

政策移転の政治過程——アイディアの受容と変容——⁽¹⁾

秋吉 貴雄

✦ 要約

本研究の目的は、「政策移転 (policy transfer)」の分析フレームについて考察し、わが国における政策移転の政治過程について、政策アイディアの受容と変容の過程に焦点を当てながら考察することである。

比較政治や公共政策研究において、これまで政策波及 (policy diffusion)、政策収斂 (policy convergence)、教訓導出 (lesson-drawing) といった概念が提示されてきた。その中で、特定の国の政策をモデルとして新しい政策が形成されるプロセスが注目され、政策移転の概念が形成された。この政策移転の政治過程の分析視角として、制度、アイディア、学習、という3つが指摘される。

本研究では、決定的事例としてわが国の航空輸送産業における規制緩和を取り上げ、①米国でのアイディアの生成、②アイディアの波及、③自由競争導入への抵抗、④閉ざされた決定、という4つの段階に注目し、上述の分析視角からわが国においてどのように米国を中心とした規制緩和のアイディアが受容され、変容したかについて考察している。

事例の分析結果から、①制度による変容、②アイディアの混乱、という2つの要因による「学習の歪み」によって、規制緩和というアイディアが政策移転の過程で変容し、政策効果が挙げられなかったことが指摘される。

キーワード：政策移転、アイディア、制度、学習

1. 問題状況の整理

本研究の目的は、「政策移転 (policy transfer)」の概念および分析フレームについて考察し、1980年代半ばからのわが国の航空輸送産業における規制緩和過程の分析を通じて、政策移転過程における政策アイディアの受容と変容の構造について考察することである。

90年代から比較政治学、公共政策研究においては、異なる国家で似通った政策が採用されたことに関心が集まり、「ある国で開発された政策がどのように他国で採用されたか」という政策移転に関する研究が進められた。わが国においても伊

藤 (2002) に代表されるように政策波及 (policy diffusion) の研究は進められてきた。しかし、そこでは自治体間での政策波及の要因および構造については研究が精緻化されているものの、どのように政策アイディアの移転が行われるのか、とりわけ、その過程で政策アイディアが変容する要因および構造についての研究が欠けている事は否めない。

実際に、80年代半ばからわが国の各産業で行われた規制緩和について見てみると、欧米での動向をもとに、従来の競争制限型政策から競争促進型政策への政策転換が図られた⁽²⁾。しかし、わが国では、規制緩和というフレーズは用いられたものの、欧米での規制緩和で念頭におかれた「自由競争」のアイディアは必ずしも受容されなかった。反対に「管理された競争」という言葉に示されるように、競争条件等のルールを明確にせず、規制

当局の裁量が残る形で政策運営が行われていた。そのため、許認可権限数の減少といった表面上の成果は見られるものの、官僚によるコントロールに変化はなく、経済活性化という期待された政策効果を挙げられてこなかったことは否めない。

以上の問題意識のもとで、本研究では、まず、政策移転研究の代表的研究者であるドロウィッツ (David Dolowitz) らの研究を手がかりに、政策波及、政策収斂 (policy convergence)、教訓導出 (lesson-drawing) 等の概念も踏まえながら、政策移転の概念に関して検討を行い、さらに、政策移転の政治過程を分析していく上で、制度 (institution)、アイディア (idea)、学習 (learning) という3つの分析視角を検討していく。

そして、80年代半ばにわが国の航空輸送産業において行われた規制緩和を決定的事例 (critical case) として取り上げ³⁾、政策移転の政治過程について分析していく。ここでは、米国において経済学者を中心として形成された規制緩和のアイディアが、どのような形でわが国において受容されたかについて考察していく。さらに、米国で各種経済的規制の原則自由化と規制当局の廃止という形で実施されたにもかかわらず、わが国では参入規制の一部緩和にとどまったのかという政策アイディアの変容過程について焦点を当てていく。

最後に、事例の分析結果をもとに、政策移転の理論に関するインプリケーションを考察するとともに、今後の研究課題についても検討を行う。

2. 分析の枠組み

2.1. 政策移転の概念

80年代からの欧米諸国での規制緩和・民営化の実現は、規制による既得権益を維持しようとする政治家・官僚・利益集団の強固な結びつきを打ち破ったものとして注目され、その政治過程が分析対象とされた (Derthick and Quirk 1985)。それとは別に、特に比較政治学において注目されたのが、各国で採用された政策の内容であった。ベネット (Colin Bennett) が「政策収斂」と称し

たように、異なる国家において、異なる政治過程を経たにも関わらず、非常に似かよった政策が採用されていた (Bennett 1991)。そして、その要因として、特定の国の政策がモデルとなる形で、他国に影響を及ぼすことが指摘された。

