

大会論文(自由論題)

# 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 -<sup>1</sup>

秋吉 貴雄

(一橋大学大学院商学研究科)

### 概要

70年代以降政策科学者は、政策分析による知識が政策決定において果たす役割という視点を政策過程の理論モデルに加えることの重要性を指摘してきた。近年わが国では理論モデルによる政策過程分析の重要性が認識されているものの、政策過程の動態を説明する政策志向学習(Policy-oriented learning)等の概念は必ずしも注目されていない。

これまで知識活用(knowledge utilization)の側面から、政策分析が果たす役割として、[1]啓蒙(enlightenment)、[2]唱道(advocate)、という2つが指摘された。サバティアとジェンキンスミスはこの2つの役割を明示的に理論モデルに取り込み、併せて「(グループの信念を政策に実現するために)思考及び行動を規定する信念システムを変化させる」という政策志向学習の概念を提示した。

本研究では決定的事例としてわが国及び米国の航空輸送産業における規制緩和を取り上げ、各々の政策決定過程の、[1]規制緩和のイシュー化、[2]グループ間の政策議論、[3]規制緩和法案の策定、という3つの局面に焦点を当て、規制緩和推進を志向するグループと既得権益維持を志向するグループ間の政策志向学習の様態について考察している。

事例の分析結果から社会経済状況及び制度的状況等の変化のみでなく、政策サブシステム内部での政策志向学習が政策変容の過程及び内容に影響を及ぼすことが指摘される。しかし同時に、[1]政策志向学習がもたらす短期的変容、[2]グループ間の政策志向学習の発生要因、という二点に関して政策志向学習の概念を修正する必要性が指摘される。

キーワード：政策変容、政策志向学習、政策分析

### 1. 問題の背景

本研究の目的は、政策変容の過程において政策分析(policy analysis)<sup>2</sup>及びその分析結果に基づく議論がどのような役割を果たすかということを考察することである。

政策決定改善のための知識生産活動を志向する政策科学(Policy Sciences)では、政策がどのように決定されているかということについて示す政策決定理論及び理論モデルは、「ofの知識(knowledge of process)」とされる。政策分析による政策決定のための知識(「inの知識(knowledge in

process)」)を現実の政策決定過程に投入するためには、まず現実の政策決定がどのように行われているかという知識が必要不可欠になるため、「ofの知識」は政策科学の初期から非常に重要視されてきた。そして1970年代後半以降、この「ofの知識」に対し、「inの知識」がどのような役割を政策決定において果たしているかという視点を加えることの重要性が認識されてきた。

近年わが国では政策研究が根付き始め、欧米の研究者が提示した数々の理論モデルが紹介されるとともに、従来の単なる時系列の記述とは異なった、特定のモデルに基づい

た政策決定過程分析の重要性が認識されている。そしてその分析フレームとして、特にヘクロウ (Heclou, H) のイシューネットワークやサバティア (Sabatier, P.A.) の唱道連携フレーム (Advocacy Coalition Framework; 以下 ACF) が注目されている。

しかし、そこで注目されているのは、政策決定過程の静態を記述するためのイシューネットワークや ACF の政策サブシステム等の概念であり、ヘクロウやサバティアが重要視した、政策決定過程の動態を説明するネットワーク(グループ)間の相互作用及び分析的議論による「学習 (learning)」の概念は必ずしも注目されていない。

以下では、まず政策分析が政策決定において果たす役割として、70年代後半以降政策科学者が指摘してきた2つの役割について考察し、更にそれを分析概念にしたサバティアとジェンキンスミス (Jenkins-Smith, H.C.) の「政策志向学習」(Policy-oriented learning)の概念について考察する。そして、米国とわが国の航空輸送産業における規制緩和という2つの政策変容の事例を取り上げ、政策志向学習が実際にどのように行われ、政策内容にどのような影響を及ぼしたかということ考察する。

## 2. 政策志向学習の概念

### 2.1 政策分析の2つの役割

政策分析が政策決定においてどのような役割を果たしているかということは、70年代後半以降政策科学者の大きな関心となった。そして政策分析の価値中立性が否定された上で、知識活用 (knowledge utilization) という側面から、[1]啓蒙 (enlightenment) 的役割、[2]唱道 (advocate) 的役割、という2つの役割が指摘された<sup>3</sup>。

第一の啓蒙的役割とは、政策分析が(自身がもたらす知識によって)政策問題に対する政策決定者の認識を変化させるという役割である。その代表的研究である Weiss (1977) では、政策決定者は政策分析によってもたらされる情報を直接的に政策の決定に利用することはないものの、社会に対する自己の理念や、情報や、態度といったものを形成する源として間接的に利用していることを指摘している。そしてそれによって徐々に政策決定者自身が啓蒙され、

社会及び政策問題に対する自己のパラダイムを変化させ、結果的により良い問題解決につながるとしている。また Desphande (1981) では、民間組織及び公的組織での政策分析による知識活用の実態を調査、比較した上で、政策決定者を啓蒙し、政策問題に対する認識を変化させるという意図を持って政策分析が利用 ("enlightenment use") されることを指摘している。

第二の唱道的役割とは、政策分析及び政策分析者(職業的政策分析者)がある特定の立場をとり、それを政策決定過程において唱道するという役割である。Jenkins-Smith (1982) では、[1]クライアントとの関係、[2]政策アリーナ、という2つの要素から構成される政策環境 (Policy Environment) によって政策分析者の位置づけは大きく異なり、政策分析の中には価値判断を伴うものも含まれることを指摘している。更に政策分析者が果たす唱道的役割として、[1]特定の価値や目標を唱道する "issue advocate"、[2]クライアントの特定の立場を唱道する "client's advocate"、という2つがあるとしている。また同様に Nelson (1987) においても、政策決定過程における政策分析の役割には、特定の利益集団と政策決定者の立場を唱道する役割や、政策分析者自身が持つイデオロギーを唱道する役割が含まれることが指摘されている。

### 2.2 政策志向学習の構造

この2つの役割を明示的に理論モデルに取り込んでいるのが、サバティアとジェンキンスミスの一連の研究で提示された唱道連携フレーム (ACF) であり、その主要構成概念である政策志向学習 (Policy-oriented learning) の概念である。

