

## 第三卷序言：公共政策

|       |  |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: jpn<br>出版者:<br>公開日: 2013-03-18<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En):<br>作成者: ベビア, マーク, 吉田, 寛, 渡部, 春佳, 若杉, 美奈子,<br>守, 博紀<br>メールアドレス:<br>所属: |
| URL   | <a href="https://doi.org/10.14945/00007090">https://doi.org/10.14945/00007090</a>  |

## 第三巻序言：公共政策

マーク・ベビア 著

吉田 寛 訳

Hiroshi YOSHIDA

静岡大学情報学部・准教授

yoshida@inf.shizuoka.ac.jp

渡部春佳 訳

Haruka WATANABE

東京大学大学院学際情報学府博士課程

若杉美奈子 訳

Minako WAKASUGI

一橋大学大学院言語社会研究科修士課程

守 博紀 訳

Hiroki MORI

一橋大学大学院言語社会研究科修士課程

原典：Mark Bevir, 2007, "Introduction : Public Policy", Mark Bevir ed, *Public Governance*, vol.3, London : SAGE, vii-xxiv.

公共政策は公共部門改革と密接に関連している。公共部門改革は、公共政策において認知された諸問題へのひとつの応答であるとともに、またこうした諸問題の源泉のひとつでもある。したがって、この巻はいくつかの箇所では前巻<sup>1</sup>と重なることになる。どちらの巻も前世紀の最後の25年間以降での、政府における諸変化を扱う。ただ、この二つの巻はむしろ異なる点を強調している。公共部門改革の巻では、官僚制やケインズ流福祉国家に生じる諸問題——すなわち、政府の過重負担、インフレーション、福祉依存などの諸問題に主に焦点を当てていた。そこでは、これらの改革が、二つの波の中で生じていることが示された。第一の波は、ニュー・

パブリック・マネジメント (NPM)<sup>2</sup>の波であった。第二の波は、ネットワークとパートナーシップを育成するこれに続く試みであった。第二巻における強調点はつまり、こうした諸改革の内容であった。それに対して、公共政策に関するこの巻では、これらの諸改革がたどった軌跡の中で公共政策の形成と実施に当たって政府の果たすべき役割に関する議論に主として注力する。

この巻は、公共部門改革の二つの波に先立つ、政策策定の本質に関する古典的な主張から始まる。官僚制に関する多くの説明は、ウェーバーに従って官僚制を合理的なものに見なしていた。すなわち官僚制とは、長期の戦略的な計画と整備された諸手続きに沿って慎重な決定

を下すような階層組織なのであった。こうして、従来の公共政策に関する多くの文献は、どのようにして政策決定をより科学的で包括的なものにするかに関する膨大な提案で占められていたのだった。それに対して、リンドブロム(C.E. Lindblom)<sup>3</sup>は官僚が実際に政策を決定する仕方を研究した。彼は、官僚が政策を増分的(incrementally)に決定していくと結論している。すなわち、官僚は現在の政策を出発点として、これらの政策における諸問題を意識化し、この諸問題に答えるように政策を若干作り変えようとするのである。つまり、彼らは単に「その場をしのいでいる(muddled through)」だけなのである。リンドブロムは、政策策定者が合理的と呼ぶにふさわしい過程を通じて政策決定することに失敗していると批判しているかのように思われるかもしれない。しかし実は彼は、たいの社会的諸問題の複雑な性質を考慮して、増分主義を政策決定の合理的形式として提案しようとしているのである。リンドブロムの論文は、ニュー・ガバナンスにおける公共政策についての議論を検討するうえで興味深いコンテキストを与えている。つまり、この何十年かにわたり非常に大きく喧伝されてきた公共政策へのすべてのアプローチにおいて合理性の優位が要求されてきたことに対して、疑いをなげかけるのである。その論文はまた次のことを示唆してもいる。すなわち、公共政策におけるスタイルの変化は、公共部門改革によって生じた諸問題に対する増分的な変更の結果として描くことで、説明される可能性があるということである。

リンドブロム論文の後には、この巻では公共部門改革の二つの波において政府に帰属させられる異なる役割を検討していく。まず、公共サービスを外部委託することを受け入れるなら、政府の役割はどうあるべきかを問うために、この巻はNPMへ話を戻す。つまり、政府が舵取りに徹することをNPMの擁護者たちは欲していることを確認しよう。これに対して、NPMの批判者たちは、リーダーシップのよう

な、さらには公共サービスのようなより古い理念がその妥当性の多くを保持していると信じていることを確認しよう。そこでこの巻は、ネットワークの勃興に話を戻し、次のことを問う。ネットワークやパートナーシップが非常に増大してきている状況で、政府はその公共政策をどのようにして保証できるのか。この巻では、どのような万能薬を提案するのでもなく、ネットワーク・マネジメントの一連の諸原理を提案する論文を確認しよう。そこでのメッセージは、ネットワークというものは多くのものを要求するということである。すなわち、今までになかった水準のコミュニケーション、信頼、協同を要求するのである。より一般的に言うなら、政府は、公共部門改革の二つの波に続いて、公共政策のコントロールを維持するための新しい困難に直面しているのである。この巻はしたがって、政府が公共政策に及ぼすコントロールの度合いを再び主張しようとするための規制と監査の増大について考察を進める。最後に、この巻は、公共部門改革を引き起こした諸問題と公共部門改革自身が引き起こした諸問題の両方に対する応答として、ときに提案され(そして採用さえもされ)ている、公共政策へのオルタナティブなアプローチに注目する。政策学習は、安定した進行中の実験に似たもの、すなわち、政府が、政策を実行し、効果を研究し、その効果を改善するために増分的な変更を加えるという実験に似たものとして、政治と社会を捉える観点を含む。他方、政策への熟議的あるいは対話的アプローチの擁護者は、専門性を要求することについては懐疑的な傾向がある。彼らはしばしば、政策が市民たちと結びついて策定されるなら、政策は、より民主的になり、同時により効果的にもなるだろうと論じている。

## 舵取りと奉仕

1970年代後半まで、多くの評論家が先進諸国を苦しめる諸問題を指摘してきた。彼らは低

成長、金融危機、そしてもちろん、慢性的なインフレを強調した。さらには、政府それ自体がもはや、すべてのタスクをこなすことができないと付け加えた。多くの新自由主義者は、政府は本質的に政策実行、特に公共サービスの提供において非効率であるとし、その非効率性は、官僚制的構造において市場競争が欠けていることに起因すると論じた。第二巻で見たように、新自由主義者は、負担過重で非効率な政府の諸問題を民営化、市場化、民間部門からのマネジメント技術の公共部門への導入により解決することを望んだ。米国、英国、後にはあらゆる国で、新自由主義者はNPMを推進した。政府は自分自身から様々な機能を手放そうとしたが、他方でなおその政策を推進する必要があった。政府はどのようにそれを行おうとしたのだろうか？

オズボーンとゲーブラー (D. Osborne and T. Gaebler)<sup>4</sup> は、NPMの擁護者と公共事業の市場化の擁護者の中間に位置づけられる。市場化はしばしば、独立した請負業者へのサービス委託を伴った。オズボーンとゲーブラーは、それが公共政策における大規模な変化を伴うことを認識していた。事実、多くの新自由主義者のように、彼らは市場主義への変化が非常に望ましいと考え、市場化を支持していた。彼らは、政府が漕ぐことではなく舵取りすることに専念すれば、政府の機能が向上すると論じた。舵取りは、公共政策に関する広範囲な戦略の説明を必要とし、ときには政策目標の詳述を含むかもしれない。漕ぐことは要するに、実際の政策実行、特にサービスの提供である。オズボーンとゲーブラーは、サービスの外部委託によって、政府が、そして契約を勝ちとった者もまた、最善を尽くすことが可能になるだろうと論じた。一方で、サービスの供給者(契約を勝ちとった者)は、効率的で質の高いサービス提供の確保に専念できる。他方で、政府や他の公共機関は、政策立案に専念できるだろう。オズボーンとゲーブラーによると、公共政策を舵取りの問題とすることはそれゆえ、公共部門と民間部門の各ア

クターに最善を尽くさせることなのである。

オズボーンとゲーブラーの議論に顕著な特徴は、ローカルガバナンスのケーススタディを与えることにより、議論を支える論法である。ケーススタディは典型的には、外部委託の成功事例から構成される。例えば、オハイオ州のメンタルヘルス・プロジェクトやサービスの事例について彼らは言及している。州政府は、メンタルヘルスの政策の監視に地元の委員会を用いつつ、施設やプログラムの運用は非営利の保健関係の諸組織に任せている。地元の委員会は、政策の対象である住民にサービスを提供しない。その代わりに地元の委員会は、非営利団体の専門家が良質の医療を提供することを信頼することで、政策が確実に実行されていくよう保証しているのである。

