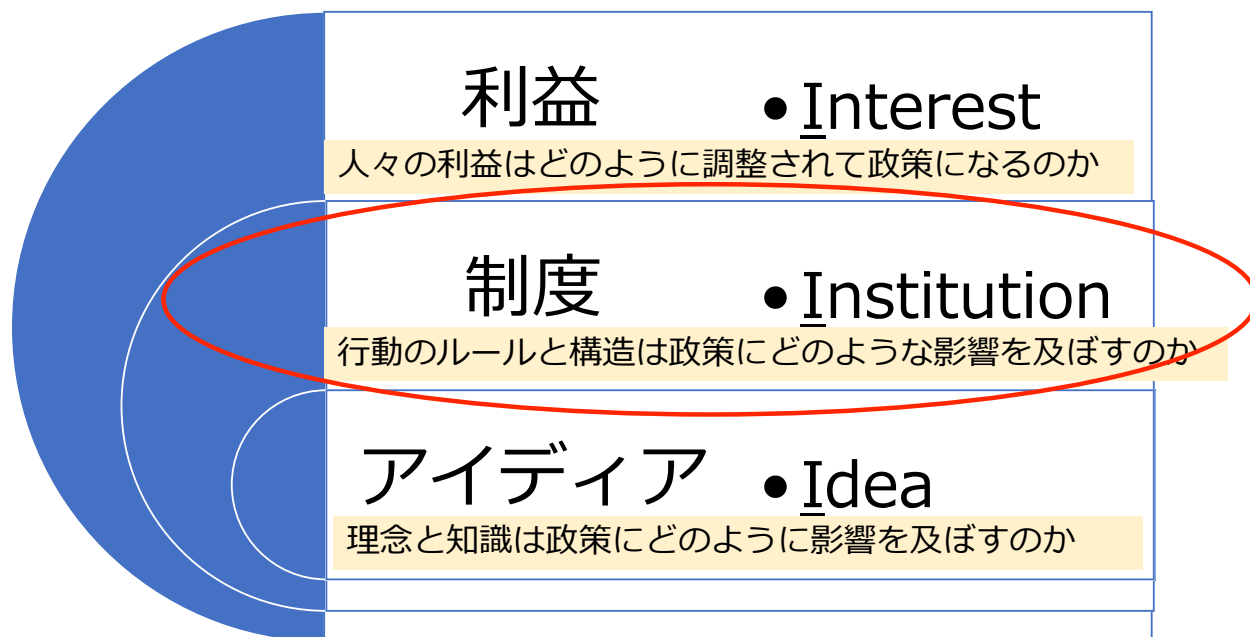


公共政策の理解と分析道具 3つのI



政策決定

- 現実の政策決定
 - 社会における多様なアクター間での相互作用をもとにしたもの
 - but アクター全員は参加できない
 - 政策決定手続き…厳格に定められている
 - 参加できるアクター…あらかじめ決められていることが多い
 - アクターの行動の 範囲や態様 …限られていることが多い
 - 組織の や → 制約を与える

慣習や文化
 - → 制度 (手続きやルール) が存在し、それに拘束される

制度への注目

- 制度がアクターの行動に対して果たす役割への関心↑
 - 背景① **国家** への注目
 - Cf **多元主義** …政策 = 社会の諸集団からの圧力及びその相互調整の産物
→ 国家の役割軽視
国家…利益集団の働きかけに対し、各集団の影響力の大小に沿って受動的に利益を配分する存在
 - 国家論アプローチの登場
スコッチボールド …政策決定過程分析における国家の重要性の指摘
- 国家の **自律性** と能力に注目
 - 国家
 - × 受動的な存在
 - 自律的に国益という目標 設定しそれを達成するための政策を決定、実施
- 国家の能力の源泉となる諸制度に注目
 - 国家を構成する諸制度
 - 国家と社会を結びつける諸制度
 - 官僚機構の構造、産業政策での各種政府の融資制度 etc

制度への注目

- 制度がアクターの行動に対して果たす役割への関心↑
 - 背景②アクターの行動の分析手法に関する議論
- マーチとオルセン
- 個々のアクターは自分が関連している制度に影響を受ける → 「新制度論」
 - cf これまでの議論
 - アクターは自己利益の最大化に向けて行動
 - 行動分析…アクターの利益に焦点
- 新制度論
 - 制度は **独立** 変数
 - 制度がアクターの行動や政策にどのような影響を及ぼすか
- それまでの制度論（旧制度論）
 - 国家を形成する諸制度、制度間の関係を分析
…制度は **従属** 変数

