

政策変容とアイディアの因果関係に関する研究

秋 吉 貴 雄

はじめに

本研究の目的は、わが国においても近年急速に注目されている「アイディア (idea)」の概念について、アイディアと政策変容の因果関係を既存研究をもとに考察し、分析枠組みを提示することである。

70年代後半から欧米諸国の多様な政策領域で行われた政策変容は¹⁾、政治過程分析の支配的モデルであった多元主義においては想定外の事象であり、権力や利益に代わる新しい分析視角が求められることとなった(Baumgartner and Jones 1991)。特に、米国で70年代後半から行われた規制緩和(deregulation)では、自由主義のアイディアが私的利益の結びつきに打ち勝ったとして注目され、「利益の政治」に対抗する「アイディアの政治 (politics of idea)」の概念が提示された (Derthick and Quirk 1985, Quirk 1988)。

更に、80年代後半から国家論 (Statism) や新制度論 (New Institutionalism) が隆盛化する中で、それらの分析視角を補完するものとして、アイディアが再度脚光を浴びることとなった (Jacobsen 1995, Blyth 1997, Campbell 2002)²⁾。そこでは、経済政策 (Hall 1989)、外交政策 (Goldstein and Keohane 1993) といった個別政策から、民主化 (Berman 1998) までといったように、幅広い政策領域において、アイディアが政策に及ぼす影響が考察された。

しかし、わが国においては、国家論や新制度論という政策決定の構造に注目した研究が、欧米と並行する形で行われてきたのに対して、アイディアに関する研究は立ち遅れることとなった。実際に、分析概念としてのアイディア (イデオロギー) に注目した秋月 (1992) や、国鉄民営化での「アイディアの政治」に着目した大嶽 (1994) といったように、本格的な研究は90年代に入ってからであった。そして、内山 (1998) で石油危機以降の産業政策において扱われると、ようやく、政策決定に影響を及ぼすアイディアが分析視角として定着し、欧米と同様に、地下鉄補助政策 (手塚2000)、航空規制改革 (秋吉2004)、公立病院再編過程 (宗前2005)、地方分権改革 (木元2005) といった幅広い政策領域で研究が行われるようになった。

もっともこのようなアイディアの研究に対しては、伝統的に “hook” として、アイディアは単に利益追求を正当化するものに過ぎないという批判が行われてきた (Jacobsen 1995, Braun and Busch 1999, Walsh 2000)。そして更に問題視されてきたのが、アイディアが「どのように」公共政策に影響を及ぼすかについては不明確であるということであった。hook という批判に対抗して、政策変容でのアイディアの重要性を強く指摘したとしても、アイディアと政策との因果関係、更には政策にどのように影響を及ぼすかという因果メカニズム (causal mechanism) については明確にされていなかった。

た³⁾。アイデア研究においてはこれらの問題については、近年急速に認識はされてきているものの (Blyth 2002)、他の変数との関係とも併せて、モデル化されていないのが現状である。

以上のような問題背景から、本稿ではこのアイデアと政策変容の因果関係について既存の研究をもとに考察していく。

まず、アイデア研究の展開を概観した上で、90年代から指摘されてきた問題点について検討していく。そして、アイデアの分析視角について検討した上で、利益、制度といった従来の分析視角との関連について考察していく。更に、アイデアが政策に影響を及ぼす因果メカニズムについて、その3つの段階を考察した上で、それぞれの段階でのアイデアの役割について考察していく。

1. アイデア研究の展開と批判

1.1. アイデアへの注目

前述のように、アイデアの概念が政策決定の分析視角として注目される契機となったのは、欧米諸国で行われた大規模な政策変容であった⁴⁾。

Baumgartner and Jones (1991) で指摘されているように、政治過程分析において支配的であった多元主義モデルで想定されていたのは、政策の安定性及び「現状からのわずかな変化」であった⁵⁾。そのため、欧米での政策変容は多元主義モデルではいわば「想定外」の事象であり、権力や利益概念によって説明することは困難となった。そして、そのような大規模な政策変容を説明する変数が模索されることとなったが、その政治過程の分析において注目されたのがアイデアの概念であった。

そこでは、特に米国で70年代後半から行われた規制緩和が、政・官・業の私的利益の結びつきを超えるものとして注目されることとなった。ダーシック (Martha Derthick) とカーク (Paul Quirk) は、航空輸送産業、トラック輸送産業、電気通信産業での規制緩和の政治過程の分析の中で、原動力となった規制緩和のアイデアとそのアイデアを推進したカーター大統領や経済学者の役割に注目した。そして、利益の政治に対抗するものとして「アイデアの政治 (politics of idea)」の概念が提示された (Derthick and Quirk 1985, Quirk 1988)。

わが国においても、大嶽 (1995) では、ダーシックらと同様に国鉄民営化の政治過程での民営化というアイデアとその推進者である加藤寛をはじめとする臨時行政調査会第四部会の幹部らの活動に注目した。そして、民営化というアイデアの説得力が、民営化に抵抗する国鉄自身や国鉄族の政治家に打ち勝ったことを指摘し、「アイデアの政治」を提示した⁶⁾。

このように利益概念と対峙させる形でアイデアの概念に注目した「アイデアの政治」とは別の流れとなったのが、アクターの行動を制約する制度に注目する新制度論の隆盛化であり、アイデアはその制度分析を補完する役割を担うこととなった (Jacobsen 1995, Blyth 1997, Campbell 2002)。

