

比較政治と国家機構の分析

——政策ネットワーク論を中心に——

中野 晃 一

概 要

本稿では、政策過程における国家・行政機構の位置付けや役割を巡る、国家論や制度論などの比較政治の議論の変遷を概観した後、この論争の中での理論的立場の一つとして、政策ネットワーク論に注目する。政策ネットワーク論は元来、多元主義論を祖としながらも、今日ではいわゆる新制度論をより具体化させた議論としての側面を持つことから、社会中心主義と国家中心主義の交差点上の議論と考えることが出来る。一般に、これら二大潮流の政策過程論は近年相当な収束を見せており、社会との相互関係を無視する国家論的分析は現在考えにくいし、制度の重要性を認識しない行動論も稀有となった。日本政治における政策過程・組織制度研究も、国家レベルでの特徴づけを図るいわば大括りなものから、より実証性の高いセクター・レベルのものに重点が移ってきたことが指摘できる。

キーワード

国家機構、政策ネットワーク論、比較政治理論、政策過程研究、組織制度研究

I. はじめに

マックス・ウェーバーの官僚制に関する洞察¹⁾を挙げるまでもなく、近代政治学の学問領域としての生成は、国家・行政機構の理解と研究と切り離して論じることは出来ない。しかし、それと同時に、まさにその枢要性から、国家・行政機構の理論的位置付けは、不可避的に論争の主題となってきた。

1) 例えば、Max Weber, "Bureaucracy" in H. H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946).

本稿では、特に政策過程における国家・行政機構の位置付けや役割を巡る比較政治の議論の変遷を概観した後、この論争の中での理論的立場の一つとして、政策ネットワーク論に注目する。政策ネットワーク論は元来、多元主義論を祖としながらも、今日ではいわゆる新制度論をより具体化させた議論としての側面も持つことから、社会中心的伝統と国家中心主義の交差点上の議論と考えることが出来る。最後に、比較政治一般における国家・行政機構の位置付けに関する論争を、特に日本政治研究に当てはめて言及する。

II. 比較政治と国家機構の分析

今日「旧」制度論とも称される制度研究が比較政治の中心を形成していた時期においては、様々な行政・法構造の詳細な外形観察がなされたが、同時にこうした研究は「たぶんに規範的で、僅かに比較『分析』がされる場合でも、異なる国の異なる制度構成の描写を並置、比較、対照させたものに過ぎなかった」²⁾。実際、やがてこうした皮相な研究への反省から、比較政治の主流は一時期、国家・制度への関心を失い、個々の（利益団体のように主として国家機構外にある）アクターたちの動きに焦点を絞った行動論や多元主義が隆盛を迎えた。

こうした情勢に際して、Bringing the State Back In のキャッチフレーズの下に1970年代の後半からの研究概念・対象としての国家の回帰現象を捉えたシーダ・スコッチポルは、

（少し前までは、社会科学の主要な理論や研究アジェンダが国家に言及することは、殆どなかった。こうした傾向は、政治や政策決定が対象とされる場合でさえ、と言うより、そうした場合に特に、顕著であった。重要な例外はあるものの、政治や政府の活動を社会中心の視点から説明しようとすることは、1950年代と1960年代のアメリカの政治学と社会学で優越的な地位にあった多元主義および構造機能主義に特に特徴的であった。これらの視角からは、国家は、国によって異なる憲法原理の無味乾燥な法的・形式的研究を連想させる古臭い概念とみなされた。一般化を志向する科学的調査には、他の概念の方が相応しいと考えられていた。ここでは、『政府』は政策決定を行うために経済的利益団体や規範的社会運動が主張を繰り広げたり相互に連合したりするアリーナと一義的には理解された。³⁾

2) Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 3.

3) Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p. 4.

と指摘した。

スコッチポル自身の主張はよく知られているが、ごく簡単にまとめると国家はアクターとしてまた制度としても無視すべきでないというものであった。アクターとしての国家を理解するには、社会との関係の中でのその自律性 (state autonomy) と行為能力 (state capacities) を特に究明する必要があるわけだが、彼女の考察として同様に影響力があるものとして、

(国家はただ単に国家官僚の目的指向性のある活動のために重要なのではない。その組織的形態や総体としての活動パターンが、政治文化に影響し、ある種の団体形成と集団的政治行動を促し(また抑えつけ)、また一定の政治争点の顕在化を可能に(あるいは不可能に)することからも、国家は重要なのである。4)

という指摘がある。言い換えれば、政治そのものを形作る枠組みとして、国家の行政機構制度と政策パターンは、その政治システムの中にあるアクターや団体の行動を少なからず規制するということである。

分析対象としての国家を強調したスコッチポルであるが、彼女自身、国家を政治的真空の中での単体として扱ったわけでは無論なく、事実、社会との相関関係の中で分析することの重要性に言及していた⁵⁾。しかしながら、スコッチポルらが「再生させた」政治学の国家・行政機構への関心を受け継いで、一方でピーター・ホールらに代表される「新」制度論(歴史的制度論)、もう一方でジョエル・ミッジダルらに代表される「社会の中の国家」(state-in-society)アプローチが、更に議論を展開していく過程で、国家概念そのものに対する執着は薄まり、いわばその空洞化、断片化が進行したといえよう。

スコッチポルが国家概念の政治学における復権を提唱するのとほぼ並行して、ホールの *Governing the Economy*⁶⁾ などによって急速に広まった新制度論は、もとより国家に限らず制度が政治を規制する作用に着目する。こうした制度は、官庁組織の形態も含むが、例えばホールの英仏での経済政策の分析では、資本と労働双方の組織制度も同じく重視され、更には、個々の組織制度は孤立して理解されるべきではなく、相互関係性の中で捉えられるべきであることが強調されている。

(国家の行動を規制する制度的ネットワークは、国家が社会からの影響を受けることを余儀なくする形で社会の中まで及んでいる。国家は、社会や経済システムと結合した一群の副次的制度の中に深く根差している諸制度のネットワークとして捉えられる。今日の国家は、国家中心的理論が示唆するほど社会の影響から自律していないと思われる。7)

4) Ibid., p. 21.

