

## 第四巻序言 民主主義的ガバナンス

マーク・ベビア  
中正樹 訳\*

原典：Mark Bevir, 2007, "Introduction: Democratic Governance," Mark Bevir ed, *Public Governance*, vol.4, London: SAGE, vii-xxiv.

ニュー・ガバナンスの台頭は、公共部門の効率に対する見方が変化したことによるところがもっとも大きかったが、その台頭は公共政策だけでなくデモクラシーに対する見方の変化をも促した。改革の第一の波は、民間委託や民営化によって国家を縮小しようとするものであった。新自由主義者は効率を高めるという理由から、また汚職を撲滅するのに役立つという理由から、グッド・ガバナンスには程度の差こそあれ市場化が必要であると主張した。さらに、ときに応じてグッド・ガバナンスをさまざまな民主主義的な原理および実践を含めて定義した。対照的に、新自由主義の批判者は新公共経営(NPM)と私たちの民主主義的な理念の間には緊張関係が存在すると程なく主張し始めた。彼らの考えでは、国家はサービスを民間委託したことによって、それを統制する力を失っただけではなく、説明責任のつながりを混沌とさせたという意味で、公共諸部門を監督する能力すらも失ったのである。

改革の第二の波もまた、いかに効率を高めるかという考え方を中心に推進されたように見える。その提唱者は市場化を否定することはなかったが、ネットワーク、パートナーシップ、ジョインド・アップ・ガバナンスをより重視した。対して、その批判者はまたしてもそれらの改革はデモクラシーを徐々に弱体化させると主張した。彼らの考えでは、改革が創出しつつあったのは複雑さのあまり説明責任がキメラ<sup>1</sup>のよ

うになった不可解なガバナンスのシステムであった。こんにち、民主主義の赤字<sup>2</sup>に対する懸念はどこにでも存在するようになっている。効率を主たる関心とする政策アクターでさえ、市民参加や市民協力の比率が減少すると合法性が低下し、結局は公共政策の有効性を減じるのではないかという考えに悩まされている。パブリック・ガバナンスは、デモクラシーの規範的な問題を避けて通ることはできない——これらの問題は、この最終巻を通じて取り扱われる。

本巻は、グッド・ガバナンスに関する初期の諸概念について論じることから始まる。これらの概念は、融資基準に政治的条件をつけ加える世界銀行や国際通貨基金(IMF)のような国際機関から生まれた。援助受入国のガバナンス構造に応じて援助の有効性が異なるという理由で、これらの国際機関は融資基準に政治的条件をつけ加えた。グッド・ガバナンスは、ここでは法の支配、司法の独立、行政権のチェック、適切な説明責任、場合によっては多元主義、人権、健全な市民社会といった自由主義的な制度や価値観と結びついていた。指導的立場にあるいくつかの国際機関もまた、グッド・ガバナンスをはっきりとNPM——公共部門における市場、競争、そしてアントルプルヌールの経営を多用した——に結びつけた。グッド・ガバナンスの概念は民主主義的な関心を含んではいるが、それが主に用いられたのは発展途上国への援助との関連においてであった。発展途上国

\* 静岡大学情報学部准教授

以外でも同様に合法性、市民能力、そして説明責任への関心が見られるが、その全体をカバーする語彙はガバナンスでありデモクラシーである。それゆえに、本巻ではグッド・ガバナンスに関する議論を先進国におけるデモクラシーに関する議論と併置することで、ある論点を意識してもらうことに意味があると考えている。その論点とは、グッド・ガバナンスを確立するという問題はもっぱら発展途上国に特有のものであるという暗黙の考えに挑戦することである。

しかしながら、いま述べたように、たいていの発展途上国においてガバナンスに関連する語彙は、デモクラシー、包摂、説明責任、合法性、そして応答性のような言葉である。本巻所収の論文の多くは、これらの言葉と結びついた価値観とガバナンス——とりわけニュー・ガバナンス——との関連について考察している。それらの論文は、以下のような一連の重複する問題を取り扱っている。公共部門による市民への応答を私たちはどのようにして保証できるのか。私たちはニュー・ガバナンスに説明責任のどのようなつながりを探すべきなのか。そして、デモクラシーとは何なのかについてまでも。

## グッド・ガバナンス

まずは、グッド・ガバナンスの考え方から始めることにしよう。国際的な融資制度が支持したこの政策のメタファーについて、ドーンボス<sup>3</sup>はその台頭から（おそらくは）衰退までを追っている。そのメタファーの曖昧な性質ゆえに、定義と有用性についての議論は燃え上がった。ドーンボスが強調したのは、その議論に含まれる学問的な、そして政策志向的なテーマであった。学問的なテーマは、権力や権威がいかにしてさまざまな状況を作り出すのかについてより良い説明を与える。それらの説明は、とりわけ国家が市民社会と共有するさまざまな関係に焦点を当てる。疑うべくもなく、この四巻本の総序で概説したガバナンスという概念のより抽象

的で理論的な使い方について、学問的なテーマはそれなりにわかりやすい説明を与えている。そして、言説分析主義者、マルクス主義者、制度主義者等による調整と権力についての抽象的な説明の手助けをしている。こうした学問的なテーマの重要性にもかかわらず、援助提供者向けの言説を誘導してきたのは、より政策志向的なテーマであった。そのことを示唆するだけの十分な論拠をドーンボスは持っている。政策志向的なテーマは、規範的で民主主義的な関心よりもむしろ、国家と市場の関係とかかわりがある。とりわけ、発展途上国に対する経済援助の有効性を決定する、ある種の制度的な合意とかかわりがある。

ウィリアムズとヤング<sup>4</sup>は、世界銀行によるグッド・ガバナンスの定義に焦点を当てて、政治理論の自由主義的伝統という背景と対置する。グッド・ガバナンスは、人によっては単に民主主義的で競争的な選挙、そしてその結果として確立する説明責任のつながりを意味するにすぎない。また、多元主義や人権の尊重、法の支配、そして市場原理を含むものとする人もいるだろう。世界銀行自身は当初、公共部門改革における制度上および管理運営上の問題に立ち入って言及するためにその概念を用いていた。世界銀行協定条項では、融資決定する際に非経済的な問題を考慮することを規則上は禁じている。すなわち、世界銀行は政治的考慮にとらわれることなく、健全な経済政策と経済開発を促進することになっている。しかし、ウィリアムズとヤングが主張するように、世界銀行によるグッド・ガバナンスの定義は、制度上および管理運営上の課題から離れて、合法性、参加、報道の自由、そして人権といったより政治的な事項へ傾斜している。ウィリアムズとヤングはこのことに関して、とりわけ世界銀行による1989年次報告（『サハラ以南のアフリカ：危機から持続可能な成長へ』）を取り上げる。この報告において世界銀行は、多くのアフリカ諸国での経済開発に横たわる重大な障害として「ガ

バナンスの危機」に注意を喚起した。

世界銀行は、専門的な領域や市民社会にかかわる事項をカバーするためにグッド・ガバナンスという用語を使うようになった。専門的な領域にかかわる事項には、開発のための法的な枠組（一貫性のある法律、司法の独立、成文化した法律への公正、正義、自由のような概念の配置）、そして能力の形成（より良い政策分析、より厳格な予算原則、公的サービスの改革）が含まれる。市民社会にかかわる事項には、合法性、透明性、説明責任、そして参加が含まれる。それらの事項はすべて市民社会を強化する方法であると見なされており、国家権力を縮小し、汚職を撲滅し、そして公共的資源の効率的配分を確保することを目的としている。その目的こそが、世界銀行が競争、強い地方行政、そして地方分権の促進への関心を持つ理由である。要するに、世界銀行は実際には自由主義的なデモクラシーをあからさまに促してはいないが、効率化の手段としては自由主義的な価値観を間違いなく擁護しているように見える。世界銀行は（財産権および契約義務を強く主張する）自由主義的な国家および（自由市場にもとづいた）効率的経済の必要条件としての（自由主義的な国家を支え、そして抑える）自由主義的な市民社会を支持している。ウィリアムズとヤングは、そのようにはっきり結論づけている。

ドーンボスは、ウィリアムズとヤングの論文の解釈に同調して、融資基準として政治的条件を用いることに対して異議を唱えた。彼は、グッド・ガバナンスの条件および概念は普遍的な価値または魅力を持つとされているのに、実際には援助提供者による特定の、欧米的な社会的、文化的なパースペクティブに依存していると訴えた。この考えでは、グッド・ガバナンスの特定の基準および実践の地球規模の拡大は、それらの基準や実践に内在する普遍性の結果ではない。むしろ、援助提供者が援助受取側に自分好みのアジェンダを押しつける力があることの反映である。