国家論からの流れをくむ歴史的新制度論においては、制度は「公式の組織・ルール・手続きから非公式の慣習まで含むもの」 (Hall 1986) とされ、制度の安定性と変化への分析が行われた。そこでは、制度の安定性から変化を説明する上で戦争や不況といった外生的な変数が転換点として用いられてきたが、そこにアイデアを用いることによって制度変化の経路と制度変化の起源について説明を行うことが目的とされたのであった (Blyth 1997)。

Hall (1989, 1993) では、英国での第二次大戦後の経済政策の転換過程について分析が行われ、アイデアを拡張した「政策パラダイム (policy paradigm)」 (Hall 1993) の概念が提示された。そして、

ケインジアン型政策からマネタリスト型政策への政策転換について、このパラダイム転換の過程として分析が行われた。また、Sikkink (1991) では、アルゼンチンとブラジルにおける経済開発の政策過程を分析し、政策の主要アクターが有する問題の認識枠組み（アイデア）が政策選択に影響を与えることを指摘した。

一方、新制度論のもう一つの流れである合理的選択制度論においては、制度とは取引費用を最小化し、情報のフローとモニタリングを増加させ、パレート最適な結果を構築するための構造であるとされ (Blyth 1997)、アイデアは不確実性を減少させる、もしくはナッシュ均衡での多数の均衡点がある状態で（どの均衡点が選択されるかという）焦点 (focal points) になるとされた。

Goldstein and Keohane (1993) においては、後述するように、アイデアを①道義的信念 (principled beliefs)、②世界観 (world view)、③因果的信念 (causal beliefs)、という3つの類型に区分した上で、アイデアが政策決定において果たす役割として、①手引き (road maps)、②焦点 (focal points)、という2つを提示した。そして、Goldstein (1993) では、米国の通商政策の政策過程において、保護主義 (protectionalism) と自由主義 (liberalism) というアイデアがどのように選択され、政策にどのような影響を及ぼしたかという分析が行われた。

このような新制度論でのアイデアの注目をもとに、幅広い政策領域において、アイデアが政策に及ぼす影響が考察されることとなった。例えば、McNamara (1998) では欧州通貨統合過程でのアイデアの役割が分析され、Berman (1998) では民主化過程でのアイデアの役割が分析された。

1.2. アイデアへのリアクション

80年代後半から政策決定過程の新しい分析視角としてアイデアが注目されるようになったものの、それと同時に、アイデアの概念に対しては、大きく、①正当化のための手段、②不明確な因果関係、という2つの批判が展開されることとなった。

第一の正当化手段としての活用とは、アイデアは単に利益追求の正当化のための手段という“hook”に過ぎず、政策決定にはさほど影響しないという指摘である (Jacobsen 1995, Braun and Busch 1999, Walsh 2000)。

前述のように、ダーシクとカークが提示した「アイデアの政治」の概念に関しては、「アイデアの政治が利益の政治に打ち勝つ」(大嶽1994)とされるように、アイデアが私的利益を超えるものとして位置づけられた¹⁾。そして、Hall (1989) を始めとする新制度論の研究においても、制度分析を補完する役割としてアイデアが重要視されることとなった。

しかし、その一方でKrasner (1993) で痛烈に批判しているように、アイデアが何かを生み出すものではなく、アクターが自身の特定の利益を推進するための手段の一つにしか過ぎず、特に正当化するための手段となるとされた。

更に、このhookという批判以上に（政策過程分析の視角として）問題となったのが、第二の不明確な因果関係という批判であり、アイデアと政策決定との因果関係に関しては、必ずしも明確でなかったということである (Yee 1996, Blyth 1997)。

また、他の変数との関係に関しても、歴史的な新制度論におけるアイデアの取り扱いについて「叙述レベルでは説得的であるが、分析は非常に印象論的である」(Blyth 1997, p.236)と批判し、また、合理的選択制度論においてもアイデアがどのように機能しているかということには分析が行われて

いないと批判し、因果関係をはじめとする検討が不十分であることが指摘されてきた (Blyth 1997)。

実際に、その代表的な批判として挙げられるのが、多くのアイデアの中からなぜ特定のアイデアがどのように注目されるかが必ずしも明示されていないということである。アイデア研究の代表的研究である Hall (1989) においても「どのようなアイデアが選択されて、どのようなアイデアが選択されないかは不明確である」と指摘されているように、アイデアに注目した研究においても必ずしも明示されてこなかった (Garret and Weingast 1993)。

更に、選択されたアイデアに関して、政策決定に対してどのような条件、またはどのような経路で影響を及ぼすかということに関しては明確に示されなかった (Yee 1996, Blyth 1997)。

これらの点から、研究者間においてアイデアの重要性は認識される一方で、「アイデアを変数として扱う際の操作化の困難さとともに、観念の世界の住人であると見なされるアイデアが、どのような経路を通じて現実の政治にインパクトを与えるかが見えにくい」(岡本1996, pp.173-174) という指摘のように、アイデアと政策決定との因果メカニズムが不明確であることが認識され、研究者自身がアイデアを政策決定での独立変数として扱ってこなかったのであった。

2. 分析視角としてのアイデア概念の再検討－

2.1. アイディアの構造

このようにアイデアの研究が隆盛化する一方で、その概念及び影響の経路について疑問が提示され、アイデア研究自身においても概念の再整理及び因果関係の検討が行われるようになった。

まず、アイデアの定義に関しては、「研究及び調査によって得られた科学的知識を源泉とする、政策の進むべき方向及び手段に関する信念」(Goldstein 1993, pp.11 - 12) が代表的なものとして挙げられる。また、Jacobsen (1995) で指摘されているように、アイデアに関する研究では、アクター間での「共有された信念 (shared beliefs)」が対象とされ、特定のアクターが保有するアイデアは対象から除外された⁸⁾。

