

# 政策移転先における政策の受容可能性

吉川和挟

## 1. はじめに

本論文の目的は、政策移転が行われた際、移転先において当該政策が受容されるにはどのような点に着目し、「受容可能性」という観点から政策移転の方法論に考慮すべき観点を付け加えることである。

「政策移転 (policy transfer)」とは、「政策、行政の配置状況、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、行政の配置状況、制度の形成に活用される」ことである (Dolowitz and Marsh 1996: 344)。この政策移転という現象それ自体は政策実務の現場において古くから存在しており、政策収斂 (policy convergence) や、政策波及 (policy diffusion)、教訓導出 (lesson-drawing) などの概念の下、多くの事例研究が行われてきた (Bennett 1991; Majone 1991; Rose 1991: 1993)。このような学術的背景を受け、ドロウィッツとマーシュは「政策移転」という枠組みの下、前述の諸概念の整理を行い、政策移転研究のための枠組みと視点を提供した (Dolowitz and Marsh 1996; Evans and Davies 1999: 363)。

これにより「政策移転」は、事象としても、概念としても政策研究の一分野として認識されるようになったものの、その一方で、政策移転概念そのものの学術的存在意義への懐疑や、移転メカニズムの不明瞭さ、また、実践的含意の乏しさ等への批判がなされている (Stone 1999; James and Lodge 2003; 秋吉 2007; 松浦 2010)。本論文では主に三つ目の実践的含意の乏しさに対する批判に着目する。政策移転論については「政策形成において、海外事例をいかに活用できるかという、社会技術としての実践的な知見の導出にまでは至って」いないとの主張がなされており、「政策移転ガイドライン」とでもいべき政策移転の方法論の必要性が提言されている (松浦 2010: 172)。

この点について、本論文は「受容可能性 acceptability」の観点から検討を加える。政策移転を行う際の考慮要素、またその分析視座として受容可能性という概念が重要であることを示し、「政策移転ガイドライン」への若干の貢献を行うことを目的とする。具体的には、松浦 (2010) の「政策移転の目的ごとの類型化」の議論をベースとしつつ、移転の目的ごとに必要とされる受容可能性の程度が異なることを主張する。そして、それぞれの移転目的に沿った受容可能性の程度を獲得するための考慮事項を同定し、政策移転ガイドライン研究への貢献を行いたい。

## 2. 政策移転論

本章においては、政策移転に関連する先行研究について簡単に概観し、ドロウイツとマーシュの政策移転論の位置づけを確認する。

### 2.1. ローズ「教訓導出」

政策移転に関する諸概念については先にも述べたように政策収斂、政策波及、教訓導出など多くのものが存在する。しかし、1990年代以前の移転研究は過去に起きた現象の説明がほとんどであり、政策移転が行われるプロセスの一般化を扱うものではなかった。この点において、ローズの「教訓導出」の議論を政策移転の先行研究の一つの区切りとして捉えることができる（松浦 2010：172）。

教訓導出（Lesson-drawing）とは「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」ことであり、この学習がどのように起こったのか、だけでなく、何が学習されたのか、という点に特に焦点を当てるものである（Rose 1993；秋吉 2007）。そして、ローズは、アイデアを輸出する主体と、それを輸入する主体間の状況の異なりを考慮に入れるために、柔軟性（flexibility）や創造性（creativity）が求められるとしつつ、教訓導出の方法として、下図のように模倣（copying）、適応化（adaptation）、合成（making a hybrid）、統合（synthesis）、刺激（inspiration）の五つを提示している（Rose 1993: 30）。

この教訓導出の議論は、他の地域における先行事例を、当該地域における問題解決へと役立てる過程を「学習」という営為として一般化したものである。政策波及や政策収斂の議論が過去の事例の分析・評価を主眼とし、移転の傾向・パターンの解明を重視していたのに対し、教訓導出の議論は移転に伴う学習という「過程」に着目し、そこから一般的な実践的、また規範的含意の導出を意図しており、政策移転の議論に「方法論」の観点を付与した、という点において非常に重要な議論であったといえる（Rose 1993：11；河 2007：2；松浦 2010：174）。

模倣 copying	他の地域において機能している既存のプログラムを損なわないように移転する
適応化 adaptation	他の地域において機能している既存のプログラムを文脈的差異に適応させつつ移転する
合成 making a hybrid	異なる二つの地域におけるプログラムを合成して移転する
統合 synthesis	複数の異なる地域における親和性のあるプログラムを統合し、新たなプログラムを作り出す
刺激 inspiration	より良いプログラムを作るための知的刺激として先行事例を用いる

