

# 「制度変化をめぐる新制度論の理論的発展： James Mahoney and Kathleen Thelen (2010) *Explaining Institutional Change*を手がかりに」

早川有紀

社会科学の領域における制度に対する研究関心は1980年代以降再び高まり、新制度論は制度の継続とその変化をめぐる理論的・実証的に発展してきた。本稿は、歴史的(新)制度論の立場に立つJames MahoneyとKathleen Thelenが編著者である*Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*の位置づけおよびその内容を検討することで、制度変化をめぐる新制度論の理論的な到達点とその課題について政治学における議論を中心に論じることを目的とする。

## 1. 新制度論の発展

制度は一般的に特定の社会における行動様式や行動パターンとして理解され、それが社会全体に遍在することから、社会科学の領域で古くから研究対象とされてきた。たとえば、デュルケムが19世紀末に社会学を「制度の科学」であると示していたこと(Durkheim [1950=1979: 20])<sup>(1)</sup>、経済学においてコースが市場と企業を制度として発見し経済システムの制度的構造の存在を示したこと(Coase [1937=1992])、政治学のルーツが制度論研究とみなされること(Peters [2005=2007: 12])は、社会科学の領域で制度の果たす役割の重要性が長らく認識されてきたことを示している。特に政治学で制度が重視されるのは、学問の成り立ちおよび目的と関連する(Peters [2005=2007: 16])。もともと政治学は歴史学あるいは道徳哲学の一部を構成しており、過去の教訓と規範的な理想を省察するもので

あった。このため政治学では、19世紀後半に学問領域として専門分化する際にどのような制度が最善の働きをするかを示すことにより国家(the State)に奉仕することが目的とされたことから、「制度」と「規範」が主要な問題関心となった。

このように、社会科学領域における制度に対する研究関心は元々高かったが、1950年代以降のアメリカを中心とした行動論と合理的選択論に基づく方法論的個人主義の導入によって、制度に対する研究関心は低下した。特に戦後アメリカ政治学では、それまでの規範的な制度研究を否定した上で理論や方法論を重視し、科学的な研究が目指される傾向が強くなった。政治的帰結を個人あるいは政党や利益集団といった個人の集まりの選好によって説明できると考えられたことで、旧来的な公式制度の役割は軽視されることになった。

こうした戦後の学問的背景の変移に対して1980年代以降、制度に対する研究関心が再び高まったことから発展したのが新制度論である<sup>(2)</sup>。新制度論は、1950年代以降続いてきた方法論的個人主義による研究に対する批判、および、法律を中心とした公的な政治構造を重視する旧来の規範的な制度研究に対する批判から生じた。新制度論を提唱したマーチとオルセンが行動論および合理的選択論について文脈主義、還元主義、功利主義、機能主義、道具主義という観点から批判したように(March and Olsen [1984])、新制度論は方法論的個人主義をとることによつ

て軽視されてきた政治構造、効用最大化以外の価値や規範、歴史的過程などを重視する立場をとる。また、新制度論はある程度安定的な公式・非公式の構造的特徴を扱い、それらを客観的に分析することから旧制度論とは区別される。こうした制度に対する研究関心の復活は政治学に限られたものではなく、コースやノースをはじめとする制度学派経済学の隆盛(Course [1988=1992], North [1990=1994])、社会学における制度の理論的研究(盛山[1995])や新制度論の議論(Selznick [1996], Brinton and Nee [1998])など、程度の差はあれ社会科学の他の領域でも生じた。

新制度論を特に制度がアクターの選好に対して果たす役割という観点から大別すると、制度の機能的な側面および個人の選好に対するミクロ的な基礎付けを重視する合理的選択(新)制度論(以下RCIとする)と、制度の構造的な側面および個人や制度が置かれる歴史的展開を重視する歴史的(新)制度論(以下HIとする)の二つに分類できる<sup>(3)</sup>。RCIでは、制度が人々の行動に影響を与える構造あるいはルールとみなされる。これは主に経済学において発展してきた制度観であり、制度は合理的な選好をもつアクターの行動を制約する。また、RCIはアクターの選好に合理性の仮定を置き、それらが制度の中でどのように相互作用して帰結を導くのかを分析する。一方、HIにおいて、制度は歴史的あるいは社会的に構築されたものとみなされる。この制度観は主に社会学において発展し、HIにおいて制度は基本的にアクターの選好を形成する。HIでは、経路依存、フォーカルポイント、ロックインといった特徴にみられるように、歴史や文脈の中で制度がどのように存続して帰結が導かれるのかに着目する。