もっとも研究の多様性に示されるように、アイデアのレベルには多様なものがあることが指摘されているが (Weir1992, Goldstein and Keohane1993, Campbell 2002)、大きく、①倫理的価値基準、②問題の認識枠組み、③技術的手段の指針、という3つが挙げられる⁹⁾。

第一の「倫理的価値基準」とは、端的には、アクターが物事の善悪等を判断する価値基準に関する信念である。「道義的信念」(Goldstein and Keohane 1993)、「公共哲学 (public philosophies)」(Weir 1992) とも称されるように、この倫理的価値基準によって、アクターの行動の基本原理が構成される形で、行動が制約されることとなる。また、ここには、規制緩和における市場原理主義といったように (Derthick and Quirk 1985)、政策の基本原理も含まれることとなる。そして、後述するように、他のアイデアに対しても、(特に問題の認識枠組みに関しては) 影響を及ぼすものであるとされる。

第二の「問題の認識枠組み」とは、端的には、アクターが社会及び政策問題をどのように認識するかということに関する信念である (McNamara 1998)。「政策パラダイム」(Hall 1993) の概念に見られるように、政策決定者の「認識パラダイム (cognitive paradigm)」(Campbell 2002) を形成し、政策全体の方向性を規定するものとなる。

第三の「技術的手段の指針」とは、端的には、政策目標を達成するための技術的手段に関する指針のことである。「因果的信念」(Goldstein and Keohane 1993)、「技術的アイデア (technical ideas)」

(Weir 1992) とも称されるように、科学的知識をもとに手段と結果との因果関係を明示するものであり、政策手段の選択に影響を及ぼすものである。

これらの3つのアイデアの類型に関しては、Woods (1995) で指摘されているように、アイデア研究において類型間の関連性が必ずしも明示されなかったという問題がある。もっとも Sabatier (1988) で提示された「信念システム (belief system)」の概念において、①最も深層に位置し、個人のフィロソフィーを形成する規範的・存在論的原理である「規範的コア (normative core)」、②規範的コアを達成するための戦略的政策ポジションである「政策コア (policy core)」、③政策コアを達成するための手段的決定 (instrumental decisions) や情報探索 (information search) である「二次的要素 (secondary aspects)」という階層関係にある3つの要素から構成されるとしている。従って、上記の3つの類型に関しても「倫理的価値基準」をベースに「問題の認識枠組み」が形成され、さらに「技術的手段の指針」が選択されるといった階層関係があるものと考えられる。

このようなアイデアがどのように政策に影響を及ぼすかということに関しては、大きく、①行動目標の明確化、②アクター連合の形成、③制度化、という3つが指摘されてきた。

第一の「行動目標の明確化」とは、「手引き (road maps)」(Goldstein and Keohane 1993) と称されるように、アイデアによって、アクターが目標や目的手段関係に関して明確に把握できるようになることである (Hall 1993, Walsh 2000)。

例えば、ケインジアンアイデアでは失業の削減が重要な政策目標となり、マネタリズムのアイデアではインフレの削減が重要な政策目標になるといったように (Hall 1993, Walsh 2000)、どのようなアイデアが政策決定者の認識枠組みを形成するかということによって政策目標が明確になってくるのである。

第二の「アクター連合の形成」とは、「焦点 (focal points)」(Goldstein and Keohane 1993) と称されるように、アイデアによって、協同的な解決策もしくは連合の中核としての行動が定義されるということである。

また、それと併せて、アイデアによって「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」という「認識コミュニティ」(epistemic community) が形成されることも指摘された (Haas 1992)。そして、その認識コミュニティが、①新しいアイデアや専門知識を波及し、政策決定者等の多くのアクターに影響を与える、②政策決定に影響力のある政治的ポジションにコミュニティのメンバーが就任する、という2つによって政策決定に影響を及ぼすことが指摘されている。

第三の「制度化 (institutionalization)」とは、制度へのアイデアの「埋め込み (embeddedness)」と称されるように、アイデアが制度の根幹を形成して、政策決定に影響を及ぼすということである (Goldstein and Keohane 1993)。

そこでは、制度への埋め込みによって、「保護ベルト (protective belt)」と称される組織的サポートが与えられたアイデアは、危機に直面した際に耐性が強いことが指摘されている (Goldstein 1993, Yee 1996, Skogstad 1998)。

2.2. アイデア・制度・利益の相互関係

このようなアイデアの概念が「どのように」政策決定及び政策変容に影響を与えるかという因果メカニズムの解明が現在研究課題として求められているが (Blyth 2002)、ここで重要になってくるの

が、アイデアを独立した変数として扱うことの問題である。

これまで「アイデアの政治」においてアイデアと利益が対峙するものとしてとらえられたことから、アイデアを独立変数として政策決定との関連を分析することが模索されてきた。しかし、「アイデアはそれ自身では影響力を持つものではなく、特定のアクターを通じて政治に影響を及ぼすものである」(Berman 1998, p.25)ということに示されるように、アイデア単独で政策決定との関連を分析することの問題点が指摘された(Blyth 1997, 2002, Skogstad 1998)。

そのため、アイデアと従来の支配的な分析視角であった利益及び制度との関連性が検討されてきた(Walsh 2000, Blyth 2002, Campbell 2002)。

まず、アイデアと制度との関連については、新制度論の補完的役割を果すものとしてアイデアへの注目が集まったという背景から、積極的に研究が進められてきた。そこでは、大きく、①制度化(institutionalization)、②制度フィルター(institutional filter)、という2つが指摘された。