5) 例えば, Ibid., p. 20.

6) Peter A. Hall, *Governing the Economy* (New York: Oxford University Press, 1986).

7) Ibid., p. 17.

更には、アクターとしての国家に対する関心をスコッチポルと共有する研究者たちからも、国家は社会を規制するばかりでなく、逆に社会によっても規制されていることが主張される⁸⁾。この上で、国家を個別のアクターとして析出して、その自律性や行為能力を云々することはたぶんに虚構に過ぎないと論じられる。ミッジダルは、国家は単一体ではなく、むしろそれぞれが社会の組織制度と繋がる複数の組織制度に断片化されていると考え、更には、そうした国家—社会間の関係は静的に理解されるべきものではなく、相互変容をもたらすプロセスとして捉えられるものであると論じる⁹⁾。

III. 政策ネットワーク論

国家論・制度論「再生」の系譜が行動論に対する反動から始まり、以上のような議論の推移を見せる傍ら、旧制度論に対するアンチ・テーゼとしてのグループ・アプローチや多元主義に端を発する社会中心主義的な理論の系譜も新たな展開を見せ、やがて政策ネットワーク論と総称される政策過程論として認識されるようになった。

政策ネットワーク論に立つ議論は実に多岐にわたるが、概してその底流には社会・国家に関する二つの共通理解があると言えよう。一つは、「インフォーマル」或いは「ポスト議会主義」政治・政策決定に向かう傾向であり、もう一つは、それと並行する形での政策過程と国家そのものの「断片化」ないし「セクター化」傾向という認識である。

1. 政治のインフォーマル化

この一点目は、一部の学者が政治学における「現実主義的」アプローチと呼ぶものである¹⁰⁾。政策ネットワーク論者は、フォーマルな憲法的規定からいかに政策が決定されるべきであるかという問題から離れ、今日の政策過程の「現実」を解明しようとする、ということである。この点において、政策ネットワーク論は明らかに旧制度論に対する反動であると言えることが出来る。事実、多元主義のルーツを重視する研究者が、政策ネットワーク

8) Joel S. Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue, "Introduction: Developing a State-in-Society Perspective" in Joel S. Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 2.

9) Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

10) Grant Jordan, "Policy Community Realism versus 'New' Institutional Ambiguity" in *Political Studies*, vol. 38, no. 3 (1990); Andrew Gamble, "Theories of British Politics" in *Political Studies*, vol. 38, no. 3 (1990); and John Dearlove, "Bringing the Constitution Back In" in *Political Studies*, vol. 37, no. 4 (1989).

論を新多元主義 (neopluralism) と呼ぶのはこのためである。

こうした視角によると、古典的民主主義理論の一般的理解や先進民主国家の憲法上の定めとは異なり、現実においては、「政」ないし「公」たるものは必ずしも政策決定の独占権を持たないどころか、場合によっては主要な要素でさえないこともある。言い換えれば、統治 (governing) はもはや政府 (government) の排他的領域であるとは認められないということであり、ガバナンス (governance) という概念が注目されるのはこの理解に基づいている。一方では、政策決定に関わる政治的・民主的統制は殆ど実体を伴わず、他方で「公」領域と「私」領域の境界が判然としない様相を呈している、ということである。

より具体的に述べるならば、民主的に選出され、また統制を受けるアクターたち—大統領・総理大臣・大臣・国会議員—は次第に政策過程から追いやられ、利益団体や当該政策分野のいわゆる専門家たちが、名目上のみ政治的・民主的統制下にある省庁の官僚たちと主役となってきているとされる。こうした見方によると、議会も政党も閣議も真実の意思決定の場たりえない。今日では、公民の目から離れて私的利益の代表たちを集めたインフォーマルな (しかし制度化されつつある) 政策ネットワークにおいて取引がなされ、政策交渉がなされていることになる。

既に1966年にスタイン・ロッカンのこうした論点をノルウェイに関する論文の中で展開している。

(統治者たちの選択にあたっては票数がものを言うが、実際に実施される政策については他のリソースが決定する。(中略) 経済政策に関する重要な決定はめったに政党内や議会内でなされず、主要舞台は政府当局が、労働組合指導者、農家代表、小自作農、漁民、使用者団体代表たちと直接交渉にあたるテーブルなのである。こうした毎年の折衝は、実は一般市民の生活にフォーマルな選挙よりも大きな意味を持つようになってきたのである。(中略) この二層制の政策決定システムは内閣を複雑な地位に置くことになった。すなわち、選挙を基にしたヒエラルキーでは内閣は頂点に立つが、交渉のテーブルでは四団体の一つに過ぎないのである。(中略) 内閣は次第に国家共同体の中でぶつかり合う利害の調停役を引き受けなくてはならなくなった。少なくとも内政に関する事柄では、内閣はまずもって選挙に負う力だけで決定を押し通すことは出来なくなり、主だった利益団体と複雑な諮問と交渉を行い、政策をいじらなくてはいけなくなった。こうした交渉プロセスにおける困難や逆境に備えるため、政府は年を経る中で全ての関係利益を代表させる諮問機関の広いネットワークを築き上げた。¹¹⁾

