

公共政策の変容と政府間関係 —受動喫煙防止政策を事例として—

山崎 幹根

概要

本稿は、公共政策の同化 (convergence) / 分化 (divergence) が生じる要因を考察する中で、政府間関係がどのように作用しているのか否かを明らかにすることを目的としている。日英比較の観点から受動喫煙防止政策を対象とした研究からは以下の諸点が明らかになった。第一に、政策課題設定に関して、神奈川県、そしてスコットランド議会・政府とともに、サブ・ナショナルな政府という位置を活かし、政策課題を論じる場 (venue) を移動させ、受動喫煙防止を公衆衛生として問題のフレーミングを見直し、政策転換を図った。第二に、政策環境の比較からは、県知事が推進者である一方、議会では支持者が少数派にとどまり、大多数の議員が超党派で公共空間禁煙法制化を進めたスコットランドとの違いが大きい。公衆衛生関係者の行動も、スコットランドでは諸団体が積極的にキャンペーンや政治家へのロビー活動を行うなど対照的であった。タバコの経済的利点を重視するネットワークと、公衆衛生の観点から規制強化を志向するネットワークの位置づけも異なる。さらに、イギリスではEUが広範なタバコ規制政策を推進し、重要な役割を果たしていた。第三に、政策の窓の観点から見れば、日英ともにサブ・ナショナルな政府のレベルで政策の窓を利用して政策転換を成功裏に導いた。しかしながら、問題、政策、政治の3つの流れの有り様が異なったために、異なる政策内容を導き出した。

1. はじめに 受動喫煙防止政策の同化/分化

本稿は、公共政策の同化 (convergence) / 分

化 (divergence) が生じる要因を考察する中で、政府間関係がどのように作用しているのか否かを明らかにすることを目的としている。その際、受動喫煙防止政策を事例として設定し、イギリスと日本との比較の観点から分析する。そして最後に、公共政策および政府間関係の比較研究の発展可能性を展望したい。

政府が解決すべき課題に対応するために公共政策を形成する場合、何らかの形で他の政府の前例を参考にする現象は広範に見られる。直面する社会経済的環境あるいは政府構造の同質性から、あるいは、政策自体の妥当性から先進事例をモデルとするなど、様々な要因が考えられる。公共政策研究の分野でも、政策学習 (policy learning)、政策移転 (policy transfer)、教訓導出 (lesson-drawing) の諸概念が創出されるとともに、国境を超える場合も含め、政府間で公共政策が伝播する動態が考察されてきた (Cairney 2012, 秋吉ほか 2015)。日本では伊藤修一郎が、政策波及の過程を考察する中で、新しい政策を形成しようとする自治体が、他自治体の政策を修正するという対応方法によって政策内容が類似しつつ多様化する動向を考察し、これを地方自治体間による相互参照と呼んだ。自治体間の相互参照は、新規政策をゼロから立案することに比べて、政策形成に要する労力を低く抑えることができ、さらに、新たな政策の導入に伴う政治的・行政的リスクを回避することが可能であることから、大多数の一般的な自治体にとって受け入れやすい政策対応であるという背景がある (伊藤 2002、2006)。

政策を学習するか否か、実効性を伴った形で政策が執行されるか否かに際しては、当該自治体の政策能力が問われることになる。全国的に流行し、また、住民の関心の高い政策を導入し

たとしても、形式的な次元で止まり、政策自体が形骸化する現象は珍しくない。

自治体による政策学習とその波及現象は1970年代の公害防止条例や要綱行政で顕在化し、その後も、情報公開や環境アセスメントなどの条例化に見られたが、2000年代以降に断続的に進められた地方分権改革は、条例制定権の拡大をはじめとして、自治体の政策形成・執行に関する能力を高める方向に作用したと考えられる。こうした観点から、地方分権改革が自治体の政策変容の独立変数として位置付けることの妥当性を明らかにする必要がある。

ところで、本稿で扱うイギリスは、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各領域から構成される連合王国としての統治体である。それゆえ、以前からもそれぞれの領域間で異なる内容の政策が執行されていた。さらに1990年代後半から2000年代に至り、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに対して、立法権と行政権を移譲する改革を通じて、領域間の政策の多様化が促進されるものと見られた。後に説明するように、幾つかの公共政策の分野では、相当な差異が見られる。イギリス政治学では、領域政治 (territorial politics) という分野が確立し、権限移譲が領域間の政策をいかに同化 (convergence) または分化 (divergence) に作用したのかの検証が、イギリス国内に止まらず、スペインやカナダなどを対象としつつ諸外国との比較研究としても進められてきた経緯がある (Detterbeck and Hepburn eds.2018)。本稿も、領域政治研究の知見を手がかりにしつつ、政策同化／分化と政府間関係との関係に焦点を当て、両者の相互作用を考察する。

また、検討事例として設定した受動喫煙防止政策は、近年、実務面、研究面の双方からの関心が高まり、考察が行われるようになった。その背景として、第一に、受動喫煙の健康への悪影響と対応が遅れている現状に対して世の中の関心が高まり、中央政府が公共政策の実行を通じて対応する必要性が高まったという要因がある。第二に、タバコ規制がグローバルなレベルで進めるべき国際政策という性格が強いことから、日本政府も世界標準に合わせた対応を行う必要性に迫られている。その端緒は、2004年に「たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約

(WHO Framework Convention on Tobacco Control: FCTC)」を締結したことにより、タバコ規制政策の実行が求められた背景がある。さらに、東京オリンピック・パラリンピック開催に際して、世界保健機関 (WHO) と国際オリンピック委員会 (IOC) は「たばこのないオリンピック」を推進しており、実際、近年の開催都市は、厳しい規制政策を導入してきた。こうしたグローバルな次元での圧力も加わり、日本も中央政府、地方自治体ともに、実効的な受動喫煙防止政策を導入することが求められ、2018年に改正健康増進法の制定に帰着した経緯がある。