第一の制度化とは、前章で述べたように、制度へのアイデアの「埋め込み(embeddedness)」という形でアイデアが制度の根幹を形成し、政策決定に影響を及ぼすということである(Goldstein and Keohane 1993, Skogstad 1998)。そして、その埋め込みによって、アイデアが実行されるための組織的サポートが与えられることが指摘された(Goldstein 1993, Yee 1996)。更に、「政策遺産(policy legacies)」(Weir and Skocpol 1985)の概念に示されるように、制度化されたアイデアが次の政策選択においても影響を及ぼすことが指摘された。

第二の制度フィルターとは、制度によって、特定のアイデアやそのアイデアを支持するアクターが政策決定の場で影響を及ぼすことが可能になるかどうか左右されることである(Goldstein 1988, Berman 1998)。また、そこでは「政策決定の〈場〉(policy venue)」(Baumgartner and Jones 1991)がどのような制度状況になっているかということについても重要になってくる。

一方、アイデアと利益の関連については、それぞれが対立する関係にあるものとして扱われてきたため(Woods 1995)、これまで研究が立ち遅れてきたことが指摘されてきた(Campbell 2002, Blyth 2002)。アイデアの初期の研究においてもSikkink(1991)では、アイデアが形成する問題認識の枠組みによって「アクターにとって何が利益になるか」ということが判断されることが指摘されたが、更にアイデアと利益の概念の相互補完性の分析の必要性が認識され、利益がアイデアに基づくものであることが指摘された(Woods 1995)。

そして、近年ではアイデアが利益を定義することが指摘された(McNamara 1998, 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り、前述のようにアイデアが「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ことが指摘された(Blyth 2002)。

3. 政策変容への経路

3.1. 問題の認識枠組み転換への模索

このようなアイデアと制度・利益との関連に加えて、更に、「どのように政策変容が起き、どのような政策内容が形成されたか」という「過程」に関する分析視角が、政策変容へのアイデアの影響を考察する上では重要になってくる。

政策変容の第一段階では、まず既存の問題認識枠組みの限界が認識され、新しい認識枠組みへの転

換が模索されることとなる。

問題の認識枠組みは一旦形成・定着すると、(その枠組みをもとに個別政策及び政策手段が形成されることから)、変化のコストが多であることから、当該枠組みを有する中核的アクター間においては枠組みの安定性が志向されることとなる。そのため、政策問題の発生及びその解決の困難性から、当該枠組みの限界が認識されることが重要になってくる。

「不合理の集積」と称されるように (Oliver and Pemberton 2004)、大きく、①政策自体の自己崩壊等の内的要因、②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つによって既存の認識枠組みの問題が認知されることとなる (Hood 1994, Walsh 2000)。

もっとも問題の認識枠組みの「耐久性 (durability)」(Skogstad 1998) という安定性志向から、Hall (1993) で指摘されているように、(認識枠組みがいきなり転換するわけではなく) 既存の政策手段の設定もしくは政策手段の変化が行われることとなる。そして、それによって問題状況が改善されない場合、認識枠組みの転換が行われることとなる。

この認識枠組みの転換への動きを加速させるのが「外生的ショック (exogenous shock)」の存在である (Greener 2001, Oliver and Pemberton 2004)。

前述のように、認識枠組みは、それを形成、定着させ、更に当該認識枠組みによって利益を得ているアクターによって支えられているため、認識枠組みの限界が認識された段階においても転換への動きが生じない可能性が否めない¹⁰⁾。そのため、認識枠組みの転換にとっては、認識枠組みの外部からの「外生的ショック」が契機となることが指摘されている (Greener 2001, Oliver and Pemberton 2004)。

その代表的なものとしては、政治的事件が挙げられているが (Kingdon 1984, Sabatier 1988)、更にそれに加えて、①他の政策サブシステムでの政策決定及び効果 (Sabatier 1988)、②強制的圧力 (coercive pressure) (Lodge 2003)、等が指摘される。

前者に関しては、同様な問題を抱える他の政策領域で似かよった政策変容が起きることによって、当該認識枠組みの問題も注目されることとなり、更にその政策変容が正の効果をもたらした場合、当該認識枠組みの転換に向けた圧力が強まるのである。一方、後者に関しては、当該政策の上位に位置する政策や、大統領・首相直轄といった上位改革機関から改革に向けた「強制的圧力」がかけられることによって、当該認識枠組みに対していわゆる「外圧」という形で、認識枠組み転換への圧力となるのである。

そして、これらの認識枠組みの問題要因及び外生的ショックを契機に、認識枠組みの転換が行われるが、その主体に関しては、ホールの社会的学習及びサバティアの政策志向学習で指摘されているのが、認識枠組みを支配しているアクターに対抗するアクターである。

認識枠組みの限界が露呈することによって、認識枠組みを支配しているアクターの権威が崩壊することとなり、政策企業家と称される、既存の認識枠組みに置き換わる新しいパラダイムを形成するアイデアを持ったアクターが台頭してくることが指摘されている (Hall 1993, Oliver and Pemberton 2004)。そして、それは自然発生的にはなく、サバティアの政策志向学習で指摘されているように、認識枠組みの転換を志向する唱道連携グループが、政治的支持の獲得のために十分な資源の探索を行った上で、既存のパラダイムの問題点を指摘し、新しいアイデアのもとで認識枠組みの転換を行うことが指摘されている (Jenkins-Smith and Sabatier 1993)。

また、その前提条件として「政策決定の〈場〉」が、既存の認識枠組みに対抗するアクターもしくは唱道連携グループの参加が可能な構造であるか、もしくは認識枠組みの転換に向けて「政策決定の〈場〉」のシフトが行われているかということが、重要になってくるのである (Baumgartner and Jones 1991)。