このようにある国が特定の国の政策をモデルとして新しい政策を形成することにドロウィッツらは注目し、「政策移転」と称した (Dolowitz and Marsh 1996, Dolowitz 2000)。政策移転に似かよった概念として「革新的な政策が開発され、それが各国において採用されていく」という「政策波及」の概念が挙げられるが、ドロウィッツらはウォーカー (Jack Walker) に代表される初期の政策波及研究は波及の様態および要因に偏っており、政策内容には言及していないことから、政策移転研究と区分されるとしている (Dolowitz and Marsh 1996, p. 344-345)。

この政策移転の過程では、移転の対象とされるものは、政策目標、アイディア、政策手段といったものから、制度やイデオロギー、さらには失敗教訓 (negative lesson) まで含まれるとされる (Dolowitz 2000, p. 22-24)。そして、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が指摘されている (Dolowitz 2000, p. 25)。

第1の模倣とは、特定の政策をそのまま移転することであるのに対し、第2の政策競争とは、特定の政策のアイディ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、第3の混合とは、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、1つの政策を形成することであるとされ、第4の刺激とは、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。

政策移転がどのようにして行われるかということに関しては、ローズ (Richard Rose) が「教訓導出」と称したように「政策問題に直面した政策担当者が、共通の問題を抱えた他国で採用された政策から自国への教訓を引き出す」という学習行為が行われることが想定される。もっとも、そのような「自発的な」(voluntary) 政策移転と

は対照的に、EU等の国際レジームでのハーモナイゼーションによる政策採用といった「強制的な」(coercive) 移転もあるとドロウィッツは指摘している (Dolowitz 2000, p. 15)⁽⁴⁾。

2.2. 3つの分析視角：制度・アイディア・学習

このような政策移転がわが国においてどのように行われたか、とりわけ、規制緩和の事例に見られるように、なぜ政策アイディアが変容することになったかという政策移転の政治過程について分析するための分析視角として、まず重要になるのが、政策移転の主体となるアクターの行動を制約する「制度」の存在である⁽⁵⁾。制度による制約としては、具体的に、①参加の制約、②行動選択の制約、③アイディアの制約、という3つが指摘される⁽⁶⁾。

これらが政策移転にどのように影響を与えるかという観点から考察すると、第1の参加の制約および第2の行動選択の制約については、「政策決定の場 (policy venue)」(Baumgartner and Jones 1991, Duddly and Richardson 1996) が重要になる。それによって、参加可能なアクターは制限され、またアクター間の権力関係も規定され、さらにどのような行動案が選択可能かということが規定されてくる。第3のアイディアの制約については、「政策遺産 (policy legacies)」(Weir and Skocpol 1985) が重要になる。それによって、他国の政策から新たな政策を形成していく際でも、過去の政策および制度の流れとして形成されるのである。

制度によって政策移転は大きく規定されるが、制度のみで政策過程の動態を説明することは困難である。そこで、その制度による分析を補完するものとして注目されるのが、「研究および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および手段に関する信念」(Goldstein 1993, p. 11-12) という「アイディア」の概念である (Jacobsen 1995, Yee 1996, Blyth 1997)。

前述のように制度はアイディアの制約となるが、同時にアイディアも制度を制約することとなるのである。アイディアが政策および制度の根幹を形成するものになるのは自明であるが、それと併せ、政策移転過程において制度の動態、特に均衡状態

から政策変容へと動き出す転換点の役割を果たすことが指摘され、具体的には、①認知枠組みの形成、②連合形成、という2つが指摘される。

同様に、これらが政策移転にどのように影響を与えるかという観点から考察すると、第1の認知枠組みの形成については、「政策イメージ (policy image)」(Baumgartner and Jones 1991, Duddly and Richardson 1996) というアクターの認知枠組みの形成が重要となる。アイディアによってこの認知枠組みは形成され、それによって問題状況が判断され、いわば「指針 (roadmap)」(Goldstein 1993) として、政策案が選択されるのである。第2の連合形成については、「認識コミュニティ」「唱道連合」が重要になる。特定のアイディアを共有する形で、アクターの連合が形成され、特に「認識コミュニティ」という専門家集団が形成されることによって、それらのアクターが政策形成に関与し、新たなアイディアを提示することによって、既存の政策からの転換が図られるのである。

アイディアに注目した分析は、確かに制度の分析では見落とされた(困難である)側面を補完するものとして注目されてきた。しかし、「どのようなアイディアが選択されて、どのようなアイディアが選択されないのか」という疑問に見られるように、アイディアのみで政策移転過程を説明することは困難であることは否めない。むしろ、制度とアイディアが相互に規定する関係が存在していることも踏まえた上で、両者を含む包括的な分析視角をもとに、政策移転過程を捉えることが重要である。そこで新たな分析視角として注目されるのが、「過去の政策および政策分析によって得られた知識や、他のアクターの行動および相互作用から得られた知識などから個別アクターが行う知的活動」という「学習」(learning) の概念である⁽⁷⁾。