オズボーンとゲーブラーにより議論された短いケーススタディには、外部委託が公共政策を一層効率的にすることを示唆しようとする意図がある。外部委託は、公共部門が資金調達し、政策立案し、パフォーマンスの評価に集中することを可能にする。民間部門は、モノとサービスの生産と供給を引き継ぐ。なぜ舵取りに専念することが政府のよりよい公共政策を可能にするのか、と問う者もあるだろう。オズボーンとゲーブラーは、舵取りに専念することは、より大胆なスタイルの政策立案を容易にすると論じている。彼らの見解では、将来性のある政策は多くの場合、ロジスティクス<sup>5</sup>の問題が生じたとき、中断に追い込まれかねない。しかし、政府の諸アクターがいかにかに計画が実行されるのかについて案じる必要がないならば、政府の諸アクターは理念的側面においてより大胆で独創的になれるだろう。こうして政府の諸アクターは、いかにかに政策が実行に移されるのかについてのロジスティクスに関する問題で足踏みすることなく、政策を立案できる。これに対して、その契約を勝ちとった民間部門の諸団体は、サービスの実行のためにいかにかに最善を尽くすかを決定するにあたって彼らの専門知識を駆使するだ

ろう。

オズボーンとゲーブラーはまた、舵取りに専念することは、政策立案に対するより全体論的なアプローチを容易にすると論じる。その見解によると、政府の諸アクターが漕ぐことについて案じていると、政策立案に対するその場しのぎのアプローチをとることになってしまうのが常であると言う。なぜなら、政府の諸アクターは現在進行中のプログラムの運用に従事し、これらのプログラムの改善及び修正に集中する傾向があるからである。政府の諸アクターはプログラムが対処しようとしている社会問題よりむしろ、プログラムそれ自体に目を向ける。それゆえ、漕ぐことに専念することは、政府の諸アクターが、背後にある社会問題を黙殺することを助長し、まさにその問題を根絶することを不可能にする。さらに、オズボーンとゲーブラーは、漕ぐことに集中することで、政府機関は断片的方法で政策的問題にアプローチするようになってしまうと続ける。麻薬中毒や貧困といった大規模な社会問題は多くの要因を孕み、一つの政府のプログラムで治癒されるはずはない。しかし、政府の諸アクターが政策実行に専念していると、背後にある問題が巨大であるので広範囲で多岐にわたる政策を通じて対処されるべきであっても、ある期間に単一の政策だけの運用に集中してしまうものである。ここでもオズボーンとゲーブラーは、舵取りへの専念と公共政策へのより全体論的なアプローチを結びつけている。サービスの提供を外部委託することにより、政府の諸アクターは自由に、複雑な社会問題の様々な側面に対処する、より包括的なプログラムを作成できる。政府の諸アクターは、あらゆる角度からその問題にアプローチすることができる。政府の諸アクターは、様々な異なるプログラムに取り組む用意のできた多数の民間機関を抱えており、その各々の機関が問題の要因一つずつに取り組むのである。

舵取りに専念することはより想像力のある包括的な政策立案へと導くとオズボーンとゲー

ラーが論じているとはいえ、サービスの提供が非効率となってしまうなら、メリットはほとんどないだろう。したがって、彼らの議論は、民間部門の諸団体が、政策の実行、特にサービス提供において、一層効率的であることを前提としている。ここでの仮定は、よく知られた新自由主義のものである。すなわち、市場メカニズムを用いると競争力が高まり、これによって効率性が向上するという仮定である。第一に、オズボーンとゲーブラーは、市場競争は民間部門の組織にいかにか最善の政策とサービスを提供するかについて新しく創造的なアイデアをもたらすと述べる。競争は、これらの組織がサービス提供のよりよい方法を創造することを後押しする。政府が、漕ぐこと——サービスの提供を試みること——を担当するとき、政府は唯一のサービス供給者となる。すなわち、政府はある種の独占権を有し、それゆえ顧客を満足させようとするインセンティブは乏しくなる。これに対して、政府がサービス提供を民間部門の組織に任せると、これらの機関は、契約と顧客を獲得するために互いに競争し、その機関間の競争によって効率的なサービスと質の高い成果物が生まれる。第二に、オズボーンとゲーブラーは、民間部門の組織は、特殊化された専門技能を向上させることで、政府の諸アクターよりも一層効率化すると示唆する。民間部門の組織は一つの分野に専念することができる。政府がよろず屋的であるのに対し、民間部門の組織は一つの分野の達人になれる。最後に、オズボーンとゲーブラーは、民間部門の組織は状況の変化により素早く適応できると述べる。政府は変化の遅い官僚制度であるのに対して、民間部門の諸組織はより柔軟である。

オズボーンとゲーブラーが、公共政策を外部委託するメリットを喧伝することを望んでいることは明らかである。とはいえ彼らは、彼らが舵取りへの専念と同一視している肯定的特徴というものが、必ずしも保証はされ得ないことも認めている。他の評論家は、公共部門改革の第

一の波を代表するこうした主張に極めて懐疑的である。実際、外部委託とNPMの公然たる擁護者からひとたび注意をそらすと、公共部門改革の巻<sup>6</sup>において述べたように、多くの評論家は、これら改革の結果がしばしば擁護者が望んだものとは驚くほど似ても似つかないものになると考えていることに我々は気づく。多くの評論家は、改革の成功とそして舵取りへの専念は、政策立案過程の他の側面に依存していると論じている。彼らの見解では、改革は以前とは異なるやり方で協働作業を行なうことをさまざまな機関に要求するのであり、そのため、これらの改革の成功はそうした協働作業が発展するのに必要な条件を前提とするのである。

ハックスハム(C. Huxham)<sup>7</sup>のような評論家は、改革の第一の波の成功を強化しようとするなら、あるいは、少なくとも常識的な観点から見て、改革の結果が予想外になることをある程度緩和しようとするならば、リーダーシップ、コミュニケーション、信頼といった条件が重要であると指摘している。ハックスハム自身は、公共部門改革を成功させる最も重要な条件はリーダーシップであると述べている。ここでのリーダーシップとは、従われかつ尊敬されるようなひとつの強力な中心的権威からなる。ハックスハムは、政府が他の組織と同等の立場にあるとすればこれらの政府や組織は互いの権限を害する傾向があるとし、もし互いの権限を害しかねないとすれば公共政策は絶えず揺れ動き一すなわち政策の安定はないだろうと示唆している。これに対し、政府が強いリーダーシップの役割を担うことができるならば、政策実行過程を通じての一貫性が確保できる。政府が強いリーダーシップをとることはまた、民主主義的な説明責任の適切なシステムのための要件でもある。こうした説明責任のためには、選挙によって選ばれた政治家が、公共サービスの提供において、そこで従事する非政府組織を監視できることが必須である。

公共部門改革の実現可能性は、リーダーシッ

プだけではなく、コミュニケーションの強力で開かれた繋がり存在にも依存する。多くの評論家は、公共部門と民間部門の政策アクターには、仕事のスタイルに相当な違いがあることに気づいてきた。問題とされている相違には、仕事における目標、言語、関係性が含まれる。こうした相違は、誤解とフラストレーションにつながり、つまり協働とサービスの供給を損なわせるのが常である。これらの問題を克服するための方法として、もっともよく持ち出されるのはコミュニケーションである。この見解では、コミュニケーションは異なる政策アクターが目標と戦略を明確に説明し合うことを可能にする。コミュニケーションは対話を促進する。そしてコミュニケーションは、さまざまな政策アクターが生産的な仕事のための関係性を確立するのに必要な架橋的な言語と文化の創造を促すことができるのである。

さらに、もう一つよく言及される公共部門改革を成功させるための条件には、さまざまな政策アクター間の信頼の存在がある。信頼が公共部門改革の成功をもたらしてきたのである。もちろん、政策立案は常に一定範囲までのさまざまなタイプのアクターを伴う。選挙により選ばれた政治家と職業官僚の違いは、実務より理論において多く見られるものの、彼らがしばしば異なるスケジュールで異なる結果を求め、業務の状況について異なる関心を持つと考えられるのも依然として事実である。——つまり、政治家が選挙区民に持っていける即時の結果を望むのに対し、官僚はこれらの即時の目標を、例えば公共サービスや官僚組織形成といった長期目標に合わせて調節することができる。行政学者は長い間、こうした違いから起こる緊張を緩和させる個人間の関係——つまり信頼と忠誠——の重要性を認めてきた。とはいってもここで、ニュー・ガバナンスが公共政策における民間部門とボランティア部門の組織に一層大きな役割を与えるとしても、彼らがまた政治家や特に公共部門の職員と信頼関係において近づく必要が

あるかどうかは議論の余地があるだろう。さて、こうした信頼性を強調する意見は、幾分陳腐な印象を与えるかもしれない。信頼の概念はしばしば、非常に抽象的に止まっており、いかに信頼を生み出すかについての明快なアドバイスはほとんど見受けられないのである。

