

行政改革の分析枠組

—新制度論の1つの可能性—

たな はし まさし
棚 橋 匡

目次

序章 若干の基礎概念について	322
第1節 行政改革	322
第2節 制度	324
第1章 既存の行政改革研究の意義と問題点	325
第1節 総説	325
第2節 政治過程の詳細な記述・分析	325
第3節 イデオロギーによる説明	326
第4節 「制度化」の視点と修正ゴミ缶モデル	327
第2章 2つの新制度論：歴史的制度論と合理的選択制度論	328
第1節 総説	328
第2節 歴史的制度論 (historical institutionalism)	329
第3節 合理的選択制度論 (rational choice institutionalism)	330
第4節 評価	332
第3章 マーチ=オルセンの新制度論と行政改革	333
第1節 総説	333
第2節 新制度論の基本的アイデア	333
第3節 改革への抵抗と改革の始動	335
第4節 改革の政治過程	338
第5節 改革における言説	339
終章 行政改革の分析に向けての課題	339
註	340
参考文献	341

本稿は、主として1980年代以降の日本の行政改革について実証的に分析することを念頭に置きながら、その準備作業としての意味を込めて、行政改革の分析枠組について考察するものである。

序章では、議論の準備作業として、本稿の論述の基礎をなす概念の意味内容を問題にする。その上で、制度との関係で行政改革をとらえるという本稿の基本的立場を明らかにする。続いて第1章では、既存の行政改革研究の検討を行った上で、既存研究では制度の問題の取扱が不十分であることを示し、制度との関係で行政改革をとらえるための分析枠組の構築が必要であることを主張する。これを受けて第2・3章では、政治学における新制度論を3種類取り上げ、各々の主張を整理するとともに、そこから行政改革の分析枠組を抽出することを試みる。こうして抽出された行政改革の分析枠組にどのような課題が残されているかを明らかにするのが、終章である。

序章 若干の基礎概念について

第1節 行政改革

行政改革の分析枠組を考察するにあたっては、まず、行政改革という多義的な概念の意味内容を明確化する必要がある。そこで本節では、何人かの論者の議論を手掛かりに、この問題を考える。

まず、西尾勝の議論を見てみよう（西尾1993：19章）。西尾は、日常の行政管理と非日常の行政改革とを区別し、前者は「政府構造の基幹に係わる諸制度と法令上の権限を所与の前提とし、この枠内で、総括管理機関が予算査定と定員査定をとおして新規増分を抑制すること」であり、後者は「この枠を越えた改革に及ぶこと」であると要約する。その上で、「かつて日本で行政改革と観念されていたもの」として、以下の2類型が取り上げられる。

- ① 行政機構改革：これは、各省庁の行政活動を枠づけている諸制度のうち、より大きな枠組を定め、より高い安定性・継続性を持つもの（すなわち、一般に「制度」と称されることの多いもの）の改革に及ぶものである。具体的には、憲法・公職選挙法・国会法・内閣

法・裁判所法などに定められている憲法構造、国家行政組織法・国家公務員法・財政法・会計法などに定められている基幹的な行財政構造、各省庁設置法などの組織法令に定められている各省庁の所掌事務権限の分業構造が、改革の対象となる。

- ② 行政整理：これは、各省庁の行政活動を枠づけている諸制度のうち、より小さな枠組を定め、より低い安定性・継続性しか持たないもの（すなわち、一般には「制度」と称されることが少ないもの）を改革の主たる対象にするものである。日常の行政管理における資源管理機能（予算査定・定員査定）を拡大強化して、既定の経費・人員を見直し、これを減量することが、改革の中心となる。日常の行政管理とは異なり、これに付帯して、当該経費・人員の関係法令（個別の事務事業に関する枠組構造を定める作用法令）を整理し不要不急の事務事業を廃止すること、さらには組織法令を改正して行政機構を統廃合することが行われる。

さらに西尾は、第1次臨時行政調査会以降、行政改革についての新しいもう一つのイメージが形成されたと指摘する。すなわち、③行政改革とは、内閣が直々に設置した第三者的な諮問機関が各省庁の壁を越えた総合的な観点から行政全般のあり方を見直し、その改革を推進することであり、行政のどのような側面についてのいかなる方向での改革かを問わない、というイメージである。

続いて、新藤宗幸の議論を見てみよう（阿部・新藤・川人1990：11章）。新藤は、「現代日本の政治過程からいったん離れ、『行政改革』なる概念の意味内容を考え」た上で、相互に独立したものではないという留保をつけつつも、概ね次の4つの意味内容を「行政改革」に見出すことができるとする。

- ① 国の行政を支える基本的な制度——行政組織制度、地方制度、公務員制度、税財政制度などの改革。
- ② 既存の行政組織制度の枠内における行政省

庁の統廃合、新設など。

③ 行政組織の主として管理面における改革：人事、定員の削減、経費の縮減など。

④ 政府の政策内容により深くかわるもの：事務事業の縮小などの責任領域の変更。

さらに新藤は、このような行政改革には、手法面からみるともう1つの特徴を認めることができると指摘する。すなわち、⑤内閣ないし大統領の下に諮問委員会が設置され、そこでの調査活動と報告を推進力として改革が進められていくことが多いのである。②③④のような改革は、大なり小なり年次予算編成過程に見出すことができるが、これを「行政改革」と形容することは皆無といってよい（西尾の用語法に従えば、これらは「日常の行政管理」に分類されることになる）。これは、年次予算編成過程においては、⑤のような手法が取られていないからである。

以上のような西尾・新藤の議論を受けて、毛桂榮は、戦後日本の行政改革を3つに類型化する（毛1997：I部1章）。すなわち、西尾整理の①・新藤整理の①に相当するものを制度改革と呼び、西尾整理の②・新藤整理の②③に相当するものを制度補修と呼び、西尾整理の③・新藤整理の④⑤に相当するもの（臨調などの行政改革を意識した類型）を行政の全面的な見直しと呼んでいる。

毛によれば、戦後日本においては、制度補修と制度改革・行政の全面的な見直しとが、行政改革のサイクルを形成してきた。行政改革は周期的に提起され、制度補修は多く実施され、かなりの成果をもたらした。しかし、いったん制度補修が限界に達したら、全面的な見直し、そしてそれとリンクする制度改革が提起されるのである。

また毛は、行政の制度改革は、行政の全面的な見直しとリンクする傾向があると指摘する。ここで念頭に置かれているのは、第1・2次臨調（とりわけ第2次臨調）である。臨調による行政改革は、行政の全面的な見直しを進めながら行政の制度改革を目指した改革であり、制度改革を伴いながら制度補修を目指した改革に比べると、改革の規模が大きい。制度補修の最終目標が行政の合理

化・能率の最大化であるのに対し、行政の全面的な見直しにおいては、「どのような行政を行うか」が問われる。行政の全面的な見直しの中で、「改革の動機、改革の方向性」が問われ（行政の守備範囲論・行政の責任領域論）、それに基づいた制度改革が図られるのである。ただし毛は、第2次臨調と総務庁設置の事例研究にあたっては、行政の全面的な見直しの時代背景、動機などの側面が重要であることは認識しつつも、この側面には深く言及せず、管理組織の制度改革に焦点を絞って検討を行っている。

以上の3人の議論の検討から、行政改革をとらえる視点には2つのものがあることがわかる。1つは、制度との関係で行政改革をとらえようとする視点であり、もう1つは、改革手法（例えば臨調による改革）との関係で行政改革をとらえようとする視点である。

第1章で述べるように、従来の行政改革研究においては、改革手法との関係で行政改革をとらえようとする視点が強かった。そこでは、臨調の進めた行政の全面的な見直しの時代背景・動機などに注目する研究や、臨調による改革の政治過程を詳細に明らかにした研究などが展開されてきたのである。これに対して、制度との関係で行政改革をとらえようとする視点は必ずしも強くなかったように思われる。その意味で、毛が管理組織の制度改革に焦点を絞って事例研究を行ったことは、従来の研究の欠落点を埋める効果を持つものであり、賢明な選択と言えようであろう。

また、政治学と行政学の役割分担という点から言っても、制度との関係で行政改革をとらえようとする視点を取ることは有意義だと考えられる。行政の全面的な見直しの時代背景・動機を明らかにしたり、臨調改革の政治過程を明らかにしたりすることは、政治学の対象であり、政治学の得意とするところであると言うべきであろう。行政学が独自性を発揮するためには、これとは別の道を行く必要がある。西尾によれば、行政学は制度学・管理学・政策学という3つの視点を内包している（西尾1993：4章）。そして、制度学の視点・管理

学（＝行政管理と行政改革のための行政学）の視点を生かすためには、制度との関係で行政改革をとらえることが有効だと思われる。

以上の理由から、本稿では、制度との関係で行政改革をとらえようとする視点を基本に据え、それに適した分析枠組を探ることにする。

第2節 制度

行政改革を制度改革ないし制度補修としてとらえるとすれば、次に問題となるのは、そこで言う制度とは何かということである。もちろん、具体的にどのような制度が行政改革の対象となるのかということだけであれば、すでに西尾や新藤の議論の中に答えは示されている。しかし、そもそも制度とは何であるのか？ そもそも制度にはどのようなものがあるのか？ 本節では、社会学者の盛山和夫の議論（盛山1995）に即して、この問題を考えたい。

1. 制度の定義（盛山1995：1章・9章）

そもそも制度とは何であるのか？ 「制度とは確立された行動様式である」、あるいは「制度とは行動パターンである」というのが、ほとんどのテキストや辞典における定義である。しかし、このような行動主義的な定義には問題がある。例えば、日本国憲法第14条という制度（法は近代社会の根幹をなす制度である）は、違法行為（差別）が人々の行動様式になっているという理由だけでは、制度でなくなってしまうことはない。また、国家という制度が、人々が本来忌避するような行為（納税・受刑・兵役など）を行わせ得ることは、行動様式説では説明できない。行動様式とは現実に経験的に存在する（はずの）ものであるが、制度はそれとは異なり、「理念的」「拘束的」な性質を持っているのである。また、制度は人々の行動や行為（のみ）によって構成されているのではなく、人々やその行動やさまざまなモノの意味的に関係づけられた秩序として存在している。制度は、意味の体系・行為の体系・モノの体系という3つの異なるレベルの体系の総合体なのである。

このように盛山は、制度を行動に還元してしまうことなく、逆に、行動を拘束するものとして制度をとらえる。この立場は、第2・3章で扱う政治学の新制度論すべてが共有する立場である。行政改革の対象となる諸制度も、もちろん人々の行動を拘束するものである。また盛山は、制度における理念や意味の要素を重視している。第3章で扱うマーチ＝オルセンの新制度論にも、これと同じ特徴が見られる。そこでも述べるが、行政改革の対象となる諸制度も、決して理念や意味といったものと無縁ではない。

