

ガバナンス理論は存在するか？

V - 0 5

ガイ・ピータース（ピッツバーグ大学教授・アメリカ）
ヤン・ピエール（イエーテボリ大学教授・スウェーデン）
翻訳／林 光 （エール大学院在学）

- * この論考は 2005 年 7 月 7 日に北海道大学で開催された研究会「The Studies of Governance: Its Theory and Scope Revisited」(報告：ガイ・ピータース氏)のために用意されたものです。
- * 著者の許可なく転用または引用することを禁止します。

ガバナンス理論は存在するか？

ガイ・ピータース
ヤン・ピエール

「ガバナンス」という言葉は、短期間のうちに政治学で普通に使われる概念となった。この言葉は、広く使われてはいるものの、厳密であるとは到底言えず、多くの代替的な、矛盾さえ含む意味を帯びてきた。今日のガバナンス論争の大半は、ガバナンスにおける政治制度の役割をめぐるなされている。この論争の片側にはガバナンスにおけるネットワーク的な見方があり、これによると国家の役割は無関係ではないまでも、無視できる程度である。もう片側にはガバナンスに対する別のアプローチがあって、これによると国家は数十年前に比べて力をなくし全能ではなくなっているが、重要な資源の支配を通じて依然ガバナンスの中心である。後に明らかになるが、我々の見方は後者のガバナンス学派に属している。とはいえ、ガバナンス研究において鍵となるこの問題が適切に取り組み立てられてきたとはとてもいえない。さらに言えば、我々が思うにこれはある意味間違った二分法であって、最も有効なガバナンスの形態にはネットワークと強い国家の両方がなくてはならないのである（Jessop, 2001 を参照）。

ガバナンスにおいて国家が果たす役割の基底に、果たしてどのような次元があるのか。本稿は、ガバナンスの五つのモデルを比較することで、この問題を解明しようとする。この五つのモデルは、国家が支配的な国家優位モデルから、最小国家を想定する「政府なき統治」的見方まで、一直線上に並べることができる。五つのモデル、とりわけ両端の二つは、理念型に近いが、それでもガバナンス理解に有用であり、ガバナンスというアイデアが比較政治学で役立つことを示している。

ガバナンスとは何か？

最初に取り上げなければならない点は「ガバナンス」という言葉が何を意味しているかということである（Pierre and Peters, 2000 を参照）。研究者によっては、ガバナンスとは政府とほぼ同義であるが、それでもその言葉が表そうとしているのは、公的部門の諸制度というよりは、その過程・結果のあり方である。この見方をもっと面白く発展させて、ガバナンスとはいまや公的諸制度が果たせなくなった役割のことを指しているとする研究者たちもいる。たとえば Rosenau and Czempiel (1992) の分析によれば、国際的な環境の変化は政府が政策の結果を制御する能力を減少させたという。さらに極端になると、Rhodes (1997) などは、今日の公共部門の特徴は「政府なき統治」であるとさえ主張する。つまり政府は既に社会を統治する能力を失っており、もし社会的主体に意味ある支配が及んでいるとすれば、それはネットワークやその他の自己言及的構造物によるものだという。（注1）たしかに政府はそうしたネットワークのための法的枠組は作るかもしれないが、この見方によれば、政府はそれ以上のことはしないということになる。

政府が統治し続ける能力について我々はそこまでは否定的ではない。もちろん公的部門はもはや従来のような「指揮統制」方式では社会を統治できなくなっているが、それでも公的部門はまだガバナンスに関与する能力を持っており、またガバナンスの一部では政府が依然重要で、それどころか今まで以上に重要になったりもしているのである。民主的ガバナンスにおいては何らかの方法で集団的に優先順位や選好を設定しなければならなくなる（Hirst, 2000）ことを考えると、そうした政府の役割はますます重要になってくる。とりわけ本稿の目的からは以下のような意味でガバナンスという言葉を使うこととしよう。

1) 社会に対し共有された優先順位の明示

ガバナンスにとって一番の、そして恐らくは最重要の任務は、社会に対して合意可能な優先順位と目標とを打ち出すことである。このため、（伝統的な意味での）政府が、ガバナ

ンスにおいて要所を占めることになる。恐らく社会内の他のどの組織も集団的に優先順位を打ち出すことなどできないだろう。さらには、ガバナンスは、こうした優先順位や目的に関する合意が出現してくる際に通る、一定のメカニズムや過程を指している。そうした過程には、正統性があるとみなされた諸組織による調停機能が、論理上含まれている。

2) 整合性

目標が明示される必要と同時に、そうした目標は、首尾一貫し調整がとれている必要がある。ネットワークや市場のような代替的なガバナンス形態(Thompson et al., 1991)は、整合性を作り出す面でさほど優れてない場合が多く、とりわけ幅広い政策領域にまたがって整合性を作り出すのを苦手とする。ここでも政府(とりわけ政府の上層部)は、そもそもそうした広範な展望と利害調整を生み出すために存在することを考えると、整合性を作り出すのに不可欠な存在である(たとえば Pressman and Wildavsky, 1974 を参照)。十分にそのような整合性を生み出せないことが多いとはいえ、政府は唯一の現実的な選択肢であろう。

3) 舵取り

三番目にガバナンスに求められるのは舵取りの能力である。いったん目標が定まると、それらの目標を達成するための方法を見つけ出したり、また実際に社会を舵取りしてそうした目標に到達させたりする必要がある。通常ガバナンスの手法は公的部門が(政策手段のなかでもとりわけ)規制、直接的条項、補助金を使って目標を達成しようとするものであった。しかしガバナンスのあり方が変化すると、それに応じて用いられる手法も変化し、そのうちのいくつかでは民間部門の主体が関わってくる(Salamon, 2000 を参照)。

4) 説明責任

ガバナンスに求められる最後のものは、ガバナンスを社会に提供する諸主体に対し、自己の行動に説明責任を負わせる何らかの手段である。この点は、またもやガバナンスに関わる非政府主体にとって、特に弱さとなっている。特に市場などには説明責任の概念が皆無に等しく、その点ネットワークなどもその自己言及性が弱さでもあり強さでもあるからである。現代の政府は説明責任の履行に顕著な問題を抱えるが(Chapman, 2000)、この概念は公的部門には深く根づいたものとなっている。

以上のように、統治に求められるものは一筋縄ではいかないものばかりである。いかにして「政府なき統治」をもたらすかに関しては、アカデミックな政治学の分野でこそ相当な関心が寄せられているが、統治活動ではやはり政府が中心的地位を占めなければならないであろう。他の主体が関わってくことを排除するものではないが、やはり政府が中心である。さらに言えば、政府を統治から排除しようとすることは、統治の整合性ばかりか民主的な内実までも損なうことになるかもしれない。代替的な統治構造(さしあたってコミュニティアニズムと討議民主主義モデルのみ想起すればよからう)を望む声は、ある程度はあるかもしれないが、民主主義国の政府に置き換えられる過程や制度の出現は、まだまだ先であろう。たしかに、西側世界のどこを見ても、今日我々が知るような政府を持たない民主主義国を考えることなどそもそも不可能である。(注2)

ガバナンスにおける国家と社会

上の議論から明らかなように、国家と社会の双方がガバナンスに関わりを持っている。しかし、これら二つの制度が相互作用して、ガバナンスという希少財(Rosenau, 2001)をもたらすには、さまざまなやり方がある。国家と社会はガバナンスにおいて相互作用している。これは概念的にも操作的にも真実である。概念的には、社会的主体がガバナンスにおいてその役割を増加させているとの議論は、ある確立された考え方に大きく依存しており、

実はそれはかなり国家中心的なものである。より实际的に言うと、ネットワークやその他の社会的主体がガバナンスを供給しているという考え方は、決定を何らかの方法で実施するための能力に依然として頼っており、その能力とは例によって公的部門の権力や正統的権威を指している。一方で、民間部門を使うのは、そうすることで、公的部門が、国民の政府不信の時代にあって、自らの活動にお墨付きを与えやすくなるからなのである。国家が持つ影響力と社会の力の組み合わせは、経済的に最も進んだ民主主義国の間でも、国によって大きく異なっている。それはちょうど国家と社会の相互作用の具体的なあり方が国ごとに異なるのと同様である。したがって、これらの代替的な型を解明し、ガバナンスが供給される手段を議論する必要がある。適切な状況の下ではそれぞれの型は成功を収めるが、同時に失敗することもありうる。それぞれがどれくらい統治能力を発揮できるかは、それぞれが社会・経済・政治的な価値・構造にどれくらい適合しているかによる。たとえば Van Waarden (1995) は、政治的システム内のたくさんのシステム上のバリエーションに目を向けさせてくれるが、それらは国家と社会の相互作用のあり方から決まる関数となっている。(注3)

本稿の目的として、ガバナンスにおける国家と社会の相互作用に関する五つの基本モデルがあることを論じたい。これら全てのモデルで、公的・民間部門の諸主体の存在が想定されるが、その役割や程度はさまざまである。各モデルにおいて論じられるのは、関係してくる主体、過程の性質と政治的力学、過程の結果、である。また各モデルでは、互いの違いを作り出している基本的な特徴も論じられる。したがって、ガバナンスにおいては、いくつか重要な共通点と同時に、見逃せない相違点もあるという議論になる。さらには、これら五つのモデルは、国家の優位性が最も強いものから、国家が最小限の役割しか果たさず実際には政府なき統治と呼びうるものまで、一直線上に並べることができる。

我々が調べようとしている五つのモデルとは以下である：

1) 国家優位モデル

これは恐らく「政府なき統治」の主唱者たちが反発する基本モデルであろう。ここで想定されているのは、政府が、ガバナンスのあらゆる局面において主要な主体であって、そこに対し社会がどのようにに関わり（もしあればの話だが）を許されるかすらも、政府が決めているというものである。これは多くの点でウェストミンスター型政府の体制ドクトリンとなっている。もっとも実態はかけ離れていることがしばしばであるが、それでもこれは何人かの研究者 (Rhodes, Weller and Bakvis, 1997 を参照) から激しい反応を引き出しているようである。

2) リベラル民主主義モデル

リベラル民主主義モデルはガバナンスの主要な主体として国家の役割を容認する。他の主体は国家に影響力を行使すべく競い合っているが、国家には利益集団やその他の社会的主体を取捨選択する機会があり、影響力の行使を「許可して」やる。したがって、国家は社会の影響力から完全に遮断されているわけではなく、さりとしてさまざまな利益団体が参加する正統的権利を受け入れているわけでもない。

3) 国家中心モデル

モデルを一例にたどっていったときの第三段階は、国家中心モデルと呼ぶことができるだろう。国家は過程の中心を占め続けるが、社会的な各主体との関係は制度化されたものとなる。したがって、さまざまな形のコーポラティズムや制度化された国家-社会間関係はこのモデルにあてはまる。国家には提携相手を受け入れることも拒絶することもできる実質的な力があるが、どちらかと言えば提携相手との結びつきが強い。国家-社会間の相互作用が変わるにつれて、このモデルの「ソフト」版が優勢になりつつあり、通常それは市民社会論 (Putnam, Leonardi and Nanetti, 1993; Perez-Diaz, 1995) の言葉で述べられているが、やはりコーポラティズム的モデルがこうした形の統治の原型であり続けている。

4) オランダ型ガバナンス学派

この見出しは、ひょっとすると地域固有のものに見えるかもしれないが、オランダの研究者(Kooiman, 1993)の間でガバナンスに対する特定のアプローチが発展したことを反映したものである。このモデルは統治における社会的ネットワークの役割に大きく依存している。そこでは、国家は統治の過程に関わる多くの主体のうちの一つでしかない。このアプローチにおいては、社会こそが実はより力を持った主体となるかもしれない。自己の組織化によって、社会が国家の力や規制の試みを免れるような能力を持つ可能性があるからである。