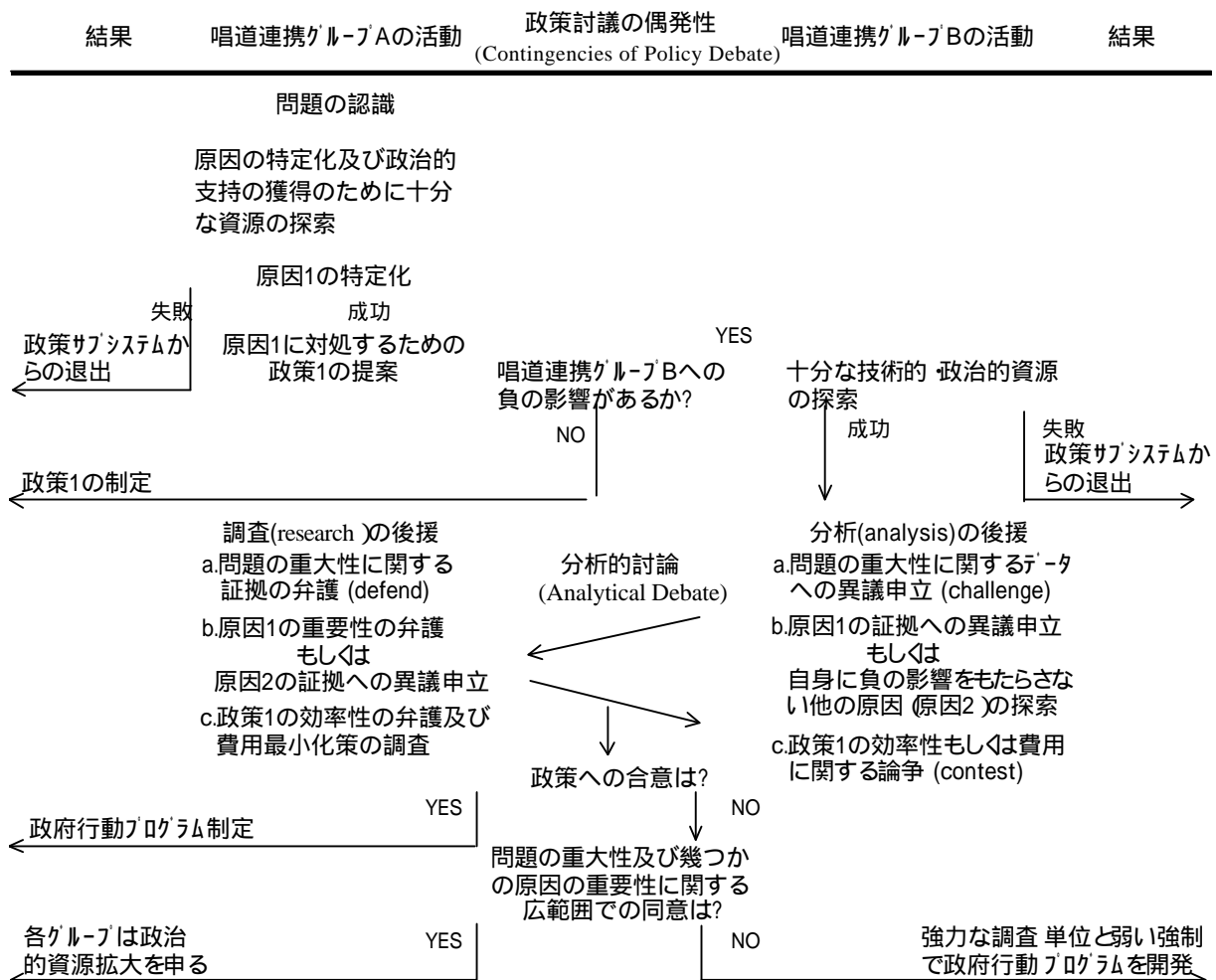
ACF ではまず分析単位として「特定の問題領域において関心を持つ多様なアクターによって構成される」という政策サブシステムの概念が導入されている。その政策サブシステム内で「諸価値の優先順位付け、重要な因果関係及び環境の認知、政策手段の有効性についての認識などを包含する」という信念システム (belief system) を共有するアクターで構成される唱道連携 (advocacy coalition) グループ間の相互作用によって政策が決定するとされる。そして ACF では、社会経済状況の変化といった政策サブシステム

の外部環境である外的事象の変化が大きな政策変容をもたらすとし、政策サブシステム内部で行われる政策志向学習が小さな（漸進的な）政策変容をもたらすとされる<sup>4</sup>。

「経験に起因し、政策目的の達成もしくは改訂に関する、思考や行動意図の比較的持続的な変化」（Jenkins-Smith and Sabatier 1994, 182）という定義にみられるように、政策志向学習とは、自身のグループの信念を政策に実現するために信念システムを変化させることであり、グループ間の相互作用によって生じるとされる。ACFでは信念システムは、[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）」、という階層関係にある3つの要素から構成されるとしており、政策志向学習によって変化するのは二次的要素と（場合によって）政策コアとされる。

図1：政策志向学習のシナリオ



出所：Jenkins-Smith and Sabatier (1993)

この政策志向学習には多様な側面があるものの、主に、[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（challenge）の特定化及び対抗、という3つの側面が特徴として挙げられる。そしてそのプロセスの具体例として、ジェンクスミスとサバティアはシナリオ（図1参照）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蒙的な役割を果たすと想定される。

以上の政策志向学習、特にグループ間において政策志向学習が生じるか（その結果少なくとも二次的要素が変化するか）ということとは、[1]信念システムの対立度、[2]政策問題の分析上の扱い易さ、[3]政策議論の場、という3つの要因が規定するとされる<sup>5</sup>。

### 3. 事例分析：日米航空輸送産業における規制緩和

#### 3.1 事例の位置づけ

以上の政策志向学習が実際の政策決定過程でどのように行われ、政策変容（Policy Change）に影響を及ぼしたかということ考察するため、「決定的事例分析」（critical case study）の手法を用いる。そして決定的事例として、[1]政策変容が行われたと広く認識されている、[2]多様な政策分析が実施され、それに基づく議論が行われた、という2つの要件を満たす、米国とわが国の航空輸送産業における規制緩和を取り上げる。

