

# 政策移転の分析枠組みの構築に向けて

秋 吉 貴 雄

## はじめに

90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、急速に学問的関心が集まってきた。

そこでは、多くの事例研究をもとに、「政策収斂」(policy convergence)、「政策波及」(policy diffusion)、「政策バンドワゴン」(policy bandwagoning)、「教訓導出」(lesson-drawing)といった多様な概念が提示された。そして、ドロウイツ (David Dolowitz) とマーシュ (David Marsh) によって「政策、行政の調整、制度に関する知識が、ある時期またはある地域、もしくは双方において、政策、行政の調整、制度の形成に活用される」という「政策移転」(policy transfer) の概念が提示され<sup>1)</sup>、前述の諸概念との整理及び構造化が図られた。

わが国においても、地方自治研究においては、伊藤修一郎が環境条例等の制定過程における自治体間の政策参照に注目し、政策波及の構造の分析を行った<sup>2)</sup>。また、いわゆるわが国での新自由主義的改革の進展に関して、この政策移転の観点からの分析が行われてきた<sup>3)</sup>。

このように、「政策移転」という現象への関心が高まる中で、政策移転研究のレビューの中で同概念の曖昧さという問題点が指摘されてきた<sup>4)</sup>。そして、それ以上に問題として指摘されるのが、政策移転の過程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であり、特にアクター行動の制約として注目されてきた「制度」の概念が不明確になっている。

このような問題状況から、本稿の目的は、政策移転の分析枠組みの構築に向けて、政策移転と制度の関係について考察することである。まず、政策移転の概念について簡単なレビューを行う。具体的には、上述の「政策収斂」や「教訓導出」等の概念について概観し、ドロウイツらの研究をもとに政策移転の概念について考察し、更にレビュー研究等を手がかりに政策移転の概念の問題点について考察する。そして、この政策移転の分析枠組みとして、政策移転と制度的要因との関係について考察する。具体的には、政策移転の過程を概観した上で、大きく、①「政策決定の<場>」、②強制的圧力、③政策遺産、④制度的拒否点、という4つの制度的要因について考察し、政策移転との因果メカニズムについて考察する。最後に、今後の課題として、政策移転の分析枠組みを構築していく上で考慮すべき点について言及する。

## 1. 政策移転研究の展開と批判

### 1.1 政策移転への注目

70年代後半から政治学において隆盛化した国家論や政策ネットワーク論では、各国の政策の違いが注目され、その差異を説明する視角として、国家機構や国家と社会を結ぶ政策ネットワークの存在が注目された。しかし、市場のグローバリゼーション化やEU(欧州連合)に代表される地域政治経済体制の成立によって、国家間の政策の差異が解消され、同様な政策が採択されるようになると、研究者の学術的関心は大きく変化することとなった。

まず、比較政治学で注目されたのが、そのように「異なる国家において、同一の政策が採用される」という現象であった。ベネット (Colin J. Bennett) は、産業化社会としての各国の均一的な発展や地域統合の流れから、その下位要素としての公共政策の同一化である「政策収斂」という現象に注目した<sup>5)</sup>。そして、ベネットは、政策収斂の要素として、①政策目標 (policy goals) ②政策内容 (policy content)、③政策手段 (policy instruments)、④政策結果 (policy outcomes)、⑤政策スタイル (policy style)、という5つを提示した。更に、その政策収斂のパターンとして、①他国の政策問題への取り組みを参照することによって同一の政策が採用されるとする「政策競争 (emulation) を通じての収斂」、②国家等の枠組みを超えてアイデアや専門知識を共有するアクターによって同一の政策が採用されるとする「エリートネットワークと政策共同体を通じての収斂」、③国際レジームによって各国間で特定の政策問題への対策として同一の政策が採用されるとする「ハーモナイゼーションを通じての収斂」、④ハーモナイゼーションにおいて外部のアクターの強制力によって同一の政策が採用されるとする「浸透 (penetration) を通じての収斂」、という4つが示された。

このベネットの政策収斂の概念と合わせて、マヨーネ (Giandomenico Majone) は、公的規制の領域での政策革新 (policy innovation) に注目し、競争政策の領域において米国規制政策がモデルになったように、特定のアイデアが波及するという「政策波及」の概念を提示した<sup>6)</sup>。

そして、同時に注目されたのが、その「同一の政策が異なる国家・政府間で採用される」というプロセスであった。ローズ (Richard Rose) は、政策担当部局の活動に注目し、「同様な政策問題に直面した他国での政策及びその社会的帰結について考察する」という「教訓導出」の概念を提示した<sup>7)</sup>。