5) 「政府なき統治」モデル

最後に、国家はその統治能力を失っており、せいぜい民間主体が自分たちの統治の取り決めを行う舞台でしかないと論ずる研究者がいる。さらには、国家が社会のなかでその正統性を失うにつれて、事実上これらの民間主体が国家以上の正統性を持つに至り、そのため政府は過程に関わりをもてなくなったと論じられる。

これら五つのモデルは、かなり複雑な現実を比較的少数の代替モデルの範囲内で捉えようとする試みである。それでも、これら五つのモデルはそうした複雑性の多くを捉えており、国家と社会の相互作用の広がりを出すことになるだろう。さらに、この五つのモデルが以下で詳述されていけば、ガバナンスを過程として、また一連の結果として、より深く理解することができるようになる。また、社会がいかにさまざまなやり方で自らを統治しているのかを、比較の文脈で理解することもできるようになるだろう。

モデルの特徴

以下にこれらガバナンスのモデルの基本的構成要素をкаいつまんで記述しよう。各カテゴリーに若干の選択肢があるときはそれも併せて記述してある。ただしこれは暫定的な議論であって、いくつか重要な分析上の次元に目を向けさせるに過ぎない。そうした分析上の次元をより深く調べるのは五つのモデル自体を記述する箇所においてなされる。

主体 (Actors)

既に指摘した通り、各モデルにおける二つの主要な主体は国家と社会である。しかし、こうした単純な二分法はその下にあるかなりの複雑さを覆い隠すことになってしまう。このことはとりわけ国家の役割についてあてはまる。国家に関する文献の多くで、国家を一枚岩の主体として扱ったり、政治過程にまるで単一の実体関わっているかのように扱ったりする傾向がある。実際のところ、そのようなことは、大半とは言わないまでも、多くの場合あてはまらない。国家内は数多くに分裂しており、なかでも最も重要なのが、ふつう政策領域ごとに規定される、「ストーブ煙突管」(Peters, 2000a)という一方通行で融通の利かない行政的下部組織である。政府はまた階層によっても分かれていることがある。「多層ガバナンス」(Pierre and Stoker, 2000; Pierre and Peters, 2001 を参照)に関する現代的概念では、政府の複数の階層を糾合することで比較的整合性のある政策を作り出す必要が指摘されている。もちろん、政府の各階層内や諸階層間をこえて、より一貫した統治の形態を作り出そうという強い圧力は存在するが、分裂した国家を思い浮かべる方が、多くの場合依然として妥当である。

国家と同様に社会も分化した主体である。社会における分化は、国家にあるとされる分化よりもより理解しやすいかもしれない。なぜなら、社会には一連の利害対立があって、国家を舞台に自己の目標の実現を図っていると理解されることがよくあるからである。さらに、社会的ネットワークについて以下で論じるにあたって、こうした社会的ネットワークの生み出す結果は非決定性を持つため、それらがどのように機能しているのか、そして、

社会的ネットワークが、どのような形でそれ自体もしくは公的部門を通じて、意思決定しているのかを特定する必要がある。国家が「ストーブ煙突管」に分裂している一方で、民間部門の主体は、各政策領域においてしばしば分裂して別々の結果を模索している。したがって、ガバナンスのひとつの主体としての社会を論じるにあたっては、どのような「社会」が想定されているのか、そして社会の構成要素がどのように作動するのか、についてある程度気を配らなければならない。

過程 (Processes)

ガバナンスを社会に供給する過程には多くの段階があるが、おなじみの政策過程の「諸段階」モデル(Jones, 1984; Peters, 1999)における段階とさほど違いはない。諸段階モデルと同じく、過程を列挙することの背景に、社会に価値を配分する決定は当局が下さなければならないという考えがある。主たる違いとしては、ガバナンス論には、政策分野の文献が見せるような公的部門偏重が皆無であるか、少なくともガバナンスの形成に際し民間部門が不可欠の役割を果たすことを認めている、という点である。

目標選択

ガバナンスの持つ、第一の、ある意味もっとも大切な側面は、社会の集合的な目標を見定めることである。政策過程においてこれに相当する部分と言えば、問題の識別と議題の設定であろう。重要な相違点として、ガバナンス論においては、それがより規範的な過程であるということである。ただ単にどの時点でどの争点进行处理するかということよりも、社会が何を望んでいるかを決めることが大切になってくるのである。既に注意を促したように、この段階は専ら政府によるものとなりがちである。社会にとって集合行為の正統性ある手段は、政府によるものに限られるからである。

意思決定

ガバナンス過程の次の部分は、設定された目標にいかにして到達するかについて決定を下すことである。この機能もまた、一般的には入力が多くが民間部門からとはいえ、公的部門のなかで果たされることがよくある。とりわけここに含まれるのは、どの手段を選択し、どのような公的活動と私的活動の組み合わせを選択すれば、目標到達にとって最も適切かといったことである。

資源動員

資源の割当が意味しているのは、意思決定段階とも密接に関連することだが、目標を達成するためには、私的・公的な資源を識別・動員することが必要になるということである。したがって、特定の手段が採用されねばならないにもかかわらず、十分な資源がない場合には、そうした手段が効果を失うのはほぼ間違いない。また、金銭的資源はもちろん大切な要素ではあるが、人員、及び恐らく最重要なものとして、正統性も、ガバナンスにとって資源基盤の重要な要素なのである。

手段 / 実施

実施過程は、ときに「ただの行政」扱いされることもあるが、ガバナンス過程の重要な構成物である。上で注意したように、手段の選択はガバナンスにおける意思決定段階の一部であり、これら手段を働かせて意図した成果を得るのが実施段階である。これら手段は（より国家中心的なモデルにおいても）民間部門の主体に頼ることがしばしばであり、そのためこの時点で政策への支配が実質的に失われる可能性がある。

フィードバック

ガバナンス過程の最後の部分はフィードバックである。過去における手段の動き具合が評価されて意思決定過程に戻される。（注4）ガバナンスは「サイバネティクス」と同系統

の言葉であり、したがって、環境との一定のつながりの下、過去にとられた行動の成否に照らして絶えず手段を（ときには目標すら）調整する、ということが含意されている。一般に、フィードバック機能は、社会的主体により開始され、統治過程に持ち込まれる。

結果 (Outcomes)

最後にガバナンス過程の結果について吟味しなければならない。政府にとっては政策が主要な結果であるように、ガバナンスは過程の結果に最も気を配る。ただしガバナンスの場合、特定の政策ではなく、採用された政策のより広範な特徴に気を配ることになる。統治に関するこうした考えから、ガバナンスが、より概括的な性質を持っていること、そして、より包括的な諸結果を考慮しなければならないということがわかる。

整合性

政府は非常に断片化された制度であり、幅広い争点に気を配らねばならない。ガバナンスが直面する難題のひとつは、そうした広範囲の政策を寄せ集め、それを通じて幅広い政策目標を一つの整合性あるガバナンスのパッケージへとまとめ上げることである。この難問が持ち上がるのは目標設定と政策形成の段階である。また、実施段階でもそうした難問が持ち上がることもあるが、これは複数の政策が実行に移され調整が必要となるためである。諸政策の間に整合性を作り出せないことは、ガバナンスにとって深刻な問題となりうる。余計なコストがかかるためばかりでなく、無能という印象を民衆に与えてしまうためでもある。

包括性

包括性という言葉には複数の意味がある。一方でそれが含意するのは、幅広い利益団体をまとめて、重要な社会要素が政策から排除されないようにしなければならないということである。もう一方でそれが含意するのは、ガバナンスには国家と社会の両者が含まれねばならないということである。以下で議論される諸モデルを一直線上に並べたときの両端は、互いに相容れない排他的なものであるが、中間のモデル同士は重なり合う包括的な関係にあり、そこでは、国家と社会の両者は、より効果的な統治のため、一定の力を委譲しなければならない。

適応性

この他、ガバナンスの重要な次元として挙げられるのは、外的環境からもたらされる問題における変化、もしくは統治の取り決めそれ自体の内部における変化に対して、統治システムが効果的に対応する能力である。現代のガバナンスにおける変化の主因の一つはグローバリゼーションである。それは従来の統治のやり方に再評価を迫り、従来なら思いも寄らないような形で政策同士を連結させる。技術進歩もまた伝統的な政策アプローチを俎上に載せる。要するに、ガバナンスは、ごく近い未来において問題をはらんでくる可能性が高い。

説明責任

最後に、説明責任がガバナンスの中心的な評価規準となる。説明責任については、ガバナンスにおいて中心的に求められるものとして既に言及したが、ここで再び過程の重要な結果としてこれを指摘しておきたい。この結果はフィードバックの過程と密接に関連している。説明責任には公的部門と民間部門の両方の主体が関わることもある。もっとも、ガバナンスの体制に不備が見つかったとき、それを改善させるには、究極的には公的部門の権威に頼らなければならない。

ガバナンスのモデル

それでは、上に述べた五つのガバナンスの代替モデルについて、より詳しい議論に移ることとしよう。紙幅の制約から、これらも素描的な記述にとどまらざるをえないが、そうした議論でも統治の代替的な意味に対して目を向けさせてくれるはずである。さらに言えば、これらのモデルは所詮モデルでしかなく、理念型にきわめて近いものである。したがって、うまく五つのモデルにあてはまらない事例についてもおろそかにしてはならないし、いずれかのモデルに完璧に合致する国など、たとえあるとしてもごく少数だということは、知っておかなければならない。それでも、これらのモデルは、この問題について考えをまとめる際、ひとつのやり方を提供してくれる。

国家優位モデル (The Etatiste Model)

最初のモデルは国家優位モデルである。このモデルは、国家が社会的主体の手を借りることなく統治することができる能力に基づく。現代の民主主義社会では、そのような形の統治はありえないように思われるし、また実際にもその通りである。しかし一部の先進国はこのモデルに近い状態にある。さらには、歴史的にこれは重要な統治方法であったし、また現代でも、シンガポールや台湾のような、経済発展を促す手段として国家権力を用いる多くの発展途上国に、よく見られるものである (Evans, 1995)。

主体

このモデルにおける主要な主体は、ごく当たり前だが、国家である。しかし、国家は一枚岩の主体である必要はなく、またそのガバナンスも他のモデル並に整合性に欠けるものであって構わない。それどころか、組織分析こそが、このモデルで国家がどのように動くのかを理解するための中心的な手段となりうる。国家の最高指導者が、各自の利益を追求する数多くの組織を統制しようとしている状態を分析するからである。(注5)とはいうものの、国家全体の利益が個々の組織の利益と対立することもありうるため、利害の調整や政策の整合性をもたせるため最高指導者が介入を余儀なくされる場面もある。さらに、このモデルにおいて含意されているのは、強い国家は、必要とあれば一丸となって社会に対し立ち現れ、効果的に統治を行うことができるということである。しかもそれは、社会からの助力なしに可能なのである。

国家とその組織が社会と相互作用することを選ぶ場合、その際の条件は、社会組織の側と対等というよりは、国家側に有利に運ぶ。社会との相互作用は、純粋に協議するというよりは、一見したところ民主的な形をとって自らの行動に正統性を持たせるために利用されるのである。このことが一般に意味するのは、国家がガバナンスの他のどの側面にもまして目標選択の過程を支配し、国家理性を自分の活動の正当化に用いることができる、ということである。このことが、政策の選択と実施を左右する規範的立場となる。先進国のうちで、このガバナンスのモデルに最も近いのがフランスであろう (ただし Ashford, 1982 を参照)。もっともフランスも、近代化に向けての圧力と、EUの一員として受ける圧力という双方の点で、そのやり方の近代化を余儀なくされている。

過程

統治の国家優位モデルにおいては、当然ながらあらゆる政策過程において国家が中心的な主体である。国家とその組織が中心となっていることで、以下のモデルの場合と違って、国家優位モデルにおける過程は、より効率的なものに見えるかもしれない。すなわち、国家がアクセスを支配しているため、社会的な主体がそれぞれ独立に影響力を行使できるシステムに比べ、過程を通じて決定を下したり争点に取り組んだりすることがずっと容易になるのである。