米国航空輸送産業は1978年に米国で始めて規制当局の廃止も含んだ本格的な規制緩和が行われた産業であり、第一の要件を満たしている。またその決定過程では議会の公聴会が中心の場となり、経済学者を中心に多様な政策分析が提示されて積極的に議論が行われ、第二の要件も満たしている。一方わが国の航空輸送産業は1985年に業務分野に関する規制が撤廃され、参入規制の緩和が行われた産業であり、第一の要件を満たしている。またその決定過程では

運輸政策審議会航空部会が中心の場となり、航空局を中心に多様な政策分析結果が提示されて積極的に議論が行われ、第二の要件も満たしている。

#### 3.2 政策変容の経緯と2つの政策内容 - 抜本的改革と漸進的改革 -

米国航空輸送産業は、独立規制委員会の民間航空委員会（Civil Aeronautics Board：CAB）によって、1938年民間航空法及び1958年連邦航空法を根拠法とする厳しい規制を受けてきた。参入に関しては免許制であったが、資格要件と同時に当該サービスが「公共の便益と必要」に合致することの証明が事業者に求められ、実質的な参入障壁となった。実際に幹線（trunk line）では76年まで新規参入が認められず、寡占状態が維持された。また事業者は認められた路線では便数設定等の自由が認められたものの、路線設定、特に路線拡張は厳しく制限された。一方運賃に関しては路線毎に個別、詳細に決定され、競争的な運賃は認められなかった。

規制によって事業者の利益が確保されたため、[1]CAB、[2]業界団体の米国航空協会（Air Transport Association、以下ATA）及び労働組合、[3]下院公共事業委員会、上院通商委員会、及び双方の下部委員会、という三者によって、規制の枠組みは維持されてきた。

一方わが国の航空輸送産業は運輸省航空局によって、1952年航空法を根拠法とする厳しい規制を受けてきた。参入に関しては免許制であり、詳細な事業計画とともに申請が行われた。また認められた路線においても、便数の増減等は規制下にあった。一方運賃に関しては認可制となっており、競争的な運賃は制限されていた。しかしこれらの行動規制以上に重要な役割を担ったのが、「航空憲法」と称される業務分野に関する規制であった。具体的には70年11月に閣議了解され、72年7月に運輸大臣通達として出された「航空企業の運営体制について」である。そこでは、[1]日本航空（以下日航）は国際線及び国内幹線、[2]全日本空輸（以下全日空）は国内幹線及びローカル線、近距離国際チャーター、[3]東亜国内航空（以下東亜）は国内ローカル線を運航、というように事業分野が調整され、競争は事実上制限された。

規制によって事業者の利益が確保されたため、運輸省と業界との関係は密接であり、自民党運輸族の族議員が介入する形で規制の枠組みは維持された。

このように日米双方ともほぼ同様な政治的状況下であり、それぞれ表1（米国）と表2（日本）で示される政治的経緯<sup>6</sup>を経て規制緩和が行われた。しかしその内容は日米間で大

きく異なり、米国では規制当局の廃止を含んだ、参入、価格両規制の抜本的な緩和を達成したのに対し、日本では参入規制の緩和に止まった。

表1：米国の航空輸送産業における規制緩和の経緯

1974年	
6月	有力議員のケネディ上院議員（Edward. M. Kennedy）が、翌年始めに自身が委員長を務める上院行政活動小委員会で規制当局（CAB）に関する公聴会を開くことを表明
10月	フォード大統領が連邦規制改革のための委員会を創設
11月	大統領が規制緩和に消極的であったティム（Robert Timm）CAB委員長の再任を拒否
1975年	
2月	上院行政活動小委員会でCABに関する公聴会（以下ケネディ公聴会）開催
4月	大統領が運輸産業全般の規制改革プランを発表 大統領が規制緩和を志向するロブソン（John Robson）をCAB委員長に任命
10月	大統領のイニシアチブによって1975年連邦航空法（以下75年法）が提出
1976年	
1月	ケネディ上院議員によって規制緩和法案（S.3364）が提出
4月	上院通商委員会航空小委員会で75年法とS.3364に関する公聴会開催
6月	上院航空小委員会の委員長であり、航空輸送産業の代弁者と見なされていたキャノン上院議員が規制緩和の意向を表明
1977年	
1月	ケネディ上院議員が規制緩和法案（S.689）を提出し、同時にピアソン上院議員とベーカー上院議員が規制緩和法案（S.292）を提出、カーター大統領がS.689支援を表明
3月	上院航空小委員会でS.292とS.689に関する公聴会が開催
6月	大統領が規制緩和推進派のカーン（Alfred Kahn）コーネル大学教授をCAB委員長に任命 上院航空小委員会でS.292とS.689の一本化が図られる（11月に可決）
9月	下院公共事業委員会航空小委員会委員長のアンダーソン議員（Glenn M. Anderson）によって規制緩和法案（HR.8813）が提出
1978年	
2月	S.292とS.689を一本化した規制緩和法案（S.2493）が提出
3月	カーン委員長がCABの組織改革を進め、参入、価格の両規制に関する規制緩和を表明 規制緩和に反対していた大手のウェスタン社とプランフ社が規制緩和賛成の意向表明
4月	上院全体でS.2493可決、既に規制緩和賛成の意向を示していた最大手のユナイテッド社が一層の規制緩和を要求
5月	下院航空小委員会でHR.8813をS.2493をベースに修正した妥協案（HR.12611）が可決
6月	業界団体の米国航空協会（ATA）が規制緩和に対する反対を撤回
9月	下院全体でHR.12611が可決
10月	両院協議会での調整を経て、S.2493をベースにした1978年航空規制緩和法が成立

表2：わが国の航空輸送産業における規制緩和の経緯

1984年	
4月	全日空がハワイチャーター便進出を申請し（6月認可）、大手三社間の権益対立が表面化
6月	運輸省内において運輸政策の在り方を検討する研究会が設立
7月	運輸省で大幅な機構改革が実施、規制当局の運輸省航空局の局長が交代
8月	自民党政調会航空特別対策委員会と規制当局の航空局が三社に対してヒアリングを実施
10月	航空局内に「航空行政に関する政策研究会」が設置（事業規制の在り方が検討課題）
11月	運輸省は航空憲法を87年度か88年度に見直し、競争政策に転換する方針を表明
1985年	
2月	運輸省は航空審議会に航空憲法見直しを諮問
3月	運輸省は自民党に航空憲法見直しの方針を提示
4月	日米航空交渉受結（日米間の航空路線追加が決定）

