

ガバナンス論の射程

—代表民主制における「公共的問題」への対応をめぐって—

砂原庸介

I. はじめに—「ガバナンス」の発見

「ガバナンス」とは何を示す概念なのか。この問いは既に幾度も繰り返されて、論者によって多様な定義が行われている。それではこの概念が、近年なぜたびたび主題化され、そして研究者の間で流行とも呼べるような状態が生じているのか。それにはいくつかの背景があると考えられる。それらの背景について包括的にまとめている宮川・山本[2002]は、多くの論者が一致して指摘している要因として、次の8つの点を挙げている^④。

- ① 先進諸国が安定的な経済成長を遂げてきた1960年代から、オイルショック等の影響で成長が減速した1970年代を経て、1980・90年代には各国における租税収入の自然増がとまったのに対して福祉国家化による財政支出の自然増は続き、財政危機が問題として各国で共通に表面化したことで、政府の統治能力が問われることになった。
- ② 1980年代以降、政府部門の非効率性や業績の悪さが強く認識されるようになり、政府の失敗が問題視されることになった。
- ③ 市場を重視するイデオロギーが強くなり、市場への規制を重視する伝統的な政府の統治スタイル自体が経済成長の足かせとして問題視されるようになった。
- ④ 政治家や行政官僚の汚職・腐敗や無責任が次々に明るみに出たことを通じて、代

表民主制を基礎とした政府への信頼が低下した。

- ⑤ 公共部門の業績を改善することを目標としたニュー・パブリック・マネジメント NPMの考え方が出現し、国家組織の目標設定や実際の執行における権限の委譲など、伝統的な統治スタイルに見られなかった点が強調されるようになった。
- ⑥ 伝統的な統治スタイルがインプットによって組織をコントロールしていたのに対して、NPMがアウトプット・成果を強調し、そのために（特に外部からの）評価が重視されることになった。
- ⑦ 社会的環境が動態化・複雑化している。つまり、多くの先進諸国である程度の物質的豊かさを達成し、環境の保護・両性の平等・参加の推進など新しい（非経済的）問題の重要性が高まった。
- ⑧ グローバリゼーションの進展に伴って国家の地位が変化し、国連やWTOなどの国際機関、EUのような地域的超国家機関、さらに地方政府などの下部政府、多国籍企業、NPO/NGOなどとの相互作用関係が強調されるようになった。

宮川・山本[2002]の挙げた論点をまとめると、ガバナンスという概念が浮上してきた原因として、動態化・複雑化していく現代社会を分析するに当たって、伝統的な政府（ガバメント Government）のみを分析対象とすることがもはや現実的ではない、という状況が生まれている

ことが示唆される。伝統的な政府とは、例えば Peters [1996]が①自己完結性、②階統制とルール、③公平性、④アカウントビリティ、⑤制度化された公務員、⑥公務員の中立性、というかたちでその特徴を集約したように、選挙によって選出された代表者のもとで、中立・公平な官僚制が内的一貫性を持って国民・住民の公共の福祉のために公共的問題に対応する、というモデルであろう。しかしながら、行政組織が単一の階統的な組織である、という前提は必ずしも妥当するとは言えないし（現実には行政組織内部のいくつもの下部組織がそれぞれの利益やインセンティブを考慮する）、個別の公務員個人にも利益やインセンティブが存在することが指摘されてきた。さらに、高度に発展した先進諸国においては政府に期待されるサービスも多様化しており、優先順位について一概に定められるわけでもない。そしてより重要な点としては、戸政[2000]が指摘しているように、「政府が（その強制力を基礎にして）あらゆる公共的問題を解決しなくてはならない」という認識が変化してきたことにあると考えられる。「政府の失敗」という言葉に象徴されるように、政府が公共的問題を必ずしも解決することができないという認識が生まれるとともに、必ずしも政府がヒエラルキカルな関係性を発揮できるわけではない企業やNPO/NGOが公共的問題に対する関わりを強めている。

1980年代後半頃から先進諸国で顕在化したと考えられるこのような状況について、伝統的な政府（ガバメント）というモデルのみで適切に説明することは難しいと考えられる。そのような背景のもとで使用され、流行しているガバナンスという概念は、曾我[2004:90]が指摘するように、「今まで見えなかったものを視野に入れようとするヒューリスティック（問題発見的）な機能」を持つと考えられる。伝統的な政府のモデルが現実を説明しづらくなる中で、「ガバ

ナンス」という概念を用いることで、政府と公共的問題を取り巻く漠然とした状況に対して問題を設定することが可能になるのである。しかし、このような可能性は同時に大きな混乱をもたらしうる。すなわち、分析においては対象とする公共的問題（あるいはその解決）と考えられるものを一義的に定義することが困難であるために、Pierre and Peters [2000:24]が指摘するように、分析すべき「現象として」ガバナンスを捉えているのか、それとも「理論／分析枠組みとして」ガバナンスを捉えるかが定まらず、その混同によってガバナンスという概念が混乱することになると考えられるのである。

本論文では、この「公共的問題（とその解決）を一義的に定義できない」という点を考慮してガバナンス概念を検討し、公共的問題への対応という設定における理論／分析枠組みのひとつのパターンを析出することを試みる。分析においては、多数の主権者が権力の行使を少数者によって構成される政府に委任し、政府が主権者に対して説明責任を果たす代表民主制という体制に焦点が当てられる。なぜならガバナンスという概念が、少数者によって構成される政府の問題解決能力が低下している、あるいは主権者の政府に対する規律付けが働いていない、というかたちで代表民主制の機能不全が指摘される現代のような時代状況においてこそ主題化される概念だと考えるからである。

以下ではまず、伝統的な代表民主制のもとの政府（ガバメント）の限界から「現象として」ガバナンスが問題化されることを論じる。次に、「理論／分析枠組み」としてのガバナンス概念について、代表民主制における政府の規律付けという側面に注目するエイジェンシー・モデルの理解と、ガバナンスを均衡概念として捉える曾我[2004]の議論について検討する。本論文の観点からは、ガバナンスを政府に対する規律付けの制度群のように捉えるエイジェンシー・モ

デルの理解に近いものの、一般的なエイジェンシー・モデルは「公共的問題への対応」を必ずしも予定しておらず、その点を考慮して修正が加えられるべきであると考えられる。修正点を挙げて代替的なモデルを提示した上で、最後に本論文のモデルを用いる際の論点と、モデルが持つ特徴を挙げて論を閉じる。