2. 制度の類型（盛山1995：9章六）

そもそも制度にはどのようなものがあるのか？ 盛山によれば、制度には、制度体・ルール・様式（モード）という3つの基本型が存在する。

制度体とは、社会的空間にある共通の制度的秩序が支配している部分とそれ以外の部分とに区切る存在であり、言い換えれば「制度共同体」である。さらにこれを、組織（国家・軍隊・会社・教会など）と共同社会（家族・共同体・市場など）とに二分することができる。組織とは、制度体としての「共同決定」をなすルールとその決定を遂行するルールとを具備しており、成員と非成員とのかなり明確な区別と成員補充手続を持ち、そのようなルールと成員から構成された超個人的で本来的に永続的な一個の「行為主体」として概念化された制度体であり、共同社会とは、そうした特性を必ずしも有しない制度体である。

ルールとは、制度的〈意味〉の間の関連構造を定め、〈意味〉と行為およびモノを関連づける存在である。それは、規範的規則・手続的規則・意味どうしの関連や意味の果たす機能を定める規則などからなる。制度的秩序とは、こうした広い意味でのルールの集合が構成する秩序である。

様式（モード）とは、制度体やルールのように明確な制度化を確立してはいないけれども、公共的な意味をもって人々の諸行為を拘束し、ある秩序を一定程度現実化するような制度をさす。例えば、差別・階級・階層・地位・流行などが、それ

にあたる。様式と制度体・ルールとの間の区別は、かなりの程度曖昧である。様式と制度体・ルールとを区別するのは制度としての確立の度合の違いであるが、制度としての確立の度合というのは連続的な変数だからである。

行政改革の対象となる制度の中心をなすのは、盛山の言う制度体、なかんずく組織である。行政組織はその典型である。もちろん、行政改革の対象となる制度の中には、制度体（組織）に分類するよりも、盛山の言うルールに分類するほうが適切なものが少なくない。しかし、それらのルールは、組織としての「共同決定」をなすルール・組織の決定を遂行するルール・成員と非成員とを明確に区別するルール・成員補充手続を定めるルールのいずれかに分類可能である。したがって、行政改革の対象となる制度とは、組織および組織の具備するルールであるということになる。

第1章 既存の行政改革研究の意義と問題点

第1節 総説

本稿の冒頭において、筆者は、1980年代以降の日本の行政改革について実証的に分析することを念頭に置いていると述べた。しかし、このような関心は目新しいものではない。行政改革は以前から多くの研究者の関心を引いているテーマであり、特に、1980年代の行政改革（第2次臨時行政調査会の活動・3公社の民営化など）については、すでに複数の定評ある事例研究が存在している⁽¹⁾。

本章では、これらの既存研究のうち代表的なものを取り上げて3つに類型化し、それぞれの意義と問題点を明らかにすることによって、既存研究とは異なる新たなアプローチが必要であることを示し、さらに、行政改革の分析枠組について考察することは新たなアプローチの発見にとって有意義であるということを目指したい。

第2節 政治過程の詳細な記述・分析

第1のタイプとして、行政改革の政治過程を詳細に記述し、これによって明らかにされた事実に対して政治学的観点から分析を加えるという研究

が存在する。代表的なものとして、草野厚による国鉄分割民営化の政治過程の研究(草野1997)、飯尾潤による第2次臨調と3公社民営化の政治過程の研究(飯尾1993)がある。このうち、飯尾は、自らの研究の方法論を「事件の政治学」という名の下に積極的に打ち出しており、この「事件の政治学」の検討を通して、このタイプの研究の意義と問題点が明確になる。

1. 「事件の政治学」の意味

学問的な分析ではない政治の議論（ジャーナリズムにおける政治論が念頭に置かれているのであろう）の対象となり、人々の話題になるような、政治的事件というものが存在する。この政治的事件の全体像を事例研究によって明らかにするのが、「事件の政治学」である。事例研究と言っても、一般理論を検証するための一例としての事例研究や、比較研究の一部あるいは準備としての事例研究にとどまるものではない。個々の政治的事件を記述し解明すること自体に独自の意義があるのである⁽²⁾。だからと言って「事件の政治学」にとって理論や分析枠組が不要であるわけではない。しかし、そこで言う理論や分析枠組とは一般法則のことではなく、あくまで具体的な現象を理解するための道具であり、個々の政治的事件に即したものでなければならない。また、政治的事件は複雑性・多面性を持つがゆえに、その理解には複数の理論や分析枠組が必要なのである(飯尾1993:6-12)。

このような「事件の政治学」の長所は、特定の政治的事件の政治過程を詳細かつ総合的に明らかにできることにある。例えば、一般理論を検証するための事例研究では、理論に当てはまらない事実が切り捨てられる可能性が高く、比較研究の一部あるいは準備としての事例研究では、比較に必要な(適さない)事実が切り捨てられる可能性が高い。これに対し、「事件の政治学」は、そのような切り捨てられがちな事実をも拾って記述することで、事件の全体像を明らかにすることに貢献できるのである(cf. 飯尾1993:3)。

2. 「事件の政治学」の問題点

しかし、「事件の政治学」に全く問題がないわけではない。ここでは2つの問題点を取り上げる。

第1に、「事件の政治学」の拠って立つ出発点の特性が「事件の政治学」の視角に一定の限界を課していることを指摘できる。飯尾は、何が解明に値する重要な事例であるかを判断するに当たって、政治とは何かという問題にたちかえって考え、「政治とは集合的問題の解決機能である」と定義する。続いて、日常化した政治を行政と呼び、それと対比されるものとして、不測の事態や時間の経過による制度変更の必要に対応する動的な政治を、「政治らしい政治」としてとらえる。ジャーナリズムや人々が注目する政治的事件の多くはこのような動的な政治にほかならない。こうして、動的な政治としての政治的事件が、重要なものとみなされ、事例研究の対象となるのである（飯尾1993：5-7）。

したがって、行政改革は政治的事件の典型であり、「事件の政治学」の対象として適切な事例であるということになる。そのこと自体には全く問題がない。問題になるとすれば、このことが、専ら改革する側の視点から政治過程を記述・分析することにつながるかという点である。実際に飯尾は、政治過程の分析の部分において改革推進要因の分析を1つの柱として立て（飯尾1993：II部2章）^③、さらに日本政治の自己改革能力という大きな話に展開させている（飯尾1993：II部3章）。言い換えれば、関心の対象となっているのはあくまで政治であり、改革の対象となる行政あるいは制度に焦点を合わせたものとはなっていないのである。

第2に、「事件の政治学」が事件を対象とすること自体にも、問題がないわけではない。すなわち、「事件の政治学」は、「事件ならざるもの」を対象とすることが難しいのである。このことは、行政改革を分析しようとする場合には、特に厄介な事態を引き起こす。行政改革に関しては、しばしば非難を込めて主張される命題がある。「改革の必要性は絶えず主張されるにもかかわらず、抜本的な

改革が成し遂げられることはめったにない。」という命題である。「事件の政治学」が得意とするのは、抜本的あるいは部分的な改革の成功という事件、そして、改革の華々しい失敗という事件を、詳細かつ総合的に明らかにすることである。しかしこれでは、上記の命題がはらむ問いかけに対して完全に答えたことにならない。「改革の日常的な失敗」とでも言うべきもの、すなわち、制度的・構造的要因によって改革の事件化が封じられている可能性に対して、十分に目配りすることができないからである。事件と「事件ならざるもの（＝改革の日常的な失敗）」とをともに視野に入れ、しかも政治だけでなく行政あるいは制度にも焦点を当てるためには、「事件の政治学」とは別のアプローチが必要である。ここに、行政改革の分析枠組について新たに考察する意義が生まれる。

第3節 イデオロギーによる説明

第2のタイプとして、1980年代の行政改革を経済的自由主義のイデオロギーに導かれた「自由主義的改革」ととらえる大嶽秀夫の研究（大嶽1994, 1997）が存在する。1970年代後期以降、日本を含む先進諸国においては、従来の社会民主主義優位が崩れた。代わって経済的自由主義が台頭し、程度の差こそあれ、各国において規制緩和・民営化などの自由主義的改革が導入された。このように、日本の行政改革を孤立した現象としてではなく、先進諸国に共通の広がりを持つものとして見るのが、大嶽の研究の1つの特色である。

1. 経済的自由主義イデオロギーと行政改革

戦後日本においては、経済的自由主義は、何よりも財界主流のイデオロギーであった。そのため、高度成長期には公害によって、第1次オイルショック後には狂乱物価によって財界の権威が失墜する中で、経済的自由主義の威信も著しく損なわれ、社会民主主義に対する劣位が続いた。しかし、1970年代後期、経済的自由主義は劇的に復権する。それは、1つには、第2次オイルショックを減量経営によって乗り切り、良好な経済パ

パフォーマンスの維持に成功することによって、財界の威信が再び高まったからであり、もう1つには、赤字国債の大量発行によって出現した財政危機や、福祉国家の拡大による潜在的な財政危機に対処するためには、経済的自由主義が有効だからである（大嶽1994：11-14）。

さらに、70年代後期以降、都市新中間層がこの経済的自由主義に接近していく。かつての都市中間層は革新政党支持の傾向が強く、したがって労働組合と同じ陣営に属していた。しかし、この時期以降、都市新中間層の保守化が観察されるようになる。彼らは、自らの消費者としての利益を実現するために、経済的自由主義を積極的に支持し、これを通して財界主流と結びつく。逆に、生産者の側に属する労働組合は、新中間層との結びつきを失い、孤立していくのである。そして、経済的自由主義の担い手である財界と新中間層が連帯して、業界単位の経営・労働・政府からなる「鉄の三角形」を解体したのが、例えば、国鉄の分割民営化であった（大嶽1994：14-15）。

以上のような経済的自由主義の台頭に対応して、1980年代の行政改革が行われた。一般消費税導入による財政再建の試み、第2次臨調による財政再建、3公社の民営化、福祉見直し、中央地方関係の見直しなどは、いずれも経済的自由主義を政策化したものなのである（大嶽1994：17-18）。

2. イデオロギーによる説明の意義と問題点

以上の叙述からもうかがえるように、大嶽は、経済的自由主義イデオロギーを直接反映したものとして、行政改革の諸政策をとらえている。これが非常に明快な見方であることは疑い得ない。また、経済的自由主義という先進諸国に共通の現象を持ち出すことで、行政改革の各国比較への道を開くことになり、そのメリットは軽視すべきでない。

しかし、そこに全く問題がないわけではない。まず、イデオロギーによって政治過程を割り切ってしまうと、そこから捨象されてしまう事実がかなり出てくることは避けがたい。また、「事件の政

治学」と同じく、関心の対象が専ら政治に向かい、行政や制度が視野に入りにくくなることにも問題が残る。さらに、そもそもイデオロギーは政策を規定するものなのか、せいぜい漠然とした改革のムード・雰囲気を作り出すだけであって、直接政策過程に影響を与えるのは別の要因なのではないかという批判もあり得る。