図1 教訓導出の方法

出典：Rose (1993), p. 30, Table 2.1 より

## 2.2. ドロウィッツとマーシュ「政策移転論」

ローズの議論が政策移転の「過程」への着目と、方法論への転換として捉えられるとするならば、ドロウィッツとマーシュの議論は、ローズの教訓導出論に見られる政策移転概念を拡大し、「政策移転論」という広義の概念を提示するものである（Dolowitz and marsh 1996；2000；Evans and Davies 1999；秋吉 2007；河 2007）。実際、ローズの教訓導出は、「学習」という合理性による自発的な行動に着目しているのに対し、ドロウィッツらの政策移転論は外部からの圧力による強制的な政策移転をもその射程に収めている（Dolowitz and Marsh 1996; 2000）。

ドロウィッツらは8つの要素からなる政策移転フレームワークを提示し、これらの観点から移転現象を検討している（Dolowitz and Marsh 1996; 2000）。①移転の契機、②移転の推進アクター、③移転の対象、④教訓の源泉、⑤移転の程度、⑥移転の制約要因、⑦移転経緯の公表、⑧移転の成否、の8要因である。本論文では主に最後の⑧移転の成否に着目する。なぜなら、本論文の目的は社会技術としての政策移転の技法を検討することであり、これは、まず移転が成功した状態、少なくとも失敗を回避した状態の実現を目的とするものであるからである。ゆえに、本論文では、まず政策移転論における成否の問題に焦点を当てる。

## 3. 政策移転と政策の成否

### 3.1. 政策移転の成功と失敗

先にも述べたように、ドロウィッツらは「政策移転とその帰結」の問題を、移転現象を分析する際の検討要素の一つとして定式化している。具体的には、移転が成功したと判断する要素として、①政策移転が政府により設定された目的を達成しているか、②政策移転がアクター達によって成功したと認識されているか、の2つを挙げている（Dolowitz and Marsh 2000: 17）。また、移転の失敗のケースとして、①移転される政策・制度、またそれらの実施方法についての情報が不十分にしか学習されていない移転（uninformed transfer）、②移転自体は起こったものの、移転元において政策を成功に導いた重要な要素の移転が行われていない不完全な移転（incomplete transfer）、そして、③移転が行われる地域間の経済的、社会的、政治的、イデオロギー的文脈の差異への注意が不十分である不適切な移転（inappropriate transfer）、の3つを挙げている（Ibid）。

このドロウィッツとマーシュの検討に対して、フォーセットとマーシュはより詳細な検討を加えている（Fawcett and Marsh 2012）。フォーセットらは政策移転の過程と成果との関係は重要でありながらも、研究が進んでいないとしつつ、マーシュらの政策成功の議論（Marsh and McConnell 2010）を政策移転の文脈に当てはめることで議論を進めている。

マーシュらは政策の成功をプログラム、プロセス、ポリティクスの三つの次元に区別している（Ibid: 570）。プログラムの成功とは、これまで、いわゆる「政策の成功」として捉えられていたものであり、定量化可能な利益の観点から見た政策の成功である（Ibid: 573）。プロセスの成功とは、たとえその政策が論争的なものであったとしても、当該政策が、相当程度の正当性を政策形成の段階における手続きを通して得ている状態である（Ibid: 572）。そして、ポリティカルな

成功とは、政策が政権政党の再選可能性や、世評の向上に寄与した状態のことである (Ibid: 574)。この議論をうけ、フォーセットらは、政策成功の枠組みを政策移転に適用する場合には二つの論点がありうるとする (Fawcett and Marsh 2012)。つまり、「もし、移転がプロセスの成功をおさめたなら、その移転は問題なく達成されたといえるか」、「一度、新たな地域に政策が導入されると、政策移転は、その目的を達成したといえるか」の二つである (Fawcett and Marsh 2012: 165)。前者はプロセスの成功に関するもの、後者はプログラムの成功に関するものであり、前者は移転政策が適切に形成されたら政策移転は成功と評価しえるか、後者は移転が決定され実施されると、政策移転の目的を達成したと評価できるか、という問いである。

この点について、デレオらは政策移転に伴う政策変容の過程を「モデル（移転元の政策）をリモデル」する動態的過程として捉え、移転政策の形成過程のみでなく、その実施までをも視野に入れたものとして捉えるべきであると強調する (DeLeo and Donnelly 2017)。なぜなら、政策移転に伴う政策変容は、単に正当な手続きを経た立法によりもたらされるのではなく、その実施過程において行われる諸活動によってももたらされるからである (Ibid: 12)。つまり、政策変容・発展を目的とする政策移転は、移転政策が形成され（プロセスの成功）、その実施によって目的を達して（プログラムの成功）こそ成功と評価しうる、ということである。

