

民主的ガバナンス・ネットワーク論： Eva Sørensen & Jacob Torfing の マルチ理論アプローチの場合

堀 雅 晴*

目 次

はじめに

1. ガバナンス・ネットワーク研究：第二世代研究論の提起
2. ガバナンス・ネットワークのダイナミクス論
3. ガバナンス・ネットワークの機能不全（失敗）論
4. メタガバナンス論
5. 民主的ガバナンス・ネットワーク論
6. ガバナンス・ネットワーク研究：第二世代研究論の展望
おわりに

は じ め に

今世紀初頭において、西欧社会ではパブリック・ガバナンスの理論的探究課題が大きくクローズアップしてきている（March & Olsen 1995，西岡 2006，Bevir 2010，Osborne 2010，大山 2010，小池 2010）。その背景には周知のとおり、1980年代以降、英国や米国等において新自由主義が大きな影響力を發揮した。とりわけその行政改革手法である新公共経営論（New Public Management：NPM）では、政府の失敗への悲観的な見方と市場メカニズムへの楽観的なそれが支配していった結果、国营企業の民営化をはじめ民間委託・公私連携政策・市場化テスト・エージェンシー化の

* ほり・まさはる 立命館大学法学部教授

実施が着実に拡大されてきている。しかしながら一方で新自由主義が望んだ完全な競争や安定したサービスの十分な提供は進まず、他方で当然のことながら外部経済性や社会的公正性の問題も発生したことから、新自由主義の主眼である国家規制の根本的な撤廃も果たせないままに、さらに公共目的と相互信頼に基づく社会全体の取組に向けての支援促進政策の方向にほとんど結び付いていかないことが次第に明らかになってきている(OECD 2006, 2010a, 2010b)。

こうした中で注目すべき状況が生じてきている。それは欧州連合をはじめ政府セクター・営利セクター・非営利セクターの間で、正式・非正式の両レベルで、様々な目的をもつネットワークの急激な形成がみられることである(安江 2007, 明田 2009)。また、こうしたガバナンスのことを、「相互作用型ガバナンス」(interactive governance)として広義に理解している者たちがいる(Sørensen & Torfing 2007)。

彼らとはとりわけ政治理論家たちと中枢に位置する意思決定者らが、ガバナンス・ネットワークの概念(後述)を、ガバナンスにおける効果的で正統的なメカニズムとして注目していると指摘する(Sørensen & Torfing 2007, p. 4, 以下では出典名等は略して頁数のみとする)。ここで効果的であるとみるのは、ガバナンス・ネットワークによって包摂されるグループと組織を、社会的断片化と政策変更に抵抗しつつ問題解決に貢献する点からみてである。同じく正統的であるとみるのは、意思決定プロセスにおける多数のステイク・ホルダーの参加保証によって、公共政策とガバナンスの民主主義的正統性を向上させる点からみてである(同上)。

また公共部門と民間部門の主要な意思決定者らも、ますます増大する社会的な断片化と複雑性そしてダイナミックスによって突きつけられた挑戦状に対して、最適な回答として、相互作用型のネットワーク・ガバナンスに大いに期待を寄せている(pp. 5-6)。ここでいう社会的断片化とは、相対的で自立的なサブシステムとしての社会の機能的差異化の結果として、相対的で自立的な公的・私的組織の増殖と増大をさす。また複雑性とは意

思決定に際して増大する専門的要求およびリスクと不確実性の顕在化に加えて、問題の性格と、様々な解決策の効果、そしてステークホルダー間の潜在的紛争に関する、いわゆる厄介な諸問題からその程度が増大するものである。さらに異なる合理性や、手続と戦略に関する偶然的接合や相互作用に導いていくような、新たな社会的ダイナミックスは、空間的で時間的な地平の拡大と相互連携の増大、および諸制度・諸セクターと管轄範囲の間にある境界線についての曖昧化や論争化によって生み出されるものである(同上)。

ところで先ほどの者たちは、このような複雑で錯綜した状況に対して、複数の理論的アプローチを活用することによって新たな洞察を試みようとしているのである¹⁾。彼らとは、デンマーク王国の Roskilde 大学で教鞭をとる Eva Sørensen & Jacob Torfing である。その研究成果は、近年、編者となってまとめた *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, 2007 である²⁾³⁾。

さて本稿の目的は、Sørensen & Torfing の提唱する民主的ガバナンス・ネットワーク研究における複数の理論的アプローチの活用の試み(以下、マルチ理論アプローチ [p. 299] と呼ぶ)とは一体何であり、いかなる特徴や課題等があるのかを明らかにすることである。ここでいうマルチ理論アプローチの試みとは、相互依存理論・ガバナビリティ理論・統合化理論・ガバメンタリティ理論の知見に基づくアプローチのことである⁴⁾。とりわけ日本のガバナンス研究ではほとんど注目されていない、ふたりの研究が依拠する理論的立場、すなわち一方で反基礎付け主義とポストマルクス主義、他方で新制度主義の立場からのガバナンス・ネットワーク研究の第二世代研究論の提唱に注目して見ることである(堀 2011)。ちなみに国内で本書を取り上げるのは、管見では外川(2009)と木暮(2009)だけである。ちなみに両者のうち木暮は論題で第二世代研究論を取り上げている。ただしその議論内容を見ると、外川と同様に、本書全体を取り上げるまでには至っておらず、そのためにふたりの提唱するマルチ理論アプローチに

基づく第二世代研究論に十分に注意を払っているわけではないことがわかる⁵⁾。

冒頭では、さしあたりこれからの議論の方向性を念頭に置けるようにするために、ふたりの考えるマルチ理論アプローチに基づく、第二世代研究論として取り上げるべき研究課題を簡単にでも紹介しておきたい。ちなみに次の諸点は Torfing 自身がガバナンス研究の回顧と展望をおこなった最新論文において明確に述べているもの (Torfing 2010a : 14-16) であり、堀 (2011) でも紹介しているものである。

個々の市民と組織化された市民による、民主主義的参加の促進・向上を進める方向における、ガバナンス・ネットワークの役割に関するもの。

政策ネットワークの統合化、および当該の参加者間での相互作用の形成における言説 (ディスコース) と構想 (ストーリーライン) の役割に関するもの。

ネットワーク化された政策アリーナにおけるソフト・ルールの展開に関するもの (法的には非拘束的な勧告を始めガイドライン・規範・標準そして合意という諸手段を用いて、行動規制を試みるもの)。

ガバナンス・ネットワークのパフォーマンスとインパクトの評価・アセスメントの方法に関するもの。

公共政策におけるコラボレーティブ・イノベーションに対するガバナンス・ネットワークの貢献に関するもの。

ネットワーク・ガバナンスにおける政治と権力の役割に関するもの (権力は、様々な公共と民間のアクターの間での交渉型相互作用において、目に見えるものでは決してない。それゆえにガバナンスと権力の間の本来的に備わっているリンクを把握するために「ガバナンスの中の権力」を分析するだけでなく、「ガバナンスの権力」「ガバナンスに対する権力」そして「ガバナンスとしての権力」も分析しなければならない)。

ガバナンス・ネットワークのメタガバナンスに関係するもの(一方でガバナンス・ネットワークは自然発生的には出現しないものであって、公共オーソリティによって推進化・主導化・企画化されるものでありながら、他方でメタガバナンスは官僚主義的なルール・メイキングと絶対的な指揮監督の点で伝統的な国家主義的ガバメント・スタイルに復古することなしに、相互作用型ガバナンスの自己規制的な諸プロセスの推進・管理・指揮に関する熟議的試みを含む)。

最後にふたりを編著者とする本書は、彼ら以外にも15名(12組)の寄稿者(後述)による、計18章の論考(4部構成)から成っている。そして以下で具体的に検討する編者のふたりの担当章は、序章と「終章」⁶⁾および(各ごとで議論の全体像を示す筆頭章であるところの)第1, 第5, 第9, 第13である。したがって本稿の叙述順も、この章構成に従うことにしたい。すなわち次の「1」で序章のガバナンス・ネットワーク研究の第二世代研究論の提起を紹介し、「2」で第1章のガバナンス・ネットワークのダイナミクス論、「3」で第5章のガバナンス・ネットワークの機能不全(失敗)論⁷⁾、「4」で第9章のメタガバナンス論、「5」で第13章の民主的ネットワーク・ガバナンス論、「6」で「終章」のガバナンス・ネットワーク研究の第二世代研究論を検討していくつもりである。

1. ガバナンス・ネットワーク研究： 第二世代研究論への提起

はじめに、Sørensen & Torfing は、ガバナンスとネットワークという2つの概念をどのように考え、そして「ガバナンス・ネットワーク」として新たな内容規定を行って使用することになるのかをみていきたい(序章：pp. 1-21, 以後の叙述は本章に基くものであり、これ以降における叙述も同様である)。

まずふたりはこの両概念が、共に多様な内容を包括するものであるとみ

ている (p.8)。たとえば一方のガバナンスでは、「グッド・ガバナンス」に関する世界銀行の勧告や「ガバメント無きガバニング」の可能性に関する国際関係論での論争、「経済的ガバナンス」にのっての制度的諸条件の議論、「コーポレート・ガバナンス」に関する新たな民間セクター・ビジョン論，NPM の言説，そして公民協力・パートナーシップの新しい試みといった展開がそれにあたる。他方のネットワークでは，コミュニケーション・ネットワークをはじめ，会社間ネットワーク，社会的ネットワーク，プロフェッショナル・ネットワーク，越境型ネットワーク，恐怖のネットワーク，ネットワーク中心型の戦争，カステルのネットワーク社会論にまでの展開がそれにあたる。

次にふたりが新たに「ガバナンス・ネットワーク」という概念を採用する目的とは，このような広範囲の内容をもつ両概念をひとまとめにすることで，その適用の範囲を限定することができ，特定のネットワークのタイプおよび特定のガバナンスの形態をより詳しく調べることができるからである。そして彼らはガバナンス・ネットワークを次のように定義する (p.9)。

ガバナンス・ネットワークとは，⑦相対的に安定した水平的な接合体として相互に依存するけれども，作動的にみた場合には自律性のある諸アクターが，④交渉を通じて相互作用を及ぼすのであるけれども，その際に⑤当該の交渉が規則的規範的弁別的想像的なフレームワークのなかで生じ，そして⑥当該フレームワークが外部機関によって設定された制約の範囲内で自己規制しており，さらに⑧当該機関が公共目的の生産に貢献することになるものである。

さて，ふたりはこの定義について，ガバナンス・ネットワークに関して通常いわれる一般的な特徴のほとんどをガバーしているとみており，そのためにこれ自体に独創性を認めるつもりはない。むしろ彼らが自分たちの独創性を主張する点は，ガバメント・ネットワークの考え方によって獲得できる，事柄の本質を把握する目的にのっての有益な観点が含まれている

ことにあるという(同上)。具体的には、次の5点を述べる(pp.9-11)。

第一にガバナンス・ネットワークは数多くの民間の、準公共の、公共の諸アクターを接合するものである。そしてこれらのアクターは、一方で互いのリソースと能力に依存しつつ、他方で各アクターが一定の方向で考えたり行動したりする際に、優越者(上位者)から命令されないという意味で作動的には自律している。たとえば政治的アクターは特定のガバナンス・ネットワークに加わるためには、自らが政策 이슈に直接の関心があることや、他のアクターにリソースと能力で貢献することを示すことになる。ここでの留意点は、ひとつは相互依存性のある関係とはガバナンス・ネットワークのアクターのもつ関係性が垂直的ではなくて、あくまで水平的であるけれども、アクター間でそのリソースと権威が等位的ではなく、やはり非対称的な状況にあることである。もうひとつはガバナンス・ネットワークへの参加が任意で退出自由である一方で、アクター間での相互依存性が誰にも当該ネットワークを崩壊させるようなリスクを冒させず、ヒエラルキー的コントロールの行使自体をできなくさせているのである。

第二にガバナンス・ネットワークのアクターは、取引と熟議の諸要素を結びつける交渉を通じて、影響を互に及ぼしあうものである。諸アクターは、アウトカムの極大化のためにリソース配分を取引するかもしれないことから、こうした交渉は学習活動と共通理解活動を促進するための熟議の広範なフレームワークの中に組み込まなければならない。しかしこの熟議は紛争や権力闘争の脈絡のなかで惹起することから、アクター間の共同行動がおおざっぱなコンセンサスにしばしば依拠することになるであろう。

第三にガバナンス・ネットワークのアクター間の交渉型相互作用は、制度的真空状況のなかで惹起するものではなく、むしろ相対的に制度化されたフレームワークのなかで進行するものである。このフレームワークは、偶然に接合されたアイデアや概念機能・ルールからなる混成体である。具体的に述べれば、ルール・手続を提供する規則的側面を始め、規範や基準を示す規範的なそれや諸概念や諸コードを生み出す弁別的なそれ、そし

て諸イデオロギーやアイデンティティを生み出す創造的なそれである。

第四にガバナンス・ネットワークは、相対的に自己規制的なものである。その理由は、このネットワークがヒエラルキーの指揮命令の一部でもなく、ネットワークを市場の法則に服従させるものでもないからである。むしろ、このガバナンス・ネットワークでは特定の政治的で制度的な環境を考慮に入れつつ、それ自体のアイデア・リソース・ダイナミックな相互作用の働くと、参加している交渉に関しての先述の規則的・規範的・弁別的・創造的なフレームワークのなかで、自己規制キャパシティの開発・促進・制約を行うものである。

第五にガバナンス・ネットワークは、アリーナの一定の範囲内での公共目的の生産に貢献するものである。公共目的とは一般公衆に対して有効な性格を持ち、展望・価値・政策・規制を表している。この下でネットワーク・アクターは、⑦政策問題の明確化、⑧解決方法、⑨新たな諸機会の活用方法に関する政治的交渉に従事する。ちなみに広義の意味において、公共目的の生産に貢献しないネットワークはガバナンス・ネットワークに入らないと考えている。

ここで、以上のようにガバナンス・ネットワークを定義することになると、冒頭で触れられている様々なタイプの情報をはじめ人材・資金・手段を相互に依存し合うガバナンスのうち、具体的に、どの程度のガバナンスがこれらの基準をすべてクリアーすることになるのかという質問が浮上してくる(p.11)。ふたりは、これに対する回答として、すべてをクリアーできないものも出てくることを認めている。しかしそもそもガバナンス・ネットワークを広義にみていけば、そのなかにはすべての相互依存型ガバナンスを含むことになるし、また実際問題では、相互依存型ガバナンスとガバナンス・ネットワークの間で境界線をどこに引くかは、あくまで裁量の問題となっているとして、さらにこれ以上、ここで分類問題を議論するつもりはないとしている。

さてふたりは、ガバナンス・ネットワークが、最近になって国家と市場

表1 国家・市場・ガバナンス・ネットワークの特徴

視点 \ ガバナンス・メカニズム	国 家	市 場	ガバナンス・ネットワーク
㊦アクター間の関係	一元的中心システムとしての強制的国家規制	多数的中心システムとしての競争的市場規制	多中心的ガバナンス・システム
㊧意志決定を裏付ける合理性の性格	強制的な国家規制で統治する本質的な合理性	競争的な市場規制で統治する手続的な合理性	内省的な合理性
㊨コンプライアンス	国家の法的制裁の手段確保	経済的損失からの回避策	自己決定したルールと規範によって、時間的経過のなかで、一般的信頼と政治的責務を通じて確保されるもの

注：Sørensen & Torfing (2007) の pp.11-12 に基づき作成

に対する代替案として注目されていることに同意するものである。そしてそのメカニズムを、「アクター間の関係」「意思決定」「コンプライアンス」の各視点から明らかにする(表1)。

ここでふたりの説明から、表1に関する内容を2つ補っておきたい(pp.11-12)。ひとつは三者の㊦アクター間の関係が対照的であるのと同じく、アクターの性格も対照的であることについてである。すなわちアクターは国家では全て権利義務を有する主体で、国家に裏付けられた中心性とパワーを有する存在であり、市場では無数の自己利益を持ち、共通目的や義務に束縛されない存在であるのに対して、ガバナンス・ネットワークでは公共目的のために相互作用を及ぼす、膨大な数に上る自律的で、かつ依存的なアクターを包摂する存在であるという。

もうひとつは意思決定に関わる合理性の性格について、「本質的」「手続的」「内省的」と形容される内容である。それぞれは国家であれば政府の本質的な政治的価値を、官僚による執行と実行に移される詳細な法律や規制に翻訳することを目的とする合理性であり、市場であれば自由競争の確

保のためのルールと手続が遵守される限りにおいて、商品とサービスのパレート最適配分に導く市場力のもつ見えざる手というそれであるのに対して、ガバナンス・ネットワークでは多様化する利益や概念化・世界観をめぐる継続的紛争のなかで共同決定と集団的解決策を生み出すために、アクター間の相互依存性とそれに裏付けられた多元性のもとでの、交渉を含む内省的で相互作用的な内部決定の策定と、さまざまな紛争規制を行うことである。

次に Sørensen & Torfing は、この三つのメカニズムのなかで注目する国家と市場に対する代替案として、どのようにガバナンス・ネットワークを位置づけているのか、また他の政治学者や政治的意思決定者によって注目される「効率的なガバナンス」への期待に対して、どのようなスタンスを取っているのかをみておきたい。

前者については、ふたりはガバナンス・ネットワークの実行だけで社会の中心に位置する意思決定者が当該社会を十分に統治していけると考えているのかといえ、そのようには決して考えていないのである (p. 11)。ふたりには、この3つのメカニズムがそれぞれ強さと弱さを併せ持ついるとの認識があるために、政治目的と政策課題ごとに、この3つのなかからプラグマティックに選択するか、あるいはそれぞれのメカニズムに内在するコーディネーション・モードを考慮したうえで組み合わせるか、に基づいて判断されなければならないとする立場である。

後者については、ガバナンス・ネットワークの効率性が、次に述べる4点にわたるその内在的特徴に由来するものであると考えている (pp. 12-13)。⑦先を見通した行動を行うガバナンスへの大きな可能性、すなわちネットワーク・アクターが相対的に初期段階で政策の諸問題と新たな機会を明確化し、具体的な諸条件での複雑性と多様性への柔軟な対応を可能にできるからである。⑧情報・知識・評価を集成するための重要な手段、すなわちネットワーク・アクターが政策作成と公共ガバナンスに関係して深い知識を有しており、その知識が実現可能な聡明な選択を行うための重

要な基礎付けとなっているからである。㊦合意構築に向けて(少なくともステークホルダー間の紛争の文明化のための)フレームワークの確立, ㊧執行への抵抗というリスクの削減, すなわち意思決定プロセスに関わるネットワーク・アクターであれば決定に対する共同責任と所有権の意義を発展させることから, 執行プロセスを邪魔するよりも, むしろサポートする責任を果たすことになるからである。

ちなみにふたりは, 当然のことながら, こうした効率性確保の前提がガバナンス・ネットワーク機能の十全な発揮であるとしている(pp. 13-14)。ここでガバナンス・ネットワークを不安化させる要因としては, 次の諸点が考えられている。㊡ネットワーク・アクターの構成変更, ㊢未解決のままに継続する緊張状況と紛争の存在, ㊣頼りなく効果も上がらないリーダーシップ, ㊤確実に目に見える結果が現れないことからくるフラストレーションの発生, ㊦政策プロセスを邪魔する外在的な出来事である。そしてこれらの阻害要因に対しては, 後述される自己規制型ガバナンス・ネットワーク, すなわちメタガバナンスでの対処に期待を寄せることになる。さらにたとえ十分に機能しているガバナンス・ネットワークであっても, 革新的な新規政策の導入を妨害したり, 政策執行コストを外部に転嫁したりする場合もありうるとして, 諸ガバメントとその他の政治的権威は公共政策の遂行に悪影響が及ぼされないように, それらの保持するパワーを利用して解決に当たられなければならないと考えている。要するに, ふたりは自らの理論的立場がいわゆる「ガバメント無きガバナンス」あるいは「ガバメントからガバナンスへ」(堀 2002参照のこと)ではなくて, 「ガバメント並びにガバナンス」であることを明らかにする。

以上のところまでで, Sørensen & Torfing の考えるガバナンス・ネットワーク論の意義づけと位置づけをいくつか確認しておきたい。

欧州社会において政治学者や中心的な意思決定者によって注目される「ガバナンス」と「ネットワーク」の概念をひとまとめにし, 「ガバナンス・ネットワーク」という新たな概念規定を行って使用するこ

とを提案する。

その特徴は、「ネットワーク・アクターによる多中心的ガバナンス・システム」、「交渉を含む相互作用的な内部諸決定と紛争規制を行う内省的合理性」、「自己決定したルールと規範によって、時間的経過のなかで一般的信頼と政治的責務によって確保されるコンプライアンス」である。

「ガバナンス・ネットワーク」は既存の国家と市場のメカニズムに対する代替案に位置づけられるけれども、決して他者を排除したり取って替わられたりするものではないと考えていることから、政治目的と政策課題ごとに、3つのなかでの選択と組み合わせが判断されなければならないとの立場をとる(この内容を、「ガバメント並びにガバナンス」論の内容^㉑と呼ぶ)。

ガバナンス・ネットワークに対して、その内在的特徴に由来する効率性が大きく期待されることは当然であるけれども、それが十全に機能を発揮できるようにするためには不安要因の除去が必要である。たとえ効率的なガバナンス・ネットワークであったとしても、公共政策の遂行に悪影響を及ぼす場合には、諸ガバメントとその他の政治的権威によって解決が図られる必要がある(同様に、内容^㉒と呼ぶ)。

さてここからは、Sørensen & Torfing が以上の見地から、これまでの研究を第一世代として評価しつつ、さらに研究を発展させる意味を込めて、次の第二世代研究論として求められる研究課題を積極的に提起することについてみていきたい。本書では、後述のとおり関係する代表的な論者に寄稿を要請して、パブリック・ガバナンス論の見取り図づくりを行うことになる。その際に、これらの論者の依拠する理論的背景に関して、その位置関係を明確にするフレームワークも一緒に提示することになる。ここでその点を、あらかじめみておきたい(pp. 14-20)。

はじめにふたりは、第一世代の研究を評価する理由として、次の質問への回答を行うことができたからであるとする。それは ㉓なぜガバナ

ス・ネットワークが形成されるのか、①ガバナンス・ネットワークが国家のヒエラルキー的支配および市場アナーキーとはどのように異なっているのか、②ガバナンス・ネットワークが異なる諸国と政策分野のなかで、異なる政策的規模における将来を効果的に見通すガバナンスに、どのように貢献するのかである。

そしてふたりは、現在、改めて第二世代としての研究課題として、次の質問への回答を用意する必要があるとする(p.14、後掲の注5も参照のこと)。それは③ガバナンス・ネットワークの形成・機能化・発展を、どのように説明することができるのか、④ガバナンス・ネットワークの失敗の原因および成功の諸条件とは何か、⑤とりわけ公共オーソリティが様々な種類のメタガバナンスを通じて、自己規制的ガバナンス・ネットワークを、どのように規制することができるのか、⑥ネットワーク・ガバナンスに内在する民主主義的諸問題とその可能性とは何かである。