第4節 「制度化」の視点と修正ゴミ缶モデル

第3のタイプとして、序章で触れた毛桂榮による第2次臨調と総務庁設置の事例研究（毛1997）が存在する。第1・第2のタイプの研究が主として行政改革の政治的側面に焦点を当てるものであったのに対し、毛の研究は、行政組織再編という事例を正面から取り上げ、行政改革における政治的側面と行政的側面との交錯に焦点を当てるところに特徴がある。

1. 「制度化」の視点

行政組織の改革・再編成は、抵抗、とりわけ官僚制の抵抗を伴う。毛は、この現象を分析するために、S.D. クラズナーの議論（Krasner 1988）などを援用して、「制度化」の視点を展開している。行政組織は、内部への結束と各省庁の分節的性格の強化、すなわち「内部への制度化」を行い、同時に、環境との共生関係の強化、すなわち「外部への制度化」を行っている。行政組織を再編成するためには、「内部への制度化」と「外部への制度化」を同時に打破する必要があるが、これは、省庁内部の公務員の抵抗のみならず、省庁と共生関係を結んでいる顧客の抵抗をも招いてしまう。それゆえ、行政組織の再編成は困難なのである。しかし、制度化の程度には省庁によって差があり、制度化があまり進展していない省庁の改革・再編成は、成功する可能性が高くなる。総務庁設置が成功したのは、総理府（本府）の内部・外部への制度化の程度が、他省庁に比べて低かったからなのである（毛1997：86-88, 95）。

この「制度化」の視点は、制度との関係で行政改革をとらえようとする立場にとっては非常に有

力な視点であり、示唆に富む。ただし、この視点はいくまでも改革に抵抗する省庁の行動を説明するものであって、改革する側の行動の説明に及ぶものではないことには、注意が必要である。

2. 修正ゴミ缶モデル

毛は、総務庁設置の事例研究を行うにあたって、J.W. キングダンの修正ゴミ缶モデル⁽⁴⁾⁽⁵⁾ (Kingdon 1984: 88-94) を、分析枠組として用いている。修正ゴミ缶モデルは、もともと課題設定 (agenda setting) の過程を説明するモデルであり、問題 (problems)・解決策 (solutions)・政治 (politics) という3つの流れからなる過程 (processes) と、それぞれの流れに巻き込まれていく参加者 (participants) とによって構成されている。それぞれ独立した問題・解決策・政治の3つの流れが合流 (coupling) すると、「政策の窓 (policy window)」が開き、課題設定がなされるのである。毛は、この修正ゴミ缶モデルを日本の行政改革に適用するに際して、行政改革の過程を、①審議会の検討と答申、②行政府の再検討および与党調整・閣議決定、③国会の審議と法案の採択、以上3つの局面に分け、各々の局面において、問題・解決策・政治の3つの流れが展開されるととらえている (毛1997: 139-145)。

事例研究の結果、3つの局面における合流は、いずれも、多様な政治的力関係によって形成されたという結論が導き出される。そこには、いくつかの特徴が見出せる。第1に、行政の統一性の保持を阻害している行政体質に関する分析が非常に不足しており、問題の流れがほとんど見えてこない。第2に、参入者の力関係・省庁などの組織利益の抵抗・それぞれの制度的配置・決定のルールなどの政治の流れが、改革案の提示と設定・改革案の行方・改革案の中身 (新組織の構成要素など) といった解決策の流れを、大きく制約している。第3に、改革案が問題の解決につながるかどうか (すなわち行政の一体性の確保に寄与するかどうか) という行政組織再編成の根本問題の検討が曖昧にされており、問題の流れと解決策の流れとの

合流が曖昧である。この曖昧性は、局面が①②③と進むにつれて、ますます強まる (毛1997: 268-271)。

以上の毛の議論によって、総務庁設置の過程においては政治の流れが支配的であったということが確認された。しかし、行政改革を専ら政治の流れ・政治力学によって説明できるのだとすれば、第1のタイプの政治過程の記述とどこが違うのかという疑問が生じる。また、力関係・組織利益の抵抗・制度的配置・ルールといった互いにかなり異質な要素をすべて政治の流れの中に包括してしまうのは粗雑ではないか、せっきくの「制度化」の視点が政治の流れの中に埋没してしまうことにならないかといった点が気になる。むしろ、制度やルールといった要素は政治の流れの外にあって決定過程を取り巻くものであると位置づけたほうが自然であると思われる。

本章では、ここまで、3つのタイプの既存研究を検討してきたが、制度との関係で行政改革をとらえようとする立場から見ると、いずれにも物足りなさが残る。一部の例外を除いて、制度の問題が必ずしも研究の中に十分に位置づけられていないからである。このような既存研究の難点をカバーする新たなアプローチを実現するためには、政治学における制度に関する理論の中から行政改革の分析枠組を構築することが有益である。そこで、次章以降では、制度に関する理論を取り上げ、検討を加えることにしたい。

第2章 2つの新制度論：歴史的制度論と合理的選択制度論

第1節 総説

制度との関係で行政改革をとらえようとする本稿が行政改革の分析枠組として注目する理論は、最近のアメリカ政治学において興隆し、日本の政治学にも盛んに導入されている、新制度論 (new institutionalism) と呼ばれる一連の理論である。ところで、一口に新制度論と言っても、その内部は一枚岩ではなく、様々な論者が様々な主張を

行っている。最近の新制度論に関する紹介・書評論文においては、新制度論をいくつかの種類化し、各類型間の相違を指摘することが一般化している⁽⁶⁾。本章では、これらの論文に依拠しつつ、新制度論を代表する2つのアプローチ——歴史的制度論と合理的選択制度論——を取り上げる。両アプローチの内容を簡略に整理した上で、それらが行政改革の分析枠組として部分的な有効性を持つものの、同時に必ずしも適切でない部分も含んでいることを示すのが、本章の目的である。

第2節 歴史的制度論 (historical institutionalism)⁽⁷⁾⁽⁸⁾

1. 新制度論 (国家論) の登場

従来のアメリカ政治学において主流派を成していたのは、多元主義アプローチであった。それ以前の政治学が法制度の静態的な記述を中心とした制度論 (古い制度論) であったのを批判し、多元主義は政治の動態をとらえようとする。そこでは、政策というものは社会諸集団間に繰り広げられる多元的な政治過程の産物であり、政府というものは政治過程が繰り広げられる単なるアリーナにすぎないとみなされてきた。言い換えれば、政治を決定する要因は社会に存在するのであり、政治は社会に還元することによって理解可能だと考えられていたのである。

このようなアメリカ政治学の主流派を批判する形で1970年代以降登場してきたのが、新制度論あるいは国家論と総称される一連の研究である (これが本稿で言う歴史的制度論のことである)。彼らは多元主義者が政治を社会に還元してしまうことを批判し、(政治)制度の重要性を強調する。しかし彼らも、静態的な法制度論としての古い制度論への回帰を主張するわけではない。社会と区別されるものとしての国家が独自の利益・価値追求主体として政治過程に登場すること、および、政治過程自体が制度によって枠づけられ方向づけられることが、制度の重要性の意味なのである。

2. 歴史的制度論の類型

前項で述べたように、歴史的制度論の中には、①社会と区別されるものとしての国家が独自の利益・価値追求主体として政治過程に登場する、②政治過程自体が制度によって枠づけられ方向づけられる、という互いにやや異質な2つの主張が含まれている (Skocpol 1985)。真淵勝 (1987, 1991a) は、これを前提にしつつ、②の主張をさらに細分し、歴史的制度論を3つに類型化している。以下では、この3類型を紹介し、その上で各々の内容を概観する。

第1の類型として挙げられるのは、政策目標を形成・実施する際の国家の自律性や能力に焦点をあて、行為者としての国家が社会からの要求や圧力に抗して政策を立案・実施する能力を問題にする議論である⁽⁹⁾。多元主義においては政治過程の繰り広げられる単なるアリーナにすぎなかった政府が、ここでは社会に還元されない独自のアクターとして立ち現れてくるのであり、それはもはや「政府」と呼ぶよりも「国家」と呼ぶにふさわしい存在となる。同時にこれは、国家をブルジョワ階級の支配の道具とみなすという意味で多元主義と同じく政治を社会 (この場合は階級関係) に還元してしまうマルクス主義の主流派に対する異議申し立てでもある。

第2の類型として挙げられるのは、政治制度が社会集団の活動や政策に影響を及ぼす側面を重視する議論である⁽¹⁰⁾。同じような経済的・社会的状況の下に置かれた複数の国家がそれぞれ異なった政策を選択することは、先進工業諸国においてはしばしば見られる事態である。政治を決定する要因を社会に見出す多元主義は、この事態を十分に説明できない。それを批判し、各国の政治制度がそれぞれ異なった形で政治過程を枠づけ方向づけているがゆえに、各国はそれぞれ異なった政策を選択するのだと説明するのが、この議論である。

第3の類型として挙げられるのは、国家の能力を制度・政策ネットワークとの関連の中でとらえようとする議論である⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。政治過程が制度によって枠づけられ方向づけられることに着目する

点、そこから各国の違いが生じると考える点では、第2の類型と共通性を持つ。しかし、国家の政治制度を論じるにとどまらず、政策ネットワークと呼ばれる国家と社会との関係に制度性を見出すのが、この議論の特徴である。政策ネットワークは、政策目標を形成・実施する際の国家の能力に対する制約要因となり、また、政治過程を枠づけ方向づける要因ともなるのである。

3. 歴史的制度論の特徴

歴史的制度論における制度とは、各国ごとに存在する国家・社会のマクロレベルの構造である。それは各国ごとに歴史的に形成されてきたものであり、政治過程を枠づけ方向づけるとともに、国家の自律性の強さを基礎づける。この歴史的制度論が特に強みを発揮するのは、比較政治経済学ないし比較公共政策研究の分野である。それぞれ異なった歴史を経てきているがゆえに、制度は国によって異なる。制度論は、このような各国ごとの制度の違いから、各国ごとの政策の違いを直接導き出すことを可能にする。

また、歴史的制度論は、国家・社会関係というものを強く意識し、何らかの形で議論の対象としている。第1の類型においては、国家が社会の意思に反してでも自らの意思を実現していく可能性が論じられる。第2の類型においては、社会集団が国家の制度によって影響されることが論じられる。そして、第3の類型においては、国家・社会の双方にまたがる政策ネットワークが論じられているのである。

第3節 合理的選択制度論 (rational choice institutionalism)⁽¹³⁾

1. 合理的選択論から合理的選択制度論へ

合理的選択論は、自己利益の最大化をめざす個人によって社会は構成されているという仮定から出発し、政治における様々な現象を演繹的に解明していくものである。それは、経済学的手法を政治学に応用する試みであると言える。政党・官僚制・利益集団・連合などのトピックが分析の対象

