

# 教育政策過程研究における 「政策ネットワーク」論の可能性

- 政策ネットワークモデルの検討 -

韓 相 俊

A Study of Policy Networks in Educational Policy Process Analysis:  
Discussion about Policy Network Models

Han, Sang Joon

Recently, the 'policy network' attracts attention as a new analysis framework in policy process analysis. In Europe and America, it has been argued about various network approaches and the usefulness as the dominant research method for the policy process analysis critically. Also in Japan, 'policy network' approaches are introduced from the 1980s, especially about the Model of R.A.W. Rhodes in many cases. In this paper, describe network typologies of Rhodes model, Waarden model and Schneider model briefly, and introduce the model of Wilks & Wright, who are belonging to the Economic Social Research Committee(ESRC) also, which categorize the policy network at another dimension. And, it will be examined that the network approach has what meanings in educational policy process analyses.

## 目 次

- . 問題関心
- . 政策ネットワーク論
- . 政策ネットワークモデル Wilks & Wright モデルの検討
  - 1 . Rhodes モデル、Waarden モデル、新川モデル
  - 2 . Wilks & Wright モデル
- . 考察
- . 問題関心

「教育政策」とは、「国民諸階層による社会的合意形成をめざして具体化された教育意思の体系であり、狭義には、国・地方公共団体等権力の機関（教育行政機関等）により形成・決定された教育意思の社会的合意

の体系である」（『教育行政総合辞典』（2001））。そして、それぞれの機関あるいは集団における教育意思の社会的矛盾・対立の民主的な調整・解決・統合が不可欠な課題として要請されるのである。

臨教審以降、日本の教育は「国家権力自らによる『公教育解体』」<sup>1)</sup>といわれるほど、学校等の現場に対する従来の規制中心の教育政策から「教育の自由化」へ進んできた。代表的に、一部からは「教育の市場化」に過ぎないとの批判も受けているものの、例えば義務教育段階における「学校選択の自由」が政策化されたことについて、「学校選択」が制度化されるまでどのような「調整・解決・統合」のプロセスがあったのか或いはなかったのか、教育政策過程研究として検討する必要がある。というのは、「教育権論争」などから見られるように、少なくとも70年代までは国が教育に対するあらゆる権能を持つために争っていたことに比べ

ると、今日における教育政策は「狭義の教育政策」とはいいにくく、教育政策形成過程には様々なアクター・集団の相互作用があると思われ、政策形成および決定過程においてそのアクターたちがはたしてどのように働いたのかを分析しなければならない。

教育政策におけるアクターの多元化という動きは日本だけに限らず、80年代以降の各国の教育改革からともに見られる現象であることも確かである。アメリカやイギリス等では学校選択制度、私教育振興 (privatization) 政策による私立学校のブームなど、同じく「教育自由化」が進められた。韓国においてもほぼ同じ時期から「教育自治」というスローガンを基にして、教育の地方分権化が本格的に議論され、1991年の地方自治の実施とともに地方教育行政制度が新しく整備されることになった。これは、韓国教育行政における画期的な変化であり、これに対する多くの研究がなされてきたが、これまで韓国では、教育政策に関する狭義の定義から、教育政策の「国家独占」の観点で行われた政策研究が多く、多様なアクター・集団の参加による教育政策作りであるとの見方は少ないのである。しかし、少なくとも他の行政領域に比べ、教育の分野は保護者・住民等の「市民参加」傾向が強く、これは韓国の地方教育行政制度におけるいくつかの内容変化からも確認できる。例えば、従来には学校運営にかかわることができなかった保護者や住民、一般の教職員が参加できるシステムとして作られた「学校運営委員会」の設置などがあげられる。

今日、教育改革の流れにおいても、このような「教育意思の矛盾・対立の民主的な調整・解決・統合」は非常に重要である。日本における1960年代から1970年代の教育行政学研究は、教育政策や教育行政の諸問題を2項対立的政治力学にすべて還元するような研究方法をとる傾向<sup>2)</sup>があったが、1970年代からは政治学からの影響もあり、教育政策に対する多元的研究アプローチが現れることになった。しかし、小川は「これらの研究におけるアクター論、多元主義的アプローチは、政策形成・決定過程とその構造を複数の関係諸アクター間の影響力の分析だけにとどめる傾向を生みだし、政策過程の全体像や法制度の機能を軽視ないし見失いがちにあるという難点を有する」<sup>3)</sup>と、その限界を指摘している。そこで本稿では、多元的アクターの相互作用に着目しながらも、個別アクター間の影響力分析に止まらず、その相互作用を取り結ぶアリーナと

しての「制度＝ネットワーク構造」を分析対象としている「政策ネットワーク (policy network)」論について検討をおこなうことにする。また、「教育意思の社会的矛盾・対立の民主的な調整・解決・統合」を課題とする今日の教育政策過程に関する研究において、ネットワーク論の可能性について検討することにした。

## ・政策ネットワーク論

政策ネットワーク論は政策過程研究における新しい分析枠組であり、1960年代後半から本格的に議論されてきた<sup>4)</sup>。そして現在、欧米では多様なネットワークアプローチが政策形成過程研究の支配的研究方法として注目され、その有用性や制限点についても批判的に議論されている<sup>5)</sup>。政策ネットワーク論は、政策過程に関するイシュー別の実証的研究で使われる理論的方法論として現われ始まったが、政策一般の研究よりは個別政策に関する研究を行う場合、多数のアクター間の連携と相互作用を分析するときに有効であると知られている<sup>6)</sup>。それは代表的な政策ネットワーク論者である Rhodes, R. A. W. がネットワークモデルを類型化するとき、理論的議論に止まらず実際おこなわれた政策のケースをベースにしていたこと<sup>7)</sup>からも分かることである。ここでは、Rhodesモデルと比較されながら、それとは別の次元から政策ネットワークを類型化<sup>8)</sup>している S.Wilks & M.Wright の政策ネットワーク論を紹介しようとする。

Kenis & Schneiderによると、政策ネットワークに関する議論の出現は、政治的現実における重要な変化と関係があるとしているが、彼らが提示する変化というのは次の通りである<sup>9)</sup>。