前項で検討したように、政策移転の過程においては教訓導出という学習が行われるが、(政策移転とは無関係に)単に他国での政策状況を調査することも否めない。そのため、教訓導出とは別に、既存の問題状況を認識し、政策転換の契機となる学習が想定される。ここでは、ヘクロウ (Hugh Hecló) が「政治的学習 (political learning)」(Hecló 1974) とし、ホール (Peter Hall) が

「社会的学習 (social learning)」(Hall 1993) として精緻化したように、既存の政策がもたらした社会経済状況から既存の政策の問題およびその限界が広く認識されるという、いわばパラダイム転換を志向する学習が行われるのである。

そして、前述の教訓導出が行われ、政策案を形成する段階では、政策を実現するために、直接的あるいは間接的に影響のあるアクターの利害を調整していくことが必要になる。そこでは、サバティエ (Paul Sabatier) らが「政策志向学習 (policy-oriented learning)」(Sabatier and Jenkins-Smith 1993) と称したように、個々のアクター (および同じ政策を志向するアクター間の連合) は、他のアクター (およびその連合) の動向を踏まえた上で自身の信念が政策に反映されるように活動を行うのである。

3. 事例の概要：

漸進的改革としての規制緩和

第2次世界大戦後に再開したわが国の航空輸送産業は、1952年に制定された航空法を根拠法として、運輸省航空局 (以下、航空局) による厳格な規制下にあった⁸⁾。航空輸送産業は幼稚産業としての性格を有していたため、産業の保護育成を目的として、規制によって事業者間の競争は徹底的に回避されていた。

参入規制に関しては免許制がとられ、路線開設には詳細な事業計画とともに申請を行い、免許を受けなければならなかった。一方、価格規制に関しては認可制がとられ、運賃設定のみならずその変更についても認可が必要とされ、競争の価格は一切認められなかった。さらに、事業者の自由な行動は認められておらず、便数、発着時間、使用機材等についても認可が必要とされた。

そして、これらの行動規制以上に、航空輸送産業において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り、1970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「航空企業の運輸体制について」であった。航空憲法の制定当時は、日本航空 (以下、日航) と全日本空輸 (以下、全日空) は設立

されてから20年も経っておらず、また経営難に直面した東亜航空と国内航空の合併によって東亜国内航空 (以下、東亜) が71年5月に誕生したばかりであった。そのため、事業者間の競争を回避して経営基盤を安定させることは、運輸省の意向以上に産業全体からの要望が強いものであった。航空憲法では、①日航は国際線と国内幹線 (札幌、東京、大阪、福岡および沖縄を拠点とする) を運行する、②全日空は国内幹線とローカル線および近距離国際チャーターを運行する、③東亜は国内ローカル線を運航する、と明確に区分した。

しかし、1970年代後半からの米国を皮切りにした欧米各国での規制緩和の流れの中で、わが国においても市場状況の変化から規制の問題がクローズアップされ始め、84年4月に全日空が航空憲法の枠を越えてハワイチャーター便を申請し、6月に同便が認可されたことから、航空憲法の見直しを中心とした規制緩和が一気にイシュー化した。

規制緩和案の検討は航空局が主導する形で進められ、85年9月に新たに政策決定の場として設置された運輸政策審議会航空部会で議論が行われた。同年12月に同部会の中間答申をもとに航空憲法は廃止され、それによって事業者間の棲み分けがなくなり、国際、国内の双方の市場において競争原理が導入されることとなった。

しかし、米国の航空輸送産業では、参入、価格の両規制が大幅に自由化され、さらに規制当局である民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board; 以下、CAB) が廃止されるといったように抜本的な規制緩和が行われたのに対し、わが国ではあくまで一部の参入規制の緩和にとどまるものであった。

4. アイディアの生成と伝播

4.1. 規制緩和というアイデア

規制緩和は、70年代米国のオイルショック後の経済悪化、とりわけインフレ激化という社会経済状況を背景として、企業の経済的活動を制限していた経済的規制を緩和もしくは撤廃するという

形でスタートした。“Deregulating America”と称されるように、米国の各産業において規制緩和が断行されたが、航空輸送産業は比較的初期の段階において、徹底した規制緩和が行われた産業であった⁹⁾。

米国航空輸送産業は、1938年民間航空法を根拠として規制当局のCABによって厳しく規制されてきた。市場への参入に関しては、既存事業者を保護する目的から76年まで新規参入が認められなかった。価格設定に関しては、路線ごとに個別・詳細に決定され、競争的な価格は認められなかった。また、路線設定等についても、路線拡張は認められないといったように、競争の制限が徹底されていた。

CABによる規制の有効性は、経済学者の分析によって既に50年代から問題視され、わが国でも頻繁に紹介されるケイブス(Richard Caves)の研究では、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運賃体系および新規サービス等に関する事業者の裁量的行動の制限による消費者の不利益、といった問題点が指摘された(Caves 1962)。

