

政策学習論の再構築に向けて

秋吉 貴雄

1. 問題の所在

政策過程分析において「認知的要因 (cognitive factors)」が注目される中、1970年代後半から政策学習 (policy learning) の概念が登場した。同概念は政策変容 (policy change) がなぜ生じるかというメカニズムを分析する枠組みとなり、多様な学習概念が提示された。また、公共政策学・政策科学においても、政策分析によって提示された知識がどのように政策に反映されるかということと同概念が示すため、「of の知識」(政策過程論)と「in の知識」(政策分析論)をつなぐ分析概念と認識された(秋吉・伊藤・北山2010)。しかし、1993年にホール (Peter A. Hall) によって社会的学習 (social learning) が提示されてから政策学習に関する概念は提示されず、公共政策学のテキストブックやハンドブックに前述の社会的学習を含んだいくつかの主要概念が紹介されるにとどまっている。

なぜ政策学習への注目は停滞したのか。その要因としてまず挙げられるのが、政治過程論における独立変数重視の流れである。いわゆる KKV として知られるように、政治過程論においては近年「科学性」が求められ、過程追跡の重要性は指摘されているものの、特定の政策結果 (従属変数) をもたらず独立変数への研究関心が高まってきた。そのため、「過程」を重視し、ともすれば大量の独立変数をもとに説明を行う政策学習の概念は、(少数の独立変数をもとにした) 法則定立性を目指す流れと逆行することになったのは否めない。それとあわせ、アイデアや言説、知識 (専門知) といった、独立変数となる認知的要因が注目され、政策学習への関心がさらに低下することとなった。

また、政策学習の関連概念への関心が高まってきたことも停滞の要因として指摘される。前述のように政策変容を説明する概念として政策学習が注目されたが、その政策変容において起きた現象、具体的には「政策波及 (policy diffusion)」や「政策移転 (policy transfer)」、さらには「政策収斂 (policy convergence)」といった現象そのものが注目されていった。そのため、相対的に政策学習への関心が低下することとなったのである。

政策過程分析において特定の分析概念への関心が低下するのは珍しいことではなく、政策学習も時代遅れの概念と認識されたのに過ぎないのかもしれない。しかし、宗前が指摘するように、政策学習は政策の内容及びその変化について分析することができる概念である (宗前2008)。また、「of の知識」と「in の知識」がこれまで別個のものとして進展してきた公共政策学にとっても、政策学習の概念は上述のようにその両者をつなぐ、重要な分析概念である。

以上のような問題状況から、本稿では政策学習の概念について再度考察し、分析枠組みの再構築への手掛かりを検討していくことを目的とする。まず主要な政策学習概念について概観していく。そして、社会的学習の概念の提示以降行われた政策過程研究の成果をもとに、政策学習を構成する、①学

習の主体、②学習の対象、③学習のプロセス、④政策への経路、という4つの要素についてそれぞれ考察していく。

2. 主要学習概念の再検討

政策学習概念に関しては、上述のように多様な概念が提唱されたが、初期の代表的な概念として知られるのが、①政治的学習 (political learning)、②社会的学習、③政策志向学習 (policy-oriented learning)、④教訓導出 (lesson drawing)、⑤政府学習 (government learning)、という5つである (Benett and Howlett 1992)¹⁾。これらの学習概念に関して、①学習の主体、②学習の対象、③学習のプロセス、④政策への経路、という4つの観点から概説していく²⁾。

2.1 政治的学習³⁾

政策学習概念の嚆矢となったのが、ヘクロ (Hugh Hecló) によるイギリスとスウェーデンの社会政策の政策過程に関する研究である (Hecló1974)。ヘクロは、従来の政治学において権力概念のみで公共政策を論じることの問題を指摘し、「経験から生じる行動の比較的長期にわたる変化」(Hecló 1974, p.306) という政治的学習の概念を提示した。

政治的学習において「学習の主体」として想定されているのが国家、特に官僚である。従来多元主義では国家は主体的なアクターとはみなされていなかったが、ヘクロは社会経済環境等の変化に国家が反応する形で学習し、政策対応が行われるとした⁴⁾。

そして、政治的学習において「学習の対象」として想定されているのが、自国での過去の政策における経験である。また、それとあわせて新しいアイデアや政策の具体的手段等も対象となることも想定されている。

この政治的学習での「学習のプロセス」に関しては、まず、社会経済環境の変化が学習の契機になることが想定されている。そして、前述のように新しいアイデアをもとに政策対応が行われるが、その際に重要な役割を果たす存在としてヘクロが指摘するのが「媒介者 (middlemen)」というアクターである (Hecló1974, p.308)。この媒介者が多様なアクター・グループ間を取り持つ形でアイデアが伝播されるとしている。

また、学習からの「政策への経路」に関しては、ヘクロは政治的学習をもとにして、①典型的調整 (classic conditioning)、②手段的調整 (instrumental conditioning)、という2つの対応が行われるとしている (Hecló1974, pp.315-317)。前者は、既存の政策の枠組みの中での対応を図るものであり、後者は新しい政策枠組みにつながる認識の変化を行うものであるとされる。

2.2 社会的学習⁵⁾

ホールはヘクロの政治的学習概念の精緻化を目指し、「過去の経験や新しい情報に対応して、政策の目標もしくは手段を修正する試み」(Hall 1993, p.278) という「社会的学習」の概念を提示した。

社会的学習の概念においては、ホールは「学習の主体」としてヘクロと同様に国家を想定しているものの、ヘクロの概念での国家を受動的な存在として批判し (Hall 1993, p.276)、より能動的な存在としている。さらにここで注意しなければならないのが、政策の変化の段階で主体が変化するということである。社会的学習では後述するように漸進的な政策変化の段階と、パラダイム転換をもたらす

