

博士論文（要約）

政策イノベーションの抑制
－政策波及論の新展開－

白 取 耕 一 郎

【本文目次】

序論

第I部 理論

第1章 理論からの接近

第1節 日本の政策波及論

第1項 動的相互依存モデルと後続の研究の貢献

第2項 動的相互依存モデルでは説明できなかった政策波及

第2節 海外の研究を中心とした政策波及論の発展

第1項 政策波及メカニズム

第2項 政策イノベーションの抑制研究

第3節 本研究の課題

第1項 取り組むべき課題—政策波及メカニズムの3つの複雑性—

第2項 3つの複雑性を踏まえた政策波及メカニズムの提示

第II部 スピルオーバーによる抑制—障害者差別解消条例—

第2章 政策が変わるがゆえに変えないという選択

第1節 条例制定時期と内容の分析（コーディング）

第2節 条例内容の分析（条例詳細度）

第3節 条例内容の分析（条例類似度）

第1項 クラスター分析

第2項 政策間距離

第4節 議論

第3章 内生条件と波及の実際—比較事例研究—

第1節 宮崎県

第1項 初期の条例づくり運動

第2項 「障害者の差別をなくす条例をつくる会・宮崎」の設立

第3項 障害者差別解消条例の制定

第4項 条例施行後の取り組み

第2節 茨城県

第1項 初期の条例づくり運動

第2項 「茨城に障害のある人の権利条例をつくる会」の設立

第3項 障害者権利条例の制定

第4項 条例施行後の取り組み

第3節 議論

第4章 障害者差別解消条例の全国的な抑制の傾向—議会会議録の分析—

第1節 計量テキスト分析

第2節 定性的な検討

第1項 第I群の自治体

第2項 第II群の自治体

第3節 本章についての議論と第II部のまとめ

第III部 リソース・フローによる抑制－ホームレス支援政策－

第5章 ホームレス支援政策と「福祉の磁石」の真偽

第1節 ホームレス支援政策の歴史と性質

第1項 ホームレス支援政策小史

第2項 現在のホームレス支援政策の基盤

第3項 ホームレス支援政策の性質

第2節 合成コントロール法による分析

第1項 方法とデータ

第2項 分析結果

第3節 議論

第6章 誰が「福祉の磁石」を警戒したのか－比較事例研究－

第1節 福岡市

第1項 ホームレス支援の一定の進展－ホームレス自立支援法施行前－

第2項 ホームレス支援政策の停滞

第3項 ホームレス自立支援政策の本格実施（2009年）

第4項 その後の展開

第2節 北九州市

第1項 排除か「適性化」か－ホームレス自立支援法施行前－

第2項 進むホームレス支援とほぼ維持された生活保護「適正化」

第3項 ホームレス自立支援政策の本格実施（2004年）

第4項 その後の展開

第3節 議論

第7章 ホームレス支援政策の全国的な抑制の傾向－議会会議録の分析－

第1節 計量テキスト分析

第2節 定性的な検討

第3節 本章についての議論と第III部のまとめ

結論

第1節 本研究のまとめ

第2節 残された課題

【参考文献】

本研究の目的は、海外の政策波及論が理論的に示していたものの特に日本では実証的に明らかにされてこなかった「政府間関係によって政策イノベーションが抑制される」というメカニズムを明示し、日本の事例においてそれが実際に作用してきた証拠を示すことである。

波及を「ある政府がある政策を採用する確率が、同じシステム内の他の政府の政策選択に影響される」ときに政策波及が生じるとすると、政策波及には、政策が採用されやすくなる正の政策波及と、採用されにくくなる負の政策波及があることになる。本研究はシステム内の普及率が上昇した場合に生じる正の政策波及を政策イノベーションの促進、負の政策波及を政策イノベーションの抑制と定義し区別する。政策イノベーションの抑制とは、ある政府がある政策を採用する確率が、同じシステム内の他の政府の政策採用が進むことにより低下するメカニズムである。ある政府の政策選択が他の政府の政策選択に全く影響を受けないベースラインと比較して、システム内の政策採用は緩やかになる。

従来、特に日本の政策波及論においては、波及とは促進のことであった。自治体がある新政策を採用すればするほど、未採用の自治体も同政策を採用しやすくなる側面が強調された。反対に、抑制を明示的に扱った研究は管見の限りない。政策イノベーションの抑制メカニズムは見過ごされている、少なくとも理論的に位置づけられていないといえる。

政策波及メカニズムはさらに別の軸で分類できる。それがスピルオーバーとリソース・フローである。スピルオーバーモデルは自治体の政策決定が直接的に他自治体の厚生関数に直接影響を与えるメカニズムを想定する。たとえば、ある自治体内で排出された公害物質が他自治体の市民の厚生を低下させる状況などが典型的である。リソース・フローモデルは自治体の政策決定が地域間の資源の移動を通じて間接的に他自治体の市民の厚生に影響を与えるメカニズムに着目する。たとえば、資本、労働、低所得者などの流入・流出が市民や自治体の厚生を左右する状況である。