現代イギリスにおける政策決定を描写するやはり影響力のある本の中で、リチャードソンとジョーダンも同様に、「立法行動、政党、選挙を調べるといった政策研究のお馴染みの分析枠組みでは、いかにして主要な争点が扱われているかを的確に説明することは出来

11) Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism" in Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966), pp. 106-8.

ない。我々は現在の政策スタイルを諸団体の圧力のバランス取りとして捉える」と論じている¹²⁾。彼らによると、現存する「諸団体のコミュニティ」から生じる制約のため「どの政府が政権を担当していようと問題は同様に扱われる」のである¹³⁾。更には、「諸団体と諸官庁を峻別することは次第に困難になってきている。(中略)境界線は不明確になってきて、〈統治者〉と〈被統治者〉は区別として維持することが難しい」という¹⁴⁾。このようにして、政府の議会・民主統制や公私の区別といったフォーマルな原理は机上の空論も同然とされる。

(政策は相互に連結し浸透しあう無数の組織の間で形成(また実施)されているものであると我々は捉える。政党の立場や公約や議会の影響の精査よりも、委員会内での関係や、省庁また諸団体の政策コミュニティや、取り込みの習慣、そしてコンセンサス志向のスタイルの方がうまく政策結果を説明できるであろう。我々が描写するプロセスは不透明なものであり(中略)議会制・政党政治の伝統的諸原理の明確性からはほど遠い。¹⁵⁾)

更には、リチャードソンとジョーダンがこうした傾向はイギリスに限られるものではないとし、「広く超国家的な政治の流れが働いていることを示唆する相当な証左が見られる。ヨーロッパの殆どの国において、政治システムの議論は議会・選挙の視点から職能代表の領域に移動している」と指摘した¹⁶⁾。

実際、大まかに「政策コミュニティ」・「政策ネットワーク」論として括ることの出来る論文はヨーロッパに限られるものでさえない。例えば、セオドア・ローウィは(リチャードソンとジョーダンよりはるかに批判的な視角から)同様の展開をアメリカにおいても認め、そのルーツを現代における政府の活動の拡大に求めた¹⁷⁾。ローウィは「利益団体自由主義」の語を用い、これを「政策アジェンダと公共利益の双方が社会の利益団体によって定義されることを必要かつ良いことだと見る」ものとする¹⁸⁾。ローウィによると、利益団体自由主義とは政府の拡大が引き起こした公権威の危機に対する反応である。アメリカ人は権力に対してアンビバレンスを持っており、「権力の問題に対処するために一すなわち強制力を持つ政府という厳然たる現実と民主主義の精神の間にある種の心理的均衡をもたらすために」政府の有意な拡大があるごとに相応の代表制の拡充を要求することになった

12) J.J. Richardson and A.G. Jordan, *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy* (Oxford: Martin Robertson, 1979; Basil Blackwell, 1985), p. vii.

13) Ibid., p. 43.

14) Ibid., p. 61.

15) Ibid., p. 74.

16) Ibid., p. 157.

17) Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority* (New York: W.W. Norton, 1969).

18) Ibid., p. 71.

というのである¹⁹⁾。しかし、利益団体自由主義的体制、あるいはローウィが「新しい代表制」と呼ぶものは、ある種の対応策を提示するものの、実は根本的に民主主義にも法の支配にも反するため、とどのつまりは解決とならないとされる。

(立法府や従来の手続きでは立法は出来ないしまたするべきでないという前提の上に成り立つため、「新しい代表制」は代表の原理を行政にまで適用する。これは、民主制の中で確立された関係や了解の殆ど全てを攪乱するため、利益団体自由主義の特徴の中で最も有害なものであるかもしれない。(中略) 広汎な政策の柔軟性そのものによって、またその実施過程での交渉、取り込み、漸進主義によって、実定法の自己修正能力を損なう。更には、法制化されていない政策という異物を行政に下ろすことによって、行政プロセスそのものを害するのである。利益団体自由主義は、手段も目的も何らフォーマルに規定されていない多元主義政府を目指す。従って、多元主義政府においては実質が不在で、そこには手続きも存在しない。ただあるのはプロセスのみである。²⁰⁾

ローウィはまた、政策変化の欠如という意味も含めて、利益団体による利益団体を通じた統治は、ほぼありとあらゆる意味において保守的なインパクトを持つと述べる²¹⁾。ローウィの価値判断はさておき²²⁾、彼がこの新しい形態のガバナンスに見出した特徴—インフォーマルな交渉や漸進主義など—はより描写的な志向の強い研究者たちによっても注目されている。例えばリチャードソンとジョーダンも、政策過程への利益団体の関わりが増大は政策的な停滞をもたらす傾向があると指摘する。と言うのも、政策変化は非常に多くの団体との難しく長い諮問を経るため、一たび政策が交渉より結果した後には、その政策が反映する「平和条約」を変えることに強い抵抗が生じるものであるからである²³⁾。

ローウィ同様、ヒュー・ヘクロもまた政府の活動の増大が利益団体への依存を余儀なくしたと見るが、相応の代表制強化の必要性よりも、諸団体の政策管理・実施への介入がこうした展開に帰結したと考える²⁴⁾。連邦政府自身の行政上の必要から育成された団体も少なくなく、更には誠意府の積極的政策活動が、意図しようとしてせざるに関わらず、結果として一層の団体形成を促すと指摘する²⁵⁾。その結果、「これまでに増して、政策決定は専門的な争点ウォッチャーたちと彼らのネットワークとそのネットワークのネットワーク間のいわば身内間の活動となってきた。こうした状況においては政府機関とその環境との

19) Ibid., p. 95.