となり、いくつかの重要な命題が導き出された。

初期の合理的選択論においては、自己利益の最大化をめざす個人の外部には、やはり自己利益の最大化をめざす他の個人しか存在しないものとされていた。このような諸個人の行為の相互作用によって様々な帰結が生じてくるのであって、個人の自己利益最大化自体を制約する要素というものは想定されていない。また、自己利益の最大化をめざす個人が普遍的な仮定として置かれているために、そこから導き出されるのも一般的・抽象的な命題である。そこでは、例えば各国ごとに異なった命題が導かれるということはない。

しかし、実際の政治現象は、単純な合理的選択論の想定するモデルからは大きくかけ離れており、しかも、各国ごとの違いというものも厳然と存在する。この問題を克服するために、合理的選択論の内部でも、1970年代後半以降、制度の重要性を組み込んだ議論が登場してきた。これが合理的選択制度論である。

合理的選択制度論においては、社会は自己利益の最大化をめざす個人のみによって構成されているのではない。個人の外部には制度というものが存在しており、個人の自己利益最大化行動は制度によって制約を受ける。逆に言えば、個人は制度の存在を前提として自己利益の最大化を図るのである。また、制度が異なれば、制度の下での個人の自己利益最大化戦略も異なり、そこから生じる帰結も異なってくる。それゆえ、各国の制度の違いを媒介することで、各国の政治・政策の違いを説明することが可能になるのである。

2. 合理的選択制度論の諸手法

前項で、合理的選択論を経済学的手法の政治学への応用であると述べたが、このことは合理的選択制度論でも同じである。しかし、経済学における理論の発展に伴い、用いられる手法にも新しさが出てきている。

初期の合理的選択論が依拠していたのは、新古典派経済学のシンプルな理論モデルであった。ここでは、自己利益の最大化を目指す経済主体から

なる完全競争市場が分析の対象とされ、その市場において生じる均衡の性質が論じられてきた。しかし、このシンプルなモデルは、シンプルであるがゆえに現実との乖離が大きいという問題を持つ。そこで、最近のミクロ経済学においては、現実との乖離を埋めるべく理論の精緻化が図られており、その中で「制度」に対する関心も強まってきている。合理的選択制度論は、このような新しいミクロ経済学の諸理論を積極的に活用することで、自らの理論形成を行っているのである。以下では、それらの理論のうち代表的なものを3つ取り上げる。

第1に挙げられるのは、取引費用 (transaction cost) の理論である⁽¹⁴⁾。従来の経済学は、市場における経済主体間の取引にかかるコストを一切捨象しており、それゆえ、市場は効率性を実現することができるかと主張し得た。しかし、現実には、市場での取引には無視できないコストがかかる(取引に必要な情報を集める費用・契約締結の費用・契約履行の費用など)。その分だけ各経済主体の得る利益は減少し、市場の効率性は阻害される。そこで、取引費用の軽減が重要な課題となってくる。そのためにとられる方法の1つが、ヒエラルヒー構造を持つ組織を創設して、市場における取引をこの中に取り込んで内部化し、契約関係を指揮命令関係に置き換えることによって取引費用を解消する方法なのである。もちろん、ヒエラルヒー組織を維持すること自体にも無視できないコストがかかるため、取引費用の軽減が組織管理の費用を上回る範囲内でのみ、取引の内部組織化が図られるのである。

第2に挙げられるのは、プリンシパル・エージェント (principal-agent) 理論である⁽¹⁵⁾。これは、ヒエラルヒー組織における上司と部下の关系到典型的に見られるような、他人を使って一定の目的を達成しようとするプリンシパル (本人) と、その本人のために行為するエージェント (代理人) との関係を考察する理論である。プリンシパルが自己利益を最大化するためには、エージェントに自分の期待通りに行為してもらう必要がある。し

かし実際には、エージェントも自己利益を最大化しようとしているので、プリンシパルの期待通りに行動するとは限らない。しかも、両者の間には情報の非対称性が存在し、プリンシパルはエージェントの情報を完全に把握することはできない。このような条件下で自己利益を最大化するために、プリンシパルはエージェントを監督するための仕組みに工夫を凝らす必要がある。エージェントの利己心を逆用し、利己的なエージェントであればプリンシパルの期待通りに行動せざるを得なくなるような仕組み、あるいは、利己的なエージェントであれば監督に必要な情報をプリンシパルに伝達せざるを得なくなるような仕組みを作ることができれば、プリンシパルにとっては好都合である。

第3に挙げられるのは、ゲーム理論である⁽¹⁶⁾。ゲーム理論の内容は多彩であるが、制度との関係では、例えば次のような点が注目し得る。すなわち、ゲームのプレイヤーとしての各個人が何の制約もなしに自己利益の最大化を追求する場合、ゲームの結果として必ずしも安定した均衡解 (ナッシュ均衡) は成立しない。しかし、制度というものが存在すれば事態は変わり得る。制度が各個人の自己利益最大化活動に対して制約を加え、あるいは各個人の自己利益最大化活動に助力を与えることによって、安定した均衡解が成立したり、制度が存在しない時とは異なった均衡解が成立したりするのである。

3. 合理的選択制度論の特徴

合理的選択制度論における制度とは、個人の自己利益最大化行動を制約するミクロレベルのルールである。この点で、各国ごとのマクロレベルの構造として制度をとらえる歴史的制度論とは異なる。もちろん、合理的選択制度論においても、例えば、国単位の制度を想定することはできる。したがって、合理的選択制度論を比較政治経済学ないし比較公共政策研究に利用し、各国ごとの制度の違いから各国ごとの政策の違いを導き出すことも可能である。しかし、国の制度というものはあくまでミクロレベルのルールとしての制度の総和

であり、理論上は個々のルールに解体可能なのである。

また、歴史的制度論とは異なり、合理的選択制度論においては、国家・社会関係への関心は強くない。多元主義の社会中心の視点への批判として現れてきた歴史的制度論が、国家というものを強く意識し、国家・社会関係に関心を集中することは、極めて自然である。これに対し、合理的選択制度論についてはそのような事情は存在しない。むしろ、経済現象と同じように政治現象を説明しようとする合理的選択制度論にとって、国家と社会の区別をことさらに主張することは、かえって有害なのであろう。

第4節 評価

歴史的制度論と合理的選択制度論は、ともに、アクターの行為が制度によって拘束されるという側面を正当に指摘している。また、両者は、各国ごとの制度の違いを手がかりに各国ごとの政策の違いを導き出すことを可能にする点で、比較研究への道を開くものである。以上の点は、2つの新制度論の大きな功績であり、行政改革を分析する上でも有効な武器になると思われる。

しかし、2つの新制度論に全く問題がないわけではない。制度との関係で行政改革をとらえようとする本稿の視点から見れば、行政改革は、制度自身を変革の対象とする特殊な政策領域である。この特殊性が、新制度論の単純な適用を許さない原因を作り出すのである。

まず、歴史的制度論を行政改革の分析に適用するにあたっては、2つの難点が存在する。

第1に、歴史的制度論は、「制度(の違い)によって政策(の違い)を説明する」分析枠組である。そこではあくまで政策を説明することに主眼があり、制度が説明変数・政策が被説明変数と位置づけられている。これに対して、制度を被説明変数とする分析枠組は、歴史的制度論の中には(少なくとも明確な形では)存在していない。各国の制度に対する説明は、専ら歴史的叙述によって与えられており、分析枠組によって与えられているわ

けではない。しかし、行政改革は、行政制度を変える(あるいは、変えようとしても変わらない)という政策領域である。制度に対する歴史的叙述だけでは、このような問題を十分に説明することはできない。そこで必要とされるのは、「制度自身を説明する」分析枠組なのである。もちろん、だからと言って、歴史的制度論が行政改革分析に対して全く有効性を持たないわけではない。行政改革という制度改革は、より上位の制度によって拘束される、という説明が可能だからである。しかし、その場合も、拘束力を持つ上位の制度と改革の対象となる下位の制度とを分かつメルクマールは何かという問題が直ちに生じてくる。これは、制度を歴史的に叙述するだけでは決着のつかない問題である。

第2に、行政改革は、国家・社会関係が真っ先に検討されねばならないような問題領域ではない。国家の制度を変えることに最も大きな利害関係を持つのは国家内部の諸集団であると考えられ、社会諸集団の関与は存在したとしてもあくまで二義的である。したがって、国家・社会関係に着目する理論よりも、むしろ、国家の内部に着目する理論のほうが必要となるのである。

次に、合理的選択制度論を行政改革の分析に適用するに当たっても、同じく2つの難点が存在する。

第1に、論理的な問題が存在する。確かに、制度に対して歴史的叙述以上の説明を加えない歴史的制度論とは異なり、合理的選択制度論においては、制度改革を特定のアクターによる自己利益最大化戦略としてとらえることが可能である。しかし、既存の制度の制約下で追求する自己利益と、既存の制度を改革することで追求する自己利益とは、異なるのが普通である。そして、制度を瞬時に改革することが不可能な以上、制度改革を図る個人は、制度改革によって将来的に実現しようとする長期的な目標と、既存の制度下で当面追求する目標とを、同時に抱え込むことになる。異質な二つの目標の追求という事態は、合理的選択論のそもそもの出発点である自己利益最大化の仮定を

揺るがしかねない (cf. 建林1995a: 74-75)。

第2に、特定のアクターが自己利益最大化のために制度を改革するなどということが、そもそもの程度可能であるのかという問題がある。新しくできる制度が改革者の意図通りに彼(彼女)の自己利益を最大化するようになるためには、改革者は改革の帰結を完全に予測していなければならない。しかし、とくに行政制度のような複雑な制度を改革する場合、このようなことはおよそ不可能なのではないだろうか (cf. 建林1995a: 74-75)。

以上のように、新制度論を代表する2つのアプローチ——歴史的制度論と合理的選択制度論——は、少なくとも行政改革に関する限り、部分的な有効性は持つものの、完全無欠というわけにはいかない。この難点を補うのが、行政制度という制度に対してより深い説明を与えてくれる分析枠組である。そこで、次章では、これまで触れてこなかったもう1つの新制度論を取り上げ、これに対して集中的な検討を加えることにしたい。

第3章 マーチ=オルセンの新制度論と行政改革

第1節 総説

前章では、新制度論の2つのアプローチ——歴史的制度論と合理的選択制度論——について述べた。しかし、そこでは触れなかったが、新制度論にはもう1つの重要な潮流が存在する。すなわち、アメリカの組織論研究者J.G. マーチとノルウェーの政治学者J.P. オルセンによって展開されている新制度論である⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾。