- 組織化された社会の出現
- 機能的分化と部門化
- 多様な社会的・政治的アクターの政策過程への参加
- 国家が関与する政策形成範囲の拡大
- 国家の分権化あるいは破片化 (fragmentation)
- 公共部門と民間部門における境界の曖昧化 (blurring)
- 私的政府 (private government) に関する研究の増加
- 国内政策の超国家化 (transnationalization)

- 社会的、政治的問題の相互依存性・複雑さの増大

このような要因は、政府が自ら必要な政策資源や情報を確保することができず（強い国家の否定）、外部のアクターとの協力やその資源に依存するようになるときに、政策ネットワークが現われることを意味する。すなわち、今日においては政府の調停能力が制限され<sup>10)</sup>、政策分野（セクター）ごとに他の多様なアクター（公私を問わず）との関係が重要になる現実的な必要性から、政策ネットワークが有効な概念として使われることになったとしている。すなわち、政策ネットワークは政策過程における国家と社会の相互浸透が前提とされる<sup>11)</sup>。そして、政策を執行する国家の機能や能力は政策ネットワークを通じて補強されたり、あるときには消滅されたりする。

国家と社会の相互浸透については、カツェンシュタインの「半主権国家(a semisovereign state)」という概念を用いて説明することもできる<sup>12)</sup>。カツェンシュタインは現代国家のイメージとして「行政国家」と「多元主義国家」があるとする。「行政国家」は行政官僚制によってリードされた国家が社会を統制するという理解が示されるイメージであり、「多元主義国家」は多元的に存在する社会利益集団の競争の結果をただ権威的に裁可するものとして、各行政機関は利益集団の意思を政策に反映させようと努める国家をイメージしている。国家と社会の関係については、「行政国家」は国家が社会に一方的に浸透するとみているのに対し、「多元主義国家」は社会が国家に浸透しているとする。このような現代国家のイメージを前提に、カツェンシュタインは国家と社会を相互浸透し依存する連続体としての国家観を提起し、それを「半主権国家」<sup>13)</sup>と呼ぶのである。国家は経済的変動の調整や再配分の必要から福祉政策の展開などの形で社会へ介入をもたらし、浸透していく。しかし、政策に利害を有する社会諸集団は政策に影響を及ぼそうと行動する。執行の局面における社会の協力が不可欠である国家は、社会の国家への浸透を認めざるをえない。国家と社会が相互に浸透している様相は多様に現われるが、それは政策ネットワークと総称されることが多いとされる。このように政策ネットワークが議論されるには、国家の社会に対する役割や機能が拡大されることに伴って、多様な社会的・政治的アクターの政策過程への参加することになり、社会的政治的問題につい

て国家と社会が相互依存することが不可欠になったことが背景にある。

多元主義理論とそのアンチテーゼとしてのコーポラティズム理論という両極の中で、政策ネットワークは国家と社会を媒介する制度として両極の中間に射程をおさめるもの<sup>14)</sup>として存在する。多元主義にみられる「利益集団自由主義」を批判し、制度がアクターの行動を制約することを強調しながら、コーポラティズムからみられるような閉じられた形としての関係ではなく、より緩やかなアクター間の関係を想定しているのである。すなわち、マクロ的な国家理論でもなく、ミクロのアクター中心の行為理論でもない、政策セクター（メゾ・レベル）を視野に入れ、政策を中心とするアクター間の相互関係を分析しようとする方法論である。しかし、メゾ・レベルの分析を研究対象とする政策ネットワーク論がマクロの特徴・権力構造について等閑視するならば、制度論的研究における多元主義批判の根拠を失い、結局「ネットワーク論」は多元主義の変種に過ぎないという批判<sup>15)</sup>や、そもそもメゾ・レベルとはいったい何を指すのか曖昧であるという指摘<sup>16)</sup>もある。確かに、Rhodesにとっても政策ネットワークが多元主義に近い<sup>17)</sup>とのことを述べているし、「国家理論との関係性」についてもっと明確にする必要があることも明記している<sup>18)</sup>。また、政策ネットワークについてはもっとも、類型論の関係で「概念が段々ゆるくてわかりにくくなり、研究者の間で矛盾した定義をしている。同じ研究者が異なる定義をすることまである」<sup>19)</sup>など、「その意味するところが曖昧模糊」という批判<sup>20)</sup>や、「ネットワークがいつどのように変化していくのかについて説明しにくい」という批判<sup>21)</sup>もある。

しかし、「半主権国家」という現代国家のイメージからも分かるように、国家と社会各分野（セクター）の相互浸透関係は一つとして説明することは困難であり、その意味でも政策セクターにおける多様なネットワークが存在し、その政策過程についていっぺんに説明することができないとする政策ネットワークの研究関心<sup>22)</sup>は意義を持っていると思われる。例えば、原子力政策セクターと教育政策セクターとが同じような政策過程として説明できるとはいえないのである。そして、このような少なくない批判の中でも、政策ネットワーク論が理論としての明確に共通する特徴や研究関心があることも指摘されている。すなわち、政策形

成過程において、公私を区分せず多様なアクターを取り入れ、重要政策イシューなどによって、相互作用するアクター間の関係を、主に影響力関係の次元でパターン化させ、このような関係による政策のoutputを考察する特徴を有しているとされる<sup>23)</sup>のである。

## 政策ネットワークモデル Wilks & Wright モデルの検討

政策ネットワーク論については、RhodesモデルやF. V. Waardenモデル、V. Schneiderモデルなどが紹介されてきたが、Rhodesと同じくイギリスの経済社会研究委員会(ESRC)に所属しながら、産業と国家間の関係に着目し政策ネットワーク論を活発に議論していたS. Wilks & M. Wrightのモデルについてはあまり注目していなかったこともあり、ここでは前者のモデルについて簡略に述べるとともに、後者のWilks & Wrightのモデルについて紹介しようとする。

### 1. Rhodesモデル、Waardenモデル、新川モデル

#### (1) Rhodesモデル

RhodesはBenson(1982)を従い政策ネットワークは「資源依存によって互いにつないでいる組織の群れcluster 或いは複合体」であり「資源依存構造の断絶により他の群れcluster 或いは複合体と区分される<sup>24)</sup>」と定義し、<表1>(1986)のようにネットワークの類型を区分したが、専門家や生産者が主導するコミュニティは存在しない可能性があるとするなど、自らモデルの適切性を再検討して<表2>(1992)の「政策コミュニティ イシューネットワーク」を両端にする政策ネットワークモデルへと修正した。