またふたりは、こうした回答への理論的準備として、表2で整理される見取り図を提示するのである。この表は次の2つの区別、すなわち算術文化と紛争調整の分析線が組み合わされてできている。これについて、ふたりの説明はこうである(p.17)。前者では、社会的行為が、一方で費用と便益に関する自己利益的な個人人の合理的な「算術」によって推進されるものなのか、他方で特定の「文化」と歴史的文脈に本来的に備わっているルール・規範・価値によって形成されるものなのかを表している。後者では、ある社会におけるガバナンスの顕著な特徴として、一方で繰り返し起こる「紛争」か、他方で円滑な「調整」を考えるかを表している。

次に、この表のなかで取り上げられている理論とは、相互依存理論・ガバナビリティ理論・統合化理論・ガバメンタリティ理論の4つである(pp.17-18)。ふたりは、これらの理論について次の3点を、すなわち⑦異なる理論的パースペクティブであるけれども、いずれもガバナンス・ネットワーク理論を提示していること、⑧ただしそのなかにはガバメンタリティ理論と統合化理論のように、ガバナンス・ネットワーク理論として

表2 4つの異なるガバナンス・ネットワーク理論の概観

	算 術	文 化
紛争	相互依存理論 Rhodes 1997a, b; Kickert, Klijn and; Koppenjan 1997; Jessop 1998, 2002	ガバメンタリティ理論 Foucault 1991; Dean 1999; Rose and Miller 1992
調整	ガバナビリティ理論 Mayntz 1991, 1993; Scharpf 1993, 1994, 1997; Kooiman 1993	統合化理論 March and Olsen 1995; Powell and DiMaggio 1983, 1991; Scott 1995

出所 Sørensen & Torfing (2007), table .1 (p.17) に基づき作成

は曖昧なままのものもあり，また提唱する理論家自身にも自覚がないものも含まれていること（後述），㊦取り上げられた理論家のうちの何名かは，この異なるパースペクティブを乗り越えようとする目的を有していることを確認しつつ，いずれの理論もガバナンス・ネットワーク理論への重要な貢献を行っていると考えている。

最後に，表2の分析フレームワークは，後掲の表5（p.1217）と表10（p.1261）で，制度主義的諸理論とポスト自由主義的民主主義の分類にも利用されることになる。

またふたりは，これらの理論がそれぞれ，㊧どのような理論的な背景と出自を持ち，㊨ガバナンス・ネットワークにどのような貢献を行っているのか，どのように ㊩ガバナンス・ネットワークを定義し，㊪ガバナンス・ネットワークの形成を説明し，㊫あるガバナンス・ネットワークにおいて異なるアクターを結びつける一体力を評価するかについて検討している。それを本稿で整理したものが，表3である。なおふたりは，4つの理論間で類似しているところも存在するけれども，同時に重要な相違もあるとして，後述の「2．ダイナミックス論」と「3．機能不全（失敗）論」「4．メタガバナンス論」で引き続き，同様の検討を続けることになる。

以上のところまでで，冒頭にあたって，Sørensen & Torfing が考えてい

表3 ガバナンス・ネットワーク論に貢献する4つの理論の特徴

	相互依存理論	ガバナビリティ理論	統合化理論	ガバメンタリティ理論
⑦ 出自と背景	コーポラティストの政策的ネットワーク理論との批判的対話から発展、歴史的制度主義との類似性を持つ。	社会統治の諸条件を批判的に研究するマックスプランク研究所の研究者により発展させられ、合理的選択型制度主義との親密性を有する。	増大する非統制的政体内での政治的ガバナンスと社会経済的レギュレーションに関する組織社会学的研究に対する呼び名で、論理的解釈と社会構築主義との親密性を持つ。	ポスト構造主義的政治哲学者のミッシェル・フーコーのイニシアチブで進められた、広範囲の研究プログラムの呼び名である。
⑧ ガバナンス・ネットワークへの貢献内容	ガバナンス・ネットワークが独立したアクターの戦略的行為の諸結果であることから、アクターに相互的リソースの依存性のために相互交流を促し、NPMによる制度的断片化に対抗する。	ガバナンス・ネットワークが、水平的調整を向上させる、ゲームのような諸状況の構築作業を通じて形成されることになる。	ガバナンス・ネットワークが、社会のガバナンスの効果性と正統性の向上のための手段として役に立ち、全体主義的な過剰統合化および社会的行為者の個人主義的過剰統合化に規範的に対応する。	ガバメンタリティによる特定の圏域・グループ・個人に対するガバニングにおける諸アクターの多元性を包括する傾向への探究と、ネットワークを増殖する権力と政府諸機関の更なる脱中心化に貢献する。
⑨ ガバナンス・ネットワークの定義	自らに基礎を置くルールとリソースを有する相互依存的で紛争を起こす諸アクター間の利益仲裁のための組織間での媒介のこと。	自律的諸アクター間の水平的調整のこと(これらのアクターは、さまざまな交渉ゲームの内外で交流する)。	共通の規範と理解によって定義されるコミュニティ内に統合される諸アクター間での相互作用の、相対的に制度化された領域のこと。	明確な定義を持たない。ただし自己統治を行う諸アクターの自由な行為を活性化し形作るものとする、内省的で助長的な国家の試みとして暗示されるものである。
⑩ ガバナンス・ネットワークの形成	漸進的でボトムアップ的なプロセスによる形成と、公共オーソリティによる公共政策策定の運搬手段としての採用による形成促進。	増大する社会の複雑性とダイナミクスによる、効率的な社会統治を行うヒエラルキーと市場の能力空洞化に対する機能的応答。	コンタクトが適正性のロジックに基づき評価されたり、拡張されたりする、ボトムアップ過程を通じた形成。	「より小さな国家とより大きな市場」という大目標を目指す新自由主義の失敗に対する、政治的対応として構成されるもの。
⑪ 異なるアクターを結びつける一体化の評価	自らの相互依存性による一体化(これによって、交渉・妥協・共同学習の諸過程が促進せられる)。	リソースの貯水槽と共同行為からの期待的利益、および相互信頼と制度的ルール的发展による一体化。	連帯性、および共通のアイデンティティと参照枠の構成化を通じた規範的経験的な統合化。	権力の運搬手段として社会的政治的諸アクターを採用する、特定の諸テクノロジーと諸ナラティブによる形成化と一体化。

出所 Sorensen & Torfing (2007), pp. 18-19 に基づき作成

るガバナンス・ネットワーク論をめぐる歴史的背景や欧州での議論の文脈，そして第一世代に代わる第二世代研究論の必要性と，それへの理論貢献を行う4つの理論に関しての紹介を終える。以下では，こうした問題提起を受けて，ガバナンス・ネットワークのダイナミクス論から，どのように論じられるのかを順次みていくことにする。

2. ガバナンス・ネットワークのダイナミクス論

Sørensen & Torfing は，ガバナンス・ネットワークのダイナミクス論について，以下のような議論を行うのである（第1章：pp. 25-42）。

まずふたりはダイナミクス論の脈絡上でのガバナンス・ネットワークが，どのような役割を果たしていると考えているのかといえれば，それは次の政策過程のなかで公共政策とガバナンスの生産に貢献するものと考えているのである（p. 25）。そしてその過程とは国家・市場・市民社会に出自を持つアクターを巻き込んで作られる政策過程であり，政治ビジョンをはじめ政策アイデア・包括的プラン・非公式の規範・詳細な規制がしばしば仔細につくられたり，少なくとも影響を及ぼしたりしている。またそのネットワークから生産される政策アウトプットの性格は相互依存的であり，ある場合には自律的な諸アクターの多元性間における交渉型相互作用の偶発的な結果でもある。

ただし，たとえ偶発的な相互作用であるとはいえ，この相互作用は相対的に制度化されたフレームワーク，すなわち政治的相互作用の促進と制約を行ったり，ガバナンス・ネットワークのアウトプットとアウトカムの生産に影響を与えたりする，そのなかで進行していくものとして考えられている。ちなみに当該フレームワーク自体も，交渉型相互作用の内部のなかで構成される，多少とも堆積したルール・規範・認識的パラダイム・社会的想像性から成り立っているものであるとみられている。

ふたりは以上のようにガバナンス・ネットワークの役割とその成り立ち

を考えているのであるけれど、自ら示す定義から考えると、それが「組織」と「制度」のいずれにも当たらないと考えている(pp.26-27)。まず「組織」は、相対的にみて正式で、かつ統一化された制度的アクターであるとするならば、ガバナンス・ネットワークは公共機関・社会的パートナー・社会運動・その他の形態の政治的組織のような組織に変容するものではないという。もちろんガバナンス・ネットワークがこれらの組織を補充することもあるうし、また当該組織の形成支援ないしはそれ自体に成りたいと考えるかもしれないにしても、ガバナンス・ネットワーク自体は次の理由から「組織」ではないという。

それはガバナンス・ネットワークが「組織」としての明確な特徴である、㊦最優先的に統一化された目標、㊧参加者に対する正式の制裁を科すことのできる政治的リーダーシップ、㊨命令によってガバニングを許可するチェーン型指揮監督という、この3点を一般的には備えていないからである。その背景には、ネットワーク・アクターが自ら有する自律性と相互依存性によって、ヒエラルキー型組織のモニターリングとコントロールの行使を妨げるからであるとみている。

また「制度」は、相対的に固定化されたルール・規範・手続に基づく社会的相互作用に関する十分に統合化されたシステムであるとするならば、ガバナンス・ネットワークは「制度」として定義さえできないという。なぜならばガバナンス・ネットワークは当初から明確に定義されたり共通に受け入れられたりするルール・規範・手続が存在しなかったり、正統な諸決定がなされる方法を予め決定しておく正式の憲法も存在しなかったりすることから、深刻な制度的曖昧さ(多義性)としてその性格を特徴づけられることができるからであるとする。

もちろんガバナンス・ネットワークは当初、偶然的な相互作用によって様々なルールとリソースの基盤を有する広範な政治的アクターを糾合し、そして当該ネットワーク・アクターが紛争・多義性・不確実性によって特徴づけられる文化間の多中心的な相互作用に従事することになる(p.26)。

さらにネットワーク・アクターが共同関係の発展と意思決定の参画を行う相互作用型モードの確立のために、(非)正式のルール構築および共有化された規範・価値・概念化の発展を通じた、相互作用型モードの安定化に向けて取り組むことになるかもしれない。ところが、このことがガバナンス・ネットワークを、共通するルール・規範・コンプライアンスのメカニズムに裏付けられた、十分に統合された社会的システム(これによって、相互作用の社会的パターンと当該アクターの役割とアイデンティティの安定的な再生産が可能となるが)としての「制度」の構築に向けて再編成するまでには、そもそも至らないという。なぜならばふたりの考えるガバナンス・ネットワークは複雑でダイナミックな状況にあるシステムであって、求心的諸勢力と遠心的諸勢力が互いを継続に弱体化させ合う関係となっており、その結果として無秩序性と不安定性が大部分を占める状況となっているからである。

ふたりは以上のように説明しつつ、ガバナンス・ネットワークが ㉞ 偶然的な相互作用による様々なアクターの糾合から ㉟ 相互作用型モードの安定化への取り組みへと進展する可能性までを示唆するものであるけれども、ネットワークが孕む特質(複雑性・ダイナミックな状況)からみて ㊱ 統合型社会的システムに向けた制度構築へと向かうこと自体を想定するものではないという(pp. 26-27)。しかしここで思考を止めずに、さらに別の可能性として新㊲を検討するのである⁸⁾⁹⁾。

それは交渉と共同的意思決定のための規則的・規範的・認知的・想像的フレームワーク構築への可能性であり、ガバナンス・ネットワークがその構築を目指した(非)制度化プロセスの下に置かれるようになっていく可能性である¹⁰⁾。そしてふたりが想定する当該「制度」的フレームワークには、ネットワーク・アクター間の相互作用の推進を容易化する面と制約化するそれを有するものとしている。その具体的な内容としては、まず容易化作用としては、㉟ 政治的妥協体系の確保化、㊱ 水平的調整に係る取引コストの低減化、㊲ 当該アクターのアイデンティティとキャパシティの発達

化, ㊦自由で活動的で責任のあるアクターとしての個々人・企業・組織の補充化を考えている。次に制約化作用としては, ㊧紛争の規制化, ㊨問題・選好・コスト・便益の各認知への影響化, ㊩適切な行為とする定義化, ㊪特定の合理性や技術の構成化を考えている。ただしこの相互作用についての「制度」的フレームワークというものは, ネットワーク・アクターによってそれ自身のルールとリソースの要素と観点(ただし両方とも当該相互作用プロセスの下で, 修正と変更が徐々に進行中であるが)に基づく影響と適合の両作用が当該相互作用プロセスに及ぼされることから, 常にダイナミックな状態であって, 未完のままの状態である。

ところでふたりはこうした事態のなかで, 公共の諸オーソリティが, このようなダイナミックな状況にあるガバナンス・ネットワークを, 正式のルール・規範・手続(=メタガバナンス, 後述)の下に置こうとの目的をもっていると推測する(pp. 26-27)。そのためにネットワーク・アクターは, これに対して常に抵抗するであろうし, 自らに課せられる正式の諸制約の回避方法を見つけることになるであろう。ただし抵抗や回避にあたって, ネットワーク・アクターによる自己規制型相互作用のなかで構成されるルール・規範というものは非正式的な性格であって, さらに混乱と改革の時期にはこうした明確に定義されたルールと規範も, ストーリー・テリングと共通シンボルに取って代わられて, それらによってガバナンス・ネットワークが束ねられることになるであろうというのである。

以上のところまでが, Sørensen & Torfing の考えるガバナンス・ネットワークのダイナミクス論の紹介である。ここでふたり自身の行う要約(p. 27)を参考にしながらまとめておけばこうなる。すなわち ㊦ガバナンス・ネットワークが狭義の意味において組織でも制度でもないけれども, 相対的に制度化された交渉型相互作用のフレームワークであること, ㊧そのフレームワークのなかで様々なアクターが互いに闘争を繰り広げ, 共同決定のための機会を生み出し, 政治的妥協を結び, 具体的な諸行為の調整が行われること, ㊨ただしこのフレームワークが「制度」へと変容するこ

とはないこと(その理由は相対的に自律的なアクターの文化的・社会的・政治的な立場の相違から、アクター相互間での紛争が終息しないため)、したがって⑤この状況下で、ガバナンス・ネットワークのダイナミックス論として理解しなければならないこととは、一方でガバナンス・ネットワークによる交渉型相互作用の推進と制約の働きと、他方でネットワーク・アクターの相互作用と、その過程で生じる一時的なルール・規範・手続の間で進む共通条件の整備とを、両方とも考慮にいれておく必要があることである。

さて、ここで Sørensen & Torfing の考えるガバナンス・ネットワークのダイナミックス論で評価されるべきことは、やはりガバナンス・ネットワークを組織でも制度でもなく、フレームワークとして理解することで国家と市場に包摂されないアクター間の、複雑でダイナミックで偶然的な相互作用を捉えられるようにしようとしている点である。しかし同時にふたりがアクターの有する文化的・社会的・政治的な立場の相違を絶対視することから、複雑でダイナミックな状況を内に孕むガバナンス・ネットワークの発展先として、統合型社会的システムに向けての「制度」構築とは異なる、相互作用型モードの安定化への取り組みから、その発展段階としての交渉型相互作用のフレームワーク構築までを示唆している点に関しては、いくつか検討すべき点があり、それに関する考察が不十分ではないかと考える。さしあたり、ここでは二つ指摘しておきたい。

ひとつは、すでに触れたアクターの文化的・社会的・政治的な立場の相違を絶対視する点である。ふたり自身は、ガバナンス・ネットワークが政策過程のなかで公共政策とガバナンスの生産に貢献するものと考えていることを考えるならば、それに関係するネットワーク・アクターの立場の相違を所与の前提にすることができるからこそ、「公共政策とガバナンス」の担い手との両立可能性を示唆できるわけである。そうであれば立場に相違があっても、担う「公共政策とガバナンス」への理解と賛同があれば、アクター間での紛争回避の可能性自体を全面否定することはできないはず

である。そうであるならば、前述した発展先の、元々の⑨統合型社会的システムに向けての「制度」構築への展開可能性自体までも否定することはできないことになるであろう。

いまひとつは、ふたりはアクターを起点にしたガバナンス・ネットワークを立論しているわけであるけれども、ネットワーク・アクターの立場の相違性を根拠にして、その側面だけでのガバナンス・ネットワークの立論に終始する結果に終わっている。そのために、そのアクターが国家と市場との間でどのような相互関係にあるのかという、もうひとつの側面を見失っていると思われる。したがってこうした両側面に目配りした論じ方が必要ではないかと考える¹¹⁾。

ところで Sørensen & Torfing は、ガバナンス・ネットワークの機能と発展を把握するために、いわゆる制度主義理論が必要であると考えている (pp. 27-28)。その理由は同理論によって、政治的行為主体とこの行為主体の相互作用で出現する構造の間での複雑な絡み合いを理解することができると考えるからである。またその場合に必要となるのは新制度主義であるとする。その理由は旧制度主義に比べて、正式の政治制度だけでなく、様々な政治的アクター間での相互作用の諸パターンに関する非正式な制度までもカバーできると考えるからである。さらに新制度主義のなかで3つの理論的なポジション、すなわち歴史主義的制度主義・合理的選択型制度主義・社会構築主義的制度主義はそれぞれにおいて、諸制度がどのように人間の行動に影響を与えるものなのか、また諸制度がどのように構成・変容されるものなのかに関する制度の本質をめぐる基本的な分析的諸仮定について、いくつかの明瞭な相違を明確化するものと考えているのである。この点については、ふたりの説明を表4にまとめてある。なお、この表の前提に関わって指摘しておきたいことがある。

それは前述のとおり、ふたりが議論するガバナンス・ネットワークはそもそも厳密な意味で組織でも制度でもなかったはずである。そうであるけれども制度主義理論アプローチを使ってガバナンス・ネットワークを分析

表 4 行為主体と構造の理解をめぐる各制度主義理論間の相違

制度主義理論 検討項目	歴史主義	合理的選択	社会構築主義
焦点化の対象	紛争の制度的調整	制度的設定内での制約的合理性に基づく選択	合理的選択型制度主義への対抗的考え方
行為主体（アクター）	権力の極大化を図る「政治的人間」（集団としてのアクター）。	有用性の極大化を図る「経済的人間」（個々のアクターとして）。	制度的文脈で形成されるアクター，その利益と選好はアクターのアイデンティティに内在するもの（規範的な創造物として）。
制度的フレームワークの下で	アクターは自らの利益と選好が固定化された場合には，そのアウトカムの最大化に向けて合理的に行為する。	アクターはその範囲内での，個人的な有用性の極大化を図る。	アクターは制度的に埋め込まれたルール・規範・認知的諸パラダイムを，自身のアイデンティティと彼らが置かれている状況とに一致させる。
ガバナンス・ネットワークにおける基本的問題	様々な政治的グループ間での政治的諸紛争のプレゼンス問題。	制度的フレームワークによって定義される諸ルールの個人的逸脱ないしはコンプライアンスの形骸化問題（正しいインセンティブの下で，より大きな共同とコンプライアンスの推進が図られる）。	公益（共通善）の競合的諸概念に対する社会的アクターの規範的統合が，特に民主主義的ガバナンスにとって，ひとつの重要な要件となっている。
アクターが行為する際に依拠する論理	論理必然性	論理必然性	適切性

出所 Sørensen & Torfing (2007), pp.27-29 に基づき作成

しているところをみると、やはり広義の意味でガバナンス・ネットワークが、それらと同様の性格をもつものとして検討対象になりうるものとしての判断があつてのことであろう。

さて、ここで Sørensen & Torfing は新たにポスト構造主義理論を、上記の3つの制度主義とともに包括できると考えている(p.30)。その理由はポスト構造主義が社会構築主義と問題関心を共有することができる、アクターのもつ利益・概念・作動的合理性という内生的な性格に注目しているからである。また近年のポスト構造主義が、制度についても関心を向上させているからである(Foucault 1979, 1990; Laclau 1990)。元来はポスト構造主義が絶対的権力の存在性と社会的敵愾心の理由から、規範的統合に対してまったく懐疑的な従来からの態度を改めて、諸制度を、訓練・正常化・政府による自己規制という三つの組み合わせを通じて、自由な個々人に働きかける目的を持つ、ローカルで脱中心的な権力戦略にとっての手段としてみるようになってきているからである。ちなみに、その際の権力観とは特定の諸形態をまとう、主体性(subjectivity)を生産するものと考えている。そしてその主体性の生産は時間的経過のなかで制度化される、ルールをはじめ手続・合理性・世界観の全体化へと積み重ねられていく、知識と真実の熟議的諸形態が接合する点および接合するプロセスのなかで行われるというものである。

その結果、Sørensen & Torfing は、これら4つの制度分析の考え方を、先にネットワーク・ガバナンスの諸理論をマップ化するなかで使ったものと同じ分析的フレームワーク(表2)を利用して整理するのである(表5)。そしてふたりは、これらの制度主義理論がガバナンス・ネットワークの諸理論と緊密に結び付き、それらを背後で支えていることを指摘するのである。ちなみに本表を先の表2と比較すればすぐにわかるとおり、いくつかのガバナンス・ネットワーク理論を代表するものが、それに対応する制度主義を代表とするものと多少とも一致している。すなわち Foucault 1991, Dean 1999, March & Olsen 1995, Powell & DiMaggio

表5 制度分析への4つの異なる考え方

	算 術	文 化
紛争	歴史主義的制度主義 Hall 1986, 1989; Peters et al. 2005 Rothstein 1992; Thelen & Steinmo 1992	ポスト構造主義的制度主義 Clegg 1990; Dean 1999; Foucault 1991; Rose 1999
調整	合理的選択型制度主義 Moe 1990; Olson 1965; Ostrom 1990, 1991; Riker & Ordeshook 1973	社会構築主義(または規範)的制度主義 March & Olsen 1989, 1995; Powell & DiMaggio 1983, 1991; Scott 1995

出所 Sørensen & Torfing (2007), table 1.1 (p. 30) に基づき作成

1983, 1991 である。それでは、次にふたりが行う、制度主義理論の、ガバナンス・ネットワークのダイナミクスへの理論的洞察に対する貢献内容の説明に進んでいくことにする。

Sørensen & Torfing はガバナンス・ネットワークのダイナミクスに関する4つの制度主義による理論貢献の説明を行う際に、ガバナンス・ネットワークの「定義」「形成」「機能」「変容」の4つの観点から述べている(pp. 31-41)。それでは、ここで、それぞれをみておこう。

第一の歴史主義的制度主義では、制度に関する「定義」を、集团的諸アクターの政治的行為を規制する(非)正式の諸ルール・規範・手続の総体としてみている(pp. 31-33)。このようにみると制度は大多数の利益に基づくアクターの政治闘争の媒介物やアウトカムとして考えられる。そしてこの闘争が繰り返される制度的フレームワーク自体は、過去の諸闘争に含まれる政治的諸妥協が集大成したものとみられるものである。

次にガバナンス・ネットワークの「形成」については、制度が果たす役割に、次の二つがあるとみている(p. 31)。ひとつはNPMの諸原則の実行によって生じる制度的組織的断片化の克服策としての役割である。たとえばローカルでの公共セクターのエージェンシー化に対抗して、個々のエージェンシー間で横断的調整を促すガバナンス・ネットワークが形成さ