20) Ibid., pp. 96-7.

21) Ibid., pp. 89-93.

22) ローウィ自身、この本は論争書として意図していた。

23) J.J. Richardson and A.G. Jordan, "Overcrowded Policymaking: Some British and European Reflections" in *Policy Sciences*, vol. 15 (1983), p. 265.

24) Hugh Hecl, "Issue Networks and the Executive Establishment" in Anthony King (ed.), *The New American Political System* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978), pp. 89-93.

25) Ibid., p. 96.

間のすっきりした区別は崩れ去る傾向にある」²⁶⁾。

ヘクロもまたフォーマルな境界の侵食は民主政治にとって望ましからぬ帰結を招くと指摘する。第一には、民主的正統性の問題である。「政策介入者の増加は活動家たちの中での参加を広げはしても、組織化されていない非専門的な一般市民の懐疑を強めることになる。団体参加の増大と共に民主的正統性は減少し、政策知識の増加の一方で我関せず主義もはびこることになる。(中略)一般市民の政府との民主的同一感を損なうということでは極めて急進的な傾向を生む」というのだ²⁷⁾。第二には、政策ネットワークの蔓延は大統領のリーダーシップを不可能にする²⁸⁾。そして第三には、アカウントビリティの問題である。大統領を始め行政府の抱える明らかな問題状況に加え、議会さえ独自の政策スペシャリストに取り囲まれる形となっているため、民主的に責任ある政治体制の確保は困難極まりないということである²⁹⁾。

このようにして、政策ネットワーク論の中心的な命題に政治また政策決定の「インフォーマル化」ないし「ポスト議会主義化」傾向があることを指摘することが出来る。戦後期における国家の役割の急速な増大は、社会の団体や専門家に国家が依存を強めることによって支えられてきたのだ。公と私の境界が曖昧になるにつれ、政策決定の政治的民主的統制という古典的な理解は実体を必ずしも伴わなくなってきた、ということである。

2. 政治のセクター化

政策ネットワーク論の二つめの重要な基礎認識はこの点と深く関連している。国家の「断片化」・「細分化」、政策決定の「セクター化」傾向がそれである。国家の膨張はフォーマルな境界線をぼやけさせるばかりだけでなく、国家と政策決定双方の断片化をもたらしたと考えられる。政府活動の増大は、大統領・首相、内閣、政党による様々な政府機関または政策分野の中央からの統制あるいは調整さえも事実上不可能にした。国家を単一アクターとして捉えることはいつにおいても虚構であったかもしれないが、これまでも増して政治学者たちは国家を省庁レベル(場合によっては局課レベル)に分解し、政策決定をセクター更にはサブ・セクター・レベルに下ろして諸々の関連する政府・非政府機関との関係の中で分析する必要を認めている。こうした状況を踏まえて政策ネットワークまたはコミュニティ概念の有用性が主張されている。

26) Ibid., pp. 105-6.

27) Ibid., p. 121.

28) Ibid., p. 122.

29) Ibid., p. 123.

このようないわば遠心的傾向の一因としては、政策決定者たちによって扱われている争点がより複雑なものになってきていることが挙げられる。政策過程で発言力を持つためには何らかの専門的知識が不可欠になってきており、その結果、官僚制と利益団体の双方にいる政策スペシャリストたちがアマチュア的な政治家たちに比して有利になるというのである。これに対抗するため、政治家たちも往々にして専門化を図ったり専門的スタッフを雇ったりし、そうして政治の断片化傾向を一層加速させていく。

政治の断片化の帰結として、中央からのリーダーシップや調整が不可能になることを案じる見方³⁰⁾がある一方で、それとは対照的に、断片化された政策ネットワーク自体が時を経るにつれ自ずと制度化されるという捉え方も存在する。つまりは、後者の見解によると政策アリーナは分散されるばかりでなく、政策ネットワークの構成員に安定性・固定性がみられる結果、分節化が進み相互に仕切られ区分けされるというのである。一般に、この後者の安定的な政策ネットワークを特に指して政策コミュニティと呼ぶことが多い³¹⁾。政策結果への影響としては、こうした仕切られた政策決定からは漸進主義、悪くすれば政策停滞がもたらされると論じられる。

前者の立場をとるヘクロは先に引いた論文の中で今日の政策決定の遠心的傾向を次のように説明している。政府が対応しなくてはならない新しく複雑な課題が増え、そのことがあまたの団体の政策過程への活発な参入を促し、それがさらに政策アリーナの細分化をもたらし、その結果、政治的行政的リーダーシップが困難なものになった³²⁾。ヘクロは政策知識を政策過程参加への鍵と見なし、彼が「争点ネットワーク」と呼ぶものを「公共政策の一部と関わる、共有知識に基づいたグループ」と定義づけている³³⁾。公共政策における問題・争点は、次第に相互を「有識者」と認める者同士からなるネットワークを通じて議論され取り扱われるようになるという。ヘクロの場合、他の議論と比較して、極端なまでに争点ネットワークに流動性・無定形性を認めている点に注意しておく必要があるだろう。