抜本的な政策変化の段階が想定されているが、漸進的な政策変化の段階では当該政策領域の官僚や専門家といったアクターが主体として想定されている。一方、抜本的な政策変化の段階では政治家やメディアや利害関係者といった幅広い「社会的な」アクターが主体として想定されている。

そして、社会的学習においては、後述のように過去の政策がもたらした結果や新しい環境変化による政策帰結の変化（因果関係の変化）が「学習の対象」として想定されている。

この政治的学習の「学習のプロセス」に関しては、社会的学習ではまず社会経済環境の変化とそれによる政策の失敗が学習の契機とされる。そして、後述のように段階的な政策変化による対応が図られるとされている。

ホールは学習から「政策への経路」として、①政策手段の設定のみの変更、②政策手段の設定と政策手段の変更、③政策手段の設定と政策手段に加えて、政策目標自体も変更、という3つの変化の段階があることを指摘した（Hall1993, pp. 278-279）。ホールは学習によって政策が一気に変化するのではなく、まず、漸進的な政策変化として、政策手段の設定（具体的水準）や新たな政策手段といった第一と第二の段階の変化で問題への対応が図られるとされる。そして、それによって問題に対応できない場合、いわゆる「パラダイム転換」として政策目標そのものが見直され、大規模な政策変化を生じる第三段階の変化が行われるのである。

2.3 政策志向学習⁶⁾

サバティア（Paul A. Sabatier）やジェンキンススミス（Hank C. Jenkins-Smith）は「唱道連合フレームワーク（Advocacy Coalition Framework: 以下 ACF）」という分析枠組みにおいて、ワイス（Carol H. Weiss）らの知識活用に関する研究をもとに「経験に起因し、政策目的の達成もしくは改訂に関係する、思考や行動意図の比較的持続的な変化」（Jenkins-Smith and Sabatier1994, p.182）という「政策志向学習」の概念を提示した。

サバティアの政策志向学習で「学習の主体」として想定されているのが「唱道連合（advocacy coalition）」と称されるアクター連合である。サバティアらは政策決定過程の分析単位として「政策サブシステム（policy subsystem）」という「場」を設定し、そこでは特定の専門領域について関心を持つ様々なアクターが参加し影響を及ぼすとした。そして、その政策サブシステム内において政治家、官僚、利益集団からメディアや政策分析者といった幅広いアクター間において、「諸価値の優先順位付け、重要な因果関係及び環境の認知、政策手段の有効性についての認識などを共有するもの」という「信念システム（belief system）」を共有するアクターによって唱道連合が形成されるとし、それが前述のように学習の主体とされた。

そして、政策志向学習においては唱道連合の中核にある信念システムが「学習の対象」となってくる。その信念システムには、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3つの階層があるとされ、政策志向学習によって二次的要素と政策コアが変化するとされる。

この政策志向学習での「学習のプロセス」に関しては、サバティアらは政策志向学習の特徴として、①自身の信念システムで重要視する目標及び変数の状態に関する理解の改善、②信念システム内部で

の論理・因果関係の理解の改善、③自身の信念システムへの異議申立の特定化及び対抗、という3つの側面を挙げている。

学習からの「政策への経路」に関しては、ジェンキンスミスとサバティアはシナリオを提示している。そこでは大きく、①特定問題のイシュー化、②グループ間での分析的議論、③政策案の採択、という3つの局面が存在し、特に分析的議論の段階で各グループに属する政策分析者が直接的あるいは間接的にグループの立場を唱道し、その分析結果がいわば啓発的な役割を果たすと想定される。また、その過程においては、「政策ブローカー」と称されるアクターが、調停者として中立的な立場を取り、グループ間の政治的コンフリクトを抑え、各グループが了承できる政策案を求める努力が行われることが想定された⁷⁾。

2.4 教訓導出⁸⁾

官僚組織における政策学習として、ローズ (Richard Rose) は、政策担当部局が同様な政策問題に直面した他政府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 (Rose 1991, 1993)。

教訓導出において「学習の主体」として想定されるのは当該問題の政策担当部局である。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、様々な情報源から政策を形成していくとされる。

この教訓導出では、同様な政策問題に直面した他政府において開発・実施された政策及びその帰結が「学習の対象」として想定されている。またローズが強調するように、この教訓導出は主に担当部局によって行われることから、その学習の対象となる知識は科学的・理論的というよりも実務的知識が中心となってくるのである。

この教訓導出での「学習のプロセス」に関しては、既存の政策手段への不満が学習の契機となるとされる。そして、前述のように他政府における当該政策の内容と併せ、その政策によってどのような成果が社会にもたらされたかということに関して、失敗教訓 (negative lesson) も含めて考察されるのである。

教訓導出からの「政策への経路」に関しては、ローズは教訓導出をもとにした政策対応として、①特定の政策をそのまま移転する「模倣 (copying)」、②特定の政策を自分達の文脈に合うように修正して採用する「適合 (adaptation)」、③政策手段に関してはある政府から、制度に関しては他の政府からといったように、2つの政府から政策要素を組み合わせしていくという「合成 (making a hybrid)」、④様々な国の政策要素をもとに新しい政策を形成する「統合 (synthesis)」、⑤他政府での政策を刺激として新しい政策を形成する「刺激 (inspiration)」、という5つを挙げている。

2.5 政府学習⁹⁾

上述の4つの政策学習は、政治学や政策科学における研究およびそれをもとにした概念であったが、それらとは別に、経営学での「組織学習 (organizational learning)」の概念を政府部門に適用したのがエセレッジ (Lloyd Etheredge) とショート (James Short) によって提示された「政府学習」の概念である (Etheredge 1981, Etheredge and Short 1983)¹⁰⁾。