以上の点を踏まえ、本論文では、移転の成功について、輸入された政策が実施される過程まで含めて検討すべき対象として捉えるとともに、成功の条件としては、ドロウィッツらの移転政策の成功の二要素（①政策移転が政府により設定された目的を達成しているか、②政策移転がアクター達によって成功したと認識されているか）を採用する。また対処すべき政策移転の失敗要因としては主に「不適切な移転」の問題を扱う。なぜなら、他の失敗要因である「不十分な学習による移転」と「不完全な移転」は、輸入元地域から教訓を導出し、輸入先地域において移転政策を形成する過程における失敗であるのに対し、「不適切な移転」は、地域間の差異に適合するように政策を変化させる過程に焦点を当てており、輸入地域における移転政策の実施過程における失敗であると捉えられるからである。では、政策移転の成功はどのようにしたら得られるのだろうか。

### 3.2. 政策移転と事前評価

先に述べたように政策移転の成否については、研究蓄積が少ないとされるものの、一定程度、成功要因や成功した状態についての研究がなされている。しかし、「政策移転をどのように行うべきか」という「処方」に関する研究は少なく、特に「いかに学習するか」という論点でなく、「いかに適用するか」という論点を対象としたものは非常に少ない。例えば、エヴァンズとデイヴィスは、政策移転（もしくは政策移転研究）にとって実施過程の考察は必要不可欠であるとしているものの、彼らの考察自体は、政策移転ネットワークに着目した移転政策の形成過程分析枠組みの検討に集中しており、輸入された政策を地域特性に合わせて変化させる過程への含意は少ない (Evans and Davies 1999: 379)。

この点について、モスバーガーとウォルマンは政策移転を事前の政策評価 (prospective policy evaluation) として位置づけ、政策移転にとって、移転された政策アイデアが輸入地において機能するか、また、適切な実施のためにはどのような適合が必要となるか、を評価する能力が重要であるとする (Mossberger and Wolman 2003)。そして、限定合理性の下で政策移転に携わる政策決定者たちへの提言として、①情報資源 (先行事例) の選定過程については、幅広い調査をまず行った後、輸入先地域において重要である少数の事例を選択し調査する混合走査法を用いるとともに、情報源を複数持つようにすること、②先行事例の問題点・批判へ注意を向けること、③輸入先地域における既存の政策目標との政治的齟齬を考慮すること、④政策目標や状況に異なりがある際には、限定的な学習や導入にとどめること、⑤輸入元地域において移転元となる政策を支えた政策や制度について検討し、輸入先地域と比較すること、合わせて両国の当該政策分野に詳しい個人を探すこと、⑥事前評価の不確実性を認識し、インクリメンタルな導入を試みることを、挙げている (Mossberger and Wolman 2003: 436-437)。モスバーガーらの主張は、移転政策の実施者の置かれている情報の不足した限定合理性状態において、移転された政策をいかに輸入先地域に適合させることが可能かという論点について、改善策を提供するものであった (Ibid: 437)。

### 3.3. 政策移転のガイドライン

モスバーガーらの政策移転における事前評価の議論に見られるように、政策移転論は「過去の事例からいかに学ぶか」という論点に加えて、「それをいかに適合・実施させるのか」という社会技術の方法論としての側面を備えつつあるといえる。この論点について松浦は「政策移転のガイドライン」という考え方を示し、政策移転の目的ごとに移転の方法論が異なることを主張している (図2) (松浦 2010)。そして、政策移転の目的として社会改革、課題解決、生存・適合の三つを、政策移転の対象として制度・文化、政策・事業、シンボルの三つを挙げ、制度・文化を移転対象とする「社会改革のための政策移転」、政策・事業を移転対象とする「問題解決のための政策移転」、そして、シンボルを移転対象とする「生存・適合のための政策移転」の三つの政策移転類型を行っている (Ibid: 176)。

第一の「社会改革のための政策移転」とは、「政策家自身が理想とする社会を実現するために、海外の事例を説得材料として選択的に利用する」ことであり、この目的の下では、「すでに認識されている問題を解決することよりも、ある事象が解決すべき問題であるという認識を多くのステークホルダーに持たせる」必要がある (Ibid: 175)。このため、移転に要する資源としてはメディアや社会運動を通しての意識変容のための情報資源・人的資源と、移転政策の内容についての知的資源が中心となる。この移転を推進するのは、先行事例の背後にある価値観を共有する主体 (政治家、NPO、シンクタンク、経済団体、学識経験者等) であり、また、移転した政策が国民の行動変化を要する類のものである場合には、その実施過程における行政機関の役割も大きくなる。この社会改革を目的とする政策移転の下では、社会を抜本的に変革することが目的であ



