

ミクロレベルの政策分析とメゾレベルの政策分析

—政策の構造と機能に関する政治学的考察—

風 間 規 男

あらまし

本稿は、政策の定義に考察を加えつつ、定義に適合した政策分析のアプローチを模索するものである。

まず、政策を参照コード(プログラム)と考え、その形成・実施過程を研究するアプローチを「ミクロレベルの政策分析」として、その可能性と限界について検討を加える。この種の政策分析においては、プログラムの内容を研究するだけでは不十分であり、プログラムを解釈するアクターの行為の集積、プログラム解釈に影響する要因などを視野に入れる必要を説く。そのうえで、ミクロレベルの政策分析は、プログラムの形成・実施過程を歴史研究のように描き出すのには向いているが、そこで形成される関係性の中で、プログラムが次々と生み出されるダイナミックな過程を描き出すことができないこと、事例研究を一般化することが難しいこと、政策現場では、ひとつのプログラムをめぐり相互作用が起こることは稀で、プログラム間の関係を検討する必要があることなどの限界を明らかにする。

次に、環境政策や福祉政策といった一定の政策領域やその下位領域を政策ととらえ分析する立場を「メゾレベルの政策分析」とし、このレベルで議論することの重要性を強調する。まず、プログラムの集合を「政策レジーム」と名付け、政策の構造を理解するアプローチを取り上げ、国際レジーム論におけるレジームの形成や有効性に関する議論の適用可能性を検討する。そのうえで、政策レジームを扱う場合、国際レジームとは比べものにならない数のプログラムの錯綜した関係を考えなければならないこと、F・ハイエクが「ノモス」と呼ぶ相互作用の中で生

み出されるルールを分析の射程に入れる必要があり、実証研究を進めるうえで困難が伴うことを指摘する。

もう一つのタイプのメゾレベルの政策分析として、ある政策問題をめぐり行為や相互作用が集積する場を「政策空間」として捉え、その構造と機能を分析する立場を紹介する。T・パーソンズやN・ルーマンの社会システム論、A・ストラウスの社会的世界論を祖上にあげ、それぞれの理論やそこで提示される概念を政策研究に取り込む可能性について検討し、政策空間全体の機能を把握することの難しさを指摘する。

以上の議論を踏まえ、政策レジームと政策空間を橋渡しする役割を果たすアプローチとして、政策を関係概念としてとらえ、政策をめぐりアクター間に形成される関係性の全体像を分析する枠組みの必要性を訴え、政策ネットワーク論の可能性を展望する。

1. はじめに

—政策定義と政策分析の相互作用—

政策研究において、政治学者は、主に2つの点で不利な立場に置かれている。第1に、政策の現場に身を置きインサイダーの立場から論文が書かれることは稀で、外側から観察せざるを得ず、常に当事者よりも不十分な知識・情報に基づいて研究を進めなければならない点である。専門知識や現場の情報に不足しているがゆえに、政策の有効性を専門家や当事者と同じ土俵で議論することはできない。たとえば、地域防災計画について、消防官や防災担当の職員、防災専門家と議論する場合、あるいは温室効果

ガスをめぐる排出権取引の仕組みについて、環境担当の官僚や自治体職員、環境NGOや環境経済学者と議論する場合、一般市民の代表としてならばともかく、政治学者としてはほとんど有効な知見を提供することができないだろう。政治学者の多くは、政策の形成・実施過程を分析しており、そもそも政策の内容を評価・批判するための方法論を身につけてはいないのである¹。

第2に、政治学は、経済学や法律学のような学問固有の分析視角を共有していないがゆえに、研究内容を普遍化することが難しい。たとえば、ある特定の政策が形成され実施される過程を追ったり、特定地域において展開されている事例を研究したりしても、そこから導き出される知見が、特定の政策や特定の地域を超えて、ある種の普遍的な広がりを持つことを主張するのは難しい。政治学という学問領域の持っている多元性は、他の学問の成果を貪欲に吸収するうえで優れた特質ではあるが、人的資源の少なさもあって、研究成果の体系的な蓄積が望めないのが現状である。

このような状況にあって、政治学を実際の政策現場に役立てるには、どのようにしたらいいのだろうか。その問いを解く鍵のひとつが政策概念の定義の中にある。もとより、政策概念は多義的で、統一的な定義を目指すつもりはないが、トマス・パークランドが指摘するように、自分たちが研究しようとするフィールドの形を理解するために政策の定義を行う必要がある²。つまり、政治学的な分析にふさわしい政策の定義が求められているのではないと思われる。それぞれの政治学的関心を公共問題の解決と結びつけて政策概念の定義を示し、その政策概念のもとで展開される実証的な研究を通じて、実社会の政策過程に貢献する知見を提供すべきだと考える。

それぞれの政治学者が自分たちの知的関心に基づいて政策概念を構成して提示すればいいわけだが、その際には、次の2点に留意する必要がある。第1に、提示される政策概念が常識的な政策理解とかけ離れていないことである。村

上陽一郎は、日常言語を最下層とし科学言語を最上層とする言語体系がピラミッドを作る「立体構造モデル」を提示し、日常言語と科学言語の連関と相互作用によって、理論と日常世界との間にも相互作用が起こり、現実味を持った形で理論の発展がみられると考えている³。日常言語から乖離した科学言語の使用は、特に市民生活と関わりが深い政策研究においては慎むべきであろう。

第2に、事実を収集し洞察する実証研究につながるものでなければならない。いくら抽象的で精緻な概念世界を構築したとしても、そこに何らかの事実の裏付けがなければ、言葉遊びの世界にとどまってしまう。その政策概念のもとで、実証的な研究が蓄積されることで、政策研究に新たな展開をもたらすものであるのが理想である。

本稿では、現代組織論・国際政治学・社会学の豊富な研究成果を吸収する形で、政策の定義を行いつつ、筆者の問題関心に合った政策研究のアプローチを提示してみたい。さしあたり、政策を、①参照コード（プログラム）、②プログラムの集合体、③集合的行為の空間という3つの観点から捉え直し、そこに政策ネットワーク論を位置づけてみたいと思う。

2. 参照コード（プログラム）としての政策

2.1 問題解決の指針としての政策

有名なトマス・ダイの政策定義「政府が選択して行う作為・不作為を含むすべてのこと」⁴に代表されるように、欧米の研究者には、主体の行為から政策の定義にアプローチする者が多い。一方、日本の政治学では、政策を「行為する前にあらかじめ実在するもの」と捉えるのが主流となっている。たとえば、山川雄巳は「主体が行為するにさいして、何を目標とすべきか、その目標を達成するために、順次どのような行動をとるべきかについてのガイドライン」と定義し⁵、松下圭一は「個人、あるいはこの個人か

¹ 大嶽秀夫『政策過程』（現代政治学叢書11）、東京大学出版会、1990年、208頁。

² Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Second edition, M. E. Sharpe, 2005, p.17

³ 村上陽一郎『科学のダイナミクス—理論転換の新しいモデル—』サイエンス社、1990年、140頁以下。

⁴ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Second edition, Prentice-Hall, 1975, pp.1f.

⁵ 山川雄巳『政策とリーダーシップ』関西大学出版会、1993年、10頁。

らなる運動・組織・機構による、問題解決のための作業仮説の設計」⁶と定義している。両者とも、行為と行為の際に参照されるコードを区別し、政策を「問題解決の指針」として捉えている点で共通している。社会学が二者間の対等な相互行為（ダイアド）というミクロ的な関係から「社会的なもの」についての分析を重ねるのと同じように、単体としての政策に定義を与え、政策の最小単位を起点として分析を行うアプローチを、ここでは「ミクロレベルの政策分析」と呼ぶことにしよう。

ミクロ分析で定義される政策は、組織論においてハーバート・A・サイモンが提示し、行政学において共通言語として用いられている「プログラム」概念とほぼ等しい内容を示している。プログラム概念は、同時に、新制度論でいうところのルール概念と類似しており、重なり合う部分も大きい。しかし、後で論じるように、経済学の制度学派では、ゲームを通じて自然発生的に形成されるルールを重視し、また社会学の制度論では、アクター間の相互作用に現に影響を及ぼしているルールの存在を発見することを重視する傾向にあり、われわれが政策という言葉を使用するときにイメージするような、問題を解決するために形成され参照される側面は、あまり強調されない⁷。

サイモンは、コンピュータプログラムのアナロジーで、プログラムを「あるシステムが複雑な課題環境に反応していく場合、その一連の反応を支配する詳細な規定あるいは戦略」⁸と定義し、組織のメンバーに決定前提（decision premise）を与えるものとしてプログラムに基づく意思決定論を展開している。一方、筆者は、政策過程を分析するためのアプローチを提示するにあたり、プログラムに「ある状況に直面した行為者が意思決定を行うに際して、意識的・無意識的に参照する行動規範」という定義を与えている⁹。

本人がプログラムの存在や内容を明確に認識する場合だけではなく、本人がそれを意識していないにもかかわらず、結果的にプログラムに従った行動をとっている場合も含めている。

サイモンは、習慣や慣行までをプログラムに含めている。このことからわかるように、プログラムの中には、行為者の内面あるいは集団の内部にひっそりと存在しているものもある。しかし、分析対象としてのプログラムは、参照コードの中で、文書化などの手段により外部化され、認識可能な「かたまり」として実在しているものに限定されるのが普通である。西尾勝のいう「政策の表示文書」¹⁰、森田朗のいう「公示された政策」¹¹、つまり、法律・計画・事務マニュアルといった様々な形式で、分析の対象として認識されるものに限られる。西尾勝は、プログラムには、「いかなる場合に」というプログラム発動要件と、「いかに行動すべきか」という行動要件が含まれていると論じている¹²。より具体的には、プログラムには、実現すべき目的、解釈・運用する人間の範囲、対象集団・対象事象、発動される条件、その際の手続きなどが記述されている。

2.2 プログラムの機能

すべてのプログラムは、「システムが状況に適応的に反応していくことを可能にするもの」であるとサイモンが述べているように¹³、問題を認識し環境に適応すべく必要な行動をとるために参照される。プログラムは、決定前提として提示されることで¹⁴、その解釈者から一定の行為を引き出したり、ある行為を禁止したりする。サイモンとマーチは、『オーガニゼーション』において、プログラムが、コントロールシステムの一部としての機能と調整システムの一部と

⁶ 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年、10頁。

⁷ 河野勝『制度』東京大学出版会、2002年、13頁以下参照。

⁸ Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision*, Harper & Row, Publishers, 1960, p.6.