ハックスハムの主な関心が新自由主義改革を機能させることであると見なされるなら、我々は、改革は意図せざる結果を生んでしまったのであり、それはまったく有益ではなかったと認識するに至るだろう。他の評論家も同様の見解を述べている。彼らは、政府の縮小が政策の断片化を、すなわち関係組織の増殖と分裂を導いてきたと論じている。ハックスハムがリストに挙げた条件が満たされているときでさえ、関係している多くの組織は、公共政策の協調と一貫性を確保するため、時間とエネルギーの面で関係機関に大きな負担をかけており、こうした負担がサービス供給の質を損なう恐れがあるのだ。

デンハルトとデンハルト (R. B. Denhardt and J. V. Denhardt)<sup>8</sup> は、外部委託が民主主義的な市民権と公共サービスという理念を再活性化させることに比べると、外部委託が機能するための条件にはそれほど関心を払ってはいない。彼らは、政策アクターは、舵取りあるいは漕ぐことではなく、奉仕の一つとして、自分自身のタスクを定義すべきだと論じている。適切な公共政策は、個人の利益を越えた公共の利益を評価することを従事者に求め、公務員は社会のニーズに優先権を与えなくてはならない。デンハルトらによると、公共サービスへの関与の仕方の共有こそが、政策の立案と実行に従事する多様な組織間の効果的な協働の維持を可能にするのである。すべての従事者の目標が奉仕であるならば、その関係諸機関の間で起こる多くの問題は次第になくなるだろう。選挙により選ばれた政治家、公務員、非政府組織のアクターは、公共の福祉に奉仕することが唯一の願いである市民意識の強い個人として共に働くだろう。デンハ

ルトらの提案は、ある種の二面性を持つ。つまり、かつては公共的な官僚制を思い起こさせると広く考えられてきた公共サービスの古い概念に、後戻りしているように見えることもある。しかしながらむしろ彼らの提案は、ハックスハムの場合と同様に、以下のような新しい問題への回答の仕方に関わるものであると思われることの方が多い。つまり、1980年代に政府が直面した問題のみならず新自由主義的改革により引き起こされた広範囲にわたる新しい問題に対して、新自由主義の拒絶、公共部門の役割の新たな認識、そして公共サービスの新しい倫理が、どう有効に回答するかである。

## ネットワーク・マネジメント

ハックスハムとデンハルトらのような評論家は、新自由主義的改革の予想外の結果を強調する。第二巻で見たように、新自由主義的改革は、適切に機能している市場を生み出すよりもむしろ、ネットワークの増殖を引き起こしてきたと広く考えられている。この見解によると、今日の主要な公共政策の課題は、これらのネットワークをマネジメントすることである。例えば、ハックスハムは、市場ではなく、パートナーシップがいかに機能するかということに明らかに焦点を当てている。これに対して、デンハルトは、(市場内で機能する) NPM か、あるいは(官僚制の階層構造で機能する)古い行政よりむしろ、(ネットワーク内で機能する)新しい公共サービスを運用する政策アクターのための諸原則のリストを提供している。

第二巻で見たように、ネットワークをマネジメントし促進する試みは、公共部門改革の第二の波をもたらした。相互連携的なジョイントアップ・ガバナンスと連携による迅速サービス方式であるワンストップ・ショップが奨励されるのは、ネットワークが市場だけでなく、官僚制にも優る選択肢であると信じられているからである。ネットワークが政府の諸問題の解決策

であるか否かにかかわらず、評論家たちは一般的に政府がますますネットワークの世界で機能するようになってきていることを認めている。たとえ、かつて政府が種々の法と命令によって政策を保証することができていたとしても、今日、そうなることはまずないだろう。現代の政府は一般的に、ネットワークにおいて相互依存する、公共政策を策定し実行する諸アクターの一つに過ぎない。それゆえ現代の政府は、望ましい政策の成果を保証するためには、ネットワーク・マネジメントの戦略に頼らざるを得ないのである。

実際上は、ネットワーク・マネジメント戦略の擁護者と、こうしたネットワークそれ自体の擁護者とを区別することはしばしば困難である。例えば、アグラノフとマクガイア (R. Agranoff and M. McGuire)<sup>9</sup>の主張によれば、ネットワークは、少なくとも公共部門が市場に基づくのと同程度以上の柔軟性と創造性を提供する。諸ネットワークにおいて、諸機関は予想外の状況に迅速に対応するために、お互いの専門性と知識的基盤をあてにすることができる。ネットワークにおける分業こそが、革新を促進すると言われている。ネットワークにおけるアクターの各々はいくつかの専門領域に専心し、それにより、新しい方法と新しいアイデアの創造的な開拓を促すような強力な知識的基盤などを発展させることができるのである。

クリジンとタイスマン (E-H. Klijn and G.R. Teisman)<sup>10</sup>も、増大する官-民パートナーシップの重要性について述べている。彼らはとくに、これらの諸ネットワークが欧州連合 (EU) の加盟国において急増していると論じる。彼らは、ネットワークの増殖を公共部門改革の第一の波という文脈に位置づけている。とはいえ、彼らは外部委託とネットワークの間を明確に分ける種々の区分を設ける。外部委託は一般に異なるアクター間の明確な仕切りを要求するのに対し、パートナーシップは多くの場合アクター同士の広がりを持つ重なり合いに依拠する。外

部委託は通常アクター同士を競合関係に立たせるのに対し、パートナーシップはアクターが他のアクターと作業を真に共有する協働作業に依拠する。同様に、市場に基盤を置くシステムの場合はある会社の成功が他の会社の失敗になり得る一方、パートナーシップの場合は典型的には関与するアクターたちは成功による利益とその他の報酬を共有する。少なくともクリジンとタイスマンの論文によれば、外部委託とパートナーシップの最も重要な違いはおそらく、両者にふさわしい異なるマネジメントスタイルにある。外部委託は「プロジェクト・マネジメント」を伴う。それは、プロジェクトの定義、入札、コストと質のモニタリングに焦点を合わせることである。それに対して、パートナーシップは、プロセス・マネジメントを伴う。それは、アクターが従事している文脈、相互作用の質、アクター同士の仲介に焦点を合わせることである。

クリジンとタイスマンがパートナーシップを万能薬として賞賛していると思われるかもしれないが、彼らは、ある個別のプロジェクトや相互作用をパートナーシップに相応しいと考えて取り上げることには慎重である。彼らの見解によると、パートナーシップは、一定範囲のアクターたちの中で相当な相互作用が求められる長期プロジェクトに最も適している。こうしたプロジェクトこそ、プロセス・マネジメントが最も必要とされているものである。プロセス・マネジメントは、彼らがロッテルダム港拡張の事例で描き出しているような諸問題を避けるために必要とされているのである。クリジンとタイスマンは、一定範囲の公共政策の論点においてはパートナーシップのアプローチが求められるとしている点では明快である。ただし、適切なパートナーシップの構築と維持の難しさについては、悲観的に強調するに至っている。

ローズ (R.A.W. Rhodes)<sup>11</sup>は、それぞれのプロジェクトに対しては異なる組織形態と異なる戦略が最適であるという、クリジンとタイスマンの主張を繰り返している。彼は、プロジェク



トに参加するすべての組織とすべてのネットワークに適した標準的な運営技術はないと論じる。標準的な運営技術があるという考えとは逆に、ローズは、組織は同時に多様なネットワークにおいて運営され、また同じネットワークは二つとなく、各々のネットワークは独自の構成、構造、目標から生じる体験に出くわす〔従って標準的な組織やネットワークの運営技術はない〕(角括弧内は訳者補足)と述べている。

それぞれのネットワークはそれが創造された理由と同様にユニークであるというローズの主張がおそらく正しいとしても、彼もまたこの巻の何人かの著者のように、成功するネットワーク・マネジメントのガイドラインを指し示している。おそらく、成功するネットワーク、そしてネットワーク・マネジメントの主な特徴は、協働、交渉、柔軟さ、そして信頼であろう。以下に順に見るとしよう。ただし、これらの特徴は相互に交差しているゆえ別個に取り扱うことは不自然なのだということを念頭に置いておくことは重要である。

協働の重要性は、各組織が一般的に、特定の強みと弱みを持っていることから起こる。そのうえ、特定のタスクのためにある単一の機関に依存するのは、しばしば危険とみなされる。諸機関が作業を単純に分け合う場合、つまり、それぞれが特定のタスクの完全な管理権限を与えられる場合も疑いの余地なく存在する。しかし、評論家は、諸機関が単独で作業を行う場合、彼らの協力者が有する技能と資質を利用し損ねると論じる。それゆえ、ネットワーク・マネジメントの一つの側面は、協働構築の試みからなっている。この見解では、政策立案者は、どのようなネットワークにおいても様々なグループの間の団結とチームワーク——信頼と協働——の促進を試みなくてはならない。もし諸機関に対して異なるグループ間の協働を発展させるタスクが与えられるなら、おそらく、政策は改善するだろう。