るため、新たな制度と旧来の制度との齟齬を調整する必要は少なく、むしろ、多くの国民からの支持を得ることが必要となる。

第二の目的の「問題解決のための政策移転」とは、すでに現場で起きている課題を解決することを目的とし行われる移転である。この場合、問題自体はすでに顕在化しているため、問題となるのはいかにしたら「最も「合理的」に海外のアイデアを利用」(Ibid: 177) できるかという点である。そのため、必要となる資源は、問題解決に向けた政治的支持調達のための情報資源・人的資源というよりは、むしろ知的資源であり、先行事例の詳細な検討と、それを輸入先地域の既存制度やステークホルダーたちの中で機能させられるように適合させる必要がある。

第三の目的の「生存・適合のための政策移転」とは、「国際機関や連携合意の中で、正統性を確保」するための政策移転である (Ibid)。この第三の目的の下では、国内の世論や制度への変

	移転対象	過程
社会改革のための政策移転	制度・文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>①理想の社会像を実現している海外事例を探索すること</li> <li>②同じ理想を抱く国内キーパーソンを少数特定し、求心力の強いネットワークを構築</li> <li>③学識経験者、NGO、シンクタンクなどを通じた海外ネットワークを構築すること</li> <li>④メディアなどを通じて国内問題の存在と、海外事例の合理性について幅広い国民の理解を得ること</li> <li>⑤ネットワーク内の政治化、官僚などを通じて政策の導入を試みる</li> </ul>
問題解決のための政策移転	政策・事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>①対応すべき課題についての事前調査</li> <li>②解決策の検討において、Rose の学習導出論に見られる政策移転プロセスを用いて情報収集</li> <li>③政策移転を行わないという選択肢を含めて、現場の問題解決に適した政策を検討する</li> </ul>
生存・適合のための政策移転	シンボル	<ul style="list-style-type: none"> <li>①国際交渉の場において自国の利害に合う交渉努力を継続すること</li> <li>②生存・適合目的で何らかの政策を導入せざるを得ないと判断した場合には、閉じた議論の場を設けること</li> <li>③形式的な受容の方法論を模索すること</li> <li>④既存の制度・政策の妥当性と海外事例に見られる問題点を強調すること</li> <li>⑤移転の事実を対外的に強調すること</li> </ul>

図2 目的、対象に合わせた政策移転技法

出典：松浦 (2010)、pp. 176-178 より筆者作成

化を最小限に抑えたまま、対外的に他国と同様の政策を採用しているという印象を与えることが求められる。このため限られたアクターのみでの閉じられた議論の場が必要となるとともに、政策移転の圧力となる国際レベルにおいては、国内への影響が最小限となるように交渉を行う必要がある。また、国際圧力による実質的な移転を避けるために従来政策の合理性を強調するメディア戦略や、従来政策を支持する国内世論などの資源を活用することが考えられる。

これらの三つの目的ごとの移転類型は、「政策移転により受入側の文脈が受ける影響の許容度を軸としても」捉えることができる（松浦 2010：176）。たとえば、社会改革を目的とする政策移転の場合は、受入側の地域の文脈を大きく変えることが望まれるのに対し、生存・適合のための政策移転の場合には、受入側の文脈の変化は最小限にとどめることが望まれる。つまり、政策移転によってもたらされる文脈の変化がどの程度、受け入れられているか、また、どのように受け入れてもらうか、といった論点が重要であり、かつ、それらは移転の目的ごとに異なっているといえる。さらに、先に見たテレオらの主張のように、この移転による文脈の変化は、政策の形成、実施の両過程において行われるものである。以下では、この移転に依る文脈の変化の受容性という論点を、形成と実施という二つの視点から分析しつつ、移転類型ごとの成功を検討する。

#### 4. 政策の移転と受容可能性

前章においては、政策移転の目的により移転の方法が異なりうること、また、移転の目的の違いは、「移転によりもたらされる変化をどの程度、受け入れるか」という点についての許容度の異なりによるものでもあることを示した。以下では、「受容可能性」という概念を用い、移転による変化の許容度を同定し、目的類型ごとの移転の成功の議論の深化を図る。