この政府学習において「学習の主体」として想定されているのが、個人と組織の2つのアクターである。後述のように、政府を構成する職員の学習と、それをもとにした組織での学習という二段階の

学習が想定されているのである。

そして、エセレッジとショートは知性 (intelligence) の向上と (行動の) 効果 (effectiveness) の向上という2つの領域によって政府学習が定義されるとした上で、政府学習は単なる科学的知識だけではなく、過去の経験や、組織デザインまでを「学習の対象」とするとした。

この政府学習における「学習のプロセス」としては、政府職員による学習をもとにした政府組織での学習というプロセスが想定されている。そして、政府職員の学習のタイプとして、①科学的手法による学習、②直観的能力 (intuitive capacity)、③創造力、④実施技能 (skill to implement intentions)、⑤優れた判断力と知恵 (good judgment and wisdom)、という5つが挙げられている。また、政府組織の学習のタイプに関しては、①トップレベルの意思決定者の知性、②集合的な知的結合 (collective intellectual coherence)、という2つが挙げられている。

政府学習からの「政策への経路」に関しては、政府学習では直接的な経路は想定されていないものの、組織能力の向上によって政府の問題解決能力が高まること (それによって政策が改善されていること) が想定されているのである。

3. 学習の主体

本稿の冒頭で指摘したように、90年代前半までに主要な政策学習概念が提示され、その後は (新しい政策学習概念が提示されるのではなく) 政策移転等の従属変数での現象に注目した政策過程分析が行われてきた。それらの政策過程分析の分析結果から、政策学習を構成する「学習の主体」という要素に関しては、①主体の範囲、②主体間の相互作用、という2点に関する指摘がみられる。

3.1 主体の範囲

学習の主体に関する指摘としてまず挙げられるのが主体の範囲である。学習の主体としては、前章で見えてきたように、特定のアクター個人からアクター連合、さらには当該政策領域ネットワークまで、各学習概念において様々なアクターが想定されてきた。しかし、実際の政策過程分析が行われる中で、政策学習は個々のアクターの行為としてよりも集合的行為として行われる側面が強調されてきた。

学習を個人の単位でとらえるのは組織学習及びその組織学習の影響を受けた政府学習である。組織学習においては「組織の構成員の学習」→「組織による学習」という図式で学習のプロセスが捉えられ、政府学習においても政府職員の個人レベルでの学習と、それを受ける形での政府組織での学習とされている。また、教訓導出の概念においても主要な学習主体は政策担当部局および政策決定者であるとされ、アクターが限定的に想定されている。

しかし、政策ネットワークの研究が進められ、ガバナンス論やコアエグゼクティブ論の台頭等ともに政策決定に関連するアクターの構造が注目された。その中で、前述の政府学習論や教訓導出で想定されていた政府職員というアクターではなく、より広いネットワークを構成するアクターの集合的行為として学習が捉えられたのであった。

ベンバートン (Hugh Pemberton) は1960年代の英国の経済政策をめぐる政策ネットワークとそこでの学習に注目した (Pemberton 2003)。そして、50年代における政策の失敗が新しいネットワークの構成へとつながり、そのネットワークでの学習として政策転換が行われたことが指摘された。

さらに、主体の範囲として指摘されるのがその広がりである。政治家や官僚といったアクターだけ

ではなく専門家が広く学習に関与していることはホールの社会的学習やサバティアの政策志向学習においても指摘されていたが、前述のネットワークの拡大とともに多様なアクターが関与してくることが指摘された。

政策形成と専門家の関連に関しては、ハーズ (Peter M. Haas) の認識共同体 (epistemic community) の理論がよく知られているが (Haas 1989, 1992)、シンクタンクといった場がそれらの共同体を下支えしていることも指摘された。リッチ (Andrew Rich) はアイデアの政治に関するアプローチの中で専門家とシンクタンクの役割について取り上げ、シンクタンクが知的かつ組織的なインフラとなっていることを指摘している (Rich 2011)。

さらに、専門家の関与以外にも、ペンバートンは多様なアクターの関与を指摘している (Pemberton 2003)。前述のように英国の経済政策に関しては、政策ネットワークの再構成がすすめられる中、ジャーナリストを含めてアクターが拡大し、学習がすすめられたことが示された。

3.2 主体間の相互作用

政策学習が多様な主体間での、いわば集合的行為として行われることが認識される中、その主体間の連合を形成する中核にあるものへの関心は、政策学習論の初期から高まっていた。特にそこに焦点を当てたのがサバティアの政策志向学習であった。

サバティアは利益ではなく信念システムによって様々なアクターが結び付き、特定の政策を推し進める唱道連合が形成されることを指摘した。この唱道連合という概念は政策志向学習の概念以上に注目され、政策過程分析においてもどのようにアクター連合を認識するかということに大きな影響を及ぼしたのであった。

そのため、主体間の相互作用に関するサバティアの認識に対しては、いくつかの批判的見解も示された。ハン (Alison Hann) は、サバティアの政策志向学習と政策変化との関連に疑問を呈した上で、信念システムでの3つの信念の区分の不明確さの問題と¹¹⁾、深層核 (deep core) での共有によって唱道連合が形成されているとすることの問題を指摘した (Hann 1995)。