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、様々な情報源から政策アイデアを構築していくが、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あわせ、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、政策アイデアを構築していくのである。

そして、ローズは、この教訓導出の結果、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、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つを提示した<sup>8)</sup>。

### 1.2 政策移転の構造

ドロウィッツとマーシュは、前項で概観してきた諸研究をもとに政策移転の概念を提示し、それは政策波及から政策学習まで幅広い領域をカバーするものとなった<sup>9)</sup>。更に、ドロウィッツは、政策移転の概念について、①政策移転の契機、②政策移転のアクター、③政策移転の対象、④教訓の源泉、⑤政策移転の程度、⑥政策移転の制約、⑦政策移転の示威、⑧政策移転の成否、という8つの要素が

ら詳細に検討した<sup>10)</sup>。

第一の「政策移転の契機」とは、政策移転がなぜ行われるかということであり、ドロウイツは、政策移転を大きく、①自発的移転 (purely voluntary transfer)、②強制的移転 (purely coercive transfer)、という2つに区分し、政策移転はそれらを両極としたスペクトラム上に位置づけられるとした<sup>11)</sup>。

「自発的移転」とは、政策問題に直面した政策決定者が、合理的もしくは意識的に、他国や他の自治体で行われている政策やプログラムを導入することであるとされ、ドロウイツは「教訓導出」と称している。一方、「強制的移転」とは、他の政治機構や政治システムによって、特定の政策やプログラムを導入することを強いられることであるとされる。ドロウイツが「混合」(mixture)という領域を設定しているように、完全に (purely) 自発的もしくは強制的な移転は稀であり、ハーモナイゼーションやEU指令に基づく義務的移転等は、その中間に位置づけられるものとされる。

第二の「政策移転のアクター」とは、(政策移転には政策決定過程の全てのアクターが関与する可能性がある中で) 政策移転に関与する主要なアクターということであり、ドロウイツは相互に排他的ではない(一人のアクターが複数の役割を果たすことがある)とした上で、①政治家 (elected officials)、②官僚・公務員、③圧力団体、④政党、⑤政策企業家 (policy entrepreneurs)・専門家、⑥コンサルタント・シンクタンク、⑦多国籍企業 (transnational corporations)、⑧超国家的組織 (supranational institutions)、という8つを挙げている<sup>12)</sup>。

また、ドロウイツは、これらのアクター間のネットワークの重要性を指摘した。いわゆる「政策ネットワーク」(policy networks)として広く知られるように、特に社会的アクターに関しては国家とのつながりの度合いによって、当該アクターの政策形成への関与が左右されるが、政策移転においても同様にこの政策ネットワークが影響を及ぼすことが指摘されている。更に、ドロウイツは、サバティア (Paul A. Sabatier) が提示した「唱道連合」(advocacy coalition) の概念や<sup>13)</sup>、ハーズ (Peter Haas) が提示した「認識コミュニティ」(epistemic community) の概念<sup>14)</sup>をもとに、「唱道連合」や「認識コミュニティ」といったアクター間のネットワークが、政策やそのアイデアが共有・波及されるといったように、政策移転で重要な役割を果たすことを指摘した<sup>15)</sup>。

第三の「政策移転の対象」とは、政策移転において導入の対象となるものであり、ドロウイツは、具体的に、①政策目標・政策内容・政策手段、②プログラム、③制度、④イデオロギー、⑤アイデア・姿勢 (attitude)、⑥失敗教訓 (negative lesson)、という6つを指摘した<sup>16)</sup>。

第四の「教訓の源泉」とは、政策移転において政策決定者が教訓を探索する単位のことであり、ドロウイツは、政策決定者が注目するものとして、具体的に、①国際レベル、②国家レベル、③地方レベル、という3つのガバナンスのレベルを指摘した<sup>17)</sup>。

ドロウイツらの政策移転では国家間の政策移転が念頭におかれているが、ドロウイツは、国際レベルに関しては、前述の強制的移転や義務的移転において国際機関が政策移転を要求することと併せて、情報の供給源となる形で政策移転プロセスを促進する (facilitate) ことを指摘している。また、同時に、ドロウイツは地方における取り組みが国家の政策として移転されることも指摘している<sup>18)</sup>。

第五の「政策移転の程度」とは、(政策移転のための学習等の活動によって) 他国の政策がどの程度移転されるかということであり、ドロウイツは、単に政策が「移転する」「移転しない」ということでなく、①模倣 (copying)、②政策競争 (emulation)、③混合 (mixtures)、④刺激