##### 4.1. 定義

まず、「受容可能性 *acceptability*」について定義を行う。受容可能性は「政治的受容可能性」と「公共的受容可能性」の二つに分類される（IAEA 2007; Schade 2014）。「政治的受容可能性」が高い状態とは、「特定の政策、もしくは具体的手法が政治的機関によって、受動的、もしくは能動的な支持を得ている」状態である。一方、「公共的受容可能性」が高い状態とは、「特定の政策、もしくは具体的手法が、その実施により影響を受ける成員によって、明確に、もしくは暗黙に支持を受けている」状態のことである（IAEA 2007: 5）。この二つの受容可能性の違いは、前者が政策形成・決定の過程に着目し、選挙によって選ばれた政策決定者としての政治家や、その周辺に存在する利害関係者に焦点を当てるものであるのに対し、後者は決定された政策が実施される過程に着目し、政策の実施される地域に存在する人々に焦点を当てている、という点である（Ibid: 40）。

## 4.2. 政策移転に伴う変化と受容可能性

この政治的受容可能性と公共的受容可能性の区別を用いて、政策の移転過程について検討する。政策移転においては、先行事例やアイデアを移転することによって、既存の状況をどの程度、変容させるかについての許容度が、移転の目的ごとに異なる。大きく現状を変化させることが希求される場合もあれば、可能な限り現状を変化させないことが希求されることもある。本論文では、移転による変容が許容されている（支持されている）状態を受容可能性という論点から扱う。例えば、「社会改革のための移転」の場合は、現状の大きな変化が求められるため、受容可能性は高い水準に保つ必要がある、一方、「生存・適合のための移転」の場合には、実質的な変化はもたらされないため、それほど高い水準の受容可能性は必要でない。

また、受容する主体としては、政治過程の諸アクター（政治的受容可能性）と、政策の実施により影響を受ける諸アクター（公共的受容可能性）の二つの主体があり得る。本論文では、前者を政策移転に関わる政治過程、後者を政策移転の実施過程において機能するものとして捉える。なぜなら、（政策移転に伴う）「政策変容は立法改革のみによる成果ではなく、むしろ、実施の段階において行われる諸活動が政策の変容をもたらす」ことが指摘されているからである（DeLeo and Donnelly 2017: 12）。もし、政策の変容が政策の形成・決定に関わる過程と、実施過程の両方に起きているならば、その変容が受容されているか、という論点の検討に当たっても、その両過程を検討対象とする必要がある。

具体的には、移転される政策が、移転先地域において既存政策の有力な代替案として、政治家や、政治的発言力のある利益集団、コアエグゼクティブなどにより認知され、政治的支持を獲得する過程を「政治的受容可能性」という概念から扱う。また、その移転政策が決定され（政治的に支持され）、実施される行政過程（administrative arena）においても政策変容により不利益を被る主体に対する不利益の埋め合わせを求める活動が行われる（Ibid）。この実施過程を「公共的受容可能性」という概念から扱う。

## 4.3. 移転目的による政策移転の類型化と受容可能性

以下では、松浦（2010）の移転目的ごとの政策移転の議論をベースとしつつ、二つの受容可能性の観点から検討を加える。

### （1）社会改革のための政策移転

社会改革を目的とする政策移転の場合、移転の対象となるのは制度・文化であり、まず重要となるのが、移転される先行事例の備える価値観を共有するアクターネットワークを構築することである（松浦 2010：176）。例えば、必ずしも政策移転に着目したものではないが、木寺は、アイデアという観点から制度改革過程に着目し、新たなアイデアが制度改革を推し進める過程を分析している。木寺によると、制度改革が成功するには、アイデアがアクターに受容され目標が設定される局面（構成的局面）において、①アイデアが科学的知識に基づいて問題解決を



容易化することが主張され、その「必要性」が認識されていること（アイディアの認知的次元）、②アイディアが物事の善悪や正・不正を判断する価値基準の次元で「適切」であると認識されていること（アイディアの規範的次元）が必要であり、他方、アイディアを受容したアクターが主体的に政治的支持を調達する局面（因果的局面）においては、アイディアへの政治的支持調達を目指す「主導アクター」の行動が重要であると指摘する（木寺 2012）。この木寺の分析は、社会改革を目的とするアイディアが実現する過程を分析したものであり、「社会改革のための政策移転」の実現過程の分析にも応用できるものであると考えられる。そうであるならば、「社会改革のための政策移転」には非常に高い水準での政治的支持・政治的受容可能性と、それを獲得するために活動する主導アクターが必要であると言えそうである。そして、その移転政策は、①認知的次元において科学的知識に基づいて必要であると認識されている必要があり、②規範的次元において適切であると認識される必要がある。さらに、このように認識された政策の政治的受容可能性を高めるためには、③「法案や文章の作成、進行管理、組織管理、資源調達、関係部局や外部との調整や支持調達など」に関わる「専門的執務知識」を有する主導アクターを確保することが重要となる（Ibid: 58）。