⁹ 風間規男「地方公共団体におけるプログラムの構造と機能—プログラム分析アプローチ—」『早稲田政治公法研究』第39号、1992年、34頁。

¹⁰ 西尾勝『行政学』有斐閣、1993年、231頁。

¹¹ 森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店、1988年、29頁。

¹² 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、325～326頁。

¹³ Simon, *op. cit.*, p.6.

¹⁴ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*, Fourth edition, The Free Press, 1997, Chap.3.

しての機能を果たすと論じている¹⁵。すなわち、組織の内部管理を行うために、プログラムを通じて意思決定は標準化され、管理者がその成果を把握しやすくするとともに、組織のメンバー間で活動を調整するメディアとしても活用される。

プログラムの機能を次の2つの側面から理解しておくと、政策研究に役立つ視点が浮かび上がってくると思われる。第1に、プログラムは、それを解釈する者から、問題解決に直接つながる行為を引き出す機能をもつ。プログラム作成者の意思や意図は、プログラムを通じて解釈者に伝達され、組織の一員として期待される意思決定や行為が示される。プログラムが適切であれば、それに従って行為することで、問題の解決が図られるはずである。それに付随して、プログラムは意思決定に伴うコストを削減する機能をもつ。サイモンは、意思決定のプロセスを、①情報活動（状況の把握）、②設計活動（代替案の探求）、③選択活動（代替案の評価と選択）、④再検討活動（過去の選択の再検討）の4段階から描いているが、意思決定をプログラム化することで、これらのステップを省くことが可能となる。また、プログラムは、一種の記憶装置として機能する。プログラムに従った行動が問題解決に有効でなかった場合、プログラムはその経験をもとに見直される。つまり、そこで学習されたことがプログラムというメディアに記憶される¹⁶。さらに、プログラムは、その解釈者の意思決定を標準化することで、プログラムの発動条件に関する認識が共有されていれば、どのような行為がなされるのかは、ある程度予測することができる。

第2に、プログラムは、これに関わる個人や集団の間に一定の関係性を作り出す機能をもつ。プログラムは、個別の人間の行為を集散的な行為に統合するツールである。役割分担を明確化し、複数の意思決定・行為を全体目標の達成に結びつける。プログラムによって、解釈者は、集団における自分の役割を認識し、自分の行為を上位の目的と関連づけることができる。

また、プログラムによって、プログラムの指示する行為に必要とされる権限や資金をはじめとする資源が配分される。この資源配分を通じて、プログラムをめぐる個人や集団の関係が新しく形成され、あるいは変更される。たとえば、規制を目的としたプログラムは、規制権者と規制対象者を分離させ、規制に必要とされる権限や人員を規制権者に振り分け、規制対象者との間に権力的な関係を作る¹⁷。プログラムによって生まれた新たな関係の中で、相互作用が営まれることになる。

2.3 プログラムのあいまいさ

ニクラス・ルーマンは、「条件Xが発生したら行為Yをなせ」と指示するプログラムを「条件プログラム」と呼び、一定の目的と手段を選択する際の諸条件を設定するが、その範囲内で具体的状況に応じて目的合理的措置を講ずる権限を執行者に委ねる「目的プログラム」と対峙させている¹⁸。彼の指摘するように、法律というプログラムは、条件プログラムを志向する。立法者の意思が官僚機構を通じて実現されるためにも、また行政の違法性を裁判手続きによって認定するためにも、条件プログラムの形をとる方が望ましいからである。しかし、プログラムの多くは、条件プログラムのような形がとられているわけではない。プログラムに規定される諸要素、たとえば、目的、解釈者・対象集団、発動条件、指示する行為について、あいまいな表現がとられる場合が多く、プログラムのテキストには、どこかに解釈の余地が存在することになる。

サイモンは、「意思決定は、それが反復的で常規的である程度に応じてプログラム化される」と述べ、反復の度合いとプログラム化の度合いを対応させている¹⁹。しかし、プログラムの作成者が、意図的にプログラムの中にあいまいな部分を残す合理的な理由もある。組織論では、「不確実性の吸収」と言われているが、プ

¹⁵ J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, Second edition, Blackwell, 1993, p.166.

¹⁶ March and Simon, *op. cit.*, p.198.

¹⁷ 風間規男「規制から自主規制へ—環境政策手法の変化の政治学的研究—」『政策学研究』第2号、2008年、25-38頁参照。

¹⁸ ニクラス・ルーマン『法と社会システム—社会学的啓蒙—』（土方昭監訳）、新泉社、1974年、211頁以下参照。

¹⁹ Simon, *The New Science of Management Decision*, *op. cit.*, pp.5f.

ログラム作成者は、複雑で流動的な課題環境に対応するため、ある程度プログラムに関わる者に解釈の余地を与えるべく、プログラムの表現をあいまいにしておく。プログラムの不備が認識され、改善が行われるまでの間に、どうしてもタイムラグが生じるからである。

形成段階における政治的な要因がプログラムのあいまいさを規定するという研究もある。ヘレン・イングラムは、法律の形成過程におけるコストの存在と法律のあいまいさとの因果関係を分析している。対立する利害を越えて同意を得るためのコスト（取引コスト）と、政府活動と政策効果の因果関係に関する情報の不確実性（情報コスト）を設定し、両方低い場合には目的が明確で手続きが弾力的な法律、取引コストが低く情報コストが高い場合には目的が明確で手続きが特定の法律、取引コストが高く情報コストが低い場合には目的があいまいで手続きが弾力的な法律、両方高い場合には目的があいまいで手続きが特定の法律が制定される傾向にあると論じている²⁰。

あいまいさの中でプログラムが解釈されているという事実は、プログラムが作成者の意図どおりに実施されるとは限らないことを意味し、問題解決の指針として政策をとらえるアプローチを苦しい立場に追い込む。政策を「政府が行う重要なこと」と定義するアイラ・シャーカンスキーは、そう定義する理由として、政府は、関心の表明や将来行動のヒントの提示にとまって、プログラムを実際に実施しないことがよくあり、政府が何を行ったのかを客観的に把握しないと政策の実態に迫ることはできないと説明する²¹。

2.4 プログラムの解釈とプログラムに基づく行為

では、プログラムの内容、解釈、行為との間にどのような関係があるのだろうか。山川雄巳

は、方法としての政策が、①診断の正しさ、②解法の有効性、③解法の適用が適切な指示の体系に分解され、計画的・組織的に系統立てられているかの3点から評価されるとしている²²。しかし、プログラムの機能は、プログラムの内容それ自体で決まるとは限らない。プログラムへのアクセス可能性、理解可能性が問題となる。たとえば、阪神・淡路大震災後、地域防災計画の改定が進められ、以前より充実した内容を誇っている。しかし、多くの自治体職員は、地域防災計画の内容を知らないし、災害時に参照しようと思っても、災害対応に追われる現場の職員が1000ページを超える地域防災計画に目を通すとは思えない。このように、プログラムと実際の行為との間に隙間がある場合、プログラムだけを研究対象としても、プログラムの本当の効果を把握することはできない。プログラムの有効性は、プログラムにより引き起こされた行為の集積によって評価されるべきであろう。

政策のミクロな単位としてのプログラムとその解釈に関しては、D・イエナウの議論が参考になる。政策研究の解釈学的アプローチを主張するイエナウは、政策がそこに関わる広い範囲の人たちに与える「意味」に焦点を当てる²³。政策文書は、意味を表象するシンボルとして機能しており、政策の意味がどのように読み取られているのかが問題となる²⁴。また、ストリートレベルの官僚は、ルールや規則のアクティブな解釈者であるばかりではなく、彼らの解釈及び行為は、メッセージとなって政策対象者に解釈される。つまり、政策の対象集団は、立法言語や担当職員の行為を読み解く存在であり、アクティブな意味での政策の構築者である²⁵。このような相互作用によって、政策の意味は構成されていく。イエナウによると、関係者は、イシューに関する価値観や信念の集積である「文化」の中で行動している。政策イシューに関するシンボル、メタファーなど文化的なものが関係者の間に共有されていないと、政策は失敗する。一方で、政策は、その解釈について対立す

²⁰ Helen Ingram, "Implementation: A Review and Suggested Framework", in N. B. Lynn and A. Wildavsky eds., *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham House Pub., 1990, pp.470ff.

²¹ Ira Sharkansky, *Public Administration: Agencies, Policies, and Politics*, W. H. Freeman and Company, 1982, p.7.

²² 山川雄巳『政治学概論（第2版）』有斐閣、1994年、144頁。

²³ Dvora Yanow, *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Qualitative Research Methods vol.47, Sage Pub., 2000, p.8.

²⁴ *Ibid.*, p.14.