Rhodesの政策ネットワークモデルは、「政府間関係(IGR)」論がさらに発展された形であるようにみえる。Rhodesは、政府間関係における政策決定が交換関係をベースにしているとし、それは「結果に対する影響力を最大化するため、法的、組織的、財政的、政治的、そして情報という資源を確保するのに有利な位置を占めようとする中央と地方の戦略的ゲーム」<sup>25)</sup>であるとする。このような交換関係は政策ネットワークの中で現われる。したがって、Rhodesにとって政策ネットワークはメゾ・レベルの概念である。Rhodesはすでに政府間関係における政策コミュニティの存在を確認していることから、実証研究をベースに、高度に統合された

政策コミュニティ/領域コミュニティからより緩やかに統合されたイシューネットワークまで連続的な五つのタイプのネットワークを提示したが、専門職ネットワーク、政府間ネットワーク、生産者ネットワークはその相違が明らかではないことから、後に政策コミュニティとイシューネットワークを両端にする連続的政策ネットワークモデルに修正した。

表からも分かるように、Rhodesモデルにおける政策ネットワークに関する分析次元は、構成メンバー(参加者の数、利害のタイプ)、統合程度(相互作用の頻度、持続性、総意)、資源(ネットワーク内部における資源配分、組織内部における資源配分)、権力が挙げられている。政策コミュニティは、あるグループについては意識的に排除し制限された数の参加者、経済的あるいは専門的利害集団の主導、全ての構成員による全ての課題に関する頻繁な相互作用、価値やメンバーシップ、政策結果の持続性、イデオロギーを含め全ての参加者が政策的好みや価値を共有、資源を交換する政策コミュニティの全てのアクター間の関係性、組織における資源配分をめぐるリーダーシップ、支配的アクターの存在にもかかわらず、コミュニティが存続するための均衡的な権力関係<sup>26)</sup>、などの特徴がある。イシューネットワークは、決定過程には含まれない最初の政策協議会も含まれているが、利害集団の間あるいは利害集団と政府の間に政策に関する理解を共有していないからである。これは、多数の参加者、利害集団間の競争、多様なアクターの変動的相互作用と接触、交通利害関係の不在と葛藤の発生、契約よりは協議、多くの参加者が資源や接触に制限されている不平等な権力関係<sup>27)</sup>、などの特徴がある。

#### (2) Waardenモデル

Waardenモデルはネットワークを特徴付ける要因をもっとも網羅的に探索しているとされる<sup>28)</sup>。Waardenはその次元として、アクター、機能、構造、制度化、行動規範、権力関係、行為者の戦略の7つがあると提起している<sup>29)</sup>。そして、これらの次元から政策ネットワークのタイプが、Statism, Captured statism, Clientelism, Pressure pluralism, Sectoral corporatism, Macro corporatism, Sponsored pluralism, Parental relations, Iron triangles, Issue networksなど、多く存在することが研究文献の中から確認できるとする。しかし、多様な政策ネット



&lt;表 1&gt; 政策コミュニティと政策ネットワーク：Rhodesモデル

ネットワークのタイプ	ネットワークの特徴
政策コミュニティ/ 領域コミュニティ	安定性、きわめて限定された構成アクター、垂直的相互依存、 限定された水平的接合
専門職ネットワーク	安定性、きわめて限定された構成アクター、垂直的相互依存、 限定された水平的接合、専門職の利害に仕える
政府間ネットワーク	限定された構成アクター、限定された垂直的相互依存、 広範な水平的接合
生産者ネットワーク	変動的な構成アクター、限定された垂直的相互依存、 生産者の利害に仕える
イシューネットワーク	不安定性、多くの構成アクター、限定された垂直的相互依存

出処：Rhodes, R.A.W. (1999), *Control and Power in Central-Local Government Relations*  
2nd ed., Brookfield USA: Ashgate, p.139 (Rhodesの1986年モデル)

&lt;表 2&gt; 政策ネットワークの類型：政策コミュニティとイシューネットワーク

次元	政策コミュニティ	イシューネットワーク
1. 構成メンバー		
(a) 参加者の数	制限された数、特定グループは意識的に排除	多数
(b) 利害のタイプ	経済的又は専門的利害が支配的	影響を受けるあらゆる利害関係を含む
2. 統合		
(a) 相互作用の頻度	頻繁、質的に高い、政策イシューにかかわる全ての問題についてあらゆるグループが相互作用	接触頻度やその強さにおいて絶えず変化
(b) 継続性	メンバーシップ、諸価値や成果の存続	アクセスは絶えず著しく変化
(c) 総意	全ての参加者が基本的諸価値を共有し、成果の正当性を受容	合意の方策はあるが葛藤は常に存在
3. 資源		
(a) ネットワーク内部における資源の配分	全ての参加者は資源を有し、基本的な関係は交換関係	一部の参加者は資源を有するが、彼らは制約され、基本的関係は協議を通じたもの
(b) 参加組織の内部における資源の配分	階層的で、指導者が構成員に命令を下すことが可能	構成員を統制するための多様で変化しやすい配分や能力
4. 権力	構成員間の権力の均衡が存在、 一つのグループが支配可能であるにもかかわらず、共同体が存続するためにはポジティブサム・ゲームであることが不可欠	不均等な権力、 不均等な資源およびアクセスを反映、ゼロサム・ゲーム

出処：Ibid., p. 143 (Rhodesの1992年モデル)

ワークの主たる差異をより効果的に観察するために、その次元の中から特に重要な次元を三つ（参加する社会的アクターの数とタイプ、ネットワークの主要機能、権力のバランス）選択し、類型化したのが<表 3><sup>30)</sup>である。

これについて、11種にわたる類型化は「ネットワークの多様性」を印象づける以外に、はたして何の有効性があるのか、またそのような類型設定の基準は何か明らかではない<sup>31)</sup>、という批判がある。確かにWaarden