3.2. 技術的手段の指針の構築

政策変容の第二段階では、新しい認識枠組みのもとで個別具体政策の中核となる技術的手段の指針が形成されることとなる。

もっとも、ここで留意しなければならないのが、問題の認識枠組みと、技術的手段の指針との区分である¹¹⁾。Hall (1993) では、認識枠組みに技術的手段の指針が含まれるものとし、政策手段の設定及び政策手段の変更が成功しなかった場合に、認識枠組みの転換として政策変容が行われるとされる。しかし、実際にはその認識枠組みで規定された方向性をもとに、具体的にどのような政策を行うのかということの規定する技術的手段の指針¹²⁾を構築するのであり、更に、その技術的手段の指針をもとに政策変容の第三段階として具体的な制度設計を行う段階が存在するのである。

“marketplace” (Hall 1993, Oliver and Pemberton 2004) という表現に見られるように、認識枠組みの限界の認識から認識枠組みの転換への動きが見られる中で、ホールの社会的学習では多様なアクターによって構成されるイシューネットワーク間において、サバティアの政策志向学習では唱道連携グループ間において、自身のネットワークもしくはグループの利害及び信念に見合う形で、新しい技術的手段の指針が模索されることとなる¹³⁾。

更に、「認識コミュニティ」(Haas 1992) という専門家集団の存在は、技術的手段の指針を探索し、提示するという重要な役割を果たすことが指摘されている。このような専門家集団は (理論研究という形で) 自ら技術的手段の指針を形成し、もしくは他国で採用された技術的手段の指針について学習して、認識コミュニティ内でアイデアを醸成・共有することが指摘されている。

このような社会的アクターを広く含んだネットワークもしくはグループによって行われる技術的手段の指針の模索とは別に、技術的手段の指針の構築の段階においては政策担当部局である行政政府の活動が重要になってくる¹⁴⁾。それと同時に、当該政策案の立案を行う政策担当部局も主体的な役割を果たすこととなり、「教訓導出 (lesson drawing)」と称されるように、「他地域で採用された政策及びその結果」が参照されることが指摘されている (Rose 1993)。そして、社会的学習や政策志向学習で指摘されているように、政策分析をはじめとする様々な情報源によって技術的手段の指針が形成されていくが、特に政策担当部局が技術的手段の指針を探索するための自発的な学習として知られているのが、Rose (1991, 1993) で提示された教訓導出 (lesson drawing) の概念である。

政策担当部局は特定の政策問題への対応が必要になった際に、様々な情報源から技術的手段の指針を構築していくが、その際に特に参考にされるのが、同様な政策問題に直面した他国において開発・実施された政策である。そこでは当該政策の内容と併せそれがどのような成果を社会にもたらしたかということが考察され、自国の国内状況に照らし合わせ、技術的手段の指針を構築していくのである。

前述の“marketplace”という表現に見られるように、また技術的手段の指針の探索を行う3つのアクターが存在しているように、様々な技術的手段の指針が探索される中で、具体的な政策を形成していく技術的手段の指針が採択されることになる。

Hood (1994) でも指摘されているように、技術的手段の指針として選択される上では、アイデア自身の「説得力」が重要になってくる。すなわち、依拠する理論が正確なものであるか、またその理論が既存の支配的な理論に打ち勝つものであるかということがアイデアには求められるものであり、そのアイデアが「手引き (roadmap)」(Goldstein 1993) として、技術的手段の指針として選択されるのである。

そして、それ以上に重要になってくるのは、Hood (1994) でも指摘されているように、また Berman (1998) らが指摘するように、その技術的手段の指針を推進するアクターの存在である。アイデアが政治活動に影響を及ぼすためには、そのアイデアを促進し、サポートするための連合 (coalition) を形成するアクターが必要になってくるのである。

前項の技術的手段の指針の探索を行う第一のアクターである、社会的アクターを広く含んだネットワークもしくはグループにおいては、政策企業家の存在が重要になる。政策企業家は、自身の信念を政策に実現することを目的としているため、そのような技術的手段の指針が探索されることによって、それが技術的手段の指針として採択されることを志向するのである。政策企業家としては大統領や有力議員等が想定されているように (Kingdon 1984)、その技術的手段の指針が採択されるように「政策決定の〈場〉」において自らアイデアの波及に務めることと、それと併せて、そのアイデアを支持するアクターの拡大及びグループの形成につとめることとなるのである。

また、技術的手段の指針の探索を行う第二のアクターである認識コミュニティは、同様にコミュニティを形成する信念が政策に実現されるのを目的としているため、そのような技術的手段の指針を開発もしくは探索することによって、それが技術的手段の指針を採択されることを志向するのである。認識コミュニティは専門家集団であるため、後述するように、「政策決定の〈場〉」という制度によって、政策決定への関与が規定されることになる。そのため、政策決定への関与を図ると同時に、それが制度によって左右されることから、技術的手段の指針の波及につとめることとなるのである。

そして、技術的手段の指針の採択に関しては、技術的手段の指針の模索と同様に、当該政策領域について責任を有する政策担当部局が大きな役割を果たすことになる。政策担当部局に対しては、社会的なネットワークやグループ、更には認識コミュニティから、特定の技術的手段の指針の採択に関して、様々な働きかけが行われることになるが、それと併せて、前述のように、政策担当部局によって行われる教訓導出という政策学習の結果が大きな影響を及ぼすことになる¹⁵⁾。

そして、技術的手段の指針の構築という段階で留意しなければならないのは、ここまで指摘してきたアクター間の関係に関しては、制度が大きく影響を及ぼすということであり、アクターの行動への影響と技術的手段の指針への影響という点から、具体的に、①「政策決定の〈場〉」、②政策遺産 (policy legacies)、という2つが指摘される。