れることになる。もうひとつは、断片的なローカル・アクターが他のアクターとの交渉型調整に向けた水平的諸関係の確立を目的に持つ場合には、特定のルール・規範・手続の形成と再活性化がアクター間の相互依存性の強化を認識させたり、ガバナンス・ネットワークへの正統的メンバーかどうかをめぐるアクセス規制に役立たせたりするものである。

またガバナンス・ネットワークの「機能」としては広義に定義されるひと組のルール・規範・手続へと政治的妥協とその諸経験を集大成していくこととなり、制度的フレームワークに結実していくこととなる(p.32)。そして当該フレームワークは ㊦正統的意思決定に関するルールの提供、㊧一般化された信頼の発展を支える諸規範の完備、㊨紛争の規制と解決に向けた諸手続の確立によって、ガバナンス・ネットワーク内の相互作用の安定化に役立つものとなる。しかし同時に制度的フレームワークには、次の制約要因も内在させることになる(同上)。

第一にこの制度的フレームワークは必ずしもガバナンス・ネットワークの発展を援助せず、反対に制度的に集大成されることから、新しいイノベティブな政策立案の制約となるかもしれないものである。その理由はこのフレームワークが長く忘れ去られていた旧来の妥協を反映したものであり、社会の新たな諸条件を改めて考慮できないからである。第二にこのフレームワークはまったく頼りにならないものなので、利益基盤型の政策形成から生ずる激烈な紛争と権力闘争を制御できないであろう。その結果、第三にこのフレームワークはガバナンス・ネットワークのアクターを中心と周辺に分解し、その間で非対称的なリソース配分を維持・強化するかもしれないのである。こうなると周辺化されるアクターは話を聞いてもらえるチャンスがなくなり、ネットワークからの離脱が誘発され、そのためにネットワークの正統性が減退していく結果となる。

最後にガバナンス・ネットワークの「変容」に関しては、経路依存的変容についての議論が歴史主義的制度主義の最大の貢献となっている(pp.32-33)¹²⁾。こうした制度的に条件づけられた経路依存性は、ガバナンス・

ネットワークおよびネットワーク型政策形成において、その改革を妨げたりはしないであろう。しかしながらそのためには大量の政治的圧力を必要とする漸進的な改革であって、当然のことながら古い経路の崩壊や変容への現状肯定となる。ただし革命や急進的な諸改革は稀にあるとしても、歴史上の限界点が生じてしまうことから、制度的な平衡が中断させられたり、新しい諸経路が激烈な政治闘争から選択されられたりする可能性までも否定するものではない。

第二の合理的選択型制度主義では「制度」に関する定義を、特定の行為のアリーナのなかにある、(非)正式の諸ルールおよび関連のコンプライアンス・システムとして非常に狭義に行っている(pp. 33-35)。具体的には「制度」を、㊦アクターの選択とオプションの実際の範囲、㊧様々なオプションの結果ないしオプションの組み合わせ、㊨オプション・コスト・便益について提供されている情報、㊩合理的で相互依存的なアクターによる当該ゲームの構造を、それぞれ規定する傾向を有しているとみている。ふたりにとっては、これらの㊦～㊩がアクターの合理的選択にとっての外部条件を規定するものとみていることから、合理的選択型制度主義が「制度」をアクターの行為を促進・制約するものとして主張しながらも、実際にはどのようにしてその行為に影響を与えるのかまでは、必ずしもまったく明瞭ではないとみている。

次にガバナンス・ネットワークの「形成」については、ネットワーク・アクターが潜在的な便益を、コストよりも高いものであると考える時は必ず、自発的な契約に基づいて、相互のリソースと専門性に依拠しつつ、水平的なガバナンス・ネットワークを形成するのである(pp. 33-34)。こうした傾向は、現代社会がその発展によって提供している次の条件が有利に働いているという。すなわち大多数の相対的に自立したシステム・サブシステム・組織、それぞれに対する社会的機能的差異化が発展することで、いかなる公共セクターないしは民間セクターも、単独で社会を統治できなくなっていることである。ただし、この「形成」が阻害される場合がある。

それはアクターが「タダ乗り」を選択する場合である(p. 34)。その場合には日和見主義的行為および(あるいは)アクターの諸行為のもつ否定的な外部性への無關心さを生み出す集合的行為の問題が発生するのである。ただしこの集合的行為問題も、制度的セッティングによって克服されるかもしれないものである。なぜならばそのセッティングでは、伝統によるガバナンス・ネットワークへの影響力行使, 参加によるリソースと直接的便益へのアクセス保証, エントリー・ルールによる最重要なアクターの確保, 相互信頼性によるネットワーキングの取引費用の低位化が行われるからである。

またガバナンス・ネットワークの「機能」は、この集合的行為問題によって、交渉型相互作用を通じた水平的調整への絶え間のない脅威が与え続けられ、機能悪化がもたらされることになる(同上)。このために上手に機能するガバナンス・ネットワークの構築のためには、「囚人のジレンマ」よりも「参加者が互いに負担し合う」ゲームが選択されて、不信と競争の関係よりも、むしろ信頼と共同のそれを構築する諸ゲームを保証する制度的ルール・規範・インセンティブの各構造の創出にかかってくることになる。

最後にガバナンス・ネットワークの「変容」に関しては、合理的選択型制度主義では ㊦諸制度に変容あるいは崩壊を予想することが困難であること, ㊧制度的変容のためにはアクターの選好自体の変更が必要となっていることを指摘している(pp. 34-35)。前者でいう困難の理由は、合理的選択型制度主義がアクターの性格に私的善(private good)を推定していることにある。ちなみに、その推定が適用されるガバナンス・ネットワークではアクターの私的善を充足させるために、特別の便益・リソースへのアクセス, あるいは特別の計画ないしは規制に係る経費を外部環境へと移転させること, のいずれかを提供していると考えている。後者については、合理的選択型制度主義自体がアクターの選好がどのように変更されるかを何も述べておらず、そこではただ環境変化による選好の自動変更を仮説と

しているようにみている。

第三の社会構築主義的制度主義では「制度」に関する定義を、(非)正式の諸ルール・規範・手続の総体に加えて、活性化と援助のための知識・価値・コード・概念までも含むものとして広範囲に行っている(pp. 35-38)。したがって、そこでは ㉞制度がアクターのアイデンティティ・概念・キャパシティ・ルーティンに影響を与えるなかで、アクターが自らの行為・相互作用を決定することとなり、㉟制度が個々人の合理的行為の外的制約として還元されず、異なる行為者に適切な行為に関するレポートリーを与えることになる。要するに、アクターの行う行為がルール等によって他律的に決定されるものではなく、やはり行為者自身の構築的介入によってルールの選択とルール内容の決定が必要となっているのである。

次にガバナンス・ネットワークの「形成」については、諸制度がマイクロ・レベルでどのように影響を及ぼすものなのか、そしてマクロ・レベルでその形成を支援する制度デザインがどのように拡大していくものなのか、の両方についての理解内容を提供するものである(pp. 35-36)。もう少し具体的に述べれば、前者では相手組織のリソースとキャパシティに依存するために他組織とコンタクトを取りあう相互依存型諸組織について、およびコンタクトを取る際に相手を誰にするのかを、予想されるアウトカムの合理的算術からではなくて、当該組織を基礎づけている適切性の制度的ロジックについて強調している。また後者ではこのロジックに基づくコンタクトが反復性を有するようになり、そのために時間的経過のなかで当該反復性によるガバナンス・ネットワークの形成へと導かれるかもしれないこと、またこのガバナンス・ネットワークがある公共課題に関してまだ組織化されていないそれである場合には、それはパブリック・ガバナンスと政策立案の中心となるかもしれないことが述べられている。さらに社会構築主義は、以上のようなネットワーク形成のボトムアップ型の説明に加えて、特定の組織原則の選択を強制する、異種同形型プレッシャーを通じた偶発的な組織デザインの拡大傾向についてのトップダウン型の説明で補完する

ものである。

またガバナンス・ネットワークの「機能」に関しては、十分に機能するガバナンス・ネットワークには、アクター間のソリダリティ（連帯）の構築、民主的政治プロセスと両立可能なもので、それを支持するアイデンティティの創出、そして異なるソリダリティとアイデンティティの間の紛争の文明化（文化的洗練）を必要とするものであると考えている（p.37）。そこでは制度が、ネットワーク・アクターのアイデンティティとキャパシティの発展条件を提供することによって機能に影響を及ぼしている。ちなみに、ここでいうアイデンティティとは、自分たちの社会的政治的实践過程を通じて、㉞自分自身と他者に対する単純化された自分たちのイメージと、㉟そのイメージに対する自分たちの解釈、㊱この解釈を維持するための自分たちの試み、の総和として定義されるものである。またキャパシティとは、個々のアクターと集団としてのアクターが保持する権利・リソース・コンピタンス・組織的ノウハウの総和として定義されるものである。そして民主的な政治的アイデンティティの発展には、権利が創出され、リソースが生産・配分され、コンピタンスが向上化されるような、政治的エンパワーメントを通じたネットワーク・アクターのキャパシティ発達の試みと結びつけられなければならないのである。

最後にガバナンス・ネットワークの「変容」に関しては、歴史主義的的制度主義の行う、環境変化から保護された政治的諸制度自体のもつ内的ダイナミックを伴いながらも安定した位相形態（configurations）として政治的制度を描くことに同意するものである（pp.37-38）。換言すれば、環境変化がネットワーク・アクターの選好変更を自動的に惹起させ、次にこのアクターが最適の制度的デザインを構築するべく制度改革へと導いていくようなメカニズムの存在を否定するのである。ただし同時に March & Olsen の指摘する留意点、すなわち制度には環境変化の情報収集方法と変化へのアクセス方法、および制度の適切性ロジックに一致する制度的ルールと規範の漸進的な適用方法に関して、相対的で安定的な手続を保持して

いることに注意を払うのである。

Sørensen & Torfing は、第四のポスト構造主義的制度主義がこれまでの諸制度主義理論とは異なって、ガバナンス・ネットワークの形成・機能・変形に関して包括的な評価を提供できないとしながらも、それらの諸理論では提供できない、次のような貢献ができるとして重要視するのである（pp. 38-41）。それは、㉞無数の政治闘争における制度の政治的根源、㉟可能性に関する制度の議論的諸条件、㊱制度のもつ権力効果を明らかにすることによって、ガバナンスの諸制度に対する一定の問題化（problematization）の提起を追求する点である。

こうしたポスト構造主義の特徴は、ふたりのガバナンスの「制度」の論じ方に端的に表れている（p. 38）。すなわち代表的論者である Foucault のガバメンタリティ論から入り、ガバメントのアート論を経て、政治権力とその戦略を媒介にしたガバナンス・ネットワーク論を展開するからである。

ふたりの説明を詳しくみれば、こうである（同上）。まず Foucault が自由主義者とマルクス主義者の行う国家本質論からの国家への執着化を批判し、代わって支配的なガバメンタリティ（集団的で制度的な〔被〕統治方法）過程を通じた国家の統一性・コンピタンス・限界の生産形態への分析に進む。その結果、彼の注目する先述の問題化が、ガバメントの具体的な行動を制限するガバメント・アートにとっての形成基盤となっていることに注目する（Foucault は、これを系譜学として発展させるのであるが）。

実はこのガバメント・アートは、ガバメントの主体・目的・集団・目的因に関する議論構築によって基礎づけられているものである（pp. 38-39）。ちなみにこの議論構築自体は、特定のルール・アイデンティティ・規範・算術・概念・想像の各確立を行う特定の諸制度のなかで与えられるものである。そして、このなかにおいてガバメントの諸制度は、アクター側での自覚的な選択結果ではなくて、むしろその行動過程において当然のこととして受け取られ、かつ帰納的にみて有効とされる議論的戦略の堆積の結果として考えられている。

次にガバナンスの諸制度は権力行使のための手段であるけれども、特定の主体性の生産と規制を行う議論的戦略フィールドとして見なされるべきものである(p.39)。換言すればガバナンスの諸制度は、政治権力の諸戦略の媒体・アウトカムとして観察されるべきものである(その限りでガバナンス・ネットワークの「形成」が語られる〔後述〕)。ちなみに、この点は歴史主義と同じであるけれども、次の点で政治的諸戦略の理解が異なっているとみている。

それはポスト構造主義の考える政治的諸戦略が、何かを達成したいという目的を必ず有しているという意味から意図的であり、(歴史主義とは異なり)個々の主体や集団的行為者が行う選択と決定による戦略的操作の結果として見なされるものではないという意味から主観的ではないと考えている。このことは歴史主義の依拠するアクター中心理論の超越までも意味している。

次にガバナンス・ネットワークの「形成」については、以下のような筋道で考える(pp.39-40)。まずガバメンタリティ論は国家支配と市場規制の孕む問題化への対応として発展させられてきており、ガバメンタリティ・プログラムを立案してローカルの諸戦略と諸経験を支援したり、相互作用型ガバナンスのためのグローバル戦略を前進させたりしている。次にこれらの戦略との関連から、ガバナンス・ネットワークの形成が促進されることになる。したがって、こうした関係の下にあるガバナンス・ネットワークについての説明は、自己規制的な個々人・諸組織・諸ネットワークの動員と規制を通じて、離れたところから統治することを目的とするガバメンタリティの提供する可能性の諸条件に基づいて行われることになる。その際には、ちなみにガバナンス・ネットワークの客観主義的説明は、現代社会の内的ロジックの漸進的進展への機能的対応であるとして拒絶され、またその代替的説明は、独立したアクターの合理的な諸決定の結果であるとして拒絶されることになる。

またガバナンス・ネットワークの「機能」については、次の制度化され

た権力戦略の行う生産的諸効果が決定的役割を果たすものであると考えている (pp. 40)。この権力戦略は〔何によってかまでの説明はないが：当カッコ内は、堀による追加的説明である。以下同様〕特定の諸制度に投入されたものであり、ガバナンス・ネットワークの全体的な目的・使命の明確化、および身近にある諸問題を明確化し、実現可能な諸選択肢を選ぶという多少とも技術的方法を提供する、特定のナラティブ構築にしばしば役立つものである。その権力戦略のおかげで制度による主体構築への貢献化が進み、社会的政治的諸アクターが ㊦ガバナンス・ネットワークを通じた相互作用を行う傾向をもち、㊧ガバナンス・ネットワークにとって適切に機能するために必要な、キャパシティ・感情・自己認識を保持することになる。

最後にガバナンス・ネットワークの「変容」に関しては、次の2つの異なる方法を提供している (pp. 40-41)。ひとつはガバナンスの制度的言説についての、いわゆる戦術的な多原子価 (tactical polyvalence) を強調する漸次的方法である。言説の戦術的機能は画一的でもなければ安定的でもないし、議論の諸エレメントは多彩で対立する戦略のなかで演じられる可能性がある。そのために社会的含意とアイデンティティには、究極的な解決不可能性 (undecidability) が胚胎するところとなる。そのためにアクターの行為は、継続的な置換・修正・抵抗によって、制度的フレームワークのなかで漸進的な変更を可能とするものである。

いまひとつは、問題化によって行われる断絶的なそれである。今日、相対的に制度化された議論システムによる新たな統合化も内部化も行えない事態が生じていることから、そのシステム自体の限界性が明らかになり、そのシステムの部分的破損までも引き起こされるかもしれないであろう。したがってこのような危機理解のための新たな解釈的原則と解決方法が提示されることになれば、新たな秩序構築を目的とするヘゲモニー闘争にとって、その戦略的領域を切り開くものとなるであろう。

以上のところまでで、Sørensen & Torfing の行う、4つの制度主義によ

るバナンス・ネットワークのダイナミクス論に関する理論貢献の説明を終えて、次にふたりが行う、4つの制度主義理論の間の類似性と相違性の指摘を紹介する(pp.41-42)。

ふたりはまず、行為の合理的理論を前提とする歴史主義と合理的選択と、そうした前提を拒否する社会構築主義とポスト構造主義とに分けるのである。そして前者に関していえば、歴史主義が利益を基盤とする算術の強調で合理的選択型に接近し、そして両者が共に社会的政治的諸アクターの変容キャパシティを強調する点に類似性があるとみる。ただしは両者には、歴史主義が ㊶集合的に組織される諸アクターについて考察し、㊷合理的選択型以上に諸アクターの所与の利益のもつ仮定を緩和し、㊸短期間での制度的制約の除去の困難性を理由にした制度的諸制約の現状維持ないしは漸進的变化を容認する、という3点にわたって相違性があるとみる。

後者に関して言えば、社会構築主義とポスト構造主義が規範を基礎とする行為の役割、およびネットワーク・アクターのアイデンティティの制度的形成を強調する点に類似性がある。ただしポスト構造主義が制度を縦横的権力闘争の不可欠の部分としてみ、社会構築主義が諸制度を断片化された諸アクター・諸組織の統合化のための手段としてみている点に相違性があるとみる。また同時に分析上の相違性として、社会構築主義による制度的諸ルールに対する個々人の解釈の強調と、ポスト構造主義による主体性の議論的構築の強調が存在しているとする。

さて、これまでみてきた Sørensen & Torfing の、政治的行為主体とこの行為主体の相互作用で出現する構造の間での複雑な絡み合いを把握することで、ガバナンス・ネットワークの制度・形成・機能・変容の各理解のために行った新制度主義理論とポスト構造主義理論による説明について、どのように評価したらいいのかを、ここで少し考えておきたい。まず最初に指摘できることは、従来、それぞれの理論で説明されていたことが、今回、ふたりによって包括的に整理され、各理論の特徴をはじめ理論間の類似性や相違性までもが比較されながら通観できるようになったところが高

く評価されなければならないと考える。とりわけガバナンス・ネットワークのダイナミクスへの諸理論による考察によって、錯綜する諸関係を多様で多彩に描き出してみせてくれた功績には大きいものがある¹³⁾。

3. ガバナンス・ネットワークの機能不全(失敗)論

Sørensen & Torfing は、ガバナンス・ネットワークの機能不全(失敗)論について、以下のような議論を行うのである(第5章：pp.95-110)。

まずふたりは、今日多くの人々に、国家〔ハイアラーキーとも等値可能なものと理解されているが〕と市場によるガバナンスに対する魅力的な代替案(ないしは補完案)としてガバナンス・ネットワークへの大変な期待が存在していることを指摘するのである(p.95)。そしてその理由としては、それが応答的で妥当で、目的にふさわしい解決策に導くような学識と合意形成の有する正統的意思決定を促進するものであると考えているのである。ちなみに国家(ハイアラーキー)によるガバナンスの実行は、出現する政策的諸問題と新たな挑戦への柔軟な対応に係るコストが高額に上ることから非常に困難であった。新自由主義の市場化戦略はこうした問題の解決を目指して、効率的で柔軟な商品とサービスの配分を仮説上では刺激する民営化・規制撤廃・準市場の導入を図ったけれども、市場の不完全性・否定的な外部性・発生する社会問題への先を見越した解決策の提示に失敗しており、新自由主義革命の諸限界が顕在化している。

次にふたりはこうした多くの人々の期待に反して、ガバナンス・ネットワークにも国家や市場と同様に、さまざまな実例の示すとおり危機や失敗に陥り易いものであることを十分に予期できそうな、正当な理由が存在していると指摘するのである(pp.95-96)。そもそもネットワーク・ガバナンスは不安的な社会的政治的プロセスに依拠し、またコントロールできないような政治的経済的コンテキストのなかで生じていることに由来する機能不全(失敗)を回避できないのである。具体的な指摘としては次の4点

がある(p.96)。

第一にシングル・アクターには真の政治的影響力の獲得にとって高い取引費用と小さな直接的チャンスしか存在しないことから、その獲得に関係するアクターすべてに参加のための動機づけを行うことが困難であろう。第二にネットワーク内での紛争解決や、最小限の共通基準を超えて共通する解決策へと到達することをネットワーク・アクターに可能とさせるために、必要で十分な規模の信頼構築は不可能であろう。第三に ㊦豊富なりソースと正統性を保持するメタガバナーの不在、㊧メタガバナーによる、ガバナンス・ネットワークの実行方法に関する理解の未進展、㊨外部干渉に対するネットワーク・アクターからの政治的抵抗の存在によって、自己規制のガバナンス・ネットワークをメタ的に統治するための十分な試みが存在していないであろう。最後にガバメントの時間的空間的な水平面上と、様々なガバナンス・ネットワークとの間には不一致が生じるであろう。すなわち時間的にみれば、ガバナンス・ネットワークにおける長期の交渉プロセスが、公選政治家の行動を御することになる選挙サイクルに促進される交渉の最終期限と衝突するであろう。また空間的にみれば特定のガバナンス・ネットワークが応答的な政治的権威と同様の規模で作動するわけではないであろうし、あるいはその政治的権威と、政治的諸提案で交渉する政治的権威とを同一視することに困難性さえも伴うであろう。

さて、ここからは先ほどのマルチ理論アプローチによるガバナンス・ネットワークの機能不全(失敗)についての分析についての説明をみることにする(p.97)。ここでは機能不全(失敗)とは、公共の諸アクターや民間の諸アクターの間での交渉型相互作用を通じて、効果的なガバナンスを提供するアビリティが欠如する場合のことである。ふたりはこれをさらに詳しく述べて、機能不全(失敗)が意味する事象を明確にしようとするのである。

まずふたりの立場は、ガバナンス・ネットワーク自体の特別の力強さ(効果)に関係するガバナンス・ネットワークの有効性測定を確実に行う

ために、有意義な効果性のスタンダードをどこに置くかについて探究し続けるべきであると考えている(同上)。ちなみに効率性測定にあたっては、ガバナンス・ネットワークが次の場合には明らかに測定できないとみている。それは、㉗共通目的を定義できないガバナンス・ネットワークの場合、㉘共通基準を超えると、必要な集合的諸決定に至らない場合、㉙共同の解決策が過度のコストを生み、便益に掛るコストを外部アクター(グループ)に転嫁させる場合である。

次にガバナンス・ネットワークの主な長所を、柔軟で先取りの政策という解決策を作成・執行するネットワーク自体のアビリティにみている(pp. 97-99)。ここでいう柔軟性とは、アクターの抱える、絶えず変化するコンテキスト・選好・諸経験に向けて公共政策とガバナンスを適用するアビリティのことである。また先取りのとは、政策立案にあたって将来の機会と制約が考慮に入れられていることである。そしてこの柔軟で先取りの政策でガバナンスを実行するアビリティは、エンパワーされたネットワーク・アクター間で、契約と交渉を通じて継続的に獲得される。ちなみにこうしたアクターがたとえ激しい権力闘争のなかで対立する場合でも、共同するガバナンスの諸プロセスのなかでの責任あるパートナーとして相互に認め続けている理由には、アクター間でのリソース依存や制度的ルール・規範・誘因の存在、そして公共ディスコースの拡大があるからである。

またガバナンス・ネットワークによる柔軟で先取りのガバナンスのための良好な諸条件の提供は、最初に、アクターのアビリティに向けて行われる(p. 98)。それに対応するネットワーク・アクター側では、次の3点が求められるという。すなわち ㉗関連する政策的諸問題の明確化と限定化、㉘それらの問題間の相互作用と諸原因の確定化、㉙競争的観点に基づく問題指向型交渉の強化とともに、継続する紛争や権力闘争に直面する場合に十分な見識と学習に基づく解決策の生産をサポートしたりする、規則的・規範的・認知的なフレームワークの創造である。