同様に政府組織間の政策調整についての関心から、ケネス・ハンフは以下のように論じた。

(地域的・職能的差異化は、限られた職責、権限、リソースしか持たないサブ・システムの集まりへと政府の問題解決能力が分化されるような政策決定システムを作り出した。これらの中では、比較的独立した参加者たちが相互に異なる情報を持ち、異なる利益を代表し、互いに衝突しあう可能性を孕んだ行動をとる。しかしながら、同時に政府は以前にもまして、問題と解決策の双方

30) 多元主義のビリヤード的イメージに近似しつつも、その結果に対する楽観的信頼・信仰は共有しない。

31) 古くは、粗くも力強い「鉄の三角形」の比喩が想起される。

32) Ibid., pp. 94-5.

33) Ibid., p. 103.

が個別の組織や職掌を跨ぐような課題に直面するようになってきている。複雑なテクノロジーや高度に発達した労働の専門化や変化の激しい環境に特徴的な不確実性と関わりの深い相互依存は、組織や個人を結ぶ関係の増大に繋がった。こうしたことはまた同時に、諸問題の規模、複雑さと相関性と政治行政システムにおける個々の構成体の限られた行動可能範囲とリソースとの間の明らかな不適合を示すことになっている。³⁴⁾

すわなち、ハンフにとって政策決定の断片化は、何らかの形の政策調整によって対応しなくてはならない問題なのである。中央からのむき出しの統制は現実的に不可能でまた規範上望ましくないということで斥けられる。代わって、有用な手段として示唆されるのが、彼が組織間ネットワークと呼ぶものである³⁵⁾。この理由により、ハンフと彼の共同研究者たちはネットワークという語で主に「有効な政策調整のために個々の組織間で意図的に志向された相互作用」を指す³⁶⁾。

ヘクロが注目する予測不可能な流動性に対して、政策決定の分節化を強調するのはリチャードソンとジョーダンである。彼らは初期のアメリカでの研究において指摘された、セクター・レベルでの政策決定の比較的閉ざされ制度化される傾向を取り上げ、「ほとんどの西側民主国家の政策決定は区画化されるようになった。政策決定地図は現実的には縦割りされた一連の区画や分節に過ぎず、それぞれの分節は組織化された団体の集合によって占められており、一般に非認定団体や一般公衆は進入することができない」と述べる³⁷⁾。より最近の論文の中でジョーダンはヘクロに反論して、

(サブ・システムが複雑化し混雑化する一方で、専門家・官僚複合体内の交渉にも論理は見られる。参加者たちはシステムの「自然な」メンバーを認識し、関係が発展する。労力の点から、全ての団体が全ての分野に(もしくはランダムに)介入するのはコストが高すぎることになり、どの分野においても参加可能性の高い団体のパターンが形成される。そのような環境では、交渉者間のやり取りはそれぞれが直面する不確実性を抑え、いずれにしてもそのセクターに向けられたリソースを増大させることによって両者とも得るものがある結果となる。³⁸⁾

リチャードソンとジョーダンによると、政策決定のセクター化は「全てのオプションを比較評価しようとした場合の過剰な知的負担を避ける手段」であると同時に、閣僚たちの自分の省庁とセクターとの心理的同一化の結果であるということになる³⁹⁾。また、利益団体の政策過程への参加とその帰結としての妥協の制度化は、専門知識を取り入れるととも

34) Kenneth Hanf, "Introduction" in Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (Beverly Hills, CA: Sage, 1978), pp. 1-2.

35) *Ibid.*, p.2.

36) *Ibid.*, p. 12.

37) Richardson and Jordan, *Governing Under Pressure*, p. 174.

38) A. Grant Jordan, "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process" in *Journal of Public Policy*, vol. 1, no. 1 (1981), p. 117.

39) Richardson and Jordan, "Overcrowded Policymaking," p. 257.

に、リスクや紛争の可能性を回避するために起こるとされる⁴⁰⁾。こうした政策過程の諸々の特徴（クライエンタリズム、諮問、交換関係の発達など）の導くものは政策停滞である⁴¹⁾。

ジョン・キャンベルもまた今日の政策決定の遠心的傾向に着目し、

（政府の責任範囲の増大と公共政策の複雑化という二つの根本的な潮流の結果、あらゆる近代国家における政策決定は断片化し専門化する傾向がある。もっともお金がかかりまた重要な決定は、通常、政策過程の「ジェネラル・アリーナ」にて行政長や党首などによってなされるが、政府の意思決定の大半は、特定の「サブアリーナ」や「専門的政策アリーナ」の狭い境界内で限られた数の参加者によって支配されている。⁴²⁾

実際、キャンベルは政策コミュニティ自体を断片化の観点から定義づけるほどである⁴³⁾。しかしながら、キャンベルは団体参加の制度化と政策停滞について予断は加えず、そのかわり、連続体の中に幅広いバリエーションがあることを指摘するし、「変化への圧力が外部から来て、政策コミュニティが保守的で守勢にまわっているときは居心地の良い『三角形』の様相を呈し、逆に変化への関心と新しいアイデアが内部より生まれているときは争点ネットワークのように見える」と論じる⁴⁴⁾。