²⁵ *Ibid.*, p.18

る集団の双方が納得できる程度に多義的であいまいでなければならない²⁶。

イエナウは、政策をめぐる相互作用を通じて、関係者は同じような認知メカニズムを使用し、同じような言語を使って語るようになっていき、「解釈コミュニティ (interpretative communities)」を形成すると論じている²⁷。サイモンもプログラム化しえない意思決定に対しては、訓練と適切な組織設計の必要を強調している²⁸。片岡寛光は、行政のプログラムを論ずる中で、行政機関において、その奉仕すべき究極の目的や各段階の目標をいかに解釈すべきかについての解答を容易に提供しうる「パラダイムないし哲学」が形成されており、各種行政手段をどのように活用すべきかについては、長年にわたり蓄積された実務知識の体系とそのために動員される専門知識の体系が存在すると論じている。プログラムが実際に適用されるのは、このようなパラダイムないし哲学と知識の体系を介してである²⁹。

かつて筆者は、行政任務の遂行にあたって、具体的な機能を果たしているプログラムを特定し、そのプログラムを取り巻く様々な構造を分析するアプローチを提示した³⁰。そして、この分析アプローチに基づいて、川崎市の中高層建築物の建築指導要綱を分析の起点として、要綱行政をめぐる地方行政の実態を研究したことがある³¹。最もミクロなレベルで政策をとらえプログラムと同一視した場合、プログラムの内容を検証するだけでは何も分からず、プログラムをめぐる形成される主体間の関係性、その相互作用を通じて生み出されているものを明らかにする必要がある。

ただし、このようなアプローチは、分析者の関心が特定のプログラムとそれをめぐる関係に限定されるため、以下のような限界があるように思える。第1に、ミクロレベルの政策分析は、すでに存在するプログラムの実施プロセスを研究したり、そのプログラムが形成された経緯を

歴史研究のように描き出したりすることには向いているが、アクターの間に形成される関係性の中で、プログラムが次々と生み出されるダイナミックなプロセスを描き出すことはできない。第2に、研究対象とするプログラムに関して行った事例研究の結果を一般化することが難しい。特定の地域・時期における特定のプログラムをめぐる関係に限定されるため、そこで観察された事実が、他の地域、他の時期、他のプログラムにも妥当するのかについて、説得力ある議論を提示することが難しい。第3に、実際の政策現場において、ひとつのプログラムをベースに相互作用が起こることは稀で、複数のプログラム及びその関係性が問題となることが多い。法律と施行令、条例と条例上規定された計画というように、プログラム間に明確なヒエラルキー関係が形成されているとは限らず、たとえば、「まちづくり」では、環境保全と都市計画に関連するプログラムが複雑に関連しており、その影響関係を解きほぐすのは容易ではない。

3. 政策レジームとしての政策

3.1 プログラム群を起点とした政策分析

政治学において政策過程の実証分析を行ってきた者は、多かれ少なかれ一般化問題に直面する。大嶽秀夫は、特定の政策問題をめぐるミクロ的な過程分析を「イシュー・アプローチ」と呼び、その個別性、特殊性から脱却する一つの方法として、教育なり福祉なり、ある政策領域を選んで、そのイシュー・エリア全体の構造的特徴を分析するアプローチに「イシュー・エリア・アプローチ」と名付け紹介している³²。われわれが日常的に「政策」という言葉を使用するとき、個別の法律や計画を意味するよりも、外交政策、福祉政策、環境政策といったように、政策領域をイメージしていることが多い。この

²⁶ Dvora Yanow, "Tackling the Implementation Problem: Epistemological Issues in Implementation Research", in D. J. Palumbo and D. J. Calista eds., *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, Greenwood Press, 1990, p.219.

²⁷ Yanow, *Conduction Interpretive Policy Analysis*, op. cit., p.10.

²⁸ Simon, *The New Science of Management Decision*, op. cit., p.11.

²⁹ 片岡寛光『国民と行政』早稲田大学出版部、1990年、152頁。

³⁰ 風間、前掲論文「地方公共団体におけるプログラムの構造と機能」、27-62頁。

³¹ 風間規男「建築紛争調整プログラムの構造と機能」『早稲田政治公法研究』第40号、1992年、69-105頁。

³² 大嶽、前掲書、111頁。

ような「メゾレベル」での研究にこそ、政治学が蓄積してきた知的資源が生かされるのではないか。メゾレベルの分析というのは、個別プログラムの形成・実施過程を研究するミクロ分析でも、社会構造や統治構造をとらえようとするマクロ分析でもない中間レベルの分析を意味する。ミクロ分析・マクロ分析を否定するのではなく、それぞれとの関係を意識して研究することで、ミクロ分析とマクロ分析の橋渡しをする戦略的な意図をもつものである³³。

政治学・行政学において、政策は、目的一手段の連鎖の中で分析されることが多く、意識するかしないかは別として、メゾレベルの分析が試みられてきた。たとえば、森田朗は、政策が「公共の福祉」という漠然とした究極目的を頂点として「目的・手段連鎖に対応して重層構造をもつ体系」を形成しているととらえ、政策とは「重層階層をもつ政策の体系の中から一階層を抽出したもの」であると論じている³⁴。しかし、森田も指摘するように、現実には、目的を実現するための手段が存在していなかったり、手段と手段の関係が整理されないまま雑然と存在したりする場合がある。

西尾勝は、法律や命令といった立法形式に定められた事項だけでなく、国会の決議、閣議決定などで定められた方針、首相の施政方針演説や所信表明演説、各大臣の演説や答弁、記者会見での発言も政策を構成する要素の一部となりえるし、ある政策の構成要素は、複数の立法形式の中に分散して定められているという³⁵。たしかに、目的と手段の体系から切り取られたメゾレベルの政策は、複数のプログラムの中に分散して存在する。したがって、ある政策を特定しようとするならば、まずその政策の「存在理由」たる目的を規定し、その目的に関連するプログラム群を手段の体系として位置づける作業が必要とされる。このようにして、政策分析者が再構成した「政策」は、目的一手段の論理的連鎖の中で「概念上」明らかにされる。この意味での政策は、概念上の構成物であるので、政策分析者がどのような目的一手段の連鎖を設定するかによって、政策の位置づけが違ってくる。

たとえば、「地域情報化政策」は、地域内の情報流通、地域からの情報発信を促進する目的をもった「情報政策」の手段でもあり得るし、地域の産業の活性化を目的とした「産業振興政策」の手段とも考えられる。そして、その目的との関連において、それぞれ異なったプログラム群が集められるのである。

メゾレベルでの政策の形成とは、追求すべき目的を定義あるいは再定義し、その目的の実現に必要なプログラムを集め、プログラムの内容に手を加え、新たなプログラムを形成し、プログラム同士を関係づけることで、手段の体系を構築したり再構築したりすることを意味する。メゾレベルの政策の機能は、そのように設定されたプログラム群を解釈したアクターの行為や相互作用の集積として現れる。

3.2 国際レジームと政策レジーム

プログラムの集合としての政策を、ここでは「政策レジーム」と呼ぶことにしよう。ある政策領域をめぐってどのようなプログラムが存在するのかといったレジームの構造だけではなく、プログラム群を起点におきつつ、関係者が繰り広げる相互作用がレジームに期待された目的を達成する度合い（有効性）が、レジームの機能として問題とされる。ある政策領域をめぐって存在するプログラム群を政策レジームというのは、国際政治学において展開されている「国際レジーム論」を意識してのことである。まさに、国際レジーム論においては、上記のような思考パターンで、レジームの構造と機能が分析されている。

国際レジーム論は、国際連合の憲章や組織構造について静態的な分析をしてきた国際機構論をルーツとして、より動態的な政策過程分析へと発展してきたものである。国際レジームという概念は、国際政治学において1970年代の中頃から広く使用され、1980年代以降、グローバルイシューの出現とその解決を図る制度的な枠組みの模索を説明する有力なツールとして定着し

³³ C. Daugbjerg and D. Marsh, "Explaining Policy Outcomes: Integrating the Policy Network Approach with Macro-level and Micro-level Analysis", in David Marsh ed., *Comparing Policy Networks*, Open University Press, 1998, pp.52-71.

³⁴ 森田、前掲書、22頁。

³⁵ 西尾勝「第2章 省庁の所掌事務と調査研究企画」、西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第4巻 政策と管理』有斐閣、1995年、41-42頁。

ている³⁶。R・O. コヘインとJ・ナイは、国際レジームを「統御の仕組みのセット (sets of governing arrangement) であり、行動を規制し、その効果をコントロールするルール・規範・手続きのネットワークを含むもの」と定義している。その他の数多くの定義を包括的にまとめたのが、S・D・クラズナーの有名な定義で、国際レジームとは、「国際関係の特定領域における明示的な、あるいは暗黙のうちに形成された原理、規範、ルール、意思決定手続きのセットであり、そこにアクターの期待が収斂しているもの」である³⁷。このようなレジームが、自由貿易体制の維持、国際的な人権の保障、グローバルな環境問題の解決などに関わるいくつかの問題領域において形成されている。

山本吉宣は、国際レジームの要素として、次の9点を挙げている³⁸。第1に、問題領域である。クラズナーの定義にもあるように、レジームは特定の問題領域をめぐって形成されるものである。第2に、行為者である。行為者には、国家や国際機関以外にも、国際NGOや科学者グループ、多国籍企業などが含まれることもある。第3に、規範である。山本の理解によると、規範とは、平和・人権・環境などについての理想の状態を意味し、価値観につながるものである。第4の要素は、科学的な知識・事実—原理である。地球温暖化対策レジームが温室効果ガスと気候変動の因果関係に関する科学的な知識をベースに形成されるように、多くのレジームでは、事実や因果関係の認識が共有されている。第5に、レジーム全体の基本的な特質を定めた構成的なルール、及びこのルールのもとに行方を規制するルールもレジームの構成要素である。第6に、紛争解決のルール、第7に、コンセンサスルールや多数決ルール、票決に至るまでに踏まれる手続きなどの集合的意思決定手続き、第8に、実行のためのプログラムや組織が存在する。第9に、期待の収斂である。レジームの規範・ルール・手続きに沿って行動すれば、他のアクターの行為も制御され、レジームの目

標が達成されるというアクターの期待が収斂していくことを意味する。

国際レジームは、まさに新制度論のいうところの「制度」である。レジームは、制度として、最も重要な構成メンバーである国家の行動や相互作用にも影響を及ぼす。国際レジーム論者たちは、レジームが形成されていくプロセスや、レジームが有効性を発揮する条件などを分析し、実証研究を積み重ねている。そこには、レジームの形成や運営について成功—失敗に導く要因を提示することで、グローバルイシューの解決に役に立つ知見を提示したいという明確な戦略的意図がある。

オラン・ヤングは、国際レジームの形成過程を①自生的な過程、②覇権国により強要された過程、③交渉に基づく過程の3つに類型化している³⁹。また、「囚人のジレンマ」状況をベースとしたゲーム理論を活用して、レジームの形成過程を描く研究者もいる⁴⁰。国際レジームの有効性に関する議論、相互作用を通じて組織化が図られ、実行プログラムが生み出される過程を描く研究、様々な要因によりレジームの構造が変化していく過程を追う研究も行われてきた。レジーム間関係の研究も、グローバルガバナンス論との結びつきの中で展開されている。

以上のように、国際レジーム論は、ルールの構造を起点としながらも、レジームの動態についての分析へと広がりを見せている。

3.3 政策レジームに基づく政策研究の可能性と限界

国際レジーム論の発想や成果は、プログラムの集合体である「政策レジーム」を政策と定義して研究する場合にも生かせる部分が多い。たとえば、国際レジームの多くは、基本条約や枠組み条約を通じて構成されるが、その際、各アクターに役割や資源が配分され、各アクターはレジームの中に配置される。しかし、相互作用

³⁶ 国際政治学の系譜における国際レジーム論の位置づけについては、山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、第1章に詳しい。

³⁷ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", in S. D. Krasner ed., *International Regimes*, Cornell University Press, 1983.