日本でも公衆衛生分野を中心に受動喫煙防止政策の研究が継続的に進められてきた一方で、社会科学分野では、必ずしも多くの研究が行われてきたわけではなかった。近年では、田中謙による行政法学の観点から行われた研究によって、現代日本におけるタバコ規制の法的枠組と課題、訴訟における争点が考察された (田中2014)。その後も、行政学、行政法学の分野でも研究が次第に行われつつあるが、今後のさらなる展開が期待される分野である (松井2017、釘持2019、村中2019)。一方、外国ではタバコ規制政策に関する研究は社会科学分野でも早くから開拓され、今日においても発展を続けている分野である。本稿では、イギリスの政治学、公共政策研究の第一人者であるケアニーの研究に依拠しつつ、日本での応用可能性を追求する。

このように、国、地方自治体、そして国際機関によって受動喫煙防止政策が進められ、垂直的、水平的な次元で、政策が同化／分化する変動を見せており、その要因を政府間関係と関連付けながら考察するには適した事例であると言える。

2. 権限移譲 (devolution) 20年を経たスコットランド議会・政府

イギリスにおける受動喫煙防止政策を含むタバコ規制政策は、欧州連合 (EU)、全国政府、各領域の議会・政府のそれぞれのレベルで進められてきたが、受動喫煙防止政策に関しては、2005年にスコットランド議会で公共空間の禁煙法案が可決された約1年後に、国会で同様の法案が可決制定し、2007年7月からイングラ

ンドでも適用されるとともに、ウェールズ、北アイルランドでも同じ内容の規制が導入され、全英に拡大するという経緯をたどっている。そのため、本稿でも、スコットランド議会・政府における政策過程を中心に検討し、全国政府の下位に位置付けられるサブ・ナショナルな議会・政府の役割の意義を明らかにするが、その前に、スコットランド議会・政府の位置づけを概観したい。

スコットランドに独自の議会設置を要求する運動は以前から存在していたが、今日に通じる動向は、1960年代後半から70年代に至り、スコットランドのイギリスからの独立を求めるナショナリズムが高まり、独立を党是とする地域政党であるスコットランド国民党(the Scottish National Party—以下、SNPと略す)が国政選挙で躍進した時期にさかのぼる。保守党、労働党から全国レベルの既成政党にとっても無視できないナショナリズムの高揚に対応するため、全国政府は王立委員会を設置、その後の委員会勧告を受け、全国政府はスコットランドに権限を移譲し、議会を設置する法案を国会に提出した。ところが、同法を有効にするために行われた住民投票では、約52%の賛成となったものの、特別な条件として付された40%の絶対得票率を確保できず、スコットランド議会の設置は実現しなかった。その後、1980年代から90年代の保守党政権がすすめた重厚長大型の産業構造の解体、炭鉱の閉山、民間活力や競争原理を反映させる行政改革が、スコットランドに大きな打撃を与えた。さらに、1989年にイングランドよりも1年早く導入された人頭税(正式名称はコミュニティ・チャージ)が多くの市民の反発を招いた。この時期、スコットランド域内の保守党支持は急落し、スコットランドでは下院選挙で多数の野党議員が選出される一方、全国レベルでは保守党が継続するという状態が続くことになった。そして、多数のスコットランド市民の意思が全国政府の意思決定に反映されない一方、保守党政権はスコットランドに大きな影響を与える政策を押し付けるといふ「民主主義の欠陥(a democratic deficit)」という構図が形成されることとなった。こうした状況を打破し、スコットランドの自己決定権を確立するため、超党派の諸団体によって議会設置を求める運動が広がった。その後、1997年の下院選挙

での勝利を経て労働党政権が発足し、同年9月にスコットランド議会設置を問う住民投票が行われ、賛成多数の結果を経て、下院で1998年スコットランド法を制定、1999年に第1回目のスコットランド議会選挙が行われ、今日に至っている(山崎2011)。



図表1 エディンバラに設置されたスコットランド議会
(2004年竣工。筆者撮影)

こうした経過を経て創設されたスコットランド議会は、2019年に20周年を迎え、この間の成果と課題が多角的に論じられている。第一に、総じて、スコットランド議会は市民からの信任を得て、スコットランド政治、さらにはイギリス政治の中に定着したといえる。スコットランド政府は毎年、社会的態度に関する調査を行っているが、その中で市民の、スコットランド政府、全国政府、EU、地方自治体(カウンシル)に対する認識や評価を尋ねている。2019年の調査によれば、①スコットランドの最善の利益のために活動しているのはどの政府かとの問いに対して、スコットランド政府が60%、全国政府が15%との回答が、②スコットランド政府、全国政府、地方自治体に対する信頼度によれば、それぞれ37%、12%、28%との回答が、③どれほど意思決定の前に人々の意見を聞いているかとの問いに対して、スコットランド政府が51%、全国政府が15%、地方自治体が45%との回答が、④スコットランドの運営に最も影響力を行使している政府と、行使すべきはどの政府かとの問いに対して、スコットランド政府が40%/73%、全国政府が42%/15%、地方自治体が7%/8%、EUが6%/1%、との結果が示されている。このように、各レベル

の政府の中で、スコットランド政府に対する信頼が最も高く、若干の変動がありつつも経年の動向でも同様の傾向を示している（Scottish Government 2020）。

第二に、国会とは別に創設された議会を舞台に、ロンドンの政治と異なるスコットランド政治が展開されるようになる。その最も顕著な現象が、スコットランド独立を党是とする地域政党である SNP の躍進である。イギリスの下院選挙は完全な小選挙区制であるのに対し、スコットランド議会は 73 の小選挙区から選出される議員と、8 つの区域からそれぞれ 7 名が選出される比例代表制の 56 名の議員、合わせて 129 名の議員によって構成される。比例代表制は、小選挙区で議席を得られなかった政党が優先的に議席を割り当てられる方式を導入しており、議会は常に多党制であり、連立政権や少数与党政権が常態化している。また、スコットランド議会は首相（First Minister）を選出し、首相が形成する内閣がスコットランド政府を指揮監督する議院内閣制を採用している。国政の下院選挙では議席拡大に限界があった SNP はこうした選挙制度も一因となり、スコットランド議会で一定の議席数を確保し、地域政党としての座を確立した。2007 年には、SNP は少数与党として初めて政権党となり、2011 年選挙では過半数を獲得した。2014 年に行われた独立を問う住民投票での否決にもかかわらず党勢は衰えず、現在、2 度目の住民投票の実施を全国政府に要求している（Hassan and Barrow 2017）。