ところで、Sørensen & Torfing はこのような効果的なネットワーク・ガ

バランスの定義と測定の方法が、国家と市場の各ガバナンスの効果性測定と同じではないことに注意を促している(p.97)。一方の効果的なガバナメント〔国家とも等値可能なものと理解されているが〕の場合では本質的諸価値と多数派による諸決定が、標準化された政策のアウトプットと問題解決型政策アウトカムへと転換するためのアビリティとして定義される。この定義では、ガバナンス・ネットワークの効果性測定のための公正な基準が提案できないであろう。なぜならばネットワーク・ガバナンスの主要な考え方が、交渉型相互作用を通じた公共政策の作成・執行であるからである。他方の効果的な市場ガバナンスの場合では、その効果が完全競争の確保手続を基礎とした、低コストのパレート最適の解決策の提供能力として定義される。この定義では、ガバナンス・ネットワークの効果性測定に全く不公正な基準が提供されることになる。なぜならばそこでは経済競争が政治交渉に、すなわち最適の解決策の提供が満足させられる解決策の提供に取って代わられるからである。

さて、Sørensen & Torfing はこのような効果的なガバナンス・ネットワークに関する広義な定義が、ガバナンス・ネットワークの機能不全(失敗)の議論を可能とする出発点を提供するものであると考えている(p.98)。しかしながらふたりは前出のマルチ理論アプローチにはガバナンス・ネットワークの成功と失敗の評価に関する異なるクライテリアを有しつつ、かつガバナンス・ネットワークの成功に必要な諸条件と機能不全(失敗)について異なる理由説明を行っていると考えている。そこで、ふたりはガバナンス・ネットワークの失敗に関する異なる評価について各理論の概説を試みている。以下で、それをみることにしよう(pp.98-108)。

第一の相互依存理論(Rhodes 1997a)はガバナンス・ネットワークを、特定の政策アリーナの統治・規制のためにお互いのリソース(知識・イノベーションアイデア・資金・正式のオーソリティ等)に相互依存しあう、数多くの自律的で戦略的な諸アクター間における利益媒介メカニズムとしてみるものである(pp.98-99)。それからわかることは、このアクターに

は必要なリソースとキャパシティが保持されておらず、他のアクターによる解決策の妨害が発生する場合には、自らの差し迫った問題を自力で解決することはできないのである。したがってこのアクターにできることはリソースとキャパシティを交換して、共同で受け入れられる政策の諸解決策を見つけるために、他のアクターとの交渉型相互作用に従事することを強いられるのである。

次にガバナンス・ネットワークの成功・失敗を評価するクライテリアは、交渉型の、リソース交換を通じた共同での問題解決にとって必要となる、このアクターのキャパシティである (pp. 99)。具体的には、このキャパシティを発揮して、主要なステークホルダーに受け入れ可能な方法による問題の明確化と解決化をおこなうのである。換言すればここでの問題の解決化とは、正しく問題解決を行うことでもなければ、あるいは当該ネットワークへの未参加者および解決策を拒否するかもしれない者に危害を加えることでもないのである。

ここで、こうした不明瞭で複雑で基本的に、いわゆる厄介な政策問題に対して満足のいく解決策の定式化と執行化には、次の必要条件が求められているという(同上)。^⑦最も関係し、そして著しく影響を受けるアクターが、その交渉に含まれること(包摂化)、^⑧アクターが自らのリソースを喜んでプールすること(プール化)、^⑨これらのアクターが問題の性格、実現可能性のある選択肢の範囲、最も重要な意思決定の諸前提という共通概念とそのフレームワークに、とにもかくにも同意することができることである。

以上の必要条件は、次から述べる障害物によって、果して満たされるかどうかの保証がないものである。そこでふたりは、どのようにしてこの障害物が克服されることで、先の諸条件が確保され、問題解決が促進されるのかを詳しくみていくことになる (pp. 99-100)。

まず関係・影響を受けるアクターの包摂化の条件では、ガバナンス・ネットワークの閉鎖性によって妨げられるかもしれないのである。ここで

ふたりは、Schaap & Twist (1997) が明らかにした4つの異なる形態の閉鎖性を紹介する。㉗もしもあるガバナンス・ネットワークへのアクセスを規制するルール・規範・手続が当該ネットワークから特定の諸アクターを排除する場合には、そこには無意識の社会的閉鎖性が存在している。㉘もしもネットワーク・アクターは関係するアクターが排除され、ネットワーク・アクセスへの政治的あるいは社会的文化的バリアーの除去が好まれないことをはっきりと理解する場合には、社会的閉鎖性は意識的なものとなる。㉙ネットワーク・アクターの議論的参照枠が理由となって、他のアクターがガバナンス・ネットワークの交渉から排除される場合には、ある程度無意識的で認知的な閉鎖性が存在している。㉚ネットワーク・アクターが自らの参照枠の排除的な効果を熟考するけれども、ガバナンス・ネットワークへの広範な参加を促進するためにその参照枠の変更を好まない時には、認知的な閉鎖性は意識的なものとなる。

さて無意識的な社会的認知的な閉鎖性よりも意識的なそれの方が、当然のことながら、より一層の困難性が存在することになる(p.100)。一方の無意識的な閉鎖性であれば、ネットワーク・アクターの内省性への刺激や、弱くて周辺化されているアクターのエンパワーメント化で、閉鎖性への抵抗力が強化されるのである。他方の意識的な閉鎖性であれば、㉛利益を基礎とする排除の正統性への疑問視、㉜ネットワーク・アクターの参照枠の問題化、㉝ステークホルダーのより広範な包摂に基づく決定に向けてのインセンティブの提供を行う戦略の再フレーム化、といった諸手段によって粉砕されなければならなくなる。ただし、こうした閉鎖的で排他的なガバナンス・ネットワークの開放化だけでは十分ではないのである。アクターの側の問題から、ネットワークへの不参加を選択するからである。たとえばアクターが、公共政策立案への参加を通して、自らの自律性とアイデンティティの喪失に対する恐怖心が生まれたり、大変に大きくて強力でもあるアクターの場合には〔同様に大きくもなく強力でもないような〕他のアクターとの相互交換から、ほとんど何も得られなかったりする場合が考え

られる。

次にリソースのプール化の条件では、まずアクターのリソースとして正
式のオーソリティ・法的権利・正当性・知識・経験・イノベティブな諸
アイデア・政治的コンピタンス・組織的キャパシティ、そして財政的な諸
手段を考え、次にプール化として、これら様々のリソースをアクター間で
すべて喜んで共有することである。ここでの問題は次の点である(同上)。

すなわちネットワーク・アクターは不安定な社会的政治的な領域で活動
する傾向があり、そこでは自らの行為にどのように対応されるだろうか
が確信できない状況(不確実性)に置かれることになる。その結果、自衛的
で非共同的な諸戦略が展開され、リソースの共有化が妨げられるけれど、
この致命的な問題は信頼の発展によって克服されることになる。この信頼
は特定のアクターとの社会的政治的な総合作用を伴った、具体的な諸経験
に基づいて発展させられるものである。またこの信頼は時間的経過とともに、
一般的で、規範に裏付けられた期待へと発展していくかもしれないも
のである。

さらに交渉と妥協の形成のための共通概念とそのフレームワークの条件
では、ネットワーク・アクターは自らで政策問題の明確化と定義化、およ
び満足のいく解決策の作成と選択のために共通に受け入れられるフレーム
ワークを構築しなければならないけれども、そうしたフレームワークの創
出には数多くの障(妨)害物が存在している。ここで Klijn & Koppenjan
(2004: 115ff) が指摘する、5つの重要問題を紹介する(pp. 100-101)。

㊦様々な参照フレームワークの間で継続的な紛争が存在することから、
ネットワーク・アクターは非応答的な議論のなかではなかなか捕まえられ
ないかもしれない。そのために熟慮のフレームワーク・フレームワークを
横断するディベート・共同の事実発見が必要となっている。㊦アクターが
自らの相互依存性を認識できないか、あるいは不確実性が認められる共同
行為の諸リスクを増大させるかの理由で、アクター間で制限的調整が存在
するかもしれない。こうした問題はアクター間でのリソースの相補性を明

らかにすることに役に立つかもしれない相互作用によって、また共同行為の意図されなかったアウトカムから生じるコストを担う補償手続ルールの発展によって緩和されるものである。㉔制度的諸ルール・諸規範の欠如・衰退あるいは非両立は、共同の取引費用を増大させ、社会的政治的断片化を進行させるかもしれない。その解決策には制度構築と制度改革が必要であるけれども、それには時間がかかり、強力な政治的リーダーシップが必要になる。㉕システムチックなメタガバナンスの欠如(これには様々な自称メタガバナー間での継続的な紛争、優越的なメタガバナー側での無能力あるいはネットワーク・アクターからの抵抗に因るものがあるが)は、危機・停滞・断片化を進行させるかもしれないのである。この問題は、ガバナンス・ネットワークをメタガバニングするための責任を、資格のある経験豊富な政治的行為主体に任せる権威主義的決定によって解決されるものである。㉖外部の出来事は堆積してきていた認知・手続・権力諸関係を一撃で弱体化させ、混乱状況のなかにいるネットワーク・アクターをそのままにするかもしれない。この新しい出来事によって開かれた新たな機会を利用して、ガバナンス・ネットワークの役割を柔軟に再定義することは、これらの機会がもつ否定的で破壊的な効果を減少させるために決定的なことである。

いずれにしても、ガバナンス・ネットワークに機能不全(失敗)を導くような数多くの問題が存在している。そして唯一の治療法は、ガバナンスの内部プロセスと制度的フレームワークの規制を目的とする、自覚的で注意深いネットワーク・マネジメントである。

第二のガバナビリティ理論はガバナンス・ネットワークを、相対的に自立した諸アクター間での水平的調整のための相対的に制度化されたアリーナとして定義している(pp.102-104)。そもそも現代社会は、その機能的差異化によって、㉗社会的諸システムとサブシステムの増大する拡散と自動化、㉘自由で自律的なアクターとして自分自身を考える傾向にある社会的政治的アクターの増大による断片化へと帰結するものである。このこと

は中央政府に、社会統治をますます困難なものにしている。しかし社会に対するガバナビリティは、ある範囲内で作動的で自律的なアクター間での水平的調整を促進するガバナンス・ネットワークを縦横化するフォーメーション（編成化）によって回復されうるものである。

ここでガバナンス・ネットワークのフォーメーションは、アクターのグループ間での相互依存性によって必ずしも結びつけられるものとは限らない（p. 102）。ガバナンス・ネットワークのフォーメーションにとって決定的なものとは、自律的なアクターが自らの相互依存性の認識とそれに基づく行為に役立つような、制度的なルール・規範・手続の発展である。そもそもこれらの制度的ルール等の生産は否定的な外部性を極小化し、この外部性を考慮した相互に受け入れ可能な妥協型フォーメーションの推進に役立つものである。またこれらの制度的ルール等の発展は、交渉的調整（これはネットワーク・アクターが互いを怒らせないようにする目的をもっている場合）あるいは積極的交渉（これはネットワーク・アクターが自らの選好を修正し共通の認知と選好の発展に着手する場合）の発展にとっても決定的なものとなっている。そしてこうしたガバナンス・ネットワーク内での調整キャパシティの向上は、諸制度によって生み出される、取引費用の削減およびネットワーク・アクター間の信頼の創出維持によって促進される。結局のところ、ネットワーク・ガバナンスの究極的な成功とは、交渉型相互作用を通じた否定的そして（あるいは）肯定的な調整を生み出すガバナンス・ネットワーク・アビリティのもつ機能によるものである。

ところでガバナンス・ネットワークは、社会への反ガバナビリティの高まりという基本問題の解決のために行われるガバナンス・ネットワーク内での水平的調整に向けて、政治的ニーズと利用可能なキャパシティおよびリソースとの間のバランスを創出し、かつ柔軟な政策修正の必要性和秩序や安定のための必要性和との間のバランスも提供しなければならない（p. 103）。そのためにガバナンスは、㊦社会的経済的相互作用、㊧現状を不安定化させるダイナミックな諸力、㊨意味づけと生活スタイルの高度な多様

性に関する複雑な諸パターンに、それぞれ対処するために柔軟でなければならない。ちなみにこの柔軟性が多数の自律的諸アクターの統合で確保されるものであることから、この自律的諸アクターの戦略はガバナンス・ネットワークを、どうしても複雑に創る傾向となる。おかげで自律的諸アクターの複雑な相互作用が、安定的なプランニング・ステアリング・コーディネーションの必要性和紛争を惹起させるかもしれないことになる。

以上のことからガバナビリティの理論家たちは、複雑でダイナミックな社会を反映する目的を有する柔軟な政策立案と、社会の民主主義的目的に一致する安定的調整のための必要性とが密接な関係を保つことを確保するために、ガバナンス・ネットワークがメタガバンされなければならないと主張するものである(pp.103-104)。その背景には彼らが、政治的安定性と民主的正統性を保証する共通のゴールとアイデアに基づく、スムーズな社会における調整に向けて、願望を持ち続けていることがあるからである。

第三の統合化理論(March & Olsen 1995)は、まずガバナンス・ネットワークの定義を、一方で相対的には自律的な諸アクターの交渉型調整を強調しつつも、他方でガバナンス・ネットワーク内で起こっている政治的相互作用の制度的基礎をはっきりと強調するものである(p.104)。これには政策問題への成功する解決策の立案という積極的なアウトカムを生産するガバナンス・ネットワークのキャパシティが、ガバナンス・ネットワークの制度的適応性に左右されているからである。

ところでこのような聡明な制度的適応性は、アクターによるラーニング(学習)に裏付けられるものである(p.105)。このラーニングとは、March & Olsenによると過去と将来に対する熟考、および他者を模倣するにあたっての制度的に条件付けられた経験として、反合理主義的諸条件のなかで理解されるものである。この反合理主義的諸条件とは、経験に基礎付けられたラーニングに基づく適用が ㊦現在および将来の原因ファクター間での相互作用性の無視によって制約され、㊧アクターのアイデンティティと適切性ロジックの間で紛争によって妨害され、㊨様々な適切性

ロジックで定義される選好・規範・ルールの多義性によって問題化されるからである。したがって経験に基づくラーニングには、数多くの障害と陥穽を伴うプロセスがある。ちなみにこのラーニング・プロセスは、理想的には、次の3つの統合化された段階を通じて進むものである。すなわち⑦変動とリスクを冒すことに基づいた実験、⑧社会的に構築された評価に基づく試験からの選択と推測的結論、⑨暗黙的で集合的メモリーを確保する制度的な諸ルールと諸手続におけるラーニングの保持である。

もちろん Sørensen & Torfing は統合化理論の考える、経験に基づくラーニングを通じたガバナンス・ネットワークにおける高度の適用性の発展的展望について、良いようにおもわれるとの認識を示している (p. 105)。その理由として、次から述べる妨害が予想されながらも数多くの自律的なネットワーク・アクターの存在による、ガバナンス・ネットワークに直面する諸問題についての幅広い情報収集、および諸アクター間での相互作用によるガバナンス・ネットワークにおける高度の内省性の確保が期待できるからである。それは、⑦実験に対するキャパシティの欠如、⑧現状維持を望む諸アクターの保守的なアイデンティティ、⑨実験のアセスメントに対して闘うアクターと、制度改革戦略の定式化との間での内部紛争の未解決による妨害の可能性である。

最後にガバナンス・ネットワークにおける適用性の欠如、すなわちガバナンス・ネットワークによる効果的な問題解決策の生産と新たな機会活用の両チャンスの決定的な縮減に対する治療法について、どのように考えているのかである (p. 106)。統合化理論は意識的なメタガバナンスを通じたガバナンス・ネットワークの適応性を発展させる、2つの意識的な試みを行うことを可能性として考えている。ひとつは ⑦正しいインセンティブの構築、⑧モチベーションの調節、⑨厳格なアカウントビリティ・レジュームと高度のガバナンスの熱望(この両者には、成功への報償よりも失敗へのペナルティーを多く課す傾向があるが)の緩和の各手段によって実験を促進することである。もうひとつは ⑦忍耐力・⑧評価の有効性と

信頼性、㊦記憶力と他者からのラーニングをそれぞれ改善することで知識生産を促進することである。

第四のガバメンタリティ理論はガバナンス・ネットワークを、新たなガバメンタリティの一部としてみている(同上)。このガバメンタリティは社会のガバニングにおいて活用と組み合わせがなされている、知識・算術・テクノロジーの偶然的な接合的諸形態から構成されているもので、(諸アクターの行為を規制することによって、国民の一般的な幸福の向上を目的とする)政府の具体的な行為の組織化と生産化をどのように行うのかを条件づける、集合的に共有されたメンタリティとして定義されるものである。

ただしガバメンタリティ理論は一般的には社会的ガバナンスを、特にネットワーク・ガバナンスを、それぞれ改善する意図をもっているわけではない(p.107)。その関心の向かう先は、どのような(被)統治がなされているのかの分析と問題化である。そしてそれには、ここで論じている、様々な歴史的諸形態を有するガバメンタリティの成功と失敗の区別に役立つ適切なガバナンスに関する規範的諸アイデアが含まれているのである。とりわけ特定のガバメンタリティとして考えられる、リベラリズムによって接合されるクライテリアに基づく評価に関心がある。

翻って考えてみれば、リベラル・ガバメンタリティの歴史は、偶発的なガバメンタリティの諸プログラムの問題化を通じて変容されてきている(p.106)。まずレセフェール型リベラリズム・プログラムは、社会的不公平・経済的不安定性・市場の外部性についての諸問題の取り扱いがうまくいかなかったために問題化された。次に新たな福祉国家プログラムは、この問題化への対応から発展させられた。しかし1980年代に登場した新自由主義は、福祉国家プログラムがあまりにも莫大なもので不効率であると主張し、市場力に無制限のルールを要求した。今日、明らかとなった新自由主義のガバメンタリティ・プログラムの失敗、および公共支出の削減と国家の重荷軽減のための民営化・準市場・自由な消費者という新自由主義の

趨勢は、新たな形態の先進的リベラル・ガバメントの発展を促すものとなってきたとみている。

ここでいう先進的リベラル・ガバメントとは、様々なタスク（課題）が最善に解決される方法を注意深く考慮する、新たな種類の内省的ガバナンスの形成を試みるものである（p. 107）。その内省的ガバナンスでは従来の公共オーソリティの命令的指揮や市場力のもつ自由なやり方に任せるのではなく、自己規制的な市民・企業・コミュニティ・パートナーシップそしてネットワークのもつ責任ある行為の構築と規制から形成されるものである。これには数多くの公共と民間のアクターの持つ知識・リソース・エネルギーの動員が必要となってくるけれども、それらの動員によって先進的リベラル・ガバメントの願望である、自律的な諸アクターによる「距離を置いて統治する」(Rose 1996 : 43) ことへの貢献となっている。

さらにこの先進的なリベラル・ガバメントの行うプログラムについて考えてみると、そのプログラムにはガバナンスの範囲と経済性への2つの関心がある(同上)。前者ではガバナンスの範囲が「各々人とすべての人」に達し、かつ包摂する必要がある。これらの国民は数多くの対象グループに分けられ、そして各グループに属する個々人はガバナンスに対して対象化され、かつ所属しなければならない。こうしてガバナンスは、あらゆる個人と国民を包摂するという意味で全体化していくべきである。同時にガバナンスは自由で責任のある行為のために、個人のキャパシティの増大を目的とするべきである。したがってガバナンスはこのような全体化と個人化が結合されことで、ガバメントの行為がある特定の方法で動員と指導を目的とする、自由の抑圧という意味での全体主義化が回避されなければならない。

後者では、経済性はガバナンスの目的を最低限に可能な量のリソースの手配によって実現されなければならないという意味から必要である。その点でガバナンスにはリソースの節約とコストの最小化が求められている。ちなみにここでのリソースとコストには、財政面と(最小限度に保持され

るべき)力と抑圧も含まれている。

さて、ここで Sørensen & Torfing は、ガバナンス・ネットワークの成功について、以上のような範囲と経済性の必要性がどの程度まで充足されているかに依っていると考えている (p. 108)。理想を言えばガバナンス・ネットワークは、この2つの必要性のクライテリアに対して、まったく容易に合致できるということである。しかしガバナンス・ネットワークには2つの必要性に応えうるために数多くの障害物が存在することから、必ずしも国民全体を十分に対象化しえず、また経済的なガバナンスを生み出すわけではないのである。

詳しくのべれば、前者の範囲でいえば、ガバナンス・ネットワークとして各人と全員を統治するためのアビリティが対象化のためにステークホルダーの補充と動員を行うことになるけれども、紛争とインセンティブの欠如によって妨げられる。また組織化の対象グループが遠く離れていたり、リソースをほとんど持たない弱体化と分散化したグループであったりすると、組織化が困難となる。後者の経済性でいえば、二重の重要なリスクがある。ひとつは政治的アバシー・紛争・政治的抵抗の存在である。そのためにガバナンス・ネットワークの動員化・組織化・マネージ化に大変な時間・エネルギー・リソースがかかるであろう。もうひとつはガバナンス・ネットワークがガバナンス問題の解決に実際に必要となるもの以上に、大変に多くのリソースを誘因する可能性である。そのためにガバナンス・ネットワークは、自らが大変に強力な政治的権力と影響力をもつ存在になるかもしれないのである(同上)。

以上の諸問題に対しては、抵抗的かつ自己規制的なネットワーク内部と、それを通した十分な対象化と経済的ガバナンスの確保が試みられるのであるけれども、それには社会的アクターの政治的なエンパワーメントと非エンパワーメントの組み合わせが含まれたり、利己的なネットワークによる利益追求に抵抗しうる、連带的価値とその指向性の議論構築が包摂されたりしなければならぬ(同上)。

以上のところまでで、Sørensen & Torfing の行う、4つの制度主義によるガバナンス・ネットワークの機能不全（失敗）論に関する理論貢献の説明を終え、ここでふたりが行う、これらの制度主義理論についての全体的な評価、およびそれらの理論による機能不全（失敗）の原因と解決方法の指摘を紹介しておこう（pp. 108-110）。

まずふたりは、マルチ理論アプローチの全体的評価として、まずそのすべてにおいてガバナンス・ネットワークが機能不全に陥るかもしれない可能性を認識しているとする（p. 108）。そしてこれらのアプローチが、ガバナンス・ネットワークの成功と失敗を観察するためのクライテリアの議論に貢献するとする。さらにこれらのアプローチが、諸問題と障害をどのようにして克服するかを理解するために役立つとする。最後にこれらのアプローチが一方でガバナンス・ネットワークの機能不全に異なる原因を指摘し様々な解決方法を提案するけれども、他方で様々な原因が互いに否認し合うよりも、むしろ相補し合っているようにみえるとする。そしてそのために様々な解決法が、ある種のメタガバナンスの行使を内包しているとする。