目標選択

既に述べた通り、目標選択というガバナンスの過程は、たとえ社会の側が支配的なシステムにおいても、国家の独壇場となる傾向がある。そのような国家の優越は、この国家優位モデルにおいてますます顕著になる。この国家優位モデルでは、国家は、自分の目から見た社会的必要という観点から、目標を定義することができる。もっとも、このとき社会自体には参加の機会是与えられていない場合もあるだろう。さらには、国家が誤っていたとしても、国家には自分自身の誤りを修正する能力はほとんどない。これは、国家が社会に関して限られた情報しか得られないこと、また、得たいと望んでいる情報しか得られないことによる。（注6）それどころか、国家は、社会に関する情報がすぐ利用できるのに、ガバナンスをうまく運ぶために何が必要とされているかは自分の方がよくわかっているのだという思い込みから、社会の情報に背を向けてしまったり、ときには社会の構成員が大切だと考える情報を処理するための分類区分や行政構造を持たないこともある。ひょっとすると、このガバナンスのモデルでは、政党、とりわけヘゲモニー政党こそが、国家が社会と接点・つながりを持つための主要な制度なのかもしれない。そうした支配的な政党は政策やガバナンスのアイデアの源泉であるかもしれないが、それでも依然そうしたアイデアは主に国家の組織を通じて伝達され、そうした公的組織の利益を反映したものになっている可能性がある。したがって、力を持った政党ですら、その議題は国家の組織が左右しているということがありうるし、とりわけ意思決定者にとって利用可能な政策上の助言や情報は、国家の組織の支配下にある。国家の組織の力に対抗可能な、独立の情報源を党員に提供できる政党は、ほとんど存在しない。

意思決定

国家優位型ガバナンスにおける主要な意思決定形式は、テクノクラートのものである。そこに仮定されているのは、政策決定は技術的かつ「合理的」な政策分析に従っており、それゆえ、社会的な主体が関わる必要は実質的に存在しない、というものである。上記の目標設定の箇所でも示された通り、国家は、情報をほとんど得ることもなく周囲の環境との接触もない場合、事実上の自閉症になってしまうことがありうる。

国家優位モデルの意思決定（そしてガバナンス過程のその他の大半）は、政治的エリートと「政治的階級」が牛耳っている。政治的エリートはあらゆる国に存在するが、重要な違いは、決定を下すにあたってこのエリートが行使する支配権の範囲なのである。ここには二つの関連する点がある。まず、そうしたエリートの形成は、通常の社会的・政治的な過程を経て自然になされるというよりは、国家がその形成に支配的な役割を果たす傾向があるということである。加えて、そのエリートは他の統治形態におけるよりもテクノクラートの傾向が強いということである。ここでもフランスの例がこのモデルにあてはまる。国家は、グランゼコールを通じて、エリート形成に不可欠の役割を果たす。さらに、これらグランゼコールの多くがテクノクラートであって、エコール・ポリテクニクのような学校が政治的エリートを決めるのに継続的な役割を果たしている。

資源動員

他に比べ、このガバナンスのモデルにおいては、国家が経済運営にあたってより積極的な力を発揮している。実際、国家は一般に、唯一ではないにしても、一つの有力な企業家兼徴税人として機能しており、その資源の相当部分を生産と金融から引き出している。例えばフランスの例に戻ると、かつて国家は経済発展において不可欠の存在であり、今でも、多少弱体化してはいても、その重商主義的伝統は受け継がれている(Hayward, 1986)。同じことが、今日の新興工業化諸国の多くにおける国家制度についてあてはまっており、また、それほどうまくいかなかったが、同様の役割が多くの途上国で試みられている(Evans, 1995)。だから、国家優位モデルの社会・経済生活の大半の側面において、国家は有力な

役割を演じており、それにより社会的主体が自律的に活動する余地が与えられることになる。

こうしたシステムのなかで、資源動員における国家の役割が期待され正統性を与えられていく。国家は有力な経済的主体と考えられており、それどころか、そうした役割を果たさなければ、責任を果たしてないとすら見なされるのである。したがって、国家が経済や社会との密接なつながりを失うことは、国家がさほど重要な経済的勢力でない場合には大した問題にはならないが、このモデルでははるかに深刻な問題となるのである。国家が重要な情報を自らの行動に関係するものとして処理できなかった場合には、しばしば適切な決定を下せずに、経済・社会の変動のなか昔ながらのやり方にこだわってしまい、やがてじり貧状態に陥ることが多い。こうして、国家優位モデルにおいて国家の力が強いことが、大きな挑戦のないまま貧弱な政策を続けさせることとなり、その結果、非効率だがより開かれたシステムを生むという逆説を生むことになる。

手段 / 実施

国家優位モデルはまた政策手段のある特定の組み合わせに依存している。一般にこのモデルは、他のガバナンスのモデルに比べ、より高い割合で強圧的かつ直接的な手段を用いる。既に述べた通り、国家は他のモデルでは受け入れられないくらいに介入するとされており、それゆえ、より強圧的な手段を用いることが統治の一部となっている。それどころか、より間接的で控えめな手段を用いようとすることは、他のガバナンス形態では正統性を高めるとしても、このモデルにおいては逆効果となるかもしれない。間接的な、出来高に基づいた手段を用いることは、国家が責任逃れをしていると受け取られかねないのである。さらには、国家が目標達成のために用いる手段は限られる傾向がある(Peters, 2001b)。ほとんどあらゆる状況において、同一の手段、すなわち、通常はサービスの直接的提供と規制、が用いられがちなのである。

国家優位モデルにおいては、国家の政府組織自身が、他の主体に頼ることなく、その政策を実施していく傾向がある。繰り返しになるが、国家優位的なガバナンスの考え方では、国家が実施を他の主体に委任することは、不適切と受け取られることがある。その結果、国家は公的な雇用主としての性格を持ち続け、この機能を通じて社会に対しまた別の経済的帰結をもたらしている。すなわち、国家が実施の主要な主体であるだけでなく、そのなかで均一性と同質性を推進しているのである。したがって、フランスやその他のナポレオンの国家においては、知事制度などを通じて均一性を作り出すことに重きが置かれる(Peters, 2001a)。

フィードバック

繰り返すが、国家優位モデルにおける国家は、社会からのフィードバックの役割と効用にほとんど関心を払わない。専ら仮定されるのは、国家が一番よく物事をわきまえており、必要とあらば自らの行動を調整してより効果的な支配を行える、ということである。国家自身が膨大な現場スタッフを擁していれば、効果的な社会的フィードバックが限られていても、国家機構自身が何らかの方法でその限界を打破する手助けをすることができる。そうした内部機構を用いれば、国家は、他のより分権化されたガバナンスのモデルの場合と比べ、より密接に社会の状況とのつながりを保ちうるのである。国家が得る情報は、他のモデルで利用できるフィードバックと比べ、偏っていたり体系的でなかったりするかもしれない。しかし、社会に関する情報源は、少なくともある程度は利用可能となる。

結果

国家優位モデルにおける統治の結果を吟味していくと、このやり方が本来持っている強みと弱みとがより明確になってくる。繰り返しになるが、このやり方における統治の本質は、やや逆説的なものである。一方で国家は、実質的な強さを備え、望むことの大半をかなえることができる。他方、その力のせいで国家は自己を見失い、経済と社会の変動に対応し

きれなくなる可能性がある。加えて、国家は、現実には深刻な内部対立や相当な不一致があるにもかかわらず、自分の行動が調整されたものであるとか、自分自身が一枚岩の主体であると、考えることがある。

整合性

整合性は、国家優位モデルの有力な強みと言えるかもしれない。国家自身が、過程における唯一の現実的な主体であることから、整合的に統治することについて現実的な問題は存在しないはずである。しかし現実とは別で、整合性はこのモデルにとって重要問題となっている。さらには、統治に対する外からの抑制がないことから、このモデルにおいては、他のモデルの場合よりもいっそう深刻な問題が生じうる。他の統治形態では政治的な抑制と均衡が政治システムの整合性を高めているが、それがほとんど存在しないからである。国家優位的ガバナンスにおける不協和音の源は、国家自身の内部における組織間の縄張り争いである。国家は、一枚岩の主体とはいえず、おそらく機能的境界と政策領域とを筆頭とするいくつかの次元に沿った形で、事実上分裂しているのである。総合的な国家エリートは存在するし、そうしたエリートは社会的まとまりを持ってはいるが、大きな分裂が、サービスを受ける側の特定集団と、政府組織の構成員が有する専門技術とに基づいて、存在しているのである。たとえば、開発指向国家における技術・工学エリートは、社会政策や初等教育を施す主体に対し、共通性を意識することなどほとんどないだろう。さらにまた、統治の形態も、分断したのち征服し、社会のなかに既得権を築き上げていく、ということが多い。

包括性

幅広い社会的主体を取り込んでいることは、決して国家優位的ガバナンスの強みではない。実は、既に述べたように、社会を関与させることを、このモデルは否定的に捉えているのである。必要とされる専門技術の多くを国家が保有しているような場合、他所から情報を得ようとすることは、事実上非生産的になってしまうことがありうる。本モデルの国家が、社会の関与を試みることがあるとすれば、それは戦略的な目的に基づく場合である。すなわち、国家が、社会の一部を選んで、ある程度の参加の権利を与えるのは、その要求に耳を傾けるためというよりは、それに対して支配権を行使するためなのである。このような形の統治が、かなりはっきり見て取れたのが、パランテラ（parantela）関係を樹立したフランコ時代のスペイン（Anderson, 1968）であった。そこまで極端ではないものの、同様な関係はイタリアでも見られた。

適応性

効果的なフィードバックと社会的なつながりの欠如が、国家優位モデルにおいて国家の適応能力を限られたものにしている。国家は、たとえ独自の情報源を持っている場合でも、ほぼ常に深刻な情報不足の下で活動している。その理由は、国家の受け取るフィードバックが、その出所が国家自身からのものであって、しかもそこに恐らくは相当の偏りが含まれており、不都合な情報は、故意にせよそうでないにせよ、情報源の組織によって握りつぶされてしまうためである。（注7）したがって、国家にとってフィードバックの恩恵は限られており、効果的な自己制御は不可能である。自分自身で行った社会への介入ですら、その成功や失敗に対応できていない。

国家優位モデルにおける情報活用を、以上のように特徴づけると、これらモデルの国家にとっての、ガバナンスに関する逆説が浮かび上がってくる。一方で国家は、統制・支配をめぐる競争するような相手が社会の側に存在しないため、どんな潜在的競争相手をも圧倒する正統性の蓄積を備え、途方もない適応能力を持つ。しかし他方で、これらモデルの国家は、社会・経済の変動を見定めて適応の必要を理解するための手段が限られている。このようにして、一見すると力強い国家も、自己の力や、決定の場への参与を制約する自己の能力の、犠牲となってしまう。

説明責任

最後に、説明責任とガバナンスにおけるその役割についてである。国家優位モデルにおいては、説明責任は概して内部化されている。情報の収集と活用について国家の独壇場であったのと同じく、国家は自分の活動を判断し評価するやり方について支配権を持っている。通常、説明責任という概念には、活動を自己点検するということが、ある程度含まれている。しかし国家優位モデルでは、そのようなことは容認しがたいであろう。国家は、自前の組織を用いて、説明責任のための情報の種類と出所を制限する。このモデルに属する多くの国々では、専門技術者のエリートが政策過程を牛耳っている。このことが国家の自律性を強め、さらには、説明責任を問う他の主体の力を限られたものにしてしまっている。繰り返しになるが、先進民主主義諸国のうち、こうした統治形式のもっともよい例として機能しているのがフランスである。会計検査院（Cour de Comptes）、財務省歳入監査局（Inspection des Finances）、国務院（Conseil d'Etat）といった、説明責任機構の大半が、それ自体が国家組織であって、それも本流中の本流の国家組織なのである。ナポレオンの行政モデルにおいて、こうした行政機能を、監督対象でしかない他の平凡な主体から分離しようという試みがなされていたのは確かだが（Wunder, 1995）、説明責任のシステムが、大半の政治体制において不可欠とされている自律性と独立性を備えるのは、まだまだ先の話になりそうである。