II. 現象としてのガバナンス

本論文の立場は、「理論／分析枠組みとして」ガバナンスを捉えることを志向するものだが、だからといって「現象として」ガバナンスという概念を捉えることを否定するわけではない。「現象として」ガバナンスを捉えることは、「今までの概念では捉えられないが、重要性を増している現象にガバナンスという用語を与えること」(曾我[2004:90])人々の注意を喚起させるものであり、そこに何らかの問題が存在することを示していると考えられるからである。そのため、どのような現象がガバナンスとして理解されようとしてきたかを検討することは、そもそもガバナンスという概念を通じて何を発見しなければいけなかったのかについて探るための手がかりとなると考えられる。本節では、ガバナンスについての代表的な概念定義から「現象として」のガバナンスが何を論じようとしているのかについて整理し、その問題点について分析する。

ガバナンスという概念についてのしばしば引用される包括的な整理として、Rhodes [1997]の議論がある。Rhodes [1997]によると、彼がガバナンスという概念を持ち出している背景として伝統的にイギリスで流通していた「ウェストミンスター・モデル」では次第に現実の政治を説明することが難しくなっていったことが挙げられている。ウェストミンスター・モデルとは、至高の議会、強い内閣、大臣責任制といった要素に支えられる代表民主制の典型的なモデルで

あり、「議院内閣制で、議会が最高権力を持つこと、立法は多数党が牛耳るものの、与党への反対討論など野党側の関与を制度化していること、内閣が行政執行の責任を全面的に担うこと、したがって、官僚制は時の内閣の政策執行に忠実に従うという意味で中立的であること」⁽²⁾を意味するとされる。このモデルにおいては、議会は至高の権力を持ち、その他の政府機関は議会の決定に従属すると考えられ、基本的に問題は議会や内閣のリーダーシップに帰着することになる。これに対してRhodesはイシューや政治的文脈に関わらず議会・内閣から地方政府を含んだ政府組織へと一方的に指令が伝わることによって政策が実施されるとする点を批判し、イシューや文脈によって政府組織は相互依存的な関係が生じているとして、政策共同体Policy-Communityという概念を提起し、現在のガバナンス論に至っている。Rhodesの基本的な問題意識は、政策決定はウェストミンスター・モデルが示すような集権的なものではなく、もっと分化したものであると考えるところにある⁽³⁾。Rhodesのポイントを要約するならば、①関係するアクターはある程度の自律性を持っていること、②アクターは伝統的な政府関係だけでなく企業やNPOといった社会アクターの存在を考慮に入れること、③それぞれのアクターが交換可能な資源を持ち相互依存的な関係にあること、④アクターがそれぞれの機能的利益に沿ってネットワークを形成すること、などが特徴として挙げられる。現在のイギリスにおいてはNew Public Managementの発想のもとで、「国家の空洞化hollowing out the states」として問題にされるように従来政府が行ってきた業務のエイジェンシー化・民営化が進み、アクターを取り巻く制度やアクター間の関係がより複雑になっていることを考えると、従来の単純な代表民主制のウェストミンスター・モデルでは現実を捉えることができず、「新しいガバナンス」とい

う概念が必要であるとするRhodesの指摘は重要性をもつと考えられる。

Rhodes [1997]は、ウェストミンスター・モデルに代わるガバナンス概念の定義のされ方として①公的介入を最小限にしようとする最小国家、②コーポレート・ガバナンス、③ニュー・パブリック・マネジメントNPM、④グッド・ガバナンス、⑤社会サイバネティック・システム、⑥自己組織化ネットワークという6つのパターンがあると主張する⁴⁾。ローズ自身はネットワークに注目して理論化を行っているが、このようなまとめはまさに「ガバナンス」という概念が伝統的な政府モデルのように単一組織を対象とするモデルでは扱えない事象を分析の対象としようとしていることを非常に明確にしている。つまり、従来は政府が扱うとされていた公共的問題の解決にあたって政府以外に複数のアクターが設定され、問題への対処にあたって政府はそれらのアクターを無視して進めることができないと考えられているのである。このような文脈で政府以外のアクターとしてしばしば重視されるのは、NPO/NGOといった公共的問題に対応する非政府組織であり、また経営上公共的問題とかかわりを持つことになる企業などである。

重要なのは、ガバナンスという概念が用いられる際には、政府が必ずしも以前のように特権的な立場に立ち、公共的問題を解決できる唯一の組織であるとは考えられていない点である。公的介入を最小限にしようとする最小国家の議論では失敗する政府よりも可能な限り市場に問題解決を委ねることを志向するだろうし、コーポレート・ガバナンスやNPM、さらにグッド・ガバナンス⁵⁾の議論は執行機関とその外部のアクターとの関係を考慮に入れたモデルである。さらに、社会サイバネティック・システムであれば外部環境に対するアクターの適応に焦点が当てられるし、自己組織化ネットワークと

いったかたちでガバナンスを論じる場合にはこの傾向をさらに推し進め、政府を社会におけるほかの組織と同様の組織のひとつと考えて、各組織自体ではなくそれらのネットワーク、つまり相互関係が議論の中心におかれることになる。

ガバナンスという概念をこのように用いることによって、従来は公共的問題を「政府という単一のアクターによっていかに解決されているのか」というかたちで問題設定されていたのに対して、「政府を含めた複数のアクターの関係性や調整を通じていかに解決されているのか」というかたちで問題を設定し、分析を行うことが可能になったと考えられる。このような問題設定の転換は、社会の複雑化・専門分化を通じて政府の統治能力が必ずしも主権者の期待通りに働かなくなった結果、政府とその他のアクターを含めた「協働」によって統治能力を向上させる必要性が生じたところに原因があると考えられる。しかし、ガバナンスという概念をこのように導入することによってひとつの新たな問題が生じる。それは、解決すべき公共的問題とガバナンスとの関係である。伝統的な政府モデルであれば、少なくとも理念型においては、公共的問題への対応は主権者から委任を受けた政府の独占的な役割であり、政府は公共的問題を認知すればその解決に乗り出すはずだし、また、政府が対応することになった問題は公共的問題として定義することが可能であったはずである。しかし、伝統的な政府モデルのゆらぎは、この理念的な1対1対応に変化をもたらすことになったと考えられる。すなわち、「政府が解決に乗り出さない公共的問題」が存在しうることになったのである。そしてそのような問題の解決は、必ずしも政府の存在を前提としない、しかし何らかの実体性を想起する「ガバナンス」に委ねられることになる。その結果、観察者の判断によって「公共的問題」の領域は拡張し、「政府なきガバナンス Governance without