制度の多様性

- 制度
 - = 公式のルール、遵守手続き及び **標準作業手続き** (P.ホール)
 - cf. ノース「社会におけるゲームのルール」
 - 論者によりまちまち
- 制度の階層性 (例: 経済政策 by P.Hall)
 - ① 民主主義体制や資本主義経済にかかわる基本的組織構造
 - > 憲法、普通選挙制度、生産手段の所有権
 - ② 国家や社会の基本的組織・制度
 - > 労働運動の構造、資本の組織、政治システムの特性、国家の組織構造
 - ③ 行政機関の規則や行動様式
 - > 標準作業手続き、定型業務
- 公式と非公式
 - 公式の制度
 - 明文化された制度 (**法律**・**規則**)
 - 非公式の制度
 - **慣習**・**文化** 構造
 - 明文化されていないがアクターの行動に影響
 - 「公式の制度に限定すべき」との主張も
- 制度と組織の混在
 - ex **官僚機構**…組織が分析の対象に含まれる
 - 組織の構成員と、構成員の行動を規定するルールを区別するアプローチも

新制度論

3つの制度論 ①歴史的制度論

- 制度及び政策の国家間比較と、その歴史的経緯の分析を中核としたアプローチ
- 焦点
 - ~~国家論…国家内部の制度構造や国家社会間の制度構造~~
 - 歴史的制度論…上記制度が特定の制度及び政策選択にどのような影響を及ぼしたか
- 特徴
 - 制度形成や制度変化の歴史的経緯を分析していく
 - **重大な転換点** (critical juncture)は何か、など。
- 構造的制度論
 - 歴史的制度論—歴史的経緯の分析
 - 制度構造と政策帰結に関する分析に特化

3つの制度論

②合理的選択制度論

- 制度がアクターの合理的な行動に及ぼす影響の分析を中核としたアプローチ

- 分析方法の特徴

① アクターに関する仮定

自己の利益を最大化する

経済人

② 制度の限定的定義

公式の制度に限定

制度と組織の明確な区分

例：官僚制→官僚と、官僚を結びつける各種内部ルールに分解

③ 制度の設計メカニズムの分析

制度 = **ゲーム** のルール

各アクターは自分の有利なように制度設計する→

制度は **利益調整** の結果

3つの制度論

③社会学的制度論

- アクターが特定の行動を選択する「認識」に対する制度の影響を分析を中核としたアプローチ

間接的

- 制度は、行動の前提となる個人の認識枠組みに作用
→アクターの行動に影響

- cf 制度→制度選択、アクターの行動

- 制度→認識枠組み
→アクターの行動

- 非公式制度に着目
社会の文化、規範、慣習

- **同型化** という現象に注目

- 競争的同型化
- 制度的同型化

- 同型化

- 異なる環境下にある組織が同様の構造を選択する

- 制度的同型化

- 制度的環境への対応（規則や信念）

- 要因：非公式制度。社会通念。

- 強制的同型化

- 同調圧力 **他の既成制度**

- 模倣的同型化

- 不確実性の回避

- 規範的同型化

- 専門化により発生

制度による影響

- 決定の場とプロセス
 - 参加者の規定
 - 強制的圧力
 - 拒否点
- 制度…政策決定に誰が参加し、どのようなプロセスで決定が行われるかを規定する。
- 選択肢の制約
 - 選択肢の提示
- 政策遺産
 - ロックイン
 - 経路依存性
- 同型化

参加者の規定

- 制度は誰が政策決定に参加できるかを規定する
- 政策…大半は **法案** の形
 - 議会による決定
 - 議員は選挙制度で選出
 - 本会議…最終決定の場
 - 前段階：委員会…委員会所属議員が参加して決定
- 政府提出法案
 - 原案：各省の官僚が作成
 - 審議会委員も参加者
- 自治体政策の場合
 - 首長による決定の場面多し
 - 各部局の公務員が原案作成
 - 議会からの入力
 - 住民団体からの入力
 - 議会による条例制定
 - 議会・委員会における質問による政策の焦点化