RCIとHIはともに制度の均衡状態を説明するのに適することから、制度変化を説明するよりいったん成立した制度の継続性を示しがちにな

る。このため、「制度はどのように変化するのか」という問いに応えようとするとき、変化の理由は外生的要因に求められてきた。また、RCIとHIはアクターの選好形成および制度の役割の違いによって別々の文脈で議論がおこなわれたり、RCIとHIがそれぞれ定量的研究と定性的研究に結びつけられて研究されたりする傾向にあった<sup>(4)</sup>。

## II. 近年の新制度論の傾向

これに対して、近年では新制度論の理論的研究の発展に向けてRCIおよびHIの接点が積極的に示されるようになった。たとえば、Katznelson and Weingast [2005]は、これまでアクターの選好形成について異なる理解をとる傾向にあったRCIとHIの共有点を探っている。この本ではRCIのようにアクターの選好を所与とするのではなく、アクターの選好は基本的に一義的ではなく制度によって影響を受けるということを前提として、広い意味での歴史的な状況下に置かれる制度の過程がアクターの選好を形成するという視点を組み込む。筆者たちは、状況的制約を考慮に入れた選好形成の分析が制度研究を発展させる上で重要であることを主張する(Katznelson and Weingast [2005: 4])。このような試みは、RCIとHIを区別するのではなく、両者を相互に組み合わせることによって理論的な接近を図るものである。

こうした研究動向は、内生的要因によって制度変化を説明するための理論的発展の模索と大きく関わっている。制度変化をめぐる理論は、これまでの断続均衡モデルにおける外生的要因による制度変化の説明から、制度の漸進的な変化に着目することによる内生的要因へと着眼点が移ってきたのである<sup>(5)</sup>。たとえば、Grief [2006=2009]はゲーム論に基づいた歴史分析を行い、中世の地中海貿易が歴史的にどのように変化するのかを示した。Griefは、「準パラメー

タ」という長期的に変化するものの短期的には不変であるという概念を変数として用いた理論モデル(Grief and Laitin [2004])によって、短期的には外生的な変化が長期的に積み重なることによって、アクターの選好が内生的に変化する点に着目する。このことにより、制度が果たす機能的側面と構成的側面を合わせて分析することに成功している。このように、RCIとHIとの理論的接近に伴い、内生的要因を組み込んで制度変化を説明する枠組みによる理論的・実証的な研究が進んでいる。

以上のような制度変化をめぐる近年の研究発展に共通する特徴は、制度やアクターを取り巻く歴史、あるいは一定以上の長期的な時間の経過に対して改めて着目する点である。つまり、時間の経過に伴って制度が置かれる状況がどのように変化するか、および、制度環境の変化に伴ってアクターの選好がどのように変化するかという点に着目する。社会科学の理論構築にあたり歴史に着目することの重要性はPierson [2004=2010]によっても改めて主張されているが、時間の経過を伴う制度やアクターが置かれる条件の変化に注目することによって、制度変化を内生的に説明する理論のモデル化が目指されている。

### III. 漸進的な制度変化モデル

以上を踏まえ、本節では*Explaining Institutional Change*の内容および主張について検討したい。本書は、これまで新制度論で行われてきた制度の継続性の説明および外生的要因による非連続的な制度変化の説明を批判し、HIの立場から経路依存的な説明を超えて内生的要因も含めた漸進的な制度変化の枠組みをこれまでの研究以上に精緻化することを目的とする。この点で、本書の主張は近年の新制度論における制度変化をめぐる理論的発展の流れに沿うものであり、これらへの寄与を試みる研究と

位置づけられる。以下では本書の主張内容とその意義について検討する。

本書の主張は第一に、制度が内包する権力配分の性質から生じる、制度および政治的文脈の相互作用によって制度変化を説明することの重要性である。本書では、制度が実施あるいは運用されることによってアクターに対して権力を配分する役割を果たすと考える「権力配分アプローチ」(Mahoney and Thelen [2010: 4])をとる。このアプローチでは、制度による権力を配分する役割に制度そのものが内包する緊張関係として制度変化の原動力を見出す。そして、そこから生じる制度の特徴と政治的文脈の特徴が組み合わせることで制度変化が漸進的に生じると考える。