また、ポスト実証主義の観点からの政策分析が進められ、言説 (discourse) への注目が集まると (西岡2007)、アクター間の相互作用への言説の影響が指摘された¹²⁾。ハイヤーはある特定の言説が「メタファー」としてある事象を強く印象付け、人々の問題認識に大きな影響を及ぼし、問題の定義を左右してくるとし、さらにその言説に含まれる「ストーリーライン (あらすじ)」によって問題の構造化が進められるとした (Hajer 1993, 2005)。そして、ハイヤーは政策過程において特定の言説及びストーリーラインを様々なアクターが共有・使用することを指摘した (Hajer 1993, 2005)。それらは従来の利益やサバティアの信念システムを超えた連合であり、ハイヤーは「言説連合 (discourse coalition)」として定義した。

4. 学習の対象

政策学習の対象に関しては、ベネットとハウレットが示したように、組織プロセスから政策手段、政策理念まで、学習を行う目的及びその効果まで多様なものが想定されてきた。その中で、学習の対象とされる知識に関しては、政策過程における専門的知識の役割や専門的知識のガバナンスの研究の進展から、①知識の範囲、②知識の性質、という2点に関して指摘がなされた。

4.1 知識の範囲

学習の対象となる知識に関しては、当初は政策分析や政策研究によって提示される専門的知識・理論的知識（専門知・理論知）が中心となっていた。もっとも、ローズの教訓導出では、当該政策の実施とその結果に関する知識も対象とされていたように、必ずしも専門知・理論知に限定されないことが示される中、上述のような研究の進展から学習の対象となる知識の範囲は広いものが想定されることになった。

まず、学習の対象となる知識として挙げられるのが「実務知」である。実務知とは政策を実施していく上で実務的知識であり、政策過程での実践および経験によって正当化された知識である。

実務知には、担当部局が普段の政策形成や政策実施での経験をもとに得られる知識がある。同知識は、政策の総合化やポリシーミックスとして政策のパッケージを形成して行く上で求められるものであり、担当部局が政策を実際に形成し、社会に適用する中でその結果をもとに個人または組織で蓄積していくことが想定される。

また、官僚機構が具体的な制度設計に関して有する「専門的執務知識」（木寺2008）も実務知として認識されている。専門的執務知識とは、外部から得た専門知・理論知を行政の現場で活用するための知識であり、具体的には行政文脈に関する知識と職務遂行管理に関する知識が含まれるとされる（木寺2008）。

これらの実務知とあわせて学習の対象となる知識が「現場知（local knowledge）」である。現場知とは、政策のありかたを検討していくうえでの知識であり、政策の需要側によって「正当化」された知識である。

政策過程における専門家の台頭によって、いわゆる「専門家・非専門家」観のもとで、政策形成の場から非専門家は実質的に隔絶されてきた。しかし、専門家が有する理論知や実務知の問題、特に社会から遊離した偏った知識をもとに形成された政策が失敗することによって、非専門家及び非専門家の有する知識が注目され、それが「現場知」として認識されることになったのである。

4.2 知識の性質

学習の対象となる知識の範囲の広がり指摘される中、専門知・理論知に関してもその知識の性質への関心が高まった。理論とされるものも不変のものではないことはよく知られていることであり、専門知・理論知も決して確定したものではないため、そのような知識の性質と学習の様態への関心が高まった。

この点に関して、フランツ（Janet E. Frantz）と佐藤元は「情報の性質（nature of information）」が政策学習の様態に影響を及ぼすことを指摘している（Frantz and Sato 2005）¹³⁾。科学的専門情報への過度の信頼が民主主義的政策決定を危うくすることは懸念され続けているものの、分析技法や理論やデータが広く認められたものであれば、政策決定者は専門情報を受け入れるものとされる。そして、専門家ネットワークの凝集性（cohesion）の程度がそれを左右することをフランツと佐藤は指摘している。すなわち、当該ネットワークがまとまりのある集団であれば、情報は（異議なく）ピアレビューをされて広まり、政策決定者に受け入れられることになるのである。フランツと佐藤は具体的に日本と米国でのハンセン病政策の政策過程を取り上げ、日本の政策が立ち遅れた原因について分析を行った。そこでは、日本の研究者が第二次世界大戦をはさむ形で国際的なハンセン病研究フォーラ

ムの場合から取り残されたため、米国において画期的な治療技法が提示されたにも関わらず、その政策学習が遅れ、日本では隔離政策の継続といった問題が生じたことが指摘された。

また、宗前は専門情報の「強度」という概念をもとに、政策変容の程度について検討している（宗前2005）。情報の非対称性として知られるように、専門家が有する情報・知識に対しては市民の側は合理的な反証を行うことは不可能であり、そのような知識や情報は権力資源となっている。もっとも、専門家集団が社会的にどのように位置づけられ、政策過程にどのように関与できるかは一定ではなく、その専門家集団が特定の政策 이슈に対して専門的な合意が達しているかという、専門情報の「強度」が重要になってくることが指摘されている。そして、宗前は福岡県と沖縄県の公立病院改革の政策過程を取り上げ、沖縄県での審議過程について、医療の専門知識が分断され、医療関係委員間でも現状認識に大きな差異がみられたことを指摘している¹⁴⁾。そのため、県立病院システムの全体の方向について合意があったとは言えず、逆に財務的状况に関する情報が改革の議論に大きな影響を及ぼしたことを指摘している。

5. 学習のプロセス

政策学習がどのように進められるかという学習のプロセスに関しては、ヘクロの政治的学習やホルの社会的学習では既存の政策を取り巻く状況の変化が契機となることが示された。また、ローズの教訓導出においても、既存の政策への不満というものが契機となることが示された。そして、その後の政策学習の過程に関する分析においては、その学習の契機と実際に行われる学習での規則性について指摘されることとなった。