(inspiration)、という移転の程度があることを指摘した<sup>19)</sup>。

具体的には、「模倣」とは、特定の政策をそのまま移転することであるのに対し、「政策競争」とは、特定の政策のアイデアは採用するものの、政策の内容等は移転しないことであるとされる。また、「混合」とは、政策を構成していく上で、政策手段に関してはある国から、制度に関しては他の国からといったように、様々な国の政策を組み合わせていきながら、一つの政策を形成することであるとされ、「刺激」とは、他国での政策を刺激として新しい政策を形成することとされる。

第六の「政策移転の制約」とは、政策移転の促進もしくは制限する要因のことであり、ドロウィッツは、①政策の複雑性 (policy complexity)、②相互作用効果 (interactive effects)、③制度的制約 (institutional constraints)、④構造的制約 (structural constraints)、⑤実行可能性制約 (feasibility constraints)、⑥過去の政策との関連 (past relationships)、⑦言語的制約 (language constraints)、という7つの要素を指摘した<sup>20)</sup>。

第七の「政策移転の示威」とは、政策移転が行われたということがどのように示されるかということであり、ドロウィッツは、①メディアによるレポート、②政府委託による研究、③政府外部組織による研究、④政府記録、⑤インタビュー、という5つを指摘している<sup>21)</sup>。

第八の「政策移転の成否」とは、政策移転が成功したか失敗したかがどのように判断されるかということである。ドロウィッツは、政策移転が成功したと判断する要素として、①移転された政策がどの程度政府が設定していた目標を達成したか、②政策移転のアクターが (政策移転で導入された) 政策・プログラムもしくは制度を成功したと見なしているか、という2つを指摘した<sup>22)</sup>。また、ドロウィッツは、特に教訓導出において政策の失敗につながるケースとして、①政策実施状況等に関する不十分な情報での政策移転、②政策の重要な要素を欠いたままでの不完全な政策移転、③政策をめぐるコンテキストに関する不十分な注意のままでの政策移転、という3つを指摘した<sup>23)</sup>。

### 1.3 政策移転へのリアクション

このように、ドロウィッツとマーシュは既存の研究成果をもとに政策移転の概念を提示し、更に、ドロウィッツは、8つの要素から政策移転の概念を詳細に提示した。前述のように、この政策移転の概念及び現象は急速に注目を浴び、多くの事例研究が行われることとなった。しかし、その一方、政策移転研究のレビューが行われる中で、同概念の問題点が指摘されることとなった。

例えばストーン (Diane Stone) は、政策移転のプロセスに関して、その開始と終了を明確に判別することが困難であることを示し、政策移転の概念の曖昧さについても指摘した<sup>24)</sup>。同様に、エヴァンス (Mark Evans) とデイヴィス (Jonathan Davies) も、アプローチの多様性という特性があるがゆえに、政策移転の概念が曖昧になっていることを指摘した<sup>25)</sup>。

これらの問題点の指摘と合わせて、ジェイムス (Oliver James) とロッジ (Martin Lodge) は、教訓導出と政策移転の概念について強烈な批判を行った<sup>26)</sup>。そこでは、教訓導出と政策移転の概念に関して、①他の政策決定の形態とどのように違うのか、②なぜそれらが引き起こされ、なぜ他の政策決定の形態よりも引き起こされるのか、③それらは政策決定に対してどのような効果をもたらしているのか、という3つの疑問が提示された<sup>27)</sup>。ジェイムスとロッジは、第一の疑問に関しては政策移転は以前からあるものであることを指摘し、第二の疑問に関しては政策移転での「強制的」「自発的」の区分は明確に区分できるものではないことを指摘し、第三の疑問に関してはドロウィッツらの政策移

転の枠組みでは政策移転の「失敗」「成功」を判別することができないことを指摘した。そして、これらの疑問に対して、教訓導出と政策移転の概念は明確に答えを提示することができず、双方の概念とも他の政策決定の形態と変わりのないものであることが指摘された<sup>24</sup>。

このような批判とあわせて、ドロウィッツらが提示した政策移転の概念の大きな問題は、政策移転の過程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である。政策移転の現象そのものに注目が集まっていたため、ドロウィッツらは政策移転及びその構成要素を提示したものの、政策移転の過程に関しては、必ずしもモデル化しなかった。そのため、ドロウィッツらの提示した分析枠組みでは、「政策移転がどのように生じ、その移転の内容がどのように規定されるか」ということが不明確である。