第2章第4節において筆者は「制度自身を説明する」理論の必要性を述べたが、マーチ=オルセンの新制度論はまさに「制度自身を説明する」理論であり、さらに言えば、制度を論じることによって政治全体を論じようとする非常に野心的な試みでもある。彼らの理論は、歴史的制度論や合理的選択制度論のような道具としての明快さを欠き、その主張は非常に錯綜しているが、反面、非常に豊かな可能性を秘めている。しかし、マーチ=オルセンの理論の全貌を明らかにすることは、筆者

の能力をはるかに超える課題である。そこで本章では、まず準備作業として、マーチ=オルセンの新制度論の基本的アイディアを簡単に整理する。その上で、行政改革の分析枠組の構築という当初の関心に沿って、マーチ=オルセンの理論の中から、制度改革に関連する部分を取り出し、改革への抵抗と改革の始動・改革の政治過程・改革における言説という3つのテーマに即して再構成する。それは、マーチ=オルセンの理論の持つ豊かな可能性のごく一部を利用し(そして、当然のことながら、その他の多くの可能性を切り捨て)、実証研究の道具に仕立て上げようとする試みである。

第2節 新制度論の基本的アイディア

1. 現代の政治理論

マーチ=オルセンは、近年の政治学においては、制度の概念が消えてしまったわけではないものの、非制度的な政治生活の概念に大きく取って代わられてしまったと述べる。その上で、1950年代以降の政治理論に、以下の5つの特徴を見出している (March & Olsen 1984; 1989: Ch. 1)。

- ① 文脈主義 (contextualism) : 国家と社会を区別せず、政治を社会の一部としてとらえる。社会の文脈 (社会階層構造・地理的条件・文化・経済状況・イデオロギーなど) を反映したものとして、政治をとらえる。
- ② 還元主義 (reductionalism) : 政治現象を、組織構造や適切な行為を定めるルールに由来するものとしてとらえず、諸個人・諸団体の行為を集計した帰結としてとらえる。マクロレベルの政治現象は多数のアクターのミクロレベルの行為に分解可能であり、政治現象を説明するには諸アクターの行為とその相互作用を説明する必要があると考える。
- ③ 功利主義 (utilitarianism) : 行為を、義務を果たすためのものとしてとらえず、自己利益の計算に基づくものとしてとらえる。意思決定者は、自らの行為が将来どのような結果をもたらすかを予測でき、また、安定した選好を持っているので、自己利益の計算に基づく

行為の選択が可能になるとされる。

④ 道具主義 (instrumentalism) : 政治生活における象徴・儀式を通じた意味の発展という側面にあまり注意を向けず、意思決定や資源配分を政治生活の中心的な関心事としてとらえる。象徴や儀式の重要性は認識されているが、それはあくまで道具としての重要性である。政治アクターは、象徴や儀式を駆使して他人を欺き利用し、望み通りの結果を実現しようと意図する存在としてとらえられる。

⑤ 機能主義 (functionalism) : 歴史というものを、ただ1つの適切な均衡状態に到達する効率的なメカニズムとしてとらえ、適切な均衡状態に到達できない可能性や均衡状態が1つではない可能性にはあまり関心を持たない。何が適切な均衡状態であるかは、現在の環境条件によって規定されると考える。

しかし、以上の特徴を持つ非制度的な政治理論の隆盛にもかかわらず、現実の政治は明らかに制度の構造の影響を受けている。したがって、非制度的な政治理論では説明できない部分が現れてきてしまうのである。これを受けて、最近の政治学では(政治学以外の学問分野でも同様だが)、制度に対する関心が復活してきている。マーチ=オルセンはこのような最近の傾向を「新制度論」と総称し、非制度的な政治理論が登場する以前の「古い制度論」と区別する。「古い制度論」が静態的な法制度論であったのに対し、「新制度論」は、最近の非制度的な政治理論に「古い制度論」の要素を混ぜ合わせたものとしてとらえられている (March & Olsen 1984: 734-735, 738; 1989: 1-2, 16)。

2. 制度の概念

マーチ=オルセンは、制度という概念を非常に広い意味で用いている。制度は、単に立法府・行政府・司法府などの公式に組織された政治制度だけを指すのではなく、法体系・社会組織(メディア・市場・家族など)・アイデンティティーあるいは役割(「市民」・「公務員」・「個人」など)をも指

しているのである (March & Olsen 1995: 27)。

ただし、彼らが制度について具体的に論じるにあたっては、公式組織としての政治制度に焦点が当てられている。例えば、March & Olsen (1989) は、議会・省庁・裁判所・行政機関などの公式組織に関する研究に基づいて、政治制度が政治の安定と変化に対して持つ意味を考察したものである。アイデンティティー・役割などの広い意味での制度も、公式組織としての制度を検討する中で明らかにされてくる。

3. 制度の自律性: 文脈主義批判 (March & Olsen 1984: 738-740; 1989: 17-18)

社会の文脈や個々のアクターの持つ動機が政治にとって重要であることは否定しないが、同時に、政治制度にも独立変数としての役割を与える必要がある。国家は単に社会の影響を受けるだけの存在ではなく、同時に、社会に影響を与える存在でもある。民主政治は経済的・社会的条件だけに依存しているのではなく、政治制度のデザインにも依存している。行政機関・議会・裁判所は、対立する社会諸勢力が競い合う単なるアリーナではなく、同時に、標準作業手続 (standard operating procedures) と構造の集合体であり、価値・規範・利益・アイデンティティー・信念といったものを定義し擁護している。制度は自律性を持った存在であり、社会諸勢力の単なる反映ではない、それ以上の存在である。

以上の主張は、歴史的制度論の主張と軌を一にする。

4. 集計による政治理解の困難さ: 還元主義批判 (March & Olsen 1984: 740)

非制度的な政治理論は、政治システムにおける基本単位(個人・集団・階級など)は相対的に画一的であって、それらの基本単位間の相互作用も相対的に単純なものだと仮定する傾向がある。しかし実際は、近代国家には複雑な制度が存在し、制度・個人・出来事の間には複雑な絡み合いが存在する。そのため、政治現象を諸個人・諸集団の

行為に還元して理解することが、言い換えれば、諸アクターの行為を集計することによって政治現象を理解することが、困難になってしまうのである。

5. ルールと行為の制度化：功利主義批判 (March & Olsen 1984: 741; 1989: Ch. 2, 9)

非制度的な政治理論においては、行為者は、自らの持つ選好と結果の予測に基づいて行為するものと想定されている。これが、結果の論理 (logic of consequentiality) である。しかし、政治制度における行為の多くは、そのような自己利益の計算に基づいた行為ではなく、ルール・ルーティン・標準作業手続といったものに従って為される行為なのである。ルールは、何が適切な行為であるかを行為者に指し示し、行為者に特定の役割を果たすことを期待し、行為者に義務を課す。行為者はこのようなルールを受け容れ、時には自己利益に反してでも、ルールの命じる通りに行為する。これが、適切さの論理 (logic of appropriateness) である。これによって、政治制度に安定性と首尾一貫性が生じる。

6. 解釈と意味の制度化：道具主義批判 (March & Olsen 1984: 741-742; 1989: Ch. 3)

新制度論は、意思決定と資源配分を中心とした政治観に挑戦し、人生の解釈を与える営みとして政治をとらえる。諸個人は、政治を通して自らのアイデンティティー・自らの共同体・公共の利益を発展させていく。政治とは、人々を教育するものであり、意味を発見し精緻化し表現する場であり、経験・価値・存在の本質についての共有された (あるいは対抗的な) 概念を確立する場である。政治における意思決定は、象徴・儀式としての役割を果たす。象徴や儀式は、意味を形成し、解釈に秩序と首尾一貫性を与える。政治行動は、このような解釈の秩序の中で理解される。このこともまた、政治制度に安定性と首尾一貫性を与える一因となる。

以上の主張は、歴史的制度論や合理的選択制度

論の主張とはかなり異質であり、むしろ社会学における制度論⁽¹⁹⁾に類似している。

7. 歴史の非効率性：機能主義批判 (March & Olsen 1984: 741; 1989: Ch. 4)

非制度的な政治理論の想定とは異なって、歴史は環境条件に規定された一義的な均衡状態を実現するとは限らない。均衡点が存在しなかったり、複数であったり、達成不可能であったりする可能性がある。また、達成可能なただ1つの均衡点が存在する場合でも、その状態に達するまでに長い時間がかかってしまう可能性がある。この場合、均衡点への到達以前に環境が変化してしまい、結局効率性が実現しないということも起こり得る。以上の意味で、歴史は非効率である。歴史の過程は環境条件によって規定され尽くしてしまうのではなく、むしろ制度によって影響を受けるのである。

第3節 改革への抵抗と改革の始動

1. 改革への抵抗：効率性と適応性のディレンマ

制度は、環境の変化に合わせて自らを変化させることにより、環境への適応を保ち、生き残りを図る。また、理性的な変化を実現するために、経験からの学習を行い、その成果を適応に生かそうとする。しかし、経験からの学習のプロセスは完全ではない。学習によっては理性的な変化が実現できない状況が発生させる要因が、いくつか存在するのである。それらの要因の中で特に重要なものが、効率性と適応性のディレンマである。

効率性とは、既存のアイディア・パラダイム・技術・戦略・知識を、短期的に改良・洗練・ルーティン化・精巧化することを指し、適応性とは、新しいアイディア・パラダイム・技術・戦略・知識を生み出し、長期的に既存のものと取り替えていくことを指す。効率性も適応性も制度にとっては不可欠なものであり、両者の間に適切なバランスがとれていることが必要である。言い換えれば、古くからある確実なもの (exploitation) と新たな可能性の探究 (exploration) との間に適切

なバランスをとることが必要である。しかし、バランスをとるのは容易なことではない。効率性と適応性は希少な資源をめぐる競争関係にあるし、また、効率性を追求する過程で適応性の実現が妨げられ、適応性を追求する過程で効率性の実現が妨げられてしまうのである。環境が変化する場合にはなおさらである (March & Olsen 1995: 213-215, March 1991: 71-74)。

学習によって短期的な効率性の実現が図られる場合、焦点を絞った探索 (現在採られていない新たな選択肢を探そうとしない)・焦点を絞った実施 (うまくいっている選択肢をそのまま実施し続けようとする)・焦点を絞った標本抽出 (一見して劣っている選択肢を標本として採ろうとしない)が行われる傾向がある。その結果、長期的な適応性が損なわれる危険性が出てくる。その1つの例が、失敗の罠 (failure trap) あるいは無能力の罠 (incompetency trap) と呼ばれる現象である。これは、短期的な成功を求めて次々と選択肢の探索が行われるが、いずれも失敗に終わってしまうという現象である。ここでは、失敗を受けて探索が行われ、探索の結果は失敗に終わり、それを受けて再び探索が行われ、その結果はまたまた失敗に終わるといのように、失敗と探索との間に悪循環が成立してしまっているのである。そもそも選択肢やアイデアにろくなものがない場合や、成功の基準が厳しすぎる場合 (期待や願望の水準が高すぎる場合) は、このような現象が起りやすい。また、良い選択肢やアイデアの中には、使い慣れることで初めてその真価を発揮するものもあるが、失敗の罠に陥っている組織は、それらの選択肢やアイデアの採用直後に短期的に生じる失敗に耐えられず、すぐに新たな探索に向かってしまうのである。もう1つの例は、成功の罠 (success trap) あるいは能力の罠 (competency trap) と呼ばれる現象である。これは、経験と能力との間に部分的な好循環が成立する現象である。ある活動を行う能力が高ければ、その活動は成功に終わる可能性が高い。成功すれば、再び同じ活動が繰り返されることになり、その活動の経験をたくさん