グッド・ガバナンスに対する世界銀行のアプローチへの批判は、ドーンボスに別のアプローチを模索することを促した。彼はまず、オランダで見出されたあるアプローチに言及する。ここでは、グッド・ガバナンスは援助の条件というよりはむしろ、援助の選択基準である。このアプローチは、援助が始まる前はガバナンスにおける改善を要求しない。その代わりに、ガバナンスの問題を参照することで、ある程度は援助を受けるに値するパートナーを選択する。とはいえドーンボスは、その選択過程、グッド・ガバナンスの決定要因、そしてそれ以外の理論的で分析的なテーマについての疑問を取り上げることで、このアプローチはまだ不十分であることを示唆する。実際に彼は、それらの疑問が妥当であるならば、そうした選択は発展途上国における責任あるデモクラシーを構築するための純粋な試みであるというよりはむしろ、条件を制限して援助国の願望を合理化することを意味すると述べる。そこでドーンボスは、続けて自らの代替案を示す。彼の意見は次のようなものである。私たちは援助提供側がプログラム、優先権、そして優先事項——その場合、援助受取側がそれらを遵守しなくてはならない——を取り決めるのが当然という状況を転換させるべきである。このように「指図する」援助提供側の代わりに、私たちは「要求に応じて」利用可能なものについて考えるようにしよう。そして「要求する」国々は自国の再建プログラムを自ら開発し、そして「提供する」国々はそれらのプログラムにとって理にかなった貢献になると考えるものは何でも提供しよう。

グリンドル<sup>5</sup>も、援助政策に現れるグッド・ガバナンス概念の転換を提案している。彼女が提案するのは、グッド・ガバナンスの重要視からグッド・イナフ・ガバナンス（そこそこのガバナンス）の重要視への転換である。グリンドルによれば、グッド・ガバナンスのアジェンダはあまりにも長い間そのままだったし、曖昧に定義されたままであった。そのアジェンダは、

推薦が必要なのか必要でないのか、どれが最初に来てどれが次に来るのか、何が短期間に達成できて何が長期間でしか達成できないのか、そして何が実行できて何が実行できないのかについて、とくにガイドラインもないままに、期待するリストを増やしてきた。彼女は、条件リストの重要視からこれらすべての問いに対する応答の重要視への転換を唱える。この新しい重要視は、異なる目的間での取引に取り組み、さまざまな目的の相対的重要性を評価し、実際に機能するものに注目するだろう。そして、異なる国々のために具体的なプランが開発するだろう。それは国家パフォーマンスの容認できる最小限の水準に焦点を当てる。つまるところグリーンドルは、基本的な公共財の供給、医療のインフラ、そして住民の基本的な権利を優先しているように思われる。秩序、安全、そして正当な権威は育成されねばならない。医療と教育は誰もが利用可能でなくてはならない。そして、政治的参加は法律によって奨励され、守られなくてはならない。

## 公共サービス

何人かの批評家が、グッド・ガバナンスが初期の公共部門でのマネジメントに関する概念から、市民社会と民主主義的な手続きに関する事項を理解するための概念へと発展したことに言及している。同様の論調は、ニュー・ガバナンスと民主主義的な価値観の間の関係についての先進国内における議論においても見られる。これらの議論は、間違いなくNPMがある種の公共部門の倫理を失いつつあることに対する困惑から始まる。すなわち、公共部門改革はより効率的で市場主導的、アントルプレヌー的な国家を作り出したのだろうか、それとも作り出さなかったのだろうかという困惑である。どちらにせよ、民間部門とマーケットプレイスの倫理が常に公共部門にうまく適合するわけではないようだというところに、批評家たちは困惑し始め

た。彼らは、公共部門の目的はできるだけ効率的かつ安価に職務を果たすことではなく、私たちの社会的価値を体現し、促進することにあると主張する。彼らの疑問はこうだ。利潤の追求は公平さを損なったのではないか。市民のアントルプレナーによる活性化の効果は、厳格な監視や説明責任の喪失に見合うものだったのか。

デレオンとデンハルト<sup>6</sup>は、市民権およびデモクラシーに関する行政改革運動の影響に関する研究のなかで、これらの疑問のいくつかを取り扱っている。私たちは、公共部門改革の第一の波、すなわち市場化とNPMに対するアメリカの支持者による行政改革運動を取り上げてもよいだろう。この行政改革運動は、多くの自由主義者と同じように、公益は個々の自己利益の総和に等しいと仮定した。このとき、利益は個人によるもので、市民との対話によるものではない。改革の第一の波において、こうした仮定は市場化、消費者、そしてアントルプレヌー的なマネジメントを強調することを助けた。しかし、デレオンとデンハルトはこの基本的な仮定、すなわち行政改革運動自体が市民権の否定を意味していると主張する。彼らの考えでは、公益を私益の単なる総和に換算することは、私たちの共同生活における公共的、そして社会的な本質といったものを受け入れる理論的な余地をなくす。それは民主主義的な価値観、公共的な精神、そして市民との対話を無視する。デレオンとデンハルトは、公益を社会的相互作用の産物として考えようとする。個人が自らのパースペクティブを拡大し、その結果として一般意思のより良い理解に至るのは、参加、協力、および民主主義的な議論を通じてである。私たちの相互作用は、私たちの優先的な個人的利益の総和以上である、純粋な公共的な利益へと通じている。

デレオンとデンハルトの論文の主な焦点は、改革理論（市場化およびNPM）についての批判的解明にある。第一に、行政改革運動は政府によって策定された規則および規制のもとで、

公的機関と民間会社との競争を促進する。競争促進の基礎をなす理論は、古典的な自由主義に由来する。よく知られているように、アダム・スミスは市場の見えざる手が私益を公益に転じると主張した。行政改革運動の支持者がとくに強く主張するのは、市場化は顧客に選択する権限を与え、同時にそれらの選択に対してサービス提供者が迅速に対応することを強いるということである。さらに、行政改革運動は経営管理の価値観と手法を採用した。その採用に際しての理論は、新自由主義および合理的選択理論に由来する。合理的選択論者はアクションを個人的利益に還元しようとするので、彼らには公共的な精神および公共サービスのような考えを受け入れるための理論的な余地がまったくない。結論として、デレオンとデンハルトは次のように主張する。行政改革運動が依拠する自由主義および新自由主義の理論は、市民という概念を消費者という概念に置き換えたものである。彼らの考えによれば、行政改革運動は顧客第一主義の公共部門を作ることを望んでいる。それは、行政改革運動が公的機関に対して公共サービスの顧客の短期的利益により応答することを望んでいるからにすぎない。その時、個人はサービスの単なる消費者となる。デレオンとデンハルトが示す代替的な将来像では、個人とは民主主義的で市民的なガバナンスを構築および監視するために、集団的意思決定に関与する市民である。

行政改革運動、市場化、そしてNPMが市民権および市民参加を弱体化させることに私たちが同意するなら、そのときは公共部門が実際にこれからもきちんと公共的なものであり続けるのかどうかについて迷うだろう。ハック<sup>7</sup>は、新自由主義的な改革は公共サービスの公共性を侵害すると明確に考えている。その改革は、官と民の区別を損なう。公共部門の役割を縮小させる。受益者の構成範囲を狭める。説明責任のつながりを妨げる。そして、政府への公衆の信頼を損ねる。ハックの主張によれば、こうした

公共性への侵害は公共サービスに広範囲に影響する。商業的な価値観およびビジネス手法の拡大は、平等、公益、人間の尊厳、そして社会正義を含む公共サービスの理想をおびやかす。それらの拡大はまた、議会討論、立法委員会、行政裁判所のような民主主義的な実践を通して公共サービスの公的な監視が行われるという説明責任の理想をおびやかす。実際にハックは、NPMおよび市場化が公共サービスに対する深刻な不信感を醸成したこと、そしてさらに悪いことに、この不信感が一般の住民に蔓延したことを憂慮する。ハックは、注意深く自らの憂慮の本質について説明する。国家機関に対する公衆の不満は、民主主義的なガバナンスの重要な一部である。市民が政府を監視し、異議を表明し、変更を促すために行動するのは当然である。その一方で、新自由主義的な考えの蔓延は国家への不信感を導くだけでなく、市民による政府の監視、異議の表明、そして行動を起こすことの重要性およびその有効性に対する公衆の信頼の衰退を導く。したがって、そこには公共サービスにおける公共性の衰退だけでなく、住民による民主主義的な行動の衰退がある。

改革の第一の波の影響はまた、ピゴダ<sup>8</sup>の論文における焦点でもある。ピゴダは「クライアントとしての市民に対する応答性」と「パートナーとしての市民との協調」との間の区別を特に重んじる。ピゴダによれば、応答性はNPMがガバナンスの問題の解決を試みた手法のかなめである。NPMの支持者は、消費者として想定される市民の欲求に対してより応答することで、公共サービスの提供の改善をはかろうとした。ピゴダが強調するのは、応答性が消費者との関係に限定されれば、概してそれは市民との協調的な作業と対立するということである。応答性の過大視は、ガバナンスのプロセスにおける市民の積極的な参加可能性の無視へとつながる。