7月	航空局から「航空企業の運営体制検討のための論点」（以下「論点」）が公開
8月	航空各社が「論点」に対する見解を表明
9月	運輸政策審議会に航空政策の抜本的見直しについて諮問、専門審議を行う航空部会設置
10月	自民党内で航空政策の基本方針となる自民党要綱の作成
12月	航空部会が中間答申を上申し、昭和47年運輸大臣通達が廃止され、参入規制が緩和
1986年	
6月	航空部会が最終答申を上申

以下では双方の政策サブシステムにおいて、[1]規制緩和のイシュー化、[2]グループ間の政策議論、[3]規制緩和法案の策定、という3つの局面で、規制緩和を志向するグループと既得権益維持を志向するグループのグループ内及びグループ間でどのように政策志向学習が行われ、更にそれが政策内容にどのような影響を及ぼしたかについて考察する。

#### 4. 米国の航空輸送産業規制緩和における政策志向学習

##### 4.1 政策サブシステムの構造

航空輸送産業の規制政策という問題領域に関する政策サブシステムでは、多様なアクターの参加が見られ、[1]規制緩和によって航空輸送市場に自由競争を導入するという「規制緩和推進グループ」、[2]現在の規制による産業の枠組みを維持するという「既得権益維持グループ」、という2つの唱道連携グループが形成された。

規制緩和推進グループは、[1]CAB(75年以降)、[2]連邦運輸省、[3]大統領及び大統領府、[4]関係議員、[5]地方大規模自治体、[6]産業界、[7]エコノミスト、[8]消費者団体、[9]メディア、といったアクターによって形成された。同グループの中核は大統領及びケネディ上院議員であり、そこに著名エコノミストといったアクターが加わっていた。また75年の委員長交代を契機にCABが、76年6月には上院航空小委員会委員長のキャノン上院議員も同グループに加わり、両者ともグループの中核となった。

一方既得権益維持グループは、[1]CAB(75年以前)、[2]ATA、[3]労働組合、[4]金融業界、[5]地方小規模自治体、[6]下院関係委員会及び所属議員、といったアクターによって形成された。同グループの中核はATA及び労働組合であり、前述のように、中核と期待されたキャノン上院議員とCABは反対の立場を取るようになった。

##### 4.2 規制緩和のイシュー化

航空輸送産業に対するCABの規制、特にその有効性は、Keys(1951)をはじめとした経済学者の分析によって既に50年代から問題視されていた。その代表的研究としてわが国でも頻りに紹介されるCaves(1962)では、[1]競争制限による(非効率性に起因する)サービスコストの上昇、[2]運賃体系及び新規サービス等に関する事業者の裁量的行動制限による消費者の不利益、といった問題点を指摘した。

70年代に入ると経済学者によるCABの規制の効果に関する実証研究が本格化し、主に、[1]規制による運賃水準の度合い、[2]高い運賃水準の要因、という2点に関して分析が行われ、批判的な見解が示された。前者に関しては、Keeler(1972)で長期の費用関数が推定され、規制によって運賃が68年時点で競争運賃に比べて20~95%上回っていることが指摘された。またJordan(1970)では規制下にならない州内航空輸送事業者の運賃と比較し、(同区間で)規制下の事業者の運賃が62年時点で22~25%高いことが指摘された。一方後者に関しては、Douglas and Miller(1974)で(価格競争が制限されているため)事業者間が過度の便数競争を行い、その結果ロードファクターが低下し、運行コストが上昇していると指摘した。

インフレ対策として規制改革の必要性が認識され、経済学者を中心としてCABの規制に関する批判が高まったものの、"ivory-tower theorist"の論理としてCABで取り上げられることはなかった<sup>7)</sup>。しかしその契機となったのが、規制緩和推進グループの中核であったケネディ上院議員がブレイヤール(Stephen Breyer)ハーバード大学教授の助言によって75年2月に開催した公聴会(以下ケネディ公聴会)であった。

ケネディ上院議員は、経済諮問会議(CEA)のメンバーであったミラー(James C. Miller III)をはじめとして、これまでCABの規制の在り方に関して批判的研究を行っていた著名経済学者を参加させた<sup>8)</sup>。各経済学者とも自身の研

研究成果をもとに、CABの規制及びそれによる競争制限に関して、[1]高い運賃水準、[2]高い運行コスト、[3]硬直化した運賃・サービス体系、といった問題点を再度指摘し、規制緩和を支持する旨の証言を行った<sup>9</sup>。またミラーは概要程度であったものの、[1]参入、[2]退出、[3]運賃、[4]反トラスト法免除、[5](CABによる)補助、という5項目に関して規制緩和案を提示した<sup>10</sup>。

一方、当時の既得権益維持グループの中核であったCABは規制の根拠について証言し、特に問題視された69年以降のルートモラトリアム(参入制限)の根拠として、提供されるサービスの質の維持と当時の社会経済状況とを根拠として挙げた。またATAは航空サービスの公共性と規制された競争(Regulated Competition)の重要性について述べた上で、規制緩和推進グループが提示した規制の問題点について反論した<sup>11</sup>。まず、運賃水準に関しては、48年から74年にかけての他の物価の上昇率と比較して航空運賃の上昇率が低いことを指摘し、更に他の交通運賃よりも低いことを指摘した。また低いロードファクターに関しては、あくまで消費者の希望にそうものであり、それを上昇させるため輸送規模を小さくするとピーク時に対応できないとした。

そして運賃・サービス体系に関してはバラエティに富んでいることを指摘した。

#### 4.3 グループ間の政策議論

ケネディ公聴会を契機に規制の問題がクローズアップされると、次第に両グループ間の議論の焦点は規制緩和策の効果及びその具体的内容に焦点が移っていった。同公聴会においても既にその議論は行われ、規制緩和の影響に関するATAの分析(ATA 1975)とそれに対する規制緩和推進グループの経済学者の反論が注目された。

ATAはケネディの要請を受け、規制緩和の定期運送事業者への影響についてコンピュータシミュレーション(Airline System Simulation; ASS)を行った。ASSは個別路線の収益と費用を計算し、事業者がどの路線を選択するかをシミュレートするものであり、その結果規制緩和によって994の幹線路線の内372の路線(37%)で採算がとれず、撤退する恐れがあることを指摘した。またASSでの計算過程から、表3のよう運賃低下によって最大利潤が低下し、その利潤を達成するためのロードファクターは上昇するとした。