ここでの制度変化は、Streek and Thelen [2005]に従って次の四つに分類される<sup>(6)</sup>。すなわち、既存のルールが新しいものにとって代わられるときに起きる「転置(Displacement)」、新しいルールが既存のルールに付け加えられる「重層化(Layering)」、ルールは変化せず外部の状況変化によるシフトの結果として影響が変化する「ドリフト(Drift)」、ルールはそのままだが解釈や運用が新しい方法によって変化する「転用(Conversion)」である。これらのうちどの制度変化が生じるかは、制度そのものの性質と政治的文脈の特徴の組み合わせ、および、これらから制度変化を引き起こす主導的アクターであるエージェントあるいはエージェントがどのように変化するかによって決まる。

これまでも漸進的な変化のヴァリエーションは示されてきたが<sup>(7)</sup>、本書の枠組みでは制度に対するコンプライアンスを変数として重視することによって、制度による権力配分から生じるアクターの変化と政治的文脈を結び付けて類型化し、制度変化が生じる経路をより詳しく示している。アクターの変化は、制度が有する裁量の程度、および政治的文脈における拒否の可能

性の程度の組み合わせから生じ、アクター間で連合が形成されて戦略的に行動することで制度変化を引き起こす。本枠組みでは、裁量の程度をアクターが制度のルールに従うか否か、政治的文脈の特徴をアクターが制度を維持しようとするか否かという点に読み替え、エージェントを次の四つに分類して生じさせる制度変化と結びつける。すなわち、ルールに従わず制度を維持しようとし「反乱者(Insurrectionaries)」は転置、ルールに従わないものの制度を維持しようとする「共生者(Symbionts)」はドリフト、ルールに従うものの制度を維持しようとし「破壊活動者(Subversives)」は重層化、どちらに対しても態度が明らかではない「日和見主義者(Opportunists)」は転用を引き起こす。

本書の第二の主張は、HIの視点がもつ制度研究に対する理論的な発展への貢献である。本書では、RCIとHIの違いを強調するのではなく、両者の共通点を探ることでHIの分析枠組みがRCIによる制度変化に対する説明をより豊かにすると主張する(Hall [2010: 205])。前述したように、これまでもRCIとHIとの接点は模索されてきたが、本書ではこれらの相違点がより詳細に示されている。とりわけ、RCIで分析することが困難な連合形成、そこに含まれる信条、アクターの集合行為に影響を与える既存制度、制度に内包される権力配分の要素といった点を分析の射程にできるHIは、RCIによる制度変化の理解を深めるものと捉えられる(Hall [2010: 206-216])。

本書の主張、および本書で示される枠組みの中で特に重要であるのは、制度に内在する権力配分という内生的要因がアクターの選好に変化を生じさせ、制度変化に至る経路を示している点である。HIでは一般的に、制度によって課される制約をアクターが一様に受け入れることを前提として考えられる傾向にある。これに対して、本書の枠組みでは制度に対するコンプラ

イアンスに着目することで制度の権力性がアクターの立場に多様性を生じさせることを前提とする。このことによって、アクターの選好や政治的文脈の特徴に相違が生まれ、漸進的な制度変化にヴァリエーションを生むことを説明している。こうした制度がもつ権力性への着目は、RCIには見られない点であるうえ、権力の所在やその影響の観察を命題の一つとする政治学において特に重要な視角を提示している。

このように本書は、制度がもつ権力性に変化の原動力を見出すことにより内生的要因を組み込んだ制度変化の一般的枠組みを示し、さらにこうしたHIの視点が他の学派の制度論の制度変化の理解および理論的發展を補完する役割を果たすことを示している。とりわけ、制度と政治的文脈との組み合わせによって制度変化の多様性と経路をモデル化した点は、RCIとの理論的な相互発展を模索する上でも重要である。

#### IV. 制度変化の説明をめぐる理論上の課題

以上のように、本書で示された主張は近年の漸進的な制度変化をめぐる理論的發展を考察する上で、現時点での一つの到達点を示している。RCIとの比較においても、HIの視点は制度変化の説明をより深めるものであるといえよう。また、本書の分析枠組みは、事例編において多様な地域を含む国を対象に様々なテーマで実証分析が行われており、国やテーマを問わず適用可能性があることを示している。