³⁸ 山本、前掲書、42頁以下参照。

³⁹ O. R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, 1989.

⁴⁰ Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World, in Krasner ed., *op. cit.*, pp.115 - 140.

が重ねられる中で条約が想定していない関係性が築かれたり、外部環境の変化によって新しいプログラムの形成が求められることになる。河野勝は、当初何らかの目的や機能をもって生まれてくる制度の多くが、その目的や機能をずっと持続するわけではないと指摘している⁴¹。山本吉宣も、一応設計されたレジームであっても、様々な制度変更や制度の追加があり、全体としては、発展的なものとなっていることが多いと述べている⁴²。政策レジームに関しても、同じ思考経路で、制度変更のダイナミクスを論じることができる。

また、国際レジーム論では、レジームの有効性は、そのメンバーがどの程度規範やルールに従っているのかという観点と、レジームの目的をどの程度達成しているのかという観点から議論されている⁴³。有力なアクターの自発的な協力を確保することがレジームの有効性の鍵となるというのがレジーム論者の共通認識であろう。かつてチェスター・I・バーナードは、組織が存続するためには、組織目標の達成を意味する有効性 (effectiveness) と、組織メンバーの欲求の充足を意味する能率性 (efficiency) の両方を実現しなければならないと主張したが⁴⁴、同様のことが国際レジームや政策レジームにも言える。レジームは、アクターから自発的な貢献を引き出すために何らかの「誘因」を用意する必要がある。

さらに、国際レジーム論において、アクター間の価値の共有の重要性が説かれている点も、メゾレベルの政策分析に大切な視点を提供する。国際レジームでは、アクターに共有されている価値の実現を目指してプログラム群が形成されており、アクターの行為はレジームの志向する価値との結びつきの強さによって正統づけられる。政策レジームにおいても、たとえば環境政策であったら「環境の保全」、防災政策であったら「災害から人間の生命・財産を守ること」というように、大まかであるが多くの人が共感できる価値のもとに、その価値を実現するツールとしてプログラムが集められていると考えることができる。

一方で、国際レジーム論を政策レジームの研究に適用する場合、次のような限界があることを意識しておく必要がある。シンプルなルール構造を前提としている国際レジーム論でさえも、プログラム間の影響関係について、研究が深められているとはいえない。まして、そのルール群のもとで、各アクターがルールをどのように解釈し、行為・相互作用しているのかについての分析は、ほとんど行われていない。政策レジームにおいて蓄積されているプログラムの数と相互の関係の複雑さは、国際レジームの比ではない。プログラムを把握し、政策レジームの機能とのつながりを提示するのは、国際レジームよりはるかに難しくなる。たとえば、防災政策のレジームを考えてみよう。プログラムの中には、防災を直接目的にして形成されたものがある。法律レベルでは、「災害対策基本法」「災害救助法」「消防法」「地すべり等防止法」「大規模地震対策特別措置法」「活動活火山対策特別措置法」「建築物の耐震改修の促進に関する法律」などがその代表例である。しかし、防災関連プログラムは、それだけにとどまらない。他の目的を実現するために形成され、防災目的は数ある目的のひとつにすぎないプログラムもたくさん存在する。この種のプログラムは特定することすら難しいが、法律レベルでは、「自衛隊法」「警察法」「海上保安庁法」「放送法」「都市計画法」「都市再開発法」「土地区画整理法」「建築基準法」「森林法」「道路交通法」「道路運送法」「医師法」、各種税法などをその典型として挙げておこう。これらの法律に加え、各自治体が制定する条例、その下の計画や事務マニュアルも、防災活動を展開する上で不可欠な要素をなしている。これらのプログラムとプログラムの関係を把握して、プログラムの集合=政策レジームのもとで、解釈者たちが展開する行為や相互作用を分析し、レジームの効果との因果関係を説明するのは不可能に近い作業となる。

⁴¹ 河野、前掲書、8頁。

⁴² 山本、前掲書、70頁。

⁴³ A. Hasenclever, P. Mayer, and V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, 1997, p.2.

⁴⁴ Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive, 30th Anniversary Edition*, Harvard University Press, 1968, first published 1938, pp.55-59.

3.4 自生的秩序と政策レジーム

国際レジーム論では、レジームの存在や形成、構造変化のプロセスを確認する際に、ルールが存在に着目しているが、ルール群がアクターの行為に働きかけていく過程については、研究が進んでいるとはいえない。J・G・マーチとJ・P・オルセンは、政治制度を「相互に関連づけられたルールとルーティンの集合であり、役割と状況の間の関係から見て適切な行為を規定したもの」と定義し、制度が行為に与える影響を研究する必要性を強調している⁴⁵。しかし、残念ながら、国際レジーム論を含めて、新制度論においてルール群が集散的行為に与える影響を説得力ある形で分析した研究は未だ現われていない。

なぜ、そのような分析アプローチが実証研究の現場において難しいのか。その理由の一端は、新制度論の扱う「ルール」自体に内在している。社会学者の盛山和夫は、ルールとは、「現実の人々の行動や意識に働きかけて、社会的な現実を塑造しようとするもの」と説明しているが⁴⁶、ルールが個人や集団の行為に働きかける点が最も重要だと思われる。しかし、個人や集団の行為に働きかけるのは、われわれが今議論の対象としているような、個人や集団によって人為的に形成され運用されているミクロレベルの政策（プログラム）だけではない。フリードリッヒ・ハイエクが自生的秩序（spontaneous order）と呼んでいるものを支える様々なルールも、プログラムと絡み合いながら、行為や相互作用に影響を及ぼしているのである。

ハイエクによると、自生的秩序は、組織とは異なった種類のルール・法に関連づけられている⁴⁷。彼は、自生的秩序に結びつくルールに「ノモス」というギリシア語をあて、立法を通じて

人間が作る法「テシス」と対比させる。ノモスは、「人々がその意図や起源も知らない、往々にしてその存在にすら気がつかず」、「淘汰の過程で進化を遂げ、数世代の経験の所産となっているルール」であり⁴⁸、発明されるものではなく「発見」されるものであると説明する⁴⁹。文法構造を知らなくても言葉を話せるように、かりにノモスが言語化されていなくても、それに従って行為する方法を知っていれば十分である⁵⁰。これに対し、テシスを生み出す立法は、自生的秩序を維持するのに必要な範囲で現存するテシスを修正する行為である⁵¹。人々の歴史的な営み、長年にわたる相互作用を通じて形成されてきた自生的秩序としてハイエクが想定するのは、「法の支配」の理念や市場原理などである。

足立幸男が指摘するように、「法の支配」の理念が自生的に発展してきたイメージを持ちやすいイギリスのような国もあるが、そうでない国も多い点や、社会政策の必要性について彼の議論では正統づけられない点など⁵²、その主張（および思想）のすべてを受け入れることは難しい⁵³。しかし、ノモスのような歴史の産物が、人間の意志的な行為としての立法とならんで、人間の行為に影響を及ぼしているという洞察は、ゲーム理論において、ゲームのプレイヤーの相互作用を通じてある種のルール＝制度が形成されるという議論にもつながっていく。たとえば、青木昌彦は、経済学の立場から制度の成立を次のように説明する⁵⁴。ゲームのプレイヤーは、自分が参加するゲームの構造について、個人的かつ不完全な見解しか持たない。このような主観ゲームのもとで選択した行動が、相互に整合性を持つ（均衡する）ようになれば、このゲームは、それぞれの行動選択が結合的に創出した観察的現実によって補強されるとともに、さらなる行動選択の指針として再生産される。ゲームが実

⁴⁵ J. G. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: Organizational Basis of Politics*, Free Press, p.160

⁴⁶ 盛山和夫『制度論の構図』創文社、1995年、168頁。

⁴⁷ Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation, and Liberty, Volume 1 Rules and Order*, University of Chicago Press, 1973, Chapter 2.

⁴⁸ *Ibid.*, p.11

⁴⁹ *Ibid.*, p.76.

⁵⁰ *Ibid.*, p.99.

⁵¹ *Ibid.*, Chapter 6.