第三に、スコットランド議会設置を中心とした権限移譲を具体化する過程で、制度設計に携わった推進者らは、ロンドンで繰り広げられていた少数のエリートによる対決型のウェストミンスター型の政治とは異なり、広範な政治参加を促し、不毛な対立ではなく合意を形成する「新しい政治」を志向していたが、その成果について評価が分かれている。「新しい政治」の理念の大半は比例代表制、権力の共有、議会委員会の強化、市民社会と議会・政府との密接な関係性の確立などの実現に結実した。ところが、スコットランド議会議員の社会的構成の反映に関しては、女性議員の比率が高まった一方、中間層で専門職出身者が多数を占めている。市民参加を拡大するために、スコットランド・シビック・フォーラムの設立、請願の活用、議会委員

会の活動などの工夫が凝らされてきたが、従来型の政治過程を全面的に刷新するには至っていない。スコットランド政治もイギリス政治の一部であることから、ウェストミンスター型の政治との同質性も指摘されている（Cairney and McGarvey 2013, Denny 2019）。

「新しい政治」に対しては、スコットランド議会設立当初から、過度に幅広い市民社会団体からの意見を集め、反映させることを強調することは、非現実な期待を煽る結果となるとの批判が寄せられていた（Jordan and Stevenson 2000）。さらに、権限移譲を求める運動の過程では、スコットランド議会に移譲されていない分野の政策もが実現できるという期待が高まり、議会の政策能力と市民の期待とのギャップが顕在化するとともに、メディアによって助長された面があると指摘されていた（Mitchell 2004）。

第四に、こうした点とも関係するが、確かにスコットランド議会は内政の大半に関する事項に関し一次立法権（法律制定権）を有しており、毎年、相当な数の法律が制定されているものの、イングランドをはじめとするイギリスの他の領域との政策上の分化（divergence）は限定的なものに止まっている。当初は、「新しい政治」の理念の下、自己決定権を行使し、ユニークな公共政策を打ち出すことによって、独自の議を設置した権限移譲の意義を内外に示すことが期待されていた。実際、高齢者ケアサービスの無料化、大学授業料の無料化、地方自治体の議会選挙への比例代表制の導入、近年ではアルコール販売価格の制限法など、イングランドでは導入されていない政策もある。さらに、イングランドよりも先進的に独自政策を実行したものが、その後に国会で立法化され、結果として全国で同一の政策になったものとして、キツネ狩りの禁止や、本稿で検討する公共空間の禁煙法などがある。しかしながら、こうした先進的な政策はスコットランド議会が制定する全法律の中では例外的であるというのが現実である。積極的であれ消極的な理由であれ、スコットランド議会がイングランドと同じ内容の法案をスコットランド域内に適用する手続きとして、スーウル・モーション（Sewel Motion）と呼ばれる手続き（正式には Legislative Consent Motion）があり、スコットランド議会の権限で

ある立法を国会が行うことに対して同意を与えることが可能であり、この手続きが多用されている。さらに、公共政策を執行する段階で政策目的の達成を難しくさせるような状況を生じさせるギャップ (implementation gap) の発生や、政権党が議会内で過半数の議席を得ることができない少数与党に止まることから選挙公約で示した政策を立法化することが困難な場合もある (Cairney and McGarvey 2013)。

以上のように、一次立法権を持つ議会が設置され、世界で最も成功した権限移譲が行われたと喧伝されるスコットランドにおいても、必ずしも先進的な公共政策が次々と形成・執行される状況を期待することは困難である。こうした中、公共空間を禁煙とする法律は、スコットランド議会・政府が先進的に立法化し、その後、国会に波及して政策の全国化を促進させたことから、スコットランドにおける独自政策の中でもモデルとして位置付けることができる。そこで以下、同法案の立案、制定過程が成功裏に進んだ要因を考察する。

3. イギリス・スコットランドにおける公共空間禁煙法の制定過程

現在のイギリスのタバコ規制政策は、先進国で最も厳格な規制を行っている国の一つである (Cairney, Studlar and Mamudu 2012)。そして、現在も、断続的に規制を強化する政策が導入されている。公共空間の全面的な禁煙化の他、たばこ広告の法的禁止、タバコ販売年齢の18歳への引き上げ、パッケージの簡素化と警告メッセージの掲載、タバコ成分の規制、高レベルの課税、子どもを同乗させた場合の車内禁煙、店頭であっても陳列が制限されるなど、広範な規制が法的に課されている。これに加えて、健康に関する教育や啓発活動、禁煙クリニックサービス、科学研究への資金援助、タバコ密輸の取り締まりなど、包括的な政策を実行している。

しかし、1980年代までは北欧諸国との比較で言えば、法的規制が遅れており、タバコ規制は当事者の自主的な合意に委ねられていた状態であった。その後、90年代後半から2000年代にかけてイギリスのタバコ規制政策は大きく変化し、今日に至っている (Baggott 2011)。公共

空間の禁煙法制化も、規制が漸進的に強化されてゆく文脈の中に位置付けて理解する必要がある。

スコットランドにおける公共空間の禁煙法制化の動向は、2004年2月当時は野党であったSNPのスコットランド議会議員であるスチュワート・マックスウェル (Stewart Maxwell) が公共空間での喫煙を禁止する議員提出法案を提出したことから始まった。その後、同法案は、議会保健委員会で審議され、同法案を支持する意見が大勢を占めた。こうした動向に直面し、スコットランド政府としても法制化に対応する必要性が生じ、公共空間の禁煙法制化はスコットランド政府が取り組むべき課題とされた。立法化に先立ちスコットランド政府が公共空間の禁煙に関する世論調査を行ったところ、2004年7月に約80%が賛成と回答 (約56%が例外なしの禁煙を支持) した結果が公表され、世論の支持を裏付けた。その後、2004年12月にスコットランド政府が公共空間の禁煙法案をスコットランド議会に提出、2005年6月にスコットランド議会で法案が可決され、2006年3月に禁煙法が施行された。続いて、2006年には禁煙法が国会でも可決、2007年7月にはイングランドでも適用されることとなった。

こうした政策過程の考察に際して、以下、本稿では、イギリスの公共政策研究の第一人者であるケアニーの分析枠組を援用しつつ、イギリスの受動喫煙防止政策を検討する。ケアニーは、(1) 政策課題設定 (agenda-setting)、(2) 政策環境 (policy environment)、(3) 政策の窓 (window of opportunity) の3点に着目し、イギリスの公共空間禁煙法の制定過程を分析するとともに、他国との比較研究へと発展させている。