首長
公務員
議会
住民団体

議員一選挙
委員会の議員
官僚
審議会委員

ビデオの中では既習と話していましたが、地方政府については、第12回、第13回で学習します

強制的圧力

- 制度→政策決定の場、参加者を規定
- 参加者間の関係≠同等の関係
- 制度→アクター間の力関係規定する
- 強制的圧力 = ある組織が従属している組織からの公式、非公式の圧力によって引き起こされるもの
(ロッジとヴェグリッヒ)
- 典型例：EU指令
 - 共通政策の選択を各国に強制
- 国内政治の分野
 - 中央政府は地方政府に対して、多様な制度を通じて特定の政策選択への圧力
(地方分権が進んでいる国家においてさえ)
- 上位アクターによる圧力
- 政策・制度・計画間における強制的圧力
- 制度によってそれぞれのアクターの権力関係や政策・制度間関係が規定される。

拒否点

- 制度→参加者、参加者間の権力配置
- 制度→参加者がどのようにゲームを行うか、どのようなプロセスで決定が進められるか
 - 法案提出者、審議の場、審議の順番、質問順・時間、採決の方法…制度で規定
- 拒否点
 - = 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
 - 行使できる者 = 拒否権プレイヤー
- 拒否権プレイヤーの影響力…政策決定過程の特定の制度を前提とする
 - →政策決定過程においてどのように拒否点が存在しているかが重要
 > 拒否権プレイヤーの資源
- イマーガット
 - 3つのアリーナ（行政、立法、選挙）での想定しうる拒否点を示す
 - 拒否点の数、場所、執政部の凝集性

選択肢の提示

- 制度→アクターがとりうる選択肢を明示→
アクターの行動を規定
…「選択肢の制度」

- 制度→アクター自身の利益の認識や定義

社会学的制度論

- アクターは制度からの制約を踏まえたうえで自己の利益を再定義し、行動を選択する
- 自己利益の再定義、自己利益追求の再設定

政策遺産、ロックイン効果、経路依存性

- 過去の制度→現在の制度の決定への制約

- **政策遺産** (policy legacies)
 - 過去の政策や制度からの影響
 - ウィアーとスコッチポル
 - 瑞典と英国の比較分析
 - 独立変数の1つが政策遺産
 - **ロックイン** 効果
= 過去の制度が現在の制度選択を強く拘束し、他の制度の選択を困難にする現象
 - マイレージによる囲い込み

- 制度選択におけるロックイン効果
 - 新制度移行の困難性
 - 粘着性
- 経路依存性 (path dependency)
 - 政策遺産の存在とそのロックイン効果から過去の制度が現在へと継続されていく現象
 - QWERTY
 - 政策パラダイムが維持された状態での漸進的な政策・制度変化
 - 例：日本の公的年金制度

アイデアの概念

- ・アクターの行動はすべて制度に制約された利益によるものか？

- ・多元主義的政策観
政策…利益の産物、政策決定の場に参加するアクター間の利益の相互作用の産物、

理念への注目

- ・米、1970s後半～規制緩和→鉄の三角同盟は何故打破されたのか？
- ・①規制緩和という理念が保持する説得力、②推進者
- ・理念・理念の政治↔利益の政治
- ・新しい分析視角、分析枠組み

理念からアイディアへ

- ・理念…政策決定過程への投入物。アクターの行動の独立変数ではなかった。
- ・アイディアの再注目
 - ・なぜ特定の均衡点(選択肢)が選ばれるのかを説明
 - ・「共有された信念」(ゴールドスタイン)
(研究・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

3つのアイディア ゴールドスタインら

①世界観

- ・文化に埋め込まれたもので、アクターの考え方や言説に影響を及ぼす信念
- ・例：宗教、科学的合理性
- ・アクターの行動基盤に影響を与え、社会基盤を形成する

②道義的信念

- ・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
- ・例：奴隷制は間違い

③因果的信念

- ・特定の因果関係に関する信念
- ・政策の具体的手段を規定

アイディアの概念 …認識的要因

言説への注目

- ・言説＝言語によって表されたもの(言われたことと書かれたことの一切を含む)

言説の2つの次元(シュミット)

- ・①アイディア的次元
 - ・アイディアや価値の運搬者
- ・②相互作用次元
 - ・合意を得たり支持を調達したりするための手段

アイディアによる アクターの行動への影響

- ロードマップとしての行動指針の提供
 - 各アクターは自身の利益を最大化するように行動
but
何が利益か不確実な状況下
↓
アイディアがロードマップの役割
→アクターの採択する行動が規定される
- **フォーカルポイント**（焦点）の提供
 - 複数の選択肢を取りうる時
→特定のアイディアが焦点となって各アクターの行動が特定の選択肢に導かれる
 - フォーカル・ポイント
相手が自分の行動に関してもっている期待と、自分が相手の行動に関してもっている期待とが収れんしていく手掛かりになるようなもの