要約

これまで描いてきた国家優位的なガバナンスの形は、誇張や固定観念として映るかもしれないが、これは理念型と見なしていただきたい。よく知られたことだが、理念型という方法論は、このモデルの完璧な実例が、現在・未来を問わずこの現実世界に実在する、などということは想定していない。むしろ、モデルは現実と突き合わせるための、知的構築物なのである。この議論を通じ、一貫してフランスの例が用いられてきたが、当然ながら、フランスの例の中にも、このモデルにうまくあてはまらない要素はある。それでも、このモデルは、ガバナンスのあり方や、ガバナンスを提供する代替的なやり方を分析する出発点として有用である。

リベラル民主主義国家モデル（The Liberal-Democratic State）

ガバナンスのモデルを一直線上に並べた際に、二番目に来るのがこのリベラル民主主義国家モデルである。このモデルの根底に多元主義の発想があることを考えると、一直線上のこんな端近くに位置づけることは間違っていると思われるかもしれない。しかし、このガバナンス形式は、国家にかなりの力を与えており、社会が政策に対し自律的な支配権を及ぼすのを許す以上に、社会に対し支配権を行使している。このガバナンスのモデルの根底には国家と社会の共生関係があるが、ただしその互惠関係はやや一方的なもので、専ら国家の側の利益と、国家が自己の目的のため社会的主体の支持を取り付けておく必要とによって左右される。

主体

このモデルにおける主要な主体は、またもや国家である。前のモデルで見たのとは違い、ここでもはや国家は威張った存在ではないが、しかしそれでも依然ガバナンスの過程において圧倒的な役割を果たしている。前のモデルとの大きな違いは、リベラル民主主義国家モデルにおける国家が、専門技術を持つ意思決定者であるというよりも、活動の舞台であるということである。国家が公式の決定を下していることには変わりはないが、そこには社会的な利益団体がある程度関わってくる。興味深いことに、そのような形で非国家主

体が関与すると、その非国家主体は大きな影響力を持つことになる。それは、特定の利益団体が選抜され、特定の政策領域において国家の名で活動するためである。（注8）政策形成に関与する非国家主体は、互いを競争相手として勝負を行っている。それは政治的な競争市場とでも呼べるようなものであって、それぞれが国家の行動に影響力を行使しようとしている。この勝負において国家は、あるいはより適切には国家組織は、このような競争集団をふるいにかけて、目標や価値が自己と最も近い集団を選び出す（Van Waarden, 1995, 338 を参照）。もしそのような集団がいなければ、国家はそうした社会組織を、一見するとそれが自律的な利益集団に見える形で、増殖させていこうとする。当然ながら、そのような自律性は、真実の姿というよりは、見かけだけのものである。それどころか、やや逆説的ではあるが、国家が競合する利益団体を受け入れるに際し、競合が厳しくなればなるほど国家は自律性を強め、政策の中で自らの演じる役割ばかりか、自前の政策をも組み立てたりすることができるようになる。このガバナンスのモデルにおいて、国家は、少なくとも前述の国家優位モデル並に分裂している。実際には、その内部分裂の程度は、一回り大きいかもしれない。国家内の組織は社会の利益団体と結びついており、そうした利益団体はそのつながりを利用して政策目標を追求しようとするからである。主体間におけるこうした従属化と共生は、政治的にも、また、政策提供の計画・方法のうち特定のもののだけに従おうとしている点からも、諸制度の断片化を招きがちとなってしまう。このモデルでは、調整と整合性を促すような政治的圧力が限られ、区画や部門の持つ分裂的な力に圧倒されてしまいがちなのである。

過程

政策形成の過程は、関与している諸主体が持つ上記のような特徴を反映したものになる。この過程においても、国家とその下部組織が中心を占めるが、今度は社会的な利益団体がある程度関わってくる。このように包括性が高いことで、国家優位モデルよりも、過程が決定論的ではなくなっている。もっとも、国家の組織は、結果を支配する能力や、外部の主体を望むままに排除する能力について、その大半を保持し続けている。

目標選択

このモデルでは、国家がより開放的になっており、それにつれて社会的な利益団体は政策過程における役割を増していくとされるが、それはとりわけ目標選択の段階においてであろう。これがあてはまるのは、政策過程のうち特に政治的側面においてである。そこには、政策の大まかな形を定めることが含まれている。本モデルにおけるこの段階は、国家優位モデルの場合よりも、はるかに競合的なものとなる。それは（政党も含めた）社会的集団間の競合であり、彼らは自分の展望を国家に押し付けようとする。参加の機会を求める競争は、国家自体がかなり分裂している場合、国家の諸組織の間でも起こりうる。したがって、国家の下部組織は、自ら掲げる目標が、過程において重視されるよう望んでいる。こうして、それら下部組織は、予算上の資源と立法上の時間の割当を求めて競争するのである。そこは、国家優位モデルの場合にもまして、官僚政治の世界となっている。それは、競争を統制するような集権化された権威や国家の力が存在しないためであり、また、国家の組織が、ある程度独自の政治的資源を持った社会の組織と、直接に結びついているためである。

意思決定

このモデルでは、意思決定において国家が果たす役割の点で、ある二重性が存在している。一方で、国家の諸組織は、決定を下す過程に能動的に参加している。もちろん他の政治形態もあるが、国家内政治が依然重要な政策形成の選択肢となっている。したがって、国家諸組織の利益が政策を説明するのに大切になってくる。しかし他方、国家は、そのなかで国家の諸組織と社会の利益団体が合従連衡しつつ、多くの場合予算をめぐる潜在的な敵と戦う場ともなっている。さらには、このような意思決定形式においては、国家諸組織の

利益と社会的主体の利益とを分けることは困難になる．よって，ここでも国家と社会の共生が，このモデルにおける政治を理解する上で，大切になってくる．このような国家と社会のつながりは，分配重視の結果を生み出すのにも役立つ．ほぼ全ての利益団体が何らかの恩恵を受けることになるからである．

資源動員

このモデルの資源動員を説明するには，国家と社会において分断された利益団体の強さがどの程度であるか知ることが，役立つだろう．資源動員は，上述の政策決定と同一の，分配重視の結果に落ち着くことになる．このモデルでは，社会の全区画が，ある程度の受け取りと同時に，ある程度の支払いを行う．国家は複数の歳入源を確保したが，その際，国家は自ら行う事業からの収入はある程度維持するが，大半は複数の税収に頼る．こうした複数の税源により，社会の全区画は，少なくとも国家財政の負担の一部を分担することになる．社会の諸集団が持つ相対的な力関係が，そうした負担が実際にどのように分担されるかを決めている．またこの過程では，目につきにくい歳入源を活用することによって，過程における勝者と敗者が表面化しないようにする傾向もある．

手段／実施

このモデルでは，国家は，その計画の多くを，社会的主体を通じて，また，自己規制措置を通じて，実施していく．要は，モデルの他の側面を特徴づけてきた共生が，政策実施の段階でも目を引くのである．そのような共生関係を維持するための方策が，可能な政策手段のうち最も強制的ではないものを採用するというものである．このモデルに属する多くの国々において，その政治文化は，国家が持つ強制的性格を最小化しようというものだが，上記の方策はこの要素に合致したものとなっている．（注9）したがって，政府の計画を直接押し付けるよりは，そうした計画が，第三者や規制的・自己規制的手段を通じて，実施されることになる．こうした実施戦略は，前段階における政策選択の場合と同様，政策過程における勝者と敗者を表面化させない役割を果たしている．

フィードバック

このモデルにおける国家は，国家優位モデルの場合と違って，フィードバックの受容に積極的なばかりか，それを促しさえする．しかし，このフィードバックは，上述の政策過程の分断化を反映し，不完全なものになりがちである．国家の組織も社会の組織も，自分の利益の増進のためには政策過程を利用しようとしており，フィードバック過程としてその例外ではない．したがって，このシステムにおいて生じるフィードバックは，このような利益を反映した，偏ったものになりがちである．しかし，その一方で，ここでのフィードバック過程は，複数の情報源，つまり国家と社会に由来するものである点で利点も備えており，そのため，国家優位モデルの場合ほどには偏ってない可能性もある，本モデルでのフィードバックは，前モデルの場合に比べ，はるかに社会を反映していると言えるかもしれない．

結果

次に，リベラル民主主義国家モデルのガバナンス過程の結果について吟味していこう．国家と社会が，いかにして相互作用して政策を作り出そうとしているかについて，注目していくこととする．これは，他のモデルの場合と全く同様に，リベラル民主主義国家モデルが持つガバナンス能力について，ある程度の評価を下すことに他ならない．

整合性

最初に取り上げる結果は，過程の結果がどの程度整合性をもつか，採用・実施された諸政策間の調整がどの程度なされているか，ということである．上の記述から予想できるように，整合性は，リベラル民主主義国家モデルの強みとは言えない．本モデルにおいて，エ

リートはかなり競合的であり、そのため、ある政策領域における政策を、他領域の政策と十分に調和させるような、効果的協力ができない傾向がある。この政策過程を特徴づけている分配重視の結果は、そもそもの言葉の定義から、十分に調整のとれないものであるのが明らかであるが、それ以上に、個々の政治集団の力を反映したものなのである。このガバナンスのやり方は、整合性を犠牲にして同意を取りつけようとするものである。これは、各方面を丸く収める優れた政治的取引かもしれないが、政策の観点からすると、整合性を作り出すという困難な仕事の方こそ優れているのであって、それに比べれば見劣りする感はない。

包括性

リベラル民主主義国家ガバナンスにおける政策は、全面的に開放的かつ民主的というよりは、寡頭的なものとなっていて、自由市場よりもカルテルに似た性質を持つ。たしかに国家優位モデルに比べ、そこにはより多くの主体が統治に関わってはいるが、それは主に国家のお情けでそうなっているに過ぎない。国家は、必要とあらば、社会的主体の関与を削減・停止させることができるのである。国家はこの過程における主要な正統的主体であり続け、それによって、どの主体に許可を与え、またどの主体に許可を与えないか、選ぶことができる。このように、選択的に主体を取り込み、社会から「従順な」利益団体だけを選び出すことで、国家主体が決定権をほぼ掌握し続けることになる。

適応性

ある意味では、このガバナンスのモデルは、五つのうちで最も適応性が欠けている。まさに国家と社会の双方で、最悪に近いものを抱え込んでしまっているのが現状である。つまり、国家の方は、開放的であるがゆえに、自分がよしとする適応能力を失っている。この点は国家優位モデルのところで既に議論した通りである。他方で、社会の方は自律性が十分ではなく、不純物が混じったフィードバックを返してしまい、また、国家の関与なしで独力での適応することもできない。さらには、どちらを向いて適応すべきかについて、合意形成がなされていないため、適応性が限られたものになっている。国家内を走る亀裂は、未来のあるべき姿について、いくつもの展望を生み出すことになる。これらの亀裂はまた、適応の主体である組織や政策部門にかかるばらばらな圧力へと結びついていく。このようにして、国家は、ある分野は適応し別の分野は効果的に変化できずにいるという形で、均衡のとれない発展をしていくことになる。

説明責任

最後に、重要なガバナンス結果である説明責任を取り上げよう。リベラル民主主義国家モデルには、説明責任の回路がいくつか存在するため、市民が国家に説明責任を果たさせようとする際には、多くのやり方をとることが可能となる。このガバナンスのモデルは、国家優位モデルとは異なり、国家と社会には、政党と利益集団の双方を通じて、ある程度直接的なつながりがある。こうした複数の回路は、市民にとって望ましいものではあるが、同時に混乱のもとにもなりうる。一方で、国家は自分の（あるいは少なくとも個々の下部組織の）利益を追求する究極的能力を有し、しかも正統性ある形でそうすることができる。他方で、説明責任の支配的なシステムは、政党の役割に頼ったものであり、利益集団の役割も、社会の諸区画を代表しているに過ぎない。要するに、このガバナンスのモデルにおいて、誰が何に関して説明責任を負っているのかは、必ずしも明らかではない。