交渉は、政策立案者があるネットワークの中

で他の機関のアクターと相互作用するさいに好まれる方法である。評論家は多くの場合、階層的官僚制が法と規則に依拠することを示している。なかでも、公務員たちは、他のアクター——通常は彼らの下位機関——を、適切な行動を規定する厳しい規則を用いることで、適切に振る舞わせる。ただ、こうした規則がネットワーク・マネージャーに利用されることはほとんどないと言われる。通常、ネットワーク・マネージャーは、階層構造ではなく水平的な組織構造の促進に努める。それゆえ、評論家は、規則と規制は、ネットワークが要求し活気づける協働と革新を押さえつけかねないと示唆する。彼らは、ネットワークにとって非常に重要であるアイデアの自由な交換を規則が損ねてしまうと述べている。また、ネットワークは新しい状況に迅速に適応する効率的なサービス提供のシステムを提案すると考えられるが、厳格な規範はこうした効率性と特に変化に対する適応を妨げると考えられている。評論家はまた、厳しい規則とネットワークを特徴づける相互依存や信頼との中の緊張を指摘することもある。こうした見解では、規則は、あるアクターが他のアクターに何をすべきかを命じる権限を有することを暗示している。これに対してネットワークは、協働的振る舞いの基盤を弱めないように権威行使の侵入が最小限であるような仕方、諸アクターが協同に相互に依存し合うところから生じるのである。もしマネージャーが、規則と規制を細かく指定するよりもむしろ交渉を活用するならば、おそらく、政策は改善するだろう。

柔軟性は、予想外の状況が起こったとき順応し反応する能力である。ローズが強調するように、それぞれのネットワークは通常、多かれ少なかれ、独自の状況に特有の多くの複雑な問題に直面する。もちろん、多くの評論家は、ネットワークが特に柔軟性の高い組織の形態であると述べている。それにもかかわらず、評論家はしばしば、もしネットワークが柔軟性を損なえば、独自の状況に適応するのに苦しむだろうと

付け加える。ネットワークのどのアクターもその解決策に満足しないような非-合意の地点 (non-agreement point) から考える評論家もいる。こうした地点において、柔軟性は進展にとって不可欠である。交渉に対する柔軟なアプローチが、新しく合意されるべき計画に到達するようアクターを導くことができるのである。柔軟性が欠如している場合は、プロジェクトは中断してしまうだろうし、さらにはパートナーシップやネットワークが崩壊してしまうことさえあるかもしれない。もしマネージャーが望ましい結果に達する方法に対して柔軟であり続けるなら、おそらく、政策は改善するだろう。

成功するネットワークの最後の特徴は、アクター間の信頼である。とはいえ、この文献は、信頼について様々な異なる定義を含み、また同様に信頼の必要性についても異なる判断を含んでいる。信頼は、必ずしもアクターが同じ信念と価値観を有することを求めない。むしろ典型的には、諸アクターが似たような期待、特にそれぞれの役割と目標についての似たような期待を持つことを要求する。合理的選択の観点の恩恵を受けている評論家は特に、成功するネットワークはこうした信頼の利益がコストを上回る時に生じると論じる傾向がある。他の評論家は、信頼は絶え間ない相互作用を通じて、学習され形成されると論じている。

ローズの論文とクリジンとタイスマンの論文に共通する部分に話を戻そう。これらの論文が、異なる組織形態と戦略が異なるプロジェクトに適していることを示唆しているので、ネットワーク・ガバナンスのいくつかのデメリットについて考えさせられるかもしれない。これらのうちのあるデメリットは、しばしば特定の状況に結びつく潜在的な非効率性に関するものである。しかしながら、私はここで、ネットワークが、そして市場が、政府のコントロールに対して、したがって民主主義的説明責任に対して提示する問題に注意を促したい。市場とネットワークが、政府にはもはや漕ぐことはおろか、

舵取りさえできないところまで拡散していることが懸念されるかもしれない。この見解では、選挙で選ばれた公務員はもはや、多くの公共サービスを実際に提供している選挙によらないアクターに対して、効果的なコントロールをすることはできない。こうしたコントロールの欠如は、政策実行の適切な評価を妨げてしまう。おそらくより重要なことは、それが民主主義の誠実性 (integrity) を損なうことだろう。ネットワークに関しては、すべてのアクターが相互依存しているという事実は、最終結果について誰も説明責任を持たないということの意味するかもしれない。より一般的には、市場とネットワークの拡散はおそらく次のことを意味する。つまり、公共サービスの供給に対する効果的な監視を維持するには、ガバナンスは政府にとって現在あまりにも複雑になってしまっているのである。確かに評論家がしばしば示唆するように、ニュー・ガバナンスによって、政府が公共サービスにおいてコントロールを行使することが、あるいは最低限の規準を保証したりすることさえも、しだいに困難になってきたのである。

## 監査と規制

政府のコントロール能力の減衰を認識することが、ニュー・ガバナンスにおいて監査と規制が拡大していることの背後にある主要な原因の一つであった。公共部門改革の二つの波は、公共政策における非政府アクターの役割を増大させてきた。NPMのあからさまな目的は、政府からサービス提供の仕事を取り去ることであった。そしてネットワークが台頭したために、政府はその政策を保証する他の諸アクターにますます依存するようになってきている。非政府アクターが公共政策においてますます重要な役割を果たしつつあるので、政府はコントロールを保持し説明責任を確保する方法を見つけようと苦心していた。結局のところ、たとえ市場やネットワークが階層的官僚制よりも効率的であると

されても、政府にはいまだ一定の基準を確保しかつ非政府アクターにこれらの基準を満たしているかどうかの説明責任を負わせる責務があるのである。監査と規制諸機関はこうした責務を果たすために政府が好む手段であるように思われる。

例えばマヨーネ (G. Majone)<sup>12</sup> は、積極国家 (positive state) から規制国家 (regulatory state) への変化があったと論じる。彼は、政策過程内部において専門的アクターの数が増加していることを指摘する。権力は今やそのような多数の諸アクターの間で拡散している。マヨーネの見解では、このようなある種の「サードパーティ・ガバメント (third party government)」の増加が背景となって、政府における全く新しい一部門——専門的諸機関を監視しようとする部門——が誕生しているのである。政府における新しいこのような規制部門は、諸機関の活動を理解することができるほど、十分に専門化されていなければならない。こうした部門は、諸機関の活動が政治家たちの計画に従っているかどうかを保証することに専念するのである。

マヨーネによれば、規制監視の重要性が増大しつつあることは、この新しい部門に投じられた資源が劇的に増大しているということに現れている。しかしながら、政府の規制部門の規模と資源の変化についての詳細な実証研究は比較的少ない。フッド、ジェイムズおよびスコット (C. Hood, O. James and C. Scott)<sup>13</sup> はそのような実証研究の一つの中で、少なくとも英国においては 1970 年代から 1990 年代の間に、規制の規模と範囲が劇的に増大したと結論する。この数十年だけでも監視機関の数は 20 パーセント以上増加し、その一方で職員の数も約 90 パーセント急増した。そして外部の基金と支出もまたこの成長に追従した。こうして、西欧の民主主義諸国では、ガバナンスにおける非政府機関の役割を監視するための、広範囲でテクノクラティックな規制システムを発展させているように思われるのである。

政府の規制部門の拡張には利点があるが、しかし欠点もある。彼らの論文の中で強調される利点はすべて相互に関連している。まず、規制によって政府は何らかの仕方でも公共政策を監視することができるようになるので、規制は政府が一定のコントロールを再度取り戻すのに役立つ。中央政府は、政府の業務を譲渡された諸機関と非政府機関によって最低限の基準を満たすかあるいはそれを超えるサービスが確実に提供されるように、それらの機関のパフォーマンスをモニターすることができる。実際、規制と監査は、政府の諸政策が実行されていることを政府が確認しうるための唯一の方法であると考えられることもある。同様に、監査は中央政府がその政策の帰結をモニターしようとするための主要な技術の一つとなる。こうした点で、監査と規制機関はひとつの重要なフィードバック・メカニズムを提供する。政府はこうした監査と規制機関から政策の効果についての情報を手に入れ、その情報を政策の改善のために用いることができる。最後に、規制はニュー・ガバナンスにおいて失われた民主主義のための安全装置のうちのいくつかを修復する手段であるという意見を持つ人々もいる。規制は、「選挙によって選ばれた」政治家に対しての、そしてそれゆえ有権者に対する責任を、執行機関と非政府アクターに負わせるための方法を提供する。こうした観点においては、規制政府の台頭は、説明責任を復活させ、人民に権力を取り戻させるのである。

だが監査と規制機関の爆発的増加には、幾人かの評論家が主張するような利益が実際にあるのかどうかということは、疑われるべきだろう。例えば、規制団体がパフォーマンスの評価に対する説明責任を復活させられないという示唆は確かにもっともらしいことである。こうした規制団体は、民主主義的説明責任の原理を外部委託するようなものではないかと疑わしく見えることすらありうる。しかしながらたとえ規制政府の台頭に何らかのかたちで利点を認めるとし