5.1 学習の契機

前述のように、どのように政策学習の必要性が認識され、学習が進められるかということに関しては、従来の学習概念では社会経済状況の変化が生じた時や既存の政策への不満が高まった時であるとされてきた。しかし、ここで生じるのが、そのような危機的状況が生じると、必ず、いわば自動的に学習が進められるかという疑問である。

この疑問に対し、タヴィット（Margit Tavit）は必ずしも危機的な状況に対応してすぐに学習が行われるとは限らないことを指摘している（Tavit2003）。タヴィットは歴史的制度論での知見をもとに、過去の危機的状況への制度対応の成功体験の有無が、学習への取り組みへの差異になることを強調している。そこで事例に取り上げられたのが、エストニアとラトビアでの年金改革過程である。1990年代初頭において両国とも同様の賦課方式をもとにした年金システムを導入していたものの、財政危機に直面すると、両国は異なる対応をとることとなった。ラトビアはスウェーデン方式と称される、拠出建てと賦課方式を組み合わせた制度を1996年に導入し、その過程ではスウェーデンの年金制度の専門家が多く関与することとなった。それに対し、エストニアは独自で年金システムを再設計し、2000年に新制度に移行した。バルト三国として類似した国家間でのこのような政策対応の差異に関し、タヴィットは過去の危機への対応に注目し、その成功経験の有無が政策学習に影響していることを指摘したのであった。

5.2 学習の規則性

学習の行われかたに関しては、その学習に規則性があるかどうかということへの関心が高まった。学習の対象に関しては、ローズは地理的、時系列的に教訓導出が行われることを示唆しているが、それを計量的に示した伊藤修一郎による地方自治体間の相互参照に関する研究である（伊藤2008）。

伊藤は相互参照の規則性に関して、①地理的距離、②（自治体の）規模、③（自治体の）格、という3点から検討を行った。まず、地理的距離に関しては、政策策定時には先進自治体を参照する傾向はあるものの、同一県内に参照先を含む傾向があることが示された。次に、規模に関しては、人口や予算規模が近い自治体が参照され、また都市化の度合いが同程度の近い自治体が参照される傾向にあることが示された。最後に自治体の格に関しては、制度上同格かそれ以上の自治体を参照され、格下の自治体はあまり参照されない傾向があることが示された。

また、相互参照さらには政策移転に関しては、特定のアクターの関与（による学習）が指摘される。松岡は「間接的政策移転」という概念を提示し、その中で政府が直接的に参照するのではなく、特定のアクターが介在する形で学習が行われることを指摘した（松岡2007）。実際に、松岡はわが国の都道府県でのバス事業の規制緩和を取り上げ、都道府県が直接的に対象を定めた学習を行ったのではなく、監督官庁である国土交通省から都道府県への出向者が介在する形で学習が行われ、その出向先での情報が間接的に移転する形で政策形成へとつながったことを指摘した。

6. 政策への経路

学習された知識がどのように実際に政策につながるかということに関しては、政策学習の概念ではあまりに不十分であった。その後の政策学習及びその事例に関する研究、さらには新制度論やアイデアアプローチの研究から、①知識のキャリア、②制度による制約、③政策変化のプロセス、という3つが指摘される。

6.1 知識のキャリア

政策学習によって獲得された知識がどのように政策に反映されるか、もしくは政策が変化するかということに関しては、まず、その知識がどのようなアクターによってどのように政策決定に過程に投入されるかということが重要になる。「アイデアの政治 (politics of ideas)」においてアイデアの説得力とアイデアの推進者が重視され (Derthick and Quirk 1985)、また、改革や政策変容を推進する政策起業家 (policy entrepreneur) の概念がよく知られているように、個別アクターの行動が目目されてきた。

そのような流れの中で、特定のアクターが特定の知識（およびその知識をもとにしたアイデア）のキャリアとして、政策決定過程に投入することが注目された。

ダドリー (Geoffrey Dudley) とリチャードソン (Jeremy Richardson) は、政策変容の過程において、特定のアクターが知識のエージェント (agent) として機能することに注目した (Dudley and Richardson 1996)。ダドリーとリチャードソンが取り上げたのが、英国の道路政策における大臣の活動であった。高速道路ネットワークの整備に関しては、1954年に運輸大臣に就任したボイドカーペンター (John Boyd-Carpenter) が政策発案者 (policy initiator) として機能し、とりわけ課金設定において自身の信念から無料としたことが指摘された。また、1976年に運輸大臣に就任したロジャース

(Bill Rodgers) は、オイルショックに起因する経済危機や、環境グループの台頭によって問題視されていた高速道路整備に関して、政策ブローカー (policy broker) として調整にあたったことが指摘された。

知識のキャリアに関しては、このような高位の政治家や官僚といったアクターのみではないことも指摘される。拙稿で示したように、わが国の航空輸送産業の第二次規制改革においても重要な役割を果たしたのは慶應義塾大学教授の中条潮であった (秋吉2008)。中条は1996年3月に行政改革委員会規制緩和委員会委員会の参与に就任すると、大幅な自由化の基礎となる競合可能性理論および同理論に基づいた「参入・退出の自由」という知識を政策決定過程に投入し、その知識をもとに政策案を自ら策定したのであった。

6.2 制度による制約

政策学習によって体得され、キャリアによって投入された知識はそのまま政策に反映されるわけではなく、政策形成過程、政策決定過程での「政治」、とりわけその制度による制約に直面することになる。従来の政策学習においては、知識活用と政治の問題を指摘したACFに関して、ジェイムス (Thomas E. James) とヨルゲンセン (Paul D. Jorgensen) が指摘するように、ACFでは事件等の外生的ショックや政権交代等の政策変化への影響は考察しているものの、政策知識がどのように政策変化に影響を及ぼすかということへの考察が不十分であることは否めない (James and Jorgensen 2009)¹⁵⁾。