第一の政策課題設定は、大衆、メディア、政府の特定の争点に対する注目のレベルと、注目が高まったり低下したりする要因とは何かを考察するに際し、政策を観察する人々が持つ既存の偏見、争点の重要性と即時性、ある争点に注目を集めて他を犠牲にする政治的アクターの能力という3点を重視している。こうしたアプローチが政策立案段階に先立ち、政策過程を分析する際に重視されているのは、政策課題として設定されることのない無数の政策上の問題が存在し、政策課題設定に至るケースが稀である

からである (Cairney 2012)。

政策課題設定の段階では、問題がどのように定義されるのかが意味を持つ。社会には多くの注目を集めない無数の問題が存在することを前提に、政策課題へと移行させるためには多くの人々の関心を集めることが必要であり、そのための戦略が実行されなければならない。その中でも特に、問題のフレーミング (framing) が重要となる。すなわち、いかに争点が描かれ、特徴づけられるかという政策のイメージを定義づける。争点が技術的なものとされ専門家のみに関わるものと定義づけられるのか、参加を促す広範な社会的な価値と結びつけるのかによって、争点の性格が異なってくる。多くの政治的争点は多様な面を持ち、幅広いイメージを集めているが、争点に振り向ける時間や労力は限られていることから、高度に複雑な性格を持つ争点は単純化され、常に他を犠牲にしつつごくわずかな局面に焦点を当てるようになる。フレーミングに際して、アメリカの研究者であるボームガートナーとジョーンズは、特定のグループが政策独占を創出し、これを防御するために政策イメージを制約する一方、政策課題設定の過程は非常に動的であるので政策独占を永続的に期待できるわけではないと指摘する。それゆえに、争点に対する支持者を拡大するためには、大衆の関心を集めるための戦略がポイントとなる (Baumgartner and Jones 1993)。

さらに重要であるのが、問題を定義して政策課題を設定する場の物色 (venue shopping) である。特定のグループによって政策が独占されている場合、これに対抗して政策転換を図ろうとする者は、大衆の関心を移すことによって問題のフレーミングを変える戦略を採用するが、これが成功しなかった場合、政策課題設定を行う場を物色して移動することによって、新たに関心を持つ人々を集め、支持拡大を図るといった戦略が用いられる。こうして、人々の注目の高まり、政策課題設定の場の移動、政策イメージの変化が相互に強化し合う過程を経て政策転換が導かれることになる。(Baumgartner and Jones 1993, Cairney 2012)。

以上のように、政策形成過程に先立ち、政策課題設定の重要性を位置付けた上で、イギリスの公共空間禁煙化の政策過程を概観する。先ず、事例検討の出発点として確認すべきは、実は、

2000年代の初頭、スコットランド政府は公共空間の禁煙の法制化に積極的ではなかったという経緯である。当時のスコットランド政府は、労働党と自由民主党との連立政権であり、労働党のジャック・マッコーンネルが首相であったが、彼はタバコ規制政策に関して、包括的な法的制限を課すことに反対の意思を表明していた。スコットランド政府は、受動喫煙防止政策に関して、法的規制よりも当事者の自主規制に委ねるべきであるとする方針を持っており、また、全国政府の労働党政権の保健相であったジョン・リードがイングランドにおける公共空間禁煙化の法制化に反対していた事情もあり、公共空間の禁煙法制化はスコットランドではなく全英レベルで全国政府が取り組むべき政策であるとの立場であった。ところが、スコットランド議会で野党議員から議員立法という形で、公共空間の禁煙法制化政策が提起され、議会の保守党を除く超党派グループの間に政策に対する合意が形成されたことから、スコットランド政府の姿勢が転換することになる。こうした過程の中で、公共空間の禁煙法制化は全国政府の権限であるという立場から、スコットランド政府の役割であり、法的規制を進めるべきであるとする考え方の変化が生じた。さらに、公共空間の禁煙化は、喫煙者や事業者の問題というよりも非喫煙者の健康問題、すなわち公衆衛生としての問題であると、受動喫煙という問題のフレーミングが見直された (Cairney 2007a)。

これに加えて、スコットランドの公共空間の禁煙法制化は先進地からの政策学習 (policy learning) という性格を持っている。アイルランド共和国では、2004年から全面的な公共空間禁煙化の法的規制を実行しており、これが円滑に執行されているという実績が、スコットランドの政策形成者や市民にも共有されるようになった。例外なき公共空間禁煙化に際しては、ニューヨーク市をはじめとして諸外国に先例が存在したものの、実効性を伴って政策が執行できるのかという点に疑問が寄せられていた。しかしながら、スコットランドとアイルランドとの近接性、社会経済的諸条件の類似性などの要因も作用し、アイルランドの先例は、立法化に先立ちスコットランド政府が公共空間の禁煙に関する世論調査で賛成が多数を占めた結果とともに、公共空間禁煙法制化が実行可能性を持つ

というエビデンスを提供することとなり、スコットランド政府の推進姿勢を促した。また、メディアによるアイルランドの先進事例の報道もこうした流れを加速させるように作用した(Cairney 2007a, Cairney 2009)。

このように、スコットランドにおいて公共空間禁煙化が法制化された要因として政策課題設定に着目すれば、政策課題を論じる場(venue)をロンドンからエディンバラに移動させるとともに、公衆衛生として取り組むべきものと問題のフレーミングを見直し、全国政府よりもスコットランド政府が取り組むべき政策課題として位置付け、従来の自主規制重視の方針を法的規制へと転換させた。