本研究が提示するメカニズムは次のようなものである。政策は、情報や法令の効果によっても抑制される（スピルオーバーによる抑制）とともに、人や企業の移動を懸念して抑制される（リソース・フローによる抑制）。さらに、政策決定者が自治体の内部の要因（内生条件）よりも国や他自治体などの外部の要因（波及）を重視する自治体のほうが政策イノベーションの抑制の影響を受けやすい。先行研究が用いたフリーライドという概念に依拠すれば、「外向き」な（自治体外の政策選択の全体的な動向を注視する程度が高い）自治体ほどフリーライドを行いやすい。

スピルオーバーモデルで作用している、政策が直接他自治体に影響を与えるメカニズムをスピルオーバーと呼び、リソース・フローモデルで作用している、政策が資本、労働、低所得者などの移動を介して他自治体に影響を与えるメカニズムをリソース・フローと呼ぶ。スピルオーバーとリソース・フローのそれぞれに促進と抑制の2タイプずつを想定することができる。

本研究では日本の政策波及メカニズム研究の射程を拡張し、新しくとらえられた事象を詳細に観察し記述した。このことを示したのが下表である。

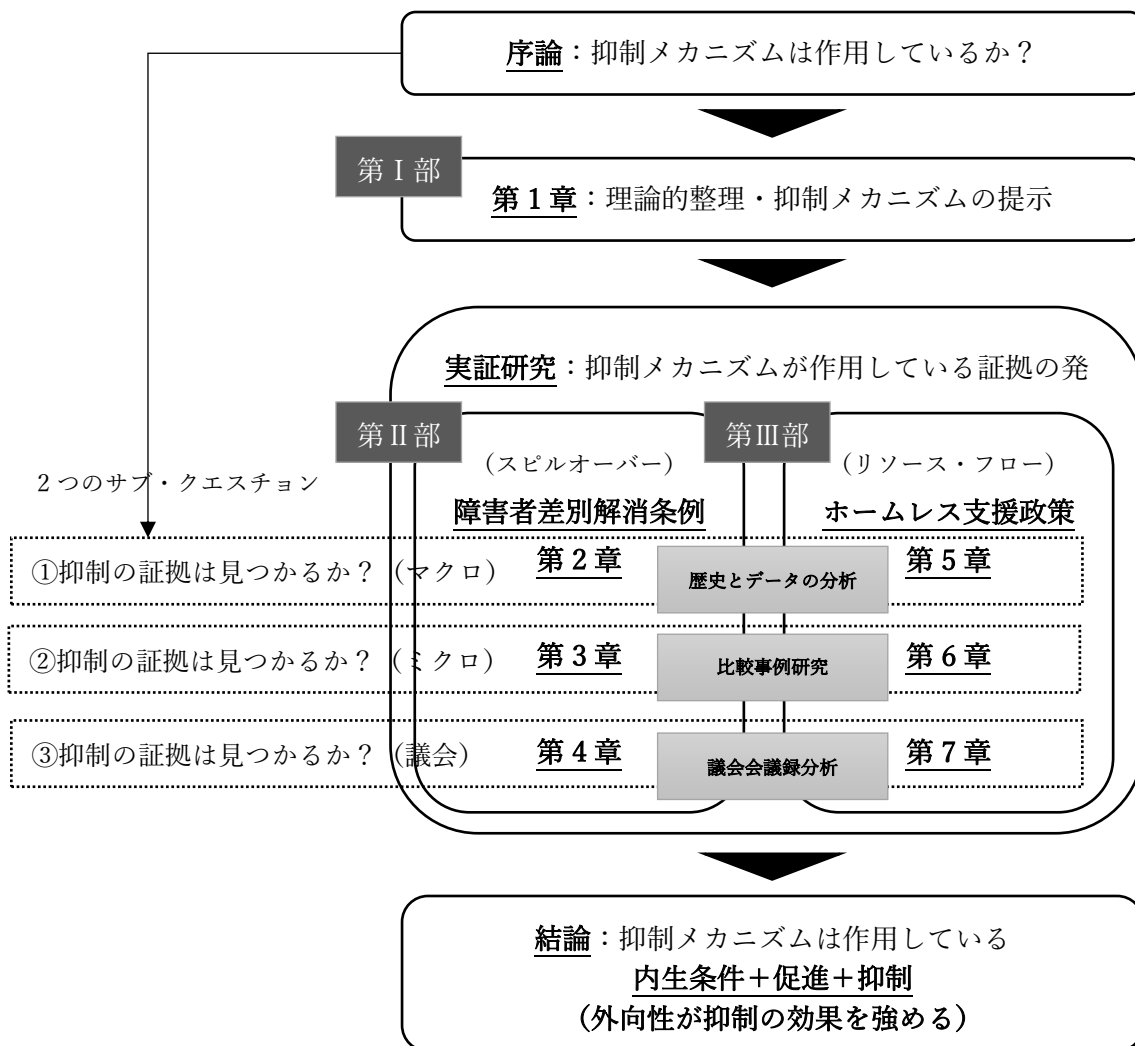
表1) 政策波及メカニズムの4類型と本研究の貢献

		相互作用の向き	
		促進	抑制
メカニズム	リソース・フロー	(日本の政策波及論では研究例が少ない)	(本研究の対象)
	スピルオーバー	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> ①拡張 <u>日本の政策波及論はこの領域を主に対象としてきた</u> </div>	(本研究の対象)

②観察

以下、本研究の構成を図示した後、分析手法を中心に記述する。実証研究（第Ⅱ・Ⅲ部）においてはリサーチ・クエスチョンを3つのサブ・クエスチョンに分割して追求した。具体的には、①マクロレベルで（全国的に）抑制の証拠は見つかるか（第2章／第5章）、②ミクロレベルで（個別自治体で）抑制の証拠は見つかるか（第3章／第6章）③都道府県議会で（会議録の分析によって）抑制の証拠は見つかるか（第4章／第7章）という問いに順に答えていった。第Ⅱ部と第Ⅲ部の分析手法は各章である程度対応しているが、方法には多様性がある。詳細は第1章で述べる。

図 1) 本研究の構成



序論では先行研究の課題と本研究の貢献を簡単にまとめた。

第I部(第1章)では先行研究レビューを含む理論的な検討を行ない、政策波及メカニズムの多様性を示すとともに、抑制メカニズムを提示した。従来、政策波及論は促進メカニズムを中心に構築されてきた。例外的に政策イノベーションの抑制の理論も提示されているものの、実証研究は不十分(特にスピルオーバーによる抑制)であった。