ピゴダは、ガバナンスの発達について新しいパースペクティブを切り開くために、応答性と

協調の関係に関する研究を利用している。ピゴダの説明によれば、官僚的福祉国家は応答的でもないし、協調的でもない。それは公的機関に権力を集中して、公共部門を公衆との相互作用から隔離する。そして国家権力、とりわけ決定および資源に対する国家の支配を保持する。そして分権的管理主義（私が公共部門改革の第一の波と呼んできたもの）へと向かう運動は、応答性を促進するためにこうした中央集権的官僚制を解体しようとした。しかしながら、ピゴダが示唆するように、この運動は協調の意義に気づいていない。そして、結果として市民が国家に対してより冷笑的になる危険性を冒している。（今や市民は参加型の市民権に伴う大変な労力と時間を消費する活動よりも、消費者という受身的な役割を好んでいるとピゴダが主張するとき、彼は自由主義的な考えの蔓延についてのハックの意見に同調しているように思える）。ピゴダによれば、それゆえに私たちは、応答性を過度に重要視することから協調の重要性をさらに深く認識することへ考えを進める必要がある。要するに、彼は公共部門改革の第二の波に酷似したものに賛意を示している。合法性の増大および有効性の増大を可能にする経路としてパートナーシップやコラボレーションを要求する背後には、共同体主義、制度主義、そして相互作用主義から取られたテーマが潜んでいる。

## 責任代議制ガバメント

市場化およびNPMは、より効率的で応答的な公共サービスに導くにせよそうでないにせよ、確かに透明性、合法性、および責任についての問題を提起した。民間部門のアクターたちは民主主義的に選挙で選ばれていない。概して、彼らは選挙で選ばれた代表者に対して直接に説明責任を負わない。したがって、公共部門における彼らの役割の増大は、説明責任に関する疑問を生じさせる。ある社会学者は、選ばれたのではないアクターの登場と結びついた民主主

義の赤字を正当化しようとした。説明責任の概念をニュー・ガバナンスの現実により適合させるような方法で再考察しようとした者もいた。さらに、ある者はニュー・ガバナンスを説明責任およびデモクラシーに関する以前の概念により良く適合させるような新しい制度的なパターンやリンクを構想しようとした。本巻には、ニュー・ガバナンスと責任代議制ガバメントの概念との関係に対するこれらのアプローチのそれぞれに適合するような論文が含まれている。本巻はまた、欧州連合（EU：European Union）の民主主義的な合法性についての詳細な議論も含んでいる。

マヨーネ<sup>9</sup>は、非多数決機関に関する実証理論を生み出そうと試みている。ここで、非多数とは非民主主義的であることの隠語にすぎないということは、おそらくはっきりと述べておくだけの価値がある。多数決による意思決定をそれほど重要視しない民主主義の概念がある。私たちが後に何度も参照することになる急進的な民主主義理論は、しばしば多数決による意思決定にかなりの役割を認めはするものの、同様に参加と対話をきわめて重要視する。しかしながら、マヨーネは多くの新自由主義者および自由主義者と同様に、急進的なデモクラシーの促進に関心があるわけではない。彼は、民主主義的な過程からさまざまな機関を分離することを望んでいる。マヨーネがデモクラシーに異義申し立てをしていると指摘するのは彼の議論を明確にするためであり、その説得力を失わせるためではない。結局のところ、なぜ私たちが民主主義的な意思決定からさまざまなもの——人権を含む——を守りたいと思うのかについて、よく知られた理由がある。私たちのなかに、ある特定の人種は一人残らず滅ぼされるべきであると決定することが住民の過半数によって可能な状況を望むものはほとんどいない。問題は、まさに「非多数」という言葉のマヨーネの使い方が、少なくとも読者から、彼の議論が実際にはデモクラシーの制限をめぐるものだという事実を隠

しているということである。多数派の専制をめぐる議論に対する彼のあからさまに規範的な訴えにもかかわらず、そうなのだ。

非多数決機関に関する実証理論は、それが道徳的または政治的な価値観に訴えるのではなく、合理性および効率性に関する社会科学の理論に訴えるという点で、憲法上の人権保護の議論とは異なる。マヨーンネの議論は、政治的な取引コストや時間非整合問題<sup>10</sup>と結びつく政府不信についてのかかなり専門的な分析に依拠している。彼はこれらの分析を用いて、独立した非多数決機関への権力委譲は、信頼できるコミットメント技法が欠如しているためにそうしなければ政治家がもたらす政治的な取引コストを縮小すると述べる。マヨーンネが道徳的価値観に訴えるよりもむしろかなり専門的な分析に依拠するのは、実証理論の創造を望むからである。実証理論は科学的な経験理論であるとされる。そして、その提唱者はしばしば、実証理論を倫理的または規範的な理論と対照的に定義する。それゆえに、マヨーンネは非多数決機関が生じる理由を説明することを望む。非多数決機関が良いと主張することを望んでいるわけではない。しかしながら、多くの合理的選択論者と同じように彼はこうも考えている。社会現象を人間の合理性に関する前提にもとづいてモデル化することによって、私たちは社会現象を説明できると。この場合、非多数決機関は合理的であるという彼の主張は、実証理論と規範理論の区別が極めて微妙になる——おそらくは不可視になる——それなりの状況のもとでは、少なくともそれらの機関を採用した方が賢明であるという主張にかなり近くなる。

マヨーンネはどうすれば合理性の前提にもとづいて非多数決機関を説明できるのかを論証しようとした。同様に、デモクラシーまたは多数決による意思決定に関する実証的な合理的選択理論についても、簡潔ではあるが提案している。彼の考えでは、全員一致は容易には得られない。したがって、多数決ルールは意思決定の合理的

な方法である。しかし、コストがあまりにも高くなりすぎると、多数決主義の合理性は通用しなくなる。つまり、コストがあまりにも高くなりすぎる状況においては、非多数決機関のほうが合理的になる。マヨーンネの議論のかかなり専門的な部分は、関連コストおよびこのコストが発生する状況を定義している部分である。関連コスト（政治的な取引コスト）の一部は、協定を結んだり実施したりする政治プロセスに属している。それ以外のコスト（時間非整合問題）は、選挙で選ばれた政治家が長期的な目標にコミットしようとするときに信頼性に欠けていることで発生する。彼らが信頼性に欠けるのは、彼らの利益が明らかに次の選挙で当選するための短期的な関心事と結びついているからである。マヨーンネによれば、非多数決機関の創出および維持は、政治的な取引コストおよび時間非整合問題に対する合理的な対応でありうる。政治家（または政治的指導者）は取引コストを回避し、また彼らの長期的コミットメントに信頼性を付与するために、ある政策分野——もっとも重要な中央銀行およびそれに関連する事柄——の管理権を非多数決機関（または代理人）に委譲する。

マヨーンネに反対して、次のように主張することができよう。すなわち、非多数決機関が合理的であると証明することは、非多数決機関が合法的であるということを示すものではないし、ましてや非多数決機関が説明責任を果たしうることを証明するものでもない、と。こうした主張に対してマヨーンネは、私たちの合法性概念を改変することによって応える。彼は受託者義務の原則を主張する。この原則によれば、特殊な政策能力または国家主権の要素さえも独立機関に合法的に委譲されうる。独立機関はそれらの合法性に対する公衆の信任に依存する。この考えによると、非多数決機関は自らが達成する成果および公衆が非多数決機関に置く帰属信任のゆえに、ある種の実質的な合法性を持つ。それゆえに、非多数決機関の説明責任は、少なくとも暗黙裡には、非多数決機関が達成した成

果に対する責任というかたちで存在する。

説明責任を成果の観点から再定義しようとするマヨーネの試みには、多くの批評家が反対するであろう。歴史的に、政治家および公務員は、彼らが達成した成果と同様に、彼らが物事を遂行する方法に対して——目標と同じくらい手段に対して——責任を負うとされてきた。最近の公共部門改革に伴ったこのより広い説明責任概念の有効性の有無を調べるために、私たちはコンシダイン<sup>11</sup>の論文に目を転じたい。コンシダインにとって、説明責任は公共政策によって影響を被る人々の意見および利益に応答する法的な義務をとまなう。そのような応答性は、影響を被る人が政策を評価することができるような情報を持つかどうかにかかっている。関連した情報——公共資金の支出または公的権限の行使のような——は、議員にも公衆にも与えられなければならない。したがって、そのような応答性は、影響を被る人が公務員に適切に職務を遂行するよう強制する権限を持つかどうかにかかっている。議員(そしてその議員を選ぶ市民)は、公務員、公的代理人等々を従わせることができなければならない。

コンシダインが主張するように、権限および説明責任の主要なつながりは縦のそれであった。縦のつながりは指令の途切れない鎖に依存しており、その鎖は明確に規定された職務から成っている。しかしながら、現在では権限および説明責任の縦のつながりは非効率であるとしばしばみなされる。入力制御、先例、そして適正な法手続は、官僚的な硬直性、官僚的な目標転移<sup>12</sup>、および官僚的な煩雑な手続きの根源として攻撃されている。したがって、市場化およびNPMは、より効率的な公共部門を求める切望のなかで、それが緩慢であろうとそうでなかろうと説明責任の歴史的なつながりを衰退させる。これらの公共部門改革の後、公務員は説明責任の縦のつながりの枠内にとどまるか、それとも疑似市場をつくるための、そして契約者、競合者、および共同生産者との共同的な関