ても、規制政府には規制政府なりの欠点があるのだということが一般に認められているという点には注意したほうがよい。

それゆえマヨーネは、明瞭に新自由主義的な調子で、規制はその肯定的側面を上回りうるある種の政府統制を導いてしまうと論じている。彼の見解では、監査と規制は階層的で官僚制的な古くさい政治によって腐敗させられる。もちろんそのような政治の肯定的側面は、中央によって変革が強制的に引き起こされうるということである。しかしマヨーネは、こうした政治の否定的側面と彼が見なすものを強調しようとする。マヨーネの議論によれば、中央が徹底的に強いるまさにその変革が、システム内のより小さな団体にダメージを与えているかもしれないのである。ここで彼は、どのように統治システムによって下位組織が特定の法を採用せざるを得なくなるのかを示すために、EUの例を用いる。すなわち、下位組織が特定の法を採用せざるを得なくなるのは、何らかの最低限の基準が満たされているかどうかを保証しようとするためなのである。しかしその結果、下位組織は自分自身の問題や課題を処理するための能力が損なわれてしまうのである。彼の見解では、EUによって押し付けられた規制体制が、差し迫った問題や危機を処理する加盟国の能力を抑制してしまっているのである。このことが含意しているのは、諸々の規制、ベンチマーク、基準は効率性と有効性に対する官僚制的障害なのだということである。

フードおよび共著者たちは、規制機関の台頭について、関連はするがやや異なる批判を提示している。彼らは、これらの機関がしばしば公共部門に関わる諸企業にとって過剰に高くついてきたと論じる。企業が特定の規則に従って行動するよう強いられる場合、そうした企業はほとんど機械的にコストがかかりはじめる。規則が変わるたびに、民間部門の組織は新しい諸規程を満たすようにマニュアルと慣行を変えるコストを負担しなければならない。こうした見解

においては、積極的な利点のある規制もあるかもしれないが——そうした利益のある規制としてしばしば言及されるのは健康と安全を補強するような規制である——、しかし多くの規制は、民間部門のダイナミズムと収益性の上のしかかる不必要な負担として非難される。もちろん、資金需要は民間企業にのみ適用されるのではない。規制機関が急激に増加すると、公的支出は、今度はサービス提供に代わってむしろ監視のために増加してしまうのである。

規制はしばしば民間部門と公的部門の両方に資金面での負担をかける。しかしながらフードおよび彼の共著者たちは、必ずしも常にこうなるとは限らないと示唆する。彼らは監視と規制を低コストで行うことを保証するために、提案されてきたいくつかの方法を検討する。一つの選択肢は、様々なかたちの自主検査（self-inspection）を通じて費用を減らすことである。自主検査とは、外部で規定された一連の基準や規則が内部で実行されるために行われるものである。自主規制（self-regulation）の擁護者は、自主規制のおかげで諸機関および諸企業には自分自身が内部に抱える作業を処理する権限が与えられ、その一方で自主規制によって政府の声が聞き届けられうるようにもなったのだ、と示唆している。自主検査を臨時検査による政策と結びつける政府の事例も存在する。もし政府が定期検査に依拠するならば、そうした政府は定期検査をするための費用を負担しなければならないし、そしてまた多くの場合、政府は諸機関と諸企業に検査の事前通告をすることになる。しかしこれによって、諸機関と諸企業が、当該基準を遵守しているということを確認させるために、表面的で間に合わせの手段に頼ることができるようになってしまうのである。それに対して、もし政府が抜き打ち検査に依拠するならば、諸機関と諸企業は、確実に基準を遵守するためには、恒久的な手段を講じ続けなければならない。その一方で政府は、ほんのわずかの無作為検査を試みるだけでよく、それに

よって資源を節約することができるのである。自主検査および抜き打ち検査と、失敗を決して容認しないゼロ容認政策とを組み合わせる政府を、似たような事例として考えることができるだろう。もし政府が抜き打ち検査で見つかったあらゆる失敗を熱心に罰するならば、諸機関と諸企業が真剣に自主検査をする見込みは大いに強くなる。つまり、政府は単純に失敗の結果を増大させることによって効果を得るのである。最後に、規制に対していわばあげあし取りの「ランニング・タリー（running-tally）」アプローチを採用している政府のケースがありうる。このアプローチには、政府がよいパフォーマンスを残している機関への監視を緩和する一方で、最低基準を満たすことができなかつた機関に時間とエネルギーを集中させる、ということが含まれる [ので、政府の経費はさらにかからないはずだ]。

マヨーネは規制に懐疑的であるように思われ、フッドおよび彼の共著者たちは規制の働き方を改善するために規制の作用を修繕しようと努めているのだが、そうした一方で、バック（K. Bakker）<sup>14</sup> はどのようにして新自由主義的改革の失敗が規制の拡大を引き起こしたかについてのケーススタディを提供する。彼女はイングランドとウェールズにおける水道事業の民営化に言及することで、市場自由化の問題を描き出している。彼女の描き出す物語によれば、市場化の意図は効率性という目標と環境保全という目標との間の緊張を解決することであったのだが、しかしこの意図は実現されなかった。その代わりに、失敗の10年後、給水事業は再度規制された。皮肉なことに、監査と伝統的な政府介入がこの物語のヒーローである。バックは、政府はその規制の仕組みのおかげで、民営化によってもたらされた損害を認識することができ、そしてそのおかげで政府は天然資源と環境を保護するためもう一度介入することができるようになったと示唆している。

政府の監査機関および規制機関の拡張につ

いて我々がどのような判断を下そうとも、これらの諸機関が消滅する兆しはほとんどない。ニュー・ガバナンスの台頭が示しているのは、政府がコントロールのための操縦桿をつかもうとしているということである。政府は、その諸政策を強制するための方法をほとんど持っていない。監査と規制は数少ないそうした方法の中に含まれるのである。監査と規制は、政策諸アクター——とりわけ非政府機関——を政府の意志に結びつけようとする試みを体現している。まさにそれゆえに、監査と規制がどれほど資源を使い果たし、またどれほど不完全であろうとも、監査と規制は政府諸アクターにとってこれほどまでに魅力的なのである。

## 政策学習

懐疑論者は、波のように押し寄せる公共部門改革は多くの問題を解決したが、それと同じくらい多くの公共政策問題がこの改革によって生み出されたのだ、と論じるかもしれない。懐疑論者は監査と規制的枠組の台頭をこうした議論の証拠として示すだろう。このような懐疑論は、その場しのぎ（muddling-through）についてのリンドブロムの説明の繰り返しにすぎないのかもしれないが、しかしまた、増分主義に通じるものを公共政策の合理的な（科学的でさえある）根拠として体系化していく試みを促すものでもあるだろう。政策学習——また特にエビデンスに基づく政策——の流行は、まさしくこうした試みが目指されていることを意味しているのかもしれない。政策学習とは、まさにその過程を通してすでに獲得された知識や技能、習慣に主に依拠する政策形成の過程を指す。この政策形成の過程というのは、いくぶん図式的にいうと、新しい情報を導入する段階から、過去の諸政策を解釈し、新しいアイデアを盛り込むことを通して、政策を修正する段階まで、様々な段階に分解できるかもしれない。こうした政策決定過程の擁護者は、この過程が限定合理

性 (bounded rationality) の形態の一つであると示唆する。この限定合理性の形態においては、政策アクターは、過去の慣例やこれまでにない状況に対応してきた経験を引き合いに出すことで、不確実性の水準を下げるのである。

近年、政策学習は、エビデンス、ベンチマーキングといった概念と、より一層緊密に結びつけられるようになってきている。これらの概念は、プランニングと新自由主義に関連するある種の理論的アジェンダに対する多かれ少なかれ意識的な反発を表しているのである。これらの概念の擁護者は、公共政策がこのようなグランド・セオリーにあまりにも頼りすぎていたことに不満を表明し続けてきた。これらの概念の擁護者が示唆するのは、研究者や政治家が、公共政策を形成するさいに、抽象的で証拠に基づかないアイデアにあまりにも依拠しがちだということである。その代わりに彼らが求めるのは、実践上の経験とエビデンスに基づく調査を基礎とする政策学習の方式である。彼らは、そういう方式の生み出す政策の方がより成功しそうであり、あるいは少なくとも取り返しの付かない失敗はしなさそうであると論じる。

エビデンスに基づく政策の必要性は、特定の地域的な文脈に対して個別的に政策をつくるというスタイルがふさわしいとする考えと重なる。この主張は、政策策定者が特定の事例や文脈での実地経験に応じて政策を発展させるべきだとする。一般的に、グランド・セオリーがある種の普遍的適用可能性を持つと想定してしまうと、それらの理論は必ず失敗に向かってしまう、と考えられる。どのような政策、あるいは政策スタイルの及ぼす影響も、実際にはそれぞれの地域や文脈に応じて異なりうるので、グランド・セオリーは失敗することになるだろう。つまり、それぞれの地域にもそれぞれの文化、それぞれ価値体系、それぞれの問題があり、それが十把一絡げの政策や規制を妨げるのである。それに対して政策学習は、特定の問題や必要を抱えたさまざまな地域や文脈に適合するよ