つぎにふたりの指摘するガバナンス・ネットワークの機能不全（失敗）の原因と解決方法について整理すれば、表6のとおりになる。

さて、これまでみてきた Sørensen & Torfing のガバナンス・ネットワークの機能不全（失敗）の原因論と解決方法論について、ここで最小限にでも論じておくべきことは次の点であろう。すなわち、それは確かにマルチ理論アプローチによって多面的な原因論が詳細に展開されていることはよくわかる。しかし表6から明らかなおとおり、各原因に対応して考えられている3つの解決法自体が、相互にいかなる関係にあるのかについての記述がないのである。そこで、もしもふたりの考える先進的リベラル・ガバメントが例えば3つの解決法のなかから複数を採用する場合には、それぞれの解決方法に期待される効果を生むことになるのか、あるいは予期しない結果を生じさせることになるのかについて気にかかるのである。し

表6 ガバナンス・ネットワークの機能不全(失敗)の原因と解決方法

	相互依存理論	ガバナビリティ理論	統合化理論	ガバメンタリティ理論
原因	利益をめぐる紛争	無関心問題と調整の欠如, ニーズとキャパシティおよび柔軟性と安定性の各パラメータの失敗	ラーニング・キャパシティの欠如, 認知的閉鎖性, 諸アクター間での内部紛争	全関係アクターの参加, 紛争, 自己制約へのインセンティブの欠如
解決方法	一般化された信頼の発展, ひとつの共通のセットとなった諸ルールと諸規範, そして注意深いメタガバナンス	同左	制度的な社会化と統合化を通じて克服されること。	(非)エンパワメントと議論的ストーリー・テリングの各戦略

出所 Sørensen & Torfing (2007), p. 104 と p. 109 に基づき作成

かし、よく考えてみると、ふたりがこれらの解決方法にあらかじめメタガバナンスを内包させていることから推察されるとおり、ふたりにとっては、最終審級的にメタガバナンスによる解決方法を想定しているように考えたほうがよいであろう。したがって当該議論はここまでとし、次のメタガバナンス論の紹介を済ませた後で再び論じることにする。

4. メタガバナンス論

Sørensen & Torfing は、ガバナンス・ネットワーク理論には自己規制的ネットワークとしてのガバナンス・ネットワークを、それに加わる諸アクターから成るガバナーらがどのような形態で、いかなる程度まで規制することが可能かをめぐる、ますます重要な論点があると考えている (p. 169)。一般的にいえることは、もしもガバナンス・ネットワークが社会への効果的なガバニングに貢献できるとするならば、当該ガバナンス・ネットワーク自体は規制されなければならないことになる。しかし複雑多岐で官僚主義的規制という伝統的な主権形態によるガバナンス・ネットワークの規制

は不可能であり、反ってネットワークの自己規制のキャパシティを不可避的に衰退させてしまうことになる。したがってふたりにとって、ガバナンス・ネットワーク理論は、自己規制的ネットワークのガバナンス・キャパシティ獲得に向けた取組が新たなガバナンス形態をもたらしてきていることと、そのような形態による規制の一層の発展方法の提案について述べることになる。

ちなみにガバナンス・ネットワーク理論は、このような新たな方法による自己規制的ネットワークを、「ネットワーク・マネジメント」(Kickert et al. 1997; Rhodes 1997a),あるいは、ふたりがここで採用する「メタガバナンス」(Kooiman 1993, 2003; Jessop 2002)と名付けている(同上)。

さて、ふたりがここで具体的に論じているガバナンス・ネットワークの4つの理論はいずれも、このメタガバナンスの実行方法を多方面から焦点を当てている。すなわち ㉞メタガバナンス出現の背後にある推進力について知識、メタガバナンスとは ㉟どのような形態で、㊱どのように実行されるもので、㊲メタガバナンスの問題性と可能性に関する知見についても提供するものである。それでは、さっそく4つの理論をみていくことにする(第9章: pp. 169-182)。

第一の相互依存理論では、Rhodes (1997a) と Kickert, et al. (1997) は、紛争の仲裁・プロセスプランニング・対外交渉を通じた交渉プロセスを促進させる意味から、メタガバナンスを通じてガバナンスの可能性が著しく増大させられると考えている(p. 170)。しかしそこには恒常的リスクとして、ネットワーク・アクター間の紛争が存在する。それによってガバナンス・ネットワークの自己規制キャパシティが縮減させられたり、破壊させられたりするのである。そこでメタガバナンスの主要な目標は、こうした紛争によって共有されている諸目標の定式化が弱体化させられる、状況の回避に向けられることになる。

ここでネットワークを規制する最良の効率的な方法とは、離れた距離からでは紛争の削減が一般に困難なことから、メタガバナンスの諸アクター

(ここではメタガバナーと呼ばれるが)が自己統治型ネットワークと直接に相互作用を行う関係になるような、そうした実際の実務に携わるハンドオン型メタガバナンスの諸形態である。そしてプロセス・マネージメントないしはネットワーク・パーティシペーションのいずれかの形態が取られることになる(同上)。

ちなみに前者では、プロセス・マネージメントを通じて、その目標が自己規制の内容自体に影響を与えることではなくて、そのような交渉型自己規制を促すことにあり、その意味で非介入主義的である。後者は、ネットワーク・パーティシペーションを通じて、ハンドオン型メタガバナンスがメタガバナーに基本方針(プラットフォーム)を与えて、自己規制の内容に影響を及ぼすことにあり、その意味で介入主義的である。その際にそうした影響を及ぼす可能性の条件とは、㊦メタガバナーがネットワーク・ガバナンスに付随する水平的諸ルールに基づいて実行すること、㊧メタガバナーが当該ネットワークのなかに留め置く(あるいは、そうしなかったりする)リソースを参照することである(ちなみに当該リソースには、相互依存関係のなかで公共オーソリティ側に誘因力があるが)(同上)。

ここで相互依存の理論家らは、メタガバナーとして、国家のアクター、とりわけ公共行政官らの潜在的可能性に特別の関心を寄せている(p.171)。その理由は、彼らが法律的制度的財政的な諸リソースという、メタガバナンスの実行にとって中心的なリソースを所有する傾向があるからである。ちなみにふたりからは原理的にみれば、メタガバナンスは、その実行に必要なリソースを有する者であれば、誰にでも実行できるとの主張が行われている。

また相互依存の理論家らは公共行政官らのハンドオン型メタガバナンスの可能性とともに、ネットワーク・ガバナンスおよびメタガバナンスの機能不全も指摘するのである(同上)。具体的に機能不全に陥る場合とは、ガバナンス・ネットワークがガバニング・プロセスの目標に関するネットワーク・アクター間に生じる継続への不同意を克服できない時と、メタガ

バナンスがそうした紛争克服をネットワーク化できない時である。

いずれにしても、あらゆる形態のガバナンスが機能不全に陥ることから、国家や市場に対して優越的で、かつ唯一超越的な形態のガバナンスはどこにも存在しないのである (pp. 171-172)。したがってメタガバナーは、国家も市場も、あるいはネットワークも、いずれも見放すべきではない。そこで必要なことは、一方で具体的なガバニング・プロセスのなかで可能な限り、数多くのガバニングの失敗の程度を軽減する方法を探りつつ、他方でここで並んでいる順番に国家・市場・ネットワークをすべて利用するか、あるいはそれらをいくつか組み合わせるかを検討すべきであるとする。

第二のガバナビリティ理論では、Kooiman (1993), Mayntz (1993), Scharpf (1997) のようなガバナビリティの理論家らがメタガバナンスの必要性を著しく強調し、自己規制的ネットワークのヒエラルキー的規制が効率的なガバナンス形態の前提であると實際上主張しているという (p. 172)。こうしたヒエラルキー的規制の必要性の背景には、㉗個々のネットワーク・アクターが他のネットワーク・アクターと一緒に共同戦略を進展させる代わりに、自らの利益を最大化する戦略を選択する傾向にあることから、非規制的なネットワークには高度の不安定性があるとの仮定に依拠していること、㉘数多くのネットワークの諸アクターがいかなるリスクも負わない選択を行ったり、集合的アウトカムの調整欠如と外部性を伴う戦略には頼らない選択を行ったりする、いわゆる交渉人のジレンマ状況に置かれている共同が孕む交渉的性格がある。

ちなみに、この本来的な不安定性を孕むガバナンス・ネットワークは、ネットワーク・アクター間の相互依存性を増大や啓発したりするメタガバナンスの諸形態を通じて、その不安定性が軽減されるものである (同上)。換言すればネットワーク・アクター間の相互依存性のレベルがより高くなればなるほど、当該アクター間で共有された諸目標を追求する自発性およびアクターがリスクを冒すほどの熱心さは、ますます大きなものとなっていくのである。

ここでガバナビリティ理論は、相互依存理論と比べて対照的な特徴が2つあるという(pp.172-173)。ひとつは相互依存理論では多様な強さと弱さをもつガバナンスと等しく、不安的な形態として国家・市場・ネットワークガバナンスをみているのに対して、ガバナビリティ理論では国家と市場に対するガバナンス・ネットワークの長所を強調するのである。すなわちガバナンス・ネットワークは複雑でダイナミックで多様化する今日の社会において、効率的ガバナンスを生み出すための最大限の効率的手段を代表するものとなっている。

もうひとつは相互依存理論ではガバナンス・ネットワークの効率的規制のためのハンドオン型メタガバナンス形態の重要性を一義的に強調するのに対して、ガバナビリティ理論では実際の実務に携わらずに、制度デザインを通じたハンドオフ型メタガバナンスの価値を第一に強調する(p.173)。こうした制度デザインを通じたメタガバナンスには「ゲームのルール」(Kooiman 1993:258)の構築が含まれており、その下で「諸アクターが彼ら自身の諸目的と利益に一致する諸ルールの使用のために、行動したり試みたりする」(同上)のである。こうしたゲームの構築化は、特別の諸アクター間の相互依存構造の視覚化と増大化を行う、制度的諸条件の熟議的戦略デザインを通じて実施されるものとなる。もう少し具体的に実行方法を述べれば、次の3つである(p.173)。

ネットワーク・アクターによるリソースの再配分化によって、ネットワークの共同化の向上を図るプラスサム・ゲームの制度化を通じて。

もしもネットワークが明確になった政策問題の解決ができない場合、あるいはそうすることが喜ばしくない場合には、自己規制の権利がメタガバナーによって縮小ないしは剥奪されるという、いわゆる「ヒエラルキーの影」でネットワーク・アクターがネットワークを行うことを明確にすることによって。

様々な諸形態のインセンティブ型ステアリングを通じて。
したがって、以上のことからわかるとおり、ゲームの構築化は徐々に

介入主義的なものとなり、最低レベルから最大級の介入となる(同上)。すなわち最低の ではアクター・グループ間ではネットワークは共同化が促進されるけれども、最大級の では非常に重大な影響をもつヒエラルキーおよび最高に著しい程度のインセンティブ型ステアリングによって、ネットワークの自己規制はそのコンテンツに影響が加えられることになる。

さて、この段階での Sørensen & Torfing の関心は、ガバナビリティの理論家らの考えるガバナンス・ネットワークと国家の関係性に向かう(pp. 173-174)。そこで両者の間に互恵の関係の存在を強調する Mayntz (1993: 18) と Scharpf (1994: 40) の議論を紹介する。そして彼らの議論には、次の要点があると指摘する。㊦ガバナンス・ネットワークは国家によって果たされなければならない、いくつかのガバニング・ニーズを充たし、国家はネットワーク内部および間の双方で個人的行為の効率的調整に必要な諸条件を確立する。㊧ガバナンス・ネットワークと国家の相互依存関係は、ヒエラルキー的国家支配の必要性が従来と同様に強力なものであることを意味する。㊨ガバナンス・ネットワークへの増大するニーズはヒエラルキー的国家支配を無意味化するものではなく、むしろ新たな国家支配の諸形態を要求するものである。換言すれば国家による、社会的相互作用のハンドオフ型メタガバナンスを通じた影響力の確保である。㊩国家とガバナンス・ネットワークの関係力は、ガバナンス・ネットワークの自己規制化キャパシティを増大させる制度デザインの戦略的構築、および国家のもつ調整キャパシティの両方によってメタガバナンスを行う国家のアビリティに依存している。

またふたりはこうしたガバナンス・ネットワークと国家の関係性ととともに、その関係の下にあるガバナビリティの理論家(Kooiman)の考える国家再編論にも議論を進める(pp. 174-175)。この理論家の問題意識はこうである。すでに政治と行政および国家と社会の各境界についての伝統的な組織ラインは意味をもたなくなっており、そのために政治を行政から、また国家を市場と市民社会から区別する方法をものは論じることではない。

それに代わって論じられるべきは、国家のメタガバンするキャパシティと、メタガバナンスに求められる最良の可能な諸条件を、同時にアップ・グレードする方法についてである。

最後に、こうした問題意識に基づいて、この理論家の批判の矛先が公共の指導者らと社会学者らに向かっていることを指摘する(p. 175)。前者では、公共の指導者らが現在進行中の社会変化と新たなガバナンス形態へのニーズにほとんど注意を払わず、公共セクターの再組織化にのみ熱中しているからである。後者は、社会学者らが公共の指導者らに、メタガバナンスとガバナンス・ネットワークが取り組まなければならない新たな挑戦に仕向ける役割があることを、ほとんど自覚させていないからである。

第三の統合化理論では、March & Olsen (1989, 1995) と Scott (1995) のような統合化理論家らが、この後に取り上げるガバメンタリティの理論家と同様にメタガバナンスという用語自体は使用しないけれども、彼らはまずはじめに関係する諸アクターのもつ政治的アイデンティティとキャパシティによって、ガバナンス・ネットワークの社会的ガバニングへの決定的な貢献があることを強調している(p. 175)。そのためにネットワーク・アクターの政治的アイデンティティとキャパシティの戦略的フォーメーションとその発展こそが、メタガバナンスの実行にとってコア・エレメント(この用語自体は統合化理論家自身によって使用されていないという)となっているといえる。

そしてふたりは、まずアイデンティティに関しては、こうしたメタガバナンスを特徴づける用語として、「アイデンティティのメタガバナンス」を使うのである(pp. 175-176)。その内容は ㉞自己統治的ネットワーク内の適切性に関する制度的なルール・規範・ロジックの形成化を通じた、㉟特別な形態をもつ知識生産を通じた、㊱「ベスト・プラクティス」に関するストーリー・テリング(物語の語り)を通じた、㊲特別なフレームの意味づけをもつ、力強いキャンペーン化を通じた、㊳シンボルと儀礼の構築を通じた、ハンドオフの実行ということである。このことからアイデン

ティティのメタガバナンスには、ネットワークの参加者らが自己規制しているコンテンツに著しいインパクトを持っていることと、メタガバナンスの介入主義的形態としてみなしうるものとなっていることがわかる。

次にキャパシティに関しては、ネットワーク・アクターのキャパシティの行うメタガバナンスの特徴が低位の介入主義的傾向であることと、ハンドオフの実行がおこなわれることである（p. 176）。前者については、そのメタガバナンスの願望が自ら自身を規制するためと、自己規制のコンテンツに影響を及ぼさないための両理由から、自己規制的諸アクターに、彼らが必要とするリソースを供給することになっているからである。後者については、㊦ネットワーク・アクターのもつ政治的ノウハウと一般的なラーニングの発展を支援する一層のハンドオン型メタガバナンスを通じて、㊧政治的諸権利の戦略的な形成化と再編化を通じて、㊨様々な社会的財政的権威的制度的な諸リソースの配分を通じて、ハンドオフの実行がなされるからである。

さて、ここで、Sørensen & Torfing はこれまでみてきたネットワーク・アクターのアイデンティティとキャパシティの形成を通じて、ネットワークをメタガバナする取組の明確な目的と手段を2つに整理する（同上）。ひとつは目的がネットワーク内部とその間における強力な民主主義的政治コミュニティのフォーメーションにあり、その実現のためにメタガバナスによって、合意促進の意味づけと共通ビジョンの創出を通じて、ネットワーク・アクター間でソリダリティとコミュニティの強力な意識向上が手段として図られなければならないことである。いまひとつは目的が政治的アクター間での民主主義的政治的アイデンティティの形成促進にあり、その実現のためにネットワーク・アクターを「責任ある市民」「利益を持つ組織」「企業とボランティア組織」「思いやりのある政治家」「応答的アドミニストレーター」と言い表すという、ストーリー・テリング手法が手段として取られなければならないことである。ちなみにネットワークのイメージは、これらによってネットワーク自体が相互尊重・助け合い・コ

コミュニティ(連帯性)という民主主義的諸価値を支持する民主的政治システムの一部であることが強調されて、普及されることになるかみている。

ここからは政治的キャパシティのメタガバナンスに関して、民主主義的観点から若干の検討が行われる(pp.176-177)。まずここで指摘されることは、当該メタガバナンスが可能な限り数多くのキャパシティの向上や、ガバナンス・プロセスへの動員だけでは十分ではなくて、創造されるキャパシティの固有性(the native)について、および誰がキャパシティを獲得し、いつ、いかなる方法で、キャパシティを活用するのかについてまでも、規制を熟議的に追求しなければならないことである。次に当該メタガバナンスはネットワーク・アクターがあるレベルの影響力を得るためにネットワーク・アクター間での相当程度の相互依存性をインストールする、そのコンピタンスの配分に関する公正性のレベルを保証しなければならない。最後に当該メタガバナンスはいつ、どこで、どのような方法で特別の政治的キャパシティが利用されるかを明確化する、その民主主義的なアイデア形成に関与するものである。そのために一方でアクターは政治的影響力の獲得のために自らのキャパシティを活用しなければならないし、他方で政治権力の非正統的利用に抵抗するために自らの諸パワーを動員化する責務を有している。同時に当該メタガバナンスは、ネットワーク・アクターがネットワーク内部とその間の民主主義的プロセスを衰退化させるような、自らのコンピタンス利用を防ぐことに努めなければならないのである。

最後に、ふたりは統合化理論家の間で意見の一致がなく、はっきりしていない点を指摘する(p.177)。それは誰がメタガバナンスを実行しているのかという点である。Scott(1995:93f)は組織的な諸フィールドの規制における国家の中心的な役割を強調する。具体的には国家は、ネットワーク・ガバナンスが自らを規制する、その制度的フレームワークを構築・変更するキャパシティと、自己規制的アクター間での様々な紛争に介入する

キャパシティの両方を有しているとする。これに対して March & Olsen (1995 : 69) は、まず前提として凝集性の法的行使を独占する単一の政治的な組織としてのウェーバー的国家概念が不適切であると指摘し、次にメタガバナンスの実行者を、一方で何度となく「政治システム」あるいは単に「ザ・ガバメント」と言及し、他方で「社会」あるいは「現代民主主義」まで拡張したりするのである。結局のところ、ふたりは、両者の統合化理論ではメタガバナーが誰なのかという点で混乱したイメージしか残っていないと締めくくるのである。

第四のガバメンタリティ理論では、Foucault (1991), Dean (1999), Rose (1996) のようなガバメンタリティの理論家は、前に触れてあるとおり統合化理論家らと同様にメタガバナンスという用語を使用しないけれども、彼らのガバナンスの行使への理解にあたって、自己規制の規制が、中心的な役割を果たすものとしてみている (p. 178)。そしてガバメンタリティという用語によって、ガバナンスが何であり、ガバナンスがどのように実行されるのかを明確化する、制度化された集合的なメンタリティに言及するのである。

ここでガバメンタリティの理論家は、自己規制的ガバナンス・ネットワークに対する規制としてのメタガバナンスが一部分となっている、歴史的にみて特別の自由主義的ガバメンタリティ・プログラムに目を向ける(同上)。たとえば Dean は、先進的自由主義的メタガバナンスが、自己規制的アクターの主体形成化 (subjectification) と主体機能 (subjection) の同期的関係、すなわち当該メタガバナンスが、自由な主体を、可能性の特別条件と特別の権力関係のなかに置きつつも、同時にその自由な主体の構成化と活性化を主張するのである。ちなみに主体形成化とは、メタガバナンスによるパートナーシップ・ヒヤリング・交渉・利用者会議・自由選択そして参加インセンティブの確立である。また主体機能とは、メタガバナンスによって一組のまとまりとして、規範・標準・ベンチマーク・パフォーマンスインディケーターそして様々な種類のヒエラルキー的教育と

コントロール・メカニズムの各構築と、これらの総和としての自己規制的アクターによる測定・評価・制裁の可能性のことである。

またこのメタガバナンスはパフォーマンスの様々なテクノロジーを通じてアクターの心を鍛練しながら、行為者のテクノロジーを活用して、当該ネットワーク・アクターのエネルギー・リソース・キャパシティそして知識を活性化するものである(pp.178-179)。同じく意味づけと制度化されたテクノロジーの構築を通じてハンドオフ的に優越的に実行され、介入主義的トップダウン的な性格を持つものである。さらにトップダウン的メタガバナンスは影響を被った市民へのアクターの応答性をそのアウトカムとするのであるけれども、その応答性を評価する中心的なパフォーマンス・インディケーターが最大の、しばしば集権化されているガバメントによって明確化されるのである。

以上のことから、ガバメンタリティの理論家は、メタガバナンスの一義的提供者について、次のように考えている(p.179)。たとえば Foucault は、メタガバナンスが民間アクターを含む幅広いアクターによって実行されるものであると認識しつつも、国家の中心的な役割を強調する。すなわち国家は ㉞数多くの権力保持者のひとつではなくて、あらゆる権力行使に関係する審級であること、㉟国家からあらゆる権力行使が派生するのではなく、時間的経過のなかでますます数多くの権力の諸審級が国家によってコントロールされていることを意味する。

いずれにしろガバメンタリティ理論は、メタガバナンスを実行する国家にとっての出発点を、自己規制の目的・ツール一式・アイデンティティ・目的を議論的に構築することに求めている(同上)。そして国家の支配形態は、テクノロジーおよび国家が数多くの規制を守らせようと采配を振る主権的支配形態を通じて強制される。ちなみにこのような国家の役割理解は、ネットワーク・ガバナンスが「ヒエラルキーの影」で起こっているという、Scharpf(1994)の主張といくつかの点で類似しているという。

以上の検討を踏まえて、Sørensen & Torfing は、4つの理論の類似性と

表7 4つのガバナンス・ネットワーク理論の相違

メタガバナンスへのアプローチ	相互依存理論	ガバナビリティ理論	統合化理論	ガバメンタリティ理論
アプローチの性格	説明(叙述)的	規定(規範)的	規定(規範)的	説明(叙述)的
形態	ハンドオン型	ハンドオフ型	ハンドオフ型	ハンドオフ型
効率性	低位	高位	高位	高位

出所 Sørensen & Torfing (2007), table 9.1 (p. 181) 等に基づき作成

相違性を次のようにまとめている (p. 180)。まず類似性については、いずれの理論も ㊶自己規制的ネットワークが現代のガバナンス・プロセスにおいて分離できない一部分となってきたことと、㊷これらの自己規制的ネットワークが効率的な社会のガバナンス生産に貢献することを主張する。したがって、これらのことから社会のガバナンスは主権的官僚主義的ガバナンス形態を通じた実行がなされなくてもいいのであり、それよりもメタガバナンス形態を取らなければならなくなっていることである。

次に相違性については、ふたりは表7を挙げている。ここで彼らの説明を加えれば、このようになる (p. 181)。

まずメタガバナンスのパーспекティブに関していえば、相互依存理論とガバメンタリティ理論、およびガバナビリティ理論と統合化理論とに二分される。前者は説明(叙述)的アプローチであるのに対して、後者は規定(規範)的アプローチである。