Government」^⑥というやや極端な設定までも成り立ちうると考えられることになるのである。

「政府が解決に乗り出さない公共的問題」に対して政府ではなく「ガバナンス」が対応する、という議論はそれ自体では成り立っているように感じられる。しかしこのように議論を設定する時点で、「ガバナンス」は論理的な分析枠組みというよりは何らかの現象として捉えられることになる。それは、Rhodes [1997]が定義のされ方の類型のひとつとして挙げた、コーポレート・ガバナンスの議論と比較するとよくわかる。コーポレート・ガバナンスが主題としているのは、典型的には「いかに資金提供者が経営者を規律付けすることができるか」という問題である^⑦。資金提供者と経営者の間に情報の非対称性が存在する中で、資金提供者は経営者が怠慢shirkingして自らが提供した資金を非効率に使ってしまうといういわゆるエイジェンシー問題を最小限にとどめることが必要になる。コーポレート・ガバナンスの議論は、この問題に対して資金提供者をプリンシパル、経営者をエイジェントとしたエイジェンシー・モデルを構築し、分析を行っている。この際に用いられるガバナンスの概念は、資金提供者（プリンシパル）が効率的に経営者（エイジェント）を規律付けるためのメカニズムであり、現実を分析するための枠組みである。しかしながら、伝統的な政府を引き継ぐものとして提示される「ガバナンス」は「公共的問題に対応するため何か」であり、その中身は自明ではない。おそらく論者の中で共通理解として存在するのは政府を含めた複数のアクターが公共的問題に対応しているという曖昧なイメージであり、必ずしもコーポレート・ガバナンスの議論に見られるような分析枠組みを意味するわけではない。

何らかの公共的問題が存在し、その問題を分析する際に既存の政府という単一のアクターに基づく概念でうまく処理することができなけれ

ば、他のセクターの複数のアクターを分析に導入し、「ガバナンス」として実体的に理解するのは有効な方策であると評価できる。

しかし、ガバナンスをこのように捉えるだけでは、なぜ「ガバナンスなのか」という本来の問いにはまだ十分に答えていない。なぜなら、第一に、「政府からガバナンスへ」という問題意識のもとでは、「従来政府が扱っていた公共的問題」が「ガバナンス」によって解決されるべき問題になるはずだが、既に述べたように現実には解決すべき問題が公共的なものかどうか、ということは決して自明ではない。そのため、ただ政府以外に関与する複数のアクターを加えただけでは、分析に加えられたアクターが行っている別のタスクと「公共的問題の解決」を区別することができない。

次に、分析概念として定義せずに、政府とは異なるNPO/NGO、あるいはそのような団体を含んだ「ネットワーク」によって表象される全体のようなものを指して「ガバナンス」として理解するのであれば、その「ガバナンス」が公共的問題にいかに対応しているのかをアドホックに記述できたとしても、アクター間の関係や実現された帰結について因果的な分析を行うことは難しいという問題がある。最後に、伝統的な「政府」に対比して「ガバナンス」を置くのであれば、公共的問題を政府よりうまく解決するガバナンスとはどのようなものか、という規範的な問題設定が紛れ込みやすくなることが挙げられる。行政改革などの分野でしばしば用いられる「ガバナンス改革」という表現は、このような、公共的問題をよりうまく解決する実体的な「ガバナンス」を実現すべき対象として目指す、という規範的な志向を表現するものだと考えられる^⑧。しかし、どのような状態が公共的問題のよりよい解決なのか、あるいはどのような状態を実現すべき対象としてみなすかはアプリアリには明らかではない。

これらの困難は、いずれも現象面からガバナンスを伝統的な政府に替わりうるものとして捉えることによって生じる問題であると考えられる。確かにこれまでの研究成果は、公共的問題の解決にあたって政府以外のアクターが機能しうることを示した点で非常に大きな意味があった。それでは、理論／分析枠組みとしてガバナンスを捉えたとき、複数のアクターが関係する公共的問題の解決という問題意識はどのように扱われることになるだろうか。以下この点を考慮して、理論／分析枠組みとしてのガバナンス概念を展開する。

III. 理論／分析枠組みとしてのガバナンス

III.1. 政府への規律付けとしてのガバナンス

理論／分析枠組みとしてのガバナンス概念として、まず政府への規律付けの制度群を重視するエイジェンシー・モデルに基づいた研究を検討する。これまで特にアメリカ政治学を中心に盛んに行われてきたエイジェンシー・モデルを利用した研究では、必ずしも「ガバナンス」という概念が援用されてきたわけではなかった。それにもかかわらず、エイジェンシー・モデルを「理論／分析枠組みとして」のガバナンスとして検討するのは、このモデルが基本的に主権者をプリンシパル、政府をエイジェントであるとして、主権者が政府に権力の行使を委任する一方で政府は主権者に対して説明責任を持ち、政府がプリンシパルである国民の利益の実現という「共通の目的」を実現する、という代表民主制のもとで主権者からの委任を受けて公共的問題の解決にあたる政府を主題化しており、それと同時に、「委任」という関係性を軸として、「公共的問題の解決」において複数のアクターが存在するという問題意識に理論的に対応しうるからである。

「現象として」ガバナンスを問題にする議論が、代表民主制のもとでよりうまく問題を解決

して主権者に貢献する政府を求めているのに対し、エイジェンシー・モデルによる分析は、主権者の意図がより適切に政府に伝わり、規律付けが行われているかという点を問題にすると考えられる。具体的に規律付けの問題とは、委任関係においてはエイジェントが必ずしも常にプリンシパルの目的通りに働くとは限らないため、プリンシパルはエイジェントを監視したり、適切な報酬を与えたりすることで、自らの目的通りに働くように方向付けする必要があるということである。このように、エイジェントがプリンシパルの意向に沿った行動を取らない可能性があることは「エイジェンシー問題」と呼ばれる。