しかし、本書で示された枠組みには制度と政治的文脈の相互作用のメカニズムの不明確さに関する課題が残されている。第一に、重要な変数の定義と測定方法である。本書の枠組みでは、制度が有する「裁量の程度」および政治的文脈における「拒否の可能性」といったコンプライアンスをめぐる重要な変数の定義および測定の基準が明らかではない<sup>(8)</sup>。このため、この枠組みを事例に適用して制度変化を観察する際に、

制度変化のパターンおよび因果関係を同定することが困難である。特に政治的文脈を制度変化のモデルに組み込む場合、政治的文脈の形成に影響を与える要素、すなわちこの枠組みでは「拒否の可能性」に影響を与えるアクターの連合形成および戦略が制度変化に至るメカニズムを説明する上で重要である。このため、制度による権力配分と関連付けてアクターの連合形成や戦略が政治的に形成される過程を明らかにする必要がある。

第二に、変化の契機の不明確性である。制度変化の原動力として制度に内包される権力配分に着目するのであれば、制度がいったん成立した段階でアクターの立場に相違が生じることになるが、それらが変化する過程をどこまでさかのぼるのか、あるいはどのくらい時間がたてば政治的文脈との相互作用によって制度変化に至るのかは明らかではない。HIに対する代表的な批判の一つとして変化の予測能力の不在が挙げられるが(Peters [2005=2007: 128])、変化の契機も含めたメカニズムを説明できなければ、漸進的な制度変化モデルも結局は経路依存的な説明に陥ってしまう恐れがある。このため、制度変化を引き起こす諸条件が時間の経過を伴ってどのように生じるのかを示す必要がある。

## 註

1. デュルケームによる*Les Règles De La Méthode Sociologique*第二版(1891年)の加筆部分参照。
2. 新制度論の発展の背景については、Peters [2005=2007: 12-45]、小野[2001: 29-32; 129-164]参照。また、新制度論の包括的検討についてはHall and Taylor [1996]、Immergut [1998]、Peters [2005=2007]、河野[2002]がある。
3. これに社会学的(新)制度論を加えた三類型(Hall and Taylor [1996]、Kato [1996]、建林[1999])も一般的ではあるが、個人の選好に強い仮定を置く方法論的個人主義を重視しないという点で、本稿ではこれを歴史的制度論の流れに位置付ける。
4. ただし、両者の接点あるいは相互補完的関係を模索する議論もおこなわれてきた。たとえば、加藤[1994]およびKato [1996]では限定合理性を重視してRCIとHIの議論の接点が示され、宮本[2001]はRCIとHIの一部は元々近いものとみなされている。
5. この点は加藤[2009: 156-160; 2011: 5-13]参照。紙幅の都合上ここで詳しく取り上げないが、第四の制度論と

第三に、外生的要因と内生的要因の関係性である。本書では内生的要因と外生的要因を合わせた一般モデルをつくらうとしているが、実際には内生的要因の説明に傾注しているため、外生的要因と内生的要因がどのように関連するのかという点について十分に説明が行われていない。これまでのように制度の安定性と変化を分けて説明するのではなく、内生的要因によって安定性と変化を継続的に示す場合、本書の枠組みでは制度の権力配分から生じるアクターによって政治的文脈がいかにか定まっているのかという点が重要である。しかし、政治的文脈の中で外生的要因がどのように扱われるのかは明らかでなく、外生的要因による急進的な変化と内生的要因による漸進的な変化の区別が不明確になっている。このため、外生的要因と内生的要因の関係性を組み込んだモデル化が必要である。

このような課題があるとはいえ、本書が示した枠組みとそこから投げかけられた論点は、内生的要因を含めた制度変化のメカニズムを解明する上で重要であることに変わりはない。今後は、本書で残された課題も含めた制度変化を説明する理論的研究および実証的研究で解明されることが期待される。