第II部では、2014年から2016年に障害者差別解消条例を制定した自治体を中心とする事例研究によって、スピルオーバーによる抑制メカニズムが作用した証拠を探索した。

第2章では日本における障害者差別解消条例の波及を巨視的な視点から記述した。まず、障害者差別解消法の制定後に障害者差別解消条例の制定が増加したことを示し、波及メカ

ニズムが作用した可能性が高いことを確認した。その上で、障害者差別解消条例の制定・施行時期の分析、条例内容の比較分析から、自治体によっては他の主体が新政策を策定するがゆえに自らは策定を先延ばしにするという動きがあると推測した。さらに、このような動きは同時期に政策形成を行った全ての自治体においてみられるわけではないことを明らかにした。

第3章では、宮崎県、茨城県の事例を調査し、比較を通じて、抑制メカニズムおよび先行条件に関する知見を得た。結果として、抑制メカニズムが作用した可能性が高いことが確認され、先行条件についての仮説が得られた。

第4章では探索範囲を全国に広げ、議会会議録の分析を行ってメカニズムについての知見を補強した。主に第2章で発見された対応のバリエーションを説明することを目指した。外向性が先行条件となっていることの根拠を発見した。

第Ⅲ部では、2000年代を中心に発展してきたホームレス自立支援政策を分析し、リソース・フローによる抑制が作用したという証拠を探った。

第5章では、ホームレス支援政策の簡単な歴史を記述し、その性質について考察した。ホームレス自立支援法と前後して自治体によるホームレス自立支援政策が発展したことを観察し、波及メカニズムが作用した可能性が高いことを示した。また、実務および研究の両面から「福祉の磁石」効果についての懸念が表明されてきたことを確認した。その上で、福岡市においてはホームレス概数多かつたにもかかわらずホームレス自立支援政策の導入が遅かったことをみた。また、合成コントロール法を用い、2009年にホームレス自立支援政策を本格化させた福岡市において「福祉の磁石」が作用したと考えられることを示した。

第6章では、福岡市と北九州市のホームレス自立支援政策を比較し、抑制メカニズムおよび先行条件について明らかにした。結果として、リソース・フローによる抑制メカニズムが作用した可能性が高いことが確認され、本研究が提示するメカニズムを裏付ける成果が得られた。

第7章では仙台市・堺市・北九州市・福岡市を中心に議会会議録を分析した。計量テキスト分析を行い、議会においてホームレス流入問題がどのように扱われてきたのかを検討した。また、「流入」に着目して定性的にテキストを記述した。外向性は政策の正の外部性の先行条件としてその効果を強め政策の遅延を引き起こす可能性があることを主張した。

結論では、これまでの章の発見をまとめ、残された課題を指摘した。