⁵² 足立幸男『政策と価値』ミネルヴァ書房、1991年、168頁以下参照。

⁵³ ハイエクは、彼を師と仰ぐサッチャーらが推し進めた新保守主義的な改革運動の理論的支柱であった。しかし、サブプライムローン問題に端を発する世界的な金融市場の混乱と政府の市場介入の必然性をみると、彼の自生的秩序の議論は、理論とは到底いえず、信仰に近いものであったことがわかる。

⁵⁴ 青木昌彦『比較制度分析に向けて』（瀧澤弘和・谷口和弘訳）、NTT出版、2003年、6頁。

際にプレイされる様式に関する予想が共有されたものを彼は「制度」と呼ぶ。

同様に、R・アクセルロッドは、繰り返しの「四人のジレンマ」ゲーム論を駆使して、プレイヤーが理性的でもなく、自覚的でもなく、プレイヤー間に言葉によるコミュニケーションもなく、約束や信頼がなくても、協調関係が進化し、ルールが生み出されていく過程を描き出している⁵⁵。デビッド・ルイスは、コンヴェンションの成立過程をゲーム理論における純粋調整ゲームを使って描いている⁵⁶。彼の理論のベースには、デビッド・ヒュームの「正義と所有権の起源」に関する議論がある。ヒュームは、コンヴェンションを「共通利益に関する一般感覚」ととらえ、社会の全成員がこのような感覚を表明し合い、特定のルールによって自分たちの行為が規制されるように動機づけられるものと考えている⁵⁷。ルイスは、他者の行動の「読み」を媒介として、合理的な行動の選択が繰り返される調整ゲームの中で、ヒュームが考えたような行動の規則性が「解」として発生するという。そのうえで、全員が規則性に同調し、誰もがその規則性に従うと期待しているという条件を満たした場合にコンヴェンションが成立すると説明する。

自生的秩序やコンヴェンションの存在は、集団や個人への働きかけを意図するプログラムの集合（政策レジーム）を政策ととらえ、プログラム群を起点に政策分析を行う際に直面する根本的な問題を明らかにしている。政策レジームに関わるアクターは、プログラムを解釈して行動すると同時に、自然発生的なルール、そのルールに基づく秩序にも影響を受ける。ミクロ分析でも、プログラムの解釈に影響を及ぼす解釈コミュニティの存在を意識する必要はあるが、メゾレベルの分析では、レジーム内の個人・集団が明確な目的意識をもって形成するプログラムと、彼らの相互作用の中で自然発生するルールが混在し、両方の間に明確な線引きをすることは難しい。あるプログラムは、すでに「ノモス」として存在していたものが発見され言語化されたものかもしれないし、プログラム化されず放

置されているが、政策目的の実現に重要な役割を果たしている「ノモス」が存在するかもしれないのである。文書化され認識可能なプログラムだけを分析対象としても、政策レジームの構造を把握したことにはならないし、その機能を把握することは不可能に近い。

以上のようにプログラムの集合をベースに政策を捉えて実証的に分析しようとしても、大きな困難が伴う。もうひとつのアプローチは、欧米の多くの研究者のように、政策を行為次元でとらえ、集合的行為が政策領域にもたらす機能を分析する方向である。

4. 政策空間としての政策

4.1 集合的行為の機能を起点とした政策分析

プログラムの集合である政策レジームを糸口に分析しても、メゾレベルの政策の機能を実証的に把握することは難しい。各種プログラムを解釈するアクターの行為及び相互作用の集積の全体を扱うアプローチが必要とされる。

E・オーストロムは、制度的な仕組みにおける行為を分析・予測・説明するのに利用可能な概念として「行為アリーナ」(action arena)という概念を提示している⁵⁸。行為アリーナは、「個々人が相互作用し、モノやサービスを交換し、問題を解決し、互いに支配し、戦う社会空間」である。分析作業においては、このような行為アリーナの構造に影響を及ぼしている要因を明らかにしていくことになる。この種の要因には、①主体間の関係を秩序づけるために参加者が利用するルール、②アリーナ世界の状況属性、③アリーナからみてより上位のコミュニティの構造という3つの変数がある。政策領域においても、共有された価値を実現し具体的な問題の解決を図るために、相互作用が繰り返られる社会空間を想定することができる。そのような空間を「政策アリーナ」と名付けたいところであるが、後で紹介するアンセルム・ストラウスの

⁵⁵ R・アクセルロッド『つきあい方の科学』（松田裕之訳）ミネルヴァ書房、1998年。

⁵⁶ David Lewis, *Convention: A Philosophical Study*, Blackwell Publishers, 2002, pp.3-4.

⁵⁷ David Hume, *A Treatise of Human Nature*, Dover Publications, pp.344ff.

⁵⁸ Elinor Ostrom, "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", in P. A. Sabatier ed., *Theories of the Policy Process*, Second edition, Westview Press, 2007, p.28.

「政策アリーナ」概念との混乱を避けるために、ここでは、「政策空間」と名付けておこう⁵⁹。政策課題をめぐる行為及び相互作用が集積される「場」として存在する政策空間の構造と機能は、どのように分析することができるであろうか。社会学における社会システム論と社会的世界論を手掛かりにして、その可能性を考察してみたい。

4.2 社会システム論による集合的行為の分析

4.2.1 パーソンズの社会システム論

ドイツの社会学者マックス・ウェーバーは、社会学を社会的行為の学問と考えていた。社会的行為を「一人もしくは複数の行為者によって思念された意味にしたがって他者の行為に関連づけられ、またその経過において他者に指向しているような行為」と定義づけ⁶⁰、目的合理的行為・価値合理的行為・感情的行為・伝統的行為の4つの類型に分類して、社会学の理論を構築した。タルコット・パーソンズは、イギリス留学中にウェーバーの『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』に出会い、かつてウェーバーが教鞭をとっていたハイデルベルグ大学に留学する⁶¹。彼は、ウェーバーの理論を英語圏に紹介しつつ⁶²、その理論を批判的に発展させていく。初期の作品『社会的行為の構造』では、「単位行為」(unit action)をキー概念として理論が構築されている⁶³。単位行為は、行為者、目的、状況(手段と条件)⁶⁴、規範的志向の4要素からなる。行為者は、未来の望ましい特定の事態をイメージしながら、特定の条件下で、その実現に最もふさわしい手段を、なんらかの規範に依拠して選択し、目的達成に努力する存在

として描かれている。

『社会システム』を発表する頃になると、相対的に安定的な構造的パターンを定数とみなし、行為の結果がシステムの構造の維持・発展に貢献するか否かの観点から、機能を分析する「構造—機能分析」が打ち出される⁶⁵。行為のシステムは、①個人の動機づけを組織化する「パーソナリティ・システム」、②行為者の相互作用のパターンである「社会システム」、③多様なシンボル体系としてあらわれる「文化システム」という3つのシステムに分けることができ、この3つのシステムは相互依存・浸透していると考えられている⁶⁶。

パーソンズの社会システム論を理解するうえで、重要な概念が「二重の条件依存性(double contingency)」という概念である⁶⁷。これは、行為者AがBに対してXという行為を、行為者BがAに対してYという行為を繰り返している状況をいう。BはAに対して行為Xを期待し、AはBに対して行為Yを期待する。Aが行為Xを繰り返すのは、BがAにとって望ましい行為Yを行うことを予測しているからであり、Bが行為Yを繰り返すのも、Aの行為Xを予測しているからである。このように、それぞれの「役割期待」が相補的に成立しているとき、AとBの相互行為は、システムとして存立する。パーソンズにおいて社会システムは、行為者たちの間の相互行為過程のシステムなのである。

そして、N・J・スメルサーとの共著『経済と社会』において、有名なAGIL図式を提示する⁶⁸。これは、R・F・ベイルズが行った実験結果と自分が展開してきた「パターン変数」の理論を統合したものである。あらゆるシステムが存立し続けるために満たさなければいけない要件として、①適応(adaptation)、②目標充足(goal

⁵⁹ 政策空間は、政策をめぐる相互行為が行われる場であるので、これをコミュニケーションの場としてとらえれば「公共圏」の議論と重なり、権力の場としてとらえれば、「権力空間」の議論につながる。

⁶⁰ 富永健一『行為と社会システムの理論—構造—機能—変動理論をめざして』東京大学出版会、1995年、42頁。

⁶¹ パーソンズの理論の概要については、高城和義『パーソンズの理論体系』日本評論社、1986年に詳しい。

⁶² パーソンズは、ウェーバーの「プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神」を自ら英語に翻訳して、英語圏に紹介している。

⁶³ Talcott Parsons, *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of European Writers*, Volume 1 & 2, The Free Press 1937.

⁶⁴ 行為者がコントロール可能な状況を手段といい、コントロール不能な状況を条件という。

⁶⁵ Talcott Parsons, *The Social System: Outlines of a Conceptual Scheme for the Analysis of Structure and Process*, Tavistock Publications, 1932.

⁶⁶ *Ibid.*, pp.5ff.

⁶⁷ *Ibid.*, pp.36ff.

⁶⁸ Talcott Parsons and N. J. Smelser, *Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and Social Theory*, Routledge & Kegan Paul, 1972, first published 1936.

gratification)、③統合 (integration)、④潜在的パターンの維持 (latent pattern-maintenance) の4つの機能が提示される。同書では、経済システムが適応を、政治システムが目標充足を、社会コントロールメカニズムが統合を、威信の生産体系がパターン維持を担うとされる。社会システムの下位システムである経済システムもシステムである以上、4つの機能要件を満たす必要がある。したがって、経済システムも、AGILの機能要件に従って4つの下位システムに細分化され、下位システム間の影響関係が論じられる。次作『政治と社会構造』では、政治システムが議論される。政治システムの下位システムとして、官僚制が担う行政システム (適応)、執行部のリーダーシップ (目標充足)、立法・司法による統合システム (統合)、憲法体系が支えるパターン維持システムが示され、相互の関係が政治の議論として展開される⁶⁹。

膨大な業績を残したパーソンズの社会学は、もっと多様な概念や錯綜した理論に彩られているが、本稿の文脈では、次の点が重要である。第1に、社会システムという相互行為システムの存続の条件を機能の充足に求めた点である。そして、システムは、4つの機能要件を充足するのにふさわしい構造を持っていると主張される。パーソンズのいう社会システムの構造とは、行為者が役割期待にあった行為を続け、「行為要素の制度的統合」が実現されている状態を意味する⁷⁰。第2に、システムは、環境に適応していくホメオスタシスの原理で動いていると考えた点である。何をインプット→アウトプットしながら適応していくのかを社会システムにおける政治システム・経済システムなど4つのシステム間の相互関係で、政治システム・経済システムの動態を下位システム間の相互関係で説明している。社会システムおよび下位システムは、「境界維持」システムであり、上位システムとの関係における機能の違いによって境界が設定されると考えていた。