要約

リベラル民主主義国家的ガバナンスは、国家が過程をほぼ完全に圧倒していた状態から脱して、公的部門と民間部門とが、社会の舵取りに関し、何らかの協力を行う方向へと踏み出した。しかし、この協力は、国家が圧倒的な地位を占めているという点で、非対称的なものである。とりわけ、国家は、どの民間部門の組織が社会的区画の代表者として相応し

いか、ガバナンスに関与する仲間として認められるか等を決める能力を保持している。こうした社会的主体は、相当分断された形で国家とつながっているため、このモデルにおける力の配置から想像されるのとは違って、国家が一体性をもって活動する能力は乏しいのである。

国家中心モデル (The State-Centric Governance Model)

ガバナンスの第三のモデルは、国家中心モデルと名付けられる。その名前から、このモデルは、リベラル民主主義国家よりも、国家優位モデルに近いと思われるかもしれない。しかし、国家優位モデルとは重要な点で違いがある。それは、このモデルでは、社会の側の利益団体に、政治参加したり自分の考えを国家に考慮させたりする正統的な権利が保障されている、ということである。国家は中心的な主体であり、また、中心的な意思決定者であり続けるが、そうした決定を自分一人だけで下すことはできないのである。何らかの形式の交渉を通じ、特定の社会的利益団体と、国家組織が見て取った社会全体の関心との間で、政策の調整がなされることが企図されている。国家はまた、民間部門から誰が参加するのかを決める力を保持するが、政策形成にあたって、利益団体がある程度関与してくることを、避けることはできない。

主体

既述の通り、国家中心モデルでは、ガバナンスの中心は国家とその組織である。意思決定の場は開放的とは言いがたいが、それは反面、国家が、そのような場を形成して、社会的主体を選び出すための重要な役割を果たすことができるという事実を反映している。このガバナンスのモデルを理解する一つの方法は、Schmitter (1974)が描いたコーポラティズムの見方によるものである。コーポラティズムでは、国家は、公式の限られた代表者を社会的主体のなかから選ぶ。コーポラティズムのなかでもより開放的な、スカンジナビアの職能団体多元主義 (Olsen, 1987)においてすら、誰が代表者として相応しく誰が相応しくないかを定める力は、国家がある程度保持しているのである。

しかし、国家が振るう力の自由度は、十全なものとはいえない。こうした統治システムは、社会的主体にとっては政治的機会をもたらすが、その際、社会的主体は、それが関与していくに足る適切な機会かどうかを判断しなければならない。したがって、このモデルでは、社会的主体にも国家にも、ある程度は立ち回る余地が与えられる。これに対し、前の二つのモデルでは、その余地はほぼ完全に国家の手に握られていた。さらには、社会的主体の関与は、国家の正統性の重要な構成要素となっている。そのため、国家は、ある程度譲歩することで、社会が意思決定に対し十分参加するよう促すのである。さらに、政党の役割は、前の二つのモデルに比べ、ずっと大きくなっている。国家中心モデルでは、ヘゲモニー政党よりも、競合的する複数の政党が中心であって、そのため、政党は、前の二つのモデルよりもはるかに開放的かつ参加の度合いの高い形で、国家と社会の仲を取り持つことがある。

さきほども述べたが、「ソフト」版コーポラティズムとでも呼べるものが、目立ってきている。主体の配置はほぼ同一で、社会的主体の参加に正統的な権利があるという点も同じであるが、違いは、社会的主体の範囲について制約が弱いということ、そして、広範な利益団体に対し開かれていることである。また、社会と国家は密接につながりをもっているとしても、両者の間には形式ばった階層的な関係はなく、その点で Schmitter (1974)に代表される多くのコーポラティズムのモデルとは一線を画している。

過程

以上の議論を前提とすると、ガバナンス過程について、かなり自明な含意が導き出される。繰り返すが、国家がガバナンス過程を全面的に牛耳っているという見方は捨てることとしよう。もちろん、国家が依然重要な役割を果たしているということはいうまでもない。このモデルのガバナンス過程は、やや民主的に映るかもしれない。しかし、国家は、ガバナンス過程に対するアクセスを、全面的に掌握しているとは言わないまでも、左右する力は依然持っており、その力が過程に反映されている。

目標選択

国家中心モデルでも、目標選択は国家の手に握られている。随所で議論していることであるが(Pierre and Peters, 2000; Peters, 2000a)、ガバナンスをどのような定義しようと、そこでの国家の主要な役割は目標選択である。目標選択はそもそも集合的な行為である。社会が向かうべき一般的な方向性を選び、そうした目標に到達するための手段を確定することが含まれているからである。したがって、国家がこの部分において、中心的でかなり自律的な地位を占めていても、少しも驚くにあたらない。(注10)社会的主体は目標選択の過程に入力を行うかもしれないが、決定は主に国家によってなされるのである。もちろん、決定の後には、主にどんな手段を用いるべきかについて、国家が社会的主体と交流することはあるだろう。

意思決定

このガバナンス過程において、意思決定段階がどのようになっているかは、社会的な利益団体の関わり方が、どのような考え方によってなされるかによって左右される。一方では、Schmitter (1974)により概略が示された限定版コーポラティズムによるならば、国家主体が、自分自身やその他関係の主体のために、議題を支配し設定する。そして、その議題は何らかの取引過程によって解決される。スカンジナビア諸国の特徴である職能団体多元主義においては、主体間のより広い取引を許すが、そこでの議論の対象は、目標自体というよりは、目標達成の手段に限定されがちである。さらには、このモデルでは、多くの主体が関わってくるため、意思決定が比較的遅くなりがちである。とりわけスカンジナビア諸国でのように、合意を取り付けるという規範が存在する場合には、そうなりがちである。

資源動員

このガバナンスのシステムは、概ね分配重視であり、リベラル民主主義国家的ガバナンスでも議論したことであるが、意思決定も分配重視の傾向がある。この国家中心モデルでも、国家は分裂しており、国家組織は、特定の利益団体と密接に結びついて、両者はコーポラティズムの関係にある。このような形の分配重視のシステムにおいては、公的部門の(財政的その他の)コストが、過程に参加していない者へ転嫁されていることがありうる。

手段/実施

この国家中心モデルにおける政策の形成・実施は、国家と利益団体の間の双方向・対話型の過程である。政策の実施はしばしば交渉の性格を帯び、とりわけ利益集団内においてそのような性格が強い。そのため、これまでのモデルに比べ、この国家中心モデルでは、強制的手段がとられることは珍しい。利益団体は、公共政策の実施にしばしば大切な役割を果たす。実際、政策の実施は、利益団体間の交渉の問題となることがある。これまでのモデルと比べ、国家中心モデルは、利益団体の声をよく聞く。利益団体は、しばしば実施の段階で国家の目にとまり、市井において公共政策が実施される際に重要な役割を果たす、利益団体も喜んでこうした役割を引き受ける。自らが政策過程のずっと前の段階から相当肩入れしていた政策を、実施することになるからである。こうして、政策形成過程の初期段階でかなり手間取ったとしても、後の段階はかなり効率的になる。なぜなら、国家と利益団体との間に意見の相違があったとしても、早いうちに解決されるからである。

フィードバック

国家中心のガバナンスは、初めの二つのモデルと比べ、よりよいフィードバックを生む。その大きな理由は、社会との接点があるかに多く、また、国家の外側にいる重要な主体との間で、綿密で制度化された交流が可能であるためである。しかし、このような交流は、偏ったフィードバックを生むこともありうる。利益団体は所詮「利益」団体であって、国家を誘導して財政その他の資源を自分たちの方へと導くようなフィードバックを与えかねない。それはまた、国家へのフィードバック提供をめぐる、利益団体の間にある程度の競争があるかもしれないということを意味している。

結果

国家中心のガバナンスは、どのような政策結果を生み出す傾向にあるだろうか。その答えは、このモデルが示す国家-社会関係の特定のあるり方をどのように見るかにかかっている。強力な利益団体は、本モデルにおける政治環境の決定的特徴であるが、こうした利益団体に対し、国家は依存し制約されていると思われる。しかし、これらの団体が公共政策に影響力を持つとしても、それはこれらの団体が奪い取ったものというよりも、国家から与えられたもののなのである。したがって、国家はかなりの力の源泉を保持しており、その気になれば政治的ゲームの規則を変えてしまうこともできるのである。また、専ら利益団体側の考えとして、市民社会と国家の間には重要な区別が存在すべきで、そのけじめがないと、各部門からの政治圧力の存在を、政治制度の美点と混同しかねない、ということがある。

整合性

ガバナンスの国家中心モデル、とりわけ職能団体多元主義は、大半のシステムよりも、優れた水平的管理を示す。これは水平的整合性ばかりでなく垂直的整合性についてもあてはまる。比較的整合的な構造のなかで利益団体が関与しているからである。しばしば利益団体により整合性が強化されるのは間違いない。これら団体は、時間とともにかなり政策的専門知識を高めてきており、しかも、信頼に足る情報通の主体と見なされるには、整合性ある政策的提言が求められてきたからである。

包括性

このモデルにおける包括性の度合いは多くの点で興味深い。一方では、このモデルは、他の事情を一定とすれば、明らかに国家優位モデルよりも包括的である。なぜなら、政策の形成と実施に、利益団体が関与することを許し促しているからである。他方、この利益団体の取り込みは選択的かつ間接的である。選択的というのは、一部の利益団体を他よりもひいきすることが可能だからである。間接的というのは、そのような取り込みが適用されるのが、幅広い選挙民を代表する、限られた数の頂上団体になりがちだからである。したがって、コーポラティズムというシュミッターの国家中心モデルが、「職能団体多元主義」としての大衆の政治参加というロッキンの社会中心モデルに対峙する状況であると言えよう(Rokkan, 1966; Schmitter, 1974)。

利益集団の観点からは、包括性と自律性とはトレードオフの関係にある。こうした集団が、政策過程のさまざまな段階で入力に携わることを求めながら、同時に国家に対する自律性をも維持することは、極めて難しい。したがって、このような形のガバナンスは、社会の諸区画を取り込む際に、同時に利益集団に影響を与える足がかりや、社会による国家への大幅な譲歩を、手に入れる傾向がある(Heisler, 1974)。いったん決定に参画すると、利益集団が後々政府の決定に反対するのは困難になり、政策の実施はそうした取り込みによってかなり容易になる。

適応性

ガバナンスのモデルとしてのコーポラティズムには、適応性の点で深刻な欠陥がある。利益の分配に関しては優れていても、損失の分配に関してははるかに劣るのである。適応性は、ほぼ常に、公共政策の分配パターンを変えることを意味している。大半の利益集団にとっては変化は失敗としか見なされない。国家が今日直面する最大の適応的变化は、グロ

ーバリゼーションへの対応である。紙幅の関係で、国家-グローバリゼーション問題をこれ以上吟味することはできない。しかし、国家中心のガバナンスにおける利益集団は、国家と利益団体との間の密接なつながりのため、国家とほとんど同じくらい、この問題に取り組まなければならない。これまでのところ、利益集団の活動が、国家を横断して調整されることは、かなり限られていた。しかしこのガバナンスのモデルは、グローバリゼーションに関連した難題に取り組む手段となりうる(Weiss, 1998)。