も文献から見出したネットワークの種類を整理していることを明記している<sup>32)</sup>。しかし、政策ネットワークをメゾ・レベルで捉えているRhodesに対し国家統制というマクロ・レベルからイシューネットワークまでのより多様な分析次元を包括的に把握していると、このモデルの有効性を指摘している見解<sup>33)</sup>もある。

### (3) 新川モデル

新川は、European Journal of Political Research

&lt;表 3&gt; 政策ネットワークの類型

ネットワーク参加集団の数とタイプ					
	主に国家行政機関	一つの主導的社会的グループ	二つの競争する社会的グループ	政党や議会委員会も参与	制限なく多数の社会的代表者が参加
機能と権力関係（アクセスだけを許可）					
- 政府主導	国家主義/ 国家社会主義	国家主義	圧力多元主義	親密関係(産業の 政党依存)	イシューネット ワーク
- 利益集団主導	捕獲された国家主 義	顧客主義	圧力多元主義	鉄の三角形	イシューネット ワーク
機能と権力関係（公共機関による組織化された利益集団への委任までも含む）					
- 政府主導		(部門) コーポラ ティズム	国家コーポラティ ズム	親密関係(産業の 政党依存)	後見的多元主義
- 利益集団主導		(部門) コーポラ ティズム	コーポラティスト 協調		

出処：Waarden, F. V.(1992) 'Dimensions and Types of Policy Networks', *European Journal of political Research*, Vol. 21(1-2), p. 50

特集号（1992）におけるSchneiderのモデルを原型にして<図 1>のような政策ネットワークモデルを提示している<sup>34)</sup>。彼は、国家と社会の相互依存性の程度とネットワークの閉鎖性の程度を基準にし、次の四つの政策ネットワークモデルとして類型化した（<図 1>を参照）。

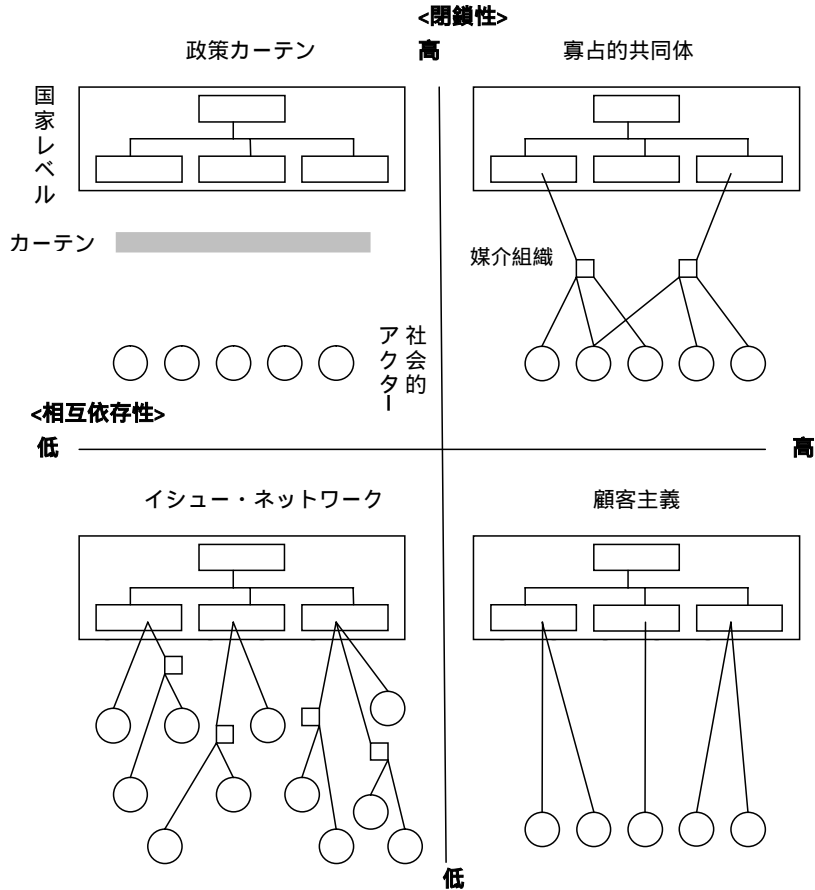
まず、国家と社会の相互依存性が低い場合には、政策カーテンとイシューネットワークの特徴をもつ政策ネットワークが現われるとする。政策カーテンの場合、社会的アクターの政策へのアクセスが閉じられ、政策過程が国家機関によって独占される状態（国家主義）が想定される。また、イシューネットワークの場合、多くの社会集団が政策領域に参加できるが、ネットワークの境界が明確でなく、多元主義モデルにきわめて近いものになる。これに対し国家と社会の相互依存性が高い場合には、公私アクターの関係が安定的になり、信頼関係に基づく恒常的なネットワークである「政策共同体」が生まれる。これによって、国家は情報や支持を得られる社会的チャネルを確保でき、また国家へと組み込んだ社会的アクターは国家との「特別関係」が社会における重要な権力リソースになる。このような「政策共同体」は公私アクター間の交換関係である。その中、閉鎖性が低い顧客主義「政策共同体」は全ての主要な利益集団が政府機関と直接的関係をもつ。これに対して閉鎖性が高い寡占的共同体では、利益集団と政府機関との間に媒介組織が存在し、その媒

介組織がネットワークを独占しているとされる（例えば「鉄の三角形」など）。しかし、このような分類について、はたして何を持って「相互依存性」の高低をいうのか、あるいは相互依存性が高ければそれだけで「政策共同体」であるといえるのか、さらには「政策共同体」の存在根拠は閉鎖性の高低にはかかわらないのかという疑問点も提起される<sup>35)</sup>。

## 2. Wilks & Wright モデル

Wilks & Wright は、政府と産業間の関係に着目して政策ネットワーク論を提起している。ここでは、他の政策ネットワークモデルの中で、主としてRhodesモデルとの比較を中心に検討してみることにする。彼らのモデルとRhodesモデルとのもっとも大きな違いは、「政策コミュニティ」と政策ネットワークの関係にある。簡単に言えば、Rhodesらのモデルでは「政策コミュニティ」が政策ネットワークの一類型であるのにながら、このモデルにおいては「政策コミュニティ」が政策ネットワークの上位概念（必ずしもそうとはいえないが、この点については後述する）になっている。Wilks & Wrightによると、「コミュニティ」は一般的に政治的或いは社会的結束（unity）の意味を持ち、政策決定や政策プロセスの際に政策のサブシステムのメタポアとしてよく使われてきた概念であって、政策プロセスを分析する分析ツールとしては相応しくないとしている<sup>36)</sup>。例えば、「教育政策コミュニティ」「交通