前者に関しては、本論文でも既に指摘をしているように、どのような「政策決定の〈場〉」であるかということによって、参加するアクター及びそこでのアクターの行動に大きな影響が及ぼされるということである。例えば、認識コミュニティが存在しているということは、技術的手段の指針を開発・探索していく上で非常に重要であるが、政策担当部局に影響を及ぼすことができるということに関しては、まさに認識コミュニティが政策決定に関与することができるという「政策決定の〈場〉」が存在しているかによるものである。同様に、特定の技術的手段の指針を唱道する政策企業家に関しても、その政策決定への関与が可能になるかどうかということは「政策決定の〈場〉」が影響を及ぼ

すものであり、同時に前項で検討したように、政策企業家自身が「政策決定の〈場〉」をシフトする要因にもなるのである。

後者に関しては、Weir and Skocpol (1985) で指摘されているように、「過去からの政策の影響」という「政策遺産」が大きな影響を及ぼすことになる。認識枠組み及び政策は一度形成されると、アクターの利益を大きく規定するものとなり、その利益構造もいわば政策遺産という形で残ることになる。従って、政策遺産は、後述の技術的手段の指針の制度化の段階においても大きく影響を及ぼしてくるが、技術的手段の指針の採択においても、同様に、政策遺産からの影響ということが考慮されることになってくるのである。特に政策担当部局においては、多様なアクターからの働きかけが行われるため、政策遺産の影響を考慮することとなり、新しい技術的手段の指針及び他国から探索された技術的手段の指針を採択する際に、過去の政策及び制度の流れとして形成されるのである。

3.3. 個別制度の設計

政策変容の第三段階においては、新しい認識枠組み及び技術的手段の指針のもとで個別政策の内容を決定していく上で、直接的あるいは間接的に影響のあるアクターの利害の調整が行われる。認識枠組みから技術的手段の指針、個別政策と具体化されていく過程で、当該政策に関連するアクターの利害に直接影響することとなる。そのため、まず、技術的手段の指針に政治的実行可能性のあることが求められる (Robertson 1991, Walsh 2000)。

サバティアが政策志向学習と称したように、個々のアクター（及び同じ政策を志向するアクター間の連合）は、他のアクター（及びその連合）の動向を踏まえた上で自身の信念が政策に反映されるように活動を行うのである。そして、サバティアが政策ブローカー (policy broker) と称する調整役のアクターの存在が重要になり、上位の政治家等が想定されているが、わが国では担当部局の官僚もその役割を果たすことが想定される。調整役となる官僚は、各アクターの動向をもとに新しい政策を実現するための政策志向学習を行い、具体的な政策案を形成するのである。

そして、技術的手段の指針の構築の段階と同様に、技術的手段の指針の段階においても同様に、制度が大きく影響を及ぼすということであり、アクターの行動への影響と技術的手段の指針への影響という点から、具体的に、①「政策決定の〈場〉」、②政策遺産 (policy legacies)、という2つが指摘される。

前者に関しては、アクター間の利益調整がどのように行われるかということが規定され、特に、その利益表出のあり方が大きく影響されることとなるのである。また、サバティアの政策ブローカーの定義にも見られるように、「どのアクターが政策ブローカーとなるか」ということに関しては、同様に「政策決定の〈場〉」が大きく影響することとなるのである¹⁶⁾。

また、一方後者に関しては、技術的手段の指針の制度化の段階においては、前述のように従来の政策が政策遺産として存在しており、それによってアクター間の利益関係が規定されていることから、採用される具体的制度の内容に大きな影響を及ぼすこととなるのである。そして、その際には「制度の相互補完性」と称されるように、制度間の関係が規定されていることから、特定の制度を変化させることは同時に他の制度の内容にも影響を及ぼすこととなるのである。

4. まとめ

「権力から知識へ？」(Radaelli 1995) という言葉に示されるように、80年代後半から政策過程分析において知識によってもたらされるアイデアが果たす役割が注目されてきた。そして、“ideational turn”(Jacobsen 1995, Blyth 1997) と称されるように、アイデアに基づいた分析が定着化した。

しかし、初期のアイデアに関する研究が「アイデアの政治」として、従来の「利益の政治」と対抗するものとして位置づけたため、伝統的な“hook”という批判に加え、利益を始めとする他の政治分析概念との関連が不明確であった。

また、新制度論分析においてアイデア研究は隆盛化したものの、アイデアの役割はあくまで制度分析で説明ができない要因の補完的説明にとどまったことから、“ad hoc solution”(Blyth 1997, p.231) と指摘されているように、アイデアと政策変容の因果関係及び因果メカニズムは不明確であった。

本研究では、アイデアの概念に関して、その多様性及び政策への影響を概観した上で、アイデアと制度、アイデアと利益の関係について考察した。そして、それを踏まえた上で、政策変容過程を構成する、①問題の認識枠組み転換への模索、②技術的手段の指針の構築、③個別制度の設計、という3つの段階において、アイデアが制度・利益という変数との相互関連の中で、政策変容及び政策変容の内容に影響を及ぼすことが示された。

本研究では、紙幅の関係から、この政策変容の理論モデルのみを提示しており、その外的内的妥当性の検討の作業に関しては、行われていないことは否めない。また、モデル自体に関しても、本研究においては、①倫理的価値基準、②問題の認識枠組み、③技術的手段の指針、という3つのアイデアがそれぞれ前述の政策変容の3つの段階において影響を及ぼすかということに関しては、必ずしも明確ではないことは否めない。

今後は、多様な政策領域及び国家間での比較研究という観点から事例分析を積み重ねる中で、アイデア概念をもとにした分析フレームを構築ならびに精緻化していくことが求められる。