具体的な手法として、構成的局面においては科学的・規範的に説得力のある成功事例を、「認知共同体のような、学識経験者の国際ネットワーク」等を用いて広く収集し、認知的次元・規範的次元の両次元において適切な「政策イメージ」を形成する必要がある（松浦 2010：177；秋吉 2004：61）。これに伴い、当該移転政策を推進する官僚制内の「主導アクター」を見つけ出し、主導アクターを中心に他省庁や政治家、利益集団との調整を行い、反対勢力を抑えるとともに、「認識コミュニティ」や「唱導連合」等のアクター連合を拡大し、政治的受容可能性を高める必要がある（木寺 2012；秋吉 2004）。

「社会改革のための政策移転」においては、既存の政策の大幅な改変を目的とするため、移転された政策案を政治的に受け入れてもらうための活動が必要となる（政治的受容可能性）。また、社会改革の内容にもよるが、多くの場合、国民の行動変容を要することとなる。このような場合、必要なのは政治的アクターから政策が如何に認識されているか、という点よりも、移転政策の実施により影響を受ける国民から政策が如何に認識されているか、という点である。この意味において、社会改革を目的とする政策移転は政治的受容可能性のみならず、公共的受容可能性をも必要としているといえる。また、既存制度を大きく変えることを目的とする場合、既存の制度やそれに基づく権益との調整を重視しすぎると目的が達成されないことがあり得る（松浦 2010）。そのような場合には、政治的な調整は最小限に抑え、多くの国民からの支持を得ることを優先することの方が重要になる。このために NGO・NPO やシンクタンクと協働の下、情報提供を行い、メディア等を用いた広報活動が必要となる。

社会改革を目的とする政策移転の場合、政治的受容可能性・公共的受容可能性が共に必要となり、そのために組織・人的資源、知的資源、メディア等を最大限に活用し、移転しようとする政策、またその背景にある価値観の妥当性、規範性をイメージけるとともに、問題の認識を変え

るように努める必要がある（木寺 2004；松浦 2010）。

## (2) 問題解決のための政策移転

問題解決のための政策移転は、所与の社会問題を解決するために先行事例を用いることである。この場合、問題は所与のものであり、すでに「解決すべき問題」として広く認知されているため、政治的な場において、当該問題をアジェンダ化するために唱導活動を行う必要性は必ずしも高くない（松浦 2010）。ゆえに政治的受容可能性も、反対勢力が大きくなる程度を確保しさえすればよいものと考えられる。実際、この政策移転類型は、ローズの「教訓導出」と同様の文脈にあるものと指摘されるが、教訓導出の議論においても政治的な支持調達についての言及は少ない（松浦 2010；Rose 1993）。

このように問題解決のための政策移転は、政治的受容可能性を高めるための人的資源の導入やメディアを用いた広報、社会運動などの資源投入の必要性は低いものの、一方で、知的資源の投入が強くと求められる（松浦 2010）。つまり、所与の社会問題を解決するための先行事例の選定と、その選定の妥当性を説明する必要がある。事例の選定においては可能な限り多くの制度、実施事例を収集する必要があることに加えて、成功事例のみならず、失敗事例についての分析も必要となる（Mossberger and Wolman 2003）。また、問題解決を目的とするならば、移転された政策が成功的に実施され、意図したとおりの効果を発揮する必要がある。このためには、実施過程において顕在化するような利害対立を調停し、政策が影響を受ける国民たちにより支持された状態を保つ必要がある（公共的受容可能性）。このために、「問題構造化手法や、ステークホルダー分析手法などを活用」し、問題の整理を行うことも考えられる（松浦 2010：177）。特に実施過程における必要性に合わせた形で政策問題をリフレーミングし、問題構造を変化させることは移転政策を実施する際の合意を取り付けやすくすることが主張されており、公共的受容可能性を高めるものであるかもしれない（秋吉 2015：82；2017：50）。

問題解決のための政策移転の場合は、問題が所与であり、すでに政治的アジェンダ化しているため、その解決策を移転することへの強い反対が起こらない程度の政治的受容可能性があればよいといえる。一方、公共的受容可能性については、移転された解決手法を現実のものとするために強く必要とされる。このためには問題の構造自体を、当該地域に適合するように整理しなおすことに加え、できるだけ多くの先行事例について「合理的」に検討・分析を行う必要がある。

