調査検討委員会の委員に科学技術社会論 (STS) 等のリスク評価に関する専門家と、行政学や行政法学等の行政組織に関する専門家が不在であったため、リスク評価を単なる専門家による科学的評価と認識し、食品安全担当機関の制度設計についても不十分な検討となったことが確認された。

また、それとあわせて、「(問題の) フレーミング」によって教訓導出の様態が一定程度規定されることを確認した。具体的には、BSE 問題調査検討委員会での議論の進め方の問題が確認された。同委員会が BSE 問題で混乱していた最中に設置され、議論が行われたこともあり、同問題の解明に時間を取られた。そのため、新しい食品安全行政体制、さらには食品安全担当機関の制度設計に関する議論の時間を十分に確保することが困難であったことが確認された。

#### 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 3 件)

秋吉貴雄、食品安全行政体制の再構築における教訓導出の失敗、法学新報、査読無、121 巻 3・4 号、2014、未定

秋吉貴雄、規制緩和と利益団体政治の変容：タクシー規制緩和における言説政治、年報政治学、査読無、2012- 号、2012、110 - 133

秋吉貴雄、政策学習論の再構築に向けて、熊本大学社会文化研究、査読有、10 号、2012、1-16

[学会発表](計 0 件)

[図書](計 0 件)

[産業財産権]

出願状況 (計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：

種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況 (計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

[その他]  
ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

秋吉 貴雄 (AKIYOSHI, Takao)  
中央大学・法学部・教授  
研究者番号：5 0 3 3 2 8 6 2

##### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

##### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：