&lt;図 1&gt; 政策ネットワークの類型



政策コミュニティ」「産業政策コミュニティ」などを言及している研究をいくらかで見つけられるとして、このような領域の意味を持っている概念は、政策プロセスの分析ツールとしてはあまり役に立たないとする。つまり、「コミュニティ」は「ネットワーク」ではないので、それを確実に区分することが用語上有益であると主張するのである<sup>37)</sup>。

では、彼らが語る政策ネットワークとは何か。「ネットワーク」とは、一つ又は複数の「コミュニティ」の中における相互交換の結果であり、連携過程(linking process)でもある<sup>38)</sup>。政策ネットワークについては、上で述べたBenson(1982)の定義をそのまま引用し、「資源依存によって互いにつないでいる組織の群れcluster 或いは複合体」であり「資源依存構造の断絶により他の群れcluster 或いは複合体と区分される」としながらも、その「依存関係構造の中で一つ又は複数の政策コミュニティの複数の構成員が相互作用する

プロセスが政策ネットワークの一般的属性」であるとしている。すなわち、例えば、アクターと潜在的アクターが混在している一つ或いは複数のコミュニティから、関心が共通するある 이슈についてアクターらが資源を依存しながら相互作用することで、そのアクターの間に連携された政策ネットワークが現われるのである。したがって、Wilks & Wright モデルでは「コミュニティ」と「ネットワーク」とは別の事象であり<sup>39)</sup>、述べたように必ずしも上下関係であるとはいえないとされる。彼らの政策ネットワーク存在次元を表しているのが、<表 4>である。

<表 4>のWilks & Wright モデルの用語を整理する<sup>40)</sup>と、

Policy area: 政府活動の各々の領域である。産業、教育、交通、住宅など

Policy universe: Policy area において直間接的に利害関係があるすべてのアクターおよび潜在的ア

&lt;表 4&gt; Policy Community and Policy Network

政策レベル		政策アクター
政策エーリア (policy area)	産業、教育、交通、健康 etc.	政策ユニバース (policy universe)
政策セクター (policy sector)	化学、情報通信、鑄造 etc.	政策コミュニティ (policy community)
政策サブセクター (policy sub-sector) (焦点 focus)	基礎化学、医薬、農業化学、塗料、化粧品 etc.	
政策イシュー (policy issue)	e.g. 健康と安全 研究開発 '生産過剰'	政策ネットワーク (policy network)
	e.g. 薬品ライセンス 企業利益 '制限的リスト'	

出処：S.Wilks & M.Wright (1987) 'Conclusion: Comparing Government-Industry Relations, States, Sectors, and Networks' in Wilks, S. & Wright, M. (eds), *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford: Clarendon Press., p. 300

クターを意味する。産業政策ユニバースなど

Policy community: 政策ユニバースの中で、共通する政策関心 (Policy focus) をもって構成されるアクターおよび潜在的アクターのグループを意味する。

Policy focus: 生産、サービス、技術、マーケットなどのような特質によって見分ける。

Policy network: 依存関係構造の中で一つ又は複数の政策コミュニティ(他の政策ユニバースからも「ネットワーク」に参加する可能性もありうる)からの複数の構成員が相互作用するプロセス

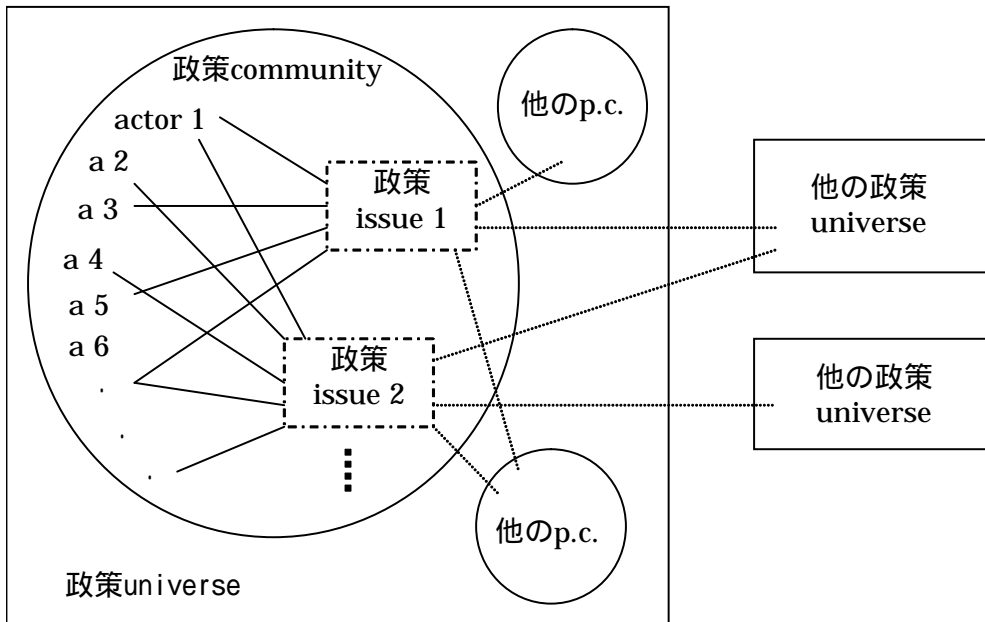
Policy issues and Policy functions: 政策ネットワークの根拠を提供する。

RhodesモデルとWilks & Wrightモデルは、まずネットワーク構成の前提からその差が出てくるようにみえる。すなわち、Rhodes & Marshの場合は政府間関係 (IGR) の発展モデル(?)としての政策ネットワークを予定しているが、Wilks & Wrightのモデルは最初から政府と産業・利益集団間関係 (GIR) をめぐる政策ネットワークを述べている<sup>41)</sup>。Rhodesモデルが「国