* 本研究は科学研究費補助金若手研究 B「わが国の行政組織における政策学習の様態に関する研究」(研究代表者：秋吉貴雄、研究課題番号：16730076) による研究成果の一部である。

注

- 1) 経済政策の個別政策領域での政策変容の構造については、Hood (1994) を参照されたい。
- 2) 更にアイデアをめぐる研究としては、政策学習 (policy learning) として、特定のアイデアや過去の政策による結果がどのように政策に反映されたかという「過程」に注目する研究がある。この政策学習の概念に関しては、Benett and Howlett(1992)、秋吉 (2002)、平松 (2002) を参照されたい。
- 3) わが国では、秋月 (1992) がこの問題について、比較的初期の段階から指摘している唯一の研究である。もっとも、そこでは (アイデアを重回帰分析の変数としての妥当性に検討しているように) 独立変数としての取り扱いの問題の考察にとどまっており、因果メカニズムまでは考察されていないことは否めない。
- 4) 経済政策の個別政策領域での政策変容の構造については、Hood (1994) を参照されたい。
- 5) その背景には、多元主義モデルにおいては、民主主義システムで (鉄の三角形等に代表されるような) 特定の利益を反映する政策が形成・維持されることが「パズル」とされ、その解明に主眼が置か

- れていたことがある。
- 6) わが国でのアイデアを基にした研究ではこの大嶽（1994）のようにアイデアをクローズアップしたものが大半であるが、内山（1998）においては、同様にアイデアの重要性を指摘した上で、アイデアと制度と利益の相互の関連からの政治的帰結について検討している。
 - 7) このアイデアの政治の概念に関して、規制緩和の要因としてアイデアをクローズアップすることについては、Hammond(1988)において規制緩和は技術的要因によるものであるという批判が行われている。
 - 8) 政治的リーダーのアイデアに注目する研究もあるが(Jacobsen1995, fn.12)、本稿では紙幅の関係で割愛する。
 - 9) Campbell（2002）においては、以下の3つの類型に加えて、①社会文化（world culture）、②政策フレーム（frame）、という2つの類型を加えている。
 - 10) このような変化への抵抗については、「(制度の) 粘着性」（戸矢2003, p.65）と称されている。
 - 11) 社会的学習の概念への批判としては、例えばGreener（2001）を参照されたい。
 - 12) 例えば、規制政策においては、①競争制限型政策パラダイム、②競争促進型政策パラダイム、という2つがあり（内山1998）、規制改革という政策変容は競争促進型政策パラダイムに転換することである。しかし、更に、自由競争を行うのか、もしくは（競争政策に転換はするものの）行政府に裁量を残したまま競争導入を行うのか、といったように競争促進の方策を検討する段階が存在している。
 - 13) 反対に第一段階と第二段階の政策変容では「国家の自律性」が強調されている
 - 14) 政治システムによって政治家と官僚との間の権力関係が規定されることになるが、例え政治家が優れた構造にあったとしても、政策担当部局は当該政策案の立案を行うこととなるため、その骨格をなす技術的手段の指針の構築に関しては主体的な役割を果たすこととなる。
 - 15) 教訓導出の結果、どのような政策対応が行われるかということに関しては、Rose（1991, 1993）で、①模倣（copying）、②政策競争（emulation）、③合成（hybridization）、④統合（synthesis）、⑤刺激（inspiration）、という5つが挙げられている。
 - 16) このことは、同時に「政策決定の〈場〉」をシフトする試みにつながってくるものである。

参考文献

- Adler, E. (1987) *The Power of Ideology*, University of California Press
- 秋月謙吾（1992）「利益・制度・イデオロギー」『法学論叢』131巻2号, pp.1-30
- 秋吉貴雄（2000）「政策変容における政策分析と議論－政策志向学習の概念と実際－」『日本公共政策学会年報：公共政策2000』, pp.1-13
- 秋吉貴雄（2004）「政策移転の政治過程－アイデアの受容と変容－」『公共政策研究』4号, pp.59-70
- 秋吉貴雄（2005）「政策変容の政治過程－日米航空輸送産業における規制改革－」一橋大学大学院商学研究科博士論文
- Baumgartner, F. and Jones, B. (1991) "Agenda dynamics and policy subsystems", *Journal of Politics*, 53, pp.1044-1074
- Berman, S. (1998) *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*, Harvard University Press
- Blyth, M. (1997) "Any more bright ideas?". *Comparative Politics*, 29, pp.229-250
- Blyth, M. (2002) *Great Transformations*, Cambridge University Press
- Braun, D. and Busch, A. (1999) *Public Policy and Political Ideas*, Edward Elger