70年代に入ると規制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、CABの規制に対して批判的な見解が示された。前者に関しては、長期の費用関数が推定され、68年時点で規制によって競争運賃に比べて20~95%上回っていることが指摘された(Keeler 1972)。また規制下のない州内航空輸送事業者の運賃との比較をもとに、62年時点で規制下の事業者の運賃が22~25%高いことが指摘された(Jordan 1970)。一方、後者に関しては、(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ことが指摘された(Douglas and Miller 1974)。

インフレ対策として規制緩和の必要性が認識され、経済学者を中心に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¹⁰⁾。しかし、規制緩和推進派であったケネディ上院議員がブレイヤー(Stephen Breyer)ハーバード大学教授の助言で75年2月に開催した公

聴会が契機となった。

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公聴会に参加させた。各経済学者とも自身の研究成果をもとに、CABの規制およ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¹¹⁾。そして、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¹²⁾。

また、75年4月に規制緩和を志向するロブソン(John Robson)がCABの委員長に任命されると、CAB内部で規制の見直しが進められ、CABの権限の範囲内で運賃の一部自由化等の部分的な規制緩和が行われた。78年3月に規制緩和を唱道する経済学者のカーン(Alfred Kahn)コーネル大学教授がCABの委員長が任命されると、さらに規制緩和が行われることとなり、議会での規制緩和法案の成立に拍車をかけることとなった。

このように、規制緩和というアイディアは経済学者を中心として生成され、そこでは「自由競争」と「政府規制の削減」という2つが志向されていた。78年10月に成立した航空規制緩和法(Airline Deregulation Act of 1978)では、「自由競争」に関しては、参入規制は原則撤廃され、価格規制も自由ゾーン(現行運賃の-50%から+5%)内で自由に設定することが認められるといったようにも大幅に緩和され、路線設定等に関しても自由化された。一方、「政府規制の削減」に関しても、規制当局自体を廃止することが規定されるというように徹底したものであった。

4.2. 競争制限型政策の限界の認識

前述のように、わが国の航空政策は、産業の育成、とりわけ国内航空ネットワークの早期整備を目的としていたため、厳しい規制によって競争を制限していた。特に、航空憲法は、国内ローカル線をはじめとする赤字部門への内部補助を可能にすることを目的としていたため、航空業界から規

制の問題点が指摘されることは皆無に近かった。

また、米国では前述のように多くの経済学者によって航空輸送産業の分析が行われ、政府規制の問題が指摘され、さらにそれらの議論は規制緩和案に直接反映されていたのに対し、わが国では運輸政策を研究対象とする交通経済学においてすら、航空産業に関する実証研究はほとんど見られず¹¹³、政府規制は問題視されてこなかった。

そのため、米国において徹底した規制緩和策がとられ、それによって多くの新規事業者が参入し、価格競争が行われたことがわが国でも紹介されたものの、1981年の運輸白書に見られるように航空局は否定的な見解をとっていた。

しかし、皮肉にも競争制限型政策による航空輸送市場の発展が、航空局に政策転換の必要性を認識させることになった。貨物輸送量・旅客数の双方とも80年代に入ってから航空市場は確実に成長を遂げ¹¹⁴、潜在需要が顕在需要を上回っていたため、航空局は市場が一層拡大していくことを予測していた。そのため、航空局は、今後伸び行く需要に対し、現行の事業者区分で対応していくことは困難であるという認識を強めていった¹¹⁵。

また、第二臨調では民間活動への行政の過度の介入が問題視され、許認可行政の是正が答申で指摘された。運輸省は許認可権数が特に多い省として注視されたため、臨調答申を契機に84年7月に機構改革を実施した。そこでは「政策官庁」への転換が掲げられ、「運輸政策局」の新設とともに、従来の運輸行政の見直しが行われ、規制緩和が議題として取り上げられることとなった。

このように規制当局は、既存の競争制限型政策の限界を強く認識することとなったが、84年6月の全日空ハワイチャーター便認可という政治事件によって航空行政見直し論が浮上し、航空憲法の見直しがイシュー化していった。

航空憲法では、全日空に対しては国際線に関しては近距離国際チャーターの運行のみ認められていたものの、その基準については定められていなかった。そのため、全日空は84年4月にハワイへのチャーター便を申請し、6月に認可された。日航は「近距離」の枠を超えるものとして運輸省の対応に猛反発し、その見返りとして、①国内幹線割当て拡大、②フィルアップ権（国際線の国内区間で国内旅客を混乗させる権利）、③羽田発着

枠回復、④札幌沖縄線開設、という4つを要求した。この日航の要求に対し、運輸省は後者2つを認め、全日空と東亜がそれに対し反発するといったように¹¹⁶、業者間の権益対立が表面化することとなった。

5. アイディアの変容

5.1. 自由競争への抵抗

このように、わが国においても競争制限型政策の限界が認識され、各国と同様に規制緩和による競争導入が図られることとなった。運輸省内においても、84年6月に運輸政策のあり方を検討する研究会が設立され、7月の機構改革に伴って航空局長が交代した¹¹⁷。