確かに、ドロウィッツらは政策移転の契機に関しては「自発的」「強制的」という2つの軸を提示し、政策移転の内容に関しても、①模倣、②政策競争、③混合、④刺激、という4つの形態を詳細に提示している。しかし、なぜ政策移転が自発的、もしくは強制的に生じるかということに関しては、「教訓導出」としての自発的な政策移転、他の機関等による強制的な政策移転というものを提示しているものの、それらを規定する要因（どのような要因によって自発的な政策移転が行われるのか）ということとは不明確である。同様に、政策移転の内容の形態に関しても、どのような要因によってそれらの5つの政策移転の内容が規定されるかということとは不明確であり、例えば、「模倣」という形態がどのような要因によって選択されるか（決定されるか）ということとはドロウィッツらの枠組みでは明示されていないのである。

また、政策移転を促進もしくは制限する要因について、ドロウィッツは、①政策の複雑性、②相互作用効果、③制度的制約、④構造的制約、⑤実行可能性制約、⑥過去の政策との関連、⑦言語的制約といった要因を挙げているものの、それらの要因がどのように政策移転に影響を及ぼし、政策移転の内容を規定するかということについては、明確なモデル及び因果メカニズムが明示されていないのである。

## 2. 3つの制度的要因

政策移転の概念の問題点として指摘したように、ドロウィッツらが提示してきた分析枠組みにおいては、政策移転の「過程」という視角が欠落していた。

わが国の航空輸送産業における第一次規制改革を事例として、政策移転の過程を分析した拙稿(2004)では、政策移転を政策変容の過程として捉え、政策移転の段階として、①政策問題等から既存の政策の限界が認識され、政策移転の行動が行われるという「政策パラダイムの転換」、②他国の状況等をもとに新しい政策の根幹を形成する政策アイデア (policy ideas) が探索され、新しい政策アイデアが採択されるという「政策アイデアの構築」、③採択された政策アイデアをもとに具体的な制度設計が行われるという「政策アイデアの制度化」、という3つを提示した。

以下では、この政策移転の3つの段階の特性を踏まえた上で、アクターの行動の制約となる制度的要因と政策移転との関連、特に、政策移転への影響という観点から考察していく。

### 2.1 「政策決定の〈場〉」

政策移転の過程の各段階での制度的要因を考察していく上でまず重要になってくるのが、全ての段

階に関与する「政策決定の〈場〉 (policy venue)」<sup>29)</sup> という制度的要因である。

ホール (Peter A. Hall) が「圧力の程度 (degree of pressure)」と称し、真淵勝が「参加の制約」と称しているように<sup>30)</sup>、歴史的制度論においては制度によってアクターの参加が制約されるとされた。そして、この制約を直接的に規定するのが制度によって形成される「政策決定の〈場〉」であり、どのような「〈場〉」が形成されるかということによって、政策決定に関与する (関与することができ) アクターが規定されるのである。そして、それによって、例えば、政策企業家に代表されるような政策変容を志向するアクターが政策決定に関与することが出来るかといったように、政策変容の実現、更には政策変容の内容に大きな影響を及ぼすことになる。また、その「政策決定の〈場〉」においてどのような政策決定が行われるかということによって、アクター間の権力関係も規定されることになるのである。

この「政策決定の〈場〉」によって前述のように政策決定に関与しうる全てのアクターに影響を及ぼすこととなるが、特に政策移転の過程で重要になってくるのが「認識コミュニティ」への影響である。

近年ハーズらを中心に政策決定過程において「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」が形成されることが指摘され<sup>31)</sup>、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。

特に政策移転の過程においては、この「認識コミュニティ」が政策アイデアを探索し、提示するという重要な役割を果たすことが確認されている。そこでは、そのような専門家集団が (理論研究という形で) 自ら政策アイデアを形成し、もしくは他国で採用された政策アイデアについて学習して、認識コミュニティ内でアイデアを醸成・共有するのである。

もっとも、認識コミュニティは専門家集団であり、政策決定に対しては必ずしも正統性は有していないため、「政策決定の〈場〉」という制度どのような構造になっているかということが非常に重要になってくる。とりわけ「政策決定の〈場〉」が「開かれている」ということが重要であり、「閉じた」場であれば、この認識コミュニティの活動が制限されることから、政策決定への関与は限定的なものとなり、政策移転の内容にも影響を及ぼすこととなるのである<sup>32)</sup>。

実際に、わが国の航空輸送産業の第一次規制改革においては<sup>33)</sup>、「政策決定の〈場〉」は航空局主導によって「閉じた」空間が設定されていたことから、米国の規制緩和が参照されたものの、大きく異なる改革内容となった。特に、米国で見られた、理論経済学者を中心としたいわゆる「認識コミュニティ」が政策形成に直接的に関与することはなく、規制緩和の理論的側面からの政策形成が困難になり、「学習の歪み」が生じることとなった。例えば、米国ではいわゆる「競合可能性理論」をもとに「競合可能な市場」という制度設計が行われたが、わが国ではその「競合可能性理論」を支持する認識コミュニティが政策決定に関与することができなかった。そのため、実際の制度設計が行われた運輸政策審議会航空部会において、米国での「自由競争」の政策アイデアから大きく歪んだ「管理された競争」という政策アイデアを推し進めようとする航空局案を阻止することができなかったのであった。