第二の政策環境は、政策転換を追求する政策形成者による試みを制約したり促進したりするアクター、制度、ネットワーク、アイデア、社会経済的諸条件という5つの要素によって構成されており、それぞれの要素が相互に作用しながら政策形成や政策転換にどのように作用したのか否かを検討することによって、政策過程を詳細に分析するとともに、緻密な比較研究を可能にする(Cairney et.al. 2012, Cairney 2016, Cairney and Yamazaki 2018)。(1)アクターは、エビデンスを用いて政策選択を行うとともに選択に影響力を及ぼす主体であり、個人の場合もあれば、集団の場合もある。(2)制度は、ルールや規範など、個人や集団の行動に影響を与える関係性と定義できる。より限定的に用いる場合、タバコ政策に関する権限を持つ政府のレベル、タイプ、担当省庁に焦点を当てた分析となる。(3)ネットワークとは、政策決定を担うアクターと、利益集団、他のレベルの政府などの間の関係であり、従来も政策ネットワーク、政策コミュニティ、イシュー・ネットワーク、政策独占などの諸概念を用いることによって分析されてきた。タバコ事業者を中心とするネットワークと公衆衛生関係者らを中心とするネットワークが、国内または国際レベルでどのように政策形成／転換に作用しているのかが考察される。(4)アイデアとは、特定の問題に関する思考様式のことであり、政策過程への参加者によって共有され促進される知識、信条、世界観、政策としての解決策、言語、イデオロギーであり、アイデアがどのように共有されるのか、あ

るいは波及するののかによって政策転換にも影響を与える。旧来のアイデアは政策転換に抵抗する源泉ともなり得るし、新たなアイデアが既存の政策独占状態を解消し、政策転換を促す場合もある。(5)社会経済的諸条件とは、人々の行動様式や経済性であり、喫煙率、タバコの消費量、雇用や税金などの経済的便益または経済的負担であり、こうした諸条件の変化が政策形成／転換に与える影響を考察する。

こうした5つの要素から構成される政策環境からイギリスの公共空間禁煙化の法制化を考察すれば、以下のような特徴を明らかにすることができる。

一点目に、政策形成者である政治家の役割として、スコットランド議会議員が超党派で政策に関しての合意を形成し、立法化を促したことに注目される。先に説明したように、スコットランド議会は一次立法権を持っているものの独自政策の立法化は多くはなく、また、議員提出法案も少ない。こうした状況の中、最終的には政府提出法案となったとはいえ、議会在政策形成を先導した意義は大きい。なお、全国政府レベルでも1997年の労働党政権発足後、タバコ規制を強化する白書の刊行、国会でも公共空間を禁煙化する議員提出法案が提出されるという動きが見られた(Cairney 2012 et.al., Earle 2004)。

さらに鍵となるアクターとして公衆衛生関係団体の存在がある。具体的には、英国王立内科学院によって1971年に設立され、政府からの活動資金を受けているASH(Action on Smoking and Health)が、科学的エビデンスの収集と普及、啓発活動、議会へのロビー活動、国内外のネットワーク形成など、タバコ規制政策を広げる活動を担ってきた。ASHは全英団体であるが、ASH Scotlandが1973年に設立されている。公共空間禁煙法制化に際しては、スコットランド政府からNHS Scotlandとともに、自主規制の監視と評価に関するレポートの作成を委任され、これを受けたレポートの作成と公表は、その後の法制化に貢献した。また、イギリスの医師団体であり労働組合でもあるBMA(British Medical Association)も、キャンペーンや政治家へのロビー活動を行うなど、タバコ規制を強化する活動を行っている(Cairney2007a,b, Cairney 2009)。

二点目に、制度に関しては、権限移譲によって創設されたスコットランド議会・政府の存在が大きいが、他のレベルの政府や組織の役割も関連付けて理解する必要がある。全国政府とスコットランド政府との関係は、先に言及したように労働党政権の保健相が全面的な禁煙に反対していたものの、行政レベルでは、両政府の保健担当部局は全面禁煙化政策を積極的に受容しており、協調的な政府間関係が形成されていた。こうした背景もあり、スコットランドで先行した公共空間の禁煙化は1年後にイングランドでの適用を円滑に行うことを可能にした。国際レベルでは、WHOを中心に締結された世界保健機関枠組条約（WHO Framework Convention on Tobacco Control）が公共空間の禁煙化を促進させる要因となっているとともに、EUが広範なタバコ規制政策を推進する役割を果たしており、加盟国に対して公共空間の禁煙化を勧告していた。このように、イギリスの公共政策の形成／転換を考察する際には、国内の政府間関係に止まらず、EUをはじめとした国際機関が果たしている役割にも注目し、これらは政策課題設定と関連付けながら場（venue）としての意味を含めて考察する必要がある（Cairney2012 et.al）。

三点目に、ネットワークの観点から見れば、タバコの経済的な利点を重視するネットワークの影響力が低下し、タバコ規制を推進するネットワークが台頭する変化を跡付けることができる。全国政府レベルでは、かつては税収を重視する財務省、産業活動の拡大から通商産業省、そして雇用省がタバコの経済的利点という立場から利害を共有していた。こうしたタバコ事業に関係する省庁、たばこ事業者、そして一部政治家を加えたネットワークが形成されていた。その後、タバコによる経済的利点の減少と健康問題への関心の高まりとともに、タバコ規制を推進する保健省の役割が増大することになる。さらに、ASHやBMAなどの公衆衛生の専門家グループ、タバコ規制を推進する政治家らによるネットワークが拡大することになる（Cairney 2007b, Cairney 2009）。

四点目のアイデアの役割では、科学的なエビデンスがたばこ問題をフレームし直す際に果たす役割と、どの程度他国の政府からのアイデアを輸入するのが問われる。前者に関して言え

ば、イギリスの事例から、タバコと健康に関する科学的なエビデンスは年々蓄積されるものの、そのことが必然的に政策形成／転換を導き出すわけではないことが明らかにされた。エビデンスは不確実（uncertainty）の低減にのみ役立ち、あいまいさ（ambiguity）を減少させるわけではない（Cairney and Denny 2020, Cairney and Yamazaki 2018）。後者に関しては、完全な禁煙化の前段階として漸進的な変化を通じて徐々に公共空間の禁煙化を達成させてゆくモデルとしてカリフォルニアやニューヨークの経験が参考とされ、即時的かつ包括的な禁煙化のモデルとしてアイルランド共和国の事例が政策学習として受容された。

五点目の社会経済的諸条件も、長期的な観点から見れば大きく影響している。最も大きな変化は、タバコによる経済的な利点の減少であり、たばこ産業従事者数が減少し、政府税収に占めるタバコ税収比率も縮小した。喫煙率も低下し続けており、国立がん研究センターによれば2018年の日本の全国成人喫煙率は17.8%（男性29%、女性8.1%）である。イギリスでは2019年段階で、18歳以上の喫煙率は14.1%（男性15.9%、女性12.5%）である（Office for National Studies 2020）。