表3：規制緩和による運賃水準低下の影響

	1973年運賃水準	-10%	-20%
最大収益(日,百万\$)	5.5	4.3	3.1
必要ロードファクター	81.6%	83%	85%

それに対し、ケネディは5名の経済学者にATAの分析の評価を依頼した。そこでは共通して、ASS自体が規制下の事業者の行動をシミュレートするものであり、規制緩和の効果の分析に適用するのは不適切であるとし、更に使用されているデータ、特に費用に関するデータが不相当であることを指摘した。

そしてフォード大統領提案の1975年法を経て、規制緩和法案のS.689とS.289が議会に提出されると、77年3月にキャノン上院議員によって上院航空小委員会で開催された公聴会(キャノン公聴会)が、再度両グループ間の議論の場となった。そこでは規制緩和の効果に関して、[1]運賃の低下、[2]運行コストの低下、[3]サービスの多様化、[4]業界の混乱、[5]大規模業者の集中化、[6]辺地へのサービス低下、

[7]安全性損失、等が争点となった。(前者3つが規制緩和のメリット、後者4つがデメリットとして認識されていた)

第一の運賃低下に関しては、規制緩和推進グループは既にジョーダン(William A Jordan)ヨーク大学教授を中心として、規制対象外であった州内輸送事業者(Pacific Southwest社, Southwest社)との比較で規制下の運賃が高水準であることを実証しており、競争促進によって(運行コストの低下と併せて)運賃が低下することを主張した。一方既得権益維持グループは、運賃水準はサービス水準等の要因から合理的に設定され、ヨーロッパと比較しても約3割安くなっているとした上で、(後述する集中化等の要因から)規制緩和によって運賃が低下することはないと主張した。



第二の運行コスト低下に関しては、規制緩和推進グループは規制による保護がなくなれば事業者は自助努力でコストを削減するとした上で、ミラーを中心として規制緩和で多様な価格が設定されればロードファクターが上昇し、運行コストが低下すると主張した。一方既得権益維持グループは航空事業の費用構造の特性を指摘し、更にロードファクターの上昇等は個々の利用者の不利益につながるとした。

第三のサービス多様化に関しては、規制緩和推進グループは規制緩和によって利用者の多様なニーズに即した(料金を含めた)サービスが提供されると主張した。一方既得権益維持グループはコスト抑制からより劣悪なサービス水準になると主張した。

第四の業界の混乱に関しては、既得権益維持グループは、後述の集中化と併せて、特に事業者の財務状態が悪化することを指摘し、公聴会においてもシティバンク(Citibank)の副頭取が69年から76年にかけての財務データをもとに指摘した。一方規制緩和推進グループ、特に中核のキャノンとロブソンは競争導入によって事業者の財務状態を改善することを目的としており、実際にCABの権限で割引運賃が導入されると、利用者増によって77年度の事業者の財務状況が改善され、規制緩和の効果が示された。

第五の大規模業者の集中化に関しては、既得権益維持グループは過度の運賃競争によって大規模事業者のみが生存し、その後の独占的行動によって利用者に不利益が生じると主張した。一方規制緩和推進グループは経済学者を中心に航空輸送産業では規模の経済は認められないとし、大規模事業者による自然独占の可能性を否定した。また仮に独占的状況が形成されたとしても、市場への潜在的な参入可能性があれば、独占的行動をとることはできないとし<sup>12</sup>、航空輸送市場ではその状況が可能であるとした。

第六の辺地へのサービス低下に関しては、既得権益維持グループは内部補助で維持されている不採算路線が、競争による利潤の低下と市場への退出自由化によって維持されなくなるとした。一方規制緩和推進グループは規制によって辺地のサービスが維持されていることはないとし、実際に5年間で輸送サービスがなくなった170地域のうち、100の地域で規制下でないコミュータ航空輸送事業者がサービスを提供している事実を指摘した。

第七の安全性損失に関しては、既得権益維持グループはコスト削減のため安全性を維持するための(資金を含めた)努力が低下するとした。一方規制緩和推進グループは安全規制の管轄は運輸省連邦航空局(FAA)であり、FAAの安全基準は規制緩和と関係ないと規制緩和支持の事業者(コナテッド社)自身が主張した。

このように両グループ間の議論の過程において、規制緩和推進グループの経済学者の分析結果によって、規制の問題が表面化し、更に規制緩和のメリットが肯定され、デメリットが否定されると規制緩和の気運は高まった。実際に、規制緩和法案として提出されたS.2493及びHR.8813では、特に焦点となった参入規制と価格規制に関して、[1]参入及び路線拡張に関するCABの裁量権限を制限、[2]上限と下限が設定された自由ゾーン<sup>13</sup>範囲内での運賃設定の自由化、といったように徹底した規制緩和を実施する内容となった。

#### 4.4 規制緩和法案の策定

徹底的な規制緩和を求める規制緩和推進グループと、規制の維持を求める既得権益維持グループの妥協は、特に後者の信念システムのコアを形成するものが自身の利益であり、実際に議会での議論も進まなかったことから、不可能と見られていた。

しかし既得権益維持グループは、ロブソン就任以降のCABによる漸進的規制改革が一定の効果を示したことによって、規制緩和に対して懐疑的であった関連委員会の所属議員を取り込むことが難しく、規制緩和が既に既定路線となっていることを認識した。そして廃案になればCABによってドラスティックな改革が断行される恐れから、既得権益維持グループの中核であった事業者は規制緩和法案に対して賛成の意向を示した上で、その個別内容に関して自身に有利にするように働きかけるように方針を転換した。

一方、規制緩和推進グループも既得権益維持グループ、特にその中核の事業者が参入自由化に対する抵抗を強く見せていたことから、過渡的な措置を取る形で修正に応じた。実際にS.2493と成立した規制緩和法案を比較してみると、価格規制に関しては事業者が自由に運賃を設定する範囲が下限35%から下限50%まで拡大された(自由化された)のに対し、参入規制に関しては各事業者に対して3年間にお