## 2.2 強制的圧力

政策移転の過程の第一段階では、既存の政策の限界が認識され、政策問題の認識枠組みである「政策パラダイム」の転換が生じるが、この段階での制度的要因として注目されるのが、ロジックによって提示された「強制的圧力」(coercive pressure) の概念である<sup>39)</sup>。

既存の政策パラダイムの限界がパラダイムの外的要因及び内的要因によって認識されることを契機に、政策パラダイムの転換を志向する政策学習が行われることになるが、更に、「外生的ショック(exogenous shock)」の存在によってその転換の動きが加速されることとなる<sup>39)</sup>。

政策及び制度は、それを形成、定着させ、更に当該政策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、政策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<sup>36)</sup>。そのため、政策パラダイムの転換においては、政策パラダイムの外部からの「外生的ショック」が重要になってくることが指摘されているが<sup>37)</sup>、その代表的なものが、「強制的圧力」という制度的要因である<sup>38)</sup>。

この「強制的圧力」は、「ある組織が、従属している組織の公式、非公式の圧力によって引き起こされる圧力」と定義され<sup>39)</sup>、具体的には、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機関、もしくはEU指令等の国際機関からの圧力が想定される。ドロウィッツが政策移転の契機を「自発的」と「強制的」と大別しているように、この強制的圧力が、当該政策パラダイムに対していわゆる「外圧」という形で、パラダイム転換の動きが加速されていくのである。

実際に、米国の航空輸送産業における規制改革においては<sup>40)</sup>、競争制限型政策パラダイムの限界が、①インフレ悪化等の「政策パラダイムの外的要因」、②非価格競争の激化による事業者の財務状況の悪化等の「政策パラダイムの内的要因」、といった要因によって認識されたものの、規制当局のCABを中心に政策パラダイムの維持が強く志向されていた。しかし、フォード大統領の規制改革への取り組みが「強制的圧力」として機能し、競争促進型政策パラダイムへの転換が加速した。フォード大統領は74年10月に議会に対して、規制改革委員会の創設を要請し、同委員会で政府規制の改革の推進を要請したことから、規制改革に向けた機運が高まった。また、規制強化の政策運営を行っていたCABチーム委員長に関して、74年11月にフォード大統領が同委員長の再任を拒否し、75年4月に改革派のロブソンを委員長に指名したことは、CAB規制の改革に向けた「強制的圧力」となった<sup>41)</sup>。

その反面、わが国の航空輸送産業の規制改革においては、航空局を中心とする「政策決定のく場」が維持され、競争促進型政策パラダイムの転換に向けた「強制的圧力」が不在であったことから、「競争制限的な規制政策全体の見直し」という競争促進型政策パラダイムには完全に転換しなかった。そのため、「適正な競争の促進」という言葉に示されるように、政策パラダイムの「不完全な転換」とどまったのであった。

## 2.3 政策遺産

政策移転の過程の第二段階では、新しい政策パラダイムのもとで個別具体政策の中核となる政策アイデアが形成されるが、この段階での制度的要因として注目されるのが、「政策遺産」(policy legacies) の概念である<sup>42)</sup>。

“marketplace” という表現に見られるように<sup>43)</sup>、政策パラダイムの限界の認識からパラダイム転換への動きが見られる中で、新しい政策アイデアが模索されることとなるが、歴史的新制度論におい

て「経路依存性」(path dependency)とも称されるように<sup>44)</sup>、 $t-1$ 期の新しい制度を形成する政策アイデアは $t-0$ 期の過去の制度に影響を受ける可能性が高くなることが指摘される。

制度によってアクターの利害が規定され、アクターの政治技術及び政治意識も規定されることから、制度の大幅な変更も社会的コストを要するものであり、白紙状態から新しい制度を形成することは稀になる。真淵勝が指摘しているように、新しい制度には古い制度の痕跡が残ることとなるのである<sup>45)</sup>。

そのため、政策移転の第二段階で政策アイデアを採択する上では、他国及び他政府での政策アイデアが直接的に採択されることはなく、既存の制度との関連が考慮される。特に政策アイデアの構築に主体的な役割を果たす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る。その結果、新しい政策アイデア及び他国から探索された政策アイデアを採択する際に、過去の政策及び制度の流れとして形成されるのである。