アイディアによる制度への影響

- 制度化
 - 制度への埋込み：アイディアが制度の根幹を形成
 - →次の制度に影響
 - 制度に **埋め込まれた** アイディアが次の制度の根幹にも影響を及ぼす
- 言説の機能
 - ①アイディア的次元
 - 認識的機能
 - 問題解決へとつながる政策手段や手法であることを示しその政策を正当化する機能
 - ②相互作用次元
 - 規範的機能
 - 政策が価値の面から適切であることを示し、その政策を正当化する機能
 - 調整的機能
 - 政策プログラムに対する政策アクター間での合意を構築する機能
 - 伝達的機能
 - 当該プログラムへの公衆からの支持を調達する機能

政策学習概念の提示

- 政策へのプロセス
 - どのようなプロセスを経て、どのように政策に反映されるのか、政策を変化させるのか
- 手がかり：「政策学習」概念
- 2つの源流
 - ①知識活用に関する研究
 - 知識が政策決定に一定の影響
 - ②国家や官僚による学習に関する研究
 - 官僚組織は過去の経験等をもとに政策を形成・転換する
- 政策志向学習
- 社会的学習
- 教訓導出

政策志向学習

- 
- **唱道連合** フレームワーク (by サバティアら)
 - 政策サブシステム概念
 - 政策過程の分析単位
 - 政策領域によって参加するアクターは異なる
 - 政策サブシステムでは唱道連合が複数形成される
 - 政治家、官僚、利益集団、メディア、政策分析者など
 - 連合の中核には、信念システム
 - 根底には規範的原理
 - 各連合は自身の信念システムを政策に反省させるために他の連合との相互作用を行う
 - 相互作用において行われるもの = **政策志向学習**
 - 経験に起因し、政策目的の達成・改訂に関係する、思考や行動意図の比較的持続的な変化
 - 特徴
 - ①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し立ての特定化及び対抗

社会的学習

- 政策変化のプロセスを示す
- P.ホール「国家は能動的に学習し、政策を変更していく」
- 社会的学習の概念提示
 - 過去の経験や新しい情報に対応して、政策の目標や手段を修正する試み
 - 特徴
 - ①過去の政策の結果に反応して政策が形成される
 - ②専門家が重要なアクター
 - ③国家は社会的圧力から自律的に行動する
- 政策転換は段階ごとにかかる
 - 制度の粘着性
 - 第1段階 政策手段の具体的水準設定のみ変更
 - 第2段階 政策手段の変更
 - 第3段階 政策目標自体の見直し
 - …パラダイム転換としての政策転換
 - 1, 2では政策担当部局と専門家による学習
 - 3では野党やメディアなど多様なアクターによる学習

教訓導出

- 異なる政府間での同様の政策の採用…政策移転、政策収斂、相互参照等の概念へ
- プロセスにおける学習に焦点を当てた(by ローズ)→
- 教訓導出
 - 同様の政策問題に直面した他の政府（中央、地方）で開発・実施された政策及びその社会的帰結について考察
 - 考察の対象
 - 政策の内容
 - 政策による成果。失敗教訓も含む。
- 政策担当部局による学習→学習の対象となる知識…実務的知識 not理論的専門的知識
- 教訓導出による政策対応
 - ① 模倣
 - 特定の政策をそのまま移転
 - ② 適合
 - 自国・地域の文脈に合うよう修正
 - ③ 合成
 - 2つの政府から政策要素を組み合わせ
 - ④ 統合
 - 新しい政策を形成
 - ⑤ 刺激
 - 新しい政策を形成

政策過程と政策学習

- 政策学習の概念

- 諸概念の対立ではない
- 政策過程の各段階で、異なる政策学習が行われている
- ~~前決定の段階~~

- 社会的学習

- 既存の政策の失敗の認知
- 漸進的な修正の試み
- 政策パラダイム転換の模索

- 政策志向学習

- 支配連合に対応する連合が特定の問題を取り上げようとする

- ~~政策形成の段階~~

- 教訓導出

- 担当部局によって他正負での教訓学習、政策案形成

- 政策志向学習

- 各唱道連合が政策案を掲げ、連合菅での相互作用

- 多様な学習が連鎖する形で政策形成へとつながる

- さまざまな政策学習概念が適用され、分析される