家中心state-centered」で、Wilks & Wrightのモデルは「社会中心society-centered」ということもその関係を裏づけている。Rhodesにとって政策決定のためには、まず中央-地方(の資源交換)関係があって、そこからより緩やかな政府と利益集団との関係へと拡散していくように見える(相対的に閉じられて安定的な「政策コミュニティ」からもっとも開かれた「イシューネットワーク」まで?)。つまり、Rhodesのネットワーク論では「政策コミュニティ」がもっとも重要な概念であると思われるが、Wilks & Wrightはその「コミュニティ」という概念を「ネットワーク」の一種として持ち込むことについて反論しているのである。

一方で、彼らは政策ネットワークを比較・分類することについては、Rhodesの分析を従うべきであるとし、その中でも特に、ネットワークメンバーの利害、メンバーシップ、メンバー間相互依存の程度、ネットワークの他のネットワークとの排他性の程度、メンバー間資源配分における変化、といった5つの次元(dimension)について評価している<sup>42)</sup>。さらに、アクター間の統合性(integration)程度によって、Rhodesモデルのスペクトルのような多様なネットワークが現





< 図 2 > Wilks & Wrightの政策ネットワークモデルのイメージ図

われるとされる。すなわち、政策ネットワーク類型化のための次元については両方とも同意している<sup>43)</sup>、また多様な経験的研究によって類型を発展させることが重要で、どの定義・類型化が優位かに関する議論はこれ以上必要ないとしている<sup>44)</sup>。

#### ・考察

政策ネットワーク論が欧米では事例研究の蓄積や理論的な激しい議論によって、政策過程を分析する理論あるいは方法論として市民権を得ているようにみえるが、日本や韓国ではまだそれほどの研究成果が見られてはいない。韓国の場合、1990年代から他の分野ではいくつかの学位論文<sup>45)</sup>をはじめ研究成果をだしているが、教育政策過程においてはまだ議論されていない状況である。しかし、教育への高い関心から学校参加や教育行政参加が要求され、実際政策的にも保護者・市民たち(教育利害集団)との関係が重要になってくる今日において、教育政策過程に対する政策ネットワーク論は十分な意義があると思われる。また、集権的な教育政策への反論理として登場する教育市場化の動きに対し、単なる競争論理ではなく、公的アクターと私的アクターが共存し互いに政策的に調整<sup>46)</sup>していく社

会的に妥当な現象としてのネットワークの存在を確認し分析することも期待される。

前述の政策ネットワーク批判の中には、「ネットワークの変化について説明しにくい」ということもあったが、それを補足する概念としてSabatierの「擁護連合(advocacy coalition)」概念が有効である<sup>47)</sup>。Sabatierは、ある領域(sub-system)の政策変化が起こるには2つのプロセスが予想できるとする。一つは外的混乱によるもので、例えば社会経済的条件の変化、他領域の政策変化の結果、あるいは全体的統治システムの変化などによる。二つ目はある領域の政策を変えるための擁護連合間の競争の結果である<sup>48)</sup>。普段ある政策をめぐる政策に対する信念体系を共有する擁護連合が複数存在するが、実際政治的に影響力をもっている擁護連合は少なく、研究によると領域別に2-4個が重要連合として存在できる<sup>49)</sup>。そして、優位に立つ擁護連合(支配的擁護連合)の信念体系によって、政策が維持されたり変化したりすると説明できるのである。ある政策ネットワークを構成するアクターがすべて同じ信念体系を持っているとはいえず、またすべてのアクターが政策に対して別々信念体系を持っているともいえない。「ネットワーク」のアクターの個別行動を分析するよりは、このように信念体系を

共有する擁護連合の概念を用いることで、相互作用や結果の説明に有益であると思われる。

また、新川モデルを検討するところで、ネットワーク境界の不明確性について言及したが、これを解決する手段として、Prossの「関心公衆( attentive public )」という概念を取り入れたい。「関心公衆」は、Prossが政策コミュニティを分析するために使った概念で、「下位政府」( sub-government ) と対比される。Rhodesは、ネットワークにおける資源所有の不平等とネットワーク境界の不明確について述べるところで、Prossの‘ attentive publics ’について、「ネットワークの構成員ではないが、その可能性があるアクター・集団」として、より適切な意味を持つ概念であると指摘している<sup>50)</sup>。すなわち、どこまでを「ネットワーク」のアクターとして入れるのが議論になるときに、ネットワークの境界を明確にするために有効な概念として考えたと思われる。

「下位政府」は各共同体の意思決定機構であり、主として政府機関および制度化された利益集団等で構成される。政策の変化よりは現状維持をもとめる。それに対し「関心公衆」の構成員は利益集団、政府機関、市民団体、個人等多様であるが、政策を評価し代案を提示するなどの役割を果たす。政策形成の中心からは外れているため、意見提示にはメス・メディアやセミナー等を利用する<sup>51)</sup>。

教育政策の場合、多くの主要政策については安定的な下位政府によって扱われている。しかし、中では下位政府によって決定された政策がなぜ「その形」になったのか、説明しにくいところも存在する。そして、その部分については下位政府の存在以外にも影響力をもっている数々のアクターが存在することが考えられ、それが「ネットワーク」の変容(アクター間関係の変化)につながる。しかし、それもまた時間がすぎるとともに「閉じられたネットワーク」になることも事実であって、また新たな争点があられるまでには安定的な下位政府として存在する可能性がある。政策ネットワーク分析は、ある政策の過程におけるアクター間の関係を記述する性格が強い。それによって何が説明できるのかという批判が多いことも事実である。したがって、Sabatierの「擁護連合」やProssの「関心公衆」の概念をネットワーク分析に補足することによって、より力動的な分析ができるのではないかと考えている。