次にメタガバナンスの形態についていえば、相互依存理論とその他で相違がある。相互依存理論ではハンドオン型のメタガバナンスは、ネットワーク内でのネットワーク・フォーメーション、ネットワーク・ネゴシエーション、アウトカム・オリエンテーションをどのように推進するのかについて一義的に焦点を当てるものである。それに対して、その他の理論では様々な形態でのハンドオフ型メタガバナンスに関係する争点に関係するのであり、このメタガバナンスがガバナンス・ネットワークの制度的フレームの異なる形態を通じて働くことになる。

また効率性についていえば、同じく相互依存理論とその他で相違がある。相互依存理論は人間の行為と紛争への算術を行うアクター中心型アプローチをその出発点にしている関係から、社会をガバナンスすることの可能性へのガバナンスの期待、および自己規制的网络規制の可能性への期待を、いずれも低下させるものに目を向けることになる(低位の効率性)。そしてメタガバナンスは、アクター間の数多くの紛争によって、その成功以上に失敗をたびたび起こすのである。これに対してその他は、ネットワークをガバナンスする高度に効果的手段としてメタガバナンスを考える(高位の効率性)。その際に、一方でガバナビリティ理論と統合化理論は自律的な諸アクターを規制する強力な方法として、インセンティブ構造・規範的ルール・認識的イメージを制度化し、他方でガバメンタリティ理論はメタガバナンスを、主体形成化と主体機能の高度に効率的な先進的形態として叙述するのである。

最後にふたりは、本表の提供する4つの理論のそれぞれの内容が排他的な関係にあるというよりも、より一層相補的なそれであるとみている(p. 181)。その理由は、㊦説明的アプローチと規定的アプローチを完全に分けることが常に難しいこと、㊧メタガバナンスのハンドオン型形態とハンドオフ型形態が上手に一緒になって機能する傾向があること、㊨あるコンテキストで効率的な傾向にあるメタガバナンスが他のコンテキストではそうではないかもしれない場合も可能性としてはあること、からである。以上で、Sørensen & Torfingによるメタガバナンス論の説明を終える。

さて、ここで少し論じておくことがありそうである。それはふたりの説明が各理論によるメタガバナンスへのアプローチであるけれども、実はメタガバナンス論自体からみた各理論の相違については、必ずしも明らかではないのである。そこで5つの検討項目に基づいて、本文の説明からわかる範囲で、表8にまとめてみておいた。

まずこの表を作成するにあたって、意外にも、容易には進まなかった。その理由を考えると、ふたりの説明はあくまで各理論によるメタガバナ

表 8 メタガバナンス論からみた 4 つの理論の相違

	相互依存理論	ガバナビリティ理論	統合化理論	ガバメンタリティ理論
㊦メタガバナンス実行の際に依拠するもの	紛争の仲裁・プロセスプランニング・外交を通じた交渉プロセスの促進	ネットワーク・アクター間の相互依存性の増大と啓発	ネットワーク・アクターの政治的アイデンティティとキャパシティの戦略的フォーメーションとその発展	自己規制の規制を行う制度化された集会的なメンタリティ
㊧メタガバナンス実行の目的	ガバナンスの可能性の増大	高度に不安定であると仮定する、非規制的なネットワークの安定化	ネットワーク内部とその間における、強力な民主主義的政治コミュニティのフォーメーションおよび民主主義的政治的アイデンティティの形成と促進	先進的な自由主義的メタガバナンス（Dean の場合）
㊨メタガバナンスの規制	メタガバナンスの諸アクター（メタガバナー）が、自己統治型ネットワークと直接的な相互作用を行うハンドオン型メタガバナンス。	実際の実務に携わらずに、制度デザインを通じたハンドオフ型メタガバナンスの強調。	自己規制的諸アクターの自己規制による低位の介入主義的傾向	自己規制的アクターの主体形成化と主体機能（同上）
㊩メタガバナー	国家アクター，特に公共行政官ら	国家	論者で一致していない（国家，社会，政治システムなどの場合）	国家（Foucault の場合）
㊪国家・市場・ガバナンスの三者関係	ガバナンスが優越的ではなく、三者間での組み合わせ。	国家と市場に対するガバナンスの長所の強調	空白（注）	国家の中心的な役割（同上）

（注） 本文では明示されていないため， の㊩から推察すると，ここでも論者間で一致していないと考えられる。

出所 Sørensen & Torfing (2007), pp. 170-180 に基づき作成

スへのアプローチのために，メタガバナンス論として体系的に叙述されていないからであるように思われる。ちなみに本表では，すべての項目に亘って埋めているけれども，明示的な叙述に依れていないところがある（ の㊦， の㊦㊩， の㊪）。

またこうした外観的な事柄とともに，本表の作成過程から内容に関わる

検討課題が浮かび上がってくる。それは、「㊦メタガバナー」と「㊧国家・市場・ガバナンスの三者関係」の項目である。要するに本書では国家と市場に関して、前述での内容㊦㊧からなる「ガバメント並びにガバナンス」の立場での説明はあるものの、ここでの議論にはまったく十分なものではなく、そもそも国家と市場の概念の検討から始める体系的記述を前提としていないなかでの、ガバナンスからだけの記述となっているのである。そのために、たとえば Mayntz と Scharpf のガバナンス・ネットワークと国家に関する㊦～㊧の議論も紹介に終わってしまい、ガバナンス論にとって決定的な意味をもつと思われる、前述の「㊨ガバナンス・ネットワークへの増大するニーズはヒエラルキー的国家支配を無意味化するものではなく、むしろ新たな国家支配の諸形態を要求するもの」および「㊩国家とガバナンス・ネットワークの関係力は、ガバナンス・ネットワークの自己規制化キャパシティを増大させる制度デザインの戦略的構築、および国家のもつ調整キャパシティの両方によってメタガバナンスを行う国家のアビリティに依存」といった論点が深められていないのである¹⁴⁾。従ってこのようにならないためには、各理論がどのような「ガバメント並びにガバナンス」論を展開しているのか(していないのか)の検討までも、今回、ガバナンス・ネットワーク理論を検討する際には是非とも含めておくべきであったと考える。ただしこの点については、Torfing 自身、冒頭で触れたガバナンス研究の回顧と展望のなかの第6番目の項目(ガバナンスと権力のリンク)を指摘していることからいえば、当然、了解されることであろう。

最後に、前節で議論を保留していた点について述べておきたい。それは、Sørensen & Torfing がガバナンス・ネットワークの機能不全(失敗)の原因論と解決方法論において、表6のとおり複数の原因・解決法を挙げるだけで、相互間の関係や複数採用の場合、そして予期しない結果の場合に関して言及していないなかで、メタガバナンスに最終審級的な解決方法を委ねているのではないかと想定されることに対して、ふたりのメタガバナン

上論を終えた段階で、どのように考えればいいのかである。ここでの結論は、表8からわかるとおり、ふたりの議論は各理論によるメタガバナンスへのアプローチであって、最終審級的な解決方法をメタガバナンスに委ねているのではないかという当初の想定は成り立たないということである。なぜならばふたりの議論には、あらかじめ各原因＝各解決方法の間での軋轢や混乱等を回避するためかどうかまではわからないけれども、そもそも解決方法間での相互関係や複数採用の場合、そして予期しない結果の場合を想定する議論設定にはなっていないからである。

5. 民主的ガバナンス・ネットワーク論

はじめに Sørensen & Torfing は、次の問題意識をもって、民主的ガバナンス・ネットワークを論じるのである(第13章：pp. 233-246)。それは、第一世代のガバナンス・ネットワークの理論家がガバナンスの効率性向上からガバナンス・ネットワークの役割に主要な関心を払ってきているけれども、民主主義へのガバナンス・ネットワークのインパクトにほとんど注目が注がれてこなかったというものである。またふたりは、これらの理論家の行う考察が簡単で不完全であるけれども、その内容自体にはガバナンス・ネットワークが新たな民主主義形態の発展にとって中心的な基本要素になりうるものがあるとの判断が得られることから、非常に魅力的な議論として映っているのである(p. 233)。

次にふたりはそれらを踏まえて、ガバナンス・ネットワークの民主主義問題とそのポテンシャルに焦点を当てて議論を深めていくことになるけれども、それに先立って民主主義の制度化をめぐる定義自体の理解をめぐってポストモダニスト的な議論を行うのである(pp. 233-234)¹⁵⁾。すなわち民主主義の現状理解に関して、現在は自由主義的理解からポスト自由主義的理解への移行期にあたっているとするものである。したがって、ふたりは今後の議論の進め方として、まず自由主義的民主主義についての伝統的

諸理論とそれらのガバナンス・ネットワークに対する理解に関して概説を行い、次に新たに登場しているポスト自由主義的民主主義の諸理論のガバナンス・ネットワークへの貢献を議論し、また民主主義の新旧の諸理論間の相違性と類似性を分析し、最後にガバナンス・ネットワークのもつ民主主義的諸問題とそのポテンシャルに関する重要な問題提起を行うのである。それでは、さっそく議論をみていこう。

はじめにふたりは、自由主義的民主主義の伝統的諸理論とそれらのガバナンス・ネットワークの理解方法として、March & Olsen (1989: 第7章)に依拠しながら、関係する諸理論のなかで支配的理論を、人間の行為への算術的アプローチを行う集合的理論 (aggregative theories) と、文化と調整に基づくアプローチを行う統合的理論 (integrative theories) とに大別して整理するのである (pp. 234-235) (表9)¹⁶⁾。本表について一言するとすれば、自由主義的民主主義の伝統的諸理論、それが集合的諸理論であっても統合的諸理論であっても、ガバナンス・ネットワークへの評価が著しく否定的であるという共通点があることを指摘すればいいと思われる。

次にふたりは、ここから新たに登場しているポスト自由主義的民主主義理論のガバナンス・ネットワークへの関連性に関して述べるわけであるけれども、それに先立ってポスト自由主義的民主主義理論の自由主義的民主主義理論に対する特徴を3点にわたって指摘している (p. 236)。それは、⑰自由主義的民主主義の集合的理論と統合的理論に関して、基本的な存在論的立場¹⁷⁾からの再定式化が試みられること、⑱国家と社会を明確に区別する要求を含む、代議制民主主義の伝統的諸組織の放棄、㉑民主主義を政体内での意思決定にあらかじめ限定化するという考え方への挑戦である。

そしてふたりは、この後にすぐにもみることになるけれども、こうした特徴によってポスト自由主義的民主主義理論のガバナンス・ネットワークへの貢献は肯定的に語る事ができ、そのおかげで前に触れた自由主義的民主主義理論のガバナンス・ネットワークへの否定的評価とはまったく正反対に、「より一層複合的で楽観的な見解」(p. 236)を持てることになるだ

表9 自由主義的民主主義理論における支配的な2類型とガバナンス・ネットワークとの関連性

		集合的諸理論	統合的諸理論
		国家と社会の間で明確な境界が存在すること。	
民主主義	共通の前提	私的領域での個人のリパティおよび国家の政治権力の平等配分の保障	民主主義的市民の発達促進を確保するための、熟議の自律的範囲の保障。
	役割の認識	普通選挙の手段で市民間で政治権力を平等に分割する方法、および様々な形態の少数保護と大きな規模のプライベートな領域の方法で、個々のリパティを最大限度のレベルまで確保する方法。	共通善のアイデンティティ化に向けて、十分に考えられた熟議をもって、権力を目指す政治的バトルを代替する方法。
	制度の目的	政治的平等性と個人的リパティの生産への期待	市民間で公共善の利益で活動するために公共性 (communality) と責務の意味を発展させること。
	実現の手段	空白(注)	市民社会を構成する数多くのボランタリー組織・制度・グループにおける徹底的な市民参加。
ガバナンス・ネットワーク	共通の前提	国家と社会の間の境界を曖昧化する存在であること。	
	認識	民主主義への脅威であり、危険物となること。	
	理由	政治的平等性と個人的リパティへの脅威	政治的意思決定プロセスへの公的参加の拡大化への貢献との主張に反して、社会的共通善の促進以上に特別利益の促進に向けた調整の強調。
	理由	公選政府の主権的ポジションの弱体化、および集合的意思決定のプライベートな領域への拡散となるため。	ネットワークの主張が民主主義的市民の発達促進とはならず、脅威となるため。

注 この欄に該当する記述が本文中にはない。

出所 Sørensen & Torfing (2007), pp. 234-235 に基づき作成

ろうと結論を先取りするのである。

ところで Sørensen & Torfing はポスト自由主義的民主主義理論のガバナンス・ネットワークへの貢献を検討するにあたって、表10でみるように、ガバナンスへの紛争型アプローチか調整型アプローチか、またそれらの諸理論に人間の行為に関する算術型見解があるのか文化的見解があるのかに従って4分類している(同上)。またこの表に取り上げられている各民主主義理論についてのふたりの説明についても、ここでも理解が容易になるように、新たに表11を作成しておいた。

以上の検討を踏まえて、Sørensen & Torfing は、ポスト自由主義的民主主義の諸理論間での類似性と相違性を次のようにまとめている(p. 245)。まず類似性では、はじめにガバナンス・ネットワークについて、代議制民主主義の伝統的諸制度を補充するものとしてみなされるべきであり、領域的に組織される民主主義的諸機関と機能的に組織されるそれらの機関を結びつける政治システムを発展させることに貢献するものとしてみなされるべきであるとする点である。その際に Hirst と Fung & Wright の議論に基づいて、ガバナンス・ネットワークの民主主義的ポテンシャルが自動的に獲得されるものではないことから、様々な形態のメタガバナンスを通じてガバナンス・ネットワークの規制の熟議的取組のなかで、それが育成されなければならないと考えている。

次にガバナンス・ネットワークについて、民主主義に対する数多くの潜在的な諸問題を抱えていることに同意する点である。たとえば Young と Sandel によれば、ガバナンス・ネットワークが、ステークホルダーの特定グループと特定の政治的アイデンティティのシステム上からの排除(それ以外を包摂しながらも)に帰結することになるかもしれないのである。

さらに一度ガバナンス・ネットワークが形成されてしまった場合の、意思決定プロセス上の民主主義的クオリティに心配事がある点である(p. 246)。そして、その内容については相違性を指摘する。それは一方で Fung & Wright のような強力なネットワーク・アクターによる支配の危

表10 ポスト自由主義的民主主義理論へのマルチ理論アプローチ

	算 術	文 化
紛 争	競争型民主主義 Etzioni-Halevy 1993; Hirst 2000	競技型民主主義 Connolly 1991, 1995; Mouffe 1993; 2000
調 整	アウトカム型民主主義 Fung & Wright 2003; Young 2000	コミュニティ型民主主義 March & Olsen 1995; Sandel 1996

出所 Sørensen & Torfing (2007), table 13.1 (p. 236) に基づき作成

表11 ポスト自由主義的民主主義理論の各型の特徴とガバナンス・ネットワーク

民主主義理論 検討項目	競 争 型	アウトカム型	コミュニティ型	競 技 型
基本的考え方	民主主義の集会的諸理論を伴って、自己利己的アクター間での権力闘争の規制手段であるとの見解。ただし国家と代議制民主主義の制度領域内に、政治闘争を包摂できるという考え方には拒否する立場。	民主主義の集会的諸理論を伴って人間の行為への算術的アプローチを共有しつつ、アウトカムが民主主義的ガバナンスのアビリティによる、様々な調整形態を通じて生産されるとの見解。	民主主義の統合的諸理論に基づき、民主主義的政体が法的に明確化されたユニティ(統一)へと還元されないとの見解。	民主主義に対する紛争型パースペクティブを、一方で人間の行為の本質の文化的理解と、他方で偶発的ヘゲモニック接合によるアイデンティティ形成の社会的プロセス・アウトカムとして主体性(subjectivity)の統合的理解とに、それぞれ結び付けて考える見解。
代表的論者と各見解	Etzioni-Halevy の準公共的サブエリート論、および Hirst のアソシエティブ・モデルと仲裁型連合体制度。	Fung & Wright のエンパワー型参加ガバナンス、および Young の正しいアウトカム論(手続的正義に基づくもの)。	Sandel のいう、複数に位置付けられた自己として、考え行動できる市民。	Connolly と Mouffe の競技型民主主義論。
民主主義への貢献内容	⑦政治的エリートと強力なローカル	Fung & Wright による民主主義的	⑦政治的諸コミュニティの内部とそ	主要な民主主義的責務が、敵対的な

	<p>アクター間での垂直型権力バランス、④これらの間での継続中の競争・議論・調整の必要性、⑤あらゆる影響を被る市民に、代議制民主主義の諸制度に当選見込みが立つようになる人たちのリクルートへの影響力行使のチャンネルを提供する重要性。</p>	<p>制度デザインガイドライン(実践的な関心と具体的諸条件に基づく調整、ステークホルダーに対するボトムアップ型参加の保障、参加者による権力共有と熟議的問題解決)、Young による影響を被る市民の間で平等に行われる正しいアウトカムの生産手続の確立。</p>	<p>の間の適切性の民主主義的なルール・規範・ロジックの構築を行うストーリー・テリングを通じて促進、①市民間での民主主義的政治のエンパワーメント・レベルの向上手段としてのアイデンティティの形成、②相互依存の民主主義的エトスと高度なレベルの政治的参加を支援する政治的キャパシティとアイデンティティの形成。</p>	<p>友・敵の諸関係を競争的な諸関係に変容させることにあると論じていること。</p>
<p>ガバナンス・ネットワークの民主主義への貢献内容</p>	<p>⑦政治的サブエリートの補充化・育成化・組織化のひとつ、⑧政治的エリートと普通の市民の間の移動を高める踏み台、⑨多数の自律的アクター間と、トップダウン型国家支配とボトムアップ型自己規制の間での調整プロセスの組織化の有効な方法。</p>	<p>Fung & Wright による民主主義の向上方法の指摘(ガバナンス・ネットワークに⑦問題解決ないしは責務の周辺での構築を求め、⑧ボトムアップ型参加を促進させ、⑨自律的アクターと相互依存し合うアクターの間での交渉型熟議アリーナを提供させる)、Young による手続的諸要求の尊重。</p>	<p>ステークホルダー間のコミュニケーション・調整・交渉・協力の向上、および公共への参加の増大と市民のエンパワーメント化。</p>	<p>⑦論弁的な議論範囲の拡大、⑧政体構築の政治化の促進、⑨相互依存関係によってまとめあげられているという事実から、敵対関係を、競技のそれへの変容に貢献する交渉プロセスの強制化。</p>
<p>ガバナンス・ネットワークの民主主義への危険性の有無等</p>	<p>有: Etzioni-Halevy のエリートの自律性と競争性の弱体化、および意志決</p>	<p>有(潜在的危険性): 特定グループの排除・低位の公表・少数アク</p>	<p>有(脅威): 共有する目標でガバナンス・ネットワークを動かせるよう</p>	<p>有(民主主義の弱体化): 敵対主義を、競技主義へだけでなく、競技型</p>

	定プロセスにおける低レベルのアカウンタビリティと公表, Hirst の国家の独占的責務への侵害 ^(注1) 。	ターの支配も存在すること, ただし Fung & Wright は集権的監督と調整による回避策を考えていること ^(注2) 。	にするための, ガバナンス・ネットワークの自己同一化・オリエンテーションの発達が妨げられること ^(注3) 。	議論の合理的なテクノクラティックな問題解決ディスコースまでも変容に導くほどの当該ネットワーク・アクターの統合化が進展すること。
ガバナンス・ネットワークの評価	民主主義の救済者ではないし陥穽も抱えているが, 民主主義的ポテンシャルを備えているもの。	効果的な政策立案と政策アウトカムおよび正しい諸アウトカムの向上へと貢献しうるもの。	エンパワーされた市民にとって, 政治的諸アイデンティティ・ナラティブと公共性の間のリンケージ, およびブリッジの確立のための重要な手段となるもの。	民主主義の向上に積極的に貢献することができる, 様々な方法の探究を開始するもの。

注1 その責務の内容とは, ㊦ナショナル・リージョン・ローカルの各ガバメントと市民社会の間の諸権力と諸応答責任の配分, ㊧内部的な民主主義的正統性の主要なソースの市民への提供, ㊨その他の国民国家と政治的諸実体を取り扱う際における, 一義的・民主主義的立場からの正統的アクターの確立, である。

注2 この集権的監督と調整を, Sørensen & Torfing はメタガバナンスの要求としてみている。

注3 その発達が妨げられる背景には, 政治的な諸コミュニティ間の重複・結びつきが一定のコミュニティとアイデンティティの過小評価に基づいてシステムティックに構築されてしまい, また多くの人たちのなかで, ごくわずかな人たちだけをエンパワーしながら従事させてしまうために, ガバナンス・ネットワークのもつ緩やかに結び付けられている特質が変質することになる。

出所 Sørensen & Torfing (2007), pp. 236-245 に基づき作成

険性や, March & Olsen のようなアクターへの自己同一化とオリエンテーションの発展可能性を保証する統合レベルかどうかを問題視するものと, 他方で Etzioni-Halevy, Mouffe, Connolly のようにアクターによって非常に強力なヘゲモニーが確立されているなかでの論弁的な論議と公開性の余地の欠如がある。

最後に, Etzioni-Haley と Young が心配するガバナンス・ネットワークの非正式性による, 自らの公開性確保の困難性という点もある(同上)。

以上が, Sørensen & Torfing の論じる民主的ネットワーク・ガバナンス

論の全体像である。さしあたりここで論じておくべきことは、第一にポスト自由主義的民主主義理論によってガバナンス・ネットワークが多彩で豊富に論じられていること、とりわけこれまでガバナンス・ネットワーク論の死角となっていたとおもわれる民主主義問題を正面から論じているところについて大いに評価されるべきであろう¹⁸⁾。しかし同時に指摘しておかなければならないことがある。

それはメタガバナンス論の場合と似て、ふたりの目指す民主的ガバナンス・ネットワーク論とは表11からわかるとおり、まずガバナンス・ネットワークと民主主義理論が別個のものとして指定され、次にガバナンス・ネットワークによる民主主義への貢献が論じられるという構成になっている¹⁹⁾。そのことから、民主的と形容されるガバナンス・ネットワークそれ自体を議論するものとはなっていないのである。もしも、こうした民主的と形容されるガバナンス・ネットワークを論じようとすれば、これまでのガバナンス・ネットワークの、第二世代研究論の提起から始まり、ダイナミックス論から機能不全(失敗)論へ、そしてメタガバナンス論へと論じていく際に、民主主義の契機をそれぞれで加えておかなければならなかったのではないかと思われるのである。

もちろん、ふたりからはこれに対して、当然のことながら次の反論が返ってくるであろう。それは、もしも民主主義の契機を加えた論じ方をするとすると、もはやその議論は当初の存在を問題とする理論の範囲には収まりきらなくなってしまい、新たに当為を論ずる規範理論として立論しなければならなくなるであろう、と。したがって、これ以上の議論は本稿の目的から外れてしまうことになるため、ここでは控えざるをえない。