実際に、わが国の航空輸送産業における規制改革においては、競争制限型政策パラダイムの限界が認識され、競争促進型政策パラダイムへの転換が図られる中で、米国での規制緩和が注目され、「自由競争」という政策アイデアの検討を行った。しかし、規制緩和後の米国で観察された、①事業者の収益悪化、②運賃の一部上昇、③主要空港の混雑、④辺地へのサービス低下、という規制緩和の負の効果と併せて、わが国において、航空法と航空憲法によって形成された、①事業者経営基盤の格差、②内部補助体制、③空港容量の限界、という3つの政策遺産から、航空局は、わが国で「自由競争」という政策アイデアに基づいた政策を実施することは困難であるという認識を強めた。そして、規制緩和の「自由競争」とは大きく異なる「管理された競争」という政策アイデアが選択され、限定的な改革にとどまることとなったのであった。

## 2.4 制度的拒否点

政策変容の第三段階においては、新しい政策パラダイム及び政策アイデア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が、この段階での制度的要因として注目されるのが「制度的拒否点」の概念である<sup>46)</sup>。

政策パラダイムから政策アイデア、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し、特に政策移転においては既存の政策によって利益を得ているアクターの利益を損なうこととなるため、調整が必要になってくる。そこでは、新しい政策アイデアが特殊利益によってどのように歪められないかがということが重要になってくるが、内山融が示したように「拒否権プレイヤー」(veto player)の権力の大きさと、エグゼクティブ(執政部)の権力の大きさとで規定されることとなる。

拒否権プレイヤーとは、政策の現状変更に対して拒否権を有しているアクターであり、拒否権プレイヤーの権力が大きい場合には、政策変更にはその同意が必要となってくる。内山は拒否権プレイヤーとして与党議員と官僚を想定し、政策移転を志向するエグゼクティブ(執政部)と拒否権プレイヤーとの選好の乖離に注目し、その乖離が大きい場合にはエグゼクティブの権力が低下するとした。

そして、内山は、拒否権プレイヤーの権力が大きく(小さく)、選好の乖離が大きい(小さい)場合には、政党もしくは行政機構の「凝集性」(cohesion)が高く(低く)なることを指摘した。この「凝集性」が低い場合、すなわち拒否権プレイヤーの権力が強く、かつ執政部と拒否権プレイヤーとの乖離が大きい場合には、新しい政策アイデアは特殊利益の観点から修正もしくは歪められる可能



性が高くなるとされた。

実際に、内山は、わが国の独立行政法人制度の政策決定過程に関して、そのアイデアの源泉となった英国との比較において、政党の凝集性と行政府の凝集性という観点から分析を行った<sup>47)</sup>。そして、わが国の政党（自民党）に関しては、①派閥連合体という組織特性、②政治的資源の属人性、③内閣と政党との二元的意思決定、といった点から、凝集性が低いことが指摘された<sup>48)</sup>。同様に、わが国の行政府に関しても、①首相による統制の困難性、②大臣による統制の困難性、といった点から凝集性が低いことが指摘された。

このような政党と行政府の低い凝集性から、独立行政法人の政策決定過程においては、英国ではエグゼクティブが推進する新自由主義のアイデアが貫徹する形でエージェンシー制度の設計が行われたのに対し、わが国では首相がリーダーシップを発揮しようとしたものの、政党と行政府の抵抗から英国とは大きく異なる制度設計が行われたことが指摘された。

### 3. まとめ

本稿では、これまで政策移転の研究で見落とされてきた政策移転の過程の因果メカニズムについて、特に制度的要因との関係について考察してきた。具体的には、政策移転の過程での、①政策パラダイムの転換、②政策アイデアの構築、③政策アイデアの制度化、という3つの段階に関して、全ての段階に関連する「政策決定の〈場〉」という制度的要因と、それぞれの段階に関する「強制的圧力」「政策遺産」「制度的拒否点」という制度的要因を指摘した。

しかし、本稿においては、それらの制度的要因間の関連についての検討が不十分であることは否めない。特に問題になってくるのが、政策移転の促進要因と阻害要因との関連である。強制的圧力は政策パラダイムの転換及び政策移転を促進する要因となるが、その一方で政策遺産と制度的拒否点は政策移転を阻害する要因となる。そのため、政策移転の内容にそれらの相反する制度的要因がどのように影響を及ぼすか、また相互作用の関係はどのようになるかということは非常に重要であり、今後の研究課題となってくる。