係をつくるための官僚的なつながりの枠外で自由に行動するか、板ばさみの状態に直面している。民間委託の増大およびパートナーシップの範囲の拡大は、サービス提供者が説明責任を果たすことをますます困難にする。コンシダインにとって自らの主張がもたらす教訓とは、市場化への私たちのコミットメントを再考察することの必要性ではなく、新しい多元的な代理人を反映するために、私たちの説明責任の歴史的な概念を再考察することの必要性であるように思われる。法規を遵守し、上位者に実直であることを重要視する説明責任の旧態然とした一元的形態は、もはや適当でない。その代わりにコンシダインは、ナビゲーター的能力に重きを置くこと、すなわち、多元的分野を自由に動き回る権限の適切な行使に重きを置くことを提唱する。

ミノウ<sup>13</sup>は、コンシダインに興味深い反論を提供している。彼女はアメリカ合衆国、およびもっと格式張った法的な説明責任の概念に焦点を絞っているものの、コンシダインと同様の関心を探求している。コンシダインと同じく、ミノウは説明責任、そして民間委託およびパートナーシップの新たな関係、その両者の間に生じるせめぎ合いを研究対象としている。彼女は最近の公共部門改革と結びついた利益——柔軟性および効率性のようなもの——について言及するのだが、それらがサービスの情報に対する私たちの権利、代理人を精査する私たちの能力、そして代理人をコントロールする私たちの才能を減じる可能性があるとも主張する。実際、彼女は公共サービスの提供者としての民間アクターの増大が、国家活動の合法性を減じる可能性を危惧している。私益や金銭的利益に与えられるより大きな役割は、国家に対する尊重を減少させるからである。そのときミノウにとって、柔軟性および効率性を公的な基準および行政的監視と結合することはまやかしである。厳格な基準および規制は、イノベーション、効率性、および柔軟性のポテンシャルを減じることで新しい民間の提供者をさらに国家組織のごとく行



動せしめるかもしれない。しかしその一方で、非効率な基準および検査は過度の金儲けや政府への信頼の低下に繋がりがねない。その解決は、新しいフレームワークにあるとミノウは主張する。このフレームワークは、人々を——言うならば、もたらされる結果とは対照的に——その中心に据えることによって公共的価値を尊重するはずである。それはまた、その規範、その権威、そしてその法を執行する力の源に対して公的に真っすぐに向き合うはずである。彼女の提供するフレームワークの目的は、市民の代表としての政府が、民間アクターとの関係を断つという選択肢、民間アクターとその行動への不同意を表明できる能力、そして信任投票によって民間アクターをとどまらせる能力を保持することを保証することにある。

ニュー・ガバナンスにおける民間アクターの説明責任への関心は、あるタイプの統治構造と結びついた民主主義的の赤字をめぐる広範囲な討論としばしば重なり合う。これらの討論において、とりわけ顕著に登場するのはEUである。それは、無数の委員会と市民に対してきわめて間接的に説明責任を負うだけの公務員を有する統治構造の一例である。EUに勤務する公務員は、EU議会に対してのみ説明責任を負う。もっと正確に言えば、公務員はその加盟国に対して応対することになっている。しかし、加盟国はここでは政府として扱われるのであって、市民として扱われるわけではない。ロードとビーサム<sup>14</sup>、そしてモラフチーク<sup>15</sup>の論文は、それぞれEUの民主主義的な合法性についての議論に説明を加えている。

ロードとビーサムは、私たちが自由主義的な民主主義的国家に要求するものと同様の合法性の基準をEUが満たすべきと主張する。彼らが望むのは、非国家アクターとしてのEUの独特な性格への対抗である。とりわけ彼らが望むのは、ある種のポスト議会主義の政治を通じてEUは合法性を獲得可能であるという考えに異義申し立てをすることである。1990年代まで、

批評家たちがしばしば示唆したのは、EUは加盟国を通して間接的にその合法性を得ているということであった。彼らはEUの諸機関が経験を積んでその能力を証明するまで、EUそれ自体への関心を進んで先延ばししているようであった。しかし、ロードとビーサムはその議論を再開する。利害関係は変化した。こんにち、その実施する決定の種類、およびその決定する際の権威という観点からは、程度の差こそあれEUは国家と同等である。したがって、EUは直ちに自由主義的な民主主義的国家と同じ合法性の基準が適用されるべきなのだ。ここでロードとビーサムは、自由主義的な民主主義的国家にとっての合法性の三つの側面——パフォーマンス、デモクラシー、およびアイデンティティ——を挙げる。パフォーマンス（または成果）は、市民のニーズおよび価値観を満足させる国家にある。デモクラシーは、政治的平等にもとづいた公的コントロールの行使にある。国家市民の間で共有されたアイデンティティの意識は、市民が忠誠と従順を誓う理由を説明する。共有されたアイデンティティは、これら三つの条件のなかで恐らくもっとも重要である。なぜなら、ほかの二つの基準によって判定される国家の合法性がたとえどれほど優れていても、少なくともアイデンティティの欠如は国家の合法性に疑義を投げかけるからである。そしてロードとビーサムは、EUは直ちにこれら三つの合法性の基準を満たすべきだと提言する。彼らは、EUのパフォーマンスが効率的であることを認める。しかし、EUがその諸機関を民主化するために、そしてその市民間に共通のアイデンティティ形成を推進するために、すべきことはまだまだあると彼らは主張する。合法性に関するポスト議会主義的の戦術は、パフォーマンス、デモクラシー、およびアイデンティティを代替するものとしてより、それらを補完するものとして機能すべきなのだ。

モラフチークはEUに対して自由主義的な民主主義的国家と同様の合法性基準を適用する

ことに前向きであるように見える。しかし、彼の合法性基準はロードとピーサムが挙げた基準とは異なる。モラフチークは——本巻に収録された論文およびそれ以外の彼の文章において——EUは私たちの民主主義的な考えに反するという判断に異議を唱えている。モラフチークにとって重要な問題は、EUは私たちが望む民主主義的国家の類であるかどうかということではなく、むしろEUは私たちが喜んでデモクラシーと呼ぶほかの国家と同様に程度の差はあれ民主主義的であるかどうかである。彼は、あらゆる種類の民主主義的な事柄を、「ユートピア的な」デモクラシーの概念に依存しているために誤った方向に導かれているとして退けてさえいる。モラフチークは、こう付け加える。もし私たちがそのようなユートピア的な考えを合理的基準に置き換えるならば、そのとき私たちはEUに民主主義の赤字はないと結論することになるだろう、と。モラフチークにとって、これらの現実的な基準は、部分的にはニュー・ガバナンスの台頭への承認に由来する。すなわち、たとえ国家が非多数決機関（司法裁判所、中央銀行、監督代理人、刑事検察官、および独立した行政交渉者）に権力を委譲するにしても、EUは国家によって設定された基準を保持すべきなのだ。批判者は、ニュー・ガバナンスにおける民主主義的な欠点について、EUのような機関における同様の欠点を擁護する根拠として役に立つと皮肉をいうかもしれない。それでもなお、モラフチークにとって合理的基準とは、それによってEUが民主主義的に合法的であると判断される基準のことである。彼が主張するように、EUの政策決定は透明であり、効率的であり、また市民の要望に対して応答的である。EUのアクターは、機関の抑制と均衡、権限の分散、財政規模、直接的民主主義的な統制、そして権力を強める議会によってチェックされる。実際のところ、EUはもっと民主主義的であるように努めるべきという提言に対してモラフチークは反論しているようにさえ見える。彼

はマヨーネがまさにその論文で示唆した理由と同じく、より政治的な参加を要求されているものの現実には政治的な圧力から遮断される必要があるガバナンスのそれらの側面にEUは特化して、加盟国との間で分業体制を取ることを求めている。

## 社会的包摂

ミノウ、ビゴダ、ハック等の論文はいずれも、公共部門改革の影響として国家から撤退する市民の危険性について言及している。危惧されるのは、自由主義的な考えの波及、ニュー・ガバナンスの複雑さ、または公共部門内部における利潤動機が登場した結果として、国家に対する大衆の懐疑と不満が増大することである。こんにち、政治参加からまさにそうして退却した証拠がある。投票人口の比率は多くの先進諸国で減少している。もしかして、ミノウ、ビゴダ、ハックといった批評家たちの分析が正しいと証明されたのかもしれない。もしかして、市民参加の減少にはほかの理由——たとえば、大きな文化的かつ社会的な傾向——があったのかもしれない。あるいは、もしかして市民参加の減少に対する悩みがそれ自体の減少を生み出したのかもしれないし、そうでなければ重要ではなかったプロセスをせめて可視化したのかもしれない。いずれにしても、政治参加の減少率に対する懸念は、政治家および公務員の間に急速に広がっている。実際にその懸念は、公共部門改革の第二の波の一環として、市民能力を高め、市民を参加させようとするさまざまな試みを導いた。ある評論家は、市民、ボランティア団体、およびほかのアクターを信頼と市民能力を高めるための民主主義的なプロセスに巻き込む手段として、すぐさまパートナーシップを提唱した。このようにして、市民能力を高めようとする試みは、社会資本、市民社会、および社会的包摂をグッドな民主主義的ガバナンスに関する討論の前面に押し出した。