説明責任

国家中心のガバナンスにおける説明責任の側面は、その最も弱い点となっている。影響力の持ち手と、説明責任の担い手とが、分離する傾向があるからである。この政治的ゲームにおいて、利益団体は勝者とみなされる。彼らは、政治責任を引き受けることなく、上手に国家の決定に影響を及ぼすことが往々にしてあるからである。この結果として、説明責任があるとされる主体と、説明責任を實際担う主体について、混乱が生じてしまうのである。ただ、このモデルをこのように説明することには、やや誇張が入っており、不完全なものである。政治家が説明責任を負うとされていることで、彼らは利益団体からの圧力をかわす力をかなり持つのである。やや別の言い方をすると、政治家は、その争点に関する自分の地位を強める圧力のみを許そうとする。そうした方策がうまくいくと、政治的エリートは利益団体を政策過程に呼び入れ、こうした団体の一般従業員から支持を受ける。そうすると、国家の統治能力は巨大化し、正統性というガバナンスの中核を相当程度手に入れる。さらには、ときに忘れられがちになるが、国家自身も組織として一定の対内的な説明責任に服する。この説明責任により、組織の長に対する統制が少なくとも一定程度は保証される。

要約

国家中心のガバナンスのモデルは、互いにつながりあう諸価値から生まれている。それによると国家も市民社会も政治生活のなかで別個の役割を持つ。そのような諸価値が強調するのは、参加、比例代表制、包括性、透明性である。このような価値体系の帰結として、国家は強い市民社会を特徴とする社会に埋め込まれる。したがって、国家中心のガバナンスのモデルでは、国家は、優先順位を決め目標と目的を定める大切な主体ではあるが、それがなされるのは、専ら利益団体との制度化された交流を通じてである。このような政策実施のモデルは、スカンジナビア諸国で典型的であるとされるが、よく似た過程は日本のような国でも見ることができる(Krauss and Pierre, 1993; Pempel and Tsunekawa, 1979)。

国家中心のガバナンスのモデルは、効果的ガバナンスと結びつく多くの特徴を備えている。たとえば、強固で遮蔽された中心があって、そこに国家外との制度化された交流システムが付随しているのがその例である。このモデルの原型となった国々に特有の前向きな発展の大半は、こうした特徴のおかげであるのは確かだろう。しかし、まさにこれらの特徴がまた、これらの国々が70年代半ばからの経済変動に適応しきれなかったという問題をもある程度説明するかどうかは、定かではない(Pierre and Peters, 2000)。制度的変更によって国家が激しい外的変動に適応可能になると同時に、利益代表のコーポラティズム的取り決めが相対的に弱体化していったという印象は拭えない。

オランダ型ガバナンス学派(The Dutch Governance School)

第四のモデルはある意味最も徹底的に研究されたモデルで、そのため、特定の国家の文脈でのガバナンスを要約したモデルというより、ガバナンスに関するある特定の研究上の伝統の総体と言ったほうが筋が通る。オランダ型ガバナンス学派は明らかにオランダの政治と社会から刺激を受けているが、他の国にも適用可能である。それは、ある意味、コーポ

ラティズムと職能団体多元主義に関する初期の研究の拡張であり、合意作りにより統治をする傾向を持った、ヨーロッパの小さい民主主義国にも適用が可能であるとされる。オランダ型ガバナンスのモデルでは、これまでのモデルに比べ、国家の役割は弱い。国家の決定と行動は、他の社会的主体の利益をかなり反映しており、国家の諸組織は外的圧力からさほど守られてない。また、その決定は、政策の形成・実施の両面で、外の主体の支持によって左右される。とはいえ、国家は、外の主体に依存していても、政治的にも制度的にも、依然より高度に機能している。ネットワークと公私の連携が、このガバナンスのモデルの決定的特徴であるが、国家は間違いなくそのネットワークの中心である。このモデルにおける国家の役割を理解するための鍵となる概念は、「舵取り」である。しばしば引用される表現を使うならば、国家は「遠くから舵取りする」とされる(Kickert, 1997)。別の言い方をすると、国家は、優先順位を決め、目標を定め、さまざまなところから資源を動員し、しばしば公的・私的な行動をとりまぜて、目標を追求する。それがこのモデルにおける国家の主要な機能なのである。

主体

このモデルでは社会的重要性の異なるほぼすべての主体が登場する。地方自治体、私企業、利益集団は、国家にとって魅力的なさまざまな形の資源を支配している。ネットワーク形成の場合もそうだが、関係する主体の多様性は、資産であって負債ではない。ネットワークの潜在的領域を広げるからである。

過程

オランダ型ガバナンス学派のモデルでは、形式上の意思決定は、多くの点でさほど重要ではない。国家の権限は、特に目標形成時にある程度重要な要素となるが、真の決定の大半は、ネットワークや連携に関わる者の間で、かなり非公式的になされる。

目標選択

この役割は圧倒的に国家の責任である。いったん目標形成がなされると、国家は、以前触れたように遠くからではあるが、目標に向けて「舵取り」をし、行動の調整を行う。したがって、目標選択は政治レベルでなされ、どうしたら最もうまく目標達成ができるかの決定はその下のレベルに任される。国家は、目標達成を監視して、こうしたかなり遠隔的な実施では目標達成がおぼつかないときに、政策を再構成する実質的な力を保持する。

意思決定

我らのオランダ人同僚達が述べるガバナンスの過程は、あまり定式化されたものではない。やや違う形で述べると、政治組織によりなされる決定の多くは、あちこちでなされる有効な決定を追認するものである。言い換えれば、現場レベルにかなりの裁量の余地を与える「枠組み」決定である。ただし、政治組織が依然主導的なガバナンスの担い手であり続ける領域もあり、それは目標形成時である。

資源動員

オランダ型ガバナンス学派のモデルでは、国家と社会の両者が、強い資源動員能力を持っている。ガバナンスは、公的・私的資源の組み合わせと、国家と社会それぞれの資源動員能力とに頼っている。両者の協力は当然視されているようである。

手段／実施

オランダ型モデルにおいては、意思決定と実施には明確な区別が存在しない。現場レベルは政治家が決めるかなり広い目標の範囲内で機能する傾向がある。実施に対する「ボトムアップ」的アプローチにおいて標準的に語られている通り、目標は現場レベルで生まれる

ということかもしれない。実施に向けた協力の取り決めは、自己規制的网络という形で存在することが多い。そこには国家と社会の両者が携わっており、このネットワークがオランダ型モデルの中核をなす。この考え方の利点は、目標形成と実施のつながりが非常に密接なため、ともに質が向上していく傾向があるということである。加えて、目標達成のために用いられる手段の幅が、より国家が中心を占めるやり方と比べ、広くなる傾向があり、そのことがまた成功の確率を高め、実施のために納税者が直接に払うコストを引き下げることにもなる。

フィードバック

このガバナンスのモデルにおいては、フィードバックは若干問題となる。もし遠くからの「舵取り」がなされるならば、フィードバックもまた相当な距離に及ぶ。さらに、民間部門からのネットワーク構成員には、政治組織にフィードバックをもたらす誘因がほとんどない。とりわけフィードバックによって自分たちの政策選好とネットワーク内での地位が何らかの形で損なわれる場合である。したがって、このモデルの強みである社会的つながりは、想定されるほどには有効でないことがありうる。さらに、現場レベルで継続性が比較的乏しいことが、フィードバックをもたらす障害となってしまう。せっかくこつが得られても定着させられないという問題を、政府も社会も抱えている。

結果

オランダ型モデルは、資源動員と合意形成に優れていると言われるが、ガバナンスの技を磨くこと、つまり社会に合ったガバナンスのシステムを発達させることにも強い関心がある。このモデルの典型的な結果は、高次の目標達成をその特徴とするが、同時に、目標の定義が狭いこと、社会の区画の多くにとって関与が限られていること、といった深刻な問題もないわけではない。

整合性

本モデルにおいては、関与する主体が異質で多様性であるため、調整の必要が大きいことは明らかである。しかし、ここでは整合性は若干問題を残す。個々のプロジェクトや政策区画のレベルでは高度な調整が期待される一方で、全政策区画にまたがった整合性や一部の政策区画間の整合性を作り出すことは、中心がかなり弱いことを考えると、困難となってくる。政府自身の内部には、たとえば上級公務・市民サービスのような、代替的なネットワークもあって、それは本モデルについてまわるこの整合性の問題の克服に役立つかもしれない。とはいえ、依然この問題は本モデルの大きな欠陥となっている。

包括性

このガバナンスのモデルは（公称では）高度の包括性を誇る。それどころか、包括性が高いため、中心の弱さとあいまって、潜在的に整合性を悪化させてしまう。もっとも、十分組織化されてない団体や、関連のネットワークの構成員として受け入れられてない団体は、このシステムのなかに取り込まれることはない。したがって、農業ネットワークは、農業に関する代替的な考え方（たとえば有機農法）を受け入れることはないだろうし、そのため実際に過程から排除される団体も出てくるかもしれない。

適応性

オランダ型モデルによれば、その場限りの柔軟に組み替え可能な特別編成部隊によって、政策が実施されることが時としてある。もしそれが本モデルの一般的特徴であるなら、適応性は問題とならない。現場レベルには高度の柔軟性がありながら、組織の上級レベルにはかなりの継続性が存在するためである。もっとも、過程の他の段階においては、環境変化への対応能力がより限られてくるため、それほど適応性はないかもしれない。ネット

ワークも他の社会的構造物と同じく保守的で、新しい構成員をすぐには受け入れない可能性はある。

説明責任

「遠くからの舵取り」は、目標と優先順位を設定する際に中心が主要な役割を果たすというガバナンス形態である。しかし、このことは説明責任の点でいくつかの問題を生じさせる。これら「遠くから舵取り」する者は、政策の実施方法や政策の結果に関し、果たして説明責任があるといえるのだろうか。上で述べた通り、国家はある程度の監視能力も保持しており、また政府の統治機構の一部はかなり強力で、新しい公共管理論（New Public Management）というアイデアに基づく評価能力（Pollitt and Bouckaert, 2000）のおかげで、実は年々強化されているのである。したがって、説明責任は、業績管理やその他の制度化された説明責任手段によって、徐々に影響を受けるようになっている。説明責任もまた遠隔的であって構わない。そのときも説明責任は確かに存在しうるのである。

要約

このガバナンスのモデルにおける興味深い疑問は、その効率性のうちの一体どの程度が、かつて強力だった諸組織の遺産により（とりわけオランダ自身について）説明可能か、というものである。オランダ学派の想定では、公的部門は高度な組織的能力を有しつつも、その能力を手放すまいと特に躍起になるわけではないが、その場限りの組織を通じて作業することで、長期的には政策能力の喪失につながる。もっとも、国家はガバナンスの全過程を通じ一種の「黒幕」であり続ける。さらにまた、その過程は国家部門とその正統性を用いることが意図されている。次に紹介するモデルとは違い、国家部門とその正統性を避けたり、それに完全に取って代わろうとしたりすることは意図されていないのである。

「政府なき統治」モデル（"Governance Without Government"）

ガバナンスの五つのモデルの最後は「政府なき統治」モデルである。その名が示す通り、これは、政治組織に最も重要性を置かないモデルである。このモデルの決定的特徴は、「団体と団体とをつなぐ、自己統治的ネットワーク」（Rhodes, 1997）によってガバナンスがなされているということである。したがって、この学派は、ガバナンスは、しばしば政策部門のレベルで定義されるのだが、部門のなかの主導的な者の中で非公式に組織化されており、政府組織がガバナンスのネットワークの一部となるかどうかは流動的である。ガバナンスは「政府より大きい」と見なされている。言い換えれば、ガバナンスは、政策過程を含んだより網羅的な過程であり、政治的主体やその他の主体がネットワークのなかにつながりあっている過程であると思われている。このモデルの見逃せない主張は、ガバナンスが政府とは専ら独立に発生するという点、そして、ネットワークが、政府がほとんど全く関与することなしに、政策の諸部門を掌握しているということである。さらに極端になると、こうしたネットワークは整合的かつ全能で、その気になれば自分の部門において政府の政策の実施を妨げることができるとされる（Marsh and Rhodes, 1992）。（注11）