パーソンズの社会システム論では、社会にお

ける人間の行為がすべて相互行為に置き換えられ、さらに相互行為が役割期待の観点からその機能を問われ、いつの間にか行為システムが機能システムに転回している。そして、機能の違いに従って、社会システムから経済システムや政治システムへ、さらにはそれぞれの下位システムへと細分化されることで、人間や集団の存在がだんだん後景に退いていく。政策研究を行うべく、ある政策空間 (たとえば環境政策や防災政策の空間) を想定しても、パーソンズが設定した社会システムの4つのシステム、そのまた下位システムに当てはまるはずもない。AGIL図式では、特定の政策課題の下で展開される集合的行為の場である政策空間の機能を分析することはできない。社会システムの維持に関連する役割が機能としてトップダウンに割り当てられるだけでは、政策空間において活動し相互作用する個人や集団をリアリティをもって記述することはできない。

また、パーソンズにとって、すべてのシステムで問題とされるのは、負のフィードバックに基づくシステムの維持であり、システムの内在的な力で構造的な変化がもたらされるというストーリーは描かれない。今田高俊は、パーソンズの理論を評して、「行為の条件や行為の意図せざる結果にたいして自省作用を働かせる、有能な行為者は登場しない」と述べているが⁷¹、「システムが環境との相互作用を営みつつ、みずからの手でみずからの構造をつくり変える性質」を意味する「自己組織性」の観点が欠落している⁷²。

4.2.2 ルーマンの社会システム論

個人や集団に働きかける意図的な営為として社会における政策の存在意義を考えると、自己組織性の観点は、是非とも取り込んでおく必要がある。この点について重要な議論を展開しているのがニクラス・ルーマンである⁷³。ルー

⁶⁹ Talcot Parsons, *Politics and Social Structure*, The Free Press, 1969.

⁷⁰ Talcot Parsons, *On Institutions and Social Evolution*, The University of Chicago Press, 1982, p.120.

⁷¹ 今田高俊『自己組織性—社会学理論の復活—』創文社、1986年、151頁。

⁷² 今田高俊『自己組織性と社会』東京大学出版会、2005年、1頁より引用。

⁷³ ルーマンは行政官を経て、1960年にハーバード大学に留学し、パーソンズの薫陶を受けている。このことから、パーソンズ社会学の継承者・改革者とみられることが多いが、最近では、本質的な違いの方がクローズアップされているようである。馬場靖雄『ルーマンの社会学』勁草書房、5頁以下参照。

マンもパーソンズと同様、その理論は変遷しており、全貌をとらえにくいのが、以下の主張に注目しておきたい⁷⁴。

初期のルーマンは、社会の複雑性を縮減するのがシステムの機能であると主張する⁷⁵。環境の複雑性とシステム内部の複雑性の差異がシステムの境界を作るという。当時、ルーマンは、社会システムを相互行為システム・組織体システム・ゲゼルシャフトシステムという3つの類型に分けていた。組織は、メンバーシップ概念を境界形成原則として使用するが、メンバーは、システムの構成要素ではなく、システムにとっては環境を構成するにすぎない存在とされる。初期ルーマンの理論において、プログラムは、システムが環境から取り入れる情報を選択処理するパターンとして認識されている。先述のように、条件プログラムは「条件特性Xが存在すれば、行為Yをなせ」という形をとる規則であり、法律学的概念作業によって合理化される。一方、目的プログラムは、具体的状況に応じて目的合理的措置を講ずる権限を執行者に委ねるもので、経済的な計算によって合理化される。

1980年代の初め、ルーマンの理論に重要な転換が起こる。1984年に発表された『社会システム』以降、いわゆる「オートポイエーシス」という概念をシステム論に取り込む⁷⁶。この概念は、チリの生物学者F・R・マラトゥーナとF・J・ヴァレラが、「生きているもの」を定義する議論の中で提示したものである。オートポイエーシス的なシステムは、みずからを存続させる構成要素をみずから不断に生み出していく。機械とは違い、生命体は、すべてそのような組織を持っている。その意味で、オートポイエーシス的なシステムは、細胞に至るまで閉鎖的である。閉鎖性というのは、再生産過程が自己準拠的(self-referential)に行われ、自己を維持するの

に必要とされるものを自分で生み出し、環境との間にインプットもアウトプットも行われないことを意味する。そのような閉鎖性を前提に、生命体は、食物を摂り呼吸をするなど、自己再生に必要なものを選択的に環境から取り入れるのである。このように、オートポイエーシス的なシステムは、自己準拠的であるという点において閉鎖的であるが、自己充足的ではないという点において開放的である。

二人は、この概念を社会的関係に適用することには反対していたが⁷⁷、ルーマンは、半ば強引に彼らの理論を社会システム論に取り入れる。まず、ルーマンは、社会システムも自己準拠性に基づくという。そのような社会システムは、コミュニケーションから構成される⁷⁸。行為ではなくコミュニケーションこそが社会的なものの最少単位とされる。コミュニケーションは、情報・伝達・理解という三層の選択過程を互いに結合するものであり⁷⁹、コミュニケーションの差異がシステムの境界を作る。

現代社会は、政治システム、経済システム、科学システム、宗教システムなどに機能分化しているという⁸⁰。ルーマンは、分化した機能システムが自己と関係する場合「再帰」、他の機能システムと関係する場合「遂行」、自分が所属する包括的システムと関係する場合「機能」と呼んでいる。社会システムに対して、システムはそれぞれ代替不能の機能を持っている。政治システムには集合的な拘束力をもつ決定、経済システムには希少性の減少、学システムには真なる知識の産出、法システムには法的な紛争の処理といった機能が指定される。

各システムは、それぞれ二元コードにより統一性を確保している。たとえば、法システムは、合法か不法か、経済システムは、支払うか支払わないかといった形で二元コード化される⁸¹。

⁷⁴ ルーマンの理論の解説書はいくつか出版されているが、社会システム論については、ゲオルク・クニール&アルミン・ナセヒ『ルーマン社会システム論』（館野愛男・池田貞夫・野崎和義訳）、新泉社、1995年に詳しい。

⁷⁵ ルーマンの理論と行政研究との関わりについては、M. Brans and S. Rossbach, "The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy", *Public Administration*, vol.75, Autumn 1987, pp.417-439. 参照。

⁷⁶ 社会学では、ルーマンの転回をオートポイエーシス・ターンと呼んでいる。Niklas Luhmann, *Social Systems*, translated by J. Bednarz, Jr., with D. Baecker, Stanford University Press, 1995, originally published in German in 1984.

⁷⁷ 「生きているもの」をテーマとして議論を展開しているのだから、当然であろう。クニール他、前掲書、64頁。

⁷⁸ Luhmann, *op. cit.*, Chapter 4.

⁷⁹ *Ibid.*, pp.147f.

⁸⁰ Luhmann, *op. cit.*, p.191. ルーマンは、別の論文で、政治と行政、宗教、経済、家族機能、学、教育、歓談、看護などの機能領域を列挙している。馬場、前掲書、92頁。

⁸¹ Luhmann, *op. cit.*, pp.461ff.

プログラムは、そのような二元コードの振り分け基準である。法システムにおいて、法律や契約といったプログラムは、合法—不法を決定する判断基準である。プログラムは、環境の変化に応じて変更が加えられるが、二元コード自体は維持される。この機能システムがオートポイエシス的であるというのは、たとえば、経済システムで問題とされるのは、常に支払うか支払わないかの区別であり、そのような区別に関するコミュニケーションを維持することでのみ環境に適応することができる。逆にいえば、どの機能システムも、二元コードの範囲内でしか他のシステムに影響を及ぼすことができない。これがルーマンの言っている機能的に分化した社会の意味であり、そのような社会においては、各機能システムを超えた共通の視座を持つことは妨げられる。

ルーマンの社会システム論は、政策空間における集合的な相互作用を研究する際に、次の点で興味深い。第1に、自己組織性の概念が取り込まれている。オートポイエシス的システムという発想は、システムが外部環境によって規定されるのではなく、内在的な関係によってダイナミックに変化することを示している。システムを維持するのではなく自己改革していくというイメージは、政策研究者が共有する社会観に近い。第2に、機能分化した社会の一部としてシステムを設定しているので、政策空間もひとつの分析単位のシステムとして扱うことが可能である。4つの機能要件からシステムを細分化するパーソンズのAGIL図式では、その範囲でしかシステムを設定することはできないが、コミュニケーションに差異が認められ、システム境界が確認されれば、ルーマンの発想を取り込みながらシステムの実証分析を行う道が拓ける。第3に、従来のシステム論では、インプットとアウトプットについては考察されたもののシステム内部についてはブラックボックスに近い形で扱われたが、ルーマンの社会システム論

では、システムの中でプログラムが形成され適用されると考えられており、その意味や過程を議論することが可能となる。

一方で、政策分析の方法論としてルーマンの理論を全面的に取り込もうとすると、次のような問題に直面する。第1に、パーソンズは、行為を「二重の条件依存性」に置き換えることで行為そのものを論じなくなっていったが、ルーマンは、行為をコミュニケーションに置き換え⁸²、富永健一が指摘するように、社会システム論から行為概念を放逐してしまった⁸³。機能概念を突き詰めるルーマンは、組織体をシステムとして扱っていた初期においても、システムの構成要素として人間を扱うことを拒んでいたが、システムの基本単位であった行為をコミュニケーションに置き換え、システムを行為システムから意味システムに転換することで⁸⁴、システムに関わって実在しているはずの人間、コミュニケーションの担い手であるはず人間の具体的な営みが見えにくくなっている。

第2に、ルーマンの理論的枠組みを真剣に受け止めると、実証的な研究を行うことができなくなる。ルーマンの理論は、論文に多く引用されているにもかかわらず、社会学にルーマン学派は形成されていないといわれる。その原因もここにあると思われる⁸⁵。理論家を標榜しているルーマンは、第2次的観察、つまり自分が観察を観察する存在であることを強調することで、研究者の立ち位置問題を解決した気になっているが、このスタンスは、データを収集・解釈し洞察する実証研究の通常の思考プロセスに深刻な問題をもたらす。企業組織研究にオートポイエティックなシステム論を導入した谷本寛治も、ルーマンの理論を無視した形で研究を進めている⁸⁶。また、「どうすれば社会がよくなるか、あるいは、よりよくなりうるかということについての考えを、私はまったくもっていません」⁸⁷と平然と語るルーマンの理論は、ユルゲン・ハーバーマスの公共圏やコミュニケーション的

⁸² ルーマンは、すべての社会システムが行為によって成立していることを認めるが、集合的行為としての能力を持つとはかぎらないと述べる。Luhmann, *op. cit.*, p.199.