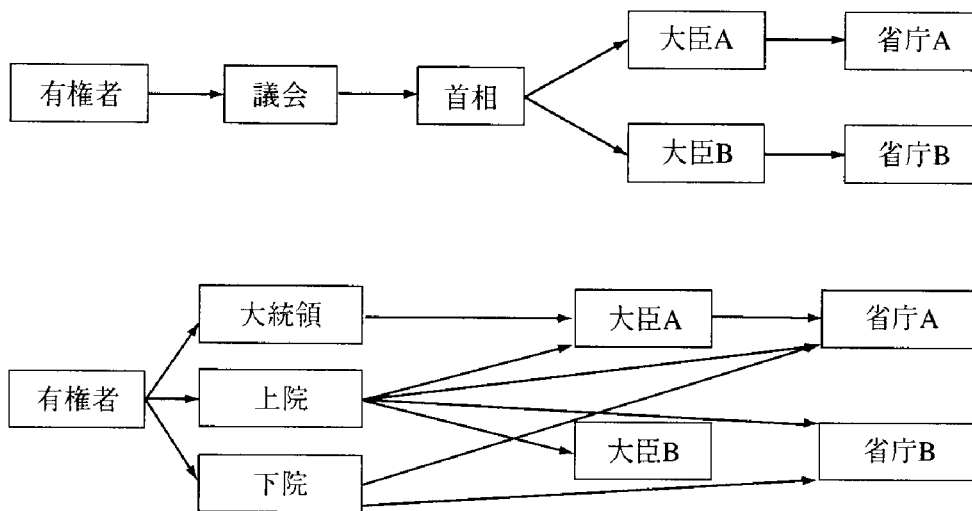
エイジェンシー問題が発生する基本的な原因は、プリンシパルとエイジェントの間に存在する情報の非対称性であり、Huber and Shipan [2000]のまとめによると、以下の三点が問題になるとされる。まず、政治家の情報不足によって政策の実施に不確実性が存在することである。政治家が自ら官僚が遂行すべき政策の目的を特定し、行政活動を管理しようとしても、政治家に十分な政策知識がなければこれは非常に危険な戦略である。次に、官僚が自らのスキルや目的について政治家の知らない私的情報を持っている場合が考えられる。この場合、政治家と目的を共有しない官僚に権限を委譲してしまうという逆選択が生じうる。最後は、権限を委譲したあとで官僚の行動を十分に監視できないという場合である。この場合、官僚の機会主義的な行動を招き、モラルハザードが生じることになる¹⁰⁾。このような原因によって起こるエイジェンシー問題を解決するために政治家が官僚を規律付ける方法について、Strøm [2000:271]は事前的な規律付けとして①契約デザイン、②スクリーニングと選抜メカニズム、を挙げ、事後的な規律付けとして③モニタリングと報告の義務付け、④制度的なチェックを挙げる。

このうち事前の規律付けとして代表的な研究にはMcCubbins, Noll and Weingast [1987][1989]がある。彼らの研究では、行政手続法によって官僚の裁量を事前的に手続法によって規制することで、官僚が政治家の設定した目的から逸脱することを防ぐことが重視されている。このような方法は、政治家と官僚が異なる目的を持つことによって生じる逆選択を防ぐものであるとも、官僚に定められた目的に沿った行動をとらせる（コミットさせる）ものであるとも考えられる。また、スクリーニングと選抜メカニズムによる規律付けとしては、権限委譲を行う官僚を何らかの条件（政党所属など）によってスクリーニングするという方法も考えられる。このような、事前の規律付けはプリンシパルである政治家が、エージェントである官僚についての十分な情報を集めて逆選択や官僚のコミットメント能力の問題に対応しようとしていると考えられる。それに対して、事後の観点に注目した研究としては、例えばMcCubbins and Schwartz [1984]が提起したPolice-PatrolとFire-Alarmの議論がある。彼らによると、議会が行政を監視する方法として、議会が直接的・集権的に自らが設定した目的通りに行政が活動を行っているかどうかを監視するPolice-Patrol型と、行政が議会の設定した目的から逸脱した行動をとったときに個別の市民や利益団体が裁判所や議会に通報して救済を求める仕組みを作ることによって行政を監視するFire-Alarm型のふたつが考えられ、政治家にとっての取引コストの低さからFire-Alarm型の監視が選ばれるとされる。どちらの方法を取るにしても、事後的な規律付けは官僚の行動を監視することでモラルハザードの問題を防ぐものであると考えられる。

このような研究は、これまで特にアメリカ政治学において大統領・議会といった多元的なアクターが、自らの利益を実現するためにいかに官僚を規律付けているかに注目して行われてき

たと評価することができる。一連の研究においては、必ずしも「公共的問題への対応」という視覚が強いわけではなく、むしろ分析対象となる各アクターの利害と、アクターの行為に影響を与える制度群が重視されてきたと考えられる。その中で本論文の観点からは、代表民主制の特徴を顧慮して特に議会制（議院内閣制）に注目し、議会制を主権者から行政の末端にまで届く「委任の連鎖」Chain of Delegationとして捉えたStrøm [2000]、Huber [2000]の研究が重要である。これは個別のプリンシパル-エージェント関係においてプリンシパルのエージェントに対する権限委譲delegationと、エージェントのプリンシパルに対する説明責任accountabilityの対応関係を強調するものであり、議会制の場合は「委任の連鎖」の中に存在する個別のプリンシパル-エージェント関係においてプリンシパルがエージェントを事前に選別Screeningすることでエイジェンシー問題を解決することが志向されていると説明されている。Strømによると、委任の連鎖によって特徴付けられる議会制は（結果的に）逆選択に注目して事前のスクリーニングによってエイジェンシー問題を防止しようとするのに対し、プリンシパル-エージェント関係が複雑に絡む大統領制はモラルハザードに注目して事後的なモニタリングによってエイジェンシー問題を防ごうとするという（図1）。両者の大きな違いとしては大統領制ではひとつの業務に対して複数のエージェントが存在するため、エージェント間での管轄権の重複が多くなり、エージェント同士の競争が過剰になるという非効率を持ちうるのに対して、議会制では委任の連鎖という構造が非常にシンプルであるために行政的な効率性は高いものの特定の委任の連鎖を飛ばすことができないために、ひとつのエージェントが怠慢を働くとその後の連鎖が非常に非効率をもたらす可能性を持つということが挙げられる。

図1 議会制モデルと大統領制モデル



出典：Strøm [2000:269]