政策ネットワーク論を概観した論文の中で、ケニスとシュナイダーは国家と政策過程の「拡散」を彼らが今日の「ネットワーク的社会観」と呼ぶものと関連づけている。これは、17世紀の「機械的社会観」と19世紀の「生物・有機的社会観」との対比において論じられ、その中心としては、

（社会組織とガバナンスについての分権的理解があり、そこでは社会はもはや中央の知性（すなわち国家）によって排他的に統制されてはおらず、むしろ統制装置は分散していて、知性は多数の行動（もしくは処理単位）の間に分配されている。これらの行動単位の調整はもはや中央制御や何らかの予定調和の結果ではなく、情報交換や他の関連リソースによって行動を可能にされた個々のアクターたちの意図的な相互作用より現出するものである。⁴⁵⁾

このように世界観の変遷にまで話が及ぶケニスとシュナイダーの考察においても、ネットワーク思考の登場は、セクター化、地方分権、また国家の断片化のような政治的現実の変化への対応に起因するところもあると指摘される。ここでも、社会そのものの複雑化や政

40) Ibid., p. 261.

41) Ibid., pp. 265-6.

42) John Creighton Campbell, "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research" in *Governance*, vol. 2, no. 1 (1989), p. 86.

43) 政策コミュニティとは「断片化と専門化より帰結するグループで、現状維持を欲するか急激な変化に専心しているかに関わらず、その争点によってもっとも影響を蒙る者たちによって政策が決定される」としている。Ibid., p. 87.

44) Ibid.

45) Patrick Kenis and Volker Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox" in Bernd Marin and Renate Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt: Campus Verlag, 1991), p. 26.

府活動の増大が根底にあると論じられる⁴⁶⁾。

3. 政策ネットワーク論の評価

ここまで、「政策ネットワーク」論の主だった議論を概観したが⁴⁷⁾、その理論的長所と短所にはどのようなものがあるのだろうか。

歴史的制度論⁴⁸⁾と比較した場合、政策ネットワーク論は具体的にどの制度が特に重要か一步踏み込んで考察するところに特長があると言えそうである。実際、政策ネットワーク論が国家—社会関係の特定の制度と制度化過程に明確に焦点を絞るため、歴史的制度論の曖昧さを避けることができる。ジョーダンは指摘している⁴⁹⁾。上に記した議論との関連で述べるなら、政策ネットワーク論は、その分析の中で「インフォーマル」または「ポスト議会主義的な」制度化された政策ネットワークにおける政策過程に注目する。これに対して歴史的制度論は、重要であると主張する制度がどこに見つかるのかという問いに対して、理論そのものから引き出せる答えを持たない。さらに言うならば、その呼び名にもかかわらず、歴史的制度論は歴史がどの方向に向かっているのかについても具体的な回答を提示しようとしなない。言うならば、歴史的制度論は「中規模」セオリー（いわゆる grand theory に対しての middle-range theory）たることに野心を限るため、「経路依存性」(path dependency) や、いっそう曖昧に「制度は重要である」(institutions matter) といった観察以上に歴史について語らない。

こうした点に関して、政策ネットワーク論はより大胆であり、その分だけ興味深い。政策ネットワーク論では、立法府や政党、行政府内の民主的代表たる政治家という「古典的な」中心から権力が離れる歴史的傾向があると指摘される。その代わりに力を集めているのは、断片化した政策アリーナ、官庁、圧力団体における選挙を経ない政策エキスパートたちであるとされる。これらの専門家は、一般にフォーマルな組織の枠を越えて行き来し、インフォーマルなしかし多少なりとも制度化された政策ネットワークによって結ばれている。政策ネットワーク論は、これらのネットワークこそがまさに研究対象とされるべき制

46) Ibid., pp. 34-6.

47) より包括的なレビューには、Grant Jordan, "Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?" in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, no. 3 (1990); Kenis and Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis"; and Mark Thatcher, "The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Over-Arching Frameworks" in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 10, no. 4 (1998) などがある。

48) 代表的な例としては、前出の Peter A. Hall, *Governing the Economy* や Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics* などがある。

49) Jordan, "Policy Community Realism".

度であると主張する。むしろ、このことは政策ネットワーク論が必ずしも正しいことを意味しないが、歴史的制度論より踏み込んだ仮説を提示しているという点において評価されるべきであるし、またもしその仮説が裏付けられたなら、より多くを説明することになる。

政策ネットワーク論はまた、先行理論としてのネオ・コーポラティズム論⁵⁰⁾と比較しても優位な点があると言えよう。利益代表が伝統的な議会・政党代表より重要になるにつれ、インフォーマルな政策決定に向かう傾向という政策ネットワーク論の中心的な前提は、多元主義とコーポラティズムの両方ともによっても共有されている。言い換えれば、フィリップ・シュミッターが多元主義とコーポラティズムの間の広い合意範囲と呼んだ以下の点は政策ネットワーク論にも共通するということである⁵¹⁾。

(1)代表の正式で団体的な単位の重要性の増大、(2)職能的に差異化され相互に対立する可能性のある利益の存続と拡大、(3)専属の行政スタッフ、専門的情報、技術的専門性、そしてやがて固着化された寡頭制の増加する役割、(4)地域的・党派的代表の重要性の減少、(5)公共政策の範囲の拡大と公私の意思決定アリーナの相互浸透への長期的な傾向。⁵²⁾