そこでは、競争促進型政策に転換するとして、具体的にどの程度競争を市場に導入するのかという点が焦点となった。すなわち、米国のように市場への参入、価格設定を始めとした事業者行動の自由化といった改革を行うのか、反対に、航空憲法を見直すのみといった限定的な改革を行うのかという政策判断に直面することとなった。実際に、価格規制にも踏み込んだ改革を行うという報道の一方で、航空憲法の見直しのみの改革を行うという報道もあったように、航空局においても判断を迷うこととなった¹¹⁸。

ここで航空局の判断に影響を与えることとなったのが、諸外国での規制緩和の動向であった。1978年からの米国における徹底した自由化策は運輸省も早くから関心を示し、職員を直接派遣し、その実態、特に改革の影響について調査を行った¹¹⁹。米国では規制緩和後多くの新規事業者が参入し、また既存の事業者も新規路線に進出する形で、競争が一気に激化した。それによって、運賃の低下、ロードファクターの上昇による運航コストの低下、サービスの多様化、等の効果が確認された。しかし、その一方で、大手事業者の倒産等の業界の混乱、市場の寡占化、辺地へのサービス低下、等の問題も確認された¹²⁰。

そのため、航空局は元来米国の規制緩和に対しては否定的な見解を取っていたこともあったが、

①米国とは市場構造が大きく異なり、事業者間の経営基盤の格差が非常に大きい、②幹線を中心とした高需要路線からの内部補助で辺地への路線が維持されている、③現段階では空港容量が大幅に改善されていないため、(新規事業者の参入等での)便数を大幅に増加することは物理的に不可能、という3つの要因から、米国型の完全自由競争の導入は困難であると判断した。

その一方で、航空局が強く関心を示したのは、英国での規制緩和であった。英国では、国有企業の英国航空(BA)が国際、国内双方で強い力を持ち、わが国と類似した市場構造であった²⁰⁾。ここでは、①国際線でBA以外の事業者の参入自由化、②国内線での参入自由化(混雑の激しいロンドン発着国内線を除く)、③運賃設定を免許制から届出制へ自由化、④BAの民営化、といったような緩やかな競争導入が行われた。

もっともここで留意しなければならないのは、英国においても自由化が志向されていたということである。米国まで徹底したものではないものの、参入の自由化、運賃設定の自由化に見られるように、あくまで自由化による競争導入が志向されていた。しかし、わが国ではより「管理された競争」の側面を強くしたものとなった。ここでは、運輸省が調整する形で国際国内の双方で競争体制を構築し、クリームスキミング、地方路線の廃止、企業の倒産といった競争による負の側面を避けることが目的とされた。そして、包括的な規制緩和ではなく、段階的な改革を行っていくことが決定された。

84年8月から自民党政調会航空特別対策委員会と航空局が3社に対してヒアリングを行い、10月に航空局内に「航空行政に関する政策研究会」が設置され、事業規制の在り方が検討課題に示された²¹⁾。そして11月には航空憲法を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した²²⁾。

5.2. 閉ざされた決定

このように「管理された競争」という、本来の規制緩和の趣旨とは異なるアイデアが採用されることとなったが、そのもとで具体的に国際線・国内線の双方においてどのような競争体制を形成するかということに関しては個々の利害が対立す

ることが予想された。

また、国際航空においても84年4月からスタートした定期国際航空運送業務に関する日米航空協定改定交渉が85年4月に暫定交渉が成立したことによって、87年度か88年度を予定していた航空憲法見直しを航空局は早急に進めることになった。同交渉過程で全日空と大手海運4社の共同出資で設立された日本貨物航空(NCA)の米国乗り入れ問題が既に取沙汰されていたが、交渉成立によって日米間の航空路線の追加が決定され、日航以外の事業者が参入することが可能となったため、航空憲法の見直しが急務となった。

以上のことから、航空局では議論が錯綜することによって、見直し作業が遅延するのを防ぐため、従来のように事業者をヒアリングして個々に調整するという方式ではなく、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つの論点を予めマスコミ等を通じて7月に公開し、意見を募るという方式を初めてとった。

ここで特筆すべき点は、航空局が政策議論を行う「場」を85年9月に新たに設置したことである。航空政策に関しては、従来、事業者代表をはじめとする利害関係者が委員に含まれた航空審議会で議論が行われていたが、85年2月からの航空審議会では航空憲法見直しに関する答申がまとまらなかった。そのため、航空局は航空審議会では議論を行うことは困難であると判断し、利害関係者およびマスコミ関係者を除く、学識経験者や産業界の中立的な立場の委員で構成される運輸政策審議会航空部会(以下、航空部会)新たに設置し、政策転換に向けた議論を行う場とした。

さらに、注目されるのは、航空部会での学識経験者の人数および構成であった。米国の航空規制緩和過程では著名な理論経済学者が多数関与し、規制緩和案をまとめていく上に重要な役割を果たした。しかし、わが国においては、航空部会16名の委員のうち、学識経験者は5名のみであり²³⁾、しかもそのうち、経済学者は交通経済学者のわずか2名のみであり、理論経済学者は1名も含まれていなかった。