Strøm [2000]のモデルは、議会制と大統領制を同一平面におき、エイジェンシー・モデルを基礎として主権者の政府に対する規律付けを行う制度群を分析可能にしたという点で高く評価できる。しかしその分析においては、図1のように素朴に表現される「有権者」がどのような意思を持っているのかは棚上げにされている。Strøm [2000]のように「有権者」も含めたかたちでエイジェンシー・モデルを構築するのであれば、議会や大統領といったアクターに委任する主権者の存在は検討されなくてはならない。もちろん、主権者と大統領・議会といった多元的な政治機関の間に委任関係が全くないのであればこの問題に触れる必要はないが、少なくとも本論文はその立場をとらないため、政府が主権者から「公共的問題への対応」を委任されていることに留意して、モデルを再検討すべきであると考えます。

III.2. 均衡としてのガバナンス

エイジェンシー・モデルは、そのモデルとしての一般性ゆえに「複数のアクター」の存在を許容する。そして上で述べたように、実際に複

数のアクターが関与していることを視野におさめているが、その間の相互関係がどのようなものであるかは、論じられていない。これに対して、複数のアクターによる相互作用に注目した概念化として、曾我[2004]の立論がある。

曾我[2004]は、ガバナンスのヒューリスティックな役割を指摘した上で、ガバナンスの概念が、拡大・多様化しつつある「複数主体間での相互作用」という現象を捉えようとするものであると規定する。このような立場は基本的に本論文でも同じ立場をとるものである。具体的なガバナンスの分析に当たって、曾我[2004:91-96]はゲーム理論を援用してゲームの均衡をガバナンスと捉えることの必要性を主張する。曾我の主張では、ガバナンスとは、「そのガバナンスの下でのプレイヤー間の関係を調整することを目標として、関係者による明示的な選択の結果、形成された仕組み」とされ、一方では人々の相互作用の前提を与える独立変数であると同時に、他方では関係者たちによるガバナンス形成ゲームの帰結として成立する従属変数であるとされる。この定義を採用すると、ガバナンスは関係者たちによってプレイされるゲーム

の均衡であって、あるガバナンスが均衡として成立してさえいればそこから導かれる関係者の行動はそのガバナンスを安定的なものとし、将来に渡って同様の行動を導く、という自己拘束的なプロセスが仮定される。この定義は、曾我自身も認めているように、青木昌彦らが比較制度分析の文脈で用いてきた「共有された予想」としての制度⁽¹⁰⁾という概念とほぼ同じものであると考えられている。このような定義は、理論的には非常に魅力的なものと言える。なぜなら政府の内部にいる関係者たちも全て含めて人々の選択行為がもたらした帰結をガバナンスとして捉える、そしてそのガバナンスがさらに関係者の行為に働きかける、というモデルは直観的にも理解しやすいし、均衡概念としてガバナンスを捉えることによって安定的なガバナンスの成立／不成立（均衡が存在する／しない）、複数の形態のガバナンス（複数均衡）など多様な形態を考えることができるからである。

ガバナンスを均衡という水準で捉える曾我[2004]の主張は、複数のアクターが関係するというガバナンスの特徴を捉えたものであると評価できる。しかし、このように概念化を行うと、分析可能な対象が非常に広がり（それ自体は悪いことではないが）、代表民主制の政治システム以外でも対象化されうる議論になる。いわば、曾我[2004]の言う意味でのガバナンスは遍在する。そのため、政府と公共的問題を取り巻く漠然とした状況を主題化するというガバナンス概念の利点を活かしきれないと考えられる。つまり、政府機関を複数のアクターのひとつとして扱うことで、結果的に「公共的問題の解決」という視点が喪われてしまうことになるのである。

さらに、均衡としてガバナンスを捉えることは、ある程度長期の期間においてガバナンスを分析する際に有効かもしれないが、関係者の行為に短期的に影響を与える要因としてガバナン

スを分析することが難しくなるという問題がある。自己拘束的な均衡であるガバナンスに変化が起こるのは、おそらく外生的な条件に変化が生じたときである。外生的な条件の変化が関係者の行動に長期的に変化をもたらすことができれば均衡は変化し、新たなガバナンスが出現することになるだろう。このような枠組みで分析を行う際には、どうしても分析の期間が長期にわたることが要請される。なぜなら、短期的な行動の変化は必ずしも均衡としてのガバナンスが変化したことを意味しないし、あるガバナンスが成立しているという言明を行うためには均衡状態が導く関係者の安定的な行動が観察される必要があるからである。

ガバナンスに自己強化する再帰的な性格を持つ均衡という性格があるという曾我の指摘は重要であり、また長期の分析（特に歴史的分析）においては均衡としてガバナンスを捉えることを否定するわけではない。しかしそのような設定では「公共的問題の解決」との関係を保つことも明らかにしないままにガバナンス→行動→ガバナンスという再帰性を強調することも可能である。既に見たように、「なぜガバナンス」かという問いは「公共的問題の解決」を与件として含んでおり、したがって少なくとも短期的にガバナンスのあり方を考える上では、それがどのように関係者の行動に影響をもたらすかを検討する必要がある⁽¹¹⁾。

IV. 「制約」としてのプリンシパル

ここまで単純なエイジェンシー・モデルによって代表民主制の政府を分析する際の困難を指摘したうえで、特に複数のアクターの相互作用に注目する曾我[2004]の議論を参照した。その検討からは、理論／分析枠組みとしてガバナンス概念を用いる際には、単純に一般的なモデルを導入してアクターを複数化するだけでは、「公共的問題への対応」という問題意識をうま

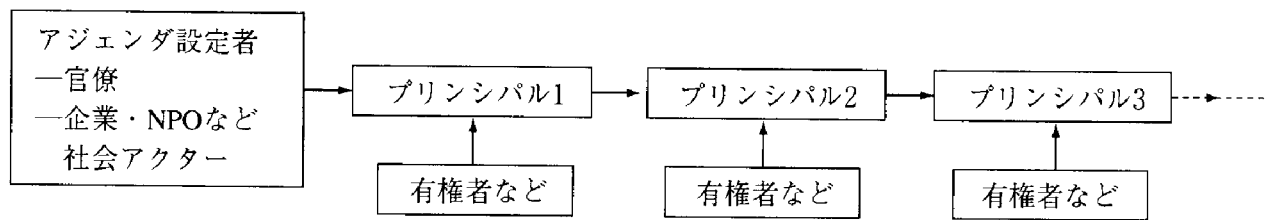
く拾い上げられないことが見えてきた。「現象としてのガバナンス」の議論が発見しているように、「複数のアクター」の出現は、理論的には「公共的問題（とその解決）を一義的に定義できない」という不確定性の結果であり、したがって、その不確定性を内在的に取り込みながら、複数のアクターを取り扱う必要がある。以下ではその点を踏まえて、代替的なガバナンスの概念を提示したい。