そして、新制度論の観点からの政策過程分析から、①政策決定の場 (policy venue)、②拒否点 (veto points)、③政策遺産 (policy legacies)、という3つの制度的要因が政策知識の投入に影響することが指摘される。

第一の政策決定の場とは、当該政策領域において政策形成及び政策決定が行われる「場」であり、制度によってその特性が規定される (Baumgartner and Jones1991)。新制度論では制度によってアクターの参加が制約されるとされるが、この制約を具体的に示しているのが、制度によって形成される「政策決定の場」である。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る) アクターが規定されるのである。そして、それによって、上述の知識のキャリアがどのように政策決定に関与することが出来るかが規定され、政策変容及びその内容に大きな影響を及ぼすことになるのである (Duddly and Richardson1996、秋吉2007a)。

第二の拒否点とは、政策決定過程において特定のアクターが拒否権を行使できる段階のことであり、制度によって規定される (Immergut 1990)。この拒否点の数、及びその制度的位置が政策変化に影響を及ぼすことは指摘されていたが (Immergut 1990)、政策学習においても影響を及ぼしてくる。政策の大規模な変化につながるアイデア・知識が学習されても、政策決定過程での拒否点の位置によって実際に投入・反映されるかが規定されるのである (内山2005、秋吉2007b)。

第三の政策遺産とは、過去の制度が「遺産」として、現在の制度に痕跡を残すことである (Weir and Skocpol 1985)。ヘクロの政治的学習とホルの社会的学習においても過去の制度の影響は指摘され、とりわけ社会的学習においては制度の「粘着性」との関連で制度変化への影響が強調されていた。さらに、政策移転での研究において、他国及び他政府でのアイデアの採択では既存の制度との関連が考慮されることが指摘され、アイデアに対して政策遺産が影響することが指摘された (秋吉2007b)。

6.3 政策変化のプロセス

実際に制度的制約の下で投入された知識がどのように政策変化、制度変化へとつながるかということに関しては、ローズの教訓導出では5つのパターンが示されたが、あくまで政策変化の帰結を提示したに過ぎなかった。この政策変化のプロセスを提示したものとして注目されたのが、ホールの社会的学習である。そこでは3つの段階が示され、政策変化、制度変化の動態を示すものとしてその枠組みが用いられてきた。しかし、同概念をもとにした分析が進められる中、同概念で提示された変化の動態、特に単線的な変化に関する批判が提示された¹⁶⁾。

オリバー (Michael J. Oliver) とペンバートンが問題視するのは、社会的学習の中核にある、第三段階の政策パラダイム転換のメカニズムである (Oliver and Pemberton 2004)。ホールは第一、第二段階での漸進的変化の試みが失敗した時に (支配的アクターの権威が失墜し) 新しい政策パラダイムへの転換が生じるとする。しかし、オリバーとペンバートンは、ホールのモデルは単線的であり、新しいアイデアの探索とその採択に向けた争いがあるとした。実際にオリバーとペンバートンは1940年代からの英国の経済政策の政策過程部を分析し、ホールの社会的学習で想定されている制度変化は70年代の政策転換を説明しているだけであることを指摘している。

7. まとめ

本稿では、1990年代前半までの主要政策学習概念を概観した上で、その後の政策過程分析の研究成果をもとに、①学習の主体、②学習の対象、③学習のプロセス、④政策への経路、という4つの観点から、政策学習概念の再構築への手掛かりを探ることを目的としていた。

第一の学習の主体に関しては、まず、集合的行為としての学習という認識が深まる中、学習に関与するアクターの広がりや認識されてきたことが指摘される。また、その主体間の相互作用に関しては、初期の学習概念が強調された信念の構造への疑問が呈されるのとあわせて、言説によるつながりということも認識されてきたことが指摘される。

第二の学習の対象に関しては、まず、知識の範囲が従来の専門知・理論知から、官僚制度の有する実務知、さらには社会が有する現場知まで、政策形成に関連する知識の広がりとともに、学習の対象の広がりとして認識されてきた。また知識そのものの性質に関しても、その不確実性という側面が強調されてきたことが指摘される。

第三の学習のプロセスに関しては、まず、学習が自動的には生じるものではないことが指摘される。また、その学習の規則性として、特に参照先に関しては一定の規則性があることが指摘される。

第四の政策への経路に関しては、まず、知識のキャリアの存在と、その多様性が指摘される。また、政策決定の場、拒否点、政策遺産といった制度的要因による政策学習への影響が指摘される。さらに、制度変化のプロセスとして、複線的な変化の存在が指摘される。

政策学習の概念は、政策過程の複雑性ゆえに多様な概念が提示され、体系化が困難になってきた。また、政策過程分析における独立変数の重視から、知識やアイデアへの関心が高まり、さらに、政策移転、政策収斂といった (政策学習の結果による) 従属変数の変化そのものへの関心が高まり、政策学習への関心は低下してきた。

しかし、問題の所在でも述べたように、政策学習の概念は政策内容への変化を分析することが可能な概念であり、また、知識やアイデアをもとにした分析アプローチにおいても政策への因果メカニ

ズムが不明確な問題が指摘されている。そのため、本稿で示した4つの要素をもとにした新しい知見をもとに、特に政策への経路を明確にすることによって、政策学習概念の再構築を行っていくことが求められるのである。