さて、他の政策ネットワークモデルに対し、Wilks & Wrightのモデルはどのような意義を持っているのか。それはこのモデルが社会的アクター主導のネットワーク関係に着目していること、またネットワーク存在次元と位階関係が明確であることから、政府間関係あるいは政府主導の関係を重視しているほかのモデルと区分されるところにあると思われる。言い換えれば、中央教育行政機関や教育委員会に集中してきた今までの教育政策研究に対し、ネットワーク関係における「市民性」を重視して分析することに、よりふさわしい示唆をえられると思われるのである<sup>52)</sup>。一方でこのモデルが独自の分析次元を開発していないという問題点も指摘できるが、上で述べたように、主として存在次元に関する議論をしているわけで、自ら分析次元に関することはRhodesらのモデルの議論を積極的に受け取っている。ただ、分析次元に関しては、各モデルの共通点がいくつか確認でき、それらの政策ネットワークモデルを参考にしながらより詳しく議論していく必要がある。その意味で、政策体系全体を把握することを目的としながら、RhodesモデルやWaardenモデルの分析次元を縦軸に、政策領域を横軸にして政策ネットワークの枠組モデルを緻密に構築しようとする中村の作業にも意義がある<sup>53)</sup>。まず、Wilks & Wrightモデルをベースにして「教育政策ネットワーク」の存在次元を例えとして次のように再構成してみると、

政策レベル	政策内容	政策アクター関係
政策領域 (area)	教育	政策ユニバース
政策部門 (sector)	教育政策	政策コミュニティ
政策下位部門	地方教育行政体制、教育財政、 教育課程、教員、・・・	政策コミュニティ (?)
政策イシュー (issue)	教育委員会制度、補助金、 大学入試、教員免許、・・・	政策ネットワーク
下位イシュー	教育委員会設置、教育委員会統廃合、 教育委員選出、・・・	政策ネットワーク

例えではあるが、このような教育政策における政策ネットワークの存在次元を確認しながら、何を分析するのか。ある教育政策過程におけるにおけるアクター(数、タイプ)、機能、構造、制度化、行動ルール、権力関係、アクターの戦略(中村に従えば)などを分析の基準とし、その政策ネットワークの性格を明らかにすることが考えられる。また、複数の教育政策ネット

ワークにおける格差をもって、これが教育政策の存在次元あるいは政策そのものの性格とどういう関係にあるのか説明することも考えられる。さらに、一つの政策過程においても、時間が経ていく過程の中で政策ネットワークがどのように、どうして変化しているのかについて分析することもありえる。もう一つは、政策過程における政策結果にもっとも大きな影響を与えた支配的なアクター（連合）についても分析できると思われる。その中、これまでの欧米における政策ネットワークの類型が、日本や韓国といった異なる社会政治的環境の中ではどのように適用されるのかについて比較することも考えられる。

## 註

- 1) 市川昭午(1995),『臨教審以後の教育政策』、教育開発研究所, p. 9
- 2) 小川正人(2003),「教育委員会制度研究の総括と課題」, 本多正人編『教育委員会制度再編の政治と行政』、多賀出版, p. 216
- 3) Ibid., p. 218
- 4) Kenis, P. & Schneider, V.(1991), 'Policy Networks and Policy Analysis', in Bernd Marin and Renate Mayntz, (eds), Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Colorado: Westview Press, p. 27
- 5) Thatcher, M.(1998), 'The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks' Journal of Theoretical Politics Vol. 10(4), p. 390  
最近のジャーナルの特集として、Governance(1989), Vol.2. No.2, European Journal of Political Research(1992), Vol.21. No.1, Journal of Theoretical Politics(1998) Vol.10. No.4などがPolicy Network について特集号を発刊していた。
- 6) ジョン・ヨンナム(1998),「司法改革過程における政策ネットワーク研究」, ソウル大学大学院博士論文, p. 3
- 7) Rhodes, R. A. W.(1999), Control and Power in Central-Local Government Relations 2nd ed., Brookfield USA: Ashgate, p. 137
- 8) Ibid., pp. 140-142; Dowding, K.(1995), 'Model of Metaphor? A Critical Review of the Policy Network', Political Studies, Vol. 18(1), pp. 139-140; Thatcher, M., op. cit., p. 394; Jordan, G.(1990), 'Sub-governments, Policy Communities and Networks', Journal of Theoretical Politics, Vol. 2(3), pp. 333-336
- 9) Kenis & Schneider, op. cit., pp. 34-36
- 10) その一方、4 番目の要因のように、政府が関与する領域が拡大されたが、むしろそれも政府が外部に依存するしかなくなった原因かもしれない。
- 11) Rhodes は、「国家中心のネットワーク関係 (IGR initiative)」であるか「社会中心のネットワーク関係 (GIR initiative)」であるかによって、ネットワークの性格が違う可能性について述べているが、国と社会の関係がネットワーク構成のベースになっている。Rhodes, op. cit., pp. 137-142
- 12) ここからのカツェンシュタインの理論に関する内容は、真淵勝(1991),「カツェンシュタインの行政理論 行政研究の外延」,『阪大法学』41(2・3)から引用したものである。
- 13) カツェンシュタインの「半主権国家」は国家に関する理解を国際的な文脈で把握しようとしている点からより優れていると評価されるが、ここではこれに関する議論は省略する。Ibid., p. 602
- 14) 牧原出(1990),『政治・ネットワーク・管理 - R.A.W. ローズの政府間関係論と80年代イギリス行政学』, 東京大学都市行政研究会研究叢書2, p. 58
- 15) 新川敏光(1992),「政策ネットワーク論の射程」,『季刊行政管理研究』No. 59, p. 12
- 16) Dowding(2001), 'There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities', Political Studies, Vol. 49(1), p. 96 彼は政策ネットワークが「合理的選択理論」のようなミクロ・レベルとコーポラティズムのようなマクロ国家理論の間に存在するというアイディアのように見えるが、ミクロ分析も、集合的セット間の相互関係を説明する行為の基礎を提供できるとする。
- 17) Rhodes(1999), op. cit., p. 157
- 18) Rhodes(1999)のKey Issueは、政策ネットワークは有用な概念であるのか、個々のネットワークのタイプは相互排他的でありながらも関係性をもっているのか、ネットワークはいつ、なぜ変化するのか、各個人間関係はどの程度重要であるのか、ネットワークの存在は政策結果に影響を与えるのか、だれが支配的アクターなのか、代議民主主義における政策ネットワークの規範的インプリケーションは何か、政策ネットワークのメゾ・レベル概念とマクロ・レベル理論との関係性は何か、である。pp. 144-158
- 19) Thatcher(1998), op. cit., pp. 395-396