単純なエイジェンシー・モデルによって政府を見る場合、主権者から委任を受けた議会・首相（議会制）や大統領・議会（大統領制）が、主権者の意思を受けて公共的問題のアジェンダを設定し、解決を図る。単純なエイジェンシー・モデルの特徴は、議会・首相・大統領といった機関がリーダーシップを発揮し、その下部組織に業務を委任していくところにある。その際、リーダーは公共的問題が何かを定義し、その解決策を示すというアジェンダ設定を行わなくてはならない。しかし単純なエイジェンシー・モデルは、高度に専門分化が進み複雑さを増す現代社会において、リーダーといえども万能ではない人間があらゆる公共の問題を定義し解決策を示すところまで含めてアジェンダを設定するという前提を置くところに限界があると考えられる。現実的にはリーダーからさらに委任を受ける官僚機構を中心とした専門性の高いエイジェントが、それぞれの専門性を基礎に公共的問題を定義し、その解決策を示すことが求められていると考えられる。しかし、単純なエイジェンシー・モデルではプリンシパルによって目的や政策内容が設定された上でエイジェントは行動を起こすものであり、目的や政策内容を組み替えることを予定しているわけではない。ここまでに見てきたように、複雑化・専門分化の進む現代社会においては議会・首相・大統領といったプリンシパルが全ての公共的問題について解決策を示すことは困難であり、問題

の定義・解決策の提示といった部分において専門性を持ったエイジェントの役割は増大していると考えられるのである。ただし、ここではエイジェントがプリンシパルから完全に自律になることを主張するわけではない。エイジェントはあくまでもプリンシパルから権限を委任されているだけであるため、エイジェントの設定したアジェンダが、プリンシパルが考える「公共的問題の解決」と大きく隔たりがある場合には、そのアジェンダは採用されないと考えられる。そのため、問題は設定されたアジェンダが「公共的問題の解決」のために必要なものであるとしてプリンシパルに承認されるかどうかの手続きにかかっていると考えられる。

判断の基準となるべき「公共的問題の解決」という目的はその内容が非常に不確定的である。政府はある目的を持った個別の事業を実施するものとして有権者から授権されているというよりも、公共的問題に対応するものとして包括的に授権されると考えられるが、有権者をひとつの集団として見たときに、「公共的問題の解決」による「公共の福祉」を一元的に同定することはまず不可能である。小林[1989]が議論するように、公法の分野においても「公共の福祉」とは積極的に定義することができず、個別の事象に対して「これは公共の福祉に反している／反していない」というかたちで消極的に定義するしかないと考えられる。「公共の福祉」を一元的に同定することができない以上、その定義は一次的にはアジェンダ設定を行ったアクターの意思に還元されると考えられる。このように考えた上でエイジェンシー・モデルを適用すると、エイジェントが自律的に「公共の福祉」を定義し、アジェンダ設定を行ったうえで、複数のプリンシパルが、決定の内容が実質的に「公共の福祉」に寄与するかどうかにかかわらず、（自らの考える／内面化した）「公共の福祉」に照らしてエイジェントの提案に承認を与え

図2 制約としてのプリンシパル



出典：Strøm [2000:269]

る、というプロセスが考えられる⁽²⁾ (図2)。プリンシパルの承認を得ることができれば、事後的にはあるが少なくともプリンシパルにとっての主観的な「公共の福祉」を満たしていたものであると理解されることになる。これは、Wilson [1989]の論じるように、プリンシパルがエイジェントに対する「制約」として浮上することを示していると考えられる。本論文ではこのように、政策分野によって限定のかけられ方に程度の差はあると考えられるが、プリンシパルはエイジェントに「公共の福祉」に沿った政策を提案することを委任し、出された提案が「公共の福祉」にかなうものであれば承認し、そうでなければ否決すると考える。そして、このようなプロセスを生み出す一連の制度群こそがガバナンスとして概念化することができるものとする。

このときに重要となるのは現状維持Status Quoへの理解である。現状維持が重要である理由は、政府が「公共的問題の解決」を包括的に授権されていることに起因する。つまり、ひとつの政策分野における政策の変更が主権者全てにとって望ましいものであったとしても、包括的に授権された政府はその分野以外にも限られた資源を様々な分野に配分しているため、ある分野における変更が政府の管掌する全分野においてパレートの意味で厚生改善を生み出すことを期待するのは難しいという問題が生じるのである。そのため、現状維持からの変更は、「公共の福祉」のいっそうの達成に近づくこと

を必ずしも意味するわけではなく、むしろある「公共の福祉」が達成されている点から別の「公共の福祉」が達成されている状態への変更であると考えられる。変化は全ての関係者にとって必ずしも望ましいものではなく、複数のプリンシパルは現状維持から変更される状態が新たな「公共の福祉」にかなった状態なのかどうかということについて判断することになる。

いいかえれば、現状維持というあり方は、「公共的問題」とその解決が明示的に定義できない状況でも、「公共的問題」の解決を志向しつづけることを可能にしているのである。もしプリンシパルが（公共の福祉に見合わないとして）政策の変更を承認しないのであれば、エイジェントによって提案された変更が実現することはない。したがって、新規に設定されたアジェンダが政策として実現する場合やそれまでの政策を変更するというアジェンダが実現するような場合に「制約」としてのプリンシパルの影響力が表出することになると考えられる。

このようにプリンシパルを「制約」として考えたとき、議論すべき点として次の三つの点が浮上する。ひとつは特にプリンシパルについて、価値判断を帯びた「公共の福祉」の達成がどのように考えられているのか、という点である。単にプリンシパルを制約として考えるのであれば、私的利益との峻別が容易ではない「公共の福祉」のような概念を持ち出さなくても、プリンシパルの私的利益で説明することが可能かもしれない。従来の多元主義はそのような説明に

近いと考えられる。しかし、企業組織ではなく政府の場合には、一般的にその決定は公共性を帯びたものであり、「公共の福祉」の達成を企図するものとして理解される。そのため、基本的には自身の志向する政治的価値の達成が図られるとしても、純粋に私的利益に基づいた決定を政府が行うことは困難であり、何らかのかたちで「公共の福祉」のような概念を根拠とした正統化が行われると考えられる。そのような「公共の福祉」に注目することで、アクターが自らの政治的価値を実現するために不確定的な「公共の福祉」という概念をどのように操作しているかを主題化することができると考えられる。