パットナム<sup>16</sup>は、アメリカ合衆国における社会資本の減少に関する研究でよく知られている。社会資本は、調整および協力を行う組織の特徴に依存する。そして、ネットワーク、ボランティア団体、規範、および社会的信頼を含んでいる。パットナムの主張によれば、一世代間もしくはそれ以上の世代間で比較するとアメリカ人による政府へ直接参加は確実に、そして明らかに減少した。教育水準は、個人が政治的に積極的であるかどうかをはかる最良の指標であると久しく考えられてきた。その教育水準が向上にしたにもかかわらず、政府への直接参加は減少したのである。パットナムにとって、活気があり健全な市民社会の緩やかな死こそが、公共サービスおよび大衆参加の減少の理由である。実際に彼は、市民参加における規範とネットワークが、公共生活の質と社会的かつ政治的な機関のパフォーマンスに強く影響するという主張を支持するような経験的証拠に訴えている。社会的連携、政治参加、および市民参加を育成するコミュニティは、教育、貧困、失業、医療、および犯罪と薬物悪用の防止といった分野における積極的なプログラムを支えてくれるであろう。活気がある社会的ネットワークはまた、経済発展を促進する。パットナムのメッセージは明確である。すなわち、社会資本を増大せよ、と。

アームストロング<sup>17</sup>は、EUにおける社会資本と市民社会に適した場所について検討している。彼が強調するのは、とりわけ『2001年ガバナンス白書』におけるこれらの問題への著しい注目である。アームストロングは、多くのヨーロッパ人が全体のプロセスに対して失望ないし関心を失っている状態にあることを示唆しつつも、ヨーロッパの統合と結びついた利益について指摘する。彼の考えでは、多くの人々が政治的機構と関係があると感じることなく、ましてやそれらからの影響を感じることもなく、EUの政策から影響を受けている。それゆえに、国境を越えたEUガバナンスの構造とこの構造に

よって統治されているがそれから除外されていると感じている市民との間のギャップを、いかに埋めるかという問題が生じる。EUの国境を越えた政治構造は、その市民の注視のもとで民主主義的な合法性をいかにして獲得できるのか。アームストロングは、次のように力説する。自由主義的な立憲主義と権利の付与、またはEU加盟国の規約と機関の範囲内でのEUの基盤強化、そのいずれによっても私たちはそのギャップを埋めることはできない、と。彼はそれとは反対に、私たちはふさわしい市民社会を通じてのみ、そのギャップを埋めることができると主張する。彼の述べるところによれば、必要とされるのは多様な、多層的な、多レベルな市民社会である。その市民社会では、地方的、国家的、そしてヨーロッパ的レベルでの共同の問題解決のプロセスにおいて、社会的排除を縮小するために政府の代理人が一緒に行動する。

アームストロングにとって、多様な、多層的な、多レベルな市民社会は、『2001年ガバナンス白書』で記述されているヨーロッパ化、慣習化、政府化された市民社会と対極にある。多様な市民社会は、多元的である。その社会は、NGOとの契約およびパートナーシップを通じた個々の市民の政治参加から政策プロセスにおけるさまざまな団体のフォーマルな包摂まで、多種多様な参加スタイルを受け入れる。『白書』は、それらの複数の声を権威のある声に置き換える。すなわち、『白書』は市民社会におけるアクターがヨーロッパ的レベルで組織化し、単一のまとまった見地を提供することを期待している。多層的な市民社会は、意見聴取や助言による政治的討議から公共サービスの直接の供与まで、アクターが演じる異なった役割を許容する。その代わりに『白書』が目指すのは、国境を越えた構造が選挙区の人々の直接的なコントロールを通して自律的に戦略を展開するような市民社会である。最終的には、多レベルな市民社会は地方レベル、国家レベル、超国家レベル

のガバナンスのアクターを含む。しかし『白書』は、歴史的に国家が担ってきた仕事をますます非国家アクターへ委譲することで、市民社会を「政府化」する。

アームストロングによれば、『白書』は国境を越えた市民社会に訴えている。その市民社会は、一般に国境を越えたガバナンスに起因するのと同じ民主主義の赤字を実際には被っている。『白書』が示す市民社会の将来像は、その内部にEUそれ自体と結びついたまさに民主主義的な問題を抱えている。それは市民社会のアクターの間に見いだされる多種多様な声を制度化することで終わっている。対照的に、アームストロングが自ら説明して提案するのは、健全な民主主義的ガバナンスの土台である多種多様な声を許容する市民社会としての、多様な、多次元な、多レベルな市民社会である。彼は私たちに、自らのそうした展望が、共有される価値、規範、そして歴史といった想定される必然性にもとづく民族的なナショナリズムを回避するだろうと断言する。彼の展望は、複数の声の間に存在する言説やコミュニケーションのための、ヨーロッパ人の公的空間なのである。

ゲッデス<sup>18</sup>はアームストロングと同様に、EUの文脈における社会資本および社会的包摂の問題を検討している。社会的包摂に対処する手段としてのローカル・パートナーシップが、最近のEU内部で重要視されていることに彼は注目する。ゲッデスが示唆するように、物質的収奪に注目する貧困概念から社会的包摂に焦点を合わせる貧困概念へ広範囲なシフトが起きている。貧困は不十分な社会資本、とりわけ市民としての社会的かつ政治的な権利の行使不能と関連づけられる傾向を強めている。この考えでは、貧困は不十分な教育、不健康な状態、ホームレス、家庭扶助の喪失、失業、および公開討論における発言の欠如といった、さまざまなタイプの社会的排除に由来することになる。EUは、ローカル・パートナーシップを通して社会的排除に取り組むことを望んでいる。さらに言

うなら、多くのEU加盟国やそれ以外の政治的アクターたちもそうしている。これらのローカル・パートナーシップは、公共部門改革の第二の波の中核を占めている。そして、ゲッデスが主張するように、それらは法人主義者のパートナーシップと異なるだけでなく、NPMと結びついたパートナーシップとも異なる。新しいローカル・パートナーシップは、実際にはNPMおよび市場化が失敗したと認識されたことへの対応である。そう、民主主義の赤字および市民参加レベルの低下に対する懸念への対応なのだ。そうした新しいローカル・パートナーシップは、ネットワーク・ガバナンスの大まかな流れの一部である。

しかしゲッデス自身は、ネットワーク・ガバナンス、そしてとりわけローカル・パートナーシップの有効性に対して懐疑的である。彼は次のように問う。それらのガバナンスが、実際に団結、信頼、そして統合のレトリックとして期待に応じるかどうか。また、国家がそれによって周辺的なコミュニティの経済的かつ社会的な問題を取り扱おうとするような、社会的コントロールの装置としてより良く理解されるかどうか。以上のような論点に結論を下すには、ローカル・パートナーシップの能力、包摂性、説明責任、およびそれらがもたらす結果についての研究が必要である。ゲッデスの考えでは、新しいパートナーシップは、より非政府的なアクターをローカル・ガバナンスのプロセスにどうにか巻き込んだ。しかしながら、地方の将来を形成する際の主要アクターのすべて（またはそのほとんど）が、それらのパートナーシップに巻き込まれた人のなかには限らない。概して、複雑さ、調整といった問題、そして制度的な能力、機能の限界によってパートナーシップは弱体化してきた。言い換えるなら、パートナーシップはしばしば失敗してきた。というのも、パートナーシップは新自由主義およびグローバル化の時代における国家能力の衰退という文脈において機能するからである。

さらに、時としてローカル・パートナーシップは、実際には地方レベルの水平的ネットワークというよりむしろ中央政府へと至るある種の垂直的統合を強める。

それらのパートナーシップが上と下のどちらからつくられたのかを識別することで、ゲッデスは自らの懐疑を緩和する。彼の示唆によれば、下からつくられたパートナーシップは排除された恵まれない団体の社会的包摂を促進する傾向にあることを調査は示している。ここでゲッデスは、アームストロングによる市民社会の二つの将来像の対比に同意する。その一方で、私たちには新法人主義や新多元主義の原理にもとづいて構築されたローカル・パートナーシップ、すなわち、関連する利害関係者や利害関係（コミュニティがまさにそれである）の代表を確保しようとする試みの過程で国家によって主導されたパートナーシップがある。これらのパートナーシップは、地方の経済、政治、および行政エリートの利害関係を中心にして動く傾向がある。概して、これらのパートナーシップは周辺地域（先に挙げたエリートによって代表されるような）を資本家経済へ再統合することによって排除をなくするという狙いがある。他方では、私たちには市民自身によって構築されたパートナーシップがある。これらのパートナーシップは、事業、職業訓練、そして産業財産において主流とされる投資にはほとんど焦点を合わせていない。それらは、信用組合、ボランティア団体、および地方の交換システムを含むインフォーマルもしくは社会的な経済により注目する傾向にある。ゲッデス自身は、これら後者のパートナーシップに明らかに賛成する——アームストロングが多様な、多次元な、多レベルな市民社会に賛成するのと同様に。しかし、彼は政策決定者がそれらのパートナーシップを無視することも示唆する。これらのボトム・アップ的パートナーシップは、部分的にはしっかりしているものの、多くの場合に不十分な状態にある。というのも、それらのパートナーシップは国家やEUの財源