以上の5つの要素が関連し、相互に強化されながら、イギリスのタバコ規制政策の転換が実現されたものと理解することができる。公共空間禁煙化の法制化は、こうした文脈の中で位置付ける必要がある。

第三に、政策の窓は、政策変化が生じる要因を説明するための分析枠組として利用されてきたモデルであり、イギリスの公共空間の禁煙化政策が実現した過程を一定の時間軸に沿って説明することができる。キングダムは、(1) 問題、(2) 政策、(3) 政治という3つの多重的な流れが一つになり、政策の窓が開いたときに政策変化が生じるとするモデルを提示した。(1)の問題とは、注目が必要であるとみなされる政策争点のことであり、客観的な指標はなく、むしろ、政策過程への参加者によっていかに定義付けられるかに基づいて、問題が注目を集める。(2)の政策とは、政策を実現させようとする参加者によって提起されるアイデアや解決策のことであり。(3)の政治とは、人々が特定の時間に一

定の解決を受容するかを考慮することである。政治過程は、異なるセクターとプロセスに分解されており、それぞれに明確な線引きがなく、それぞれのプロセスで異なる政策参加者が異なる役割を果たしている。こうした中、政策形成者は、どの問題が注目を集めるのにふさわしいかを決めることになる(Cairney 2012)。

公共空間の禁煙化政策に即して見れば、(1)受動喫煙が公衆衛生の問題として、また、自主規制ではなく法的規制を導入することに対して、政策参加者によって2000年代から高い関心が向けられていた、(2)公衆衛生関係のグループが主体的な役割を果たし、例外なく公共空間を全面的に禁煙化する法律を制定するという解決策が形成された、(3)スコットランド議会において野党議員による法案が超党派の支持を集め、その後、スコットランド政府が取り組むべき重要性の高い政策課題として設定され、立法化された。以上の3つの流れが一つになり、イギリス国内で初めて、公共空間の全面的禁煙化が実現したととらえることができる。

4. 神奈川県における公共空間の禁煙政策の特徴

日本では、2002年に中央政府が健康増進法を制定し、公共空間の禁煙化を目指したが、ほとんどの施設管理者に対して努力義務を課すに止まった。これに対して、神奈川県は全国で初めて民間の施設も対象として罰則を設けた受動喫煙防止条例を制定し、本格的に公共空間の禁煙化に踏み切った。その後、兵庫県が同様の規制を課した条例を制定、国も2018年に健康増進法を改正し、公共空間の禁煙化を進めるようになった。ここでは以下、神奈川県による受動喫煙防止条例の制定過程を概観し、イギリスとの比較を通じて2つのケースの特徴を明らかにする。

神奈川県の受動喫煙防止条例制定の強力な推進者は、当時の松沢成文知事であった。松沢氏は2007年4月の2期目の選挙に際して、公共施設禁煙条例の制定をマニフェストに記載し、積極的な姿勢を示していた。再選後、条例案の制定に向けた動きが本格化する。2007年10月、県民意識調査・施設調査が行われ、また、県民

と知事が対話する「ふれあいミーティング」を8か所で開催され、直接県民と対話する機会を設けている。11月には、有識者によって構成される神奈川県公共施設における禁煙条例検討委員会を設置、2008年4月に条例の基本的考え方が公表され、パブリックコメントを実施した。その後2009年に1月に条例をテーマとする県民タウンミーティングを開催して条例案に対する理解を呼びかけた。また、知事は先進地視察として、香港、アイルランド共和国を訪問、県内でも飲食店、ホテル、パチンコ店など断続的に訪問し、条例案への理解を求めた。9月には条例骨子案が発表され、2009年3月には、県議会が条例案を可決し、2010年4月に受動喫煙防止条例が施行された(第2種施設に対する罰則適用は2011年4月に延期)(松沢、2009)。

公共空間の禁煙化を進めたという意味では画期的であった神奈川県条例は、全面的な公共空間禁煙化の規制を断行したイギリスと異なり、反対論、慎重論に対処して合意を形成する必要から、屋内全面禁煙と罰則を基本原則としていた原案を次々と修正を重ねながら条例化に至る過程をたどった。主な点は、①「禁煙条例」を「受動喫煙防止条例」へ名称が変更、②第一種施設(学校や病院など)は禁煙にする一方、第二種施設(飲食店やホテルなど)に禁煙か分煙を選択可能に、③さらに素案が修正されるにつれて規制除外対象が拡大するとともに、特例第二種施設の類型が設定され(100平方メートル以下の飲食店、風営法対象施設など)、禁煙は努力義務とされ3年後に改めて検討、④特例第二種施設をさらに拡大(飲食店、ホテル、旅館など)、⑤罰則適用を1年延長、と規制水準を緩和する方向で修正を重ねることにより条例制定に至った(磯崎2017)。

それでは、以上の神奈川県の受動喫煙防止条例制定過程を、(1)政策課題設定、(2)政策環境、(3)政策の窓の3点に着目し、スコットランドにおける公共空間禁煙法と比較した場合、どのような特徴を明らかにすることができるであろうか。

第一に、政策課題設定に関して、神奈川県、そしてスコットランド議会・政府とともに、全国政府に先んじて、サブ・ナショナルな政府と

いう位置を活かした形で、政策課題を論じる場(venue)を全国政府の首都から地方に移動させるとともに、受動喫煙防止を公衆衛生として取り組むべきであると問題のフレーミングを見直し、全国政府よりも率先してサブ・ナショナルな政府が取り組むべき政策課題として位置付け、従来の自主規制重視の方針を法的規制へと転換させたという点では、共通性を見出すことができる。また、政策形成者が、受動喫煙が健康への悪影響を及ぼすという科学的エビデンスへアクセスし、政策形成に活用できる機会と、神奈川県、スコットランド政府がそれぞれ行った世論調査で公共空間の禁煙化の指示が多数を占めたという事実にも共通点があった。しかしながら、受動喫煙を公衆衛生として問題設定することについてスコットランド議会では大多数の合意を得ることができたのに対し、神奈川県議会では中小事業者への経済的影響を考慮する議員が多く、さらに法的規制よりも自主規制志向であったために、その後の立法過程で対照的な帰結となった。