積むことができる。その結果、その活動を行う能力はさらに高まり、成功の可能性もさらに高まるのである。しかし、この好循環はあくまで部分的なものである。ある選択肢を用いる能力だけが高まり、しかもその選択肢はいつも成功するとなれば、他の選択肢が試されにくくなる。そのため、使い慣れれば現在採られている選択肢よりもよい結果を生むはずの他の選択肢が、いつまで経っても優位に立てずに終わってしまうのである (March & Olsen 1995: 215-218)。

以上のマーチ=オルセンの議論を、行政改革への抵抗という文脈に引きつけて解釈すれば、次のような命題が導かれるであろう。

一般に、行政改革を行うことは容易ではない。なぜなら、制度は安定性を持ち、改革に対する抵抗力を持つからである。前節で述べたように、制度は、ルールによって行為に秩序を与え、象徴・儀式によって意味に秩序を与える。これによって制度には安定性が生まれ、改革に対する抵抗力が発生する。しかし、それだけではない。さらに重要なのは、既存の制度を維持することが短期的な効率性の実現にとって最も有利であるという事実である。制度は様々なアイデアや技術のルーティンを保有しており、制度内部のメンバーは、これらのルーティンの利用に習熟している。したがって、短期的な効率性の観点からは、既存のルーティンを維持することが、最も望ましい選択肢ということになる。行政改革は、この既存のルーティンを変えようとするものであり、環境に対する長期的な適応性を実現させるための探究・実験としての性格を持つ。しかし、改革が本当に長期的な適応性をもたらすものであったとしても、制度内部のメンバーが改革によって導入される新しいルーティンに習熟するまでには、時間がかかる。つまり、行政改革は短期的には非効率性をもたらすのである。組織内部のメンバーが改革のもたらす短期的な非効率性を予期することは、さほど難しいことではない。それゆえ、制度内部では改革の実現を阻止しようとする行動が起り、また、改革への意欲そのものが減退してしまう。こうし

て、制度は安定性を持ち、改革に対する抵抗力を持つようになるのである。

2. 改革の始動：効率性実現メカニズムの抑制と適応性実現メカニズムの促進

しかし、改革への抵抗を生み出す原因は、改革を始動させる原因の裏返しでもある。短期的な効率性実現のメカニズムを抑制し、代わりに長期的な適応性実現のメカニズム（探究・実験）を促進すれば、制度の安定性を突破して行政改革が実現する可能性が生じるのである。そして、マーチ＝オルセンの議論を参考にすれば、以下のようないくつかの改革始動のパターンを想定することができる。

- ① 政治システムが危機的状況にある場合 (cf. March & Olsen 1995: 200-201)：これは、外部からラディカルなショックが加わるなどして、制度の環境に対する不応答が深刻になり、既存の制度が短期的な効率性すら実現できなくなる状況のことである。既存のルーティンの利用ではどうにもならない状況なので、制度改革という探究・実験が試みられることになる。しかし、外部からのショックがあまりにも大きければ、政治システムそのものが崩壊してしまう。
- ② 政治システムあるいは政治指導者が大成功の状態にある場合 (cf. March & Olsen 1995: 200-202)：これは、①とは全く逆のケースである。政治システムや政治指導者は、大成功の原因は自らの能力の高さにあると判断しがちである。すなわち、大成功は自信（あるいは過信）をもたらしやすい。そのため、新たに改革という探究・実験を行えば再び成功するだろうという判断がなされ、探究・実験に伴うリスクを大胆に引き受けることができるのである。また、大成功によって政治システムや政治指導者には余裕が生まれるので、改革直後に短期的な非効率性が生じて、それに耐えることができるのである。
- ③ イデオロギーに基づいて改革が行われる場

合 (cf. March & Olsen 1995: 230-231)：イデオロギーは、短期的な非効率性に動じずに改革を進めることを可能にする。改革の開始直後に失敗が起こっても、その原因は、改革そのものの欠陥にではなく、改革への努力が不足していることに求められる。そのため、短期的な非効率性に直面した改革は、中止されるどころか、ますます推進されるのである。

- ④ 無知 (ignorance) のメカニズムが働く場合 (cf. March & Olsen 1995: 229-230)：これには、いくつかの種類がある。例えば、改革によって短期的な非効率性が生じて、そのことを示す情報が改革者から遮断されていれば、短期的な非効率性を認識できないので、改革を続行できる。また、②で示したように、改革に伴うリスクを甘く見積った人々が、改革を積極的に推進するという場合もある。
- ⑤ 政権交代が起こった場合 (cf. March & Olsen 1995: 201-202, 210-211, 231-232, 239-240)：政権交代後の新政権は、前政権下で形成された既存のルーティンに直面することになる。既存のルーティンには前政権に有利なバイアスがかかっている可能性があるため、それを漫然と利用しては、新政権は前政権との政治的競争において不利な立場に置かれかねない。また、新政権は既存のルーティンに対して否定的な評価を下しがちである。政治的競争関係の存在ゆえに、新政権の前政権に対する評価には、前政権に不利なバイアスがかかってしまうのである。そのため、既存のルーティンの利用が抑制され、改革が行われる可能性が出てくる。
- ⑥ 他国の改革や過去の改革を模倣できる場合 (cf. March & Olsen 1995: 196-197, 239-240, Olsen & Peters 1996)：これについては、若干の留保が必要である。改革の模倣が可能であるからと言って、直ちに改革が促進されるわけではない。確かに、模倣が可能であれば、改革案を自ら立案する必要がないので、その分だけ探究・実験にかかるコスト

は低下するが、改革の実施によって短期的な非効率性が生じる可能性は、依然として存在するからである。しかし、改革の模倣が繰り返され、改革自体が日常化・ルーティン化すれば、改革の実施能力自体が高まり、改革によって短期的な非効率性が生じる可能性が減少する。そうなれば、模倣が改革を促進することも可能になる。したがって、改革をルーティン化する条件は何かということが、次の問題となってくる。

第4節 改革の政治過程

1. ゴミ缶的意思決定過程

マーチ＝オルセンは、新制度論を本格的に展開する以前に、M.D. コーエンとともに、「ゴミ缶モデル」⁽²⁰⁾という組織の意思決定モデルを提唱した(Cohen, March & Olsen 1972, 1976, March & Olsen 1986a, Olsen 1976)。

ゴミ缶モデルの妥当するのは、「組織化された無秩序(organized anarchies)」と形容される組織(例えば大学)である。この「組織化された無秩序」は、はっきりしない選好(組織は標準的で首尾一貫した選好に基づき意思決定を行っているわけではない)、不明確な技術(組織がどのように生存し生産していけばよいかは組織のメンバーにもはっきりわからない)、流動的な参加(組織への参加者は刻々と変わっていく)という3つの特徴を持つ(Cohen, March & Olsen 1972: 1)。

このような「組織化された無秩序」においても、意思決定・選択というものは行われている。ゴミ缶モデルは、組織内には複数の相対的に独立した「流れ(streams)」というものが存在しており、意思決定はそれらの流れの産物あるいは解釈であるのとらえる。コーエン＝マーチ＝オルセンが流れとして取り上げるのは、次の4つである。①問題(組織内外の人々の関心事)、②解(問題を解決するための手段・あるいは問題に先だって出現し自ら問題を探し求める存在)、③参加者(組織に入ってきたり組織から出ていったりする人々)、④選択機会(組織が決定と呼ぶにふさわしい行動を

起こすことを期待される機会)(Cohen, March & Olsen 1972: 2-3)。

ここでは、選択機会はゴミ缶(ゴミ箱)のようなものとしてイメージされる。様々な参加者が様々な問題や解を選択機会というゴミ缶の中に投げ込んで行く。ゴミ缶の中身がどのようなものであるかは、場合によって大きく異なる。組織の意思決定は、このゴミ缶に即して行われる。意思決定と言っても、ゴミ缶の中から特定の問題と特定の解が拾い出されて結び付けられ、問題が解決(resolution)に至るケースばかりではない。ゴミ缶の中に問題が入っていないために問題の見過ごし(oversight)が起こる場合もあれば、問題が他のゴミ缶に移って行ってしまうことによって問題の飛ばし(flight)が行われる場合もあるのである(Cohen, March & Olsen 1972: 2, 8)。

そして、マーチ＝オルセンは、アメリカの行政改革の政治過程の中にこのゴミ缶的性質を見出した。行政組織再編の政治過程には、種々雑多な参加者・選択機会・問題・解が流れ込んでくるのであり、しかも、問題・解の曖昧性が強い。そして、現実の組織再編は、これらの参加者・選択機会・問題・解の高度に文脈依存的・偶然的な結びつきの産物なのである(March & Olsen 1989: 80-84)。

2. ゴミ缶的意思決定過程に対する制約

だが、ゴミ缶モデルは、決して偶然性・無秩序性のみを一方的に強調するものではない。そこでは、組織の持つ組織構造によって、組織内の「流れ」が方向づけられるものと想定されているのである⁽²¹⁾。コーエン＝マーチ＝オルセンが組織構造として取り上げるのは、次の2つである。①アクセス構造(各々の問題がどの選択機会に結びつくことができるかを定める構造)、②決定構造(各々の選択機会に参加できる参加者の範囲を定める構造)(Cohen, March & Olsen 1972: 4-7, March & Olsen 1989: 28-29)。

行政改革の政治過程を考える際にも、ゴミ缶的
意思決定を全く偶然的・無秩序的なものとする

わけにはいかない。ゴミ缶的意思決定過程を制約する諸条件にも、目を向ける必要がある。異なった制約が存在すれば、意思決定に対して異なった方向づけが行われる。したがって、例えば、各国ごとの制約の違いによって、各国の行政改革の違いを説明することが可能になる。これによって、行政改革の比較分析への道が開かれるのである。ゴミ缶的意思決定過程を制約する諸条件としては、以下のようなものが考えられる。