⁸³ 富永、前掲書、188頁。

⁸⁴ コミュニケーションは、行為と明確に異なっており、コミュニケーション過程は、行為の連鎖とは違うと論じ、発話をベースに相互行為を議論する、後述するミード率いるシカゴ学派のシンボル相互作用論を批判している。Luhmann, *op. cit.*, p.164.

⁸⁵ 馬場、前掲書、まえがき、p.ii.

⁸⁶ 谷本寛治『企業社会システム論』千倉書房、1993年。

⁸⁷ クニール他、前掲書、12頁。

行為の理論のような強いメッセージ性を持っておらず、社会改革の担い手たちを惹きつける要素も少ない。

第3に、各機能システムが二元コードによってコミュニケーションを維持しており、視点の共有を図ることが難しいという「多中心社会」の議論は魅力的であるが、たとえば、政策空間における問題解決過程にルーマンの方法論を持ち込もうとしても、プログラムが各機能システムの二元コードに基づいて事象を振り分ける機能しか担っていないというのでは、「政策論」につながらない。現実の政策過程では、法的視点、経済的視点、政治的視点など、各機能システムの視点を融合し、そこで開発されたプログラムのパッケージを考えなければ、具体的な問題の解決を図ることはできない。機能システム同士が永遠にコミュニケーション不能な状態に置かれるという洞察だけでは、政策論になんのインパクトももたらさない。下位システムが相互浸透していると「考える方がいい」という意見は、社会学者の間でも根強いようである⁸⁸。

4.3 社会的世界と政策アリーナ

パーソンズと並び称せられるアメリカ社会学の重要人物、G・H・ミードは、「自我は、誕生の時点からそこに存在するのではなく、社会的経験と活動の過程の中に生じるものである」という言葉に代表されるように⁸⁹、社会との関係を通じて形成される自我を主張した。自分の所属する共同体や社会は、「一般化した他者」として現れ、他者とのコミュニケーションを通じて、共通の態度が内面化されていき、自我が形成される⁹⁰。一方、個人は、彼自身の態度によっ

て、絶えず社会に影響を与えていく。自分に対する集団の態度に再反応することを通じて集団の態度を変えることが可能だからである⁹¹。このように、個人と社会の関係といった社会学的命題を相互行為から読み解こうとする「シカゴ学派」の伝統は、アメリカ社会学の大きな潮流を作ってきた。

本論の文脈で注目には値するのは、シカゴ学派のアンセルム・ストラウスが展開する「社会的世界」(social world)をめぐる議論である⁹²。社会的世界の概念を最初に体系的に示したのはT・シブタニであったが、ミードの社会学が社会心理学に傾斜し社会論を十分展開していないと考えるストラウスは、社会変化の過程を理解するツールとしてこの概念を提示する⁹³。ストラウスの定義によると、社会的世界とは、「特定の活動へのコミットメントを共有し、目標を達成するためにいろいろな資源を共有し、仕事のやり方についてイデオロギーを共有する集団」である⁹⁴。パーソンズやルーマンのように機能概念に閉じ込められ抽象化された個人ではなく、実在性をもった個人により構成される集団が想定されている⁹⁵。宝月誠は、社会的世界の姿としてミクロな関係からマクロな関係に向けて、出会い、家族、小集団、組織体、地域社会、界(市場、政界、宗教界、芸術界、科学界)などをあげ、これらの相互影響の中で、全体社会が構成されると述べている⁹⁶。

ストラウスによると、社会的世界にとって、①集団形成のきっかけとなり優先的に行われる活動(activity)、②活動が行われる場(sites)、③活動に必要とされる技術や資源(technology)、④分業関係が発展して形成されていく組織(organizations)という4つの要素が重要である⁹⁷。社会的世界は、しだいに分化し下位世界を構成

⁸⁸ クニール他、前掲書、164頁以下。

⁸⁹ George H. Mead, *Mind, Self, and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist*, Works of George Herbert Mead volume 1, The University of Chicago Press, 1992, first published in 1934, p.135.

⁹⁰ *Ibid.*, pp.152ff.

⁹¹ *Ibid.*, p.180.

⁹² ストラウスの理論は、宝月誠「序説—社会的世界とコントロール」宝月誠・進藤雄三編『社会的コントロールの現在—新たな社会的世界の構築をめざして—』世界思想社、2005年、3頁以下に詳しい。

⁹³ Anselm Strauss, *Creating Sociological Awareness: Collective Images and Symbolic Representations*, Transaction Publishers, 1991, pp.233ff.

⁹⁴ Anselm L. Strauss, *Continual Permutation of Action*, Aldine Transaction, 1993, p.212.

⁹⁵ ストラウスは、社会的世界の概念によって、単なるコミュニケーション形態・シンボル化・討議世界ではなく、活動・メンバーシップ・場・テクノロジー・組織といった触知可能な(palpable)事項も扱うと述べている。Strauss, *Creating Sociological Awareness*, *op. cit.*, p.235.

⁹⁶ 宝月誠『逸脱とコントロールの社会学—社会病理学を超えて—』有斐閣アルマ、2004年、32頁。

⁹⁷ Strauss, *Creating Sociological Awareness*, *op. cit.*, p.236.

する。このような社会的世界内部の下位世界間の過程、社会的世界と他の社会的世界との過程が実証研究の積み重ねによって描かれる⁹⁸。

社会的世界では、境界の確定や決定の正統性などをめぐって争点が発生する。争点を中心に相互作用が繰り返られる領域をストラウスは「アリーナ」と呼んでいる⁹⁹。社会的世界の内部・世界間で、争点に関わる行為について、討議・闘争・交渉・操作・強制などが起こる。アリーナにおいて、環境政策・福祉政策・市民権政策などといった領域で、立法行為・執行行為をめぐり議論が交わされるエリアを「政策アリーナ」という¹⁰⁰。政策アリーナは、争点の性格によって、国家・州・市・コミュニティのどのレベルでも発生する。通常、政策アリーナは、多数の異なった社会的世界の代表者によって構成される。新しい政策アリーナが生まれ、古いアリーナに付加的な争点が発生したりしたときには、社会的世界に属する個人や組織は、アリーナへの参入・離脱を決めなければならない。政策アリーナでは、関連する争点がどんどん生み出され、アリーナは次の世代へと引き継がれていく。ストラウス自身は、AIDS問題をめぐる政策アリーナについて、いかに課題設定され、社会的世界間の緊張・対立を生み、具体的な対策が生み出されたのかを分析している¹⁰¹。

ストラウスの議論は、政策空間を研究する際に、次のような発想を提供してくれる。第1に、システム論者とは異なり、「個人や集団の創造的な潜在能力を強調する」シカゴ学派の伝統に則り¹⁰²、個人や集団の明確な意思による社会改革の可能性を提示している。第2に、シカゴ学派が得意とするミクロ的な実証分析を国家や社会構造の解明といったマクロ的な分析につなげる戦略的意図を明確に持っており、実証研究をベースとした議論に道を拓いている。第3に、社会的世界の重層性、境界の流動性を想定しており、認識レベルで柔軟に社会的世界の存在を

設定することができる。第4に、複数の社会的世界（下位世界）の間で争点生まれ、政策アリーナが出現し、政策が検討され実施されるといように、アリーナの過程がダイナミックに描かれている。政策空間が社会的世界の相互作用で動いているという洞察は、政策研究にとってひじょうに重要な示唆を与えている。第5に、社会的世界では様々なタイプのルールが形成され¹⁰³、そのルールはミードが「ある特定の状況に対する共同社会のメンバー全員の間に共通した反応」と定義する「制度」として機能するようになると考えられ、社会的世界とルールの関係が一応議論されている。

しかし、政策アリーナ概念に基づいて行われている実証分析は、政策過程分析の観点からみると、表面的で説得力が乏しく、社会的世界をめぐる行為の集合を捉え切っていない。観察者が入手したエピソードをナラティブ（物語り）として並べても¹⁰⁴、行為および相互作用が集積する複雑な全体構造を描き出したことにはならない。政策アリーナにおいてどのように争点が扱われ、利害や意見が対立する中でのどのような力が働いてある決定が行われたのか、社会的世界において個人の行為がどのように全体の行為につながっていくのか、そこに制度（ルール）がどのような役割を果たしているのかについて説明することに必ずしも成功しているとはいえない。

5. 関係概念としての政策

5.1 政策の3つの位相

社会システム論のような形で集合的行為の機能を扱おうとすると、そこには何らかの抽象化作業が必要とされ、そのプロセスで、個人や集団の創造的な要素が削り取られてしまう危険性

⁹⁸ Strauss, *Continual Permutations*, op. cit., pp.212ff.

⁹⁹ *Ibid.*, p.226.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp.227f.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp.232ff.

¹⁰² Straus, *Creating Sociological Awareness*, op. cit., p.234.