*本稿は科学研究費補助金基盤研究(C)(研究代表者:秋吉貴雄)による研究成果の一部である。

注

- 1) その他の政策学習概念として、メイは、①道具的政策学習 (instrumental policy learning)、②社会的政策学習 (social policy learning) という2つの類型を提示している (May1992)。前者の道具的学習は「政策介入もしくは実施デザインの実行可能性 (viability) に関する新たな理解を伴う」(May1992, p.335) とされ、政策及び実施デザインを形成する政策手段が学習の対象とされている。一方、後者の社会的政策学習は「政策の社会的構成について、当該政策領域のエリートらによる新たな構成もしくは再確認を伴う」(May1992, p.337) とされ、政策問題そのものや、政策の範囲、もしくは政策目標が学習の対象とされている。
- 2) 初期の政策学習概念に関するわが国での代表的レビュー論文として挙げられるのが平松 (2002) である。以下の5つの学習概念の詳細な紹介については、同論文を参照されたい。
- 3) 政治的学習の概念に関しては、後述の政策学習概念、とりわけ社会的学習概念の基礎となっているため、Hall (1993) をはじめ多くの論文で社会的学習の概念とあわせて検討されている。わが国においては前述の平松 (2002) とは別に、宮本 (2006) でも紹介されている。
- 4) この点に関して後の国家論の研究者から国家の自律性を示すものとしてヘクロの研究は注目されたが、ホールは後述するようにここでの国家は受動的な存在であり、自律的ではないことを政治的学習概念の問題点として指摘している (Hall1993, p.276)
- 5) この社会的学習の概念は政策学習概念の代表的概念の一つとされることもあり、同概念を批判・修正したモデルによる分析もいくつか見られる (Greener 2001、Pemberton2003、Peterson2003、Oliver and Pemberton 2004)。わが国においては前述の平松 (2002)、宮本 (2006) でも同概念が紹介され、さらに浅野 (2007)、和田 (2011) では同概念をもとにした政策過程分析が行われている。
- 6) 政策志向学習の概念は唱道連合フレームワークや唱道連合の概念の方が注目されたため、政策志向学習そのものに関する研究は少ない。わが国においては前述の平松 (2002) や秋吉 (2000) で紹介されている。対照的に唱道連合フレームワークに関する研究は多数あり、批判的論考もいくつか見られる (Hann1995、Schlager1995、Fenger and Klok2001)。
- 7) この政策ブローカーとしては、官僚の首脳部や議会の委員会の委員長クラスが想定されている。
- 8) 教訓導出に関しては、ドロウイツ (David Dolowitz) とマーシュ (David Marsh) が提示した政策移転の概念 (Dolowitz and Marsh 1996、Dolowitz et.al 2000) がその後注目されたこともあり、その政策移転に関する研究の中で (先行研究として) 言及されることが多い。わが国では、松岡 (2007)、秋吉 (2007b) で政策移転・教訓導出の概念が紹介されている。
- 9) 政府学習の概念は後述するように経営学の組織学習に依拠したものであったため、政策過程分析では分析概念としてあまり用いられなかったことは否めない。政府学習 (行政組織における学習) の近年の研究としては Busenberg (2001)、Brown and Brudney (2003) などが挙げられる。
- 10) 組織学習の概念に関しては多くの文献があるが、近年のものとして安藤 (2001) を参照されたい。
- 11) さらにハンは信念は「種類 (kind)」で差異があるのではなく、「強固さの程度 (degree)」で差異があることを指摘した (Hann 1995, p.25)

- 12) 言説分析並びに後述のハイヤーによる研究に関しては西岡（2007）を参照されたい。以下の記述も西岡（2007）に拠っている。
- 13) フランツと佐藤は、この「情報の性質」のほかに、「問題の性質（nature of the problem）」と「討論の性質（nature of the debate）」を政策学習の楕態に影響を及ぼす要因として指摘している（Frantz and Sato 2005）。
- 14) 宗前は、全ての県立病院の直営を廃止した福岡県での改革に関しては、審議会の特定の委員の強い信念（さらにはその信念への他の委員の支持）をもとにした、いわば「信念の政治」によって進められたことを指摘している（宗前2005, pp.229-230）。
- 15) また、ジェイムスとヨルゲンセンは、政策志向学習はアクターの信念システムの変化に注目しているため、「どの（which）」政策変化が起きたかではなく、「いつ（when）」政策変化が起きたかということに焦点が当てられていることを問題と指摘している（James and Jorgensen 2009, p.146）
- 16) 近年では、政策学習論とは別にこの制度変化に関する考察が進められ、制度転用（conversion）、制度併設（layering）といった概念が提示されている。詳細については北山（2011）を参照されたい。

参考文献

- 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（2007a）『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
- 秋吉貴雄（2007b）「政策移転の分析枠組みの構築に向けて」『熊本大学社会文化研究』5号, pp.1-14
- 安藤史江（2001）『組織学習と組織内地図』白桃書房
- 浅野康子（2007）「『社会的学習』モデルによる民営化過程の分析：英仏における自動車メーカーの民営化を事例として」『国際政治経済学研究』19, pp.61-75
- 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
- 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新：景観条例から景観法へ』木鐸社
- 加藤淳子（1995）「政策知識と政官関係」『日本政治学会年報』pp.107-134
- 木寺元（2008）「地方制度改革と官僚制：外部専門家のアイデアと行政官の専門性の視座から」『年報政治学』2008-Ⅱ, pp.296-315
- 北山俊哉（2011）『福祉国家の制度発展と地方政府：国民健康保険の政治学』有斐閣
- 松岡清志（2007）「政策移転の類型化：自治体のバス政策を題材として」『早稲田政治公法研究』86号, pp.143-172
- 宮本太郎（2006）「福祉国家の再編と言説政治：新しい分析枠組み」宮本太郎編著『比較福祉政治：制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版部
- 西岡晋（2007）「政策アイデア論・言説分析」縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂, pp.143-168
- 宗前清貞（2005）「政策過程における専門情報の強度：公立病院改革を題材に」『政策科学・国際関係論集』7号, pp.195-242
- 宗前清貞（2009）「医療政策における専門知の形成と機能」久米郁男編著『専門知と政治』早稲田大学出版部, pp.149-176
- 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