- 20) 原田久(1998), 「政策・制度・管理 - 政策ネットワーク論の複眼的考察 - 」, 『季刊行政管理研究』 No. 81, p. 24
- 21) Thatcher(1998), op. cit., p. 394
- 22) 中村祐司は、政策ネットワークの問題関心について「もっぱら諸アクターの作用が分析次元からどのように位置づけられるのか、さらにはどのアクターがネットワークのカックとなっているのかといったことに置かれる」としている。中村祐司(1996), 「政策過程分析をめぐる一試論 - 政策ネットワークの枠組モデル構築の試み」, 『宇都宮大学国際学部研究論集』 No. 1, p. 48
- 23) ジョシ(1998), op. cit., p. 4; また、原田(1998)はRhodesらの整理を基にして、その一致がみられる特徴として、“強い国家”の否定、……政策形成とりわけ実施にあたっては公私のアクターの共働作用が不可避となっていること、多元主義、エリートイズムなどのマクロ理論と異なり、その考察対象を政策セクター(メゾ)・レベルに据えていること、主として資源の相互依存関係を背景とした政策過程における組織間関係に焦点を当てていること、の3点を挙げる。原田(1998), op. cit., p. 24
- 24) Rhodes(1999), op. cit., p. 138
- 25) Ibid., pp. 137-138
- 26) Ibid., pp. 142-144
- 27) Ibid., p. 144
- 28) 新川(1992), op. cit., p. 14
- 29) この次元に関する詳しい内容については、中村(1996), op. cit., pp. 53-55; 新川(1992), Ibid., pp. 14-15を参照
- 30) Waarden, F. V.(1992), ‘Dimensions and Types of Policy Networks’, *European Journal of political Research*, Vol. 21(1-2), pp. 49-50
- 31) 新川(1992), op. cit., p. 15
- 32) Waarden(1992), op. cit., p. 50
- 33) 中村(1996), op. cit., p. 55
- 34) 新川(1992), op. cit., pp. 15-17、新川(1992)の類型をもとにして、再構成したものである。p. 15とp. 17の図を組み合わせてつくってみた。
- 35) 中村(1996), op. cit., p. 66
- 36) Wilks, S. & Wright, M.(1987), ‘Conclusion: Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors, and Networks’ in Wilks, S. & Wright, M. (eds), *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford: Clarendon Press., p. 296; Wright, M.(1988), ‘Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies’, *Political Studies* Vol. 38(4), p. 605
- 37) Wilks & Wright(1987), Ibid., p. 301; Jordan, G.(1990) ‘Sub-governments, Policy Communities and Networks’, *Journal of Theoretical Politics* Vol. 2(3), p. 334
- 38) Wright(1988), op. cit., p. 606
- 39) Wilks & Wright(1987), op. cit., pp. 299-301
- 40) Ibid., p. 299
- 41) Rhodes(1999), op. cit., pp. 137-142
- 42) Wright(1988), op. cit., p. 607; Rhodesモデル(1992)では、構成メンバー、統合、資源、権力といった分析次元を述べ、ここでの5つの次元とは異なるが、これは1986年度のRhodesモデルを参考にしているからである。
- 43) Rhodes(1999), op. cit., p. 141
- 44) Rhodes, Ibid., p. 159; しかし、「コミュニティ」の使い方については接点が見られない。RhodesはJordan(1990)の議論を引用しながら、すでに使われている用語については、別の解釈によって明らかな利点がない限りでは代案になりえない、として拒否している(Rhodes:141)
- 45) イ・ヒョンホ(1999)「労働福祉政策ネットワークの変化」、高麗大学大学院博士論文;ヘ・ウソファン(2000)「政治体制変化における政府と経済利益集団の政策ネットワーク研究」、高麗大学大学院博士論文;ホソソマン(2001)「政府と非政府組織の政策競争」、高麗大学大学院博士論文;ハン・ミンソク(2002)「電子政府構築過程の政策ネットワーク分析」、成均館大学大学院博士論文;ファン・ビ・ヨソサン(2003)「科学技術政策過程の政策ネットワークに関する研究」、忠南大学大学院博士論文;キソ・ミ(2003)「医薬分業政策の決定過程に関する研究」、全南大学大学院博士論文;ジ・ソ・チャンス(1994)「戦後日本の政治経済体制の特質と変動：繊維、自動車、コンピュータ産業に関する政策決定過程の比較分析」、東京大学大学院博士論文、などがある。
- 46) これはガバナンス論の論理でもあるが、「ネットワーク」分析は最近のガバナンス分析の核心として扱われているとされる。Rhodes(1999), op. cit., p. 163  
政策過程の国家主導あるいは市場化として代表される自由放任ではなく、政策に関心が共通する市民社会の多様なアクターが政策過程へ参加できるようにすることが議論になる。例えば、上記したように、教育政策が「国民諸階層による社会的合意形成をめざして具体化された教育意思の体系であり、狭義には、国・地方公共団体等権力の機関(教育行政機関等)により形成・決定された教育意思の社会



的合意の体系」であるとならば、それぞれの機関あるいは集団における教育意思の社会的矛盾・対立の民主的な調整・解決・統合が不可欠な課題として要請され、ガバナンス理論とも関係付けて考えるべきであると思われる。

- 47) Dowding (2001) でも Sabatier (1998) の「擁護連合」概念を政策ネットワークと比較しながら分析している。op. cit., pp. 93-94
- 48) Sabatier, Paul A. (1988), 'An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein', Policy Sciences Vol. 21, p. 148
- 49) Ibid., p. 140
- 50) Rhodes (1999), op. cit., p. 149
- 51) Pross, A. P. (1992), Group Politics and Public Policy, 2nd ed., Toronto: Oxford University Press., pp. 121-126
- 52) もちろん、政策的活動において行政当局が持っている権限や優位的地位は無視できないが、「優越性を持つてはいるものの、結局は市民社会との錯綜した関係において存在するがゆえに、国家所アクターは団体の圧力を無視できない」政策ネットワークの性格を重視したい。Martin J. Smith (1993), Pressure Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States: London p. 235; 中村祐司 (1997) 「政策過程研究の理論的課題」、『宇都宮大学国際学部研究論集』 No. 3, p. 51 から再引用
- 53) 中村 (1996), op. cit., p. 59, 基本的には Rhodes モデルをより具体化・補足している Waarden モデルをベースにしている。