う政策を整えられる可能性を提供するものと考えられている。

サンダーソン (I. Sanderson)<sup>15</sup> の「実験社会」には、政策を整えて特定の文脈に適合させるという配慮が確かに見られる。彼の見解では増分主義が引き合いに出されるのだが、それは次のことを示唆するためである。すなわち、まず公共政策を展開し実行するべきであり、それからその結果を評価するべきであり、それから効率性と有効性を増大するためにその政策を変更すべきだということである。そうするとこのような評価と変更の過程は、その政策がすべての住民の必要を少なくとも可能な限り満たすまで繰り返されることになる。サンダーソンの主張によると、実験社会によって政府は、個々の状況に応じて最良のプログラムを生み出すために、すでに確立した政策を変更することが可能になる。増分的にステップを踏んでいくことが、諸々のプログラムを、それら各々が置かれている特定の文脈に合わせて形成することの助けになるのである。

ド・ラ・ポール、ポシェ、そしてルーム (C. De la Porte, P. Pochet, and G. Room)<sup>16</sup> の論文は、政策学習に結びつくもう一つのものとしてベンチマーキングを導入する。彼らがそうした導入を行うのは、EUにおけるオープン・メソッドという開かれた政策協調の方法<sup>17</sup> についての議論を通じてである。オープン・メソッドが目指しているものは、EU加盟国間での成長と団結を促進することである。ベンチマーキングは、そのもっとも単純な形態としては、ある政策アクターが自らの活動と成果を他の政策アクターと比較することを目的とするものである。もちろんそこにあるアイデアは、あるアクターが多くの他のアクターの中の最良の実践を受け入れるようになるのは、彼らのパフォーマンスの水準に追いつこうと努力するからだというものである。ド・ラ・ポール、ポシェ、ルームは、ベンチマーキングが、紙に書かれた曖昧で抽象的な目標とは異なり、政策諸アクターに従うべき

具体的なモデルを与えると論じる。ベンチマーキングによって、政策諸アクターはそれぞれが政策を運営する仕方から学習し合うことができるようになる。そしてベンチマーキングによって、政策諸アクターは新しい政策の選択肢について考察し、新しい可能性をより一層探し出すようになる。ド・ラ・ポール、ポシエ、ルームは政策学習の一形態としてのベンチマーキングの利点に焦点を合わせているが、しかし彼らはまたベンチマーキングを実施するさいに伴ういくつかの困難に言及している。彼らは特に、どのようにベンチマーキングが導入されるかが、ベンチマーキングに参加するグループにとって重要でありうるということを示唆している。EUの事例では、様々な加盟国の国内法に対してベンチマーキングが与えた影響について考察することが重要である。

最後にこのことに関して、ファン・ウォーデン (F. Van Waarden)<sup>18</sup> は我々に、政策学習の形態としての実験作業とベンチマーキングから、そのような政策スタイルと学習が行われる文脈としての文化の重要性の強調へと注意を向けさせる。文化には、傍目には似ているように見えるときでさえ、しばしば重要な違いがあると彼は論じる。彼は、そのような多様性に関する教訓のひとつとして、多くの政策を小さな単位で実行することには利点があるということを示唆している。小さな単位でのアプローチによることで、発生した問題を容易に処理することができるようにもなるし、異なる国家および異なる住民グループの多様性を重視することにもなる。例えば、EUによって実行された法はヨーロッパ大陸のほぼ全域を法的に管轄しているのだが、しかしながら加盟国は歴史、地理的規模、人口構成、経済的条件といった点で異なるため、これらの加盟国すべての最大利益を一つの画一的な法体系を通して維持することは難しい。それゆえ、もし各加盟国が個別事情にとって適切な政策を柔軟に形成し実行することができれば公共政策は改善するだろうとファン・ウォーデ

ンは続ける。この議論の論理に従えば、加盟国もまた、加盟国内部の地域性と地方に対して同程度の柔軟さを与えた方がよいだろうということである。要するに、プログラムが小さいほど、そのプログラムは地域的文脈により適ったものとなることが多いと言えるだろう。

## 対話と熟議

公的部門改革のグランド・セオリーについての懐疑論は、政策を経験（とりわけ地域固有の経験）に基づいたものにする試みだけでなく、市民をより十全に政策決定と政策実行の過程に参加させる試みをも促進しうる。もちろん、多くの人々は、倫理的な根拠に基づいて公共政策により参加できる形態を擁護する。彼らはそのような参加を我々が民主主義について抱く理念に結びつけているのである。しかしながらそのような参加を、より有効な政策を生み出すための方法として擁護することもまた可能である。こうした参加型公共政策についての二つの議論、すなわち有効性についての議論と民主主義の理念についての議論は、しばしば密接に関係している。そして確かに両者を解きほぐすのは難しい。前者についてはこの巻でより詳細に論じられ、後者については第四巻<sup>19</sup>の方でより重要な論点となる。

有効性についての議論はしばしば、政策学習が多様であることを告げる懐疑論に拠っている。例えば懐疑論者は、テクノクラティックな社会の科学という概念の中にそもそも欠点が備わっている、と論じる。こうした観点では、人間の振る舞いは予測不可能なので、グランド・セオリーやモデルに基づいたテクノクラティックな政策は常に予想もしない結果に直面する。そしてこうした予想もしない結果は、しばしばそうした政策の有効性を損なってしまうのである。ドライゼク (J.S. Dryzek)<sup>20</sup> は、理論に基づいて着想・計画されながらも実行されるや否やすぐに失敗におわった政策の例として、アメリ

カの1960年代における貧困に対する戦いとベトナム戦争に言及している。公共政策へのテクノクラティック・アプローチを拒否することは、必ずしもより多くの参加を擁護することとは同義ではない。しかしながら、ここではテクノクラティック・アプローチの拒否が、人間の振る舞いは予測不可能であるという主張に由来していることを思い出そう。この主張は、政策の有効性は、その政策がターゲットにしている組織と市民が、政策決定者の期待通りに政策に反応するかどうか依存する、ということ想起させる。それゆえ、より多くの参加は、政策策定者にターゲットの政策に対する反応についてより深い理解を与えるかぎり、結果としてより有効な政策をもたらす。対話 (dialogue) によって政策策定者が政策を形成することで、市民が政策についてどう感じ、どう反応するかということ考慮することができるようになる。また対話によって、政策策定者は市民に政策を説明することもできるようになり、それによって政策に対する市民の反応をいくぶん変えることができるかもしれない。組織や個人が、対話と熟議 (deliberation) を通して自分なりに政策を考案してくることを認めるべきだとさえ主張する理論家もいる。

ドライゼク自身は対話 (政策分析における「立論的転回 (the argumentative turn)」) を再構成された社会科学の概念と結びつけようとしている。彼は、専門知識に基づく政策アプローチの問題は、客観主義と道具的合理性に由来すると主張する。そして彼は、実際に立論的転回を促進し、さらには自由で民主主義的な討議 (discourse) への参与さえも促進する、科学と理性のオルタナティブな概念を強調する。

おそらくここで特別な注意を払ってもよいのは、カール・ポパー (Sir Karl Popper) の哲学に影響を受けたある種の批判的合理主義を、ドライゼクがどのように扱っているかということである。批判的合理主義と、我々が既に言及した政策学習に対する様々なアプローチ——サン

ダーソンの実験社会という考え方、ベンチマーキングの実践、エビデンスに基づく政策の役割についての一般的説明——とが、とてもよく似ているということに多くの読者は衝撃を受けるに違いない。ドライゼクの説明によれば、これらの政策アプローチの本質をなすように思われる批判的合理主義は、有害な客観主義およびテクノクラートの道具主義と、民主主義的討議の理想との間のどこかに位置する。批判的合理主義者は、理論の正しさが証明されることなどありえず、理論はただ間違っていることだけが証明されうると考える。こうした考えによれば、実験とテストを行えば誤った考えを取り除くことはできるのだが、しかしそうして取り除かれずに残った考えが疑いの余地なく正しいという結論は決して出せないのである。このような批判的合理主義は、公共政策を、その結果によって判断され、必要に応じて却下されたり採用されたりする仮説として説明することにつながる。言い換えれば、政策過程とはある意味、試行錯誤に基く断片的な社会学 (piecemeal social engineering) なのである。ドライゼクは、専門家が政策を作ってはまた作り直すということには何らかの価値があるということ認めている。しかし、彼はまた、このような断片的な社会学が概して、社会にはある決まった一群の価値と目標があるということを前提しているということも主張する。それゆえ、たとえ政策分析者が批判的合理主義のようなものを採用したとしても、社会にとって最良のことを決定しなければならぬときには、彼らは概してつまずいてしまう。社会の構成員はそれぞれに異なった価値観を持っているので、政策の目標について意見が一致することはないからだ。このことが意味するのは、政策を単純にある種の実験として扱うことはできないということである。むしろドライゼクは、満足のいく政策は目標についての自由で民主主義的な討論を必要とすると結論している。たとえ専門家たちが我々に政策的選択肢について意見を与えてくれたと