からの要請に適合するようにそれら自身をつくらないからである。ローカル・パートナーシップのレトリックおよび政策は、排除のプロセスにおける地方エリートの役割に関する問題に取り組むことを不可能にするやり方で、包摂的な社会の可能性を当然のこととする。

## 急進的なデモクラシー

アームストロングとゲッデスの両者は、一方ではEU政策を推進する自由主義的、立憲的、そしてエリート主義的な考えを、他方ではある種の多元性、参加、そしてボトム・アップ的な選択肢を示して、それらの間に存在する差異を指摘している。概して、そうした代替案は、代表的で責任のある政府に焦点を合わせる自由主義的な伝統に加えて、またはまさにその代わりとして、急進的な民主主義理論の伝統を利用する。本書第四巻の最終章に収録された諸論文は、ニュー・ガバナンスの台頭という文脈における急進的なデモクラシーの将来の展望について検討している。公共部門改革の第二の波が生じるのを促したのは、社会資本率の減少および市民参加率の減少であった。それらに関する同様の心配を参照することで、人がより多元主義的で参加型のデモクラシーを促進するという関心を正当化できたことは間違いない。確かに、急進的なデモクラシーの提唱者が、効率をめぐる議論に訴えていることは知られている。しかしながら、ほとんどの場合に民主主義的ガバナンスの多元主義的で参加型のスタイルの支持者は、より政治的または規範的な観点から自らの立場を正当化する。ほとんどの場合、より大規模な多元主義と参加が、包摂、権限委譲、社会正義、自由、および平等を促進するだろうと彼らは主張する。

20世紀のほとんどの期間で、言うまでもなく社会民主主義者（およびほかの急進主義者）は、デモクラシーよりもむしろ社会正義を重要視した。社会民主主義者は既存の自由主義的な

民主主義的國家を奪取して、そのあと國家を社会福祉および社会正義を促進するために用いようとした。しかしながら、最近では民主主義理論への関心が復活してきた。おそらく、急進的な民主主義的思想に対するこうした関心は、社会正義を促進するための共同行為、とりわけ國家の行為に対する信頼の欠如への、ある程度は否定的な反応である。そしてそのある程度は、少なくともジェンダーおよび人種のアイデンティティとの関係では、階級アイデンティティが中心的ではないように見える（再配分とは対立する）承認と結びついた価値観の台頭に対する反応である。民主主義理論に対する関心の復活の源がなんであれ、その理論は、（それが可能なら）どのようにしてデモクラシーは社会正義への、ついでに言えば、私たちが心に抱くそれ以外の現実的な価値観へのコミットメントと結びつけられるのかという問題を提起する。

ファンクとライト<sup>19</sup>によれば、「左翼」に突きつけられた根本的な課題とは、その歴史的価値観を前進させるような改革的な民主主義的戦略の開発である。彼らは、集合的な政策決定に対する大衆によるコントロールを新たに強調して、平等、社会正義、および自由に対する歴史的なコミットメントを融合することを望んでいる。彼らは、自らが提案した現実的な価値と急進的なデモクラシーの融合を、エンパワー型熟議民主主義（EDD：Empowered Deliberative Democracy）と呼ぶ。ファンクとライトの主張によれば、EDDは参加、熟議、および権限委譲という価値を真剣に受け入れる。そうすることは良識的であり、かつ実行可能である。EDDは応答性および有効性を提供する——改革の第一の波がそう意図したように。しかも、合法性、説明責任、および代議制にダメージを与えることなく。

EDDは三つの重要な原理に基づいている。第一の原理は、特定の具体的諸問題に焦点を合わせることである。ファンクとライトの示唆によれば、こうして具体的な問題に焦点を合わせ

ることは、社会のなかであまりにも無視されがちな部門に成果をもたらす可能性がある。地方自治体の予算、公衆の安全と健康、そして労働者の訓練といった問題に焦点を合わせることは、ローカル・レベルでの協調を育成し、また國家による行為の効果に対する信頼を高めることができるだろう。EDDの第二の原理は、一般人を彼らと関係する公務員と一緒に巻き込むことである。ファンクとライトの示唆によれば、一般の市民の参加は、訓練された専門家の狭小な観点を克服する方法を提供する。というのも、ローカルな苦情を解決しようと試みる場合、ローカルな知識および経験にアクセスする必要があるからだ。大衆を巻き込むことは、非効率的で仕事が遅い官僚が果たす役割を縮小する。最後に、EDDの第三の原理は、熟議プロセスに対する信頼である。一般の人々が話し合いを通じて具体的な問題に対する解決に同意することになる。ファンクとライトの予想では、市民はお互いに相手の話を聞き、それからしかるべき熟考の後、共有の決定に到達する。彼らの考えでは、合意および集合行為は、熟議と理性的議論によって育成される可能性がある。実際にファンクとライトは、継続的な共同計画や問題解決、そして戦略立案が、集合的推論にもとづく決定へ向けて、自己利益を超えて行動する方法を提供することを示唆する。

ファンクとライトは、EDDの原理に存在する特定の制度的特徴のいくつかを説明するために、その原理の説明範囲を越えようと試みている。制度的特徴の一つは、公的な決定をする権威のエンパワーされたローカル単位への委譲である。ローカル単位は、政策を生み出して遂行するのに必要な政治的かつ行政的な権力を持つことになる。そして、それらの政策に対する説明責任を負うことになる。ファンクとライトの示唆によれば、そうした委譲によって政策決定はテクノクラシー的な専門家から遠ざけられ、一般市民によってなされる可能性がある。もう一つのEDDの制度的特徴は、エンパワーされ

たローカル単位の間でのネットワークとフォーマルなリンクの創出である。ファンクとライトは、資源の再配分を促進するためには、そしてローカル単位では取り組めない問題を解決するためには、不十分な決定を取り扱うためには、そしてローカル単位を横断してイノベーションと知識を普及させるためには、これらのネットワークとリンクは必要であると私たちに説明する。それらはまた、ローカル単位と超縦割り組織の間にある、説明責任とコミュニケーションのつながりを確立するのに必要である。最後に取り上げる EDD の制度的特徴は、エンパワーされたローカル単位を集合行動へ導くための国家制度の創出である。国家制度は分権化と歩調を合わせることになる。しかし、動員的、熟議的、民主主義的、そして草の根的な組織をそのひな形として、それらの制度自体が作り直されることになる。明らかにファンクとライトは、EDD が何らかの形である種の急進的で参加型の、そして対立的ですらあるエートスをどうにか制度化することを望んでいる。

本巻収録の私自身の論文は、政策立案者が上から EDD を確立しようと試みた場合に何が起きるのかについての説明として読むことを勧める。私たちは、市民の間で共有される急進的で参加型の、そして対立的ですらあるエートスを、政策立案者が本当はどの程度望んでいるのかについて言葉を濁すかもしれない。しかし、公共部門改革の第二の波が EDD の多くの原理と制度的特徴——対話、参加、合意、権限委譲、および社会的包摂——を制度化しようと努めたことを、私たちは確かに認めることができる。しかし、それらの改革はシステム・ガバナンスのかたちを表している。それらは、トップ・ダウンのエリート主義的なプロジェクトである。それらが対話、参加、包摂のような価値を制度化しようとするのは、主にそうすることでより効率的で効果的なガバナンスが導かれると専門家が述べるからである。専門家、とりわけ新制度主義者および共同体主義者は、急進的な民主

義者の価値観を公共部門と市民社会の弊害に対するテクノクラシー的な解決に転じさせた。

システム・ガバナンスと急進的なデモクラシーを区別することによって、多くのことが得られると私は確信する。システム・ガバナンスが導くのは、政策をより効果的かつ合法的にしようとしてエリートが推進する対話や包摂のプログラムである。そしてその主要なコミットメントは、相変わらず有効性と合法性に向いている。それに対して、簡潔にはあるが私が説明を試みているのは、急進的なデモクラシーにおいて、参加やそれに類するものは熟議や道義的行為への主要なコミットメントと歩調を一にすることである。急進的なデモクラシーとシステム・ガバナンスは、疑いなく多くを共有している。たとえば、急進的な民主主義者は広く自由主義的で立憲的な枠組を受け入れるかもしれない。同様に、急進的なデモクラシーとシステム・ガバナンスの間には相違が存在する。急進的な民主主義者にとって、システム・ガバナンスは多元主義や対話よりも結合や協議に関心があるように思われる。システム・ガバナンスは国家制度の範囲内における多様な利益の結合を促進するのに対して、急進的な民主主義者は国家以外の団体にガバナンスの要素を割り当てる。そして、システム・ガバナンスは協議の目的は統合された社会にとって必要とされる合意であることを暗示するが、急進的な民主主義者は不一致こそが妥協するのに必要な熟議の必須条件であるとみなしている。