そのため、航空部会においても通常の審議会と同じ形式で、航空局が提示した個別の論点および関連資料、さらに個別論点への各事業者の見解を参考にしながら議論が行われた²⁴⁾。

第1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、同一路線（特に高需要路線）で行うか、もしくは同一地域で行うかという点が問題になり、移行手段に関しては、日航の既存路線の取り扱いと新規権益の配分方式が問題となった。

航空部会では、形態およ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。議論の結果、形態に関しては、競争促進の目的、欧米諸国の動向、全日空と東亜の国際線進出の動向をもとに同一路線複数社体制が採択された。また移行手段に関しては、競争基盤の整備の観点から重視されたが、日航の既存路線に関しては企業間の調整という形がとられ、既存の高需要路線への後発企業の参入によって複数社制を展開する方針が打ち出された。

第2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り、特に日航の既存路線の取り扱いが問題となった。

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。議論の結果、日航が主張した民間株主の利益損失という点から日航の権益の割譲・再配分は見送られ、新規権益の優先配分による是正が採択された。

第3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不採算路線取り扱い、という3つが焦点になった。競争促進施策の具体的方策に関しては、幹線・ローカル線の区分のあり方、高需要路線および国内ネットワーク拠点への新規参入のあり方が問題となった。日航の国内線進出に関しては、日航の幹線および優良ローカル線への進出が問題となった。不採算路線に関しては、内部補助を実現するための路線構成のあり方が問題となった。

航空部会では、競争基盤の整備として、一定規模の便数の必要性、さらには後発企業の育成の必要性といった意見が出され、それと併せて日航が国内線に進出する際の路線構成の差異と経営規模

の格差の是正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。一方、不採算路線に関しては、幹線の収益による内部補助という現状が競争促進施策との関連で取りざたされ、内部補助を不可欠とする事業者の姿勢自体を問題視する意見と、内部補助に関する意思決定は事業者の裁量に委ねるべきとする意見が対立した。

議論の結果、具体的方策に関しては、高需要路線および国内ネットワークを形成する主要空港間の路線のダブルトラック（2社による運航）、トリプルトラック（3社による運航）の方針が採択されたものの、その際の需要量等の基準に関しては合意が得られず、先送りとなった。次に不採算路線維持策に関しては、特に離島路線等に関しては内部補助が可能になる路線構成等が言及されたものの、地方路線に関しては幹線での競争促進政策への影響もあり、具体的な結論は得られなかった。

このように、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、航空部会での議論はまとまらなかった。第6回部会終了後にまとめられた中間答申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、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さらに不採算路線の維持およ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。

6. ま と め

15年近くわが国の航空輸送産業の枠組みを規定してきた航空憲法は廃止され、欧米諸国における規制緩和を参照しながら、ドロウィッツの政策移転の類型で言えば、米国での規制緩和を「刺激」という形で、英国での規制緩和を（部分的な）「政策競争」という形で、規制緩和政策が形成された。

しかし、その規制緩和政策は、欧米での規制緩和が目指していた「自由競争の実現」からかけ離れたものであった。規制緩和の対象となったのは、参入規制の一部のみであり、事業者間の競争条件は明示されず、新規事業者による市場参入については議論すら行われなかった。また、価格規制に関しても、当時は航空事業者間でのサービス問題（価格競争が出来なかったためサービスが過剰になっていた）が指摘されていたにもかかわらず、同様に議論の対象にすらならなかった。そのため、実際にわが国の航空輸送市場において競争が機能し始めたのは、90年代からであり、95年に「幅運賃」として価格設定が自由化し、98年になってようやくスカイマークを始めとした新規事業者が参入したのであった。

このように、規制緩和という政策アイデアが政策移転の過程で変容し、政策効果が挙げられなかった要因として、大きく、①制度による変容、②アイデアの混乱、という2つの要因による「学習の歪み」が指摘される。

第1の「制度による変容」に関しては、具体的に、航空局の制度的位置付けと政策決定の場が挙げられる。航空行政においては戦後一貫して航空局が担当し、産業との密接な関係をもとに航空政策を運営していたため、規制緩和の過程においても航空局が主導する立場には変化がなかった。そのため、競争政策を確立していく上では、最低限市場への新規参入事業者と価格競争は不可欠であったにもかかわらず、論点設定等によって政策議論をコントロールし、一部の参入規制のみを議論の対象とすることになった。その結果、規制緩和

の「自由競争」という政策アイデアを、「管理された競争」という（規制当局の権限を減らすことのない）政策アイデアに変容させるという「学習の歪み」を可能にしたのであった。