しても、我々がどの政策を採用したいのかについては自由な議論がなされなければならない。

フォースター (J. Forester)<sup>21</sup> は少なくともドライゼクと同じくらい、公共政策に対するテクノクラティック・アプローチについて懐疑的である。政策策定者は絶えず最低ラインを意識し、固定化された関心事に取り組もうとするが、こうしたことは政策について決定をくだすにあたって最良の方法ではない。反対にフォースターは、市民たちをその過程に引き込もうとした方が、よりよい成果が出ると考える。彼は、熟議的会話が、豊かなアイデアの泉としてだけでなく、多くの関係者にとって変革をもたらすような経験として作用することを示すために、さまざまなケーススタディを根拠としている。こうした観点によると、対話と熟議それ自体がある形態の学習の場を提供しているのである。つまり、まさに対話と熟議を通して、組織と市民はことの真偽を学び、そしておそらくより重要なのは、メンバーシップ、アイデンティティ、共有された記憶、適性、そして協働的ないし協同的な振る舞い方を学ぶのである。このような学習は、フォースターのような、公共政策は認知的選択の実践であるのと同じくらい、集合的表現の実践でもあると考える人々にとっては、特に重要であるように思われる。このような考え方を受け入れれば、我々は確かに政策過程のための熟議共同体の重要性についてフォースターに同意するだろう。

たとえ政策決定者が熟議と対話を育成しようとしていたとしても、彼らは政策決定者と進んで協働する意思のある組織と市民を見つけ出す必要があるだろう。公共政策に対するこのようなアプローチには、かなり高いレベルで市民参加を創造し維持することが必要になると思われる。だが、多くの民主主義体制における投票率の減少によって証明されているように、社会関係資本と政治参加は明白に衰退している。そして、いまや社会学者も政治家もこのことに悩まされており、そのような時に、悲しいかな、

政策決定者はこうした問題にも同時に取り組まなければならないのである。おそらく、熟議に基づく政策共同体を作り出そうと願っても、我々にはそれはできない。政治に対する今日の無関心と幻滅は、逆に、多くの民主主義体制において熟議と対話に基づく過程が存在しないことをいくぶんは反映していると言えるのかもしれない。

バンとソーレンセン (H.P. Bang and E. Sørensen)<sup>22</sup> は、この第二のより楽観的な筋書きに対していくらかの根拠を挙げている。彼らはある種の新しい活動的市民がニュー・ガバナンスのもとで誕生しつつあることを示唆する。このような活動的市民である「エブリディメーカー (Everyday Maker)」はコペンハーゲンのノレブロ (Nørrebro) 区に見出される。エブリディメーカーは必ずしも投票はしないのだが、彼らは政治活動やガバナンスの新しい形態を確立しつつある。エブリディメーカーは、政策上の失敗、特に地域的な問題に関する失敗に対処しようとして活動する。彼らは地域共同体内部で、協同的な政策を通して問題を軽減しようとする。彼らの原理は、人々はその近隣地域で自分たちのために変化を引き起こさなければならないというものである。それゆえ、力点が置かれるのは、ボランティアな組織にであって、政治家や公務員にではない。要するに、エブリディメーカーの実践は、ある種の熟議、協同、自治の理念にとともよく似ているのである。しかしおそらく注意が必要だろう。バンとソーレンセンは、エブリディメーカーが一つの理念型であることを認めている。さらに付け加えるべきなのは、それは間違いなくデンマークで最も政治に関して活動的な場所における市民たちに基礎を置く理念型だということである。こうしたわずかな根拠からの一般化には、我々は注意深くならなければならない。

もしエブリディメーカーを見出せないとしたら、我々は活動的シチズンシップの衰退にまだ直面したままなのであろう。そのような衰退

を心配しない評論家もいる。彼らは、民主主義的参加がよい政策決定と効率的な政策実行の邪魔にしかならないということを理由に、そのような衰退を歓迎しさえする。おそらくこうした評論家は政策のより優れた合理的形態として、非多数決型の制度や外部委託を推奨するだろう。しかしながら、そうすることによって彼らは、効率性として捉えられたグッド・ガバナンスを、民主主義的で説明責任を持つものと捉えられたグッド・ガバナンスよりも優先することになるだろう。たとえ我々が効率性への道については彼らに同意するとしても——そしてこの巻に収められている諸論文は、多くの人々はその道を選ばないことを示しているが——我々はそれを魅力ある選択肢とは思えないだろう。グッド・ガバナンスの様々な概念において効率性と説明責任の関係性は、民主主義的ガバナンスをめぐる第四巻で論じられる主題の一つに過ぎない。

## 訳者解説

本稿はマーク・ベビアの論文「公共政策」(Mark Bevir 2007, "Introduction: Public Policy", in Mark Bevir ed, *Public Governance*, vol.3, London: Sage, 2007, pp.iiv-xxiv) の翻訳である。

本稿の著者であるベビアは、現在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、思想史的背景を踏まえつつガバナンスを俯瞰する視点を持ち、ガバナンスの理論と実践について多数の著作を著している。ベビアは、制度やシステム、アクターの活動などを実体視しがちな従来の社会科学によるガバナンス理解を批判しつつ、言語ゲームとしてのガバナンスの持つ意味的側面に配慮してガバナンスの諸相を理解しようとする「解釈理論」(interpretive theory) を提唱している。

本稿収録されているアンソロジー『パブリック・ガバナンス』は、2007年にSage社から刊行された四巻本であり、発刊当時のガバナンス

についての代表的な論考を、グローバルな視点から総合的・体系的に網羅するものである。第一巻『ガバナンスに関する諸理論』では「合理的選択」「システム理論」などの従来のアプローチに加えて、ベビア自身の提唱する「解釈理論」についての理論的論考が採録されている。第二巻『公共部門改革』では、NPM(新公共経営)を主として扱う「新公共政策」を中心として、「ネットワーク」「開発」などのトピックを扱っている。本稿がイントロダクションとして付されている第三巻『公共政策』では、「舵取りと奉仕」における理論的枠組みについての論考から始まり、「ネットワーク・マネジメント」「監査と規制」「政策学習」といった政策の実践的な手法や課題が論点として扱われ、最後に従来から民主主義的な理念の問題として扱われていた「対話と熟議」について、この手法の有効性の観点から論考が収録されている。第四巻『民主主義的ガバナンス』は、ガバナンスにおける民主主義の理念とこれにかかわる政治的課題を総合しており、国連の提唱する「グッド・ガバナンス」から、「公共サービス」「代表責任ガバナメント」「社会的包摂」「ラディカル・デモクラシー」の章からなる。

本稿は公共政策に関わるガバナンスの論点について、『パブリック・ガバナンス第三巻』に収録されている各論文に言及しつつ総合的に俯瞰するものである。順に簡単に確認しておく。

### 「舵取りと奉仕」

オズボーンとゲブラーによれば、政府が舵取りに集中し、政策の実施を外部委託することで、政府の縮小と効率化によるNPMを実現できる。こうした考え方は、新自由主義に近いものである。ハックスハムは、こうしたNPM的な改革を成功させるための条件として、リーダーシップ、コミュニケーション、信頼を指摘している。最後に、新自由主義に反対する立場から、政府のあり方に注目するデンハルトらは、別の観点を提示している。すなわち、政府が舵

取りに徹するか漕ぐことにも関わるかといった切り口ではなく、政府の仕事を公共の福祉への奉仕とみなす観点を提示する。

#### 「ネットワーク・マネジメント」

NPMの潮流は、政策実施における様々なネットワークの活用を促進した。ネットワークの利用は市場の利用と同等以上の柔軟性と創造性を実現する（アグラノフとマクガイア）のだから、ネットワーク、パートナーシップの促進やマネジメントが今日の政策課題となるのである。政府もネットワーク内のアクターの一員である。したがって、こうした文脈で官民のパートナーシップが注目され、とくに長期の公共的プロジェクトについては、従来の業務委託とは異なるコラボレーションが期待される（クリジンとタイスマン）と指摘されている。こうしたパートナーシップには、協働、交渉、柔軟性、信頼性が求められ、これによってネットワーク的なガバナンスは現代の多様化する状況に対応できることが期待される（ローズ）。

#### 「監査と規制」

政府の役割は、NPMの進展にしたがって、従来のように政策を自ら実施することから、政策を実施する諸機関を規制・監視することへと移行している。規制や監視は、諸機関をコントロールして政策実施のパフォーマンスを維持するためだけでなく、民主主義的な説明責任を担保するためのものでもある。ただし、規制や監視を中心としたマネジメントは、かえってコストが高くつく場合もある（マヨーネ、フッド）。