本巻末尾の論文において、スレイター<sup>20</sup>は権力およびデモクラシーに関する多くの急進的な説明に見出される欧米風の仮定——おそらくファンクとライトおよび私自身の仮定も含まれる——をめぐる厄介な問題を提起している。彼の主張によれば、多くの批評家が欧米の歴史的文脈を前提とした権力および社会関係の概念を使用している。彼の考えでは、私たちは急進的なデモクラシーでさえも権力から逃れることはできないという認識から始めなくてはならな

い。したがって、問題はこうあるべきである。私たちは、どのようにすればデモクラシーに適合する権力の形態を作り出すことができるのか。そして、効果的に民族的特権に異義申し立てができるのか。最終的には、スレイターはこの問題への適切な回答となる四つの相互に関連した特徴に焦点を合わせている。以下、スレイターの主張を述べる。第一に、民主化政策は欧米と非欧米の間の衝突の歴史を考慮に入れなければならない。権力の植民地性と地政学的影響を考慮することによってのみ、私たちは欧米を世界的妥当性を備えた自己充足的存在とみなすパースペクティブを越えて進むことができる。第二に、植民地的遺産であることやその普遍性を備えていないことを理由として、私たちが欧米に由来する概念やアプローチを無視するようなことがあってはならない。むしろ、デモクラシーはさまざまな場所でさまざまな事柄を意味しうるのだということを私たちがいったん承認すれば、これらのさまざまな意味を互いに結びつけるための、そしておそらくは何らかの異文化間合意を育成するための、敬意に満ちた対話に私たちは参加できるかもしれない。第三に、とりわけ第三世界における民主主義的改革は、デモクラシーおよび市民権についての欧米的概念および非欧米的概念の両方を私たちが理解するという点で、急進的な変化を必要とする。たとえばボリビアの場合、土着コミュニティの直接制デモクラシーと国民国家の代議制デモクラシーの間でバランスをとろうとする試みが、新しい混合型のデモクラシーを生み出した。第四に、私たちが本当に欧米的な仮定を超えて進むつもりならば、私たちは領土権および民主化についての国境を越えた問題によりいっそう注意を払わなければならないだろう。

### 【註】

※下記の註は、原文には記載されていない。すべて訳者によるものである。

- 1 ギリシャ神話に登場する伝説の生物。一般にはライオンの頭、山羊の身体、蛇の尻尾を持つ姿で知られる。「由来が異なる複数の部分から構成されている」状態を説明する言葉としてここでは使われている。
- 2 グローバル化の影響によって、国の政策決定過程が市民による政治的参加が排除された国際機関などによって実施されるようになること。民意が直接反映されなくなり、それらが不良債権化している状態を指す。たとえば、EUの政策決定は代表民主主義に依拠しているが、それはともすれば構成国の市民の疑問や反論を無視する形で実施される。
- 3 Doornbos, Martin, 2001, "Good Governance": The Rise and Decline of a Policy Metaphor?," *Journal of Development Studies*, 7(6): 93-108.
- 4 Williams, David and Tom Young, 1994, "Governance, the World Bank and Liberal Theory," *Political Studies*, XLII: 84-100.
- 5 Grindle, Merilee S., 2004, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance*, 17(4): 525-548.
- 6 deLeon, Linda and Robert B. Denhardt, 2000 "The Political Theory of Reinvention," *Public Administration Review*, 60(2): 89-97.
- 7 Haque, M. Shamsul, 2001, "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance," *Public Administration Review*, 61(1): 65-82.
- 8 Vigoda, Eran, 2002, "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration," *Public Administration Review*, 2(5): 527-540.
- 9 Majone, Giandomenico, 2001, "Nonmajoritarian Institutions and The Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157: 57-78.



- 10 ある時点で最適なものとして選ばれる政策が、一定時間が経過した後では最適ではなくなること。
- 11 Considine, Mark, 2002, "The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnership, and Joined-up Services," *An International Journal of Policy, Administration, Institutions*, 15(1): 21-40.
- 12 手段の目的化を指す。マートン(1949=1961)は、規則を守ることは目的を実現するためであったはずなのに、規則に従うことそれ自体が目標になってしまうことを「目標の転移」と呼んだ。
- 13 Minow, Martha 2003, "Public and Private Partnership: Accounting for the New Religion", *Harvard Law Review*, 116 1229-1270.
- 14 Lord, Christopher and David Beetham, 2001, "Legitimizing the EU: Is There a "Post-Parliamentary Basis" for its Legitimation?," *Journal of Common Market Studies*, 39(3): 443-462.
- 15 Moravcsik, Andrew, 2002, "In Defence of the "Democratic Deficit" : Reassessing Legitimacy in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 603-624.
- 16 Putnam, D., 1995, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78.
- 17 Armstrong, Kenneth A., 2002, "Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper of Governance," *European Law Journal*, 8(1): 102-132.
- 18 Geddes, Mike, 2000, "Tracking Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership," *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4): 782-800.
- 19 Fung, Archon and Erik Olin Wright, 2001, "Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance," *Politics & Society*, 29(1): 5-41.
- 20 Slater, David, 2002, "Other Domains of Democratic Theory: Space, Power, and Politics of Democratization," *Environment and Planning D: Society and Space*, 20(3): 255-276.

### 【参考文献】

- Bevir, Mark, 2007, "Editor's Introduction: What is Governance?," Bevir, Mark ed, *Public Governance*, vol.1, SAGE, xxx-xliii. (=2009, 八柳良次郎・白井靖人・中正樹・吉田寛訳「編集者序言 ガバナンスとは何か」『静岡大学 情報学研究』第15巻, 13-35.)
- 松下冽, 2008, 「グローバル・サウスにおけるローカル・ガバナンスと民主主義—参加型制度構築の視点と現状—」『立命館国際研究』第20巻第3号.
- Merton, Robert K., 1949, *Social Theory and Social Structure: Toward the Codification of Theory and Research*, The Free Press. (=1961, 森東吾・金沢実・森好夫・中島竜太郎訳『社会理論と社会構造』みすず書房.)

## 訳者解説

本稿はマーク・ベビアの論文「序言 民主主義的ガバナンス」(Mark Bevir, 2007, "Introduction: Democratic Governance," Mark Bevir ed *Public Governance*, vol.4, London: SAGE, vii-xxiv.) の翻訳である。著者はカリフォルニア大学バークレイ校の政治学教授である。ベビアは2007年から編著である『パブリック・ガバナンス』四巻本をSAGE出版から順次刊行した。本稿で訳出した論文は、第四巻『民主主義的ガバナンス』の序言にあたる。

第四巻は『パブリック・ガバナンス』四巻本の最終巻であり、「Ⅰ. 総論」、「Ⅱ. グッド・ガバナンス」、「Ⅲ. 公共サービス」、「Ⅳ. 責任代議制ガバメント」、「Ⅴ. 社会的包摂」、「Ⅵ. 急進的なデモクラシー」の章からなる。参考までに他の三巻の内容を記載すると、第一巻『ガバナンスに関する諸理論』は「Ⅰ. 総論」、「Ⅱ. 合理的選択」、「Ⅲ. 新制度主義」、「Ⅳ. レギュレーション・アプローチ」、「Ⅴ. システム理論」、「Ⅵ. 解釈理論」の章から、第二巻『公共部門改革』は「Ⅰ. 総論」、「Ⅱ. 新公共経営(NPM) etc.」、「Ⅲ. ネットワーク etc.」、「Ⅳ. 開発」の章から、第三巻『公共政策』は「Ⅰ. 総論」、「Ⅱ. 漕ぐことと舵を取ること」、「Ⅲ. ネットワーク管理」、「Ⅳ. 監査と規制」、「Ⅴ. 政策学習」、「Ⅵ. 対話と討議」の章からなる。

本論文において、ベビアは第四巻を構成する諸章を包括的に論述することを通じて、ガバナンスによる公共部門改革とそれがもたらすデモクラシーの減退の可能性について俯瞰的な考察を加えている。本論文を読むことで、それらの問題について効率的に認識することが可能であろう。

ベビアはガバナンスによる公共部門改革という考えが台頭した主たる理由として、公共部門の効率に対する見方が変化したことを挙げる。そして、こうした変化が同時にデモクラシーに

対する見方の変化をももたらしたことを指摘する。

公共部門改革におけるガバナンスの台頭は、大きく分けて二つの段階で説明できる。改革の第一の波は、民間委託や民営化によって国家を縮小しようとするものであった。そして改革の第二の波は、ネットワーク、パートナーシップ、そしてジョインド・アップ・ガバナンスを重視することで公共部門の効率化を目指した。そして、これらの改革に対しては、それぞれ異義申し立てがなされてきた。