## (3) 生存・適合のための政策移転

生存・適合を目的とする政策移転とは、国外アクター等からの外圧からの要求に応えるために移転される政策のシンボルや名称のみを受け入れ、対外的に政策の革新を印象付けつつ、対内的には従来の制度・組織の保全を図ることである。この移転類型においては、実質的には既存の政策内容を保全することが希求されるものの、対外的に政策移転を行ったと示すために名称や、組織形態、法制度等の大枠のみは受け入れる必要がある（松浦 2010：178）。つまり、当該政府へ

	政治的受容可能性	公共的受容可能性
社会改革のための政策移転	○	○
問題解決のための政策移転	△	○
生存・適合のための政策移転	△	×

図3 移転の目的と政治的・公共的受容可能性

出典：筆者作成

と圧力をかける海外アクターとの交渉や妥協の結果の苦渋の選択であるにしても、移転政策は、政治的に消極的にであれ受容されている必要があるといえる。一方、生存・適合のための政策移転の場合、政策の実施により影響を受けるアクターからの公共的受容可能性は低い水準に抑える必要がある。なぜなら、当該政府の目的は国内状況の変化を伴わない形式的な移転を行うことであり、この際、国内アクターからの移転政策への広い抵抗は、海外アクターからの圧力に対抗する強力な資源となりうるからである。

この移転類型においては、まず対外アクターと交渉を行い、交渉の結果、政策移転を行わざるを得ないと政治的に認識された場合に、いかに国内状況を変えずに移転を行うかという点が問題となる。具体的には、関係省庁との調整を行い適切な形式的移転の形（移転後の名称、組織体制、法制度）を探るとともに、具体的審議の場は実践的提言を行わない学識経験者や、行政職員のみで行い「閉じた空間」とする必要がある（Goldfinch 2006；松浦 2010：177）。また、国内においては、移転圧力に対抗するため、現状の合理性と海外先行事例の問題点の強調、従来政策の受益者による抵抗の動員等のメディア・人的資源を導入しての、公共的受容可能性を低く抑えるための手法が必要となる。

生存・適合を目的とする政策移転の場合、前者二つの移転類型と異なり、「強制的な」移転としての性質が強く、当該政府は海外政府からの移転圧力の中、交渉・妥協の結果として移転を行うこととなる。このため、政治的に移転を強く求める推進力が存在するというよりは、政治的交渉の結果、消極的に移転が受容された状態であり、形式的な移転が求められる。この形式的移転を達成するためには、国内における移転政策への広い抵抗が存在していることを示す必要があり、この点に着目すると、他の移転類型とは異なり、公共的な受容可能性は低い水準に抑える必要があり、時に公共的受容可能性が高いことが、生存・適合のための移転の失敗をもたらすことが考えられる。

## 5. おわりに

本論文においては、目的を異にする三つの政策移転類型を、政治的受容可能性と公共的受容可能性という二つの視点から検討し、目的達成に必要とされる受容可能性の程度が異なりうることを明らかにした（図3）。これまでの政策移転研究においては、先行事例・アイディアが政治過

程のいかなる要因によって選択され、変容するかという論点のものが多かった。しかし、近時の政策移転論研究の中では、この政治過程への着目に加え、移転政策が移転先地域の特徴に沿った形で適合され、実施される行政過程への検討が行われており、実際に政策移転を行なおうとする際に、いかなる考慮が必要となるか、についての研究が行われている。本論文では、政策決定に携わる政治的アクターに依る移転政策への支持を「政治的受容可能性」、政策の実施により影響を受けるアクターに依る政策への支持を「公共的受容可能性」と位置づけ、政策移転の目的ごとに必要とされる各受容可能性の程度に異なりがあることを示した。

「社会改革のための政策移転」においては、先行事例の導入により、現状を抜本的に変革することが目的であるため、移転政策は政治的にも公共的にも強く受容されている必要がある。このために、移転政策を科学的・規範的に必要で妥当なものであると認識し、移転政策を政治的に押し進める「主導アクター」が必要であること、加えて、情報提供やメディア等の手法を用いた国民向けの広報活動が必要となることが明らかとなった。また、「問題解決のための政策移転」においては、政策問題自体は所与のものであり、すでに政治的アジェンダ化された問題への対処手法を先行事例から引き出すことが目的である。このため、政治的受容可能性の獲得自体は「社会改革のための政策移転」ほど、強くは求められない。一方、移転される処方箋が、問題解決に有益である必要があるため、失敗事例も含めた先行事例に対する合理的検討が必要とされることに加え、その処方箋が円滑に実施されるために公共的受容可能性に対しては十分に配慮する必要があり、国民からの支持調達のための説明が求められる。「生存・適合のための政策移転」は、海外アクターからの移転圧力を伴った「強制的」性質を持つ政策移転であるものの、移転政策を受け入れる「姿勢」を対外的に示す必要がある。このため、交渉や妥協の結果であるにしても、政治的に受容されている必要がある。この政治的受容可能性の獲得に当たっては、移転圧力の存在を印象付けるなどの方法が考えられる。また、政策移転を現状の実質的変更を伴わない形式的なものとするためには、国内における広い抵抗があることを対外的に示すことも求められ、国民や市民からの移転に対する公共的受容可能性は低い水準でよく、ときに低い水準であることが望ましいこともありうる。