政策ネットワーク論が多元主義・コーポラティズム論に対してもつ比較優位性のひとつに、政策過程の断片化・分節化への前者の明示的な注目がある。ローズとマーシュが指摘するように、(特にオリジナルな形での)多元主義とコーポラティズムの双方の重大な欠点に、現実には政策分野ごとの相違が認められるにも関わらず、国家レベルでの政府・利益団体関係の一般化したモデルを提示しようとする点がある。

(対照的に、政策ネットワーク・アプローチは政策分析をより細かに行う必要を認め、政策分野ごとに諸団体と政府の関係が異なることを強調する。同時に、殆どの政策分野において政策過程に関わっている利益団体は数限られていることを認識し、多くの領域は、必ずしも政策結果でないにしても政策過程に関わる団体の顔ぶれにおいて、継続性によって特徴づけられていることを示唆する。⁵³⁾

現実の事例において、純粹で完全な形でのコーポラティズムが見出されることがまずないことが明らかになると、ネオ・コーポラティズム論者たちは新たに様々な形容詞を付置することによって理論の微調整を図った。しかし、そこから結果した「『条件づけられた

50) 例えば, Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills: Sage, 1979); Gerhard Lehmbruch and Philippe Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Beverly Hills: Sage, 1983); and Alan Cawson (ed.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism* (Beverly Hills: Sage, 1985).

51) 政策ネットワーク論が多元主義論に強い影響を受けていることを想起すれば、このことは当然と言える。

52) Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" in *The Review of Politics*, vol. 36, no. 1 (1974), p. 96.

53) R.A.W. Rhodes and David Marsh, "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches" in David Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 3-4.

諸コーポラティズム』の洪水」⁵⁴⁾ (国家コーポラティズム, 社会的コーポラティズム, リベラル・コーポラティズム, 議会主義的コーポラティズム, 労働ぬきのコーポラティズム, ミクロ・コーポラティズムなど) は, 政治学史上もっとも悪名高い「概念引き伸ばし」⁵⁵⁾の一つの例となってしまった。この点, もともと政策過程のセクター化に明示的に焦点を置く政策ネットワーク論は, 多元主義・コーポラティズム論よりも有用な分析概念をもっていると言えよう。さらには, 前者が政策ネットワークという総称的な属名を有することは少なからぬ意味を持つ。サルトリの言葉を借りるなら, より開かれて流動的な政策ネットワークを争点ネットワークと呼び, より閉ざされて安定的なタイプを政策コミュニティと呼ぶことは, 「抽象度の梯子」上の正当な作業であるのに対して, ネオ・コーポラティズム論での形容詞の乱発は, 「内包 (intension) を減じずに外延 (extension) を増そうとする試みであり, 指示性質 (connotation) を不明瞭にすることによって指示対象 (denotation) を拡大しようとする」⁵⁶⁾すなわち「概念引き伸ばし」であるのだ。

政策ネットワーク概念の有用性を指摘する声がある一方で, 同時にこの概念はメタファーとしては適切なものであっても, 理論やモデルとはなり得ていないという批判がなされている⁵⁷⁾。描写たりえても説明たりえていない, というのである。中でも, 変化を説明する力を欠いていることが, 例えばキース・ダウディングによって論じられている。

(メタファーというのは新たな発見につなげる道具として便利な一方で (そもそも, そうでもなくてはメタファーとして成立しない), 変化を説明することは出来ない。ネットワーク概念を基にした研究が我々に教えるのは, 政策コミュニティが崩壊すると争点ネットワークが生成し他の団体が政策過程に参入しやすくなる, という事だけである。政策コミュニティの崩壊そのもの, 争点ネットワークの超越, 変化のダイナミズムなどは説明されない。⁵⁸⁾)

政策ネットワーク論が説明しないものとして取り上げられてきているのは, ネットワークそのものの変化だけではない。マーク・サッチャーが主張するように, 「政策コミュニティが, どのように, なぜ, そしてどの程度まで政策変化を許容するかという重要な問題

54) Jordan, "Iron Triangles, Woolly Corporatism," p. 109.

55) Giovanni Sartori, "Concept Misformation in Comparative Politics" in *American Political Science Review*, vol. 64, no. 4 (1970).

56) Ibid., p. 1041.

57) Keith Dowding, "Model or a Metaphor?: A Critical Review of the Policy Network Approach" in *Political Studies*, vol. 18 (1995); Mark Thatcher, "Les réseaux de politique publique: Bilan d'un sceptique" in Patrick Le Galès and Mark Thatcher (eds.), *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks* (Paris: L'Harmattan, 1995); and also Keith Dowding, "Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far" in Patrick Dunleavy and Jeffrey Stanyer (eds.), *Contemporary Political Studies 1994*, vol. 1 (Belfast: PSA, 1994).

58) Dowding, "Model or Metaphor?," p. 139.