いて各年度1路線について、参入権と他社の参入拒否権が与えられた。

## 5. 日本の航空輸送産業規制緩和における政策志向学習

### 5.1 政策サブシステムの構造

航空輸送産業規制政策サブシステムでは、利害関係者を中心として比較的限定されたアクターが参加し、[1]規制緩和によって航空輸送市場に自由競争を導入するという「規制緩和推進グループ」、[2]現在の規制による産業の枠組みを維持するという「既得権益維持グループ」、という2つのグループが形成された。

規制緩和推進グループは、[1]運輸省航空局(84年以降)、[2]自民党政調会交通部会及び所属議員(84年以降)、[3]産業界、[4]エコノミスト、[5]メディア、といったアクターによって形成された。同グループの中核は84年7月の機構改革及び局長交代を契機に政策転換をした航空局であり、そこにエコノミストやメディアといったアクターが加わっていた。

既得権益維持グループは、[1]運輸省航空局(84年以前)、[2]自民党政調会交通部会及び所属議員(84年以前)、[3]各事業者、といったアクターによって形成された。同グループの中核は各事業者、特に日航であった<sup>14</sup>。

### 5.2 規制緩和のイシュー化

政府規制及びその効果に関する批判的研究が蓄積していた米国とは対照的に、わが国では交通経済学者による実証研究はあまり見られず<sup>15</sup>、規制当局も含めて政府規制を問題視する姿勢は少なかった<sup>16</sup>。

しかし欧米での航空規制緩和が紹介され、更に中条(1983)等に見られるように、米国との国際航空交渉の問題が取り上げられる過程で航空憲法の問題が指摘され始めた。そして84年4月の全日空ハワイチャーター便申請による事業者間の対立を契機として航空憲法見直しがいシュー化し、新航空局長のもとで規制緩和が検討され始めた。そして旅客数が増大が見込まれ、懸案であった基幹空港の容量が大規模プロジェクトによって拡大することが見込まれたため、新しい運営体制への移行が決定され、12月に競

争政策への転換が表明された。またそれと同時に、論説というレベルであったものの交通経済学者や経済記者によって規制の問題が指摘され、規制緩和の必要性が説かれた<sup>17</sup>。

一方既得権益維持グループを形成した各事業者は自身の権益を維持するため、航空憲法の枠組みの必要性とその遵守を主張し、特に日航は独占状況にあった国際線が複数社化に以降する恐れから反対していた。しかし次第に各社とも、日航は国内主要線拡大、全日空は国際線拡大、東亜は国内主要線及び国際線拡大といった権益拡大の目的からその政策ポジションを変化させていった。

### 5.3 グループ間の政策議論

競争政策への転換を掲げたものの、航空局は、大幅な拡大はされない空港容量、事業者間格差といった状況から、米国流の規制緩和はわが国にはそぐわないと判断し、価格規制は改革の対象から外した。そして85年7月に論点として、[1]国際線複数社体制、[2]日本航空完全民営化、[3]国内線の競争促進、という3つを提示し、9月からの運輸政策審議会航空部会(以下航空部会)が議論の場となった。

しかし航空政策を審議するもう一つの間である航空審議会が事業者代表を委員としていたのに対し、航空部会は学識経験者及び産業界を中心に構成され、直接の利害関係者は含まれなかった。各事業者は第5回に開かれたヒアリングと、航空局が公開した論点に対する見解のみで間接的に参加したのみであり、いわば規制緩和推進グループが既得権益維持グループの意見を参考に決定する場となった。航空部会では論点をベースに議論が行われたが、大手三社が政策志向学習をもとに航空憲法見直しによる権益拡大という意向を持っていたため、大枠については合意が([1]国際線複数社体制に移行、[2]日本航空完全民営化、[3]国内線において競争促進施策を推進)見られた。そのため航空部会での議論の焦点は、その具体的内容及び実施方法となった。

第一の国際線複数社体制に関しては、[1]複数社体制の形態、[2]複数社体制への移行手段、という2つが焦点になった。体制の形態に関しては、[1]同一地域、[2]同一路線、という2つが問題になった。全日空及び東亜は同一路線、特に高需要路線での複数社化を主張した<sup>18</sup>。一方日航は米国

西海岸、香港、欧州線での外国企業との競争状況を示し、本邦企業間での競争によって国全体の競争力が低下しないことを配慮すべきとした。

移行手段に関しては、全日空及び東亜は前述の高需要路線への参入と併せ、新規権益の優先配分を主張し、更に東亜はイコールフットィングの観点から日航の既存路線の割譲・再配分を主張した。一方日航は、現行路線の継続と新規権益の（企業の経験と能力を勘案した）適正配分を主張し、東亜の主張に対しては欧米を例に挙げ反対した。

航空部会では、形態及び移行手段の双方に関して、競争を重視する学識経験者は、同一路線での複数社化と高需要路線への参入、（後発企業育成のための）新規権益優先配分を主張し、慎重な姿勢をとる規制当局間で意見の相違が見られた。

第二の日本航空完全民営化に関しては、日航と他社との経営規模の格差が焦点になった。全日空と東亜は競争基盤の均等化から、日航路線の割譲または再配分を主張し、特に東亜は優良路線の割譲・再配分とし、分割では事態の改善にならないと主張した。一方日航は民間株主の利益損失という観点を加え、双方に反対した。

航空部会では経営規模の格差が同様に問題視されたが、民間株主への影響から既存路線割譲は困難と判断され、前述の新規権益の優先配分がその是正策として挙げられた。

第三の国内線の競争促進に関しては、[1]競争促進施策の具体的方策、[2]日航国内線進出、[3]不採算路線取扱、という3つが焦点になった。具体的方策に関しては、日航は幹線・ローカル線の区分の廃止、国内ネットワーク拠点等への新規参入を主張した。一方全日空は空港整備、需要動向から段階的に実施することを主張した。東亜は各社間の競争基盤の整備を進め、自社の幹線増便と高需要ローカル線への参入を主張した。

日航の国内線進出に関しては、日航は競争促進、国内ネットワーク強化から必要性を主張した。一方全日空と東亜は内部補助による不採算路線の維持が困難になるため、優良ローカル線への進出反対を主張し、更に全日空はその歴史的経緯から日航の国際線専念と幹線からの段階的撤退を主張した。