第二に、政策環境の5要素から見れば、まず、受動喫煙が健康に悪影響を与え、公衆衛生の観点から公共空間を禁煙化すべきとするアイデアは、日英両国に存在しており、香港、ニューヨーク、アイルランド共和国の先進事例の実情も知られていた。

しかしながら、公共空間禁煙化を推進するアクターでは、神奈川県知事が主たる推進者である一方、議会では支持者が少数派にとどまっていた。これは、大多数の議員が超党派で公共空間禁煙法制を進めたスコットランドとの違いが大きい。さらに対照的であるのは、公衆衛生関係者の活動である。スコットランドでは、ASHやBMAなどの諸団体が積極的にキャンペーンや政治家へのロビー活動を行っていた。これに対して、神奈川県でも医師会をはじめ多くの医療関係団体が条例案への支持を表明したり、知事との面会や意見書を議長に送付するなどの活動が見られたが、イギリスの公衆衛生団体のような積極的に政治家に接触し、圧力をかけるような行動は見られなかった。この点に関し、市民団体の国際比較調査によれば、日本の市民団体は十分な財政的資源を持たず、また、政党よりも官僚と接触する傾向が強い傾向が指摘されている(Tsujinaka and Pekkanen 2007)。一方、

イギリスでタバコ政策の主導権を握っているのは保健政策担当省庁であるのに対し、日本でも厚生労働省がエビデンスに基づいたタバコ規制政策を強化しつつあるものの、日本たばこ株式会社の3分の1を保有し密接な関係を維持するとともに、たばこ事業法、たばこ税を所掌している財務省の影響力が依然として大きい(Levin 2005)。さらに、日本禁煙学会が、たばこ販売政治連盟、たばこ耕作者政治連盟から、自民党たばこ議員連盟、自民党たばこ特別委員会のメンバーに対して広範に政治献金を行っている実態を明らかにしている(野上 2017)。このように日本では、タバコの経済的価値を重視するアクターとそのネットワークが依然として強固であり、こうした様相は1980年代のイギリスと類似している。

日英のアクターとネットワークの違いは、公共空間禁煙化の立法過程にも対照的な形で反映している。スコットランドでは公衆衛生の観点から例外なき全面禁煙の規制という基本方針が早い段階で確立し、議会でも大多数の議員によって法案が支持されていたこともあり、スコットランド政府が反対する団体を説得するための労力は必要としなかった。これに対し、神奈川県では、知事や職員らが、経済的影響を考慮して条例案に反対する団体や事業者、地方議会の議員を説得するために、相当な機会を設け、相当な時間を費やした。特に、条例案を議決する最終局面で、例外規定の拡大を主張する会派との折衝に労力を要した(松沢 2009、磯崎 2017)。

制度面では、全国政府に対してサブ・ナショナルな政府の存在と、政策立案を可能にした権限移譲/地方分権改革が鍵となった。先に説明したように、スコットランドでは1998年に一次立法権を持つスコットランド議会が創設され、移譲権限の範囲内であれば国会で制定されていない法律を立法化することが可能であった。日本でも2000年に地方分権一括法が施行され、条例制定権が拡大したことと、地方自治法の改正に伴い、条例の義務履行確保手法として過料が一般的な形で規定されたことにより、自治体による執行を容易にさせた(北村 2003)。一方、国際組織では、世界保健機構(WHO)の存在と、枠組条約が、締結国にタバコ規制の強化を促しているが、イギリスでEU

が広範なタバコ規制政策を推進し、加盟国に対して公共空間の禁煙化を勧告するなど、重要な役割を果たした。

社会経済的諸条件を見ると、実は両国とも喫煙率が大幅に低下している。政府歳入に占めるタバコ税収も低いレベルに止まっている。ところが日本では、財政難に加え、政治的に増税が困難な中、国と地方自治体の双方にとって依然として無視できない財源となっている。

第三に、政策の窓の観点から見れば、日英とも、全国政府の下位に位置付けられるサブ・ナショナルな政府のレベルにおいて、政策の窓を利用して政策転換を成功裏に導いたといえよう。しかしながら、スコットランドと神奈川県との比較では、問題、政策、政治の3つの流れの有り様が異なったために、政策内容もまた違ったものになったと考えられる。

こうした対応の差異は、その後の全国政府レベルにおける公共空間禁煙化の法制化にも反映している。イギリスでは、スコットランドに続き、2006年に同じ規制水準の公共空間を禁煙化する法律が制定され、スコットランドによる政策内容の分化は解消され、最終的には全英レベルで同化する方向に収束した。一方、日本でも2018年に健康増進法が改正され、例外規定を設けた公共空間禁煙化が達成し、政策内容の同化へと向かった。ところが、改正健康増進法の規制内容に納得しない自治体が、独自の規制を盛り込んだ条例を制定している。例えば、東京都では、改正健康増進法が施設の類型や面積によって規制内容を定めているのに対し、都条例では人に着目し問題をフレームし直すことによって、従業員がいる飲食店では屋内禁煙とするなど、法律よりも厳しい規制を課している(山崎ほか2018)。このように、日本では全国レベルで例外なき公共空間の禁煙化が法制化されていないことが要因となり、自治体が独自の政策を追求することにより政策内容が再分化する傾向にあり、イギリスの場合と様相が異なっている。

5. おわりに 比較公共政策研究への課題

本稿は、公共政策の同化／分化に政府間関係がどのように作用しているのかを、日英の受動

喫煙防止政策を事例に検討してきた。その中では、全国政府の下位に位置付けられるサブ・ナショナルな政府による政策形成・執行活動の独自性が鍵となっていることが明らかにされた。そして、政策課題設定のあり方、政策環境を構成する要素、政策の窓の作動に即して検討することによって、比較研究の可能性を拡大させることができた。事例研究からは、先進的な政策が他の政府に波及する分化だけではなく同化へと収束するケースや、全国政府による同化が、再分化を促すケースも明らかにされた。