また、政策決定の場に関しても航空局主導によって閉じた空間が設定されたことが指摘される。そのため、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」が生じたことが指摘される。一例を挙げると、わが国では、空港容量不足から大幅な新規参入を不可能としていたことが挙げられる。確かに羽田、伊丹両空港の空港容量は限界であったが、空港の発着枠をオークションにかけて効率的に配分するという市場的解決法があり、米国では規制緩和政策の議論の過程でオークション制度の導入が実際に検討されていたが、わが国ではそのような議論が行われず、前述のように空港容量不足は新規参入が不可能とする論拠にされていたのであった²⁰。

第2の「アイデアの混乱」に関しては、具体的に規制緩和というアイデア自体が混乱していたことが挙げられる。ヴォーゲル（1997）で指摘されているように、そもそも規制緩和では「自由競争」ということと「政府規制の削減」ということが混同されていることは否めない。そのため、わが国のみならず、欧州各国においても規制緩和の政策アイデアが移転する過程で、「再規制」と称される「過度の規制強化」に政策アイデアが変容するという「学習の歪み」が生じたこととなったのであった。

また、米国航空輸送産業での規制緩和後の市場の混乱や寡占化に見られるように、「競争条件の整備」ということが初期の規制緩和のアイデアには欠けていたことに見られるように、アイデア自体が政策運営上不完全なものであったことは否めない。そのため、米国での混乱状況というのが、わが国において「自由競争」への恐れ、さらには強い抵抗という「学習の歪み」につながったことは否めない。前述の空港容量問題対策を始めとする「競争条件の整備」ということを進めながら「競争導入」を図っていくということを政策として行うべきであったものの、結果的に改革が進められなかったのであった。

本研究で扱った航空輸送産業の規制緩和は、「担当部局（官僚）による決定のコントロール」という日本型政策決定の一つの典型であるが、政策問題においては省庁および部局をまたがった決定が行われることも少なくなく、その際の政策移転の様態については本研究での分析結果から得ることはできない。また、政策移転の過程において重要な分析視角である「学習」の概念については、わが国での理論および事例に関する研究蓄積が十分ではないことは否めず、特に包括的な学習概念の構築が急務となっている。

しかし、このことは本研究の有用性を否定するものではなく、前述の事例の分析結果からも、政策移転の過程に関しては、制度・アイディア・学習という3つの分析視角によって、「なぜ特定の政策および政策アイディアが採用され、またそれがどのように変容したか」という問いに答えることが可能であることが指摘される。したがって、今後事例分析を積み重ねる中で、学習概念をもとにした分析フレームを構築ならびに精緻化していくことが求められる。

[注]

- (1) 本研究を進める上では、山本雄二郎高千穂商科大学教授からの御提供資料ならびに御助言は不可欠であった。また、匿名の査読者のコメントが非常に有益であった。改めてこの場を借りて感謝の意を表したい。もっとも本研究に関する全ての責任が筆者にあることは言うまでもない。
- (2) 規制緩和の動向に関しては江藤（2002）で幅広くレビューされている。
- (3) 事例の要件として、①他国で開発された新たな政策が移転された、②政策移転の過程で政策アイディアが変容した、という2つが挙げられる。後の事例分析で詳述するが、わが国の航空輸送産業における規制緩和は、比較的早期に行われた規制緩和であることから、他の産業での政策動向に影響を受けたものではなく、欧米で採用された規制緩和の政策アイディアに影響を受けていることから、第1の要件を満たすものである。もっとも、わが国では欧米での規制緩和の影響にあったものの、欧米とは大きく異なり、参入規制の一部緩和にとどまるものであったことから、第2の要件も満たすものである。
- (4) この点から政策移転は教訓導出とは異なるとされている。
- (5) 制度の定義は非常に多様であるが、Hall（1986, p. 19）での定義に基づいて、公式の組織・ルール・手続きから非公式の慣習まで含むものとする。
- (6) この3つの制約、とりわけ第3の制約は内山（1997）による。尚、第1の制約はHall（1986）では「圧力の程度（degree of pressure）」、第2の制約はHall（1986）では「圧力の方向（direction of pressure）」とされている。
- (7) 学習の概念に関しては、多様な概念が提示されており、それぞれの射程が異なっている。その類型化を試みたものとしては、Bennett and Howlett（1992）が挙げられる。
- (8) わが国の航空政策の経緯の詳細については、増井・山内（1990）を参照されたい。
- (9) 米国航空輸送産業の規制緩和過程の分析については、秋吉（1999）を参照されたい。
- (10) Behrman（1980）p. 94
- (11) U.S. Senate, Judiciary Committee（1975）pp. 56-98, 452-487
- (12) U.S. Senate, Judiciary Committee（1975）p. 66
- (13) 唯一、太田（1981）では、航空輸送市場の需要関数計測等の実証研究が行われた。また、当時は個々の運輸政策の是非よりも、総合政策体系やイコールフットィングの問題が学会では取り上げられていたことが指摘される。
- (14) 西村（1985a）で指摘されているように、80年度から輸送実績は増加傾向にあった。国際線は2桁台の成長を遂げ、横ばい状態であった国内線の旅客数も84年度上期で9.9%という伸び率を達成していた。
- (15) 西村（1985b）
- (16) 日経（Apr. 27, 1984）、朝日（June. 14, 1984）、同（June. 15, 1984）
- (17) 西村（1985a）p. 3、日経（Jul. 23, 1984）、同（Jul. 24, 1984）
- (18) 例えば前者よりとして日経（Jul. 13, 1984）が、後者よりとして毎日（Jul. 5, 1984）がある。
- (19) その調査内容の一部は、井出（1985）に紹介されている。
- (20) 米国の規制緩和の結果に関しては増井・山内（1990）、江藤（2002）を参照されたい。
- (21) 英国の規制緩和については中条（1985）を参照されたい。なお、同論文は参考資料として航空部会で配布された。
- (22) 朝日（Aug. 9, 1984）、読売（Oct. 9, 1984）、航空局報 No. 11（1984年第4号）p. 3
- (23) 日経（Nov. 7, 1984）、尚前月23日には細田