不採算路線に関しては、日航はコンピューター航空の育成

と公的補助の検討を主張した上で、コスト抑制と路線別原価主義による運賃設定で黒字化が可能と主張した。一方全日空と東亜は内部補助による不採算路線維持の現状を説明し、全日空は自身の路線割譲及び日航の優良ローカル線への進出反対を主張し、東亜は路線構成の是正を主張した。

航空部会では、競争規模を維持するための便数規模等が指摘されたものの、具体的な基準等は議論されなかった。対照的に特に議論となったが、不採算路線に関する内部補助が問題となった。そこでは撤退の自由の困難性と併せ、内部補助（が必要という事業者の主張）を問題視する意見と内部補助の意思決定は事業者の判断にゆだねるという意見の相違が見られた。

#### 5.4 規制緩和法案の策定

個別論点毎に事業者間で利害が対立する内容であったため、航空部会での議論ではまとまらなかった。そのため、第6回部会終了後にまとめられた中間答申（12月9日）では各論点の大枠を促進するという内容であったものの、その具体的内容については今後の検討課題とされた。

その後の航空部会では企業間格差の問題に焦点が当てられた上で、具体的内容に議論が進められた。そこでは航空局によって、[1]企業規模、[2]路線構成、[3]収益力、に関して詳細なデータが提示され、検討された。その結果、国際線に関して、[1]同一路線複数社の形態、[2]既存の高需要路線への後発企業の参入による展開、という合意が、また国内線に関して、[1]高需要路線、[2]国内ネットワークの拠点等の主要空港間路線、についてダブル・トリプルトラック化を促進という合意が見られ、最終答申に盛り込まれた。しかし国内線のダブルトラック、トリプルトラック化の際の基準や更に不採算路線の維持及び内部補助の問題に関しては部会での結論は出ず、最終答申でも今後の検討課題とされた。

このように84年7月の運輸省の組織改革を契機に、わずか1年半の短期間で規制が改革された。そこでは確かに拙稿（1999）で指摘しているように、規制緩和推進グループの中核であった運輸省航空局の「仕切り」が非常に大きな役割を果たし、また両グループ間の政策志向学習も不完全なものであった。しかし、両グループ内、特にその中核の

航空局と日航の政策志向学習が決定に果たした役割は小さくなかった。

航空局はわが国の航空産業の状況から弾力的に競争政策を促進する判断をし、参入規制のみの限定的な改革にとどめ、合意に至らなかった具体的内容は検討課題とし、論点の大枠を政策案としてまとめた。一方、日航は運輸省の強い意向から航空憲法見直し、更に国際線での競争導入はやむを得ないという政策志向学習から、航空憲法見直し(の大枠)に同意し、完全民営化を前提にした権益拡大に取り組んだのであった。

## 6. まとめ

2つの事例の分析結果から見られるように、政策変容の過程及び政策変容内容に対して、(従来の分析で重視された)社会経済状況及び制度的状況といった政策サブシステム外部に位置する外的条件(の変化)のみでなく、政策サブシステム内部での政策志向が大きな影響を及ぼすことが指摘される。しかしそれと同時に、大きく、[1]政策志向学習がもたらす政策変容、[2]グループ間の政策志向学習の発生要因、という2点に関してサバティアが提示した政策志向学習の概念の修正が必要になる。

前者の政策志向学習がもたらす政策変容に関しては、長期的な変容のみならず、(政策サブシステムの外的条件の変化と結びついた)短期的な変容も対象とする必要がある。サバティアは政策分析の啓蒙的役割という視点から、政策志向学習が長期的な政策変容をもたらすとし、外的条件の変化(及びそれによる短期的な政策変容)と区分している。しかし日米双方の規制緩和の過程で見られたように、むしろ多様な外的条件の変化に触発される形で、分析及び議論が行われ、更にそれをもとにしたグループ内及びグループ間の政策志向学習が行われている。そしてそこで政策分析が果たす役割は、特に米国でのケネディ公聴会での経済学者の参加に見られるように、むしろ唱道的役割の側面が強くなっている。

後者のグループ間の政策志向学習の発生要因に関しては、(特定のアクターによる)意図的な発生という視点が必要である。サバティアは(グループ間の)政策志向学習を規

定する要因の1つとして政策議論の場及びその性質を挙げているが、そこでは「誰が」そのような場を設定するのかという視点が欠落している。米国でのケネディ公聴会、わが国での運政審航空部会といった政策議論の場及びその性格を決定するのは、特定のアクター(前者はケネディ上院議員、後者は運輸省航空局長)である。従って、グループ間の政策志向学習(分析的議論といってもよい)は特定のアクターによって意図的に発生させられるものであるといえる。そのため拙稿(1999)で指摘しているように、唱道連携グループを構成するアクターについて、中核となるアクター(コアアクター)とその他のアクターと区分し、コアアクターの制度的特性及び活動を分析視点に加えることが必要である。

もっともこれらの修正点は政策志向学習の概念の有用性を損なうものではなく、その根底にある政策分析による知識の活用という視角は、これからのわが国での政策研究では大きな研究視角の一つを形成すべきものである。多くの政策変容事例の分析をもとに分析フレームを構築することが今後の急務になるとと思われる。

## [注]

1 本稿を執筆する上では、山本雄二郎高千穂商科大学教授からの御提供資料並びに御助言は不可欠であった。改めてこの場を借りて感謝の意を表したい。もっとも本稿に関する全ての責任が著者にあることはいうまでもない。  
E-mail : akiyoshi@ask.ne.jp

2 政策分析には多様な定義が見られるが、本稿ではQuade(1975)での定義に基づき、「政策改善のための情報の生産・供給を行う全ての活動」とする。

3 Rein and White(1977)に代表される政策分析の政策問題解決能力への否定的見解はこの対極と考えられているが、根底にある価値中立性を問題視する姿勢は同じである。

4 これはサバティア及びACFで長期の政策過程(政策変容)を想定していることによるものであり、著者はJenkins-Smith(1988)と同様にこの視点には否定的である。

5 各要因に関して仮説が提示されているが、一般的な内容にとどまり、検定可能であるとは言い難い。

6 その詳細な分析及び参考資料等に関しては拙稿（1999）を参照されたい。

7 Behrman（1980）p.94

8 またケネディは連邦運輸省や司法省等の関係省庁から消費者団体代表まで幅広く参加させた。

9 U.S. Senate, Judiciary Committee（1975）pp.56-98, 452-487

10 U.S. Senate, Judiciary Committee（1975）p.66

11 U.S. Senate, Judiciary Committee（1975）pp.116-121

12 この概念が後に精緻化される競合可能性（contestability）理論の概念であり、経済的規制緩和の理論的根拠となった。同理論の詳細は増井・山内（1990）を参照されたい。