6. ガバナンス・ネットワーク研究：第二世代研究論の展望

Sørensen & Torfing は本書を締めくくるにあたって、ここまで述べてきた ㊦ガバナンス・ネットワークのダイナミックス論、㊧ガバナンス・

ネットワークの機能不全(失敗)論、㊸メタガバナンス論、㊹民主的ネットワーク・ガバナンス論(以上の4つを基本的な研究課題と呼ぶ)に対する他の寄稿者らの提出する考え方の検討を通じて、ガバナンス・ネットワーク研究の第二世代の展望を考察しようと考えている(「終章」：pp. 297-315)。換言すれば、これまでの研究課題である、㊺ガバナンス・ネットワークの形成、㊻ガバナンス・ネットワークの国家(ヒエラルキー)と市場からの相違、㊼様々な国々と諸政策分野における効果的で積極的なガバナンスへのガバナンス・ネットワークの貢献についての説明だけでは不十分になっていると考えているからである。そこで、ふたりがここで第二世代研究に対する貢献として考えていることは、実証的研究の成果の重要性もさることながら、ガバナンス・ネットワーク研究における批判的かつ理論的で学識豊かな洞察力の成果である(p. 298)。

ところでふたりは、寄稿者らに、一方で理論的な出発点の明確化を求めながらも、他方で表2(1207頁)、表5(1217頁)、表10(1261頁)の中の理論的なポジションの一つを選択するか、あるいはその他の理論に依拠することで前者のこの選択肢を超越してしまうかを自由に選ばせているのである(p. 300)。その結果は12組の寄稿者のうち、前者は10組、後者は2組(Bevir & Rhodes, Schaap)であった(pp. 300-302)。ちなみにふたりは、この結果について、前述の自分たちの作った理論マップ(表2, 5, 10)の権威性と有効性などを証明するものとは少しも考えておらず、異なる理論的アプローチ間の区別のための自己発見型ツールとしての価値を証明するものであると考えている。さらにいえば、この理論マップを活用することで、㊽重要な理論的差異を見分けたり、㊾異なるアプローチを結びつけたり、㊿既存の諸ポジションを超越して新たなポジションを探究したりすることに役立つとしている(p. 302)。

以上を踏まえて、さっそくふたりの行う、各寄稿論文へのレビューを通じて第二世代のガバナンス・ネットワーク研究がどこに向かって進んでいけばいいのか、その際の研究課題とは何なのかをみておくことにする

(pp. 303-308)

最初の基本的な研究課題であるガバナンス・ネットワークのダイナミクス論に関しては、以下のとおりである。第2章の Nils Hertting 「ガバナンス・ネットワーク形成のメカニズム：文脈的合理的選択パースペクティブ」ではガバナンス・ネットワークの脆弱性・不安定性についての強調がなされているとする (p. 303)。これに対してふたりは、なぜ諸アクターが集合的行為に関連して生じる様々な諸問題に直面して、ネットワークの形成を選択するのかという理由について更なる考察を求めている。すなわち不安定性のソースは様々な形態の制度化を通じてどのように削減されうるものか、また制度的諸条件と諸伝統によって形成される諸アクターの諸嗜好と諸動機はどのような状態にあるのか、さらにガバナンス・ネットワークの形成は経路依存的であるか、である。

第3章の B. Guy Peters 「民主的ネットワーク・ガバナンスにおける有徳的で粘着的な環状構造」ではガバナンス・ネットワークに内在する脆弱性と不安定性、それを引き起こす特別の制度的ダイナミクスについて、さらに一層理論化を行っているとする (pp. 303-304)。これに対してふたりは、ガバナンス・ネットワークが国家・市場・市民社会のルールと関係づけられる制度的諸特徴によって支配される制度的コンテキストにおいて、どのように機能するのかに関する考察が求められていると考えている。

第4章の Mark Bevir & R. A. W. Rhodes 「脱中心的理論・変化そしてネットワーク・ガバナンス」では、ガバナンス・ネットワークの機能化や変容化に対する諸信条と諸伝統の中心的な役割を強調しているとする (p. 304)。これに対してふたりは、ガバナンス・ネットワークとそのネットワークの内部的凝集性を保証するナラティブが、幅の広い政治的・文化的・社会経済的コンテキストの変化によって、どのように影響を被るのかについての分析が必要になっているとしている。

二番目のガバナンス・ネットワークの機能不全 (失敗) 論に関しては、以下のとおりである。第6章の Linze Schaap 「閉鎖性とガバナンス」では、

ネットワークの閉鎖性によるネットワークの失敗を引き起こされる程度について検討しているとする (p. 305)。ふたりはこの研究によって、排除とネットワークの閉鎖性と、ガバナンスの失敗の間の関係についての議論の必要性を指摘する。その際の問題意識は排除が閉鎖性を必ず生み出すものであるのか、閉鎖性がガバナンス・ネットワークの失敗に必ず帰結するものであるのか、あるいはいくらかの程度の閉鎖性がガバンの成功には必要になっているものか、というものである。

第7章の Joop Koppenjan 「政策ネットワークにおける合意と紛争」では、ガバナンス・ネットワークが適切に機能するためには紛争と合意の間での一定のバランスを必要としているとする(同上)。これに対してふたりは、合意は紛争の欠如であるか、合意は紛争と権力闘争の結果か、合意自体が敵の勢力の構成要素である外の世界を排除することを条件づけるものかという考察が必要になっているとしている。

第8章の Tanja Börzel & Diana Panke 「ネットワーク・ガバナンス：効果的と正統的？」では、有効性と正統性の関係を分析し、必ずしもトレード・オフの関係ではないとする (pp. 305-306)。すなわちガバナンス・ネットワークは、より一層効果的な政策アウトカムの生産を通じたアウトプット型正統性の増大と同時に、参加・熟議・アカウンタビリティの増大による民主主義的なインプット型正統性の向上を図るべきであると主張するのである。これに対してふたりは、様々な制度的セッティングおよび様々なレベルでのガバナンスにおいて、民主主義的正統性の増大要求が、どのようにして現実化されうるものなのかについて研究する必要があると考えている。

三番目のメタガバナンス論に関しては、以下のとおりである。第10章の Peter Triantafyllou 「ガバナンス・ネットワークにおける形成と動員のガバナニング」では、ガバナンス・ネットワークが、メタガバナンスを通じて、どのようにして形成され活性化されうるものなのかについて考察しているとする (p. 306)。これに対してふたりは、メタガバナーが誰であり、メタ

ガバナーとしてのアイデンティティがどのようにして形成されるのか、そして何が規制を行うプラクティスをガイドしているのか、またメタガバナンスのテクノロジーがある一定のガバメンタリティの一部を成しているとしても、やはり歴史的な諸変化を駆動するものが明らかではないとの疑問を提示している。

第11章の Erik-Hans Klijn & Jurian Edelenbos 「ネットワーク・マネジメントとしてのメタガバナンス」ではガバナンス・ネットワークが、プロセス・マネジメントと制度デザインを結びつけるネットワーク・マネジメントを通じて、どのようにしてメタガバされるものなのかについて疑問を呈しているとする (pp. 306-307)。これに対してふたりは、㊦ガバナンス・ネットワークが自己規制のキャパシティの破綻なしに、どのようにしてメタガバされるものなのか、㊧プロセス・マネジメントと制度デザインが自己規制の促進化に、どのように役立つことができるのか、㊨ネットワーク・アクターを脱エンパワーメント化させず、それをどのように回避させるのかに関して、更なる議論が必要としている。

第12章の Laurence J. O'Toole, Jr 「ガバナンス・ネットワークのアウトプットとアウトカム」では、ガバナンス・ネットワークの機能改善のための規制方法を究明しているとする (pp. 307-308)。これに対してふたりは、公共オーソリティのメタガバナンスを実行するキャパシティが、ローカル・ナショナル・トランスナショナルという諸レベルの公共オーソリティの配置にどのように依存していたり、ガバナンス・ネットワークと当該ガバナンス・ネットワークに内在するアクターの、各々の特別の性格にどのように依存していたりするのかについての研究がさらに必要になっていると考えている。

最後の民主的ネットワーク・ガバナンス論に関しては、以下のとおりである。第14章の Allan Hansen 「ガバナンス・ネットワークと参加」では、参加民主主義の再定式化型理論の諸レンズを通じて、ガバナンス・ネットワークの民主主義的な諸問題とポテンシャルの問題を検討し、ガバナン

ス・ネットワークの民主主義への肯定的な効果と否定的なそれを有している」と結論づけているとする (p. 308)。これに対してふたりは、いかなる民主主義的諸規範が、民主主義に対するガバナンス・ネットワークのもつ集合的效果へのアクセスが可能となる、最大限度のものともみならずことになるのかを検討しなければならないと考えている。

第15章の John Dryzek 「ネットワークと民主的アイディア：公正・フリーダム・コミュニケーション」では、ガバナンス・ネットワークが政治的平等性・民衆コントロール・政治的フリーダムという民主主義的諸理念を、どのようにして、できる限り実現化するものなのかを議論しているとする (pp. 308-309)。これに対してふたりは、政治的平等性で影響を被っているとして考慮されるべき人が誰なのかを定義することを主導する諸プロセスをどのように規制するのか、また誰が何をコントロールすることができるのかをどのように決定すべきか、そして最高度に可能なレベルの競争を、どのようにして維持することができるのかについて考察することは重要なことであると考えている。

第16章の Anders Esmark 「民主的アカウンタビリティとネットワーク・ガバナンス：諸問題と可能性」では、ガバナンス・ネットワークの民主主義的アカウンタビリティの緊急問題として、ガバナンス・ネットワークのメンバーをアカウンタビリティの保持者ではなく、むしろアカウンタビリティが行われる被保持者としてみなされるべきであるとする (pp. 309-310)。これに対してふたりは、さらに進んで、ガバナンス・ネットワークのもつ民主主義的アカウンタビリティへの新たな洞察が、アカウンタビリティの被保持者としてのガバナンス・ネットワークと、より広範に影響を被るステークホルダーとの間の民主主義的關係が、どのようにして制度化や維持がなされるものなのかについての議論が必要であると考えている。

以上の検討を踏まえて、Sørensen & Torfing は、第二世代のガバナンス・ネットワーク研究を前進させるために、[Ⓐ]将来の研究に向けてのア

ジェンダの拡大と更新という挑戦と、㉔ディスコース・㉕相互作用・㉖権力の各構造への考察という挑戦の、各々の必要性を論じることになる(pp. 310-315)。

はじめに㉗将来にむけた研究アジェンダの拡大と更新という挑戦に関しては、以下のように論じる。まず前述までのすべての理論アプローチは、ガバナンス・ネットワーク研究の第二世代が提示する質問への回答が特別の強みと弱みを有することから、理論的フレームワークの再定式化あるいは新フレームワークの構築化を通じて、諸アプローチに内在する制約の削減と補整を行いつつ、様々なアプローチのアドバンテージを利用する方途を見つけ出さなければならないと考えている(p. 310)。

また制度的諸条件を明らかにするための実証研究においては、㉘ガバナンス・ネットワークの形成と変容、㉙ガバナンス・ネットワークの機能化を条件づける文脈依存のジレンマ、㉚メタガバナンスの異なる形態の展開と諸効果、㉛ガバナンス・ネットワークの民主主義的固定化の程度(範囲)、が各々解明されなければならないと考えている(同上)。

さらに方法論的挑戦には2つあるという(p. 311)。ひとつはインタビューと文献研究という標準的な定性的社会科学方法論に、フォーカスグループによるインタビュー・観察研究・日記の記述・社会ネットワーク分析といった非標準的なそれを加えることで、政策アクターとその影響を被る政策アクターとの間の正式・非正式の諸関係の形態と性格を明らかにすることである。もうひとつは実証研究フィールドに存在する、博識のある内省的政策アクターとの継続的対話に基づいて、相互作用主義的研究実践をより一層発展させることである。すなわちこの相互作用型実践によって、㉜関連政策の諸問題に焦点が当てられ、㉝研究上の質問が先鋭化させられ、㉞重要なデータ・ソースが明確化され、またそのアクセスも獲得され、㉟データ解釈が修正され、㊱結論のもっともらしさが点検されることになる。

最後にガバナンス・ネットワークの新たなリサーチ・アジェンダが、新たな理論的衝撃と再方向化への対応および政治・行政的環境のなかでの発

展への対応のなかで、さしあたり以下のように明らかになっているという(同上)。㉗特定の政策問題との関係で国家・市場・ネットワークの異なる諸組み合わせでの政治的選択を特徴づける考え方・理由・正当化に関して、㉘国家と市場がガバナンス・ネットワーク(あるいはその逆の場合)に対して、持つことになるかも知れない肯定的・否定的な効果に関して、㉙異なる諸国と異なるレベルにおけるガバナンス・ネットワークの形態と機能に対する政治的文化と伝統のもつインパクトに関して、㉚トランスナショナル・マルチレベル・マルチカルチャーな各ネットワークにおける異なる国々・レベル・領域に出自を有する諸アクターを結びつけるガバナンス・ネットワークの役割に関して、である。

また㉛ディスコース・㉜相互作用・㉝権力の、各構造への考察という挑戦に関しては、以下のように論じる(pp. 312-314)。㉞は、共通の目的と共同の政策作成について、大きく異なりつつ、紛争も抱えるアクターを統一化するものである(p. 312)。そのためにガバナンス・ネットワーク内にある政策問題・政治的諸価値・実現可能な解決策に関するヘゲモニックな理解を構成したり、敵対者と政策の失敗に対して脅迫的な他者との政策を対置することでネットワークの限界と境界を明確にしたりするのである。

㉟は、ネットワーク・アクターへの異なる役割と機能の割り当て(配分)を行うものである(p. 313)。そのために異なるネットワークでの諸アクターの性格・中心性を確立させたり、調整者・ゲートキーパー・代表者などに異なる仲介業務の役割を措定したりするのである。ただしネットワーク・アクターの構造上のポジション(=影響力の重要なソース)が、正式のオーソリティ・知識・金銭・組織的キャパシティ等のような主なりソースによって維持されながら、そのリソース配分にあたってはガバナンス・ネットワーク内の権力諸関係がまだ十分に考慮されていないという。

㊱は、ネットワーク・アクター間の政治的紛争と対立の明確化、およびアクターの交渉型相互作用によるアウトプットとアウトカムの規定を行うものである(同上)。そのなかには異なるネットワーク・アクターが、具

体的な意思決定，ガバナンス・ネットワークの政治的アジェンダ，共通に受け入れられた諸価値・諸目的・諸信条に対して，どのようにして上手に影響を及ぼすのかについての分析も含まれるという。換言すれば，権力の意味づけ・行動・メタファーによる包摂と排除について，「権力の3つの顔」(Lukes, 1974)からの分析が欠かせないものとなっているとみる²⁰⁾。

さて，以上の議論を締めくくるにあたって，Sørensen & Torfing はポストマルクス主義の立場 (Bevir & Rhodes 2010, p. 47) にふさわしく，ガバナンス・ネットワーク研究をより一層批判的なパースペクティブ上でその発展に貢献しようとして，ガバナンスのヘゲモニックな理解に関わっての権力・紛争・敵対について強調するのである (p. 314)。ふたりは Mouffe (2005) に依拠しながら，今日，政治性の無いネットワークに基づいた政策形成に関する暗示的なアイデアというものがある，それが合理主義者の権威にかけて紛争や敵対を削減させようとする，危険なポスト政治ビジョンの一部となっているとする。しかし Mouffe は，そうならないためには，公然の敵との間で，ガバナンス・ネットワークが和解不可能な紛争の戦場と化すべきとの見解であるかといえば，そうではないと理解しているのである。すなわち社会的敵対というものは，公共ガバナンスの本来の部分であり，この社会的敵対があらゆる政治的な利益・信条・価値の偶然的認識に基づいて，敵を対戦者に転換させたり，敵対的衝突を競技的尊重に転換させたりする，民主主義的なエートスと民主議的立ち振る舞いの作法の発展によって制御されなければならないと考えている。

またこれに加えて，気になる議論，すなわち「規制された自己規制」(Cruikshank 1999; Dean 1999; Rose 1999) の議論を紹介して，本書を締めくくるのである (pp. 314-315)。要するにあらゆるレベルの諸ガバメントが一方で最低限の政治力と財政的リソースを同時に発揮しつつ，他方で高まるプレッシャーのなかで柔軟で応答的な介入によって，複雑な政策問題の解決が要請されていることについてである。それに対する打開策は，[㊦]ガバメントが「規制された自己規制」の実践により多くを依拠すること

と、①個人・ターゲットグループ・民間企業・公共インスティテューション・ガバナンスネットワークには広範な定義の目標・規範・合理性に従って自らを規制することである。いずれにしてもガバナンス・ネットワークは数多くの自己規制の事例の一つであり、さらに他の方にまで拡張されたメタガバナンス研究が民主的ガバナンス・ネットワークの発展と維持の方法についての研究を一層鼓舞するものであるとの展望を示すのである。

さて以上を踏まえて、ガバナンス・ネットワーク研究に対する Sørensen & Torfing の第二世代研究論の展望について、どのように理解すべきか、そしてどのように議論すべきかを述べてみる。まず理解の点についていえば、ふたりの第二世代研究論の意味がガバナンス・ネットワーク研究の理論的内容としてと、文字とおり90年代に研究を進めた第一世代に続く次の世代の研究者としての、二重の内容となっていることがわかる。これに関しては、すでに冒頭で紹介してある Kooiman (2008) の指摘、すなわちふたりの提唱する第二世代研究論の理論的内容に関わる、世代を画する新しさとは一体なにかという疑問がある。本稿はその点について、Sørensen & Torfing の議論の新しさを、ガバナンス・ネットワーク研究をポストモダン学派の議論ベースで構築しようとする意欲的な試みとして、またマルチ理論アプローチによる豊富な知見を産出するもの²¹⁾として、この2つから Kooiman に対して回答できると考えている。

おわりに

以上のところまでで、予定していた Sørensen & Torfing (2007) におけるマルチ理論アプローチによる民主的ガバナンス・ネットワーク論の研究をほぼ紹介し終えている。また、すでに各々で最低限度ではあるけれども必要な検討も済ませていることから、Sørensen & Torfing の特色のある議論の全体像はすでに明らかにすることができたと考ええる。

表12 ガバナンスに関するナラティブ

ガバナンスナラティブ ガバナンスアプローチ	国家危機仮説	国家狡知仮説
再構築型アプローチ	空洞化命題 ネットワーク・ガバナンス	ポスト民主主義研究 非政治化命題
比較型アプローチ	退場理論 ネットワーク化ポリティ	競争的国家 ネオ・リアリスト理論

出所 Palumbo (2010) の Figure 1 (p. XV) に基づき作成

そこで残りの紙幅は, Sørensen & Torfing (2007) の研究が多様なガバナンス研究のなかでみた場合に, どのように位置づけられるものなのかを考えることにあてたい。そのことがはっきりすれば, ふたりの研究の意義はさらに一層鮮明なものとなるであろう。

最近, Bellamy & Palumbo (2010) は, 政治理論と公共政策を対象に, 『シチズンシップ』『政治的アカウントビリティ』『公共倫理』とともに, 『ガバメントからガバナンスへ』と題する論文集成を編集している(ちなみに Sørensen & Torfing の著作やふたりへの言及は, それには含まれていないが)。そこでは Palumbo (2010) によって総括的な序章が書かれている。そして表12によって, ガバナンス研究の全体を大きく4つに分類されている。それでは Sørensen & Torfing (2007) は, そのなかで, どこに属しているのかを検討しておこう。

あらかじめ Palumbo に依って本表を概説しておけば, こうである (pp. xv-xvi)。まずこのマトリックスは, 主なガバナンス・アプローチである再構築型と比較型と, ガバナンス研究を導く主な仮説である国家危機と国家狡知から成っている。次に再構築型と比較型の各アプローチの特徴は, 前者が意思決定・政策立案・政策執行に関わる経験的ミクロ研究であり, そして新制度主義者であれば制度的変化に, 新機能主義者であれば過程的イノベーションに焦点化されている。後者はミドルレベルの研究となり, 抽象的で分析的なカテゴリーが精緻化されたり比較化されたりする。また

国家危機と国家狡知の両仮説の特徴は、前者が政治的变化を、国民国家の行為者を蝕み、その改革能力を喪失させる奥深いところで進行する社会的経済的再編に依拠するものとみるのに対して、後者がいわゆる国家退場論への懐疑的立場から、社会的経済的変数から政治的行為の自律性（たとえば優位性ではないにしろ）を再確認するものである。

これを踏まえて、Palumbo は本表の標題であるガバナンス・ナラティブには、次の2つが併存しているとみている。ひとつは、大きな政府の新自由主義的改革と市場のグローバル化によって惹起される集合行為問題の解決のために、分権化の取り組みを通じて顕在化するひとまとまりのイノベーションというものである（Ansell 2000；Majone 1997；Rhodes 1996；Rosenau 1995；Slaughter 2003）。もうひとつは新自由主義的改革への反対論を鎮める一方で、その改革を強固なものとしてできるポスト民主主義的秩序の構築化の試みというものである（Bevir 2006；Harmes 2006；Jessop 1998；Smismans 2008）。結局、前者のナラティブはガバナンスを、ハイアラーキーと市場の代替案として考える支配的な見解であり、第一世代の唱道者のものである。後者はそれに異議を唱える次世代の見解であり、ガバナンス・ネットワークのようなハイアラーキーと市場とは異なる方法による「ネオ自由主義」（Palumbo 2010：xvi）²²としてみるものである。

以上の説明から判断すれば、Sørensen & Torfing（2007）の本表のなかでの位置づけは、再構築アプローチと国家狡知仮説に基づく後者のナラティブに属するポスト自由主義的民主主義研究であり、またその典型的な研究成果として考えることができるであろう。その理由は、再構築アプローチである制度的変化に焦点を当てる研究フレームワークであり、国家狡知仮説に立ったアクターの政治的行為の自律性を重視し、それに基づいてガバナンス・ネットワークの形成と展開を考えているからであり、基本的な研究課題を正面に据えながらポスト自由主義的民主主義の展望を切り開こうとしているからである。