はこれまで余り注目されてきていなかった」のである⁵⁹⁾。

このことと関連する政策ネットワーク論のもう一つの弱点として、権力の概念が曖昧であったり、中核の議論との繋がりが判然としなかったりすることがある。言い換えるならば、変化を説明するのに政策ネットワーク論が直面する困難は、権力の概念が外在的にしか扱われていないことに起因しているのである。これまでも例えば、政策ネットワークが存在するセクター・レベルに注視するあまり、社会経済的利益やイデオロギーの変動などのマクロ・レベル（国家または国際レベル）での権力関係の変動によって生じる変化を見定めることができない、というような批判がなされてきた。この点に対応するための更なる理論化や、マクロ・レベルの理論を付置しようとする試みはあるが⁶⁰⁾、出自の異なる理論を取って付けたような印象が残り、どれもうまくいっているとは言い難い。

もとより、上のような批判の全てに十全に応えるのは難しい話ではあるが、ともすれば描写に偏りがちで理論化に甘さがあったことについて、政策ネットワーク論を概観するにあたって焦点を置いた二つの共通理解（すなわち「インフォーマル」或いは「ポスト議会主義」政治・政策決定に向かう傾向と、それと並行する形での政策過程と国家そのものの「断片化」ないし「セクター化」傾向）を軸に、説明力のあるセオリーとしての再構築を図ることは可能であると考えられる。政策ネットワーク論に既に内在する認識を土台に、政策ネットワーク「理論」の権力についてのコア議論をごく手短かに提示するとしたら、民主的政治的な権力のリソースよりテクノクラティックなリソースが重要になってきていることから、官僚制や利益団体に身を置き政策ネットワークに共生する政策エキスパートたちにとって有利な方向に権力関係は向かっていて、総理大臣や国会は政策決定に際してますます周縁的な立場に追いやられているということになる。

IV. まとめにかえて

国家中心的な見方に根差す制度論の系譜をごく簡単に概観したあと、社会中心的な視角に基盤を置く行動論の系譜から生まれた政策ネットワーク論の展開を追ってみたが、実は今日においては、これら二大潮流の政策過程理解は相当な収束を見せていることが指摘できるだろう。社会との相互関係を無視する国家論的分析は現在考えにくいし、制度の重要

59) Thatcher, "The Development of Policy Network Analyses," p. 394.

60) R.A.W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain* (London: Unwin Hyman, 1988; 2nd ed. 1992); and David Marsh, "Théorie de l'État et modèle de réseaux d'action publique" in Le Galès and Thatcher (eds.), *Les réseaux de politique publique*.

性を認識しない行動論も稀有となった。ひとつには、国家と社会の境界を跨ぐ、制度、プロセス、またはネットワークを分析対象として重視するという点において、もう一つにはそうした制度・プロセス・ネットワークを国家レベルで論じるのではなく、セクター・レベルにおいて（しばし固着化・パターン化されたものとして）検証しようという態度において、新制度論も、「社会の中の国家」アプローチも、はたまた政策ネットワーク論（新多元主義）も大差ないと言えるのではないだろうか。長期的な比較政治理論の発展にとって、このような議論の収斂は必ずしも幸福なことと言えないが、大上段に振りかざした大雑把で不毛な論戦を繰り返すことを考えたら、手におえるレベルでの実証性の尊重は歓迎されるべき側面もある。

日本政治研究に目を移したとき、チャーメーズ・ジョンソンが『通産省と日本の奇跡』⁶¹⁾において展開した発展指向型国家 (developmental state) 論が国家中心論的視点からの代表的分析であることは言うまでもない。ここでは、国家（とりわけ通産省）が、自律的かつ高い行為能力を備えたアクターとして登場する。無論、ジョンソンも国家と社会の相互関係には言及するが、産業政策を操る国家の優位は全体として明らかである。

これに対して、多元主義を標榜する立場から、例えば猪口孝が「官僚主導大衆包括型多元主義」⁶²⁾を、佐藤誠三郎と松崎哲久が「自民＝官庁混合体によって枠づけられ、仕切られた多元主義」⁶³⁾、また村松岐夫とエリス・クラウスが「パターン化された多元主義」⁶⁴⁾と様々な形容をつけて対抗モデルを提示しようとしたが、どれも成功したとは言い難い。同様に、新制度論を前提とした立場からも、ジョンソンの国家中心論を修正しようとする社会的アクターの役割を強調した、リチャード・サミュエルズ⁶⁵⁾やケント・カルダー⁶⁶⁾らの議論が出ているが、総じて他の先進国と比較して国家の政策過程における役割が大きい印象の強い日本を対象にした研究で、ジョンソン以上の影響力を持つに至ったものは未だない。しかしながら、ジョンソンの発展指向型国家論に挑戦する形で、様々な事例研究がなされることにより、日本政治における政策過程・組織制度研究も、国家レベルでの特徴づけを図るいわば大括りなものから、より実証性の高いセクター・レベルのものに重点が移って

61) Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982).

62) 猪口孝. 1983. 『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社. pp. 1-29.

63) 佐藤誠三郎・松崎哲久. 1986. 『自民党政権』中央公論社. pp. 153-72.

64) Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism" in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba (eds.), *The Political Economy of Japan Vol. 1: The Domestic Transformation* (Stanford: Stanford University Press, 1987), pp. 537-38.

65) Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

66) Kent E. Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

きたことは指摘できるだろう。

こうした中で、明示的に新多元主義（政策ネットワーク論）に依拠する審議会研究がフランク・シュウォルツによって近年発表されたことは注目に値する⁶⁷⁾。長年続いた国家—社会（政官または官民）関係を巡る論争に新たなページをめくる可能性を持ったこうした研究が今後多数出ること間違いのないと思われる。

67) Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (New York: Cambridge University Press, 1998).