13 この自由ゾーンの概念はケネディ公聴会のミラーの提案に基づくものであった。

14 後述するように、事業者間の利益は論点毎に異なったため、ACFの仮定とは大きく異なり、実際には論点毎に事業者の連合が形成されていた。

15 但し、航空輸送市場の需要関数の計測等の実証研究としては太田（1981）が挙げられる。

16 その背景には、航空憲法が（制定時に）混乱状況にあった航空業界の産業再編策として位置づけられていたことがある。

17 航空憲法見直しが大半であったが、岡野（1984）では参入・価格規制の大幅な緩和が主張された。

18 以下の各社の主張に関しては、航空部会第4回配付資料ならびに第5回議事録による。

（参考文献）

・秋吉貴雄（1999）、「改革推進の政策科学」、『日本公共政策学会年報：公共政策1999』

・ATA（1975）"Consequences of Deregulation of the Scheduled Air Transport Industry", in U.S. Senate, Judiciary Committee（1975）pp.141-378

・Behrman, B(1980), "Civil Aeronautics Board", in Wilson, J.Q. eds. *The Politics of Regulation*, Basic Books

・Bennett, C. and Howlett, M. (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and

Policy Change", *Policy Sciences*, vol.25, pp.275-294

・Brown, A.E. and Stewart, J. Jr. (1993), "Competing Advocacy Coalitions, Policy Evolution, and Airline Deregulation", in Sabatier and Jenkins-Smith (1993)

・Caves, R.E (1962), *Air Transport and Its Regulators*, Harvard U.Press

・Derthick, M. and Quirk, J.P (1985), *The Politics of Deregulation*, Brookings Institution

・Desphande, R. (1981), "Action and Enlightenment Functions of Research", *Knowledge 2*, pp.317-330

・Douglas, G.W. and Miller, J.C. (1974), *Economic Regulation of Domestic Air Transport*, Brookings

・Hecl, H. (1974), *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale U Press

・Jenkins-Smith, H. (1982), "Professional Roles for Policy Analysts: A Critical Analysis", *Journal of Policy Analysis and Management 2*, pp.88-100

・Jenkins-Smith, H. (1988), "Analytical Debates and Policy Learning", *Policy Sciences*, vol.21, pp.169-212

・Jenkins-Smith, H. and Sabatier, P. (1993) "The dynamics of Policy-oriented Learning", in Sabatier and Jenkins-Smith (eds), pp.41-58

・Jenkins-Smith, H. and Sabatier, P. (1994) "Evaluating the Advocacy Coalition Framework", *Journal of Public Policy*, vol.14, pp.175-203

・Jordan, W.A. (1970), *Airline Regulation in America*, John Hopkins U. Press

・Kingdon, J. W (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown

・Keeler, T.E. (1972), "Airline Regulation and Market Performance", *Bell Journal of Economics*, vol.3, No.2

・Keys, L. S. (1951), *Federal Control of Entry into Air Transportation*, Harvard U. Press

・増井健一・山内弘隆（1990）、『航空輸送』，晃洋書房

・宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社

・Nelson, R. (1987), "The Economic Profession and the Making of Public Policy", *Journal of Economic Literature*, vol.25, pp.49-91

- ・野尻俊明(1984),『規制改革と競争政策』,白桃書房
- ・岡野行秀(1984),「市場構造をゆがめる政府の経済規制」,  
『ていくおふ』84年7月
- ・太田正樹(1981),『航空輸送の経済学』,早大出版部
- ・Quade, E.S.(1975), *Analysis for Public Decisions*, Elsevier
- ・Rein, M and White, H.S.[1977], "Policy Research: Belief and Doubt", *Policy Analysis* 3, pp.239-271
- ・Sabatier, P(1987), "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework", *Knowledge* 8, pp.649-692
- ・Sabatier, P(1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, vol.21, pp.129-168
- ・Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H(1993) *Policy Change and Learning*, Westview
- ・Schlager, E.(1995), "Policy Making and Collective Action: Defending Coalitions within the Advocacy Coalition Framework", *Policy Sciences*, vol.28, pp.243-270
- ・中条潮(1983),「日米航空協定と航空政策の今後」,  
『季刊現代経済』83年4月
- ・U.S. Senate, Commerce, Science, and Transportation Committee (1977), *Regulatory Reform in Air Transportation (Hearings)*, 94th Cong.2nd sess. and 95th Cong.1st sess.
- ・U.S. Senate, Judiciary Committee (1975), *Oversight of Civil Aeronautics Board Practices and Procedures*, (Hearings), 94th Cong. 1st sess.
- ・Weiss, C.H. (1977), "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", *Policy Analysis* 3, pp.531-545

#### Abstract

Takao Akiyoshi

About theoretical models of policy process model, policy scientists have pointed out the importance of adopting the viewpoints of the roles of analytical knowledge in public policy making since 70's. In Japan, the importance of analyzing policy process by theoretical models has been recognized, but the concepts of explaining the dynamics of policy process, such as policy-oriented learning, has not been always noticed.

From the aspect of knowledge utilization, two roles of policy analysis in public policy making has been pointed out; "enlightenment" and "advocate". Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith adopted these roles in theoretical model (advocacy coalition framework; ACF). And they also presented the concept of policy-oriented learning; changing the belief system which influenced the thinking and actions of political actors.

This paper uses "critical case-study" method and selects the deregulation of airline in Japan and America as "critical case". We take the focus of three phases of policy process of both cases; "setting the issue of deregulation", "policy argument", and "enactment of the legislation of deregulation". And, in these phases, we consider the policy-oriented learning between two competing groups, "deregulation promoting group" and "vested interest rights sustaining group".

According to results of case study, we point out that not only the changes of conditions of social economy and institutions but policy-oriented learning in policy subsystem effects policy changes. But also we point out that the concept of policy oriented learning should be modified from two points; "short-term policy changes which policy-oriented learning brings about" and "factors which cause the policy-oriented learning between competing groups".

Key words: Policy change, Policy-oriented Learning, Policy Analysis