主体

「政府なき統治」モデルは、ガバナンスに関与する主体に関し何ら予見を持たないが、そこには重大な例外が一つ存在する。政府の役割は微々たるものであるとされているのである。政治組織がガバナンスのネットワークに関わってくるとしても、その地位は特権的なものではない。さらに、どういう組織がネットワークに参加するかというと、典型的には独立行政法人や外郭団体で、どちらも政治家や政府の代表機構からは距離をとって動くこ

とが多い。ネットワークに参加するのは、どの政策区画であれ、そこで支配的役割を果たしている者、たとえば、さまざまな形態の利益団体、ロビイスト、議会委員会や省庁から来る個々の公務員、地方自治体の代表などである。

過程

概して言えば、このモデルのガバナンスの過程は非常に非公式的で、専らネットワークのなかで生じる。そうしたネットワークに焦点が当たるため、より一般的な意味での効果的なガバナンスにとって不可欠な、複数のネットワークを垂直的に管理する際の困難についてはほとんど考慮されてない。

目標選択

このモデルでの目標選択を特徴づけるのは、ネットワーク参加者の利害であって、より広い集合的な利害ではない。ネットワークは利害の共通性によりかなり決まってくる。すなわち、区画を予算削減から守る、区画への公的支出を（可能であれば）増やす、ネットワーク構成員の理想と利益が高まるように区画を統治する、といったことである。したがって、目標選択はさほど複雑な過程とはならない。

意思決定

こうした非公式のネットワークにおける意思決定は、意思決定に関する合意型モデルを通じてなされることが多い。ネットワークの全体的な政治的強みは内的整合性にかなり負っている。このため、個々の構成員にとっては、狭く定義された利己的目標を追求しない誘因が強く働くことになる。よって、このモデルの意思決定は非公式的、迅速かつ合意に基づくものとなるはずである。その際、集合的規範に従わないネットワーク構成員に対しては、制裁が科されることになるであろう。

資源動員

この資源動員モデルにおいて動員される資源の大半は、諸主体からではなく、主として国家に由来する。加えて、政策がネットワークの利害を反映してる限りにおいて、ネットワークはネットワーク自身から資源を動員しようとする。繰り返しになるが、資源に含まれる範囲はかなり広く、金銭的資源ばかりでなく正統性も含まれるのである。それでも、逆説的ではあるが、このアプローチでは国家の役割は軽視される一方で、国家は金のなる木としてシステムの運営を援助することが期待されている。

手段／実施

ネットワークはふつう政策実施のためには絶好の仕組みであり、ガバナンスのネットワークは特にそうであると考えられている。それは、ネットワークに関わる主体が、実施されるべき決定に対し強い入力を持つからである。したがって、ネットワークが計画の実施に携わる際には、必ずその計画に現実的な支配力を及ぼすことができるのである。しかし、国家側に有利な地点から見ると、これらネットワーク構造を通じた実施について、非常に異なる姿が立ち現れることとなる。前述のように、英国における部門別の政策ネットワークに関する研究によると、こうしたネットワークは、望むならば公共政策の実施を妨げ遅らせることができるくらいに強力である。したがって、ネットワークは、自らのアイデアや見方を実施するには非常に優れていても、自らの利益にそぐわないと見なした場合には、公共政策の実施の強力な障害になりうる。オランダ型ガバナンスの場合は、その協力的・合意形成的要素のおかげで、このような形の妨害の可能性は低くなる。

フィードバック

理論上このガバナンスのモデルでは、正確かつ詳細なフィードバックが政策形成者にもたらされることになっている。しかし、政策区画への支配をめぐるネットワーク間や政府

機構間に競合関係が存在するため、ネットワーク構成員にはそのようなフィードバックをもたらず誘因がほとんどない。仮に誘因があったとしても、そのフィードバックにはネットワークの利害にそった偏りが生じがちとなる。

結果

「政府なき統治」モデルの結果は、二つのレベル、すなわち政策部門のレベルと国政のレベルにおいて評価可能である。このガバナンスのモデルは、政策部門を統制するとされているネットワークの見地からすると、有効なガバナンスを生み出すことが可能であると考えられている。しかし、このレベルの分析における評価が見逃しているのは、政策部門は、国家と利益団体全体にとって最重要であって、そこにネットワークが介入することは、リベラル民主主義理論の土台である権限と説明責任との間のつながりに疑義を生じさせてしまう、ということである。よって、効率性はある程度まで民主主義を犠牲にして得られる。

整合性

再び二つのレベルから「政府なき統治」モデルを評価しなければならない。個々の部門のガバナンスは、ほどほど整合的になっているといえる。それがネットワークの利益に合うからである。しかし、部門をまたいだ政策の整合性は乏しい。これは、政府という中心部が弱いためであり、また、たとえネットワークが自らの領域では有効に統治したとしても、それらネットワークを結集させる力が政府には欠けているためである。よって結果として、長期的には国家は断片化（かつて「部門化」と呼ばれたもの）する。（注12）さらに、本稿の冒頭で展開されたガバナンス論に立ち戻ると、このように目標設定と実施における整合性が欠けていることは、効果的なガバナンスにとって真の障壁となるかもしれない。

包括性

このガバナンスのモデルは、その見かけとは違って、またその民主的性格に関し言われていることと違って、包括的ではない。ネットワークへのアクセスはしばしば非常に限定的であり、その候補者がどの程度そのネットワークの支配的価値を共有しているかにより、ネットワークに加わることができるかどうかが決まる。その他の場合では、ネットワーク構成員の専門的な知識基盤が包括性を妨げる。そして包括性がなくなると、どんな行動様式が適切に関し、ネットワーク内で基本的な議論を交わす機会は失われがちになる。ネットワークに参加できるのが見解を共有している者に限られているからである。

適応性

ネットワークは適応性を確保するための有効な手立てとなる。もちろんそれはそうすることがネットワーク自身にとっての利益に合っている場合の話である。ネットワークが、その優先順位のなかに集合的な目標を取り入れさせることのできる重要な政治的下部組織を持つならば、適応性の前提であるフィードバックをもたらずには多くの点でうってつけの構造である。しかし、このガバナンスのモデルで見られるネットワークはそうしたものと違っている。本モデルで、さまざまなネットワークがまとまりを保つのは、共有された目標・目的によってであるが、それらは必ずしもより広い政治的目標と合致しているわけではない。したがって、国家レベルでの適応性は、これらのネットワークによって弱まってしまうと見てよいだろう。

説明責任

オランダ学派のところで論じたことだが、ネットワークと説明責任は両立しにくい面がある。よく指摘されることだが、ガバナンス、とりわけ、新しい公共管理論型の公共サービス提供に基づいたガバナンスのモデルでは、伝統的な説明責任の過程を、利害関係者中心主義や消費者の選択といった、新しい説明責任の過程に置き換える。そうしたことは、少なくとも専らサービス提供を特徴とする部門においては、「政府なき統治」モデルと多少

は関連があるかもしれない。しかし、その他の大半の部門においては、政治的説明責任の混乱を招き、有力な意思決定者が監視と評価の目を逃れてしまい、代わりにその視線はさまざまな政策部門に対し限られた支配力しか持たない政治家へと向けられる。

要約

「政府なき統治」モデルは研究者や実務家の間で関心を集めてきたが、その理由の一端は、それが、伝統的な「旧式の」政治の略称である「政府」に代わる心地よい選択肢を提供すると考えられているからである。しかし、よくよく吟味すると、このガバナンスのモデルは、民主的な入力と統制に関し、また、社会の集合的利益の追求に関し、いささか規範上の懸念を生じさせる。たしかに、このように書くと、経験的に見出されたモデルに対して規範的な批判を浴びせることになるかもしれないが、このモデルの主唱者が「政府なき統治」を既存の秩序に代わる望ましい代替案と見ることもある以上、経験・規範の両レベルで議論がなされる必要がある。経験的なレベルでは、正式な政府組織が一体どの程度まで統治過程から実際に排除されているのかも問題となる。

「政府なき統治」という言葉が表しているのは、ガバナンスが、政治や利益団体らを考慮することが比較的ないままに、実行されているということである。部門別のネットワークは、そうした利益団体らへの考慮を、たとえしたとしても最小限にとどめて、自分自身の目標を追求しようとする。このため、このモデルでは部門レベルでかなりの整合性と適応性とが得られるのだが、その際同時に国家全体での整合性、説明責任、適応性が犠牲となってしまう。本稿で論じられた他のガバナンスのモデルと同様、このモデルでも諸価値の間に重大なトレードオフ関係が存在する。それは、さまざまな社会的・政治的価値が与えられたとき、そこからどのような組み合わせを選ぶか、という形をとることになる。

おわりに

既に指摘した通り、これら五つのモデルは本質的には理念型であるが、現実中存在するいくつかの事例を非常にうまく近似しているのもまた確かである。これら五つのモデルは、基底となる次元にそって配列されていると見るのが可能である。その次元とは、ガバナンスの過程における国家の直接的関与という次元であったり、またそれとは逆に、ガバナンスの過程において社会的主体に与えられた役割という次元であったりする。これら五つのモデルは、ガバナンスがさまざまな社会的政治的文脈のなかで取り決められるやり方について、多くを示すものであると言えよう。また、これらのモデルが示すのは、社会による選択を効果的に舵取りしていくことに関して、こうしたさまざまな取り決めを通じ、どのような帰結がありうるかということである。

この議論は、国家と社会が絡むさまざまな体系的取り決めが、どんなガバナンス能力を持つかという、より一般的な議論へとつながっていく。先にモデルを一直線上に並べて見せたが、それはこれらのシステムが持つガバナンス能力を配列する手段としても利用可能である。ただし今度は一直線に並べるというわけにはいかず、両端ではガバナンス能力が低く、分布の中心へ向かうに従ってガバナンス能力が高まっていくという、逆U字型の非線形のパターンとなる。最初の配列を作った際には一変数だったが、今度は二変数となる。その二変数のうちの第一の変数は国家の「権威」である。つまり、国家が社会に対し拘束力ある決定を形成し強制し、しかも、社会的主体の重要な関与や挑戦なしにそうすることができるということである。この変数が最高度に達するのは明らかに国家優位モデルにおいてであり、そこから動くにつれて徐々に減っていく。

取り上げる第二の変数は、国家の「情報」収集・処理能力である。この変数に関して仮定されているのは、国家は、統治の成功を望むのであれば、たとえ不愉快で耳障りなものであろうと、広範囲な情報に対し開かれていなければならない、ということである。言い換えると、国家は統治の際には、社会と密に接触して、社会的情報を開放的かつ正確に利用

していかなければならない。さらにこれが含意するのは、国家は、効果的な統治に必要な情報の大半を握っている社会的主体と密に連絡を取り合っており、また、決定権と引き換えに情報を得るという取引を陰に陽に行わなければならない、ということである。ガバナンスの過程が開放的で複数の情報源につながっているということは、代替的な方策を評価できるために、あるいは、単一の情報源からの情報についてその正確さを確めるために、必要なものである。

ガバナンス能力を決めているこれらの二変数は、本稿で展開された五つのモデルにおいて、互いに逆方向に相関しているように思われる。たとえば、国家優位モデルは、権威という第一変数について高順位につけているが、社会とのつながりに欠けている。このため、国家優位モデルの統治は、強力ではあるが、不正確である。このモデルの国家は、右往左往しながら強大な権力を行使するが、決定の拠り所となるべき情報が限定的で偏っているために、思うような結果を出せずじまいとなってしまう。他方、「政府なき統治」モデルのガバナンスは、情報は豊富だが、効果的な決定、とりわけ社会に広く適用される決定、を下すための正統的権威に欠けている。したがって、これら二つの属性を合計すると大雑把な放物線を描き、国家中心モデルにおいてガバナンス能力が最大となる。そこでは相対的に高い決定能力と相対的に豊かな社会的情報源とが組み合わさっている。