このように政策移転の目的によって、必要とされる政治的・公共的受容可能性の程度が異なり、政策移転の目的達成のためには政治的アクターに受容されている必要があるのか、国民・市民などの実施により影響を受けるアクターに受容されている必要があるのか、を検討し、政策の移転に当たって「誰から支持を得ている必要があるのか」という点を大まかにでも把握したうえで具体的施策を推進する必要がある。しかし、現実の政策移転実務の場においては、移転目的や諸アクターの複雑性の問題、また、より地域の状況にあった形での受容可能性の形成方法が必要となり、この点については事例研究が必要であり、今後の課題としたい。

## 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 —」 (日本公共政策学会『公共政策研究 第4号』、pp. 59-70、有斐閣)
- (2007) 「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』、pp. 1-14)
- (2017) 『入門 公共政策学』、中公新書
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2015) 『公共政策学の基礎 [新版]』、有斐閣
- 木寺元 (2012) 『地方分権改革の政治学』、有斐閣
- 河東賢 (2007) 「政策移転過程における韓国ローカルマニフェスト運動の論理構成」 (自治体学会『年報自治体学』 Vol. 20、良書普及会)
- 松浦正浩 (2010) 「政策形成技法としての政策移転ガイドライン」 (社会技術研究会『社会技術研究論文集』 Vol. 7、171-181)
- Bennett, Colin. J. (1991). "What is policy convergence and what cause it?", *British Journals of Political Science*, 21, pp. 215-233
- DeLeo, Rob A. and Kevin P. Donnelly. (2017). "Remodeling the Model: Policy Transfer and the Implementation of the Affordable Care Act in Massachusetts". *Polity*, Vol. 49, No. 1, pp. 5-41.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996). "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies*, 44, 343-357.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (2000). "Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance*, 13(1), 5-24.
- Evans, Mark and Jonathan Davies. (1999). "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-disciplinary Perspective" *Public Administration* Vol. 77, No. 2, 1999, pp. 361-385.
- Fawcett, Paul and David Marsh. (2012). "Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001-10)" *Government and Opposition*, Vol. 47, No. 2, pp. 162-185.
- Goldfinch, Shaun. (2006). "Rituals of Reform, Policy Transfer, and the National University Corporation Reforms of Japan" *Governance*, Vol. 19, No. 4, pp. 585-604
- IAEA. (2007). "Factors Affecting Public and political Acceptance for the Implementation of Geological Disposal".  
(<http://www-pub.iaea.org/books/iaeabooks/7780/Factors-Affecting-Public-and-Political-Acceptance-for-the-Implementation-of-Geological-Disposal>)
- James, Oliver and Martin Lodge. (2003). "The Limitations of "Policy Transfer" and "Lesson Drawing" for Public Policy Research", *Political Studies Review*, 2003, Vol. 1, pp. 179-193
- Majone, Giandomenico. (1991). "Cross-national sources of regulatory policy making in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, 11, pp. 79-106
- Marsh, David and Allan McConnell. (2010). "Towards a Framework for Establishing Policy Success", *Public Administration* Vol. 88, No. 2, 2010, pp. 564-583.
- Mossberger, Karen and Harold Wolman. (2003). "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenge and Recommendations", *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 4, pp. 428-440
- Rose, Richard. (1991). "What is lesson-drawing", *Journal of Public Policy*, 11, pp. 3-30
- Rose, Richard. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham House
- Schade, Jens. (2014). "Public and Political Acceptability as Criteria for Implementation paths"



([https://www.researchgate.net/publication/252289008\\_Public\\_and\\_Political\\_Acceptability\\_as\\_Criteria\\_for\\_Implementation\\_Paths\\_Urban\\_and\\_Interurban\\_Road](https://www.researchgate.net/publication/252289008_Public_and_Political_Acceptability_as_Criteria_for_Implementation_Paths_Urban_and_Interurban_Road))

Stone, Diane. (1999). "Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines", *Politics*, 19(1), pp. 51-59