- して内生的な変化の説明にあたりアイデアが果たす役割に着目した言説的制度に関する議論がある(たとえばSchmidt [2006; 2008]、加藤[2009; 2010; 2011]参照)。
6. なお、Streek and Thelen [2005]では、制度が漸進的に崩壊するという「枯渇(exhaustion)」を入れた5つに分類されている。
  7. 重層化はSchickler [2001]、転用はThelen [2003]、ドリフトはHacker [2004]によって導入されている。また、これらを含めた漸進的制度変化について包括的に論じたものとしてStreek and Thelen [2005]がある。
  8. 変数の測定や評価の困難性についてはWinder [2010: 694]により指摘されている。

## 文献

- Brinton, Mary C. and Victor Nee (eds.) (1998) *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation.
- Course, Ronald H. (1937) "The Nature of the Firm," *Economica*, 4: 386-405. =(1992) 宮沢健一・後藤晃・藤垣芳文(訳)『企業・市場・法』東洋経済新報社: 39-64.
- Course, Ronald H. (1988) *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago: University of Chicago Press. =(1992) 宮沢健一・後藤晃・藤垣芳文(訳)『企業・市場・法』東洋経済新報社.
- Durkheim, Émile (1950) *Les Règles De La Méthode Sociologique 11. éd.*, Paris : Presses Universitaires de France. =(1979) 佐々木交賢(訳)『社会学的方法の規準』学文社.
- Grief, Avner and David D. Laitin (2004) "A Theory of Endogenous Institutional Change," *American Political Science Review*, 98(4): 633-652.
- Greif, Avner (2006) *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, New York: Cambridge University Press. =(2009) 岡崎哲二・神取道宏(監訳)『比較歴史制度分析』NTT出版.
- Hacker, Jacob S. (2004) "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State," *American Political Science Review*, 98(2): 243-260.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hall, Peter A. (2010) "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective," in James Mahoney and Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 204-223.
- Immergut, M. Ellen (1998) "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society*, 26(1): 5-34.
- 加藤淳子 (1994) 「新制度論をめぐる論点」『レヴァイアサン』15: 176-182.
- Kato, Junko (1996) "Review Article: Institutions and Rationality in Politics — Three Varieties of Neo-Institutionalists," *British Journal of Political Science*, 26: 553-582.
- 加藤雅俊 (2009) 「制度変化におけるアイデアの二つの役割：再編期の福祉国家分析を手がかりに」小野耕二編著『構成主義的政治理論と比較政治』: 143-177.
- 加藤雅俊 (2010; 2011) 「福祉国家再編分析におけるアイデア・利益・制度(一)(二)：制度変化の政治学的分析に向けて」『北大法学論集』61(4): 1-52; 62(2): 1-48.
- Katznelson, Ira and Barry R. Weingast (2005) "Intersections between Historical and Rational Choice Institutionalism,"

- in Ira Katznelson and Barry R. Weingast (eds.), *Preferences and Situations: Points of Intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation, 1-24.
- 河野勝 (2002) 『制度』 東京大学出版会.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen (2010) “A Theory of Gradual Institutional Change,” in James Mahoney and Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1983) “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review*, 78: 738-749.
- 宮本太郎 (2001) 「比較政治学における新制度論の可能性」 『政策科学』 8(3): 329-341.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press. =(1994) 竹下公視(訳) 『制度・制度変化・経済成果』 晃洋書房.
- 小野耕二 (2000) 『比較政治』 東京大学出版会.
- Peters, Guy B. (2005) *Institutional Theory in Political Science: The ‘New Institutionalism’ 2<sup>nd</sup> ed.*, London: Continuum. =(2007) 土屋光芳(訳) 『新制度論』 芦書房.
- Pierson, Paul (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press. =(2010) 粕谷裕子(監訳) 『ポリティックス・イン・タイム』 勁草書房.
- Schmidt, Vivien A. (2006) *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2008) “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.
- 盛山和夫 (1995) 『制度論の構図』 創文社.
- Selznick, Philip (1996), “Institutionalism ‘old’ and ‘new’,” *Administrative Science Quarterly*, 41: 270-277.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen (2005) “Introduction,” in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York: Oxford University Press, 1-39.
- 建林正彦 (1999) 「新しい制度論と日本官僚制研究」 日本政治学会編 『年報政治学』: 73-91.
- Thelen, Kathleen (2003) “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis,” in James Mahoney and Dietrich Rueschmeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 305-336.
- Winder, Jennifer A. (2010) “Explaining Institutional Power: Ambiguity, Agency and Power (Book Review),” in *Governance*, 23(4): 693-695.