次にエイジェントに関して、アジェンダ設定能力を有する潜在的なエイジェントがどの程度存在するか、というのが重要な論点となる。エイジェント間の競争が少ない議会制においては、エイジェントによって設定されたアジェンダについてプリンシパルの選択の余地は少ない。現状がプリンシパルにとって不満のある状態であっても、エイジェントによってなされる提案がプリンシパルの考える「公共の福祉」の観点から承認できない内容であれば現状が維持されることになる。それに対してエイジェントの間に競争があれば、その競争が過剰になるおそれはあるものの、プリンシパルは複数の提案の中から自らにとってもっとも好ましい提案を選択することができる。そのため、プリンシパルからアジェンダの設定を授けられる潜在的なエイジェントがどの程度存在し、その選好にどの程度分散があるかという要素は政策の結果を大きく規定することになる。

最後は制度設計上の問題である。まずどのような種類のプリンシパルが存在しうるか、という点は大きい。ウェストミンスター・モデルであれば本質的には議会・首相が唯一のプリンシパルであるが、アメリカの大統領制では二元代

表の大統領・議会のほかに連邦最高裁判所も少なくとも部分的にはプリンシパルとしての役割を与えられていると考えられる。分析にあたっては、プリンシパルとして承認が必要とされるアクターが、何を代表しているかを検討することが重要である。具体的には、「公共の福祉」についてのイデオロギーのほか、どのように選出・任命されているかという問題を検討することが必要であると考えられる。また、これらのプリンシパルについては独任制か合議制か、という点も大きい。様々な集団の代表が集まる合議制であれば、メンバーが多様になるほど現状からの変化が起きにくいと考えられるからである(Tsebelis [2002])。

さらに、プリンシパルが承認を行う順序も問題となる。特に大統領制のような二元代表の場合には、片方の代表が設定されたアジェンダを承認した場合、もう一方の代表がそれを否定するためには「公共の福祉」に関する何らかのレトリックを用意しなくてはならないと考えられるからである。これらの制度設計上の問題については、既存の法制度からある程度定式的に理解することが可能であり、分析にあたっては独立変数として操作化することは難しくないと考えられる。

本論文のようなガバナンスの概念化は、ガバナンスをネットワークのようなものとして考える捉え方とは少し異なるように見える。しかし、政府の外部にいるさまざまな社会アクターも政府の政策選択に影響を与える関係者として分析の対象となるし、ネットワークと呼ばれる集合体をプリンシパル同士、あるいはプリンシパルとエイジェントの間の連合といったかたちで説明することは可能である。ただし、政府を含まない自生的な問題解決のネットワークを分析の対象と考えることは難しい。そのようなネットワークは実質的に公共性の高い問題に対応しているかもしれないが、代表民主制の政府のよう

に代表者が選挙などを通じてコントロールされるわけではないし、また人々を拘束するような決定を行う権限は持っていない。さらに、政府からの援助のようなものがない限り基本的に独自の財源で独自の活動を行っていると考えられる。そのためこのようなネットワークの活動は基本的には企業と同じような私的活動とみなされることになる。

V. ディスカッション

本論文では、ガバナンスという概念が要請されている現状について代表民主制の問題点を中心に整理したうえで、エイジェンシー・モデルを基礎としたガバナンスの概念を提示した。ガバナンス概念については、曾我[2004]のようにより一般的な概念として構成することも当然可能であると考えられるが、本論文で提示されたモデルは、あまねく全てのガバナンス概念を統一的に記述しようとするものではなく、代表民主制という制度の中に「公共的問題」の解決という目的の不確定性とアクターの複数化という相即する視点を内在的に取り込んだ上で、「理論／分析枠組みとして」のガバナンスのひとつのパターンを構築したものである。その核心は、社会の複雑化・専門分化に伴って「公共的問題」の解決という目的に基づいたアジェンダの設定にあたって専門性を持つエイジェントの役割がより重要性を増していること、プリンシパルがエイジェントの設定したアジェンダに対して自らの「公共の福祉」に基づいて承認を与えること、という二つの要因によって構成される。このモデルが現実に適合的かを評価するためには、次の二点、すなわちアジェンダ設定においてどの程度専門性を持つエイジェントが主導的な役割を果たしているか、またプリンシパルが設定されたアジェンダに対してどのように「公共の福祉」についてのイメージを操作して対応しているか、を検証することになる。その際には

ネットワーク論の知見を踏まえて、プリンシパル同士あるいはプリンシパルとエイジェントがどのように連合を形成するかにも注意して検証する必要があると考えられる。

実証分析にあたっては、重要な変数である複数のプリンシパルの存在や潜在的なものも含めたエイジェント、さらにプリンシパルが承認を与えるタイミング等について法制度などから操作的に定義し、独立変数として扱うことが可能になる。また、プリンシパル同士やプリンシパルとエイジェントが共通の目的によって結合されている部分に注目すれば、従来のネットワーク論に近い分析を行うこともできるだろう。問題は、「公共的問題」「公共の福祉」という定義し難い部分である。これらの概念は、本論文のモデルでも基本的には提案されたアジェンダに対する事後的な支持／不支持といった変数でしか観察されないが、「現状維持」という概念を導入することで、プリンシパルの党派性や経歴から変化を志向するかそうでないか、というかたちで操作化することはできるだろう。残念ながら各アクターの「公共の福祉」と私的利益を厳密に峻別することは難しいという問題は残るが、詳細な事例研究を行えば、アクターが「公共の福祉」のイメージをどのように操作しているかを観察することも可能だろう。

本論文における概念化の特徴は、観察者が直接に政府の政策を評価せず、「プリンシパルがアジェンダをどのように評価しているか」という点に注目できることにある。公共的問題に対応する政府の政策を評価する基準は、一元的ではなくしかも非常にあいまいである。例えば企業におけるコーポレート・ガバナンスの場合には、エイジェントである経営者の業績を評価するにあたって株価水準という公開された基準が考えられ、その変動から株主は経営者の働きぶりを観察することができるが、政府の場合にはそのような基準が存在せず、公共的問題の解決