#### 「政策学習」

政策学習の考え方は、リンドブロムの増分主義につながる限定的合理性の考え方を採用し、政策の漸進的な修正過程を評価する。すなわち、政策についてのグラント・セオリーを前提とせずに、可謬主義、限定合理性、修正主義に基づく政策観により、政策を学習的に少しずつバージョンアップする形で展開することで、時代に即した政策を提示し、壊滅的な失敗を避けるという方針が提案される。具体的には、エビデン

スに基づき、ベンチマーキングなどを用いて、実践的・個別的な経験を戦略的にフィードバックしつつ政策を展開する方法が、サンダーソンやド・ラ・ポール、ファン・ウォーデンらによって提示されている。

#### 「対話と熟議」

熟議民主主義は民主主義的な理念と関連して論じられることが多いが、ここではむしろその政策的有効性に焦点が当てられている。ドライゼク、フォースターらは、政策立案・実施にあたっては、グラント・セオリーやグラント・モデルに基づくテクノクラティックなアプローチよりも、むしろ当事者である市民らが参加する自由で民主主義的な討議の方が有効であると論じている。また、バンとソーレンセンは、こうした文脈において、ボランティアに代表される市民的な協働をニュー・ガバナンスの実践として評価している。

公共政策は、わが国においては近年それとして注目されるようになり、その名を冠する専門職大学院がいくつか設置された。しかしここでは専門職大学院という性格からも推測されるように主として実践的な教育が中心となっており、理論的な研究の蓄積はまだ不十分な状況である。学問的な分析の視点も確立されているとはいいがたい。本稿は、我が国のこうした状況に対して、公共政策の学問的研究で大きく先行していると思われる欧米での議論を紹介するものであり、翻訳の意義が大きいと思われる。

全体として、本稿ではいわゆるNPM（新公共経営）のさまざまな解釈として公共政策が紹介されている点が興味深い。NPMは、戦後の冷戦や福祉国家による財政問題を背景として、しだいに各国の政策や地域のガバナンスにおいて支配的となってきた手法である。したがってNPMでは、国家が舵取りと漕ぐことの両方を担当するといういわゆる「大きな政府」モデルから脱し、効率性を重視して市場やネットワークを最大限に活用した公共政策のあり方が模索されてきた。本稿では、外部委託やネットワー

クを活用したり、限定合理性の観点を政策立案・実施に導入したりすることによって、公共政策の効率性だけでなく柔軟性や創造性を高めようとするさまざまなアプローチが紹介されており、やはり政治の機能不全と財政問題、政府の硬直化などに苦しめられているわが国でも大いに参考になるだろう。

本稿で紹介されているネットワークを活用した社会づくりのアプローチは、物質的な生産性を問題とした社会から、より複雑化、情報化した現代社会に対応するための手法であると思われる。現代社会においては、ひとびとのニーズは固定化したものではなく、絶えず変化し、生み出され、相互に触発されるものである。情報化した現代社会は、単一の観点だけが永続的な正当性を持つような社会ではない。したがって社会的なマネジメントは、固定化したニーズを前提として、特定の主体によって、立案・実行されるわけにはいかない。そこで現代社会の運営は、公共のニーズに関わる多様なアクターの、対話や協力、契約などの中で流動的に展開されるもの、すなわちダイナミックなネットワーク的ガバナンスでなければならないのである。

本稿の公共政策についての議論は、こうしたガバナンスにおける政府の役割に焦点を当てていた。現代的なガバナンスにおいては、かつての社会全体を方向付け駆動させると考えられていた「大きな政府」とは異なり、政府もまたガバナンスを形成する諸アクターの一つとしてその役割を果たす存在でしかない。ただし、政府は公共的ガバナンスにおいては、やはりなお独自の役割と責任を持つことは明らかである。ある地域の政府はその地域のメンバーから税金を集め、その地域の選挙に基づいて選ばれた代表による議決に従い、その地域のメンバーに対して公共サービスを保障する。とはいっても、現在の政府が担っている役割は、近代以降の歴史の中でたまたま政府が担当することになった機能や権限に拠るのであり、これは文化や社会状況によって相違し、歴史の中で変遷しうるもの

であろう。2011年の東日本大震災後の被災地の復旧、復興過程において、こうした状況が現出し、地域の自治体と住民、そしてNPO等のアクターの関係が深く問いなおされてきたことは記憶に新しい。したがって、これを絶対視することはどの時代においても、どの文化においても、適切なことではない。本稿において、さまざまな論者を引いてさまざまな事例に基づいて提示されていた政府の役割に関するさまざまな議論は、こうした背景の認識によってはじめてよく理解されるだろう。

最後に、本稿では政府だけでなく政府とネットワークを組んで協力すべき民間の諸機関、市民活動などにも言及されていた。とくに重要な役割を担うことが多いとはいえ、政府もネットワークに所属するアクターのひとつでしかないとしたら、これらの民間諸機関、すなわち企業やNPO、地域コミュニティ、そして市民についても、政府を含んだガバナンスとネットワークに参加する権利があり、同時に一定の責任も有するということになる。この論文集は、Public Administration や Public Policy といった分野からの議論を中心に編纂されており、行政を中心とする公共部門からのガバナンスへのアプローチが主となっているが、市民や企業、コミュニティからのアプローチもまた、ガバナンスにとって致命的に重要なアプローチであることを忘れてはならないだろう。

## 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. M. Bevir ed, *Public Governance, Vol.2 (Public Sector Reform)* London : SAGE, 2007.
2. *New Public Management* 行政等の公共部門に民間企業に見られる経営的な手法を導入することで効率性やサービスの質を向上しようとする手法のことで、「新公共経営」と訳されることもある。

3. Charles E. Lindblom, "The Science of "Muddling Through"", *Public Administration Review*, 19, 1959, pp.79-88.
4. David Osborne and Ted Gaebler, "Community-owned Government: Empowering Rather than Serving", *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 1992, pp.49-75
5. 人や資材の配置から運用の仕方などを体系的に効率よく管理すること。
6. 本論文集第二巻。脚注1を参照のこと。
7. Chris Huxham, "The Challenge of Collaborative Governance", *Public Management*, 2(3), 2000, pp.337-357.
8. Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt, "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, 60(6), 2000, pp.549-559.
9. Robert Agranoff and Michael McGuire, "Managing in Network Settings", *Policy Studies Review*, 16(1), 1999, pp.18-41.
10. Eric-Hans. Klijn and Geert R. Teisman, "Managing Public-Private Partnerships: Influencing Processes and Institutional Context of Public-Private Partnerships", in O.van Heffen, Wilter J.M. Kickert and Jacques J.A. Thomassen eds, *Governance in Modern Societies*, 2000, pp.329-348.
11. R.A.W. Rhodes, "From Marketisation to Diplomacy: It's the Mix that Matters", *Australian Journal of Public Administration*, 56(2), 1997, pp.40-53.
12. Giandomenico Majone, "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17(2), 1997, pp.139-167.
13. Christopher Hood, Oliver James and Colin Scott, "Regulation of Government: Has It Increased, Is It Increasing, Should It be Diminished?", *Public Administration*, 78(2), 2000, pp.283-304.
14. Karen Bakker, "Neoliberalizing Nature? Market Environmentalism in Water Supply in England and Wales", *Annals of the Association of American Geographers*, 95(3), 2005, pp.542-565.
15. Ian Sanderson, "Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making", *Public Administration*, 80(1), 2002, pp.1-22.
16. Caroline De la Porte, Philippe Pochet, and Graham Room, "Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU", *Journal of European Social Policy*, 11(4), 2001, pp.291-307.
17. Open Method of Coordination (OMC) : EU で採用されている開かれた政策協調のための手法のこととして知られている
18. Frans Van Waarden, "Persistence of National Policy Styles: A Study of Their Institutional Foundations", Brigitte Unger and Frans van Waarden eds, *Convergence or Diversity? Internationalisation and Economic Policy Response*, 1995, pp.333-372.
19. M. Bevir ed, *Public Governance, Vol.4 (Democratic Governance)*, London : SAGE, 2007.
20. John S. Dryzek, "Policy Analysis and Planning: From Science to Argument", Frank Fischer and John Forester eds, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, 1993, pp.213-232.
21. John Forester, "Beyond Dialogue to Transformative Learning: How Deliberative Rituals Encourage Political Judgment in Community Planning Processes", *Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and Humanities*, 46, 1996, pp.295-333.
22. Henrik P. Bang and Eva Sørensen, "The Everyday Maker: A New Challenge to Democratic Governance", *Administrative Theory & Praxis*, 21(3), 1999, pp.325-341.

(受付日：2012年9月27日)

PUBLIC GOVERNANCE

EDITED BY MARK BEVIR

VOLUME 3

SAGE LIBRARY OF POLITICAL SCIENCE