¹⁰³ 宝月誠は、社会的世界のルールを、行為者ルール、相互作用ルール、状況の定義ルール、社会関係ルール、資源ルール、行為・活動ルールの6つの類型に分けて説明している。宝月、前掲『逸脱とコントロールの社会学』、49～57頁。

¹⁰⁴ ストラウスは、個人→相互作用→小集団→下位組織→組織体→コミュニティレベル→国家レベル→国際レベルという順番で、ある出来事の因果関係や事実関係のつらなりを描写するという手法を提示している。Strauss, *Continual Permutations*, op. cit., Chapter2.

がある。一方、シカゴ学派の社会的世界論は、社会的世界が政策アリーナの機能に影響を及ぼしていく過程を実証できるレベルの分析枠組みを開発しているとはいえない。

防災政策を例にとりつつ仮説的に本稿における政策レジームと政策空間の関係を整理すると、次のようになるであろう。防災に関わる人々の認識枠組みや具体的行為、相互作用は、防災に関連する雑多なプログラムの集合である「防災政策レジーム」に規定される。防災政策レジームにおいて、関係者はプログラムを解釈しながら行為・相互作用を集積していく。その場が「防災政策空間」であり、政策空間の機能は、関係者の行為・相互作用の集積によって規定される。防災に関わる人々は、相互作用の中で、新たなプログラムを生みだし、防災政策レジームの構造を変えながら、防災政策空間の機能に影響を与えていく。

しかし、以上のようなメゾレベルの政策に関する仮説を実証しようと、プログラムの集合としての政策レジームからアプローチしても、あるいは集積的行為の総体としての政策空間からアプローチしても、これまで見てきたように大きな困難を伴う。

この点に関して、山本吉宣の政策定義に関する議論は興味深い¹⁰⁵。彼は、政策を、政府の文書、発言、計画プログラムなど、言葉で表現された「象徴の体系」として捉えるが、この象徴体系は、立法・官僚組織の編成などの「制度・組織の体系」としても表出し、さらに象徴体系、組織の体系が与えられた場合、それに沿って、現実の場で、様々な行為が時系列的にとられていき、「行為の系」として現れるとしている。たとえば、外交を研究する場合、外交文書や共同声明など象徴の体系からわかることはごく一部であり、組織の体系・行為の系から外交政策の実態に迫る必要がある。これら3つの位相は、政策の見え方の違い、分析の起点の違いである。政策レジームから政策の分析を進めるのは、象徴の体系から分析することを意味し、政策空間から分析を進めるのは、行為の系から分析を始めることを意味する。この2つのアプローチでメゾレベル

の政策を分析することが困難であるとすれば、「制度・組織の体系」を分析の端緒にする道を探るべきであろう。

5.2 関係性のネットワークとしての政策 —政策ネットワーク論の可能性—

ただし、メゾレベルの政策分析で観察対象とされるのは、単純な「組織」ではない。複数の個人・集団が築いている「関係性のネットワーク」である。それは、プログラムの集合である政策レジームの下で形成される関係性であるのと同時に、行為・相互作用の集積によってプログラムを生み出し変化していく政策空間の機能を規定する関係性である。

この観点から参考になるのは、P・ディマジオとW・パウエルが制度論の立場から企業組織の同型性 (isomorphism) を扱った際に提示した「組織フィールド」(organizational field) という概念である¹⁰⁶。組織フィールドとは、「キーとなる供給者、資源及び製品の消費者、規制機関、類似のサービスや製品を生産する他の組織の集積で、制度的な生活の認識領域を構成するもの」と定義される¹⁰⁷。ここには、組織が同型化するのは、他の組織や「業界」、公的機関からの影響が大きいという認識がある。その関係性の全体像を把握するために、組織フィールドという概念が提示され、組織フィールドの構造化の度合い、すなわち組織間の相互作用の度合い、資源の相互依存度、共有されている情報の質や量、認識の共有度といった要素が、組織に対する影響のレベルを決定すると主張される。このような組織間関係全体のあり方は、組織フィールドの各組織に対する影響力を規定するとともに、組織フィールド自体の発展・衰退にも深く関わっているといえるだろう。

レナート・マインツの公的組織に関する「組織のマクロシステム」概念も興味深い。組織のマクロシステムとは、一つの目標を中心に一定の任務や職務の遂行のために形成され、任務遂

¹⁰⁵ 山本吉宣「政策決定論の系譜」白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会、1990年、27頁以下参照。

¹⁰⁶ P. J. DiMaggio and W. W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", in W. W. Powell and P. J. DiMaggio eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, 1991, pp.63-82.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.64.

行の過程全体で協働するあらゆる組織から構成される¹⁰⁸。ただし、ここで想定されているのは、公共部門において形成されるネットワークである。政策の主体と客体の境界が曖昧になっていく現代のガバナンス状況を前提に政策分析を行おうとすれば、官民のアクターまで拡大して関係性を考える必要があるだろう¹⁰⁹。政策領域におけるアクター間の関係性を分析するアプローチは、国際レジーム論の一部を含めて、様々な形で展開されているが、政策ネットワーク論は、これまで指摘してきたメゾレベルの政策分析が抱える問題点のいくつかを解決する可能性を秘めている¹¹⁰。

政策ネットワークにも様々なバリエーションがあるが、ここでは「ある政策領域をめぐって、アクターが官民の枠を越えて自主的に資源を持ち寄り、問題を解決していく関係性」と定義しておこう¹¹¹。政策ネットワーク論では、ネットワークに集められる資源の質と量、そこで形成される関係性によって、ネットワークの機能が決まると考えられている。

5.3 政策レジーム・政策空間と政策ネットワーク

政策レジームは、政策ネットワークを構成するアクターの関係性を規定する。レジームを構成するプログラムは、ネットワークへの参加資格、ネットワーク内部での役割分担、相互作用のルールなどを規定している。各アクターは、それを判断材料にして、参加・離脱など、ネットワークとの関わり方を決め、ネットワークを通じて自己の利益を実現するためのゲーム戦略を立てる。一方、ネットワークの内部では、問題解決に向けて相互作用する際に各アクターが参照するプログラムが必要に応じて生み出される。また、プログラムの適用・解釈を通じた学習の蓄積によって、認知システム（解釈コミュニティ）が形作られ、あるいは既存のプログラ

ムに変更が加えられる。このように、ネットワークにおいて、アクターが相互作用を繰り返す中で、プログラムが形成され変更されていき、プログラムの集合である政策レジームの構造は、ダイナミックに変化していく。プログラム群の構造が変化した結果、新しい構造の下、当初は想定されていなかった関係性、ネットワークの形が現れることもある。政策ネットワーク論においても、プログラム間の影響関係までを分析の射程に収めることはできないが、アクター間の関係性を構築する機能を持ち、かつその関係性の中で生み出されるアウトカムとしてプログラムの集合を分析することは可能である。

政策課題の解決をめぐるアクターの行為・相互作用が集積される政策空間の機能も政策ネットワークのあり方に大きく影響される。もちろん、政策空間の機能は、アクター間の関係性だけではなく、政策空間の外側に広がる環境要因によっても規定される。しかし、政策空間内部のアクターの行為の動機付け、相互作用の動態を読み解くのに、アクター間の関係性を起点におく政策ネットワーク論は有効である。相互作用を通じて形成される関係性、すなわち政策ネットワークの性質は、当然個々のアクターによる行為戦略の選択や行為の集積がもたらす結果にも影響を及ぼす。逆に、ネットワークにおいて、アクターたちは、ネットワークの関係性に関わる要素を意図的に変更する方向に動くことで、政策空間全体の機能に影響を及ぼすことができる。たとえば、ネットワーク内で繰り返される相互作用ゲームにおいて、重要なアクターがネットワークにとって必要な資源の拠出を増やせば、政策空間に存在する資源の総量は増加し、政策空間における相互作用が問題解決につながる可能性は高まる。また、ネットワーク内の相互作用を規定するプログラムを変更し、相互作用の頻度や質を向上させれば、ネットワーク内部の資源動員がスムーズになり、政策空間の機能を高めることができる。

¹⁰⁸ レナート・マインツ『行政の機能と構造』（片岡寛光監修・縣公一郎訳）成文堂、1986年、86頁以下参照。

¹⁰⁹ この点に関する議論は、風間規男「ガバナンス時代における政策手法に関する考察—越境する政策手法—」『公共政策研究』（日本公共政策学会）、第8号、2008年、16-26頁参照。

¹¹⁰ 政策ネットワーク論の概説については、原田久「政策・制度・管理—政策ネットワーク論の複眼的考察—」『季刊行政管理研究』第81号、1998年、23-30頁、を参照。

¹¹¹ 筆者の政策ネットワーク論の分析枠組みについては、風間規男「防災政策と政策ネットワーク論」『近畿大学法学』第46巻第4号、1999年、1-45頁、を参照。

以上のように、政策ネットワーク論は、ネットワークに動員される資源とアクター間に築かれる関係性を説明変数にして、政策レジームと政策空間の構造と機能の一部を解明し、さらには両者の関係を橋渡しすることができる。

国際レジーム論がレジームのダイナミクスを集団的な問題解決のフィードバック過程としてシステム論的理解で捉える可能性があるのと同様に¹¹²、政策ネットワークのダイナミクスもシステム論的に解釈することができる。バーナードがその組織論において展開したように、ネットワークの目的の達成（有効性）と参加者の欲

求の実現（効率性）を均衡させつつ、環境に適応していかなければならない¹¹³。社会システム論で提示された様々なアイディア、機能分化や自己組織化・オートポイエーシスの発想などを、政策ネットワークの議論の中に取り込むことも不可能ではない。社会的世界の議論も、ネットワークの内部構造の重層性や、専門家団体や地域コミュニティなどの活動の実証分析を全体構造の把握につなげるのに役立つ。逆にいえば、以上のような点を踏まえた政策ネットワーク論の分析枠組みを構築する必要があると思われる。今後の検討課題としたい。

¹¹² 山本、前掲『国際レジームとガバナンス』107頁。

¹¹³ Chester I. Barnard, *op. cit.*