運輸相が参院運輸委員会で航空憲法見直しを表明し、運輸省が初めてその必要性を認めた。(朝日, Oct. 24, 1984)

- (24) 学識経験者以外は、経済界関係者 8 名、航空関係者(運輸協会関係者・空港関係者・シンクタンク関係者) 3 名となっていた。
- (25) 本節の以下の記述は航空部会議事録および配布資料による。
- (26) 実際にこのオークション制度については、96 年の行政改革委員会規制緩和小委員会で導入の必要性が指摘されることとなった。

[文献]

- 秋吉貴雄 (1999) 「改革推進の政策科学」『公共政策：日本公共政策学会年報 1999』。
- Baumgartner, F. and Jones, B. (1991), "Agenda dynamics and policy subsystems", *Journal of Politics*, vol. 53.
- Bennett, C. (1991), "What is policy convergence and what cause it?" *British Journal of Political Science*, vol. 21.
- Bennett, C. and Howlett, M. (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, vol. 25.
- Behrman, B. (1980), "Civil Aeronautics Board", in Wilson, J. Q. (eds.) *The Politics of Regulation*, Basic Books.
- Blyth, M. (1997), "Any More Bright Ideas?", *Comparative Politics*, vol. 29.
- 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.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996), "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature", *Political Studies*, vol. 44.
- 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.
- Douglas, G. W. and Miller III, J. C. (1974), *Economic Regulation of Domestic Air Transport*, Brookings.
- Duddy, G. and Richardson, J. (1996), "Why does policy change over time? Adversarial policy communities, alternative policy arenas, and British trunk roads policy 1945-95", *Journal of European Public Policy*, vol. 3.
- 江藤勝 (2002) 『規制改革と日本経済』日本評論社。
- Goldstein, J. (1993), *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell U. Press.
- Haas, P. M. (1992), "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, vol. 46.
- Hall, P. A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford U. Press.
- Hall, P. A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics*, vol. 23.
- Hecl, H. (1974), *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale U. Press.
- 井出憲文 (1985) 「米国内航空の規制緩和と政策について」『ジュリスト』No. 828。
- 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。
- Jacobsen, J. K. (1995), "Much Ado About Ideas-The cognitive factor in Economic Policy", *World Politics*, vol. 47.
- Jordan, W. A. (1970), *Airline Regulation in America*, John Hopkins U. Press.
- Keeler, T. E. (1972), "Airline Regulation and Market Performance", *Bell Journal of Economics*, vol. 3.
- Keys, L. S. (1951), *Federal Control of Entry into Air Transportation*, Harvard U. Press.
- 真淵勝 (1994) 『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。
- 増井健一・山内弘隆 (1990) 『航空輸送』晃洋書房。
- 西村康雄 (1985a) 『(報告) 今後の航空政策の課題』航空政策研究会。
- (1985b) 「最近の航空行政の動向について」『運輸産業人』60 年前期合併号。
- (1985c) 「規制緩和のすすめかた」『航空と文化』85 年 10 月号。
- 太田正樹 (1981) 『航空輸送の経済学』早大出版部。
- Rose, R. (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham House.
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H. (1993), *Policy Change and Learning*, Westview.
- 内山融 (1997) 『現代日本の国家と市場』東京大

学出版会。

- スティーブ・ヴォーゲル（岡部躍子訳）（1997）
『規制大国日本のジレンマ』東洋経済新報社。
- 中条潮（1985）「80年代の英国国際航空政策」
『ていくおふ』7月号。
- U.S. Senate, Judiciary Committee (1975),
Oversight of Civil Aeronautics Board Practices and Procedures, (Hearings), 94th Cong. 1st sess.
- 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. (eds.) *Bringing the state back in*, Cambridge U. Press.
- Yee, A.S. (1996), “The causal effects of ideas on policies”, *International Organization*, vol. 50.