によって評価が与えられる。その基準を一元的に同定することは難しく、評価には評価者の価値判断が含まれ、評価者によって異なる評価が与えられる可能性がある。従来のガバナンス論には、そのように評価の難しい対象に対して、観察者自身が何らかの形で「ガバナンス」に対する価値判断を持ってしまうという問題があった。それに対して本論文で提示したガバナンスの概念は、分析の中で複数のプリンシパルがアジェンダに対して複線的な評価を行うことを許容するものであると考えられる。このような概念化では、複数のガバナンスのうちどれが望ましいか、といった問いに答えることはできないが、いくつかの事例を比較することで、特に政策が現状から変化する際のボトルネックとなりうるところがどこかであるかについて知見を得ることができると考えられる。政策が現状から変化することがア priori に望ましいわけでは

ないが、本論文の分析枠組みを使用することで、政府のガバナンスが、新しい政治的価値が実現しやすいもの *Decisive* か既存の政治的価値が持続しやすいもの *Resolute* かといったガバナンスの特徴を分析することが可能になると考えられる。どのようなガバナンスが望ましいかについては最終的には人々の選択の問題である。本論文で提示したモデルは、その判断の根拠を提供するためのモデルとはなるのではないだろうか。

* 謝辞：本論文の作成に当たって、二人の匿名のレフェリーから非常に有意義なコメントを頂いた。記して感謝する。もちろん誤りは全て筆者に帰属する。

* 本論文は科学研究費補助金による研究成果の一部である。

註

1. 宮川・山本[2002:5-10]。
2. 今村[2002:125]。
3. なおRhodesはそのような体制のことを *Differentiated Polity* と呼んでいる。
4. ただしRhodes [2000]では上記の①最小国家がはずれ、「国際的相互依存としてのガバナンス」「新しい政治経済(体制)としてのガバナンス」の二つが付け加わっている。なおローズ自身は、政府だけでなく非政府部門も含めた複数の組織が自律的に連携したネットワークを重視して理論化している。
5. ローズの説明によると、グッド・ガバナンスはリベラルデモクラシーの観念とNPMを結合させたものであり、透明性や説明責任といった概念に特徴付けられるとされる(Rhodes [1997:50])。
6. 政府なきガバナンスの例として、Pierre and Peters [2000]は、コミュニティにおける子育ての例を挙げる。
7. Shleifer and Vishny [1997:737]。資金提供者よりもステイクホルダーを重視する議論として、Tirole [2001]もある。
8. 例えばガバナンス・イメージと「改革」を結び付ける真山ほか[2001]はこのような観点から議論を進めているといえる。
9. Huber and Shipan [2000]はさらに、情報の非対称に起因しない問題として、credible commitmentの問題を挙げている。これは、官僚が予算の執行にあたって十分なコミットメント能力を持たないために政治家が必要な予算を配分することができず、結果として事前の観点から配分される予算が過少になるという問題である。この問題もまた重要であるが、配分される予算の最適水準を明らかにすることは難しいために、実証的に議論することは困難だと考えられる。

10. Aoki [2001]、実証分析の応用例として戸矢[2003]などがある。
11. なお、ガバナンスを均衡として見る曾我[2004]からは、エイジェンシー・モデルのようなガバナンスの理解に対しては、それが機能主義的で合理的な制度デザインの所産としての理解であり、そのガバナンスの形態が選択された説明としては弱いという批判がなされる。しかし、それはあくまでも従属変数としてのガバナンスについての議論—つまり関係するアクターの行為の結果どのようなガバナンスの形態が選択されたか—についてエイジェンシー・モデルを用いたときの難点である。そのため、プリンシパルによってエイジェントを規律付けるメカニズムのことを独立変数としてガバナンスと呼ぶにあたっては、そのような批判はあてはまらないと考えられる。
12. このような理解は、拒否権プレイヤーに関する一連の研究(Tsebelis [2002]など)に負うところが大きい。

文献

- 秋月謙吾 (2001) 『社会科学の理論とモデル9 行政・地方自治』東京大学出版会.
- Aoki, Masahiko (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: MIT Press. =(2001) 瀧澤弘和・谷口和弘 (訳)『比較制度分析に向けて』NTT出版.
- Haggard, Stephen and Mathew D. McCubbins (2001) *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, John D. (2000) "Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies," *European Journal of Political Research*, 37: 397-413.
- Huber, John D. and Charles R. Shipan (2000) "The Costs of Control: Legislators, Agencies, and Transaction Costs," *Legislative Studies Quarterly*, 25(1): 25-52.
- 今村都南雄 (2002) 『日本の政府体系：改革の過程と方向』成文堂.
- 岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編著 (2003) 『政策とガバナンス』東海大学出版会.
- 小林直樹 (1989) 「現代公共性の考察」『公法研究』51:27-62.
- 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭 (2000) 「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」『同志社政策科学研究』2: 31-48.
- McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Arams," *American Journal of Political Science*, 28: 165-179.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast (1987) "Administrative Procedures as Instruments of Political Control," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3: 243-269.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll, and Barry R. Weingast (1989) "Structure and Process; Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," *Virginia Law Review*, 75: 431-482.
- 宮川公男・山本清編 (2002) 『パブリックガバナンス』日本経済評論社.
- 中邨章 (2004) 「行政、行政学と「ガバナンス」の三形態」『年報行政研究』39: 2-25.
- 大杉覚 (2003) 「ガバナンス研究の諸相」『公的領域の多元化と行政に関する調査研究報告書』総務省大臣官房企画課.
- Peters, B. Guy (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: Univ. Press of Kansas.
- Pierre, Jon ed. (2000) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, NY: St. Martin's Press.

- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000) "Governance and Public Administration," Jon Pierre ed. *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 54-90.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny (1997) "A Survey of Corporate Governance," *Journal of Finance*, 52(2): 737-783.
- 曾我謙悟 (2004) 「ゲーム理論から見た制度とガバナンス」『年報行政研究』 39: 87-109.
- Strøm, Kaare (2000) "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies," *European Journal of Political Research*, 37: 261-89.
- Tirole, Jean (2001) "Corporate Governance," *Econometrica*, 69(1): 1-35.
- 戸政佳昭 (2000) 「ガバナンス概念についての整理と検討」『同志社政策科学研究』 2: 307-326.
- 戸矢哲朗 (2003) 『金融ビッグバンの政治経済学：金融と公共政策策定における制度変化』 東洋経済新報社.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, NY: Russell Sage Foundation.
- Wilson, James Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*, NY: Basic Books.