\* 本稿は、財団法人日本証券奨学財団（The Japan Securities Scholarship Foundation）平成17年度研究調査助成（研究課題「競争政策の政策協調に関する政策科学的研究 - EU 域内航空自由化を事例として -」研究代表者：秋吉貴雄）による研究成果の一部である。

\* 本稿の資料整理等で大石佳代子さん（熊本大学法学部）にお手伝いいただいた。記して感謝したい。

### 注

- 1) Dolowitz and Marsh (1996) p. 344
- 2) 伊藤 (2002)
- 3) 拙稿 (2004), Nakano (2004), Goldfinch (2006)
- 4) Evans and Davies (1999), Stone (1999), James and Lodge (2003)
- 5) Bennett (1991b) p.217

- 6) Majone (1991) また、アイケンベリー (G. John Ikenberry) は各国での民営化政策の採択に注目し、「政策バンドワゴン」の概念を提示した。
- 7) Rose (1991, 1993)
- 8) Rose (1993) pp. 30-32
- 9) Evans and Davies (1999) pp. 363-364
- 10) Dolowitz (2000)
- 11) Dolowitz (2000) p. 12
- 12) Dolowitz (2000) pp. 16-21
- 13) Sabatier (1988)
- 14) Haas (1992)
- 15) Dolowitz (2000) pp. 21-22
- 16) Dolowitz (2000) pp. 22-23
- 17) Dolowitz (2000) p. 22
- 18) わが国においても、政策評価制度が三重県に導入され、各県に波及されていく中で、中央政府においても政策評価法が制定されることとなった。
- 19) Dolowitz (2000) p. 25
- 20) Dolowitz (2000) pp. 25-26
- 21) Dolowitz (2000) p. 32
- 22) Dolowitz (2000) p. 33
- 23) Dolowitz (2000) p. 34
- 24) Stone (1999) pp. 56-57
- 25) Evans and Davies (1999) p. 361
- 26) James and Lodge (2003)
- 27) James and Lodge (2003) p. 180
- 28) James and Lodge (2003) p. 180
- 29) 同概念の詳細については、Baumgartner and Jones (1991)、Duddly and Richardson (1996) を参照されたい。
- 30) Hall (1986) p. 19、真淵 (1994) p. 59。
- 31) Haas (1992) 認識コミュニティのメンバーは様々な専門領域やバックグラウンドを有しているものの、内部において、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共通の政策エンタープライズ (policy enterprise)、という4つがあることが指摘されている (Haas 1992)。
- 32) 拙稿 (2007) 終章
- 33) わが国の航空輸送産業の規制改革過程に関する分析に関しては、拙稿 (2004, 2006, 2007) を参照されたい。
- 34) Lodge (2003)、Lodge and Wegrich (2005)
- 35) Greener (2001)、Oliver and Pemberton (2004)
- 36) 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。
- 37) Greener (2001)、Oliver and Pemberton (2004)
- 38) それ以外の要因としては、政治的事件 (Kingdon 1995) や、他の政策サブシステムでの政策決定及び効果 (Sabatier 1988) が挙げられる。

- 39) Lodge (2003) p. 162
- 40) 米国の航空輸送産業の規制改革過程に関する分析に関しては、拙稿 (2007) を参照されたい。
- 41) またそれとあわせて、有力議員であったケネディ上院議員による75年2月からの公聴会 (ケネディ公聴会) もパラダイム転換への強制的圧力となった。
- 42) Weir and Skocpol (1985)
- 43) Hall (1993)、Oliver and Pemberton (2004)
- 44) 新川 (2004) p. 301
- 45) 真淵 (1994) pp. 95-96
- 46) 内山 (2005)
- 47) 内山 (2005)
- 48) 自民党の凝集性に関しては、小選挙区制度導入後に執行部の権限が強化したことから、近年はこの内山の見解とは反対の見解が提示されている (例えば、待鳥聡史「小泉長期政権を支える政治改革の成果」『中央公論』2005年4月号, pp. 176-184)。