- 和田洋典 (2011) 『制度改革の政治経済学：なぜ情報通信セクターと金融セクターは異なる道をたどったか？』 有信堂
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones. (1991) "Agenda dynamics and policy subsystems", *Journal of Politics*, 53, pp.1044-1074
- Bennett, Colin J. and Michael Howlett (1992) "The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change", *Policy Sciences*, 25, pp.275-294
- Brown, Mary Maureen and Jeffrey L. Brudney (2003) "Learning organizations in the public sector: a study of police agencies employing information and technology to advance knowledge." *Public Administration Review*, 63, pp.30-43
- Busenberg, George J. (2001) "Learning in organizations and public policy", *Journal of Public Policy*, 21, pp.173-189
- Derthick, Martha and Paul J. Quirk (1985) *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution
- 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, David P., Rob Hulme, Mike Nellis, and Fiona O'Neill (2000) *Policy Transfer and British Social Policy*, Open U. Press
- Dudley, Geoffrey and Jeremy Richardson (1996) "Promiscuous and celibate ministerial styles: policy change, policy networks and British road policy", *Parliamentary Affairs*, 49, pp.566-583
- Etheredge, Lloyd S. (1981) "Government learning: an overview" in Long, S. ed., *The Handbook of Political Behavior*, Pergamon, pp.73-161
- Etheredge, Lloyd S. and James Short (1983) "Thinking about government learning", *Journal of Management Studies*, 20, pp.41-58
- Fenger, Menno and Pieter-Jan Klok (2001) "Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework," *Policy Sciences*, 34, pp.157-170
- Frantz, Janet E. and Hajime Sato (2005) "The fertile soil for policy learning", *Policy Sciences*, 38, pp.159-176
- Greener, Ian (2001) "Social learning and macroeconomic policy in Britain", *Journal of Public Policy*, 21, pp.133-152
- Hall, Peter A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, 23, pp.275-296
- Haas, Peter M. (1989) "Do regimes matter? : epistemic communities and Mediterranean pollution control", *International Organization*, 43, pp.377-403
- Haas, Peter M. (1992) "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46, pp.1-35
- Hajer, Maarten A. (1993) "Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Great Britain", in Fischer, Frank and Forester, John (eds) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke, pp.43-76
- Hajer, Maarten A. (2005) "Coalitions, practices, and meaning in environmental politics: from acid rain to BSE", in Howarth, David and Torfing, Jacobb (eds.) *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Palgrave Macmillan, pp.297-315
- Hann, Alison (1995) "Sharpening up Sabatier: belief systems and public policy", *Politics*, 15, pp.19-26

- Immergut, Ellen M. (1990) "Institutions, veto points, and policy results: A comparative analysis of health care" *Journal of Public Policy*, 10: 391-416
- Heclo, Hugh (1974) *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press
- James, Thomas E. and Paul D. Jorgensen (2009) "Policy knowledge, policy formulation, and change: revisiting a foundational question", *Policy Studies Journal*, 37, pp.141-162
- May, Peter J. (1992) "Policy learning and failure", *Journal of Public Policy*, 12, pp.331-354
- Oliver, Michael J. and Hugh Pemberton (2004) "Learning and change in 20th century British economic policy", *Governance*, vol.17, pp.415-441
- Pemberton, Hugh (2003) "Learning, governance and economic policy", *British Journal of Politics and International Relations*, 5, pp.500-524
- Pemberton, Hugh (2004) *Policy Learning and British Governance in the 1960s*, Palgrave Macmillan
- Peterson, Mark. A. (2003) "The limits of social learning: translating analysis into action", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22, 1077-1114
- Rich, Andrew (2011) "Ideas, expertise, and think tanks", Beland, Daniel and Robert Henry Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press, pp.191-208
- Rose, Richard. (1991) "What is lesson-drawing" *Journal of Public Policy*, 11, pp.3-30
- Rose, Richard. (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham House
- Sabatier, Paul A. (1988) "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, 21, pp.129-168
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith (1993) *Policy Change and Learning*, Westview
- Schlager, Edella (1995) "Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework", *Policy Sciences*, 28, pp.243-270
- Tavit, Margit (2003) "Policy learning and uncertainty: the case of pension reform in Estonia and Latvia", *Policy Studies Journal*, 31, pp.643-660
- Weiss, Carol H. (1977) "Research for policy's sake: the enlightenment function of social research", *Policy Analysis*, 3, pp.531-545
- Weir, Margaret and Theda Skocpol (1985) "State structure and the possibilities for Keynesian responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States" in Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol ed. *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, pp.107-168
- Yee, Albert S. (1996) "The causal effects of ideas on policies", *International Organization*, 50, pp.69-108

Toward Rebuilding the Analytical Frameworks for Policy Learning

[Abstract]

AKIYOSHI Takao

This study reconsidered the notion of policy learning in order to rebuild the analytical framework. Since 70's intensive policy studies have been implemented in U.S., and the notice on "policy learning" has been increased. Several types of learning have been presented, which were "political learning", "social learning", "policy oriented learning", "lesson-drawing" and "government learning". But, as some criticized the concept of policy learning were ambiguity, the notice on this notion has been decreased since 90's.

Reviewing recent studies on policy process, we found several implications for the notion of policy learning in the four components, which were 1) the subject of learning, 2) the object of learning, 3) the process of learning, 4) the channel for policy.