- ① 組織構造：先に述べたように、組織は、アクセス構造と決定構造を持つ。アクセス構造によって、問題や解と選択機会との結びつきに秩序が与えられ、決定構造によって、参加者と選択機会との結びつきに秩序が与えられる。その結果、組織構造による制約が働かない時とは異なった意思決定がなされる。また、組織構造の違いによって、意思決定に対する方向づけが異なったものとなる。
- ② 組織の持つ確信・規範：ゴミ缶的意思決定は全くランダムなものではない。そこには、組織の持つ確信・規範によるバイアスがかかっている。このことは、様々な研究において指摘されている (cf. March & Olsen 1989: 29-30)。
- ③ その他の制度：各国の制度の違いは、ゴミ缶的意思決定に対して異なった制約を与えることにより、各国の改革の違いをもたらす。例えば、改革担当機関が常設の機関であるか、それともアドホックに設立された機関であるかの違いや、改革担当機関の力が強いのか弱いかの違いが、それに該当する (March & Olsen 1989: Ch. 5-6)。議院内閣制か大統領制か・連邦制国家か単一主権国家かという国制の違いや、開放型任用制か閉鎖型任用制かという公務員制度の違いも、それに該当する (Olsen & Peters 1996: 20-28)。

第5節 改革における言説

ここで言う「改革における言説」とは、イデオロギー・レトリックなどを包含する幅広い概念で

ある。その中には、対立をもたらす政治的な言説もあれば、コンセンサスをもたらす非政治的な言説もある。

行政改革にとって、言説は重要である。それは、象徴・儀式としての役割を果たし、新たな意味を形成する。またそれは、第3節で触れたように、短期的な効率性実現のメカニズムを抑制し、長期的な適応性実現のメカニズム（探究・実験）を促進することによって、改革を始動させる。改革の必要性を主張する言説が多くの人々に共有されれば、短期的な非効率性を甘受してでも改革を進めようという雰囲気生まれるのである。

しかし、改革における言説の重要性には限界がある。言説は改革の内容を決定するわけではない。言い換えれば、改革の内容が改革を始動させた言説を反映しているとは限らない。なぜなら、前節で述べたように、ゴミ缶的改革過程の中には、当該言説とは関係のない問題や解も入り込んでくるからである。もちろん、アクセス構造の制約によって、当該言説に基づく問題や解だけが選択機会に結びつくことができるようになっていたり、決定構造の制約によって、当該言説を共有する参加者だけが選択機会に結びつくことができるようになっていたりすれば、言説は改革内容に反映され得る。ただし、ここでも、言説と改革内容の結びつきは、あくまで組織構造を媒介にした間接的なものなのである。

終章 行政改革の分析に向けての課題

前章では、マーチ＝オルセンの新制度論を元に、行政改革の分析枠組を抽出することを試み、一応の成果を上げた。しかし、そこで得られた分析枠組は、直ちに実証研究の道具として用いることが出来るほど洗練されたものとは言えない。その意味で、まだ課題は残されているのである。以下では、前章で示した行政改革の分析枠組の問題点を3点指摘し、それによって本稿を閉じることにしたい。

- ① この分析枠組は、総論的分析枠組のレベルにとどまっている。それは、制度改革一般・

行政改革一般を説明するものであり、広い射程を持つ反面、大ざっぱな説明であることは否めない。例えば、同じ行政改革と言っても、組織再編と規制緩和とはかなり性質が異なると思われるが、この分析枠組では両者を同じように説明することしかできない。したがって、個々の行政改革に即した各論的分析枠組を開発・導入して、説明を補う必要がある。

- ② この分析枠組においては、効率性と適応性のディレンマが指摘されているが、これは制度自身にとってのディレンマと位置づけられている。このディレンマは、制度内部の個人のレベルで存在することもあり得る。例えば、民間企業のトップは、自らの判断で企業の効率性と適応性のバランスを取ることを要求されるであろう。しかし、ディレンマが個人間のレベルで存在することもあり得る。例えば、役所の規則の制定改廃をめぐる下層公務員と上層公務員との対立⁽²²⁾は、両者の利害対立ととらえることもできるが、官僚制組織の中に効率性と適応性のバランスを取るメカニズムが埋め込まれていると解釈することも可能である。
- ③ この分析枠組は、改革の政治過程を説明するモデルとしてゴミ缶モデルを導入している。確かに、アメリカの行政改革については、マーチ=オルセン自身によって、ゴミ缶モデルが妥当することが示されている。しかし、だからといって、アメリカ以外の国々の行政改革にもア・プリオリにゴミ缶モデルを当てはめていいということにはならない。どのモデルが最適であるかは、実証研究の段階で初めて確定できる事柄だからである。ゴミ缶モデルを政策過程の唯一のモデルとみなして、強引にすべての事例に当てはめたところで、そこから出てくる説明は、単なるアナロジー以上の意味を持たないのである（大嶽1990：108）。

註

- (1) 1990年代の行政改革（例えば行政改革会議の活動）については、現在進行中の事態ということもあり、まだ本格的な事例研究が存在しない。そのため、本章での検討の対象とはしていない。
- (2) この点で、「事件の政治学」は、例えば、大嶽秀夫の言う「イシュー・アプローチ」とは異なる。「イシュー・アプローチ」とは、特定のイシューの登場・展開・決着を、政策要求をめぐる対立と妥協の過程という観点から整理し、こうした事例研究をもとに政策決定過程が示す何らかの構造を発見しようとする試みである。特に、アメリカ政治学におけるイシュー・アプローチは、方法論的な問題を強く意識し、叙的事例研究からどう一般化・理論化の方向に向かうかという非常に困難な問題に、取り組んできた伝統を持つのである（大嶽1990：10-12）。
- (3) 草野の分析も、これと同様の特徴を持つ（草野1997：終章）。
- (4) 修正ゴミ缶モデルの原型となったコーエン=マーチ=オルセンのゴミ缶モデルについては、第3章第4節で詳しく触れる。
- (5) 修正ゴミ缶モデルに関する日本語文献としては、例えば、笠（1988）、大嶽（1990）を参照されたい。
- (6) 例えば、Thelen & Steinmo（1992）、Rockman（1994）、Ostrom（1995）、Koelble（1995）、Hall & Taylor（1996）、Kato（1996）、加藤（1994）、建林（1995a）、大嶽・鴨・曾根（1996）、野中（1997）、高橋（1997）。
- (7) 歴史的制度論という表現は、Thelen & Steinmo（1992）に由来する。論者によって用語法は異なり、例えば、建林（1995a）は、「構造的制度論」という表現を用いている。
- (8) 歴史的制度論を紹介・分析した文献として、例えば、Krasner（1984）、Skocpol（1985）、Thelen & Steinmo（1992）、モチヅキ（1985）、久保（1986、1989、1990）、真淵（1987、1991a、1991b）、森脇（1987）、北山（1988-89）、新川（1989）、大嶽（1990）、高藤（1990）、笠（1990）、金井（1991）、森田（1991-93）、石田（1992）、恒川（1996）。
- (9) 具体的な研究例として、Hecl（1974）、Krasner

- (1978), Skocpol (1979), Skocpol & Finegold (1982), Nordlinger (1981), Skowronek (1982) などがあ
- (10) 具体的な研究例として, Gourevitch (1984), Weir & Skocpol (1985), Hall (1986), Ikenberry (1988), Steinmo (1993) などがあ
- (11) 具体的な研究例として, Katzenstein (ed.) (1978), Katzenstein (1984, 1985a, 1985b, 1987), Zysman (1983) などがあ
- (12) 政策ネットワーク概念は制度論者にとどまらない広い範囲の注目を浴び, 使用されている。また, 政策ネットワークに類似した概念も多数存在しており (例えば「政策共同体」), 各概念の意味の違いがどこにあるのかが問題となる。これらの点については, 牧原 (1991), 新川 (1992), 谷口 (1997) を参照されたい。
- (13) 合理的選択制度論 (および経済学における制度論) を紹介・分析した文献として, 例えば, Ostrom (1986), Shepsle (1989), Moe (1990), Miller (1997), 河野 (1991), 森田 (1991-93), 建林 (1995a, 1995b), 待鳥 (1996), 鈴木 (1996)。
- (14) 取引費用の理論は, Coase (1988), Williamson (1975, 1985) などによって展開された。合理的選択制度論への応用として, 例えば, Weingast & Marshall (1988)。
- (15) 合理的選択制度論への応用として, 例えば, Weingast (1984), McCubbins, Noll & Weingast (1987, 1989), Cox & McCubbins (1993), Ramseyer & Rosenbluth (1993), Cowhey & McCubbins (eds.) (1995)。
- (16) ゲーム理論の基本的な考え方については, 例えば, 松原 (1997) を参照されたい。合理的選択制度論への応用として, 例えば, Shepsle (1979), Shepsle & Weingast (1981), Krehbiel (1991)。
- (17) マーチ=オルセンの業績については, 文末の「参考文献」欄を参照されたい。なお, マーチ=オルセンの共同著作については網羅的にリストアップしているが, マーチあるいはオルセンの一方しか関わっていない著作については, 主要なものおよび本稿のテーマに関連のあるものに限ってリストアップしている。
- (18) 日本語文献としては, 浅井 (1991), 真淵 (1991a), 森田 (1991-93), 桑田・田尾 (1998: V部) が参考になる。
- (19) 社会学における制度論については, 序章第2節で触れた盛山 (1995) の他に, 例えば, Powell & DiMaggio (eds.) (1991), Scott (1995)。
- (20) ゴミ缶モデルに関する日本語文献としては, 例えば, 笠 (1988), 真淵 (1991a), 毛 (1997), 今村 (1997) を参照されたい。
- (21) これに対して, 第1章第4節で触れたキングダンの修正ゴミ缶モデルは, 組織構造による制約という側面を捨象しており, その結果, まさに偶然性・無秩序性のみを一方向的に強調するきらいがある (cf. 大嶽1990: 109)。その意味でも, 確かに, ゴミ缶モデルに対する重大な「修正」を加えたものと言える。
- (22) 伊藤大一是, 役所の規則の運用という活動との関わり方は, 上層公務員の場合と下層公務員の場合とで著しく異なると指摘している。下層公務員の場合は, 規則の適用が主要な任務であるから, 現行規則に精通・習熟するようになり, その結果, 現行規則に執着し, その変革をいとう, 規則保守派となる。逆に, 上層公務員の場合は, 規則の制定が主要な任務であるから, 現行規則の変革をいとわず, むしろ現行規則に執着することで自らの規則制定権限が凍結されてしまうことを恐れる, 規則革新派となる (伊藤1980: 98-99)。本稿の観点からこれを読み替えば, 下層公務員は効率性の実現を, 上層公務員は適応性の実現を, それぞれ任務としているということになる。

参考文献

- 浅井澄人 1991「『新しい制度論』の発展のために」『季刊行政管理研究』53号
- 阿部齊・新藤宗幸・川人貞史 1990『概説現代日本の政治』東京大学出版会
- 飯尾潤 1993『民営化の政治過程』東京大学出版会
- 石田徹 1992『自由民主主義体制分析』法律文化社
- 伊藤大一共 1980『現代日本官僚制の分析』東京大学出