改革の第一の波に対する批判としては、世界銀行などの国際機関によるグッド・ガバナンスの定義がもたらす影響に対するものがあげられる。それらの機関は、発展途上国に欧米的な——自由主義的な価値観から定義されたそのガバナンスを要請する傾向にある。しかし発展途上国にとって本当に必要なのは、グッド・ガバナンスというよりもむしろ、基本的な公共財の供給、医療のインフラ、そして住民の基本的な権利を優先するようなグッド・イナフ・ガバナンス(そこそこのガバナンス)なのである。

また、それらの改革が先進国における市民社会と民主主義的な手続にもたらした問題に対する批判も存在する。行政改革運動によってもたらされた市場化と新公共経営(NPM)は、公益を私益の単なる総和に換算しようとした。結果として、それらは官と民の区別を損ない、公共部門の役割を縮小させ、説明責任のつながりを妨げ、結果として公共サービスに対する市民の不信感をもたらした。また、それらはガバナンスのプロセスにおいていわばパートナーともいべき市民との協調を視野に入れなかった。すなわち、サービスの民間委託は国家から統制力を奪い、その説明責任を曖昧にし、国家は公共諸部門を監督する能力を喪失したというわけである。

また、改革の第二の波に対しては、それらの改革はデモクラシーを徐々に弱体化させるとの批判がなされた。それによれば、改革はキメラ

のように複雑なガバナンスのシステムをつくりだすことで、改革の第一の波と同様に説明責任を曖昧にする。民間部門のアクターたちは民主主義な手段で選ばれたわけではなく、市民に対する説明責任を負わないからである。とりわけ、そうした批判は欧州連合（EU）におけるガバナンスの問題として言及される。EUの政策決定は代表民主主義に依拠しているが、それはともすれば構成国の市民の疑問や反論を無視する形で実施される。国の政策決定過程が市民による政治的参加が排除された国際機関などによって実施されるようになると、民意は直接反映されなくなっていわば不良債権化し、いわゆる民主主義の赤字といわれる状態が生じる。改革の批判者は、そうした状態がデモクラシーを減退させる可能性に対して懸念を示す。しかし、それは改革の提唱者にとっても同様である。なぜなら、公共部門における効率を追求したとしても、市民参加や市民協力の比率の減少は合法性の低下をもたらし、結果として公共政策の効果を減退させる可能性があるからである。パブリック・ガバナンスは、デモクラシーの規範的な問題を避けて通ることはできない。

なお、本論文においてベビアは今後のデモクラシーの方向性について明確に示唆しているわけではない。しかしながら、本論文における彼の意見を検討する限りにおいて、そのデモクラシーに関する考えは第四巻末尾に収録されたカナダ人エコノミストであるデビット・スレイターの問題意識と重なるように思われる。スレイターは多くの批評家が欧米の歴史的な文脈を前提とした権力および社会関係の概念を使用していることを指摘した上で、権力とデモクラシーをめぐる問題について考えるのに必要な論点を四つにまとめている。すなわち、第一に民主化政策は欧米と非欧米の間の衝突の歴史を考慮に入れなければならないこと、第二に植民地的遺産であることやその非世界的性を理由として私たちが欧米に由来する概念やアプローチを無視するようなことがあってはならないこと、第三

に第三世界における民主主義的改革はデモクラシーおよび市民権についての欧米的概念および非欧米的概念の両方を私たちが理解するという点で急進的な変化を必要とすること、そして第四に私たちが本当に欧米的な仮定を超えて進むつもりならば私たちは領土権および民主化についての国境を越えた問題によりいっそう注意を払わなければならないこと、である。これらの論点は、私たちがこれからのデモクラシーをグローバルな視点から考える際の一助となるように思われる。

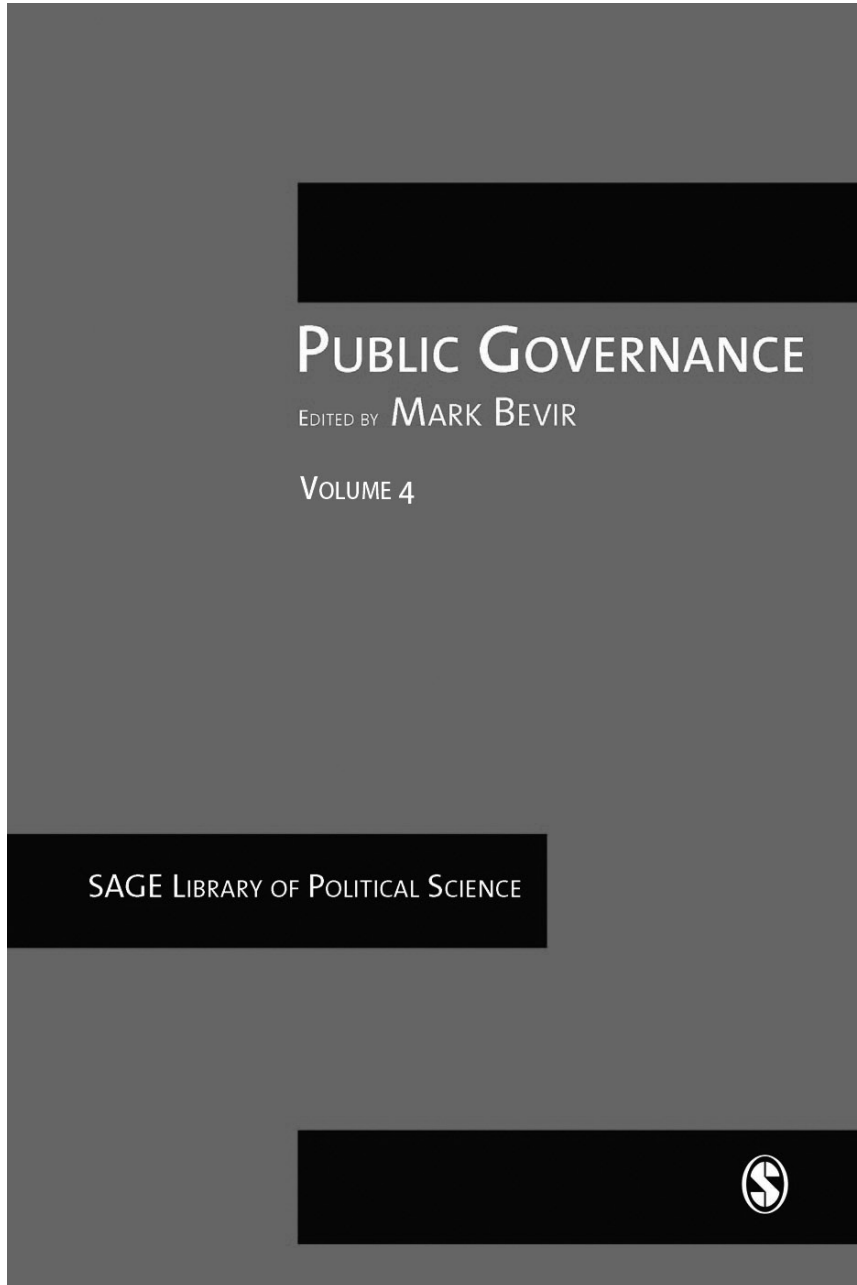
以上のように、本論文は第四巻に収録されたガバナンスとデモクラシーをめぐる問題について考察した多様な論考へのベビアの簡潔で明解な説明を通じて、私たちにそれらの問題はいまやローカルな視点に加えてグローバルな視点から捉えなくてはならないことを教えてくれる。本論文は民主主義国家におけるガバナンスとデモクラシーの間に必然的に生じる緊張関係についてその諸論点を的確にとりあげており、これらの問題を俯瞰的にとらえるための極めて有益で示唆に富む論文の一つであると言ってよい。本訳出が日本においてもいずれ注目されるであろうガバナンスとデモクラシーをめぐる問題について考える際に大きな一助になると考える所以である。

本論文の内容についての概略は以上である。日本におけるパブリック・ガバナンスの背景と影響については、本論文に先だって訳出された「編集者序言 ガバナンスとは何か」(Bevir 2007=2009)における訳者解説を参照されたい。

※本研究は、静岡大学情報学部の研究助成プロジェクトである「Xプロジェクト」より2008年度助成を受けた研究成果である。本稿の作成に際しては、プロジェクトメンバーである八柳良次郎教授、白井靖人准教授、吉田寛准教授、杉山茂准教授との訳稿検討会で貴重な助言を得た。本稿は、訳者解説でも紹介したベビアによる編著『パブリック・ガバ

ナンス』四巻本の総序である「編集者序言  
ガバナンスとは何か」に続く第二弾である。  
以後、第一巻『ガバナンスに関する諸理論』、  
第二巻『公共部門改革』、第三巻『公共政策』

のそれぞれの序言をプロジェクトメンバーに  
よる翻訳のかたちで順次発表していく予定で  
ある。



Mark Bevir ed, 2007, *Public Governance*, vol.4, London: SAGE.