- Campbell, J.L. (2002) "Ideas, politics and public policy", *Annual Review of Sociology* 28, pp.21-38
- Derthick, M. and Quirk, J.P. (1985) *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution
- Goldstein, J. (1988) "Ideas, Interests, and American Trade Policy", *International Organization*, 42, pp.179-217
- Goldstein, J. (1989) "The impact of ideas on trade policy: the origins of U.S. agricultural and manufacturing policies", *International Organization*, 43, pp.31-71
- Goldstein, J. (1993) *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press
- Goldstein, J. and Keohane, R. O. (ed) (1993) *Ideas and Foreign Policy: Belief, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press
- Greener, I. (2001) "Social learning and macroeconomic policy in Britain", *Journal of Public Policy*, 21, pp.133-152
- Haas, P. M. (1992) "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46, pp.1-35
- Hall, P.A. (1986) *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press
- Hall, P.A. (1989) *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press
- Hall, P.A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, 23, pp.275-296
- Hall, P.A. (1997) "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in Comparative Political Economy of Industrialized Nations" in Mark Irving Lichbach, M. I. and Zuckerman, A. S. (ed) *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge University Press, pp.174-207
- Hanunond, T. and Knott, J. (1988) "The deregulatory snowball: Explaining deregulation in the financial industry", *Journal of Politics*, 50, pp.3-30
- Hecló, H. (1974) *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press
- 平松英哉 (2002) 「政策フィードバック過程の研究－英米における「政策学習」研究の整理を中心として－」『同志社法学』54巻2号, pp.40-70
- Hood, C. (1994) *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press
- Inmergut, E. M. (1998) "The theoretical core of the new institutionalism" *Politics & Society*, 26, pp.5-34
- Jacobsen, J. K. (1995) "Much ado about ideas – The cognitive factor in economic policy", *World Politics*, 47, pp.283-310
- 加藤淳子 (1995) 「政策知識と政官関係」『年報政治学：現代日本政官関係の形成過程』, pp.107-134
- 木寺元 (2005) 「地方制度改革と専門家の参加」『日本政治研究』2巻2号, pp.61-105
- Krasner, S. (1993) "Westphalia and All That", in Goldstein, J. and Keohane, R. O. (ed) (1993), pp.235-264
- Levy, J.S. (1994) "Learning and foreign policy: Sweeping a conceptual minefield", *International Organization*, 48, pp.279-312
- Lodge, M. (2003) "Institutional choice and policy transfer: Reforming British and German railway regulation", *Governance*, vol.16, pp.159-178
- Mansbridge, J. J. (1994) "Politics as persuasion", in Dodd, L.C., and Jilison, C.. *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Westview, pp.298-310
- May, P. (1992) "Policy learning and failure", *Journal of Public Policy* 12, pp.331-354
- McNamara, K.R. (1999) *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Cornell University Press

- 岡本哲和 (1996) 「政策の「転換」あるいは「終結」?」『レヴァイアサン』臨時増刊号 (1996年冬), pp.171-179
- Oliver, M.J. and Pemberton, H. (2004) "Learning and change in 20th-century British economic policy", *Governance*, 17, pp.415-441
- 大嶽秀夫 (1994) 「自由主義的改革の時代—1980年代前期の日本政治—」中央公論社
- Quirk, P. J. (1988) "In defense of the politics of ideas", *Journal of Politics*, 50, pp.31-41
- Radaelli, R. (1995) "The role of knowledge in the policy process", *Journal of European Public Policy*, 2, pp.159-183
- Reich, R.(ed.) (1990) *The Power of Public Ideas*, Harvard University Press
- Reiter, D. (1996) *Crucible of Beliefs: Learning, Alliances, and World Wars*, Cornell University Press
- Risse-Kappen, T.(1994) "Ideas do not float freely: Transnational coalitions, domestic structures, and the end of cold war", *International Organization*, 48, pp.185-214
- Robertson, D.B. (1991) "Political conflict and lesson-drawing", *Journal of Public Policy*, 11, pp.55-78
- Rose, R. (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham House
- Sabatier, P.(1988) "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, 21, pp.129-168
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H (1993) *Policy Change and Learning*, Westview
- Sikkink, K.(1991) *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press
- Skogstad, G. (1998) "Ideas, paradigms and institutions: Agricultural exceptionalism in the European Union and the United States". *Governance*, 11, pp.463-490
- 宗前清貞 (2005) 「公立病院再編とアイデアの政治」『都市問題研究』第57巻第8号, pp.82-96
- Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. (eds.) (1992) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press
- 手塚洋輔 (2002) 「政策変化とアイデアの共有—地下鉄補助事業における省庁間紛争と政党—」『法学 (東北大学)』66巻6号, pp.684-725
- 戸矢哲朗 (2003) 「金融ビックバンの政治経済学—金融と公共政策策定における制度変化—」東洋経済新報社
- 内山融 (1998) 「現代日本の国家と市場」東京大学出版会
- ヴォーゲル, スティーブ (1997) 「規制大国日本のジレンマ」東洋経済新報社
- Walsh, J.I. (2000) "When do ideas matter?: Explaining the successes and failure of Thatcherite ideas". *Comparative Political Studies*, 33, pp.483-516
- Weir, M (1992) "Ideas and the politics of bounded innovation" in Steinmo, Thelen, and Longstreth, pp.188-216
- Weir, M and Skocpol, T (1985) "State structure and the possibilities for Keynesian responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States" in Evans, Rueschemeyer, and Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, pp.107-168
- Weingast, B.R.(1995) "A rational choice perspective on the role of ideas". *Politics & Society*, 23, pp.449-464
- Woods, N. (1995) "Economic ideas and international relations: Beyond rational neglect", *International Studies Quarterly*, 39, pp.161-80
- Yee, A. S.(1996) "The causal effects of ideas on policies", *International Organization*, 50, pp.69-108

Study on the causal relation between ideas and policy change

AKIYOSHI Takao

This study considered the causal relation between ideas and policy change, especially examined the causal mechanism. Since 70's, intensive policy changes have occurred in U.S. and Europe in several policy fields, the necessity of methodological change of public policy analysis was pointed out. In that process, the ideational factors were noticed, and many public policy analyses were done in the viewpoints of "ideas". But some criticized that ideas were only "hook" and ideational analyses were impressionistic.

In this study, the notion of ideas was reconsidered and the relation between ideas and other political factors was examined. Moreover, in the viewpoints of ideas, this study showed the analytical framework of policy change process which stages are: 1) searching for new cognitive frameworks. 2) building the causal ideas, and 3) building the individual institutions