版会

- 今村都南雄 1997『行政学の基礎理論』三嶺書房
- 大嶽秀夫 1990『政策過程』東京大学出版会
- 大嶽秀夫 1994『自由主義的改革の時代』中央公論社
- 大嶽秀夫 1997『「行革」の発想』TBSブリタニカ
- 大嶽秀夫・鴨武彦・曾根泰教 1996『政治学』有斐閣
- 加藤淳子 1994「新制度論をめぐる論点——歴史的アプローチと合理的選択理論」『レヴァイアサン』15号
- 金井利之 1991『福祉国家の中央地方関係——D.E. アシュフォードの英仏比較を軸として』東京大学都市行政研究会研究叢書1
- 神原勝 1986『転換期の政治過程』総合労働研究所
- 北山俊哉 1988-89「中央地方関係と公共政策——新しい制度論的アプローチ(一)(二・完)」『法学論叢』124巻2号・125巻4号
- 草野厚 1997『国鉄解体』講談社文庫(草野1989『国鉄改革』中公新書 を改題)
- 久保文明 1986「「弱い国家」アメリカ——その歴史・構造・政治過程」『ESP』1986年12月号
- 久保文明 1989「アメリカ政治における「国家」の問題——紹介と若干の考察」近代日本研究会編『年報近代日本研究11 協調政策の限界』山川出版社
- 久保文明 1990「アメリカ政治史における国家と階級——若干の考察」小川晃一・片山厚編『階級意識とアメリカ社会』木鐸社
- 桑田耕太郎・田尾雅夫 1998『組織論』有斐閣
- 河野勝 1991「自民党——組織理論からの検討」『レヴァイアサン』9号
- 新川敏光 1989「国家と社会——制度論的アプローチをめぐる」『新潟大学法政理論』21巻4号
- 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』59号
- 鈴木基史 1996「合理的選択新制度論による日本政治研究の批判的考察」『レヴァイアサン』19号
- 盛山和夫 1995『制度論の構図』創文社
- 高橋秀行 1997「比較政策論の射程——新制度論の検討を通して」『季刊行政管理研究』78号
- 高藤英樹 1990「比較政治過程論——「支配と統制の過程」としての政治過程」砂田一郎・藪野祐三編『比較政治学の理論』東海大学出版会
- 建林正彦 1995a「合理的選択制度論と日本政治研究」『法学論叢』137巻3号
- 建林正彦 1995b「国家論アプローチを超えて——比較政治経済学における合理的選択制度論の射程」『公共選択の研究』26号
- 谷口将紀 1997『日本の対米貿易交渉』東京大学出版会
- 恒川恵市 1996『企業と国家』東京大学出版会
- 西尾勝 1993『行政学』有斐閣
- 野中尚人 1997「新制度論と日本政治」『学習院大学法学会雑誌』32巻2号
- 毛桂榮 1997『日本の行政改革』青木書店
- 牧原出 1991『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
- 待鳥聡史 1996「アメリカ連邦議会研究における合理的選択制度論」『阪大法学』46巻3号
- 松原望 1997『計量社会科学』東京大学出版会
- 真淵勝 1987「アメリカ政治学における「制度論」の復活」『思想』761号
- 真淵勝 1991a「新しい制度論の展望」『阪大法学』40巻3-4号
- 真淵勝 1991b「カッ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巻2-3号
- モチヅキ, マイク 1985「比較の中の日本政治——アメリカにおける現代日本政治研究」近代日本研究会編『年報近代日本研究7 日本外交の危機認識』山川出版社
- 森田朗 1991-93「“制度”に関する一考察(上)(中)(下の1)」『季刊行政管理研究』56, 58, 61号
- 森脇俊雅 1987「現代政治学における政治経済学的諸研究についての一考察」『関西学院大学法と政治』38巻4号
- 笠京子 1988「政策決定過程における「前決定」概念(一)(二・完)」『法学論叢』123巻4号・124巻1号
- 笠京子 1990「中央地方関係の分析枠組——過程論と構造論の総合へ」『香川法学』10巻1号
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen 1993 *The Reform-*

- ing Organization*. London: Routledge.
- Coase, Ronald H. 1988 *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cohen, Michael D.; James G. March & Johan P. Olsen 1972 "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17, 1. (also in March 1988a.)
- Cohen, Michael D.; James G. March & Johan P. Olsen 1976 "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance." in March & Olsen 1976a.
- Cowhey, Peter F. & Mathew D. McCubbins (eds.) 1995 *Structure and Policy in Japan and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. & Mathew D. McCubbins 1993 *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press.
- Cyert, Richard M. & James G. March 1992 *A Behavioral Theory of the Firm* (second edition). Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Evans, Peter B.; Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.) 1985 *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Gourevitch, Peter 1986 *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter A. 1986 *Governing the Economy*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor 1996 "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44, 5.
- Heclo, Hugh 1974 *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Ikenberry, G. John 1988 *Reasons of State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kato, Junko 1996 "Institutions and Rationality in Politics: Three Varieties of Neo-Institutionalists." *British Journal of Political Science* 26, 4.
- Katzenstein, Peter J. 1984 *Corporatism and Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985a "Small Nations in an Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria." in Evans; Rueschemeyer & Skocpol (eds.) 1985.
- Katzenstein, Peter J. 1985b *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1987 *Policy and Politics in West Germany*. Philadelphia: Temple University Press.
- Katzenstein, Peter J. (ed.) 1978 *Between Power and Plenty*. Madison: The University of Wisconsin Press. (originally published as *International Organization* 31, 4.)
- Kingdon, John W. 1984 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Koelble, Thomas A. 1995 "The New Institutionalism in Political Science and Sociology." *Comparative Politics* 27, 2.
- Krasner, Stephen D. 1978 *Defending the National Interest*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 1984 "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16, 2.
- Krasner, Stephen D. 1988 "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies* 21, 1.
- Krehbiel, Keith 1991 *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- March, James G. 1981 "Footnotes to Organizational Change." *Administrative Science Quarterly* 26, 4. (also in March 1988a.)
- March, James G. 1988a *Decisions and Organizations*. Oxford: Basil Blackwell.

- March, James G. 1988b "Preferences, Power, and Democracy." in Ian Shapiro & Grant Reeher (eds.), *Power, Inequality, and Democratic Politics*. Boulder: Westview Press.
- March, James G. 1991 "Exploration and Exploitation in Organizational Learning." *Organization Science* 2, 1.
- March, James G. 1994a "The Evolution of Evolution." in Joel A. C. Baum & Jitendra V. Singh (eds.), *Evolutionary Dynamics of Organizations*. New York: Oxford University Press.
- March, James G. 1994b *A Primer on Decision Making*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1975 "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity." *European Journal of Political Research* 3, 2. (also in March 1988a.)
- March, James G. & Johan P. Olsen 1976a *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1976b "Organizational Choice under Ambiguity." in March & Olsen 1976a.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1976c "Attention and the Ambiguity of Self-Interest." in March & Olsen 1976a.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1976d "Organizational Learning and the Ambiguity of the Past." in March & Olsen 1976a.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1983 "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government." *American Political Science Review* 77, 2.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1984 "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 78, 3.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1986a "Garbage Can Models of Decision Making in Organizations." in James G. March & Roger Weisinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1986b "Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions." *Journal of Public Policy* 6, 4.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1989 *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1994 "Institutional Perspectives on Governance." in Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1995 *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen 1996 "Institutional Perspectives on Political Institutions." *Governance* 9, 3.
- March, James G. & Herbert A. Simon 1993 *Organizations* (second edition). Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- McCubbins, Mathew D.; Roger G. Noll & Barry R. Weingast 1987 "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3, 2
- McCubbins, Mathew D.; Roger G. Noll & Barry R. Weingast 1989 "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75, 2.
- Miller, Gary J. 1997 "The Impact of Economics on Contemporary Political Science." *The Journal of Economic Literature* 35, 3.
- Moe, Terry M. 1990 "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics, and Organization* 6, Special Issue.
- Nordlinger, Eric A. 1981 *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Olsen, Johan P. 1976 "Reorganization as a Garbage Can." in March & Olsen 1976a.
- Olsen, Johan P. 1983 *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1988 "Administrative Reform and Theories of Organization." in Colin Campbell & B. Guy Peters (eds.), *Organizing Governance, Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olsen, Johan P. 1991 "Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change." *Governance* 4, 2.
- Olsen, Johan P. 1993 "Reforming Institutionalized Organizations." in Brunsson & Olsen 1993.
- Olsen, Johan P. 1996 "Norway: Slow Learner—or Another Triumph of the Tortoise?" in Olsen & Peters (eds.) 1996.
- Olsen, Johan P. & B. Guy Peters 1996 "Learning from Experience?" in Olsen & Peters (eds.) 1996.
- Olsen, Johan P. & B. Guy Peters (eds.) 1996 *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Ostrom, Elinor 1986 "An Agenda for the Study of Institutions." *Public Choice* 48, 1.
- Ostrom, Elinor 1995 "New Horizons in Institutional Analysis." *American Political Science Review* 89, 1.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (eds.) 1991 *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ramseyer, J. Mark & Frances M. Rosenbluth 1993 *Japan's Political Marketplace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rockman, Bert A. 1994 "The New Institutionalism and the Old Institutions." in Lawrence C. Dodd & Calvin Jillson (eds.), *New Perspectives on American Politics*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc.
- Scott, W. Richard 1995 *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Shepsle, Kenneth A. 1979 "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models." *American Journal of Political Science* 23, 1.
- Shepsle, Kenneth A. 1989 "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach." *Journal of Theoretical Politics* 1, 2.
- Shepsle, Kenneth A. & Barry R. Weingast 1981 "Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice." *Public Choice* 37, 3.
- Shepsle, Kenneth A. & Barry R. Weingast 1987 "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81, 1.
- Skocpol, Theda 1979 *States and Social Revolutions*. New York: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda 1985 "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." in Evans; Rueschemeyer & Skocpol (eds.) 1985.
- Skocpol, Theda & Kenneth Finegold 1982 "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal." *Political Science Quarterly* 97, 2.
- Skowronek, Stephen 1982 *Building a New American State*. New York: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven 1993 *Taxation and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo 1992 "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Weingast, Barry R. 1984 "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (With Applications to the SEC)." *Public Choice* 44, 1.

Weingast, Barry R. & William J. Marshall 1988

“The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, like Firms, Are Not Organized as Markets.” *Journal of Political Economy* 96, 1.

Weir, Margaret & Theda Skocpol 1985 “State

Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States.” in Evans; Rueschemeyer & Skocpol (eds.) 1985.

Williamson, Oliver E. 1975 *Markets and Hierar-*

chies. New York: The Free Press.

Williamson, Oliver E. 1985 *The Economic Institu-*

tions of Capitalism. New York: The Free Press.

Zysman, John 1983 *Governments, Markets, and*

Growth. Ithaca: Cornell University Press.