上のように、二変数から予測されるガバナンス能力を二つ合わせて同時に表現するとき、そこに仮定されているのは、二変数間の相互作用が乗法的で、それぞれの重みが比較的同等である、ということである。もし仮に二変数間の相互作用が加法的であれば、差し引きされたガバナンス能力は、たとえガバナンスの形態が大きく異なっていたとしても、二変数の分布のどこをとってもほぼ一定となるはずである。よって、効果的な統治のためには、これらの変数はどちらも必要であるが、だからといって、どちらか一方だけで十分というわけでもない、という議論となる。そして、このことはさらに根本的な仮定と関連している。その仮定とは、ガバナンスは社会の舵取りに関するものであり、それゆえ探知装置と作用装置とを含む、というものである(Hood, 1986を参照)。すなわち、効果的な舵取りシステムは、周囲の諸条件を探知してそこに変化を作り出すことができなければならない。

(注 13)

より具体的に述べると、この曲線にそったガバナンスのモデルの取り決めから導かれるのは以下のことであろう。すなわち、大陸ヨーロッパの大半(そしてスカンジナビア)のガバナンスに特有の、コーポラティズムに基づく国家中心的アプローチが、最も効果的なガバナンス形態であるはずだということである。それは、政策的な「手当て」が必要となるかもしれない社会状況を感知し、必要と決まり次第手当てとして選ばれた政策を実現する。このモデルにおいては、公的部門の持つ二つの能力、すなわち、周囲の社会から(しばしば社会の一部を利用して)情報を収集する能力と、決定を下し実現していく能力とが、効果的に組み合わさっているように思われる。

これがごく暫定的な仮説であって、国家のガバナンス能力に関する最終的な言明ではないということは強調しておくべきであろうが、それでもこれはガバナンスに関する文献を整理するのに有用である。もちろんそれは、確固たる経験的証拠に基づくものというよりは、理論的考察に基づくものである。とはいえ、利用可能ないくつかの証拠は、本モデルの実例が備える強いガバナンス能力に目を向けさせる。たとえば、政策の成功と失敗に関する最近の有力な研究(Bovens, 't Hart and Peters, 2001)のなかで著者達が見出したのは、分析対象となった六つの国々のなかで、フランスやスペインのような国家優位的な国々は、社会の利益団体にずっと大きい役割を許している国々に比べ、概して統治がうまくいっていないということであった。同様に、その研究におけるリベラル民主主義国家の主な例(英国)は、スウェーデン、オランダ、ドイツ等の、よりコーポラティズム的もしくは職能団体多元主義的な体制を持つ三国ほどには、成果をあげなかったのである。

ガバナンス能力を評価する際には、実施についてもっとよく考えて見なければならない。政策過程の既述の際に一つの段階として実施を含めたが、社会的主体を政策実施に活用する能力は、ガバナンスにおける権威の次元を補足する要素に過ぎないかもしれない。すなわち、国家優位の考え方において前提とされているのは、政府は自らの計画の実施に責任

を持たねばならず、そのため、公的計画を民間部門が実施することは極力避ける、というものである。実施にあたって民間の主体を活用する能力は、公的部門にとって、たとえお金の節約にはならなくても、その計画の正統性と有効性の向上につながるのである。ここで明確にしておかねばならないのは、このような結論はあくまでも研究課題であって、大量の論文によって書かれたものをまとめたものではないということである。これら五つのモデルは、今日世界の多くの国々でなされているガバナンスのあり方について、多くを捉えているはずである。また、ガバナンスをこのように記述的に扱うことに代えて、より分析的なアプローチへと移行することも大切である。そうしたアプローチによって、ガバナンスにおいて基底となっているさまざまな変数が、システムの成功と失敗を説明する際にどんな役割を果たしているかが、評価できるようになるであろう。したがって、概念としてのガバナンス能力の測定法についてもっと注意深く考察し、その上で現実の政府の統治能力を比較していくことが必要になる。

(注1) 当然ながら、このようなガバナンスの見方は、ルーマン(Luhmann, 1984)のオートポイエシス的・自己言及的アプローチと密接に関連している。

(注2) 言うまでもないことだが、これは全ての政府が全面的に民主的ということを示唆しているわけではない。さらに、さまざまな形態の民主主義国が存在していて、そのどれもが政治システムの説明責任に貢献していることを否定するものではない。

(注3) この研究でかなり興味深いのは、米国が本質的には強い国家だという議論である。米国の政治文化においては、国家はあまり多くのことをやろうとはしない。しかし、いざやるとなると国家は政策を押し通すことができる傾向がある。

(注4) ガバナンス過程のうちでもこの部分は、システム分析の考え方にかかなり似ている。そのなかでフィードバックは、政治システムの想定される諸過程の重要な側面を占めている。

(注5) このような分析形式は、アリソン(Allison, 1971)のいう組織内政治や官僚政治と通じるものがある。

(注6) 効果的な公共政策を形成する際に、社会に関する情報が果たす重要な役割については、MacRae (1985)とBraybrooke and Lindblom (1963)を参照。

(注7) 組織の意思疎通においてよくある過程として、組織の下の方層が、自分の受け取った情報を、上の階層が欲しがっていると信じる形に解釈し、そのため組織内で自閉症が折り重なるようにますます進行してしまう、ということがある。国家優位モデルのような階層的な組織においては、そのような内輪の言葉が通用しがちである。

(注8) このような国家と社会の象徴的關係は極めて強力で、ファン・ヴァーデンがアメリカ国家が実はかなり強力だと論じた理由の一端もここにある。これは、ふつうよく言われる特徴、つまりアメリカ合衆国の国家は弱く、国家など無いに等しいとすらされているのとは正反対である。

(注9) これはとりわけ政策手段に関するカナダの文献についてあてはまり、古くはフィド(Phidd)とドーン(Doern)にまで遡る(Woodside, 1998を参照)。

(注10) この点においても、国家コーポラティズムと社会コーポラティズムとは異なっている。その違いは、そもそもコーポラティズム的な取り決めをする気があるかないかにかかっている。

(注11) 本稿で焦点をあてるのは、政府の統治能力喪失という問題の国内版についてである。国際版というものも存在する。それによると、国際市場が圧倒的存在になったため、各国政府にとって今や自国経済の未来は制御不能となってしまう。Strange (1996)を参照。

(注12) 興味深いことに、同じことが国家優位モデルのガバナンスについてもあてはまるという議論がある。ただしその理由は大きく異なっている。先の国家優位モデルの議論で、部門化と断片化が生じたのは、国家自身の個々の区画がそれぞれ権力と利益を持つ一方、中心部がかなり弱いように見えたためであった。

(注13) この概念は、当然ながら、ドイチェの著書 *Nerves of Government* (1967) における、社会に対するサイバネティクスの舵取りについてのアイデアと関連が深い。

REFERENCES

- Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown).
- Anderson, C. W. (1968) *The Political Economy of Modern Spain* (Madison: University of Wisconsin Press).
- Ashford, D. E. (1982) *French Pragmatism and British Dogmatism: Central-local Policymaking in the Welfare State* (London: George Allen & Unwin).
- Bovens, M. A. P., P. 't Hart and B. G. Peters (2001) *Success and Failure in Government* (Cheltenham: Edward Elgar)
- Braybrooke, D. and C. E. Lindblom (1963) *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process* (New York: Free Press).
- Chapman, R. A. (2000) *Public Sector Ethics for the New Millennium* (Aldershot: Ashgate).
- Deutsch, K. (1967) *The Nerves of Government* (New York: Free Press).
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Hayward, J. E. S. (1986) *The State and the Market Economy: Industrial Patriotism and Economic Intervention in France* (New York: New York University Press).
- Heisler, M. O. (1974) *The European Polity Model*, in Heisler, ed., *Politics in Europe* (New York: David McKay).
- Hirst, P. Q. (2000) *Globalization and Democratization*, Paper presented at Conference of International Political Science Association, July
- Hood, C. (1986) *The Tools of Government* (Chatham, NJ: Chatham House).
- Jessop, R. (2001) *Governance Failures in Multi-Level Governance*, Paper presented at Conference on Multi-Level Governance, Political Economy Research Centre, University of Sheffield, June
- Jones, C. O. (1984) *An Introduction to the Policy Process* (Monterey, CA: Brooks/Cole).
- Kickert, W. J. M. (1997) *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism*, *Public Administration* 75, 731-53.

Kooiman, J. (ed) (1993) *Modern Governance* (London: Sage).

Krauss, E. S. and J. Pierre (1993), "Targeting Resources for Industrial Change", in B. A. Rockman and R. K. Weaver (eds) *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington, D.C.: The Brookings Institution).

Luhmann, N. (1984) *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie* (Frankfurt: Suhrkamp).

MacRae, D. (1985) *Policy Indicators: Links Between Social Science and Public Debate* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

Marsh, D. and R. A. W. Rhodes (eds) (1992) *Policy Networks in British Government* (Oxford: Clarendon Press).

Olsen, J. P. (1987) *Organized Democracy* (Oslo: Universitetsforlaget)

Pempel, T. J. and K. Tsunekawa (1979), "Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly", in P. C. Schmitter and G. Lehmbruch (eds), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills and London: Sage).

Perez-Diaz, V. Perez-Diaz, V. (1995) *The Return of Civil Society* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Peters, B. G. (1999) *American Public Policy*, 5th ed. (New York: Chatham House).

Peters, B. G. (2000a) *Governance and Comparative Politics*, in J. Pierre, ed., *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Peters, B. G. (2000b) *Managing Horizontal Government*, Paper presented at Conference on Improving Policy Coherence, Taipei, Taiwan, July 4-5.

Peters, B. G. (2001a) *Prefectoral Government*, in *New Encyclopedia of the Social Sciences* (London: Elsevier).

Peters, B. G. (2001b) *The Politics of Policy Instruments*, in L. Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press).

Pierre, J. and B. G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State* (Basingstoke: Macmillan).

Pierre, J. And B. G. Peters (2001), "Recent Developments in Intergovernmental Relationships: Towards Multi-Level Governance", *Policy and Politics*, forthcoming.

Pierre, J. and G. Stoker (2000), "Towards Multi-Level Governance", in P. Dunleavy et al. (eds) *Developments in British Politics* (6th edn.) (Basingstoke: Macmillan).

Pollitt, C. and G. Bouckaert (2000) *Administrative Reform: A Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press).

Pressman, J. L. and A. Wildavsky (1976) *Implementation* (Berkeley: University of California Press).

Putnam, R. D., R. Leonardi and R. V. Nanetti (1993) *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Rhodes, R. A. W. (1997) *Governance Without Government*, Political Studies

Rhodes, R. A. W., P. Weller and H. Bakvis (1997) *Managing the Hollow Crown: Countervailing Tendencies in Core Executives* (New York: St. Martin's).

Rokkan, S. (1966), "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", in R. A. Dahl (ed) *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press).

Rosenau, J. N. (2001) *The Demand for Governance*, paper presented at International Conference on Multi-Level Governance, University of Sheffield, June

Rosenau, J. N. and E.-O. Czempiel (eds) (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge and New York: Cambridge University Press).

Salamon, L.M. (2000), *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press).

Savoie, D. J. (1996) *Globalization and Governance*, in B. G. Peters and Savoie, eds., *Governance in a Changing Environment* (Montreal: McGill/Queens University Press).

Schmitter, P. C. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36:85-131.

Strange, S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Thompson, G., J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell (1991) *Markets, Hierarchies and Networks* (London: Sage).

Van Waarden, F. (1995) *Persistence of National Policy Styles: A Study of their Institutional Foundations*, in M. Unger and Van Waarden, eds., *Convergence or Diversity: Internationalization and Economic Policy Response* (Aldershot: Avebury).

Weiss, L. (1998) *The Myth of the Powerless State* (Cambridge: Cambridge University Press).

Woodside, K. (1998) The Politics and Economics of Policy Instruments, in B. G. Peters and F. K. M. Van Nispen, eds., Public Policy Instruments (Cheltenham: Edward Elgar).

Wunder, B. (1995) Les influences du "modele" Napoleonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays. (Brussels: IIAS, 1995), Cahiers d'Histoire de l'Administration, 4.