最後に、受動喫煙防止政策研究を通じて明らかになった今後の課題として、公共政策研究で用いられる諸概念を適切に導入することにより、比較研究の発展が期待される一方、政策過程にあらわれる権力関係や政治作用をどこまで、一般化、普遍化可能な概念と言語によって説明することができるかが問われる。例えば、本稿でも、政策形成に関与するアクターとしての専門家集団、市民団体の役割の対照性を指摘したが、その要因を掘り下げて考察する際に、安易な政治文化論に還元させることなく、一般的な公共政策理論、または普遍的な社会科学の概念の適用可能性と限界を合わせて検討してゆく必要がある。また、政策執行手段としての自主規制の妥当性についても再検討の余地がある。グローバルなレベルでも受動喫煙防止政策の基本方針は法的規制の強化であるが、実は、自治体で行われた数々のアンケート調査結果からは、多数の市民が、啓発活動、未成年者への教育、喫煙者・事業者の自主規制の奨励など、ソフトな政策手法を望む傾向が明らかになっている。また、先進自治体調査においても条例に基づく罰則は適用されておらず、行政指導によって条例を遵守させている現実がある(山崎ほか2018)。こうしたソフト志向、自主規制志向という政策手法は、比較研究の観点から、どのように分析し、評価することができるだろうか。今後、比較公共政策研究を発展させるためには、こうした点にも留意する必要がある。

備考

本稿は、日本学術振興会科学研究費基盤研究C(課題番号16K03457)の研究成果の一部

である。また、北海道地方自治研究所において共同研究として行った地方自治体への実態調査（2017–2019年度）の成果の一部を加えている。当該調査において、有益なお話をうかがわせていただいたすべての自治体関係者の方々に、記して感謝の意を表する次第である。なお、本稿の記述に関する責任はすべて筆者にある。

参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉編著（2015）『公共政策学の基礎（新版）』有斐閣
- 磯崎初仁（2017）『知事と権力 神奈川から拓く自治体政権の可能性』東信堂
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会
- 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新 景観条例から景観法へ』木鐸社
- 北村善宣（2003）「条例の義務履行確保手法としての過料 路上喫煙を禁止する千代田区生活環境条例を題材に」『地方自治体職員研修』第36巻第4号、20-22頁。
- 鍛持麻衣（2019）「受動喫煙対策をめぐる改正健康増進法の上乗せ・横出し条例」『都市とガバナンス』第32号、172-183頁。
- 田中謙（2014）『タバコ規制をめぐる法と政策』日本評論社
- 野上浩志（2017）「タバコ業界からの政治献金が受動喫煙防止の立法を妨げている」『日本禁煙学会雑誌』第12巻第2号、34-39頁
- 松井望（2017）「課題設定と自治体政策法務—受動喫煙防止規制の検討過程を事例に」北村善宣ほか編著『自治体政策法務の理論と課題別実践 鈴木庸夫先生古稀記念』第一法規
- 松沢成文（2009）『受動喫煙防止条例 日本初、神奈川発の挑戦』東信堂
- 村中洋介（2019）『たばこは悪者か？』信山社
- 山崎幹根（2011）『「領域」をめぐる分権と統合 スコットランドから考える』岩波書店
- 山崎幹根・辻道雅直・高野譲（2018）「自治体による受動喫煙防止政策の可能性と課題 北海道および先進自治体調査を通じて」『北海道自治研究』第59号、28-36頁。
- Baggott, R. (2011) *Public Health: Policy & Politics (second edition)*, Palgrave Macmillan.
- Baumgartner, F.R. and Jones, B.D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*, The University of Chicago Press.
- Cairney, P. (2007a) 'Using Devolution to Set the Agenda? Venue Shift and the Smoking Ban in Scotland', *British Journal of Politics and International Relations*, 9(1), 73-89.
- Cairney, P. (2007b) 'A 'Multiple Lenses' Approach to Policy Change: The Case of Tobacco Policy in the UK', *British Politics*, 2(1), 45-68.
- Cairney, P. (2009) 'The Role of Ideas in Policy Transfer: The Case of UK Smoking Bans since Devolution', *Journal of European Public Policy*, 16(3), 471-88.
- Cairney, P. (2012) *Understanding Public Policy*, Palgrave Macmillan.
- Cairney, P., Studlar, D.T. and Mamudu, H.M. (2012) *Global Tobacco Control: Power, Policy, Governance and Transfer*, Palgrave Macmillan.
- Cairney, P. and McGarvey, N. (2013) *Scottish Politics (second edition)*, Palgrave Macmillan.
- Cairney, P. (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, Palgrave Macmillan.
- Cairney, P. and Yamazaki, M. (2018) "A Comparison of Tobacco Policy in the UK and Japan: If the Scientific Evidence is Identical, Why is There a Major Difference in Policy?", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(3), 253-68.
- Cairney, P. and Denny, E.S. (2020) *Why Isn't Government Policy More Preventive?*, Oxford University Press.
- Denny, E.S. (2019) 'The Scottish Parliament and 'New Politics' at Twenty', Hassan, G. ed., *The Story of The Scottish Parliament: The First Two Decades Explained*, Edinburgh University Press.
- Detterbeck, K. and Hepburn, E., eds. (2018) *Handbook of Territorial Politics*, Edward Elgar.
- Earle, M. (2004) *The Prohibition of Smoking in Regulated Areas (Scotland) Bill (SPICe Briefing)*, Scottish Parliament.
- Hassan, G. and Barrow, S., eds. (2017) *A Nation Changed?: The SNP and Scotland Ten Years on*, Luath.
- Jordan, G. and Stevenson, L. (2000) 'Redemocratizing Scotland: Towards the Politics of Disappointment?', Wright, A. ed., *Scotland: The Challenge of Devolution*, Ashgate.
- Levin, M. (2005) 'Tobacco Industrial Policy and Tobacco Control Policy in Japan', *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, 6(1), 44-70.
- Mitchell, J. (2004) 'Scotland: Expectations, Policy Types and Devolution', Trench, A. ed., *Has Devolution Made a Difference?: The State of the Nations 2004*, Imprint Academic.
- Office for National Studies (2020) Adult Smoking Habits in the UK: 2019, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandlifexpectancies/bulletins/adultsmokinghabitsingreatbritain/2019>
- Scottish Government (2020) Scottish Social Attitudes Survey 2019, <https://www.gov.scot/publications/scottish-social-attitudes-2019-attitudes-government-political-engagement/>
- Tsujinaka, Y. and Pekkanen R. (2007) 'Civil Society and Interest Groups in Contemporary Japan', *Pacific Affairs*, 80(3), 419-37.