- 1) 管見では、本稿で検討する Sørensen & Torfing (2007) 以外には、ガバナンスに対する複数による理論アプローチを試みる研究はなさそうである。ちなみに Chhotray & Stoker (2009) では学問横断的アプローチといって、諸学問研究(行政学・新制度経済学・国際関係学・開発研究・社会法研究・コーポレートガバナンス・参加民主主義・環境ガバナンス)を横断する総合的な議論を試みようとしている。その際に彼らは、ガバナンス理論を発展させる際に、諸学問を統合化しようという意図はそもそもなく、ガバナンス理論史のなかで相互に学び合いながら互いの長所と欠点を批評し合う立場であるという(Chhotray & Stoker 2009: :10-11)。
- 2) 本書に関しては基礎となる著作がある。それはデンマーク語で書かれた Sørensen & Torfing (2005a) である。この成果は、Torfing が20003年1月に自ら創設し Director を務めている Centre for Democratic Network Governance でのものである。ちなみに Torfing は政治学(ディスコース理論を含む)の教授であり、Essex 大学の Laclau の下で博士学位を取得している(Townshend 2003 も参照)。Sørensen は行政学とデモクラシーの教授で、Copenhagen 大学で博士学位を取得している。ふたりの著作は、これ以外にも例えば(拙訳)「公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーション: 分析フレームワークについて」(『立命館法学』330号, 2010年)がある。また Torfing にはガバナンスをコンパクトに解説する Torfing (2010b) を始め、著書として *New Theories of Discourse*, Blackwell, 1999 と、Torfing & Howarth (eds.) *Discourse Theory in European Politics*, Palgrave Macmillan, 2005, Marcussen & Torfing (2007) 等がある。Sørensen には Peter Triantafyllou (eds.), *The Politics of Self-Governance*, Ashgate, 2009 等がある。
- 3) 管見によれば、海外では本書への書評が2つある。ひとつは、ふたりによって第一世代の研究であるとの評価が下された Kooiman (2008) であり、もうひとつは Ansell (2008) である。まず Kooiman については堀(2011: 注4)で紹介しているとおり、ふたりの理論貢献を第二世代にふさわしい画期を成す主張とすることに疑問を呈している。また Ansell では、本書を同じシリーズの Marcussen & Torfing (2007) とともに、その理論的立場として「ガバメントからガバナンスへ」ではなくて「ガバメント並びにガバナンス」であり、ガバナンス・ネットワーク概念の利用という点での特徴があることを指摘するに留まっている。
- 4) ちなみに Torfing (2010b) では、ガバナンスには統一理論は存在しておらず、次に示す競合する諸理論によって生みだされる研究成果を持ち寄ることが大切であると考えている(p. 566)。それは、主人 代理人理論・システム理論・合理的選択型制度主義・規範的制度主義・解釈主義的政策分析・ポスト構造主義的ガバメントリテリ理論である。
- 5) 両者は執筆にあたり、Sørensen & Torfing (2007) の所収論文を参考にしている。まず外川にあっては、自らの問題関心から「ガバナンス分析のための理論構築」のために同所収の諸論文を利用する。その際に、冒頭の序論(本稿では「1」の箇所)と最終章(同「6」: ちなみに参考文献リストには掲記されているけれども、本文中には参考にされた跡がみあたらない)は取り上げられていない。したがって外川にとって、関心のあるガバナンス分析のための理論構築に、ふたりの提起する第二世代研究論とマルチ理論アプロー

ちに、大きな貢献が認められるまでのものがないということを暗示しているのかもしれない。

それに対して木暮は論題(「第1世代から第2世代のガバナンス論へ：ガバナンス・ネットワーク論の展開を中心に」)からわかるとおりに、ふたりの提起に積極的に対応しているように見える。しかし、本文をよく読むと必ずしもそういうわけではなさそうである。

まず木暮は、Sørensen & Torfing (2007) を、次のように位置づける。「近年のガバナンス論で特徴的なのは、新制度論(New Institutionalism)などの既成理論を援用しながら、厳密な分析フレームワークとしてガバナンス概念を発展させようとする試みがみられることである。おそらく、こうした潮流において、もっとも体系的に行われた研究として挙げられるのは、ソレンセンとトーフィングらによる『第2世代のガバナンス』論であるといえるだろう」(p.22)とする。

次に Sørensen & Torfing (2007) の全体評価を、冒頭の「1. 20年後のガバナンス論」で述べる。そこでは「第2世代の特徴とは、ガバナンス・ネットワークの特徴そのものにあるのではなく、新しい研究課題にあるといっていだろう」(木暮 2009 : 24)と述べ、ふたりが冒頭の序章(p.14)で指摘する4つの課題(本文 p.1206で示す㉗~㉚のこと)を紹介するに留まっている。

最後に木暮は先ほどの全体評価を踏まえて、その後の本文では3つの論点、すなわち「2. ガバナンス・ネットワークの特徴と新制度論」、「3. ガバナンス・ネットワークとメタ・ガバナンス」、「4. ガバナンス・ネットワークと民主主義」に限定して、Sørensen & Torfing (2007) の所収論文を利用しつつ考察を進めている。

- 6) ちなみに当該の本章は本書の最後に置かれているにもかかわらず、どういうわけか「終章」と明示されているわけではなく、それに相当する言葉もなく、すぐに論題から始まっている。
- 7) ここで failure の訳語を「機能不全(失敗)」にしている理由には、事実の面での機能不全と評価の面での失敗の両方を表したい意図がある。
- 8) この点に関しては、すでに木暮(2009 : pp.27-28)が紹介している。それによれば、著者のふたりにはガバナンス・ネットワークが、「交渉を通じて、共通のルールや規範、遵守のメカニズムが発展したとしても、それらが固定化された制度へと発展することはない」けれども、「無秩序や不安定さを抑制するためには、アクター間の交渉における制度が必要」となっているなかで、「多少、制度化されていると捉えることが可能である²⁸⁾」と理解されるものとしてである。このような理解は木暮の行う概括的な叙述の範囲ではそうなるかもしれないし、著者のふたりの当該記述に関する本書全体から受ける印象からもそうであろう。ただしこの箇所での、ふたりの記述を厳密に理解すると、本文で指摘しているとおり、ガバナンス・ネットワークの2つの「可能性」が述べられているのである。なお木暮(2009)の注28(p.43)は「Ibid.27」ではなくて、「1. Theoretical Approaches to Governance to Governance Network Dynamics」である。
- 9) ちなみに米国側での Isett et al. (2011) による行政学上のネットワーク研究の最新状況の紹介論文においては、フォーマルとインフォーマルの各ネットワーク研究とともに、イ

ンフォーマルからフォーマルへのネットワークの正式化(その逆向きもあるが)の研究状況が紹介されている。そこでの著者らの今後の研究への指摘は、こうしたネットワークの進展がそれ自体のガバナンス上で果たす役割に依拠していることから、そのことを十分に理解しなければならないというものである(p. i166)。ただしそこでは、ガバナンスそれ自体を論じているわけではない。

- 10) Sørensen & Torfing は、本書においては、本文の説明以上には、当該フレームとそれを構築する(非)制度化プロセスについて述べてはいない。またこの箇所の叙述が後述する4つの制度主義理論のいずれに依るものか、あるいは別のものなのかについても明示的説明がない。
- 11) ちなみに先行研究では、アクターとガバナンス・ネットワークおよび国家の関係は、例えば「networked polity」という新たな概念で論じられている(Ansell 2000)。Ansell は networked polity がガバナンス構造をもつものであって、そこでは「国家と社会の組織が両方とも(プリューラリズムの状態のように)垂直的にも水平的にも分散化し、(コーポラティズムの状態のように)共同的な交流によって相互に結びつけ合っている」(p. 311)と理解している。これに関して、Sørensen & Torfing 自身は networked polity と類似する概念であると思われる、differentiated polity という用語を別の箇所(「終章」: p. 298)で一度しか使わず、そうした両者の相互関係をまったく議論していないのである。こうした背景には、本文で指摘してあるとおり、そもそも「ガバメント並びにガバナンス」論が内容④⑤までで止められていて、十分に論じられていないことがある。なお differentiated polity の概念をめぐる議論状況は、Bevir (2009: pp. 71-74)を参照のこと。
- 12) ちなみに Bevir & Rhodes (2010) は、Sørensen & Torfing のように経路依存性の議論を評価せず、ガバナンス・パターンの決定づけ(p. 92)やそのパターンの変化の説明(p. 98)に役立つものではないとして、「適合化された行為者の信条とプラクティスに根差す変化についての分析」(p. 95)で置き換えるのである。
- 13) すでに木暮(2009)からも、ガバナンス理論の発展にとつての社会構築主義的制度主義理論等の利用に関して、「ガバナンス概念を理解し、また実証レベルでの分析を行う際にも、ミクロやマクロを含めた多面的な観点から捉える必要性を喚起している」(p. 32)との肯定的評価が示されている。
- 14) 木暮(2009)は、メタガバナンス論の全般的な議論を通じて、次の3点を指摘する。ガバナンス論の当初において国家の空洞化が論じられたことを考えれば、「あらためて政府の存在に注目が集まりつつあることは皮肉な状況かもしれない」(p. 36)こと、日本のような伝統的官僚制が強く残っているところでは、メタガバナンスが「伝統的なハイアラーキーの統治と全く変わらないという状況も考えられうる」(同上)こと、分析視角としてのメタガバナンス自体は「重要」であるとしながらも、実体論からみる場合の「水平的なアクターの協調を重視するようなガバナンス」との「両立」については「今後、慎重に検証する必要がある」こと(同上)、である。

これらに対して本書の検討を踏まえて、さしあたり述べておきたいことがある。まずについては、そうした指摘は適切である。ただし Peters (2010)の指摘するように以前の状態への単なる回帰ではなくて、公共セクターの介入戦略に根本的な変更が生じている

とみておいたほうがいいであろう (p.20)。ちなみに堀(2011)が紹介する Bevir & Rhodes (2010) の、Sørensen & Torfing (2007) を含むメタガバナンス研究(「第二の波」論)批判においては、こうした国家の関与が問題視されているのである。については、指摘される懸念はそのとおりである。なお本書の立場からみれば、問題の核心は「伝統的なハイラーキー的統治」を実行するメタガバナンスの側ではなくて、メタガバナンスにそれを実行させている「伝統的官僚制」の側にあると考えられる。その理由は表8で示すメタガバナーが、いずれの理論アプローチも大半が「伝統的官僚制」が依拠する国家であり、統合化理論のなかには社会や政治システムの場合もあるけれども、国家の場合と同様に考えることができるとみているからである。ちなみに外川(2009:73)は「諸問題の解決にとってフォーマルな諸リソースが不可欠な場合」と「フォーマルな諸リソースの重要性がインフォーマルな諸リソースのそれより相対的に高い場合」の場合にのみ、「結果的に国家政府諸アクターがメタガバナーにならざるを得ない」(傍点：引用者)とみている。こうした認識の背景には、外川(2008)が「彼ら〔Sørensen & Torfing：引用者〕は、今述べた国家の役割をメタガバナンスと見ている。しかし、そうであるかについては、議論の余地があることだけを指摘しておきたい」との考えがあるからに他ならない(注2：pp.39-40)。については、前項を踏まえると、メタガバナンスが「両立」を目指すべき相手はさしあたり「水平的なアクターの協調を重視するようなガバナンス」ではなくて、「伝統的官僚制」もそのなかに含まれる国家などではないかと考える。

- 15) ここでポストモダニスト的議論として判断する背景には、Sørensen & Torfing の研究アプローチの立脚点がある。それについては注2で紹介するふたりの著作からわかるけれども、ここでは Sørensen & Torfing (2001) で説明しておこう。ふたりは権力をめぐる北欧での諸研究の批評に際して、㊦ Foucault に学んだ主権的権力から議論的権力 (discursive power) への理論的シフト、㊧ 権力の下降的分析から上向的分析への方法論的シフト、㊨ 権力の強調から民主主義に向かっている関心の増大という実質的なシフトという、これらの傾向性の確認を試みているのである。そしてその検討結果から、北欧では、それらのシフトに関する一般的傾向性が認められるとしている (p.232)。
- 16) Sørensen & Torfing (2005b) によれば、集散的諸理論と統合的諸理論に該当する理論家は次のとおりである。すなわち前者には James Mill, Jeremy Bentham, Charles Montesquieu, Joseph Schumpeter, Robert A. Dahl, John Rawls などが該当し、後者には John Stuart Mill, Carole Pateman, Benjamin Barber などを考えている。
- 17) Sørensen & Torfing は存在論的立場に特に注記を付しているわけではない。そこでごく簡単な説明を加えておけば、存在論的立場とは、それ自体の存在や他のものに対するモード(様式)ないしは規定要因を問いかける研究姿勢であると考えられる (Scruton 2007, p.492)。
- 18) 先行研究の木暮(2009)では「ガバナンスと民主主義的な原則や正統性をめぐる問題が重要な研究テーマ」(p.37)として取り上げる本書を評価している。ただし Sørensen & Torfing が第二世代研究論に向けて検討するポスト自由主義的民主主義論に関しては、その一部のみを対象としている。またそのなかには、ここで取り上げるべき、ふたりの議論に対する評価は含まれていない (pp.37-38)。

- 19) かつて堀(2007)において、民主的ガバナンス・ネットワークの概念規定を、「分析概念〔ガバナンスやネットワーク〕に規範的な意味〔民主的〕を加えて規範概念化」(p.13)したものと理解していた。しかし本稿での検討を踏まえれば、民主的ガバナンス・ネットワークの概念全体が「規範概念化」されたものとして考えることはできない。従って民主的と形容されながら、その規範性がガバナンスとネットワークの両概念に反映されていないことからいえば、あくまで学問概念(堀 2007, 図6参照)として、これを理解した方がいいと考える。
- 20) ちなみに Torfing(2009)では反基礎づけ主義的権力概念の構築に向けて、Foucault, Derrida, Laclau & Mouffe, Lacan を取り上げて議論している。
- 21) このマルチ理論アプローチの成果については、堀(2011)で紹介してあるとおり、Bevir & Rhodes(2010: pp.86-87)から、ふたりの分類表には挙げられた論者自身にメタガバナンス論への認識がないことに着目して、奇妙さがあるとしながらも、国家の介入やそのコントロールの程度や形態の差異を明確にすることに貢献するとの評価がある(堀 2011: 注7も参照のこと)。
- 22) この箇所の訳文はこうである。「二番目の見解は、ガバナンスを、その他〔ハイアラキーと市場〕の方法によるネオ自由主義(neo-liberalism)としてみる」(Palumbo 2010: xvi)。neo-liberalismの訳語を新自由主義とはせず、ネオ自由主義とした理由は2つある。本文において「from neo-liberal solutions (market) to network forms of organization. Hence, the label 'network governance'.」(同上)という使用例があること、本文において指摘されている当該理論家たちの各見解は、それぞれ Bevir 2006のラジカル民主主義論、Harmes 2006の新自由主義批判論、Jessop 1998のメタガバナンス論、Smismans 2008の参加型ガバナンス論であることから、neo-liberalismを新自由主義という訳語で理解することはできないと考えるからである。ちなみに、この「ネオ自由主義」という訳語が意味する内容とは、本稿でいえばポスト自由主義的民主主義(表10~11参照)に属するものであると考えている。

参 考 文 献

- 明田ゆかり(2009)「EUにおける市民社会概念とガヴァナンスの交差：市民社会対話は何をもたらしたか」田中・庄司・浅見編『EUのガヴァナンスと政策形成』慶応義塾大学出版会
- 大山耕輔(2010)『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房
- OECD 編著(2006〔2005〕)平井文三訳『世界の行政改革：21世紀型政府のグローバル・スタンダード』明石書店(*Modernising Government: The Way Forward*, OECD)
- (2010a〔2009〕)平井文三訳『図表で見る世界の行政改革：政府・公共ガバナンスの国際比較』明石書店(*Government at a Glance 2009*, OECD)
- 小池 治(2010)「書評 大山耕輔著『公共ガバナンス』」『季刊行政管理研究』

No. 131

- 木暮健太郎 (2009)「第 1 世代から第 2 世代のカバナンス論へ：ガバナンス・ネットワーク論の展開を中心へ」『杏林社会科学研究』第25号第 1 号
- 外川伸一 (2008)「ローカル・ガバナンス分析のための理論的基礎」『山梨学院大学 法学論集』第60号
- (2009)「ガバナンス分析のためのネットワーク・ガバナンス論：相互依存性，正統性，メガガバナンス，NPM の相違の観点から」『山梨学院大学 法学論集』第63号
- 西岡 晋 (2006)「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎・田中編『公私領域のガバナンス』東海大学出版会
- 堀 雅晴 (2002)「ガバナンス論争の新展開：学説・概念・類型・論点」中谷・安本編『グローバル化と現代国家：国家・社会・人権論の課題』御茶の水書房
- (2007)「ガバナンス論の現在」同志社大学人文科学研究所編『公的ガバナンスの動態に関する研究(人文研ブックレット No. 26)』同研究所発行
- (2011)「公的ガバナンス論の到達点：ガバナンス研究の回顧と展望をめぐって」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究』ミネルヴァ書房
- 安江則子 (2007)『欧州公共圏：EU デモクラシーの制度デザイン』慶応義塾大学出版会
- Ansell, C., k. (2000), 'The Networked Polity: Regional Development in Western Europe,' *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 3.
- (2008), 'Review: the Governance Dilemma,' *European Political Science*, 7.
- Bellamy, R. and Palumbo, A. (eds.) (2010), *From Government to Governance*, Ashgate.
- Bevir, M. (2006), 'Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives,' *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3.
- (2009), *Key Concepts in Governance*, Sage.
- (2010), *Democratic Governance*, Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2010), *The State as Cultural Practice*, Oxford University Press.
- Clegg, S. R. (1990), *Modern Organizations: Organization Studies in the Post-*

- Modern World*, Sage.
- Chhotray, V. and Stoker, G. (2009), *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan.
- Connolly, W. E. (1991), *Identity/Difference, Democratic Negotiations of Political Paradox*, Cornell University Press.
- (1995), *The Ethos of Pluralization*, University of Minnesota Press.
- Cruikshank, B. (1999), *The Will to Empower*, Cornell University Press.
- Dean, M. (1999), *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, Sage.
- Etzioni-Halevy, E. (1993), *The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy*, Prentice-Hall.
- Foucault, M. (1979), *Discipline and Punish: the Birth of Prison*, Penguin.
- (1990), *The History of Sexuality*, 1, Pelican.
- (1991), 'Governmentality,' in G. Burchell, C. Gordon, and P. Miller(eds), *The Foucault Effect*, Harvester Wheatsheaf.
- Fung, A. and Wright, E. O. (eds.) (2003), 'Deeping Democracy: Institutional Innovations,' *Empowered Participatory Governance*, Real Utopia Project Series, IV, Verso.
- Hall, P. A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Polity Press.
- (1989), 'Introduction,' in P. A. Hall(ed), *The Political Power of Economics Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press.
- Harmes, A. (2006), 'Neoliberalism and Multilevel Governance,' *Review of International Political Economy*, Vol. 13, No. 5.
- Hirst, P. (2000), 'Democracy and Governance,' in J. Pierre(ed), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A. and Rethenmeyer, R. K. (2011), 'Networks in public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go,' *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, Supplement 1.
- Jessop, B. (1998), 'The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development,' *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155.
- (2002), *The Future of the Capitalist State*, Polity Press.

- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks*, Sage.
- Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. (2004), *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision-Making*, Routledge.
- Kooiman, J. (1993) (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage.
- (2003), *Governing as Governance*, Sage.
- (2008), 'Reviews,' *Public Administration*, Vol. 86, No. 3.
- Laclau, E. (1990), *New Reflections on the Revolution of Our Time*, Verso.
- Lukes, S. (1974), *Power: A Radical View*, Macmillan.
- Majone, G. (1997), 'From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance,' *Journal of Public Policy*, Vol. 17, No. 2.
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press.
- (1995), *Democratic Governance*, The Free Press.
- Marcussen, M. and Torfing, J. (eds.) (2007), *Democratic Network Governance in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Mayntz, R. (1991), *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*, in MPFIG Discussion Paper, 8 (Max Plank Institute für Gesellschaftsforschung).
- (1993), 'Governing Failure and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm', in Kooiman (ed.) (1993).
- Moe, T. (1990), 'Political Institutions: The Neglected Side of the Story', *Journal of Law, Economics and Organization*, 6 (special issue).
- Mouffe, C. (1993), *The Return of the Political*, Verso.
- (2000), *The Democratic Paradox*, Verso.
- (2005), *On the Political*, Routledge.
- OECD (2010b), *Public Administration after "New Public Management"*, OECD.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Osborne, Stephen P. (ed.) (2010), *The New Governance?*, Routledge.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for*

- Collective Action*, Cambridge University Press.
- (1991), 'Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity,' *American Political Science Review*, 85 (1).
- Palumbo, A. (2010), 'Governance: Meanings, Themes, Narratives and Questions,' in Bellamy and Palumbo (2010).
- Peters, B.G. (2010), 'The Role of the State in Governing: Governance and Metagovernance,' in Ramesh, M., Araral, E. Jr., Wu, X. (eds.), *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, Routledge.
- , King, D.S. and Pierre, J. (2005), 'Beyond Path-dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism,' *Journal of Politics*, Vol. 67, No. 4.
- Powell, W.W. and DiMaggio, J. (1983), 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,' *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2.
- (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996), 'The New Governance: Governing without Government,' *Political Studies*, Vol. 44, No. 3.
- (1997a), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflectivity and Accountability*, Open University Press.
- (1997b), 'Forward,' in Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. (eds.) (1997).
- Riker, W.H. and Ordeshook, P.C. (1973), *An Introduction to Positive Political Theory*, Prentice-Hall.
- Rose, N. (1996), 'Governing "Advanced" Liberal Democracies,' in A. Barry, T. Osborne and N. Rose (eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, University of Chicago Press.
- (1999), *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge University Press.
- and Miller, P. (1992), 'Political Power beyond the State: Problematic of Government,' *British Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2.
- Rosenau, J. (1995), 'Governance in the Twenty-First Century,' *Global Governance*, Vol. 1.
- Rothstein, B. (1992), 'Labour Market Institutions and Working Class Strength,' in

- S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press.
- Sandel, M. J. (1996), *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, Harvard University Press.
- Schaap, L., and Twist, M. J. W. van (1997), 'The Dynamics of Closedness in Networks,' in Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. (eds.) (1977).
- Scharpf, F. W. (1993), *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governmental Institutions*, Westview Press.
- (1994), 'Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations,' *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No. 1.
- (1997), *Games Real Actors Play: Actors-centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press.
- Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*, Sage.
- Scruton, Roger (2007), *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*, 3rd edition, Palgrave Macmillan.
- Slaughter, A.-M. (2003), 'Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy,' *Michigan Journal of International Law*, Vol. 24.
- Smismans, S. (2008), 'New Modes of Governance and the Participatory Myth,' *West European Politics*, Vol. 31, No. 5.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2001), 'Scandinavian Studies of Power and Democracy: A Review Article,' *Public Administration*, Vol. 79, No. 1.
- (2005a), *Netværksstyring: fra government til governance (Network governance: from government to governance)*, Roskilde Universitetsforlag.
- (2005b), 'Network Governance and Post-Liberal Democracy,' *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 25, No. 2.
- (eds.) (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan.
- Thelen, K. and Steinmo, S. (1992), 'Historical Institutionalism in Comparative

- Politics,' in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press.
- Torfinn, J. (2009), 'Power and Discourse: Towards an Anti-Foundationalist Concept of Power.' in S.R. Clegg and M. Haugaard (eds.), *The SAGE Handbook of Power*, Sage.
- (2010a), *The European Governance Debate: Towards a New Paradigm ?*, Estudio/Working Paper 111/2010, Universidad Autonoma De Madrid.
- (2010b), 'Governance,' in M. Bevir (ed.), *Encyclopedia of Political Theory*, Sage.
- Townshend, J. (2003), 'Discourse Theory and Political Analysis: a New Paradigm from the Essex School?,' *British Journal of Political and International Relations*, Vol. 5, No. 1.
- Young, I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press.

付記

本稿は、2010年度立命館大学・学外研究員制度(前期)を利用して、2010年4月～6月にかけて滞在した Roskilde University における研究成果の一部である。この機会を借りて、学内関係者をはじめ、受け入れにあたって大変にお世話になったEva Sørensen 教授とJacob Torfinn 教授に感謝の意を表したい。