#### 参考文献

- 秋吉貴雄 (2004) 「政策移転の政治過程 - アイディアの受容と変容 - 」『公共政策研究』4号, pp. 59-70
- 秋吉貴雄 (2006) 「政策変容の様態とアイディア」『年報行政研究』41号, pp. 110-130
- 秋吉貴雄 (2007) 「公共政策の変容と政策科学: 日米航空輸送産業における2つの規制改革」有斐閣
- Baumgartner, F and Jones, B. (1991) "Agenda dynamics and policy subsystems", *Journal of Politics*, 53, pp.1044-1074
- Bennett, C. (1991a) "How states utilize foreign evidence" *Journal of Public Policy*, 11, pp.31-54
- Bennett, C. (1991b) "What is policy convergence and what cause it?" *British Journal of Political Science*, 21, pp.215-233
- Bennett, C. (1997) "Understanding ripple effects: The cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability", *Governance*, 10, pp.213-233
- Blyth, M. (2002) *Great Transformations*, Cambridge University Press
- Coleman, W. (1994) "Policy convergence in banking: A comparative study", *Political Studies*, XL II, pp.274-292
- Dolowitz, D. (2000) "Policy transfer: a new framework of policy analysis", in Dolowitz, D., R. Hulme, M. Nellis and F. O'Neill, *Policy Transfer and British Social Policy*, Open U. Press, pp.9-37
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996) "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature", *Political Studies*, 44, pp.343-357
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (2000) "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making", *Governance*, 13, pp.5-24
- Evans, M. ed. (2004) *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate
- Evans, M. and Davies, J. (1999) "Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective" *Public Administration*, 77, pp.361-385
- Goldfinch, S. (2006) "Rituals of reform, policy transfer, and the national university corporations reforms of Japan", *Governance*, 19, pp.585-604
- 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
- Greener, I. (2002) "Understanding NHS reform: The policy-transfer, social learning, and path-dependency perspectives", *Governance*, 15, pp.161-183
- 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. (1993) "Policy paradigms, social learning, and the state", *Comparative Politics*, 23, pp.275-296
- Ikenberry, G. J. (1990) "The international spread of privatization policies: Inducements, learning, and policy bandwagoning", in Suleiman, E. and Waterbury, J. eds. *The political economy of public sector reform*, Westview Press
- 伊藤修一郎 (2002) 『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会
- Jacobs, K. and Barnett, P. (2000) "Policy transfer and policy learning: A study on the 1991 New Zealand health service task force", *Governance*, 13, pp.185-213
- James, O. and Lodge, M. (2003) "The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research", *Political Studies Review*, 1, pp.179-193
- Kingdon, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd.ed. Little Brown
- Lodge, M (2003)"Institutional choice and policy transfer: Reforming British and German railway regulation", *Governance*, 16, pp.159-178
- Lodge, M. and Wegrich, K.(2005) "Control over government: Institutional isomorphism and governance dynamics in German public administration" *Policy Studies Journal*, 33, pp.213-233
- 真淵勝 (1994) 『大蔵省統制の政治経済学』、中央公論社
- Majone, G. (1991) "Cross-national sources of regulatory policy making in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, 11, pp.79-106
- Nakano, K. (2004) "Cross-national transfer of policy ideas: Agentification in Britain and Japan", *Governance*, 17, pp. 169-188
- Oliver, M. J. and Pemberton, H. (2004) "Learning and change in 20<sup>th</sup>-century British economic policy", *Governance*, vol.17, pp.415-441
- Pierson, P. (2000) "The limits of design: Explaining institutional origins and change", *Governance*, 13, pp. 475-499
- Rose, R. (1991) "What is lesson-drawing" *Journal of Public Policy*, 11, pp.3-30
- Rose, R. (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, 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
- 新川敏光 (2004) 「日本の年金改革政治—非難回避の成功と限界—」新川敏光・ボノーリ, G. (新川敏光 監訳) 『年金改革の比較政治学—経路依存性と非難回避—』 ミネルヴァ書房
- Skogstad, G. (1998) "Ideas, paradigms and institutions: Agricultural exceptionalism in the European Union and the United States", *Governance*, 11, pp.463-490

- Stone, D. (1999) "Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines", *Politics*, 19, pp.51-59
- 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 (2005) 「政策アイデアの伝播と制度－行政組織改革の日英比較を題材として－」 『公共政策研究』 5号, pp.119-129
- Weir, M (1992) "Ideas and the politics of bounded innovation" in Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 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, P. B., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. ed. *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, pp.107-168
- Yee, A. S. (1996) "The causal effects of ideas on policies", *International Organization*, vol.50, pp.69-108

## Toward Building the Analytical Frameworks for Policy Transfer

AKIYOSHI Takao

This study considered the analytical framework for policy transfer, especially focusing on the institutional factors. Since 80's, same public policy has been introduced into different countries in several policy fields, the notion of "policy convergence", "policy diffusion" and "policy transfer" have been presented in the fields of the comparative politics and the international relations. But some criticized these notions were ambiguity and causal mechanism should be shown.

Referring these contexts, this study reconsidered the notion and process of policy transfer. Moreover, in the viewpoints of building the analytical frameworks, this study showed the institutional factors in each stages of policy transfer process and examined the causal mechanism between these factors and contents of policy transfer.